

บทที่ ๒

บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

1. บริบททางด้านการเมืองของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

1.1 บริบททางด้านการเมืองและการปกครองของไทยก่อนปี พ.ศ. 2527

โครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2527 เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นผลงานของ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 20 ของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงยึดหลักการของระบบรัฐสภา ในการปกครอง โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภาคือวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง การเมืองไทยภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการพัฒนาการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการยุบสภาและเหตุการณ์ไม่สงบบ่อยครั้งแต่ก็ยุติลงด้วยดี

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 94 กำหนดบังคับให้ผู้สมัครเข้ารับตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง¹ แต่มีบทเฉพาะกาลผ่อนผันให้ยังไม่ต้องใช้ข้อกำหนดนั้นในการเลือกตั้งครั้งแรก² ภายหลังจากการเลือกตั้งสภาได้ลงมติให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากรัฐบาลประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจค่าครองชีพสูง น้ำมันมีราคาแพง ปัญหาด้านความสงบเรียบร้อย สภาได้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ 2 ครั้ง และรัฐบาลได้ประกาศลาออก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีในครั้งแรก ต่อมาแม้จะมีได้เป็น ส.ส. โดยการสนับสนุนของพรรคการเมือง โดยได้แถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ในสมัยของรัฐบาลชุดนี้มีความพยายามก่อรัฐประหาร 1 ครั้งและการเปิดอภิปรายทั่วไปลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล 2 ครั้ง และสิ้นสุดลงด้วยการยุบสภา เนื่องจากปัญหาการลงมติในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

¹ มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

² มาตรา 204 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

1.2 บริบททางด้านการเมืองของไทยในช่วงปลายของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

1.2.1 บริบททางด้านการเมืองของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2527-2531

ในปี 2527 เป็นช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 หลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 อันเนื่องมาจากรัฐสภาชุดที่ 20 ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 ซึ่งมีอยู่สองสภาคือ วุฒิสภามีสมาชิก 225 คน และสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 301 คน ไม่ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ดังนั้นช่วงปี 2527 นี้ จึงเป็นช่วงของรัฐสภาชุดที่ 21 มีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มเป็น 243 คน เพิ่มจากรัฐสภาชุดที่ 20 อีก 18 คน เพื่อให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวน 324 คน ที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยุบสภาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นครั้งที่ 2 ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 โดยมีสาเหตุมาจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 จึงทำให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 หลังการเลือกตั้ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งนับเป็นครั้งที่ 3 โดยมีวุฒิสมาชิก 260 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 347 คน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2521 สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ระหว่างวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ถึง 29 เมษายน 2531 ซึ่งสิ้นสุดโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อีกเป็นครั้งที่ 3 อันมีสาเหตุมาจากสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในวันที่ 28 เมษายน 2531 สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลอภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และในการลงมติมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 31 คน ยกมือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ทั้ง 16 คนลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 เมษายน 2531

ตลอดระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากการที่พรรคการเมือง ไม่สามารถสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ภายใต้อำนาจการเข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี และความไม่ไว้วางใจในการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคการเมือง ฝ่ายทหารและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยที่มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทำหน้าที่เสมือนกับเป็นหัวหน้าพรรคข้าราชการ

1.2.2 บริบทด้านการเมืองของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ปรากฏว่าพรรคชาติไทยได้รับเสียงข้างมาก โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจลงจากเวทีการเมือง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา และเป็นรัฐสภาชุดที่ 23 ประกอบด้วยสองสภาคือ วุฒิสภามีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง 267 คน โดยแต่งตั้งเพิ่มเติมจากเดิม 7 คน เพื่อให้ครบสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีจำนวน 357 คน รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ เริ่มมีนักธุรกิจทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เข้าสู่ฝ่ายบริหารและกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น ฝ่ายธุรกิจเริ่มเข้าเกาะกุมคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งปรับโครงสร้าง ของระบบบริหารราชการและเศรษฐกิจ เพื่อเกื้อกูลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจอย่างเต็มที่

คณะรัฐมนตรีพยายามลดอำนาจของข้าราชการและตัดทอน ความเป็นอิสระของระบบราชการ โดยการโยกย้ายข้าราชการและแต่งตั้งนักธุรกิจ หรือข้าราชการที่เป็นพรรคพวกเดียวกันเข้ามาแทน ลดบทบาทของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญในการ วางแผนและชี้นำเศรษฐกิจ และให้อำนาจเจ้ากระทรวงควบคุมโครงการรับเหมา ขนาดใหญ่แทน อันเป็นการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เคยอยู่กับข้าราชการ ประจำมาไว้ที่รัฐมนตรี โดยมอบให้เทคโนโลยีแทรกทำหน้าที่แทน รัฐสภาได้เริ่มตัด งบประมาณทหารเป็นครั้งแรก ในสมัยของรัฐบาลนี้ได้มีการต่อสู้กันทางการเมือง ระหว่างฝ่ายทหารกับนักการเมืองพลเรือน ในประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ ฝ่ายทหารเสนอให้ปรับระบบเลือกตั้ง เขตเดียวมี ส.ส. คนเดียว นโยบายต่างประเทศ การตั้งกลุ่มที่ปรึกษาทางวิชาการ การถูกกล่าวหาว่าคณะรัฐมนตรี ทุจริตคอร์รัปชั่น และรัฐบาลเกิดการขัดแย้งกับทหารด้วยเรื่องการจัดซื้ออาวุธ เป็นผลให้คณะทหารที่เรียกตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยการนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เข้ายึดอำนาจการปกครองและรัฐบาล ล้มสลายลงเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

1.2.3 บริบททางด้านการเมืองในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ
การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะ รสช. แล้วก็มีรัฐสภาชุดที่ 24 ที่เรียกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีสภาเดี่ยวคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมี สมาชิก 292 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2534 สภานิติบัญญัติ แห่งชาติชุดนี้รัฐธรรมนูญการปกครองฯ 2534 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ 2 ประการคือ ประการแรกพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และประการที่สองคือการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ได้ตั้งคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน และได้ประชุมกันรวม 36 ครั้ง จึงยกร่างรัฐธรรมนูญ เสร็จและได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติรับหลักการในวันที่ 28 สิงหาคม 2534 แล้วตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 25 คน เมื่อ พิจารณาเสร็จ เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในวาระที่ 2 และพิจารณา สรุบทิ้งร่างเสร็จ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เมื่อ วันที่ 7 ธันวาคม 2534 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้สิ้นสุดลงโดยการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2534 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

ในด้านฝ่ายบริหาร คณะ รสช. ได้ตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็น นายกรัฐมนตรี เพื่อแสวงหาแรงสนับสนุนจากฝ่ายธุรกิจและข้าราชการพลเรือนต่อ รัฐบาลรัฐประหาร คณะรัฐมนตรีชุดนี้ประกอบไปด้วยเทคโนโลยีแคทรก และนักธุรกิจ ขึ้นมาได้มุ่งปฏิรูปการบริหารและระบบเศรษฐกิจ คณะเดียวกันคณะ รสช. ก็มี นโยบายที่จะฟื้นฟู การควบคุมของฝ่ายทหารเหนือระบบสังคมและการเมือง คณะ รสช. ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดเดิม มีผู้ถูก ตัดสินว่าร้ายวณผิดปกติและถูกยึดทรัพย์สินจำนวน 13 คน มีการจัดตั้งโครงการ ค.จ.ก. หรือคณะกรรมการจัดสรรที่ทำกินขึ้น เพื่อประสงค์จะย้ายชาวบ้านนับ ล้านคนออกจากพื้นที่ซึ่งเข้าจับจองอย่างผิดกฎหมายในเขตป่าสงวน รวมทั้งการ จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้คณะทหารมีบทบาทครอบงำรัฐสภา

1.2.4 บริบททางการเมืองของไทยในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534

ภายหลังการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม 2525 พรรค
 สหประชาชาติภายใต้การจัดตั้งและสนับสนุนของคณะ รสช. ชนะการเลือกตั้งเป็น
 พรรคใหญ่ที่สุด แต่นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรค ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลได้
 เนื่องจากข้อหาพัวพันกับการค้ายาเสพติด จึงต้องถอนตัวออกไปและยอมให้
 พลเอกสุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเข้าดำรงตำแหน่ง
 ดังกล่าวประกอบกับการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญเพื่อกองอำนาจของฝ่ายทหาร และ
 การก่อตั้งพรรคสหประชาชาติ แสดงให้เห็นว่าคณะทหารมีความตั้งใจที่จะสถาปนา
 การปกครองของกลุ่มตนเป็นระบบสถาบันเป็นระยะเวลาชวาวนาน จึงมีการประท้วง
 คณะ รสช. เริ่มขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 เรียกร้องให้พลเอกสุจินดา
 คราประยูร ลาออกและให้ยกเลิกบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลการ
 ประท้วงนำไปสู่การปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล จนมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ
 จำนวนมาก และรัฐบาลชุดพลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องลาออกภายหลังจาก
 ดำรงตำแหน่งได้ 47 วัน

นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาล
 ชั่วคราวอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐบาลภายใต้การนำของ
 นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงผู้คุมกำลังฝ่ายทหาร โดยปลด
 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก และผู้มีส่วนพัวพันกับเหตุการณ์รุนแรง
 ในเดือนพฤษภาคม เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การเลือกตั้งให้ชัดเจนขึ้น และยอมให้มี
 การจัดตั้งขององค์กรกลางเข้ามาดูแล และป้องกันการฉ้อโกงในการเลือกตั้ง และ
 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนเสียงข้างมาก จึงได้เป็น
 แกนนำจัดตั้งรัฐบาลมีนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี

นายชวน หลีกภัย ได้จัดตั้งคณะรัฐบาลผสม ประกอบด้วยพรรคพันธมิตร
 ที่ล้อมวลชนขนานนามว่าเป็นพรรคฝ่ายเทพ ได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความ
 หวังใหม่ พรรคเอกภาพ และเนื่องจากมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งไม่มากนัก จึง
 เชิญพรรคกิจสังคมเข้าช่วยรัฐบาล วิกฤตการณ์ใน พ.ศ. 2535 ทำให้ทหารลด
 บทบาทลงอย่างมาก รัฐบาลนำโดยนายชวน หลีกภัย ได้สร้างภาพให้เห็นว่า
 อำนาจของฝ่ายธุรกิจมีมากขึ้น มีการนำนักบริหารมืออาชีพทางด้านธนาคาร
 มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การถ่ายเทอำนาจจากฝ่ายทหารมา
 สู่นักการเมืองและนักธุรกิจด้านพลเรือนยังไม่บริบูรณ์นักรัฐบาลภายใต้การนำของ
 นายชวน หลีกภัย ดำเนินไปอย่างระมัดระวังจนกระทั่งได้ ประกาศยุบสภา
 ภายหลังถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลในปี 2537

2. สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

เนื่องจากช่วงปี 2527-2537 นี้ ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการส่งออกทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม หรือธุรกิจการเงินต่าง ๆ ประกอบกับในช่วงนี้มีความผันผวนทั้งการเมืองภายนอก เช่น การเกิดขึ้นของสงครามอ่าวเปอร์เซีย และความผันผวนทางการเมืองภายในประเทศเอง เช่น การเกิดขึ้นของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ดังนี้ เพื่อให้ให้เห็นภาพรวมอย่างกว้าง ๆ จึงขอสรุปสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังนี้

ปี 2527 จากความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจในช่วงปี 2526 จึงส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจในปี 2527 นี้ด้วย การที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำมีผลทำให้ความต้องการสินค้าจากประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นด้วย จึงส่งผลให้การผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกขยายตัวได้ดี ประกอบกับผลิตผลทางการเกษตรในปีนั้นเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ซึ่งเป็นผลจากภาวะดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย และราคาสินค้าเกษตรในปีก่อนหน้าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูก และเอาใจใส่บำรุงรักษา ทำให้ผลิตภัณ์มวลรวมในปี 2527 นี้ เพิ่มขึ้นในอัตราเท่า ๆ กับ ปีที่แล้วคือร้อยละ 6.0 ถึงแม้ว่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศจะชะลอตัวลงก็ตาม

อย่างไรก็ตาม จากการที่ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจการเงินนอกระบบได้เริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงานตั้งแต่ช่วงปลายปี 2526 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาซึ่งภาวะการเงินในระบบด้วย ปัญหาด้านการเงินของธุรกิจดังกล่าว และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีปฏิกริยาลูกโซ่ต่อเนื่องออกไป และการปรับตัวอย่างกระทันหันของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่บางรายในช่วงต่อระหว่างปี ได้ก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงินแก่ธุรกิจการค้าทั่ว ๆ ไป แต่ได้เริ่มคลี่คลายลงในช่วงกลางปี ทั้ง ๆ ที่ทางการยังคงดำเนินมาตรการการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนอยู่ก็ตาม^๑

ปี 2528 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกลดลงต่ำกว่าที่คาดหมายมาก เนื่องจากประเทศอุตสาหกรรมยังคงดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างระมัดระวังประกอบกับความไม่แน่นอนด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและราคาสินค้า

^๑ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2527

สำหรับเศรษฐกิจประเทศไทยโดยรวมนั้น กล่าวได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจเปิดมีการค้าระหว่างประเทศในระดับสูง จึงได้รับผลกระทบต่อความผันแปรในตลาดการเงินระหว่างประเทศและภาวะซบเซาของเศรษฐกิจและอัตราค่าของโลก รวมทั้งความตกต่ำของราคาสินค้าในตลาดโลกเป็นอย่างมาก มาตรการทางเศรษฐกิจหลายประการที่รัฐบาลได้ดำเนินการ โดยเฉพาะมาตรการทางการเงินและการคลัง การปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยน ตลอดจนการส่งเสริมการส่งออกได้ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจในการปรับตัวต่อความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจภายนอกประเทศ และลดผลกระทบต่อเกษตรกรจากการที่ราคาสินค้าในตลาดโลกตกต่ำ

อย่างไรก็ตาม แม้ภาวะเศรษฐกิจโลกและของไทยจะมีลักษณะทรงตัวและไม่แตกต่างกันไปจากปีที่แล้วก็ตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรายได้รวมที่เป็นตัวเงินของประชาชนทั้งประเทศในปี 2528 แล้ว ก็เพิ่มขึ้นในอัตราใกล้เคียงกับปีก่อน คือประมาณร้อยละ 7.0 แต่เมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อแล้วรายได้ที่แท้จริงในปีนี้ก็เพิ่มขึ้นน้อยกว่าปีที่แล้ว¹

ปี 2529 เศรษฐกิจโลกในปีนี้มีอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างต่ำกว่าปีที่แล้ว แม้ว่าในปีนี้มีปัจจัยหลายประการที่เอื้ออำนวยต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว โดยเฉพาะการลดลงอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันในตลาดโลกหลังจากที่ติดตัวสูงขึ้นตั้งแต่ช่วงปี 2526 ซึ่งปัจจัยด้านเศรษฐกิจต่างประเทศในปีนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจไทยทั้งด้านบวกและลบ ปัจจัยด้านบวกได้แก่ การลดลงของราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ย สำหรับปัจจัยด้านลบได้แก่ การที่สินค้าขึ้นรูปรวมที่สำคัญยังคงมีแนวโน้มต่ำลง ขณะที่บรรยากาศการกีดกันทางการค้ายังคงมีความรุนแรงอยู่ โดยเฉพาะกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มมีผลตั้งแต่เดือนเมษายนเป็นต้นมา ประกอบกับเศรษฐกิจโลกในปีนี้ยังไม่ฟื้นตัวเท่าที่ควร ส่วนปัจจัยภายในด้านลบคือ ผลผลิตการเกษตรที่สำคัญของไทยถูกกระทบจากภาวะฝนทิ้งช่วง แต่ในด้านดีคือปัจจัยด้านนโยบายของทางการ ซึ่งมุ่งกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยการผ่อนคลายนโยบายการเงินและการคลัง ดำเนินนโยบายการค้าและราคาให้คล่องตัวขึ้น ตลอดจนการใช้เงินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อสนับสนุนสินค้าออกของไทยให้สามารถ

¹ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2528 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2529"

แข่งขันในตลาดโลกได้ ปัจจัยด้านบวกดังกล่าวส่งผลให้ภาพรวมของเศรษฐกิจไทย ในปีนี้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นมาก ทั้งด้านเศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ^๕

ปี 2530 ภาวะเศรษฐกิจของไทยในปีนี้มีข้อน่าสังเกต 4 ประการคือ

1. การฟื้นตัวของภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตที่สำคัญอื่น ๆ เช่น การค้า การก่อสร้าง การธนาคาร ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและกระจายตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวจากปีก่อน ๆ สูงมาก โดยมีอุตสาหกรรมการส่งออกเป็นตัวนำ

2. การผลิตในภาคเกษตรประสบปัญหาฝนแล้งติดต่อกันเป็นปีที่สอง ทำให้พืชผลสำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด มีผลผลิตลดลง อย่างไรก็ตาม ราคาพืชผลได้มีแนวโน้มสูงขึ้นจึงช่วยประคองให้รายได้ของเกษตรกรยังคงอยู่ในระดับที่สูงกว่าปีที่ผ่านมา

3. ในช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัวย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันต่อราคาสินค้าและภาวะดุลการค้าบ้าง แต่ยังไม่ถึงกับสร้างปัญหา ราคาสินค้าผู้บริโภคในปี 2530 เพิ่มขึ้นในร้อยละ 2.5 ซึ่งจัดว่าเป็นฐานะทางการเงินที่มั่นคง

4. ภาวะการเงินมีความคล่องตัวตลอดทั้งปี ทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้มีแนวโน้มลดต่ำลง ซึ่งมีผลในการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ

ส่วนการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นทางการได้ดำเนินมาตรการหลายประการที่จะส่งเสริมการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งด้านส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการลงทุน มาตรการด้านการเงิน และอัตราแลกเปลี่ยน จึงช่วยสนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถปรับตัวให้รับกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อันส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ^๖

ปี 2531 เศรษฐกิจไทยในปีนี้อาศัยตัวประมาณร้อยละ 10.3 ซึ่งนับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ในรอบหลายปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญประการแรกได้แก่ การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกอยู่ในระดับที่น่าพอใจ การที่เศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมเจริญเติบโตในอัตราร้อยละ 4 เทียบกับ

^๕ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2529 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2530"

^๖ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2530 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2531"

ร้อยละ 3.3 ในปีก่อนได้มีส่วนทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าของโลกเป็นอย่างมาก ในขณะที่ผู้ประกอบการและส่งออกไทยมีความสามารถในการแข่งขันได้ดี จึงทำให้ปริมาณและมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นในเกณฑ์สูง และสามารถเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดโลกในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะด้านการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การที่ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลกในปีนี้มีแนวโน้มสูงขึ้นอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งส่งผลให้ราคาพืชผลในประเทศเอชียปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วยรายได้และกำลังซื้อของประชาชนในภาคเกษตรจึงเพิ่มขึ้นมาก และสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคได้มากขึ้น

จากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวในอัตราที่สูงต่อเนื่องจากปีก่อน ทางการได้ดำเนินมาตรการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคเอกชน และมาตรการหลักที่นำมาใช้ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการผลิตในภาคอุตสาหกรรม มาตรการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรการทางการเงินและการคลัง อย่างไรก็ตามการที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้การใช้จ่ายของประชาชนสูงขึ้นก่อให้เกิดแรงกดดันต่อราคาสินค้า ดังนั้น ทางการจึงได้มีมาตรการด้านราคาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และมาตรการด้านรายได้โดยเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวให้ข้าราชการและลูกจ้าง ตลอดจนการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

สำหรับมาตรการด้านส่งเสริมการลงทุนและการผลิตในภาคอุตสาหกรรมนั้น ทางการได้ให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการผลิตเพื่อส่งออกและการผลิตชิ้นส่วน เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับป้อนกิจการผลิตเครื่องจักร เครื่องยนต์ ไฟฟ้า และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากร โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ในส่วนภูมิภาคและลดสิทธิประโยชน์ในส่วนกลาง เพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น และทางการยังได้ส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น

ในด้านการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ทางการได้ปรับปรุงระเบียบการส่งออกและนำเข้าหรือเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าบางประเภท โดยเฉพาะวัตถุดิบหรือสินค้าที่จำเป็นในการผลิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์การผลิตและความต้องการในประเทศ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การส่งออกมีความคล่องตัวและลดต้นทุน

การผลิต นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าบางประเภท เพื่อการใช้โควตาให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับภาวะการค้ามากขึ้น⁷ จะเห็นได้ว่า นโยบายรัฐบาลและมาตรการของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านบทบาทนิติของกฎหมายในช่วงนี้ ล้วนเป็นไปเพื่อส่งเสริมภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

ปี 2532 เศรษฐกิจไทยในปีนั้นขยายตัวประมาณร้อยละ 10.8 นับเป็นการขยายตัวในเกณฑ์ที่สูงมากต่อเนื่องกันเป็นปีที่สาม กล่าวคือ หลังจากเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในปี 2530 อัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 12 ในปี 2531 และชะลอตัวลงเล็กน้อยในปีนั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงนี้เป็นผลมาจากปัจจัยด้านอุปสงค์เป็นสำคัญ ความต้องการสินค้าและบริการของประเทศเพิ่มสูงมากทั้งด้านการลงทุน การส่งออก และการบริโภคของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล นอกจากนี้นักลงทุนชาวต่างประเทศได้เข้ามาลงทุนในประเทศเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันการผลิตภายในประเทศค่อนข้างเต็มขีดความสามารถ การขยายตัวของผลผลิตจึงกระทำไม่ได้ทันกับความต้องการ สำหรับภาคเกษตร แม้ว่าการผลิตจะมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพราะราคาพืชผลอยู่ในระดับสูงจูงใจ แต่การขยายตัวก็อยู่ในระดับต่ำกว่าปีก่อนหน้า ทั้งนี้เพราะสภาพดินฟ้าอากาศไม่ดีเท่ากับปี 2531

ความไม่สมดุลระหว่างการใช้จ่ายรวมและการผลิตของประเทศดังกล่าวเป็นผลให้ระดับราคาของสินค้าหลายประเภทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สืบเกิดได้จากดัชนีราคาผู้บริโภคในปีนั้นเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.4 จากอัตราร้อยละ 3.8 ในปีก่อน และมีแนวโน้มที่สูงขึ้นต่อเนื่องตามต้นทุนการผลิตอื่นที่เริ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานและราคาวัตถุดิบจากต่างประเทศ ตลอดจนอำนาจซื้ออันเกิดจากรายได้ที่มาจากการเก็งกำไรทั้งในที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ และหลักทรัพย์อื่น ๆ นอกจากนี้การที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง ทำให้มีการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ ทั้งสินค้าทุน วัตถุดิบ และน้ำมัน เพื่อตอบสนองความต้องการผลิตภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ทางการได้ดำเนินมาตรการเพื่อช่วยสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะในภาคเอกชนด้วยการกระจายความเจริญไปสู่ภาคชนบท และการระดมเงินออมทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะเงินออมระยะยาว มาตรการหลักที่รัฐใช้ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุนและ

⁷ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2531

การผลิตในภาคอุตสาหกรรม มาตรการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ มาตรการทางการเงินและการคลัง ตลอดจนการปรับปรุงมาตรการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม มาตรการที่รายได้โดยส่วนรวมขยายตัวอย่างรวดเร็วประกอบด้วยราคาที่ดินและหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นค่อนข้างมากทำให้การใช้จ่ายของประชาชนสูงขึ้น ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อราคาสินค้า ดังนั้นทางการจึงมีมาตรการด้านราคาและมาตรการด้านรายได้ควบคู่กันไป มาตรการด้านรายได้ได้แก่ การปรับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการ และการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้น ในขณะที่ช่วงปลายปีที่แล้วทางการได้พิจารณา มาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มปริมาณสินค้าที่ขาดแคลน และชะลอการใช้จ่าย มาตรการที่เสนอให้ดำเนินการมีทั้งมาตรการด้านการเงิน การคลัง การปรับปรุงระบบ การนำเข้า การลดการเก็งกำไรในที่ดินและหลักทรัพย์ ตลอดจนมาตรการด้านราคา ซึ่งคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณา ดำเนินการต่อไป สำหรับมาตรการด้านการส่งเสริมการลงทุนและการผลิตในภาคอุตสาหกรรมนั้น ทางการยังคงให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการผลิตเพื่อการส่งออก มีการปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ในส่วนภูมิภาค และลดสิทธิประโยชน์ในส่วนกลาง เพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ทางการได้เน้นการส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น

ด้านการค้าระหว่างประเทศ ทางการได้ปรับปรุงระเบียบการส่งออก และนำเข้า และเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนการนำเข้าสินค้าบางประเภท โดยเฉพาะวัตถุดิบและสินค้าที่จำเป็นในการผลิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์การผลิตและความต้องการในประเทศ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การส่งออกมีความคล่องตัวและลดต้นทุนการผลิต นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรโควตาส่งออกสินค้าบางประเภทเพื่อให้ใช้โควตาอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับภาวะการค้า ส่วนในด้านพลังงาน ทางการยังคงตรึงราคาน้ำมันในประเทศ โดยพองฐานะของทุนน้ำมันด้วยการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันลงสองครึ่ง^๕

^๕ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2532 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2533"

ปี 2533 ในปีนี้ได้เกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ซึ่งอุบัติขึ้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2533 ยังผลให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้น แต่มิได้ส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในปีนี้นักนัก แม้เศรษฐกิจจะชะลอตัวลงบ้าง แต่ก็ยังคงขยายตัวถึงประมาณร้อยละ 10 ซึ่งนับว่าเป็นการขยายตัวในเกณฑ์สูงมากต่อเนื่องเป็นปีที่ 4 การเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงเป็นผลจากการลงทุนและการบริโภคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนของภาคเอกชนในโครงการต่อเนื่องจากปีก่อน และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเพื่อสนองความต้องการของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สำหรับการผลิตภาคเกษตรนั้นมีอัตราส่วนลดลง เนื่องจากภาวะดินฟ้าอากาศไม่อำนวย และราคาพืชผลตกต่ำต่อเนื่องมาจากปีก่อน

ความไม่สมดุลระหว่างการใช้จ่ายรวมและการผลิต เป็นผลให้ระดับราคาสินค้าหลายประเภทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่ามาตรการต่อต้านเงินเฟ้อที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปลายปี 2532 ได้บรรลุผลในช่วงกลางปีก็ตาม อย่างไรก็ตาม ราคาน้ำมันในประเทศที่ได้ปรับตัวสูงขึ้นตามราคาน้ำมันในตลาดโลกภายหลังวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ได้กดดันให้ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้นอีก

สำหรับมาตรการสำคัญ ๆ ที่ทางการประกาศใช้เพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ได้แก่ การประกาศรับพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนและผู้เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ การผ่อนคลายการควบคุม การแลกเปลี่ยนเงินเพื่อให้ระบบการเงินและการชำระเงินระหว่างประเทศมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

อย่างไรก็ตามการที่รายได้โดยส่วนรวมยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียได้ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำมันนำเข้าและราคานำเข้าและราคาต้นทุนการผลิตอื่น ๆ ได้สูงขึ้นตาม ซึ่งก่อให้เกิดแรงกดดันต่อราคาสินค้า ดังนั้นทางการจึงได้มีมาตรการหลายประการ ทั้งนี้อกจากมาตรการด้านราคาและรายได้ เพื่อชะลอภาวะเงินเฟ้อและช่วยเหลือผู้ผลิตและผู้บริโภค มาตรการทางการค้าได้แก่ การอนุญาตให้มีการนำเข้าเสรีสำหรับสินค้าจำเป็น และวัตถุดิบที่ขาดแคลน เช่น น้ำตาลทราย บัญและปูนซีเมนต์ เป็นต้น สำหรับมาตรการด้านราคาได้แก่ การขอความร่วมมือไปยังผู้ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภครายใหญ่ให้ตรึงราคาจำหน่ายเป็นเวลาสามเดือน ภายหลังจากที่ได้ขึ้นราคาน้ำมันในประเทศ ตลอดจนมีหน่วยเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการขึ้นราคาสินค้า

ที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น ส่วนมาตรการด้านรายได้ ได้แก่ การปรับอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นให้กับบุคลากรภาครัฐบาล และการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำให้สูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้ออกกฎหมายประกันสังคมเพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างทั่วไปมีสวัสดิการที่ดีขึ้น

สำหรับมาตรการด้านการส่งเสริมการลงทุน และการผลิตในภาคอุตสาหกรรมนั้น รัฐยังคงให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็ได้คำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้ออกประกาศไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานบางประเภทในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ โรงงานที่มีคนงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป และโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษ นอกจากนี้ยังให้การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยเพิ่มวงเงินกู้และขยายระยะเวลาดำเนินการของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมรวมทั้งลดอากรขาเข้าเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตทางอุตสาหกรรมตามตอนพิภคที่ 84 และ 85 ลงจากร้อยละ 30-60 เหลือร้อยละ 5

ด้านการค้าระหว่างประเทศ รัฐได้ปรับปรุงระเบียบการส่งออกและนำเข้าโดยการปรับลดเพื่อยกเว้นอัตราภาษีการค้า อากรขาเข้า และค่าธรรมเนียมบางประเภท โดยเฉพาะวัตถุดิบและสินค้าที่จำเป็นในการผลิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์การผลิต และความต้องการภายในประเทศ ตลอดจนบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรโควตา การส่งออกสินค้าบางประเภท เพื่อให้การใช้โควตาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

ด้านพลังงาน รัฐบาลได้ปรับปรุงอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน เพื่อให้สอดคล้องกับสูตรการกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงลอยตัวในประเทศ ซึ่งมุ่งให้ราคาที่มีการขึ้นลงตามราคาน้ำมันในตลาดโลกและกลไกของตลาดมากขึ้น

ปี 2534 เศรษฐกิจไทยในปีนี้ยังมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ได้มีอัตราการขยายตัวที่ลดลงเหลือร้อยละ 7.9 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลังที่เข้มงวดและระมัดระวัง และอีกส่วนหนึ่งเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกไม่เอื้ออำนวยนัก ทั้งนี้มีการส่งออกเป็นแกน ขณะที่การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเริ่มชะลอตัวลง และการลงทุนขยายตัวในอัตราที่ต่ำมาก

“ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย “สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2533 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2534”

ประกอบกับการเกิดขึ้นของวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเอง กล่าวคือ เหตุการณ์รัฐประหารเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อันนำมาซึ่งความไม่มั่นคงต่อการลงทุนในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในรอบปีนี้เองรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายประการ ทั้งด้านการเงินและการคลัง เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีอากรและระเบียบเงื่อนไขต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงกลไกของรัฐให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ยังได้ดำเนินมาตรการเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย

ในสิ่งที่เกี่ยวกับการรอกมาตรฐานค่าครองชีพของประชาชน รัฐบาลได้ปรับปรุงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยเพิ่มค่าลดหย่อนและลดอัตราภาษี รวมทั้งเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพ นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการแก้ปัญหาสินค้าบางประเภทขาดแคลนและราคาแพง เช่น การประกาศลดอากรการนำเข้าสุกรและอาหารสัตว์ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท โดยจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมแก่โครงการพัฒนาจังหวัด การจัดตั้งกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และการจัดตั้งสถาบันพัฒนาแรงงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มเติม เป็นต้น

ส่วนด้านการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลได้ขยายความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศให้กว้างขวางมากขึ้น เช่น การทำข้อตกลงด้านการค้าและภาษีอากรกับประเทศลาว และประเทศเวียดนาม รวมทั้งการทำข้อตกลงสิ่งทอกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ทำให้สามารถส่งออกสิ่งทอไปประเทศสวิตเซอร์แลนด์เสรียิ่งขึ้น¹⁰

ปี 2535 ในป็นนี้มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เกิดขึ้นมากมายทั้งภายในและนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุปสงค์รวมในประเทศที่ชะลอตัวลง และกระทบต่อบรรยากาศการใช้จำชอู่บริโภคบริโภค การลงทุนและการท่องเที่ยวประกอบกับเป็นระยะที่ธุรกิจและประชาชนปรับตัวต่อระบบภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเริ่มบังคับใช้เมื่อต้นปี อย่างไรก็ตาม ในครั้งหลังของปีการปรับเงินเดือนและค่าจ้างเริ่มปรากฏผลทำให้การใช้จำชอู่บริโภคบริโภคฟื้นตัวขึ้น

¹⁰ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2534 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2535"

ในปีนี้ได้กล่าวได้ว่า เป็นปีที่ทางการดำเนินนโยบายปฏิรูปทางการเงิน การคลังที่สำคัญหลายด้านเพื่อวางรากฐานให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้อย่าง ต่อเนื่องและมั่นคง โดยรัฐตระหนักถึงภาวะการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น เป็นลำดับทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการแข่งขันทางการเงิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในปีนี้ได้มีเหตุการณ์สำคัญทางเศรษฐกิจหลายประการ ด้วยกันคือ การปฏิรูปทางการเงินการคลัง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงิน ทางด้านการเงิน รัฐได้ดำเนินนโยบาย ผ่อนคลายข้อจำกัดด้านอัตราดอกเบี้ยโดยสมบูรณ์ การผ่อนคลายด้านการปริวรรต เงินตราเพิ่มเติม การลดการแทรกแซงการบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ตลอดจนการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน และการออกพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 การแก้ไข เพิ่มเติม พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และ พ.ร.บ. บริษัทมหาชน เป็นต้น สำหรับการ คลังนอกจากการปรับโครงสร้างภาษีอากรด้านต่าง ๆ แล้ว รัฐยังได้นำ ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าเป็นครั้งแรกในปี นี้ นอกจากนี้ยังได้ลดบัญชี สินค้าควบคุมจากเดิม 111 รายการ ลงเหลือเพียง 21 รายการเท่านั้น¹¹

ปี 2536 ข้อจำกัดที่เคยเป็นจุดอ่อนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี นี้ได้ผ่อนคลายลงไปบ้าง ซึ่งทำให้การขยายตัวของการใช้จ่ายและการผลิตภายใน ประเทศสามารถเร่งตัวได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม จากภาวะค่าใช้จ่ยโดยรวมภายใน ประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ นโยบายทาง การเงินการคลังของรัฐในปี นี้ จึงดำเนินไปอย่างระมัดระวังมากขึ้น เพื่อดูแลให้ เศรษฐกิจเร่งตัวได้ในระดับที่เหมาะสมต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและ

¹¹ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2535 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2536"

มีการใช้ทรัพยากรทางการเงินไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจ โดยรวมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อลดแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น

เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมในปีนี้จึงมีอัตราการเติบโตที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ไทยได้รับผลกระทบมาจากภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจซึ่งตกต่ำในหลาย ๆ ประเทศด้วยในระดับหนึ่ง ประกอบกับการพยายามฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจสังคม และเสถียรภาพทางการเมืองที่มีผลมาจากการขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศที่สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬนั่นเอง¹²

ปี 2537 ในปีนี้เศรษฐกิจโลกได้เอื้ออำนวยต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านการส่งออก กล่าวคือ เศรษฐกิจโลกโดยรวมขยายตัวขึ้นอย่างมั่นคง ในอัตราร้อยละ 3.1 เมื่อเทียบกับปีที่แล้ว ซึ่งมีส่วนช่วยให้รายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยดีขึ้นตามไปด้วย โดยมีผลต่อเนื่องไปยังรายได้ของเกษตรกรในประเทศด้วย และการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของเศรษฐกิจไทยที่เร่งก่อตัวขึ้นจากปีก่อน

จากแนวโน้มที่เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประเด็นสำคัญของนโยบายภาครัฐคือ การรักษาเสถียรภาพปัจจุบัน ระดับการใช้ทรัพยากรโดยรวมของเศรษฐกิจให้อยู่ในเกณฑ์สูง ทั้งในส่วนของการใช้กำลังการผลิตและตลาดแรงงาน ดังนั้นแนวนโยบายการเงินการคลังของรัฐ จึงจำเป็นต้องดูแลให้การใช้จ่ายโดยรวมของประเทศขยายตัวในอัตราที่กำลังการผลิตของเศรษฐกิจสามารถจะรองรับได้ กล่าวคือ การเน้นการดำเนินนโยบายที่เข้มงวดและระมัดระวังต่อเนื่องจากปีที่แล้ว เพื่อควบคุมแรงกดดันต่ออัตราเงินเฟ้อและดูแลการให้การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินกระจายไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้รัฐยังมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง และประสิทธิภาพของสถาบันการเงินให้สามารถรองรับในระบบการเงินที่คาดว่าจะสูงขึ้น รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการระดมเงินออมของภาคเอกชนโดยเฉพาะในส่วนของบริษัทเอกชน เพื่อสนับสนุนความต้องการลงทุนที่จำเป็นต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะต่อไป¹³

¹² ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2536 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2537"

¹³ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย "สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2537 และแนวโน้มเศรษฐกิจปี 2538"

อาจกล่าวได้ว่า ช่วงปี 2527-2537 นี้ เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการเตรียมพร้อมเพื่อการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ทั้งนี้ได้มีการพัฒนาการทางเศรษฐกิจมากขึ้น มีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และสนับสนุนการส่งออกสินค้าไปขายยังต่างประเทศมากขึ้น รัฐบาลแต่ละชุดในช่วงนี้ได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน หรือการออกมาตรการเกี่ยวกับการเก็บภาษีสินค้านำเข้าและส่งออกบางอย่าง เพื่อจูงใจให้นักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

กระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วงนี้ จึงค่อยคลี่คลายจากเดิมที่กระบวนการนิติบัญญัติมักจะถูกครอบงำโดยระบบราชการทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน โดยอาศัยช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญฯ และระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่เติบโตดีพอเข้าไปมีบทบาทในเวทีรัฐสภา แต่กระบวนการดังกล่าวร่วมถูกกลืนโดยกลุ่มนักธุรกิจโดยเฉพาะกลุ่มทุนข้ามชาติ ซึ่งอาศัยความที่มีทุนมากเริ่มแทรกแซงเข้ามา มีบทบาทในเวทีรัฐสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน โดยอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างระบบราชการกับระบบนักการเมือง ซึ่งกลุ่มทุนดังกล่าวสามารถประสานประโยชน์ได้กับทั้งสองกลุ่มในเวทีรัฐสภา การเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภานี้ ก็โดยการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองหรือการลงสมัครหรือส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกลุ่มนักธุรกิจดังกล่าวก็ยังคงรักษาสัมพันธภาพอันดีกับระบบราชการด้วย เช่น การเชิญข้าราชการระดับสูงให้เข้าไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาบริษัท หรือการให้ถือหุ้นในกิจการของตน เป็นต้น สัมพันธภาพทางการเมืองของกลุ่มทุนเช่นนี้เอง นับเป็นข้อได้เปรียบที่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติไทยท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ของโลก

3. บริบททางด้านสังคมของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537

ในช่วงทศวรรษ 2520 ปัญหาความขัดแย้งทางอุดมการณ์ของสังคมไทยอันเนื่องมาจากปัญหาการคุกคามจากขบวนการคอมมิวนิสต์ลดความรุนแรงลงจนหมดไป ภาคเกษตรในชนบทลดความสำคัญลงในทางเศรษฐกิจ และถูกแทนที่โดยการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก รัฐบาลหันมาพึ่งภาคส่งออกอุตสาหกรรมในการหารายได้เพิ่มขึ้น ความสำคัญของชนบทซึ่งเคยเป็นฐานการผลิตด้านการเกษตรและเป็นที่อยู่ของประชากรส่วนใหญ่กลายเป็นแหล่งแรงงานราคาถูกไป แรงงานอพยพเหล่านี้เคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้สถาบันครอบครัว

ในชนบทล่มสลายและแตกแยกกระจัดกระจายไป ขบวนการบุกเบิกจับจองที่ดินเพื่อการทำกินที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลายาวนานได้สร้างสังคมชาวนาข้าวไร่ที่รักอิสระ และได้สร้างวัฒนธรรมชาวนาข้าวไร่ที่แตกต่างและรักความอิสระของชุมชนชาวนาบ้านได้ยุติการขยายตัวลงโดยการกระทำของรัฐและธุรกิจการเกษตรที่ปิดกั้นการขยายตัวของขบวนการบุกเบิกจับจองที่ดินที่ล้นสุดลงในทศวรรษ 2530

แต่อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมการด้านและต่อต้านความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้ามาใช้อำนาจและครอบงำชนบทมิได้หมดไป ดังจะเห็นได้จากกระบวนการจัดตั้งของชาวนาบ้านในเขตป่าเสื่อมโทรม เพื่อต่อต้านการรุกแก่งแย่ง และเพื่อปกป้องทรัพยากรที่ดิน น้ำ และป่าจากบรรดาอำนาจต่าง ๆ ที่มาจากเมือง เช่น ทหาร ตำรวจ พ่อค้าไม้เถื่อน ธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ ดังคำกล่าวของนักพัฒนาชนบทว่า "ความขัดแย้งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในสังคม มีการปะทะกันระหว่างชาวนาบ้านที่ต้องการปกป้องป่าและน้ำ จากผู้ซึ่งต้องการเข้ามาทำลาย มีการปะทะกันระหว่างชาวนาข้าวและชาวนาที่ทำนาเกลือ ระหว่างชุมชนชาวนาบ้านกับผู้บุกรุกที่มาจากข้างนอก ท้ายที่สุดมีการประจันหน้ากัน ระหว่างอำนาจรัฐกับชุมชนชนบท ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงที่สุด¹⁴ ในขณะที่การกระจายรายได้ของไทยในปี 2527 มีการกระจายรายได้เลวร้ายเป็นอันดับที่ 6 ของโลก¹⁵

ในเขตเมืองก็มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เงินลงทุนจากต่างประเทศหลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา การลดค่าเงินบาทลง เมื่อเปรียบเทียบกับเงินเยน และเงินสกุลอื่น ๆ และเงินสกุลอื่น ๆ และเงินสกุลอื่น ๆ สร้างความได้เปรียบให้แก่ไทยในฐานะเป็นฐานการผลิตต้นทุนต่ำสำหรับการผลิตเพื่อส่งออก จึงเป็นการดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และจากประเทศอื่น ๆ เงินลงทุนจำนวนมากที่ไหลเข้ามาพร้อมกับเทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ มีผลปรับเปลี่ยนภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของไทยอย่างสิ้นเชิง¹⁶

¹⁴ Yos Sartasombat. ใน Bangkok Post, 22 may 1973.

¹⁵ สยามโพสต์ ฉบับวันอังคารที่ 27 ธันวาคม 2537

¹⁶ Jemio, Luis Carlos and Jansen, Karel (1993), External

Finance, Growth and Adjustment: A Comparable General Equilibrium Model for Thailand, "working Paper, Sub Series on Money, Finance and Development No. 46 Hague: Institute of Social Studies.

ภาวะเศรษฐกิจที่เฟื่องฟูในช่วงดังกล่าวนี้ทำให้แรงงานจากภาคเกษตรประมาณ 2 ล้านบาท ถูกดึงเข้ามาเป็นแรงงานราคาถูกในภาคเมือง เพื่อทำการผลิตสินค้าส่งออก ตลาดทุน เริ่มเจริญเติบโต ในทศวรรษ 2530 มีเศรษฐกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้นหลายสาขา ภาวะเศรษฐกิจที่เคยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มธุรกิจไม่กี่ราย และในกำมือของไม่กี่ครอบครัวลดความสำคัญลง พันธมิตรระหว่างนายธนาคารและนายพล ซึ่งเคยเป็นกลุ่มอิทธิพลที่กุมตลาดและทรัพยากรเศรษฐกิจเริ่มหมดไป หลังกลางทศวรรษ 2520 มีบริษัทใหม่ ๆ ที่บริหารงานโยงใยกับเทคโนโลยีตะวันตกรุ่นใหม่ เพื่อสะสมความมั่งคั่งและหาประโยชน์ จากการขยายตัวของเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์¹⁷

การรุ่งเรืองของเศรษฐกิจเมืองทำให้ขนาดของแรงงานเมืองเพิ่มขยายอย่างรวดเร็ว เมื่อถึง พ.ศ. 2533 เขตเมืองมีแรงงานประมาณ 7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ แรงงานในเมืองนี้ส่วนใหญ่ถูกดึงเข้ามาทำงานในลักษณะผู้อพยพจากชนบทชั่วคราว และเป็นผลให้เกิดความแตกต่างขึ้นระหว่างชนบทกับเมือง อย่างไรก็ตามการที่เศรษฐกิจเมืองเจริญเติบโตเข้มแข็งขึ้น ทำให้เกิดพัฒนาการของพลังสังคมใหม่ ๆ ขึ้นด้วย และเพื่อที่จะแข่งขันในระบบโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศไทยต้องพัฒนา กลุ่มคนชั้นกลาง ประเภทคนงานปกขาว นักวิชาชีพ ช่างเทคนิคผู้บริหารเพิ่มจำนวนมากขึ้น

ภายหลังการเกิดวิกฤติการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้สร้างพลังใหม่ ๆ ที่มีผลต่อการปกครองและนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกหลายประการ คือ กลุ่มธุรกิจมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้น สถาบันข้าราชการโดยเฉพาะทหาร ในระบอบอมาตยาธิปไตย เริ่มลดความสำคัญและบทบาทลงกลุ่มคนจนชนบทเผชิญหน้ากับที่กรุงเทพฯ คนจนเมืองเผชิญหน้ากับอำนาจรัฐ ธุรกิจเอกชนและคนงานปกขาว ประเภทวิชาชีพสนับสนุนการเจริญเติบโตของการเมืองระบบรัฐสภา และคัดค้านอำนาจรวมศูนย์ของรัฐบาลอื่นเป็นผลจากพัฒนาการที่เกิดขึ้นจากพลังของเศรษฐกิจเสรีการเมือง

ในบริบททางด้านสังคมการเมือง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron Client relationship) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการจัดองค์การของสังคมไทย (Social organization) มาแต่โบราณนั้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ก็ยังมี

¹⁷ พาสัก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์ เศรษฐกิจไทยสมัยกรุงเก่า

คงมีอยู่ การพัฒนาทางสังคมการเมืองของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2527 มี 2 กระแสหลักควบคู่กันมาโดยตลอดคือ การพัฒนาของพลังอมาตยาธิปไตยในระบบราชการและการพัฒนาของกระแสประชาธิปไตยในการเมือง แม้ว่าภายหลังปี 2531 กระแสอมาตยาธิปไตยจะค่อย ๆ ลดความสำคัญลงและกระแสของประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ และนับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา แม้ว่าระบบการเมืองการปกครองจะมีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยมีประชาชนเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง ซึ่งผู้นำฝ่ายบริหารจะต้องมีฐานสนับสนุนจากประชาชนเพียงพอ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในเขตเลือกตั้งและผู้นำท้องถิ่นที่เป็นหัวหน้าแทนเท่านั้น ยังต้องสร้างความสัมพันธ์ลักษณะเดียวกันนี้กับสมาชิกวุฒิสภาผู้สมมติเป็นบิรวารณะเดียวกันผู้นำทางการเมืองก็ต้องรักษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารไว้ เพราะหากรักษาไม่ได้ จะกลายเป็นเหตุปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิวัติได้ ด้วยเหตุนี้ การที่พัฒนาการเมืองการเมืองตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2537 ยังมิได้เข้าสู่สภาวะคล้อยภาพและสภาวะความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นเนื่อง ๆ นั้น ก็เป็นผลขัดแย้งระหว่างพลังของอมาตยาธิปไตยในระบบราชการกับพลังประชาธิปไตยนั่นเอง

การที่ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีทรัพยากรเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองจึงจำเป็นต้องแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ และเป็นผลให้เกิดกลุ่มธุรกิจการเมืองขึ้น ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายและการตรากฎหมายในระบบสภาจึงกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) และกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงหยิบมือเดียว

4. โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระบบการเมือง รูปแบบการปกครอง กลไกและกระบวนการในการแบ่งแยกและการใช้อำนาจรัฐ โดยโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหลักในการปกครองประเทศ ในการกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาหลักของสังคม รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา กำหนดรูปแบบให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีการแยกอำนาจทางการเมืองออกเป็น

สามสถาบัน แต่เนื้อหาที่สำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญ คือส่วนที่เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่และสัมพันธภาพระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติได้เกือบตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ส่วนรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ เท่าเทียมหรือสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารมีจำนวนน้อยมาก และมักถูกล้มล้างเมื่อมี ผลบังคับใช้ไปได้ไม่นาน ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ศึกษาไม่มีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ ดังกล่าวนี้

สำหรับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 แบ่งตามรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้นได้ดังนี้

4.1 โครงสร้างทางอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

4.1.1 อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ประกอบด้วยสองสภา คือวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและสภาผู้แทนราษฎรมา จากการเลือกตั้ง โดยวุฒิสมาชิกมีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและกำหนดให้ประธาน รัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับว่า ประธานวุฒิสภา

ในเวลาที่ประชุมสองสภาด้วยกัน เป็นผู้ถวายชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายบริหารในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่ ตนเห็นสมควรเป็นวุฒิสมาชิก สามารถได้รับการเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป และ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกำหนดให้การแถลงนโยบายต่อสภาไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาล หลายประการที่เอื้อประโยชน์ต่อ ผู้ร่างและผู้คุมอำนาจการปกครองในขณะนั้นคือ

1. ระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง 4 ปี แรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
2. ระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง เป็นเวลา 4 ปี
3. การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมของสภาทั้งสองอันเป็นการยกฐานะของวุฒิสภา 4 ปี

ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง นั้น กำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครอย่างน้อยครั้งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งเป็นข้อบัญญัติใหม่ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่มีบทเฉพาะกาลให้คงใช้กฎหมายพรรคการเมือง 4 ปี ซึ่งมีผลให้ผู้สมัคร ส.ส. ได้อย่างอิสระไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงกระจัดกระจายกันไป

อย่างไรก็ตามได้มีการเพิ่มอำนาจของวุฒิสภาที่เข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ 2 เรื่องคือ การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงและได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงกับการอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ

สำหรับการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่ออำนาจฝ่ายบริหารคือ การบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประธานรัฐสภา การยอมให้มีฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหาร ถือเป็นการถ่วงอำนาจฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง การให้อำนาจสภาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹⁸ ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ¹⁹ ให้อำนาจสภาในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่²⁰ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งในทางปฏิบัติก็คือ คณะรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา เป็นผู้กำหนดจำนวนสมัยประชุม และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังกำหนดให้สมาชิกแต่ละสภาหรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเข้าชื่อกัน ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ รวมทั้งให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและควบคุมงบประมาณโดยตรง

4.1.2 อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของอำนาจของฝ่ายบริหารในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

¹⁸ มาตรา 146 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

¹⁹ มาตรา 137 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

²⁰ มาตรา 136 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 เรียกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง (มาตรา 90 และ 91) ซึ่งเดิมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบรวมเขต โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเรียกกันว่า "พวงใหญ่" แก้ไขให้เป็นการเลือกตั้งแบบผสม คือ ระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต โดยแต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คนและการออกเสียงลงคะแนนได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ครั้งที่ 2 เรียกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และปรากฏว่าระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่นั้น มีนอกรัฐมนตรีทั้งหมด 3 คนคือ

(1) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนอกรัฐมนตรีอยู่จนถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523

(2) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนอกรัฐมนตรีอยู่ช่วงระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2523-3 สิงหาคม 2531

(3) พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนอกรัฐมนตรีอยู่ช่วงระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม 2531 - 24 กุมภาพันธ์ 2534

4.2 โครงสร้างทางอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

4.2.1 อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วยสองสภา คือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยให้วุฒิสภาเป็นสถาบันที่คานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการกำหนดให้วุฒิสภามีจำนวนเป็น 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการแต่งตั้ง โดยมีบทเฉพาะกาลกำหนดว่าในวาระเริ่มแรกให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา^{๑๑} ซึ่งเท่ากับประธาน ร.ส.ช. เป็นผู้คัดเลือกวุฒิสมาชิก อันเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะปฏิวัติ และทำให้จุดกำเนิดของวุฒิสภาขาดความชอบธรรม และให้วุฒิสมาชิกมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี หลังจากเริ่มแรกแล้ววุฒิสมาชิก รุ่นต่อไปจะมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี แต่ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง^{๑๒} ในส่วนของการยับยั้งร่างกฎหมายวุฒิสภาทำหน้าที่ยับยั้งได้เพียง 6 เดือน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทเฉพาะกาลยกฐานะวุฒิสภาให้เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ

1. วุฒิสมาชิก มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เหมือนผู้แทนราษฎร (ม. 149)

2. วุฒิสมาชิก และผู้แทนราษฎรต้องประชุมร่วมกันพิจารณากรณี

2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตาม ม. 165

2.2 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (ม. 177)

2.3 การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา (ระหว่างประเทศ)

(ม. 178)

2.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ม. 211) และกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาการสืบสันตติวงศ์

2.5 ให้อำนาจวุฒิสมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมและลงคะแนนเสียงในการเปิดอภิปราศทั่วไป ซึ่งโดยปกติถือว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างสถาบันพรรคฝ่ายค้าน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยอมรับหลักการให้มีฝ่ายค้านในสภาเพื่อสร้างดุลอำนาจไม่ให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภา โดยกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร โดยด้านที่มีอำนาจไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง^{๑๓}

ในประเด็นเกี่ยวกับการสร้างพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้สนับสนุนการจัดตั้งระบบพรรคโดยกำหนดว่า ผู้มีคุณสมบัติรับเลือกตั้งจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน ซึ่งอาจจะเป็นการลดเสรีภาพส่วนบุคคล โดยต้องการใช้เป็นมาตรการในการสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง แต่เป็นเหตุให้นายทุนผู้มีฐานะได้เปรียบ

^{๑๑} มาตรา 217 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

^{๑๒} มาตรา 185 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า โอกาสในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล

สำหรับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลฝ่ายบริหารของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยมีบทบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี^{๕๔} ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมด^{๕๕} ให้อำนาจในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่^{๕๖} อันถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายในการควบคุมงบประมาณได้โดยตรงและยังให้อำนาจสมาชิกของทั้งสองสภาวมกันหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งสภาเข้าชื่อกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการ ประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสามัญวิสามัญได้^{๕๗}

4.2.2 อำนาจของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเปิดทางเลือกให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และมีบทเฉพาะกาลให้ประธาน ร.ส.ช. เป็นผู้เสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในส่วนของการแบ่งแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ข้าราชการประจำยังคงมีสิทธิเป็นวุฒิสมาชิกได้ โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ แต่หากจะเป็นรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้^{๕๘}

สำหรับอำนาจฝ่ายบริหารในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคงมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการ

^{๕๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 156

^{๕๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 155

^{๕๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 137

^{๕๘} มาตรา 162 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และอำนาจของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง ในการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ คือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งคือ

ฉบับที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัยประชุม

ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)

พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาและระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภา

ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4)

พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

พุทธศักราช 2538 เป็นการดำเนินการแก้ไขในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่มาแล้วเสร็จและประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสการ่วมมือกันแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในคราวเดียวมากถึง 188 มาตรา โดยรัฐสภาได้พิจารณาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ประกอบกับความคิดเห็นของประชาชน และมีบทบัญญัติใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นหลายประการ เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย การแก้ไขเพิ่มเติมวาระและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลดลงเหลือ 18 ปี ผู้ตรวจการรัฐสภา คณะกรรมการเลือกตั้งศาลปกครอง และการกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งนับว่ากระบวนการนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

5. องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภาในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ 2521 ธรรมนูญการปกครองฯ และรัฐธรรมนูญ 2534 ซึ่งมีผลใช้บังคับในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537 แล้ว จะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะที่ไม่สมดุลกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย

5.1 สำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบคณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2521

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งในช่วงการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จะอยู่ในช่วงของการบังคับใช้บทเฉพาะกาลที่มีช่วงระยะเวลาที่ยาวนานมาก ทั้งโดยเนื้อหาส่วนใหญ่จะกำหนดห้ามมิให้นำเอาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาใช้โดยให้ใช้บทเฉพาะกาลบังคับแทน โดยในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

ในขณะที่เดียวกันบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 ก็ได้กำหนดให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี^{๘๖} ซึ่งในที่นี้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อยู่แล้วด้วย จึงไม่เป็นที่แปลกใจอะไรที่รัฐมนตรีบางคนดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่พร้อมกันที่เดิมาถึง 3 ตำแหน่ง กล่าวคือ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี วุฒิสภา และข้าราชการประจำ ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีคณะที่ 41 มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี^{๘๗} ได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากผู้นำกองทัพทุกคน คือ พลเอกเสริม ฌ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลเรือเอกกวี สิงหะ ผู้บัญชาการทหารเรือ และพลอากาศเอกพะเนียง กานตะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ขณะเดียวกันผู้นำเหล่าทัพทั้ง 4 คนนี้ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย

^{๘๖} ปรคตุรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 97

ประกอบมาตรา 86

^{๘๗} "โฉมหน้ารัฐมนตรี เรารอกกองทัพมาไว้ที่นี่" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์

นอกจากนี้เหตุการณ์ทำนองเดียวกันก็ได้เกิดขึ้นอีกครั้งในคณะรัฐมนตรี
 คณะที่ 42 ที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีรัฐมนตรีบางคน
 ดำรงตำแหน่งพร้อมกันทั้ง 3 ตำแหน่ง ได้แก่ นายมีชัย ฤชุพันธ์ รัฐมนตรีประจำ
 สำนักนายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกา^{๑๑} เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลในช่วงการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ 2521 และ
 การบังคับใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว องค์ประกอบของคณะ
 รัฐมนตรีมีลักษณะเป็นตัวแทนของระบบราชการในสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ใน
 ช่วงนี้พรรคการเมือง จึงไม่ใช่แก่นนำในการจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่
 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิก
 พรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดใสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 82 ที่นั่ง^{๑๒}
 ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2522 ปฏิเสธที่จะจัดตั้งรัฐบาล โดยอ้างว่ามีสมาชิกพรรค
 ได้รับเลือกตั้งเข้ามาไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดซึ่งมี
 การวิเคราะห์กันว่า ผู้ที่ทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้น คือ พลเอกเกรียงศักดิ์
 ชมะนันทน์ ผู้ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ตัวแทนของ
 ระบบราชการ เป็นแก่นนำในการจัดตั้งรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี คณะที่ 41
 หรือคณะที่ 42 ก็ตาม

สำหรับในส่วน of สมาชิกรัฐสภานั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ 2521
 กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา
 ผู้แทนราษฎร แม้ในรัฐธรรมนูญ จะมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับสนองพระบรมราช
 โองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้นนายกรัฐมนตรีจะ
 เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งก็หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำ
 รายชื่อบุคคลที่เหมาะสมเพื่อแต่งตั้งเป็นวุฒิสภาต่อไป ดังจะเห็นได้จากรายชื่อวุฒิสภา
 ชุดแรกที่ได้มีการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2521 มีจำนวนทั้งหมด 225 คน แยกเป็น
 ทหารบก 113 คน (55.22%) ทหารเรือ 38 คน (16.89%) ทหารอากาศ 34 คน
 (15.11%) ตำรวจ 9 คน (4%) และพลเรือน 31 คน (13.78%) กล่าวได้ว่า
 อัตราส่วนของทหารมีอัตราส่วนที่สูงกว่า 80% เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ

^{๑๑} สยามออนไลน์ พ.ศ. 2530 หน้า 117-118

^{๑๒} สยามจดหมายเหตุ (20-26 เมษายน 2522) หน้า 451

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอราชชื่อและรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว มีความประสงค์ให้ทหารมีบทบาทในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ อย่างเต็มที่

นอกเหนือจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2521 นี้ ยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เช่น

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
2. การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล
3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า สำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประชาชนรัฐสภาเห็นชอบด้วย
4. การพิจารณาพระราชกำหนด

นอกจากนี้ การกำหนดให้ประชาชนรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีนั้นก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะประชาชนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้คือ ประชาชนวุฒิสภาย่อมมีอำนาจคัดเลือกราชชื่อบุคคลที่เห็นว่า เหมาะสมนำความขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2521 นั้น มีอำนาจเกือบจะเท่าเทียมกับอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเสียอีก ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ระบบราชการยังสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ 2521 ได้อย่างเต็มที่ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร โดยการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และในบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง

5.2 สาระสำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2534

รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นฉบับที่ร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถูกตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2534 จนถึงปัจจุบันมีทั้งสิ้น 223 มาตรา

รัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดเกี่ยวกับฝ่ายบริหารว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 49 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฯ 2521 ดังกล่าวคือ

1. กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และเป็นผู้ลงนามรับสนองราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไปไกลกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนกล่าวคือเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยข้าราชการประจำมีบทบาทในกระบวนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นประธานรัฐสภาและเป็นผู้นำชื่อทูลเกล้าฯ โปรดเกล้าแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่าในระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ 2534 นี้ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ประเด็นนี้เองเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสของข้าราชการระดับสูงโดยเฉพาะทหารที่มักจะใช้วิธีเรี่ยไรลัดเพื่อเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีไปในตัว และขณะเดียวกันก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเลือกตั้งผู้ที่มีความเหมาะสม เพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย

3. คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดให้มีการลงมติได้ด้วย

4. รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ เว้นแต่เป็นข้าราชการการเมือง การกำหนดเช่นนี้เท่ากับเป็นการดอกขำมิให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองในคณะรัฐมนตรีได้เลย นอกจากข้าราชการคนใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำก่อน จึงจะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2534 ที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากความเห็นชอบของประชาชนในระดับหนึ่ง และขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดบทบาทของข้าราชการประจำให้มีบทบาทน้อยกว่าอดีตที่ผ่านมา ทั้งโดยจำกัดให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และมีหน้าที่เพียงการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสมาชิกรัฐสภานั้น ในช่วงการใช้บังคับ
รัฐธรรมนูญฯ 2534 นี้ สัดส่วนของการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก
ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารก็ยังเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับบุคคลที่
ได้รับการแต่งตั้งในสาขาอาชีพอื่น ๆ อย่างไรก็ดีตาม ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้
กลุ่มสาขาอาชีพที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีสัดส่วนเพิ่ม
มากขึ้นกว่าอดีตก็คือกลุ่มสาขาอาชีพนักธุรกิจ ซึ่งนับเป็นการก้าวเข้ามามีบทบาทต่อ
กระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย