



## ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในสังคมประชาธิปไตยนั้น การรวมกลุ่มของประชาชนเป็นไปโดยเสรีและกว้างขวาง กลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่างแสดงออกในการพิทักษ์รักษาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน และได้รับการยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่ในประเทศไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกัน การรวมกลุ่มและบทบาทของกลุ่มถูกจำกัดและควบคุมมาโดยตลอด ทั้งนี้รัฐไม่ห้ามในการรวมตัวเป็นกลุ่ม แต่กำหนดให้การรวมตัวกันเป็นไปภายใต้ขอบเขตที่รัฐต้องการ ทำให้บทบาทของเอกชนที่มีการรวมกลุ่มกันไม่ปรากฏเด่นชัดหรือมีบทบาทมากนัก โดยเฉพาะบทบาททางการเมืองซึ่งเป็นไปอย่างล่าช้ากว่าที่เป็นไปในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทำให้ภาคเอกชนขยายตัวมากขึ้น และบทบาทภาคเอกชนที่มีการรวมกลุ่มกันมีเพิ่มมากขึ้นด้วย จนรัฐเห็นความสำคัญและมีนโยบายจะสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มกันของธุรกิจเอกชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มีบทบาทประสานงานกับรัฐบาล ในรูปของคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) แต่ก็ไม่ได้มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

แนวความคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วมนี้ ถูกกลืนหายไปท่ามกลางสภาวะความสับสนวุ่นวายทางการเมือง ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และสืบเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ได้ปรากฏขึ้นมาใหม่ โดยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ดุลการค้าและปัญหาเศรษฐกิจเร่งด่วน (กคศ.) โดยมีหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย ซึ่งมีการรวมตัวกันอยู่ก่อนแล้ว เข้าร่วมในเดือนพฤษภาคม 2521<sup>1</sup> และในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4

<sup>1</sup> คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน, คณะกรรมการร่วมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชนในการประชุม กรอ. ภูมิภาค ครั้งที่ 3 จังหวัดขอนแก่น วันอาทิตย์ที่ 26 มกราคม 2529, หน้า 8.

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการมีระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่สลับซับซ้อนมากขึ้น และจำเป็นที่จะต้องมีการร่วมมือกัน มีใช้ต่างคนต่างแยกกันทำโดยไม่ประสานกัน จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 โดยภาคเอกชนที่เข้าร่วม คือ 3 สถาบันเอกชนเดิม

จากความสำคัญขององค์กร กรอ. คือ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีจากกระทรวงเศรษฐกิจเป็นกรรมการ และผลงานแก้ปัญหาที่ทำไป ทำให้มีกลุ่มเอกชนอื่นต้องการเข้าร่วมเป็นกรรมการใน กรอ. ด้วย เนื่องจากว่า กลุ่มเอกชนที่เป็นกรรมการใน กรอ. นั้น เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมธุรกิจทุกประเภท<sup>2</sup> แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง

นอกจากการจำกัดความเป็นตัวแทนของกลุ่มเอกชนเพียง 3 กลุ่มแล้ว รัฐยังส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนากลุ่มเอกชนทั้ง 3 กลุ่ม ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยในส่วนภูมิภาค มีการส่งการไปยังจังหวัดต่าง ๆ ให้สนับสนุนการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดเพื่อจะได้มีตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมจัดตั้ง กรอ. จังหวัดตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้ และสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ในท่ามกลางขบวนการ กรอ. นี้ หอการค้าจังหวัดขยายตัวจาก 8 แห่ง ในปี 2524 เป็น 15 แห่ง ในปี 2526 และครบ 72 จังหวัดในเดือนกุมภาพันธ์ 2530<sup>3</sup> ส่วน กรอ. จังหวัด ก็เริ่มจัดตั้งในปี 2527 จนถึงเดือน สิงหาคม 2530 จัดตั้งแล้ว 63 จังหวัด<sup>4</sup> นอกจากนี้ก็มีการจัดตั้งสาขาของสมาคมอุตสาหกรรมหรือสภาอุตสาหกรรมขึ้นอีก 7 แห่งด้วย

สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ มีประเด็นปัญหาที่นำมาศึกษาวิจัยกันโดยละเอียด คือในสังคมไทยขณะนี้ การรวมกลุ่มมีหลากหลายพอสมควร เหตุใดรัฐจึงเลือกเพียง 3 กลุ่มเอกชนนี้เข้าร่วม

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดได้ใน แสง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่อง สถานภาพ บทบาท ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2530, หน้า 17 - 23.

<sup>3</sup> ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ข้อมูลกรอ. จังหวัด. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530).

<sup>4</sup> ข้อมูลจากสำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทยและกอง กรอ. สศช.

ใน กรอ. ทำไม่ไม่ส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มอื่น ๆ บ้าง ทั้ง ๆ ที่โดยปกติกลุ่มต่าง ๆ ก็มีความเข้มแข็งไม่เท่ากันอยู่แล้ว และผลกระทบของการสนับสนุน 3 กลุ่มใน กรอ. นี้มีผลกระทบต่อกลุ่มอื่น ๆ และระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างไร บทบาทรัฐหรือความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อกลุ่มเอกชนใน กรอ. นี้เป็นอย่างไร โดยจะนำบทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มหอการค้าจังหวัดมาเป็นกรณีศึกษาให้เห็นเด่นชัดถึงบทบาทของรัฐที่มีในการจัดตั้งกลุ่มเอกชน ผลที่เกิดขึ้น และบทบาทของกลุ่มหอการค้าที่ตอบสนองต่อรัฐ ทั้งนี้เนื่องจาก หอการค้าจังหวัดที่รัฐสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีบทบาทในแนวทางที่รัฐต้องการใน กรอ. จังหวัดนั้น ได้พัฒนาบทบาทขององค์กร รวมตัวกันเป็นองค์กรขึ้นมา และมีบทบาทต่อกลุ่มเอกชนอื่นที่รัฐสนับสนุนด้วย เป็นลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ ที่รัฐสนับสนุน จึงน่าจะนำมาศึกษาเป็นพิเศษด้วย

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ต้องการศึกษาเพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของบทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์กร กรอ. ขึ้น อธิบายความหมายของการที่มีกลุ่มเอกชนเพียง 3 กลุ่มเท่านั้นที่ได้เข้าร่วมกับ กรอ. และประการสุดท้าย เพื่อสรุปลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเอกชน โดยศึกษาจาก กรอ.

### สมมุติฐานของการศึกษา

การที่รัฐจัดตั้งองค์กร กรอ. ขึ้น เป็นการเปลี่ยนนโยบายและบทบาทของรัฐที่สำคัญ นับเป็นการสร้างรูปแบบของการร่วมมือกับกลุ่มเอกชนที่เป็นทางการครั้งแรก แต่การที่รัฐจำกัดกลุ่มที่เข้าร่วม กรอ. เพียง 3 กลุ่ม และสนับสนุนการเติบโตเฉพาะ 3 กลุ่มนี้ เท่ากับเป็นการจำกัดบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้าร่วมอยู่ภายใต้กลุ่มที่รัฐต้องการ และเป็นกลุ่มที่รัฐคอยควบคุมให้อยู่ในทิศทางที่ต้องการ

### แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของรัฐ แนวความคิด Corporatism เป็นแนวคิดที่นักรัฐศาสตร์นำมาใช้ในการศึกษาบทบาทรัฐในประเทศลาตินอเมริกาที่มีระบอบการเมืองแบบราชการอำนาจนิยม (Bureaucratic-Authoritarian) ระบอบนี้เกิดขึ้นเพราะมีความตึงเครียดทางสังคมและการเมือง ความตึงเครียดนี้เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างทางสังคมทั้งในระดับชนชั้นนำและในระดับมวลชน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ขนาดของภาคเอกชนใหญ่ขึ้นโดยปริมาณ แต่ไม่ได้ทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรเติบโตใหญ่ตามไปด้วย การเติบโตของนักธุรกิจภาคเอกชนนำไปสู่การตื่นตัวทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ นอกบรรพราช การขยายตัวของนักเทคนิค ( technocrats ) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน คนทั้งสองกลุ่มมีการติดต่อกันมากขึ้น และต่างก็มีความไม่พอใจต่อสภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้ทั้งสองต่างแสวงหาทางออกด้วยการสนับสนุนการก่อรัฐประหาร และสถาปนาระบบราชการ-อำนาจนิยมที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ และการเคลื่อนไหวทางการเมือง<sup>5</sup>

ในระบอบราชการ-อำนาจนิยมนี้ รัฐมีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง รัฐมีบทบาทหลักในการชี้นำการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นอุตสาหกรรมส่งออก และต้องพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกัน ก็ต้องมีการจัดระเบียบให้หลังทางเศรษฐกิจภายในประเทศเข้ามามีส่วน มีบทบาทภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐ ลักษณะบทบาทรัฐเช่นนี้ เรียกว่าเป็น "บวรชนนิยม" ( Corporatism )<sup>6</sup>

Corporatism นี้ Manoilescu ให้ความหมายพื้นฐานไว้ว่า หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มที่มีการจัดตั้ง และการมารวมตัวในรูปแบบของความสัมพันธ์นี้ องค์การที่จัดตั้งขึ้นประกอบด้วยบุคคลทุกคนที่ทำหน้าที่แห่งชาติเดียวกันและมีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ โดยมีกฎเกณฑ์ใช้บังคับกับผู้ที่เข้ามาอยู่ในองค์การ<sup>7</sup>

<sup>5</sup> ระบอบราชการ-อำนาจนิยม เป็นระบอบการเมืองที่ "กั้น" กลุ่มต่าง ๆ ออกจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลที่เป็นแกนของระบบได้แก่ นักเทคนิคระดับสูงทั้งที่เป็นทหารและพลเรือน ผู้บริหารระดับสูงในวงการธุรกิจ-อุตสาหกรรมเอกชน คุรยาละเอียดโน ซัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 133-142.

<sup>6</sup> เฟ็งอ้าง, หน้า 134.

<sup>7</sup> Mihail Manoilescu, *Le Siecle du Corporatisme*, revised edition (Paris : Felix Alcan, 1938), pp. 91, 176-77 in Stephen Milne, "Corporatism in the ASEAN Countries," Contemporary Southeast Asia Vol.5, No. 2 (September 1983), p. 172.

Manoilesco แยกรูปแบบของ Corporatism ออกเป็น 2 ลักษณะคือ<sup>8</sup>

1. pure corporatism การมารวมตัวกันของทุก ๆ คน ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวเพื่ออำนาจรัฐ และรัฐเท่านั้นเป็นผู้สร้างรูปแบบของความสัมพันธ์นั้นขึ้น
2. subordinate corporatism การมารวมตัวกันเป็นเครื่องสนับสนุนและองค์ประกอบส่วนหนึ่งของรัฐ

อย่างไรก็ตาม รูปแบบขององค์กรหรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้น จะแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคม ดังเช่นในลาตินอเมริกา ซึ่ง corporatism เป็นการจัดระบบของการเป็นตัวแทนผลประโยชน์แบบจำกัดจำนวน เป็นการบังคับจัด ไม่แข่งขันซึ่งกันและกัน จัดเป็นลำดับชั้นและมีหน้าที่แตกต่างกัน ตัวแทนผลประโยชน์นั้นจัดตั้งขึ้นโดยรัฐ หรือต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ และถือเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์สาขาต่าง ๆ โดยกลุ่มผลประโยชน์ตอบสนองต่อการยอมรับการควบคุมของรัฐในการเลือกตัวแทนหรือผู้นำกลุ่ม และในการเสนอความต้องการและข้อเสนอต่าง ๆ<sup>9</sup>

ส่วนในประเทศโลกที่สาม รูปแบบของ corporatism เป็นไปในแบบ subordinate โดยกลุ่มได้รับการจัดตั้งขึ้น ไม่แข่งขันซึ่งกันและกัน และถูกควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐ กลุ่มสามารถแสดงข้อเรียกร้องได้ แต่ขอความช่วยเหลือจากการเข้าร่วมถูกจำกัด ซึ่งมีผลให้ความเป็นอิสระของกลุ่มลดลง แต่ในรูปแบบเช่นนี้ ก็อาจมีความแตกต่างกันได้ในประเทศเดียวกัน เช่น ความแตกต่างของระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มต่าง ๆ และความเข้มแข็งของกลุ่มต่าง ๆ ก็อาจไม่เท่าเทียมกัน<sup>10</sup>

ลักษณะของ subordinate corporatism นี้ เห็นได้ชัดในการจัดตั้งองค์กร กรอ.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Philippe G. Schmitter, "Still the Century of Corporatism ?," Review of Politics 36, No.1 (1974), pp. 93-94 in Stephen Milne, "Corporatism in the ASEAN Countries", p. 173.

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดใน Stephen Milne, "Corporatism in the ASEAN Countries," p. 173.

ของไทย ที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาหารือ ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ จำกัดการเข้ามีส่วนร่วมของกลุ่ม และกลุ่มที่ได้เข้าร่วมเป็นตัวแทนของผลประโยชน์สาขาที่แตกต่างกัน ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งจากรัฐ นอกจากนี้แล้วฐานะและความสัมพันธ์ของกลุ่มกับรัฐก็มีความแตกต่างกัน การแสดงออกของกลุ่มต่าง ๆ ทำได้ภายใต้กระบวนการขององค์กร กรอ.นี้

การที่รัฐสามารถกำหนดกรอบกติกาของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่ม และสามารถนำกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐต้องการ แสดงถึงความเหนือกว่าของบทบาทรัฐและความมีอิสระของรัฐ (state autonomy) คืออยู่นอกเหนือพลังกดดันจากกลุ่มและระเบียบวิถีการทางสังคมต่าง ๆ<sup>11</sup> และการที่กลุ่มต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ และรัฐพยายามควบคุมกลุ่มต่าง ๆ เพื่อรักษาความเป็นอิสระของรัฐนั้น รัฐจะไม่เต็มใจที่จะให้อำนาจแก่กลุ่มและรวมศูนย์อำนาจ และนโยบายที่นำมาใช้ตามมาคือ การลดความเป็นการเมือง (depoliticization)<sup>12</sup>

การลดความเป็นการเมือง (depoliticization) นี้ นับเป็นการปรับบทบาทของรัฐที่สำคัญ โดยรัฐจะสร้างการตัดสินใจใหม่แก่เทคนิคมาก ๆ เมื่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เติบโตขึ้นในสังคมและเป็นตัวกระทำการทางการเมือง (political actors) ที่สำคัญ มีการเคลื่อนไหว แสดงออกซึ่งความต้องการต่าง ๆ รัฐจะนำความต้องการของกลุ่มเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการที่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาทางเทคนิคต่าง ๆ ก่อนที่จะผ่านเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายออกมาเป็นนโยบาย โดยนักเทคนิค<sup>13</sup> (tecnocrats) ต่าง ๆ เป็นผู้มึบทบาทสำคัญในการพิจารณาให้ข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นมากในสังคมที่มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยทุก ๆ ด้านในปัจจุบัน O'Donnell ได้กล่าวไว้ว่า ยิ่งสังคมมีความเป็น

<sup>11</sup> Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies. (New Haven : Yale University Press, 1968), p. 20 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, หน้า 180.

<sup>12</sup> Stephen Milne, "Corporatism in the ASEAN Countries", p. 176.

<sup>13</sup> ตั้ลักษณะการมีบทบาทของนักเทคนิคใน Guillermo A. O'Donnell, Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism : Studies in South American Politics. (Berkeley : Institute of International Studies, 1979), pp. 30-31.

สังคมอุตสาหกรรม มีความแตกต่างทางสังคม มีกิจกรรมและความหลากหลายทางการเมืองมากเท่าไร บทบาทของนักเทคนิคยิ่งแผ่ขยายแทรกเข้าไปมากขึ้นเท่านั้น<sup>14</sup> ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการปรับเปลี่ยนรัฐจาก Bureaucratic State เป็น Technocratic State

จากที่กล่าวมา คือลักษณะของบทบาทรัฐที่มีการปรับตัว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะและการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่ง O'Donnell ได้จำแนกลักษณะของระบบการเมืองตามแนวความคิดนี้ออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ<sup>15</sup>

1. ระบบการเมืองแบบกีดกัน (excluding political system) เป็นระบบที่พฤติกรรมของรัฐกีดกันกลุ่มของมวลชนที่ถูกกระตุ้นแล้ว ออกจากขอบเขตการเมืองระดับชาติ และรัฐปฏิเสธที่จะตอบสนองการเรียกร้องทางการเมืองที่ทำโดยผู้นำมวลชน ทั้งยังหมายถึงการปฏิเสธมวลชน และหัวหน้าของกลุ่มมวลชนที่จะเข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจนโยบายในระดับชาติ

2. ระบบการเมืองแบบรวมเข้า (incorporating political system) หมายถึงระบบการเมืองที่มุ่งกระตุ้นกลุ่มมวลชนและยินยอมให้มีโอกาสมีเสียงในการเมืองระดับชาติ เป็นระบบการเมืองที่ปรับตัวตามระดับพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นอยู่ และตามกลุ่มของผู้ดำเนินการทางการเมือง ระบบการเมืองนี้ รัฐจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย

สำหรับระบบการเมืองไทยนั้น ก่อนที่จะจัดตั้งองค์กร กรอ. ขึ้น ลักษณะของระบบการเมืองเป็นไปในรูปแบบกีดกันกลุ่มออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ยอมให้กลุ่มมีบทบาททางการเมือง สามารถกล่าวได้ว่าเป็นระบบการเมืองแบบ excluding political system และการจัดตั้งองค์กร กรอ. ที่รัฐได้สร้างรูปแบบของความสัมพันธ์กับกลุ่มเอกชนอย่างเป็นทางการขึ้น โดยให้กลุ่มเอกชนบางกลุ่ม เข้ามามีบทบาทในลักษณะที่รัฐต้องการ ภายใต้กระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นนี้ นับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นยุคสมัยแห่งระบบการเมืองแบบรวมเข้า (incorporation political system) ได้เช่นกัน

<sup>14</sup> Ibid., p. 31.

<sup>15</sup> Ibid.; pp.51-53.

ในการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา นั้น การศึกษาเรื่องอิทธิพลทางเศรษฐกิจกับการควบคุมทางการเมือง โดยศึกษาจากสมาคมการค้าในประเทศไทย มนตรี เจนวิทย์การ พบว่า นโยบายของรัฐที่มีต่อสมาคมการค้าที่ใช้มาตลอด คือ การควบคุม (control) และรัฐได้พัฒนารูปแบบที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะใช้กับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการมีส่วนร่วมกับการควบคุมทางการเมือง โดยรัฐได้กำหนดกรอบของการจัดตั้งและการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรการค้าขึ้น คือ พรบ. หอการค้า พ.ศ. 2509 และ พรบ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งได้กำหนดให้มีสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้า และสมาคมการค้าต่าง ๆ และให้สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรตัวแทนที่เป็นทางการของกลุ่มชุมชนทางธุรกิจ และกำหนดให้ หอการค้า สมาคมการค้าต่าง ๆ เป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนี้ การกำหนดกรอบความสัมพันธ์ของรัฐนี้ นอกจากรัฐจะถือว่าเป็นวิธีการควบคุมกลุ่มที่มีประสิทธิภาพแล้ว รัฐยังถือระบบนี้เป็นเสมือนสายพานลำเลียง (transmission belts) แจกนโยบาย ข่าวสาร ความต้องการต่าง ๆ ของรัฐให้กับหอการค้า และสมาคมการค้าต่าง ๆ อีกด้วย<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของมนตรี เจนวิทย์การ นี้ อยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2483-2516 เป็นช่วงที่รัฐมีบทบาทเป็นหลัก กระทำการแทรกแซงและครอบงำสังคมมาโดยตลอด เพิ่งมาเริ่มมีกลุ่มต่าง ๆ หลากหลายและตื่นตัวเคลื่อนไหวแสดงออกทางการเมืองในช่วงหลัง ๆ ควบคู่ไปกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ สังคมที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเอกชน จึงเป็นเสมือนอยู่คนละฝั่งแม่น้ำ โดยมีสะพานที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้น และเป็นผู้ใช้ที่ไม่ค่อยได้ใช้เท่าใดนัก

ส่วนการศึกษาของ ตระกูล มีชัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนกับข้าราชการและนักการเมือง โดยยังไม่ได้ใช้แนวคิด corporatism ในการศึกษา พบว่า ข้าราชการยอมรับในความรู้และความสามารถของนักธุรกิจรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสูง และไม่ใช่นักเงินอีกต่อไป ภาครัฐบาลต้องพึ่งพาอาศัยภาคธุรกิจเอกชน ในลักษณะของการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้น จนกระทั่งมีการรวมตัวเป็นองค์กรในรูปของ "กรอ." ทำให้สถานภาพของภาค

<sup>16</sup> Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Association in Thailand," Unpublished Ph.D. Dissertation, The University of Chicago, June 1979).



ธุรกิจเอกชนสูงขึ้น และมีความเสมอภาคกัน กรอ. จึงเป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและกลุ่มธุรกิจเอกชนที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ<sup>17</sup>

การศึกษาที่เกี่ยวกับ กรอ. โดยเฉพาะมีอยู่ 3 ชิ้น คือ รายงานการประเมินผลความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน โดย ดร.แสวง รัตนมงคลมาศ<sup>18</sup> รายงานการวิจัยเรื่อง การประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาขบวนการ กรอ.<sup>19</sup> และงานวิจัยเรื่อง คณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ<sup>20</sup> การศึกษาของ ดร.แสวง พบว่า การก่อเกิด กรอ. เป็นความสูกงมทั้งด้านเงื่อนไข และความคิดที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรที่รวมศูนย์ในระดับสูงสุดระดับชาติ ทำหน้าที่ในด้านการประสานงาน การร่วมมือระหว่างภาคีรัฐบาลและเอกชนอย่างถาวร และให้เป็นระบบมากที่สุด และมีข้อสรุปที่ตรงข้ามกับที่ตระกูล มีชัย พบคือ สถานภาพ และบทบาทของการร่วมมือกันนั้นเท่าเทียมกันเพียงหลักการ แต่ในความเป็นจริง ฝ่ายรัฐมีความเหนือกว่าทั้งในแง่ศักดิ์ศรีและการแสดงบทบาท

การศึกษาของ ดร.ชาคริต จุลกะเสวี นั้น ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการประชาสัมพันธ์เพียงอย่างเดียว ขึ้นสุดท้ายเป็นการศึกษาคณะกรรมการ กรอ. ในด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหาร เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข้ปัญหาให้การบริหารงานของคณะกรรมการ กรอ. มีประสิทธิภาพ

<sup>17</sup> ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).

<sup>18</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่องสถานภาพ บทบาทปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2529.

<sup>19</sup> ชาคริต จุลกะเสวี, รายงานการวิจัยเรื่อง การประชาสัมพันธ์เพื่อพัฒนาขบวนการ กรอ. มีนาคม 2530. (โรเนียว).

<sup>20</sup> มนุชญ์ วัฒนโกเมร, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รายงานวิจัยในโครงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

งานวิจัยที่สำคัญ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ที่นำมาพิจารณามีอีก 2 เรื่อง คือ บทความเรื่องภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ<sup>21</sup> กับงานวิจัยเรื่องคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ<sup>22</sup> ในบทความเรื่องภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่าในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา รัฐไม่เคยอยู่นิ่งเฉย แต่มีการปรับตัวและจัดเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ อยู่เป็นระยะด้วยการมีปฏิริยาโต้ตอบกับสถานการณ์และสถานการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอ การจัดตั้ง กรอ. รวมทั้ง กรอ. จังหวัด เป็นการเตรียมโครงสร้างอำนาจรัฐในการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างพลังที่เกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ กับอำนาจรัฐ

ส่วนในงานวิจัยเรื่อง คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ชัยอนันต์ได้ชี้ถึงการปรับบทบาทของรัฐเพื่อให้สามารถตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็วได้ โดยแยกส่วนที่เป็นเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ของชาติออกจากส่วนที่เป็นการเมือง โดยได้จัดตั้งโครงสร้างใหม่ในการบริหารและประสานนโยบายเศรษฐกิจคือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ให้เป็นโครงสร้างการตัดสินใจที่ครอบคลุมการปฏิบัติงาน กติกา กระบวนการ วิธิตำเนินการอยู่ภายใต้กระบวนการลดความเป็นการเมือง (depoliticization process) กล่าวคือ รัฐได้พยายามลดความเป็นการเมืองในการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์แห่งระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้นักเทคนิค นักวิชาการ ซึ่งเป็นส่วนที่มีเหตุผล-ไร้ผลประโยชน์เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนี้

จากที่ศึกษามา เราจะเห็นได้ชัดว่า รัฐมิได้อยู่อย่างนิ่งเฉย รัฐได้มีการปรับตัวในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้สามารถโต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและสลับซับซ้อนได้ รวมทั้งเพื่อให้สามารถดำรงการอยู่เหนือพลังของกลุ่มที่ตนัวและมีพลังทางการเมืองได้ จึงน่าที่จะได้นำแนวความคิด Corporatism มาศึกษาวิเคราะห์ บทบาท

<sup>21</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ" บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการ 2531 เรื่องใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กทม. : ภาพพิมพ์, 2531), หน้า 64-107.

<sup>22</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ" รายงานวิจัยในโครงการการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

รัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. ในประเด็นต่าง ๆ ว่า จะเป็นในลักษณะใด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงด้านความแตกต่างในบริบทของสังคมไทย ซึ่งแตกต่างไปจากสังคมประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา โดยเฉพาะประเทศที่มีระดับการพัฒนาระดับสูง ดังนั้นในการศึกษานี้จึงจะอาศัยแนวความคิด corporatism เป็นเพียงกรอบความคิดใหญ่ ๆ ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยอาศัยกรณีศึกษาในระดับลึก ด้วยการใช้กรณีของ กรอ. เป็นหน่วยการวิเคราะห์ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชน

### วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เป็นการศึกษาเอกสาร (documentary research) เพื่อหาข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย เอกสาร วารสาร หนังสือพิมพ์ ตลอดจนหนังสือราชการ ประกอบกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง เช่น การสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ และอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่ร่วมอยู่ใน กรอ. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้ทั้งจากภาครัฐบาลและเอกชน นอกจากนี้ยังอาศัยข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และประธานหอการค้าทุกจังหวัด เพื่อสอบถามถึงลักษณะของ กรอ. จังหวัด ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อมูลเกี่ยวกับการค้าจังหวัด และบทบาทของหอการค้าจังหวัด ทั้งนี้จะนำข้อมูลที่ได้รับมาทั้งหมด นำเสนอในลักษณะของการพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical approach)

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งที่จะศึกษาบทบาทของรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. โดยให้เห็นภาพที่ต่อเนื่อง จึงจะศึกษาในช่วงระยะเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะเป็นผู้จัดตั้ง กรอ. และรัฐบาลมีความต่อเนื่องในนโยบาย ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ตั้งแต่จัดตั้ง กรอ. ขึ้น ในปี 2524 จนถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 8 สิงหาคม 2531 ทั้งนี้จะศึกษาพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนเป็นบริบทประกอบ เพื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งอาจทำให้เราสามารถคาดการณ์แนวโน้มบทบาทรัฐต่อไปได้ และจะได้นำความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเอกชนเฉพาะกลุ่มหอการค้ามาเป็นกรณีศึกษาให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกัน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้ที่สนใจปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปแบบ กรอ. จะได้ทำความเข้าใจบทบาทรัฐในอีกแนวทางหนึ่ง โดยดูจากบทบาทที่รัฐมีต่อกลุ่มเอกชนในอดีต ความจำเป็นในปัจจุบัน และบทบาทที่ต้องพัฒนาให้ตอบโต้กับสภาพแวดล้อมและการเติบโตของกลุ่มเอกชน ในขณะที่เดียวกันจะทำความเข้าใจบทบาทกลุ่มเอกชนที่เติบโตและมีพลังล้ำแซงขึ้นด้วย