

พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

สิทธิโชค ฉางคุณานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะรัฐประศาสนศาสตร์


สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์


2552

พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

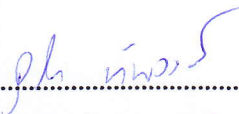
นายสิทธิโชค รางกุลานนท์


คณะรัฐประศาสนศาสตร์


รองศาสตราจารย์ .....  ..... ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.อัญชญา ณ ระนอง)

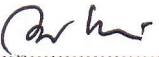
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ .....  ..... ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(ดร. ณัฐฐา วินิจนัยภาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์ .....  ..... ประธานกรรมการ  
(ดร.จуй ท้วงษ์)

รองศาสตราจารย์ .....  ..... กรรมการ  
(ดร.อัญชญา ณ ระนอง)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ .....  ..... กรรมการ  
(ดร. ณัฐฐา วินิจนัยภาค)

รองศาสตราจารย์ .....  ..... คณบดี  
(ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

สิงหาคม 2553

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	พัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายสิทธิโชค ลางกุลานนท์
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2552

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์และขอบเขตเพื่อศึกษาถึงพัฒนาการ บทบาททางการเมือง และผลกระทบ ทางการเมืองจากกลุ่มธุรกิจการเมือง ที่มีต่อ พรรคการเมือง รัฐสภา นโยบาย สาธารณะ และโครงการต่างๆ ของรัฐ โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีทางด้านสังคมและการเมือง รวมทั้งด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูล จากเอกสาร วิชาการ บทความ ตำรา หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจการเมือง และนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบจากแต่ละแหล่งข้อมูล จากนั้นจึงทำการศึกษาตามประเด็นที่ได้ กำหนดไว้ และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเด็นเหล่านั้นเพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการ บทบาท ทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็น ภาพรวมของกลุ่มธุรกิจการเมืองภายในประเทศ

ผลการศึกษากลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย พบว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองเกิดขึ้นใน ประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางโครงสร้าง และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองกลุ่มมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ระเบียบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็น ปัจจัยหรือช่องทางที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจ เข้ามาเป็นมีบทบาททางการเมืองด้วยตนเอง มากยิ่งขึ้น ผ่านระบบพรรคการเมือง กลุ่มนักธุรกิจกลายเป็นนักการเมือง สามารถใช้อำนาจทาง การเมือง ผลักดันนโยบายสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ ส่งผลทำให้ เศรษฐกิจ ของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่อีกด้านหนึ่งทำให้อาจเกิดการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ การเมืองด้วยเช่นกัน ทำให้นโยบายหลายนโยบายตอบสนองหรือให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ 2540 ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่นำโดยกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคม นั่นคือ การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอแนวคิดนโยบายที่ทันสมัย นำแนวคิดทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันนโยบายสาธารณะให้ประสบผลสำเร็จ แต่ ปรากฏว่านโยบายหลายนโยบายมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจของพวกเขา มีการออกกฎหมาย และระเบียบต่างๆ เพื่อให้ธุรกิจของกลุ่มได้รับผลประโยชน์ และเป็นไปในลักษณะผูกขาด สะท้อนให้เห็นถึงการมีการทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ของตนกับผลประโยชน์ของส่วนรวม (Conflict of Interest) อีกทั้งยังพบว่า มีการเข้าแทรกแซง กระบวน การตรวจสอบทั้งในสภาผู้แทนราษฎร องคมนตรี และจากสื่อมวลชนอีกด้วย

การมีบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมือง ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองทั้งในด้านบวกและลบ หากกลุ่มธุรกิจการเมืองเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยสำนักในสถานะของตนว่า เข้ามาเพื่อจะนำความรู้ความสามารถ หรือนำเสนอแนวคิด นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ ย่อมเป็นสิ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ แต่หากใช้บทบาท หรืออำนาจเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้กับตนและพวกพ้อง โดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล

การป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบ ทั้งในด้านผลประโยชน์ทับซ้อน และการแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบ จำเป็นที่ทุกฝ่ายจะต้องให้ความร่วมมือ ซึ่งในที่ นี้ได้เสนอแนะแนวทางทั้งมาตรการด้านการตรวจสอบ การบังคับใช้กฎหมาย และบทบาทภาครัฐ อาทิ การใช้ อำนาจในกรอบของกฎหมาย นิติรัฐ และนิติธรรม การสนับสนุนมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคม การปรับปรุงและการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การจัดตั้ง และการสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรอิสระต่างๆ รวมทั้งมาตรการทางสังคม และจิตสำนึก อาทิ ณรงค์ให้ ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของประชาธิปไตย และสิทธิหน้าที่ ที่แท้จริง ร่วมกันทำหน้าที่ตรวจสอบดูแล สิทธิประโยชน์ของพวกเขาได้ดีขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และตื่นตัวทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น สร้างค่านิยมของประชาชน และสังคมในความเสมอภาค ประชาชน นักวิชาการ สื่อสารมวลชน ต้องร่วมกันศึกษาทำความเข้าใจ และเผยแพร่ความรู้ระบบเศรษฐกิจ ธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อน เพื่อให้รู้เท่าทันนักธุรกิจการเมือง และร่วมกันทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นกลาง

## **ABSTRACT**

<b>Title of Thesis</b>	The Development and Political Role of Political Business Group in Thailand
<b>Author</b>	Sittichok Langculanon
<b>Degree</b>	Master of Public Administration
<b>Year</b>	2009

---

Objectives of this thesis are to study the development, political role and the impact of Political Business Group with the political parties, parliament, public policy and projects of state. The study use the concepts of social, political and political economy theory to guide the analysis.

This methodology is a qualitative approach to collect data from Technical articles, book, magazine, journal, newspaper and other which related to Political Business Group. The data were reviewed and compare to check by each source. Then study the issues specified. And the comparative analysis on these issues to emphasize the development and the political role of Political Business Group. As well as the impact occurred to lead to conclusion that an overview of Political Business Group in Thailand.

The research conclusion, Political Business Group in Thailand occurred with the relationship between the structure of political and economical power. Political Business Group includes navigator class of Political and Economic. Both groups are complementing each other. However, the Democracy is the important factor or channels that Political Business Group into a political role. Therefore business politics are used for political power to drive public policy, particularly on economic policy. It leads to rapid growth in economics. It seems to be after political reform, the interest group just takes their role behind the politician. The public policy is to response or benefits their business.

The Economic crisis in 1997 and new Constitution provide opportunity for variety group of interest to participate in political system. Telecommunications industry is a good example. It obviously show up influence of business group on public policies. Moreover, the modern political concept is applied in Thai Rak Thai policies. The combination between business concept and bureaucracy enhance effectiveness in policy implementation. Occurring of Thai Rak Thai Party also illustrates uniqueness of business group in success of public policy. A number of legislative regulations and public policies are approved. To provide benefits for their business group. It can be seen the political change the only one group of interest take important role to drive public policy for their business group.

The role of Political Business Group has caused a political impact in both positive and negative. If Political Business Group take a political role in the sense that their status is Politicians to use their knowledgeable and experience to offer ideas or policies that benefits to developing the country's economic. It would be benefit. But they use the role or power to search the prosperity without taking into account the public interests. It would be a major cause significant damage to the nation.

The way to prevent and resolve such effects: Conflict of interest and the intervention to the organization which auditing. Necessary at the every party will must cooperate. In this place proposed guidance and monitoring measures, Law enforcement and the role of the government, such as to use power within the framework of legal precedent, support for participation of sectors in community, improve and enforce laws to resolve the conflict of interest, in establishing and supporting budget for the organization which auditing. And social measures such as social awareness and promote public awareness of the importance of Democracy, the actual rights and duties. People shared to monitoring their benefits. Which these things will can happen when people have knowledge and understanding in their rights and responsibility and have Political awareness. Build the social value in the equality. People, Technocrat and Mass media must accompany with study try to understand and announce about the economy system and the modern business which are complex. For know what the Political Business Group trick, and act together to detect effectively.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้ได้ถูกดำเนินการมานานราว 4 ปี สาเหตุเนื่องจากภารกิจอันมากมาย รวมไปถึงความไร้วินัยของผู้เขียนเอง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้โดยได้ รับการชี้แนะ และความกรุณาจากบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์อัญญา ณ ระนอง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้คอยให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่ง และให้อิสระต่อการคิดการเขียน ตลอดจนคอยกระตุ้นเตือน ผู้เขียน อยู่เสมอ แม้ท่านจะมีปัญหาด้าน สุขภาพ แต่ก็มิได้ละทิ้งความเมตตาที่มีต่อลูกศิษย์แม้แต่น้อย ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐฐา วิจิณัยภัก อธิการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ร่วม ผู้เสียสละเวลา และใส่ใจ ต่อการตรวจทานแก้ไข ชี้แนะข้อบกพร่องต่างๆ อย่างละเอียด ในทุก ขั้นตอนของวิทยานิพนธ์นี้เป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ไกร ทัพพงษ์ ประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบให้กับวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียน ขอขอบคุณคณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่ได้ให้ ความรู้ต่างๆ ด้วย ความเสียสละ ตลอดจนเจ้าหน้าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือในการ อำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานต่างๆ และขอขอบคุณผู้ทรงความรู้ด้านต่างๆ ที่ได้สร้าง ผลงานที่มีคุณค่าทางการศึกษา และเป็นแหล่งความรู้เป็นอย่างดี ผู้เขียนได้ค้นคว้าเพื่อนำข้อมูลมา ประกอบในวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียน ขอขอบคุณครอบครัววงศาคณาญาติ และ กัลยาณมิตรหลายท่าน ที่ได้มีโอกาสด แลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ดีต่อกัน ผู้เขียนยังคงตั้งต้นและระลึกถึงกัลยาณจิตของทุกท่านอยู่เสมอ

ผู้เขียน ประารถนาให้วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้มีความสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่ ผู้เขียน จะทำได้ แต่ ด้วย ข้อจำกัดอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากวิสัยความเป็นมนุษย์ ทำให้วิทยานิพนธ์นี้คงมีข้อผิดพลาดหลาย ประการ และมีอาจผลกระทบความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใดได้ นอกจากขอน้อมรับ และคงรู้สึก อับอายใจเป็นอย่างยิ่ง หากผู้เขียนจะได้รับการชี้แนะจากทุกท่านด้วยไมตรีจิต ดังกัลยาณมิตรที่พึง กระทำต่อกัน

นายสิทธิโชค ลางกุลานนท์

สิงหาคม 2553

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	5
1.3 วิธีการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	7
2.1 ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์	7
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง	18
2.3 แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทุนนิยม และทุนผูกขาด	30
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย	36
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง	42
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง	47
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง	52
2.8 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ ส่วนรวม	55
2.9 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล	58



2.10	แนวคิดเกี่ยวกับบรรษัทภิบาล	63
2.11	แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	67
2.12	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	79
<b>บทที่ 3</b>	<b>กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา</b>	90
3.1	กรอบในการศึกษา	90
3.2	วิธีการศึกษา	95
3.3	นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	96
<b>บทที่ 4</b>	<b>ผลการศึกษา</b>	98
4.1	กำเนิดกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย (ก่อน พ.ศ.2475)	98
4.2	กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยช่วง พ.ศ.2475-2540	115
4.3	กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยตั้งแต่การกำเนิดพรรคไทยรักไทย	157
<b>บทที่ 5</b>	<b>สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ</b>	260
5.1	ความเป็นมาและพัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย	260
5.2	บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย	269
5.3	ผลกระทบทางการเมืองจากกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย	275
5.4	บทสรุป แนวโน้มในอนาคต และข้อเสนอแนะ	282
	<b>บรรณานุกรม</b>	287
	<b>ประวัติผู้เขียน</b>	300

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 การกระจายธุรกิจของกลุ่มทุนการเงิน จำแนกตามช่วงต่างๆ	24
4.1 รายชื่อคณะกรรมการในวิสาหกิจต่างๆ ของรัฐที่มาจากคณะราษฎร และเป็นรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2475-2490	119
4.2 รายชื่อคณะกรรมการของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ธนาคารเอเซียฯ และ บริษัทไทยนิคมประกันภัย พ.ศ. 2483	122
4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างตระกูลโสภณพาณิชย์และกลุ่มชอยราชครู	128
4.4 กำไรสุทธิของบริษัทส่วนตัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระหว่าง พ.ศ. 2495-2507	133
4.5 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544	172
4.6 ทรัพย์สินที่ใช้ซื้อบุคคลอื่นถือแทน (รายบริษัท)	175
4.7 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548	216

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า	
2.1	ตัวแบบสถาบัน	69
2.2	ตัวแบบกระบวนการ	71
2.3	ตัวแบบคุณภาพระหว่างกลุ่ม	72
2.4	ตัวแบบระบบ	73
2.5	ตัวแบบชนชั้นนำ	74
2.6	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	77
2.7	ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน	78
3.1	กรอบแนวคิดในการศึกษากลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย	94
4.1	ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ (2501-2506)	131

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองการปกครองของไทย นับตั้งแต่มีการสถาปนาราชอาณาจักรไทยขึ้นเป็นปี กแผ่น มั่นคงเรื่อยมา ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมากมายหลายรูปแบบ โดยมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขในการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งเป็นประชาธิปไตย ซึ่งสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่งในการ ปกครองในทุกรูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ นอกจากพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจ สูงสุดในการ บริหาร และ ปกครอง ประเทศแล้ว ในระดับข นชั้นปกครอง ยังมีกลุ่มอำนาจทาง การเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ที่มีบทบาทสำคัญอีกหลายกลุ่ม ที่มีจะ สลับ สับเปลี่ยนกันเข้ามามีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครอง (นิรุจน์ จำนุรักษ์, 2543: 1) การเปลี่ยนผ่าน ของศูนย์กลางอำนาจการปกครอง ไปอยู่ในกลุ่มต่างๆ ที่เป็นกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มใดจะสามารถ แสดงบทบาท หรือมีอิทธิพล ทางการเมืองการปกครอง มากกว่ากัน พร้อมกันนั้นก็ มีพัฒนาการของ กลุ่มควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการ ปกครองมาทุกยุคทุกสมัย และปัจจัยอย่างหนึ่งที่ สนับสนุนให้ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาสู่ ระบบการเมืองมากขึ้น คือ แนวคิดแบบประชาธิปไตย ที่ให้ทุกคนมีสิทธิพื้นฐานในการเข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศได้

กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามา มีบทบาทนำทางการเมือง มีอิทธิพล ทางการเมืองมาก หรือ สามารถเข้ามาเป็นศูนย์ กลางของอำนาจทางการเมืองการปกครอง จะมีบทบาทในการกำหนด นโยบายสาธารณะ และการบริหารประเทศ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มี แนวโน้มที่จะพยายามรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ให้นานที่สุด และ มีการแสวงหา ผลประโยชน์ ทางด้านต่างๆ เพื่อเอื้อแก่กลุ่มของตน ผ่านทางนโยบายสาธารณะ กฎหมาย หรือ โครงการต่างๆ ของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Karl Marx ที่ว่า “ชนชั้นใดเป็นผู้บัญญัติ

กฎหมายยอมเพื่อประโยชน์ของชนชั้นนั้น ” ลักษณะดังกล่าวได้ปรากฏ ตั้งแต่อดีตเรื่อยมา และยังคงเด่นชัดมากขึ้นเมื่อกลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมือง

ในสมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กลุ่มขุนนาง ในราชสำนักที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการต่างๆ ได้มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองอย่างมาก การที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบอำนาจให้แก่กลุ่มขุนนางเหล่านี้ก็เพื่อลดอำนาจของกลุ่มเจ้านาย ที่เป็นเชื้อพระวงศ์ให้น้อยลง รวมทั้งทรงยกเลิก ระบบที่ให้กลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์ครองหัวเมืองต่างๆ และทรงหันมาใช้ขุนนางแทนทั้งหมด ยิ่งทำให้กลุ่มขุนนางมีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มขุนนางในราชสำนัก นักที่รับใช้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอำนาจของกลุ่มขุนนางได้กลายเป็นปัญหาทางการเมืองสำหรับพระมหากษัตริย์ในเวลาต่อมา ทำให้พระมหากษัตริย์ ทรงพยายาม กลับไปลดอำนาจของกลุ่มขุนนาง ในราชสำนัก โดยให้กลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์กลับมา มีสถานภาพและอำนาจทางการเมืองอีกครั้ง เพื่อเป็นการคานอำนาจกับกลุ่มขุนนางนั่นเอง (นิรุจน์ จำนุรักษ์, 2543: 1)

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามจำกัดอำนาจของทั้งกลุ่มเจ้านายและกลุ่มขุนนางลงทีละน้อย จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จ โดยได้มีการยกเลิกระบบไพร่และทาส และทรงใช้ระบบทหารตามแบบตะวันตก นำไปสู่กลุ่มทหารอาชีพ ซึ่งต่อมาก็ได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง และนอกจากกลุ่มทหารแล้วยังเกิดกลุ่มข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการคัดเลือกขุนนางที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารปกครองเข้ารับราชการ กลุ่มข้าราชการพลเรือนจึงนับเป็นกลุ่มผลประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเช่นเดียวกับกลุ่มทหาร (วิทยากร เชียงกุล, 2535: 32)

ส่วนทางด้านของ กลุ่มธุรกิจการเมือง นั้น เริ่มมีบทบาททางการเมืองตั้งแต่ในสมัยที่เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2398 เป็นต้นมา หลังจากประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง โดยเริ่มแรกเป็นกลุ่มทุนจากยุโรป และกลุ่มทุนจีนที่เข้ามาทำธุรกิจโรงสีข้าว โรงเลื่อย เหมืองแร่ดีบุก การเดินเรือ และธนาคารพาณิชย์ แต่ด้วยการมีอยู่ของระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ในสังคม และในระบอบราชการไทย ทำให้กลุ่มทุนต่างชาติเหล่านี้ใช้วิธีการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทน เพื่อให้ทางราชการ กลุ่มเจ้านาย และกลุ่มขุนนางอำนวยความสะดวก หรือช่วยเหลือในด้านต่างๆ เพื่อการค้าแก่กลุ่มของตน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มขุนนางได้เริ่มดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน รางรถไฟ โดย การร่วมทุนกับกลุ่มทุนจากยุโรปและจีน ด้วย รวมถึงธุรกิจด้านการส่งออกสินค้าทางการเกษตร โดยเฉพาะข้าว กลุ่มขุนนางเหล่านี้ได้พยายามเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการผลิต และการลงทุนของสังคม ที่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ โดย

มีพระคลังข้างที่ควบคุมดูแล จนกระทั่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 คณะปกครองกลุ่มใหม่ คือ คณะราษฎร อันประกอบด้วยกลุ่มสายทหารบก นำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา สายทหารเรือ นำโดย นาวาตรีหลวงสินธุสงครามชัย และสายพลเรือน ที่มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548: 426-444) ได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองแทนกลุ่มขุนนางเดิม ในช่วงนี้กลุ่มนายทุนจีนและยุโรป ต่างได้รับผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจที่มีลักษณะชาตินิยมจากกลุ่ม ผู้ปกครองใหม่อย่างมาก แต่กลุ่มนายทุนจีน ที่มีธุรกิจขนาดใหญ่ ยังสามารถปรับตัว ให้อยู่รอดได้โดยการเข้าไปช่วยทำธุรกิจทั้งที่เป็นของรัฐ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ข้างกับกลุ่มอำนาจใหม่ โดยอาศัยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของหุ้น โบนัส หรือบำเหน็จต่าง ๆ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 4) เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นปกครองใหม่กับกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจที่เป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจของประเทศ

การเข้าสู่ระบบการเมืองการปกครองของกลุ่มธุรกิจในช่วง ดังกล่าวมีความแตกต่างจากช่วงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะในช่วงนั้นกลุ่มธุรกิจที่เป็น กลุ่มทุนจีน ในฐานะเจ้าภาษีนายอากร เป็นเพียงกลไกทางการบริหารราชการเพื่อเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่มีอิทธิพลในการบริหารราชการ หรือการดำเนินการปกครองแต่อย่างใด (ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 9) แต่ในทางตรงข้าม หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.2475 กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ ได้มีบทบาทแข็งแกร่งขึ้น มีการก่อตัวของกลุ่มธุรกิจ มีการจัดตั้งเป็นสมาคมทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย อันเป็นจุดเริ่มต้นที่เกิดการประสานประโยชน์กับผู้มีอำนาจ ในการต้องการการคุ้มครองความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกในการทำธุรกิจ แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางการเงิน บทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมืองในยุคแรก ๆ จึงเป็นเพียงการสนับสนุนอยู่เบื้องหลังกลุ่มการเมือง นักการเมือง หรือพรรคการเมืองเท่านั้น

ในปี พ.ศ.2541 เราจะเห็นพัฒนาการที่ชัดเจนในการมีบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมือง นั่นคือ การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย พรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มธุรกิจชั้นนำที่นำโดยกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคม และกลุ่มทุนการเงิน ร่วมกับกลุ่มธุรกิจประเภทต่างๆ แม้กลุ่มธุรกิจจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่ก็ยังมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เพื่อการ พึ่งพาอาศัยอำนาจ ของกลุ่มการเมือง หรือ กลุ่มนักการเมืองในการแสวงหาประโยชน์ หรือมิฉะนั้นหากเข้ามาเป็นนักการเมืองเสียเอง ก็ยังคงต้องอาศัยกลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมือง ที่มีอยู่เดิม แต่พรรคไทยรักไทยได้ แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้าน บทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมือง ที่ได้ปรากฏสู่บทบาทเบื้องหน้า ด้วยตัวเองอย่างเด่นชัดที่สุด คือ เป็นการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยกลุ่มธุรกิจ เอง และเมื่อสามารถเป็นกลุ่มนำในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยกลุ่ม

ผลประโยชน์ หรือกลุ่มการเมืองอื่นอีกต่อไป เป็นการรวบรวมอำนาจ และประสานประโยชน์ ทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจไว้ในคราวเดียวกัน

การเข้ามามีบทบาททางการเมือง ของกลุ่มธุรกิจ การเมือง ที่เพิ่มมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ผลกระทบทางด้านบวก คือ การที่กลุ่มธุรกิจการเมืองมีเครือข่ายทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ ทำให้ ช่วยสร้างโอกาสในการนำพาเศรษฐกิจของประเทศ ให้สามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกได้ดีมากขึ้น ส่งผลต่อการเพิ่มรายได้ของประเทศ นอกจากนี้การที่กลุ่มธุรกิจการเมืองเหล่านี้มีความรู้ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ จึงสามารถ ช่วยพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจ ของประเทศ ได้ด้วย ดังนั้น หากกลุ่มธุรกิจการเมือง เข้ามาสู่ระบบการเมือง เมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แล้ว ได้เสียสละ มีความมุ่งมั่นทุ่มเท และอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของ ส่วนรวมอย่างแท้จริง ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ สังคม และ ประเทศชาติ แต่ในทางตรงกันข้าม หากกลุ่มธุรกิจการเมืองใช้บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ของตน เพียงเพื่อสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้กับตนเอง โดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างมหาศาล และที่ผ่านมา ได้ปรากฏว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองเหล่านี้ได้อาศัยอำนาจและโอกาสทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างความมั่งคั่ง ร่ำรวย และเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มของตน และกลุ่มธุรกิจที่เป็นเครือข่ายสนับสนุนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มธุรกิจการเมืองได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดการ ใช้อำนาจทางการเมืองในการผูกขาดธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีข้อวิตกกังวลในการเข้าสู่ระบบการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากนโยบายสาธารณะที่ออกมา หลายต่อหลายครั้ง ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจอย่างชัดเจน อันแสดงถึงความขัดแย้งระหว่างบทบาททางธุรกิจกับบทบาททางการเมือง และ การทับซ้อนกัน ระหว่างผลประโยชน์ของตนกับผลประโยชน์ของส่วนรวม (Conflict of Interest)

ปรากฏการณ์และปัญหาดังกล่าว จึงนับ เป็นประเด็นทางการเมืองที่น่าสนใจ และควรค่าแก่การศึกษาวิเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้โดยอาศัยแนวความคิดของสำนักความคิด และกลุ่มทฤษฎีทางการเมือง และเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ถึงพัฒนาการ บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อระบบการเมือง พรรคการเมือง รัฐสภา การกำหนดนโยบายสาธารณะ และโครงการของรัฐ ของประเทศ อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษา พัฒนาการ ทั้งในด้านการ เกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลง และการสลายตัวของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษา แรงจูงใจ และรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย
- 3) เพื่อศึกษาผลกระทบทางการเมืองทั้งด้านบวกและลบ ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ต่อระบบการเมือง อันได้แก่ พรรคการเมือง รัฐบาล นโยบายสาธารณะ และโครงการของรัฐ
- 4) เพื่อศึกษาแนวโน้มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในอนาคต และรวบรวมแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง

## 1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักการศึกษามุ่งเน้นเฉพาะกลุ่ม ธุรกิจการเมือง ภายในประเทศ เพื่อให้เห็นถึง พัฒนาการ ทั้งในด้านการเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลง การสลายตัว และบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย ตลอดจนผลกระทบทางการเมือง อันเกิดจาก กลุ่มธุรกิจการเมือง

การรวบรวมข้อมูลจะรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ทางวิชาการ อันได้แก่ เอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ จดหมายเหตุ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือพิมพ์ วารสาร และนิตยสาร จากแหล่งต่างๆ รวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาตรวจสอบ วิเคราะห์ สังเคราะห์ เลือกรสร จัดประเภทของข้อมูล และนำเสนอในลักษณะของการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research)

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

- 1) ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยที่มีบทบาทการเมืองเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นในการศึกษา 3 ประเด็น คือ หนึ่ง ประเด็นด้าน



พัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมือง อันได้แก่ การเกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลง และการสลายตัว สอง ประเด็นด้าน บทบาททางการเมือง ได้แก่ แรงจูงใจ และ รูปแบบของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง และ สาม ผลกระทบทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากกลุ่มธุรกิจการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ ผ่านทางนโยบายสาธารณะ และ โครงการต่างๆ ของรัฐ

2) ขอบเขตด้านเวลา ศึกษากลุ่มธุรกิจการเมือง โดยได้แบ่งช่วงเวลากำหนดเป็น 3 ช่วงอย่างกว้างๆ คือ ช่วงที่หนึ่ง คือ ช่วงก่อน พ.ศ.2475 ช่วงที่สอง คือ ช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2475-2540 และ ช่วงที่สาม ช่วงตั้งแต่การก่อตั้งพรรคไทยรักไทย ในปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทที่สำคัญของกลุ่มธุรกิจการเมือง ซึ่งจะทำให้สามารถศึกษาเปรียบเทียบประเด็นต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงพัฒนาการ ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ในประเทศไทย ทั้งในด้านการ เกิด การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การเปลี่ยนแปลง และการสลายตัว
- 2) ทราบถึงแรงจูงใจ และรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง
- 3) ทราบถึงผลกระทบทางการเมืองทั้งทางบวก และทางลบ ที่เกิดจากการมีบทบาท และมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่ม มธุรกิจการเมือง ต่อระบบการเมือง อันได้แก่ พรรคการเมือง รัฐสภา นโยบายสาธารณะ และ โครงการของรัฐ
- 4) ทราบแนวโน้มการมีส่วนร่วมของกลุ่มธุรกิจ การเมืองในอนาคต และเสนอแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง

## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาพัฒนาการ บทบาททางการเมือง และผลกระทบทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง ผู้วิจัยจึงได้รวบรวม ทฤษฎี และแนวคิด ทางด้าน สังคมและ การเมืองที่สำคัญๆ ได้แก่ ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patronage System Theory) แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎี และทฤษฎีผูกขาด แนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับ ความชอบธรรมทางการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับ ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม (Conflict of Interests) แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวคิดเกี่ยวกับ บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) รวมทั้งผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron – Client Theory / Patronage System )

##### 2.1.1 ความหมายของระบบอุปถัมภ์

Lande และ Scott (1976 อ้างถึงใน ฌีรัฐติ จินากุล, 2538: 73) กล่าวว่า ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ จะมีความสัมพันธ์กับ บทบาทชนชั้นนำ และทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ยอมรับในโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำดังกล่าว ทฤษฎีอุปถัมภ์ตามแนวคิดของ Lande และ Scott สรุปได้ดังนี้

1) ในระบบจะมีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างนายหรือผู้อุปถัมภ์ กับ ลูกน้องหรือผู้รับการอุปถัมภ์มากน้อยต่างกัน โดยปฏิสัมพันธ์จะมีมากเมื่อนายกับลูกน้องมีความสนิทชิดชอบมากที่สุด และค่อยๆ น้อยลงเมื่อห่างออกไป จนถึงลูกน้องที่ไม่มีความสนิทด้วย นั่นคือ นายจะให้ความสนิทสนมเป็นพิเศษกับลูกน้องที่สนิทชิดชอบมากที่สุดมากกว่าลูกน้องคนอื่นๆ

2) ลักษณะความสัมพันธ์เป็นไปในแนวดิ่ง (Vertical)

- 3) ในระบบอุปถัมภ์จะเน้นความสำคัญที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ
- 4) มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในลักษณะต่างตอบแทน
- 5) เป็นระบบที่มีการทุจริต คอร์รัปชัน (Corruption) แฝงตัวอยู่
- 6) ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่าง นายกับลูกน้อง มีความเปราะบางขาดความจริงใจ และอาจเปลี่ยนแปลงได้ มีการเลือกผู้อุปถัมภ์ ผู้รับการอุปถัมภ์ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ อำนาจ และความมั่งคั่ง เช่น เมื่อนายมีอำนาจมั่งคั่ง มีลูกน้องบริวารมาก
- 7) มีการสร้างระบบอุปถัมภ์ย่อย

นอกจากนั้น นักวิชาการไทยจำนวนมาก ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ไว้ อาทิ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536: 171-172) ได้อธิบายว่า เป็นระบบความสัมพันธ์ของคน 2 ฝ่าย ซึ่งไม่เท่าเทียมกันในหลายๆ ด้าน ต่างฝ่ายต่างก็มาแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการของกันและกัน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน ผู้ใหญ่อาจให้สินค้าน้ำแกมผู้ย่อย ในขณะที่ผู้ย่อยให้บริการแก่ผู้ใหญ่หรือกลับกันตามแต่กรณี ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ดำรงอยู่ได้ไม่ใช่เพียงเพราะต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรโลงความสัมพันธ์อย่างนี้เอาไว้ สุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล (2538: 101-102) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงลักษณะของความสัมพันธ์นี้ว่า เป็นความสัมพันธ์ที่มีใญ่ญาติและมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่เหนือกว่าจะอยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ และฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าจะเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ทั้ง 2 ฝ่ายมีความผูกพันกันเป็นการส่วนตัว มีการแสวงหา และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ผู้อุปถัมภ์จะให้ประโยชน์ในความคุ้มครอง ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ก็จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของความจงรักภักดี แรงงานและของกำนัล เช่นเดียวกับ อคิน รพีพัฒน์ (2518: 79) ที่เห็นว่า ระบบอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ที่เหนือ กว่า คือ มีทรัพย์สิน หรือ มีอำนาจมากกว่า กับผู้ที่ด้อยกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพย์สิน หรือมีอำนาจน้อยกว่า โดยผู้ที่เหนือกว่าให้การอุปการะช่วยเหลือคุ้มครองป้องกันให้แก่ผู้ที่ด้อยกว่า และผู้ที่ด้อยกว่าให้การสนับสนุน ทำงานให้โดยยอมรับใช้และเชื่อฟังเป็นการตอบแทน และเป็นการแสดงถึงความกตัญญูทดแทน

นอกจากจะมีการอธิบายถึงความสัมพันธ์แล้ว เอกวิทย์ ณ ถลาง (2520: 40) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงคุณค่าของคนในแต่ละระดับ ซึ่งต่างบารมีกันนั้นว่า คุณค่าของคนขึ้นอยู่กับระดับฐานันดรในสังคม และอำนาจวาสนาที่ “เบื้องบน” หรือ “หน่วยเหนือ” คือผู้ที่อยู่สูงกว่าจะบันดาลให้ และเห็นว่าที่มาของระบบอุปถัมภ์มาจากระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างคนที่อยู่ต่างระดับฐานันดร หรือระหว่าง “เจ้ากับข้า” “นายกับบ่าว” และ “หลวงกับราษฎร์” โดยนับวิถีชีวิตของคนเล็กคนน้อย ธรรมดาสามัญ ซึ่งเรียกว่า “วัฒนธรรมราษฎร์” จึงอยู่ภายใต้บารมีของ “วัฒนธรรมหลวง” โดยปริยาย ของหลวง คนหลวง ทรัพย์หลวง งานหลวง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นของหลวง ราษฎร์จะละเมิดมิได้ แต่ในขณะที่เดียวกันผลผลิตจากไร่นา แรงงานฝีมือ หรือแม้แต่

ชีวิตของราษฎรและลูกเมียก็เป็นของหลวงได้ สุดแต่จะบัญชาให้เป็นไป ด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวคิดมีความสำคัญมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวราบ

### 2.1.2 ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

การปกครองของไทยในสมัยไทยโบราณ รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชธานี โดยเฉพาะการปกครองของระบบศักดินาในสมัยกรุงศรีอยุธยา อคิน รพีพัฒน์ (2518: 381-382) ได้อธิบายว่า ตั้งแต่สมัยอยุธยาและตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การควบคุมกำลังคนและที่ดินทำกินบนฐานความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยมี ผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์ได้แก่ พระมหากษัตริย์ เจ้านาย และ ขุนนาง ต้องให้การปกป้องคุ้มครองผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ อันได้แก่ ไพร่และทาส ในทำนองเดียวกันผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็มีหน้าที่ส่งส่วยและทำงานให้แก่ผู้อุปถัมภ์ตน โดยหลักอุปถัมภ์นี้เอง พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งสูงสุดในสังคมไทย ทรงเป็นเจ้าของดินและกำลังไพร่พลทั้งหมดในราชอาณาจักร พระองค์ทรงแจกจ่ายผู้คนให้อยู่ใต้การปกครองของเจ้านายและขุนนางตามตำแหน่งใหญ่่น้อยที่ได้ตราไว้ในระบบศักดินา ฐานะของแต่ละบุคคลได้รับการจัดวางไว้เป็นระดับ โดยมีพื้นที่ที่น้อยใหญ่ และยศศักดิ์เป็นเกณฑ์ลดหลั่นกันตามฐานะของผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กล่าวคือ ขุนนางเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ ขุนนางทำงานให้พระมหากษัตริย์เป็นการตอบแทนที่ทรงให้ความคุ้มครองให้ยศถาบรรดาศักดิ์และให้สิทธิต่างๆ โดยนัยเดียวกัน ไพร่และทาส ก็อยู่ใต้อุปถัมภ์ของขุนนางผู้ให้ความคุ้มครองไพร่ภายใต้การปกครองของตน และขุนนางก็ยังชีพด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่ไพร่หามาให้ หรือจัดทำให้ อาทิ ข้าวปลาอาหาร บ้านเรือน เรือแพ ตลอดจนรับใช้ใกล้ชิด รวมถึงเป็นกำลังพลในสังคมมูลนายเมื่อถูกเกณฑ์ไปทำสงคราม รวมความแล้ว ไพร่และทาส คือ คนส่วนใหญ่ระดับล่างสุดที่เป็นฐานกำลังสำคัญของแผ่นดิน ระบบตำแหน่งในสังคมไทยอันประกอบด้วยแจกจ่ายกำลังพลนี้ ตามกรอบแนวคิดและโครงสร้างของสังคมประเพณี พอจะกล่าวไว้ว่า ความมั่งคั่ง (ของเจ้านายและขุนนาง) มีส่วนเกี่ยวพันกับจำนวนไพร่พลที่แต่ละบุคคลมีอยู่ในสังกัด เพราะรายได้ของชนชั้นปกครองนี้ มาจากผลผลิตที่ไพร่ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของตนผลิตได้นั่นเอง

ครั้งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มีชาวจีนอพยพหลังไหลเข้ามารับจ้างแรงงาน ซึ่งสังคมไทยกำลังต้องการมากที่สุด เพราะกำลังไพร่พลที่มีอยู่ได้ถูกผูกขาดอยู่ภายใต้สังคมชั้นสูงเสียหมด การหากรรมกรรับจ้างที่เป็นคนจีนได้สะดวก ทำให้ฝ่ายบ้านเมืองสามารถลดการเกณฑ์แรงงานไพร่จากปีละ 6 เดือน เหลือเพียง 2 เดือน การลดการเกณฑ์แรงงานนับว่ามีผลสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่ อีกทั้งในสมัยรัชกาลที่ 3 บ้านเมืองชอบที่จะเก็บภาษีอากรเป็นสิ่งของมากกว่าแรงงาน นโยบายนี้จึงมีผลกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างนายกับ

ไพร่ยิ่งขึ้น และมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นสูงต่างระดับด้วย ข้าราชการผู้ยากจนมีความ โน้มเอียงที่จะขอเข้าเป็นผู้อยู่ได้อุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการภายในชนชั้นสูง ความสัมพันธ์แบบ อุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการนี้ได้แพร่กระจายไปมากไม่เพียงแต่ในชนชั้นขุนนางราชการเท่านั้น แต่ ยังปรากฏ ในหมู่พ่อค้าคหบดีและสามัญชนระดับล่าง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็น ทางการได้ทำให้ผู้อ่อนแอกว่าสามารถดำรงอยู่ได้หรือเติบโตขึ้นได้ โดยอาศัยอำนาจหรืออิทธิพล ของผู้ให้อุปถัมภ์ค้ำจุน แม้เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการเลิกทาส แต่ระบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็น ทางการ ยังมีอยู่มาก และมีพัฒนาการสืบเนื่องมาโดยตลอด (อภินันท์ รพีพัฒน์, 2518: 278-317)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ คือ คำนิยามของ สังคมไทยในเรื่อง “การให้” เพื่อหวังจะได้รับ “ความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” เป็นการตอบแทน ยกตัวอย่างเช่น คนไทยจะเช่นไหว้พระภุมิเพื่อขอให้ช่วยอารักขาคุ้มครอง จนบนบานเทพเจ้าหรือพระพุทธรูป เพื่อให้ช่วยเหลือกิจการของตน เมื่อได้รับผลสำเร็จตามที่บนบานไว้ ก็จะหาของไปไหว้ถวายแก้ บน เด็กผู้ชายที่ไปวัดเพื่อเล่าเรียนเขียนอ่านเป็นครั้งแรก จะนำดอกไม้ ธูปเทียนและสิ่งอื่น ๆ ไปให้ ผู้ที่จะเป็นของครูของตน ผู้น้อยเมื่อจะไปหาผู้ใหญ่ก็มักจะมีของติดไม้ติดมือไปฝากเป็นของกำนัล ผู้ที่จะเป็นขุนนางศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป จะต้องผ่านการถวายตัวหรือฝากตัวเข้าไปอยู่ได้ อุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ และกฎหมายได้กำหนดให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็น ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่อง ฐานะของบุคคล (สุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, 2538: 112)

### 2.1.3 ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์

ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์สามารถสรุปได้ดังนี้

1) เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคนทั้ง 2 ฝ่าย Kemp (1969 อ้างถึงใน กุลลดา เกษบุญชู , 2524: 11) อธิบายว่า ถ้า 2 ฝ่ายเห็นว่าตนได้รับประโยชน์จาก ความสัมพันธ์อันนั้น ถ้าถือว่าผู้อุปถัมภ์เรียกร้องมากเกินไป ผู้อยู่ได้อุปถัมภ์ก็มีทางเลือกโดยยก าร อพยพไปหาที่ทำกินใหม่ เพราะ ในอดีตไทยเรายังมีพื้นที่ว่างเปล่าพอที่จะทำอย่างนั้นได้ ผู้อยู่ได้ อุปถัมภ์จึงมีอิทธิพลที่จะยุติความสัมพันธ์นั้นเสีย ด้วยเหตุนี้จึงมีกลไกบางอย่างในระบบอุปถัมภ์ซึ่ง สร้างดุลยภาพให้กับความพอใจของ 2 ฝ่าย

2) เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่ถาวร ในสังคมดั้งเดิม ส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นมักมีลักษณะถาวรจนกว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะตายไป แต่ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ นั้น ความสัมพันธ์สามารถเปลี่ยนแปลงหรือยุติลงได้เมื่อภาระผูกพันหมดลง เช่น ทนายคว ามช่วยคดี

หรือนายทุนให้เงินกู้ แต่หากความสัมพันธ์มีความซับซ้อน และมีลักษณะที่คงที่ต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ก็จะมีโอกาสยืนยาวมากขึ้นได้

3) เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะต่างตอบแทน (Reciprocities) แต่เป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุล (สันทิ สมักรการ, 2533: 26) ซึ่งผู้อุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่จะให้วัตถุหรือบริการแก่ผู้อื่นได้อย่างสะดวกสบาย ผู้ที่รับวัตถุหรือบริการนั้นอาจเป็นครอบครัวชาวบ้านที่ยากจน โดยไม่สามารถตอบแทนคืนได้เต็มที่ ซึ่งจะสร้างหนี้สินทางใจที่ผูกพันผู้นั้นเข้ากับผู้อุปถัมภ์ การที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ควบคุมหรือผูกขาดทรัพยากร (Resource) ที่สำคัญๆ และจำเป็นต่อการดำรงชีพของผู้อื่น ทำให้ชาวบ้านธรรมดาต่างๆ ไปที่ไม่มีทรัพยากรเหล่านี้จำใจหรือเต็มใจเข้าพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ เพื่อขอใช้ทรัพยากรเหล่านั้น เป็นการเริ่มต้นกระบวนการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุลขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี, 2536: 200)

#### 2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

Scott (1976 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์ , 2539: 47) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับอุปถัมภ์และผู้อุปถัมภ์ อาจนิยามได้ดีในกรณีของความสัมพันธ์คู่ (ระหว่าง 2 คน) ที่ความสัมพันธ์มีลักษณะเป็นกลไก (Instrumental Relationship) โดยบุคคลหนึ่งมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) จะใช้อิทธิพลทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครอง หรือให้ผลประโยชน์ หรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ซึ่งจะต้องตอบแทนโดยการให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ หรือ การให้บริการส่วนตัวต่อผู้อุปถัมภ์ เงื่อนไขอีก 3 ประการของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ คือ ความไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจง

1) ความไม่เท่าเทียมกัน หรือความไม่เสมอภาค Kemp (1969 อ้างถึงใน กุลลดา เกษบุญชู, 2524: 11) มองว่า เป็นความสัมพันธ์แบบเผชิญหน้ากันระหว่างคน 2 คนที่อยู่ในฐานะที่ไม่เสมอภาคกัน และทั้ง 2 ฝ่ายได้รับประโยชน์ตอบแทนจากความสัมพันธ์นั้น ซึ่งความไม่สมดุลกันในการแลกเปลี่ยนระหว่างคู่สัมพันธ์ 2 ฝ่าย สะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพผู้รับอุปถัมภ์ไม่สามารถตอบแทนได้เต็มที่ การคิดหนี้บุญคุณได้ผูกมัดเขาไว้กับผู้อุปถัมภ์ ในแง่ทฤษฎีผู้รับอุปถัมภ์มีทางเลือก 4 ทาง กรณีที่หนึ่ง เขาสามารถตอบแทนด้วยบริการที่ผู้อุปถัมภ์ต้องการมากจนถึงระดับที่เขาสามารถสนองกลับเป็นการแลกเปลี่ยนที่เท่าเทียมกัน กรณีที่สอง ในกรณีพิเศษ เช่น ทางด้านศาสนา การแพทย์ หรือความเชี่ยวชาญในการสู้รบ การตอบแทนอาจ เป็นสิ่งเป็นไปได้ แต่ทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ที่มีฐานะต่ำมักไม่เพียงพอที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นได้ ผู้รับอุปถัมภ์อาจพยายามหาทางพึ่งพิงแหล่งอื่น

ถ้าความจำเป็นที่จะมีผู้อุปถัมภ์มีมาก และหากมีการแข่งขันกัน นมากระหว่างผู้อุปถัมภ์หลายคน ชื่อเรียกของผู้อุปถัมภ์ก็จะลดลง กรณีที่สาม ในสังคมเกษตรกรรมส่วนใหญ่แล้ว อำนาจในการปกครองตนเองเป็นสิ่งสนับสนุนให้มีการผูกขาดอำนาจท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่หรือเจ้าของที่นา แต่ผู้รับอุปถัมภ์อาจมีอำนาจต่อรองและสามารถบังคับผู้อุปถัมภ์ให้บริการต่างๆ แม้ว่าในท้ายที่สุดผู้รับอุปถัมภ์จะหันเข้าหาผู้อุปถัมภ์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว อำนาจของผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่น และการขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ทำให้กรณีนี้เป็นไปได้ยาก กรณีสุดท้าย ผู้รับอุปถัมภ์อาจไม่ต้องการความช่วยเหลือจากผู้รับอุปถัมภ์เลยก็ได้ แต่ทางเลือกนี้จะดูห่างไกลโดยเหตุที่ผู้อุปถัมภ์ คือผู้ครอบครองบริการสำคัญ เช่น การปกครอง คุ้มครอง การเป็นเจ้าของที่ดินและการมีงานทำ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2539: 49)

2) ความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ถ้า 2 ฝ่ายเห็นว่า ตนได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์นั้น และ ลักษณะของความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ เป็น ความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งๆ หน้า การสืบทอดของรูปแบบของการตอบแทนจะช่วยสร้าง และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แนบแน่นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะช่วยสร้างความไว้วางใจและรักใคร่ระหว่างคู่สัมพันธ์ทั้งสอง เมื่อผู้รับอุปถัมภ์ต้องการกู้ยืมเงินหรือต้องการใครสักคนที่จะช่วยไกล่เกลี่ยระหว่างเขาและผู้มีอำนาจ เขาว่าจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยผู้อุปถัมภ์ของเขา ผู้อุปถัมภ์รู้เช่นเดียวกันว่า “คนของเขา” จะช่วยเหลือเขาในเรื่องที่เขาต้องการเมื่อยามจำเป็น ยิ่งไปกว่านั้น ความคาดหวังต่อกันของคู่ความสัมพันธ์จะได้รับการสนับสนุนจากค่านิยมของชุมชนและพิธีกรรม (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2539: 51)

3) ความสัมพันธ์แบบไม่ เฉพาะเจาะจง ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของความสัมพันธ์ที่เป็นแบบเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง โดยจะดำรงอยู่ได้ตราบใดที่ทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะให้การตอบแทนซึ่งกันและกันได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2539: 52)

โดยทั่วไปการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มักจะมีแนวโน้มเชิงกลไก (Instrumental) มากขึ้น การคงลักษณะเดิมน้อยลง อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ยังขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ครอบคลุมหลายด้านของความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพเมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่ส่วนตัว และเป็นความสัมพันธ์แบบสัญญา (Impersonal and Contractual) ที่มีความสัมพันธ์แบบการค้า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะทำให้ลักษณะความสัมพันธ์แบบประเพณีค่อยๆ สูญสลายลง กลไกการป้องกันแบบประเพณีที่ลดความสำคัญลงจะต้องสูญเสียลักษณะบางประการเพื่อรักษาระบบเอาไว้ท่ามกลางรัฐชาติที่มีระบบเศรษฐกิจแบบธุรกิจ โดย Wolf (1966 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์ , 2539: 381) ได้

ขยายความเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนเชิงกลไกมาถึงจุดที่เกิดความไม่สม ดุล ในเชิงแลกเปลี่ยนในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีฐานะเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ในความสามารถที่จะเสนอ สินค้าและบริการนั้น ภาวะความเป็นเพื่อนจะแปรเปลี่ยนหรือเปิดทางให้กับความสัมพันธ์แบบผู้ อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งเป็น “ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนที่มีฐานะต่างกัน ” (Lopsided friendship) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์จะผูกพันในคู่สัมพันธ์หลาย ๆ ด้าน ด้วยกัน ไม่ใช่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งที่จะเป็นไปในชั่วขณะหนึ่งๆ เป็นความสัมพันธ์ภายใต้ ผลประโยชน์ในรูปวัตถุที่ผู้รับอุปถัมภ์ได้รับ

คู่สัมพันธ์ในความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ไม่ได้แลกเปลี่ยนสินค้าและ บริการที่มีค่าสมน้ำสมเนื้อกันอีกต่อไป การเสนอของผู้อุปถัมภ์มักจะเป็นสิ่งของที่จับต้องได้มากกว่า ที่จะให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและการคุ้มครองให้พ้นจากการบังคับขู่เข็ญของผู้มีอำนาจ ทั้ง โดยถูกกฎหมาย และ ไม่ถูกกฎหมาย ผู้รับอุปถัมภ์จะตอบสนองในลักษณะของสิ่งของที่จับต้อง ไม่ได้มากกว่า ประการแรก โดยการยกย่องนับถือ “ผู้รับอุปถัมภ์จะยึดมั่นในความเชื่อตรงต่อผู้ อุปถัมภ์ของตนและพูดจาในเรื่องนี้โดยเปิดเผย การทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการกระตุ้นความจงรักภักดี ของคนอื่นให้ช่วยเสริมมิตรภาพ สร้างชื่อเสียงให้แก่ผู้อุปถัมภ์และยืนยันถึงความมั่นคงยืนยาวของผู้ อุปถัมภ์” ประการที่สอง ผู้รับอุปถัมภ์จะสนองตอบผู้อุปถัมภ์ได้โดยการส่งข่าวเกี่ยวกับเพทุบาย ของคนอื่น ๆ ประการที่สาม ให้การสนับสนุนในด้านการเมือง จุดนี้เองที่ปัจจัยเรื่อง อำนาจเข้ามา เกี่ยวข้องทำให้ลักษณะต่างตอบแทนหมดไป

Roy (1971 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์ , 2539: 233) ก็มีความ คิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ที่สอดคล้องกับ Wolf ในแง่ ของความไม่สมดุลในการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ดังนั้นในบทความต่าง ๆ ใน หนังสือ Economic System of Northern Thailand (1971) Roy ได้ยึดการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์ว่าความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจมีความเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างแยกไม่ ออก Roy พบว่า ระบบบริวาร (Entourage) สามารถช่วยอธิบายการจัดตำแหน่งทางสังคมและ การไม่สามารถแยกหน้าที่ของกิจกรรมต่างๆ (Functional Separation) ให้เป็นเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เกณฑ์ในการกำหนดระบบบริวารของ Roy เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ง่ายในเชิงพฤติกรรม หมายถึง “สภาวะการแลกเปลี่ยนที่กำหนดโดยตำแหน่งที่ต่างกัน” และ Roy ได้อ้างถึง การติดต่อ สัมพันธ์กันทางสังคมที่ถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ที่เป็นการพึ่งพาการตอบสนองซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และจะไม่อยู่ในสภาพสมดุลตลอดเวลา

ในขณะที่ Kemp (1969 อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์ , 2539: 246) ได้พูดถึงการตีความระบบเครือญาติ และไม่ปฏิเสธว่าคนทั่วไปอาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อ



จุดประสงค์อื่น แต่เหตุผลหนึ่งที่ใช้กันนั้นเนื่องมาจากปัจจัยด้านศีลธรรม ชื่อเรียกร่องจากญาติเป็นสิ่งที่ปฏิเสธยาก ด้วยเหตุนี้จึงพบว่าในหลายๆ สังคม ญาติสมมติเป็นแนวคิดที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในสังคมไทยลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ก็มักจะมีการอ้างอิงความเชื่อหรือใช้จำนวนของเครือญาติ การใช้ศัพท์ทางเครือญาติในสังคมไทยเป็นไปอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวที่จะช่วยลดการแข่งขันหรือการเอาัดเอาเปรียบกัน ประการสุดท้ายนี้มีความสำคัญมาก เพราะศัพท์ทางเครือญาติจะครอบคลุมบางส่วนของระบบอุปถัมภ์ และในขณะเดียวกันก็เกี่ยวกับความสัมพันธ์แบบอื่นๆ เช่น การเป็นญาติโดยตรงหรือเป็นเพื่อนกัน นอกจากนี้ Kemp ยังสรุปว่า การอธิบายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็ช่วยให้มีการกำหนดขอบเขตของความสัมพันธ์ทางสังคมชัดเจนขึ้น การจัดองค์การที่เป็นทางการมักจะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่เป็นสากลหรือระเบียบราชการ แต่ในทางปฏิบัติ กลับถูกครอบงำโดยความสัมพันธ์และข้อผูกมัดส่วนตัว ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นสิ่งที่แทรกอยู่ในสถาบันที่เป็นทางการ ดังนั้น การศึกษาระบบอุปถัมภ์จึงเป็นประโยชน์และจะมองข้ามไม่ได้

### 2.1.5 ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล การเน้นการพึ่งผู้อื่นและการยึดมั่นตัวบุคคล ยังคงมีอิทธิพลต่อการปกครองเรื่อยมา ดังจะเห็นได้ว่าลักษณะเจ้าขุนมูลนายยังคงอยู่ในระบบราชการไทยค่อนข้างมาก ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชน เหมือนดังเช่น มูลนายเป็นนายของพวกไพร่ ทิ้งๆ ที่ตามแนวความคิดของระบบบริหารราชการสมัยใหม่ ข้าราชการไม่ได้เป็นนายของประชาชน หากแต่เป็นผู้ให้บริการต่างๆ ของรัฐไปคู่ประชาชน ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน เงินเดือนเหล่านี้ก็ได้จากภาษีอากรของประชาชน ข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชน แต่สิ่งที่เกิดขึ้น ในสังคมไทยกลับกลายเป็นว่า ข้าราชการรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชน และทางฝ่ายประชาชนเองก็ยอมรับว่า มีความรู้สึกต่อข้าราชการเหมือนดังเป็นมูลนายของตน มีความกลัวเกรง นอบน้อม และเคารพเชื่อฟังระบบราชการ ข้าราชการจึงมีอิทธิพลในการควบคุมความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนเหมือนระบบไพร่เคยควบคุมชีวิตและความคิดอ่านของพวกไพร่ในสังคมสมัยเก่า ส่วนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการผู้ใหญ่กับข้าราชการผู้น้อยภายในระบบราชการก็ได้รับอิทธิพลลักษณะความสัมพันธ์ของระบบไพร่อยู่ไม่น้อย ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มากกว่าจะมีความสัมพันธ์กันเป็นทางการตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ และมีแนวโน้มว่าจะปฏิบัติราชการตามคำสั่งของหัวหน้าโดยไม่

มีการโต้แย้ง และไม่มีความคิดริเริ่มใดๆ เหมือนเช่นมุลนายระดับต่างปฏิบัติต่อมุลนายระดับสูงในสังคมสมัยเก่า (สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2538: 105)

นอกจากลักษณะเจ้าขุนมูลนายที่ปรากฏอยู่ในระบบราชการแล้ว การอุปถัมภ์คำชูกาการเน้นการพึ่งผู้อื่น การยึดมั่นในตัวบุคคล คลังยังมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมไทย ดังจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองจะเสื่อมหรือจะเจริญรุ่งเรืองก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ บุคคลใดแม้ว่าจะมีความสามารถมากเพียงใด หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์คำชูกาจากผู้ใหญ่ที่มีอำนาจแล้วก็มีโอกาสน้อยมากที่จะเจริญก้าวหน้าใน ตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างเต็มที่ ความสามารถในการฝากเนื้อฝากตัวกับผู้มีอำนาจจึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากปัจจัยเรื่องการศึกษาต่อการเลื่อนตำแหน่งการงานและการเลื่อนฐานะในสังคม

นอกจากนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ก็มีความสัมพันธ์กันในรูปของการ แลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ชนชั้นนำทางการเมืองจะให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่กิจการทางด้านธุรกิจของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจก็จะให้ผลตอบแทนแก่ชนชั้นนำทางการเมืองในรูปของเงินตรา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงยังคงมีอยู่ท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าของสังคมสมัยใหม่ เพียงแต่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่มีอยู่เหมือนว่าจะเน้นค่านิยมในเรื่องของ “การให้” เพื่อ “แลกเปลี่ยน” เป็นหลัก ส่วนค่านิยมเรื่อง “กตัญญูกตเวทิตา” นั้นดูเหมือนว่าจะลดน้อยลงไปกว่าในสังคมสมัยเก่ามาก (สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2538: 108)

สนิท สัมภกรการ (2533: 32) แบ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1) ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ นับว่าเป็นระบบที่เก่าแก่มากระบบหนึ่งในสังคมไทยตามวัฒนธรรมความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส (พี่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย) กับญาติผู้น้อง (น้อง ลูก หลาน หลาน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน และน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย

2) ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษา และเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนมีความลึกซึ้งและมากกว่าบางสังคม เพื่อนในสังคมไทยคาดหวังต่อกันและกันมากกว่า ความเป็นเพื่อนแท้จึงมักจะวัดกันได้ด้วยพฤติกรรมกรช่วยเหลือเกื้อกูลกันหรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนถึงขั้นกลายเป็นญาติสนิทกันก็ได้ เพื่อนผู้ที่ได้รับความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุก็จะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี การรู้จักบุญคุณ คอย

ป้องกันเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่างๆ ตามสติปัญญา และความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งเล็กๆ น้อยๆ มาให้ในโอกาสอันควร

3) ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม มักจะถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่า ระบบอุปถัมภ์ทำให้ระบบบริหารขาดประสิทธิภาพ ซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็อาจจะทำให้เกิดความระส่ำระสาย เกิดการเสียหาย เกิดการเสียชีวิต กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้เช่นกัน

4) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทนน้อยกว่าแบบอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะอื่นๆ ของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีครบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติต่างตอบแทน ความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มข้าราชการ พ่อค้า กับกลุ่มนักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุระหว่างกันมากกว่า คือว่าฝ่ายราชการจะอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536: 94) เสนอแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยให้ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารประเทศตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบโลกที่จะส่งผลต่อวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย โดยให้การคาดการณ์หรือแนวโน้มในอนาคตไว้ ดังนี้

1) การผลิตในภาคเกษตรกรรมจะเป็นการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้นยิ่งขึ้น และการปรับตัวเข้าสู่ระบบใหม่นี้ พวกที่มีทุนเดิมจะปรับตัวได้ง่ายกว่าชาวนารายเล็ก ซึ่งประสบปัญหามากกว่าคนที่ปรับตัวไม่สำเร็จ จะต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร หรือออกจากภาคเกษตรไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป

2) การอพยพเข้าสู่เมืองจะมีมากขึ้นโดยลำดับ เนื่องจากความล่มสลายของเกษตรประเพณี ปัญหาคือ เมืองจะสามารถดูดซับผู้อพยพใหม่อย่างมีคุณภาพดีเพียงใด

3) ผลในทางการเมือง คือ ระบบการเมืองจะใช้ระบบพรรคการเมือง มีสมาชิกพรรคการเมืองเป็นตัวแทน และมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์มากขึ้น การเมืองในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีพลังเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปของระบบได้

ความผันแปรของระบบอุปถัมภ์ เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นแบบสมัยใหม่ ทำให้ชาวบ้านชนบทต้องพึ่งพาผู้คนต่างๆ หลากหลายมากขึ้น ดังนั้นในชนบทจึงมีการอุปถัมภ์ใหม่ที่เกิดขึ้นมากมาย ผลจากการเปลี่ยนแปลงทำให้กลุ่มอุปถัมภ์ผันแปรไป คือ การที่จะต้องพึ่งพาผู้

อุปถัมภ์หลายๆ คน และความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายจะไม่ลึกซึ้งถาวรเหมือนสมัยก่อน เพราะความสัมพันธ์ที่ผูกพันด้วยวัตถุ อำนาจ หรืออิทธิพลมากกว่าจิตใจ (ธีรยุทธ บุญมี, 2536: 184-185)

จากการศึกษาระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกคุกคามอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากกระบวนการพัฒนา

2) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะหลายด้าน (More Differentiation) การเกิดทรัพยากรใหม่ๆ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นสร้างระบบอุปถัมภ์ของตนขึ้นมา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สมัยใหม่จะมีลักษณะเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น ผู้อุปถัมภ์แต่ละคนจะมีอิทธิพลเฉพาะด้าน ซึ่งอาจมีอิทธิพลทางการเมือง หรือการฝากเข้าทำงาน อิทธิพลในระบบราชการ ฯลฯ

3) ระบบอุปถัมภ์ใหม่ๆ ไม่ค่อยจะมีลักษณะถาวร มีลักษณะการตัด ตวงการใช้ผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในช่วงสั้นๆ มากขึ้น มีความสัมพันธ์ทางจิตใจน้อยลง

4) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบใหม่มีลักษณะเชิงเฉพาะด้าน มักจะมาจากภายนอกชุมชน ทำให้ไม่เกิดความผูกพันทางจิตใจ หรืออารมณ์ความรู้สึกมากนัก การแลกเปลี่ยนเชิงวัตถุ หรือการใช้สอย (Instrumental Exchange) เป็นหลัก

5) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของเมือง และของประชาชน บุคคลสามารถประกอบอาชีพได้โดยอิสระ หรือไม่ก็ผูกพันกับระบบอุปถัมภ์มากขึ้น การมีอยู่ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมใหม่ที่พยายามพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยจะเป็นการซ้ำซ้อนของสองค่านิยมซึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น หากสังคมมีการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์ที่มีก็ย่อมจะลดลงไปด้วย

กล่าวโดยสรุป ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและพัฒนาการมาอย่างยาวนานร่วมกับสังคมไทยมาตั้งแต่เริ่มแรก โดยเป็นระบบความสัมพันธ์ของคน 2 ฝ่าย ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า คือ มีทรัพยากรมากกว่า หรือสูงศักดิ์ มีอำนาจมากกว่า จะอยู่ในฐานะอุปถัมภ์ ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าคือ ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่า หรือมีอำนาจน้อยกว่าจะเป็นผู้ได้อุปถัมภ์ ต่างฝ่ายต่างมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในลักษณะต่างตอบแทน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคนทั้ง 2 ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ดำรงอยู่ได้ไม่ใช่เพียงเพราะต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรโลงความสัมพันธ์อย่างนี้ เอาไว้ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเริ่มมีขึ้นในระบบสังคม และแพร่กระจายไปสู่ระบบการเมือง ผ่านทางชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการอุปถัมภ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกัน

หรือระหว่างชนชั้นนำทางเศรษฐกิจด้วยกัน แต่ใน ระยะหลังนี้จะเห็นได้ว่า มีการพัฒนาของระบบอุปถัมภ์ โดยเป็นการอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจด้วยการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์นี้ถือเป็นแนวคิดสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจถึงความ เป็นมา พัฒนาการ รวมไปถึงบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย และที่สำคัญคือ กระบวนการประสานประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจการเมืองนั่นเอง

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง

### 2.2.1 ความหมาย และรูปแบบของธุรกิจการเมือง

“ธุรกิจการเมือง” เป็นคำที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อ ใช้อธิบายระบบความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองในแง่ของผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีการใช้คำอื่น ๆ ที่มีความหมายลักษณะเดียวกัน เช่น ชนกิจการเมือง ทูณการเมือง ธานีปไตย เป็นต้น

ธุรกิจการเมือง เกิดขึ้นจาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยที่กลุ่มธุรกิจได้เข้ามา มีบทบาทและอำนาจทางการเมือง ทั้งในช่วงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เข้าสู่ยุคทหาร ที่เข้ามายึดอำนาจทางการเมือง จนถึง ปี พ.ศ.2544 ที่กลุ่มธุรกิจที่เป็นทุนขนาดใหญ่เข้ามา มีอำนาจทางการเมือง (ประเวศ วะสี, 2549: 118) กลุ่มธุรกิจที่เข้ามา มีบทบาท และอำนาจทางการเมืองก็เพื่อหวังจะสร้างความร่ำรวยให้กับตนเอง และคนรอบข้าง (สุทธิชัย หยุ่น, 2549) ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2548) ได้ให้นิยามของคำว่า “ชนกิจการเมือง” ว่า เป็นกระบวนการที่นักการเมืองใช้เงินเพื่อผันตัวเองเป็นหนึ่ง ในคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้ใช้อภิสิทธิ์จากตำแหน่ง ในการดำเนินการและกำหนดนโยบายที่จะสามารถเอื้อให้ตนเอง และพรรคพวกแสวงหารายได้และกำไรให้คุ้มกับการลงทุนที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการพยายามเข้าถึงธุรกิจที่สามารถดำเนินการแบบผูกขาด หรือได้ อภิสิทธิ์ที่คนอื่นไม่ได้ โดยการใช้อำนาจทางการเมือง ชนกิจการเมืองจะถือว่า การเมืองเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง

นอกจากนั้นยังได้อธิบายถึงแหล่งรายได้จากการทำชนกิจการเมือง คือ จากการเข้าเกาะกุม และจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ซึ่งค่าเช่านี้จะออกมาในรูปแบบของใบอนุญาตสัมปทาน เงินอุดหนุน และสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ อำนาจรัฐจะให้ได้ สิทธิต่างๆ เหล่านี้ทำให้นักการเมืองและพรรคพวกสามารถแสวงหากำไรในอัตราที่มากกว่าระดับปกติที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขันทั่วๆ ไป นอกจากนี้ นักการเมืองเหล่านี้ ยังมีโอกาสได้รับสินบน และ โอกาสในการใช้ ภาษีของประชาชน เพื่อสร้างความมั่งคั่งแก่ตนเองและพรรคพวก โดยเงินรายได้ส่วนหนึ่งจะถูกผัน

ไปเพื่อการลงทุนทางการเมืองต่อไปอีก ซึ่ง ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้เรียกการเมืองแบบนี้ว่า ระบอบไทคูนคือรัฐ (ไทคูน - Tycoon หมายถึง นักธุรกิจที่มีเงินและอำนาจ)

โดยสรุป ธุรกิจการเมือง จึงเป็นระบบที่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กับธุรกิจ และเงินทุน บนพื้นฐานของพันธสัญญา เป็นกระบวนการที่นักการเมืองใช้อำนาจทางการเงิน เพื่อให้ตนได้อำนาจทางการเมือง หรือได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเข้าไปมีอำนาจในการกำหนด และดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อที่จะสามารถเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองและ พวกพ้องในการแสวงหารายได้และกำไรให้มากกว่าการดำเนินธุรกิจในรูปแบบของธุรกิจโดยทั่วไปที่เป็นแข่งขันกันในตลาด ซึ่งก่อให้เกิดการทำธุรกิจแบบผูกขาด โดยการเข้าไปควบคุม จัดสรร และแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ในรูปแบบของใบอนุญาต สัมปทาน เงินอุดหนุน สิทธิพิเศษ หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ และกลุ่มธุรกิจการเมืองยังสามารถนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งไปผันเพื่อลงทุนในการรักษาอำนาจทางการเมืองต่อไปอีก

การที่กลุ่มธุรกิจการเมืองเข้าไปมีบทบาทนั้น มักจะเป็นลักษณะของการร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำ ทางธุรกิจ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2522: 10-11) ดังนี้ คือ

1) เป็นการร่วมมือกันโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง เป็นการประสานประโยชน์ หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน หรือมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) เป็นการร่วมมือกันโดยมีความสัมพันธ์ทางครอบครัว หมายถึง การที่กลุ่มธุรกิจ และนักการเมืองมีความสัมพันธ์ หรือมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะเครือญาติ

สำหรับวิธีการ หรือรูปแบบของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองที่ปรากฏมี 3 รูปแบบ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 10-12) ดังนี้

1) บทบาทเบื้องหน้า คือ การที่กลุ่มนักธุรกิจชั้นนำเข้ามา เป็นนักการเมืองด้วยตนเอง มีการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอาจจะ เป็นการรวมกลุ่มกับนักธุรกิจอื่น ๆ ด้วยกัน หรือกับนักการเมืองเดิมก็ตาม เพื่อเสนอนโยบายของตนในรูปแบบของนโยบายพรรค กลุ่มธุรกิจที่แสดงบทบาทรูปแบบนี้มีมักเป็นกลุ่มธุรกิจชั้นนำที่ประสบความสำเร็จ และมีชื่อเสียงมาจากการดำเนินธุรกิจมาก่อน แล้วจึงเข้ามาเป็นนักการเมือง

2) บทบาทเบื้องหลัง เป็นรูปแบบที่กลุ่มธุรกิจชั้นนำเข้าไปมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังนักการเมือง คอยสนับสนุน และบงการอยู่เบื้องหลัง ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ด้านเงินทุนแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ เมื่อพรรคการเมืองที่สนับสนุนได้รับการเลือกตั้งจนสามารถเป็นรัฐบาลได้ กลุ่มธุรกิจกลุ่มนี้ก็จะมีความได้เปรียบ ในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งอาจเป็นเพราะสามารถรับรู้ข้อมูล

ข่าวสารจากรัฐบาลได้ก่อน หรือการได้รับการช่วยเหลือในด้านต่างๆ นอกจากนั้นยังสามารถเสนอ หรือผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจของตนได้อีกด้วย

3) การเปลี่ยนบทบาทจากนักการเมืองมาเป็นนักธุรกิจเอง คือ การที่นักการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เปลี่ยนตัวเองมาทำธุรกิจ ซึ่งอาจใช้ความสัมพันธ์อันดีกับ นักการเมืองที่เดิมเคยได้ร่วมงานกัน สามารถพิจารณาให้สิทธิพิเศษ หรือผลประโยชน์ ต่างๆ เพื่อ ช่วยในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งรูปแบบนี้ไม่ได้ปรากฏในสังคมไทยมากนัก

จากความหมาย และรูปแบบของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยเริ่มต้นจากกลุ่มทุน หรือกลุ่มธุรกิจที่มีบทบาทนำในทาง เศรษฐกิจ และต่อมาได้เห็นแนวทางในการเพิ่มรายได้และกำไรของตนโดยอาศัย ระบบการเมือง และสังคมของประเทศไทย ดังนั้นการศึกษาของกลุ่มธุรกิจการเมืองจึงต้องเริ่มจากการศึกษาบทบาทของ กลุ่มทุนในประเทศไทย

### 2.2.2 กลุ่มทุนในประเทศไทย

รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย (2546) ได้ศึกษากลุ่มทุนหลักที่มี บทบาททางด้านเศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศไทย ซึ่งพบว่า มีอยู่ 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มทุนขุนนาง กลุ่มทุนการเงิน กลุ่มทุนอุตสาหกรรม และกลุ่มทุน สื่อสาร โทรคมนาคม ซึ่งมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) ทุนขุนนาง

ทุนขุนนางเกิดจาก อิทธิพล ของทุนนิยมต่างประเทศ ผ่านระบบการค้าแบบ บรรณาการ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการ ผลิต การค้า และการลงทุนในประเทศ ทำให้ระบบ เศรษฐกิจเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตเพื่อการค้าและมุ่งแสวงหากำไร

การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงแรกนี้ทำให้ กลุ่มเจ้านาย และ ขุนนางมีบทบาททางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากระบบศักดินา และระบบอุปถัมภ์ที่ ครอบงำอยู่ในขณะนั้น ทำให้ปัจจัยการผลิต และผลผลิตจำนวนมากเป็นกรรมสิทธิ์ของกลุ่ม เจ้านาย และขุนนาง ซึ่งได้ดำเนิน การค้าภายใต้ระบบบรรณาการ และขยายตัวขึ้นไปสู่ธุรกิจ ประเภทอื่นๆ เช่น ธุรกิจการเงิน การเดินเรือ ประกันภัย อุตสาหกรรมตึก และป่าไม้ สินค้า ส่งออกและนำเข้า เป็นต้น ผลตอบแทนจากการดำเนินธุรกิจต่างๆ ได้ถูกแบ่งปันไปยังชนชั้นสูง ของสังคมไทยนับตั้งแต่กษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง รวมถึงนายทุนชาวจีน ที่ได้รับอภิสิทธิ์ให้เป็นเจ้า ภาณินายอกร ทำการผูกขาดสินค้าบางประเภท (ญาดา ประภาพันท์, 2524: 30)

ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ทุนซุนนางได้เปลี่ยนจากกลุ่มเจ้านาย และขุนนางไปเป็นกลุ่มทหารที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ คณะราษฎร ซึ่งได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม โดยมีรัฐวิสาหกิจเป็นแบบแผนในการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงการตั้ง วิสาหกิจส่วนตัว และให้ความคุ้มครอง หรืออำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจของ นายทุนพวกพ้อง โดยการใช้อิทธิพลทางการเมือง และกลไกของรัฐเป็นเครื่องมือเข้าช่วยเหลือ สิ่งที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งคือ แม้บทบาทของกลุ่มเจ้านาย และขุนนางเชื้อพระวงศ์ที่เคยมีบทบาทอย่างมากในช่วงแรกจะลดลงไป แต่กลุ่มนายทุนชาวจีนยังมี อิทธิพลอยู่อย่างมั่นคงใน ลักษณะเดิม โดยยังคงเป็นการอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มขุนนาง เพียงแต่เปลี่ยนเป็นกลุ่มขุนนาง ใหม่เท่านั้น ต่อมาในช่วงปี พ.ศ.2490 ทุนซุนนางได้เปลี่ยนเป็นคณะรัฐประหารที่นำโดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยยังคงนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม มีการพยายามลดทอนอำนาจต่างชาติ สร้างเศรษฐกิจชาตินิยมที่วางแผน และควบคุมผูกขาดโดยรัฐ (พิროบ เต็มประสิทธิ์ , 2547: 16) แต่ในขณะเดียวกันก็ มิได้ปฏิเสธระบบทุนนิยม แต่ยอมรับแบบแผนการผลิตที่ประกอบด้วยรัฐ ผู้ปกครอง นายทุนไทย และนายทุนต่างชาติ โดยจะเห็นได้จากการรักษารัฐวิสาหกิจไว้ ซึ่งแต่ละแห่งจะมีบุคคลของรัฐเข้าไปควบคุม และยังให้ความคุ้มครองธุรกิจเอกชนอย่างกว้างขวาง รวมถึงถึงการเข้าควบคุมธุรกิจการเงินที่สำคัญของประเทศ เพื่อเป็นฐานสนับสนุนทางการเมือง ลักษณะเช่นนี้ปรากฏไปจนถึงช่วงของคณะปฏิวัติที่นำโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยเช่นกัน มีข้อเท็จจริงปรากฏหลายครั้งว่า ข้าราชการให้การช่วยเหลือในการจัดตั้งกิจการของเอกชน เพื่อให้เข้ามาดำเนินการธุรกิจกับรัฐวิสาหกิจที่ตนนั่งเป็นกรรมการอยู่ ส่งผลให้ข้าราชการเหล่านั้นสามารถใช้อำนาจของตนในฐานะกรรมการช่วยเหลือบริษัทเอกชนนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม (สังคิด พิริยะรังสรรค์, 2526)

แบบแผน หรือลักษณะของการสะสมทุนในช่วง ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบหลักดังนี้

- (1) การใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ ทั้งการคอร์รัปชัน และให้การคุ้มครองธุรกิจ
- (2) ใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือหาประโยชน์จากการทำธุรกิจ ด้วยการปรับเปลี่ยนแก้ไขระเบียบราชการ จัดตั้งโยกย้ายหน่วยงาน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ตนเอง และใช้ช่องว่างของกฎระเบียบต่างๆ ไปแสวงหาผลประโยชน์
- (3) ดำเนินธุรกิจที่ปราศจากเงินลงทุนที่แท้จริง



(4) แสวงหาประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ อันมีลักษณะทำการค้าโดยอิงกับระบบราชการ อาศัยกลไกของรัฐในการผลักดันธุรกิจการค้าของตนให้ได้รับคัดเลือกจากระบบสัมปทานของรัฐ

อย่างไรก็ดีในช่วงปี พ.ศ.2516-2533 กลุ่มทุนขุนนางที่เป็นกลุ่มทหารนี้ได้เสื่อมลงไป อันเป็นผลจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ในขณะที่กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มนักธุรกิจเริ่มที่จะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ซึ่งจุดเปลี่ยนที่น่าสนใจคือ กลุ่มนักธุรกิจก็ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเมืองของประเทศที่มีการเปิดกว้างมากขึ้นกว่าเดิมเอง จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ.2534-2535 กลุ่มทหารได้พยายามกลับเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐอีกครั้ง คือ สภาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. . โดยมีการพยายามรวบรวม และกดดันนักการเมืองต่างๆ ให้สวามิภักดิ์ และให้การสนับสนุนทางการเมือง ในขณะที่นักธุรกิจก็เข้ามาขอรับการอุปถัมภ์จากกลุ่มทหารกลุ่มนี้เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535 กองทัพจึงได้ลดบทบาททางการเมืองของตน กลุ่มนักการเมืองจึงได้กลับมามีบทบาทด้านการเมือง ซึ่งรวมไปถึงนักธุรกิจบางส่วนที่ได้ผันตัวเองเข้ามาเป็นนักการเมือง หรือให้การสนับสนุนพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์จากการทำธุรกิจของตน

ในปี พ.ศ.2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ เพื่อสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำกับดูแล และตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการของรัฐที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กลไกใหม่ๆ เหล่านี้ดูเหมือนว่าจะจะเป็นเครื่องมือที่ทุกฝ่ายคาดหวังต่อการตรวจสอบ แต่ในความเป็นจริง ปรากฏว่า การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไม่ได้ลดลงอย่างที่คาดการณ์กันเอาไว้ แต่กลับทวีมากยิ่งขึ้น และในรูปแบบที่ซับซ้อนกว่าเดิมมาก โดยเฉพาะการใช้นโยบายของรัฐได้ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ที่ ยากแก่การตรวจสอบ และเอาผิด และถือเป็นกระบวนการปรับเปลี่ยนครั้งใหม่ของกลุ่มทุนขุนนางที่ได้ใช้นโยบายของรัฐในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งนักวิชาการเรียกการคอร์รัปชันลักษณะนี้ว่า คอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption under Policy) (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 35)

## 2) ทุนการเงิน

ทุนการเงิน หมายถึง กลุ่มทุนธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเกิดขึ้นจาก อิทธิพลของนายทุนต่างชาติที่นำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย รวมถึงการนำสินค้าจากประเทศไทยไป ขายยังตลาดโลกต่อไป ซึ่งรัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย (2546: 37) เรียกนายทุนกลุ่มนี้ว่า นายทุนนายหน้า (Comprador Capitalists) เมื่อการค้าระหว่างประเทศเกิดการขยายตัว

กลุ่มนายทุนเหล่านี้จึงได้รวมตัวกันจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้น จนพัฒนาเป็นนายทุนการเงินหรือนายทุนธนาคารพาณิชย์ (พรณี บัวเล็ก, 2530)

อย่างไรก็ดี จุดเริ่มต้นของทุนการเงินนี้มาจากการเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ซึ่งอยู่ภายใต้ความเกื้อหนุนของรัฐ จนกระทั่งช่วงปี พ.ศ.2450 ระบบราชการมีความเข้มแข็ง และมีความต้องการที่จะแสดงบทบาทในทางเศรษฐกิจด้วยตนเองแทนกลุ่มพ่อค้าและเจ้าภีณายอกร ทำให้กลุ่มเจ้าภีณายอกร และพ่อค้าบางส่วนถูกดึงเข้าไปสู่ระบบราชการ ในขณะที่พ่อค้าบางส่วนก็เริ่มมีบทบาทเด่นชัดขึ้น นับตั้งแต่ยุคทองของการค้าข้าว อันเนื่องมาจากความต้องการข้าว และพืชผลทางการเกษตรจากตลาดโลกสูง การค้าข้าวในยุคนี้ตกอยู่ในมือของกลุ่มพ่อค้า 5 ตระกูล คือ ตระกูลหวังหลี ลำชา บูลสุข และเอี่ยมสุรีย์ ซึ่งล้วนแต่เป็นพ่อค้าชาวจีนที่มีการทำธุรกิจแบบครบวงจร คือ มีโรงสีข้าว ทำธุรกิจขนส่งสินค้าทางเรือ มีธนาคารสนับสนุนการค้า มีธุรกิจประกันภัยรองรับการขนส่ง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2548) และเมื่อประเทศไทยเข้าสู่แผนพัฒนาประเทศ และการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนแก่เอกชน ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะการลงทุนจากทุนต่างชาติ สิ่งก็ตามมาคือเกิดการร่วมลงทุนของทุนการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น ยิ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้เงินยิ่งเพิ่มขึ้น กลุ่มทุนการเงินเหล่านี้จึงยิ่งทวีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของประเทศตามลำดับ

การกำเนิดของทุนการเงินจึงสามารถสรุปได้มาจาก 3 กลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มแรกมาจากกลุ่มทุนจากต่างชาติที่เข้ามาทำการค้าระหว่างประเทศ และได้จัดตั้งธนาคารขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำการค้านี้ กลุ่มที่สอง คือ ธนาคารสยามกัมมาจล โดยได้ก่อตั้งมานาน ซึ่งมีการร่วมทุนระหว่างราชวงศ์ ชุนนง ชาวจีน และต่างประเทศ ส่วนกลุ่มที่สาม คือ ธนาคารชาวจีน จัดตั้งขึ้นมาเพื่อร่วมทุนชาวจีนที่เป็นนายทุนหน้าในกิจการธุรกิจของทุนตะวันตก โดยธนาคารที่ตั้งขึ้นมาก่อนมี 6 ธนาคาร คือ เป็นธนาคารจากประเทศอังกฤษ 3 ธนาคาร คือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ (พ.ศ.2431) ธนาคารชาเตอร์ (พ.ศ.2437) และธนาคารเมอร์แคนไทน์ (พ.ศ.2463) ธนาคารจากประเทศจีน 2 ธนาคาร คือ ธนาคารซีไฮทง (พ.ศ.2452) และธนาคารกวางตุ้ง (พ.ศ.2462) และธนาคารจากประเทศฝรั่งเศส คือ ธนาคารอินโดจีน (พ.ศ.2440)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะราษฎรได้มีการควบคุมธุรกิจของต่างชาติ และจัดตั้งธนาคารเพื่อหนุนช่วยทางการเงินการค้าที่ลงทุนเอาไว้ ได้แก่ ธนาคารเอเชีย ธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย ธนาคารมณฑล ธนาคารไทยพาณิชย์ และในช่วงสงครามใกล้สิ้นสุดได้มีการรวมตัวของพ่อค้าชาวจีนและไทยจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นมาอีก 4 ธนาคาร คือ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด ธนาคารกรุงเทพจำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยาจำกัด และธนาคารกสิกร

ไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการร่วมทุนระหว่างเชื้อพระวงศ์ และพ่อค้าชาวจีนที่สำคัญ ประกอบด้วย ตระกูลมหาคุณ ตระกูลหวังหลี ตระกูลบุลสุข และตระกูลเคียงศิริ (พิروب เต็มประสิทธิ์, 2547: 18-19) ในยุคต่อมา กลุ่มทุนการเงินยังได้ขยายการทำธุรกิจไปยังสาขาอื่นๆ อีกมากในรูปแบบของบริษัทมากมาย ดังตารางแสดงการกระจายธุรกิจของกลุ่มทุนการเงิน

ตารางที่ 2.1 การกระจายธุรกิจอื่นๆ ของกลุ่มทุนการเงิน จำแนกตามช่วงต่างๆ

กลุ่มทุน/ธนาคาร	2475-2500	2501-2516	2517-2522	2523-2540	2541-2544
โสภณพาณิชย์ / กรุงเทพ	17	68	41	80	84
ล่าช้า / กสิกรไทย	6	43	28	54	73
รัตนรักษ์/กรุงศรีอยุธยา	4	20	30	17	22
เดชะไพบูลย์ / ศรีนคร	6	42	45	77	n.a.
หวังหลี / นครธน	2	24	19	-	n.a.
สำนักงานทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ / ไทย พาณิชย์	-	-	37	-	57

แหล่งที่มา: รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 40.

การที่กลุ่มทุนการเงินสามารถรักษาความสำคัญ และเติบโตมาได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มทุนอื่นๆ นั่นก็ เพราะนโยบายการปกป้องธุรกิจการเงินของรัฐบาล โดยการออกพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ในปี พ.ศ.2505 เพื่อควบคุมการแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ทั้งในและต่างประเทศ โดยมีการจำกัดการเพิ่มของธนาคารพาณิชย์ให้จำกัดอยู่เพียง 16 แห่ง และกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยเท่านั้นที่สามารถ สาขาได้ อีกทั้งการเปิดธุรกิจธนาคารพาณิชย์นั้นจะต้องมีเงินทุนและสินทรัพย์รวมกันมากกว่าแสนล้านบาท ทำให้ผู้ที่ดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไทยมีความมั่นคง และดำเนินการผูกขาดทางธุรกิจในการเป็นเจ้าของธนาคาร ซึ่งมีคู่แข่งทางธุรกิจน้อยมาก จึงสามารถขยายกิจการธุรกิจในเครือข่ายให้ กว้างขวางออกไป (พรณี บัวเล็ก, 2530) และเนื่องจากระบบธนาคารพาณิชย์เป็นองค์กรธุรกิจเอกชนที่สนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล จึงต้องมีความมั่นคง และจะล้มไม่ได้ ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหา รัฐบาลมักเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการนำเงิน จากกองทุน

ฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเข้าอุดหนุนตลอดมา รวมไปถึงการเข้าไปจัดระบบบริหารจัดการ และระบบโครงสร้างองค์กรใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ.2540 รัฐได้เข้าแทรกแซงธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และบริษัทเงินทุนต่างๆ กว่า 50 แห่ง รวมถึงธนาคารแหลมทอง ธนาคารสหธนาคาร ธนาคารนครชน ธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวงไทย จากนั้นรัฐได้เข้ายึดธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหา สั่งให้มีการควบรวมกิจการ หรือ ต้องเพิ่มทุน และปรับโครงสร้างธุรกิจของธนาคาร อาทิ การเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ขยายธุรกิจการเงิน หรือธุรกิจประเภทอื่นให้แก่ต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งทำให้ระบบสถาบันการเงินไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก (เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2549ก: 10)

การแทรกแซงดังกล่าวได้ถูกสังคมตั้งข้อสังเกตว่า เป็นธรรมต่อสังคมหรือไม่ เพราะถ้ามองด้านหนึ่ง การแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้กลไกทางการเงินของประเทศดำเนินไปได้ปกติ แต่หากมองอีกด้านหนึ่ง การแก้ปัญหาเพียงแค่รักษากลุ่มทุนการเงินให้รักษายาบาทบนาต่อไปได้ หรือ เพื่อต้องการรักษาการผูกขาดต่อ โครงสร้างเศรษฐกิจของกลุ่มทุนการเงินต่อไปคงไม่เป็นธรรมนัก เพราะการแก้ปัญหาดังกล่าวต้องสูญเสียเงินในการแทรกแซงจำนวนไม่น้อย และ เป็นเงินจากภาษีที่ประชาชนทุกคนต้องเสียให้แก่รัฐ ซึ่งดูเหมือนว่าไม่ใช่การแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่เป็นการแก้ปัญหาจากความผิดพลาดในการบริหารของกลุ่มผู้บริหารสถาบันการเงิน เพียงไม่กี่ตระกูล (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 43-44)

ภายหลังจากวิกฤตการณ์การเงิน ได้เกิดปัญหาแก่กลุ่มธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่างๆ เนื่องจากการที่ประเทศไทยได้กู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับพันธะข้อ 8 รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดเสรีทางการเงิน และทำให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศจำนวนไม่น้อย ก่อให้เกิดการแข่งขัน และนวัตกรรมทางการเงินสมัยใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับกลุ่มทุนการเงินภายในประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการเคยชินกับการได้รับการปกป้องจากรัฐบาลมาเป็นระยะเวลานาน มากกว่าจะพัฒนาตนเอง ทำให้เกิดปัญหาการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งนับเป็นโศกนาฏกรรมของกลุ่มทุนการเงินหลายตระกูลที่เคยมีที่ อิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองได้จับสิ้นลง (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 50) นอกจากนี้ แม้รัฐบาลหลายรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาภาคการเงินแต่ก็ยังไม่บรรลุผล รวมถึงมาตรการ หรือนโยบายการบริหารเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลส่งผลให้ ธนาคารพาณิชย์ยังไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ เพราะยังคงเผชิญปัญหา ต่อมาอีกหลายปี

### 3) ทุนอุตสาหกรรม

กลุ่มทุนอุตสาหกรรมเติบโตจาก การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง เกิดการ การสะสมทุน จากการทำการค้าสินค้าเกี่ยวกับการเกษตร เนื่องจากภายในประเทศมีอุปทานจำนวนมาก จึงหาหนทางส่งออกไปขายต่อ ยังประเทศ เช่น ข้าว เป็นต้น รวมไปถึง การเป็นนายหน้าในการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มทุนจากตะวันตกที่ ได้ดำเนินกิจการสำคัญ ๆ ของประเทศ เช่น ไม้สัก ดีบุก การนำเข้าและส่งออกสินค้า การเดินเรือทะเล การธนาคาร การประกันภัย และการขนส่ง ซึ่งธุรกิจเหล่านี้บางครั้งได้รับความสนใจจากเจ้านาย และขุนนางจึงได้ร่วมลงทุนด้วย หรือบางครั้งก็ลงทุนทำธุรกิจเอง (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 50-51) อีกด้านหนึ่ง กลุ่มพ่อค้าชาวจีน ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานและมีความสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางในประเทศผ่านระบบอุปถัมภ์ได้ดำเนินธุรกิจค้าข้าว และพืชผลต่างๆ และยังเป็นผู้นำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศ ลงทุนในกิจการธนาคาร อุตสาหกรรมเบียร์ น้ำอัดลม บุหรี่ ไม้ขีดไฟ กระดาษ และน้ำตาล เป็นต้น ดังนั้น ชนชั้นนายทุนพาณิชย์จึง เป็นบทบาทแรกเริ่มของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งว่า กลุ่มทุนการเงินซึ่งมีอำนาจมากมายในฐานะเป็นแหล่งเงินทุนได้เข้ามา คุมกิจการอุตสาหกรรมการผลิตไว้ในครอบครองอีก ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือไม่ก็มีการร่วมมือในการดำเนินธุรกิจระหว่างทั้งสองกลุ่มนี้

ต่อมาช่วงระหว่าง พ.ศ.2475-2500 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กลุ่มผู้นำใหม่ล้วนเชื่อว่า นายทุนนักธุรกิจเอาเปรียบ กดขี่ และขูดรีด นโยบายทางเศรษฐกิจในเวลานั้นจึงมีลักษณะชาตินิยมสูง กลุ่มผู้นำได้ปฏิเสธการเกื้อกูลต่อกลุ่มนายทุนอิสระ ดังนั้น รัฐจึงได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก เพื่อลดบทบาทของ กลุ่มนายทุนในระบบเศรษฐกิจ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย , 2546: 52) แต่อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงแล้ว รัฐกลับได้แสดงบทบาทเป็นนายทุนร่วมกับกลุ่มทุนที่ให้การอุปถัมภ์ ทั้งนักธุรกิจชาวจีน และคนใกล้ชิดในการพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศ ถ้าธุรกิจใด ที่ไม่ใช่ของรัฐก็จะร่วมทุนกับนายทุนชาวจีนที่ตนให้การอุปถัมภ์อยู่ โดยให้นายทุนชาวจีนเป็นผู้บริหารจัดการ การที่กลุ่มนายทุนชาวจีนยังสามารถรักษาบทบาทของตน โดยร่วมกับกลุ่มผู้นำใหม่ ได้ นั่นก็เพราะนายทุนชาวจีนมีเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งมีทักษะในการประกอบธุรกิจ ทำให้กลุ่มนายทุนชาวจีนยังมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมาก

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2500-2515 เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 รัฐบาลยังคงเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าต่อเนื่อง และมีนโยบายสนับสนุนการลงทุน เพื่อตอบสนองความต้องการตลาดภายในประเทศที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว

มีการลงทุนเพื่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจ โลกขยายตัว ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้น นำไปใช้จ่ายสินค้าภาคอุตสาหกรรมกันมากขึ้นตาม ไปด้วย สิ่งต่างๆ เหล่า นี้สร้างบรรยากาศที่ดีแห่งการลงทุนของนายทุนภาคอุตสาหกรรมอย่างยิ่ง และ นายทุนชาวจีนที่มีอุปนิสัยกล้าได้กล้าเสีย ได้ลงทุนและทำให้นายทุนชาวจีนเหล่านี้กลายเป็นชนชั้น นำทางธุรกิจในเวลาต่อมา (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 53-54)

ช่วง พ.ศ.2515-2540 รัฐบาลได้เน้นการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก โดยเฉพาะมูลค่าการส่งออกสินค้าจากอุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์และการประกอบรถยนต์ขยายตัวในอัตราที่สูง แม้จะเกิดวิกฤตการเงินในปี พ.ศ.2540 แต่มูลค่าการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมยังคงทรงตัว

การเติบโตของนายทุนอุตสาหกรรมไทยเกิดจากการร่วมทุน กับนายทุนต่างชาติ ทั้ง นายทุนจากประเทศญี่ปุ่น นายทุนประเทศตะวันตก และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือนิกส์ (Newly Industrial Countries: NICs) เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และฮ่องกง ซึ่งนอกจาก จะร่วมทุนกับนายทุนต่างชาติเหล่านี้แล้ว ยังมีการอาศัยเส้นสาย และความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ ทางการเมืองสนับสนุนการทำธุรกิจของตน โดยใช้กลไกภาครัฐด้วยเงื่อนไขต่างๆ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย , 2546: 55) เช่น การขอรับการส่งเสริมการลงทุน จากรัฐ การขอสิทธิพิเศษทางภาษีประเภทต่างๆ เป็นต้น การที่รัฐใช้มาตรการทางการคลัง หรือภาษีมาเป็น เครื่องมือควบคุมการลงทุนในประเทศ โดยรัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแล คือ สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือ BOI เพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนนักลงทุน โดยการให้ สิทธิพิเศษต่างๆ เช่น การยกเว้นภาษีประเภทต่างๆ ซึ่งรูปแบบที่รัฐดำเนินการนี้ถือเป็นการปกป้อง และคุ้มครองนักลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล แม้จะทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว แต่กลับทำให้การพัฒนาในด้านศักยภาพการผลิตของอุตสาหกรรมในประเทศถดถอยลง

ในช่วงก่อนวิกฤตทางการเงินปี พ.ศ.2540 กลุ่มทุนอุตสาหกรรมได้ขยายการลงทุน อย่างมาก ซึ่งส่วนมากได้กู้เงินจากต่างประเทศ ทำให้เมื่อภายหลังการเกิดวิกฤตการเงิน กลุ่มทุน อุตสาหกรรมต้องปรับตัวอย่างมาก เพื่อความอยู่รอด รัฐบาลและภาคธุรกิจอุตสาหกรรมได้ร่วมมือ กันปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้เข้าสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ (เนตรนภา ไวทยเลิศศักดิ์, 2549ข: 12) ปรับแนวคิดในการส่งเสริมและพัฒนาทั้งในแง่ปริมาณ และคุณภาพ มีการจัดตั้ง กระทรวงต่างๆ อาทิ กระทรวงทรัพยากรมนุษย์และความมั่นคง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถดึงเงินทุนจากต่างประเทศ นำไปสู่การลงทุนใหม่ๆ ที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง เกิดความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจสาขาอื่นๆ และ

สร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจในโอกาสต่อไป (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 62-63)

#### 4) ทุนสื่อสารโทรคมนาคม

เดิมธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมเป็นธุรกิจผูกขาดโดยรัฐด้วยเหตุผลว่า ต้นทุนการทำธุรกิจประเภทนี้ค่อนข้างสูง มีระยะเวลาคืนทุนค่อนข้างนาน จึงมีเพียงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่ทำหน้าที่ลงทุนและดำเนินธุรกิจประเภทนี้เท่านั้น ในช่วงแรก เมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น ความต้องการใช้สินค้าพื้นฐานมีความจำเป็นมากขึ้น ความต้องการใช้โทรศัพท์และการสื่อสารต่างๆ มีมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อรัฐไม่สามารถจัดหาสินค้าเหล่านี้ได้เพียงพอ จึงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการ ด้วยการเปิดสัมปทานให้นักลงทุนที่มีความพร้อมเข้ามาลงทุนในธุรกิจนี้ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 64) ทุนสื่อสารโทรคมนาคม จึงเป็นทุนคลื่นลูกใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ให้บริการประชาชนอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นการทำธุรกิจประเภทนี้ยังต้องอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมือง ทั้งนี้การเมือง และข้าราชการประจำ รวมไปถึงกลุ่มทุนอื่นๆ ในการเพิ่มผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตน ดังนั้น ด้วยปัจจัยต่างๆ นี้ทำให้ทุนสื่อสารโทรคมนาคม กลายเป็นกลุ่มทุนกลุ่มใหม่ที่มีบทบาทอย่างมากภายหลังปี พ.ศ.2540

ในช่วงปี พ.ศ.2540 มีผู้ประกอบการธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมประมาณ 70 บริษัททั่วประเทศ แต่มีบริษัทขนาดใหญ่ 14 บริษัท เป็นบริษัทมหาชน โดย 12 บริษัทได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ แล้ว ขณะที่อีก 2 บริษัทเดิมเป็นรัฐวิสาหกิจ คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย แปรรูปเป็นบริษัท ทศท . คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TOT) และบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (CAT) ตามลำดับ ซึ่งเอกชนที่ประกอบธุรกิจประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย , 2546: 65) ดังนี้คือ

(1) กลุ่มชินวัตร มี 3 บริษัท คือ บริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (ADVANCE) บริษัทชินวัตร คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (SHIN) บริษัทชินวัตร แชนเทลโลท จำกัด (มหาชน) (SATTEL)

(2) กลุ่มเบญจรงค์กุล มี 2 บริษัท คือ บริษัท ยูไนเต็ดคอมมูนิเคชั่นอินเตอร์ จำกัด (มหาชน) (UCOM) บริษัท โทเทิล แอ็กเซส คอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (TAC)

(3) กลุ่มโพธารามิก มี 2 บริษัท คือ บริษัท จัสมินอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) (JASMIN) และบริษัท ไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (TT&T)

- (4) กลุ่มเจียรนวนนท์ มี 1 บริษัท คือ บริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) (TA)
- (5) กลุ่มวิไลลักษณ์ มี 2 บริษัท คือ บริษัท สามารถ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (SAMART) และบริษัท สามารถ เทเลคอม จำกัด (มหาชน) (SAMTEL)
- (6) กลุ่มโกวิทเจริญกุล กลุ่มวงศ์สวัสดิ์ และจุฬางกูร ร่วมกัน 1 บริษัท คือ บริษัท เอ็ม ลิงค์ เอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (M-LINK)
- (7) กลุ่มอื่นๆ 2 บริษัท คือ บริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่น เนลเอนจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (IEC) และบริษัท อินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด (มหาชน) (INET)
- (8) กลุ่มบริษัทที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจ คือ บริษัท ทศท . คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TOT) และบริษัท กสท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (CAT)

ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มทุนสื่อสาร เติบโตมาได้ นอกจากจะเป็น เพราะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่ที่ทำให้ความต้องการสินค้าด้านเทคโนโลยี ก้าวหน้ามากแล้ว สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งคือ การที่ภาครัฐต้องการที่จะพัฒนาธุรกิจโทรคมนาคมของประเทศไทยให้เป็นระบบและมีคว มก้าวหน้า ทำให้มีการเปิดเสรีโทรคมนาคม มีการกำหนดแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมได้กลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสามฝ่าย คือ รัฐบาล กลุ่มทุนสื่อสาร และประชาชน (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 66) ซึ่งกิจการประเภทนี้กล่าวได้ว่าเป็นขุมทรัพย์ เพราะเป็นกิจการที่เป็นการสะสมทุนจากการได้สัมปทานกึ่งผูกขาด เป็นการนำสมบัติสาธารณะ คือ คลื่นความถี่วิทยุที่มีอยู่ในอากาศมาแปรสภาพเป็นสินทรัพย์ โดยการลงทุนตั้งเครือข่ายสัญญาณ (วิชญ์ บุญมาร์ตัน, 2549: 7) และกำไรจากกิจการได้ถูกจ่ายแจกจ่ายระหว่างกลุ่มทุนสื่อสารที่ได้รับสัมปทานกับพรรคการเมืองที่อยู่ในซีกรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ทำให้สิทธิในการสัมปทาน

ภายหลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน ปี พ.ศ.2540 กลุ่มธุรกิจอื่นๆ ส่วนประสบปัญหาภาวะขาดทุน แต่กลุ่มทุนสื่อสารกลับมีความมั่นคงและมีอนาคตที่ดี และยิ่ง ภายหลัง การเลือกตั้งในปี พ.ศ.2544 ตัวแทนของกลุ่มนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในนามหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้มืบทบาทนำทางการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดกติกาสังคม (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย , 2546: 63) ได้เข้าไปแก้ไขข้อจำกัดทางการเมืองตามโครงสร้างแบบเก่า สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมได้กลายเป็นกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลต่อประเทศอย่างมาก

กลุ่มทุนต่างๆ ย่อมมีช่วงเวลาที่รุ่งโรจน์ หรือล่มสลาย ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับปัจจัย หรือสภาพแวดล้อมในแต่ละช่วงเวลา ทั้งสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรืออื่นๆ บาง



กลุ่มสามารถประคับประคองกลุ่มของตนอยู่ได้ บางกลุ่มก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปสู่ลักษณะอื่น บางกลุ่มต้องผันตัวเองไปผนวกรวมกับกลุ่มอื่นๆ หรือบางกลุ่มก็ต้องสลายตัวลงไป และแน่นอนว่ากลุ่มทุนต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นกลุ่มทุนพื้นฐาน และเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ระยะเวลาในการพัฒนาตนเอง จนก่อให้เกิดกลุ่มธุรกิจการเมือง ดังนั้น การศึกษาบทบาทของกลุ่มทุนต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น พร้อมทั้งการทำความเข้าใจบริบทการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มควบคู่ไปกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะเข้าใจถึงการกำเนิด และพัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน

## 2.3 แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทุนนิยม และทุนผูกขาด

แนวคิดสำคัญทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเมืองที่จะนำมาใช้วิเคราะห์ในการศึกษานี้จะไม่เจาะจงเฉพาะสำนักใดสำนักหนึ่ง แต่จะเป็นการผสมผสาน ระหว่างแนวคิดของสำนักต่าง ๆ ประกอบกัน เพื่อให้เข้าใจถึงปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง ภายใต้บริบทของระบบทุนนิยมเสรี

เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นแนวคิดที่ให้ความสนใจในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางการเมือง และกระบวนการทางเศรษฐกิจ กระบวนการทางการเมือง ได้แก่ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย การกำหนด การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ส่วนกระบวนการทางเศรษฐกิจ คือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่ขาดแคลน ที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการผลิต แลกเปลี่ยน และการบริโภค (วินิต ทรงประทุม, 2528: 6) เช่น รัฐมีนโยบายหรือการตัดสินใจอย่างไรต่อการรับมือกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ หรือความร่วมมือและการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มนัก ธุรกิจและนักการเมืองภายใต้ระบบทุนนิยมมีลักษณะอย่างไร มีผลต่อประเทศอย่างไร กระบวนการปกป้องผลประโยชน์ และกลไกความร่วมมือระหว่างกลุ่มทั้งสองมีผลต่อระบบการเมืองอย่างไร เป็นต้น

### 2.3.1 แนวคิดกลุ่มเสรีนิยม คลาสสิก

กลุ่มนักคิดที่สำคัญ คือ John Locke, Adam Smith, Jeremy Bentham, David Ricardo และ John Stuart Mill ซึ่งมีความคิดเป็นไปในทางเดียวกัน โดย Locke (1947 อ้างถึงใน ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 41) เชื่อว่ามนุษย์มีเสรีภาพ สิทธิการเป็นเจ้าของ การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และต่างร่วมกันก่อตั้งสังคมการเมือง (Political Society) หรือรัฐบาล

(Government) ขึ้น อันเป็นข้อตกลงร่วมกัน และยินยอมที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้กฎแห่งเสียงข้างมาก สังคมการเมืองในความหมายนี้ คือ สังคมแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนทำสัญญาระหว่างกัน โดยมีองค์กรกลางในการปกครอง คือ รัฐบาล ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และได้รับความยินยอมจากประชาชน มีหน้าที่ในการรักษาสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน แต่รัฐในทฤษฎีของ Locke มีอำนาจจำกัด ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกชนนอกจากจำเป็นจริงๆ เพราะมีสมมติฐานว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผล และมีความรับผิดชอบ จึง ควรมีเสรีภาพในการกระทำต่างๆ ทฤษฎีของ Locke ถูกใช้เป็นพื้นฐานความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงสู่ระบบเสรีประชาธิปไตยในโลกตะวันตก โดยเฉพาะในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2526: 17)

แนวคิดของ Locke สอดคล้องกับ Smith (1961 อ้างถึงใน เจตน์ เจริญโท , 2533: 34) ที่เห็นว่ารัฐบาลควรทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรักษาคุณลักษณะของสังคม สร้างและรักษาความยุติธรรม ป้องกันประเทศชาติ นอกจากนั้นยังมีควมเห็นในเรื่องผลประโยชน์ว่า ผลประโยชน์ของทุกคนในสังคมมีการประสานกัน โดยเป็นไปตามกลไกตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรี หรือตามหลักการที่เรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand)” จากแนวคิดนี้จะเห็นได้ว่า Smith ปฏิเสธบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ และระบบศักดินา ที่เป็นการผูกขาดการตลาด โดยชนชั้นปกครองที่มีอำนาจ

อย่างไรก็ตาม Jeremy Bentham ซึ่งเป็นนักคิดสำนักเสรีนิยมแบบผลประโยชน์ที่ถือเอาความสุขสูงสุดของคนส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ ยอมรับการแทรกแซงของรัฐบาล โดยอธิบายว่าธรรมชาติของมนุษย์จะแสวงหาความพอใจและจะนำความสุข มาสู่ตนเอง และเชื่อว่า หากการกระทำใดๆ ก่อให้เกิดความพอใจและความสุข ถือเป็นการกระทำ ที่ถูกต้อง ซึ่งเรียกว่า หลักแห่งอรรถประโยชน์ (Principle of Utility) การกระทำที่ดีที่สุด คือ การทำเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมากที่สุด (เจลิ้มชัย ยอดมาลัย , 2552) และการปรับปรุงสังคมด้วยการศึกษา โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะทำให้สังคมประสานผลประโยชน์ และบุคคลจะปฏิบัติตัวเพื่อประโยชน์ของสังคมทั้งระบบการเมือง กฎหมาย และเศรษฐกิจ นอกจากนั้นยังเสนอให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีบทบาทโทษ และมีการให้รางวัลหากได้ทำประโยชน์แก่สังคม การทำประโยชน์แก่สังคม ต้องถือหลักประหยัดและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่นเดียวกับ Mill (1990 อ้างถึงใน ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์ , 2542: 42) ที่อธิบายถึงความพอใจเพิ่มเติมไว้ในหนังสือชื่อ Principle of Political Economy และ On Liberty ว่า ความพอใจไม่ใช่เพื่อประโยชน์ที่ตนได้รับเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความพอใจในเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และวิธีการส่งเสริมเกียรติและศักดิ์ศรีที่ดีที่สุด คือ การให้

เสรีภาพ เสรีภาพจึงเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ และเป็นเป้าหมายของสังคมในตัวเอง (เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร, 2551)

สำหรับในเรื่องบทบาทของรัฐในด้าน เสรีภาพทาง เศรษฐกิจนั้น Mill เห็นว่า กิจกรรมบางอย่างที่เอกชนสามารถทำได้ดีกว่ารัฐบาล เช่น กิจกรรมธุรกิจอุตสาหกรรม รัฐก็ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง หรือกิจกรรมที่เอกชนอาจทำได้ไม่ดีเท่ารัฐบาล แต่ก็ควรให้โอกาส เอกชนได้มีการพัฒนาตนเอง นอกจากนั้นการแทรกแซงของรัฐโดยไม่จำเป็น นอกจากจะเป็นการเพิ่มอำนาจรัฐแล้ว ยังจะทำให้ประชาชนต้องพึ่งรัฐบาลตลอดเวลา ขาดการพัฒนาตนเอง Mill เสนอว่า ปัจจัยในการผลิต อันได้แก่ แรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และทุน ควรปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่รัฐมีหน้าที่ในการนำมาซึ่งความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ กิจอันเป็นพื้นฐานของเสรีภาพด้วย (ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 42-43)

### 2.3.2 แนวคิดของสำนักมาร์กซิสต์ (Marxist) และนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxist)

สำนักมาร์กซิสต์ในยุคแรก ๆ มีนักคิดที่สำคัญของสำนักนี้ได้แก่ Marx, Engels, Lenin และ Stalin เป็นต้น แนวคิดที่สำคัญของสำนักนี้คือ แนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์วัตถุนิยม (Historical Materialism) แนวคิดนี้เชื่อว่า การดำรงอยู่ของมนุษย์ขึ้นอยู่กับการผลิต โดยแบ่งโครงสร้างของสังคมเป็น 2 ส่วน คือโครงสร้างส่วนล่าง คือ โครงสร้างด้านเศรษฐกิจ หรือโครงสร้างของการผลิต และโครงสร้างส่วนบน อันหมายถึง โครงสร้างทางการเมือง กฎหมาย ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา สถาบันทางสังคมอื่นๆ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้ง 2 นั้น โครงสร้างส่วนล่างจะเป็นตัวกำหนดลักษณะและรูปแบบของ โครงสร้างส่วนบน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงขึ้นอยู่กับโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ หรือโครงสร้างของการผลิต แนวคิดประวัติศาสตร์แบบวัตถุนิยมทำให้เข้าใจถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม ระบบการเมือง โดยเฉพาะสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงผ่านมาสู่สังคมนิยมเสรี (วิทยากร เชียงกูล, 2523: 30 อ้างถึงใน ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 43-44)

สำนักนี้จึงมองว่า รัฐเป็นสิ่งที่เกิดมาจากสังคมชนชั้น เป็น เครื่องมือของ คนกลุ่มน้อยในสังคม คือ เจ้าของปัจจัยการผลิต ในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตน รวมทั้งเพื่อควบคุมคนส่วนมากที่ถูกปกครอง (ใจ อึ้งภากรณ์, 2553: 9) รัฐมีสภาพเป็นโครงสร้างส่วนบนที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างส่วนล่างคือระบบเศรษฐกิจ โดยการเมือง สังคมและเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กัน การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ กำลังการผลิต (Productive forces) หากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เป็นแบบทุนนิยม ระบบการเมือง กฎหมาย ตลอดจนความคิด ของสังคมก็จะสอดคล้อง และสนับสนุนระบบทุนนิยมด้วย

ในขณะที่เดียวกันรัฐก็จะมีลักษณะทางการเมืองที่เป็นตัวแทนอำนาจของชนชั้น และมีอำนาจควบคุมคนในสังคมด้วย ที่สำคัญคือมีรูปแบบและมีความสัมพันธ์ทางสังคมแบบทุนนิยม

อย่างไรก็ดี แนวคิดของสำนักมาร์กซิสในเวลาต่อมาได้พัฒนาเป็นสำนักนีโอมาร์กซิส มีนักคิดที่สำคัญ ได้แก่ Althusser และ Gramsci โดยปฏิเสธแนวของสำนักมาร์กซิสเดิม และได้วิเคราะห์ว่า มิติแต่ละด้านของสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือวัฒนธรรมก็ดี สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างมีอิสระในตัวเองในบางแง่ หนึ่ง ไม่จำเป็นต้องขึ้นต่อกันเสมอไป หรือบางครั้งโครงสร้างส่วนบนก็อาจเป็นตัวกำหนดโครงสร้างส่วนล่างได้ นั่นคือ ระบบการเมืองที่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถที่จะมีอิทธิพลหรือเป็นตัวกำหนดโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจได้ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่ต้องการประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจพยายามเข้ามามีอำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523 อ้างถึงใน ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 46-47) ได้เสนอเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ และได้เสนอคำว่า “กลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Groups)” ที่หมายถึงกลุ่มชนชั้นผู้นำทางธุรกิจ กลุ่มอาชีพ กลุ่มศาสนา ที่สามารถใช้อิทธิพลและอำนาจกดดันให้กลไกอำนาจรัฐ ให้ดำเนินการตามที่ต้องการ เพื่อจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่กลุ่มของตนได้ และปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ พหุประชาธิปไตย (Polyarchy) ที่ก่อให้เกิดการสร้างสถาบันและวัฒนธรรมแบบบรุษนิยม โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วม หรือสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจนี้เมื่อสามารถเข้าไปสู่ระบบรัฐสภา ก็จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และจะสร้างกลไกอำนาจขึ้นมาใหม่ ผ่านทางสภา บันทางทางการเมือง หรือพรรคการเมือง จากนั้นกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจเหล่านี้ก็จะแสวงหาแนวร่วมจากประชาชนให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองของตนเอง โดยอาศัยกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองต่อไป

### 2.3.3 แนวคิดทุนนิยม และทุนผูกขาด

ระบบทุนนิยม ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น เป็นระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่เชื่อถือความเป็นเลิศของมนุษย์ โดยมีความเชื่อที่สำคัญว่า มนุษย์สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองได้ รัฐไม่จำเป็นต้องแทรกแซง แม้มนุษย์จะมีความเห็นแก่ตัว แต่ถ้ามนุษย์มีเสรีภาพในการตัดสินใจ พลังการแข่งขันในสังคมจะสร้างแรงกดดันให้มนุษย์มีพฤติกรรมในทางที่ก่อสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม ระบบทุนนิยมจึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมปัจเจกชน (Individualism) อันมีความเชื่อในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ ขอมรับในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และส่งเสริมการแข่งขัน (รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์, 2536: 13)

ความหมายของระบบทุนนิยม จึงหมายถึง ระบบหนึ่งของสังคมมนุษย์ที่มีแบบแผนการผลิต ซึ่งประกอบด้วยสองส่วน คือ พลังการผลิต และความสัมพันธ์ในการผลิต พลังการผลิตคือความสามารถในการผลิตที่มนุษย์สามารถแปรสภาพธรรมชาติให้มารับใช้ และสนองความต้องการของมนุษย์ พลังการผลิตจะสูงหรือต่ำนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถ ความรู้ความชำนาญ ของมนุษย์ ส่วนความสัมพันธ์ในการผลิตนั้นหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกระบวนการผลิต และสิ่งนี้เองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ลงทางสังคม ความสัมพันธ์ทางการผลิตประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ลักษณะการถือครองปัจจัยการผลิต หรือกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต ลักษณะการทำผลิตของแต่ละสังคม และลักษณะทางชนชั้นหรือฐานะของบุคคลในสังคม

หลักการผลิตในระบบทุนนิยม สะท้อนให้เห็น ถึงความสัมพันธ์ และการขูดรีดระหว่างชนชั้น อันประกอบด้วย “ชนชั้นผู้ได้เปรียบ ” กับ “ชนชั้นผู้เสียเปรียบ ” กำไรที่ได้ส่วนใหญ่ จะตกไปสู่ชนชั้นผู้ได้เปรียบ นั่นก็คือ ชนชั้นนายทุนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (พิรอบ แด้มประสิทธิ์, 2547: 11) และกำไรที่ได้เหล่านี้กลุ่มชนชั้นนายทุนก็จะนำไปขยายกำลังการผลิต อันจะนำไปสู่การสะสมทุนต่อไป นั่นหมายความว่า ในขณะที่การกระบวนการผลิตเป็นหน้าที่ของชนชั้นแรงงาน กลุ่มชนชั้นนายทุนกลับเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการผลิตในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งลักษณะนี้ถือได้ว่า เป็นการขูดรีดของระบบทุนนิยมนั่นเอง

ระบบทุนนิยมจึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งทางชนชั้น และการขูดรีดภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นแรงงาน ศักยภาพในการผลิตถูกทำให้เป็นมูลค่า แรงงานจึงกลายเป็นสินค้าในตลาดที่สามารถซื้อขายได้ และที่สำคัญคือ ทำให้เกิดการผลิตที่ถูกครอบงำโดยหลักของการแสวงหากำไรสูงสุด (ปริษา เปี่ยมพงศ์สานต์ , 2538: 50-52) อันก่อให้เกิดการขูดรีดของระบบทุนนิยม การผลิตสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งหรืออย่างใดอย่างหนึ่งก็เพื่อกำไรของชนชั้นนายทุน การผลิตสินค้า จึงเป็นเพียงความต้องการของนายทุน โดยมีใช้ความต้องการของตลาด หรือสังคม อย่างแท้จริง แต่นายทุนเหล่านี้ได้พยายาม โฆษณาสรรพคุณของสินค้าเพียงเพื่อการแสวงหากำไร และกำไรที่แท้จริงก็ได้จากการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงาน ตัวอย่างเช่น นายทุนจ่ายค่าจ้างแรงงานวันละ 100 บาท แต่ความจริงคนงานทำงานเพียง 2 ชั่วโมงก็ได้ผลผลิตที่ต้องการแล้ว แต่นายทุนกลับให้ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งก็จะทำให้สร้างมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 400 บาท ส่วนเกิน 300 บาทนั้นไม่ได้ให้แก่คนงาน แต่ถูกนายทุนเอาไป (ประสงค์ธรรม , 2523: 28-29) ซึ่งผลต่างของมูลค่าของผลผลิตที่แรงงานผลิตได้กับมูลค่าของแรงงาน คือมูลค่าส่วนเกิน หรือกำไรที่ได้จากการขูดรีดแรงงานของชนชั้นนายทุนนั่นเอง (เมธี เอี่ยมวรา, 2542: 74)

นอกจากนั้น ในกระบวนการผลิตภายใต้วิธีการผลิตแบบทุนนิยมยังก่อให้เกิดการกระจุกตัว และการรวมศูนย์ของทุน (Concentration and Centralization of capital) การกระจุกตัวของทุน คือ สภาพที่ทุนส่วนใดส่วนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพิ่มขนาดขยายความเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ โดยการนำกำไรไปเพิ่มขนาดของทุน จากนั้นไปเพิ่มผลผลิต ทำให้กำไรเพิ่มขึ้นไปอีก แล้วนำกำไรที่เพิ่มขึ้นนี้ ไปเพิ่มขนาดของทุนต่อไปอีก เป็นวงจรขยายขึ้นไปเรื่อย ๆ ส่วนการรวมศูนย์ของทุนนั้น หมายถึง การที่ทุนแต่ละกลุ่มที่จัดกระจายอยู่เป็นอิสระต่อกัน ได้ร่วมกันสร้างระบบ “การรวมทุน” หรือประสานทุนแต่ละกลุ่มเข้าด้วยกัน ด้วยรูปแบบต่างๆ เช่น สมาคมการค้า กลุ่มธุรกิจ เป็นต้น (Mandel, 1977: 402-403 อ้างถึงใน กำชัย ลายสมิต , บรรณาธิการ , 2533: 34) เพื่อให้ทุนนั้นมีขนาดใหญ่ มีพลังทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้กลุ่มทุนเหล่านี้กลายเป็น “ทุนผูกขาด (Monopoly)” ตามความหมายของเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ, 2544: 14)

ทุนผูกขาดจึงเป็นพัฒนาการของระบบทุนนิยม ที่เริ่มจากการแข่งขันของทุนขนาดเล็กที่มีมากมาย และมีความหลากหลาย แต่ต่อมาทุนเหล่านี้จำนวนหนึ่งได้ล้มหายตายจากไป ส่วนที่คงอยู่บ้างก็คงสภาพเป็นทุนเล็ก บ้างก็เกิดขึ้นมาใหม่ และ จำนวนน้อยที่เติบโตกลายเป็นทุนใหญ่จนกลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด และได้แสวงหาการใช้พลังอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจ โดยเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการเมือง และการปกครองของรัฐ เพื่อสะสมความมั่งคั่งของตนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังที่ Korten (อ้างถึงใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ, 2544 :11) กล่าวว่า “การค้าเสรีและการแข่งขันเสรีที่เขียนในตำราของ Adam Smith ไม่มีอยู่จริงในโลก บริษัทยักษ์ใหญ่ ซึ่งเป็นทุนผูกขาด มีอำนาจเหนือรัฐเหนือสภา และซื้อประชาธิปไตยได้”

นักเศรษฐศาสตร์ ของไทย จำนวนหนึ่งเห็นว่า ผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำให้เกิดการตื่นตัวทางธุรกิจการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังปี พ.ศ.2516 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดนักธุรกิจรุ่นใหม่ ๆ ที่สนใจสมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่ระบบรัฐสภาเพื่อต้องการเป็นนักการเมืองมากขึ้น โดยที่กลุ่มนักธุรกิจต่าง ๆ เหล่านี้ ส่วนใหญ่มาจากตัวแทนหรือผู้นำกลุ่มเศรษฐกิจ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม กลุ่มนายทุนพ่อค้า กลุ่มนายทุนเกษตรกรรม กลุ่มนายทุนการเงินการธนาคาร กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนต้องการอำนาจและหลักประกันที่จะทำให้ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนมีความมั่งคั่ง จึงมีการเกาะกลุ่ม และประสานผลประโยชน์อย่างเหนียวแน่น เริ่มตั้งแต่มีการเชื่อมความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อปลูกฝังความเกี่ยวข้อง หรือการสร้างความสัมพันธ์แบบเครือญาติ โดยสนับสนุนบุตรหลานให้แต่งงานระหว่างกลุ่ม เพื่อเชื่อมโยงมิตรภาพและผูกกระชับให้มันคงยื งยืน เป็นการวางแผนสร้างเงื่อนใย

ขึ้นมา และกลายเป็นพันธะสัญญาระหว่างตระกูลและกลุ่มผลประโยชน์ (ปรีชา อุปโยคิน และ สุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 47)

แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ในเรื่องของระบบทุนนิยม การสะสมทุน รวมทั้ง ทุนผูกขาดที่กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถนำมาใช้ในการอธิบายได้ว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองสามารถใช้ อำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองได้อย่างไร ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากจะเป็นเหตุผลสนับสนุนให้เกิดกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศแล้ว ยังเป็นกระแสของ โลกาภิวัตน์ที่สนับสนุนทุนข้ามชาติให้เข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยอีกด้วย

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย

ระบบสังคมไทย ถือเป็นระบบกระทำการชนิดหนึ่งซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยหลาย ๆ ระบบ แต่ละระบบย่อยมีพฤติกรรมที่ถือเป็นแบบแผนในการทำหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอและ ต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนาน แต่ละระบบย่อยได้ทำหน้าที่ของตนประสานและตอบสนองกับหน้าที่ ของระบบย่อยอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อการดำรงอยู่ของสังคมไทย

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย ทั้งระบบเครือญาติ ลักษณะสำ คัญของ สังคมไทย และค่านิยมเด่นๆ ในสังคมไทย ย่อมก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงการก่อเกิดของกลุ่ม ธุรกิจการเมืองในประเทศไทย อันเป็นผลมาจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่พิเศษเฉพาะบางประการ ของคนไทยได้เป็นอย่างดี ซึ่งรายละเอียดของแนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย มีดังนี้

### 2.4.1 ระบบเครือญาติ ภูมิหลังและสัมพันธภาพระหว่างญาติของไทย

ระบบเครือญาติของไทยเป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะที่น่าสนใจหลาย ประการ (สินี กมลนาวิณ , 2513: 1-7) แนวทางของความเป็นเครือญาติของ ไทย เกิดจาก องค์ประกอบด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) องค์ประกอบทางด้านชีวะ (Biological Factor) เกิดจากการสืบสายเลือด เรียกว่า ญาติแบบสืบสายโลหิตเป็นญาติแนวตั้ง เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ลูก หลาน เหลน
- 2) องค์ประกอบทางด้านสังคม (Social Factor) เกิดจากการแต่งงาน ญาติทาง ฝ่ายสามี หรือฝ่ายภรรยาจะมาเป็นญาติกับอีกฝ่ายด้วย นอกจากนั้นการรับบุตรบุญธรรมถือได้ว่าเป็นญาติทางสังคมด้วยเช่นกัน

ภูมิหลังและสัมพันธภาพระหว่างญาติในสังคมไทยมีปัจจัยหลายด้านด้วยกัน โดยที่สำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ (นิรุจน์ ขำนุรักษ์, 2543: 27-28)

1) ภูมิหลังทางด้านเศรษฐกิจ เศรษฐกิจไทยแต่เดิมเป็น ระบบเศรษฐกิจแบบไร่นา (Peasant Economy) ชาวต่างประเทศเรียกวัฒนธรรมไทยว่า “วัฒนธรรมข้าว (Rice Culture)” ซึ่งเป็นวิถีชีวิตและความเชื่อที่พิเศษอย่างหนึ่งของไทยอันมีพื้นฐานมาจากการประกอบอาชีพ ทางด้านเกษตรกรรม เมื่อกระทำซ้ำๆ จะกลายเป็นค่านิยม (Value) สร้างลักษณะนิสัยคนไทยให้มีลักษณะดังนี้ คือ ไม่มีการตระเตรียมเรื่องเวลา (Sense of Industrial Time) เพราะการทำงานข้าวไม่จำเป็นต้องรีบร้อนให้ตรงเวลา ซึ่งเมื่อไม่มีการตระเตรียมเรื่องเวลาแล้ว ทำให้ส่งผลถึงการดำเนินงานต่างๆ ให้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนก่อให้เกิดความสัมพันธที่มีลักษณะการเอื้อเฟื้อสูง มีสำนึกในการแข่งขันต่ำ (Sense of Competitive) การมีความเอื้อเฟื้อสูงนั้นเป็นลักษณะที่ดีในสังคมที่มีความด้อยโอกาสมาก (Disadvantage Group) คือผู้ที่ขาดแคลนในหลาย ๆ ด้าน เช่น ขาดแคลนทางวัตถุ ขาดโอกาสทางการศึกษา ขาดโอกาสทางสาธารณสุข

ระบบของวิถีชีวิตและความเชื่อแบบวัฒนธรรมข้าวนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากการ ใช้แรงงานคน การลงแขกเกี่ยวข้าว เกิดแลกเปลี่ยนแรงงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเกิดการเลี้ยงดูกันด้วย ทำให้เกิดระบบญาติขยายวงศ์หรือญาติสมมติ (Extend Kinship) คือการให้ความเคารพหรือนับถือบุคคลอื่นเหมือนญาติของตน ซึ่งอาจตั้งบ้านเรือนใกล้ๆ กัน หรือมีการช่วยเหลือผูกพันกันมาเป็นเวลานาน

2) ภูมิหลังทางการเมืองการปกครอง สังคมไทย แต่ก่อนเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง จะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน ขนบธรรมเนียมการปกครองเหมือนพ่อบ้านปกครองลูกๆ ไม่มีความรุนแรงแต่เป็นถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน การปกครองในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติขึ้นระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในสังคมไทย

3) ภูมิหลังทางด้านความเชื่อและศาสนา เดิมคนไทยนิยมอยู่รวมกันเป็นครอบครัวใหญ่ และศาสนา พุทธสอนให้เคารพในญาติผู้ใหญ่ ซึ่ง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติขึ้นในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง

#### 2.4.2 ลักษณะของสังคมไทย

ในการวิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยนั้น มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและ ชาวต่างชาติได้ใช้ตัวแบบด้านต่างๆ ในการวิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยไว้ มากมาย อาทิ ตัวแบบด้านเศรษฐกิจ ของ Ayal (1978 อ้างถึงใน สุพรรณดี ไชยอำพร , 2537: 74-75) ได้ศึกษากรณีสังคมไทย



เปรียบเทียบกับญี่ปุ่น โดยมีความแตกต่างกันในเรื่องของค่านิยม อันเป็นผลมาจากคนไทยนับถือ พุทธศาสนานิกายหินยานหรือเถรวาท ส่วนญี่ปุ่น นับถือนิกาย มหายาน ที่มีค่านิยมทางการเมือง (Political Value) มีสาธารณะเป็นเป้าหมาย (Public Goal) ต่างกับไทย ซึ่งพัฒนาการทางด้าน เศรษฐกิจของประเทศไทย ขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนไทยที่มีต่อบุคคล (Personal Value) และมี เอกชนเป็นเป้าหมาย (Private Goal) ให้ความสำคัญต่อบุคคล รักสันโดษ มกน้อย ชอบ สะดวกสบาย ไม่สะสมเพื่อการลงทุน ตามแนวทางพุทธศาสนานิกาย เถรวาทหรือหินยาน ทำให้ คนไทยมีลักษณะ รักสงบ รักสงบ ไม่ต่อต้านผู้มีอำนาจ เชื่อในเรื่องการเวียนว่ายตายเกิด ชอบ ทำบุญ คิดถึงประโยชน์ส่วนตน ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การที่วิถีชีวิตของคนไทยยึดโยงกับศาสดา โดยเฉพาะศาสนาพุทธ การเชื่อในคำสอนทางพุทธศาสนาว่า ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว หรือเวรย่อม ระวังด้วยการไม่จองเวร หรือแพ้เป็นพระ ชนะเป็นมาร สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า สังคมไทยไม่ นิยมการใช้กำลัง หรือความรุนแรง และโกรธง่ายหายเร็ว หรือสังคมลืมเรื่องร้ายๆ ได้ง่าย โดยถือ ว่า ผู้กระทำความชั่วย่อมได้รับผลกระทบเองตามหลักศาสนา (สุชาติ หล่อโลหการ, 2551: 6)

สอดคล้องกับการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมไทยของ Embree (1950: 181-193 อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร , 2537: 76) ที่เห็นว่า โครงสร้างสังคมไทยเป็นประเภทโค รงสร้างหลวม (Loosely Structure) มีสัมพันธภาพกับบุคลิกภาพแบบปัจเจกชนนิยม เป็นสังคมที่มีความยืดหยุ่น ลักษณะสำคัญของคนไทยตามทัศนะของ Embree ที่สำคัญคือ รักสนุก ชอบบริโภค ขาดความ สม่่าเสมอ ขาดระเบียบวินัยโดยตั้งใจ ไม่ชอบทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ไม่เคารพกฎเกณฑ์ของ ฝ่ายบริหาร ไม่สำนึกในเรื่องเวลา ชอบขโมย ขาดความซื่อสัตย์ ไม่มั่นคงในทรัพย์สิน แต่ก็มีส่วน ดีคือทำให้คนไทย สามารถปรับตัวสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายนอกได้ โดยไม่รู้สึกระทบต่อ โครงสร้างเดิม และมีความยืดหยุ่นในวิธีปฏิบัติ

ในขณะที่ Riggs (1966 อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, 2537: 75) ได้ใช้ตัวแบบแบบปริส เมติก (Prismatic Model) โดยสมมติให้มีสังคม 3 แบบ คือ สังคมแบบเกษตรกรรมโบราณ สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดย Riggs เห็นว่า สังคมไทยเป็ นสังคมปริสมติก คือ สังคมที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากแบบ เกษตรกรรมโบราณไปสู่สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดยมีตัวแทนที่สำคัญของสังคม และทำให้ สังคมไทยมีลักษณะเฉพาะ ได้แก่

1) ชุมชน (Communities) โดยมีลักษณะพหุชุมชน (Poly Community) มีทั้ง ใหญ่บ้างเล็กบ้าง หรือบางแห่งตัดขาดจากกัน ชุมชนไทยจึงอยู่ในภาวะครึ่งๆ กลางๆ บางชุมชนมี การเคลื่อนไหวเข้าสู่วัฒนธรรมใหม่โดยสื่อ แต่บางแห่งยังเฉื่อยชา มีภาวะขั ดแย้งกันเองระหว่าง

ชุมชนใหญ่ต่างๆ การเลื่อนชั้นทางสังคมของคนไปสู่ชนชั้นนำ (Elite Group) ทำได้ยาก มีการย้ายถิ่นสูง แต่ไม่เปลี่ยนสถานภาพ

2) โครงสร้างทางชนชั้น (Class Structure) มีการกระจายกระจายหลายชั้นตอนตามค่านิยมของสังคมไทย มีลักษณะผสมผสานระหว่างชนบทรอบล้อมกับการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3) ค่านิยม (Value) คนไทยมีค่านิยมทั้งทางวิทยาศาสตร์และไสยศาสตร์

4) องค์กร (Organization) สังคมไทยมีการผสมองค์กรแบบญาติหรือระบบอุปถัมภ์กับสมาคมอาชีพต่างๆ เข้าด้วยกัน

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ Jacobs (1971 อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, 2537: 76) ที่ได้ใช้ ตัวแบบทางประวัติศาสตร์ หรือตัวแบบบิดรูปถัมภ์ ในการ ศึกษาสังคมไทยในเชิงประวัติศาสตร์ พบว่า การเปลี่ยนแปลงใดๆ ของสังคมไทยแม้จะมีความทันสมัย การตระหนักถึงเอกลักษณ์ของชาติ มีกลุ่มผู้นำที่มีความสามารถ และระบบราชการเป็นปีกแผ่นอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ต้องมาจากชนชั้นปกครอง เป็นผู้กำหนดริเริ่ม ทำให้การพัฒนาไม่ดีเท่าที่ควร ลักษณะของระบบบิดรูปถัมภ์ตามทฤษฎีของ Jacobs คือ การใช้อำนาจ (Authority) ไม่มีกฎหมายหรือข้อตกลงที่กำหนดตายตัวว่าใครมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ส่วนทางด้าน เศรษฐกิจ (Economy) ข้าราชการจะเป็นผู้เข้ามา ควบคุม จัดการ และ แบ่งอาชีพที่จำเป็นออกไปแก่สังคม การจัดลำดับ ชนชั้น (Stratification) ชนชั้นปกครองมีอภิสิทธิ์เหนือสามัญชนทั่วไป

Benedict (1943 อ้างถึงใน สุพรรณิ ไชยอำพร, 2537: 77-78) ได้ศึกษาสังคมไทยโดยใช้ตัวแบบทางด้านบุคลิกภาพและจิตใจ เป็นการศึกษาทางจิตวิทยา สำคัญโดยสรุปมีดังนี้

- 1) ทฤษฎีที่มีต่อผู้ปกครองและข้าราชการทุกระดับ ถือว่าเป็นเจ้านาย
- 2) การพึ่งพาอาศัยเป็นเรื่องถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมากกว่าเป็นสิทธิและหน้าที่
- 3) ไม่สามารถแยกความสัมพันธ์ระหว่างตัวเองกับผู้อื่นออกจากกันได้
- 4) มุ่งนึกถึงแต่การกินคืออยู่ดี มีทรัพย์สิน มีสุขภาพความสมบูรณ์แข็งแรง ไม่กังวลใจ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- 5) มีแนวโน้มที่จะควบคุมความรู้สึกต่อผู้อื่น รักสงบ ไม่ค่อยแสดงอาการก้าวร้าวรุนแรงต่อผู้อื่น
- 6) สิ่งปรารถนาสูงสุดในชีวิต คือ อยากรวย อยากได้ดี มีเงินทองทรัพย์สินสมบัติ มีบุญกุศล และสุขภาพดี
- 7) ชอบทำอะไรตามใจ ตามสบาย แต่ไม่ก่อความเดือดร้อนต่อผู้อื่น

8) มีปฏิกริยาจากความกังวลใจหลายรูปแบบและมุ่งแก้ไขโดยไม่คำนึงว่ามีเหตุผลหรือไม่

### 2.4.3 ค่านิยมเด่นๆ ในสังคมไทย

ค่านิยมที่สำคัญที่เป็นลักษณะพิเศษที่เด่นชัดของคนไทย (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2537: 79) สรุปได้ดังนี้

1) อัตตา (Personalism or Ego) คือ การเห็นแก่ตัวเองสำคัญที่สุด สำคัญอันดับรองลงมาคือญาติ (Kinship) สังคมไทยมีญาติขยายวงกว้าง หรือนับถือเสมือนญาติ ทำให้ญาติคนไทยมีมาก ถัดมาอีกกลุ่มคือ ผู้ที่มีอิทธิพลต่อเราทั้งที่มีอิทธิพลในแง่ของงาน การเงิน การยอมรับทางสังคมของเราเอง เช่น คนที่เคยช่วยเหลือมาโดยไม่เคยรู้จักกันมาก่อน ดังนั้นกฎระเบียบที่ออกมาจึงไม่สากล (Universal) แต่เป็นแบบไม่มีอะไรที่เป็นสิ่งตายตัว (Particular) ซึ่งทำให้เกิดการคำนึงถึงตัวเอง (Individualism) ตัวใครตัวมัน การนับถือบุคคลก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ คือ การเอื้อเพื่อแก่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดการเียงเอียง ไม่คัดค้าน ไม่ขัดแย้ง (Permissiveness) เพราะเกรงว่า อาจทำให้เกิดความไม่พอใจกับคนที่ขัดแย้ง สังคมไทยจึงมีลักษณะของการประนีประนอมกัน ไม่พยายามให้ข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งลุกลามใหญ่โตออกไป (สุชาติ หล่อโลหาร, 2551: 6)

2) นิสัยรักสนุก (Fun – Loving) มีกิจกรรมของสังคมไทยหลายๆ กิจกรรมที่ทำให้สนุกได้ เช่น บรรยายภาคในห้องเรียน งานศพ การไปวัด นิสัยรักสนุกนี้จะมีลักษณะต่างๆ เช่น สนุกกับการกิน ใช้สอยจับจ่าย บริโภค คือ Emphasis of Present Consumption เน้นบริโภคอยากกินอะไรก็จะกินตอนนั้น ทำให้เด็กอดทนรอไม่ได้ นิสัยอดทนรอไม่ได้นี้จะถูกเรียนรู้ตั้งแต่เด็ก เด็กเมื่ออยากได้ของเล่นในห้างสรรพสินค้า ก็จะร้องไห้ กลิ้งกับพื้น พ่อแม่ จึงต้องยอมในขณะที่ชาวต่างชาติฝึกลูกให้อดทนรอ เมื่ออยากได้ต้องมีส่วนร่วมในการทำแต่คนไทยโดยมากมักโอบอุ้มจนโต หน้าใหญ่ใจโต กล้าได้กล้าเสีย ถ้านิสัยแบบนี้ลดลงจะทำให้เกิดการออมเพื่อการลงทุนที่ดีขึ้น ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นในคนไทยทุกชนชั้นทุกอาชีพ อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวทำให้สังคมไทยขาดจิตสำนึกสาธารณะ และขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (สุชาติ หล่อโลหาร, 2551: 6)

3) ค่านิยมในการสะสมความดี (Merit Accumulation) พฤติกรรมทำความดีของคนไทย เกิดจากความเชื่อทางศาสนา ค่านิยมที่สำคัญ คือ ทางสายกลาง (Middle Way) และหลักการทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว คนไทยนิยมรับชะตากรรม ไม่ชอบค้ำหน้าให้อยู่สูงสุดหรืออยู่ต่ำสุด จะกระเสือกกระสนให้แต่พอมีพอกิน เวลาโกรธก็ไม่อาฆาตถึงตาย และไม่วางเฉยแต่จะทำให้รู้สึก

เล็กน้อย สิ่งดีคือทำให้คนไทยสุขภาพจิตดี คนไทยไม่ค่อยฆ่าตัวตาย หากเกิดเรื่องไม่ดีกับตัวเอง คนไทยมักโทษว่า เป็นเรื่องของกรรมเก่า ทำให้คนไทยสามารถทำใจยอมรับสภาพได้พอสมควร และด้วยความเชื่อของศาสนา ลักษณะเหล่านี้ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีน้ำใจต่อกัน ช่วยเหลือ เกื้อกูลกัน และมีความเอื้ออาทรต่อกัน แต่ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ขาดความเอาใจจริงเอาใจในการทำงาน และความเป็นอยู่ ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (สุชาติ หล่อโลหการ, 2551: 6)

กล่าวโดยสรุป การที่สังคมไทยมีพื้นฐานของสังคมเกษตรกรรม ที่การทำงานไม่ได้ถูก กำหนดวิธีการ หรือเวลาเป็นการทำงานอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีลักษณะ ยืดหยุ่น คือ ขาดความสม่ำเสมอ ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพกฎเกณฑ์ หลีกเลียงข้อกำหนดของ สังคม รักสนุก ชอบบริโภคนิยม ชอบทำอะไรตามใจ ตามสบาย แต่ก็มีข้อดีคือ สามารถปรับตัวตาม สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี การพึ่งพากันเป็นเรื่องของการถ้อยที ถ้อยอาศัยกันมากกว่าเป็นสิทธิหรือหน้าที่ บวกกับภูมิหลังทางความเชื่อและศาสนาพุทธนิกายเถรวาท ส่งผลให้คนไทยมีการ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และพึ่งพาอาศัยกันเหมือนญาติพี่น้อง ก่อให้เกิดระบบ ญาติขยายวงศ์หรือญาติสมมติ (Extend Kinship) อันเป็นพื้นฐานที่ทำให้สังคมไทยมีลักษณะของ ระบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์ โดยมีนักวิชาการทั้งชาวไทยและ ชาวต่างชาติได้ใช้ตัวแบบด้าน ต่างๆ ในการวิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยไว้มากมาย

ในด้านของการปกครองนั้น ประเทศไทยมีภูมิหลังการทางการเมืองการปกครอง ใน ลักษณะของพ่อปกครองลูก มีความใกล้ชิดกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ไม่ได้ยึดถือถึง กฎระเบียบมากมายนัก และมีเรื่องของระบบไพร่ ระบบทาส ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับ ผู้ถูกปกครอง เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ในครอบครัวมากกว่า หากผู้ถูกปกครองมีเรื่อง เดือดร้อนใดก็มักจะนำเรื่องนั้นๆ ไปขอความช่วยเหลือจากผู้ปกครอง อันเป็นการส่งเสริมให้ระบบ อุปถัมภ์ฝังรากอยู่ในสังคมไทยตลอดมา

การศึกษาาระบบสังคมไทยจะทำให้สามารถเข้าใจถึงการกำเนิดและการเข้ามาสู่ระบบสังคม และการเมืองไทยของกลุ่มธุรกิจการเมือง ในด้านของปัจจัยทางสังคมไทย ค่านิยมของสังคมไทย ในด้านต่างๆ ที่สนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจการเมืองก่อกำเนิด ดำรงอยู่ และมีพัฒนาการอย่างยาวนาน ร่วมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ และถือว่าขาดไม่ได้ในระบบการเมืองสมัยใหม่ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษากลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะกลุ่มธุรกิจการเมืองส่วนใหญ่ก่อเกิดและดำรงอยู่ภายใต้ระบบพรรคการเมือง ดังนั้น โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ล้วนมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อกลุ่มธุรกิจการเมืองในพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.5.1 ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political Party” (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 5) ซึ่งเป็นคำที่มีรากเหง้ามาจากคำว่า “Part” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงหมายความว่า ส่วนของราษฎร หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์得失ในทางการเมือง ส่วนบทนิยามคำว่า พรรคการเมือง ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยเสนอไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี คือ พรรคการเมือง หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายพรรค เพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้แทน โดยวิถีทางประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พรรคการเมืองยังมีความหมายทางวิชาการ 3 ประการ ดังนี้ (หยุด แสงอุทัย, 2517: 1)

1) พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองคล้ายคลึงกันหรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองรัฐในที่สุด เช่น ใช้วิธีการเอาชนะการเลือกตั้งทั่วไป

2) พรรคการเมือง หมายถึง สถาบันของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญยอมรับรองฐานะไว้เป็นพิเศษว่า มีอำนาจควบคุมสถาบันของรัฐ และบังคับให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันของรัฐดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการได้ อาทิ หัวหน้าของพรรคการเมือง ที่ได้รับการเลือกตั้งของประชาชนส่วนมากหรือได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกฝ่ายข้างมากในรัฐสภาจะเป็นประมุขฝ่ายบริหารของรัฐ

3) พรรคการเมือง หมายถึง องค์กรที่มีการจัดการและมีการปกครอง บังคับบัญชากันเหมือนองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ มีหัวหน้า รองหัวหน้า เลขานุการ และ เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรตามหน้าที่ที่ระเบียบหรือข้อบังคับขององค์กรได้กำหนดไว้

นอกจากนั้น องค์การที่ว่านี้อาจจะมีสมาชิกธรรมดาที่ได้มีอำนาจหน้าที่ภายในองค์การอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะคอยช่วยเหลือและสนับสนุนกิจการขององค์การในด้านต่าง ๆ เช่น ส่งเงินบำรุงกิจการของพรรคหรือหาเสียงให้แก่สมาชิกที่พรรคส่งเข้าสมัคร

### 2.5.2 บทบาทความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในระบบการเมืองสมัยใหม่ มีบทบาทหน้าที่ และประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเมือง และมีความสำคัญต่อประชาชนและต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ซึ่งสามารถประมวลได้ดังนี้

1) พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการสร้างชาติ หรือการผสมผสานความแตกต่างในเรื่องเผ่าพันธุ์ ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นพื้นฐาน พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชุมชนการเมือง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2548: 345)

2) พรรคการเมืองมีบทบาทในการช่วยรวบรวมและทำให้ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่าง ๆ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ และอาชญากรรม เป็นต้น มีน้ำหนักน่ารับ ฟังพร้อมกัน นั่นพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็จะเสนอนโยบายสำหรับใช้แก้ปัญหาสาธารณะนั้น ๆ มาให้ประชาชนทั่วไปได้พิจารณาตัดสินใจเลือกแนวนโยบายที่ตนชอบมากที่สุด เป็นนโยบายแก้ไขปัญหาสาธารณะเหล่านั้น ซึ่งถ้าหากว่าแนวนโยบายพรรคใดได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่พรรคนั้นก็จะได้เป็นรัฐบาล และใช้นโยบายที่เคยแถลงไว้ต่อประชาชนเป็นแนวนโยบายในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ เห็นได้ชัดว่า ถ้าไม่มีพรรคการเมืองคอยทำหน้าที่รวบรวมเอาความคิดเห็นของประชาชนกำหนดเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศแล้ว ความคิดเห็นของประชาชนแต่ละคนก็จะไม่มีประโยชน์ต่อสังคม และจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ควร (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 15)

3) พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ด้านการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา กลุ่มพ่อค้า และกลุ่มปัญญาชน เป็นต้น (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 16) พร้อมกับนำเอาความคิดเห็น และความต้องการของกลุ่มเหล่านั้นมาตีแผ่ให้ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบ และตกลงใจว่าควรจะให้การสนับสนุนความคิดเห็น และความต้องการของกลุ่มใด รวมทั้งแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อันจะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น ใช้วิธีรุนแรงระงับข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่เกิดขึ้น

4) พรรคการเมืองเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป และช่วยทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาของบ้านเมืองมากขึ้น (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 17)

ทั้งนี้ก็เพราะตามปกติที่ประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะมีความรู้สามัญสูงสักเพียงใด แต่การที่ต้องปฏิบัติภารกิจประจำวันเพื่อการดำรงชีวิต ทำให้ไม่สามารถที่จะมีความรอบรู้และความเข้าใจในปัญหาของบ้านเมืองซึ่งมีความสลับซับซ้อนได้อย่างถ่องแท้ ฉะนั้น ประชาชนทั่วไปย่อมจะได้รับประโยชน์จากข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องราวและปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งพรรคการเมืองจะนำมาเสนอให้แก่ประชาชน ถ้าไม่มีพรรคการเมืองทำหน้าที่ศึกษาปัญหาสาธารณะมาตีแผ่ให้ทราบ ประชาชนย่อมจะไม่มีโอกาสมีความรู้ความเข้าใจในสาธารณะได้อย่างถ่องแท้ย่อม และไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

### 2.5.3 โครงสร้างพื้นฐานของพรรคการเมือง

โครงสร้างพื้นฐานของพรรค การเมืองไทยส่วนใหญ่มีแบบแผนหลัก ๆ ที่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายพรรคการเมือง (เขาวนะ ไตรมาส, 2540: 25) ประกอบด้วยหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค กรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรค ซึ่งนอกจากจะมีสำนักงานใหญ่พรรคแล้ว ยังมีสาขาพรรคกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในระดับตำบล อำเภอ และระดับจังหวัด (ลิขิต ชีรเวทิน, 2548: 354)

### 2.5.4 ระบบพรรคการเมือง

ระบบพรรคการเมือง มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ ซึ่งลิขิต ชีรเวทิน (2548: 344-345) ได้สรุปไว้ดังนี้

1) ระบบพรรคเดียว (Single Party System) เป็นระบบที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวภายในประเทศ ผูกขาดอำนาจทางการเมือง และมีอำนาจเหนือรัฐบาลในแง่การควบคุม และกำหนดนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบคอมมิวนิสต์ หรือฟาสซิสต์ หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม

2) ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One Party Dominance) เป็นระบบที่มีหลายพรรค แต่มักมีพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก และสามารถตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว พรรคอื่น ๆ ในสภาก็อาจมีเสียงบ้าง แต่ก็ไม่สามารถทำทลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและการเป็นรัฐบาลได้ อาทิ พรรค People's Action Party ของสิงคโปร์ พรรค Liberal Democrat Party ของญี่ปุ่น

3) ระบบสองพรรค (Two Party Systems) เป็นระบบที่มีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคใหญ่ผลัดกันบริหารประเทศ แต่มิได้หมายความว่าในประเทศนั้นจะมีเพียงสองพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังคงมีพรรคอื่นอีกมากมายแต่มักไม่ได้รับความนิยมจากประชาชน ระบบการเมืองแบบสองพรรคนั้นเป็น ระบบที่มีเสถียรภาพ และมีผลดีต่อประชาชนในการพิจารณา

นโยบาย ซึ่งมักมีการแข่งขันกันเสนอนโยบายต่าง ๆ มากมาย ซึ่งบางครั้งนโยบายที่ออกมาอาจมีความคล้ายคลึงกัน หรืออาจแตกต่างกันชัดเจนก็ได้

4) ระบบหลายพรรค (Multi Party Systems) เป็นระบบที่ยอมรับให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคในประเทศ เพื่อการแข่งขันกันทางการเมืองระหว่างพรรคต่าง ๆ ระบบการเมืองแบบหลายพรรคนั้น เกิดขึ้นได้เพราะไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งมีเสียงเด็ดขาด การตั้งรัฐบาลก็ต้องใช้วิธีรวมกันเป็นพันธมิตร นั่นคือ มีลักษณะของรัฐบาลผสม แต่ในลักษณะเช่นนี้ มักมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพ การแก่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรี การมีอำนาจต่อรองของพรรคใหญ่ ๆ ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลด้วยการถอนตัวจากรัฐบาล

### 2.5.5 ความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศไทย

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 แต่แนวคิดพรรคการเมืองได้มีการเผยแพร่ในประเทศไทยก่อนหน้านั้น อันจะเห็นได้จากในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทดลองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยการสร้าง “เมืองคูสิตธานี” และทรงให้มีพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคโบว์น้ำเงิน มีท่านราม ฤ กรุงเทพ (รัชกาลที่ 6) เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคโบว์แดง มีพลเอกเจ้าพระยารามราชนพเป็นหัวหน้าพรรค (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 99) อย่างไรก็ตาม พรรคการเมือง 2 พรรคนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการทดลองความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทยเท่านั้น

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ได้มีการจัดตั้ง “สมาคมคณะราษฎร” ขึ้น โดยมีการดำเนินงานเหมือนพรรคการเมืองทุกประการ เพียงแต่คำว่า “พรรคการเมือง” ยังเป็นคำใหม่ และยากที่คนไทยในสมัยนั้นจะ เข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความแตกแยกในคณะราษฎร ทำให้คณะราษฎร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดา และกลุ่มหลวงประดิษฐมนูธรรม จนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมือง และเกิดรัฐประหารอีกครั้ง พระยาพหลพลพยุหเสนาเข้ารับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล และเมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนาวางมือทางการเมือง ก็เกิดการแตกแยกในกลุ่มผู้สนับสนุนออกเป็น 3 ฝ่ายอีกคือ กลุ่มหลวงพิบูลสงคราม กลุ่มหลวงประดิษฐมนูธรรม และกลุ่มนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งแท้จริงแล้วกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีฐานะเป็นพรรคการเมืองทั้งสิ้น เพียงแต่ยังไม่มีการเรียกว่าเป็น พรรคการเมืองเท่านั้น (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 102-103)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี พ .ศ.2489 ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรี ภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็น



ครั้งแรกโดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ” ทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอย่างมากมาย แต่เป็นพรรคการเมืองที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรับรอง ได้แก่ พรรคก้าวหน้า พรรคประชาธิปไตย พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคกสิกร พรรคธรรมาชีพ พรรคประชาชน พรรคกสิกรรมกร สหพรรค พรรคชาติสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นต้น (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2533: 104-106) จนกระทั่งสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองต่างๆ มากถึง 30 พรรค ซึ่งพรรคที่สำคัญได้แก่ พรรคเสรีนิยมพรรคเดียว พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคราษฎร พรรคประชาชน พรรคชาติสังคมนิยม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติ และยกเลิกรัฐธรรมนูญรวมทั้งห้ามชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองเหล่านี้จึงได้สลายตัวไป

พรรคการเมือง ได้รับการจัดตั้งใหม่อีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 โดยมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง 17 พรรคด้วยกัน เช่น พรรคสหประชาไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคสยามใหม่ เป็นต้น ต่อมาได้เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ.2514 และได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองต่างๆ จึงต้องยุติลงอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาภายหลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวนมากถึง 43 พรรคด้วยกันหลังจากไม่มีพรรคการเมืองมากกว่า 2 ปี ต่อมาได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และมีคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติในเดือนตุลาคม พ.ศ.2520 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 มีพรรคการเมืองทั้งสิ้น 18 พรรค ที่สำคัญคือ พรรคประชาธิปไตย พรรคปวงชนชาวไทย พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้มายาวนานถึง 17 ปี ซึ่งระหว่างนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ต่อมาถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 323 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองภายใน 240 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายฉบับนี้ได้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2541 เป็นต้นมา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550)

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมือง เป็น องค์กร หรือ กลุ่มผลประโยชน์ หนึ่งที่รวบรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็น ทางการเมือง หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง มีบทบาท สำคัญในการรวบรวมความคิดเห็น ของประชาชน และ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีต่อปัญหาสาธารณะ และได้เสนอแนวทางแก้ไขผ่านทางนโยบายของพรรคการเมือง จึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองนี้จะช่วยในการวิเคราะห์กลุ่มธุรกิจการเมืองทั้งในด้านของการกำเนิด บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง รวมทั้ง การประสานประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีต่อระบบการเมืองของไทยได้เป็นอย่างดี

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง

### 2.6.1 รูปแบบของการรวมกลุ่มภายในพรรคการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง (ปิยศักดิ์ สุตรนนท์, 2534: 38-41) พิจารณาในด้านรูปแบบของการรวมกลุ่ม แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบกระแสความคิด (Function Cliques or Tendencies) พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มรูปแบบนี้มีลักษณะโครงสร้างทางองค์กรน้อยมาก หรือแทบไม่มีเลย มักเกิดขึ้นจากการมีประเด็นถกเถียง (Issues) ขึ้นภายในพรรคการเมืองหรือในการประชุมต่างๆ ภายในพรรคการเมือง เช่น การประชุมเพื่อหามติพรรคเดียวกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สมาชิกของกลุ่มย่อยที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มในรูปแบบนี้ จะไม่ชัดเจน ไม่อาจสรุปแน่นอนได้ว่า มีใครบ้าง จำนวนสมาชิกที่รวมตัวกันสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยจะผันแปรตามสถานการณ์ เพราะฉะนั้น กลุ่มกระแสความคิดที่เกิดขึ้นจึงไม่มีการสรรหาหรือคัดเลือกสมาชิก แต่บุคลิกภาพ ของผู้นำกลุ่มในรูปแบบนี้ อาทิ วาทศิลป์ หลักการ และอำนาจบารมี จะเป็นตัวชักจูงและโน้มน้าวให้เกิดการรวมกลุ่มขึ้น กลุ่มกระแสความคิดที่เกิดขึ้นนี้มักจะมีสมญานาม ซึ่งอาจถูกตั้งขึ้นโดยกลุ่มสื่อมวลชนต่าง ๆ ระยะเวลาของการรวมกลุ่มก็จะมีคามไม่แน่นอน ส่วนมากมักจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาไม่นานเพียงเพื่อการอภิปรายถกเถียง และแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือเพื่อรณรงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น และเมื่อทุกอย่างยุติลงกลุ่มประเภทนี้ก็จะสลายตัวไป แต่ในบางสถานการณ์กลุ่มรูปแบบนี้

อาจพัฒนาตัวเอง และขยายตัวให้กลายเป็นกลุ่มจัดตั้งที่มีการจัดองค์กรภายในกลุ่ม ที่แข็งแกร่งขึ้นภายในพรรคการเมืองได้เมื่อเวลาผ่านไป

2) พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบอุปถัมภ์ (Personal Faction, Client Group Faction, Patron – Client Group, Clientist Group) เป็นพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่มีการพัฒนาองค์การภายในกลุ่มดีกว่ารูปแบบแรก โดยพื้นฐานของพฤติกรรมแบ่งกลุ่มในรูปแบบนี้ จะมีการยึดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นหลักในลักษณะ “ลูกพี่ – ลูกน้อง” (Leader – Follower Nature) ซึ่งจะมีความผูกพันทั้งในด้านส่วนตัวที่มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือ เกื้อกูลอุปถัมภ์ค้ำชู และการมีบุญคุณระหว่างกัน ลักษณะการรวมตัวภายในกลุ่มรูปแบบนี้จะอยู่ในลักษณะ “การมีหัวหน้าซ้อนหัวหน้าเป็นชั้น ๆ (Layers of Leader, Followers as Sub Leader)” คือผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่ม (Leader) รูปแบบนี้จะมีลูกน้อง (Followers) ที่ลดหลั่นกันลงไปเป็นชั้น ๆ โดยแต่ละชั้นจะมีหัวหน้าย่อย (Sub Leader) ที่จะมีลูกน้องย่อยของแต่ละคนซ้อนกันลงไปอีก คือ จะมีลักษณะของการขยายตัวจากฐานสมาชิกขนาดเล็กไปสู่ฐานสมาชิกขนาดใหญ่ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้กลุ่มย่อยที่เกิดขึ้นมีการสะสมอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกพรรค อันทำให้ศักยภาพในการต่อรองภายในพรรคของกลุ่มย่อยรูปแบบนี้มีสูงขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อความสัมพันธ์และสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง (Vertical Link) ของพรรคการเมือง ทำให้หัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำอย่างเป็นทางการไม่สามารถสั่งการลงมาตามสายการบังคับบัญชาที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระดับต่างถูกควบคุมโดยบรรดาหัวหน้าย่อยทั้งหลาย ชื่อของกลุ่มย่อยแบบอุปถัมภ์นี้จะถูกตั้งชื่อตามหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งเป็นลูกพี่ใหญ่ ที่เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของกลุ่ม โดยมีบ้านของหัวหน้ากลุ่มเป็นแหล่งรวมตัวและใช้เป็นสถานที่นัดพบเพื่อประชุมปรึกษาหารือของสมาชิกภายในกลุ่ม อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบลูกพี่ลูกน้องนี้ อาจทำให้เกิดกลุ่มย่อยที่เกิดขึ้นมีการแตกตัวย่อยลงไปอีกได้ หรือที่เรียกว่า Sub Faction ทั้งนี้ เพราะลักษณะการมีหัวหน้าซ้อนหัวหน้างดงที่กล่าวแล้ว จะก่อให้เกิดสายโยงใยที่สลับซับซ้อนโดยมากมักแตกเป็นสายหรือเป็นเครือข่ายออกไปตามเขตตามท้องถิ่น สมาชิกของกลุ่มย่อยประเภทนี้จึงต้องมีสิ่งที่เรียกว่า ความระแวงระวัง (Awareness) สูงมาก คือจะต้องคอยดูตัวเองอยู่เสมอว่า ขณะที่เราสังกัดอยู่ในสายของใครหรือขึ้นตรงต่อผู้ใด

3) พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบองค์กร (Institutionalized Faction, Organized Faction, Formalized Faction, Developed Faction) เป็นพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่มีโครงสร้างการจัดองค์กรที่ชัดเจน ทั้งในแง่ของระบบสายการบังคับบัญชา การสรรหาสมาชิกและเลือกสรรผู้นำกลุ่ม รวมทั้งการมีกฎระเบียบวินัยต่าง ๆ ภายในกลุ่ม พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่ม ในลักษณะนี้ มีส่วนที่เหมือนกับพฤติกรรมแบบที่ 2 ตรงที่มีการยึดถือหรืออิงตัวบุคคลเป็นพื้นฐานทำ

ให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการรวมกลุ่มย่อยขึ้นมา โดยลักษณะสมาชิกภาพของกลุ่มย่อยที่เกิดขึ้น จะมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นทางการหรือกึ่งทางการมากกว่าพฤติกรรมแบบที่ 1 และแบบที่ 2 จากการศึกษาที่กลุ่มย่อยลักษณะนี้มีระดับความเป็นองค์กรสูงนี้เอง จึงทำให้ศักยภาพในด้านบทบาทภายในพรรคของกลุ่มย่อยสูงตามไปด้วย ทั้งยังสูงกว่ากลุ่มย่อยของพฤติกรรมแบบอุปถัมภ์อีกด้วย กลุ่มจะมีการสร้างกฎระเบียบที่เป็นทางการขึ้น มีการกำหนดวาระการประชุมที่แน่นอน มีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบมีการออกเสียงอย่างเป็นทางการในการแสดงมติต่าง ๆ ภายในกลุ่ม มีการจดบันทึกและจัดเก็บข้อมูลเอกสารต่างๆ ภายในกลุ่มอย่างเป็นสัดส่วน รวมทั้งอาจมีการจัดตั้งสำนักงานหรือที่ทำการของกลุ่มอย่างเป็นทางการอีกด้วย ในกลุ่มสื่อมวลชนไทยมักเรียกกลุ่มแบบนี้ว่า “มุ้งเล็กมุ้งใหญ่” คือมีสภาพเหมือนพรรคเล็กซ้อนพรรคใหญ่ ชื่อของกลุ่มแบบนี้อาจใช้ตามชื่อหัวหน้ากลุ่ม ตามแนวอุดมการณ์ของกลุ่ม หรือตามหน้าที่และกิจกรรมที่กลุ่มดำเนินอยู่ กลุ่มมักจะมีความสัมพันธ์ที่ ยวโยงอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายนอกพรรค ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มธุรกิจ สหภาพ หรือแม้แต่กลุ่มวิชาการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านการเป็นฐานเสียงสนับสนุนโฆษณาประชาสัมพันธ์กิจกรรมของกลุ่มรวมทั้งเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่กลุ่มอีกด้วย กลุ่มรูปแบบนี้มีโอกาสแตกตัวออกไปเป็น Sub Faction ได้เช่นเดียวกับพฤติกรรมแบบลูกพี่ลูกน้อง เนื่องจากกลุ่มแบบมีการจัดองค์กรนี้ มีขอบข่ายการจัดองค์กรที่กว้างขวางและมีจำนวนสมาชิกค่อนข้างมากกว่าพฤติกรรมแบบอุปถัมภ์ สมาชิกกลุ่มของกลุ่มแบบนี้จะมีความสำนึกในการเป็นสมาชิกภาพของกลุ่ม (Self – Consciousness) ค่อนข้างสูง พวกเขาจะแสดงตัวอย่างชัดเจนว่าเป็นสมาชิกของกลุ่ม ด้วยเหตุนี้จึงมีส่วนทำให้ความคงอยู่ของกลุ่มมีแนวโน้มที่ค่อนข้างยาวนานกว่าพฤติกรรมแบบที่ 1 และ 2 ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่มีส่วนพัฒนาความเป็นทางการของกลุ่มให้มีสูงมากขึ้นตามลำดับ จนมีศักยภาพพอถึงขนาดแตกตัวออกไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ได้ดังที่เกิดขึ้นในกรณีพรรคประชากร ของกลุ่มวังน้ำเย็นที่นำโดยนายเสนาะ เทียนทอง เป็นต้น

## 2.6.2 ระบบของการรวมกลุ่ม

แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองพิจารณาในด้านระบบของการรวมกลุ่ม (ปิยศักดิ์ สุทรนันท์, 2534: 42-44) แบ่งได้เป็น 3 ระบบดังนี้

1) พฤติกรรมการแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบระบบปิด (Elitist Factionism) เป็นพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นในระดับชั้นนำของพรรคการเมืองหนึ่งๆ รูปแบบพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในระบบนี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นแบบอุปถัมภ์ (Patron Faction) โดยบุคคลระดับชนชั้นนำภายในพรรคทั้งหลาย มีทั้งอำนาจและอิทธิพลอยู่ภายในและภายนอกพรรค ซึ่งมีกลุ่มของตัวเองอยู่ภายในพรรค ต่างจะแข่งขันกันแสวงหาแนวทางเพื่อก้าวเข้ามามีบทบาทอิทธิพลภายในพรรคให้

มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การแข่งขันดังกล่าว จะมีทั้งลักษณะที่รุนแรงก้าวร้าว หรืออาจมี ลักษณะ ประนีประนอม ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่ส่วนใหญ่จะดำเนินไป ภายใต้กรอบระเบียบของพรรค ซึ่งพรรคการเมืองที่มีระบบพฤติกรรมแบบนี้ มักจะเปิดโอกาสให้มีการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียน และเลื่อนฐานะตำแหน่งระหว่างกลุ่มย่อยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพรรค ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างดุลแห่งอำนาจ (Balance of Faction)

2) พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบระบบเปิด (Opened Factionalism) เป็น พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นเพราะความพยายามในการขยายตัวของกลุ่มย่อยต่าง ๆ ที่มีอยู่ ภายในพรรคการเมือง กลุ่มย่อยที่เกิดขึ้นเหล่านี้ จะมีการติดต่อสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ ภายนอกพรรค เพื่อ อหฺฐานสนับสนุนพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่ม ในระบบนี้ ค่อนข้างมีความชัดเจน ในเรื่องของการแข่งขันและการปรับปรุงบทบาทของกลุ่ม ซึ่งจะทำให้เขา สามารถมองเห็นถึงพัฒนาการ และการเคลื่อนไหวของพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มในระบบนี้ได้ เป็นอย่างดี โดยกลุ่มย่อยทุกกลุ่มที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบระบบเปิดนี้ต่างมุ่งที่จะพัฒนากลุ่มของตัวเองให้กลายเป็น Formalized Faction คือเป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับกลุ่ม อย่างเป็นทางการ และมีการจัดองค์การภายในพรรคการเมืองแบบระบบเปิดนี้ ในระดับผู้บริหาร พรรคจะต้องพยายามสร้างกระแสความคิดหลักแก่บรรดากลุ่มย่อยที่เกิดขึ้น เพื่อให้กลุ่มย่อย เหล่านั้นได้รวมตัวกัน โดยยึดหลักกระแสความคิดดังกล่าว ก่อให้เกิดเป็นกลุ่มเสียงส่วนใหญ่ ภายในพรรค ซึ่งจะเป็นการจำกัดกลุ่มย่อยที่มีอยู่ให้เหลือน้อยลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3) พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่ม ระบบพันธมิตร (Alliance Factionalism) เป็น พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่มี การพัฒนาระบบ และสายการบังคับบัญชาในกลุ่มที่ค่อนข้าง ประสบความสำเร็จ ลักษณะที่สำคัญของระบบนี้คือ การรวมตัวกันในรูปของกลุ่มท้องถิ่น (Local Group) ที่ยึดการรวมตัวโดยคำนึงพื้นที่ ภูมิ ลำเนา เขตแดนเป็นหลัก โดยแฝงอยู่ในรูปสาขาของ พรรคการเมืองตามภูมิลำเนาในจังหวัด หรือเขตภูมิภาคต่างๆ โดยสมาชิกของกลุ่มในระบบแบบนี้ มักจะเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลในพื้นที่นั้น ซึ่งโดยปกติมักจะมีอิสระในการโยกย้ายพรรคการเมืองที่ สังกัดอยู่ สมาชิกของกลุ่มในระบบ นี้จะมีการแข่งขันระหว่างกันเองภายในกลุ่ม แต่จะไม่มี การขยายวงออกไปนอกกลุ่ม หรือไปกระทบกระเทือนกลุ่มอื่นที่อยู่ภายในพรรคเดียวกัน

โดยสรุปแล้ว การรวมตัวกันขององค์การเมืองนั้นมีลักษณะต่าง ๆ มากมาย โดยอาจ พิจารณาทั้งในแง่ของรูปแบบการรวมกลุ่ม หรือระบบของกา รรวมกลุ่ม ในแง่ของรูปแบบการ รวมกลุ่มพบว่า มี 3 รูปแบบ รูปแบบแรก พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบกระแสความคิด มี ลักษณะโครงสร้างทางองค์กรน้อย จำนวนสมาชิกที่รวมตัวกันสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ไม่มีการ สรรหาหรือคัดเลือกสมาชิก แต่บุคคล ติภาพของผู้นำกลุ่มในรูปแบบนี้ จะมีวาทศิลป์ และอำนาจ

บารมี ซึ่งจะเป็ นตัวชักจูง และโน้มน้าวให้เกิดการรวมกลุ่มขึ้น รูปแบบที่สอง พฤติกรรมแบ่งพวก แบ่งกลุ่มแบบอุปถัมภ์ ยึดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นหลัก มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลอุปถัมภ์ค้ำชู และการมีบุญคุณระหว่างกัน มีลักษณะของการขยายตัวจากฐาน สมาชิกขนาดเล็กไปสู่ฐานสมาชิกขนาดใหญ่ ทำให้มีศักยภาพในก ารต่อรองภายในพรรค รูปแบบที่สาม พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบองค์กร มีโครงสร้างการจัดองค์กรที่ชัดเจน ทั้งในแง่ของ ระบบสายการบังคับบัญชา การสรรหาสมาชิกและเลือกสรรผู้นำกลุ่ม รวมทั้งการมีกฎระเบียบวินัย ต่างๆ ภายในกลุ่ม

ในแง่ของระบบของการรวมกลุ่มพบว่า มี 3 รูปแบบเช่นกัน รูปแบบแรก พฤติกรรมก ารรวมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบระบบปิด เกิดขึ้นในระดับชั้นนำของพรรคการเมืองหนึ่ง มักจะเป็ นแบบอุปถัมภ์ (Patron Faction) โดยบุคคลชั้นนำภายในพรรคที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพล กลุ่มต่างๆ จะแข่งขันกัน เพื่อก้าวเข้ามามีอิทธิพลภายในพรรคให้มากที่สุด ซึ่งจะมีทั้งลักษณะที่รุนแรงก้าวร้าว และประนีประนอมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ รูปแบบที่สอง พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบระบบเปิด เกิดขึ้นเพราะการขยายตัวของกลุ่มย่อยต่างๆ ที่มีอยู่ภายในพรรคการเมือง โดยมี การติดต่อกับ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ภายนอกพรรค เพื่อหาฐานสนับสนุน มีการจัดองค์การภายใน ผู้บริหาร พรรคจะต้องพยายามสร้างกระแสความคิดหลักแก่บรรดากลุ่มย่อยที่เกิดขึ้น เพื่อให้กลุ่มย่อย เหล่านั้นได้รวมตัวกัน โดย ยึดหลักกระแสความคิดดังกล่าว ก่อให้เกิดเป็นกลุ่มเสียงส่วนใหญ่ ภายในพรรค ซึ่งจะเป็นการจำกัดกลุ่มย่อยที่มีอยู่ให้เหลือน้อยลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รูปแบบที่สาม พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มระบบพันธมิตร เป็นการรวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มท้องถิ่น โดย แฝงอยู่ในรูป สาขาของพรรคการเมืองตามเขตภูมิภาคต่าง ๆ โดยสมาชิกของกลุ่มเป็นบุคคลที่มี อิทธิพลในพื้นที่นั้น มักจะมีอิสระในการโยกย้ายพรรคการเมืองที่ตั้งกั ดอยู่ มีการแข่งขันระหว่าง กันภายในกลุ่ม แต่ไม่ไปกระทบกระเทือนกลุ่มอื่นที่อยู่ภายในพรรคเดียวกัน

พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นในกรณีของพรรคการเมืองนี้ จะมีลักษณะรูปแบบ เป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อม และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ รวมทั้งลักษณะ ปัจจัยพื้นฐานทางด้านสังคมวัฒนธรรม ซึ่งสามารถทำให้พฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่เกิดขึ้น เปลี่ยนรูปแบบไป ไม่มีความแน่นอนตายตัว พฤติกรรมการแบ่งพวกแบ่งกลุ่มแบบกระแสความคิด อาจมีการพัฒนาตัวเองให้กลายมาเป็นแบบอุปถัมภ์ หรือกลุ่มแบบองค์กร ได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ลักษณะของพฤติกรรมที่เป็นอยู่อาจกลับกัน คือค่อยๆ ลดสภาพกลับกลายมาเป็นกลุ่มแบบกระแส ความคิดก็เป็ นได้ เพราะฉะนั้น หากไม่มีการกำหนดช่วงระยะเวลาแล้ว การอธิบายหรือหาข้อสรุป เกี่ยวกับพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มภายในพรรคการเมืองจึงเป็ นสิ่งที่ทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับ ระบบและรูปแบบการรวมกลุ่มของ กลุ่มการเมืองจะทำให้สามารถเข้าใจถึง

วัตถุประสงค์ พฤติกรรม และรูปแบบในการรวม กลุ่มกันของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศ รวมไปถึงการแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในฐานะที่เป็นกลุ่ม การเมืองหนึ่งในระบบการเมืองไทย

นอกจากการศึกษารูปแบบ และระบบการรวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองแล้ว บทบาททางการเมืองของกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มก็มีความน่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง บทบาทของกลุ่มการเมืองกลุ่มใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญอยู่ 4 กลุ่ม (ลิขิต ชีรเวทิน, 2548: 135) ซึ่งได้แก่ 1) กลุ่มทหาร ข้าราชการพลเรือน และนักการเมือง 2) กลุ่มนักธุรกิจ 3) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และ 4) กลุ่มปัญญาชน โดยกลุ่มนักธุรกิจนี้ได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจที่มีเส้นสายโยงใยกับกลุ่มการเมืองกลุ่มแรกที่กล่าวมาตามรูปแบบระบบอุปถัมภ์ของไทย ซึ่งอาจเป็นทั้งผู้อุปถัมภ์หรือผู้รับอุปถัมภ์ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ ดังนั้น ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น กลุ่มธุรกิจกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเสียประโยชน์อยู่เดิมจะสามารถเข้าไปในวงที่ตนทำประโยชน์ได้ เนื่องจากกลุ่ม ธุรกิจที่ผูกขาดอำนาจอยู่เดิมจำต้องเปิดทางให้ เพราะระบบเปิดกว้างขึ้นเพื่อการแข่งขัน เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเดิมถูกกีดกันจากกลุ่มพ่อค้านัก ธุรกิจซึ่งมีผู้มีอำนาจทางการเมือง ให้ความสนับสนุนคุ้มครอง ได้มีโอกาสเข้าไปทำธุรกิจได้ เพราะสภาพของการลงทุนมีลักษณะผูกขาดน้อยลง (ลิขิต ชีรเวทิน, 2548: 136)

## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง

ระบบการเมืองการปกครองไม่ว่าแบบใดก็ตาม เรื่องความชอบธรรมทางการเมือง หรือความชอบธรรมในอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ปกครองต้องคำนึงถึงตลอดเวลา ด้วยความเชื่อที่ว่า ถ้า ผู้ปกครองมีสิทธิที่จะปกครอง และผู้อยู่ใต้การปกครองยอมรับสิทธิและอำนาจในการปกครองนั้น จึงจะถือว่าเป็นการปกครองโดยชอบธรรม ดังนั้น ความชอบธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ปกครองสามารถโน้มน้าวให้ผู้อยู่ใต้การปกครองมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในสถาบัน กระบวนการทางการเมือง กฎ ระเบียบ วิธีการปกครอง การกำหนด และดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (สมบุญ สุธาสำราญ, 2534: 6) ดังนั้น ความชอบธรรมจึงเป็นรากฐานของอำนาจในการปกครองของผู้ปกครองหรือรัฐบาล (Sternberger, 1968: 244)

ที่มาของความชอบธรรมของการเมืองอาจแบ่งอย่างกว้าง ๆ ออกเป็น 2 ประเภท (สมบุญ สุธาสำราญ, 2534: 7) ประเภทแรก ความชอบธรรมที่มีแหล่งที่ มาจากความเชื่อ และ

ค่านิยม ซึ่งฝังรากลึกในจิตใจ และวิถีชีวิตของสังคม ความเชื่อและค่านิยมดังกล่าวมีลักษณะเป็นนามธรรม และเป็นมรดกทางวัฒนธรรม กฎเกณฑ์ทางศีลธรรมและจารีตนิยมที่ยึดถือร่วมกันของประชาชน โดย Easton (1965: 278) ได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่า ความชอบธรรมขึ้นอยู่กับ การที่สมาชิกของระบบการเมืองหนึ่งๆ เห็นว่า ระบบการเมืองนั้นได้ทำหน้าที่อย่างสอดคล้องกับหลักการทางศีลธรรมของสมาชิกเหล่านั้น ซึ่งได้แก่ความรู้สึกของบุคคลที่เกี่ยวกับสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสมในระบบการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับ Rokeach (1968: 4) ที่เห็นว่าความชอบธรรมเป็นการวินิจฉัยร่วมกันของสมาชิกในสังคมซึ่งกำหนดคุณลักษณะของสิ่งที่ถือว่าเป็น “ความดี” หรือ “ศีลธรรม” หรือ “ความถูกต้องเป็นธรรม” ที่ใช้วัดพฤติกรรมทางสังคมการเมือง ในการปกครองของไทยในสมัยโบราณมีการใช้ความเชื่อทางศาสนา เพื่อประโยชน์ในการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครองและชนชั้นสูงทางสังคม เช่น ในสมัยอยุธยา มีการใช้เรื่องไตรภูมิพระร่วง ในสมัยอยุธยาที่เข้มหาชาติคำหลวง เป็นต้น (ลิขิต ชีรเวคิน, 2548: 41)

ประเภทที่สอง ความชอบธรรมที่ได้มาจากความสามารถของรัฐบาลหรือผู้ปกครอง ในการสนองตอบความต้องการทางด้านวัตถุของประชาชน ความสามารถในการแก้ปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุถึงเป้าหมายของระบบการเมือง และเป็นความสามารถของระบบที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งความเชื่อในหมู่ประชาชนว่า สถาบันการเมืองที่ดำรงอยู่มีความเหมาะสมที่สุด (Martin, 1960: 77 อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2534: 10) อีกทั้งสามารถให้ความมั่นใจแก่ประชาชนที่จะรักษาไว้ซึ่งความอยู่ดีกินดี และให้หลักประกันความเจริญรุ่งเรืองในอนาคตได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Doom (1977: 20 อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, 2534: 15) ที่เห็นว่า ความชอบธรรมเป็นความสามารถของระบบสังคม หรือระบบการเมืองที่พัฒนาและสามารถธำรงรักษาไว้ซึ่งความเชื่อโดยทั่วไปว่า ระบอบสังคมที่ดำรงอยู่และการแก้ไขปัญหาลักษณะมีความถูกต้องเหมาะสมคืออยู่แล้ว

ความชอบธรรม (Legitimacy) เป็นสิ่งสำคัญสำหรับรัฐบาล เพราะเป็นปัจจัยให้รัฐบาล แสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน และสามารถให้ประชาชนปฏิบัติตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความชอบธรรมของรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับว่า ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจทางการเมือง และมีอิทธิพลทางการเมืองจะยอมรับมากน้อยเพียงใด (สุจิต บุญบงการ, 2542: 239)

ความชอบธรรมทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้นั้น ลิขิต ชีรเวคิน (2548: 494-495) ได้สรุปไว้ดังต่อไปนี้

1) หลักการแห่งความชอบธรรมของอำนาจ คือ อำนาจที่ใช้ขึ้นต้องเป็นอำนาจที่ระบุชัดในคัวบทกฎหมาย และการตีความจะต้องกระทำในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อองค์กร ต่อ



ประโยชน์สาธารณะ และถูกต้องตามทำนองคลองธรรม มิใช่พยายามมองหาช่องโหว่ของกฎหมาย เพื่อฉกฉวยเอาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง ซึ่งย่อมจะนำไปสู่การขาดความชอบธรรม

2) การปฏิบัติตามอำนาจที่ให้ในกฎหมายนั้น จำ เป็นที่จะต้องมีความโปร่งใส กล่าวคือ เปิดเผยต่อสาธารณชน ยกเว้นกรณีจำเป็น ไม่รวบรัด ระบายการและขั้นตอน ให้โอกาส ทุกๆ คนอย่างเท่าเทียมกันถ้าหากมีสิทธิ ภายใต้กฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ การกระทำที่ไม่ โปร่งใส ปกปิดข้อเท็จจริง ลัดขั้นตอน เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนไม่กี่กลุ่ม จะทำให้อำนาจตาม กฎหมายดังกล่าวขาดความชอบธรรม

3) การปฏิบัติตามอำนาจที่มีตามกฎหมายต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับ โดย ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่ตนมีหน้าที่ตอบสนอง จะต้องเป็นเพื่อคนส่วนใหญ่

4) การปฏิบัติกรหรือนโยบายที่ผู้ปฏิบัติมีอำนาจตามกฎหมาย แต่อาจจะเสี่ยงต่อ การถูกหักท้วงอันเนื่องจากผลประโยชน์ขัดกันของชุมชน หรืออาจจะถูกหักท้วงเนื่อง จาก ผลกระทบในทางลบที่จะตามมา จำ เป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของ ประชาชน แม้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้ระบุไว้เด่นชัด แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ระบุไว้ใน ทำนองว่า ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายรัฐบาลในกรณีที่เกิดผลกระทบ ในทางลบ เป็นต้น ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงไม่ใช่เป็นการทำตามกระแส แต่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ เพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นมีความชอบ ธรรมทางการเมืองโดยการสนับสนุนจากประชาชน

5) การปฏิบัติตามอำนาจตามกฎหมายจะต้องมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างเต็มที่ เพราะหากการปฏิบัติตามอำนาจตามกฎหมาย นั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่น่า ประทับใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเกิดความเสียหายก็ย่อมจะขาดความชอบธรรมได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ความชอบธรรมทางการเมืองเป็นแนวคิดที่สำคัญที่เกี่ยวข้องถึง การคงอยู่ ของสถาบันการเมืองต่างๆ เพราะหากพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง หรือสถาบันการเมืองใดๆ ซึ่ง รวมถึงกลุ่มธุรกิจการเมืองที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง ขาดความชอบธรรมทาง ก ารเมือง ก็จะไม่ได้รับความเห็นชอบหรือการสนับสนุนจากประชาชน และอาจนำไปสู่การยุติหรือสลายบทบาท ทางการเมือง หรืออาจร้ายแรงถึงขั้นเป็นการสิ้นสุดห รือล่มสลายของสถาบันการเมืองนั้น ๆ ได้ นอกจากนั้นยังเป็นการเตือนผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้มีอำนาจใดที่มุ่งมั่นใช้อำนา จอย่างเต็มที่จน บางครั้งไม่เกรงใจประชาชน ควรจะเข้าใจว่า อำนาจตามกฎหมายต้องไปด้วยกันกับความชอบ ธรรมของ อำนาจนั้น นโยบายทางการเมืองที่ ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องมีความชอบธรรมทาง การเมืองด้วย การบริหารงานและการแก้ไขปัญหาจึงจะสัมฤทธิ์ผล มิฉะนั้น จะกลายเป็นผู้ซึ่ง พยายามแก้ปัญหาด้วยความหวังดี แต่กลับกลายเป็นผู้สร้างปัญหาโดยไม่ได้เจตนา

## 2.8 แนวคิดเกี่ยวกับ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

### 2.8.1 ความหมายของ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

ความหมายของ Conflict of Interests นั้น ได้มีนักวิชาการชาวต่างประเทศให้นิยามไว้มากมาย อาทิ การขัดกันของผลประโยชน์ สถานการณ์ความไม่ลงรอยกัน ในเรื่องเป้าหมาย (Axelrod, 1970 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ภัทรนรากุล , 2546: 2-3) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนตนหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น หรือหากพิจารณาในด้านของผลประโยชน์สาธารณะแล้ว Conflict of Interests นั้นน่าจะหมายถึงความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้าง หรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง (Katz & Kahn, 1978 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ภัทรนรากุล , 2546: 2-3) นอกจากนี้ McDonald (2002 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2546: 2-4) ได้กล่าวว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้าง หรือผู้เชี่ยวชาญ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ควรจะปฏิบัติโดยตรงไปตรงมา

สำหรับในประเทศไทย คำว่า Conflict of Interests มีการใช้คำที่มีความหมายลักษณะเดียวกัน จำนวนมาก เช่น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อน การขัดกันของผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย ทูจริตเชิงนโยบาย เป็นต้น

### 2.8.2 องค์ประกอบ และขอบข่าย ของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

McDonald (2002 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ภัทรนรากุล , 2546: 2-5) มองว่า Conflict of Interests มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ประการแรก คือ มีประเด็น เรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลประโยชน์ทางการเงิน ประการที่สอง เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ และประการที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐ และย้ำว่าเป็นประเด็นการขาดจริยธรรม มโนการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง

สอดคล้องกับความเห็นของ Kenneth Kernaghan ที่ได้กล่าวถึงขอบข่ายของ Conflict of Interests ว่ามี 8 ประเภท (1990: 114-118 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2546: 2-4) ดังนี้ คือ

1) การรับสินบน การยอมรับเงินผิดกฎหมาย หรือคุณค่าอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการจาก เจ้าหน้าที่ ที่ได้มีการกระทำตามหน้าที่ ผู้ให้สินบนมี เจตนาที่จะบิดเบือนวัตถุประสงค์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และผู้ รับหรือเจ้าหน้าที่มีเจตนาที่จะกระทำตาม เป็นสถานการณ์เมื่อเจ้าหน้าที่ต้อง การผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์อื่น ๆ โดยต้องกระทำที่ ขัดต่อกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนวิธีการของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้ซึ่งผลประโยชน์นั้น

2) การใช้อิทธิพลส่วนตัว ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนบุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน การใช้อิทธิพลในรูปแบบนี้อาจเป็นการเข้ามีส่วน โน้มน้าวการตัดสินใจทางด้านนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่

3) การใช้ข้อมูลลับ เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของท ารการ ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นได้ใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการเงิน หรือประโยชน์อื่น ๆ โดยปกติกแล้ว ผลประโยชน์ขัดแย้งกันจะเกิดขึ้นเมื่อข้อมูลนั้นเป็นความลับ ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในหน้าที่ที่จะรักษาความลับนั้นไว้

4) การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางการเงิน ข้าราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับหน้าที่การงานไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งมีความขัดแย้งโดยตรงต่องานที่รับผิดชอบอยู่ ผลประโยชน์ขัดกันนี้แสดงให้เห็นขอบเขตที่ว่า เจ้าหน้าที่ต้องควบคุมตนเอง ในการตัดสินใจในประโยชน์ที่จะได้รับ ประเด็นนี้เหมือนกับการใช้อิทธิพลส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์นั่นเอง

5) การรับของขวัญ การยอมรับของขวัญ และความสะดวกสบายที่อาจส่งอิทธิพลต่อพนักงานให้มีอคติต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ อาจมองว่าเป็นเรื่องรับสินบน ซึ่งการให้ของขวัญนี้ทำกัน ในหลายรูปแบบ ลักษณะการให้ของขวัญนั้นไม่ได้ต้องการที่จะให้ แต่มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดการเอนเอียงในการกระทำบางอย่างอันเนื่องจากการให้นั้น

6) การทำงานนอกเวลา การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานตนเอง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของผลประโยชน์ขัดกัน ในตำแหน่งหน้าที่ สถานการณ์ ขัดแย้งนี้รวมถึงการใช้ตำแหน่ง สถานภาพการทำงานสาธารณะ ในการที่จะเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชน หรือเป็นเจ้าของ ตลอดจนการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐในการทำงานภายนอก

7) อดีตนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไป ได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับบริษัทเอกชน โดยการว่าจ้างนี้เกิดจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเคยมีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบริษัทนั้น ๆ อยู่ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาเรียกการกระทำเช่นนี้ว่า Revolving Door

8) การเกี่ยวพันทางเครือญาติ สถานการณ์ที่บุคคลสาธารณะอาจอยู่ในตำแหน่งที่อาจทำสิ่งที่ต้องการให้แก่ญาติ หากคิดในประเด็นของผลประโยชน์ขัดแย้งกัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์พิเศษที่มีการใช้อิทธิพลส่วนตัว เป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลที่จะให้ได้รับการส่งเสริมได้รับรางวัลจากการทำสัญญา หรือการอื่นใด ซึ่ง ญาติของตนไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น

### 2.8.3 ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

ปัจจัยสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมอาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2546: 2-6)

- 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ค่านิยม เช่น อำนาจนิยม วัตถุนิยม ความเชื่อทัศนคติและพฤติกรรมส่วนบุคคล
- 2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวกับค่าครองชีพ รายได้และหนี้สิน
- 3) ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ ค่านิยมในสังคม กรอบด้านจริยธรรมและศีลธรรม ระบบอุปถัมภ์ สถานะตำแหน่ง ทางสังคมที่เอื้ออำนาจ ตลอดจนการเป็นแบบอย่างของผู้บังคับบัญชาที่ดี
- 4) ปัจจัยด้านกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนและช่องว่างของกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ
- 5) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ ความคาดหวังและธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็น สถานการณ์การขัดกันของผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลที่เป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการ ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลหรือการได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น โดยเป็นผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ ตนมีอยู่ การขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมนี้มีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ การรับสินบน การใช้อิทธิพลส่วน

ตน การใช้ข้อมูลลับ การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน การรับของขวัญ การทำงานนอกเวลา อดีตพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปได้รับการว่าจ้างให้มาทำงานกับ บริษัทเอกชน ความเกี่ยวพันทางเครือญาติ เป็นต้น โดยมีปัจจัยที่สำคัญ คือ ปัจจัยด้ านบุคคล เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสภาพแวดล้อม

การบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ประชาชน รวมทั้งต้องปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหาร ราชการแผ่นดิน อันเนื่องมาจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐและ ประโยชน์ส่วนรวม แต่โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมในการ ป้องกันและแก้ไขการกระทำในลักษณะที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน นมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐอย่างมั่นคง จึงมีการร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม ขึ้นในปี พ.ศ.2550 ซึ่งได้กำหนดลักษณะความผิด หลักเกณฑ์ และวิธี การ ต่างๆ ไว้ชัดเจนมากขึ้น หากร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ น่าจะช่วย ป้องกันและปราบปรามการทำการทุจริต ในลักษณะนี้ที่มีความสลับซับซ้อนอย่างมากให้ลดน้อย ลง ได้ และจะเป็นคุณูปการที่สำคัญยิ่งต่อสังคมไทย รวมทั้งทำให้กระบวนการทาง กฎหมายการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยมีการพัฒนามากขึ้น

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ ส่วนรวม (Conflict of Interests) จะทำให้การวิเคราะห์บทบาท และการดำเนินกิจกรรมทาง การเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งผลกระทบทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ อันเนื่องมาจากบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมืองในระบบการเมืองไทย ทั้งนี้ เพราะกลุ่มธุรกิจการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับบทบาททั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งมีทั้ง เรื่องของผลประโยชน์ทั้งส่วนตัว พวกพ้อง และผลประโยชน์ของประเทศชาติเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

## 2.9 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” นั้นเป็นแนวคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้เพื่อ แก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเมื่อแนวคิดนี้ได้มีการ

เผยแพร่ในประเทศไทย ได้มีผู้แปลสร้างคำภาษาไทยขึ้นมามากมาย เช่น ธรรมนูญ วิธีการปกครองที่ดี วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี สุประศาสนการ เป็นต้น

### 2.9.1 ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธนาคารโลก (World Bank) (1989 อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2546: 44) ได้ให้ความหมายของ “Good Governance” ว่าเป็นลักษณะและแนวทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะ การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ โดยเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลให้สามารถให้บริการ สาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ รวมทั้งการมีระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ซึ่งโครงการพัฒนาเพื่อสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme: UNDP) (2002 อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2546: 44) ได้ให้นิยามเพิ่มเติมถึงการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลว่า เป็นการดำเนินการทั้งทางด้านการเมือง ด้านบริหาร และด้านเศรษฐกิจที่มีกลไก อันมีกระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และสามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และมีการส่งเสริมหลักนิติธรรม ในทุกระดับของการจัดกิจการของ ประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาได้ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม

นอกจากนี้ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) (1999 อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2546: 45) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล ซึ่งหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

สำหรับในประเทศไทย มีนักวิชาการของไทยมากมาย ให้ความหมายของธรรมาภิบาลหรือใช้คำอื่น ๆ เช่น ชีรยุทธ บุญมี (2541: 17) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ (Interaction Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีหลักคิดว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหาร เป็นหุ้นส่วน กัน (Partnership) ในการกำหนดชะตากรรมของ

ประเทศ และยังมองว่าในการที่จะสร้าง ธรรมนูญหรือธรรมนูญภาค ในสังคมไทยนั้น ควรให้มีการ ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูป กฎหมาย แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมนูญขึ้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งคือ การมี กฎเกณฑ์ กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมี ส่วนร่วมของสังคม ในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง และยังได้ อธิบายถึงความสำคัญของธรรมนูญเพิ่มเติมว่า จุดอ่อนของสังคมไทยตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้น มา คือการที่ยังมิได้ตระหนักถึงความรุนแรงของวิกฤตนี้เพียงพอ และฝ่ายการเมืองบางส่วน ไม่มีความชอบธรรม ไม่มีทิศทางในการแก้ปัญหาที่ชัดเจนหรือเป็น ระบบที่จะทำให้เชื่อมั่นได้ มุ่ง แก้ปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้า ไม่เข้าใจรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหา มีความ สීමรตามของระบบ ต่างๆ จึงจำเป็นต้องเรียกร้องให้มีการปฏิรูปตนเอง ขบวนการธรรมนูญจึงต้องเกิดขึ้นเพื่อปฏิรูปสังคม และปรับเปลี่ยนค่านิยมไทยด้วย

อานันท์ ปันยารชุน (2542 อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 2-3) อธิบายว่า “ธรรมนูญ” คือ ผลลัพธ์การจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคล และสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมกันได้กระทำ ลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสาน ผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้ โดยสาระแล้วธรรมนูญหรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนด จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสร้างผลงานที่ไว้ใจกับประชาชน ซึ่ง ในเรื่องขององค์ประกอบของธรรมนูญนั้น ประเวศ วะสี (2541 อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 2-3) ได้อธิบายว่า ธรรมนูญประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรม ซึ่งเปรียบเสมือนพลังผลักดันทางสังคม (Social Energy) ที่จะนำไปสู่การ แก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ได้แก่

- 1) มีการเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
- 2) มีภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
- 3) มีสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบ ภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

เช่นเดียวกับ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540 อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 2-3) อธิบาย ธรรมนูญว่า หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้น คนพลเมืองอย่างเสมอภาคกัน มีระบบตัวแทนของประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้น คนได้อย่าง เทียงตรง มีรัฐบาลที่ใช้อำนาจอย่าง เป็นธรรม และ ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ รัฐบาลเองก็มี ความเอื้ออาทรต่อผู้น คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้

และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาด หรือไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของธรรมาภิบาลของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541: 15) ที่กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมือง การบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบต่อ นอกจากนี้ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า Good Governance เกิดจากความต้องการของภาคเอกชน และภาคประชาชนในการรับบริการจากรัฐ ให้การบริการและการใช้อำนาจนั้นเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ มีกติกายุติธรรม รับผิดชอบต่อ โปร่งใส คงเส้นคงวา และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ ไม่ใช้อำนาจบังหลวง ไม่ใช้อำนาจในทางที่ผิดเกินขอบเขต (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541: 12)

### 2.9.2 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544: 15-20) คือ

1) หลักนิติธรรม (Legal Framework) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรม ของสมาชิกในสังคม อันจะทำให้สังคมดำรงอยู่ด้วยความเที่ยงธรรม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะได้รับการตัดสินอย่างยุติธรรม (สันติทิพย์ ชวลิตธำรง, 2546: 104)

2) หลักคุณธรรม หรือหลักจริยธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ องค์กรที่ผู้บริหารมีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง บุคลากรภายในองค์กรมีขวัญกำลังใจดี สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงทำให้มีความโปร่งใส โดยเฉพาะกระบวนการบริหารภายในระบบราชการต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปลอดจากระบบอุปถัมภ์และการทุจริตประพฤติมิชอบ (สันติทิพย์ ชวลิตธำรง, 2546: 104)

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเป็น



แบบ “ล่างขึ้นบน” (Bottom-up Management) แทนการบริหารแบบ “บนลงล่าง” (Top-down Management)

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหลักการที่ภาครัฐต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่า การกระทำของภาครัฐจะต้องสมเหตุสมผล (สันติทิพย์ ชวลิตธำรง, 2546: 105) หมายถึง เป็นการแสดงออกถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหา สาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็น ที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน รวมไปถึงการเปิดโอกาส ให้สามารถตรวจสอบได้

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหาร ราชการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงทำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

นอกจากนี้ยังมีหลักการอื่นๆ ที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาล (สันติทิพย์ ชวลิตธำรง, 2546: 105) เช่น การกระจายอำนาจ (Decentralization) จะส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน กำหนดหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่ทุกระดับอย่างชัดเจน หรือการให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) ในการรับผิดชอบตนเอง อำนาจในการจัดการทรัพยากร ท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบ จะส่งเสริมให้ประชาชนเติบโตตามทิศทางที่ประชาชนปรารถนา โดยภาครัฐจะปฏิบัติเป็นอันมิได้ รวมถึงการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsibility) การทำงานของข้าราชการต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการแทนที่จะตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชาแบบเดิม

กระแสแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลนั้น เป็นกระแสหลักที่สำคัญในการปกครอง การบริหารประเทศที่กำลังเป็นที่สนใจ และยึดถือกันทั่วโลก สูงสุด การมีธรรมาภิบาลที่ดีไม่ว่าจะเป็น การปกครอง หรือการบริหารจัดการในระดับใดก็ตาม จะทำให้การบริหารประเทศ การวางแผน และการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ เป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ เป็นสำคัญ

โดยสรุปแล้ว หลักสำคัญของธรรมาภิบาล ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ การกระจายอำนาจ ความเท่าเทียมกัน ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความเสมอภาค นิติธรรม จริยธรรม เป็นต้น เพื่อให้การบริหารประเทศดำเนินไปโดยการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมทั้งในทางกฎหมาย และทางจริยธรรมนั่นเอง

## 2.10 แนวคิดเกี่ยวกับบรรษัทภิบาล

### 2.10.1 ความหมายของบรรษัทภิบาล (Corporate Governance)

คำว่า บรรษัทภิบาล นั้นได้มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายไว้มากมาย สำหรับแนวคิดของบรรษัทภิบาลนั้น จะมีความคล้ายคลึง และสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล แต่มักจะใช้ในเรื่องขององค์กร หรือหน่วยงานเอกชน มากกว่าที่จะใช้ในองค์กรของรัฐอย่างธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาลไม่ใช่เป้าหมายที่เป็นนามธรรม หากแต่เป็นสิ่งที่องค์กร โดยการกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรที่ผู้ถือหุ้น กรรมการ และฝ่ายบริหารสามารถมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (The Business Roundtable, 2002 อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ , 2543: 23) Shleifer and Vishny (1997 อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ , 2543: 23) ได้ให้คำจำกัดความในลักษณะที่เป็นนามธรรมไว้ว่า บรรษัทภิบาล หมายถึง ความมั่นใจ ว่ากรรมการ (จากภายนอก) และฝ่ายจัดการ (ลูกจ้าง) ได้กระทำอย่างเต็มที่เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้ลงทุนภายนอก (คือเจ้าหน้าที่และผู้ถือหุ้น) ในขณะที่องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) (2004 อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ , 2543: 24) ให้ความหมายว่า หมายถึง กระบวนการและโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างกลุ่มหลักขององค์กรซึ่งประกอบด้วยผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริษัท และฝ่ายจัดการ เพื่อให้เกิดสมรรถนะการแข่งขันขององค์กร อันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้ ซึ่งกระบวนการและโครงสร้างนั้น The Toronto Stock Exchange Committee (2001 อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ , 2543: 25) ได้อธิบายว่า คือการกำหนดอำนาจและการสร้างกลไก ในการรับผิดชอบซึ่งกันและกันระหว่างผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริษัท และฝ่ายจัดการ การบริหารงานและการกำหนดทิศทางขององค์กรต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น พนักงาน ลูกค้า คู่ค้า และสังคมด้วย

สำหรับนักวิชาการไทยนั้น เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และระจิตกนก จิตมั่นในธรรม (2543: 2-3) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบรรษัทภิบาลในประเทศไทย ได้กล่าวว่า บรรษัทภิบาล ที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรมและโปร่งใส โดยผู้ที่มีอำนาจบริหารและอำนาจในการตัดสินใจในธุรกิจนั้นๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลการกระทำของตนต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (Stakeholders) ทุกราย รวมถึงผู้ถือหุ้น เจ้าหน้าที่ พนักงาน รัฐ ลูกค้า ตลอดจนประชาชนทั่วไป คณะกรรมการ (Board) มีหน้าที่ตรวจสอบ (Monitor) การบริหารงานของผู้บริหาร (Manager) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัท ในขณะที่ผู้บริหารเองจะต้องบริหารธุรกิจเพื่อที่จะสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท ซึ่งผู้ถือหุ้นทุกรายเป็นเจ้าของ

โดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ถือหุ้นรายใหญ่กับผู้ถือหุ้นรายย่อย ในขณะเดียวกันทั้งกรรมการและผู้บริหารมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่นกับบริษัทอีกด้วย เช่น รับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ในการชดใช้หนี้ตามภาระผูกพัน รับผิดชอบต่อรัฐ ในการจ่ายภาษีและการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ขอบในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ รับผิดชอบต่อพนักงานให้มีความเป็นอยู่ที่ดี รับผิดชอบต่อลูกค้าให้ได้รับสินค้าที่มีคุณภาพหรือบริการที่ดี ตลอดจนประชาชนให้ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย

### 2.10.2 หลักการสำคัญของบรรษัทภิบาล

บรรษัทภิบาลที่ดีนั้นมีรากฐานที่สำคัญ 3 ประการ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และระจิตกนกจิตมั่นในธรรม, 2543: 3-4) ได้แก่

1) ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารต่อผู้ถือหุ้น มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร (Monitor) และความถูกต้องของบัญชี (Auditing) ในขณะที่ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของบริษัท ในการประกอบหน้าที่ของทั้งกรรมการและผู้บริหารนั้น จะต้องคำนึงถึงภาระและหน้าที่ที่มีต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจรายอื่นๆ ด้วย เช่น พนักงาน รัฐ และสังคม เป็นต้น

2) ความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสในการบริหารธุรกิจ เพื่อให้ผู้ถือหุ้นจะมีความมั่นใจว่า การดำเนินธุรกิจนั้นจะเป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้น โดยมีได้เป็นการแสวงหากำไรส่วนของผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่แต่อย่างใด

3) ความเสมอภาค หมายถึง การที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากการประกอบธุรกิจเท่าเทียมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การที่ผู้ถือหุ้นรายย่อยจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมเท่าใดนั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ตนเองได้ (Minority Shareholders' Rights) อาทิ สิทธิของผู้ถือหุ้นในการออกเสียงในการเลือกตั้งกรรมการ ในการเปลี่ยนแปลงหรือปลดกรรมการ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญของธุรกิจ ซึ่งจะถูกกำหนดในกฎหมายมหาชน และขีดความสามารถของผู้ถือหุ้นรายย่อยในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลของบริษัท (Access to Information)

### 2.10.3 ประโยชน์ของบรรษัทภิบาล

บรรษัทภิบาลที่ดีย่อมทำให้องค์กรได้รับประโยชน์หรือควรที่จะคาดหวังผลที่ดีจากการจัดทำบรรษัทภิบาลที่ดีได้ โดยประโยชน์ของบรรษัทภิบาลสามารถสรุปได้ดังนี้

1) เพิ่มศักยภาพในการสร้างสมรรถนะการแข่งขัน (Competitiveness) แก่องค์กร ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก (เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ , 2543: 26) การมีบรรษัทภิบาล หรือ จริยธรรมทางธุรกิจจะก่อให้เกิดการทุ่มเท (Devotion) ของคนทำงาน อันจะนำมาซึ่ง ประสิทธิภาพ อันตรงคุณภาพ (Qualitative Efficiency) ต่อการผลิตที่เต็มกำลัง (Full Capacity) หากบริษัท ก่อปรด้วยควมมีจริยธรรม ปฏิบัติต่อพนักงานทุกคนอย่างมีมนุษยธรรม และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องย่อมเป็นที่รัก ที่ผูกพันของพนักงาน พนักงานย่อมทุ่มเทความสามา รดต่อการผลิต หรือ การบริการอย่างเต็มกำลังความสามารถ อันนำมาซึ่งผลการผลิตหรือการบริการที่ดี (พรนพ พุกกะ พันธุ์ 2545: 72-73, สุภาพร พิศาลบุตร, 2548: 102-103)

2) เพิ่มโอกาสในการเข้าสู่ตลาดทุนของโลก (Accessibility to Global Markets) (เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ, 2543: 26)

3) เพิ่มโอกาสในการเสาะหาพันธมิตรทางธุรกิจได้ง่ายขึ้น และเป็นพันธมิตรที่มี บรรษัทภิบาลที่ดี (เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ , 2543: 26) การมีบรรษัทภิบาล ในองค์กรย่อม จะ ก่อให้เกิดผลในแง่ของความไว้วางใจ ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดพันธมิตรระหว่างหุ้นส่วน นทางด้านธุรกิจ ขึ้น (อภิรัฐ ตั้งกระจ่าง, บัณฑิต ผังนิรันดร์ และต่อศักดิ์ ซอแก้ว , 2546: 99) รวมทั้งจะก่อให้เกิด ความน่าเชื่อถือ (Credit) องค์กรหรือคนที่มีจริยธรรมดี ก่อปรด้วยควมซื่อสัตย์เสมอ ย่อมได้รับความ เชื่อถือ และความเชื่อถือเป็นที่มาของเครดิต ทงการค้า ซึ่งเป็นปัจจัยที่ได้เปรียบในเชิงการ แข่งขัน ทั้งในด้านการลงทุนและการตลาด (พรนพ พุกกะพันธุ์ 2545: 72-73, สุภาพร พิศาลบุตร , 2548: 102-103)

4) จริยธรรมก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี (Good Image) ซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีมีผลต่อ ตำแหน่งทางการค้าของบริษัท (Positioning) และมีผลต่อความภักดีที่ผู้บริโภคมีต่อสินค้า และ บริการของบริษัท (Brand Royalty) และภาพลักษณ์ทางการค้าที่ดีมีผลโดยตรงต่อการกำหนดราคา (Pricing) และความภักดีต่อสินค้าและบริการมีผลโดยตรงต่อยอดขาย (Sales Volume) ซึ่งราคา ขายและยอดขายมีผลโดยตรงต่อกำไร ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า จริยธรรมทางธุรกิจคือที่มาแห่งความ ร่ำรวย (พรนพ พุกกะพันธุ์ 2545: 72-73, สุภาพร พิศาลบุตร, 2548: 102-103)

5) จริยธรรมก่อให้เกิดการลดหย่อนทางกฎหมาย บริษัทที่มีประวัติทางจริยธรรม ที่ดีงาม เมื่อพลาดพลั้งไปมีคดีความกับบุคคลอื่น นก็ดี หรือกับรัฐก็ดี ย่อมได้รับข้อลดหย่อนใน บทลงโทษตามโทษานุโทษที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายของแต่ละสังคม (พรนพ พุกกะพันธุ์ 2545: 72-73, สุภาพร พิศาลบุตร, 2548: 102-103)

6) จริยธรรมก่อให้เกิดการทำงานอย่างมีความสุข เมื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ไม่ว่าจะเป็น ผู้ถือหุ้น ผู้ร่วมงานในบริษัทลูกค้า ลูกค้า ผู้บริโภค รัฐบาล และสังคม ต่างก็มี

จริยธรรมที่ดีต่อกัน ย่อมเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีและอบอุ่นขึ้น ทุกฝ่ายจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสบายใจ และไม่มีปัญหาบาดหมางใจกันเกิดขึ้น หรือหากมีบ้างโดยอุบัติเหตุก็แก้ไขได้โดยง่าย จากการทำงานอย่างมีจริยธรรมต่อตนเอง และต่อกันและกัน จึงเป็นชีวิตการทำงานที่เป็นความสุข ปราศจากความเครียดใดๆ นอกจากความเครียดอันเกิดจากการแบกความเสี่ยงในอัตราสูงของธุรกิจบางประเภทนั่นเอง และแม้จะมีความเครียดจากภาระเสี่ยงบ้าง จริยธรรมในการปฏิบัติงานก็จะช่วยผ่อนคลายเป็นลดความเครียดไปได้มากทีเดียว (พรนพ พุกกะพันธุ์ 2545: 72-73, สุภาพร พิศาลบุตร, 2548: 102-103)

#### 2.10.4 ความเป็นมาของบรรษัทภิบาลในประเทศไทย

จากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี พ.ศ.2540 ซึ่งเชื่อกันว่าเกิดจากการบริหารจัดการองค์กรธุรกิจที่มุ่งกำไรจนลืมนึกถึงจริยธรรม ความถูกต้อง ความ ปลอดภัย ตลอดจนความมั่นคงถาวรของประเทศ ทำให้สังคมมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและการบริหารตามแนวทางธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาครัฐและเอกชน และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2542 รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้มีมติให้เรื่องของการบริหารจัดการที่ดีเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ เพื่อให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการเงิน การจัดทำงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ระบบบัญชีและการตรวจสอบภายใน ระเบียบวาระข้างต้นยังรวมถึงการปฏิรูปกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในวิชาชีพของข้าราชการ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและจริยธรรมในการทำงานมากขึ้น โดยในภาคเอกชนก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปโดยจัดให้มีบรรษัทภิบาลที่ดี หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดีด้วยเช่นกัน (จินตนา บุญบงการ, 2549: 179-180)

ในปี พ.ศ.2545 ได้มีการกำหนดให้เป็นปีแห่งการรณรงค์การมีบรรษัทภิบาลที่ดี และบรรจุเป็นวาระแห่งชาติ มีการจัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมทั้งจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 6 ชุด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อรับนโยบายของภาครัฐไปดำเนินการให้เกิดผลในการปฏิบัติ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประธานกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย นายกสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย นายกสมาคมบริษัทจดทะเบียน นายกสมาคมบริษัทหลักทรัพย์ นายกสมาคมบริษัทจัดการลงทุน นายก

สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย กรรมการผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ยกระดับบรรษัทภิบาลในตลาดทุน แก้ไขปัญหาความ มั่นใจถือถือของการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ชูใจและผลักดันให้บริษัทในตลาดทุนมีบรรษัทภิบาลที่ดี ให้ความรู้แก่กรรมการและผู้ลงทุน และสร้างความมั่นใจให้ผู้ลงทุนว่า กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มีมาตรฐานทัดเทียมมาตรฐานสากล (สมคิด บางโม, 2549: 132)

กล่าวโดยสรุป การมีบรรษัทภิบาลที่ดีนั้นจะเป็นการสร้างเกราะป้องกันให้แก่องค์กรหรือบริษัทต่อการทุจริต ซึ่งตั้งอยู่บนฐานหรือหลักการของความรับผิดชอบต่อนักที่มีของกรรมการในฐานะของตัวแทน ผู้ถือหุ้น หลักความ โปร่งใสที่จะ ช่วยส่งเสริม ให้ระบบการตรวจสอบมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจ ว่าการบริหารงานขององค์กรเป็นไปในทาง ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่บริษัทมิใช่เฉพาะแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่บางราย และสุดท้ายหลักความเท่าเทียมกัน เป็นการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ต่อผู้ถือหุ้นทุกราย ต่อลูกค้า ่าง หรือพนักงาน ต่อนักลงทุน ต่อคู่แข่ง ต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการ และต่อชุมชน หรือสังคม หลักการต่างๆ เหล่านี้หากบริษัทหรือองค์กรต่างๆ ยึดถือปฏิบัติย่อมจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศ ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบ และความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่หากองค์กรต่างๆ ไม่มีบรรษัทภิบาลแล้วย่อมจะเกิดผลเสียต่อประเทศ และสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การเกิดธุรกิจการเมือง นั่นเอง

## 2.11 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

### 2.11.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น ได้มีนักวิชาการต่างชาติให้นิยามไว้มากมาย และสิ่งสำคัญที่สอดคล้องกันก็คือ การที่นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐทั้งหมด ทั้งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 1981 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 3) อาทิ การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนด และระเบียบในการควบคุมและกำกับ การ ดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการดำเนิน านงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายอาหารและยา เป็นต้น (Sharkansky, 1970 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 5) เพื่อตอบสนองต่อประเด็นทางการเมือง หรือแก้ปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล (Lineberry, 1974 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 20) โดยมีการวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไข

ปัญหาหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยจะมีการปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ (Anderson, 1979 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 3)

นอกจากนั้น นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า ค่านิยมและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคมทั้งมวลอย่างเป็นทางการ และถูกต้องตามกฎหมาย ให้กับสังคมส่วนรวม (Easton อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 13) นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงกิจกรรมของรัฐ บาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยมุ่งถึงค่านิยม และผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็น และเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 43)

กล่าวโดยสรุปแล้ว นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรม หรือการตัดสินใจ หรือความตั้งใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำบางสิ่งบางอย่าง ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมือง เพื่อจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในประเทศ ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นสำคัญ และเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.11.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้ง ต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 24) กล่าวคือ

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถ ถนอมนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศ ยาวนานต่อไปอีก โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศ ในทางตรงข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึง ขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

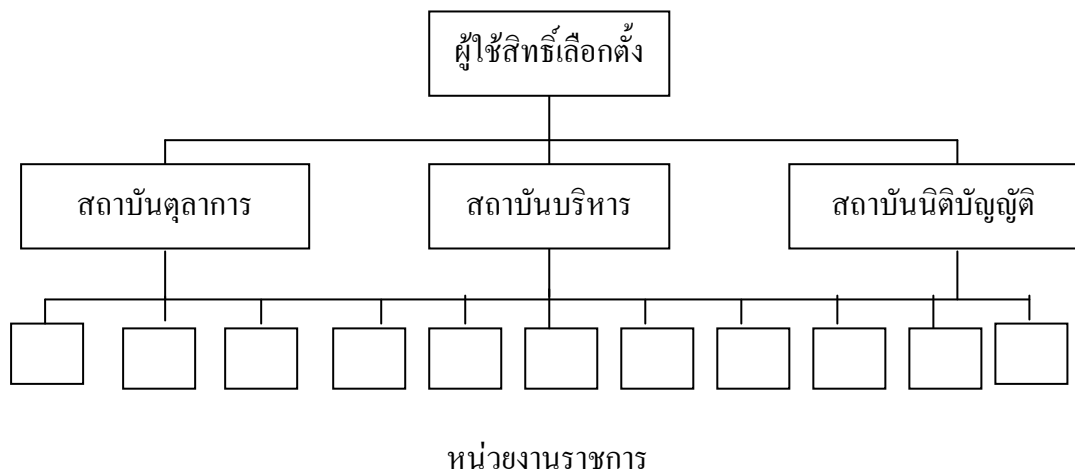
ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพล และ กลุ่มผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

ความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ ถ้านโยบายสาธารณะที่ออกมาเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ประชาชนได้รับความพอใจ ประชาชนก็จะเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงข้าม หากผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่ออกมาไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน ก็จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System)

### 2.11.3 ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

#### 1) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบสถาบันนี้มีฐานคิดหลัก คือ การเตรียมนโยบาย การอนุมัตินโยบาย หรือการประกาศใช้นโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต่างก็มีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันการเมืองของรัฐ อันประกอบด้วย สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ และสถาบันทางการเมืองอื่นๆ (Dye, 1984 อ้างถึงใน ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 44) โดยความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของสถาบันกับนโยบายสาธารณะสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบสถาบัน

แหล่งที่มา: สมบัติ ชำรงชฎวงศ์, 2546: 226.

การใช้ตัวแบบสถาบันในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น ต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ (สมบัติ ชำรงชฎวงศ์, 2546: 228) รวมทั้งอำนาจหน้าที่และ



กระบวนการกำหนดนโยบายของสถาบันการเมืองต่างๆ ตัวแบบสถาบันนี้มีความสะดวกในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน กฎ ระเบียบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 47)

## 2) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ตัวแบบกระบวนการนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อจำแนกรูปแบบของกิจกรรม หรือกระบวนการทางการเมือง โดยพยายามจัดกลุ่มของกิจกรรม และพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ และ กำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอนดังนี้ (Dye, 1984: 23-24 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 229-231)

(1) การจำแนกลักษณะของปัญหา (Problem Identification) หมายถึง การพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการที่ประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น และฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทำการกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้พิจารณาเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป (ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 47)

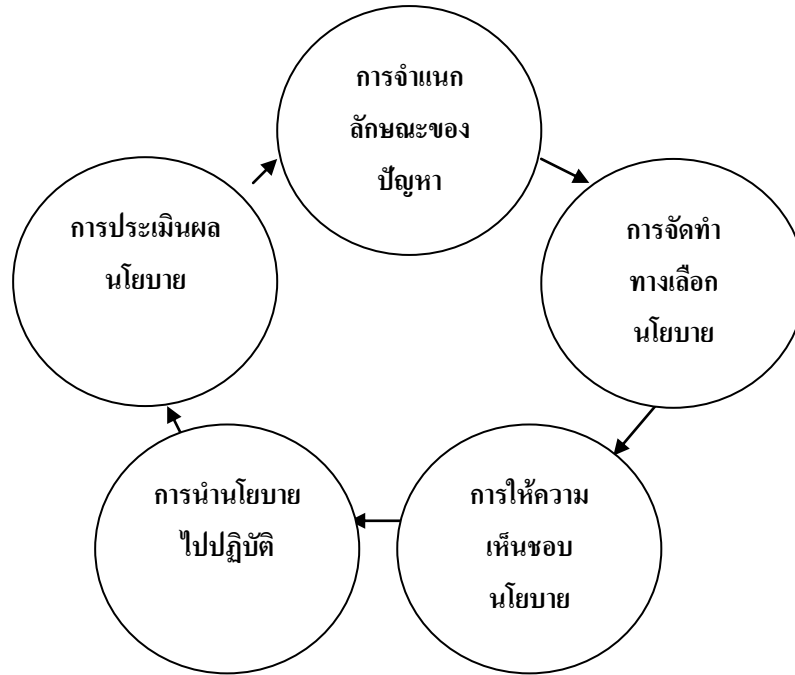
(2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) หมายถึง การกำหนดวาระการอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้ได้ผล จนนำไปสู่การพัฒนาทางเลือกนโยบาย และวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทางเลือก โดยพิจารณาถึงผลกระทบของนโยบายที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งผลการวิเคราะห์และพิจารณาจะเป็นข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายต่อไป

(3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย (Policy Adoption or Approvals) เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบาย โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจว่านโยบายที่ออกมาจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถปฏิบัติให้บรรลุผลได้หรือไม่ และจำเป็นต้องหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดบ้าง เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย

(4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementations) เป็นการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัตินโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการศึกษาการดำเนินงานของนโยบาย การประเมินผลสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผล

ผลิตของนโยบาย รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น



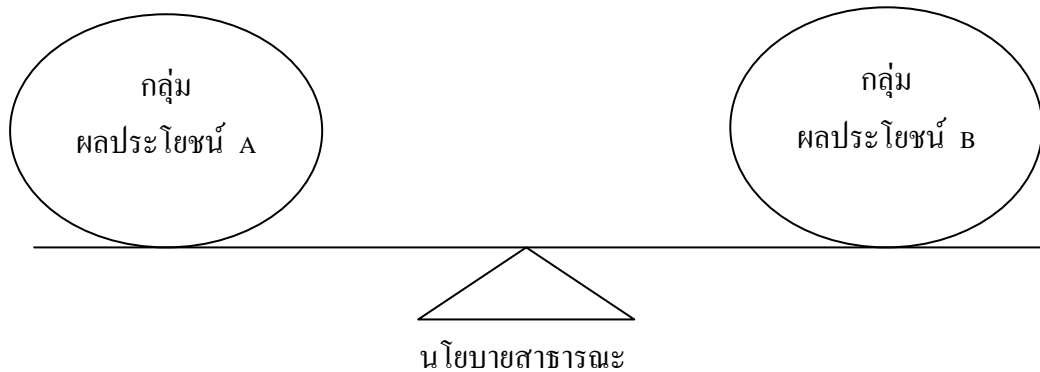
ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกระบวนการ

แหล่งที่มา: สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 23.

### 3) ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Model)

ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองที่มีลักษณะพหุสังคมประชาธิปไตย (Pluralist Society) (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 50) ซึ่งจะประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ มากมายและหลากหลาย ทั้งที่เป็นกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 207)

แต่ละกลุ่มจะพยายามรักษาสิทธิหรือผลประโยชน์ของกลุ่มตน และป้องกันไม่ให้กลุ่มอื่นเข้ามาละเมิด ดังนั้น นโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าวจึงเป็นผลจากการต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) ระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่ม อิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบการเมืองเพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม

แหล่งที่มา: ดัดแปลงจาก Dye, 1984: 27.

#### 4) ตัวแบบระบบ (System Model)

ตัวแบบระบบนี้เป็นตัวแบบในการพิจารณาการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ

องค์ประกอบของตัวแบบระบบมีดังนี้ (ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 52-53)

(1) สภาพแวดล้อม (Environment) ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวิถีปฏิบัติของรัฐบาลที่มีผลต่อสิ่งนำเข้า กระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลของนโยบาย

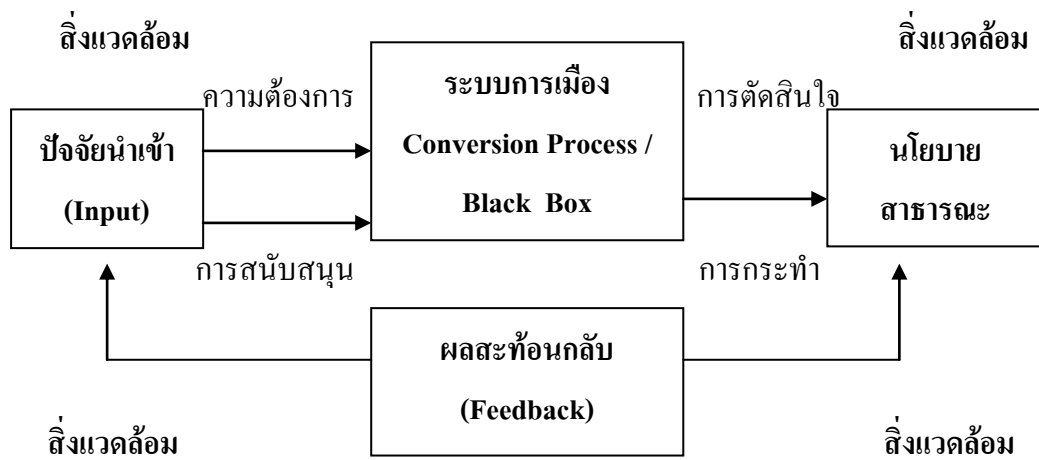
(2) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่ ข้อเรียกร้องหรือความต้องการ (Demand) และแรงสนับสนุน (Support) จากนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนกลุ่มต่างๆ

(3) ระบบการเมือง เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) ซึ่งเปรียบเสมือนกล่องดำ (Black box) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 220) ได้แก่ โครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยราชการทั้งหมด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิถีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการบริหารที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็น ปัจจัยนำเข้าให้เป็นนโยบายสาธารณะ

(4) นโยบายอันเป็นผลผลิต (Policy Outputs) หมายถึง การตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตต่าง ๆ ของผู้กำหนดนโยบาย การตัดสินใจเหล่านั้นเกี่ยวกับเรื่องของตัวบุคคล ค่าใช้จ่าย รายละเอียด ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ

(5) ผลของนโยบาย (Policy Performance) หมายถึง ผลทั้งหลายที่เกิดขึ้น อันเกิดจากปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างปัจจัยนำเข้าและ อิทธิพลของสภาพแวดล้อม ผลกระทบต่าง ๆ ตลอดจนประโยชน์ที่ได้รับเกิดขึ้นในสังคม

(6) ทิศทางของการย้อนกลับ (Feedback) หรือผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) หมายถึง ผลกระทบ อันเกิดจากผลของนโยบายที่ออกมา ทั้งที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ หรือไม่ตั้งใจ และทั้งที่เกิดขึ้นกับระบบ หรือสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและลบ



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบระบบ

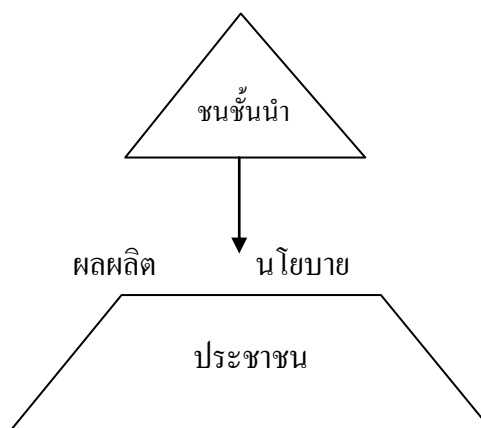
แหล่งที่มา: คัดแปลงจากสมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 221.

#### 5) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

ตัวแบบชนชั้นนำนี้ มักใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบ การเมืองในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป (ชินวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 56) ที่การปกครองมักอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดและความต้องการของกลุ่ม มชนชั้นนำใน สังคมและการเมืองนั้นๆ

Dye (1984 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 200) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติ หรือสมมติฐานของตัวแบบผู้นำนี้ว่าประกอบไปด้วย

- (1) ในสังคมประกอบด้วยคน 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือคนส่วนน้อยที่มีอำนาจกับกลุ่มที่สองคือคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจ ซึ่งคนกลุ่มแรกเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมและทรัพยากรต่างๆ ของสังคม ในรูปของนโยบายสาธารณะ
- (2) คนส่วนน้อยทำหน้าที่เป็นชนชั้นปกครอง ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงในสังคม
- (3) การเปลี่ยนแปลงฐานะของคนกลุ่มที่สองไปสู่กลุ่มแรกคือชนชั้นปกครองนั้นมักดำเนินไปอย่างช้าๆ และต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคม และลดกระแสต่อต้านจากประชาชน นอกจากนี้ยังจะต้องได้รับฉันทานุมัติ และการยอมรับตามค่านิยมของกลุ่มแรกที่เป็นชนชั้นปกครองเท่านั้น
- (4) ชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของสังคม และพยายามรักษาระบบความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นปกครองกับประชาชนในสังคมไว้ด้วย
- (5) นโยบายสาธารณะที่ออกมามิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่มักเป็นการสะท้อนความต้องการของชนชั้นผู้นำ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของนโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่เพียงบางส่วน (Incremental) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบนวัตกรรม (Innovation)
- (6) โดยทั่วไปชนชั้นปกครองจะมีบทบาทสูง และจะได้รับอิทธิพลจากกลุ่มประชาชนน้อย เพราะประชาชนมีความเฉื่อยชา หรือไม่ค่อยสนใจทางการเมือง ดังนั้น ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองจึงมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ



ภาพที่ 2.5 ตัวแบบชนชั้นนำ

แหล่งที่มา: สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546: 200.

### 6) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

นโยบายที่ยึดหลักเหตุผลนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” หมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคม ให้มากกว่าค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ (ชันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 58) ดังนั้นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคมประกอบด้วย หนึ่ง จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ สอง ในระหว่างทางเลือกนโยบาย ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด (Haveman, 1970 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญญวศ์, 2546: 234)

อย่างไรก็ดีแนวคิดนี้ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญ (สมบัติ ชำรงชัญญวศ์, 2546: 238) ได้แก่

- (1) ไม่มีผลประโยชน์ใดในสังคมที่จะตกลงร่วมกันได้อย่างชัดเจน มีแต่เฉพาะผลประโยชน์กลุ่มหรือปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่สามารถระบุได้ แต่โดยส่วนใหญ่มักขัดแย้งกัน
- (2) ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมากไม่สามารถจะเปรียบเทียบหรือให้น้ำหนักได้อย่างชัดเจน
- (3) ผู้กำหนดนโยบายขาดการกระตุ้นที่จะตัดสินใจบนพื้นฐานของเป้าหมายหรือผลประโยชน์ทางสังคมหรือส่วนรวม แต่มักจะตัดสินใจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อพวกพ้อง หรือผลประโยชน์ทางการเมือง
- (4) ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้รับการกระตุ้นให้คำนึงถึงผลประโยชน์สุทธิทางสังคมสูงสุด แต่เป็นการกระทำเพื่อตอบสนองความพอใจของตน ให้ปรากฏความก้าวหน้าขึ้นบ้างเท่านั้น นั่นคือ ไม่ได้แสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด แต่จะหยุดแสวงหาเมื่อพบทางเลือกที่คิดว่าสามารถทำได้
- (5) การลงทุนขนาดใหญ่ในนโยบายที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว อาจเป็นนโยบายที่มีลักษณะของต้นทุนจม (Sunk cost) ซึ่งเป็นข้ออ้างไม่ให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงทางเลือกที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว
- (6) มีปัญหาในเรื่องของข้อมูลที่เป็นในการเข้าใจทางเลือกนโยบาย และผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือก ทั้งในด้านของต้นทุนในการรวบรวมข้อมูล ระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูล และความเที่ยงตรงของข้อมูล
- (7) การขาดความสามารถในการทำนายสังคมและพฤติกรรมศาสตร์ ตลอดจนขาดความสามารถในการทำนายทางวิทยาศาสตร์ ชีวภาพและกายภาพ ที่จะทำให้เข้าใจผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายได้อย่างสมบูรณ์

(8) การคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ทางสังคมไม่สามารถทำได้โดยตรง เพราะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของกลุ่มคนจำนวนมาก

(9) ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ปิดกั้นไม่ให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาทางเลือกใหม่ โดยยึดติดอยู่กับนโยบายที่ผ่านมา เพื่อลดปัญหา หรือผลลัพธ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้

(10) การ กำหนดนโยบายโดยจำแนกเป็นด้านต่าง ๆ ในระบบราชการ ก่อให้เกิดความยากลำบากต่อการประสานการตัดสินใจที่จะเปิดโอกาสในการระดมความคิดในการตัดสินใจร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ

7) ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือตัวแบบเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Model) มีสาระสำคัญดังนี้ (Lindblom, 1968 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 242-244)

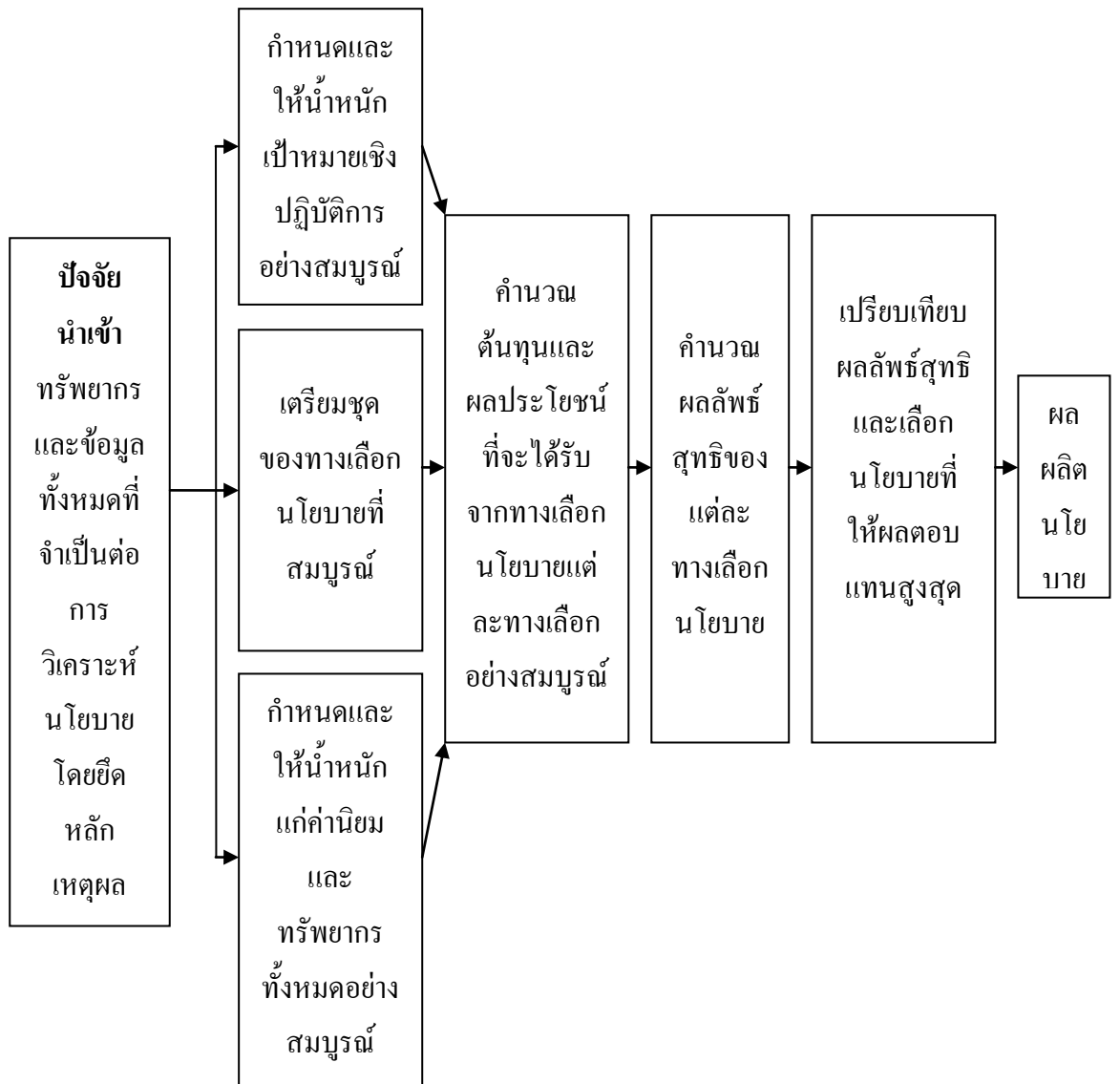
(1) ลักษณะอนุรักษนิยม การวิเคราะห์นโยบายจะยึดติดนโยบายที่มีอยู่เดิมเป็นเกณฑ์ โดยให้ความสนใจต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือการปรับปรุงโครงการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะผู้กำหนดนโยบายโดยทั่วไปมักยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่มีอยู่ก่อนแล้ว อันอาจเนื่องมาจากว่า ผู้กำหนดนโยบายไม่มีเวลาเพียงพอ ขาดงบประมาณ ขาดความสามารถในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ หรือต้องเผชิญกับความหลากหลาย ของปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น

(2) ผู้กำหนดนโยบายยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่ดำเนินมาก่อนอันเนื่องจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายใหม่ ดังนั้น จึงเป็นการปลอดภัยที่จะยึดถือโครงการที่ได้ดำเนินการมาก่อน ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะได้รับการตรวจสอบว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่

(3) ในกรณีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่อยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องลงทุนสูง เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จึงทำให้ผู้กำหนดนโยบายปฏิเสธนโยบายใหม่ที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยถือว่ามีการกิจที่จะต้องสานต่อนโยบายหรือโครงการเดิมให้เสร็จเรียบร้อย

(4) แนวความคิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน เป็นแนวคิดที่เหมาะสมทางการเมืองอย่างยิ่ง เพราะจะก่อให้เกิดข้อตกลงในการกำหนดนโยบายได้ง่าย เป็นการลดความขัดแย้ง การรักษาเสถียรภาพ และธำรงรักษาระบบการเมืองให้มั่นคงต่อไป

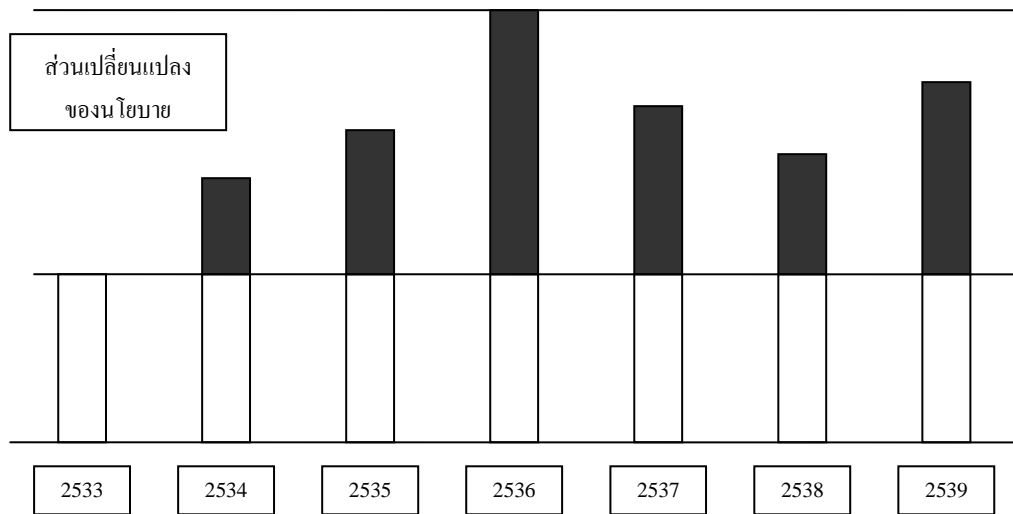
(5) เป็นการง่ายที่จะดำเนินโครงการหรือนโยบายที่มีอยู่เดิมต่อไปมากกว่าที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนนโยบายใหม่ทั้งหมด



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

แหล่งที่มา: สมบัติ ธีรวงศ์, 2546: 235.





ภาพที่ 2.7 ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

แหล่งที่มา: สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์, 2546: 245.

จุดเด่นของตัวแบบนี้ ได้แก่ ความง่ายและสะดวกในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะดูเพียงของเดิมในอดีต และพิจารณาว่าจะเพิ่มเติมเล็กน้อย เพียงใด โดยคำนึงถึงทรัพยากร ที่มีอยู่เป็นสำคัญ รวมทั้งความเป็นไปได้ทางการเมือง การเงิน การบริหาร และทางเทคนิค ส่วนจุดอ่อนของตัวแบบนี้ ได้แก่ การไม่ช่วยพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ นโยบายใหม่ๆ มักจะถูกขัดขวางจากผู้ตัดสินใจที่มีความอนุรักษ์นิยมสูง (ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 62)

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรม หรือการตัดสินใจ หรือความตั้งใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำบางสิ่งบางอย่าง ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมือง เพื่อจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในประเทศ ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นสำคัญ และเป็นข้อบัญญัติที่ขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย คือ รัฐบาล โดยจะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล ในการที่จะได้รับหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และต่อประชาชน ในการเป็นเครื่องมือที่จะสร้างผลผลิตที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยประชาชนจะเสนอความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป

ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น ได้มีตัวแบบต่าง ๆ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงที่มา และวัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มหรือตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ตัวแบบระบบ (System Model) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ตัวแบบที่ยึด

หลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือตัวแบบเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Model) เป็นต้น โดยการศึกษาในครั้งนี้จะนำตัวแบบบางตัวแบบ ไปใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ บางนโยบาย ที่เกิดขึ้นจากการผลักดัน หรือเรียกร้องของกลุ่มธุรกิจ การเมือง ซึ่งจะทำให้เห็นบทบาททางการเมือง และผลกระทบทางการเมืองได้ชัดเจนมากขึ้น

## 2.12 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไป ส่วนใหญ่มักเป็นงานวิจัยที่เป็นการศึกษากลุ่มการเมือง พรรคการเมือง หรือไม่ก็เป็น การศึกษากลุ่มชนชั้นนายทุน หรือ กลุ่มธุรกิจ โดยทั่วไป โดยมุ่งศึกษาถึงต้นกำเนิดและพัฒนาการมากกว่าเน้นศึกษาถึงบทบาททางการเมือง หรือ ไม่ก็เป็นเพียงประเด็นหนึ่งที่แทรกเป็นเนื้อหาประกอบการวิจัยเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่มีกรอบการศึกษา หรือประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับ กลุ่มธุรกิจการเมือง มีดังต่อไปนี้

วิทยานิพนธ์ของนิรุจน์ ขำนุรักษ์ (2543) เรื่อง “การศึกษาการเมืองในประเทศไทย” พบว่า กลุ่มการเมืองมีพัฒนาการสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยมีโครงสร้าง 3 รูปแบบ คือ โครงสร้างกลุ่มการเมืองแบบกระแสความคิด โครงสร้างกลุ่มการเมืองแบบอุปถัมภ์ และ โครงสร้างกลุ่มแบบองค์กร โดยสาเหตุของการก่อเกิดกลุ่มการเมือง มีหลายกรณี อาทิ เกิดจากความขัดแย้งทางด้านแนวคิดหรือผลประโยชน์ทางการเมือง เกิดจากพื้นฐานความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างแกนนำและสมาชิก และเกิดจากพื้นฐานความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตร ซึ่งสรุปปัจจัยการก่อเกิดได้คือ ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ ความเกี่ยวพันทางเครือญาติ ค่านิยมที่มีต่อตัวบุคคล และระบบอุปถัมภ์ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจของประชากรในประเทศไทย และผลประโยชน์ทางการเมือง และปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ ข้อจำกัดทางกฎหมาย การขาดอุดมการณ์ทางการเมือง ความอ่อนแอของพรรคการเมือง และปัญหาการจัดการองค์กร ของพรรคการเมือง ความเปลี่ยนแปลงของกลุ่มการเมืองในประเทศไทยพบว่า ขึ้นอยู่กับรูปแบบของโครงสร้างกลุ่มการเมืองเป็นสำคัญ คือ กลุ่มการเมืองแบบกระแสความคิด มีความเปลี่ยนแปลงสูง ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อยุติของประเด็นถกเถียง หรือการตอบสนองผลประโยชน์ที่เกิดความขัดแย้ง กลุ่มการเมืองที่มีโครงสร้างกลุ่มการเมืองแบบอุปถัมภ์ จะขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่าง

แกนนำและสมาชิกกลุ่มเป็นหลัก กลุ่ม การเมืองที่มีโครงสร้างของกลุ่มแบบองค์กรจะมีความเข้มแข็งและมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปเป็นพรรคการเมืองได้

จากบทบาทสำคัญของกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย พบว่า ก่อให้เกิดผลกระทบทั้ง 2 ด้าน คือ ผลกระทบทางด้านบวก ได้แก่ กลุ่มการเมืองจะทำหน้าที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มต่างๆ ภายในพรรคการเมือง ให้ปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบและบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น กลุ่มการเมืองอาจมีความคล่องตัวสูงกว่าพรรคการเมืองในการประสานผลประโยชน์แก่ประชาชน ส่วนผลกระทบทางด้านลบ ได้แก่ การเกิดค่านิยมที่ไม่ถูกต้องขึ้นในสังคม ทั้งในด้านระบบอุปถัมภ์ การใช้อำนาจ และการแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มหรือพวกพ้อง การอาศัยฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจากการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองในระบบสัดส่วน ทำให้ขาดวินัยและเอกภาพในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดความล้มเหลวในการพัฒนาพรรคการเมือง รวมทั้งกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐ สรุปแล้วกลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย สามารถ ถจำแนกตามลักษณะร่วมทางด้านโครงสร้าง พัฒนาการ และบทบาทสำคัญได้ 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มปฏิปักษ์ มีลักษณะโครงสร้างทางองค์กรน้อย เกิดจากพื้นฐานความขัดแย้งทางความคิดและผลประโยชน์ มีความอ่อนไหวของกลุ่มสูง ความเปลี่ยนแปลงจะขึ้นอยู่กับระดับการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องหรือความขัดแย้ง มี บทบาทสำคัญในการตรวจสอบกลุ่มอื่น ๆ ภายในพรรค แต่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพและระเบียบวินัยของพรรคได้มาก กลุ่มอุปถัมภ์ มีลักษณะโครงสร้างทางองค์กรที่ดีพอสมควร เกิดจากพื้นฐานการพึ่งพาช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างแกนนำและสมาชิก ความเปลี่ยนแปลงจะขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์และผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่แต่ละฝ่ายได้รับ กลุ่มมีบทบาทในการต่อรองผลประโยชน์สูง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานพรรค และกลุ่มพันธมิตร มีโครงสร้างทางองค์กรสูง สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นพรรคการเมืองได้ กลุ่มมีความคล่องตัวในการเคลื่อนประสานผลประโยชน์แก่ประชาชน และมีอำนาจต่อรองภายในพรรคสูง

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2533) เรื่อง “การพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ” ได้ศึกษาพรรคการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาต่างๆ พบว่า พรรคการเมืองไทยมีปัญหามากมายหลายประการ อาทิ ปัญหาการขาดรากฐานความ สนับสนุนของประชาชน โดยมีนายทุนเข้ามาผูกขาดในการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง เพื่อหวังผลประโยชน์อันมิควรได้จากพรรคการเมือง ที่ตนสนับสนุน นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่ต่อเนื่องของพรรคการเมือง ปัญหาโครงสร้างและความอ่อนแอในการจัดองค์กรของพรรคการเมือง ปัญหาการขาดการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐของพรรค

การเมือง ปัญหาสมาชิกขาดระเบียบวินัย ปัญหาการขาดสาขาพรรคการเมือง ปัญหาการขาดการกระจายอำนาจของพรรคการเมือง ฯลฯ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขตามแนวทางที่เสนอแนะ เช่น การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีความเข้มแข็ง และไม่ต้องพึ่งพานายทุนของพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวไป แทนที่จะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

วิทยานิพนธ์ของสิริลั กษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร (2521) เรื่อง “ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ.2398-2453)” ได้ชี้ว่า โครงสร้างสังคมแบบเก่าของไทยซึ่งมีลักษณะรวมเอาทรัพยากรทั้งหมดของชาติมารวมอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ทำให้การก่อรูปของมูลค่าส่วนเกินของชนชั้นนายทุนเกิดขึ้นจากการ ดำเนินเศรษฐกิจภายใต้การเป็นเจ้าภีณายอากรหรือผู้ดำเนินการค้าของชนชั้นปกครองเดิม นายทุนมีลักษณะเป็นนายทุนข้าราชการ นอกจากนี้การบุกเบิกทางเศรษฐกิจทุนนิยมโพ้นทะเลในปลายศตวรรษที่ 19 มีผลให้เกิดนายทุนนายหน้าขึ้น นายทุนส่วนนี้ดำเนินการกิจการภายใต้ผลกำไรจากการปฏิวัติหน้าที่ คอมปราโดร์ ดังนั้น ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนจึงไม่เป็นอิสระ แต่กลับมีลักษณะประนีประนอมกับชนชั้นปกครองเดิม ซึ่งจะมีผล ทำให้ชนชั้นนายทุนไม่สามารถเป็นผู้นำพาประเทศเข้าสู่สังคมแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมได้

วิทยานิพนธ์ของ ตระกูล มีชัย (2526) เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย” ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะศึกษาว่า 1) การพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีผลอย่างไรต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการ 2) บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจเอกชน เป็นอย่างไร 3) ความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน กับข้าราชการ เมื่อกลุ่มธุรกิจได้เข้ามาสู่ระบบการเมือง 4) แนวโน้มทางการเมืองของไทยจะมีลักษณะผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มธุรกิจการค้าหรือไม่อย่างไร โดยได้ลำดับเหตุการณ์ตั้งแต่ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งในช่วงนี้มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยหลายครั้ง

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มธุรกิจได้ก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองสองลักษณะ คือ การเข้ามาโดยตรง โดยการลงสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยเงินทอง การเข้ามาของกลุ่มธุรกิจมีทั้งการเข้ามาแบบปัจเจกบุคคล และการเข้ามาเป็นกลุ่ม แต่การเข้ามาเป็นกลุ่มธุรกิจนั้นไม่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง เพราะกฎหมายสมาคมห้ามมิให้สมาชิกยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ผลการศึกษายังพบว่า การสนับสนุนพรรคการเมืองของกลุ่มธุรกิจไม่ได้ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์หรือนโยบาย แต่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ส่วนบุคคล สิ่งที่น่าสนใจ คือ

ข้าราชการให้การยอมรับบทบาทของนักธุรกิจในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ แต่ไม่พอใจที่กลุ่มธุรกิจใช้เวที การเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่กลุ่มตนเอง โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง สถาบันข้าราชการที่เคยมีอำนาจเริ่มถูกท้าทายโดยกลุ่มธุรกิจมากขึ้น อันเนื่องจากผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กลุ่มธุรกิจเริ่มมีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเงินการธนาคาร และ ภายหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 กลุ่มธุรกิจเริ่มแสวงหาความคุ้มครองหรือแสวงหาอำนาจทางการเมือง เพื่อปกป้องและขยายอิทธิพลธุรกิจของตน พรรคการเมืองของไทยมิใช่พรรคของมหาชน แต่เป็นพรรคที่รวมตัวกันแบบเฉพาะกิจเพื่อส่งผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เพื่อก้าวไปสู่การเป็นผู้บริหารประเทศ นโยบายของพรรคแต่ละพรรคไม่ค่อยมีความแตกต่างกัน การย้ายพรรคของนักการเมืองกระทำได้ง่าย เพราะไม่มีอุดมการณ์แบบสุดกู่ แต่มีความเป็นกลาง คือยึดมั่นนโยบายการเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี นอกจากนี้การที่กลุ่มนักธุรกิจกลุ่มใดจะสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง มักจะอาศัยความชอบพอกันเป็นการส่วนบุคคลมากกว่าที่จะเป็นการยึดถือหลักการ การสนับสนุนทางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจ จึงเป็นการยึดถือบุคคลเป็นหลัก ทั้งกลุ่มพรรคพวกหรือหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ

ปัญหาเศรษฐกิจที่สะสมมานาน เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาผลผลิตทางการเกษตร ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาการขาดดุลการค้า ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ยิ่งถ้ารัฐบาลขาดเสถียรภาพ ปัญหาต่าง ๆ ก็ไม่อาจแก้ไขได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ๆ เมื่อกลุ่มธุรกิจเข้ามาบริหารประเทศได้สร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มข้าราชการแนวทางที่รัฐบาลสามารถทำได้คือ เชิญบุคคลภายนอกที่มีความสามารถเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหา สิ่ง que ผู้วิจัยได้เสนอคือ ทางกลุ่มธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง จะต้องเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องเข้าไปควบคุมดูแลกลไกการบริหารประเทศ มุ่งจัดการคดี ชูคดี และจัดการผูกขาดของกลุ่มนายทุนธุรกิจให้ได้

วิสุทธิ์ ธรรมวิริยะวงศ์ ทำสารนิพนธ์ (2534) เรื่อง “ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ” โดยการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองของชนชั้นนำทางธุรกิจของไทย ในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และต้องการทราบถึงปัจจัยเกื้อหนุนหรือบั่นทอนบทบาททางการเมืองของชนชั้นนำทางธุรกิจของไทย ตลอดจนความสัมพันธ์ในกลุ่มชนชั้นธุรกิจ โดยได้อธิบายว่า “ชนชั้นนำทางธุรกิจ” หมายถึง นักธุรกิจที่มีฐานะและตำแหน่งทางเศรษฐกิจสูง มีอิทธิพลหรือบทบาทในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อสมาชิกในสังคม นักธุรกิจชั้นนำนี้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ นักธุรกิจชั้นนำระดับชาติ และนักธุรกิจชั้นนำระดับท้องถิ่น โดยได้ศึกษาเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจชั้นนำระดับท้องถิ่นที่มีบทบาททางการเมืองระดับชาติ ผลการศึกษาพบว่า นักธุรกิจชั้นนำของไทยมีแนวโน้มเข้ามามีบทบาททาง

การเมือง โดยตรงมากขึ้น พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีบทบาทจัดตั้งรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ได้มีนักธุรกิจชั้นนำเข้าร่วมดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือเข้าร่วมอำนาจพรรคในสภาผู้แทนราษฎร และได้เข้ามาสู่รัฐสภามากขึ้นกว่าครั้งใดๆ ในอดีต

วิสุทธิได้สรุปผลการศึกษาว่า การที่นักธุรกิจชั้นนำสามารถเข้ามามีบทบาทได้ เพราะมีความได้เปรียบในเรื่องการแข่งขัน เนื่องจากมีฐานะทางการเงินที่ดีกว่ากลุ่มอาชีพอื่น และเป็นความจำเป็นที่ต้องการรักษาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมไว้ รวมทั้งเป็นการรวมตัวเพื่อต้านกระแสความเคลื่อนไหวของฝ่ายที่ต้องการล้มล้าง หรือเปลี่ยนแปลงระบบทุนนิยมผูกขาดในเมืองไทย แต่บทบาทของชนชั้นนำทางธุรกิจยังคงผูกพันกับชนชั้นนำทางทหารและข้าราชการชั้นสูง โดยพบว่าบทบาทของชนชั้นนำทางธุรกิจมิได้เกิดเฉพาะในส่วนกลาง แต่ก็พบว่าพ่อค่านักธุรกิจในส่วนภูมิภาคต่างๆ เคลื่อนไหวมีบทบาทมากขึ้นเช่นกัน นักธุรกิจท้องถิ่นเหล่านี้เรียกร้องให้มีการแก้ไขอำนาจของสมาชิกสภาจังหวัดในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ก็คือพ่อค่านักธุรกิจในท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบาททางการเมืองของชนชั้นนำทางธุรกิจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ประการแรก คือ การถูกทำลายจากพลังสังคม เช่น กลุ่มกรรมกร ผู้นำชาวนาชาวนไร่ และกลุ่มนักศึกษา ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาด จึงทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมืองโดยตรง เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนและกลุ่ม ประการที่สอง คือ การแตกแยกในหมู่ผู้นำทางทหาร ไม่ว่าจะเนื่องจากผลประโยชน์หรือแนวคิดทางการเมืองที่ทำให้พลังทหารอ่อนแอลง ขณะเดียวกันกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจ เริ่มขยายบทบาททางการเมืองได้มากขึ้น ประการสุดท้าย ยิ่งกลุ่มนักธุรกิจมีอำนาจยิ่งขึ้นเท่าใด ความต้องการพึ่งพาข้าราชการชั้นสูง ซึ่งเคยเป็น “เจ้านาย” ก็จะลดลง การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มธุรกิจก็จะยิ่งมากขึ้น

สารนิพนธ์ของ นคร เสรีรักษ์ (2529) เรื่อง “นักธุรกิจในการเมืองไทย: กรณีศึกษา มูลเหตุจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ” ได้ชี้ให้เห็นว่า เดิมผู้ที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ คือ กลุ่มข้าราชการ ทหารและพลเรือน ภายหลังที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้เปิดโอกาสให้นักธุรกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และมีส่วนในการปกครองร่วมกับข้าราชการพลเรือนและทหาร ภายใต้อำนาจโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีของประเทศ ส่งผลให้นักธุรกิจมีการพัฒนาและเติบโตขึ้น และได้ก้าวเข้าสู่การเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ ขอบเขตการศึกษาของเรื่องนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน คือ ความเป็นมาของนักธุรกิจและบทบาททางการเมืองของนักธุรกิจไทย ตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาจนถึงก่อนการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และตั้งแต่การเมืองยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงปี พ.ศ. 2526 วิธีการศึกษารั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาทั้งจากเอกสารและศึกษาเชิงสำรวจ เพื่อทราบมูลเหตุจูงใจ

ของนักธุรกิจที่เข้ามาสู่ระบบการเมือง โดยใช้แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์มาเป็นกรอบในการวิจัย ผลการวิจัยพบว่า การเข้ามาสู่การเมืองการปกครองของนักธุรกิจเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แม้พระมหากษัตริย์ทรงผูกขาดการค้า แต่ก็ ได้อาศัยพ่อค้า ทั้งชาวจีนและอินเดียเป็นผู้ดำเนินการค้ากับต่างประเทศ พ่อค้าจึงมีความใกล้ชิดกับระบบราชการและราชสำนัก จนได้รับพระราชทานทรัพย์สิน และแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง ได้รับเกียรติยศชื่อเสียง นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังได้ทรงแต่งตั้งให้พ่อค้าชาวจีนเป็นนายอากรจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ่อค่านักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นภายใต้นโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี โดยมีรัฐเป็นผู้ดำเนินการในโครงการพัฒนาประเทศเพื่อมุ่งไปสู่ความทันสมัยและเป็นประเทศชั้นนำ แต่เพราะความได้เปรียบของนักธุรกิจที่เชี่ยวชาญและมีเครือข่ายการค้า ทำให้รัฐต้องพึ่งพานักธุรกิจชั้นนำ และเปิดโอกาสให้นักธุรกิจได้เริ่มเข้าไปมีส่วนจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และบริษัทต่างๆ ที่จะช่วยรัฐบาลได้ เช่น บริษัทข้าวไทย บริษัทค้าพืชผลไทย ตลอดจนธุรกิจธนาคาร ผู้วิจัยได้ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์แต่เพียงบางส่วน คือ ตั้งแต่ พ.ศ.2475 มาจนถึง พ.ศ.2500 และเริ่มตั้งแต่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึง พ.ศ.2516 และหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผู้วิจัยได้เรียกช่วงนี้เป็น “การเมืองของธุรกิจไทยยุคใหม่” โดยอธิบายว่า นักธุรกิจได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นก็เพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชน นักธุรกิจต้องการอำนาจทางการเมืองเพื่อใช้ปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน นักธุรกิจสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้วิจัยยังได้ยกตัวอย่างของกรณีการเข้าไปร่วมมือกับผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ บีบบังคับรัฐบาลเพื่อที่จะได้มีบทบาทควบคุมการค้า การเงิน และการตลาด

สำหรับเหตุจูงใจให้นักธุรกิจเข้ามา มีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น พบว่า นักธุรกิจที่เข้ามามีส่วนร่วม ไม่ยอมรับว่ามีเหตุจูงใจเพราะต้องการมีส่วนในการกำหนดนโยบายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง นักธุรกิจให้เหตุผลว่า ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาก็เพราะต้องการเพิ่มฐานะทางการเมืองและสังคมเท่านั้น และยังคงประกอบธุรกิจการค้าเช่นเดิม ซึ่ง ได้วิเคราะห์ว่า เนื่องจากระบบการเมืองไม่มีความต่อเนื่อง ทำให้สถาบันการเมืองไม่เข้มแข็ง และไม่มีการเมืองอาชีพที่แท้จริง อาชีพนักการเมืองจึงเป็นเพียงอาชีพรองโดยมีอาชีพอื่นเป็นหลัก เพราะหากการเมืองกลับไปสู่ระบบปิด นักการเมืองก็จะกลับไปประกอบอาชีพเดิมได้ ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอว่า รัฐบาลควรเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเพื่อสร้างประโยชน์และความยุติธรรมแก่ปวงชนอย่างเท่าเทียมกัน ประชาชนย่อมหวังจะได้รับความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ การที่นักธุรกิจขยายบทบาทเข้าสู่ระบบการเมือง โดยเข้าร่วมในการถือครองอำนาจรัฐด้วยตนเอง แสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างบุคคลในรัฐบาลและธุรกิจ จึงยังเป็นการทำลายคุณสมบัติของการเป็นตัวแทนของประชาชนโดย

ส่วนรวม เดิมประชาชนต่อสู้กับอำนาจเผด็จการเพียงอย่างเดียว แต่ประชาชนกำลังเผชิญกับการเจริญเติบโตของอำนาจที่ไม่จำกัดของนักธุรกิจที่มีอำนาจทั้งการเงินและอำนาจทางการเมือง

ประกาศศักดิ์ ธานีพงศ์ (2538) ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “นักธุรกิจกับการเมือง : การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง” โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการทราบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักธุรกิจมีแนวทางอย่างไร และทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักธุรกิจที่มีความแตกต่างทางด้านประชากรเป็นอย่างไร การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษา ค้นคว้าจากเอกสาร และศึกษาเกี่ยวกับธุรกิจไทยในช่วงตั้งแต่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงปีที่ทำวิจัย โดยได้ส่งแบบสอบถาม และสัมภาษณ์นักธุรกิจระดับผู้บริหารจากธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่ดำเนินธุรกิจด้านการเงิน การบริหาร อุตสาหกรรม การเกษตร ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ธุรกิจสิ่งทอ และธุรกิจอุปโภคบริโภค ซึ่งผลการศึกษาพบว่า บทบาทของนักธุรกิจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่ต้องการเข้ามาเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และยังสามารถต่อรองกับรัฐบาลได้ ส่วนใหญ่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในระยะยาว เพราะรัฐบาลเปิดโอกาสและเอื้ออำนวยให้ภาคธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วม นักธุรกิจได้เห็นตัวอย่างที่มีนักธุรกิจจำนวนไม่น้อยได้เข้ามามีบทบาทในรัฐบาล ซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่า จะไม่แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพรรคพวก ซึ่งถือหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่จะต้องช่วยกันดูแลความประพฤติของนักธุรกิจว่า ในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของนักธุรกิจนั้น จะทำให้เกิดโทษแก่ส่วนรวมหรือไม่

สารนิพนธ์ของ ปิยะพร กลั่นทกพันธุ์ (2535) เรื่อง “ความสัมพันธ์ของนายทุนนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาจากประชาธิปไตยครึ่งใบ - พฤษภาทมิฬ 2535” มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการอธิบายถึง บทบาททางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มธุรกิจเอกชนว่า ได้ส่งเสริมหรือได้เกิดการพัฒนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างไร โดยเฉพาะในช่วงระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่มีพลังภายนอกหรือระบบราชการ ตลอดจนแนวโน้มของการเมืองไทยว่า กลุ่มธุรกิจเหล่านี้จะประสานกับกลุ่มพลังการเมืองอื่น ๆ ได้หรือไม่ โดยได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ค้นคว้าและตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารรายงานต่าง ๆ จนถึงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 โดยตั้งสมมติฐานในช่วงตั้งแต่มีประชาธิปไตยครึ่งใบมานั้น 1) การพัฒนาทุนนิยมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพลัง ภายนอกราชการ 2) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ก่อให้เกิดการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำคือข้าราชการกับชนชั้นนายทุนและนักธุรกิจ เพื่อการปรับตัวให้สอดคล้องกับ สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เพื่อดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตน 3) ตั้งแต่การมีประชาธิปไตยครึ่งใบ บทบาทนายทุนและนักธุรกิจได้เปลี่ยนจากผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของฝ่ายข้าราชการมาเป็นผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านองค์การธุรกิจ



การเลือกตั้ง และรัฐสภา และ 4) แนวโน้มภายหลังประชาธิปไตยครึ่งใบ การเมืองไทยมีแนวโน้มของการเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อันเนื่องจากการขยายตัวของพลังภายนอก คือ ภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาสถาบันการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์

ผู้วิจัย ได้สรุปว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจการเงินการธนาคาร ธุรกิจอุตสาหกรรม ภายใต้กระแสทุนนิยมโลกทำให้นักธุรกิจเริ่มมีความใกล้ชิดกับการเมืองมากยิ่งขึ้น จนถึงขั้นต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเปิดเผย เพราะสามารถร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองสามารถสร้างเงื่อนไขต่อรองและประนีประนอมได้มากขึ้น การเข้ามามีบทบาทของนักธุรกิจได้ก่อให้เกิดการพัฒนาและเสริมสร้างสถาบันทางการเมืองให้มีความต่อเนื่องและเป็นไปโดยสันติวิธี การเข้ามาสู่รัฐสภาของนักธุรกิจเป็นการเข้ามาสู่การเมืองโดยตรง ก่อให้เกิดการเชื่อมโยง ระหว่างพลังทางธุรกิจและอำนาจทางการเมืองได้ชัดเจนขึ้น และเป็นการเปิดระบบการเมืองไปสู่การเมืองแบบกระฎุมพี (Bourgeois-Polity) ที่เน้นความเป็นเสรีทางเศรษฐกิจและการเมือง ผู้วิจัย ยังได้เสนอว่า การจะพัฒนาประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ นักธุรกิจจะเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่ได้ผลประโยชน์และพัฒนาเพียงลำพังไม่ได้ ชนชั้นนายทุนนักธุรกิจจะต้องมีพันธมิตรประชาธิปไตย โดยการประนีประนอมและเชื่อมโยงกับส่วนอื่น ๆ ของสังคม เพื่อสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง และสามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในส่วนอื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้เสนอให้ชนชั้นนายทุนนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทผ่านระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และรัฐสภา และเชื่อว่าจะเป็นบรรทัดฐานและเกิดความชอบธรรม เป็นการสร้างสังคมให้มีความเข้มแข็ง และพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

ศราวุธ เจริญมาศ (2538) ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การหมุนเวียนชนชั้นนำทางการเมืองของไทยในสภาพการณ์โลกไร้พรมแดน” โดยชี้ให้เห็นว่า สภาพการณ์โลกไร้พรมแดนที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจ และ โลกหลังยุคสงครามเย็นได้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคม และเศรษฐกิจของไทย ได้ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ขึ้นมา โดยมีกรอบแนวความคิดเชิงทฤษฎีว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ในสังคมหนึ่ง ๆ จะนำมาซึ่งการก่อตัวของชนชั้นนำกลุ่มใหม่ ที่พร้อมจะหมุนเวียนเข้าไปร่วมใช้อำนาจทางการเมืองกับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเดิม ผลการศึกษาชี้ว่า ในยุคสังคมโลกไร้พรมแดนนี้ ได้ส่งผลให้คนไทยเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม จากยุคสังคมอุตสาหกรรมมาสู่ยุคสังคมข่าวสาร หรือเปลี่ยนจากโครงสร้างการผลิตที่เน้นแรงงาน ทุนเพื่อความมั่งคั่ง มาเป็นโครงสร้างการผลิตที่เน้นการใช้เทคโนโลยี ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังพบว่า ได้มีการก่อตัวขึ้นมาของกลุ่มธุรกิจที่ใช้ความรู้ และ ข้อมูลข่าวสาร เป็นทรัพยากรสร้างความมั่งคั่งทาง

เศรษฐกิจ และได้ชี้ให้เห็นว่า ชนชั้นนำทางธุรกิจยุคข่าวสารกำลังเข้ามามีบทบาททางการเมือง ในฐานะชนชั้นนำเช่นเดียวกับนายทุนธุรกิจอุตสาหกรรม เพราะเทคโนโลยีการสื่อสารยังอยู่ในกลุ่มเล็กๆ แต่ก็เชื่อว่าจะก่อตัวขึ้นเป็นชนชั้นนำได้ต่อไปในอนาคต เพราะสังคมไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของเทคโนโลยีสารสนเทศ และเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก

อภิพันธ์ ชีวีเจริญ (2539) เสนอสารนิพนธ์ เรื่อง “บทบาทรัฐกับการชักนำกลุ่มธุรกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง” โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ 1) การพัฒนาของกลุ่มธุรกิจที่เข้มแข็งในสังคมไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตามกระแสทุนนิยมโลก กลุ่มนักธุรกิจได้รับอิทธิพลอย่างไร และรัฐมีบทบาทอย่างไรในการชักนำกลุ่มธุรกิจให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการปกครองกับบทบาทรัฐ ในการชักนำกลุ่มธุรกิจให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีขอบเขตการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับรัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน

ผลการศึกษาที่ออกมาสรุปได้ว่า ภายใต้บริบทของระบบทุนนิยมโลก รัฐและกลุ่มธุรกิจมีการประสานและปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง เพื่อการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพและเป้าหมายการพัฒนาทุนนิยม และได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในการชักนำกลุ่มธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การชักนำกลุ่มธุรกิจเข้ามานั้นเพราะมีองค์ประกอบอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2524 การกำหนดบุคคลในคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดบุคคลในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การเดินทางไปสร้างสัมพันธภาพถึงต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐที่ชัดเจน คือ 1) การเปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจได้เข้ามาสู่การเมืองโดยตรง โดยการเข้าร่วมพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมือง และการสมัครรับเลือกตั้งจนเข้าสู่ระบบรัฐสภา 2) รัฐได้พยายามชักนำตัวแทนธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และแก้ไขปัญหาประเทศ 3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเจริญเติบโต โดยการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศคู่ค้า 4) การนำนักธุรกิจชั้นนำมาร่วมบริหารประเทศ ทำให้ภาพของรัฐบาลเป็นหลักประกันในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 5) การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามกลไกบรรษัทนิยม ทำให้นักธุรกิจเห็นว่า รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะให้นักธุรกิจได้เข้าร่วมนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาลมากขึ้น 6) การลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและโครงการพัฒนา ตลอดจนการเปิดเขตเศรษฐกิจในภูมิภาค เป็นการชักชวนให้ภาคธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

รายงานการวิจัย เรื่อง “พ่อค้าและนักธุรกิจกับระบบรัฐสภาไทย ” โดย ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์ (2542) ได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจกับระบบรัฐสภาว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งเชิงบวกและลบ ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้ 1) พ่อค้าและนักธุรกิจที่มีวิสัยทัศน์จะใช้รัฐสภาเพื่อผลักดันนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจต่างๆ ผลประโยชน์ที่พ่อค้าและนักธุรกิจพึงจะได้จะช่วยให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ 2) โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นหัวใจสำคัญของการอยู่รอดของสังคม ซึ่งโครงสร้างทั้งสองสามารถประสานกันได้ในระดับหนึ่งที่จะเกิดประโยชน์ต่อประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็อาจเกิดผลเสียได้เช่นกัน หากประโยชน์นั้นตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง 3) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการร่วมมือระหว่างพ่อค้านักธุรกิจกับนักการเมืองยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์ เช่นเดียวกับอดีตที่มีความสัมพันธ์กับราชวงศ์และขุนนาง และมีขอบเขตโยงใยไปยังกลุ่มต่างๆ ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น 4) ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ยังมีสภาพใช้อำนาจต่อรองกับอิทธิพลทางเศรษฐกิจ มีการใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียง ระบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ข้าราชการและนักการเมืองไม่แตกต่างจากขุนนางในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะมีอำนาจควบคุมงบประมาณแผ่นดินและอำนาจรัฐ ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาจัดการด้านงบประมาณ ย่อมได้รับอำนาจทางเศรษฐกิจและกลายเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ 5) เครือข่ายอำนาจมีลักษณะยึดหยุ่นระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ การเปลี่ยนหัวและเปลี่ยนพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้เสมอ ระหว่างพ่อค้าและนักธุรกิจกับกลุ่มการเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์

ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์ ได้ชี้ว่า พ่อค้าและนักธุรกิจกับระบบรัฐสภาในระบบทุนนิยมเป็นปฏิสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจกับระบบการเมือง กลุ่มธุรกิจประกาศตัวและเข้าร่วมในระบบการเมืองมากขึ้นเพราะเห็นว่า “อำนาจทางการเมือง” สามารถปกป้องและอำนวยผลประโยชน์ทางธุรกิจ และเป็นการเสริมสร้างพลัง “อำนาจทางเศรษฐกิจ” อย่างไม่มีขีดจำกัด โดยความเป็นจริงพ่อค้าและนักธุรกิจก็คือ “นายทุน” ที่ต้องการผลกำไรอยู่เสมอ ตราบใดที่ระบบรัฐสภายังแข็งแกร่ง พ่อค้าและนักธุรกิจก็ไม่อาจได้อำนาจทางการเมืองตามที่ต้องการ แต่หากนักธุรกิจทุ่มเทและหวังจะได้อำนาจยิ่งขึ้น โดยการทุ่มทุนจากต่างชาติ หรือธุรกิจข้ามชาติเพื่อใช้ระบบรัฐสภาเป็นรากฐานทางการเมืองและฐานทางเศรษฐกิจแล้ว จุดเปราะบางของความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าและนักธุรกิจจึงขยายขอบเขตไม่ใช่พ่อค้าและนักธุรกิจเท่านั้น “ทุนต่างชาติ” และ “นักธุรกิจต่างชาติ” ที่มีจำนวนเงินทุนมหาศาลอาจทำอันตรายต่อระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ค่อยๆ พัฒนามานานกว่า 65 ปี จุดอันตรายนี้จะทำให้เกิดภัยพิบัติไม่เพียงแต่ระบบการเมืองการปกครองของไทยเท่านั้น แต่รวมไปถึงระบบสังคม วัฒนธรรม และความเป็นชาติไทยด้วย แนวโน้มของพ่อค้าและนักธุรกิจที่จะเข้าสู่ระบบรัฐสภาต่อไปในอนาคตจะ ยังต้องเกิดขึ้น เพราะ

ประเทศไทยยังคงอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกที่อำนาจรัฐยังต้องการอำนาจทางเศรษฐกิจ คอยค้ำจุนให้อยู่ในระดับที่สมดุลแต่ต้อง มีปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ มิใช่ อำนาจทางเศรษฐกิจ ครอบงำอำนาจทางการเมือง หรืออำนาจทางการเมืองครอบงำอำนาจทางเศรษฐกิจได้อย่าง หนึ่งเพียงด้านเดียว แต่จะต้องมี การพัฒนาและมีจิตสำนึกที่ยึดความมั่นคงและการอยู่รอดของ ประเทศชาติเป็นสำคัญ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้กล่าวถึง กลุ่มธุรกิจการเมืองในด้านต่าง ๆ อาทิ พัฒนาการ ของกลุ่ม มูลเหตุจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ รูปแบบการมีส่วนร่วม ทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งแต่ละผลงานมีช่วงเวลาในการศึกษาที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยจะได้นำข้อมูล เหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษากลุ่มธุรกิจการเมือง รวมทั้งนำมาประมวล และใช้ในการ วิเคราะห์ถึงพัฒนาการและบทบาททางการเมือง ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ตามกรอบแนวคิด และ ประเด็นการศึกษาที่ได้ตั้งไว้ต่อไป

## บทที่ 3

### กรอบแนวคิด และวิธีการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการ บทบาททาง การเมือง และผลกระทบทางการเมืองอันเกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย เป็นการศึกษา ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อค้นพบ และข้อมูล สนับสนุนในการอภิปรายผลจากการวิจัยที่ชัดเจน ทั้งนี้ มีกรอบแนวคิด และวิธีการศึกษา ดังต่อไปนี้

#### 3.1 กรอบในการศึกษา

กรอบที่ใช้ในการวิจัยนี้แบ่งเป็น กรอบทางด้านเวลา และกรอบด้านประเด็นการศึกษาของ กลุ่มธุรกิจการเมือง โดยมีการแบ่งกรอบเวลาออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อน พ.ศ.2475 ช่วง ตั้งแต่ พ.ศ.2475-2540 และช่วงตั้งแต่การก่อตั้งพรรคไทยรักไทยเป็นต้นมา เพื่อให้เกิดการศึกษา เปรียบเทียบได้ชัดเจน และมีกรอบประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็นเช่นกัน ได้แก่ พัฒนาการของกลุ่ม ธุรกิจการเมือง บทบาททางการเมือง และผลกระทบทางการเมืองจากการมีบทบาท และการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 กรอบด้านเวลาในการศึกษา

กรอบหรือขอบเขตด้านเวลา ที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นเพื่อใช้ศึกษากลุ่มธุรกิจการเมืองในประ เทศไทย ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาเฉพาะกลุ่มธุรกิจการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) ช่วงก่อน พ.ศ.2475 2) ช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2475-2540 และ 3) ช่วงตั้งแต่ก่อตั้งพรรค ไทยรักไทยเป็นต้นมา

การแบ่งกรอบด้านเวลาในการศึกษาเป็น 3 ช่วงดังกล่าว เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน ทั้งปัจจัยทางการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 หรือผลของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือ การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง หรือวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 เป็นต้น รวมทั้งการเกิดพรรคไทยรักไทย เนื่องจากการเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย แม้จะไม่ใช่พรรคของกลุ่มธุรกิจกลุ่มแรกที่มีบทบาททางการเมือง แต่ก็ยังเป็นพรรคของกลุ่มธุรกิจพรรคแรกที่มีบทบาทเบื้องหน้าในการบริหารประเทศ ในฐานะแกนนำรัฐบาล และมีนักธุรกิจ ที่ได้ชื่อว่า เป็นมหาเศรษฐีอันดับหนึ่งของประเทศ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับว่า เป็นการเปลี่ยนแปลง บทบาทที่สำคัญของกลุ่มธุรกิจการเมือง จากกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง เข้ามามีบทบาทในเบื้องหน้าอย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วงดังกล่าวจะสามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงพัฒนาการและบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### 3.1.2 กรอบด้านประเด็นในการศึกษา

การศึกษากลุ่มธุรกิจการเมืองที่สำคัญในประเทศไทยนั้น เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบ และก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ชัดเจน และเป็นประโยชน์สูงสุดในการศึกษา ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นสำคัญในการศึกษาออกเป็นประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

#### 1) พัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

การศึกษาในประเด็นนี้จะศึกษาถึง ปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ที่ส่งผลต่อการเกิด และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย ทั้งในแง่ของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินธุรกิจ และประเภทธุรกิจของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทูนิยม และทุนผูกขาด แนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย ทั้งในด้านของโครงสร้างและค่านิยมของสังคมไทย

นอกจากนั้นได้ศึกษาถึงกลไกการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ หรือการรวมตัว และการสลายตัวของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ โดยใช้ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทูนิยม และทุนผูกขาด แนวคิดเกี่ยวกับสังคมไทย แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง เป็นพื้นฐานในการศึกษา

## 2) บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง

ในประเด็นนี้จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการเข้ามาบิบทบาท และมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยได้ศึกษาถึงแรงจูงใจ และรูปแบบของการเข้ามาบิบทบาท และมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งศึกษาการเปลี่ยนแปลงบทบาททางการเมืองที่สำคัญของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ

ด้านของแรงจูงใจ ได้ศึกษาถึง สาเหตุ หรือปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจการเมืองเข้ามาบิบทบาท และมีส่วนร่วมทางการเมือง ในด้านของรูปแบบ ได้ศึกษาถึงลักษณะ และปัจจัยที่มีผลต่อลักษณะของการเข้ามาบิ บทบาท และ มีส่วนร่วมทางการเมือง ของกลุ่มธุรกิจการเมืองในลักษณะต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงรูปแบบการเคลื่อนไหว และการ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง เป็นสำคัญ โดยใช้ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ แนวคิดเกี่ยวกับธุรกิจการเมือง แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทูนิยม และทุนผูกขาด แนวคิดเกี่ยวกับระบบสังคมไทย แนวคิดเกี่ยวกับ ระบบพรรคการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง และแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นพื้นฐานในการศึกษา

## 3) ผลกระทบทางการเมืองจากกลุ่มธุรกิจการเมือง

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาถึงผลกระทบทางการเมือง ทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวก ที่เป็นผลดี หรือเป็นคุณประโยชน์ และที่เป็นผลกระทบด้านลบ ที่เป็นผลเสีย ที่เกิดจากการเข้ามาบิบทบาท และมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาท ความเคลื่อนไหวผ่านกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ โดยจะเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นถึงผลกระทบที่มีต่อพรรคการเมือง รัฐสภา และต่อนโยบายสาธารณะ และโครงการต่างๆ ของรัฐ ในแง่ของผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) และการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ซึ่งจะศึกษาจาก นโยบายสาธารณะ กฎหมาย โครงการของรัฐ การบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารงบประมาณ โดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับบรรษัทภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง และแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นแนวทางในการศึกษา

ผู้วิจัยได้แยกการศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อพัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมือง และต่อการบิบทบาททางการเมืองและผลกระทบทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองออกเป็นด้านๆ ดังนี้

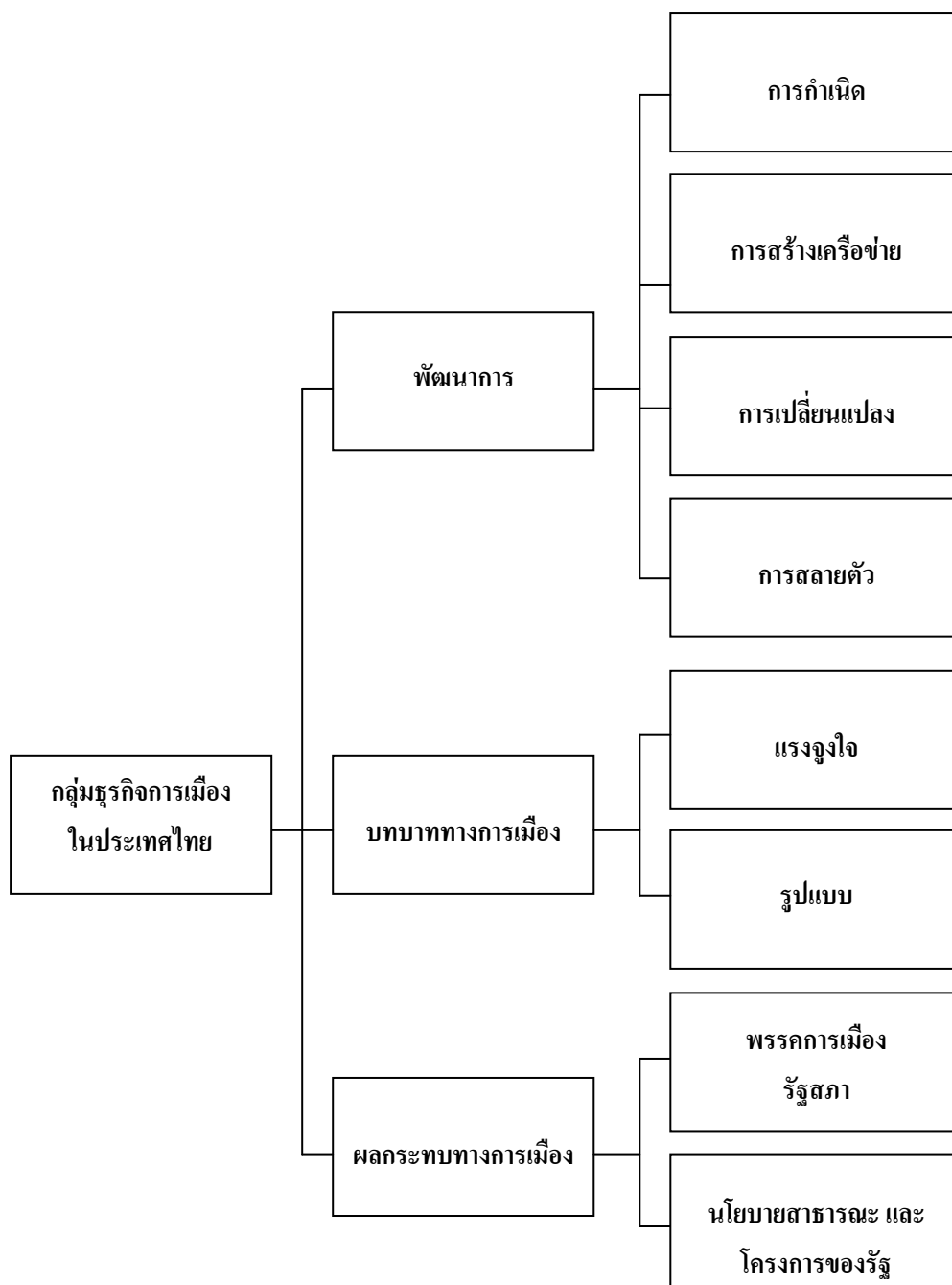
1) ด้านสังคม เป็นการศึกษาถึงปัจจัย สภาพแวดล้อมทางสังคม โครงสร้างของสังคมไทย ค่านิยมในสังคมไทย รวมถึง สภาพแวดล้อมทางสังคมอื่น ๆ ที่มีผลต่อการ เกิด การเปลี่ยนแปลง การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ การสลายตัว ของกลุ่มธุรกิจการเมือง รวมทั้งปัจจัย หรือแรงจูงใจ และรูปแบบการเข้ามาบิบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

2) ด้านการเมือง เป็นการศึกษาถึงปัจจัยสำคัญทางการเมือง ศึกษากระบวนการเมืองการปกครอง สภาพทางการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันอื่น ๆ ในระบบการเมืองไทย การรวมกลุ่ม หรือการจัดตั้งพรรคการเมือง เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ รวมทั้งปัจจัยทางการเมืองอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเกิด การเปลี่ยนแปลง ลง การสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์ การสลายตัว ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ตลอดจนรูปแบบการแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองใน ช่วงต่างๆ โดยใช้แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎี นิยม ทฤษฎีขนาดแนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง ความชอบธรรมทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

3) ด้านเศรษฐกิจ เป็นการศึกษา ถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และ อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจ โลกที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ อันส่งผลกระทบต่อพัฒนาการ การเปลี่ยนแปลง และการสลายตัวของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ

4) ด้านจริยธรรม เป็นการศึกษาปัจจัยทางจริยธรรม ค่านิยม ความเชื่อในสังคมไทย ที่มีผลต่อการแสดง บทบาททางการเมือง กลุ่มธุรกิจการเมือง รวมทั้งความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยเน้นศึกษาถึงความสำนึก และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และการเปลี่ยนแปลงบทบาท ของกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลง จากการมีบทบาททางเศรษฐกิจ เข้ามามีบทบาททางการเมือง รวมถึงกระบวนการ และการเคลื่อนไหวในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมือง ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ทั้งจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรภาคประชาชน โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) และความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests) เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ และอภิปรายผล





ภาพที่ 3.1 กรอบในการศึกษากลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

## 3.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเป็น การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Research) เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการ และบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย และนำข้อค้นพบที่ได้มานำเสนอในเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ข้อมูลที่ได้มาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และจากอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก ซึ่งมีวิธีการศึกษาดังนี้

### 3.2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ได้ทำการรวบรวมข้อมูล และการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) อันได้แก่ เอกสาร ทางวิชาการ ตำรา บทความ เอกสารรายงานการประชุม จดหมายเหตุ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ และจากอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เลือกรสร จัดประเภทหมวดหมู่ของข้อมูล และนำเสนอต่อไป

การรวบรวม และค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) และจากอินเทอร์เน็ต ได้มุ่งเน้นรวบรวมข้อมูลในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้ คือ

1) ติดตามความเคลื่อนไหว ในด้านต่างๆ ของกลุ่มธุรกิจการเมืองอย่างต่อ เนื่องผ่านสื่อประเภทต่างๆ โดยรวบรวมจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ และจากอินเทอร์เน็ต ที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกลุ่มธุรกิจการเมืองและสมาชิกในช่วงเวลาต่างๆ ให้ได้มากที่สุด

2) รวบรวมเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ ผลงานวิจัย เอกสารรายงานการประชุม และจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มนักการเมือง กลุ่มตระกูลอิทธิพล รวมทั้งที่เกี่ยวข้องกับบทบาทระบบทุนนิยมในประเทศไทย ระบอบการเมืองการปกครองของไทย รัฐบาล นโยบายสาธารณะ โครงการต่างๆ ของรัฐ และระบบการเมืองไทย

3) รวบรวมหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล

4) รวบรวมเอกสาร ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎี ที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง ทุนนิยม ทุนผูกขาด แนวคิดเกี่ยวกับสังคมไทย แนวคิดเกี่ยวกับ ระบบพรรคการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับ กลุ่มการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) แนวคิดเกี่ยวกับบรรณาภิบาล (Good

Governance) แนวคิดเกี่ยวกับ บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) และแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)

### 3.2.2 การตรวจสอบข้อมูล

หลังจากที่ได้ข้อมูลครอบคลุมประเด็นในการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยจะตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกครั้ง โดยคำนึงถึงคุณภาพของข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้อง และสมบูรณ์ โดยผู้วิจัยได้ทำ การตรวจสอบข้อมูล เพื่อหาความน่าเชื่อถือได้ของข้อมูล และตรวจสอบความครบถ้วน และคุณภาพของข้อมูล รวมทั้งผลสรุปของการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเวลา และแหล่งข้อมูล โดยหากเวลา และแหล่งข้อมูลแตกต่างกัน ข้อมูลที่ได้จะเหมือนกันหรือไม่ เพื่อยืนยันความเที่ยงตรงของข้อมูล

### 3.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยทำการรวบรวมข้อมูลดิบมาจัดแบ่งประเภทหมวดหมู่ (Categories) จัดระบบของข้อมูล แล้วนำมาแยกประเภทของข้อมูลตามประเด็นของกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ และ นำมาวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytical Induction) คือใช้การตีความหมาย และการวิเคราะห์แบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากนั้นนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นคำตอบเชิงเหตุผลทางตรรกะ เพื่อ สร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่เป็นรูปธรรม หรือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้การบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อให้ได้ข้อสรุป และแนวคิดทางนามธรรมที่จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้

ทั้งนี้ โดยการยึดกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลให้ลึกซึ้ง สร้างข้อสรุปที่มีเหตุผล และเรียบเรียงเพื่อนำมาเขียนรายงาน การวิจัยในรูปแบบคว มเรียงเชิงพรรณนา เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการ บทบาททางการเมือง ตลอดจนผลกระทบทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองอย่างชัดเจน

## 3.3 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

**ธุรกิจการเมือง (Political Business)** หมายถึง ระบบที่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และธุรกิจ โดย ใช้เงินทุนเพื่อแลกกับผลประโยชน์ บางอย่างที่ต้องอาศัยอำนาจของ

รัฐบาลบนพื้นฐานของพันธะสัญญา หรือหมายถึงระบบการเมืองที่เข้าไปมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ โดยผ่านทางกฎหมาย และนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

**กลุ่มธุรกิจการเมือง (Political Business Group)** หรือคำอื่น เช่น กลุ่มชนกิจการเมือง กลุ่มทุนการเมือง กลุ่มนายทุน กลุ่มทุนพวกพ้อง เป็นต้น หมายถึง กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจประเภทต่างๆ หรือชนชั้นนายทุนที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองทางใดทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง หรือเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง โดยอาจเป็นไปได้อย่างเปิดเผย หรือไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ

**ความเป็นมาและพัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมือง** หมายถึง ลักษณะของการกำเนิด การเปลี่ยนแปลง กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ และการยุติหรือการสลายตัวของกลุ่มธุรกิจการเมืองต่างๆ ทั้งในส่วนของรูปแบบ ประเภทของกลุ่ม และบทบาท

**บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง** หมายถึง การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง ที่มีผลกระทบต่อการเมืองไทย ทั้งในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ และโดยส่วนตัวของสมาชิกกลุ่ม

**ผลกระทบทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง** หมายถึง ผลกระทบอันเนื่องมาจากการดำเนินบทบาททางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ใน ส่วนที่มีผลต่อผลประโยชน์สาธารณะ นโยบายสาธารณะ กฎหมาย โครงการของรัฐ เป็นต้น

**นโยบายสาธารณะ (Public Policy)** หมายถึง กิจกรรม หรือการตัดสินใจ หรือความตั้งใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำบางสิ่งบางอย่าง ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมือง เพื่ อจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในประเทศ

**ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interests)** หรือคำอื่นๆ เช่น ผลประโยชน์ทับซ้อน การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม การขัดกันของผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย ทูจริตเชิงนโยบาย เป็นต้น หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่ม หรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบและความเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะ

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

ผลการศึกษาของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย นี้ ประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ 3 ส่วน โดยส่วนแรกจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงก่อน การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ส่วนที่สองจะเป็นช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึง 2540 และส่วนสุดท้ายจะเป็นช่วงตั้งแต่เกิดการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยเป็นต้นไป โดยจะมีทั้งข้อมูลทั่วไปที่ได้จากการศึกษากลุ่มธุรกิจการเมือง และการวิเคราะห์กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยในแต่ละประเด็นการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) พัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมือง 2) บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง และ 3) ผลกระทบทางการเมืองที่เกิดจากกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยมีรายละเอียดของผลการศึกษาดังต่อไปนี้

#### 4.1 กำเนิดกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย (ก่อน พ.ศ.2475)

กลุ่มธุรกิจการเมือง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับทั้งด้านธุรกิจและด้านการเมือง โดยทั้งสองด้านมีส่วนเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน กลุ่มธุรกิจการเมืองจึงเป็นทั้งกลุ่มที่พัฒนามาจากชนชั้นนายทุน หรือชนชั้นนำทาง ธุรกิจที่เข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย และกลุ่มที่พัฒนาจากชนชั้นปกครอง หรือชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งพบว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองกลุ่มแรกที่มีบทบาทในประเทศไทย คือ กลุ่มทุนขุนนาง และกลุ่มทุนจีน อันมีปัจจัย สำคัญที่จะได้เสนอ ดังต่อไปนี้

##### 4.1.1 การค้าระบบบรรณาการ : การเริ่มต้นของกลุ่มทุนขุนนาง และกลุ่มทุนจีน

สำหรับบทบาททางเศรษฐกิจ ของกลุ่มทุนจีนนั้นพบว่า ชาวจีนมีส่วนร่วมในกิจกรรม ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาช้านาน ทั้งนี้เป็นเพราะ

ความสัมพันธ์ทางการค้าที่ มีมาอย่างยาวนาน ระหว่างจีนกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในบริเวณ คาบสมุทรมลายูและฟิลิปปินส์ (สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, 2521: 40) สำหรับประเทศไทยนั้น ใน ประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นระยะเวลาเดียวกันกับที่ประเทศจีนกำลังแผ่อิทธิพลลงมา พระมหากษัตริย์จึงได้ทรงหาทางออกในการรักษาอาณาจักร และอำนาจการปกครองไว้โดยการ จัด เครื่องบรรณาการ (จิ้มก้อง) ส่งไปถวายจักรพรรดิจีน โดยใช้คณะทูตเป็นตัวแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเจริญสัมพันธไมตรีแล้ว ยังเป็นการขอกสิทธิทางการค้าในประเทศจีนอีก ด้วย (สังคีต พิริยะรังสรรค์ , 2526: 21) การส่งคณะทูตดังกล่าวจึงได้ให้กำเนิดการค้าระบบ บรรณาการระหว่างรัฐขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้การค้าระบบบรรณาการนี้จะเป็นการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ ที่ดูเหมือนว่าถูก ผูกขาดทางการค้าโดยระบบพระคลังสินค้า พระมหากษัตริย์ทรงใช้ระบบพระคลังสินค้าเป็นที่ รวบรวมผลผลิต รวมทั้งทำหน้าที่ในการควบคุมกิจกรรมทางการค้า ทั้งการนำเข้าและส่งออก แต่ ถึงแม้จะดูเหมือนว่า พระคลังสินค้าเป็นแหล่งสะสม ของทุนและปัจจัยการผลิตจำนวนมากก็ตาม แต่ในความเป็นจริงการค้าระบบบรรณาการนี้ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ชนชั้นปกครอง อีกกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเจ้านาย และขุนนาง ทั้งนี้เนื่องจากอิทธิพลของระบบศักดินา ระบบไพร่ และทาสที่มีอิทธิพลในสังคมไทยอย่างมากในช่วงนั้น ทำให้ปัจจัยการผลิต รวมทั้ง ผลผลิตต่างๆ ของสังคมถูกถ่ายเทไปสู่ชนชั้นปกครอง ตั้งแต่พระมหากษัตริย์ ไล่ลงมาจนถึงกลุ่ม เจ้านาย และขุนนาง ประชาชนมีฐานะเป็นเพียงแรงงาน หรือเครื่องมือในการผลิต เมื่อเกิดการค้า ในระบบบรรณาการขึ้น กลุ่มชนชั้นปกครอง ต่างก็ต้องการกระจายผลผลิตส่วนเกิน และเห็น ว่า ระบบบรรณาการเป็นแนวทางใหม่ในการแสวงหาประโยชน์เพื่อเพิ่มรายได้แก่ตนเองให้มากขึ้น ซึ่ง ในการค้าระบบบรรณาการนี้ ให้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง เพราะการได้รับอภิสิทธิ์ทางการค้าใน ฐานะที่เป็นคณะทูตจากพระมหากษัตริย์นั่นเอง กลุ่มชนชั้นปกครองจึงใช้อำนาจบรรณาการ เพื่อช่วยในกิจการการค้า มีการจัดเรือสินค้าของตนเดินทางร่วมไปกับขบวนเรือราชบรรณาการ ซึ่ง พระมหากษัตริย์ ทรงอนุญาตให้ขุนนางในราชสำนักมีสิทธิในการแต่งเรือสำเภา เพื่อทำการค้าได้ ดังนั้น นอกจากขบวนเรือราชบรรณาการจะมีเรือหลวงแล้ว ยังประกอบด้วยเรือสำเภาที่เป็น เรือ ส่วนตัวของกลุ่มเจ้านายและขุนนางร่วมไปทำการค้านี้ด้วย กลุ่มเจ้านายและขุนนางที่ได้จัดเรือ สำเภาในประวัติศาสตร์ไทยมีมากมาย เช่น พระยาโกษาธิบดี พระยาโชฎิกกร าชเศรษฐี พระ จุฬาราชมนตรี พระยาพระคลัง (ทุน) พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ เป็นต้น (วารกรณ์ ทินานนท์, 2522: 66-69) โดยในกลางทศวรรษ 2370 การค้าระบบบรรณาการนี้ได้ขยายตัวอย่าง มาก มีเรือที่ดำเนินการอยู่ทั้งหมด 82 ลำ โดย 9 ลำเป็นของพระมหากษัตริย์ 22 ลำเป็นของขุน นาง และอีก 48 ลำเป็นของพ่อค้าชาวจีน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542: 161) ใน

เรื่องนี้นั้นได้มีหลักฐานของ John Crawford (1971: 133 อ้างถึงใน วราภรณ์ ทินานนท์, 2522: 70) ชาวอังกฤษที่ได้เข้ามาในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 2 ได้บันทึกไว้ว่า “เรือสำเภที่เดินทางไปยังประเทศจีนนี้ ถ้ามิใช่เป็นเรือสำเภาหลวงของพระมหากษัตริย์แห่งกรุงสยาม ก็เป็นเรือสินค้าของเจ้านายในราชวงศ์ หรือขุนนางในราชสำนัก”

สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ กิดขึ้นในการค้าระบบบรรณาการนี้ คือ ความจำเป็นที่ต้องอาศัยพ่อค้าชาวจีน เนื่องจากชาวจีนมีอิสระจากระบบ ศักดินา ระบบไพร่ และทาส ในสังคมไทยสามารถเดินทางไปทำการค้าขายได้ทั่วทุกแห่ง ทั้งยังมีความชำนาญ และประสบการณ์ทางการค้ามากกว่าคนไทยที่ยังอยู่ในระบบ ต่างๆ ดังกล่าว (วราภรณ์ ทินานนท์, 2522: 5-7) ซึ่งตรงกับความต้องการของชนชั้นปกครอง ชนชั้นปกครองมักอาศัยชาวจีนในการทำการค้าของตน ทำให้ช่วงนั้นกลุ่มคนที่คุมเรือสินค้าไปยังประเทศจีน จึงมักเป็นพ่อค้าชาวจีน โดยมีฐานะเป็นนายหน้าให้แก่กลุ่มเจ้านายและขุนนาง กล่าวได้ว่า พ่อค้าชาวจีนเป็นกลไกสำคัญในการประกอบ ธุรกิจการค้าของกลุ่มชนชั้นปกครอง และนอกจากจะเป็นนายหน้าแล้ว พ่อค้าชาวจีนเหล่านี้บางคน ได้ถวายตัวเป็นข้ารับใช้ เป็นบ่าวของเจ้านายหรือขุนนางด้วย และอาศัยสถานะทางการเมืองในการอุปถัมภ์ เพื่อช่วยในการประกอบการค้าของตนในเวลาต่อมา ซึ่งบทบาทของทั้งสองกลุ่มนี้ ได้ดำรงอยู่ในสังคมไทยเป็นระยะเวลายาวนาน และมีพัฒนาการเป็นลำดับ โดยจะได้กล่าวถึงต่อไป

**4.1.2 สนธิสัญญาเบาว์ริง :** การเข้าสู่ระบบทุนนิยมของไทย บทบาทของทุนชาติตะวันตก และการขยายตัวของกลุ่มทุนจีน

สนธิสัญญาเบาว์ริงถือว่าเป็นสัญญาทางพระราชไมตรีลงนามที่ สมบูรณ์ฉบับแรกของไทย ที่ได้ทำกับต่างชาติ มีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสมเด็จพระนางเจ้าวิคตอเรียแห่งอังกฤษทรงส่งเซอร์จอห์น เบาว์ริง ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ของอังกฤษประจำฮ่องกง เป็นทูตเข้ามาทำสัญญานี้ในปี พ.ศ.2398 การทำสัญญานี้ทำให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เข้ามาทำสัญญาทางพระราชไมตรีในลักษณะเดียวกันนี้อีกถึง 8 ประเทศในเวลาต่อมา สำหรับสนธิสัญญาเบาว์ริงนั้น มีข้อตกลงที่สำคัญบางประการดังนี้คือ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548)

1) คนอังกฤษทุกคนที่เข้ามาในประเทศไทยจะต้องได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือเกี่ยวกับการค้าขาย อนุญาตให้เช่าบ้านเรือน ประกอบอาชีพในกรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียงได้ รวมทั้งสามารถตั้งกงสุลดูแลผลประโยชน์ของตนได้เองด้วย

2) คนในบังคับของอังกฤษไม่ว่าชาติใด ภาษาใด หากว่าทำความผิดให้ขึ้นกับศาลกงสุลอังกฤษเท่านั้น มิใช่ขึ้นศาลไทย ซึ่งข้อตกลงข้อนี้ทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตขึ้น

3) ประเทศไทยสามารถเก็บภาษีขาเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 3 สำหรับภาษีขาออกให้เก็บตามพิกัดอัตราสินค้าแบบท้ายสนธิสัญญา

4) ให้มีการยกเลิกการผูกขาดโดยพระคลังสินค้า เพื่อให้ผู้ขายและผู้ซื้อสามารถทำการค้าขายกันได้โดยตรง

5) ผู้ซื้อหรือลูกค้าสามารถซื้อสินค้าออกนอกประเทศได้ นอกจากข้าว ปลา และเกลือ ซึ่งรัฐบาลสงวนสิทธิที่จะห้ามส่งออกนอกประเทศ

6) พ่อค้าสามารถนำสินค้ามาจำหน่ายแก่ลูกค้าได้ทุกชนิด ยกเว้นอาวุธยุทธภัณฑ์ที่ต้องจำหน่ายให้แก่รัฐบาลเท่านั้น และการขายฝิ่นจะต้องจ่ายภาษีฝิ่น

หลังการลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้ ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าของไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพ เพื่อการบริโภคหรือเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองเปลี่ยนไปสู่การผลิตเพื่อการค้า และการแสวงหากำไร ปริมาณการค้ากับต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว มีความคล่องตัวมากขึ้น ชาวยุโรปมีสิทธิในการค้าในประเทศเท่าเทียมกับชาวจีน รวมทั้งมีการตั้งห้างร้าน และบริษัทต่างชาติจำนวนมาก (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542: 168) มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการแปรรูป ผลผลิตเพื่อการส่งออก เช่น กิจการโรงสีข้าว โรงเลื่อย และเหมืองแร่ เป็นต้น (Chattip Nartsupa and Suthy Prasartset, 1981: 19-21 อ้างถึงใน กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ, 2533: 10) แต่อย่างไรก็ดี การใช้เทคโนโลยีต่างๆ เหล่านี้มิได้ขยายไปสู่ภาคการผลิต ในสังคมอย่างทั่วถึง และไม่ได้ครอบคลุมกระบวนการผลิตทุกขั้นตอน ผลักดันการผลิตของสังคมโดยรวมจึง ไม่ได้เพิ่มขึ้น ผลผลิตที่มากขึ้น โดยเฉพาะผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ คือ ข้าว ไม่ได้เป็นผลจากการนำเทคโนโลยีต่างๆ เหล่านี้มาใช้ แต่เป็นผลจากการ เพิ่มหรือขยายพื้นที่ในการผลิตมากกว่าที่จะเป็นการเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ นอกจากนั้นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งออกส่วนมากกลับตกอยู่ในการควบคุมของชาวตะวันตกและชาวจีน เทคโนโลยีเหล่านั้นจึงมิได้แพร่กระจายลงสู่ระดับท้องถิ่น แต่กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองหลวง ความสัมพันธ์และฐานะทางการค้าก็ไม่เท่าเทียมกัน แม้การทำสนธิสัญญานี้ดูเหมือนจะเป็นการขยายตลาดออกไปยังต่างประเทศ ทำให้สินค้าภายในประเทศสามารถกระจายไปได้มากขึ้น แต่ผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ สินค้าจากต่างประเทศ ถูกนำเข้ามามากมายเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น สิ่งทอ และน้ำตาล มีราคาถูกกว่าในประเทศ เนื่องจากใช้เทคนิคในการผลิตที่มีประสิทธิภาพ นอกจากเรื่องของเทคโนโลยีแล้ว ความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมก็เปลี่ยนไป ผู้คนเข้าร่วมสู่วงจรการผลิตเพื่อตลาดมากขึ้น ทำให้ชนชั้นธุรกิจ หรือพ่อค้ามีบทบาทในสังคมไทยเพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ก็ยังจำกัดอยู่ในเขตภาคกลางของประเทศ ซึ่งมีทรัพยากร และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่สามารถ



เอื้ออำนวยต่อการตอบสนองการเปลี่ยนแปลง และความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ได้ ยังมิได้ขยายไปสู่ภาคชนบทของประเทศเท่าใดนัก (กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ, 2533: 13)

อย่างไรก็ดี แม้การเพิ่มขึ้นของการผลิตเพื่อการค้านี้จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก แต่ผลประโยชน์ต่างๆ กลับมิให้แก่เฉพาะผู้คนในวงจำกัด อันได้แก่ กลุ่มชนชั้นปกครอง และกลุ่มทุนต่างชาติ ความต้องการของตลาดโลกที่มีต่อสินค้าเกษตรของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเศรษฐกิจ คือ ข้าว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มชนชั้นปกครองที่เป็นเจ้าของที่ดิน และเจ้าของปัจจัยการผลิตอื่นๆ สามารถถกฉวยโอกาส สนิ่ในการหาประโยชน์ด้วยการลงทุนในที่ดินและการค้า ซึ่งปรากฏว่า ในช่วงเวลานั้น มีเจ้านายและขุนนางจำนวนมากได้ลงทุนทำประโยชน์จากที่ดิน เช่น การขุดคลอง ภูนา และการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น หรือไม่กี่ให้พ่อค้ากู้ยืมเงินไปทำการค้า (Chattip Nartsupa and Suthy Prasartset, 1981: 23-24 อ้างถึงใน กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ, 2533: 15)

การที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ส่งผลกระทบต่อทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น อัตราการเจริญเติบโตทางการค้าเพิ่มขึ้น กิจกรรมทางธุรกิจภายในประเทศก็พัฒนาขึ้น ทั้งการค้า การเงิน การเดินเรือ และการประกันภัย เป็นต้น และยังทำให้ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ทั้งทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ภายใต้ระบบสังคมโลกมากขึ้นด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้กลับไม่ได้กระจายไปยังคนส่วนมากของสังคม แต่ยังคงตกอยู่กับชนชั้นปกครองเป็นส่วนใหญ่อันได้แก่ กลุ่มเจ้านายและขุนนาง หรือนอกจากนั้นก็ยังมีเพียงกลุ่มพ่อค้าต่างประเทศ คือ กลุ่มทุนชาวจีนและชาวตะวันตกที่ร่วมมือชนชั้นปกครองเพื่อที่จะขูดรีดมูลค่า และผลผลิตส่วนเกินจากสังคมให้มากยิ่งขึ้น (กำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ, 2533: 14) เทคโนโลยีที่นำมาใช้ก็ไม่ได้ช่วยเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในการผลิต หรือส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการผลิตเท่าใดนัก แต่กลับใช้ในการแปรรูปผลผลิตเพื่อความสะดวกในการจำหน่ายเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงที่มีต่อ สังคมไทยในเวลาต่อมา น่าจะเป็นการสร้าง และสนับสนุนให้เกิดการเติบโตของระบบทุนนิยมและการสะสมทุนของชนชั้นนายทุนในประเทศไทยเท่านั้น

#### 4.1.3 เจ้าภีณายอากร : จากกลุ่มทุนจีนสู่กลุ่มทุนข้าราชการ

การกำเนิดเจ้าภีณายอากรในสังคมไทยนั้นมีปัจจัยทั้งจากภายในและภายนอก (พรณี บัวเล็ก, 2545: 11) ปัจจัยภายนอกก็คือ ระบบเจ้าภีณายอากรนี้ถูกใช้กันอย่างแพร่หลายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อชาวยุโรปเข้ามาทำการค้า พร้อมกับการขยายตัวของระบบ ทุนนิยมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ เกิดจากการขยายตัวของการผลิตสินค้าที่สำคัญ

ได้แก่ การผลิตน้ำตาล ไร่พริกไทย เหมืองดีบุก และการผลิตข้าวส่งออก (พรณี บัวเล็ก, 2545: 3) ประกอบกับเกิดปัญหาของรัฐที่ไม่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ ได้ ระบบเจ้าภีนาขายอากรจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจาก ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่นี้นั่นเอง

ส่วนปัจจัยภายในก็คือ การที่รัฐเร่งใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อสร้างและขยายดินแดนให้กับ อาณาจักรแห่งใหม่ (กรุงรัตนโกสินทร์) มีทั้งการสร้างวัดและทำสงครามป้องกันเมืองหลวงแห่ง ใหม่ ทำให้การเงินของรัฐเริ่มลดลง รวมทั้งเมื่อผลประโยชน์ของรัฐเปลี่ยนจากการเกณฑ์แรงงาน เป็นผลผลิตหรือเงินทองแทน มีการใช้เงินตราภายในระบบเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความซับซ้อน และเป็นเรื่องยุ่งยากของรัฐ หรือชนชั้นปกครองในการเก็บผลประโยชน์ด้วยตนเองอย่างสะดวก หรือ ควบคุมได้อย่างทั่วถึง ทำให้ชนชั้นปกครองเหล่านี้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ช่วยคิดตามเก็บ ผลประโยชน์ (สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร, 2521: 46) รัฐจึงผลักดันภาระความยุ่งยากในการคิดคำนวณ ภาษีเป็นตัวเงินให้แก่เอกชน เพราะรัฐขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพ และข้าราชการที่ซื่อสัตย์พอที่จะ เก็บภาษีเป็นตัวเงินได้นั่นเอง (ญาดา ประภาพันท์, 2524: 22) จึงมีการนำระบบเจ้าภีนาขายอากรที่ ให้เอกชนเป็นผู้ประมูลรับสัมปทานเก็บเงินภาษีให้แก่รัฐมาใช้

ในความเป็นจริงแล้ว การเก็บภาษีอากรโดยระบบเจ้าภีนาขายอากรในประเทศไทยเริ่ม ปรากฏในสมัยอยุธยาตอนปลาย แต่ยังไม่ได้เป็นระบบที่เข้มแข็งมากนัก ภาษีส่วนใหญ่ก็มักเป็น ผลผลิตที่ได้จากไพร่ส่วย จึงไม่มีความยุ่งยาก แต่การเรียกเก็บภาษีอากรมามีมากขึ้นในช่วงต้นของ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 ได้เปลี่ยนการเก็บภาษีจากผลผลิตมาเป็นเงิน แทน และปรากฏชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 3 ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงที่เป็นการสิ้นสุด การผูกขาดทางการค้าโดยรัฐ รายได้ทางการค้าเริ่มกระจายออกสู่เอกชนมากขึ้น ทำให้รัฐต้องหัน มาหารายได้ทางภาษีภายในประเทศ โดยมีการให้ เอกชนประมูลผูกขาดจัดเก็บภาษีส่งรัฐ และถือ เป็นรายได้หลักของประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้ที่ประมูลผูกขาดภาษีได้มักเป็นกลุ่มทุนชาว จีนเป็นส่วนใหญ่ (สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร, 2521: 69-70) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนไทยส่วน ใหญ่ยังอยู่ในระบบศักดินา และระบบไพร่ที่ต้องทำงานให้กับมูลนายอยู่ ในขณะที่ชาวจีนมีอิสระ อีกรั้งมีความชำนาญในการค้า แล ะการเก็บภาษีอากร นอกจากนั้น การที่คนจีนมีอุปนิสัยชอบ น้อม เคยมีความสัมพันธ์กับกลุ่มเจ้านาย และขุนนางจากการค้าในระบบบรรณาการ จึงได้รับการ สนับสนุนในการเป็นเจ้าภีนาขายอากรจ ากกลุ่มเจ้านาย และขุนนางนั้นเอง (ญาดา ประภาพัน ธ์, 2524: 103)

ระบบเจ้าภีนาขายอากร เป็นระบบที่รัฐสร้างขึ้น โดยกำหนดชนิดของภาษีต่างๆ แล้วเปิด ให้เอกชนเข้ามาประมูลว่า จะให้เงินแก่รัฐเท่าใด เพื่อแลกกับการเป็นผู้ผูกขาดการเก็บภาษี ผู้ที่

ประมุขได้จะเรียกว่า “เจ้าภาษี” และได้รับการแต่งตั้งบรรดาศักดิ์เป็นขุนหรือหมื่น มีศักดินา 400 ไร่ (สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร , 2521: 69) ได้รับอำนาจจากรัฐในการเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนอย่างอิสระใน เขตของเจ้าภาษี ที่ประมุขได้ เช่น ภาษีฝิ่น อากรสุรา อากรบ่อนเบี้ย นอกจากนั้นแล้ว ลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่ง ของการผูกขาดภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากร คือ จะเป็นการรวมถึงการผูกขาดการผลิตการซื้อขายสินค้าชนิดนั้นๆ แก่กันด้วย ซึ่งเจ้าภาษีนายอากรอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้อำนาจในการดำเนินการแก่บุคคลอื่นก็ได้ และนอกจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีแล้ว เจ้าภาษีนายอากร ยังได้รับอำนาจ ทางตุลาการจากรัฐในการชำระผู้กระทำผิดเกี่ยวกับภาษี มีสิทธิแต่งตั้งทนายความว่าความในศาลได้ รวมทั้งเจ้าเมืองที่เจ้าภาษีนายอากรทำการเก็บภาษีอากรตามหัวเมืองนั้น จะต้องช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าภาษี ด้วย (สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร , 2521: 48) สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เจ้าภาษีนายอากรมีอำนาจอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในช่วงเวลานั้น นอกจากนั้นยังมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกแบบหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายกัน คือ “การเหมาเมือง” โดยมีลักษณะที่นายทุนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารบ้านเมืองทั่วไปและรับผูกขาดภาษีด้วย ระบบนี้เฟื่องฟูในภาคใต้ของไทยอย่างมาก ซึ่งนายทุนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าเมืองส่วนใหญ่ คือ พ่อค้าชาวจีนที่ต่อมาเป็นเจ้าภาษีนายอากร มีความชำนาญและคุ้นเคยที่ทางในเมืองนั้นๆ ดี ทำให้รัฐเห็นว่า บุคคลเหล่านี้สามารถสนับสนุนการอพยพเข้ามาทำมาหากินของพ่อค้าและแรงงานจีนได้ อันเป็นการที่จะเพิ่มพูนภาษีอากร และเพิ่มผลประโยชน์แก่รัฐ พระมหากษัตริย์จึงทรงมอบอำนาจทางการเมือง คือ ตำแหน่งเจ้าเมืองพร้อมทั้งให้เหมาเมืองแก่เอกชนไป ส่งผลให้เจ้าเมืองสามารถสะสมทุนไว้ จำนวนมาก และไม่เพียงแต่การหาผลประโยชน์จากตำแหน่งเจ้าเมืองเท่านั้น การค้า การผลิต และภาษีอากรทั้งหลายก็อยู่ในมือของเจ้าเมือง โดยมีกำไรแบ่งกำไรจากธุรกิจและภาษีที่เก็บได้ระหว่างเจ้าเมืองกับพระมหากษัตริย์

จากลักษณะของระบบเจ้าภาษีนายอากรที่ ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เจ้าภาษีนายอากรส่วนใหญ่ เป็น ชาวจีนที่พัฒนาจากการเป็นพ่อค้า หรือนายหน้าตัวแทนของกลุ่มชนชั้นปกครอง มาเป็นกลุ่มทุนจีนที่มีลักษณะเป็นกึ่งข้าราชการ (Semi – Official) แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เบื้องหลังการเป็นเจ้า ภาษีนายอากรของกลุ่มทุนจีนนี้ยังคงต้องมีการพึ่งพิง และอาศัยกลุ่มชนชั้นปกครอง อันได้แก่ กลุ่มเจ้านาย และขุนนางอยู่ ตัวอย่างเช่น สมเด็จพระบรมมหาราชวัง (ช่วง บุนนาค) ที่มีเจ้าภาษีนายอากรอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์หลายคน เป็นต้น (ญาดา ประภาพันท์ , 2524: 153-154) ระบบเจ้าภาษีนายอากรจึงมิใช่ระบบที่เกิดขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมแต่อย่างใด แต่เป็นระบบที่ซ้อนทับ และอาศัยโครงสร้างของระบบศักดินาเดิมเพื่อแสวงหา และเอื้อประโยชน์แก่ชนชั้นปกครอง ที่เป็นเช่นนี้ เพราะระบบเจ้าภาษีนายอากรเป็นระบบที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน คือ รัฐมุ่งหารายได้เพิ่มเพื่อชดเชยจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง

ในขณะที่เอกชน (เจ้าภีนาขายอากร) ก็ต้องการความร่ำรวยจากการเก็บภาษี ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเจ้านาย หรือขุนนางให้การสนับสนุนในการได้รับเลือก รวมทั้งให้ความคุ้มครองอยู่นั่นเอง

เมื่อระบบเจ้าภีนาขายอากรมีลักษณะดังกล่าว ความต้องการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้จึงมีมาก และขาดการควบคุม จนต่อมาระบบเจ้าภีนาขายอากรเป็นระบบที่มีปัญหา เงินจากการเก็บภาษีอากรที่ควรจะเป็นของรัฐ กลับไปอยู่ในมือของเจ้านาย ขุนนาง และเจ้าภีนาขายอากรจำนวนมาก รวมทั้งเจ้าภีนาขายอากรมีการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครอง จนถึง การสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ เช่น การมอบลูกสาวให้แต่งงานกับชนชั้นปกครอง หรือการให้ลูกชายเป็นมหาดเล็กของเจ้านาย เป็นต้น ความสัมพันธ์เหล่านี้ทำให้เกิดความไว้วางใจ และไม่มีการตรวจสอบบัญชีการส่งมอบเงินให้รัฐ เช่น กรณีของพระยาภักดีภักทรากร (เจ้าสัวโง่ซัว หรือ เก่งซัว) พระยาโชฎีกราชเศรษฐี (เถียน) และพระยาภักดีภักทรากร (โอจิ๋ว) เป็นต้น (พรรณี บัวเล็ก, 2545: 459) ทำให้ระบบเจ้าภีนาขายอากรเป็นเพียงระบบที่ช่วยประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนใหม่นี้กับกลุ่มชนชั้นปกครองเท่านั้น นอกจากนั้นพฤติกรรมในการเก็บภาษีของเจ้าภีนาขายอากรมักใช้อำนาจไปในทางข่มขู่ บีบบังคับ และใช้อำนาจเกินขอบเขต เจ้าภีนาขายอากรส่วนใหญ่ที่เป็นชาวจีนมีความสัมพันธ์กับสมาคมลับ หรือที่เรียกว่า “อั้งยี่” ซึ่งใช้สมาคมนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ และกำจัดคู่แข่ง (พรรณี บัวเล็ก, 2545: 16) ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนแก่รัฐ และประชาชนอย่างมาก

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ได้ดำเนินมาเรื่อยจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กลุ่มเจ้าภีนาขายอากรจึงเริ่มถูกจำกัดบทบาทลงเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศ โดยสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการปฏิรูปในครั้งนี้คือ การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากร ท รงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ .ศ.2416 เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประมูลและการชำระเงินของเจ้าภีนาขายอากร เจ้าภีนาขายอากรต้องชำระเงินโดยตรงกับหอรัษฎากรพิพัฒน์ โดยไม่ต้องผ่านกลุ่มเจ้านาย และขุนนางแบบเดิม รวมทั้งได้ออกพระราชบัญญัติเจ้าภีนาขายอากร และเพิ่มความเข้มงวดในการประมูลและการส่งเงินค่าภาษีที่ประมูลไว้ ซึ่งมีการกำหนดโทษ หากเจ้าภีนาขายอากรไม่ สามารถส่งเงินตามกำหนดก็ มีการยึดทรัพย์ มาตรการต่างๆ เหล่านี้ทำให้กำไรจากการเก็บภาษีของกลุ่มเจ้าภีนาขายอากรถูกแบ่งไป ทำให้บทบาท และความมั่งคั่งของกลุ่มเจ้าภีนาขายอากรลดลงเรื่อยๆ และท้ายที่สุดแล้วระบบนี้ถูกยกเลิกไปใน พ .ศ.2462 ในสมัยรัชกาลที่ 6 (ญาดา ประภาพันท์, 2524: 296)

กล่าวโดยสรุป ระบบเจ้าภีนาขายอากร เป็นระบบที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อหารายได้ โดยการเปิดให้เอกชนเข้ามาประมูลผูกขาดการทำภาษี ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจการเมือง คือเจ้าภีนาขายอากรกำเนิดขึ้นมา กลายเป็นผู้ควบคุมปริมาณสินค้า และเป็นผู้กำหนดราคา สินค้าในตลาดด้วย แม้ใน

ระยะแรกระบบนี้จะสามารถช่วยในการหารายได้ของรัฐบ้าง แต่ต่อมากลับกลายเป็น เพียงสิ่งที่ช่วยสนับสนุนความมั่งคั่ง และการสะสมทุนของกลุ่มเจ้าภีณายอากรกับกลุ่มทุนขุนนางเดิมเท่านั้น การเกิดขึ้นของกลุ่มทุนกลุ่มนี้ไม่ได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุนภายในประเทศ หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมการค้าการลงทุนแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการสร้างกลไกใหม่ในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเจ้าภีณายอากรกับกลุ่มทุนขุนนาง หรือระหว่างกลุ่มทุนจีนกับกลุ่มชนชั้นปกครองภายใต้การใช้ระบบศักดินาและระบบอุปถัมภ์แบบเดิมมาช่วยในการดำเนินธุรกิจเท่านั้น

สุดท้ายแล้วเมื่อระบบนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาการหารายได้ตามความต้องการของรัฐได้ ระบบนี้จึงถูกยกเลิกไปในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้บทบาทของกลุ่มทุนเจ้าภีณายอากรหมดไปจากสังคมไทยตามไปด้วย ส่งผลให้ระบบการค้าการลงทุนภายในประเทศมีการขยายตัวออกไปมากขึ้น เพราะการค้าไม่ได้ถูกผูกขาดโดยกลุ่มเจ้าภีณายอากรอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี แม้ระบบ เจ้าภีณายอากร จะถูกยกเลิกไป แต่กลุ่มทุนจีนที่เคยมีบทบาทเป็นกลุ่มเจ้าภีณายอากร ได้นำทุนที่สะสมได้มาใช้ในการ ลงทุนในธุรกิจอื่น และยังคงอาศัยความสัมพันธ์กับกลุ่มชนชั้นปกครอง โดยการ สร้างแนวทางใหม่ในการสะสมทุนของตน พัฒนาจนกลายเป็นระบบนายทุนอิสระ เปลี่ยนแปลงบทบาทจากเจ้าภีณายอากรเป็นกลุ่มทุนพาณิชย์

#### 4.1.4 กลุ่มทุนพาณิชย์ : ธุรกิจค้าข้าว ธนาการ การเดินเรือ นายหน้า และประกันภัย

กลุ่มของนายทุนพาณิชย์ได้กำเนิดขึ้นมาตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงของไทย และได้ดำรง อยู่เรื่อยมา ซึ่งนับว่าเป็นกลุ่มทุนที่มีความสามารถในการปรับตัว และต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้เป็นอย่างดี กลุ่มทุนพาณิชย์นี้มีการสะสมทุนอย่างอิสระ และสิ่งที่สนับสนุนให้ทุนกลุ่มนี้ดำรงอยู่ได้ ย่อมไม่พ้นระบบการค้าเสรีที่เกิดขึ้นนั่นเอง

จากการทำสนธิ สัญญาเบาว์ริงของไทยในปี พ.ศ.2398 นอกจากจะเป็นการเริ่มต้นของระบบการค้าเสรีขึ้นในประเทศไทยแล้วยังส่งผลให้เกิดช่องทางทางการค้า มีการตั้งบริษัทต่างชาติ แม้ในระยะแรก จะยัง ไม่ได้มีการขยายตัวอย่างเต็มที่ เพราะรัฐบาลในขณะนั้น ได้ให้การสนับสนุนมากนัก การดำเนินธุรกิจถูกจำกัดเพียง บางประเภทเท่านั้น เช่น ธนาการ การขนส่ง และประกันภัย หรือไม่ก็เป็นธุรกิจขายสินค้าฟุ่มเฟือยให้กับกลุ่มขุนนางและชนชั้นนำทางธุรกิจชาวจีนเท่านั้น บริษัทต่างชาติเหล่านี้จึงไม่สามารถจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ , 2542: 175) ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยการผลิตต่างๆ หรือธุรกิจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในมือ และดำเนินการโดยกลุ่มทุนขุนนางภายใต้

ระบบศักดินาของไทยอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการยกเลิกระบบศักดินา ระบบไพร่ และทาส ประกอบกับระบบทุนนิยมในประเทศไทยได้ขยายตัวมากขึ้น จึงทำให้กลุ่มนายทุนพาณิชย์มีบทบาท และอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยมากขึ้นด้วย และได้ดำเนินบทบาทต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน

การดำเนินธุรกิจของนายทุนพาณิชย์ในยุคแรกนั้นมักดำเนินการโดยมีการร่วมทุนกับ กลุ่มทุนขุนนาง โดยเฉพาะการร่วมทุนกับพระคลังสินค้า เนื่องจากทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งที่ดิน แรงงาน เงินทุน (โดยเฉพาะจากภาษีอากร) ล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของ กลุ่มทุนขุนนางในระบบศักดินา การดำเนินธุรกิจของเอกชน จึงจำเป็นต้องมีการกู้ยืม หรือร่วมลงทุนกับกลุ่มทุนขุนนางเหล่านี้ และการร่วมลงทุนดังกล่าว กลุ่มทุนขุนนาง หรือแม้แต่วัฒน ภายใต้อำนาจควบคุมของพระคลังสินค้า มักจะร่วมทุนกับกลุ่มทุนจีนเป็นส่วนใหญ่ เพราะรัฐ และกลุ่มทุนขุนนางมีความมั่นใจว่า ชาวจีนเหล่านี้จะสามารถนำเงินทุนที่ให้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์มากกว่าประชาชน ไทยทั่วไปที่เพิ่งจะพ้นจากระบบไพร่และทาสมาเพียงไม่นาน

จากปัจจัยดังกล่าว กลุ่มทุนพาณิชย์จึงได้ถือกำเนิดขึ้น โดย พัฒนามาจากกลุ่มทุนเดิมอันได้แก่ กลุ่มเจ้าภาษีอากร กลุ่มทุนขุนนาง และกลุ่มทุนจีน รวมทั้งการเข้ามาของกลุ่มทุนชาติตะวันตก การดำเนินธุรกิจของกลุ่มทุนกลุ่มพาณิชย์นี้เป็นไปตามการขยายตัวของการค้าการลงทุนตามระบบทุนนิยมเสรี โดย กิจการที่ปรากฏมากได้แก่ การค้าข้าว ธนาคารพาณิชย์ การเดินเรือ ประกันภัย และการเป็นนายหน้าหรือคอมพราดอร์ (Comprador) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) ธุรกิจการค้าข้าว

ธุรกิจการค้าข้าว นั้น เกิดจาก การขยายตัว ของความต้องการข้าวของไทยจากต่างชาติ ในปี พ.ศ.2401 ชาวตะวันตกได้นำเครื่องจักรไอน้ำและเทคโนโลยีการสีข้าวมาช่วยในการผลิต ทำให้สามารถผลิตข้าวได้ครั้งละมากๆ ส่งผลให้ชาวตะวันตกได้เปรียบในการดำเนินกิจการโรงสีข้าวในระยะแรก เนื่องจากการลงทุนที่แพง และพ่อค้า ทั้งชาวไทยและจีน ยังไม่มีการเรียนรู้กลไกการทำงาน และการซ่อมบำรุง เครื่องจักรเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อชาวจีนได้เข้ามาร่วมธุรกิจค้าข้าวโดยเริ่มจากเป็นนายหน้าหรือคอมพราดอร์ ค้าข้าวให้กับโรงสีของชาวตะวันตก และพัฒนาจนเข้ามาดำเนินกิจการ โรงสีข้าวด้วยตนเองบ้างในช่วง พ.ศ.2420 โรงสีของกลุ่มทุนจีนได้สั่งซื้อเครื่องจักรจากอังกฤษเข้ามาใช้ และประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการเจ้าของโรงสี จนในปี พ.ศ.2455 โรงสีของชาวตะวันตกหลายแห่งถูกชาวจีนเข้าไปดำเนินการแทน เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ข้าว ผู้ที่เข้ามาทำธุรกิจนี้เป็นกลุ่มเจ้าภาษีอากรเดิม กับพ่อค้าชาวจีนอิสระ ซึ่งพบว่า ทั้ง 2 กลุ่มยังมีความเกี่ยวพันในการเป็นเครือญาติโดยการแต่งงานกัน เพื่อเกื้อหนุนในการทำธุรกิจด้วย (พรรณี บัวเล็ก, 2545: 35-40) แม้ช่วงแรกโรงสีของกลุ่มทุนจีนจะ ยังคงต้องพึ่งพา

เทคโนโลยีการผลิตของชาว ตะวันตก แต่ต่อมาได้พัฒนาเทคโนโลยีการ สีข้าวด้วยตัวเอง จนสามารถสีข้าวเป็นข้าวสารที่เป็นที่ต้องการของตลาดได้ ในขณะที่โรงสีของชาวตะวันตกยังทำการสีเป็นข้าวกล้องอยู่ ทำให้กลุ่มทุนจีนประสบความสำเร็จใน การค้ามากกว่าชาวตะวันตก เนื่องจากการค้าข้าวสารมีกำไรมากกว่าการค้าข้าวกล้อง ทั้งนี้ Skinner (1957) ได้วิเคราะห์สาเหตุที่กลุ่มทุนจีนประสบความสำเร็จใน ธุรกิจการค้าข้าวว่า เป็นเพราะ ความสามารถในการเรียนรู้ รวมทั้งการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ของชาวจีน และกลุ่มทุนจีนยังสามารถควบคุมกิจการการค้าข้าวได้ทั้งหมด ตั้งแต่ การซื้อข้าวเปลือก สีข้าว และส่งออก รวมทั้งกรรมกรในโรงสีข้าวส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ซึ่งนิยมทำงานในโรงสีของชาวจีนด้วยกัน นอกจากนี้ชาวจีนมีความกระตือรือร้นในการ หาหนทางที่จะเช่าโรงสีของกลุ่มขุนนางไทย และได้กลายเป็นเจ้าของโรงสี และผู้บริหารโดยตรง (Akira Suehiro, 1985) เจ้าของโรงสี หรือผู้ทำธุรกิจการค้าข้าวชาวจีนที่เป็นกลุ่มตระกูลที่สำคัญ คือ หลี่ เต็กอ้อ กอฮุยเจียะ หวังหลี่ กิมเซ่งหลี่ (โสภโณคร) บุณกุล ลำชา เอี่ยมสุริย์ โล่เตี้ยกชวน (บุณสุข) เป็นต้น โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2460-2470 กลุ่มทุนจีนที่ประกอบธุรกิจการค้าข้าวประสบความสำเร็จอย่างมาก คือ ตระกูลหวังหลี่ โดยมีเครือข่ายการค้าผ่านความสัมพันธ์ของสายตระกูลต่างๆ (พรณี บัวเล็ก, 2545: 215)

การดำเนินธุรกิจการค้าข้าวในประเทศไทยของกลุ่มทุนต่างชาติ ทั้งชาวจีน และชาวตะวันตกนั้น ในระยะเริ่มแรกมีความจำเป็นต้องอาศัยการกู้ยืมเงินจากพระคลังสินค้า ปรากฏว่าตลอดช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ทรัพย์สินที่พระคลัง สินค้ารับจ้างองไว้มากที่สุดนอกเหนือจากที่ดิน และตึกเรือนต่างๆ ก็คือโรงสี และจำนวนไม่น้อยหลุดจ้างองไปตกเป็นกรรมสิทธิ์ของพระคลังสินค้า ซึ่งบางส่วนได้พระราชทานให้บรรดาเชื้อพระวงศ์ และบางส่วนได้นำไปให้เช่าดำเนินการต่อ โดยเก็บค่าเช่าเป็นทุนส่วนพระคลังสินค้าต่อไป (ชลลดา วัฒนศิริ, 2531: 13)

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการ ปลูก และการ ค้าข้าว ซึ่งมีทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ปัจจัยภายในเกิดจากคุณภาพของข้าวที่ใช้ในการส่งออก การที่ข้าวของเจ้าของโรงสีในกรุงเทพฯ ต้องส่งออกไปขายในฮ่องกง และสิงคโปร์ ราคาข้าวจะคิดเมื่อข้าวเดินทางไปถึงตามคุณภาพความดีและเลวของข้าว ทำให้บางครั้งข้าวอาจขายไม่ได้ รวมทั้งการที่เกิดโรงสีจำนวนมากทั้งในเขตเมืองหลวงและต่างจังหวัด การค้าและการกำหนดราคาข้าว กลายเป็น อำนาจของ กลุ่มนายหน้าหรือ พ่อค้าคนกลาง ทำให้เกิดการกดราคา ข้าว เมื่อการค้าข้าวไม่ได้กำไรดีเหมือนเมื่อก่อน กลุ่มเจ้าของโรงสีจึงไม่มีเงินพอที่จะเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรใหม่ให้ทันสมัย ยิ่งทำให้คุณภาพของข้าวเลวลงอีก นอกจากนี้ปัจจัยภายในประเทศเหล่านี้แล้ววิกฤตการณ์เกี่ยวกับการค้าข้าวนี้ยังเกิดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะสภาพทางการค้าของโลก เกิดการผลิตข้าวมากเกินไป ผลผลิตข้าวในตลาดโลกนอกจากการผลิตของไทยแล้ว ประเทศพม่ายังได้

กลายเป็นคู่แข่งส่วนแบ่งตลาดที่สำคัญ จนเกิดภาวะปริมาณข้าวมากเกินไปเกินความต้องการของตลาด ส่งผลให้ราคาข้าวลดต่ำลง เมื่อตลาดข้าวของไทยลดลงในปี พ.ศ.2473 ราคาข้าวของประเทศพม่า กลับมีราคาต่ำกว่าปกติ และ ราคาการขนส่งจากพม่าไปยังฮ่องกง ถูกกว่าไทย ทำให้ราคาข้าวของไทยไม่สามารถแข่งขันกับข้าวพม่าได้ (พรณี บัวเล็ก, 2545: 117-122) วิกฤตการณ์ในยุคนี้ทำให้กลุ่มพ่อค้าข้าว ประสบความล้มเหลวและล้มละลายจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นหลี่เต็กอ้อ หลวงจิต จานงวานิช ส่วนที่ยังสามารถอยู่รอดได้ก็เป็นรายใหญ่ๆ ไม่กี่รายเท่านั้น เช่น ตระกูลหวังหลี่ เป็นต้น (พรณี บัวเล็ก, 2545: 215) และต่อมากลุ่มเหล่านี้ได้ขยายธุรกิจของตนไปยังธุรกิจประเภทอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์ระหว่างกัน และสามารถพึ่งพาตนเองได้ เช่น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ การเดินเรือ การประกันภัย และนายหน้า

## 2) ธนาคารพาณิชย์

สำหรับธุรกิจธนาคารพาณิชย์นั้นถือว่าเป็นธุรกิจที่เกิดจากการต่อยอดของธุรกิจค้าข้าว เนื่องจากการขยายตัวของ การค้าข้าว ทำให้เกิดความต้องการเงินในการลงทุน และเครดิตทางการค้า รวมทั้งการค้าระหว่างประเทศของไทยกับชาติตะวันตกที่เพิ่มมากขึ้นจากการที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ทำให้มีการประกอบธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ขึ้น โดย ในช่วงแรกนั้นเป็นการจัดตั้งโดยกลุ่มชาวอังกฤษที่เข้ามาลงทุนทำการค้าในประเทศ อันได้แก่ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ซึ่งก่อตั้งในปี พ.ศ.2431 (พรณี บัวเล็ก, 2530: 2) และยังมีบริษัทตัวแทนธนาคารพาณิชย์ของชาวตะวันตกหลายแห่ง อาทิ บริษัท A. Markwald & Do. ตัวแทนธนาคารชาร์เตอร์ บริษัท Jucker Sigg & Co. ตัวแทนของธนาคารเมอร์แคนไทล์ เป็นต้น บริษัทตัวแทนธนาคารเหล่านี้ประกอบธุรกิจโดยการรับฝากเงิน ให้กู้ยืมเงิน และออกตั๋วเงิน ขณะเดียวกัน ได้ดำเนินกิจการการค้าของบริษัท ตนควบคู่ไปด้วย (สุนัย จุลพงศธร , 2543: 111) ในเวลาต่อมา ได้เกิดการเคลื่อนไหวก่อตั้งธนาคารโดยการรวมทุนภายในประเทศ ระหว่าง กลุ่มเจ้าของโรงสีข้าว พ่อค้าข้าว และผู้ทำการค้ากับต่างประเทศ (ศุภลักษณ์ พรกุลวัฒน์ , 2539: 68) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีน รวมทั้งมีการร่วมลงทุนกับชนชั้นปกครอง หรือ แม้แต่ภายใต้การสนับสนุน เงินทุนจากพระคลังสินค้าอีกด้วย เช่น ธนาคารสยามกัมมาจลทุน จำกัด (ธนาคารไทยพาณิชย์) ซึ่งเกิดจากกลุ่มเจ้านาย โดยการนำของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ทรงชักชวน กลุ่มเจ้านาย ขุนนาง เจ้าภีษณายากร กลุ่มนายทุนพ่อค้า ชาติตะวันตก และพ่อค้าจีนร่วมทุนด้วย (สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร , 2521: 97-98) อย่างไรก็ตาม ธนาคารพาณิชย์ของชาวตะวันตกก็ประสบปัญหาล้มละลายไปมาก เนื่องจากการไม่ใช้หลักเกณฑ์ของธนาคารอย่างเข้มงวดกับบริษัทของตน ขณะที่ธนาคารของกลุ่มพ่อค้าชาวจีนกลับเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก



การให้บริการทางการเงินแก่พ่อค้า และนักธุรกิจชาวจีนภายในประเทศ ที่มีเป็นจำนวนมากนั่นเอง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2542: 209)

สำหรับกิจการธนาคาร พาณิชย์ภายในประเทศไทยนั้นพบว่า จวบจนสิ้นสุดสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีธนาคารตั้งขึ้น 4 แห่ง ในจำนวนนี้ 3 แห่งมีรากฐาน มาจากการรวมทุนของกลุ่ม พ่อค้าชาวจีน ธนาคารที่มีบทบาทในการค้าของชาวจีนมากที่สุดได้แก่ ธนาคารจีนสยาม แต่อย่างไรก็ดี ธนาคารของพ่อค้าชาวจีนเหล่านี้ดำเนินงานได้เพียงระยะเวลาสั้นๆ ในที่สุด ต้องเลิกกิจการไป เนื่องจากปัญหา ทางด้านทุนของบริษัท ได้แก่ ธนาคาร จีนสยาม ธนาคาร มณฑลจำกัด บางกอกซิติ้แบงก์จำกัด และธนาคารจีนสยามทุนจำกัด สาเหตุที่ธนาคาร ในช่วงนี้ต้องประสบปัญหาจนต้องล้มละลายที่สำคัญ มี 2 ประการ คือ การลดน้อยลงของการค้า ระหว่างประเทศ และการเสื่อมโทรมลงของระบบเจ้าภ ยินายอากร อันเป็นแหล่งทุนที่สำคัญของ ธนาคารชาวจีน (พรรณี บัวเล็ก, 2530: 2) นอกจากนี้สาเหตุที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ มีการใช้เงิน ของธนาคารในการหมุนเงินช่วยธุรกิจของกลุ่มพวกพ้อง (ศุภลักษณ์ พรกุลวัฒน์ , 2539: 71-72) เมื่อธุรกิจเกิดปัญหาจึงมีผลกระทบต่อธนาคารไปด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะการดำเนินธุรกิจธนาคาร พาณิชย์ของชาวจีนมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางรับซื้อตัวเงินจากเจ้าของโรงสี ซึ่งก็คือพ่อค้า ชาวจีนด้วยกัน การดำเนินธุรกิจเป็นไปในลักษณะที่ใช้ความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะใช้ การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไป และไม่มีการทำสัญญา หรือการค้าประกันทางการค้าเหมือนกับ ธนาคารพาณิชย์ของชาวตะวันตก ทำให้เมื่อเกิดปัญหาต่อธุรกิจโรงสี ย่อมส่งผลกระทบต่อธนาคาร พาณิชย์ด้วยเช่นกัน อนึ่ง ธนาคารสยามก็มาจลทุน ที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน แต่สามารถรอด พ้นวิกฤตการณ์มาได้ เนื่องจากมีการใช้เงินทุนของรัฐบาลผ่านพระคลังสินค้ามาช่วยหนุน ธนาคาร นี้จึงไม่ถึงกับล้มละลายเหมือนธนาคารของกลุ่มทุนจีนข้างต้น

สุดท้ายแล้วธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นในช่วงก่อน พ.ศ.2475 ไม่ว่าจะเป็นของ กลุ่ม ทุนทั้งจากชาติตะวันตก หรือจากกลุ่มทุนจีนล้วน แล้วแต่ประสบปัญหาการล้มละลาย ในขณะที่ ธนาคารสยามก็มาจลทุน (ธนาคารไทยพาณิชย์) ยังสามารถดำเนินกิจการมาได้ นั่น เป็นเพราะมี การร่วมทุนระหว่าง รัฐ กลุ่มทุน ขุนนาง และกลุ่มทุนจีน ปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญตั้งแต่การ กำเนิดของธนาคารพาณิชย์ของไทย รวมถึงลักษณะการดำเนินธุรกิจของธนาคาร ที่มีการใช้ วัฒนธรรมในการใช้อำนาจ และ อภิสิทธิ์ในการดำเนินการทางธุรกิจ อาศัยอำนาจทางการเมืองใน การกำจุนธุรกิจของธนาคารอยู่นั่นเอง (สุนัย จุลพงศธร, 2543: 115)

### 3) ธุรกิจการเดินเรือ

การแลกเปลี่ยนสินค้าต่างประเทศโดยผ่านการขนส่งทางเรือ นั้น พ่อ ค้าชาวจีนมี บทบาทสำคัญมาอย่างยาวนาน เนื่องจากมีการแลกเปลี่ยนทางการค้าผ่านทาง ระบบบรรณาการ แต่

เมื่อภายหลังมีเรือกลไฟจากชาติตะวันตกเข้ามาแข่งขัน ในที่สุด ความสำเร็จของพ่อค้าชาวจีนก็ค่อย ๆ เสื่อมสลายไปในที่สุด และถูกแทนที่ด้วยบริษัทเดินเรือของชาวตะวันตก โดยมีชาติที่สำคัญคือ อังกฤษ เยอรมนี และนอร์เวย์ โดยมีเส้นทาง การเดินเรือระหว่าง กรุงเทพฯ – ฮองกง – ฮ่องกง พ่อค้าชาวจีนจึงต้องอาศัยการเช่าเรือกลไฟจากชาติตะวันตกในการทำธุรกิจของตน (พรรณี บัวเล็ก, 2545: 201) ธุรกิจ การเดินเรือ จึงเป็น อีกธุรกิจ หนึ่ง ที่ช่วยสนับสนุนการค้าของพ่อค้าชาวจีน โดยเฉพาะ ธุรกิจการค้าข้าว การขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออก การเดินทางระหว่างประเทศ และการขนส่งผู้อพยพระหว่างประเทศจีนกับไทย ความสำคัญดังกล่าว ทำให้ต่อมาธุรกิจการเดินเรือนี้ กลายเป็นกิจการร่วมของพ่อค้าข้าว ชาวจีน ไปด้วย เช่น หลีเต็กอ้อ พ่อค้าข้าวที่มีบริษัทเรือกลไฟของตนเองโดยใช้ชื่อ “โหวงฮก” เป็นต้น (พรรณี บัวเล็ก, 2545: 208)

ธุรกิจการเดินเรือ เกิดขึ้น เนื่องจากการ ขยายตัวของระบบทุนนิยม และการค้าระหว่างประเทศ ที่ทำให้เกิดช่องทางในการดำเนินการค้าทั้งการส่งออก และนำเข้าสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าทางการเกษตรของไทย ซึ่งก็คือข้าว กลุ่มพ่อค้าข้าว โดยเฉพาะชาวจีน ได้ขยายกิจการให้กว้างขวางขึ้นสู่ธุรกิจการขนส่งสินค้า และการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ประกอบการค้าข้าวได้ร่วมกิจการการเดินเรือด้วยนั้น เมื่อธุรกิจการค้าข้าวประสบกับภาวะวิกฤตดังที่กล่าวมา ตอนต้น ได้ส่งผลให้ธุรกิจการเดินเรือต้องประสบปัญหาและล้มละลายตามไปด้วยเช่นกัน

การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ และธุรกิจการเดินเรือ ทำให้ มีทุนชาติตะวันตก เข้ามาร่วมแข่งขันทางการค้า กับกลุ่มทุนจีน มากขึ้น ด้วย แต่เนื่องจาก ทุนชาติตะวันตก เหล่านี้เข้ามาภายหลังนายทุนหรือพ่อค้าชาวจีน จึงยังไม่เข้าใจวัฒนธรรมต่างๆ มากนัก ทำให้มีความจำเป็นต้องอาศัยชาวจีนในการช่วยดำเนินธุรกิจต่างๆ จึงได้เกิดธุรกิจอีกประเภทหนึ่งขึ้น นั่นคือ ธุรกิจนายหน้า หรือคอมปราโดร์ (Comprador)

#### 4) นายหน้า และคอมปราโดร์ (Comprador)

สำหรับนายหน้านั้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนอิสระ ในการช่วยทำการค้าให้กับพ่อค้าชาวจีน ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินค่านายหน้า (Commission) ส่วนคอมปราโดร์นั้นจะมีฐานะเป็นพนักงานของบริษัทได้รับเงินเดือน และได้ค่านายหน้าเมื่อทำการค้าสำเร็จด้วย (พรรณี บัวเล็ก, 2545: 143) นายหน้า และคอมปราโดร์ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน เพราะชาวจีนมีความเข้าใจในวัฒนธรรมของ ไทย ทั้งวัฒนธรรม ท้องถิ่น วัฒนธรรมการค้า ระบบเงิน และตลาดภายในประเทศมากกว่าชาวตะวันตก ประกอบกับผู้ทำการค้าส่วนใหญ่ในประเทศ เป็นชาวจีนด้วย ดังนั้น นายหน้าและคอมปราโดร์ที่เป็นชาวจีนจะทำให้ การติดต่อค้าขาย ระหว่างบริษัท ชาติตะวันตกกับพ่อค้าชาวจีนเป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายกว่านายหน้า และคอมปราโดร์ที่เป็นชาติอื่น

นายหน้า และคอมปราโดร์ (Comprador) เกิดขึ้นจากช่องว่างระหว่างธุรกิจของ นายทุนชาติตะวันตก กับระบบการตลาดภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลของการแผ่ขยายตัวทุนนิยม ใน ระบบเศรษฐกิจของไทย (สิริลักษณ์ สักดีเกรียงไกร , 2521: 124) พ่อค้าชาวตะวันตกต้องการ นายหน้าเพื่อให้สามารถแข่งขันกับพ่อค้าภายในประเทศ ได้ ธุรกิจประเภทต่างๆ เช่น ธุรกิจนำเข้า และส่งออก ธุรกิจ การเดินเรือ และธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ได้ใช้บริการตัวแทนนายหน้าเพื่อขยาย กิจการให้กว้างขึ้น และเพื่อกระจายสินค้าทั้งจากภายในออกสู่ตลาดต่างประเทศ และจากภายนอก เข้าสู่ตลาดภายในประเทศ ด้วยเช่นกัน หน้าที่ของนายหน้า และคอมปราโดร์ (Comprador) ใน สังคมไทยมีมากกว่าการเป็นตัวกลาง ในการค้า โดยพบว่า มีการทำหน้าที่ เป็นเหรียญจุก ดูแล การตลาด รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานระหว่างผู้จัดการชาวตะวันตก กับพ่อค้าชาวจีน ด้วย ผู้ที่ทำอาชีพ นายหน้าหรือคอมปราโดร์นี้ จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ มีการศึกษา มีความสามารถทางด้านภาษาทั้งภาษาอังกฤษ และภาษาจีน รวมทั้งเป็นผู้กว้างขวางในหมู่พ่อค้า ด้วย จึงจะประสบความสำเร็จในการทำอาชีพนี้ได้ (พรณี บัวเล็ก, 2545: 143)

สำหรับคอมปราโดร์ (Comprador) ที่มีบทบาทสำคัญใน ระบบเศรษฐกิจของ ประเทศไทย ในช่วงนี้ (สิริลักษณ์ สักดีเกรียงไกร , 2521: 134-156) ได้แก่ 1) คอมปราโดร์ซื้อ สินค้าเพื่อส่งออก ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการ ติดต่อแลกเปลี่ยน และค้าขายสินค้านี้ระหว่างพ่อค้า ในประเทศกับพ่อค้าชาติตะวันตก ซึ่งมีการทำสัญญาว่า จะส่งสินค้าเท่าไร เวลาใด โดยจะได้ค่า นายหน้าตอบแทนเมื่อมีการรับสินค้า และหากไม่สามารถหาสินค้าให้ได้ หรือหาให้ไม่ทันกำหนด จนเกิดความเสียหายขึ้น คอมปราโดร์จะต้องรับใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย 2) คอมปราโดร์เรือหรือ จุ้นจู้ ทำหน้าที่ตรวจสอบจำนวนสินค้า และหลักฐานทางการค้าต่างๆ และ 3) คอมปราโดร์แบงก์ ทำหน้าที่พิจารณาเครดิตลูกค้าของธนาคารในการขอกู้ยืมเงิน เช่น ลูกค้ามีความตั้งใจในกิจการ มาก น้อยเพียงใด มีความซื่อสัตย์หรือไม่ ฐานะมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ ตลาดของสินค้าเป็นอย่างไร เป็นต้น และยังเป็นผู้กำประกันลูกค้า ให้กับธนาคารพาณิชย์ด้วย หากลูกค้าที่คอมปราโดร์แบงก์ เป็นผู้รับประกันไม่สามารถใช้เงินคืนแก่ธนาคารได้ ตัวคอมปราโดร์แบงก์จะต้องเป็นผู้รับใช้ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น (พรณี บัวเล็ก, 2545: 145-146)

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการติดต่อค้าขายกันมากขึ้น ความแตกต่างทางวัฒนธรรมเริ่ม น้อยลง ชาวตะวันตกเริ่มมีความรู้ความเข้าใจภาษามากขึ้น ระบบการเงินมีความทันสมัยมากขึ้น ทำให้ความจำเป็นในการใช้นายหน้า หรือคอมปราโดร์นี้ก็ค่อยๆ น้อยลง รวมทั้งปัญหาในเรื่องความ ซื่อสัตย์ของนายหน้า เพราะ สินค้าที่พ่อค้าชาวตะวันตกได้รับมีคุณภาพแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาว จีนไม่สามารถขายได้ บริษัทตะวันตกหลายแห่งได้เลิกจ้างคอมปราโดร์ และทำให้อาชีพคอมปรา โดร์ (Comprador) เสื่อมสลายไปในที่สุด กลุ่มนายหน้าได้ทำหน้าที่เป็นเหมือนกับพ่อค้าคนกลาง

แต่มีบทบาทได้ไม่นานก็หมดบทบาทไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ดี สามารถกล่าวได้ว่า นายหน้า หรือคอมป ราโคร์ ถือเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีบทบาท ต่อการขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทย (พรณี บัวเล็ก, 2545: 153-154)

#### 5) ธุรกิจการประกันภัย

ธุรกิจการประกันภัยเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกโดยการก่อตั้งบริษัทประกันภัยของชาวจีน คือ บริษัทเซียงอัน จากนั้นได้มีบริษัทอื่นๆ ได้แก่ เลียงฮะ หวังหลี ไท่เซียง อันฮ้วง ฮ่วยอัน เกียทุง กวางอันหลง และเซ่งเซียงหลี รวมทั้งหมด 9 บริษัท ซึ่งก่อตั้งก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ทั้งสิ้น ภายหลังสงคราม ธุรกิจประกันภัยได้เติบโต และเฟื่องฟู อย่างมาก ทั้งนี้เพราะการเจริญเติบโตของธุรกิจการค้าข้าว และการส่งออกข้าวมีมากขึ้น ทำให้การค้าประกันสินค้าเติบโตขึ้นด้วยเช่นกัน โดยกลุ่มทุนจีน ยังคงมีบทบาทสำคัญในธุรกิจการประกันภัยนี้ด้วย เช่น กลุ่มตระกูลหวังหลี กลุ่มตระกูลบุญฤกษ์ กลุ่มตระกูลลำซ่า เป็นต้น แต่ในปี พ.ศ.2472 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการประกันภัย และให้บริษัทประกันภัยต้องจดทะเบียนกับรัฐ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมาย ทำให้บริษัทประกันภัยลดลง โดยบริษัทประกันภัยที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐให้ดำเนินธุรกิจได้ ภายหลังประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งเป็น บริษัทประกันชีวิต 5 แห่ง ประกันอัคคีภัย 56 แห่ง ประกันภัยทางทะเล 29 แห่ง ประกันรถยนต์ 13 แห่ง และประกันอุบัติเหตุ 5 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นของชาวจีน 15 แห่ง (พรณี บัวเล็ก, 2545: 197-201) นอกจากการลดจำนวนลง ของบริษัทประกันภัยจะมาจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัย อันเนื่องมาจากนโยบายภาษีอากรและนโยบายควบคุมของรัฐอีกด้วย อย่างไรก็ดี บริษัทที่ยังสามารถดำเนินการอยู่ได้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มทุนจีนที่มีธุรกิจประเภทอื่นด้วย เช่น ธุรกิจของตระกูลหวังหลี เป็นต้น

กลุ่มทุนพาณิชย์เกิด และเติบโตขึ้นภายหลัง จากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ในปี พ.ศ.2398 ผลของสนธิสัญญานี้ได้ทำให้เกิดการเปิดเสรีทางการค้า เกิดการลงทุนทำธุรกิจกับต่างชาติมากขึ้น กลุ่มทุนพาณิชย์มีพื้นฐานทั้งที่มาจากกรเป็นเจ้าภาษีนายอากร และกลุ่มทุนอิสระ โดยกลุ่มที่มาจากเจ้าภาษีนายอากรนั้น เมื่อระบบเจ้าภาษีนายอากรสลายลง ประกอบกับ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เจ้าภาษีนายอากรได้เห็นแนวทางทางการค้าในระบบใหม่ที่เกิดขึ้น มีการนำทุนที่เกิดจากการสะสมในการเป็นเจ้าภาษีนายอากรมาลงทุนการค้าในระบบทุนนิยมเสรี ตัวอย่างกลุ่มทุนเหล่านี้ที่สำคัญได้แก่ กลุ่ม ตระกูลพิศาลบุตร พิศลบุตร และกิมเซ่งหลี เป็นต้น นอกจากนั้นกลุ่มทุนกลุ่มอื่นๆ คือ กลุ่มที่มีการ สะสมทุนอย่างอิสระจากการดำเนินการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ แล้วค่อย ๆ สะสมจนกลายเป็นทุนใหญ่ กลุ่มทุนพาณิชย์ในช่วงปี พ.ศ.2398 – 2475 นี้ได้มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยดำเนินธุรกิจการค้าข้าว และโรงสีเป็นพื้นฐาน จากนั้น ได้ขยายกิจการไปยังธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ การเดินเรือ ประกันภัย

รวมทั้งการเป็นนายหน้า หรือคอมปราโดร์ (Comprador) โดยมีกลุ่มตระกูลที่สำคัญ ที่ประกอบธุรกิจต่างๆ เหล่านี้ 5 ตระกูล คือ ตระกูลหวังหลี ลำซา บูลกุล บูลสุข และเอี่ยมสุริย์

โดยสรุปแล้ว กลุ่มธุรกิจการเมืองในยุคแรกมีจุดกำเนิดมาจากชนชั้นนายทุนที่ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มทุนขุนนาง และกลุ่มทุนต่างชาติ โดยกลุ่มทุนขุนนาง ได้แก่ เจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนางในราชสำนัก ถือเป็นกลุ่มที่มีพลัง และอิทธิพลทางเศรษฐกิจในประเทศในช่วงนี้ เนื่องจากปัจจัยทางด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบกับปัจจัยทางสังคมไทยที่มีระบบที่สำคัญครอบงำอยู่คือ ระบบศักดินา ระบบไพร่ และทาส ทำให้ปัจจัยการผลิต และผลผลิตของสังคม อยู่ในมือของกลุ่มทุนเหล่านี้ แม้ภายหลังจะมีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม มีการทำการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น อีกทั้งต่อมามีการยกเลิกระบบศักดินา ไพร่ และทาสแล้วก็ตาม แต่ระบบทางสังคมเดิมเหล่านี้ยังคงครอบงำสังคมไทยอยู่เรื่อยมา การค้า และการลงทุนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงกระจุกตัวอยู่ภายใต้กลุ่มทุนขุนนาง โดยมีการร่วมลงทุนกับ กลุ่มทุนต่างชาติ โดยเฉพาะกลุ่มทุน จีนที่เริ่มจากการเป็นผู้ช่วยของกลุ่มทุนขุนนางในการค้า นินการค้าระบบบรรณาการ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาบทบาทจน บางส่วนเป็นข้าราชการ โดย การเป็นเจ้าของนายอากร ขณะที่บางส่วน เป็นพ่อค้าอิสระที่ได้ดำเนินธุรกิจต่างๆ ภายในประเทศ โดยเริ่มจากธุรกิจการค้าข้าว และขยายไปยังธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ การเดินเรือ ประกันภัย และการเป็นนายหน้าหรือคอมปราโดร์ (Comprador)

กลุ่มธุรกิจการเมืองในยุคแรกจึงเป็นการรวมตัวกันของกลุ่ม ทุนขุนนาง ทั้งเจ้านายเชื้อพระวงศ์และขุนนาง ในราชสำนัก กับกลุ่มทุนจีนที่ต้องการการคุ้มครอง และอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ โดยได้อาศัยระบบศักดินาเพื่อสร้างฐานอำนาจ และอิทธิพลในการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เมื่อกลุ่มทุนจีนมีความต้องการในการระดมทุน เพื่อลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การกู้ยืมเงินจากพระคลังข้างที่ หรือการร่วมดำเนินธุรกิจกับกลุ่มเจ้านาย และขุนนางจึงเป็นสิ่งจำเป็น เหตุนี้ทำให้กลุ่มธุรกิจการเมืองที่เกิดขึ้นไม่ได้มีอิสระจากอำนาจรัฐเหมือนการเกิดกลุ่มธุรกิจโดยทั่วไป แต่กลับมีความสัมพันธ์และ ได้รับการ สนับสนุน ในการสะสมทุนภายใต้การอิงอำนาจ รัฐ และชนชั้นปกครอง อันสะท้อนให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองได้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี กลุ่มธุรกิจการเมืองในยุคนี้ ไม่ได้มีอิทธิพลหรืออำนาจในการต่อรองทางการเมืองเท่าใดนัก เพียงแต่ใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองที่มีอยู่ช่วยในการประนีประนอมและสร้างความสัมพันธ์ หรือช่วยในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินแก่ กลุ่มชนชั้นปกครอง หรือ เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบ ธุรกิจของกลุ่มตนและพวกพ้องเท่านั้น

## 4.2 กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยช่วง พ.ศ.2475-2540

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประกอบกับปัญหาจากการผูกขาดและการครอบครองธุรกิจการค้า ในประเทศของชาวจีน ในขณะที่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ในปี พ.ศ.2475 กลุ่มคณะราษฎร ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทั้งสายทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน ร่วมกันเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ และได้รับการปลูกฝังแนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย กลุ่มคณะราษฎรเชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยจะเป็นหนทางในการแก้ปัญหาบ้านเมือง รวมทั้งปัญหาเศรษฐกิจในขณะนั้นได้ (ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 100)

### 4.2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 : คณะราษฎร กลุ่มทุนขุนนางใหม่

สมาชิกในคณะราษฎร เป็นทหารและพลเรือนที่มาจากระบบข้าราชการ ซึ่งมีได้มีรากฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นของตนเอง ในขณะที่ชนชั้นปกครองเดิม อันได้แก่ กลุ่มเจ้านาย และขุนนาง แม้จะสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปแต่ยังเป็นผู้ควบคุมปัจจัยการผลิตของสังคม โดยเฉพาะการเป็นเจ้าของที่ดิน ด้วยเหตุนี้กลุ่มเจ้านาย และขุนนางจึงยังคงรักษาอำนาจที่แท้จริงในสังคมเอาไว้ได้ เมื่อประกอบเข้ากับอิทธิพลทางการเมือง และวัฒนธรรม ของสังคมไทย ที่ยังคงเสริมอำนาจให้แก่กลุ่มขุนนางเดิมอย่างมาก ด้วยแล้ว ทำให้คณะราษฎร ต้องดำเนินนโยบายทางการเมืองที่มีลักษณะประนีประนอมกับกลุ่มผู้ปกครองเก่าอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากภายหลังการยึดอำนาจแล้ว ได้มีการเชิญพระยามโนปกรณนิติธาดา ขุนนางผู้ใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้มาเป็นประธานกรรมการคณะราษฎร และเป็ นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลคณะราษฎรอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองก็มีผลใน ด้านการลดอำนาจทางเศรษฐกิจ และ อำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองเก่าลงไป จึงปรากฏว่า ได้มีความพยายามในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มผู้ปกครองเก่าในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะ เป็นรูปแบบทางการเมือง หรือทางการเมืองทหาร เช่น มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ.2476 หรือการเกิดกบฏบวรเดชในปีเดียวกัน แรงดันเหล่านี้ทำให้คณะราษฎรตระหนักถึงอำนาจของกลุ่มผู้ปกครองเดิมที่ยังดำรงอยู่ จึงได้เริ่มดำเนิน การสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนด้วย ผ่านนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม สร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) โดยการให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ แต่ยังคงมีการอนุญาตให้เอกชนประกอบธุรกิจบางประเภทได้ (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 77-78)

การกำหนดแนวทาง การพัฒนาเศรษฐกิจของคณะราษฎรนั้น มิได้มุ่งแก้ปัญหาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาการครอบครองที่ดินของกลุ่มชนชั้นปกครองเดิมแต่อย่างใด แต่กลับมุ่งเน้นที่การ กำจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีน เพราะคณะราษฎรเห็นว่า ปัญหา ทางเศรษฐกิจของประเทศสำคัญที่สุดเกิดจากการที่เศรษฐกิจไทยตกอยู่ในมือของกลุ่มพ่อค้าชาวจีน ดังนั้น นโยบายชาตินิยมจึงถูกนำมากล่าวอ้าง ในการกำจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีนเป็นสำคัญ แต่มิได้มีการ เสนอนโยบายการปฏิรูปที่ดินที่จะเป็นการทำลายระบบศักดินาลงแต่อย่างใด คณะราษฎร ได้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมบทบาทของกลุ่มพ่อค้าชาวจีน เช่น การออกพระราชบัญญัติห้ามเรียกร้อยดอกเบี้ยเกินอัตรา และพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์ของภคิน ในปี พ.ศ.2475 เพื่อป้องกันนายทุนเงินกู้ที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีน การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการจับสัตว์น้ำสยาม และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตสำหรับเรือจับสัตว์น้ำสยามในปี พ.ศ.2477 เพื่อควบคุมการทำประมงของชาวจีนหรือพระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478 ที่กำหนดคุณสมบัติผู้ขับขี่ว่าต้องรู้ภาษาไทย พระราชบัญญัติควบคุมการค้ากำไรเกินควร พ.ศ.2480 เป็นต้น (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2519: 31-47) นอกจากการออกกฎหมายเพื่อควบคุมพ่อค้าชาวจีนดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดนโยบายส่งเสริมให้คนไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น การก่อตั้งหอการค้าไทย การตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อทำการค้าแข่ง ขันกับกลุ่มพ่อค้าชาวจีน (ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 103)

ในขณะที่คณะราษฎรมุ่งขจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีนที่ประกอบกิจการขนาดเล็ก และขนาดกลาง แต่กลับ ปรากฏว่า มีการดำเนินธุรกิจ ร่วมกันระหว่าง กลุ่มพ่อค้าชาวจีนที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ กับสมาชิกคณะราษฎร และยังคงมีการอนุญาตให้นายทุนชาติตะวันตกดำเนินกิจการต่อไปได้ อันเป็นการ แสดงให้เห็นว่า คณะราษฎรมิได้มีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต และกำจัด อิทธิพลของวัฒนธรรมระบบศักดินา แต่กลับรักษาอุดมการณ์แบบศักดินาที่มี ลักษณะอนุรักษนิยมเอาไว้ และเมื่อคณะราษฎรมีนโยบาย ที่จะสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของตนขึ้นบ้าง รัฐจึงกลายเป็นองค์กรแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งมิได้ดำเนินธุรกิจอย่างเป็นอิสระ แต่มีการพึ่งพาซึ่งกันและกันกับกลุ่มพ่อค้าชาวจีน และใช้อำนาจทางการเมืองเข้าครอบงำเศรษฐกิจของประเทศ ดังที่เคยปฏิบัติกันมาแต่ดั้งเดิม เพียงแต่เปลี่ยนจากกลุ่มขุนนางเดิม ไปสู่กลุ่มขุนนางใหม่ คือ คณะราษฎรเท่านั้น โดยกลุ่มพ่อค้าชาวจีนที่สำคัญยังคงเป็นกลุ่มตระกูลที่มีบทบาททางเศรษฐกิจในอดีต ได้แก่ กลุ่มตระกูลลำชา หวังหลี และบูลสุข (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526: 79-83) โดยได้พัฒนาทุนของตนภายใต้การปกครองของกลุ่มคณะราษฎร และคณะปกครองชุดต่อๆ มาจนเป็นกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยาวนาน

รูปแบบการสะสมทุนของคณะราษฎร ถือเป็น สิ่งที่น่าสนใจ และเป็นพื้นฐานของรูปแบบการสะสมทุนของกลุ่มธุรกิจการเมืองสมัยใหม่ แม้คณะราษฎรจะดำเนินนโยบายโดยอ้างว่า เป็นการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการสร้างทุนนิยมขุนนาง ใหม่เท่านั้น รูปแบบการสะสมทุนของคณะราษฎรสรุปได้เป็น 3 รูปแบบ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2526: 84-166) ได้แก่ 1. รัฐวิสาหกิจ 2. วิสาหกิจหรือบริษัทส่วนตัวของคณะราษฎร และ 3. ธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของสมาชิกคณะราษฎร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) รัฐวิสาหกิจ

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้เป็นผู้ควบคุมทรัพยากรทั้งหมดของรัฐแทนผู้ปกครองเก่า มีการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น และได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ บริษัทกึ่งราชการ รวมไปถึงบริษัทเอกชนจำนวนหนึ่ง รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทกึ่งราชการที่สำคัญ อาทิ ข้าวไทย (2481) ค้าพืชผลไทย (2482) ธนาคารเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (2482) ประมงไทย (2483) เดินเรือไทย (2483) ไทยเดินเรือทะเล (2483) ธนาคารมณฑล (2484) เสริมธุรกิจประกันภัย (2485) พืชกลีกรรม (2485) บริษัทเหล่านี้รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และอยู่ ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร หรือเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎรทั้งสิ้น

จากรายชื่อบริษัทดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะราษฎรได้สร้างทั้ง รัฐวิสาหกิจทางการเงิน อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ซึ่งไม่ว่าจะเป็นด้านใด ล้วนมีส่วนช่วยเหลือและสามารถพึ่งพาซึ่งกันและกัน ให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางธุรกิจ เป็นอย่างดี และยิ่งบุคคลที่บริหารงานเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองด้วยแล้ว จึงทำให้สามารถใช้กลไกของรัฐ หรืออิทธิพลทางการเมืองในการช่วยให้การดำเนินการต่างๆ ได้รับความสะดวกจากภาครัฐเป็นอย่างดี บริษัทเหล่านี้จึงประสบความสำเร็จทางการค้าแทบทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 4.1) การใช้อิทธิพลทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการประกอบธุรกิจของคณะราษฎร นั้นมีหลายรูปแบบ ทั้งการใช้สิทธิโดยตรง การใช้กฎหมาย หรือกลไกของรัฐมาสนับสนุนการดำเนินงานของบริษัททั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ซึ่งในประเด็นการใช้อิทธิพลทางการเมืองของคณะราษฎรนี้ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2526: 93-127) ได้ยกตัวอย่าง โดยได้ วิเคราะห์ ปัจจัยความสำเร็จ และล้มเหลว ของบริษัทข้าวไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของคณะราษฎร ไว้ที่น่าสนใจ บริษัทข้าวไทย เป็นบริษัทที่รัฐบาลคณะราษฎรตั้งขึ้น มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกเพียง 500,000 บาท แต่สามารถมีบทบาทครอบงำธุรกิจการค้าข้าวของประเทศได้อย่างเด็ดขาดในระยะเวลาเพียง 5 ปี สังคิตเห็นว่า ปัจจัยสำคัญคือ

1) รัฐใช้มาตรการทางการเมือง โดยใช้มาตรการทางภาษีบีบให้โรงสีของพ่อค้าชาวจีนต้องพากันหยุดกิจการ เป็นการช่วยลดคู่แข่งทางธุรกิจ และ โรงสีเหล่านี้ต้องโอนกิจการมาให้บริษัทข้าวไทย



เข้าไปดำเนินการแทน นอกจากนั้นยังดึงพ่อค้าที่เชี่ยวชาญ หรือมีกิจการขนาดใหญ่มาบริหาร และสร้างสายสัมพันธ์กัน อย่างแน่นแฟ้นในเวลาต่อมา โดยปรากฏว่า ภายหลังจากที่ได้โรงสีของตระกูลบูลกุลมาดำเนินการแทน ได้ให้นายมา บูลกุล ซึ่งมีความชำนาญ และกว้างขวางในธุรกิจค้าข้าว ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการบริษัท ข้าวไทย ซึ่งได้แต่งตั้งพี่น้อง เช่น นายมาศ และนายชิต บูลกุล เป็นผู้จัดการโรงสีต่างๆ (ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 100) และ 2) กรรมการบริษัทข้าวไทย เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมือง (คูตารางที่ 4.1) กรรมการบางท่าน ดำรงตำแหน่งเป็นถึงนายกรัฐมนตรี หรือเป็นรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง จึงเป็นเรื่องง่ายที่จะมีการปรับนโยบายการบริหาร ของบริษัทกับนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกัน รวมไปถึงการได้รับอภิสิทธิ์จากระบบราชการ หรือการใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือ ทำให้การดำเนินงานของบริษัทข้าวไทยค่อนข้างได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี ต่อมาธุรกิจการค้าข้าวของบริษัทข้าวไทยได้ตกต่ำลง อันเกิดจากปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมือง โดยปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้น ผู้ประกอบธุรกิจค้าข้าวส่วนใหญ่มักประกอบกิจการอื่นๆ ที่สนับสนุนการค้าข้าวด้วย เช่น ธุรกิจธนาคาร ธุรกิจการเดินเรือ ธุรกิจการประกันภัย เป็นต้น ทำให้เป็นการค้าที่มีลักษณะ “ครบวงจรแห่งการค้า” คณะราษฎร ได้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญดังกล่าวจึงได้ก่อตั้งบริษัทต่างๆ เพื่อช่วยเหลือ และสนับสนุนกิจการการค้าข้าวของบริษัทข้าวไทย ได้แก่ บริษัทไทยเดินเรือทะเล (พ.ศ.2483) ธนาคารมณฑล (พ.ศ.2484) และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย (พ.ศ.2485) แต่เมื่อเกิดการรัฐประหารล้มอำนาจของคณะราษฎรโดยคณะรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 รัฐบาลใหม่ได้แต่งตั้งกรรมการชุดใหม่เข้าไปบริหารบริษัท ที่เป็นองค์ประกอบเหล่านั้น กรรมการชุดใหม่มิได้ยึดวัตถุประสงค์เดิมที่ต้องสนับสนุนการค้าของบริษัทข้าวไทยเป็นกรณีพิเศษอีกต่อไป แต่ได้เปลี่ยน เป็นการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดของการประกอบธุรกิจ และกลายเป็นแหล่งตัดดวงผลประโยชน์ ของกลุ่มผู้ปกครองใหม่มากกว่า (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2526: 110-112) ทำให้การทำงานของบริษัทต่างๆ เหล่านี้กับบริษัทข้าวไทยมิได้ประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเหมือนในอดีต จึงเกิดความยากลำบากในการบริหารงาน ในบริษัทข้าวไทยอย่างมาก เพราะไม่ได้รับความสะดวกเมื่อเทียบกับที่เคยได้รับในอดีต ประกอบกับช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลอังกฤษได้บังคับให้รัฐบาลไทยรื้อฟื้นบริษัทค้าข้าวของอังกฤษขึ้นมาอีกครั้ง หลังจากถูกห้ามดำเนินกิจการในระหว่างสงคราม ซึ่งบริษัทเหล่านี้ล้วนมีความชำนาญในการค้าข้าว ทำให้บริษัทข้าวไทยต้องเผชิญกับคู่แข่งที่มีความชำนาญ และทุนที่สูงกว่ามากอีกด้วย

ตารางที่ 4.1 รายชื่อคณะกรรมการในวิสาหกิจต่างๆ ของรัฐที่มาจากสมาชิกคณะราษฎร และเป็นรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ.2475-2490

บริษัท	รายนามกรรมการ	ผลการดำเนินงาน
ข้าวไทย	นายควง อภัยวงศ์	+
	นายทวี บุญยเกตุ	
	หลวงสำเริงเรงฤทธิ์	
	นายวณิช ปานะนนท์	
	นายทวี ตะเวทีกุล	
ประมงไทย	นายทวี บุญยเกตุ	+
เดินเรือไทย	พล.ร.ต.หลวงสินธุสงครามชัย	ม.ข.
	นายเล็ง ศรีสมวงศ์	
	หลวงเสรีเรงฤทธิ์	
ไทยเดินเรือทะเล	หลวงสินธุสงครามชัย	ม.ข.
	หลวงเสรีเรงฤทธิ์	
	หลวงพรหมโยธี	
	นายดิเรก ชัยนาม	
ค้าพืชผลไทย	หลวงเสรีเรงฤทธิ์	+
ค้าพืชผลอีสาน	หลวงเสรีเรงฤทธิ์	-
พืชกสิกรรม	นายควง อภัยวงศ์	+
	นายจร ปานะนนท์	
ธนาคารเอเชียเพื่อการ อุตสาหกรรมและพาณิชย์ กรรม	นายเล็ง ศรีสมวงศ์	+
	นายวิจิตร ลุฑิตานนท์	
	นายทวี ตะเวทีกุล	
ธนาคารมณฑล	นายวณิช ปานะนนท์	+
	หลวงเสรีเรงฤทธิ์	
ไทยเศรษฐกิจประกันภัย	นายวณิช ปานะนนท์	+
	หลวงเสรีเรงฤทธิ์	

แหล่งที่มา: กรมทะเบียนการค้า, 2508 (อ้างถึงในสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 90-92)

หมายเหตุ: + หมายถึง มีผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจ, - หมายถึง ขาดทุนจากการดำเนินธุรกิจ  
และม.ข. หมายถึง ไม่มีข้อมูล

ส่วนปัจจัยทางด้านการเมืองนั้น เนื่องจากเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 คณะรัฐประหารมิได้ถือว่า บริษัทข้าวไทยเป็น ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนเหมือนที่คณะราษฎรยึดถือ เพราะผู้นำกลุ่มรัฐประหารส่วนใหญ่มีกิจการส่งออกข้าวเป็นของตนเองอยู่แล้ว (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 122) รัฐบาลใหม่จึงไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทข้าวไทยเหมือนในอดีตอีก ประกอบกับหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษได้บังคับให้รัฐบาลไทยทำสัญญาส่งมอบข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน ให้แก่รัฐบาลอังกฤษโดยเป็นการให้เปล่า ทำให้รัฐบาลไทยประกาศห้ามพ่อค้าเอกชนส่งออกข้าว และมอบหมายให้องค์การข้าว กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ซื้อข้าวจากพ่อค้า และเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว แม้ภายหลังสัญญาฉบับดังกล่าวจะได้ออกเลิกไป แต่รัฐบาลใหม่มิได้ออกเลิกการผูกขาดการส่งออกข้าว เพราะ เป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายได้แก่รัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยัง มีการใช้มาตรการควบคุม การส่งออกข้าวอย่างเข้มงวด ที่เรียกว่า “นโยบายโควตาข้าว” ซึ่งการให้โควตานั้นมิได้ถือความสามารถในการส่งออก แต่กลับต้องใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ในขณะที่บริษัทข้าวไทยมิได้มีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังเหมือนในอดีต ทำให้บริษัทข้าวไทยประสบภาวะตกต่ำยิ่งขึ้นตามลำดับ (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 118-121)

บริษัทข้าวไทยจึงเป็นตัวอย่างหนึ่ง ของกิจการที่ได้รับการก่อตั้ง และดำเนินการ โดยใช้อิทธิพลทางการเมืองในการช่วยเหลือมาโดยตลอด แนวทางการบริหาร ของบริษัทยึดโยงอยู่กับ การแอบอิงอำนาจรัฐในการดำเนินธุรกิจโดยไม่มี การพัฒนาแนวทางการดำเนินงาน ทำให้เมื่อมีคู่แข่งทางธุรกิจมากขึ้น และไม่มีอิทธิพลทางการเมืองช่วยเหลือเหมือนช่วงแรก จึงไม่มีพลังในการแข่งขันมากพอ ที่จะต่อสู้ทางธุรกิจได้ และอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ คือ บริษัทข้าวไทยตกอยู่ภายใต้การบริหารของข้าราชการ ที่มีอิทธิพลทางการเมือง และเป็นแหล่งผลประโยชน์ของข้าราชการเหล่านั้นมากกว่าที่จะมุ่งดำเนินการให้ประสบความสำเร็จทางธุรกิจ บริษัทข้าวไทยจึงไม่ประสบผล สำเร็จ ตาม วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการก่อตั้ง รัฐวิสาหกิจ ที่ควรจะต้องสนองต่อประชาชน แต่กลับเป็นเพียงองค์กรที่สนับสนุนทุนขุนนางใหม่คือ คณะราษฎรเท่านั้น

## 2) วิสาหกิจ หรือบริษัทของคณะราษฎร

นอกจากคณะราษฎรจะได้ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นแล้ว ยังได้ก่อตั้งวิสาหกิจ หรือ บริษัทธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎรด้วย เช่น บริษัทไทยนิคม มพาณิชย์ (2482) บริษัทไทยนิคมประกันภัย (2483) ธนาคารนครหลวงไทย (2484) ไทยนิคมผ่านฟ้า (2493) ไทยนิคมบางรัก (2493) เกษตรนิคมผ่านศึก (2493) เป็นต้น บริษัทเหล่านี้คณะราษฎรเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ทั้งสิ้น และบริษัทที่ถือว่าเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของคณะราษฎร คือ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ซึ่งคณะราษฎรได้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2482 โดยมีคณะราษฎรเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 70 และอีกร้อยละ 30 เป็นเงินทุนจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในความควบคุมของ

กระทรวงการคลัง ที่มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ ในสมัยนั้น คณะกรรมการชุดแรกของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็น ผู้ก่อการในคณะราษฎรทั้งสิ้น ได้แก่ หลวงเซวณศักดิ์สงคราม เป็นประธานกรรมการ พ.ท.ประยูร ภมรมนตรี ดร.ตัว ลพานุกรม พ.ต. ชุนนิรันดรชัย นายเล็ง ศรีสมวงศ์ นายวิลาส โอสถานนท์ นายชุมห์ ปิณฑานนท์ เรือเอกวัน รุยาพร และพ.อ.หลวงเสรีเริงฤทธิ์ เป็นกรรมการ ซึ่ง 5 ใน 9 เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 134-135)

แบบแผนการดำเนินงานของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ยังคงมีลักษณะ การอิงอำนาจรัฐ โดยมีคณะราษฎรเป็นผู้ถือนโยบาย และคอยให้ความคุ้มครอง ขณะที่อำนาจการบริหารจัดการ ได้ให้พ่อค้าชาวจีน คือ นายจุลินทร์ ลำชา เป็นผู้ดำเนินการ ธุรกิจของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ คือ การค้าขายสินค้าต่างๆ เพื่อสนองนโยบายชาตินิยมที่คณะราษฎรต้องการส่งเสริมให้มีการประกอบ ธุรกิจค้าขายภายในประเทศโดยคนไทย และ ต้องการฝึกฝนให้คนไทยเกิดความชำนาญทางการค้า นอกจากนั้นคณะราษฎรในฐานะรัฐบาลได้ดำเนิน การก่อตั้งบริษัทพาณิชย์จังหวัดตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ และให้บริษัทไทยนิคมพาณิชย์เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทพาณิชย์จังหวัดเหล่านั้นในสัดส่วน ร้อยละ 51 โดยการกู้เงินจากสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่เหลือเปิดให้ประชาชนในท้องที่ จังหวัดนั้นๆ เข้าจองหุ้น ซึ่งผู้บริหารบริษัทพาณิชย์จังหวัดคือ ข้าราชการของจังหวัดนั้นๆ บริษัทพาณิชย์จังหวัด เป็นแหล่งรับซื้อพืชผลทางการเกษตร และสินค้าอุตสาหกรรมในครัวเรือน ทุกประเภท และเป็น ตัวแทนในการ ส่งสินค้าให้แก่ร้านค้ารายย่อยที่รัฐบาลสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริม อุตสาหกรรมในครัวเรือนของแต่ละจังหวัด (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 134-135)

การก่อตั้งบริษัทพาณิชย์จังหวัดตามนโยบายของคณะราษฎรในฐานะรัฐบาลนั้น มี ส่วนในการสนับสนุนการค้าของบริษัท ไทยนิคมพาณิชย์อย่างมาก เพราะบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ เป็นตัวแทนติดต่อสั่งสินค้าจากต่างประเทศ เข้ามาให้บริษัท พาณิชย์จังหวัด ต่างๆ จำหน่าย ขณะเดียวกันบริษัท พาณิชย์จังหวัดต่างๆ จะส่งพืชผลทางการเกษตร และสินค้าพื้นเมืองให้แก่ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์เป็นตัวแทนส่งออก ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ ดังกล่าวจะเห็นว่า บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการค้าระหว่างประเทศ เป็นการเปลี่ยน พ่อค้าคนกลาง จากพ่อค้าชาวจีนมาเป็นคณะราษฎร ในนามของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ และหากเปรียบกับการค้าในระบบบรรณาการ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ก็ ทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับ พระคลังสินค้าในการกระจายสินค้าในประเทศออกสู่ตลาดต่างประเทศนั่นเอง

บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ดำเนินธุรกิจโดยได้รับการสนับสนุนจากกิจการอื่นๆ ของ คณะราษฎร คือ ธนาคารเอเซียฯ และบริษัทไทยนิคมประกันภัย เนื่องจากทั้ง 3 แห่งมี คณะกรรมการเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน ซึ่งกรรมการของบริษัทไทยนิคม

พาณิชย์นอกจากจะเป็นรัฐมนตรีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังเป็นกรรมการที่อยู่ในบริษัทไทยนิคม ประกันภัย 8 คน และในธนาคารเอเซียฯ อีก 2 คน (คูตารางที่ 4.2) การที่มีกิจการอื่นอีก 2 แห่งคอยให้ความช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวก ทำให้บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์มีสถานะมั่นคงมาก เมื่อรวมกับการดำเนินงานที่อาศัยระบบราชการ และการได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์จึงประสบความสำเร็จ ทางการค้าได้ในเวลาอันรวดเร็ว (สังคีต พิริยะรังสรรค์ , 2526: 145)

**ตารางที่ 4.2** รายชื่อคณะกรรมการของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ธนาคารเอเซียฯ และบริษัทไทยนิคมประกันภัย พ.ศ.2483

รายนามกรรมการ	อาชีพ	ไทยนิคม พาณิชย์	ธนาคาร เอเซียฯ	ไทยนิคม ประกันภัย
พ.ต.หลวงเซวตศักดิ์สงคราม	ร.ม.ช.มหาดไทย	ป.	ป.	มป.
พ.อ.หลวงเสรีเริงฤทธิ์	ร.ม.ต.	ป.	มป.	ป.
นายวิลาส โอสถานนท์	"	ป.	มป.	ป.
พ.ท.ประยูร ภมรมนตรี	"	ป.	มป.	ป.
ดร.ตัว ลพานุกรม	"	ป.	มป.	ป.
พ.ต.ขุนนิรันดรชัย	รับราชการ	ป.	มป.	ป.
นายเล็ง ศรีสมวงศ์	"	ป.	มป.	ป.
นายชุมห์ ปิณฑานนท์	"	ป.	มป.	ป.
เรือเอกวัน รุยาพร ร.น.	"	ป.	มป.	ป.

**แหล่งที่มา:** กรมทะเบียนการค้า, 2508 (อ้างถึงในสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 143-144)

**หมายเหตุ:** ป. หมายถึง เป็นกรรมการบริษัท, มป. หมายถึง ไม่เป็นกรรมการบริษัท

อย่างไรก็ดี ได้เกิดภาวะตกต่ำของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ โดยเริ่มปรากฏให้เห็น ภายหลังจากการเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 ปี พ.ศ.2492 หลังจากที่นายปรีดี พนมยงค์ ประสบความล้มเหลวในการก่อกบฏ พวกกบฏถูกปราบปราม มีผู้เสียชีวิต และถูกจับกุม ซึ่งส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้ก่อการกบฏเป็นกรรมการในบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ในช่วงนี้ เผ่า ศรียานนท์ หนึ่งในผู้นำการรัฐประหาร ได้เข้าไปเป็นกรรมการ เพื่อควบคุมให้บริษัทดำเนินการโดยไม่เกิดอันตราย

ต่อรัฐบาลใหม่ ธนาคารเอเซียฯ ที่เคยเป็นแหล่งอุดหนุนทางการเงิน ของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ถูกโอนไปเป็นองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สถาบันการเงินและบริษัทอื่นๆ ที่เคยเป็นของ คณะราษฎรตกอยู่ในมือคณะรัฐประหารทั้งสิ้น ทำให้บริษัทไทยนิคมพาณิชย์เริ่มประสบปัญหา หาขาดเงินทุนหมุนเวียน ธุรกิจการค้าเริ่มฝืดเคือง ผู้บริหารได้พยายามแก้ไขโดยทางหนึ่งได้กู้ยืม และเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารในอัตราที่สูงมาก ส่งผลให้มีภาระดอกเบี้ยสูงตามไปด้วย ซึ่ง ได้กลายเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของบริษัท จนกระทั่งท้ายที่สุดต้องล้มเลิกกิจการไป

### 3) ธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร

ในช่วงที่คณะราษฎรขึ้นมาอำนาจทางการเมือง สมาชิกของคณะราษฎรได้ลงทุนทางการค้าร่วมกับพ่อค้าชาวจีนเป็นจำนวนมาก เช่น บริษัทไทยประกันชีวิต ที่มีนายวิจิตร ลุคิตานนท์ ร่วมกับนายโล้วเตี้ยกชวน บุลสุข นายตันจิ นแก่ง หวังหลี่ และนายเซวง เตียวศิริ หรือบริษัทสากลการค้า ที่มี หลวงเสรีเริงฤทธิ์ ร่วมกับนายเอื้อน กำป็นทอง นายประสิทธิ์ พุ่มชูศรี นายจุลินทร์ ลำชา และนายมา บุลกุล เป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มพ่อค้าชาวจีนอิสระยังดำเนินธุรกิจการค้าแบบเดิม คือ การอาศัยกลุ่มผู้ปกครองในการอุปถัมภ์ธุรกิจ โดยปรากฏว่า มีการเชิญสมาชิกคณะราษฎรเข้าเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการบริษัทของตนด้วย เช่น นายจุลินทร์ ลำชา ได้เชิญ พ.อ.ช่วง เขวงศักดิ์สงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มาเป็นประธานกรรมการบริษัทคลังสินค้าแม่ น้ำ นายชัยศ งานทวี เจริญนา ยวิลาศ โอสถานนท์ อธิบดีรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และนายคิเรก ชัยนาม อธิบดีรองนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการของธนาคารเกษตร เป็นต้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 147-148) ข้าราชการ หรือนักการเมืองที่ได้รับเชิญเป็นประธาน หรือกรรมการในบริษัทจะถือหุ้นอยู่ในบริษัทเพียงเล็กน้อย รายได้ที่มาจากเงินปันผลจึงไม่มากนัก ส่วนใหญ่มักจะมาจากเงินโบนัสประจำปีมากกว่า (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 165)

โดยสรุปแล้ว แม้ว่ากลุ่มคณะราษฎรได้ยึดอำนาจ และเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองของประเทศใหม่ เพราะเชื่อว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบการปกครองที่ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจที่ทำให้ ประเทศไทยล้าหลังกว่าประเทศอื่น จึงได้นำเอาระบอบประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จ คณะราษฎรได้วางรากฐานทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม สร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) โดยได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ ธุรกิจส่วนตัวของสมาชิก รวมถึงธุรกิจอื่นๆ ที่สมาชิกของคณะราษฎรมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่กลับไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นปกครอง หรือเปลี่ยนแปลงด้านการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจให้แก่ชนชั้นกลางตามหลักชาตินิยมได้แต่อย่างใด การอ้างนโยบายชาตินิยมที่ต้องการลดอิทธิพลของกลุ่มทุนต่างชาติ โดยเฉพาะกลุ่มทุนจีน นั้นกลับปรากฏว่า กลุ่มทุนต่างชาติยังคงมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง

และแข็งแกร่ง ยิ่งไปกว่านั้นคณะราษฎรกลับมี พฤติกรรม การดำเนิน ธุรกิจร่วมกับกลุ่มทุนชาวจีน เสี่ยง มิได้ปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงาน และชนชั้นเกษตรกรตามท ลักนโยบาย ชาตินิยมที่แท้จริง คณะราษฎร อาศัยอำนาจทางการเมือง ร่วมมือกับกลุ่มชนชั้นนายทุนในการ แสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผ่านการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ทั้งทางตรง และทางอ้อมในการให้อภิสิทธิ์ต่างๆ ช่วยเหลือและสนับสนุนกิจการที่เกี่ยวข้อง มีการประสาน ประโยชน์กับกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจ เพื่อให้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนขยายตัวกว้างขวางขึ้น มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจที่ทำให้ได้รับผลตอบแทนทั้งในรูปของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินปัน ผล หรือผลประโยชน์อื่นๆ อันเป็นการ สร้างวัฒนธรรมการแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับ นักการเมืองไทยในยุคต่อๆ มา การเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรนั้นจึงมิได้ทำ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบสังคมที่ มีระบบศักดินาครอบงำอยู่แต่อย่างใด แต่กลับยั งทำให้ ระบบศักดินามีอิทธิพลกว้างขวางมากขึ้น เพียงแต่เปลี่ยนจากกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนาง ราชสำนักในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปเป็นคณะราษฎร ซึ่งกลายเป็นกลุ่มทุนขุนนางใหม่ เท่านั้น

ในเวลาต่อมาได้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มสมาชิกคณะราษฎร จนไม่อาจประนีประนอมกัน ได้ จนในที่สุดได้มีการก่อรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ.2490 โดยมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้นำ ในการรัฐประหาร ทำให้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎรสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ.2492 จอม พล ป.พิบูลสงครามได้ขึ้น ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และได้กำหนดแนวทางในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศที่ทำให้ “ธุรกิจการเมือง ” ในระบบทุนขุนนางมีการพัฒนารูปแบบให้ กว้างขวาง และลึกซึ้งมากขึ้น

#### 4.2.2 รัฐประหาร 2490 และ 2500 : กลุ่มชอชราชครู และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์

คณะทหารภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ พ.อ.เผ่า ศรี ยานนท์ และพ .อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ เข้ายึดอำนาจการปกครองจากคณะราษฎรในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 โดยอ้างสาเหตุที่ทำรัฐประหารว่า เพื่อ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และความวุ่นวายทางการเมือง ” (สังคิต พิริยะรังสรรค์ , 2526: 173) หลังจากคณะรัฐประหารยึด อำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จ ทำให้ ประเทศไทยเข้า สู่ระบอบเผด็จการทหาร แต่ในด้าน เศรษฐกิจ มิได้ปฏิเสธรูปแบบ “ทุนนิยมโดยรัฐ ” แต่อย่างใด กลับยังใช้ระบบนี้ในการแสวงหา ประโยชน์อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยให้สมาชิกคณะรัฐประหารเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการใน รัฐวิสาหกิจ ที่ถือว่า เป็นให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ร่วมก่อการ โดยได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบ ของเบี้ยประชุม และเงินโบนัสประจำปี นอกจากนั้นแล้วยัง มีการตั้งบริษัทส่วนตัว การให้ความ

คุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้าชาวจีน และการหาประโยชน์จากบริษัทต่างๆ ที่เคยอยู่ในการอุปถัมภ์ของคณะราษฎรมาก่อนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในเวลา ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งของสมาชิกในคณะรัฐประหารในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่มากมายเหล่านี้ สมาชิกคณะรัฐประหารแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีผิน ชุณหะวัณ และเผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้นำ หรือที่เรียกว่า “กลุ่มชอยราชครู” กับกลุ่มของสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือที่เรียกว่า “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์” ซึ่งทั้งสองกลุ่มเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงที่คณะรัฐประหารกุมอำนาจทางการเมือง

#### 1) กลุ่มชอยราชครู

กลุ่มชอยราชครู ประกอบด้วย สมาชิกที่สำคัญ เช่น จอมพลผิน ชุณหะวัณ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร พล.ต.ศิริ ลีริโยธิน และพ.อ.ชูป สรวัดน์พันธุ์ศิษย์ เป็นต้น กลุ่มชอยราชครู ได้ตั้งบริษัทธุรกิจมากมาย เช่น บริษัททหารสามัคคี (2490) ศรีอยุธยาประกันภัย (2493) ค้าไม้ทหารสามัคคี (2494) ประกันชีวิตศรีอยุธยา (2494) สามัคคีก่อสร้าง (2496) ป่านไทย (2495) ค้าสัตว์ทหารสามัคคี (2496) ศรีอยุธยาพาณิชย์ (2496) ค้าสัตว์เอกซพอร์ต (2497) และส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ (2497) (ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 108-109) และมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มหลายตระกูล เช่น กลุ่มธารวณิชกุล กลุ่มโสภณพาณิชย์ กลุ่มศรีเฟื่องฟู กลุ่มเอื้อชูเกียรติ กลุ่มวัธนเวคิน เป็นต้น โดยบริษัทส่วนใหญ่มีกำไรจา กธุรกิจการค้าในช่วงก่อนปี พ.ศ.2500 ทั้งสิ้น บริษัทเหล่านี้ อิงอาศัยระบบราชการ และอิทธิพล ทางการเมือง ในการผูกขาด หรือใช้อิทธิพลอื่นๆ เช่น บริษัททหารสามัคคี ซึ่งเป็นบริษัทผูกขาดการส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุด บริษัทค้าสัตว์ ทหาร สามัคคีผูกขาดการค้าสุกร หรือบริษัทสามัคคี ก่อสร้างที่เน้นรับงานก่อสร้างจากราชการ (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526: 181) โดยบริษัทที่สำคัญของกลุ่ม ชอยราชครู คือ บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นบริษัทที่ได้ชื่อว่า มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองช่วยในการประกอบการค้าโดยตลอดตั้งแต่ก่อตั้ง

สังศิต พิริยะรังสรรค์ (2526: 176-179) ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า การก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาตินั้นไม่ได้ใช้เงินทุนเริ่มแรกเลย โดยในขณะนั้นธนาคารโลกได้ให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศไทยเป็นจำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 200 ล้านบาทผ่านธนาคารแห่งอเมริกา จอมพลผิน ชุณหะวัณ และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้ใช้อิทธิพลในการกู้เงินจำนวนหนึ่งให้กับบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งช าติ โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน จอมพล ป. กลับมิได้ขออนุมัติจากรัฐสภาแต่อย่างใด แต่นำเงินจำนวน 200 ล้านบาทมาตีค่าเป็นหุ้น มูลค่าหุ้นละ 400 บาท แจกจ่ายแก่บุคคลต่างๆ ตามที่ผู้ก่อตั้งเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่บริษัทฯ โดยไม่ตั้ง ขำระค่าหุ้นให้ บริษัทแต่อย่างใด เช่น จอมพลผิน ชุณหะวัณ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และพล.ท.



เพียรเลิศ ปรีภักดิ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ถือหุ้นคนละ 10,715 หุ้น พล.ท. บัญญัติ เทพหัสดิน รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการอุตสาหกรรม พล .ร.อ.หลวงยุทธศาสตร์โกศล รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสหกรณ์ พล .อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงกลาโหม พล.ต.ศิริ สิริโยธิน รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงสหกรณ์ และพล .ต.ประมาณ อติเรกสาร รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงคมนาคม ถือคนละ 6,250 หุ้น เป็นต้น และต่อมายังได้ขอกู้เงินสินเชื่อจากประเทศฝรั่งเศสอีกราว 400 ล้านบาท เพื่อสร้างโรงงานต่างๆ อาทิ โรงงานน้ำตาล โรงงานทอกระสอบ โรงงานหินอ่อน และโรงงานกระดาษ จนในปี พ.ศ.2500 หลังจากกลุ่มชอยราชครูหมดอำนาจไป โรงงานต่างๆ ก็ประสบปัญหา ขาดทุน และเมื่อถึงกำหนดชำระเงินกู้งวดแรกปรากฏว่า ฐานะทางการเงินของบริษัทฯ ได้อยู่ในภาวะล้มละลายแล้ว เมื่อบริษัทฯ ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ภาระจึงตกเป็นของรัฐบาลในฐานะผู้ค้ำประกัน ซึ่งสุดท้ายแล้วหนี้สินจากเงินกู้จำนวนดังกล่าวได้ตกเป็นภาระของประชาชนที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบแทน และภายหลังเกิดรัฐประหารอีกครั้งในปี พ .ศ.2501 ได้มีการเปิดเผยว่า บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติได้ใช้สินเชื่อที่ได้จากต่างประเทศในการลงทุนสร้างโรงงานและซื้อเครื่องจักรไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสินเชื่อทั้งหมด แต่สินเชื่อส่วนใหญ่ กลับอันตรธานหายไป บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจไทยจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่กลุ่มชอยราชครูได้ใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในการนำกองทุนสาธารณะ (Public Fund) มาใช้เพื่อเป็นผลประโยชน์ของคณะตนเท่านั้น

นอกจากบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจไทย กลุ่มชอยราชครูยัง ได้ใช้วิธีการอื่นๆ ในการแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมือง อาทิ การใช้ทรัพยากรของรัฐเป็นเครื่องมือในการขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 188) โดยการใช้เงินของรัฐเพื่อสร้างบริษัทประกอบธุรกิจ เช่น บริษัทพิทักษ์สามัคคี เป็นนายหน้าค้าอาวุธให้แก่กรมตำรวจ ส่งหินให้กรมการทาง รวมไปถึง ขอโควตาข้าวจากรัฐบาลเพื่อนำไปขายต่ออีกทอดหนึ่ง หรือการเข้าไปร่วมทุนกับกิจการอื่นๆ เช่น การเข้าไปร่วมทุนกับธนาคารกรุงเทพฯ เป็นต้น ทั้งนี้ ล้วนเป็นการใช้เงินจากรัฐ นั่นคือ ภาษี อากรของประชาชน ซึ่ง กิจการต่างๆ เหล่านี้กลายเป็นแหล่งอุปถัมภ์พรรคพวก และสนับสนุนกิจการส่วนตัวของ สมาชิก กลุ่มชอยราชครูทั้งสิ้น มีการแปรผลประโยชน์ของรัฐให้กลายเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มตนด้วย เช่น รัฐบาลมีนโยบายสร้างอุตสาหกรรมกระสอบเป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า กลุ่มชอยราชครูในนามของรัฐบาลจึงได้การสร้างบริษัทกระสอบไทย โรงงานกระสอบป่านของกระทรวงอุตสาหกรรม และบริษัทปอไทย รวมถึงการสร้างกิจการส่วนตัวของกลุ่ม คือ โรงงานกระสอบอิสาน และบริษัทส่งเสริมปอแห่งประเทศไทย (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 201) เป็นต้น

กลุ่มชอชราชครุยังมีธุรกิจอื่นที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ อีกมากมาย โดยร่วมกับกลุ่มพ่อค้าชาวจีนที่มักพึ่งพิงและหาผู้อุปถัมภ์ที่มีอิทธิพล ดังนั้นในช่วงที่กลุ่มชอช ราชครุมีอำนาจ ได้มีพ่อค้าชาวจีนจำนวนมาก เชิญสมาชิกของกลุ่มชอชราชครุไปเป็นผู้ให้ความคุ้มครองแก่บริษัทผ่านตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท หรือกรรมการบริษัท โดยมีฐานะ เป็นเพียงผู้อุปถัมภ์ เท่านั้น ขณะที่อำนาจการบริหารที่แท้จริงยังคงอยู่กับพ่อค้าชาวจีน และสมาชิก ที่ได้รับเชิญไปดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะได้รับค่าตอบแทนในรูปของเบี้ยประชุมกรรมการ เงินปันผล และเงินบำเหน็จกรรมการประจำปี (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 185-186) ตัวอย่างของบริษัทประเภทนี้ ได้แก่ บริษัทประกันชีวิตบูรพา ของนายวิบูลย์ เอี่ยมสุรีย์ ที่ได้ ิเชิญ พล.ต.อ.หลวงชาติตระการโกศล อธิบดีกรมตำรวจ เป็นประธานกรรมการบริษัท หรือบริษัทของนายชิน โสภ ณาพานิช ได้แก่ บริษัทเอเชียทรีสต์ ิเชิญ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ รััฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และบริษัทวิศิณประกันภัย ที่ได้เชิญ พ .ต.อ.พันธ์ศักดิ์ วิเศษภักดี คนสนิทของพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นกรรมการบริษัท เป็นต้น

ตัวอย่างหนึ่ง ของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของกลุ่มชอชราชครุ ที่น่าสนใจคือ กลุ่มธุรกิจตระกูลโสภณาพานิช ซึ่งถือว่ามืบทบาทสำคัญในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มชอชราชครุ โดยเริ่มธุรกิจจากการเป็นนายหน้าให้แก่ธนาคารกรุงเทพ ในปี พ.ศ.2487 และดำเนินธุรกิจการค้าข้าว แลกเปลี่ยนเงินตรา ทองคำ และสินค้าหายากควบคู่ไปด้วย ต่อมานายชิน โสภณาพานิช ผู้นำกลุ่มตระกูลโสภณาพานิชได้ร่วมกับนักธุรกิจอื่นที่สำคัญ อาทิ ร่วมมือกับกลุ่มพ่อค้าข้าวตั้งบริษัทข้าวไทยทวีผล จำกัด ร่วมมือกับพ่อค้าทองเปิดบริษัทกรุง เทพสุวรรณพานิชย์ จำกัด หรือ ร่วมกับกลุ่มตระกูล มหาคุณเปิดบริษัทเอเชียพานิชย์ขายสินค้าต่างๆ ทำให้นายชิน กลายเป็นพ่อค้าคนสำคัญในระดับแนวหน้าของไทย ความสำเร็จของธุรกิจตระกูลโสภณาพานิชมีมากขึ้นเมื่อมีการร่วมมือกับกลุ่มชอชราชครุ ในการดำเนินธุรกิจ โดยมีกิจการที่สำคัญได้แก่ ธนาคารกรุงเทพจำกัด บริษัทเอเชียทรีสต์จำกัด บริษัทโรงน้ำแข็งข้าวโลกเหนือจำกัด และบริษัทกรุงเทพสุวรรณพานิชย์จำกัด เป็นต้น (พรณี บัวเล็ก, 2530: 7) (ดูตารางที่ 4.3)

กิจการของตระกูลโสภณาพานิชที่ถือว่า เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจคือ กรณีของธนาคารกรุงเทพจำกัด โดยได้ปรากฏว่า เมื่อนายชินต้องการขยายกิจการเพิ่มทุนเป็น 50 ล้านบาท ได้มีการเสนอให้กลุ่มชอชราชครุเข้ามาถือหุ้น และกลุ่มชอชราชครุ โดย พ.อ.ศิริ สิริโยธิน ได้นำเงินจากกระทรวงเศรษฐกิจเข้ามาถือหุ้นถึง 30 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60 ของหุ้นทั้งหมด หรือในกรณีของบริษัทเอเชียทรีสต์ ที่ดำเนินธุรกิจโพยก๊วน ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินที่มีการโอนระหว่างประเทศ ในระบบโพยก๊วนนั้นจะมีพ่อค้าการเงินนอกระบบหรือ “ตัวแทนหักบัญชี” (Clearing Agent) ทำหน้าที่เป็นคนกลางเสมือนเป็นนายธนาคารในการรับโอนหรือส่ง

มอบเงินให้แก่บุคคลที่ให้บริการโพงก๊วณะรุ ซึ่งอาจจะเป็นผู้ให้บริการโพงก๊วณะเองหรือบุคคลอื่นๆ ที่ผู้ให้บริการโพงก๊วณะไว้ก็ได้ ผู้ที่มีสิทธิจะได้รับเงินจากพ่อค้าการเงินนอกระบบหรือตัวแทนหักบัญชี (Clearing Agent) ได้นั้น ต้องเป็นบุคคลที่มี “หลักฐานการรับเงิน” หรือ “โพง” เท่านั้น ซึ่งหลักฐานการรับเงินหรือโพงอาจ เป็นธนบัตร หรือสิ่งอื่นๆ ตามแต่จะตกลงกันระหว่างผู้ให้บริการโพงก๊วณะและพ่อค้าการเงินนอกระบบหรือตัวแทนหักบัญชี (Clearing Agent) ดังนั้นในระบบโพงก๊วณะจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ ผู้ให้บริการ ตัวแทนหักบัญชี (Clearing Agent) และผู้รับเงิน ทั้งนี้ ธุรกิจโพงก๊วณะได้รับความนิยมนอกจากแรงงานชาวจีนอย่างมาก เนื่องจากในสมัยนั้นระบบการเงินการธนาคารยังไม่เจริญก้าวหน้าเหมือนเช่นทุกวันนี้ (วรรณทีรุ่งเรืองสภาคุด , 2552) และเมื่อมีการควบคุมกิจการประเภทนี้จากรัฐบาล ได้ปรากฏว่ามีการเชิญ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เข้ามาเป็นประธานบริษัท ทำให้บริษัทมีอิทธิพลจนเป็นตัวกลางให้กับร้านโพงก๊วณะต่างๆ มีบทบาทควบคุมร้านโพงก๊วณะทั้งหมด ทำให้บริษัทประสบความสำเร็จอย่างมาก

ความสำเร็จ ในธุรกิจของตระกูลโสภณพานิช ส่วนใหญ่เป็นผลจากความสัมพันธ์กับกลุ่มชอยราชครู โดยการ ใช้นทุนของรัฐ ช่วยสร้างความมั่นคงให้กับกิจการของตน และอาศัยอิทธิพลทางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสในการดำเนินธุรกิจที่อยู่ในความควบคุมของรัฐได้โดยสะดวก

#### ตารางที่ 4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจตระกูลโสภณพานิชและกลุ่มชอยราชครู

บริษัทของตระกูลโสภณพานิช	รายชื่อสมาชิกกลุ่มชอยราชครูที่เป็นกรรมการ		
ธนาคารกรุงเทพจำกัด	พ.อ.ศิริ	ศิริโยธิน	(2495)
	พ.อ.วรการ	บัญชา	(2495)
	พ.ต.ต.พันศักดิ์	วิเศษภักดี	(2495)
	พ.อ.ประมาณ	อดิเรกสาร	(2495)
บริษัทเอเชียทรีสต์จำกัด	พล.อ.ต.เฉลิมเกียรติ	วัฒนางกูร	(2498)
บริษัทโรงน้ำแข็งโลกเหนือจำกัด	พล.ต.อ.เผ่า	ศรียานนท์	(2495)
บริษัทวิธสินประกันภัยจำกัด	พ.ต.ต.พันศักดิ์	วิเศษภักดี	(2495)
บริษัทภาพยนตร์กรุงเกษมจำกัด	พ.ต.ต.พันศักดิ์	วิเศษภักดี	(2495)
บริษัทกรุงเทพสุวรรณพานิชย์จำกัด	พ.ต.ต.พันศักดิ์	วิเศษภักดี	(2495)
	พ.ต.ต.พันศักดิ์	วิเศษภักดี	(2495)

แหล่งที่มา: พรรณี บัวเล็ก, 2530: 7.

โดยสรุปแล้ว ในช่วงที่กลุ่มชอยราชครุมืออิทธิพลและอำนาจทางการเมือง มีการก่อตั้งบริษัทธุรกิจมากมายที่ได้ครอบคลุมกิจการด้านต่างๆ ทั้งด้านการเงิน การค้าข้าว ค้าไม้ การก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนประสบความสำเร็จ เพียงแต่ความสำเร็จนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการดำเนินการ แต่เป็นเพราะการใช้อิทธิพลทางการเมืองช่วยเหลือ และสนับสนุนกิจการมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อกลุ่มชอยราชครุมืออิทธิพลและอำนาจทางการเมือง จากการเกิดรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ.2500 ที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้บริษัทต่างๆ ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของกลุ่มชอยราชครุไม่สามารถดำเนินงานด้วยตนเองต่อไปได้ และต้องล้มเลิกกิจการไปในที่สุด

## 2) กลุ่มสี่เสาเทเวศร์

กลุ่มนี้อยู่ภายใต้การดูแลของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พล.ต.ประภาส จารุเสถียร และพล.ต.ถนอม กิตติขจร มีบริษัทต่างๆ มากมาย เช่น บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ (2498) ทหารอยุธยา (2494) สหสามัคคีเดินเรือ (2499) สหพาณิชย์สามัคคี (2499) เหมืองแร่เศรษฐกิจ (2499) การค้าสามัคคี (2500) และธนาคารทหารไทย (2500) เป็นต้น โดยมีกลุ่มตระกูลธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ได้แก่ ตระกูลชลวิจารณ์ และตระกูลกรรมสุด (ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์ , 2542: 109-110) บริษัทกลุ่ม “สหสามัคคี” เป็นกิจการส่วนตัวของ พล.ต.ประภาส จารุเสถียรทั้งสิ้น ขณะที่กิจการส่วนตัวของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แก่ ธนาคารเอเชีย (2493) บริษัทจิตรก่อสร้าง (2493) รัชตศิลา (2494) บางกอกเดินเรือและการค้า (2494) ทิพยประกันภัย (2494) บางกอกสากลการค้า (2495) ธนาคารพิมพ์ (2496) ไทยเซฟวิงทรัสต์ (2500) และกรุงเทพไหมไทย (2503) เป็นต้น (สังสิต พิริยะรังสรรค์, 2526: 238)

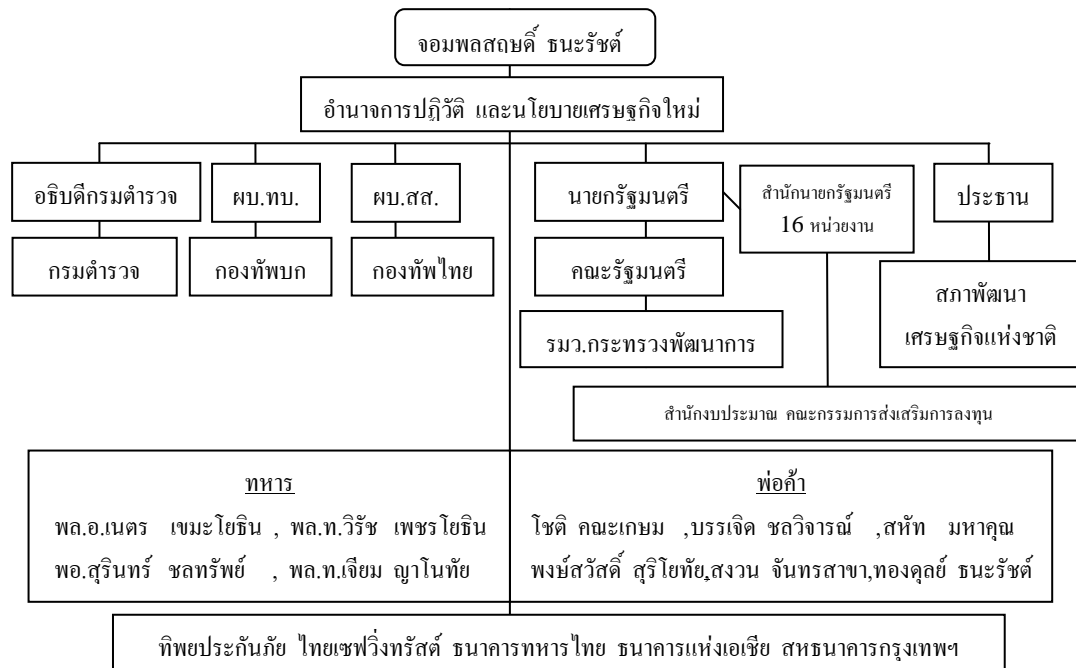
การเกิดรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ.2500 โดยกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ได้ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ยุคมืดของประชาธิปไตย เป็นยุคที่มีการปกครองโดยเผด็จการทหารแบบเบ็ดเสร็จ อำนาจการเมืองเข้าครอบงำทุกระบบในสังคม รวมทั้งระบบเศรษฐกิจ ซึ่งยังคงปรากฏว่า มีการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจอย่างมาก ทั้งจากรัฐ วิชากิจ และธุรกิจส่วนตัวที่ดำเนินการ ลักษณะผูกขาด มีการกำจัดคู่แข่งทั้งทางการเมืองและทางธุรกิจ ซึ่งธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นจำนวนมาก การศึกษานี้จึงจะเน้นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหลัก

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (2502) และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือบีโอไอ (2503) รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก มีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกประเภท Infrastructure รองรับ ทำให้อุตสาหกรรมก่อสร้างได้รับประโยชน์มาก โดยกลุ่มที่โดดเด่น ที่สุดคือ กลุ่มอิตัลไทย ของตระกูลกรรมสุด โดยอาศัยสายสัมพันธ์ระหว่าง

นายแพทย์ชัยยุทธ วรรณสูต กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผ่านจอมพลประภาส จารุเสถียร ที่มี ความเกี่ยวข้องเป็นญาติกับตระกูลวรรณสูตมานาน ซึ่งนอกจากตระกูลวรรณสูตแล้ว ยังมีกลุ่ม ตระกูลโพธิ์รัตนังกูร ที่ประสบความสำเร็จจากธุรกิจสิ่งทอ ได้อาศัยสายสัมพันธ์กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการรับช่วงโรงงานทอผ้าปั่นด้ายของทหาร ที่วัดสร้อยทองมาดำเนินการ และขยายตัว ได้อย่างรวดเร็ว หรือกลุ่มตระกูลพรประภา เจ้าของบริษัทสยามกลการ ซึ่ง ล้วนอาศัยอิทธิพลของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งสิ้น (ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 113)

ช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจรัฐ ได้ใช้กลไกของรัฐใหม่ที่ตนเป็นผู้ ก่อตั้ง และควบคุมอยู่ ทั้งในฐานะของประธานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน และ คณะกรรมการ สำนักงบประมาณ ในการสนับสนุนธุรกิจของตน ผ่านการ ร่วมมือกับกลุ่มนายทหาร และกลุ่มพ่อค้า ก่อตั้งบริษัทการค้าขึ้นใหม่รวม 8 แห่ง ได้แก่ บริษัท ชลประทานซีเมนต์ จำกัด บริษัทแสงสุรัตน์ จำกัด บริษัทบางกอกกระสอบ จำกัด บริษัทโรง กลั่นน้ำมันไทย จำกัด บริษัทกรุงเทพฯ ไหมไทย จำกัด บริษัทไทยสมเลดจิ่ง แอนดรีไฟนิง จำกัด บริษัทเคมีลิกันท์ และบริษัทสตาร์ออฟไซแอม โดย 6 บริษัทแรกได้รับการส่งเสริมการลงทุน จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ควบคุมอยู่นั่นเอง

นอกจากบริษัทเหล่านี้แล้ว ยังมีบริษัทต่างชาติที่ได้เข้ามาลงทุนจากนโยบายการ พัฒนาเศรษฐกิจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยได้ให้บริษัท และคนของตนเข้าร่วม ดำเนินการ กับบริษัทสำคัญๆ อาทิ การให้นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ และนายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย ถือหุ้นใน บริษัทยางไฟไนส์โตน ในปี พ.ศ.2504 และบริษัทบูรพาสากลเศรษฐกิจ จำกัด ถือหุ้นในบริษัท ผูกขาดการถลุงแร่ดีบุกใหญ่ คือ บริษัทไทยสมเลดจิ่ง แอนดรีไฟนิง จำกัด ในปี พ .ศ.2505 หรือ การให้นายสงวน จันทรสาขา นายทองคูล ธนะรัชต์ และนายบรรเจิด ชลวิจารณ์เป็น กรรมการบริหาร โรงแรมบางกอก อินเตอร์คอนติเนล ตัล โฮเต็ล ในปี พ.ศ.2504 (อุกฤษฏ์ ปัท มานันท์, 2527: 86-88) เป็นต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจการเมืองจากการปฏิบัติ และแนวนโยบายด้าน เศรษฐกิจในการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศนั้น ได้กลายเป็นเครื่องมือ และโอกาสให้ จอม พลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สะสมความมั่งคั่งให้แก่ตนเอง โดยผ่านความร่วมมือกับกลุ่มทหาร และกลุ่ม พ่อค้านักธุรกิจที่สำคัญ (ดูภาพที่ 4.1)



บริษัท	ปีก่อตั้ง	ปีที่เป็นกรรมการถือหุ้น	ส่งเสริมการลงทุน
1. ชลประทานซีเมนต์	2497	2499 (บริษัททางกอกสากลการค้า)	✓
2. บริษัทแสนสุรัตน์	2499	2499 (วิจิตร ธารินทร์)	✓
3. กรุงเทพมหานคร	2503	2503 (วิจิตร ธารินทร์)	✓
4. บางกอกกระสอบ	2503	2503 (บรรเจิด ชลวิจารณ์)	✓
5. โรงกลั่นน้ำมันไทย	2503	2505 (บางกอกเดินเรือและการค้า)	✓
6. ไทยสมลคั้ง แอนตริไฟนิง	2505	2505 (บูรพาสากลเศรษฐกิจ)	✓
7. เคมีลิคไนท์	2505	2505 (จอมพลสอยดี, บรรเจิด ชลวิจารณ์)	
8. สตาร์ออฟไซแอม	2507	2507 (วิจิตร ธารินทร์)	
<u>ร่วมกับบริษัทอเมริกัน</u>			
1. บริษัท ยางไฟร์สโตน	2504	2504 (บรรเจิด ชลวิจารณ์, พงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย)	✓
2. ไทยสมลคั้ง แอนตริไฟนิง	2505	2505 (บูรพาสากลเศรษฐกิจ)	✓
3. บางกอกอินเตอร์คอนติเนนตัล โฮเต็ล	2502	2504 (พ.อ.เฉลิม จารุวัตร์, สงวน จันทรสภา) 2505 (บรรเจิด ชลวิจารณ์, ทองคูลย์ ธารินทร์)	✓
<u>คนในกลุ่ม</u>			
1. บริษัท ได้เซ็งการทอ	2501	2502 (สหัท มหาคุณ)	✓
2. บริษัท น้ำตาลตะวันออก	2502	2502 (สหัท มหาคุณ, เกียรติ วัฒนเวทิน)	✓
3. บริษัทฟาร์อีสต์โฮเต็ล	2502	2502 (สหัท มหาคุณ, บรรเจิด ชลวิจารณ์)	✓
4. บริษัทโรงงานอุตสาหกรรมผ้าไหมไทย	2502	2503 (บรรเจิด ชลวิจารณ์, พงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย)	✓
5. กรรณสูต เชนเนอร์อัล แอสแซมบลี	2503	2503 (พล.อ.ประภาส จารุเสถียร)	✓
6. ยูนิเวอร์แซลมายนิ่ง	2503	2503 (บรรเจิด ชลวิจารณ์, พงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย)	✓

ภาพที่ 4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจของจอมพลสอยดี (2501-2505)

แหล่งที่มา: อุกฤษฏ์ ปีทมานันท์, 2527: 87.

ธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นใช้ทุนต่ำ แต่กลับมีผลกำไรมาก (ดูตารางที่ 4.4) ซึ่งในเรื่องนี้นั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2526) ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยความสำเร็จของธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไว้ว่า เป็นเพราะลักษณะ และ รูปแบบทางการค้าแบบพิเศษ อันเป็นแบบแผนการดำเนินงานของธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

(1) ธุรกิจเหล่านี้ไม่มีเงินลงทุนที่แท้จริง กล่าวคือ การลงทุนมิได้เกิดจากการเรียกเก็บเงินค่าหุ้นจากผู้ถือหุ้นเลย ดังตัวอย่างในกรณีของ บริษัททิพยประกันภัย ที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2494 มีทุนจดทะเบียน 2,000,000 บาท แบ่งเป็น 2,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท ซึ่งปรากฏรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ดังนี้คือ

พล.อ.สฤษดิ์	ธนะรัชต์	980	หุ้น
คุณหญิงวิจิตร	ธนะรัชต์	10	หุ้น
นายสัญญา	ยมะสมิต	113	หุ้น
พล.ต.ประภาส	จารุเสถียร	113	หุ้น
พล.ต.ขุนศิลปสรชัย		112	หุ้น
นายมงคล	ศรียานนท์	112	หุ้น
พ.ต.ต.สง	วุฒินนท์	112	หุ้น
นายกระวี	ฉัตรภูติ	112	หุ้น
พล.อ.อ.นักรบ	บินยี่ร์	112	หุ้น
นายบรรเจิด	ชลวิจารณ์	112	หุ้น
นายโชติ	คุณะเกษม	112	หุ้น

โดยได้ปรากฏข้อเท็จจริงในรายงานการสอบสวนทรัพย์สินของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ระบุว่า “บริษัททิพยประกันภัยตั้งขึ้นโดยผู้ถือหุ้นทั้งหลายมิได้นำเงินมาลงทุนแต่อย่างใด การดำเนินงานของบริษัทฯ ได้เบิกใช้เงินจากบัญชีธนาคารเป็นทุนหมุนเวียน ” นั่นคือ บริษัทฯ ได้มีการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอิทธิพลอยู่ เช่น ธนาคารเอเชีย ธนาคารแหลมทอง และสหธนาคารกรุงเทพ เป็นต้น ซึ่งนอกจากบริษัททิพยประกันภัยแล้ว ยังมีบริษัทบางกอกสากลการค้า และบริษัทกรุงเทพฯ ไหมไทย ที่มีแบบแผนการดำเนินงาน แบบเดียวกันนี้ด้วย

ตารางที่ 4.4 กำไรสุทธิของบริษัทส่วนตัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระหว่าง พ.ศ. 2495-2507

ปี (พ.ศ.)	วิจิตรก่อสร้าง (บาท)	ทิพยะ ประกันภัย (บาท)	บางกอกเดินเรือ และการค้า (บาท)	บางกอกสากล การค้า (บาท)	กรุงเทพฯ ใหม่ ไทย (บาท)
2495	50,383	34,581	-1,129	-841,813	-
2496	291,432	492,598	144,744	658,370	-
2497	1,219,713	757,279	495,519	317,971	-
2498	415,522	1,302,310	3,976	1,732,895	-
2499	ม.ข.	1,161,651	-167,105	650,486	-
2500	62,775	1,259,429	-57,309	271,439	-
2501	95,214	-1,999,332	172,421	816,737	233,702 *
2502	264,244	-415,922	101,127	819,394	242,996 *
2503	291,702	934,226	537,453	1,029,752	280,625 *
2504	1,679,806	900,061	901,337	175,651	14,702
2505	-	721,094	497,902	510,699	1,580,260
2506	-	-	500,936	-	-259,855
2507	-	-	-	-	-713,721

แหล่งที่มา: กรมทะเบียนการค้า, 2508 (อ้างถึงในสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526: 241-242)

หมายเหตุ: \* หมายถึง ผลกำไรจากการดำเนินงานในรูปของร้านค้าก่อนที่จะตั้งเป็นบริษัท และ

ม.ข. หมายถึง ไม่มีข้อมูล

- หมายถึง ยังไม่ก่อตั้ง หรือเลิกกิจการ

(2) ธุรกิจเหล่านี้ อิงอาศัยระบบราชการ โดยกิจการส่วนใหญ่ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เช่น บริษัทบางกอกสากลการค้า บริษัทวิจิตรก่อสร้าง และบริษัททิพยประกันภัย ล้วนแล้วแต่ดำเนินธุรกิจประเภทนายหน้ากับทางราชการและองค์กรของรัฐทั้งสิ้น อาทิจากการดำเนินงานของบริษัทบางกอกสากลการค้า ที่ได้ค้าขายสินค้าให้กับทางราชการ เช่น ขายกระดาษลือตเตอร์ให้กับกองการพิมพ์สลากกินแบ่งจำนวน 9,250,149 บาท การรับซ่อมเครื่องบินให้กับกรมตำรวจโดยได้รับค่าของและค่าซ่อมจำนวน 1,367,306 บาท เป็นต้น หรือการเป็น



ตัวแทนนายหน้าขายสินค้า เช่น งานสร้างสะพาน จำนวน 500,000 บาท ขายของให้การรถไฟฯ 259,043 บาท ขายเครื่องจักรให้โรงงานยาสูบ จำนวน 4,579,193 บาท เป็นต้น ส่วนการดำเนินงานของบริษัทวิจิตรก่อสร้างพบว่า มีการรับทำการก่อสร้างให้แก่สถานที่ราชการ และองค์กรของรัฐโดยไม่ต้องมีการประมูลงานแต่อย่างใด โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะให้นายมงคล ศรียานนท์ ผู้จัดการบริษัทฯ เป็นผู้วิ่งเต้นติดต่อกับข้าราชการ เพื่อให้อนุมัติมอบงานก่อสร้างให้กับบริษัทฯ แต่บริษัทฯ กลับไม่ได้ดำเนินงานก่อสร้างด้วยตัวเอง แต่ได้ให้บริษัทอื่นรับเข้าช่วงไปดำเนินการแทน ซึ่งการดำเนินการของบริษัทตลอดมาเป็นแบบนี้ทั้งสิ้น

(3) ธุรกิจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มิได้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้เนื่องจากการใช้อภิสิทธิ์ในการประกอบธุรกิจมาโดยตลอด ทำให้บริษัทฯ เหล่านั้นไม่มีความจำเป็นต้องพัฒนาประสิทธิภาพ เพื่อการแข่งขันกับบริษัทอื่น ๆ แต่อย่างใด ฉะนั้น จึงปรากฏว่า การดำเนินงานของบริษัทต่างๆ ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่เคยมีการประชุมกรรมการของบริษัทเลยแม้แต่ครั้งเดียว การตัดสินใจต่างๆ ขึ้นอยู่กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือท่านผู้หญิงวิจิตรฯ ธนะรัชต์ เท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรผลกำไร หรือการจ่ายเงินโบนัส เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสำเร็จ ในธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มาจากการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยอย่างชัดเจน ทั้งการประกอบกิจการ โดยไม่จำเป็นต้องใช้เงินทุนที่แท้จริง การใช้เงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร มาหมุนเวียนได้โดยตลอด รวมไปถึงการเข้าไปเอาประโยชน์จากระบบราชการ ทั้งจากงานก่อสร้าง ประกันภัย การขายสินค้า ฯลฯ ทำให้ธุรกิจต่างๆ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่ได้ใส่ใจต่อการพัฒนาประสิทธิภาพ หรือคำนึงถึงเสถียรภาพของบริษัทในระยะยาวแต่อย่างใด แต่กลับมุ่งตัดดวงผลประโยชน์จากการเก็งกำไรระยะสั้น ด้วยสาเหตุเหล่านี้ทำให้ภายหลังจาก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม ธุรกิจต่างๆ ที่ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลใดๆ คอยช่วยเหลือ และการขาดการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินการมาโดยตลอด ล้วนต้องล่มสลายลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากจะมีธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แล้ว กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ยังมีธุรกิจที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองอีกเป็นจำนวนมาก โดยบรรดานายทุนผู้ประกอบการทั้งด้านการเงิน อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมล้วนมีการพึ่งพิงกับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ตัวอย่างเช่น บริษัทสหชนสงฆ์ทางน้ำ ของนายทุนชาวจีนได้เชิญพลตรีประภาส จารุเสถียร เป็นประธานกรรมการฯ หรือบริษัทจาร์ จัมกัต ของตระกูลกรรมสูตรได้เชิญนักการเมืองหรือข้าราชการที่ทรงอิทธิพลในขณะนั้นมาเป็นกรรมการ อาทิ การเชิญพล.ร.ต.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ พล.อ.เจ้าพระยารามราฆพ พ.ล.อ.ประภาส จารุเสถียร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีธุรกิจอื่นๆ ที่สำคัญเช่น ธนาคารแหลมทอง

ธนาคารไทยท努 สหธนาคารกรุงเทพฯ บริษัทคลังสินค้าแม่ข่ายประกันภัย บริษัทนครหลวง  
 ประกันภัย บริษัทถ่านและน้ำมันไทย บริษัทอุทงไทย บริษัทไทยแลนด์สตีล บริษัทสหขนส่ง  
 ทางน้ำ บริษัทโลหะพานิช และบริษัทธัญญาไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บริษัทที่มีกลุ่มสี่เสาเทเวศร์  
 เข้าร่วมก็มีได้ประสบความสำเร็จทุกแห่ง โดยปรากฏว่า มีหลายบริษัทที่ประสบปัญหาขาดทุน  
 เช่นกัน เช่น บริษัทธัญญาไทย บริษัทสหขนส่งทางน้ำ บริษัทไทยแลนด์สตีล บริษัทอุทง ไทย  
 และบริษัทถ่านและน้ำมันไทย เป็นต้น (สังสิต พิริยะรังสรรค์, 2526: 253-263) ซึ่งข้อสังเกตที่  
 สำคัญคือ นายทหารกลุ่มสี่เสาเทเวศร์นิยมที่จะลงทุนทำธุรกิจร่วมกับนายทุนเป็นจำนวนมาก  
 เพราะเหตุว่า กลุ่มนายทุนต่างต้องการ “ความสะดวก” หรือ “ความคุ้มครอง” จากนายทหาร  
 เหล่านี้ ซึ่งมีการให้หุ้นลมเป็นการแลกเปลี่ยน แต่อำนาจการบริหารงานที่แท้จริงยังเป็นของนายทุน  
 อยู่ ดังนั้น ความสำเร็จทางธุรกิจจึงมิใช่มีเพียงเงื่อนไขของการได้รับอิทธิพลทางการเมืองคุ้มครอง  
 เท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือความควบคุมของ บริษัท และมีส่วนกำหนดความสำเร็จ  
 หรือล้มเหลวของการประกอบธุรกิจได้เช่นเดียวกัน

การรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 และ 2500 ได้ทำให้กลุ่มทหารสามารถกุมอำนาจทาง  
 การเมืองได้อย่างเด็ดขาด และแม้จะมีการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจ จชาตินิยม แต่ในความเป็น  
 จริงกลับเป็นการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะอนุรักษนิยม โดยในด้านเศรษฐกิจนั้น คณะรัฐประหาร  
 ยังคงดำเนินระบบทุนนิยมโดยรัฐ ที่ผู้ประกอบการประกอบด้วย รัฐ ชนชั้นผู้ปกครอง และชนชั้น  
 นายทุน รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยคณะราษฎรยังคงมีการดำเนินการต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนแปลง  
 ผู้บริหารมาเป็นสมาชิกของคณะรัฐประหารเท่านั้น นอกจากนั้นแล้ว วมสมาชิกคณะรัฐประหารยังได้  
 ให้การคุ้มครองและช่วยเหลือธุรกิจภาคเอกชนอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าที่กลุ่มคณะราษฎรเคยปฏิบัติ  
 มา ทั้งการเข้าไปควบคุมธุรกิจที่สำคัญของประเทศ และแข่งขันกันสร้างธุรกิจส่วนตัวขึ้นทั้งในภาค  
 การเงิน พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ซึ่งล้วนแล้วแต่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยเหลือในการ  
 ทำธุรกิจทั้งสิ้น ทั้งในรูปของการออกกฎหมาย การให้ความคุ้มครอง การให้อิทธิพลในการผูกขาด  
 การใช้อิทธิพลส่วนตัว ฯลฯ ดังที่คณะราษฎรเคยปฏิบัติมา

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำกา รัฐประหาร พ.ศ.2500 ได้เป็นนายกรัฐมนตรีจนถึงแก่  
 อสัญกรรมในปี พ.ศ.2506 และจอมพลถนอม กิตติขจรได้ สืบทอดอำนาจต่อ โดยดำรงตำแหน่ง  
 นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้ดำเนินนโยบายโดยยึดตามนโยบาย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทุกประการ  
 และได้เกิดกรณีการแย่งมรดกของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มูลค่าหลายพันล้านบาท ระหว่าง  
 ทายาทกับท่านผู้หญิงวิจิตรธนะรัชต์ เกิดการฟ้องร้องกันจนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ  
 มรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่ามาจากแหล่งใด ซึ่งมีความเห็นว่าเป็นไปได้ในการที่  
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีทรัพย์สินจำนวนมหาศาลนี้มีเพียงกรณีเดียวคือ ทรัพย์สินเหล่านั้นนั้นมี

ทรัพย์สินของรัฐรวมอยู่ด้วย (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548: 45-46) ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้น ซึ่งผลการสอบสวนพบว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อาศัยอำนาจแบบเบ็ดเสร็จทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจทำการเบียดบังและขักยอกทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวจริง ด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การปรับปรุงกลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ เช่น การโอนสำนักงานประมาณ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ สามารถควบคุมสำนักงานประมาณได้โดยตรง หรือการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำเงินราชการลับของสำนักนายกรัฐมนตรีมาใช้ในทางมิชอบ หรือการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ที่ใช้หน่วยงานนี้เพื่อ ออื้อประโยชน์แก่บริษัทที่เกี่ยวข้องกับตนเองและพวกพ้อง เป็นต้น รวมไปถึงการใช้หน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ ประกอบด้วย สำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล เงินค่า สลากกินแบ่งรัฐบาล ในโควตากองทัพบก เงินราชการลับจากกรมการเงินทหารบก กรมการเงินกลาโหม จากบัญชีของคณะปฏิวัติ และงบบุพิเศษของผู้บัญชาการทหารสูงสุด เงินราชการลับของสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี เป็นต้น (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548: 47-50)

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2512 ซึ่งพรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่ง และจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่แล้วในปี พ.ศ.2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลของตนเอง และ ประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2511 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515 ซึ่งเป็นการให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรี จนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ ในที่สุด (ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 111)

**4.2.3 หลัง 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 :** การเริ่มต้นสู่การเมืองของกลุ่มธุรกิจ และการปรากฏของ “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

จากการศึกษาที่ผ่านมา สถานภาพของกลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มทุน ในทางการเมือง นั้น มีลักษณะของการพึ่งพิงอำนาจทางการเมืองจากกลุ่ม การเมืองที่เป็นข้าราชการ หรือนักการเมือง โดยเฉพาะในช่วงที่ กลุ่มทหารกุมอำนาจทางการเมือง โดยมีการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กลุ่มนักการเมือง หรือกลุ่มผู้ปกครองได้เข้าไปร่วมกับกลุ่มธุรกิจในการแสวงหาประโยชน์ทั้งจากการตั้งบริษัทส่วนตัว หรือผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่ภายหลัง การเกิด

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมา กลุ่มธุรกิจได้ก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยตนเองมากขึ้นผ่านพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ในขณะที่กลุ่มการเมืองเดิม คือ กลุ่มทหารแม่อำนาจและบทบาททางเศรษฐกิจจะลดลง แต่ยังคงมีอิทธิพล และบทบาททางการเมืองอยู่สูงมาก อย่างไรก็ตาม ด้วยบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย การเมืองมีลักษณะ เปิดกว้างมากขึ้นกว่าเดิม มีการก่อตั้งพรรคการเมือง เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งกลุ่มธุรกิจด้วย อันเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่ทำให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งในระบบการเมืองภายในประเทศมากขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมา

ในช่วงนี้ ประเทศไทย ได้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่มากมาย ซึ่งนโยบายแต่ละพรรค มีแนวโน้มในการชูความเป็นส่วนหนึ่งกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม อาทิ กรรมกร ชาวนา เกษตรกร และผู้ยากไร้ เกิดการปลดปล่อยนายกรัฐมนตรีนหลายคน อาทิ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (16 ตุลาคม พ.ศ.2516 - 22 พฤษภาคม พ.ศ.2517, 30 พฤษภาคม พ.ศ.2517 - 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2518) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (21 กุมภาพันธ์ - 14 มีนาคม พ.ศ.2518) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม พ.ศ. 2518 - 12 มกราคม พ.ศ.2519) และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (21 เมษายน - 23 กันยายน พ.ศ. 2519, 25 กันยายน - 5 ตุลาคม พ.ศ.2519) ทำให้บรรยากาศทางการเมืองเต็มไปด้วยบรรยากาศแห่งประชาธิปไตยที่เปิดให้กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ มีโอกาสในการเข้ามาเป็นนักการเมือง รวมไปถึงโอกาสของนักธุรกิจในการเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการมีส่วนร่วมก่อตั้งพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้นด้วย

ในช่วงปี พ.ศ.2517 - 2518 พรรคการเมืองส่วนใหญ่ล้วนมีกลุ่มธุรกิจเป็นผู้ก่อตั้ง หรือเป็นกรรมการพรรค เช่น พรรคชาติไทย มีนักธุรกิจเป็นกรรมการพรรคร้อยละ 66.7 พรรคกิจสังคม ร้อยละ 57.1 พรรคประชาธิปไตยร้อยละ 31.3 หรือในการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2518 มีนักธุรกิจได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ 34.6 ปี พ.ศ.2519 ร้อยละ 29.9 (ลิขิต ธีรเวคิน, 2531 อ้างถึงในกำชัย ทยสมิต, บรรณาธิการ, 2533: 35) รวมไปถึงการได้เป็นรัฐมนตรีร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรี แม้ในช่วงรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ.2516 - 2517) จะแทบไม่มีนักธุรกิจร่วมรัฐบาล แต่เมื่อมาถึงยุคของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (พ.ศ.2518) และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ.2519) เริ่มมีนักธุรกิจเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น เช่น นายพิชัย รัตตกุล นายสุ รัตน์ โอศถานุเคราะห์ นายบุญยิ่ง นันทาภิวัฒน์ นายเล็ก นานา นายทวิช กลิ่นประทุม นายธนศ เอียสกุล นายอนุวรรรัตน์ วัฒนพงศ์ศิริ และนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นต้น (ปรีชา อุปโยคิน และ สุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 114)

ในช่วงปี พ.ศ.2519 – 2522 เมื่อเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะได้ทำการยึดอำนาจทางการเมือง และแต่งตั้งนายธานินทร์ กร์ ขิวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีส่วนใหญ่ มาจากข้าราชการเกือบทั้งสิ้น แต่ต่อมาในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจอีกครั้ง ซึ่งได้ให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (12 พฤษภาคม พ.ศ.2520 - 11 พฤษภาคม พ.ศ.2522) โดยรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังเป็นนายทหารและข้าราชการ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2521 เมื่อเข้าสู่ยุคของ พล.อ.เปรม ติณ สูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นติดต่อกันถึง 5 สมัย (12 มีนาคม พ.ศ.2523 - 11 มีนาคม พ.ศ.2524, 11 มีนาคม - 19 ธันวาคม พ.ศ.2524, 19 ธันวาคม พ.ศ.2524 - 30 เมษายน พ.ศ.2526, 30 เมษายน พ.ศ.2526 - 5 สิงหาคม พ.ศ.2529 และ 5 สิงหาคม พ.ศ.2529 - 4 สิงหาคม พ.ศ.2531) ในยุคนี้นักรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังเป็นทหารและข้าราชการ แต่ก็มีพ่อค่านักธุรกิจเข้ามาเป็นรัฐมนตรี ด้วย เช่น ในสมัยแรก มีนายบรม ต้นเสถียร นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายไพโรจน์ ไชยพร นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ และนายโกศล ไกรฤกษ์ สมัยที่สอง มีนายณรงค์ วงศ์วรรณ นายทวี ไกรคุปต์ พันเอกพล เรืองประเสริฐวิทย์ นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ สมัยที่สามมีเพิ่มเติมคือ นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ นายมนตรี พงษ์พานิช สมัยที่สี่มีเพิ่มเติม ได้แก่ นายประโยชน์ เนื่องจางง สมัยที่ห้ามีนายเสนาะ เทียนทอง นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ นายสุรพันธ์ ชินวัตร นายประจวบ ไชยสาส์น นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายสอาด ปิยวรรณ เป็นต้น (ปริชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์, 2542: 115) ในช่วงนี้ อัตราส่วนของนักธุรกิจที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ.2522 มีอัตราส่วนนักธุรกิจถึง ร้อยละ 40 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 49.7 ในปี พ.ศ.2526 เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์ , บรรณาธิการ, 2535: 70)

ปรากฏการณ์ที่นักธุรกิจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองผ่านระบบพรรคการเมือง และผ่านการเลือกตั้งนั้น มิให้เห็นอย่างมากในเวลาต่อมา และเมื่อนักธุรกิจเหล่านี้ได้เข้ามาเป็นนักการเมือง ได้มีการสร้างทายาททางการเมือง และแสดงตัวอย่างเปิดเผย อาทิ นายพงษ์ สารสิน นายสุรัตน์ โอศถานุเคราะห์ นายประจวบ ไชยสาส์น นายกร ทัพพะรังสี นายพรเทพ เตชะไพบูลย์ รวมถึงกลุ่มตระกูลนักธุรกิจ ที่สำคัญ ได้แก่ ตระกูลเทียนทอง ตระกูลหาญสวัสดิ์ ตระกูลไกรฤกษ์ ตระกูลลิ้มปัทม์ ตระกูลรัตกุล ตระกูลฉายแสง ตระกูลสภาวะสุ เป็นต้น กลุ่มตระกูลเหล่านี้ได้ส่งทั้งพ่อ ลูก พี่น้อง พี่เขย น้องเขย หลาน สะใภ้ ลงสมัครพร้อมๆ กัน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ, 2535: 71)

ต่อมาในปี พ.ศ.2531 เป็นช่วงที่มีนักธุรกิจที่มีกิจการขนาดใหญ่จำนวนมากเข้ามาเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล คือ ในสมัยของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (4 สิงหาคม พ.ศ.2531 – 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534) ได้แก่ นายพงษ์ สารสิน พล.ต.ประमाण อติเรกสาร พล.อ.พล เริงประเสริฐวิทย์ นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกร ทัพพะรังสี นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ นายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง นายมนตรี พงษ์พาณิชย์ นายนิคม แสนเจริญ นายภิญญา ช่วยปลอด นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายเสนาะ เทียนทอง นายวัฒ นา อัสวเหม นายประจวบ ไชยสาส์น และนายทวิช กลิ่นประทุม เป็นต้น (ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 115-116 และกำชัย ลายสมิต, บรรณาธิการ, 2533: 36)

สภาพเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะ นอกจากการใช้ ด้้นทุนทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ วางรากฐานเอาไว้อย่างมั่นคงแล้ว ยังมีการผลักดันนโยบายในด้านต่างประเทศ และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะนโยบายที่เรียกว่า “การทำสนามรบให้เป็นสนามการค้า” มีการเปิดเสรีทางการเงิน การค้า และการลงทุน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนเข้ามาลงทุนในโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้นำไปสู่การเกิดการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มนักการเมือง ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายสาธารณะระหว่างรัฐบาลในยุคของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ กับ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เกิดข้อเปรียบเทียบในประเด็นปัญหาการคอร์รัปชัน ในหมู่ประชาชน เนื่องจากพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การบริหารงานหรือนโยบายต่างๆ ที่ออกมาจึงไม่มีลักษณะของการตอบสนองต่อความต้องการของนักการเมืองและนักธุรกิจ แต่ สำหรับพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง และปรากฏว่า การดำเนินนโยบาย มีลักษณะเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มนักธุรกิจ โดยได้เกิดกรณีทุจริตในโครงการของรัฐ 10 โครงการที่เรียกว่า “10 โครงการบุฟเฟต์คาบิเนต” ซึ่งสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2548: 524-528) สรุปไว้ดังนี้

1) โครงการขยายหมายเลขโทรศัพท์ทั่วประเทศ มูลค่าหนึ่งแสน ห้าหมื่นล้านบาท โดยเปิดให้เอกชนร่วมลงทุน มีผู้สนใจเสนอเงื่อนไข 5 ราย แต่มีการอนุมัติให้บริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ หรือซีพี เป็นผู้ได้รับสัมปทานโครงการนี้แต่เพียงผู้เดียว โดยประเด็นที่เป็นปัญหา คือ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการทุกขั้นตอนจนเสร็จสิ้นแล้ว จึงนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รับทราบเท่านั้น โดยไม่ได้มีการหารือกันแต่อย่างใด

2) โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน มูลค่าหกหมื่นล้านบาท ได้อนุมัติให้บริษัท ลาวาลิน อินเตอร์เนชั่นแนล (แคนาดา) เป็นผู้รับสัมปทาน ประเด็นที่มีการวิจารณ์ คือ เงื่อนไขต่างๆ ที่ตกลงกับบริษัทลาวาลินนั้นดูเหมือนว่า จะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบแทบทุกด้าน

3) โครงการดาวเทียมสื่อสาร มูลค่าสี่พันล้านบาท โครงการนี้มีการช่วงชิงสัมปทานระหว่างบริษัทวาคไทย กับ บริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แม้บริษัทวาคไทยจะยื่นเงื่อนไขพิเศษให้รัฐสามารถใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น แต่ ปรากฏว่า บริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์กลับเป็นฝ่ายได้รับสัมปทานไปในที่สุด

4) การแก้ไขสัญญาโทรทัศน์ช่อง 3 โดยยอมลดประโยชน์ตอบแทนที่รัฐพึงได้รับ คณะรัฐมนตรีได้ผ่านความเห็นชอบให้ในกรณีที่มีการเสนอเรื่องการขอแก้ไขสัญญาร่วมดำเนินการระหว่าง อสมท. กับบริษัทบางกอกเอนเตอร์เทนเมนต์ ในการดำเนินกิจการโทรทัศน์สีช่อง 3 ซึ่งมีประเด็นการกำหนดค่าตอบแทนแบบตายตัวแทนการกำหนดค่าตอบแทนเดิมจาก ร้อยละ 6.5 ของรายได้ทั้งหมดโดยไม่หักค่าใช้จ่าย ในระยะเวลายาวนานถึง 30 ปี จากเดิมที่กำหนดอายุสัญญาเพียง 20 ปี

5) การแก้ไขสัญญากับบริษัท ลิตเติลค็อก โดยคณะกรรมการบริหาร อสมท. ได้เชิญบริษัทลิตเติลค็อก ซึ่งเจ้าของมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเข้ามาซื้อเวลาในช่วงข่าวตลอดปี โดยมีเงื่อนไขในสัญญาว่า จะต้องนำหนังสือค้ำประกันของธนาคารในวงเงิน 12,967,000 บาท มาวางค้ำภายในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2532 แต่มีกระแสข่าวถึงภาวะขาดทุนของการดำเนินการตามสัญญา และบริษัทนี้ไม่สามารถนำเงินมาวางค้ำประกันได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา ในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2532 (ยังไม่ถึงกำหนด) ผู้อำนวยการ อสมท. ได้บอกเลิกสัญญาดังกล่าว ทำให้ อสมท. ไม่สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทนี้ตามสัญญา ทำให้สูญเสียเงินไปถึง 206 ล้านบาท

6) การอนุมัติสัมปทานบริษัทไอบีซี ผู้ดำเนินการเค. บี.ที.วี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแล อสมท. ได้อนุมัติสัมปทานให้บริษัทอินเตอร์เนชั่นแนล บรอดแคสต์ติ้ง คอร์ปอเรชั่น หรือไอบีซี ดำเนินกิจการเค.บี.ที.วี.ได้โดยไม่ต้องมีการประมูล โดยบริษัทไอบีซีจ่ายค่าตอบแทนให้กับ อสมท. เพียงปีละ 10 ล้านบาทเท่านั้น โดยบริษัทไอบีซีดำเนินการโดยบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อสมท. ในขณะนั้น

7) กรณีการเปิด ป่าสงวนแควระบบ สียัด จากการที่บริษัทสวนกิตติ ซึ่งมีกรรมการผู้จัดการเป็นวุฒิสมาชิก และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้หนึ่ง ได้ทำการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแควระบบสียัด อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา และขับไล่ประชาชนที่ทำกิน

ในพื้นที่ออกไป และยังมีเรื่องโยงใยไปถึงการมีบ้านพักของรัฐมนตรีผู้หนึ่งบนภูเขาซึ่งไม่สามารถออกเอกสารสิทธิใดๆ ได้ตามกฎหมาย

8) การอนุมัติให้ธนาคารต่างประเทศเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทยได้ แม้ว่าจะมีกระแสต่อต้านจาก ธนาคารภายในประเทศอย่างรุนแรงก็ตาม โดยมีการระบุว่า ทำให้เสียผลประโยชน์ของชาติเป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาท

9) การซื้อโรงไฟฟ้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยไม่ผ่านการประมูลในช่วงกลางปี พ.ศ.2532 โดยอาศัยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในประเทศไทยในขณะนั้นได้เตรียมเสนอคณะรัฐมนตรี ได้ติดต่อเป็นการส่วนตัวจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในจีน ซึ่งเสนอขายโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในรูปของรัฐต่อรัฐ โดยไม่ต้องผ่านการประมูลเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท ในขณะที่การไฟฟ้าฯ ก็มีโครงการ ขยายและจัดสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติมโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง แต่เนื่องจากขาดข้อมูล และมีเสียงคัดค้าน จึงได้ส่งเรื่องไปให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพิจารณา อีก จนเกิดเป็นความขัดแย้งกับการไฟฟ้าฯ และมีการปลดคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้าฯ ออกไป

10) การซื้อเครื่องบินโบอิง 777 จำนวน 12 ลำ มูลค่า 3 แสนล้านบาท ปลายเดือนมกราคม พ.ศ.2534 บริษัทการบินไทยได้เตรียมแผนการและโครงการที่จะจัดซื้อเครื่องบินโบอิง 777 รุ่นล่าสุดเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 12 ลำ แต่ยังไม่เสร็จสิ้นขั้นตอน ก็ถูกรัฐประหารเสียก่อน

ประเด็น ปัญหาการคอร์รัปชันในยุคของพล .อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐบาลอย่างมาก และได้ เป็นเหตุผลสำคัญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ใช้เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจ โดยมีแกนนำที่สำคัญคือ พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ พล.อ.สุจินดา คราประยูร พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท พล.อ.อิสระพงศ์ หนุนภักดี และพล.ร.อ.พิเชษฐ การุณยวนิช ซึ่งได้มีการอายัดทรัพย์สินนักธุรกิจในคราบนักการเมืองเป็นจำนวนมากถึง 25 คน (สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ อ้างถึงใน ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์ , 2542: 116) โดยคณะ รสช. ได้ออกแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ซึ่งแจ้งเหตุผลในการ ยึดอำนาจไว้ 5 ประการ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548: 533-537) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) พฤติการณ์นอรรายฎ์บังหลวง ของรัฐบาล โดย รสช. เห็นว่า ผู้ปกครองได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก ดังจะเห็นได้จากโครงการต่างๆ ที่มีนักการเมืองในรัฐบาลเข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น โดยอ้างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการอำพราง การแสวงหาประโยชน์ เท่านั้น และแม้จะมีการนอรรายฎ์บังหลวงอย่างกว้างขวาง แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลับ



ไม่สนใจแก้ไขปัญหา ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการอ้างเหตุผลต่างๆ เพียงเพื่อเป็นการบังหน้า และแก้ต่าง ด้วยการยืนยันว่า ต้องมีหลักฐานหรือ “ใบเสร็จ” การทุจริตมายืนยันด้วย

2) ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำที่ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เนื่องจากข้าราชการการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ทำให้ข้าราชการประจำที่มีความซื่อสัตย์ที่ไม่ยอมเป็นเครื่องมือ ถูกข่มเหงรังแก ไม่มีความเจริญก้าวหน้า ในหน้าที่การงาน หลายคนต้องลาออกจากราชการ อันเป็น การทำลายขวัญกำลังใจ และธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน

3) รัฐบาลมีลักษณะเผด็จการรัฐสภา นายกรัฐมนตรีได้ร่วมมือกับพรรคการเมือง ลวงตาประชาชนว่า เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย แล้วพลิกแพลงหาประโยชน์ โดยวางตัว บุคคลในตำแหน่งสำคัญเป็นพวกพ้องของตนเอง เพื่อใช้เป็นช่องทางในการกอบโกยผลประโยชน์ ที่ไม่มีบุคคลใดมาต่อต้าน

4) การทำลายสถาบันทหาร เนื่องจากเป็นสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพล ทางการเมือง รัฐบาลได้ ใช้ความพยายามนานัปการเพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพ ความรักความ สามัคคีในกองทัพอย่างต่อเนื่อง

5) มีการบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่ พล.ต.มณูญ รูป ขจร และพรรคพวกคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรี และเปลี่ยน นแปลงการปกครองของ ประเทศเมื่อปี พ.ศ.2525 และถูกจับกุมได้ในที่สุด แต่ได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มบุคคลที่มี อิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับ การประกันตัว และได้รับการอุมชูจากนายกรัฐมนตรี และมีการ พยายามเบี่ยงเบนความจริง ทั้งที่มีความผิดฐานกบฏ และคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ อัน เป็นการแสดงออกถึงความไม่จงรักภักดี

ภายหลังจากการปฏิวัติ รสช. ได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพล .อ.ชาติชาย ชุณหะ วาน และร่างรัฐ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 แต่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ กลับมีลักษณะแอบแฝงประเด็น การสืบทอด อำนาจของ รสช. โดยรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 ผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่า 5 พรรคการเมืองได้รวมตัวกัน ได้แก่ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจ สังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร เพื่อครองเสียงข้างมากในสภา และได้สนับสนุนให้ พล.อ.สุจินดา คราประ ะยูร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก ขึ้นดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ประเด็นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ตามมาอันจะ ได้กล่าวถึงต่อไป

ในช่วงที่ รสช. ควบคุมอำนาจรัฐนั้น กลุ่มคณะทหารได้พยายามรวบรวมนักการเมืองจาก พรรคการเมืองต่างๆ ให้เข้ามาอยู่ในสังกัด ภายใต้พรรคสามัคคีธรรม มีความพยายามที่จะสถาปนา ระบบทุนขุนนางขึ้นมาใหม่ และนอกจากการกดดันนักการเมืองแล้ว นักธุรกิจต่างเข้ามาขอรับการ อุปถัมภ์จากคณะรสช. ด้วยเช่นเดียวกัน ธุรกิจส่วนใหญ่ที่รับการอุปถัมภ์มักเกี่ยวข้องกับการจัดสรร ทรัพยากรของประเทศ เช่น สวนเกษตร สวนป่า สนามกอล์ฟ และธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ ที่ ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก รวมทั้งมีการเข้าควบคุมรัฐวิสาหกิจที่สำคัญหลายแห่ง มีการใช้ งบประมาณพิเศษที่ไม่เปิดเผย และมีการหารายได้จากการทำสัมปทานโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ของรัฐ เช่น ธุรกิจการสื่อสาร (วิทยุ โทรทัศน์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 32-33)

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐของคณะรสช. ได้ประสบปัญหาการต่อต้านของประชาชน อย่างมาก เนื่องจากการที่พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้เคยประกาศไว้ว่า จะไม่สืบทอดอำนาจของ รสช. และไม่มีเจตนารมณ์ที่จะใช้อำนาจในกา ารบริหารปกครองประเทศ แต่ แล้วกลับเข้าดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประกอบกับนี้ อหาวางส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะเพื่อสืบทอด อำนาจของ รสช. โดยสมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2548: 595-597) ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ว่า มีบางมาตราที่แอบแฝงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสืบทอดอำนาจของรสช. ไว้อย่างชัดเจน และได้ ยกตัวอย่างมาตราที่เป็นประเด็นปัญหา อาทิ วุฒิสมาชิกต้องมาจากการแต่งตั้ง และให้ประธานสภา รสช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง การกำหนดให้วุฒิสมาชิกสามารถร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การกำหนดให้ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา การระบุนคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีเพียงว่า ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำเท่านั้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเรื่องคำวินิจฉัยของศาลฎีกาว่า คำสั่งของคณะรสช. ที่ให้ตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองนั้น เป็นโมฆะ เพราะไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และได้สั่ง ยกเลิกคำสั่งริบทรัพย์สินเสีย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะรสช. ได้ใช้ประเด็นการตรวจสอบ ทรัพย์สินนักการเมืองเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจ และต่อมาพล.อ.สุจินดา คราประยูร ยังได้ แต่งตั้งบุคคลที่ถูกพิจารณาว่า ร่ำรวยผิดปกติให้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี ขณะที่สมาชิกคณะ รสช. เองก็มีพฤติกรรมการร่ำรวยที่น่าสงสัย ดังที่เกิดกรณีการฟ้องร้องแย่งชิงมรดกของ พล.อ.สุนทร คง สมพงษ์ ซึ่งมีมูลค่ากว่า 4 พันล้านบาท (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2548: 554-555) ประเด็นต่างๆ ดังกล่าวได้ทำให้การต่อต้านของประชาชน ลุกلامรุนแรงขึ้น จนในที่สุดนำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ และได้ทำให้อำนาจทางการเมืองของคณะ รสช. สิ้นสุดลง

**4.2.4 พรรคการเมือง :** ช่องทางการขยายตัวของบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ และ นายทุนท้องถิ่น

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ในช่วงที่พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองผ่านระบบพรรคการเมือง และขยายตัวมากขึ้นในสมัยพล .อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจได้ลดลงชั่วคราว จนกระทั่ง ในช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน ได้เข้ามา ดำรงตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่สอง จึงเป็นช่วงเวลาที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเปิดกว้าง อีกครั้งหนึ่ง และถือเป็นช่วงที่มีพ่อค่านักธุรกิจเข้ามาสู่ระบบการเมืองมากที่สุดยุคหนึ่ง ในการเมืองไทย นักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองที่สำคัญ อาทิ นายอมเรศ ศิลอ่อน นายอาสา เมฆสวรรค์ พล.ต.อ.เกา สารสิน นายอนุกุล ประจวบเหมาะ นายวิระ สุตังกรกาญจน์ ดร.เสนาะ อุนากุล ดร.อาชว์ เตาลานนท์ เป็นต้น (ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์ , 2542: 116) และหลังจากนั้นเป็นต้นมา กลุ่มนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง ใน “เบื้องหน้า” มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ทั้งการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งเป็นแกนนำ หรือผู้ก่อตั้งพรรคการเมือง การขยายบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้กับทุกคนมีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มธุรกิจด้วยเช่นกัน

สิ่งที่น่าสนใจที่จะศึกษาต่อไปคือ ระบบพรรคการเมืองของไทยได้เป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้กลุ่มธุรกิจ เข้ามามีบทบาททางการเมือง ได้อย่างลึกซึ้ง และเปิดเผยมากขึ้น ซึ่งใน ประเด็นนี้ ปรีชา อุปโยคิน และสุริย์ กาญจนวงศ์ (2542: 154-195) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มนัก ธุรกิจผ่านพรรคการเมืองต่างๆ และมีประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งได้วิเคราะห์ผ่านการศึกษาดูตัวอย่างของพรรคการเมืองต่างๆ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) พรรคชาติไทย ก่อตั้งโดยกลุ่มชอชราชครู มีบริษัทธุรกิจที่ให้การสนับสนุนอยู่หลายบริษัท ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับพล .ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่เป็นเลขาธิการพรรค ในขณะที่ เช่น บริษัทศรีอยุธยาประกันภัย บริษัทประกันชีวิ ดศรีอยุธยา บริษัททหารสามัคคี บริษัทไทยเดินเรือทะเล บริษัทไทยประสิทธิ์ประกันภัย ในขณะที่พล .ต.ประมาณ อดิเรกสาร ซึ่งเป็นลูกเขยของจอมพลผิน ชุณหะวัณ และมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคนั้น ได้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เช่น บริษัทไอสวรรค์ บริษัทเครื่องหนังไทย บริษัทอุตสาหกรรมทอผ้าไทย บริษัทน้ำตาลชลบุรี บริษัทกระจกอาษาฮี และบริษัทปราจีนป่าไม้ ภายหลังจากก่อตั้งพรรคชาติไทย มีกลุ่มธุรกิจสนใจให้การสนับสนุนพรรคจำนวนหนึ่ง ที่สำคัญได้แก่ นางนงนุช ดันสัจจา พ.ต.อ.กฤษ สังข์ทรัพย์ และนาง

สมถวิล สังข์ทรัพย์ (เจ้าของโรงเรียนสมถวิล) นายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ นายอนุสรณ์ ทรัพย์มณู (บริษัทนมตรามะลิ) นายบุญทรง ศรีเพ็ญพุ่ม และนายเดช บุญหลง เป็นต้น

ต่อมาเมื่อพรรคชาติไทยเข้าสู่รุ่นที่สอง ได้มีกลุ่มนายทุนท้องถิ่น จากจังหวัดต่างๆ เข้ามาในพรรคมากขึ้น อาทิ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายสุรพันธ์ ชินวัตร นายเสนาะ เทียนทอง นายสำเภา ประจวบเหมาะ นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายอุดร ดันตีสุนทร นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ การเข้ามาของนายทุนท้องถิ่นทำให้พรรคชาติไทยเข้มแข็งขึ้น เพราะสามารถขยายเครือข่ายของสาขาได้ครอบคลุมทั้งภาคเหนือ และอีสาน กลุ่ม นักธุรกิจส่วนหนึ่ง เข้าเป็นสมาชิก และลงสมัครรับเลือกตั้งในฐานะนักการเมืองเต็มตัว โดยส่วนใหญ่เป็นนายทุนท้องถิ่นจากต่างจังหวัด อาทิ นายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นผู้ร่ำรวยและมีอิทธิพลในจังหวัดแพร่ มีธุรกิจเหมืองแร่ ป่าไม้ โรงบ่มยาสูบ และมีความใกล้ชิดกับ รสช. นายบรรหาร ศิลปะอาชา มีอาชีพเดิมเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง มีธุรกิจเคมีภัณฑ์ผลิตคลอรีน โซดาไฟ และมีหุ้นอยู่ในบริษัทใหญ่ๆ มากมาย นายวัฒนา อัสวเหม มีธุรกิจหลายประเภท เช่น ซื่อขายที่ดิน ธุรกิจน้ำมัน ธุรกิจประมง นายเสนาะ เทียนทอง เป็นนายทุนจังหวัดปราจีนบุรี มีธุรกิจในพื้นที่ ได้แก่ ปิมน้ำมัน ป่าไม้ เป็นต้น

ต่อมา พรรคชาติไทยเปลี่ยนผู้นำพรรคจากกลุ่มชอยราชครุมาเป็นกลุ่มนายทุนท้องถิ่น คือ นายบรรหาร ศิลปะอาชา ทำให้พรรคชาติไทย ได้รับการสนับสนุนจากนายทุนท้องถิ่นรายย่อยตระกูลต่างๆ จำนวนมาก เช่น ตระกูลศิลปอาชา (สุพรรณบุรี) ผู้ก่อตั้งบริษัทสหศรีชัยก่อสร้าง จำกัด ตระกูลชิดชอบ (บุรีรัมย์) มีบริษัท บีทีดี คอนแทรกเตอร์ จำกัด บริษัทศิลาชัยบุรีรัมย์ (1991) จำกัด, บริษัทศิลาชัยกรุป (1997) จำกัด, บริษัทศิลาเพิ่มทรัพย์ก่อสร้างจำกัด, ห้างหุ้นส่วนจำกัดชัย ชิดชอบ ตระกูลคุณปลื้ม (ชลบุรี) มีบริษัทบางแสนมหานคร จำกัด , ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางแสนมหานครคอนสตรัคชั่น ตระกูลโพธิ์สุชน (สุพรรณบุรี) เกี่ยวข้องกับบริษัทร่วมมิตรเหมืองแร่ จำกัด , บริษัทประสงค์พร จำกัด , บริษัทเอส.เค.วาย. คอนสตรัคชั่น จำกัด บริษัทสุราษฎร์เรืองกิจ จำกัด , บริษัทชนะสินพัฒนา (1991) จำกัด และบริษัทพงษ์ชนพร จำกัด (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2549: 284) นอกจากนั้นยังมีตระกูลสุขารมณ์ ปริสนานันท์กุล จุรีมาศ เทียงธรรม ศรีทอง ศิริพาณิชย์ วีระยุทธวัฒนะ ประเสริฐสุวรรณ เป็นต้น

2) พรรคความหวังใหม่ มีพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นหัวหน้าพรรค แต่เดิมนั้น มีลักษณะเสมือนเป็นพรรควิชาการหรือพรรคการเมือง มากกว่า ที่จะเป็นพรรคธุรกิจการเมือง แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญ ของพรรคความหวังใหม่คือ การได้เลขาธิการพรรคคนใหม่ที่ เป็นผู้เก่งกล้าเชิงธุรกิจการเมือง นั่นคือ นายเสนาะ เทียนทอง ซึ่งได้นำนักการเมืองเข้าร่วมกับ พรรคความหวังใหม่จำนวนมาก และทำให้พรรคความหวังใหม่ได้รับเลือกตั้งมาก ขึ้นจากอดีต อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นของสมาชิกพรรคได้ทำให้เกิดปัญหาในการวางตัวตำแหน่งต่างๆ เมื่อพรรคความหวังใหม่มีโอกาส

ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล รวมไปถึงความจำเป็นในการที่จะต้องจัดหา “ทุน” ให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะแหล่งเงินทุนภายในพรรคไม่เพียงพอเป็นค่าใช้จ่าย จึงจำเป็นต้องหาทุนจากแหล่งเงินทุนภายนอก พรรคความหวังใหม่มีกลุ่มธุรกิจให้การสนับสนุนหลายกลุ่ม โดยกลุ่มที่สำคัญ อาทิ นายวิชัย ฤทธิสาทรานนท์ กลุ่มธุรกิจบ้านจัดสรรกฤษดานคร กลุ่มซี.พี. ของนายธานินทร์ เกียรสุวรรณนท์ กลุ่มโชควัฒนา ตระกูลคาราดานนท์ กลุ่มสิทธิอำนาจ นายภูษณ ปรีชญานันท์ ผู้บริหารยูคอม นางสาวราณี บัวเลิศ กลุ่มแซ่เส้นจ้กกรุ๊ป กลุ่มเจริญเลิศ เอ็นเตอร์ไพรส์ นายอนันต์ กาญจนพานิช นายเกริกชัย ซอโสตถิกุล กลุ่มเชิดชัย นายพิทักษ์ รังสีธรรม เป็นต้น

การที่พรรคความหวังใหม่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคจำนวนมาก และมาจากหลายกลุ่มการเมือง อีกทั้งมีเครือข่ายกับกลุ่มธุรกิจเป็นจำนวนมากด้วย ทำให้การบริหารงานต่างๆ ได้รับแรงกดดันจากทั้งภายใน และภายนอกพรรค และที่สำคัญคือ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ล้วนมุ่งหวังผลประโยชน์มากเกินไป สมาชิกพรรคที่เป็นนายทุนหรือนักการเมืองท้องถิ่นที่มีก็เข้าไปในเชิงปริมาณ มากกว่าคุณภาพ ทำให้ผลการดำเนินงานของพรรคความหวังใหม่เมื่อมีโอกาสเป็นแกนนำรัฐบาลประสบปัญหาอย่างมากทั้งในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3) พรรคประชาธิปไตย เป็นพรรคการเมืองเก่าแก่พรรคหนึ่ง ผู้ก่อตั้งมาจากกลุ่มขุนนางเก่า จึงมีลักษณะของอนุรักษนิยม โดยได้ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านรัฐบาลของคณะราษฎร แต่อย่างไรก็ดี เมื่อกาลเวลาผ่านไปพรรคประชาธิปไตยเริ่มแสวงหาความอยู่รอด โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามากขึ้น (โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2531) คือ กลุ่มของนายพิชัย รัตตกุล นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ นายพรเทพ เตชะไพบูลย์ ต่อมาภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พรรคประชาธิปไตยได้รับกลุ่มคนรุ่นใหม่เข้ามาแทนที่ เช่น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายอรรถพล สรสุชาติ นายสาวิตรี โพธิวิหก นายจักรพันธ์ ยมจินดา เป็นต้น แม้สมาชิกรุ่นใหม่จะไม่มีธุรกิจใหญ่โต แต่ มีความสัมพันธ์กับกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ จออยู่มาก ซึ่ง สามารถให้การสนับสนุนพรรคให้สามารถแข่งกับพรรคอื่นๆ ได้

แม้พรรคประชาธิปไตยจะมีความเป็นพรรคการเมืองที่มีความซื่อสัตย์ และต่อต้านการใช้อำนาจ การซื้อเสียง อันเป็นจุดขายที่สำคัญของพรรค แต่ก็ได้มีการใช้เงินและแสวงหาแหล่งเงินทุน โดยมีกลุ่มธุรกิจที่ให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปไตยที่สำคัญ 10 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ 2) กลุ่มยูคอม 3) กลุ่มกระทิงแดง 4) กลุ่มเกษตรรุ่งเรืองพืชผล 5) กลุ่มภัทรประสิทธิ์ 6) กลุ่มสยามกว้างไพศาล 7) กลุ่มตรีเพชร 8) กลุ่มไทยเดินรถ 9) กลุ่มอุตสาหกรรมท่อน้ำไทย และ 10) กลุ่มธุรกิจของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร (ประชาชาติธุรกิจ, 1 มิ.ย. 2538 อ้างถึงใน ปรีชา อุปโยคิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์, 2542: 174) และยังมีกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นอีกหลายตระกูล อาทิ ตระกูลสุขประพฤติ (กรุงเทพมหานคร) มีบริษัทรวมนครก่อสร้าง (ประเทศไทย)

จำกัด ตระกูลเตชะไพบูลย์ (กรุงเทพมหานคร) มีบริษัทศรีนครการโยธา จำกัด (มหาชน) ตระกูล  
 ภัทรประสิทธิ์ (พิจิตร) มีบริษัทพิจิตรธุรกิจ 111 จำกัด ตระกูลแก้วทอง (พิจิตร) มีบริษัทสระ  
 หลวงก่อสร้างจำกัด ตระกูลโพธิพิพิธ (นครปฐม สิงห์บุรี และกาญจนบุรี) เกี่ยวข้องกับบริษัท ซี.  
 เอ. คอนสตรัคชั่น จำกัด, บริษัทอรรถลักษณ์สิงห์บุรี (1994) จำกัด และบริษัทจิตติชัยการโยธา  
 จำกัด ตระกูลอิสระเสนารักษ์ (นครนายก) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด อิสรายศ คอนส์ ตระกูลสภาวสุ  
 (พระนครศรีอยุธยา) มีบริษัทประมวลก่อสร้าง จำกัด ตระกูลวัฒนาประสิทธิ์ (ราชบุรี) มีห้าง  
 หุ้นส่วนจำกัดบ้านโป่งขนสง ตระกูลปิตุเตชะ (ระยอง) มีบริษัทบ้านค่ายผลิตภัณฑ์คอนกรีต จำกัด  
 และห้างหุ้นส่วนจำกัด ระยองวิศวะโยธา ตระกูลมหาสุวิระชัย (ศรีสะเกษ) มีบริษัทศรีสะเกษ  
 มหาชัย จำกัด ตระกูลโกวิทศิริกุล (หนองคาย) มีห้างหุ้นส่วนจำกัดอิทธิศักดิ์ขนสงหนองคาย  
 และห้างหุ้นส่วนจำกัด โกวิทศิริกุลบริการ ตระกูลจิระเมธการ (อุดรธานี) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด จิร  
 พัฒนา 1979 อุดร ตระกูลนามบุตร (อุบลราชธานี) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด ล.พานิชเชื่องในก่อสร้าง

4) พรรคกิจสังคม ก่อตั้งขึ้นโดย การร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง และนัก  
 ธุรกิจ โดยนักธุรกิจที่สำคัญคือ นายบุญชู โรจนเสถียร นายพงษ์ ษ์ สารสิน ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถาน  
 เเคราะห์ พรรคกิจสังคม ได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เรื่อยมา จนกระทั่งนายมนตรี พงษ์พานิช  
 นักธุรกิจจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ได้ทำให้เกิดการแตกแยก  
 ในพรรคกิจสังคม ส่งผลให้เกิดการแยกตัวออกไปของนักธุรกิจคนสำคัญ เช่น นายพงษ์ ษ์ สารสิน  
 ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานเคราะห์ นายสุบิน ปิ่นขยัน และร.ต.ประกาศ ลิ้มปะพันธุ์

พรรคกิจสังคมมักจะมีข่าวพัวพันในเรื่องผลประโยชน์อยู่เสมอ อาทิ ในการร่วม  
 รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปะอาชา มีข่าวว่า นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ซึ่งนายมนตรี พงษ์พานิช  
 ให้การสนับสนุน มีการเอื้อประโยชน์ ให้กับนักธุรกิจบางคนในกรณีนี้ เพื่อก่อสร้างสนามบิน  
 หนองงูเห่า (สุวรรณภูมิ) และการจัดตั้งสายการบินขนส่งทางอากาศ หรือในช่วงการตั้งรัฐบาลของ  
 พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อปลายปี พ.ศ.2540 พรรคกิจสังคมถูกมองว่า เป็นพรรคที่ดำเนินธุรกิจ  
 การเมือง ที่มีนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์แนบแน่น คือ นายสมชาย เบนจรงค์กุล กลุ่มยู คอม  
 นอกจากนั้น นายรักเกียรติ สุขชนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนายธีระวัฒน์ ศิริ  
 วันสายัณห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ยังคงเป็นข่าวกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและ  
 เวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข จนต้องลาออกจากตำแหน่ง และถูกศาลฎีกาตัดสินจำคุก 15 ปี

5) พรรคชาติพัฒนา ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2535 โดยมีพล.อ.  
 ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งมีรากฐานทางธุรกิจด้านการเงิน และได้ก่อตั้งธุรกิจ  
 อื่นๆ ร่วมกับกลุ่มนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง อาทิ บริษัทเฮอร์วีนแอร์ ร่วมกับนายคิลก มหา ดำรงกุล  
 แห่งกลุ่มสีทองพาณิชย์ นายวิจิตร ชวนะนันท์ เจ้าของบริษัทรับเหมาวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง นาย

สุรชัย อิศวกุล เจ้าของโรงแรมจอมสุรางค์ นายกำธร เหลืองอร่ามรัตน์ เจ้าของโรงสีในจังหวัดสระบุรี ซึ่ง จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นนายทุนท้องถิ่น หรือการเปิดบริษัทไทร แลทเทอร์รอด โคออเปอเรชั่น ร่วมกับนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ นายไพโรจน์ เปี่ยมพงษ์สานต์ แห่งกลุ่มบ้านฉาง เป็นต้น พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีความสนิทสนมใกล้ชิดกับนายทุนท้องถิ่นแทบทุกภาค ทำให้ได้รับความเชื่อมั่นในชั้นเชิงทางธุรกิจเป็นอย่างมาก และในการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคชาติไทย ย้ายมาเข้าพรรคชาติพัฒนาจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มที่มีพื้นฐานจากนักธุรกิจและอิทธิพลท้องถิ่น เช่น นายวิทยา คุณปลื้ม นายสนธยา คุณปลื้ม นายภิญโญ นิโรจน์ นายจำลอง ครุฑขุนทด พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ นายเดช บุญ-หลง นายกร ทัพพะรังสี ว่าที่ร้อยตรีไพโรจน์ สุวรรณฉวี นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นต้น รวมถึงมีกลุ่มธุรกิจตระกูลต่างๆ ให้การสนับสนุน ได้แก่ ตระกูลลิปตพัลลภ (นครราชสีมา) ตระกูลชาญวีรกุล (กรุงเทพมหานครฯ) ที่มีบริษัทซิโน-ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด ตระกูล ด่านกุล (นครราชสีมา) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด อาร์คอนก่อสร้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดไทยสวัสดิ์ค้าไม้ก่อสร้าง และห้างหุ้นส่วนจำกัดบำรุงไทยสิบลีก่อสร้าง 2522 ตระกูลชัยวิริยะ (ชัยภูมิ) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.นันทการธุรกิจ และห้างหุ้นส่วนจำกัดชัยภูมิย่งแข่งฮวด ตระกูลสงวนวงศ์ชัย (ชัยภูมิ) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด บำเหน็จสงวนวงศ์ ตระกูลนพอมรบดี (ราชบุรี) มีห้างหุ้นส่วนจำกัด ทาราบก่อสร้าง และบริษัท เอ็ม .เค.อาร์มอเตอร์ จำกัด (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณธิการ, 2549: 285) ต่อมาได้มีบุคคลหนึ่งเข้ามาร่วมพรรค คือ นายกร ทัพพะรังสี โดยมีศักดิ์เป็นหลานของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และมีธุรกิจร่วมกับนายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ ในบริษัทไทรแลทเทอร์รอด ซึ่งเป็นบริษัทรับช่วงเหมา ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบินในด้านบริการและการจัดซื้อร่วมกับ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ด้วย และในเวลาต่อมายังมีนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ บุตรชายเจ้าของบริษัทประยูรวิศว์การช่าง บริษัทที่มีงานรับเหมาก่อสร้างถนนในหลายพื้นที่ เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรค และได้มีบทบาทสำคัญในพรรคในเวลาต่อมา

นักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับพรรคชาติพัฒนา นั้น มีมากมาย หลายคน และที่มีความสัมพันธ์ค่อนข้างมาก ได้แก่ นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ ซึ่งต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ ในโควตาของพรรคชาติพัฒนา สมัย รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หรือ นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล เป็นนักธุรกิจที่มีตำแหน่งในบริษัทมากมาย ที่สำคัญ คือ เป็นประธานกรรมการซิโน-ไทย กรุ๊ป กรรมการผู้จัดการบริษัทซิโนไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับเชิญจากพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในโควตาพรรคชาติพัฒนา ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นต้น

6) พรรคพลังธรรม ก่อตั้งในปี พ.ศ.2531 มีพล.ต.จำลอง ศรีเมือง เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งมีภาพของผู้ที่สมณะ ถือศีลเคร่งครัด และมีความสัมพันธ์กับสำนักสงฆ์สันติอโศก ถึงแม้สมาชิกของพรรคพลังธรรมจะมีนักธุรกิจอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นศิษยานุศิษย์ของสำนักสงฆ์สันติอโศก ในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เป็นช่วงที่พรรคพลังธรรมรุ่งเรืองที่สุดขีด มีสมาชิกได้รับเลือกในกรุงเทพมหานครถึง 32 คน ภาคกลาง 6 คน ภาคใต้ 1 คน และภาคเหนือ 2 คน รวม 41 คน แต่ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พรรคพลังธรรม และพล.ต.จำลอง ศรีเมือง ถูกโจมตีอย่างหนักว่า “เป็นผู้พาคนไปตาย” ทำให้พรรคพลังธรรมเสื่อมความนิยมลง

ต่อมาได้เกิดชนวนความแตกแยกในพรรคพลังธรรม เมื่อ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรคได้เลือกนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นหัวหน้าพรรคแทน แต่ กลับไม่มีบารมีพอจะคุมสมาชิกพรรคได้ จนพล.ต.จำลอง ศรีเมืองต้อง กลับมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคอีกครั้งหนึ่ง และ เกิดเหตุการณ์สำคัญคือ การนำนักธุรกิจระดับอภิมา เศรษฐีของประเศ ทศ คือ พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนำนายวิจิต สุรพงษ์ ษ์ชัย อดีตกรรมการผู้จัดการ ธนาคารกรุงเทพจำกัด เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยทั้งสองไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกพรรคส่วนหนึ่งไม่พอใจ และมี “กลุ่ม 23” ได้ลาออกไปอยู่กับพรรคหน้าไทย และประชาธิปไตยในเวลาต่อมา หลังจากการยุบสภา พรรคพลังธรรมได้เลือก หัวหน้าพรรคคนใหม่ และผู้ที่ได้รับเลือกคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าของธุรกิจด้านการสื่อสารโทรคมนาคม แม้ต่อมา ได้ลาออกจากหัวหน้าพรรค และจากการเป็นสมาชิกพรรค แต่ก็ได้กลายเป็นนักธุรกิจผู้มีบทบาทที่สำคัญในทางการเมืองของประเทศ ในเวลาต่อมา และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิง “ธุรกิจการเมือง” ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

**4.2.5 หลังพฤษภาทมิฬ : ปัญหาการคอร์รัปชัน เสถียรภาพของรัฐบาล และวิกฤตเศรษฐกิจ 2540**

#### 4.2.5.1 การคอร์รัปชัน และเสถียรภาพของรัฐบาล

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พล .อ.สุจินดา คราประยูร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ทำหน้าที่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ผลปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งสูงสุด ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม และนายชวน หลีกภัย ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่หลังการบริหาร ประเทศได้เพียงปีเศษ เกิดข้อขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล



เกิดกรณีแกนนำกลุ่ม 16 โจมตีข้อบกพร่องในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของรัฐบาล ใน เรื่อง การออกเอกสารสิทธิ์ หรือ ส.ป.ก. 4-01 ที่มีการแจกที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนบางคนอย่างมี เงื่อนไข อาทิ แจกให้กับคนที่มีไร่เกษตรกร หรือ ที่ดินบางส่วนที่แจกไปแล้ว นั้นเหมาะสำหรับ สร้างสถานพักตากอากาศมากกว่าการเกษตรกรรม เป็นต้น จนเป็นประเด็นที่ฝ่ายค้านนำมาเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจ และพรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ได้มีมติ ดออกเสียงสนับสนุน รัฐบาลด้วยเหตุผลว่า รัฐบาลตอบข้อกล่าวหาไม่ชัดเจน อันเป็นการสะท้อนถึงปัญหาความไร้เสถียร ภาพของรัฐบาล ซึ่งได้นำไปสู่การยุบสภาในที่สุด

เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่า พรรคชาติไทย ที่แสดงความพร้อมในการ สนับสนุนให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนา ประชาธิปไตย ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล มีนายบรรหาร ศิลปะ อาชา เป็นนายกรัฐมนตรี แต่หลัง การบริหารราชการมาได้เพียง 8 เดือนเศษ ได้มีการยื่นญัตติ อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดย เป้าหมายหลักในการ ถูกอภิปรายคือ นายสุชาติ ตัน เจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย ในกรณีการออก เอกสาร น.ส.3 ก. บนเกาะเสม็ด ให้กับครอบครัวตันเจริญ จำนวน 28 ฉบับ เนื้อที่ 481 ไร่ และการออกเอกสาร น.ส.3 ก. ใน จังหวัดหนองคายอย่างไม่ถูกต้อง โดยมีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินร่วมมือด้วย และกรณีเข้าไปพัวพันกับ การกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ซึ่งภายหลังจากการอภิปรายในประเด็นนี้ ได้ทำให้ เกิดความแตกตื่นของลูกค้านาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ โดยต่างแห่ไปถอนเงิน จนทำให้ ธนาคารประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างหนักทันที และต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทย จนถึงการปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ นี้ นอกจาก จะเป็นปัญหาทางการเมืองแล้ว ยังเป็นสาเหตุสำคัญประการ หนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจของ ประเทศในเวลาต่อมา ประกอบกับการบริหารประเทศของนายบรรหาร ศิลปะอาชา ที่นอกจากจะ เต็มไปด้วยกรณีทุจริตแล้ว ยัง ขาดประสิทธิภาพในการ แก้ไขการชะลอตัวของเศรษฐกิจได้ วิกฤต ต่างๆ ทำให้นายบรรหาร ศิลปะอาชา ไม่สามารถต้าน กระแสวิกฤตศรัทธาที่มีต่อรัฐบาล จนใน ที่สุดต้องประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2548: 685-699)

ภายหลังจากการยุบสภาได้มีการเลือกตั้งใหม่ พรรคความหวังใหม่ได้เป็นแกน นำในการ จัดตั้งรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี โดยเน้นนโยบาย ในการ แก้ปัญหาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญสองประการ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้แก่ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการปกป้องค่าเงิน บาทจากการโจมตีของนักค้าเงินข้ามชาติ และการประกาศเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจาก ระบบตะกร้าเงินมาเป็นระบบลอยตัวแบบมีการจัดการ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2548: 709) ทำให้

ค่าเงินบาทอ่อนลงเรื่อยๆ สิ่งที่มาคือ หนี้ต่างประเทศของธนาคาร และบริษัทของไทยพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้บริษัทจำนวนมากเข้าสู่ภาวะล้มละลาย นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี พ.ศ.2540

#### 4.2.5.2 วิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2540

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 เป็นวิกฤตการณ์ทั้งทางด้านดุลการชำระเงิน สถาบันการเงิน และหนี้สิน นับแต่มีการเปิดเสรีทางการเงินในปี พ.ศ.2534 ในช่วงนั้นมีการจัดตั้งวิเทศธนกิจ ซึ่งเป็นการเปิดให้มีเงินทุนระยะสั้นไหลเข้ามาในระบบเศรษฐกิจของไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะในรูปของการก่อหนี้ของภาคเอกชน ส่งผลต่อเนื้อให้มีภาระกู้ยืมในธุรกิจที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์อย่างกว้างขวาง สภาพเศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นโดยปราศจากพื้นฐานที่มั่นคง ประกอบกับความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน ทำให้ความมั่นใจของนักลงทุนต่างชาติลดน้อยลง และได้ลดความเสี่ยงด้วยการถอนเงินออกจากประเทศไทยออกไปอย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นตัวเร่งวิกฤตที่สำคัญคือ การที่ค่าเงินบาทถูกโจมตีจากกองทุนบริหารความเสี่ยง หรือเฮดจ์ฟันด์ (Hedge Funds) จากต่างประเทศ เพื่อสร้างแรงกดดันให้ค่าเงินบาทลดลง ประกอบกับความผิดพลาดของนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่พยายามปกป้องค่าเงินบาทที่ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดต่ำลงอย่างมาก จนทำให้ประเทศเข้าสู่ภาวะล้มละลายทางเศรษฐกิจ (มดิชน, 2547: 8)

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้น มิได้เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน แต่มีสัญญาณที่บ่งบอกก่อนหน้าแล้ว ดังที่นายมิเชล กัมเดซุส (อ้างถึงใน ทองแถม นาถจำนง, 2541: 57-58) ได้กล่าวถึงตัวบ่งชี้ถึงความไม่สมดุล อาทิ การเพิ่มขึ้นของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง การขยายตัวของภาคการส่งออกที่ลดลงอย่างมาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มขึ้นของเงินทุนระยะสั้นและหนี้ต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ล้วนเป็นจุดอ่อนของเศรษฐกิจไทย เป็นความอ่อนแอในโครงสร้างเศรษฐกิจ อันเกิดจากการลงทุนเกินตัวของภาคเอกชน การดำเนินธุรกิจเป็นเพียงการเก็งกำไรที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (กรุงเทพธุรกิจ, 2549) รวมไปถึงการที่ภาคเอกชนกู้ยืมเงินโดยไม่มีการประกันความเสี่ยงจำนวนมาก ตลาดอสังหาริมทรัพย์เพื่อระบบธนาคาร และสถาบันการเงินที่อ่อนค้อย และการปล่อยสินเชื่อประมาณสูงเกินไป ทั้งที่ตลาดได้ส่งคำเตือนในรูปของราคาหุ้นตกต่ำ และการเพิ่มขึ้นของแรงกดดันต่ออัตราแลกเปลี่ยนแล้ว

อย่างไรก็ดี มีสิ่งที่น่าสนใจปรากฏอยู่ในบทวิเคราะห์ของ Richard Lacoya และ Richard Hornik (อ้างถึงใน ทองแถม นาถจำนง, 2541: 59) ที่ได้วิจารณ์ถึงปัจจัยทางสังคมของไทยที่ถูกควบคุมโดยสามกลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มนักการเมืองหรือข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มการเงิน (ธนาคาร) ว่า สังคมแบบเอเชียคุ้นชินกับการปฏิบัติตามคำ สั่งจากบนลงล่าง สังคมขาด

การประชาพิจารณ์ และการไต่สวนสาธารณะ ผู้มีอำนาจในภาครัฐเห็นห่างจากความคิดเห็น  
 สาธารณะ และถูกแยกออกจากการตรวจสอบสาธารณะ สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้เกิดความหลงตัว  
 ลัทธิพวกพ้อง (Cronyism) และการคอร์รัปชัน การตัดสินใจใดๆ ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐาน  
 ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่อยู่เหนือระบบกฎหมายและระบบตลาด อันสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอ  
 ในธรรมาภิบาลสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ และสร้างความโปร่งใส ไม่ว่าจะเป็  
 นในภาครัฐหรือภาคเอกชน (กรุงเทพธุรกิจ, 2549) สิ่งที่ Richard Lacoya และ Richard Hornik  
 วิจัยนั้นสอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม ไทย ที่เศรษฐกิจการเมืองของประเทศถูกครอบงำ  
 โดยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสัมพันธ์โยงใยอยู่กับธนาคารหลักๆ ไม่กี่แห่ง บริษัทขนาดใหญ่  
 ประมาณสามสิบแห่งครอบงำระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีกลุ่มตระกูลไทย เชื้อสายจีนไม่กี่  
 กลุ่มเป็นเจ้าของ ธุรกิจเหล่านี้เติบโตโดยใช้ธนาคารเป็นแหล่งดูดเงินจากภาคชนบท เข้ามา  
 หมุนเวียนเป็นเงินกู้ และอาศัยความใกล้ชิดชิดกับรัฐบาล ขณะที่รัฐบาลเองขาดประสิทธิภาพในการ  
 บริหารงาน และระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดีในเรื่องระบบธนาคาร ทำให้ผู้ บริหารส่วน  
 ใหญ่ในภาครัฐ และบางส่วนของสถาบันการเงินเอกชนมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวระยะสั้น  
 มากกว่าที่จะมองการณ์ไกลในการ พัฒนาการและสถาบันการเงินให้เป็นสถานที่ เอื้อต่อการ  
 พัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว รวมทั้งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดหวังแต่กู้เงินต่างชาติ  
 มาลงทุน เพื่อแสวงหากำไรระยะสั้น โดยไม่คิดเรื่องการส่งเสริมการออม หรือ การสร้างทุน  
 ภายในประเทศให้เข้มแข็ง (วิทยากร เชียงกูล, 2548: 39)

นอกจากนั้นยังมีปัจจัยจากนโยบายที่ผิดพลาดของภาครัฐ ทั้งการดำเนินนโยบาย  
 อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราดอกเบี้ยที่ผิดพลาด (กรุงเทพธุรกิจ , 2549) และนโยบาย ในการ  
 แก้ปัญหาของไทย โดยในช่วงก่อนวิกฤต กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ย้าถึงปัญหา  
 โครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงก่อนวิกฤตที่ได้กล่าวมาข้างต้น และ มีการ กัดคั้นเพื่อให้ รัฐบาล มี  
 มาตรการเร่งด่วน แต่ผู้รับผิดชอบของไทยกลับมิได้ตระหนักถึ ง และเมื่อวิกฤตการณ์ลุกลามมาก  
 ขึ้น รัฐบาลยังดำเนินนโยบายที่ยิ่งส่งผลเลวร้ายมากขึ้น อาทิ รัฐบาล โดยธนาคารแห่งประเทศไทย  
 ได้ใช้นโยบายปกป้องค่าเงินบาท ทำให้สูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศออกไปจนเกือบ  
 ล้มละลาย มีการตั้งปิดสถาบันการเงินกว่า 50 แห่ง ทำให้ธุรกิจที่มีสินเชื่อผูกพันกับสถาบัน  
 การเงินเหล่านั้นต้องประสบปัญหาอย่างรุนแรง มีการโอนหนี้เอกชนให้เป็นหนี้สาธารณะ โดยการ  
 รับประกันเงินฝาก และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดเต็มจำนวน รวมทั้งให้กองทุนฟื้นฟู  
 สถาบันการเงินต้องสละหลักประกัน เพื่อช่วยเหลือเจ้าหนี้ ต่างประเทศ อันเป็นการสร้างภาระหนี้  
 ให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยไม่สมควรอย่างยิ่ง (มติชน, 2547: 8)

เมื่อวิกฤตการณ์ดังกล่าวขยายตัวจนเกินกว่าที่รัฐบาลไทยจะรับมือได้ รัฐบาลจึงได้ขอความช่วยเหลือโดยการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่การใช้มาตรการต่างๆ ที่ IMF กำหนดให้ดำเนินการ กลับยิ่งทำให้เศรษฐกิจทรุดหนักลงไปอีก สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้ทำให้สังคมไทยสูญเสียศรัทธาต่อนักการเมืองและระบบราชการไทยอย่างยิ่ง เกิดกระแสกดดันจนกระทั่งพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพรรคร่วมรัฐบาลได้หันไปสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

ในด้านของผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจนั้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ทำให้ค่าเงินบาทลดต่ำลง ธนาคารต่างๆ ประสบปัญหาสภาพคล่อง ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มทุนการเงินและกลุ่มธุรกิจบางส่วนกับกลุ่มการเมือง ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะส่งผลให้รัฐบาลเข้าอ้อมหูได้เหมือนอดีต ทำให้บริษัทหลายแห่งล้มละลาย บางแห่งต้องขายสินทรัพย์ออกไป แต่ก็มีเชื่อว่าไม่มีธุรกิจที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลเสียเลย เพราะ ยังคงมีกลุ่มธุรกิจบางประเภทที่ได้รับการปกป้องจากรัฐบาล เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม อสังหาริมทรัพย์ และสื่อสารมวลชน เป็นต้น (ผาสุกพงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546: 219-220) ซึ่งธุรกิจที่ได้รับการปกป้องเหล่านี้ เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาล และได้ ใช้สายสัมพันธ์ดังกล่าวในการได้รับข้อมูลในการที่รัฐบาลในขณะนั้นจะดำเนินการในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มธุรกิจเหล่านี้สามารถวางแผนรับมือได้ก่อนธุรกิจอื่นที่ไม่มีข้อมูลดังกล่าว โดยในเรื่องนี้นั้น ได้ปรากฏใน คำพิพากษาศาลฎีกายกฟ้องกรณีที่นายโกกิน พลกุล อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ และหนังสือพิมพ์อีก 8 ฉบับ กรณีที่นายสุเทพ อภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลพล .อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เรื่องการลดค่าเงินบาท โดยตั้งข้อสงสัยว่า นายโกกิน จะนำมติจากที่ประชุมลับเรื่องการลดค่าเงินบาทไปบอกแก่ พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ธุรกิจของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้ประโยชน์ อีกทั้งสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับการอภิปรายดังกล่าวพบว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย ได้ลุกขึ้นตอบนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งที่ พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยอมรับว่า รู้เรื่องการประชุมเรื่องการลดค่าเงินบาทที่ทำเนียบรัฐบาลด้วย เพราะมีคนแจ้งไป (ผู้จัดการออนไลน์, 2551ข)

นอกจากจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลแล้ว ธุรกิจเหล่านี้ยังไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตในระดับที่รุนแรงมากเหมือนกับธุรกิจประเภทอื่นๆ แต่ได้รับผลกระทบน้อยกว่า ทำให้สามารถกลับมาเข้มแข็งได้เร็วขึ้น เมื่อเทียบกับกลุ่มธุรกิจอื่นๆ เช่น ธุรกิจของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ สยามซีเมนต์ หรือชินวัตร เป็นต้น ซึ่งผลดังกล่าวได้ทำให้กลุ่มธุรกิจเหล่านี้กลับมามีอำนาจต่อรอง

ทั้งทางเศรษฐกิจ และ ทางการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และได้กลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีอิทธิพลครอบงำทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจผ่านพ้นไป

**4.2.6 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 :** ยุคแห่งการปฏิรูปการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ก่อนที่จะเข้าสู่ยุครัฐบาลชวน 2 นั้น ได้เกิดช่วงเวลาที่ดีที่ว่า เป็นยุคปฏิรูปทางการเมืองของประเทศ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง อาทิ ในเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (จากเดิมที่ว่ามาจากปวงชน) การบัญญัติให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ แบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การแต่งตั้ง และถอดถอนบุคลากรขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือการจำกัดคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 36 คน (นายกรัฐมนตรี 1 คน รัฐมนตรีร่วมคณะ 35 คน) หรือกรณีที่รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบขึ้นหลายประเภท บางองค์กรมีฐานะเป็นศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง บางองค์กรมิใช่ศาลแต่มีอำนาจในการตัดสินใจที่มีผลบังคับใช้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) หรือองค์กรที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญ อีกอย่างหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในหลายๆ ประการ อาทิ การได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การให้จัดกระบวนการประชาพิจารณ์ในโครงการสาธารณะ การให้สิทธิในการร่วมลงมือกระทำบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น เช่น การเข้าชื่อ 50,000 ชื่อ เพื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 (เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชาวไทย) และหมวด 5 (เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) หรือการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 หรือการระบุให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 68 ซึ่งมีบทลงโทษต่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย เป็นต้น

อีกทั้งยังมี ประเด็น ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สนับสนุนความคิดในเรื่องระบบทวิพรรค (Bi-party system) ว่าดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-party system) ประเด็นนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แก่พรรคการเมืองในประเทศไทย ทั้งในระบบพรรคการเมือง และตัวพรรคการเมือง ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้นตามมาตรา 47 แต่การเข้าสู่สภาของพรรคการเมืองกลับมีความยากลำบากกว่าเดิม โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็ก ทั้งนี้เพราะในบทบัญญัติมาตรา 100 ได้กำหนดไว้ว่า พรรคการเมืองที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น คะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) จะต้องมียกเว้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ประเด็นนี้ได้ทำให้ พรรคการเมืองต่างๆ ที่เคยมุ่งเน้น ในเรื่องขนาดพรรคการเมือง ต้องหันไปเน้นการแสวงหาทุนในการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในการนำเสนอ และประชาสัมพันธ์พรรคแก่สาธารณะ ส่งผลให้พรรคการเมืองต่างๆ จำเป็นต้องแสวงหาทุนจำนวนมากมาสนับสนุนฐานเสียงทางการเมืองของตน เกิดการระดมทุนในแต่ละพรรคการเมืองอย่างเข้มข้น จนกลายเป็นการช่วงชิงอำนาจ และครอบงำ พรรคการเมืองของกลุ่มทุน สุดท้ายแล้ว ทำให้การเมืองไทยมิใช่การเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ได้กลายเป็น “ธุรกิจการเมือง” อย่างสมบูรณ์ไปโดยปริยาย

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง เป็นการปฏิรูปทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มีองค์กรตรวจสอบที่มีอำนาจสูง และมีความเป็นอิสระมากขึ้น เน้นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ได้ส่งผลต่อการปรับโครงสร้างทางการเมือง และพรรคการเมือง ก่อให้เกิดการแข่งขันแย่งชิงทางการเมืองอย่างเข้มข้น และการแข่งขันดังกล่าว ได้ทำให้ความจำเป็นในการใช้ “ทุน” มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งกลายเป็นช่องทางให้กลุ่มทุนได้ เข้ามามีบทบาท และครอบงำ พรรคการเมือง สิ่งต่างๆ เหล่านี้ จึงเป็นปัจจัยสนับสนุนทั้งการมีส่วนร่วม และการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ทำให้กลุ่มทหาร อันได้แก่ คณะราษฎร เข้ามามีอิทธิพล และบทบาททางการเมือง รวมทั้งยังได้สร้างฐานอำนาจ และแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในฐานะกลุ่มธุรกิจการเมืองกลุ่มใหม่ โดยอาศัยกลไกของรัฐ เป็นช่องทางในการแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มทหารผู้มีอำนาจกับกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้าชาวจีนที่ยังคงสถานะเป็นกลุ่มสำคัญ และได้ร่วมมือกับสมาชิกในคณะราษฎร สะสมทุนผ่านทางรัฐวิสาหกิจ บริษัทหรือวิสาหกิจส่วนตัว รวมถึงธุรกิจอื่นที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ ของคณะราษฎร แม้ต่อมาจะเกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มคณะราษฎร จนทำให้เกิดรัฐประหารในปี

พ.ศ.2490 และ 2500 โดยกลุ่มชอชราชครู และกลุ่มสี่เสาทเวศร์ ตามลำดับ แต่รูปแบบการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในสมัยคณะราษฎร (ที่เรียกว่า “ทุนนิยมโดยรัฐ”) นั้นก็ได้หมดไป แต่กลับยังมีการใช้อย่างกว้างขวาง สมาชิกคณะรัฐประหารต่างเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ และได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ มีการใช้กองทุน และงบประมาณสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม นอกจากนั้นการร่วมมือกับกลุ่มตระกูลธุรกิจต่างๆ ยังได้ขยายตัวมากขึ้น ทั้งยังเข้าสู่ลักษณะแบบกึ่งผูกขาด โดยการอาศัยการอุปถัมภ์จากผู้มีอำนาจรัฐ ผ่านความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ซึ่งความสำเร็จทางธุรกิจของกลุ่มนายทหารและนักธุรกิจที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์นี้ มีการใช้อำนาจรัฐ และอิทธิพลทางการเมืองเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ จนกระทั่งภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 กลุ่มทหารจึงได้ลดบทบาททั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจลง และการที่บรรยากาศของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมขยายตัวมากขึ้น ได้กลายเป็นปัจจัย หรือช่องทางที่สำคัญในการเข้าสู่ระบบการเมืองของกลุ่มธุรกิจให้เข้ามามีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้เพราะกลุ่มธุรกิจมีประสบการณ์ และมองเห็นช่องทางจากการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจ มาโดยตลอด กลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาท “เบื้องหน้า” มากยิ่งขึ้น ผ่านระบบพรรคการเมือง ทั้งการให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง รวมถึงเป็นแกนนำในการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งได้ปรากฏว่า มีนักธุรกิจได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือแม้กระทั่งการเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลทุกสมัย และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

กลุ่มธุรกิจที่เข้ามาสู่ระบบการเมืองในช่วงนี้ มีทั้งกลุ่มตระกูลธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศมาตั้งแต่อดีต และกลุ่มตระกูลธุรกิจนายทุนท้องถิ่น โดยผ่านพรรคการเมืองต่างๆ ที่มีมากขึ้นตามบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง การหาเสียง (และซื้อเสียง) พรรคการเมืองต่างๆ มีความจำเป็นในการใช้เงิน หรือทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทำให้กลุ่มธุรกิจกลายเป็นกลุ่มที่พรรคการเมืองต่างๆ ต้องการให้เข้ามาสนับสนุน และเมื่อนักการเมือง ได้รับการเลือกตั้งจากการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มธุรกิจ แล้ว ก็จำเป็นต้อง “ตอบแทน” โดยเป็นลักษณะของการใช้กลไกอำนาจรัฐให้การช่วยเหลือธุรกิจของกลุ่มตระกูลที่สนับสนุนพรรคการเมืองที่ครองอำนาจรัฐทั้งทางตรง และทางอ้อม เกิดการทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ผ่านทางนโยบาย และโครงการต่างๆ การใช้งบประมาณ การประมุลงาน รวมไปถึงสัญญา หรือสัมปทานของรัฐ ที่ได้เกิดขึ้นอย่างมาก

ในช่วงเวลานี้ แม้กลุ่มธุรกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะสามารถดำเนินบทบาททั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจไปได้โดยราบรื่น แต่แล้ว ก็ได้เกิดปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบอย่างใหญ่หลวงแก่กลุ่มธุรกิจการเมืองนั้นคือ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 วิกฤตการณ์

ในครั้งนี้ได้ทำให้เกิดการชะลอ และหดตัวอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจไทย ภาคการผลิตมีต้นทุนสูงขึ้นจากการนำเข้าวัตถุดิบ จากต่างประเทศ และจากต้นทุนทางการเงินใน ด้านอัตราดอกเบี้ยจากการลอยตัวค่าเงินบาท รวมทั้ง เกิดการหดตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อขยายของธุรกิจ จนทำให้ ธุรกิจหลายประเภท ประสบปัญหาล้มละลายไปจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี ผลกระทบดังกล่าวมีลักษณะอสมมาตร คือ แม้จะส่งผลกระทบต่อทุกธุรกิจ แต่ไม่ได้หมายความว่าส่งผลกระทบด้วยสัดส่วนเดียวกัน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2549: 380-381) อีกทั้งกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในช่วงวิกฤต ทั้งจากการให้ข้อมูลลับ และนโยบายปกป้องเศรษฐกิจ ทำให้ กลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบน้อยกว่า หรือมีความสามารถในการ ปรับตัว และได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล สามารถฟื้นตัวได้เร็วกว่ากลุ่มอื่น ได้กลายมาเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองเหนือกว่ากลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบมากกว่า

กลุ่มทุนขนาดใหญ่บางกลุ่มที่สามารถอยู่รอด และกลับมาเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคม ที่ได้รับผลกระทบน้อยกว่ากลุ่มทุนอื่นๆ และเมื่อประกอบกับ บทการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่มีลักษณะเปิดกว้าง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน (และเอกชน) ตลอดจนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่ได้ทำ ให้พรรคการเมืองมีความจำเป็นต้องใช้ทุนเพื่อเป็นหนทางในการเข้าสู่อำนาจรัฐมากขึ้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้กลาย เป็นการ สนับสนุนให้ กลุ่มทุน สื่อสาร โทรคมนาคม นี้ก้าวขึ้นมามีบทบาท และมีอิทธิพล ในทางการเมือง สูงสุด จนได้มีการ ก่อตั้งพรรคการเมือง ด้วยกลุ่มของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเดิม และได้กลาย เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างรวดเร็ว จากการรวบรวมทั้งกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มการเมืองชั้นนำของประเทศ เป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองสำคัญของการเมืองไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นั่นคือ พรรคไทยรักไทย นั่นเอง

#### 4.3 กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทยตั้งแต่การกำเนิดพรรคไทยรักไทย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้สร้างกฎกติกาทางการเมือง และโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทย ใหม่ ขณะเดียวกันแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ได้เปลี่ยนไป ภายใต้ความเชื่อว่าจะระบบ ทวิพรรคดี กว่าพหุพรรค หรือแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ที่ ระบุให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิบบทลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืน เป็นต้น แนวคิด ที่สำคัญเหล่านี้ได้ทำให้เกิด ปรากฏการณ์ที่ประชาชนให้การตอบรับ และสนับสนุน ตั้งแต่ กระบวนการร่าง และผลักดันรัฐธรรมนูญ นี้้อย่าง



แข็งขัน ได้รับการตอบรับจากทุก ภาคส่วนของสังคม ซึ่งเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความปรารถนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ต้องการมีส่วนร่วม และมีความสนใจ ทางการเมืองมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้นักการเมือง หรือพรรคการเมืองที่ต้องการชัยชนะในการเลือกตั้งจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถ ในการทำความเข้าใจกับประชาชน รวมทั้งการนำเสนอ นโยบายของตนให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ในวงกว้าง อันจะเป็นการเพิ่ม โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งมากกว่า ผล ที่ตามมาคือ พรรคการเมือง ทั้งหลายจำเป็นต้องแสวงหาทุน และช่องทางในการ โฆษณาประชาสัมพันธ์พรรค และนโยบายของพรรค ผ่านสื่อสารมวลชนต่างๆ เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง

นอกจากพรรคการเมืองที่ต้องปรับตัวแล้ว ในส่วนของกลุ่มการเมือง ต่างๆ ได้ มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน ผลของวิกฤตเศรษฐกิจได้ส่งผล ทำให้เกิดพลังทางการเมืองใหม่ ที่สำคัญสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือ กลุ่มนักธุรกิจ โดยเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจที่ได้รับความเสียหายจากวิกฤต และรู้สึกรู้ว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (ในขณะนั้น) ทอดทิ้งพวกเขา กลุ่มที่สองคือ กลุ่มเกษตรกรที่มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และรู้สึก ว่า พวกเขาถูกกีดกันออกจาก การมีส่วนร่วมทั้งทาง การเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งสองกลุ่มนี้ได้เป็นพลังทางการเมืองใหม่ ที่มี ความมุ่งหวังทางการเมืองสูง มีความพยายามในการแสวงหาแรงจูงใจ หรือแรงยึดเหนี่ยวจากวีรบุรุษหรือวีรสตรี ทาง การเมือง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ , 2546: 530) และทั้งสองกลุ่มมีผลต่อการก่อตัว ของพรรคการเมืองใหม่ ที่จำเป็นต้องสร้าง หรือมีแนวทาง หรือนโยบายที่ต่างจากพรรคการเมือง อื่นๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้น

#### 4.3.1 พรรคไทยรักไทย : พรรค (ธุรกิจ) การเมืองใหม่ และ “ตลาด” นักการเมืองใหม่

ในขณะที่ความเอือมระอาของประชาชน ที่มีต่อพรรคการเมือง หรือนักการเมืองเก่าๆ เพิ่มสูงขึ้น ในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2541 พรรคไทยรักไทย โดยการนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรม ผู้นำธุรกิจด้านสื่อสารโทรคมนาคม และคณะผู้ร่วมก่อตั้ง อันประกอบด้วย นายคณิต ฒ นคร นายปุระ ชัย เปี่ยมสมบูรณ์ นายพันธ์เลิศ ไบหยก นางสาวสิริกร มณีรินทร์ นายกันต์ธีร์ สุขมงคล นางสาวปัทมา ตรังคนินาต นายสุวรรณ วลัยเสถียร นายการุณ จันทรางศุ นายกิตติ ลิ้มสกุล นายณรงค์ ปัทมเสวี นางสาวกวนิดา คุณผลิน นายวิริยะ นามศิริ พงศ์พันธุ์ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ นายประชา คุณะเกษม นายประจวบ อึ้งภากรณ์ พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา นายประสิทธิ์ มะหะหมัด นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ นายวีระชัย วีระเมธีกุล นายสุธรรม แสงประทุม และนายสำราญ ภูอนันตานนท์ เป็นต้น (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 135-136) ได้ประกาศตัวเป็นพรรคทางเลือกใหม่ นำเสนอ

นโยบายที่มีความแปลกใหม่หลายประการ โดยเฉพาะการนำแนวคิดในด้านการบริหารงานธุรกิจ เข้ามาปรับใช้กับการบริหารบ้านเมือง โดยมีสโลแกนของพรรคคือ “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน” พรรคไทยรักไทยได้เสนอ แนวทางการบริหารประเทศ ที่สำคัญ อาทิ เสนอให้ใช้หลักการบริหารนำการแก้ปัญหา เสนอให้สร้างคนให้มีความสามารถที่จะคิด และมีอิสระในการทำงานสูง ทำงานเป็นทีม มีความกล้าตัดสินใจเด็ดขาด เสนอให้คิดแบบนอกรอบของระบบราชการ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อ ความฉับไวและมีประสิทธิภาพ (กองบรรณาธิการมติชน , 2549: 44-45) ซึ่งแนวคิดทั้งหมดที่น่าเสนอออกมาล้วนได้รับเสียงตอบรับ อย่างดี จาก กลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่ม นักวิชาการ นักธุรกิจ และประชาชนทั่วไปอย่างมาก

นอกจาก นโยบาย และแนวคิดที่ได้นำเสนอออกมาจะมีความแปลกใหม่ และ ได้รับการยอมรับอย่างมากแล้ว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังได้จัดวางโครงสร้างพรรคเหมือนรูปแบบบริษัท มีคณะกรรมการบริหารพรรค และคณะผู้ก่อตั้งพรรค รวมทั้งสมาชิกคณะทำงานต่างๆ ประกอบด้วย บุคคลจากหลากหลายอาชีพ มีทั้งนักธุรกิจ นายทหาร นักกฎหมาย นักการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการ และอื่นๆ ที่ล้วนมีชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับในแวดวงต่างๆ ของสังคม โดยในระยะแรกมีการรวบรวมสมาชิกที่ ส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกพรรคพลังธรรม ภายหลังจากการเปิดตัวพรรคไทยรักไทยอย่างเป็นทางการ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้อาศัยช่องทางสื่อต่างๆ ที่ตนเองและพวกพ้องมีอยู่ ในการ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ นโยบายของพรรคแก่ประชาชนทั่วไปอย่าง กว้างขวาง มีการส่งสมาชิกพรรคเดินสายพบปะสื่อมวลชน และประชาชน มีการเปิดรับสมาชิก และรับฟังปัญหาต่างๆ มีการจัดเวทีพบปะประชาชนในทุกภาคของประเทศ

มิใช่แต่เพียง การประชาสัมพันธ์ ในประเทศ เท่านั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังได้นำ นโยบาย ของพรรค และได้ประชาสัมพันธ์พรรคไทยรักไทย สู่นานาชาติด้วยการไปเยือนประเทศ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เพื่อพบปะนักการเมือง และนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง เพื่อสร้างความ เชื่อมมั่นทางเศรษฐกิจไทยในสายตาโลก หวัง ดึงเงินลงทุนจากต่างชาติมาช่วยฟื้นเศรษฐกิจของไทย ชักชวนนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนระยะยาวในไทย (กองบรรณาธิการมติชน , 2549: 51) สิ่ง ต่างๆ เหล่านี้ได้แสดงให้เห็น ถึงความพยายามในการยกระดับภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย และเป็นการประชาสัมพันธ์ทั้งตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค และพรรคไทยรักไทยสู่ ความเป็นสากล และเป็นการแสดงถึงความพร้อมในการนำพาประเทศไทยเข้าสู่เวทีโลก

ยุทธศาสตร์ในการประชาสัมพันธ์ และหาเสียงของพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยเติบโตขึ้นเรื่อยๆ แต่แม้นโยบายของพรรคจะได้รับการตอบรับจากประชาชน และสังคมอย่าง กว้างขวาง แต่การก้าวขึ้นไปสู่การเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลยังเป็นประเด็นที่ ต้องขบคิด เพราะ การได้รับความนิยมนอกจากประชาชน เพียงอย่างเดียว ยังไม่เพียงพอ ความจำเป็นที่จะต้องได้รับการ

สนับสนุนจากนักการเมือง และการขยายฐานเสียงทางการเมือง ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการเมืองระบบรัฐสภา ดังนั้น เมื่อพรรคไทยรักไทยมีเป้าหมายต้องการเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงได้เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ใหม่ โดยการส่งคนเข้าทาบทามนักการเมืองจากพรรคอื่นให้ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยอย่างรุนแรง เกิดการย้ายพรรคของนักการเมืองไปเข้าพรรคไทยรักไทยจำนวนมาก ซึ่งแม้จะเป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็นต้องใช้ทุนมหาศาล แต่ มิได้เป็นอุปสรรคสำหรับพรรคไทยรักไทยแต่อย่างใด เพราะมีผู้สนับสนุนด้านทุนให้แก่พรรคอย่างมากมาย โดยเฉพาะนักธุรกิจ กิจต่างๆ และ ตัวพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค ได้ชื่อว่า เป็นบุคคลที่ร่ำรวยที่สุดของประเทศ

การย้ายเข้ามาสู่พรรคไทยรักไทยของนักการเมืองกลุ่มต่างๆ ซึ่งบรรดานักการเมือง และนักวิชาการเรียกว่า เป็นการ “ซื้อ” หรือ “ดูด” นั้น ได้ทำให้ตลาดนักการเมืองกลายเป็นตลาดของผู้ซื้อรายเดียว คือ พรรคไทยรักไทย เนื่องจากมี “อำนาจซื้อ” อย่างมาก พรรคการเมืองอื่นๆ ล้วนขาดอำนาจซื้อ และความนิยมก็ลดต่ำลงเรื่อยๆ ด้วย พรรคไทยรักไทยจึงกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อรองสูง เมื่อผนวกกับปัจจัยต่างๆ ที่ได้กล่าวมา ทั้งแนวคิดนโยบายใหม่ๆ ภาพลักษณ์พรรคการเมืองรูปแบบใหม่ที่เป็นที่ตื่นตาตื่นใจ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนจำนวนมาก ทำให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรคที่ นักการเมืองต่างๆ ต้องการเข้ามาเป็นสมาชิก ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากที่สุดในช่วงนี้

การที่พรรคไทยรักไทย สามารถ สร้างตัวเองให้กลายเป็นพรรคขนาดใหญ่ได้ ในเวลาอันรวดเร็ว ก็ด้วยการยึดยุทธศาสตร์การเติบโตภายนอก (External Growth) และยุทธวิธี M&A (Merger and Acquisition) โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมสมาชิกเก่าของพรรคพลังธรรม ซึ่งแม้มิใช่พลังการเมืองที่บริสุทธิ์แต่ก็มีอุดมการณ์ในระดับหนึ่ง และ ต่อมา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กวาดกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมพรรค (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2548: 31) ซึ่งวิธีการนี้แม้จะทำให้พรรคไทยรักไทยเติบโต และมีสมาชิกพรรค เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็ เกิดการแบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่มภายในพรรค และการรวมตัวกันของทุกกลุ่มก็มิได้ค้ำประกันถึงว่า จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองสอดคล้องกันแต่อย่างใด แต่เป็นเพราะมีความพร้อมในการสนับสนุนกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เข้าเป็นสมาชิกมากกว่า ซึ่งในประเด็นเหล่านี้จะได้กล่าวถึงต่อไป

#### 4.3.1.1 กลุ่มต่างๆ ในพรรคไทยรักไทย : อุดมการณ์หรือผลประโยชน์?

การกำเนิดพรรคไทยรักไทยที่ได้มีการรวบรวม สมาชิกทั้งนักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ และกลุ่มต่างๆ อีกหลายกลุ่มที่มีความหลากหลายในด้านต่างๆ ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงกลุ่มต่างๆ ภายในพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะกลุ่มทุน และกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทหลักภายในพรรค และมีความสำคัญอย่างยิ่งในเชิงธุรกิจการเมืองภายในพรรคไทยรักไทย

โครงสร้างในพรรคไทยรักไทยจะปรากฏเครือข่ายของกลุ่มทุนที่ประกอบด้วยกลุ่มหลัก 7 กลุ่ม (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 91-130) ประกอบด้วย

1) กลุ่มชินวัตร นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค มีบริษัทในเครือนับร้อยแห่ง ที่สำคัญได้แก่ บริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) บริษัท ชิน คอปอร์เรชั่น จำกัด (มหาชน) บริษัทชินเซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัทชินวัตร อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2) กลุ่มโพธารามิก ของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก นายทุนใหญ่จากบริษัทไทยเทเลโฟน แอนด์ เทเลคอมมูนิเคชั่น จำกัด (TT&T) บริษัท จัสมิน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครืออีกหลายแห่ง

3) กลุ่มมาลินนท์ ของนายประชา มาลินนท์ เจ้าของสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ในนามบริษัท บีอีซี เวิลด์ จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครือที่เกี่ยวกับธุรกิจสื่ออีกจำนวนมาก

4) กลุ่มเจียรนวนนท์ ของนายชินนิต์ เจียรนวนนท์ เจ้าของธุรกิจอาหารและอาหารสัตว์ในเค รือเจริญโภคภัณฑ์ ในนามบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) และกลุ่มธุรกิจสื่อสาร คือ บริษัท เทเลคอม เอเชีย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีเอ ออเรนจ์ จำกัด พร้อมบริษัทในเครือกว่าร้อยแห่ง

5) กลุ่มสิริวัฒนภักดี ของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี เจ้าของธุรกิจสุราในนามบริษัท ไทยเจริญคอมเมอร์เชียล จำกัด หรือ “ทีซีซี” บริษัทแอลเอสพีวี จำกัด บริษัท แสงโสม จำกัด และบริษัท เบียร์ไทย (1991) จำกัด พร้อมทั้งบริษัทในเครืออีกกว่าร้อยแห่ง

6) กลุ่มมหากิจสิริ ของนายประยูทธ มหากิจสิริ เจ้าของธุรกิจไทยฟิล์ม อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยคอปเปอร์ อินดัสตรี จำกัด บริษัทไทยน็อกซ์ สติล จำกัด บริษัท ควอลิตี้ คอฟฟี่ โปรดักส์ จำกัด (เนสกาแฟ) และบริษัทในเครืออีกจำนวนมาก

7) กลุ่มจิงรุ่งเรืองกิจ และจุฬางูร ของนายพัฒนา (พี่ชาย) และนายสุริยะ จิงรุ่งเรืองกิจ เจ้าของธุรกิจผลิตชิ้นส่วนรถยนต์รายใหญ่ที่สุดของไทย ในนามกลุ่มบริษัท ชัมมิต ออโตพาร์ท และบริษัทในเครืออีกนับร้อยแห่ง

นอกจากกลุ่มธุรกิจเหล่านี้แล้ว ในพรรคไทยรักไทยยังประกอบด้วยนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตระกูล นักธุรกิจอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ นายพันซ์เลิศ ไบหยก เจ้าของตึกไบหยก นางสิริกอร์ มณีรินทร์ ทายาทตระกูลลินดพงษ์ เจ้าของยন্ত্রกรู๊ป น.ส.กวนิดา คุณผลิน ผู้บริหารบริษัท ไทยพัฒนาประกันภัย จำกัด นายสำราญ ภูอนันตานนท์

ผู้บริหารระดับสูงในเครือสหกรูป นายวิระ ะชัย วีระเมธีกุล ผู้บริหารระดับสูงของเอ็มไทย กรุ๊ป และเป็นบุตรเขยของนายธนินท์ เจียรวนนท์ (กองบรรณาธิการมติชน, 2549: 48) เป็นต้น

นอกจากในพรรคไทยรักไทยจะประกอบด้วย กลุ่มธุรกิจต่างๆ แล้ว การที่พรรคไทยรักไทยได้ดำเนินกลยุทธ์เพื่อ อัยชนะในการเลือกตั้งโดย การ “ซื้อ” และ “คูด” นักการเมืองจำนวนมากเข้าสู่พรรค ได้ทำให้พรรคไทยรักไทยประกอบด้วยกลุ่มการเมืองจำนวนมาก ด้วยเช่นกัน ในที่นี้จะได้สรุปกลุ่มการเมืองที่มีความสำคัญใน พรรคไทยรักไทย (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 139-141) อันได้แก่

1) กลุ่มวังน้ำเย็น ของนายเสนาะ เทียนทอง กลุ่มนี้มีนักการเมืองภาคกลาง และภาคอีสานอยู่ในสังกัดประมาณ 60-70 คน ส่วนใหญ่ออกมาจากพรรคความหวังใหม่ กลุ่มวังน้ำเย็นเป็นตัวแปรสำคัญในการ เพิ่มปริมาณผู้สมัครส มาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้กับพรรคไทยรักไทย แต่แม้จะทำให้พรรคไทยรักไทยมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากขึ้น แต่ด้วยภาพของนายเสนาะ เทียนทองที่เป็นนักการเมืองรุ่นเก่า ทำให้คนทั่วไปรู้สึกว่าการเข้าร่วมของกลุ่มวังน้ำเย็นค่อนข้างขัดกับภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทยที่เน้นนักการเมืองรุ่นใหม่ (กองบรรณาธิการมติชน , 2549: 53-54 ) แต่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีได้สนใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป้าหมายที่สำคัญทางการเมืองนั่นเอง

2) กลุ่มวังบัวบาน ของนางเยาวภา วง ศ์สวัสดิ์ น้องสาวของพ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลุ่มนี้มีนักการเมืองในสังกัดใกล้เคียงกับกลุ่มวังน้ำเย็น ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองในภาคเหนือ โดยมีแกนนำคนสำคัญที่เป็นนายทุนคือ นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ

3) กลุ่มกรุงเทพ ของนางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ นักการเมืองส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ มีแกนนำคนสำคัญ เช่น น.ต.ศิธา ทิวารี ดร.ณหทัย ทิวไผ่งาม นางสาวกวนิดา คุณผลิน เป็นต้น

4) กลุ่มความหวังใหม่ ของพล.อ.ชาลิต ขงใจยุทธ แกนนำคนสำคัญเป็นกลุ่มพรรคความหวังใหม่เดิม คือ นายวันมูหะหมัดนอร์ มะทา นายวิระ มุกสิกพงศ์ นายเด่น โต๊ะมีนา และนายสุชาติ ดันเจริญ เป็นต้น

5) กลุ่มเสรีธรรม หรือวังพญานาค ของนายพินิจ จารุสมบัติ แกนนำคนสำคัญคือ นายประจวบ ไชยสาส์น และนายสมบัติ อุทัยสง

6) กลุ่มนครปฐม ของนายไชยยศ สะสมทรัพย์

7) กลุ่มกำแพงเพชร ของนายเรืองวิทย์ ลิกค์ แกนนำคนสำคัญคือนายวรเทพ รัตนกร

8) กลุ่มฉะเชิงเทรา ของนายจาตุรนต์ ฉายแสง

- 9) กลุ่มสุโขทัย ของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน
- 10) กลุ่มสระบุรี ของนายปองพล อติเรกสาร
- 11) กลุ่มขอนแก่น ของนายสุวิทย์ คุณกิตติ

กลุ่มการเมืองต่างๆ ที่ปรากฏในพรรคไทยรักไทย หลายกลุ่มเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็น อุดมการณ์ หรือแนวทางทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มวังน้ำเย็นของนายเสนาะ กับกลุ่มจะเข็งเทราของนายจาตุรนต์ เคยมีความขัดแย้งกันสมัยเมื่ออยู่พรรคความหวังใหม่ หรือกลุ่มขอนแก่นของนายสุวิทย์ คุณกิตติ กับกลุ่มสุโขทัยของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน เคยมีปัญหากันเมื่อ ครึ่งอยู่พรรคกิจสังคม แต่กลุ่มต่างๆ กลับสามารถมาอยู่รวมกันได้ ซึ่งต้องถือว่า พลังในการ “ผูก” ของพรรคไทยรักไทย เป็นพลังที่มีอิทธิพลสูงมากทีเดียว และการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ที่ มีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน ได้ทำให้เกิดคำถามต่อสังคมว่า กลุ่มต่างๆ ในพรรคไทยรักไทยมารวมตัวกันได้นั้น เพราะต้องการร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของประเทศ หรือมารวมตัวกันเพราะปัจจัยด้านผลประโยชน์ส่วนตัวกันแน่

นอกเหนือจากกลยุทธ์ในการเสริมสร้างกา รเติบโต และความแข็งแกร่งด้วย การรวบรวมนักการเมือง และกลุ่มธุรกิจเข้าสู่พรรคไทยรักไทยแล้ว ปัจจัย สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับการยอมรับ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้างคือ ข้อเสนอ นโยบายของพรรค ที่ได้นำแนวคิดทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้ หรือที่เรียกว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งนำเสนอด้วยกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์ที่ใช้หลักการตลาด อันเป็นสิ่งที่น่าศึกษา ในการวิเคราะห์ถึงความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย ในฐานะพรรคธุรกิจการเมืองที่สามารถก้าวขึ้นเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของประเทศไทยอย่างมากในเวลาต่อมา

4.3.1.2 นโยบายประชานิยม และกลยุทธ์การตลาดนำการเมือง : แนวคิดธุรกิจสู่นโยบายสาธารณะ และกลยุทธ์การหาเสียงในรูปแบบการตลาด

พรรคไทยรักไทยได้เสนอวิสัยทัศน์ และแนวนโยบายที่จัด เป็นวาระแห่งชาติ 11 ประการ (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ นัประสานไทย , 2546: 143-150) ซึ่งสะท้อนถึงการใช้นโยบายทางธุรกิจในการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ อันมีแนวทางที่แตกต่างไปจากนโยบายที่พรรคการเมืองอื่นๆ นำเสนอไว้ และนโยบายเหล่านี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงมากเป็นประวัติศาสตร์ของการเมืองไทยในเวลาต่อมา ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดนโยบายที่พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอในรูปแบบของวาระแห่งชาติ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

วาระที่ 1 : พัฒนาตลาดเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ โดยการ

- 1) ลดภาษี เพื่อจูงใจให้บริษัทเอกชนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยใน 5 ปีแรก จะลดภาษีเงินได้นิติบุคคลลงเหลือร้อยละ 25 จากเดิมร้อยละ 30
- 2) เพิ่มความหลากหลายในตลาดทุน โดยการกระตุ้น และเพิ่มสิทธิประโยชน์ เพื่อนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ทดแทนการขายราคาถูกให้กับต่างชาติ
- 3) สนับสนุนกิจการขนาดเล็ก โดยเฉพาะกิจการในระบบเศรษฐกิจใหม่ (New Economy) ที่ใช้ความรู้และไอทีเป็นพื้นฐาน ให้มีโอกาสระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- 4) สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ไทยพัฒนาองค์กร เพื่อแข่งขันได้ในตลาดการเงินโลก และเป็นที่พักของธุรกิจในประเทศ
- 5) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ เพื่อรองรับการขยายตัวของตราสารหนี้ จัดให้มีระบบประเมินความน่าเชื่อถือที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาตลาดพันธบัตรรัฐบาล เพื่อให้เกิดอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง

วาระที่ 2 : ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจควบคู่กับปรับโครงสร้างหนี้

- 1) ตั้งสถาบันบริหารสินทรัพย์แห่งชาติ เพื่อจัดการซื้อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ NPL ออกจากธนาคารพาณิชย์อย่างเด็ดขาด ในระดับราคาที่เหมาะสม เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์กลับสู่ภาวะปกติ สามารถปล่อยกู้ เพื่อสนับสนุนภาคการผลิตที่เข้มแข็งของประเทศไทยได้อย่างต่อเนื่อง
- 2) แบ่งธุรกิจที่เป็น NPL ตามประเภท และศักยภาพของการสร้างรายได้ให้ประเทศชาติในอนาคต อาทิ กลุ่มอุตสาหกรรมหมดศักยภาพ (Dog) กลุ่มที่เป็นพื้นฐานการสร้างงาน สร้างรายได้ปัจจุบัน (Cash Cow) กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพเติบโตสูง (Star) และกลุ่มอุตสาหกรรมในเศรษฐกิจใหม่ (New Economy) เพื่อจัดวางนโยบายการปรับโครงสร้างหนี้ และการปรับโครงสร้างธุรกิจให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละกลุ่ม
- 3) บริหาร จัดการ เพื่อฟื้นฟูหนี้แต่ละกลุ่ม ด้วยนักบริหารมืออาชีพให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ และศักยภาพของแต่ละธุรกิจ แต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม พร้อมทั้งป้องกันไม่ให้คนที่ทำผิดได้ประโยชน์ ไม่ให้คนทำดีได้รับโทษ (ตามหลัก Moral Hazard)

วาระที่ 3 : สร้างรายได้ แก้ปัญหาคนตกงาน โดย

- 1) ปรับทิศทางของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือบีโอไอ ให้เน้นการสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็ก
- 2) ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเพิ่มโอกาส และเกื้อกูลการเกิด และ อยู่รอดของผู้ประกอบการใหม่
- 3) ปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย เพื่อให้โอกาสผู้ประกอบการที่ล้มสามารถฟื้นฟูกิจการ โดยเริ่มต้นธุรกิจใหม่ได้อีกครั้ง
- 4) เก็บภาษีธุรกิจขนาดเล็กในช่วงเริ่มแรกในอัตราต่ำพิเศษ เพื่อให้โอกาสผู้ประกอบการรายใหม่เติบโต
- 5) ตั้งกองทุนร่วมทุนแห่งชาติ และตั้งธนาคาร SMEs Bank เพื่อสนับสนุนการเติบโตของผู้ประกอบการใหม่
- 6) ตั้งธนาคารเพื่อธุรกิจรายย่อย หรือ People Bank เพื่อสนับสนุนทุนก้อนแรกในการเริ่มธุรกิจ โดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน
- 7) พัฒนาทักษะวิชาชีพให้แก่คนตกงาน และยกระดับความสามารถของผู้ประกอบการไทย
- 8) ตั้งกระทรวงพัฒนาผู้ประกอบการ เพื่อขยายบทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมพัฒนาผู้ประกอบการอย่างจริงจัง

วาระที่ 4 : ฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรไทย โดย

- 1) พักการชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อใช้เวลาดังกล่าวฟื้นฟูและปรับโครงสร้างการผลิต
- 2) เร่งรัดการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของประชาชน โดยนำเทคโนโลยีภาพถ่ายดาวเทียมมาใช้ในการสำรวจพื้นที่
- 3) จัดมาตรการสนับสนุนการแปรรูป เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลผลิตของเกษตรกร ณ แหล่งผลิตในชุมชน ให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของตลาดโลก
- 4) ขยายโอกาสเพิ่มรายได้ ครัวเรือน สร้างความเข้มแข็งชุมชนโดยส่งเสริมให้เกิด “วิสาหกิจชุมชน” โดยจัดให้มีกองทุนให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนและหมู่บ้าน เพื่อสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง
- 5) จัดโครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งสินค้า” พร้อมทั้งพัฒนาทักษะในการผลิต เพื่อให้ชุมชนสามารถสร้างรายได้และพึ่งตนเอง เป็นชุมชนที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง



- 6) ปรับทิศทางการผลิตในภาคเกษตรใหม่ ให้สอดคล้องสถานการณ์โลก โดยมุ่งส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ (Organic Farming) การผลิตแปรรูปอาหารคุณภาพสูง ปลอดภัยจากการตัดแต่งพันธุกรรม (GMO)
- 7) ให้ BOI แก่เอกชนที่ลงทุนวิจัยและพัฒนา เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์ใหม่ โดยใช้วิธีการธรรมชาติ
- 8) จัดโครงการฟื้นฟูคุณภาพดิน ลดการใช้สารเคมี โดยนำ ปุ๋ยอินทรีย์ และกลวิธีทางชีวภาพมาใช้อย่างจริงจัง
- 9) ดึงชุมชนร่วมฟื้นฟูและปรับปรุงพื้นที่ 25 กลุ่มน้ำหลัก พร้อมทั้งพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อเก็บไว้ในชุมชน
- 10) ฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศน์ทางทะเลไทย
- 11) จัดระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการเกษตร E- Agriculture พร้อมทั้งติดตั้งคอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต เชื่อมเครือข่ายในทุกตำบล
- 12) ปฏิรูปการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสู่ การเกษตรเพื่อการพาณิชย์

วาระที่ 5 : การศึกษาสร้างคนสร้างชาติ โดย

- 1) วางแผนในการ “สร้างคน” ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และเศรษฐกิจ
- 2) ส่งเสริมให้มีการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างจริงจัง เพื่อ “สร้างคน” ให้มีความพร้อมทั้งทักษะ ปัญญา ความคิดสร้างสรรค์ และจริยธรรมในสังคมไทย มีความสมดุล มีคุณภาพ และเป็นสุข
- 3) สร้างปัจจัยเพื่อความเป็นเลิศในสถานศึกษาทุกระดับ คือ สภาพแวดล้อมปลอดภัย ปลอดภัย เสพติด อุปกรณ์ทันสมัย การบริหารจัดการเข้มแข็งมี ประสิทธิภาพ และครูดีมีคุณภาพ
- 4) รวมพลังครอบครัว ชุมชน องค์กรศาสนา และองค์กรอื่นๆ ให้ร่วม สนับสนุนการศึกษา เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- 5) นักเรียนที่จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.6) ทุกคนจะต้องมีความสามารถพื้นฐานในการใช้ภาษาอังกฤษ และใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง
- 6) ผลักดัน “พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมแห่งชาติ” ให้เกิด “การศึกษาอาชีพ ภาคประชาชน” ที่เป็นระบบต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้เด็ก และเยาวชน

ทำงานเป็น ทีมและมีอาชีพ เพื่อทักษะแก่ผู้อยู่ในวัยแรงงาน และให้โอกาสผู้เกษียณงานแล้วหาความรู้และทักษะใหม่

- 7) ส่งเสริมให้อุคมการณ์ศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ เพื่อสร้างผลงานวิจัยสร้างบัณฑิตคุณภาพและเป็นแกนนำในการพัฒนาประเทศ
- 8) ส่งเสริมการลงทุนเพื่อการ ศึกษา ปรับปรุงระเบียบราชการ และเพิ่มแรงจูงใจให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมอย่างเต็มที่

วาระที่ 6 : ต่อสู้ ขจัดภัยยาเสพติด โดย

- 1) ร่วมมือกับหน่วยทหารเสนารักษ์ เพื่อจัดค่ายบำบัดผู้ป่วยที่ติดยาเสพติดให้มืออย่างกว้างขวาง
- 2) ร่วมมือกับบีไอไอ ส่ง เสริมการนำเข้าเครื่องมือ และลดหย่อนภาษีให้กับโรงพยาบาลเอกชนที่ตั้งศูนย์ฟื้นฟูเด็กที่ติดยาเสพติด
- 3) ส่งเสริมการลงทุนในโครงการพื้นที่ สร้างกิจกรรมสำหรับเด็ก อาทิ พิพิธภัณฑ์ ศูนย์กีฬา และศูนย์เยาวชน เพื่อให้เด็กมีกิจกรรมพัฒนาสุขภาพกาย ใจ และห่างไกลยาเสพติด
- 4) ให้มีการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อร่วมมือปราบปรามยาเสพติดบริเวณชายแดนอย่างต่อเนื่อง
- 5) ให้มีการกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรง รวมทั้งดำเนินการจัดตั้งศาลพิเศษ เพื่อเร่งรัดการพิจารณาคดียาเสพติด

วาระที่ 7 : ประกาศสงครามกับคอร์รัปชัน โดย

- 1) ดำเนินการอย่าง เข้มงวดกับผู้บริหาร ภาครัฐ ทุกระดับที่คอร์รัปชันพร้อมปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินการเอาผิด ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้เห็นผลทันตา
- 2) เพิ่มความ เข้มแข็งของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยจัดสรรงบประมาณ และให้อิสระอย่างแท้จริง
- 3) ปฏิรูปพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดงบประมาณ เพื่อปิดกั้นโอกาสในการคอร์รัปชัน
- 4) จัดตั้ง ป.ป.ช. ภาคประชาชน เพิ่มการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) จัดทำเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนสามารถแจ้งข้อ มูลทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในวงราชการและเอกชน

วาระที่ 8 : พลิกโฉมบริการสาธารณสุข โดย

- 1) จัดให้มีการประกันสุขภาพสำหรับ บคนไทย ให้ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบสุขภาพของตนเอง และครอบครัวตามศักยภาพของทุกครัวเรือน
- 2) จัดให้ประชาชนสามารถเลือกลงทะเบียนใช้บริการสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนได้ตามที่ตนเองพอใจ โดยระบบประกันสุขภาพที่จัดขึ้นจะจัดสรรเงินงบประมาณจากกองทุนให้กับ สถานพยาบาลเหล่านั้นอย่างเพียงพอ ตามสัดส่วนของประชาชนที่ลงทะเบียน ซึ่งหมายถึงการคืนอำนาจในการจัดการบริการสุขภาพกลับสู่ประชาชน
- 3) ให้ประชาชนมีโอกาสในการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล ที่มีคุณภาพ และใกล้บ้าน
- 4) ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมสุขภาพสำหรับเด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ
- 5) จัดระบบป้องกันโรค โดย การให้ความรู้ด้านสุขภาพและการฉีดวัคซีนป้องกันโรคอย่างทั่วถึง
- 6) เสริมมาตรการทางการแพทย์ ทางสังคม และทางศีลธรรม เพื่อลดจำนวนผู้ป่วยเอดส์
- 7) จัดแผนอุบัติเหตุดูแลภัยแห่งชาติ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ในการป้องกัน และจัดการเมื่อเกิดเหตุ
- 8) ระดมเครื่องมือทางสื่อ สารมวลชน ทุกรูปแบบ เพื่อให้ ความรู้และทักษะแก่ประชาชน ด้านสุขภาพ และด้านโรคภัยไข้เจ็บ

วาระที่ 9 : สร้างครอบครัวเข้มแข็ง เพิ่มบทบาทสตรีทางการเมือง โดย

- 1) พัฒนบทบาทสตรีในการเป็นเสาหลักครอบครัว
- 2) ส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง
- 3) ส่งเสริมบทบาทสตรีในด้านการเมือง การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และพัฒนาชุมชน

วาระที่ 10 : แปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติ โดย

- 1) ไม่เร่งขายรัฐวิสาหกิจ โดยไร้ทิศทาง และปราศจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว
- 2) เร่งปรับปรุงการบริหารจัดการรัฐ วิสาหกิจให้เป็น มืออาชีพ มีระบบตรวจสอบที่มีอิสระ โปร่งใส

3) นำรัฐวิสาหกิจที่พัฒนาเป็นองค์กรมืออาชีพแล้ว เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ

4) เอาการเมือง ออกจากรัฐวิสาหกิจ สร้างกลไกป้องกันไม่ให้ การเมือง แสวงหาประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ

วาระที่ 11 : วางยุทธศาสตร์ภูมิภาคใหม่ โดย

1) กระจายความสำคัญของ เมืองออกสู่เมือง หลักในภูมิภาค ต่างๆ ทั่วประเทศ

2) กำหนดเป้าหมายให้เมืองหลัก ภูมิภาคเป็นศูนย์กลางเฉพาะเรื่อง อาทิ ศูนย์กลางการท่องเที่ยว การอุตสาหกรรม อิเล็กทรอนิกส์ หัตถกรรม สมุนไพร การเกษตร

3) สร้างระบบเครือข่ายระหว่างเมืองหลักกับเมืองใกล้เคียงในภูมิภาค เพื่อให้สามารถ เกื้อกูล และพัฒนาระดับความสามารถทั้งในเชิงการผลิต การบริหาร การท่องเที่ยว และความสามารถในการแข่งขันร่วมกัน

วาระแห่งชาติที่พรรคไทยรักไทยได้เสนอก่อมาทั้ง 11 วาระนั้น ถือว่าเป็น แผนนโยบายที่โดดเด่น และเป็นการ เสนอนโยบายที่มีแนวทาง เป็นรูปธรรม ในขณะที่พรรคอื่นๆ ยังขาดความพร้อมในเชิงนโยบาย และสิ่งสำคัญคือ รูปแบบการนำเสนอของพรรคไทยรักไทยยังถ่ายทอดให้ประชาชนได้รับรู้ และเข้าใจได้ง่าย โดยการใช้ประโยคสั้นๆ แต่เข้าใจได้ อาทิ พักหนี้เกษตรกร 3 ปี สุขภาพดีถ้วนหน้าด้วยโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เป็นต้น และนอกจากจะใช้คำสั้นๆ ง่ายๆ ในการเสนอนโยบายเข้าถึงประชาชนแล้ว ยังใช้กลยุทธ์ แบบการตลาดในการนำเสนอ และ ผลักดันภาพลักษณ์ของพรรค ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) การสร้างภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ให้เป็นพรรคการเมืองที่มีความทันสมัย มีการใช้สโลแกนของ พรรคว่า “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน” ชูภาพหัวหน้าพรรค คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนักธุรกิจสื่อสาร Hi-Tech ที่ประสบความสำเร็จสูงสุด มีการศึกษาในระดับปริญญาเอก มีวิสัยทัศน์เป็นสากล และสามารถเดินอยู่บนเวทีการเมืองทั้งในระดับภูมิภาค และระดับโลก ได้อย่างไม่ขัดเขิน สิ่ง เหล่านี้ได้สร้างผลบวกให้กับพรรคอย่าง มหาศาล เมื่อเทียบกับคู่แข่งรายอื่นๆ

2) ใช้การโฆษณาประชาสัมพันธ์ พรรค แนวคิดนโยบาย ผลงานต่างๆ ที่กำลังริเริ่ม ผ่านกลไกการสื่อสารทั้งของรัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ต่างๆ

3) ผลิตแนวคิด และนำเสนอนโยบายใหม่ๆ ออกมาเป็นระยะๆ ทั้งนี้ ได้มีการทำโพลสำรวจปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างเป็นระบบ และนำข้อมูลมา

วิเคราะห์ ตั้งคำถาม หาวิธีการแก้ไข และสุดท้ายแปรรูปออกมาเป็นนโยบาย ใหม่ๆ อยู่ตลอด จนอยู่ในความทรงจำของประชาชน และเป็นนโยบายที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4) ติดตามความคืบหน้าของโครงการต่างๆ มีการประเมินผลงานทั้งบุคคล และนโยบาย มีการกำหนดแผนทั้งระยะสั้น และระยะยาว

5) มีการจัดระเบียบองค์กรอยู่ทุกระยะ ทั้งบุคคลและโครงสร้าง สามารถปรับ ข้าย บุคลากร ทันทิที่เห็นว่า มีความเหมาะสม โดยไม่ติดขัดเรื่องอาวุโส หรือธรรมเนียมเดิมๆ ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในอัตราเร่งสูง

6) เตรียมพร้อมในเชิงรุกตลอดเวลา มีการประเมินคู่แข่งชั้น หาข้อมูลในพื้นที่ต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน เพื่อช่วงชิงความนิยม วางตัวผู้รับผิดชอบลดหลั่นกันเป็นระดับ เพื่อให้เกิดความกระชับ ไร้ช่องโหว่ในแต่ละขั้นตอนของการทำงาน

7) การบริหารปัจจัยเรื่องทุนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายและแผนต่างๆ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว

ด้วยนโยบายต่างๆ ที่พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอ ฝ่ายานกลยุทธ์การหาเสียง และประชาสัมพันธ์ในรูปแบบการตลาด ทำให้ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2540 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะเป็นครั้งแรกที่พรรคไทยรักไทย พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงถึง 248 เสียง จากจำนวนทั้งหมด 500 เสียง ส่งผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจผู้ร่ำรวยเข้าสู่จุดสูงสุดของนักการเมือง ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของประเทศไทย

#### 4.3.2 รัฐบาลทักษิณ 1

ภายหลังจากผลการเลือกตั้ง ได้ประกาศ ออกมานั้น แม้สมาชิกพรรคไทยรักไทยจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด และอยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่เนื่องจากขนาดความใหญ่ของพรรค อันเป็นผลมาจากการควมรวมกลุ่มการเมืองที่มาจากกลุ่มต่างๆ และบางกลุ่มเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อน ทำให้ปัญหาดังกล่าว ส่งผลต่อความเป็นเอกภาพภายในพรรคไทยรักไทย ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เลือกที่จะแก้ปัญหานี้โดยการเชิญพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม เหตุผลเป็นเพราะต้องการให้นักการเมืองจากภายนอกพรรคเข้ามาช่วยลดแรงกดดันของกลุ่มต่างๆ ภายในพรรค โดยร่วมกับพรรคชาติไทย ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 41 คน พรรคความหวังใหม่ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 36 คน และพรรคเสรีธรรม มี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 14 คน (คูตารางที่ 4.5) ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลมีจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สนับสนุน รวมสูงถึง 339 เสียง เกินกึ่งหนึ่งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภา 89 เสียง

แม้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะประกาศตลอดมาในช่วงก่อนการเลือกตั้งว่า จะตั้งรัฐมนตรีโดยเลือกคนดีมีคุณภาพให้เป็นที่ถูกใจประชาชนมากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงโควตา และจะไม่นำบุคคลที่ประชาชนไม่ยอมรับมาเป็นรัฐมนตรี แต่เมื่อถึงเวลาจัดตั้งรัฐบาลจริงๆ แล้ว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ไม่อาจทำได้ดังที่ประกาศไว้ เมื่อกลุ่มการเมืองต่างๆ เริ่มกดดันในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้ตำแหน่งที่กลุ่มต้องการ แต่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้วิธีการกระจายตำแหน่งให้กับกลุ่มเหล่านี้

โดยกลุ่มการเมืองสำคัญ อาทิ กลุ่มวังน้ำเย็นของนายเสนาะ เทียนทอง มีสมาชิกในกลุ่มได้ตำแหน่งดังนี้คือ นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายสรอรรถ กลิ่นประทุม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายถาวร ตรีรัตนณรงค์ เป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง นายศักดิ์ดา คงเพชร เป็นเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายภูมิินทร์ ลิขีระประเสริฐ เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายธานี ยี่สาร เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายวิทยา เทียนทอง เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายชูวิทย์ พิทักษ์พลผล เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายภูมิ สารผล เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

ส่วนกลุ่มวังบัวบานของนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ได้รับตำแหน่งดังนี้ กลุ่มทุนอย่างนายสุริยะ จรุงเรืองกิจ แห่งเครือซัมมิต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายวราเทพ รัตนากร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายชูชัย มุ่งเจริญพร เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายจตุ รัตน์ เฟื่องรพัฒน์ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายทนต์ศักดิ์ เล็กอุทัย เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน พ.ต.ท.ไวพจน์ อภรณ์รัตน์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญากุล เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายยงยุทธ ดิยะไพรัช เป็นโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายทศพร เสรีรักษ์ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายสุชน ชามพูนท เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นายมานิช เซาว์รัตน์ เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.5 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544

พรรค	จำนวน ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส.ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส. รวม
ไทยรักไทย	48	200	248
ประชาธิปัตย์	31	97	128
ชาติไทย	6	35	41
ความหวังใหม่	8	28	36
ชาติพัฒนา	7	22	29
เสรีธรรม	-	14	14
กิจสังคม	-	1	1
ราษฎร	-	2	2
ถิ่นไทย	-	1	1
รวม	100	400	500

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544 (อ้างถึงใน รัตพงศ์ สอนสุภาพ และ ประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 151)

ในขณะที่กลุ่มของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยึดตำแหน่งรัฐมนตรีเอาไว้ได้เกือบทั้งหมด โดยประกอบด้วยกลุ่มทุนสำคัญอย่างนายประชา มาสินนถ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงคมนาคม นักวิชาการอย่าง นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็น รองนายก รัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ และ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการ คลัง ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข พล.อ. ยุทธศักดิ์ ศศิประภา เป็น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง กลาโหม นายอดิศักดิ์ โพธารามิก เป็น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง พาณิชย์ นายพงศ์เทพ เทพ กาญจนนา เป็น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ยุติธรรม และนายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

นอกจากกลุ่มใหญ่ทั้งสามแล้วก็มี นายสุวิทย์ คุณกิตติ ที่มาจากรรคกิจสังคมได้ตำแหน่ง รองนายก รัฐมนตรี กลุ่มที่มาจากรรคความหวังใหม่อย่าง นายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็น รัฐมนตรี ประจำสำนักนายก รัฐมนตรี นายวราเทพ รัตนากร เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการ คลัง หรือจากรรคชาติไทยอย่าง นายปองพล อดิเรกสาร ได้ ตำแหน่งรองนายก รัฐมนตรี นายสมบัติ

อุทัยสาธ จากพรรคเสรีธรรม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ข้อสังเกตคือ ถึงแม้การจัดตั้งรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะไม่สามารถหลุดพ้นไปจากวังวนการต่อรอง ของกลุ่มการเมืองไปได้ แต่ประชาชนยังคงพอใจในภาพรวม และพร้อมที่จะให้โอกาสคณะรัฐบาลชุดใหม่ได้แสดงฝีมือกับบ้านเมืองต่อไป (ณรงค์ชัย ปัญญา นทชัย, 2546: 30-33) ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลได้รับกระแสความชื่นชมจากสังคมอย่างสูง โดยเฉพาะ ความชื่นชม และความเชื่อมั่นในตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้อำนาจทั้งหลายทั้งปวงอยู่ในมือของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่เพียงผู้เดียว ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้กระแสดังกล่าว ในการประกาศ สร้างกติกาในการปรับคณะรัฐมนตรี โดยจะขอคุณผลงานว่า ดีหรือไม่ และหากใครไม่มีผลงานก็จะมี การเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ดี ก่อนที่รัฐบาลใหม่ จะดำเนิน นโยบายต่างๆ นั้น องค์กรอิสระอย่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้รับเรื่องที่มีผู้กล่าวหาว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปกปิดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเกี่ยวกับหุ้นที่ฝากให้คนขับรถบ้าง คนรับใช้บ้าง เป็นผู้ถือ ที่เรียกกันว่า “คดีชุกหุ้น” ที่เกิดขึ้นในสมัยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่ง ป.ป.ช. ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว และมีมติ 8 ต่อ 1 ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความผิดตามข้อกล่าวหา และได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อ ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีความผิดจริงตามฟ้อง จะทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง 5 ปีเช่นเดียวกับคดีของ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ (กองบรรณาธิการมติชน , 2549: 90-92) แม้ท้ายที่สุดแล้ว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะได้รับการตัดสินให้พ้นผิดไปด้วย ข้ออ้างว่า เป็นการ “บกพร่องโดยสุจริต” แต่ก็ได้ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยบ้างแล้ว

#### 4.3.2.1 คดีชุกหุ้น 1 : เริ่มต้นอย่างไม่โปร่งใส ด้วย “บกพร่องโดยสุจริต”

คดีนี้เป็นคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสาร อันประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญรวม 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 กรณีเข้ารับตำแหน่ง ครั้งที่ 2 กรณีพ้นจากตำแหน่ง และ ครั้งที่ 3 กรณีพ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลาหนึ่งปี (อมรรักษาศักดิ์, 2547: 211) คดีนี้เป็นคดีที่เป็นที่ติดตามของทั้งประชาชนชาวไทย และชาติอื่นๆ ทั่วโลก เพราะเป็นคดีแรกของโลกที่นายกรัฐมนตรีถูกดำเนินคดี เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่ง (สมบัติ ช่างชัยวงศ์, 2548: 848) และในระหว่างที่คณะ



ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้อง สื่อมวลชนได้เสนอข่าวเกี่ยวกับการโอนหุ้นของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ให้บุคคลใกล้ชิดจำนวนมากทั้งแม่บ้าน คนรับใช้ คนขับรถ ยามรักษาความปลอดภัย และอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง ความสนใจนี้ได้เป็นกระแสให้กับกลุ่มคนในสังคมบางส่วนสงสัยในความสุจริตของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (แม้จะเป็นส่วนน้อยในขณะนั้น) ในขณะที่คนส่วนใหญ่คอยให้กำลังใจพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพยายามใช้กระแสสังคมกดดันศาลรัฐธรรมนูญอย่างหนัก

จากผลการตรวจสอบและข้อเท็จจริง ได้ปรากฏใน 2 กรณีคือ กรณีทรัพย์สินที่อยู่ในชื่อของพ.ต.ท.ทักษิณ และของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภริยา และกรณีทรัพย์สินที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. โดยกรณีแรกนั้น ป.ป.ช. เห็นว่า ทรัพย์สินดังกล่าวมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย การไม่แสดงรายการดังกล่าวจึงไม่ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้หรือเสียประโยชน์แต่อย่างใด จึงไม่ถือว่า จงใจปกปิด แต่ในกรณีหลังนั้น ป.ป.ช. เห็นว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่แสดงรายการทรัพย์สินของตน และ/หรือของกลุ่มสมรสที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น 3 กรณี ดังนี้

- 1) เข้ารับตำแหน่ง (7 พฤศจิกายน พ.ศ.2540) 2,371,726,371 บาท
- 2) พ้นจากตำแหน่ง (4 ธันวาคม พ.ศ.2540) 1,523,157,657 บาท
- 3) พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี (4 ธันวาคม พ.ศ.2541) 646,984,383 บาท

บาท

ทรัพย์สินเหล่านี้ประกอบด้วยหลักทรัพย์ที่อยู่ในบริษัทต่างๆ (ดูตารางที่ 4.6) โดยอยู่ในชื่อของบุคคลใกล้ชิด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และภริยา ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่เป็นเพียงคนเลี้ยงลูก คนรับใช้ แม่บ้าน คนขับรถ และยามในบ้านของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น

ภายหลังจาก ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ได้มีการสืบพยาน และได้ให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะผู้ถูกร้องชี้แจงประเด็นต่างๆ ซึ่งช่วงท้ายของการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา โดยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้อ้างถึงการไม่ได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวว่า เป็นเพราะตนและภริยามีทรัพย์สินมาก ยากแก่การกรอกแบบฟอร์ม และเกิดความไม่รู้ และไม่เข้าใจในแบบฟอร์ม และคำอธิบายการกรอกตามหลักเกณฑ์ของ ป.ป.ช. และได้ยืนยันว่าเป็นเพราะความบกพร่องมิใช่ความจงใจ รวมถึงในคำให้การของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่ได้ให้การว่า การแสดงรายการทรัพย์สินของตนนั้นได้ให้เลขานุการส่วนตัวเป็นผู้จัดทำ โดยตนไม่ทราบว่ เลขานุการไม่ได้แจ้งหุ้นเหล่านั้นไว้ในบัญชี และ สุดท้าย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พูดประโยคหนึ่งที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ได้กล่าวว่า เรื่องดังกล่าวเป็น “ความบกพร่องโดยสุจริต” (ธีร-พฤฒิ, 2544: 77-87) และสุดท้ายแล้วศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติโดย

เสียงข้างมาก 8 ต่อ 7 ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ต่อไป

**ตารางที่ 4.6** ทรัพย์สินที่ใช้ซื้อบุคคลอื่นถือแทน (รายบริษัท)

บริษัท	7 พ.ย. 40 (บาท)	4 ธ.ค. 40 (บาท)	4 ธ.ค. 41 (บาท)
บริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	1,499,202,891	651,329,127	-
บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)	695,500,000	695,500,000	21,000
บริษัทชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)	572,850	420,000	723,600
บริษัท ยูไนเต็ดบรอดคาสติ้งคอร์ปอเรชั่น จำกัด	13,010,400	12,468,300	-
บริษัท อุดมวรรณ จำกัด	640,000	640,000	640,000
บริษัท เพจเจอร์เซลล์ จำกัด	29,999,980	29,999,980	7,799,980
บริษัท เอ็น ซี ซี แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ฟิวเจอร์เวลลอปเม้นท์ จำกัด	5,000,000	5,000,000	5,000,000
บริษัท อินโฟร์เซล เทเลคอม จำกัด (มหาชน)	17,100,000	17,100,000	11,100,000
บริษัท บางกอกเทเลคอม จำกัด (มหาชน)	9,999,950	9,999,950	9,999,850
บริษัท ดาต้าโพรเซสซิงโซลูชัน ดีเวลลอปเปอร์ จำกัด	700,000	700,000	700,000
บริษัท อัลไพน์ กอล์ฟ แอนด์ สपोर्टคลับ จำกัด	-	-	499,444,733
บริษัท เอสซี แอสเสท จำกัด	99,999,700	99,999,700	99,999,700
บริษัท เทเลอินโฟ มีเดีย จำกัด	600	600	420
<b>รวม</b>	<b>2,371,762,371</b>	<b>1,523,157,657</b>	<b>646,984,383</b>

แหล่งที่มา: ปรีชา เถลิมาณิชย์, 2544: 3

#### 4.3.2.2 การปฏิรูประบบราชการ

รัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการเป็นอันดับแรก โดยได้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ เพื่อให้ระบบราชการเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จ โดยมีลำดับขั้นตอนและแนวทางในการปฏิรูปที่มีลักษณะของการนำหลักการบริหารงานในภาคเอกชน หรือภาคธุรกิจ มาประยุกต์ใช้ที่น่าสนใจ ซึ่งมาตรการที่สำคัญ (สมบัติ ช่างธัญวงศ์, 2548: 842-857) ได้แก่

1) การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีหลักการสำคัญ 7 ประการคือ

(1) กำหนดแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(2) กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี เพื่อให้ชัดเจน และมีการกำหนดเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน

(3) กำหนดการจัดส่วนราชการของกระทรวง และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดการจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจโดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นระดับอธิบดีได้ โดยถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) กำหนดให้ส่วนราชการในกระทรวงมีการวางแผนและประสานกิจกรรมการใช้งบประมาณและทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง

(5) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจการทำนิติกรรม และการฟ้อง ร้อง และดำเนินคดีแทนกระทรวง ทบวง กรม เพื่อลดขั้นตอน และเป็น การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

(6) กำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

(7) กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อรับผิดชอบในการปรับปรุงส่วนราชการและการบริหารราชการ

2) การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2545 ซึ่งส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระทรวงต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 20 กระทรวง โดยแบ่งเป็นกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจแต่ใช้ชื่อเดิม จำนวน 12 กระทรวง เป็นกระทรวงที่เปลี่ยนชื่อใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจจำนวน 2 กระทรวง และเป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จำนวน 6 กระทรวง (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย, 2546: 166-174) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย และการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติการ กิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

(2) กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกกร กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมธนารักษ์ กรมบัญชีกลาง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(4) กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการกงสุล กรมพิธีการทูต กรมวิเทศสหการ กรม

เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา และส่วนราชการในต่างประเทศ ได้แก่ สถานทูต 60 แห่ง สถานกงสุลใหญ่ 22 แห่ง คณะทูตถาวรประจำองค์การสหประชาชาติ 2 แห่ง

(5) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(6) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร จัดการกระบวนการยุติธรรมเสริมสร้าง และอำนวยความสะดวกในสังคม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(7) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

(8) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม กรมป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ และกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้

กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานปศุสัตว์ ปศุสัตว์เพื่อเกษตรกรรม สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(9) กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม และราชการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางอากาศ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

(10) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรธรณี กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(11) กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้าธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการค้าต่างประเทศ กรมการค้าภายใน กรมการประกันภัย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมส่งเสริมการส่งออก

(12) กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารคุ้มครอง แรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิภาพและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม

(13) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และราชการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมวิทยาศาสตร์บริการ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

(14) กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิล วัฒนธรรม และ

ราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา

(15) กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัยไข้เจ็บ การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมสุขภาพจิต กรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

(16) กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(17) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การสนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

(18) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมอุดมศึกษา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(19) กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนา และบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

(20) กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงาน

รัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการ  
วัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

นอกจากกระทรวงต่างๆ ทั้ง 20 กระทรวงแล้วยังมีส่วนราชการไม่  
สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงใดๆ ได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง  
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอัน  
เนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงาน  
ตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอัยการสูงสุด

3) การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รัฐบาลจัดตั้ง  
ก.พ.ร. ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการโดยตรง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดย ก.พ.ร. ได้  
กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

(1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน เนื่องจากระบบ  
ราชการที่ผ่านมามุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียด โดยให้ความสำคัญต่อระเบียบปฏิบัติมากกว่า  
ยุทธศาสตร์และการบรรลุผล มิได้มุ่งตอบสนองความต้องการ และความพึงพอใจให้แก่ประชาชน  
ขาดระบบการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้มีความจำเป็นต้อง  
ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานใหม่ โดยให้อิทธิพลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อตอบสนอง  
ความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย  
และสามารถตรวจสอบผลงานได้

(2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจาก  
โครงสร้างเดิมไม่สามารถตอบสนอง และรองรับกับความสลับซับซ้อน และพลวัตของการ  
บริหารกิจการบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีสมรรถนะ  
และความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการใน  
ทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยง  
การทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน

(3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ กระบวนการ  
จัดสรรทรัพยากรที่ผ่านมายังขาดทิศทาง และหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การบริหารการเงิน และ  
การงบประมาณมุ่งเน้นการควบคุมในรายละเอียดอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการรั่วไหล และความ  
สิ้นเปลืองสูญเสียชีวิต ทำให้เกิดความจำเป็นในการรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ เพื่อให้  
สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลมากขึ้น โดยให้มีการถ่ายโอนอำนาจ  
การตัดสินใจ และความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานปฏิบัติควบคู่ไปกับการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบ



ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงการสร้างแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการทำงานให้ดีขึ้นโดยอาศัยรูปแบบ และวิธีการบริหารการเงินและการงบประมาณเสียใหม่

(4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทนใหม่ ระบบเดิมยังคงอิงอยู่กับหลักการวิเคราะห์ค่าของงานและแบบแผนมาตรฐานกลาง ขาดวิธีการที่เหมาะสมในการผลักดันให้เจ้าหน้าที่มีขีดความสามารถ ทักษะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ สมควรมีการทบทวนและออกแบบใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล มีความหลากหลายในรูปแบบการจ้างงาน ยึดหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน และสามารถรองรับกับการแข่งขันในตลาดแรงงานภายในประเทศได้ รวมทั้งการเพิ่มผลิตภาพ และพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการที่มีอยู่ ปรับปรุงระบบการประเมินผลบุคคลให้สามารถปลดบุคคลที่ไม่มีสมรรถภาพ ออกจากราชการ และเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีความสามารถสูงจากภายนอกสามารถเข้าสู่ระบบราชการในระดับต่างๆ ได้โดยง่าย

(5) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งไม่สามารถทำได้โดยวิธีการใช้อำนาจสั่งการ ถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษา ฝึกอบรม หรือการรณรงค์แต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ และปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้วยตนเอง ด้วยความเต็มใจ

(6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน และการให้บริการแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง มีความถูกต้องรวดเร็ว เสริมสร้างความทันสมัยให้การบริหารงานภาครัฐ และบริการประชาชนเป็นรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ที่สมบูรณ์ ภายใต้วงความคิดของการยึดพลเมืองเป็นหลักที่สามารถให้บริการประชาชนได้ตลอดเวลาไม่มีวันหยุด

(7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยการยอมรับ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมกันปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

#### 4) การประกาศใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

รัฐบาลได้เตรียมการในส่วนของการพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการที่สำคัญ ได้แก่ การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ.2546 เพื่อก่อให้เกิดการปรับวัฒนธรรมองค์กร และวิธีปฏิบัติราชการ และที่สำคัญคือ การส่งเสริมให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม เพื่อผลักดันให้การพัฒนาการพัฒนาระบบราชการเป็น

ประโยชน์ต่อประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ดังนี้ คือ

(1) การบริหารราชการ มุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบในด้านดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ มุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

(3) มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงานของตนเอง และระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นการค้าบริการในลักษณะเดียวกัน เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่า มีความคุ้มค่ากับการนำเงินทุนที่เกิดจากภาษีของประชาชนไปดำเนินการ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

(4) ไม่มีขั้นตอน การปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่ อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จัดบริการ ให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น

(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนการ ทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการ ควรจัดลำดับความสำคัญ และความจำเป็นของงาน หรือโครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณาขุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายต่างๆ ให้มีความเหมาะสม

(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นถึงความต้องการ และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก มีการสำรวจความต้องการ และความพึงพอใจของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวก และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนทราบ และเข้าใจง่ายเวลาติดต่อ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการ จะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดย มีการตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer : CEO)

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำแนวความคิดหนึ่งในการบริหารภาคธุรกิจ เข้ามาใช้ในระบบการบริหารราชการจังหวัด คือระบบ CEO เป็นการบริหารงานในลักษณะบริษัท ที่เป็นเครือข่าย บริหารงานที่ต้องตัดสินใจข้ามบริษัทต่างๆ ในเครือข่ายในระดับสำคัญๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับภูมิภาค ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานข้ามก ะทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ในส่วนภูมิภาคได้ โดยการโอนอำนาจของหน่วยงานเหล่านี้ไปอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัย และสั่งการได้ โดยตรงเช่นเดียวกับ บริษัทเอกชน อันจะก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการ และมีบทบาทในการเชื่อมต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ทั่วจังหวัดได้ ตลอดจนการสร้างยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ที่นำเอาพื้นที่ และประชาชนในจังหวัดเป็นตัวตั้งในการใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดการ เชื่อมโยงระบบราชการกับประชาชนให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการ

โดยสรุปแล้ว แนวทางการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลทักษิณ 1 นี้ เป็นการนำเอาแนวคิดในการบริหารงานภาคเอกชน หรือ ภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทั้งหมดเป็นก้าวสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ ทั้งในส่วนของโครงสร้าง ระเบียบปฏิบัติงาน การประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานราชการ และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ อันได้แก่ ประชาชน ได้ดีขึ้น และเพื่อให้การผลักดันนโยบายประชานิยมของรัฐบาลประสบผลสำเร็จนั่นเอง

อย่างไรก็ดี แม้ในช่วงต้นของการปฏิรูประบบราชการ นั้น รัฐบาลทักษิณ 1 จะประกาศแนวทางปฏิรูประบบราชการที่มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องต่างๆ เช่น ทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ มีโครงสร้างองค์กรที่เล็กและคล่องตัว (ไทยโพสต์, 2545: 4) ลดบทบาทภารกิจของภาครัฐที่ไม่จำเป็นให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินงาน ปรับปรุงวิธีดำเนินงาน กระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ และลดจำนวนข้าราชการให้น้อยลง โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการให้เหมาะสม กับสถานการณ์ มีการกำหนดภารกิจของภาครัฐให้มีความชัดเจนและเหมาะสม รวมทั้งการลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติราชการ แต่เมื่อการปฏิรูปเข้าสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติ กลับเป็นเพียงการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่มิได้มีการปรับโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด หรือมิได้มีการกระจายเจ้าหน้าที่ลงในส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด จำนวนเจ้าหน้าที่มีการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ (สงขลา วิชัยทัตะ, 2547)

ในขณะที่การปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม แทนที่จะลดจำนวนลง แต่กลับเป็นการเพิ่มกระทรวงขึ้นเป็น 20 กระทรวง อีกทั้งการจัดตั้งกระทรวงใหม่ๆ บางกระทรวงไม่มีความเหมาะสมที่จะต้องตั้งให้เป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง ดังที่ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (ไทยโพสต์, 2545: 4) ได้กล่าวว่า หน่วยงานที่ไม่ใหญ่โต ภารกิจไม่มากมายที่จะต้องจ้างคนจำนวนมากให้เป็นถึงระดับกระทรวง เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพลังงาน หรือกระทรวงวัฒนธรรม อีกทั้งภารกิจของกระทรวงเหล่านี้ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือมีหน่วยปฏิบัติอยู่แล้ว เกิดการซ้ำซ้อนกันของภารกิจระหว่างองค์กรกำกับดูแลและองค์กรภายใต้การกำกับดูแล และ บางครั้งองค์กรกำกับดูแลเข้ามากำกับดูแลมากเกินไปจนทำให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลบริหารไม่คล่องตัว จนกลายเป็นการก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ (สงขลา วิชัยทัศนะ , 2547) เช่น อำนาจหน้าที่ระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) และการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นต้น ลักษณะของการซ้ำซ้อนกันของภารกิจได้กลายเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณ และต้องเพิ่มบุคลากรโดยใช้เหตุ ซึ่งสวนทางกับการปฏิรูประบบราชการที่ควรจะเป็น ซึ่งชีรภัทร์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการตั้งกระทรวงใหม่เหล่านี้ ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ให้มีตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการเพิ่มขึ้นหรือไม่

#### 4.3.2.3 การปรับคณะรัฐมนตรี : กระจายตำแหน่ง แบ่งผลประโยชน์

การปรับคณะรัฐมนตรีนั้น ย่อมส่งผล กระทบต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะในการปรับคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งนั้น กลุ่มการเมืองต่างๆ จะพยายามกดดันให้คนในกลุ่มคนได้รับตำแหน่ง และนอกจากเรื่องเสถียรภาพแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพในการบริหาร และความต่อเนื่องในการแก้ปัญหาต่างๆ อีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการเมืองไทยในอดีตนั้น ยังมีการปรับคณะรัฐมนตรีมากครั้งเท่าไร มักส่งผลให้อายุรัฐบาลนั้นๆ สั้นลงเร็วยิ่งขึ้น แต่ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ 1 แม้จะมีการปรับคณะรัฐมนตรีถึง 9 ครั้ง แต่กลับมิได้ทำให้ความมั่นคงของรัฐบาล สั่นคลอนแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้ว การปรับรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 นี้ มิใช่เพียงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ เท่านั้น แต่มีเรื่องของการปรับเพื่อเป็นการกระจายตำแหน่งให้แก่ “กลุ่ม” หรือ “มุ้ง” ต่างๆ ภายในรัฐบาลด้วย

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2544 โดยพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอีกตำแหน่งหนึ่ง แทนนายแพทย์เกษม วัฒนชัย ที่ขอลาออก และแต่งตั้งนางสิริกิติ์ มณีรินทร์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จากนั้นการปรับคณะรัฐมนตรี ครั้งที่สองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2544 โดยแต่งตั้งนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง และเป็นรอง

นายกรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่ง และให้นายสุวิทย์ คุณ กิตติ พ้นตำแหน่งจากรองนายกรัฐมนตรี ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแทนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่สามเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2545 ให้นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม นายจำลอง ครุฑขุนทด รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ และนายสุ ธรรม แสงประทุม รัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัย พ้นจากความเป็น รัฐมนตรี และแต่งตั้ง นายกร ทัพพะรังสี เป็นรองนายกรัฐมนตรี นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา เป็นรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็น รัฐมนตรี ประจำ สำนัก นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัย ให้นายจาตุ รนต์ ฉายแสง เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ยุติธรรม นายนิกร จำนง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงคมนาคม นายเนวิน ชิดชอบ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวง พาณิชย์ แทนนายนิท ขลิบทอง ที่ไปเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำหรับการปรับคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 การปรับ ในครั้งนี้เป็นการปรับ ในหลายตำแหน่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะการปฏิรูประบบราชการ แล้ว ยัง สะท้อนให้เห็นถึงความพยายาม ภัยสมมูลของอำนาจ และ ทำให้อำนาจต่างๆ ขึ้นตรงต่อตัว นายกรัฐมนตรีมากขึ้น ซึ่งรัตพงษ์ สอนสุภ าท และประจักษ์ น้าประสานไทย (2546: 175-177) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1) ทำให้ความสมดุลทาง อำนาจของกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรัก ไทยลงตัวยิ่งขึ้น โดย

(1) ตั้งนางอุไรวรรณ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง วัฒนธรรม และตั้งนายประมวล รุจนเสรี เป็นรัฐ มนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย เพื่อรักษา สัมพันธภาพกับ กลุ่มวังน้ำเย็น ขณะเดียวกัน ได้ให้ นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ ออกจาก ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อลดความเข้มแข็งของกลุ่มวังน้ำเย็นลงด้วยเช่นกัน

(2) เพิ่มบทบาทเพื่อให้ง่ายต่อการรวมพรรค โดย ปรับให้นายสุวัจน์ ลิปตพัลล ภ เลขาธิการพรรคชาติพัฒนา จากตำแหน่งรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย มาเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ขณะเดียวกัน ได้ให้นายกร ทัพพะรังสี หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เป็นรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีส่วนทำให้การควมรวมพรรคชาติพัฒนากับพรรคไทยรักไทย มีความ เป็นไปได้มากขึ้น

(3) แต่งตั้งนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา จ ากกลุ่มความหวังใหม่ ให้ เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ไปดูแลงานสายปกครอง ซึ่งมีผลโดยตรงในการ

เลือกตั้งสมัยหน้า โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคใต้ และได้ลดบทบาทของพล .อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ เหลือเพียงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี

2) จัดวางบุคลากรที่สั่งได้ให้ไปมีบทบาทสำคัญๆ เช่น

(1) ปรับให้นายสมศักดิ์ เทพสุทิน จากตำแหน่งรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

(2) ให้นาย พินิจ จารุสมบัติ ดำรงตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เข้าไปแทนในโควตาของนายสมบัติ อุทัยสง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการเข้ามาแทนนายพินิจ

(3) ให้นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ คุมกระทรวงคมนาคม

(4) ให้ น.พ.พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช คนสนิทของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ขึ้นเป็นรองนายกรัฐมนตรี คุมงานกระทรวงเศรษฐกิจแทนนายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์

3) ลดบทบาทของบุคลากรที่สั่งสมบารมีมากขึ้นลง อาทิ

(1) ปรับนายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์ ออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ให้คงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไว้ตำแหน่งเดียว

(2) ปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ของร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปอยู่กระทรวงยุติธรรม

(3) ย้าย น.พ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ออกจากความกระทบกระทั่งกับฐานการเมืองสำคัญในกรุงเทพฯ ไปอยู่ที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ

4) พยายามรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนในพรรคต่อไปโดย

(1) รักษาตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก เอาไว้

(2) เพิ่มบทบาทให้กับกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดกับนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ นายประยุทธ์ มหากิจศิริ ในการกำกับดูแลกระทรวงเศรษฐกิจ

(3) รักษาสัมพันธ์ภาพกับนายประชา มาลินนท์ ด้วยการให้ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย แทนการออกมาจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม

(4) ตั้งนายวัฒนา เมืองสุข จากกลุ่มเจียรวนนท์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์ แทนนายพิทักษ์ อินทวิทยานันท์ ที่ ไปเป็นรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกัน

ต่อมาในการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 อันมีสาเหตุมาจากการเกิดความขัดแย้งใน กระทรวงยุติธรรม ระหว่างรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม คือ ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ กับนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีศักดิ์เป็นน้องเขยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกับนายมานิตย์ สุชาพร รองปลัดกระทรวงยุติธรรม เกี่ยวกับการเสนองบประมาณกว่า 2,000 ล้านบาทอย่างเร่งรีบ ซึ่งร.ต.อ.ประชัย ไม่ยอมลงนามเพื่อขอเวลาตรวจสอบ ความขัดแย้งดังกล่าวได้ลุกลามด้วยการตอบโต้กันไปมา จนกระทั่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีต้องปรับคณะรัฐมนตรีโดยให้ ร.ต.อ.ประชัย ออกจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม และให้ไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี พร้อมกับ ปรับย้ายให้นายพงศ์ เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกลับไปเป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม ดังเดิม และให้ น.พ.พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพลังงานแทน (รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย , 2546: 178) ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวได้แสดงถึงการถืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ทั้งที่ ร.ต.อ.ประชัย ถือว่า เป็นข้าราชการการเมืองที่ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมาก แต่กลับถูกย้ายออกจากตำแหน่ง ขณะที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กลับยังมั่นคงอยู่ในตำแหน่งเดิม ได้ ทั้งที่เป็นเพียงข้าราชการประจำ ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่ข้าราชการประจำมักจะเป็นผู้ถูกย้ายมากกว่า ทั้งนี้ เป็นเพราะฐานะความเป็นน้องเขยนายกรัฐมนตรีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นั่นเอง

ต่อมาได้เกิดกระแสความขัดแย้งระหว่างพรรคไทยรักไทย กับพรรคชาติพัฒนา ในการเลือกตั้งซ่อมเขต 3 จังหวัดนนทบุรี ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2546 ส่งผลให้มีการปรับคณะรัฐมนตรี เป็นครั้งที่ 6 ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 โดยเฉพาะในส่วนโควตาพรรคชาติพัฒนา ซึ่งถูกปรับออกจากตำแหน่ง ทั้งหมด ประกอบด้วย นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงสาธารณสุข นายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายกร ทัพพะรังสี รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมานายกร ทัพพะรังสี ได้ลาออกจากพรรคชาติพัฒนา และสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย

การปรับรัฐมนตรี ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2546 เป็นช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ ปัญหาความมั่นคงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยัง เป็นการปรับเวียนหลายตำแหน่งเหมือนทุกครั้งที่ผ่านมา ที่สำคัญคือ การให้ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม แทนพล .อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่เหลือแค่ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และได้ให้นายกร ทัพพะ รังสี ที่ย้าย มาเข้าพรรคไทยรักไทยได้รับตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต่อมาในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2546 ได้มี

การปรับคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 8 ซึ่งสาเหตุมาจากการดึงพรรคชาติพัฒนา กลับเข้ามาร่วมรัฐบาล อีกครั้งหนึ่ง โดยให้นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา เป็นรองนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2547 ได้มีการปรับคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ 9 จาก การลาออกของพล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ร.อ.สุชาติ เชาววิศิษฐ์ รองนายกรัฐมนตรี และ พล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม โดยได้พล.อ.สัมพันธ บุญญานันต์ รับหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมแทน ซึ่งเป็นการปรับคณะรัฐมนตรี ชุดสุดท้าย ก่อนที่รัฐบาลจะสิ้นสุดวาระครบ 4 ปี ในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2548

จะเห็นได้ว่า การปรับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ 1 นี้ มักเป็นการปรับเปลี่ยน สลับตำแหน่งมากกว่าการปรับตัวบุคคล และเป็นกา ปรับโดยไม่ได้มีเหตุจูงใจ เพื่อปรับปรุง ประสิทธิภาพในการทำงานเท่าใดนัก จึงเกิดประเด็นคำถามว่า การปรับคณะรัฐมนตรีของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นการปรับเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร หรือเป็นการแบ่งสรรตำแหน่ง และ ผลประโยชน์ทางการเมืองกันแน่ นอกจากนี้อำนาจในการ ปรับคณะรัฐมนตรี ทุกครั้งเป็นอำนาจ ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่เพียงผู้เดียว ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ สามารถคุมอำนาจได้อย่าง เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่มีใครกล้าโต้แย้ง หรือแสดงความไม่พอใจ เพราะทุกคนยอมสยบต่อพ.ต.ท. ทักษิณหมด (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548: 892-893)

#### 4.3.2.4 การดำเนินนโยบายประชานิยม : ผลกระทบด้านบวก และลบ

นอกจากการปรับคณะรัฐมนตรีในลักษณะ “เจ้าของบริษัท” แล้ว การดำเนิน นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลทักษิณ ได้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน นโยบายประชานิยมจากการวาง วาระแห่งชาติที่พรรคไทยรักไทยใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ได้ถูกผลักดันขึ้นเป็นรูปธรรม อย่างรวดเร็ว กลไกต่างๆ โดยเฉพาะระบบราชการ ได้ถูกกระตุ้นให้ตอบสนองเร็วขึ้น ภายหลังการ ปฏิรูป และยิ่งปรากฏว่า มีการส่งคนที่เป็น “พรรคพวก” ของรัฐบาลเข้าควบคุมส่วนต่างๆ ทั้ง หน่วยงานราชการ ธนาคารสำคัญของรัฐ รวมถึงหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจหลัก แม้จะสร้างข้อกังขา ให้กับประชาชนอยู่บ้าง แต่การบริหารลักษณะ “เจ้าของบริษัท” นี้ ยังคงได้รับเสียงตอบรับเป็น อย่างดีจากประชาชนผู้เบื่อหน่ายต่อการเมือง และระบบราชการแบบเก่า

จากวาระแห่งชาติ ทั้ง 11 วาระที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น พ.ต.ท.ทักษิณได้ผลักดันให้ เป็นนโยบายต่างๆ ที่เรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” ไม่ว่าจะเป็น การพักหนี้เกษตรกรรายย่อย เป็นเวลา 3 ปี กองทุนหมู่บ้านฯ ละ 1 ล้านบาท โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่ง ตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการเอื้ออาทรต่างๆ ทั้งบ้านเอื้ออาทร คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร การจดทะเบียนคนจน โครงการ จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือเอสเอ็มแอล (SML) ฯลฯ นโยบายเหล่านี้



ถูกผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลทักษิณประกาศว่า เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการกำจัดความยากจนโดยเฉพาะในชนบท โดยเริ่มต้นจากการจัดสรรด้านการเงิน ด้านที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูทรัพยากร และความเชี่ยวชาญของวิสาหกิจขนาดเล็ที่มีศักยภาพ นโยบายเหล่านี้ได้ทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ชื่นชมกับนโยบายประชานิยมต่างๆ เหล่านี้ที่บางส่วนเชื่อกันว่า จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และ ทำให้เกิดการพัฒนา แต่เมื่อนโยบายต่างๆ เข้าสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติแล้ว นักวิชาการ และนักวิเคราะห์หลายคนมองว่า นโยบายเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศได้ในระยะยาว ในที่นี้จะได้ทำการวิเคราะห์ถึง ผลกระทบของนโยบายประชานิยมทั้ง ด้านบวกและด้านลบ โดยได้เลือกวิเคราะห์นโยบายประชานิยมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย 3 ปี

นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาหนี้สิน ให้แก่เกษตรกร โดยดำเนินการผ่านระบบธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2544 และสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2547 โดยกำหนดการดำเนินการเป็น 2 แนวทางคือ

(1) การขอพักชำระหนี้ ซึ่งเกษตรกรไม่ต้องชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นระยะเวลา 3 ปี โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระค่าดอกเบี้ยแทนเกษตรกร

(2) การขอลดภาระหนี้โดยเกษตรกรจะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามปกติ แต่ได้รับส่วนลดดอกเบี้ยจากรัฐบาลในอัตราที่ลดลงร้อยละ 3 ต่อปี จากอัตราดอกเบี้ยที่จ่ายอยู่เดิมเป็นเวลา 3 ปี

นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยที่ประสบปัญหาหนี้สิน อันเกิดจากเหตุสุดวิสัย และจำเป็นให้ได้รับการลดภาระหนี้สิน เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสพักฟื้น และฟื้นฟูตนเองในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้ โดยการให้โอกาสแก่เกษตรกรทั้งหมดที่เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. วงเงินกู้ไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งมีจำนวน 2,112,132 ราย หรือเกษตรกรที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ และประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือโดยแสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมโครงการกับ ธ.ก.ส. ซึ่งผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องเข้าสู่กระบวนการปรับปรุงการผลิตเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพตามที่รัฐบาล ธ.ก.ส. และหน่วยงานต่างๆ ร่วมกันเกษตรกรเป็นผู้กำหนด

ภายหลังการดำเนินงานพบว่า มีเกษตรกรพักชำระ และลดภาระหนี้กับ ธ.ก.ส. ทั้งหมด 2,309,966 ราย คิดเป็นมูลค่าหนี้ 94,329 ล้านบาท หลังเริ่มพักชำระหนี้ ธ.ก.ส. ได้จัดการเข้าไปฟื้นฟู และพัฒนาอาชีพ จนเกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และขอออกจากโครงการ

ก่อนครบกำหนด 3 ปี เป็นจำนวนมาก เมื่อสิ้นสุดโครงการหลายหน่วยงาน ประเมินพบว่า เกษตรกรมีขีดความสามารถที่จะชำระหนี้คืน ธ.ก.ส. สูงมาก โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเมินการชำระหนี้คืนของเกษตรกรสูงถึง ร้อยละ 90 สำนักงานสถิติแห่งชาติประเมินไว้สูง ร้อยละ 87.6 และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ประเมินไว้ ร้อยละ 86.3 นอกจากนั้น ก่อนเข้าโครงการมีการประเมินว่า เกษตรกร 430,000 คน มีหนี้ 19,242 ล้านบาท พอเข้าโครงการแล้ว ธ.ก.ส. จัดหลักสูตรอบรมหลักสูตรสังขจรชีวิตให้เป็นหลักสูตรเข้มข้น เพื่อให้เกษตรกรลด ละ เลิก อบายมุข และลดค่าใช้จ่ายครัวเรือน ควบคู่ไปกับการหารายได้เสริม และดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการให้ความรู้ในอาชีพจริง และอาชีพเสริม ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ พอสิ้นสุดโครงการเกษตรกรเหล่านี้มีเงินออม กับ ธ.ก.ส. มากกว่า 14,000 ล้านบาท มากกว่าก่อนเข้าโครงการถึง 8,300 ล้านบาท อันแสดงให้เห็นถึงควมมีประสิทธิภาพของหลักสูตรการอบรมของ ธ.ก.ส. (นิติภูมิ นวรัตน์, 2547)

อย่างไรก็ดี ได้ปรากฏข้อถกเถียงถึงผลกระทบของนโยบายนี้ โดย สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจว่า ในช่วงของการดำเนินนโยบาย เมื่อชาวบ้านไม่ต้องผ่อนชำระหนี้ ธ.ก.ส. ชาวบ้านนำเงินไปใช้ทำอะไรอะไร พบว่า ร้อยละ 99.7 นำไปเป็นค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคในครัวเรือน และนำไปใช้หนี้แหล่งเงินกู้อื่นร้อยละ 71.3 ใช้ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกคิดเป็นร้อยละ 31.1 และใช้เพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพอื่นคิดเป็นร้อยละ 8.6 อันเป็นการสะท้อนถึงปัญหาของการนำนโยบายนี้ไปใช้ว่า นโยบายพักชำระหนี้ได้ทำให้เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้มีความเชื่อว่า รัฐบาลจะยื่นมือเข้าช่วยเหลือในปัญหานี้สินอีกในอนาคต ลูกหนี้จึงนำเงินกู้ไปใช้อย่างสุ่มเสี่ยง และนำไปใช้ในการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย และไม่ได้นำไปส่งเสริมการผลิตหรือลงทุนในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิต หรือพัฒนาผลิตภาพของการทำ การเกษตร อีกทั้งมาตรการฟื้นฟูอาชีพ และการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ของรัฐบาล ไม่ได้สนับสนุนให้เกิดอย่างจริงจัง ทั้งที่จะเป็นเครื่องมือ สำคัญที่จะ ช่วยให้เกษตรกรพ้นจาก ปัญหานี้สินอย่างแท้จริง การดำเนินนโยบายนี้จึงเป็นเพียงการดำเนินนโยบายอย่างฉาบฉวย เพียงเพื่อการได้รับความนิยมและได้รับความรู้สึกที่ดีแก่คนในระยะสั้นเท่านั้น เพราะเมื่อพักชำระหนี้ครบ 3 ปี ตัวเลขของสำนักงานสถิติ กลับพบว่า หนี้สินครัวเรือนปี พ.ศ.2547 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2543 ถึงร้อยละ 52.9 โดยหนี้สินครัวเรือนปี พ.ศ.2543 อยู่ที่ 68,405 บาท รายได้ครัวเรือนอยู่ที่ 9,848 บาทต่อเดือน ในขณะที่หนี้สินครัวเรือนปี พ.ศ.2547 เป็นเงิน 104,571 บาท ขณะที่รายได้อยู่ที่ 12,297 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน (ภาคิน สมมิตร, 2549: 28) นั่นคือ สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ก่อนดำเนินนโยบาย (ปี พ.ศ. 2543) อยู่ที่ 6.9 ในขณะที่หลังการดำเนินนโยบาย (ปี พ.ศ.2547) สัดส่วนหนี้กลับเพิ่มเป็น 8.5 ของรายได้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 28)

นอกจากนี้ยังมีผู้กังวลว่า นโยบายพักหนี้แก้ไขปัญหามัตรงจุด เพราะลูกหนี้ที่กู้เงินจาก ธ.ก.ส. ได้นั้น ไม่ใช่คนที่ยากจนที่สุด แต่คนที่ยากจนที่สุดไม่สามารถเข้าถึงเงินกู้ของ ธ.ก.ส. ได้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 28) รวมไปถึงประเด็นภาระหนี้ที่ประเทศต้องแบกรับ ในขณะที่รัฐบาลใช้นโยบายนี้เพื่อสร้างความได้เปรียบและผลประโยชน์ทางการเมือง และปัญหาสำคัญคือ การชะลอหนี้ไป 3 ปีไม่ได้เป็นการช่วยให้เกษตรกรเด็บบโต เกษตรกรที่รับการพักชำระหนี้จะไม่มีสิทธิในการกู้เงินมาลงทุน ต้องรอให้พ้นระยะเวลาพักหนี้ก่อนจึงจะสามารถหาเงินทุนไปเสริมการผลิตในพื้นที่ของตนได้ ทำให้เป็นการเสียเวลาในการลงทุนไป 3 ปี แทนที่จะจัดการให้เกิดการหมุนเวียนของรายได้ นโยบายนี้จึงเป็นเพียงการช่วยให้เกษตรกรมีเวลาถูกตามหนี้ย่อยลงไป และทำให้สบายใจได้บ้างเท่านั้น ทั้งที่สิ่งสำคัญที่ภาคเกษตรต้องการคือ การสร้างประสิทธิภาพทางการผลิต ซึ่งแม้นโยบายนี้จะทำให้เกิดขึ้นได้บ้าง แต่ก็ยังน้อยเกินไป

แม้นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรจะประสบความสำเร็จในด้านตัวเลข แต่ดูเหมือนจะเป็นความสำเร็จเพียงระยะเวลาล้วนๆ คือ ระหว่าง 3 ปีที่มีการพักชำระหนี้เท่านั้น แต่หลังจากการพักชำระหนี้แล้ว ปัญหาหนี้สิน ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย ยังคงหวนกลับมาเหมือนเดิม หากจะกล่าวถึงการประสบความสำเร็จของนโยบายนี้คงเป็นเพียงการทำให้คะแนนความนิยมของพรรคไทยรักไทยในหมู่เกษตรกร และชนชั้น “รากหญ้า” เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในกลุ่มเหล่านี้ หวังว่า หากการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคไทยรักไทยได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีก การพักชำระหนี้ อาจเป็นไปได้อีกครั้ง ซึ่งน่าจะเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของพรรคไทยรักไทยในการดำเนินนโยบายดังกล่าว

## 2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้น โดยจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านธนาคารออมสินให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้แก่ประชาชนสามารถนำไปลงทุนสร้างอาชีพเสริม สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน ลดต้นทุนในการลงทุน อีกทั้งเป็นการสร้างจิตสำนึกของความเป็นชุมชน การเรียนรู้ ของประชาชน การจัดการหมู่บ้าน และชุมชน ด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง สำหรับการบริหารจัดการกองทุนนั้น ได้ดำเนินการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2544 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (สทพ.) ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทพ.) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน เป็นผู้ดำเนินการหลักในเรื่องนี้ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 858-859)

แม้โครงการนี้ จะมีความตั้งใจที่ดี ในการให้ชุมชนพึ่งตนเองได้ แต่ ก็เกิดปัญหามาก เนื่องจากความไม่พร้อมด้านบริหารจัดการ ความรู้ความสามารถ และคุณธรรมของ กรรมการหมู่บ้านบางแห่ง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลให้เงินก่อน แทนที่จะให้หมู่บ้านเตรียมความพร้อมก่อน และแม้จะให้ทุนแก่หมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน แต่ เงินหนึ่งล้านบาทถือว่าน้อยมาก บางหมู่บ้านมีหนี้สินเป็นสิบล้าน (กัญญา ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, 2547: 49) และถึงแม้รัฐบาลจะใส่เงินลงไปให้เพียงพอกับวงเงินหนี้ที่ ประชาชนชาวบ้านมีอยู่ แต่ไม่มีอะไรรับประกันได้ว่า ประชาชนจะสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ได้ เพราะถึงจะมีเงิน แต่ถ้า ประชาชนยังขาดความรู้ความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ การพัฒนาตามวัตถุประสงค์ของโครงการก็ไม่อาจสำเร็จได้

นอกจากนั้น การแจกเงินให้ทุกหมู่บ้าน ละ 1 ล้านบาท เช่นนี้อาจทำให้ประชาชนเข้าใจผิดว่า เป็นเงินของรัฐบาล ทั้งๆ ที่ความจริงแล้ว เป็นเงินกู้จากธนาคารออมสิน อีกทั้งปรากฏว่า กรรมการกองทุนหมู่บ้านมีแนวโน้มพิจารณาปล่อยกู้ให้กับพวกพ้อง โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ ในขณะที่ผู้ที่กู้เงินได้นำเงินไปใช้อย่างขาดความระมัดระวัง และใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการขอกู้เงิน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 30-31) ซึ่งในเรื่องการนำเงินกองทุนไปใช้นั้น เมื่อประมาณ ต้นปี พ.ศ.2547 ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะนั้น ได้ให้ข้อมูลว่า ภายหลังมีกองทุนหมู่บ้าน พบว่า ร้านค้าใน อำเภอต่างๆ ขายสินค้าได้ดีขึ้น ทั้งเครื่องใช้ไฟฟ้า รถมอเตอร์ไซค์ และโทรศัพท์มือถือที่ขายดีมาก ผลพวงจากกองทุนหมู่บ้านสร้างกำไรให้กับบริษัทมือถือบางแห่งเป็นจำนวนเงินหลายพันล้านบาท จากการขายเครื่องเปล่า และผ่านบัตรเติมเงินอีกปีละหลายพันล้านบาท ทำให้ผลประกอบการของบริษัทมือถือบางแห่งมีกำไรเพิ่มขึ้นกว่า ร้อยละ 500 ใน 2 ปี จากกำไรปีละ 4,000 ล้านบาท เป็น 2 หมื่นกว่าล้านบาท และในเดือนกันยายนปี พ.ศ.2548 สถาบันทีดีอาร์ไอ ได้นำเสนอผลสำรวจเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้าน พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 26 คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านประเมินว่า ผู้กู้เงินไปใช้ไม่ตรงกับคำขอกู้ ซึ่งข้อมูลที่บ่งชี้ได้ชัดเจนที่สุดคือ การขึ้นทะเบียนคนจนในรอบปี พ.ศ.2547 ประชาชนจำนวนมากระบุว่า ปัญหาหนักที่สุด ่องการให้รัฐบาลช่วยเหลือมากที่สุดคือ หนี้กองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 50 นำเงินจากการจำหน่ายสินทรัพย์ หรือกู้เงินจากแหล่งเงินอื่นๆ มาชำระหนี้ให้ทันตามกำหนด (อรุณี เอี่ยมศิริโชค , บรรณาธิการ , 2549: 27) ขณะที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านบางคน ทำตัวเป็นนายหน้าให้ “เช่าเงิน” เพื่อให้ประชาชนนำเงินมาคืนหนี้กองทุนหมู่บ้าน แล้วกองทุนหมู่บ้าน จะปล่อยเงินกู้กลับไปให้ผู้กู้อีกครั้ง เพื่อนำเงินไปคืนคณะกรรมการที่ให้เช่าเงิน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 33-34)

การนำเงินกองทุนหมู่บ้านไปใช้ และการชำ หนี้กองทุนหมู่บ้านนั้น มีการศึกษาที่น่าสนใจ ถึงผลกระทบต่อรายได้ของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ของ บวรพรณ อึ้งกุล

และวรวรรณ ชาญคิ้ววิทย์ (2550: 17-18) พบว่า ผู้กู้กว่าร้อยละ 15 ยอมรับว่า ต้องกู้เงินจากแหล่งอื่นมาเพื่อชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งสัดส่วนของผู้กู้ที่ต้องกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้สูงถึงร้อยละ 18 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และร้อยละ 16 ในภาคเหนือ ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีสัดส่วนเท่ากันที่ร้อยละ 12 ในกรณีที่ผู้กู้นำเงินไปใช้กิจการที่ต้องอาศัยเงินทุนหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง การกู้เงินจากแหล่งอื่นมาทดแทนเงินทุนจากกองทุนหมู่บ้านซึ่งมีกำหนดชำระในระยะเวลา 1 ปี อาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สำหรับผู้กู้ที่ไม่ได้ต้องการเงินทุนหมุนเวียน การกู้เงินจากแหล่งอื่นเพื่อชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน เป็นการชี้ให้เห็นว่า ผู้กู้ไม่ได้นำเงินไปลงทุนในกิจการ รมที่ก่อให้เกิดรายได้มากพอแก่การชำระหนี้ และจากการศึกษายังพบว่า การกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้าน ไม่มีผลทำให้ความยากจนของครัวเรือนนอกเขตเทศบาลลดลง การที่ภาครัฐโดยเงินลงไปในระบบเศรษฐกิจจำนวนกว่า 7 หมื่นล้านบาทในเวลาไม่ถึงปีนั้น ย่อมช่วยกระตุ้นการบริโภคและเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ดังนั้น การหมุนเวียนของเงินอาจทำให้ผู้ไม่ได้กู้ได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน และได้ชี้ให้เห็นว่า การกู้หรือไม่กู้ไม่ได้มีผลต่อรายได้หรือค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนชนบท

แม้รัฐบาลจะประชาสัมพันธ์ว่า กองทุนหมู่บ้านช่วยสร้างงานสร้างรายได้ให้คนไทย มีการส่งเงินมาคืนกองทุนถึงร้อยละ 93.9 มีหนี้เสียเพียงร้อยละ 4 แต่รัฐบาลไม่ได้สำรวจลึกลงไปว่า ชาวบ้านเอาเงินจากที่ใดมาคืนกองทุน และหากลงศึกษาพื้นที่จะได้ข้อมูลเชิงลึกที่น่าสนใจ เช่น เงินที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ถูกผันเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับครอบครัว ทั้งโทรศัพท์มือถือ รถมอเตอร์ไซด์ โทรทัศน์ และตู้เย็น แต่สิ่งที่เหลือกลับเป็นหนี้สิน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 26) ซึ่งสินค้ำ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านั้นก็คือ สินค้าอุตสาหกรรมของกลุ่มทุนรัฐบาล หรือกลุ่มทุนทั่วไปนั่นเอง (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 33) การค้นพบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้าน แต่ไม่ได้นำเงินไปใช้ในกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้มากพอ การที่มีเงินจำนวนมหาศาลถูกโยนเข้ามาในระบบเศรษฐกิจอาจทำให้ครัวเรือนที่กู้ยืมในระยะแรกมีรายได้ และการบริโภคเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ครัวเรือนอาจต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นมาเพื่อชำระภาระหนี้ และต้องลดการบริโภคบางส่วนลงเมื่อถึงกำหนดชำระคืนเงินกู้ (บวรพรรณ อชกุล และวรวรรณ ชาญคิ้ววิทย์, 2550: 23)

กองทุนหมู่บ้านจึงกลายเป็นโครงการขยายวงจรหนี้ เพิ่มแหล่งเงินกู้สำหรับหมุนหนี้ของชาวบ้าน เป็นการส่งเสริมการเป็นหนี้ ทำให้คนที่ไม่เคยคิดจะเป็นหนี้มากู้เงินรัฐบาลส่งเงินให้หมู่บ้านโดยขาดความพร้อม โดยไม่มีการประเมินว่า ผู้กู้ได้นำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และนำเงินจากที่ใดมาคืน แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย แต่ชาวบ้านส่วนหนึ่งกู้เงิน เพื่อไปใช้หนี้ นอกกระบบ อีกส่วนหนึ่งถูกกระตุ้นจาก

สังคมบริโภคนิยม วัตถุนิยม ซึ่งได้ใช้เงินทุนดังกล่าวเพื่อซื้อวัตถุ มากกว่านำไปใช้เพื่อการลงทุน ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน กองทุนหมู่บ้านจึงส่งผลทำให้ ระบบการออมของชุมชนที่มีอยู่เดิม เกิดความอ่อนแอ เพราะประชาชนหันไปเป็นสมาชิกของกองทุนหมู่บ้านที่สามารถกู้เงินได้โดยไม่ต้องออมเงิน นั่นคือสาเหตุที่ทำให้นโยบายกองทุนหมู่บ้านไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลวางไว้ ซึ่งเกิดขึ้น ทั้งจากการบริหารงานของ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และ คนในหมู่บ้าน ที่ขาดประสบการณ์ในการบริหารกองทุน สมาชิกขาดการวางแผน จิตสำนึก และ วินัยในการใช้เงิน และผลสุดท้ายแล้ว กลับกลายเป็นการก่อหนี้ใหม่ ของประชาชนผู้กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน เสียเอง (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 33-34) โดยสรุปคือ โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังไม่สามารถนำพาคนจนให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ โดยมีสาเหตุจากปัญหาในการนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่ไม่สร้างรายได้ที่ยั่งยืน

### 3) หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

รัฐบาลได้กำหนดให้ โครงการนี้เป็นโครงการที่ต่อเนื่อง และสนับสนุนโครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกในชุมชนได้รู้จักคิด และนำภูมิ ปัญญาในท้องถิ่นมาใช้พัฒนาผลิตภัณฑ์สร้างเสริมรายได้ให้กับครอบครัวและชุมชน การดำเนินการดังกล่าว มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (กอ.นตผ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2544 เพื่อทำหน้าที่บูรณาการการทำงาน ofทุกฝ่าย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการมิได้จำกัดเพียงแค่การสร้างผลิตภัณฑ์เท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญถึงการรวมตัวของชุมชนในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขปัญหาชุมชนของตนให้ลุล่วงได้ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากภูมิ ปัญญาของชาวบ้านมีคุณภาพ และมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับพัฒนาช่องทางการตลาดให้กับผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์วิสาหกิจอื่นๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ และตลาดโลก ซึ่งรัฐบาลได้เร่งรัดการจัดให้มีแหล่งกระจายสินค้าขึ้นในภูมิภาคทั่วประเทศ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 859)

อย่างไรก็ดี สินค้าที่เกิดขึ้นจากนโยบายนี้ ส่วนใหญ่ มักเป็นการ นำวัตถุดิบในเมืองไปแปรรูปใน ชนบท แล้วส่งกลับมาขายในเมืองอีก ก็ที่ คนจึงกลายเป็นแค่แรงงานราคาถูก และผลิตภัณฑ์จากบางแหล่งเป็นการทำเลียนแบบกันเองจนขายไม่ออก ซึ่งรัฐบาลต้องเอาเงินไปแบกรับเอาไว้อีก นอกจากนั้นแม้วัตถุดิบในท้องถิ่นจะมีอยู่มาก แต่กลับไม่ได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, 2547: 51) นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายนี้ รัฐบาลผลักดันให้ชุมชนผลิตสินค้า โดยไม่ได้สร้างความสามารถในการ

ประกอบการให้กับประชาชน และไม่ได้พิจารณาความต้องการของตลาด ทำให้ชุมชนต่างๆ ผลิตสินค้าเหมือนๆ กัน ส่งผลให้ต้องขาดทุนเพราะขายสินค้าไม่ได้ ดังตัวอย่าง ในกรณีผู้ผลิตสุราแช่พื้นเมืองที่ได้รับอนุญาตทั่วประเทศ 1,112 ราย แต่ประสบความล้มเหลวจนเหลือเพียงร้อยละ 5 จากเดิมเท่านั้น (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 104)

การประเมินผลนโยบายนี้ของรัฐบาล ได้ มีการนำเสนอข้อมูลที่ดูจะประสบความสำเร็จ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ปรากฏว่า รัฐบาลได้นำนโยบายนี้ไปรวมกับนโยบายพัฒนาโครงการพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งในหลักการควรแยกกัน เพราะนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นการกระตุ้นอุตสาหกรรมพื้นบ้าน หรืออุตสาหกรรมเกิดใหม่ แต่ในนโยบาย SMEs นั้น ส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการมานานแล้ว และในทางปฏิบัติ นั้น SMEs ต่างๆ ได้รับประโยชน์ในด้านการอุดหนุนการตลาดจากรัฐที่ทำให้กับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เช่น การจัดนิทรรศการต่างๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมด แต่รัฐบาลไม่ได้สนใจปัญหานี้ เพราะสามารถนับเอายอดขาย จาก SMEs เข้าไปรวมในยอดขายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ รัฐจึงอ้างได้ว่า สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์นั้น มียอดขายเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเป็นหลายหมื่นล้านบาท แต่เป็นเพียงการเลือกเสนอข้อมูลเฉพาะสินค้าเด่นๆ ที่ขายได้ดีซึ่งมีเพียงร้อยละ 10 - 20 ของสินค้าทั้งหมด ขณะที่สินค้าของตำบลส่วนใหญ่อีกร้อยละ 80 - 90 ที่ลงทุนไปแล้ว และไม่ประสบผลสำเร็จกลับไม่ได้รับการกล่าวถึง (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 34)

#### 4) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้ประชาชนทุกระดับสามารถเข้ารับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียง 30 บาทต่อครั้ง และรักษาได้ทุกโรค (สมบัติ ชำรงชัญญวงศ์, 2548: 860)

นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นเรื่องที่น่าทึ่งมาก รอดเถียงกันมานานตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 ว่า มีความสำคัญและเหมาะสมกับประเทศไทยมากน้อยแค่ไหน ทั้งยังได้มีการต่อ ยอดความคิดผ่านงานวิจัยอีกจำนวนหลายชิ้น เมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ดำเนินการผลักดันนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคออกมา ผู้บริหารโรงพยาบาลหลายแห่งที่เข้าร่วมโครงการ ได้ให้สัมภาษณ์ตรงกันว่า โครงการนี้ถูกเร่งรัดให้ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสั้น รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงานเป็นระยะๆ จนทำให้หลายจังหวัดประสบปัญหา ทั้งด้านการจัดการและการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีบางโรงพยาบาลที่จำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการ เพราะแรงผลักดันจากนักการเมืองในพื้นที่ โครงการนี้ยังมีองค์ประกอบที่ไม่ชัดเจน ในหลายๆ ด้าน เช่น การกระจายอำนาจ การปฏิรูประบบสุขภาพ เป็นต้น รวมทั้งกระแสความนิยม และความคาดหวังของสังคมที่มีสูงมาก ส่งผลให้ต้องดำเนินการในภาวะที่เร่งรีบ กลายเป็นว่า การดำเนินการต้อง

พยายามให้สำเร็จอย่างรวดเร็ว แข่งกับเวลา ในขณะที่ระบบ รongรับ ต่างๆ ยังไม่ มีความพร้อม เพียงพอ (อรุณี เอี่ยมศิริโชค, บรรณาธิการ, 2549: 85-86)

มีการสำรวจความคิดเห็นของแพทย์เกี่ยวกับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พบว่า มีแพทย์ถึงร้อยละ 75.2 ที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ และร้อยละ 66 เห็นว่า โครงการนี้ประสบปัญหา โดยเฉพาะเรื่องปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น และระบบบริหารจัดการ อีกทั้งในส่วนของคุณภาพในการรักษานั้น ร้อยละ 59.6 ได้รับนโยบายจากผู้บริหาร ให้ลดค่าใช้จ่ายยาและเวชภัณฑ์ และร้อยละ 52.9 ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับนี้ และร้อยละ 39 ตอบว่า มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการรักษา ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อผลการรักษา โดยเมื่อสำรวจถึงผลลัพธ์การรักษาภายใต้โครงการ พบว่า มีถึงร้อยละ 67.3 ที่ตอบว่าลดลง (คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาภาพรวมและผลกระทบทางด้านจริยธรรมเกี่ยวกับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค, ม.ป.ป.: 2-3)

ปัญหาที่เกิดขึ้น และถูก วิพากษ์วิจารณ์ ส่วนหนึ่ง คือ การที่กระทรวงสาธารณสุขได้ ปฏิรูปการเงินการคลังของระบบบริการสาธารณสุข โดยจัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากร ส่งผลให้โรงพยาบาลขนาดใหญ่ในเมืองใหญ่ เริ่มประสบปัญหา เนื่องจากโรงพยาบาลเหล่านี้มีค่าจ้างบุคลากรที่สูง และไม่สามารถเรียกเก็บเงินจากคนไข้ได้เหมือนเดิม ทำให้ประสบปัญหาทางการเงิน ในขณะที่โรงพยาบาลขนาดเล็กลงไป หรือโรงพยาบาลชุมชนได้งบประมาณเพิ่มขึ้นจากโครงการนี้ แม้จะทำให้ทำงานได้คล่องตัวขึ้นกว่าเดิม แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาขาดแคลนบุคลากรได้ และการที่มีโครงการนี้ยังทำให้มีผู้มาใช้บริการเพิ่มมากขึ้น จึงยังเป็นการเพิ่มแรงกดดันปัญหานี้ให้มากตามไปด้วย (วิโรจน์ ฅ ระนอง และอัญชญา ฅ ระนอง , 2545: 54-55) การจัดสรรงบประมาณวิธีนี้ทำให้หลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีประชากรมาก แต่มีทรัพยากรน้อย ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว ในขณะที่บางจังหวัดที่มีประชากรไม่มาก แต่มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่มาก กลับได้รับ งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับจ่ายเงินเดือนเจ้าหน้าที่ (วิโรจน์ ฅ ระนอง และอัญชญา ฅ ระนอง , 2545: 106) และไม่พอซื้อยา และเวชภัณฑ์ ส่งผลให้โรงพยาบาลหลายแห่งพยายามลดค่าใช้จ่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงในด้านคุณภาพการรักษา (อัญชญา ฅ ระนอง, 2548: 34)

อย่างไรก็ดี เมื่อสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจ ความพึงพอใจของประชาชนพบว่า ทั่วประเทศร้อยละ 97.2 มีความพึงพอใจกับโครงการนี้ (ภาคิน สมมิตร, 2549: 32) แต่ก็มีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ไว้วางใจคุณภาพการรักษาพยาบาลของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีราย ไขได้สูง และปานกลาง ซึ่งจะไม่ค่อยได้ไปใช้บริการของโครงการ และประชาชนอีกบางส่วนที่ไม่ไปใช้บริการ เนื่องจากเวลาที่ต้องใช้ในการรอรับบริการนานเกินไป



(อัญชานา ณ ระนอง, 2548: 4) และมีบางส่วนรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการสำหรับผู้ป่วยในโครงการกับผู้ป่วยที่ไม่ได้ใช้สิทธิตามโครงการ (อัญชานา ณ ระนอง, 2548: 41)

แม้นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค จะได้รับความนิยมนิยมจากประชาชนในระดับกลาง และล่าง แต่ก็มีปัญหาข้อจำกัดในด้านงบประมาณ คุณภาพ และโอกาส ในการได้รับบริการที่ไม่สม่ำเสมอ และปัญหา อื่นๆ เช่น ใน โรงพยาบาลขนาดใหญ่ในเมืองบางแห่ง คนระดับกลางที่มีเส้นสายได้ประโยชน์มากกว่าคนระดับล่าง แพทย์ต้องทำงานหนักและบริหารงบประมาณที่มีจำกัดอย่างยากลำบาก จนเกิดปัญหาการลาออกของแพทย์ถึง 1,635 คน ในช่วงปี พ.ศ.2544-2546 นอกจากนั้นนโยบายนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ด้วย โดยปรากฏว่า หลังจากที่เมื่อก่อนมีการเมืองฝ่ายรัฐบาลเข้าไปลงทุนในโรงพยาบาลเอกชน รัฐบาล ได้เริ่มใช้นโยบายให้ข้าราชการ สามารถ ใช้สิทธิในโรงพยาบาลเอกชน ได้ ซึ่งก่อให้เกิด ผลกระทบคือ โรงพยาบาลเอกชน เหล่านี้ได้ดึงรายรับจากที่ทางโรงพยาบาลขนาดเล็ก และขนาดกลาง ของรัฐเคยได้รับ ไป ทำให้โรงพยาบาล ของรัฐเริ่มมีปัญหาด้านงบประมาณ และส่งผล ทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 32)

#### 5) โครงการธนาคารประชาชน

รัฐบาลจัดตั้งธนาคารประชาชนขึ้น เพื่อสร้างทางเลือกให้แก่ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย หรือผู้ที่ต้องการประกอบ อาชีพเสริม แต่ขาดแคลนเงินทุนให้มีแหล่งเงินกู้ เพื่อนำไปลงทุนประกอบอาชีพ โดยไม่ต้องกู้เงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยแพง รัฐบาลโดยธนาคารออมสินจึงได้ดำเนินโครงการธนาคารประชาชน เพื่อให้บริการสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชนในเขตชุมชนเมืองทั่วประเทศ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548: 860)

การดำเนินนโยบาย ได้ให้ธนาคารออมสินปล่อยสินเชื่อรายย่อยให้กับประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ให้มีบุคคลค้ำประกัน และเป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า ความเสี่ยงที่แท้จริง การปล่อยเงินกู้ไม่ได้พิจารณา ว่า ผู้กู้จะ นำเงินไปใช้ อย่างไร เพียงแต่พิจารณาว่า มีคนค้ำประกันหรือไม่ ธนาคารไม่สามารถ ตรวจสอบได้ว่า ผู้กู้จะนำเงินไปทำอะไร หรือนำเงินไปใช้อย่างไร ส่งผลทำให้ประชาชน ผู้กู้ใช้เงินกู้อย่างไม่ระมัดระวัง กล่าวคือ ใช้เงินไปลงทุนในสิ่งที่มีอัตราความเสี่ยงสูง ไม่เหมาะสมกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มา ทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดหนี้เสียค่อนข้างสูง ซึ่งปรากฏว่า ยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินปรับตัวสูงเกือบ เท่าตัว ซึ่งมีหลายสาเหตุ อาทิ ชาวบ้านยังเข้าใจกันอยู่ว่า เงินที่ปล่อยกู้เป็นเงินของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ให้แก่ประชาชนฟรี ทำให้ที่ผ่านมามาธนาคารต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปชี้แจงกับชาวบ้าน หรือมีผู้กู้บางกลุ่มที่รวมกันมา เพื่อขอกู้แล้ว

หนี้ ซึ่งเป็นเพราะธนาคารกำหนดเงื่อนไขใช้วิธีการค้ำประกันเงินกู้แบบไขว้ได้ และพวกที่ตั้งใจจะหนีหนี้ก็มีจำนวนมากเช่นกัน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 31)

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549: 34) กล่าวถึงผู้เข้าร่วมโครงการนี้ว่า แม้จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจริง แต่เพิ่มเพียงร้อยละ 0.6 ในขณะที่อัตราการเพิ่มของรายจ่ายเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 1.7 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่ารายได้ โดยรายจ่ายที่เพิ่มส่วนใหญ่ใช้ไปเพื่อการชำระหนี้ในระบบ ส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 โครงการนี้ยังทำให้อัตราเงินออมของประชาชนในโครงการลดลงในทุกภูมิภาค ภาคเหนือลดลงร้อยละ 15.6 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงร้อยละ 7.4 และภาพรวมทั้งประเทศลดลงร้อยละ 2.2

นอกจากนั้น ยอดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ในโครงการธนาคารประชาชนนี้ ปรับตัวสูงเกือบเท่าตัว ซึ่งในเดือนมกราคม พ.ศ.2548 มียอดหนี้ร้อยละ 6.03 คิดเป็นยอดหนี้ 415.1 ล้านบาท แต่พอถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ.2548 ยอดหนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.4 คิดเป็นยอดหนี้ 736.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 281.7 ล้านบาท และพบว่า มีจำนวนลูกหนี้ที่เป็นปัญหาเพิ่มจำนวนขึ้นจาก 31,654 ราย เป็น 50,834 ราย เมื่อเทียบกับเดือนก่อนหน้า ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมากถึงร้อยละ 2 และยอดหนี้เสียเพิ่มจาก 566.3 ล้านบาท ในเดือนกรกฎาคม เป็น 736.8 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 170 ล้านบาท ภายในเวลาเพียงเดือนเดียว (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 35)

#### 6) โครงการเอื้ออาทรต่างๆ

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้านต่างๆ ในชื่อ “เอื้ออาทร” มากมายหลาย โครงการ อาทิ โครงการบ้านเอื้ออาทร มีเป้าหมายสร้างที่อยู่อาศัยทั้งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในเมืองหลักและเมืองรองในภูมิภาค ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐบาลได้จัดโครงการบ้านเอื้ออาทรอีกหลายลักษณะ ได้แก่ โครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง” สำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน “บ้านออมสิน” เป็นโครงการสินเชื่อเพื่อปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของตนเอง และสินเชื่อเพื่อซื้อบ้าน โครงการจัดสรรพร้อมขายที่ร่วมโครงการ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548: 86) นอกจากนี้ยังมีโครงการเอื้ออาทรอื่นๆ มากถึง 12 โครงการ อาทิ คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร แอร์เอื้ออาทร โทรทัศน์เอื้ออาทร หรือแท็บเล็ตเอื้ออาทร เป็นต้น ซึ่งมีบางโครงการที่มีปัญหาล้มเลิกชะงักงัน หรือมีปัญหาด้านคุณภาพ (วิทยากร เขียงกุล, 2549: 42)

นอกจากนโยบายต่างๆ ข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายแบบประชานิยมอีกหลายนโยบาย หลายโครงการ รวมไปถึงนโยบายด้านอื่นๆ ที่สำคัญ อาทิ นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล นโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติด ซึ่งเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ “ฆ่าตัด

ตอน” การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย หรือ หวยบนดิน การเจรจาเปิดเขตการค้าเสรี (FTA) เป็นต้น นโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ได้รับความชื่นชมจากประชาชนระดับล่างอย่างกว้างขวาง และช่วยในแง่ของการกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเติบโตจาก 1.7 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2543 เป็น 6.6 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2547 ดัชนีราคาตลาดหุ้นเพิ่มไม่ต่ำกว่า 350 จุด (ณัฐเศรษฐ์ พูลเจริญ อ้างถึงใน สถาบันวิชิตรรสน์, 2548: 102) แต่อย่างไรก็ดี นโยบายบางส่วนก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว หรือมีการชะลอโครงการ หลายโครงการ อาทิ โครงการสนับสนุนความเข้มแข็งของผู้ประกอบการค้าปลีกประเภทโชห่วย นำโดยบริษัทรวมค้าปลีกเข้มแข็ง (งบประมาณสนับสนุนจากรัฐ 395 ล้านบาท) ด้วยสาเหตุที่ธนาคารของรัฐ 2 แห่งคือ กรุงไทย และนครหลวงไทยไม่ยอมปล่อยกู้ เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนให้กับสมาชิกของบริษัท รวมค้าปลีกเข้มแข็ง หรือโครงการส่งเสริมการผลิตสุรากลั่น ซึ่งมีผู้ผลิตเหลืออยู่เพียงไม่กี่ราย คาดว่าไม่น่าจะถึงร้อยละ 10 ของที่เคยมีในระยะแรก หรือในโครงการกรุงเทพเมืองแฟชั่น ที่แม้ช่วงเริ่มจะทำได้ยิ่งใหญ่ แต่ระยะหลังมีความล่า และขาดผู้ดำเนินงานที่รู้เรื่องแฟชั่นอย่างแท้จริง หรือโครงการ elite card ที่รัฐบาลขายบัตรราคา 1 ล้านบาท สำหรับนักท่องเที่ยว จากที่ตั้งเป้าว่าจะขายได้ 1 ล้านใบ แต่ในที่สุดก็ขายไม่ได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เป็นต้น (ณัฐเศรษฐ์ พูลเจริญ อ้างถึงใน สถาบันวิชิตรรสน์, 2548: 106)

ประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือ การที่ นโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการนำภาษีอากรไปซื้อความนิยมจากประชาชน โดยไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจะเป็นภาระแก่ประชาชนในระยะยาว (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 861) เนื่องจากนโยบายต่างๆ นี้ ใช้งบประมาณกลาง และใช้เงินทุนนอกงบประมาณ เช่น จากธนาคารของรัฐ อาทิ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ หรือธนาคารกรุงไทย เป็นต้น เพื่อนำมาลงทุนในการดำเนินนโยบายต่างๆ ภาพรวมนโยบายประชานิยมเหล่านี้ไม่ได้ส่งเสริมให้มีการบริโภคแบบพอเพียง แต่เป็นการสนับสนุนบริโภคนิยม เปิดโอกาสให้ ประชาชนหาเงินอย่างง่ายๆ ซึ่งขัดกับแนวความคิดการพึ่งตนเอง และการใช้ทุนอย่างมีประโยชน์สูงสุด โครงการต่างๆ ที่ออกมานั้น มักเน้นประโยชน์ที่จะได้รับ โดยไม่ได้มีการชี้แจงผลกระทบที่ประชาชนจะต้องประสบ หรือไม่ได้เน้นภาระที่จะตามมาในอนาคต (แม้ว่าผู้รับภาระอาจจะเป็นผู้ที่อยู่ในยุคถัดไป) (ณัฐเศรษฐ์ พูลเจริญ อ้างถึงใน สถาบันวิชิตรรสน์, 2548: 106) และเมื่อนโยบายเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินการ แล้วปรากฏว่า หลายนโยบาย นั้นขาดการวางแผนที่ดี บางนโยบายไม่ มีประสิทธิภาพ งบประมาณรั่วไหลได้ง่าย หลายนโยบาย เป็นนโยบายที่เน้นให้ประชาชนกู้เงิน และจับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น ส่งเสริมการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคมากขึ้น กลายเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจหลายประเภท ทั้งธุรกิจที่

ได้สัมปทานโครงการต่างๆ ของรัฐ และธุรกิจสินค้าอุปโภคบริโภค บางประเภท มากกว่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาภาคประชาชน และชุมชนให้เข้มแข็ง (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 20)

โดยสรุปแล้ว นโยบายประชานิยมต่างๆ เหล่านี้ แม้จะมีผลในด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งได้สร้างความนิยมในหมู่ประชาชนระดับ บล่าง และระดับกลางอย่างมาก ซึ่งส่งผลดีต่อความนิยม ของรัฐบาล และพรรคไทยรักไทย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง นโยบายเหล่านี้ เริ่มปรากฏปัญหา ในด้านของประสิทธิภาพ และปัญหาในเรื่องของผลกระทบในระยะ ยาว แต่ ประเด็นดังกล่าว ยัง เป็นที่สนใจใน กลุ่มคนส่วน น้อย เฉพาะใน กลุ่มนักวิเคราะห์นโยบาย และนักวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้ผลของนโยบายบางด้านยังมีลักษณะของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งต่อธุรกิจ และกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาล และพรรคไทยรักไทย ซึ่งนักวิชาการ และนักวิเคราะห์ทางการเมืองเห็นว่า นโยบายเหล่านี้ มีลักษณะของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในรูปแบบที่เรียกกันว่า “การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่จะกล่าวถึงต่อไป

4.3.2.5 การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย และการทุจริตในโครงการต่างๆ ของรัฐ : ผลประโยชน์ทับซ้อนที่พัฒนารูปแบบให้ซับซ้อนยิ่งขึ้น

พฤติกรรม หรือลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองจากการศึกษาที่ผ่านมา ล้วนมีลักษณะของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือที่เรียกกันว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ปรากฏมาโดยตลอด แต่การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1 นี้ ได้เปลี่ยนแปลง และพัฒนารูปแบบเป็นการคอร์รัปชั่น ที่เปลี่ยน จากการรับเงินค่าหัวคิว หรือการจ่ายใต้โต๊ะ ให้กับกลุ่มตัวแทนทางการเมือง กลาย เป็น “การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” โดยการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจน การออกกฎหมายบางฉบับที่ มีลักษณะของการ ถูกผลักดันออกมา เพื่อควบคุมผลประโยชน์จากงบประมาณของรัฐในการเอื้อประโยชน์ หรือก่อให้เกิดความได้เปรียบให้กับธุรกิจของกลุ่มธุรกิจพวกพ้องรัฐบาลมากกว่าจะให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ

แม้การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายจะปรากฏ ตั้งแต่สมัยของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ แต่ในสมัยของรัฐบาลทักษิณ 1 ได้มีการพัฒนารูปแบบ ให้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และให้เสมือน มีความชอบธรรมมากขึ้น โดยอาศัยอำนาจทางการเมือง ทั้งการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สามารถเข้าควบคุม และจัดสรรงบประมาณของรัฐได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นข้ออ้างสำคัญของกลุ่มธุรกิจการเมืองในรัฐบาลนี้ที่อ้างถึงการทำถูกต้องตามกฎหมาย ตามกติกา ทั้งที่กฎหมาย หรือกติกาเหล่านั้น พวกเขาเหล่านั้น เป็นผู้กำหนด ซึ่งการคอร์รัปชั่น เชิงนโยบายที่ปรากฏในรัฐบาลทักษิณ 1 ที่สำคัญๆ มีดังต่อไปนี้

1) การออกพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ช่วงต้นปี พ.ศ.2546 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ในกิจการบริการหลายอย่างรวมทั้ง บริการโทรคมนาคม โดยอ้างความจำเป็นเร่งด่วน ด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ในทางวิชาการ ผลของการมีภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม คือ การเปลี่ยนความหมายของค่าสัมปทานให้กลายเป็นภาษีสรรพสามิต ที่จะต้องจัดเก็บจากผู้ประกอบการทุกราย ไม่ว่าจะ ได้รับประโยชน์จากระบบสัมปทานหรือไม่ ก กลายเป็น การสร้างกำแพงกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าแข่งขันในตลาด เมื่อจะมีการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในอนาคต มาตรการดังกล่าวของรัฐบาล จึงเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มโทรคมนาคม ผู้ได้สัมปทานรายเดิม ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะมีต้นทุนสูงกว่าผู้ประกอบการรายเดิม (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน วิทยากร เชียงกูล, 2549: 73)

นโยบายการนำภาษีสรรพสามิตมาใช้กับธุรกิจโทรคมนาคม ได้กลายเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทธุรกิจที่ลงทุนอยู่แล้ว รวมไปถึงผู้ประกอบการมือถือรายเดิม (เช่น AIS ของกลุ่มชินคอร์ป) ซึ่งสามารถหักจากค่าสัมปทานที่ตัวเองจ่ายอยู่แล้วเป็น ค่าภาษี และกีดกันธุรกิจรายใหม่ รวมทั้งทำให้บริษัท กสท. โทรคมนาคม และบริษัททีโอที จำ กัด ซึ่งเป็นบริษัทคู่แข่งที่รัฐบาลถือหุ้นใหญ่ เป็นฝ่ายเสียประโยชน์ (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 5) และนโยบายนี้ยังเป็นการผลักภาระภาษีให้แก่ ประชาชน ที่จะต้องเป็นผู้เสียภาษีในส่วนตัวเอง (บุญธรรม อาจหาญ, 2549: 114)

นอกจากการออกพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุการณ์ที่น่าจะมีผลต่อผลตอบแทนของหุ้นในสาขาสื่อสารอีก สองเหตุการณ์ คือ หนึ่ง การได้รายชื่อ ของว่าที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทข.) 14 คน ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2546 ซึ่งทำให้เกิดการคาดการณ์ว่า อาจมีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้รับสัมปทานโทรคมนาคม สอง การที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีความพยายามในการแก้ไขกฎเกณฑ์ในการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งนักวิเคราะห์บางราย เช่น บริษัท SCB Security ได้วิเคราะห์ไว้เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2546 ว่า จะทำให้บริษัท AIS ได้ประโยชน์ถึงประมาณ 2,186 ล้านบาท ในขณะที่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น และบริษัทเทเลคอมเอเชีย จะมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ประมาณรายละ 2,000 ล้านบาทต่อปี (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 173-174)

2) การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทชิน แซทเทลไลท์ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2546 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้มีมติส่งเสริมการลงทุนโครง การดาวเทียม “ไอพีสตาร์” ของบริษัทชิน แซทเทลไลท์ ซึ่ง

ให้บริการทั้งในและต่างประเทศ โดยให้การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เฉพาะรายได้ที่ได้รับจากต่างประเทศ เป็นระยะเวลาถึง 8 ปี หรือเทียบเท่ากับสิทธิประโยชน์สูงสุดให้กับนักลงทุนที่ลงทุนในเขต 3 ซึ่งเป็นท้องที่ห่างไกล รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจแจ้งว่า มูลค่าเม็ดเงินที่บริษัทชิน แซทเทลไลท์ ได้รับการยกเว้นภาษีนี้สูงถึง 22,165 ล้านบาท แต่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดมูลค่าภาษีเงินได้ที่จะได้รับการยกเว้นไว้ไม่เกินเงินลงทุนของโครงการ ซึ่งอยู่ที่ 16,495 ล้านบาท ดังนั้น บริษัทชิน แซทเทลไลท์ จึงได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ 16,495 ล้านบาท (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 173)

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ เมื่อมองจากทางวิชาการแล้ว การส่งเสริมการลงทุน ดังกล่าวน่าจะมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่ได้จูงใจให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น และเป็นการใช้เงินภาษีของคนไทยอุดหนุนผู้ใช้ชาวต่างประเทศ และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมของไทย ซึ่งเป็นตัวเร่งให้เกิดการผูกขาดเพิ่มมากขึ้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 173-174)

นอกจากนี้ รัฐบาลทักษิณยังประสบความสำเร็จในการเจรจากับรัฐบาลจีน เพื่อให้ไอพีสตาร์ใช้วงโคจร และคลื่นความถี่ที่ทับซ้อนอยู่กับวงโคจรของดาวเทียมจีนได้ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2546 หลังจากประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ค้างคามานานหลายปี และเหตุการณ์ดังกล่าวทั้งสองเหตุการณ์ ล้วนเป็นประโยชน์ต่อบริษัทชิน แซทเทลไลท์ มีผลทำให้ราคาหุ้นของบริษัทดังกล่าวสูงขึ้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 175)

### 3) การลดค่าสัมปทานของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี

ในช่วงปี พ.ศ.2546 มีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งเป็นธุรกิจในเครือชินคอร์ป ที่ตระกูลชินวัตรเคยถือหุ้นใหญ่ (บุญธรรม อาจหาญ, 2549: 114) หลายประการ ประการที่หนึ่ง มีข่าวว่า รัฐบาลอาจอนุญาตให้บริษัท UBC ซึ่งเป็นผู้ให้บริการเคเบิลทีวีมีโฆษณาได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการละเมิดสัญญาสัมปทานของไอทีวี อันจะนำไปสู่การที่รัฐจะต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่ไอทีวี 20 ล้านบาท ประการที่สอง มีข่าวในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ว่า คณะอนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาดให้ไอทีวีชนะคดีพิพาทที่มีอยู่กับสำนักงานรัฐมนตรี แม้ว่าข่าวดังกล่าวจะได้รับการปฏิเสธในช่วงนั้น แต่ราคาหุ้นของไอทีวีได้ปรับเพิ่มขึ้น อย่างมาก และต่อมาภายเมื่อปลายเดือนมกราคม พ.ศ.2547 ปรากฏว่า คณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากได้มีคำชี้ขาดในลักษณะที่เป็นคุณต่อไอทีวีอย่างมากออกมายืนยัน ด้วยการลดค่าสัมปทานให้กับไอทีวี (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 175) โดยเป็นการลดการจ่ายค่าสัมปทานขั้นต่ำให้รัฐลงเหลือปีละ 230 ล้านบาท จากที่เคยจ่ายรายปีละ 950 - 1,000 ล้านบาท อีกทั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้เป็นเจ้าของ และ

ผู้ให้สัมปทานโทรทัศน์ไอทีวีคืนเงินค่าผลประโยชน์ที่ได้ชำระเมื่อ วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2546 เป็นจำนวน 570 ล้านบาท การที่ลดค่าสัมปทานของไอทีวีลงอย่างมาก ทำให้รัฐเสียรายได้ที่ควรได้ตามสัญญาเดิมไป 17,430 ล้านบาท (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 77)

นอกจากการแก้ไขขอลดค่าสัมปทานของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีแล้ว ยังมี การลดสัดส่วนรายการข่าวสาร สารคดี และสารประโยชน์จากร้อยละ 100 เหลือเพียงร้อยละ 50 และเลื่อนเวลาออกอากาศรายการประเภทบันเทิง จากภาคดึกมาเป็น ภาคหัวค่ำ ซึ่งมีผู้ชมมาก (Prime Time) เพื่อจะได้มีรายได้จากการโฆษณาเพิ่มขึ้น ขึ้นต่ำ 40,000 ล้านบาท อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับไอทีวี (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 77)

#### 4) การเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทเอไอเอส

นอกจากโครงการดาวเทียมไอพีสตาร์แล้ว รัฐบาลยังได้ ลดค่าใช้จ่ายให้ บริษัท แอดวานซ์อินโฟร์เซอร์วิซ หรือเอไอเอส ในส่วนการจ่ายเงินชดเชยของโทรศัพท์เคลื่อนที่ ระบบพีพีพี (วันทูคอล) จากร้อยละ 25 เหลือร้อยละ 20 ทำให้รัฐสูญเสียรายได้กว่า 1,600 ล้านบาท และยังได้รับประโยชน์จากการยกเลิก ภาษีนำเข้าโทรศัพท์มือถือ ถูจากเดิมที่ต้องเสียร้อยละ 10 ซึ่งทำให้เอไอเอสมีกำไรในปี พ.ศ.2546 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 307 จาก 2,384 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2543 เป็น 9,723 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2546 เท่ากับกำไรเพิ่มขึ้นถึง 7,339 ล้านบาท นอกจากนั้น ยังมีการแก้ไขระเบียบราชการให้ข้าราชการระดับ 8-11 เบิกค่าโทรศัพท์ได้มากขึ้น จากเดิม 1 พันบาท เป็น 4 พันบาท ตามขั้นบันได คาดว่า จะทำให้บริษัทที่ให้บริการได้กำไรเพิ่มประมาณ 672 ล้านบาทต่อปี เมื่อคิดจากประมาณการจำนวนข้าราชการระดับ 8-11 จำนวน 40,000 คน (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 76)

#### 5) การเอื้อประโยชน์สถาบันการเงิน

รัฐบาลได้มีนโยบายในการผลักดันสินเชื่อของประชาชน จากนอกระบบ ให้เข้ามาอยู่ในระบบพร้อมๆ กับการประกาศนโยบายแก้ไขปัญหานี้สินภาคประชาชน โดยให้มี ประชาชนเข้ามาลงทะเบียน เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นหันมาให้เงินกู้ในระบบแทนที่จะ กู้จากนอกระบบ ซึ่งคาดว่า จะทำให้เงินกู้ไหลกลับเข้าสู่สินเชื่อในระบบทั้งหลายคิดเป็น 692,991 ล้านบาท และในช่วงปลายปี พ.ศ.2546 กลุ่มชินคอร์ปได้ก่อตั้งบริษัทเงินทุนแคปปิตอลโอเค ซึ่งมีส่วนได้ ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวอยู่มาก และจากการมีฐานลูกค้าของเอไอเอสเดิม และมีผู้สนับสนุนทางการเงินคือ ธนาคารดีบีเอสสิงคโปร์ ทำให้บริษัทแคปปิตอลโอเคเติบโตอย่างรวดเร็ว (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 79)

#### 6) ธุรกิจใหม่ๆ ในเครือชิน คอร์ปอเรชั่น

ในช่วงปลายปี พ.ศ.2546 มีข่าวธุรกิจใหม่ของบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น เช่น ข่าวการลงทุนในสายการบินราคาถูก (low - cost airline) โดยการร่วมทุนกับบริษัท Air Asia ของมาเลเซีย ในเวลาที่ใกล้เคียงกัน กระทรวงคมนาคมได้ประกาศยกเลิกการควบคุมค่าโดยสารขั้นต่ำที่อัตรา 38 บาทต่อกิโลเมตร (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547 อ้างถึงใน ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 175) และมีการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ โดยการให้เส้นทางการบินที่ทำกำไรให้แก่สายการบิน Air Asia เช่น เส้นทางกรุงเทพฯ - เชียงใหม่ หรือกรุงเทพฯ - ภูเก็ต เป็นต้น (บุญธรรม อาจหาญ, 2549: 114) ซึ่งเป็นเส้นทางทับซ้อนกับเส้นทางสำคัญที่ ทำรายได้ให้กับสายการบินไทย นอกจากนั้นยังมีนโยบายให้การบินไทยเพิ่มราคาค่าโดยสารขึ้นอีกเที่ยวละ 400 บาท ทำให้นโยบายดังกล่าว นอกจากทำให้รายได้ของการบินไทยลดลงแล้ว ยัง กลายเป็นการส่งเสริมรายได้ของ Air Asia โดยอัตโนมัติ (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 78) หรือการออกระเบียบให้ข้าราชการเบิกค่าเดินทางในการใช้บริการบริษัท Air Asia ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการแก่ระเบียบให้สายการบินต่างชาติมาใช้งบประมาณของไทย (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 104)

หรือการสนับสนุนให้ธนาคาร เพื่อการส่งออกและนำเข้า (EXIM BANK) ของรัฐให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำกับรัฐบาลพม่า โดยรัฐบาลไทยผู้ค้ำประกัน เพื่อนำไปลงทุนในกิจการโทรคมนาคม และมีแผนจะซื้ออุปกรณ์จากบริษัทชิน แซทเทลไลท์ (วิทยากร เชียงกูล, 2549: (5)) โดยมีวงเงินกู้ 4,000 ล้านบาท ซึ่งการที่รัฐบาลไทยต้องเป็นผู้ค้ำประกันถือเป็นการโอนภาระความเสี่ยง จากบริษัทชิน แซทเทลไลท์ ในฐานะคู่สัญญาโดยตรงมาให้กระทรวงการคลัง (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 105) โดยเงินกู้ที่ให้กับพม่าจะนำไปลงทุนพัฒนาการสื่อสารและโทรคมนาคมใน 3 โครงการคือ โครงการพัฒนาการสื่อสารผ่านดาวเทียมระบบ บรอดแบนด์ โครงการถ่ายทอดสัญญาณผ่านเคเบิลใยแก้วระยะทาง 1,500 กิโลเมตร และโครงการพัฒนาเทคโนโลยีข่าวสารและการสื่อสาร ตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (ECS) เป็นมูลค่า 1,216 ล้านบาท โดยเงินจำนวนดังกล่าว ได้ย้อนกลับมาเป็นค่าจ้างให้แก่บริษัท ชินแซทเทลไลท์ ซึ่งมีการวางสเปคให้เป็นผู้ชนะการประมูลรออยู่แล้ว (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 75)

นอกจากนั้นยังมีการใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทของผู้มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในรัฐบาล เช่น กรณีบริษัททาวคัม ของ นายพานทองแท้ ชินวัตร ลูกชายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้สัมปทานโฆษณาจากรถไฟฟ้าใต้ดินมหานครเป็นเวลา 10 ปี ทั้งที่เป็นบริษัทเพิ่งเปิดใหม่ ยังไม่มีประสบการณ์มากนัก กลับได้สัมปทาน และยังสามารถ



ประโยชน์ทางภาษีในการนำเข้าอุปกรณ์ส่วนบุคคลจากกรมสรรพากร ในขณะที่บริษัทอื่นๆ เช่น บริษัท แม็ทซิง สตูดิโอ กลับต้องเสียภาษี (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 106)

7) การปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคมโดยการยกเว้นไม่เปิดเสรีในความตกลงทางการค้าเสรีแบบทวิภาคี

รายงานการศึกษาของธนาคารโลกเมื่อปี พ.ศ.2547 พบว่า อัตราการปกป้องอุตสาหกรรมในภาคบริการของประเทศไทยสูงกว่าการปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตมาก โดยเฉพาะการปกป้องอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ก่อให้เกิด การสร้างต้นทุน ที่สูงมากต่อระบบเศรษฐกิจ และประชาชนต้องใช้บริการโทรคมนาคมในราคาสูง ในขณะที่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ประโยชน์จากการไม่ต้องเผชิญ ญกกับการแข่งขันจากต่างประเทศ (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 98)

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยต้องการเปิดเสรีทางการค้าในเรื่องอื่นๆ แต่กลับเลือกการขัดขวาง และชะลอการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมไว้ ดังจะเห็นได้ จากการทำความตกลงการค้าระหว่างไทย - ญี่ปุ่น (JTEP) และความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย (TAFTA) ไทยไม่ได้ตกลงที่จะเปิดเสรีบริการด้านโทรคมนาคม ในการเจรจาเรื่องการค้าเสรีกับสหรัฐฯ ก็หลีกเลี่ยงที่จะเจรจาเรื่องนี้ อันเป็นการ สะท้อนถึงการมุ่งปกป้องผลประโยชน์ของธุรกิจโทรคมนาคมภายในประเทศที่บุคคลในรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และมีสัดส่วนในตลาดสูงสุด โดยที่ประชาชน ในฐานะผู้บริโภค เป็นฝ่ายเสียประโยชน์ ที่ต้องซื้อบริการในราคาสูงต่อไป (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 98)

8) การหาประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชน

รัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการดำเนินนโยบายเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชนอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีความซับซ้อน ทั้งแง่ดี และแง่เสีย เพียงแต่เน้นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาล นี้ มักเน้นการผลักดันให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรดี เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต เพื่อเข้าตลาดหลักทรัพย์ และ ขายให้กับเอกชน ที่ส่วนใหญ่เป็น ตระกูลนักการเมือง ในรัฐบาล เป็นการหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่ประชาชนทั่วไปไม่ค่อยรับทราบ เพราะมีความซับซ้อน และมีการอำพราง หรือปกปิดข้อมูลที่แท้จริงต่อประชาชน (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 103)

การอำพราง บิดเบือน ข้อมูลที่สำคัญคือ การที่รัฐบาลอ้างว่า ไม่ใช่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน เพราะกระทรวงการคลังยังถือหุ้นใหญ่อยู่ เพียงแต่ต้องการเอา รัฐวิสาหกิจบางแห่งเข้าตลาดหลักทรัพย์ เพื่อขายหุ้นบางส่วนให้เอกชน โดยอ้างเหตุผล ความจำเป็น และผลประโยชน์ต่างๆ นานา เช่น เพื่อให้ตลาดหลักทรัพย์มีขนาดใหญ่ ดึงดูดให้ทุน

ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโต เป็นประโยชน์กับคนไทยเพิ่มขึ้น เพื่อจะลดรายจ่ายของรัฐบาลในการต้องไปกู้หรือค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ กู้เงินมาลงทุนขยายงาน เพื่อดำเนินตามนโยบายการเปิดเสรีทางการลงทุน และการค้า ตามกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐวิสาหกิจจะได้ปรับปรุงระบบกา ารบริหารจัดการ เพื่อแข่งขันกับ องค์กรอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น หรือเพื่อให้ต่างประเทศยอมรับนโยบายเปิดเสรีการลงทุนและการค้าของไทย และตัดสินใจมาลงทุนและค้าขายกับประเทศไทย (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 103) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ข้ออ้างต่างๆ มีข้อโต้แย้งในหลายแง่มุม เช่น เหตุผล ที่ว่า เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเกิดประสิทธิภาพ หรือเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการ แล้วเหตุใดจึงไม่แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน และบริหารไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ อาทิ การขนส่งมวลชน (ขสมก.) หรือการรถไฟฯ (รฟท.) ทำไมจึงเลือกแปรรูปเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ได้กำไร ซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าอยู่แล้ว และถ้าเช่นนั้นทำไมรัฐบาลถึงวางแผนจะแปรรูปบริษัทเอกชนที่มีหนี้สินจำนวนมาก เช่น รถใต้ดิน รถไฟ ลอยฟ้า กลับมาเป็นของรัฐ ถ้าอ้างว่า การแข่งขันของเอกชนมีประสิทธิภาพกว่าการเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐ ทำไมรัฐบาลไม่ปล่อยให้รถใต้ดิน รถลอยฟ้า เป็นการแข่งขันของธุรกิจเอกชนตามกลไกตลาดเสรี รวมทั้งข้ออ้างของรัฐบาลที่ว่า จะขายหุ้นให้กับประชาชนทั่วไป และนักลงทุนต่างประเทศ แต่ความจริงกลับ ปรากฏว่า ประชาชนที่ต้องการซื้อหุ้นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูง เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แม้จะไปเข้าคิวก่อนเวลาเปิดทำการหลายชั่วโมง แต่พอเริ่มเปิดจองแค่ 1 นาที ปรากฏว่า หุ้นที่เตรียมจัดสรรให้ประชาชนทั่วไปถูกจองหมดแล้ว โดยภายหลังปรากฏว่า คนไทยที่ได้สิทธิซื้อหุ้นจองมากที่สุด 20 อันดับแรกล้วนเป็นตระกูลนักการเมืองที่มีอำนาจ ในรัฐบาล ส่วนอีกส่วนหนึ่งถูกซื้อโดยต่างประเทศ ซึ่งบริษัทที่ถือหุ้นใหญ่สุด 3 ใน 5 ราย เป็นบริษัทตัวแทนซื้อหุ้นให้คนอื่น (nominee) ซึ่งทำได้โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริง แต่สันนิษฐานว่า คงเป็นตัวแทนให้กับนักธุรกิจการเมืองไทยนั่นเอง เพราะนักธุรกิจการเมืองไทยเป็นกลุ่มที่รู้ข้อมูลข่าวสารดี มีอำนาจ และมีความสนิทใกล้ชิดกับบริษัทที่ปรึกษา และตัวแทนจำหน่ายหุ้นมากพอที่จะจัดการเรื่องนี้ ได้ดีกว่าประชาชนทั่วไป (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 105-106)

#### 9) การเปิดเขตการค้าเสรีและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

ในการทำข้อตกลงเปิดเขตการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ได้มีกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตเสรีการค้าภาคประชาชน หรือเอฟทีเอวอช ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ นักกิจกรรมจากสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่าย ของักประชาชน ได้พยายามศึกษาเชื่อมโยงให้เห็นผลประโยชน์ทับซ้อนจากนโยบายเปิดเอฟทีเอช องรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มทุนรัฐบาล 4 ตระกูลใหญ่ คือ ชินวัตร จึงรุ่งเรืองกิจ มหา

กิจศิริ และเจียรนวนนท์ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปนี้ (เอฟทีเอวอช อ้างถึงใน วิทยากร เชียงกุล , 2549: 126-130)

กลุ่มตระกูลชิน นวัตกรรม ได้ประโยชน์จากการทำเอฟทีเอระหว่างไทยกับ ออสเตรเลีย ในธุรกิจโทรคมนาคม โดยไทยได้ลดภาษีเนื้อ ผลิตภัณฑ์นม และภาษีแร่ ให้กับ ออสเตรเลีย ขณะที่ออสเตรเลียเปิดรับการลงทุนโทรคมนาคม ลดภาษีชิ้นส่วนยานยนต์ เช่นเดียวกับเอฟทีเอระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์ ไทยยอมลดภาษีเนื้อ และผลิตภัณฑ์นม ให้กับ นิวซีแลนด์ โดยนิวซีแลนด์เปิดรับการลงทุนโทรคมนาคม ลดภาษีชิ้นส่วนยานยนต์ การทำเอฟทีเอกับ 2 ประเทศนี้ กลุ่มชินนวัตกรรมจึงได้รับประโยชน์ในธุรกิจโทรคมนาคม ขณะที่เกษตรกรผู้เลี้ยง โคเนื้อ โคนมของไทยเป็นฝ่ายเสียประโยชน์

กลุ่มตระกูลจิงรุ่งเรืองกิจ ได้ประโยชน์จากการขยายตลาดชิ้นส่วนยานยนต์ โดยธุรกิจของกลุ่มจิงรุ่งเรืองกิจ เป็นธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตอะไหล่รถยนต์ และมอเตอร์ไซค์ รวมทั้งธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เมื่อรวมกับธุรกิจตระกูลจุฬารักษ์ ซึ่งเป็นเครือญาติกัน และมี บริษัทในเครือนับร้อย โดยมีธุรกิจหลักคือ กลุ่มไทยซัมมิต ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ขายให้กับค่ายรถ โตโยต้า ดังนั้น เมื่อไทยทำเอฟทีเอกับออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งได้ลดภาษีชิ้นส่วนยานยนต์ ทำให้กลุ่มจิงรุ่งเรืองกิจได้รับประโยชน์

กลุ่มตระกูลมหากิจศิริได้ประโยชน์จากการลดภาษีนำเข้า สินแร่จากการทำเอฟทีเอกับประเทศ ออสเตรเลีย ธุรกิจของกลุ่มมหากิจศิริที่นำเข้าสินแร่ เช่น ทองคำ และ ทองแดง รวมถึงการเป็นเจ้าของธุรกิจบริษัท บมจ.ไทยน็อกส์ สตีล จำกัด ผลิตเหล็กแผ่นไร้สนิม ริคเย็น และบริษัท บมจ .ไทยคอปเปอร์ อินดัสตรี จำกัด ผลิต ทองแดงบริสุทธิ์ จึงได้รับประโยชน์จากการลดภาษีแร่

กลุ่มเจียรนวนนท์ หรือ ซีพี ได้ประโยชน์จากการขยายตลาดในจีน และประเทศอื่นๆ กลุ่มซีพีเป็นผู้สนับสนุนพรรคไทยรักไทยกลุ่มสำคัญ ดังจะเห็นได้จาก กรณีของนาย วัฒนา เมืองสุข และนายวิระชัย วีระเมธีกุล หลานเขย และบุตรเขย ของนายชินนิต์ เจียรนวนนท์ ประธานกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ หรือซีพี ได้รับตำแหน่งสำคัญทุกครั้งในการปรับคณะรัฐมนตรี โดย กลุ่มซีพีเป็นกลุ่มธุรกิจเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรที่ใหญ่ที่สุดของเอเชียอาคเนย์ และยังเป็น เจ้าของกิจการ แพรนไฮส์ร้านเซเว่น อีเลฟเว่น ตลอดจนธุรกิจสื่อสารอื่นๆ กลุ่มซีพีได้ประโยชน์ ในแง่การส่งสินค้าออกไปขายได้เพิ่มขึ้นทั้งในจีน และประเทศอื่นๆ เนื่องจากซีพีได้ลงทุนร่วมกับ บริษัทชั้นนำต่างประเทศจำนวนมาก ทั้งในสหรัฐ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย สหราชอาณาจักร เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น การทำเอฟทีเอระหว่างไทยกับจีน ทำให้ซีพีที่มีความเชี่ยวชาญการทำ ธุรกิจจีน สามารถเข้าถึงข้อมูลและตลาดได้ดีกว่าคนอื่นๆ หรือในกา รเจรจาทำเอฟทีเอระหว่าง

ไทยกับสหรัฐ ซึ่งอยู่ระหว่างการเจรจา และไทยจะลดภาษีนำเข้าข้าวโพด ถั่วเหลือง ขอมรับระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เปิดเสรีลงทุนการบริการ ซีพีที จึงมีโอกาสได้รับประโยชน์ เช่นเดียวกัน ขณะที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด ถั่วเหลือง ที่ต้องใช้เมล็ด คัพันธ์จากต่างประเทศ จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบ

ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ผลตอบแทนในปี พ.ศ.2546 ของ “หุ้นทักษิณ” หรือในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับบริษัทของครอบครัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ในระดับสูงกว่าอัตราผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับคำอธิบายที่ว่า สังคมไทยได้รับประโยชน์จากนโยบายและมาตรการของรัฐบาลอย่างเสมอภาค โดยเมื่อศึกษาเจาะลึกลงไป จะพบว่า ผลตอบแทนดังกล่าวช่วยสร้างความมั่งคั่งแก่ผู้ถือ “หุ้นทักษิณ” เพิ่มขึ้นประมาณ 205.276 ล้านบาท ในเวลาเพียง 1 ปี และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า บริษัทในกลุ่ม “หุ้นทักษิณ” ส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลในปี พ.ศ.2546 ล้วนมีผลในด้านบวกต่อการประกอบการของบริษัทเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎระเบียบ การให้ สิทธิพิเศษต่างๆ เช่น การอนุญาตประกอบการ และการส่งเสริมการลงทุน (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 176) สิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความสงสัยในเรื่องการทับซ้อนของผลประโยชน์ในรัฐบาลชุดนี้

นอกจากการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่า มีการทุจริตในโครงการอื่นๆ ของรัฐอีกมากมายหลายโครงการ อาทิ โครงการประมูลคอมพิวเตอร์มูลค่า 900 ล้านบาท ในกระทรวงสาธารณสุข โครงการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวของ กรมส่งเสริมการเกษตร การประมูลกล้วยพารา 90 ล้านต้น งบประมาณ 1,440 ล้านบาท ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การซื้อขายข้าว และการสร้างไซโลเก็บข้าว ที่มีลักษณะเอื้อพวกพ้อง การทุจริตในการแทรกแซงราคาลำไย เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะมีการปล่อยให้มีการทุจริตแล้ว รัฐบาลยังปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้องในโครงการต่างๆ ทั้งการปิดบังข้อมูล และให้การเท็จ หรือมีการใช้กฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติที่ลำเอียง (สังสิต พิริยารังสรรค์, 2549: 66-67) ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอตัวอย่างโครงการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 1) โครงการส่งเสริมการปลูกยางพารา

โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินโครงการโดยการอนุมัติให้ใช้เงินกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร วงเงินงบประมาณ 1,440 ล้านบาท เพื่อดำเนินการผลิตพันธุ์ยางจำนวน 90 ล้านต้นให้โครงการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กระทรวงการคลัง ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการวงเงิน 5,360 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินเชื่อในการทำสวนยาง (อลงกรณ์

พลบุตร และคณะ, 2550: 140) ซึ่งเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549: 108-109) ได้ศึกษาพบว่า มีการทุจริตในการประมุลกล้วย 90 ล้านตัน โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

(1) การมอบนโยบายให้กรมวิชาการเกษตรที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ เรื่องยางรับผิดชอบ ทั้งที่ควรเป็นสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ส.ก.ย.) หรือ องค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) ที่เชี่ยวชาญและรับผิดชอบงานด้านยางโดยตรง เหตุผลที่น่าจะเป็นคือ ข้าราชการกรมวิชาการเกษตรนั้น คนในรัฐบาลสามารถสั่งได้ ถ้าเป็น ส.ก.ย. จะมีคนนอกเข้าร่วม เป็นกรรมการ ซึ่งรัฐบาลอาจสั่งการไม่ได้

(2) การถือคสเป็คในการประมุล มีการ กีดกันรายย่อย เช่น ต้องการพันธุ์ยางชำถุงจำนวน 90 ล้านตัน โดยบริษัทเดียวรับเหมา และต้องวางหลักทรัพย์ค้ำประกันสัญญา 72 ล้านบาท อีกทั้งไม่ได้ระบุว่า ต้องมีประสบการณ์ด้านยางพารา และไม่ได้ กำหนดว่า ต้องมีการแปลงกิ่งพันธุ์ยาง แปลงกล้วยของตนเองด้วย ผลปรากฏว่า เครือซีพีเป็นผู้ ชนะการประมุล จากนั้นได้ให้รายย่อยรับช่วงผลิตยางชำถุงส่งในราคา 11 - 12 บาท ขณะที่ซีพีทำ สัญญากับกรมวิชาการเกษตร 15.70 บาท เท่ากับได้ส่วนต่างทั้งสิ้นประมาณ 400 ล้านบาท

(3) การตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แม้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบพบว่า เครือซีพี ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ กำหนด แต่ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่ได้มีการตรวจสอบแต่อย่างใด

(4) การเอื้อประโยชน์ต่อเครือซีพี โดยกรมวิชาการเกษตรทำผิด หลักวิชาการ ที่ได้แนะนำว่า ควรปลูกยางในต้นฤดูฝน (ช่วงเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน) แต่กลับ ให้ซีพีส่งมอบหลังเวลาดังกล่าว 4 งวด คือ ช่วงสิ้นเดือนพฤษภาคม สิ้นเดือนมิถุนายน สิ้นเดือน กรกฎาคม และสิ้นเดือนสิงหาคม และยังเปิดช่องให้เครือซีพีส่งมอบยางให้แก่เกษตรกรในเดือน กันยายน เพื่อช่วยเหลือให้ซีพีไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาหากเก็บไว้ข้ามปี

(5) การผลักดันให้ เกษตรกร สัญญาจ้างกำหนดการส่งมอบ กล้วยพาราที่มีลักษณะ 1 ฉัตร ซึ่งไม่มีรากแข็งแรงพอที่จะรอด และจะได้ผลผลิตอีก 7 ปีข้างหน้า และหากเมื่อถึงเวลากรีดยางแล้วมีน้ำยางน้อยหรือไม่มีน้ำยางเลย เกษตรกรจะประสบปัญหา เพราะ เสียพื้นที่ปลูกยางที่ไม่ ให้ผลผลิตเลย โดยที่ผ่านมา ผลเสียหายของกล้วยที่เกษตรกรนำไปปลูก ตายกว่าครึ่ง บางรายตายยกแปลง ซึ่งกรมวิชาการเกษตร และนักการเมืองในรัฐบาลอ้างว่า เป็น เพราะภัยแล้ง เกษตรกรดูแลไม่ดี ขณะที่เครือซีพีโทษระบบชลประทาน

อนึ่ง ภายหลังจาก รัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ.2549 ได้มีการ ตรวจสอบการทุจริตในรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และโครงการนี้คณะกรรมการตรวจสอบ บการ กระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ยื่นฟ้องผู้เกี่ยวข้องรวม 44 คน ต่อศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ จัดการ หรือ รักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ มาตรา 151 ทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ เพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สิน อันเป็นความผิดฐาน นื้อโกง ประกอบมาตรา 83, 84, 86 และความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความคิดเกี่ยวกับการ เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 4, 10 - 14 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด ของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 11 แต่อย่างไรก็ดี ในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2552 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษายกฟ้อง จำเลยทั้ง 44 คน โดยให้เหตุผลว่า การดำเนินโครงการดังกล่าว มีความเป็นมาจากการที่รัฐบาลใน ยุคพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการที่จะพัฒนาการปลูกพืชผลการเกษตร โดยการเสนอโครงการนั้น มิได้เป็นการดำเนินการโดยลำพังของนายเนวิน ชิดชอบ จำเลยที่ 4 หรืออธิบดีกรมวิชาการเกษตร จำเลยที่ 19 แต่ยังมีหน่วยงานอื่นร่วมดำเนินการด้วย ส่วนการประกวดราคากลุ่มเอกชน ก็ไม่ได้ทำ การฝ่าฝืน เกี่ยวกับระเบียบการประกวดราคา โดยมีชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

## 2) โครงการรับจำนำข้าว

โครงการนี้เป็น โครงการของรัฐบาลประจำปี พ.ศ.2547/2548 และ พ.ศ. 2548/2549 โดยมีการเพิ่มราคารับจำนำข้าวหอมมะลิถึงตันละ 1 หมื่นบาท ซึ่งได้เกิดการทุจริตใน รูปแบบต่างๆ เช่น มีการขายเอกสารใบแสดงสิทธิ์ (ใบประทวน) ให้กับกลุ่มพ่อค้า เพื่อนำข้าวเข้า โครงการรับจำนำของรัฐ มีการซื้อขายใบประทวนในอัตรา 500 บาทต่อเกวียน เมื่อพ่อค้าข้าวได้ ใบสิทธิ์ดังกล่าว ก็จะนำข้าวไปจำนำกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อรับเงินส่วนต่างของราคาข้าวที่ เคยซื้อเอาไว้ หรือมีการจ่ายเงินให้เกษตรกรไปแจ้งเพิ่มผลผลิตต่อไร่เกินจริง ทำให้ปริมาณข้าวเข้า โครงการเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการปลอมปนข้าวหอมปทุมธานีลงไปในข้าวหอมมะลิ และนำมาเข้า โครงการ และยังมีการทุจริตภายในองค์กรคลังสินค้า ด้วยการลื้อก สเปกบริษัทผู้ตรวจสอบและ รับผิดชอบคุณภาพ ชนิด และน้ำหนักข้าวในโครงการ นอกจากปัญหาการทุจริตแล้ว การกำหนด ราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก ทำให้ข้าวทั้งหมดตกอยู่ในมือรัฐบาล โดยไม่มีนายทุนประมูล และยังประสบปัญหา ส่งออกไปไม่ได้ เพราะราคาสูงเกินไป (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 109-110) ซึ่งส่งผลต่อการใช้งบประมาณของรัฐ

นอกจากมีการคอร์รัปชันผ่านทางนโยบาย และโครงการต่างๆ ของรัฐแล้ว ยัง ปรากฏถึงการใช้อิทธิพลทางการเมืองใน การเอื้อประโยชน์ให้กับครอบครัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาทิ กรณีของ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ที่สามารถซื้อที่ดินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน และเป็นที่ดินของรัฐในราคา 772 ล้านบาท ทั้งที่ราคานี้ต่ำกว่าราคาประเมิน

ที่อยู่ประมาณ 20,000 ล้านบาท และมีการใช้งบประมาณหลวงตัดถนนผ่านโครงการบ้านจัดสรรของบริษัทเอสซีเอสเซท ธุรกิจของครอบครัวชินวัตร (บุญธรรม อาจหาญ, 2549: 115) ซึ่งในประเด็นการซื้อที่ดินนั้น ในที่สุดแล้วศาลฎีกาได้ตัดสินว่า มีการกระทำความผิดจริง และสั่งให้ยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดิน อันเป็นหลักฐานสำคัญอย่างหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงการเอื้อประโยชน์ต่อครอบครัว และพวกพ้องของรัฐบาล

#### 4.3.2.6 ผลเสียจากนโยบายอื่นๆ

นอกเหนือจากการหาประโยชน์จากการออกกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายอื่นๆ อีกหลายนโยบาย ซึ่งแม้จะเป็นที่ถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับของ ประชาชน เพราะนโยบายเหล่านี้ มีประโยชน์ในด้านต่างๆ อยู่มาก แต่ ในขณะเดียวกันก็ได้ส่ง ผลกระทบในด้านลบ ด้วยเช่นกัน ในที่นี้จะได้นำเสนอบางนโยบาย ที่มีลักษณะของการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายจนมีผลกระทบในด้านลบ ดังต่อไปนี้ คือ

##### 1) นโยบายการประกาศสงครามกับยาเสพติด

รัฐบาลได้ประกาศนโยบายปราบปรามยาเสพติด โดยถือหลักว่า ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด รัฐบาลได้ดำเนินการ หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมาย การสร้างกระบวนการพิเศษ การให้รางวัล และคุ้มครองแก่ผู้ให้ความร่วมมือ การนำผู้ติดยาเสพติดเข้า รับการบำบัด และฟื้นฟู พร้อมกับฝึกอบรมอาชีพ เพื่อให้ผู้เสพสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมและกำจัดแหล่งผลิต และเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติด (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 861)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในทางนโยบาย รัฐบาลจะใช้การป้องกันนำหน้าการปราบปราม แต่ในทางปฏิบัติ นั้นปรากฏว่า มีการ ดำเนินการปราบปรามอย่างรุนแรง ในลักษณะ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” (ณัฐเชษฐ์ พูลเจริญ อ้างถึงใน สถาบันวิจิตรธรรม, 2548: 106) โดยในช่วงเวลาเพียง 3 เดือนแรกที่รัฐบาลเร่งรัดการปราบปรามยาเสพติดจากวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 - 30 เมษายน พ.ศ.2546 มีผู้ค้ายาเสพติด หรือผู้เกี่ยวข้องถูกสังหารจนเสียชีวิตมากกว่า 2,500 คน โดยรัฐบาล ได้อธิบายว่า เป็นการ “ฆ่าตัดตอน” ของผู้ค้ายาเสพติดด้วยตนเอง แต่พฤติกรรมที่ปรากฏเป็นการยากที่ประชาชนจะเชื่อถือคำอธิบายของรัฐบาล ประเด็นนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า ใครเป็นผู้กระทำความผิด เพราะถ้าเป็นการกระทำโดยรัฐบาล จะเป็นการละเมิดกฎหมาย และละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างชัดเจน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 862) นอกจากนั้นในการดำเนินการปราบปรามก็ขาดการตรวจสอบหลักฐานอย่างรอบคอบ มีการขออำนาจรัฐในการออก

หมายจับกว่า 5,000 เรื่อง ซึ่งภายหลังปรากฏว่า ในจำนวนนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์เกินครึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนหนึ่ง อาทิ กรณีการเข้าตรวจค้นยาเสพติดในบ้านหลังหนึ่งยามวิกาล พร้อมกับนำกำลังยิงถล่มบ้าน ซึ่งภายหลังพบว่า เป็นการยิงผิดบ้าน ซึ่งการกระทำดังกล่าวผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 35 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในเคหสถานของตน” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 39)

อย่างไรก็ตาม ผลจากมาตรการดังกล่าว ได้ทำให้ปัญหายาเสพติดของประเทศลดลงอย่างเห็นได้ชัด และเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างมาก

## 2) นโยบายการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

รัฐบาล ได้สั่งยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองกำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท. 43) โดยให้เหตุผลว่า ศอ.บต. และ พตท. 43 เป็นองค์กรพิเศษ ที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่ไม่ปกติ เมื่อสถานการณ์เข้าสู่สภาวะปกติ องค์กรพิเศษเหล่านี้ก็หมดความจำเป็น โดยให้อิโณกิจการกิจเกี่ยวกับความสงบให้ตำรวจเป็นผู้ดูแลเช่นเดียวกับพื้นที่ทั่วไป การเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้หน่วยงานเกี่ยวกับความมั่นคงและข่าวกรองในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถูกถอนกำลังออกทั้งหมด เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนฉวยโอกาสฟื้นฟูกำลัง และขยายแนวร่วมได้อย่างรวดเร็ว และสามารถเปิดแนวรุกสร้างความไม่สงบขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นปัญหาวิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการ และความมั่นคงภายในของประเทศ โดยไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้โดยง่าย (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 863-964)

เหตุการณ์ ดังกล่าว รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ มีการเผาโรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่ จนกระทั่งวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2547 ได้เกิดเหตุการณ์ปล้นปืนจากค่ายกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส มีการสังหารทหารเวรยามที่ทำหน้าที่เฝ้าคลังแสง 4 นาย และภายหลังจากเหตุการณ์ปล้นปืน ได้เกิดขบวนการลอบยิง และลอบทำร้ายทั้งเจ้าหน้าที่ และประชาชนโดยใช้อาวุธนานาชนิด ทำให้ประชาชนขวัญเสียและหวาดผวา องค์กรพิเศษ เมื่อเกิดเหตุการณ์ปล้นปืน เจ้าหน้าที่ได้จับบรรดาครูสอนศาสนา หรือคนที่เชื่อว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน และหลายกรณีมีการอุ้มฆ่าประชาชน ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ปักใจเชื่อว่า เป็นคนร้าย แต่หาหลักฐานมัดตัวไม่ได้จึงต้องฆ่าทิ้ง สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความเคียดแค้นชิงชังขึ้นในหมู่ชาวไทยมุสลิมในพื้นที่อย่างกว้างขวาง และเป็นการตอกย้ำลักษณะการถูกกดขี่ของชาวไทยมุสลิมให้เด่นชัดขึ้น จนกลายเป็นเหตุให้ขบวนการก่อความไม่สงบขยายตัวยิ่งขึ้น (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2548: 864-865)



เหตุการณ์ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อมีเหตุการณ์ ที่สำคัญเกิดขึ้น 2 เหตุการณ์ คือ การระดมยิงอาวุธเข้าไปในมัสยิดกรือแซะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2547 ซึ่งผู้ก่อความไม่สงบได้หลบหนีจากการก่อเหตุเข้าไปในมัสยิด เพื่อใช้เป็นป้อมปราการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตัดสินใจใช้อาวุธ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เสียชีวิต 3 คน บาดเจ็บสาหัส 8 คน ส่วนผู้ก่อความไม่สงบเสียชีวิต 32 คน ซึ่งเหตุการณ์นี้เป็นความรุนแรงที่ทำให้รัฐบาลถูกวิจารณ์อย่างมาก และมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า เป็นการกระทำเกินกว่าเหตุหรือไม่ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548: 866-868) รวมไปถึงกรณีการสลายการชุมนุมที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2547 โดยมีประชาชนประมาณ 2,000 คน ส่วนใหญ่เป็นวัยรุ่นในจังหวัดนราธิวาส ได้นัดรวมตัวกัน เพื่อกดดันให้ตำรวจปล่อยตัวผู้ต้องหา 6 คน โดยทั้ง 6 คนเป็นซุครักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ซรบ.) บ้านโคกคูแคว อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ถูกจับกุมในข้อหาแจ้งความเท็จ โดยทั้ง 6 คนได้เข้าแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ว่า มีคนร้ายบุกเข้าปล้นปืนที่ทางอำเภอแจกจ่ายให้ แต่ผลการสืบสวนของกองทัพอากาศที่ 4 พบว่า ทั้ง 6 คนไม่ได้ถูกปล้นปืน แต่ได้นำอาวุธปืนไปมอบให้กับขบวนการโจรแบ่งแบกดินแดน (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548: 870) โดยเหตุการณ์ชุมนุมได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ มีการขว้างปาก้อนหินใส่เจ้าหน้าที่ จนเมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่า การชุมนุมได้รุกรามขยายตัวมากขึ้น จึงพยายามหาแนวทางยุติการชุมนุมโดยเร็ว มีการใช้แก๊สน้ำตาสลายการชุมนุม และเกิดการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ชุมนุมบางส่วนมีอาวุธปืน ทำให้เหตุการณ์รุนแรงขึ้น ภายหลังจากการสลายการชุมนุม พบว่า มีผู้ชุมนุมเสียชีวิตจากการปะทะ 6 คน ผู้บาดเจ็บเสียชีวิตภายหลังอีก 1 คน และต่อมามีเหตุการณ์ที่ผิดปกติคือ มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ถึง 38 คน ซึ่งเสียชีวิตในระหว่างการถูกนำตัวขึ้นรถบรรทุกของทหาร จากอำเภอตากใบไปยังค่ายอิง คยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี เนื่องจากขาดอากาศหายใจ เพราะความแออัดในการขนย้าย และวิธีการขนย้าย ที่จับผู้ชุมนุมถอดเสื้อแล้วจับมัดมือไขว่หลังให้นอนคว่ำหน้ากับพื้นรถทับกันหลายชั้น จนทำให้มีผู้เสียชีวิตดังกล่าว (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548: 874)

จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล ประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ประเด็นสำคัญคือ กลไกของรัฐไม่สามารถทำให้ประชาชนไว้วางใจได้ รวมถึงรัฐเองไม่สามารถแยกแยะกลุ่มก่อความไม่สงบออกจากประชาชนได้ ทำให้มาตรการต่างๆ เป็นการกระทำในลักษณะเหี้ยมแค้น และเป็นการใช้มาตรการรุนแรง จนส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2548: 876)

นอกจากความผิดพลาดของรัฐบาลในการแก้ปัญหาสำคัญข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังประสบปัญหาในช่วงท้ายวาระของรัฐบาลอีกหลายปัญหา อาทิ ไข่หัวคนก วิกฤตการณ์น้ำมันแพง

รวมไปถึงการเกิดกรณีพิพาทกั้นเส้นลันนามิ ตลอดจนบุคลิกลักษณะของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ถือว่า เป็นจุดเปราะบาง หรือจุด อ่อนอย่างหนึ่ง ก็คือการเป็นผู้มีความมั่นใจในตนเองอย่างเปี่ยมล้น เมื่อมีผู้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล หรือตัวนายกรัฐมนตรี จะได้รับการตอบโต้จากพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ด้วยถ้อยคำที่ร้อนแรง อย่างไรก็ดี แม้จะประสบปัญหาต่างๆ จนมีข่าวลือถึงการ ขุดสกา แต่ในที่สุด รัฐบาล ก็สามารถอยู่จนครบวาระ และนับเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกที่ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ และด้วยนโยบายประชานิยมที่ได้สร้างความนิยมจากประชาชนชนชั้นกลางและล่างอย่างมาก ทำให้พรรคไทยรัก ไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อมา ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่ 2 ติดต่อกัน และที่สำคัญคือ พรรคไทยรักไทยได้ สร้างประวัติศาสตร์สามารถจัดตั้งเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จอีกด้วย

#### 4.3.3 รัฐบาลทักษิณ 2

ในช่วงปลายของรัฐบาลทักษิณ 1 แม้จะประสบปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาภัยธรรมชาติพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ ปัญหาราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ปัญหาความไม่โปร่งใสของคณะรัฐบาล หรือปัญหาจากบุคลิกเผด็จการของนายกรัฐมนตรี แต่กระแสนิยมในตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับไม่ได้ผลกระทบในทางลบเท่าใดนัก ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายประชานิยมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และการขาดตัวเลือกที่ดี หรือเหมาะสมกว่าในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน ขณะนั้น ทำให้ผลการเลือกตั้ง ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ปรากฏว่า ผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด คือ 377 เสียง จากทั้งหมด 500 เสียง แต่เป็นชัยชนะที่เต็มไปด้วยข่าวการซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง การทุจริตในการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การใช้กลโกงที่แยบยล รวมไปถึงการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ในทุกวิถีทาง อย่างไรก็ดี ในที่สุดพรรคไทยรักไทยได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมาก เค็ดขาด และคะแนนเสียง ของพรรคฝ่ายค้าน ก็ไม่สามารถเปิดอภิปราย นายกรัฐมนตรีได้ อันเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2540 (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549: 287)

ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ เป็นการแสดง และตอกย้ำให้เห็นถึงความนิยมของ พรรคไทยรักไทย และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในกลุ่มประชาชน แม้ในช่วงปลายรัฐบาลทักษิณ 1 จะปรากฏปัญหาต่างๆ มากมายดังที่ได้กล่าวมา แต่พรรคไทยรักไทยยังคงได้รับเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น ที่ถือเป็นความภูมิใจของบรรดาแกนนำพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างยิ่ง เพราะมีการพุดถึง และหยิบยกมาเป็นประเด็นในทางการเมืองบ่อยครั้ง (นฤพน เพชรดี, 2549:

19) แต่อย่างไรก็ดี ในพื้นที่ภาคใต้นั้น พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเพียง 1 เขต ที่จังหวัดพังงา เท่านั้น เนื่องจากความไม่พอใจของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประชาชนส่วนใหญ่เลือกพรรคประชาธิปัตย์ และมีพรรคชาติไทยได้รับเลือกเข้ามา 1 คน ในจังหวัดนครราชสีมา (ดูตารางที่ 4.7) (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป.: 191)

การที่พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากนี้ส่งผลให้รัฐบาลทักษิณ 2 มีเสถียรภาพสูงยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านที่เหลือมีเสียงรวมกันเพียง 123 เสียง ซึ่งไม่สามารถขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรี้ได้ (ต้องใช้ 200 เสียง) และยังไม่สามารถที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตได้ (ต้องใช้ 125 เสียง) เพียงแต่สามารถเปิดอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการทำงานได้เท่านั้น (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป.: 191)

ตารางที่ 4.7 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548

พรรค	จำนวน ส.ส.ระบบแบ่ง เขต (คน)	จำนวน ส.ส.ระบบบัญชี รายชื่อ (คน)	จำนวน ส.ส. รวม
ไทยรักไทย	310	67	377
ประชาธิปัตย์	70	26	96
ชาติไทย	18	7	25
มหาชน	2	0	2
รวม	400	100	500

แหล่งที่มา: โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป.: 191

4.3.3.1 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ 2 : การกระจายอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ ในพรรคไทยรักไทย

นอกจากคะแนนเสียงการเลือกตั้งครั้งนี้จะส่งผลต่อเสถียรภาพในรัฐบาลทักษิณ 2 แล้ว ยังส่งผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ความเด็ดขาด และมีอิสระในการจัดวางรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ หรือ “ทักษิณ 2/1” ประกอบด้วย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรอง

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พล.ต.อ.ชิตชัย วรรณสถิต เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย นายพินิจ จารุสมบัติ และ นายวิษณุ เครืองาม เป็นรองนายกรัฐมนตรี นายสุรนันทน์ เวชชาชีวะ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป.: 192)

รัฐมนตรีว่าการประกอบด้วย พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายกันตธีร์ ศุภมงคล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นายประชา มาลีนนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายยงยุทธ ดิยะไพรัช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นายทนง พิทยะ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายวิเศษ จูภิบาล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน นายสรอรรถ กลิ่นประทุม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน นายกร ทัพพะรังสี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นางอุไรวรรณ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม นายอดิศักดิ์ โพธารามิก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายแพทย์สุชัย เจริญรัตนกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ นายวัฒนา เมืองสุข เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป.: 192-193)

รัฐมนตรีช่วยว่าการประกอบด้วย นายวราเทพ รัตนากร และนายไชยยศ สะสมทรัพย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายปรีชา เลหาพงศ์ชนะ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายเนวิน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายอดิศร เพียงเกษ และนายภูมิ ธรรม เวชยชัย เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช และนายสมชาย สุนทรวัฒน์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายรุ่ง แก้วแดง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายอนุทิน ชาญวีรกูล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป.: 192-193)

จากรายชื่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีผู้วิจารณ์ว่า รัฐบาลทักษิณ 2 ยังไม่สามารถสลัดเรื่องของกลุ่มการเมืองออกไปได้ เนื่องจากหัวหน้าหรือตัวแทนของกลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยส่วนใหญ่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี เกือบทุกกลุ่ม อย่างไรก็ตาม อดีตรัฐมนตรีหรือกลุ่มการเมือง

ต่างๆ ในพรรคไทยรักไทยก็ไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอด เพราะมีข่าวความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ปรากฏอยู่เสมอ โดยเฉพาะจากความพยายามลดอำนาจของกลุ่ม ม้วนน้ำเย็น ของนายเสนาะ เทียนทอง (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549: 288)

#### 4.3.3.2 นโยบายรัฐบาลทักษิณ 2 : สานต่อนโยบายประชานิยม

ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2548 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบาย 9 ประการ (สมบัติ ชำรงชัญญะ, 2548: 902-907) ได้แก่

##### 1) นโยบายขจัดความยากจน ประกอบด้วย

(1) ในระดับบุคคล เน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการลงทุน โดยเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งส่งเสริมระบบ สหกรณ์ และกระบวนการเรียนรู้ ในการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงรุก จัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่แก้ไขปัญหาความยากจนที่เรียกว่า “คาราวานแก้จน”

(2) ในระดับชุมชน จะดำเนินการเสริมสร้างขบวนการชุมชนเข้มแข็ง และให้คนยากจนสามารถเชื่อมโยงประโยชน์ จากปัจจัยแวดล้อมระดับมหภาค ไปถึงคนจนในชุมชน สร้างระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าเกษตร และระบบการตลาดสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ พัฒนาระบบการเงินที่สนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากจากกองทุนหมู่บ้าน จัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากรให้ครบทุกหมู่บ้าน และชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถใช้ในการบริหารแก้ไขปัญหาของตนเอง

(3) ในระดับประเทศจะส่งเสริม ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง และพอเพียง เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในระยะยาว และจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด และแหล่งทุน เพื่อลดความเสี่ยงให้แก่เกษตรกร

##### 2) นโยบายพัฒนาคน และสังคมให้มีคุณภาพ ประกอบด้วย

(1) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ครอบครัวที่อบอุ่น และสถานศึกษาให้เพียงพอ สร้างความเข้าใจให้แก่พ่อแม่ถึงวิธีการดูแลบุตรที่ถูกต้องตามระดับการพัฒนาของสมอง ด้วยหน่วยบริการเคลื่อนที่เข้าถึงตัว ซึ่งเรียกว่า “คาราวานเสริมสร้างเด็ก”

(2) เยาวชนไทยทุกคนจะได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างน้อย 12 ปี ส่วนระดับอุดมศึกษารัฐบาลจะจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต เพื่อสนับสนุนให้เยาวชนสามารถศึกษาได้ตามความต้องการทุกคน

(3) รัฐบาลจะเพิ่มคุณภาพของระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท และปฏิรูประบบบริหารจัดการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ และครบวงจร

(4) รัฐบาลจะสนับสนุนให้ประชาชนมีความมั่นคงในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย และพัฒนาสภาพแวดล้อมในชุมชนให้น่าอยู่ และดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล และยาเสพติดให้หมดไปจากสังคมไทย โดยยังคงยึดหลักการ “ผู้เสพ คือผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษา ส่วนผู้ค้า คือผู้ที่ต้องได้รับโทษตามกระบวนการยุติธรรม”

(5) รัฐบาลจะสร้างหลักประกันความเสมอภาคและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เด็กและสตรี จะขจัดขบวนการค้ามนุษย์ ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับผู้มีอายุเกิน 65 ปี และส่งเสริมการใช้ประสบการณ์ของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาประเทศ

### 3) นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

(1) ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบโดยมุ่งไปสู่การเพิ่มมูลค่าผลผลิตบนพื้นฐานความรู้ความเป็นไทย ในด้านกา รเกษตรจะสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้าเกษตร ส่วนด้านอุตสาหกรรมของประเทศจะเปลี่ยนผู้ประกอบการที่ยังเป็นผู้รับจ้างผลิต และได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ในธุรกิจเพียงส่วนน้อย ให้เป็นผู้ประกอบการที่มีความรู้ความสามารถใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

(2) รัฐบาลจะเน้นการเพิ่มมูลค่ามากกว่าการเพิ่มปริมาณ โดยจัดระบบรับรองมาตรฐานโรงแรมและสถานบริการ พื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่เสื่อมโทรม หรือประสบภัยพิบัติ

(3) รัฐบาลจะขยายภาคบริการเพื่อสร้างรายได้ใหม่

(4) รัฐบาลจะสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม โดยผ่านกลไกการสนับสนุนจากรัฐบาล

(5) รัฐบาลจะดำเนินนโยบายประหยัดพลังงาน โดยลดการนำเข้าพลังงาน และจะพัฒนาพลังงานทางเลือกที่ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

### 4) นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) รัฐบาลจะส่งเสริมและเร่งฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดิน และน้ำ ผู้ธรรมชาติภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชน และชุมชนท้องถิ่น

(2) เร่งรัดการควบคุมมลพิษ เร่งรัดการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากสังคมเมือง และการผลิตในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม

(3) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อการอนุรักษ์พลังงาน และใช้หลักผู้ก่อมลพิษ เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดการก่อมลภาวะ

5) นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

(1) รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการต่างประเทศเชิงรุก โดยส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ กับนานาประเทศ ขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

(2) รัฐบาลจะยึดมั่น ต่อพันธกรณีของไทย ตามกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ไทยเป็นภาคีสมาชิก และข้อผูกพันระหว่างประเทศของไทย ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย และการพัฒนา ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและการประชุมระหว่างประเทศ

6) นโยบายพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

(1) รัฐบาลจะพัฒนากฎหมายทั้งระบบให้ทันสมัย และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะการพัฒนากฎหมายเศรษฐกิจ ให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

(2) รัฐบาลจะพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่องต่อไป ด้วยการปรับโครงสร้างราชการ และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการวางแผน และการตัดสินใจ ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการปรับปรุงระบบบริการประชาชนให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น

(3) ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในวงราชการ โดยการวางระบบการตรวจสอบ ลงโทษผู้ทุจริตอย่างเด็ดขาด เปิดเผยข้อมูล ล่วงสาร ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการจ่ายเงินแผ่นดิน ให้เกิดความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

7) นโยบายการส่งเสริมประชาธิปไตย และกระบวนการประชาสังคม

(1) รัฐบาลจะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในรูปแบบที่เหมาะสม และหลากหลายเกี่ยวกับเรื่องสำคัญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59

(2) ส่งเสริม และ สนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการประชาสังคม ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

8) นโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐ

(1) รัฐบาลจะพัฒนา ระบบการป้องกันประเทศให้ได้มาตรฐาน โดยนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาล สนับสนุนภารกิจในการรักษาสันติภาพในภูมิภาค

ต่างๆ ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ ในการแก้ไขปัญหาผู้พลานี้เข้าเมือง และแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย

(2) รัฐบาลจะมุ่งสกัดกั้น และป้องกันการเข้ามาใหม่ และการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างเถื่อนขาด โดยเฉพาะขบวนการที่มีผู้มีอิทธิพลสนับสนุน

(3) รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากร และปรับปรุงการบริหารจัดการตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างความสมานฉันท์ทั้งในระดับชาติ และในระดับพื้นที่

(4) รัฐบาลจะปฏิรูปรองานด้านการข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ ทั้งระบบข้อมูลเชิงลึก รวมถึงการสร้างความพร้อมในการเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ที่เป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่ ทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์

9) นโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐบาลจะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐาน ผสมผสานนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสาระในแต่ละมาตราในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ

จากนโยบายต่างๆ ในรัฐบาลทักษิณ 2 นี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า เป็นการสานต่อนโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 เพราะพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยรู้ดีว่า นโยบายประชานิยม เป็นจุดขายที่สำคัญที่สุดของพรรค ไทยรักไทย อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามที่ประกาศไว้ระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง ภายใต้สโลแกนที่ว่า “4 ปีซ่อม 4 ปีสร้าง” ที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชนก่อนการเลือกตั้ง และ ประชาชนจำนวนไม่น้อยต่างวาดหวังว่า จะมีการสร้างอนาคตประเทศไทยให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ดี หลังจากการดำเนินนโยบายประชานิยม และการบริหารงาน ของรัฐบาลทักษิณ 2 ได้ดำเนินไปได้เพียงประมาณ 4 เดือน ได้เกิดประเด็นที่แสดงให้เห็นถึงการหาประโยชน์ของพวกพ้องของรัฐบาล อีกครั้ง ผ่านโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (CTX 9000) ในสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งฝ่ายค้าน นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายในประเด็นดังกล่าว อันเป็นการตอกย้ำถึงการคอร์รัปชันอีกครั้งหนึ่ง

#### 4.3.3.3 CTX 9000 : การคอร์รัปชันผ่านคอมมิชชั่น

แม้ฝ่ายค้านจะไม่สามารถเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรี้ได้ โดยทำได้เพียงการเปิดอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งหลังการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ 2 ผ่านมาได้ประมาณ 4 เดือน พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายนายสุริยะ จี รุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในประเด็นการทุจริตการจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิด (CTX 9000) ที่จะติดตั้งใน



สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่างบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพมหานครแห่งใหม่ จำกัด (บพม.) กับบริษัทอินวิชั่นฯ ประเทศสหรัฐอเมริกา

สัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นการสั่งซื้อเครื่อง CTX 9000 จำนวน 26 เครื่อง มูลค่า 2,608 ล้านบาท แต่ถ้านับมูลค่าสายพาน และส่วนประกอบอื่นๆ เข้าไปด้วย คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 4,500 ล้านบาท เรื่องราวของ CTX 9000 ได้ถูกเปิดโปงขึ้น เมื่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ (ก.ล.ต.สหรัฐฯ) ตรวจสอบบัญชีของ บริษัทอินวิชั่นฯ ผู้ผลิตเครื่อง CTX 9000 ผลการตรวจสอบพบว่า บริษัทอินวิชั่นฯ ได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corrupt Practices Acts : FCPA) อันเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ในการป้องกัน หรือการไม่ต้องการให้บริษัทของสหรัฐฯ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เพื่อชักนำให้ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง หรืออิทธิพลของคนโดยมิชอบ ในการกระทำ หรือดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งขัดต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือให้ตนหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ ที่เป็นการไม่สมควร (อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ, 2550:18-19)

โดยบริษัทอินวิชั่นฯ ได้ยอมรับต่อทางการสหรัฐฯว่า ผู้บริหารระดับสูงรับรู้ และเป็นผู้อนุมัติให้มีการเสนอที่จะให้สินบน โดยใช้ส่วนต่างของราคาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ บาลไทย และพรรคการเมืองไทย โดยการเสนอให้ นั้นมีจุดประสงค์ต่างๆ ดังนี้ (อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ , 2550: 19-20)

- 1) โน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกระทำ หรือตัดสินใจภายในอำนาจของตน
- 2) ชักนำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกระทำ หรือดเว้นการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อหน้าที่ตามกฎหมาย
- 3) ให้ได้รับผลประโยชน์โดยไม่ชอบ
- 4) ชักนำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจของตนต่อรัฐบาลไทย เพื่อโน้มน้าวให้ดำเนินการ และให้มีการตัดสินใจของรัฐบาลไทย เพื่อช่วยให้บริษัทอินวิชั่นฯ ได้มา และคงไว้ซึ่งธุรกิจในประเทศไทย

สัญญาการซื้อขายที่บริษัทอินวิชั่นฯ ได้ทำไว้กับ บริษัท ท่าอากาศยานสากล กรุงเทพมหานครแห่งใหม่ จำกัด (บพม.) นั้น พบว่า มีความผิดปกติ เพราะเป็นการซื้อของแบบเดี่ยว ผ่านตัวกลาง 2 ทอด มีกำไร 3 ทอด มีค่าบริการจัดการ 3 ทอด และมีภาษีซ้ำซ้อน 3 ทอด (อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ, 2550: 20-21)

ทอดที่ 1 เป็นการขายเครื่อง CTX 9000 จำนวน 26 เครื่อง รวมบริการ และอุปกรณ์ต่างๆ ที่มีทั้งหมด ตามสัญญาที่ปรากฏระหว่างกลุ่มกิจการการค้าไอทีโอ กับบริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) รวมทั้งสิ้นมูลค่า 2,608 ล้านบาท

ทอดที่ 2 กลุ่มกิจการการค้าไอทีโอ ซื้อเครื่อง CTX 9000 มาจากบริษัทแพทริออตฯ ในราคาทั้งสิ้น 2,003 ล้านบาท

ทอดที่ 3 บริษัทแพทริออตฯ ซื้อเครื่อง CTX 9000 จากบริษัทอินวิชั่นฯ ในราคา 1,432 ล้านบาท

จะเห็นว่า จากต้นทางในทอดที่ 3 มูลค่า 1,432 ล้านบาท เพิ่มขึ้น เป็น 2,608 ล้านบาท ในทอดที่ 1 ต่างกันประมาณ 1,200 ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนต่างที่สูงมาก แม้จะมีการอ้างเหตุผลจากการต้องซื้ออุปกรณ์เพิ่ม แต่ยังมีส่วนต่างไม่ต่ำกว่า 600 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระบวนการจัดซื้อดังกล่าวบกพร่อง ไม่โปร่งใส โดยเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549: 107-108) ยังได้เสนอข้อสังเกตที่ทำให้เชื่อได้ว่า มีการทุจริตเกิดขึ้นหลายประการ คือ

1) มีการเพิ่มงาน โดยมีนโยบาย ขยายให้สนามบินรองรับผู้โดยสารจาก 30 ล้านคน เป็น 45 ล้านคน เพื่อเป็นเหตุผลในการเพิ่มงบประมาณ และเพิ่มงานปรับปรุงระบบสายพาน และระบบตรวจวัดโลหะเบ็ด โดยมอบหมายให้บริษัทเอ็มเจทีเอ ทำการศึกษา แต่กลับไม่นำผลการศึกษามาใช้ แต่ได้มอบหมายการออกแบบระบบตรวจวัดโลหะเบ็ดให้บริษัทไอทีโอ ดำเนินการ

2) พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ออกคำสั่งให้บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด ดำเนิน การว่าจ้างทำสัญญากับบริษัทไอทีโอ และที่ปรึกษาอื่นๆ โดยไม่ผ่านคำสั่ง กฤษฎะเบียบใดๆ โดยอ้างว่า เพื่อให้สามารถก่อสร้างทำอากาศยานเสร็จทันปี พ.ศ.2548 ทำให้บริษัทไอทีโอรับงานโดยไม่ต้องประมูล และสามารถลือกลสเปคอุปกรณ์ได้ง่าย โดยทำสัญญากับบริษัทไอทีโอ ในวงเงินงบประมาณ 4,400 ล้านบาท

3) บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ได้มีการให้บริษัทควอโทรเทค ซึ่งเพิ่งจดทะเบียนได้แค่ 2 เดือน เข้ามารับงานที่ปรึกษา และเริ่มงานต่างๆ ที่ยังไม่มีสัญญาจ้าง บริษัทนี้ได้นแนะนำให้เลือกใช้เครื่อง CTX 9000 โดยที่ทาง บทม. ไม่ได้สั่งให้ทำการศึกษาเปรียบเทียบคุณสมบัติ แต่กลับยอมรับอย่างไม่มีเงื่อนไข

4) ในสัญญาที่ทำกับไอทีโอ ปรากฏว่า มีชื่อบริษัทแพทริออต บิสซิเนส คอนซัลแตนท์ เป็นตัวแทนของบริษัทอินวิชั่น ผู้ผลิต CTX 9000 เป็นผู้รับเหมาช่วงของไอทีโอ เท่ากับจงใจซื้อเครื่อง CTX 9000 เพียงระบบเดียวผ่านคนกลาง 3 ทอด มีการบวกกำไร

ค่าบริการจัดส่ง และภาษีในทุกขั้นตอน คิดเป็นส่วนต่างที่เพิ่มขึ้นประมาณ 600 ล้านบาท ซึ่งเชื่อว่า เป็นวงเงินที่เกี่ยวข้องกับการคิดสินบน

5) การจ่ายเงินล่วงหน้าประมาณ 1.2 พันล้านบาท รวม 36 งวด จนถึงปลายปี พ.ศ.2547 ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่า ก.ล.ต. และกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ แจ้งผ่านบริษัท แพทริออต ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2547 ว่า ไม่สามารถส่งมอบเครื่อง CTX 9000 ได้ เพราะต้องการซื้อขายโดยตรงไม่ผ่านนายหน้า สร้างความเสียหายเป็นเงินไม่น้อยกว่า 400 ล้านบาท รวมทั้งการจ่ายเงินงวดที่ 35 และ 36 ต้องเป็นการจ่ายเงินในขั้นตอนที่มีการจัดส่งเครื่อง CTX 9000 เข้ามาในประเทศ แต่กลับไม่เป็นไปตามขั้นตอน

6) การตั้งงบประมาณในการซ่อมบำรุง 191 ล้านบาท ใน 2 ปีแรก ซึ่งโดยปกติในการจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องจักรทุกอย่างตามการค้ำประกัน ผู้ขายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ แต่กลับมีการตั้งวงเงินไว้สูงมาก เมื่อเทียบกับสนามบินที่ใช้เครื่อง CTX 9000 ซึ่งพบว่า ตั้งวงเงินงบประมาณซ่อมบำรุงเพียงเครื่องละ 1.2 ล้านบาทต่อเครื่องต่อปี ดังนั้น การที่ไทยซื้อ 26 เครื่อง งบประมาณซ่อมบำรุงอย่างมากไม่น่าจะเกิน 30 ล้านบาท

หลังการอภิปรายของฝ่ายค้าน รัฐบาลได้เร่งรีบทำสัญญา “ซื้อตรง” ฉบับใหม่ กับบริษัทจีอีอินวิชั่นฯ (บริษัทอินวิชั่นฯ ควรวรรวมกิจการกับบริษัทจีอีฯ ) เพราะหากเป็นสัญญา ฉบับเดิม จะไม่สามารถนำเครื่อง CTX 9000 เข้ามาในประเทศไทยได้ เพราะเป็นข้อกำหนดที่ กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาได้ตกลงกับบริษัทจีอีอินวิชั่นฯ (อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ , 2550: 22) นอกจากนั้นแล้ว ก่อนที่จะมีการเปิดอภิปรายในเรื่องนี้ ปรากฏว่า ฝ่ายรัฐบาลได้มีมติให้ สมาชิกพรรคลงคะแนนเสียงให้ไว้วางใจ ถึงแม้จะมีเสียงคัดค้านจากประชาชนผ่านสื่อมวลชนอย่าง กว้างขวาง ถึงความไม่โปร่งใสในการตอบกระทู้ ของฝ่ายรัฐบาล ก็ตาม (จักษ์ พันธ์ชูเพชร , 2549: 288)

แม้สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ แต่สุ ดทัยพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรี ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2548 ทั้งที่เพิ่งบริหาร ประเทศได้เพียง 4 เดือน โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นการปรับสลับตัวบุคคลเท่านั้น มีการนำบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรีเข้ามาเพียงไม่กี่คน ส่วนนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในกรณีนี้ ถูกย้ายจากกระทรวงคมนาคม ไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม และให้นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงษ์ไพศาล มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมแทน (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549: 289)

การที่นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ถูกฝ่ายค้านเปิดอภิปรายเรื่องดังกล่าว และไม่สามารถแถลงชี้แจงให้ชัดเจนได้ รวมถึงการที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ได้ปรับนายสุริยะออกจาก

คณะรัฐมนตรี เพียงแต่ปรับสลับตำแหน่งนั้น ได้สร้างความกังขาให้แก่ประชาชนส่วนหนึ่ง ในเรื่องความจริงใจในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เคยประกาศจะ “จัดการ” ผู้มีพฤติกรรมส่อในทางทุจริตทันทีโดยไม่ต้องมี “ใบเสร็จ” หรือคำตัดสินจากองค์กรอิสระใดๆ รวมถึงพฤติกรรม ความไม่โปร่งใสของครอบครัวของนายกรัฐมนตรี โดยมีกระแสข่าวที่เกี่ยวข้องกับการหาผลประโยชน์ของรัฐ ธุรกิจในครอบครัว ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำนวนมหาศาล ซึ่งปรากฏขึ้นโดยตลอด (นฤพน เพชรดี, 2549: 21)

4.3.3.4 การแทรกแซงองค์กรอิสระ และสื่อสารมวลชน : อำนวยการกิจพัฒนา อำนวยการเมือง

ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่สมัยแรกจนถึงสมัยที่สองนี้ได้ก่อตัวอย่างต่อเนื่อง และขยายวงกว้างขึ้น แต่ทุกเรื่องไม่เคยเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบเลย แม้แต่กระบวนการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ดูแล ก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนได้ และ มิใช่เพียงองค์กรอิสระเท่านั้น แม้แต่สื่อสารมวลชนก็ยังลดการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวให้เบาบางลง ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากปัจจัยทางธุรกิจ อัน หมายถึงผลกระทบต่อ การโฆษณา โดยเฉพาะจากธุรกิจของครอบครัวชินวัตร รวมถึงงบประมาณการประชาสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีอยู่จำนวนไม่น้อย และอยู่ในอำนาจสั่งการของรัฐมนตรี เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นการปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร และแทรกแซงสื่อสารมวลชน ในมิติใหม่ ที่มีเงื่อนไขของธุรกิจ และความอยู่รอดของสื่อที่ไม่อาจปฏิเสธได้ (นฤพน เพชรดี, 2549: 21)

การแทรกแซงองค์กรอิสระของรัฐบาลทักษิณ 2 นี้ ปรากฏในหลายกรณี และในหลายองค์กร แม้แต่ในวุฒิสภา ซึ่งส่งผลต่อการแทรกแซงในองค์กรอิสระอื่นๆ ด้วย เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549: 11-12) ได้กล่าวว่า เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญ อาทิ การพิจารณาร่างกฎหมาย การให้ความเห็นชอบเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน การพิจารณาเลือกแต่งตั้ง ถอดถอน ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งหมด ดังนั้น การยี่วุฒิสภาได้จึงเท่ากับสามารถควบคุมองค์กรอิสระได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ จึงมีข่าว และเหตุการณ์หลายอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่า มีการแทรกแซงวุฒิสภา อาทิ การแทรกแซงการเลือกประธานวุฒิสภา การจ่ายเงินเดือนให้กับสมาชิกวุฒิสภาที่สวามีภักดิ์ ส่งผลให้วุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และการแทรกแซงดังกล่าวได้ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่าย และยังคงส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์กรอิสระอื่นๆ ด้วย

กรณีศึกษาในประเด็นการแทรกแซงองค์กรอิสระของรัฐบาลทักษิณ 2 มีหลายกรณี อาทิ กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยปรากฏในช่วงท้ายของรัฐบาลทักษิณ 2 ที่มีการประกาศยุบสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันที (ภายใน 30 วัน) หลังจากประกาศยุบสภาของรัฐบาล โดยมีความผิดปกติคือ ในขณะที่ประกาศมีคณะกรรมการทั้งหมดเหลือเพียง 4 คน ทั้งที่โดยปกติการประกาศเลือกตั้งใหม่จะต้องมีการประชุมของคณะกรรมการ 4 ใน 5 คน ตามกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 8 หรือในกรณีการถอดถอนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คือ คุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ของคุณหญิงฯ ที่ได้กล่าวถึงการถูกกีดกันในการตรวจสอบเรื่องต่างๆ ที่อาจ มีการใช้เงินแผ่นดินอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งต่อมาได้เกิดการยื่นถอดถอน และประธานวุฒิสภา รีบทำเรื่องเสนอขอโปรดเกล้าแต่งตั้ง นายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ เป็นผู้ว่าการฯ แทน ซึ่งได้รับการวิจารณ์ว่า รัฐบาลอยู่เบื้องหลัง เป็นต้น (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 113-114) นอกจากนี้ ยังมีความพยายามตัดสินใจบนการตัดสินใจของศาลที่ปรากฏในระหว่าง การตัดสินคดีทุจริตจัดซื้อที่ดินย่านรัชดาภิเษก โดยเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2551 นายความของพ.ต.ท.ทักษิณ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภริยา ได้นำเงินเป็นธนบัตรใส่ในถุงกระดาษเป็นเงินจำนวน 2 ล้านบาท โดยบอกว่า เป็นขนมที่นำมาฝากให้กับเจ้าหน้าที่ของศาล ซึ่งต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีการตัดสินลงโทษนายความของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในกรณีดังกล่าวในสถานหนัก โดยลงโทษจำคุกคนละ 6 เดือน (เจริญพงษ์จีน, 2551ก: 8)

นอกเหนือจากการแทรกแซงองค์กรอิสระต่างๆ แล้ว รัฐบาลทักษิณ 2 ยังมีพฤติกรรมแทรกแซงการนำเสนอข้อมูล ข่าวสารของสื่อมวลชน ทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม สิ่งที่สะท้อนถึงการถูกแทรกแซงของสื่อมวลชนคือ ลำดับความมีเสรีภาพของ สื่อมวลชนไทยลดลง โดยในปี พ.ศ.2548 ไทยอยู่อันดับที่ 107 จาก 167 ประเทศ ขณะที่เดิมอยู่อันดับที่ 54 ซึ่งในที่นี่ จะยกตัวอย่างเหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการแทรกแซง สื่อมวลชน ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 115)

1) การสั่งปิดวิทยุชุมชน รัฐบาลได้มีการสั่งปิดวิทยุชุมชน เช่น การสั่งปิดคลื่น FM.92.25 เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2548 โดยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ โดยให้เหตุผลว่า การออกอากาศของสถานีดังกล่าว ได้แทรกแซง และรบกวนคลื่นวิทยุ และโทรทั ศน์ที่ได้รับอนุญาต รวมถึงกรณีที่กรมประชาสัมพันธ์ออก ฎาให้วิทยุชุมชนกว่า 3,000 แห่ง ยุติการออกอากาศ (16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549) ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้จัดสรรคลื่นที่มีอยู่ให้แก่วิทยุ

ชุมชนที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์ โดยอ้างว่า เป็นแนวทางแก้ปัญหาระหว่างที่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ยังไม่เกิดขึ้น

2) การแทรกแซงการทำงานของฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์ไอทีวี โดยการเข้าไปถือหุ้นในไอทีวีของกลุ่มชินคอร์ป ที่ส่งผลให้นโยบายของไอทีวีเปลี่ยนแปลงไป จนนำไปสู่กรณีเกิดกบฏไอทีวี (8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544) แม้ต่อมาในปี พ.ศ.2548 ศาลฎีกามีคำสั่งให้ไอทีวีแพ้คดีกรณีไล่ออก 21 พนักงาน พร้อมสั่งให้รับเข้าทำงานใหม่ และชดเชยค่าเสียหายเป็นค่าจ้าง นับแต่วันเลิกจ้างจนถึงวันรับกลับเข้าทำงาน แต่นโยบายในการนำเสนอข่าวยังคง นโยบายที่ไม่เสนอข่าวที่กระทบรัฐบาลอยู่

3) กรณีการพยายามเข้าไปถือหุ้นในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และเครือมติชน โดยผู้บริหารเครือจีเอ็มเอ็มแกรมมี่ ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับพ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเชื่อกันว่า น่าจะเป็นตัวแทนนักการเมืองที่ต้องการซื้อสื่อ เพื่อจะได้แทรกแซงการทำงาน และเป็นการแอบแฝงเข้ามาโดยการใช้นอมินีถือหุ้นแทน เพื่อใช้สื่อที่มีอยู่ในมือสร้างภาพลักษณ์เชิงบวก และสามารถควบคุมเนื้อหาได้ด้วยตนเอง

นอกจากตัวอย่าง 3 กรณีข้างต้นแล้ว ยังมีอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจคือ กรณีของรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ที่มีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ เป็นหนึ่งในผู้ดำเนินรายการ ซึ่งถูกปลดออกจากผังรายการของทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. (สถานีโมเดิร์นไนน์) ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2548 ด้วยเหตุผลว่า การดำเนินรายการได้พาดพิงถึงบุคคลภายนอก จนกลายเป็นคดีความ มในชั้นศาลหลายครั้ง แต่ขณะเดียวกันรายการ ที่มีลักษณะคล้ายกัน อาทิ รายการของนายสมักร สุนทรเวช และนายคสุติ ศิริวรรณ ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์บุคคลต่างๆ แต่มักไม่ได้วิพากษ์รัฐบาล สามารถคงอยู่ได้ ทำให้เห็นได้ชัดว่า หากรายการใดไม่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลจะสามารถอยู่รอดได้ ไม่ถูกปลด และไม่ถูกคุกคามจากผู้มีอำนาจรัฐ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 114)

การแทรกแซงสื่อของรัฐบาล ได้ใช้วิธีการต่างๆ ทั้งทางการเมืองผ่านกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งทางธุรกิจผ่าน ระบบงบประมาณทั้งจากของรัฐ และธุรกิจอื่นๆ ที่ มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล โดยในประเด็นนี้นั้น สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 13-14) ได้เสนอวิธีการต่างๆ ที่รัฐบาลใช้ไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

1) ใช้สื่อของรัฐโฆษณา และประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลฝ่ายเดียว และกีดกันคนที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง

2) แทรกแซงสื่อที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ ด้วยการกดดันเพื่อต่อรองการต่อใบอนุญาต หรือยกเลิกรายการ

- 3) ใช้กฎหมายการพิมพ์จำกัดเสรีภาพ
- 4) ใช้กฎหมายอื่นๆ เช่น ใช้กฎหมายฟอกเงินจัดการสื่อที่ไม่เห็นด้วยกับคน
- 5) ใช้อำนาจรัฐขัดขวางการขายตัวของกลุ่มธุรกิจ จ และสื่อที่มีความคิดตรงข้ามรัฐบาล เช่น วิทยุชุมชน และสื่อขนาดเล็ก
- 6) แทรกแซงบุคลากรผู้ปฏิบัติงานสื่อ เช่น กรณีกบฏไอทีวี
- 7) การเข้าไปเป็นเจ้าของสื่อเสียเอง เช่น เข้าไปถือหุ้นใหญ่ในไอทีวีเกินร้อยละ 50 ซึ่งสามารถนำเสนอข่าวในมุมมองที่ตนเองต้องการ
- 8) ให้ความช่วยเหลือธุรกิจที่เจ้าของสื่อมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย และกีดกันธุรกิจอื่นที่เป็นปรปักษ์ทางการเมืองกับรัฐบาล เพื่อกดดันให้ร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาล
- 9) ใช้พันธมิตรการเมือง และธุรกิจของตนฟ้องร้องสื่อแทนนักการเมือง เช่น กรณีฟ้องร้องแกนนำคณะกรรมการณรงค์ปฏิรูปสื่อ ซึ่งถือเป็นการคุกคามเสรีภาพจากรัฐ
- 10) แทรกแซงสื่อผ่านเม็ดเงินในการลงโฆษณา ทำให้หนังสือพิมพ์ไม่กล้าเขียนโจมตีรัฐบาล

เหตุการณ์ต่างๆ ดังกล่าว เป็นการชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการปิดกั้นการตรวจสอบทั้งจากองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรง อันได้แก่องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามที่อำนาจในรัฐธรรมนูญบัญญัติ รวมทั้งสื่อสารมวลชน ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และเป็นกลไกถ่วงดุลของสังคม องค์กรเหล่านี้ ถูกคุกคามด้วยอิทธิพลทั้งทางการเมือง และ ธุรกิจ อย่างไรก็ดี ผลจากความพยายามดังกล่าว กลับส่งผลในทางตรงข้าม เพราะมีประชาชนจำนวนมาก น้อยที่ไม่เชื่อถือสื่อที่เป็นพวกเดียวกับรัฐบาล และได้พยายามที่จะสืบค้นหาความจริงด้วยตัวเอง ซึ่งต่อมา มีการรวมตัวร่วมกับสื่อมวลชนที่เป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ปราบปรามการณ์ดังที่กล่าวมานี้ได้เกิดขึ้นร่วมกับ กรณีการปลดราชการเมืองไทยรายสัปดาห์ ก่อตัวเป็นการชุมนุมการต่อต้านรัฐบาล จนกระทั่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 ในที่สุด

ด้วยปัจจัยต่างๆ ที่ได้นำเสนอมาในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสองสมัย ทั้งการดำเนินนโยบายประชานิยมที่เริ่มปรากฏผลกระทบด้านลบ การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องรัฐบาล การมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลอย่างยิ่ง และเมื่อมีการพยายามปกปิดข้อผิดพลาดต่างๆ ดังกล่าวของรัฐบาล ทั้งด้วยอำนาจรัฐในการควบคุมการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ด้วย อำนาจรัฐและอำนาจเงินในการแทรกแซงองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุล แทรกแซงองค์กรสื่อสารมวลชนที่มีหน้าที่ในการนำเสนอข้อเท็จจริง ทำให้มีกระแสความไม่พอใจรัฐบาลมากขึ้น เสมือนกับว่า ยิ่งปิด

กันยิ่งต้องการค้นหา จนกระทั่งเกิดการชุมนุมต่อต้านพ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นการแสดงถึงความไม่พอใจรัฐบาลอย่างเป็นทางการ จนมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล นั่นคือ การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งได้กดดันจนกระทั่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 ภายหลังจากการบริหารประเทศ 2 สมัย รวมระยะเวลาประมาณ 5 ปี หรือภายหลังรัฐบาลทักษิณ 2 บริหารงานมาได้เพียงปีเศษเท่านั้น

**4.3.4 พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการขายหุ้นชินคอร์ป :** การต่อต้าน “ระบอบ” ทักษิณจากสังคม และการสร้างเงื่อนไขทำลายตัวเอง

จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในรัฐบาล ได้ก่อให้เกิดกระแสการต่อต้าน รัฐบาล และพัฒนาจนปรากฏเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เมื่อเกิดการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย อีกทั้งเมื่อเกิดกรณีการขายหุ้นชินคอร์ปให้กับกองทุนเทมาเส็กของสิงคโปร์ ของครอบครัวชินวัตร ซึ่งเป็นการขายหุ้นในธุรกิจที่มีลักษณะเป็น “กิจการของชาติ” และเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง ทั้งสองปัจจัย ยถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การต่อต้านต่อรัฐบาล ขยายวงกว้างอย่างรวดเร็ว และรุนแรง และสุดท้ายได้ทำให้รัฐบาล ภายใต้การบริหารและควบคุมโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ลื่นสุดลง ซึ่งจะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

1) พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย : ปลุกกระแสต่อต้านทักษิณ

จากความพยายามในการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลทักษิณ แม้จะทำให้ สื่อสารมวลชนส่วนใหญ่ต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ รัฐบาล แต่ ยังมีสื่อสารมวลชน บางส่วนที่ไม่ได้ทำตามความต้องการของรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้นกลับได้นำเสนอข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่ ถูกปิดกั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อในเครือผู้จัดการ นำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการ ซึ่งเคยสนับสนุน พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงที่พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นดำรง ตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยแรก แต่ไม่กี่ปีให้หลังความสัมพันธ์ ได้จืดจาง และขาดสะบั้นลง หลังจากรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ซึ่งนายสนธิเป็นผู้ดำเนินรายการร่วม ถูกปลดออกจากผัง รายการของสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. เพราะไปวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีอย่างไม่เกรงใจ (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 177)

หลังจากรายการถูกปิดไปแล้ว รายการเมืองไทยรายสัปดาห์ได้ปรับเปลี่ยนเป็นการ จัดรายการ “เมืองไทยรายสัปดาห์สัญจร” ทุกวันศุกร์ โดยใช้สวนลุมพินีเป็นสถานที่จัดรายการในช่วงแรกๆ และได้ขยายไปจัดยังสถานที่อื่นๆ โดยมีการถ่ายทอดสดผ่านทางสถานี ASTV ซึ่งเป็น โทรทัศน์ระบบดาวเทียม และผ่านอินเทอร์เน็ต ออกอากาศผ่านเครือข่ายผู้จัด การในประเทศ และทั่วโลก ซึ่งมีผู้ให้ความสนใจเข้ารับฟังรายการสดจำนวนมาก และเพิ่มขึ้นในแต่ละครั้ง จนถูก



เรียกว่า เป็น “ปรากฏการณ์สนธิ” ซึ่งการนำเสนอ ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ มุ่งเน้นการเปิดโปง พฤติกรรมที่ไม่ชอบมาพากลของรัฐบาล และนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง มีการเปิดเผยข้อมูล ใหม่ๆ และมีข้อมูลต่างๆ หลั่งไหลจากทั่วสารทิศ ร่วม โจมตีจุดอ่อนของรัฐบาล ทำให้สังคม รวมทั้งสื่อสารมวลชนได้เบาะแส และ พยายามขุดคุ้ยให้ความจริงปรากฏ ข้อมูลต่างๆ ที่นำเสนอ นั้น ส่งผลกระทบต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรี และรัฐบาล ได้ตอบโต้ข้อกล่าวหาต่างๆ (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 178) ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีทั้งผู้ที่เห็นด้วย และไม่ เห็นด้วย และต่างก็มีกลุ่มที่สนับสนุน และคัดค้าน ส่งผลให้ผู้คนในสังคมเริ่มแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

นอกจากการนำเสนอข้อมูลพฤติกรรมในการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว ประเด็น แรกๆ ที่สนธินำขึ้นมาทำทนาย และใช้ในการต่อสู้กับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือ เรื่องการหมิ่นพระ บรมเดชาณุภาพ ผ่านแคม เป็ญว่า “เราจะสู้เพื่อในหลวง” ซึ่งจุดกระแส โดยให้ผู้สนับสนุนร่วมใส่ เสื้อเหลืองเป็นสัญลักษณ์ (ธนาพล อิวสกุล, บรรณาธิการ, 2550: 292)

ภายหลังดำเนินรายการได้ระยะหนึ่ง ได้มีองค์กรต่างๆ ททยอยเข้าร่วมเคลื่อนไหว มากขึ้น อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย องค์กรสลัมเพื่อประชาธิปไตย เครือข่าย ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย แนวร่วมครูผู้ชาติ 4 ภาค คณะกรรมการญาติพิพญา 35 คณะกรรมการ สมานฉันท์แรงงานไทย เครือข่ายประชาชนปฏิรูปการเมือง สถาบันต้นกล้า มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อ สังคม สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย กองทัพนวัตกรรมมุลินี เป็นต้น (โอฬาร สุขเกษม , 2549: 179-180) นอกจากนั้นแล้วยังมีประชาชนจำนวนมากจาก หลากหลายอาชีพ ทั้งสื่อมวลชน ภาคแรงงาน รัฐวิสาหกิจ องค์กรครู ชนชั้นกลาง องค์กรภาคประชาชน เกษตรกร ศิลปิน ฯ ลฯ เข้าร่วมด้วย แต่ถึงแม้การชุมนุมดังกล่าวจะสามารถสัน ส ะเทือนความมั่นคงของรัฐบาล แต่ความ ผิดพลาดครั้งใหญ่ ของกลุ่มผู้ชุมนุม ได้เกิดขึ้นในการยกพล “บุกทำเนียบ ” ในวันศุกร์ที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2549 ทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของการชุมนุมอย่างมาก จนทำ ให้ต้อง “หาทางลง” โดยการนัดชุมนุมอีกครั้งในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 ซึ่งเดิมคิดจะเป็นการ ชุมนุมครั้งสุดท้าย เพื่อเป็นการสั่งลา แต่กลับเกิดเหตุการณ์ที่เป็นการเติมเชื้อไฟให้กับการชุมนุมอีก ครั้ง เมื่อครอบครัวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ขายหุ้นใน เครือชินคอร์ปให้แก่กองทุนเทมาเส็ก ของสิงคโปร์ ในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2549 โดยไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งเป็นเสมือนปางเส้นสุดท้าย เพราะก่อนหน้านั้นการชุมนุมได้โจมตีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในข้อหาทำลายสถาบันกษัตริย์ (มี พฤติกรรมไม่เคารพ) ทำลายศาสนา (จากกรณีแต่งตั้งสังฆราชองค์ที่ 2) และสุดท้ายคือการทำลาย ชาติ จากการขายหุ้นในครั้งนี้ (ธนาพล อิวสกุล, บรรณาธิการ, 2550: 293)

จากกรณีการขายหุ้นชินคอร์ปให้กับเทมาเส็ก ทำให้ภายหลังจากการประชุมใหญ่ของวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 คือในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 กลุ่มผู้ชุมนุมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และผู้ร่วมชุมนุมได้แสดงจุดยืนให้พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้จัดตั้งเป็นกลุ่มร่วมกันโดยใช้ชื่อว่า “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” โดยมีแกนนำจำนวน 5 คน ประกอบด้วย นายสนธิ ลิ้มทองกุล พล.ต.จำลอง ศรีเมือง นายสมศักดิ์ โกศัยสุข นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และนายพิภพ ธงไชย (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง , 2552: 154-156) ซึ่งได้จัดการชุมนุมที่ลานพระบรมรูปทรงม้า โดยมีแกนนำของภาคประชาชนจากองค์กรต่างๆ ผลัดกันขึ้น ปราศรัย โจมตีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (กองบรรณาธิการมติชน , 2549: 207) นอกจากนั้นยังมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มอื่นๆ อาทิ การลงชื่อเรียกร้องให้พ .ต.ท.ทักษิณ ลาออกของกลุ่มนักวิชาการ และอาจารย์จากสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่ง การตั้งโต๊ะล่ารายชื่อเพื่อถอดถอน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ของเครือข่ายนักศึกษารักประชาชน ที่นำโดยองค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือการแถลงการณ์ต่างๆ อาทิ จากกลุ่มนักเรียนเพื่อประชาธิปไตย ชมรมแพทย์ชนบท กลุ่มคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น (กองบรรณาธิการมติชน, 2549: 211-215)

ในขณะเดียวกัน ด้านประชาชนที่ให้การสนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงพลังด้วยการเคลื่อนไหวบนรถยนต์ และรถ ทาง การเกษตรมา จัดการ ชุมนุมอีกกลุ่มหนึ่ง (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 68, จักษ์ พันธุ์เพชร , 2549: 289) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฐานเสียงของพรรคไทยรักไทย ซึ่งได้พัฒนา รวมตัวกันเข้า ร่วมจัดการชุมนุม อีกกลุ่มหนึ่ง โดยใช้ชื่อว่า แนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.)) ประกอบด้วยแกนนำที่เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย คือ นายวีระ มุสิกพงศ์ นายจตุพร พรหมพันธุ์ นายฉัฐวุฒิ ใสกึ่ง นายจักรภพ เพ็ญแข นายแพทย์เหวง โตจิราการ โดยได้เคลื่อนไหวเลียนแบบการเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2552: 157-158) การชุมนุมของทั้งสองกลุ่มดังกล่าว ได้พยายาม รวบรวมกลุ่มคนที่สนับสนุน ทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดทางการเมือง ในสังคมอย่างรวดเร็ว และแบ่งแยกชัดเจน คือ กลุ่มที่สนับสนุน กับกลุ่มที่ต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยฝ่ายแรกมีแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการเป็นกลุ่มนำ ใช้สัญลักษณ์เสื้อสีแดง ฝ่ายหลังมีพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเป็นกลุ่มนำ ใช้สัญลักษณ์เสื้อสีเหลือง

การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ได้เป็นแรงกดดันจนกระทั่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงการณ์ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในคืนวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 และประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจในแถลงการณ์ดังกล่าว

คือ ในตอนหนึ่งของแถลงการณ์ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึงเหตุที่ต้องยุบสภาว่า เพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจ และอ้างว่า จำเป็นต้องยุบสภาเนื่องจากมีกลุ่มบุคคลที่เสียประโยชน์ กลุ่มบุคคลที่ไม่พอใจรัฐบาล และกลุ่มการเมืองบางกลุ่ม พยายามที่จะล้มล้างรัฐบาล (นฤพน เพชรดี, 2549: 162) แต่อย่างไรก็ดี การชุมนุมทั้งของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

การยุบสภาของรัฐบาลทักษิณ 2 มิใช่จะ เกิดจากการชุมนุมแต่เพียงอย่างเดียว เพราะมีปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่ง ที่ยิ่งเป็นการเพิ่มการสนับสนุนให้การชุมนุมต่อต้านอย่างมีอาจ ปฏิเสธได้ คือ การขายหุ้นในเครือชินคอร์ปของครอบครัวชินวัตร ให้กับกองทุนเทมาเส็ก ของ รัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งจะได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในที่นี้ด้วย

## 2) การขายหุ้นชินคอร์ปของครอบครัวชินวัตรให้แก่กองทุนเทมาเส็ก

การขายหุ้นของครอบครัวชินวัตร ในครั้งนี้ ได้มีรายงานอย่างเป็นทางการในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2549 เกี่ยวกับการซื้อขายหุ้นของกลุ่มธุรกิจชินคอร์ป และชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รวมมูลค่า 73,271 ล้านบาท โดยที่ไม่มีการเสียภาษี และเป็นการขายให้กับบริษัทเทมาเส็ก โฮลดิ้ง ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ การขายหุ้นในครั้งนี้ถูกโจมตีจากหลายฝ่าย ทั้งจากนักวิชาการ นักกฎหมาย รวมถึงกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยว่า เป็นการ ใช้ความได้เปรียบ ทางธุรกิจ ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และมี การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย เป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากภาษีจำนวนมหาศาล รวมทั้ง ยังเป็นการขายธุรกิจสัมปทานผูกขาดทางการสื่อสารของไทย ให้แก่กลุ่มทุนต่างชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้อีกด้วย (สุคใจ ชาญชาตรีรัตน์ และคนอื่นๆ , 2549 และภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, 2549 อ้างถึงใน จักษ์ พันธุ์เพชร, 2549: 290-291)

หากจะทำความเข้าใจในเรื่องนี้ จำเป็นต้องย้อนกลับไป ในช่วงก่อนที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยแรก โดยใน เดือนกันยายน และ ธันวาคม พ.ศ.2543 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้โอนหุ้นในบริษัทชินคอร์ปที่ถือใน ส่วน ของตนให้ ลูกชายที่บรรลุนิติภาวะ คือ นายพานทองแท้ ชินวัตร เพื่อเลี่ยงการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการ ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องโอนหุ้นให้นิติบุคคล หรือ Blind Trust เป็นผู้ดูแล (วิทยากร เชียงกุล, 2549: 65)

แต่ในเดือนมกราคม พ.ศ.2549 มีการขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปที่ถือหุ้นโดยตระกูล ชินวัตร และดามาพงษ์ จำนวน 1,487.7 ล้านหุ้น คิดเป็นมูลค่า 73,271 ล้านบาท โดยหุ้นจำนวน นี้มาจากนางสาวพิณทองทา ชินวัตร บุตรสาว ของพ.ต.ท.ทักษิณ 604.6 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 20.15 จากนายพานทองแท้ ชินวัตร บุตรชาย 458.55 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 15.29 นางสาวยิ่ง

ลักษณะ ชินวัตร น้องสาว 20 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 0.67 นายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ 404.43 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 13.48 และนางบุษบา ดามาพงศ์ 159.60 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 0.05 (โอฟาร์ สุขเกษม, 2549: 98) โดยขายให้แก่ผู้ซื้อ 2 บริษัท ได้แก่ บริษัท ซีตาร์ โฮลดิ้งส์ จำกัด 1,158 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 38.6 และบริษัท แอสเพน โฮลดิ้งส์ จำกัด 329.2 ล้านหุ้น คิดเป็นร้อยละ 11 โดยก่อนหน้านี้มีการโยกย้ายค่า ยเทการขายหุ้นกันหลายขั้นตอน ทำให้นักวิชาการ สื่อสารมวลชน และนักการเมืองฝ่ายค้าน ตั้งข้อสงสัยว่า จะมีการชุกหุ้น และการโยกย้ายถ่ายเทหุ้น เพื่อเลี่ยงการเสียภาษีรายได้ของนิติบุคคลและบุคคล ที่ได้รับการโอนหุ้นมาราคาต่ำกว่าราคาทุน และทำกำไรอย่างมาก ตอนขายออกไป ประเด็นสำคัญที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์คือ เมื่อครั้งที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แจกโอนต่อตลาดหลักทรัพย์ว่า ได้โอนหุ้นบริษัทชินคอร์ป ให้บุตรชายในปี พ.ศ.2543 นั้น แท้จริงเป็นเพียงร้อยละ 11.2 ของหุ้นทั้งหมดในบริษัทชินคอร์ป แต่เมื่อบุตรชายขายหุ้นบริษัทชินคอร์ปพร้อมกับหุ้นส่วนของเครือญาติอีก 2 คนในครั้งนั้น กลับมีหุ้นเกินมาจากที่เคยแจ้งไว้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้โอนให้ลูกชายไปหมดแล้ว จึงมีการสอบสวนและพบว่า มีหุ้นชินคอร์ปอีกร้อยละ 11.25 ที่ถือโดยบริษัทแอมเพิลริช ซึ่งเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในเกาะบริติช เวอร์จิน ไอซ์แลนด์ แหล่งฟอกเงินและเลี่ยงภาษี โดยผู้ถือหุ้นแอมเพิลริชทั้งหมดในตอนนั้นคือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 65)

ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 สมาชิกวุฒิสภา 28 คน ได้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาถอดถอนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะ กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 209 กล่าวคือ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 และมกราคม พ.ศ.2548 เมื่อพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้งนั้น ได้ยื่นรายงานบัญชีทรัพย์สินของตน โดยไม่แจ้งว่า ตนยังมีหุ้นชินคอร์ปอยู่ในบริษัทแอมเพิลริช การยื่นรายงานบัญชีทรัพย์สินดังกล่าว นอกจากจะเป็นการจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงแล้ว ยังทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรา 209 ที่ระบุว่า ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีต้องโอนหุ้นที่มีเกินกว่าร้อยละ 5 ให้นิติบุคคลหรือ Blind Trust เป็นผู้ดูแล โดยที่ตนเองจะต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ไปบริหารหรือจัดการใดๆ (แก้วสรร อติโพธิ, 2549 อ้างถึงใน วิทยากร เชียงกูล, 2549: 66)

แต่ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญปฏิเสธไม่พิจารณาเรื่องนี้ ในขณะที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้จัดชุมนุมอภิปราย และประท้วงต่อพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งในกรณีการขายหุ้น ชินคอร์ปในครั้งนี้ และกรณีอื่นที่เกี่ยวข้องกับการหาผลประโยชน์ทับซ้อนของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างต่อเนื่อง กลุ่มพันธมิตร ฯ วิเคราะห์ว่า มีการชุกหุ้น และโยกย้ายถ่ายเทหุ้น เพื่อขายให้ทุนต่างชาติโดยหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งถือเป็นการขาดจริยธรรม และเป็นเหตุผล

หลักข้อหนึ่งที่กลุ่มพันธมิตรฯ ใช้เป็นข้อเรียกร้องว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่สมควรเป็น นายกรัฐมนตรีอีกต่อไป (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 66)

ทางด้านพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้อธิบายว่า ได้โอนหุ้นให้ลูกชายหมดแล้ว และการขายหุ้นชินคอร์ปให้กลุ่มเทมาเส็ก เป็นเรื่องของลูกชาย ด้วยคำแนะนำของที่ปรึกษา และผู้บริหารมืออาชีพ โดยไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง แต่บางครั้งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับกล่าวขัดแย้งกันเอง โดยในคำชี้แจงการขายหุ้นชินคอร์ป กลับสามารถอธิบายเรื่องการขายหุ้น โดยสามารถให้รายละเอียดได้เหมือนกับว่า เขาเป็นคนตัดสินใจขาย ไม่ใช่ลูก (ซึ่งในความเป็นจริงเป็นผู้ถือหุ้นในนาม เพราะมีการทำสัญญาขายหุ้นให้ลูกโดยให้ลูกเซ็นสัญญากู้เงิน ต่อจากพ่อในราคาหุ้นที่ต่ำมาก คือ เพียงหุ้นละ 1 บาท) (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 66)

การขายหุ้นในครั้งนี้ยังมีกลวิธีในการหลีกเลี่ยงภาษีที่ซับซ้อน โดยใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย มีการตกแต่งให้การซื้อขายหุ้นชินคอร์ปร้อยละ 49.5 ของทุนจดทะเบียนครั้งนี้ โดยเป็นการขายให้กับบริษัทซีคาร์ โฮลดิ้ง จำกัด ร้อยละ 38.5 และบริษัทแอสเพน โฮลดิ้ง จำกัด ร้อยละ 11 ซึ่งในส่วนของบริษัทซีคาร์ โฮลดิ้ง ได้ขอใช้สิทธิทางกฎหมายว่า เป็นบริษัทของไทย เพราะถือหุ้นโดยบริษัทกุหลาบแก้ว จำกัด ร้อยละ 41.1 และธนาคารไทยพาณิชย์ ร้อยละ 9.9 รวมเป็นร้อยละ 51 และถือหุ้นโดยบริษัทไซเพรส จำกัด ของกลุ่มเทมาเส็ก อีกเพียงร้อยละ 49 ดังนั้นทางตัวแทนบริษัทชินคอร์ปจึงอ้างว่า ชินคอร์ป ยังคงเป็นบริษัทที่ถือหุ้นใหญ่โดยบริษัทไทยอยู่ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว บริษัทกุหลาบแก้วเป็นบริษัทตัวแทนของกลุ่มเทมาเส็กมากกว่า เพราะเป็นบริษัทที่เพิ่งจดทะเบียนไม่นาน ที่มีหุ้นจดทะเบียน 160 ล้านบาท แต่สามารถกู้เงินจากเทมาเส็กได้ถึง 24,000 ล้านบาท มีผู้ถือหุ้นคนไทย 2 คน รวมกันร้อยละ 50.96 เป็นหุ้นบุริมสิทธิออกเสียงเพียงร้อยละ 5.1 และมีสิทธิได้รับผลตอบแทนเพียงร้อยละ 3 ของกำไรทั้งหมด แต่ต่างชาติผู้ถือหุ้นเป็นหุ้นสามัญร้อยละ 49 มีสิทธิมากกว่า ทำให้จริงๆ แล้วทางผู้ถือหุ้นจากต่างประเทศเป็นผู้ควบคุมการบริหาร (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 67-68) นอกจากนี้ ในส่วนของบริษัทผู้ซื้อรายที่ 2 คือ บริษัทแอสเพน โฮลดิ้งส์ จำกัด ยังเป็นบริษัทที่ทุนเทมาเส็กถือหุ้นเต็มร้อยละ 100 (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 98)

การที่บริษัทเทมาเส็กไม่เข้าไปซื้อหุ้นชินคอร์ป โดยตรงนั้น มีการตั้งข้อสังเกตกันว่า เพื่อให้ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ได้มีการแก้ไขใหม่ และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2549 หรือก่อนหน้าที่จะมีการตกลงซื้อขายกันเพียง 2 วันเท่านั้น และส่วนที่แก้ไขใหม่ คือ การอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 25 เป็นไม่เกินร้อยละ 49 ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขกฎหมายก็จะเป็นการยากในการขายกิจการนี้ให้กับต่างประเทศ (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 99-100) นอกจากกรณีข้อวิจารณ์ที่ว่า ตระกูลชิน

วัตรชุกหุน และโยกย้ายถ่ายเทหุน เพื่อการเลี้ยงภามีหลายขั้นตอนนี้แล้ว เรื่อง สำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ การขายหุนชินคอร์ป ซึ่งเป็นผู้ถือหุนใหญ่ในอีกหลายบริษัท ที่มีธุรกิจ ครอบคลุม ทั้ง โทรศัพท์เคลื่อนที่ ดาวเทียม สายการบิน สถานีโทรทัศน์ ให้กับต่างชาติหรือบริษัทตัวแทน เป็นผู้ถือหุนใหญ่มากกว่าร้อยละ 50 นั้น ได้รับการวิจารณ์จากนักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาชีพองค์กรต่างๆ ว่า จะกลายเป็นการเอาธุรกิจที่เป็นสัมปทาน และเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของชาติไปขายให้กับบริษัทต่างชาติ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งได้มีผู้วิจารณ์และยื่นฟ้องศาลว่า การทำเช่นนี้ผิดพระราชบัญญัติ ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2542 (วิทยากร เชียงกูล, 2549: 67)

การขายหุนในครั้งนี้ ทำให้การต่อต้านพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขยายวงกว้าง และรุนแรงมากขึ้น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ยกประเด็นนี้ในการโจมตีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ว่า “ขายชาติ” กลุ่มนักวิชาการ ฝ่ายค้าน และสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ ออกมาโจมตีอย่างหนัก ในขณะที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มผู้สนับสนุน ได้พยายามออกมาแก้ข้อกล่าวหากรณีดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่า ต้องการวางมือจากการประกอบธุรกิจ เพื่อหลีกเลี่ยงประเด็นการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนในประเด็นการไม่ต้องเสียภาษี ได้อ้างว่า ได้กระทำการ ตามกระบวนการ และตามกฎหมาย

นอกจากกรณีต่างๆ ดังกล่าวที่ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถูกโจมตีและต่อต้านแล้ว ยังมีประเด็นส่วนตัวอีกหลายประเด็นที่ถูกโจมตีจากกลุ่มพันธมิตร ฯ อาทิ การกระทำ และคำพูดที่มีลักษณะหมิ่นสถาบันเบื้องสูง การยุยงให้เกิดความแตกแยกในสังคม ความขัดแย้งระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับประธานองคมนตรี เป็นต้น แม้ตัวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มที่สนับสนุนจะมีการอ้างเหตุผลต่างๆ แต่การยกข้ออ้างเหล่านั้น ไม่ได้ทำให้การต่อต้านลดลงแต่อย่างใด จนในที่สุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศยุบสภา และให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมทั้งได้ประกาศลดบทบาทด้วยการขอไม่รับเป็นนายกรัฐมนตรีหากพรรคไทยรักไทยได้รับเลือก ตั้งเป็นผู้บริหาร แต่จะยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยต่อไป

#### 4.3.5 การคว่ำบาตรการเลือกตั้ง และการจ้างพรรคเล็กลงสมัคร

ภายหลังการประกาศยุบสภา กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจยุบสภาของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาส่วนตัวในทางการเมืองของตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เองเท่านั้น เพื่อลดกระแสการต่อต้านไม่ใช่ออกมาแก้ปัญหาของชาติ เป็นการ โยนบาปให้รัฐสภา ทั้งที่ปัญหา เกิดจาก นายกรัฐมนตรีหมดความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และการเลือกตั้งใหม่ เป็นเพียงการหวังผลเพื่อพอกตัวเอง

ซึ่งนายชวน หลีกภัย ประธานที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์ มองว่า การยุบสภาไม่ใช่การแก้ปัญหา แต่เป็นการหนีปัญหา และแถลงการณ์ที่ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเพียงการแก้ตัว และปรักปรำฝ่ายอื่น ทั้งที่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาของนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับเรื่องการทุจริต การมีผลประโยชน์ทับซ้อน และการแทรกแซงองค์กรอิสระ (นฤพน เพชรดี, 2549: 163-166)

แต่เพียงช่วงเริ่มต้นของการเลือกตั้งครั้งใหม่ก็เกิดปัญหาขึ้น เมื่อการกำหนดวันเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ได้กำหนดให้มีขึ้นภายหลังการยุบสภาเพียง 36 วันเท่านั้น ในขณะที่ความเป็นจริงตามหลักกฎหมายมีเจตนาไม่ให้อารมณ์ร้อนเกินไป คือได้กำหนดไว้หากสภาผู้แทนราษฎรอยู่ครบวาระ 4 ปี ให้จัดการเลือกตั้งภายใน 45 วัน แต่หากเป็นกรณียุบสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายวางหลักให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน ซึ่งเหตุที่ กกต. ได้ให้เวลาเพียง 36 วันนั้น ไม่มีคำชี้แจงในคำแถลงยุบสภา ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพียงแต่บอกว่า ได้มีการหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แล้วเท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้ พล.อ.สาวยุทธ เกิดผล รองประธานมูลนิธิธิดาธรรมเพื่อประชาธิปไตย (PNET) ชี้ว่า การยุบสภาและการจัดวันเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง ที่ฝ่ายรัฐบาลเชื่อมั่นถึงอำนาจรัฐ และเงินในมือ รวมทั้งการมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และความได้เปรียบในการกำกับ ส.ส. ที่ไม่สามารถย้ายพรรคได้ จากเงื่อนไข ต้องสังกัดพรรค 90 วัน ตามรัฐธรรมนูญ (นฤพน เพชรดี, 2549: 165) ในขณะที่ทางด้านการจัดการเลือกตั้งได้ให้เหตุผลว่า เป็นเพราะต้องการให้มีรัฐบาลใหม่เข้ามาจัดงานฉลองครองราชย์ครบ 60 ปี ได้ทันในเดือนมิถุนายน (นฤพน เพชรดี, 2549: 174)

แม้จะประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่พรรคฝ่ายค้าน ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ได้ประกาศคว่ำบาตรการเลือกตั้งในครั้งนี้ โดยยืนยันไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลถึงความไม่โปร่งใสในการกำหนดวันเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดการเลือกตั้งใหม่ภายในระยะเวลาเพียง 36 วัน และเหตุผลของการยุบสภาไม่ปฏิบัติตามหลักการระบอบรัฐสภา เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีความขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร แต่เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน ฉะนั้นฝ่ายบริหารจึงไม่ควรใช้อำนาจในการยุบสภา (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2549: 293-294) เมื่อการเลือกตั้งใหม่ในครั้งนี้ไม่สามารถถึง 3 พรรคการเมืองให้ลงเลือกตั้งได้ พรรคไทยรักไทย โดยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้อาศัยการปราศรัยหาเสียงในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2549 ซึ่งมีกลุ่มผู้สนับสนุนเข้าฟังการปราศรัยเป็นจำนวนมาก โดยได้พยายามให้ประชาชนร่วมกัน สนับสนุนการเลือกตั้งในครั้งนี้ โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนประชาธิปไตย และสันติ รวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามกติกา และประกาศจะเดินหน้าปฏิรูปการเมือง (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 180)

แต่ในขณะเดียวกัน มีข่าวลือว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะประกาศ “เว้นวรรค” ทางการเมืองหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2549 กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้จัด คบขบวนชุมนุมไปยังบริเวณรอบทำเนียบรัฐบาล ทำการชุมนุมปิดล้อมทำเนียบรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็มีกองทัพขบวนรถบรรทุกทางทหาร (รถอีแต๋น) ของกลุ่มผู้สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำนวนมาก ได้เคลื่อนขบวนเข้ามาสู่กรุงเทพมหานคร แต่รัฐบาลได้ขอให้ชะลอการเข้ากรุง เพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะกัน แต่สุดท้ายสามารถมาปิดหลักชุมนุมที่สวนจตุจักร (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 190-193) อย่างไรก็ตาม ทุกฝ่ายได้พยายามไม่ให้เกิดความรุนแรง เพื่อให้การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 มีขึ้นได้ และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศว่า หากได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนไม่ถึงครึ่ง จะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (นฤพน เพชรดี, 2549: 177)

ในช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มนักวิชาการ 585 คนจาก 41 สถาบัน ได้ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงสุดท้ายก่อนการเลือกตั้ง ด้วยการเปิดประเด็น “Vote For No Vote” เรียกร้องให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่สามารถใช้สิทธิในช่องออกเสียงได้ หากไม่ต้องการให้คะแนนกับผู้สมัครคนใด (นฤพน เพชรดี, 2549: 178)

การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เป็นการเลือกตั้งภายใต้สภาวะวิกฤตทางการเมืองของประเทศ และได้เกิดปรากฏการณ์ที่ “ประหลาด” ที่สุดในการเลือกตั้งของไทยหลายประการ คือ ประการแรก อดีตพรรคฝ่ายค้านปฏิเสธที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งกับพรรคการเมืองอื่น ประการที่สอง เกิดกรณีพรรคการเมืองใหม่ๆ ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากผิดปกติ ประการที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศตัดรายชื่อผู้รับเลือกตั้งมากที่สุด เพราะขาดคุณสมบัติ ประการที่สี่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่รู้จักสถานที่ตั้งของพรรค หรือจำชื่อหัวหน้าพรรค หรือเลขานุการพรรคไม่ได้ ประการที่ห้า ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อรู้ว่าทำผิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ได้ไปขอให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านช่วยเหลือด้านคดีความ ประการที่หก พรรคไทยรักไทยลงสนามเลือกตั้งโดยปราศจากคู่แข่งมากกว่า 270 เขตเลือกตั้ง ประการที่เจ็ด ผู้สมัครบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยถูกถอดจากบัญชีรายชื่อ เพราะขาดคุณสมบัติ เนื่องจากลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค และลาอุปสมบทหลังสมัครไปแล้ว ทำให้ ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคจาก 100 คนเหลือ 99 คน ประการที่แปด หลังจากยุบสภาจนถึงวันเลือกตั้งมีระยะเวลาเพียง 36 วัน (โอฬาร สุขเกษม, 2549: 200-201)

ประเด็นหนึ่งที่กลายเป็นปัญหาในเวลาต่อมา คือ การที่มีพรรคการเมืองใหม่ๆ จำนวนมากลงสมัครรับเลือกตั้ง จนกระทั่งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขานุการพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวหาว่า พรรคไทยรักไทย มีการว่าจ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อ



หนึ่การถูกตัดสิทธิ์ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งมาตรา 74 ที่ระบุว่า เขตที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งทั่วประเทศมีถึง 247 เขต จาก 400 เขต ที่มีผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยเพียงคนเดียว รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรายชื่อผู้สมัครเข้าไปในฐานข้อมูลพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ว่าจ้าง มีคุณสมบัติ และมีอายุการเป็นสมาชิกพรรคครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด โดยนายสุเทพระบุว่า มีเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้เข้าไปทำการแก้ไข (นฤพน เพชรดี, 2549: 180)

ในระหว่าง ที่มีการ เลือกตั้ง ยังเกิดเหตุการณ์สะท้อนเรื่องราวความวุ่นวายทางการเมือง และความผิดปกติในการจัดการเลือกตั้ง อาทิ กรณีของรศ .ดร.ไชยันต์ ไชยพร หัวหน้าภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ฉีกบัตรเลือกตั้งในหน่วยลงคะแนนโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ โดยระบุว่า เป็นการต่อต้านความไม่ถูกต้องชอบธรรมของระบบทักษิณ หรือการเกิดข้อสงสัยจากกรณีการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ก่อให้เกิด ข้อสงสัยถึงความเป็นกลางในหลายป ระเด็น ไม่ว่าจะเป็น การจัดการเลือกตั้งหันหลังให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ผู้อื่นสามารถเห็นถึงพฤติกรรมลงคะแนนเสียงได้ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 104 ที่ระบุให้การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นความลับ (นฤพน เพชรดี, 2549: 185-186) หรือการจัดให้มีการติดรูปผู้สมัครไว้ในบริเวณคูหาเลือกตั้ง อันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองบางพรรค การเรียงลำดับหมายเลขบัตรเลือกตั้งโดยการให้ช่องไม่ประสงค์ลงคะแนนไว้ตอนท้ายของบัตรเลือกตั้ง ทำให้บุคคลภายนอกมองเห็นได้ง่ายถึงการลงคะแนนเสียง และการกำหนดสิบัตรเลือกตั้งใกล้เคียงกันระหว่างบัตรลงคะแนนเสียงแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ (บุญร่วม เที ยมจันทร์ และศรีัญญา วิชชาธรรม, 2550: 10-15)

เหตุการณ์ทั้งหมดได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้งจนเกิดการฟ้องร้องคดีต่อศาลมากกว่า 400 คดี ทั้งศาลฎีกา ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีกลุ่มบุคคล อาทิ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์จาก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พล.อ.สายหยุด เกิดผล ประธานมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ได้ยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ส่งคำร้องต่อ ไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า การเลือกตั้ง ในครั้งนี้ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างเหตุผลใน 4 ประเด็น คือ การกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม การจัดการเลือกตั้งเป็นการละเมิด หลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ต้องจัดให้เป็นไปโดยตรงและลับ มีการจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครรายเดียวที่จะต้องได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของผู้มาลงคะแนนเสียง และ

การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่มีการประชุม ปรีกษาหารืออย่างครบองค์ประชุม (บุญร่วม เทียมจันทร์ และศรีัญญา วิษาธรรม, 2550: 18)

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีมติวินิจฉัยเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2549 ในประเด็นแรกว่า แม้พระราชกฤษฎีกายุบสภาจะตราขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ จัดการเลือกตั้งไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ผลการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่ได้ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย อันนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนในประเด็นที่ 2 การจัดหาเลือกตั้งตามที่กระทำให้เป็นการกระทำที่ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นการลงคะแนนเสียงแบบลับ จากทั้ง 2 ประเด็นศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีมติว่า การเลือกตั้งดังกล่าว เป็นการเลือก กตั้งที่ทำให้เกิดผลการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสั่งให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 นับแต่วันประกาศ ส่วนประเด็นที่เหลือ ศาลไม่พิจารณาเนื่องจากไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร , 2549: 296-297) นอกจากนั้น ผลการเลือกตั้ง ทั้ง 400 เขต ยังปรากฏว่า ในเขตที่มีผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยสมัครเพียงพรรคเดียว จำนวน 247 เขต มี 38 เขต ที่ได้รับคะแนนไม่ถึงร้อยละ 20 ใน 15 จังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดทางภาคใต้ และในอีกหลายเขตที่คะแนนโนโหวตสูงกว่าคะแนนของผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทย รวมทั้งยังมีบัตรเสียจำนวนมากอีกด้วย

เมื่อผลการเลือกตั้งได้สะท้อนความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีต่อพ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และการสนับสนุนที่ถดถอยลง ทำให้พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงประกาศในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2549 ว่า จะขอเว้นวรรคทางการเมือง โดยไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่จะขอทำหน้าที่รักษาการนายกรัฐมนตรีชั่วคราว จนกว่าจะมีการสรรหานายกรัฐมนตรีคนใหม่ รวมทั้งจะยังคงทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคไทยรักไทย เพื่อผลักดันนโยบายต่างๆ ต่อไป (นฤพน เพชรดี, 2549: 191) ซึ่งทางนายสนธิ ลิ้มทองกุล แกนนำกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ยังคงเห็นว่า การกระทำดังกล่าวนี้ ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังสามารถสั่งการต่างๆ และมีอิทธิพลต่อรัฐบาลใหม่อยู่เช่นเดิม ซึ่งอาจทำให้แนวทางต่างๆ ยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิม

นอกจากนั้น การตัดสินใจดังกล่าวถูกมองว่า มีนัยทางการเมือง โดยเป็นเพียงเพื่อการลดกระแสการต่อต้านจากประชาชน และ ไม่มีหลักประกันว่า ได้ถอนตัวออกจากการแสวงหาอำนาจทางการเมือง (นฤพน เพชรดี, 2549: 198) ทำให้กลุ่มพันธมิตรฯ ยังคงปักหลักชุมนุมต่อไป และมีการประชุมร่วมกันในหมู่แกนนำให้มีการชุมนุมใหญ่ เพื่อกดดันให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ลาออก

จากการเป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ แต่ยังไม่ถึงกำหนดชุมนุม ได้เกิดการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเสียก่อน

#### 4.3.6 รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และการอายัดทรัพย์สิน พ.ต.ท.ทักษิณ

ในระหว่างการชุมนุมของกลุ่ม พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ได้เกิดเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมชุมนุม มีการใช้อำนาจรัฐในการใช้กำลังกับผู้ชุมนุม รวมถึงมีการจัดชุมนุมในลักษณะ “มือชนมือ” ของกลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นระยะๆ อย่างไรก็ดี การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยังคงดำเนินต่อไป ได้ และได้มีการประชุมระหว่างแกนนำ และกำหนดให้มีการชุมนุมใหญ่ในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2549 โดยให้เหตุผลว่า เป็นการชุมนุมตักหน้าพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก่อนที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะกลับจากการปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศ 2 วัน ในขณะเดียวกัน มีข่าวการเตรียมส่งกำลังเข้าก่อวินาศกรรม หรือเข้าปะทะจากฝ่ายสนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อให้เกิดความรุนแรง และรัฐบาลจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้กำลังปราบปราม จนกระทั่งในที่สุด ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 รัฐบาลได้ถูกยึดอำนาจการปกครองโดยคณะข้าราชการทหารและตำรวจ ภายใต้ชื่อว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” ซึ่งมีพล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการกองทัพบก (ในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าคณะ ร่วมกับผู้นำเหล่าทัพทุกเหล่าทัพ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยอ้างเหตุผล การเข้ายึดอำนาจการปกครอง ว่า ในการบริหารประเทศของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการทุจริตคอร์รัปชัน แทรกแซงองค์กรอิสระ เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ทำให้เกิดความแตกสามัคคีของคนในชาติ อาจเสียดินแดน และทำให้บ้านเมืองวุ่นวาย จึงได้ยึดอำนาจการบริหารประเทศจากรัฐบาลรักษาการ (วิรัชชาติ ชุ่มสนิท, 2549: 207)

การรัฐประหารดังกล่าวนับเป็นการก่อรัฐประหารเป็นครั้งแรกในรอบ 15 ปี นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ยกเลิกการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก จับกุมสมาชิกคณะรัฐมนตรีหลายคนในช่วงแรกของการยึดอำนาจ และให้คำมั่นว่า จะฟื้นฟูรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยภายในหนึ่งปี

ผลจากการรัฐประหารในครั้งนี้ไม่มีการเสียดินแดน ไม่มียุทธศาสตร์ผู้ได้รับบาดเจ็บ ในขณะที่ปฏิภพจากต่างประเทศก็มีหลายแง่มุม ทั้งการวิพากษ์วิจารณ์จากออสเตรเลีย การแสดงความเป็นกลางของสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือการแสดงความผิดหวังของสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่าไทยเป็นพันธมิตรนอกนาโต โดยเห็นว่า การก่อรัฐประหารนั้นไม่มีเหตุผล เพียงพอที่จะยอมรับได้

(Bangkok Post, 2006a: 3) และในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2549 หรือสองเดือนภายหลังการรัฐประหาร คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้ออกสมุดปกขาว ซึ่งเจงสาเหตุของการก่อรัฐประหาร โดยมีสาระสำคัญได้แก่ เพราะเกิดการทุจริตในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้อำนาจในทางประพฤตินิยมชอบ การละเมิดจริยธรรมคุณธรรมของผู้นำประเทศ การแทรกแซงระบบการตรวจสอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ข้อผิดพลาดเชิงนโยบายที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิเสรีภาพ และบ่อนทำลายความสามัคคีของคนในชาติ (The Nation, 2006b: 7)

ในขณะเดียวกัน มีหลายฝ่ายได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของการรัฐประหารในประเด็นอื่นๆ ที่น่าสนใจ อาทิ เกิดจากความขัดแย้งทางอำนาจจาก การแทรกแซงการโยกย้ายนายทหารประจำปี หรือเป็นเพราะความขัดแย้งระหว่างพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี เป็นต้น ในด้านของปฏิกริยาของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนนั้น ในช่วงการก่อรัฐประหาร พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำลังปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ โดยมีกำหนดการจะขึ้นแถลงต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งในขณะที่การก่อรัฐประหารได้มีการต่อต้านชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยในเวลา 22.15 น. ของวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกแถลงการณ์ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานคร ผ่านดาวเทียมจากประเทศสหรัฐอเมริกา ผ่านทางสถานี โทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ทีวี แต่ ออกอากาศได้เพียงชั่วคราวเดียว กำลังทหารได้บุกเข้ายึดสถานี พร้อมให้หยุดออกแพร่ภาพโดยทันที (The Nation, 2006a)

ต่อมาในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ยกเลิกการขึ้นแถลงต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ และขึ้นเครื่องบินเที่ยวพิเศษเดินทางไปยังกรุง ลอนดอน ประเทศอังกฤษ และในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2549 มีข่าวว่า แกนนำคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นป ระมุข ได้รับการติดต่อจากพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยระบุว่า พร้อมจะยุติการเคลื่อนไหวทางการเมืองในทุกกรณี และได้แจ้งให้รัฐมนตรี และสมาชิกพรรคไทยรักไทยทุกคนให้รับทราบ และปฏิบัติตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ทุกประการ และจะพักผ่อนกับครอบครัวในต่างประเทศ (ไทยโพสต์, 2549: 5)

ในส่วน of ประชาชน ทั่วไปนั้น มีประชาชนจำนวนหนึ่งออกมาให้กำลังใจทหารตามจุดต่างๆ โดยแสดง ความชื่นชม ด้วยการมอบดอกไม้ น้ำ อาหาร หรือการถ่ายรูปร่วมกับทหารด้วย สวนดุสิตโพลได้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศจำนวน 2,019 คน ในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2549 พบว่า ประชาชนร้อยละ 83.98 เห็นด้วยกับรัฐประหารครั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า จะทำให้การเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ส่วนประชาชนที่ไม่เห็นด้วย มีความเห็นว่า ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศ ตกต่ำลง นอกจากนั้นยังมีองค์กรต่างๆ ที่เ สดงความเห็นด้วยต่อการรัฐประหาร อาทิ กลุ่มนักธุรกิจบางกลุ่ม ที่เชื่อว่า แม้จะกระทบต่อเศรษฐกิจบ้าง แต่คงเป็นแค่

ชั่วคราว และจะสยบความวุ่นวายของประเทศได้ หรือชมรมแพทย์ชนบท ที่เห็นว่า ประเทศมี ปัญหาจากผู้นำที่ไม่ชอบธรรม และบริหารประเทศด้วยเผด็จการประชาธิปไตย จึงควรถูกระบอบ นี้ ซึ่งการรัฐประหารในครั้งนี้นี้เกิดความเสียหายแก่ประเทศน้อยที่สุด และไม่เสียเลือดเนื้อ

(Bangkok Post, 2006a: 1)

ขณะเดียวกัน ได้มีบางกลุ่มออกมาคัดค้านต่อต้านการรัฐประหารในครั้งนี้ อาทิ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และนายทวี ไกรคุปต์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการประท้วงการรัฐประหารที่ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย บริเวณถนนราชดำเนิน (ประชาไท, 2549ก) หรือศูนย์ข่าวสารกิจกรรม นักศึกษาได้ประณามการรัฐประหารในครั้งนี้นี้ว่า เป็นการ “ฉีก” รัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมกันในการร่างมากที่สุด มีการปิดหูปิดตาประชาชนด้วยการควบคุมสื่ออย่างเบ็ดเสร็จ รวมไปถึงการลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้เรียกร้องประชาชนร่วมกันใส่ชุดดำหรือ ปลอกแขนดำ (ประชาไท, 2549ข) อีกทั้งมีกลุ่มนักศึกษาจากหลายสถาบัน ออกมาเคลื่อนไหว คัดค้านการรัฐประหาร อาทิ นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ลัยมทิลด มหาวิทาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทาลัยรามคำแหง เครือข่ายนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น และมีการชุมนุมของประชาชนบางกลุ่มด้วยเช่นกัน

ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว โดยมีพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ แปรสภาพเป็น “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)” (มติชน, 2550ก: 3) นอกจากนี้ คณะ ปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้จัดตั้งองค์กร พิเศษขึ้นองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ รัฐ (คตส.) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในเรื่องที่ทำให้รัฐเสียหายเฉพาะรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น ซึ่งตั้งขึ้นตามประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 และในวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ.2550 คตส. ได้มีคำแถลงมติของคณะกรรมการตรวจสอบ โดย ระบุว่า จากการตรวจสอบและไต่สวนในคดีต่างๆ ได้ลุ่ลวงถึงขั้นมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพวก ได้ทุจริตประพฤตมิชอบ และร่ำรวยผิดปกติ ได้ทรัพย์สินโดยมิ สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อ ประโยชน์ต่อกิจการของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นเหตุให้ได้ประโยชน์ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐโดยรวม

โดยในคำแถลงได้ระบุ พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการทุจริตประพฤตินมิชอบของพ .ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ คตส. มีพยานหลักฐานจนถึงขั้นกล่าวหาว่า มี 5 คดี (คมชัดลึก, 2550: 14) ประกอบด้วย

- 1) การทุจริตโครงการจัดซื้อที่ดินมูลค่าตามสัญญา 772 ล้านบาท จากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2) การจัดซื้อถ้ำยางมูลค่าตามสัญญา 1,440 ล้านบาท ของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 3) การทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างปรับเปลี่ยนสายพานลำเลียงกระเป๋าสี มภาธร ผู้โดยสาร และเครื่องตรวจสอบวัตถุระเบิด CTX 9000 ทำให้รัฐเสียหายประมาณ 1,500 ล้านบาท
- 4) โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รัฐเสียหายประมาณ 37,790 ล้านบาท
- 5) การให้เงินกู้โดยทุจริตของผู้บริหารธนาคารกรุง ไทย รัฐเสียหายประมาณ 5,185 ล้านบาท

ในส่วนของพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความร้ายแรงผิดปกติกของพ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้น คตส. ได้ระบุว่า มีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และภริยา ยังคงถือไว้ซึ่งหุ้นธุรกิจสัมปทานของบริษัท ทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเป็นต้นมา แต่ได้ให้บุตร ญาติ หรือนุคคลใกล้ชิดเป็นผู้ถือ หุ้นไว้แทน และยังได้ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ต่อกิจการชินคอร์ปหลายประการ มีทั้งที่พ .ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เกี่ยวข้องสั่งการโดยตรง หรือละเว้นไม่กำกับสั่งการดูแล โดยมีความพยายามหลีกเลี่ยงขั้นตอนตรวจสอบตามกฎหมายทุกครั้ง ยังผลเป็นประโยชน์อันมิควรได้ตกเป็นมูลค่าแฝงฝังอยู่ในหุ้นของตน จนมีมูลค่าสูงขึ้นอย่างผิดปกติตลอดเวลา (คมชัดลึก, 2550: 14) ดังนี้

- 1) แก้ไขสัญญาข้อตกลงลดส่วนแบ่งรายได้ค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า (Prepaid) เพื่อประโยชน์แก่บริษัท แอดวานส์ อินโฟเซอรัวิส จำกัด (AIS) ทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ ตลอดอายุสัมปทานเป็นเงินประมาณ 71,667 ล้านบาท
- 2) แก้ไขสัญญาข้อตกลงปรับเกณฑ์การตัดส่วนแบ่งรายได้ให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อเอื้อประโยชน์แก่บริษัท แอดวานส์ อินโฟเซอรัวิส จำกัด (AIS) ทำให้รัฐเสียหายประมาณ 700 ล้านบาท

3) ตราพระราชกำหนดภาษีศร รพสามิตในกิจการโทรคมนาคม และมีมติ คณะรัฐมนตรีแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีศรพสามิต เพื่อประโยชน์แก่บริษัท แอดวานส์ อินโฟ เซอร์วิสเซส จำกัด (AIS) ทำให้วิสาหกิจของรัฐเสียหายประมาณ 30,667 ล้านบาท

4) ให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เช่าและลงทุนระบบคลื่นความถี่ดาวเทียม ของบริษัท ชิน แซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) โดยไม่จำเป็น เป็นเหตุให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และรัฐเสียหาย เป็นจำนวนเงินประมาณ 700 ล้านบาท

5) สั่งการให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) ให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงิน เพื่อซื้อสินค้าและบริการของบริษัทชิน แซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ในจำนวนเงินกู้ประมาณ 1,000 ล้านบาท

6) อาศัยการเจรจาการค้า ระหว่างประเทศ นำผลประโยชน์ของชาติแลกเปลี่ยนกับการ บุกเบิกตลาดธุรกิจดาวเทียมให้แก่สายธุรกิจดาวเทียมในเครือบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เพิ่มมูลค่าธุรกิจดาวเทียมของบริษัทชิน แซทเทลไลท์ เป็นอันมาก

จากมติของ คตส. ดังกล่าว คตส. ได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขอศาลสั่งยึดทรัพย์สินจากการซื้อขายหุ้นชินคอร์ป จำนวนกว่า 7.6 หมื่นล้านบาท ให้ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

#### 4.3.7 การตัดสินคดียุบพรรค และการสืบทอดพรรคธุรกิจการเมือง

คดียุบพรรคการเมืองเนื่องมาจากการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ ร้องเรียนคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ว่า พรรคไทยรักไทยได้จ้างพรรคการเมืองขนาดเล็ก ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อ หลีกเลี่ยงกรณีคะแนน เสียงน้อยกว่าร้อยละ 20 นอกจากนี้ยังมีการปลอมแปลงเอกสารฐานข้อมูลสมาชิกพรรค ในขณะที่ พรรคไทยรักไทยได้ร้องเรียนกลับว่า ถูกพรรคประชาธิปัตย์จ้างพรรคเล็กใส่ร้ายพรรคของตน โดย คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มี 5 พรรคที่กระทำความผิดตามมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และได้ส่งสำนวนต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 พรรค ได้แก่ พรรคไทยรักไทย พรรค พัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า จนกระทั่งในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2550 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยกรณีอัยการ สูงสุดมีคำร้องให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าก่อน โดยมีมติให้ยกเลิก คำร้องที่ให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ และมีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า รวมทั้งเพิกถอน

สิทธิการเลือกตั้งต่อกรรมการบริหารพรรค เป็นจำนวน 9 คน มีกำหนด 5 ปี ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้ (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2550ก)

1) การที่หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคประชาธิปไตยจัดให้มีการปราศรัยเกี่ยวกับการบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจาก มีพฤติกรรมที่สื่อแสดงให้เห็นเข้าใจได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ และบุคคลร่วมรัฐบาลบางคนมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรี การนำเรื่องดังกล่าวมาวิพากษ์วิจารณ์เป็นวิสัยของประชาชน ทัวไปย่อมกระทำได้ เนื่องจาก พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะ ส่วนการกล่าวปราศรัยหรือชักชวนให้ลงคะแนนในช่อง “ไม่ประสงค์จะลงคะแนน ” เป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 326 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 56 จึงไม่เป็นการใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค และสมาชิกพรรคไทยรักไทยผู้สมัครรับเลือกตั้ง และชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง

2) ที่ผู้ถูกร้องกล่าวหาว่า พรรคประชาธิปไตยรู้เห็นเป็นใจ ให้นายทักษิณ กี่สุน นานางเสาวนิภา จันโพธิ์ นางรัชฎา ต่างสี และนายสุวิทย์ อบอุ่น ไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า และสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง แล้วจัดแถลงข่าวว่า พรรคไทยรักไทยเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลทั้งสามนั้น ฟังได้ว่า นายทักษิณ พาผู้สมัครทั้งสามไปสมัครสมาชิกพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรู้ว่า ผู้สมัครทั้งสาม เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าไม่ครบ 90 วันจริง แต่นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย และพรรคประชาธิปไตยไม่มีส่วนรู้เห็น หรือสนับสนุนการกระทำของนายทักษิณ และฟังไม่ได้ว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ จัดแถลงข่าวใส่ร้ายพรรคไทยรักไทยว่า เป็นผู้ว่าจ้างผู้สมัครทั้งสาม

3) ที่ผู้ถูกร้องกล่าวหาว่า พรรคประชาธิปไตย โดยนายไทร พลุสุวรรณ ว่าจ้างนายบรรชิตร์ ดันติกริมย์ หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าใส่ร้ายนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยนั้น กรณีนี้ฟังไม่ได้ว่า นายไทร ว่าจ้างให้นายบรรชิตร์ใส่ร้ายนายสุวัจน์ แต่เป็นเรื่องที่นายไทร แสวงหาพยานหลักฐานจากนายบรรชิตร์ เนื่องจากนายไทรเชื่อว่า พรรคไทยรักไทยว่าจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง

4) ที่ผู้ถูกร้องกล่าวหาว่า พรรคประชาธิปไตยขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรของนางสาวปีพมา ชายเกตุ กับพวก ที่จังหวัดสงขลา ฟังได้ว่า มีการขัดขวางจริง



แต่กรรมการบริหารพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดขวางดังกล่าว

5) ที่ผู้ถูกร้องกล่าวหาว่า พรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวนำออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกอันเป็นเท็จให้แก่ นางสาวนิภา จันโพธิ์ นางรัชฌู ต่างสี และนาย สุวิทย์ ออบอุ่น ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคติดต่อกันไม่ครบ 90 วัน นำไปเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ฟังได้ว่า นางสาวอิสรา หรือพรนภารินทร์ ยวงประสิทธิ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวนำออกหนังสือรับรองอันเป็นเท็จโดยรู้อยู่ว่า บุคคลทั้งสามเป็นสมาชิกพรรคยังไม่ครบ 90 วันจริง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรคประชาธิปัตย์ ไม่ได้กระทำตามที่ถูกร้องกล่าวหา จึงให้ยกคำร้องในส่วนที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวนำ กระทำการตามที่ถูกร้องกล่าวหา ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66 (2) (3) โดยเป็นการกระทำที่ขาดจิตสำนึกที่ดีต่อประชาชน ไม่คำนึงถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติ จึงให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวนำ และ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคจำนวน 9 คน ตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง ฉบับลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2549 มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันมีคำสั่งยุบพรรคตามประกาศ คปค. ฉบับที่ 27 ข้อ 3

ในช่วงเย็นของวันเดียวกัน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยกรณีอัยการสูงสุดมีคำร้องให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย โดยมีคำสั่งให้ยุบพรรคทั้งสามพรรค รวมทั้งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งต่อกรรมการบริหาร พรรค เป็นจำนวน 111 คน 19 คน และ 3 คน ตามลำดับ มีกำหนด 5 ปี ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้ (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2550ข)

1) ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พรรคไทยรักไทย ว่าจ้างพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย และพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย รับจ้างพรรคไทยรักไทยจัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทยร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน กกต. แก้ไขข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย เพื่อให้ครบ 90 วัน โดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นผู้สนับสนุน และพรรคพัฒนาชาติไทยกับพรรคแผ่นดินไทย ออกหนังสือรับรองสมาชิกของพรรคตน อันเป็นเท็จ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้ง

2) พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงษ์ไพศาล เป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทย และได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจาก

คณะกรรมการบริหารพรรค และหัวหน้าพรรค ได้ดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อพรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทย ไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหา ทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่าการกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ เป็นการกระทำ และมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย นายบุญทวีศักดิ์ อมรสินธุ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทย ได้เกี่ยวข้องกับกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลสมาชิก พรรคพัฒนาชาติไทย และการรับเงินจากพลเอกธรรมรักษ์ ถือได้ว่าการกระทำของนายทวีศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคพัฒนาชาติไทย ในส่วนของนายบุญบารมีภณ ชิมราช หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทย รู้เห็นยินยอมให้นางฐิติมา ภาวะลี รับเงินจากพลเอกธรรมรักษ์ ทั้งยังออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ถือได้ว่า การกระทำของนายบุญบารมีภณ เป็นการกระทำ และมีผลผูกพันพรรคแผ่นดินไทย

3) การกระทำของพรรคไทยรักไทย เข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่า เป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย เข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่า เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

4) การกระทำของพรรคไทยรักไทย เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ผูกงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพอำนาจอธิปไตยของบ้านเมือง และไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคไทยรักไทย ส่วนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของผู้ก่อตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรค มิได้มีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่เลย จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคทั้งสองด้วย

5) การที่กรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะที่เกิดเหตุลาออกจากตำแหน่งก่อนวันมีคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ปลงล้างผลของการกระทำที่พรรคการเมืองได้กระทำในขณะที่กรรมการบริหารพรรคผู้นั้น ดำรงตำแหน่งอยู่ มิฉะนั้นจะ

ก่อให้เกิดผลที่ไม่ควรจะเป็น และการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อมตก เป็นไร้ผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง ดังกล่าวได้

คณะตุลาการจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนไทย และพรรคแผ่นดินไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย 111 คน พรรคพัฒนาชาติไทย 19 คน และพรรคแผ่นดินไทย 3 คน มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

ภายหลังการตัดสินให้ยุบพรรคไทยรักไทย และเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรค กลุ่มแกนนำพรรคไทยรักไทยมีมติส่งสมาชิกพรรคไทยรักไทยเดิม สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน โดยพรรคพลังประชาชน เป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 ซึ่งได้ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ด้วย (ไทยรัฐ, 2549)

แกนนำกลุ่มไทยรักไทยที่ไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองได้เข้าเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน และได้เชิญนายสมัคร สุนทรเวช มาเป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้ชักชวน และเชิญให้รับตำแหน่งด้วยตนเอง (ไทยรัฐ, 2550) นอกจากนั้น การตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ได้มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์ หรือได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มแกนนำพรรคไทยรักไทยเดิม เข้าเป็นกรรมการบริหารพรรคจำนวนมาก อาทิ นายยงยุทธ ดิยะไพรัช นายไชยา สะสมทรัพย์ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็นรองหัวหน้าพรรค นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นเลขาธิการพรรค นายนภดล ปัทมะ เป็นรองเลขาธิการพรรค หรือนายวิระพล อติเรกสาร นางสาวปิยะรัตน์ เทียนแก้ว นายพิเชษฐ์ ดันเจริญ เป็นกรรมการบริหารพรรค เป็นต้น (มติชน, 2550ข: 5)

ต่อมามีการจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 พรรคพลังประชาชนได้ชูแนวนโยบายประชานิยม ประกาศสานต่อนโยบายของพรรคไทยรักไทย โดยประกาศนโยบาย “เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาสให้แก่ประชาชน” แนวนโยบายที่สำคัญ อาทิ การประกาศไม่มีการขึ้นภาษี ขยายเวลาพักชำระหนี้เกษตรกร พัฒนากองทุนหมู่บ้าน จัดสรรเงินทุนประจำหมู่บ้าน หรือ SML สานต่อโครงการ OTOP ระยะที่สอง ธนาคารประชาชน เพิ่มทุนจดทะเบียน SMEs เร่งออกโฉนดเอก สारสิทธิพิชิตความจน โคล้านตัว แสนฟาร์ม ประกันราคาพืชผลของเกษตรกร โครงการแรงงานบิ่นก่อนผ่อนทีหลัง มีสินเชื่อโดยไม่ต้องค้ำประกัน เดินหน้าผู้ว่าฯ ชี้อิโอ เป็นต้น นอกจากนี้ยัง ประกาศนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น โครงการเมกะโปรเจกต์ 1.5 ล้านล้านบาท หรือการต่อขยายนโยบายส่งเสริมสุขภาพอย่าง 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

พรรคพลังประชาชน จึงเป็นตัวแทน หรือเป็นพรรคไทยรักไทยใหม่ ที่นอกจากจะสานต่อ นโยบายประชานิยม และรวบรวมสมาชิกจากพรรคไทยรักไทยแล้ว ยังประกาศสนับสนุนแนวคิด ต่างๆ ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และกลุ่มธุรกิจที่เคยให้ การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยด้วย ด้วยแรงสนับสนุนต่างๆ ดังกล่าว ทำให้พรรคพลังประชาชน ชนะการเลือกตั้ง ในครั้งต่อมา และได้เลือกให้นายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรค ขึ้นดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2551 โดยมีกลุ่มสมาชิกที่เคยมีบทบาทใน พรรคไทยรักไทยเดิมร่วมใน คณะรัฐมนตรี จำนวนมาก คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพรรคพลัง ประชาชน ประกอบด้วย นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็น รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง นายสหัส บัณฑิตกุล เป็นรองนายกรัฐมนตรี พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เป็น รองนายกรัฐมนตรี นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม นายชูศักดิ์ ศิรินิล เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายจักรกฤษณ์ เพ็ญแข เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการคลัง ร้อยตรีหญิงระนองรักษ์ สุวรรณฉวี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่า การกระทรวงพาณิชย์ นายสันติ พร้อมพัฒน์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายทรงศักดิ์ ทองศรี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง คมนาคม นายอนุรักษ์ จูริมาศ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายสมศักดิ์ ปรีศนา นันทกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายกมล จิ รพันธ์วินิช เป็นรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายธีระชัย แสนแก้ว เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ นางพูนภิรมย์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นายมัน พัทธโนทัย เป็นรัฐมนตรีว่า การกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ นายวุฒิพงษ์ ฉายแสง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายสุพล ฟองงาม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายลี ทิชชัย โควสุรัตน์ เป็นรัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงมหาดไทย นายไชยา สะสมทรัพย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข นางอุไรวรรณ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน นางอนงค์วรรณ เทพสุ ทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2551ก) จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็น

อดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทย หรือบางคนมีความสัมพันธ์กับอดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทยที่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง

การที่พรรคพลังประชาชนได้จัดตั้งรัฐบาล โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า เป็นพรรคตัวแทนของพรรคไทยรักไทยเดิม และยังประกาศสนับสนุนแนวคิดหรือนโยบายต่างๆ ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้กลุ่มที่ต่อต้านพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ยังคงจัดการชุมนุมเรียกร้องในการขับไล่ รัฐบาลต่อไป อีกทั้งในช่วงนี้ยังเกิดประเด็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างไทยกับกัมพูชา ในกรณีปราสาทเขาพระวิหาร ซึ่งมีการเชื่อมโยงไปถึงผลประโยชน์ของอดีตนายกรัฐมนตรีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งประเด็นนี้ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้นำมาใช้ในการโจมตีรัฐบาลนายสมัครด้วย

อย่างไรก็ดี รัฐบาลชุดนี้ได้สิ้นสุดลงในวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2551 เนื่องจากกรณีที่นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้จัดรายการโทรทัศน์ รายการ “ชิมไป บ่นไป” และ “ยกโขยง 6 โมงเช้า” ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 267 และ 182 วรรค 1 (7) ทำให้ นายสมัครต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยมาตรา 180 วรรค 1 (1) (ไทยรัฐ, 2551) ต่อมาได้มีการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2551 แทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเสนอชื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ผลการลงมติ ปรากฏว่า นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 298 คะแนน ส่วนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้คะแนน 163 คะแนน จึงถือว่า นายสมชายได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ได้รับความเห็นชอบตามมติขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (กรุงเทพธุรกิจ, 2551ข) ทำให้พรรคพลังประชาชนยังคงเป็นแกนนำรัฐบาล โดย มีพรรคร่วมอันประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรคภูมิใจไทย พรรคภูมิใจไทยชาติพัฒนา และพรรคประชากร (เจริญ พงษ์จีน, 2551ข: 8)

แต่พรรคพลังประชาชน หรือพรรคไทยรักไทยเดิม ต้องประสบกับการตัดสินใจยุบพรรคอีกครั้งหนึ่ง ร่วมกับพรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทย โดยกรณีของพรรคพลังประชาชนนั้น ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยคดียุบพรรค อันเนื่องจากกรณีทุจริตการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2550 ของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช สมาชิกพรรคพลังประชาชน โดยวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องร้องเรียนว่า นายยงยุทธ เรียกกำนัน 10 คนในเขตอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ให้เดินทางมาพบที่กรุงเทพฯ ซึ่งนายยง

ยุทธ ได้ขอให้กำนันช่วยเหลือนคนและน้องสาว จากนั้นคนสนิทนายของยุทธได้มอบเงินให้กำนันคนละ 20,000 บาท ซึ่งมีพยานบุคคลที่ยืนยันชัดเจน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาขึ้นตามคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายุบพรรคต่อไป (สำนักข่าวไทย, 2551)

โดยศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 เสียง ให้ยุบพรรคพลังประชาชน และตัดสิทธิทางการเมืองหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค 5 ปี ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย รวมทั้งได้ตัดสินยุบพรรค และตัดสิทธิทางการเมืองกรรมการบริหารพรรคสมาชิกปีไทย และพรรคชาติไทยด้วยเช่นกัน (ผู้จัดการออนไลน์, 2551ก)

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในช่วงของรัฐบาลพรรคพลังประชาชน คือประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองกับกลุ่มธุรกิจ แม้ว่าทั้งรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จะถือว่าเป็นรัฐบาลที่ประกอบด้วยกลุ่มพรรคไทยรักไทยเดิม แต่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มทุนที่เคยให้ความสนับสนุนนั้น กลับมีการถอยห่างออกจากรัฐบาลพรรคพลังประชาชน โดยรัดพงษ์ สอนสุภาพ (2551) ได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า เป็นเพราะรัฐบาลนายสมัคร และรัฐบาลนายสมชาย มีความแตกต่างจากการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งในแง่บุคลิกภาพการเป็นผู้นำ ความเป็นเอกภาพของสมาชิกพรรค และอำนาจเบ็ดเสร็จในการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งในช่วงรัฐบาลนายสมัคร และรัฐบาลนายสมชาย กลไกระบบราชการต่างให้ความร่วมมือด้วยดี ความร่วมมือเหล่านี้ยังรวมทั้งการได้รับจากผู้นำเหล่าทัพ ตำรวจ และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ การที่รัฐบาลในช่วงดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการอย่างดี ทำให้เกิดระยะห่าง หรือช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มทุนหลักมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มทุนที่ไม่ได้เล่นการเมืองหน้าฉากโดยตรง ต่างก็ยิ่งถอยห่างออกจากรัฐบาลพรรคพลังประชาชน กลุ่มทุนจำนวนไม่น้อยที่เคยสนับสนุนรัฐบาลทักษิณก่อนหน้านี้หายไป ในขณะที่กลุ่มทุนที่เหลืออยู่ยังคงเป็นกลุ่มตระกูลที่มีความใกล้ชิดจริงๆ ได้แก่ ตระกูลชินวัตร ตระกูลชาญวิโรกุล ตระกูลมหากิจศิริ ตระกูลกิจเลิศไพโรจน์ และตระกูลพร้อมพัฒน์ เป็นต้น แต่กลุ่มที่มีนัยทางการเมืองมากที่สุด มีเพียงกลุ่มทุนตระกูลชินวัตร เท่านั้น

ภายหลังการยุบพรรคพลังประชาชน ปรากฏว่า เกิดการย้ายกลุ่มสมาชิกพรรค พลังประชาชน ไปรวมกับพรรคเพื่อไทย ที่ถือ เป็นทายาทรุ่น 3 ของพรรคไทยรักไทย และแม้พรรคร่วมรัฐบาลเดิมจะมีการพูดคุยถึงการจับมือกันต่อไป แต่ในที่สุดกลุ่มพรรคร่วมรัฐบาลเดิมได้หันไปสนับสนุน พรรคประชาธิปัตย์ ทั้งนี้มีปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญ คือ ปัจจัยแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มเพื่อนเนวิน นำโดยนายเนวิน ชิดชอบ ที่มีอย่างน้อย 30 คน ประกาศสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ เหตุเพราะความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างนายเนวิน ชิดชอบ กับกลุ่มของ

นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ นายชงยุทธ ดิยะไพรัช และนางสุภารัตน์ เกษราพันธ์ ปัจจัยต่อมาคือ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มต่างๆ ในสังคมเรียกร้องให้มีการ “เปลี่ยนขั้ว” ทางการเมือง เพราะเชื่อว่า หากพรรคเพื่อไทยขึ้นมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ปัญหาจะไม่จบ ปัจจัยสุดท้ายคือ อำนาจจากฝ่ายทหาร และ “ผู้ใหญ่” ที่มีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากตั้งแต่ภายหลังการรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยมีคำยืนยันของแกนนำกลุ่มเพื่อนเนวิน และแกนนำพรรคประชาธิปัตย์ ที่เดินสายคุยกับพรรคต่างๆ ว่า “ผู้ใหญ่ในบ้านเมืองคนสำคัญต้องการให้เปลี่ยนขั้ว” (มติชนสุดสัปดาห์, 2551ข: 10)

นอกจากนั้น ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ ต่างล้มหายไปจากกรณีการยุบพรรค การดำรงอยู่ของพรรคประชาธิปัตย์ ได้สร้างแรงดึงดูดใจ ไม่เพียงแต่แหล่งทุนใหม่เท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดความร่วมมือทางการเมืองของกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม ทำให้กลุ่มทุนใหญ่ของประเทศ และกลุ่มทุนชั้นนำของภาคธุรกิจ อาทิ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้า และสมาคมธนาคารไทย ต่างประสานงานรับอย่างชัดเจนในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ส่งผลให้พรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 27 ของไทย

#### 4.3.8 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ : การย้ายข้างของกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มการเมือง

การขึ้นสู่อำนาจของพรรคประชาธิปัตย์ในยุคนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กล่าวได้ว่า เกิดจากการสนับสนุนของกลุ่มการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มของนายเนวิน ชิดชอบ อดีตนายกรัฐมนตรีไทย และเป็นบุคคลสำคัญที่มีความใกล้ชิดพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างมาก โดยกลุ่มดังกล่าวได้รวมตัวกันหลังการยุบพรรคพลังประชาชน และได้ตั้งเป็นพรรคการเมืองคือ พรรคภูมิใจไทย ซึ่งถือเป็นพรรคการเมืองกลุ่มใหม่ที่รวบรวมกลุ่มทุนที่สำคัญจำนวนมาก และนอกจากจะมีปัจจัยทางการเมืองสนับสนุนแล้ว รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังมีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจคือ การได้รับแรงสนับสนุนจากนักธุรกิจรายใหญ่มากมาย โดยมีรูปแบบที่ชัดเจนที่สุดคือการออกมาเคลื่อนไหว สนับสนุนของกลุ่มธุรกิจภาคเอกชน เช่น หอการค้า สมาคมธนาคารไทย พร้อมๆ กับการปรากฏชื่อของกลุ่มธุรกิจจำนวนมาก ที่ได้บริจาคเงินให้พรรคประชาธิปัตย์

โดยกลุ่มธุรกิจที่บริจาคเงินสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์มีหลายราย อาทิ กลุ่มเดอะมอลล์ กรุ๊ป และสยามพารากอน บริจาค 2 ล้านบาท กลุ่มเอเชีย นอร์มัลตี้ และกลุ่มแอลพีเอ็น รายละ 1 ล้านบาท กลุ่มทุนยักษ์อย่างเครือซีพี ธนาคารกรุงเทพ กลุ่มสหพัฒน์ กลุ่มตระกูลลำซ่า ฯลฯ ต่างก็ร่วมบริจาคจำนวนมาก (ศัลยา ประชาชาติ, 2551: 13) โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เปิดเผยยอดเงินบริจาคพรรคการเมืองต่างๆ ในรอบปี พ.ศ.2550 พ.ศ.2551 และ พ.ศ.

2552 ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับบริจาคสูงสุดเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งสามปี โดยยอดปี พ.ศ.2550 มีจำนวน 224,795,969 บาท ปี พ.ศ.2551 จำนวน 185,103,276 บาท (มติชนสุดสัปดาห์, 2551ก: 26) และยอดปี พ.ศ.2552 จำนวนทั้งสิ้น 68,641,010 บาท (มติชนสุดสัปดาห์, 2553ข: 29)

จากการพิจารณาโครงสร้างกลุ่มทุนพรรคประชาธิปัตย์ ตามรายนามผู้บริจาค จะพบว่า มีกลุ่มธุรกิจเป็นองค์ประกอบจำนวนมาก โดยมีภาคธุรกิจ อาทิ บริษัทแสวงโสสม จำกัด บริษัททีซีซี แลนด์ จำกัด ของกลุ่ม สิริวัฒนภักดี บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ โฮลดิ้ง จำกัด ของกลุ่มเจียรวนนท์ ธนาคารกรุงเทพ ของกลุ่ม โสภณพานิช ภาคทุนรับเหมา อาทิ ช .การช่าง อิตาเลียน-ไทย ของตระกูลกรรมสุด ภาคทุนประกันภัย อาทิ กลุ่มตระกูลลำซ่า และภาคทุนห้างสรรพสินค้าและอสังหาริมทรัพย์ อาทิ บริษัท เตียง จิราธิวัฒน์ จำกัด กลุ่มเดอะมอลล์ในนามบริษัท เดอะมอลล์ กรุ๊ป บริษัท สยามพารากอน ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด บริษัท สยามพารากอน รีเทล จำกัด กลุ่ม ศรีวิกรม์ และกลุ่มดุสิตธานี เป็นต้น (ศัลยา ประชาชาติ, 2553: 12) โดยจะเห็นได้ว่า หลายกลุ่มเคยให้การสนับสนุนรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชนมาก่อน

นอกจากการได้รับการสนับสนุน จากกลุ่มธุรกิจ แล้ว รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มที่เคยให้การสนับสนุน เดิม และกลุ่มที่เคยสนับสนุนพรรคการเมืองอื่น ซึ่งกลุ่มการเมืองที่ถือว่า เป็นผู้สนับสนุนที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ กลุ่มเพื่อนเนวิน หรือพรรคภูมิใจไทย โดยนอกจากจะเป็นพรรคการเมืองที่รวบรวมอดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน ของกลุ่มนายเนวิน ชิดชอบแล้ว ยังมีกลุ่มธุรกิจรายใหญ่ให้การสนับสนุนพรรคภูมิใจไทยนี้หลายกลุ่มอีกด้วย ทำให้พรรคภูมิใจไทย กลายเป็นพรรคการเมืองใหม่มาแรง มีนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล แห่งกลุ่มชิน-ไทยเอนจิเนียริง เป็นหัวหน้าพรรค และมี “กลุ่มเพื่อนเนวิน” อันประกอบด้วยบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับ นายเนวิน ชิดชอบ เป็นสมาชิกพรรค อีกทั้งโครงสร้างฐานทุนของพรรคภูมิใจไทยยังมีขุมข่ายธุรกิจมหาศาล ซึ่งส่วนใหญ่เคยให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย และพลังประชาชนมาก่อน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบด้วยธุรกิจรับเหมารายย่อย 6 กลุ่ม คือ กลุ่มชิน-ไทย ของนายชวรัตน์ และนายอนุทิน ชาญวีรกูล กลุ่มห้างหุ้นส่วนจำกัด คท่าราบก่อสร้าง ของนายมานิต นพอมรบดี กลุ่มบริษัท เอพี คอนส്ടร์ จำกัด ของนายอนุชา และนางพรทิภา นาคาศัย เลขาธิการพรรค กลุ่มสุขใจทัยเอนจิเนียริง ของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน กลุ่มบริษัทเชียงใหม่คอนสตรัคชั่น ของนายคะแนน สุภา พ้อตาของนายเนวิน ชิดชอบ และห้างหุ้นส่วนจำกัดโชคชัยรวม 1990 ของเครือญาตินายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ อีกทั้งสมาชิกในพรรค หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดยังน่าสนใจ จากการตรวจสอบพบว่า มีสมาชิก 5 คนที่มีเงินกว่า 100 ล้านบาท มี 2 คนที่มีเงินต่ำกว่า 100 ล้านบาทลงมาถึง



50 ล้านบาท ที่มีต่ำกว่า 50 ล้านบาทลงมาถึง 10 ล้านบาทมี 14 คน และอีก 11 คนมีต่ำกว่า 10 ล้านบาท (ศัลยา ประชาชาติ, 2552ข: 12)

และไม่ใช่เพียงพรรคภูมิใจไทยที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น พรรคการเมืองอื่นๆ ได้เข้าเป็นพรรคร่วมรัฐบาลมากมาย ได้แก่ พรรคชาติไทยพัฒนา (พรรคชาติไทยเดิม) พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา (พรรคชาติพัฒนาเดิม) และพรรคเพื่อแผ่นดิน การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจ กลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองหลายกลุ่ม แม้จะทำให้พรรคประชาธิปัตย์สามารถ จัดตั้งเป็นรัฐบาลได้ แต่ก็ได้ก่อให้เกิดลักษณะของการใช้พลังการสนับสนุนของแต่ละกลุ่ม หรือ แต่ละ พรรคการเมือง กักับการต่อรองต่างๆ ทั้งใน เรื่องตำแหน่งใน คณะรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินนโยบาย และโครงการต่างๆ ของรัฐบาล

#### 4.3.8.1 นโยบายของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ : นิยมประชานิยม

แม้ในช่วงรัฐบาลทักษิณ เรื่อยมาจนถึงรัฐบาลนายสมัคร และนายสมชาย พรรคประชาธิปัตย์ในช่วงนั้นเป็นฝ่ายค้าน จะวิจารณ์นโยบายประชานิยมมาโดยตลอด แต่เมื่อได้มาเป็นรัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์ กลับนำนโยบายมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ อันประกอบด้วยโครงการต่างๆ ที่มีลักษณะเดียวกับนโยบายประชานิยม ที่ได้ทุ่มงบประมาณลงไปจำนวนมาก ได้แก่

- 1) โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชน และบุคลากรภาครัฐ 18,970.4 ล้านบาท
- 2) โครงการ 6 มาตรการ 6 เดือน เพื่อลดค่าครองชีพ วงเงิน 11,409.2 ล้านบาท
- 3) โครงการจัดทำ และพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการเกษตร 2,000 ล้านบาท
- 4) โครงการก่อสร้างภายในหมู่บ้าน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน 1,500 ล้านบาท
- 5) โครงการด้านพาณิชย์ 1,000 ล้านบาท
- 6) โครงการสนับสนุนการท่องเที่ยว 1,000 ล้านบาท
- 7) โครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อการจัดการน้ำ 760 ล้านบาท
- 8) โครงการอุดหนุนอุตสาหกรรมอาหาร และ SMEs 500 ล้านบาท
- 9) โครงการฟื้นฟูความเชื่อมั่นประเทศไทย 325 ล้านบาท
- 10) โครงการสนับสนุนการศึกษาฟรี 15 ปี 19,000 ล้านบาท
- 11) โครงการกองทุนเศรษฐกิจพอเพียง 15,200 ล้านบาท
- 12) โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 9,000 ล้านบาท
- 13) โครงการเพิ่มศักยภาพผู้ว่างงาน 6,900 ล้านบาท

- 14) โครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน 3,000 ล้านบาท  
 15) โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย สำหรับข้าราชการตำรวจชั้น  
 ประทวน 1,808 ล้านบาท  
 16) โครงการปรับปรุงสถานีอนามัย 1,095.8 ล้านบาท  
 17) เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน 2,391 ล้านบาท  
 18) รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 19,139.5 ล้านบาท เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีมาตรการลดภาษี โดยภาครัฐจะรับภาระภาษีแทนประชาชนราว 4 หมื่นล้านบาท ประกอบด้วยลดภาษีภาคอสังหาริมทรัพย์ 3.65 หมื่นล้านบาท ภาคธุรกิจ และ SMEs 1,400 ล้านบาท วิสาหกิจชุมชน 200 ล้านบาท และภาคการท่องเที่ยว 1,800 ล้านบาท และนโยบายแจกข้าวสารผู้ประกันตน 9.3 ล้านคน คนละ 5 กิโลกรัม พร้อมลดเงินสมทบให้ ลูกจ้าง และนายจ้างฝ่ายละ 2.5 เปอร์เซ็นต์ ด้วยลักษณะต่างๆ ของนโยบายรัฐบาลประชาธิปไตย ที่ออกมา มีลักษณะคล้ายคลึงกับ นโยบายรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะมาตรการลดค่า ครอบงัม 6 มาตรการ 6 เดือน อันได้แก่ มาตรการใช้น้ำฟรี สำหรับผู้ใช้น้ำไม่เกิน 30 ลูกบาศก์ เมตรต่อเดือน มาตรการใช้ไฟฟรี สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือน รวมทั้งรถเมล์ฟรี ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล และรถไฟฟ้าฟรี เป็นต้น (มติชนสุดสัปดาห์, 2552ก: 9)

จากนโยบายต่างๆ ดังกล่าว ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า รัฐบาลพรรค ประชาธิปัตย์ลอกเลียนนโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมาใช้ ในขณะที่พรรค ประชาธิปัตย์ได้ชี้แจงว่า นโยบายต่างๆ นั้น มิใช่เป็นนโยบายประชานิยม แต่เป็นลักษณะของการ เป็นรัฐสวัสดิการ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินนโยบายเหล่านี้มิได้แตกต่างกับ การดำเนิน นโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยแต่อย่างใด

#### 4.3.8.2 กรณีทุจริตในรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

การทุจริตในรัฐบาลชุดนี้ มิได้มีเพียง กรณีโครงการ หรือนโยบาย ที่เกิดจากการ ผลักดันของ พรรคประชาธิปัตย์เพียงพรรคเดียว แต่ยังเกี่ยวข้องกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ด้วยลักษณะของการเป็นรัฐบาลผสม ทำให้พรรคร่วมมี อำนาจในการต่อรองในเรื่องต่างๆ อย่างมาก ซึ่งในที่นี้จะได้ยกตัวอย่างกรณีที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

##### 1) กรณีเงินบริจาค 258 ล้านบาทของพรรคประชาธิปัตย์

กรณีนี้ได้รับการเปิดเผยโดยนายฉัตรวุฒิ ไสยเกื้อ แกนนำคนเสื้อแดง จาก การที่บริษัททีพีไอโพลีน จำกัด (มหาชน) ถูกสอบสวนโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากถูก กล่าวหาว่า ยักยอกเงินจากบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ในการจ้างบริษัทเมฆ ไชอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชัน จำกัด ทำโฆษณาประชาสัมพันธ์ ในช่วงปี พ.ศ.2547 - 2548 ซึ่ง

บริษัทเมฆาโฮะฯ นี้มีบุคคลจากพรรคประชาธิปัตย์เข้าไปเกี่ยวข้องอยู่ด้วย และเงินจำนวน 258 ล้านบาท ได้ถูกโอนเข้าพรรคประชาธิปัตย์ผ่านบริษัทเมฆาโฮะฯ ที่มีนายประจวบ สังขวา เป็นผู้บริหาร และมีชื่อของ นางสาวสุพัชรี ธรรมเพชร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด พัทลุง และ นายไทกร พลสุวรรณ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เป็นกรรมการ (มติชนสุดสัปดาห์, 2552ข: 29)

พรรคฝ่ายค้าน คือ พรรค เพื่อไทยได้นำเอกสารมาเปิดเผย ด้วยว่า ก่อนหน้าที่บริษัทเมฆาโฮะฯ จะรับงานจากบริษัททีพีไอโพลีน บริษัทเมฆาโฮะฯ มีเงินหมุนเวียนปีหนึ่งประมาณ 5 - 6 ล้านบาท แต่เมื่อรับงานจากบริษัททีพีไอโพลีน แล้ว มียอดเงินหมุนเวียนสูงถึง 100 กว่าล้านบาทต่อปี และจากเอกสารดังกล่าว ยังมีหลักฐานการโอนเงินออกจากบริษัทเมฆาโฮะฯ ไปยังบุคคลต่างๆ รวมแล้ว 75 ครั้ง ในช่วงระยะเวลา 55 วัน ซึ่งการโอนเงินแต่ละครั้งส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับ 1.8 - 1.9 ล้านบาท ซึ่งน่าจะเป็นการโอน เพื่อหลีกเลี่ยงจากการ ตรวจสอบของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ที่ระบุดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่า ถ้า มีธุรกรรมทางการเงิน 2 ล้านบาทขึ้นไป ธนาคาร จะต้องทำรายงานต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งจากเอกสารระบุว่า มีบุคคลชื่อ “ประจวบ” เป็นผู้นำเงิน ผ่าผ่านบัญชีถึง 68 ครั้งจาก 75 ครั้ง ซึ่ง “ประจวบ” นี้ น่าจะเป็นนายประจวบ สังขวา กรรมการบริษัทเมฆาโฮะฯ ขณะที่ผู้รับเงินปลายทางพบว่า สามารถแยกเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับนาย ประจวบ สังขวา กับกลุ่มใกล้ชิดพรรคประชาธิปัตย์ อาทิ นางมาลี ปัญญาลักษณ์ น้องสาวของ นายนิพนธ์ บุญญามณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบ สัดส่วนพรรคประชาธิปัตย์ ที่พบว่า มี เงินโอนเข้าจำนวน 10 ล้านบาท เช่นเดียวกับ นางสาวอาภากรณี เอกอรุ น้องสาวของนายประพร เอกอรุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด สงขลา พรรคประชาธิปัตย์ ที่มีเงินโอนเข้าจำนวน 3.6 ล้านบาท และนายสมศักดิ์ เอกอรุ ที่มีเงินโอนเข้าอีก 1.8 ล้านบาท

ประเด็นดังกล่าว นายนิพนธ์ บุญญามณี ได้พยายามอธิบายว่า เป็นการ จับแพะชนแกะ เพราะตัวเองถือหุ้นอยู่ในบริษัทอากเนย์ คอนกรีต จำกัด ซึ่งเป็นตัวแทน จำหน่ายปูนให้ กับทีพีไอ ในจังหวัดสงขลา ซึ่งได้มีการจ้างบริษัทเมฆาโฮะฯ ทำประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมการตลาดให้ โดยในกรณีของน้องสาวนั้น เพราะเป็นตัวแทนจำหน่ายปูนทีพีไอ ในจังหวัด เพชรบุรีที่เข้ามารับงานประชาสัมพันธ์ในส่วนพื้นที่ภาคกลางอีกต่อหนึ่ง

ในขณะที่นายไทกร พลสุวรรณ อดีตสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัทเมฆาโฮะฯ ก่อนที่จะถอนหุ้นออกมาได้ให้ความเห็นว่า หลักของเรื่องนี้มีอยู่สองส่วน ส่วนแรกคือ ระหว่างทีพีไอกับเมฆาโฮะฯ ส่วนที่ 2 ระหว่างเมฆาโฮะฯ กับคนของพรรคประชาธิปัตย์ โดย ส่วนแรกนั้นจะต้องดูว่า มีการจ้างทำโฆษณาประชาสัมพันธ์กันจริงหรือไม่ ทำอะไรบ้าง เบิกเงิน กันอย่างไร ต้องแสดงเอกสาร ผลงาน ให้ดูว่า มีการจ้างกันจริง มีผลงาน มีการส่งงานกัน จริง

เรื่องก็จะจบในส่วนแรก ส่วนที่ 2 ระหว่างเมซโซะๆ กับพรรคประชาธิปัตย์ มีคำถามว่า เงินค่าจ้างจากบริษัททีพีไอเมื่อเข้าบริษัทเมซโซะๆ แล้ว ทำไมเมซโซะๆ ไม่เก็บเงินไว้ในการบริหารธุรกิจของตนเอง ทำไมต้องส่งเงินให้บุคคลที่ 3 และไม่ส่งรายเดียว มีการโอนหลายครั้ง และการโอนเงินแต่ละครั้งกลับมีการโอนในจำนวน 1.8 - 1.9 ล้านบาท ที่เหมือนกับเป็นการจงใจจะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบเส้นทางการเงินจากสำนักงานปอ.ก. และปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) (ศัลยา ประชาชาติ, 2552ก: 13)

กรณีดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้มีมติเสียงข้างมากให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ กรณีรับเงินบริจาคจากบริษัททีพีไอโพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านทางบริษัทเมซโซะๆ จำนวน 258 ล้านบาท โดยทำสัญญาซื้อขายว่าจ้างทำสื่อโฆษณา เป็นนิติกรรมอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 66 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และมาตรา 94 (3) (4) (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดย กกต. ได้แจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ต่อไป (คมชัดลึก, 2553)

### 2) กรณีการทุจริตในโครงการรถเมล์เอ็นจีวี

โครงการเช่ารถเมล์เอ็นจีวี เป็นหนึ่งในโครงการที่อยู่ในแผนฟื้นฟูกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฯ (ขสมก.) ที่กำหนดการเช่ารถเมล์ใช้ก๊าซธรรมชาติอัด หรือรถเมล์เอ็นจีวีจำนวน 4,000 คัน มูลค่ากว่า 60,000 ล้านบาท ซึ่งถูกผลักดันโดยกลุ่มของนายเนวิน ชิดชอบ มหาหลายรัฐบาล ซึ่งมีการปรับลดหลายครั้ง ทั้งลดปริมาณ หรือลดค่าใช้จ่ายอื่นๆ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ เนื่องจากตลอดมามีหลายฝ่ายเห็นว่า จากสเปคของรถที่ตั้งไว้ ไม่ต่างจากรถเมล์เอ็นจีวีที่ผู้ประกอบการเอกชนนำมาวิ่งอยู่แล้ว ต่างกันแค่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในที่ทางขสมก. ต้องการจะติดตั้งเข้าไปด้วยเท่านั้น จึงเกิดข้อกังขาว่า ราคาที่ตั้งไว้นั้นแพงเกินจริง และคุณสมบัติหลายอย่างเป็นการล่อกลบเปิดไว้ให้พวกพ้อง เพราะมีกระแสข่าวว่า ผู้ประกอบการรายใหญ่หลายรายตั้งแท่นผลิตรอไว้แล้ว (มติชนสุดสัปดาห์, 2552ค: 12) รวมทั้งมีการคิดค่าซ่อมบำรุงแพงเกินไป รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาเช่าที่นานเกินไปด้วย

### 3) กรณีการทุจริตในโครงการไทยเข้มแข็ง กระทรวงสาธารณสุข

โครงการไทย เข้มแข็ง เป็นโครงการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการให้บริการด้านการแพทย์ และสาธารณสุขให้ครอบคลุม มีคุณภาพ และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงสาธารณสุขได้รับอนุมัติวงเงินลงทุนตามโครงการเป็นเงินทั้งสิ้น 86,684.61 ล้านบาท โดยมีโครงการพัฒนาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล เป็น

โครงการที่อยู่ภายใต้แผนปฏิบัติ การดังกล่าว ด้วย ซึ่งเป็นนโยบาย ที่ต้องดำเนินการให้เกิดเป็น รูปธรรมที่ชัดเจน เพื่อเป็นการยกระดับศักยภาพสถานีนอนมัย ให้มีศักยภาพการทำงานเพิ่มขึ้น โดย การปรับเปลี่ยนบทบาทของบุคลากรให้สามารถทำงานเชิงรุกที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มคุณภาพการรักษาพยาบาล ระบบส่งต่อ ยาและ เวชภัณฑ์ ให้สามารถเชื่อมโยงกับโรงพยาบาลแม่ข่าย โดยมีขอบเขตการดำเนินงานบริการ สาธารณสุข แบบผสมผสาน ทั้งด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค การ รักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสภาพ รวมทั้งการจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ ทั้งในระดับ บุคคล ชุมชน และสังคม ในพื้นที่รับผิดชอบ (โครงการภายใต้ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555, 2552)

อย่างไรก็ดี ได้มีการเรียกร้องให้ตรวจสอบโครงการ เนื่องจากพบว่า เกิด กรณีการต่อทุจริต ซึ่งสุดท้ายแล้ว ผลสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงการทุจริต โครงการลงทุนภายใต้ แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ได้สรุปว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ต่อเจตนาไม่สุจริตในการอนุมัติ โครงการ จริง ซึ่งจากแรงกดดันดังกล่าวทำให้นายวิทยา แก้วภราดัย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง สาธารณสุขยื่นใบลาออก (จรัญ พงษ์จีน, 2553: 8) ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบ ได้แถลงผลการ สอบสวนโดยภาพรวมว่า การจัดตั้งงบประมาณโครงการไทยเข้มแข็งของกระทรวงสาธารณสุข มี พฤติกรรม และพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่า “ต่อไปในทางที่จะทำให้เกิดการทุจริตจริง ” พร้อมยกตัวอย่างให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม (มติชนสุดสัปดาห์, 2553ก: 9) ได้แก่

- (1) งบประมาณสิ่งก่อสร้างมุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จในตัวจังหวัด มากกว่าที่จะกระจายสู่อำเภอรอบนอก
- (2) งบประมาณสิ่งก่อสร้างมีความกระจุกตัวในบางจังหวัด ใน ลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา เช่น จังหวัดราชบุรี ซึ่งมีโรงพยาบาลระดับจังหวัดอยู่แล้วถึง 3 โรง และยังมีโรงพยาบาลศูนย์อยู่อีก 1 โรง ในขณะที่บางจังหวัดขาดแคลน
- (3) งบประมาณครุภัณฑ์การแพทย์ มีการจัดซื้อสิ่งไม่จำเป็น และ มี ราคาแพงมาก ครุภัณฑ์บาง ชนิด บางหน่วยงานมิได้ต้องการหรือขอมา แต่กลับมีการ จัดสรรให้ โดยต่อเจตนาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
- (4) งบประมาณส่วนใหญ่ มุ่งเน้นที่สิ่งก่อสร้าง และครุภัณฑ์ การแพทย์ และมีลักษณะใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า

นอกจากนี้คณะกรรมการตรวจสอบ ยังมีการเสนอให้เอาผิดกับผู้เกี่ยวข้อง จำนวนทั้งสิ้น 12 ราย แบ่งเป็นข้าราชการการเมือง 4 ราย และข้าราชการประจำ 8 ราย ซึ่ง ข้าราชการการเมืองได้แก่

(1) นายวิทยา แก้วภราดัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข  
 ฐานความผิดบกพร่องต่อหน้าที่ และไม่สามารถ ปฏิเสธความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นได้ ในฐานะเจ้า  
 กระทรวง

(2) นายมานิต นพอมรบดี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
 สาธารณสุข ฐานความผิดมีพฤติกรรมที่สื่อในการทุจริต คือ ไม่ดูแลโครงการไทยเข้มแข็ง แต่ล้วง  
 ลูกคิงบประมาณเข้าจังหวัดราชบุรี และนัดทานข้าวกับบริษัทเจ้าของรถยนต์ผู้ผลิตรถพยาบาล  
 รวมถึงเครื่องฟ่นฆ่าจุลชีพ

(3) นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู อดีตเลขานุการรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงสาธารณสุข ฐานความผิดมี พฤติกรรมสื่อไปในทางทุจริต โดยนัดทานข้าวร่วมกับนาย  
 มานิต และผู้ประกอบการผลิตรถพยาบาล

(4) น.พ.กฤษดา มนูญวงศ์ อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 สาธารณสุข ฐานความผิดเป็นผู้ลอบบีให้มีการจัดซื้อเครื่องทำลายเชื้อ ด้วยแสงอัลตราไวโอเลตแบบ  
 ระบบปิด (ยูวีแฟน)

นอกจากการต่อรองของกลุ่ม และพรรคการเมืองต่างๆ ในรัฐบาลประชาธิปัตย์ รัฐบาลยัง  
 ต้องเผชิญกับการตรวจสอบใน กรณีทุจริตต่างๆ และการเข้า สู่กระบวนการ ตัดสินคดียุบพรรคใน  
 กรณีเงินบริจาค แต่ปัญหาที่รัฐบาลกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่อย่างยิ่งนั้นคือ  
 ปัญหาทางการเมืองจากการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ  
 กลุ่มคนเสื้อแดงในปี พ.ศ.2553 อันก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของ  
 ประเทศ

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาของกลุ่มธุรกิจการเมืองในครั้งนี้ เป็นการมุ่งศึกษาการเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่ก่อน พ.ศ.2475 ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ 1) ช่วงก่อน พ.ศ.2475 2) ช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2540 และ 3) ช่วงตั้งแต่ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยเป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ในประเด็นหลักของการศึกษาตามที่วางไว้ กล่าวคือ พัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง และผลกระทบทางการเมืองจากกลุ่มธุรกิจการเมือง ผู้วิจัยจึงได้สรุปผลการศึกษาตามประเด็นหลักต่างๆ ข้างต้น อันจะนำไปสู่การสร้าง ข้อเสนอที่เป็นแนวคิดทางนามธรรม เพื่ออธิบายภาพรวมของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น จากกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

#### 5.1 พัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

กลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย กำเนิดขึ้นจาก พื้นฐานของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ เป็น สองกลุ่มหลักที่มีบทบาทควบคู่ และมีความสัมพันธ์ซึ่งกัน และกัน กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในช่วงแรก ประกอบด้วย กลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนางในราชสำนัก หรือกลุ่มทุนขุนนาง และกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในช่วงแรกนี้ คือ กลุ่มพ่อค้าชาวจีน หรือกลุ่มทุนจีน โดยกลุ่ม ทุนขุนนางเกิดขึ้น จากอิทธิพลของ ระบบการเมืองการปกครองไทย ในช่วงนี้ คือ การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และ อิทธิพลจากระบบสังคมไทย อัน ประกอบด้วย ระบบศักดินา ระบบไพร่ และทาส ระบบเหล่านี้เป็นปัจจัยในการสร้าง และส่งเสริม อำนาจทั้ง อำนาจทางการเมือง และ อำนาจทางเศรษฐกิจ ให้แก่กลุ่มทุนขุนนาง โดยด้านเศรษฐกิจนั้น ปัจจัยการผลิต และผลผลิตส่วนใหญ่ของประเทศตกเป็นของกลุ่มทุนขุนนาง ประชาชนเป็นเพียงแรงงาน ในการผลิต ในส่วนของกลุ่มทุนจีนนั้นพบว่า ชาวจีนได้มีส่วนร่วมใน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจของ ไทยผ่านการค้าระบบบรรณาการ ซึ่งเป็นการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือทางการค้า โดยการเป็นนายหน้าให้กับกลุ่มทุนขุนนาง และทำธุรกิจของตน ในฐานะกลุ่มทุนพาณิชย์ด้วย

การค้าในระบบบรรณาการเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ และสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจการเมือง ระหว่างกลุ่มทุนขุนนาง กับกลุ่มทุนจีน โดยการค้าระบบบรรณาการ นั้นมิใช่เป็นเพียงการค้าของพระมหากษัตริย์ ที่อาศัยระบบพระคลังสินค้าทำหน้าที่ผูกขาดควบคุมการค้า ในฐานะตัวแทนของรัฐเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้ว กลุ่ม ทุนขุนนางต่างได้รับประโยชน์จากการค้าระบบบรรณาการนี้ด้วย เนื่องจากผลผลิต หรือสินค้าส่วนใหญ่ อยู่ในความครอบครองของกลุ่ม ทุนขุนนาง และการค้าระบบบรรณาการ เป็นช่องทางที่กลุ่ม ทุนขุนนางมองเห็นว่า เป็นโอกาส ในการแสวงหาประโยชน์ เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ตนเองให้มากขึ้น อีกทั้งการดำเนินการค้านี้ยังเป็นการให้อภิสิทธิ์ หรือ สิทธิพิเศษแก่กลุ่ม ทุนขุนนาง ในการนำสินค้าเข้าทำการค้าร่วมกับขบวนเรือราชบรรณาการ ยิ่งทำให้ได้รับการอำนวยความสะดวกทางการค้ามากขึ้น

จากการค้าในระบบบรรณาการ นี้ กลุ่ม ทุนขุนนางมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลุ่ม ทุนจีน ในการทำหน้าที่นายหน้า ช่วยทำการค้า ให้ เนื่องจากชาวจีนมีอิสระจากระบบศักดินา ระบบไพร่ และทาสของสังคมไทย สามารถเดินทางไป ติดต่อทำการค้าขายได้ ง่ายกว่า ทั้งยังมีความชำนาญ และมีประสบการณ์ทางการค้า มากกว่าคนไทย ซึ่งตรงกับความต้องการของกลุ่ม ทุนขุนนาง ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสองกลุ่มดังกล่าว โดยกลุ่ม ทุนจีนทำงานให้กับกลุ่ม ทุนขุนนาง ทั้งในลักษณะของการรับจ้างเป็นนายหน้าทำการค้า หรือบางส่วนได้ถวายตัวเป็นข้ารับใช้ของกลุ่ม ทุนขุนนาง ในขณะเดียวกัน กลุ่ม ทุนจีนเหล่านี้ได้อาศัยอำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่ม ทุนขุนนาง ในการอุปถัมภ์ช่วยเหลือการประกอบการค้าของตน ภายในประเทศ ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งบทบาท และความสัมพันธ์ของทั้งสองกลุ่มนี้ได้ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และมีพัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ

พัฒนาการของกลุ่มธุรกิจการเมืองได้เพิ่ม มากขึ้น เมื่อเกิดการขยายตัวของกลุ่ม ทุนต่างชาติ ทั้งจากกลุ่ม ทุนจีนเดิม และกลุ่ม ทุนตะวันตก อันเนื่องจากการเข้าสู่ระบบ ทุนนิยมของประเทศไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ในปี พ.ศ.2398 ซึ่งสนธิสัญญานี้ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าของไทยเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อยังชีพ ไปสู่การผลิตเพื่อการค้า ปริมาณการค้าระหว่างประเทศของไทยเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว กลุ่ม ทุนตะวันตกได้รับสิทธิทางการค้าในประเทศทัดเทียมกับกลุ่ม ทุนจีน มีการจัดตั้งห้างร้าน และบริษัท ต่างชาติจำนวนมาก การก้าวเข้าสู่ระบบ ทุนนิยมดังกล่าว ทำให้กลุ่ม ทุนขุนนางมีช่องทางลงทุนหาประโยชน์



เพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะมีความพร้อมด้านปัจจัยการผลิต เงินทุน และแรงงานอยู่แล้วนั่นเอง เกิดการขยายการลงทุนร่วมกับกลุ่มทุนต่างชาติเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุนตะวันตกหรือกลุ่มทุนจีน

แม้กลุ่มทุนชาติตะวันตกจะขยายบทบาททางเศรษฐกิจในประเทศมากขึ้น แต่กลุ่มทุนจีนยังคงสามารถเพิ่มบทบาทของตนได้ โดยการเข้ามาเป็นทุนข้าราชการ ผ่านการเป็นเจ้าภีณายอากร จากนโยบายการเก็บภาษีของรัฐ กลุ่มเจ้าภีณายอากรจึงเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองกลุ่มใหม่ที่พัฒนามาจากกลุ่มทุนจีน และยังคงมีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนขุนนาง เพราะกลุ่มทุนจีนได้อาศัยอิทธิพลจากกลุ่มทุนขุนนางในการช่วยเหลือ และสนับสนุนให้ตนเป็นเจ้าภีณายอากร การช่วยเหลือลักษณะดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งสองกลุ่ม แน่นแฟ้นขึ้น ตลอดจนมีการพัฒนาเป็น ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เช่น การแต่งงาน ของลูกหลานทั้งสองฝ่าย หรือการให้ลูกหลานชาวจีนเข้าเป็นมหาดเล็กของเจ้านายและขุนนาง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี ระบบเจ้าภีณายอากรเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าภีณายอากรอย่างมาก จนมีการใช้อำนาจในการข่มขู่ บีบบังคับเกินขอบเขต และ ไม่มีการควบคุมที่ดีพอ รวมทั้งรายได้จากการจัดเก็บ ภาษีไม่ได้เข้าสู่รัฐทั้งหมด แต่กลับตกอยู่ในมือของ กลุ่มทุนขุนนางที่ให้การอุปถัมภ์ เจ้าภีณายอากรนั่นเอง ระบบเจ้าภีณายอากรดังกล่าวได้สร้างปัญหาความเดือดร้อน ทั้งต่อประชาชน และรัฐ จนต้องมีการปฏิรูปการเก็บภาษีในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ทำหน้าที่ควบคุมการจัดเก็บภาษี ทำให้กำไรจากการจัดเก็บภาษีของ กลุ่มเจ้าภีณายอากรลดลงเรื่อยๆ และท้ายที่สุดระบบนี้ ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 6 แต่ระบบเจ้าภีณายอากรได้เป็นปัจจัย ที่ช่วยสนับสนุนความมั่งคั่ง และ การสะสมทุนของกลุ่มทุนขุนนาง และกลุ่มทุนจีน ซึ่ง ต่อมาได้นำทุนดังกล่าวไปลงทุนในธุรกิจ และกลายเป็นกลุ่มทุนพาณิชย์

ผลกระทบอีกด้านหนึ่งจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ได้ส่งผลให้เกิดกลุ่มทุนพาณิชย์ขึ้น ประกอบด้วย กลุ่มทุนต่างชาติ ทั้งชาวจีน และชาวตะวันตก กลุ่มทุนพาณิชย์ได้ประกอบธุรกิจต่างๆ ซึ่งมักเป็นการดำเนินการ โดยมีการร่วมลงทุนกับกลุ่มทุนขุนนาง กลุ่มทุนพาณิชย์เกิดขึ้นจากการขยายตัวของการค้าการลงทุนตามระบบทุนนิยมเสรี โดย กิจการ ที่ปรากฏมา ได้แก่ ธุรกิจการค้าข้าว ธนาการพาณิชย์ การเดินเรือ ประกันภัย และการเป็นนายหน้า หรือคอมปราโดร์ (Comprador)

ต่อมา กลุ่มทุนขุนนาง ได้ถูกจำกัด และลดบทบาทลง ไป เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎร ที่ประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการทหาร และพลเรือน ให้อำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองที่เคยเป็นของพระมหากษัตริย์ และกลุ่มทุนขุนนางเดิม ถูกถ่ายโอนเป็นของคณะราษฎร และด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจในประเทศไทย ที่มีความเชื่อมโยงกัน ทำให้ อำนาจ ทางเศรษฐกิจ ถูกถ่ายโอน เข้ามาอยู่ในมือของคณะราษฎรด้วย

คณะราษฎรจึงเป็นกลุ่มธุรกิจการเมือง กลุ่มใหม่ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ภายใต้การเป็นกลุ่มทุนขุนนางใหม่นั้นเอง

ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้บทบาทและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุนขุนนางเดิมจะลดลงไปมาก แต่อำนาจทางเศรษฐกิจยังคงมีอยู่ จากการสะสมทุนและความมั่งคั่งมายาวนาน ทำให้คณะราษฎรมีการดำเนินนโยบายทางการเมืองในลักษณะ ประนีประนอมกับกลุ่มทุนขุนนาง เก่า ดังจะเห็นได้ จาก การเชิญพระยามโนปกรณนิติธาดา ขุนนางผู้ใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้เป็นประธานกรรมกร คณะราษฎร และเป็น นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลคณะราษฎร ขณะที่ ในส่วนของกลุ่มทุนจีนนั้น ยังคงมี อิทธิพลทางเศรษฐกิจอยู่อย่างเข้มแข็ง เพียงแต่ มีการย้ายไปอยู่ในความอุปถัมภ์ของกลุ่มขุนนางใหม่คือ คณะราษฎร เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ทำให้ อำนาจทางเศรษฐกิจในกลุ่มทุนขุนนางเดิมลดลงไปอย่างมาก ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านคณะราษฎร ขึ้น แรงต้านเหล่านี้ ทำให้คณะราษฎรตระหนักถึงอำนาจ และอิทธิพล ของกลุ่ม ทุนนาง เดิม ที่ยังคงมีอยู่ มาก และ คณะราษฎรยังต้องการเข้ามามีอำนาจ และอิทธิพลทางเศรษฐกิจด้วย จึงได้เริ่มดำเนินการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนขึ้นผ่านนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ

แม้คณะราษฎรจะประกาศ นโยบาย เศรษฐกิจชาตินิยม ที่อ้างว่า เพื่อกำจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนต่างชาติ แต่ข้ออ้างดังกล่าว กลับเป็นเพียงการกดดันกลุ่มทุนจีนที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของกลุ่มทุนขุนนางเดิมให้ย้ายมาอยู่กับคณะราษฎรเสีย มากกว่า เพราะ ปรากฏว่า กลุ่มทุนจีนกลับมีการ ขยายบทบาทมากขึ้น เพียงแต่เป็นการ ย้ายมาดำเนินธุรกิจ หรือ มาร่วมลงทุนกับ สมาชิกคณะราษฎรแทนกลุ่มทุนขุนนางเดิม การใช้ นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และทุนนิยมโดย รัฐ ของคณะราษฎร เป็นเพียงเครื่องมือที่ทำให้ รัฐบาลเป็นองค์กรแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผ่านทางรัฐวิสาหกิจ บริษัท ธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และธุรกิจอื่นที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร ซึ่งมีได้ดำเนินธุรกิจ โดยกลุ่มคณะราษฎรเท่านั้น แต่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกับกลุ่ม ทุนจีน โดยการ ใช้อำนาจทางการเมืองครอบงำเศรษฐกิจของประเทศดังที่เคยปฏิบัติกันมาแต่ดั้งเดิม เพียงแต่เปลี่ยนจากกลุ่ม ทุนขุนนางเดิม ไปสู่กลุ่ม ทุนขุนนางใหม่ คือ คณะราษฎรเท่านั้น โดยมีกลุ่มทุนจีนที่พัฒนาบทบาทขึ้นอย่างมาก และกลายเป็นกลุ่มตระกูล ธุรกิจ สำคัญ ได้แก่ กลุ่มตระกูลลำซำ หวัง หลี และบูลสุข ซึ่งต่างก็ สะสมทุนภายใต้การ อุปถัมภ์ของ กลุ่มคณะราษฎร

ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มสมาชิกคณะราษฎร จนมีการก่อรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2490 มีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้นำในการรัฐประหาร ทำให้อำนาจทางการเมือง และ

เศรษฐกิจของกลุ่มคณะราษฎรสิ้นสุดลง คณะรัฐประหาร กลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองใหม่ ในปี พ.ศ.2492 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และยังคงยึดแนวนโยบาย เศรษฐกิจแบบชาตินิยม ของคณะราษฎร มีการรักษารัฐวิสาหกิจไว้ และแต่ละแห่งจะมีบุคคลของ รัฐเข้าไปควบคุม ซึ่งก็คือสมาชิกคณะรัฐประหาร อีกทั้งสมาชิกคณะรัฐประหาร ได้ใช้อิทธิพลทาง การเมืองให้ความคุ้มครองธุรกิจเอกชนอย่างกว้างขวาง รวมไปถึงการเข้าควบคุม ธุรกิจที่สำคัญของ ประเทศ เพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุนทางการเมือง เช่นเดียวกับคณะราษฎร อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้เกิด ความขัดแย้งของสมาชิกภายในคณะรัฐประหารในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่มากมายเหล่านี้ ทำให้มีคณะรัฐประหารเกิดการแบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชอชราชครู นำโดยจอมพล ผิน ชุณหะวัณ และ พ.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ กับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทั้งสองกลุ่มกลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงที่คณะรัฐประหารกุมอำนาจ ทางการเมือง มีการก่อตั้งบริษัทธุรกิจ โดยมีสมาชิกของกลุ่มเป็นผู้ถือหุ้นอย่างเปิดเผย และมีสาย สัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจหลายตระกูล โดยกลุ่มชอชราชครูมีความสัมพันธ์กับ กลุ่มตระกูลชารวมิชกุล กลุ่มตระกูล โสภณพานิช กลุ่ม ตระกูลศรีเฟื่องฟู กลุ่ม ตระกูลเอื้อชูเกียรติ และกลุ่มตระกูล วัชรน เวทิน ส่วนนักธุรกิจที่มีสา ยสัมพันธ์กับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ที่สำคัญได้แก่ ตระกูลชลวิจารณ์ และ ตระกูลกรรมบุตร

อำนาจทางการเมืองในช่วงแรกนั้นเป็นของกลุ่มชอชราชครู ทำให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้อง หรือที่ อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของกลุ่มชอชราชครูประสบความสำเร็จทางธุรกิจอย่างมาก ทั้งด้านการเงิน การค้าข้าว ค้าไม้ การก่อสร้าง ฯลฯ แต่ความสำเร็จนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการ ดำเนินการ แต่เป็นเพราะการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการสนับสนุนช่วยเหลือมาโดยตลอด และ เมื่อเกิดการรัฐประหารอีกครั้ง โดยกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ธุรกิจ ต่างๆ ของกลุ่มชอชราชครูที่เคยประสบความสำเร็จ เพราะ อาศัยอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วย เมื่อ ต้องเผชิญกับการกำจัดคู่แข่งทางธุรกิจจากกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ และขาดการสนับสนุนจากอำนาจ และ อิทธิพลทางการเมือง ทำให้ธุรกิจเหล่านี้ไม่สามารถดำเนิน การต่อไปได้ จนต้องล้มเลิกกิจการไป ในที่สุด ในขณะที่อำนาจทางการเมือง ที่เป็นของกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ได้เข้าครอบงำระบบเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับกลุ่มชอชราชครู เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งจากรัฐวิสาหกิจ และธุรกิจส่วนตัวที่ มักดำเนินการในลักษณะผูกขาด มีการกำจัดคู่แข่งทั้งทางการเมืองแล ะทางธุรกิจ ธุรกิจส่วนใหญ่ เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งประสบความสำเร็จ โดยการอาศัยอิทธิพลทาง การเมือง โดยการให้ข้าราชการช่วยเหลือในจัดตั้งกิจการเอกชน เพื่อให้เข้ามาดำเนินธุรกิจร่วมกับ รัฐวิสาหกิจที่พวกพ้องเป็นกรรมการอยู่ ธุรกิจเหล่านี้ได้ดำเนินการเพียงเพื่อมุ่งตักตวงผลประโยชน์ จากการเก็งกำไรระยะสั้น ซึ่งเมื่อภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม ทำให้

ธุรกิจเหล่านี้ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลใดๆ ช่วยเหลืออีก จนประสบชะตากรรมเดียวกัน กับที่เคยเกิดขึ้นกับธุรกิจที่เคยอาศัยเพียงอำนาจ ทางการเมืองเข้าช่วยในอดีต คือล้มละลายไป แม้ต่อมาจะมีการสืบทอดอำนาจไปสู่จอมพลถนอม กิตติขจร แต่การดำเนินนโยบายต่างๆ ยังคงยึดตามแนวทางของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ทุกประการ จนถึง พ.ศ.2514 จอมพลถนอมได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลตนเอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2511 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515 ซึ่งให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรี จนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทำให้กลุ่มทหารเสื่อมอำนาจลงไปในที่สุด ซึ่ง ส่งผลให้ธุรกิจต่างๆ ที่เคยได้รับการสนับสนุน ของกลุ่มทหารนี้ สลายลงไปด้วย เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ความสำเร็จของธุรกิจเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากความมีประสิทธิภาพ แต่เป็นเพราะการใช้อำนาจทางการเมืองเข้าช่วยเหลือ เมื่ออำนาจทางการเมืองสิ้นสุดลง ทำให้ธุรกิจเหล่านั้นสิ้นสุดลงตามไปด้วย หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ประเทศไทยเข้าสู่บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนโดยทั่วไปมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น มีการก่อตั้งพรรคการเมืองมากมาย ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดจุดเปลี่ยนที่น่าสนใจสำหรับกลุ่มธุรกิจการเมือง นั่นคือ กลุ่มนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง ทั้งการมีบทบาทโดยตรง หรือมีบทบาทเบื้องหน้า โดยสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่างๆ เป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคการเมือง เป็นกรรมการพรรคการเมือง กลายเป็นนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปี พ.ศ.2517-2518 และการมีบทบาททางอ้อม หรือบทบาทเบื้องหลัง โดยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งมีทั้งกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวปรากฏในพรรคการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้แทบจะทุกพรรคการเมือง

กลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงนี้ จึงมีกลุ่มธุรกิจที่แปรมาเป็นนักการเมือง โดยการสังกัดพรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจหลายตระกูลได้กลายมาเป็นกลุ่มตระกูลนักการเมืองอย่างเต็มตัวมากมาย และยังสนับสนุนให้ลูกหลานเข้ามาเป็นนักการเมือง เป็น การสร้างทายาททางการเมือง หลายตระกูล อาทิ ศิลปะอาชา หาญสวัสดิ์ เทียนทอง ชินวัตร วงศ์วรรณ ชิดชอบ คุณปลื้ม ป รัตนานันทกุล เทียงธรรม ศิริพาณิชย์ โชควัฒนา เตชะไพฑูย์ รัตกุล ศรีวิ กรณ์ อีสระเสนารักษ์ โรจนเสถียร สารสิน พงษ์พานิช มหาดำรงกุล ลิปตพัลลภ ชาญวิรุฑ นพอมรบดี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากปัญหาการคอร์รัปชันในยุคของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ กลายเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทหาร ใช้เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้พยายามรวบรวม และกดดันนักการเมืองต่างๆ ให้สวมมิกัด และให้การสนับสนุนทางการเมือง รวมทั้งกดดันกลุ่มธุรกิจให้เข้ามาขอรับการอุปถัมภ์ จากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ด้วยเช่นเดียวกัน กลุ่มธุรกิจส่วน

ใหญ่ที่เข้ามาขอรับการอุปถัมภ์มักเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เช่น สวนเกษตร สวนป่า สวนกอล์ฟ และธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก รวมทั้งคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเอง ยังเข้าควบคุมรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ มีการใช้ขบประมาณพิเศษที่ไม่เปิดเผย และ แสวงหารายได้จาก การให้สัมปทานโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น ธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม เป็นต้น แต่คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองได้ยาวนานนัก เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535 ส่งผลให้กองทัพลดบทบาททางการเมือง กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มธุรกิจจึงได้กลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ระบบเศรษฐกิจ และการเมืองของไทยถูกกลุ่มธุรกิจการเมืองเข้าควบคุม โดยประกอบด้วย สามกลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มนักการเมืองหรือข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มการเงิน (ธนาคาร) ซึ่งทั้งสามกลุ่มมีความสัมพันธ์ต่อกัน กล่าวคือ เศรษฐกิจการเมืองของประเทศถูกครอบงำโดยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสัมพันธ์อยู่กับธนาคารหลักๆ ไม่กี่แห่ง โดยมีกลุ่มตระกูลไทยเชื้อสายจีนไม่กี่กลุ่มเป็นเจ้าของ ธุรกิจเหล่านี้เติบโตโดยใช้ธนาคารเป็นแหล่งดูดเงินจากภาคชนบทเข้ามาหมุนเวียนเป็นเงินกู้ และการอาศัยความใกล้ชิดกับ กลุ่มการเมือง หรือ ข้าราชการ ขณะที่รัฐบาลเองขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขาดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดีในเรื่องระบบธนาคาร ทำให้ผู้บริหารส่วนใหญ่ในภาครัฐ และบางส่วนของสถาบันการเงิน เอกชนมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวระยะสั้นมากกว่าที่จะมองการณ์ไกลในการมุ่งพัฒนาธนาคาร และสถาบันการเงินให้เป็นสถานที่ที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ การเมือง ที่มาก และขาดการควบคุมตรวจสอบ ดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ.2540 วิกฤตการณ์ในครั้งนี้ได้ทำให้เกิดการชะลอ และหดตัวอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจไทย กลุ่มธุรกิจต่างๆ ได้รับผลกระทบ ธุรกิจจำนวนมากประสบปัญหาล้มละลาย และต้องออกจากการเมืองทั้งเบื้องหน้าและเบื้องหลัง แต่ผลกระทบดังกล่าว มีลักษณะอสมมาตร กล่าวคือ แม้จะส่งผลลบต่อทุก ธุรกิจ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะส่งผล ด้วยสัดส่วนเดียวกัน กลุ่มธุรกิจ บางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบน้อยกว่า และมีความสามารถในการปรับตัว หรือฟื้นตัวเร็วกว่ากลุ่มอื่น หรือได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลให้พ้นจากวิกฤตดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่บางกลุ่ม ทำให้กลุ่มทุนเหล่านี้ กลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง ทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมือง เหนือกว่ากลุ่มธุรกิจอื่นที่ได้รับผลกระทบมากกว่า กลุ่ม ธุรกิจเหล่านี้ได้แก่ ธุรกิจโทรคมนาคม อสังหาริมทรัพย์ และสื่อมวลชน โดยเฉพาะ ธุรกิจของกลุ่ม เครือเจริญโภคภัณฑ์ สยามซีเมนต์ หรือชินวัตร เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้ กลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองกลุ่มสำคัญที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศ

ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ส่งผลให้กลุ่มทุนต่างๆ ประสบปัญหาล้มละลาย และลดบทบาททางการเมืองของตนลงไป แต่ในขณะที่เดียวกันกลุ่มทุนกลุ่มสำคัญบางกลุ่มได้รับผลกระทบน้อยกว่ามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งได้กลายเป็นกลุ่มธุรกิจกลุ่มนำในการรวบรวมกลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองอื่นๆ จัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ซึ่งนอกจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจแล้ว ยังมีปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ การมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่มีลักษณะเปิดกว้าง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน (และเอกชน) ตลอดจนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ที่ทำให้พรรคการเมืองมีความจำเป็นต้องใช้ทุน เพื่อเป็นหนทางในการเข้าสู่อำนาจรัฐมากขึ้น อีกทั้งประชาชนเสื่อมศรัทธาจากกลุ่มการเมืองเก่าๆ จากการบริหารประเทศในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ กลายเป็นส่วนสนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจ โดยเฉพาะกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคม ได้ก้าวขึ้นมามีบทบาท และ อิทธิพลทางการเมือง รวมทั้งได้รับความสนใจจากประชาชน เป็นทางเลือกใหม่ที่มีภาพลักษณ์ของการประสบความสำเร็จจากการหลุดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจได้ กลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมนี้จึงกลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีบทบาทนำในการก่อตั้งพรรคการเมืองที่รวบรวมทั้งกลุ่มการเมือง และกลุ่มธุรกิจชั้นนำของไทย นั่นคือ การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย นั่นเอง

กลุ่มธุรกิจการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ได้รวมกลุ่มกันอยู่ภายในพรรคไทยรักไทย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตระกูลธุรกิจชั้นนำจำนวนมาก ที่ได้ส่งเครือญาติเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย หรือให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยมีกลุ่มที่สำคัญประกอบด้วย กลุ่มชินวัตร ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลุ่มโพธารามิกของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มมาลินนท์ ของนายประชา มาลินนท์ กลุ่มเจียรนวนนท์ ของนายธนินท์ เจียรนวนนท์ กลุ่มสิริวัฒนภักดี ของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี กลุ่มมหากิจสิริ ของนายประยูทธ มหากิจสิริ กลุ่มจิงรุ่งเรืองกิจ และจุฬางกูร ของนายพัฒนา (พีชาย) และนายสุริยะะ จิงรุ่งเรืองกิจ เจ้าของธุรกิจผลิตชิ้นส่วนรถยนต์รายใหญ่ที่สุดของไทย รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจที่มีชื่อเสียง และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตระกูล ธุรกิจอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ นายพันธ์เลิศ ไบหยก นางสิริกมล มณีรินทร์ ทายาทตระกูลสินุดตพงษ์ เจ้าของยন্ত্রกิจกรู๊ป นางสาวกวนิดา คุณผลิน ผู้บริหารบริษัท ไทยพัฒนาประกันภัย จำกัด นายสำราญ ภูอนันต์ ตานนท์ ผู้บริหารระดับสูงในเครือสหกรู๊ป หรือ นายวีระชัย วีระเมธีกุล ซึ่งเป็นทั้ง ผู้บริหารระดับสูงของเอ็มไทย กรู๊ป และเป็นบุตรเขยของนายธนินท์ เจียรนวนนท์ เจ้าของธุรกิจเครือเจริญโภคภัณฑ์ (ซีพี) เป็นต้น

นอกจากนั้น พรรคไทยรักไทยยังเป็นพรรคที่รวบรวมกลุ่มการเมือง และนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ หลายกลุ่ม โดยการมี “ทุน” เป็นปัจจัยสำคัญในการ “คูค” หรือรวบรวมกลุ่ม

การเมืองต่างๆ ให้ย้ายเข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทย และภายหลังจากที่พรรคไทยรักไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้นำธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม และหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งสูงสุดทางการเมือง คือ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของไทย ซึ่งสามารถจัดตั้งรัฐบาล 2 สมัยติดต่อกัน

รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทั้ง 2 สมัยได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะจากนโยบายประชานิยมต่างๆ แต่นโยบายหลายนโยบายมีลักษณะสนับสนุนการบริโภคนิยม และการนำเงินงบประมาณไปใช้เพื่อสร้างความนิยมแก่ประชาชน แต่อาจเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว นโยบายในด้านอื่นๆ มีลักษณะการใช้อำนาจเด็ดขาด มีการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบต่างๆ ทั้งองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ องค์กรสื่อสารมวลชน องค์กรภาคประชาชน และสิ่งสำคัญคือ มีนโยบาย โครงการ หรือมีการแก้ไขกฎหมายจำนวนมาก ที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจที่เกี่วข้องกับนายกรัฐมนตรี และบุคคลในรัฐบาล เป็นประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่ถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่าย ทั้งฝ่ายค้าน นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน แต่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลอ้างว่า เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย

จากประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าว ทำให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะการเกิดพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งมีประชาชน และกลุ่มต่างๆ เข้าร่วมกดดันและต่อต้านพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจำนวนมาก การเคลื่อนไหวกดดันของกลุ่มต่างๆ ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องประกาศยุบสภาในที่สุด แต่การประกาศยุบสภาดังกล่าวก็มิได้ทำให้กระแสการต่อต้านน้อยลง เพราะฝ่ายต่อต้านเห็นว่า การประกาศยุบสภาเป็นเพียงเครื่องมือที่ใช้ในการ เพื่อแก้ปัญหากระแสต่อต้านทางการเมืองต่อตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มากกว่าเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการเมือง ของประเทศ ทำให้การเลือกตั้งภายหลังจากการยุบสภาดังกล่าว พรรคฝ่ายค้านได้ประกาศคว่ำบาตรการเลือกตั้ง แต่ได้ปรากฏว่า มีการจ้างพรรคการเมืองใหม่ๆ หรือพรรคการเมืองขนาดเล็ก ให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ขณะเดียวกัน ฝ่ายที่สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกมาเคลื่อนไหว ในลักษณะ “มือבחนมมือบ” ซึ่งสื่อเค้าจะเกิดความรุนแรง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการก่อรัฐประหารของกลุ่มทหาร คือ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 และประเด็นการจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้งกลายเป็นเหตุให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยุบพรรคไทยรักไทย

ภายหลังจากเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 และพรรคไทยรักไทย ถูกตัดสินให้ยุบพรรค กลุ่มธุรกิจการเมืองใน พรรคไทยรักไทย ยังคงรวมตัวกันภายใต้พรรคใหม่ คือ พรรคพลังประชาชน และต่อเนื่องจนถึงพรรคเพื่อไทย โดยยังคงรวบรวมสมาชิกพรรคไทยรักไทยเดิม และ ประกาศให้

การสนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ยังได้รับความชื่นชอบ และนิยมจากประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะประชาชนคนชั้นกลาง และล่างที่รู้สึกว่าได้ได้รับความช่วยเหลือจากนโยบายของพรรคไทยรักไทย และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีกลุ่มธุรกิจบางส่วนที่เคยให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย ถอนตัวจากการสนับสนุน จะมียกเว้นก็เฉพาะกลุ่มที่ใกล้ชิดกับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งเพราะตัวผู้นำรัฐบาลภายหลังการรัฐประหาร ที่แม้จะมีพื้นฐานมาจากพรรคไทยรักไทย ทั้งรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช หรือรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แต่ตัวนายกรัฐมนตรี มีความแตกต่างจากพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในแง่ของความเป็นผู้นำ ความเป็นเอกภาพ และอำนาจเบ็ดเสร็จในรัฐบาล อีกทั้งในช่วงรัฐบาลทั้งสองต้องพึ่งพิงอำนาจจากระบบราชการ โดยเฉพาะทหาร ตำรวจ ทำให้ต้องมุ่งไปที่การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มราชการ ส่งผลให้ความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนเกิดระยะห่างมากขึ้น และเมื่อรัฐบาลที่มาจากพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยไม่สามารถรักษาอำนาจไว้ได้ต่อเนื่อง และถูกคัดค้านยุบพรรค จนต้องสลายตัวไปหลายครั้ง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงดำรงอยู่ได้ และ ยังได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่ายให้เป็นรัฐบาล เพื่อเปลี่ยนหัวอำนาจ เป็นการสร้างแรงดึงดูดใจของกลุ่มธุรกิจ ทั้งกลุ่มที่เคยให้การสนับสนุนเดิม และกลุ่มอื่นๆ ให้ย้ายมาสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ โดยปรากฏว่า มีหลายกลุ่มที่เคยให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ที่เป็นคู่แข่งกันมาก่อน รวมทั้งกลุ่มทุนใหญ่ของประเทศและระดับนำของภาคธุรกิจ อาทิ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้า และสมาคมธนาคารไทย ต่างประสานงานรับอย่างชัดเจนในการสนับสนุนจัดตั้งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ส่งผลให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 27 ของประเทศไทย

## 5.2 บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

กลุ่มทุนขุนนางที่ประกอบด้วยกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนางในราชสำนัก เป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองในช่วงก่อน พ.ศ.2475 จากปัจจัยทางด้านการเมือง ที่ระบอบการปกครองของไทยเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นของพระมหากษัตริย์ และถูกถ่ายโอนลงมายังเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนาง ในราชสำนักที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มเจ้านาย และขุนนางเหล่านี้จึงมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองอย่างมาก ประกอบกับสังคมไทยในช่วงดังกล่าว มีระบบศักดินา ระบบไพร่ และระบบทาส ซึ่งเป็นส่วนเสริมให้อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ



ตกอยู่ในมือของเจ้านายและขุนนางเหล่านี้ ในขณะที่กลุ่มธุรกิจการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มทุนจีนนั้นยังไม่สามารถเข้ามามีบทบาท หรือมีอิทธิพลทางการเมือง แต่อย่างใด เพียงแต่มีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ โดยการอิงอาศัยอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุนขุนนางเท่านั้น

อย่างไรก็ดี กลุ่มทุนจีนเริ่มมีบทบาททางการเมืองในเวลาต่อมา โดยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในทุนขุนนางจากการเข้ามาเป็นข้าราชการ ในฐานะเจ้าภาษีนายอากร จากการที่ รัฐบาลระบบภาษีอากรมาใช้ในการหารายได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ กับกลุ่มทุนจีน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความเข้าใจและความชำนาญในการจัดเก็บภาษีอากรมากกว่าคนไทยในสมัยนั้นที่ยังคงอยู่ภายใต้ระบบไพร่และทาส แต่กลุ่มเจ้าภาษีนายอากร ยังคงไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ใดๆ เพียงแต่มีบทบาทโดยการใช้จ่ายตำแหน่งเจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับมอบอำนาจในการเรียกเก็บภาษีจากกิจการบางประเภท เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกับกลุ่มทุนขุนนางที่ให้การอุปถัมภ์ แต่เมื่อระบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย จากการแสวงหาประโยชน์เกินขอบเขต จนได้ถูกยกเลิกไปในที่สุด

บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในยุคแรกนี้ จึงเป็นเพียงการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเพื่อการประนีประนอมและสร้างความสัมพันธ์ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์เศรษฐกิจ และเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจของกลุ่มตน แต่ยังมีได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด เพราะระบอบการปกครองในยุคนี้ยังเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่อำนาจการตัดสินใจสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ได้ทำให้อำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองที่เคยเป็นของพระมหากษัตริย์ และที่ถูกถ่ายโอนลงมายังกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์และขุนนางในราชสำนัก เปลี่ยนไปเป็น ของคณะเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ คณะราษฎร กลุ่มคณะราษฎร ได้กลายเป็นกลุ่มธุรกิจการเมือง กลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้น โดยมีสถานะเป็นผู้นำทางการเมือง ภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ คือ ระบอบประชาธิปไตย คณะราษฎร มีบทบาททางการเมืองอย่างมากในช่วงเวลาดังกล่าว มีอำนาจในการกำหนด ตัดสินใจ และการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ส่วนกลุ่มทุนขุนนางเดิม คือ เจ้านายเชื้อพระวงศ์และขุนนางราชสำนัก แม้จะสูญเสียอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองไป แต่ในระยะแรกยังคง สามารถรักษาอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจไว้ได้ เพราะยังคงเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะการเป็นเจ้าของที่ดิน คณะราษฎร จึงได้พยายามแย่งชิงอำนาจทางเศรษฐกิจจากกลุ่ม ทุนขุนนางเดิมเหล่านี้ โดยใช้บทบาททางการเมือง ในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) นโยบายดังกล่าวได้ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญใน การใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง เข้าครอบงำเศรษฐกิจของประเทศ ของคณะราษฎร จนกระทั่ง เกิดการ

รัฐประหารในปี พ.ศ.2490 และ พ.ศ.2500 คณะรัฐประหาร ในแต่ละช่วง ได้กลายเป็นกลุ่ม ธุรกิจ การเมืองใหม่ และเป็นผู้นำทางการเมืองแทนคณะราษฎร โดยยังคงยึดแนวทางการดำเนินนโยบาย เศรษฐกิจชาตินิยม และการสร้างทุนนิยมโดยรัฐเหมือนคณะราษฎร

บทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ การเมืองในช่วงนี้ถือว่า กลุ่มธุรกิจการเมือง คือ กลุ่ม ทหาร อันได้แก่ คณะราษฎร และคณะรัฐประหาร ทั้งใน พ.ศ.2490 และ พ.ศ.2500 สามารถ แสดงบทบาททางการเมือง ได้อย่างเต็มที่ เพราะ ถือเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด กลุ่มต่างๆ ดังกล่าว จึงอยู่ในสถานะผู้ปกครอง ที่มีอำนาจในการกำหนด และดำเนินนโยบายต่างๆ ได้ ด้วย ตนเอง โดยมีปัจจัยส่งเสริมจากสภาพทางการเมืองภายในประเทศ ในขณะเดียวกันกลุ่มทุนจีน ใน ฐานะกลุ่มทุนพาณิชย์ต่างๆ สามารถปรับตัวให้ยืดหยุ่น มาได้โดยการ รักษาความสัมพันธ์กับกลุ่ม อำนาจทางการเมืองกลุ่มใหม่ ทั้งกับกลุ่มคณะราษฎร และคณะรัฐประหาร โดยมีปัจจัยจากระบบ อุปถัมภ์ที่ยังคง อยู่อย่างเข้มแข็งในสังคมไทย กลุ่มทุนจีนเหล่านี้ได้ให้การ สนับสนุนทางการเงิน หรือการให้ประโยชน์ทาง เศรษฐกิจแก่กลุ่มผู้ปกครอง ในลักษณะของการให้ ผลตอบแทน ในรูป ของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินปันผล หรือผลประโยชน์อื่นๆ เพื่อแลกกับความช่วยเหลือ จากกลุ่มผู้ปกครอง ในการใช้กลไกของรัฐสนับสนุนธุรกิจของตน ให้มีอภิสิทธิ์ด้านต่างๆ ในการ ประกอบธุรกิจ แต่อย่างไรก็ดี กลุ่มทุนจีนเหล่านี้ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางด้านนโยบาย หรือการออกกฎหมายด้วยตนเองได้โดยตรง เพียงแต่อาศัยอำนาจจากกลุ่ม ผู้ปกครอง ในการเอื้อ ประโยชน์ให้แก่ ธุรกิจของกลุ่ม ตน โดยเมื่อ บทบาททางการเมือง ของกลุ่มผู้ปกครอง แต่ละกลุ่ม สิ้นสุดลง กลุ่มทุนจีนเหล่านี้ก็จะเปลี่ยนไปเข้ารับการอุปถัมภ์ในลักษณะเดิมกับกลุ่มผู้ปกครองใหม่ ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็น ช่วงของ คณะราษฎร และคณะรัฐประหาร ทั้งในปี พ.ศ.2490 และ พ.ศ.2500 จนกระทั่ง การอุปถัมภ์ ในลักษณะดังกล่าวได้ สิ้นสุดลง เมื่อเกิด เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 กลุ่มทหารต้องลด และจำกัดบทบาททางการเมืองของตนลง ทำ ให้การช่วยเหลือทางธุรกิจของกลุ่มทุนจีนจากกลุ่มทหารผู้ปกครองสิ้นสุดลงไปด้วย

ภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย การรณรงค์การมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมขยายตัวมากขึ้น มีการเลือกตั้ง มีการก่อตั้งพรรค การเมือง ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ได้สนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มทุนต่างๆ เริ่มเข้าสู่ระบบ การเมือง เข้ามามีบทบาททางการเมือง ด้วยตนเองมากขึ้น มีบทบาททั้งทางตรง และทางอ้อมผ่าน พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นมากมายในช่วงนี้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มธุรกิจมีประสบการณ์ จากความสำเร็จใน การประกอบธุรกิจโดยอาศัยการ เข้ารับการอุปถัมภ์จากผู้นำทางการเมือง ดังนั้น การแสวงหา ประโยชน์ทางธุรกิจที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุด ที่กลุ่มธุรกิจมองเห็นคือ จำเป็น ต้องอาศัย ช่องทางจากการใช้อำนาจ ทางการเมือง หรืออำนาจ รัฐ ดังนั้น เมื่อเกิดบรรยากาศแห่งความเป็น

ประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ผ่านระบบพรรคการเมือง จึงได้ก่อให้เกิดช่องทางที่กลุ่มธุรกิจมองเห็นว่า จะสามารถเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง ด้วยตนเองได้มากยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มอื่นเหมือนแต่ก่อน ทำให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททั้งการเป็นผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง ในด้านเงินทุน หรือการมีบทบาทอยู่เบื้องหลัง และการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือการมีบทบาทในเบื้องหน้า ซึ่งปรากฏว่า มีนักธุรกิจที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และได้ กลายเป็นนักการเมือง ลงสมัครเข้ารับเลือกตั้ง จนสามารถเพิ่มบทบาทเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือแม้กระทั่งการ ได้เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในช่วงก่อน พ.ศ.2535 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง และมีกลุ่มธุรกิจเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังจำนวนมาก

แม้ต่อมาจะเกิดการยึดอำนาจจากกลุ่มทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในปี พ.ศ.2534 มีการกดดันทั้งนักการเมืองและนักธุรกิจ ให้อยู่ภายใต้อำนาจ และพยายามที่จะให้กลุ่มทหารที่ก่อการรักษานำอำนาจการเมืองไว้ แต่ก็ เป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ เพราะประชาชนต่อต้าน จนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ.2535 ทำให้กลุ่มทหารต้องลดบทบาททางการเมืองลงไป อีกครั้งหนึ่ง กลุ่มธุรกิจและนักการเมืองยิ่ง กลับมามีบทบาทอีกครั้ง เหตุการณ์ต่างๆ ในช่วงนี้ ทำให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมือง ทั้งเบื้องหน้าในฐานะนักการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเบื้องหลังในฐานะผู้สนับสนุน พรรคการเมือง ได้โดยราบรื่น มีการสร้างทายาททางการเมือง โดยให้ลูกหลานเข้ามาเป็นนักการเมืองด้วย จนหลายตระกูลธุรกิจได้เปลี่ยนมาเป็นตระกูลนักการเมือง

แต่แล้วก็ได้เกิดปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อีกครั้ง เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ธุรกิจหลายประเภทประสบปัญหาขาดทุน หรือล้มละลาย กลุ่มธุรกิจบางส่วน ล่มสลาย และต้องลดบทบาทของตนลงไป แต่ผลกระทบดังกล่าว มีลักษณะอสมมาตร คือ แม้จะส่งผลกระทบต่อทุกอุตสาหกรรม แต่ ไม่ได้หมายความว่า จะส่งผลกระทบต่อทุกอุตสาหกรรมด้วยสัดส่วนเดียวกัน บางธุรกิจได้รับผลกระทบ น้อยกว่า หรือสามารถปรับตัวได้ดีกว่า หรือบางกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลได้รับการช่วยเหลือมากกว่าธุรกิจอื่นๆ ทำให้กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ สามารถฟื้นตัวได้เร็วกว่า และ กลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง และมีบทบาท ทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองเหนือกลุ่มธุรกิจอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในกลุ่มทุนสื่อสาร โทรคมนาคม

ขณะเดียวกันในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่มีลักษณะเปิดกว้าง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน (และเอกชน) ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วน ร่วมทางการเมืองมากขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมี

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมืองที่สำคัญ อันเป็นเจตนารมณ์ที่สนับสนุนระบบทวิพรรค (Bi-party system) และการกำหนดให้ นักการเมืองต้องสังกัดพรรคการเมือง การกำหนดระบบการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขต และบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ที่เคยมุ่งเน้นเพียง ขยายขนาดของพรรค ต้องหันมาเน้นในเรื่องการนำเสนอ และประชาสัมพันธ์พรรค ผู้สาธารณะ ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เกิดความจำเป็นที่ต้องใช้ทุนเพื่อหาเสียงสนับสนุน และรักษาสถานะทางการเมือง เพื่อให้บรรลุชัยชนะทางการเมือง เกิดการระดมทุนในแต่ละพรรคการเมืองอย่างเข้มข้น เพราะต่างก็พยายามให้กลุ่มทุนเข้ามาสนับสนุนพรรคของตน ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ จึงเป็นการสนับสนุนให้กลุ่มทุน มีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้น อีกทั้งเป็นโอกาสในการเข้าช่วงชิงอำนาจ หรือเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุนที่เหลื่อรอดจากวิกฤตเศรษฐกิจ

จากผลของวิกฤตเศรษฐกิจ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ทำให้กลุ่มทุนยิ่งมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองต่างๆ และ เพิ่มบทบาทมากขึ้น ประกอบกับ พรรคการเมืองหรือนักการเมืองต่างๆ ที่เคยมีบทบาท ไม่ได้ได้รับความศรัทธา และไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในเรื่องความรู้ความสามารถในทางบริหาร หรือความมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งมีการเกิดการคอร์รัปชันของนักการเมือง จนทำให้ประชาชนรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อนักการเมือง และต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะ เป็นในชีวิต หรือหน้าที่การงาน ให้เข้ามาบริหารประเทศ และในช่วงนี้เอง ได้เกิดการรวมกลุ่มกันของกลุ่มธุรกิจชั้นนำที่ประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจ ก้าวขึ้นมามีบทบาทในเบื้องหน้าอย่างเต็มตัว และเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองด้วยตนเอง โดยเป็นกลุ่มธุรกิจที่รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งถือว่า เป็นพรรคที่เกิดขึ้นจากการผลักดันของกลุ่มธุรกิจอย่างแท้จริง นั่นคือ พรรคไทยรักไทย นั่นเอง

พรรคไทยรักไทย ได้เป็นแหล่งรวบรวม กลุ่มธุรกิจการเมืองที่สำคัญ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป ที่เสื่อมศรัทธาต่อนักการเมืองเก่าๆ ทำให้ พรรคไทยรักไทยสามารถเติบโต และประสบความสำเร็จทางการเมืองอย่างรวดเร็ว จนได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในปี พ.ศ.2544 และเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในปี พ.ศ.2548 โดยใช้การนำเสนอแนวนโยบายสาธารณะที่โดดเด่น มีแนวทางเป็นรูปธรรม และสิ่งสำคัญคือรูปแบบการนำเสนอ นโยบายของพรรคไทยรักไทยสามารถถ่ายทอดให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจได้ง่าย จากการใช้คำสั้นๆ ง่ายๆ ในการเสนอนโยบายเข้าถึงประชาชน โดยใช้กลยุทธ์แบบการตลาด ส่งผลให้หัวหน้าพรรค คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจผู้นำด้านสื่อสารโทรคมนาคม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม บทบาทและอำนาจหลักๆ มิได้มีลักษณะเป็นของกลุ่ม แต่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ ตัวของหัวหน้าพรรค และนายกรัฐมนตรี คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากอำนาจในการปรับ

คณะรัฐมนตรีถึง 9 ครั้ง ในรัฐบาลสมัยแรก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจการตัดสินใจของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และการปรับคณะรัฐมนตรีหลายครั้งดังกล่าว มิได้ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยสั่นคลอนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้สิ้นสุดลง โดยเริ่มต้นจากการชุมนุมประท้วง ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจำนวนมาก จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 และแม้สุดท้ายแล้วพรรคไทยรักไทยจะถูกตัดสินให้ยุบพรรคไป แต่ถือได้ว่า พรรคไทยรักไทย เป็นพรรคธุรกิจการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองสูงสุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทย และกลุ่มธุรกิจการเมืองในพรรคไทยรักไทยยังคงมีการสืบต่อต่อไปยังพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยต่อไป แต่เมื่อไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลได้ยาวนานนัก กลุ่มธุรกิจบางส่วนที่เคยสนับสนุนจึงได้หันไปสนับสนุนพรรคการเมืองอื่นๆ และ ในที่สุดรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ก็ได้ขึ้นมาใช้อำนาจในเวลาต่อมา เมื่อเกิดการสนับสนุนการเปลี่ยนขั้วอำนาจ ทั้งจากกลุ่มนักการเมือง กลุ่มธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มทหารที่กลับมา มีบทบาทอีกครั้งหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549

การขึ้นสู่อำนาจของพรรคประชาธิปัตย์กล่าวได้ว่า เกิดจากการสนับสนุนของกลุ่มการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มของนายเนวิน ชิดชอบ อดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทย ที่ได้รวมตัวกันหลังการยุบพรรคพลังประชาชน และได้ จัดตั้งพรรคการเมือง ใหม่คือ พรรคภูมิใจไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมือง ที่รวบรวมกลุ่มทุนที่สำคัญจำนวนมากไว้เช่นกัน นอกจากนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจอีกจำนวนมาก และที่น่าสนใจคือ กลุ่มธุรกิจบางส่วนนั้น เคยให้การสนับสนุนรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชนมาก่อน ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลังนั้นได้เปลี่ยนไปให้การสนับสนุนกลุ่มการเมืองที่ขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะเป็น กลุ่ม หรือพรรคใดก็ตาม จะมีเพียงกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิด หรือเป็นเครือญาติกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับสมาชิกพรรคเพื่อไทย หรือพรรคไทยรักไทยเดิมนั้น ที่ยังคงให้การสนับสนุนพรรคเพื่อไทยอยู่ ซึ่งใน ส่วนบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงนี้นั้น มีบทบาท ในลักษณะต่างๆ โดยบางกลุ่มยังคงพยายามรักษาบทบาทเบื้องหน้าในฐานะการเป็นนักการเมืองอยู่ เพียงแต่ย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่นๆ ในขณะที่บางส่วนได้อยู่ในฐานะผู้สนับสนุนพรรคการเมืองอยู่เบื้องหลัง

### 5.3 ผลกระทบทางการเมืองจากกลุ่มธุรกิจการเมืองในประเทศไทย

การมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วง แรกของกลุ่มทุนขุนนาง ซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองจากการทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของชนชั้นปกครองเหล่านี้เป็นเรื่องที่ชอบธรรม และปราศจากแรงต่อต้าน ประชาชนโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นไพร่หรือทาส ล้วนต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกลุ่มผู้ปกครอง รวมไปถึงกลุ่มธุรกิจการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มทุนจีน ซึ่งต้องอิงอาศัยอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มทุนขุนนางอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจ การออกกฎระเบียบ หรือนโยบาย เป็นอำนาจเต็มของพระมหากษัตริย์ ตามระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มทุนขุนนางในช่วงนี้ จึงไม่ได้มีผลกระทบต่อระบบการเมืองไทยเท่าใดนัก ซึ่งหากจะกล่าวถึงผลกระทบทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองในช่วงนี้ คงเป็นได้เพียงการอิงอาศัยนโยบาย หรือระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินต่างๆ ที่ ถูกกำหนดโดย พระมหากษัตริย์ นำมาใช้เป็นเครื่องมือ หรือวิธีการในการช่วยแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มของตนด้วยเท่านั้น

ส่วนกลุ่มทุนจีนนั้น ไม่สามารถสร้างผลกระทบทางการเมืองแต่อย่างใด เพียงแต่มีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ โดยการอิงอาศัยอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทุนขุนนางช่วยสนับสนุน แม้ต่อมาจะมีการนำระบบภาษีอากรมาใช้ในการหารายได้ เกิดระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนจีนกลายเป็นกลุ่มทุนข้าราชการ ที่ได้รับอำนาจจากรัฐในการเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนอย่างอิสระ แต่ก็ไม่ได้ทำให้กลุ่มทุนจีนเพิ่มบทบาททางการเมืองมากนัก เป็นเพียงช่องทางใหม่ในการแสวงหาประโยชน์ ร่วมกันระหว่างกลุ่มทุนจีนที่เป็นเจ้าภาษีนายอากร กับกลุ่มทุนขุนนางที่ให้การอุปถัมภ์ ในการหารายได้ หรือการทำการค้าในลักษณะผูกขาดสินค้าบางประเภทเท่านั้น และเมื่อระบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย จึงได้ถูกยกเลิกไป

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ทำให้อำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง ถูกถ่ายโอนไปเป็นของคณะราษฎร คณะราษฎรจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้ประกาศใช้แผนนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และการ มุ่งสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) ซึ่งแผนนโยบายเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคณะราษฎร ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน จากนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว คณะราษฎรได้ส่งสมาชิกเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งบริษัทธุรกิจ ตลอดจนเข้าร่วมทุนกับธุรกิจเอกชนอื่นๆ ซึ่งปรากฏว่า มีการใช้อำนาจและ อิทธิพลทางการเมือง ในเข้าช่วยให้การดำเนินการในกิจการต่างๆ เหล่านี้ ได้รับความสะดวกจากภาครัฐ โดยการใช้อำนาจทาง

การเมืองที่มีอยู่ทั้งโดยตรงและทางอ้อม เพื่อให้ได้วิถีชีวิตต่างๆ ที่สามารถช่วยเหลือ และสนับสนุนกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน ทั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะราษฎรได้ก่อตั้งขึ้นจำนวนมาก บริษัทธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และบริษัทธุรกิจอื่นที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร รูปแบบเหล่านี้ได้กลายเป็นต้นแบบในการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมือง กลุ่มอื่นๆ ในเวลาต่อมาด้วย

วิธีการแสวงหาประโยชน์ที่คณะราษฎรได้ในทางเศรษฐกิจ เป็นการผลักดันสมาชิกเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการเอกชนที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร สมาชิกคณะราษฎรจะได้รับประโยชน์จากผลตอบแทนในรูปของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินปันผล หรือผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งเกิดจากความสำเร็จของ ผลประกอบการในทางธุรกิจของกิจการต่างๆ ดังนั้น คณะราษฎรจึงได้พยายามทำให้ผลประกอบการของ กิจการเหล่านั้นมีกำไรสูงสุด เพียงแต่ความพยายามนั้น ไม่ได้อาศัยความสามารถในเชิงการบริหารจัดการ แต่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองเข้าช่วยเหลือ ผลกระทบที่ตามมาคือ มีการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของกลุ่มตน เริ่มตั้งแต่การนำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ บริษัทกึ่งราชการ รวมถึงบริษัทเอกชนอีกจำนวนหนึ่ง โดย รัฐบาลเข้าเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร จากนั้น มีการประกาศนโยบาย หรือโครงการต่างๆ ของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้ธุรกิจเหล่านั้น เข้ามาแสวงหาประโยชน์ ซึ่งนอกจาก การใช้มาตรการทางการเมืองต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยประกอบธุรกิจของกลุ่มตนแล้ว ยังใช้เพื่อสกัดกั้นขัดขวางคู่แข่งชั้นทางธุรกิจ รายอื่นๆ ที่ไม่ใช่กลุ่มตน อันก่อให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจ การใช้มาตรการของรัฐเหล่านี้ เป็นการใช้ที่เห็นเป็นรูปธรรม และชัดเจน มิได้มีการปิดบังแต่อย่างใด เพราะคณะราษฎร และคณะรัฐประหารถือว่า ตนเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั่นเอง

ผลกระทบในลักษณะดังกล่าวได้ดำเนินต่อเนื่อง และยิ่งขยายตัวมากขึ้นในคณะรัฐประหารชุดต่อๆ มา ทั้งการรัฐประหารในปี พ .ศ.2490 และ พ.ศ.2500 รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งโดยคณะราษฎรยังคงมีการดำเนินการต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนแปลงผู้บริหารมาเป็นสมาชิกของคณะรัฐประหารเท่านั้น การให้การคุ้มครอง และช่วยเหลือธุรกิจภาคเอกชน การสร้างธุรกิจส่วนตัวเกิดขึ้นทั้งในภาค การเงิน พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าที่กลุ่มคณะราษฎรเคยปฏิบัติมา เช่น ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือบีโอไอ ตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ ทำให้กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีสายสัมพันธ์กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับประโยชน์จากโครงการส่งเสริมการค้า สิ่งอำนวยความสะดวกประเภท

Infrastructure เป็นต้น ซึ่งแบบแผนการแสวงหาประโยชน์ ตั้งแต่สมัยคณะราษฎร จนถึงคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2500 สามารถสรุปได้ 4 รูปแบบหลักคือ

- 1) การใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ ทั้งการคอร์รัปชัน การให้อภิสิทธิ์ในการผูกขาด และให้การคุ้มครองธุรกิจภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง
- 2) ใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือหาประโยชน์จากการทำธุรกิจ ด้วยการปรับเปลี่ยนแก้ไขระเบียบราชการ การออกกฎหมายคุ้มครอง จัดตั้งโยกย้ายหน่วยงาน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ตนเอง และใช้ช่องว่างของกฎระเบียบต่างๆ ไปแสวงหาผลประโยชน์
- 3) การดำเนินธุรกิจที่ปราศจากเงินลงทุนที่แท้จริง
- 4) แสวงหาประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ อันมีลักษณะทำการค้าโดยอิงกับระบบราชการ อาศัยกลไกของรัฐในการผลักดันธุรกิจการค้าของตนให้ได้รับคัดเลือกจากระบบสัมปทานของรัฐ

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้ทำให้บรรยากาศทางการเมืองของประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กลุ่มธุรกิจเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้น ผ่านพรรคการเมือง การมีบทบาททางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้นของกลุ่มธุรกิจ ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทั้งที่เคยเป็นนักธุรกิจหรือที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจ เมื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองแล้วก็จำเป็นต้อง “ตอบแทน” กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนตน โดย การใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจผ่านการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเหมือนยุคที่ผ่านมา เพียงแต่มิได้ดำเนินการด้วยตนเองเหมือนกลุ่มคณะราษฎร หรือคณะรัฐประหาร แต่ได้อาศัยความสัมพันธ์กับกลุ่มนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ที่นักการเมืองเหล่านี้เมื่อได้เป็นรัฐบาล จะมีอำนาจในการออกกฎระเบียบ หรืออนุมัติโครงการ นโยบายสาธารณะต่างๆ ซึ่งหลายโครงการ หรือหลายนโยบายมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากกรณีการทุจริตในโครงการของรัฐ 10 โครงการ ที่เรียกว่า “10 โครงการบุฟเฟต์คาบิเนต” ในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีทำนองอย่างชัดเจนในการดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อกลุ่มนักธุรกิจ การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจในช่วงนี้ได้ยึดโยงอยู่กับกลุ่มนักการเมือง หรือกลุ่มธุรกิจที่ได้กลายมาเป็นนักการเมือง โดยเป็นการแสวงหาประโยชน์กับนโยบายของรัฐ และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองกับกลุ่มธุรกิจ และผลกระทบในด้านกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการใช้อำนาจทางการเมืองได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหลายรัฐบาลมักถูกโจมตี และถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเด็นการทุจริต



หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจนต้องยุบสภาไปหลายรัฐบาล อาทิ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ใน ประเด็นการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4 - 01 สมัยรัฐบาลพรรคชาติไทยในประเด็นการออกเอกสาร น.ส.3 ก. และกรณีเข้าไปพัวพันกับการกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการของบุคคลในรัฐบาล เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐบาลชุดต่างๆ แล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ปัญหาในเรื่องความสามารถ หรือประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 และประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบ จากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวยังมองว่า มีการแสวงหาประโยชน์ของนักการเมืองกับกลุ่มธุรกิจ และ กลุ่มการเงินที่เกินขอบเขต และขาด การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จากรัฐบาล อีกทั้งธุรกิจที่มีความใกล้ชิดหรือ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาล กลับได้รับการปกป้องช่วยเหลือจากรัฐบาล ด้วย เหตุต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ประชาชนเห็นว่า นักการเมืองหรือพรรคการเมืองในช่วง เวลานั้น ไม่มีความสามารถในการบริหารประเทศ ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ได้

ในช่วงเวลา ที่พรรคการเมือง และนักการเมืองต่างๆ สร้าง ความเสื่อมศรัทธาให้แก่ ประชาชน พรรคไทยรักไทย ที่เกิดขึ้นโดยการ รวมตัวกันของกลุ่มธุรกิจชั้นนำของประเทศ ได้เข้ามา เป็นตัวเลือกใหม่แก่ประชาชน ภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้นำกลุ่มทุนสื่อสาร โทรมมนาคม ที่มีภาพของการเป็นผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ และประสบความสำเร็จ ด้านธุรกิจ ได้นำเสนอนโยบายต่างๆ ที่ ทันสมัย และตรงกับความต้องการของหลายๆ ฝ่ายในสังคม โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มชนชั้นกลาง และล่าง ทำให้ได้รับสนับสนุนอย่างมาก พรรคไทยรักไทย ได้มีการนำเสนอโยบายที่เรียกว่า นโยบายประชานิยม ที่ใช้แนวคิดทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้ และมีแนวทางที่เป็นรูปธรรม แตกต่างจากนโยบายที่พรรคการเมืองในอดีต เคยนำเสนอไว้ และการ นำเสนอก็ใช้ยุทธศาสตร์การตลาดในการประ ชำสัมพันธ์ รูปแบบการนำเสนอของพรรค ไทยรักไทยถ่ายทอดให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจได้ง่าย นอกจากนั้นยังได้ประชาสัมพันธ์ และ ผลักดันภาพลักษณ์ของพรรคผ่านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านกลไกการสื่อสารทั้ง ของรัฐและ เอกชน

นอกจากนโยบาย หรือกลยุทธ์การหาเสียงที่นำแนวคิด ธุรกิจมาใช้ พรรคไทยรักไทยได้ สร้างปรากฏการณ์ และผลกระทบ ทางการเมือง ที่สำคัญ คือ การดึงนักการเมืองจากพรรคอื่น ๆ จำนวนมาก ให้ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ซึ่ง เป็นการใช้ “เงินทุน” ในการจูงใจให้กลุ่ม การเมืองกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมพรรค ทำให้พรรคไทยรักไทย กลายเป็นพรรคการเมืองที่มีอำนาจ ต่อรองสูง เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ทั้งแนวคิดนโยบายใหม่ๆ ที่ทันสมัย ภาพลักษณ์ของความเป็น พรรคการเมืองรูปแบบใหม่ที่เป็นที่ตื่นตาตื่นใจ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนจำนวนมาก ทำให้ พรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรคที่นักการเมืองต่างๆ ต้องการเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค ส่งผลให้

พรรคไทยรักไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว และทำให้ พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งคะแนนเสียงถึง 248 เสียง จากจำนวนทั้งหมด 500 เสียง และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจผู้ร่ำรวย ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของประเทศไทย

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้พยายามผลักดันนโยบายประชานิยมที่ใช้ในการหาเสียง โดยเริ่มจากการปฏิรูประบบราชการ ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองแนวนโยบายได้ แนวทางในการปฏิรูปมีลักษณะของการนำหลักการบริหารงานในภาคเอกชน หรือภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ ซึ่งเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการไทยอย่างมาก นอกจากนี้ นโยบายประชานิยมต่างๆ อาทิ การพักหนี้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี กองทุนหมู่บ้านฯ ละ 1 ล้านบาท โครงการธนาคารประชาชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการเอื้ออาทรต่างๆ ทั้งบ้านเอื้ออาทร คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร การจดทะเบียนคนจน โครงการจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือเอสเอ็มแอล (SML) ฯลฯ รวมทั้งนโยบายอื่นๆ อาทิ นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล และนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติด ที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาสังคม นโยบายเหล่านี้ล้วนได้รับความชื่นชมจากประชาชนจำนวนมาก และสามารถสร้างผลให้เกิดได้อย่างรวดเร็ว ประชาชนรู้สึกได้รับผลจาก นโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบบนด้านบวก คือ เป้า การกระตุ้นเศรษฐกิจในทุกระดับ ประชาชนได้รับผลลัพธ์โดยตรงแก่ตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร และผู้ใช้แรงงาน ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยม จากการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านชีวิตความเป็นอยู่ ทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชน “รากหญ้า” โดยทั่วไป ที่บางส่วนเชื่อว่า นโยบายเหล่านี้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และจะทำให้เกิดการพัฒนา แต่เมื่อนโยบายต่างๆ เข้าสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติแล้ว นักวิชาการ และนักวิเคราะห์หลายคน มองว่า นโยบายเหล่านี้อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยได้ในระยะยาว

นโยบายประชานิยมต่างๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ โดยผลกระทบด้านบวกนั้น นโยบายประชานิยมมีส่วนในการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ทำให้ครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น การบริโภคในครัวเรือนเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ จากการบริโภคที่เพิ่มขึ้นนี้ รวมทั้งส่งผลต่อ การกระจายรายได้ และการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายประชานิยมบางนโยบาย แม้จะมีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาสั้นๆ แต่ได้ส่งผลกระทบต่อด้านลบด้วยเช่นกัน และยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการนำภาษีอากรไปซื้อความนิยมจากประชาชน โดยไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจะเป็นภาระแก่ประชาชนในระยะยาว เนื่องจากนโยบายต่างๆ เหล่านี้ ใช้งบประมาณกลาง และใช้

เงินทุนนอกงบประมาณ เช่น จากธนาคารของรัฐ อาทิ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น เพื่อนำมา ลงทุนในการดำเนินนโยบาย นอกจากนั้น ภาพรวมของนโยบายประชานิยมเหล่านี้ไม่ได้ส่งเสริมให้มีการบริโภคแบบพอเพียง กลับเป็นการสนับสนุนบริโภคนิยม โครงการต่างๆ ที่ออกมานั้นไม่ได้มีการชี้แจงผลกระทบที่ประชาชนจะต้องประสบ มักเน้นประโยชน์ที่จะได้ รับ ไม่ได้เน้นให้เห็นถึงภาระและต้นทุนที่จะตามมาในอนาคต (แม้ว่าผู้รับภาระอาจจะเป็นผู้ที่อยู่ในยุคถัดไป) และเมื่อนโยบายเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินการ ปรากฏว่าหลายนโยบาย ขาดการวางแผนที่ดี บางนโยบายไม่มีประสิทธิภาพ งบประมาณรั่วไหลได้ง่าย หลายนโยบายเป็นนโยบายที่เน้นให้ประชาชนกู้เงิน และจับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น หนี้ภาคประชาชนถูกส่งต่อให้รัฐเข้าอ้อมโดยใช้ภาษีจากประชาชน มีการส่งเสริมวัฒนธรรมบริโภคนิยม มีการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคมากขึ้น ทำให้กลายเป็นประโยชน์ต่อ กลุ่ม ธุรกิจ การเมือง ที่ได้สัมปทานโครงการต่างๆ ของรัฐ และกลุ่มธุรกิจสินค้าอุปโภคบริโภคบางประเภท มากกว่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาภาคประชาชน และชุมชนให้เข้มแข็ง

ผลกระทบสำคัญคือ นโยบายด้านเศรษฐกิจ และโครงการต่างๆ บางนโยบายมีลักษณะของการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ธุรกิจ และกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคไทยรักไทย และรัฐบาล มีลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน และการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับกิจการของครอบครัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาทิ การออกพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม การมีมติส่งเสริมการลงทุนไอพีเอสของบริษัทชิน แซทเทลไลท์ การลดค่าสัมปทานของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี รวมทั้งการเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจใหม่ของเครือชินคอร์ป อาทิ ธุรกิจการเงิน หรือธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำ หรือการหาประโยชน์จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการเปิดเขตการค้าเสรี เป็นต้น

นอกจากประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนจากนโยบายต่างๆ แล้ว ยังปรากฏว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่มีพร้อมทั้งอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้ใช้อำนาจต่างๆ เข้าครอบงำ และแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบ ทางการเมือง ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสื่อ ส.ร.มว.ล.ช. ในส่วนของการแทรกแซงองค์กรสื่อสารมวลชนนั้น พบว่า สื่อสารมวลชนจำนวนมากไม่ได้นำเสนอข้อมูลการทุจริต หรือสื่อไปในทางทุจริตของรัฐบาล สื่อสารมวลชนที่มีความคิดเห็นตรงข้ามกับรัฐบาลจะถูกทั้งอำนาจรัฐกดดัน โดยการใช้กฎหมาย และ การกดดันโดยใช้อำนาจ ทางธุรกิจ โดยจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล หรือองค์กรธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาล รวมทั้ง ไม่ได้รับโอกาสในการได้ งบประมาณการประชาสัมพันธ์ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล หากสื่อมวลชนนั้นๆ นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการทุจริตของรัฐบาล

ในส่วนของรัฐสภานั้น ในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทย สมัยสอง รัฐบาลเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่ควบคุมเสียงในสภามาก จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่สามารถขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรี้ได้ อีกทั้งมีการครอบงำวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย การให้ความเห็นชอบเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ถอดถอน ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งหมด ดังนั้น การที่รัฐบาลสามารถครอบงำ วุฒิสภาได้จึงเท่ากับสามารถควบคุมองค์กรอิสระได้ทั้งหมด โดยปรากฏว่า มีทั้งการแทรกแซงการเลือกประธานวุฒิสภา การจ่ายเงินเดือนให้กับ สมาชิกวุฒิสภา ที่สวามีภักดี การแทรกแซงดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์กรอิสระอื่นๆ ด้วย ดังที่ปรากฏในช่วงท้ายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เนื่องจากปัญหาวิกฤตทางการเมือง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจยุบสภา มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ เมื่อหลายพรรคการเมืองคว่ำบาตรการเลือกตั้ง เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจยุบสภา เพราะเห็นว่าเป็นการลดกระแสนการต่อต้าน และแก้ปัญหาส่วนตัวในทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งการเลือกตั้งภายหลังการยุบสภา ดังกล่าว ได้ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใหม่ๆ ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากผิดปกติ ซึ่งมีการกล่าวกันว่า พรรคไทยรักไทยมีการว่าจ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งเกิดข้อสงสัยจากกรณีการจัดคูหาเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยถึงความเป็นกลางในหลายประเด็น อาทิ ประกาศให้มีเลือกตั้งใหม่ทันที (ภายใน 30 วัน) หลังจากประกาศยุบสภาของรัฐบาล ทั้งที่โดยปกติการประกาศเลือกตั้งใหม่จะต่อ งมีการประชุมของคณะกรรมการ 4 ใน 5 คน แต่ในขณะที่ประกาศมีคณะกรรมการ ทั้งหมดเหลือเพียง 4 คน เป็นต้น ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีมติวินิจฉัยว่า ผลการเลือกตั้งที่ได้ในครั้งนั้น ไม่เที่ยงธรรม ไม่ทำให้ได้ ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย อันนำไปสู่ การเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และจากกรณีนี้เอง ในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2550 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย รวมทั้งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งต่อกรรมการบริหารพรรค เป็นจำนวน 111 คน มีกำหนด 5 ปี แต่สมาชิกจำนวนหนึ่งได้สืบทอดต่อไปยังพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยในเวลาต่อมา

แม้ต่อมามีการเปลี่ยนขั้วทางการเมือง โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่การดำเนินนโยบายในรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ยังคงนำแนวนโยบายประชานิยมมาใช้ เนื่องจากเห็นว่า เป็นนโยบายที่สามารถสร้างความนิยมให้แก่พรรคได้ ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองที่เคยให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยเดิม

ทำให้เกิดการต่อรอง และการแสวงประโยชน์ในโครงการต่างๆ ของรัฐ ที่เป็นไปในลักษณะดังที่  
เคยเกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

#### 5.4 บทสรุป แนวโน้มในอนาคต และข้อเสนอแนะ

กลุ่มธุรกิจการเมือง เกิดขึ้นในประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางโครงสร้าง และควา มสัมพันธ์  
ทางอำนาจระหว่างอำนาจการเมือง และอำนาจ เศรษฐกิจ ที่มีความ เชื่อมโยง ซึ่งกันและกัน จาก  
ปัจจัยทางสังคมของไทยที่มีระบบรวมศูนย์อำนาจของทั้งสองอำนาจให้เป็นของชนชั้นปกครอง อัน  
ได้แก่ ระบบศักดินา ระบบไพร่และทาส และระบบอุปถัมภ์ กลุ่มธุรกิจการเมือง จึงเป็นกลุ่มที่  
ประกอบด้วยชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ทั้งสองกลุ่มมีการพึ่งพาอาศัยซึ่ง  
กันและกัน โดยกลุ่มผู้ปกครองหรือชนชั้น นำทางการเมืองต้องการแสวงหาความมั่งคั่ง ซึ่งต้อง  
อาศัยกลุ่มพ่อค่านักธุรกิจมาช่วยทำการค้าให้กับ ตน ขณะที่กลุ่มพ่อค่านักธุรกิจ ต้องการอำนาจ ทาง  
การเมือง เพื่อช่วยคุ้มครองหรืออภิสิทธิ์ในการทำการค้าของตน ด้วย จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจทาง  
การเมืองจากกลุ่มผู้ปกครอง บทบาทของทั้งสองกลุ่มในช่วงแรกนั้น กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง  
เป็นผู้แสดงบทบาททางการเมืองเบื้องหน้าในฐานะผู้ปกครองทั้งกลุ่มทุนขุนนาง อันได้แก่ เจ้านาย  
เชื้อพระวงศ์และขุนนางในราชสำนักในช่วงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และกลุ่มทุน  
ขุนนางใหม่ คือ คณะราษฎร และคณะรัฐประหาร ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
ส่วนชนชั้นนำทางเศรษฐกิจยังมิได้มีบทบาททางการเมืองแต่อย่างใด เพียงอาศัย การให้  
ผลประโยชน์ต่างตอบแทนแก่ชนชั้นนำทางการเมือง เพื่อให้ช่วยธุรกิจการค้าของตนเท่านั้น

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ประเทศเข้าสู่  
บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยหรือช่องทางที่สำคัญที่เป็ ดโอกาสให้กลุ่ม  
ธุรกิจ สามารถเข้ามามีบทบาททางการเมือง ด้วยตนเองใน เบื้องหน้า มากยิ่งขึ้น ผ่านระบบพรรค  
การเมือง มีทั้งการ เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การ เป็นคณะผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองร่วมกับ  
นักการเมือง เปลี่ยน สถานะ จากนักธุรกิจกลายเป็นนักการเมือง หลายตระกูลธุรกิจ ได้กลายเป็น  
ตระกูลนักการเมือง โดยให้ลูกหลานสืบทอด เป็นทายาททางการเมือง กลุ่มธุรกิจที่กลายมาเป็น  
นักการเมือง ในช่วงนี้ มีโอกาสขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีห ลายรัฐบาล ซึ่ง สามารถใช้อำนาจทาง  
การเมืองได้ด้วยตนเอง เกิดการผลักดันนโยบายสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ  
ซึ่งด้านหนึ่งได้ ส่งผล ให้เกิดนโยบายการค้าระหว่างประเทศ และ นโยบาย พัฒนา การค้าและ  
อุตสาหกรรมในประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่อีกด้านหนึ่งทำให้เกิด

การแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีกลุ่มธุรกิจเข้าร่วมในฐานะรัฐมนตรี หรือได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจ ทำให้การดำเนินนโยบายบางนโยบายมีลักษณะตอบสนอง หรือให้ประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจ เกิดการหาประโยชน์ส่วนตนในนโยบายต่างๆ ของรัฐในกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ได้ทำให้กลุ่มธุรกิจที่เคยให้การสนับสนุนพรรคการเมือง และได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าว ต้องถอนตัวออกจากบทบาททางการเมือง ในขณะเดียวกัน กลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบน้อยกว่า หรือสามารถปรับตัวได้ดีกว่า ได้กลายเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีความเข้มแข็งมาก เพราะคู่แข่งในด้านธุรกิจลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจด้าน สื่อสาร โทรคมนาคม นอกจากนั้นปัจจัยอีกประการหนึ่งคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ทำให้พรรคการเมืองมีความจำเป็นต่ออาชีพทุนในการดำเนินกิจการทางการเมืองมากยิ่งขึ้น และจำเป็น ต้องพึ่งพาอาศัยกลุ่มธุรกิจ ทำให้กลุ่มธุรกิจที่รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจกลายเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อทุกพรรคการเมือง ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ รวมทั้งเป็นโอกาสของกลุ่มธุรกิจด้วยเช่นกัน เกิดการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มธุรกิจที่นำโดยกลุ่มทุนสื่อสาร โทรคมนาคม นั่นคือ การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคที่รวบรวมทั้งกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมือง เพียงแต่กลุ่มที่มีบทบาทนำหรือมีอำนาจแท้จริงเป็นของกลุ่มธุรกิจ แตกต่างจากยุคก่อนหน้านี้ที่กลุ่มการเมืองจะมีบทบาทนำ รัฐบาล พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอแนวคิดนโยบายที่ ทันสมัย นำแนวคิดทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันนโยบายสาธารณะให้ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งแนวนโยบายต่างๆ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้รับความนิยมอย่างมาก

แม้นโยบายต่างๆ จะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน ปรากฏว่า นโยบายหลายนโยบายมีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจของพวกเขา มีการออกกฎหมายระเบียบต่างๆ เพื่อให้ธุรกิจของกลุ่มได้รับผลประโยชน์ และเป็นไปในลักษณะผูกขาด โดยมีการอ้างถึงการทำถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ แต่ กฎหมาย หรือระเบียบเหล่านั้น กลุ่มคนเป็นผู้ผลักดันขึ้นมาเพื่อให้ได้รับ ผลประโยชน์ ลักษณะเหล่านี้ได้ สะท้อนให้เห็นถึงการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจอย่างชัดเจน เป็นความขัดแย้งระหว่างบทบาททางธุรกิจกับบทบาททางการเมือง และเกิดการทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ของตนกับผลประโยชน์ของส่วนรวม (Conflict of Interest)

นอกจากประเด็นผลประโยชน์ ทับซ้อนแล้ว กลุ่มธุรกิจการเมือง ยังได้เข้าแทรกแซงการตรวจสอบทางการเมือง ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร โดยการใช้ทั้งอำนาจทุน และอำนาจทางการเมือง

ในการครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครอบงำสมาชิกพรรคของตนในการลงคะแนนเสียงต่างๆ เกิดเป็นกรณีที่เราเรียกว่า “เผด็จการรัฐสภา” และยังรวมไปถึงการครอบงำองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร และสื่อสารมวลชนอีกด้วย

การมีบทบาทของกลุ่มธุรกิจการเมือง ได้ก่อให้เกิดผล กระทบทางการเมืองทั้งในด้านบวก และลบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่แม้จะมีผลกระทบด้านลบ ปรากฏโดยตลอด แต่ผู้วิจัยเชื่อว่า กลุ่มธุรกิจการเมืองยังคงจะสามารถมีบทบาททางการเมืองได้ต่อไป ตามสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย ซึ่งหากกลุ่มธุรกิจการเมืองเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยสำนักในสถานะของตนว่า เข้ามาเพื่อจะนำความรู้ความสามารรถที่มี หรือเข้ามานำเสนอแนวคิด นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ ย่อมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ แต่หากกลุ่มธุรกิจการเมืองใช้บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองที่ได้รับ เพื่อสร้างหรือแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้กับตนและพวกพ้อง โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมหาศาล เช่นเดียวกัน

แนวโน้มในอนาคต กลุ่มธุรกิจการเมืองจะยังคงมีบทบาททางการเมืองอยู่ได้ ตามสิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่มีอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และปัจจัยทางด้านทุน ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่พรรคการเมืองทุกพรรคจำเป็นต้องใช้ ทั้งในการรณรงค์ การโฆษณาหาเสียง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ กลุ่มธุรกิจการเมืองจึงยังจะมีบทบาทสำคัญ จากความพร้อมทั้งปัจจัยด้านทุนหรือเงิน อย่งไรก็ดี ในขณะที่การเมืองภาคประชาชนมีความตื่นตัวขึ้นมาก การมีส่วนร่วมทางการเมือง และ กระบวนการตรวจสอบทางการเมือง โดยภาคประชาชนจะเกิดและพัฒนาอย่างรวดเร็ว และจะเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ได้ผลที่สุด

ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบ ทั้งในด้านผลประโยชน์ทับซ้อน และการแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบต่างๆ ดังกล่าวจำเป็นที่ทุกฝ่ายจะต้องให้ความร่วมมือ ซึ่งในที่นี้จะได้เสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้

#### 1) มาตรการด้านการตรวจสอบ การบังคับใช้กฎหมาย และบทบาทภาครัฐ

(1) ภาครัฐ หรือ รัฐบาลจำเป็นต้องตระหนักถึงขอบเขตการใช้อำนาจของตน การใช้อำนาจจะต้องอยู่ในกรอบของความชอบธรรม กฎหมาย หลักนิติรัฐ และนิติธรรม ไม่ใช่อำนาจของตนคุกคามสิทธิ ของประชาชน ขณะเดียวกันการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง ไม่มีวาระซ่อนเร้น

(2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สาธารณะต่างๆ ให้มากขึ้น ผ่านการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง สร้างกฎหมาย หรือระเบียบการทำงาน ประชามติ และประชาพิจารณ์ให้เกิดขึ้น และมีผลอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องมีการเปิดโอกาส เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสเคลื่อนไหวในการนำเสนอ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทงการ เมืองแก่รัฐบาล

(3) สนับสนุน และกำหนดให้มีบุคคล หรือคณะบุคคลจากหลายๆ ฝ่ายในสังคม เป็นกรรมการคอยสอดส่องดูแล โดยเฉพาะในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ ที่สำคัญคือต้องมีการตรวจสอบมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

(4) ปรับปรุงกฎหมาย วิถีพิจารณาทางการปกครองให้เคร่งครัด มีการบังคับใช้ เพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างจริงจัง มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามอย่าง ชัดเจน เช่น ห้ามรับของขวัญ หรือการเลี้ยงดูจากคนอื่น ห้ามการรับสินบน และการใช้ทรัพย์สิน สาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งการออกกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจน และบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

(5) แก้ไขรัฐธรรมนูญ ปฏิรูปการเมือง ให้ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการจัดตั้ง องค์กรที่เป็นฝ่ายประชาชน หรือเป็นกลาง เป็นอิสระ มีขีดความสามารถในการตรวจสอบและ ถอดถอนนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบได้เพิ่มขึ้น

(6) ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระเพิ่มขึ้น และปฏิรูปกระบวนการสรรหา หรือการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กร ซึ่งควร ให้ได้คนที่เป็กลาง เป็นอิสระจากพรรคการเมือง อย่างแท้จริง และให้้องค์กรอิสระเหล่านั้นมีอำนาจ และบทบาทสูงในการป้องกัน และปราบปราม การแสวงหาประโยชน์มิชอบ ที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

(7) การขับเคลื่อนการตรวจสอบไม่ควรเป็นเพียงใ ให้เป็นไปตามกฎหมาย เท่านั้น แต่ ควรขับเคลื่อนในเรื่องของจริยธรรมทางการเมืองให้เกิดเป็นรูปธรรม องค์กรอิสระควรทำงานใน เิงรุก เิงป้องกัน ซึ่งจะทำให้สามารถทำหน้าที่ใน แก้ปัญหาการทุจริตทางการเมือง ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และตรงต่อเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรอิสระต่างๆ

(8) รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน และ องค์กรประชาชน ให้ทำงานคู่ขนานร่วมกัน ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานขององค์กรอิสระ ประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจะช่วยให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง และพัฒนาการมีส่วน ร่วมให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น



(9) ปฏิรูปและบังคับใช้กฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และครอบครัว ต้องโอนหุ้นให้ทรัสต์ (Trust) และห้ามผู้มีตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย

(10) การใช้หลักให้ผู้เกี่ยวข้องงดเว้น (Recusal) การเข้าร่วมพิจารณา เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น ถ้าคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐพิจารณาจะว่าจ้างบริษัทเอกชน เข้ามาประมูลรับงาน และมีกรรมการบางคนมี หรือเคยมีความสัมพันธ์กับบางบริษัท กรรมการผู้นั้นต้องงดเว้นไม่เข้าร่วมการพิจารณาครั้งนั้น เป็นต้น

(11) การลดความซับซ้อนของระบบราชการ และการเมือง เพื่อช่วยในการลดขั้นตอน และลดการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

(12) ส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม มีความเข้มแข็ง และเป็นพลังสำคัญในการผลักดัน ตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาคอขวดผลประโยชน์ทับซ้อนในสังคมไทย

2) มาตรการทางสังคม การสร้างจิตสำนึก บทบาทภาคประชาชน และสื่อสารมวลชน

(1) ประชาชน นักวิชาการ สื่อสารมวลชน ต้องร่วมกันศึกษาทำความเข้าใจ และเผยแพร่ความรู้ระบบเศรษฐกิจ ธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อน เพื่อให้รู้เท่าทันนักธุรกิจการเมือง และร่วมกันทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) สื่อสารมวลชน จะต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง และปฏิบัติตามกรอบจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของรัฐ แต่จะต้องเป็นองค์กรสำคัญในการทำหน้าที่ตรวจสอบ และนำเสนอข้อเท็จจริงต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบ ด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม ด้วยความมีเสรีภาพ มีกลไกควบคุมทางวิชาชีพ มีการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน เป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประชาชนกับฝ่ายการเมือง

## บรรณานุกรม

- กมล สมวิเชียร. 2520. **ประชาธิปไตยกับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- กรุงเทพธุรกิจ. 2549. บทเรียนจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540. คืบวันที่ 4 กรกฎาคม 2552 จาก [http://www.bangkokbiznews.com/bizbook/gold\\_06sam.html](http://www.bangkokbiznews.com/bizbook/gold_06sam.html)
- กรุงเทพธุรกิจ. 2551ก (6 กุมภาพันธ์). โปรดเกล้าฯ “กรม.สมัคร1” นายกฯนั่งควบรวม.กลาโหม. คืบวันที่ 25 มกราคม 2552 จาก [http://www.bangkokbiznews.com/2008/02/06/WW10\\_WW10\\_news.php?newsid=227311](http://www.bangkokbiznews.com/2008/02/06/WW10_WW10_news.php?newsid=227311)
- กรุงเทพธุรกิจ. 2551ข (15 กันยายน). สภาฯ เท 298 เสียงเลือก 'สมชาย' เป็นนายกฯ. คืบวันที่ 17 เมษายน 2552 จาก [http://www.bangkokbiznews.com/2008/09/17/RW11\\_news.php?newsid=298781](http://www.bangkokbiznews.com/2008/09/17/RW11_news.php?newsid=298781)
- กองบรรณาธิการมติชน. 2549. **ทักษิณ อัครวินผู้มาตัวเอง**. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2522. **การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองกับการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ. 2543. **บรรษัทภิบาล : วิธีแห่งการนำองค์กรสู่ความรุ่งเรือง**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2549. **ค่านระบอบทักษิณ**. กรุงเทพมหานคร: ชักเชส มีเดีย.
- เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร. 2551. **เสรีนิยมใหม่ พัฒนาการและอิทธิพล (3)**. คืบวันที่ 30 มกราคม 2552 จาก <http://kriangsakt.blogspot.com/2008/07/2.html>
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. ม.ป.ป.. **การเมืองการปกครองไทย : หลายมิติ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. 2548. **150 ปีของสนธิสัญญาเบาว์ริง ประวัติศาสตร์ขำรอย**. คืบวันที่ 14 พฤศจิกายน 2552 จาก <http://www.ftawatch.org/node/6041>
- กุลลดา เกษบุญชู. 2524. **เอกสารบันทึกการอภิปราย เรื่อง การใช้ Patron-Client Model ในการศึกษาสังคมไทย สถาบันไทยคดีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กชเปอร์เน็ต. หน้า

- คำชัย ทยสมิต, บรรณาธิการ. 2533. **เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก**. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขจรศักดิ์ ไทยประยูร. 2543. **ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในระบบการเมืองไทย: ศึกษาทัศนคติ** นายทหารสังกัด กองพลที่ 1 รักษาพระองค์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาภาพรวมและผลกระทบด้านจริยธรรมเกี่ยวกับโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค. ม.ป.ป.. **สรุปผลการสำรวจการศึกษภาพรวมและผลกระทบด้านจริยธรรม กับโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค**. กรุงเทพมหานคร: แพทยสภา.
- คมชัดลึก. 2550 (12 มิถุนายน). มติ คตส.อายุัดทรัพย์สินที่กฤษฎีกา: 14.
- คมชัดลึก. 2553 (12 เมษายน). มติ กกต.ยุบพรรคปชป.คดีเงินบริจาค 258 ล้าน และ คดีเงินพัฒนาการเมือง 29 ล้าน เผย มติยุบปชป.ปช.กกต.เป็นเสียงข้างน้อย ด้าน"วีระ" ประกาศชัยชนะ เสื้อแดงสะใจเฮลั่นราชประสงค์: 14.
- คำคุณ สิทธิสมาน. 2543. **ปรากฏการณ์สนธิ จากเสื้อสีเหลืองถึงผ้าพันคอสีฟ้า**. กรุงเทพมหานคร: บ้านพระอาทิตย์.
- โครงการภายใต้ปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555. 2552. **โครงการไทยเข้มแข็ง**. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2552 จาก <http://tkkmoph.goco.co.th/index.php?mod=front.about.about>
- จรัญ พงษ์จีน. 2551ก. ลีเก้แต่ไม่ลับ. **มติชนสุดสัปดาห์**. 28 (27 มิถุนายน-3 กรกฎาคม): 8.
- จรัญ พงษ์จีน. 2551ข. ลีเก้แต่ไม่ลับ. **มติชนสุดสัปดาห์**. 28 (28 พฤศจิกายน-4 ธันวาคม): 8.
- จรัญ พงษ์จีน. 2553. ลีเก้แต่ไม่ลับ. **มติชนสุดสัปดาห์**. 30 (1-7 มกราคม): 8.
- จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. 2549. **การเมืองการปกครองไทย : จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ**. กรุงเทพมหานคร: Punch Group.
- จินตนา บุญบงการ. 2549. **จริยธรรมทางธุรกิจ Business Ethics**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตวัฒน์ พูลผล. 2543. **ผู้มีอิทธิพลและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับระบอบประชาธิปไตย : ศึกษากรณีทัศนคติ ของผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรทั่วประเทศ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เจตน์ เจริญโท. 2533. **เศรษฐศาสตร์ทั่วไป : เศรษฐกิจสองระบบ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2552. **รู้ทันทักษิณ 5 : สงครามการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: ขอดิดด้วยคน.

- ใจ อึ้งภากรณ์. 2553. แนะนำ “สังคมนิยม” และความคิด “มาร์คซิสต์” เบื้องต้น. ค้นวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.blog.co.uk/media/document/notitle/4011190>
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2526. **ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- เฉลิมชัย ขอดมาลัย. 2552. **เลือกเอาระหว่าง ความเจ็บปวดกับความพอใจ**. ค้นวันที่ 30 มกราคม 2553 จาก <http://www.rsunews.net/Think%20Tank/TT76/PainPleasure.htm>
- ชลลดา วัฒนศิริ. 2531. พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433-2475. **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**. 6 (กรกฎาคม-ธันวาคม): 5-32.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2517. **อุดมการณ์ทางการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2530. **ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. **GOOD GOVERNANCE** กับการปฏิรูปการศึกษา - การปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศกย จันทวรินทร์. 2525. **ข้อมูลพื้นฐาน กิ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย**. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2535. **ขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง.
- เชาวนะ ไตรมาศ. 2540. **พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง – หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ญาดา ประภาพันธุ์. 2524. **ระบบเจ้าภานายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น**. กรุงเทพมหานคร: สว่างสรรค์.
- ฐานเศรษฐกิจ**. 2553. **เสื้อแดงฆ่าชุด 14 มี.ค.ชุมนุมกลางกรุง**. ค้นวันที่ 5 มกราคม 2553 จาก [http://www.thanonline.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24562:14&catid=85:2009-02-08-11-22-45&Itemid=417](http://www.thanonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=24562:14&catid=85:2009-02-08-11-22-45&Itemid=417)
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ. 2544. จากทุนผูกขาดสู่วินาศกรรม ใน **เศรษฐศาสตร์การเมือง**. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ บুক เซ็นเตอร์. หน้า 11-14.
- ณรงค์ สินสวัสดิ์. 2520. **สังคมกับการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ชัย ปัญญานนทชัย. 2546. **ทักษิณบนบัลลังก์นายกรัฐมนตรี 2 ปีรัฐบาลไทยรักไทย**. กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า.
- ณัฐวุฒิ จินากุล. 2538. **โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : กรณีศึกษา “บ้านตา” อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และระจิตกนก จิตมั่นในธรรม. 2543. การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับ  
บรรษัทภิบาลในประเทศไทย. ใน **สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต : เอกสารประกอบการ  
สัมมนาวิชาการประจำปี 2543 วันที่ 18-19 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 ณ โรงแรมแอม  
บาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน พัทยา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 2-4.**
- ตระกูล มีชัย. 2526. **ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย.**  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิน ปรัชญาพฤทธิ์. 2536. **วิชาชีพนิยมของระบบราชการ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุ  
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทองแถม นาถจำนง. 2541. **วิกฤตการณ์ยุค IMF กับอนาคตของชาติไทย.** กรุงเทพมหานคร: มิ่ง  
มิตร.
- ไทยโพสต์.** 2545 (4 กุมภาพันธ์). “ธีรภัทร์” วิพากษ์ปฏิรูปราชการ: 5.
- ไทยโพสต์.** 2549 (24 กันยายน). ทักษิณ' ขอกลับ 'ทรท.' รอวันร้าง: 5.
- ไทยรัฐ.** 2549 (25 มีนาคม). สรุปรวม พรรคไม้ประดับ แย่งที่นั่ง ทรท. ได้ถึง 9 เขต: 14.
- ไทยรัฐ.** 2550 (30 สิงหาคม). “สมัคร” ระบุ “ทักษิณ” ขอร้องให้ช่วย: 10.
- ไทยรัฐ.** 2551 (10 กันยายน). ศาล รธน. ชี้ขาดคุณสมบัติ สมัครพ้นตำแหน่งนายกฯ: 16.
- ชนาพล อิวสกุล, บรรณาธิการ. 2550. **รัฐประหาร 19 กันยา.** กรุงเทพมหานคร: ฟ้ายเดียวกัน.
- ชั้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์. 2546. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะ  
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธีร - พงศ์. 2544. **คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คดี นายทักษิณ ชินวัตร.** กรุงเทพมหานคร:  
สุภาพใจ.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2536. **คำถามถึงอนาคตของระบบอุปถัมภ์ไทย : 18 - 19 สองหน้าสังคมไทย.**  
กรุงเทพมหานคร: นำอักษรการพิมพ์.
- ธีรยุทธ บุญมี. 2541. **สังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ.** กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. 2549. **นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน  
สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข.** กรุงเทพมหานคร: สายธาร.

- นคร เสรีรักษ์. 2529. **นักธุรกิจกับการเมืองไทย : กรณีศึกษามูลเหตุจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง.** สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นฤพน เพชรดี. 2549. **บันทึกประวัติศาสตร์ 2549 ล้ม..!!ระบอบทักษิณ.** กรุงเทพมหานคร: เรือใบ.
- นฤมล ทับจุมพล. 2541. **แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ใน การจัดการปกครอง (Governance).** กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2-3.
- นรศักดิ์ ม่วงศรี. 2544. **ทัศนคติของข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรต่อบทบาทนักการเมืองในการเลื่อนตำแหน่งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ : ศึกษากรณีกองบังคับการตำรวจนครบาล 8.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นิติภูมิ นวรัตน์. 2547 (19 เมษายน). **นโยบายที่ประสบความสำเร็จ. ไทยรัฐ: 2.**
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2536. **มองอนาคต : บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางของสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิภูมิปัญญา.
- นิรุจน์ ขำนุรักษ์. 2543. **การศึกษากลุ่มการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เนตรนภา ไวกษ์เลิศศักดิ์. 2549ก (19 มิถุนายน). **กลุ่มทุนและธุรกิจครอบครัวไทย ก่อนและหลังวิกฤต ปี 2540 (ตอนแรก).** มติชน: 10.
- เนตรนภา ไวกษ์เลิศศักดิ์. 2549ข (20 มิถุนายน). **กลุ่มทุนและธุรกิจครอบครัวไทย ก่อนและหลังวิกฤต ปี 2540 (ตอนแรก).** มติชน: 12.
- บวรพรรณ อึ้งกุล และวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2550. **การประเมินผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านต่อความยากจน. ใน เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แ่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 1-4.
- บุญธรรม อางหาญ. 2549. **อวสานระบอบทักษิณ.** กรุงเทพมหานคร: Campus Book.
- บุญร่วม เทียมจันทร์ และศรีัญญา วิษาธรรม. 2550. **ยุบพรรควันพรรคนักการเมือง : คดีประวัติศาสตร์คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: อนิเมทกรุป.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2546. **ธรรมาภิบาล : หลักการ ความเป็นไปได้ และการมีส่วนร่วม. ใน ธรรมาภิบาลระดับรากหญ้า : คุณค่าประชาธิปไตย : รายงานการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนภูมิภาค (ภาคใต้).** สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ. หน้า 44-60.

- ประกาศศักดิ์ ชานินพงศ์. 2538. **นักธุรกิจกับการเมือง : การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประชาไท. 2549ก. **คุ่มตัว “ฉลาด” ฐานชุมชนมุขเก็น 5 คน.** คั่นวันที่ 25 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.prachatai.com>
- ประชาไท. 2549ข. **ศูนย์ข่าวสารกิจกรรมนักศึกษา เรียกร้องประชาชนแต่งคำไว้อาลัยประชาธิปไตย.** คั่นวันที่ 25 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.prachatai.com>
- ประชาไท. 2550. **นปก. เปลี่ยนชื่อเป็น นปช. ยกระดับการต่อสู้.** คั่นวันที่ 5 มกราคม 2553 จาก <http://www.prachatai.com/journal/2007/08/13943>
- ประเวศ วะสี. 2549. **จากหมอประเวศ ถึง ทักษิณ.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- ประสงค์ธรรม. 2523. **วิวัฒนาการจากทุนนิยมสู่จักรวรรดินิยม.** กรุงเทพมหานคร: โคมทอง.
- ปรีชา เถลิมาวิชย์. 2544. **คติประวัติศาสตร์เรื่องหุ่นของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และภริยา ; คติที่ดินและบัญชีเงินฝากของนายประยุทธ์.** กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2538. **เศรษฐศาสตร์การเมือง โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง.** กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. 2533. **การพัฒนากระบวนการการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย.** กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ปรีชา อุปโยชิน และสุรีย์ กาญจนวงศ์. 2542. **พ่อค้าและนักธุรกิจกับระบบรัฐสภาไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปิยศักดิ์ สุตรนนท์. 2534. **การศึกษาวิจัยทัศนคติของสมาชิกพรรคการเมืองที่มีต่อผลกระทบอันเกิดจากพฤติกรรมแบ่งพวกแบ่งกลุ่มภายในพรรคการเมือง.** วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยะพร กลั่นทกพันธุ์. 2535. **ความสัมพันธ์ของนายทุนนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตยกรณีศึกษาจากประชาธิปไตยครึ่งใบ-พฤษภาทมิฬ 2535.** วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2548. **ชนกิจการเมือง หลังปี 2544 ระบบไทคูณคือรัฐ.** คั่นวันที่ 25 พฤษภาคม 2550 จาก <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document95216.html>
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2549. **การต่อสู้ของทุนไทย 1 : การปรับตัวและพลวัต.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2542. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่: ตรีสวี.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2546. **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. 2535. **รัฐ ทูน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับสังคมไทย**.  
 เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผู้จัดการออนไลน์**. 2551ก. สาล รัตน.มติเอกฉันท์! สั่งยุบ “ปปช.” ตัดสิทธิ กก.บห. 5 ปี-“ชาย อ๋ามหิต” หลุดเก้าอี้. ค้นวันที่ 2 พฤษภาคม 2552 จาก <http://www.manager.co.th>
- ผู้จัดการออนไลน์**. 2551ข. เปิดคำพิพากษาศาลฎีกาคัดลดค่าเงินบาท (ฉบับเต็ม) ไขความลับคำมือ “ทักษิณ” อินไซด์ข้อมูล สะสมทุนตั้งพรรคกินเมือง??. ค้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.manager.co.th/Home?viewNews.aspx?NewsID=9510000041371>
- พรนพ พุกกะพันธุ์. 2545. **จริยธรรมทางธุรกิจ Business Ethics**. กรุงเทพมหานคร: จามจุรีโปรดักส์.
- พรรณี บัวเล็ก. 2530. การเติบโตและพัฒนาการของนายทุนธนาคารพาณิชย์ชาวจีนในประเทศไทย (2457-2516). **เศรษฐศาสตร์การเมือง**. 6 (มกราคม-มิถุนายน): 2-14.
- พรรณี บัวเล็ก. 2545. **ลักษณะของนายทุนไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ.2457 - 2452 : บทเรียนจากความรุ่งโรจน์สู่โศกนาฏกรรม**. กรุงเทพมหานคร: พันธกิจ.
- พิروب แด้มประสิทธิ์. 2547. **พัฒนาการธุรกิจสุรา ภายใต้ระบบทุนนิยมผูกขาด**. ภาคนิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2546. **ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflict of Interests) : ศึกษากรุปวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- ภาคิน สมมิตร. 2549. **ประติมากรรมทักษิณ ก้อนอิฐหรือโอกาส**. กรุงเทพมหานคร: ฐานการพิมพ์.
- ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ. 2547. **Toxinomics พิชทักษิณ**. กรุงเทพมหานคร: Openbooks.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. 2519. **นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย (พ.ศ.2475-2500)**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- มติชน. 2547 (26 มีนาคม). บทเรียนวิกฤตเศรษฐกิจ 2540: 8.
- มติชน. 2550ก (27 มกราคม). โปรดเกล้าฯ เลิกอัยการศึก 41 จังหวัดสู่ปกติ คมช.หมดอำนาจ  
เบ็ดเสร็จ: 3.
- มติชน. 2550ข (25 สิงหาคม). คณะกรรมการบริหาร “พปช.” ชุดใหม่: 5.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2551ก. 28 (27 กุมภาพันธ์-5 มีนาคม). เปิดยอดเงินบริจาค ปชป. แชมป์: 26.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2551ข. 28 (12-18 ธันวาคม). 3 ปัจจัยหนุน รบ.มาเหนือเมฆ ปชป.หืดจับ –  
พท.เปิดเกมสู้ ระวังหลัง...เกมพรรคร่วมฯ: 10.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2552ก. 29 (23-29 มกราคม). เฮลิ “ก๊อบป” มั่นใจ ชานต้า “มาร์ค” โปรงเงิน  
แจกความหวัง ไม่มีแล้ว “ทุนสามัญ”: 9.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2552ข. 29 (20-26 กุมภาพันธ์). แกะรอย “บัญชีลับ-บัญชีวง” แหล่งชุกเงิน  
250 ล้าน ปชป. อาการน่าเป็นห่วง: 12.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2552ค. 29 (5-11 มิถุนายน). ภูมิใจไทย-ภูมิใจใคร? จับตาโปรเจกต์ “ลับ ลวง  
พราง” เซารธเมล์ NGV 4 พันคัน 6.4 หมื่นล้าน: 12.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2553ก. 30 (1-7 มกราคม). ผลสอบ “ไทยเข้มแข็ง” สธ. ของขวัญปีใหม่  
“มหากาฬ” ที่ “มาร์ค” ปฏิเสธไม่ได้ “ปรับ ครม.” รับ พ.ศ.ใหม่: 9.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2553ข. 30 (19-25 มีนาคม). เปิด “ขาใหญ่” เงินบริจาคประชาธิปัตย์ แชมป์  
3 ปี 478.5 ล้าน: 29.
- เมธี เอี่ยมวราร. 2542. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: ชีรธรรมสน.
- เขาวเรศ สุทธะพินทุ. 2545. ความเป็นไปได้ในการรัฐประหารของทหารไทยในอนาคต .  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. 2536. อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วย  
การเมือง. กรุงเทพมหานคร: ผู้จัดการ.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. 2548. จาก Thaksinomics สู่ทักษิณธิปไตย ภาค 1-2. กรุงเทพมหานคร:  
Openbooks.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. 2551. ทูตไทยกับวิกฤติทางสองแพร่ง. คั่นวันที่ 4 มกราคม 2552 จาก  
<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2008q4/2008december15p2.html>
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย. 2546. Thanksino’s Model ปฏิรูปความมั่ง  
คั่งสู่ฐานอำนาจใหม่. กรุงเทพมหานคร: สุทธิเรียพรีนติ้งเฮาส์.
- ลิขิต ชีรเวทิน. 2548. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วรรณที รุ่งเรืองสภาคูล. 2552. **มารู้จัก : ระบบโพยก๊วน**. ค้นวันที่ 10 กันยายน 2552 จาก <http://gotoknow.org/blog/internationaltrade/291152>
- วารสารณ์ ทินานนท์. 2522. **การค้าลำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น**. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วินิต ทรงประทุม. 2528. **เศรษฐศาสตร์การเมือง**. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธี การศึกษาทางรัฐศาสตร์. หน่วยที่ 9. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขา รัฐศาสตร์. นนทบุรี: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 1-20.
- วิโรจน์ ณ ระนอง และอัญชณา ณ ระนอง. 2545. **รายงานการติดตามประเมินผลการจัด หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปีที่หนึ่ง (2544-2545) รายงานหลัก**. รายงานฉบับ สมบูรณ์ โครงการติดตามประเมินผลการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปีที่หนึ่ง (2544-2545). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.
- วิทยากร เชียงกุล. 2535. **ประชาธิปไตยเพื่อประชาชนไทย**. กรุงเทพมหานคร: พลิก.
- วิทยากร เชียงกุล. 2548. **เศรษฐกิจไทย ปัญหาและทางแก้**. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- วิทยากร เชียงกุล. 2549. **นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ : การทับซ้อนของผลประโยชน์ทาง ธุรกิจ (Conflict of Interest)**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิษณุ บุญมาร์ตัน. 2549 (21 กันยายน). **ทูนศักดินา ปะทะ ทูนสื่อสาร**. โลกวันนี้: 7.
- วิสุทธิ์ โพธิแท่น. 2524. **ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิสุทธิ์ ธรรมวิริยะวงศ์. 2534. **ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามา มีบทบาททางการเมืองโดยตรง**. สารนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีรชาติ ชุ่มสนิท. 2549. **24 นายกรัฐมนตรีไทย**. กรุงเทพมหานคร: ออลบุ๊กพับลิชชิง.
- ศรายุทธ เจียรมาศ. 2538. **การหมุนเวียนชนชั้นนำทางการเมืองของไทยในสภาพการณ์โลกไร้พรมแดน**. วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. 2550ก. **สรุปคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1-2/2550**. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2553 จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/download/Summary\\_desic/50/Summary\\_desic\\_thai/t1-2-2550.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/download/Summary_desic/50/Summary_desic_thai/t1-2-2550.pdf)
- ศาลรัฐธรรมนูญ. 2550ข. **สรุปคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550**. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2553 จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/download/Summary\\_desic/50/Summary\\_desic\\_thai/t3-5-2550.pdf](http://www.constitutionalcourt.or.th/download/Summary_desic/50/Summary_desic_thai/t3-5-2550.pdf)

- ศัลยา ประชาชาติ. 2551. เปิดถุงเงินพรรคประชาธิปัตย์ “ยักษ์ธุรกิจ” ลงขัน “ซีพี-เสี่ยเจริญ-เบงก์กรุงเทพ” ลือตเดียว 120 ล้าน. **มติชนสุดสัปดาห์**. 29 (19-25 ธันวาคม): 13.
- ศัลยา ประชาชาติ. 2552ก. ไทกร ณ เมฆไชอะ 250 ล้านจากทีพีไอ ถึง ปชป. ยুবหนอ พองหนอ?. **มติชนสุดสัปดาห์**. 29 (20-26 กุมภาพันธ์): 13.
- ศัลยา ประชาชาติ. 2552ข. เรือลลิตีโซว์ ถุงเงิน “ภูมิใจไทย” 32 คน 1.6 พันล้าน. **มติชนสุดสัปดาห์**. 29 (12-18 มิถุนายน): 12.
- ศัลยา ประชาชาติ. 2553. เบื้องหลังยึด “ราชประสงค์” ทูบทุนประชาธิปัตย์ กลุ่มดุสิต-จิราวัฒน์-ศรีวิกรม์ ซ้ำรอย “โสภณพาณิชย์-ซีพี”. **มติชนสุดสัปดาห์**. 30 (9-15 เมษายน): 12.
- ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. 2538. **ความสัมพันธ์ของคนในสังคม : พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ศุภลักษณ์ พรกุลวัฒน์. 2539. **พัฒนาการการดำเนินธุรกิจและการชำระเอกลักษณ์ธุรกิจแบบจีน: กรณีศึกษาสองตระกูล**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สงขลา วิชัยทัตตะ. 2547. **ภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการ**. ค้นวันที่ 25 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.lawreform.go.th>
- สถาบันวิสิทธรศน์. 2548. **ทางออกไทยยุคทักษิณกินเมือง**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิสิทธรศน์.
- สนิท สมัครการ. 2533. **ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวเครือญาติกับระบบอุปถัมภ์**. **วารสารสังคมไทย**. 5 (พฤษภาคม): 50-53.
- สมเกียรติ วันทะนะ. 2524. **เอกสารบันทึกการอภิปราย เรื่อง การใช้ Patron-Client Model. ในการศึกษาสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด บางโม. 2549. **จริยธรรมทางธุรกิจ Business Ethics**. กรุงเทพมหานคร: พัฒนาการพิมพ์.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. 2538. **การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. 2546. **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. 2548. **การเมือง การปกครองไทย ยุคเผด็จการ – ยุคปฏิรูป**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. 2534. **พุทธศาสนากับความชอบธรรมทางการเมือง : กรณีเปรียบเทียบประเทศไทย ลาว และกัมพูชา**. รายงานการวิจัยทุนงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2531 โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สหยาสิกขา. 2550. พัฒนาการทุนไทยตั้งแต่ยุคต้นรัตนโกสินทร์ จนถึงยุคก่อน 14 ตุลาคม 2516.   
 ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2550 จาก [http://www.palawat.com/twiki/tiki-index.php?page=polthe\\_thai\\_industrialization](http://www.palawat.com/twiki/tiki-index.php?page=polthe_thai_industrialization)
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2526. ทุนนิยมขุนนางไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2549. คอร์รัปชันระบอบทักษิณ. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สันสิทธิ์ ชาลิตธำรง. 2546. หลักการบริหารรัฐกิจ กับระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544. คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 . กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550. พรรคการเมืองไทย. ค้นวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 จาก <http://phetchaburi.ect.go.th/11.1.htm>
- สินี กมลนาวิน. 2513. การเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมของสตรีไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร. 2521. ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2389-2453).   
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจิต บุญบงการ. 2542. การพัฒนาการเมืองไทย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม. 2547. วิธีวิทยาการวิจัยคุณภาพ : การวิจัย ปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตกาล. กรุงเทพมหานคร: เฟื่องฟ้าพริ้นติ้ง จำกัด.
- สุชาติ หล่อโลหาร. 2551 (13 กุมภาพันธ์). ลักษณะเด่น และลักษณะด้อยของสังคมไทย. **มติชน: 6.**
- สุดาใจ ชาญชาติรัตน์ และคนอื่นๆ. 2549. อัครศิลปิน 7 หมื่นล้าน ชุกหุ่น “โคตรนาฏ วัตร”. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- สุนัย จุลพงศธร. 2543. ถอดรหัสกลุ่มผูกขาดธนาคารพาณิชย์ไทย. กรุงเทพมหานคร: ศยาม.

- สุพรรณณี ไชยอำพร. 2537. ระบบสังคมไทย ใน เอกสารประกอบการสอนวิชาการระบบสังคมและ  
การเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์.
- สุภาพร พิศาลบุตร. 2548. จริยธรรมทางธุรกิจ **Business Ethics**. กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- สุทธิชัย หยุ่น. 2549. ชนกิจการเมือง...ที่ปล้นชาติไปเป็นหมื่นแสนล้านยังเป็นแค่ยอดภูเขาน้ำแข็ง.  
ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2550 จาก [http://www.oknation.net/blog/black/  
2006/12/22/entry-11](http://www.oknation.net/blog/black/2006/12/22/entry-11)
- หยุด แสงอุทัย. 2517. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: ดวงกมล.
- อกิน รพีพัทธ์, ม.ร.ว.. 2518. สังคมไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ (พ.ศ.2325 – 2416).  
กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- อภิพันธ์ ชี้อริญ. 2539. บทบาทรัฐกับการชักนำกลุ่มธุรกิจให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง. สาร  
นิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิรักษ์ ตั้งกระจำง, บัณฑิต พงนิรันดร์ และต่อศักดิ์ ซอแก้ว. 2546. จริยธรรมทางธุรกิจ :  
**Business Ethics**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร.
- อมร รักษาศักดิ์. 2547. ตุลาการเสียงข้างน้อย แพ้แต่ไม่ผิด. กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ. พรินติ้ง.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์. 2539. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- อรุณี เอี่ยมศิริโชค, บรรณาธิการ. 2549. เจาะข่าว : นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย.
- อลงกรณ์ พลบุตร และคณะ. 2550. สมุดปกดำ เมฆคอรรัปชั่น ระบอบทักษิณ. กรุงเทพ  
มหานคร: ธรรมรัฐไทย.
- อัญชญา ณ ระนอง. 2547. วิธีการวิจัย **Research Methods**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐ  
ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อัญชญา ณ ระนอง. 2548. ความคาดหวังการใช้บริการด้านสุขภาพและผลกระทบของการจัด  
หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า : มุมมองของประชาชน. รายงานวิจัยเล่มที่ 3  
โครงการติดตามประเมินผลการจัดหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระยะที่สอง (2546-  
2546). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.
- อินทร์ดีнь ยอดบางเตย. 2547. ธรรมรัฐ. กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า.

- เอกวิทย์ ฌ กลาง. 2520. **เอกลักษณ์ไทยที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ**. กรุงเทพมหานคร:  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- อุกฤษ ปัทมานันท์. 2527. ปัญหาการเขียนประวัติผู้นำไทย. ใน **บทความประกอบการสัมมนาถึง  
ศตวรรษธรรมศาสตร์ : 2477-2527**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 80-100.
- โอฬาร สุขเกษม. 2549. **ทักษิณ ปราชัย**. กรุงเทพมหานคร: ฐานการพิมพ์.
- Bangkok Post**. 2006a (21 September). United State: Thai coup' Unjustified: 3.
- Bangkok Post**. 2006b (24 September). Two Kinds of Power: Armored Tanks Can Both Destroy  
Buildings and Enchant Children: 1.
- Benedict, Ruth. 1952. **Thai Culture and Behavior: An Unpublished War-time Study Date  
September, 1943**. Ithaca, N.Y.: Southeast Asia Program, Department of Far Eastern  
Studies, Cornell University.
- Chattip Nartsupha and Suthy Prasartset. 1981. **The Political Economy of Siam 1851-1910**.  
Bangkok : The Social Science Association of Thailand.
- Crawfurd, John. 1971. **The Crawfurd Papers: a Collection of Official Records Relating to  
the Mission of Dr.John Crawfurd Sent to Siam by the Government of India in  
the Year 1821**. Farnborough: Gregg.
- Easton, David. 1965. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley.
- Dye, Thomas R. 1984. **Understanding Public Policy**. 5<sup>th</sup> ed. Engwood Cliffs: Prentice Hall.
- Embree, John F. 1978. **Thailand A Loosely Structure Social System**. New York:  
American Anthropologist.
- Murphy, Colum. 2006 (6 September). A Tug of War for Thailand's Soul. **FEER**.
- The Nation**. 2006a (20 September). Coup As It Unfolds: 1.
- The Nation**. 2006b (22 November). What Thaksin Had Done Wrong: 7.
- Rokeach, S.J. 1968. The Legitimation of Violence. in **Organizational Effectiveness**. James L.  
Price Homewood, Illinois: Irwin.
- Seymour, M.L. 1960. **Political Man : The Social Basis of Politics**. New York: Doubleday.
- Skinner, G. William. 1957. **Chinese Society in Thailand : An Analytically History**. New  
York: Cornell University Press.

- Sternberger, D. 1968. Legitimacy. In **International Encyclopedia of the Social Science**. Vol 9. David I. Sills, ed. New York: Macmillan & Free Press. Pp. 244
- Suehiro, Akira. 1985. **Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand**. Bangkok: Chulalongkorn University Social Research Institute.
- Wright, M. 1959. **The Power Elite**. New York: Oxford University Press.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายสิทธิโชค งามคุณานนท์

ประวัติการศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์ฯ)

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2547