

สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

ในทางทฤษฎีในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างทางการเมืองของระบบการเมืองนั้น ๆ กล่าวคือ ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเป็นผู้มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายเพื่อให้รัฐสภาหรือแม้แต่ข้าราชการประจำไปพิจารณา ในอันที่จะตัดสินใจออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ส่วนในระบบการเมืองแบบอำนาจนิยม ข้าราชการจะเป็นผู้มีบทบาทหลัก ทั้งในการริเริ่มและตัดสินใจนโยบาย<sup>1</sup> ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองได้รับการควบคุม และกีดกันออกนอกกระบวนการกำหนดนโยบายโดยสิ้นเชิง สำหรับกรณีประเทศไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา โครงสร้างระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหาร ได้เข้าไปผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว และกีดกันเส้นทางการเมืองอื่น ๆ นอกกระบวนการ โดยเฉพาะพรรคการเมือง ออกจากบริบทแห่งอำนาจทางการเมือง

---

<sup>1</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม, หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 552 และ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View" in Bureaucracy and Political Development, ed. Joseph Lapalombara (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1963) p.139

<sup>2</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช "อำนาจนิยมโดยระบบราชการ", รัฐศาสตร์สาร 1 (กันยายน 2532) : 16

โดยเกือบจะสิ้นเชิง ผลที่เกิดขึ้นก็คือ พรรคการเมืองไม่เพียงได้รับการห้ามจัดตั้งเท่านั้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์และอิทธิพลใด ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงบทบาทของรัฐสภา

เมื่อพรรคการเมืองไม่อาจแสดงบทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้ได้ ก็มีได้หมายความว่า จะมีกลุ่มอื่น ๆ หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ เข้ามาทำหน้าที่แทนที่ได้อย่างเป็นอิสระ การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของทหารมีความหมายทำให้ข้าราชการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและตัดสินใจนโยบาย ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งขึ้นมา รัฐบาลข้าราชการก็จะเข้าไปควบคุม เพื่อป้องกันอิทธิพลทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง<sup>3</sup> อันอาจคุกคามต่ออำนาจของกลไกรัฐได้ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้การอุ้มชูต่อกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ เพื่อใช้เป็นกลไกสำหรับการดำเนินนโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะให้เป็นไปด้วยความราบรื่น ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาพึ่งพิงรัฐเพื่อหวังที่จะได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของตนเช่นกัน เหล่านี้ก่อให้เกิดสัมพันธภาพแบบไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลข้าราชการ ระบบราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ ในรูปของระบบอุปถัมภ์ชั้น (patron-client relationship) ภายใต้กระสวนแห่งสัมพันธภาพนี้เองที่กลุ่มผลประโยชน์ได้แสดงบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายออกมา ทั้งจากความต้องการของข้าราชการที่จะให้กลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายหรือให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการ และจากข้อเรียกร้อง (demand) ของกลุ่มผลประโยชน์เองในอันที่จะผลักดัน

---

<sup>3</sup> Prudhisan Jumbala, "Interest and Pressure Groups," in Government and Politics of Thailand, ed. Somsakdi Xuto (Singapore : Oxford University Press, 1987) p 123-124

ต้นนโยบายให้เป็นประโยชน์กับตน ลักษณะเช่นนี้จะดำเนินไปด้วยการสร้างสายสัมพันธ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ กับข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งบทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้มิได้แสดงออกอย่างเป็นอิสระ แต่เป็นบทบาทและอิทธิพลที่แสดงออกในลักษณะของ "การถูกควบคุม-พืงพืง-แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน"

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้ได้ก่อตัวให้เห็นชัดเจนตั้งแต่สมัยรัฐบาลอำนาจนิยมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน) ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ก็มีการประกาศใช้แผนหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นครั้งแรก คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ซึ่งข้าราชการพลเรือนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม<sup>4</sup> และในปี พ.ศ. 2503 รัฐบาลทหารได้เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นให้สิทธิพิเศษแก่บรรดานักลงทุนทั้งในและนอกประเทศ<sup>5</sup> ผลจากการดำเนินการดังกล่าวทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายพากันขยายตัวรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การเงิน การธนาคาร อุตสาหกรรม หรือบริการอื่น ๆ<sup>6</sup> การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผล

---

<sup>4</sup>รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 70

<sup>5</sup>วีรพงษ์ รามางกูร "การพัฒนาการเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1-4" ใน เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา, ตีพิมพ์โดย ใจวีริรมณี, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2525), หน้า 77

<sup>6</sup>เสนต์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529), หน้า 306

ประโยชน์ทางด้านธุรกิจในรูปแบบการค้าต่าง ๆ ก็ได้เกิดขึ้นตามมามากมาย<sup>7</sup> จนกระทั่งรัฐบาลทหารต้องออกพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 มาควบคุมการก่อตั้งและการดำเนินงานของสมาคมการค้าเหล่านี้ ตลอดจนเพื่อให้สมาคมการค้าดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล<sup>8</sup>

กล่าวในแง่บทบาทและอิทธิพลของสมาคมการค้าเหล่านี้ ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ในบางกรณีสมาคมการค้าบางสมาคมอาจได้รับการเชื้อเชิญจากรัฐบาลข้าราชการให้เข้าร่วมในคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านต่าง ๆ เพื่อเสนอข้อคิดเห็นต่อข้าราชการ แต่ส่วนใหญ่แล้วสมาคมการค้าจะอาศัยการสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาล ด้วยการเชิญผู้นำทางทหารในคณะรัฐบาล หรือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวง หรือกรม กองต่าง ๆ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือสมาชิกกิตติมศักดิ์ของสมาคมการค้าเหล่านั้น<sup>9</sup> รวมทั้งยังมีการสร้างสายสัมพันธ์ส่วนตัวของกรรมการสมาคมการค้าบางสมาคม กับผู้นำรัฐบาลในการเอื้อ

<sup>7</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 116

<sup>8</sup> มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง, ใน นโยบายของรัฐ : อะไรทำไม และอย่างไร, กุลชน ธนาพงศ์ธร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 299-300

<sup>9</sup> Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Association in Thailand" (PhD dissertation, The University of Chicago, 1979), p. 325-330, 418-420

ประโยชน์ให้กับธุรกิจของสมาชิกสมาคม และสมาคมการค้าก็ตอบแทนด้วยการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในนโยบายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่สมาคมดำเนินการอยู่<sup>10</sup> เป็นต้น

นอกจากนั้นในกรณีของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นศูนย์รวมของบริษัทการค้า และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจต่าง ๆ อันได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งขึ้นตามความต้องการของรัฐบาลข้าราชการเพื่อรับใช้นโยบายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ก็ได้แสดงบทบาทในการกำหนดนโยบายภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ในลักษณะต่างๆ กัน คือ การได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เจรจาทางการค้ากับต่างประเทศ การเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการหรืออนุกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้น การปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย เป็นต้น ส่วนบทบาทที่เกิดจากข้อเรียกร้องของสภาหอการค้าเองนั้น สภาหอการค้ามักจะแสดงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้วยการสร้างสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย<sup>11</sup> เช่นเดียวกับสมาคมการค้าอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาของมนตรี เจนวิทย์การ พบว่าบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของสมาคมการค้าภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ ดำเนินไปในลักษณะที่จำกัด รัฐบาลข้าราชการและข้าราชการตอบสนองความต้องการของสมาคมการค้าในนโยบายเฉพาะ และประเด็นย่อย ๆ เท่านั้น<sup>12</sup> และส่วนใหญ่ในขั้นตอนที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติแล้ว

<sup>10</sup> Prudhisan Jumbala, "Interest and Pressure Groups," p 126

<sup>11</sup> ณรงค์ เพชรประเสริฐ, กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ป๋อซุ่น, 2519), หน้า 18-23 และ 70-120

<sup>12</sup> Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Association in Thailand," p 423

(implementation) ไม่ใช่ในขั้นตอนของการร่างนโยบาย (formulation)<sup>13</sup>

ภายใต้ระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนี้ โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 องค์ประกอบ คือรัฐบาลข้าราชการ และหน่วยงานราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ รัฐบาลจะประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำทางทหาร และคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นผู้ใหญ่เป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลข้าราชการจะเป็นผู้กำกับดูแล และตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งในบางกรณีอาจจะเป็นผู้ริเริ่มนโยบายเองอีกด้วย ในขณะที่หน่วยงานราชการและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะประกอบไปด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทหลักในการริเริ่มนโยบาย

ดังนั้นการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ จะต้องกระทำหรือเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งดังกล่าวนี้ หรือทั้ง 2 องค์ประกอบพร้อม ๆ กันไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลทหาร และข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ที่จะเป็นผู้ผลักดันนโยบายที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจต้องการปรากฏเป็นจริงขึ้น

สำหรับการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวก็ปรากฏขึ้นภายใต้ระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยที่ทหารเป็นผู้ผูกขาดอำนาจทางการเมือง โดยข้าราชการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มนโยบายเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลทหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้นมา (ต่อมาในปี พ.ศ. 2506 เปลี่ยนเป็นองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือ

<sup>13</sup> Prudhisan Jrumbala, "Interest and Pressure Groups," p. 127 และ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence," Asian Survey 4 (April 1988) : 451-452

อ.ส.ท.) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี<sup>14</sup> เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริม การท่องเที่ยวโดยตรง การจัดตั้ง อ.ส.ท. ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของภาคเอกชน ทั้งทางด้านรายได้และธุรกิจการท่องเที่ยวสาขาต่าง ๆ เพิ่มจำนวนและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>15</sup>

การขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดการก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ด้าน ธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้นมาหลายกลุ่มด้วยกัน เช่น สมาคมโรงแรมไทย ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2506 และสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ก่อตั้งในปี พ.ศ.2511 เป็นต้น<sup>16</sup>

กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวก็เป็นกลุ่มประโยชน์ที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐบาลข้าราชการเช่นเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจอื่น ๆ เพราะสมาคมการค้า ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อตั้งและดำเนินงานไปตามการควบคุมของพระราช บัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 ทั้งสิ้น และรัฐไม่ เพียงควบคุมเท่านั้น แต่ยังใช้ประโยชน์ทางด้านต่าง ๆ จากสมาคมเหล่านี้ด้วย เช่น การขอ ความร่วมมือให้บริจากรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และอุปกรณ์การสื่อสารเพื่อปฏิบัติการกิจ

<sup>14</sup>วารสารเศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2530) : 5-6

<sup>15</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 10 และจุกา มนัสไพบลีย์, "รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัย กระตุ้นการเข้าร่วมแรงงานของสตรีในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะเขตกรุงเทพ มหานคร," (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 10-11 และ 27

<sup>16</sup>วินิจ วิริยางกูร, การจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 217-221

ของหน่วยตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น<sup>17</sup>

ในขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ก็มีควมจำเป็นที่จะต้องเข้าไปพัวพันกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันก่อให้เกิดกระแสแห่งสัมพันธภาพแบบไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลข้าราชการ ระบบราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้น เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจอื่น ๆ กล่าวคือ อ.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยตรง รวมทั้งคณะผู้บริหาร อ.ส.ท. และคณะกรรมการ อ.ส.ท. ได้กลายเป็นแหล่งที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะต้องเข้าหาเพื่อขอความช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจของตน ตลอดจนการนำคณะกรรมการบริหารสมาคมเข้าเยี่ยมชมคารวะตัวผู้อำนวยการ อ.ส.ท. เพื่อขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของตน<sup>18</sup> เป็นอาทิ

และในกรณีของสมาคมโรงแรมไทยก็ได้มีการเชิญผู้อำนวยการ อ.ส.ท. มาเป็น นายกสมาคม เนื่องจากผู้อำนวยการ อ.ส.ท. เป็นบุคคลที่มีบทบาทและอิทธิพลเป็นอย่างสูงในการผลักดันนโยบายด้านการท่องเที่ยว อันจะมีผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของเอกชน ตลอดจนได้เชิญคณะบดีคณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชีจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของรัฐ และอธิบดีกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการมาเป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ของสมาคมด้วย เพราะหน่วยงานราชการทั้ง 2 แห่งนี้ เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาและอบรมนักศึกษาด้านการท่องเที่ยวและโรงแรม โดยเฉพาะ<sup>19</sup> เป็นต้น

<sup>17</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" (กรุงเทพมหานคร : บริษัทด้านสหภาพการพิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 105

<sup>18</sup> อนุสาร อ.ส.ท. 2 (กันยายน 2520) : 31

<sup>19</sup> Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Association in Thailand," p.418-419



ดังนั้น บทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว จึงดำเนินไปอย่างไม่เป็นอิสระ แต่ดำเนินไปในลักษณะของ "การถูกควบคุม-พื้พึง-แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน" เฉกเดียวกับบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจอื่น ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันระบบการเมืองไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญจากโครงสร้างทางการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย มาเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่มีสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภาในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป แต่มีทิศทางที่แน่นอนกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต กล่าวคือนักการเมืองและนักธุรกิจจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ผู้มาจากการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ได้เริ่มเข้าไปควบคุมอำนาจทางการเมืองแทนที่ข้าราชการมากขึ้นเรื่อย ๆ อันมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายติดตามมาด้วย นั่นคือ รัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการกำหนดนโยบายได้ค่อย ๆ ตกอยู่ภายใต้การบริหารงานของนักการเมือง และนักธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้มาจากการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ได้ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 พรรคการเมืองก็ได้เข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกระบวนการกำหนดนโยบายแล้วโดยสิ้นเชิง และแม้ว่าข้าราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จะยังคงรักษาบทบาทและอิทธิพลของตนในการกำหนดนโยบายไว้ได้ บทบาทและอิทธิพลนี้กำลังได้รับการท้าทายจากพรรคการเมือง ซึ่งต้องการที่จะเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทนที่ข้าราชการประจำด้วยเช่นกัน<sup>20</sup>

<sup>20</sup> แนวโน้มดังกล่าวนี้แสดงออกให้เห็นเมื่อ นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ รองหัวหน้าพรรคชาติไทย เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 ได้ออกมาแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหยุดแทรกแซงการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไปรดคุณสยามรัฐ (23 สิงหาคม 2531) : 1

นอกจากนั้นการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของสถาบันรัฐสภา ได้ทำให้รัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นสถาบันที่มีบทบาทและอิทธิพลในการผลักดันนโยบายที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่ง ผู้มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายจึงมิได้ผูกขาดอยู่เฉพาะสถาบันข้าราชการอีกต่อไป

ในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ รัฐบาล "กึ่ง" ราชการก็ได้พยายามจัดตั้งรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการทองที่เกี่ยวข้องขึ้นมา ในขณะที่สัมพันธ์ภาพแบบไม่เป็นทางการระหว่างรัฐ กับกลุ่มยังคงดำรงอยู่ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2522 เมื่อรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ยกฐานะ อ.ส.ท. ขึ้นเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่อันกว้างขวางยิ่งขึ้นในการส่งเสริมการท่องเที่ยว แล้วก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ททท. ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของ ททท. จำนวน 11 คนขึ้น อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอีก 10 ท่าน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 3 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ผู้ว่าการ ททท. เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>21</sup>

แม้ว่าคณะกรรมการ ททท. จะประกอบด้วยข้าราชการแทบทั้งสิ้น แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่านซึ่งในระยะเริ่มแรกเป็นบุคคลที่มาจากระบบราชการ

<sup>21</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "25 ปีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย," หน้า 145

และเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานของรัฐนั้น ในระยะต่อมาได้มีการแต่งตั้งตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวเข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยจำนวน 2 ท่าน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกตั้งแต่มีการก่อตั้ง อ.ส.ท. และ ททท. ที่บุคคลนอกกรอบราชการได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นกรรมการ ททท.

และต่อมาในปี พ.ศ. 2524 เมื่อพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้น<sup>22</sup> ในปีถัดมานั้นเองก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวติดตามมา โดยให้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ กรอ.<sup>23</sup>

โครงสร้าง กรอ. หรือคณะกรรมการ กรอ. ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ กรรมการจากภาครัฐบาลประกอบไปด้วย รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจทั้งหมด (จำนวนประมาณ 12 คน) และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ส่วนกรรมการที่เป็นตัวแทนของภาคเอกชนประกอบไปด้วย กรรมการจากหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย แห่งละ 3 คน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมเป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> แสง รัตนมงคลมาศ, "สถานการณ์ ขบขาท ปัญหาและแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน," (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529), หน้า 11-12

<sup>23</sup> วารสารเศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2530) : 57

<sup>24</sup> วารสารเศรษฐกิจและสังคม 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2529) : 66

ส่วนโครงสร้างคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวประกอบไปด้วย กรรมการจากทั้งภาครัฐบาลและเอกชนจำนวนประมาณ 42 คน โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นกรรมการ กรอ. ด้วย เป็นประธาน และผู้ว่าและรองผู้ว่าการ ททท. เป็น รองประธาน<sup>25</sup>

เราจะเห็นได้ว่าในส่วนของคณะกรรมการ กรอ. นั้น สัดส่วนของกรรมการจากภาค รัฐบาลจะมีจำนวนมากกว่าภาคเอกชนมาก ทั้งกรรมการจากภาครัฐบาลยังเป็นบุคคลที่มาจาก ข้าราชการแทบทั้งสิ้น นับตั้งแต่ตัวประธานคณะกรรมการ คือ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ลงมาจนถึงรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจ<sup>26</sup> ตลอดจนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ในช่วงระยะเริ่มแรกคณะกรรมการ กรอ. จากภาครัฐบาล (คือข้าราชการ) มีบทบาทในการผลักดันนโยบายสูงกว่ากรรมการจากภาคเอกชนมาก<sup>27</sup>

ส่วนคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวนั้น แม้ว่ากรรมการจาก ภาคเอกชนจะได้รับการแต่งตั้งเข้ามาน้อยกว่าข้าราชการมาก<sup>28</sup> และรองประธานคณะอนุกรรม การก็เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นสูงจากหน่วยงานของรัฐ คือ ผู้ว่าการ ททท.<sup>29</sup> นอกจากนั้นการดำเนินงาน ของคณะอนุกรรมการนี้ยังต้องขึ้นกับคณะกรรมการ กรอ. อันประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นส่วน ใหญ่อีกด้วย

<sup>25</sup> ฐานเศรษฐกิจ (6-11 กันยายน 2525) : 6

<sup>26</sup> ในช่วงการจัดตั้ง กรอ. บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมพญ 2521 ยังคงมีผลบังคับใช้ ข้าราชการประจำจึงสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีได้ในเวลาเดียวกัน

<sup>27</sup> แสง รัตนมงคลมาศ, "สถานภาพ บทบาท ปัญหา และแนวทางการแก้ไข เกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน," หน้า 20

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 (ภาคผนวก)

<sup>29</sup> ฐานเศรษฐกิจ (6-11 กันยายน 2525) : 6

การจัดตั้ง กรอ. ตลอดจนคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท้องเกี่ยวของรัฐบาลในขณะที่ข้าราชการยังคงเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจทางการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งหมดมากกว่านักการเมือง และนักธุรกิจจากพรรคการเมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามของข้าราชการที่จะเข้าไปควบคุม และใช้ประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องเกี่ยวในรูปแบบใหม่

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจลักษณะนี้ได้กลายเป็นประเด็นที่นักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจศึกษา ด้วยการใช้ตัวแบบ Corporatism และตัวแบบอื่น ๆ แต่ผลการศึกษารูปลักษณะของความสัมพันธ์นี้ยังไม่มียุติโดยพื้นฐานในหมู่นักวิชาการ<sup>๓๐</sup> ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาเพิ่มเติมให้ถ่องแท้ยิ่งขึ้น

แต่เมื่อรัฐบาล "กึ่ง" ราชการได้จัดตั้งรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาล "กึ่ง" ราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องเกี่ยวเหล่านี้ขึ้นแล้ว ข้าราชการก็ไม่อาจรักษาอำนาจทางการเมืองและอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายในส่วนของการกำกับดูแลการกำหนดนโยบายไว้ได้ตลอดไป นักการเมือง และนักธุรกิจจากพรรคการเมือง ได้เริ่มเข้ามาทำหน้าที่แทนข้าราชการในคณะกรรมการ ททท. กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท้องเกี่ยวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพลเอกชาติชาย

<sup>๓๐</sup> เช่น มนตรี เจนวิทย์การ ได้เสนอว่าการจัดตั้ง กรอ. ก่อให้เกิดองค์การในแบบ State Corporatism องค์การแบบนี้รัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการจัดตั้งสมาคมหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ๆ อย่างเป็นทางการ โดยให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทในการเข้าร่วมเสนอแนะนโยบาย และช่วยเหลือในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ โดยรัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมของนักธุรกิจผ่านสถาบันดังกล่าว พร้อมทั้งควบคุมไปด้วย โปรตคุณมนตรี เจนวิทย์การ, "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารของรัฐบาลองค์การของรัฐและข้าราชการ," รัฐสภาสาร 1 (มกราคม 2530): 43

ซุณหะวัน ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญขึ้นอีกครั้งหนึ่ง คือ ประธานคณะกรรมการ ททท. ได้เปลี่ยนจากข้าราชการมาเป็นบุคคลผู้มาจากพรรคการเมือง คือ นายกร ทัพพะรังสี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการ กรอ. ก็เปลี่ยนมาเป็นบุคคลจากพรรคการเมืองเช่นกัน คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัน .

กล่าวโดยสรุปในปัจจุบันโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาล สถาบันราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีการเปลี่ยนแปลงไปดังนี้ คือ ในระดับส่วนยอดของโครงสร้างตัวบุคคลผู้เป็นประธานคณะกรรมการ ททท. และ กรอ. เป็นผู้ ที่มาจากพรรคการเมืองทั้งสิ้น และในระดับกรรมการ กรรมการ ททท. ส่วนใหญ่ยังคงเป็น ข้าราชการ โดยมีตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว เข้าร่วมเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ส่วนกรรมการ กรอ. ภาครัฐบาลเป็นบุคคลจากพรรคการเมืองแทบทั้งสิ้น

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการเกิดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาล ราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว โดยการจัดการของทางราชการนั้น สิ่งที่น่าสนใจก็คือ 1) กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ได้เปลี่ยนแปลงบทบาทและอิทธิพลต่อการผลักดันนโยบาย ด้วยการลดสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับรัฐบาล และระบบราชการลง แล้วหันไปมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมือง ที่มีสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภา บ้างหรือไม่ 2) การมีบทบาทและอิทธิพลโดยผ่านสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เหล่านั้น สัมพันธ์ภาพแบบไม่เป็นทางการที่มีมาเป็นเวลาอันยาวนานนั้น ยังคงดำเนินต่อไปหรือไม่ 3) กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการร่วมบ้างหรือไม่ เพียงใด

กล่าวให้ชัดเจนไปก็คือ เมื่อระบบการเมืองในปัจจุบันได้เปลี่ยนจากระบบอำมาตยาธิปไตย มาเป็นระบบการเมืองที่มีโครงสร้างทางการเมืองที่มีสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจทางการเมืองตกอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง และนักธุรกิจจากพรรคการเมือง ตลอดจนพรรคการเมืองก็ได้เข้าไปกำกับดูแลการกำหนดนโยบายของรัฐบาล อันก่อให้เกิดบรรยากาศของการเมืองที่เอื้อต่อการเรียกร้องผลประโยชน์แบบเป็นทางการ รวมทั้งการปรากฏการเลือกตั้งอยู่เป็นระยะ ๆ และพรรคการเมือง ตลอดจนรัฐสภาได้แสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างสม่ำเสมอ นั้น กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้ลอบบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านระบบราชการในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการลงข้างหรือไม่ อย่างไร และกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ได้หันมาเพิ่มบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านรัฐบาล และรัฐสภาข้างหรือไม่ รวมทั้งได้สร้างความสัมพันธ์ หรือมีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านทางพรรคการเมืองข้างหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

นอกจากนั้นถ้ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวหันมาแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านรัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมืองแล้วไซ้ร้ มีการใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งเคยเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลข้าราชการ ระบบราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ต่อไปหรือไม่ มากน้อยเพียงใด รวมทั้งการแสดงบทบาทนี้ (ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการหรือวิธีการอื่นใดก็ตาม) มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของสถาบันการเมืองเหล่านี้ข้างหรือไม่ และการมีบทบาทและอิทธิพลผ่านสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มากน้อยเพียงใด

และเมื่อโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ กับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว คือ คณะกรรมการ ททท. กรอ. เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่บุคคลจากพรรคการเมืองได้เข้ามาทำหน้าที่มากขึ้นนั้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ได้แสดงบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากน้อยเพียงใด รวมทั้งบทบาทและอิทธิพลนี้สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มากน้อยเพียงใด

### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านระบบราชการ หรือรัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด
2. เพื่อให้ทราบว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลอยู่ภายในกระบวนการกำหนดนโยบายมากน้อยเพียงใด
3. เพื่อให้ทราบว่าระหว่างการเมืองมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านระบบราชการ กับการมีบทบาทและอิทธิพลผ่านรัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมือง บทบาทและอิทธิพลใดสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมากกว่ากัน
4. เพื่อให้ทราบว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการ ททท. คณะกรรมการ กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยวมากน้อยเพียงใด
5. เพื่อให้ทราบว่าระหว่างการเมืองมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ผ่านระบบราชการด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการ กับการมีบทบาทและอิทธิพลผ่านคณะกรรมการ ททท. บทบาทและอิทธิพลใดสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมากกว่ากัน

### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในการกำหนดนโยบายนี้ จะเน้นศึกษาตั้งแต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในการศึกษานี้ก็มีอาจจะเลยที่จะกล่าวถึงการคลี่คลายตัวของบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นในตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้แสดงบทบาทและอิทธิพลต่าง ๆ ต่อการกำหนดนโยบายภายใต้รัฐบาลหลายชุด จนกระทั่งถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อันจะทำให้การศึกษานี้เข้าใจถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายในปัจจุบันได้กระจ่างชัดขึ้น



### สมมติฐานในการวิจัย

1. เมื่อโครงสร้างระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่พรรคการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐบาล และรัฐสภาได้เข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่พรรคการเมืองได้เข้าไปทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการกำหนดนโยบายแทนที่ข้าราชการแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ได้ลดบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านข้าราชการ ด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการลง แล้วหันมามีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภามากขึ้น
2. การมีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ยังคงใช้อิทธิพลด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการมากกว่าวิธีการแบบเป็นทางการ
3. การมีบทบาทและอิทธิพล (ด้วยวิธีการใดก็ตามตามผลการวิจัยในข้อ 2) ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีผลต่อการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา
4. การมีบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายผ่านพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ได้มากกว่าการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านข้าราชการ
5. เมื่อพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ททท. แทนที่ข้าราชการ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในคณะกรรมการ ททท. ได้มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสูงกว่าข้าราชการ
6. การมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านคณะกรรมการ ททท. สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว มากกว่าการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านข้าราชการด้วยวิธีการแบบไม่เป็นทางการ

การนิยามตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1. พรรคการเมือง หมายถึง สมาชิกพรรคการเมืองทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีได้เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ของพรรค
2. รัฐบาล หมายถึง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหมด รวมทั้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว
3. รัฐสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวสภาผู้แทนราษฎร
4. การกำหนดนโยบาย หมายถึง การกระทำหรือไม่กระทำการของพรรคการเมือง รัฐบาล รัฐสภา หรือข้าราชการ เพื่อเป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของตนเอง กลุ่มคน บุคคลอื่น หรือกลุ่มอื่น
5. บทบาท หมายถึง การเข้าไปทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเจตนาหรือไม่มีเจตนา
6. ข้าราชการ หมายถึง บุคคลดังต่อไปนี้
  - 6.1 ข้าราชการทหารที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง
  - 6.2 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรม กองหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
  - 6.3 ผู้ว่าและรองผู้ว่าการ ททท. ฝ่ายต่าง ๆ ทั้ง 3 คน
  - 6.4 คณะกรรมการ ททท. ซึ่งประกอบด้วย
    - 6.4.1 ประธานกรรมการ
    - 6.4.2 ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทน
    - 6.4.3 ปลัดกระทรวงคมนาคมหรือผู้แทน
    - 6.4.4 ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน
    - 6.4.5 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน
    - 6.4.6 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน
    - 6.4.7 เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือผู้แทน

7. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว หมายถึง กลุ่มของผู้ประกอบการด้านธุรกิจการท่องเที่ยว อันได้แก่ สมาคมโรงแรมไทย สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวภายในประเทศ ตลอดจนสมาคมหรือชมรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวอันมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

8. อิทธิพล หมายถึง ความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มที่จะทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำ ตามความต้องการของตน ด้วยการใช้วิธีการต่าง ๆ

9. วิธีการแบบไม่เป็นทางการ หมายถึง ลักษณะดังต่อไปนี้

9.1 การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้นำสมาคมกับข้าราชการหรือบุคคลจากพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นประโยชน์กับสมาชิกสมาคมหรือสมาคมเอง และผู้นำสมาคมหรือสมาคมตอบแทนผลประโยชน์ให้กับข้าราชการหรือบุคคลจากพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภานั้น

9.2 การเชิญข้าราชการหรือบุคคลจากพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา เข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ หรือที่ปรึกษาสมาคม

9.3 การเข้าเยี่ยมคารวะข้าราชการ บุคคลจากพรรคการเมือง รัฐบาล หรือรัฐสภา ในโอกาสต่าง ๆ

9.4 การรับคำเชิญจากข้าราชการหรือรัฐบาลเข้าร่วมในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ข้าราชการหรือรัฐบาลจัดตั้งขึ้น

9.5 การให้สิ่งของ เงินทองหรือทรัพย์สินอื่น ๆ แก่ข้าราชการหรือบุคคลจากพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา

10. วิธีการแบบเป็นทางการ หมายถึง ลักษณะดังต่อไปนี้

10.1 ความพยายามในการโน้มน้าวชักจูงให้ข้าราชการหรือบุคคลจากพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภาเห็นด้วยและให้การสนับสนุนจุมุ่งหมายอันเป็นผลประโยชน์ของตนด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

10.1.1 การใช้เหตุผลด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร

10.1.2 การกดดันด้วยการใช้สื่อมวลชน หรือวิธีการอื่น

10.1.3 การหา และ/หรือใช้ข้อมูลเพื่อโน้มน้าวชักจูงให้คล้อยตาม

10.1.4 การขมนมประท้วง

- 10.2 การให้การสนับสนุนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของพรรคการเมือง
- 10.3 การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
- 10.4 การลงสมัครรับเลือกตั้ง

11. ข้อเรียกร้อง หมายถึง ความต้องการอันเป็นผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มคนที่พรรคการเมือง รัฐบาล รัฐสภา หรือข้าราชการพยายามหาแนวทางในการสนองตอบ

#### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจของไทยในการกำหนดนโยบายของรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น
2. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาลักษณะและแนวโน้มของระบบการเมืองไทยในปัจจุบันและอนาคต

#### ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้จะใช้วิธีการแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical description) ในลักษณะดังต่อไปนี้คือ

ในขั้นแรกจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวไทย และจะอธิบายถึงภาพรวมของโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตามด้วยการกล่าวถึงการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) ผู้บริหาร อ.ส.ท. รวมทั้งคณะกรรมการ อ.ส.ท. ตลอดจนอธิบายถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในการกำหนดนโยบายผ่านรัฐบาล ระบบราชการ หรือพรรคการเมืองและรัฐสภา จากนั้นจึงสรุปวิเคราะห์ภาพรวมของบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายนี้ว่ามีลักษณะอย่างไร

ในขั้นที่สองจะอธิบายถึงภาพรวมของโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนถึงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จากนั้นกล่าวถึงความเป็นมาของการจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)

ผู้บริหาร ททท. คณะกรรมการ ททท. ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) และคณะอนุกรรมการร่วมภาครัฐบาล และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ตามด้วยการอธิบายถึงภาพรวมของบทบาทและ อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ผ่าน ททท.

ผู้บริหาร ททท. และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ ตลอดจนพรรคการเมืองและรัฐสภาด้วย และสรุปวิเคราะห์บทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ การท่องเที่ยว

ในขั้นที่สามจะอธิบายโดยละเอียดถึงโครงสร้างทางการเมือง และกระบวนการ กำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งให้เห็นว่า โครงสร้างดังกล่าวนี้ มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญอย่างไร บทบาทของพรรคการเมือง รัฐสภาในการกำหนด นโยบาย จากนั้นกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างของคณะกรรมการ ททท. คณะ กรรมการ กรอ. และคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว และบทบาท ของพรรคการเมืองในคณะกรรมการดังกล่าวนี้ จากนั้นจึงทำการศึกษาโดยละเอียดถึงบทบาท และอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ผ่านทาง ททท. กรรมการ ททท. พรรคการเมือง รัฐบาล คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและ การท่องเที่ยวสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ททท. คณะกรรมการ กรอ. และคณะอนุ กรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ตามลำดับ

ในขั้นสุดท้ายจะเป็นการสรุปวิเคราะห์โดยละเอียดถึงบทบาทและอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวนี้ ตลอดจนคาดการณ์ถึงบทบาท และอิทธิพลของกลุ่มในอนาคตด้วย

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยนี้จะใช้วิธีการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจาก

1. เอกสารชั้นต้น (primary sources) ได้แก่ รายงานการประชุม มติที่ ประชุม เอกสาร สิ่งพิมพ์ รายงานประจำปีของ ททท. คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและ การท่องเที่ยวสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ ททท. คณะกรรมการ กรอ. และคณะอนุ กรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่าง ๆ

2. เอกสารชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ รายงานการวิจัย วรรณกรรมทางวิชาการ ข่าว บทความและบทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และวารสารต่าง ๆ ตลอดจนเอกสาร สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง

3. การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง จะทำการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal) และมีแบบมีแนวคำถาม (interview schedule)

3.1 การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ จะใช้กับผู้ว่าหรือรองผู้ว่า ททท. ประธานหรือรองประธานหรือโฆษกคณะกรรมการวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการ ททท. และประธานคณะกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ตลอดจนนายกสมาคมหรือชมรมของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่าง ๆ

3.2 การสัมภาษณ์แบบมีแนวคำถาม จะใช้กับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของ ททท. ยกเว้นผู้ว่าและรองผู้ว่าการ คณะกรรมการ ททท. จากภาครัฐบาล กรรมการวัฒนธรรมและกรรมการท่องเที่ยวสภาผู้แทนราษฎร กรรมการจากภาครัฐบาลและเอกชนในคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว และกรรมการบริหารของสมาคมหรือชมรมของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนเจ้าหน้าที่สมาคมหรือชมรมที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามในระหว่างทำการวิจัยนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น กล่าวคือ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เข้ายึดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ดังนั้นในการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงต้องประสบปัญหาความไม่สะดวกหลาย ๆ ประการ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ด้วยการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากรายงานการประชุมของหน่วยงานราชการ ดังนั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวนี้จึงอาจเปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็น และตามสถานการณ์ เช่น อาจใช้การสัมภาษณ์แบบมีแนวคำถามแทนการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

#### การนำเสนอเนื้อหา

บทที่ 1 สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย การนิยามตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูล

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ 3 ประวัติความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวไทย

บทที่ 4 โครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบ

อำมาตยาธิปไตย

บทที่ 5 บทบาทในการกำหนดนโยบายของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้

ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

บทที่ 6 โครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย

บทที่ 7 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการ

กำหนดนโยบายหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย

บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ