

# พัฒนาการนโยบายรัฐวิสาหกิจไทย : บทวิเคราะห์เบื้องต้น

ชัยนนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ว.ด.

มหาวิทยาลัยบูรพา  
Burapha University

ความขัดแย้งเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในช่วงปัจจุบันเกิดขึ้นมาตั้งแต่การกำหนดแผนแม่บท การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในสมัยรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แต่นโยบายการแปรรูปในยุควิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นผลผลิตที่มาจากพัฒนาการของนโยบายรัฐวิสาหกิจในอดีต ดังนั้นการวิเคราะห์เชิงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของนโยบายรัฐวิสาหกิจจะทำให้เข้าใจถึงสถานการณ์ความขัดแย้งเกี่ยวกับการแปรรูปในปัจจุบัน รวมถึงการแสวงหานโยบายแปรรูปที่เหมาะสมต่อสังคมไทยในอนาคตต่อไป

บทวิเคราะห์เบื้องต้นในที่นี้เป็นกรอบพยายามสรุปบททดลองเสนอบางประการ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการวิจัยขั้นต่อไป แต่ในการทดลองเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาการนโยบายรัฐวิสาหกิจไทยนี้จะแบ่งยุคนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระนโยบาย (policy content) ออกเป็น ๔ ช่วง ดังนี้

๑. นโยบายรัฐวิสาหกิจในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕)
๒. นโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคขงคินิยม (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐)
๓. นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๔๐)

#### ๔. นโยบายรัฐวิสาหกิจไทยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๓)

จากพัฒนาการนโยบายรัฐวิสาหกิจทั้ง ๔ ยุค ตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบันอาจสรุปได้เป็น ๒ ช่วงใหญ่ ๆ คือ

นโยบายในช่วงแรก เป็นนโยบายที่มุ่งขยายตัวของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ นโยบายรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และนโยบายรัฐวิสาหกิจในกระบะขงคินิยม

นโยบายช่วงที่สอง อยู่ในกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจในช่วงนี้เป็นกระบวนการที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๐๕) จนถึงปัจจุบัน

ในกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น นโยบายการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องโดยเนื้อหาของนโยบายจะมีความเข้มข้นและความชัดเจนขึ้นตามลำดับของแผนพัฒนาฯ จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ตั้งแต่กลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ปัจจัยภายนอกจึงได้กลายเป็นเงื่อนไขให้นโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนพัฒนาขึ้นเป็นนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบภายใต้แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย

## ๑. นโยบายรัฐวิสาหกิจในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕)

### ๑.๑ การค้าของรัฐในอดีต

การค้าของรัฐเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช พระองค์ได้เสด็จไปประเทศจีนในสมัยพระเจ้าหงวนเซ่งจงฮองเต้ และทรงนำขงปิ่นด้วยขามจากประเทศจีนเข้ามาดำเนินกิจการเครื่องปั้นดินเผาที่กรุงสุโขทัย เครื่องปั้นดินเผากล่านั้นกลายมาเป็นสิ่งที่ในปัจจุบันเรียกว่าเครื่องสังคโลก (ปภาวดี ประจักษ์ทุกนิติ และวรารณ รุ่งเรืองกลกิจ, ๒๕๓๐, หน้า ๕)

การค้าของรัฐในสมัยสุโขทัยเกิดจากการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อส่งเครื่องบรรณาการไปถวายจักรพรรดิจีนที่กรุงปักกิ่ง เช่น การแต่งตั้งเจ้าพนักงานปี พ.ศ. ๑๙๓๕, ๑๙๔๐, ๑๙๔๒, ๑๙๔๗, ๑๙๖๒, ๑๙๖๖ (สังคีต หิริยะรังสรรค์, ๒๕๒๖, หน้า ๒๑) การทูตระบบบรรณาการดังกล่าวก่อให้เกิดการค้าระบบบรรณาการตามมาโดยใช้อภิสิทธิ์ทางการทูต ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์ไทยทรงใช้พ่อค้าจีนเพื่อแลกเปลี่ยนและซื้อขายสินค้ากับประเทศจีน เนื่องจากพ่อค้าจีนเป็นผู้มีประสบการณ์ค้าขายในด้านการเดินเรือและการค้าทางทะเล (ปภาวดี ประจักษ์ทุกนิติ และวรารณ รุ่งเรืองกลกิจ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๐)

การจัดเรือออกไปค้าขายกับต่างประเทศโดยเฉพาะจีนและญี่ปุ่นได้ขยายตัวมากขึ้นในสมัยกรุงศรี

อยุธยา เนื่องจากเริ่มมีการประกอบอุตสาหกรรมต่อเนื่องใน “ไทย” (ปภาวดี ประจักษ์ทุกนิติ และวรารณ รุ่งเรืองกลกิจ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๐) นอกจากนี้ยังขยายตัวจากการเข้ามาของพ่อค้าฝรั่ง เช่น ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส อีกด้วย พ่อค้าฝรั่งโดยเฉพาะฮอลันดา ต้องการซื้อเสบียงจากไทยจำนวนมากและเข้ามาตั้งสถานีการค้าในพระนครศรีอยุธยา รัฐจึงเป็นผู้เลือกซื้อสินค้าและเป็นธุระจัดหาของมาขายให้พ่อค้าฝรั่งเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ (อุทัย อินธุสาร, ๒๕๕๘, หน้า ๗๔)

ต่อมาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูประบบราชการให้เป็นแบบแผนในปี พ.ศ. ๑๙๕๑ โดยใช้ระบบเวียงวังคังมา ซึ่งมีผลให้การค้าของรัฐจึงถูกจัดตั้งเป็นหน่วยงานอย่างเป็นทางการ คือกรมพระคลังสินค้า (เกษมী หงสพันธ์, ๒๕๓๐, หน้า ๔๒๓) นอกจากนี้พระบรมไตรโลกนาถยังได้เปลี่ยนฐานะพ่อค้าที่ช่วยงานราชการด้านการค้ากับต่างประเทศให้เป็นขุนนางในระบบราชการ เช่น ตำแหน่งโกนาธิบดี, พระโขนุกกราชเศรษฐี (สังคีต หิริยะรังสรรค์, ๒๕๒๖, หน้า ๒๒-๒๓)

การค้าของรัฐในอดีตพัฒนาขึ้นเต็มขั้นเมื่อมีการปรับบทบาทกรมพระคลังสินค้าในสมัยพระเจ้าปราสาททอง กล่าวคือ แต่เดิมพระมหากษัตริย์ใช้พระคลังสินค้าเป็นที่รวบรวมผลผลิตที่ไพร่ส่วยมอบให้มณฑลเทศาภิบาลแรงงาน เช่น ตีบุค พริกไทย ครั่ง จั๊ว ไม้หอม ฯลฯ โดยส่วยที่เหลือใช้นั้น พระมหา

กษัตริย์ก็จะเอาไว้แลกเปลี่ยนสินค้าจากต่างประเทศ  
ต่อมาเมื่อการค้าสำเภายาวตัวและมีพ่อค้าต่างชาติ  
เข้ามาประกอบการค้าในอยุธยามากขึ้น พระมหา  
กษัตริย์จึงได้เพิ่มบทบาทของพระคลังสินค้าให้ทำ  
หน้าที่ผูกขาดการค้าของรัฐที่รอบด้วยกฎหมายแต่  
เพียงหน่วยงานเดียว (สังหิต พิริยะรังสรรค์,  
๒๕๒๖, หน้า ๒๓ - ๒๔)

การดำเนินการค้าของกรมพระคลังสินค้า  
เจริญก้าวหน้าอย่างมากในสมัยสมเด็จพระนารายณ์  
มหาราช จนกระทั่งในสมัยนั้นสมัยกรุงศรีอยุธยาได้  
ชื่อว่าเป็นตลาดสินค้าใหญ่ที่สุดในตะวันออกไกล  
กรมพระคลังสินค้านี้มีเรือกำปั่นมากมายเพื่อบรรทุก  
สินค้าไปขายยังท่าเรือในหมู่เกาะมลายู จีน ญี่ปุ่น  
ยุโรปดิศ อาหรับ ทะเลแดง เม็กซิโก และมาซูลี  
ปาตัม นอกจากนี้สมเด็จพระนารายณ์มหาราชโปรด  
เกล้าฯ ให้ตั้งห้างที่เกาะมดร์เนียนเพื่อกว้านซื้อทองคำ  
และเพชรพลอยด้วย (อุทัย อินทรูสาร, ๒๕๕๘, หน้า  
๓๑ - ๓๒)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ.  
๒๓๒๕ - ๒๓๖๘) กรมพระคลังสินค้ามีบทบาทใน  
การขยายการค้าต่างประเทศโดยการค้าสำเภาลง  
โดยเฉพาะการค้ากับประเทศจีนเนื่องจากรัฐ “ไทย”  
ต้องการเงินตรามาใช้จ่ายในการสร้างกรุงเทพฯ  
เลียนแบบกรุงศรีอยุธยาที่ถ่มทรายไป (ชัยยงค์  
ประคินฐศิลป์, ๒๕๓๓, หน้า ๕ - ๖)

กรมพระคลังสินค้าในยุครัตนโกสินทร์ตอน  
ต้นได้ดำเนินการธุรกิจโดยการนำถ้วยและของป่าไปขาย  
ต่างประเทศ เช่น เครื่องเทศ สมุนไพร งาช้าง ขี้ว  
ตี่บุก เป็นต้น ในขณะเดียวกันพระคลังสินค้าก็จะซื้อ  
สินค้าฟุ่มเฟือยมาขายให้แก่ชนชั้นนำภายในประเทศ  
เช่น ผ้าแพร ทองคำ เงิน เครื่องแก้ว สุรา ผ้าขนสัตว์  
 เป็นต้น (สุวิทย์ ไททยวัฒน์, ๒๕๒๓, หน้า ๒๕๖)

การผูกขาดการค้าของกรมพระคลังสินค้าถูก  
ยกเลิกจากสนธิสัญญาเบอร์นีในสมัยรัชกาลที่ ๓ โดย  
รัฐบาลไทยสามารถทดแทนรายได้การค้าต่างประเทศ  
จากการเก็บภาษีผู้ผลิตและส่งออกสินค้าในการผลิต  
เพื่อการค้าที่สร้างขึ้นโดยกลุ่มคนในสมัยรัตน  
โกสินทร์ ต่อมาได้มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในสมัย  
รัชกาลที่ ๔ ซึ่งบีบให้ไทยต้องเปิดประตูทำการค้า  
“เสรี” กับประเทศตะวันตก สนธิสัญญาดังกล่าวมี  
ผลให้บทบาทกรมพระคลังสินค้าลดลงอย่างมาก  
กล่าวคือ (Chaiyan Rajchagool, 1984, p. 57)

๑. สนธิสัญญาให้ยกเลิกการผูกขาดการค้า  
ของรัฐบาลโดยกรมพระคลังสินค้าและ  
ให้เปิดการค้าโดยเสรีกับประเทศ  
อังกฤษ ดังนั้นพ่อค้าอังกฤษจึงสามารถ  
ทำการซื้อขายสินค้ากับประชาชนไทย  
ได้โดยตรง
๒. สนธิสัญญาให้ไทยเก็บภาษีสินค้าขาเข้า  
และสินค้าขาออกไม่เกินร้อยละ ๓ และ

เก็บได้เพียงครั้งเดียว

### ๓. ภาษีสัญญาให้ไทยรับรองสิทธิภายนอก อาณาเขตของคนในบังคับอังกฤษ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การค้าของรัฐในอดีตอาจ  
ถือได้ว่าเป็นธุรกิจของรัฐบนพื้นฐานของระบบไพร่  
ระบบไพร่เป็นระบบที่เน้นการคุมกำตังคนเพื่อเก็บ  
ส่วยแทนการเกณฑ์แรงงาน ส่วยที่เก็บได้จะใช้  
สำหรับการบริโภคในประเทศและส่วนที่เหลือจะนำ  
มาหารายได้จากการค้ากับต่างประเทศ การค้าของ  
รัฐเป็นการค้าขายกับชาวต่างชาติทั้งในและนอก  
ประเทศโดยการผูกขาดของกรมพระคลังสินค้า  
(รัชชนันต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ๒๕๓๓, หน้า ๒)

#### ๓.๒ การก่อเกิดของรัชวิสาหกิจ\*

รัชวิสาหกิจสมัยใหม่เป็นส่วนหนึ่งของ  
กระบวนการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตก  
ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
รัชกาลที่ ๕ พระองค์ได้ทรงริเริ่มรัชวิสาหกิจ  
ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อเป็น  
โครงสร้างพื้นฐานการพัฒนา (infrastructure) ซึ่งมี  
ผลมาจนถึงปัจจุบัน เช่น การรถไฟ การเดินเรือทะเล  
การไปรษณีย์โทรเลขและการโทรศัพท์ กล่าวคือ

ทางรถไฟสายแรกที่พระองค์ได้โปรดเกล้าฯ  
ให้สร้างคือ สายกรุงเทพฯ-อยุธยา ซึ่งมาแล้วเสร็จ

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ ต่อมาเมื่อมีการคุกคามจากฝรั่งเศส  
ในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงรุนแรงขึ้น พระองค์ได้โปรด  
เกล้าฯ ให้สร้างทางรถไฟต่อจนถึงนครราชสีมาเพื่อ  
ทำให้การคมนาคมระหว่างกรุงเทพและภาคอีสาน  
รวดเร็วขึ้น และใช้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ในการส่ง  
บำรุงกำลัง หลังจากนั้นรัฐบาลยังได้สร้างทางรถไฟ  
สายใต้และสายเหนือในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ และ พ.ศ.  
๒๔๔๘ ตามลำดับอีกด้วย

กิจการไปรษณีย์เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในปี  
พ.ศ. ๒๔๒๔ และในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ รัฐบาลได้มีการ  
รวมกิจการโทรเลขซึ่งให้สัมปทานแก่บริษัทต่างชาติ  
ในสมัยรัชกาลที่ ๔ เข้าด้วยกัน รัฐบาลได้วางสายจาก  
กรุงเทพถึงทุ่งผ่านเขตแดนไปถึงสิงคโปร์และมีสายแยก  
เข้ากรุงเทพฯ

การไฟฟ้าเริ่มมีครั้งแรกในปี ๒๔๒๗ ภาย  
ในเขตพระบรมมหาราชวังและบ้านของข้าราช  
บริพาร ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ จึงได้โปรดเกล้าฯ  
ให้มีการใช้ไฟฟ้าตามบ้านประชาชนทั่วไป โดย  
การดำเนินงานอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท  
สยามอิเล็กทริซิตี และมีการสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นที่ข้าง  
วัดราชบูรณะ (วัดเสียบ)

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่  
หัวรัชกาลที่ ๖ ทรงสานต่อและจัดตั้งรัชวิสาหกิจเพิ่ม  
เติม เช่น การประปา และคังฮอมฮิน กิจการ

\* แอ คัดกวิทย์รัตน์ เสนอว่าเป็นเพียงกลไกทางการปกครองมากกว่า เพราะทุนนิยมยังไม่พัฒนาเต็มที่

ประปาเกิดขึ้นครั้งแรกโดยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๕ พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองประปาและก่อสร้างโรงกรองน้ำสามเสน แต่งานก่อสร้างได้เริ่มสร้างในสมัยรัชกาลที่ ๖ เมื่อพ.ศ. ๒๔๕๗ หลังจากนั้นรัฐบาลจึงได้ขยายกำลังผลิตน้ำประปาให้เพียงพอับความต้องการของประชาชน เนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนน้ำประปาเป็นประจำ (ศูนย์ศึกษาวิจัยวิสาหกิจ, ๒๕๓๖, หน้า ๕๒)

ส่วนกิจการออมสินมีการก่อตั้งคลังออมสินตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๖ ตามพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการในกรมพระคลังมหาสมบัติ รัชกาลที่ ๖ ได้พระราชทานทุนจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเปิดดำเนินการ คลังออมสินได้เปลี่ยนฐานะเป็นธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๐ ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงการคลัง

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ ได้กำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจใหม่ “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณะชน พุทธศักราช ๒๔๗๑” ขึ้นเพื่อผูกขาดรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคโดยรัฐ (ศูนย์ศึกษาวิจัยวิสาหกิจ, ๒๕๓๖, หน้า ๗๒ - ๗๓) กล่าวคือ หลัง

จากที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ แล้ว รัฐได้ตรา “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณะชน พุทธศักราช ๒๔๗๑” ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการค้าขายที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือได้รับสัมปทาน

กิจการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีการระบุดำเนินการของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ กิจการรถไฟ การวาง ขุดคลองเดินอากาศ การประปา การขอประทานที่ดิน (ปลาวดี ประจักษ์ตฤณมิตร และวรรณรัตน์ รุ่งเรือง กิจ, ๒๕๓๐, หน้า ๗๗)

“พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณะชน พุทธศักราช ๒๔๗๑” ถือได้ว่าเป็นนโยบายในรูปกฎหมาย (legal policy) ที่เป็นรากฐานให้รัฐมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ปรากฏการณ์ของการกำเนิดของรัฐวิสาหกิจของไทยในช่วงปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยเป็นผลมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างที่อยู่เบื้องหลัง (underlying structural factors) ๒ ประการ คือ ระเบิดบนบูรณาณาสิทธิราชย์ และระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออก (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์,



ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด โดยทรงสร้างระบบราชการสมัยใหม่เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ระบอบการเมืองการปกครองก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ถึงแม้จะได้ชื่อว่าเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่มีความหมายเพียงแต่ระบอบทฤษฎีเท่านั้น เนื่องจากคามข้อเท็จจริงแล้วอำนาจทางการเมืองก่อนหน้านี้ไม่ได้เด็ดขาดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ แต่กระจายไปตามกลุ่มขุนนางส่วนกลาง ขุนนางส่วนท้องถิ่นและเจ้าประเทศราช

การที่อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้รวมเด็ดขาดเพียงผู้เดียวเนื่องมาจากรื้อจัดกลไกราชการ คือ ขาดระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ขาดระบบการคลังที่ดี ขาดเทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคมสมัยใหม่ และยังขาดฐานเศรษฐกิจแห่งชาติ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงในช่วง พ.ศ. ๒๔๒๔ - ๒๔๓๕ เมื่อมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, ๒๕๒๕, หน้า ๒๐๓)

กระบวนการการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเริ่มจากการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ใน พ.ศ. ๒๔๐๖ เพื่อให้มีศูนย์กลางในการเก็บภาษีแทนที่จะกระจายอยู่ตามขุนนาง การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการ

แผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์เพื่อตั้งอำนาจจากขุนนางกลุ่มตระกูลขุนนาง การเลิกระบบไพร่ และจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่รวมถึงระบบเกณฑ์ทหาร และในที่สุดได้มีการจัดตั้งระบบเสนาบดีใหม่ ๑๒ กระทรวง รวมถึงการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมณฑลเทศาภิบาล (เสน่ห์ จามริก, ๒๕๒๘, หน้า ๗๖ - ๘๖)

เหตุผลของการรวมศูนย์ของระบบราชการสมัยปฏิรูปนี้ก็เพื่อสร้างเอกภาพทางอำนาจภายในประเทศ สำหรับการต่อต้านกระแสการล่าอาณานิคมของตะวันตก ในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้ได้ผลนั้นจึงต้องปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ในรูปกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น การสร้างรัฐวิสาหกิจจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ เช่น การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออกเป็นเศรษฐกิจภายใต้วงจรสินค้าของระบบทุนนิยมโลกที่นำโดยจักรวรรดินิยมอังกฤษ เศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อการส่งออกมีพื้นฐานอยู่กับการผลิตสินค้าขั้นปฐม เช่น ข้าว ไม้สัก สัตว์ปีก ยางพารา เพื่อส่งออกหารายได้เข้าประเทศแทนที่การผลิตเพื่อการยังชีพที่มีอยู่เดิม

การผลิตเพื่อขายส่งออกนี้จำเป็นต้องมีการสร้างรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาตอบสนองการขยายตัวดังกล่าว เนื่องจาก

สนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งบีบให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีทางการค้าแก่จักรวรรดินิยมโดยการนำของอังกฤษนั้นมีผลกระทบทำให้เศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนจากการผลิตข้าวเพื่อยังชีพไปสู่การผลิตข้าวเพื่อตลาดส่งออกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเริ่มจากภาคกลางตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๖ แล้วขยายไปสู่ภาคอื่นๆ หลังจากที่มีการสร้างทางรถไฟเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคต่างๆ ในขณะเดียวกัน การผลิตสินค้าขั้นปฐมอื่นๆ ก็มีการขยายตัวด้วย ได้แก่ ไม้สัก ฝ้าย และยางพารา (ชัยอนันต์ ประดิษฐศิลป์, ๒๕๓๓, หน้า ๑๒๖ - ๑๒๘)

นอกจากนี้ การขยายตัวของการผลิตข้าวและสินค้าขั้นปฐมเพื่อตลาด มีผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างรัฐวิสาหกิจสมัยใหม่เพื่อตอบสนองการขยายตัวดังกล่าว เช่น การสร้างการรถไฟเชื่อมกรุงเทพฯ กับภูมิภาคต่างๆ

## ๒. นโยบายรัฐวิสาหกิจในยุคนาตินิยม (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐)

รัฐวิสาหกิจหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วภายใต้กระแสชาตินิยมที่มีต่อการครอบงำของตะวันตกและพ่อค้าจีน นโยบายรัฐวิสาหกิจในระยะแรกเน้นการปรับปรุงและขยายกิจการรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการมาแล้ว นอกจากนี้ยังอาศัยการโอนกิจการ

เอกชนต่างชาติมาเป็นของรัฐ (nationalization) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรู และทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช ๒๔๘๕ นโยบายต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลได้ใช้รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ (ไครรัศม์ โภคพลากรณ์, ๒๕๓๐, หน้า ๑๗๔ - ๑๗๘)

ในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรได้อาศัยหลักเศรษฐกิจในหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร สนับสนุนให้รัฐเข้าดำเนินการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมทั้งสี่สมัยสมบูรณ์ตามสัญญาสิทธิราชย์และจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกหลายสาขา เช่น การชลประทาน การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การขนส่งทางอากาศ ทางบกและทางน้ำ การสร้างโฮเต็ลของรัฐ การตั้งธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจชาตินิยมปรากฏตัวชัดเจนขึ้น เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามในสมัยที่ยังมีตำแหน่งพันเอก หลวงพิบูลสงคราม เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมและดำเนินเศรษฐกิจชาตินิยมช่วงแรกจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๔๘๗

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงนี้ได้ดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชย์กรรมใหญ่ของบริษัทยักษ์ เช่น บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ บริษัทข้าวไทย บริษัทจังหวัด บริษัทโรงเอื้อยศิริราชา บริษัท



สามัคคีชัย บริษัทไม้ไทย บริษัทจังหวัดจันทบุรี  
บริษัทเดินเรือทะเลจันทบุรี บริษัทค้าพืชผลไทย ไทย  
เศรษฐกิจ ประกันภัย เป็นต้น (ไตรรัตน์ โภค  
ผลากรณ์, ๒๕๓๐, หน้า ๑๗๔ - ๑๗๕; สังคีต พิริยะรัง  
สรรค์, ๒๕๒๖, หน้า ๘๔-๘๕)

นอกจากนี้ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่  
ที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๘๙) ภายใต้นโยบายรัฐ  
นิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้น รัฐ  
วิสาหกิจเพิ่มขึ้นจากการเข้าครอบครองทรัพย์สิน  
ของประเทศตะวันตกในฐานนานาชาติศัตรู ตามพระ  
ราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินและทรัพย์สินของชนศัตรู  
พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้แก่ กิจการเหมืองแร่  
ป่าไม้ และโรงงานต่างๆ บริษัทบอร์เนียว จำกัด  
บริษัทหลุยส์ ที เลียวโนเวนส์ จำกัด บริษัทดอม  
เบย์-บอร์มา จำกัด บริษัทแอ่งไทย จำกัด  
บริษัทไทยอินดัสตรี บริษัทเยนเดิล จำกัด บริษัท  
แรมแดนบอร์มา จำกัด บริษัทยะลาเอสเตท จำกัด  
(สาธิต รวมพิณ, ๒๕๒๑, หน้า ๗๖ - ๘๓)

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงก่อน  
รัฐประหารปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ถือได้ว่าเป็นยุคทองของ  
รัฐวิสาหกิจไทยเนื่องจากมีรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้นถึง  
๑๔๑ แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่ระหว่าง  
พ.ศ. ๒๔๘๖ - ๒๔๘๘ ถึง ๕๘ แห่ง (Riggs, 1996,  
pp. 305 - 306) โดยเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติว่า  
ด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้นได้  
มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ถึง ๓๗ แห่งด้วยกัน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของ  
รัฐบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มุ่งขยาย  
รัฐวิสาหกิจใหม่ โดยออกมาในรูปของกฎหมายแม่บท  
ที่มีสาระสำคัญคือ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๑๙, หน้า ๖๓)

“เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้ง  
องค์กรเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์  
หรือเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม หรือช่วยเหลือใน  
การครองชีพหรืออันจะบริการแก่ประชาชนโดยใช้  
เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตรา  
เป็นพระราชกฤษฎีกา”

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในช่วงหลังสงคราม  
โลกครั้งที่ ๒ จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ สามารถจำแนก  
เป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคผลากรณ์,  
๒๕๓๐, หน้า ๑๗๔ - ๑๗๕)

๑. รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน เช่น  
ธนาคารกสิกรรมและธนาคารอาคาร  
สงเคราะห์ เป็นต้น
๒. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ  
เช่น บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย  
จำกัด การท่าเรือแห่งประเทศไทย  
องค์กรโทรศัพท์ เป็นต้น
๓. รัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชยกรรมและ  
เกษตรกรรม เช่น องค์การสวนยาง  
องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์  
องค์การคลังสินค้า เป็นต้น

๔. รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น
๕. รัฐวิสาหกิจประเภทดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น องค์การสวนสัตว์ บริษัทชั่งเสียงคามสาย เป็นต้น
๖. รัฐวิสาหกิจประเภทเพื่อความมั่นคงของชาติ เช่น องค์การแก้ว องค์การยาสูบ องค์การเบตเตอร์ องค์การอาหารสำเร็จรูป องค์การฟอกหนัง เป็นต้น

ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่อยู่เบื้องหลังนโยบายการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม ได้แก่ การพัฒนาระบบทุนนิยมโดยการนำของราชการและระบบอำนาจอาณานิคม (ชัยยงค์ ประดิษฐ์ดิษฐ์, ๒๕๓๓, หน้า ๑๔๓ - ๑๔๗)

โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เรียกว่าระบบทุนนิยมโดยการนำของราชการเป็นโครงสร้างที่ราชการของไทยเข้ามาประกอบการทางเศรษฐกิจโดยยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ส่วนระบบอำนาจอาณานิคมไทยเป็นโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มราชการทหาร และพลเรือน และใช้ระบบราชการเป็นเวทีทางการเมือง

การพัฒนาทุนนิยมโดยการนำของราชการเกิดจากเงื่อนไขที่เอื้ออำนวย ๓ ประการ เงื่อนไขประการแรก เป็นการแก้ไขสนธิสัญญา

เบาว์ริงที่เดิมบีบให้ไทยเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกไม่เกินร้อยละ ๓ ดังนั้นเมื่อแก้ไขสนธิสัญญาแล้วไทยจึงสามารถยกระดับภาษีศุลกากรของประเทศได้และทำให้ช่วยลดการแข่งขันรุนแรงจากสินค้าต่างประเทศ เงื่อนไขประการที่สองเป็นเรื่องของอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาติตะวันตกในประเทศตองเนื่องจากการดำเนินการลงทุนและสินค้าต่างประเทศที่ลดลงอย่างมากจากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ เงื่อนไขประการที่สามเกิดจากการตระหนักของผู้นำคนนโยบายของไทยเองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ตั้งอยู่บนฐานการผลิตข้าวซึ่งออกนั้นมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง เช่น ราคาข้าวตกต่ำตามภาวะการตลาดโลก (ชัยยงค์ ประดิษฐ์ดิษฐ์, ๒๕๔๒, หน้า ๙๕)

รัฐบาลทหารไทยโดยการนำของกลุ่มข้าราชการสามารถไขเงื่อนไขดังกล่าวเป็นโอกาสเข้ามาประกอบธุรกิจเพื่อขยายฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่ม โดยการดำเนินธุรกิจของรัฐใน ๓ ประเภทด้วยกัน คือ รัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการธุรกิจของข้าราชการที่ใช้เงินของรัฐ และธุรกิจในการอุปถัมภ์ของข้าราชการ

๓. นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๕๐)

หลังจากที่รัฐล้มเหลวในการพัฒนาระบบ  
ทุนนิยมโดยการนำของราชการแล้ว รัฐบาลจอมพล  
ถนอม ศนะรัชต์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐ  
อเมริกาได้หันมาพัฒนาระบบทุนนิยมโดยเน้นการลง  
ทุนของภาคธุรกิจเอกชนทั้งในและต่างประเทศ แนว  
โน้มดังกล่าวสอดคล้องกับการขยายตัวของระบบทุน  
นิยมโลกในระบบการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบ  
ใหม่ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ เจตนารมณ์ของการ  
พัฒนาทุนนิยมในยุคนี้ปรากฏครั้งแรกในประกาศ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓ หลังรัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม  
พ.ศ. ๒๕๐๑ ความว่า (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, ๒๕๒๘,  
หน้า ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘)

- รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่แข่ง  
ขันกับเอกชน

- รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอก-  
ชนมาเป็นของรัฐ

๑ รัฐจะให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชนในการ  
ประกอบกิจการอุตสาหกรรม

ภายใต้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้น  
การลงทุนของภาคเอกชนได้มีการกำหนดนโยบาย  
แปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการหันบทบาทภาคเอกชนใน  
การพัฒนาวิสาหกิจตั้งแต่แผนพัฒนาการ  
เศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ จนถึงแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘

เนื้อหาสาระนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ  
ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๘ โดยภาพรวมมี

พัฒนาการในลักษณะการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง  
เชิงวิวัฒนาการ (evolution) ที่ดีขึ้นตามลำดับเมื่อ  
พิจารณาจากเกณฑ์ของความชัดเจนในการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๓ เนื้อหา  
นโยบายการแปรรูปฯ เน้นหนักในระดับจุดยืน  
นโยบาย (policy standing) คือ ยืนยันถึงจุดยืนของ  
รัฐที่จะไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนและให้  
เอกชนเข้าร่วมพัฒนาวิสาหกิจ ส่วนในระดับแนว  
นโยบาย (policy guideline) เริ่มมีการระบุถึงการ  
จำหน่ายจ่ายโอน การยุบเลิกวิสาหกิจ รวมถึงการ  
ร่วมทุนกับภาคเอกชน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔-๕ เนื้อหา  
นโยบายแปรรูปฯ ได้หันมามุ่งเน้นในระดับแนว  
นโยบายมากขึ้น ไม่ไว้ละเป็นการจำหน่ายจ่ายโอน  
การยุบเลิกวิสาหกิจ และการร่วมทุนกับภาคเอกชน  
นอกจากนี้ยังได้นำเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานกลาง  
ถาวรที่ทำหน้าที่องค์กรกำกับดูแลวิสาหกิจ คือ  
คณะกรรมการวิสาหกิจแห่งชาติ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ - ๘ เนื้อหา  
นโยบายแปรรูปฯ ได้เน้นในระดับมาตรการนโยบาย  
(policy measures) เพื่อให้มีความชัดเจนพอที่จะนำ  
ไปสู่ภาคปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มความหลากหลาย  
ของแนวทางแปรรูปฯ มากขึ้น โดยเฉพาะ  
นโยบายตามกรอบของสมุคปกขาวเรื่องแนวทางการ  
เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนา

## รัฐวิสาหกิจ

จะเห็นว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ - ๘ ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ นั้น ได้มีการนำเสนอแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทและแนวคิดองค์กรกำกับดูแลรายสาขา (regulator) ซึ่งเป็นพื้นฐานของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ที่ออกบังคับใช้ในเวลาต่อมา

### รูปแบบและวิธีการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ

รูปแบบการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนฯ ๑-๘ มีหลากหลายแตกต่างกันตามทิศทางการพัฒนาของสาขาและยุคสมัยขณะของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการให้บริการ ฐานะการเงิน วัฒนธรรมองค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามเราสามารถสรุปเป็นรูปแบบต่างๆ ได้ ๖ ประเภท คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๐, หน้า ๑๕ - ๑๖; สำนักวิจัยรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง, ๒๕๔๓, หน้า ๒๑ - ๒๔)

๑. การนำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานเฉพาะกิจการ (contract-out) หรือเข้ามาเป็นผู้บริหาร (management contract) เช่น กรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้จัดระบบการเดินรถรับจ้าง

โดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เป็นต้น

ส่วนการทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารโดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการบริหาร เช่น กรณีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตั้งบริษัททาวน์ทาวน์ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด และจ้างผู้บริหารร้านค้าปลอดอากรมีอาเซียเข้ามาบริหารโดยการท่องเที่ยวฯ เป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน เป็นต้น

๒. การนำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (lease contract) โดยรัฐยังคงเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าจ้างประกันการลงทุน และผลตอบแทน ส่วนให้เอกชน เช่น กรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย ให้เอกชนเช่าลงทุนพัฒนาและประกอบธุรกิจเรือผู้สินค้า ท่าเทียบเรือ B5 ท่าเรือแหลมฉบัง

๓. การให้สัมปทานภาคเอกชน (concession) โดยรัฐจะให้สิทธิเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทานเต็มทีภายในระยะเวลาหนึ่ง การให้สัมปทานมีวิธีดำเนินการหลายวิธี แต่วิธีที่ใช้กันมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาก็คือ BTO (Build-Transfer-Operate) BTO เป็นรูปแบบที่บริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุน เมื่อสร้างเสร็จแล้วก็จะยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยเอกชนจะเป็นผู้บริหารโครงการ เช่น กรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้เอกชนมาลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่ ๒ เป็นต้น

อีกวิธีหนึ่งที่ใช้กันอยู่ก็คือ BOO (Build-

Own-Operate) ได้มีการให้บริษัทสัมปทานเป็นผู้ลงทุนสร้างเป็นเจ้าของและดำเนินการโดยรัฐจะรับซื้อผลผลิต เช่นกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้บริษัทผลิตไฟฟ้าอิสระ IPP ดำเนินการแล้วขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฯ เป็นต้น

๔. การกระจายหุ้นในคลาตหลักทรัพย์ นั้น  
เท่าที่ผ่านมามีวิธีดำเนินการอยู่ ๓ วิธีด้วยกัน คือ

๔.๑ การลดสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐ  
ลงบางส่วน แต่ไม่เกินร้อยละ ๕๐  
จึงมีผลให้ยังคงสภาพการเป็นรัฐ  
วิสาหกิจไว้อยู่ เช่น กรณีบริษัท  
การบินไทย จำกัดนำหุ้น ๑.๑๗๗  
ล้านหุ้น ออกขายในตลาดหลัก  
ทรัพย์ จึงมีผลให้การถือหุ้นของ  
รัฐลดลงเหลือ ๕๒.๘๖ % เป็นต้น

๔.๒ การลดสัดส่วนการถือหุ้นของ  
ภาครัฐลงเกินร้อยละ ๕๐ จนมีผล  
ให้พ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ  
เช่น กรณีบริษัททิพย์ประกันภัย  
จำกัด (มหาชน) กระจายหุ้นใน  
ตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

๔.๓ การตั้งบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ  
ขึ้นมาเพื่อดำเนินการแทน  
(subsidiary company) โดยรัฐ  
วิสาหกิจจะถือหุ้นในบริษัทลูกทั้ง  
หมดในขั้นแรก หลังจากนั้นจะ

ดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทลูก  
หรือกระจายหุ้นเดิมในบริษัทลูก  
ด้วย การนำหุ้นเข้าไปซื้อขายใน  
ตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนเกิน  
กว่าร้อยละ ๕๑ เพื่อให้บริษัทลูกมี  
สภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีการ  
ดำเนินงานแบบเอกชนเต็มที่ภายใต้  
กำกับตลาดหลักทรัพย์ เช่น  
กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง  
ประเทศไทย จัดตั้งบริษัทผลิต  
ไฟฟ้า จำกัด (EGCO) โดยถือ  
หุ้นทั้งหมดก่อน หลังจากนั้นจึง  
กระจายหุ้น ๕๑ % ในตลาดหลัก  
ทรัพย์ เป็นต้น

๕. การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (joint-  
ventures) นั้นมี ๒ วิธีที่ใช้กันอยู่ คือ

๕.๑ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจร่วมลงทุน  
กับภาคเอกชน โดยจัดตั้งบริษัท  
จำกัดขึ้น เพื่อดำเนินกิจการและ  
ให้ออกมาเป็นผู้บริหาร เช่น กรณี  
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ  
(ขสมก.) ร่วมลงทุน ๒๐ % กับ  
เอกชนเพื่อเดินรถปรับอากาศ  
ขนาดเล็ก เป็นต้น

๕.๒ วิธีการที่รัฐวิสาหกิจประเมิน  
ทรัพย์สินของคนแล้วนำไปร่วม

ลงทุนกับภาคเอกชน โดยภาค  
รัฐจะถือหุ้นไม่เกิน ๔๕ % เช่น  
กรณีโรงงานไฟฟ้าลงทุนกับเอกชน  
เพื่อทำโรงพิมพ์สิ่งพิมพ์มีค่า  
ขายกลาง เป็นต้น

## ๖. การจำหน่ายจ่ายโอนและยุบเลิกกิจการ (trade sale and liquidation)

๖.๑ การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจ  
เป็นวิธีการที่ใช้นากในช่วงแผนฯ  
๑ และ ๒ โดยการขายรัฐ-  
วิสาหกิจให้เอกชน ๑๗ แห่ง  
เพราะเป็นบริษัทขนาดเล็ก

๖.๒ การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ เป็นวิธี  
การที่ใช้นานครั้งที่สามรัฐวิสาห-  
กิจไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป  
เนื่องจากขาดทุนต่อเนื่อง หรือเป็นกิจการที่ภาคเอกชน  
ทำมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ดังนั้น การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจจึง  
เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกแผน ตั้งแต่  
แผนฯ ๑ จนถึงแผนฯ ๘

ผลการดำเนินงานเมื่อพิจารณาบทบาทของ  
ภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจในช่วง  
แผนฯ ๑-๘ จากเกณฑ์การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ การ  
จำหน่ายจ่ายโอนให้ภาคเอกชน และการจัดตั้งรัฐ  
วิสาหกิจใหม่แล้วจะพบว่า ผลการดำเนินนโยบายไม่

ได้พัฒนาขึ้นอย่างมีแบบแผนเช่นเดียวกับพัฒนาการ  
ของการกำหนดนโยบาย ดังตารางที่ ๑ (หน้า ๒๒๘)

จากตารางที่ ๑ จะพบว่า ตั้งแต่แผนฯ ๑ จนถึง  
ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการยุบเลิกคณะจำหน่ายจ่ายโอน  
รัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น ๓๐ แห่ง ในขณะที่ยังมีการจัดตั้ง  
รัฐวิสาหกิจใหม่ถึง ๓๒ แห่ง

รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจำหน่ายจ่ายโอน  
เกือบทั้งหมดเป็นรัฐวิสาหกิจด้านพาณิชย์กรรมและ  
อุตสาหกรรมที่ภาคเอกชนท่อยู่จะเป็นรัฐวิสาหกิจ  
ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคหรือความมั่นคงของ  
ชาติ เช่น บริษัทเล็ก ๆ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ทั้งหมด  
แปรรูปในช่วง แผนฯ ๑ - ๒

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกทั้ง ๕๒ แห่ง  
ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ภาคเอกชนท่อยู่แล้ว เช่น  
ในช่วงแผนฯ ๑ ได้ยุบเลิก บริษัทเคอิดไทย จำกัด,  
บริษัทกระสอบไทย และโรงงานกระสอบป่าน บริษัท  
ตั้งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น (ไครรัตน์ โภค  
พัฒนกรณ์, ๒๕๔๒, หน้า ๑๕๐; ทิพัฒน์ ไทอารีย์  
และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, ๒๕๔๑, หน้า ๘๕๒)  
หรือในช่วงแผนฯ ๘ ระหว่างปี ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑ ได้  
ยุบเลิกบริษัทสุรินทร์จำกัด บริษัทลำพูนจังหวัด  
พาณิชย์จำกัด บริษัทปราจีนบุรีจังหวัดพาณิชย์จำกัด  
องค์การอาหารสำโรงรูป องค์การทำผ้า องค์การอุตสาหกรรม  
ห้องเย็น และองค์การเหมืองแร่โนนทะเล  
(กรมบัญชีกลาง, ๒๕๔๑, หน้า ๘)

อย่างไรก็ดี การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจในช่วง



ตารางที่ ๑ ปริมาณรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๘

ช่วงเวลา	การยุบเลิก (แห่ง)	การจำหน่ายย่อยโอน (แห่ง)	การจัดตั้งใหม่ (แห่ง)
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๑๐)	๕	๑	๖
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๕)	๖	๑๗	๔
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๒๐)	๗	๐	๗
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๕)	๔	๐	๖
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๓๐)	๕	๐	๓
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๕)	๕	๐	๐
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๐)	๕	๐	๖
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๕)	๗	๐	๐
รวม	๕๒	๑๘	๓๒

(ที่มา: พรายพล คัมภีร์ศรี, และทอมอื่น ๆ, ๒๕๔๑, หน้า ๓๐; กรมบัญชีกลาง, ๒๕๔๖, หน้า ๕)

แผนฯ ๑ ถึงแผนฯ ๘ ไม่มีแบบแผนที่แน่นอน แต่มีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ตามสถานการณ์ เช่น วิกฤติน้ำมัน วิกฤติการคลัง เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ใ้ล้กับ รัฐวิสาหกิจประเภท อารารูปการที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนา เช่น องค์การโทรศัพท์, การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น (ไครว์ตัน โภคพจนการณ, ๒๕๔๒, หน้า ๒๓๘ - ๒๔๕)

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ในช่วงแผนฯ ๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ไม่มีแบบแผนที่แน่นอน แต่จะขึ้น ๆ ลง ๆ ตามสถานการณ์เช่นกัน

แต่เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมตั้งแต่ แผนฯ ๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วจะพบรัฐวิสาหกิจมีจำนวนลดลงจากเดิมที่มีอยู่ ๔๐๘ แห่ง ในช่วงกลางแผนฯ ๑ (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๒๕๐๗, หน้า ๒๐๐) เหลือแค่ ๖๐ แห่งในปี ๒๕๔๑ (กรมบัญชีกลาง, ๒๕๔๑, หน้า ๕๑)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจจะลดลงแต่ขนาดของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาพลังงาน สาธารณสุข และการสื่อสารได้มีการขยายการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๓๑, หน้า ๘)

#### ๔. นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

(พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๓)

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้พัฒนาขึ้นตามลำดับ ตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนฯ ๖ ได้มีการจัดทำสมุดปกขาวเพื่อเป็นแม่บทในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจโดยได้กำหนดแนวทางและวิธีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนที่ชัดเจนจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในแผนฯ ได้รับการเกื้อหนุนจากกระแสโลกาภิวัตน์ให้พร้อมที่จะแปรสภาพเป็นเอกชนเพื่อแข่งขันอย่างเสรี กระแสโลกาภิวัตน์มุ่งเปิดตลาดการค้าเสรี (liberalization) เนื่องจากเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยทำไว้กับองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๐, หน้า ๑)

พันธกรณีที่ประเทศไทยทำไว้กับองค์การการค้าโลกเกิดขึ้นจากการเจรจาอนุสัญญาของ GATT ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็นการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๘ (นันทวัฒน์ ปรมานันท์, ๒๕๔๓, หน้า ๑๗) ไทยในฐานะประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งขององค์การการค้าโลก มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่องค์การการค้าโลกกำหนดไว้เพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ไทยจะได้รับ

พันธกรณีประการหนึ่งที่ไทยทำไว้ภายใต้องค์การการค้าโลกก็คือ การเปิดตลาดเสรีทางการค้าและบริการ พันธกรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการเปิดตลาดเสรีในกิจการของไทยด้านบริการโดยรัฐหรืออยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจด้านคมนาคม ดังนั้น ความจำเป็นในการแปรรูปจึงมีน้ำหนักมากขึ้น “เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และเพื่อให้เรามีความเสมอภาคในการแข่งขันภายใต้ข้อตกลงทางการค้าสากล (WTO) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๐, หน้า ๑)

การนำแนวคิดการเปิดตลาดการค้าเสรีของกระแสโลกาภิวัตน์มาสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจปรากฏอย่างชัดเจนในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๐ ที่สนับสนุนแนวทางในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ๓ ประการ คือ (นันทวัฒน์ ปรมานันท์, ๒๕๔๓, หน้า ๖๐)

๑. เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของรัฐกิจสาขานั้น
๒. ปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
๓. ให้มีองค์กรกำกับรักษารายสาขา มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขากำหนดนโยบายราคาค่าและควบคุมคุณภาพ

ภาพ การให้บริการเพื่อให้ความเป็น  
ธรรมแก่ผู้บริโภค

วิกฤติเศรษฐกิจทำให้การเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจที่ผ่านมามีเกือบ ๑๐ ปี มีภาวะชะงักงันและมี  
การคาดการณ์ว่าอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจจะติดลบใน  
ปี ๒๕๔๑ ดังนั้นจึงมีการคาดหวังว่าการแปรรูปรัฐ  
วิสาหกิจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจ  
ของประเทศและสามารถแก้ไขข้อจำกัดต่อไปนี้ (กรม  
บัญชีกลาง, ๒๕๔๑, หน้า ๕)

- ความสามารถในการให้เงินสนับสนุนรัฐ  
วิสาหกิจต่อไป

- ความสามารถในการดึงดูดเงินลงทุน ความ  
รู้ด้านการจัดการ และเทคโนโลยีจากภาคเอกชนหรือนัก  
ลงทุนต่างประเทศ

- ความสามารถในการลดภาระหนี้สินของ  
รัฐบาล

- สร้างความเชื่อมั่นสำหรับต่างประเทศ  
ตลาดทุนไทย และบริษัทเอกชนไทย

ดังนั้น เมื่อมีการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงิน  
ระหว่างประเทศ (IMF) จำนวน ๑๑.๓ พันล้าน  
ดอลลาร์สหรัฐ จึงได้มีการบรรจุเรื่องการแปรรูปรัฐ  
วิสาหกิจไว้ในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความ  
ช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่  
๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่า รัฐบาลไทยจะกำหนด  
นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ดังนี้  
(วันทวัฒน์ บรรณานันท์, ๒๕๔๓, หน้า ๖๘)

ก. ปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ  
ร้อยละ ๑ ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ  
รวมถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น  
และลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ

ข. เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนใน  
โครงการเกี่ยวกับการขนส่ง พลังงาน และ  
โทรคมนาคมในลักษณะ BOT หรือโครง  
การร่วมทุนได้เป็นได้ โดยในปีงบประมาณ  
๒๕๔๑ จะดำเนินการแปรรูป  
สาธารณูปโภคและเพิ่มบทบาทภาค  
เอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคม และ  
ก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ  
และกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ  
(corporatization law)

ค. กำหนดโครงการฝึกอบรมสำหรับ  
บุคลากรที่ต้องออกจากงานเนื่องจากแปรรูป  
รัฐวิสาหกิจ

ง. ลดการขาดทุนในโครงการที่มีความ  
สำคัญ น้อยตามมาตรฐานของ  
ธนาคารโลกและสากล และจะเน้นการมี  
ส่วนร่วมของภาคเอกชนในโครงการลงทุน  
ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงโครงการ  
ทางด่วนและโครงการผลิตไฟฟ้า

จ. จัดลำดับความสำคัญของการลงทุนโดย  
เน้นการลงทุนในโครงการพื้นฐานที่  
สำคัญและโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือ

เพื่อโอกาสจากธนาคารโลกและธนาคารเพื่อ  
การพัฒนาเอเชีย

- ด. ปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้  
สะท้อนถึงต้นทุนการให้บริการอย่างแท้  
จริง รวมถึงต้นทุนในการลงทุนใหม่  
และลงทุนทดแทน

อย่างไรก็ดี การกำหนดนโยบายแปรรูปรัฐ  
วิสาหกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบปรากฏ  
ในการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ การปรับแผนฯ ๘  
เสนอการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐ  
วิสาหกิจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๒, หน้า ๕๔)

๑. การจัดทำแผนแม่บทการแปรรูปรัฐ  
วิสาหกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์  
โดยจะจัดทำแผนรายสาขาให้เกิด  
ความชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรกำกับราย  
สาขา รูปแบบ/แนวทางการแปรรูป ระยะ  
เวลาดำเนินการและมาตรการสนับสนุน
๒. มาตรการเร่งรัดด้านกฎหมายและ  
ระเบียบเพื่อการแปรรูป

๒.๑ เร่งออกพระราชบัญญัติทุนของ  
รัฐวิสาหกิจ (corporatization  
law) เพื่อให้สามารถแปลงทุนของ  
รัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น โดยไม่ต้อง  
แก้กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ

เป็นรายแห่งและปรับปรุงพระราช  
บัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า  
ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ  
ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๒ จัดตั้งกองทุนชดเชยและพัฒนา  
ทักษะแรงงานที่ได้รับผลกระทบ  
จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

๓. มาตรการจัดตั้งองค์กรและการบริหาร  
นโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และ  
ประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ  
อย่างต่อเนื่อง

๓.๑ จัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบในการ  
บริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาค  
เอกชน และประสานการปฏิบัติกับ  
รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

๓.๒ จัดตั้งองค์กรกำกับรายสาขา เพื่อ  
กำกับดูแลนโยบายการพัฒนา  
รายสาขา การกำหนดนโยบาย  
ราคา และควบคุมคุณภาพการให้บริการ  
และการแข่งขันเพื่อให้เกิดความ  
เป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐ เอกชนผู้  
ลงทุน และผู้บริโภค

๓.๓ ปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็น  
หน่วยธุรกิจ (จัดตั้งบริษัทลูก)  
เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการ  
เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทจำกัด รวม

ทั้งพัฒนาบุคลากรให้เรียนรู้  
วัฒนธรรมทางธุรกิจ

๓.๔ ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำบัญชีต้นทุน  
และงบการเงิน ที่แสดงต้นทุนที่แท้  
จริงเพื่อเป็นฐานในการคิดอัตราค่า  
บริการที่เป็นธรรม

๓.๕ นำระบบการอุดหนุนบริการเชิง  
สังคมมาใช้ เพื่อแยกกิจกรรมเชิง  
สังคมที่รัฐต้องให้การอุดหนุนออก  
จากกิจกรรมเชิงนโยบาย

๓.๖ ให้มีการประเมินผลการดำเนินงาน  
ของรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ระบบ  
การเทียบผลงานกับสาขา และให้มี  
การติดตามประเมินผลทางดำเนิน  
งานของรัฐวิสาหกิจที่ปรับปรุงแล้ว

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑  
คณะรัฐมนตรีจึงได้ประกาศใช้แผนแม่บทการปฏิรูป  
รัฐวิสาหกิจ แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเป็น  
กรอบนโยบายในการกำหนดขอบเขตและทิศทางการ  
แปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ  
ในระยะยาวโดยมีสาระสำคัญดังนี้ (กรมบัญชีกลาง,  
๒๕๔๔)

๑. การเพิ่มบทบาทของเอกชนเพื่อประ-  
สิทธิภาพทางเศรษฐกิจให้ประชาชนได้  
บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพใน  
ราคาที่เหมาะสม

๒. ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ  
เป็นองค์กรหลัก โดยมีสำนักรัฐวิสาหกิจ  
และหลักทรัพย์ของรัฐ ในกระทรวงการ  
คลังและสภาพัฒน์ฯ เป็นฝ่ายเลขานุการ

๓. ให้รัฐบาลถอนตัวจากการดำเนินกิจการ  
ที่เอกชนทำได้ดีกว่า แต่รัฐยังคงกิจการ  
เกี่ยวกับยุทธศาสตร์แห่งชาติ ที่มีข้อผูก  
พันทางสังคมและที่ไม่ให้ผลตอบแทน  
เชิงพาณิชย์แต่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิต  
โดยรัฐบาลอาจถือหุ้นไว้ ไม่น้อยกว่า  
๒๕% เพื่อใช้สิทธิยับยั้ง

๔. เสนอให้แก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อ  
บังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรรูป เช่น  
พรบ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการ  
ผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒

๕. ให้แบ่งหน้าที่ ๓ ประการ คือ การกำหนด  
นโยบายเป็นหน้าที่ของรัฐบาล การ  
กำกับดูแล เป็นขององค์กรกำกับดู  
แล(regulator) และการประกอบการ  
เป็นหน้าที่ของบริษัทเอกชน หรือรัฐ-  
วิสาหกิจ

๖. องค์กรกำกับดูแลทำหน้าที่เพื่อให้ผู้  
บริโภคได้สินค้าที่ดี ราคาถูก และผู้ผลิตมี  
กำไร ดังนั้นจึงต้องเป็นองค์กรที่อิสระ  
จากการแทรกแซงทางการเมือง

หลังจากกำหนดแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐ-  
วิสาหกิจแล้ว รัฐจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติทุน  
รัฐวิสาหกิจในฐานะเครื่องมือของการแปรรูปรัฐ-  
วิสาหกิจ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจมีเจตนารมณ์  
ที่จะแปรสภาพองค์กรของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัท  
จำกัด และมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บทที่สามารถใช้กับ  
ทุกรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ  
โดยไม่ต้องแก้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นรายแห่ง  
(กรมบัญชีกลาง, น.ป.ป., หน้า ๖ - ๗)

## ๕. บทสรุปการทดลองเสนอ

จากการนำเสนอแผนนโยบายรัฐวิสาหกิจของไทย  
ตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงช่วงวิกฤติ  
เศรษฐกิจในช่วงปีนั้นจะพบว่า พัฒนาการของนโยบาย  
รัฐวิสาหกิจมีแผนแผนการเปลี่ยนแปลงนโยบายใน  
ลักษณะลูกคลื่น (wave) คือรัฐวิสาหกิจของไทยเริ่มก่อ  
กันขึ้นและพัฒนาภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์  
และมาขยายตัวเฟื่องฟูสูงสุดในช่วงของกระแสชาตินิยม  
หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕  
จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ หลังจากนั้นการขยายตัวของรัฐ  
วิสาหกิจก็ลดลงภายใต้กระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ  
โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนา  
รัฐวิสาหกิจ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง  
ชาติ ฉบับที่ ๑ ถึง ๘ นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้

พัฒนาขึ้นมาตามลำดับจนถึงเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี  
๒๕๔๐ ซึ่งเป็นเงื่อนไขให้มีการพัฒนานโยบายแปรรูป  
รัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบในรูปแบบแผนแม่บทการปฏิรูป  
รัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจใน  
ฐานะที่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย

เรายังพบอีกว่า พัฒนาการของนโยบายของ  
รัฐวิสาหกิจของไทยแต่ละยุคเปลี่ยนแปลงไปตาม  
พัฒนาการของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง  
กล่าวคือ นโยบายช่วงก่อนเกิดรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นผล  
จากการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก ภายใต้การ  
แบ่งงานระหว่างประเทศแบบอาณานิคมโดยการนำ  
ของจักรวรรดินิยมอังกฤษการขยายตัวดังกล่าวสร้าง  
เงื่อนไขให้รัฐไทยจะต้องสร้างระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์และเศรษฐกิจการพาณิชย์เพื่อ  
การส่งออก โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจดัง  
กล่าวส่งผลให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อตอบ  
สนองการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัย

การพัฒนาทุนนิยมโดยการนำของราชการ  
ภายใต้กระแสชาตินิยมส่งผลให้มีการขยายรัฐวิสาหกิจ  
โดยการปรับปรุงและขยายกิจการที่ได้ดำเนินการมา  
แล้ว นอกจากนี้ยังอาศัยการโอนกิจการเป็นของรัฐ  
(nationalization) ในระยะแรกและในระยะต่อมารัฐ  
บาลได้ใช้รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่  
กระแสการพัฒนาทุนนิยมในช่วงนี้ได้ทำให้การขยาย  
ตัวของรัฐวิสาหกิจพุ่งขึ้นถึงจุดสูงสุดจนกลายเป็นสิ่ง  
ที่เรียกกันว่ายุคทองของรัฐวิสาหกิจ



ในระบบการแบ่งงานระหว่างประเทศแบบใหม่ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ การพัฒนาทุนนิยมโดยการนำของภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศภายหลังจากความล้มเหลวของระบบทุนนิยมโดยราชการได้เปลี่ยนทิศทางนโยบายรัฐวิสาหกิจไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยการเพิ่มบทบาทของเอกชน

นโยบายการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงวิวัฒนาการขึ้นตามลำดับ เมื่อพิจารณาจากแง่ของความชัดเจนในการปฏิบัติและการจริงจังในการดำเนินงาน การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๖ เมื่อมีการจัดทำมูลปกขาวเพื่อเป็นแม่บทในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในปี พ.ศ. ๒๕๓๑

หลังจากนั้นนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจยังได้พัฒนาสูงขึ้นจากกระบวนการเปิดเสรี (liberalization) ของกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่มีจากเงื่อนไขพันธกรณีซึ่งประเทศไทยทำไว้กับองค์การการค้าโลก (WTO) จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจของไทยกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้น ปัจจุบันภายนอกจึงได้กลายมาเป็นเงื่อนไขให้นโยบายการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนฯ พัฒนาขึ้นเป็นแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย

## ๖. แนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในอนาคต และข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

กระแสด้านการพัฒนา นโยบายจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในอนาคตจะเป็นไปอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการในการแปรรูปด้วย

เมื่อพิจารณาแนวโน้มของเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง จะพบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเต็มรูปแบบเป็นแนวโน้มที่หลีกเลี่ยงยากในอนาคต เนื่องจากกระแสดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักหลายประการ คือ กระแสการเปิดเสรีที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งภายในประเทศและพันธกรณีของไทยที่มีต่อการระหว่างประเทศ เช่น WTO กระบวนการโลกาภิวัตน์ที่มีการขยายการลงทุนในระดับโลก และความยืดหยุ่นของวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทย

แต่เมื่อพิจารณาจากแง่มุมการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ จะพบว่ากระบวนการแปรรูปจะเป็นกระบวนการที่ยังไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากยังมีกระแสด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจค้างอยู่ กล่าวคือ กลุ่มสหภาพแรงงานพนักงานรัฐวิสาหกิจยังคงเจตนารมณ์ในการเคลื่อนไหวเพื่อการรักษาสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ ถึงแม้ว่าสหภาพฯ จะยอมรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทแล้วก็ตาม การ

เคลื่อนไหวของพนักงานรัฐวิสาหกิจมีโอกาสเพิ่มขึ้น จากเงื่อนไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจยังขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีเจตจำนงผลักดันการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง

ในแง่กระบวนการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจจะพบว่ากระบวนการสร้างกลไกสำหรับการปรับปรุงนั้นยังไม่บรรลุผลนัก เช่น ในการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทต้องขึ้นอยู่กับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการจัดตั้งกลไกกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจรายสาขายังประสบปัญหาในภาคปฏิบัติหลายประการ คือ ปัญหาการสรรหากรรมการหรือการมีอำนาจเบ็ดเสร็จเกินไปของกรรมการ เป็นต้น

ทางเลือกในการพัฒนานโยบายรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับสังคมไทยและมุ่งแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างฝ่ายสนับสนุนการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจซึ่งนำโดยกลุ่มเทคโนโลยีและฝ่ายพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้คัดค้านต่อต้านนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการนโยบายรัฐวิสาหกิจในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจโดยส่วนรวมนั้นควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาชน เช่น กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มนักวิชาการ หรือกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ใน

การนี้จำเป็นจะต้องสร้างกลไกการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

๒. ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น กลุ่มประชาสังคมและพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถเข้ามีส่วนร่วมใน ๒ ระดับ คือ ระดับการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลรวมถึงข้อคิดเห็นต่างๆ และระดับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารรัฐวิสาหกิจ ก็คือ การเข้าเป็นกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ บทบาทนี้จะเป็นสิ่งยอมรับได้หลังจากที่ประชาชนและพนักงานเป็นเจ้าของทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว

๓. ประเด็นเรื่องกรณีการมีส่วนร่วมในการบริหารงานรัฐวิสาหกิจนั้น สภาทนายความควรมีบทบาทมากขึ้นตามเงื่อนไขกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ให้อำนาจสหภาพมีบทบาทในการรณรงค์ผลประโยชน์ขององค์กรโดยส่วนรวมได้

๔. ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลรัฐวิสาหกิจนั้น ควรจัดให้มีคณะกรรมการร่วมกำหนดตัวแปรและเป้าหมายการประเมินทุกรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการฯ จะมาจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน นอกจากนี้กลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (regulator) จะต้องมีการสรรหากรรมการและดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง

๕. ประเด็นเรื่องการจัดการความขัดแย้งจาก

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจระหว่างฝ่ายที่คัดค้านและฝ่าย  
สนับสนุนนั้น ควรคำนึงถึงทั้งผลประโยชน์และความ  
คิดที่ต่างกัน ในประเด็นความคืบหน้าทั้งสองฝ่ายมีจุด  
ร่วมกัน คือ เป้าหมาย (end) ที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการบริหารรัฐวิสาหกิจเหมือนกัน แต่ต่างกันที่วิธี  
การ (means) ดังนั้นควรพิจารณาประเด็นที่ว่าจะ  
สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารโดยไม่ต้อง  
แปรรูปจนหมดสภาพรัฐวิสาหกิจได้หรือไม่

\*\*\*\*\*

### รายการอ้างอิง

- กรมบัญชีกลาง. (๒๕๔๑). แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). วิสัยทัศน์การพัฒนารัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- กรมบัญชีกลาง. สำนักการวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ. (๒๕๔๓). พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒  
และแนวทางการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักการวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง.
- เกตุณี หงสนันท์. (๒๕๔๑). บทบาทของรัฐวิสาหกิจในเศรษฐกิจการเมืองไทย. ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ผู้รวบรวม). เอกสารการสนทนาระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน้าที่ ๘ - ๑๕.  
นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์. แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์. (๒๕๓๗). รายงานการสัมมนา เรื่อง  
ปัญหาของรัฐวิสาหกิจไทย วันที่ ๒๓ - ๒๔ กันยายน ๒๕๓๗ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
กรุงเทพฯ: แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยยงค์ ประดิษฐกิจ. (๒๕๓๓). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการวางแผนครอบครัวของไทย. วิทยานิพนธ์  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๔๒). เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบครัวในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:  
ศูนย์วิจัยและตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

ไครร์สัน โภคพลากรณ์. (๒๕๓๐). นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย. ใน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาธิราช (ผู้รวบรวม). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจ หน่วยที่ ๑ - ๗. นนทบุรี:  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๔๓). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (๒๕๒๕). วัฒนธรรมกระฎุมพีและวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดี  
ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปภาวดี ประจักษ์สุภมิตติ, และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (๒๕๓๐). ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ. ใน สาขาวิชา  
วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ผู้รวบรวม). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐ  
วิสาหกิจ หน่วยที่ ๑ - ๗. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พาณิชย์ รมศิริป. (๒๕๒๑). นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑  
ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรายพอด กุ่มทรัพย์, และคนอื่นๆ. (๒๕๔๙). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ประชาชนได้ - เสียอย่างไร? กรุงเทพฯ: ฝ่าย  
วิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิพัฒน์ ไทยอารีย์, และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (๒๕๔๑). การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. ใน สาขาวิชาวิทยาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ผู้รวบรวม). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ ๘ -  
๑๕. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี. ศูนย์ศึกษาธุรกิจวิสาหกิจ. (๒๕๓๑). ทำเนียบรัฐวิสาหกิจ.  
กรุงเทพฯ: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (๒๕๔๒). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิง  
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

สังคิต ธีรยะรังสรรค์. (๒๕๒๖). ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๓. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๔๒). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติฉบับที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔. กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กองโครงการพื้นฐาน. (๒๕๔๐). เอกสารสรุปการ  
เพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กองโครงการ  
พื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สุวิทย์ ไพบูลย์วัฒน์. (๒๕๒๓). วิวัฒนาการเศรษฐกิจหมู่บ้านในภาคกลาง. ใน จักรทิพย์ นาถสุภาและสมภพ นานะ  
รังสรรค์ (ผู้รวบรวม). ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจจนถึง พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

เสน่ห์ จามริก. (๒๕๒๕). การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยศึกษา  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (๒๕๒๘). อิทธิพลขององค์ระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบาย  
เศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา. ใน (เชิงธรรมศักดิ์ ธรรมพรพันธุ์ และ  
สมบุญ สิริประชัย (ผู้รวบรวม). ทฤษฎีการพึ่งพิงกับสังคมเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัย สินธุสาร. (๒๕๔๘). รัฐกิจของรัฐ. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Chaiyan Rajchagool. (1984). The Social and State Formation in Siam 1855 - 1932. Unpublished Ph.D.  
Thesis, University of Manchester.

Riggs, Fred W. (1966). Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy. Honolulu: East-West  
Center Press.

\*\*\*\*\*