

สหรัฐอเมริกากับการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย
ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์: ศึกษาผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างความสัมพันธ์
ระหว่างรัฐ ทุนเอกชนในประเทศและทุนเอกชนต่างประเทศ



นายนิพนธ์ สินไชย

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-3007-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE UNITED STATES AND CHANGE IN THAI ECONOMIC DEVELOPMENT POLICY
DURING SARIT'S REGIME: A STUDY OF ITS IMPACT ON THE STRUCTURE OF
RELATIONSHIPS AMONG THE STATE, LOCAL CAPITAL, AND FOREIGN CAPITAL



Mr. Ninnart Sinchai

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-3007-1

นายนิพนธ์ สินไชย : สหรัฐอเมริกากับการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของ
ไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ : ศึกษาผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐ ทุนเอกชนในประเทศและทุนเอกชนต่างประเทศ (THE UNITED STATES AND CHANGE
IN THAI ECONOMIC DEVELOPMENT POLICY DURING SARIT'S REGIME : A STUDY
OF ITS IMPACT ON THE STRUCTURE OF RELATIONSHIPS AMONG THE STATE,
LOCAL CAPITAL, AND FOREIGN CAPITAL)

อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. อภิญา รัตนมงคลมาศ, 114 หน้า. ISBN 974-17-3007-1.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการพัฒนา
เศรษฐกิจของไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมุ่งเน้นไปที่ประเด็นในผลกระทบจากอิทธิพลการ
เข้ามาเกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน
เอกชนทั้งในและนอกประเทศ งานศึกษานี้จะแสดงถึงบทบาทของรัฐบาลไทยในการทำหน้าที่ส่งเสริม
การลงทุน บทบาทของภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ผลกระทบ
ทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองในสมัยช่วงส่งเสริมการลงทุน อิทธิพลของระบบการเมืองที่ผู้
กุมอำนาจในระบบราชการเป็นใหญ่ (bureaucratic policy) อิทธิพลของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและ
ธนาคารโลกที่มีผลผลักดันนโยบายเศรษฐกิจของไทย

ในตอนท้าย ผู้ศึกษาได้นำเอาอุตสาหกรรมสิงทอมาเป็นกรณีศึกษา เพื่อสนับสนุนประเด็น
ความคิดหลักของวิทยานิพนธ์และเพื่อการอธิบายอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ปีการศึกษา 2545

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... อภิญา รัตนมงคลมาศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

428 11489 24 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD : CHANGE/ ECONOMIC/ SARIT

NINNART SINCHAI : THE UNITED STATES AND CHANGE IN THAI ECONOMIC DEVELOPMENT POLICY DURING SARIT'S REGIME: A STUDY OF ITS IMPACT ON THE STRUCTURE OF RELATIONSHIPS AMONG THE STATE, LOCAL CAPITAL, AND FOREIGN CAPITAL. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. ABHINYA RATTANAMONGKOLMAS, Ph.D., 114 pp. ISBN 974-17-3007-1.

The purpose of this study was to investigate a change in Thai economic development policy during Sarit's regime by the influence of the United States. And the textile industry in Thailand was selected to be the case study.

The conceptual framework was derived from the dependency development approach; and the units of analysis were considered in three aspects: states, local capital, and foreign capital.

The final analysis confirmed that the influence of the United States through its foreign aid and the World Bank would provide impetus change in Thai economic development policy during Sarit's regime. Changes in Thai economic foreign policy subsequently had impact on the structure of relationships among the state, local capital, and foreign capital.

Department International Relations..... Student's Signature.....

Field of study International Relations.... Advisor's signature.....

Academic year 2002.....

Ninnart Nisch
A. Rattanamongkolmas

กิตติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้วิจัยได้รับคำแนะนำช่วยเหลือเป็นอย่างดี
ยิ่งจาก ร.ศ. ดร. อภิญา รัตนมงคลมาศ ตลอดมา ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงใน
ความกรุณาของท่าน และผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงศ์ ชูมาก และ
อาจารย์ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยในการทำ
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

| | |
|-------------------------|---|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญตาราง | ฅ |

บทที่

| | |
|--|----|
| 1. บทนำ | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา | 7 |
| 1.3 สมมติฐานในการศึกษา | 10 |
| 1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา..... | 11 |
| 1.5 วิธีการศึกษา | 11 |
| 1.6 ประโยชน์ในการศึกษา | 11 |
| 1.7 วิธีการนำเสนอ..... | 12 |
| 2. โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง | 13 |
| 2.1 นิยามระบบการเมืองแบบรัฐราชการตามความหมายของวิคส์ | 14 |
| 2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง..... | 18 |
| 2.3 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม..... | 26 |
| 2.4 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ .. | 28 |
| 2.5 การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ | 34 |
| 2.6 การดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก..... | 35 |
| 2.7 บทสรุปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองไทยในช่วงหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง..... | 37 |

สารบัญ

| บทที่ | หน้า |
|---|------|
| 3. การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ | 40 |
| 3.1 การขึ้นมาสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ | 42 |
| 3.2 การดำเนินนโยบายด้านการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ | 43 |
| 3.3 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ | 44 |
| 3.4 การขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์..... | 48 |
| 3.5 ปุ่มหลังก่อนการก้าวขึ้นมามีบทบาทของรัฐบาลกับธุรกิจเอกชนเริ่มตั้งแต่ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง | 53 |
| 3.6 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองกับนักธุรกิจเอกชน | 54 |
| 3.7 ธนาคารและการระดมทุน | 63 |
| กรณีศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ของรัฐ ทุนเอกชนในประเทศและต่างประเทศ : อุตสาหกรรมสิ่งทอ | 73 |
| 4. สหรัฐอเมริกากับการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของไทย | 83 |
| 4.1 สภาวะการณ์โลกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง | 86 |
| 4.2 การดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชีย | 88 |
| 4.3 อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย ... | 92 |
| 4.4 ปุ่มหลังและบทบาทหน้าที่ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ .. | 94 |
| 4.5 สรุปอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองไทย | 103 |
| รายการอ้างอิง | 107 |
| ประวัติผู้เขียน | 114 |

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | ตารางเปรียบเทียบความเห็นของทีมนักวิจัยเศรษฐกิจอเมริกันภายใต้การนำของ นายยอร์ช บี. ไบต์เชิลกับพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม 1962..... | 3 |
| 2. | ตารางแสดงระดับการกระจุกตัวทางธุรกิจการเงิน | 6 |
| 3. | เงินฝากธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505-2524 | 65 |



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของไทย กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่รัฐผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านของการลงทุน การผลิต และการจัดจำหน่าย มาสู่นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีลักษณะสำคัญหลายประการคือ ประการแรก รัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ค่อยๆ ลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ ที่ประกอบกิจกรรมทางการผลิต และการค้าจำนวนมาก เช่น โรงสีข้าว กระดาษ โรงน้ำตาล บริษัทการค้า ซีเมนต์ ปรปะลา ยาง ธนาคาร โรงกลั่นเคมี ยาสูบ การเดินเรือ ห้องเย็น รถไฟ โรงฆ่าสัตว์ประการต่อมา รัฐบาลไทยหันไปดำเนินแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการลงทุนของภาคเอกชนเป็นสำคัญ โดยที่ภาครัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด โดยรัฐจะทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจในด้านส่งเสริมการลงทุน โดยการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาร่วมทุน การพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค ทั้งนี้เพื่อที่จะส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน

การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจหลายประการดังกล่าวนี้ นักวิชาการเป็นจำนวนมากได้วิเคราะห์เอาไว้ว่าเป็นผลมาจากแรงผลักดันภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา จากการวิเคราะห์ของนักวิชาการเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการพึ่งพาทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา จึงเป็นโอกาสให้สหรัฐอเมริกา เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยได้อย่างน้อยสองช่องทางด้วยกันคือ

- 1) ผ่านธนาคารโลก และ
- 2) ผลักดันผ่านรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเอง และทั้งสองช่องทางนี้ต่างอาศัยการให้ความช่วยเหลือเป็นแรงจูงใจสำคัญ

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ ได้กล่าวในบทความ “ อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก ” ในหนังสือ ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย โดยชี้ให้เห็นถึงความพยายามของคณะทำงานของธนาคารโลกที่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างและพัฒนาประเทศไทยให้เป็นไปตามแนวทางของระบบทุนนิยม กฤษ

สรุปว่า ข้อเสนอแนะนโยบายหรือพื้นฐานทฤษฎีที่นักวิชาการของธนาคารโลกใช้ มีรากฐานมาจาก ทฤษฎีภาวะทันสมัย (modernization theory) และทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์คลาสสิกสมัยใหม่ (neo-classical economies) ความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปของเงินกู้ ความช่วยเหลือในรูปของ คำแนะนำหรือคำปรึกษาได้กลายเป็นกลไกที่ส่งเสริมรูปแบบการประสานตัวของระบบเศรษฐกิจ ไทยกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก และจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ รวมไปถึงการขยาย โอกาสสำหรับการเข้ามาลงทุนของนายทุนต่างชาติ¹

อิทธิพลของธนาคารโลกเกิดจากการที่ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือและให้เงินกู้ยืมแก่ ประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของเงินให้เปล่า (grant aid) เงินกู้ยืม (loan) และการช่วยเหลือ ทางเทคนิคและวิชาการ (technical aid) ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่จำเป็น ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ถนน เขื่อน ไฟฟ้า และชลประทาน กฤษฎีการที่ประเทศไทยต้อง อาศัยความช่วยเหลือจากธนาคารโลกนี้เปิดโอกาสให้ธนาคารโลกเข้ามาเป็นผู้กำหนดแนวทางใน การพัฒนาเศรษฐกิจของไทย และรวมถึงการจัดระเบียบองค์กรของระบบราชการไทย โดยเฉพาะ อย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและควบคุมดูแลเศรษฐกิจมหภาค

ในทำนองเดียวกัน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ ได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่ได้เข้ามา มีส่วนกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยโดยตรง โดยรัฐบาลอเมริกันจะสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ในการ ต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยยื่นข้อเสนอที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยเงินช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจและการทหาร ในการนี้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ส่งคณะผู้สำรวจเศรษฐกิจนำโดยนาย ยอร์ช บี. ไบต์เชิล เข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของไทยในปีพ.ศ. 2502 และคณะทำงานนี้ได้ทำ รายงานสภาพปัญหาของระบบเศรษฐกิจไทยพร้อมกับรายงานการแก้ไข งานของอุกฤษฏ์ได้เทียบ ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยตามที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมพ.ศ.2505ของรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ได้เดินตามความ ต้องการของทีมสำรวจเศรษฐกิจของนายยอร์ช บี. ไบต์เชิล ดังตารางที่ 1

¹ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, ทฤษฎีการพึ่งพิงกับสังคมเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 170.

ตารางที่ 1

ตารางเปรียบเทียบความเห็นของทีมนักวิจัยเศรษฐกิจอเมริกัน ภายใต้การนำของนายฮอร์ช บี. ไบต์เชิลกับพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม 1962

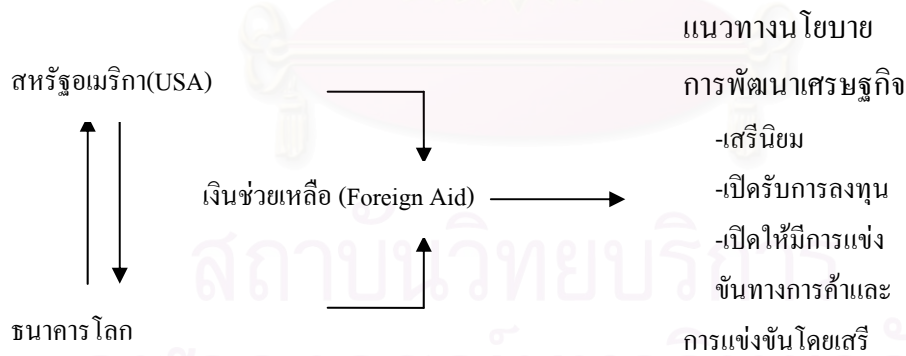
| รายงานของทีมนักวิจัยเศรษฐกิจของนายฮอร์ช บี. ไบต์เชิล 1959 | พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม 1962 |
|---|--|
| เสนอให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และภาระโดยตรงที่จะศึกษาและให้ความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนรายใหม่ในไทย | มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก มีจำนวนไม่เกินสี่สิบคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง |
| เรื่องการกำหนดสิทธิพิเศษสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนการเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้ (ก) โอกาสที่จะผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกมีมาก (ข) มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรภายในประเทศ | มาตรา 5 กิจการอุตสาหกรรมที่อาจได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติ แบ่งเป็น 3 จำพวกคือ (1) กิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญและจำเป็นแก่เศรษฐกิจของประเทศ (2) กิจการอุตสาหกรรมจำพวก ข. ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญและจำเป็นแก่เศรษฐกิจของประเทศในอันดับรองจากกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. (3) กิจการอุตสาหกรรมจำพวก ค. ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมอื่นนอกเหนือจากกิจการอุตสาหกรรมจำพวก ก. |

2

² อุกฤษฏ์ บัทยาพันธ์, ทฤษฎีการพึ่งพา กับสังคมเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 258.

นอกจากนี้หนังสือเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯของผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์³ ชี้ให้เห็นความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของไทยอีกทั้งความเปิดเสรีในเศรษฐกิจไทยมากขึ้น : “รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงทุนสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่งเสริมการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศมีมาตรการสนับสนุนอุตสาหกรรมระยะเริ่มต้น ด้วยการให้ความคุ้มครองจากภาษีขาเข้าและควบคุมแรงงานอย่างกวดขัน รัฐบาลใหม่ไม่ต้องการจำกัดขีดความเจริญเติบโตของธุรกิจเอกชน ... มูลค่าของการผลิตหัตถอุตสาหกรรมคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10.9 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 คือ จากพ.ศ. 2504-2509 ร้อยละ 9.2 ในช่วง แผนที่ 2 และร้อยละ 8.4 ในช่วงแผนที่ 3”³

จากการทบทวนงานที่ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย เหล่านี้ ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในเรื่องความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหาร และการพึ่งพาธนาคารโลกในเรื่องเงินกู้เพื่อการพัฒนา เปิดโอกาสให้ตัวแสดงทั้งสองได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจไทยจากแนวนโยบายแบบเศรษฐกิจชาตินิยมไปสู่เสรีนิยมได้ ซึ่งเราสามารถสรุปตรรกะของคำอธิบายลงเป็นแผนผังได้ดังนี้



³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ ตริทัศน์, 2542), หน้า 237.

อย่างไรก็ดีงานเหล่านี้แม้จะชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจและองค์การการเงินและการพัฒนาระหว่างประเทศที่สามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางและแนวนโยบายเศรษฐกิจของไทยโดยผ่านการให้เงินช่วยเหลือ แต่งานเหล่านี้ยังไม่ได้โยงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวนโยบายที่สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้ผลักดันให้ไทยดำเนินตามนั้น มีผลมากกว่าการเปลี่ยนแปลงทิศทาง การดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจหรือนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศ

ในทางหนึ่งเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเหล่านี้ทำให้ขีดความสามารถของรัฐในการบรรลุเป้าหมายความมั่นคงและเศรษฐกิจการเมืองมีมากขึ้น⁴ แต่ที่สำคัญกว่านั้นและมีผลในระยะยาวมากกว่านั้น ก็คือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทย ตามแนวทางที่สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้วางกรอบไว้ข้างต้นนี้ได้นำไปสู่การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กลุ่มทุนเอกชนภายในประเทศและกลุ่มทุนจากต่างประเทศใหม่ ในลักษณะที่ส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีลักษณะผูกขาดหรือครอบงำตลาด (ตารางที่ 2) อันเป็นการร่วมทุนกันระหว่างทุนเอกชนภายในประเทศ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนธนาคารกับทุนเอกชนจากต่างประเทศ ซึ่งขัดกับรูปแบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้วางเอาไว้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ Robert J. Muscat, *Thailand and the United States : Development, Security, and Foreign Aid*, (New York : Columbia University Press, 1990), p. 6-112.

ตารางที่ 2

ตารางแสดงระดับการกระจุกตัวทางธุรกิจการเงิน

(หน่วย : ร้อยละ)

| ประเภทของธุรกิจ | จำนวนบริษัท | | อัตราร้อยละของ ทรัพย์สินที่เป็น ของ บริษัทใหญ่ | ทรัพย์สินรวม | |
|----------------------------|-------------|-------------|---|--------------|--------|
| | รวม | ราย ใหญ่ | | ล้านบาท | ร้อยละ |
| 1.ธนาคารพาณิชย์ | 30 | | | 294,615 | 81.16 |
| | | 1 | 35.32 | | |
| | | 6 | 75.30 | | |
| 2. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ | 82 | | | 50,085 | 13.80 |
| | | 1 | 7.12 | | |
| | | 5 | 20.51 | | |
| | | 10 | 33.14 | | |
| | | 15 | 44.98 | | |
| 3. บริษัทเงินทุน | 30 | | | 6,221 | 1.71 |
| | | 5 | 34.81 | | |
| | | 10 | 57.52 | | |
| 4. บริษัทหลักทรัพย์ | 16 | | 88.26 | 2,028 | 0.56 |
| | | 5 | | | |
| 5. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ | 33 | | | 3,297 | 0.91 |
| | | 1 | 15.10 | | |
| | | 5 | 54.24 | | |
| | | 10 | 74.80 | | |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย⁵

⁵ อังโน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย, (เอกสารวิจัยหมายเลข 14 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : 56.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการเสนอว่าอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกมิได้เพียงแค่การเข้ามากำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยให้เป็นแบบเสรีนิยม โดยให้เงินช่วยเหลือเป็นแรงผลักดัน ดังที่นักวิชาการเช่น อุกฤษฏ์และผาสุกได้วิเคราะห์ไว้เท่านั้น แต่แนวนโยบายของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกดังกล่าว มีผลข้างเคียงที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้กุมอำนาจรัฐ กลุ่มทุนภายในประเทศ และกลุ่มทุนจากต่างประเทศ ซึ่งในทางหนึ่งจะมีผลทำให้ระบบการเมืองแบบราชการเป็นใหญ่ (bureaucratic policy) ต้องเปลี่ยนแปลงไป แต่ในอีกทางหนึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว กลับทำให้โครงสร้างของเศรษฐกิจไทยกลับมิได้เป็นไปในรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเต็มที่ตามอุดมการณ์ neo-classical model ของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เกิดเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ครอบงำตลาดและเพื่อที่จะแสดงประเด็นของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กุมอำนาจรัฐ ทุนเอกชนภายในประเทศ และทุนเอกชนจากต่างประเทศ ที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยตามแรงผลักดันของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน วิทยานิพนธ์นี้จะนำเอาอุตสาหกรรมสิ่งทอมาเป็นกรณีศึกษา

1.2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบความคิดที่เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มาจากข้อเสนอของ Babara Stalling⁶ และ Robert E. Wood⁷ ที่ศึกษาถึงอิทธิพลและบทบาทของการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ที่มีผลต่อการพัฒนาทุนนิยมในประเทศด้วยพัฒนาและความเป็นตัวของตัวเองของรัฐโดยเปรียบเทียบ (relative autonomy of the state) นักวิชาการทั้งสองได้ข้อสรุปตรงกันว่า การให้ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและการให้เงินกู้ยืมจากธนาคารโลกมิได้มีเป้าหมายเพียงแค่มุ่งช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผู้รับความช่วยเหลือให้ดีขึ้นเท่านั้น แต่มีจุดประสงค์ที่จะใช้การให้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือผลักดันให้ประเทศผู้รับปรับโครงสร้างทางความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่ตนต้องการนั้นคือ “It is

⁶ Barbara Stallings, International Lending and the relative Autonomy of the state: A Case Study of Twentieth-Century Peru, (Mexico City: Reserch Committee on Economy and Society at the International Sociological Association Congress, 1982).

⁷ Robert E. Wood. “Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries,” in Politics & Society, (Vol.10 No. 1, 1980).

used to encourage the structural dependence of the state on private capital accumulation.”⁸

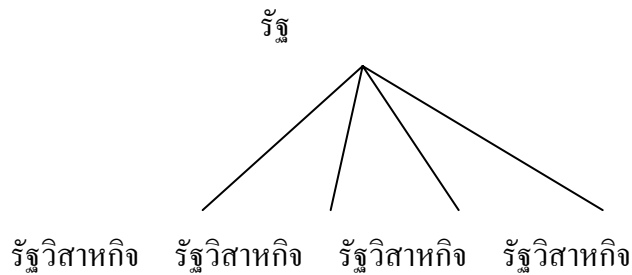
ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่า ความหมายของการพัฒนาแบบพึ่งพิง (dependent development) ไม่ใช่เพียงแค่การที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือต้องพึ่งพาเงินจากภายนอก เพื่อพัฒนาเท่านั้น แต่คือการเปิดโอกาสให้ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ เข้ามาจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในรูปแบบที่จะสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือได้

ในงานชิ้นสำคัญของ Peter Evans⁹ ที่ได้ศึกษาการพัฒนาแบบพึ่งพิงตามที่ได้กล่าวมาในกรณีของประเทศบราซิล เขาพบว่ารูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ที่เกิดขึ้น จะมีลักษณะของการเป็นพันธมิตรกันระหว่างรัฐ บรรษัทข้ามชาติและทุนเอกชนในประเทศ เขาได้แสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ อำนาจ และความสามารถที่แตกต่างกันของกลุ่มทั้งสามเหล่านี้สามารถที่จะประสานประโยชน์ให้เกิดระบบที่จะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ในลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มชนชั้นทั้งสามเหล่านี้ แต่ในขณะเดียวกันได้กีดกันคนส่วนใหญ่ออกจากความมั่งคั่งที่จะเกิดขึ้นได้

ในกรณีของไทย พันธมิตรสามเส้าระหว่างผู้คุมอำนาจของรัฐ กลุ่มทุนเอกชนท้องถิ่นและกลุ่มทุนจากต่างประเทศจะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ที่เข้ามาแทนที่โครงสร้างอำนาจเดิมของระบบมาตยธิปไตย (bureaucratic Polity) ที่ตกอยู่ในอำนาจและการครอบงำของระบบราชการในระบบเดิมนี่ รัฐควบคุมกระบวนการสะสมทุนโดยอาศัยกลไกของรัฐวิสาหกิจและอุดมการณ์เศรษฐกิจชาตินิยม ดังแผนผังต่อไปนี้

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁹ Peter Evans, Dependent Development The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil, (New Jersey: Princeton University Press, 1979).



ผู้นำของระบบราชการกลุ่มอำนาจทางการเมือง ความขัดแย้งเพื่อผลประโยชน์อันเกิดจากกลุ่มต่าง ๆ ภายในระบบราชการเอง ส่วนภายนอกไม่มีสิทธิ์เข้ามาเกี่ยวข้องในความมั่งคั่งภายในที่เกิดขึ้นได้

หลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ตอบสนองนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแรงผลักดันของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้รัฐลดบทบาทรัฐวิสาหกิจ แต่ยังให้ข้าราชการผู้มีอำนาจมีบทบาทในผลประโยชน์ในผลประโยชน์ของกระบวนการสะสมทุนเอกชนเพื่อจำกัดบทบาทการพัฒนาของทุนนิยมแห่งรัฐไทยนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบใหม่ คือ ไตรภาคี ระหว่างข้าราชการผู้คุมอำนาจ (bureaucratic policy) ทุนเอกชนในประเทศ (local capital) และทุนเอกชนต่างประเทศ (foreign capital) ซึ่งมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ร่วมกันดังในแผนผังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ว่าความสัมพันธ์ทั้งสามกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ที่มีร่วมกันทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะก่อให้เกิดการรวมตัวกันทางธุรกิจอุตสาหกรรมเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งไม่ใช่อุดมการณ์แบบเสรีนิยมตามแนวทางที่สหรัฐฯได้วางกรอบไว้

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

เงินช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ จากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกไม่เพียงแต่ทำให้ประเทศไทยต้องมีแผนนโยบายทางเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกาต้องการเท่านั้น แต่มีผลทำให้โครงสร้างทางการเมืองแบบมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ของไทยต้องเปลี่ยนแปลงไป

1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.4.1 เพื่อศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500-2504) ในการทำหน้าที่ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเพื่อศึกษาถึงบทบาทของภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศที่เข้าลงทุนในประเทศไทย

1.4.2 เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองในช่วงสมัยของการส่งเสริมการลงทุน (พ.ศ. 2500-2504)

1.4.3 เพื่อให้ทราบถึงอิทธิพลของระบบการเมืองที่ผู้กุมอำนาจในระบบราชการเป็นใหญ่ (bureaucratic policy)

1.4.4 เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทย

1.5 วิธีการศึกษา

การวิจัยในเรื่องที่จะศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาจากการวิจัยเอกสาร (documentary research)

1.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่เอกสารทางราชการที่ตีพิมพ์แล้วมาตราต่าง ๆ

1.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่หนังสือ วารสาร บทความ หนังสือ

1.5.3 ดำเนินการสัมภาษณ์ประธานกรรมการบริษัทปูนที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น Thai Toray Textile Co., Ltd. และประธานกรรมการบริษัท Thai Blanket Industry Co., Ltd.

1.6 ประโยชน์ในการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยในครั้งนี้คือ

1.6.1 ได้ทราบถึงผลของการรับเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกที่มีต่อโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย

1.6.2 ได้ทราบถึงระดับของอิทธิพลของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยเพื่อสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ

1.6.3 ได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทย

1.7 วิธีการนำเสนอ

ในการนำเสนอวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำกล่าวถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาอย่างไร

บทที่ 2 กล่าวถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นอย่างไร

บทที่ 3 กล่าวถึงการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ดำเนินอย่างไร

บทที่ 4 กล่าวถึงสหรัฐอเมริกากับการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของประเทศไทยมีอิทธิพลอย่างไร



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองจากระบบการเมืองการปกครองในสมัยจอมพลป. พิบูลสงครามซึ่งกล่าวกันว่ามีลักษณะเป็นรัฐราชการ ไปสู่ระบบของความเป็นสมัยใหม่ตามอย่างโลกตะวันตก โดยเฉพาะตามรูปแบบของสหรัฐอเมริกา ทั้งในเรื่องของการเมืองการปกครองและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

เพื่อแสดงให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวชัดเจนจำเป็นต้องมีการกล่าวถึงกระบวนการพัฒนาระบบการเมืองแบบรัฐราชการ (bureaucratic polity) ในสมัยจอมพลป. พิบูลสงครามเป็นพื้นฐานก่อน รัฐราชการในสมัยจอมพลป. พิบูลสงครามมีจุดเริ่มต้นมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ.2475 ซึ่งนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนผ่านทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประเทศไทยนั่นคือ พระมหากษัตริย์ไทยซึ่งเป็นประมุของค์สำคัญของรัฐไทยมาแต่โบราณได้ทรงยอมพระราชทานความร่วมมือกับคณะราษฎรในอันที่จะจำกัดพระราชอำนาจและสถาปนาระบบอภิชนภายใต้รัฐธรรมนูญ เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญนี้คือการสถาปนาระบบการเมืองการปกครองที่เป็นไปเพื่อความเป็นประชาธิปไตย จะต้องมี การสถาปนาระบบอภิชนภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีสภาที่ ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมอันจะเป็นการส่งเสริมสวัสดิการของราษฎรว่าจะให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นมือบริหารของรัฐบาลเพื่อปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน

อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการขึ้นมาโต้แย้งต่อหลักการดังกล่าว โดย เฟรด ดับบลิว ริดส์ ได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยมิได้เป็นไปเพื่อการสถาปนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย หากแต่เป็นการสถาปนาระบบการเมืองที่เขาเรียกว่า “รัฐราชการ” (bureaucratic polity)

ดังนั้นงานวิจัยในบทนี้จึงต้องการจะนำเสนอถึงกระบวนการพัฒนาของระบบการเมืองแบบรัฐราชการ โดยจะแสดงให้เห็นว่าระบบการเมืองแบบรัฐราชการในสมัยจอมพลป. พิบูลสงครามนั้นมีความเป็นรัฐราชการดังที่ริดส์กล่าวมาน้อยเพียงใด นอกจากนี้จะเสนอแนวความคิด

ว่าแท้ที่จริงแล้วรัฐไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามมีพลวัตมากกว่าที่เฟรด ดับบลิว ริดส์ได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็นมิติทางการเมืองและมิติทางเศรษฐกิจ

2.1 นิยามระบบการเมืองแบบรัฐราชการตามความหมายของริดส์

ริดส์ตั้งสมมติฐานไว้ว่าเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทยในปีพ.ศ. 2475 มิได้เป็นไปเพื่อการจัดตั้งรัฐบาลตามระบอบการเมือง แบบประชาธิปไตยดังคำประกาศของทางการที่อ้างว่าเป็นการปฏิบัติของประชาชน แต่น่าจะเป็นไปเพื่อให้ข้าราชการจากสามัญชน เข้ามาครองขุมอำนาจ คือ เข้ามาสู่สังเวียนอำนาจ แล้วจึงจัดระเบียบขึ้นมาดำเนินการปกครองต่อไป เพื่อประโยชน์ของระบบนั้น พฤติกรรมเช่นนี้เป็นปกติวิสัยทั้งในแวดวงคณะรัฐมนตรีและในสถาบันราชการของรัฐ เขาเรียกลักษณะการเมือง-การบริหารแบบนี้ว่า “รัฐราชการ” (bureaucratic polity)¹

ลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นรัฐราชการของไทยตามนิยามของริดส์คือ ระบบราชการแบบอุปถัมภ์เกื้อกูลคือ ระบบการเมืองที่สร้างขึ้นโดยแท้จริงเมื่อ พ.ศ.2475 (ค.ศ. 1932) เป็นการเกื้อกูลกันระหว่างคนหลายฝ่ายด้วยกัน ซึ่งผลประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ แทนที่จะเป็นของประชาชนทั้งประเทศตามวัตถุประสงค์ที่ได้ยึดถือกันมาตามหลักการปกครองระบบประชาธิปไตย แต่กลับกลายเป็นการสนองประโยชน์แก่คนบางกลุ่มในสังคมเท่านั้น โดยสามารถยกตัวอย่างให้เห็น คือ ข้าราชการกับตำแหน่งทางการเมือง

จะเห็นว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐมนตรีส่วนมากมาจากข้าราชการ ซึ่งก้าวสู่ความเด่นดังทางการเมืองด้วยการใช้อิทธิพลและอำนาจเก่าของตนเข้ามา ครั้นได้ดำเนินบทบาทในฐานะสมาชิกของคณะรัฐบาลแล้ว นักการเมืองที่ ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวได้แสดงตนว่าเอาใจใส่ผลประโยชน์และความต้องการของผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการ มากกว่าที่จะห่วงใยกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง หรือสภานิติบัญญัติ และผลประโยชน์ของประชาชนตามที่ได้สัญญาไว้

¹ เฟรด ดับบลิว ริดส์, “ระบบการเมืองแบบรัฐราชการ,” ใน การเมือง-การบริหารราชการไทย: รวมบทความนักวิชาการต่างประเทศ ลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรม-สังคม-เศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 76-94.

David Wilson ได้วิจารณ์ปรากฏการณ์นี้ว่า “ผู้นำคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยของไทย ไม่อยู่ในฐานะที่จะหาฐานกำลังจากประชาชนที่อยู่นอกระบบราชการได้เลย คือ ไม่สามารถจะเรียกร้องระดมความสนใจจากประชาชนนอกระบบราชการเพื่อนำมาเป็นที่ตั้งแห่งตนได้ ผลก็คือการเมืองเลยกลายเป็นเรื่องของการแข่งขันกันเองในบรรดากลุ่มข้าราชการทั้งหลายเพื่อเอาประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐบาล”²

นอกจากนี้เขาได้พรรณนาถึง ระบบที่เกิดขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังนี้ว่า “กลุ่มผู้ก่อการฯ ได้ยึดตำแหน่งอันมีอำนาจ โดยการรัฐประหารอย่างฉับพลัน แล้วใช้ตำแหน่งเหล่านี้ สถาปนาและดำรงไว้ซึ่งสิทธิธรรมแห่งตน แต่ฐานอำนาจของคณะผู้ก่อการฯ ก็ยังคงเป็นระบบราชการอยู่นั่นเอง คือองค์กรทหารในเบื้องต้นและองค์กรราชการพลเรือนโดยทั่วไป เมื่อรัฐมนตรียุติมาถึงกระทรวงของตนย่อมจะมีอำนาจหน้าที่ชั้นชอบธรรมในกระทรวงนั้นตามแบบประเพณีกระทรวงของใครย่อมเป็นฐานอำนาจของคนนั้นและเจ้ากระทรวงย่อมต้องต่อสู้เพื่องบประมาณของกระทรวงตลอดจนคุ้มครองปกป้องคนของกระทรวงความสำเร็จในการปฏิบัติย่อมต้องอาศัยฐานะตำแหน่งเกี่ยวเนื่องที่มีอยู่ ในคณะผู้ก่อการฯ ทั้ง ๆ ที่อาจถือเอาการประนีประนอมกับเพื่อนรัฐมนตรีด้วยกันเป็นทางได้อันประเสริฐอยู่แล้ว”³

ส่วนผู้กลุ่มผู้ก่อการฯ กับตำแหน่งทางการเมืองนอกจากตำแหน่งทางการเมืองจะกลายเป็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีอำนาจมากแล้ว ผลประโยชน์ทางการเมืองส่วนใหญ่ก็ตกเป็นของคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีบทบาทในการดำเนินการเรียกร้องเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กลุ่มนั้นคือกลุ่มผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จะเห็นว่าผู้ก่อการฯ เกือบทุกคนได้เป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในเวลาต่อมา Wilson ได้พรรณนาถึง ระบบที่เกิดขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังนี้ “กลุ่มผู้ก่อการฯ ยึดได้ตำแหน่งอันมีอำนาจ โดยการรัฐประหารอย่างฉับพลัน แล้วใช้ตำแหน่งเหล่านี้ สถาปนาและดำรงไว้ซึ่งสิทธิธรรมแห่งตน แต่ฐานอำนาจของคณะผู้ก่อการฯ ก็ยังคงเป็นระบบราชการอยู่นั่นเอง คือองค์กรทหารในเบื้องต้นและองค์กรราชการพลเรือนโดยทั่วไป เมื่อรัฐมนตรียุติมาถึงกระทรวงของตน

² David A. Wilson, *Politics in Thailand*, (New York: Cornell University Press, 1962), p. 161.

³ จอห์น เกอร์ลิง, “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: นโยบายการเมืองและสังคม,” ใน *การเมือง-การบริหารราชการไทย: รวมบทความนักวิชาการต่างประเทศ สถาบันการเมือง-การบริหาร: โครงสร้างและพฤติกรรม* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 66-105.

ย่อมจะมีอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในกระทรวงนั้นตามแบบประเพณีกระทรวงของใครย่อมเป็นฐานอำนาจของคนนั้นและเจ้ากระทรวงย่อมต้องต่อสู้เพื่องบประมาณของกระทรวงตลอดจนคุ้มครองปกป้องคนของกระทรวงความสำเร็จในการปฏิบัติ ย่อมต้องอาศัยฐานะตำแหน่งเกี่ยวเนื่องที่มีอยู่ในคณะผู้ก่อการฯ ทั้ง ๆ ที่อาจถือเอาการประนีประนอมกับเพื่อนรัฐมนตรีด้วยกันเป็นทางได้อันประเสริฐอยู่แล้ว”⁴

ผู้ก่อการฯ เกือบทุกคนที่มีอิทธิพลยิ่งใหญ่ในคณะรัฐบาลไทยนั้นเป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงสรุปได้ว่า อำนาจส่วนใหญ่อยู่ในมือข้าราชการที่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วใช้อิทธิพลของตนโดยทั่วไปให้ได้มาซึ่งการแต่งตั้งข้าราชการอื่น ๆ และข้าราชการมีแนวโน้มที่จะได้ดำรงตำแหน่งหลายสมัยยิ่งกว่าผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ กล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีต้องอาศัยฐานอำนาจจากกลุ่มข้าราชการ

ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการทหาร ต่างก็แสวงหาอำนาจโดยการเข้าไปมีส่วน ในการเปลี่ยนแปลง การปกครอง แต่ข้าราชการพลเรือนโดย เปรียบเทียบแล้วมีจำนวนมากกว่าและยังสามารถ ดำเนินการให้ได้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหลายสมัย

เพื่อสนับสนุนข้อเสนอกับว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการ ริคส์ ได้เสนอปทัสสถานแบบอย่างซึ่งอาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการหรือไม่ ปทัสสถานที่ว่านี้อาจนำมาแสดงได้เป็นข้อเสนอ 4 ประการดังต่อไปนี้ :

- 1) ลดภาระการทำงานแบบเกินพิกัดของข้าราชการลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในที่นี้หมายถึง ลักษณะของงานราชการโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า หลีกเลียงความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจปัญหาหนัก ๆ การที่ต้องเลือกทางออกต่าง ๆ อันอาจนำมาซึ่งความผิดพลาดหมองใจกับข้าราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่า
- 2) ลดความตึงเครียดระหว่างระบบราชการกับมหาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะมาตรการใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อสร้างความชุ่มเคื่องหรือต่อต้านจากราษฎร ย่อมมีแต่จะทำให้ข้าราชการมีชีวิตวุ่นวายยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ให้ “บริการ” แก่มหาชน ดีกว่า “บังคับ” ให้มหาชนปฏิบัติตาม “ระเบียบการ” ทั้งนี้เพราะการกระทำในประการหลัง

⁴ David A. Wilson, *Politics in Thailand*, p. 161.

ยอมก่อให้เกิดสถานการณ์ยุ่งยากและน่าอับยศ การยึดถือปทัสถานของสังคมอาจช่วยทำให้มหาชนมีทัศนคติที่ดีและเชื่อฟังข้าราชการไทยได้

- 3) ปทัสถานที่ว่ามาดังกล่าวจะต้องมีคุณภาพ ด้วยการทำให้มหาชนมีความเข้าใจว่าข้าราชการของรัฐจำเป็นต้องมีความมั่นคงในการดำรงชีพพอสมควร เพราะฉะนั้นมหาชนจะต้องยอมเสียภาษี ความกดดันต่าง ๆ อาจทำให้ข้าราชการต้องดิ้นรนหารายได้เป็นอย่างมาก ความจำเป็นในการหารายได้ของข้าราชการอาจทำให้ใครคนหนึ่งมอบบรรณาการในรูปทรัพย์สินเงินทองให้กับข้าราชการก็เป็นได้ แต่จะต้องกระทำโดยดำเนินทางสายกลางเพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงปทัสถานสองข้อแรก จะเห็นได้จากกฎข้อนี้เลยที่เดียวว่าผู้รับบรรณาการควรจะบีบให้หนักที่สุด เมื่อเหยื่อผู้นำบรรณาการมามอบอยู่ในฐานะที่ไม่สามารถนำความเดือดร้อนร้อนมาสู่ตนได้
- 4) ระบบราชการจะต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ดีเพื่อให้ปทัสถานสามข้อแรกใช้ได้ผล เพราะทุกตำแหน่งไซ้จะเป็นที่พึงปรารถนาเท่าเทียมกันตามทัศนะของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ โดยเหตุผลนี้กฎเกณฑ์เพื่อการปฏิบัติก็คือจะต้องหาทางเลื่อนขั้น โยกย้าย และเปลี่ยนแปลง หรือสลับสับเปลี่ยนหน้าที่การงานตามความจำเป็นและความเหมาะสม⁵

สรุปได้ว่ารัฐราชการมีระบบราชการที่ประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ปกครองกลุ่มหนึ่งซึ่งนับว่าประกอบขึ้นมาจากส่วนน้อยนิดของประชากรทั้งหมด ในส่วนที่เป็นแกนกลางนั้นประกอบไปด้วยผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนประมาณ 12-24 คน ถัดไปที่เป็นกลุ่มใหญ่ขึ้น ได้แก่ ส่วนที่ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษและนายทหารชั้นผู้ใหญ่เป็นจำนวนประมาณ 1,000 คน ที่ค่อย ๆ เคลื่อนเข้าสู่วงใน ส่วนนอกของวงนี้มีคนเป็นจำนวนประมาณ 25,000 คน ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีอนาคตดี เป็นผู้บริหารในระดับรองลงมา คาดว่าทุกคนจะได้เลื่อนขั้นขึ้นมาตามเงินเดือนและตำแหน่ง เมื่อมีโอกาส บางคนอาจจะได้เข้าสู่วงในยิ่ง ๆ ขึ้นไป มีทั้งอิทธิพลและรางวัลตอบแทน

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่า ผู้ได้ประโยชน์ที่แท้จริงจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือฝ่ายราชการ ซึ่งก็รวมถึงกลุ่มผู้ก่อการฯ ด้วย เพราะล้วนเป็นข้าราชการชั้นสูงทั้งสิ้น ซึ่งข้าราชการเหล่านี้

⁵ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development," in Bureaucracy and Political Development, (New Jersey: Princeton University Press, 1963), p.120-126.

ต่อมาก็ได้ชักนำตัวเองเข้าสู่กระบวนการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มตน โดยการไ้ประโยชน์จากอำนาจและหน้าที่ของตน ซึ่งจากปรากฏการณ์นี้ เป็นการพิสูจน์ว่า คำกล่าวของริคส์ถูกต้อง ในแง่ที่ว่ารัฐไทย เป็นรัฐราชการมากกว่าที่จะเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างที่กลุ่มผู้ก่อการฯได้ประกาศไว้

แต่อย่างไรก็ตาม พลวัตของเศรษฐกิจการเมืองไทย ก็ยังไม่ถูกต้องนักหากจะกล่าวว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการอย่างที่ริคส์ และ Willson เสนอ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มิได้มีเพียงกลุ่มข้าราชการและคณะผู้ก่อการฯเท่านั้น ยังมีกลุ่มนักธุรกิจชาวจีน และกลุ่มอิทธิพลอื่นๆเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจการเมืองอยู่ตลอดเวลา ดังจะแสดงให้เห็นต่อไป

2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในการอธิบายพัฒนาการรัฐราชการไทยนั้น นอกเหนือจากนัยยะของการกุมอำนาจทางการเมืองโดยราชการไทยแล้วตามคำอธิบายของริคส์แล้ว ระบบการเมืองไทยในยุคนี้ยังขับเคลื่อนโดยพลวัตทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีลักษณะพิเศษดังนี้ โดยจะแบ่งเป็นสองช่วง คือ ช่วงการมีอำนาจของกลุ่มคณะราษฎร และช่วงหลังจากการเสื่อมอำนาจของกลุ่มคณะราษฎร

2.2.1 โครงสร้างทางการเมืองของรัฐไทยสมัยกลุ่มคณะราษฎร

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ศูนย์กลางแห่งอำนาจ ในอดีตทั้งที่เป็นอำนาจโดยชอบธรรมและอำนาจเชิงปฏิบัติ นั้น เคยเป็นขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชาานุภาพ แต่เมื่อถูกยึดได้เป็นในนามของ “ราษฎร” ก็ได้มีการกำหนดให้รัฐสภาเป็นตัวแทนของราษฎร และมีคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร แต่มีข้อพิสูจน์แล้วว่า รัฐสภามักจะควบคุมคณะรัฐบาลไม่ได้ฝ่ายรัฐบาลเสียอีกที่กลับเป็นฝ่ายควบคุมรัฐสภา เพราะคณะรัฐมนตรีมีระบบราชการอันทรงประสิทธิภาพเป็นฐานรองรับ ฝ่ายรัฐสภานั้น ไม่มีองค์กรอันทรงประสิทธิภาพแต่อย่างใด ระบบนั้นเป็นฐานอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองและเป็นฐานอำนาจอันทรงประสิทธิภาพทางการบริหาร⁶

⁶ พรรณี บัวเล็ก, สยาม ในกระแสธารแห่งการเปลี่ยนแปลง: ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2541).

ในระยะต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรสามารถควบคุมอำนาจการปกครองเอาไว้ได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะราษฎรก็ได้มีรากฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นของตนเอง ฉะนั้นจึงมีใช้คณะรัฐบาลที่มีอำนาจอย่างแท้จริง ชนชั้นศักดินาแม้ว่าจะสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปก็ยังคงเป็นชนชั้นที่ควบคุมปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินจำนวนมากที่สุดของสังคม ด้วยชนชั้นศักดินาจึงยังคงรักษาอำนาจที่แท้จริงในสังคมเอาไว้ได้ เมื่อประกอบเข้ากับอิทธิพลทางการเมืองและวัฒนธรรมของชนชั้นนี้ที่ดำรงอยู่อย่างหนาแน่นด้วยแล้ว คณะราษฎรจึงจำต้องดำเนินนโยบายทางการเมืองที่มีลักษณะประนีประนอมกับผู้ปกครองเก่าเป็นอย่างมาก

ในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2490 นั้นคณะราษฎรเป็นเพียงผู้ปกครองใหม่ที่เข้ามารวบอำนาจอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเก่าคณะราษฎรก็ได้มีเจตน์จำนงอย่างแน่วแน่ ที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตที่ล้าหลังในชนบท และขจัดอิทธิพลของวัฒนธรรมแบบศักดินาที่ครอบงำโครงสร้างชนบทของสังคมไทย คณะราษฎรยังคงรักษาสถานะของระบบราชการในฐานะที่เป็นองค์กรจัดตั้งที่เข้มแข็งมากที่สุดของสังคมเอาไว้ได้ ทั้งรัฐบาลใหม่ยังได้รับเอาอุดมการณ์แบบศักดินาที่มีลักษณะอนุรักษ์เอาไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้คณะผู้ก่อการฯ มีฐานะประจักษ์พระมหากษัตริย์องค์ใหม่ และเมื่อคณะราษฎรมีนโยบายที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนขึ้นมาบ้างแล้ว ระบบบริหารราชการจึงใช้เป็นเพียงเป็นเพียงองค์กรทางการเมืองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากกลายเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอีกด้วย เมื่อรัฐกลายเป็นองค์กรการประกอบธุรกิจของตนอย่างเป็นอิสระได้ พ่อค้าชาวจีนจึงต้องพึ่งพา กษัตริย์องค์ใหม่ ชุนนางใหม่ซึ่งประเพณีการค้าเคยได้รับการปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิม⁷

จะเห็นได้ว่ารัฐราชการก็ได้จำกัดบทบาทการเคลื่อนไหวของการเมืองนอกวงราชการอย่างที่เราได้กล่าวถึงไปแล้ว เพราะในท่ามกลางการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มผู้นำนั้น ได้มีความพยายามที่จะแสวงหาการสนับสนุนและฐานอำนาจอันชอบธรรมจากนอกวงราชการ กลุ่มผู้นำต่างๆ คือ จอมพล ป. กลุ่มสี่เส้า เทเวศน์ และกลุ่มราชครู จึงได้หันมาหาฐานสนับสนุนจากภายนอกกลุ่มราชการด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทางการเมืองเหล่านี้มีโอกาสได้เคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองด้วย ดังเช่นบทบาททางการเมืองของกลุ่มพ่อค้าชาวจีน

⁷ สมภพ มานะรังสรรค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ มหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 5-45.

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เริ่มจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและพ่อค้าชาวจีนพัฒนามาจากความกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีต่อพ่อค้านักธุรกิจชาวจีนที่ได้บีบบังคับให้บรรดานักธุรกิจเหล่านี้ “ต้องแสวงหาความมั่นคงให้กับตนเองด้วยการพึ่งพิงอำนาจบารมีจากเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ นายทหารหรือนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เช่นเดียวกัน นายทหารและนักการเมืองผู้เข้ามาครองอำนาจการเมืองในสมัยรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปี พ.ศ.2491 (ค.ศ.1948) และ ปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ต่างก็ไม่มีฐานอำนาจทางธุรกิจที่เข้มแข็งเพียงพอในอันที่จะเสริมหนุนศักดิ์ศรีและบารมีให้กับตนเองได้ บรรดาผู้มีอำนาจทางการเมืองเหล่านี้จึงจำเป็นต้องตัดดวงผลประโยชน์จากพ่อค้านักธุรกิจชาวจีนเพื่อจะได้มีฐานทางเศรษฐกิจที่มีพลังสำหรับค้ำจุนฐานอำนาจทางการเมือง”⁸

บรรยากาศดังกล่าวได้ก่อให้เกิดพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ-นักธุรกิจในลักษณะที่สำคัญๆ 3 ประการ คือ ในประการแรก พ่อค้านักธุรกิจชั้นนำชาวจีนตระหนักดีว่า คณะกรรมการบริษัทขนาดใหญ่ควรออกไปด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและผู้นำคนไทยบางคนที่มีเส้นสายวงในดีเป็นพิเศษ ในประการที่สอง บริษัทขนาดใหญ่ที่ตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหารปี พ.ศ.2494 (ค.ศ. 1951) มักเป็นบริษัทที่มีคนจีนและคนไทยถือหุ้นร่วมกัน พ่อค้าชาวจีนคือผู้ลงทุนและอำนวยการบริหาร เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐซึ่งเป็นคนไทยคือผู้ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวก ในประการที่สาม หน่วยงานรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินบางแห่งของรัฐได้แต่งตั้งนักธุรกิจชั้นนำบางคนให้ดำรงตำแหน่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ⁹

เมื่อเป็นเช่นนี้ สัมพันธภาพระหว่างข้าราชการไทยกับพ่อค้านักธุรกิจชาวจีนในยุคต่อมาจึงกลายเป็นเรื่องของการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ผู้ศึกษาการเมืองไทยควรจักต้องมีความเข้าใจถึงลักษณะสำคัญ 3 ประการของสัมพันธภาพระหว่างข้าราชการกับพ่อค้านักธุรกิจดังต่อไปนี้ กล่าวคือในประการแรก การฟื้นฟูสัมพันธภาพของทั้งสองฝ่ายเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างพ่อค้านักธุรกิจชั้นนำชาวจีนกับบรรดาคนไทยที่มีอำนาจหรือมีเส้นสายโยงใยอยู่ในกองทัพ คณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในประการที่สอง การกลับมารวมมือกันของทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองของผู้นำไทย ใน

⁸ สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526), หน้า 125.

⁹ ไพโรจน์ จันทรมณี, “King’s Textile ทักทาย สุกีรี โพธิ์รัตนงูร,” ใน ผู้จัดการ (ฉบับที่ 44; พฤษภาคม 2530) : 35-78.

ประการสุดท้าย ความร่วมมือแบบมีหุ้นส่วนในผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่ายมักปรากฏออกมาในลักษณะของการแบ่งกึ่งแบ่งกลุ่ม อาทิ กลุ่มพลเอกสฤษดิ์ ธาระวัชร์ กับกลุ่มพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม บรรดาพ่อค้านักธุรกิจชาวจีนกลุ่มหนึ่งได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรสนับสนุนพลเอกสฤษดิ์ แต่พ่อค้านักธุรกิจชาวจีนอีกกลุ่มหนึ่งมีผลประโยชน์ผูกพันร่วมอยู่กับพลตำรวจเอกเผ่า การแบ่งกึ่งแบ่งกลุ่มในลักษณะที่ก่อบรรยากาศขึ้น นำจากสายอาชีพข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน และพ่อค้านักธุรกิจชาวจีนเหล่านี้ได้กลายเป็นพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยยุคปัจจุบัน¹⁰

2.2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐไทยสมัยกลุ่มคณะราษฎร

ประเด็นที่มักจะกล่าวถึงกันในเรื่องเศรษฐกิจ คือ สถานเศรษฐกิจของรัฐราชการว่าอยู่ที่การดำเนินเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ซึ่งสามารถโยงไปถึงอุดมการณ์ของคณะราษฎร แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วเศรษฐกิจชาตินิยมโดยจอมพลป. มิได้ก่อให้เกิดการบรรลุตามเป้าหมายที่คณะราษฎรได้ตั้งใจไว้ หากแต่กลับกลายเป็นเศรษฐกิจแบบผูกขาดที่ดำเนินการโดยรัฐและรัฐวิสาหกิจอันเป็นแหล่งที่มีของความมั่งคั่งของผู้นำทางการเมืองในระบบรัฐราชการ ระบบบริหารราชการจึงมิใช่เป็นเพียงเป็นเพียงองค์การทางการปกครองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากกลายเป็น องค์กรที่ทำหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอีกด้วย

ภายใต้นโยบายชาตินิยมที่ประกาศว่าจะขจัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของต่างชาติ และจะให้การค้าภายในประเทศทั้งหมดตกอยู่ในมือของคนไทย บนพื้นฐานของนโยบายชาตินิยมนี้ คณะราษฎรสามารถที่จะสร้างรัฐวิสาหกิจ บริษัทกึ่งราชการ ธุรกิจของคณะราษฎรและดำเนินการค้าร่วมกับพ่อค้าชาวจีนได้สำเร็จเป็นจำนวนมาก นโยบายเศรษฐกิจของคณะราษฎรสามารถที่จะดึงเอาพ่อค้าชาวจีนส่วนหนึ่งให้มาอยู่ภายใต้ร่มธงของตนได้เป็นผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกัน คณะราษฎรกลับมิได้มีนโยบายที่จะปฏิรูปที่ดินให้แก่ชาวนา ชาวไร่ และมีได้แสดงบทบาทที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของกรรมกร และคนงานทั่วไปเลย คณะราษฎรมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะอาศัยกำลังของชาวนา ชาวไร่ และคนงานเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเพื่อไปบรรลุการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่คณะราษฎรกลับละทิ้งประชาชนส่วนข้างมากที่สุดของประเทศไว้เบื้องหลังการต่อสู้ของตนเองเสียการขาดเจตน์จางค์ทางการเมืองแน่วแน่ ทำให้คณะราษฎรหันกลับไปอิงอยู่กับระบบเดิม โดยการรักษาระบบเจ้าที่ดินและมีพันธมิตรที่เป็น

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-78.

ชนชั้นนายทุนชาวจีนจำนวนหนึ่ง เมื่อคณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ปกครองใหม่เห็นห่างจากประชาชนส่วนข้างมากที่สุดของประเทศไป คณะราษฎรจึงแปรตนเองจากขุนนางเก่าในระบอบเดิมมาเป็นขุนนางใหม่ในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อรับมิใช่เป็นแต่เพียงองค์การปกครอง หากยังเข้าร่วมในการประกอบกิจการค้าโดยมีอภิสิทธิ์ค้าจน ทั้งทางด้านการเงิน อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมด้วยแล้ว คณะราษฎรจึงแปรตนเองจากขุนนางไปเป็นนายทุนขุนนางในที่สุด¹¹

นโยบายชาตินิยมเสนอว่า จะขจัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของต่างชาติ สนับสนุนผู้ประกอบการค้าที่เป็นคนไทย และจะช่วยพัฒนาระบบการผลิตของไทยให้เจริญรุ่งเรืองทัดเทียมกับอารยประเทศ แต่ทว่าบนวิถีทางของการสร้างทุนนิยมแห่งรัฐคณะราษฎรก็ได้สร้างทุนนิยมขุนนางสมัยใหม่ 3 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ (1) รัฐวิสาหกิจและบริษัทกิจการราชการ (2) วิสาหกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และ(3) ธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของสมาชิกคณะราษฎร¹²

จากการมีอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ คณะราษฎรจึงได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐสืบแทนผู้ปกครองเก่า ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรนำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกิจการ และบริษัทเอกชน รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎรทั้งสิ้น จากการร่วมทุนกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน สิ่งที่ต้องจะต้องย้ำไว้ก็คือว่าทุนในภาคเอกชนนั้นเป็นของคณะผู้ก่อการฯ ข้าราชการและพ่อค้าที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎรทั้งสิ้น

ในการดำเนินงานของบริษัทผู้บริหารงานของบริษัทที่มาจากคณะรัฐบาล มักจะนิยมใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเป็นเครื่องมือในการประกอบธุรกิจเสมอ เช่น ในรูปของการใช้อภิสิทธิ์โดยตรง กฎหมาย หรือใช้กลไกของรัฐมาสนับสนุนการดำเนินงานของบริษัททั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การตกต่ำทางการค้าของบริษัทชาวไทยนับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ก็เป็น

¹¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองกับการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย,” ใน การขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๔๘๘-ปัจจุบัน) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2544).

¹² สมภพ มานะรังสรรค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

เพราะเหตุว่าคณะราษฎรสิ้นสุดอำนาจทางการเมือง จึงทำให้บริษัทไม่สามารถที่จะมีอภิสิทธิ์ทางการค้าได้ ดังเดิมนั้นเอง การรุ่งเรืองหรือการตกต่ำของบริษัทข้าวไทย มิได้กำหนดขึ้นจากความสามารถหรือประสิทธิภาพการบริหารงานของกรรมการบริษัทเพียงใด ๆ หากเป็นผลจากการใช้สิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาลเสมอ¹³

กรณีการผูกขาดการค้าข้าวในการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากข้าวซึ่งเป็นสินค้าสำคัญของประเทศที่ถูกควบคุมอยู่ในมือชาวจีน คณะราษฎรจึงได้ตั้งบริษัทข้าวไทยขึ้นมาเมื่อ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 โดยมีพระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป) เป็นผู้จดทะเบียนก่อตั้งด้วยทุน 500,000 บาท ในระยะแรกใช้ชื่อบริษัทข้าวสยาม แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2482 ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “บริษัทข้าวไทย”¹⁴

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

1. ผดุงฐานะของชาวนาให้ดีขึ้น
2. ระวังรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคข้าว
3. เพื่อทำการค้าข้าวโดยตรงกับตลาดต่างประเทศ และเพื่อรักษาชื่อเสียงและควบคุมคุณภาพข้าวไทยไว้
4. ฝึกคนไทยให้มีความรู้ความสามารถในงานอุตสาหกรรมสีข้าวและการค้าข้าว

เพื่อให้สามารถเข้าควบคุมการค้าข้าวไว้ในมือได้ รัฐบาลเริ่มแรกด้วยการใช้มาตรการทางการเมืองและภาษีบีบให้โรงสีของพ่อค้าชาวจีนพากันหยุดกิจการเพื่อเป็นการช่วยเหลือบริษัทข้าวไทยโดยตรง ฉะนั้น เจ้าของโรงสีจึงต้องเอาโรงสีมาให้บริษัทข้าวไทยเข้าไปดำเนินการแทน และต่อมารัฐบาลได้ตกลงใจให้สิทธิการส่งข้าวออกนอกประเทศแก่ญี่ปุ่น คือ บริษัทमितซูยและบริษัทमितซูบิชิ กลุ่มโรงสีข้าวที่เข้าร่วมมือกับบริษัทข้าวไทย คือ กลุ่มนายมาบุญกุล เนื่องจากคณะราษฎรเองขาดประสบการณ์ทางด้านกิจการข้าว ฉะนั้น นายมา บุญกุลจึงถูกเสนอชื่อเข้ามา และได้เป็นผู้ที่มีบทบาทในการบริหารงานในบริษัทข้าวไทยอย่างแท้จริงในระยะต่อมา เหตุที่คณะราษฎรได้เชิญนายมา บุญกุลเข้าร่วมงาน เนื่องจากนายมา บุญกุล นอกจากเป็นผู้ประกอบกิจการค้าข้าวที่สำคัญรายหนึ่งในระยะนั้นแล้วยังเป็นนายกสมาคมโรงสีไฟแห่งประเทศไทย

¹³ พรณี บัวเล็ก, วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2529), หน้า 35-53.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-53.

นอกจากกิจการค้าข้าวแล้วยังได้เคยดำเนินการกิจการธนาคารประกันภัยและกิจการเดินเรือทางทะเลมาก่อน ซึ่งกิจการเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการค้าข้าวต่างประเทศเป็นอันมาก

นายมา บุญกุล เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการสีข้าวและการค้าข้าวมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่บิดาของตนซึ่งเข้ามาทำงานทางด้านโรงสีตั้งแต่เมื่อไทยมีโรงสีอยู่เพียง 4 – 5 โรงเท่านั้น โรงสีของนายมา บุญกุล ในระยะนี้ 2 โรง คือ โรงสีไฟเงินแสง 2 โรง คือ ที่บุคคโล ธนบุรี 1 แห่งและที่ราษฎร์บูรณะธนบุรี อีกหนึ่งแห่ง ซึ่งโรงสีโรงหลังนี้เป็นโรงสีที่ทันสมัยที่สุดในประเทศไทยในระยะนั้น สีข้าวได้ถึง 450 เกวียนต่อวัน นายมา บุญกุลเป็นผู้จัดตั้งสมาคมโรงสีไฟแห่งประเทศไทย เมื่อ 2468 และดำรงตำแหน่งนายกสมาคมถึง 8 ปีติดต่อกัน เมื่อการค้าข้าวเริ่มมั่นคง นายมา บุญกุลได้จัดตั้งบริษัทค้าข้าวของคนในต่างประเทศ คือ ห้างจินเส็งฮงที่ฮ่องกงและห้างสงเส็งที่สิงคโปร์ และยังเป็นผู้จัดตั้งบริษัทเดินเรือเพื่อรับสินค้าทางทะเลขึ้นในประเทศไทยด้วย คือ บริษัทโงวฮกจำกัด นอกจากนี้ยังจัดตั้งธนาคารและกิจการประกันภัยด้วย ในนามของบริษัทจินเส็ง จากความสามารถและประสบการณ์อันมีค่าในเรื่องข้าวและการค้าของนายมา บุญกุล ทำให้คณะราษฎรต้องดุงเอานายมา บุญกุล พอลค้าข้าวชาวจีนผู้นี้เข้าร่วมกิจการด้วย

บริษัทข้าวไทยได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2482 ได้เพิ่มทุนเป็น 1,500,000 บาท โดยรัฐบาลถือหุ้น 73% เอกชนถือ 27% และเมื่อ 23 กันยายน พ.ศ. 2489 ได้เพิ่มทุนขึ้นอีกเป็น 6,000,000 บาท การเติบโตอย่างรวดเร็วของบริษัทข้าวไทยนี้ เนื่องจากการวางโครงสร้างและการบริหารงานของบริษัทที่อาศัยหน่วยงานของรัฐ เช่น ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2485 บริษัทข้าวไทย ได้มีโรงสีภายใต้การดำเนินงานถึง 18 โรง เมื่อมีโรงสีมากก็จำเป็นต้องมีแผนกจัดหาข้าวเปลือกมาป้อนโรงสีให้เพียงพอ หลวงเสรีเริงฤทธิ์ ซึ่งเป็นกรรมการบริษัทข้าวไทย รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และผู้อำนวยการการรถไฟด้วย ในขณะนั้นได้จัดมอบให้กรมรถไฟไปเป็นผู้จัดหาข้าวเปลือกจากต่างจังหวัดมาป้อนโรงสี บริษัทยังได้รับสิทธิพิเศษในการใช้ตู้รถไฟเพื่อลำเลียงข้าวเปลือกจากต่างจังหวัดอีกด้วย¹⁵

นอกจากนี้บริษัทยังได้รับอนุญาตให้ใช้ท่าเรือต่างๆ ของทางราชการได้อย่างกว้างขวางด้วย และยังได้มีการสร้างท่าเรือใหม่ที่ย่านถนนตึกเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับเรือขนาดใหญ่ที่จะเข้าออกได้สะดวกไม่ต่ำกว่า 400 ลำ และเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้น รัฐบาลมีคำสั่งให้ปิดกิจการโรงสีเอกชนทั้งหมด คงเหลือไว้แต่เพียงบริษัทข้าวไทยเท่านั้น บริษัทข้าวไทยจึงได้

¹⁵ ธิดา สาระยา, ประวัติศาสตร์ชาวนาสยาม (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2544), หน้า 5-60.

เสนอต่อรัฐบาลขอเช่าโรงสีของเอกชนจำนวนมากมาดำเนินการเสียเอง อาทิเช่น โรงสีของหวังหลี บริษัทอีสต์เอเชียติก เป็นต้น¹⁶

และเพื่อให้สามารถควบคุมธุรกิจข้าวได้ทั้งหมด คณะราษฎรยังได้ตั้งบริษัทขึ้นมาอีกหลายบริษัทเพื่อสนับสนุนธุรกิจนี้ ภายใต้การเสนอแนะของนายมา บุญกุล ได้แก่บริษัทไทยเดินเรือทะเล ธนาคารมณฑล บริษัทเศรษฐกิจประกันภัย แต่ถึงอย่างไรก็ตามการผูกขาดข้าวของรัฐบาลไม่ได้ดำเนินนโยบายอย่างจริงจังที่จะทำให้คนไทยแทรกเข้าไปในธุรกิจข้าวได้เพราะในที่สุดรัฐบาลเองก็ต้องยอมรับถึงความแข็งแกร่งในธุรกิจการค้าข้าวของพ่อค้าชาวจีนที่รัฐบาลไม่สามารถทำลายหรือแม้แต่คลอนแคลนความมั่นคงได้แม้แต่น้อย

ในระหว่างสงครามโลกบริษัทข้าวไทยจึงกลายเป็นบริษัทผูกขาดรายเดียวในการส่งข้าวออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ พิจารณาแง่มุมที่ว่ารัฐบาลชาตินิยมสามารถจะจัดพ่อค้าต่างชาติออกจากธุรกิจการค้าข้าวและการค้าด้านนี้ได้ตกมาอยู่กับบริษัทข้าวไทย ถือได้ว่าเป็นการบรรลุนิติวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลตั้งเอาไว้ แม้บริษัทข้าวไทยจะถือหุ้นโดยรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของคนไทยตามกฎหมาย และคนไทยกลุ่มหนึ่งก็ตาม ทว่าการบริหารงานของบริษัทและของโรงสีต่าง ๆ ก็ยังอยู่ในมือของพ่อค้าชาวจีนที่มีประสบการณ์จากการค้าข้าวมาเป็นเวลาที่ยาวนาน บริษัทข้าวไทยก็เป็นเพียงร่วมที่คุ้มกันพ่อค้าชาวจีนส่วนที่มีความผูกพันกับคณะราษฎรเท่านั้นเอง¹⁷

จะเห็นว่าความสามารถในการผูกขาดของบริษัทข้าวไทยนั้นมิได้เกิดขึ้นจากสถานะแห่งความเข้มแข็งโดยธรรมชาติของบริษัทเอง หากแต่เกิดจากการใช้อิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาลเข้าช่วยเหลือโดยตลอด ฉะนั้นภายหลังจากการสิ้นสุดอำนาจการปกครองของคณะราษฎรแล้วเมื่อรัฐบาลใหม่เปลี่ยนแปลงนโยบายการส่งข้าวออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเสียใหม่ ซึ่งมีผลให้บริษัทข้าวไทยไม่สามารถจะมีฐานะเป็นผู้ผูกขาดได้อีกต่อไป บริษัทก็ไม่มีพลังของตนเองอย่างเพียงพอที่จะแข่งขันกับกิจการของพ่อค้าต่าง ๆ ได้ บริษัทผู้ขนส่งข้าวออกขายใหญ่ ได้เปลี่ยนมาเป็นบริษัททหารสามัคคีของกลุ่มชอวยราชครู ซึ่งก็เติบโตขึ้นมาได้อย่างรวดเร็วโดยอาศัยกลยุทธ์ทางการเมืองเข้าช่วยเหลือเช่นเดียวกัน

¹⁶ พรพณี บัวเล็ก, วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516, หน้า 54-58.

¹⁷ พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร, สำเนาสยาม ตำนานแจ็กบางกอก (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์, 2544),

2.3 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม

คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐสืบแทนผู้ปกครองเก่า ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐ และเป็นผู้ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากร เหล่านั้น คณะราษฎรนำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกิจการราชการ และบริษัทเอกชนซึ่งเป็นพรรคพวกของตนมากเกินไป อำนาจจึงไม่ได้กระจายออกไปอย่างเท่าเทียมกันหากแต่กระจุกอยู่ในมือของชนชั้นปกครองอย่างเดียว และในที่สุดอำนาจนั้นก็หมดไป

2.3.1 โครงสร้างทางการเมืองของรัฐไทยสมัยจอมพลป.

ปี พ.ศ. 2476 คณะราษฎรก็ยังไม่สามารถที่จะสร้างอุดมการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้สำเร็จ ความขัดแย้งภายในคณะราษฎรระหว่างกลุ่มปีกซ้ายของปรีดี พนมยงค์ กับกลุ่มปีกขวาของหลวงพิบูลสงคราม เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลง โดยที่หลวงพิบูลฯตกเป็นผู้ต้องหาทางการเมืองแล้ว ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนายปรีดีกับกลุ่มอนุรักษนิยม ของ ควง อกภัยวงศ์ ก็ยังคงดำเนินต่อไปอีกชั่วระยะหนึ่ง ความแตกต่างทางอุดมการณ์ของคณะราษฎรที่ดำรงอยู่มาเป็นเวลานาน และได้ขยายตัวออกไปมากเป็นลำดับ จนกระทั่งกลายเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะประนีประนอมกันได้อีกต่อไป ท้ายที่สุดความขัดแย้งนี้จึงต้องแก้ไขโดยการทำรัฐประหาร เมื่อปี พ.ศ. 2490 โดยมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้นำ การรัฐประหารคราวนั้นทำให้อำนาจการปกครองและอุดมการณ์คณะราษฎรสิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง จอมพล ป.ได้มอบให้ นายควง อกภัยวงศ์ เป็น “นายกรัฐมนตรีหุ่น” อยู่ชั่วระยะหนึ่ง นับแต่ ปี พ.ศ. 2492 เมื่อ จอมพล ป. ก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้นำประเทศอีกวาระหนึ่งนั้น รัฐบาลได้กำหนดทางเลือกแห่งวิถีการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ให้เข้าสู่ระบบทุนนิยมขุนนางอย่างลึกซึ้งกว้างขวางยิ่งขึ้น¹⁸

คณะทหารภายใต้การนำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พลโทผิน ชุณหะวัณ พันเอกเผ่า ศรียานนท์ และพันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ฯลฯ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากคณะราษฎร วันที่

¹⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ทรัสวิน, 2542), หน้า 423-469.

8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และตลอดระยะเวลา 25 ปี หลังจากนั้น คณะทหารได้กลายเป็นผู้กำหนดทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด

หลังสิ้นสุดอำนาจการปกครองคณะราษฎรแล้ว ธุรกิจต่างๆ เกือบทั้งหมดที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้นก็ถูกแปรไปเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของคณะรัฐประหารปี 2490 และปี 2494 รัฐบาลใหม่ได้แต่งตั้งสมาชิกของคณะรัฐประหาร และผู้ใกล้ชิดเข้าไปเป็นกรรมการของวิสาหกิจต่างๆ ที่รัฐถือหุ้นอยู่ เพื่อเป็นการตอบแทนให้แก่สมาชิกผู้เข้าร่วมในการทำรับประหารในบางครั้งนั้น กลุ่มชอวยราชครูได้รับการแต่งตั้งให้เข้าเป็นกรรมการบริหารบริษัทประมงไทย ไทยเดินเรือทะเล และเดินเรือไทย ฯลฯ เช่นเดียวกับที่กลุ่มที่เสาทเวศร์ ได้ธนาคารเอเชีย และทั้งสองกลุ่มต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากบริษัทข้าวไทย และธนาคารมณฑล

2.3.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐไทยสมัยจอมพลป.

คณะรัฐประหารมิได้ปฏิเสธแบบแผนการผลิตที่เรียกว่า “ทุนนิยมโดยรัฐ” ที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น แต่คณะรัฐประหารมีความโน้มเอียงที่จะเน้นการสร้างธุรกิจส่วนตัวและการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้ากว้างขวางกว่าคณะราษฎรมาก โดยมีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหม่ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น คือ กลุ่มของผิน ชุณหะวัณ – เผ่า ศรียานนท์ หรือ “กลุ่มชอวยราชครู” กับกลุ่ม สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือ “กลุ่มสี่เสาทเวศร์” ทั้งสองกลุ่มเป็นผู้นำในการก่อรัฐประหาร ดังนั้นจึงสามารถใช้อิทธิพลและอำนาจทางการเมืองในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเองอย่างมหาศาล

ในระหว่างปี พ.ศ. 2490 – 2500 กลุ่มชอวยราชครูได้ใช้เงินทุนของรัฐไปเป็นเครื่องมือขยายอำนาจทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มตน เช่น ก่อตั้งบริษัทพิทักษ์สามัคคี บริษัทอาภรณ์ภัณฑพานิช ถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพ กลุ่มชอวยราชครูขยายอิทธิพลเข้าไปในธนาคารกรุงเทพ โดยแปรธนาคารกรุงเทพจากธุรกิจเอกชน ให้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2496 สองปีต่อมา, เมื่อธนาคารเจริญรุ่งเรืองขึ้นเป็นลำดับ กลุ่มชอวยราชครูก็แปรธนาคารกรุงเทพ จากรัฐวิสาหกิจให้กลับไปเป็นธุรกิจของเอกชน แต่ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งหลังนี้ กลุ่มชอวยราชครูมีโอกาที่จะได้รับผลตอบแทนจากธนาคารมากยิ่งขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็ในรูปแบบของเงินปันผลประจำปี กลุ่มชอวยราชครูใช้ธนาคารกรุงเทพ เป็นแหล่งสนองเงินทุนให้แก่ธุรกิจต่างๆ ของกลุ่มตน ทั้งยังเอาไว้ช่วยเหลือสมัครพรรคพวก เช่น ให้กู้เงิน การขยายอาณาจักรของธุรกิจเหล่านี้เกิดจากการใช้อำนาจทาง

การเมืองของกลุ่มชอยราชครูทั้งสิ้นจะนั้นเมื่อหมดอำนาจในเวลาต่อมา บริษัทต่าง ๆ เหล่านี้จึงตกไปเป็นฐานอำนาจของกลุ่มสี่เสาทะเควศร์ระบบรัฐราชการ¹⁹

ระหว่างปี พ.ศ. 2490 – 2500 ขณะที่กลุ่มผืน – เผ่าเข้าควบคุมธนาคารศรีอยุธยา ธนาคารกรุงเทพ และธนาคารไทยพาณิชย์ กลุ่มสกุลก็ใช้ธนาคารเอเชีย ธนาคารกรุงเทพ และธนาคารแหลมทอง เป็นฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนเช่นเดียวกัน บรรดาสมาชิกของทหารสองกลุ่มนี้ ต่างแข่งขันกันสร้างธุรกิจส่วนตัวของตนขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในภาคการเงิน พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และยังขยายอิทธิพลไปให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจต่าง ๆ ของนายทุนชาวจีนอีกด้วย แบบแผนการดำเนินธุรกิจที่มีลักษณะร่วมกันของทหารทั้งสองกลุ่มนี้คือ มีการใช้พลังของสถานะทางการเมืองและอิทธิพลทางการเมืองไปเป็นเครื่องมือในการกระทำธุรกิจ อาทิ การออกกฎหมาย การให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ การมอบอภิสิทธิ์ให้ผูกขาด และการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ฯลฯ ทหารสองกลุ่มนี้จะแข่งขันกันหาผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็มีการประนีประนอมหาผลประโยชน์ร่วมกันด้วย เช่น ในธนาคารมณฑลซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทผดุงสินพาณิชย์ซึ่งเป็นธุรกิจของเอกชน และการแลกเปลี่ยนหุ้นลมในกิจการส่วนตัวของกันและกัน ดังกรณีของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ (กิจการของกลุ่มชอยราชครู) และบริษัทพิภพประกันภัย (กิจการของกลุ่มสี่เสาทะเควศร์) เป็นต้น²⁰

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการขัดกันในเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้นำสองกลุ่มในคณะราษฎรเริ่มสั่นคลอน และเป็นชนวนให้เกิดปัญหาการแย่งชิงอำนาจกันในเวลาต่อมา

2.4 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในปลายสมัยจอมพล. ก่อน ปี พ.ศ. 2500 ภายในคณะรัฐประหารได้เกิดการแตกแยกขึ้น อันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ คือ กลุ่มของผืน ชูณหะวัณ เผ่า ศรียานนท์ หรือ “กลุ่มชอยราชครู” กับกลุ่ม สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือ “กลุ่มสี่เสาทะเควศร์”

¹⁹ ทักษิณ เจริญเจริญ, *ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์*, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2519).

²⁰ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 17-53, 308-374.

เทเวศร์” ดังที่ได้กล่าวมา การต่อสู้ทางด้านการเมืองได้นำเนินไปอย่างเข้มข้น จนในที่สุด กลุ่มที่สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ได้คือ กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

2.4.1 โครงสร้างทางการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เข้ามาสู่อำนาจ เป็นภาวะที่การแข่งขันระหว่างโลกเสรีประชาธิปไตย และฝ่ายคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น เนื่องจากอุดมการณ์ของฝ่ายคอมมิวนิสต์เริ่มแพร่ขยายอิทธิพลจากทวีปยุโรปเข้ามาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้นำของฝ่ายเสรีประชาธิปไตยจึงต้องเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคนี้อย่างเต็มตัว ดังนั้น นโยบายส่วนใหญ่ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในสมัยของจอมพลสฤษดิ์จึงได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา เป็นอย่างมาก

ระหว่างปี พ.ศ. 2493 – 2518 (ค.ศ. 1950 – 1975) นั้น แม้สหรัฐอเมริกาจะมีได้เข้ามามีบทบาทครอบงำประเทศไทยอย่างแท้จริง แต่ทั้งสหรัฐอเมริกาและไทยต่างก็มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเล็กๆ ในระบบการเมืองระดับโลก จึงจำเป็นต้องพึ่งพามหาอำนาจในด้านการคุ้มครองเสถียรภาพความมั่นคงท่ามกลางความวุ่นวายของสถานการณ์ระหว่างประเทศ²¹

วิเทโศบายในการสนับสนุนระบบเผด็จการทหารที่สหรัฐอเมริกามีต่อประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่เดินสวนทางกับผลประโยชน์ของคนไทยส่วนใหญ่ นับตั้งแต่ กรรมกร ชาวนา พ่อค้ารายย่อย ข้าราชการชั้นผู้น้อย และนักวิชาชีพ ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเริ่มยอมรับความจริงดังกล่าวในช่วงต้นทศวรรษของปี พ.ศ. 2500 แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงไม่มีอิทธิพลและอำนาจในอันที่จะเข้าไปควบคุมหรือต่อรองกับรัฐบาล

เพราะเห็นว่าเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศไทยมีส่วนเชื่อมต่อการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นผู้นำไทยและผลประโยชน์ทางการค้าของบริษัทนายทุนอเมริกัน ฝ่ายอเมริกันเองก็มีความปรารถนาในเสถียรภาพทางการเมืองไม่น้อยไปกว่าผู้นำไทย ทั้งนี้เพื่อรักษาประเทศนี้ไว้เป็นแหล่งระบายสินค้า แหล่งป้อนวัตถุดิบ และแหล่งลงทุนระยะยาวของธุรกิจอเมริกัน

²¹ Benedict R. O’Gorman Anderson, *Withdrawal Symptoms: Social and Cultural Bases of the October 6, 1976 Coup in Siam*, (New York: Ithaca, 1977), pp. 4, 36.

นอกจากนี้ เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย (และผลพลอยได้ทางเศรษฐกิจ) ยังมี ความสำคัญต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อีกด้วย ฉะนั้น ประเทศไทยจึงกลายเป็นส่วน หนึ่งของเครือข่ายยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาจะต้องปกป้องรักษาให้พ้นภัยจากลัทธินิยม คอมมิวนิสต์²²

สัมพันธภาพไทย – อเมริกามีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีพลังอำนาจทางทหารและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ คือ “ผู้ใหญ่” หรือ “ผู้ อุปถัมภ์” โดยมีผู้นำทางทหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยเป็น “ผู้น้อย” หรือ “ผู้รับความ อุปถัมภ์” “ผู้อุปถัมภ์” จะทำหน้าที่ให้รักษา คุ้มครองด้านความมั่นคงและช่วยเหลือจุนเจือด้าน เศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านการทหารและด้านเศรษฐกิจต่อผู้นำไทย และผู้นำไทยได้นำทรัพยากรเหล่านั้นมาจัดสรรปันส่วนต่อไป ยังพรรคพวกลูกน้องของตน เมื่อเป็น เช่นนี้ ระบอบการเมืองของไทยจึงเต็มอกเต็มใจที่จะสนองตอบวิเทโศบาย สหรัฐอเมริกาที่มีต่อ ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์²³

กลยุทธ์ของการสร้างเสถียรภาพเพื่อหวังผลทางการเมืองและเศรษฐกิจนั้นได้รับความ สำเร็จอย่างมากในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ เนื่องจากจะเห็นได้ว่ากลยุทธ์นี้ชัดเจนจากกรณี ของเวียดนามใต้ กัมพูชา และลาว ซึ่งต่างก็เคยได้รับการอารักขาคุ้มครองจากกองทหารอเมริกัน และในที่สุดก็ต้องถูกอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาสร้างเสถียรภาพเพื่อหวังผลทางการเมืองและ เศรษฐกิจลัทธินิยมอเมริกันนิยมเข้าครอบงำในที่สุด แรงสนับสนุนของรัฐบาลอเมริกันทำให้รัฐบาล ชูดจอมพลสฤษดิ์ ขึ้นมามีอำนาจอย่างสวยงามและเป็นยุคของประชาธิปไตยเฟื่องฟูในสมัยนั้น เนื่องจากก่อนหน้านี้เป็นยุคของทหารและเผด็จการ สหรัฐอเมริกาจึงมีอิทธิพลต่อภูมิภาคเอเชีย อาคเนย์และแรงผลักดันจากภายนอกของสหรัฐอเมริกาก็มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกำเนินนโยบาย ของรัฐไทยเป็นอย่างมาก²⁴

²² Robert J. Muscat, *Thailand and the United States: Development, Security, and Foreign Aid*, (New York: Columbia University Press, 1990).

²³ Robert J. Muscat, *The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy*, (New York: United Nations University Press, 1994).

²⁴ Benedict, *Withdrawal Symptoms: Social and Cultural Bases of the October 6, 1976 Coup in Siam*, pp. 4, 36.

ดังนั้นแม้นโยบายสหรัฐอเมริกาจะมีเป้าหมายสนับสนุนเสถียรภาพระบบการเมืองและเศรษฐกิจรวมไปถึงระบบการเมืองของของชนชั้นนำ แต่นโยบายดังกล่าวก็มีจุดอ่อนตรงที่มีโอกาสปกป้องความไม่พึงพอใจของประชาชนภายในประเทศได้ ระบบการเมืองของประเทศที่มีฐานะเป็น “ผู้รับความอุปถัมภ์” ย่อมมีศักยภาพในความเป็นอิสระจากประเทศ “ผู้อุปถัมภ์” อยู่บ้างไม่มากนักน้อย แต่ประเทศ “ผู้รับความอุปถัมภ์” อาจมีศักยภาพดังกล่าวต่อประเทศอภิมหาอำนาจมากน้อยต่างกันไป ตัวอย่างเช่น บทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทยกับบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศเวียดนามได้นั้นมีระดับความเข้มข้นในการเข้ามาครอบงำต่างกันมาก สหรัฐอเมริกาทุ่มเทความช่วยเหลือทุกด้านให้แก่ผู้นำเวียดนามได้เพราะถือว่าเสถียรภาพของเวียดนามมีผลเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ในภูมิภาคนี้ แต่เมื่อผู้นำเวียดนามได้ถูกต่อต้านจากประชาชนมากขึ้นเท่าใด ความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาก็มีน้อยลงเท่านั้น รัฐบาลอเมริกันได้ใช้อิทธิพลทางการเมืองหนุนผู้นำทางทหารที่ฝักใฝ่กับดีสหรัฐอเมริกา ให้เข้าไปมีอำนาจปกครองเวียดนามใต้ภายหลังยุคโง่ ดินห์ เดียม ประธานาธิบดีเวียดนามใต้คนต่อๆ มา เช่น พลอากาศเอก เหงียน เกา ก็ และพลเอก เหงียน วัน เตียง ต่างก็ก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยแรงสนับสนุนของรัฐบาลอเมริกัน ในขณะที่ผู้นำเวียดนามใต้เหล่านี้กุมอำนาจบริหารประเทศภายใต้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ของสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ ผู้นำทหารของเวียดนามใต้ระดับนายพลคนอื่นๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับประธานาธิบดีมักจะถูกเตือนอยู่เสมอว่าสหรัฐฯ จะยุติความช่วยเหลือเวียดนามใต้ทันทีถ้าหากมีนายทหารคนใดก่อรัฐประหารโค่นล้มประธานาธิบดี ในกรณีตรงข้าม ประเทศไทยมีความสำคัญต่อจุลยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับที่น้อยกว่าเวียดนามใต้มาก ดังนั้น บทบาทการเข้ามาครอบงำของสหรัฐอเมริกา จึงถูกจำกัดลงด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ในประการแรก ประเทศไทยเป็นเพียงฐานสนับสนุนของยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกา ในอินโดจีน มิใช่ฐานปฏิบัติการโดยตรง ประการที่สอง ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยในยุคนั้นมิใช่เรื่องน่าวิตกอะไรเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของเวียดนามใต้ ประเทศไทยในยุคนั้นยังมีปัญหาความแตกแยกทางสังคมน้อยมาก เพราะภัยคุกคามภายในประเทศยังไม่ใหญ่โตร้ายแรง การก่อการร้ายเริ่มมีในบางพื้นที่เมื่อปี พ.ศ. 2498 แต่ก็เป็นเพียงระยะพักตัวและไม่ค่อยรุนแรงนัก ดังนั้น การที่ผู้นำไทยคนใดจะเข้ามามีอำนาจเป็นผู้ปกครองประเทศจึงไม่มีใครจะมีความสำคัญต่อความมั่นคงของสหรัฐอเมริกามากนัก เนื่องจากผู้นำไทยมักจะไม่ต้องเผชิญกับปัญหาภัยคุกคามจากภายใน รัฐบาลไทยจึงค่อนข้างจะมีเสถียรภาพสูงเมื่อเปรียบเทียบกับเวียดนามใต้ แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองของประเทศบ่อยครั้ง แต่สหรัฐอเมริกาก็มั่นใจว่าตราบไคที่ชนชั้นนำไทยซึ่งเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมยังคงเกลียดกลัวลัทธินิยมคอมมิวนิสต์ ตราบนั้นผลประโยชน์

แห่งชาติไทยก็จักต้องผูกพันกับสหรัฐอเมริกา และวิเทโศบายของรัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยก็จะต้องอยู่บนหลักการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้²⁵

แม้บทบาทของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยจะไม่สูงเด่นดุจเช่นกรณีเวียดนาม แต่บทบาทดังกล่าวก็มีผลกระทบต่อสังคมมิใช่น้อย ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ และการทหารที่สหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศไทยนั้นมีมูลค่ามหาศาล แต่ก็ยังเป็นเพียงการมอบให้ในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น บทบาทการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกามีผลกระทบอย่างมากในสวนจิตวิทยา สังคม การโน้มน้าวทัศนคติฝักใฝ่ วิทยาการในบรรดาผู้บริหารและการหลอมทัศนคติต่อต้านคอมมิวนิสต์ในบรรดาเหล่าทหารประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการเข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือของสหรัฐ อย่างน้อย 4 ประการคือ :

- 1) จากการปลูกฝังค่านิยมอเมริกันในบรรดานักศึกษา อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยที่ไปศึกษาหรือดูงานในสหรัฐอเมริกา ข้าราชการไทยได้รับทุนไปศึกษา และฝึกอบรมในสหรัฐอเมริกามีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ และมีสถิติรายงานว่า ประมาณสองในสามของข้าราชการระดับสูงที่มีอายุ 56 ปีลงมาต่างก็เคยมีประสบการณ์ศึกษาในต่างประเทศ (ส่วนใหญ่ มักสำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา)
- 2) จากการปลูกฝังแนวคิดด้านความมั่นคงที่สอดแทรกมากับความช่วยเหลือทางทหาร และ แม้กระทั่งในความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ดังจะเห็นได้จากการเปิดเผยของ Robert Nooter ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงาน AID ภาคพื้นทวีปเอเชีย ซึ่งกล่าวไว้ว่า : นอกเหนือไปจากโครงการช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีแล้ว ความช่วยเหลือต่างๆ ที่เรา (สหรัฐอเมริกา) มอบให้แก่ประเทศไทยนั้นจะมุ่งเน้นไปในรณรงค์การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ซึ่งคิดเป็นมูลค่าได้ประมาณ ร้อยละ 75 ของงบประมาณความช่วยเหลือทั้งหมด
- 3) จากการใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาลของหน่วยทหารสหรัฐฯ ในประเทศไทย อาทิ การสร้างฐานทัพ ถนน และสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อเป็นฐานสนับสนุนสงครามเวียดนาม ในช่วงปี พ.ศ. 2493 – 2518 (ค.ศ. 1950 – 1975) สหรัฐอเมริกาได้ทุ่มเทให้ความ

²⁵ Daniel Fineman, *A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947-1958*, (Honolulu: University of Hawai'i Press, 1997), pp. 80, 169, 215-250.

ช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและและเทคโนโลยีแก่ประเทศไทยเป็นมูลค่า 13.5 พันล้านบาท และให้ความช่วยเหลือในด้านการทหารเป็นมูลค่าถึง 35.4 พันล้านบาท สำหรับความช่วยเหลือด้านการทหารนี้มีมูลค่ามากกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณป้องกันประเทศของรัฐบาลไทยในช่วง ปี พ.ศ. 2493 – 2518 (63 พันล้านบาท) ลำพังเพียงการสร้างฐานและการก่อสร้างยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ ในประเทศไทยก็มีมูลค่ามากกว่า 9 พันล้านบาท

- 4) จากบูรณาการด้านทัศนคติและสถาบันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารฝ่ายสหรัฐอเมริกา กับฝ่ายไทย โดยนายทหารไทยประมาณ 14,000 คนได้รับการฝึกอบรมในกองทัพสหรัฐฯ ภายใต้โครงการช่วยเหลือทางทหาร นักวิชาการด้านนโยบายต่างประเทศชาวไทยคนหนึ่งได้ให้ข้อคิดไว้ว่า “การคบหากับประเทศมหาอำนาจทางทหารดุจเช่นสหรัฐฯ ย่อมเป็นการเพิ่มเกียรติภูมิและความมั่นคงให้กับระบบการปกครองแบบทหารของไทย...” นอกจากนี้ “แนวคิดเรื่องสงครามเย็นยังคงสถิตอยู่ในห้วงความนึกคิดของผู้นำทางทหารไทยซึ่งมีหน้าที่ป้องกันประเทศ” และต่อมาในช่วงปลายปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ผู้บัญชาการทหารบกได้ “กล่าวอย่างเปิดอกว่า กองทัพไทยมีอาจยืนอยู่ได้โดยลำพังหากไม่ได้รับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกา”²⁶

2.4.2 โครงสร้างทางการเมืองของรัฐบาลไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้เปิดทางให้นักธุรกิจกับข้าราชการได้มีโอกาสดำเนินงานไปในทางที่ร่วมมือซึ่งกันและกันมากขึ้น กล่าวคือรัฐบาลไทยชุดจอมพลสฤษดิ์ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกในการปรับนโยบายจากดั้งเดิมซึ่งมุ่งประกอบกิจการวิสาหกิจแข่งขันกับพ่อค้าชาวจีน ไปสู่นโยบายใหม่ซึ่งมุ่งส่งเสริมการลงทุนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะเจ้าหน้าที่จากกองทุนระหว่างประเทศและธนาคารโลกได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) และต่อมาคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เดินทางมาสำรวจข้อมูลเพื่อวางแผนเศรษฐกิจให้กับประเทศไทยเป็นเวลาถึง 1 ปีในระหว่างปี พ.ศ. 2500-2501 (ค.ศ. 1957-1958) รายงานสำรวจของคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ได้หนุนเนื่องความเห็นของข้าราชการหัวใหม่

²⁶ โรเบิร์ต เจ. มัสแคต, สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย, แปลโดย กุสุมาลย์ รัชชนะนนท์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 80-121.

(โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย) ในประเด็นที่ว่า “ รัฐบาลควรจะริบเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ อาทิ ถนน เครื่องกำเนิดไฟฟ้า การชลประทาน ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพและปริมาณของผลผลิตการเกษตรให้บรรลุเป้าหมายเสียก่อนความสำเร็จในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวคือหนทางแห่งการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐ และหากเป็นเช่นนั้นก็ย่อมจะสามารถนำรายได้จากผลผลิตเกษตรกรรมไปใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมต่อไปได้”²⁷

2.5 การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้มีการพิจารณาทบทวนบทบาทและหน้าที่ด้านเศรษฐกิจของรัฐว่ามีควรมุ่งขยายงานรัฐวิสาหกิจให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน แต่รัฐควรทุ่มเทพยายามไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตของธุรกิจการค้าในภาคเอกชน การปรับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐเช่นนี้ย่อมทำให้โยงใยความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ผู้รับความอุปถัมภ์ ต้องพลอยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วย ในสายตาของคนทั่วไปแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือผู้ที่เข้ามาแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐวิสาหกิจ จอมพลสฤษดิ์นั้นแตกต่างจากจอมพล ป. พิบูลสงครามในแง่ที่จอมพลสฤษดิ์มิได้มุ่งสร้างฐานอำนาจของคนในรัฐวิสาหกิจแต่จอมพลสฤษดิ์กลับใช้อำนาจการเมืองให้ความคุ้มครองและสนับสนุนผู้ประกอบการต่าง ๆ ในภาคเอกชนที่เป็นพรรคพวกของตน²⁸

ในที่สุด การปรับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐก็เริ่มขึ้นมาทั้งนี้นับเป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการทำงานของนักการคลัง นักบริหาร และนักเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการแขนงต่าง ๆ เหล่านี้ได้ร่วมกันวางแผนจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาและร่วมกันกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาทำหน้าที่ศึกษาและวางแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศตามคำแนะนำของธนาคารโลก การขออนุมัติงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จึงต้องผ่านการกลั่นกรองจากสำนักงบประมาณซึ่งเป็นองค์กรราชการหน่วยใหม่ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

²⁷ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).

²⁸ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ระหว่างวีรบุรุษและสามัญชน,” มติชนสุดสัปดาห์ (6 สิงหาคม 2544): 47.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกซึ่งเริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ได้ให้ความสำคัญของการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและการสื่อสารไว้เป็นอันดับแรก การเร่งเพิ่มผลผลิตเกษตรกรรมคือเป้าหมายของการพัฒนาที่มีความสำคัญเป็นอันดับสอง และการเร่งรัดพัฒนาชุมชนคือ เป้าหมายของการพัฒนาที่มีความสำคัญเป็นอันดับสาม

2.6 การดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก

จากการดำเนินนโยบายบริหารประเทศตามที่ได้รับคำแนะนำจากสหรัฐอเมริกา ผลปรากฏว่า ก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจจะหว่างคนในสังคมเมืองกับคนยากจนในชนบท โดยมีสาเหตุจาก 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก จากการเรียกเก็บค่าพรีเมียมข้าว (ภาษีข้าว) ซึ่งทำให้พ่อค้าผู้ส่งออกต้องผลักภาระนี้ไปให้กับชาวนาผู้ผลิต และประเด็นที่สอง จากความล้มเหลวในการเรียกเก็บภาษีคนรวยได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

การกำหนดเรียกเก็บค่าพรีเมียมข้าวส่งออกในปี พ.ศ. 2501 (ค.ศ.1955) มีผลกระทบอย่างแรงต่อชาวนาผู้ผลิตข้าวและทำรายได้ให้กับประเทศ รัฐบาลได้กำหนดค่าพรีเมียมข้าวขึ้นมาด้วยเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างน้อยร้อยละ 10 และประการที่สองเพื่อเป็นการชดเชยประโยชน์ให้กับผู้บริโภคภายในประเทศ (ราคาข้าวภายในประเทศจะถูกกดให้ต่ำลง) ผลประโยชน์ของการชดเชยนี้ได้ตกไปสู่ข้าราชการซึ่งเป็นฐานสนับสนุนที่สำคัญของรัฐ คนงานในภาคอุตสาหกรรม กรรมกรก่อสร้าง เสมียนร้านค้าและผู้มีรายได้น้อยทั้งหลายในสังคมเมือง (การทำให้ราคาข้าวภายในประเทศมีราคาต่ำลงเป็นการช่วยลดค่าครองชีพ ลดแรงกดดันในเรื่องการเรียกร้องเพิ่มอัตราค่าจ้าง ซึ่งจะทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปโดยสะดวก) แต่เหตุผลทางการเมืองก็มีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดค่าพรีเมียมข้าวเช่นกัน การทำให้ประชาชนในสังคมเมืองพึงพอใจในชีวิตความเป็นอยู่คือ ปัจจัยสำคัญของความอยู่รอดของรัฐบาล เพราะกลุ่มประชาชนเหล่านี้จะช่วยเป็นเกราะป้องกันให้กับรัฐบาลได้

29

ในประเด็นด้านภาษี จะเห็นว่ารัฐได้รับประโยชน์จากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีคนรวยเสมอมา แม้การซื้อขายที่ดินและกิจการก่อสร้างได้ขยายตัวเติบโตอย่างรวดเร็วอันเป็น

²⁹ วิทยากร เชียงกุล, การพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย ศึกษากรณีสังคมเกษตรภาคกลาง พ.ศ. 2503-2523, (กรุงเทพฯ: มานนคร: สำนักพิมพ์ต้นสน, 2526), หน้า 26-80.

ผลให้คนกลุ่มหนึ่งร่ำรวยขึ้นมาจากการค้าสังหาริมทรัพย์ แต่มาตรการจัดเก็บภาษีก็มีได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐ

การที่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐละเลยไม่เข้าไปเก็บเกี่ยวรายได้จากผู้ประกอบการเอกชนผู้มั่งคั่งอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้ช่องว่างและความไม่เป็นธรรมภายในสังคมขยายกว้างขึ้นไปอีก กล่าวคือ :

- 1) ช่องว่างระหว่างเขตชนบทก้าวหน้ากับเขตชนบทล้าหลังในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับเขตภาคกลางของประเทศ
- 2) ช่องว่างระหว่างชาวไร่ในสังคมชนบทกับประชากรในสังคมเมือง
- 3) ช่องว่างระหว่างคนชนบทผู้ถือครองที่ดินขนาดกลางและขนาดเล็กกับชาวไร่หน้าผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- 4) ช่องว่างระหว่างชนชั้นต่างๆ ภายในสังคมเมือง อาทิ ชนชั้นสูง (ผู้มีการศึกษาสูง ผู้มั่งคั่ง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจชั้นนำ) กับชนชั้นต่ำ (ชาวชนบทที่อพยพเข้ามาหางานทำให้สังคมเมือง โดยอาศัยอยู่ตามแหล่งสลัมและเป็นกรรมกรผู้ใช้แรงงาน) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้จะเห็นได้ชัดเจนที่สุดจากความแตกต่างกันระหว่างกรุงเทพฯ กับชนบททั่วไป³⁰

จะเห็นว่า จุดอ่อนของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่ก่อให้เกิดปัญหา 4 ประการดังกล่าวมา เป็นผลมาจาก การไม่กระจายความเจริญออกสู่ชนบทอย่างแท้จริง ซึ่งแม้ว่าจะมีการพยายามสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่รัฐบาลกลับล้มเลิกมองไปว่า แท้ที่จริงแล้ว รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศมาจากไหน และคนกลุ่มใดในสังคมที่ควรจะได้รับผลประโยชน์มากขึ้น โดยการดำเนินแผนงานของรัฐบาลก่อให้เกิดความผิดพลาดดังนี้ คือ

³⁰ พันศักดิ์ วิญญรัตน์, “ทุน รัฐ แรงงาน: วิฤตการณ์ที่ชี้ทางออก?”, วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (4 เมษายน 2529) : 16.

- 1) แทนที่จะเสริมสร้างบูรณาการภายในสังคม กลับยิ่งทวีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจและมั่งคั่งในเมืองหลวงกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ
- 2) แทนที่จะสนับสนุนความเจริญเติบโตของพรรคการเมือง กลับกีดกันบทบาทของพรรคการเมืองเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สูงสุดจากการถือฤกษ์ชั่งกันและกันระหว่างข้าราชการระดับสูงกับนักธุรกิจชาวจีน
- 3) แทนที่จะมุ่งรักษาความเป็นกลางของสถาบันราชการ กลับหนุนเนื่องให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเอื้อต่อจุดยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาและการลงทุนธุรกิจของญี่ปุ่น (และสหรัฐอเมริกา)

2.7 บทสรุปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังจากยึดอำนาจกลับคืนจากฝ่ายเจ้าในปี พ.ศ. 2476 คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เริ่มต้นสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของฝ่ายตนขึ้นโดยใช้อิทธิพลในทางราชการของตนและกลุ่มลูกน้องเดิมเป็นฐานอำนาจ ประกอบกับการได้รับอิทธิพลในเรื่องลัทธิชาตินิยมจากตะวันตก คณะราษฎรจึงได้เสนอนโยบายชาตินิยม เป็นแนวในการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเด่นชัดมากหลังจากปี พ.ศ. 2481 เมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายชาตินิยมมีสาระสำคัญ “ที่ต้องการขจัดอิทธิพลครอบงำทางเศรษฐกิจของทุนต่างชาติ และให้ชาติไทยพึ่งพาตนเองได้”³¹

คณะราษฎรพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ โดยอาศัยรัฐเข้าแทรกแซงธุรกิจภาคเอกชน รวมทั้งก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก คณะราษฎรได้ให้กำเนิดทุนนิยมโดยรัฐ (state capitalism) ในระยะเริ่มแรกขึ้น ลักษณะเด่นของทุนนิยมโดยรับในระยะเริ่มแรกของไทยก็คือ รัฐ

³¹ เรื่องวิทย์ ลิ้มปนาท, บทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมของไทย (พ.ศ. 2475-2500), (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาดิศวการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 86-110.

เป็นผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่สำคัญ และรัฐอนุญาตให้เอกชนดำเนินธุรกิจส่วนบุคคลได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีสิทธิในทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตของตนอย่างสมบูรณ์³²

อย่างไรก็ตามคณะราษฎรก็ยังได้ละเลยปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของสังคมไทย ซึ่งได้แก่วิถีการผลิตแบบศักดินาเอเชีย (Asiatic Mode of Production) ว่ายังคงล้าหลังและมีบทบาทครอบงำสังคมไทยในระยะดังกล่าว คณะราษฎรมิได้ปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินภายในประเทศเสียใหม่ เหตุนี้อำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นเจ้าที่ดิน และอิทธิพลทางการเมืองวัฒนธรรม และการบริหารแบบศักดินาจึงยังคงดำรงอยู่อย่างหนาแน่นในโครงสร้างของสังคมไทย

คณะราษฎรก็คือคณะผู้ปกครองใหม่ที่เข้ามาสวมอำนาจภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารของระบบเดิม ดังนั้นจึงยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองสูงมากเสมอเหมือนพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2503 ซึ่งคณะราษฎรได้มีอำนาจทางการเมืองในฐานะผู้ปกครองใหม่ได้ก่อตั้งธุรกิจส่วนตัวของกลุ่มตนขึ้นมากมาย โดยอาศัยความมีอำนาจทางการเมืองเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ ส่งผลให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขึ้นในสังคมหลายกลุ่มด้วยกัน เช่น บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติและบริษัททหารสามัคคีของกลุ่มชอยราชครู (กลุ่มจอมพลผิน ชุณหะวัณ - พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์) ทั้งสองบริษัทได้รับอภิสิทธิ์อย่างมาก ในการดำเนินงานของบริษัททั้งสองได้รับการคุ้มครองจากรัฐเป็นพิเศษ รัฐให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินกู้ การตั้งราคาสินค้า การจำหน่าย และการให้สิทธิผูกขาด ฯลฯ สิทธิพิเศษทางการค้าเหล่านี้เกิดจากการใช้อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มชอยราชครูโดยตรงอิทธิพลของกลุ่มชอยราชครูเกิดจากสถานะทางการเมืองของกลุ่มที่เป็นผู้นำในการรัฐประหารปี 2490 เป็นผู้คุมกำลังในกองทัพบก และกรมตำรวจ และเป็นคณะรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลขณะนั้น

บริษัทวิจิตรก่อสร้าง บริษัทบางกอกสากการค้า และบริษัททิพย์ประกันภัย ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เป็นบริษัทอภิสิทธิ์เช่นเดียวกับบริษัทต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ธุรกิจต่าง ๆ ของสฤษดิ์ดำเนินงานไปได้ก็เพราะอาศัยอิทธิพลและสถานะทางการเมืองของสฤษดิ์ที่เป็นผู้นำคนหนึ่งในคณะรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 เป็นผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีกลาโหมในขณะนั้น³³

³² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “ระบบเศรษฐกิจไทย: วิฤตการณ์แห่งโครงสร้าง,” วารสารธรรมศาสตร์ (มกราคม-มีนาคม 2523) : 2-70.

³³ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, รัฐและอุดมการณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500-2506), (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).

ดังนั้น แม้ว่าการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในปี พ.ศ. 2475 ได้ทำให้อิทธิพลของนายทุนขุนนางสิ้นสุดตามไปด้วย และคณะผู้ปกครองใหม่ได้ดำเนินนโยบายชาตินิยมและเตรียมพื้นฐานทุนนิยมแห่งรัฐเอาไว้บ้างในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2490 และกลุ่มผู้ปกครองทหารได้ถือเอารูปแบบของทุนนิยมแห่งรัฐเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในท้ายที่สุดแล้วผู้ปกครองกลับกลายเป็นนายทุนเสียเอง ด้วยการใช้อิทธิพลทางการเมืองไปหาอภิสิทธิ์จากการค้าอย่างกว้างขวางอิทธิพลของนายทุนขุนนางครอบงำวิชาธุรกิจต่าง ๆ ในภาคพาณิชย์กรรม การเงินและอุตสาหกรรม ทุนนิยมโดยรัฐจึงเป็นเพียงรูปแบบการผลิต ที่เป็นไปเพื่อการสนองผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้ปกครองที่เป็นนายทุนขุนนาง และสมัครพรรคพวก

ทุนนิยมแห่งรัฐเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของทุนต่างชาติ เพราะรัฐยังคงแสดงบทบาทที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของนายทุนขุนนาง นายทุนนายหน้า เจ้าที่ดิน และทุนนิยมต่างชาติ เช่นเดียวกับรัฐในระหว่างปี พ.ศ. 2398 – 2475 ทำให้วิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทยที่เป็นไปอย่างล่าช้า โดยมีสาเหตุประการหนึ่งจากพลังและอิทธิพลของนายทุนขุนนางเป็นแรงบีบบังคับที่ทำให้ชนชั้นนายทุนไทยขาดอิสระและทุนนิยมเติบโตช้า เช่น นายทุนชาวจีนต้องขอความคุ้มครองหรือขอความอุปถัมภ์จากผู้ปกครองคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอยู่เสมอ แม้ว่านายทุนชาวจีนก็จะไม่สังกัดอยู่กับนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตลอดไป นายทุนจะเปลี่ยนผู้อุปถัมภ์คนใหม่หรือกลุ่มใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นประจำ³⁴

การที่ชนชั้นนายทุนไทยต้องเติบโตขึ้นด้วยการค้าระบบอภิสิทธิ์ภายใต้การคุ้มครองของนายทุนขุนนาง ทำให้ชนชั้นนายทุนไทยขาดเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะสถาปนาระบบทุนนิยมที่แท้จริงขึ้น เพราะเหตุว่าภายใต้การอุปถัมภ์ของนายทุนขุนนาง ชนชั้นนายทุนไทยสามารถจะหากำไรได้สูงกว่า เมื่อชนชั้นนายทุนไทยต้องขอความคุ้มครองจากนายทุนขุนนางก็ย่อมจะต้องทำประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้คุ้มครอง แต่เขาไม่ยอมให้เข้าเนื้อของตน คือ ยังคงมีกำไรเท่าเดิมหรืออาจจะมากกว่าเดิม เพราะมีท่านผู้ใหญ่คุ้มครองให้อภิสิทธิ์ ผู้ที่เสียประโยชน์จริง ๆ ก็คือลูกค้าของกิจการเหล่านี้หมายความว่าราษฎรไทยโดยทั่วไปเดือดร้อน ชนชั้นนายทุนไทยที่อยู่ในภาคพาณิชย์กรรม การเงิน และอุตสาหกรรม จะต้องแบ่งปันผลกำไรของตนให้แก่นายทุนขุนนาง ฉะนั้นผลที่ติดตามมา ประการแรกคืออัตราการลงทุนซ้ำ (reinvestment) และอัตราการลงทุนซ้ำแบบขยาย (expanded investment) ของชนชั้นนายทุนไทยจะต้องต่ำลงไปกว่าที่ควรจะเป็น เป็น

³⁴ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, กระจายอำนาจอย่างไร ประชาธิปไตย,

เหตุให้ทุนนิยมแห่งชาติขยายตัวไปได้ช้า ประการที่สอง ชนชั้นนายทุนสามารถทวิการชุดรีดผู้ใช้แรงงานได้อย่างเสรีและอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อจะเอากำไรส่วนหนึ่งไปแบ่งปันเป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้อุปถัมภ์ ฉะนั้นการดำรงอยู่ของนายทุนขุนนางจึงเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการของทุนนิยมแห่งชาติ และเป็นเหตุมูลฐานที่เป็นตัวกำหนดความยากจนในสังคมไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในบทนี้ จะเสนอประเด็นของการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์หลังจากการรัฐประหารยึดอำนาจจากกลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 16 กันยายน 2500 ซึ่งจะเห็นว่าแนวทางในการบริหารประเทศได้เปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า แนวทางการดำเนินนโยบายทางการบริหารประเทศสมัย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นเป็นไปในรูปแบบของการดำเนินนโยบายชาตินิยมทาง เศรษฐกิจ และเป็นการเมืองแบบรัฐราชการมากกว่าที่จะเป็นเสรีประชาธิปไตยอย่างที่ด้ตั้งใจไว้ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ในทางด้านเศรษฐกิจก็ตกเป็นของผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละช่วง เช่น ช่วงแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกเป็นของ ข้าราชการชั้นสูง และคณะผู้ก่อการ ต่อมา เมื่อมีการแตกแยกภายในกลุ่มคณะผู้ก่อการ ทำให้ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกเป็นของคณะรัฐประหาร ซึ่งนำโดยกลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม หรือที่เรียกกันว่ากลุ่มชอยราชครู และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือที่เรียกว่ากันว่า กลุ่มสี่ เส้าเทเวศร์

จะเห็นได้ว่า ทั้งสองช่วงที่กล่าวมา เป็นช่วงที่ประเทศไทยยังมิได้เปิดรับการเข้ามาของนัก ลงทุนต่างชาติ เนื่องจากมีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ดังนั้น แม้ว่าผลประโยชน์ ส่วนใหญ่จะไม่ได้เป็นของประชาชน แต่ก็ยังเป็นของกลุ่มคนไทยผู้กุมอำนาจด้วยตนเอง แต่ ภายหลังจากการขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ นโยบายต่างๆ กลับถูกขับเคลื่อนไปเพื่อ ผลประโยชน์ของต่างชาติเป็นใหญ่

ในบทนี้ จึงมุ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า เหตุใดการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศในสมัย นี้จึงเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงโดยในยุคของจอมพลสฤษดิ์นั้นได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมวิสาหกิจเอกชน ได้ดำเนินการอย่างเสรี โดยรัฐทำหน้าที่เพียงคุ้มกัน ส่งเสริม สนับสนุน มิใช่เป็นการแทรกแซงอย่าง แต่ก่อน การเปลี่ยนไปนั้นมีพลวัตในเรื่องใดบ้าง เป็นการตอบสนองผลประโยชน์ของใคร และ ใครที่เสียประโยชน์

3.1 การขึ้นมาสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์

จอมพลสฤษดิ์เป็นข้าราชการทหารที่เข้ามาแสวงหาอำนาจทางการเมือง โดยเข้าร่วมกับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำรัฐประหารล้มรัฐบาลและคณะราษฎรในปี พ.ศ. 2490 และเริ่มมีอิทธิพลอย่างเด่นชัดหลังจากที่ปราบกบฏวังหลวง ของนายปรีดี ได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2492 ใน พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์เป็นผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และเป็นรองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลอยู่ในขณะนั้นด้วย จอมพลสฤษดิ์มิใช่เป็นแต่เพียงข้าราชการและนักการเมืองเท่านั้น หากยังได้ประกอบธุรกิจส่วนตัวเป็นจำนวนมาก¹

ต่อมาเมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและการแข่งขันกันสร้างฐานทางเศรษฐกิจโดยอาศัยอิทธิพลของแต่ละฝ่ายในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐระหว่างพล ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งสะสมมานานได้นำไปสู่การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ เพื่อโค่นล้มอำนาจและอิทธิพลของ พล ต.อ.เผ่า เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ผลของการรัฐประหารครั้งนี้ทำให้การเมืองไทยซึ่งก่อนหน้านี้มีผู้กุมอำนาจอยู่ 2 กลุ่ม สามารถรวมศูนย์เข้าภายใต้การควบคุมของจอมพลสฤษดิ์แต่เพียงผู้เดียว จอมพลสฤษดิ์ได้ทำลายฐานอำนาจของ พล ต.อ.เผ่า โดยสิ้นเชิง กรมตำรวจซึ่งเคยมีอำนาจมหาศาลเทียบเท่ากับกองทัพถูกถอดถอนอำนาจหมดสิ้น หน่วยกำลังหลายส่วนถูกโอนเข้าสังกัดกองทัพบกพร้อมกับตัดทอนกำลังเพื่อชดเชยการถอนกองพันปฏิบัติการทางการเมืองของตน จอมพลสฤษดิ์ได้ขยายฐานอำนาจทางการเมืองของตนไปอย่างกว้างขวางโดยสถาปนาตนเองเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพื่อควบคุมกำลังทั้ง 3 เหล่าทัพอย่างเด็ดขาด และดำเนินนโยบายควบคุมอำนาจรัฐโดยเด็ดขาด ทำลายสถาบันการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญปกครองประเทศ และประกาศกฎอัยการศึกใช้แทนโดยอ้างว่าเพื่อรักษาสถานการณ์และความสงบเรียบร้อยของประเทศตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นับแต่นั้นมาจนถึง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประเทศไทยเราก็ปกครองโดยเผด็จการทหารตลอดมา แม้จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมลงเมื่อ พ.ศ. 2506 แล้วก็ตาม ภายใต้การ

¹ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, *ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์* (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2519), หน้า 20-128.

นำของจอมพลถนอมและจอมพลประภาส ก็ยังคงรักษาการปกครองแบบเผด็จการทหารเหมือนเดิม²

3.2 การดำเนินนโยบายด้านการเมืองของจอมพลสฤษดิ์

หลังจากที่ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากกลุ่มชอຍราชครูแล้ว จอมพลสฤษดิ์ก็ต้องดำเนินนโยบายทางการเมืองด้วยเหตุผลสองประการ คือ เพื่อให้ประเทศอยู่รอดปลอดภัยท่ามกลางภัยคอมมิวนิสต์ และเพื่อให้ตนเองปลอดภัยจากภัยคุกคามของกลุ่มชอຍราชครู ดังนั้น การที่เข้าร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ จึงถือว่าเป็นการได้ผลประโยชน์สองต่อ เนื่องจากการเป็นพันธมิตรกับอเมริกาจะเป็นสิ่งที่ทำให้มั่นใจได้ว่า ประเทศจะปลอดภัยจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ และตนเองจะไม่สูญเสียอำนาจไปให้แก่กลุ่มชอຍราชครู เพราะถือว่าสหรัฐอเมริกาจะต้องไม่ทิ้งมิตรที่ภักดีอย่างตน ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะเป็นการรวบอำนาจทางเศรษฐกิจดังเช่นศรีศักร วัลลิโภดม ได้อธิบายถึงผู้นำในสังคมเช่นนี้ว่าเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคมจะเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ บุคคลในกลุ่มดังกล่าวจะร่วมมือและคบค้าสมาคมกับผู้ที่ให้ผลประโยชน์และต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันและรวมอำนาจกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อรักษาปกป้องผลประโยชน์ของตนและกลุ่มให้ได้³

จอมพลสฤษดิ์ได้ดำเนินนโยบายทางการเมือง ทั้งในความสัมพันธ์ระดับระหว่างประเทศและในประเทศ ให้เป็นไปเพื่อความอยู่รอดจากการถูกคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ แต่ผลที่ได้รับกลับมาเป็นความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเงิน เศรษฐกิจ และการทหารจากสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันการรักษาสัมพันธภาพ กับรัฐบาลอเมริกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องนั้น เป็นเหตุผลกีดกันแกมบังคับให้จอมพลสฤษดิ์ หันไปให้ความสำคัญต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในเพื่อตอบสนอง และรองรับนโยบายฐานการลงทุนของสหรัฐอเมริกา เป็นผลให้รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อรองรับกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม อันเป็นการลงทุนที่ยังมิได้ผลตอบแทนกลับมาเป็นภาษีหรือกำไรอย่างสาธารณูปโภค (infrastructure) เช่น ถนน สะพาน เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น และ

² ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตรีสิน, 2542), หน้า 427-512.

³ ศรีศักร วัลลิโภดม, พัฒนาการทางสังคม-วัฒนธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2544), หน้า 3-71.

เพื่อที่รัฐจะดูแลควบคุมภาวะการณ์ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือ คำสั่งที่ได้รับมาจากอเมริกา รัฐจึงต้องลงไปดูแลกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่เป็นอยู่ภายในประเทศ อันนำไปสู่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และประสานความสัมพันธ์กับกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจภายในประเทศ อันทำให้เกิดช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ทั้งในภาครัฐวิสาหกิจเอง และภาคเอกชน เห็นได้จากการประกาศบทบาทและอำนาจของตนไปสนับสนุนให้ความคุ้มครองโดยผู้มั่งคั่งหลายตระกูล มีกลุ่มธนาคาร กลุ่มค้าข้าว กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น⁴

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในยุคของจอมพลสฤษดิ์นั้น นโยบายทางการเมืองนั้นค่อนข้างจะชัดเจนซึ่งเน้นไปทางด้านนโยบายที่จะส่งเสริมวิสาหกิจเอกชนให้ดำเนินการได้อย่างเสรี โดยรัฐทำหน้าที่เพียงคุ้มกัน กำหนดกฎเกณฑ์ ออกนโยบายส่งเสริม และสนับสนุน มิใช่เป็นการแทรกแซงหรือการสร้างลัทธิชาตินิยมอย่างแต่ก่อน

ประเด็นปัจจัยในการผลักดันให้จอมพลสฤษดิ์นั้นเดินเส้นทางเสรีนิยมเนื่องจากประเด็นปัจจัยภายนอกโดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นโต้โผใหญ่ในการผลักดันให้จอมพลสฤษดิ์เปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจและสร้างรัฐวิสาหกิจ แต่มีข้อเพื่ออุดหนุนชาตินิยมแต่เป็นการพยายามเป็นทุนทางสังคมเพื่อสร้างฐานทางสังคมเพื่อรองรับการขยายตัวของทุนนิยมโดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ทั้งหมดนี้เป็นความต้องการของสหรัฐอเมริกาที่จะให้มีระบบการค้าเสรีโดยมีธนาคารโลกคอยให้คำปรึกษาและแนะแนวทางอย่างใกล้ชิด เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกเข้ามาโดยไม่ประสบปัญหาความยุ่งยากเลยแม้แต่น้อย นโยบายภายในประเทศที่ออกมานั้นล้วนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนในการเปิดเสรีภาพทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น ซึ่งเหตุผลและปัจจัยที่ผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจของไทยมาจากภายนอกนั้นจะกล่าวถึงในบทต่อไป

3.3 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์

จอมพลสฤษดิ์ได้ดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศโดยการนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมาใช้ซึ่งเป็นผลมาจากการร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาที่ต้องการเปิดประเทศไทยให้รองรับการขยายตัวของทุนจากโลกเสรีโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามาลงทุนโดยสะดวก และ

⁴ คักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, รัฐและอุดมการณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500-2506) (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 8, 114, 254.

ขณะเดียวกันเพื่อให้ไทยมีความผูกพันทั้งทางอุดมการณ์และการค้ากับโลกเสรี โดยดำเนินการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งขณะนั้นเองเป็นระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ฝ่ายซ้ายขวาลาว รวมทั้งฝ่ายเวียมินที่คอยให้ความช่วยเหลือฝ่ายซ้ายในลาว ความหวาดกลัวภัยจากจีนคอมมิวนิสต์ทำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้เข้าผูกพันอย่างลึกซึ้งกับสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือไทยทั้งทางการเงินและการทหารในการพัฒนาและปราบปรามผู้ก่อการร้ายในประเทศ ยิ่งรัฐบาลไทยมีความเชื่อเรื่องภัยจากคอมมิวนิสต์มากเท่าใดก็ยิ่งทำให้มีความผูกพันกับอเมริกามากขึ้นเท่านั้น

ในขณะนี้รัฐไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนกลุ่มต่าง ๆ ประเทศถูกปกครองโดยระบอบเผด็จการทหาร ผู้นำประเทศ 2 รัฐบาลต่างมีผลประโยชน์ส่วนตัวมากมาย การพัฒนาประเทศมิได้ตกอยู่กับคนส่วนใหญ่ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็คือ พวกที่สามารถเข้าร่วมมือกับกลุ่มผู้กุมอำนาจรัฐได้ ซึ่งก็คือพวกนายทหาร นายทุนและจักรพรรดินิยมต่างชาติ นอกจากนี้การเข้าคุ้มครองสถาบันกษัตริย์ของจอมพลสฤษดิ์ก็ทำให้กลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์ได้หวนกลับมามีบทบาททั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในระยะเวลาต่อมา⁵

3.3.1 สภาพทางเศรษฐกิจไทยภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ

เพื่อให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่วางไว้บรรลุเป้าหมาย จอมพลสฤษดิ์ ได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2503 และผลของการดำเนินงานทั้งหมดนี้ได้สร้างลักษณะสำคัญที่มีผลต่อการวิวัฒนาการโครงสร้างเศรษฐกิจไทย 4 ประการคือ

- 1) รัฐบาลได้รับเงินหนุนช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวนมาก
- 2) รัฐบาลได้ให้ความมั่นคงทางการเมืองเป็นหลักประกันเพื่อชักชวนการลงทุนจากต่างประเทศ ผลคือ ทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในเมืองไทยจำนวนมาก
- 3) รัฐบาลเร่งใช้จ่ายงบประมาณอย่างมากเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) อันได้แก่ ถนน ไฟฟ้า โทรคมนาคม การสื่อสาร การชลประทาน เป็นต้น

⁵ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, “การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ. 2488-ปัจจุบัน,” ใน เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 4, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2524) : 67-124.

- 4) รัฐบาลเร่งใช้จ่ายอย่างมากในการก่อสร้าง ขยายระบบราชการรวมถึงจำนวนข้าราชการ ทหาร พลเรือน อาคารสถานที่ เครื่องใช้สอยอื่น ๆ ของข้าราชการด้วย

ผลของการดำเนินงานถึง 4 ประการที่สรุปมานี้ ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านการเงิน การค้าและอุตสาหกรรม การไหลเข้ามาของเงินตราจากต่างประเทศ ทั้งการช่วยเหลือและการลงทุน ตลอดจนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดการหมุนเวียนเงินตราในตลาดมากเป็นทวีคูณ จึงทำให้นาการพาณิชย์ซึ่งทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการหมุนเวียนเงินตราเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว บริษัทการค้าทำหน้าที่ตัวแทนของบริษัทต่างชาติอีกทีหนึ่งที่ประกอบกิจการเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น อุปกรณ์ไฟฟ้า ก่อสร้างก็ขยายตัวขึ้นด้วย และบริษัทที่ทำหน้าที่ด้านค้าส่งออก เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลังก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐมีนโยบายเกษตรกรรมที่จะเร่งปริมาณส่งสินค้าทางด้านเกษตรออกไปเพื่อชดเชยการนำเข้า ทางภาคอุตสาหกรรมก็เติบโตขึ้นเนื่องจากนโยบายส่งเสริมการผลิตในประเทศทดแทนการนำเข้า⁶

นอกจากนี้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ยังได้เข้ามาช่วยในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติอีก 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 (2504-2509) ฉบับที่ 2 (2510-2514) ฉบับที่ (2515-2519) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯและธนาคารโลกที่มีผลต่อเศรษฐกิจไทย ประเด็นสำคัญของแผนพัฒนาก็คือกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากภาคเอกชน นอกจากนี้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ยังต้อนรับการลงทุนจากต่างชาติ ในปี พ.ศ. 2502 มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนใน ปี พ.ศ. 2503 ได้มีการผ่านพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลยังได้ให้ความคุ้มครองทางภาษีศุลกากรมากขึ้นเพื่อกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคภายในประเทศมากขึ้นเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ ภาษีการค้านั้นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในช่วงนั้น แต่เพื่อลดผลกระทบต่อดูตสาหกรรมภายในประเทศจึงมีการปรับอัตราภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าทุนและปัจจัยการผลิตให้ลดลง กล่าวคืออัตราภาษีจะสูงสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค แต่จะต่ำสำหรับสินค้าทุนและปัจจัยการผลิต ผลของการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจใหม่ การคลังที่มีเสถียรภาพ และการส่งเสริมการลงทุนที่เกิดขึ้นในไทย ก็คือการที่มีทุนต่างประเทศเข้ามามากในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2503-2525 โดย

⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ สมบูรณ์ ศิริประชัย, ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 9-110.

ที่ธุรกิจต่างชาติได้เข้ามาลงทุนในโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการ การส่งเสริมการลงทุนถึง 6 พันล้านบาท ประมาณว่ามีเงินไหลเข้าประเทศปีละประมาณ 1.25 พันล้านบาท ในช่วง พ.ศ. 2508-2518 ในจำนวนนี้มีจากประเทศสหรัฐอเมริกาถึงร้อยละ 38 และจากญี่ปุ่นร้อยละ 30 กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปิดรับทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับความต้องการสินค้าขั้นพื้นฐานของโลกที่มากขึ้น เป็นผลให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในด้านการส่งออกสินค้าออกไปต่างประเทศในจำนวนที่มากขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2503-2518 มูลค่าสินค้าส่งออกด้านการเกษตรสูงขึ้นในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี รายรับที่ได้จากการส่งออกสินค้าเกษตร พร้อมๆ กันกับการไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศ ความช่วยเหลือทางการทหารและเงินช่วยเหลืออื่นๆ ทำให้สถานะของดุลการชำระเงินอยู่ในเกณฑ์ดีมาก ระบบภาษีศุลกากรที่เป็นอยู่สร้างแรงจูงใจให้แก่ธุรกิจไทยในการลงทุนในตลาดในประเทศมากขึ้น ทุนจากต่างประเทศคิดเป็นเพียงร้อยละ 12 ของทุนทั้งหมดในช่วง พ.ศ.2507 ถึง 2515 จากผลการสำรวจหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ที่สุด 500 แห่ง ใน พ.ศ.2522 พบว่าหน่วยธุรกิจเหล่านี้เป็นของคนไทยเองถึง 308 แห่ง ที่เหลือส่วนใหญ่เป็นหน่วยธุรกิจที่มีการร่วมทุนกับต่างประเทศ หน่วยธุรกิจที่เป็นของคนไทยเองส่วนใหญ่เป็นหน่วยธุรกิจประเภทที่มีการพัฒนาเข้ามาสู่ระดับสากลแล้ว ทั้งในด้านเทคโนโลยีและขนาดของกิจการ ทุนจากต่างประเทศถูกนำไปใช้ผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาดภายในประเทศและถูกเชื่อมโยงกับทุนภายใน เพื่อนำไปสู่ความรู้ในท้องถิ่นและเครือข่ายการตลาดในท้องถิ่นด้วย นายธนาคารไทยและพันธมิตรมักตอบสนองและร่วมมือกับทุนต่างประเทศ เพราะเป็นการเปิดโอกาสในการเข้าถึงวิธีการบริหารจัดการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ⁷

3.3.2 นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหรืออุตสาหกรรมส่งออก

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระบบเศรษฐกิจได้รับแรงกระตุ้นจากตัวจักรสำคัญ 2 อย่าง คือ สินค้าออกเกษตรและการไหลเข้าของเงินทุนและเงินความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รัฐบาลวางนโยบายและจัดโครงสร้างเศรษฐกิจในลักษณะที่เอื้อต่อการขนถ่ายสินค้าส่วนเกินจากภาคเกษตรที่กำลังขยายตัวให้เข้ามาเพื่อสนองความต้องการด้านการบริโภคและการลงทุนของเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมในเมือง นักธุรกิจไทยสะสมทุนโดยอิงการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ

⁷ Robert J. Muscat, *Thailand and the United States: Development, Security, and Foreign Aid*, (New York: Columbia University Press, 1990), pp. 71-145.

เป็นระยะเวลาที่มากกว่าสองทศวรรษที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลอย่างงาม ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราประมาณร้อยละ 8 ต่อปี ณ ราคาคงที่ และเศรษฐกิจภาคเมืองโตเร็วกว่านั้นอีก มาถึงช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันดิบตัวขึ้นเป็นครั้งแรกกลางทศวรรษ 2510 ปรากฏว่าเศรษฐกิจไทยผจญกับภาวะวิกฤตนั้นอย่างง่ายดาย เมื่อกลุ่มประเทศโอเปคยกระดับราคาน้ำมันขึ้นไป ได้ทำให้สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านน้ำมันของไทยสูงขึ้นจากเดิมร้อยละ 10 ของมูลค่าสินค้า นำเข้าทั้งหมดมาเป็นร้อยละ 30 แต่ผลกระทบทางลบนี้ถูกหักกลับให้เบาบางลงด้วยปัจจัยอื่น ๆ คือราคาสินค้าออกขึ้นปฐุมในโลกและโดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่ไทยส่งออกยังคงสูงอยู่ ทำให้ไทยยังคงมีรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรในระดับดี และนำมาใช้จ่ายเพื่อการนำเข้าน้ำมันที่ราคาแพงขึ้น นอกจากนี้เงินลงทุนจากต่างประเทศก็ยังไหลเข้า ดังนั้นผลกระทบที่มีต่อภาวะดุลการชำระเงินจึงไม่รุนแรง ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นทำให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นกว่าปกติเป็นช่วงสั้นๆ แต่ก็สามารถควบคุมได้อย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆแล้ว ประเทศไทยจัดการกับภาวะวิกฤตของได้เป็นอย่างดี และเศรษฐกิจก็เจริญเติบโตไปเรื่อยๆ อย่างไม่เคยติดลบ อย่างไรก็ตามนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้นได้มาถึงขีดจำกัด อันเกิดจากตลาดภายในเกิดการอิ่มตัว ไม่สามารถขยายได้ต่อไป เท่าที่ผ่านมาในอดีตการขยายตัวของการผลิตภาคเกษตร การไหลเข้าของเงินทุน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นตัวชะลอให้ขีดจำกัดดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า

3.4 การขยายตัวของเศรษฐกิจภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์สามารถแยกการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายหลังการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีได้ดังนี้ คือ

3.4.1 การขยายตัวทางด้านการเงิน

พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ 2505 ได้มีบทบาทในการสร้างความมั่นคงให้แก่ธนาคารพาณิชย์ของไทย นอกจากจะจำกัดจำนวนธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังมีข้อจำกัดต่างๆ ในการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศและกำหนดให้เฉพาะธนาคารไทยเท่านั้นที่มีโอกาสเปิดสาขาได้⁸ ทำให้การขยายตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นการลดบทบาทที่สำคัญกว่าของสาขาธนาคารต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด นโยบายความมั่นคงของระบบ

⁸ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, “ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน,”

ธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาลทำให้เกิดการผูกขาดในการเป็นเจ้าของธนาคารขึ้น ธนาคารพาณิชย์ตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคนไม่กี่กลุ่มและบุคคลเหล่านี้ได้เข้าควบคุมเงินทุนในระบบซึ่งถือว่าเป็นเงินทุนที่สำคัญที่สุดของสังคม ดังนั้น จึงมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการใช้เงินทุนของสังคมด้วย นายทุนธนาคารเหล่านี้มิได้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์เพียงอย่างเดียวหากยังมีกิจการอื่น ๆ อีก ดังนั้น เงินทุนของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นเงินออมของสังคมส่วนหนึ่งได้ถูกใช้ไปในการขยายธุรกิจของบรรดาเจ้าของธนาคารทั้งทางด้านการเงิน การค้าและอุตสาหกรรม เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วกลุ่มคนที่กุมเงินออมของสังคมเหล่านี้ก็พัฒนาตัวเองขึ้นอย่างรวดเร็วตามระบบเศรษฐกิจจนสามารถเข้าควบคุมธุรกิจต่าง ๆ มากมายไว้ในมือ สามารถสร้างเป็นทุนผูกขาดเนื่องจากผูกขาดเงินทุนไว้ในมือได้

ปรากฏว่าเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2516 การขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่า 5,079.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียวกันของปี พ.ศ. 2515 ร้อยละ 14.3 สาเหตุที่ความต้องการเครดิตเพิ่มขึ้นสูงก็เพราะมีการส่งออกเพิ่มมากขึ้น การค้าภายในประเทศมีความคล่องตัวเนื่องจากความต้องการเครดิตเพื่อการบริโภคส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น เพราะมีเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการคาดคะเนว่าราคาเครื่องอุปโภคบริโภคจะสูงขึ้นจึงมีการกว้านซื้อสินค้าบางประเภทไปกักตุนไว้ก่อน นอกจากนี้การที่อัตราเงินกู้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ธุรกิจต่างๆ หันมากู้ยืมเงินในประเทศ เพราะเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า ส่วนทางด้าน การขยายสาขาปรากฏว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2515 ธนาคารพาณิชย์มีสาขาและสำนักงานใหญ่ที่เปิดดำเนินงานทั้งสิ้น 731 แห่งและเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2516 เพิ่มขึ้นเป็น 779 แห่ง เงินฝากของธนาคารพาณิชย์เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2516 มีทั้งสิ้น 58,744.70 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2515 เท่ากับ 10,339.2 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นสูงกว่าในช่วงเดียวกันของปีก่อน ด้วยเหตุนี้ธนาคารพาณิชย์จึงสามารถขยายบริการด้านสินเชื่อต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น⁹

นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้วธุรกิจการกู้เงินยังขยายออกไปในรูปเงินทุนหลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเออ์ เนื่องจากมีความต้องการสินเชื่อในสังคมสูงมากในระยะนี้ และธุรกิจจำนวนมากไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ จึงมี

⁹ เกริกเกรียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 42-53.

บริษัทการเงินเหล่านี้เกิดขึ้นมาก ทั้งที่เป็นอิสระและอยู่ในเครือข่ายของธนาคารพาณิชย์เอง ปรากฏว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2516 มีบริษัทเงินทุนเกิดขึ้นถึง 53 บริษัท¹⁰

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายจำกัดการเจริญเติบโตของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศแต่มีใช้ว่าธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะหมดบทบาททางการเงินในสังคมไทยไป ธนาคารต่างประเทศได้อาศัยความร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ไทยกู้ยืมไปปล่อยกู้อีกต่อหนึ่ง และเข้าร่วมลงทุนในบริษัทการเงินของไทย เช่น ธนาคารหวังหลี่ร่วมลงทุนระหว่างตระกูลหวังหลี่กับธนาคารเฟิร์สท์เนชั่นแนลซิตีแห่งอเมริกา, บริษัทค้าหลักทรัพย์และการลงทุนหรือเงินทุนหลักทรัพย์ทิสโก เป็นความร่วมมือระหว่างธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไดอิจิ กันโยแห่งญี่ปุ่น และบริษัทแบงก์เกอร์อินเตอร์เนชั่นแนลคอร์ปอเรชั่นแห่งสหรัฐอเมริกา, บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มิติซูบิซิอินเวสเมนต์เป็นความร่วมมือของกลุ่มเตชะไพบูลย์กับมิติซูบิซิแบงก์แห่งญี่ปุ่น, บริษัทบางกอกเฟิร์สทีโตโก เป็นความร่วมมือ “ระหว่างโสภณพนิช” กับธนาคารโตโกแห่งญี่ปุ่นเป็นต้น¹¹

3.4.2 การขยายตัวด้านการค้า

มีการขยายตัวทั้งการค้าภายในประเทศและการค้าต่างประเทศมาก การพัฒนาประเทศจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเอี่ยวภาพทางการเมืองของรัฐบาลและทหารและการเร่งขยายงบประมาณการพัฒนาส่งผลไปสู่การขยายตัวของตลาดภายในประเทศอย่างรวดเร็ว และได้สร้างอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ลดต้นทุนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า ได้เข้ามาพร้อมกับทุนญี่ปุ่น ตามการขยายตัวของตลาดในประเทศและประเทศข้างเคียง อันมีผลสืบเนื่องจากสงคราม ขณะเดียวกันการขยายตัวทางการค้าต่างประเทศก็เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ รัฐบาลเร่งสร้างอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ทำให้ไทยต้องสั่งซื้อสินค้าเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ต่าง ๆ จากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และเพื่อรักษาดุลย์การค้าไว้ รัฐบาลจึงมีนโยบายเร่งการส่งออก ซึ่งเป็นสินค้าทางการเกษตรกรรมเป็นส่วนมาก และรัฐมีนโยบายเร่งริบส่งเสริมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

3.4.3 การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-53.

¹¹ พวรรณี บัวเล็ก, วิเคราะห์เงินทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2529), หน้า 58-65, 98-101, 158-169.

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เน้นหา โดยทั่วไปเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ พัฒนาอุตสาหกรรมให้เอกชนประกอบธุรกิจอย่าง เต็มที่ เน้นการเพิ่มรายได้ประชาชาติ แต่ไม่ได้เน้นการกระจายรายได้ และเพื่อรองรับการสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) เช่น ถนน เขื่อน น้ำประปา โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ จุดประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ การผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำตกเพื่อใช้ในภาคอุตสาหกรรม และ อีกส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในภาคเกษตรกรรม ความสะดวกล้ำหน้าจึงใจให้มีการหลั่งไหลเข้ามาลงทุนจาก ต่างประเทศที่สำคัญ 2 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น¹²

นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาลและการเข้ามาลงทุนของนายทุนจากต่างประเทศ ในระยะนี้ได้มีส่วนทำให้เกิดนายทุนอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศเป็นจำนวนมาก และถ้าเป็น อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยการลงทุนมากและเทคโนโลยีสูง จะเป็นลักษณะความร่วมมือ ของนายทุนไทยกับนายทุนต่างชาติ หรือบางครั้งก็เป็นเพียงแค่นายหน้าจัดหาความสะดวกให้แก่ บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนอีกทีหนึ่ง¹³ การจัดการและการบริหารต่าง ๆ ล้วนอยู่ในมือของ ต่างชาติหมด และผู้ที่เป็นนายหน้าในด้านอุตสาหกรรมให้แก่ชาวต่างชาติที่สำคัญก็คือกลุ่ม นายทุนธนาคารพาณิชย์ เช่น “ล้ำซ่า” เป็นนายหน้าให้กับบริษัทโคห์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เข้ามาตั้งโรงงานผลิตสับปะรดกระป๋องที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ “โสภณพานิช” ร่วมกับ “โพธิ์รัตนัง กูร” เป็นนายหน้าให้กับบริษัทโรนปูแลงค์เท็กซ์ไทล์แห่งฝรั่งเศสเข้ามาลงทุนตั้งโรงงานทอผ้าไทยเม ล่อนโปลีเอสเตอร์ขึ้นเป็นโรงงานทอผ้าขนาดใหญ่มาก กลุ่มศรีเพ็ญพุ่ม และ “เตชะไพบูลย์” เป็น นายหน้าให้กับบริษัทอาซาฮีแห่งประเทศญี่ปุ่นเข้ามาตั้งโรงงานผลิตกระจกและสารเคมีขนาดใหญ่ ที่สุดในประเทศ เป็นต้น¹⁴

การพัฒนาประเทศภายใต้อำนาจเผด็จการทางทหารนี้ไม่ได้เน้นเรื่องการกระจายรายได้ ของประชาชาติมีจำนวนน้อยที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการพัฒนานี้และที่สำคัญคือ กลุ่ม นายทุนธนาคารพาณิชย์ ซึ่งไม่ใช่มีเพียงแต่ที่เป็นพ่อค้าเท่านั้นที่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใหญ่

¹² อุกฤษฏ์ บัทมานันท์, สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).

¹³ วิวัฒน์ชัย อัดถาวร, บทบาทของการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2518).

¹⁴ สมชัย วงศาภาคย์, “ที่ปีโอกรูป โพธิ์รัตนังกูร . . . เสียวเหลือเกิน,” ผู้จัดการ (ฉบับที่ 59; สิงหาคม 2531) : 162-182.

นายทุนธนาคารพาณิชย์นี้มีทั้งกลุ่มทรัพย์สินฯ เจ้านายเชื้อพระวงศ์ที่เข้าถือหุ้นใหญ่ อันได้แก่ ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารไทยธนุ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ธนาคารนครหลวง เป็นต้น กลุ่มนายทหารที่เขาถือหุ้นใหญ่ได้แก่ ธนาคารสหธนาคาร ธนาคารเอเชีย (ในสมัยจอมพลสฤษดิ์) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารทหารไทย เป็นต้น ส่วนบรรดาพ่อค้าที่ดำเนินธุรกิจธนาคารใน รัชนีก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยบารมีของผู้กุมอำนาจรัฐ คัดกรองผลประโยชน์ของตัวเอง อยู่เช่นกลุ่มโสภณพนิช ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคารกรุงเทพจำกัด ยังต้องอาศัยบารมีของพล เอกประภาส จารุเสถียรคุ้มครองกิจการของตนเอง และการที่นโยบายของรัฐให้มีการผูกขาดการ เป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์โดยออกพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ 2505 ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ สามารถควบคุมเงินทุนในระบบที่สำคัญที่สุดของสังคม จึงมีอำนาจในธุรกิจด้านอื่น ๆ ตามมา ด้วย¹⁵

3.4.4 สรุปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2500 นั้น ความต้องการที่สอดคล้องกันได้แก่ นโยบายของสหรัฐอเมริกา ผู้นำของไทย และผู้นำนักธุรกิจจีน-ไทย ทำให้แนวทางเศรษฐกิจของ ไทยพัฒนาในลักษณะที่ได้กล่าวมาแล้ว นั่นคือ การเน้นที่เงินรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตร การสนับสนุนการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การสนับสนุนส่งเสริมการ เจริญเติบโตของธุรกิจเอกชน โดยการให้ความคุ้มครองจากภาษีขาเข้าแบบแยกประเภทของสินค้า อย่างไรก็ดี ทุนต่างประเทศที่ไหลเข้ามานั้นก็ได้มีบทบาทครอบงำเศรษฐกิจ เนื่องจากส่วนใหญ่ เป็นการร่วมทุนกับนักธุรกิจท้องถิ่น และธุรกิจที่เจริญเติบโตส่วนใหญ่มีลักษณะผูกขาดในอัตราสูง นั่นคือ มีผู้ประกอบการเพียงจำนวนน้อยที่มีบทบาทครอบงำเศรษฐกิจหนึ่งก็คือ กลุ่มนายธนาคาร ที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนายพลและนักการเมือง

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้นของการเข้าสู่กระแสทุนนิยมโลกของประเทศไทย ซึ่งถูกผูกติดผลประโยชน์อยู่กับสหรัฐอเมริกา และนายทุนต่างชาติจำนวนมาก ดังนั้น การดำเนิน นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในรัฐ จะดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่าง

¹⁵ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองกับการรวมอำนาจทาง เศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างอารค์, 2524), หน้า 48-64.

เดียวไม่ได้ เพราะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของพวกนักลงทุนต่างชาติ ที่นับวันจะเข้ามาอิทธิพลในระบบเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอย่างมาก และจะเห็นว่า อิทธิพลของกระแสทุนนิยมโลกที่เข้มข้นขึ้นนี้เองที่ได้ชักนำประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และการเงิน

เพราะฉะนั้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองกับนักธุรกิจจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งนับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ขึ้นมามีบทบาทในการนำประเทศ

3.5 ปุ่มหลังก่อนการก้าวขึ้นมาธิบดีบทบาทของรัฐบาลกับธุรกิจเอกชนเริ่มตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

บริษัทการค้าที่ตั้งขึ้นมีลักษณะเป็นธุรกิจเอกชนที่มีสมาชิกของคณะราษฎรและประชาชนอื่น ๆ เป็นผู้ถือหุ้น และมีเงินทุนจากฝ่ายทางการสมทบ เช่น กรณีของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2482 เพื่อทำกิจการขายส่งและขายปลีก สินค้านำเข้า สินค้าบริโภคที่ผลิตในประเทศให้กับชาวชนบทและส่งออกสินค้าเกษตรไปต่างประเทศนั้น ในช่วงก่อตั้งนั้นสมาชิกของคณะราษฎรมีเงินลงทุนอยู่ร้อยละ 70 ที่เหลืออีกร้อยละ 30 เป็นเงินทุนจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งในขณะนั้นเป็นสถาบันอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีนายปรีดีเป็นรัฐมนตรีว่าการฯ เริ่มจาก พ.ศ. 2483 ได้มีการจัดตั้งบริษัทพาณิชย์จังหวัด (หรือที่เรียกกันว่าบริษัทจังหวัด) ขึ้นทุกจังหวัด ซึ่งเป็นบริษัทการค้าที่ทำการค้ากับบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ในระยะแรกบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ถือหุ้นในบริษัทท้องถิ่นเหล่านี้ร้อยละ 51 และขายหุ้นในส่วนใหญ่ในกรณีอื่น ๆ รัฐบาลได้ผูกขาดการค้าสินค้าบางประเภท เช่น เกลือและยาง ส่วนกิจการโรงงานยาสูบของเอกชนจำนวน 4 ราย ก็ถูกแทนที่ด้วยการผูกขาดของรัฐบาลในกิจการยาสูบ

นับจากปลายทศวรรษ 2480 ถึงต้นทศวรรษ 2490 รัฐบาลได้เข้ามาดำเนินวิสาหกิจทางด้านอุตสาหกรรมทั้งในลักษณะที่เป็นเจ้าของกิจการเองและมีหุ้นส่วนในกิจการต่าง ๆ มีการจัดหาสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อคนในประเทศ เช่น รถไฟ ไฟฟ้า โรงฆ่าสัตว์ และโรงจ่ายน้ำประปา เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ลงทุนในอุตสาหกรรมเกี่ยวกับสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ เช่น กิจการทอผ้า สบู่ กระดาษ แก้ว ผ้าไหม บุหรี่ เพื่อทดแทนการหยุดชะงักของสินค้าที่นำเข้ามาจากยุโรป สืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและภาวะสงครามในยุโรปกิจการโดยส่วนใหญ่ที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลได้เข้าไปดำเนินกิจการต่อจากชาวจีนหรือชาวยุโรป ซึ่งเคยดำเนินกิจการมาก่อนแล้ว รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทที่ดำเนินงานครอบคลุมไปถึงการค้าสินค้าขึ้น

พื้นฐานต่าง ๆ อันได้แก่ โรงงานผลิตน้ำตาลการผลิตมันสำปะหลัง ผลิตภัณฑ์ยาง และกระสอบ
กิจการต่าง ๆ เหล่านี้โดยส่วนใหญ่แล้วได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม
ซึ่งก่อตั้งเพื่อเป็นฐานสำหรับการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2485

ตลอดช่วงปลายทศวรรษพ.ศ. 2480 ภาวะที่เศรษฐกิจถูกทำลายเนื่องจากสงคราม
กลายเป็นเหตุผลที่รัฐบาลจะเพิ่มบทบาทและเข้าควบคุมเศรษฐกิจภาคเมืองมากขึ้นภายหลัง
สงคราม รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไปจนกระทั่งถึงปลายทศวรรษพ.ศ. 2490 ก่อนพ.ศ.
2488 รัฐบาลก่อตั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้น 30 แห่ง อีก 19 แห่งก่อตั้งขึ้นระหว่าง
พ.ศ. 2489 – 2495 และระหว่าง พ.ศ. 2496 ถึง พ.ศ. 2499 ก่อตั้งเพิ่มขึ้นอีก 37 แห่ง
หลังจาก พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้นำรูปแบบการดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมข้างมาใช้กับ
อุตสาหกรรมไม้ขีดไฟ ธุรกิจโรงแรม การค้าทองและการค้าเนื้อหมู รัฐบาลยังได้พยายามผูกขาด
กิจการเกี่ยวกับการค้าข้าวและกิจการอื่นๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น ธุรกิจค้าไม้และเนื้อสัตว์
นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้กลายเป็นผู้ก่อตั้งบริษัทธุรกิจอื่น ๆ เคียงบ่าเคียงไหล่กับนายทุนเอกชน
ด้วย เช่น ซีเมนต์ ปอกระเจา และทอผ้า เป็นต้น

3.6 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองกับนักธุรกิจเอกชน

แม้ว่าผู้ปกครองทางฝ่ายทหารพยายามวางแผนที่จะให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจ
ภาคเมือง ธุรกิจในประเทศซึ่งนำโดยนักธุรกิจชาวจีนก็ยังคงเติบโตต่อไปอย่างมีนัยสำคัญระหว่าง
ทศวรรษพ.ศ. 2480 ขณะที่ผู้นำทางฝ่ายทหารมีความตั้งใจที่จะขยายกิจการรัฐวิสาหกิจออกไป
สมาชิกบางคนของคณะราษฎรกลับมีนโยบายที่แตกต่างจากผู้นำทางฝ่ายทหารอย่างสิ้นเชิง พวกเขา
สนับสนุนมาตรการปกป้องธุรกิจที่นักธุรกิจชาตินิยมเสนอ ความชะงักงันของบริษัทธุรกิจของ
ชาวยุโรปในช่วงภาวะสงครามเปิดโอกาสให้ธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้นมา ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นการสะสมทุน
ของเอกชน การที่ทุนภายในประเทศเติบโตเข้มแข็งขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นการปูทางให้เกิดความ
ร่วมมือกันครั้งใหม่ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนและรัฐบาลในทศวรรษพ.ศ. 2490¹⁶

¹⁶ พรณี บัวเล็ก, สยาม ในกระแสธารแห่งการเปลี่ยนแปลง: ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5
(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2541).

ขณะที่ผู้นำทางฝ่ายทหารใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเป็นกลยุทธ์เพื่อจำกัดธุรกิจของชาวจีน แต่ผู้นำของคณะราษฎรบางคนกลับสนับสนุนในแนวทางที่แตกต่างออกไป พวกเขาสนับสนุนการร่วมทุนระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจเอกชน พวกเขาใช้เงินทุนของรัฐส่งเสริมธุรกิจของผู้ประกอบการเอกชนชาวจีน พวกนักธุรกิจได้ผลประโยชน์ในหลายด้าน อาทิ ด้านเงินทุน ความคุ้มครองทางการเมือง หรือในบางครั้งก็จะได้สิทธิพิเศษในการผูกขาดกิจการบางอย่าง นักการเมืองก็จะได้ส่วนแบ่งจากกำไรเป็นรายได้เพื่อเอามาสร้าง ความมั่งคั่งส่วนตัวและฐานเสียงทางการเมือง

หลังจากมีการโต้แย้งกันเกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจที่ร่างขึ้น นายปรีดีต้องเดินทางไปต่างประเทศชั่วคราวและกลับมาเมื่อเรื่องราวซัดแย้งสงบลง เมื่อกลับมาเมืองไทยแล้ว นายปรีดีคงมีบทบาททางการเมืองต่อมา แผนเศรษฐกิจของนายปรีดีได้เสนอรูปแบบของสังคมชาวนาที่มีความมั่นคงภายใต้การดูแลของรัฐข้าราชการ อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปและอำนาจภายใต้ระบอบการปกครองใหม่มารวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายข้าราชการก็เริ่มลดน้อยถอยลง แต่กลับมีความสนใจต่อภาคธุรกิจในเมืองมากขึ้น ตอนปลายทศวรรษพ.ศ. 2470 นายปรีดีให้การสนับสนุนข้อเสนอหลายอย่างของนายมังกรและธุรกิจอื่น ๆ เขาสนับสนุนพวกนักธุรกิจเพื่อใช้คานอำนาจกลุ่มทหารที่มีความเป็นชาตินิยมแนวฟาสซิสต์

เมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศระหว่างพ.ศ. 2479 – 2480 นายปรีดีได้ยกเลิกสนธิสัญญาไม่เสมอภาค และเจรจาให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกตกลงที่จะทำสัญญาฉบับใหม่ภายใต้หลักการของความเสมอภาคและต่างตอบแทน ต่อมาระหว่างปีพ.ศ. 2481 – 2484 ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายปรีดีได้ตั้งกำแพงภาษีนำเข้าขึ้น เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ที่สามารถทำเช่นนี้ได้เพราะไทยเพิ่งจะได้เสรีภาพทางการคลังกลับคืนภายหลังจากการทำสนธิสัญญาฉบับใหม่ ในทศวรรษพ.ศ. 2480 ผู้นำของผู้ประกอบการบางส่วนซึ่งเรียกร้องการปกป้องทางอุตสาหกรรมเช่นนี้มานานับสิบปีแล้ว เริ่มลงทะเลเบียนในสินค้าอุปโภคบริโภคภายใต้การปกป้องจากกำแพงภาษีนำเข้าเหล่านี้

จากประสบการณ์ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้นายปรีดีเข้าใจถึงอำนาจของธุรกิจเอกชน ผลของกำแพงภาษีนำเข้าทำให้ไทยได้ดุลการค้าและมีทุนสำรองระหว่างประเทศค่อนข้างมาก ใน พ.ศ. 2482 นายปรีดีใช้เงินสำรองนี้ซื้อทองจากตลาดลอนดอน แล้วนำทองบางส่วนไปซื้อเงินสกุลดอลลาร์เพื่อเป็นเงินสดสำรอง จากการซื้อขายทองในภาวะตลาดที่กำลังขยายตัวอย่างมากนี้ ทำให้เขาสามารถทำกำไรได้ถึง 5 ล้านบาท นายปรีดี ได้นำเงินทุน

จำนวนนี้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้น ซึ่งต่อมา ได้พัฒนาขึ้นมาเป็น ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2485 จึงกล่าวได้ว่าด้วยความสามารถนี้ นายปรีดีได้สร้างเงินทุนสำรองระหว่างประเทศและธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นมาจากศูนย์ ตั้งแต่ปลายทศวรรษพ.ศ. 2470 ถึงต้นทศวรรษพ.ศ. 2480 นายปรีดีและผู้ใกล้ชิดในคณะราษฎรได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถนี้อีกครั้ง ด้วยการให้ทุนและอำนาจของรับในการเสริมสร้างวิสาหกิจเอกชนขึ้น¹⁷

ในขณะที่กลุ่มทหารสนับสนุนเศรษฐกิจชาตินิยม และใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมอุตสาหกรรมโดยตรงนั้น กลุ่มของนายปรีดีก็นำทุนของรัฐเข้าร่วมหุ้นกับภาคธุรกิจเอกชน โดยใช้เงินทุนจากกระทรวงการคลังจัดตั้งบริษัทไทยเพื่อทำธุรกิจค้าข้าว และบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ เพื่อทำการควบคุมการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นด้วยเงินทุนจากกองทุนสวัสดิการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเข้าดำเนินงานการโอนเงินไปยังประเทศจีนแทนธนาคารโอเวอร์ซีไชนิส ซึ่งถูกปิดโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และเพื่อให้การดำเนินกิจการธนาคารประสบผลสำเร็จ นักธุรกิจชั้นนำเข้ามาเป็นผู้บริหาร และถือว่าการธนาคารเป็นธุรกิจของรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินกิจการ นอกจากกิจการธนาคารแล้วพวกเขายังได้ขยายกิจการไปสู่ธุรกิจอื่น ๆ อีก เช่น การประกันภัย คลังสินค้าและก่อสร้าง เป็นต้น

กิจการเกือบทั้งหมดที่มีการร่วมทุนนั้น กลุ่มผู้นำของรัฐบาลมักจะร่วมทุนกับตระกูลพ่อค้าข้าวรายใหญ่ คือ ตระกูลหวั่งหลี ล่ำซำ และบุญกุล สำหรับตระกูลพ่อค้าข้าวเหล่านี้ การร่วมมือกับกลุ่มของผู้นำนั้นทำให้พวกเขาสามารถข้ามพ้นปัญหาทางธุรกิจที่เกิดขึ้นในช่วงต้น ๆ ของสงครามไปได้ นายมาบุญกุลได้กลายเป็นผู้จัดการบริหารบริษัทข้าวไทย รัฐบาลเลือกเข้าโรงสีของตระกูลบุญกุล และของตระกูลอื่น ๆ ในกลุ่ม “ผู้ยิ่งใหญ่ทั้งห้า” แทนที่จะทำการผนวกกิจการทั้งหมดมาเป็นของรัฐ ตระกูลบุญสุขและหวั่งหลีดำเนินกิจการค้าข้าวตลอดต่อไป โดยการรับช่วงเหมืองงานต่อจากบริษัทข้าวไทย นอกจากนี้หัวหน้าครอบครัวล่ำซำก็มีบทบาทสำคัญในบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ตระกูลพ่อค้าเหล่านี้ยังช่วยดำเนินกิจการธุรกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกเช่น การขนส่งสินค้าทางเรือ การประกันภัย และกิจการบริการอื่น ๆ

ส่วนผู้สนับสนุนกลุ่มผู้นำนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารของรับวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง สมาชิกหลายคนของตระกูลพ่อค้าข้าวรายใหญ่ และนักธุรกิจชาวจีนชั้นนำอื่น ๆ ก็

¹⁷ พันศักดิ์ วิญญรัตน์, “ทุน รัฐ แรงงาน: วิฤตการณ์ที่ชี้ทางออก?”, วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 4 (เมษายน 2529).

เป็นคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ด้วย และเพื่อเป็นการตอบแทนนักธุรกิจเหล่านี้ก็เชิญสมาชิกมาดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในบริษัทของพวกเขาด้วย เมื่อสงครามสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ธุรกิจร่วมทุนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้มีการเชิญบุคคลสำคัญในกลุ่มเข้าเป็นคณะกรรมการบริหารบริษัท เพื่อหวังที่จะได้รับความอุปถัมภ์ทางการเมืองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติไป ภายใต้กรอบของเศรษฐกิจชาตินิยม ผู้นำทางการเมืองกลุ่มนี้ได้รับผลประโยชน์จำนวนมากจากการเข้าบริหารรัฐวิสาหกิจบริษัทร่วมทุนของเอกชน ตำแหน่งเหล่านี้ให้ผลประโยชน์แก่นักการเมืองกลุ่มนี้ในรูปของเงินปันผลค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และเงินโบนัส

ทุนภายในประเทศขยายตัวไปด้วยตนเองด้วย นอกเหนือจากที่ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองการค้าของชาวยุโรปล่มสลายลงจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำสงคราม และอิทธิพลจากญี่ปุ่น สินค้าส่งออกประเภทหัตถอุตสาหกรรมจากยุโรปลดน้อยลง บริษัทของพวกเขาเจ้าอาณานิคมถูกญี่ปุ่นปิดกิจการ หลายบริษัทถอนตัวออกจากไทยหรือขายกิจการให้แก่ผู้ประกอบการท้องถิ่นที่กำลังเติบโตขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเปิดโอกาสให้เกิดการสะสมทุนภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ผู้ประกอบการในประเทศได้ขยายกิจการมากขึ้นจากการค้าข้าว และการทำธุรกิจในเขตเมือง หันมาทำธุรกิจใหม่ ๆ ทางด้านหัตถอุตสาหกรรม การธนาคาร การขายปลีก และการนำเข้าในตอนต้นทศวรรษพ.ศ. 2490 เศรษฐกิจแถบเอเชียขยายตัวมากอันเนื่องมาจากสงครามเกาหลีซึ่งเป็นตัวกระตุ้นให้ทุนภายในประเทศไทยเติบโตมากขึ้น¹⁸

กลุ่มธุรกิจในกลุ่มทศวรรษที่ 2 ได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาจนมีความชำนาญในการขายสินค้าแก่ตลาดในประเทศก็เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ในช่วงที่ธุรกิจของฝรั่งเศสเขาไป พวกเขาเข้าครอบครองกิจการนำเข้าซึ่งเดิมเป็นบริษัทของชาวยุโรปพวกเขาขยายกิจการไปในโรงงานน้ำแข็ง เครื่องดื่ม และก่อตั้งโรงกลั่นน้ำมันในเวลาต่อมา พวกเขาซื้อกิจการเล็ก ๆ บางแห่งจากเจ้าของชาวยุโรปเดิม ธุรกิจสมัยใหม่หลัก ๆ หลายแห่งของไทยเติบโตมาจากวิสาหกิจซึ่งเริ่มก่อตั้งหรือเริ่มเจริญเติบโตในช่วงสงคราม ธุรกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากธุรกิจการค้าและการขายปลีก ผู้ประกอบการส่วนมากจะเป็นคนเชื้อสายจีนในรุ่นที่ 2

ในช่วงภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 นายสุกรี โพธิ์ตันังกูรได้ริเริ่มการทำธุรกิจนำเข้าเนื้อผ้า และต่อมาเขากลายเป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยนายถาวร พรประภา เริ่มกิจการ

¹⁸ Akira Suehiro, "The Road to Economic Re-entry: Japan's policy toward Southeast Asian Development in the 1960s and 1990s," *Social Science Japan Journal* Vol. 2 (1999) : 85-105.

ค้าเศษโลหะและร้านซ่อมรถยนต์ จนกระทั่งกลายเป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมยานยนต์¹⁹ นายเทียม โชควัฒนา เริ่มทำธุรกิจขายของชำ และได้กลายเป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมเกี่ยวกับสินค้าอุปโภคบริโภค นายชิน โสภณพนิช เริ่มกิจการวัสดุก่อสร้าง ซึ่งต่อมาเขาก็คือผู้ก่อตั้งธนาคารกรุงเทพ และเป็นผู้อยู่เบื้องหลังบริษัทต่าง ๆ นับร้อยแห่ง นายเกียรติ ศรีเฟื่องฟู เริ่มต้นด้วยการทำธุรกิจทางการธนาคารและประกันภัยและต่อมาเขาเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งทอ แก้ว และผลิตภัณฑ์เคมี ธนาคารชั้นนำ นอกจากนั้นยังทำธุรกิจขายส่งสระอากาศด้วย อันเป็นจุดเริ่มต้นของบริษัทสุรามหาราษฎร์ ตระกูลจิราธิวัฒน์เริ่มต้นด้วยการเปิดร้านขายของชำแล้วจึงขยายกิจการของตนไปสู่ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลในปัจจุบัน นายวิทย์ วิริยะประไพ กิจ เริ่มทำธุรกิจเกี่ยวกับเศษโลหะในช่วงเวลาสั้น ๆ ภายหลังสงครามยุติลง ต่อมาบริษัทสหวิริยาของเขาได้เข้ามาทำอุตสาหกรรมเหล็กกล้า ซึ่งนับว่าเป็นผู้นำทางด้านนี้ นายสุรี อัมภาธร ได้เริ่มกิจการโรงงานทำน้ำแข็งในระหว่างสงคราม และโรงงานน้ำตาลใน พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกลุ่มธุรกิจการเกษตรไทยรุ่งเรือง กลุ่มธุรกิจการเกษตรของเบทาโกร กวางขุนหลี่ และมิตรผล ล้วนแล้วแต่เริ่มต้นจากบริษัทที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อตอนปลายทศวรรษพ.ศ. 2480²⁰

ผู้ประกอบการรายใหม่เหล่านี้ ใช้โอกาสในช่วงจังหวะที่ธนาคารยุโรปหลายแห่งถอนตัวออกไป ตั้งธุรกิจธนาคารขึ้น จนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ธนาคารของพวกเขาอำภานิคัมก็ยังคงดำเนินกิจการต่อไปเพราะมีเงินทุนมากและมีความชำนาญทางการเงินในกิจการค้าระหว่างประเทศ ธนาคารสยามกัมมาจลซึ่งก่อตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษพ.ศ. 2480 นักธุรกิจกลุ่มต่าง ๆ รวมตัวกันก่อตั้งธนาคารขึ้นมาใหม่หลายแห่งด้วยการรวบรวมสินทรัพย์ของพ่อค้าระดับเล็กและระดับกลางในชุมชนนักธุรกิจชาวจีนในกรุงเทพฯ ธนาคารเหล่านี้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการให้บริการต่าง ๆ ทางการเงินและอื่น ๆ แก่ชุมชนนักธุรกิจชาวจีน การสะสมทุนที่เกิดจากธนาคารเหล่านี้ได้กลายเป็นฐานทางการเงินของกิจการใหม่ ๆ หลายแห่งในช่วงหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง

ธนาคารกรุงเทพก่อตั้งขึ้นจากความร่วมมือระหว่างชาวจีนเชื้อสายแต้จิ๋ว 9 ตระกูล ซึ่งทำธุรกิจหลายประเภทนับตั้งแต่กิจการนำเข้าวัสดุก่อสร้าง ค้าทอง จำหน่ายสุรา ทำน้ำแข็ง ผลิตไม้ขีดไฟ และโรงภาพยนตร์ ผู้ก่อตั้งคนสำคัญ คือ ชิน โสภณพนิช ชาวจีนอพยพรุ่นที่ 2 เขาได้รับ

¹⁹ “เจ้าสัวนิสสันสิ้นแล้ว,” ไทยรัฐ (8 กรกฎาคม 2544) : 15.

²⁰ ไพโรจน์ จันทรมณี, “King’s Textile ทักทาย สุกรี โพธิ์นั่งกูร,” ผู้จัดการ (ฉบับที่ 44; พฤษภาคม 2530) : 35-78.

การศึกษาจากประเทศจีน และประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจในเวลาต่อมา เนื่องมาจากมีฐานทางการเงินที่ดีในระหว่างที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 อยู่นั้น ตระกูลทั้ง 9 นี้ได้ร่วมกันทำการค้าทองคำ กิจการนำเข้า – ส่งออก และกิจการธนาคาร สำหรับกิจการธนาคารนับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ธนาคารกรุงเทพเปิดสาขาที่ซัวเถา และค่อนข้างจะเป็นธนาคารที่ผูกขาดการส่งเงินของพวกคนจีนอพยพกลับไปประเทศจีนนายชินเป็นนายธนาคารคนแรกที่มีความชำนาญในเรื่องของตราสารทางการเงินและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้านำเข้าและส่งออก ธนาคารกรุงเทพได้รับความสนใจจากนักธุรกิจที่เคยใช้บริหารจากธนาคารของพวกเจ้าอาณานิคม และเพื่อทำให้การดำเนินงานทางการเงินสำหรับการค้าต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น นายชินได้เดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ โดยเฉพาะในเส้นทางการค้าส่งออกของกรุงเทพฯ อันได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และไต้หวัน เพื่อสร้างเครือข่ายธุรกิจประเภทนี้²¹

ดังจะเห็นได้ว่าธนาคารจึงเป็นแกนสำคัญในการสะสมทุนเพื่อภาคอุตสาหกรรม เพราะภาคอุตสาหกรรมนั้นยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้จึงต้องอาศัยการลงทุนจากภายนอก อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างมาก

กลุ่มอื่น ๆ อีก 3 กลุ่มได้ก่อตัวขึ้นมาในรูปแบบเดียวกันในช่วงปลายทศวรรษพ.ศ. 2480 และ 2490 ผู้ก่อตั้งกิจการแต่ละกลุ่มมาจากนักธุรกิจที่มีเชื้อสายเดียวกันธุรกิจหลักของแต่ละกลุ่มก็คือกิจการธนาคาร และได้มีการขยายกิจการไปสู่ธุรกิจตระกูลต่าง ๆ และภาวะผู้นำในชุมชนนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ธุรกิจมีความเข้มแข็งขึ้น ธนาคารศรีนครถือกำเนิดมาจากพวกตระกูลแต่จิว ผู้ก่อตั้งประกอบไปด้วย นายอ้อจือเหลียง ตัวแทนจำหน่ายสีย้อมผ้า นายอุเทน เตชะไพบูลย์ ผู้จำหน่ายสุรา นายเกียรติ ศรีเพ็ญฟุ้ง ผู้ประกอบการทางด้านข้าว ตระกูลเอี่ยมสุรีย์ และเศรษฐภักดี ตระกูลมหาคุณเป็นผู้ก่อตั้งสหธนาคาร ผู้ก่อตั้งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างชั้นนำ ซึ่งได้รับความร่วมมือจากตระกูลหวังหลี ล่ำซำและตระกูลชั้นนำอื่น ๆ นักธุรกิจในกลุ่มธนาคารศรีอยุธยาซึ่งเข้ามาบริหารและขยายกิจการในทศวรรษพ.ศ. 2490 ต่อจากที่กลุ่มของนายปริดีได้เริ่มไว้ ล้วนแต่เป็นนักธุรกิจจีนเชื้อสายแต่จิว

²¹ พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร, สำนึกสยาม ตำนานเจ๊กบางกอก, (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์, 2544),

กลุ่มธนาคารต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้มีช้ำามิแนนก็ต้องเข้าไปพัวพันกับการเมืองใน พ.ศ. 2490 กลุ่มทหารที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ได้ทำการรัฐประหารและกำจัดกลุ่มของนายปรีดีออกไป แทนนำสำคัญในคณะรัฐประหารประกอบด้วยกลุ่มเล็กๆ ที่มีความสัมพันธ์กันทางนามของกลุ่มราชครู ซึ่งเป็นชื่อชอยในกรุงเทพฯ ที่กลุ่มนี้อยู่อาศัย กลุ่มราชครูดำเนินรอยตามกลุ่มของนายปรีดี ในการสร้างพันธมิตรระหว่างรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เอกชน ทั้งนี้ที่กลุ่มราชครูซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ยึดอำนาจได้ก็ถอดถอนคนในกลุ่มของนายปรีดีออกและแต่งตั้งคนของตนเข้าไปเป็น คณะกรรมการแทน กลุ่มราชครูตั้งบริษัทการค้าใหม่ๆ อีกหลายแห่ง เข้ามาทำธุรกิจส่งออกซึ่งในอดีตถูกผูกขาดการค้าโดยบริษัทข้าวไทย พวกเขาก่อตั้งบริษัทจัดจำหน่ายสินค้าขึ้นอีกหลายแห่ง แทนที่บริษัทไทยนิยมพาณิชย์ นอกจากนี้ยังได้เข้าไปดำเนินงานธนาคาร 2 แห่งที่เคยเป็นของกลุ่มนายปรีดีเสีย

เอง²²

พ่อค้าข้าวรายใหญ่ที่เคยทำการค้ากับกลุ่มของนายปรีดีก็ถูกกำจัดออกไปเช่นกัน นักการเมืองที่เป็นทหารสร้างสายสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับธนาคารกลุ่มใหญ่ ที่เพิ่งก่อตัวขึ้น ในช่วงสงครามโลก ในระยะเริ่มแรกพวกทหารมีความคิดที่จะตั้งธนาคารของตนเองขึ้นมาเพื่อ สนับสนุนธุรกิจและการดำเนินงานทางการเมืองของพวกตน แต่พวกเขาก็ตัดสินใจที่จะเข้าไปหา ธนาคารกรุงเทพซึ่งประสบกับความยุ่งยากทางการเงินในช่วงปีที่ผ่านมา นับว่าเป็นการสร้าง พันธมิตรใหม่ด้วย ในพ.ศ. 2496 ผู้นำทางทหารโอนเงิน 30 ล้านบาทจากกระทรวงพาณิชย์มาให้ ธนาคารกรุงเทพ ทำให้ธนาคารมีทุนพื้นฐานเพิ่มจาก 20 ล้านบาท เป็น 50 ล้านบาท ใน พริบตาเดียวธนาคารกรุงเทพก็กลายเป็นธนาคารท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด นำไปสู่ช่วงเวลาธนาคาร แห่งนี้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว สมาชิกระดับนำ 2 คนในกลุ่มทหารคือ พลเอกศิริ สิริโยธิน และ พลตรีประมาณ อติเรกสารเข้าไปนั่งเก้าอี้ในคณะกรรมการบริหารธนาคาร และในอีกไม่กี่ปีต่อมา ก็มีสมาชิกของคณะรัฐประหารอย่างน้อย 7 คน เข้าไปมีตำแหน่งบริหารในธนาคาร หลังจากที กิจการของธนาคารเจริญรุ่งเรืองอย่างมากเป็นเวลา 2 ปี พวกคณะรัฐประหารก็ขายหุ้นที่ กระทรวงพาณิชย์ถืออยู่ให้กับพวกเขาเอง

²² วรวิทย์ เจริญเลิศ, "วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศทุนนิยมบริวาร,"

เพียงเวลาไม่กี่ปี กลุ่มราชครูได้สร้างสัมพันธ์กับนายชิน โสภณพนิช และกลุ่มธนาคารกรุงเทพด้วยการทำธุรกิจหลายประเภท นายชินช่วยพวกเขาทำธุรกิจทางการค้าทองคำ เนื้อหมู อัญมณี และการค้าไม้ ให้ออกมาในรูปของกลุ่มบริษัท ธุรกิจต่าง ๆ ยังคงดำเนินกิจการไปภายใต้การดำเนินงานของเจ้าของเดิม แต่ผู้จัดการของกลุ่มบริษัทเหล่านี้ รวมทั้งผู้นำทางการทหารสามารถที่จะเข้ามาหารายได้จากเงินค่าธรรมเนียม เงินปันผล และเงินโบนัสต่าง ๆ กลุ่มราชครูได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 10 ล้านเหรียญสหรัฐ พวกเขาใช้เงินจำนวนนี้ไปในการก่อตั้งบริษัทซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการผลิตสินค้าป้อนให้รัฐบาล เช่น เครื่องแบบตำรวจ อาวุธ และวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

นักการเมืองทางฝ่ายทหารมักจะใช้อำนาจที่พวกตนมีอยู่ในการผูกขาดทางธุรกิจ ทำให้ผู้ประกอบการเอกชนต้องเชิญพวกนักการเมืองเหล่านี้มาเป็นที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการบริหารของบริษัท ดังจะเห็นได้จากรายงานการจัดตั้งบริษัทการค้าแห่งใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2495 ได้ระบุไว้ว่า “แต่จะต้องแบ่งหุ้นไว้สมนาคุณแก่ผู้วิ่งเต้นช่วยเหลือพอสมควร” สัดส่วนของส่วนแบ่งดังกล่าว คือร้อยละ 5 ซึ่งจะต้องจัดสรรให้แก่นายทหารระดับสูง 6 คน หนึ่งในนั้นก็คือ พลตรีประภาส จารุเสถียร ซึ่งต่อมาเป็นผู้บัญชาการทหารบกและเป็นสมาชิกของคณะก่อการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 การที่กลุ่มธนาคารกรุงเทพได้ผลประโยชน์มหาศาลจากการเป็นพันธมิตรกับกลุ่มราชครู ทำให้ธนาคารอื่นๆ ที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นต้องรีบสร้างความสัมพันธ์กับพวกผู้นำทางการทหารเหล่านั้นด้วย

ผู้ก่อการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 7 คน เข้าไปมีตำแหน่งผู้จัดการในบริษัท 91 แห่ง และสมาชิกทั้งหมดของคณะผู้ก่อการรัฐประหารได้เข้าไปมีบทบาทธุรกิจต่างๆ ถึง 101 บริษัท และกลางทศวรรษพ.ศ. 2490 กลุ่มพ่อค้าชาวจีนไทยเชื้อสายจีนหลักๆ ที่ก่อตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษพ.ศ. 2470 และกลุ่มธุรกิจธนาคารที่ตั้งขึ้นในทศวรรษพ.ศ. 2480 ทั้งหมดได้เข้าไปเป็นพันธมิตรกับบุคคลสำคัญๆ ในคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ชูเอะฮิโระได้สรุปไว้ดังนี้:

พันธมิตรระหว่างพวกคนจีนและทหารพัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน พวกนายทุนชาวจีนต้องการที่จะได้รับความมั่นคงทางธุรกิจ สิทธิพิเศษต่างๆ ในบางกรณีรัฐบาลก็จะมีข้อแลกเปลี่ยนกับทางฝ่ายนายทุน คือฝ่ายธุรกิจจะต้องมีผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทหารหรือตำแหน่งบริหารในบริษัทเหล่านั้น ตอบแทนให้กับกลุ่มทหาร ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายทหารก็ได้ประโยชน์จากพวกนักธุรกิจชาวจีนเหล่านี้ในด้านต่างๆ เช่น ความชำนาญในด้านการจัดการของชาวจีน ความสามารถในด้านการค้า เงินทุน เป็นต้น นอกจากนั้นฝ่ายทหารยังได้สร้างเครือข่ายทางการค้ากับนักธุรกิจชาวจีนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้การอุปถัมภ์ทางการเมืองอีกด้วย ตัวอย่าง

เช่น การก่อตั้งบริษัทร่วมทุนซิโนไทย และบริษัทในเครืออื่น พวกชาวจีนจะได้ประโยชน์จากการได้สิทธิผูกขาดในทางธุรกิจ ในขณะที่ผู้นำทางทหารก็จะได้รับรายได้ตอบแทนมาจำนวนหนึ่งเช่นเดียวกัน²³

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองสามารถเอื้อประโยชน์อันสูงสุดต่อกลุ่มที่เป็นผู้นำของสังคม(หรือกลุ่มที่เป็นฝ่ายได้เปรียบในสังคม) ต่อกลุ่มที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ และต่อกลุ่มที่เป็นปัญญาชนของสังคม บุคคลในกลุ่มต่างๆข้างต้นนั้นจะมีการคบค้าสมาคมเพราะแต่ละฝ่ายต้องพึ่งพาอาศัยกันเพื่อที่จะรวมอำนาจกันอย่างเหนียวแน่นในการที่จะรวบอำนาจทางเศรษฐกิจและปกป้องผลประโยชน์ของตนและกลุ่มไว้ให้ได้

กลุ่มชนชั้นปกครองที่เป็นฝ่ายกุมอำนาจทางการเมืองของสังคมนั้นก็มักจะทำการรวมกลุ่มกันด้วยการมีผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ที่ร่วมกัน จึงทำให้ธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์นั้นประสบความสำเร็จ เพราะนอกจากจะใช้อภิสิทธิ์เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าแล้ว ก็ยังใช้อำนาจที่ตนมีหลีกเลี่ยงที่จะชำระภาษีให้แก่รัฐอีกด้วย ตัวเลขที่ยืนยันว่าสฤษดิ์หลีกเลี่ยงภาษีจริงนั้นเป็นเรื่องเป็นไปได้ ในรายงานการสอบสวนทรัพย์สินฯ ได้ระบุเอาไว้ว่า ก่อนปีพ.ศ. 2502 บริษัทวิจิตรก่อสร้างได้สร้างบ้านพักให้แก่สฤษดิ์ และท่านผู้หญิงวิจิตรฯ ธนะรัชต์ เป็นจำนวน 3 แห่ง รายการก่อสร้างเหล่านี้ไม่ปรากฏว่ามีรายรับเข้าบริษัทฯ มีแต่รายจ่ายเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,409,425.01 บาท รายจ่ายของบริษัทล้วนแต่เป็นรายการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้แก่รัฐทั้งสิ้น

ความสำเร็จแห่งธุรกิจการค้าของสฤษดิ์มิได้เกิดจากนโยบายหรือประสิทธิภาพการบริหารงานที่ดีของบริษัทแต่อย่างใด แต่บริษัทของสฤษดิ์เป็นบริษัทอภิสิทธิ์ที่ดำเนินงานโดยใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยอย่างชัดเจน สฤษดิ์สามารถประกอบการค้าโดยไม่ต้องมีเงินทุนที่แท้จริงแต่ใช้เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารมาหมุนเวียนได้โดยตลอด สฤษดิ์ใช้อำนาจของตนไปเอาประโยชน์จากระบบราชการ เช่น งานก่อสร้าง ประกันภัย ขายสินค้า โควต้าข้าว ฯลฯ และนำมาแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกับพ่อค้า ธุรกิจของสฤษดิ์จึงเป็นการเก็งกำไรระยะสั้นมากกว่าที่จะคำนึงถึงการสร้างเสถียรภาพของบริษัทในระยะยาว

²³ Akira Suehiro, "Capitalist Development in Postwar Thailand: Commercial Bankers, Industrial Elite, and Agribusiness Groups," *Southeast Asian Capitalists*, (New York: Cornell University, 1992).

ดังนั้น จากรายงานการสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงวิธีการประกอบธุรกิจของบริษัทบางกอกสากลการค้า ในระหว่างปี 2501 – 2506 ว่า “การดำเนินงานของบริษัทฯ เป็นงานในลักษณะที่อาศัยอิทธิพลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์โดยเป็นการซื้อขายในลักษณะตัวแทนและนายหน้า และนับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม งานได้ลดลงเป็นลำดับ”²⁴ เมื่อสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมในปี 2506 แล้ว ธุรกิจของสฤษดิ์จึงต้องร่วงโรยไปอย่างไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ เช่นเดียวกับที่ จักรวรรดิ “ไทยนิยม” ของคณะราษฎรและจักรวรรดิ “ทหารสามัคคี” ของกลุ่มชอวยราชครู ที่ดับสูญไปก่อนหน้านี้

นักธุรกิจบางคนแสดงความเห็นของนโยบายเศรษฐกิจสมัยของเศรษฐกิจชาตินิยมว่ามิได้ทำให้ธุรกิจเอกชนเสื่อมคลายลงหรือถูกทดแทนโดยระบบทุนนิยมโดยรัฐ นักการเมืองหลายรายไม่ได้คิดที่จะทำลายนักธุรกิจเอกชนที่กำลังก่อร่างสร้างตัวขึ้นมา แต่กลับกุมบังเหียนนักธุรกิจดังกล่าวแล้วใช้อำนาจเงินของพวกเขาทำลายศัตรูทางการเมืองของกลุ่มตนเสีย²⁵

3.7 ธนาคารและการระดมทุน

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองหรือผู้ได้เปรียบทางสังคมกับนักธุรกิจเอกชนได้ก่อตัวขึ้นลึกซึ้งตามลำดับ และตัวเชื่อมในความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นนั้นคือธนาคารที่เป็นศูนย์กลางทางการเงิน ธนาคารจึงเป็นแกนสำคัญในการระดมทุนเพื่อภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม การคมนาคม ภาคการลงทุน และ แหล่งเงินสำหรับกู้ เพราะการลงทุนจากภายนอกนั้นล้วนเป็นการลงทุนผ่านธนาคาร

ตามการรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจ ตามที่ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยนาย Paul T. Ellsworth หัวหน้าคณะกับผู้เชี่ยวชาญในงานสาขาต่างๆ ได้เดินทางเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยตามคำขอร้องขอของรัฐบาลไทยนั้น คณะสำรวจได้เสนอข้อแนะนำในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการคมนาคม ตลอดจนการปรับปรุงบริการการศึกษาและสังคมด้านต่างๆ และได้ให้คำแนะนำในปัญหาการเงิน

²⁴ พรณี บัวเล็ก, วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516, หน้า 89-98.

²⁵ สมลักษณ์ ศรีมาลี, ฝ่าพายุหนี้บทรียนจากเขียนธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2544), หน้า 2-8.

และการจัดองค์กรงานเกี่ยวกับการพัฒนาไว้²⁶ เพราะฉะนั้นธนาคารจึงได้มีความสำคัญขึ้นตามลำดับ และธนาคารยังมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและให้คำแนะนำ

ธนาคารไทยซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในทศวรรษพ.ศ. 2480 เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนเข้าครอบงำธุรกิจไทยทั้งหมด ต้นตอของความเจริญเติบโตนี้อยู่ที่บทบาทสำคัญในการระดมทุนให้กับธุรกิจใหม่ ๆ ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อทศวรรษพ.ศ. 2490 ครอบครัวยุโรปที่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในช่วง 3 รุ่นที่ผ่านมาและร่ำรวยขึ้นจากการค้าข้าวหรือการค้านำเข้าและส่งออก เริ่มตั้งหลักปักฐานอยู่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตามแม้ว่าครอบครัวพ่อค้าจีนเป็นจำนวนมากจะได้ร่ำรวยขึ้น แต่ที่มีความมั่งคั่งจริง ๆ ประกอบด้วยครอบครัวชาวจีน 5 ครอบครัวที่ควบคุมการค้าข้าวและธุรกิจอื่น ๆ อีกไม่กี่ราย นอกนั้นแล้ว มิได้ร่ำรวยมากมายนักจนถึงปลายทศวรรษ 2490 คนจีนในประเทศไทยยังส่งเงินจำนวนมากกลับไปประเทศจีน เงินที่เหลือถูกนำไปลงทุนในกิจกรรม เช่น การเปียร์แซร์และธุรกิจโรงจำนำ

หลังจากปีพ.ศ. 2500 ธนาคารระดับนำขยายสาขาไปเขตต่างจังหวัดเพื่อให้บริการการค้าข้าวและพืชไร่ใหม่ ๆ เครือข่ายสาขาที่เพิ่มขึ้นทำให้ธนาคารสามารถระดมเงินออมได้อย่างกว้างขวาง ความเข้มงวดของรัฐบาลไทยและความยุ่งยากภายในประเทศจีนในสมัยก้าวกระโดดมีส่วนลดการส่งเงินกลับประเทศจีนจนเหลือเพียงเล็กน้อยใน พ.ศ. 2503 พ.ศ. 2505 รัฐบาลออกกฎเกณฑ์การธนาคารใหม่ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารมีความมั่นคงขึ้น นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับธุรกิจโรงจำนำด้วย รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายลดความสำคัญของโรงจำนำในฐานะเป็นองค์กรรับเงินฝาก ธนาคารได้รับความเชื่อถือจากประชาชนสูงขึ้น นอกจากนี้ การขยายสาขาไปสู่เขตต่างจังหวัด ช่วยดึงเงินออมจากครอบครัวพ่อค้าเข้ามาในระบบธนาคาร ระหว่าง พ.ศ. 2505 และพ.ศ. 2524 จำนวนเงินฝากในธนาคารไทยทั้งหมดเพิ่มขึ้นจาก 8 ล้านเป็น 299 ล้านบาท หรืออัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีกว่าร้อยละ 20 อย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี (ให้ดูตารางที่ 3)

²⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2502 (2503).

ตารางที่ 3

เงินฝากธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505-2524

(ล้านบาท)

| ธนาคาร | 2505 | 2515 | 2524 |
|----------------------------|-------|--------|---------|
| กรุงเทพฯ | 1,578 | 16,991 | 103,269 |
| กสิกรไทย | 431 | 4,151 | 40,912 |
| ศรีอยุธยา | 475 | 3,288 | 14,489 |
| กรุงธน | 253 | 2,530 | 12,032 |
| รวม (16 ไทย+14 ต่างประเทศ) | 8,454 | 54,903 | 299,077 |

²⁷ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์, เงินฝากธนาคารพาณิชย์ 2502-2524.

มีเหตุผลสำคัญอีก 2 ประการที่อธิบายฐานะนำของธนาคารในสมัยนี้ นั่นคือ การมีเส้นทางทางการเมืองและเครือข่ายธุรกิจที่โยงใยอย่างกว้างขวางในบรรดาคนจีนทั่วประเทศ ช่วงต้นทศวรรษพ.ศ. 2490 ธนาคารใหญ่ทั้งห้าซึ่งมีบทบาทครอบงำโลกการเงินของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษต่อมา ได้สร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำฝ่ายทหาร ความแตกแยกภายในกองทัพระหว่างกลุ่มราชครูแลกลุ่มจอมพลสฤษดิ์หรือสี่เสาเทเวศน์ ทำให้การสร้างพันธมิตรดังกล่าว มีความคล่องตัวขึ้น นายชิน โสภณพนิช ผู้ก่อตั้งธนาคารกรุงเทพ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทหารฝ่ายราชครูในทศวรรษพ.ศ. 2490 เมื่อจอมพลสฤษดิ์เรืองอำนาจ เมื่อพ.ศ. 2500 นายชินต้องลี้ภัยไปฮ่องกงชั่วคราวและในช่วงนี้เองที่นายบุญชู โรจนเสถียร เข้ามาดูแลกิจการธนาคารกรุงเทพแทนนายบุญชู ช่วยสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกับทหารนักการเมืองโดยเชิญจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นที่ปรึกษาของธนาคาร นอกจากนั้น ยังเชิญพลเอกประภาส มีชวาของจอมพลสฤษดิ์เป็นประธานกรรมการบริหาร สมาชิกของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์หลายคนได้รับเชิญดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของบริษัทอื่นๆ ในเครือของธนาคารกรุงเทพด้วย

²⁷ที่มา : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์, เงินฝากธนาคารพาณิชย์ 2502-2524.

กลุ่มธุรกิจครอบครัวมหาคุณ (ธนาคารสหธนาคาร) มีความสัมพันธ์กับกลุ่มราชครูกลาง ทศวรรษพ.ศ. 2490 แต่ใน พ.ศ. 2500 ย้ายไปอยู่ฝ่ายจอมพลสฤษดิ์มีการเปลี่ยนคณะกรรมการบริหารของธนาคารและเชิญสมาชิกของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์เข้ามาแทน กลางทศวรรษพ.ศ. 2500 นายพลระดับนำที่มีความสำคัญทางการเมืองเกือบทุกคนมีโอกาสเป็นกรรมการบริหารของบริษัทในกลุ่มมหาคุณธนาคารศรีอยุธยาก็เป็นกลุ่มเดียวกับชอยราชครู แต่หลัง พ.ศ. 2500 มีการเปลี่ยนผู้บริหารจากตระกูลบัวสุวรรณมาเป็นตระกูลรัตนรักษ์ และธนาคารหันมาให้ความสนใจกับกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ครอบครัวลำชาผู้ก่อตั้งธนาคารกสิกรไทย มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายทหารหลายฝ่าย กลางทศวรรษ 2490 เชื้อเชิญสมาชิกของทั้ง 2 กลุ่มเข้าเป็นกรรมการบริษัทต่างๆ ในเครือของตน หลัง พ.ศ. 2500 ผนึกความสัมพันธ์กับกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์มากขึ้น เส้นสายโยงใยกับนักการเมืองระดับสูง ทำให้กลุ่มธนาคารผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์เมื่อ พ.ศ. 2505 ที่ห้ามก่อตั้งธนาคารใหม่และกีดกันมิให้ธนาคารต่างประเทศเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทย ทำให้ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมีลักษณะผูกขาดอยู่ในกลุ่มครอบครัวไม่กี่ครอบครัว มีความสืบเนื่องและไม่มีคู่แข่งเป็นเวลา 30 ปี²⁸

ธนาคารที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดมีเครือข่ายสัมพันธ์กับธุรกิจหลากหลายทั้งภายในและนอกประเทศ กลุ่มธุรกิจธนาคารใหญ่ที่สุดคือ ธนาคารกรุงเทพ มหาคุณ และกรุงศรีอยุธยา เป็นคนจีนแต่เจ้า ครอบครัวเหล่านี้แข่งขันกันด้านธนาคาร แต่ก็ร่วมมือกันทำธุรกิจทำกิจกรรมของหอการค้า สมาคมธุรกิจและมีการแต่งงานระหว่างลูกหลาน นอกจากนั้น ครอบครัวธนาคารเหล่านี้ยังมีญาติและพวกพ้องเป็นจีนโพ้นทะเลที่มีถิ่นฐานอยู่ในเมืองท่าสำคัญของเอเชียและที่อื่นๆ ด้วยความสัมพันธ์เป็นเครือข่ายดังกล่าว ธนาคารใหญ่เหล่านี้ไม่เพียงให้เครดิต แต่ยังสามารถเสนอขายบริการแก่ลูกค้า คือมีส่วนช่วยสร้างธุรกิจร่วมทุน เป็นตัวกลางเจรจาโครงการลงทุนและช่วยหาตลาดใหม่ๆ ให้กับลูกค้า

นายชิน โสภณพนิช เป็นนายธนาคารที่ประสบความสำเร็จสูงสุดในยุคนี้ กิจการธนาคารของนายชิน โสภณพนิช เป็นตัวอย่างของความสำเร็จที่เกิดจากการสร้างเครือข่ายที่กว้างขวาง นายชินมีบทบาทสำคัญในธนาคารกรุงเทพและสามารถทำให้ธนาคารนี้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เพราะตัวเขาเองมีความสัมพันธ์กับชุมชนจีนโดยผ่านกิจกรรมการค้าของเขา และการที่เขามีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเงินและบทบาทในการส่งเงินรายได้ของชาวจีนโพ้นทะเลในเมืองไทย

²⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 347-366.

กลับประเทศจีน เมื่อนายชิน โสภณพนิช เห็นลู่ทางขยายธุรกิจการเงินระหว่างประเทศในปลายทศวรรษ 2480 เขาได้เดินทางไปทั่วเอเชียเพื่อก่อตั้งธนาคารในลักษณะเดียวกัน ณ เมืองท่าประเทศอื่นๆ ช่วงปลายทศวรรษพ.ศ. 2490 เมื่อเขาลี้ภัยไปต่างประเทศเพราะจอมพลสฤษดิ์ขึ้นมา มีอำนาจนั้น เขาได้เดินทางไปต่างประเทศอีกและก่อตั้งสาขาธนาคารโพ้นทะเล โดยเริ่มแห่งแรกที่ฮ่องกงทศวรรษพ.ศ. 2500 และพ.ศ. 2510 ธนาคารกรุงเทพหาประโยชน์จากเครือข่ายที่ขึ้นได้สร้างขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการชาวจีนในภูมิภาคเอเชียก่อตั้งกิจการใหม่ๆ เช่น ตระกูลควอกของมาเลเซีย กลุ่มตระกูลเลียม ของอินโดนีเซีย และธุรกิจของตระกูลโล ในฮ่องกง เครือข่ายธุรกิจของนายชิน โสภณพนิช มีกว้างขวางทั้งในเมืองไทยและในเมืองท่าอื่นๆ ซึ่งมีเงินโพ้นทะเลทำธุรกิจอยู่ทั่วไป²⁹

ธนาคารระดับนำของไทยเจริญเติบโตและมีบทบาทนำในเศรษฐกิจไทยมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้คือ เนื่องจากสามารถระดมเงินออมจากชุมชนจีนสามารถสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมือง กับนายทหารชั้นนำ และสามารถขยายเครือข่ายธุรกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ธนาคารสำคัญเหล่านี้มีส่วนสร้างธุรกิจใหม่ๆ ให้เจริญเติบโต นอกจากนี้ยังช่วยบริษัทของพรรคพวกเพื่อนฝูงในการลงทุนกิจการต่างๆ ธนาคารให้เครดิตในอัตราดอกเบี้ยสูงและประสบความสำเร็จ เนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วสืบเนื่องจากเงินความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและการได้รับความอุปถัมภ์ทางการเมืองจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในบรรดาธนาคารทั้งหลายธนาคารกรุงเทพมีบทบาทนำที่สุด ธนาคารกรุงเทพได้ก่อตั้งธุรกิจในส่วนใหญ่อยู่ออยู่ในภาคการเงิน เช่น ธนาคาร การประกันภัย และการลงทุน นอกจากนี้ ยังมีการก่อตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้างและธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ กล่าวได้ว่าธนาคารกรุงเทพมีส่วนสนับสนุนธุรกิจสำคัญเกือบทุกแห่ง ช่วงระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษ ธนาคารกรุงเทพประสบความสำเร็จอย่างสูงในการสนับสนุนธุรกิจใหม่ๆ ให้ก่อตัวขึ้น ปลายทศวรรษพ.ศ. 2490 เมื่อการค้าข้าวปลอดจากการควบคุมของรัฐบาล ธนาคารกรุงเทพปล่อยเครดิตแก่ครอบครัว 5 รายซึ่งต่อมา กลายเป็นผู้ควบคุมการค้าข้าวเป็นเวลา 20 ปีต่อมา ทศวรรษพ.ศ.2500 ธนาคารกรุงเทพช่วยให้ครอบครัวอื่นๆ ลงทุนในธุรกิจหัตถอุตสาหกรรมที่มีลู่ทางได้กำไรดี เนื่องจากการเพิ่มภาษีขาเข้า เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ จากกลางทศวรรษพ.ศ. 2500 ธนาคารกรุงเทพเห็นลู่ทางการขยายตัวของการผลิตพืชไร่ที่จะนำไปสู่ธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่จึงให้เครดิตแก่ธุรกิจ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, เกริกเกรียงรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, หน้า 347-366.

การเกษตรขนาดใหญ่ นอกจากนั้น ยังมีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเช่นเจริญโภคภัณฑ์และใช้เครือข่ายของธนาคารที่อยู่ต่างประเทศขยายกิจการของเจริญโภคภัณฑ์ไปทั่วภูมิภาค กลางทศวรรษ 2510 ธนาคารกรุงเทพปล่อยเงินกู้ประมาณ 8 พันล้านบาทเพื่อสนับสนุนบริษัทในอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ประสบปัญหาราคาน้ำมันสูงขึ้น อีก 10 ปีต่อมา บริษัทเหล่านี้ฟื้นตัวและเจริญเติบโตเนื่องจากสามารถส่งสินค้าออกได้

บทบาทของญี่ปุ่นในเศรษฐกิจไทยที่เพิ่มขึ้นในสมัยนี้ ทำให้ย้อนรอยนึกถึงการครอบงำของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มเทคโนโลยีไม่พอใจที่บริษัทญี่ปุ่นดังเลที่จะร่วมทุนกับธุรกิจไทย ประธานหอการค้าแห่งประเทศไทยกล่าวมีใจความว่า นักลงทุนไทยเกรงว่า ญี่ปุ่นต้องการเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทย ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2514 สมาคมธุรกิจและการค้าประมาณ 30 แห่ง ร่วมมือกันเพื่อต่อต้านการครอบงำจากต่างชาติ นักธุรกิจไทยเองไม่พอใจที่ประเทศไทยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก³⁰

ต้นทศวรรษพ.ศ. 2510 รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามที่จะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นโดยลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าจากประเทศไทยหลายชนิดและเพิ่มเงินกู้ให้กับรัฐบาลไทย นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังส่งเสริมให้บริษัทญี่ปุ่นเข้าร่วมทุนกับนักธุรกิจไทย และให้สนับสนุนคนงานที่เป็นคนไทยในบริษัทของญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นแบ่งเงินความช่วยเหลือทั้งหมดที่จะให้กับต่างประเทศให้กับประเทศไทยถึงร้อยละ 10 และภายในทศวรรษพ.ศ. 2510 เงินความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นมีมูลค่า 2 ใน 3 ของเงินความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับทั้งหมด³¹

การลงทุนจากญี่ปุ่นในระยะนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นธุรกิจประกอบขึ้นส่วนที่เข้ามาหากำไรจากอัตราภาษีขาเข้าที่ปรับให้สูง ส่วนใหญ่แล้วคือ การผลิตสินค้าเพื่อบริโภค ประเภทที่สองคือการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกกลับไปสู่ญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ เมื่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นเจริญเติบโตส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานในญี่ปุ่นสูงขึ้น จึงเป็นแรงผลักดันให้ผู้ผลิต

³⁰ นาคามูระ ทาคาฟูสะ, นโยบายอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น แปลโดย ภาณุวัฒน์ ตรียากรศรี, วิจักรณ์ รัตนสุวรรณ, และ วุฒิชัย ประชาพร. (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่นในพระบรมราชูปถัมภ์, 2537), หน้า 6-22.

³¹ ปิยะนันท์ สุขสุวรรณ, มิติใหม่ของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน: ศึกษากรณีเครือข่ายการผลิตรถยนต์ (ค.ศ. 1985-1997) (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 5-78.

ญี่ปุ่นเคลื่อนย้ายกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ ใช้แรงงานเข้มข้นโดยเปรียบเทียบไปยังต่างประเทศที่มีค่าแรงถูก

ในประเทศไทยกิจการที่ชักจูงให้ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนคือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ พลตรีประมาณ อติเรกสาร ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในกลุ่มราชครูเดินทางไปเยี่ยมญี่ปุ่นปลายทศวรรษพ.ศ. 2500 พบว่า บริษัทสิ่งทอของญี่ปุ่นต้องการเข้ามาขยายกิจการในประเทศไทย ดังนั้นจึงเข้าร่วมทุนกับบริษัทญี่ปุ่นและนักธุรกิจอื่นๆ ในประเทศก่อตั้งโรงงานทอผ้าขึ้นหลายแห่ง ระหว่าง พ.ศ. 2506 และพ.ศ. 2514 โรงงานทอผ้าของญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยมี โทเร เทยีนและคานะโบ ธุรกิจในเหล่านี้เข้ามาลงทุนใน 12 โครงการด้วยกัน มีบทบาทเพิ่มประสิทธิภาพในการปั่นด้าย 8 เท่า และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต 5-6 เท่าใน 9 ปี ในทศวรรษพ.ศ. 2510 นักธุรกิจญี่ปุ่นตระหนักดีว่า ในประเทศไทยขณะนั้นผู้คนรู้สึกต่อต้านบทบาททางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ดังนั้น แม้ในการร่วมทุนกัน ในระยะแรกนั้น ญี่ปุ่นจะมีสัดส่วนการลงทุนสูงกว่าฝ่ายไทย ต่อมาเกิดการลดสัดส่วนของฝ่ายญี่ปุ่นลงหรือในบางกรณีมีการตกลงกันให้ฝ่ายญี่ปุ่นมีสัดส่วนการลงทุนน้อยกว่าฝ่ายไทย เมื่อถึง พ.ศ. 2522 พบว่า บริษัทในอุตสาหกรรมสิ่งทอขนาดใหญ่สุด 17 แห่งมีหุ้นจากฝ่ายไทย คิดเป็นร้อยละ 50 ผู้ร่วมทุนรายใหญ่ๆ ฝ่ายไทยประกอบด้วยพลตรีประมาณและสมาชิกอื่นๆ ของกลุ่มราชครู สุกรีและกลุ่มของสหายเนียน

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของเงินลงทุนจากสหรัฐอเมริกา พบว่าบริษัทญี่ปุ่นมักร่วมทุนกับบริษัทไทย ภาวการณ์ดังกล่าวอาจสะท้อนว่าญี่ปุ่นต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาทางการเมืองเนื่องจากตระหนักดีว่า มีคนไทยที่รู้สึกต่อต้านญี่ปุ่นในทศวรรษพ.ศ. 2510 เหตุผลอีกประการหนึ่งเป็นเพราะว่า รัฐบาลไทยกำหนดให้ผู้ร่วมทุนฝ่ายต่างประเทศมีสัดส่วนการลงทุนน้อยกว่าคนไทย ยกเว้นในกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการทำสัญญาตกลงกับรัฐบาลไทยเป็นพิเศษ แต่ในกรณีของญี่ปุ่นนั้นกล่าวได้ว่า สะท้อนให้เห็นลักษณะของธุรกิจด้วย การลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่นในช่วงนี้มาจากบริษัทการค้าขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นที่เรียกว่า ไชโกะ โซ ซา และธุรกิจขนาดใหญ่อื่นๆ บริษัทเหล่านี้ลงทุนในประเทศไทยเพื่อขายสินค้าในตลาดภายในประเทศ ดังนั้นจึงพอใจที่จะร่วมทุนกับหุ้นส่วนที่เป็นพ่อค้าไทยเพื่อว่า หุ้นส่วนคนไทยจะช่วยสร้างเครือข่ายการขายสินค้าได้ดีกว่า³²

ผู้ประกอบการไทยแทบทุกคนที่ประสบความสำเร็จในการร่วมทุนกับต่างชาติไม่ว่าจะเป็น นายสุกรีในกรณีในกรณีของโรงงานทอผ้า ซีพีในกรณีของธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ นายถาวร

³² นาคามูระ ทาคาฟูสะ, นโยบายอุตสาหกรรมของประเทศไทย, หน้า 6-33.

ในกรณีของการประกอบรถยนต์และผู้ประกอบการอื่นๆ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในทางเศรษฐกิจมีลักษณะคล้ายคลึงกันกล่าว คือ มักมีภูมิหลังทำกิจการค้าขายมาก่อน ร่วมทุนกับหุ้นส่วนต่างชาติเพื่อเข้าถึงทุนและเทคโนโลยี มีความสัมพันธ์อันดีกับธนาคารกรุงเทพ อันเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่สำคัญและเส้นสายในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังจะต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับนายพลต่างๆ เพื่อที่จะได้รับเหมางานจากรัฐบาล ได้สิทธิพิเศษในลักษณะผูกขาดการค้าและอภิสิทธิ์อื่นๆ

พ.ศ. 2500 ความต้องการของกลุ่มสำคัญ 3 กลุ่ม คือ สหรัฐอเมริกา ผู้นำกองทัพไทย และผู้นำ นักธุรกิจจีน-ไทย มีความสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียว การเรื่องอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ชี้นำแนวทางสู่อนาคตของเศรษฐกิจไทยและเป็นจุดเริ่มต้นของพันธมิตรระหว่างรัฐบาลกับนักธุรกิจจีน-ไทย ภายใต้การสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่กลางทศวรรษพ.ศ. 2500 เงินรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรที่เฟื่องฟูขึ้นอย่างรวดเร็ว และการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศรวมทั้งเงินความช่วยเหลือเป็นตัวเร่งให้เศรษฐกิจเมืองเจริญเติบโตขึ้นด้วยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงทุนสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ส่งเสริมการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีมาตรการสนับสนุนอุตสาหกรรมระยะเริ่มต้น ด้วยการให้ความคุ้มครองจากภาษีขาเข้าและควบคุมแรงงานอย่างกวดขัน รัฐบาลใหม่ไม่ต้องการจำกัดขีดความเจริญเติบโตของธุรกิจเอกชน แต่มุ่งหวังที่จะส่งเสริมและได้ประโยชน์จากความเจริญเติบโตนั้น

การค้าขายตัวในอัตราเร่งและภายใต้การปกป้องจากภาษีขาเข้า การผลิตในสาขาหัตถอุตสาหกรรมก็พัฒนาขึ้น ธุรกิจส่งออกสินค้าเกษตรนำกำไรที่ได้ไปลงทุนในกิจการธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ พ่อค้าสินค้าเข้าเพื่อการบริโภคนำผลกำไรไปลงทุนในธุรกิจประกอบชิ้นส่วนเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย พ่อค้าผ้าเอาผลกำไรไปลงทุนสร้างโรงงานทอผ้า มูลค่าของการผลิตหัตถอุตสาหกรรมคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10.9 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 คือจาก พ.ศ. 2504-2509 ร้อยละ 9.2 ในช่วงแผนที่ 2 และร้อยละ 8.4 ในช่วงแผนที่ 3

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศไหลเข้าเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาส่วนใหญ่มาจากสหรัฐอเมริกาและในระยะหลังจากญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามทุนต่างประเทศมิได้มีบทบาทครอบงำเศรษฐกิจ เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศไหลเข้ามาเพื่อผลิตสินค้าขายในประเทศไทย นักธุรกิจ

ต่างชาติเป็นจำนวนมากพอใจร่วมทุนกับนักธุรกิจท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายการค้า และแสวงหาความรู้ในระดับท้องถิ่น นักธุรกิจในประเทศไทยได้เข้าถึงเงินทุนมากขึ้นจากการร่วมทุนมากขึ้นจากการร่วมทุนกับต่างชาติและมีโอกาสได้เรียนรู้เทคโนโลยีและทักษะการจัดการสมัยใหม่

มีการสะสมทุนในอัตราสูงในธุรกิจธนาคารสมัยนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าธนาคารประสบความสำเร็จในการระดมเงินออมจากชุมชนพ่อค้า และผันเงินทุนเหล่านี้ไปสู่การสนับสนุนกิจการใหม่ๆ ในธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ หัตถอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และอุตสาหกรรมรากฐาน เช่น สิ่งทอธนาคารขนาดใหญ่ที่มีตระกูลสำคัญ 5 ตระกูลเป็นเจ้าของควบคุมธุรกิจของประเทศและมีบทบาทก่อตั้งเครือข่ายบริษัทต่างๆ ที่มีกำไรงาม ธนาคารกรุงเทพเป็นธนาคารนำในเกือบจะทุกธุรกิจ มีบทบาทให้เครดิตเพื่อการค้าเป็นสัดส่วนถึง 1 ใน 3 และควบคุม 1 ใน 3 ของธุรกิจธนาคารทั้งหมด อีกทั้งเป็นหุ้นส่วนสำคัญในบริษัทชั้นนำของสาขาเศรษฐกิจที่กำลังเจริญเติบโตทุกสาขาในเขตเมือง นอกจากนี้ยังลงทุนร่วมกับนักธุรกิจจีนโพ้นทะเลในประเทศอื่นในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถูกขับเคลื่อนโดยการสนับสนุนของรัฐบาลระยะนี้ เกิดจากการขยายตัวของตลาดภายใน ธุรกิจมีลักษณะผูกขาดในอัตราที่สูง ธุรกิจหลายประเภทอยู่ในกำมือ ของนายพลแห่งกองทัพไทย และธนาคารกรุงเทพมีผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และเกี่ยวข้องกับกลุ่มนายพลและธนาคารกรุงเทพดังกล่าว ผู้ประกอบการกลุ่มนี้มีโอกาสได้รับสิทธิพิเศษจากสำนักงานส่งเสริมการลงทุนได้งานรับเหมาจากรัฐบาล และใบอนุญาตต่างๆ พวกเขาไม่สิ้นสายเพียงพอที่จะได้ร่วมทุนกับนักลงทุนต่างชาติ และอยู่ในฐานะที่จะได้รับความเกื้อหนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ ผู้ประกอบการกลุ่มเล็กๆ ที่เรียกว่ากลุ่มเจ้าสัวนี้มีบทบาทครอบงำระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตในทศวรรษพ.ศ. 2500 และ 2510

อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีกำไรอย่างไม่เป็นทางการ โดยนายพลและข้าราชการชั้นสูง และการส่งเสริมการกระจุกตัวในบรรดานักธุรกิจนายทุน มีผลเป็นขีดจำกัดต่อความเจริญเติบโตของสาขาหัตถอุตสาหกรรม ขีดจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งเกิดจากยุทธศาสตร์ส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและขนาดตลาดภายในที่มีขนาดเล็ก นโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในปลายทศวรรษพ.ศ. 2490 เป็นนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการผลิตเพื่อตลาดภายใน เป็นนโยบายที่มุ่งพัฒนาภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมเพื่อสนองความต้องการของตลาดภายใน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างงดงามในช่วงระยะสั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากเศรษฐกิจเกษตรขยาย

ตัวอย่างรวดเร็วผสมกับแรงกระตุ้นโดยเงินความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เมื่อถึงกลางทศวรรษ พ.ศ. 2510 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็มาถึงทางตัน

แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้ยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายในระยะยาวจะไม่เป็นดังที่วางแผนไว้ แต่อย่างน้อยก็ต้องยอมรับว่ามีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากเศรษฐกิจชาตินิยมของจอมพล ป. มาสู่นโยบายเศรษฐกิจเสรีโดยจอมพลสฤษดิ์มีใช้น้อย การผลักดันของสหรัฐอเมริกากระตุ้นให้ธนาคารโลกเดินทางมาให้คำแนะนำต่อองค์กรเพื่อการพัฒนาประเทศของ ไทยมีผลอย่างมาก รวมไปถึงธนาคารที่ตอบรับนโยบายและคำแนะนำได้เป็นอย่างดี ผู้เขียนจึงอยากเสนองรณศึกษาของธนาคารโดยละเอียดอีกครั้ง และในครั้งนี้จะศึกษากรณีของธนาคารกรุงเทพที่เติบโตพร้อมกับเศรษฐกิจของประเทศดังกรณีสึกษาในหน้าถัดไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณีศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ของรัฐ ทุนเอกชนในประเทศและ ต่างประเทศ : อุตสาหกรรมสิ่งทอ

ตัวอย่างของกลุ่มธุรกิจที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ของทั้งสามเครือข่ายที่จะยกมาเป็นตัวอย่างได้แก่ กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมสิ่งทอโดยมีสุกรี โพธิ์รัตนังกูรเป็นหัวเรือหลัก ซึ่งอาณาจักรสิ่งทอหลายหมื่นล้านของเขาจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลยหากไม่มีรัฐบาลที่ส่งเสริมนโยบายที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง มีการจัดตั้งหน่วยงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อมุ่งที่จะดึงเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศ และญี่ปุ่นก็ได้เข้ามามีบทบาทในด้านการลงทุนในประเทศไทยมากที่สุด นอกจากนี้ทุนภายในประเทศที่มีความสัมพันธ์ต่อโครงสร้างของรัฐในกรณีศึกษานี้ได้แก่ทุนธนาคารของ ชิน โสภณพนิช

กรณีศึกษานี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของสุกรีโดยมีรัฐเข้ามาโอบอุ้มปูทางแม้จะต้องพบกับอุปสรรคขัดขวางบ้าง แต่ความเป็นอัจฉริยะบุคคลประกอบกับผู้ค้ำจุนจากชนชั้นการเมืองด้วยแล้วทำให้ Thai Blanket Industry Group (TBI Group) ของเขาฝ่าฟันมาได้ นอกจากนี้กรณีศึกษานี้ยังกล่าวถึงปมหลังและบทบาทของกลุ่มของตระกูลโสภณพนิชในการก้าวขึ้นมามีอิทธิพลในเวทีระดับประเทศเพื่อมาสานโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุนเอกชนในประเทศและทุนเอกชนต่างประเทศ สุดท้ายจะแสดงบทบาทด้านการลงทุนของญี่ปุ่นในกิจกรรมอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศไทย

3.8 บทบาทของโพธิ์รัตนังกูร

สุกรี โพธิ์รัตนังกูรเริ่มจากการขายผ้าร้านกิยงจ้วนในลำเพ็งซึ่งเป็นร้านเล็กๆ สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เขาเริ่มมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้นำของประเทศตั้งแต่สมัยจอมพล ป. ในปี พ.ศ. 2492 โดยเขาได้รับสิทธิผูกขาดขายผ้าในภายในประเทศ ต่อมาความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแนบแน่นกับนายทหารชั้นผู้ใหญ่ทำให้ช่องทางการค้าสะดวกขึ้น เมื่อปีพ.ศ. 2500 โรงงานทอผ้าปั่นด้ายของกรมทหารที่วัดสร้อยทองซึ่งมีแกนปั่นด้าย 20,000 แกนไม่สามารถดำเนินงานได้จำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาเช่าช่วงดำเนินการแทน สุกรีจึงขอเข้ามาลงทุนผ่านนายทหารคนสนิทของจอมพลสฤษดิ์มีชื่อว่า พลโท วิชัย พงษ์อนันต์ เจ้ากรมยุทธการ

โรงงานวัดสร้อยทองได้เปลี่ยนชื่อเป็น ไทยคอตตอนมิลล์ ภายหลังจากไฟไหม้เครื่องจักร เนื่องจากสุกรีสั่งให้เดินเครื่อง 24 ชั่วโมง ต่อมาคู่แข่งที่สำคัญของไทยคอตตอนมิลล์ คือ อุตสาหกรรมทอผ้าไทยของพล.ต. ประมาณ อติเรกสาร ที่สร้างโรงงานปั่นด้าย 10,000 แกนซึ่งนับว่ายังห่างไกลกับของสุกรีหลายกิโลอยู่

ต่อมาสุกรีได้จับมือกับกลุ่มโนมูระและกลุ่มซิกิโบของญี่ปุ่นผู้ซึ่งเป็นยักษ์ใหญ่ด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอของญี่ปุ่น การลงทุนครั้งนี้เป็นการเปิดตัวโรงงานอุตสาหกรรมผ้าไหมไทยหรือที่บีไอ. และรัฐบาลในยุคของจอมพลสฤษดิ์ได้มองเห็นความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะสิ่งทอจึงได้ยอมยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีขาเข้าและภาษีการค้าเครื่องจักรอุปกรณ์ต่างๆรวมถึงภาษีขาเข้าและภาษีการค้าวัตถุดิบ

สิทธิพิเศษเหล่านี้ทำให้สุกรีต้องการขยายกิจการต่อไปแบบไม่หยุดยั้ง ในปีพ.ศ. 2510 ไทยซินเทติกเทกซ์ไทล์ จำกัด ได้ถือกำเนิดขึ้นในเนื้อที่เดียวกันกับอุตสาหกรรมผ้าไหมไทย และแน่นอนความสัมพันธ์ชนิดเหนียวแน่นของสุกรีกับกลุ่มผู้นำทหารของไทยก็ยังคงดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งเช่นกัน ในปีพ.ศ. 2513 สุกรีได้เดินทางไปสหรัฐอเมริกากับจอมพลถนอมซึ่งขณะนั้นกำลังเรื่องอำนาจ จึงได้ชักชวนให้อเมริกันเข้ามาลงทุนจนเป็นการลงทุนกับต่างชาติครั้งที่ 2 ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน โดยโรงงานไทยอเมริกันเทกซ์ไทล์นั้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของโรงงานอีก 4 โรง ที่พร้อมจะเปิด : ไทยเมล่อนโพลีเอสเตอร์ ไทยเมล่อนเทกซ์ไทล์ ไทยเอโร และไทยเอโรการ์เมนต์ โดยโรงงานไทยเมล่อนโพลีเอสเตอร์นั้นได้ร่วมทุนกับกลุ่มโรปูลองท์ ประเทศฝรั่งเศส โดยมีชาติรี โสภณพนิชเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

จะเห็นได้ว่าอาณาจักรสิ่งทอของสุกรี โปธิรัตน์กูร เริ่มต้นจากธุรกิจค้าผ้าเล็กๆแล้วขยายขยายมาทำโรงงานทอผ้า จุดที่ก้าวกระโดดก็คือการร่วมทุนกับต่างชาติขยายกิจการ นอกจากนี้สุกรียังได้ดึงกลุ่มโสภณพนิชเข้ามาร่วมทุนอีกด้วย (จะกล่าวใน 3.9) และยังมีอีกหลายกลุ่มธุรกิจที่จับมือร่วมกับต่างชาติ นั่นก็คือ กลุ่มศรีเฟื่องฟุ้งที่หันมาจับมือกับทุนญี่ปุ่น และกลุ่มสหยูเนี่ยนก็เช่นกัน แต่ทั้งหมดนี้ไม่อาจจะประสบความสำเร็จได้หากรัฐบาลไม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม จุดประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในด้านอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ และในขณะเดียวกันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนขึ้นมาด้วย

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงช่วงเวลาของการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมที่เริ่มต้นพร้อมๆกับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 นั้นความสำเร็จของพ่อค้าชาวจีนจะเกิดขึ้นอย่างง่ายดายเป็นการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนายทหารผู้บริหารประเทศและหีบเย็บบารมีมาใช้ในการกระทำธุรกิจ ในปีพ.ศ. 2502 ที่รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะสิ่งทอโดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปีพ.ศ. 2501 มีข้อความสำคัญดังนี้ :

หมวด ๒ การขอและการให้การส่งเสริม

“มาตรา 16 กิจกรรมที่คณะกรรมการจะพึงให้การส่งเสริมลงทุนได้ ต้องเป็นกิจกรรมที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจกรรมผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจกรรมที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูงหรือกิจกรรมที่ใช้ผลิตผลทางการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติวัตถุดิบ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่ากิจกรรมนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีผลิตยังไม่ทันสมัย”³³

หมวด ๓ สิทธิและประโยชน์

“มาตรา ๒๘ ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและหรือภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ แต่เครื่องจักรนั้นต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่ผลิตหรือประกอบได้ในราชอาณาจักร . . .

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าไม่เกินร้อยละเก้าสิบของอัตราปกติ สำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิต ผสมหรือประกอบกิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริม . . .

มาตรา ๓๑ ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมมีกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนด . . .

³³ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, “ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน,”

มาตรา ๓๓ ค่าแห่งกีดกันวิเลส ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่นจากผู้ได้รับการส่งเสริม ตามสัญญาที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อ เสียภาษีเงิน . . .³⁴

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้สร้างบรรยากาศให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเพื่อเอื้อต่อการ ลงทุน สิทธิประโยชน์นั้นมีมากมายได้แก่การยกเว้นภาษีอากรของวัตถุดิบ เครื่องจักร และรวมไป ถึงภาษีเงินได้ส่วนบุคคล จึงทำให้นักลงทุนชาวต่างชาติยากที่จะปฏิเสธการชักชวนในครั้งนี้อย่างไร และ ด้วยแรงผลักดันที่รัฐบาลกระตุ้นทำให้นักธุรกิจที่จะขยายฐานของตนเช่นเดียวกัน เขาร่วมมือกับ กลุ่มซิกิโอบและโนมูระซึ่งเป็นกลุ่มยักษ์ใหญ่ทางด้านสิ่งทอของญี่ปุ่น และยังได้มาร่วมทุนกับสุกรีไม่ น้อยกว่า 600 ล้านบาทอีกด้วย

นอกจากนี้รัฐบาลยังแสดงเจตจำนงในการคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันให้นักลงทุน ต่างชาติไว้ว่า “รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริมมาเป็นของรัฐ และรัฐจะไม่ตั้ง กิจการแข่งอีกทั้งรัฐจะไม่ทำการผูกขาด หรือควบคุมราคาจำหน่ายผลิตภัณฑ์ สุดท้ายผู้ที่ได้รับการ ส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ส่งออกได้เสมอไป”³⁵ และสิ่งเหล่านี้ยิ่งตอกย้ำสิทธิประโยชน์ที่เหล่านัก ลงทุนจะได้รับ จึงทำให้การไหลเข้ามาของทุนนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารโค่นจอมพล ป. พิบูล สงครามในปี พ.ศ. 2500 หลังจากนั้นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ได้สนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรม สุกรีได้สร้างความสัมพันธ์กับจอมพลสฤษดิ์โดยผ่าน พลโท วิชัย พงษ์อนันต์ เจ้ากรมยุทธการ ซึ่งเป็นทหารคนสนิทของจอมพลสฤษดิ์ และผลจากการกระทำครั้งนี้ทำให้นักธุรกิจได้เข้าไปซื้อโรงงานปั่น ด้ายของกรมทหารที่วัดสร้อยทองซึ่งทางทหารได้ทำการขาดทุนสะสมมาเป็นเวลานานและไม่สามารถผลิตด้ายทันตามความต้องการจึงเป็นที่มาของจุดเริ่มต้นของสุกรี³⁶ วิรัตน์ แสงทองเขียน จากการให้สัมภาษณ์สุกรีว่า “สุกรียอมรับว่าตนเองมีความสัมพันธ์ค่อนข้างแนบแน่นกับนายทหาร ชั้นผู้ใหญ่ที่ครองบ้านครองเมืองในสมัยนั้น(2500) หลายคน ไม่ว่าจะเป็น พลตำรวจเอกเผ่า ศรียา

³⁴ เรื่องเดียวกัน, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, “ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริม การลงทุน,” 2503.

³⁶ ไพโรจน์ จันทร์นิมิ, “King’s Textile ทักทาย สุกรี โฟลิดนังกูร,” ผู้จัดกา (ฉบับที่ 44; พฤษภาคม 2530) : 35-78.

นนท์ จอมพลผิน ชูณหะวัณ จอมพล ป. พิบูลสงครามหรือแม่กระทั่งจอมพลถนอม กิตติขจร “ สุก รียึดแบบแผนอย่างนี้มาตลอด แม้แต่การไปขอคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ต้องเอาผ้าเนื้อ ดีๆไปให้เจ้าหน้าที่ สมัยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตั้งใหม่ๆ เจ้าหน้าที่ใส่เสื้อผ้าของสุกรีกัน ทั้งนี้³⁷ จึงทำให้สายสัมพันธ์ของทุนเอกชนท้องถิ่นกับฐานอำนาจทางการเมืองเริ่มผูกพันกันมากขึ้นเมื่อทั้งทุกฝ่ายสามารถพึ่งพาและแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ เป็นการชี้ให้เห็นว่า หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงเวลาของการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมก็เริ่มต้นขึ้นพร้อมๆ กับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1

3.9 บทบาทของโสภณพนิช

ก่อนหน้าี่ตระกูลโสภณพนิช ใช้นโยบายในการดำเนินธุรกิจที่สำคัญคือ ร่วมมือกับผู้กุม อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมมือกับพ่อค้าที่มีบทบาทในธุรกิจด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งเป็นพ่อค้าชาวจีนที่อยู่ในประเทศไทยและพ่อค้าชาวจีนโพ้นทะเลที่อยู่ใน ประเทศต่างๆ ธุรกิจการค้าที่ดำเนินส่วนใหญ่เป็นการค้าที่เก็งกำไรให้ผลตอบแทนสูง เป็นที่ ต้องการของสังคมในระยะเวลาสั้นๆ มาในระยนี้การดำเนินนโยบายทางธุรกิจของตระกูลโสภณพ นิชได้เปลี่ยนไปบ้าง คือ ตระกูลโสภณพนิชยังคงต้องพึ่งพิงกับผู้ที่มีอิทธิพลที่กุมอำนาจรัฐอยู่ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองธุรกิจของตน แต่ไม่ได้เข้าไปสัมพันธ์มากดังเช่นสมัยที่เคยร่วมมือกับ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์นอกจากนี้ในระยนี้ ตระกูลโสภณพนิชยังเข้าร่วมมือกับพ่อค้าในวงกว้างเช่นพ่อค้าอื่น ๆ สร้างอาณาจักรการค้าในด้านต่าง ๆ ให้มีลักษณะผูกขาดขึ้น เช่น ธุรกิจข้าว ข้าวโพดและ ปอ อุตสาหกรรมสิ่งทอฯ เป็นต้น ในระยนี้ความร่วมมือกับพ่อค้าต่าง ๆ ก็ไม่จำกัดอยู่แคในหมู่ พ่อค้าชาวจีนด้วยกันหากยังเข้าร่วมกับพ่อค้าต่างชาติทั้งจากญี่ปุ่น ยุโรปและอเมริกา ทั้งทางด้านการเงินการค้าและอุตสาหกรรม ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ตระกูลโสภณพนิชสามารถขยายธุรกิจของ ตนได้อย่างมากและเข้าควบคุมธุรกิจอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวางนี้เนื่องจากสามารถสร้างฐานทาง การเงินของตน คือ ธนาคารกรุงเทพและบริษัทการเงินต่าง ๆ เพื่อขึ้นมาสสนับสนุนธุรกิจของตน อย่างเข้มแข็ง และปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างอาณาจักรการค้าของตนที่ย่องง ำให้แข็งแกร่ง ซึ่งเป็นการยึดเมืองหัวหาดทางการค้าของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้นโยบายการเข้า

³⁷ วิรัตน์ แสงทอง, “สุกรี โพรธิ์ตันงูร . . . ไม่เห็นใจ ผมไม่หยุด,” ผู้จัดการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 44 (พ.ค.

ควบคุมธุรกิจด้านต่าง ๆ และการวางรากฐานสร้างความแข็งแกร่งให้แก่การค้าทำให้ธุรกิจของตระกูลโสภณพนิชเข้มแข็งเหนือพ่อค้ากลุ่มอื่น ๆ ในระยะนี้³⁸

หลังจากที่ พล ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ หมอดำนาจลง นายชิน โสภณพนิช ซึ่งดำเนินธุรกิจหลายอย่างกับ พล ต.อ. เผ่า ก็ต้องได้รับผลกระทบด้วย จึงลี้ภัยทางการเมืองเดินทางไปอยู่ฮ่องกง แต่การไปอยู่ฮ่องกงของนายชินมิได้ทำให้ธุรกิจของตระกูลนี้ขยายตัวได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ธนาคารกรุงเทพได้เชิญพลโทประภาส จารุเสถียรขึ้นเป็นประธานกรรมการแทน พ.ต.ต. ศิริสิริโยธิน ทั้งนี้เนื่องจากพลโทประภาสเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เคยออกโรงคัดค้านต่อต้าน พล ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ จนสามารถขับออกนอกประเทศไปได้ ดังนั้น การเข้ามาเป็นประธานกรรมการของพลโทประภาส จึงนับว่าเป็นการพึ่งบารมีคุ้มครองธนาคารกรุงเทพเอาไว้

บริษัทการเงินมีทั้งร่วมกับชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงให้ทุนต่างชาติเข้ามา มีบทบาททางการเงินในไทย และร่วมมือกับนายทุนชาวจีนด้วยกัน ส่วนบริษัทที่ร่วมทุนกับพ่อค้าชาวจีน มีทั้งบริษัทซึ่งนอกจากจะร่วมดำเนินธุรกิจทางการเงินแล้ว ยังร่วมทุนดำเนินการค้าและอุตสาหกรรมอีกด้วย เช่นร่วมมือกับ “เลียวไพร์ตัน” เจ้าของบริษัทข้าวฮังเอียะเซ่ง หรือ ธนาพรชัย ในบริษัทกรุงเทพสหเศรษฐกิจจำกัด บริษัทคอมเมอร์เชียลเทรดส์จำกัด, ร่วมมือกับ “โพธิ์รัตน์กูร” ซึ่งเป็นกลุ่มโรงงานทอผ้าที่สำคัญในบริษัทสินเอเซียจำกัด และบริษัทโนมูระอินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด, ร่วมมือกับศรีกรุงวัฒนา บริษัทค้าปุ๋ยพืชผลตลอดจนเครื่องมือทางการเกษตรที่สำคัญในบริษัทเกียรตินครหลวงเอ็นเตอร์ไพรส์จำกัด. ร่วมมือกับ “เอี่ยมสุรีย์” เจ้าของบริษัทค้าข้าวกลมกลีในบริษัทโนมูระอินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด เป็นต้น³⁹

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุดที่ “โสภณพนิช” เข้าร่วมในระยะนี้ คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ “โสภณพนิช” ได้เข้าร่วมทุนกับกลุ่มที่สำคัญ 2 กลุ่ม คือ (1.) กลุ่มโพธิ์รัตน์กูร (2.) กลุ่มไทยเกรียงปิ่นทอพอกย้อม เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2515 “โพธิ์รัตน์กูร” ได้ร่วมกับบริษัทโรนปูลแลงค์เท็กซ์ไทล์จำกัด (Rhone-Poulenc-Textile) แห่งฝรั่งเศส ก่อตั้งบริษัทไทยเม่ล่อนโปลีเอสเตอร์ โดยมีนายชาติรี โสภณพนิช เข้าร่วมเป็นกรรมการบริษัทด้วย ส่วนสุกรีโพธิ์รัตน์กูร มีโรงงานทอผ้าอยู่ในมือหลายบริษัทด้วยกันได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมผ้าไหมไทย

³⁸ ไพโรจน์ จันทรมิ, “King’s Textile ทักทาย สุกรี โพธิ์รัตน์กูร,” ผู้จัดการ (ฉบับที่ 44; พฤษภาคม 2530) : 35-78.

³⁹ “ประชัย เลียวไพร์ตัน ลูกหนี่อันตราย,” กรุงเทพธุรกิจ (15 กรกฎาคม 2544) : 15.

จำกัด, บริษัทไทยวินเทคเท็กซ์ไทล์จำกัด, บริษัทไทยครีคอทจำกัด, บริษัทไทยอเมริกันเท็กซ์ไทล์จำกัด, บริษัทโรงงานผ้าไทยจำกัด และบริษัทไทยวุฒิมัทธจำกัด เป็นต้น

เมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศเปลี่ยนแปลงและขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลมาจากนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ ธุรกิจของ “โสภณพนิช” ก็ได้เปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วตามการพัฒนาประเทศด้วยปรากฏว่า ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับการเติบโตของสุกรี ในระยะนี้ “โสภณพนิช” ได้เข้าดำเนินธุรกิจประมาณ 70 บริษัท การขยายตัวทางธุรกิจเป็น 3 เท่าตัวของระยะที่ผ่านมา สาเหตุที่ “โสภณพนิช” สามารถขยายธุรกิจของตนออกไปมากในระยะนี้ คือ ความสามารถสร้างอาณาจักรทางธุรกิจได้แข็งแกร่งมีฐานทางการเงินที่มั่นคงโดยมีธนาคารกรุงเทพเป็นหลัก และมีบริษัทการเงินประกันภัยและคลังสินค้าที่ขึ้นมารองรับธุรกิจอื่นอีกประมาณ 19 บริษัทด้วยกัน การดำเนินธุรกิจในระยะนี้แตกต่างจากแต่ก่อน ซึ่งดำเนินธุรกิจด้านการค้าเป็นหลัก และจับธุรกิจหลายอย่างและส่วนใหญ่เป็นการค้าที่เก็งกำไรให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น ๆ ในระยะนี้ “โสภณพนิช” ได้ดำเนินธุรกิจในลักษณะที่เข้าควบคุมธุรกิจที่สำคัญ ๆ ไว้ในมือ ได้แก่ธุรกิจ การค้าข้าวและอุตสาหกรรมสิ่งทอ

3.10 บทบาทการลงทุนของต่างชาติ

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งทำให้ระบบการผลิตและระบบเศรษฐกิจกลายเป็นแบบทุนนิยมและพลังการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในแผนอุตสาหกรรมสิ่งทอ นอกจากนี้ความต้องการในประเทศที่สูงขึ้นประกอบกับค่าแรงที่ถีบตัวสูงขึ้นทำให้นักลงทุนญี่ปุ่นต้องมองหาแหล่งทรัพยากรแหล่งใหม่ คงศักดิ์ สันติพิทักษวงศ์ กล่าวว่าการขบวนการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วได้ทำให้เกิดการกระตุ้นในการลงทุนนอกประเทศและการลงทุนส่วนใหญ่ได้กระจุกตัวทางฝั่งแปซิฟิก เนื่องจากความสะดวกในการขนส่งวัตถุดิบและอยู่ใกล้แหล่งบริโภค อีกทั้งการขยายตัวในครั้งนี้ญี่ปุ่นยังต้องพึ่งพิงอิงแอบไปกับอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา⁴⁰

การที่รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพื่อสร้างบรรยากาศการลงทุนให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นัก

⁴⁰ คงศักดิ์ สันติพิทักษวงศ์, วิวัฒนาการทุนนิยมของญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).

ลงทุนชาวต่างชาติได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆมากมายเป็นผลให้ผู้ผลิตไม่ต้องแข่งขันและเป็นการผูกขาดไปโดยปริยาย ซึ่ก็ไปกับนโยบายเป็นมหาอำนาจทางสิ่งทอของญี่ปุ่นได้เข้าร่วมกับอุตสาหกรรมผ้าไหมไทยของTBI Group คุ่มบังเหียนโดยสุกรีซึ่งจัดว่าเป็นเจ้าพ่อสิ่งทอ TBI Group มีจำนวนแรงงานของทุกบริษัทในเครือร่วมครึ่งแสนคนซึ่งคิดเป็นจำนวนประชากรของอำเภอดี ๆ หนึ่งอำเภอ นอกจากนี้สุกรีเคยฝ่าฝืนมาตรา 32 กฎหมายแรงงานด้วยการสั่งปิดโรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาการหยุดงานประท้วงของพนักงานและยังได้รับพนักงานใหม่โดยไม่สนใจกลุ่มที่กำลังทำการประท้วงอยู่และแน่นอนที่สุด. . . กฎหมายก็เอาความผิดกับเขาไม่ได้

3.11 สรุปบทบาทการดำเนินนโยบายของรัฐไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์

จากการศึกษาแนวนโยบายเศรษฐกิจไทยในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ. 2501-2504 นั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากบทบาทของเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศได้ส่งแรงผลักดันมาสู่ระบบเศรษฐกิจและการเมืองของไทยให้เกิดการขยายตัวและสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเศรษฐกิจทุนนิยมแบบเสรี

ความสัมพันธ์ในการผลิตในระบบศักดินาของไทยได้ถูกล้มอำนาจลงภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ในปี พ.ศ. 2475 และเปิดทางให้วิถีการผลิตแบบทุนนิยม แต่อย่างไรก็ดีคณะราษฎรสามารถยกเลิกความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบศักดินาได้บางส่วน แต่มิใช่เป็นการทำลายความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบเดิมให้ตกไปโดยสิ้นเชิง เนื่องจากว่าความสัมพันธ์แบบเจ้าขุนมูลนาย หรือทุนนิยมขุนนางไทยนั้นมีมานานเกินกว่าที่จะล้มล้างได้ ภายในชั่วข้ามคืนจึงทำให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตยังดำรงอยู่ คณะผู้ปกครองใหม่ได้เข้าสวมอำนาจภายใต้โครงสร้างทางการเมือง การบริหารระบบเดิมจึงยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองสูงมาก คณะผู้ปกครองใหม่ได้เข้ามาก่อตั้งบริษัทส่วนตัวขึ้น บริษัทเหล่านี้ดำเนินธุรกิจโดยใช้อภิสิทธิ์การคุ้มครองเป็นพิเศษของรัฐ และต่อมาผู้ปกครองทหารได้ใช้อิทธิพลของตนตอบสนองความต้องการผลประโยชน์ของตนและพรรคพวก ผู้ปกครองได้ผันตัวมาเป็นนายทุนเสียเอง ทั้งมีผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจและบริษัทส่วนตัวที่สร้างขึ้น และได้ยึดถือหลักการนี้เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ⁴¹

⁴¹ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, รัฐและอุดมการณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500-2506) (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 34-68.

ช่วงนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพล ป. เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นตามแนวทางการคิดและการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาลเป็นสำคัญ รัฐบาลชุดนี้มีอำนาจเด็ดขาดและเลือกที่จะปกครองประเทศแบบเผด็จการ ประกอบกับสงครามโลกที่ขยายตัวเข้ามาถึงประเทศไทยทำให้รัฐบาลสมัยจอมพล ป. เลือกที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างเร่งรัดและเพื่อสนองความต้องการที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขณะเดียวกันข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลกลับปฏิบัติงานสนองนโยบายของรัฐอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพราะแม้แต่หาผลประโยชน์เข้าตนและพรรคพวก จึงทำให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของจอมพล ป. เป็นไปตามลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง นั่นคือประชาชนนั้นยังไม่มีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจอย่างเด่นชัด แต่ข้าราชการระดับสูง นักการเมืองและนักธุรกิจบางกลุ่มกลับเข้ามามีบทบาทสำคัญและได้รับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาล

พอมาถึงช่วงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปทางเศรษฐกิจเสรีนิยมนับตั้งแต่การทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้ง นั่นคือกลไกของรัฐเองได้ตื่นตัวขึ้นเพื่อพร้อมที่จะรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้วิถีการผลิตแบบทุนนิยมถือได้ว่าการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งถือได้ว่าเศรษฐกิจของไทยได้ถูกผนวกเข้ากับเศรษฐกิจโลกภายใต้ระบบทุนนิยม

แต่อย่างไรก็ตามทั้งหมดนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆทั้งสิ้นหากไม่มีแรงผลักดันจากภายนอก เงินช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆจากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีนโยบายทางเศรษฐกิจที่สหรัฐต้องการ (กล่าวรายละเอียดในบทที่ 4) และเมื่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองของจอมพล ป. พินุลสงครามไม่สามารถตอบสนองนโยบายเศรษฐกิจเปิดของสหรัฐอเมริกาได้เป็นผลสำเร็จ สหรัฐอเมริกาจึงได้สนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ให้ขึ้นมาใช้อำนาจเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาให้เป็นผลสำเร็จ

อิทธิพลของต่างประเทศทำให้ธุรกิจเอกชนมีอิทธิพลทางทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศมากขึ้น การเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนอันเนื่องมาจากรัฐได้เปลี่ยนนโยบายจากเศรษฐกิจแบบรัฐนิยมในสมัยจอมพล ป. พินุลสงครามมาเป็นเศรษฐกิจที่เน้นบทบาทภาคธุรกิจเอกชนจากชนชั้นนายทุนท้องถิ่นที่ได้รับแรงผลักดันของทุนนิยมโลก

นอกจากนี้การเติบโตของชนชั้นนายทุนท้องถิ่นยังเอื้อผลประโยชน์ ต่อผู้นำทางการเมือง เนื่องจากรัฐได้ดำเนินนโยบายที่จะครอบครองชนชั้นนายทุนท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้โครงสร้างทางการเมืองแบบอมตยาธิปไตยนั้นต้องเปลี่ยนไปจากเดิม โครงสร้างทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปในสมัยช่วงส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากผู้นำทางการเมืองต้องการที่จะตอบสนองข้อเสนอจากสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกให้ได้จึงต้องหันมาร่วมมือและกำหนดนโยบายเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่ง⁴² สรุปก็คือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทยได้รับแรงกระตุ้น จากปัจจัยภายนอกคือเพื่อตอบสนองความต้องการของสหรัฐอเมริกา



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴² Robert J. Muscat, Thailand and the United States : Development, Security, and Foreign Aid, (New York: Columbia University Press, 1990), p. 18.

สหรัฐอเมริกากับการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาของไทย

ในบทนี้ผู้เขียนต้องการเสนอบทบาทของพลังภายนอกประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางและนโยบายต่างๆในการบริหารประเทศในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัย พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองประเทศ โดยใช้นโยบายชาตินิยมและการบริหารแบบรัฐราชการแทนที่จะเป็นการบริหารประเทศตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่หลังจากที่คณะราษฎรได้มีความขัดแย้งกันเอง ทำให้เกิดการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และก็ได้ดำเนินการบริหารประเทศในลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม นั่นคือการให้เสรีภาพทางด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชนทั้งคนไทยและต่างชาติอย่างเต็มที่ แต่เข้มงวดทางด้านกระบวนการทางการเมืองอย่างมาก ซึ่งจะเห็นว่าจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้กระบวนการทางเศรษฐกิจของประเทศถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ตอบรับกับกระแสทุนนิยมโลกมากขึ้น ในขณะที่พัฒนาการทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนยังไม่ได้ก้าวหน้าไปอย่างที่ควรเป็น และผู้ที่ได้ประโยชน์จากระบอบนี้ คือ กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ และพวก ซึ่งจะเห็นว่าสามารถดำรงอำนาจทางการเมืองอย่างยาวนาน และได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจถึงสาเหตุการเปลี่ยนแปลงของนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยในยุคของจอมพลสฤษดิ์ จึงต้องทำความเข้าใจในเรื่องพลังจากภายนอกที่เข้ามาผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศไทย ซึ่งพลังจากนอกที่มีอิทธิพลในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆในสมัยนั้น ก็คือ พลังจากมหาอำนาจใหม่สหรัฐอเมริกานั่นเอง

โดยการเข้ามาของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ สืบเนื่องมาจากความเป็นประเทศที่ถือได้ว่าได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่สองน้อยที่สุด และกลับมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและการเมืองมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มประเทศมหาอำนาจเก่า อย่างเช่น เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ต้องประสบกับความตกต่ำทางเศรษฐกิจและการเมืองเนื่องจากภัยสงคราม ดังนั้น สหรัฐอเมริกาในฐานะมหาอำนาจใหม่ จะต้องทำหน้าที่ในการดำเนินนโยบายเพื่อฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต่างๆภายในโลก เพราะเห็นว่า หากประเทศอุตสาหกรรมต่างๆที่เคยเป็นคู่แข่งกับตนประสบปัญหาเศรษฐกิจเช่นนี้ ไม่นานภาวะเศรษฐกิจโลกก็

จะซบเซาลงมากขึ้น และอาจเกิดผู้นำชาตินิยมอย่างฮิตเลอร์ หรือมุสโสลินี ขึ้นมาอีก ดังนั้น ทางแก้ปัญหาคือที่ดีที่สุด คือจะต้องช่วยกันเร่งฟื้นฟูร่วมกันทุกฝ่าย

ดังที่ Henry Glady ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการค้าของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า " ระบบทุนนิยมเป็นระบบที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการระหว่างประเทศ หากไม่สามารถทำให้อยู่ในบริบทที่เป็นระหว่างประเทศได้ ก็จะต้องพังทลายลงไปสักวัน" ซึ่งภาวะเศรษฐกิจโลกหลังสงคราม เริ่มเป็นการดำเนินการภายใน เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น ทุกประเทศเริ่มดำเนินนโยบายประหยัด กีดกันการค้า ลดการนำเข้า ฯลฯ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนเอง ผลกระทบที่ชัดเจนเห็นได้จากผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกาขยับได้น้อยลง 30% ในช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2473 (ค.ศ. 1930s) อัตราการว่างงานสูงขึ้น และจากการสำรวจความเห็นของประชาชนพบว่า ความกลัวที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจดังเช่นกรณี The Great Depression มีเพิ่มสูงขึ้นมากทุกวัน¹

ดังนั้นรัฐบาลของประธานาธิบดีทูแมน จึงต้องกลับมาคิดว่า ควรจะอย่างไรในภาวะการณ์เศรษฐกิจโลกที่กำลังตกต่ำลงและสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่น่าไว้วางใจ เนื่องจากแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์โซเวียต ดังนั้น คำตอบที่รัฐบาลสหรัฐได้รับ คือจะต้องเร่งดำเนินการฟื้นฟูยุโรปและเอเชีย เพื่อป้องกันการแพร่ขยายของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ซึ่งอาศัยความตกต่ำทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาพันธมิตรร่วมอุดมการณ์ และเพื่อให้ยุโรปกับเอเชียทำหน้าที่เป็นแหล่งระบายการขยายตัวทางเศรษฐกิจอเมริกาด้วย

ในรายงานฉบับนี้ ต้องการเสนอว่า สาเหตุที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา เข้ามามีอิทธิพลในการผลักดันการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย เพื่อจุดประสงค์ใด ซึ่งคำตอบที่ได้รับ คือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีความต้องการที่จะขยายอิทธิพลของตนเข้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งคำว่าอิทธิพลนั้น มิได้หมายความว่า ต้องการเข้ามาเป็นผู้เอาเปรียบ หรือเอาผลประโยชน์ แต่หมายถึง เพื่อความอยู่รอดของประเทศสหรัฐอเมริกาเองเป็นเหตุผลสำคัญ รวมไปถึงความเชื่อมโยงของสหรัฐอเมริกากับธนาคารโลก (World Bank) ที่มีนโยบายที่สอดคล้องกัน กล่าวคือนโยบายการพัฒนาประเทศที่ธนาคารโลกปฏิบัติสะท้อนการตอบรับนโยบายจากสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศโลกที่สามที่ต้องการฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจ

¹ Walter Lafever, "To Create a New Japan: Reforming, Reversing, and Warring (1945-1951)," *The Clash* (New York: Cornell University Press), p. 259.

เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองโลกในขณะนั้น เริ่มมีความแตกแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยและอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ การแข่งขันเพื่อแสวงหาพันธมิตรระหว่างทั้งสองค่ายเริ่มเข้มข้นขึ้น ซึ่งเริ่มจากภายในยุโรปและค่อยๆ คืบคลานเข้ามาสู่เอเชีย ดังนั้นเอเชียที่แทบจะไม่เคยมีความสำคัญในสายตามหาอำนาจจึงเริ่มเป็นจุดยุทธศาสตร์ของการแข่งขันระหว่างสองอุดมการณ์ ตั้งแต่มีการต่อสู้กันอย่างจริงจังระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์ของ เมา เซ ตุง กับรัฐบาลจีนคนละชาติของ เจียง ไค เช็ก ในปีพ.ศ. 2488 เป็นต้นมา ประกอบกับการระเบิดของความแตกแยกระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ในปี พ.ศ. 2491 ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเริ่มดำเนินนโยบายสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ที่อาจส่งออกอุดมการณ์ปฏิวัติไปยังประเทศอื่นๆ ได้ ซึ่งหากปล่อยให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นคอมมิวนิสต์ไป ประเทศอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงก็อาจถูกชักนำเข้าสู่กระแสของการปฏิวัติได้อย่างง่ายดาย² และถ้าประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียยังเป็นชาตินิยมหรือเป็นคอมมิวนิสต์อยู่ก็ยากที่จะให้ญี่ปุ่นเข้ามา สหรัฐอเมริกาจึงอาสาที่จะเป็นหัวหอกฝ่าฟันอุปสรรคจัดการคอมมิวนิสต์และปูพรมให้ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนโดยแนะนำให้รัฐบาลไทยสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งแนะนำให้รัฐบาลไทยตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้อภิสิทธิ์แก่นักลงทุนต่างชาติ

อีกทั้งความเสียหายจากภัยสงครามโลก ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ เช่น เยอรมันและญี่ปุ่น ต้องประสบปัญหาภายในประเทศ ส่งผลให้ อัตราการการค้าขายระหว่างประเทศเริ่มตกต่ำลง ความสามารถในการบริโภคของโลกเริ่มน้อยลง ส่งผลให้อัตราการส่งออกของสหรัฐอเมริกาทดต่ำลงอย่างมาก เกิดการหดตัวของการค้า และการชบเซาทางเศรษฐกิจ จึงเป็นที่มาของแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ Marshall Plan ของยุโรป และผลที่ได้นั้นออกมาดีทำให้สหรัฐอเมริกาวางแผนที่จะใช้นโยบายเช่นเดียวกันนี้ในทางเอเชียเพื่อพัฒนาประเทศญี่ปุ่นให้เป็น "ป้อมปราการ" ด้านสำคัญของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย Michael Schandler ยังกล่าวอีกว่าการปกป้องคุ้มครองประเทศญี่ปุ่นให้เจริญขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการที่สำคัญต่อต้านคอมมิวนิสต์และสร้างเศรษฐกิจให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักให้แก่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือเปรียบญี่ปุ่นเป็น American Satellite³

จากสาเหตุทั้งสองประการ ส่งผลให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อความอยู่รอดของตน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเลือกใช้นโยบายสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ เพื่อปกป้อง

² Nicholas Guyatt, *Another American Century? The United States and The World After 2000*, (Bangkok : White Lotus Co. Ltd, 2000), p. 59-60 .

³ Michael Schandler, "Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment Southeast," *The Journal of American History* 69 (September 1982) : 392-414.

การเมืองระบบเสรีประชาธิปไตย และให้การช่วยเหลือประเทศต่างๆในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ เพื่อปกป้องลัทธิทุนนิยม ซึ่งทั้งสองลัทธิเชื้อประโยชน์อย่างสูงแก่สหรัฐอเมริกาเสมอมา ดังนั้นในภูมิภาคเอเชีย สหรัฐอเมริกาก็เข้ามาใช้ญี่ปุ่นเป็นฐานอำนาจในการส่งผ่านนโยบายต่างๆ ของตน ไปสู่ประเทศต่างๆทั่วเอเชีย เนื่องมาจากญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้แพ้สงคราม ซึ่งสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสามารถเข้ามาทำการปลดอาวุธและดำเนินการช่วยเหลือเพื่อการฟื้นฟูได้อย่างชอบธรรม นอกจากนี้ จีนซึ่งเคยเป็นพันธมิตรร่วมกับสหรัฐในสงครามก็ได้ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ และมีที่ท่าว่าจะแผ่ภัยการปฏิวัติ ทำให้ไม่สามารถที่จะเป็นศูนย์กลางของความก้าวหน้าในภูมิภาคได้⁴

ประเทศไทย ในฐานะประเทศเสรีประชาธิปไตย ก็ได้ถูกดึงเข้าสู่การเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยในทางการเมือง ไทยเป็นศูนย์กลางการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถูกแทรกแซงจากลัทธิคอมมิวนิสต์ผ่านเวียดนาม กัมพูชา และลาว ในทางเศรษฐกิจ ไทยถูกดึงเป็นฐานการผลิตให้แก่ญี่ปุ่น เนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานที่อุดมสมบูรณ์และราคาถูก นอกจากนี้ ไทยยังเป็นตลาดที่ดีของทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นอีกด้วย ญี่ปุ่นจึงได้เลือกให้ไทยเป็นฐานการพัฒนา⁵

ซึ่งจะเห็นว่าการเข้ามาของสหรัฐอเมริกาในไทยทั้งทางตรงโดยการช่วยเหลือทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และทางอ้อมผ่านการใช้ญี่ปุ่นเป็นตัวเชื่อม ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างสูงทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองแก่สหรัฐอเมริกา โดยที่ผลประโยชน์ดังกล่าวรัฐบาลไทยก็มีส่วนได้เสียและเต็มใจอยู่ตลอดเวลา

4.1 สภาการณโลกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศโลกที่สามที่เคยตกเป็นอาณานิคมก็ได้รับเอกราชมากขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์แบบอาณานิคมก็ต้องถูกยกเลิกไป ศูนย์กลางทุนนิยมโลกซึ่งเคยอยู่ที่ยุโรปได้

⁴ Akira Suehiro, "The Road to Economic Re-entry: Japan's policy toward Southeast Asian Development in the 1960s and 1990s," *Social Science Japan Journal* Vol. 2 (1999).

⁵ Schandler, "Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment Southeast," *The Journal of American History*, : 392-414.

ย้ายไปสู่อเมริกาผู้มั่งคั่งขึ้นมาจากการค้าอาวุธสงคราม และได้รับความเสียหายจากสงครามโลก ครั้งนี้น้อยที่สุด เงินสกุลดอลลาร์กลายเป็นเงินสกุลหลักสากลที่ทั่วโลกให้การยอมรับ

ในช่วงนี้ การผลิตโดยเฉพาะเทคโนโลยีของระบบทุนนิยมโลกได้พัฒนาขึ้นอย่างมาก ทำให้ต้องมีการปรับโครงสร้างการผลิตใหม่ กระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นต่ำ ซึ่งใช้แรงงานมาก ก็จำเป็นต้องมีการย้ายแหล่งที่ตั้งใหม่โดยนำไปตั้งในกลุ่มประเทศโลกที่สามแทน ซึ่งภายหลังได้รับเอกราช ผู้นำประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ค้นพบว่า เศรษฐกิจของชาติต้องตกอยู่ในมือของนายทุนต่างชาติ บางประเทศหันไปใช้นโยบายชาตินิยมอย่างรุนแรง วิกฤติการของต่างชาติเป็นของรัฐ แต่ก็มีหลายประเทศที่ยังคงยอมรับระบบเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมดั้งเดิม

ในกรณีของประเทศไทย นับว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่เคยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในช่วงแรก และเปลี่ยนมายอมรับเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมเร็วกว่าหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากว่ารัฐบาลได้มีนโยบายรองรับดังที่ Akira Suehiro กล่าวว่าการพัฒนาจากภายในและภายนอกเป็นแรงผลักดันช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตมากขึ้น ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาจากภายในคือการเข้ามามีอิทธิพลของชนชั้นนายทุนท้องถิ่นซึ่งสามารถผลักดันและเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างทางการเมืองของไทย ตัวอย่างเช่น กิจการช่วยเหลือใหญ่ของประเทศถูกปกครองโดยชนชั้นนำทางการเมืองหรือรัฐจะดำเนินการครอบครอง ที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ (state enterprise) ซึ่งไม่ค่อยดึงดูดนักลงทุน รัฐบาลจะได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกหากทำตามคำแนะนำของธนาคารโลกซึ่งก็คือให้รัฐถอนตัวจากการเข้าควบคุมกิจการต่างๆ แต่ให้มาพัฒนาโครงสร้างเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของประเทศจึงทำให้ผู้นำทางการเมืองของประเทศ (ในขณะนั้นส่วนมากเป็นทหาร) ย้ายความสนใจมาสู่การลงทุนที่ผสมผสานระหว่างนักธุรกิจชั้นนำทั้งในและต่างประเทศ จึงเกิดความร่วมมือกันขึ้นระหว่างผู้นำทางการเมืองหรือรัฐกับนักธุรกิจท้องถิ่นและนักลงทุนต่างชาติ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ การพึ่งพาที่เท่าๆกันในการแสวงหาผลประโยชน์จากเงินลงทุนต่างชาติ และการค้าหรือเครือข่ายทางการเงินที่ก่อตั้งขึ้นนอกประเทศไทยซึ่งเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อที่จะย้ายฐานการผลิตมาสู่ประเทศที่มีต้นทุนราคาถูกเพื่อที่จะส่งสินค้าเข้าไปแข่งขันกับตลาดโลกได้ และในขณะเดียวกันก็หาตลาดใหม่ในประเทศที่ผลิตเช่นเดียวกัน⁶

⁶ Akira Suehiro, "Capitalist Development in Post War Thailand :Commercial Bankers, Industrial Elite, and Agribusiness Groups," in *Southeast Asian Capitalists*, (New York: Cornell Univerisity, 1992).

4.2 การดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชีย

4.2.1 สหรัฐอเมริกาเลือกญี่ปุ่นให้เป็นฐานการพัฒนา

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะฟื้นฟูประเทศต่างๆในโลกหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นมาได้ทั้งหมด โดยทำได้ดีที่สุดคือการช่วยยุโรปให้ฟื้นคืนโดยรวดเร็วภายใต้ Marshall Plan และปูทางให้ญี่ปุ่นลุกขึ้นได้ด้วยตัวเองตามแผนนโยบายการพัฒนา Dodge Line เพื่อส่งเสริมนโยบายแบบเสรีนิยม

สหรัฐอเมริกาคือปัจจัยภายนอกที่มีส่วนช่วยเหลือภาวะเงินเฟ้อในญี่ปุ่น คือความช่วยเหลือของอเมริกา ซึ่งในตอนแรกเป็นพวกอาหาร ปุ๋ย น้ำมันและยาต่างๆ ตามโครงการบรรเทาทุกข์ในดินแดนยึดครอง แต่ต่อมาเมื่อภาวะการเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงไปดังที่ได้กล่าวมา สหรัฐอเมริกาจึงเล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องฟื้นฟูความแข็งแกร่งให้กับระบบทุนนิยมญี่ปุ่น ความช่วยเหลือจึงเพิ่มมากขึ้นในรูปของวัตถุดิบ และเครื่องจักรต่างๆ ตามโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจในดินแดนยึดครอง

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ.1948) รัฐบาลญี่ปุ่นได้รับคำสั่งให้ดำเนินการตามบัญญัติ 9 ประการเกี่ยวกับการสร้างเสถียรภาพเศรษฐกิจ อันประกอบด้วย

- 1) การประหยัดรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อการคลังที่สมดุล
- 2) การเก็บภาษีอย่างเข้มงวดกวดขัน
- 3) การจำกัดความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล
- 4) การรักษาเสถียรภาพของค่าจ้าง
- 5) การควบคุมราคาสินค้าอย่างเข้มงวด
- 6) การปรับปรุงระบบควบคุมการค้าต่างประเทศกับการแลกเปลี่ยนเงินตราให้รัดกุม
- 7) การปรับปรุงระบบจัดสรรปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมการส่งออก
- 8) การเพิ่มผลผลิตทางด้านสินค้า และวัตถุดิบสำคัญของประเทศ
- 9) การปรับปรุงระบบรวบรวมอาหาร ให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาได้ส่ง Joseph M. Dodge ประธานธนาคารดีทรอยท์ มายังประเทศญี่ปุ่นในฐานะทูตพิเศษเพื่อแนะนำและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามบัญญัติ 9 ประการนี้ ดอดจ์ (Dodge) เป็นนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกด้านนโยบายการคลังและการเงินที่ปฏิเสธการเข้ายุ่งเกี่ยวของรัฐบาล ด้วยความเชื่อเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี เขาจึงพยายามจัดการควบคุมที่ทำโดยการทำให้งบประมาณสมดุล พอมาถึงญี่ปุ่นดอดจ์ก็ได้ออกแถลงการณ์ที่มีชื่อเสียงอันมีใจความ "เศรษฐกิจญี่ปุ่นเหมือนกับยืนอยู่บนไม้ต่อขาโดยที่ตีนทั้งสองข้างมาติดดิน ขาข้างหนึ่งคือระบบเงินช่วยเหลือของอเมริกา ส่วนอีกข้างหนึ่งคือระบบเงินช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น แต่ไม้ต่อขาถ้าสูงเกินไปก็จะเป็นอันตราย ดีไม่ดีล้มลงมาคอกหัก ฉะนั้นจำต้องตัดให้สั้นลงเสียแต่เดี๋ยวนี้"

นอกจากนี้ดอดจ์ได้เสนอร่างและแนะนำให้รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินมาตรการต่างๆ ซึ่งเป็นที่นิยมเรียกกันว่า ดอดจ์ไลน์ ในปีพ.ศ. 2492 เพื่อเป็นการผลักดันให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตแบบ Mass Production และปูทางเศรษฐกิจญี่ปุ่นไปสู่การเปิดเสรีอย่างจริงจัง นับเป็นแผนการที่พยายามผลักดันให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นฟื้นตัวตามแบบฉบับทุนนิยม⁷ อีกทั้งยังเป็นหลักการที่กำหนดทิศทางของทุนนิยมญี่ปุ่นหลังจากนั้นมา สำหรับมาตรการสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นพึ่งตนเองได้คือการลดความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น โดยตัดระบบความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารบูรณเศรษฐกิจ และระบบเงินช่วยรักษาระดับราคา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการคลังแบบสมดุลด้วย ส่วนความช่วยเหลือของอเมริกาได้เปลี่ยนไปในรูปแบบกองทุนทดแทน โดยตั้งขึ้นจากเงินที่ได้จากการขายของอุตสาหกรรมที่สำคัญ และใช้สำหรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลคืน นอกจากนี้ยังได้สั่งให้รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดการแลกเปลี่ยนเงินตราจากระบบหลายอัตรามาเป็นอัตราเดียวคือ 1 ดอลลาร์ ต่อ 360 เยน เพื่อเป็นการโยกเศรษฐกิจญี่ปุ่นเข้ากับตลาดทุนนิยมของโลก ฉะนั้นอาจกล่าวเสียใหม่ว่าแนวความคิดของดอดจ์ไลน์ได้พยายามเน้นการคลังแบบสมดุลเพื่อมุ่งที่จะขจัดภาวะเงินเฟ้อ ในขณะที่เดียวกันการเสนอระบบแลกเปลี่ยนอัตราเดียว ก็เป็นการสร้างเสถียรภาพให้กับมูลค่าระหว่างประเทศของเงินเยนเพื่อส่งเสริมการส่งออกและเพื่อปูทางสำหรับการนำทุนกับเทคโนโลยีของอเมริกาเข้ามา⁸

⁷ นาคามูระ ทาคาฟูสะ, นโยบายอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น แปลโดย ภาณุวัฒน์ ตรียากรศรี, วิจักรณ์ รัตนสุวรรณ, และ วุฒิชัย ประชาพร (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่นในพระบรมราชูปถัมภ์, 2537), หน้า 17.

⁸ นาคามูระ ทาคาฟูสะ, พัฒนาการเศรษฐกิจญี่ปุ่นสมัยใหม่, แปลโดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ และบุษบา คุณาศิริรินทร์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 17-80 .

ปรากฏว่าแผนการเสรีภาพตามแนวอดจ็ไลน์ได้แสดงผลทันที เงินเพื่อได้ส่งบตัลง พันธบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไหลเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจลดจำนวนลงอย่างเด่นชัด ราคาสินค้าของทางการได้สูงขึ้น ในขณะที่ราคาตลาดมีต่ำลง นี่แสดงว่าสภาวะดีมานด์-ซัพพลายของสินค้าได้เพิ่ม ความต้องการสินค้าในตลาดมากขึ้น ทำให้ญี่ปุ่นมีตัวเลขการส่งออกที่สูงขึ้นมาก⁹

4.2.2 การก้าวไปลงทุนของญี่ปุ่นโดยการนำของสหรัฐอเมริกา

ในเวลานี้ญี่ปุ่นมีกำลังการผลิตที่เหลือเพื่อ และต้องการขยายผลผลิตของตนเข้าสู่ตลาดโลกอย่างจริงจัง แต่การที่จะขยายตัวออกไปก็จำเป็นต้องยอมรับคำเรียกร้องของนานาชาติ สลัดตัวเองออกจากระบบการค้าแบบควบคุมก่อน และจะต้องออกไปเผชิญหน้ากับการแข่งขันอย่างแพร่ๆ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศ “แผนการดำเนินการค้าและการแลกเปลี่ยนเงินตราอย่างเสรี” เพื่อปรับปรุงรูปแบบของการค้าต่างประเทศให้เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น ญี่ปุ่นได้เข้าอยู่ในกลุ่มประเทศที่ภายใต้มาตราที่ 11 ของ เกท (GATT=ข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าและภาษี) ซึ่งไม่มีสิทธิที่จะจำกัดการนำเข้าโดยอ้างปัญหาดุลการชำระเงินอีกต่อไป และยังได้เข้าไปอยู่ในกลุ่มประเทศที่อยู่ภายใต้มาตรการที่ 8 ของ ไอเอ็มเอฟ ซึ่งไม่มีสิทธิที่จะจำกัดการแลกเปลี่ยนเงินตราโดยอ้างปัญหาดุลการชำระเงินอีกเหมือนกัน และในระยะเดียวกันนี้ก็ได้เข้าเป็นสมาชิกของอีซีดี (OECD= องค์การเพื่อการร่วมและพัฒนาเศรษฐกิจ) คือ กลายเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศก้าวหน้าทางเศรษฐกิจซึ่งมีข้อผูกมัดที่สำคัญอันหนึ่งคือ การส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศได้อย่างเสรี

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า สภาพการติดต่อทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย หรือพูดสั้น ๆ ว่าเป็นการเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบเปิด เรื่องนี้สร้างความกังวลให้กับญี่ปุ่นไม่น้อย เพราะปัจจุบันญี่ปุ่นไม่มีอาณานิคมในต่างแดน และต่างกับกลุ่มประชาคมยุโรปตรงที่ไม่สามารถสร้างบล็อกทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง เนื่องจากขาดประเทศเพื่อนบ้านที่เจริญทัดเทียมกัน อเมริกาซึ่งเคยได้พึ่งพามาก่อน มาบัดนี้ก็ต้องหันมาตั้งตาปกป้องเงิน

⁹ Pasuk Phongpaichit, Busaba Kunasirin, and Buddhagarn Rutchatorn} The Lion and the Mouse? Japan Asia and Thailand, (Bangkok: Economic Research Unit Faculty of Economics, Chulalongkorn University, 1986), pp. 1-129.

ดอลลาร์ของตน ดังเห็นจากการพยายามเก็บภาษี เพื่อยับยั้งการไหลออกของทุน และการเข้มงวดกับกฎเกณฑ์การนำเข้ามากขึ้น เงื่อนไขต่างประเทศเช่นนี้นับเป็นเรื่องน่าหนักใจแต่ทว่าเมื่อการเจริญเติบโต โดยมีการลงทุนในเครื่องจักรอุปกรณ์ถึงจุดจุดตันแล้ว ญี่ปุ่นก็จำต้องถือว่าการขยายตลาดในต่างแดนเป็นภารกิจสูงสุด ดังนั้นในด้านหนึ่งญี่ปุ่นพยายามส่งสินค้าออกไปยังอเมริกามากขึ้น โดยฟันฝ่ากับการแข่งขันระหว่างประเทศอย่างดุเดือด ส่วนอีกด้านหนึ่งก็พยายามส่งสินค้าและต่อมาก็ลงทุนไปยังด้านเอเชียอาคเนย์อย่างแข็งขันขึ้น

จากที่กล่าวมา สาเหตุในการเข้ามาดำเนินการเพื่อฟื้นฟูญี่ปุ่นของอเมริกานั้น จะเห็นว่าอเมริกามองว่าไม่สามารถจะฟื้นฟูทุกประเทศในโลกที่เสียหายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ขึ้นมาได้ทั้งหมด ดังนั้น สิ่งที่ทำได้ดีที่สุดคือ การช่วยยุโรปให้ฟื้นตัวโดยเร็วภายใต้ Marshall Plan และปูทางให้ญี่ปุ่นลุกขึ้นได้ด้วยตัวเองตามแผนนโยบาย Dodge Line เพื่อส่งเสริมนโยบายแบบเสรีนิยมและต่อต้านการค้าผูกขาดที่ญี่ปุ่นมีมานาน นอกจากนี้ Dodge Line ยังช่วยสนับสนุนให้ญี่ปุ่นกลับเป็นมหาอำนาจแห่งเอเชียอีกครั้ง และได้ทำให้ญี่ปุ่นมองว่า ควรล้มแมนจูเรียและจีนซึ่งเคยเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญ และควรหันมามองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทน และท้ายที่สุดสหรัฐหวังที่จะให้ญี่ปุ่นสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคนี้ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ช่วยในการปูทางและให้ความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด

การพยายามของสหรัฐอเมริกาเพื่อฟื้นฟูญี่ปุ่นให้เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชีย ทำให้ญี่ปุ่นหันมาให้ความสนใจประเทศในภูมิภาคเดียวกันมากขึ้น โดยเฉพาะไทย ญี่ปุ่นต้องการให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีจุดประสงค์หลักที่ญี่ปุ่นต้องการเข้ามามีอำนาจในทางภูมิภาคเอเชียนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ของตนในการที่จะขยายผลประโยชน์ของตนในการที่จะขยายฐานอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันก็หาตลาดใหม่และหาประเทศคู่ค้าใหม่ไปในเวลาเดียวกัน โดยการเข้ามาครั้งนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการกลับเข้ามาอีกครั้ง ของญี่ปุ่น โดยอาศัยความร่วมมือจากสหรัฐอเมริกา บวกกับข้ออ้างเรื่องของสงครามเย็น¹⁰

กล่าวโดยสรุปคือว่า สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันในการเข้ามามีอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสหรัฐต้องการความมั่นคงทางด้านการเมือง และต้องการให้

¹⁰ Akira Suehiro, "The Road to Economic Re-Entry : Japan's Policy toward Southeast Asian Development in the 1950s and 1960s" , *Social Science Japan Journal* Vol.2 , 1999).

ญี่ปุ่น ซึ่งมีความต้องการความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือเข้ามาแสวงหาพันธมิตรทั้งทางการค้าและการเมืองในภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นที่ที่ต้องการทั้งความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากถูกคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ซึ่งบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองของหลายประเทศ และภัยจากความยากจน ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดแคลนเทคโนโลยีและบุคลากรในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่า ทุกฝ่าย ทั้งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย ก็มีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกัน และการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่สหรัฐมอบหมายให้ทั้งญี่ปุ่นและไทยปฏิบัติตาม ก็เป็นการปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ เนื่องจากมีความต้องการที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไปในทิศทางเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาต้องการ

4.3 อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย

การยกตัวอย่างการเข้ามาของสหรัฐอเมริกา สามารถเห็นได้จากการเข้ามาในรูปแบบของความช่วยเหลือแบบหลายฝ่าย โดยมุ่งเน้นที่บทบาทของธนาคารโลก หรือธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) และพิจารณาแบบแผนหรือกลไกต่างๆ ของความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (foreign aid) ในรูปของเงินกู้ หรือคำปรึกษาที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดบทบาทของรัฐในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง แบบแผนหรือกลไกดังกล่าวก่อให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐบาลไทยกำหนดนโยบายพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลงทุนของเอกชนในสาขาการผลิตต่างๆ และได้ส่งเสริมให้เกิดโครงสร้างของการพึ่งพาที่รัฐมีต่อกระบวนการสะสมทุนของเอกชนและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เหตุผลของแนวทางปฏิบัติขององค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีลักษณะทางอุดมการณ์ในสองมิติด้วยกันคือ หนึ่ง การส่งเสริมอุดมการณ์ทุนนิยม ก็เพื่อที่จะจัดหรือระงับการพัฒนาการของทุนนิยมแห่งรัฐ (state development) ในประเทศไทยที่ดำเนินมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึง 2500 และเพื่อเตรียมหนทางสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศหลังจากนั้น สอง องค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และรัฐบาลประเทศมหาอำนาจในค่ายทุนนิยม ต้องการเสริมสร้างประเทศไทยให้เป็นตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาตามแนวทางของระบบทุนนิยม เพื่อให้เป็นปราการป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในพื้นที่เอเชียอาคเนย์ โดยสังเขป บทความส่วนนี้ต้องการแสดงว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการลงทุนของต่างชาติเป็นผลลัพธ์ ที่เกิดจาก

การประสานตัวทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และอุดมการณ์ กับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก นั้นเอง¹¹

โดยในขั้นแรก สหรัฐอเมริกาจึงได้ให้เงินกู้เพื่อที่จะช่วยฟื้นฟูสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของ ไทยหลังสงครามโลก โดยให้เงินกู้ 10 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อซื้อหัวรถจักร และฟื้นฟูระบบการขนส่ง และยังเซ็นสัญญากับไทยเพื่อสั่งซื้อข้าว ยางพารา ดีบุก อันเป็นการเพิ่มเงินตราให้ประเทศไทย กล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นอิสระจากชาติมหาอำนาจอีกครั้งหนึ่งโดยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา¹²

หลังจากนั้นอเมริกาก็ได้ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทยเรื่อยมา นโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษพ.ศ. 2493 (ค.ศ.1950) เป็นนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการผลิตเพื่อตลาดภายใน หรือที่เรียกกันว่า กระบวนการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า

ซึ่งในกระบวนการผลิต ที่เรียกว่า การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้านี้ รัฐบาลไทยได้รับการเสนอแนะให้ดำเนินการหลายอย่างเพื่อสนับสนุนกับการดำเนินนโยบายดังกล่าว เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ในด้านต่างๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา การคมนาคม การสื่อสาร ซึ่งแต่เดิมเป็นโครงสร้างที่เน้นการสนับสนุนการผลิตแบบเกษตร เพื่อการยังชีพ ก็ต้องเปลี่ยนเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อส่งเสริมการค้าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ให้มากขึ้น เพื่อดึงดูดการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ และนอกจากนี้ ยังต้องดำเนินการเปิดประเทศมากขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีของระบบทุนนิยมระหว่าง ประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

จะเห็นว่า สาเหตุที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาในไทย เพราะว่า เล็งเห็นว่า ไทยเป็นประเทศที่สามารถก้าวสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร และไทยยังมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล และเห็นความจำเป็นของการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้

¹¹ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย," ใน *ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .2528).

¹² Frank C. Darling, *American Influence on The Evolution of Constitutional Government in Thailand*, (Washington: Ph.D. Disertation ,The American University, 1961).

ประเด็นทางการเมืองก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้ามาทำการพัฒนาประเทศไทย เนื่องจากอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์เริ่มแพร่กระจายเข้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เวียดนาม ลาว กัมพูชา กำลังเดือดร้อนเพราะกระแสของการปฏิวัติรุนแรงมาก ดังนั้นสหรัฐฯจึงเห็นว่า ไม่ยินยอมที่จะให้คอมมิวนิสต์แผ่ขยายอิทธิพลเข้าไปในเอเชียหรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอันขาด สหรัฐอเมริกาเห็นว่า ไทย ควรเป็นตัวแทนการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ เนื่องจากผู้นำของไทย ซึ่งคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ได้เป็นที่ถูกใจของสหรัฐฯ มาก และสถานการณ์ทางการเมืองไทยก็ค่อนข้างมั่นคงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้¹³

4.4 ปุ่มหลังและบทบาทหน้าที่ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

หลังจากการประชุมที่ Bretton Woods ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2487 (ค.ศ. 1944) เสร็จสิ้นลง นอกจากจะเกิดองค์กร IMF (International Monetary Fund) แล้วยังมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ในนาม International Bank for Reconstruction and Development ซึ่งต่อมาได้กลายเป็น World Bank หรือธนาคารโลกที่รู้จักกัน โดยมีสำนักงานใหญ่ในกรุงวอชิงตัน ดีซี ซึ่งแล้วเสร็จในวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946)¹⁴

หน้าที่หลักสองประการคือ มีหน้าที่ช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจของประเทศผู้แพ้สงคราม คือ ประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศยุโรป ประการที่สอง คือ มีหน้าที่ช่วยพัฒนากลุ่มประเทศด้อยพัฒนา สถาบันระหว่างประเทศแห่งนี้ประกอบด้วยองค์การสมาชิกสามองค์กรด้วยกันคือ

1) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (The International Bank for Reconstruction and Development) มีวัตถุประสงค์ในการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาแก่ประเทศต่างๆ โดยให้เงินกู้แก่รัฐบาลในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ ถ้ารัฐบาลกู้โดยตรง คิดอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 5.5-7.5 ต่อปี ระยะเวลาอดหนี้เฉลี่ย 4 - 5ปี ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ 20-23 ปี และค่าผูกพันเงินกู้อ้อยละ 0.75 ต่อปี ถ้าเป็นเงินกู้ที่รัฐค้ำประกัน คิด

¹³ แคมสุข นุ่มนนท์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 2 .

¹⁴ Robin Broad, Unequal Alliance .The World Bank, The International Monetary Fund, and the Philippines, (Los angeles: University of California press. 1988), pp. 20-23.

อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5.6-7.6 ต่อปี ระยะเวลาปลอดหนี้ 4-5 ปี ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ 18-20 ปี และค่าผูกพันเงินกู้ร้อยละ 0.75 ต่อปี

2) สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ (The International Development Association) การใช้เงินกู้ของสมาคมนี้เป็นการรับเงินจากธนาคารโลกมาให้ประเทศโลกที่สามกู้โดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ย แต่คิดอัตราค่าผูกพันเงินกู้ร้อยละ 0.75 และมีระยะเวลาปลอดหนี้ 10 ปี ระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ภายใน 50 ปี และเน้นในการให้กู้เงินในโครงการพัฒนาเช่นเดียวกับองค์การแรก และ

3) บรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (The International Finance Corporation) เป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ให้เอกชนในประเทศโลกที่สามทำการกู้เงิน เพื่อลงทุนในกิจการเหมืองแร่ ท่องเที่ยว สาธารณูปโภค และเกษตรกรรมเป็นสำคัญ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยจากเงินกู้ร้อยละ 9.5 ต่อปี โดยทั่วไปแล้วกลุ่มสถาบันการเงินกลุ่มนี้จะรู้จักกันในหมู่ของธนาคารโลก ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้ให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ มีระยะเวลาปลอดหนี้และการใช้คินนานแล้ว ธนาคารโลกยังเป็นผู้ให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจและการวางแผนพัฒนาแก่รัฐบาลในประเทศโลกที่สามด้วย

4.4.1 ธนาคารโลกยุคของ McNamara

Robert L. Ayres กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของวิวัฒนาการและการความเปลี่ยนแปลงของธนาคารโลกภายใต้การนำของ McNamara การหมดวาระของ Robert S. McNamara ในฐานะประธาน ธนาคารโลกมานานถึง 13 ปี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1981 ถือเป็นกาปิดฉากลงของวาระความรุ่งเรืองในการที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก เนื่องจากระหว่างที่เขาดำรงตำแหน่งนั้นเขาได้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ

ประการแรกได้ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของเงินทุนจากธนาคารไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา

ประการที่สองคือธนาคารโลกได้ดำเนินการต่อเนื่องในอันที่จะให้เงินทุนเหล่านั้นสัมฤทธิ์ผลในโครงการสำคัญๆต่างๆตามที่มุ่งหวังไว้ ธนาคารโลกได้จัดตั้งแผนกพิเศษเพื่อให้กู้แก่การพัฒนาเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับความยากจนแก่ประเทศโลกที่สามให้ดีขึ้น ในขณะเดียวกันก็ขยายวงเงินกู้ให้อีกมาก จนแทบจะเรียกได้ว่าธนาคารโลกในขณะนั้นเป็นองค์กรเพื่อการต่อต้านความยากจนที่ใหญ่ที่สุด

หลังจากการประชุม the Bretton Woods Conference เสร็จสิ้นลง นอกจากจะเป็นจุดกำเนิดขององค์กรใหม่อย่าง IMF International Monetary Fund ขึ้นแล้วก็ยังมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ในนาม International Bank for Reconstruction and Development ซึ่งในที่สุดก็กลายเป็นธนาคารโลกในปัจจุบันและได้จัดตั้งสำนักงานใหญ่ในเมือง Washington D.C. โดยมีหน้าที่หลักสำคัญสองประการ ประการแรกคือ มีหน้าที่ช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจต่อประเทศผู้แพ้สงคราม ได้แก่ประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศยุโรป และประการหลังคือมีหน้าที่ช่วยเหลือ “พัฒนา” กลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา

ในกลางปีพ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ธนาคารได้ให้เงินกู้แก่ประเทศผู้ได้รับความเสียหายจากสงคราม คือ Denmark, France, Luxemburg, and Netherland ส่วนเงินช่วยเหลือในการ “พัฒนา” ก่อนแรกได้ให้กับประเทศชิลี เพื่อโครงการพัฒนาประเทศ

และจากจุดเริ่มต้นในลักษณะนี้เห็นได้ชัดว่าธนาคารโลกมีจุดประสงค์อันแน่วแน่ในการช่วยเหลือในการ “พัฒนา” ประเทศต่างๆที่ต้องการความช่วยเหลือ ในช่วง 2 ทศวรรษแรกธนาคารโลกแสดงแนวโน้มในการที่จะสนับสนุนการพัฒนาในจุดที่มีการเจริญเฟื่องฟูของระบบเศรษฐกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูง Edward S. Mason และ Robert E. Ashor ได้ให้ข้อสรุปที่ยืนยันดังนี้ “ธนาคารให้ความสำคัญกับหลายโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศก็จริงและพบว่าบ่อยครั้งได้ให้ความสำคัญต่อเฉพาะโครงการมากกว่าบางโครงการทั่วไปอย่างเห็นได้ชัดเนื่องจากบางโครงการนั้นจำเป็นมากๆจริงๆเพราะเป็นโครงการหลักเนื่องจากถ้าไม่มีโครงการหลักนี้ก็ทำให้โครงการอื่นได้ลำบาก ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากการเข้าช่วยสนับสนุนให้เงินทุนโครงการต่างๆเกี่ยวกับ พลังงานไฟฟ้า การขนส่ง และโครงการอื่นๆที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนหนทาง สิ่งก่อสร้าง ซึ่งโครงการเหล่านี้จะเห็นการพัฒนาและผลตอบแทนจากการลงทุนได้ชัดเจนและรวดเร็ว และในขณะเดียวกันธนาคารก็หลีกเลี่ยงการลงทุนช่วยเหลือในโครงการลงทุนในการสาธารณะต่างๆได้แก่ การสุขอนามัยและการศึกษา ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาชุมชนใดๆซึ่งเรียกว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่อสังคม (social overhead) ซึ่งหากลงทุนเพื่อการนี้ต้องใช้เงินลงทุนที่มากและวัดผลได้ยากกว่าและเห็นผลช้ากว่า ดังนั้นการพุ่งการลงทุนไปยังโครงการที่เรียกว่า “ค่าใช้จ่ายเพื่อเศรษฐกิจ” (economic overhead) เช่นโรงไฟฟ้าพลังน้ำ ทางรถไฟ ถนนหนทาง จึงส่งผลให้ผู้บริหารธนาคารมีความสามารถเพราะได้ผลตอบแทนสูงและรวดเร็วก่อนให้เกิดธุรกิจสำคัญๆต่างๆตามมามากมายซึ่งเห็นผลชัดเจน ในขณะที่เม็ดเงินการลงทุนไม่มากนัก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ผู้บริหารธนาคารโลกในช่วงทศวรรษแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จะไม่ใคร่อนุมัติโครงการประเภท กำจัดโรคภัยมาเลเรีย โครงการลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือ สร้างโรงเรียน

ส่งเสริมอาชีพ หรือโครงการจัดตั้งสถานพยาบาลต่างๆ ส่วนบทบาทแท้จริงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้แก่การเป็นผู้สนับสนุนหลักในการลงทุนเรื่อง การขนส่ง การสื่อสารโทรคมนาคม การสร้างท่าเรือ โครงการพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเรียกว่าเป็นสภาวะการลงทุนเพื่อเศรษฐกิจ”¹⁵

4.4.2 ธนาคารโลกกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองไทย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในความเป็นจริงแล้วเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ.2445 การกู้เงินจากต่างประเทศครั้งแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการกู้เงินเพื่อใช้สร้างทางรถไฟมีจุดประสงค์ที่ใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟจากลพบุรีไปอุตรดิตถ์ โดยที่รัฐบาลไทยในสมัยนั้นได้ทำสัญญากับธนาคารฮ่องกง และธนาคารอินโดจีนให้เป็นผู้จัดการในการจำหน่ายพันธบัตรขอไทยในตลาดการเงิน ณ กรุงลอนดอน และตลาดการเงิน ณ กรุงปารีส 2 แห่ง เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านปอนด์ การกู้เงินครั้งแรกของไทยโดยการออกพันธบัตรขายให้กับประชาชนในสองประเทศดังกล่าวนั้น ปรากฏว่ามีผู้เสนอให้กู้เป็นจำนวน 8 เท่าของจำนวนที่ขอกู้ อนึ่ง การกู้ครั้งแรกของไทยข้างต้นเป็นการกู้เงินที่ไม่มีหลักทรัพย์ประกัน และรัฐบาลไทยสามารถชำระหนี้ก่อนครบกำหนด 7 ปี การกู้เงินจากต่างประเทศข้างต้นนั้นนับเป็นก้าวแรกที่รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังจากที่เคยใช้จ่ายเฉพาะจากรายได้ที่จัดหามาได้ มาเป็นการกู้เงินเพื่อพัฒนา ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไม่เคยกู้ยืมมาใช้จ่ายเลยไม่ว่าจากภายในหรือนอกประเทศ หลังจากกู้เงินครั้งนี้แล้ว รัฐบาลไทยก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อการลงทุนในด้านต่างๆ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ วัตถุประสงค์แห่งการกู้เงินในเวลาต่อมาและปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

- 1) เพื่อใช้จ่ายในกิจการอันฉุกเฉิน หรือรายจ่ายที่มีลักษณะพิเศษจากธรรมชาติ เช่น เพื่อการสงคราม ภัยจากธรรมชาติต่างๆ
- 2) เพื่อใช้ในการลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- 3) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลหรือเพื่อหีบงบประมาณเข้าสู่ดุล
- 4) เพื่อรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศและเพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า

¹⁵ Robert L. Ayres, Banking on the Poor, (London: The MIT Press, 1983), p. 1-2.

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเป็นต้นมา ธนาคารเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (IBRD) ซึ่งเป็นองค์การสมาชิกในกลุ่มธนาคารโลก ได้จัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกา เพื่อให้เงินกู้สำหรับบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจประเทศที่ถูกภัยสงคราม ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศแรกๆ ที่อาศัยเงินกู้เพื่อการพัฒนา (จากต่างประเทศ) และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ ในระยะแรกนอกจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ให้กู้ที่ใหญ่ที่สุดแล้ว ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนาสหประชาชาติและประเทศในแผนโคลอมโบ เป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ให้กู้ที่ใหญ่ที่สุดแล้ว ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนาสหประชาชาติและประเทศในแผนโคลอมโบ เป็นผู้อุปถัมภ์ที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศในลักษณะ multilateral (ส่วนการให้ความช่วยเหลือและเงินกู้ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (bilateral) นั้น) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และญี่ปุ่น เป็นผู้อุปถัมภ์ที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือและเงินกู้ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (bilateral) ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grant aid) ส่วนใหญ่เป็นความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance) ในขณะที่เงินกู้ส่วนใหญ่ถูกนำมาใช้ลงทุนในโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ชลประทาน ไฟฟ้า การคมนาคม และการสื่อสาร ประเทศไทยยังเป็นประเทศแรกในเอเชียอาคเนย์ที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก ในปี พ.ศ.2493 ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้ถึงสามครั้งด้วยกัน และตั้งแต่นั้นจนถึงปี พ.ศ.2497 ธนาคารโลก นอกจากเป็นผู้ให้กู้แก่ประเทศไทยที่ใหญ่ที่สุดแล้ว ยังเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในรูปของคณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ คณะทำงานสำรวจสภาพทั่วไป (comprehensive survey missions) รวมไปถึงการช่วยเหลือคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB) ในหารวางแผนและวางแผนงานพัฒนาอีกด้วย¹⁶

แหล่งที่มาของความช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศมีความสำคัญต่อการพิจารณาสถานภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และแบบแผนการประสานตัวกับระบบเศรษฐกิจโลกในกรณีของไทยนั้น แหล่งที่มาของความช่วยเหลือและเงินกู้จากภายนอก คือ

- 1) สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีความผูกพันกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างแน่นแฟ้น
- 2) ประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรม และ
- 3) ตลาดเงินทุนเอกชนในต่างประเทศ

¹⁶ Ayres, *Banking on the Poor*, pp. 1-5.

รายละเอียดของแหล่งเงินกู้และขนาดของเงินนับแต่ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงเดือนเมษายน พ.ศ.2522 มีดังนี้คือ

1) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและพัฒนาหรือธนาคารโลก เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญที่สุดสำหรับการลงทุนด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจของไทย เมื่อพิจารณาจากขนาดของเงินกู้ทั้งหมดและความผูกพันอย่างต่อเนื่องขนาดของเงินกู้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 จนถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 คิดเป็นร้อยละ 37.71 ของวงเงินกู้จากต่างประเทศของไทย (จำนวน 1,471.95 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

2) รัฐบาลญี่ปุ่น เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่ง โดยเฉพาะการให้เงินกู้ในลักษณะที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน (soft term loan) ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ไทยกู้ผ่านสถาบันการเงินของญี่ปุ่น คือ กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (OEDF) และธนาคารเอ็กซ์พอร์ต-อิมพอร์ตแห่งประเทศไทย และได้ให้กู้มาแล้วจำนวน 809.01 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 20.73 ของวงเงินกู้จากมิตรประเทศ

3) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้กู้เงินมากเป็นอันดับ 3 รองจากธนาคารโลกและรัฐบาลญี่ปุ่น กิจการของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ดำเนินไปได้ดีในระหว่างปี พ.ศ.2509-2510 ทั้งๆ ที่บทบาทของธนาคารแห่งนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากประเทศฝ่ายสังคมนิยม ขนาดของเงินกู้ที่ประเทศไทยได้รับคิดเป็นร้อยละ 11.46 ของวงเงินกู้ทั้งหมด หรือเป็นเงิน 447.30 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

4) แหล่งเงินกู้จากมิตรประเทศในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล นอกจากรัฐบาลญี่ปุ่นแล้ว ยังมีแหล่งเงินกู้ที่มาจากรัฐบาลประเทศอื่นได้ อีกเช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เบลเยียม ออสเตรเลีย อิตาลี แคนาดา และกองทุนคูเวต เป็นต้น สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน ได้ให้เงินกู้แก่ไทยอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งยังเป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน (soft term loan) คือ คิดดอกเบี้ยต่ำ การผ่อนชำระหนี้ยาวนาน

5) ตลาดการเงินเอกชนต่างประเทศ เป็นแหล่งเงินกู้ที่อีกประเภทหนึ่งที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยในลักษณะที่แตกต่างไปจากแหล่งอื่นๆ ข้างต้น ตลาดการเงินเหล่านี้อยู่ในยุโรป กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นและกรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹⁷

สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (multilateral financial institutions) ได้แก่ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (IBRD) และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นแหล่งแหล่งให้เงินกู้แก่ประเทศไทยที่ใหญ่ที่สุดและรองลงมาตามลำดับ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นแหล่งเงินกู้ที่ใหญ่ที่สุดในการให้เงินกู้แบบรัฐบาลต่อรัฐบาล เมื่อพิจารณาภาพรวมแล้วจะเห็นว่า การกู้เงินทุนเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย เกือบทั้งหมดมาจากประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรม และสถาบันการเงินต่างๆ ที่อยู่ภายในประเทศเหล่านั้น

แหล่งเงินของประเทศไทยย่อมเป็นดัชนีอันสำคัญซึ่งแสดงลักษณะของการประสานระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับกลไกของระบบทุนนิยมโลก และการพึ่งพาเงินทุนพัฒนาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลประเทศทุนนิยมศูนย์กลางต่างๆ ย่อมแสดงให้เห็นถึงสถานภาพพึ่งพาของประเทศไทยซึ่งมีความสัมพันธ์แบบศูนย์กลางกับปริมนณฑล (center-periphery relation) ภายในขอบเขตของระบบทุนนิยมโลกนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงลักษณะการให้เงินกู้จากรัฐบาลต่อรัฐบาล มาเป็นจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศต่อรัฐบาล เป็นลักษณะสำคัญอันหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในระบบการพึ่งพาเงินทุนจากภายนอกของประเทศไทย Robert E.Wood ตั้งข้อสังเกตจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินนี้ว่า เป็นจุดมุ่งหมายของประเทศในกลุ่มความร่วมมือทางการบริหารการพัฒนา (Development Administration Cooperation Countries) เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือนี้สนับสนุนภาคธุรกิจเอกชน และเพื่อขยายโอกาสในการลงทุนในประเทศด้อยพัฒนาของนายทุนต่างชาติจากประเทศทุนนิยมศูนย์กลางต่างๆ ที่สนับสนุนสถาบันการเงินระหว่างประเทศเหล่านี้ ในกรณีของประเทศไทย การเพิ่มความสำคัญของสถาบันการเงินระหว่างประเทศของประเทศไทย การเพิ่มความสำคัญของสถาบันการเงินระหว่างประเทศเช่น ธนาคารโลก ในระบบการให้เงินกู้ เป็นผลมาจากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องการที่จะลดการให้ความช่วยเหลือแบบให้

¹⁷ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย, หน้า 139-142.

เปล่า (grant aid) แก่ประเทศไทย และต้องการสนับสนุนและเพิ่มบทบาทความช่วยเหลือจาก (multilateralization of aid) ให้มากยิ่งขึ้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือ บทบาทของธนาคารโลกและสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น ADB เพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ เมื่อพิจารณาจำนวนเงินให้กู้ที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลังของการพัฒนาประเทศไทย

การให้ความช่วยเหลือจากนโยบายต่างประเทศไม่ว่าในรูปของความช่วยเหลือทางเทคนิค หรือเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือรัฐบาลต่างประเทศ มีความสำคัญไม่เพียงแต่การสร้างความสัมพันธ์หรือพันธะผูกพันของระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลกเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดรูปแบบของรัฐ รวมไปถึงการจัดระเบียบองค์การของระบบราชการไทยอีกด้วย

การพึ่งพาเงินทุนพัฒนาจากภายนอกที่เพิ่มขึ้นภายในกระบวนการบริหารการพัฒนาของ ไทยสะท้อนให้เห็นถึงระดับความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างประเทศไทยกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ดังที่ปรากฏในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ละแผน นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1- ฉบับที่ 4

กล่าวโดยสรุป คือ ประเทศไทยถูกส่งเสริมให้มีบทบาทในการส่งเสริมกระบวนการสะสมทุนของ ภาคเอกชน โดยทำหน้าที่ในการเสริมสร้างเงื่อนไขทางกายภาพและสังคมที่เหมาะสมต่อการผลิต ของภาคเอกชน หรือสิ่งที่เรียกว่าการประหยัดจากภายนอก (external economy) สำหรับการผลิต ของภาคเอกชนในการผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อไม่ให้รัฐไทยมีโอกาสพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทยให้ เป็นระบบทุนนิยมแห่งรัฐอย่างเต็มที่เคยมีมานานนั่นเอง

เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของ ไทยในกระบวนการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากการให้ความช่วยเหลือหรือเงินกู้ เพื่อการพัฒนาแล้ว ธนาคารโลกยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย ขอบข่ายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐบาลไทยในช่วง แผนพัฒนาฯ แต่ละช่วงครอบคลุมลักษณะ 2 ประการ คือ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งการวิจารณ์นโยบาย เศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการแทรกแซงของรัฐบาลไทยในระบบเศรษฐกิจ และการให้กู้แก่ รัฐบาลไทยเพื่อการบริหารการพัฒนาตามนโยบายและกลยุทธ์ที่ธนาคารโลกเสนอแนะ

บทบาทของธนาคารโลกเพิ่มความสำคัญมากขึ้น เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายเปลี่ยนแปลงที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจแก่รัฐบาลไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 สหรัฐอเมริกาส่งที่ปรึกษาเศรษฐกิจแก่รัฐบาลไทย ต่อมารัฐบาลสหรัฐอเมริกา แจ้งให้ทราบว่าจะให้องค์กรระหว่างประเทศ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในด้านที่ปรึกษาเศรษฐกิจด้วยเหตุผลปลายประการ หนึ่งในเหตุผลปลายประการ คือ ที่ปรึกษาจากสหรัฐอเมริกา อาจเข้าเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการทหารหรือการเมือง เป็นต้น เหตุการณ์เช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นถ้าให้เจ้าหน้าที่จากองค์การระหว่างประเทศรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่นี้แทน ด้วยเหตุผลประการนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเสนอแนะให้ธนาคารโลกเป็นผู้จัดหาคนที่ปรึกษาให้แก่ประเทศไทย รัฐบาลไทยยอมรับข้อเสนอนี้ เพราะคาดหวังความช่วยเหลือจากธนาคารโลกแทนการลดลงของความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าบทบาทขององค์การระหว่างประเทศไม่มีลักษณะทางการเมืองและอุดมการณ์โดยธรรมชาตินั้น น่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่อการพิจารณาถึงบทบาทที่แท้จริงของธนาคารโลก นอกจากองค์การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ เช่น USOM หรือ USAID ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการต่อต้านคอมมิวนิสต์แล้ว ไม่มีองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศองค์การไหนที่มีอิทธิพลในแง่ของการให้คำปรึกษาหรือความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศไทยมากเท่าธนาคารโลก ดังที่ได้เสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบทบาทการให้เงินกู้ตามหลักการยุทธศาสตร์การงดให้กู้ (strategic non-lending) ของธนาคารโลกในตอนที่แล้ว ในทำนองเดียวกันบทบาทในด้านการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือคำปรึกษาทางเศรษฐกิจของธนาคารโลก มีความสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับแนวปฏิบัติการให้เงินกู้ คณะทำงานของธนาคารโลกก็ได้เข้ามาทำการศึกษาสภาวะเศรษฐกิจไทยระหว่างปี พ.ศ.2500-2501 และ เสนอรายงานขนาดยาวชื่อว่า A Public Development Program for Thailand รายงานฉบับนี้มีความสำคัญในสาระต่างๆที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2503 เป็นต้นมา คณะทำงานของธนาคารโลกชุดต่อๆ มา ได้ทำการประเมินผล ตรวจสอบการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ควบคู่ไปกับการปฏิบัติการให้เงินกู้ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศไทยเป็นเวลากว่าสองทศวรรษด้วยเหตุผลนี้และอื่นๆ การพิจารณาบทบาทของสถาบันการเงินระหว่างประเทศโดยเฉพาะธนาคารโลกจึงไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

4.5 สรุปอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองไทย

ด้วยเหตุผลต่างๆ ร่วมทั้งการขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้ซึ่งมีความเชื่อถือในคุณค่าของความสมัยใหม่และกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจในการบริหารรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลไทยได้ยอมรับคำแนะนำของคณะทำงานฯ จากธนาคารโลกเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ นโยบายเศรษฐกิจตั้งแต่ยุคนั้นเป็นต้นมาได้หันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในฐานะที่เป็นตัวจักรสำคัญในการสะสมทุน การลงทุนของเอกชนประกอบด้วยนายทุนต่างชาติและไทย เพื่อแทนที่การลงทุนของรัฐในการผลิตทางอุตสาหกรรม คณะทำงานฯ ยังได้แนะนำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ มุ่งเน้นการใช้ทุนของรัฐในการพัฒนาปัจจัยที่อำนวยความสะดวกต่อการลงทุนของเอกชน คือ การจัดหาพลังงานไฟฟ้า การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น และได้ย้ำถึงภารกิจที่ผูกพันกับรัฐบาลว่า “...ไม่ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมในการผลิตทางอุตสาหกรรมโดยตรงเท่านั้น แต่จะต้องพยายามยุบเลิกรัฐวิสาหกิจจำนวน 150 แห่งที่มีอยู่ เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ภาคเอกชน และเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ รัฐบาลไทยได้ขายรัฐวิสาหกิจบางแห่งให้แก่เอกชน ส่วนที่เหลือนั้นก็พยายามจำกัดบทบาทในการผลิตทางอุตสาหกรรม และสนับสนุนทางการเงินอย่างจำกัด นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังได้ประกาศนโยบายที่ไม่แข่งขันกับภาคเอกชน ดังที่ได้แถลงไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ว่า “ รัฐจะไม่ดำเนินกิจการลงทุนใหม่ๆ ในทางที่จะแข่งขันกับธุรกิจเอกชน” นโยบายนี้ได้เป็นแนวปฏิบัติต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และต่อไป¹⁸

นอกเหนือจากนโยบายจำกัดบทบาทของรัฐในการผลิต คณะทำงานของธนาคารโลกยังได้แนะนำว่า รัฐบาลไทยควรที่จะเพิ่มความสำเร็จของกิจกรรมผลิตอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจให้มากกว่าเดิม เพราะมีหลักฐานปรากฏว่า การเสี่ยงลงทุนของเอกชนในกิจกรรม (risk capital) นี้จะมีมากเพียงพอต่อการก่อให้เกิดอัตราการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าสาขาอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้น ประสบการณ์การผลิตในประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า การผลิตทางอุตสาหกรรมที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงมีแนวโน้มที่จะขยายตัวโดยอัตโนมัติในขณะที่การพัฒนาเกษตรกรรมดำเนินต่อไป คณะทำงานฯ ได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้ารัฐสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม นายทุนต่างชาติพร้อมที่จะเข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในการผลิตเครื่องจักรกลขนาดเบา การทอผ้า การตั้งโรงงานประกอบสินค้า เพื่อจะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคนิคการผลิตใหม่ๆ แก่นายทุนไทย อย่างไรก็ตามคณะทำงานฯ ได้ย้ำว่า เงื่อนไขต่างๆ ที่จะส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วยังไม่ปรากฏ เพราะบรรยากาศสำหรับการลงทุนของเอกชนถูกจำกัดด้วยการตัดสินใจและ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202.

การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะนโยบายกีดกันการลงทุนของเอกชน ซึ่งมีรากฐานมาจากลัทธิเศรษฐกิจชาตินิยมนั้นขัดแย้งกับความต้องการในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะทำงานฯ ได้แนะนำรัฐบาลสหรัฐฯ ให้เสริมสร้างความมั่นใจให้แก่นักธุรกิจเอกชน และช่วยเหลือการขยายอุตสาหกรรมในประเทศไทย และได้เสนอมาตรการต่างๆ เป็นพื้นฐานในการพิจารณากำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชน ดังนี้

- 1) ให้สิทธิประโยชน์พิเศษ เช่น การตั้งกำแพงภาษี การงดเก็บภาษี เป็นต้น
- 2) จัดข้อจำกัดต่างๆ ในการขยายตัว
- 3) ปรับปรุงการให้สินเชื่อ
- 4) สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปการ
- 5) จัดระเบียบองค์การของกระทรวงอุตสาหกรรมใหม่ และ
- 6) จัดการปฏิบัติต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อการลงทุน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อเสนอแนะต่างๆ ของคณะทำงานฯ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมที่มุ่งส่งเสริมการลงทุนของเอกชน โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขที่รัฐต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเติบโตในสาขาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญสำหรับรัฐไทยในสมัยนั้น และกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดการผลิตที่เรียกว่า การผลิตทดแทนสินค้าเข้า (import substitution production) ซึ่งเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินการมาแล้วในไต้หวัน ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน มาเลเซีย และเกาหลีใต้

คณะทำงานของธนาคารโลกไม่ได้เป็นคณะที่เสนอคำแนะนำแก่รัฐบาลเพียงคณะเดียว ในปี พ.ศ. 2501 คณะสำรวจการลงทุนจากสหรัฐอเมริกาโดยการอำนวยการของ George B. Beitzel ก็ได้เข้ามาในประเทศไทยภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและองค์การการบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศ (The International Cooperation Administration) วัตถุประสงค์ของคณะสำรวจนี้ คือ การศึกษาศักยภาพในการลงทุนในประเทศไทย จากข้อสังเกตของนักธุรกิจเอกชน รายงานพิเศษชื่อว่า "Expanding Privatment for Thailand's Economic Growth " ถูกนำเสนอต่อสภุชต์โดยตรงในปลายปีเดียวกัน มาตรการต่างๆ ที่เสนอแนะไม่ได้แตกต่างจากข้อเสนอแนะของคณะทำงานธนาคารโลกเท่าใดนัก ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญนี้คือ

- 1) ส่งเสริมความมีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการของนักธุรกิจเอกชนเพื่อที่จะก่อให้เกิดการเติบโตของการลงทุนของนายทุนไทยและต่างชาติใน 5 ปีข้างหน้า
- 2) ลดกระบวนการบริหารการลงทุนที่ซับซ้อน แก้ไขสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อการลงทุน และจัดการมีส่วนร่วมของรัฐบาลในวิสาหกิจต่างๆ
- 3) กำหนดระยะเวลาปลอดภาษีสำหรับการนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ในการลงทุนทางอุตสาหกรรม โดยไม่คำนึงว่าการลงทุนนั้นๆ เพิ่มหรือไม่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายการลงทุนฉบับใหม่
- 4) ก่อตั้งหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการลงทุนของเอกชนในด้านต่างๆ เช่น การอนุมัติการลงทุนการให้บริการพิเศษทางด้านเทคนิค ข้อมูล และการส่งเสริมต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะของคณะทำงานธนาคารโลกและคณะนักธุรกิจเอกชนจากสหรัฐอเมริกา สาระสำคัญที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในด้านการกำหนดบทบาทของรัฐ นโยบายส่งเสริมเอกชนในการลงทุน และแนวทางในการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างส่วนบนในระบบสังคมทั้งหมด นอกเหนือไปจากนี้แล้ว คำแนะนำของทั้งคณะทำงานธนาคารโลกและคณะสำรวจธุรกิจเอกชน ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบราชการไทย และการบริหารการพัฒนาอีกด้วย อาทิ การเสนอแนะให้จัดระเบียบองค์การของกระทรวงอุตสาหกรรมใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ให้กระทรวงนี้ดำเนินกิจกรรมการผลิตทางอุตสาหกรรม แต่ให้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการสะสมทุนของภาคเอกชนเป็นหลัก นอกจากนี้แล้ว คณะทำงานธนาคารโลกยังเสนอให้ก่อตั้งสำนักงานประมาณ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ภายหลังเป็นคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) กระทรวงพัฒนาการและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) สำหรับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น มีบทบาทในการให้สินเชื่อระยะยาวแก่นายทุนอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ (1) ช่วยเหลือภาคเอกชนในการก่อตั้ง ขยาย และปรับปรุงการลงทุน และ (2) สนับสนุนนายทุนเอกชนทั้งไทยและต่างชาติในการลงทุน คณะทำงานธนาคารโลกเสนอให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริษัทนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับปี พ.ศ. 2502 การก่อตั้งองค์การการวางแผนส่วนกลาง เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งที่คณะทำงานธนาคารโลกชี้แจงให้รัฐบาลเห็นว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อทำหน้าที่แทนสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเดิม

นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของธนาคารโลกก็คือ นโยบายส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลไทยได้ทำการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อ กิจการลงทุนของเอกชนโดยเฉพาะนายทุนต่างชาติในเวลา 10 ปีต่อมา กฎหมายส่งเสริมการ ลงทุนดังกล่าวมีลักษณะที่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไปในแนวทางหนึ่ง กล่าวคือก่อให้เกิดการผลิตแบบทดแทนสินค้าเข้า ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย มาจนถึงปัจจุบัน

แผนงานพัฒนาของรัฐบาลไทย กล่าวได้ว่าเป็นการนำเอาแนวทางการพัฒนาของ ธนาคารโลกมาทดลองหรือปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ใน ปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลไทยได้เริ่มต้นพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (2504-2509) ซึ่งเป็นแผนที่ระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี และติดตามมาด้วยการดำเนินการพัฒนาประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514).

การวิเคราะห์บทบาทของธนาคารโลกในส่วนต่อมา ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของ ธนาคารโลกที่มีต่อการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ-การเมือง โดยมุ่งเน้นการ พิจารณาทบทวนของคณะทำงาน หรือตัวแทนของธนาคารของโลก ภายใต้ขอบข่ายของความ ชัดแย้งระหว่างทฤษฎี (ที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายและกลยุทธ์) กับการปฏิบัติ (การนำเอา นโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์) การวิเคราะห์สภาวะการณ์รูปธรรมเสนอผลเป็นที่ประจักษ์ว่า คณะทำงานหรือตัวแทนของธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการเสนอแนะนโยบายและชี้นำกลยุทธ์การ พัฒนาเศรษฐกิจ-การเมืองไทย ตลอดทุกระยะของการบริหารการพัฒนาประเทศ โดยมีความ สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของการให้เงินกู้กับประเทศไทย รายงานเกี่ยวกับประเทศไทยและ ข้อเสนอแนะต่างๆ ของธนาคารโลก แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ที่จะผูกพันผลประโยชน์ของการ พัฒนาเศรษฐกิจไทยกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก โดยการจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ และสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการลงทุนของเอกชน โดยเฉพาะนายทุนต่างชาติ ความช่วยเหลือ ของธนาคารโลกในรูปของคำแนะนำจึงกลายเป็นกลไกที่ก่อให้เกิดเงื่อนไขของการพึ่งพาทางเทคนิค การพึ่งพาทางเทคนิคนี้ได้ก่อให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบาย และการวินิจฉัยสั่งการนอกเหนือ การควบคุมของรัฐไทยและมีความอ่อนไหวต่อการควบคุมจากตัวแปรอิทธิพลในภาวะแวดล้อมทาง สากล คือ ธนาคารโลก ด้วยเหตุนี้ การพึ่งพาทางเทคนิคจึงก่อให้เกิดความจำกัดของอธิปไตยใน การกระทำและความคิดของรัฐไทย กล่าวคือ ธนาคารโลกสามารถใช้กลไกการพึ่งพาทางเทคนิค ควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายและการวินิจฉัยสั่งการของรัฐนั่นเอง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์. ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย(พ.ศ. ๒๔๘๘-ปัจจุบัน). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2544.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

คงศักดิ์ สันติพฤกษ์วงศ์. วิวัฒนาการทุนนิยมของญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

จอห์น เกอร์ลิง. “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: นัยทางการเมืองและสังคม,” ใน การเมือง-การบริหารราชการไทย: รวมบทความนักวิชาการต่างประเทศ สถาบันการเมือง-การบริหาร: โครงสร้างและพฤติกรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529.

แถมสุข นุ่มนนท์. ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2519.

ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงาน รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2502. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2503.

ธิดา สาระยา. ประวัติศาสตร์ชวาโบราณ. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2544.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “ระหว่างวีรบุรุษและสามัญชน,” มติชนสุดสัปดาห์. (6 สิงหาคม 2544): 47.

นาคามูระ ทาคาฟูสะ. พัฒนาการเศรษฐกิจญี่ปุ่นสมัยใหม่. แปลโดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ
บุษบา คุณาศิริรินทร์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2530.

นาคามูระ ทาคาฟูสะ. นโยบายอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น. แปลโดย ภาณุวัฒน์ ตริยาภรณ์ศรี, วิ
จักรณ์ รัตนสุวรรณ, และ วุฒิชัย ประชาพร. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่น
ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2537.

ปิยะนันท์ สุธสุวรรณ. มิติใหม่ของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน: ศึกษา
กรณีเครือข่ายการผลิตรถยนต์ (ค.ศ. 1985-1997). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2543.

“ประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ลูกหนี้อันตราย,” กรุงเทพธุรกิจ. (15 กรกฎาคม 2544) : 15.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: สำนัก
พิมพ์ตรีสุนัน, 2542.

พรวณี บัวเล็ก. สยาม ในกระแสธารแห่งการเปลี่ยนแปลง: ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่
5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2541.

พรวณี บัวเล็ก. วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2529.

พิมพ์ประไพ พิศาลบุตร. สำเภาสยาม ตำนานแจ็กบางกอก. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์, 2544.

พันศักดิ์ วิญญรัตน์. “ทุน รัฐ แรงงาน: วิฤตการณ์ที่ใช้ทางออก?,” ใน วารสารเศรษฐศาสตร์การ

เมือง. (4 เมษายน 2529).

ไพโรจน์ จันทรมณี. “King's Textile ทักทาย สุกรี โพธิ์รัตนังกูร,” ใน ผู้จัดการ. (ฉบับที่ 44; พฤษภาคม 2530).

เฟรด ดับบลิว ริคส์. “ระบบการเมืองแบบรัฐราชการ,” ใน การเมือง-การบริหารราชการไทย: รวมบทความนักวิชาการต่างประเทศ ลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรม-สังคม-เศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “ระบบเศรษฐกิจไทย: วิฤตการณ์แห่งโครงสร้าง,” ใน วารสารธรรมศาสตร์. (มกราคม-มีนาคม 2523).

โรเบิร์ต เจ มัสแคต. สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย. แปลโดย กุสุมาลย์ รัชันทน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

เรืองวิทย์ ลิ้มปนาท. บทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมของไทย (พ.ศ. 2475-2500). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

วรวิทย์ เจริญเลิศ. “วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศทุนนิยมบริวาร,” ใน วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง. 1 (กันยายน 2527) :46.

วิทยากร เชียงกุล. การพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย ศักยภาพนี้สังคมเกษตรภาคกลาง พ.ศ. 2503-2523. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ต้นสน, 2526.

วิวัฒน์ชัย อัดถากร. บทบาทของการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2518.

วิรัตน์ แสงทอง. “สุกรี โพธิ์รัตนังกูร . . . ไม่เห็นโลง ผมไม่หยุด,” ใน ผู้จัดการ. ปีที่ 4 ฉบับที่ 44 (พ.ค. 2530).

ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. รัฐและอุดมการณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500-2506).
 วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2526.

ศรีศักร วัลลิโภดม. พัฒนาการทางสังคม-วัฒนธรรมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์,
 2544.

สมชัย วงศาภาคย์. “ทึบไกรรูป โปธิรัตนังกูร . . . เสียวเหลือเกิน,” ใน ผู้จัดการ. (ฉบับที่ 59;
 สิงหาคม 2531) : 162-182.

สมภพ มานะรังสรรค์. แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปก
 ครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้าง
 สวรรค์, 2526.

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. กระจายอำนาจอย่างไร ประชาธิปไตย.
 กรุงเทพมหานคร: 179 การพิมพ์, 2537.

สมลักษณ์ ศรีมาลี. ฝ่าพายุหนึ่บที่เรียนจากเขียนธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์,
 2544.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, สำนัก. ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลง
 ทุน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. 2503.

อุกฤษฏ์ บัฒมานันท์. ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

Akira Suehiro. "Capitalist Development in Post War Thailand :Commercial Bankers, Industrial Elite, and Agribusiness Groups," in Southeast Asian Capitalists. New York: Cornell Univerisity, 1992.

Akira Suehiro. "The Road to Economic Re-entry: Japan's policy toward Southeast Asian Development in the 1960s and 1990s," in Social Science Japan Journal. Vol. 2 (1999).

Alex Kerr. The Indian Ocean Region Resources and Development. Colorado: Westview Press, 1981.

Barbara Stallings. International Lending and the relative Autonomy of the state: A Case Study of Twentieth-Century Peru Mexico City: Research Committee on Economy and Society at the International Sociological Association Congress, 1982.

Benedict R. O'Gorman Anderson. Withdrawal Symptoms: Social and Cultural Bases of the October 6, 1976 Coup in Siam. New York: Ithaca, 1977.

Daniel Fineman. A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947-1958. Honolulu: University of Hawai'i Press, 1997.

David A. Wilson. Politics in Thailand. New York: Cornell University Press, 1962.

Fred W. Riggs. "Bureaucrats and Political Development," in Bureaucracy and Political Development. New Jersey: Princeton University Press, 1963.

Frank C. Darling. American Influence on The Evolution of Constitutional Government in Thailand, Washington: Ph.D. Dissertation The American University, 1961.

Michael Schadler. "Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment Southeast," in The Journal of American History. 69 (September 1982).

Nicholas Guyatt. Another American Century? The United States and The World After 2000. Bangkok: White Lotus Co. Ltd, 2000.

Pasuk Phongpaichit, Busaba Kunasirin, and Buddhagarn Rutchatorn, eds. The Lion and the Mouse? Japan Asia and Thailand. Bangkok: Economic Research Unit Faculty of Economics, Chulalongkorn University, 1986.

Peter Evans. Dependent Development The Alliance of Multinational , State, and Local Capital in Brazil. New Jersey: Princeton University Press, 1979.

Robin Broad. Unequal Alliance: The World Bank, The International Monetary Fund, and the Philippines. Los angeles: University of California press.1988.

Robert L. Ayres. Banking on the Poor. London: The MIT Press, 1983.

Robert E. Wood. "Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries," in Politics & Society. (Vol.10 No. 1, 1980).

Robert J. Muscat. Thailand and the United States: Development, Security, and Foreign Aid. New York: Columbia University Press, 1990.

Robert J. Muscat. The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy. New York: United Nations University Press, 1994.

Walter Lafever. "To Create a New Japan: Reforming, Reversing, and Warring (1945-1951)," in The Clash. New York: Cornell University Press, 1961.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายนิพนธ์ สินไชย เกิดเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2519 ที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากคณะรัฐศาสตร์ University of Illinois at Chicago เมื่อปีการศึกษา 2541 หลังจากนั้นเข้าศึกษาต่อในระดับมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2542



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย