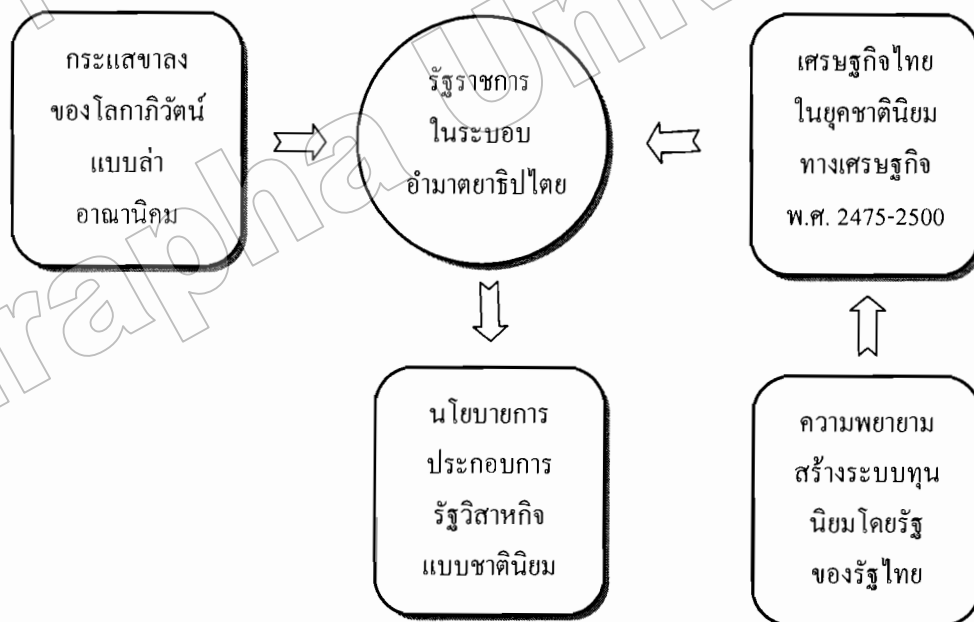


บทที่ 3

บทบาทในการประกอบธุรกิจของรัฐไทยในยุคชาตินิยม

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา บทบาทในการประกอบธุรกิจของรัฐไทยได้ตกอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐบาลในระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งมีขุนนางหรือข้าราชการเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายการประกอบการรัฐวิสาหกิจแบบชาตินิยม ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐดังกล่าวได้แก่ปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศคือความพยายามสร้างระบบทุนนิยมโดยรัฐของประเทศไทย จนทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจไทยในยุคชาตินิยมทางเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 และปัจจัยเชิงโครงสร้างภายนอกประเทศได้แก่กระแสชาล่งของโลกาภิวัตน์แบบล่าอาณานิคมโดยมีรัฐไทยในระบอบอำมาตยาธิปไตยเป็นปัจจัยตัวกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงโครงสร้างที่กล่าวมานี้สามารถแสดงให้เห็นได้ในภาพประกอบที่ 5 ดังนี้



ภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศ และการปรับเปลี่ยนบทบาทในการประกอบธุรกิจของรัฐไทยในยุคชาตินิยม

จากภาพประกอบที่ 5 จะพบว่ากระแสโลกาภิวัตน์แบบล่าอาณานิคมของลัทธิจักรวรรดินิยมในเอเชียลดต่ำลงในประเทศไทยอันเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 และวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี ค.ศ. 1929-1930 (พ.ศ. 2472-2473) กล่าวคือเศรษฐกิจโลกตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดในอเมริกาเหนือและยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 คือในปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) และแพร่กระจายความสูญเสียไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ได้ประสบผลกระทบดังกล่าวด้วย

จากสาเหตุที่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตก ซึ่งประสบความเสียหายจากภัยพิบัติของสงครามสามารถฟื้นฟูประเทศและระบบเศรษฐกิจให้หันกลับเข้าสู่สภาพปกติได้อย่างรวดเร็วซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการผลิตของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งไม่ได้รับความเสียหายจากสงครามมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ก็มีส่วนช่วยให้ประเทศในยุโรปฟื้นตัวได้เร็วและสามารถจัดส่งสินค้าและสิ่งจำเป็นในการฟื้นฟูระบบการผลิตและอุตสาหกรรม รวมทั้งให้สินเชื่อและเงินช่วยเหลือจำนวนมากให้แก่ประเทศต่าง ๆ

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและกลับเข้าสู่สภาพปกติได้อย่างรวดเร็วในเวลาสั้นเนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของตลาดหุ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงการสร้างภาพเพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เท่านั้น จึงทำให้ราคาดัชนีระหว่างปี ค.ศ. 1926 -1929 (พ.ศ. 2469-2472) มีราคาสูงขึ้นทำให้ดัชนีของหุ้นสามัญเพิ่มขึ้นสูงมากและส่งผลให้นักลงทุนหันมาลงทุนในตลาดหุ้นมากเนื่องจากหวังผลกำไรระยะสั้น

ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเริ่มประสบปัญหาเนื่องจากราคาสินค้าด้านการเกษตรตกต่ำลง ปัญหาจากการกู้ยืมเงินลงทุนในอัตราดอกเบี้ยสูงทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นตามไปด้วยส่งผลให้ความต้องการสินค้าเริ่มลดลงจนทำให้ผู้ประกอบการเลิกกิจการเนื่องจากเกรงว่าสินค้าที่ผลิตออกมาจะไม่สามารถจำหน่ายได้หมด ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1925 (พ.ศ. 2468) เป็นต้นมาราคาหุ้นในตลาดจึงแกว่งตัวขึ้นลงอย่างรุนแรงทำให้ธนาคารและสถาบันการเงินขาดความมั่นใจในตลาดหุ้นจึงจำกัดการให้กู้ยืมเงินและธนาคารต่าง ๆ ก็พยายามเรียกคืนหนี้สินที่ปล่อยกู้ทำให้ราคาหุ้นตกลงเรื่อย ๆ จนตลาดหุ้นที่วอลล์สตรีท (Wall Street) นครนิวยอร์ก ล่มเมื่อวันอังคารที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1929 (พ.ศ. 2472) หรือเหตุการณ์วันอังคารทมิฬ (Black Tuesday) ความเสียหายนี้ได้นำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ของสหรัฐอเมริกาและขยายตัวไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกภายในระยะเวลาอันสั้น (ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่, ออนไลน์, 2553)

นอกจากการล่มของตลาดหุ้นที่วอลล์สตรีท ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ดังกล่าวแล้วยังมีสาเหตุสำคัญอื่น ๆ ที่นานาประเทศ

เริ่มประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1920 ดังต่อไปนี้คือ (กุลวดี มกรภิรมย์, ม.ป.ป., หน้า 3-10)

1. การส่งออกสินค้าเกษตรลดลงเพราะราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดลดต่ำลงมาก เนื่องจากผลิตได้มากเกินไปเกินความต้องการ ทำให้เกษตรกรต้องลดการเพาะปลูกผลผลิตทางการเกษตร บางชนิด เช่น ข้าวสาลีและข้าวไรน์ ขณะเดียวกันประชาชนหันไปบริโภคอาหารประเภทอื่น เช่น เนื้อสัตว์ ผักและผลไม้มากขึ้น ซึ่งอาหารประเภทนี้เป็นการเลี้ยงและเพาะปลูกในเชิงการค้า ที่มีการลงทุนสูงและเป็นการผลิตขนาดใหญ่ที่ต้องนำเทคโนโลยีการเกษตรใหม่มาใช้
2. เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดแคลนเงินทุนจึงต้องกู้ยืมเงินมาใช้ซื้อเครื่องจักรและสิ่งอื่น ๆ ทำให้มีหนี้สินมาก ราคาสินค้าเกษตรที่ลดต่ำลงในขณะที่ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นทำให้ฐานะเกษตรกรยากจนลง มีการนำที่ดินไปจำนองเงินกู้และเมื่อไม่สามารถจ่ายคืนก็ถูกเจ้าหนี้ยึด แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามช่วยเหลือในรูปแบบเงินทุนอุดหนุนและให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งตั้งกำแพงภาษีคุ้มกันสินค้าเกษตรกรรม แต่มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ก็บรรเทาความเดือดร้อนไปได้ไม่มากนัก
3. ราคาสินค้าเกษตรกรรมที่ลดต่ำลงทำให้ต้องลดขนาดของการผลิตแม้รัฐบาลพยายามแก้ไขด้วยการแบ่งที่ดินแปลงใหญ่ให้เป็นแปลงเล็ก ๆ เพื่อให้มีเพาะปลูกได้อย่างทั่วถึงแต่ประสบความสำเร็จไม่มากนักเพราะเกษตรกรยังคงอพยพเข้ามาหางานประเภทอื่นทำในเมืองทำให้เกิดการแย่งงานและมีแรงงานมากเกินความต้องการซึ่งทำให้เกิดภาวะว่างงานขึ้นและยังทำให้รายได้ ประชาชาติลดลง กล่าวคือรายได้ประชาชาติในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ. 1925-1928 จากร้อยละ 100 ลดลงเหลือร้อยละ 68 ใน ค.ศ. 1931 และเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. 1914-1918 จากร้อยละ 100 ลดลงเหลือร้อยละ 80 ในปี ค.ศ. 1932 เป็นต้น
4. การขยายตัวอย่างรวดเร็วของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในหลายประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1920-1930 ลดลงทำให้สินค้าเกษตรกรรมที่ต่ำลงกับราคาสินค้าอุตสาหกรรมที่สูงขึ้นทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและนำไปสู่การล้มละลายของกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ
5. การชำระหนี้สินสงคราม (War Reparations) ของประเทศที่พ่ายแพ้สงครามโลก ครั้งที่ 1 โดยเฉพาะเยอรมนีซึ่งถูกบังคับให้ชำระค่าปฏิกรรมสงคราม จำนวน 6,600 ล้านดอลลาร์ โดยกำหนด จ่ายเป็นรายปี ปีละ 100 ล้านดอลลาร์ หนี้สินสงครามดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและความไร้เสถียรภาพของราคาในเวลาต่อมา ทั้งยังทำให้การค้าภายในประเทศ และระหว่างประเทศได้รับความเสียหายเนื่องจากค่าเงินมาร์กของเยอรมนีค่าลดลงมากจนนำไปสู่การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงไปสู่การว่างงานและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในเวลาต่อมา

6. ปัญหาทางการเงินของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ มากเพราะสหรัฐอเมริกาให้เงินกู้ยืมและการลงทุนในต่างประเทศ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเนื่องมาจากการที่ราคาพืชผลลดลง และปริมาณการสั่งซื้อสินค้าประเภทวัตถุดิบและอาหารต่ำลงก็ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศการลดลงของสินเชื่อและเงินกู้จากสหรัฐอเมริกายังทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่เคยพึ่งเงินกู้จากสหรัฐอเมริกาค่อย ๆ ฐานะลำบาก สหรัฐอเมริกาเกิดขาดดุลทางการค้าและดุลการชำระเงินซึ่งสร้างผลเสียให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากด้วย

นอกจากนั้นเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นได้ทำให้เกิดความหายนะทางการเงิน กล่าวคือมีธนาคารหลายพันแห่งของสหรัฐอเมริกาค้างล้มตามภาคอุตสาหกรรมและตลาดหุ้น รายได้ประชาชาติของประเทศ ลดลงจาก 81,000 ล้านดอลลาร์ เหลือเพียง 41,000 ล้านดอลลาร์ และในระหว่างปี ค.ศ. 1929-1932 นั้นมีประชาชนหลายล้านคนที่ต้องสูญเสียรายได้ และมีประชาชนตกงานจำนวนมาก ธุรกิจกว่า 8,500 แห่งต้องเลิกกิจการ มีคนตกงานมากกว่า 1.5 ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็น 15-16 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1929 ซึ่งในแต่ละสัปดาห์จะมีคนตกงานเพิ่มขึ้น 100,000 คน ประชาชนยากจนและมีชีวิตที่ยากลำบาก เกิดการเดินขบวนบ่อยครั้งเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหาทางแก้ไข นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาราคาพืชผลตกต่ำตลอดช่วงทศวรรษ 1920 เนื่องจากผลผลิตล้นตลาดทำให้สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่เลวร้ายลงอีก กล่าวคือเกษตรกรต้องทำลายผลผลิตของตนเองเนื่องจากขาดกำลังซื้อและราคาก็ตกลงถึงร้อยละ 50 ชาวนาจำนวนมากกว่า 400,000 คน สูญเสียที่ดินซึ่งได้จ้างองไว้กับธนาคารและวิถีชีวิตของชาวนา ก็เปลี่ยนไปกลายเป็นคนงานเร่ร่อน (ผลของเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่, ออนไลน์, 2551)

นอกจากในทวีปยุโรปแล้วภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกต่างได้รับผลกระทบจากการที่เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทวีปเอเชียเช่นญี่ปุ่นซึ่งก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจในด้านการเศรษฐกิจและการเมืองของโลกปรากฏว่าอัตราการว่างงานมีมากขึ้นและสินค้าส่งออกลดลง สินค้าเกษตรตกต่ำและประเทศขาดดุลการค้า การส่งออกไหมดิบซึ่งเคยเป็นรายได้สำคัญของญี่ปุ่นตกลงถึงร้อยละ 42 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวทำให้กองทัพเสนอนโยบายแก้ไขโดยการขยายดินแดนเข้าไปทางมหาสมุทรแปซิฟิก ในปี ค.ศ. 1932 ญี่ปุ่นจึงรุกรานแมนจูเรียซึ่งนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศกับจีนและองค์การสันนิบาตชาติต้องเข้ามาแก้ไข (ผลกระทบของสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อยุโรปและภูมิภาคอื่น ๆ, ออนไลน์, 2551)

ผลกระทบจากภาวะขาดแคลนของกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าวผนวกกับการเกิดปัญหาวิกฤตการณ์การผลิตข้าวภายในประเทศ เช่นวิกฤตการณ์ในปี พ.ศ. 2462-2463 ซึ่งเกิดจากโครงสร้างการผลิตที่ขึ้นอยู่กับภาวะธรรมชาติของน้ำฝนทำให้ไทยผลิตข้าวได้ในปริมาณต่ำจึงมีการส่งออก

ข้าวไปต่างประเทศลดลง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันของวิกฤติการณ์ภายในประเทศ และวิกฤติการณ์ภายนอกประเทศดังกล่าวนี้นำมาสู่การเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังภายในประเทศ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของรายจ่ายและการตกต่ำของการจัดเก็บรายได้ของประเทศ เช่น ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ค่าใช้จ่ายของราชสำนัก ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและ วิกฤติการณ์ทางการคลังได้พัฒนารุนแรงขึ้นจนนำไปสู่การปลดข้าราชการ และในที่สุดกลุ่มผู้นำราชการก็กลับมาล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เพื่อโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วกลุ่มเจ้าถูกผลักดันออกจากการเป็นชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำข้าราชการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนได้กลายมาเป็นชนชั้นนำทางการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตย (ชัยยงค์ ประดิษฐศิลป์, 2546, หน้า 139-143)

ชนชั้นนำข้าราชการดังกล่าวยังได้เข้ามามีบทบาททางด้านเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ประการที่ 1 การแก้ไขสนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้ไทยสามารถยกระดับภาษีศุลกากรของประเทศในปี พ.ศ. 2470 ได้ เงื่อนไขนี้ช่วยลดการแข่งขันที่รุนแรงจากการนำเข้าของประเทศตะวันตก

ประการที่ 2 ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำทำให้การลงทุนจากต่างประเทศรวมถึงการนำเข้าสินค้าลดลง

ประการที่ 3 กระแสความคิดในหมู่ชนชั้นนำของไทยที่ตระหนักถึงข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานการผลิตข้าวส่งออก เช่น ปัญหาราคาข้าวตกต่ำตามภาวะตลาดโลก

ประการที่ 4 มีการจดทะเบียนธุรกิจโดยนายทุนจีนอย่างกว้างขวางในประเทศจากการที่รัฐบาลรับสถานภาพทางกฎหมายของกิจการธุรกิจโดยการออกพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2468

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวชนชั้นนำข้าราชการตัดสินใจนำรัฐไทยเข้าสู่การประกอบกิจการธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์เพื่อต่อต้านนายทุนจีนและจัดการครอบงำของนายทุนยุโรปโดยการใช้อุดมการณ์ชาตินิยมเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวเชิงนโยบาย การประกอบธุรกิจของรัฐไทยภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมได้นำมาสู่การก่อรูปของระบบทุนนิยมโดยรัฐ (สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2525, หน้า 13-14)

ทุนนิยมโดยรัฐเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รัฐเข้ามาประกอบการทางธุรกิจโดยยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์เอกชน (Private Property) ดังนั้นภายใต้โครงสร้างทุนนิยมโดยรัฐจึงยังพบบทบาทของทุนหลักที่เป็นทั้งเอกชนและรัฐ คือ โครงสร้างของทุนหลักสามขาในช่วงเศรษฐกิจชาตินิยมมีความแตกต่างจากโครงสร้างทุนหลักสามขาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ โครงสร้างเดิม

ที่ประกอบด้วยทุนยุโรป ทุนเจ้า และทุนจีน เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในโดยการจำกัดบทบาทของทุนยุโรปและทุนจีน รวมถึงแยกทุนเจ้าออกจากอำนาจรัฐ หลังจากนั้นทุนข้าราชการได้เข้ามาเป็นทุนหลักในช่วงนี้ (Suehiro, 1989, pp. 280-281)

ทุนข้าราชการเป็นกลุ่มชั้นนำข้าราชการที่ควบคุมรัฐวิสาหกิจซึ่งแต่เดิมเป็นกิจการที่ผลิตอุตสาหกรรม โดยการครอบครองของทุนจีนและทุนยุโรป อย่างไรก็ตามได้เศรษฐกิจชาตินิยมก็ยังพบพลวัตของนายทุนจีนคือนายทุนจีนได้หันไปประกอบกิจการธนาคารและนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมและส่งออกสินค้าเกษตร

การประกอบการแบบรัฐพาณิชย์ภายใต้โครงสร้างของทุนนิยมโดยรัฐโดยมีกระแสชาตินิยมที่มุ่งต่อต้านการครอบงำของตะวันตกและพ่อค้าจีน ชนชั้นนำข้าราชการได้กำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นแนวทางในการสะสมทุนที่นำโดยรัฐ นโยบายรัฐวิสาหกิจในช่วงแรก (พ.ศ. 2475-2490) เป็นนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจากกิจการที่ได้ดำเนินการมาแล้วนอกจากนี้ยังอาศัยการโอนกิจการเอกชนต่างชาติมาเป็นของรัฐ (Nationalization) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช 2485 นโยบายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2490-2500) รัฐได้ขยายรัฐวิสาหกิจจนเรียกกันว่ายุคทองของรัฐวิสาหกิจของไทย (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2530, หน้า 174 -178)

เงื่อนไขของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลต่อการประกอบการแบบรัฐพาณิชย์ของรัฐวิสาหกิจก็คือเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์แบบล่าอาณานิคมของลัทธิจักรวรรดินิยมในเอเชียลดต่ำลงจนไม่สามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ เนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในอเมริกาเหนือและยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องฟื้นฟูประเทศ และระบบเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2475 จึงเปิดโอกาสให้รัฐไทยกลับมามีบทบาทในการประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์เพื่อแสวงหารายได้ตามอุดมการณ์ชาตินิยมอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือเมื่อชนชั้นนำข้าราชการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน พัฒนาบทบาทขึ้นเป็นนายทุนข้าราชการต้องการแสวงหารายได้ให้แก่กลุ่มของตนทำให้ต้องเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากขึ้นด้วยการประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ดังนั้นในยุคนี้จึงพบว่ารัฐมีบทบาทในการประกอบรัฐพาณิชย์เป็นหลัก ส่วนบทบาทของรัฐในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจนั้นพบว่ารัฐได้ให้ความสำคัญน้อยลง กล่าวคือรัฐไทยในยุคชาตินิยมได้ดำเนินการปรับปรุงกิจการสาธารณูปโภคต่อเนื่องจากที่รัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ริเริ่มไว้

ในบทนี้จะนำเสนอบทบาทในการประกอบธุรกิจของรัฐไทยในยุคชาตินิยมเป็น 2 ด้านใหญ่ ๆ คือ

1. บทบาทด้านการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภค
2. บทบาทด้านรัฐพาณิชย์ในการประกอบการรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม

บทบาทด้านการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภค

บทบาทในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภค เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจของรัฐไทยในยุคชาตินิยม เป็นการสานต่อจากยุค สมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีดังต่อไปนี้

1. การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภคต่อจาก สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้แก่

ก. การชลประทาน เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2482 เริ่มจากการก่อตั้งโรงเรียนการชลประทาน ที่รับแนวคิดการจัดการน้ำจากตะวันตก ได้แก่การกักเก็บน้ำ การทดและส่งน้ำ การระบายน้ำ การพัฒนาที่ดิน การบรรเทาอุทกภัย การไฟฟ้าพลังน้ำและการคมนาคมทางน้ำที่เป็นจุดกำเนิดของ คณะวิศวกรรมชลประทาน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่ให้การศึกษารองเรือและการชลประทาน

ข. การรถไฟ ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งกิจการรถไฟ เป็นเอกเทศโดยได้ตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ขึ้น ทำให้กรมรถไฟ หลวงเปลี่ยนฐานะมาเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการภายใต้ชื่อว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2494 เป็นต้นมา

ค. การไปรษณีย์โทรเลข เริ่มจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมไปรษณีย์โทรเลขได้รับการ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ทั้งในด้านการให้บริการ การปรับปรุงการบริหารงาน การปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกิจการสื่อสารของประเทศ

ง. การขนส่งทางอากาศ เริ่มจากกรมการขนส่งทางอากาศ ได้ทำหน้าที่ส่งเสริมและ พัฒนาด้านการขนส่งทางอากาศให้ก้าวหน้าอยู่ตลอดมาตั้งแต่ครั้งที่ยังเป็นสำนักงานการบินพลเรือน สังกัดกรมการขนส่งได้พัฒนาท่าอากาศยานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบินพลเรือนจำนวนเกือบสามสิบ แห่ง ซึ่งในยุคเริ่มแรกจะเป็นท่าอากาศยานที่ใช้ในกิจการทหาร รวมทั้งท่าอากาศยานที่ปัจจุบัน ดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจ เช่นในปี พ.ศ. 2476 ได้เปลี่ยนกองบินพลเรือนเป็นกองการบินพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ และในปี พ.ศ. 2485 ได้แบ่งแยกกองให้ชัดเจนเป็นกองขนส่งทางอากาศ กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีคือจอมพล ป. พิบูลสงคราม

จ. กิจการด้านการทหาร เช่น โรงงานทำอาวุธ โรงงานทำเครื่องบิน เป็นต้น

2. การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภค เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงหลังระหว่างปี พ.ศ. 2490-2500 ได้แก่

ก. การขนส่งทางบก มีการตัดถนนทางหลวงแผ่นดินสายต่าง ๆ เช่น

ถนนพหลโยธิน หรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 หรือทางหลวงสายกรุงเทพ ฯ-แม่สาย เริ่มต้นที่อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เขตราชเทวี กรุงเทพ ฯ และสิ้นสุดที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย สร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2493

ถนนมิตรภาพ หรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 เริ่มต้นที่จังหวัดสระบุรีและสิ้นสุดที่จังหวัดหนองคาย เป็นทางหลวงที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในด้านงบประมาณ การก่อสร้างและเทคนิควิชาการในการก่อสร้าง สร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2493

ถนนสุขุมวิท หรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 หรือทางหลวงสายกรุงเทพ ฯ-ตราด เริ่มต้นที่กรุงเทพ ฯ บริเวณเพลินจิต สิ้นสุดที่ตำบลหาดเล็ก อำเภอกลองใหญ่ จังหวัดตราด สร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2493

ถนนเพชรเกษม หรือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 หรือถนนสายเอเชีย AH-2 เริ่มต้นที่วงเวียนใหญ่ กรุงเทพ ฯ สิ้นสุดที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา สร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2493

ข. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงการประกอบธุรกิจการบินระหว่างประเทศเริ่มฟื้นตัวขึ้นปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2491 บริษัทสายการบินสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสายการบินต่างๆ ที่เปิดสายการบินมายังประเทศไทยได้ร่วมกันขออนุมัติรัฐบาลไทยจัดตั้ง บริษัทการบินแห่งสยาม จำกัด เพื่อดำเนินกิจการบริการควบคุมจราจรทางอากาศ และสื่อสารการบินตามมาตรฐานภายใต้สัญญาที่ได้รับจากรัฐบาลไทย ต่อมา รัฐบาลไทยซึ่งได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของภารกิจวิทยุการบิน ตลอดจนว่าเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง แห่งชาติ และการพัฒนาการบิน ประกอบกับมีความพร้อมในทุก ๆ ด้านแล้วจึงได้ขอซื้อหุ้น ทั้งหมดคืน วิทยุการบินจึงได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคมและ ดำเนินการใน รูปบริษัทจำกัดที่ไม่ค้ากำไรและให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศและสื่อสารการบินในอาณาเขต ประเทศไทยโดยมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ

ค. การท่าเรือแห่งประเทศไทย เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2478 เนื่องจากได้มีแนวคิดจะ ก่อสร้างท่าเรือของรัฐบาลขึ้นคือท่าเรือกรุงเทพ ฯ ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงาน ท่าเรือกรุงเทพ ฯ และเริ่มมีการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2483 และในปี พ.ศ. 2490 ได้เปิดดำเนินการ กิจการทำเรือเป็นครั้งแรก และได้มีการพัฒนาการเรือมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2494 จึงได้มี

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 กำหนดให้จัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม และโอนกิจการทำเรือกรุงเทพ จากสำนักงานทำเรือกรุงเทพมาดำเนินการ

ง. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เดิมเป็นหน่วยงานหนึ่งของของกรมไปรษณีย์โทรเลขใช้ชื่อว่ากองช่างโทรศัพท์ ต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งตราขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงแรกรับผิดชอบเฉพาะการวางชุมสายโทรศัพท์ในเขตนครหลวง แต่ในภายหลังได้ดูแลกิจการโทรศัพท์ทั้งประเทศ โดยโอนความรับผิดชอบมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลข

3. การประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์เพื่อแสวงหารายได้ที่ว่าด้วยการสร้างเอกราช ในทางเศรษฐกิจจากหลักหลักการของคณะราษฎร ได้แก่

ก. แผนกเชื้อเพลิง พ.ศ. 2476 กระทรวงกลาโหม เริ่มต้นจากในปี พ.ศ. 2439 พระยาศรีศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ได้นำรถยนต์คันแรกเข้ามาในประเทศ ต่อมาได้มีรถเมล์ขาวและเริ่มนำน้ำมันเบนซินมาใช้โดยบริษัทน้ำมันต่างชาติ และในปี พ.ศ. 2476 กระทรวงกลาโหม จึงจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิงขึ้นมาเพื่อจัดหา น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าดและน้ำมันหล่อลื่น

ข. โรงงานฝ้ายสยาม ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2478 สังกัดกระทรวงกลาโหม เพื่อใช้ในราชการทหารเพื่อผลิตเสื้อผ้าและสิ่งสำหรับทหาร โดยใช้เครื่องจักรทอผ้าและฝ้ายจากต่างประเทศ สามารถผลิตผ้าได้จำนวนมาก

ค. บริษัทกระดาษสยาม เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2466 จากการก่อตั้งโรงงานผลิตกระดาษแห่งแรก คือ โรงงานกระดาษสามเสน ของกรมแผนที่ทหารบก กระทรวงกลาโหม โดยใช้เศษกระดาษเป็นวัตถุดิบ ต่อมารัฐบาลได้ก่อตั้งโรงงานกระดาษกาญจนบุรีในปี พ.ศ. 2478 ซึ่งใช้ไม้ไผ่เป็นวัตถุดิบผลิตทั้งเยื่อและกระดาษพิมพ์เขียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2485 ได้โอนกิจการโรงงานทั้งสองมาขึ้นกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

ง. โรงงานน้ำตาล เริ่มต้นจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยเกิดวิกฤติการณ์ น้ำตาลขาดแคลน รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนเอกชนให้ก่อตั้งโรงงานน้ำตาล แต่ก็ประสบปัญหาในเรื่องเครื่องจักรอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งมีราคาสูงมาก เพราะต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ต่อมาผู้มีอำนาจทางช้างกึ่งเหล็กคิดประดิษฐ์ชิ้นส่วนอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับผลิตน้ำตาลทรายขึ้นมาใช้เป็นผลสำเร็จ และได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นที่กรุงเทพ ฯ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

4. การประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจชาตินิยม โดยรัฐบาล
จอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงแรกจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2481-2487 ได้แก่

- ก. อุตสาหกรรมข้าว เช่น โรงสีข้าว เป็นต้น
- ข. อุตสาหกรรมแร่ เช่น โรงถลุงแร่ต่าง ๆ เป็นต้น
- ค. ธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารเอเซียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัด ธนาคารมณฑลจำกัด ธนาคารนครหลวงไทยจำกัด ธนาคารกรุงเทพจำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด เป็นต้น
- ง. กิจการด้านการค้า เช่น บริษัท พัฒนาอุตสาหกรรมไทย จำกัด
- จ. โรงงานต่าง ๆ เช่น โรงงานทำเครื่องกระป๋อง โรงเลื่อยไม้ โรงงานทอผ้า โรงงานทำกระดาษ โรงงานกลั่นน้ำมัน โรงงานทำน้ำตาล โรงงานทำยาง โรงงานทำนม โรงงานม้วนบุหรี โรงงานทำสุราพันสมัย เป็นต้น

5. การประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจชาตินิยม ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2485-2487) จากการเข้าครอบครองทรัพย์สินของประเทศตะวันตก ในฐานะชนชาติศัตรู ได้แก่

- ก. กิจการเหมืองแร่ ป่าไม้ โรงงานยาสูบและโรงงานต่าง ๆ เป็นต้น
- ข. บริษัท บอร์เนียวจำกัด บริษัท หลุยส์ทีเลียวโนเวนส์ จำกัด บริษัท บอมเบย์เบอร์มา จำกัด บริษัท แองโกลไทย จำกัด บริษัท ไทยอินดัสตรี จำกัด บริษัท แคนเดิล จำกัด บริษัท แรนแดนเบอร์ก จำกัด บริษัท ยะลาเอสเตท จำกัด เป็นต้น

6. การประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์ภายใต้ระบบเศรษฐกิจชาตินิยม โดยรัฐบาล
จอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงหลังระหว่างปี พ.ศ. 2490-2500 ได้แก่

- ก. ประเภทการเงิน ได้แก่สถานธนาถุเคราะห์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์
- ข. ประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่องค์การสวนยาง โรงพิมพ์ตำรวจ

โรงงานกระสอบป่าน องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ บริษัท จังหวัดเลย จำกัด องค์การ คลังสินค้า บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท อุทยานกรรมน้ำตาดชลบุรี จำกัด บริษัท กระสอบอีสาน จำกัด และบริษัท หินอ่อน จำกัด เป็นต้น

ค. ประเภทเพื่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ องค์การแก้ว องค์การทองคำ องค์การแบตเตอรี่ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป และองค์การฟอกหนัง เป็นต้น

ง. ประเภทดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ และบริษัทส่งเสียงทางสายจำกัด เป็นต้น

บทบาทด้านรัฐพาณิชย์ในการประกอบการรัฐวิสาหกิจในยุคชาตินิยม

ในการนำเสนอเนื้อหาบทบาทในการประกอบธุรกิจด้านรัฐพาณิชย์ของประเทศไทย ในยุคชาตินิยม จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือ

1. บทบาทการประกอบการรัฐวิสาหกิจช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

2. บทบาทการประกอบการรัฐวิสาหกิจช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

บทบาทการประกอบการรัฐวิสาหกิจช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ในช่วงก่อนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้อาศัยหลักเศรษฐกิจในนโยบายหลักหกประการของคณะราษฎร สนับสนุนให้รัฐเข้าดำเนินการปรับปรุงหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์และจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่อีกหลายสาขา เช่น การชลประทาน การรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การขนส่งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546, หน้า 199)

การเข้ามาปรับปรุงกิจการสาธารณูปโภคต่อเนื่องจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ของรัฐบาลจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ชุดที่ 2 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ว่า (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2526, หน้า 1-7)

“... นโยบายอันสำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินการต่อไปนี้ในทางเศรษฐกิจนั้นมี จุดมุ่งหมายว่าจะสมัคสมานผลประโยชน์ของคนทุกจำพวกให้ได้ผลด้วยกันทุกฝ่าย เพราะฉะนั้น จุดมุ่งหมายของรัฐบาลนี้จึงเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศสุดแต่จะเห็นว่า เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลทั่วไป ...”

คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ในเวลาต่อมาก็ยังระบุเนื้อหาไว้ว่า (ไตรรัตน์ โกศลพลากรณ์, 2530, หน้า 175)

“... ในส่วนการบำรุงเศรษฐกิจนั้น ถ้ารายจ่ายอันจำเป็น เช่น บำรุงรักษา และขยายกิจการ ที่ได้ลงทุนไปแล้ว เช่น การชลประทาน การรถไฟ และการสร้างถนนก็ดี รัฐบาลจะจัดสรรมาตั้งจ่ายให้ ...”

ส่วนนโยบายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่นั้นก็เริ่มต้นมาจากหลักหกประการของคณะราษฎร ในข้อที่ว่าด้วยการสร้างเอกราชในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งในช่วงนี้จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหมเป็นสำคัญ เช่น แผนกเชื้อเพลิง พ.ศ. 2476 โรงงานฝ้ายสยาม พ.ศ. 2478 บริษัทกระดาษสยาม และโรงงานน้ำตาลเป็นต้น (Suchiro, 1989, p. 123)

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจชาตินิยมปรากฏตัวชัดเจนเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ในขณะที่ยังมีตำแหน่งพันเอกหลวงพิบูลสงคราม รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้นโยบายชาตินิยมฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2482 และดำเนินเศรษฐกิจชาตินิยมช่วงแรกจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2487 รวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ ดังนั้นในวันฉลองรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2482 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้กำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจตามกรอบชาตินิยมไว้

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้นโยบายชาตินิยมได้กระจายไปเกือบทุกภาคการผลิตของประเทศดังนี้คือ

1. ในอุตสาหกรรมข้าว รัฐได้เข้าไปจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นกระบวนการ เริ่มจากรัฐได้เข้ามามีบทบาทในการส่งออกและการสีข้าว เช่น การจัดตั้งบริษัท ข้าวไทย จำกัด ต่อมาได้ปรับสู่กิจการขนส่งเรือไทย หลังจากนั้นได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารจังหวัด ห้ายศรัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง เช่น บริษัท ค้าพืชผลอีสาน จำกัด เป็นต้น

2. กิจการด้านการค้า เช่น การจัดตั้งบริษัท ไทยนิยม จำกัด และบริษัท จังหวัดพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น

3. ในด้านหัตถอุตสาหกรรม รัฐได้โอนกิจการของเอกชนให้เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงงานยาสูบ รวมถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ เช่น บริษัท พัฒนาอุตสาหกรรมไทย เป็นต้น นอกจากนี้ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2485-2487) รัฐยังได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจากการเข้าครอบครองทรัพย์สินของประเทศตะวันตกในฐานะชนชาติศัตรู ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช 2485 ได้แกกิจการเหมืองแร่ ป่าไม้ และโรงงานต่าง ๆ บริษัท บอร์เนียว จำกัด บริษัท หลุยส์ ที เลียวโนเวนส์ จำกัด

บริษัท บอมเบย์เบอร์มา จำกัด บริษัท แองโกลไทย จำกัด บริษัท ไทยอินดัสตรี จำกัด
บริษัท แคนเดิล จำกัด บริษัท แรนแดนเบอร์ก จำกัด บริษัท ยะลาเอสเคที จำกัด (ผาณิต รวมศิลป์,
2521, หน้า 76 - 83)

ส่วนการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในช่วงปี พ.ศ. 2490-2500 นั้นพบว่าเป็นผลมาจากการเกิดขึ้นของนายทุนข้าราชการกลุ่มใหม่ อันเนื่องจากการรัฐประหาร 2490 ของชนชั้นนำทหาร การรัฐประหารมีผลให้ชนชั้นนำข้าราชการพลเรือนที่นำโดยกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ มีบทบาททางการเมืองลดลง (Suehiro, 1989, p. 138)

ชนชั้นนำนายทุนข้าราชการกลุ่มใหม่ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำทหาร 3 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลุ่มชวยราชครูที่นำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พลตรีศิริ สิริโยธิน และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การพัฒนาขึ้นเป็นนายทุนข้าราชการของกลุ่มทหารมีจุดเริ่มต้นจากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการขยายบทบาทของนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่จอมพลผิน ชุณหะวัณ ก็ต้องการหางานและรายได้ให้แก่ทหารผ่านศึก ดังนั้นชนชั้นนำทหารจึงต้องเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงเศรษฐกิจมากขึ้น (Suehiro, 1989, pp. 136-138)

การเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจโดยนายทุนข้าราชการกลุ่มใหม่อาศัยการกำหนดนโยบายขยายรัฐวิสาหกิจทั้งในรูปวิสาหกิจที่เป็นบริษัทของรัฐ (Public Enterprises) และรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐ (State Enterprises) (Suehiro, 1989, pp. 149 - 150)

ในช่วง พ.ศ. 2490-2500 รัฐได้ขยายรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวางจนถือได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจของไทย เนื่องจากเกิดมีรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้นถึง 141 แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2490-2499 ถึง 59 แห่ง (Riggs, 1996, pp. 305-306)

การขยายของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 นั้น ได้มีผลให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ ถึง 37 แห่งด้วยกัน พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่มุ่งขยายรัฐวิสาหกิจใหม่ในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บท โดยมีสาระสำคัญคือเมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

บทบาทการประกอบธุรกิจของรัฐไทยยุคชาตินิยม เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในประเทศได้แก่โครงสร้างเศรษฐกิจชาตินิยม และปัจจัยภายนอกประเทศได้แก่

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ลดความรุนแรงลงโดยมีรัฐไทยเป็นตัวกลาง กล่าวคือเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ลดความรุนแรงลงจนไม่สามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐไทยได้ สภาวการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดแรงผลักดันจากโครงสร้างเศรษฐกิจชาตินิยมภายในประเทศ จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ คือทำให้รัฐไทยเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและเกิดการสะสมทุนของราชการในระบอบอำมาตยาธิปไตย หรือที่เรียกว่านายทุนขุนนางเกิดขึ้น

นายทุนขุนนางดังกล่าว ประกอบด้วย (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 30-55)

1. นายทุนขุนนางในระบบเจ้าภาษีอากร ซึ่งเป็นระบบนายทุนที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยอยุธยาและเฟื่องฟูขึ้นในสมัยรัชการที่ 2 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยพระมหากษัตริย์ทรงมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการค้าโดยการประมูลขอรับผูกขาดการจัดเก็บภาษีจากรัฐ และผู้ที่ประมูลได้จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นราชการตำแหน่งขุนหมื่น มีศักดินา 400 ทำให้เจ้าภาษีอากรมีความผูกพันกับเจ้านายหรือขุนนางซึ่งทำให้เกิดการสะสมทุนได้โดยสะดวก
2. นายทุนขุนนางในระบบเหมืองเมือง เป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับพ่อค้าชาวจีน โดยพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งให้พ่อค้าชาวจีนเป็นเจ้าของและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการการเก็บรวบรวมภาษีและสามารถค้าขายส่วนตัวได้ ภาษีที่รวบรวมได้และผลกำไรจากธุรกิจจะแบ่งกันระหว่างเจ้าเมืองและพระมหากษัตริย์

3. เจ้านายในฐานะนายทุนขุนนาง เกิดขึ้นจากพระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนให้เจ้านายและขุนนางประกอบการค้าขายได้ตามความสามารถ ทำให้มีเจ้านายหลายพระองค์ลงทุนค้าขายและลงทุนด้านการอุตสาหกรรม เช่น บริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม ตั้งขึ้นโดยพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ เมื่อปี พ.ศ. 2451 หรือบริษัท ปูนซิเมนต์สยาม จำกัด ที่ตั้งขึ้นโดยเจ้าพระยาอมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล เมื่อปี พ.ศ. 2456 เป็นต้น

การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงระหว่างไทยกับอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทำให้รัฐไทยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับกระแสโลกาภิวัตน์ในระบบทุนนิยมอย่างเป็นทางการ รัฐไทยต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากการผูกขาดทางการค้าโดยรัฐเป็นการเปิดเสรีทางการค้าและรัฐไทยต้องลดบทบาททางเศรษฐกิจลงชั่วคราว

อย่างไรก็ตามรัฐไทยพยายามขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ได้ทำไว้กับชาติตะวันตกมาโดยตลอด กล่าวคือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเจรจากับชาติตะวันตกเพื่อขอแก้ไขสนธิสัญญาดังกล่าวและปรากฏว่าประสบความสำเร็จในบางส่วนเท่านั้น

ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง และในปี พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขอแก้ไขสนธิสัญญาเบาว์ริงและสนธิสัญญาอื่น ๆ ที่รัฐไทยได้ทำไว้กับต่างประเทศด้วยความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและอัตราภาษีศุลกากรและสามารถแก้ไขสนธิสัญญาได้สำเร็จจากผลพวงที่รัฐไทยได้เข้าร่วมสงครามและการส่งทหารไปร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรรบจนได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 1 และได้แก้ไขจนประสบผลสำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2482 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีการแก้ไขและลงนามในสนธิสัญญาใหม่กับโลกตะวันตกและญี่ปุ่นทั้งหมด (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548, หน้า 50-51)

เมื่อสนธิสัญญาเบาว์ริงสิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างภายนอกอ่อนตัวและลดความรุนแรงลง ประกอบกับเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย รัฐไทยจึงได้กลับเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ ด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทเป็น การประกอบการด้านการผลิตโดยการลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจของนายทุนขุนนาง (Bureaucratic Capitalist) ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการที่ผันตนเองมาเป็นนายทุนโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองและการร่วมมือกับพ่อค้าคนจีนจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแสวงหากำไรและผลประโยชน์เพื่อการสะสมทุน จึงทำให้เกิดโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแห่งรัฐเกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย ในปี พ.ศ. 2475 นั้น กลุ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองหรือคณะราษฎรได้สร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจขึ้น โดยการลงทุนก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลายสาขาโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมซึ่งถือผลประโยชน์ของชาติสำคัญกว่าสิ่งอื่นใดที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำมาใช้นั้นก็เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์ที่ลดความรุนแรงลงกับปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจชาตินิยมที่มุ่งเน้นการจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติและสนับสนุนให้คนไทยได้มีโอกาสเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในช่วงปี พ.ศ. 2491-2500 นั้นรัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก

รัฐวิสาหกิจ หรือรัฐพาณิชย์ (State Enterprise) มีจุดเริ่มต้นจากความพยายามของรัฐซึ่งปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พยายามพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานในการปฏิรูปประเทศเพื่อรองรับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ขยายตัวเข้ามาในประเทศไทยในรูปแบบ การแผ่ขยายอาณานิคมที่มีประเทศอังกฤษเป็นผู้นำซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวเพื่อตอบโต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ต่อไป

การประกอบธุรกิจของรัฐไทยแต่เดิมมานั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของพระมหากษัตริย์ร่วมกับกลุ่มทุนยุโรปและทุนจีน ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารประเทศ

แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ยุคของการพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทำให้บทบาทในการประกอบธุรกิจของรัฐไทยตกอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐบาลในระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งเป็นระบบการปกครองที่มีขุนนางหรือข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้น คณะราษฎรยังขาดรากฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นของตนเอง เนื่องจากปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน และระบบเศรษฐกิจของประเทศยังคงถูกพระมหากษัตริย์ ขุนนางและข้าราชการ เป็นผู้ครอบครองและควบคุมอยู่ ดังนั้นอำนาจทางการเมืองของประเทศที่แท้จริงยังคงตกอยู่กับชนชั้นศักดินา ดังนั้นกลุ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจของรัฐ จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจให้เป็นของตนเองขึ้นมา คณะราษฎรจึงนำทุนของรัฐไปก่อตั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการรวมทั้งบริษัทเอกชนขึ้น ดังนั้นรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจึงเริ่มถูกจัดตั้งขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 โดยมีรัฐบาลคณะราษฎรประกอบด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่กลายมาเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 47-48)

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่ประกอบด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนได้กำหนดนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2475-2490 เพื่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจากกิจการที่ได้ดำเนินการมาแล้ว เริ่มจากปัญหาของรัฐไทยที่มีคนจีนเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ธุรกิจการค้าต่าง ๆ เช่น กิจการธนาคารและกิจการอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมดตกอยู่ในการบริหารจัดการของนายทุนจีน รวมทั้งผู้ใช้แรงงานตลอดจนถูกจ้างตามร้านค้าหรือสำนักงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นคนจีน

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลคณะราษฎรเริ่มเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้นและได้ส่งเสริมให้คนไทยเข้าไปมีบทบาทในการประกอบธุรกิจ โดยให้รัฐเข้าไปปรับปรุงและส่งเสริมกิจการที่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจสืบต่อจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการขึ้นหลายสาขา เช่น การชลประทาน การไฟฟ้า การไปรษณีย์โทรเลข การขนส่งทางอากาศ ทางบก และทางน้ำ เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546, หน้า 305-307)

ซึ่งจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะราษฎร ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ไว้ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2526, หน้า 1-7)

“... นโยบายอันสำคัญของรัฐบาลที่จะดำเนินต่อไปในทางเศรษฐกิจนั้นมีจุดมุ่งหมาย อยู่ว่าจะสมัครสมานผลประโยชน์ของคนทุกจำพวกให้ได้ผลดีด้วยกันทุกฝ่าย ... เพราะฉะนั้น จุดมุ่งหมายของรัฐบาลนี้จึงคิดเข้ามามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศ สุดแต่จะเห็นว่า เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลทั่วไป ...”

นอกจากนี้รัฐบาลได้ให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินกิจการที่รัฐบาลเห็นว่ามีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น กิจการโรงกลั่นน้ำมันและค้ำน้ำมัน โรงงานกระดาษ โรงงานทอผ้า เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามคำแถลงนโยบายของพระยาพหลพลพยุหเสนา ความว่า (ไตรรัตน์ โภคพลกรณ์, 2530, หน้า 175)

“... ในส่วนการบำรุงเศรษฐกิจนั้นถ้าเราจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การบำรุงรักษาและขยาย กิจการที่ได้ลงทุนไปแล้ว เช่น การชลประทาน การรถไฟ และการสร้างถนนที่ดี รัฐบาลจะจัดสรรมา ตั้งจ่ายให้ ...”

ต่อมาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามาบริหารราชการการเมืองโดยดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงนำนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม (Economic Nationalism) มาใช้จนกลายเป็นจุดเริ่มต้นของระบบทุนนิยม โดยรัฐ (State Capitalism)

นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมีแนวคิดพื้นฐาน คือ การสร้างความยิ่งใหญ่และความ เจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

แนวคิดชาตินิยม คือ แนวคิดที่ประชาชนต้องถือว่าผลประโยชน์ของชาติมีความสำคัญ กว่าสิ่งอื่นใด ประชาชนมีความภูมิใจในความเป็นชาติของตน ต้องสร้างและรักษาวัฒนธรรมเพื่อ รักษาเอกภาพและความเจริญของชาติ

ส่วนแนวคิดชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ คือ การที่รัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจกรรมทาง เศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ของชาติ ให้ชาติสามารถพึ่งตนเองได้ ให้คนส่วนใหญ่อยู่ดีกินดี และมีโอกาสเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต

แนวคิดชาตินิยมในประเทศไทยได้เริ่มมีขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชนิพนธ์จำนวนมากที่เกี่ยวกับความรู้สึกชาตินิยม และแสดงความไม่พอใจพระทัยที่คนจีนเข้ามาบริหารกิจการก่อนข้างมากในสังคมไทย

แนวคิดเศรษฐกิจชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นแนวคิดที่รัฐไทย ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งในขณะนั้นญี่ปุ่นอยู่ในระหว่างการสร้างประเทศให้เข้มแข็ง ทั้งด้านเศรษฐกิจและการทหาร ปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีความมั่นคงและมั่งคั่งคือ แนวคิดชาตินิยม และในระหว่างการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2481-2488) นั้น

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลญี่ปุ่นอย่างจริงจังและได้สนับสนุนการลงทุนของนายทุนญี่ปุ่นในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 81)

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศนโยบายสร้างชาติเป็นเป้าหมายหลักในการบริหารประเทศ นโยบายสร้างชาติดังกล่าวหมายถึงการสร้างประเทศไทยให้ยิ่งใหญ่และให้คนไทยมีวัฒนธรรมที่ดี มีศีลธรรมที่ดี มีอนามัยดี มีการแต่งกายที่เรียบร้อย มีที่ทำมาหากินและมีที่พักอาศัยที่ถูกสุขลักษณะ การดำเนินนโยบายสร้างชาติดังกล่าวนี้จะนำพาประเทศไทยไปสู่ความเป็นอารยประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดมาตรการไว้หลายประการ คือ การปลูกเร้าสำนึกของประชาชนด้วยลัทธิผู้นำนิยม ลัทธิชาตินิยม หรือลัทธิบูชา และ การปฏิวัติวัฒนธรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ลัทธิผู้นำนิยม คือการยึดถือตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก ด้วยการฟัง เชื่อ และปฏิบัติตามนโยบายของท่านผู้นำอย่างเคร่งครัด โดยที่ท่านผู้นำเป็นจุดศูนย์รวมนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจของประชาชน

ข. ลัทธิชาตินิยม คือการปลูกเร้าสำนึกของประชาชนให้เกิดความรู้รักภักดี ทั้งความรู้รักชาตินิยมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อสร้างชาติให้มีความยิ่งใหญ่และก้าวหน้า

ค. การปฏิวัติวัฒนธรรม คือการปรับปรุงวัฒนธรรมไทยให้เจริญเหมือนอารยประเทศ และในขณะเดียวกันยังคงเน้นเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทยไว้และจะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของชาติอย่างมีขั้นตอนตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

ในการดำเนินนโยบายสร้างชาตินี้เริ่มด้วยการสร้างตนเอง สร้างครอบครัวและร่วมกันสร้างชาติ เพื่อการรวมชาติ การสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ความมั่นคงของชาติ และความสนใจต่อผลประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้รัฐบาลต้องปลูกฝังแนวความคิดลัทธิผู้นำนิยมและลัทธิชาตินิยมในหมู่ประชาชนด้วยการบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามแนวทางและวิธีการที่รัฐบาลกำหนดอย่างเข้มงวด รัฐบาลจะใช้เวลาในการดำเนินนโยบายสร้างชาติระหว่างปี พ.ศ. 2482-2486 ในระยะแรกเป็นการกระตุ้นและเชิญชวนประชาชนให้ร่วมมือกับรัฐบาลในการสร้างชาติ ส่วนในระยะที่สองเป็นการดำเนินนโยบายด้วยความเข้มงวดกดขี่ โดยนำลัทธิเผด็จการชาตินิยมแบบทหารซึ่งกำลังเป็นที่แพร่หลายในเยอรมนีและอิตาลีมาใช้

นโยบายสร้างชาตินี้ส่วนใหญ่รัฐบาลดำเนินการโดยผ่านประกาศใช้รัฐนิยม 12 ฉบับระหว่าง พ.ศ. 2482-2485 โดยรัฐบาลชี้แจงว่ารัฐนิยมมีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชนิยมในสมัยก่อน พระราชนิยมเป็นพระบรมราโชบายของพระมหากษัตริย์ ส่วนรัฐนิยมเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เปรียบเสมือนประเพณีนิยมประจำชาติ รัฐนิยมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการปลูกฝังความนิยมไทย

ในหมู่คนไทย รวมทั้งการชักชวนให้ประชาชนร่วมใจกันสร้างชาติ การดำเนินนโยบายสร้างชาติ โดยผ่านรัฐธรรมนูญทั้ง 12 ฉบับนี้ รัฐบาลถือว่าเป็นความถูกต้องและเป็นประเพณีอันดีงามที่คนไทยพึงปฏิบัติ

ในการเสริมสร้างศีลธรรมอันดี วิธีทางดำเนินชีวิตและการรักษาเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทยนี้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่เพื่อให้รัฐธรรมนูญทั้ง 12 ฉบับ มีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อช่วยให้สามารถเข้าถึงประชาชนในวงกว้าง เช่น วิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ บทละคร และบทเพลงปลุกใจเป็นต้น (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544, หน้า 181-182)

นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำมาใช้ในช่วงที่เป็นนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งออกเพื่อศึกษาได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2481-2487 และช่วงหลังระหว่างปี พ.ศ. 2490-2500

นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ช่วงแรก (พ.ศ. 2481-2487) เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศนโยบายรัฐธรรมนูญ 12 ฉบับ แล้วจึงได้กำหนดนโยบายตามกรอบรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคพลารักษ์, 2530, หน้า 176)

“... การอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในสมัยก่อนเกือบจะว่าไม่มีเลยก็ได้ คนไทยต้องพึ่งสินค้าจากต่างประเทศทั้งสิ้น รัฐบาลในระยะเวลานี้ตั้งใจจะอุปถัมภ์ฟื้นฟูสายโลหิตที่สำคัญของชาติเส้นนี้ ให้วัฒนาถาวรสมเป็นหลักการครองชีพของพี่น้องชาวไทยได้จริง ๆ จึงได้พยายามจัดตั้งแหล่งอุตสาหกรรมไทย ขึ้นแล้วหลายแห่งเท่าที่กำลังทรัพย์และโอกาสจะอำนวยให้ เช่น โรงสีข้าว โรงงานทอผ้า โรงงานทำกระดาษ โรงงานกลั่นน้ำมัน โรงงานทำน้ำตาล โรงงานทำยาง โรงงานทำเครื่องกระป๋อง โรงงานทำนม โรงงานมวนบุหรี่ โรงงานทำสุราทันสมัย และกำลังจะจัดขึ้นก็ยังมี เช่น โรงเรือไม้ และโรงถลุงแร่ต่าง ๆ อาทิเช่นในทางการทหารรัฐบาลก็ได้จัดตั้งโรงงานทำอาวุธเพิ่มขึ้น สร้างอู่ต่อเรือเพิ่มขึ้น โรงงานทำเครื่องบินหรือที่เรียกว่ากรมโรงงานทหารอากาศ ก็ได้ขยายงานออกกว้างใหญ่ไพศาล สามารถประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ในทางเครื่องยนต์เครื่องกลขึ้นมาซึ่งทางราชการทหารส่วนใหญ่ได้รับผลจากโรงงานนี้เนื่องด้วย นับว่าประหยัดรายจ่ายโดยมิต้องไปซื้อหาจากต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อย ...”

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ช่วงแรก (พ.ศ. 2481-2487) มุ่งไปที่การจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของคนจีนโดยใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การใช้มาตรการควบคุมจำนวนคนจีน การจำกัดการอพยพเข้ามาของคนจีน การควบคุมโรงเรียนจีน โดยการห้ามสอนเป็นภาษาจีน อนุญาตให้มีการโอนสัญชาติเป็นไทยเพื่อทำให้คนจีนกลายเป็น

คนไทย รวมทั้งรัฐบาลไทยไม่ยอมมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546, หน้า 331)

นับได้ว่ารัฐบาลยุคชาตินิยมได้ใช้นโยบายในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนเองขึ้นมาในระดับหนึ่งแล้ว และในการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ดำเนินนโยบายในการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งในด้านธุรกิจการเงิน ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม รวมทั้งกำหนดมาตรการการจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของคนจีนไว้ดังนี้

1. มาตรการโฆษณาชวนเชื่อโดยการใช้คำขวัญ เพลงปลุกใจ บทละคร นวนิยาย เพื่อปลุกเร้าให้เกิดความรู้สึกรักชาติ เกิดความสามัคคีในชาติ และสร้างความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ ตัวอย่างคำขวัญที่รัฐบาลใช้ในการปลุกเร้าให้รักชาติ เช่น ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ และตัวตายดีกว่าชาติตาย เป็นต้น ส่วนคำขวัญที่ปลุกเร้าให้เชื่อมั่นในตัวผู้นำ เช่น เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย และคำขวัญในด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ เช่น หมั่นปลูกหมั่นเลี้ยงเสียบึงเพิ่มพูน เป็นต้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546, หน้า 332)

นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดให้คนไทยคอยสอดส่องดูแลพฤติกรรมของคนต่างชาติ และมีประกาศรณรงค์ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนควรปฏิบัติ เช่น การบริโภคอาหาร การใช้เครื่องแต่งกายซึ่งทำขึ้นภายในประเทศ การชักชวนให้คนไทยช่วยกันประกอบอาชีพการเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งการประกาศวิโรกรรมซึ่งเป็นนิสัยประจำชาติไทย เช่น คนไทยมีความซื่อสัตย์ อดทน ขยัน เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ตั้งกองการโฆษณาขึ้นมา มีฐานะเป็นกรมอิสระขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี และในปีเดียวกันได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานโฆษณาการ ทำหน้าที่เสนอข่าวและความรู้แก่ประชาชนเพื่อป้องกันความเข้าใจผิดเกี่ยวกับรัฐบาลและประเทศโดยส่วนรวม ต่อมาในปี พ.ศ. 2483 สำนักงานโฆษณาการได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมโฆษณาการและมีการตั้งกองการต่างประเทศเพิ่มขึ้นเพื่อติดต่อและโฆษณาการเผยแพร่ข่าวสารต่อชาวต่างประเทศ และเผยแพร่แนวคิดและมาตรการเศรษฐกิจชาตินิยม

นอกจากนั้น รัฐบาลได้จัดตั้งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ขึ้นตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 โดยให้มีหน้าที่หลายประการ เช่น รักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งชาติที่มีอยู่ กำหนดวัฒนธรรมที่ควรรับไว้หรือปรับปรุงต่อไป เผยแพร่วัฒนธรรมแห่งชาติให้เหมาะสมกับกาลสมัย และปลูกฝังวัฒนธรรมแห่งชาติในจิตใจของประชาชนจนเป็นนิสัย เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 63, หน้า 1745, 29 กันยายน 2485)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 รัฐบาลได้เปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นประเทศไทยโดยยึดหลักที่ว่าประเทศส่วนใหญ่มักตั้งชื่อประเทศตามเชื้อชาติของตน เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม

มีนโยบายสร้างชาติโดยอาศัยเชื้อชาติไทยเป็นหลักโดยเริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญก่อนแล้วจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนามประเทศในภายหลังโดยรัฐบาลมีความเห็นว่าถ้าได้เปลี่ยนประเทศสยามเป็นประเทศไทยแล้วจะมีผลดังนี้ คือ (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2548, หน้า 66-67)

- ก. ได้ชื่อประเทศที่ตรงตามชื่อเชื้อชาติของพลเมือง
- ข. ชนชาติไทยจะมีสัญชาติ และอยู่ในบังคับอันเดียวกัน
- ค. ชื่อประเทศ ชื่อภาษาพื้นเมือง ชื่อรัฐบาล และชื่อประชาชน จะเป็นไทย

เหมือนกันหมด

ง. ทำให้พลเมืองรักประเทศเพิ่มมากขึ้น และมีจิตใจเข้มแข็ง รู้สึกระลึกถึงความ เป็นไทยมากขึ้น

จ. ก่อให้เกิดความสามัคคีและเกี่ยวพันอย่างสนิทสนมระหว่างชาวไทยที่อยู่ใน ประเทศไทยและชาวไทยที่กระจัดกระจายในประเทศอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น

2. มาตรการส่งเสริมให้คนไทยมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นมาตรการที่ใช้กับ กิจกรรมขนาดเล็กไม่ต้องใช้ทุนมากซึ่งคนไทยสามารถเป็นผู้ประกอบการได้ทั้งกิจการในด้าน เกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลได้ใช้มาตรการหลายอย่างเพื่อให้คนไทย ได้มีโอกาสประกอบอาชีพหลากหลายมากขึ้นนอกเหนือไปจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น จัดหาเงินกู้ให้แก่ผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพต่าง ๆ รัฐบาลเข้าหุ้นด้วยเพื่อให้คนไทยสามารถ ตั้งบริษัทเพื่อแข่งกับต่างชาติ จัดหาที่ดินเพื่อการครองชีพ อบรมการประกอบอาชีพต่าง ๆ ส่งเสริม การศึกษาด้านอาชีวศึกษาจัดตั้งโรงเรียนอาชีววะและ โรงเรียนพาณิชยการ เป็นต้น

ส่วนการส่งเสริมกระบวนการแรงงานนั้น รัฐบาลได้พยายามจัดหางานให้คนไทยทำ เช่น ออกกฎหมายจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ ออกกฎหมายบังคับให้โรงงานต้องจ้างแรงงานไทย อย่างน้อยร้อยละ 75 เป็นต้น

มาตรการส่งเสริมอาชีพคนไทยอีกมาตรการหนึ่ง คือ การกีดกันคนจีนในการประกอบ อาชีพบางประเภทเพื่อสงวนไว้ให้คนไทยทำโดยเฉพาะ เช่น ห้ามมิให้ต่างชาติประกอบอาชีพการ ขั้บรถแท็กซี่ ตัดผม และการประมง เป็นต้น

นอกจากนั้นรัฐบาลได้มีมาตรการห้ามมิให้ต่างชาติประกอบอาชีพที่รัฐบาลเห็นว่า เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เช่น การสร้างสะพาน ห้ามชาวต่างชาติขายอาหาร ในโรงเรียนของรัฐบาล ห้ามชาวต่างชาติพำนักอาศัยอยู่ในเขตทหาร เช่น ลพบุรี ปราชินบุรี กาญจนบุรี เป็นต้น และเมื่อชาวต่างชาติอพยพออกจากเขตดังกล่าวและปิดกิจการต่าง ๆ รัฐบาล ก็ให้คนไทย ทำธุรกิจเหล่านั้นแทนคนต่างชาติ ทั้งหมดนี้เป็นมาตรการจำกัดพื้นที่อยู่อาศัย ของชาวต่างชาติ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2546, หน้า 331)

3. มาตรการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินธุรกิจโดยการบังคับซื้อหรือโอนกิจการของเอกชนหรือของชาวต่างชาติให้เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น และยังมีรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น บริษัทพัฒนาอุตสาหกรรมไทย จำกัด เป็นต้น รัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นนี้รัฐอาจเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือรัฐอาจจะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยให้เอกชนเข้าร่วมเป็นเจ้าของกิจการได้

กิจการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการโดยจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมานี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินงานเป็นจำนวนมากและต้องอาศัยความชำนาญค่อนข้างมากและรัฐบาลเห็นว่าคนไทยไม่สามารถเป็นผู้ประกอบการได้ ดังนั้นรัฐจึงเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดระบบทุนนิยมโดยรัฐ คือการที่รัฐใช้อำนาจเป็นนายทุนหรือเป็นผู้ลงทุน

กิจการที่รัฐเข้าไปเป็นเจ้าของโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนี้มีทั้งกิจการด้านการค้าและด้านอุตสาหกรรม

กิจการด้านการค้านั้นรัฐได้จัดตั้งบริษัท ไทยนิคม จำกัด และบริษัท จังหวัดพาณิชย์ จำกัด ซึ่งเป็นร้านสรรพสินค้าขายปลีกและขายส่งสินค้าทุกชนิด รับส่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศและส่งสินค้าออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ

ส่วนกิจการด้านอุตสาหกรรมนั้น รัฐได้จัดตั้งบริษัทข้าวไทยจำกัด ซึ่งเป็นกิจการที่รัฐถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว กิจการดังกล่าวนี้รัฐบังคับซื้อหรือเช่ากิจการโรงสีข้าวของเอกชนทั้งหมดจนในที่สุดบริษัทข้าวไทยจำกัด กลายเป็นผู้ผูกขาดการซื้อข้าว สีข้าว และส่งออกข้าวแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนั้นบริษัทข้าวไทยจำกัด ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เช่น การบีบบังคับให้โรงสีข้าวของชาวจีนปิดกิจการ หรือบริษัทข้าวไทยจำกัด สามารถใช้กรรมสิทธิ์และทำเรือต่างๆ ของรัฐได้โดยสะดวกและเป็นการลดต้นทุนด้านการขนส่ง เป็นต้น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2546, หน้า 37-38)

นอกจากนี้ยังมีกิจการที่รัฐเข้าไปเป็นเจ้าของโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีก คือ บริษัทค้าพืชผลไทย จำกัด บริษัท ยางไทย จำกัด บริษัท เกลือไทย จำกัด บริษัท เหล้านี้เป็นกิจการผูกขาดการซื้อและส่งออกเกลือ เป็นแหล่งรับซื้อพืชผลและสินค้าอุตสาหกรรมในครัวเรือนทุกประเภทเพื่อจัดจำหน่ายต่อไปในขณะที่เดียวกันบริษัทดังกล่าวยังผูกขาดการขายสินค้าที่รัฐเป็นผู้ผลิตขึ้น เช่น เหล้า บุหรี่ เป็นต้น

ในด้านโรงงานอุตสาหกรรม รัฐบาลได้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศให้สามารถพึ่งตนเองในด้านเศรษฐกิจได้ โรงงานส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพ ฯ และชลบุรี ซึ่งได้แก่โรงงานกระดาษ โรงงานทอผ้า โรงงานน้ำตาล โรงงานสุรา โรงงานเป่าแก้ว และโรงงานผลิตอุปกรณ์การเกษตร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 แล้วปรากฏว่าสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัยแบบตะวันตกและมีการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมบางอย่างเพื่อความสอดคล้องกับการปกครองระบอบใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2481-2487 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักแห่งความมั่นคงของประเทศไทยและเพื่อให้ประชาชนชาวไทยรักหวงแหนและภูมิใจในความเป็นไทยและมีคุณสมบัติเป็นที่นิยมชมชอบเหมือนชาติอื่นโดยรัฐบาลเชื่อว่าการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญจะมีผลทำให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าและมีวัฒนธรรมเช่นเดียวกับประเทศอารยะทางตะวันตกทั้งหลาย แม้ว่าประกาศรัฐธรรมนูญจะไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่ก็เป็นการแสดงความต้องการของรัฐเพื่อให้ราษฎรกระทำตาม เช่น ประกาศให้ชาวไทยพึงพยายามใช้เครื่องแต่งกายด้วยวัตถุที่มีกำเนิดในประเทศไทยหรือชนชาติไทยจะต้องถือเป็นหน้าที่ในการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีแห่งชาติ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การดำเนินนโยบายของรัฐด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม ภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นส่งเสริมการประกอบธุรกิจของรัฐและนำไปสู่การประกอบธุรกิจในสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมในหลายสาขาและมีจำนวนมากกระจายไปทุกภาคการผลิตของประเทศในการประกอบธุรกิจของรัฐดังกล่าวส่วนแต่ตั้งขึ้นภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น บริษัท ข้าวไทย จำกัด ที่รัฐบาลยุคชาตินิยมก่อตั้งขึ้นเพื่อควบคุมธุรกิจการค้าข้าวมิให้ตกอยู่ในมือของพ่อค้าชาวจีนและยุโรปโดยรัฐบาลใช้มาตรการทางการเมืองควบคุมกิจการค้าข้าวที่เป็นของชาวต่างชาติจนต้องปิดกิจการในที่สุด เป็นต้น นอกจากนั้นยังพบว่ากิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลยุคชาตินิยมตั้งขึ้นมีข้อบ่งบอกถึงความ เป็นไทยทั้งสิ้นดังนี้คือ

การประกอบธุรกิจในสาขาอุตสาหกรรม เช่น กิจการขนส่งเรือไทย บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ถ่านและน้ำมันไทย จำกัด บริษัท ไทยท่า จำกัด บริษัท อุทองไทย จำกัด บริษัท ประมงไทย จำกัด บริษัท เดินเรือไทย จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทย จำกัด บริษัท พัฒนาอุตสาหกรรมไทย จำกัด และการท่องเที่ยว จำกัด เป็นต้น

การประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารจังหวัดธนาคารทหารไทย จำกัด ธนาคารไทยทุน จำกัด ธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด เป็นต้น

การประกอบธุรกิจในสาขาพาณิชยกรรม เช่น บริษัท ไทยนิคม จำกัด บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด บริษัท จังหวัดพาณิชย์ จำกัด บริษัท พืชผลไทย จำกัด

บริษัท ลำพื้ผลไทย จำกัด บริษัทยางไทย จำกัด บริษัท เกลือไทย จำกัด บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจ
แห่งชาติ จำกัด บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด บริษัทกระสอบไทย จำกัด บริษัท ป่านไทย จำกัด
บริษัท ปอไทย จำกัด บริษัท ธัญญาไทย จำกัด บริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด บริษัท เมืองไทย
ประกันชีวิต จำกัด บริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันภัย จำกัด บริษัท ไทยประสิทธิประกันชีวิต จำกัด
และบริษัท ส่งเสริมปอแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น

การประกอบธุรกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย
บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการท่าเรือ
แห่งประเทศไทย เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกอบธุรกิจในสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม
ภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมด้วยการจัดตั้งกิจการขึ้นมาเพื่อจัดหารายได้เป็นของรัฐอีกเป็นจำนวนมาก
เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัทหินอ่อน จำกัด บริษัท สหสามัคคีเดินเรือ จำกัด
บริษัท สหพาณิชย์สามัคคี จำกัด บริษัท ประกันชีวิตบูรพา จำกัด บริษัท รัชตศิลา จำกัด
บริษัท ทหารอยุธยา จำกัด บริษัท ผดุงสินพาณิชย์ จำกัด บริษัท บางกอกเดินเรือและการค้า จำกัด
และบริษัท สามัคคีก่อสร้าง จำกัด เป็นต้น

บทบาทการประกอบการรัฐวิสาหกิจช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะพบว่าผลของ
สนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้รัฐไทยต้องเปิดเสรีทางการค้าและลดบทบาททางเศรษฐกิจลง เมื่อ
สนธิสัญญาเบาว์ริงสิ้นสุดลงและกระแสโลกาภิวัตน์ลดความรุนแรงลงซึ่งเป็นช่วงที่รัฐไทย
เปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้รัฐไทยกลับเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งด้วยการลงทุน
ในรัฐวิสาหกิจของนายทุนขุนนางในระบอบอำมาตยาธิปไตยโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างเป็น
ทางการสืบต่อจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามามีบทบาท
ทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงนำนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมาใช้จนกลายเป็น
จุดเริ่มต้นของระบบทุนนิยมโดยรัฐ

บทบาทการประกอบการรัฐวิสาหกิจช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2482-2488) รัฐไทยประสบกับปัญหาการ
ขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค รัฐจึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นจากการครอบครองทรัพย์สินของ
ประเทศตะวันตกซึ่งเป็นชนชาติศัตรูมาเป็นของรัฐ (Nationalization) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
ชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พ.ศ. 2485 ด้วยการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น ประกอบด้วย
อุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมป่าไม้ และโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยการครอบครองทรัพย์สินของประเทศตะวันตก
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู ได้แก่บริษัท บอร์เนียว จำกัด

บริษัท หลุยส์ทีเลียวโนแวนส์ จำกัด บริษัท บอมเบย์-เบอร์มา จำกัด บริษัท แองโกลไทย จำกัด
บริษัท ไทยอินดัสตรี จำกัด บริษัท แคนเดิล จำกัด บริษัท แรนแดนเบอร์ก จำกัด
และบริษัทยะลา เอสเตท จำกัด (ผาณิต รวมศิลป์, 2521, หน้า 76-83)

การที่รัฐไทยได้เข้าไปมีบทบาทในการประกอบธุรกิจทั้งในด้านพาณิชย์กรรม
และอุตสาหกรรม ได้นั้นเนื่องจากรัฐบาลอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก นอกจากนั้นรัฐบาล
ยังต้องอาศัยกิจการธนาคารเป็นฐานในการระดมเงินทุนให้กับรัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้น ดังนั้น
รัฐบาลจึงสนับสนุนให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นหลายแห่ง เช่น ธนาคารเอเซียเพื่อการอุตสาหกรรม
และพาณิชย์กรรม จำกัด ธนาคารมณฑล จำกัด ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด เป็นต้น

นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ทำให้มีการลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นจำนวน
มาก ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเติบโตมากขึ้นและสามารถลดบทบาทในการครอบงำทางเศรษฐกิจ
ของต่างชาติลงได้ และอีกประการหนึ่งคือทำให้เกิดชนชั้นใหม่ซึ่งเรียกกันว่านายทุนขุนนาง
(Bureaucratic Capitalist) ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการและผัณฑ์ตนเองมาเป็นนายทุนโดยอาศัยอำนาจ
ทางการเมืองและการร่วมมือกับพ่อค้าคนจีนจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแสวงหากำไร และ
ผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายชื่อรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลขยายบทบาทรัฐวิสาหกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2473-2488

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	รายชื่อ รัฐวิสาหกิจ
2473	บริษัท ขนส่ง จำกัด
2481	บริษัท ข้าวไทย จำกัด
2482	บริษัท พืชผลไทย จำกัด บริษัท ไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด ธนาคารเอเชีย จำกัด ธนาคารเอเชียเพื่ออุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด
2483	บริษัท ค้าพืชผลไทย จำกัด บริษัท ประมงไทย จำกัด บริษัท เดินเรือไทย จำกัด บริษัท ไทยนิคมประกันภัย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท จังหวัดเชียงใหม่ จำกัด บริษัท ปราจีนบุรีจังหวัดพาณิชย์ จำกัด บริษัท ลำพูนจังหวัดพาณิชย์ จำกัด บริษัท ปัตตานีจังหวัดพาณิชย์ จำกัด
2484	ธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย จำกัด ธนาคารมณฑล จำกัด บริษัท ประกันคุ้มภัย จำกัด บริษัท ค้าพืชผลอิสาน จำกัด บริษัท ค้าพืชผลเหนือ จำกัด
2485	ธนาคารแห่งประเทศไทย โรงแรมเขาใหญ่ บริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันภัย จำกัด บริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	รายชื่อ รัฐวิสาหกิจ
2486	บริษัท สากลการค้า จำกัด บริษัท พืชกลีกรรม จำกัด บริษัท อุกรุงเทพ จำกัด
2487	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
2488	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด

ที่มา : สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 374-434

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นจำนวนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในยุคที่รัฐบาลขยายบทบาทรัฐวิสาหกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2473-2488 ซึ่งมีการจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 ในช่วงสั้น ๆ ของคณะรัฐบาลที่มีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี คือในช่วงตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2488 ถึงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488 คณะรัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ความว่า (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2530, หน้า 178)

“... จะส่งเสริมให้ประชาชนได้ประกอบการค้าโดยเสรี และเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว รัฐบาลจะพยายามปล่อยการค้าและอุตสาหกรรมบางอย่างซึ่งรัฐบาลได้ทำอยู่ให้ประชาชนได้ประกอบการนั้น ๆ ต่อไปเท่าที่จะทำได้ เช่น การถอนตัวออกจากบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่เสีย ...”

แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐบาลอีกชุดหนึ่งซึ่งมีพันตรีควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 ถึงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 ได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2530, หน้า 178-179)

“... กิจการอุตสาหกรรมที่เอกชนได้จัดทำแล้ว จะสนับสนุนให้เอกชนทำต่อไปโดยให้ความช่วยเหลืออุปการะเท่าที่จะช่วยได้ กิจการอุตสาหกรรมที่เอกชนประสงค์จะให้มีขึ้นใหม่ซึ่งทางอุตสาหกรรมนั้นจะเป็นผลดีแก่ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ ก็จะได้ให้

ความสะดวกและความช่วยเหลือในการจัดตั้งขึ้นเท่าที่จะช่วยได้ ... กิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรืออุตสาหกรรมซึ่งเอกชนไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังได้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นฝ่ายริเริ่มให้มีขึ้นตามกำลังเงินและตามความเหมาะสม ... กิจการอุตสาหกรรมซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานฟอกหนัง โรงงานทอผ้า โรงงานกระดาษ โรงงานสุรา โรงงานยาง และองค์การเหมืองแร่ จะได้ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือให้ผลิตด้วยความประหยัดให้ได้ปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ให้มีคุณภาพดีและให้มีราคาพอสมควร ...”

จะเห็นได้ว่านโยบายของคณะรัฐบาลดังกล่าวนี้เป็นนโยบายในการปรับปรุงส่งเสริมกิจการเดิมที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบและมีกิจการที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทพาณิชย์กรรม จัดตั้งในปี พ.ศ. 2490 ได้แก่บริษัทขนส่ง จำกัด และบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด และกิจการประเภทสถาบันการเงิน จัดตั้งในปี พ.ศ. 2489 ได้แก่ธนาคารออมสิน

ส่วนการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบธุรกิจนั้น เกิดขึ้นจากชนชั้นนายทุน ข้าราชการกลุ่มใหม่ ซึ่งเป็นชนชั้นนำทหารที่ทำการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2490 ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พลโทผิน ชุณหะวัณ นาวาอากาศเอก กางสงคราม พันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พันเอกถนอม กิตติขจร พันโทประภาส จารุเสถียร และร้อยเอกสมบุรณ์ ชุณหะวัณ ได้นำกำลังทหารยึดอำนาจจากปกครองจากรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ โดยมีจุดเริ่มต้นจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการขยายบทบาทของนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ช่วงหลัง (พ.ศ. 2491-2500) เกิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมช่วงหลังนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบธุรกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยพยายามส่งเสริมให้เกิดกิจการต่าง ๆ ภายในประเทศ กิจการใดที่เป็นกิจการใหญ่เกินกำลังที่เอกชนจะทำได้หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้เอกชนได้มีส่วนเป็นเจ้าของหรือปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนตามสมควร การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบธุรกิจดังกล่าว ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวนรัฐวิสาหกิจในยุครัฐบาลขยายบทบาทรัฐวิสาหกิจระหว่างปี พ.ศ. 2489-2503

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	รายชื่อ รัฐวิสาหกิจ
2489	ธนาคารออมสิน จำกัด บริษัท สหนิรภัยประกันภัย จำกัด บริษัท คลังแม่น้ำ จำกัด
2490	บริษัท ไทยประสิทธิ์ประกันชีวิต จำกัด
2491	ธนาคารเอเซียเพื่อการอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม จำกัด ธนาคารแหลมทอง จำกัด ธนาคารไทยทูน จำกัด สถานธนาณเคราะห์ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท คลังสินค้าแม่น้ำประกันภัย จำกัด บริษัท นครหลวงประกันภัย จำกัด บริษัท ไทยท่า จำกัด
2492	บริษัท ไทยเศรษฐกิจประกันภัย จำกัด บริษัท เอเชียทรัสต์ จำกัด บริษัท นครหลวงประกันภัย จำกัด บริษัท ศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด บริษัท อุทองไทย จำกัด องค์การสวนยาง โรงงานทอกระสอบป่าน สหธนาคารกรุงเทพ ฯ จำกัด
2493	บริษัท เกษตรนิคมผ่านศึก จำกัด บริษัท ไทยนิคมผ่านฟ้า จำกัด บริษัท ไทยนิคมบางรัก จำกัด บริษัท พัทธกษัตริย์ จำกัด บริษัท วิจิตรก่อสร้าง จำกัด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	รายชื่อ รัฐวิสาหกิจ
2394	การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท ค้าไม้ทหารสามัคคี จำกัด บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด บริษัท สยามบริการประกันภัย จำกัด บริษัท กรุงเทพ ฯ ประกันภัย จำกัด บริษัท ประกันชีวิตศรีอยุธยา จำกัด บริษัท ประกันชีวิตบูรพา จำกัด บริษัท รัชตศิลา จำกัด บริษัท ทหารอยุธยา จำกัด บริษัท ผดุงสินพาณิชย์ จำกัด บริษัท บางกอกเคอเนลเรือและการค้า จำกัด
2395	บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด บริษัท กระสอบไทย จำกัด บริษัท ป่านไทย จำกัด บริษัท ชาญญะไทย จำกัด บริษัท บางกอกสากลการค้า จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท สามัคคีก่อสร้าง จำกัด
2396	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ องค์การสะพานปลา องค์การรถตลาด องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ โรงงานยาสูบ โรงพิมพ์กรมตำรวจ บริษัท ถ่านและน้ำมันไทย จำกัด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	รายชื่อ รัฐวิสาหกิจ
2397	บริษัท กระสอบอิสาน จำกัด
	บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาล
	แห่งประเทศไทย จำกัด
	บริษัท ศรีอยุธยาพานิช จำกัด
	บริษัท ข้าวสัตว์ทหารสามัคคี จำกัด
	บริษัท ข้าวสัตว์เอ็กสपोर्ट จำกัด
	บริษัท แสนสุรัตน์ จำกัด
	บริษัท ธนาคารพิมพ์ จำกัด
	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
	องค์การสวนสัตว์
	บริษัท อารณภณภัณฑ์พานิช จำกัด
	บริษัท ข้าวต่างประเทศทหารสามัคคี จำกัด
	บริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด
	บริษัท ส่งเสริมปอแห่งประเทศไทย จำกัด
	บริษัท ส่งเสียงทางสาย จำกัด
	บริษัท จังหวัดเลย จำกัด
2398	บริษัท กรุงเทพ ฯ สหการสุรา จำกัด
	บริษัท สหชนส่งทางน้ำ จำกัด
	บริษัท ชลประทานซิเมนต์ จำกัด
	องค์การคลังสินค้า
	องค์การเบตเตอร์
	องค์การปรับปรุงบูรณะท้องถื่น
	องค์การฟอกหนัง
	องค์การแก้ว
	องค์การทอผ้าบริษัท
	อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	รายชื่อ รัฐวิสาหกิจ
2499	บริษัท สหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัท หินอ่อน จำกัด บริษัท สหสามัคคีเดินเรือ จำกัด บริษัท สหพาณิชย์สามัคคี จำกัด บริษัท เหมืองแร่บุรพาเศรษฐกิจ จำกัด บริษัท ไทยแลนด์สตีล จำกัด
2500	ธนาคารทหารไทย จำกัด บริษัท ไทยเซฟวิ่งทรัสต์ จำกัด บริษัท การค้าสหสามัคคี จำกัด
2501	การไฟฟ้านครหลวง
2502	องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2503	บริษัท การบินไทย จำกัด บริษัท โลหะภาณิช จำกัด องค์การเชื้อเพลิง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

ที่มา : สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2526, หน้า 374-446

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงจำนวนรัฐวิสาหกิจในยุคที่รัฐบาลขยายบทบาท
รัฐวิสาหกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2489-2503 โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ คือ

1. เพื่อการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็น
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ
2. เพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม
3. เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ
4. เพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น

5. เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นการบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ

ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามส่งเสริมกิจการด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ต่อจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ เช่น อุตสาหกรรมเพื่อแปลงวัตถุดิบภายในประเทศให้เป็นวัตถุดิบสำเร็จรูปสำหรับใช้ภายในประเทศ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การคมนาคมด้านการรถไฟ การทาง การท่าเรือ การไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์และการสื่อสารด้านอื่น ๆ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2530, หน้า 181)

นอกจากนี้ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือการช่วยเหลือในการครองชีพหรือบริการแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาลมีสาระสำคัญดังนี้คือ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 หน้า 268, 17 กุมภาพันธ์ 2496)

“...เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา และให้องค์การที่ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ...”

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ช่วงหลัง (พ.ศ. 2490-2500) และผลของการให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาลดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ จำนวน 59 แห่ง (ธารทอง ทองสวัสดิ์, 2542, หน้า 314-315) ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2490-2499

ปี พ.ศ. ที่จัดตั้ง	จำนวน รัฐวิสาหกิจ
2490	3
2491	2
2492	1
2494	2
2494	3
2495	5
2496	8
2497	15
2498	10
2499	10
รวม	59

ที่มา : ชารทอง ทองสวัสดิ์, 2542, หน้า 316

จากตารางที่ 3 แสดงจำนวนรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2490-2499 โดยสามารถแยกประเภทรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้คือ

1. รัฐวิสาหกิจประเภทการเงิน ได้แก่สถานธนาถุเคราะห์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์
2. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ได้แก่บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
3. รัฐวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่องค์การสวนยาง โรงงานกระสอบป่าน องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ โรงพิมพ์ตำรวจ บริษัท จังหวัดเลย จำกัด องค์การคลังสินค้า บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาล ชลบุรี จำกัด บริษัท กระสอบอีสาน จำกัด และบริษัท หินอ่อน จำกัด
4. รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ให้รัฐ ได้แก่โรงงานยาสูบ
5. รัฐวิสาหกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่องค์การแก้ว องค์การทอผ้า องค์การเบตเตอร์ องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป และองค์การฟอกหนัง

6. รัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ได้แก่องค์การสวนสัตว์ และบริษัท ส่งเสียงทางสาย จำกัด

นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 แล้วรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน และต่อมาภายหลังได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอีกหลายครั้งเพื่อให้เกิดผลในการส่งเสริมการลงทุนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยสาระสำคัญของกฎหมายยังคงเดิมคือให้หลักประกันด้านการลงทุนในภาคเอกชน เช่น รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแข่งขันและจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ และให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าวัตถุดิบ และลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าวัตถุดิบ เป็นต้น

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงหลัง (พ.ศ. 2490-2500) และผลของการให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาลดังกล่าวมานี้ทำให้รัฐไทยมีบทบาทเข้าไปดำเนินธุรกิจกว้างขวางมากขึ้น ทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจขยายตัวมากขึ้นและขยับตัวขึ้นไปอยู่ในระยะเฟื่องฟู (Boom Period) มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากจนเรียกได้ว่าเป็น “ยุคทองของรัฐวิสาหกิจ” (golden age of the enterprise) (ธารทอง ทองสวัสดิ์, 2542, หน้า 314-317)

เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว มีรัฐวิสาหกิจที่กระจายอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมีรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นอีกจำนวนหนึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2475-2487 หากแต่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2490-2499 และในปี พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของเศรษฐกิจยุคชาตินิยมที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอำนาจปกครองอยู่ปรากฏว่ามีรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้น จำนวน 141 แห่ง ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนรัฐวิสาหกิจในกระทรวงต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2500

กระทรวง เจ้าสังกัด	จำนวน รัฐวิสาหกิจ
อุตสาหกรรม	47
มหาดไทย	30
เกษตร	18
การคลัง	10
กลาโหม	6
ศึกษาธิการ	6
สาธารณสุข	6
คมนาคม	5
เศรษฐกิจ	4
ส่วนงานอื่น ๆ	9
รวม	141

ที่มา : ธารทอง ทองสวัสดิ์, 2542, หน้า 316

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าในยุคเศรษฐกิจชาตินิยม รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากจนเกิดยุคทองของรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยมีรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น จำนวน 141 แห่ง ดังกล่าว

นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ในช่วงนี้ประกอบด้วยกิจกรรม 4 ส่วน คือ

1. กิจกรรมเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และให้การศึกษาทางวิชาชีพ แก่คนไทย โดยการจัดตั้งกระทรวงสหกรณ์ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาขาดแคลนทุน การตั้งโรงเรียนอาชีวะและวิทยาลัยเทคนิค การออกกฎหมายสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย การจัดตั้งสภาหอการค้าไทยเพื่อให้สิทธิพิเศษแก่พ่อค้าคนไทยในการประมูลสิ่งของให้แก่ทางราชการ การให้สิทธิแก่คนไทยในการเช่าอาคารพาณิชย์ของรัฐก่อนผู้อื่น

2. กิจกรรมเกี่ยวกับการกีดกันทางเศรษฐกิจของคนจีน เช่น การออกกฎหมายสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทยเพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม ออกกฎหมายไม่ให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ผลิต เช่น บุหรี่ สุรา เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีการควบคุมธุรกิจของคนจีน เช่น บังคับให้ธุรกิจของคนจีนโอนหุ้นบางส่วนให้แก่รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถเข้าไปมีบทบาทในการบริหารกิจการได้

3. กิจกรรมที่ทำให้รัฐบาลสามารถเป็นเจ้าของกิจการและมีส่วนร่วมในธุรกิจอุตสาหกรรม ด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เช่น ตั้งโรงงานยาสูบ โดยซื้อกิจการจากบริษัท British American Tobacco (B.A.T.) การบินภายในประเทศ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) โรงงานกระสอบ โรงงานฟอกหนัง โรงงานทำแก้ว บริษัทไทยโทรทัศน์ เป็นต้น

4. กิจกรรมเกี่ยวกับการใช้มาตรการแทรกแซงและควบคุมกิจการของรัฐบาลเพื่อทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับนายทุนนักธุรกิจเชื้อสายไทยจีน ทั้งสองฝ่ายต่างให้ความคุ้มครองและผลประโยชน์เป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน

ในการการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระยะต่อมาได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงภายในคณะรัฐประหารระหว่างกลุ่มชอวยราชครู ซึ่งมีพลโทผิน ชุณหะวัณ และพันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นแกนนำและกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ ซึ่งมีพันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นแกนนำ ความขัดแย้งดังกล่าวดำเนินไปจนถึงปี พ.ศ. 2500 จึงนำไปสู่การรัฐประหาร โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

นับแต่ปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมได้ทวีความเข้มข้นมากขึ้น ทำให้ระบบทุนนิยมโดยรัฐขยายตัวออกไปครอบคลุมธุรกิจหลายประเภท ทั้งด้านพาณิชย์กรรมและด้านอุตสาหกรรม แต่ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมีอยู่หลายประการ เช่น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับนายทุนเชื้อสายจีน ทำให้รัฐบาลต้องพึ่งพาอาศัยและร่วมมือกับนายทุนจีน เนื่องจากรัฐบาลขาดแคลนเงินทุน ประสบการณ์ และเทคโนโลยีในการประกอบธุรกิจ รัฐบาลไทยจึงไม่สามารถจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของคนจีนได้

รัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมบางประเภท เป็นการดำเนินการกิจการแข่งขันกับธุรกิจภาคเอกชน บางประเภทมีผลการดำเนินงานขาดทุนเนื่องจากขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีปัญหาการคอร์รัปชันเกิดขึ้น นอกจากนี้การดำเนินการกิจการรัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ได้ช่วยให้คนไทยได้เรียนรู้และมีความสามารถในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้นรวมถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการเติบโตของระบบเศรษฐกิจที่ไม่ได้ตกเป็นของประชาชน แต่กลับเป็นของกลุ่มนักการเมืองที่เป็นพรรคพวกของรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และจากปัญหาดังกล่าวนี้นำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและนำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำในการรัฐประหารและเมื่อรัฐบาล

จอมพล ป. พิบูลสงครามหมดอำนาจในการบริหารประเทศแล้วจึงทำให้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมสิ้นสุดลง และเกิดแนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยขึ้น

แนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2500 หรือปีสุดท้ายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขณะนั้นได้มีคณะทำงานของธนาคารโลกโดยคำแนะนำของสหรัฐอเมริกาเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อศึกษาสถานะเศรษฐกิจและสังคมของไทยร่วมกับข้าราชการระดับสูงของไทย คณะทำงานดังกล่าวเดินทางมาจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี นอร์เวย์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านเกษตรกรรม ชลประทาน อุตสาหกรรมการคลัง การบริการสังคม และการขนส่ง และได้จัดทำโครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand) โครงการดังกล่าวได้ระบุถึงสถานะและปัญหาปัจจุบันของเศรษฐกิจไทยและได้เสนอแนะแนวทางสำหรับการพัฒนา รวมทั้งวิธีการหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายในโครงการพัฒนา ต่อมาโครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทยนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

นอกจากนี้ยังมีคณะสำรวจการลงทุนจากสหรัฐอเมริกาเดินทางเข้ามาศึกษาศักยภาพการลงทุนในประเทศไทยและได้ทำรายงานเรื่องการเพิ่มการลงทุนของภาคเอกชนเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503, หน้า ก-ข)

สาระสำคัญของรายงานดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะทำงานของธนาคารโลก ดังนี้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503)

1. รัฐต้องจำกัดบทบาทในทางเศรษฐกิจ นั่นคือรัฐจะไม่ดำเนินกิจการลงทุนใหม่ใด ๆ และจะต้องพยายามยุบรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีอยู่
2. รัฐต้องส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งที่เป็นทุนต่างชาติและทุนท้องถิ่นโดยรัฐจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการลงทุนของเอกชน เช่น การสร้างถนน พลังงานไฟฟ้า การชลประทาน การสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น
3. รัฐควรให้ความสำคัญต่อกิจกรรมอุตสาหกรรมโรงงาน และชี้ให้เห็นว่าหากได้รับการส่งเสริมให้ดีพอ การลงทุนต่างชาติจะทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยผ่านการถ่ายทอดเทคโนโลยี และจะช่วยให้ประเทศสามารถพัฒนาไปได้ทั้งในด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

ในขณะที่คณะทำงานของธนาคารโลก เสนอให้มีการปรับปรุงในหลาย ๆ ด้านเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยรัฐบาลต้องมีบทบาทกระตุ้นและช่วยเหลือการพัฒนาภาคเอกชนโดยให้บริการด้านสังคมและเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและจัดหาสิ่งจำเป็นเพื่อการพัฒนา เช่น การขนส่ง การสื่อสารมวลชน พลังงานและการชลประทานให้แก่ผู้ประกอบการ

ภาคเอกชน และรัฐบาลจะต้องจัดระเบียบองค์กรของกระทรวงอุตสาหกรรมใหม่ เพื่อลดบทบาทของรัฐในกิจกรรมด้านอุตสาหกรรม และทำหน้าที่ส่งเสริมอย่างเดียว โดยต้องมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะเพื่ออนุมัติการลงทุนและให้บริการในด้านข้อมูลและส่งเสริมต่าง ๆ

นอกจากนั้นคณะทำงานมีความเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศในระยะยาวซึ่งเรียกว่า “สภาพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Board)” เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ

ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ประกาศจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2502 เพื่อทำหน้าที่ศึกษาภาวะด้านเศรษฐกิจและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติตามรายงานที่คณะทำงานของธนาคารโลกได้เสนอไว้ และเพื่อให้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้นำรายงานฉบับนี้มาให้รัฐมนตรีทุกกระทรวง ศึกษารายละเอียดและสั่งการให้ทุกกระทรวงจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงต่อสภาพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อรวบรวมตัวเลขงบประมาณและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาในความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ จากนั้นจึงกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เช่น กำหนดเป้าหมายของอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การขนส่งคมนาคม การค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าวแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม และในปี พ.ศ. 2504 ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสาระสำคัญของรายงานการเพิ่มการลงทุนของภาคเอกชนและข้อเสนอแนะของคณะทำงานของธนาคารโลก จากนโยบายการแทรกแซงธุรกิจเป็นการเปิดเสรีทางธุรกิจให้กับภาคเอกชนและต่างประเทศโดยรัฐเป็นเพียงผู้ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น

แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจยุคพัฒนา ของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือ (ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 75 ตอนที่ 81 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2501)

“... จัดการแก้ไขและปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้นและเข้าสู่มาตรฐานที่พึงพอใจ โดยนำเอาหลักนิยมในระบอบประชาธิปไตยมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยทั้งในทางกลไกและอุตสาหกรรม สำหรับงานนี้จะได้ตั้งคณะกรรมการวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้เป็นแผนการถาวร ซึ่งรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังจะต้องยึดถือเป็นทางปฏิบัติสืบเนื่อง ไม่ยกเลิกหรือเปลี่ยนใหม่ง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่

เข้ามาเป็นรัฐบาล จะได้ประกาศชี้แจงให้ราษฎรทราบและเข้าใจแผนการและผลสำเร็จเป็นปี ๆ ไป ... โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้แผนการเศรษฐกิจเป็นแผนการถาวรที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติสืบเนื่องกันไปจะต้องให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ และจะต้องเอาหลักการเศรษฐกิจเข้าบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญเท่าที่ทำได้ และจะต้องประกาศแผนดำเนินการเศรษฐกิจไปพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ...”

แนวนโยบายการส่งเสริมการลงทุนยุคพัฒนา ของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีดังนี้

1. รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน
2. รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ
3. รัฐจะให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ กับบริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศ คือการงดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เมื่อเริ่มประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือเมื่อขยายงานขนาดใหญ่ และในกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในระยะเวลาเริ่มกิจการ ได้รับการงดเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อันเป็นผลผลิตจากงานอุตสาหกรรมนั้น ในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการตามประกาศนี้จะได้ตกลงกำหนดให้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้รัฐอนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศได้และอนุญาตให้นำเงินออกนอกได้

4. รัฐจะงดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการอุตสาหกรรมและจำเป็นต้องสั่งจากต่างประเทศ งดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกนอกประเทศ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ

นโยบายดังกล่าวเกิดจากข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยมีธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ร่วมกับสหรัฐอเมริกาสัญญาว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในด้านเงินกู้เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ และรัฐบาลไทยจะต้องลดบทบาทในทางเศรษฐกิจ เครื่องกีดขวางทางการค้าระหว่างประเทศ หรือจำกัดการแข่งขันทางด้านธุรกิจ และดูแลนโยบายการค้าของไทยให้เป็นไปตามกลไกตลาดยิ่งขึ้นทำให้ภาคเอกชนมีความสามารถและมีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503)

ข้อตกลงดังกล่าวส่งผลให้รัฐวิสาหกิจในยุคพัฒนาประเทศที่เคยผูกขาดโดยรัฐมีแนวโน้มที่จะเกิดการเปิดการแข่งขันเสรี โดยมีกฎระเบียบต่าง ๆ กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจในขณะเดียวกันที่ธุรกิจภาคเอกชนได้พัฒนาการให้มีประสิทธิภาพล้ำหน้ากิจการรัฐวิสาหกิจ

จึงทำให้รัฐบาลต้องทบทวนว่ารัฐวิสาหกิจใดที่รัฐสมควรดำเนินกิจการต่อไปและกิจการใดควรคืนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีรัฐวิสาหกิจเริ่มถูกยุบเลิกอย่างต่อเนื่อง

บทบาทรการประกอบการรัฐวิสาหกิจช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จะพบว่าเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างหนัก เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งจึงได้นำนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมาใช้และได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากจนเรียกได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจ

กล่าวโดยสรุปจะพบว่าบทบาทในการประกอบธุรกิจของรัฐไทยในยุคชาตินิยมช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีปัจจัยสำคัญทำให้รัฐไทยต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการประกอบธุรกิจ ปัจจัยดังกล่าวได้แก่ปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ และปัจจัยเชิงโครงสร้างภายนอกประเทศ

ปัจจัยเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศได้แก่ความพยายามที่จะสร้างระบบทุนนิยมโดยรัฐของรัฐบาลไทยจนนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจไทยในยุคชาตินิยมทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2475-2500 เนื่องจากในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐไทยต้องเปิดเสรีทางการค้าและลดบทบาทในการประกอบธุรกิจลงตามเงื่อนไขแห่งสนธิสัญญาเบาว์ริงที่รัฐไทยได้ทำไว้กับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 เป็นช่วงกระแสโลกาภิวัตน์แบบล่าอาณานิคมมีความรุนแรงมาก

ปัจจัยเชิงโครงสร้างภายนอกประเทศได้แก่กระแสชาลงของโลกาภิวัตน์แบบล่าอาณานิคม กล่าวคือเมื่อสนธิสัญญาเบาว์ริงสิ้นสุดลงและกระแสโลกาภิวัตน์เริ่มลดความรุนแรงลงและเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐไทยจึงมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการประกอบธุรกิจอีกครั้งหนึ่ง

ในการกลับเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้รัฐไทยกลับมามีบทบาทในการประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์เพื่อแสวงหารายได้และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจ กล่าวคือเมื่อรัฐราชการในระบบอำมาตยาธิปไตยที่ประกอบด้วยชนชั้นนำราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากขึ้นจึงมีการประกอบธุรกิจแบบรัฐพาณิชย์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในยุคนี้จึงพบว่ารัฐมีบทบาทในการประกอบรัฐพาณิชย์เป็นหลัก ส่วนบทบาทในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกิจการประเภทสาธารณูปโภคเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจนั้นพบว่ารัฐได้ให้ความสำคัญน้อยลง ต่อมาเมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามาบริหารประเทศและมีบทบาททางการเมือง จึงนำนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมาใช้ในการบริหารจนกลายเป็นจุดเริ่มต้นของระบบทุนนิยมโดยรัฐ

นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำมาใช้ในการบริหารประเทศ 2 ช่วง คือช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2481-2487 และช่วงที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2490-2500 นโยบายชาตินิยมทำให้เกิดการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากจนเรียกได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจ ต่อมาเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและนำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม หมดอำนาจในการบริหารประเทศ และเป็นช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามาบริหารประเทศ ทำให้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมสิ้นสุดลง และเกิดแนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยขึ้น