

บทที่ 3

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจ

ในบทนี้จะทำการศึกษาลึกลงไปถึงที่มาของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจ โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมือง ซึ่งเป็นการศึกษาการใช้อำนาจทางการเมืองในเชิงธุรกิจ โดยมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง และกลุ่มนักธุรกิจก็พยายามเข้ามาผูกพันทางการเมือง เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองเป็นเกราะป้องกันคุ้มครองผลประโยชน์ของตน อย่างไรก็ตาม กลุ่มนักธุรกิจก็ตอบสนองผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยการให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นการตอบแทน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม 2 กลุ่ม

จากความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจและการเมืองนี้ นักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ซึ่งเป็นลักษณะของการพึ่งพาอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นเกราะคุ้มครองผลประโยชน์ให้แก่ตน จะเห็นได้ว่าคณะราษฎร แม้จะยึดกุมอำนาจรัฐได้นั้น แต่ก็ยังขาดฐานกำลังทางเศรษฐกิจ การขาดทุนอำนาจทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่จะสร้างขีดจำกัดในการขยายฐานอำนาจทางการเมือง หากยังสร้างปัญหาในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิม การเข้ามามีอำนาจปกครองของคณะราษฎรนั้นเป็นการเข้ามาที่ปราศจากฐานสนับสนุนทางเศรษฐกิจ ขณะที่ชนชั้นศักดินาแม้จะสูญเสียอำนาจทางการเมือง แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจ ที่สามารถควบคุมทรัพยากรทางการผลิตและที่ดินไว้ได้จำนวนมาก ดังนั้นการแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้คณะราษฎรต้องประนีประนอมกับกลุ่มการปกครองเก่า และสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนขึ้น ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นสามประเภทคือ รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และธุรกิจภายใต้อุปถัมภ์ของคณะราษฎร

รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้น ได้แก่ บริษัทข้าวไทย 2481 บริษัทค้าพืชผลไทย 2482 บริษัทธนาคารเอเชีย 2491 บริษัทประมงไทย 2483 บริษัทเดินเรือไทย 2483 บริษัทไทยเดินเรือทะเล 2483 ธนาคารมณฑล 2488 บริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย 2492 บริษัทพีชกลีกรรรม 2486

ธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร ได้แก่ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ ตั้งขึ้น พ.ศ. 2482 ไทยนิคมประกันภัย ตั้งขึ้น พ.ศ. 2483 และ ธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2484 และบริษัทที่สำคัญที่สุดเห็นจะได้แก่ ไทยนิคมพาณิชย์ซึ่งตั้งขึ้นมาคล้ายๆ เป็นบริษัทการค้าสารพัด (General Trading Company) เพื่อใช้เป็นกลไกถ่ายเทการค้าจากมือคนจีนมาสู่บริษัท เพราะเมื่อตั้งบริษัทขึ้นแล้ว ก็ได้ตั้งบริษัทจังหวัดขึ้นมา โดยให้บริษัทนี้ถือหุ้นบริษัทจังหวัดร้อยละ 51

ในปี พ.ศ. 2484 มีบริษัทจังหวัดถึง 67 จังหวัด และยังมีโครงการแยกย่อยตั้งบริษัทระดับอำเภออีก¹

บริษัทไทยนิคมฯ กำหนดให้บริษัทจังหวัดเป็นตัวกลางในการรวบรวมสินค้าจากจังหวัดต่าง ๆ ส่งให้บริษัทไทยนิคมฯ เพื่อทำการส่งออก ขณะเดียวกันบริษัทจังหวัดก็เป็นตัวกระจายสินค้าของบริษัทไทยนิคมฯ ไปให้ประชาชนในจังหวัดนั้นๆ ที่ว่าบริษัทนี้เป็นธุรกิจของคณะราษฎร ไม่ใช่ของรัฐบาลโดยตรงก็เพราะว่า คณะราษฎรเป็นกลุ่มบุคคลที่เข้าถือหุ้นบริษัทนี้ ไม่ได้ใช้งบประมาณจากรัฐโดยตรง แต่หลังจากที่คณะราษฎรเกิดแตกแยก ดร.ปรีดี ลี้ภัยไปต่างประเทศ ธุรกิจของบริษัทนี้ก็ถูกแยกสลายและสุดท้ายก็ยุบเลิกไป

ส่วนธุรกิจภายใต้อุปถัมภ์ของคณะราษฎร ก็หมายถึง ธุรกิจเอกชนต่างๆ ที่เชิญบุคคลในคณะราษฎรไปเป็นประธานกรรมการบริษัท ธุรกิจเหล่านี้เช่น บริษัทไทยประกันชีวิต ซึ่งเชิญนายวิจิตร ลุลิตานนท์ บริษัทสากลการค้ามี พลโทจรรยา รัตนกุลเสวี เรืองฤทธิ์ บริษัทคลังสินค้าแม่ข่ายมี พ.อ.ช่วง เซวงค์ศักดิ์สงคราม ธนาคารกลีกรไทยมีนายทองเปลว ชลภูมิ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการสร้างฐานทางเศรษฐกิจของคณะราษฎรไม่ได้ไปทำลายฐานเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนางเก่า แต่เป็นแต่เพียงสร้างกลไกเศรษฐกิจขึ้นมาแข่งขันกับธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจของคนจีน กระนั้นก็ตามในการสร้างสถาบันเศรษฐกิจต่างๆ ขึ้นมานั้นปรากฏว่า คณะราษฎรยังต้องใช้นักบริหารที่เป็นคนจีน เช่น บริษัทข้าวไทย เข้ากิจการโรงสีเงินแสงจัน ของ นายมา บุลกุล และ โรงสีอื่นๆ ของคนจีน ผู้บริหารที่แท้จริงก็คือนายมา บุลกุล (ซึ่งเป็นคนจีน) และญาติพี่น้อง รัฐบาลได้ใช้อภิสัทธาทางการเมืองและทางภาษีทำให้บริษัทข้าวไทยกลายเป็นบริษัทค้าข้าวที่ใหญ่ที่สุด มีโรงสีในเครือประมาณ 50 โรง บริษัทข้าวไทยจึงเข้มแข็งและยิ่งใหญ่กว่าบริษัทเอกชนคนจีนมากนัก รูปแบบเศรษฐกิจอย่างนี้จึงถูกเรียกว่า "ทุนนิยมโดยรัฐ" (state capitalism) คือรัฐใช้อำนาจเป็นนายทุนเสียเอง²

¹ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, เศรษฐกิจกับการเมืองไทย (กรุงเทพ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530), หน้า 155.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

หลังจากนั้นคณะทหารภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม พลโทผิน ชุณหะวัณ พันเอกเผ่า ศรียานนท์ และพันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ฯลฯ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากคณะราษฎร คณะทหารได้กลายเป็นผู้กำหนดทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด คณะรัฐประหารมีความโน้มเอียงที่จะเน้นการสร้างธุรกิจส่วนตัวและการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้า กว้างขวางกว่าคณะราษฎร ก่อนปี พ.ศ. 2500 ภายในคณะรัฐประหารได้เกิดการแตกแยกขึ้น อันเนื่องมาจากความขัดแย้ง ในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า คณะรัฐประหารเป็นผู้ที่สานต่อแบบแผนการผลิตที่เรียกว่า "ทุนนิยมขุนนาง" ที่เริ่มต้นระยะแรกมาจากคณะราษฎร ทว่าคณะรัฐประหารมีความโน้มเอียงที่จะเน้นการสร้างธุรกิจส่วนตัว และการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้านายทุนมากยิ่งขึ้นกว่าที่คณะราษฎรเคยกระทำ ก่อนปี พ.ศ. 2500 ภายในคณะรัฐประหารได้เกิดการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและนำไปสู่การแตกแยกเป็นทหาร 2 กลุ่มคือ กลุ่มชอยราชครุอันมีจอมพลผิน ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้นำ และกลุ่มลีเส้าเทเวศน์ อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะรุ่งเรืองของทุนนิยมโดยรัฐ

ในช่วงปี พ.ศ. 2490-2501 ที่ จอมพล ป.พิบูลสงครามเข้ามามีอำนาจนี้ เป็นยุคที่ผู้นำทางการเมืองได้เข้ามาทำธุรกิจแสวงหาผลประโยชน์กันอย่างเป็นกอบเป็นกำ เพื่อนำไปค้ำจุนอำนาจของตน การต่อสู้ทางการเมืองสองกลุ่มคือ กลุ่มของจอมพลผิน ชุณหะวัณ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงครามอยู่ในขณะนั้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายต้องเร่งขยายฐานอำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และวิธีการที่นำมาใช้ขยายฐานอำนาจทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายก็คือ การขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจก่อนและใช้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปสนับสนุนอำนาจทางการเมือง

การขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ เพื่อไปสนับสนุนอำนาจในทางการเมืองในยุคนั้น นอกจากจะทำโดยการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังทำกันได้อีกสองลักษณะคือ ผู้นำทางการเมืองร่วมกันจัดตั้งธุรกิจการค้าของตนขึ้นมา เพื่อกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่หมู่คณะของตน และการใช้อำนาจของตนไปพิทักษ์คุ้มครองบรรดานักธุรกิจชาวเงินพร้อมไปกับการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากนักธุรกิจชาวเงินจากการขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ พวกเขาซึ่งแจ่งธุรกิจที่อยู่ในการครอบครอง ได้ดังนี้

กลุ่มชอยราชครุ ครอบครองธุรกิจด้านต่างๆ คือ ด้านการเงินการธนาคาร จำนวน 10 แห่ง เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด

ไทยประสิทธิ์ประกันภัยและคลังสินค้า เอเชียทรัสต์ ออยุธยาประกันภัย ออยุธยาประกันชีวิต วิลสันประกันภัย เป็นต้น ภาคอุตสาหกรรม 15 แห่ง เช่น บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ บริษัทสามัคคีก่อสร้าง บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี อารณณ์ภัณฑ์พาณิชย์ บริษัทกระสอบไทย บริษัทกระสอบอีสาน เป็นต้น ภาคพาณิชย์ 7 แห่ง เช่น บริษัททหารสามัคคีค้าไม้ บริษัทศรีอยุธยาการค้าบริษัทกรุงเทพสหการสุรา เป็นต้น³

ด้านกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ควบคุมกิจการต่างๆ คือ ด้านการเงินการธนาคาร 12 แห่ง เช่น ธนาคารเอเชีย ธนาคารมณฑล ธนาคารแหลมทอง บริษัทไทยประกันชีวิต ธนาคารไทยทุนสหธนาคารกรุงเทพ ธนาคารทหารไทย เป็นต้น ภาคอุตสาหกรรม 15 แห่ง เช่น บริษัทวิจิตรราก่อสร้าง ชลประทานซีเมนต์ บริษัทใหม่ไทยกรุงเทพ บริษัทเหล็กไทย เป็นต้น ภาคพาณิชย์ 10 แห่ง เช่น บริษัทอุ้มทองไทย บริษัททหารอยุธยา บริษัทธัญญาไทย เป็นต้น⁴

ธุรกิจของทหารทั้งสองกลุ่ม ครอบคลุมกิจกรรมด้านการเงินการธนาคาร ประกันชีวิต ประกันภัย ก่อสร้าง การค้าข้าว การเดินเรือ และนายหน้าค้าขายกับรัฐบาล อิทธิพลทางการค้าของทั้งสองกลุ่มกว้างขวางมาก ส่วนวิธีประกอบธุรกิจทางการค้าของบริษัท เหล่านี้ก็เป็นการใช้อภิสิทธิ์อย่างชัดเจน เช่น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่กลุ่มชอยราชครูใช้เป็นฐานแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เข้าไปมีบทบาทในธุรกิจการค้าข้าว โดยกลุ่มเจ้าของโรงสีจัดตั้งสมาคมเจ้าของโรงสีภาคตะวันออกเฉียงเหนือและติดต่อ จอมพลฉัตร ชุมพะวัน ขอรวมกิจการเข้ากับบริษัททหารสามัคคี ซึ่งเป็นองค์กรขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในปี 2492 เจ้าของโรงสี 70 แห่ง ซึ่งเป็นสมาชิกสมาคมเจ้าของโรงสีแห่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เข้าเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททหารสามัคคี ต่อมาบริษัททหารสามัคคีได้รับเอกสิทธิ์ในการใช้รถบรรทุกสินค้าทางรถไฟอย่างเต็มที่ (ซึ่งก่อนหน้านี้มีปัญหาเรื่องการขนส่งข้าวสารทางรถไฟเนื่องจากจำนวนตู้รถบรรทุกสินค้ามีจำกัด ต้องให้สินบนแก่เจ้าพนักงานรถไฟ) และจัดสรรสิทธิตั้ง

³ ตระกูล มีชัย "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 55.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

กล่าวแก่ผู้ถือหุ้น โดยผู้ได้รับสัมปทานต้องขายข้าวครึ่งหนึ่งของผลผลิตทั้งหมดให้แก่ทหารสามัคคี และทหารสามัคคีนำไปขายต่อแก่รัฐบาลเพื่อการส่งออกอีกทอดหนึ่ง⁵

การที่ผู้นำทางการเมืองจัดตั้งธุรกิจการค้าของตนขึ้นมา เพื่อแสวงหาผลประโยชน์นั้น ก็อาจจะยกตัวอย่างได้ เช่น กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งบริษัทขึ้นมาหลายบริษัท ในทางด้านอุตสาหกรรมก็เช่น บริษัทไทยท่า จำกัด บริษัทวิจิตราก่อสร้าง จำกัด บริษัทบางกอกเดินเรือ และการค้า จำกัด บริษัทแสนสุรัตน์ จำกัด บริษัทธนาคารนิมฟ์ จำกัด บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด บริษัทกรุงเทพใหม่ไทย จำกัด ฯลฯ ทางด้านการพาณิชย์กรรม เช่น บริษัทคลังสินค้าแม่น้ำ จำกัด บริษัทบูรพาสากุลเศรษฐกิจ จำกัด และบริษัทสหพาณิชย์สามัคคี จำกัด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้เข้าไปมีแหล่งผลประโยชน์ทางด้านการเงินในธนาคารต่างๆ อีกหลายแห่งด้วย ส่วนกลุ่มชวยราชครูอันมี จอมพลผิน ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้นำนั้นก็ได้ออกตั้งบริษัทขึ้นมาทำการค้าแข่งขันกันหลายบริษัท เช่น บริษัททหารสามัคคี บริษัทค้าไม้ทหารสามัคคี บริษัทค้าสัตว์ ทหารสามัคคี ประกันชีวิตศรีอยุธยา ศรีอยุธยาประกันภัย และบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น การใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้อง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนดำเนินไปอย่างเข้มข้นในช่วงนี้

ในระหว่างปี พ.ศ. 2490-2500 นายทหารทั้งสองกลุ่มและพวกพ้อง คือกลุ่มของ จอมพลสฤษดิ์ และกลุ่มของจอมพลผิน พล.ต.อ. เผ่า ต่างก็แข่งขันกันเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งในรัฐวิสาหกิจ บริษัทกิจการราชการ โดยการนำธุรกิจส่วนตัว และโดยการเข้าไปมีความสัมพันธ์และมีผลประโยชน์ร่วมกับนักธุรกิจ ใช้อิทธิพลทางการเมืองไปทำธุรกิจ ทำให้มีการหลบเลี่ยงกฎหมาย หรือใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์กับพวกพ้องของตน เช่น ให้พรรคพวกของตนได้อภิสิทธิ์ผูกขาดธุรกิจ บางอย่าง การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของสองกลุ่มเป็นไปอย่างกว้างขวางจนทำให้บรรดา พ่อค้านักธุรกิจต้องแสวงหาอิทธิพลของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งคุ้มครองธุรกิจของตน พ่อค้าที่สามารถเข้าถึง และได้รับการคุ้มครองจากราชการชั้นสูงและนักการเมืองก็จะได้รับประโยชน์ ทำให้ธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมือง ในสมัยนี้จึงเป็นอย่างแนบแน่น และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน สำหรับแต่ในช่วงปี 2500 - 2516 จอมพลถนอม จอมพลประภาส และพลเอกกฤษณ์ ก็ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในเชิงธุรกิจเหมือนผู้นำประเทศในยุคก่อนๆ เช่นกัน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

หลังจากที่ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ได้เข้ามาปกครองประเทศ และใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มของตนเองนั้น เป็นสาเหตุให้เกิดการก่อการจลาจลทางการเมืองอย่างรุนแรงของมวลชน เพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถือเป็นบทเรียนบทใหม่ในการเมืองไทย นับเป็นการลุกฮือขึ้นของมวลชนที่สามารถล้มล้างรัฐบาลทหารลงได้สำเร็จเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ตามที่ได้มีการวิเคราะห์กัน นักศึกษามีบทบาทสำคัญมากในการปฏิวัติ 14 ตุลาคม อย่างไรก็ตาม หากได้มีการศึกษาให้เจาะลึกลงไป จะพบว่ามียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องหลายประการ คือ ความไม่สมดุลระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาสถาบันทางการเมือง ซึ่งการเมืองมีลักษณะแบบเปิดถูกแช่แข็งไว้ แต่ก็ได้มีการพัฒนาโดยกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งก็ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นไปทั้งในทางปริมาณและทางโครงสร้าง กระบวนการดังกล่าวได้ทำให้เกิดมีพลังสังคมใหม่ๆ พร้อมกับการเรียกร้องใหม่ๆ สถานการณ์ใหม่ดังกล่าวจึงผลักดันที่จะให้ระบบการเมืองมีการปรับตัวให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยที่ระบบพ้องชนนั้นมีลักษณะตายตัวไม่ยืดหยุ่น การเรียกร้องที่เกิดขึ้นถูกมองในลักษณะว่าเป็นการก่อกวนกฎหมายระเบียบความเรียบร้อย ผลที่ตามมาคือ การเพิ่มมาตรการควบคุมทางการเมืองอันถือเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่สุด การเผชิญหน้าระหว่างพลังทางสังคมใหม่ๆ และรัฐบาลจึงเป็นเรื่องที่ตามมา ความไม่สมดุลในด้านการพัฒนาดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลสำคัญ นั่นก็คือการเรียกร้องอย่างรุนแรงประเภทที่ระบบการเมืองไม่สามารถสนองรับได้ ในภาพเช่นนี้การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ย่อมต้องเกิดขึ้นทันทีที่เงื่อนไขต่าง ๆ สมบูรณ์ และมันก็เกิดขึ้นในลักษณะที่มีการลุกฮือขึ้นรุนแรงขนาดใหญ่ และมีการเสียเลือดเนื้อเพื่อต่อต้านระบบทรราชย์

ดังนั้นการปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลทำให้เกิดกลุ่มนักธุรกิจที่รวมตัวกันขึ้น และเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงครั้งแรก เพื่อเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของตน และสาเหตุของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้น มีหลายองค์ประกอบซึ่งมีทั้งสาเหตุที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างและตัวแปรเฉพาะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ซึ่งถ้าจะแยกออกก็จะมีลักษณะ

ดังต่อไปนี้คือ^๖

1. ในแง่ของโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองนั้น ปัญหาที่เห็นเด่นชัดซึ่งได้กล่าวมาข้างแล้วคือ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจและเป็นรัฐบาลในปี พ.ศ. 2501 นั้น จอมพลสฤษดิ์ ใช้การปกครองระบบพ่อขุน ซึ่งได้แก่การใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองทำลายล้มสถาบันและกลไกการเมืองแบบมีส่วนร่วม เท่ากับเป็นการเข้ายึดการเมือง ขณะเดียวกันก็เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พุดงายๆ คือ เป็นการกลับไปสู่ระบบการเมืองการปกครองแบบโบราณในลักษณะที่เน้นการปกครองบริหารดูแลประชาชนให้อยู่ดีกินดีแบบพ่อปกครองลูก โดยผู้อยู่ใต้ปกครองไม่ต้องมีส่วนรู้เห็น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย กลไกที่ใช้ก็ง่ายๆ คือ ใช้ระบบราชการเป็นตัวคั่นกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน มองในแง่หนึ่ง ก็เป็นรูปแบบการปกครองที่น่าจะสมเหตุสมผล แต่จุดที่ทำให้เกิดปัญหาคือ การมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ขณะที่เข้ายึดเมืองพัฒนาการเมือง โดยไม่พัฒนาสถาบันให้คนมีส่วนร่วมนั้น) ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ขณะเดียวกันการหยุดชะงักของการพัฒนาสถาบันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปัญหาที่ตามมาก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลมาจากนโยบายพัฒนาประเทศของจอมพลสฤษดิ์ และผู้รับช่วงต่อมาก็คือ จอมพลถนอมและจอมพลประภาสนั้นย่อมนำไปสู่ปัญหาข้อขัดแย้ง ซึ่งเป็นลักษณะธรรมดาโลก คือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตามย่อมไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่ทุกคนจะได้ประโยชน์เท่าเทียมกัน เช่น การแบ่งสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมจะมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น หรือการพัฒนาศึกษา การเกิดชุมชน ฯลฯ ซึ่งก็เป็นผลมาจากนโยบายพัฒนาประเทศนั้นย่อมจะนำไปสู่การเรียกร้องใหม่ๆ ที่เป็นธรรมจากระบบการเมือง ซึ่งกำหนดนี้ถ้าเป็นสภาพของสังคมเปิด กล่าวคือ มีสถาบันซึ่งประชาชนมีส่วนร่วม สามารถที่จะเรียกร้องต่อระบบการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม การแจกแจงสิ่งซึ่งมีคุณค่า ซึ่งได้แก่ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม ความยุติธรรม ฯลฯ ก็อาจแก้ไขข้อขัดแย้งได้ในกลไกของสถาบันการเมืองดังกล่าว แต่ในกรณีของประเทศไทยในช่วงก่อน 14 ตุลาคม 2516 นั้น เกิดปัญหาอันเด่นชัดคือ สถาบันการเมืองที่เปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วมขาดหายไป แม้จะมีอยู่ชั่วระยะเวลาอันสั้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งทั่วไป และมีประชาธิปไตยแบบครึ่งใบเป็นครั้งแรก คือจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม

^๖ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2516-2519 (กรุงเทพฯ : มาสเดออร์เพรส, 2524), หน้า 137.

ต้องลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่มีฐานะการเมืองมาจากพรรคสหประชาไทย เมื่อ พ.ศ. 2512 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่จอมพลถนอมก็ได้ปฏิบัติตัวเองเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2514 และกลับไปสู่การเมืองแบบสฤษดิ์อีก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ได้ชี้ชัดว่าเกิดการเสียดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการพัฒนาการเมือง ซึ่งได้แก่สถาบันการเมืองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อมีสิทธิในการตัดสินใจนโยบาย หรือหาข้อยุติในข้อขัดแย้ง หรือสถาบันที่เปิดให้ประชาชนมีทางออกหรือทางระบายความขัดเคืองไม่พอใจทั้งหลายซึ่งมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในแง่โครงสร้างอาจสรุปได้สั้นๆ ว่าการแซ่เข่นการเมือง ขณะเดียวกับการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งนำไปสู่ข้อขัดแย้ง แต่ไม่มีกลไกทางการเมืองที่จะแก้ข้อขัดแย้งทั้งหลาย อันมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนำมาโดยนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามปรัชญาการเมืองการปกครองโบราณ อันได้แก่ ระบบพอขุนของจอมพลสฤษดิ์และผู้สืบทอดอำนาจ⁷

2. ระบบการปกครองแบบพอขุนของจอมพลสฤษดิ์นั้น จะต้องอาศัยบุคลิกภาพของคนที่มีอำนาจซึ่งต้องสามารถสร้างความนับถือ เกรงกลัวในหมู่ผู้นำทางการเมือง นอกจากบุคลิกของคนมีอำนาจแล้ว ยังต้องสามารถควบคุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งในกรณีของไทยนั้นอำนาจทางการเมืองก็คือการมีอำนาจทหาร ซึ่งจอมพลสฤษดิ์มีคุณสมบัติต่างๆ ครบถ้วนคือ เป็นผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งทั้งสามตำแหน่งนี้เป็นจุดรวมของอำนาจสูงสุดของประเทศไทย ดังนั้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเพียงผลพลอยได้ที่ออกมาจากสามตำแหน่งอันทรงอำนาจดังกล่าว ส่วนประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของระบบพอขุนคือ อำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะระบบพอขุนนั้น ความจริงคือระบบอุปถัมภ์ ซึ่งจำต้องมีการสนับสนุนจากผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ขณะเดียวกันพอขุนต้องสามารถใช้พระคุณและพระเดช การใช้พระคุณนั้นนอกจากการให้ตำแหน่งแล้ว ยังต้องมีการให้รางวัลเป็นเงินตราและสิ่งของเป็นครั้งคราว เพื่อผูกใจผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ด้วยเหตุนี้การมีฐานะเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้นำทางการเมืองไทย วิธีหาฐานะทางเศรษฐกิจก็โดยการลงทุนกับกลุ่มธุรกิจ ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการบริหาร ทั้งนี้เพราะนักธุรกิจเองก็อยากอาศัยบารมีของผู้นำทางการเมือง เพื่อการคุ้มครองและเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ นอกจากวิธีการนี้แล้ว ผู้นำทางการเมืองอาจอาศัยความช่วยเหลือ เช่น ช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกา งบประมาณลับทางทหาร รวมทั้งรายได้จากกิจกรรมผิดกฎหมายด้วย เช่น การค้ายาเสพติด ฯลฯ เพื่อสร้างฐานะอำนาจทางการเมืองเงินอันจะเสริมอำนาจทางการเมืองให้เข้มแข็งยิ่ง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

ชั้น จนแทบจะกล่าวได้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการกระทำอันมิชอบต่างๆ เป็นผลมาจาก ระบบการเมืองการปกครอง ในขณะที่ระบบพ่อขุนต้องอาศัยบุคคลอันมีอำนาจ การคุมอำนาจทาง การเงินและฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้นำในระบบพ่อขุนมีอำนาจอยู่ เพียงคนเดียว ในระบบดังกล่าวยังมีพ่อขุนน้อย ซึ่งได้แก่นายทหารชั้นสูงจำนวนไม่น้อยร่วมมือกับ พ่อขุน หรือถูกอำนาจของพ่อขุนข่มอยู่ โดยที่จอมพลสฤษดิ์สามารถจัดกลุ่มแข่งขันที่สำคัญ คือกลุ่ม ราชครู ซึ่งประกอบด้วย จอมพล ป.พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ทำให้ สามารถคุมกติกาต่างๆ ได้ แต่จุดอ่อนอันสำคัญยิ่งของพ่อขุนคือการพึ่งตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน ดังนั้น เมื่อพ่อขุนอย่างจอมพลสฤษดิ์ผ่านไปจากฉากการเมืองปัญหาการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ ระหว่างพ่อขุนน้อยทั้งหลายก็จะอุบัติขึ้น และนี่คือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจอมพลสฤษดิ์ ธานะวัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2506⁸

3. เมื่อจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม ยอดพีระมิดก็ได้ถูกแทนที่โดยกลุ่มของจอมพล ถนอมและจอมพลประภาส ซึ่งทุกอย่างก็ดูเรียบร้อยดี แต่ในไม่ช้าปัญหาความได้แย่งก็เริ่มปรากฏให้ เห็น ทั้งนี้เพราะตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบพ่อขุนแบบสฤษดิ์นั้นความจริงก็คือระบบอุปถัมภ์ แต่ ออกมาในรูปแบบใหม่ ระบบดังกล่าวนี้จะมีผู้อุปถัมภ์ ซึ่งได้แก่ นายทหารชั้นผู้ใหญ่คือนายพลจำนวนหนึ่ง เป็นผู้ให้ความอุปถัมภ์ต่อนายทหารชั้นผู้น้อย นักการเมืองและนักธุรกิจ ดังนั้นปัจเจกบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลซึ่งจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร นักธุรกิจ หรือนักการเมืองก็ตามจะอยู่ ภายใต้อุปถัมภ์ของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ผู้ให้ความอุปถัมภ์จะให้ความอุปถัมภ์ช่วยเหลือหรือ คุ้มครอง ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะให้ความสนับสนุนเป็นการตอบแทน หรือถ้าในกรณีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่ เป็นนักธุรกิจ ซึ่งได้รับความคุ้มครองทางการเมือง ผลประโยชน์ในแง่อภิสิทธิ์หรือบางครั้งการหลบ เลี่ยงกฎหมาย ก็จะตอบแทนผู้ให้ความอุปถัมภ์ในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้นยังทำให้เห็น เด่นชัดว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะโครงสร้างของระบบ ในขณะที่ จอมพลสฤษดิ์ยังอยู่ในอำนาจดุลยภาพของระบบพ่อขุนหรือระบบอุปถัมภ์ ยังคงอยู่โดยมีพ่อขุนซึ่งทรง ไว้ซึ่งอำนาจและบุคคลอันแข็งแกร่ง ฉายรัศมีของอำนาจควบคุมกลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ต่างๆ นำโดยพ่อขุน น้อย ซึ่งจัดตั้งแบบระบบมาเพียให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย และเริ่มขัดแย้งกันอย่างรุนแรง และ นี่คือสภาพหลังการถึงแก่อสัญกรรมของ จอมพลสฤษดิ์ ธานะวัชต์ เพื่อที่จะประกันและรักษาผล ประโยชน์และอำนาจของตน⁹

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

สรุปได้ว่าในยุคที่กลุ่มถนนอมและประภาส มีอำนาจทางการเมือง คือ ระหว่างช่วง 5 ธันวาคม 2506 ถึง 14 ตุลาคม 2516 รวมระยะเวลา 9 ปี 9 เดือน 25 วันนั้น ได้มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการทหารอยู่ในกลุ่มของตน โดยเฉพาะ จอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ระหว่าง 11 ธันวาคม 2507 ถึง 30 กันยายน 2516 รวม 9 ปี โดยปล่อยตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้พลเอกกฤษณ์ สีวะรา เมื่อ 1 ตุลาคม 2516 ในตำแหน่งทางการเมืองจอมพลถนนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งแต่ปี 2507-2516 เช่นเดียวกับจอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตลอดช่วงปี 2507 - 2516 การควบคุมตำแหน่งสำคัญทางทหารและตำแหน่งสำคัญทางการเมืองตลอด แม้ระบบการเมืองจะเปิดให้มีการเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี 2512-2514 การรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ ทำให้พ่อค้า นักธุรกิจ วิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน อีกทั้งกลุ่มผู้นำรวมทั้งภรรยาและบุตรของจอมพลถนนอม และจอมพลประภาส ก็เข้าไปประกอบธุรกิจการค้าเสียเองโดยเข้าไปดำเนินกิจการหลายประเภท สร้างความมั่งคั่งร่ำรวยอย่างมหาศาลซึ่งมียอดทรัพย์สินจากการตรวจสอบ ของคณะกรรมการการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สิน ของกลุ่มจอมพลถนนอม-จอมพลประภาส มียอดถึง 386 กว่าล้านบาท

ช่วงปี 2503-2516 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างมาก ซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเติบโตของกลุ่มธุรกิจผูกขาดที่ครอบงำอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในปัจจุบัน มีความผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับกลุ่มทหารที่ครองอำนาจอยู่ และระบบราชการที่มุ่งกอบโกยผลประโยชน์ด้วยการร่วมมือกับพ่อค้า-นักธุรกิจ รัฐบาลและระบบราชการไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนที่พอกพูนมากขึ้นอันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศ ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทมีมากขึ้น ประชาชนสะสมความไม่พอใจกลุ่มถนนอมและประภาส มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพยายามขยายอิทธิพล สร้างอำนาจบารมีเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมือง ของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร การตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) โดยมี พ.อ.ณรงค์ เป็นรองเลขาธิการ สร้างความหวาดกลัวให้แก่บุคคลทุกวงการในอำนาจที่มากมาย¹⁰

¹⁰ ตระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการการเมืองไทย, หน้า 215.

ดังนั้นลักษณะของการร่วมมือระหว่างกลุ่มจอมพลถนอมและจอมพลประภาส กับบรรดาผู้นำกลุ่มอื่นๆ ภายในคณะทหารผู้ปกครองประเทศในเวลานั้น ที่มีต่อกัน รวมตลอดไปถึงบรรดาชนชั้นนำทางธุรกิจการค้ากลุ่มตระกูลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้ก่อให้เกิดการสะสมตัวของความไม่พึงพอใจของบรรดานักธุรกิจการค้าในระดับกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเภทของธุรกิจการค้าที่จะต้องทำการแข่งขันกับกลุ่มธุรกิจการค้าที่มีความสัมพันธ์ร่วมมือกันกับคณะทหารผู้ปกครองประเทศในเวลานั้น หรือกลุ่มธุรกิจการค้าที่คณะทหารผู้ปกครองประเทศเป็นผู้ดำเนินกิจการเสียเอง เนื่องจากเป็นฝ่ายที่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางการค้าและธุรกิจ อันสืบเนื่องมาจากสภาพการผูกขาดอำนาจทางการเมืองการปกครองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไว้เฉพาะแต่ภายในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองการทหารในคณะทหารผู้ปกครองประเทศในเวลานั้น และกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจการค้าในระดับสูง กลุ่มธุรกิจการค้าในระดับกลางดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของบรรดาคณะชนชั้นกลางใหม่ที่ได้มีการก่อตัวและเติบโตขึ้นในช่วงของการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมอย่างขนานใหญ่ เมื่อต้องมาประสบกับสภาพของการผูกขาดในลักษณะดังกล่าวนี้ ความไม่พอใจก็บังเกิดขึ้น และได้พัฒนาไปสู่การเรียกร้องต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ขึ้น และเป็นสาเหตุให้กลุ่มนักธุรกิจระดับกลางเข้ามามีบทบาทต่อสู้ทางการเมืองโดยตรงอีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เศรษฐกิจในช่วง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผ่านพ้นไปแล้ว ยุคที่นักธุรกิจทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจระดับใหญ่ กลาง เล็ก เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้น ได้แก่ยุคของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งรับช่วงอำนาจการบริหารประเทศต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น ปัญหาเศรษฐกิจได้รุมล้อมรัฐบาลหลายด้านทั้งที่เกิดจากภายในประเทศและเป็นผลกระทบที่เป็นแรงกดดันจากต่างประเทศ เป็นปัญหาที่ต้องเผชิญหน้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แก่นมุมของปัญหาครอบคลุมทั้งทางด้านการผลิต การเกษตร การอุตสาหกรรม การพลังงานบริการและการเงินการคลัง โดยเฉพาะด้านการขาดดุลชำระเงิน และดุลการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการแบกภาระการชำระหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งภาวะทั่วไปทางเศรษฐกิจอยู่ในสภาพที่เรียกว่าเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลกพร้อมๆ กับการผันผวนที่รวดเร็ว

ปัญหาหลักที่ต้องเผชิญและจำเป็นต้องมีการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลคือ ภาวะเศรษฐกิจที่ทรุดลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากภาวะเงินเฟ้อและการขาดแคลนสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ ทำให้ตลาดสินค้าภายนอกประเทศลดน้อยลง และความผันผวนในตลาดการเงินต่างประเทศ โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกที่มีความผันผวนและอยู่ในอัตราที่สูง เป็นอุปสรรคในการส่งสินค้าออก ซึ่งในที่สุดได้นำไปสู่การตระหนักในปัญหาหลักๆ 3 ประการคือ ปัญหาเงินเฟ้อ การขาดดุลการค้าและการชำระ กระทบนำไปสู่การเสนอรายงานลับจากคณะกรรมการเศรษฐกิจของธนาคารโลก ร่วมมือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ กัดดันให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม

ต่อปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้อาศัยเครื่องมือทางการเงินการคลังเป็นมาตรการหลักในการแก้ไขเข้าจัดการกับประเด็นปัญหาหลักๆ ทางเศรษฐกิจที่รุมล้อมรัฐบาลเป็นการเฉพาะหน้าในด้านนโยบายทางการเงินนั้นได้ วางนโยบายเป็น 2 ระยะคือ ระยะผ่อนคลายกับระยะรัดเข็มขัด กล่าวคือ

ก. แนวนโยบายแบบผ่อนคลาย เป็นแนวนโยบายทางการเงินที่ใช้ในช่วงสมัยรัฐบาลชุดที่ 1 ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นภาวะที่เศรษฐกิจผันผวนอย่างมาก โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินต่างประเทศได้ถีบตัวสูงขึ้น ทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินตราไปยังต่างประเทศ ขณะที่เงินออมในประเทศไม่เพียงพอกับการลงทุน ดังนั้นนโยบาย

การเงินในช่วงนี้ จึงจำเป็นต้องวางเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในด้วยการปรับอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินกู้และเงินฝาก เพื่อผ่อนคลายปัญหาด้านเงินออมภายใน และสามารถระดมเงินออมเข้าระบบการเงินและภาครัฐบาล เพื่อป้องกันเงินตราต่างประเทศไหลออก และยังได้เพิ่มมาตรการเสริม เช่น ปลดปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อ เพื่อการสั่งสินค้าเข้าลอยตัวอยู่ในระดับสูงตามภาวะของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเป็นการชะลอการนำเข้าอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายอีกประการคือ การกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้มีการเติบโตในระดับที่สูงขึ้น พร้อมกับการพุงราคาสินค้าการเกษตรด้วย

มาตรการในช่วงนี้จึงเน้นไปทางด้านผ่อนคลายภาวะชบเซาทางเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก เพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเงินคงคลัง และหนี้ต่างประเทศ ตามมาในภายหลัง ซึ่งทำให้ในช่วงสมัยที่ 2 และ 3 ได้หันมาใช้นโยบายแบบรัดเข็มขัด

ข. แนวนโยบายแบบรัดเข็มขัด ที่มาของแนวนโยบายรัดเข็มขัดมาจากการตระหนักในผลเสียของการใช้จ่ายเกินตัว เพื่อเป้าหมายกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแรก กระทั่งสร้างปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนปัญหาดุลการค้าดุลการชำระเงินตามมา ดังนั้นมาตรการหลักที่นำมาใช้ในช่วงหลังคือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเป็นภาวะเศรษฐกิจที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกมีความผันผวนและอยู่ในระดับที่สูง จนทำให้เกิดภาวะเงินตึงตัวภายในประเทศ เพื่อแก้ไขภาวะดังกล่าวรัฐบาลจึงทำให้อัตราดอกเบี้ยมีความยืดหยุ่นสูงขึ้น โดยให้ธนาคารพาณิชย์ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมเองตามภาวะตลาด และตามการชี้แนะของทางการ และหลีกเลี่ยงมาตรการกำหนดอัตราดอกเบี้ยโดยทางการ วันแต่กรณีจำเป็นเพื่อให้กลไกของตลาดสามารถทำงานได้อย่างเสรี

ส่วนปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องผ่อนคลายโดยการยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ หัก ณ ที่จ่าย เพื่อจูงใจให้มีการนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศ เพื่อผ่อนคลายปัญหาดุลการค้าและการลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าที่มีแนวโน้มมากขึ้น

ส่วนด้านการเกษตร เน้นการใช้มาตรการการเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และช่วยเหลือโครงการพุงระดับราคาข้าว เป็นต้น

สำหรับนโยบายทางการคลังก็ดำเนินไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายทางการเงินดังที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือในช่วงสมัยแรกได้ใช้มาตรการทางการคลังแบบขยายตัว โดยการอัดฉีดการใช้จ่ายเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินผ่านทางโครงการสร้างงานในชนบท ส่วนมาตรการทางการคลังในระยะหลังแบบรัดเข็มขัดนั้น เป็นการหันกลับมาเข้มงวดในด้านการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น เช่น การประหยัดรายจ่ายโดยการให้ส่วนราชการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายลงทุกหมวดร้อยละ 5 ทั้งค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุน ยกเว้นเงินเดือน ค่าจ้าง งบชำระหนี้ และค่าใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภค การระงับเงินกันสำหรับเหลือมอบโดยไม่มีข้อผูกพัน ห้ามโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น งดรับรายจ่ายพิเศษโดยใช้เงินคงคลัง การเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ สุรา ซีเมนต์ โรงสีข้าว ตั๋วโดยสารเดินทางไปต่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนการจัดทำงบประมาณแบบรัดเข็มขัดควบคู่กันไป

ในกระบวนการนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่รุมล้อมรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้วนั้น มีจุดเน้นที่น่าสนใจนอกเหนือจากมาตรการด้านนโยบายที่เน้นเครื่องมือทางการเงิน-การคลัง แล้ว ในสมัยที่พลเอกเปรมเข้ารับบริหารประเทศ มีการจัดองค์กรเพื่อทำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่แตกต่าง และเป็นการริเริ่มแนวทางทางด้านสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมหลายประการที่ปรากฏชัดคือ การจัดทีมงานฝ่ายเศรษฐกิจ เช่น ทีมงานของนายบุญชู โรจนเสถียร ที่มีความมุ่งหวังในการจัดการปรับปรุงด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจในแนวปฏิรูป แต่อย่างไรก็ตามผลพวงจากการพยายามในทางนโยบายดังกล่าวแม้ว่า โดยพื้นฐานจะเป็นการแก้ไขปัญหามาในประเด็นทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ได้เป็นบ่มสำคัญต่อการสร้างเงื่อนไขการขัดแย้งทั้งในระหว่างกลุ่มนักการเมืองด้วยกัน และระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำอันเป็นผลจากการริเริ่มทางด้านนโยบายที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ ความเชื่อและทัศนคติของข้าราชการประจำ จนกระทั่งกดดันให้นายบุญชูต้องลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

แม้กระนั้นก็ตามสิ่งสำคัญอันเป็นผลผูกพันจากมรดกทางสถาบันที่เกิดจากแนวนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหามาทางเศรษฐกิจในช่วงสมัยของพลเอกเปรม ก็คือการจัดตั้งองค์กรสถาบันที่เป็นโครงสร้างใหม่ในการประสานประเด็นทางเศรษฐกิจ เข้าผนวกกับประเด็นทางการเมือง โดยการจัดตั้งองค์การทำหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจที่เรียกว่า " คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ " และ " คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ " หรือ กรอ. เป็นต้น ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้กลายเป็นโครงสร้างสถาบันที่งอกขึ้นใหม่ในการทำหน้าที่ทางการเมืองและ

ทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยการประสานการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐบาล และเอกชนที่สามารถทำให้ประชาชน ชำราสการ เทคโนโลยี และนักการเมืองสามารถประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมภายในสถาบันดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีผลอย่างสำคัญในการสร้างสรรค์ทางการเมือง

การจัดตั้ง กรอ. เป็นการที่รัฐบาลเปิดทางให้กลุ่มธุรกิจได้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ช่วยระดมทุนเพื่อการพัฒนา เป็นการร่วมมือในรูปสถาบันธุรกิจที่ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการเสนอแนะด้านนโยบาย และแนวทางแก้ปัญหาอุปสรรคทางเศรษฐกิจพร้อมไปกับเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สถาบัน กรอ. มุ่งให้มีบทบาทเชื่อมโยงนโยบายและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายในการจัดตั้ง กรอ. เมื่อเปิดการประชุมครั้งแรกขององค์การนี้ในเดือนสิงหาคม 2524 ว่า "รัฐบาลมีนโยบายจะพัฒนาสถาบันเอกชนให้เป็นองค์กรที่รัฐบาลจะพึ่งพาได้" โดยจะให้เป็น "สถาบันที่รับผิดชอบต่อสังคม เป็นที่เชื่อถือต่อส่วนรวม ร่วมจัดการปฏิบัติมิชอบและผู้ที่เอาเปรียบต่อส่วนรวมโดยไม่เป็นธรรม"¹¹

มองในระยะยาว การจัดตั้ง กรอ. จะทำให้กลุ่มธุรกิจมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยอาศัยการที่รัฐบาลเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเป็นขั้นตอน กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2510 - 2515 คณะรัฐมนตรี ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคเอกชนขึ้น เป็นมาตรการแรก ติดตามด้วยการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในช่วงนี้สมาคมอุตสาหกรรมไทยซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างของ กรอ. ก็ได้มีบทบาทในการผลักดันให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นด้วย

ระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2520 ภาคเอกชนได้มีการพัฒนาตนเองในรูปสถาบันเข้มแข็งขึ้นพร้อมกันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ยอมรับบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น ช่วงนี้เป็นช่วงเกิดการพัฒนารุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งมีลักษณะสัมพันธ์กันเป็นชาย มีการผูกขาดระบบเศรษฐกิจมากขึ้น อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งตกอยู่ในมือของตระกูลพ่อค้าไม่กี่ตระกูล ซึ่งได้ร่วมมือ

¹¹ มนตรี เจนวิทย์การ, "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารของรัฐบาล องค์การของรัฐและข้าราชการ," รัฐศาสตร์ 35 (มกราคม 2530) : 43

กับบริษัทข้ามชาติ ครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย แม้ว่ากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้จะเป็นเป้าของการโจมตีของกลุ่มก้าวหน้าในสังคมอย่างมาก แต่ก็ยังเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลเหนือรัฐบาลสูง โดยรัฐบาลได้เปิดทางให้เข้าร่วมในคณะกรรมการต่างๆ ที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม คณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น

รัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้ง กรอ.ขึ้นเมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2524 ให้เป็นองค์กรสูงสุดที่ฝ่ายรัฐบาลกับภาคเอกชนจะร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานของ กรอ. มีรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นกรรมการฝ่ายรัฐบาล ในด้านเอกชนมีสมาคมการค้าขนาดใหญ่ คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นตัวแทนของฝ่ายธุรกิจเอกชน มีคณะเลขานุการซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้บริหาร เป็นหน่วยปฏิบัติงาน

ในช่วงเวลานับตั้งแต่ได้จัดตั้ง กรอ.ขึ้นมา กลุ่มธุรกิจได้ใช้องค์กรนี้ผลักดันให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการบริหารในหลายด้านด้วยกัน ระหว่างปี 2524 - 2526 มีเรื่องที่ฝ่ายธุรกิจได้ส่งเข้าสู่การพิจารณาของ กรอ.ถึง 37 เรื่อง ทำให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ขึ้นถึง 7 คณะ และคณะทำงานพิเศษอีก 6 คณะ ข้อเสนอหลายอย่างของภาคเอกชนได้รับการพิจารณา นายสมหมาย ยุนตระกูล ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงการคลัง ภาคเอกชนได้ส่งเรื่องร้องเรียนผ่าน กรอ. รวม 23 เรื่อง โดยกระทรวงการคลังได้แก้ไขจนคลายไป 12 เรื่อง¹²

นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจ^๕ใน กรอ.ยังได้ร่วมกับฝ่ายรัฐบาลดำเนินนโยบายเร่งรัดการส่งออก ฟื้นฟูการลงทุน เสริมสร้างบทบาทเศรษฐกิจภาคต่างประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพทางด้านเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลปรับปรุงการทำงานที่ล่าช้าของระบบราชการให้เกิดความรวดเร็วในเรื่องการอนุญาตขั้นตอนการลงทุน การส่งออกและการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการแก้ไขแบบฟอร์มการส่งออกให้ง่ายขึ้น ตลอดจนการปรับเปลี่ยนการบริหารด้านอื่นๆ อีกหลายด้าน ซึ่งทั้งหมดนี้^๕ชี้ให้เห็นถึงความสามารถของกลุ่มธุรกิจในการผลักดันรัฐบาลพอ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

สมควร จุดมุ่งหมายของกลุ่มธุรกิจต้องการอิทธิพลเหนือรัฐบาลคล้ายกับ Keidanren ซึ่งเป็นองค์กรร่วมรัฐบาลเอกชนที่ทรงพลังของญี่ปุ่น แต่เท่าที่ดูจากกิจกรรมของ กรอ. เท่าที่ผ่านมา จะเห็นว่ายังไม่ถึงระดับนี้ รัฐบาลยังมีอิทธิพลในการที่จะควบคุมทิศทางของการพิจารณาปัญหาและนโยบาย และที่รับหรือปฏิเสธเรียกร้องของกลุ่มธุรกิจเสมอ¹³

ในปัจจุบันได้มีการขยายแนวความคิด กรอ. ลงไปในระดับล่าง คือระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้ภาคเอกชนในระดับดังกล่าวได้รวมตัวกันเป็นสถาบันธุรกิจที่เข้มแข็งเป็นการรองรับนโยบายการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล-เอกชนระดับสูง ตลอดจนสามารถมอบอำนาจในการแก้ไขปัญหาธุรกิจให้กับราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม แต่ดูเหมือนว่าการตอบสนองต่อแนวความคิดนี้ ยังมีไม่สูงนักเพราะภาคธุรกิจเองไม่แน่ใจในความเอาจริงของภาครัฐบาลที่จะช่วยเหลือปลดปล่อยปัญหาของฝ่ายเอกชนอย่างจริงจัง ความหวาดระแวงสงสัยระหว่างทั้งสองฝ่ายในระดับล่างยังคงมีอยู่เช่นเดียวกับในระดับชาติ ประการสำคัญคือ กลุ่มธุรกิจในระดับภูมิภาคและจังหวัดยังอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการพยายามมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐบาลอยู่มาก และยังไม่สามารถจะเสนอปัญหาให้ชัดเจนเป็นระบบต่อฝ่ายรัฐบาล เพราะยังขาดความชำนาญ ปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้จากกรณีการจัดตั้ง กรอ. ที่ภาคอีสานในปลายปี 2526 ที่ฝ่ายเอกชนไม่ได้แสดงความกระตือรือร้นที่จะใช้องค์การดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือสร้างอิทธิพลเหนือ นโยบายและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนแม้ที่ภาค 2 ต้องมีคำสั่งให้ กรอ. มน. เป็นผู้ผลักดันธุรกิจ ใน 17 จังหวัดในภาคอีสานให้จัดตั้ง กรอ. ระดับภาคขึ้นมา

นับตั้งแต่วันจัดตั้งมาจนถึงปัจจุบัน ความสำเร็จของ กรอ. ยังนับว่าอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น ความระแวงสงสัยระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับภาคเอกชนยังไม่สามารถขจัดให้หมดสิ้นไปได้ การจัดตั้ง กรอ. ยังไม่อยู่ในรูปการที่แท้จริง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลเองก็ยังไม่แน่ใจถึงความสำเร็จในการร่วมมือดังกล่าว นอกจากนี้ กรอ. ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์การที่ให้ ความสำคัญต่อธุรกิจขนาดใหญ่มากเกินไป ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจรายเล็ก ซึ่งเป็นข้อหาที่ พลเอก เปรม ฤทธิเสธว่าไม่เป็นความจริง ความไม่สมบูรณ์ของการมีตัวแทนของภาคเอกชนใน กรอ. ก็คือยังมีได้มีการตั้งเอาองค์การฝ่ายผู้ใช้แรงงาน เกษตรกรและองค์กรผู้บริโภค เข้าร่วม กรอ. ถูกกล่าวหาว่าเป็นเพียง " ตรายาวระดับชาติ " เท่านั้น

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

แม้ว่ากลุ่มธุรกิจเอกชนจะสามารถใช้ กรอ. เป็นองค์การในการสร้างอิทธิพลเหนือ นโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลก็ตาม แต่ความสำเร็จยังมีอยู่จำกัดความสำเร็จของ กรอ. ยังต้องอาศัยเวลาในการปรับทรรศนะของทั้งสองฝ่าย และอยู่ที่การมีแผนพัฒนาสถาบันเอกชนให้ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กรอ. ได้ตระหนักถึงปัญหาในข้อนี้และได้มี " โครงการพัฒนา สถาบันภาคเอกชน" ที่จะปรับปรุงความเข้มแข็งของกลุ่มธุรกิจต่อไป ดูเหมือนว่าอิทธิพลของกลุ่ม ธุรกิจยังคงมีอยู่สูง ในรูปการใช้อิทธิพลส่วนตัวของนักธุรกิจเอง ของกลุ่มผูกขาดที่ไม่เป็นทางการ และในรูปแบบที่ไม่เปิดเผย ซึ่งเป็นแนวการใช้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาแต่เดิม

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองในปัจจุบันคงจะปฏิเสธไม่ได้ ว่าประชาธิปไตยครึ่งใบที่เป็นอยู่ในขณะนี้ มีส่วนได้รับการจรรโลงจากชนชั้นกลางที่เป็นนักธุรกิจ ซึ่งมีความรู้และความตื่นตัวทางการเมือง และมีส่วนในการเรียกร้องผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วม ทางการเมืองในรูปแบบการเมืองแบบเลือกตั้งและ โครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งรูปแบบการทำ ธุรกิจที่ขยายตัวอย่างซับซ้อน การลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ ฯลฯ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะการปฏิวัติรัฐประหาร และสังการแต่ผู้เดียวเป็นไปโดยลำบาก ซึ่งในแง่นี้ก็คงปฏิเสธไม่ได้ อีกว่า ผลจากพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมได้มีส่วนนำไปสู่การเอื้ออำนวยต่อการเกิดของระบบ การเมืองกึ่งเปิดในปัจจุบัน ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบ อันเป็นความพยายามที่จะประสาน ผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพลังเดิมซึ่ง ได้แก่ ข้าราชการประจำ กลุ่มพลังใหม่ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ได้ทำให้นักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยการ ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การเป็นผู้บริหารพรรค การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรี จากการที่มีการรวมกลุ่มก่อตั้งพรรคและมีบทบาทในทางการเมืองและมีอำนาจ ต่อรอง ทำให้บทบาทของนักธุรกิจในกระบวนการการเมืองเห็นเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะในคณะ รัฐมนตรี¹⁴ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ยากนักในการเข้ามามีอิทธิพลและบทบาททางการเมืองและปัจจัยหลักในที่นี้ คือ อำนาจเงินของกลุ่มนักธุรกิจ ทำให้มีการตั้งข้อสงสัยเกิดว่า มีการทุ่มเงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง และมีการทุ่มเงินซื้อตำแหน่งรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็มีข่าวว่า ได้มีการพยายามถอนทุน โดยการใช้อำนาจทางการเมือง ผลก็คือได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า กระบวนการการเมืองไทยมี ลักษณะเป็น ธุรกิจการเมือง

¹⁴ ลิขิต ชีระเวคิน, ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพ : ห้างหุ้น ส่วนการพิมพ์, 2531), หน้า 120.

และจากสภาวะดังกล่าวได้เกิดการแตกแยกในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นการได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง จุดสนใจของ ส.ส. บางกลุ่มอยู่ที่ตำแหน่งรัฐมนตรีมากกว่าการเป็น ส.ส. ความแตกแยกในพรรคการเมืองเกิดจากการที่ไม่สามารถแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีตามโควตาให้ลงตัวได้

อย่างไรก็ดี การมีบทบาททางการเมืองของนักธุรกิจไม่ใช่ของเหลวร้าย แต่การใช้เงินทุนเพื่อซื้อเสียงซื้อตำแหน่ง และการไม่ได้มีการเตรียมฐานทางการเมืองเพื่อรับการขยายตัวของกลุ่มนักธุรกิจการเมือง ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการพัฒนาที่ขาดดุล และระบบการเมืองที่เปิดยอมทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีช่องทางที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อปกป้องรักษา และขยายผลประโยชน์ของตน ดังนั้นพรรคการเมืองใหญ่ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบกึ่งประชาธิปไตยนี้จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีธุรกิจ ทั้งในกรุงเทพและต่างจังหวัดอย่างมากมาย และมีการเสนอแนวนโยบายที่ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย