

การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529



นาย อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-0901-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 204705 08

6 ส.ค. 2546

THE FORMATION OF PRIVATIZATION POLICY IN THAILAND
DURING 1982-1986

Mr. Achakorn Wongpreedee

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2002
ISBN 974-17-0901-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปี
พ.ศ. 2525-2529

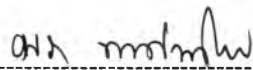
โดย นาย อัครณัฐ วงศ์ปรีดี

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา รัตนมงคลมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต



----- คณะบดีคณะรัฐศาสตร์

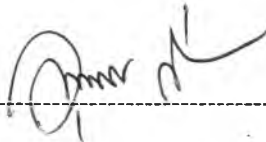
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



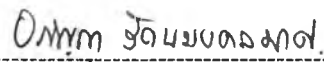
----- ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)



----- อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)



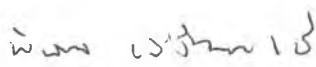
----- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา รัตนมงคลมาศ)



----- กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์)



----- กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

อักษรณิ วงศ์ปรีดี: การก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 (THE FORMATION OF PRIVATIZATION POLICY IN THAILAND DURING 1982-1986) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.อภิญญา รัตนมงคลมาศ ; 206 หน้า, ISBN 974-17-0901-3

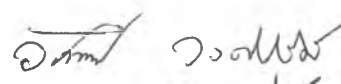
วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศรวมถึงสาเหตุสำคัญ พร้อมทั้งสร้างตัวแบบที่สามารถอธิบายการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยอย่างชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 จนนำไปสู่การกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสารเป็นหลัก ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเริ่มก่อตัวขึ้นมาในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 คือวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยมีปฏิสัมพันธ์กับปัญหาประสิทธิภาพของ รัฐวิสาหกิจ การตอบสนองต่อแรงผลักดันทางด้านลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมจากองค์การระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และการตอบสนองต่อแรงกดดันด้านการเมืองภายในประเทศ

ภาควิชา -
สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2545

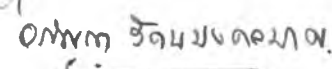
ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม







4081911124: MAJOR POLITICAL SCIENCE

๑

KEY WORD: POLICY FORMATION/PRIVATIZATION POLICY/POLITICS

MR.ACHAKORN WONGPREEDEE: THE FORMATION OF
PRIVATIZATION POLICY IN THAILAND DURING 1982-1986.

DISSERTATION ADVISOR: PROF.ANUSORN LIMMANEE, Ph.D.,

CO-ADVISOR'S: ASSOC.PROF.ABHINYA RATTANAMONGKOLMAS, Ph.D.,

206 pp. ISBN 974-17-0901-3

This dissertation aimed at three objectives. Firstly, exploring the several factors effecting the formation of privatization policy in Thailand during 1982-1986 such as economics, politics, society, at both domestic and international levels. Secondly, identifying the most important reason that brought about the policy. Finally, creation and explaining for the formation of privatization policy in Thailand during 1982-1986. In order to accomplish these efforts, the documentary research was used as a main research methodology and interview as a complementary.

For major finding of this research, the most important reason to formulate the privatization policy in Thailand during 1982-1986 was an economic crisis especially public sector. This reason had close interactions with other reasons such as inefficiency of state-owned enterprises, the responses to external pressures came from an economics international organization such as International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and International Monetary Fund (IMF), and domestic political responses.

Department -
Field of study Political Science
Academic year 2002

Student's signature

A. Wongpreedee

Advisor's signature

Anusorn Limmanee

Co-advisor's signature

A. Rathanamongkolmas

กิตติกรรมประกาศ

๑

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการประสิทธิ์ประสาทวิชา และความเมตตา
กรุณาอย่างดียิ่งของคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณาจารย์ผู้เป็นคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ ศ.ดร.พรศักดิ์
ผ่องแผ้ว, รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์, ผศ.ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ และอาจารย์ที่ปรึกษาของ
วิทยานิพนธ์ คือ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี และ รศ.ดร. อภิญญา รัตนมงคลมาศ ที่ให้ความ
กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

นอกจากนี้ กำลังใจจากครอบครัวซึ่งเป็นทั้งแหล่งทุนอันล้ำค่าในการให้การ
ศึกษาของผู้วิจัยอย่างต่อเนื่องและเป็นแหล่งที่ให้พลังแห่งความรัก ความอบอุ่นแก่ผู้วิจัยใน
แทบทุกนาทิจของชีวิตก็คือ พ.ต.อ.วราวุธ-วารุณี วงศ์ปรีดี บิดาและมารดาของผู้วิจัย ผู้วิจัย
ขอกราบขอบพระคุณในความรักและความเมตตาของบุคคลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดไว้ ณ
ที่นี้

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ

บทที่ 1 บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3. กรอบแนวความคิด.....	5
1.4. สมมุติฐานการวิจัย.....	31
1.5. ขอบเขตของการวิจัย.....	31
1.6. คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	32
1.7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	33
1.8. วิธีดำเนินการวิจัย.....	33
1.9. การนำเสนอผลการวิจัย.....	34

บทที่ 2 แนวความคิดของรัฐวิสาหกิจและพัฒนาการของนโยบาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย

2.1 เป้าหมายของรัฐด้านเศรษฐกิจกับแนวความคิดในการกำเนิด รัฐวิสาหกิจไทย.....	36
2.2 ที่มาของแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	38
2.3 วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	40
2.4 วิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	41
2.5 พัฒนาการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.....	53
2.6 สรุป.....	66

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 3	ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ หนี้สาธารณะและอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ	
3.1	แรงกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ.....	68
3.2	หนี้สาธารณะและมาตรการบรรเทาปัญหาเบื้องต้นของรัฐ.....	87
3.3	หนี้ต่างประเทศและอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ.....	92
3.4	อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศกับกลุ่มเสรีนิยมใหม่.....	99
3.5	สรุป.....	107
บทที่ 4	ปัจจัยทางด้านการเมือง กับการตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศ	
4.1	สถานการณ์ทางการเมืองในช่วง พ.ศ.2525-2529.....	110
4.2	กลุ่มต่อต้านและสนับสนุน นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	113
4.3	ประเด็นความขัดแย้งระหว่าง กลุ่ม Technocrats และกลุ่มสหภาพแรงงาน ต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	121
4.4	สรุป.....	141
บทที่ 5	มาตรการด้านนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529	
5.1	แนวทางการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ.....	143
5.2	การตอบสนองของรัฐบาลต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	148
5.3	นโยบายรัฐวิสาหกิจที่สำคัญของรัฐ.....	163
5.4	สรุป.....	167
บทที่ 6	สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
6.1	สรุปผลการวิจัย.....	168
6.2	อภิปรายผลการวิจัย.....	173
6.3	ข้อเสนอแนะ.....	175

สารบัญ (ต่อ)

รายการอ้างอิง.....	178
ภาคผนวก.....	201
ภาคผนวก ก รายงานนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังในคณะรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ.2525-2529.....	202
ภาคผนวก ข รายงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2529.....	203
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย.....	205
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	206

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปการดำเนินงานตามนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาต่างๆ.....	65
ตารางที่ 2	มูลค่าสินค้าขาเข้า สินค้าขาออก และดุลการค้าของไทย ในปี พ.ศ. 2525-2529	70
ตารางที่ 3	งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน.....	72
ตารางที่ 4	อัตราส่วนระหว่างหนี้สาธารณะต่อรายได้จริง ในวันสิ้นปีของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2526-2529	73
ตารางที่ 5	สรุปรายได้ รายจ่าย และหนี้โดยตรงของรัฐบาลของรัฐบาล และหนี้โดยตรง ของรัฐบาลต่อประชากร 1 คน ปีงบประมาณ 2525-2529	74
ตารางที่ 6	รายได้ของรัฐบาล จำแนกตามประเภทการจัดเก็บที่สำคัญ ปีงบประมาณ 2526-2529	75
ตารางที่ 7	รายได้ของรัฐบาล จำแนกตามประเภทการจัดเก็บ	76
ตารางที่ 8	ตารางแสดงหนี้ต่างประเทศของภาครัฐวิสาหกิจของไทย ช่วงปี ค.ศ. 1980-1988	83
ตารางที่ 9	ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล	85
ตารางที่ 10	การคาดการณ์ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจที่ก่อขึ้นจนถึง เดือนสิงหาคม 2527 ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2530.....	85
ตารางที่ 11	ยอดหนี้คงค้าง ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2525 และ 31 ธ.ค. 2526 จำแนกตาม รัฐวิสาหกิจผู้กู้ที่สำคัญ	86
ตารางที่ 12	แสดงมติดังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย ที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2524-2530.....	90
ตารางที่ 13	สรุปรายได้ รายจ่ายและหนี้สาธารณะของรัฐบาลปีพ.ศ. 2519 – 2529.....	93
ตารางที่ 14	หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ หนี้เงินกู้โดยตรงของรัฐบาลจำแนกตามสกุล เงินและแหล่งเงินกู้ ปีงบประมาณ 2526-2529	95
ตารางที่ 15	หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันการชำระคืนจำแนก ตามสกุลเงินและแหล่งเงินกู้ ปีงบประมาณ 2526-2529	96
ตารางที่ 16	โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2525 ที่สำคัญ.....	98
ตารางที่ 17	แสดงการจัดประเภทรัฐวิสาหกิจและแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยธนาคารโลก.....	103

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่ 18 ตารางแสดงกลุ่มประเทศที่นำเอานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้ามา ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1991.....	106
ตารางที่ 19 สหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุด 10 อันดับแรกของไทย	119
ตารางที่ 20 แสดงองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินการตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้าง 1980 -1986 ของธนาคารโลก	133
ตารางที่ 21 เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างของธนาคารโลก: การปฏิรูปนโยบายที่เกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการร้องขอเพื่อเป็นเงื่อนไขของการให้เงินกู้	137
ตารางที่ 22 แสดงแนวโน้มรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจไทยที่คาดการณ์ไว้ในแต่ละปี ประมาณในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5	138
ตารางที่ 23 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เอื้อต่อการก่อตัวของนโยบาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529.....	140

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	ตัวแบบกลุ่ม (group model).....	8
ภาพที่ 2	ตัวแบบผู้นำ (elite model).....	9
ภาพที่ 3	ตัวแบบระบบ (system model).....	11
ภาพที่ 4	ตัวแบบมีเหตุมีผล (rational choice model).....	13
ภาพที่ 5	แสดงกรอบแนวความคิดของการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และตัวแบบการแพร่กระจายของนโยบาย.....	26
ภาพที่ 6	ตัวแบบการก่อตัวของนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529.....	30
ภาพที่ 7	แผนภูมิแท่งแสดงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย โดยเฉลี่ยในช่วงปี ค.ศ. 1961-1985.....	69
ภาพที่ 8	แผนภูมिवงกลมแสดงสัดส่วนของโครงการให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลก ในรูปแบบของความช่วยเหลือแบบต่างๆ.....	102