

โครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบาย
ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย

โครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองไทย พ.ศ. 2501 ถึง 2521

นับเป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึง 2521 ที่ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม ซึ่งกลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการ ได้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยได้กีดกันกลุ่มพลังทางการเมืองอื่นๆ นอกกรอบราชการออกไปจากนอกรับทอำนาจทางการเมืองโดยสิ้นเชิง แม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองนอกกรอบราชการ จะได้พยายามต่อสู้หรือฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาในช่วงระหว่างนี้ ก็ดำเนินไปในระยะเวลาอันสั้น เพียง 3 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2517 ถึง 2519 เท่านั้น

ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมโดยข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร หรือระบอบอำมาตยาธิปไตย เริ่มปรากฏโฉมชัดเจน และหยั่งรากลึกลงในระบบการเมืองไทย ในเดือนตุลาคม 2501 เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ตั้งตนเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ทำรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครอง เลิกล้มรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และสหภาพแรงงาน ตลอดจนมีการควบคุมสื่อมวลชนอย่างเข้มงวด และกวาดล้างจับกุมฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับจอมพล สฤษดิ์ อย่างขนานใหญ่ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติจอมพล สฤษดิ์ ได้รวบอำนาจทางการเมือง ไว้ในมือของตนแต่เพียงผู้เดียว โดยการปกครองประเทศด้วยคำสั่งคณะปฏิวัติ และกฎอัยการศึก¹ ถัดมาอีกประมาณ 3 เดือน จอมพล สฤษดิ์ ได้พยายามสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบอำนาจนิยมของตน ด้วยการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งคงอำนาจของจอมพล สฤษดิ์ ไว้เช่นเดิมทุกประการ กล่าวคือภายใต้ธรรมนูญ 2502 จอมพล สฤษดิ์ ยังคงควบคุม และรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ในมือ

¹John L.S. Girling, Thailand : Society and Politics, (Ithaca : Cornell University Press, 1981), p. 111 และเสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 229.

ด้วยการสถาปนาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้กับตนเอง พร้อมกับตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ยังคงไว้ ควบคู่ไปกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจ^๖ นอกจากนั้น มาตรา 17 ของธรรมนูญฉบับนี้ยังทำให้จอมพล สฤษดิ์ สามารถใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ได้ในเวลาเดียวกัน^๗ ในขณะที่สถาบันและกระบวนการทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง สมาคมผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้ง ก็ยังคงได้รับการห้ามจัดตั้ง

ถ้าเราพิจารณาระบบการปกครองแบบอำนาจนิยมของจอมพล สฤษดิ์ ขณะรั้งตำแหน่งในแง่ โครงสร้างทางการเมือง จะพบว่าภายใต้ระบอบนี้ สถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่ประกอบ กันขึ้นเป็นโครงสร้างทางการเมือง มีเพียงสถาบันฝ่ายบริหารเท่านั้น และภายในสถาบันนี้มี ลักษณะพิเศษตรงที่ตัวนายกรัฐมนตรีมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากตัวนายกรัฐมนตรีได้ เป็นผู้ควบคุมและรวมศูนย์ทั้งอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรทางการเมือง ไว้ที่ตนเองจนหมดสิ้น กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีที่ผันตัวเองมาจากการเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ (และยังคงตำแหน่งนี้ไว้) นอกจากอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งมีมาตรา 17 ตามธรรมนูญ 2502 เป็นเครื่องมือแล้ว ยังดำรงตำแหน่งทั้งผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจ ในเวลา เดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายใต้ระบอบการปกครองของจอมพล สฤษดิ์ ตัวนายกรัฐมนตรีก็คือ ตัวสถาบัน ตัวโครงสร้าง และตัวระบอบการปกครองเอง หรือเป็นสิ่งที่เดียวกันนั่นเอง แม้ว่านายก รัฐบาลจะมีรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งร่วมเป็นฝ่ายบริหาร ก็มีจำนวนน้อยและมีบทบาทไม่มากนัก อำนาจ ส่วนใหญ่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรี และถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างอำนาจทางการเมือง กลุ่มพลังทางการเมืองที่ประกอบกันอยู่ภายในโครงสร้างทางการเมือง หรือที่ได้เข้าควบคุมอำนาจ ทางการเมืองหรือสถาบันฝ่ายบริหารไว้ ก็มีเพียงข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหารเท่านั้น ส่วนกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ นอกขอบราชการ ได้รับการกีดกันออกนอกบริบทของอำนาจทาง การเมืองโดยสิ้นเชิง

เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ขณะรั้งตำแหน่งแก่สัณฐานกรรมลงในปี พ.ศ. 2506 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้เป็นผู้รับช่วงมรดกระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมของจอมพล สฤษดิ์ ไว้ทุก

^๖ ลิขิตี อีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 321.

^๗ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 246-250.

ประการ* ทั้งในแง่โครงสร้างและโครงสร้างอำนาจการเมือง อย่างไรก็ตามในสมัยของจอมพล ถนอม ลักษณะพิเศษภายในสถาบันฝ่ายบริหารได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวนายกรัฐมนตรีคือจอมพล ถนอม ได้คล้ายตัวลง ตำแหน่งที่มีความสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ ที่เคยถูกรวบไว้ในมือหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับการแจกจ่ายไปให้กับนายทหารผู้ใกล้ชิดกับหัวหน้าฝ่ายบริหารแทน เช่น ตำแหน่งผู้บัญชาทหารบก และอธิบดีกรมตำรวจ ได้ถูกมอบให้กับจอมพล ประภาส จารุเสถียร และพลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ตามลำดับ ลักษณะเช่นนี้ทำให้อำนาจภายในสถาบันฝ่ายบริหาร ที่เคยกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำทางทหารเพียงคนเดียว เปลี่ยนไปเป็นการกระจุกตัวของอำนาจที่คณะผู้นำทางทหารแทน นอกจากนั้นบทบาทของรัฐมนตรีภายในสถาบันฝ่ายบริหารยังได้เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร ก็มีความจำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511^๕ มีการนำสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยกลับมาใช้อีก เช่น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตามโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองแบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นเพียงการสร้างละครตบตา เพื่อรักษาระบอบอำนาจนิยมของฝ่ายทหารให้มั่นคงสืบไปเท่านั้น ด้วยการหยิบยืมเอาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองเหล่านี้มาวางไว้ อย่างปราศจากความจริงใจ กล่าวคือ ตัวรัฐธรรมนูญและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้รับการกำหนดและบัญญัติไว้ล่วงหน้าแล้วว่า ฝ่ายทหารจะต้องไม่สูญเสียอำนาจทางการเมืองของตนไปโดยเด็ดขาด จากสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ฝ่ายทหารเองเป็นผู้นำมาใช้ ดังนั้นทหารจึงต้องสร้างหลักประกันขึ้น เพื่อมิให้เครื่องมือของตนหันกลับมาเป็นปฏิปักษ์

* ทักซ์ เดลิมเตียร์ธ, การเมืองระบอบขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 454.

^๕ ไปรอดคุ สัจจิต ญุงบการ "ปัญหาการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร" ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 584.

^๖ พฤทธิสาธ ชุมพล, "การสร้างชาติกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : กรณีของไทย", เอกสารในการประชุมวิชาการ เรื่องบูรณาการชาติกับความมั่นคงแห่งชาติไทย เสนอที่หอพักนานาชาติ สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ 27-28 พฤศจิกายน 2528, หน้า 19.

กับตน มาตราการหลาย ๆ มาตราการได้ถูกคิดค้นขึ้น ประการแรกเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารไว้ รัฐธรรมนูญ 2511 ได้ระบุให้บุคคลดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ อันเท่ากับเป็นการทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งในการควบคุมอำนาจทางการเมือง ปลอดภัยจากการเข้าถึงของตัวแทนของประชาชนหรือบุคคลจากนอกระบบราชการ ในขณะที่เดียวกันก็สงวนรักษาตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีให้ฝ่ายทหารครอบครองต่อไป ด้วยการไม่ห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งเหล่านี้ ประการที่สองเพื่อให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี หรือสถาบันฝ่ายบริหารคงความสำคัญ และเป็นอิสระจากการควบคุมของสถาบันการเมืองอื่น ๆ ให้มากที่สุด รัฐธรรมนูญ 2511 ได้กำหนดให้สถาบันหลักของรัฐสภาคือวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกเป็นข้าราชการประจำ และมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลจอมพล ถนอม รวมทั้งได้ทอนบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลทหาร โดยให้วุฒิสภาเข้าไปคานอำนาจดังกล่าวนี้ของสภาผู้แทนราษฎรไว้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาไปถึงเรื่องการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงวิธีการที่รัฐบาลทหารนำมาใช้ เพื่อรับรองอำนาจทางการเมือง และสร้างความชอบธรรมให้ระบอบอำนาจนิยมของตนเท่านั้น เพราะการเลือกตั้งมิได้หมายถึงการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นเพียงการคัดเลือกบุคคลจากนอกระบบราชการเข้ามาในรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ที่ฝ่ายทหารได้กำหนดขอบเขตไว้ให้แล้ว ส่วนการจัดตั้งรัฐบาลได้รับการวางเงื่อนไขให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายทหารเท่านั้น ดังได้กล่าวไว้แล้ว ฉะนั้นตามเงื่อนไขเหล่านี้ไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งกันกี่ครั้ง ทหารก็ยังคงเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลสืบทอดอำนาจทางการเมืองของตนได้ต่อไป

ถ้าเราพิจารณาในแง่ระบอบการปกครอง โครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง จะพบว่า การนำสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้ มิได้ทำให้สาระสำคัญของระบอบอำนาจนิยมโดยข้าราชการ เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ประการใด ภายใต้ระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ 2511 ของจอมพล ถนอม กิตติขจร สถาบันและกระบวนการทางการเมือง ที่ประกอบขึ้นเป็นโครงสร้างทางการเมืองนั้น สถาบันฝ่ายบริหารยังคงเป็นสถาบันหลัก ที่เป็นอิสระจากการควบคุมของสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ค่อนข้างมาก รวมทั้งอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรทางการเมืองยังคงรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี

⁷ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 293-299.

และรัฐมนตรีผู้ใกล้ชิด กล่าวคือ จอมพล ถนอม ดำรงตำแหน่งทั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด จอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการทหารบก และพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอธิบดีกรมตำรวจ ในเวลาเดียวกัน เป็นต้น ส่วนกลุ่มพลังทางการเมืองที่เข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ โดยเฉพาะในคณะรัฐบาล ยังคงเป็นข้าราชการเท่านั้น สถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ฝ่ายทหารนำมาใช้ คือ พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้ง ไม่อาจทำให้โครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบอำนาจนิยม เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปเป็นโครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ เนื่องจากได้ถูกลดทอนบทบาทที่สำคัญลงจนเกือบหมดสิ้น" ดังได้กล่าวแล้ว

ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่าความจำเป็นในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2511 ของฝ่ายทหารที่ได้กล่าวถึงข้างต้น เป็นความจำเป็นในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับฝ่ายทหารมากกว่าความจำเป็นที่เกิดจากการแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ เพราะจากหลักเกณฑ์และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ 2511 ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าฝ่ายทหารมีการประนีประนอมทางการเมือง กับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะกับกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ น้อยมาก ในขณะที่กลุ่มพลังเหล่านี้ก็ยังมิได้เริ่มก่อตัวขึ้น หรือมีความเข้มแข็ง จนทำให้ฝ่ายทหารตระหนักในความสำคัญได้ ความจริงกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ โดยเฉพาะกลุ่ม

"อย่างไรก็ตามบทบาทที่เหลืออยู่อาจทำให้ระบอบการปกครอง โครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบอำนาจนิยมอ่อนตัวลงบ้างก็ตาม แต่ไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญไปรดุชชัยอนันต์ สมุทวณิช การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ , 2524) , หน้า 233 - 300. สัจจิต บุญขงการ บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์ , 2526) , หน้า 37 - 129. และ David Morell "Thailand ' s Legislature and Economic Development Decisions " in Legislatures in Development : Dynamics of Change in New and Old States , ed. Joel Smith and Lloyd D. Musolf (Durham , North Carolina : Duke University Press , 1979) , p. 334 - 363.

นักศึกษา นักวิชาการ และนักการเมือง เพิ่งเริ่มแตกหน่อ และผลิพันธุ์ขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

แต่ไม่ว่าฝ่ายทหารจะวางมาตรการไว้อย่างไร การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ทำให้รัฐบาลทหารรู้สึกว่าการบริหารงานของตนได้รับความยุ่งยาก กอปรกับปัญหาการชิงดีชิงเด่นกันเองในวงการรัฐบาล โดยหวังจะสืบทอดอำนาจจากจอมพล ถนอม^๑ รัฐบาลทหารจึงหมดความอดทนอย่างรวดเร็วต่อสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ตนเองเป็นผู้นำมาใช้ ในที่สุดจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ทำรัฐประหารตัวเองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เลิกล้มรัฐธรรมนูญ 2511 นำระบอบอำนาจนิยมในแบบของจอมพล สฤษดิ์กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง การทำรัฐประหารตัวเองของฝ่ายทหารในครั้งนี้ แสดงให้เห็นค่อนข้างชัดเจนดังที่เราได้กล่าวไว้แล้วว่า ทหารขาดความจริงใจต่อสถาบันและกระบวนการทางการเมืองเหล่านี้ แต่ที่นำมาใช้ก็เพื่ออำพรางระบอบอำนาจนิยมของตนไว้เท่านั้น เมื่อเห็นว่าไร้ประโยชน์รัฐบาลทหารก็ได้ล้มเลิกที่จะโค่นล้มสถาบันและกระบวนการทางการเมืองเหล่านี้ลงไป นอกจากนั้นยังพิสูจน์ให้เห็นว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2511 มิได้เกิดจากแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองนอกระบบราชการ แต่เกิดจากความจำเป็นของฝ่ายทหารเอง

อย่างไรก็ดีการรัฐประหารในครั้งนี้ กลับก่อให้เกิดผลในทางตรงข้ามกับความปรารถนาของผู้ทำรัฐประหารเอง เมื่อการรัฐประหารได้กลายเป็นเงื่อนไขประการหนึ่ง ที่ทำให้ระบอบอำนาจนิยมของทหารต้องล่มสลายลง ภายใต้ระบอบการปกครองของทหารนับแต่ยุคสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธานะรัชต์ จนถึงจอมพล ถนอม กิตติขจร พลังดันทางเศรษฐกิจสังคมได้เติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว กลายเป็นจุดกำเนิดของกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ อันประกอบไปด้วยนักวิชาการทั้งในและนอกมหาวิทยาลัย นักศึกษา และนักการเมือง ที่ได้ลุกขึ้นมาท้าทายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของทหาร การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 ก็ได้กลายเป็นปฏิกริยาที่ช่วยเร่งความไม่พอใจ ที่มีต่อระบอบอำนาจนิยมให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น และขยายวง

^๑ อานนท์ ภักดีวงศ์ "ความสำเร็จและความล้มเหลวของขบวนการนักศึกษาไทย : พิจารณาจากปัจจัยด้านองค์กร", การเมืองไทยยุคใหม่ , หน้า 96 - 100.

^๒ พุทธิสถาน ชุมพล, "การสร้างชาติกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองกรณียของไทย", หน้า 20.

ออกไป ในที่สุดในช่วงระยะเวลาอันสั้นเพียง 2 ปี หลังการรัฐประหาร กลุ่มพลังทางการเมือง คังกล่าวนี้ ซึ่งฝ่ายทหารไม่เคยให้ความสำคัญมาก่อน ก็ได้รวมตัวกันเป็นขบวนการเรียกร้อง รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย ภายใต้การนำของนักศึกษา และเมื่อรัฐบาลทหารยังคงถือรี้น ตลอดจนมุ่งยับยั้งและปราบปรามการเรียกร้องนี้ ด้วยวิธีการที่เด็ดขาดและรุนแรง คลื่นประชาชน จำนวนมหาศาลที่ให้การสนับสนุนต่อขบวนการของนักศึกษา ก็ลุกฮือขึ้นก่อนการจลาจล ในวันที่ 14-15 ตุลาคม 2516 โค่นล้มรัฐบาลอำนาจนิยมของจอมพล ถนอมลงไปในที่สุด

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เข้ามาแทนที่โครงสร้างทางการเมืองแบบอำนาจนิยม รวมทั้งทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ กลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ อันได้แก่ นักการเมือง นักธุรกิจ ฯลฯ ได้เข้ามามีอิทธิพลอำนาจทางการเมืองแทนที่ฝ่ายทหารโดยสิ้นเชิง โดยผ่านพรรคการเมืองและกระบวนการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีบทบาทเป็นอย่างสูงทั้งในการสรรหาฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหาร ก็ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง และการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ขยายตัวออกไปในทุก ๆ ระดับ เกิดกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ อย่างมากมาย อย่างไรก็ตามโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งเพิ่งฟื้นตัวขึ้นมา ก็ยังอ่อนแอจนเกินกว่าที่จะแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ประเคประคังกันเข้ามา อันเป็น ปัญหาที่สะสมตกทอดมาจากยุคอำนาจนิยมของทหาร จนนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง ประกอบ กับแนวทางในการแก้ไขปัญหามอบถอนรากถอนโคนของฝ่ายซ้าย หรือแบบสังคมนิยม ภายใต้การ ชี้นำของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้แพร่หลาย และเป็นที่ยอมรับมิใช่น้อย หรืออย่างน้อย ที่สุดก็ไม่ต่อต้าน โดยเฉพาะในหมู่นักศึกษา นักวิชาการ ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนชาวนาชาวไร่ ทำให้แนวความคิดและโครงสร้างทางการเมืองแบบสังคมนิยม ที่จะนำมาสวมใส่ให้กับประเทศไทย โดดเด่นกว่าแนวความคิดและโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีอยู่แล้วเสียอีก ในที่สุด ฝ่ายทหารสามารถอาศัยเงื่อนไขทั้งสองประการนี้ (ซึ่งฝ่ายทหารก็มีส่วนในการโหมกระพือจนเกินเลย ความจริงอยู่มิใช่น้อย) ปราบปรามทั้งฝ่ายซ้าย และโค่นล้มระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ลงไปในเวลาเดียวกัน โดยการทำการรัฐประหารนองเลือดในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 หลังการรัฐประหาร ฝ่ายทหารนำระบอบอำนาจนิยมกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง แล้วหนหลังให้ข้าราชการพลเรือนขึ้นมาเป็น

รัฐบาล มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยทหารได้กำกับดูแลอยู่อย่างใกล้ชิด แต่ดูเหมือนว่าระบอบการเมืองไทย จะมีเนื้อที่ให้ระบอบอำนาจนิยมของข้าราชการน้อยลงทุกที ในเวลานั้นกระแสการคัดค้านรัฐบาลเผด็จการพลเรือน ที่มีทหารหนุนหลัง ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้สมัครพรรคพวกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งฝ่ายทหารต้องตัดสินใจทำรัฐประหารอีกครั้ง ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โคนรัฐบาลที่ตนเองหนุนหลังลงไป หลังจากนั้นแม้ว่าระบอบอำนาจนิยมจะถูกกดไว้ แต่ฝ่ายทหารก็จำเป็นต้องแสดงเจตจำนงอย่างแข็งขันต่อกลุ่มพลังทางการเมืองที่คัดค้านระบอบอำนาจนิยมของข้าราชการว่า จะให้มีการรื้อฟื้นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นมาในเร็ววัน และในอีกประมาณ 1 ปีต่อมา คือ ในเดือนธันวาคม 2521 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ก็ได้ปรากฏตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่งในระบบการเมืองไทย

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบาย
ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมโดยข้าราชการ หรือระบอบอำมาตยาธิปไตย

กล่าวโดยภาพรวม โครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิตติขจร จนถึงรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้สร้างเงื่อนไขและรักษาให้สถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันราชการ และข้าราชการ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและในอำนาจในการกำหนดนโยบาย กล่าวในแง่โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย โครงสร้างทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อันประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างทางการเมือง นอกจากมีอำนาจทางการเมืองอยู่ในตัวเองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอีกด้วย¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจทางการเมืองก็คืออำนาจในการกำหนดนโยบายนั่นเอง ดังนั้นการที่โครงสร้างทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ได้กำหนดให้สถาบันหลักทางการเมืองมีเพียงสถาบันฝ่ายบริหาร

¹ไพศาล สุริยะมงคล "นโยบายสาธารณะของไทย", นโยบายสาธารณะและการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2529), หน้า 709.

โดยไม่มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร ขึ้นมา หรือถ้ามีการจัดตั้ง ก็ถูกจำกัดบทบาทเป็นอย่างมาก จึงทำให้โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วย สถาบันฝ่ายบริหาร (และสถาบันข้าราชการที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย) เท่านั้น เช่นเดียวกัน ส่วนในแง่ของอำนาจในการกำหนดนโยบาย โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ จากการที่กลุ่มพลังทางการเมืองในระบบราชการ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร ได้เข้าไปผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ โดยกีดกันกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ ออกไปจากรับทอำนาจทางการเมืองโดยสิ้นเชิง ด้วยการควบคุมการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์อย่างเข้มงวด และห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง รวมทั้งห้ามการรวมกลุ่มทางการเมือง และการจัดตั้งพรรคการเมือง ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองเหล่านี้ไม่สามารถมีอำนาจทางการเมือง หรืออำนาจในการกำหนดนโยบายไปโดยปริยาย² การกำหนดนโยบายจึงเป็นเรื่องของข้าราชการทหาร ผู้เข้าไปผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ (และข้าราชการพลเรือนในสถาบันที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย) นโยบายต่าง ๆ จึงเกิดจากเบื้องบน หรือการริเริ่มของข้าราชการ³ เท่านั้น ข้าราชการจึงกลายเป็นผู้ที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก โดยนัยนี้การผูกขาดอำนาจทางการเมืองจึงหมายถึงการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการมีอำนาจในการกำหนดนโยบายก็ย่อมหมายถึงการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยนั่นเอง

ส่วนรายละเอียดของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย และอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอำนาจนิยมแต่ละยุคนั้น เราจะกล่าวถึงรัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอันดับแรก ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าภายใต้ระบอบอำนาจนิยมโดยข้าราชการ โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายมีเพียงสถาบันฝ่ายบริหารเท่านั้น และในยุคคลมัยของจอมพล สฤษดิ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ สถาบันฝ่ายบริหารมีลักษณะพิเศษเช่นเดียวกับลักษณะของสถาบันฝ่ายบริหารที่เราได้พิจารณาในแง่ของโครงสร้างทางการเมืองไปแล้ว คือ อำนาจในการกำหนดนโยบายได้ถูก

² โดยเฉพาะอำนาจในการกำหนดนโยบายแบบเป็นทางการ ส่วนอำนาจในการกำหนดนโยบายแบบไม่เป็นทางการนั้น เราจะพิจารณาต่อไป

³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of A Bureaucratic Polity, p. 229-332.

รวมศูนย์ไว้ภายใต้หัวหน้าฝ่ายบริหารคือจอมพล สฤษดิ์เพียงคนเดียวเท่านั้น¹⁴ นอกจากนั้นจอมพล สฤษดิ์ ยังได้พยายามทำให้การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบาย มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁵ โดยการตราพระราชบัญญัติการจั้ตรระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2502 และ พุทธศักราช 2503 ให้มีการปรับปรุงและโยกย้ายส่วนราชการต่าง ๆ ให้มาขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี หรือจอมพล สฤษดิ์ เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นจำนวนถึง 22 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้¹⁶

1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
3. สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
4. สำนักงานประมาณ
5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
6. กรมประมวลข่าวกลาง
7. กรมประชาสัมพันธ์
8. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
11. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
12. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
13. สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ
14. การพลังงานแห่งชาติ

¹⁴ในปี พ.ศ. 2506 การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบาย ถูกทำให้กระชับขึ้นอีก โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการ แห่งชาติขึ้น และจอมพลสฤษดิ์เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการเอง

¹⁵William J. Siffin, "The Development of the Office of the President of the Council of ministers, B.E. 2502 -2503 ใน สมพงษ์ เกษมลิน "การจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี". (อัครสำเนาะ), หน้า 6 - 34.

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

15. สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ
16. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
17. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
18. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์
20. มหาวิทยาลัยศิลปากร
21. สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร
22. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก

จากรายชื่อหน่วยงานราชการต่าง ๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความพยายามของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการทำให้การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบาย (โดยเฉพาะนโยบายด้านการเมือง การศึกษา และเศรษฐกิจ) มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือนัยหนึ่งรับใช้ผลประโยชน์ของหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น โดยการปรับปรุงและโยกย้ายหน่วยงานราชการสำคัญ ๆ มาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตน หน่วยงานราชการเหล่านี้ มีทั้งหน่วยงาน ที่เป็นเครื่องมือหรือทรัพยากรทางการเมือง (เช่น กรมประมงลุ่มกลาง กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น) และที่เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการศึกษา และกล่อมเกลารวมทั้งเมือง (คือ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ) รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ (เช่น สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และสำนักงบประมาณ (ซึ่งโยกย้ายมาจากกระทรวงการคลัง) เป็นต้น)

ยิ่งไปกว่านั้นในเวลานั้นจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้เตรียมที่จะดำเนินนโยบายการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ ตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา¹⁷ และธนาคารโลก¹⁸ โดยมีการจัดตั้งสำนักงาน สภานโยบายการเศรษฐกิจแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ขึ้นในปี พ.ศ. 2502 เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

¹⁷ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, "รัฐและอุดมการณ์ในยุคนอมพล สฤษดิ์", วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526 , หน้า 235-238.

¹⁸ ลิขิต อีร์เวคิน , วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย , หน้า 324.

และสำนักงานดังกล่าวนี้ก็ได้รับการกำหนดให้ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี อันเท่ากับเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมาไว้ที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกโสดหนึ่งนั่นเอง

นอกจากนั้นความพยายามดังกล่าวนี้ ยังทำให้สำนักนายกรัฐมนตรีกลายเป็นสถาบันราชการที่มีความสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากเป็นที่รวมของหน่วยงานราชการสำคัญ ๆ ที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย จำนวนมากมายหลายหน่วยงานด้วยกัน

กล่าวในแง่อำนาจในการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ที่ตัวเองเพียงใด จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็มีความจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการพลเรือน (และสถาบันราชการดังกล่าวแล้ว) เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ลำพังการควบคุมข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ด้วยการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี คงยังไม่เพียงพอ จอมพล สฤษดิ์จึงได้พยายามหาวิธีการอื่น ๆ เข้ามาประกอบด้วย เช่น การแสวงหาความร่วมมือจากข้าราชการเหล่านี้ รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการทหาร กับข้าราชการพลเรือน โดยอาศัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นกระบวนการในการหล่อหลอมความสัมพันธ์ และความเข้าใจดังกล่าวนี้ขึ้นมา¹⁹

ส่วนในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายด้านเศรษฐกิจ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็มีความจำเป็นต้องริเริ่มระดมผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ เข้าไปในหน่วยงานราชการด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก²⁰ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ หรือธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ตาม ได้เริ่มกลายเป็นศูนย์รวมของข้าราชการพลเรือนระดับกลาง หรือพวกขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ²¹ ยิ่งนโยบายดังกล่าวนี้ได้รับการเน้นมากเท่าใด ข้าราชการ

¹⁹ ทักซ์ เจลิเมเตียร์น . การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ , หน้า 374-388.

²⁰ ลอเรนซ์ ดี สตีเฟล "นักวิชาการของรัฐกับภาวะความสมัยใหม่ในประเทศไทย" แปลโดย ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, บทบาทของกลุ่มในสังคมไทย, สุกิจเจริญรัตนกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียมสโตร์, 2529) หน้า 12-13.

²¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 70-71.

เหล่านี้ก็ยิ่งมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

นอกจากนั้นในสถาบันฝ่ายบริหาร จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็มีความจำเป็นในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ ให้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลของตนเป็นจำนวนมาก (โปรดดูตารางที่ 4.1) อันมีผลให้การกระจุกตัวของอำนาจในการกำหนดนโยบายของจอมพล สฤษดิ์ ลดลง แต่จอมพล สฤษดิ์ ก็แก้โดยการทำให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลงกว่าปกติ ดังนั้นจำนวนรัฐมนตรีทั้งคณะจึงมีเพียง 18 คน โดยมีแต่รัฐมนตรีว่าการทั้งสิ้น ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการแม้แต่กระทรวงเดียว²² แต่กระนั้นก็ทำให้ข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายไม่น้อย แม้ว่าอำนาจส่วนใหญ่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่จอมพล สฤษดิ์

ตารางที่ 4.1 : ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี²³

รัฐบาล ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี			
		ข้าราชการทหาร	ข้าราชการพลเรือน	นักธุรกิจ	อื่น ๆ
29	จอมพลสฤษดิ์	5	12	1	-
30	จอมพลถนอม	8	13	-	1
31	จอมพลถนอม	12	14	2	-
32	จอมพลถนอม	12	14	3	-
39	นายธานินทร์	4	10	1	3

²² ยกเว้นใน 5 - 6 เดือนสุดท้ายก่อนที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะหมดอำนาจทางการเมือง ได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการขึ้นมา 6 ตำแหน่ง โปรดดู มติชนรายวัน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 หน้า 90.

²³ ที่มา : มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12

โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายในลักษณะที่สถาบันฝ่ายบริหารเป็นสถาบันหลัก โดยมีการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหาร การใช้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์รวมของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย และอำนาจในการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ข้าราชการทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี รวมทั้งการนำข้าราชการพลเรือนเข้าร่วมคณะรัฐบาลจำนวนมาก การระดมบุคคลที่มีความรู้เข้ามาเป็นข้าราชการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ประสานกับการควบคุมข้าราชการพลเรือนไว้ใต้อำนาจของผู้นำทางทหาร ซึ่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้วางแนวทางไว้ ได้รับการสานต่อจากรัฐบาลอำนาจนิยมของจอมพล ถนอม กิตติขจร และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไว้ทุกประการ อย่างไรก็ตามดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า ในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ที่ตัวผู้นำทางทหาร หรือหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียว ได้เปลี่ยนเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะผู้นำทางทหาร หรือรัฐมนตรีที่มีความใกล้ชิดกันนั้น มีผลให้อำนาจในการกำหนดนโยบายกระจายตัวออกไปในสถาบันฝ่ายบริหาร ไม่กระจุกตัวอยู่เฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารเหมือนดังในสมัยจอมพล สฤษดิ์ นอกจากนั้นในระยะหลังจอมพล ถนอม ยังได้แต่งตั้งรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการเข้ามารับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรงอีกด้วย แทนที่จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเช่นสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ทำให้อำนาจในการกำหนดนโยบายกระจายตัวออกไปอีก

ถ้าเราพิจารณาการกระจายตัวของอำนาจในการกำหนดนโยบายในสถาบันฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเข้าร่วมรัฐบาล เราจะพบได้อีกเช่นกันว่า ในสมัยรัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร การกระจายตัวนี้มีเพิ่มมากขึ้นกว่าในสมัยรัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีการแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการประจำทุกกระทรวง²⁴ กระนั้นก็ตามการกระจายตัวของอำนาจในการกำหนดนโยบายนี้ เป็นการกระจายไปสู่ข้าราชการทหาร มากกว่าข้าราชการพลเรือน เนื่องจากสัดส่วนของตำแหน่งรัฐมนตรีของข้าราชการทหารที่เพิ่มขึ้น มีมากกว่าสัดส่วนของข้าราชการพลเรือน (โปรดดูตารางที่ 4.1) ดังนั้นถ้ากล่าวให้ชัดเจนไปแล้ว การกระจุกตัวของอำนาจในการกำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์เท่าใดนัก กล่าวคือ อำนาจในการกำหนดนโยบายยังคงรวมศูนย์

²⁴ มติชน ฉบับพิเศษ ก้าวสู่ปีที่ 12 , หน้า 90 - 92.

อยู่ที่ข้าราชการทหารเป็นส่วนใหญ่ เพียงแต่ว่าการรวมศูนย์นี้ รวมอยู่ที่กลุ่มแทนที่จะเป็นบุคคล
ตั้งในสมัยจอมพล สฤษดิ์

นอกจากนั้นสิ่งที่น่าสนใจก็คือ การที่รัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม ยังคงได้ความสำคัญ
ต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ริเริ่มไว้
โดยการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ ไว้ที่ตัวผู้นำทางทหาร และอาศัยสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายนั้น ได้ทำ
ให้บทบาทและอิทธิพลของหน่วยงานดังกล่าวนี้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการกำหนดนโยบาย
การพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กระทั่งครอบงำการกำหนดนโยบายไปในที่สุด²⁵ แม้ว่า
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการกำหนด
นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย เหมือนสถาบันฝ่ายบริหาร
หรือผู้นำทางทหาร ซึ่งเป็นผู้ควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ แต่ลักษณะสำคัญ 2 ประการ ของสำนัก
งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนา
เศรษฐกิจ ได้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเสมือนหนึ่ง
ผู้กำหนดนโยบายไปโดยปริยาย ลักษณะ 2 ประการนี้คือ ประการแรกสำนักงานนี้มีหน้าที่ในการ
ร่างนโยบาย²⁶ ซึ่งเป็นการร่างนโยบายที่ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ
นอกกรอบราชการโดยสิ้นเชิง อันเนื่องมาจาก ลักษณะของโครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทาง
การเมืองแบบอำนาจนิยม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ทำให้นโยบายที่ออกมาเป็นแนวความคิดของสำนัก
งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง)
ล้วน ๆ ประการที่สอง แม้ว่านโยบายนี้จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ
ขั้นสุดท้ายเสียก่อน แต่การที่หน่วยงานดังกล่าวนี้ เป็นผู้ผูกขาดข้อมูลไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว และเป็น
ฝ่ายป้อนข้อมูลให้กับผู้นำทางทหารซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ จึงทำให้สามารถหล่อหลอมความคิด
ของผู้นำทางทหาร ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

²⁵ รุ่งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย... หน้า 71.

²⁶ Suchart Prasith-rathsint (ed.) , Thailand 's National
Development : Policy Issue and Challenges, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิจิตร
หัตถกร , 1987) p. 30 - 31

และสังคมแห่งชาติ²⁷ การตัดสินใจจึงเป็นการตัดสินใจตามข้อมูลที่ได้รับการกำหนดไว้ให้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยโครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ได้สร้างเงื่อนไขให้สถาบันฝ่ายบริหาร สถาบันข้าราชการ และข้าราชการเท่านั้นที่มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย แต่ภายใต้ระบอบนี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นและถูกควบคุมไว้ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ก็ได้มีโอกาสแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในระดับหนึ่ง ด้วยรูปแบบของระบอบอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้กับรัฐบาลข้าราชการ และข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ดังที่เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

กล่าวโดยสรุปภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยข้าราชการและสถาบันข้าราชการแทนที่จะได้มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลักดังเช่นในระบอบการปกครองอื่น โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย กลับมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเป็นหลัก

อำนาจในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี 2467 ซึ่งมีกิจการรถไฟขึ้นในประเทศ ในขณะนั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ ได้เผยแพร่เรื่องราวเกี่ยวกับประเทศไทยในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ พร้อมกับการจัดตั้งแผนกโฆษณาขึ้นในการรถไฟ เพื่อทำหน้าที่รับรองและให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางมาประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลพันเอกพระยาพลพลยุทธเสนา โดยกระทรวงเศรษฐกิจ ซึ่งมีพลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี เป็นรัฐมนตรีว่าการ ได้มีการดำเนินนโยบายด้านการท่องเที่ยวขึ้น ด้วยการจัดทำโครงการบำรุงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศสยามเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญในเรื่องงานส่งเสริมการท่องเที่ยว 3 ประการ คือ การโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยว การรับรองนักท่องเที่ยว งานบำรุงสถานที่ท่องเที่ยว และที่พัก ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ ในการประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2479 กระทรวงเศรษฐกิจในขณะนั้นได้มอบงานนี้ให้กรมพาณิชย์ ซึ่งมีแผนก

²⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย... หน้า 70.

ส่งเสริมพาณิชย์และท่องเที่ยว เป็นผู้ดำเนินการ กระทรวงเศรษฐกิจได้ดำเนินการเรื่องนี้ต่อมาจนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น จึงเลิกการดำเนินงานลงชั่วคราว ในปีพ.ศ. 2492 รัฐบาลจอมพล. นิมิตสงคราม ได้พิจารณาเห็นว่าควรปรับปรุงหน่วยงานท่องเที่ยวให้จริงจังยิ่งขึ้น จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2492 มอบให้กรมโฆษณาการรับไปพิจารณาเรื่องส่งเสริมการท่องเที่ยว กรมโฆษณาการได้ทำความตกลงกับกระทรวงเศรษฐกิจ โอนกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวมาขึ้นอยู่กับกรมโฆษณาการ สำนักนายกรัฐมนตรี และเรียกงานส่วนนี้ว่า สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว มีฐานะเทียบเท่ากองในกรมโฆษณาการ²⁵

ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในขณะที่กำลังพักรักษาตัวอยู่ ณ โรงพยาบาลวอลเตอร์ริด สหรัฐอเมริกาได้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่จะได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งกำลังตื่นตัวอยู่ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา อีกทั้งประเทศไทยก็มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวพร้อมที่จะพัฒนาอยู่แล้ว ดังนั้นในปี พ.ศ. 2502 หลังจากทำรัฐประหารในเดือนตุลาคม 2501 แล้ว จอมพล สฤษดิ์ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอิสระ เรียกว่า องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) ให้มีหน้าที่ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฯลฯ²⁶ โดยให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี คือ จอมพล สฤษดิ์²⁷ พร้อมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ อ.ส.ท. ตลอดจนแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ อ.ส.ท. โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี²⁸

การจัดตั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ตามมาตรา 12 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการโดยตรงอีกด้วย ซึ่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีคำสั่งที่ 43/2502 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2502 ตั้งคณะกรรมการ

²⁵ เศรษฐกิจและสังคม , 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ , 2530) : 4 - 5.

²⁶ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" หน้า 126.

²⁷ โปรดดูมาตรา 11 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502 ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127, 128.

อ.ส.ท. อันประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้^{๓๒}

1. นายถนัด คอมันตร์	ประธานกรรมการ
2. พลเอก สุรจิตร์ จารุเศรณี	กรรมการ
3. อธิบดีกรมศิลปากร (นายสนิท อยู่โพธิ์)	กรรมการ
4. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ (นายอุทัย สินธุสาร)	กรรมการ
5. ผู้แทนกระทรวงการคลัง (นายโฉลก โกมารกุล ณ นคร)	กรรมการ
6. ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (นายอำพน สุนอนันต์)	กรรมการ
7. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (นายสุวรรณ รื่นยศ)	กรรมการ
8. นายพจน์ สารสิน	กรรมการ
9. พันเอก เฉลิมชัย จารุวัตร	กรรมการ
10. ผู้แทนกรมการบินพลเรือน (นาวาอากาศโท สิทธิ จันทร์จาน)	กรรมการ
11. พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ รองอธิบดีกรมตำรวจ	กรรมการ

ในขณะเดียวกันก็มีการแต่งตั้งพลเอก สุรจิตร์ จารุเศรณี เป็นผู้อำนวยการ อ.ส.ท. คนแรก และถัดมาอีกประมาณ 1 ปี พลตรีเฉลิมชัย จารุวัตร ได้เข้าทำหน้าที่แทน^{๓๓}

ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 233/2510 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2510 ตั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ชุดใหม่ อันประกอบด้วย^{๓๔}

1. พันเอก ถนัดคอมันตร์	ประธานกรรมการ
2. นายพจน์ สารสิน	กรรมการ
3. ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายพ่วง สุวรรณรัฐ)	กรรมการ

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน หน้า 119.

^{๓๓} เศรษฐกิจและสังคม (มกราคม - กุมภาพันธ์, 2530): 53.

^{๓๔} การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 120-121.

4. อธิบดีกรมตำรวจ
(พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์) กรรมการ
5. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
(นายเรณู ศุวรรณลีลา) กรรมการ
6. อธิบดีกรมศุลกากร ในฐานะผู้แทนกระทรวงการคลัง
(ม.ร.ว. ทองแท้ ทองแถม) กรรมการ
7. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
(พลเอก กฤษ คุ้มกันต์) กรรมการ
8. อธิบดีกรมศิลปากร
(นายเชื้อ สาริมาณ) กรรมการ
9. อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม
(นาวาอากาศโท สนั่น สังขจันทร์) กรรมการ
10. เจ้ากรมการบินพลเรือน กองทัพอากาศ
(พลอากาศตรี เฉลิม ทิวะเวช) กรรมการ
11. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ในฐานะผู้แทนสำนักงานงบประมาณ
(พลตรี ชานู อังศ์โชติ) กรรมการ
12. ผู้อำนวยการกองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ
(พลตำรวจตรี ประยูร สายอรุณ) กรรมการ
13. ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย
(นายอนะ รมฮานนท์) กรรมการ
14. กรรมการผู้จัดการ บริษัท เดินอากาศไทย จำกัด
(นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุขีวะ) กรรมการ
15. กรรมการผู้จัดการ บริษัท การบินไทย จำกัด
(พล.อ.ต. ไกวัลย์ ถาวรธาร) กรรมการ
16. กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด
(ดร. วิทย์ ศิวะศรียานนท์) กรรมการ

- | | |
|---|---------|
| 17. ผู้อำนวยการสถานีโทรทัศน์กองทัพบก
(พลตรี ประสิทธิ์ ชื่นบุญ) | กรรมการ |
| 18. หลวงประกอบนิติสาร
(ปี 2513 เปลี่ยนเป็น พลตำรวจตรี สง่า กิตติขจร) | กรรมการ |
| 19. ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
(พลตรี เฉลิมชัย จารุวัตร) | กรรมการ |

และในปี พ.ศ. 2516 จอมพล ถนอม ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีอีกฉบับหนึ่ง (ที่ 12/2516) ลงวันที่ 19 มกราคม 2516 ตั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ชุดใหม่ ดังต่อไปนี้^{๓๕}

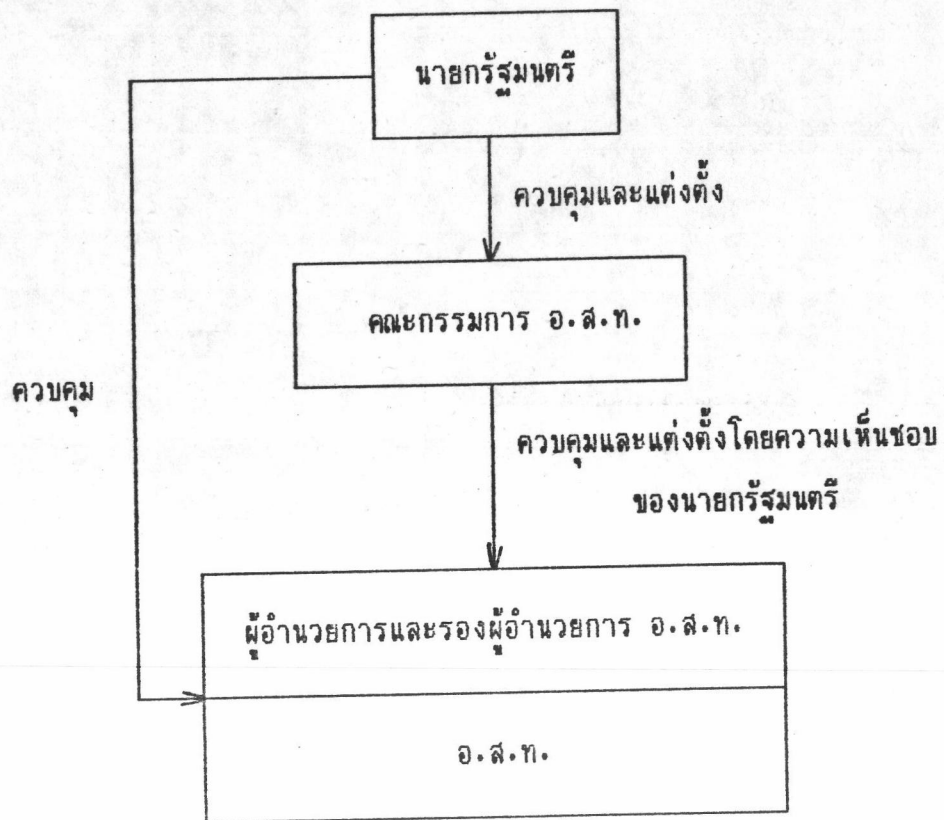
- | | |
|---|---------------------|
| 1. พลเอกประภาส จารุเสถียร | ประธานกรรมการ |
| 2. นายพจน์ สารสิน | กรรมการ |
| 3. พลเอก พงษ์ ปุณณกันต์ | กรรมการ |
| 4. นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ | กรรมการ |
| 5. นายถวิล สุนทรศารทูล | กรรมการ |
| 6. พลจัตวา ชชาติชาย ชุณหะวัณ | กรรมการ |
| 7. นายสมภพ โหตระกิตย์ | กรรมการ |
| 8. นายฉลอง บึงตระกุล
(รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) | กรรมการ |
| 9. พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร | กรรมการ |
| 10. พลโท สมิง ไตลังคะ | กรรมการ |
| 11. พลตำรวจตรี หม่อมราชวงศ์ นิติย์ ภาณุภาค | กรรมการ |
| 12. นายชัยยุทธ กรรณสูตร | กรรมการ |
| 13. นายบุญมา วงษ์สวรรค์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| 14. พลโท ชาญ อังศุโชติ ผู้แทนสำนักงานประมาณ | กรรมการ |
| 15. นายนิชัย วาศนาส่ง | กรรมการและเลขานุการ |

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

และเมื่อรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2519 ในปลายปีนั้นเอง นายธานินทร์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ชุดใหม่ อันประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทน กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ประมาณหรือผู้แทน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการ อ.ส.ท. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รวมทั้งเป็นเลขานุการคณะกรรมการ อ.ส.ท. อีกด้วย โดย นายธานินทร์ได้แต่งตั้งนายคุสิต ศิริวรรณ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวและประธานกรรมการ อ.ส.ท.^{๓๕}

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น ถ้าพิจารณาในแง่ของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านการท่องเที่ยว เราจะพบว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (โดยการ พิจารณาจากด้านอำนาจรัฐ) โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวประกอบ ไปด้วยสถาบันฝ่ายบริหารเท่านั้น (เช่นเดียวกับกระบวนการกำหนดนโยบายด้านอื่นที่เราได้กล่าวถึง ไปแล้ว) และภายในสถาบันฝ่ายบริหารมีองค์ประกอบอีกสององค์ คือ คณะกรรมการ อ.ส.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และอ.ส.ท. ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นเราจะพบอีกว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวของสถาบันฝ่ายบริหารนี้ ในความเป็นจริงได้ขึ้นอยู่กับตัวหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น (เช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจการ กำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ไว้ที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังกล่าวข้างต้น) กล่าวคือ เมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าฝ่ายบริหารได้จัดตั้ง อ.ส.ท. และคณะกรรมการ อ.ส.ท. ขึ้นมาแล้ว จอมพล สฤษดิ์ ก็ได้เข้ามาควบคุมดูแลทั้ง อ.ส.ท. และคณะกรรมการ อ.ส.ท. อย่างใกล้ชิด (แผนภาพที่ 4.1) ดังเราเห็นได้จากเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.



แผนภาพที่ 4.1 : การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว
ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย

อ.ส.ท. พ.ศ. 2502 กล่าวคือ ตามมาตรา 11 ได้ระบุให้นายกรัฐมนตรี (หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของ อ.ส.ท. มีอำนาจเรียกประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการหรือบุคคลใด ๆ ใน อ.ส.ท. มาชี้แจงข้อเท็จจริง ตลอดจนมีอำนาจยับยั้งการกระทำของ อ.ส.ท. ที่เห็นว่าเป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐบาล^{๓๗} นอกจากนี้มาตรา 12 13 14 17 และ 18 ของพระราชกฤษฎีกาดังนี้ ยังระบุให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ อ.ส.ท. อันประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ อ.ส.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ส.ท. รวมทั้งนายกรัฐมนตรียังเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ อ.ส.ท. โดยคณะกรรมการ อ.ส.ท. โดยกำหนด

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

ให้ผู้อำนวยความสะดวกหรือรองผู้อำนวยความสะดวก อ.ส.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและดำเนินกิจการของ อ.ส.ท. ให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการ อ.ส.ท. กำหนด ตลอดจนนายกรัฐมนตรียังเป็นผู้มีอำนาจในการปลดผู้อำนวยความสะดวกและรองผู้อำนวยความสะดวก อ.ส.ท. ได้อีกโสดหนึ่งด้วย ยิ่งไปกว่านั้นมาตรา 16 ยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดเงินผลประโยชน์ตอบแทนแก่ประธานและกรรมการ อ.ส.ท. และให้คณะกรรมการ อ.ส.ท. กำหนดเงินบำเหน็จหรือเงินรางวัลให้แก่ประธานกรรมการ กรรมการผู้อำนวยความสะดวก รองผู้อำนวยความสะดวก และพนักงาน อ.ส.ท. เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ^{๕๕}

นอกจากนี้ลักษณะอีกประการหนึ่ง ที่ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้นำทหาร ในอันที่จะรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ไว้ที่ตน ก็คือ ตามที่มาตรา 11 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ระบุให้ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรียมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล อ.ส.ท. นั้น ตลอดยุคสมัยของรัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่มีการมอบหมายให้บุคคลอื่นมาควบคุมดูแล อ.ส.ท. แทนแต่ประการใด หัวหน้าฝ่ายบริหารคงควบคุมดูแล อ.ส.ท. โดยตลอด แม้แต่ในสมัยของรัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งได้มีการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายออกไปในสถาบันฝ่ายบริหาร จอมพล ถนอมก็ยังคงรักษาอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวไว้ที่ตนเองอย่างเห็นวามั่น รวมทั้งไม่ยอมแต่งตั้งบุคคลอื่นมาควบคุมดูแล อ.ส.ท. เช่นเดียวกัน

ยิ่งไปกว่านั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี โดยตรงนั้น เรายังจะได้พบลักษณะดังต่อไปนี้คือ

1. การแต่งตั้งข้าราชการทหารและตำรวจ เข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ อ.ส.ท. จำนวนหนึ่ง เช่น พลเอก สุรจิตร์ จารุเศรณี พันเอก เฉลิมชัย จารุวัตร์ และ

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 127 , 128.

พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนในสมัยรัฐบาล
จอมพล ถนอม กิตติขจร มีพลเอกประภาส จารุเสถียร พลเอกพงษ์ ปลูกพันธ์ พลจัตวาชาติชาย
ชูหะวัน พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร์ พลโท สมิง ไตลิ่งคย และพลตำรวจตรี ม.ร.ว. นิตย์
ภานุมาศ เป็นต้น

2. การแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ซึ่งมีทั้งข้าราชการทหาร และพลเรือน เข้าดำรง
ตำแหน่งในคณะกรรมการ อ.ส.ท. เช่น นายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ
และพลเอก สุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในสมัยรัฐบาลจอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร มีนายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงต่างประเทศ นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พลเอก
ประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และพลเอกพงษ์
ปลูกพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

3. การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มา
ดำรงตำแหน่งกรรมการ อ.ส.ท. เป็นจำนวนมาก เช่น อธิบดีกรมศิลปากร ผู้แทนกระทรวงการ
คลัง และผู้แทนกระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งทางพลเรือน
ที่ได้มาดำรงตำแหน่งกรรมการ อ.ส.ท. ซึ่งตามปกติต้องเป็นตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน นี้
หลายตำแหน่งมีข้าราชการทหารเข้าไปดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม ทำให้
จำนวนข้าราชการทหารในคณะกรรมการ อ.ส.ท. มีมากขึ้น เช่น พลเอก กฤษ ปลูกพันธ์
อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และพลตรี ชาญ อังศุโชติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นต้น

ผลที่เกิดขึ้นก็คือ คณะกรรมการ อ.ส.ท. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนและไม่เกินสิบเอ็ด
คน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. พ.ศ. 2502 และจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนและไม่เกิน
สิบเก้าคน ตามพระราชกฤษฎีกาจัด ตั้ง อ.ส.ท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 ประกอบไปด้วยบุคคล
ที่มาจากข้าราชการทหาร รัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาล และข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ ทั้งสิ้น
ลักษณะเช่นนี้ ประการหนึ่งแสดงให้เห็นถึง การเล่นพรรคเล่นพวกในหมู่ผู้มีอำนาจทางการเมือง
เป็นอย่างสูง ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงกรณีนี้อีกตัวอย่างหนึ่ง ก็คือ ในกรณีของนายถนัด คอมันตร์
ซึ่งผู้นำทางทหารได้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ อ.ส.ท. เป็นคนแรก และในขณะนั้น
นายถนัด ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์
ธนะรัชต์ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย นายถนัด ได้ผูกขาดตำแหน่งประธานกรรมการ อ.ส.ท.

อยู่ประมาณ 10 ปี จนถึงปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ในปลายปี พ.ศ. 2514 นายถนัด เกิดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของไทย ชัดแย้งกับรัฐบาลจอมพล ถนอม นายถนัด จึงมิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกต่อไป อันมีผลกระทบต่อตำแหน่งประธานกรรมการ อ.ส.ท. ของนายถนัด ด้วย เพราะจอมพล ถนอม ได้แต่งตั้งจอมพลประภาส จารุเสถียรให้ดำรงตำแหน่งนี้แทน เป็นต้น

ส่วนตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ส.ท. ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ อ.ส.ท. ในการแต่งตั้ง โดยการเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี นั้น ก็ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการทหารให้ดำรงตำแหน่งนี้ และเป็นการดำรงตำแหน่งในลักษณะผูกขาดอีกด้วย กล่าวคือ พลเอกสุรจิตร์ จารุเสถียร ได้ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2502 และต่อมาได้มีการแต่งตั้งพันเอกเฉลิมชัย จารุวัตร์ ดำรงตำแหน่งต่อตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ถึง 2519

ความดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ภายใต้ระบอบการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ไม่เพียงได้รับการรวมศูนย์ไว้ที่ผู้นำทางทหารเท่านั้น แต่บุคคลที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ยังได้รับการผูกขาดโดยข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือน เท่านั้นอีกด้วย แม้ว่าในกรณีการระดมข้าราชการพลเรือน ผู้มีความชำนาญเฉพาะด้านจากหน่วยงานสำคัญ ๆ เข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการ อ.ส.ท. เช่น ข้าราชการจากกระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณ และกรมศิลปากร เป็นต้น อาจทำให้มองเห็นได้ว่าเป็นความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากข้าราชการจากหน่วยงานเหล่านี้ ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวไม่มากนักน้อย แต่ความจำเป็นนี้ก็เป็นการจำเป็นที่มองเห็นแต่ความสำคัญของข้าราชการด้วยกัน โดยมองข้ามความสำคัญของบุคคลจากนอกระบบราชการไปเสีย ทั้งนี้เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมิได้มีเฉพาะข้าราชการเท่านั้น แต่ยังมีบุคคลในภาคเอกชน รวมทั้งบุคคลในกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ อีกจำนวนไม่น้อย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการท่องเที่ยว ไม่น้อยไปกว่าข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามา แต่บุคคลจำพวกนี้กลับไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมในคณะกรรมการ อ.ส.ท. แม้แต่คนเดียว ดังนั้นความจำเป็นดังกล่าวนี้ จึงเป็นความจำเป็นของระบอบอำมาตยาธิปไตยเอง หรือนัยหนึ่งเป็นความจำเป็นของรัฐข้าราชการ ที่ดำเนินงานโดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการมากกว่าเป็นความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆ

อย่างไรก็ตามในปลายยุคสมัยของระบอบอำมาตยาธิปไตย โครงสร้างคณะกรรมการ อ.ส.ท. ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ข้าราชการพลเรือน ได้เข้ามาแสดงบทบาทแทนที่ ข้าราชการทหารจนหมดสิ้น กล่าวคือ เดิมตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการ อ.ส.ท. ได้ระบุไว้แต่เพียงว่าให้มีได้ไม่น้อยกว่าเก้าคน และไม่เกินสิบเก้าคน ซึ่งผู้นำทางทหารจะแต่งตั้ง ใครก็ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่ในสมัยรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. ฉบับใหม่ คือ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2519 ยกเลิกมาตรา 12 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม แล้วระบุตำแหน่งประธาน กรรมการและกรรมการ อ.ส.ท. ให้มีลักษณะชัดเจนลงไป ดังนั้นตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กรรมการ อ.ส.ท. จึงได้รับการกำหนดให้เป็นตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนจากกระทรวง และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังความที่เราได้กล่าวไว้แล้ว ส่วนประธานกรรมการ อ.ส.ท. ก็กำหนดให้เป็นนายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งนายธานินทร์ ก็ได้แต่งตั้งให้นายคลิต ศิริวรรณ ข้าราชการพลเรือนจากทบวงมหาวิทยาลัยเข้าดำรงตำแหน่งนี้^{๒๒}

กระนั้นก็ก็ตามตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ส.ท. ก็ยังคงเป็นตำแหน่งที่ผูกขาดไว้โดยบุคคล ที่มาจากสถาบันที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ คือสถาบันทหาร นั่นคือพันเอก สมชาย หิรัญกิจ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนี้สืบต่อจากพลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 จนถึง 2529

ดังนั้นในตอนปลายของระบอบอำมาตยาธิปไตย ตามโครงสร้างคณะกรรมการ อ.ส.ท. ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวของข้าราชการทหารได้ลดลง แต่กล่าวโดยรวมแล้วอำนาจนี้ก็ยังคงตกอยู่ในมือของข้าราชการเพียงฝ่ายเดียวอยู่นั่นเอง

ลักษณะทั้งหมดที่ได้กล่าวข้างต้นเป็นลักษณะในทำนองเดียวกับการผูกขาดอำนาจในการ กำหนดนโยบายอื่น ๆ ที่เราได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น ดังนั้นเราจึงอาจสรุปได้ว่า ผู้ผูกขาดอำนาจ ทางการเมือง ก็คือผู้ผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว และผู้ผูกขาดอำนาจ ในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวไว้ ก็ย่อมกลายเป็นผู้ที่ผูกขาดการแสดงบทบาทและอิทธิพล ต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ไว้ด้วยเช่นกัน

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

บทบาทและอิทธิพลของ อ.ส.ท. ต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว

เราได้กล่าวถึงภาพรวมของโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวไปแล้ว ต่อไปเราจะกล่าวถึงบทบาทและอิทธิพลของ อ.ส.ท. ต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ในฐานะที่ อ.ส.ท. เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย

และถ้าเราพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. พ.ศ. 2502 จะพบว่า วัตถุประสงค์และขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ได้รับการกำหนดไว้ดังต่อไปนี้⁴⁰

มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

...

"อุตสาหกรรมท่องเที่ยว" หมายความว่า การประกอบธุรกิจและให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมตลอดถึงกิจการโรงแรมการจัดยานพาหนะ และการประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์

มาตรา 6 อ.ส.ท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของชาติ และเผยแพร่ประเทศไทยในด้านวัฒนธรรม ศิลปกรรม ประเพณี นาฏศิลป์ การกีฬา และกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงหรือเป็นที่สนใจแก่นักท่องเที่ยว

(2) ช่วยเหลือ แนะนำ และร่วมมือในการจัดและดำเนินงานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของเอกชน

(3) สำรอง จัดสร้าง ส่งเสริม หรือบูรณะสถานที่อันเหมาะสมสำหรับการท่องเที่ยว

(4) ติดต่อร่วมมือกับองค์การหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวทั้งในและนอกราชอาณาจักร

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 126 - 127.

(5) ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในกรณีที่เอกชนไม่สามารถจะกระทำได้โดยลำพัง หรือในกรณีที่ทางราชการมอบหมาย

(6) ประกอบธุรกิจอื่น ๆ อันเกี่ยวแก่หรือเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มาตรา 7 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้ อ.ส.ท. มีอำนาจรวมถึง

(1) สอดส่องการดำเนินการต่าง ๆ ในการนำเที่ยวของเอกชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้ท่องเที่ยวหรือเกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ประเทศชาติ

(2) เสนอแนะแก่หน่วยราชการหรือองค์การของรัฐบาลในเรื่องอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสะดวก หรือเป็นทางชักจูงเร้าให้ชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และให้ผู้ท่องเที่ยวในประเทศไทยไปในส่วนต่าง ๆ ของราชอาณาจักร

(3) เสาะแสวงหาและรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ จากหน่วยราชการ องค์การของรัฐบาล หรือเอกชนผู้ประกอบการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

จากวัตถุประสงค์และขอบข่ายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เราจะพบว่า อ.ส.ท. มีวัตถุประสงค์และขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก ซึ่งในช่วงระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย อ.ส.ท. ได้มุ่งเน้นและมีผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่โฆษณาประเทศไทยและแหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทย บทบาทในการเผยแพร่และโฆษณานี้ถือเป็นบทบาทหลักที่ อ.ส.ท. ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องด้วยรูปแบบ

“องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.” ผลงานในรอบ 5 ปี องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว 2503 - 2507 ” (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ , 2508)

องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย , “รายงานผลงานในรอบ 5 ปีที่ 2 พ.ศ. 2508 - 2512” (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ , 2513) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ” 10 ปี การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ , 2523)

และวิธีการต่าง ๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศ เพื่อชักจูงนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ
ในเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และเพื่อให้คนไทยได้มองเห็นถึงความสำคัญของการ
ท่องเที่ยว

2. การส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยการจัดนำเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ
โดยไม่คิดมูลค่า การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น การจัดงานแสดงช้างที่จังหวัดสุรินทร์
การจัดสัมมนา และการจัดนิทรรศการต่าง ๆ เป็นต้น

3. การประสานงานและร่วมมือกับองค์การด้านการท่องเที่ยวของต่างประเทศ
ของภูมิภาค และระหว่างประเทศ อย่างใกล้ชิด บทบาทดังกล่าวนี้เป็นบทบาทที่สร้างความสำเร็จ
ให้กับ อ.ส.ท. ทำให้ อ.ส.ท. กลายเป็นตัวแทนของประเทศไทย และเป็นที่ยอมรับ
ในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้นกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่องค์การด้านการ
ท่องเที่ยวเหล่านี้จะเข้ามาดำเนินในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องประสานงานกับ อ.ส.ท. ก่อน
ในขณะเดียวกันกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวของไทยในต่างประเทศ ก็จะมี อ.ส.ท. เป็นหน่วย
งานหลักในการดำเนินกิจกรรม ทั้งในรูปที่องค์การด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศเชิญ
ประเทศไทยเข้าร่วมก็จะเชิญ อ.ส.ท. ในฐานะตัวแทนของประเทศไทย และในรูปที่ประเทศไทย
ต้องการจะมีกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในต่างประเทศ อ.ส.ท. ก็ได้เป็นฝ่ายริเริ่มทั้งหมด
ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจำเป็นต้องเข้ามาพัวพัน อ.ส.ท.
ทั้งในกรณีที่จะดำเนินกิจกรรมในประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ และในต่างประเทศ
ในนามประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็อยู่ในรูปที่ อ.ส.ท. ได้เชิญกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้
เข้าร่วมกิจกรรมด้วย

4. การประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานราชการในด้านต่าง ๆ เช่น การเสนอ
ให้กรมการบินพาณิชย์ปรับปรุงท่าอากาศยานเชียงใหม่ การประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมการลงทุนเพื่อออกบัตรส่งเสริมการลงทุนให้กับอุตสาหกรรมโรงแรม

5. การวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับการท่องเที่ยว อ.ส.ท. เป็นหน่วยงานเดียว
ที่สะสมและรวบรวมข้อมูลและข่าวสารการท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ ไว้ อันมีแนวโน้มที่จะทำให้
อ.ส.ท. มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่อไป เนื่องจากได้ครอบครองทรัพยากรแห่งอำนาจหรือ
อิทธิพลไว้ คือ ข้อมูลและข่าวสาร

6. การจัดฝึกอบรมทางการท่องเที่ยว การภัตตาคาร และโรงแรม บทบาทดังกล่าวนี้

ทำให้ อ.ส.ท. ไม่เพียงเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการผลิตบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ป้อนให้กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินงานได้ด้วย

7. การส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวของเอกชน เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมโรงแรมโดยการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้ออกบัตรส่งเสริมการลงทุนกับอุตสาหกรรมโรงแรมดังกล่าวแล้ว และการกระตุ้นให้มีการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ

8. การร่วมมือกับธุรกิจเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ การร่วมมือดังกล่าวนี้มีน้อยมากในช่วงระยะ 15 ปีแรก (พ.ศ. 2503 - 2517) ที่มีการจัดตั้ง อ.ส.ท. ขึ้นมา โดยเฉพาะความร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว แม้ว่าในระยะหลังจะมีการร่วมมือเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังอยู่ในระดับต่ำ อันอาจมีสาเหตุมาจากเงื่อนไขหลายประการ ซึ่งเราจะกล่าวถึงโดยละเอียดอีกครั้งในตอนท้ายของบทนี้

9. การดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยว ในกรณีนี้ถ้าเราวิเคราะห์ในทางทฤษฎีการที่รัฐบาลอำนาจนิยมกำหนดให้ อ.ส.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้นั้น อาจเป็นเจตนาที่ต้องการให้ อ.ส.ท. เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวให้กับรัฐบาล โดยอาศัยประโยชน์จากการที่รัฐบาลได้เป็นผู้ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเองนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นเครื่องบังหน้าเพื่อที่รัฐจะได้เข้าไปดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยวเสียเอง อันอาจก่อให้เกิดการแข่งขันและเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินธุรกิจของเอกชนได้ และในทางปฏิบัติในระยะเริ่มแรกก็ได้มีแนวโน้มที่จะเป็นไปดังที่กล่าวนี้ เมื่อ อ.ส.ท. ได้รับโอนกิจการด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาดำเนินการเอง คือ โรงแรมบางแสน สนามกอล์ฟบางพระ โรงแรมเขาใหญ่และสนามกอล์ฟเขาใหญ่ ซึ่งถือว่าเป็นธุรกิจที่มีเงินลงทุนสูงพอสมควรในสมัยนั้น อย่างไรก็ตามในระยะต่อมา อ.ส.ท. ก็ไม่ได้ริเริ่มดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยวอื่นใดอีก นอกเหนือจากกิจการทั้ง 3 แห่งที่กล่าวนี้ การที่ อ.ส.ท. ไม่ได้ขยายธุรกิจออกไปมีสาเหตุดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก อ.ส.ท. ขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะมาดำเนินงานด้านนี้ ประการที่สอง อ.ส.ท. ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน เรื่องดังกล่าวนี้ฝ่ายบริหารของ อ.ส.ท. ได้ตระหนักเป็นอย่างดี ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหาร อ.ส.ท. ได้ผลักดันให้ อ.ส.ท. ยกฐานะขึ้นเป็น ททท. แล้ว ฝ่ายบริหาร

อ.ส.ท. ยังได้ผลักดันให้ ททท. มีอำนาจหน้าที่ในการหาเงินทุนมาลงทุน หรือร่วมลงทุนในธุรกิจด้านการท่องเที่ยวด้วย¹² ดังนั้นเจตนาของรัฐดังที่เราได้กล่าวไว้จึงมีความเป็นจริงอยู่ไม่น้อย เพียงแต่ว่า อ.ส.ท. ยังไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุซึ่งเจตนาที่เท่านั้น

10. การควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยวของเอกชน อ.ส.ท. มีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่นี้คือ หน่วยตรวจตราและควบคุมบริการท่องเที่ยว ซึ่งมีหน้าที่สำรวจตรวจตราบริการท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ อ.ส.ท. ไม่มีกฎหมายมารองรับเพื่อบังคับและลงโทษธุรกิจการท่องเที่ยว ที่ดำเนินงานจนเกิดผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ดังนั้นอย่างมากที่ อ.ส.ท. ทำได้ก็คือ เรียกธุรกิจดังกล่าวนี้มาตักเตือนหรือทำรายงานเสนอแนะให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ ปัญหาดังกล่าวที่ฝ่ายบริหาร อ.ส.ท. ตระหนักเป็นอย่างดีและพยายามหาวิธีการที่จะเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ อ.ส.ท. ในการควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยวของเอกชนให้สัมฤทธิ์ผล

จากลักษณะดังกล่าวเราจะพบว่าในทางปฏิบัติ อ.ส.ท. มีขอบข่ายการดำเนินงานที่กว้างขวางครอบคลุมไปในทุกด้านของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การเป็นตัวแทนที่ติดต่อร่วมมือกับองค์การหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวต่างประเทศ การจัดนำเที่ยวและประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และการช่วยเหลือ แนะนำ ร่วมมือ ตลอดจนสอดส่องดูแลการดำเนินงานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของเอกชน แม้ว่าบางบทบาทหรือบางหน้าที่ อ.ส.ท. ยังทำได้ไม่เต็มที่ อ.ส.ท. ก็พยายามหาหนทางแก้ไขข้อบกพร่องและเพิ่มเติมบทบาทในด้านนั้น ๆ ให้สมบูรณ์ขึ้น

สิ่งเหล่านี้ทำให้ อ.ส.ท. เป็นองค์กรที่ควบคุมทรัพยากรแห่งอำนาจหรือกุมเงื่อนไขสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ทั้งหมด จึงมีแนวโน้มที่จะทำให้ อ.ส.ท. มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวเป็นอย่างสูง ดังนั้นภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย อ.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแทนที่จะมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก กลับจะกลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นหลัก

¹² "การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", 25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, หน้า 94-95.

นอกจากนั้นลักษณะเช่นนี้ยังอาจทำให้ อ.ส.ท. กลายเป็นองค์กรที่ธุรกิจการท้องถิ่นต่าง ๆ จำเป็นจะต้องเข้ามาพึ่งพิง เนื่องจากอุตสาหกรรมท้องถิ่นและกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นของภาคเอกชน เริ่มเติบโตหลังการก่อตั้ง อ.ส.ท. จึงย่อมอ่อนแอกว่า อ.ส.ท. ทั้งยังขาดแคลนทรัพยากรทางด้านทุนการท้องถิ่นที่ควรต้องเช่นที่ อ.ส.ท. มี ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นของภาคเอกชนจะต้องเข้ามาพึ่งพา อ.ส.ท. ในด้านต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังเราจะเห็นต่อไป

นอกจากนี้ตามมาตรา 29 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. ยังกำหนดให้คณะกรรมการ อ.ส.ท. อาจดำเนินการก่อตั้งสมาคมการท้องถิ่น เพื่อให้ความคิดเห็น ข้อเสนอประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ อ.ส.ท. ได้ และสมาคมนี้ให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของ อ.ส.ท.⁴³

ในกรณีของมาตรา 29 นี้ ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงเนื้อหาของระบอบการปกครองในแบบของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่านอกเหนือจากการเข้าไปควบคุมดูแลการดำเนินงานของธุรกิจด้านการท้องถิ่นของเอกชนมิให้มีผลเสียต่ออุตสาหกรรมท้องถิ่นตามทัศนะของรัฐแล้วยังมีเจตนาที่จะสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มธุรกิจด้านการท้องถิ่น ในลักษณะที่รัฐเข้าไปจัดตั้งสมาคมการท้องถิ่นหรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท้องถิ่นของรัฐขึ้นมา แล้วทำให้เป็นศูนย์รวมของธุรกิจด้านการท้องถิ่นของเอกชนต่าง ๆ (peak association) และรัฐจะกำหนดให้กลุ่มผลประโยชน์นี้เท่านั้นมีสิทธิเสนอความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องต่อรัฐ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มธุรกิจด้านการท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐได้ รูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์แบบ corporatism ที่เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 นั้นเอง

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นต่อการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย

จากประวัติความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นในบทที่ 3 และเจตนาของรัฐในระบอบอำมาตยาธิปไตย ตามมาตรา 29 ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ท. เราจะพบว่าในทางปฏิบัติรัฐไม่ได้เข้าไปจัดตั้ง หรือเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือในการจัดตั้งกลุ่ม

⁴³ เรื่องเดียวกัน หน้า 129.

ผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้นมาแต่ประการใด กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของนักธุรกิจด้านการท่องเที่ยวเองทั้งสิ้น

ปัญหาก็คือเหตุใดในเมื่อรัฐมีเจตนาจะเข้าไปจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว เพื่อควบคุมข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ แต่รัฐกลับไม่แปรเจตนาให้เป็นผลในทางปฏิบัติ สาเหตุที่จะอธิบายความข้อนี้เราอาจวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก ในช่วงระยะ 5 ปีแรกที่ อ.ส.ท. และคณะกรรมการ อ.ส.ท. ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา อ.ส.ท. ต้องประสบปัญหาการจัดระบบงานภายในเป็นอย่างมาก เนื่องจาก อ.ส.ท. ได้รับงบประมาณน้อย มีพนักงานจำนวนน้อยและขาดประสบการณ์ ซึ่งไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่อันกว้างขวางและปริมาณงานอันมากมายของ อ.ส.ท. ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ อ.ส.ท. และฝ่ายบริหาร อ.ส.ท. จึงจำเป็นต้องทุ่มเทความสนใจไปที่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ เพื่อให้ อ.ส.ท. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย⁴⁴ มากกว่าจะไปสนใจในเรื่องอื่นซึ่งยังไม่ใช่ปัญหาสำคัญและไม่ใช่ปัญหาเฉพาะหน้า ประการที่สองในช่วงระยะเวลานั้นแม้ว่าจะมีธุรกิจด้านการท่องเที่ยวเพิ่มจำนวนขึ้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีความตื่นตัวของธุรกิจดังกล่าวนี้ ในการที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาแต่ประการใด ความหวาดระแวงต่อการรวมตัวของบุคคลจากนอกระบบราชการตามธรรมชาติของรัฐบาลอำนาจนิยมจึงไม่เกิดขึ้นกับธุรกิจเหล่านี้ ดังนั้นเมื่อไม่มีเชื้อจากทางด้านธุรกิจการท่องเที่ยวให้รัฐข้าราชการต้องกริ่งเกรง การที่รัฐจะเข้าไปจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือไปสร้างเชื้อในการรวมตัวกันให้กับธุรกิจเหล่านี้เสียเอง จึงเป็นเรื่องที่รัฐคิดไม่ถึง หรือถ้าคิดรัฐก็คงได้ชั่งน้ำหนักอย่างดีแล้วว่าไม่ควรกระทำ เพราะไม่เป็นผลดีต่อรัฐด้วยประการทั้งปวง ตามปกติการที่รัฐในแบบอำนาจนิยมจะเข้าไปจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ให้กับบุคคลจากนอกระบบราชการใด ๆ ย่อมเป็นไปหลังจากที่บุคคลดังกล่าวนี้ได้รวมตัวกันขึ้นมาแล้ว รัฐจึงได้เข้าไปจัดตั้งกลุ่มขึ้นขึ้นมา เพื่อควบคุมการรวมตัวกันนี้ ไม่เคยปรากฏว่ารัฐได้เข้าไปจัดตั้งกลุ่มของบุคคลนอกระบบราชการขึ้น โดยที่บุคคลเหล่านี้มิได้รวมตัวหรือจัดตั้งกลุ่มกันขึ้นมาก่อนเลย เช่น ในกรณีของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย รัฐก็ได้เข้าไปจัดตั้งหลังจากที่พ่อค้าและนักธุรกิจในสาขาต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาอย่างมากมายแล้ว

⁴⁴ "องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย." ผลงานในรอบ 5 ปี", หน้า 71-73.

ปัญหาที่เราต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จัดตั้งกันขึ้นมาเอง โดยนักธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกัน เกิดจากเงื่อนไขหรือปัจจัยอะไร เราจะพบว่าเงื่อนไขที่ทำให้ นักธุรกิจเหล่านี้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาก็คือ ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การรวมตัวกันของนักธุรกิจด้านโรงแรมจำนวนหนึ่ง เพื่อจัดตั้งสมาคมโรงแรมเพื่อนักทัศนอากรแห่งประเทศไทย (สมาคมโรงแรมไทย) ก็เกิดจากการที่นักธุรกิจกลุ่มนี้ได้ตระหนักร่วมกันว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยในขณะนั้นต้องประสบกับปัญหาการค้าเงินธุรกิจที่ไม่ตรงไปตรงมาของบริษัทตัวแทนการท่องเที่ยวต่าง ๆ (travel agents) และปัญหาคนขับรถแท็กซี่ที่ท่าอากาศยานกรุงเทพสร้างความเดือดร้อนให้กับนักท่องเที่ยว ปัญหาเหล่านี้ได้มีผลกระทบต่อธุรกิจโรงแรมโดยตรง นักธุรกิจเหล่านี้จึงได้ตัดสินใจรวมตัวกันขึ้นในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ร่วมกัน⁴⁵

ส่วนการรวมตัวกันของนักธุรกิจด้านการนำเที่ยว เพื่อจัดตั้งสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ก็เกิดจากเงื่อนไขของความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกันเช่นกัน กล่าวคือ นักธุรกิจด้านการนำเที่ยวจำนวนหนึ่งได้เห็นร่วมกันว่า ในขณะนั้น (ประมาณปลายทศวรรษ 2500 ถึงต้นทศวรรษ 2510) ธุรกิจการนำเที่ยวต้องประสบกับปัญหาการค้าเงินธุรกิจอย่างไม่ตรงไปตรงมาของธุรกิจนำเที่ยวด้วยกันเองอย่างรุนแรง รวมทั้งการขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการรักษาผลประโยชน์โดยรวมของธุรกิจการนำเที่ยว ดังนั้นนักธุรกิจเหล่านี้จึงได้เห็นสมควรในการที่จะจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ของตนขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ให้หมดสิ้นไป⁴⁶

อย่างไรก็ดีแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเกิดขึ้นเอง ตามจิตสำนึกของนักธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยที่รัฐมิได้เป็นฝ่ายเข้าไปดำเนินการให้ แต่ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยรัฐก็ได้เข้าไปควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินงานของกลุ่มอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการควบคุมทางการเมือง

⁴⁵ ปรีชา แดงโรจน์ , การโรงแรม , หน้า 126.

⁴⁶ สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช , ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ,

ตั้งที่เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจกลุ่มแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นมาภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยก็คือสมาคมโรงแรมเพื่อนักทัศนาจรแห่งประเทศไทย หรือสมาคมโรงแรมไทยในเวลาต่อมา ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2506 การก่อตั้งนี้กระทำกันในตอนปลายรัฐบาลอำนาจนิยมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีการควบคุมและห้ามการจัดตั้งกลุ่มที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองโดยเด็ดขาด คณะผู้ก่อตั้งสมาคมโรงแรมเพื่อนักทัศนาจรแห่งประเทศไทย จึงต้องระงับไว้ในวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาคมว่า "ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง" กลุ่มจึงได้รับอนุญาตให้จัดตั้งได้

ในสมัยนั้นพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอการค้ายังไม่ได้ประกาศใช้ การรวมตัวกันก่อตั้งกลุ่มของนักธุรกิจด้านโรงแรม ทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยดังกล่าวนี้ จึงต้องดำเนินไปเช่นเดียวกับสมาคมต่าง ๆ ที่จดทะเบียนขึ้นในเวลานั้น คือไปขออนุญาตจดทะเบียนเป็นสมาคมกับกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485⁴⁷ ดังนั้นในอีกมุมมองหนึ่งการที่นักธุรกิจด้านโรงแรมสามารถรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ในขณะที่อำนาจรัฐมีความเข้มงวดต่อการรวมกลุ่มของบุคคลจากนอกระบบราชการนั้น ก็น่าถือได้ว่านักธุรกิจดังกล่าวนี้สามารถอาศัยช่องทางทางกฎหมายเท่าที่อำนาจรัฐในขณะนั้นเปิดให้ ให้เป็นประโยชน์กับตนได้

เมื่อพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งระบุไว้ว่า "ห้ามมิให้สมาคมการค้าและหอการค้า ดำเนินการในทางการเมือง" ได้รับการประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร การควบคุมทางการเมืองด้วยการห้ามไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งขึ้นเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง ยิ่งเข้มข้นขึ้น เราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ว่ากลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษมิให้กิจกรรมของตนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง แม้ว่าคำว่า "การเมือง" นี้รัฐไม่ได้นิยามไว้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรมใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับ "การเมือง" หรือไม่เกี่ยวข้อง แต่ก็เป็นที่รู้กันโดยนัยในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจด้วยกันว่ากิจกรรมทางการเมืองนั้น

⁴⁷ แสวง รัตนมงคลมาศ , "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง" สัตว์การเมือง ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะ บรรณาธิการ , (พระนคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 226 .

หมายถึงอะไร ดังนั้นเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง นักการเมือง การเลือกตั้ง การประชุม
อภิปราย สัมมนา หรือชุมนุมประท้วงที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาล หรือการ
กระทำใด ๆ ที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ฯลฯ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้พยายามหลีกเลี่ยง
ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับตัว ลักษณะดังกล่าวนี้มีผลต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยง
ในทำนองเดียวกัน ในวัตถุประสงค์ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยงที่จัดตั้งขึ้น
ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระบุข้อความว่า "ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง" หรือข้อความอื่น ๆ ใน
ลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เช่น ในวัตถุประสงค์ของสมาคมโรงแรมไทยระบุไว้ว่า "ร่วมกระทำ
กิจการ หรือบริจาค ... เพื่อความมั่นคงของชาติ" และของสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยงระบุว่า
"ไม่ดำเนินการในทาง ... การเมืองอย่างใดทั้งสิ้น" และในทางปฏิบัติกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้
ก็ได้ให้ความเข้มงวดเป็นพิเศษไม่ให้กิจกรรมของตนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองอีกด้วย^{๔๒}

นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยังถูกควบคุมการดำเนินงาน ด้วย
การที่เจ้าหน้าที่ของ อ.ส.ท. เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมของกลุ่ม และกลุ่มต้องส่งราย
งานการประชุม รวมทั้งรายชื่อและประวัติของคณะกรรมการบริหารกลุ่มให้กับหน่วยงานของรัฐ
ตรวจสอบด้วย^{๔๓}

ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐจะไม่ได้จัดตั้งสมาคมการท่องเที่ยงขึ้นมาควบคุมธุรกิจการท่องเที่ยง
และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยงดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ รัฐก็ได้อาศัยลักษณะของระบอบ
การเมืองการปกครองแบบอำนาจนิยมโดยข้าราชการ และพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและหอ
การค้า เข้ามาควบคุมธุรกิจและกลุ่มเหล่านี้

การที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจด้านการท่องเที่ยงได้ถูกควบคุมทางการเมือง ทำให้
ช่องทางที่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายลดน้อยลง เพราะ
กิจกรรมทางการเมืองนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกำหนดนโยบาย และถ้าเราหันมาพิจารณา
ถึงโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยง
ช่องทางของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ก็ยิ่งลดน้อยลงไปอีก เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจดังกล่าว

^{๔๒} สัมภาษณ์ ประภัสร์ สุทธิเวช , ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยง .

^{๔๓} กองสถาบันการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

นี้ถูกผูกขาดไว้โดยผู้นำทางทหาร อ.ส.ท. และข้าราชการต่าง ๆ นอกจากนั้นการที่ อ.ส.ท. ได้เป็นหน่วยงานที่ครอบครองทรัพยากรแห่งอำนาจด้านการท่องเที่ยวหรือได้กุมเงินไขด้านการท่องเที่ยวไว้ทั้งหมด และกลุ่มเองก็ยิ่งอ่อนแอ เพราะเพิ่งเริ่มก่อตั้งขึ้นมา ก็ยิ่งตอกย้ำให้เข้าใจได้ว่าช่องทางที่กลุ่มจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั้นแคบเพียงใด ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวจึงจำเป็นต้องหันไปหาวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจอื่น ๆ ได้กระทำ เพื่อที่จะได้สามารถเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของตน หรือนัยหนึ่งมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ นั่นคือการแสดงเจตนาจำนงว่าจะให้ความร่วมมือกับ อ.ส.ท. การเข้าไปฟังฟังและสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ อ.ส.ท. ด้วยรูปแบบและวิธีการที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวทุกกลุ่มได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า "จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและ อ.ส.ท. ในด้านการท่องเที่ยว" ดังที่เราได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ลักษณะเช่นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ประการแรก กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ยอมรับโดยปริยายว่า รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐคือผู้มีบทบาทหลักด้านการท่องเที่ยว ประการที่สอง (เมื่อเป็นเช่นนั้น) กลุ่มก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐและหน่วยงานของรัฐกำหนด
2. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้เชิญเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ อ.ส.ท. มาเป็นผู้นำกลุ่ม เช่นกรณีที่สมาคมโรงแรมไทยได้เชิญ พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ ผู้อำนวยการ อ.ส.ท. เข้าดำรงตำแหน่งนายกสมาคม ดังที่เราได้กล่าวไว้ในบทที่ 3
3. คณะกรรมการบริหารสมาคมด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกขึ้นมาแต่ ละชุดได้เข้าเยี่ยมคารวะผู้อำนวยการ อ.ส.ท. และการเข้าเยี่ยมคารวะนี้ก็เพื่อเป็นการรายงานตัว รับคำแนะนำ และขอทราบนโยบายด้านการท่องเที่ยวของ อ.ส.ท. เพื่อที่สมาคมเหล่านี้จะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับ อ.ส.ท.^{๕๐}
4. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว อาศัยความรู้ความชำนาญของ อ.ส.ท. ด้วยการเชิญผู้บริหาร อ.ส.ท. มาบรรยายพิเศษให้กับสมาชิกกลุ่ม

^{๕๐} การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย "10 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย", หน้า 98.

5. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐในรูปของการบริจาคทรัพย์สินเงินทอง เช่น สมาคมโรงแรมไทยได้อนุมัติเงินจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมทอดกฐินกับกรมการบินพลเรือน และการบริจาคเงินให้แก่มูลนิธิแห่งหนึ่ง ผ่านเจ้ากรมการบินพลเรือน^{๕๑} เป็นต้น และเจ้ากรมการบินพลเรือนนี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการ อ.ส.ท. มาก่อน

ภายใต้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนี้ กลุ่มผลประโยชน์ได้เริ่มแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ อ.ส.ท. ได้เชิญกลุ่มเข้าร่วมกิจกรรมที่ อ.ส.ท. เป็นผู้ริเริ่มขึ้นนับตั้งแต่การเชิญเข้าร่วมสัมมนา การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวในต่างประเทศ การจัดอบรม และการที่ อ.ส.ท. ได้เชิญนายกสมาคมด้านการท่องเที่ยวต่าง ๆ เข้าร่วมคณะเดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เพื่อชี้แจงถึงสถานการณ์ทางการเมือง และบรรยากาศต่าง ๆ ของประเทศไทยหลังการรัฐประหารของคณะทหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519^{๕๒}

โดยนัยนี้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการได้ก่อให้เกิดอำนาจในการกำหนดนโยบายกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งเราอาจถือได้ว่าเป็นอำนาจแบบไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามภายใต้ความสัมพันธ์นี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวสามารถแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้น้อยมาก กล่าวคือ ประการแรก กิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มได้แสดงบทบาทมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในระดับต่ำ ประการที่สอง กิจกรรมที่ทาง อ.ส.ท. ได้เชิญกลุ่มเข้าร่วมมีน้อยมาก ในช่วงระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ถึง 2512 แบบไม่ปรากฏกิจกรรมในทำนองนี้เลย กิจกรรมดังกล่าวนี้เพิ่งเริ่มปรากฏขึ้นบ้างในช่วงระยะหลังของระบอบอำมาตยาธิปไตย

สาเหตุดังกล่าวนี้น่าจะมาจากการที่รัฐบาลอำนาจนิยมยังมิได้มองเห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมากนัก ส่วนทางด้านกลุ่มเองก็ยังไม่ได้แสดงบทบาท

^{๕๑} สมาคมโรงแรมไทย, "รายงานประจำปี 2520", หน้า 12 , 16 , 20.

^{๕๒} การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย "10 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, หน้า 29.

อะไรให้รัฐบาลได้ประจักษ์และยอมรับได้ โดยเฉพาะในแง่ของการควบคุมการดำเนินงานของ
 ธุรกิจการท่องเที่ยวยด้วยกัน ความจริงในช่วงเวลานั้นเป็นระยะเวลาที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้
 เพิ่งเริ่มก่อตั้ง การดำเนินงานของกลุ่มส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับกลุ่ม
 การจัดการปัญหาภายในของกลุ่ม การหาสมาชิก ตลอดจนการทำให้กลุ่มเป็นที่ยอมรับของสมาชิก
 และธุรกิจการท่องเที่ยวยด้วยกัน^{๓๓} กล่าวให้ชัดก็คือ กลุ่มยังอ่อนแอ ขาดทรัพยากรแห่งอำนาจ ดังนั้น
 การที่กลุ่มจะทำให้รัฐยอมรับหรือมองเห็นความสำคัญ หรือการที่กลุ่มจะหันไปสนใจปัญหาอื่นหรือ
 แม้แต่ดินรนเพื่อเพิ่มบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ
 จึงเป็นเรื่องพันวิสัยที่จะเกิดขึ้น (ยกเว้นในกรณีที่ปัญหาเฉพาะหน้าและมีผลกระทบต่อผล
 ประโยชน์ของกลุ่มโดยตรง กลุ่มจึงจะได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้วยการแสดงข้อเรียกร้อง
 ต้องการต่อรัฐขึ้น ซึ่งเราจะกล่าวถึงต่อไป)

สิ่งที่เราควรจะกล่าวเพิ่มเติมสำหรับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างกลุ่ม
 ผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยกับรัฐบาลอำนาจนิยมก็คือ การที่กลุ่มได้รับเชิญจากรัฐบาล
 อำนาจนิยมให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่รัฐบาล หรือ อ.ส.ท.
 ได้จัดตั้งขึ้น ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในตอนปลายระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่เคยปรากฏ
 ขึ้นเลย^{๓๔} กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลอำนาจนิยมของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดย
 นายคสุติ ศิริวรรณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการ อ.ส.ท. ได้เชิญ
 ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวยต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ

^{๓๓} สัมภาษณ์ ประภัทร สุทธาเวช , "ผู้จัดการสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว",
 27 ธันวาคม 2533

^{๓๔} Montri Chenvidyarn , "Political Control and Economic
 Influence : A Study of Trade Association in Thailand" , p. 330.

ส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น คณะกรรมการนี้มีผู้อำนวยการ อ.ส.ท. คือ พันเอก สมชาย หิรัญกิจ เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการมีหน้าที่ในการรับฟังปัญหา และข้อคิดเห็นของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้^{๕๕}

และถ้าพิจารณาในแง่บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ภายใต้คณะกรรมการชุดนี้ เราก็จะพบว่ากลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลในระดับต่ำเช่นเดียวกัน เช่น เมื่อตัวแทนของสมาคมโรงแรมไทยในคณะกรรมการได้เสนอเรื่องต่อรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ผ่านคณะกรรมการ ให้พิจารณาลดค่ากระแสไฟฟ้าแก่ธุรกิจโรงแรม และลดอัตราภาษี เหล่านี้ ก็ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลโดยสิ้นเชิง^{๕๖}

อนึ่งการขึ้นค่ากระแสไฟฟ้าดังกล่าวนี้ได้รับการประกาศโดยรัฐบาลนายธานินทร์เอง ดังนั้นจึงยิ่งแสดงให้เห็นชัดว่าภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายน้อยมาก โดยเฉพาะในขั้นของการริเริ่มนโยบาย กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลนายธานินทร์ประกาศนโยบายขึ้นค่ากระแสไฟฟ้า กลุ่มไม่สามารถแสดงบทบาทในการคัดค้านหรือทำให้รัฐบาลเลิกล้มนโยบายนี้ลงไปแต่ประการใด จนกระทั่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นกลุ่มจึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลลดค่ากระแสไฟฟ้าลงมา และถ้ากลุ่มเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยผ่านคณะกรรมการนี้สำเร็จ บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อการกำหนดนโยบายก็เป็นบทบาทและอิทธิพลในขั้นที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติแล้ว ไม่ใช่ขั้นริเริ่มหรือร่างนโยบายอยู่นั่นเอง

อย่างไรก็ดีภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยไม่ได้หมายความว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว จะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายโดยวิธีการแบบไม่เป็นทางการ

^{๕๕}สมาคมโรงแรมไทย, "รายงานประจำปี 2520", หน้า 24.

^{๕๖}เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

เท่านั้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ยังได้แสดงบทบาทและอิทธิพลโดยวิธีการแบบเป็นทางการด้วย กล่าวคือ สมาคมโรงแรมไทยโดยการนำของคุณหญิงแรม พรหมโบล บุญประสพ ได้ทำหนังสือถึงรัฐบาลให้ลดภาษีโรงแรมและภาษีโรงเรือน และการติดต่อกับกองทัพอากาศเพื่อขอสถานที่ภายในท่าอากาศยานกรุงเทพจัดสร้างเคาน์เตอร์ของสมาคม เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ^{๕๗} ตลอดจนการทำหนังสือถึงกรมตำรวจให้เปลี่ยนรูปขนาดของแบบ ร.ร. 4 ให้ใหญ่ขึ้น เนื่องจากขนาดเดิมมีขนาดเล็กไม่สะดวกต่อการที่นักท่องเที่ยวจะกรอกข้อความในขณะลงทะเบียนเข้าพัก รวมทั้งการทำหนังสือถึงรัฐบาลนายธานินทร์ ขอม่อนผันและขอปรับขนาดตอกนอกเคหะสถานในช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลประกาศห้ามออกนอกเคหะสถาน ให้กับพนักงานของโรงแรมที่ทำงานรอบข้าง^{๕๘} เป็นต้น และถ้าพิจารณาถึงที่สุดแล้วบทบาทและอิทธิพลเหล่านี้ ก็มีน้อยและยังคงเป็นบทบาทและอิทธิพลในขั้นที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติแล้วทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยที่โครงสร้างและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ตลอดจนโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่ได้รับการผูกขาดโดยสถาบันฝ่ายบริหารหรือผู้นำทหารหรือคณะผู้นำทหาร สถาบันราชการ หน่วยงานของรัฐ อ.ส.ท. รวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ตลอดจนการที่ อ.ส.ท. ได้กลายเป็นองค์กรที่ควบคุมทรัพยากรแห่งอำนาจด้านการท่องเที่ยว เป็นปัจจัยสำคัญภายนอกที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในระดับต่ำ และเพื่อที่กลุ่มดังกล่าวนี้จะได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือในการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของตน กลุ่มได้เข้าพียงรัฐโดยการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่บทบาทและอิทธิพลที่แสดงออกด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการมีผลต่อการกำหนดนโยบายน้อย ส่วนบทบาทที่กลุ่มได้แสดงออกด้วยวิธีการแบบเป็นทางการก็เป็นบทบาทและอิทธิพลในขั้นที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติแล้ว ไม่ใช่ในขั้นของการริเริ่มนโยบาย นอกจากนั้นปัจจัยภายในอันเกิดจากการที่กลุ่มอยู่ในระยะเริ่มก่อตั้งและการขาดแคลนทรัพยากรแห่งอำนาจ ก็มีส่วนเสริมให้กลุ่มต้องเข้าไปพียงรัฐ และมีส่วนเสริมให้บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนดนโยบายอยู่ในระดับต่ำ

^{๕๗} ปรึษา แดงโรจน์ , การโรงแรม , หน้า 126.

^{๕๘} สมาคมโรงแรมไทย "รายงานประจำปี 2520", หน้า 10 , 18.