

บทสรุป

จากการศึกษาบทบาทของสหรัฐอเมริกาบนนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960-1970) ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาเอาไว้ 3 ข้อคือ

1. เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งมีผลทำให้ทางฝ่ายต่างมุ่งขยายเขตอิทธิพลของตนออกไป และการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่ชัยชนะของคอมมิวนิสต์จีนเป็นต้นมา มีผลให้สหรัฐ ฯ ต้องปรับนโยบายต่างประเทศเพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ดังกล่าว
2. เพื่อจะให้นโยบายการสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่ง สหรัฐ ฯ จึงได้เข้ามามีบทบาทและได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเมืองและเศรษฐกิจภายในของไทย เพื่อให้เกิดรัฐบาลและระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพต่อการสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์

เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า ผลสรุปสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งเอาไว้ โดยจะเห็นได้ว่า

ประการแรก

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ฐานะของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากฐานะของประเทศ ๆ เดียว คือ สหภาพโซเวียตเท่านั้นมาเป็นกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำโดยมีประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออกเป็นบริวาร

ในขณะที่สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตยได้เริ่มมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องพิทักษ์สันติภาพของโลก ซึ่งกำลังตกอยู่ในอันตรายจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของตน จากการโดดเดี่ยวตัวเอง (Isolation) เข้ามา มีบทบาทมากขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามในขณะนั้นลัทธิคอมมิวนิสต์มีโคหุยกอยู่แต่ทวีปยุโรป ลัทธิคอมมิวนิสต์โคหุยกชงักกลางระดับหนึ่งที่บูฮาเบอร์ลิน และโคหามาในบริเวณคอนริมของทวีปเอเชีย (Asian Rimland) การปฏิวัติจีนจากประเทศที่มีการปกครองในระบอบสาธารณรัฐ มาเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของเหมาเซตุง

ในปี 1949 และสงครามเกาหลีในปี 1950 โลกกลายเป็นจุดลัทธิกันให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเข้ามาเป็นผู้นำในการต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเด่นชัด

นโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกา โคแสดงออกทั้งในรูปการเมือง การทหารและการเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในด้านการเมือง การทหาร สหรัฐอเมริกาโคเป็นผู้นำในการก่อตั้งองค์การความร่วมมือทางการทหาร เช่น องค์การสนธิสัญญาเนโทอันเป็นองค์การความร่วมมือทางการทหารในภูมิภาคยุโรปตะวันตกและองค์การสนธิสัญญาซีโต้ อันเป็นองค์การความร่วมมือทางการทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

ในทางเศรษฐกิจแต่เดิมสหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะช่วยเหลือทางเศรษฐกิจโดยมุ่งไปที่การพัฒนาประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับภัยจากสงครามโลกและประเทศด้อยพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหลาย แต่เมื่อมองเห็นว่าคอมมิวนิสต์โคขยายตัวออกไปมากขึ้นก็มีการประกาศโครงการ Point Four ของประธานาธิบดีทรูแมน ที่เน้นและเพิ่มปริมาณเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งจะช่วยในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ไปในตัวด้วย

ลักษณะของนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกานั้นนอกจากจะให้เงินทุนในการพัฒนาประเทศแล้ว ยังมีลักษณะของการเสนอนโยบายเศรษฐกิจต่อประเทศผู้รับความช่วยเหลือด้วย โดยที่สหรัฐอเมริกาเองเห็นว่านโยบายนี้จะ เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนโคอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ประการที่สอง

นโยบายการสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกาโคกลายมาเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ผู้นำไทยต้องให้การพิจารณาและช่วยปัญหาต่อความมั่นคงของชาติ ในขณะนั้น

ผู้นำไทยในช่วงที่ทำการศึกษามิว่าจะเป็นรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์
 ธนะรัชต์ รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ต่างก็มีนโยบายต่างประเทศต่อต้านคอมมิวนิสต์
 สอดคล้องกับนโยบายสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นตัวนโยบาย ทิศนคติของผู้นำและการร่วมมือ
 ในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในสงครามเกาหลี สงครามเวียดนาม รวมทั้งการก่อตั้งองค์กร
 ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เช่น องค์การซีโต้ เป็นต้น

ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งของการต่อต้าน
 คอมมิวนิสต์ เพราะเท่ากับเป็นการวางเงื่อนไขเบื้องต้นและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
 ทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่จะทำให้ไทยมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างเปิดรับการลงทุน
 จากต่างประเทศและมีการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ความมั่นคงเพื่อป้องกันมิให้ไทยถูกคุกคามจาก
 คอมมิวนิสต์ที่จะอาจนำความยากจน และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของไทยไปใช้ในการ
 โหมณาชวนเชื่อ อันทำให้ประชาชนไทยทั่วไปไม่พอใจรัฐบาลซึ่งอาจจะนำความวุ่นวายซึ่งฝ่าย
 คอมมิวนิสต์จะใช้อีกาสนี้เข้าแทรกแซงได้

ทางด้านนโยบายเศรษฐกิจนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เคยพยายามเสนอนโยบาย
 แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมให้กับรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาแล้วในรูปของ
 ความตกลงร่วมกันทางเศรษฐกิจและวิชาการ 1950 ซึ่งกระทำพร้อม ๆ กับการเสนอแนว
 การพัฒนาเศรษฐกิจต่อประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า เวียดนาม โดยคณะทูตเศรษฐกิจ
 กริฟฟิน แต่ขอเสนอตั้งกล่าวก็มีได้รับไปปฏิบัติใช้อย่างจริงจังจากรัฐบาลไทยในขณะนั้น ทั้งนี้ก็
 เนื่องด้วยขอเสนอตั้งกล่าวไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้กุมกลไกรัฐนั่นเอง เพราะ
 ในขณะนั้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของผู้กุมกลไกรัฐของไทยอาศัยรูปแบบของระบบ
 รัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่

และถึงแม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยจากกลุ่มผู้กุมกลไกรัฐ
 สองกลุ่มคือ กลุ่มราชครูกับกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ มาเป็นกลุ่มสี่เสาเทเวศน์เพียงกลุ่มเดียว แนวทาง
 การพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเสนอไว้ก็หาได้ถูกนำมาปฏิบัติใช้ จนกระทั่ง
 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เขามาเป็นผู้นำประเทศอย่างแท้จริงโดยผ่านการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 1958

คือนั้นบทบาทของสหรัฐอเมริกาตอนนโยบายเศรษฐกิจไทยจึงครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั้งในระดับผู้นำระดับสูงและกลไกการปฏิบัตินโยบายระดับชาติทั้งส่วนกลางและส่วนย่อย กล่าวคือ ในระดับผู้นำนั้นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้นำเอาแนวการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมมาใช้เป็นแนวนโยบายของชาติ คือในประกาศคณะปฏิวัติและนโยบายของรัฐบาล คือนั้นก็นำมาวางเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของชาติ

คือนั้นได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของชาติ เช่น การก่อตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม สำนักงานประมาณซึ่งในขณะนั้นปฏิบัติงานทางนโยบายส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยผ่านองค์กรให้ความช่วยเหลือในไทยคือ ยูซอม

ประการที่สาม

ภายหลังจากที่ไทยมีนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมอันเนื่องจากขอเสนอและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อเมริกันแล้ว โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก คือ

(ก) โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยเปิดกว้างขึ้น โดยยอมรับการลงทุน จากต่างประเทศและค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น

(ข) โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย มีลักษณะที่เน้นการเจริญเติบโตมากขึ้น โดยรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้สนับสนุนในแง่ของการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายไปในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เท่านั้น แท้มีได้เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจในฐานะผู้ประกอบการผลิตเอง

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทยที่เกิดขึ้นจากนโยบายใหม่นี้เอง ถ้าหากมองในแง่ (Patron-client) แล้วจะเห็นได้ว่าระบบพึ่งพาอาศัยกันเกิดขึ้น ในลักษณะที่อยู่ในระดับผู้นำไทยและสหรัฐอเมริกา ทั้งในแง่เศรษฐกิจและการเมือง

ในส่วนของสหรัฐอเมริกา นโยบายเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการที่ทำให้การต่อต้านคอมมิวนิสต์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในแง่ของการเพิ่มความกึ่งยุติให้กับไทยเอง ส่วนในทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยมีการถือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาโดยตรงในแง่ของการค้าและการลงทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญด้วย ซึ่งจะ

เห็นได้ชัดมากในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม บทบาททางการค้าและการลงทุนของสหรัฐอเมริกาในไทยก็มีได้แตกต่างไปจากชาติอื่น ๆ คือมีปริมาณน้อย เพราะเงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลชุกนั้นไม่เอื้ออำนวย

ในส่วนของไทยจากนโยบายทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้นำไทยนำมาใช้ก็กลับมาเสริมผลประโยชน์ของตนได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในด้านการเมือง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อำนาจของคอมมิวนิสต์เพื่ออ้างเหตุแห่งการปฏิวัติ และอ้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และยังได้อาศัยหลักการปกครองอีก 2 ประการคือ จอมพลสฤษดิ์ นั้นได้อาศัยหลักการปกครองสองหลักใหญ่คือ มีนโยบายการเมืองภายใต้หลักการพอขุน-อุปถัมภ์ และนโยบายเศรษฐกิจคือ นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายทั้งสองนี้ตอบสนองความชอบธรรมทางการเมืองให้กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสร้างความมั่นคงให้กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พร้อม ๆ กัน

ในส่วนของความชอบธรรมทางการเมืองนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เลือกนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวที่สหรัฐ ฯ เสนอ ซึ่งมีความแตกต่างจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลชุกเดิมซึ่งหมายความว่า นอกจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะให้ความเอาใจใส่ประชาชนผ่านหลักการพอขุน-อุปถัมภ์แล้ว ยังแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลของตนจะสร้างสรรค์ความผาสุกให้กับประชาชนด้วย แทนที่จะใช้นโยบายเศรษฐกิจเดิมซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนว่าเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการผูกขาดการค้าโดยรัฐ และเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน

ปัญหาความเป็นศัตรูกันระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และกลุ่มราชครูตลอดช่วงปี 1947-1957 ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นจนถึงขั้นแตกหักในรูปของการทำรัฐประหาร 16 กันยายน 1957 แต่มีได้หมายความว่าอิทธิพลของกลุ่มราชครูจะหมดไปอย่างสิ้นเชิงในการเมืองไทย ถึงแม้ผู้นำบางคนเช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ พล.ต. ชาคีชาย ชูhevัม จะถูกให้ออกจากนอกประเทศแต่ฐานอำนาจทางการเมืองและธุรกิจส่วนตัวของกลุ่มราชครูก็ยังคงมีอยู่ จึงจะเห็นได้จากความพยายามฟื้นตัวโดยการก่อตั้งพรรคประชากรราษฎร์ (หัวหน้าพรรคคือ พล.ต. เฉลิม พงษ์สวัสดิ์ และนายจรูญ กมลเพชร เป็นเลขาธิการพรรค)



ด้วยเหตุนี้การทำลายฐานอำนาจของกลุ่มราชครูจึงมีความจำเป็นและเป็นวิถีทาง
ที่เหมาะสมที่สุด ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจใหม่ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำมาใช้ซึ่งเน้นการจำกัด
บทบาทของรัฐวิสาหกิจจึงกระทบกระเทือนฐานอำนาจของกลุ่มราชครูด้วย เพราะฐานอำนาจของ
กลุ่มนี้อยู่ที่รัฐวิสาหกิจ (ดูตารางบทบาทกลุ่มราชครู ในกระทรวงทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัด
ในบทที่ 2 ประกอบ)

นโยบายเศรษฐกิจใหม่ทำให้รัฐวิสาหกิจขยายตัวไม่ได้เพราะขัดแย้งกับแนว
นโยบายใหม่ นอกจากนี้ในช่วงนั้นนโยบายของรัฐบาลใหม่ก็พยายามจะขยายรัฐวิสาหกิจเดิมให้
กับเอกชนด้วย¹ ซึ่งนโยบายอันนี้ย่อมกระทบกระเทือนฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มราชครู
โดยตรงอีกทั้งทำให้บริษัทการค้าของกลุ่มราชครู ไม่อาจจะทำการค้ากับรัฐวิสาหกิจได้สะดวก
ดังแต่ก่อนอันเป็นผลโดยอ้อมด้วย

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของผู้นำไทยนี้ยังไปเกี่ยวพันกับนโยบาย
เศรษฐกิจใหม่ในอีกแง่หนึ่งคือ นอกจากจะเป็นวิถีการทำลายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของอีก
กลุ่มหนึ่งแล้ว ก็ยังเป็นการเสริมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของอีกกลุ่มหนึ่งด้วย กล่าวคือ ตาม
นโยบายเศรษฐกิจใหม่นอกจากกระทบกระเทือนต่อฐานทางธุรกิจของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
ไม่มากนักแล้ว เพราะส่วนใหญ่ธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อยู่ที่บริษัทเอกชนแล้วนโยบาย
เศรษฐกิจใหม่ยังตอบสนองบริษัทการค้าของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จาก
บริษัทการค้าของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ 8 บริษัท ภายหลังปี 1959 ได้รับความ
ส่งเสริมการลงทุนภายใต้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ถึง 6 บริษัท

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายที่ดินใหม่จากกฎหมายที่ดินปี 1954 ซึ่งมีการจำกัด
การถือครองที่ดินให้ลมเลิกกฎเกณฑ์ข้อนี้ไปเสียตามนโยบายเศรษฐกิจใหม่ยังทำให้จอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ ได้ประโยชน์จากการนี้ด้วย (ดูภาคผนวก ง เรื่องการได้มาที่ดินของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์)

¹ คำสัมภาษณ์ นายฉลอง บึงกระกุล เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2502 ใน หจช. เอกสาร
บันทึกเหตุการณ์จากหนังสือพิมพ์รายวันปี 2502 สร.6.1 สภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ