

“ก่อนจะเป็น ปตท.”: ประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย
ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ถึง 2521

นายอนรรฆ พิทักษ์ธานิน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

“BECOMING PTT”: A HISTORY OF THE PETROLEUM OIL INDUSTRY IN THAILAND
FROM 1946 TO 1978

Mr. Anuk Pitukthanin

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in History

Department of History

Faculty of Arts

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

“ก่อนจะเป็น ปตท.” : ประวัติศาสตร์อุตสาหกรรม
น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ถึง
2521

โดย

นายอนรรฆ พิทักษ์ธานิน

สาขาวิชา

ประวัติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

อาจารย์ ดร.วิไลลา วิลัยทอง

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณะบดีคณะอักษรศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประพจน์ อัครวิรุฬหการ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุธาศัย ยิ้มประเสริฐ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.วิไลลา วิลัยทอง)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฬิศพงศ์ จุฬารัตน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.พอพันธ์ อูยยานนท์)

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน : “ก่อนจะเป็น ปตท.": ประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ถึง 2521. (“BECOMING PTT.”: A HISTORY OF THE PETROLEUM OIL INDUSTRY IN THAILAND FROM 1946 TO 1978) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : อ. ดร. วิลลา วิลัยทอง, 252 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการและลักษณะของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2489 ถึง 2521) โดยเน้นศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และการคมนาคม

หลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2489 การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้า เนื่องมาจากการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นและได้กลายมาเป็นเชื้อเพลิงหลักของประเทศ ซึ่งมีพื้นฐานสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และแบบแผนทางการคมนาคม ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและระบบถนนที่มีรถยนต์เป็นยานพาหนะหลักมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและแบบแผนนี้เป็นผลสำคัญมาจากนโยบายและความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและองค์การทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 2490 พัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในช่วงเวลาที่ทำการศึกษานี้ สะท้อนให้เห็นทั้งบทบาทของภาครัฐที่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมและควบคุมการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมัน สัมพันธภาพระหว่างภาครัฐและเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำมันที่มีทั้งความร่วมมือและความไม่ลงรอย และสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทุนที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่โดยตลอด

ทั้งนี้วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่ง ในช่วงปี 2516 ถึง 2518 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยในวงกว้าง และนำไปสู่ความขัดแย้งด้านราคาจำหน่ายน้ำมันระหว่างบริษัทน้ำมันเอกชนกับรัฐบาล เป็นพื้นฐานสำคัญทำให้เกิดความพยายามในการลดบทบาทภาคเอกชนและกลุ่มทุน และเพิ่มบทบาทภาครัฐในอุตสาหกรรมน้ำมัน จนนำไปสู่การผลักดันแนวคิดการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ประสบผลสำเร็จเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในปี 2521

ภาควิชา.....ประวัติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติ.....

สาขาวิชา.....ประวัติศาสตร์.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา.....2556.....

5380186922: MAJOR HISTORY

KEYWORDS: PETROLEUM/OIL/INDUSTRY/THAI SOCIETY/ECONOMIC

ANUK PITUKTHANIN: "BECOMING PTT": A HISTORY OF THE PETROLEUM OIL
INDUSTRY IN THAILAND FROM 1946 TO 1978. ADVISOR: VILLA VILAITHONG,
Ph.D., 252 pp.

This thesis aims to study the development and pattern of the petroleum industry in Thailand from the end of World War II until the establishment of the Petroleum Authority of Thailand (AD 1946-1978) in relations to the transformation of the economy, politics, and transportation.

After the end of World War II in 1946 the petroleum trade and industry in Thailand had significantly expanded. Petroleum had become the main source of fuel in the country as a result of the transformation of the economic structure and transportation, especially the development of roads and domestic industries supported by the United States of America and international economic organizations since 1947. The growth of the petroleum sector during the period that this thesis focuses on reflects the government's attempt to participate and take control of the petroleum trade and industry. The relationship between private sector and the government was cooperative and complicated at the same time. Also, there was a lot of shifting in the relationship between the stakeholders and investors.

The First Oil Crisis (1973-1975) had significant impact on Thai economy and society. It also generated conflicts on oil price between the private and public oil companies. Hence, there was a strong attempt to make the private sector and investors less dominant, and increase government's role in the petroleum industry, which finally gave rise to the establishment of Petroleum Authority of Thailand in 1978.

Department :HISTORY..... Student's Signature.....

Field of Study : ..HISTORY..... Advisor's Signature.....

Academic Year : 2013.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือหลายด้านจากบรรดากัลยาณมิตรซึ่งข้าพเจ้ารู้สึกขอบคุณเสมอมา

ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร. วิไลลา วิลัยทอง ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่มีส่วนช่วยเหลือทั้งการให้คำปรึกษาและคำแนะนำตั้งแต่ก่อนและตลอดการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ Dr. Michael Montesano อาจารย์ที่ปรึกษาเมื่อครั้งเข้าร่วมโครงการ Asian Graduate Student Fellowship 2012 ที่กรุณามอบบทสนทนาอันเต็มเปี่ยมไปด้วยสาระความรู้

ขอขอบพระคุณ รศ. ดร. สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผศ. ดร. จุฬิศพงศ์ จุฬารัตน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรศ. ดร. พงพันธ์ อุยยานนท์ กรรมการภายนอกในการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาตั้งคำถามและเสนอแนะประเด็นที่เป็นประโยชน์แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ ผศ. สุวิมล รุ่งเจริญ หัวหน้าภาควิชาประวัติศาสตร์ ที่กรุณาให้คำแนะนำต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ รศ. ฉลอง สุนทรวาณิชย์ อาจารย์ ดร. ธนาพล ลีมอภิชาติ อาจารย์ ดร. ภาววรรณ เรืองศิลป์ อาจารย์ ดร. ดินาร์ บุญธรรม และคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้มอบความรู้และความสนใจในการศึกษาประวัติศาสตร์ตลอดระยะเวลากว่า 3 ปี รวมถึงการได้ถามถึงสารทุกข์สุกดิบตลอดการศึกษา ณ ตักศิลาแห่งนี้

ขอขอบพระคุณ รศ. ธเนศ วงศ์ยานนาวา และบรรดามิตรสหายแห่งสำนักแจ่มจันทร์ที่ให้ข้อเสนอแนะและการถามไถ่ต่อวิทยานิพนธ์ รวมถึงความรู้ทางศิลปะวิทยาการมาโดยตลอด

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่หอสมุดและและสถาบันทุกแห่ง รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำในการค้นคว้าทางประวัติศาสตร์เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ มิตรสหายนิสิตระดับปริญญาโทและเอกแห่งภาควิชาประวัติศาสตร์ทุกท่าน มิตรสหายแห่งสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประทับจิต นีละไพจิตร ตฤณไอยรา ธีฎฎาภรณ์ จันทรวะช Matthew Phillips แบ็งค์ งามอรุณโชติ ประสานทิพย์ วีระสุนทร ปุณณชรีย์ เจียวิริยบุญญา มานิตา หนูสวัสดิ์ อลิสา สันตสมบัติ ณรงค์ พิทักษ์ธานี คุณตาปรีชา ศุภลักษณ์ คุณตามาโนช พรพิบูลย์ และคุณยายจำรูญ กฤษณพันธ์ ที่ช่วยเหลือเกื้อกูล มอบกำลังใจ ความรู้ และทุนทรัพย์ในช่วงเวลาของการทำวิทยานิพนธ์และการศึกษาระดับมหาบัณฑิต

ขอบคุณทุกคนที่ช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ แม้ข้าพเจ้าจะไม่ได้เอ่ยนาม ณ ที่นี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	11
1.3 ทบทวนวรรณกรรม.....	12
1.4 สมมติฐาน.....	30
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	31
1.6 หลักฐานที่ใช้ในการศึกษา.....	31
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	32
บทที่ 2 ปฐมบทแห่งปิโตรเลียมเมืองสยาม (ทศวรรษ 2430 ถึงทศวรรษ 2480).....	33
2.1 การบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2.....	36
2.2 สภาพการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2.....	52
2.2.1 การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมก่อน พ.ศ. 2475.....	53
2.2.2 การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมหลัง พ.ศ. 2475.....	55
2.3 การสำรวจและการขาดแคลนน้ำมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2.....	64
2.4 สรุป.....	69

	หน้า
บทที่ 3 การกลับมาของ “ผู้ยิ่งใหญ่” และ “ค้ำประกัน” หลังความสับสนแห่งสงคราม: อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมไทยในทศวรรษ 2490.....	71
3.1 การขยายตัวของการบริโภคน้ำมันภายในประเทศ กับการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2.....	73
3.1.1 ความช่วยเหลือจากพญาอินทรีกับการเปลี่ยนแปลง สภาพทางเศรษฐกิจของไทย.....	77
3.1.1.1 การพัฒนาระบบถนนและการเพิ่มปริมาณของรถยนต์.....	79
3.1.1.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมอื่นๆ.....	81
3.2 สภาพตลาดและการค้าน้ำมันในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2.....	83
3.2.1 ความขาดแคลนน้ำมันเนื่องจากภาวะสงคราม.....	83
3.2.2 การกลับมาของ “ผู้ยิ่งใหญ่” (The Majors).....	85
3.2.3 แบบแผนของกิจการน้ำมันเอกชนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2.....	87
3.3 ปฐมบทแห่งความไม่ลงรอย: การต่อรองเพื่อมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐและชนชั้นนำไทย.....	89
3.4 การเจรจาต่อรองและแผนการอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐบาลไทย.....	93
3.4.1 ปฐมบทของการเจรจาและแผนงานด้านน้ำมันของรัฐ.....	95
3.4.2 เมื่อโต๊ะเจรจาเปิดขึ้น: การเจรจาเพื่อยกเลิกค้ำประกันของรัฐบาลไทย.....	97
3.4.3 เมื่อการเจรจาเข้มข้นขึ้นก่อนที่จะบรรลุผล.....	99
3.5 สรุป.....	104
บทที่ 4 รากฐานแห่งความโชติช่วง: อุตสาหกรรมน้ำมันไทยยุค “พัฒนา” (พ.ศ. 2500 - 2515).....	106
4.1 การขยายตัวของการบริโภคน้ำมัน กับการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของไทย.....	108
4.1.1 อุตสาหกรรม: พื้นฐานแห่งการบริโภคน้ำมัน.....	111
4.1.2 ยุคสมัยแห่ง “ออดีโมบิล” และการใช้น้ำมัน.....	115
4.1.2.1 การพัฒนาระบบถนน.....	117

	หน้า
4.1.1.2 เมืองไทยเคลื่อนไหวและน้ำมันที่ไหลไป.....	122
4.2 อุตสาหกรรมน้ำมันไทย “ยุคพัฒนา”:	
พัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลง และลักษณะของทุน.....	131
4.2.1 ภาพรวมอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย.....	132
4.2.2 การดำเนินกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย.....	139
4.2.2.1 โรงกลั่นน้ำมันไทย.....	140
4.2.2.2 โรงกลั่นน้ำมันบางจาก.....	143
4.2.2.3 โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่.....	146
4.2.3 ลักษณะการเป็นเจ้าของ การดำเนินการ	
และการควบคุมโรงกลั่นน้ำมัน.....	147
4.2.4 องค์การเชื้อเพลิง.....	151
4.3 อุตสาหกรรมน้ำมันไทยหลังการตั้งโอเปคและแนวคิดบริษัทน้ำมันแห่งชาติ.....	154
4.4 สรุป.....	158
บทที่ 5 วิกฤติน้ำมันครั้งแรกกับจุดเริ่มของ ปตท. (พ.ศ. 2516 - 2521).....	160
5.1 จาก “บริษัทข้ามชาติ” สู่ “ประเทศเจ้าของ”: โอเปคและวิกฤติน้ำมันครั้งแรก.....	161
5.2 จาก “โอเปค” สู่ “ประเทศไทย”:	
โอเปคและวิกฤติน้ำมันครั้งแรกกับเศรษฐกิจไทย.....	164
5.2.1 ก่อนจะถึงวิกฤติ:	
โอเปคกับการปรับราคาน้ำมันและการแก้ปัญหาของไทย.....	166
5.2.2 เมื่อวิกฤติมาเยือน: วิกฤติน้ำมันครั้งแรกกับประเทศไทย.....	169
5.3 การแก้ไขปัญหาน้ำมันของรัฐบาล และความตึงเครียดกับโรงกลั่นน้ำมัน.....	173
5.3.1 การแก้ไขปัญหาและการประหยัดน้ำมันของประเทศ.....	173
5.3.2 ปัญหาราคาน้ำมันกับความตึงเครียดกับโรงกลั่น.....	179
5.4 องค์การน้ำมันแห่งชาติ: การก่อตั้งที่มีได้เกิดขึ้นมาอย่างล่องลอย.....	189
5.5 การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย.....	206
5.6 สรุป.....	217

	หน้า
บทที่ 6 สรุป.....	219
รายการอ้างอิง.....	223
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	252

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมของไทย (พ.ศ. 2493 - 2500).....	76
ตารางที่ 2 ปริมาณการขนส่งและคมนาคมทางอากาศ ของบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด (พ.ศ. 2490-2500).....	82
ตารางที่ 3 ตัวเลขกำลังผลิตติดตั้งจริงได้จากการไฟฟ้าต่างๆ.....	116
ตารางที่ 4 ปริมาณรถยนต์ในประเทศไทย จำแนกตามประเภท.....	124
ตารางที่ 5 ความหนาแน่นของการใช้รถยนต์บนถนนสายหลักของประเทศ.....	130
ตารางที่ 6 ลักษณะการเป็นเจ้าของกิจการ สัมพันธ์ภาพกับรัฐ และผู้จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทย.....	148
ตารางที่ 7 การปรับขึ้นราคาน้ำมันในตลาดโลกและประเทศไทย (พ.ศ. 2516 - 2518).....	181
ตารางที่ 8 บริษัทน้ำมันและแปลงสำรวจในทะเล พ.ศ. 2514.....	212
ตารางที่ 9 สัมปทานการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทย (พ.ศ. 2514 - 2521).....	214

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 การนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ของประเทศไทย พ.ศ. 2431 – 2476	36
แผนภาพที่ 2 ปริมาณรถยนต์รวมทุกประเภทและรถจักรยานยนต์ในประเทศ ระหว่างพ.ศ. 2451 – 2481	46
แผนภาพที่ 3 การบริโภคน้ำมันทุกประเภทของไทย พ.ศ. 2503 - 2513	109
แผนภาพที่ 4 สัดส่วนการบริโภคน้ำมันทุกประเภทของไทย ระหว่างพ.ศ. 2503 – 2513	110
แผนภาพที่ 5 ความยาวของทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดในประเทศไทย	120
แผนภาพที่ 6 ปริมาณรถยนต์และรถจักรยานยนต์ จดทะเบียนในประเทศไทย (พ.ศ. 2493 - 2522)	123
แผนภาพที่ 7 สัดส่วนการกลั่นน้ำมันของประเทศไทยในทศวรรษ 2510	133
แผนภาพที่ 8 การนำเข้าน้ำมันดิบของไทย จำแนกตามรายประเภท (พ.ศ. 2513 - 2522)	135
แผนภาพที่ 9 เปรียบเทียบปริมาณการบริโภคและน้ำมันสำเร็จรูปจากภายในประเทศ	136
แผนภาพที่ 10 เปรียบเทียบการกลั่นและการบริโภค น้ำมันปิโตรเลียมดีเซลภายในประเทศ (พ.ศ. 2513 - 2518)	138
แผนภาพที่ 11 เปรียบเทียบการกลั่นและการบริโภค น้ำมันปิโตรเลียมเบนซินภายในประเทศ (พ.ศ. 2513 - 2518)	138
แผนภาพที่ 12 สัดส่วนการนำเข้าน้ำมันดิบในพ.ศ. 2513 และพ.ศ. 2515	166

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความสำคัญของ “น้ำมันปิโตรเลียม” ต่อระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันดูจะเป็นสิ่งที่ยากจะปฏิเสธดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากความเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันในแต่ละครั้งได้ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการค้า การลงทุน และราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในเกือบทุกพื้นที่ของโลก อย่างไรก็ตามการขึ้นมามีบทบาทและความสำคัญของน้ำมันปิโตรเลียมในโลกก็ดูจะเป็นสิ่งที่เพิกงอตัวขึ้นในช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 หรือเมื่อราวสองร้อยปีที่ผ่านมา

ในอดีตก่อนการมีบทบาทของน้ำมันปิโตรเลียมในฐานะเชื้อเพลิงสำคัญของโลก พลังงานจากสัตว์ พืช และกำลังมนุษย์ หรือที่เรียกรวมกันว่า “พลังงานหมุนเวียน” (Renewable Energy) เป็นพลังงานส่วนใหญ่ที่ใช้ในสังคมโลก จนกระทั่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 1 ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ที่เครื่องจักรไอน้ำได้ทวีความสำคัญและถูกนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง ได้ทำให้ “พลังงานฟอสซิล” (Fossil Energy) โดยเฉพาะถ่านหิน เริ่มมีบทบาททดแทน “พลังงานหมุนเวียน” มากยิ่งขึ้น¹ นอกจากนี้ ในส่วนของภาคครัวเรือนตั้งแต่ครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก่อนการกำเนิดและขยายตัวของการใช้ไฟฟ้า ก็ยังปรากฏความแพร่หลายของการใช้น้ำมันก๊าดอันเกิดจากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมซึ่งเป็นพลังงานฟอสซิลอีกชนิดหนึ่งในการใช้เป็นเชื้อเพลิงให้แสงสว่างด้วยเช่นกัน² ทั้งนี้ความแพร่หลายของการใช้น้ำมันเพื่อให้แสงสว่างในครัวเรือนก็ทำให้การขุดเจาะและอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันในช่วงเวลานั้นเริ่มพัฒนาและขยายตัวมากขึ้น

¹ ดู Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil* (London: Verso, 2011), pp. 12-13.

² Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power* (New York: Free Press, 2009), pp. 34-35.

การนำเครื่องยนต์สันดาปภายใน (internal combustion) หรือเครื่องยนต์แบบลูกสูบ³ มาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนได้รับการขนานนามว่าเป็นส่วนสำคัญของ “การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2”⁴ เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้น้ำมันปิโตรเลียมถูกนำมาใช้ในฐานเชื้อเพลิงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะน้ำมันแก๊สโซลีน (gasoline) หรือเบนซิน (benzene) และดีเซล (diesel) ที่เป็นผลผลิตจากการกลั่นน้ำมันดิบ

ความแพร่หลายของการใช้น้ำมันในฐานเชื้อเพลิงได้เพิ่มมากขึ้นไปอีกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914 - 1918) อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศที่ถูกปรับปรุงในช่วงสงครามและมีการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงขับเคลื่อนหลัก ได้แพร่หลายกลายเป็นเทคโนโลยีการขนส่งในชีวิตประจำวันโดยเฉพาะในประเทศแถบอเมริกาเหนือและยุโรป โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่มีรถยนต์จดทะเบียนมากถึงกว่า 4 ล้านคันหรือคิดเป็นรถยนต์ประมาณกว่าร้อยละ 70 ของโลกในช่วงเวลานั้น⁵

การขยายตัวของการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 นี้เป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับการเพิ่มปริมาณของยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลักโดยเฉพาะในทวีปอเมริกาเหนือ และยุโรป ซึ่งได้ทำให้น้ำมันทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในฐานะต้นทุนและเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการค้า รวมถึงเป็นยุทธปัจจัยหลักสำคัญของกองทัพสมัยใหม่เกือบทุกประเทศ ซึ่งในสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 - 1945) เทคโนโลยีและยุทธวิธีที่ใช้ในสงครามส่วนใหญ่ล้วนมีน้ำมันเป็นเชื้อเพลิง

³ เครื่องยนต์แบบลูกสูบนี้นอกจากเครื่องจักรไอน้ำตรงที่ใช้พลังขับเคลื่อนหลักมาจากการสันดาปภายใน (internal combustion) ในขณะที่เครื่องจักรไอน้ำใช้พลังที่เกิดจากการสันดาปภายนอก (external combustion) โดยเครื่องยนต์แบบลูกสูบมีลักษณะเด่นตรงที่สามารถให้ความเร็วได้สม่ำเสมอและไม่ต้องควบคุมความร้อนอยู่ตลอดเวลาซึ่งตรงข้ามกับเครื่องจักรไอน้ำ ดู Judith G. Coffin, *Western Civilizations: their History & their Culture* (New York: Norton, 2002), pp. 879 – 881; Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, pp. 134 – 148.

⁴ ดู Judith G. Coffin, *Western Civilizations: Their History & Their Culture*, pp. 879-881.

⁵ Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, p. 191.

หลัก และประเทศมหาอำนาจส่วนใหญ่ในขณะนั้นได้พยายามค้นหาและยึดครองแหล่งผลิตน้ำมันเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในกองทัพ⁶

หลังการยุติลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 แผนฟื้นฟูและการสนับสนุนประเทศในหลายภูมิภาคที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำหลัก ได้วางรากฐานให้น้ำมันได้กลายมาเป็นเชื้อเพลิงหลักของหลายประเทศ โดยเฉพาะในภาคการขนส่งที่แผนฟื้นฟูได้เน้นการพัฒนาาระบบถนนที่มีรถยนต์เป็นพาหนะหลัก⁷ การวางรากฐานที่ส่งผลต่อการขยายตัวของการใช้น้ำมันนี้เป็นสิ่งที่หนุนเสริมอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นเป็นแหล่งผลิตน้ำมันหลักสำคัญแห่งหนึ่งของโลก อีกทั้งบริษัทน้ำมันของสหรัฐอเมริกายังมีอิทธิพลอย่างมากจากการควบคุมเครือข่ายการผลิตและการค้าน้ำมันที่ครอบคลุมทั่วโลก ยิ่งไปกว่านั้นการค้าน้ำมันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ใช้ “ดอลลาร์สหรัฐ” (U.S. Dollar) เป็นสื่อกลางยังได้ทำให้เกิดการแพร่กระจายของการใช้ “ดอลลาร์สหรัฐ” ในระบบเศรษฐกิจโลกจนกลายเป็นสกุลเงินหลักทดแทน “สเตอร์ลิง” (Pound sterling) ของอังกฤษ อีกทั้งยังเป็นการหนุนเสริมบทบาทของสหรัฐฯ ด้วยเช่นกัน⁸ ทั้งนี้สัมพันธภาพระหว่างการเปลี่ยนแปลงของภูมิเศรษฐกิจและการเมือง และบทบาทของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนการคมนาคม กับอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นสิ่งที่นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ทำการศึกษาและพยายามอธิบาย อาทิ งานศึกษาของเดวิด เพนเตอร์ (David Painter) ที่ได้ชี้ให้เห็นบทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในยุโรปตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผ่านแผนการมาแชล (the Marshall Plan) ที่มีต่อการปรับเปลี่ยนแบบแผนทางการคมนาคมขนส่งและภาคการผลิตที่ส่งผลต่อการขยายตัวของการบริโภคและ

⁶ Frank Alison Fleig, *Oil Empire: Visions of Prosperity in Austrian Galicia* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), p. 3.

⁷ Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil* (London: Verso, 2011), p. 122.

⁸ David S. Painter, “Oil and the Marshall Plan,” *The Business History Review*, Vol. 58 No. 3 (Autumn 1984), pp. 361-362, 377-382.

อุตสาหกรรมน้ำมัน และการปรับเปลี่ยนการพึ่งพาพลังงานจากถ่านหินมาสู่น้ำมันปิโตรเลียมมากขึ้น ตลอดจนการเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาผ่านอุตสาหกรรมน้ำมัน⁹

ในทางเดียวกัน งานศึกษาของแดเนียล เยอร์จิน (Daniel Yergin) ที่นอกจากจะสะท้อนให้เห็น สัมพันธภาพระหว่างบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐอเมริกากับอุตสาหกรรมน้ำมัน ผ่านการให้ความช่วยเหลือและการปรับเปลี่ยนแบบแผนทางการคมนาคมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ยังได้ปูพื้นให้เห็นถึงสัมพันธภาพระหว่างเทคโนโลยีทางการทหาร การคมนาคม และการผลิต กับอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เป็นพื้นฐานต่อการขยายตัวของการบริโภคและอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลอดจนชี้ให้เห็น เครือข่ายการค้าของบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ที่ขยายตัวครอบคลุมทั่วโลกทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจหลัก¹⁰

ในส่วนของประเทศไทย แม้การบริโภคและการค้าน้ำมันจะเริ่มปรากฏตั้งแต่ทศวรรษ 2420 เป็นต้นมา ทั้งน้ำมันก๊าดเพื่อให้แสงสว่างและน้ำมันเบนซินหรือแก๊สโซลีนที่เป็นเชื้อเพลิงขับเคลื่อนยานพาหนะ และเริ่มทวีความสำคัญในกองทัพและการคมนาคมมากขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457 - 2461)¹¹ หากแต่การบริโภค การค้า และอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยดูจะมีบทบาทและขยายตัวอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน รวมถึงเป็นต้นทุนในเกือบทุกภาคส่วนทางเศรษฐกิจ กิจการกระทั่งหลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีพื้นฐานสำคัญมาจากการปรับเปลี่ยนแบบแผนทางการคมนาคมและการผลิต โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบถนน ที่ได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯ เป็นแกนนำ¹² อันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ในยุโรปตะวันตกและอีกหลายภูมิภาคในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

⁹ ดู David S. Painter, "Oil and the Marshall Plan," pp. 359-383.

¹⁰ Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, pp. 149 - 542.

¹¹ ยศ วัชรเสถียร, ประวัติวิทยาน (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2521), หน้า 133 - 134; ประกาศตั้งกองรถยนต์เกราะในกองเสนาลหวง ร.อ., "ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 36 (4 มกราคม 2462), หน้า 3026.

¹² ดู กุลลดา เกษบุญชู, "ธนาคารโลกกับพัฒนาการเศรษฐกิจของไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517); ธีรพล ใจจริง, "การเมืองไทยสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2491-2500)," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

แม้ว่าการขยายตัวของการบินและอุตสาหกรรมน้ำมันในภาพใหญ่หรือระดับมหภาคจะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับบทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาผ่านการสนับสนุนและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รวมถึงการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาและเครือข่ายดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นแกนหลักอย่างแนบแน่น หากแต่ในระดับจุลภาคปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ กลุ่มทุนภายในประเทศ และรัฐบาลไทย จะชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง ความไม่ลงรอย การแข่งขัน และความร่วมมือโดยตลอดตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

อย่างไรก็ดี การศึกษาและงานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมของไทยในปัจจุบัน จะมีความไม่แตกต่างจากมุมมองที่ พอล เฮซ กิดเดนส์ (Paul H. Giddens) นักประวัติศาสตร์ที่บุกเบิกการศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมัน มีต่อการศึกษาประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันในสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1940 มากนัก¹³ กล่าวคือ งานเขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันส่วนใหญ่จะเป็นไปในเชิงประวัติการทำธุรกิจที่บริษัทน้ำมันแต่ละแห่งหรือสิ่งพิมพ์ทางธุรกิจจัดทำขึ้นเพื่อมุ่งศึกษาความเป็นมาขององค์กร โดยให้ความสนใจไม่มากนักกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพทางเศรษฐกิจหรือเงื่อนไขทางสังคมในแต่ละช่วงเวลา¹⁴ และถึงแม้จะปรากฏงานศึกษาทาง

มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 88; รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์, **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530** (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 29; Alexander J. Caldwell, *American Economic Aid to Thailand* (Lexington: Lexington Books, 1974); David S. Painter, "Oil and the Marshall Plan," pp. 359 – 383.

¹³ Paul H. Giddens, "History Looks at Oil," *Bulletin of the Business Historical Society*, Vol. 20, No. 1 (February 1946), p. 3.

¹⁴ อาทิ เอสโซ่, **ความรู้คือประทีป ฉบับพิเศษ 90 ปีบริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย)**, (กรุงเทพฯ: เอสโซ่, 2527); Shell Company of Thailand, *The Shell Guide to Thailand* (Bangkok: Shell Company of Thailand, 1982); อนุรักษ์ วิวัฒนาภังคัง, *PTT and Oil: 26 ปี ยักษ์ใหญ่ ปตท. "ยิ่งวิกฤต ยิ่งโต"* (กรุงเทพฯ: แมเนเจอร์คลาสิก, 2548); สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, **ปิโตรเลียมเมืองสยาม: วัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย** (สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2536); องค์การเชื้อเพลิง, **บันทึกองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519** (กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง, 2519); องค์การเชื้อเพลิง, **สมุดปกขาวองค์การเชื้อเพลิง** (กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง, 2500); ศูนย์ประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องปิโตรเลียม, **การปิโตรเลียมแห่ง**

วิชาการเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และอุตสาหกรรมน้ำมันจำนวนหนึ่ง¹⁵ แต่ก็เป็นงานศึกษาที่มีได้สะท้อนให้เห็นสัมพันธภาพระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางภูมิเศรษฐกิจการเมืองและแบบแผนทางการคมนาคมและการผลิต อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา และการขยายตัวของทุนนิยมโลกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กับการขยายตัวของการบริโภคและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย รวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาลไทยในอุตสาหกรรมน้ำมันมากนัก¹⁶

จากสภาพการศึกษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยที่ผ่านมา รวมถึงการศึกษาประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันในต่างประเทศได้สะท้อนให้เห็นว่า การศึกษาประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันอย่างเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับโลก และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการคมนาคม ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการที่จะช่วย

ประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ประชาสัมพันธความรู้เรื่องปิโตรเลียม, 2528); วิษณุ ไชลิตกุล, **ปตท. ไม่อยากตายก็ต้องโต** (กรุงเทพฯ: วลัยชนทัศน์, 2550). เป็นต้น

¹⁵ อาทิ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, “บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 87; สมบูรณ์ ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน** (กรุงเทพฯ: หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529); ศิววงศ์ จังคศิริ, “ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ พ.ศ. 2516,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2521); กนกวรรณ ขอบุตร, “บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2461-2526,” (ปริญญาานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2544).

¹⁶ แม้ในงานศึกษาของเออร์ลีน เนห์ (Arlene Becker Neher) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการขยายตัวของเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองกับการดำเนินกิจการน้ำมันของบริษัทน้ำมันต่างประเทศ รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยที่เอื้อต่อการขยายตัวของการบริโภคและการค้าน้ำมันภายในประเทศอยู่ในระดับหนึ่ง หากแต่ก็เป็นกรกล่าวถึงเพียงแค่บทหนึ่งของการศึกษาและในช่วงระยะเวลาไม่ถึง 1 ทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เท่านั้น ดู Arlene Becker Neher, “Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand During the 1940s,” (Ph.D. Thesis, Northern Illinois University, 1980).

อธิบายและเติมเต็มภาพของพลวัตที่ปรากฏในอุตสาหกรรมน้ำมันโดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ปรากฏการขยายตัวอย่างเป็นรูปธรรมของการบริโภคและอุตสาหกรรมน้ำมัน รวมถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำมันในระบบเศรษฐกิจ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้การพยายามอธิบายพัฒนาการและลักษณะของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2489-2521) ที่สัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการคมนาคมที่ส่งผลต่อพัฒนาการของอุตสาหกรรมและความต้องการน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย รวมถึงผลกระทบของวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันในกลางทศวรรษ 2510 ที่มีต่อประเทศไทยอันเป็นพื้นฐานของการก่อตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (พ.ศ.2521) อันเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทในการจัดการดูแล และควบคุมการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งเป็นรากฐานสำคัญหนึ่งของเศรษฐกิจ การขนส่งและอุตสาหกรรมของประเทศที่ล้วนมีน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลัก

จากการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ภาคการผลิต และแบบแผนทางการคมนาคมของประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนาระบบถนนและอุตสาหกรรมภายในประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและองค์กรทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีส่วนอย่างสำคัญต่อการขยายตัวของ การบริโภคและการทวีความสำคัญของน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศ ที่กลายมาเป็นเชื้อเพลิงหลักสำคัญของไทย การขยายตัวดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรม และการสำรวจและผลิตน้ำมันปิโตรเลียม รวมถึงได้ทำให้ตลาดน้ำมันภายในประเทศของไทยผูกติดกับตลาดน้ำมันโลกอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ดี แม้ในภาพกว้างการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบคมนาคมตามแบบแผนของทุนนิยมภายใต้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาจะมีความสอดคล้องกับทิศทางการเพิ่มปริมาณการบริโภคและการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันของไทย หากแต่เมื่อพิจารณาสัมพันธ์ภาพนอกระบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าตลอดช่วงเวลากว่า 4 ทศวรรษตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติในปี 2489 จนถึงการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในปี 2521 บทบาทของภาครัฐและสัมพันธ์ภาพของรัฐและเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำมัน รวมถึงสัมพันธ์ภาพของกลุ่ม

ผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำมันได้สะท้อนให้เห็นทั้งลักษณะของความร่วมมือเกื้อหนุน ความไม่ลงรอย และการแข่งขัน

ในส่วนของบทบาทของภาครัฐในอุตสาหกรรมน้ำมันของไทย แม้ภาครัฐจะเข้าไปมีบทบาทในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศอย่างแทบจะเบ็ดเสร็จ หลังการประกาศพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481 และการถอนตัวของบริษัชน้ำมันต่างประเทศ 2 รายใหญ่ที่ทำธุรกิจในประเทศไทยมาตั้งแต่ทศวรรษ 2430 อันได้แก่ บริษัทรอยัล ดัตช์ เชลล์ (Royal Dutch Shell Company) และบริษัทสแตนดาร์ด แวกคัม ออยล์ (Standard Vacuum Oil Company) อันเนื่องมาจากความไม่พอใจต่อพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481¹⁷ หากแต่บทบาทภาครัฐจะแทบหมดสิ้นไปหลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 2489 อันเนื่องมาจากบริษัชน้ำมันต่างประเทศรายใหญ่ ได้กลับเข้ามาเปิดดำเนินการในประเทศไทยอีกครั้ง พร้อมทั้งให้รัฐบาลไทยลงนามใน “คำมั่นประกัน” ที่มีสาระสำคัญในการจำกัดบทบาทของรัฐไว้แต่เพียงการจำหน่ายน้ำมันให้แก่หน่วยงานรัฐเท่านั้น แอริสเนอ (Arlene Becker Neher) ได้ชี้ให้เห็นว่าบริษัชน้ำมันดังกล่าว “มองประเทศไทยในฐานะดินแดนที่มีศักยภาพในการลงทุน ทั้งการเป็นแหล่งผลิตแร่ที่สำคัญ การเป็นจุดเชื่อมต่อการบินโลกที่สร้างขึ้นโดยสหรัฐอเมริกา และการเป็นตลาดน้ำมันที่มีแนวโน้มขยายตัวได้ต่อไปในอนาคต”¹⁸

รัฐบาลไทยหลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2494 ที่แทบปราศจากบทบาทในอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศได้พยายามเจรจาต่อรองกับบริษัชน้ำมันต่างประเทศเพื่อขอยกเลิก “คำมั่นประกัน (พ.ศ. 2489)” ส่งผลให้สัมพันธภาพของรัฐบาลไทยกับบริษัชน้ำมันเอกชนต่างประเทศที่ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานั้นจะเต็มไปด้วยความไม่ลงรอยและการตอบโต้ระหว่างกัน แต่กระนั้นในท้ายที่สุด รัฐบาลไทยที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น เป็นผู้ดำเนินการเจรจา สามารถขอยกเลิกคำมั่นประกันได้ใน พ.ศ. 2499 ซึ่งยังคงให้บริษัชน้ำมันต่างประเทศสามารถดำเนินกิจการในขอบเขตเหมือนในทศวรรษ 2490 แต่เพิ่มบทบาทของ

¹⁷ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, “บทบาทบริษัชน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,” หน้า 87.

¹⁸ Arlene Becker Neher, *Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand during the 1940s*, p. 402.

ภาครัฐให้สามารถมีส่วนร่วมในการจำหน่ายน้ำมันแก่ภาคเอกชนและการพัฒนาอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน¹⁹

บทบาทและสัมพันธภาพของภาครัฐกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำมันจะเปลี่ยนแปลงไปอีกหลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน พ.ศ. 2500 ที่นำมาสู่รัฐบาลที่สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศภายใต้ความช่วยเหลืออย่างเข้มข้นของสหรัฐอเมริกาภายใต้บริบทของสงครามเย็น รัฐบาลในช่วงเวลานี้ได้สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันภายในประเทศทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน จนนำไปสู่การก่อตั้งโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ 2 แห่งในกลางทศวรรษ 2500 อันได้แก่ โรงกลั่นน้ำมันบางจากของกรมพลังงานทหารที่ได้ให้บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล (Summit Industrial) จากประเทศปานามาเข้าดำเนินการ และโรงกลั่นน้ำมันไทยของภาคเอกชน²⁰ ซึ่งต่อมาในกลางทศวรรษ 2510 ได้มีการเปิดดำเนินการของโรงกลั่นเอสโซ่ที่ดำเนินการโดยบริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด อันเป็นบริษัทลูกของแอกซอนโมบิล (ExxonMobil) บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ของโลกจากสหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2513 แม้ในช่วงเวลาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 จะปรากฏความไม่ลงรอยระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาลในการดำเนินอุตสาหกรรมอยู่บ้าง โดยเฉพาะในกรณีของการปรับขึ้นราคาน้ำมันของโรงกลั่นในต้นทศวรรษ 2510 หากแต่ความไม่ลงรอยดังกล่าวก็สามารถคลี่คลายโดยใช้เวลาไม่นานนัก และในภาพรวมถือได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนมีลักษณะที่สะท้อนให้เห็นความร่วมมือและการเกื้อหนุน รวมถึงการรวมขอมระหว่างกัน แม้ภาครัฐจะเป็นผู้ที่ควบคุมสัมปทานและการดำเนินงานของอุตสาหกรรมน้ำมัน และราคาน้ำมันภายในประเทศ รวมถึงมีองค์การเชื้อเพลิงในฐานะรัฐวิสาหกิจที่จำหน่ายน้ำมันให้กับประชาชน หากแต่ภาครัฐก็ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวหรือแสดงบทบาทมากขึ้นต่อภาคเอกชน ในทางเดียวกับการดำเนินงานขององค์การเชื้อเพลิงและบริษัทน้ำมันเอกชนก็มิได้ปรากฏภาพของการแข่งขันที่ชัดเจน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่บริษัทโรงกลั่นน้ำมันแต่ละแห่งมีสัมพันธภาพและสายสัมพันธ์อันดีกับข้าราชการและบุคคลในรัฐบาลซึ่งค่อนข้างมีเสถียรภาพจนถึงกลางทศวรรษ 2510

¹⁹ องค์การเชื้อเพลิง, **สมุดปกขาวองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519** (กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง, 2500), หน้า 47-54.

²⁰ โรงกลั่นทั้งสองแห่งมีกำลังการผลิตเริ่มแรกรวม 56,000 บาเรลต่อวัน แยกเป็นจากโรงกลั่นบางจาก 20,000 บาเรลต่อวัน และโรงกลั่นน้ำมันไทย 36,000 บาเรลต่อวัน

ภาพความร่วมมือ การเกื้อหนุน และการรวมขอมที่ว่านี้ได้เริ่มจางหายไปหลังการปะทุของวิกฤติน้ำมันครั้งที่ 1 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน พ.ศ. 2516 ที่บริษัทโรงกลั่นน้ำมันเอกชนได้เกิดความขัดแย้งกับรัฐบาลทุกชุดตั้งแต่ พ.ศ. 2516 ถึง 2519 ในการขอปรับขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันภายในประเทศอันมีสาเหตุมาจากการปรับตัวของราคาน้ำมันในตลาดโลกภายใต้แรงกดดันจากกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออก (Organization of the Petroleum Exporting Countries-OPEC) อันเนื่องมาจากความขัดแย้งในตะวันออกกลาง²¹ รัฐบาลไทยภายใต้แรงกดดันของสังคมและนักหนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่งได้ระงับการขอขึ้นราคาน้ำมันของโรงกลั่นในหลายวาระอันส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างโรงกลั่นเอกชนกับรัฐเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น นักการเมืองและนักหนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่งได้ตอบโต้และวิจารณ์การกระทำของโรงกลั่นอย่างรุนแรง และได้เกิดกระแสในการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่ส่วนหนึ่งมีแม่แบบมาจากรัฐวิสาหกิจและบริษัทน้ำมันที่มีการจัดตั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2500 เพื่อควบคุมการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการก่อตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2521

นอกจากภาพของบทบาทรัฐและสัมพันธภาพระหว่างรัฐและเอกชนแล้ว อุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยยังได้สะท้อนให้เห็นสัมพันธภาพของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มทุนที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษาด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในทศวรรษ 2490 หลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลาดการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศดูจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทน้ำมันต่างประเทศขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นกิจการข้ามชาติ (Multinational Enterprise-MNE) อันเนื่องมาจากการจำกัดบทบาทรัฐด้วย “ค้ำประกัน” พ.ศ. 2489” และมีกลุ่มทุนภายในประเทศที่มีสายสัมพันธ์อันแนบแน่นกับชนชั้นนำทางการเมืองและกองทัพหรือที่นักวิชาการบางคนเรียกว่า “กลุ่มทุนขุนนาง”²² เข้ามามีบทบาทสอดแทรกในฐานะนายหน้าทางการค้ากับภาครัฐ อย่างไรก็ตาม หลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2494 กลุ่มทุนภายในประเทศเหล่านี้ก็ได้แสดงบทบาทเพิ่มมากขึ้นอันสอดคล้องกับ

²¹ Fadhil J. Al-Chalabi, *OPEC and the International Oil Industry: A Changing Structure* (Oxford: Oxford University Press, 1980), pp. 1-6.

²² ดู สังคีต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)* (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2526).

บทบาทของรัฐบาลและกองทัพในช่วงเวลานั้นที่พยายามเพิ่มบทบาทของภาครัฐในอุตสาหกรรมน้ำมัน รวมถึงการวางแผนที่เป็นรูปธรรมในการฟื้นฟูกิจการของรัฐ

ในทศวรรษ 2500 ที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศ แม้ภาครัฐจะได้ฟื้นฟูกิจการน้ำมันผ่านการจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงและโรงกลั่นน้ำมันบางจากหลังการยกเลิก “ค้ำประกันน้ำมัน” ในปี 2499 หากแต่ภาคเอกชนดูจะมีผู้มีบทบาทหลักสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศ ซึ่งสัมพันธ์ภาพของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มทุนในอุตสาหกรรมนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงการประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนขุนนาง กลุ่มทุนเชื้อสายจีนภายในประเทศ และกลุ่มบริษัทน้ำมันต่างประเทศขนาดใหญ่ในกิจการโรงกลั่นขนาดใหญ่ ซึ่งบทบาทของกลุ่มทุนทั้งสามดูจะมีความเกี่ยวเนื่องระหว่างกัน กล่าวคือ กลุ่มทุนขุนนางและสายสัมพันธ์กับกองทัพและชนชั้นนำทางการเมืองในสวนเกี่ยวเนื่องต่อเสถียรภาพของกิจการ กลุ่มทุนเชื้อสายจีนภายในประเทศที่ส่วนใหญ่มีธุรกิจการค้าเป็นฐานเดิมจะมีส่วนในการเชื่อมต่อเครือข่ายการจัดจำหน่ายและขนส่งน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศไทย ส่วนกลุ่มบริษัทน้ำมันต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการจัดหาเงินทุน เทคโนโลยี และการบริหารจัดการในการดำเนินกิจการ ตลอดจนเชื่อมต่อห่วงโซ่อุปทานทางวัตถุดิบของโรงกลั่นน้ำมันเข้ากับตลาดโลก

อย่างไรก็ดี บทบาทของภาคเอกชนและสัมพันธ์ภาพของกลุ่มทุนทั้งสามกลุ่มดูจะเริ่มเปลี่ยนแปลงและลดบทบาทลงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2516) พร้อมกับการผลักดันเพื่อจัดตั้งการบริษัน้ำมันแห่งชาติที่สำเร็จเป็น “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” หรือ ปตท. ใน พ.ศ. 2521 ซึ่งได้เพิ่มบทบาทของภาครัฐให้กลายเป็นผู้เล่นหลักในตลาดน้ำมันภายในประเทศ ควบคุมทั้งห่วงโซ่การค้าน้ำมันตั้งแต่การจัดจำหน่าย การกลั่น การสำรวจและผลิตน้ำมันภายในประเทศ ในทางกลับกัน บทบาทของภาคเอกชนได้เริ่มลดลงและปรับเปลี่ยนลักษณะกลายเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐโดยมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ซึ่งจะเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นในทศวรรษ 2530 และหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อศึกษา

1. พัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2489-2521)

2. ปัจจัยทางการเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการคมนาคมที่ส่งผลต่อพัฒนาการของอุตสาหกรรมและความต้องการน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตลอดจนผลกระทบของวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมและการใช้น้ำมันในประเทศไทย

1.3 ทบทวนวรรณกรรม

การทำความเข้าใจหรือศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในระดับประเทศจะไม่สามารถละทิ้งพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในภาพรวมระดับโลกและระดับภูมิภาคไปได้ เพราะน้ำมันเป็นสินค้า (commodity) ที่มีการไหลเวียนทั้งในระดับโลกและภูมิภาค อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับแนวโน้มนโยบายระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศ และบริษัทน้ำมันข้ามชาติ ในแง่การทบทวนวรรณกรรมเพื่อการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันของไทยจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจงานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันทั้งระดับโลกและภูมิภาคกับระดับประเทศอย่างน้อยเพื่อให้เห็นแง่มุมการศึกษาและความเปลี่ยนแปลงหรือความสับสนของอุตสาหกรรมน้ำมันโดยภาพรวม

งานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันระดับโลก

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และพัฒนาการน้ำมันจำนวนหนึ่งพบว่าการศึกษาในประเด็นดังกล่าวอยู่พอสมควร ผ่านการใช้กรอบแนวคิดหรือแนวทางการวิเคราะห์ที่มีความน่าสนใจแตกต่างกันโดยเฉพาะงานศึกษาในระดับโลกจำนวนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นการพิจารณาหรืออธิบายความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำมันอย่างเชื่อมโยงกับความแปรเปลี่ยนและสับสนของแบบแผนปฏิบัติทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม หนังสือ *Oil Power* (1976)²³ ของคาร์ล ซอลเบิร์ก (Carl Solberg) เป็นงานเขียนที่มีความน่าสนใจชิ้นหนึ่ง ผู้เขียนได้ใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองในการอธิบายอุตสาหกรรมน้ำมัน โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การนำเสนอภาพความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมน้ำมันกับการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกว่าเป็นสิ่งที่ยากจะแยกขาดออกจากกัน โดยเฉพาะการขึ้นมามีอำนาจและความมั่งคั่งของสหรัฐอเมริกาที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการ

²³ Carl Solberg, *Oil Power* (New York: Mason, Charter, 1976).

แปรเปลี่ยนน้ำมันให้กลายเป็นพลังงานหลักของโลกซึ่งการค้าเกือบทั้งหมดถูกควบคุมโดยบริษัทน้ำมันข้ามชาติของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ในส่วนของงานชิ้นนี้ ซอลเบิร์กยังได้ให้ภาพเกี่ยวกับการก่อตัวและเติบโตของอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงแรกๆที่เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในสหรัฐอเมริกาเมื่อช่วงคริสต์ทศวรรษ 1850 ซึ่งเขามีความเห็นว่าคุณสมบัติของน้ำมันจะเติบโตได้โดยหากขาด “ชีวิตบนล้อ” หรือการใช้รถยนต์และการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในสหรัฐอเมริกาโดยเขาได้แสดงให้เห็นต่อไปว่าตั้งแต่ช่วงต้นถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ความต้องการน้ำมันเกือบทั้งหมดมาจากการขนส่งโดยรถยนต์ และอัตราการใช้รถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงทศวรรษ 1920 ก็เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำมันภายใต้การนำของบริษัทยักษ์ใหญ่ของสหรัฐอเมริกาขยายตัวและมีความแข็งแกร่งขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมน้ำมันกับการเมืองภายใต้กรอบการอธิบายแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองดูจะมีได้มีเพียงแต่การศึกษาในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น บทความ “The Oil Industry in Nazi Germany 1936 – 1945”²⁴ (1985) โดยเรย์มอนด์ จี. สตอกส์ (Raymond G. Stokes) ยังได้ชี้ให้เห็นสัมพันธ์ภาพระหว่างการเติบโตของระบบนาซีเยอรมันกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและก่อนหน้าด้วย ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าแม้ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถ่านหินจะเป็นเชื้อเพลิงหลักถึงกว่าร้อยละ 90 ของยุโรป หากแต่น้ำมันก็เป็นเชื้อเพลิงที่ได้ทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับอันสัมพันธ์กับการพัฒนาและการขยายตัวของยานพาหนะทั้งทางบกและทางอากาศ ในแง่นี้หลังการขึ้นมามีอำนาจของนาซีที่มีเป้าหมายในการสร้างและแผ่ขยายอำนาจของจักรวรรดิไรช์ที่สาม (The Third Reich) จึงได้มีการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมและการสำรวจน้ำมันไว้ในอันดับต้นๆ เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมเหล็กกล้าและถ่านหินเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการสร้างกองทัพสมัยใหม่เพื่อแผ่ขยายอำนาจ โดยในช่วงก่อนทศวรรษ 1930 เยอรมันต้องพึ่งพาน้ำมันเชื้อเพลิงจากภายนอกเป็นหลัก โดยที่มีการผลิตอยู่บ้างในแถบภาคตะวันตกเฉียงเหนือ ซึ่งหลังจากการขึ้นมามีอำนาจของนาซีก็ได้มีเร่งรัดสำรวจและผลิตน้ำมันเพื่อการพึ่งตนเองที่มากขึ้น โดยพื้นที่สำรวจได้ขยายไปตามการพื้นที่ยึดครองของเยอรมนีที่ขยายขึ้นอย่างช้าๆ อาจกล่าวได้ว่าบทความของเรย์มอนด์ สตอกส์ ได้สะท้อนให้เห็นกรอบการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญกับความ

²⁴ Raymond G. Stokes, “The Oil Industry in Nazi Germany 1936 – 1945,” *The Business History Review*, Vol. 59 No. 2 (Summer, 1985), pp. 254-277.

เชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมน้ำมันกับแผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจ การบริโภค การเมืองและการทหาร

ในทางเดียวกัน บทความ “Oil and the Marshall Plan” (1984)²⁵ โดยเดวิด เพนเตอร์ ยังเป็นงานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งที่ใช้กรอบทฤษฎีระบบโลก (World System) ตามแนวทางแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ในการอธิบายอุตสาหกรรมน้ำมันในยุโรปตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงสัมพันธภาพระหว่างการพัฒนาตาม**แผนการมาร์แชล (Marshall Plan)** กับการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในยุโรปตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เชื่อมโยงกับการขึ้นมาอำนาจนำทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกาในฐานะแกนกลางของโลกทุนนิยม กล่าวคือ หลังจกสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ยุโรปตะวันตกต้องประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและความเสียหายอย่างมาก หนึ่งในปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนเชื้อเพลิงสำหรับอุตสาหกรรมและการขนส่ง ถ่านหินที่เคยเป็นแหล่งเชื้อเพลิงหลักกว่าร้อยละ 90 ของยุโรปตะวันตกในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ถูกใช้และทำลายไปอย่างมากในช่วงสงคราม ในทางเดียวกันยุโรปตะวันตกยังต้องประสบปัญหาขาดแคลนแหล่งน้ำมันปิโตรเลียมในฐานะอีกหนึ่งพลังงานสำคัญด้วย อันเนื่องมาจากยุโรปตะวันออกที่เดิมเป็นแหล่งน้ำมันสำคัญต้องตกอยู่ภายใต้การยึดครองและอิทธิพลของสหภาพโซเวียต ในแง่นี้จึงส่งผลให้สหรัฐอเมริกาในฐานะแกนหลักของโลกทุนนิยมเสรีที่พยายามขยายอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าไปในยุโรปตะวันตก ผ่านโครงการหลักสำคัญ คือ **โครงการบูรณะฟื้นฟูยุโรป (European Recovery Program, ERP)** หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า**แผนมาร์แชล** ได้สนับสนุนความช่วยเหลือทางด้านน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นมูลค่าถึงกว่าร้อยละ 10 ของความช่วยเหลือทั้งหมด ความช่วยเหลือทางด้านน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงกับอุตสาหกรรมน้ำมันของสหรัฐอเมริกาที่ครอบครองบ่อน้ำมันและส่วนแบ่งหลักของโลกในขณะนั้นให้ขยายอิทธิพลเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับความช่วยเหลือด้านอื่นๆ ทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมและความช่วยเหลือทางด้านการขนส่งทั้งทางถนนและทางรางที่อิงอยู่กับน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงหลัก ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งที่เสริมให้สหรัฐอเมริกามีอำนาจและอิทธิพลเป็นแกนหลักของระบบทุนนิยมเสรีในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

²⁵ David S. Painter, “Oil and the Marshall Plan,” pp. 359 – 383.

นอกจากงานศึกษาที่ให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมน้ำมันในฐานะแกนกลางของคำอธิบายแล้ว ยังมีงานศึกษาอีกจำนวนหนึ่งที่มุ่งเน้นศึกษาสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่วนหนึ่งเชื่อมโยงกับพัฒนาการหรือการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันโดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังตัวอย่างเช่น บทความ “Roads without Rails: European Highway-Network Building and the Desire for Long-Range Motorized Mobility” (2007)²⁶ โดยกัจส์ มัม (Gijs Mom) ที่ได้ใช้แนวทางการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เทคโนโลยีในการอธิบายสัมพันธ์ภาพระหว่างสำนักทางสังคมและวัฒนธรรมกับการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการขนส่งมาสู่การพึ่งพาระบบถนนที่มากขึ้นในยุโรป มัมได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาระบบการขนส่งทางถนนและรถยนต์อย่างมากหลังสงครามโลกครั้งที่สองในยุโรป โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ ภายใต้แผนการมาร์แชลส่งผลต่อการก่อตัวของสำนักทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับรถยนต์ในฐานะ “อนาธิปไตยปัจเจก” (anarchistic individuality) ในทางเดียวกัน การพัฒนาระบบการขนส่งทางถนนและสำนักต่อรถยนต์ดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันในยุโรปภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาด้วย เช่นเดียวกับ บทความ “Transferring Technology--Shaping Ideology: American Traffic Engineering and Commercial Interests in the Establishment of a Swedish Car Society, 1945-1965” (2004)²⁷ ของพาร์ บลอมควิสต์ (Par Blomkvist) ที่ศึกษาการก่อตัวของ “สังคมรถยนต์” (Car Society) ในสวีเดนที่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบถนนตามแผนพัฒนาการขนส่ง 20 ปี อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการมาร์แชลและการชี้้นำ (lobby) ของสหรัฐอเมริกาผ่านสหพันธ์ถนนนานาชาติ (International Road Federation, IRF) ในส่วนหนึ่งของบทความพาร์ได้ชี้ให้เห็นว่าการสร้าง “สังคมรถยนต์” ของสวีเดนและยุโรปหลายประเทศส่งผลโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนหลักผ่านการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันที่เป็นเชื้อเพลิงหลักของ “สังคมรถยนต์”

²⁶ Gijs Mom, “Roads without Rails: European Highway-Network Building and the Desire for Long-Range Motorized Mobility,” *Technology and Culture*, Vol. 46 No 4 (October 2005), pp. 745-772.

²⁷ Par Blomkvist, “Transferring Technology--Shaping Ideology: American Traffic Engineering and Commercial Interests in the Establishment of a Swedish Car Society, 1945-1965,” *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 2 No. 3 (December 2004), pp. 273-302.

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันในภาพรวมระดับโลกและนอกภูมิภาคดังที่กล่าวมานี้ จะสะท้อนให้เห็นว่างานเหล่านี้แม้จะมีจุดร่วมสำคัญอยู่ที่ประเด็นการศึกษาพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในแต่ละช่วงเวลาตามกรอบแนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันออกไป อาทิ กรอบทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง และประวัติศาสตร์เทคโนโลยีที่ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น หากแต่งานศึกษาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นกรอบหรือแนวทางการวิเคราะห์ที่นอกจากจะพิจารณาพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันแล้ว ยังให้ความสำคัญกับเงื่อนไขที่นำมาสู่การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันด้วย โดยเฉพาะเงื่อนไขของระบบคมนาคม เทคโนโลยีการเดินทาง การพัฒนาเศรษฐกิจ และสำนักทางสังคมที่สัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจในแต่ละยุคสมัย

งานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันระดับภูมิภาค

จากที่กล่าวมาในส่วนแรกคืองานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในระดับโลกที่สะท้อนให้เห็นการใช้แนวทางการศึกษาและคำอธิบายที่มีความแตกต่างกันจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมการเมือง และเศรษฐกิจอื่นๆ ในส่วนของงานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ส่วนใหญ่จะถูกอธิบายผ่านกรอบแนวคิดที่คล้ายคลึงกัน หากแต่ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความสนใจของนักวิชาการทางประวัติศาสตร์และสังคมศาสตร์ต่อพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันของภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงและสืบเนื่องในหลายยุคสมัย

หนังสือ *Oil in Burma: The Extraction of "Earth-Oil" to 1914* (2001)²⁸ งานศึกษาของมารีลิน วี ลองเมออร์ (Marilyn V. Longmuir) ได้ใช้กรอบการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองเพื่อสะท้อนให้เห็นพัฒนาการการผลิตน้ำมันหรืออุตสาหกรรมน้ำมันในพม่าช่วงแรกของระบอบอาณานิคมหรือตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ที่มีการเปลี่ยนผ่านการผลิตแบบดั้งเดิมมาสู่การผลิตในเชิงอุตสาหกรรม โดยมารีลินกล่าวถึงเมื่อแรกที่มีการค้นพบน้ำมันดิบในแถบอารากันหรือยะไข่ของพม่าโดยชาวพื้นเมืองนั้น น้ำมันถูกนำมาใช้โดยตรงในการเป็นเชื้อเพลิงให้แสงสว่างและ

²⁸ Marilyn V. Longmuir, *Oil in Burma: The Extraction of "Earth-Oil" to 1914* (Bangkok: White Lotus, 2001).

ความร้อนภายใต้การผลิตแบบดั้งเดิมที่ใช้แรงงานมนุษย์ในการขุดเป็นหลัก จวบจนหลังสงครามอังกฤษ-พม่าครั้งที่สาม (The Third Anglo-Burmese War) สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1885 ที่ส่งผลให้อังกฤษสามารถแผ่อิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจครอบคลุมดินแดนพม่าเกือบทั้งหมด แบบแผนการผลิตและการค้าน้ำมันก็เริ่มเปลี่ยนแปลงมาสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น พร้อมทั้งมีการจัดสร้างระบบการกลั่นกรองน้ำมันแบบสมัยใหม่ ภายใต้ระบบการผูกขาดจากบริษัท**เบอร์มา ออยล์ คอมพานี** (Burma Oil Company) เพื่อตอบสนองของความต้องการน้ำมันก๊าด (Kerosene) และดีเซลในบริติชอินเดีย (British India) งานศึกษาชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงอุตสาหกรรมน้ำมันของพม่าในฐานะภาคเศรษฐกิจหนึ่งที่ผูกโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกที่มีอังกฤษเป็นแกนนำอย่างใกล้ชิด ภายใต้ระบบ/แบบแผนการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศที่พม่ามีความสำคัญในฐานะแหล่งน้ำมันหลักแห่งเดียวของอาณานิคมอังกฤษในเอเชียช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20

นอกจากงานศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศพม่าแล้ว งานศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับยุคหลังอาณานิคมมากกว่ายุคอาณานิคม โดยที่เกือบทั้งหมดได้ใช้กรอบการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองและประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากบทความ “The Development of Vietnam’s Petroleum Resource” (1976)²⁹ โดยเดวิด จี บราวน์ (David G. Brown) ที่กล่าวถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในเวียดนามในภาคการสำรวจและผลิตที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาณานิคมโดยฝรั่งเศส จนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สองโดยญี่ปุ่นหากแต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก จวบจนหลังการประกาศเอกราชและความวุ่นวายทางการเมืองนำไปสู่การแบ่งแยกประเทศภายใต้สภาวะของสงครามเย็น ได้มีการวางแผนและสนับสนุนการสำรวจน้ำมันโดยเฉพาะในเวียดนามใต้จากประเทศโลกรเสรีและองค์การโลกบาลอีกครั้งอันนำมาสู่รายงานการสำรวจในปลายทศวรรษ 1960 ที่ได้แสดงให้เห็นความเป็นไปได้อย่างมากที่จะพบแหล่งน้ำมันนอกชายฝั่ง (offshore) เวียดนามใต้ หากแต่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนเนื่องจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกช่วงเวลานั้นยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ จวบจนวิกฤติการณ์ในตะวันออกกลางและการต่อรองการผลิตน้ำมันจากกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน (OPEC) ที่ทำให้ราคาน้ำมันพุ่งสูงขึ้นในต้นทศวรรษ 1970 ได้ทำให้บริษัทน้ำมันข้ามชาติ

²⁹ David G. Brown, “The Development of Vietnam’s Petroleum Resource,” *Asian Survey*, Vol. 16 No. 6 (June 1976), pp. 553-570.

ให้ความสนใจกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเวียดนามอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้ข้อตกลงและกฎหมาย การสำรวจ ที่มีกฎหมายของไทยและมาเลเซียเป็นแม่แบบซึ่งมีใจความหลักอยู่ที่การแบ่งผลประโยชน์ ระหว่างประเทศเจ้าของสัมปทานกับบริษัทเอกชน และการรับประกันว่าจะไม่มีการยึดกิจการโดยรัฐ

บราวน์ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าการสนับสนุนการสำรวจปิโตรเลียมดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ อย่างยากจะแยกขาดกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและอัตราการว่างงานที่สูงของเวียดนามได้เวลานั้น อันมีสาเหตุมาจากการที่ภาคเกษตรกรรมถูกทำลายจากภาวะสงคราม และเงินช่วยเหลือจาก สหรัฐอเมริกาที่ลดน้อยลงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 การสำรวจและผลิตน้ำมันจะเป็นสิ่งที่น่าสนใจ รายได้ทั้งจากภาษีและสัมปทาน นอกจากนี้ยังจะนำมาสู่การสร้างงานให้แก่ชาวเวียดนามได้ รวมถึง การสร้างภาพลักษณ์แห่งความเชื่อมั่นให้กับเวียดนามได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของ ภาคเอกชนดังกล่าวจะยุติลงหลังการล่มสลายของเวียดนามใต้ ค.ศ. 1975

จากงานศึกษาของบราวน์ดังกล่าวนี้ในมุมมองหนึ่งดูจะชี้ให้เห็นแรงผลักดันสำคัญของวิกฤติการณ์ น้ำมันช่วงทศวรรษ 1970 ที่เป็นปัจจัยผลักดันของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการสำรวจน้ำมันใน ประเทศนอกกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน บทความ “Petronas: Malaysia's National Oil Corporation” (1981)³⁰ โดยบรูซ เกล (Bruce Gale) ดูจะตอบย้ำให้เห็นถึงแรงผลักดันดังกล่าวได้เป็นอย่างดี หากแต่ การตอบสนองต่อแรงผลักดันดังกล่าวของรัฐบาลมาเลเซียมีแบบแผนหรือรูปแบบที่แตกต่างจาก รัฐบาลเวียดนามใต้ กล่าวคือหลังการเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก มาเลเซียเลือกที่จะจัดการปัญหา ด้านราคาและการขาดแคลนน้ำมันด้วยวิธีการจัดตั้งองค์กรน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาดูแลอุตสาหกรรม น้ำมันแทนที่จะเปิดโอกาสให้กับบริษัทน้ำมันต่างชาติแต่เพียงฝ่ายเดียว ภายใต้กรอบการวิเคราะห์เชิง เศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้เขียนได้พยายามอธิบายให้เห็นถึงการก่อตัวของเปโตรนาส (Petronas) รัฐวิสาหกิจน้ำมันของมาเลเซียในช่วงทศวรรษ 1970 ว่ามีวัตถุประสงค์หลักสำคัญเพื่อตอบสนองการ บริโภคภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้น และสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันจากการต่อรองของ กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน เกล ได้ปูพื้นเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันของมาเลเซียว่าได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ ทศวรรษ 1910 โดยมีการสำรวจพบแหล่งน้ำมันคุณภาพดีในเขตซาราวัก (Sarawak) หากแต่ด้วย ข้อจำกัดทางเทคโนโลยีและราคาน้ำมันดิบโลกที่ต่ำไม่คุ้มค่ากับการลงทุนทำให้ง่ายไม่มีการผลิต ใน

³⁰ Bruce Gale, “Petronas: Malaysia's National Oil Corporation,” *Asian Survey*, Vol. 21 No. 11 (November 1981), pp. 1129-1144.

ทศวรรษ 1960 รัฐบาลได้อนุมัติคำขอสัมปทานของบริษัทน้ำมันข้ามชาติจำนวนหนึ่งในแถบชาราวัก และชายฝั่งตะวันออก ซึ่งเมื่อราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นในทศวรรษ 1970 ได้ก่อให้เกิดแนวคิดจากทาง รัฐบาลมาเลเซียที่จะจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำการดูแลสำรวจ และผลิตปิโตรเลียมขึ้น ภายใต้แม่แบบและการสนับสนุนจากเปอร์ตามินา (Pertamina) บริษัทน้ำมันรัฐของอินโดนีเซีย อัน นำไปสู่การจัดตั้งเปโตรนาส (Petronas) ขึ้นใน ค.ศ. 1974 ในฐานะองค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีความพิเศษ ในการบริหารงาน มีหน้าที่สำคัญในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อตอบสนองของความต้องการ ภายในประเทศ รวมทั้ง มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางแห่งสหพันธรัฐในการต่อรองกับบริษัท น้ำมันต่างชาติ และเข้าร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมกับรัฐบาลท้องถิ่นและบริษัทน้ำมัน ต่างชาติในการผลิตปิโตรเลียม

ในทางเดียวกัน บทความขนาดสั้นของอาร์ เจ จี เวลส์ (R. J. G. WELLS) ชื่อ "Petroleum: Malaysia's New Engine of Growth?" (1982)³¹ ได้เสริมข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันใน มาเลเซียในภาพรวมที่สัมพันธ์กับโครงสร้างการผลิตของประเทศ ผู้เขียนมีความเห็นว่าอุตสาหกรรม ดังกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นพลังใหม่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของมาเลเซีย ภายใต้การบริหารใน รูปแบบองค์กรปิโตรเลียมแห่งชาติที่ได้รับแนวคิดมาจากอินโดนีเซีย การผลิตปิโตรเลียมของมาเลเซีย ตอบสนองความต้องการภายในประเทศได้อย่างรวดเร็ว และเป็นสินค้าออกที่มีส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 3.2 ของสินค้าออกทั้งหมดในกลางทศวรรษ 1970 มาเป็นร้อยละ 24 ในปี 1980 โดยมีตลาด สำคัญที่ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งน้ำมันดิบจากมาเลเซียถือได้ว่ามีคุณภาพและราคาสูง กว่าน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางเพราะมีกำมะถันและค่าถ่วงน้ำหนักต่ำ

นอกจากงานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันของมาเลเซียที่มีการจัดการในรูปแบบองค์กรน้ำมัน แห่งชาติแล้ว งานศึกษาเกี่ยวกับองค์กรน้ำมันแห่งชาติของอินโดนีเซียที่เป็นแม่แบบทางความคิดให้กับ การจัดการน้ำมันในหลายประเทศของภูมิภาครวมถึงประเทศไทย³² ยังเป็นสิ่งที่มีความน่าสนใจเนื่อง

³¹ R. J. G. Wells, "Petroleum: Malaysia's New Engine of Growth?," *The World Today* Vol. 38 No. 7/8 (July - August 1982), pp. 315-318.

³² ดังกรณีของมาเลเซียที่ได้รับการสนับสนุนทางด้านเทคนิคและบุคลากรบางส่วนจากอินโดนีเซียในช่วงแรกของการตั้งเปโตรนาส ดู Bruce Gale, "Petronas: Malaysia's National Oil Corporation," *Asian Survey*, pp. 1129-1135. ในทางเดียวกับประเทศไทยที่บทสัมภาษณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายน้ำมันจำนวนหนึ่งได้

เพราะองค์กรดังกล่าวนี้สัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่เติบโตแทนที่บริษัทน้ำมันของดัตช์ในยุคหลังอาณานิคม บทความ “Some Consequences of the Pertamina Crisis in Indonesia” (1978)³³ ของปีเตอร์ แมคคาวลีย์ (Peter McCawley) เป็นบทความที่แม้จะมีเป้าหมายมุ่งทำความเข้าใจวิกฤติการณ์ในช่วงปี 1976 ของเปอร์ตามินา (Pertamina) องค์กรน้ำมันแห่งชาติอินโดนีเซียที่ประสบปัญหาภาวะหนี้สินและสภาพคล่องทางการเงินอย่างหนัก อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการคอร์ปชั่นภายในองค์กรและการขยายกิจการอย่างเกินตัว หากแต่ก็ได้ปูพื้นเกี่ยวกับพัฒนาการขององค์กรแห่งนี้ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองไว้ด้วย กล่าวคือพัฒนาการและการก่อกำเนิดของเปอร์ตามินา เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายทำให้เป็นของชาติ (Nationalize) บริษัทปิโตรเลียมของดัตช์ โดยรัฐบาลซูการ์โน (Sukarno) หลังการประกาศเอกราช อันนำมาสู่การจัดตั้งเปอร์มินา (Permina) และเปอร์ตามิน (Pertamin) อันเป็นองค์กรด้านน้ำมันและพลังงานของรัฐขึ้น ในราวปี ค.ศ. 1957 ซึ่งต่อมาหลังจากการทำรัฐประหารของซูฮาโต (Suharto) ก็ได้มีการรวมสององค์กรนี้เข้าด้วยกันภายใต้ชื่อเปอร์ตามินา (Pertamina) ภายใต้การนำของนายพลอิบนู ซูโตโว (Ibnu Sutowo) นายทหารที่ผ่านสงครามการปฏิวัติและเป็นคนสนิทของนายพลซูฮาโต เปอร์ตามินา ได้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐที่ใช้ในการสร้างความรู้สึกชาตินิยมและความนิยมในรัฐบาลซูฮาโตผ่านสัญลักษณ์จากการที่ถูกยกย่องเป็นกิจการขนาดใหญ่ติดอันดับหนึ่งในสองร้อยของโลก และประสบความสำเร็จอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่กระนั้นในอีกมุมหนึ่งเปอร์ตามินาได้กลายเป็นฐานอำนาจให้กับซูโตโว ในการสร้างอาณาจักรธุรกิจและผลประโยชน์ของตนเอง จนมีลักษณะ “รัฐภายในรัฐ” ที่ปราศจากการตรวจสอบจากรัฐบาลอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์และบารมีของซูโตโว สภาพขององค์กรดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่วิกฤติทางการเงินของเปอร์ตามินา ที่รัฐบาลซูฮาโตต้องเข้ามาแทรกแซงและจัดระเบียบการบริหารงานภายในองค์กร

ชี้ให้เห็นถึงการสมานแนวความคิดการตั้งองค์กรน้ำมันของรัฐจากอินโดนีเซียมาปรับใช้ในประเทศ ดังบทสัมภาษณ์ของ พลโท สำราญ ชีโรท เจ้ากรมพลังงานทหาร เกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียมและน้ำมันของรัฐที่ได้มีการกล่าวถึงองค์กรน้ำมันอินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นตัวอย่างประกอบ ดู **ประชาธิปไตย** (26 กันยายน 2519).

³³ Peter McCawley, “Some Consequences of the Pertamina Crisis in Indonesia,” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 9 No. 1 (March 1978), pp. 1-27.

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่างานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แม้จะมีความแตกต่างในพื้นที่และยุคสมัยของการศึกษา หากแต่มีจุดร่วมสำคัญอยู่ที่การให้ความสำคัญกับพัฒนาการหรือความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมในฐานะแกนกลางของคำอธิบายที่เชื่อมโยงกับประเด็นทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำมันเป็นสิ่งที่ยากจะตัดขาดกับสภาวะทางการเมืองและเศรษฐกิจในหลายระดับเฉกเช่นเดียวกับที่ปรากฏในอีกหลายพื้นที่ของโลก อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเหล่านี้ดูจะมีข้อด้อยตรงที่ไม่ให้ความสำคัญกับแง่มุมการบริโภค และโลกทัศน์ทางสังคมต่อประเด็นต่างๆ ของอุตสาหกรรมน้ำมัน อาทิ สำนักของสังคมหรือชนชั้นนำที่นำมาสู่การก่อตั้งองค์กรน้ำมันของรัฐ รวมถึงความสำคัญของการพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรม ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับการขึ้นมามีบทบาทของน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงและวัตถุดิบหลักที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และการทหาร

งานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันระดับประเทศ

งานศึกษาพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนอยู่มากพอสมควร ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้ออก 3 กลุ่มหลักด้วยกัน คือ **หนึ่ง** งานศึกษาที่นำเสนอในรูปแบบกึ่งวิชาการหรือสารคดี **สอง** งานศึกษาที่บางส่วนปรากฏข้อมูลพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมัน และ **สาม** งานศึกษาพัฒนาการอุตสาหกรรมโดยตรง แต่ละกลุ่มงานศึกษาได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้แบบแผนการศึกษาและคำอธิบายที่ทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกันออกไป ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไป อย่างไรก็ตาม จะขอเน้นที่งานศึกษาในกลุ่มที่สามมากเป็นพิเศษเนื่องจากเป็นกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มากที่สุด

งานศึกษาที่นำเสนอในรูปแบบกึ่งวิชาการหรือสารคดี

งานวรรณกรรมในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นงานเขียนที่เก็บรวบรวมข้อมูลและสังเคราะห์อย่างเป็นระบบในลักษณะคล้ายงานศึกษาเชิงวิชาการ หากแต่ถูกนำเสนอในลักษณะกึ่งวิชาการหรือในรูปแบบการเขียนแบบสารคดี ซึ่งส่วนใหญ่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมทั้งภาครัฐและเอกชนและมีเป้าหมายในการมุ่งเสนอพัฒนาการของ

องค์กรเป็นหลัก อาทิ **บันทึกองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519 (2519)**³⁴ และ **สมุดปกขาว องค์การเชื้อเพลิง (2500)**³⁵ ที่นำเสนอพัฒนาการและความรู้เกี่ยวกับองค์การเชื้อเพลิง หนังสือ **100 ปี กรมทรัพยากรธรณี (2535)**³⁶ เสนอการพัฒนาการขุดเจาะน้ำมันที่อำเภอฝางซึ่งมีจุดเริ่มทางความคิดมาตั้งแต่ทศวรรษ 2460 และประสบความสำเร็จในทศวรรษ 2490 **ความรู้คือประทีป ฉบับพิเศษ “90 ปีแห่งความก้าวหน้า ของ เอสโซ่(ประเทศไทย)” (2527)**³⁷ ที่เสนอความเปลี่ยนแปลงและความสืบเนื่องของการทำการค้าและลงทุนในประเทศไทยของบริษัทเอสโซ่ ตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นบริษัทสแตนดาร์ดคอยล์ หนังสือ **Shell Guild to Thailand (1982)**³⁸ ที่ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของบริษัทเชลล์ในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2435 จนถึงทศวรรษ 2520 และหนังสือ **ครบรอบ 20 ปีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (2541)**³⁹ กล่าวถึงพัฒนาการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2521 รวมถึงอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐตั้งแต่ช่วงก่อนหน้า นอกจากนี้ยังมีหนังสืออีก 2 เล่มที่เขียนขึ้นโดยสื่อมวลชนสายธุรกิจ อันได้แก่ **PTT and Oil: 26 ปี ยักษ์ใหญ่ ปตท. “ยิ่งวิกฤต ยิ่งโต” (2548)**⁴⁰ และ **ปตท. ไม่อยากตายก็ต้องโต (2550)**⁴¹ ที่แสดงเนื้อหาคล้ายคลึงกันในแง่ที่ชี้ให้เห็นพัฒนาการตั้งแต่ช่วงก่อนก่อตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรน้ำมันแห่งนี้ โดยผู้เขียนทั้งสองได้ให้ความสำคัญกับสายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแบบแผนการจัดการขององค์กรเป็นหลัก แม้งานวรรณกรรมเหล่านี้จะมีแกนหลักอยู่ที่การอธิบายพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงาน หากแต่ก็ได้ให้ภาพหรือข้อมูลโดยรวมของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลาด้วยเช่นเดียวกัน

³⁴ องค์การเชื้อเพลิง, **บันทึกองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503-2519.**

³⁵ องค์การเชื้อเพลิง, **สมุดปกขาวองค์การเชื้อเพลิง.**

³⁶ กรมทรัพยากรธรณี, **100 ปี กรมทรัพยากรธรณี.**

³⁷ เอสโซ่ (ประเทศไทย), **ความรู้คือประทีป ฉบับพิเศษ 90 ปี.**

³⁸ Shell Company of Thailand, **The Shell Guide to Thailand.**

³⁹ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, **ครบรอบ 20 ปีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย** (กรุงเทพฯ: การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2541).

⁴⁰ ณัฐรพี วิวัฒนาภักดิ์, **PTT and Oil: 26 ปี ยักษ์ใหญ่ ปตท. “ยิ่งวิกฤต ยิ่งโต”**

⁴¹ วิษณุ ไชลิตกุล, **ปตท. ไม่อยากตายก็ต้องโต.**

นอกจากงานวรรณกรรมที่มุ่งเสนอภาพพัฒนาการหรือประวัติศาสตร์ขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยแล้ว ยังมีงานเขียนเชิงกึ่งวิชาการหรือสารคดีอีกจำนวนหนึ่งที่มุ่งให้ภาพโดยรวมของพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย อาทิ บทความ "ปิโตรเลียมในประเทศไทย" (2527)⁴² ของไสว สุนทรโรวาท ที่นำเสนอความเปลี่ยนแปลงและความสืบเนื่องของการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2460 ถึงทศวรรษ 2520 ที่มีการขยายตัวของการสำรวจฯ อย่างมาก ในทางเดียวกับ **น้ำมัน** (2521)⁴³ โดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สรุปและเรียบเรียงเนื้อหาจากคำบรรยายของประภาส จักกะพาก อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้นำเสนอความแปรเปลี่ยนของการกลั่นกรองน้ำมันในประเทศไทยเป็นหลัก และ **ปิโตรเลียมเมืองสยาม** (2536)⁴⁴ โดยสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นงานเขียนเชิงสารคดีจากข้อมูลที่ได้จากศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยอย่างละเอียด โดยให้ภาพรวมทางประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อแรกที่มีการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมในช่วงทศวรรษ 2400 จนถึงปัจจุบันสมัยที่น้ำมันปิโตรเลียมได้ทวีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ หนังสือเล่มนี้ได้ให้ภาพความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันกับการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยสังเขปด้วย

จากที่กล่าวมา งานวรรณกรรมและงานศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยที่นำเสนอในรูปแบบกึ่งวิชาการหรือสารคดี ดูจะมีจุดร่วมสำคัญประการหนึ่งอยู่ตรงที่การมุ่งให้ความสำคัญกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันแต่เพียงส่วนเดียว โดยไม่ให้ความสำคัญมากนักกับเหตุปัจจัยที่ส่งผลหรือสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมน้ำมัน รวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งถึงแม้จะมีการกล่าวถึงบ้างในงานวรรณกรรมบางชิ้น หากแต่ก็ถูกนำเสนอแต่เพียงสังเขป

⁴² ไสว สุนทรโรวาท, "ปิโตรเลียมในประเทศไทย," บุญขึ้น: หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นางบุญขึ้น เตชะกัมพูช (ม.ป.ท., 2527).

⁴³ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, **น้ำมัน** (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมฯ, 2521).

⁴⁴ สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, **ปิโตรเลียมเมืองสยาม: วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย**.

และมีได้ชี้ให้เห็นลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์ในระดับโครงสร้างของการผลิตและเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละช่วงเวลา

งานวรรณกรรมที่ปรากฏข้อมูลพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในบางส่วน

งานวรรณกรรมในกลุ่มนี้มีลักษณะที่ปรากฏการกล่าวถึงความสืบเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำมันในบางส่วนของเนื้อหาทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มีจุดประสงค์เพื่อเข้าใจสภาพของอุตสาหกรรมน้ำมัน นโยบายและองค์การที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันปิโตรเลียมเฉพาะบางช่วงเวลาโดยเฉพาะในช่วงที่มีวิกฤติการณ์น้ำมันหรือใช้ข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมช่วงก่อนหน้าในการอธิบายให้เห็นถึงเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อสภาพของอุตสาหกรรมน้ำมันหรือความต้องการน้ำมันของประเทศไทยในช่วงเวลานั้นๆ งานวรรณกรรมในกลุ่มนี้ อาทิ "สถานการณ์พลังงานของไทย หลังวิกฤติน้ำมันครั้งที่ 2 - ปัจจุบัน" (2530)⁴⁵ โดย เทียนไชย จงพีร์เพียร ที่นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการเรื่องวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 3: ผลกระทบต่อธุรกิจ และเศรษฐกิจไทย ซึ่งแม้จะมีเป้าหมายในการทำความเข้าใจวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เมื่อช่วง พ.ศ. 2521 - 2522 หากแต่ก็ได้กล่าวถึงโครงสร้างอุตสาหกรรมและความต้องการน้ำมันของประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ในฐานะเหตุปัจจัยของวิกฤติน้ำมันว่า "อุตสาหกรรมของไทยมีพื้นฐานอยู่ที่การใช้พลังงานน้ำมันแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะการผลิตและการขนส่ง โดยเป็นน้ำมันนำเข้าทั้งหมด 100% ซึ่งทำให้เรามีการผูกพันกับตลาดโลกสูงมาก หลังวิกฤติน้ำมันประเทศไทยก็ยังไม่ได้มีการพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทนน้ำมันแต่อย่างใด หากแต่เน้นการสำรวจและผลิตในประเทศให้มากขึ้นเพื่อลดการพึ่งพา" ในทางเดียวกัน งานศึกษาปัญหาและแนวนโยบายการบริหารปิโตรเลียมในประเทศไทย (2526)⁴⁶ ของ จักรกฤษณ์ บุรณะสัมฤทธิ์ มีเป้าหมายอธิบายการจัดการด้านน้ำมันของรัฐบาลไทยในช่วงกลางทศวรรษ 2520 หากแต่ได้ทบทวนเกี่ยวกับการจัดการน้ำมันปิโตรเลียมของรัฐบาลผ่านนโยบายและกฎหมายตั้งแต่

⁴⁵ เทียนไชย จงพีร์เพียร, "สถานการณ์พลังงานของไทย หลังวิกฤติน้ำมันครั้งที่ 2 - ปัจจุบัน," เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 3: ผลกระทบต่อธุรกิจ และเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2530).

⁴⁶ จักรกฤษณ์ บุรณะสัมฤทธิ์, "ปัญหาและแนวนโยบายการบริหารปิโตรเลียมในประเทศไทย," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2526).

ทศวรรษ 2510 อยู่พอสมควร และบทความ “โรงกลั่นน้ำมันบางจาก: ยังไม่สายเกินไปที่จะปรับโครงสร้าง” (2527)⁴⁷ โดย อัจฉนา วัฒนานุกิจ ที่กล่าวถึงความเป็นมาของโรงกลั่นน้ำมันบางจากตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2490 ที่ช่วงแรกให้เอกชนเข้าดำเนินการจากกระทรวงกลาโหมก่อนที่จะถูกรัฐบาล (กระทรวงกลาโหม) ยึดมาดำเนินการเองใน พ.ศ. 2524 เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพความเปลี่ยนแปลงทางการจัดการ มูลเหตุและปัญหาที่ส่งผลต่อภาวะการขาดทุนและไม่ประสบความสำเร็จของการดำเนินการโดยรัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2524 – 2527 อันเนื่องมาจากการขาดความรู้และโครงสร้างการบริหารแบบราชการที่ไม่เท่าทันความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของตลาดน้ำมัน เป็นต้น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่างานวรรณกรรมในกลุ่มนี้ แม้จะมีเชิงงานศึกษาที่เน้นมิติทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก แต่ก็ได้ให้ภาพบางส่วนของพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในฐานะตัวแปรหรือปัจจัยหนึ่งของการทำความเข้าใจสภาพของอุตสาหกรรมน้ำมันในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตาม งานวรรณกรรมเหล่านี้ดูจะมีลักษณะเช่นเดียวกับงานในกลุ่มแรก กล่าวคือมีการให้ความสำคัญอย่างมากกับอุตสาหกรรมน้ำมัน หากแต่แทบไม่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างหรือปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการบริโภค และการขยายตัวของความเป็นเมือง ที่ส่งผลต่อสภาพของอุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา

งานศึกษาพัฒนาการอุตสาหกรรมโดยตรง

งานวรรณกรรมกลุ่มสุดท้ายนี้มีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาและอธิบายพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยโดยตรง ผ่านการรวบรวมข้อมูลและนำเสนอตามแบบแผนทางวิชาการ จากการสำรวจพบว่าม้งงานศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันในเชิงวิชาการทั้งหมด 4 ชิ้น ซึ่งแต่ละชิ้นใช้วิธีการในการศึกษาและนำเสนอที่แตกต่างออกไปตามแต่ละสาขาวิชา อันได้แก่ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์

งานศึกษาบทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย (2526)⁴⁸ โดย ทวี พานิชวัฒนาเจริญ ถือว่าเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์หรือความ

⁴⁷ อัจฉนา วัฒนานุกิจ, “โรงกลั่นน้ำมันบางจาก: ยังไม่สายเกินไปที่จะปรับโครงสร้าง,” รัฐวิสาหกิจไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527).

⁴⁸ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, “บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,”

เปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยขึ้นแรกที่ครอบคลุมตั้งแต่การก่อตั้งของการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยจนถึงช่วงเวลาที่ทำการศึกษา

งานชิ้นนี้ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันกับประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าเข้าตั้งแต่เริ่มมีการนำเข้าน้ำมันใน พ.ศ. 2421 จนถึง พ.ศ. 2524 ทวี ได้ให้ข้อสรุปของงานศึกษาชิ้นนี้ว่าในภาพรวมตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทน้ำมันและรัฐไทยเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติตลอดมา ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันอันสามารถจำแนกได้ใน 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงแรก (ก่อน พ.ศ. 2475) ที่รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติโดยสิ้นเชิงทำให้เกิดการผูกขาดตลาดในประเทศขึ้น ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2475 -2482) ลักษณะความสัมพันธ์เป็นไปในรูปที่รัฐบาลพยายามที่จะหาทางลดสภาพการพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติให้น้อยลง โดยการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมาดำเนินการกิจการน้ำมัน และออกกฎหมายควบคุมการค้าน้ำมันของต่างประเทศ ซึ่งแผนงานดังกล่าวในส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่นในบริบทก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และช่วงสุดท้าย (พ.ศ. 2488 - 2524) ที่แม้จะเริ่มด้วยการที่รัฐบาลต้องหันกลับไปพึ่งพิงบริษัทน้ำมันข้ามชาติด้วยสถานะจำยอมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หากแต่ต่อมารัฐบาลก็เริ่มมีอำนาจในการต่อรองและดำเนินกิจการน้ำมันได้เองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทวี ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้รัฐบาลไทยจะสามารถควบคุมกิจการน้ำมันผ่านระบบสัมปทานและการดำเนินกิจการน้ำมันด้วยตนเอง หากแต่ถึงที่สุดแล้วบริษัทน้ำมันก็ยังคงทรงอิทธิพลอยู่อย่างมากในประเทศและสอดแทรกเข้าไปเป็นหุ้นส่วนหรือคู่ค้ากับรัฐในหลายองค์กร

นอกจากสภาพความสัมพันธ์ดังกล่าวแล้วทวี ยังได้ชี้ให้เห็นอีกว่า ระดับการพึ่งพิงของรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับปัจจัย 3 ประการ คือ หนึ่ง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศมหาอำนาจ สอง ระบบตลาดน้ำมันโลกและภาวะการผูกขาดในตลาดน้ำมัน และสาม ปัจจัยการผูกขาดเทคโนโลยีของต่างประเทศ

ในทางเดียวกับงานศึกษาของทวี **บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2461 – 2526 (2544)**⁴⁹ โดย กนกวรรณ ขอบุตร เป็นงาน

⁴⁹ กนกวรรณ ขอบุตร, “บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2461-2526,”.

ศึกษาอีกชิ้นหนึ่งที่ชี้ให้เห็นสัมพันธภาพระหว่างบริษัทต่างประเทศกับรัฐบาลไทยในอุตสาหกรรมน้ำมัน หากแต่ได้เน้นในแง่ของการสำรวจ ชุดเจาะ และผลิต เป็นหลัก วัตถุประสงค์หลักของงานศึกษานี้อยู่ที่ การศึกษาความเป็นมาของการดำเนินการสำรวจและผลิตน้ำมัน นโยบายของรัฐบาล ปัญหาและการ แก้ปัญหาเกี่ยวกับกิจการสำรวจและน้ำมันภายในประเทศตั้งแต่เริ่มมีความคิดจากรัฐบาลและ ชาวต่างชาติในการสำรวจน้ำมันในไทย (ทศวรรษ 2460) จนถึงช่วงที่มีการนำน้ำมันปิโตรเลียมใน ประเทศขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นทางการ ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบวิธีการวิจัยทางประวัติศาสตร์เป็น หลักในการวิเคราะห์

กนกวรรณ ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีความคิดและความพยายามในการขุดเจาะและสำรวจน้ำมัน ในประเทศมาตั้งแต่ทศวรรษ 2460 หากแต่มิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังเท่าใดนัก เนื่องด้วยเหตุผล ทางด้านเทคโนโลยีและความมั่นคงของประเทศจากทางรัฐบาลไทย จวบจนในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง ที่รัฐไทยได้เริ่มมีการสำรวจและขุดเจาะอย่างจริงจัง ซึ่งต่อมาด้วยข้อจำกัดทางเทคโนโลยีจึง ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเปิดรับการสนับสนุนและการลงทุนจากต่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2500 แม้จะมีความสนใจจากบริษัทต่างประเทศ หากแต่บริษัทเหล่านี้ก็ยังไม่มีความมั่นใจกับรัฐบาลไทย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับการสำรวจและขุดเจาะอย่างเป็นทางการ ซึ่งต่อมาหลังมีการ ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวใน พ.ศ. 2514 จึงได้มีลงทุนสำรวจอย่างเป็นรูปธรรมอันสัมพันธ์กับวิกฤติ น้ำมันครั้งแรกที่ก่อตัวในเวลาใกล้เคียงกัน และประสบผลสำเร็จอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2524 หลัง การค้นพบน้ำมันที่ลานกระบือโดยบริษัทเชลล์

นอกจากงานศึกษาของทวีและกนกวรรณ ที่เน้นความเปลี่ยนแปลงและสืบเนื่องของ สัมพันธภาพระหว่าง “รัฐ” กับบริษัท “ต่างชาติ” แล้ว **นโยบายปิโตรเลียม และนโยบายราคา ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน (2529)**⁵⁰ งานศึกษาของสมบูรณ์ ศิริประชัย ที่แม้จะใช้แนวทางศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองและ ประวัติศาสตร์ หากแต่ก็ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยแตกต่างจากงาน ศึกษาสองชิ้นข้างต้น กล่าวคือ จากงานศึกษาสองส่วนอันได้แก่ ส่วนแรก นโยบายการสำรวจ ชุดเจาะ สำรวจ และการแบ่งปันผลประโยชน์จากปิโตรเลียมและก๊าซปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่รัชกาลที่

⁵⁰ สมบูรณ์ ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน**.

5 จนถึงปัจจุบัน และส่วนที่สอง พัฒนาการกิจการโรงกลั่นน้ำมันและนโยบายการกำหนดราคาปิโตรเลียมในประเทศไทยตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน สมบูรณ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและนโยบายเกี่ยวกับน้ำมันในประเทศไทย เป็นสิ่งที่ไม่สามารถพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “เอกชน” หรือ “ต่างชาติ” ได้แล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังสามารถอธิบายผ่านการพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง “กลุ่มผลประโยชน์” ที่ส่วนใหญ่เป็น” ชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจ” กับการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจการน้ำมันของรัฐและเอกชนได้อีกเช่นกัน กล่าวคือ สมบูรณ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงกิจการน้ำมันในประเทศไทยทั้งของรัฐและเอกชนล้วนสัมพันธ์กับการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจจากบรรดานายทหารและเครือข่ายที่กุมอำนาจรัฐอยู่แทบทั้งสิ้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ได้ใช้อำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายให้เอื้อกับการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าว และถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน พ.ศ. 2516 ที่นำไปสู่การหมดอำนาจของชนชั้นนำเดิมจำนวนหนึ่ง หากแต่กลุ่มผลประโยชน์เดิมส่วนใหญ่ยังคงดำรงอยู่และมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด (ภายใต้ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง) แม้จะมีได้มีบทบาทในทางการเมืองก็ตาม

นอกเหนือจากงานศึกษาอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยที่ให้ความสนใจกับความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการในช่วงเวลาที่ค่อนข้างยาวหรือตั้งแต่การก่อตั้งของการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในไทยแล้ว ยังมีงานศึกษาที่มุ่งให้ความสนใจความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาที่สั้นหรือเฉพาะช่วงของเหตุการณ์ด้วยเช่นเดียวกัน ได้แก่ งานศึกษา**ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ 2516 (2521)**⁵¹ โดย ศิววงศ์ จังคศิริ ที่เป็นงานในลักษณะของการทบทวนนโยบายแนวคิด และรายละเอียดเรื่องน้ำมันของรัฐในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกที่ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 ที่ส่งผลต่อปัญหาด้านราคาและการขาดแคลนน้ำมันในประเทศไทยซึ่งเป็นผู้พึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศโดยทั้งหมด โดย ศิววงศ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าการวางนโยบายน้ำมันของไทยหลังวิกฤตการณ์น้ำมันมีลักษณะที่ไม่เป็นเอกภาพและขาดการวางแผนในระยะยาวอันสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงและไร้เสถียรภาพทางการเมืองของไทยในช่วงหลัง พ.ศ. 2516 รวมถึงการขาดองค์ประกอบภาครัฐที่มีอำนาจและลักษณะเฉพาะเพื่อดูแลนโยบาย แผนงาน และการดำเนินงานเกี่ยวกับ

⁵¹ ศิววงศ์ จังคศิริ, “ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ 2516,”

อุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยและการขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายน้ำมันของภาครัฐที่
 ในมุมหนึ่งส่งผลย้อนกลับมาสู่การโจมตีเรื่องการแก้ไขปัญหาพลังงานของรัฐจากสื่อมวลชนและสังคม
 โดยรวม

งานศึกษาทั้งสี่ชิ้นในกลุ่มนี้จะสะท้อนให้เห็นลักษณะร่วมบางประการของการศึกษานั้นก็คือ
 การให้ใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองเป็นกรอบในการ
 วิเคราะห์ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของสัมพันธภาพระหว่างกลุ่ม รัฐ หรือบริษัทที่เกี่ยวกับ
 อุตสาหกรรมน้ำมันในแต่ละช่วงเวลา ในทางเดียวกันงานศึกษาเหล่านี้ก็จะแสดงถึงความสำคัญ
 อย่างมากกับตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันและประเด็นเชิงนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำมัน และโดย
 ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในประเด็นอื่นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผล
 หรือสัมพันธ์กับการขยายตัวหรือพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมัน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันทั้งสามระดับ อันได้แก่ ระดับโลก
 ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ สะท้อนหรือเปรียบเทียบให้เห็นว่างานศึกษาหรือวรรณกรรมเกี่ยวกับ
 การศึกษาและอธิบายถึงอุตสาหกรรมน้ำมันระดับภูมิภาคและระดับประเทศมีลักษณะการศึกษาที่ใช้
 กรอบทางเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์
 ระหว่างปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ และมุ่งที่จะอธิบายแต่เพียงความเปลี่ยนแปลงหรือ
 พัฒนาการของอุตสาหกรรมหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย
 กับเงื่อนไขหรือปัจจัยในประเด็นอื่นๆ อาทิ โครงสร้างการผลิตและบริโภค รวมถึงสำนักทางสังคมที่ส่ง
 อิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงและบทบาทของอุตสาหกรรมน้ำมันในแต่ละช่วงเวลา อันแตกต่างจากงาน
 ศึกษาในระดับโลกที่นอกจากจะกล่าวถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันแล้ว ยังให้ความสำคัญกับ
 สภาพ เงื่อนไข หรือความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ การผลิต และการคมนาคม อาทิ
 ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิตในยุโรปหลังการประกาศใช้แผนมาเชลในช่วง
 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือการพัฒนาระบบถนนแบบสมัยใหม่ในยุโรปที่ได้สร้างเงื่อนไขให้รถยนต์
 กลายมาเป็นยานพาหนะหลัก ตลอดจนแง่มุมการบริโภคที่ยังผลต่ออุตสาหกรรมน้ำมันด้วย ในทาง
 เดียวกันงานศึกษาหลายชิ้นยังแสดงให้เห็นการใช้แนวทางประวัติศาสตร์สังคมวัฒนธรรมที่ส่วนหนึ่งให้
 ความสำคัญต่อความเปลี่ยนแปลงของสำนักของสังคม ค่านิยมทางสังคมวัฒนธรรม ค่านิยมการ

บริโศค และการสร้างอัตลักษณ์จากการบริโศคของปัจเจกชน ที่ส่งผลต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันเป็นกรอบวิเคราะห์และอธิบายอุตสาหกรรมน้ำมันนอกเหนือไปจากกรอบการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง⁵²

สมมติฐาน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยทวีความสำคัญจนเกิดการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตและเศรษฐกิจของไทยที่เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการขยายตัวของการคมนาคม โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับระบบถนนที่สร้างเงื่อนไขให้ต้องพึ่งพาการขนส่งทางรถยนต์เป็นหลัก สัมพันธ์กับการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา นอกจากนี้ ความต้องการน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการคมนาคมดังกล่าวยังส่งผลต่อการพึ่งพาน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นและทำให้ตลาดน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศของไทยสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับตลาดโลก
2. การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีสาเหตุสำคัญมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมภายในประเทศ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากองค์การระหว่างประเทศ (World Organization) และความสัมพันธ์ทางการเมืองที่แนบแน่นระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกา กับรัฐบาลไทยภายใต้บริบทของสงครามเย็น ตลอดจนวิถีชีวิตและค่านิยมของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป

⁵² ดังตัวอย่างที่ปรากฏในบทความของกิลส์ มัม ที่มองความเปลี่ยนแปลงของสำนักต่อรถยนต์ในฐานะวัตถุที่สร้างความเป็น “อนาธิปไตยปัจเจก” (anarchistic individuality) และ “ความเป็นสมัยใหม่” (Modernity) ที่ส่งผลต่อการใช้รถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้น อันเป็นสาเหตุประการสำคัญของการขยายตัวของความต้องการน้ำมันและอุตสาหกรรมน้ำมัน ดู Gijis Mom, “Roads without Rails: European Highway-Network Building and the Desire for Long-Range Motorized Mobility.”

3. ปฏิกริยาของสังคมและชนชั้นนำที่มีต่อปัญหาด้านราคาและการขาดแคลนน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศที่เชื่อมโยงกับวิกฤติน้ำมันปิโตรเลียมในระดับโลกครั้งแรก พ.ศ. 2516 รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรน้ำมันของรัฐในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศในช่วงเวลานั้น เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำเนิดของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นระยะเวลาดังแต่ปี พ.ศ. 2489 – 2521 กล่าวคือ ระยะเวลาดังแต่สงครามโลกครั้งที่สองที่สิ้นสุดลงอันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการลงทุนและขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศโดยเฉพาะภาคเอกชน จนถึงการก่อตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่สะท้อนให้เห็นความพยายามของชนชั้นนำและรัฐบาลในการเข้ามาจัดการอุตสาหกรรมน้ำมันอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบ

หลักฐานที่ใช้ในการศึกษา

1. เอกสารราชการ คือ เอกสารบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา และเอกสารของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการต่างๆ ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ อาทิ เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม เอกสารกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น
2. เอกสารทางสถิติเกี่ยวกับน้ำมันปิโตรเลียมและประเด็นเกี่ยวเนื่องที่รวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติและกรมศุลกากร
3. หนังสือพิมพ์ทั้งจากที่ได้รับการจัดแยกแยะตามหัวข้อโดยหอจดหมายเหตุแห่งชาติและตัวเล่มจริงของหนังสือพิมพ์ อาทิ หนังสือพิมพ์ประชาชาติ พิมพ์ไทย และสยามรัฐ เป็นต้น
4. วารสารของทางราชการ อันได้แก่ วารสารเศรษฐกิจรายเดือนและวารสารเศรษฐกิจรายปีของธนาคารแห่งประเทศไทย และวารสารสามทหารขององค์การเชื้อเพลิง

5. วารสารหรือจุลสารของภาคเอกชน อันได้แก่ จุลสารธนาคารกรุงเทพ และวารสารความรู้คือประทีป
6. งานศึกษาเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียม นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย และการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย
7. เอกสารอื่น ๆ ได้แก่ งานเขียนส่วนบุคคลของบรรดาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและนโยบายน้ำมันในประเทศไทย งานเขียนเชิงวรรณกรรมที่สะท้อนภาพสังคมในช่วงเวลาที่ศึกษา หนังสือที่ระลึกของบริษัทน้ำมันและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำมัน และแผนที่ประเทศไทยที่แสดงแหล่งปิโตรเลียม เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2489-2521) ซึ่งสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และแบบแผนการคมนาคมของประเทศไทย
2. ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแรงผลักดันทางสังคมและการเมือง รวมถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่มีต่อการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2521
3. ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมและการใช้น้ำมันในประเทศไทย

บทที่ 2

ปฐมบทแห่งปิโตรเลียมเมืองสยาม (ทศวรรษ 2430 ถึงทศวรรษ 2480)

ช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 พลังงานที่มนุษย์ส่วนใหญ่ใช้มีแหล่งที่มาจาก “พลังงานหมุนเวียน” (Renewable Energy) เป็นสำคัญ อันได้แก่ พลังงานจากธรรมชาติ อาทิ พลังงานลมและน้ำ และพลังงานจากการสะสมพลังจากแสงอาทิตย์ อาทิ พลังงานจากสัตว์ ฟืช และมนุษย์ จวบจน “การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 1” ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ที่มีการนำเครื่องจักรไอน้ำและถ่านหินมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง ก็ได้ทำให้แหล่งพลังงานของหลายพื้นที่ในโลกเริ่มเปลี่ยนจากการอิงอยู่กับ “พลังงานหมุนเวียน” มาสู่ “พลังงานฟอสซิล” มากยิ่งขึ้น ก่อนที่จะกลายเป็นพลังงานหลักของโลกพร้อมกับการขยายตัวของการค้าและเทคโนโลยี¹

นอกจากการใช้ถ่านหินในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งแล้ว ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันยังปรากฏความแพร่หลายของการใช้และผลิตน้ำมันปิโตรเลียมที่เป็นพลังงานฟอสซิลอีกชนิดหนึ่ง ที่เป็นพลังงานในการให้แสงสว่างด้วยเช่นกัน ในแถบประเทศสหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรปในช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 น้ำมันก๊าดที่ได้จากการกลั่นน้ำมันดิบถูกใช้ให้แสงสว่างอย่างแพร่หลายและก่อนที่ไฟฟ้าจะเริ่มเข้ามาแทนที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การคิดค้นและประดิษฐ์เครื่องยนต์สันดาปภายใน (internal combustion)² ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็ทำให้น้ำมันปิโตรเลียมเริ่มถูกนำมาใช้ในภาคการขนส่ง

การใช้น้ำมันปิโตรเลียมในภาคการขนส่งจะขยายตัวมากขึ้นในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หลังรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในเริ่มแพร่หลายมากขึ้น ในเวลาใกล้เคียงกัน กองทัพเรือของเยอรมนีและราชนาวีอังกฤษก็ได้เริ่มเปลี่ยนเครื่องยนต์จากเครื่องจักรไอน้ำที่สันดาปภายนอกมาเป็น

¹ ดู Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil* (London: Verso, 2011), pp. 12-13.

² Judith G. Coffin, *Western Civilizations: Their History & Their Culture* (New York: Norton, 2002), pp. 879 – 881; Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power* (New York: Free Press, 2009), pp. 134-148.

เครื่องยนต์ลูกสูบที่สันดาปภายใน และเปลี่ยนเชื้อเพลิงจากถ่านหินมาเป็นน้ำมันปิโตรเลียม³ เช่นเดียวกัน สงครามโลกครั้งที่หนึ่งที่อุบัติขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1914 – 1918 ก็ได้ปรากฏการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการรบที่สำคัญผ่านการใช้รถจักรยานยนต์ รถยนต์ รถถัง และเครื่องบินรบที่ต่างใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในและน้ำมันปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิงทั้งสิ้น⁴ การใช้น้ำมันที่ขยายตัวขึ้นดังกล่าว จะมีทิศทางเดียวกับการผลิตน้ำมันที่เพิ่มมากขึ้นในแถบสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันออก และจักรวรรดิออตโตมันที่มีการค้นพบและผลิตน้ำมันมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19⁵

ในส่วนของประเทศไทย พลังงานที่ใช้ในอดีตมีลักษณะเป็น “พลังงานหมุนเวียน” เป็นสำคัญ จวบจนตั้งแต่พุทธศตวรรษ 2430 หรือราวปลายคริสต์ทศวรรษ 1880 ได้เริ่มปรากฏข้อมูลการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมจากต่างประเทศ โดยในช่วงแรกจะเป็นการนำเข้าเฉพาะน้ำมันเคโรซีน (kerosene) หรือน้ำมันก๊าดเพื่อใช้ในการให้แสงสว่าง ก่อนที่จะปรากฏการนำเข้าน้ำมันแกสโซลีน (gasoline) หรือน้ำมันเบนซิน (benzene) ที่ใช้เป็นพลังงานขับเคลื่อนเครื่องยนต์ในช่วงพุทธศตวรรษ 2450 หรืออีกราว 2 ทศวรรษต่อมา (ดูแผนภาพที่ 1) กระนั้นก็ดี การใช้น้ำมันปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิงในช่วงแรกของประเทศไทยนี้ แม้จะมีแนวโน้มการใช้ทั้งโดยรวมและรายประเภทที่เพิ่มสูงขึ้น หากแต่ยังคงมีปริมาณที่น้อยเมื่อเทียบกับช่วงพุทธศตวรรษ 2490 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในบทนี้จะกล่าวถึงภาพรวมของการขยายตัวของการบริโภค การนำเข้า และการค่าน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยตั้งแต่พุทธศตวรรษ 2430 จนถึงปลายพุทธศตวรรษ 2480 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนและขยายตัวของเทคโนโลยีการให้แสงสว่าง และการคมนาคม รวมถึงยุทธโศปกรณ์ในกองทัพที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มจำนวนของรถยนต์ และยานพาหนะในกองทัพที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง ปริมาณและความสำคัญของ

³ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเครื่องยนต์และเชื้อเพลิงดังกล่าวนี้ เนื่องมาจากเครื่องยนต์ลูกสูบสามารถให้ความเร็วได้ดีและสม่ำเสมอ รวมถึงควบคุมและสั่งการได้ดีกว่าเครื่องจักรไอน้ำ ตลอดจนสามารถเติมเชื้อเพลิงระหว่างเดินทางและประหยัดกำลังคนในการทำงานเดินเครื่องด้วย

⁴ ในสงครามโลกครั้งที่ 1 พาหนะทางทหารที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงโดยเฉพาะที่ประจำการในกองทัพอังกฤษ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในปี 1914 กองทัพอังกฤษมีรถยนต์ (Motor Car) ราว 827 คันและจักรยานยนต์เพียง 15 คัน แต่ในช่วงเดือนสุดท้ายของสงครามกองทัพอังกฤษมีรถยนต์ประจำการ 23,000 คัน รถบรรทุก 56,000 คัน และจักรยานยนต์ 34,000 คัน Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, p. 155.

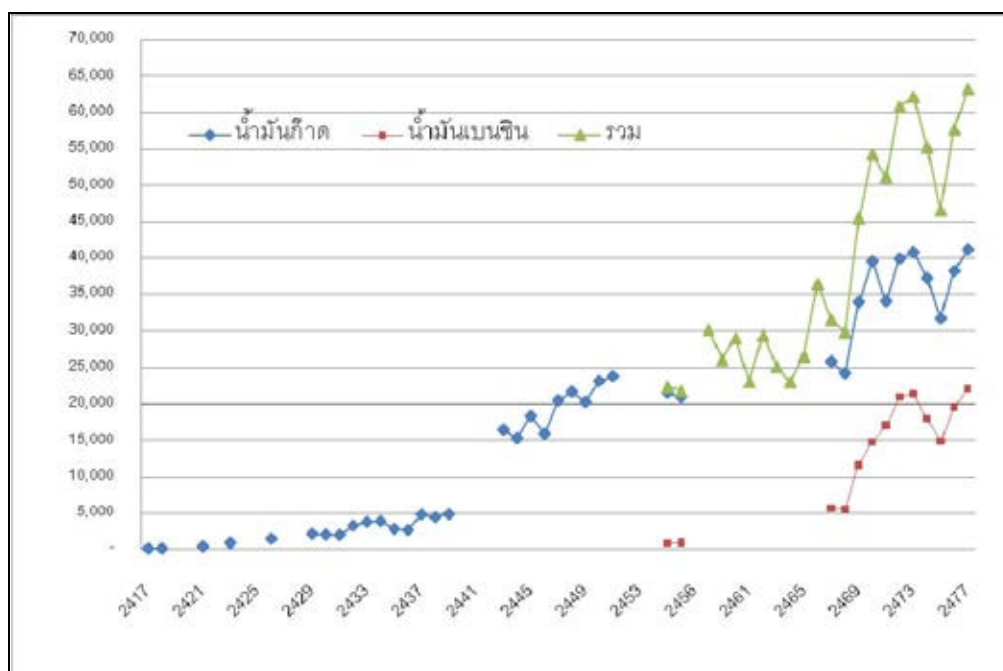
⁵ Alison Fleig Frank, *Oil Empire: Visions of Prosperity in Austrian Galicia* (Harvard University Press, 2005), pp. 1-23; Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, pp. 118-133.

การบริโภคน้ำมันที่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลานี้ ได้ส่งผลให้ช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2470 รัฐบาลไทยที่มีคณะราษฎรเป็นแกนหลักได้พยายามเข้ามาควบคุมการค้าและการผลิตน้ำมัน ซึ่งส่วนหนึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของคณะราษฎรที่ปรากฏในอุตสาหกรรมและการค้าหลายประเภท อีกส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เริ่มทวีและขยายวงกว้างมากขึ้น ภายใต้สภาพที่กองทัพแต่ละประเทศมีน้ำมันเป็นยุทธปัจจัยหลัก

ภาพรวมของการขยายตัวของการบริโภค การนำเข้า และการค้าน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย ในช่วงเวลานี้มีความสำคัญในการปูพื้นและชี้ให้เห็นหน่ออ่อนของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยที่เริ่มปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงทศวรรษ 2490 ภายใต้สภาวะการบริโภคน้ำมันของประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมหาศาลเมื่อเทียบกับช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อันสัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนและขยายตัวของเงื่อนไขการคมนาคมและเทคโนโลยีทางการผลิตที่พึ่งพาน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลักมากยิ่งขึ้น

2.1 การบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

แผนภาพที่ 1 การนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ของประเทศไทย พ.ศ. 2431 – 2476 (พันลิตร)



(ที่มา: รายงานโรจภาณี (1888-1889), กรมศุลกากร, การค้าขายประเทศสยาม: สินค้าเข้าออก (2443-2444), H.S.M.S. Custom, Statistics of Import and Export Trade of Siam (1891, 1899), Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1889-1896, 1900 – 1908, 1912-1913. และ Statistical Year Book of Kingdom of Siam (1915 - 1935))⁶

⁶ ทั้งนี้ข้อมูลตัวเลขในช่วงปี 2443 – 2451 จากกรมศุลกากรและรายงานการค้าของกงสุลอังกฤษ (Consular Report on Trade and Finance) แม้จะปรากฏตัวเลขการนำเข้าน้ำมันก๊าดแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ในรายงานการค้าของกงสุลอังกฤษ ตั้งแต่ ค.ศ. 1900 หรือ พ.ศ. 2443 โดยประมาณ ได้ระบุไว้ว่ามีการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง (Engine Oil) เข้ามาในประเทศไทย หากแต่ถูกจัดรวมไว้กับตัวเลขการนำเข้าน้ำมันอื่น ๆ ที่หมายรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันจากสัตว์ และน้ำมันพืช ในทางเดียวกัน ข้อมูลระหว่างช่วงปี 2458 – 2466 ที่นำมาจากสมุดสถิติรายปีสยาม (Statistical Year Book of Kingdom of Siam) แสดงปริมาณการนำเข้าน้ำมันปีโตรเลียม อันหมายถึงน้ำมันเบนซินและน้ำมันก๊าดรวมกันโดยไม่ปรากฏการจำแนกประเภท

แม้ในช่วงเวลา ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะไม่มีการสำรวจเกี่ยวกับการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง โดยรวมในประเทศไทยทั้งจากหน่วยงานรัฐและเอกชน หากแต่สภาพของตลาดน้ำมันในประเทศที่ไม่มีคลังขนาดใหญ่สำหรับสำรองน้ำมัน ทำให้ตัวเลขจากการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงพอสามารถอนุมานให้เห็นสภาพของการบริโภคน้ำมันในประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง การบันทึกตัวเลขการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงได้ปรากฏตั้งแต่ พ.ศ. 2432 ในรายงานการค้าของกงสุลอังกฤษ (Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance) และได้มีการระบุถึงตัวเลขการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งแต่ปี 2424 น้ำมันเคโรซีน (Kerozene) หรือน้ำมันก๊าด ที่ใช้ในการให้แสงสว่าง เป็นน้ำมันประเภทเดียวที่มีการนำเข้าในช่วงเวลานี้ กระนั้นก็ดี มีความเป็นไปได้อย่างมากว่าในช่วงเวลาดังกล่าว น้ำมันเบนซินหรือน้ำมันเชื้อเพลิงน่าจะถูกนำเข้ามาบ้างแล้ว ดังจะเห็นได้จากการสั่งรายนต์คันแรกของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีที่ใช้น้ำมันเบนซินเป็นเชื้อเพลิงเข้ามาในช่วงทศวรรษ 2420 ทว่าคงมีจำนวนเพียงเล็กน้อยและไม่ปรากฏเป็นตัวเลขข้อมูลนำเข้า จวบจนกระทั่งในปี 2455 ที่ได้เริ่มปรากฏตัวเลขการนำเข้าน้ำมันเบนซินอย่างชัดเจนใน **สมุดสถิติรายปี** (Statistical Year Book of Kingdom of Siam) โดยในช่วงแรกมีการนำเข้าน้ำมันเบนซินเพียง 925 พันลิตรในปี 2455 อันเป็นปริมาณที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณนำเข้าน้ำมันก๊าดซึ่งอยู่ที่ประมาณ 21,549 พันลิตร แต่อย่างไรก็ดี ปริมาณนำเข้าน้ำมันเบนซินก็ดูจะเติบโตอย่างต่อเนื่องในทิศทางเดียวกับปริมาณการนำเข้าน้ำมันก๊าดและน้ำมันเชื้อเพลิงรวม แม้ว่า **สมุดสถิติรายปี** จะมีการเว้นว่างการรายงานนำเข้าน้ำมันตามประเภทในช่วงปี 2457 ถึง 2466 หากแต่ภายหลังปี 2467 เป็นต้นมา รายงานจะมีการจำแนกประเภทของน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างต่อเนื่อง จนถึงช่วงปี 2478 ถึง 2492 ที่มีการเว้นว่างข้อมูลการนำเข้าน้ำมันก่อนที่จะไปปรากฏในรายงานของกรมศุลกากรอีกครั้ง

สภาพโดยรวมของการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะแบบ “เพิ่มขึ้นแต่ไม่ต่อเนื่อง” กล่าวคือ การนำเข้าน้ำมันตลอด 46 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2431 จนถึง 2477 ได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบ 30 เท่าจากราว 2,116 พันลิตรมาเป็น 63,292 พันลิตร อย่างไรก็ตาม การเพิ่มปริมาณนำเข้าน้ำมันดังกล่าวก็ได้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอทุกปี นอกจากนี้การนำเข้าน้ำมันทั้งโดยรวมและจำแนกประเภทมีลักษณะการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงหลังของทศวรรษ 2460 ที่ปริมาณนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงรวมได้เพิ่มขึ้นจาก 26,608 พันลิตรใน พ.ศ. 2465 มาเป็น 54,270 พันลิตรใน พ.ศ. 2470 หรือราว 2 เท่าตัว ในทางเดียวกับการนำเข้าน้ำมันเบนซินที่เพิ่มขึ้นจาก 5,670 พันลิตรมาเป็น 14,757 พันลิตรและน้ำมันก๊าดที่เพิ่มจาก 25,842 พันลิตรมาเป็น 39,512 พันลิตรหรือราว 1.5 เท่า

ระหว่าง พ.ศ. 2467 ถึง 2470 แม้จะไม่มีภาวะทุติยเลขการนำเข้าน้ำมันดีเซลในช่วงเวลานี้จากรายงานการนำเข้าเหล่านี้ตลอดช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่จากข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ยานพาหนะทำให้พออนุมานได้ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการนำเข้าและใช้น้ำมันดีเซลอยู่ระดับหนึ่งในช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะในยานพาหนะและเครื่องยนต์บางประเภท⁷ ในทางเดียวกัน ยังมีการระบุด้วยว่าบริษัทสแตนดาร์ดออยล์ ของสหรัฐอเมริกา “ได้เริ่มนำน้ำมันดีเซล หรือที่นิยมเรียกกันทั่วไปว่า “โซล่า” เข้ามาจำหน่ายเป็นครั้งแรก” ใน พ.ศ. 2470⁸

การนำเข้าน้ำมันส่วนใหญ่ตั้งแต่ทศวรรษ 2430 จะมีที่มาจากประเทศเนเธอร์แลนด์และเกาะสุมาตราในดัชชีอีสต์อินดีสดินแดนภายใต้การปกครองของเนเธอร์แลนด์เป็นหลัก และมีน้ำมันจากรัสเซีย สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ อยู่ในลำดับรองลงมา โดยน้ำมันจากเกาะสุมาตราเข้ามาสู่ประเทศไทยครั้งแรกในปี 2436 เป็นน้ำมันก๊าดนำเข้าผ่านบริษัทเชลล์ที่ขนส่งตรงจากพื้นที่ผลิตสู่กรุงเทพฯ และได้รับการเรียกว่า “น้ำมันลังกัต” (Langkat) ตามพื้นที่ผลิต⁹ นอกจากนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2442 เป็นต้นมาน้ำมันจากสหรัฐอเมริกาแทบไม่ได้ส่งเข้ามาขายในประเทศไทยอีกเลย¹⁰

ข้อมูลการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมข้างต้น ทำให้พออนุมานให้เห็นถึงลักษณะ ความต้องการ และการบริโภคน้ำมันของประเทศสยามได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ความต้องการและการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมของไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2430 ถึงกลางทศวรรษ 2450 อยู่ในรูปของน้ำมันก๊าดเพื่อให้แสงสว่างในครัวเรือนเป็นหลัก โดยที่หลังจากปี 2455 เป็นต้นมา ได้เริ่มมีการนำเข้าน้ำมันเบนซินหรือแก๊สโซลีน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความต้องการจากภาคการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำที่เริ่มมีการนำเครื่องยนต์ลูกสูบสันดาปภายในมาทดแทนเครื่องจักรไอน้ำแบบเดิม และเริ่มแพร่หลายมากขึ้นในสังคมและ

⁷ ตัวอย่างเช่น การส่งเรือรบขนาดเล็กของกองทัพเรือจำนวนหนึ่งตั้งแต่กลางทศวรรษ 2460 ที่เครื่องยนต์ใช้น้ำมันดีเซลเป็นสำคัญ ดู กองทัพเรือ, **เรือรบราชนาวี** (กรุงเทพฯ: กองทัพเรือ, 2542); ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, **ตำนานเรือรบไทย** (ม.ป.ท.: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2496), หน้า 39-41.

⁸ บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ดประเทศไทย, **ความรู้คือประทีปฉบับพิเศษ: 90 ปีแห่งความก้าวหน้า** (กรุงเทพฯ: บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ด, 2527), หน้า 7.

⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, **ร.5. ต. 2.12/8**. เรื่อง “Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the year 1893 on the trade of Siam” (1893).

¹⁰ ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, **ร.5. ต.2.12**. เรื่อง “Statistic of Import and Export Trade of Siam” (1899).

ราชการไทย อันส่งผลให้ตัวเลขการนำเข้าน้ำมันเบนซินหรือแก๊สโซลีนขยายตัวขึ้นในทศวรรษ 2460 และ 2470 เฉกเช่นเดียวกับปริมาณการนำเข้าน้ำมันก๊าดและน้ำมันเชื้อเพลิงโดยรวม

การนำเข้าและความต้องการน้ำมันในช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ดูจะมีลักษณะที่สะท้อนให้เห็นความต้องการและการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมที่มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ใน พ.ศ. 2493 มีการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงรวม 283,924 พันลิตรซึ่งสูงขึ้นเกือบ 4.5 เท่าตัวเมื่อเปรียบเทียบกับใน พ.ศ. 2477 ที่มีการนำเข้า 63,292 พันลิตร อันเกิดจากการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีทางการผลิตและการคมนาคมขนานใหญ่ในประเทศไทยมาสู่การพึ่งพาพลังงานหลักจากน้ำมันปิโตรเลียมเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังทศวรรษ 2470 หรือก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณหนึ่งทศวรรษ ปริมาณการนำเข้าน้ำมันโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างค่อนข้างมาก อันสะท้อนให้เห็นความสำคัญของน้ำมันปิโตรเลียมในฐานะเชื้อเพลิงที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะจากภาครัฐและการทหารที่ยานพาหนะเครื่องยนต์น้ำมันเป็นที่นิยมมากยิ่งขึ้น ความสำคัญของน้ำมันที่ทวีขึ้นโดยเฉพาะจากภาครัฐนี้เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลคณะราษฎรพยายามเข้ามาจัดการด้านการค้า การสำรวจ และอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2470

สภาพของการใช้และความต้องการน้ำมันปิโตรเลียมของประเทศไทย ที่มีลักษณะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2470 อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการที่เริ่มนำเทคโนโลยีเครื่องยนต์ที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงเข้ามาใช้ในสังคมไทยมากขึ้น แต่กระนั้นก็ดี การใช้น้ำมันในช่วงเวลานี้ก็ยังคงมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในภาครัฐ การทหาร และการขนส่งบางประเภท ยังไม่แพร่หลายเป็นผู้ชีวิตประจำวันของผู้คนและในภาคอุตสาหกรรมมากนัก อันแตกต่างกับในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงและขยายตัวของเทคโนโลยีทางการขนส่งและการผลิตที่มีลักษณะของ “การพึ่งพิงน้ำมันปิโตรเลียม” (oil-based) เป็นสำคัญ เฉกเช่นเดียวกับที่ปรากฏในเกือบทุกภูมิภาคของโลก¹¹

¹¹ การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำไปสู่การขึ้นมามีอิทธิพลและบทบาทนำของสหรัฐอเมริกาในระบบเศรษฐกิจและการเมืองโลก ซึ่งส่วนหนึ่งที่เป็นแรงหนุนสำคัญของสหรัฐอเมริกาคือการปรับเปลี่ยนพลังงานในภาคการผลิตและการขนส่งของโลกจากการพึ่งพา “ถ่านหิน” และเชื้อเพลิงจาก “พืชและสัตว์” มาสู่ “น้ำมันปิโตรเลียม” อันเป็นเชื้อเพลิงที่สหรัฐอเมริกามีกำลังการผลิตในระดับต้นๆ ของโลกและบริษัทเอกชนของสหรัฐฯ มีอิทธิพลอยู่มากในอุตสาหกรรมน้ำมัน ทั้งนี้การเพิ่มบทบาทของสหรัฐอเมริกาผ่านการ

เจมส์ ซี อินแกรม (James C. Ingram) ได้กล่าวสรุปในงานศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย อันครอบคลุมและละเอียดลออของเขาว่า “[เศรษฐกิจไทยระหว่าง ค.ศ. 1850 ถึง 1950] ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหลายอย่างในช่วงหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา แต่ไม่ ‘ก้าวหน้า’ มากนักในแง่ของการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวและไม่ ‘พัฒนา’ มากนักในแง่ของการใช้ทุนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงาน และการใช้เทคนิคใหม่”¹² นอกจากนี้ “เศรษฐกิจไทยออกจะมีการเฉื่อยต่อการปรับตัวเข้ากับ การเปลี่ยนแปลงและอิทธิพลที่เกิดขึ้นในตลาดโลก มีนวัตกรรมใหม่ๆ น้อยรายเกิดขึ้นภายในประเทศ และการสนองตอบที่ปรับตามอิทธิพลภายนอกส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในแวดวงกิจกรรมเดิม”¹³ นักวิชาการ จำนวนหนึ่งได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมในช่วงเวลานี้ที่มีลักษณะไม่ ก้าวหน้ามากนักหลายประการเช่นกัน ปัจจัยหนึ่งเป็นผลมาจากกำแพงภาษีขาเข้าที่ต่ำ ถูกจำกัดหลัง การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ร้อยละ 3 อันส่งผลให้สินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศไหลบ่าเข้ามา ครอบครองตลาดภายใน¹⁴ อีกปัจจัยหนึ่งมีสาเหตุมาจากตลาดภายในประเทศที่มีขนาดเล็กและไม่ คุ่มค้ำกับการลงทุนอุตสาหกรรมภายในประเทศ และปัจจัยสุดท้ายมีสาเหตุมาจากการขาดการ

ขยายตัวของใช้น้ำมันปิโตรเลียมเป็นสิ่งที่ดำเนินการผ่านการให้ความช่วยเหลือและการวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการผลิตของภูมิภาคต่างๆ ของโลก ที่เน้นหนักไปที่การสร้างภาคอุตสาหกรรมและเครือข่ายการคมนาคม เช่น ระบบถนนและรถยนต์ ที่เป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การใช้น้ำมันที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาจะได้รับ การหนุนเสริมจากความเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมา ในอีกทางหนึ่ง การที่สกุลเงิน “ดอลลาร์” กลายเป็นสกุลเงินหลักในการซื้อขายน้ำมันที่กำลังขยายตัวมากขึ้นทั่วโลก ก็ยังเป็นแรงหนุนเสริมสำคัญต่อสถานะและอิทธิพลนาของ สหรัฐอเมริกาในเศรษฐกิจการเมืองโลกด้วยเช่นกัน ดูการอภิปรายประเด็นดังที่ว่านี้ได้ ใน David S. Painter, “Oil and the Marshall Plan,” *The Business History Review*, Vol. 58, No. 3 (Autumn 1984), pp. 359 – 383; Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil*, pp. 27-31, 109-143.

¹² เจมส์ ซี. อินแกรม, *การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1970-1850*, แปลโดย ชูศรี มณี พฤกษ์ เฉิมพจน์ เอี่ยมกมลลา และสุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชิกโตมิ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2552), หน้า 322.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 322.

¹⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2433 รัฐบาลพยายามแก้ไขสนธิสัญญาต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้จาก ภาษีศุลกากร แต่ก็ให้ความสนใจน้อยมากต่อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ รัฐบาลจะ มองการเพิ่มภาษีศุลกากรเพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว สินค้าส่วนมากที่ถูกเรียกเก็บภาษีเป็นพิเศษ ถ้ามิใช่สินค้าฟุ่มเฟือยก็เป็นสินค้าที่มีการบริโภคกันอย่างแพร่หลาย. ดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 201.

สนับสนุนอุตสาหกรรมของรัฐบาลไทย กระนั้นก็ดี ในช่วงหลัง พ.ศ. 2469 ประเทศไทยมีอิสระในการกำหนดภาษีขาเข้ามากขึ้นทำให้ปรากฏการลงทุนอุตสาหกรรมในประเทศเพิ่มขึ้น อาทิ อุตสาหกรรมยาสูบและอุตสาหกรรมทอผ้า เป็นต้น

ภาพรวมของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของไทยนี้จะมีลักษณะเป็นการผลิตสินค้าชนิดเบาแต่เพียงอย่างเดียว ไม่มีหรือมีอุตสาหกรรมหนักน้อยมาก การผลิตของเอกชนจำนวนมากเป็นการผลิตในบ้านและโรงงานขนาดเล็ก และมีการใช้เทคนิคสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพน้อยมาก อาทิ โรงสีข้าว โรงงานทำน้ำตาล และโรงงานทำไม้ซีดไฟ¹⁵ อุตสาหกรรมหนักหรือที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตสินค้าที่มีต้นทุนหรือภาระการขนส่งที่สูง และมักได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐหรือชนชั้นนำ อาทิ อุตสาหกรรมซีเมนต์ การผลิตน้ำแข็ง และอุตสาหกรรมฟอกหนัง รวมถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การผลิตไฟฟ้า เป็นต้น มีเพียงส่วนน้อยที่เป็นการริเริ่มลงทุนจากกลุ่มสามัญชน¹⁶

แม้จะมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นภายในประเทศอยู่บ้างในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่การใช้เชื้อเพลิงหลักที่ไม่ใช่น้ำมันปิโตรเลียมก็ดูจะทำให้ความต้องการน้ำมันปิโตรเลียมจากภาคการผลิตลดน้อยลงไปอีก แม้เราจะไม่มีข้อมูลการใช้น้ำมันปิโตรเลียมในภาคอุตสาหกรรมที่ชัดเจน หากแต่ก็พออนุมานได้ว่าการใช้น้ำมันปิโตรเลียมในภาคอุตสาหกรรมดูจะอยู่ในรูปของน้ำมันหล่อลื่นเป็นส่วนใหญ่ และอาจมีการใช้น้ำมันปิโตรเลียมในการผลิตและเดินเครื่องยนต์อยู่บ้างแต่ไม่มากนัก อันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการใช้เครื่องจักรไอน้ำสันดาปภายนอกที่ใช้เชื้อเพลิงจากแกลบและถ่านหิน หรือเชื้อเพลิงจากพืชเป็นสำคัญ ดังตัวอย่างของโรงสีและโรงเลื่อยแทบทุกแห่งที่ใช้แกลบเป็นเชื้อเพลิงหลัก ในทางเดียวกับ โรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งก็ได้ใช้ไฟฟ้าเป็นพลังงานหลักในการขับเคลื่อน ซึ่งแหล่งกำเนิดไฟฟ้าทั้งหมดในช่วงก่อนทศวรรษ 2490 ล้วนมาจากแกลบและถ่านหินเป็นสำคัญ ดังตัวอย่างเช่น โรงไฟฟ้าของบริษัทไฟฟ้าสยาม ซึ่งตั้งในปี 2432 ที่ปอนไฟฟ้าสู่ระบบของรถรางและบ้านเรือนในเขตใจกลางพระนครใช้แกลบในการผลิตเป็นหลัก ส่วนโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าหลวงสามเสน ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2457 ที่เป็นแหล่งพลังงานหลักให้กับโรงประปาสามเสนและโรงปูนบางซื่อ รวมถึงบ้านเรือนทางกรุงเทพมหานครตอนเหนือก็ได้ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงหลักใน

¹⁵ เจมส์ ซี. อินแกรม, การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850-1970, หน้า 198.

¹⁶ ดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "พลังของแนวคิดชาติ-ชาตินิยม กับการเมืองไทยในสมัยแรกเริ่มของรัฐประชาชาติ," รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (2542), หน้า 19-21.

การผลิต¹⁷ เช่นเดียวกัน โรงไฟฟ้าขนาดเล็กจำนวนหนึ่งที่ตั้งขึ้นในต่างจังหวัดในทศวรรษ 2460 ก็ดูจะใช้เชื้อเพลิงจากไม้ฟืนเป็นหลัก ยกตัวอย่างเช่น โรงไฟฟ้าพระราชวังสนามจันทร์¹⁸

แม้ในภาคอุตสาหกรรมแทบจะไม่ปรากฏการใช้น้ำมันปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิง หากแต่ในภาคครัวเรือนและการคมนาคมขนส่งก็ได้ปรากฏการใช้น้ำมันปิโตรเลียมอยู่พอสมควรและมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะน้ำมันก๊าดที่ให้แสงสว่างตามครัวเรือน และน้ำมันเบนซินหรือแก๊สโซลีนที่เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์ ดังข้อมูลการนำเข้าน้ำมันทั้งสองชนิดที่เพิ่มสูงขึ้นตามที่ระบุไว้ในแผนภาพที่ 1

ในส่วนของกาให้แสงสว่าง แม้หลังทศวรรษ 2430 ไฟฟ้าจะเริ่มเข้ามาเป็นเครื่องให้แสงสว่างสำหรับชีวิตประจำวันและยามค่ำคืนของสังคมไทย โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร แต่กระนั้น การใช้ไฟฟ้าในช่วงแรกดูจะยังกระจุกตัวอยู่ในเขตศูนย์กลางของกรุงเทพฯ และในบรรดาผู้มีฐานะ หน่วยราชการ หรือตลาดและย่านการค้าสำคัญเป็นหลัก เนื่องด้วยข้อจำกัดทางด้านสายส่งและราคาของไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ค่อนข้างสูง¹⁹ ในแง่นี้ส่งผลให้น้ำมันก๊าดเป็นทางเลือกสำคัญหนึ่งในการให้แสงสว่างโดยเฉพาะช่วงหลังทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา ที่พบการนำเข้าน้ำมันก๊าดอย่างเป็นรูปธรรมและมีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มมากขึ้น น้ำมันก๊าดเป็นเชื้อเพลิงที่สามารถใช้กับตะเกียงแบบใหม่หรือตะเกียงฝรั่งได้ ให้ควันที่น้อยกว่าน้ำมันจากพืชและสัตว์ที่เคยใช้เป็นเชื้อเพลิงให้แสงสว่างในอดีตทำให้สามารถใช้ให้แสงสว่างภายในบ้านได้²⁰ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2450 ได้พบการขยายตัวของกาใช้น้ำมันก๊าดเข้าไปยังในหัวเมืองและจังหวัดต่างๆ ตัวอย่างเช่น เมืองชัยนาท “เงินเงินผู้จัดการแทนชางซีฝิ่น มีจิตร์ศรัทธาได้บริจาคทรัพย์เป็นเงิน 150 บาท ซื้อโคมลอนดอนชนิดใหญ่รวม 5 โคมให้เป็นสมบัติ

¹⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 พ.10/2. เรื่อง “การไฟฟ้าหลวงสามเสน” (2457).

¹⁸ “แจ้งความกรมบัญชาการกลางมหาดเล็ก เรื่อง น้อมเกล้าฯ ถวายฟืนใช้ราชการโรงไฟฟ้า ณ พระราชวังสนามจันทร์,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 39 ตอนที่ 30 เมษายน 2465, หน้า 273.

¹⁹ ดู จีรวัดน์ แสงทอง, “ชีวิตประจำวันของชาวสยามในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2426-2475,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 112-116.

²⁰ Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, p. 34; สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, *ปิโตรเลียมเมืองสยาม: วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, 2536), หน้า 3-7.

ของเมืองไชยนาท แลนายชมยี่กงษ์ได้บริจาคทรัพย์ซื้อน้ำมันก๊าดให้สำหรับตามตะเกียงจุดในตลาดเมืองไชยนาท เดือนละ 3 ปี²¹

ในส่วนของการคมนาคมทางถนน แม้ประเทศสยามจะปรากฏการสร้างถนนแบบสมัยใหม่อันได้แก่ ถนนเจริญกรุง ถนนบำรุงเมือง และถนนเฟื่องนคร ตั้งแต่ทศวรรษ 2400 เพื่อการสัญจรของยานพาหนะนอกเหนือจากการสัญจรทางน้ำ และในช่วงเวลาต่อมาได้มีการตัดถนนเพิ่มเติมอีกหลายสายในพระนคร หากการสัญจรที่เกิดขึ้นบนถนนในช่วงแรกได้ใช้พาหนะที่ใช้แรงงานจากสัตว์และคนเป็นหลัก อาทิ การขี่ม้า การใช้รถม้า และการใช้รถลาก เป็นต้น จวบจนการใช้รถยนต์ที่เริ่มปรากฏและแพร่หลายในหมู่ชนชั้นนำตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2440 รูปแบบการสัญจรบนถนนจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป และปรากฏภาพของรถยนต์เข้ามาเป็นอีกหนึ่งยานพาหนะ ซึ่งการปรากฏและเพิ่มปริมาณการใช้รถยนต์นี้เป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับการขยายตัวของกรการบริโภคและการค่าน้ำมันเพราะรถยนต์เป็นยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลัก กระนั้นก็ดี การใช้รถยนต์ตั้งแต่ทศวรรษ 2440 จนถึงทศวรรษ 2480 ดูจะกระจุกตัวอยู่แต่ในเขตเมืองและพระนคร เนื่องจากระบบถนนยังไม่มีการพัฒนาเชื่อมโยงในทุกรัฐของประเทศและสร้างความสะดวกในการเดินทางได้มากนัก อันแตกต่างจากช่วงทศวรรษ 2490 ที่ได้ปรากฏการพัฒนาถนนอย่างเป็นรูปธรรมจนสามารถเชื่อมโยงและสร้างความสะดวกในการเดินทางไปยังพื้นฐานส่วนใหญ่ของประเทศโดยทางรถยนต์

รถยนต์คันแรกซึ่งเข้ามาโดยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) ในราวทศวรรษ 2420 หลังกลับจากการเป็นอุปทูตไปราชการพิเศษ ณ ทวีปยุโรป รถยนต์คันแรกนี้เป็นรถยนต์ยี่ห้อเปอโตโย (Peugot) “ใช้น้ำมันปิโตรเลียมจุดไฟคล้ายเตาฟู่ รูปร่างคล้ายรถดถนน มีที่นั่ง 2 แถว มีหลังคาเป็นปะรำ ล้ออย่างตัน ขึ้นสะพานไม่ไหว เพราะสะพานในกรุงชันมาก”²² เวลาของเครื่องยนต์กันครั้งหนึ่งๆ ก็จะได้ยินเสียงดังกึกก้องจากศาลาแดงไปถึงพระบรมมหาราชวังหลวง²³ ใน พ.ศ. 2447 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีรถยนต์พระที่นั่งคันแรก เป็นรถยนต์เมอเซเดสเบนซ์พระราชทานว่า

²¹ “แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้โคมน้ำมันสำหรับจุดที่ตลาดเมืองไชยนาท,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 31 ตอนที่ 6 (6 ธันวาคม 2457), หน้า 2036.

²² ชัย เรื่องศิลป์, **ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453: ด้านเศรษฐกิจ** (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), หน้า 318.

²³ พูนพิสมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้าหญิง, “รถยนต์คันแรกที่มากรุงฯ,” **อนุสาร อสท.**, ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 (เมษายน 2504), หน้า 26.

แก้วจักรพรรดิ ชัย เรื่องศิลป์ นักประวัติศาสตร์ กล่าวว่า “รถยนต์ เป็นยานพาหนะที่วิเศษสุดในสมัยรัชกาลที่ 5 และถูกใจคนมีเงินมากที่สุด”²⁴ ดังปรากฏว่าในเวลาใกล้เคียงกันบรรดาเจ้านายและขุนนางจำนวนหนึ่งได้เริ่มหารถยนต์มาใช้ในครอบครอง อาทิ รถยนต์ “ทรงหลุมาน” ของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช รถยนต์ “สราญรมย์” ของเจ้าฟ้ากรมขุนนครราชสีมา รถยนต์ “พรหมศ” ของเจ้ากรมขุนนครสวรรค์ รถยนต์ “ราชสีห์” ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ รถยนต์ “พระพายฝัน” ของพระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุญาค) และรถยนต์ “อมรโอรส” ของพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ เป็นต้น²⁵ ในทางเดียวกับชนชั้นนำไทยและผู้มีฐานะก็ได้เริ่มจัดหารถยนต์เพื่อมาใช้งานในชีวิตประจำวันมากขึ้น

พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ได้เล่าถึงชีวิตประจำวันในวัยเด็กราวกลางทศวรรษ 2450 ที่รถยนต์ได้เข้ามาเป็นยานพาหนะสำคัญว่า

“[ในการไปเฝ้าสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ ที่กระทำอยู่แทบทุกวัน] ตั้งแต่ต้นที่วังปารุสก์ ข้าพเจ้ามักจะอาบน้ำและกินอาหารค่ำเวลาหนึ่งทุ่ม (19.00 นาฬิกา) (...) ภายหลังสองทุ่มหย่อนรถยนต์จากพญาไทก็มารับ โดยมากเป็นรถที่เราเรียกว่ารถเหลือง แต่รถที่ข้าพเจ้ารักมากที่สุดคือรถพระที่นั่งของย่า เป็นรถสีแดงชนิดเนเปียร์ แต่ตัวถังทำอย่างรถคนโดยสาร ไม่มีเก้าอี้ เป็นที่นั่งรอบ และมีหน้าต่างกระจกรอบ รวมทั้งด้านหลัง จะขึ้นจะลงได้ ก็เพียงที่ประตูหลังรถ คันนั้นมีชื่อว่า *รถสราญรมย์*”²⁶

รถยนต์ส่วนใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยช่วงแรกนี้นำเข้ามาจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนีเป็นหลัก ดังตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2450 ปรากฏการนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศทั้งหมด 57 คัน จำแนกเป็นจากอังกฤษ 23 คัน ฝรั่งเศส 10 คัน สหรัฐอเมริกา 10 คัน เบล

²⁴ ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453: ด้านเศรษฐกิจ*, หน้า 318. นอกจากนี้ดูบรรยายภาคและรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้รถยนต์ในช่วงแรกได้ใน, กาญจนาคพันธุ์, *กรุงเทพฯ เมื่อวานนี้* (กรุงเทพฯ: สารคดี, 2542), หน้า 262-264.

²⁵ พูนพิสมัย ดิศกุล (หม่อมเจ้าหญิง), “รถยนต์คันแรกที่มากกรุงเทพฯ,” หน้า 27.

²⁶ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, *เกิดวังปารุสก์: สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสมัยประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: ริเวอร์ บุ๊คส์, 2552), หน้า 48.

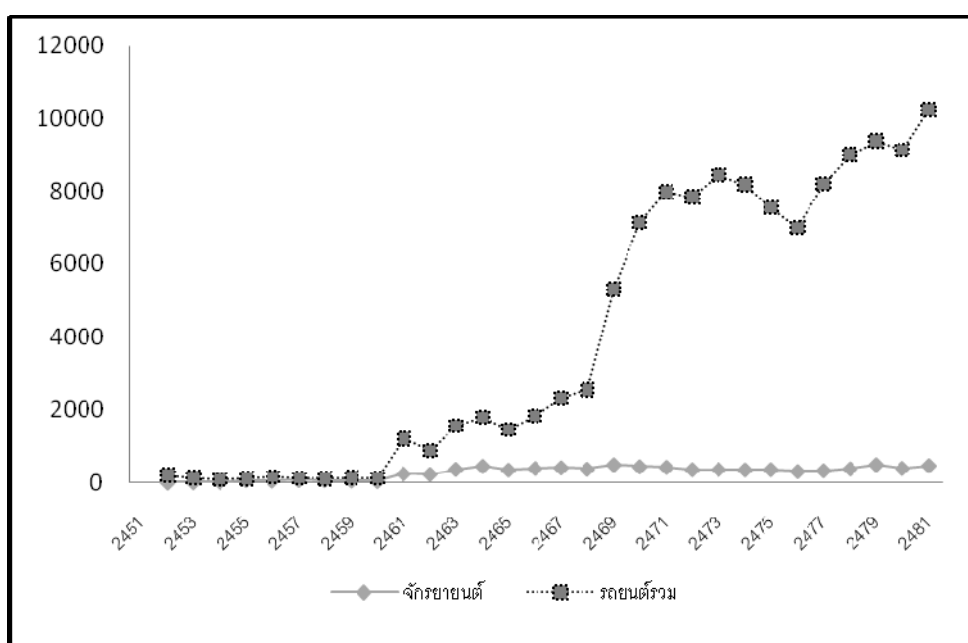
เยี่ยม 5 คัน อิตาลี 3 คัน เยอรมนี 3 คัน สิงคโปร์ 2 คันและเดนมาร์ก 1 คัน ในขณะที่ พ.ศ. 2456 มีการนำเขัารถยนต์รวม 190 คัน จำแนกเป็นจากสหรัฐอเมริกา 76 คัน อังกฤษ 51 คัน เยอรมนี 48 คัน ฝรั่งเศส 7 คัน อิตาลี 4 คัน เบลเยียม 3 คัน และปิ่นัง 1 คัน ข้อมูลจาก Statistical Yearbook of Siam พบว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2452 เป็นต้นมา รถยนต์ในประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ จำนวนรถยนต์รวมในมณฑลกรุงเทพฯจาก 202 คันในปี 2452 มาเป็น 877 คันและ 2,537 คันใน พ.ศ. 2462 และ 2468 ตามลำดับ โดยรถยนต์ทั้งประเทศได้เพิ่มจากราว 7,148 คันในปี 2470 มาเป็น 7,559 คัน และ 10,246 คันใน พ.ศ. 2475 และ 2481 (ดูแผนภาพที่ 2) ส่วนใหญ่เป็นประเภทรถยนต์ส่วนตัว รองลงมาเป็นรถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสาร การขยายตัวของการใช้รถยนต์ในสังคมไทยที่เพิ่มมากขึ้นมีความสอดคล้องกับการขยายตัวของการใช้และความนิยมรถยนต์ในโลก โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา ยกตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มขึ้นจาก 8 พันคันใน ค.ศ. 1900 (พ.ศ. 2443) มาเป็น 9 แสนคันใน ค.ศ. 1912 (พ.ศ. 2455) ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็น 1.8 ล้านคันและ 9.2 ล้านคันใน ค.ศ. 1914 (พ.ศ.2457) และ 1920 (พ.ศ. 2463) ตามลำดับ²⁷ การขยายตัวดังกล่าวมีพื้นฐานสำคัญมาจาก ราคาของรถยนต์ที่ถูกลง และการผลิตรถยนต์ที่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น หลังการนำระบบสายพานการผลิตมาใช้ในการประกอบรถยนต์ของบริษัทฟอร์ด (สหรัฐอเมริกา) ใน พ.ศ. 2451²⁸ อันเป็นแม่แบบให้กับบริษัทผลิตรถยนต์อีกหลายแห่งที่เริ่มนำระบบนี้มาใช้ในปลายทศวรรษ 2450 การนำระบบสายพานการผลิตมาใช้นี้ได้ทำให้เกิด "การประหยัดโดยเพิ่มขนาด"

²⁷ดู Mark S. Foster, *A Nation on Wheels: the Automobile Culture in America since 1945* (Belmont: Walworth, 2003), pp. 1-30; Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, p. 64,178. นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีอัตราส่วนประชากรต่อรถยนต์สูงที่สุดด้วย โดยในปี ค.ศ. 1929 ประชาชนสหรัฐ 5 คนจะมีรถยนต์ 1 คัน ในขณะที่อังกฤษอยู่ที่ 30 คนต่อคัน ฝรั่งเศส 33 คนต่อคัน เยอรมนี 102 คนต่อคัน ญี่ปุ่น 702 คนต่อคัน และสหภาพโซเวียต 6,130 คนต่อคัน ในทางเดียวกัน ร้อยละ 78 ของรถยนต์ทั้งโลกจดทะเบียนในสหรัฐอเมริกา Ibid., p. 191.

²⁸ รถยนต์รุ่นแรกที่ประกอบผ่านระบบสายพานการผลิตมีชื่อเรียกว่า "Model T Ford" โดยตั้งแต่เริ่มการผลิตใน พ.ศ. 2451 จนถึงการสิ้นสุดใน พ.ศ. 2470 บริษัทฟอร์ดสามารถผลิตรถยนต์รุ่นนี้ได้รวมกันถึงกว่า 15 ล้านคัน หรือเฉลี่ยประมาณปีละ 7.8 แสนคัน รถยนต์รุ่นนี้ได้รับความนิยมอย่างมากในกลุ่ม "ชนชั้นกลางอเมริกัน" และผู้คนในหลายประเทศ. ดู Womack, J., D. Jones, and D. Roos, *The Machine that Changed the World* (New York: Rawson Associates, 1991); Henry Ford and The Model T [Online], 2 เมษายน 2556, แหล่งที่มา <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=225182>

(Economy of scale) อันส่งผลให้ราคาต่อหน่วยของสินค้ามีราคาที่ถูกลงและสามารถผลิตได้รวดเร็วขึ้น

แผนภาพที่ 2 ปริมาณรถยนต์รวมทุกประเภทและรถจักรยานยนต์ในประเทศ
ระหว่าง พ.ศ. 2451 – 2481 (คัน)



(ที่มา: Statistical Year Book of Kingdom of Siam (พ.ศ. 2451-2481))

ในทางเดียวกับ ที่ปรากฏการใช้รถจักรยานยนต์ในประเทศที่เพิ่มจาก 1 คันในปี 2452 มาเป็น 168 คัน 7,594 คัน และ 9,532 คัน ในพ.ศ. 2460 พ.ศ. 2470 และพ.ศ. 2480 (ดู แผนภาพที่ 2) อย่างไรก็ตาม รถยนต์และจักรยานยนต์ที่ใช้ในประเทศช่วงเวลานี้จะกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก และอาจปรากฏอยู่บ้างในบางจังหวัด อุปสรรคสำคัญของการใช้รถยนต์ในช่วงเวลาดังกล่าวคือเส้นทางคมนาคมทางถนนยังไม่มีความสะดวกและไม่เชื่อมต่อที่ถึงกันมากนักยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร การคมนาคมส่วนใหญ่ของประเทศจะพึ่งพาอยู่กับการคมนาคมทางน้ำและทางรถไฟเป็นสำคัญ ในหนังสือรายงานตอบคำถามของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการพัฒนาถนนนอกพระนครของกระทรวงการต่างประเทศได้มีการให้ภาพของการคมนาคมและระบบถนนของประเทศไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2450 หรือในช่วงที่เริ่มมีการใช้รถยนต์เพิ่มมากขึ้นในหมู่ชนชั้นนำไทยว่า

“รัฐบาลได้พิจารณาการสร้างถนนจากสภาพของพื้นที่ที่การคมนาคมทางอื่นเป็นไปด้วยความยากลำบากเป็นอันดับแรก อาทิ บางส่วนของตอนเหนือ และได้ที่สภาพภูมิประเทศเป็นเขาสูงชัน และไม่สามารถใช้ทางน้ำ ทางเกวียน และการเดินทางประเภทอื่นในการเดินทางเช่นในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง อย่างไรก็ตาม การเดินทางจากตอนเหนือมายังตอนใต้ของประเทศสามารถกระทำได้โดยรถไฟ โดยที่ถนนที่เชื่อมต่อกับทางรถไฟจะมีส่วนสนับสนุนการขนถ่ายสินค้า (...)[ปลายทศวรรษ 2450] ทั่วทั้งประเทศมีถนนที่ได้รับการปูพื้นทั้งหมด 7 สาย รวมระยะทางประมาณ 208 ไมล์ [334 กิโลเมตร] และถนนที่ไม่ได้รับการปูพื้น 22 สาย ระยะทางรวม 494 ไมล์ [795 กิโลเมตร]”²⁹

นอกจากการเพิ่มปริมาณของรถยนต์ในกิจการส่วนตัวแล้ว ตัวเลขการจดทะเบียนรถยนต์ก็ยิ่งชี้ให้เห็นถึงการปรากฏของรถยนต์ประจำทางและรถบรรทุกที่เข้ามาเป็นทางเลือกในการขนส่งใน

²⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต. 67/13, “Memorandum: Is the government doing any considerable work in road building outside the capital?” (17 พฤศจิกายน 2458). ความยากลำบากของเส้นทางคมนาคมทางถนนดูจะต่อเนื่องมาจนถึงปลายทศวรรษ 2470 ดังปรากฏใน “ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่องสภาพของจังหวัดต่าง ๆ” ตัวอย่างเช่น ปาฐกถาของพระยาศรคณาภิบาลและนายทองม้วน อัครถาวร ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม ที่ว่า “การคมนาคมกับจังหวัดใกล้เคียงนั้น ที่สะดวกที่สุดคือทางรถยนต์ติดต่อกับจังหวัดร้อยเอ็ดและขอนแก่น ซึ่งมีถนนสายชนบทถึงอุบลผ่านไปส่วนการคมนาคมกับจังหวัดบุรีรัมย์โดยมากไปมาหาสู่กันด้วยเกวียนที่ร้ายที่สุดคือจังหวัดสกลนคร ซึ่งแม้จะอยู่ติดต่อกันก็ดี ชาวสองจังหวัดนี้ก็เกือบจะไม่มีทางติดต่อกันเลย เพราะการคมนาคมลำบากมากต้องเดินผ่านเขาและป่าที่ขรุขระ” ปาฐกถาของนายพัก ฌ สงขลา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุตรดิตถ์ที่ว่า “ท่านจะถึงสถานที่อุตรดิตถ์ได้โดยทางที่ปลอดภัยและเร็วที่สุด คือทางรถไฟ” และปาฐกถาของขุนอินทรภักดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ว่า “การคมนาคมทางบกของจังหวัดนี้ช้านานมาแล้ว หาได้รับการบำรุงจากรัฐบาลแต่อย่างไร การไปมาติดต่อกันทางรถไฟจึงเป็นความลำบาก และไม่ได้รับความสะดวกแก่ประชาชนเลย ล่วงมาถึง พ.ศ. 2473 ทางราชการได้ลงมือสร้างทางหลวงสายกลาง แต่สถานีรถไฟสะพานหินสายเหนือในเขตอำเภอท่าหลวง จังหวัดพิบูลย์รักษ์ถึงสนามบินในเขตอำเภอเมืองเพชรบูรณ์ การสร้างทางสายนี้ แต่เริ่มลงมือทำจนบัดนี้ ยังหาสำเร็จลงได้ไม่” ดู ปาฐกถาของผู้แทนราษฎร เรื่องสภาพของจังหวัดต่าง ๆ (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพไทย-ญี่ปุ่น, 2539), หน้า 114-115, 123, 129.

สังคมไทยอย่างน้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2450 ด้วย พระยาภักตินรเศรษฐ (เลิศ เศรษฐบุตร) เป็นนักธุรกิจคนแรกที่เริ่มให้บริษัทรถเช่าและรถประจำทางในประเทศไทย “สมัยนั้น [ราวปลายทศวรรษ 2440] มีเจ้านายส่งรถยนต์ฝรั่งมานั่งกันบ้างแล้วในกรุงเทพฯ นายเลิศจึงส่งรถยนต์จากเมืองฝรั่งให้ราษฎรสามัญนั่งกันบ้าง นับเป็นครั้งแรกที่เมืองไทยมีรถยนต์รับจ้างให้เช่า (...) อัตราค่าเช่าในตอนนั้นชั่วโมงละ 5 บาท”³⁰ หลังจากการทำกิจการรถยนต์ให้เช่าแล้ว ใน พ.ศ. 2451 พระยาภักตินรเศรษฐ ได้ส่งรถยนต์ฟอร์ด จากสหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นคนแรก และเปิดบริการรถเหมลหรือที่เรียกว่ารถประจำทาง³¹

ในช่วงเวลาเดียวกัน รถยนต์ยังเริ่มถูกนำมาใช้ในกิจการทางทหารและราชการด้วย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับสั่งให้มีการจัดตั้ง “กองรถยนต์เกราะในกองเสนาหลวงรักษาพระองค์” ในปี 2462 ด้วยเหตุผลที่ว่า

“ในการมหายุทธสงครามในประเทศยุโรปที่แล้วมานี้ ได้ปรากฏว่า รถยนต์เกราะที่ประเทศสัมพันธมิตรได้จัดสร้างขึ้นใช้ ได้ทำการเปนประโยชน์ในการยุทธมาก ทรงพระดำริห์เห็นว่าเป็นการสมควรจะทดลองตั้งขึ้นใช้ในกองเสนาป่าเพื่อจะเป็นการยังประโยชน์ได้บ้าง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานทรัพย์ส่วนพระองค์ให้เจ้านายที่จัดสร้างรถยนต์เกราะหลังหนึ่ง ซึ่งเจ้านายที่ได้จัดสร้างขึ้นแล้วตามพระราชประสงค์”³²

ในส่วนของจักรยานยนต์ที่เป็นยานพาหนะหนึ่งที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลัก และเริ่มแพร่หลายขึ้นอย่างมากในโลก ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่สงครามครั้งนั้นจักรยานยนต์ได้ใช้เป็นยานพาหนะรบสำคัญของกองทัพอังกฤษและฝรั่งเศสแทนสัตว์พาหนะแบบเดิม³³ ก็เริ่มเข้ามาแพร่หลายมากขึ้นในสังคมไทยในช่วงทศวรรษ 2460 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่นอกจากจะใช้ใน

³⁰ คณะกรรมการบริษัทนายเลิศ, **อนุสรณ์ 100 ปี พระยาภักตินรเศรษฐ (เลิศ เศรษฐบุตร)** (นครหลวงฯ: คณะกรรมการบริษัทนายเลิศ, 2515), หน้า 25.

³¹ เรื่องเดียวกัน

³² “ประกาศตั้งกองรถยนต์เกราะในกองเสนาหลวง ร.อ.,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 36 (4 มกราคม 2462), หน้า 3026.

³³ Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, pp. 151-167.

ฐานะพาหนะสำหรับการเดินทางและขนส่งแล้ว ในอีกมุมหนึ่งจักรยานยนต์ยังใช้เป็นยานพาหนะสำหรับการพักผ่อนของชนชั้นนำด้วยเช่นกัน ดังที่ ยศ วัชรเสถียร ได้เล่าว่า “พวกข้าราชการบริพารหนุ่มๆ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เขาพวกนี้เมื่อเขาขี่จักรยานยนต์เล่นพร้อมกับอวดผู้คนไปตามถนนสายต่างๆ ในพระนคร เขาจะแต่งตัวให้เป็นสะดุดตา ด้วยการนุ่งกางเกงแพรแข็งใช้สีฉูดฉาด สวมเสื้อคอพวงมาลัยหรือไม้ก็แบบมิสกรี (...) นั่งบนยานรถก็ไม่นิยมนั่งคร่อมอย่างขี่ม้า แค่นั่งไขว่ขามาทางเดียวกัน มันเป็นท่าที่นั่งที่เก๋เก๋ยิ่งนัก”³⁴ นอกจากนี้ จักรยานยนต์ยังถูกใช้เป็นยานพาหนะในสวนราชการต่างๆ โดยเฉพาะการไปรษณีย์ด้วยเช่นกัน³⁵

การเพิ่มจำนวนขึ้นของรถยนต์และจักรยานยนต์ที่เริ่มเข้ามาเป็นทางเลือกให้กับการเดินทาง นอกเหนือจากการคมนาคมทางบกด้วยรถลาก รถม้า เกวียน รถราง และรถไฟ และการคมนาคมทางน้ำด้วยเรือกลไฟ ที่ต่างใช้พลังงานขับเคลื่อนส่วนใหญ่จากมนุษย์ สัตว์ และเครื่องจักรไอน้ำสันดาปภายนอกที่มีถ่านหินและไม่พินเป็นเชื้อเพลิงหลัก ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการบินและความสะดวกต้องการน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศ นอกจากน้ำก๊าดที่ใช้ในการให้แสงสว่าง

การขยายตัวของความต้องการน้ำมันปิโตรเลียมในฐานะเชื้อเพลิงดังกล่าวนี้ดูจะได้รับแรงหนุนเสริมอย่างสำคัญจากการที่ยานพาหนะนอกเหนือจากรถยนต์และรถจักรยานยนต์เริ่มเปลี่ยนกลไกการทำงานจาก “เครื่องจักร” มาเป็น “เครื่องยนต์” มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคมนาคมทางน้ำที่เริ่มมีการนำเรือยนต์มาใช้ทดแทนเรือกลไฟในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1³⁶ แม้จะไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณของเรือยนต์หรือพาหนะยนต์อื่นๆ มากนัก แต่จากข้อมูลเท่าที่พบทำให้พอสะท้อนให้เห็นได้ว่าการใช้ “เรือยนต์” ก็น้อยพอสมควรโดยเฉพาะการเดินทางในเขตพระนคร ก่อนที่จะเริ่มขยายสู่การเดินทางระหว่างจังหวัด โดยเฉพาะในงานเกี่ยวกับราชการและการตรวจการ³⁷ ในทางเดียวกัน

³⁴ ยศ วัชรเสถียร, **ประวัติรัถยาน** (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2521), หน้า 133-134.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

³⁶ การเดินเรือเครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเริ่มนำมาใช้แทนเครื่องจักรไอน้ำที่ใช้ถ่านหินตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยราชชนนีอังกฤษและเยอรมนีด้วยเหตุผลด้านแหล่งสำรองถ่านหินที่เริ่มลดน้อยลง และความสะดวกในการเติมพลังงานกลางทะเล รวมถึงประสิทธิภาพในการเดินเครื่องที่มากกว่าและแรงงานในเรือเพราะไม่ต้องใช้แรงงานในการเติมถ่านหิน. ดู Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, pp. 139-140.

³⁷ ดู "แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระโสมณเพ็ชรรัตน์ ให้เรือยนต์ลำหนึ่ง สำหรับใช้ราชการในมณฑลกรุงเทพฯ," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 9 ตอนที่ 9 (5 พฤษภาคม 2455), หน้า 297. และ "แจ้งความ

ตั้งแต่ทศวรรษ 2450 เป็นต้นมา ได้ปรากฏบริษัทเดินเรือโดยสารประจำทางซึ่งขับเคลื่อนด้วย “เครื่องยนต์” หรือ “มอเตอร์” ระหว่างพระนครกับพื้นที่โดยรอบและหัวเมือง ตัวอย่างเช่น บริษัทเรือยนต์คลองบางหลวงของนายบุญรอด บุตรพระภิรมย์ภักดี ที่เดินเรือโดยสารรับส่งผู้คนในแถบคลองบางหลวงกับท่าเตียน ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2450³⁸ บริษัทเรือยนต์จีนสยามตลาดพลู ซึ่งเริ่มเดินเรือระหว่างตลาดพลูกับท่าเตียนตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2457³⁹ บริษัทสุพรรณพานิชที่เดินเรือยนต์ตั้งแต่ท่าเรือสุพรรณแถบท่าเตียนจนถึงเมืองสุพรรณบุรี⁴⁰ และ “เรือแดง” ของบริษัทสยามมอเตอร์โบ๊ตที่เดินเรือในเส้นทางแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำสาขา มีลักษณะเป็นเรือ 2 ชั้นใช้ “เครื่องยนต์เคลวิน”⁴¹ เป็นต้น นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้มีการนำเรือยนต์มาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในราชสำนักและในราชการด้วย⁴² ในทางเดียวกัน กองทัพเรือเริ่มนำเรือรบชนิดใช้เครื่องยนต์มาประจำการตั้งแต่กลางทศวรรษ 2460 ยกตัวอย่างเช่น เรือยามฝั่งหาญหักศัตรู (ประจำการ 17 มกราคม 2466) ที่ใช้เครื่องยนต์ฮอร์นีย์ครอฟท์ 12 สูบ เรือพระที่นั่งประจำทวิปเรือรบใน

กระทรวงมหาดไทย เรื่อง ชื่อเรือยนต์ให้แก่กองตำรวจภูธร," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 41 ตอนที่ 41 (1 มีนาคม 2467), หน้า 4302.

³⁸ "แจ้งความกระทรวงนครบาล เรื่อง หลวงดำรงธรรมสารกับนายบุญรอด จักรยนต์และเรือยนต์ สำหรับรับส่งคนโดยสารเฉพาะผู้ที่นั่งชาวหม่นขาว ซึ่งจะมาถวายบังคมพระบรมศพ," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 27 ตอนที่ 9 (20 พฤศจิกายน 2453), หน้า 1970. และ "แจ้งความกรมราชเลขาณูการ เรื่อง กำหนดให้เรียกคำบางคำในภาษาอังกฤษ เป็นคำภาษาไทย คือคำว่าวอเตอส์ไปล ให้เรียกว่าประปา คำว่าสเตชัน ให้เรียกว่าสถานี คำว่ารถมอเตอร์คาร์ ให้เรียกว่ารถยนต์ คำว่าเรือมอเตอร์ ให้เรียกว่าเรือยนต์," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 26 ตอนที่ 9 (18 กรกฎาคม 2452), หน้า 780.

³⁹ "แจ้งความกระทรวงยุติธรรม เรื่อง บริษัทเรือยนต์จีนสยามตลาดพลูจำกัดสินใช้จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 31 ตอนที่ 9 (13 ธันวาคม 2457), หน้า 2123.

⁴⁰ "แจ้งความศาลาว่าการนครบาล เรื่อง ให้ใช้เรือยนต์ในราชการอำเภอหนองแขม" **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 39 ตอนที่ 9 (26 พฤศจิกายน 2465), หน้า 2407.

⁴¹ สรศัลย์ แฟงสภา (ผ. ผู้แต่ง), **ของเก่า เรา (ไม่) ลืม** (กรุงเทพฯ: สารคดี, 2554), หน้า 180.

⁴² ดู "พระราชพิธีขนานนามเรือยนต์พระที่นั่ง," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 32 ตอนที่ 9 (26 กันยายน 2458), หน้า 1374; "ประกาศกรมมหาดเล็ก เรื่อง ให้ข้าราชการกรมยานยนต์ แผนกกองเรือยนต์ แต่งเครื่องราตรีสโมสรได้ตามกำหนดเครื่องแต่งตัวดังต่อไปนี้," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 32 ตอนที่ 9 (12 ธันวาคม 2458), หน้า 391.

แม่น้ำที่ใช้เครื่องยนต์ 69 แรงม้า และบรรดาเรือยามชายฝั่งที่ขึ้นระวางประจำการตั้งแต่ปี 2470 เป็นต้น⁴³

นอกจากนี้ การเพิ่มจำนวนของอากาศยานหลังนายวันเคน บอร์น (Vanden Born) ได้นำเครื่องบินแบบออร์วิลล์ ไรท์ (Orville Wright) มาสาธิตการบินในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2454 ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นเหตุของการเพิ่มปริมาณการใช้ น้ำมันในประเทศไทยแม้จะเป็นสัดส่วนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับการใช้ในน้ำมันในภาคการขนส่งทางบก เพราะตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2450 เป็นต้นมา เครื่องบินได้กลายเป็นยานพาหนะสำคัญหนึ่งของกองทัพบกและการขนส่งไปรษณีย์⁴⁴ ยิ่งไปกว่านั้นราวทศวรรษ 2470 เครื่องบินได้กลายเป็นยานพาหนะหนึ่งที่ช่วยเสริมการขนส่งระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองสำคัญในภูมิภาค อาทิ ย่างกุ้ง ไซ่ง่อน ฮานอย และเมืองอลด์สตาร์⁴⁵ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของรถไฟแทบดูจะไม่มีมีการปรับเปลี่ยน “เครื่องจักร” มาเป็น “เครื่องยนต์” จนกระทั่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนหัวรถจักรดีเซลจำนวนหนึ่งแก่ประเทศไทย (ดูรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3)

การเริ่มใช้น้ำมันก๊าดแทนน้ำมันจากพืชและสัตว์ในการให้แสงสว่าง รวมถึงการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีจากการใช้ “เครื่องจักรไอน้ำ” มาเป็น “เครื่องยนต์” ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท โดยเฉพาะการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการเพิ่มจำนวนของรถยนต์และจักรยานยนต์ตั้งช่วงทศวรรษ 2450 ดูจะเป็นสาเหตุสำคัญของการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการนำเข้าและความต้องการ

⁴³ กองทัพเรือ, **เรือรบราชนาวิก** (กรุงเทพฯ: กองทัพเรือ, 2542); กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **ตำนานเรือรบไทย** (ม.ป.ท.: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2496), หน้า 39-41.

⁴⁴ ดู “แจ้งความกระทรวงกลาโหม ข้าราชการและราษฎรมณฑลภูเก็ตทูลเกล้าฯ ถวายเงินสำหรับซื้อเครื่องบิน,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 32 ตอนที่ 32 (12 ธันวาคม 2458), หน้า 2124; “แจ้งความกระทรวงกลาโหม เรื่อง รับเงินเพื่อซื้อเครื่องบินและบำรุงกำลังทางอากาศ,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 39, ตอนที่ 39 (21 มกราคม 2465), หน้า 3060; “ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลการเดินทางอากาศ,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 36 ตอนที่ 36 (15 กุมภาพันธ์ 2462), หน้า 240; “ประกาศกระทรวงคมนาคม แผนกไปรษณีย์โทรเลข เรื่อง เปิดการเดินทางอากาศไปรษณีย์ระหว่างจังหวัดนครราชสีมา ร้อยเอ็ด อุตรดิตถ์และหนองคาย,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 40 ตอนที่ 39 (25 พฤศจิกายน 2466), หน้า 2643; “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๔๖๕,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 39 ตอนที่ 39 (12 ตุลาคม 2465), หน้า 168.

⁴⁵ ดู “กฎกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเส้นทางบินสำหรับเครื่องบิน,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 50 ตอนที่ 39 (7 พฤศจิกายน 2476), หน้า 148.

น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศ ซึ่งในมุมมองหนึ่งได้เป็นพื้นฐานให้กับการเติบโตทางการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศ และการให้ความสนใจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยตั้งแต่กลางทศวรรษ 2470

2.2 สภาพการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

สภาพการผลิตและการค้าปิโตรเลียมในตลาดโลกช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทปิโตรเลียมขนาดใหญ่เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น อาทิ บริษัทสแตนดาร์ดออยล์ (Standard Oil) ที่พัฒนาระบบอุตสาหกรรมและการผลิตจนกลายเป็นบริษัทน้ำมันใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา และมีเครือข่ายทางธุรกิจสัมพันธ์กับบริษัทปิโตรเลียมจำนวนหนึ่งที่มีฐานการผลิตในแถบยุโรปตะวันออก ลาตินอเมริกาและตะวันออกกลางจึงมีเครือข่ายทางการขนส่งและการจำหน่ายที่ครอบคลุมเกือบทั่วทุกมุมโลก ในทางเดียวกับบริษัทรอยัล ดัตช์ เชลล์ (Royal Dutch Shell) และบริษัท อังโกล-เปอร์เซียออยล์ (Anglo-Persian Oil Company) หรือต่อมาคือ บริติชปิโตรเลียม (British Petroleum-BP) ที่มีฐานการผลิตและการลงทุนในแถบตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่ดัตช์อีสต์อินดีส์ (Dutch East Indies) หรืออินโดนีเซียในปัจจุบัน การที่สภาพการผลิตและการค้าปิโตรเลียมกระจุกตัวอยู่กับบริษัทเพียงไม่กี่แห่งนั้น ส่วนหนึ่งมีเหตุปัจจัยมาจากลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมต้องใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนที่สูงทั้งในการสำรวจและขุดเจาะ รวมถึงในการสร้างเครือข่ายอุปทานที่กว้างขวาง นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่พบหรือพบปิโตรเลียมจำนวนน้อยอย่างไม่เพียงพอในเชิงธุรกิจ ในแง่นี้ทำให้บริษัทน้ำมันในระดับท้องถิ่นล้วนแต่มีเครือข่ายทางการลงทุนเชื่อมโยงกับบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่แทบทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น บริษัทเบอร์มาร์ออยล์ (Burmah Oil Company) ที่มีฐานะเป็นบริษัทลูกของอังโกล-เปอร์เซียออยล์ ในทางเดียวกับที่บริษัท อังโกล-เปอร์เซียออยล์ ได้มีส่วนจัดตั้งและถือหุ้นร้อยละ 50 ในบริษัทเตอร์กิสปิโตรเลียม (Turkish Petroleum Company)⁴⁶

ในส่วนของประเทศไทย หลังการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในทศวรรษ 2430 ตลาดน้ำมันปิโตรเลียมที่เริ่มแรกมีเพียงน้ำมันก๊าดก่อนจะขยายมาเป็นน้ำมันเบนซินจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและเครือข่ายของบริษัทน้ำมันต่างประเทศด้วยกัน อ่างไรก็ดี หลังการปฏิวัติใน พ.ศ.

⁴⁶ ดู Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil*, pp. 45-59; Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*, pp. 178-180.

2475 รัฐบาลภายใต้การนำของคณะราษฎรมีความประสงค์ที่จะเข้ามาจัดการการค้าและตลาดน้ำมันภายในประเทศ ผ่านการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดหา จำหน่าย รวมถึงวางแผนพัฒนาการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศ ท่ามกลางการขยายตัวของการใช้้ำมันภายในประเทศทั้งจากภาครัฐ กองทัพ และเอกชน โดยการดำเนินการตั้งที่ว่ามีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของคณะราษฎร ในแง่นี้สภาพการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมของไทยจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงหลัก คือ การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมก่อน พ.ศ. 2475 และการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมตั้งแต่ปี 2475 ถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยถึงแม้จะไม่มีข้อมูลอย่างละเอียดถึงจำนวนร้านค้าที่จำหน่ายน้ำมันปิโตรเลียมในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หากแต่ข้อมูลจำนวนหนึ่งก็ได้ชี้ให้เห็นลักษณะของการค้าน้ำมันปิโตรเลียมในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ได้พอสมควร

2.2.1 การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมก่อน พ.ศ. 2475

แม้จะปรากฏตัวเลขการนำเข้าน้ำมันของไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2430 หากแต่มีความเป็นไปได้อย่างมากว่าได้มีการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมเข้ามาในประเทศไทยบ้างแล้วตั้งแต่ทศวรรษ 2420 โดยเป็นการนำเข้ามาในปริมาณที่ไม่น่าจะมากนัก ห้างขายน้ำมันปิโตรเลียมส่วนใหญ่มักมีการค้าสินค้าชนิดอื่นร่วมอยู่ด้วย การขนส่งน้ำมันส่วนใหญ่มักบรรทุกขนส่งในรูปของ “ถังดีบุก” (gallon) เข้ามาพร้อมกับสินค้าชนิดอื่นๆ “การบรรทุกน้ำมันลงในเรือชนิดนี้ต้องใส่ไว้ในท้องเรือแล้วนำสินค้าอย่างอื่นวางไว้ข้างบน เมื่อเวลาน้ำมันรั่วไหลจะไม่ทำให้ของอย่างอื่นที่บรรทุกมาด้วยเสียหาย”⁴⁷

ห้างมากั่วของพ่อค้าชาวเยอรมันเป็นร้านค้าที่จำหน่ายน้ำมันใหญ่ที่สุดในช่วงแรก ห้างแห่งนี้ครอบครองตลาดน้ำมันของประเทศไทยที่ส่วนใหญ่อยู่ในพระนครถึงร้อยละ 90 โดยมีโรงเก็บน้ำมันปิโตรเลียมขนาดหลายพันแกลลอน อยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา แถบสัมพันธ์วงศ์ “ที่ตรอกศาลเจ้าโรงเกือก ริมบ้านหลวงพิไชยวารี”⁴⁸ มากั่วเป็นห้างที่มีการจัดจำหน่ายน้ำมันแห่งเดียวที่สามารถขน

⁴⁷ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, “บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 57.

⁴⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, **ม. ร 5 รล - พศ 18**. เรื่อง “ห้างมากั่วแอนก่าปนี ขอทำเรื่องราวมาเยื่อนต่อท่านผู้ว่าการกงสุลเยอรมันกรุงเทพฯ” (31 ตุลาคม 2425).

น้ำมันเข้ามาครั้งเดียวเป็นจำนวนมากโดยไม่ต้องบรรทุกพร้อมกับสินค้าชนิดอื่น มีความเป็นไปได้อย่างมากว่าห้างแห่งนี้จะมีลักษณะเป็น “นายหน้า” ที่รับน้ำมันจากบริษัทต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ใน พ.ศ. 2435 บริษัทแห่งนี้ได้ร่วมกับบริษัทเชลล์จัดสร้างคลังน้ำมันใต้ดินขนาด 1,500 ตัน โรงบรรจุน้ำมันและโกดังเก็บแกลลอนน้ำมันที่ปากลัดแม่น้ำเจ้าพระยา แถบตำบลบางจาก พระนคร เพื่อรองรับการขนส่งน้ำมันก๊าดจากบริษัทเชลล์ที่กระทำผ่านเรือ SS Murex ซึ่งเป็นเรือบรรทุกน้ำมันลำแรกของโลก⁴⁹ ห้างมาแก้วได้ปิดกิจการลงในทศวรรษ 2460 เนื่องจากถูกจัดไว้ในฐานะกิจการของชนชาติศัตรูตลอดช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลไทยโดยห้างพระคลังมหาสมบัติ ได้ออกคำสั่งให้อายัดและจัดเลิกกิจการของชนชาติศัตรู แม้ในช่วงหลังที่สงครามครั้งนั้นยุติลงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ห้างแห่งนี้ก็ไม่ปรากฏว่าเข้าดำเนินกิจการในไทยอีกครั้ง⁵⁰

อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายทศวรรษ 2430 บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ 2 แห่งก็ได้เข้ามาเปิดบริษัทตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทย เนื่องจากเล็งเห็นถึงการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันในประเทศที่เริ่มขยายตัวมากขึ้น เริ่มตั้งแต่บริษัทสแตนดาร์ดออยล์ ที่เข้ามาทำการค้าในไทยตั้งแต่ปี 2437 โดยเปิดสำนักงานอยู่บริเวณตรอกกัปตันบุช บางรัก และสร้างคลังน้ำมันอูริมแม่น้ำเจ้าพระยาแถบบางปะกอกและแถบตำบลบ้านใหม่ ใกล้บริษัทบอมเบย์เบอร์มา โดยบริษัทได้จัดจำหน่ายน้ำมันก๊าดและเบนซินให้กับร้านค้าและตัวแทนจำหน่ายในเขตพระนครและธนบุรีโดยขนส่งผ่านทางเรือขนาดเล็กและรถยนต์ และขนส่งผ่านทางเรือและรถไฟให้กับร้านค้าและตัวแทนในต่างจังหวัด⁵¹ ในทางเดียวกับบริษัทเชลล์ที่นอกจากจะร่วมกับห้างมาแก้วของเยอรมนีในการจัดสร้างคลังเก็บน้ำมันและโรงงานบรรจุน้ำมันแล้ว ยังได้เปิดบริษัทตัวแทนในกรุงเทพฯ เพื่อกระจายสินค้าของบริษัทให้กับตัวแทนจำหน่ายในประเทศในราว พ.ศ. 2446 ด้วยการจัดตั้งบริษัทลูกที่ชื่อ “เอเชียติกปิโตรเลียม” (Asiatic Petroleum) ขึ้นมาทำการค้าและขนส่งน้ำมันในประเทศไทยและทวีปเอเชีย และจากการขยายตัวของความต้องการ

⁴⁹ Shell Company of Thailand, *The Shell in Thailand* (Bangkok: Shell Company of Thailand, 1992), p. 7.

⁵⁰ ดู “แจ้งความผู้ชำระบัญชีเลิกกิจการค้าขายของชนชาติศัตรู,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 34 ตอนที่ ก (9 สิงหาคม 2460), หน้า 394.

⁵¹ Arnold Wright, Oliver T. Breakspear, *Twentieth Century Impressions of Siam: Its History, People, Commerce, Industries, and Resources* (Bangkok: White Lotus, 1994), pp. 263, 275; เอสไซ (ประเทศไทย), *ความรู้คือประทีป ฉบับพิเศษ 90 ปี*, หน้า 7.

น้ำมันในไทยทำให้บริษัทเชลล์จัดตั้งบริษัทเอเซียติปิโตรเลียม (สยาม) ขึ้นในราว พ.ศ. 2464⁵² บริษัทได้ก่อสร้างท่าเรือและคลังสินค้าแห่งใหม่ในแถบบางปะกอก ก่อนที่จะย้ายอีกครั้งหนึ่งมายังแถบชองนนทรีในปี 2475 นอกจากนี้ในราวปี 2472 บริษัทเอเซียติปิโตรเลียม ยังได้เปิดใช้คลังน้ำมันในส่วนภูมิภาคของไทยที่โคราช เชียงใหม่ เด่นชัย บ้านดอน ลำปาง และพิษณุโลกด้วย⁵³

2.2.2 การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมหลัง พ.ศ. 2475

หลังการปฏิวัติของคณะราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ไม่แต่เพียงส่งผลต่อระบอบการปกครองและการเมืองของประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ยังได้ส่งผลกระทบต่อและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนและนโยบายเศรษฐกิจหลักของประเทศด้วย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมีความสอดคล้องกับหลัก 6 ประการที่เปรียบเสมือนดังนโยบายและความมุ่งหมายของคณะราษฎร โดยเฉพาะหลักการเกี่ยวกับการรักษาความเป็นเอกราชทางเศรษฐกิจและการบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลภายหลังจากการปฏิวัติได้ผลักดันแนวนโยบายทางเศรษฐกิจแบบใหม่ที่มีลักษณะ “เศรษฐกิจชาตินิยมไทย” และการเพิ่มบทบาทของรัฐวิสาหกิจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการค้าของประเทศโดยเฉพาะในช่วงหลัง พ.ศ. 2481 ที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁵⁴ ในทางเดียวกัน รัฐบาลหลังการปฏิวัติยังได้สนับสนุนบทบาทภาครัฐและเอกชนไทยในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนหนึ่งเพื่อลดการพึ่งพาสินค้านำเข้าจากต่างประเทศและอุตสาหกรรมของชาวต่างชาติ เพราะสภาพการค้าในช่วงเวลานั้นมีลักษณะดังที่หลวงเดชสหกรณ์ กล่าวไว้ว่า “การค้าของเรานั้นตกอยู่ในกำมือชาวต่างประเทศ ในการที่เราปล่อยให้เช่นนี้นั้น เรายุ่สึกเสมือนกับว่าขอยืมจมูกคนอื่นเขามาหายใจ”⁵⁵ ดังนั้น “รัฐบาลคณะราษฎรได้มองเห็น

⁵² Ministry of Commerce and Communication, *Commercial Directory for Siam* (Bangkok: Ministry of Commerce and Communication, 1929), p. 142.

⁵³ Shell Company of Thailand, *The Shell in Thailand*, p. 7.

⁵⁴ Porphant Ouyyanont, "Industrialization of Bangkok before the Second World War," *Asian-Pacific Economic and Business History Conference on "Financial Crises: Historical Perspectives"* (Wellington: Victoria University of Wellington, 2010), p.11.

⁵⁵ หลวงเดชสหกรณ์, นายเล็ง ศรีสมวงศ์ และนายมังกร สามเสน, *การพาณิชย์และสหกรณ์* (พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 16.

คุณค่า และความจำเป็นของการพัฒนาอุตสาหกรรมว่ามีความสำคัญต่อการสร้างชาติตามปณิธานที่ คณะราษฎรได้ให้ไว้กับประชาชน”⁵⁶ รัฐบาลได้เริ่มการตั้งอุตสาหกรรมภายในประเทศจำนวนหนึ่ง เพื่อให้ชักจูงให้เกิดความสนใจในกิจกรรมเศรษฐกิจนี้ ไม่ว่าจะเป็น โรงงานทอผ้า โรงงานน้ำตาล ทรายขาว และโรงงานกระดาษไทย เป็นต้น ใน พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้จัดตั้ง กองอุตสาหกรรม ในสังกัด กรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ ขึ้นมาเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบอุตสาหกรรมโดยตรง ก่อนที่กองงานแห่งนี้จะโอนมาใน พ.ศ. 2484 และเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมในปี 2488 โดยตั้งแต่ต้น ทศวรรษ 2480 เป็นต้นมา รัฐบาลคณะราษฎรได้เห็นพ้องกันว่า “หลักการสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนา อุตสาหกรรมที่กำหนดขึ้นมาจะต้องมีส่วนช่วยในการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้สูงขึ้น และจะต้องช่วยสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศมิให้ไหวตัวเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากนัก”⁵⁷

จากสภาพแวดล้อมในเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจที่เน้นแนวทางแบบเศรษฐกิจชาตินิยมและการส่งเสริมอุตสาหกรรมของคณะราษฎรดังที่กล่าวมา นอกจากจะส่งผลให้เกิดการผลักดันและพัฒนา อุตสาหกรรมพื้นฐานของไทยจำนวนหนึ่งแล้ว ในอีกมุมหนึ่ง การค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันของไทยยัง ได้รับการสนับสนุนและผลักดันจากรัฐบาลด้วยเช่นเดียวกัน ภาครัฐได้พยายามเข้ามามีส่วนสำคัญในการควบคุมการค้าน้ำมันและพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศที่เป็นสินค้าที่ทวีความสำคัญ ต่อชีวิตประจำวันและความมั่นคงของประเทศ⁵⁸ ในทางยุทธศาสตร์ “กองทัพใหม่นี้เป็นกองทัพ เครื่องยนต์ทั้งนั้น เมื่อมีกองทัพเครื่องยนต์ แต่ไม่มีน้ำมันใช้ ก็เท่ากับมีก้อนหิน ฉะนั้นจึงนับได้ว่าน้ำมัน เชื้อเพลิงเป็นยุทธโศปกรณ์อย่างหนึ่ง” และ “ในทางเศรษฐกิจ น้ำมันเป็นสินค้าสำคัญอย่างหนึ่งของ ประเทศสยาม เครื่องจักรทั้งหลายที่ใช้ในการคมนาคมและอุตสาหกรรมก็ต้องใช้น้ำมัน ถ้าไม่มีน้ำมัน

⁵⁶ ผาณิต รวมศิลป์, “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 333.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 339.

⁵⁸ “ประวัตินายวินิช ปานะนนท์,” ใน ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 39: พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นายวินิช ปานะนนท์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2490 (พระนคร: โรงพิมพ์ พระจันทร์, 2490), หน้า ข และ ค.

เครื่องจักรเหล่านี้ก็ไร้ประโยชน์”⁵⁹ เช่นเดียวกับ ปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในแกนนำคณะราษฎรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของ “การซื้อน้ำมันหรือการตั้งโรงกลั่นกรอง ขุดหาน้ำมันหรือเชื้อเพลิงอื่นๆ” อันเป็นพื้นฐานของความสุขสมบูรณ์ของชาติและราษฎรไว้ในส่วนหนึ่งของเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ⁶⁰

หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ไม่นานมากนัก ในราวเดือนตุลาคม พ.ศ. 2475 คณะราษฎรจำนวนหนึ่ง นำโดยนายมังกร สามเสน และนายวินิช ปานะนนท์ ได้เห็นถึงความสำคัญของน้ำมันปิโตรเลียมต่อเศรษฐกิจ และได้เสนอแนวทางให้รัฐบาลเป็นผู้จัดหาน้ำมันเพื่อลดการขาดดุลทางการค้ากับต่างประเทศ และลดบทบาทของบริษัทน้ำมันต่างประเทศ 2 แห่ง คือ บริษัทสแตนดาร์ด แวกค์มออยล์ และบริษัทเชลล์ ที่ครอบครองการค้าและนำเข้าน้ำมันทั้งหมดของประเทศใน “สัดส่วนร้อยละ 20 และร้อยละ 80 ตามลำดับ”⁶¹ ในเดือนตุลาคม 2475 นายมังกร สามเสน สมาชิกคณะราษฎรเลขที่ 68 ได้ส่งหนังสือถึงประธานกรรมการคณะราษฎร ความว่า

“เวลานี้เป็นสมัยเศรษฐกิจตกต่ำ วิธีดำเนินการต้องแสวงหานโยบายที่จะก่อให้เกิดโภคทรัพย์ขึ้นในประเทศ แลตัดรายจ่ายหารายได้เข้าประเทศเป็นสิ่งสำคัญของยามต้องเร่งดำเนินการในเวลานี้แลต่อไป ข้าพเจ้าขอเสนอนโยบายให้ท่านพิจารณาดังต่อไปนี้

ประเทศสยามต้องซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศใช้ปีหนึ่งประมาณ 6 ล้านบาท มีน้ำมันก๊าด น้ำมันเบนซิน และน้ำมันครูดออยล์สำหรับโรงงาน ซื้อจากบริษัทอังกฤษและอเมริกัน ซึ่งบริษัททั้งสองนั้นได้ทำความปรองดองกัน ชาย

⁵⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/2 [ปีก 1/2]. เรื่อง “โครงการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง” (25 มิถุนายน 2477).

⁶⁰ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), **เค้าโครงการเศรษฐกิจ** (กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2542), หน้า 37.

⁶¹ “ความรู้เกี่ยวกับองค์การเชื้อเพลิง”, เอกสารโฆษณาและประชาสัมพันธ์ขององค์การเชื้อเพลิง (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 9. อ้างถึงใน ภาณีต รวมศิลป์, **นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487**, หน้า 372. และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/4, เรื่อง “ขอรับค่าตอบแทน จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมถึงนายกรัฐมนตรี” (15 ธันวาคม 2476).

เป็นราคาเดียวกัน น้ำมันก๊าดราคาแกลลอนละ 63 สตางค์ เป็นซีล 1.10 บาท และครูดออยล์ 26 สตางค์ นับว่าเป็นราคาค่อนข้างแพงมาก (...) ได้เสนอแนะให้ซื้อน้ำมันจากบริษัทรัสเซีย ที่มีเอเย่นที่เชียงใหม่ ซึ่งขายราคาถูกกว่า คือ น้ำมันก๊าด 25 สตางค์ เป็นซีล 35 สตางค์ น้ำมันครูดออยล์ 10 สตางค์ ค่าภาษีต่างหาก คือ 15 20 และ 2 ตามลำดับ เราควรซื้อเพราะเงินจะได้ไม่รั่วไหลมาก”⁶²

ภายหลังจากข้อเสนอของสมาชิกคณะราษฎร ในเดือนมิถุนายน 2476 รัฐบาลไทยได้จัดตั้งแผนกเชื้อเพลิงขึ้นมาดำเนินการควบคุมการเบิกจ่ายและจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับความต้องการของกระทรวงและหน่วยงานรัฐต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะขยายงานออกไปควบคุมการค้าเบนซินในหัวเมืองหลังวันที่ 26 ตุลาคม 2476⁶³ แผนกเชื้อเพลิงในช่วงแรกนี้ได้รับการผลักดันและดำเนินการภายใต้การนำของนายวนิช ปานะนนท์ หัวหน้าแผนกฯ และหนึ่งในสมาชิกของคณะราษฎร ที่มีศักดิ์เป็นน้องเขยของนาวาโท หลวงสินธุสงคราม หัวหน้าสายทหารเรือในคณะราษฎร แผนกเชื้อเพลิงในช่วงแรกได้เป็นผู้นำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปจากต่างประเทศผ่านบริษัทเอ็กซ์พอร์ตปิโตรเลียม (Export Petroleum Company)⁶⁴ ก่อนที่จะกระจายไปให้กับหน่วยงานภาครัฐในราคาที่ถูกลงกว่าน้ำมันจากบริษัทเอกชน “โดยเดิมเบนซินแกลลอนละ 1.05 บาท ก๊าดปีบคู่ละ 6.40 บาท แต่น้ำมันของแผนกมีราคาเบนซิน 0.75 บาท และก๊าด 3.90 บาท” การดำเนินการดังกล่าวทำให้บริษัทน้ำมันทั้งสองแห่งลดราคาจำหน่ายน้ำมันลงมาด้วยพอสมควร⁶⁵

ในปี 2476 นายวนิช ปานะนนท์ ได้เสนอแผนโครงการเพื่อพัฒนาการค้าน้ำมันของประเทศ และได้ชี้ให้เห็นว่า แม้วิธีการที่รัฐบาลดำเนินการอยู่จะส่งผลให้น้ำมันสำเร็จรูปในประเทศถูกลง หากแต่

⁶² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/2. เรื่อง “ขอประทานกราบเรียนคณะกรรมการราษฎร ทราบ จาก นายมังกร สามเสน สมาชิกเลขที่ ๖๘” (ตุลาคม 2475).

⁶³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/1 [ปีก 2/2]. เรื่อง “รายงานกิจการของแผนกน้ำมันเชื้อเพลิง” (19 กุมภาพันธ์ 2476).

⁶⁴ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ “บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,” หน้า 63.

⁶⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/1 [ปีก 2/2]. เรื่อง “รายงานกิจการของแผนกน้ำมันเชื้อเพลิง” (19 กุมภาพันธ์ 2476).

“เป็นวิธีการที่แพง อาจหาวิธีอย่างอื่นให้ถูกลงกว่านี้”⁶⁶ นายวณิช ได้แนะนำแนวทางไว้สามขั้น คือ **หนึ่ง** สั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศในรูปแบบถังเหล็ก (steel drums) แล้วจำหน่ายจ่ายแจกไปยังกรมกองที่ต้องการ ทุนรายจ่ายรัฐบาล ประมาณร้อยละ 20 เปอร์เซนต์ ซึ่งรัฐบาลจะได้ถังเหล็ก ไว้สำหรับใช้เมื่อรัฐบาลตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันขึ้นเองด้วย **สอง** ให้ตั้งถังน้ำมันขึ้น 3 ใบ สำหรับน้ำมันเบนซิน ดีเซล และ ก๊าซ และตั้งซื้อเรือแทงเกอร์สำหรับบรรทุกน้ำมัน จะทุนรายจ่ายน้ำมันของรัฐบาลไปอีก และ **สาม** ให้ตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันโดยรัฐบาลควบคุม⁶⁷ โดยพระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สารสาส) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจในขณะนั้น มีความเห็นว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามขั้นที่หนึ่งอยู่แล้ว ส่วนขั้นที่สอง ถ้ารัฐบาลจะขยายงานเป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำมันให้กับทุกภาคส่วนการควรกระทำ แต่ขั้นที่สามยังไม่เห็นสมควรเพราะประเทศไทยยังไม่สามารถขุดน้ำมันเองได้⁶⁸ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 6 ตุลาคม 2476 ให้ระงับการตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันไว้ก่อน⁶⁹ ในเวลาใกล้เคียงกันรัฐบาลได้ส่ง น.ท.หลวงจำรัสจักรวาล จากกองทัพเรือ ดร.ตัว ลพานุกรม อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์ และนายวณิช ปานะนนท์ หัวหน้าแผนกเชื้อเพลิง ซึ่งทั้ง 3 เป็นสมาชิกคณะราษฎร ไปดูงานเกี่ยวกับกิจการน้ำมันในประเทศใกล้เคียง⁷⁰

แม้จะมีเสียงคัดค้านและไม่เห็นด้วยต่อโครงการการค้าน้ำมันของรัฐบาลตามที่นายวณิชเสนอ หากแต่รัฐบาลก็ดูจะสนับสนุนแผนงานดังกล่าวต่อไป ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 รัฐบาลได้ยกฐานะของแผนกเชื้อเพลิง ขึ้นมาเป็นกรมเชื้อเพลิงสังกัดกระทรวงกลาโหม โดยนายวณิช ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการกรมฯ ฟังกกล่าวด้วยว่าแผนงานการจัดหาและพัฒนาการค้าน้ำมันของรัฐบาลเป็นที่รับรู้ของบริษัทน้ำมันต่างชาติทั้งสองแห่ง โดยบริษัทน้ำมันต่างประเทศดูจะไม่มีการคัดค้านแต่อย่างใด ในทางกลับกัน บริษัทน้ำมันได้ยื่นข้อเสนอเข้ามามีส่วนร่วมหากรัฐบาลไทยจะดำเนินกิจการน้ำมันของตัวเองด้วย เดือนพฤษภาคม 2478 เซอร์โจเซฟ ครอสบี (Sir Josiah Crosby) อัครทูต

⁶⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/2 [ปก 1/2]. “หนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องโครงการน้ำมัน” (26 สิงหาคม 2476).

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁹ องค์การเชื้อเพลิง, สมุดปกขาวองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519 (กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง, 2500), หน้า 25.

⁷⁰ “ประวัตินายวณิช ปานะนนท์,” ใน ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 39: พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นายวณิช ปานะนนท์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2490, หน้า ค.

อังกฤษประจำประเทศไทย ได้สนทนาปรารภกับหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ถามข่าวถึงการจัดตั้งหน่วยงานทำการค้าน้ำมันของรัฐบาลไทย และกล่าวว่า “ถ้ารัฐบาลสยามตกลงร่วมมือกับบริษัทน้ำมันอื่นๆ ในโครงการจำหน่ายน้ำมันแก่ประชาชนทั่วไปนี้ อัครทูตอังกฤษเข้าใจว่าบริษัทอังกฤษ จะได้รับโอกาส เข้าร่วมมือด้วยเช่นเดียวกัน”⁷¹ ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้ปฏิเสธกระแสข่าวดังกล่าว

กรมเชื้อเพลิงภายใต้การนำของนายวินิช ได้ดำเนินการขยายงานด้านน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านของการจัดสร้างถังเก็บน้ำมันขนาดใหญ่จำนวน 9 ถัง ความจุรวม 5 ล้านแกลลอนที่ช่องนนทรีและการจัดซื้อเรือขนส่งน้ำมัน 1 ลำจากประเทศญี่ปุ่น ตั้งชื่อว่า “สมุย” มีระวางขับน้ำ 1,850 ตัน มีความเร็ว 12 นอต บรรทุกน้ำมันดิบที่สั่งซื้อโดยตรงจากสิงคโปร์เข้ามาจนถึงน้ำมันที่ช่องนนทรีครั้งแรกเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2479⁷² นอกจากนี้ นายวินิช ยังได้พยายามหาแหล่งน้ำมันทางเลือกสำหรับการค้าของกรมเชื้อเพลิงด้วยเช่นกัน ราว พ.ศ. 2481 นายวินิช ได้เดินทางไปยังประเทศญี่ปุ่นเพื่อจัดหาน้ำมันให้กับกรมฯ หากแต่ดูจะไม่ประสบความสำเร็จมากนักเนื่องจากญี่ปุ่นกำลังมีสงครามติดพันอยู่กับประเทศจีน และกำลังได้รับผลกระทบจากการที่สหรัฐอเมริกาเริ่มเข้มงวดกับการขนส่งน้ำมันมายังญี่ปุ่น⁷³ แผนการจัดหาน้ำมันจากประเทศญี่ปุ่นนี้ดูจะเป็นความปรารถนาของรัฐบาลไทยมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2478 ที่รัฐบาลได้ให้อัครทูตไทยประจำญี่ปุ่นและกงสุลไทยประจำนาโงยาสืบหา “บริษัทน้ำมันใหญ่ๆ ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งจะขายน้ำมันให้ถูก”⁷⁴ ในทางลับ

ต้นทศวรรษ 2480 ภายใต้สภาพความตึงเครียดและสงครามที่เริ่มก่อตัวขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก ทั้งในทวีปยุโรปที่เยอรมันได้เริ่มแผ่ขยายอำนาจและเข้ายึดครองประเทศออสเตรียใน พ.ศ. 2481 และทวีปเอเชียที่ญี่ปุ่นสามารถยึดเมืองปักกิ่งได้ในเดือนสิงหาคม 2480 เพิ่มเติมจากดินแดนแมนจูว์ที่เข้ายึดมาก่อนหน้านั้นใน พ.ศ. 2474 กรมเชื้อเพลิงได้เริ่มดำเนินการตามแผนงานขั้นที่สาม

⁷¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/6. เรื่อง “รายงานเรื่องปฏิเสธข่าวในหนังสือพิมพ์นิวยอร์ก ไทม์ เรื่องรัฐบาลสยามดำริจะตั้งการผูกขาดน้ำมัน ซึ่งอัครราชทูตอังกฤษได้ถามมา” (4 พฤษภาคม 2478).

⁷² องค์การเชื้อเพลิง, สมุดปกขาวองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519, หน้า 27.

⁷³ Benjamin A. Batson and Shimizu Hajime, *The Tragedy of Wanit: a Japanese Account of Wartime Thai Politics* (Singapore: Journal of Southeast Asian Studies, 1990), p. 12.

⁷⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/7. เรื่อง “อัครราชทูตสยามกรุงโตเกียว รายงานเกี่ยวกับน้ำมันและอยากทราบนโยบายในเรื่องนี้” (8 สิงหาคม 2478).

ตามข้อเสนอของนายวณิช ผ่านการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันขนาด 1,000 บาเรลต่อวัน ที่ตำบลช่องนนทรี จังหวัดกรุงเทพมหานคร โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในการส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลการก่อสร้างและการเดินเครื่องจำนวน 16 คน⁷⁵ โรงกลั่นแห่งนี้เปิดดำเนินการในเดือนมิถุนายน 2483 ใช้ น้ำมันดิบที่จัดหามาจากญี่ปุ่นเป็นวัตถุดิบหลักในการกลั่น และได้ผลผลิตส่วนใหญ่เป็นน้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด และแอลพีแก๊สเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม โรงกลั่นแห่งนี้จะประสบปัญหาเรื่อยมาตั้งแต่เริ่มดำเนินการโดยเฉพาะการขาดวัตถุดิบสำหรับการกลั่นอันเนื่องมาจากญี่ปุ่นจำเป็นต้องสำรองน้ำมันจำนวนหนึ่งไว้ใช้สำหรับการทำสงครามในประเทศจีน รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนวัตถุดิบผ่านการเริ่มวางแผนสำรวจปิโตรเลียมในประเทศภายใต้การช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2484 เป็นต้นมา หากแต่ก็ต้องประสบอุปสรรคอย่างสำคัญจากสงครามโลกครั้งที่สองที่ปะทุขึ้นในภูมิภาคช่วงปลายปี⁷⁶

ช่วงเวลาเดียวกับการพัฒนาและขยายงานอย่างกว้างขวางขององค์การเชื้อเพลิง ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงขึ้นและมหาสงครามที่เริ่มแผ่ขยายเข้ามาสู่ทวีปเอเชียมากขึ้น รัฐบาลไทยในช่วงทศวรรษ 2480 ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481 ที่มีสาระสำคัญในการพยายามสร้างความมั่นคงและสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศ สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ อาทิ การกลั่นกรองน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นวัตถุแห่งการผูกขาดที่รัฐบาลประกอบหรือควบคุม รัฐบาลมีอำนาจกำหนดราคาขายปลีก ขายส่ง และขายเฉพาะท้องถิ่นของน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย การนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศต้องได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงานหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ และให้ผู้นำเข้าที่ได้รับอนุญาตต้องสำรองน้ำมันไว้ในที่เก็บไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าในปีหนึ่ง⁷⁷

⁷⁵ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “เรื่องการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมัน 16 นายเข้าประจำการในโรงกลั่นน้ำมัน,” รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 63/2482 (4 พฤศจิกายน 2482). อ้างถึงใน ภาณีต รวมศิลป์, นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487, หน้า 374.

⁷⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/7. เรื่อง “รัฐบาลญี่ปุ่นได้เชื้อเพื่อจัดหาผู้ชำนาญการตรวจน้ำมันมาช่วยสำรวจน้ำมันในประเทศไทย” (16 กรกฎาคม 2484).

⁷⁷ “พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 56, ตอนที่ ก (17 เมษายน 2482), หน้า 127.

การประกาศพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481 ได้สร้างความไม่พอใจให้กับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ 2 แห่งที่คุมตลาดส่วนใหญ่ในประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นของการที่รัฐบาลเข้ามาควบคุมราคาการจัดจำหน่ายน้ำมันในทุกระดับและการตั้งสำรองน้ำมัน รัฐบาลอังกฤษได้แสดงความกังวลใจตลอดช่วงที่มีการผลักดันพระราชบัญญัติฉบับนี้ “รัฐบาลอังกฤษยอมรับในอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลไทย แต่ทางรัฐบาลอังกฤษร้องขอให้ทางรัฐบาลไทยพิจารณาด้วยเหตุผลว่าการออกกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอังกฤษได้หากกฎหมายฉบับนั้นมีเจตนามุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษกลัวว่าการกระทำใดๆ ของรัฐบาลไทยที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายไทยอย่างเดียวอาจจะมีผลให้บรรษัทน้ำมันของคนอังกฤษไม่สามารถดำเนินกิจการค้าขายน้ำมันในประเทศไทยต่อไปได้”⁷⁸ ในทางเดียวกัน บริษัทน้ำมันต่างประเทศทั้งสองก็พยายามเจรจาต่อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงและระงับพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ⁷⁹ โดยเฉพาะในประเด็นที่รัฐบาลมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการกำหนดราคาน้ำมันที่บริษัททั้งสองต้องการให้มีเงื่อนไขบางประการในการกำหนดราคาน้ำมัน และในประเด็นของการกำหนดปริมาณน้ำมันสำรองในคลังของบริษัทที่ทางบริษัททั้งสองกับรัฐบาลอังกฤษและสหรัฐฯ เห็นว่าการสำรองน้ำมันจำนวนมากเป็นความเสี่ยงที่อาจทำให้น้ำมันเหล่านั้นตกเป็นของชาติศัตรู⁸⁰ ส่งผลให้หลังการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเป็นทางการและการต่อรองไม่เป็นผลสำเร็จ บริษัทน้ำมันต่างประเทศ 2 แห่งอันได้แก่ บริษัทเชลล์ของอังกฤษ และบริษัท สแตนดาร์ด แวกคัมมอเรียลของสหรัฐฯ ได้ถอนตัวจากการค้าน้ำมันในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ในราวเดือนกรกฎาคม 2484

ดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีในชื่อนั้น ได้กล่าวถึงการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481 และการถอนตัวของบริษัทน้ำมันต่างชาติว่า “คณะรัฐมนตรีได้ถามความเห็นกรมเชื้อเพลิงฯ ให้ความเห็นเห็นว่า แม้บริษัททั้งสองจะเลิกกิจการกรมเชื้อเพลิงก็สามารถดำเนินการแทนได้ ได้มีการอภิปรายในคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ในคณะรัฐมนตรีบางท่านมีความเห็นว่า เรื่องน้ำมันนี้เป็น

⁷⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เลขที่ 2/213, “หนังสือของสถานทูตอังกฤษ มีถึงเจ้าพระยาศรีธรรมภิบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” (23 กุมภาพันธ์ 2481). อ้างถึงใน ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, *บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย*, หน้า 87.

⁷⁹ ดู ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, *บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย*, หน้า 87 – 88.

⁸⁰ ดิเรก ชัยนาม, *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2* (นนทบุรี: ศรีปัญญา, 2549), หน้า 141.

ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศมานานแล้ว อังกฤษและสหรัฐอเมริกาคุมน้ำมันส่วนมากของโลกไว้ จึงควรเดินนโยบายผ่อนปรนไม่ตึงเครียด แต่กรมเชื้อเพลิงชี้แจงว่า ทางญี่ปุ่นรับรองว่าจะคอยช่วย ประกอบทั้งนายกรัฐมนตรี [จอมพล ป. พิบูลสงคราม] ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก็สนับสนุนโดยให้เหตุผลว่า เรื่องน้ำมันนี้เกี่ยวกับทางยุทธศาสตร์⁸¹

การถอนตัวของบริษัทน้ำมันทั้งสอง ได้ทำให้กรมเชื้อเพลิงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจำหน่ายน้ำมันให้กับภาคเอกชนและประชาชนมากขึ้น หลังจากที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้กรมเชื้อเพลิงสามารถค้าขายน้ำมันกับเอกชนได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2480 การกระจายสินค้าและจัดจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงของกรมเชื้อเพลิงและรัฐบาลในช่วงเวลานี้ส่วนใหญ่จะกระทำผ่านบริษัทไทยนิยม รวมถึงตัวแทนจำหน่ายเอกชนจำนวนหนึ่งด้วยอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับความคิดและแผนงานในช่วงแรกของการตั้งแผนกเชื้อเพลิง⁸² กระนั้นก็ดี การจำหน่ายน้ำมันของกรมเชื้อเพลิงได้เริ่มประสบปัญหาตั้งแต่ช่วงปี 2483 เพราะกรมเชื้อเพลิงไม่มีน้ำมันจำหน่ายได้ตามปริมาณความต้องการของประชาชน เพราะญี่ปุ่นที่สัญญาว่าจะสนับสนุนน้ำมันให้กับกรมเชื้อเพลิง อ้างว่าต้องใช้น้ำมันปริมาณมากในการทำสงครามกับประเทศจีน และทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกาก็เริ่มจำกัดการส่งน้ำมันเข้าไปยังญี่ปุ่น⁸³ ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันอันเกิดจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามในประเทศจีนเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น ในที่สุดได้ลุกลามเข้ามายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทยในปลาย พ.ศ. 2484 อันนำไปสู่สถานการณ์วิกฤติด้านพลังงานของประเทศตลอดเวลาเกือบ 5 ปีแห่งสงคราม

จากที่กล่าวมาในส่วนนี้จะเห็นได้ถึงการเปลี่ยนของสภาพการค้าและตลาดน้ำมันภายในประเทศที่เริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษ 2430 พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทางการผลิต การคมนาคมขนส่ง และเครื่องใช้ในชีวิตประจำวันที่ส่งผลให้ความต้องการน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น การค้าและตลาดน้ำมันในช่วงแรกก่อน พ.ศ. 2475 จะอยู่ภายใต้อิทธิพลและการควบคุมของบริษัทน้ำมันข้ามชาติขนาดใหญ่ 2 บริษัท คือ บริษัทเชลล์และบริษัทสแตนดาร์ดแควคัมออยล์ ซึ่งหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรที่มีแนวคิดในการสร้างเอกราชทางเศรษฐกิจ และลดการพึ่งพาและบทบาทของชาวต่างชาติในการค้าและ

⁸¹ ดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 141-142.

⁸² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/2. เรื่อง “ขอประทานกราบเรียนคณะกรรมการราษฎร ทราบ จาก นายมังกร สามเสน สมาชิกเลขที่ ๖๘” (ตุลาคม 2475).

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

อุตสาหกรรมจะพยายามเข้ามาจัดการและควบคุมตลาดน้ำมันภายในประเทศมากขึ้น ผ่านการจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิงหรือต่อมาคือกรมเชื้อเพลิง หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดหาและจำหน่ายน้ำมันให้กับภาคราชการก่อนที่จะขยายไปยังประชาชน รวมถึงการประกาศแผนงานในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศที่ทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นต่อภาคเศรษฐกิจและการทหารอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการของรัฐบาลได้รับการหนุนเสริมอย่างสำคัญจากบริบททางการเมืองระหว่างประเทศที่ความตึงเครียดและสงครามทวีความรุนแรงขึ้นทำให้น้ำมันเชื้อเพลิงในฐานะยุทธปัจจัยสำคัญเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมและสำรองปริมาณอย่างใกล้ชิด อันส่งผลต่อสัมพันธภาพต่อบริษัทเอกชนต่างประเทศที่ปิดตัวเองลงในทศวรรษ 2480

2.3 การสำรองและการขาดแคลนน้ำมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เริ่มปะทุขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2480 นอกจากจะส่งผลต่อการเมืองเศรษฐกิจ และการต่างประเทศของหลายพื้นที่ทั่วโลกแล้ว ในอีกมุมหนึ่ง มหาสงครามนี้ยังได้กระทบต่อสภาพการค้าน้ำมันปิโตรเลียมระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457-2461) น้ำมันได้กลายมาเป็นเชื้อเพลิงหลักในการขับเคลื่อนกองทัพสมัยใหม่ ในทางเดียวกับที่เป็นเชื้อเพลิงให้กับภาคการขนส่งและอุตสาหกรรมของหลายประเทศโดยเฉพาะมหาอำนาจ ในแง่นี้ส่งผลให้รัฐบาลและกองทัพในหลายประเทศได้พยายามสำรองน้ำมันและหาแหล่งผลิตเพื่อสำรองน้ำมันสำหรับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

ประเทศไทยที่เริ่มมีการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีทางการขนส่งและทางทหารของประเทศดูจะมีการเตรียมพร้อมเพื่อสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในสถานการณ์สงครามด้วยเช่นกัน ท่ามกลางสถานการณ์สู้รบในยุโรปและสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับจีนที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การประกาศพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 นอกจากจะสะท้อนให้เห็นทิศทางของการใช้ชาตินิยมทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันเชกเช่นเดียวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภทในช่วงเวลานั้น ในอีกมุมหนึ่งการประกาศพระราชบัญญัตินี้ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสำรองน้ำมันของประเทศ ที่ผู้นำเข้าที่ได้รับอนุญาตต้องสำรองน้ำมันไว้ในที่เก็บไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าในปีหนึ่ง

นอกจากนี้ ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2483 รัฐบาลไทยได้ประกาศพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อกำหนดให้แบ่งปันน้ำมันเชื้อเพลิงเมื่อมีอุปสรรคในการจัดหา น้ำมันเชื้อเพลิงเกิดขึ้น วิธีการ

แบ่งปันกันใช้นี้คือ คำนึงถึงความสำคัญและจำเป็นขององค์การต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้มีน้ำมันเชื้อเพลิงใช้กันโดยทั่วไปในประเทศ รัฐบาลได้ระบุถึงการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

**“ในขณะที่การจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้ในประเทศ ยังมีได้อยู่
ในฐานะที่ลำบากประการใด แต่สถานการณ์ของโลกปัจจุบันอาจทำให้
การจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงประสบอุปสรรคขึ้นในเวลาใดเวลาหนึ่ง ฉะนั้น
ต้องเตรียมตัวไว้ให้พร้อมก่อน (เน้นโดยผู้เขียน)**

กระทรวงกลาโหมขอแจ้งให้ทราบว่า เวลานี้กระทรวงกลาโหมยังจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้ในประเทศได้ ยังไม่จำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดหรือปันส่วนการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง เพราะฉะนั้นขอให้ประชาชนจงเข้าใจตามคำแถลงการณ์นี้⁸⁴

หลังการประกาศพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง 2483 ได้ไม่นาน ในเดือนเมษายน พ.ศ.2484 คณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ตั้งตามพระราชบัญญัติฯ ได้ออกประกาศให้หน่วยงานและผู้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงทุกประเภทแจ้งรายการการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงให้คณะกรรมการฯ ทราบภายใน 15 วัน ประกาศดังกล่าวนี้ได้ครอบคลุมผู้ใช้ตั้งแต่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานส่วนภูมิภาค กิจการอุตสาหกรรม และประชาชนทั่วไป⁸⁵ การดำเนินการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการสำรวจปริมาณการใช้และความต้องการน้ำมันของทุกภาคส่วนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ฟังกล่าวด้วยการสำรวจปริมาณการใช้ น้ำมันของรัฐบาลนี้จะมีส่วนเชื่อมโยงกับปัญหาการขาดแคลนน้ำมันที่เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2484 อันเป็นผลกระทบจากการถอนตัวของบริษัทน้ำมันต่างประเทศและญี่ปุ่นไม่สามารถจัดหาน้ำมันได้ตามความต้องการของประเทศ ดิเรก ชัยนาม ได้เขียนเล่าว่า “นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ข้าพเจ้าเจรจากับทูตอังกฤษ ทูตอเมริกัน และอุปทูตเนเธอร์แลนด์” ซึ่ง

⁸⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/11. เรื่อง “พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง” (4 ตุลาคม 2483).

⁸⁵ “ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง เรื่อง ขอรทาบปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดที่ใช้,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 58 ตอนที่ ก (7 เมษายน 2484), หน้า 508.

การเจรจาจะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง รัฐบาลอังกฤษยินดีช่วยเหลือน้ำมันเชื้อเพลิงแก่ประเทศไทยจำนวนหนึ่ง⁸⁶

นอกจากนี้หลังการสำรวจปริมาณการใช้น้ำมันประมาณ 1 เดือน ในต้นเดือนพฤษภาคม 2484 คณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงได้ออกประกาศอีกครั้งให้มีการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับหน่วยงานในภูมิภาคในกิจกรรมทุกประเภทที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง โดยสัดส่วนของการปันส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 ถึง 70 ของปริมาณการใช้ปกติหรือปริมาณการใช้ที่ได้แจ้งกับทางการ ตัวอย่างเช่น น้ำมันเชื้อเพลิงทุกประเภทที่ใช้ในองค์การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นสำหรับการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าและประปาให้มีการปันส่วนร้อยละ 75 ของปกติ น้ำมันเชื้อเพลิงเบนซินและน้ำมันก๊าดที่ใช้ในอุตสาหกรรมของเอกชนให้ปันส่วนร้อยละ 60 เป็นต้น⁸⁷ อย่างไรก็ตาม สำหรับหน่วยงานส่วนกลางยังไม่มี การประกาศปันส่วนน้ำมัน แต่ให้น้ำมันเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญเท่านั้น⁸⁸

การปันส่วนน้ำมันที่เริ่มปรากฏขึ้นในประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2484 ส่วนหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นการเตรียมพร้อมสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาล และความเป็นไปได้ที่ปริมาณอุปทาน (supply) น้ำมันจากต่างประเทศสู่ประเทศไทยจะลดน้อยลงไป ทำให้รัฐบาลไทยพยายามปรับลดการใช้และความต้องการภายในประเทศลง พร้อมกับการแสวงหาแหล่งสำรองด้านพลังงานดังปรากฏการวางแผนสำรวจปิโตรเลียมในประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน⁸⁹ นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังได้เริ่มจัดหาน้ำมันจากประเทศญี่ปุ่นเพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลจากความพยายามในการเจรจาและสัมพันธ์ทางอันดีกับญี่ปุ่นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2480 ในทางเดียวกัน ยังปรากฏการที่กระทรวงกลาโหมได้ขอกู้เงินราว 5 ล้านบาท

⁸⁶ ดิเรก ชัยนาม, *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2*, หน้า 143.

⁸⁷ “ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ระเบียบการอนุญาตให้ซื้อและให้ขายน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่มีการปันส่วน สำหรับหน่วยงานภูมิภาค,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 58 ตอนที่ ก (7 เมษายน 2484), หน้า 495.

⁸⁸ “ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง เรื่อง ระเบียบการอนุญาตให้ซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่ให้มีการปันส่วนสำหรับหน่วยงานกลาง,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 58 ตอนที่ ก (5 พฤษภาคม 2484), หน้า 611.

⁸⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/7. เรื่อง “รัฐบาลญี่ปุ่นได้เอื้อเฟื้อจัดหาผู้ขานาญการตรวจน้ำมันมาช่วยสำรวจน้ำมันในประเทศไทย” (16 กรกฎาคม 2484).

จากประเทศญี่ปุ่น เพื่อซื้อน้ำมันสำรองสำหรับประเทศในยามสถานการณ์ของโลกแปรปรวนด้วยเช่นกัน⁹⁰

การรुकืบของสงครามโลกครั้งที่ 2 มายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทยในปลาย พ.ศ. 2484 ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย การยึดครองของญี่ปุ่นและความวุ่นวายในสิงคโปร์ดินแดนภายใต้การปกครองของอังกฤษ และดัชชีอีสต์อินเดียนดินแดนในเขตอิทธิพลของเนเธอร์แลนด์ ที่เริ่มตั้งแต่ต้นปี 2485 ได้ส่งผลให้เกิดการหยุดชะงักของการผลิตและการค้าน้ำมันปิโตรเลียมที่เกาะสุมาตราในดัชชีอีสต์อินเดียนซึ่งเป็นแหล่งผลิตและสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการค้าหลัก ที่ส่วนหนึ่งตอบสนองของความต้องการน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับประเทศไทย

สภาวการณ์ดังที่ว่่านี้ ได้ทำให้ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ถึงแม้จะมีการสำรองน้ำมันภายในประเทศตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481 และแหล่งน้ำมันสำรองจากตลาดญี่ปุ่นก็ตาม รัฐบาลไม่เพียงแต่ขยายประกาศการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับหน่วยงานในภูมิภาคออกไปเท่านั้น ยังได้ลดสัดส่วนการปันส่วนน้ำมันของหน่วยงานภูมิภาคเหลือเฉลี่ยประมาณร้อยละ 30 ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ปรากฏข้อมูลของการปันส่วนน้ำมันในภาครวมของส่วนกลาง หากแต่จากข้อมูลบางส่วนก็พอฉายให้เห็นภาพว่ามีการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงส่วนกลางในสัดส่วนที่ลดลงจากความต้องการปกติค่อนข้างมาก การจ่ายน้ำมันทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดของกรมเชื้อเพลิงและการจ่ายน้ำมันทุกกรณีให้กับภาครัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้ากรมเชื้อเพลิง ตัวอย่างเช่น ให้มีการปันส่วนน้ำมันแก๊รถยนต์ของเอกชนเพียงคันละ 10 ลิตรต่อเดือน⁹¹ และการที่กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้มีการจ่ายน้ำมันให้กับยานพาหนะของกรมฯ ในปริมาณรถ 2 คันรวมประมาณ 60 ลิตรต่อเดือน จักรยานยนต์ 2 คันรวม 180 ลิตรต่อเดือน⁹² เป็นต้น

⁹⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/1 [ปีก 2/2]. เรื่อง “ขอกู้เงิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อซื้อน้ำมันสำรองไว้ยามสถานการณ์ของโลกแปรปรวน” (22 ตุลาคม 2483).

⁹¹ “กระทู้ถามที่ ๒๘/๒๔๘๕ ของนายเสกถ เจริญสมา ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง เรื่อง การใช้น้ำมันเบนซิน,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 59, ตอนที่ 32 (12 พฤษภาคม 2485), หน้า 1259.

⁹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/3. เรื่อง “ขอความสะดวกในการเติมน้ำมันรถจักรยานยนต์” (3 มกราคม 2485).

แม้ประเทศไทยจะได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นที่กำลังรุกคืบยึดครองดินแดนส่วนใหญ่ในเอเชียแปซิฟิก และรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตกลงที่จะเป็นผู้ขายและสนับสนุนน้ำมันให้กับประเทศไทยเพื่อทดแทนการหดหายของอุปทานน้ำมันจากดินแดนอาณานิคมของอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ หากแต่น้ำมันเชื้อเพลิงที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ขายจริงให้กับประเทศไทยมีปริมาณที่น้อยลงกว่าที่ตกลงไว้ในช่วงที่เริ่มเป็นพันธมิตรอย่างมาก⁹³ ข้อมูลจากกระทรวงกลาโหมได้ชี้ให้เห็นว่า น้ำมันที่ประเทศไทยได้รับจากญี่ปุ่นในช่วงเดือนมกราคมถึงพฤษภาคม 2486 มีปริมาณน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้มาก ตัวอย่างเช่น น้ำมันเบนซินรถยนต์ตกลงที่จะขายให้เฉลี่ยเดือนละ 1,470 กิโลลิตรแต่ขายให้จริง 1,045.72 กิโลลิตร น้ำมันก๊าดตกลงที่ 3,400 กิโลลิตรขายให้เพียง 1,370 กิโลลิตรต่อเดือน และน้ำมันดิบตกลงที่ 1,800 กิโลลิตรแต่ขายจริงเพียง 445.226 กิโลลิตรต่อเดือน เป็นต้น⁹⁴ ตามข้อตกลงการขนส่งน้ำมันแต่ละครั้ง ประเทศไทยจะต้องส่งเรือและถังเปล่าไปลำเลียงมาเอง เว้นแต่น้ำมันหล่อลื่นที่ญี่ปุ่นจะลำเลียงมาเองอย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงเรือที่ประเทศไทยส่งไปรับน้ำมัน “รับบางเที่ยวก็ได้ บางเที่ยวก็ได้น้อย บางเที่ยวไม่ได้เลย (...) น้ำมันสิ้นี่ญี่ปุ่นว่า ไม่มีเรือบรรทุกมาให้บ้าง ไม่ใคร่มีบ้าง”⁹⁵

สภาวะการขาดแคลนและการไม่สามารถหาน้ำมันได้ตามความต้องการของประเทศ นอกจากจะทำให้รัฐบาลไทยใช้นโยบายปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว ในอีกทางหนึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงกลาโหมยังได้หาวิธีการแก้ปัญหาความขาดแคลนดังกล่าวด้วย เริ่มตั้งแต่การ “คิดหาวิธีที่จะใช้เรือบรรทุกน้ำมันมาให้มากที่สุดตามแต่จะทำได้ ถ้าเป็นไปได้ ถ้าเป็นไปได้ตามแผนการนี้แล้ว จะได้น้ำมันสูง [น้ำมันสำเร็จรูปที่ผ่านการกลั่นแล้ว-ผู้เขียน] เดือนละไม่ต่ำกว่า 3,000 กิโลลิตร แล้วประหยัดจ่ายแต่น้อยเดือนหนึ่งให้เหลือสัก 1,000 กิโลลิตร เก็บสำรองไว้” จนถึงการสร้างโรงงานกลั่นน้ำมันดิบจากยางพารา “ซึ่งเดือนหนึ่งจะกลั่นน้ำมันดิบได้ราว 500 – 600 กิโลลิตร เดือนหนึ่งจะกลั่นเบนซินได้ราว 400 กิโลลิตร”⁹⁶

⁹³ ฟิงกล่าวด้วยว่าการจัดหาน้ำมันจากญี่ปุ่นนี้เกิดขึ้นหลัง “สงครามทางตะวันออก” ปะทุแล้วเป็นเวลา 1 ปี ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่สงครามเกิดขึ้นจนถึงการทำข้อตกลงกับญี่ปุ่น ประเทศไทย “ไม่ได้รับน้ำมันเชื้อเพลิงจากที่ใดเลย แต่กรมเชื้อเพลิงเก็บน้ำมันไว้มากจึงมีใช้กันเรื่อยมา จนเจรจากับญี่ปุ่นได้น้ำมันมาบ้าง แต่ก็เป็นจำนวนน้อย” ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/4 (ปีก 1 ใน 3). เรื่อง “จดหมายข้อความกรมเชื้อเพลิง” (29 ธันวาคม 2488).

⁹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/7. เรื่อง “ขอขานประมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องใช้” (3 มิถุนายน 2486).

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

การขาดแคลนน้ำมันและการปันส่วนน้ำมันดูจะเป็นสถานการณ์ที่ปรากฏในประเทศไทยเรื่อยมาจนสงครามยุติในเดือนกันยายน พ.ศ. 2488 พันเอกสุวรรณ เพ็ญจันทร์ เจ้ากรมเชื้อเพลิง ในช่วงหลังสงคราม ได้กล่าวถึงสถานการณ์การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและอุปสรรคในการขนส่งน้ำมันในช่วงปลายสงครามว่า “ตอนใกล้สงครามจะสงบ เรายังได้นำมันน้อยลงทุกที เพราะมีทุ่นระเบิดเรือเดินไม่ได้ ทั้งเรือก็ได้อ่าปางลงเรื่อยๆ ในที่สุดคงเหลือเรือบรรทุกน้ำมันอยู่ลำเดียว แต่ก็เดินไปรับน้ำมันไม่ได้ เพราะมีทุ่นระเบิด กรมเชื้อเพลิงจึงไม่ได้รับน้ำมันอีกเลย จนบัดนี้ [29 ธันวาคม 2488] เป็นเวลา 10 เดือนแล้ว แต่โดยที่สำรองน้ำมันไว้ จึงพอมีจ่ายรัฐบาลและกิจการที่จำเป็นอยู่บ้าง”⁹⁷

หลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่สอง สถานการณ์การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงดูจะมีทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ จากความช่วยเหลือของฝ่ายสัมพันธมิตรและบริษัทน้ำมันเอกชนต่างประเทศที่หวนกลับมาประเทศไทยแทบจะทันทีหลังจากสงครามสิ้นสุด ในทางเดียวกัน ลักษณะการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดูจะมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากช่วงก่อนหน้าและช่วงสงครามฯ พร้อมกับการขยายตัวของความต้องการน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเทียบไม่ได้กับทศวรรษ 2470 และ 2480

2.4 สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้จะเห็นได้ว่าการเติบโตของการบริโภคน้ำมันในประเทศไทย ตั้งแต่ทศวรรษ 2420 ที่เริ่มต้นจากการใช้น้ำมันก๊าด ก่อนที่จะขยายประเภทมาสู่น้ำมันเบนซินในช่วงกลางทศวรรษ 2450 เป็นสิ่งที่สัมพันธ์อย่างยากจะแยกขาดกับการริเริ่ม การนำเข้า และการปรับใช้เทคโนโลยีจาก “ประเทศตะวันตก” โดยเฉพาะอย่างยิ่งตะเกียงให้แสงสว่างและรถยนต์ รวมถึงเทคโนโลยีทางการทหารที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2460 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในทางเดียวกับสัมพันธ์ภาพของการบริโภคน้ำมันในประเทศกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง ลักษณะการเติบโตของการบริโภคน้ำมันในประเทศยังสอดคล้องกับการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันในโลกด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการทวีปทบาทของน้ำมันเบนซินที่สัมพันธ์ต่อไปถึงการเพิ่มปริมาณของยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลักซึ่งทวีความนิยมอย่างมากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นอกจากนี้การบริโภคน้ำมันในประเทศก็ยังสัมพันธ์กับเครือข่ายการค้าน้ำมัน

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน.

ในระดับโลกด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากบรรดาห้างหรือบริษัทที่ทำการค้าน้ำมันในไทย หากไม่เป็นบริษัทลูกหรือสาขาของบริษัทน้ำมันที่มีเครือข่ายการค้าทั่วโลก ก็จะเป็นห้างร้านที่เป็นนายหน้ารับน้ำมันจากบริษัทน้ำมันที่นำเข้ามาจากบริษัทเหล่านี้มาอีกทอดหนึ่ง

การที่ให้ความสำคัญและการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันภายในประเทศที่สัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี รวมถึงอยู่ภายใต้การค้าค้าน้ำมันของบริษัทระหว่างประเทศนี้ ดูจะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้รัฐบาลคณะราษฎรซึ่งขึ้นมามีบทบาทหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการเข้ามาควบคุมการค้าและส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำมันทั้งในฐานะเชื้อเพลิงที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและยุทธปัจจัยหลักในการทหารสมัยใหม่ที่พึ่งพาน้ำมันมากยิ่งขึ้น ในแง่นี้ส่งผลให้ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2475 เป็นต้นมา ภายใต้กรอบคิดของการสร้างเอกราชทางเศรษฐกิจ และลดบทบาทและการพึ่งพาชาวต่างชาติในการค้าและอุตสาหกรรม ได้ทำให้รัฐบาลคณะราษฎรพยายามเข้ามาดำเนินการจัดการสภาพการค้าและตลาดน้ำมันภายในประเทศ รวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งได้รับการหนุนเสริมจากสภาพความตึงเครียดของการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้น้ำมันในฐานะยุทธปัจจัยหลักจำเป็นต้องได้รับการควบคุมและสำรวจ การดำเนินนโยบายของคณะราษฎรดังกล่าวได้นำไปสู่การประกาศพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 ที่ให้มีการตั้งสำรวจน้ำมันไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และให้อำนาจรัฐบาลในการเข้ามาควบคุมการค้าค้าน้ำมันในทุกส่วน อันส่งผลให้บริษัทน้ำมันต่างประเทศถอนตัวจากการค้าในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ดำเนินการสร้างสัมพันธภาพทางการค้าและขอความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นในการพัฒนาการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันของไทยแทน จวบจนกระทั่งช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำมันอยู่โดยตลอด

อย่างไรก็ดี หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพตลาดน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยดูจะฟื้นคืนอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 2490 พร้อมกับ การขยายตัวของการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างมหาศาลอันมีสาเหตุสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพลังงานโลกที่ยึดโยงอยู่กับน้ำมันเป็นหลัก และสัมพันธ์กับการพัฒนาเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานของหลายประเทศอันเอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันดังที่จะกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 3

การกลับมาของ “ผู้ยิ่งใหญ่” และ “คำมั่นประกัน” หลังความสับสนแห่งสงคราม: อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมไทยในทศวรรษ 2490

หลังการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่เพียงแต่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการประกาศเอกราชในหลายประเทศ ในอีกมุมหนึ่งยังปรากฏการเปลี่ยนแปลงภูมิเศรษฐกิจในหลายพื้นที่ของโลกที่แต่เดิมอิงอยู่กับแบบแผนเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผ่านเครือข่าย “สเตอร์ลิง” (Pound sterling) ภายใต้การนำของจักรวรรดิอังกฤษ มาสู่แบบแผนทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผ่านเครือข่าย “ดอลลาร์” (U.S. Dollar)¹ ภายใต้บทบาทและอิทธิพลนำของสหรัฐอเมริกา และเครือข่ายสังคมนิยมภายใต้การนำของสหภาพโซเวียต ในส่วนของโลกเสรี “ดอลลาร์” ได้ทวีความสำคัญจนกลายเป็นสกุลเงินหลักที่เหล่าประเทศทุนนิยมใช้ในการแลกเปลี่ยนสินค้าและโภคภัณฑ์ รวมถึงสินทรัพย์เสี่ยงต่างๆ² นอกจากนี้ในส่วนของภูมิภาคเอเชียบทบาทของเครือข่าย

¹ Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System* (Princeton: Princeton University Press, 2008), pp. 91 - 132.

² จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ “สเตอร์ลิง” และ “ดอลลาร์” ขึ้นมามีอิทธิพลในระบบการเงินโลกนั้น คือ ข้อตกลงเบรตตันวูดส์ (The Bretton Woods) ที่นำไปสู่การสร้างระบบและระเบียบการเงินในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกกันว่า “ระบบเบรตตันวูดส์” (The Bretton Woods System) ข้อตกลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2487 ในการประชุมการเงินและการคลังแห่งสหประชาชาติ (United Nations Monetary and Financial Conference) ที่จัดขึ้นที่เมืองเบรตตันวูดส์ รัฐนิวแฮมป์เชียร์ สหรัฐอเมริกา สำคัญของการประชุมและข้อตกลงดังกล่าวนี้ก็คือ จัดตั้งกฎเกณฑ์ สถาบัน และระเบียบปฏิบัติ เพื่อควบคุมระบบเงินตราระหว่างประเทศ อันนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรทางการเงินระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งขึ้นมา อันได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา ระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development หรือ IBRD) ที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่าธนาคารโลก (World Bank) นอกจากนี้ยังได้มีการสร้างมาตรฐานในระบบปริวรรตเงินตราระหว่างประเทศ (International Monetary System) โดยการให้ทองคำเป็นสินทรัพย์ที่ใช้อ้างอิงกับสกุลเงินทั่วโลกในอัตราคงที่ โดยค่าเงิน “ดอลลาร์” เป็นเงินสกุลหลักที่มีมูลค่าตามอัตราที่ผูกติดกับทองคำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การสร้างระบบที่ทำให้ “ดอลลาร์” เป็นสกุลเงินหลักที่ใช้ในการอ้างอิงกับสกุลเงินทั่วโลก การสร้างระบบดังกล่าวนี้ทำให้สกุลเงิน “ดอลลาร์” ได้ขึ้นมาเป็นบทบาทหลักในโลกแทนสกุลเงิน “สเตอร์ลิง” ยิ่งไปกว่านั้น “ดอลลาร์” จะมียุทธศาสตร์และอิทธิพลอย่างกว้างขวางมากกว่า “สเตอร์ลิง” ในอดีต อันเนื่องมาจากหลังการยุติลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 “ดอลลาร์” ได้กลายเป็นสกุลเงินหลักเดียวที่ใช้ในการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ต่างๆ รวมถึงปรากฏในระบบการเงินโลกอย่างแพร่หลายอันเนื่องจากการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและเงินกู้แก่ประเทศต่างๆ ในช่วง

“ดอลลาร์” ฐานะทวีมากขึ้นภายหลังจากชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ในจีนแผ่นดินใหญ่ (พ.ศ. 2492) และสงครามเกาหลี (พ.ศ. 2493) ที่เป็นแรงผลักดันให้สหรัฐอเมริกาเพิ่มบทบาท ขยายอิทธิพลและการสนับสนุนหลายประเทศในภูมิภาคนี้เพื่อเป็นเกราะกำบังให้กับการดำรงอยู่ของทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนหลัก สหรัฐอเมริกาได้วางแนวนโยบายที่ส่วนหนึ่งอยู่ในรูปของแผนฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม โดยให้ญี่ปุ่นมีบทบาทนำทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในภูมิภาคอันคล้ายคลึงกับบทบาทของเยอรมนีตะวันตกในยุโรป และมีเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้หวัน และเกาหลีใต้เป็นตลาดและแหล่งวัตถุดิบสำคัญของการผลิตในญี่ปุ่น ในทางเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาเป็นแหล่งเงินทุน และความรู้ทางอุตสาหกรรมและการผลิต³

บทบาทของประเทศไทยภายใต้บริบททางเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้จะไม่แตกต่างกับหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยในสายตาของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นทั้งตลาดที่มีโอกาสในการขยายตัวสูงและพื้นที่อันรุ่มรวยไปด้วยทรัพยากรอันเป็นวัตถุดิบอันสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในโลกทุนนิยม ในส่วนของการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมัน บริษัทน้ำมันต่างประเทศที่ปิดกิจการลงจากนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนสงครามได้กลับเข้ามาเปิดกิจการแทบจะทันทีหลังจากสงครามยุติ นอกจากจะเพื่อสนับสนุนน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงหลักให้กับกองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรที่ประจำการในไทยและหลายส่วนของประเทศเพื่อปลดอาวุธกองทัพญี่ปุ่นและรักษาสถานการณ์ในประเทศที่กำลังขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว ในอีกมุมหนึ่งบริษัทน้ำมันเหล่านี้ยังได้แลเห็นโอกาสทางการค้าและความต้องการใช้น้ำมันที่จะขยายตัวพร้อมไปกับเศรษฐกิจหลังสงครามด้วย

บทนี้จะเป็นการอธิบายภาพรวมของอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงช่วงปลายทศวรรษ 2490 อันเป็นช่วงเวลากว่าทศวรรษที่สะท้อนให้เห็นแนวโน้มการเติบโตของการค้าน้ำมันโดยบริษัทน้ำมันต่างประเทศเนื่องมาจากความ

หลังสงครามทั้งที่ผ่านองค์ระหว่างประเทศ (ที่ตั้งขึ้นมาตามข้อตกลงเบรตตันวูดส์) และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา. ดู Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, pp. 91–118; "The Bretton Woods Agreement," *The World Today*, Vol. 1 No. 2 (August 1945), pp. 71-76; สมภพมานะรังสรรค์, *พลวัตของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, 2552), หน้า 10 – 30.

³ Arlene Becker Neher, "Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand during the 1940s," (Ph.D. Thesis Northern Illinois University, 1980), p. 402; Yoshihara Kunio, *Japanese Economic Development* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1994), pp. 13-22.

ต้องการน้ำมันภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและภาคการขนส่งที่มีการปรับเปลี่ยนและขยายตัวของยานพาหนะที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงเป็นหลัก รวมถึงความสำเร็จของบริษัทน้ำมันในการลดบทบาทภาครัฐในการค้าน้ำมันที่ดำรงอยู่ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2470 ให้จำกัดอยู่เพียงการจัดหาน้ำมันสำหรับหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 2490 รัฐบาล กองทัพ และชนชั้นนำไทยได้พยายามต่อรองและมีนโยบายที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันมากยิ่งขึ้นอันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ รวมถึงปรากฏความรู้สึกต่อต้านและความไม่พอใจต่อบริษัทน้ำมันต่างชาติของชนชั้นนำที่ถูกนำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์และสื่อสิ่งพิมพ์ภายในประเทศจำนวนหนึ่ง สภาพของอุตสาหกรรม การค้า และการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ในมุมมองหนึ่งจะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สหรัฐอเมริกาได้ทวีบทบาทผ่านการขยายตัวของการค้าและอุตสาหกรรม รวมทั้งความช่วยเหลือด้านต่างๆ ทั้งจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและองค์กระหวางประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นแกนหลัก

3.1 การขยายตัวของการบริโภคน้ำมันภายในประเทศกับการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

แม้จะไม่ปรากฏข้อมูลปริมาณการบริโภคน้ำมันของไทยในช่วงทศวรรษ 2470 ถึง 2500 หากแต่จากสภาวะของการบริโภคน้ำมันและตลาดน้ำมันในประเทศที่พึ่งพาน้ำมันสำเร็จรูปจากการนำเข้าทั้งหมด ทำให้ข้อมูลการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจะสามารถอนุมานได้ถึงสภาพการบริโภคน้ำมันภายในประเทศของไทยได้ในระดับหนึ่ง จากตัวเลขการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงของไทย (ดู ตารางที่ 1) ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง (น้ำมันก๊าดและเบนซิน) เพิ่มขึ้นจากประมาณ 63 ล้านลิตร ใน พ.ศ. 2478 อันเป็นปีสุดท้ายก่อนสงครามโลกครั้งที่สองที่มีการบันทึกตัวเลขการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงของไทยอย่างเป็นทางการโดยหน่วยงานรัฐ มาเป็นราว 283 ล้านลิตร ใน พ.ศ. 2493 อันเป็นปีแรกหลังสงครามที่บันทึกตัวเลขนำเข้าน้ำมัน ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดมาเป็น 497 ล้านลิตร และ 1,130 ล้านลิตร ใน พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2500 ตามลำดับ เป็นการเพิ่มขึ้นโดยรวมถึงกว่า 4 เท่าตัวจากพ.ศ. 2493 หรือเฉลี่ยประมาณร้อยละ 25 ต่อปี

นอกจากนี้ หากพิจารณาการนำเข้าน้ำมันในแต่ละปีจำแนกตามประเภทแล้วจะพบว่า แม้ในปี 2493 น้ำมันเตา (Fuel Oil) ที่เป็นเชื้อเพลิงหลักในภาคอุตสาหกรรมและการเดินเรือจะมีปริมาณนำเข้ามามากที่สุด เมื่อเทียบกับน้ำมันประเภทอื่น ทว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2494 เป็นต้นมา น้ำมัน

เบนซิน ได้กลายเป็นน้ำมันที่มีปริมาณนำเข้ามามากที่สุดและมีอัตราการนำเข้าที่ขยายตัวอย่างค่อนข้างต่อเนื่อง⁴ จากประมาณ 110 ล้านลิตรในปี 2493 มาเป็น 209 ล้านลิตรและ 458 ล้านลิตรในพ.ศ. 2495 และพ.ศ. 2500 ตามลำดับ หรือเฉลี่ยประมาณร้อยละ 25 ต่อปี เช่นเดียวกัน การนำเข้าน้ำมันเบนซินยังคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 40 ของการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมทุกประเภทด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ข้อมูลการนำเข้าของกรมศุลกากรดังกล่าวนี้ (ตารางที่ 1) แม้จะให้ภาพรวมการนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมส่วนใหญ่ได้ค่อนข้างครอบคลุม หากแต่มีความเป็นไปได้อย่างมากว่า ข้อมูลนี้มิได้รวมตัวเลขการนำเข้าหรือการซื้อขายน้ำมันแบบพิเศษที่มีอยู่จำนวนหนึ่งในช่วงนั้นไว้ด้วย โดยเฉพาะการส่งหรือนำเข้าน้ำมันดีเซลของกองทัพในช่วงต้นทศวรรษ 2490 ผ่านบริษัทเอสจาร์ดีน (S. Jardine)⁵ ที่ในตารางนี้ไม่ปรากฏตัวเลขนำเข้าน้ำมันดีเซลจนกระทั่งพ.ศ. 2498

สภาพและลักษณะการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทศวรรษ 2490 และเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเมื่อเทียบกับช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ เป็นผลมาจากการการปรับเปลี่ยนการพึ่งพิงแหล่งพลังงานในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งจาก “พืช” และ “ถ่านหิน” มาสู่ “น้ำมันปิโตรเลียม” มากยิ่งขึ้น อันมีพื้นฐานสำคัญมาจากการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงสภาพทางการผลิตและการคมนาคมขนส่งของไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม การใช้รถยนต์ และปริมาณการขนส่งทางอากาศ โดยการปรับเปลี่ยนการพึ่งพิงพลังงานมาสู่ “น้ำมันปิโตรเลียม” ที่เพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นพลังงานหลักนี้ดูจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศของโลกโดยเฉพาะส่วนของโลกทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนหลัก⁶ และสอดคล้องกับการขึ้นมาธิบดีบาทนำของสหรัฐอเมริกาที่ใน

⁴ ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 น้ำมันก๊าดเป็นน้ำมันประเภทที่มีการนำเข้ามามากที่สุด รองลงมาคือน้ำมันเบนซิน หรือแก๊สโซลีน อย่างไรก็ดี ในทศวรรษ 2490 หลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 น้ำมันเบนซินได้กลายเป็นประเภทน้ำมันที่มีการนำเข้ามามากที่สุดและมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

⁵ ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “การสั่งซื้อน้ำมันจาก S.Jardine Co.” (30 พฤศจิกายน 2492).

⁶ ยกตัวอย่างเช่น ในทวีปยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนการฟื้นฟูประเทศต่างๆ ผ่านโครงการบูรณะฟื้นฟูยุโรป (European Recovery Program, ERP) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “แผนการมาร์แชล” (The Marshall Plan) ส่วนหนึ่งของแผนนี้ได้สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขนส่งทั้งทางถนนและทางรางที่อิงอยู่กับน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงหลัก นอกจากนี้ ยังได้สนับสนุนความช่วยเหลือทางด้านน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นมูลค่าถึงกว่าร้อยละ 10 ของความช่วยเหลือทั้งหมด (หนึ่งหมื่นสามพันล้านเหรียญสหรัฐฯ) โดยมีบริษัทน้ำมันของสหรัฐเป็นตัวกลางในการให้ความช่วยเหลือ “แผนการมาร์แชล” ถือได้ว่า

ช่วงเวลานั้นเป็นประเทศที่สามารถผลิตน้ำมันได้สองในสามของการผลิตรวมทั้งโลกและมีอิทธิพลในพื้นที่ผลิตน้ำมันที่สำคัญหลายแห่งของโลก อาทิ ประเทศในทวีปอเมริกากลาง⁷ รวมถึงดอลลาร์หรือเหรียญสหรัฐฯ ได้ถูกใช้เป็นสกุลเงินหลักในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับปิโตรเลียมทั่วโลก เฉกเช่นเดียวกับสินค้าโภคภัณฑ์อื่นๆ เช่น ดินบุกและยางพารา⁸

เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ทวีปยุโรปเปลี่ยนการพึ่งพาพลังงานจาก “ถ่านหิน” มาสู่ “น้ำมันปิโตรเลียม” เป็นหลัก ดู David S. Painter, “Oil and the Marshall Plan,” *The Business History Review*, Vol. 58, No. 3 (Autumn 1984), pp. 359 – 383; Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil* (London: Verso, 2011), pp. 27-31, 122.

⁷ Ibid., p. 111. ในช่วงทศวรรษแรกหลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ 2 ตะวันออกกลางสามารถผลิตน้ำมันได้เพียงแค่อ้อยละ 7.5 ของการผลิตรวมทั้งโลกเท่านั้น และกว่าสองในสามของการผลิตในวันออกกลางมีที่มาจากแหล่งน้ำมันภายใต้อิทธิพลของอังกฤษในอิหร่าน ซึ่งต่อมาในราวคริสต์ทศวรรษที่ 1960 สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปมีบทบาทแทนที่อังกฤษในพื้นที่ดังกล่าว ก่อนที่อิทธิพลของสหรัฐฯจะเริ่มหมดลงไปในปีปลายทศวรรษ 1970 ดู DeGolyer & MacNoughton, *Twentieth Century Petroleum Statistics*, cited in Timothy Mitchell, *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil*, p. 114.

⁸ Ibid., p. 111.

ตารางที่ 1 การนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมของไทย (พ.ศ. 2493 - 2500)

		2493	2494	2495	2496	2497	2498	2499	2500
เบนซิน (Benzine)	ปริมาณ (ลิตร)	110,309,661	161,734,437	209,314,925	205,009,062	180,688,254	241,278,718	381,729,070	458,639,147
	มูลค่า (บาท)	71,783,794	102,906,515	153,617,586	157,694,377	221,866,300	258,726,851	301,347,373	352,008,749
น้ำมันก๊าด (Kerosene)	ปริมาณ (ลิตร)	60,585,318	76,192,990	94,491,751	93,799,403	105,884,711	99,126,772	118,882,576	106,944,823
	มูลค่า (บาท)	35,596,129	44,676,742	83,925,458	61,855,185	75,590,310	72,873,210	84,172,468	76,782,180
น้ำมันเตา (Fuel Oil)	ปริมาณ (ลิตร)	113,029,120	146,040,057	194,190,552	276,874,156	145,124,525	42,916,259	184,610,220	199,244,188
	มูลค่า (บาท)	47,441,728	64,288,424	102,525,318	146,625,527	162,417,484	59,438,924	76,676,915	95,186,673
น้ำมันดีเซล (Diesel Oil)	ปริมาณ (ลิตร)						158,448,553	288,202,768	326,781,969
	มูลค่า (บาท)						166,449,517	186,729,428	223,097,664
สารหล่อลื่น จากน้ำมัน	ปริมาณ (ลิตร)						29,595,786	31,479,303	39,195,113
	มูลค่า (บาท)	28,243,372	42,711,350	56,434,441	75,889,289	73,708,124	91,439,232	91,408,495	126,287,803
รวมน้ำมัน	ปริมาณ (ลิตร)	283,924,099	383,967,484	497,997,228	575,682,621	431,697,490	541,770,302	973,424,634	1,091,610,127
เชื้อเพลิง	มูลค่า (บาท)	154,821,651	211,871,681	340,068,362	366,175,089	459,874,094	557,488,502	648,926,184	747,075,266
รวมทั้งหมด	ปริมาณ (ลิตร)	283,924,099	383,967,484	497,997,228	575,682,621	431,697,490	571,366,088	1,004,903,937	1,130,805,240
	มูลค่า (บาท)	183,065,023	254,583,031	396,502,803	442,064,378	533,582,218	648,927,734	740,334,679	873,363,069

(ที่มา: Institute of Developing Economies, Foreign Trade Statistics of Thailand (1950 - 1969) (Japan: Institute of Developing Economies, 1971).)⁹

⁹ ข้อมูลที่ปรากฏใน Foreign Trade Statistics of Thailand (1950 - 1969) นั้น Institute of Developing Economies ของประเทศญี่ปุ่น ได้รวบรวม คัดลอก และตรวจสอบจากข้อมูลของกรมศุลกากรไทยและจัดพิมพ์ออกมาใน ค.ศ. 1971 เพื่อเป้าประสงค์ในการเป็นข้อมูลสำหรับนักธุรกิจและนักวิชาการญี่ปุ่น ก่อนที่ทางกรมศุลกากรของไทยจะมีการเริ่มพิมพ์รายงานการนำเข้าและส่งออกประจำปีออกมาตั้งแต่ ค.ศ. 1970 ดังนั้นข้อมูลใน Foreign Trade Statistics of Thailand จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นตัวเลขนำเข้าและส่งออกของกรมศุลกากรไทย (ที่มีได้ถูกนำมาตีพิมพ์เผยแพร่)

3.1.1 ความช่วยเหลือจากพญาอินทรีกับการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจของไทย

ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินการฟื้นฟูประเทศและเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับการบอบช้ำจากสงคราม สหรัฐอเมริกาที่ขึ้นมาเป็นมหาอำนาจหลักของโลกแทนจักรวรรดิอังกฤษที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากสงคราม ได้ให้ความสำคัญกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทยในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่เป็นแหล่งวัตถุดิบและตลาดรองรับสินค้าสำคัญของอุตสาหกรรมในสหรัฐฯ และญี่ปุ่น อันจะมีส่วนช่วยผลักดันและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่สหรัฐฯ เป็นศูนย์กลาง¹⁰ ในพ.ศ. 2492 ประเทศไทยได้เปลี่ยนการผูกขาดค่าเงินจากเงินปอนด์มาสู่สกุลดอลลาร์อันหมายถึงการเข้ามาอิทธิพลทางเศรษฐกิจในไทยแทนจักรวรรดิอังกฤษอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมของจักรวรรดิอเมริกา¹¹ ในทางเดียวกับ สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาบีบบทบาทอย่างสำคัญในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูประเทศไทย ภายใต้กลไกของรัฐบาลกลางและองค์การระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) และธนาคารโลก (World Bank หรือชื่อเต็ม International Bank for Reconstruction and Development; IBRD) ที่ตั้งขึ้นภายใต้ข้อตกลงเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System)¹²

บทบาทของสหรัฐอเมริกาได้ทวีขึ้นไปอีกหลังจากชัยชนะอย่างเบ็ดเสร็จของพรรคคอมมิวนิสต์ในจีนแผ่นดินใหญ่ในปี 2492 และปะทุขึ้นของสงครามเกาหลีในปี 2493 รวมถึงความเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มากขึ้น¹³ รัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีแฮร์รี เอส. ทรูแมน ที่มีแนวคิดต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างชัดเจน ได้

¹⁰ ญัฐพล ใจจริง, "การเมืองไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 88, และ Arlene Becker Neher, "Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand during the 1940s," p. 402.

¹¹ ญัฐพล ใจจริง, "การเมืองไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา," หน้า 87 – 88.

¹² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530** (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 3-13.

¹³ ดู Daniel Fineman, *A Special Relationship: the United States and Military Government in Thailand, 1947-1958* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1997), pp. 89 – 102.

ประกาศโครงการข้อที่สี่ (Point Four Project) ซึ่งมุ่งหวังให้ไทยมีความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ¹⁴ โครงการข้อที่สี่ได้นำไปสู่การให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านเทคนิคและเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน และการสนับสนุนทางทหารของสหรัฐฯ แก่ประเทศไทย¹⁵ ซึ่งรัฐบาลหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ของไทยภายใต้การนำของนายควง อภัยวงศ์และต่อมา ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตอบรับการสนับสนุนนี้เป็นอย่างดี รายงาน**องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐ** (United States Operations Mission: USOM) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุน “การพัฒนา” ในไทยได้ชี้ให้เห็นว่าตลอดระยะเวลา 6 ปีแรกของโครงการข้อที่สี่คือระหว่างพ.ศ. 2494 -2499 สหรัฐอเมริกาได้ให้การสนับสนุนแก่ประเทศไทยเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 99.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยการสนับสนุนในด้านการพัฒนาระบบการคมนาคมมีสัดส่วนมากที่สุดอยู่ที่ 52.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รองลงมาเป็นความช่วยเหลือทางเทคนิคด้านเกษตรกรรม และด้านการทหารที่มีจำนวนเงิน 13 และ 12.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ¹⁶ นอกจากนี้การสนับสนุนยังมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี คือ จาก 8.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในพ.ศ. 2494 มาเป็น 6.5 และ 34.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในพ.ศ. 2496 และพ.ศ. 2499 ตามลำดับ แต่กระนั้น จำนวนเงินช่วยเหลือดังกล่าวไม่รวมที่ดำเนินการผ่านองค์กรอื่นโดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคงและกลาโหมของสหรัฐฯ

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ อันนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเป็นเหตุสำคัญหนึ่งที่ส่งผลต่อการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันภายในของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาระบบคมนาคมทางถนนและทางการบินที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มปริมาณความต้องการน้ำมันเชื้อเพลิง

¹⁴ ญัฐพล ใจจริง, "การเมืองไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา," หน้า 89.

¹⁵ แดมสุช นุ่มนนท์, **ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง** (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 5 – 17; Alexander J. Caldwell, **American Economic Aid to Thailand** (Lexington Books, 1974), pp. 38-39.

¹⁶ United States Operations Mission, **Thai American Economic Cooperation 1951-1956** (Bangkok: USOM, 1957), pp. 2 – 3.

3.1.1.1 การพัฒนาระบบถนนและการเพิ่มปริมาณของรถยนต์

ในด้านการพัฒนาระบบถนน อเล็กซานเดอร์ เจ คาลด์เวล (Alexander J. Caldwell) ได้ชี้ให้เห็นว่าในช่วงสมัยอาณานิคม ระบบถนนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มิได้ถูกให้ความสำคัญมากเท่ากับระบบราง อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การพัฒนาระบบคมนาคมภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนมาให้ความสำคัญอย่างมากกับระบบถนน¹⁷ ในทศวรรษแรกหลังสงคราม ถนนที่สามารถใช้ได้ทุกฤดูกาลของไทยได้เพิ่มขึ้นจากราว 2,000 กิโลเมตรมาเป็นราว 5,000 กว่ากิโลเมตร¹⁸ การลงทุนก่อสร้างถนนมีอัตราส่วนร้อยละ 20 ของเงินลงทุนด้านการขนส่งและคมนาคมของรัฐบาลไทยและสูงกว่าการลงทุนด้านการรถไฟที่อยู่ร้อยละ 14¹⁹ การขยายตัวของเครือข่ายถนนในประเทศจะเป็นเงื่อนไขหลักหนึ่งที่ทำให้ปริมาณรถยนต์ของไทยเพิ่มสูงขึ้นจาก 23,654 คันในพ.ศ. 2493 มาเป็น 42,020 คัน และ 53,355 คัน ในพ.ศ. 2495 และ 2498 ตามลำดับ ทั้งนี้รถยนต์ส่วนบุคคลมีสัดส่วนมากที่สุดในการยนต์ทั้งหมด โดยในพ.ศ. 2493 มีจำนวน 9,627 คัน พ.ศ. 2495 และพ.ศ. 2498 มี 16,532 และ 20,686 ตามลำดับ ซึ่งทั้งหมดกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีรถยนต์ส่วนบุคคล 8,444 คัน 13,869 คัน และ 17,427 คันในพ.ศ. 2493 พ.ศ. 2495 และพ.ศ. 2498²⁰ การศึกษาของธีโอดอร์ บูล็อคคัส (Theodore Bullockus) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มปริมาณของรถยนต์บนถนนสมัยใหม่ที่ได้รับการพัฒนาแล้วเสร็จ ยกตัวอย่างเช่น ถนนสายดอนเมือง-สิงห์บุรีมีรถยนต์สัญจรสูงสุดประมาณ 378 คันต่อวันในพ.ศ. 2496 ก่อนเพิ่มเป็น 513 คันในปี 2497 ถนนสายปากน้ำ-ฉะเชิงเทราปริมาณรถยนต์เพิ่มจากสูงสุดที่ 868 คันต่อวันมาเป็น 1,728 คันต่อวันในระหว่าง พ.ศ. 2496 ถึงพ.ศ. 2497 และถนนสายปรานบุรี –

¹⁷ Alexander J. Caldwell, *American Economic Aid to Thailand*, p. 13.

¹⁸ คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก, **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (A public development program for Thailand)** (พระนคร: สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503), หน้า 157 – 161; ดู Theodore Bullockus, "Transportation in Thailand," (Ph.D. Thesis American University, 1956).

¹⁹ คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก, **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (A public development program for Thailand)**, หน้า 147.

²⁰ ข้อมูลตัวเลขเกี่ยวกับรถยนต์ประมวลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ, **สมุดสถิติประจำปี (พ.ศ. 2493 - 2498)** (กรุงเทพฯ: งานวารสารสถิติและรายงานสถิติ กองรายงานสถิติ, หลายปี).

ชุมพรปริมาณสูงสุดได้เพิ่มจาก 215 คันต่อวันในพ.ศ. 2496 มาอยู่ที่ 450 คันต่อวันในพ.ศ. 2497 เป็นต้น²¹

นอกจากเงื่อนไขของการพัฒนาระบบคมนาคมจะเป็นตัวเร่งให้เกิดการเพิ่มจำนวนของรถยนต์แล้ว ในอีกมุมหนึ่ง วิถีชีวิตและค่านิยมของผู้คนโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนของรถยนต์ด้วย กล่าวคือ การเดินทางของผู้คนในกรุงเทพฯ และอาจรวมถึงหัวเมืองภูมิภาคจะเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงก่อนสงคราม รถยนต์ได้กลายมาเป็นพาหนะสำคัญที่ได้รับความนิยมมากขึ้นตามลำดับ พนมเทียน นักเขียนที่มีวัยหนุ่มอยู่ในช่วงหลังสงคราม ได้เล่าว่า สังคมกรุงเทพฯ ทศวรรษก่อน 2500 รถยนต์เป็นสิ่งที่แสดงความทันสมัย สังคมของคนมีรถยนต์นั่งขับเป็นสังคมอีกชั้นหนึ่งของกรุงเทพฯ²² เขาได้บรรยายต่อไปถึงรายละเอียดว่า สังคมของคนมีรถยนต์ในยุคนั้น ถ้ายกเว้นจากการมีงานสังคม เช่น งานลีลาศ งานประกวดนางสาวไทย หรืองานแสดงออกร้านหุฎุ “เวลากลางคืนตอนหัวค่ำพวกมีรถทั้งหลายจะพากันขับไปจอดเรียงแถวอยู่แถวเยาวราช เพื่อสั่งอาหารมารับประทาน”²³ หลังจากนั้นบางคนจะไปขับรถกินลมหรือไม่ก็ไปเที่ยวเดินรำต่อตามราตรีสโมสร²⁴ นอกจากนั้นยังเน้นให้เห็นอีกว่าในทศวรรษ 2490 อันเป็นยุคแรกของการมีไนท์คลับ “ทุกคนที่เข้าไปล้วนกระเป๋าทุงจ่ายกันไม่อันทั้งนั้น เพราะถ้าไม่มีเงินก็คงจะไม่ยอมเข้าไปเที่ยว ทุกคนมีรถยนต์ใช้หรือไม่ก็มักจะต้องไปเป็นหมู่คณะกับคนมีรถยนต์”²⁵ ในทางเดียวกับ วิถีชีวิตและค่านิยมที่เปลี่ยนไปของสังคมไทย การมีรถยนต์ไว้ในครอบครองโดยง่ายในราคาไม่แพงยังเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณรถยนต์ด้วย จากปริมาณรถยนต์เหลือใช้ของหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีอยู่อย่างมากมายทั่วโลกในช่วงหลังสงคราม พ่อค้าชาวไทยจำนวนหนึ่งได้เล็งเห็นโอกาสในการทำตลาดรถยนต์เหลือใช้ดังกล่าวนี้ ถาวร พรประภา ที่ต่อมาเป็นเจ้าของกิจการประกอบรถยนต์อันดับต้นๆ ของประเทศในทศวรรษ 2500 เป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่ง กิจการเกี่ยวกับรถยนต์ของเขาเริ่มต้นมาจาก “การเล็งเห็นด้วยสายตายาวไกลว่ารถยนต์สหประชาชาติที่ใช้ในระหว่างสงครามมีมากมายและกลายเป็นของเหลือใช้ เขาคิดว่าถ้าซื้อมาขายคงได้กำไรงาม ดังนั้นจึงเดินทางไปประเทศอังกฤษ เยอรมนี ฮอลแลนด์

²¹ Theodore Bullockus, *Transportation in Thailand*, pp. 187-202.

²² พนมเทียน, **ลึกลงลึกซึ้ง: รวมบทความ** (กรุงเทพฯ: คณศบุรี, 2553), หน้า 75 - 85.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

และสิงคโปร์ เพื่อติดต่อซื้อรถเก่าเหล่านั้น ถาวรซื้อได้เป็นจำนวนมากและก็ขายหมดเกลี้ยง”²⁶ นอกจากนี้ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 บริษัทรถยนต์ทั้งจากสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น โดยเฉพาะบริษัทรถยนต์จากญี่ปุ่นที่มีราคาจำหน่ายถูกกว่ารถจากยุโรปและสหรัฐฯ ได้เริ่มเป็นตัวเลือกให้กับบรรดาคนไทยที่อยากครอบครองรถยนต์ส่วนตัว ในปี 2499 บริษัท โตโยต้า ผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่ของญี่ปุ่นได้เข้ามาเปิดบริษัท โตโยต้า มอเตอร์เซลส์ ในประเทศไทยเพื่อทำตลาดรถยนต์ในประเทศไทยเป็นรูปธรรม²⁷ เช่นเดียวกับบริษัท แองโกล-ไทย ที่เห็นแนวโน้มการเติบโตของตลาดรถยนต์และได้เริ่มทดลองเปิดโรงงานประกอบรถยนต์ฟอร์ดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2494²⁸

3.1.1.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมอื่นๆ

นอกจากการพัฒนาการคมนาคมระบบถนน ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังปรากฏการปรับปรุงสนามบินดอนเมืองเพื่อตอบสนองการใช้งานเชิงพาณิชย์และเป็นศูนย์กลางการบินสำคัญแห่งหนึ่งในเครือข่ายการคมนาคมทางอากาศที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา การปรับปรุงสนามบินในฐานะศูนย์กลางการบินสำคัญของภูมิภาคนี้ในมุมมองหนึ่งจะมีความสัมพันธ์กับปริมาณของผู้โดยสารทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการขนส่งทางอากาศของบริษัทเดินอากาศไทยที่ขยายตัวตามไปด้วย กล่าวคือ ในปี 2490 ผู้โดยสารรวมทุกประเภทอยู่ที่ 4,924 คน ก่อนที่จะเพิ่มเป็น 36,839 และ 95,053 คนใน พ.ศ. 2495 และ 2500 ในทางเดียวกับการขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้นจาก 38.438 ตันมาเป็น 655.884 และ 1013.297 ตันในปี 2495 และ 2500 (ดูตารางที่ 2)

²⁶ "ถาวร พรประภา คนที่มีทั้งโชคดีและโชคร้าย," นิตยสารผู้จัดการ (พฤศจิกายน 2529).

²⁷ "Toyota ผู้ครองถนนเมืองไทย," นิตยสารผู้จัดการ (กันยายน 2544).

²⁸ Suehiro Akira, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1996), p. 174. กระนั้นก็ดี โรงงานประกอบรถยนต์ของบริษัทได้ปิดตัวลงในช่วงทศวรรษ 2500

ตารางที่ 2 ปริมาณการขนส่งและคมนาคมทางอากาศของบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด
(พ.ศ. 2490-2500)

ปี	ผู้โดยสาร	บรรทุกสิ่งของ (ตัน)	บรรทุกผู้โดยสาร (ตัน)
2490	4,924	38.44	23.79
2491	13,054	151.27	49.66
2492	21,804	342.32	71.84
2493	23,242	421.68	72.75
2494	29,024	579.74	95.82
2495	36,839	655.88	172.35
2496	38,119	937.41	189.74
2497	54,224	736.95	283.82
2498	59,591	869.36	355.22
2499	82,561	833.39	285.48
2500	95,053	1,013.30	375.65

(ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปี (พ.ศ. 2493-2500)).

ในทศวรรษ 2490 ยังได้ปรากฏการปรับปรุงและพัฒนาระบบการคมนาคมประเภทอื่นด้วย เช่นเดียวกัน หากแต่เป็นไปในรูปของการซ่อมแซมและปรับปรุงมากกว่าการเพิ่มหรือบุกเบิกเส้นทาง ดังตัวอย่างเช่น การคมนาคมทางรถไฟที่ได้มีการปรับปรุงกิจการเดินรถและสั่งซื้อหัวรถจักรดีเซลจำนวน 30 คันในช่วงปี 2498 ถึง 2520 ที่ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา มาทดแทนกับหัวรถจักรไอน้ำที่มีอายุการใช้งานมานานและมีศักยภาพด้อยกว่า²⁹ ซึ่งการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงเทคโนโลยีทางการขนส่งที่ว่าเป็นส่วนเสริมสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวของอุปสงค์น้ำมันในประเทศ นอกเหนือจากการขยายตัวของการใช้รถยนต์และระบบถนน ดังที่กล่าวมาแล้ว

การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา ทั้งการพัฒนาระบบถนนที่ส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณรถยนต์ การพัฒนาศูนย์กลางทางการบิน และการปรับปรุงหัวรถจักรรถไฟ จะเป็นพื้นฐานสำคัญอันส่งผลต่อการพึ่งพาพลังงานเชื้อเพลิงจากน้ำมันปิโตรเลียมให้เพิ่มมากขึ้น ตัวเลขการนำเข้าน้ำมันในทศวรรษ 2490 ซึ่งให้เห็นว่าประเทศไทยได้นำเข้าน้ำมัน

²⁹ ดู คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand), หน้า 144.

เบนซินมากที่สุดตั้งแต่พ.ศ. 2494 และเมื่อมีการนำเข้าน้ำมันดีเซลครั้งแรกในพ.ศ. 2498 น้ำมันดีเซลก็มีปริมาณนำเข้าเป็นอันดับสองเรื่อยมาจนถึงพ.ศ. 2500 สภาพการนำเข้าน้ำมันดังกล่าวนี้ทำให้พออนุมานได้ว่า ท่ามกลางการนำเข้าน้ำมันโดยรวมที่เพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด ภาคการขนส่งได้กลายมาเป็นภาคการบริโภคน้ำมันหลักของประเทศ แทนภาคการผลิตไฟฟ้าที่ใช้ น้ำมันเตาเป็นวัตถุดิบหลัก³⁰

3.2 สภาพตลาดและการค้าน้ำมันในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ช่วงเวลาทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากสภาพการบริโภคน้ำมันในประเทศไทยจะขยายตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนสงครามแล้ว สภาพตลาดและการค้าน้ำมันของไทยยังสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงไปจากในช่วงทศวรรษ 2480 ที่การค้าน้ำมันถูกควบคุมโดยรัฐภายใต้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม มาสู่การขึ้นมีบทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติในการเข้ามามีอิทธิพลในตลาดน้ำมันไทยที่กำลังขยายตัวจากยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาด้วย

3.2.1 ความขาดแคลนน้ำมันเนื่องมาจากภาวะสงคราม

ในช่วงต้นแห่งการยุติลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างหนัก อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการร่อยหรอของปริมาณสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศและการที่แทบไม่มีอุปทานน้ำมันจากต่างประเทศมาเสริมทดแทนความต้องการ ตลอดช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ห่วงโซ่อุปทานน้ำมันที่ร่อยรัดประเทศไทยกับพื้นที่ผลิตและกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิงได้ถูกตัดขาดลงอย่างแทบจะสิ้นเชิง การค้าน้ำมันสำเร็จรูประหว่างไทยกับบริษัทของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษซึ่งมีฐานหลักที่สิงคโปร์ได้ยุติลง และถึงแม้ญี่ปุ่นจะสัญญาเข้ามาช่วยเหลือทั้งในฐานะผู้สนับสนุนและผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับไทย หากแต่ประเทศไทยแทบจะมิได้รับน้ำมันจากญี่ปุ่นเลย เนื่องจากญี่ปุ่นต้องใช้น้ำมันเป็นยุทธปัจจัยในสงครามที่กำลังขยายขอบเขตกว้างขวางออกไป ยิ่งไปกว่านั้นในหลายครั้งญี่ปุ่นยังรบกวนฝ่ายไทยให้จำหน่ายน้ำมันแก่เจ้าหน้าที่และพ่อค้าของญี่ปุ่นเป็นกรณีพิเศษด้วย ทำให้ปริมาณน้ำมันสำรองของไทยลดน้อยถอยลงตามลำดับและภาวะการขาดแคลนน้ำมันในประเทศได้เริ่มทวีความรุนแรงขึ้นอย่างมาก จน

³⁰ ในพ.ศ. 2493 ปริมาณการนำเข้าน้ำมันเตายังคงสูงเป็นอันดับหนึ่ง คือ อยู่ที่ประมาณ 113 ล้านลิตร ขณะที่น้ำมันเบนซินมีการนำเข้าประมาณ 110 ล้านลิตร (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2488 รัฐบาลจำเป็นต้องงดการจำหน่ายน้ำมันให้แก่ประชาชนและหน่วยราชการ เพื่อสำรองน้ำมันไว้ใช้ในหน่วยราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้มากที่สุดซึ่งก็มีปริมาณพอใช้เพียง 2 เดือน³¹

สภาพความขาดแคลนน้ำมันที่สืบเนื่องมาจากสงครามยุติ ได้ทำให้รัฐบาลไทยในช่วงหลังสงคราม พยายามที่จะแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน กรมเชื้อเพลิงในฐานะหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศได้ “วิ่งเต้นติดต่อกับทางการทหารของอังกฤษขอน้ำมันเชื้อเพลิงของเขาโดยขอน้ำมันของญี่ปุ่นที่ยังคงมีเหลืออยู่ในประเทศ และขอจากสิงคโปร์เพราะทราบว่าญี่ปุ่นมีน้ำมันอยู่ที่สิงคโปร์มาก สำหรับของญี่ปุ่นในประเทศเราเขาได้ให้มาเล็กน้อย แล้วก็บอกบอกว่าหมดยังมีเหลือบ้างเขาจะเอาไว้ใช้ของเขาเอง ส่วนน้ำมันทางสิงคโปร์เขาไม่มีเรือส่งให้”³² ทางกรมเชื้อเพลิงจึงได้จัดหาเรือไปรับน้ำมันที่สิงคโปร์ 2 ลำ คือ เรือบางนราของบริษัทเดินเรือไทยและเรือพจันของกองทัพเรือ อย่างไรก็ตาม เรือทั้ง 2 ลำที่ส่งไป “เที่ยวหนึ่งจะบรรทุกน้ำมันชนิดต่างๆ มาได้ราว 1,000 กิโลลิตร เที่ยวหนึ่งก็กินเวลาราว 3 เดือน น้ำมันจำนวน 1,000 กิโลลิตรนี้เป็นจำนวนน้อยมาก เพราะเวลาปกติเราต้องใช้ถึง 10,000 กิโลลิตรต่อเดือน”³³ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลไทยจะสามารถจัดหาน้ำมันเข้ามาตอบสนองความต้องการภายในประเทศได้ในระดับหนึ่ง หากแต่ปริมาณน้ำมันดังกล่าวก็เพียงพอแต่ความต้องการที่จำเป็นของภาครัฐเท่านั้น และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคส่วนอื่นๆ รวมถึงสนับสนุนการฟื้นฟูประเทศที่บอบช้ำจากสงครามได้

³¹ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เลข 17/213, **หนังสือของกระทรวงกลาโหม ที่ 687/2488 ลงวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2488.** อ้างถึงใน ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, “บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 90.

³² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] **สร. 0201.61/4 (ปก 1 ใน 3).** เรื่อง “การจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงหลังสงคราม” (29 ธันวาคม 2488).

³³ เรื่องเดียวกัน. นอกจากนี้ฟังจะกล่าวด้วยว่า “น้ำมันจำนวน 1,000 กิโลลิตรนี้ ทางอังกฤษได้แจ้งมาว่าจะให้แก่ราชการทั้ง 3 กองทัพไม่ได้ และที่จะจ่ายต้องจ่ายในสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศโดยประหยัด เช่น การป้องกันโรค การปราบปรามความไม่สงบ และการผลิตข้าว ตลอดจนการสาธารณสุขโรคเท่านั้น”

3.2.2 การกลับมาของ “ผู้ยิ่งใหญ่” (The Majors)³⁴

ในช่วงเวลาเดียวกับที่รัฐบาลไทยกำลังแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำมันหลังสงครามโลก ตัวแทนระดับบริหารของบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ข้ามชาติ 2 คน คือ **อี เจ ฟี** (E. J. Fee)³⁵ ตัวแทนของสแตนดาร์ดแวกคัมออยล์ (The Standard Vacuum Oil Company) และ **เจ เอ็ม อีแวนส์** (J. M. Evans)³⁶ ตัวแทนบริษัทรอยัล ดัทช์ เชลล์ (The Royal Dutch Shell) ได้เดินทางจากสิงคโปร์มายังกรุงเทพฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่น้ำมันเชื้อเพลิงของสหประชาชาติเพื่อช่วยเหลือในการจัดหา น้ำมันให้กับกองทหารฝ่ายสัมพันธมิตรและพลเรือนไทยอันมีส่วนช่วยบรรเทาความขาดแคลนน้ำมันลงไปบางส่วน นอกจากนี้ จากแนวโน้มที่ความต้องการน้ำมันในไทยน่าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นจากการฟื้นฟูประเทศและการปรับเปลี่ยนสภาพเศรษฐกิจสู่การผลิตอุตสาหกรรมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง บริษัทน้ำมันทั้งสองแห่งได้แลเห็นโอกาสที่จะกลับมาลงทุนทำการค้าน้ำมันในประเทศไทยอีกครั้ง³⁷ ทั้งฟีและอีแวนส์ก็ได้จัดทำแผนเพื่อกลับมาเปิดกิจการประเทศไทยอีกครั้ง หนึ่ง ภายใต้ความตกลงร่วมกันของผู้มีอำนาจจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกาใน **ศูนย์บัญชาการแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** (Southeast Asia Command – SEAC) ที่เห็นว่า “กิจการน้ำมัน

³⁴ “ผู้ยิ่งใหญ่” (The Majors หรือ Supermajor) หรือ “พี่สาวทั้งเจ็ด” (The Seven Sisters) เป็นคำที่ใช้เรียกแทนเหล่าบรรดาบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ของโลก 7 บริษัทที่มีเครือข่ายการค้า การขนส่ง และการผลิต กว้างขวางครอบคลุมทั่วโลก และบรรดาบริษัทเหล่านี้ในช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1970 ได้ควบคุมปริมาณน้ำมันสำรองมากกว่าร้อยละ 70 ของน้ำมันสำรองทั้งโลก บริษัทเหล่านี้ประกอบด้วย บริษัท บริติชปิโตรเลียม (British Petroleum) บริษัท รอยัล ดัทช์ เชลล์ (Royal Dutch Shell) บริษัท สแตนดาร์ดออยล์แห่งแคลิฟอร์เนีย (Standard Oil of California (SoCal)) บริษัท สแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวเจอร์ซีย์ (Standard Oil of New Jersey (Esso)) บริษัท สแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวยอร์ก (Standard Oil Co. of New York (Socony)) และบริษัท เทซาโก (Texaco) ทั้งนี้บริษัทเหล่านี้ได้เริ่มร่วมมือลงทุนในการสำรวจ ผลิต และการกลั่นน้ำมันตะวันออกกลาง โดยเฉพาะประเทศอิหร่านผ่านบริษัท อิหร่านเนี่ยนออยล์ ปาร์ติซิแพนส์ (Iranian Oil Participants Ltd (IOP)) ใน ค.ศ. 1954 หรือ พ.ศ. 2497 ดู Anthony Sampson, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped* (New York: Viking Press, 1975), pp. 1-17.

³⁵ ต่อมา มีตำแหน่งเป็น ผู้จัดการสแตนดาร์ดแวกคัม ออยล์ ประจำประเทศไทย

³⁶ ต่อมา มีตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้จัดการบริษัทเชลล์ แห่งประเทศไทย จำกัด

³⁷ Neher, "Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand during the 1940s," p. 402.

(ในฐานะยุทธปัจจัยหนึ่ง) ควรรอจากการควบคุมในมือของรัฐบาลสยามสู่การดูแลของบริษัทน้ำมันโดยเร็วที่สุด”³⁸

จากยุทธศาสตร์และแผนงานหลังสงครามของบริษัทน้ำมันข้ามชาติทั้งสอง ส่งผลให้ตั้งแต่ต้น พ.ศ. 2489 ได้เริ่มมีการเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมันต่างประเทศหลายครั้งด้วยกัน ฝ่ายบริษัทต่างประเทศได้ยื่นข้อเสนอให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 ส่วนฝ่ายไทยที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นตัวแทนได้ยื่นเงื่อนไข (ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มีนาคม 2489) ว่า “ก. ให้บริษัทเก็บน้ำมันสำรองไว้ให้พอใช้เป็นเวลา 1 เดือน ข. ให้บริษัทรับซื้อโรงกลั่นและอุปกรณ์อื่นๆ ในราคาซึ่งจะได้ตกลงซื้อกัน และ ค. ให้บริษัทรับคณงานของกรมเชื้อเพลิง”³⁹ การเจรจาจะได้ข้อยุติในช่วงปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2489 โดยมีสาระสำคัญว่ารัฐบาลไทยจะดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 ผ่านการประกาศพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 และบริษัทน้ำมันต่างประเทศยอมรับเงื่อนไขที่จะรับซื้อโรงกลั่นน้ำมันขนาดเล็กของรัฐบาล และรับคณงานเดิมของกรมเชื้อเพลิง แต่บริษัททั้งสองไม่ยอมรับเงื่อนไขที่จะให้มีการสำรองน้ำมันด้วยเหตุผลว่าจะต้องใช้ทุนนอนนิ่งมาก⁴⁰ ในเวลาใกล้เคียงกัน คือ วันที่ 15 เมษายน 2489 กระทรวงพาณิชย์ของไทยได้ให้ “คำมั่นประกัน” กับบริษัทน้ำมันต่างประเทศทั้งสอง ว่ารัฐบาลไทยและกรมเชื้อเพลิงอันเป็นหน่วยงานของไทยจะยุติการขายน้ำมันให้กับประชาชนและจำกัดการจำหน่ายแต่เพียงหน่วยราชการ⁴¹ และอีก 1 ปีต่อมารัฐบาลไทยได้ทำความตกลงเพิ่มเติมกับบริษัทน้ำมันฯ ในการขายและเช่าสิทธิ์และผลประโยชน์ในโรงงาน เครื่องอุปกรณ์ ของกรมเชื้อเพลิงที่ช่องนนทรีและเกาะปรังเพื่อประโยชน์ในการจัดหาน้ำมันอันส่งผลให้มีการลดขนาดกรมเชื้อเพลิง เป็นแผนกเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหม ที่มีหน้าที่ในการจัดหาน้ำมันให้กับหน่วยงานรัฐแต่เพียงอย่างเดียว⁴²

³⁸ Ibid., p. 404.

³⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “บันทึกเรื่องน้ำมัน” (13 มกราคม 2493), หน้า 2-3.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ Arlene Becker Neher, "Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand during the 1940s," p. 410. และ ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, “บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย,” หน้า 94-95. และ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “บันทึกเรื่องน้ำมัน” (13 มกราคม 2493).

⁴² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “บันทึกเรื่องน้ำมัน” (8 กุมภาพันธ์ 2493).

ผลการเจรจาและข้อตกลงระหว่างบริษัทน้ำมันฯ และรัฐบาลไทยที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2489 – 2490 นอกจากจะยังผลให้เกิดการลดบทบาทการค้าน้ำมันของรัฐบาลแล้ว ในอีกมุมหนึ่ง การยกเลิกพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ยังส่งผลให้รัฐบาลหมดบทบาทในการควบคุมราคา การนำเข้า และการตรวจตราการค้าน้ำมัน รวมถึงยกเลิกการผูกขาดการกลั่นกรองน้ำมันด้วย แต่ กระนั้น ปรากฏข้อมูลว่าในหลายช่วงเวลารัฐบาลได้ใช้วิธีทางอ้อมในการควบคุมราคาน้ำมันในประเทศมิให้สูงหรือแตกต่างจากต่างประเทศมากเกินไปผ่านการเจรจากับบริษัทน้ำมันฯ ตามแต่ ละเอียดและกรณีการใช้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร⁴³

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2490 รัฐบาลไทยได้ลดบทบาททางการควบคุมและการค้าน้ำมันจากแต่เดิมที่แทบจะผูกขาดแต่เพียงรายเดียวตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2480 เป็นต้นมา โดยบริษัทน้ำมันต่างประเทศ 2 บริษัท คือ บริษัทสแตนดาร์ดเวสต์ค็อกออยล์ และบริษัทรอยัลดัตช์เชลล์ ได้มีบทบาทนำในตลาดน้ำมันของไทยแทบจะทั้งหมด เหลือแต่เพียงในส่วนของการจัดหาน้ำมันแก่ ส่วนราชการเท่านั้นที่แผนกเชื้อเพลิงยังคงค่อนข้างมีบทบาทสำคัญอยู่ในการคัดเลือกเอกชนเพื่อเป็น คู่สัญญาในการจัดหาน้ำมันให้กับแผนกฯ ก่อนที่จะจำหน่ายหรือจัดส่งให้กับหน่วยราชการอีกต่อ หนึ่ง ฟังจะกล่าวเช่นกันว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2490 บริษัทคาลเท็กซ์ (Caltex- California Texas Oil Company) เป็นบริษัทต่างชาติอีกรายหนึ่งที่ได้เข้ามาดำเนินกิจการในไทย⁴⁴

3.2.3 แบบแผนของกิจการน้ำมันเอกชนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การประกอบกิจการน้ำมันของบริษัทข้ามชาติในไทยสะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนทางการค้า ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการกระทำผ่าน “บริษัทสาขา” ในไทยที่เชื่อมโยงกับ “บริษัทแม่” ในต่างประเทศ ที่จะสนับสนุนด้านเงินทุนและน้ำมันสำเร็จรูปสำหรับการค้า รวมถึงการ กำหนดราคา โดยที่บริษัทสาขาเหล่านี้จะมีพ่อค้าหรือนายทุนภายในประเทศทั้งใหญ่และเล็กเป็น ผู้แทนจำหน่ายหรือบริษัทนายหน้าอีกทอดหนึ่ง บริษัทน้ำมันต่างประเทศที่มีลักษณะเป็น “บริษัท

⁴³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร.0201.35.1/16. เรื่อง “บริษัทน้ำมันขึ้นราคาน้ำมัน” (2492).

⁴⁴ องค์การเชื้อเพลิง, สมุดปกขาวขององค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519 (กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง , 2500), หน้า 35. คาลเท็กซ์เข้ามาดำเนินกิจการค้าน้ำมันในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในช่วงต้นทศวรรษ 2490 ภายใต้อุปกรณ์บริษัทน้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด มีฐานะเป็นสาขาของบริษัท คาลเท็กซ์ ปิโตรเลียม คอร์ปอเรชั่น (Caltex Petroleum Cooperation) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทเท็กซากอ (Taxaco) และบริษัทสแตนดาร์ด ออยล์แห่งคาลิฟอร์เนีย (Standard Oil of California) ยกย่องใหญ่แห่งวงการน้ำมันโลก ดู สนิทวงศ์ เจริญรัตตะ วงศ์, “คาลเท็กซ์ตกต่ำจริงหรือ?”, นิตยสารผู้จัดการ (มกราคม 2540).

ข้ามชาติ” (Multinational Enterprise-MNEs) เหล่านี้ นอกจากจะมีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศแม่ที่บริษัทเหล่านี้จดทะเบียนหรือถือหุ้นในบริษัทอยู่แล้ว ยังมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในโลกทุนนิยมด้วย⁴⁵ ในทางเดียวกัน วอลเตอร์ เจ เลวี (Walter J. Levy) ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายน้ำมัน ได้ชี้ให้เห็นว่าบริษัทข้ามชาติอย่างเช่นบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ มีส่วนอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการต่างประเทศของประเทศ “เจ้าของ” โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาให้เอื้อต่อการเติบโตของบริษัทที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วโลก⁴⁶

นอกจากนี้ “บริษัทแม่” ยังมีบทบาทสำคัญในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของกิจการที่มีส่วนช่วยเสริมสภาพการค้าของเครือข่ายบริษัทสาขาด้วย ในช่วง พ.ศ. 2493 จากการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทยหรือบริษัทตราหอยได้ดำเนินโครงการจัดสร้างคลังน้ำมันในต่างจังหวัด อันได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และนครราชสีมา ตลอดจนการขนส่งน้ำมันผ่านรถไฟที่จะมีการสั่งซื้อรถพ่วงบรรทุกน้ำมันมาเฉพาะ โดยการขนส่งน้ำมันในวิธีนี้จะทำให้สามารถจัดส่งน้ำมันได้ในปริมาณที่มากขึ้นกว่าเดิมที่ขนส่งแยกเป็นถังกลลอน⁴⁷ ในทางเดียวกับบริษัท สแตนดาร์ดออยล์ ที่ได้เริ่ม “ขยายงานและบูรณะงานด้านคลังน้ำมันต่างจังหวัด เช่น ที่ลำปางและเชียงใหม่” ตั้งแต่ พ.ศ.2494⁴⁸ ในความเห็นของบริษัทน้ำมันต่างประเทศทั้งสอง คลังน้ำมันในต่างจังหวัดส่วนหนึ่งจะช่วยป้องกันการขาดแคลนน้ำมันอันเนื่องมาจากปัญหาด้านการขนส่ง และ “เป็นวิธีซึ่งก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในแขนงอื่นๆ รัฐบาลหลายประเทศจึงสนับสนุน”⁴⁹

สภาพตลาดและกิจการน้ำมันภายในของไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าเกือบทั้งหมดอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทน้ำมันข้ามชาติจากต่างประเทศ ที่ได้เข้ามา

⁴⁵ ดู George Philip, *The Political Economy of International Oil* (Edinburgh: Edinburgh Press, 1994), pp. 135-150.

⁴⁶ ดู Walter J. Levy, "The Role of American Oil in the World," *Oil Strategy and Politics, 1941-1981* (Colorado: Westview Press, 1982), pp. 77-83.

⁴⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สร.0201.35.1/2. เรื่อง“บรรทึกเรื่องการขนส่งน้ำมันทางรถไฟ ถึงนายกจาก เจ เอ็ม อีแวน” (8 เมษายน 2493).

⁴⁸ บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ดประเทศไทย, *ความรู้คือประทีปฉบับพิเศษ: 90 ปีแห่งความก้าวหน้า* (กรุงเทพฯ: บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ด, 2527), หน้า 8.

⁴⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สร.0201.35.1/22. เรื่อง“บรรทึกเรื่องการขนส่งน้ำมันทางรถไฟ ถึงนายกจาก เจ เอ็ม อีแวน” (8 เมษายน 2493).

บักหลักในประเทศไทยแทบจะทันทีหลังจากสงครามยุติ อันเนื่องมาจากภาครัฐที่ได้ทำหน้าที่ค้ำ
น้ำมันภายในประเทศและมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับการค้าน้ำมันอย่างครอบคลุมตั้งแต่ปลาย
ทศวรรษ 2470 ได้ถูกจำกัดด้วย “ค้ำมันประกัน” พ.ศ. 2489 ที่จะลดบทบาทภาครัฐในการมีส่วนร่วม
ร่วมและควบคุมตลาดน้ำมันในประเทศ อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพในการดำเนินกิจการน้ำมันของ
บริษัทข้ามชาติเหล่านี้จะเริ่มประสบปัญหาตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา ภายหลังจาก
ขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลภายใต้การนำของทหารหลังการรัฐประหารในปี 2490 และการก่อตัว
ของกระแสความไม่พอใจบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่ควบคุมราคาน้ำมันภายในประเทศอย่างแทบจะ
เบ็ดเสร็จ

3.3 ปฐมบทแห่งความไม่ลงรอย: การต่อรองเพื่อมีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐ และชนชั้นนำไทย

หลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ที่นำมาสู่การขึ้นมามีอำนาจของกลุ่มการเมืองและ
นายทหารที่เคยมีบทบาทในช่วงทศวรรษ 2480 และส่วนหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งจอมพล ป. พิบูล
สงคราม มีความคิดที่ไม่พอใจการครอบงำเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก ได้ปรากฏความไม่ลง
รอยในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติทั้ง 3 แห่งหลัก
คือ บริษัทสแตนดาร์ด ออยล์ บริษัทรอยัลดัตช์เชลล์ และบริษัทคาร์ลเท็กซ์ โดยเฉพาะในประเด็น
ของกระแสข่าวที่รัฐบาลไทยพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมัน ประเด็น
การประมูลน้ำมันเพื่อใช้ในกิจการรัฐของแผนกเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหม และประเด็นเกี่ยวกับการ
การปรับขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูปของบริษัทน้ำมันต่างประเทศ

ในช่วงต้นทศวรรษ 2490 ได้ปรากฏกระแสข่าวที่รัฐบาลและชนชั้นนำไทยพยายามเข้ามามี
ส่วนร่วมในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันกับประชาชนภายในประเทศ โดยการฟื้นฟูกรมเชื้อเพลิง
ขึ้นมาใหม่ อันเป็นการละเมิดต่อ “ค้ำมันประกัน” พ.ศ. 2489 ที่รัฐบาลไทยสัญญาต่อบริษัทน้ำมัน
ข้ามชาติว่าจะถอนตัวและไม่ยุ่งเกี่ยวกับการค้าน้ำมันทั่วไปของประเทศ กระแสข่าวดังกล่าวนี้
เกิดขึ้นท่ามกลางการก่อตัวของความไม่พอใจจากชนชั้นนำทางการเมืองจำนวนหนึ่งที่มีความรู้สึก
ว่าประเทศไทยกำลังถูกบริษัทน้ำมันข้ามชาติค้ำและรัฐบาลไทยควรดำเนินการเพื่อต่อต้านการ
กีดกันและครอบงำตลาดน้ำมันจากบริษัทข้ามชาติ ดังคำอภิปรายของ นายพิน สุพรรณสาร
ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ต่อนโยบายด้านอุตสาหกรรมของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์
ที่ขึ้นมามีอำนาจในปี 2490 ว่า “ความจริงนั้น [โรงกลั่นน้ำมันที่ขอนแก่น – ผู้เขียน] ประโยชน์เห็น
อยู่ชัด ๆ ญาติพี่น้องทั้งหลายได้ใช้น้ำมันในเวลาสงครามแดงๆ ดำๆ ก็ตามก็พออยู่กันไปได้ แล้ว

เห็นใหม่เหตุการณ์ปรากฏขึ้นแล้ว เดียวนี้เอง เดียวนี้ท่านซื้อน้ำมันปีบละ 58 บาท ข้าพเจ้าคิดว่าถ้าโรงงานกลั่นน้ำมันของเราอยู่และเราสามารถที่จะกลั่นของเราได้ให้มันแบ่งปันกันไปในตัว ถึงของๆ เราจะไม่ได้ ถ้าราคาแพงถึงขนาดก็ยังซื้อถูกได้”⁵⁰ ในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2492 ได้มีการพบปะระหว่างหม่อมหลวงขาบ กุญชร ปลัดกระทรวงกลาโหม กับผู้จัดการบริษัทในกรุงเทพฯ โดย “ทั้งสามบริษัท พูดเป็นเสียงเดียวกันว่า ได้ทราบข่าวแพร่สะพัดทั้งในอเมริกาและยุโรป ว่ารัฐบาลไทยกำลังทาบทามหาซื้อเครื่องกลั่นกรองน้ำมันและถังบรรจุน้ำมันเพื่อมาทำเอง”⁵¹ ต่อมาในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2493 บริษัทน้ำมันต่างประเทศได้ยื่นบันทึกที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสร้างถังเก็บน้ำมันของแผนกเชื้อเพลิง ซึ่งบริษัทน้ำมันทั้งสามต่างเกรงว่าการสร้างถังดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการขั้นแรกที่จะนำไปสู่การขายน้ำมันแข่งกับเอกชน ทางรัฐบาลไทยได้ปฏิเสธทั้งสองกรณีและการสร้างถังน้ำมันเพื่อให้มีน้ำมันสำรองไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน เพื่อความจำเป็นในการใช้น้ำมันของหน่วยราชการ และองค์การสาธารณูปโภค มิได้มีเจตนาอย่างอื่น⁵²

ช่วงเวลาใกล้เคียงกับการปรากฏกระแสข่าวที่รัฐบาลไทยพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันของประเทศ ยังได้เกิดความไม่ลงรอยระหว่างรัฐบาลไทยและบริษัทน้ำมันต่างประเทศในเรื่องการประมูลน้ำมันเพื่อใช้ในกิจการรัฐของแผนกเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหมด้วย ทางบริษัท มีความเห็นว่ารัฐบาลไทยมีการทำสัญญาลับโดยไม่เป็นที่รับรู้ของบริษัทน้ำมันต่างประเทศอันได้แก่ บริษัทสแตนดาร์ด แวกคัม ออยล์ และบริษัท รอยัลดัทช์เชลล์ รวมถึงมิได้ทำตามข้อตกลงในการเปิดโอกาสให้เอกชนมีการเสนอราคาอย่างเท่าเทียมกัน ตั้งแต่ช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม พ.ศ. 2492 ได้มีการประท้วงจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศ และเอกอัครทูตอเมริกันและอังกฤษหลายครั้งเกี่ยวกับการที่ แผนกเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหมได้ทำหรือกำลังทำสนธิสัญญาลับๆ กับบริษัทต่างประเทศรายอื่นโดยไม่เปิดโอกาสให้บริษัทเหล่านี้เข้าเสนอราคาแข่งขันตามค้ำประกันที่กระทรวงพาณิชย์เคยให้ไว้⁵³ กระทรวงกลาโหมตอบโต้ว่าได้มี

⁵⁰ “การอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายอุตสาหกรรม,” รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3/2481, หน้า 483.

⁵¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/4 (ปีก 2 ใน 3). เรื่อง “บันทึก การพบกับผู้จัดการบริษัทน้ำมันต่างๆ ในกรุงเทพฯ” (20 สิงหาคม 2492).

⁵² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สร.0201.35.1/23. เรื่อง “บันทึกเรื่อง บริษัทน้ำมันต่างประเทศยื่นบันทึกเกี่ยวกับแผนกเชื้อเพลิงจะสร้างถังเก็บน้ำมัน โดยกรมเศรษฐกิจ” (15 สิงหาคม 2493).

⁵³ ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “การสั่งซื้อน้ำมันรถยนต์จาก S. Jardine Company” (13 ธันวาคม 2491); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “บันทึกเรื่อง น้ำมัน”

การเปิดโอกาสให้บริษัทฯ เข้าเสนอราคามาแล้ว แต่มีอาจตกลงขายให้ได้เพราะราคาสูงกว่าบริษัทอื่น ทางกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความเห็นว่าแม้จะมีการเรียกประมูลจริง “แต่เท่าที่ได้ทราบมา เข้าใจว่า ได้เปิดเรียกประมูลโดยใช้เวลาเพียง 2-3 ชั่วโมง หรือ 1 วันเท่านั้นที่จะยื่นประมูล ซึ่งทั้งนี้ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้แก่บริษัทน้ำมันอื่นๆ เพียงพอ”⁵⁴ อย่างไรก็ตามก็ดี กระแสความไม่ลงรอยในประเด็นนี้ดูจะเริ่มห่างหายไปในช่วงต้นพ.ศ. 2493

ประเด็นความไม่ลงรอยอันสุดท้ายระหว่างรัฐบาลไทยและบริษัทน้ำมันต่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 2490 คือการปรับขึ้นราคาน้ำมันของบริษัทน้ำมันต่างประเทศ กรณีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการยกเลิกพระราชบัญญัติเชื้อเพลิง พ.ศ. 2481 ใน พ.ศ. 2489 ที่ส่งผลให้รัฐบาลหมดบทบาทในการควบคุมราคาน้ำมันภายในประเทศ โดยในช่วงปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2492 บริษัทน้ำมันต่างประเทศทั้งสามแห่งได้ประกาศขึ้นราคาขายปลีกราคาน้ำมันทุกประเภทอีกประมาณลิตรละ 10 สตางค์โดยอ้างว่าสืบเนื่องมาจากการลดค่าเงินของเงินปอนด์ และ “ไม่มีการแจ้งให้กระทรวงพาณิชย์ทราบก่อน แต่แจ้งวันที่ทำการขึ้นราคาแล้ว” น้ำมันเบนซินในพระนครและธนบุรี และต่างจังหวัดมีการประกาศราคากำหนดสูงสุดอยู่ที่ 1.30 บาท ตามพระราชบัญญัติการค้ากำไรเกินควร การขึ้นราคาน้ำมันดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดกฎหมาย⁵⁵ เทพ โชติหนูชิต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า “บริษัทฯ ได้กระทำไปตามความเห็นชอบโดยลำพัง” โดยไม่มีการปรึกษาหรือแจ้งกับทางกระทรวงฯ ก่อนและให้ส่งหนังสือให้ทางกระทรวงการต่างประเทศสังเกตการกระทำดังกล่าว⁵⁶ กระนั้นก็ดี กระทรวงพาณิชย์มีความเห็นว่า “เมื่อรูปการณ์เป็นเช่นนี้โดยที่ปัญหาเรื่องน้ำมันเป็นเรื่องใหม่ การปฏิบัติการณ์รุนแรงอย่างใดไป ก็อาจกระทบกระเทือนการเมืองระหว่างประเทศ” จึงเห็นควรให้ออกประกาศคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร กำหนดราคาควบคุมการขายปลีกเพิ่มขึ้น คือ ลิตรละ 1.40 บาท⁵⁷ ทั้งในกรุงเทพฯ และธนบุรี และควรให้บริษัทชี้แจงเหตุผลให้ทราบก่อน⁵⁸ ทำให้กระแสความขัดแย้ง

⁵⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “การส่งซื้อน้ำมันของรัฐบาลไทย” (8 กุมภาพันธ์ 2493).

⁵⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร.0201.35.1/16. เรื่อง “บริษัทน้ำมันขึ้นราคาน้ำมัน” (24 ตุลาคม 2492).

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ ในช่วงกลางทศวรรษ 2470 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ราคาจำหน่ายปลีคน้ำมันเบนซินอยู่ที่ประมาณ แกลลอนละ 1.10 บาทหรือ 0.3 บาทหรือ 30 สตางค์ต่อลิตร

⁵⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.69.2.4/22. เรื่อง “บริษัทน้ำมันขึ้นราคาน้ำมัน” (17 ตุลาคม 2492).

ด้านการขึ้นราคาน้ำมันดิบหายลงไปพร้อมกับการประกาศคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร⁵⁹

จากความไม่ลงรอยระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติและรัฐบาลไทย 3 ประเด็นหลัก รวมถึงกระแสความไม่พอใจต่อบริษัทน้ำมันข้ามชาติของชนชั้นนำไทยที่เพิ่มมากขึ้นในต้นทศวรรษ 2490 จะเป็นส่วนพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การเจรจาต่อรองของรัฐบาลไทยในการยกเลิก “ค้ำประกัน” และเข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันแก่ประชาชนภายในประเทศตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 2490 เป็นต้นไป นอกจากนี้พึงกล่าวด้วยว่า ความไม่ลงรอยระหว่างบริษัทน้ำมันข้ามชาติและรัฐบาลไทยนอกจากจะมีพื้นฐานและลักษณะดังกล่าวที่มาแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังมีพื้นฐานมาจากภาพลักษณ์ความเป็น “ต่างชาติ” ของบริษัทน้ำมันต่างประเทศที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มทุนภายในหรือชนชั้นนำไทยในการลดภาพลักษณ์ความเป็นต่างชาติ เช่นเดียวกับ “ค้ำประกัน” พ.ศ. 2489 ยังเป็นกำแพงสำคัญที่กีดกันและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลงทุนและแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มทุนและชนชั้นนำไทยในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันที่กำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่องหลังสงครามโลกครั้งที่สองและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นต่อไป ในลักษณะเฉกเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมและการค้าอื่นที่กลุ่มทุนและชนชั้นนำไทยได้เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์และความมั่งคั่งทั้งในรูปของบริษัทผูกขาดและรัฐวิสาหกิจ อาทิ อุตสาหกรรมกระสอบและอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น⁶⁰

⁵⁹ "ประกาศคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๔๙๒ เรื่อง กำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเบนซิน," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 67 ตอนที่ 3ง. (3 มกราคม 2493), หน้า 23. สาระสำคัญของประกาศนี้อยู่ที่ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดขายปลีกน้ำมันเบนซินในเขตต์จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเกินกว่าลิตรละ 1.40 บาท"

⁶⁰ ดู สังคีต พิริยะรังสรรค์, **ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)** (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2526), หน้า 172-184.

3.4 การเจรจาต่อรองและแผนการอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐบาลไทย

การรัฐประหารอีกครั้งของคณะนายทหารนำโดย “กลุ่มชอยราชครู” และ “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์”⁶¹ ใน พ.ศ. 2494 ไม่แต่เพียงจะนำไปสู่การควมรวมอำนาจและเพิ่มบทบาทที่มากขึ้นของกองทัพกว่ารัฐประหารใน พ.ศ. 2490 เท่านั้น หากแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2494 “ได้นำสภาพการเมืองแบบใหม่มาสู่ประเทศไทย นั่นคือนำมาซึ่งระบอบเผด็จการทหารเต็มรูปแบบ ซึ่งหมายถึงการปกครองที่ยินยอมให้ข้าราชการฝ่ายทหารและตำรวจ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น”⁶² และเป็นการลดบทบาทของกลุ่มการเมืองอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคในการควบคุมคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาของคณะรัฐประหาร รวมถึงยังได้ส่งผลให้เกิดการสร้างธุรกิจส่วนตัวและการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้าอย่างกว้างขวางของคณะรัฐประหารด้วย สังคิต พิริยะรังสรรค์ ชี้ให้เห็นว่า “คณะรัฐประหารมิได้ปฏิเสธแบบแผนการผลิตที่เรียกว่า “ทุนนิยมโดยรัฐ” ที่คณะราษฎรก่อตั้งขึ้น แต่คณะรัฐประหารมีความโน้มเอียงที่จะเน้นสร้างธุรกิจส่วนตัวและการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้ากว้างขวางกว่าคณะราษฎรมาก”⁶³ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะรัฐประหารได้เข้าแสวงหาผลประโยชน์ทั้งจากรัฐวิสาหกิจอันเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญของ “ทุนนิยมโดยรัฐ” และจากธุรกิจส่วนตัวภายใต้ “ทุนนิยมเสรี” ที่ส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองจากอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิศาสตร์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการเปิดเสรีทางการค้าให้กับเอกชนต่างประเทศหรือมีลักษณะของ “ทุนนิยมเสรี” มากขึ้นอันมีพื้นฐานมาจากหลักทางวิเทโศบายและนโยบายทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ได้คัดกรองและกีดขวางการพัฒนา “ทุนนิยมโดยรัฐ” และหลัก “ชาตินิยมทาง

⁶¹ “กลุ่มชอยราชครู” เป็นชื่อเรียกของกลุ่มการเมืองที่มีจอมพลผิน ชุณหะวัณ แกนนำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และผู้บัญชาการทหารบก (28 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 – 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2497) และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ (ลูกเขยจอมพลผิน) อธิบดีกรมตำรวจ (พ.ศ. 2494 – พ.ศ. 2500) เป็นแกนนำสำคัญ ในขณะที่ “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์” เป็นชื่อเรียกกลุ่มการเมืองที่มีพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รองผู้บัญชาการทหารบก อดีตแม่ทัพภาคที่ 1 (พ.ศ. 2493 -2495) และรองผู้บัญชาการทหารบก (พ.ศ. 2495 - 2497) เป็นแกนนำ (ต่อมาพลเอกสฤษดิ์ได้ครองตำแหน่งจอมพล หลังการเป็นผู้บัญชาการทหารบกในปี 2497) ทั้งนี้ชื่อเรียก “กลุ่มชอยราชครู” มีที่มาจากสถานที่ตั้งบ้านพักของจอมพลผิน ที่ตั้งอยู่ ณ ชอยราชครู ถนนพหลโยธิน ในทางเดียวกับ “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์” มีชื่อเรียกมาจากบ้านพักประจำตำแหน่งของพลเอกสฤษดิ์ ที่เทเวศร์ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สังคิต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)*, หน้า 272-339.

⁶² สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทย* (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550), หน้า 242.

⁶³ สังคิต พิริยะรังสรรค์, *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)*, หน้า 173.

เศรษฐกิจ” ที่เคยปรากฏในทศวรรษ 2480 ใน *Capital Accumulation in Thailand 1855 – 1985* งานศึกษาของ ซูฮิโร อาคิระ (Suehiro Akira) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลังการรัฐประหาร 2494 “ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในช่วง พ.ศ. 2475 -2505 จำนวน 61 คนจาก 237 คน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการบริหารของบริษัทธุรกิจและอุตสาหกรรม 107 ในช่วงปี 2495 ถึง 2500 นอกจากนี้ แกนนำหลักของคณะรัฐประหาร จำนวน 7 คน⁶⁴ ยังได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารบริษัทต่าง ๆ จำนวน 91 ที่ด้วย”⁶⁵ ในห้วงเวลานี้ แม้ชนชั้นนำของรัฐและรัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการ หากแต่การประกอบกิจการดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งจะได้รับอิทธิพลจากการกำหนดทิศทางของทุนนิยมโลกอันมีสหรัฐอเมริกาและองค์กรโลกบาลจำนวนหนึ่งเป็นแกนนำผ่านการให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านเงินทุนและทางเทคนิค

อุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันเช่นเดียวกับธุรกิจหลายประเภทในช่วงเวลานี้จะได้รับผลกระทบจากการขึ้นมามีอำนาจของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2494 รวมถึงการสร้าง “ทุนนิยมโดยรัฐ” และความพยายามใช้อิทธิพลในการเข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมและการค้าด้วยเช่นกัน กระนั้นก็ดี ฟังจะกล่าวด้วยว่าตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา สัมพันธภาพระหว่างบริษัทน้ำมันต่างประเทศและรัฐบาลไทยนอกจากจะสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งและไม่ลงรอยในหลายประเด็นแล้ว ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าชนชั้นนำทางการเมืองและกองทัพจะพยายามเข้ามาสร้างผลประโยชน์ในการค้าน้ำมันของแผนกเชื้อเพลิงเช่นเดียวกัน กล่าวคือ นอกจากจะปรากฏบริษัทต่างประเทศที่เป็น “นายหน้า” ค้าน้ำมันให้กับหน่วยราชการผ่านแผนกเชื้อเพลิงแล้ว ยังปรากฏว่ามีบริษัทของชนชั้นนำไทยจำนวนหนึ่งเข้าทำการค้าในลักษณะดังกล่าวด้วย ยกตัวอย่างเช่น บริษัทสหไทยวัฒนา ที่จดทะเบียนใน พ.ศ. 2482 และมีรัฐบาลเป็นหุ้นส่วนหนึ่ง แม้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทแห่งนี้จะมีอยู่ไม่มากนัก หากแต่มีความเป็นไปได้มากกว่าชนชั้นนำของรัฐและกองทัพในทศวรรษ 2490 น่าจะเข้ามามีส่วนร่วมในบริษัทแห่งนี้ เฉกเช่นเดียวกับที่เกิดกับบริษัทหลายแห่งที่ก่อตั้งขึ้นโดยคณะราษฎรในทศวรรษ 2480⁶⁶ และบริษัทไทยการค้าและ

⁶⁴ ได้แก่ จอมพลผิน ชุณหะวัณ, พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์, พลตรี ศิริ สิริโยธิน, พล.ท.เทพหัสดิน ณ อยุธยา, พล.ต.ต. ละม้าย อุทยานานนท์, จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร

⁶⁵ Suehiro Akira, *Capital accumulation in Thailand 1855-1985*, p. 138.

⁶⁶ จากรายงานของกระทรวงพาณิชย์ใน พ.ศ. 2491 ชี้ให้เห็นว่า บริษัทสหไทยวัฒนา เป็นบริษัทของไทยรายเดียวที่เป็น “นายหน้า” นำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศโดยมีกลุ่มลูกค้าหลักคือหน่วยงานราชการ นอกจากนั้นเป็นบริษัทต่างประเทศ อันได้แก่ บริษัทแอสตันดาร์ดแวกค์มออลด์ บริษัทเชลล์ บริษัทคาลเท็กซ์ และบริษัทเวคฟิลด์ ซึ่งมีกลุ่มลูกค้าทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [3] สร. 0201.35.1/21. เรื่อง “บริษัท

น้ำมัน (Thai Sale and Oil) ที่ก่อตั้งขึ้นในพ.ศ. 2496 ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ระบุว่าบริษัทที่ทำการค้าและจำหน่ายน้ำมันเป็นหลัก⁶⁷

3.4.1 ปฐมบทของการเจรจาและแผนงานด้านน้ำมันของรัฐ

หลังการรัฐประหาร 2494 เป็นเวลาประมาณ 4 เดือน ท่ามกลางความไม่ลงรอยและไม่พอใจต่อบริษัทน้ำมันต่างประเทศของรัฐบาลและชนชั้นนำไทย ที่ส่วนหนึ่งเป็นความรู้สึกสืบเนื่องมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 รัฐบาลไทยด้วยการนำของพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ยศขณะนั้น) นายทหารผู้กำลังมีบารมีเรื่องรองและครองตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ได้พยายามวางแผนหาทางบอกเลิกข้อตกลงที่กระทรวงพาณิชย์ให้ไว้กับบริษัท เพื่อที่รัฐบาลไทยจะสามารถฟื้นฟูอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันเสรีกับประชาชนได้อีกครั้งหนึ่ง⁶⁸

แผนงานการเจรจาจะเริ่มอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2495 ที่คณะรัฐมนตรี มีประเด็นสั่งให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการตรวจสอบและหาทางเจรจาเลิกสัญญาข้อตกลง และคำมั่นประกันในเรื่องเชื้อเพลิงกับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ ตลอดจนแนวทางให้ “เอกชนผู้อื่น” จัดหาน้ำมันจากต่างประเทศ⁶⁹ ซึ่งทางกระทรวงพาณิชย์มีความเห็นไปในประเด็นของสัญญาและเงื่อนไขต่างๆ นั้น “บริษัทได้เอาเปรียบรัฐบาลมากมาย” และพยายามเป็นคู่แข่งชั้น

กาลเท็กซ์ เสนอการจัดกรณ้ำมันให้รัฐบาล และขอเงินตราต่างประเทศเป็นค่าน้ำมัน” (14 กันยายน 2491). นอกจากนี้ดูการเข้าไปมีอิทธิพลของรั้ววิสาทกิจของบรรดาคณะรัฐประหาร 2490 ได้ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, **ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)**, หน้า 174-175.

⁶⁷ Suehiro Akira, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985*, p. 143.

⁶⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ [2] **สร. 0201.61/2 [ปก 2/2]**, เรื่อง “การควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงจากคณะรัฐมนตรีถึงกระทรวงต่างๆ” (15 มีนาคม 2495).

⁶⁹ ฟังกล่าวด้วยว่าคำสั่งที่คณะรัฐมนตรีมีให้แก่กระทรวงพาณิชย์ สามารถจำแนกโดยระเอียดเป็น 6 ประการหลัก คือ 1. ให้กระทรวงฯ ตรวจสอบเรื่องสัญญาข้อตกลงในเรื่องเชื้อเพลิงกับ น้ำมันต่างประเทศว่ามีอยู่อย่างไร 2. รัฐบาลไทยมีทางเจรจาขอเลิกสัญญาได้หรือไม่ 3. มีทางจะจัดหาน้ำมันจากต่างประเทศโดยทางราชการซื้อเข้ามาเองได้หรือไม่ 4. รัฐบาลไทยมีทางจะจัดหาน้ำมันจากต่างประเทศโดยให้ผู้อื่นเข้ามาจำหน่ายได้หรือไม่ 5. เมื่อรัฐบาลจำเป็นจะดำเนินการควบคุมการจัดจำหน่ายน้ำมัน ควรมีการดำเนินการปันส่วนอย่างไร 6. ให้พิจารณาข่างกฎกระทรวงพาณิชย์ ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงนี้ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา. ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] **สร. 0201.61/2 [ปก 2/2]**. เรื่อง “บันทึกแนวทางการเจรจาปัญหาน้ำมัน โดย กรมควบคุมการค้า” (11 มีนาคม 2495).

กับแผนกเชื้อเพลิงของรัฐบาลในการขายน้ำมันให้กับหน่วยงานราชการด้วยการ “เอาใจราชการ พยายามให้ความสะดวกเต็มที่ คอยตั้งป้อมให้ความสะดวกแก่สถานราชการต่างๆ ไป ผลก็คือหาก รัฐบาลคิดจะรื้อฟื้นนโยบายกรมเชื้อเพลิงเดิมมาใช้อีก ก็ยากที่จะถอนป้อมเหล่านี้ได้”⁷⁰ แต่ทั้งนี้ สัญญาและข้อตกลงที่กระทำไว้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็มีช่องทางในการเจรจาผ่อนปรน หรือยกเลิกได้ แต่ความสำเร็จในการเจรจาขึ้นอยู่กับ “กำลังใจภายในประเทศไทย” และ “ศีลธรรม คือ บริษัทพวกนี้ [บริษัทน้ำมันต่างประเทศ] ต่างมีรัฐบาลของตนซึ่งเป็นมหาอำนาจหนุนหลังอยู่ซึ่ง รัฐบาลนั้นๆ ถ้ามีความซื่อสัตย์ในศีลธรรมอันดี มีความเป็นธรรมประจำในสันดาน มีอุดมคติ ไม่ เบียดเบียนกัน ถือหลักอหิงสา ฯลฯ ให้มันแล้ว ก็คงยอมเปลี่ยนสัญญาให้ เพราะเด็กอมมือก็รู้ว่า เอาเปรียบประเทศไทยเพียงใด” อย่างไรก็ตาม ในส่วนของแนวทางที่จะให้เอกชน “ผู้อื่น” จัดหาน้ำมัน จากต่างประเทศนอกเหนือจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศทั้งสามนั้นทางกระทรวงพาณิชย์มี ความเห็นว่า “โดยทฤษฎีแล้วเป็นการทำได้ เพราะเป็นการค้าโดยเสรี แต่โดยวิธีปฏิบัติแล้วคงจะ ทำไม่ได้ หรือถ้าหากจะทำได้ก็สำเร็จด้วยยาก” เนื่องจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศเหล่านี้นอกจากจะมี เงินทุนจำนวนมากแล้ว ยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านการค้าทั้งท่าเทียบเรือและคลังเก็บ น้ำมันที่มีความพร้อมอยู่แล้วอันทำให้ต้นทุนในการค้าถูกกว่า “ผู้อื่น” ที่จะเข้ามาใหม่⁷¹

การดำเนินการของรัฐบาลไทยเป็นรูปธรรมมากขึ้นในกลางปี 2495 การประชุม คณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2495 ด้วยการเสนอของกระทรวงกลาโหม ได้มีมติให้ “1.กระทรวงการต่างประเทศเจรจาให้มีการค้าน้ำมันได้เสรี 2. ให้กลาโหมจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง เพื่อดำเนินการจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงโดยทั่วไป และให้บริษัทน้ำมันต่างประเทศทั้งสองเข้าประมูล เพื่อจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย”⁷² กล่าวอีกนัยหนึ่งคือยกฐานะและขยายงานของแผนกเชื้อเพลิงมา เป็นองค์การเชื้อเพลิงในระดับที่มีสภาพเข้าข่ายของรัฐวิสาหกิจ (State enterprise)⁷³ แต่จำกัดตลาด แต่เพียงหน่วยงานรัฐ และองค์การนี้จะป็นหน่วยงานหลักในการจำหน่ายน้ำมันให้กับประชาชน

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/2. เรื่อง “บันทึกกระทรวงพาณิชย์ถึงคณะรัฐมนตรี” (5 มีนาคม 2495).

⁷² องค์การเชื้อเพลิง, สมุดปกขาวขององค์การเชื้อเพลิง, หน้า 41 - 42.

⁷³ ดำรงสิทธิ์ ณ บางช้าง, สุรพงษ์ สันถนะนุภาพ และประณัฐ แสไพศาล “บทบาทและการบริหารงาน ขององค์การเชื้อเพลิง,” ใน รัฐวิสาหกิจไทย รวบรวมโดย เกศินี หงสนันท์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว , 2517), หน้า 65.

ภายในประเทศต่อไปในอนาคต หลังการเจรจาเพื่อการค้าน้ำมันอย่างเสรีที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพประสบผลสำเร็จ

การขยายงานของแผนกเชื้อเพลิงมาเป็นองค์กรเชื้อเพลิงสะท้อนให้เห็นถึงการที่ชนชั้นนำและกลุ่มทุนในกองทัพต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มีโครงสร้างงานที่เทียบเท่าและอาจมากกว่าบริษัทน้ำมันต่างประเทศขนาดใหญ่ในไทย ดังจะเห็นได้จากการกระทรวงกลาโหมได้วางกรอบขยายงานระยะเวลา 5 ปี ไว้ใน 3 โครงการหลัก คือ โครงการ 1 การสร้างคลังเก็บน้ำมันและท่าเทียบเรือ (บางจาก) โครงการ 2 คลังเก็บน้ำมันสำรองเวลาฉุกเฉิน ที่จังหวัดนครสวรรค์ นครราชสีมา พิษณุโลก สงขลา และชลบุรี และ โครงการ 3 สร้างโรงกลั่นขนาด 1,000 บาร์เรล (ใกล้เคียงท่าเรือกรุงเทพ)⁷⁴ โดยเป้าหมายหลักยังคงอยู่ที่การจำหน่ายน้ำมันให้กับทางหน่วยงานราชการ ฟังกล่าวเช่นกันว่าในครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 องค์กรเชื้อเพลิงยังเป็นหน่วยงานหลักในการเจรจากับหน่วยข่าวกรองกลางของสหรัฐอเมริกา (The Central Intelligence Agency-CIA) และคณะที่ปรึกษาทางทหารสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย (Joint United States Military Advisory Group Thailand - JUSMAGTHAI) จนได้รับความช่วยเหลือทางน้ำมันสำหรับใช้ในการทหารของไทยเป็นมูลค่า 2,396,000 เหรียญสหรัฐใน พ.ศ. 2497 ด้วย⁷⁵

3.4.2 เมื่อโต๊ะเจรจาเปิดขึ้น: การเจรจาเพื่อยกเลิกค้ำประกันของรัฐบาลไทย

การเจรจากับบริษัทน้ำมันต่างประเทศดูเหมือนจะเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2496 ที่คณะรัฐมนตรีได้วางกรอบเหตุผลในการเจรจาว่า “โดยที่มีความจำเป็นต้องมีน้ำมันเชื้อเพลิงสะสมไว้ใช้ในราชการ และเพื่อการหมุนเวียนจึงต้องขอจำหน่ายให้แก่หน่วยราชการและประชาชน”⁷⁶ หรืออีกนัยหนึ่งคือน้ำมันที่หน่วยงานรัฐได้เก็บสะสมไว้มีการระเหยและเสื่อมสภาพลงตามกาลเวลาเพราะฉะนั้นจึงสมควรที่จะนำออกมาจำหน่ายอย่างกว้างขวางมากขึ้นเพื่อที่จะไม่เป็นการเสียประโยชน์ ภายใต้กรอบดังที่ว่านี้ใน พ.ศ. 2497 พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์

⁷⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/2 (ปีก 2/2). เรื่อง “โครงการ 5 ปี น้ำมันเชื้อเพลิง” (26 กรกฎาคม 2495).

⁷⁵ องค์กรเชื้อเพลิง, สมุดปกขาวองค์การเชื้อเพลิง, หน้า 47.

⁷⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “น้ำมันที่รัฐบาลรับรองไว้กับบริษัทสแตนดาร์ด แวกควิลล์ ออยล์ว่าจะไม่จำหน่ายน้ำมันแก่ประชาชน” (30 เมษายน 2497).

เจ้าวรณไวทยากร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เริ่มการเจรจาปัญหาดังกล่าวผ่านทางวิลเลียม เจ โดโนแวน (William J. Donovan) เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ทั้งสองได้พบปะและส่งหนังสือหารือในประเด็นดังกล่าวด้วยกันหลายครั้ง⁷⁷ สำคัญในการเจรจาจะอยู่ที่สถานะของ “คำมั่นประกัน” ที่กระทรวงพาณิชย์ได้ให้ไว้กับบริษัทแดนดาร์ต แวกคัม ออยล์ ว่าเป็นถ้อยแถลงทางการเมืองของรัฐบาลในอดีตหรือเป็นพันธะสัญญาผูกมัดระหว่างประเทศ

รัฐบาลไทยมีความเห็นว่า “คำมั่นประกัน” ดังกล่าวไม่น่าจะผูกพันถึงรัฐบาลใหม่ โดยเฉพาะรัฐบาลหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และพ.ศ. 2494 เพราะเป็นเพียงถ้อยแถลงทางการเมืองมิใช่พันธะทางกฎหมาย หากแต่ทางสหรัฐอเมริกายืนยันว่า “ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เมื่อรัฐบาลใหม่ได้รับการรับรองเป็นรัฐบาลโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วสิทธิทางกฎหมายต่างๆ และข้อผูกมัดของประเทศซึ่งมีอยู่ย่อมไม่เปลี่ยนแปลง”⁷⁸ อีกทั้ง “นโยบายต่างประเทศของอเมริกันได้ยึดถือมาเป็นเวลานานแล้วในหลักที่ว่ารัฐบาลต่อมาต้องรับผิดชอบในพันธะซึ่งเกิดขึ้นในรัฐบาลก่อน”⁷⁹ ซึ่งทางรัฐบาลมีความเห็นให้ทางกระทรวงการต่างประเทศหารือกับที่ปรึกษากฎหมายในประเด็นนี้ เพราะ “เมื่อรัฐบาลใหม่หมดอำนาจในการบริหารแล้ว นโยบายทางการค้าอันเป็นข้อแถลงทางการเมืองก็ย่อมลี้หายไปด้วย รัฐบาลใหม่ขึ้นมานโยบายทางการค้าย่อมไม่เหมือนกัน [เน้นโดยผู้เขียน]”⁸⁰ การเจรจาที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลักดังกล่าวนี้ดูจะยืดเยื้อมาจนถึงปลายทศวรรษ 2490 ทั้งสองฝ่ายยังคงยืนยันหลักในการเจรจาเดิม ฝ่ายรัฐบาลไทยอ้างเหตุผลเพิ่มเติมว่าความพยายามชี้แจงว่าการเจรจาดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างบริษัทฝรั่งและบริษัทไทย (องค์กรเชื้อเพลิง) ไม่ใช่ว่ารัฐบาลจะผูกขาดการขายน้ำมัน ซึ่ง

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “การยกเลิกข้อผูกพันกับบริษัทค้าน้ำมันต่างประเทศ” (17 เมษายน 2497).

⁷⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “คำแปลหนังสือจากวิลเลียม เจ โดโนแวน ถึง เสด็จในกรมฯ” (เมษายน 2497).

⁸⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1, เรื่อง “คำมั่นที่รัฐบาลรับรองไว้กับบริษัทแดนดาร์ต แวกคัม ออยล์ ว่าจะไม่จำหน่ายน้ำมันแก่ประชาชน” (30 เมษายน 2497).

ทางฝ่ายบริษัทน้ำมันได้โต้แย้งว่า แม้จะมีใช้การผูกขาดหากแต่บริษัทฯ จะต้องเสียเปรียบเนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่ต้องเสียภาษี บริษัทน้ำมันย่อมแข่งขันในเรื่องราคาไม่ได้⁸¹

3.4.3 เมื่อการเจรจาเข้มข้นขึ้นก่อนที่จะบรรลุผล

หลังเริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการเป็นเวลา 3 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ถึงพ.ศ. 2499 ทั้งบริษัทน้ำมันต่างประเทศและรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศจะยังหาข้อยุติร่วมกันไม่ได้ ในราวเดือนกันยายน พ.ศ. 2499 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขสัญญาการค้าน้ำมัน โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น เป็นประธานขึ้นมาแทนกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ มีประเด็นสำคัญในการเจรจาได้แก่ 1. เรื่องการเช่าที่ดินของบริษัทน้ำมัน และ 2. เรื่องการค้าน้ำมันและค่าขนส่งน้ำมันเกี่ยวกับการค้าน้ำมัน⁸² ตลอดระยะเวลาการเจรจากับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ ได้ปรากฏการพบปะระหว่างเอกอัครราชทูตอเมริกากับรัฐบาลไทยหลายครั้งซึ่งมีสาระสำคัญในแง่ที่ทางสหรัฐฯ เป็นห่วงว่าการเจรจา จะนำไปสู่ความไม่เสมอภาคแห่งการแข่งขันอันเป็นการขัดกับหลักการค้าเสรีที่ทางสหรัฐฯ ยึดถือ⁸³ และ “ทั้งนี้อาจจะเป็นเหตุยับยั้งผู้ลงทุนชาวต่างประเทศในการเข้าร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต”⁸⁴ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายไทยยังคงยืนยันว่าการเจรจาดังกล่าวจะ “ไม่เป็นภัยแก่การดำเนินกิจการของบริษัทอเมริกันในประเทศไทยหรือเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่เป็นอยู่อย่างสลักสำคัญ”⁸⁵ จอมพลสฤษดิ์ กล่าวกับหนังสือพิมพ์ว่าการดำเนินการดังกล่าว “มิได้ฉีกสัญญาค้าน้ำมันแต่จะขอแก้ไขเพื่อความเป็นธรรม

⁸¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “บันทึก การสนทนาระหว่างเสด็จในกรมฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับนายพี แห่งบริษัทน้ำมันแอสตันดาร์ควอดคัมมอชล์” (10 กันยายน 2497); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “บันทึกการสนทนากับเอกอัครราชทูตอังกฤษ” (12 ธันวาคม 2497).

⁸² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญากับบริษัทค้าน้ำมัน” (22 กันยายน 2499); **สยามนิกร** (16 กันยายน 2499).

⁸³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญากับบริษัทค้าน้ำมัน” (11 ตุลาคม 2499).

⁸⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “โทรเลขจากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย ถึงกระทรวงการต่างประเทศ” (9 พฤศจิกายน 2499).

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

เท่านั้น”⁸⁶ เช่นเดียวกับ พลโทหม่อมหลวงชาบ กุญชร อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์และรองเสนาธิการ กลาโหม ที่กล่าวว่า การเจรจาดังกล่าวมีแรงผลักดันมาจากประชาชน “ประชาชนกำลังร้องทุกข์สิ่งนี้ เป็นการผูกขาดตัดตอน และหากว่าสามบริษัทสามารถเปลี่ยนราคาขึ้นและลงได้ตามที่พอใจ ประชาชนคิดว่าความตกลงฉบับนั้นไม่ยุติธรรม”⁸⁷

นอกจากการเจรจาที่กำลังขับเคลื่อนโดยรัฐบาลและคณะกรรมการฯ ของจอมพลสฤษดิ์ ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2490 แล้ว หนังสือพิมพ์ไทยโดยเฉพาะที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของจอมพลสฤษดิ์และรัฐบาล ยังรายงานข่าวเพื่อตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเจรจากลับค้ำประกันและการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดน้ำมันของรัฐบาลด้วย ปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2497 หนังสือพิมพ์ **สารเสรี** ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มสี่เสาเทเวศน์ของจอมพลสฤษดิ์ และกองทัพได้ลงบทความ “อุตสาหกรรมน้ำมัน”⁸⁸ ที่มีเนื้อหา กล่าวถึงสภาพความผันแปรของการเมืองโลกในยุคต้น “สงครามเย็น” ที่พร้อมจะปะทุเป็นสงคราม ได้ทุกเมื่อ ซึ่งในภาวะแบบนี้ “สิ่งที่เราขาดและจำเป็นไม่น้อยในยามสงครามได้แก่น้ำมันเชื้อเพลิง ในระหว่างสงครามคราวที่แล้วเราได้รับความเดือดร้อนขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงมาก” รัฐบาลไทย ควรหันมาเริ่มทำอุตสาหกรรมน้ำมันอย่างจริงจัง เพราะนอกจากจะสงวนเงินตราต่างประเทศ ได้มากแล้ว “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย จะบังเกิดขึ้น และจะเป็นผลดีในยาม สงครามด้วย” ในทางเดียวกัน “อย่าให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย” โดย วงนอก ที่ลงในหนังสือพิมพ์ข่าว พาณิชยของรัฐบาล เมื่อกลางเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2499 นอกจากจะกล่าวสนับสนุนรัฐบาลไทย ในการเจรจาค้ำประกันที่ “ไม่เป็นธรรม” กับบริษัทน้ำมันต่างชาติแล้ว ยังมีความเห็นว่ารัฐบาล ควรจัดการอย่างมีดุลพินิจ เพราะถึงที่สุดแล้วก็ต้องพึ่งพิงบริษัทน้ำมันทั้งสองในการจัดหา น้ำมัน และควรจำบทเรียนในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองที่ต้องประสบปัญหาขาดแคลนน้ำมันจากการถอน การลงทุนของบริษัทเหล่านี้⁸⁹ การปรากฏเนื้อหาในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวที่สนับสนุนการดำเนินการ ของรัฐบาลเหล่านี้ ในมุมหนึ่ง รัฐบาลได้ใช้เป็นข้ออ้างสำคัญในการกดดันบริษัทน้ำมันต่างประเทศ ในการเจรจาเพื่อยกเลิกค้ำประกัน ดังคำให้สัมภาษณ์ของพลโทหม่อมหลวงชาบ กุญชร อธิบดี

⁸⁶ **ชาวไทย** (21 กันยายน 2499).

⁸⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “คำแปล “Thai Criticize Suppliers of Oil” from New York Times (5 September 1956)” (5 กันยายน 2499).

⁸⁸ “อุตสาหกรรมน้ำมัน,” **สารเสรี** (30 กรกฎาคม 2497).

⁸⁹ วงนอก, “อย่าให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย,” **ข่าวพาณิชย** (16 พฤศจิกายน 2499).

กรมประชาสัมพันธ์และรองเสนาธิการกลาโหม ต่อหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ (New York Times) เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2499 ว่า "ประชาชนกำลังร้องทุกข์สิ่งนี้ว่าเป็นการผูกขาดตัดตอน และหากว่าสามบริษัทสามารถเปลี่ยนราคาขึ้นและลงได้ตามที่พอใจ ประชาชนคิดว่าความตกลงฉบับนั้นไม่ยุติธรรม"⁹⁰

การเจรจานำโดยคณะกรรมการฯ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำเนินไปอย่างเข้มข้น ภายใต้หลักสำคัญที่ว่า “คงให้ บริษัท [น้ำมันต่างประเทศ] ดำเนินการค้าน้ำมันต่อไปตามเดิม แต่เพื่อความเป็นธรรมให้ขอสิทธิให้องค์การเชื้อเพลิงและคนไทยได้ทำการค้าน้ำมันเท่าเทียมกันด้วย”⁹¹ หลังเริ่มการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ทำที่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อกรยกเลิกและตีความคำมั่นประกันเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐบาลสหรัฐฯ ได้มองสถานะของคำมั่นประกันว่าขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของรัฐบาลไทย จากที่แต่เดิมได้ให้ความสำคัญกับคำมั่นประกันในฐานะพันธสัญญาระหว่างประเทศที่อิงตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แมกซ์ วิลโด บิชอป (Max Waldo Bishop) เอกอัครราชทูตแห่งประเทศไทยประจำประเทศไทย ได้มีหนังสือแจ้งมายังกระทรวงการต่างประเทศ ในวันที่ 11 ตุลาคม 2499 อันมีใจความสำคัญว่า

“รัฐบาลแห่งชาติสหรัฐอเมริกาไม่บังอาจที่จะเสนอแนะในทางหนึ่งทางใดว่าข้อวินิจฉัยนั้นควรจะเป็นอย่างไร แต่ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะเป็นที่สนใจที่รัฐบาลไทยจะทราบว่ารัฐบาลอเมริการู้สึกห่วงใยถึงผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่องค์กรของรัฐบาลเข้าไปมีส่วนในวงการค้าเช่นนี้ซึ่งจะมีไม่เฉพาะต่อการลงทุนของเอกชนอเมริกันในประเทศไทยที่มีอยู่แล้ว และอาจจะมีต่อไปเท่านั้น หากความเสียหายนั้นจะมีต่อโครงการของรัฐบาลไทย ในอันที่จะสนับสนุนให้มีการลงทุนโดยเอกชนต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลอเมริกันก็ได้กระทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อสนับสนุนในการนี้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกามีความเห็นอย่างหนักแน่นเป็นประเพณีมาในเรื่องผลประโยชน์ที่บรรดารัฐบาลและประชาชนจะได้รับจากธุรกิจที่เสรีและเปิดเผยต่อการแข่งขัน และยังได้ออก

⁹⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “คำแปล “Thai Criticize Suppliers of Oil” from New York Times (5 September 1956)” (5 กันยายน 2499).

⁹¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทค้าน้ำมัน” (22 กันยายน 2499).

กฎหมายกีดกันการจำกัดการแข่งขันดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่จำกัดกับการปฏิบัติและกฎหมายประเทศอื่นๆ ก็พร้อมที่จะต้อนรับการที่บริษัทเอกชนไทย จะเข้ามามีส่วนในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม”⁹²

นอกจากนี้ นายเจ เอ แมคควิลคิน (J. A. McQuilkin) ที่ปรึกษากฎหมายของบริษัท สแตนดาร์ดแควคัมมอยล์ ได้เดินทางเข้าพบนายพจน์ สารสิน เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุง วอชิงตัน ในช่วงกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2499 มีสาระสำคัญว่า “ทางบริษัทฯ เป็นห่วงถึงฐานะ ความสัมพันธ์ในทางการค้ากับประเทศไทยต่อไปข้างหน้า”⁹³ เช่นเดียวกับ นายโรเบิร์ตสัน ผู้ช่วย รัฐมนตรีต่างประเทศ ฝ่ายตะวันออกไกลของสหรัฐอเมริกา ที่ได้เข้าพบกับนายพจน์ สารสิน และ แสดงความเป็นห่วงเกี่ยวกับการยกเลิกค้ำประกันของรัฐบาลไทยว่า “รัฐบาลสหรัฐฯ มีความ ห่วงใยว่าบริษัทน้ำมันอเมริกันที่ดำเนินการค้าอยู่ในประเทศไทยอาจจะเผชิญกับภาวะการณ์ที่ไม่ เสมอภาคในการแข่งขัน [หลังการยกเลิกค้ำประกัน] ทั้งนี้อาจจะเป็นเหตุยั้งผู้ลงทุนชาว ต่างประเทศในการเข้าร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต” อย่างไรก็ตาม นายโร เบิร์ตสัน ก็ได้กล่าวถึงการผ่อนคลายความห่วงใยลงไปบ้างอันเกิดมาจากการที่รัฐบาลไทยและ นายกรัฐมนตรีของไทยได้ให้ความมั่นใจกับทางสหรัฐอเมริกาว่า “การให้เลิกค้ำประกันดังกล่าวจะไม่ เป็นภัยแก่การดำเนินกิจการของบริษัทอเมริกันในประเทศไทยหรือเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่ เป็นอยู่อย่างสำคัญ”⁹⁴

แม้จะมีข้อกังวล ท้วงติง และห่วงใยจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศ รวมถึงจากรัฐบาล สหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการยกเลิกค้ำประกัน พ.ศ. 2489 หากแต่การขับเคลื่อนของ คณะกรรมการเจรจา ที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ที่มีการประชุมรวม 6 ครั้งและประชุมร่วมกับผู้แทน บริษัทน้ำมัน 2 ครั้ง ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2499 ได้นำไปสู่ผลสำเร็จของการเจรจาในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2499 โดยบริษัทน้ำมันยอมยกเลิก “ค้ำประกัน” ที่รัฐบาลได้ทำไว้ใน พ.ศ. 2489 รวมถึงบริษัทน้ำมันต่างประเทศยังยินยอมที่จะให้มีการขึ้นค่าเช่าและคืนที่ดินบางส่วนซึ่งบริษัทฯ

⁹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทน้ำมัน” (11 ตุลาคม 2499).

⁹³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “บริษัทน้ำมัน Standard Vacuum Oil” (15 ตุลาคม 2499).

⁹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. เรื่อง “โทรเลข จาก สถานเอกอัครราชทูตไทย กรุงวอชิงตัน ถึง กระทรวงการต่างประเทศ” (9 พฤศจิกายน 2499).

ได้มาจากกรมเชื้อเพลิงตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วย ผลการเจรจาดังกล่าวนี้ทำให้องค์การเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหม จะจำหน่ายน้ำมันให้แก่ประชาชนได้โดยเสรี ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 และมีที่ดินซึ่งเป็นของกรมเชื้อเพลิงเดิมในการขยายงานบริการน้ำมันต่อไปในอนาคต รายการวิทยุสารประจำวันของกรมประชาสัมพันธ์ ได้รายงานข่าวความสำเร็จในการเจรจา และได้ยกคำขอบคุณและซาบซึ้งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีที่มีไปยังบริษัทน้ำมันฯ ว่า

“ข้าพเจ้าไม่สามารถหาคำใดมาบรรยายความรู้สึกขอบคุณของข้าพเจ้าที่มีต่อท่านและคณะกรรมการบริษัท สแตนดาร์ด แวกคัม ออยล์ ในการที่ได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่แก่คณะกรรมการเรื่องน้ำมันอันเป็นการช่วยผ่อนคลายนความตึงเครียดที่ได้ถูกหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์ได้เป็นอย่างดี”⁹⁵

ในทางเดียวกัน บริษัทน้ำมันต่างประเทศก็ได้มีคำขอบคุณมายังรัฐบาลไทยที่ “มีความเชื่อมั่นว่า การตกลงที่ได้ดำเนินการไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตนี้คงเป็นที่พอใจด้วยกันทั้งฝ่ายรัฐบาลไทยและบริษัทของเรา เราจะคงร่วมมือกับรัฐบาลของท่านอย่างเต็มความสามารถดุจที่แล้วมา และขอรับใช้ประชาชนชาวไทยอย่างดีที่สุด”⁹⁶

แม้จะสามารถยกเลิกคำมั่นประกันได้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากแต่เศรษฐกิจที่ชะลอตัวในช่วงปลายทศวรรษ 2490 และภาวะการคลังที่เพิ่มขึ้นอย่างมากของรัฐบาลไทยอันเป็นผลมาจากการลงทุนและขาดทุนในอุตสาหกรรมหลายประเภท ได้ทำให้แผนพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐที่ได้วางไว้เกิดความล่าช้าและกว่าจะประสบความสำเร็จก็จนล่วงมาถึงปลายทศวรรษ 2500 ในทางเดียวกับที่จะสามารถยกฐานะองค์การเชื้อเพลิงเป็นรัฐวิสาหกิจเต็มตัวได้ใน พ.ศ. 2503 หลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ หากแต่การปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชนตามคำปรึกษาและการกำหนดทิศทางจากธนาคารโลก สหรัฐอเมริกา และบรรดาเทคโนโลยีแครต ดูจะทำให้บทบาทขององค์การเชื้อเพลิงมิได้เพิ่มมากขึ้น

⁹⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต 70.4/1. “วิทยุสารประจำวันของกรมประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 24 ธันวาคม 2499” (24 ธันวาคม 2499).

⁹⁶ “เรื่องเดียวกัน.

เท่าใดนัก ส่วนแบ่งของตลาดส่วนใหญ่ยังเป็นของบริษัทน้ำมันต่างประเทศ เช่นเดียวกับภาคการผลิตที่โรงกลั่นน้ำมันเมื่อแรกตั้งของภาคเอกชนมีศักยภาพการกลั่นที่มากกว่าโรงกลั่นของรัฐบาลที่ดูแลโดยกรมพลังงานทหาร อย่างไรก็ตาม ฟังก์กล่าวด้วยว่า หลังการรัฐประหารและการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ ในต้นทศวรรษ 2500 ที่สนับสนุนการลงทุนภาคเอกชนและลดบทบาทรัฐวิสาหกิจ โดยที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ปิดตัวเอง กลุ่มทุนภายในและชนชั้นนำรัฐได้เข้าไปมีบทบาทในการลงทุนอุตสาหกรรมด้วยแบบแผนหรือลักษณะแบบใหม่ ดังจะกล่าวในบทต่อไป

3.5 สรุป

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีการผลิตและการขนส่งของโลก รวมถึงประเทศไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นพื้นฐานหลักสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแหล่งพลังงานในภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง จากการพึ่งพา “ถ่านหิน” มาสู่การพึ่งพา “น้ำมันปิโตรเลียม” เป็นหลัก อันนำไปสู่การขยายตัวของการบริโภคน้ำมันในหลายพื้นที่ทั่วโลกและประเทศไทย ในส่วนของประเทศไทย บริษัทน้ำมันต่างประเทศ 2 บริษัทหลักอันได้แก่ บริษัทสแตนดาร์ดแควคัมมอยล์ และบริษัทรอยัลดัตช์เชลล์ ได้กลับเข้ามาฟื้นฟูและดำเนินธุรกิจภายในประเทศอีกครั้งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากที่ต้องยุติลงไปในช่วงก่อนสงคราม อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม บริษัทน้ำมันต่างประเทศได้เจรจาต่อรองเพื่อยกเลิกกฎหมายและนโยบายแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมน้ำมัน รวมถึงการผลักดัน “คำมั่นประกัน” เพื่อจำกัดบทบาทของภาครัฐในการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศ ในแง่นี้ส่งผลให้ในช่วงทศวรรษ 2490 ตลาดน้ำมันภายในประเทศของไทยถูกควบคุมอย่างแทบจะเบ็ดเสร็จจากบริษัทน้ำมันต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะนายทหารที่มีแนวคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจ และสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรม รวมถึงรัฐวิสาหกิจภายในประเทศ ได้เริ่มมีแนวคิดในการต่อรองด้านการค้ากับบริษัทน้ำมันต่างประเทศซึ่งมีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นหลังการรัฐประหารในปี 2494 รัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายอย่างชัดเจนในการฟื้นฟูกิจการน้ำมันของรัฐบาล และได้เริ่มดำเนินการเจรจาเพื่อยกเลิก “คำมั่นประกัน” กับบริษัทน้ำมันต่างประเทศที่เป็นอุปสรรคหลักในการดำเนินกิจการน้ำมันของรัฐ การเจรจาดังกล่าวบรรลุผลใน พ.ศ. 2499 นำไปสู่การจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำการค้าน้ำมันของรัฐที่มีบทบาทในตลาดน้ำมัน

ภายในประเทศ ควบคู่ไปกับบริษัทน้ำมันต่างประเทศ รวมถึงการขึ้นมาธิบดีบทบาทของกลุ่มทุนภายในและชนชั้นนำรัฐที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงทศวรรษ 2500

สภาพทางการค้าและความเปลี่ยนแปลงในกิจการน้ำมันที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และทศวรรษ 2490 นี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงสภาพการดำเนินธุรกิจและการต่อรองระหว่างรัฐบาลหรือชนชั้นนำและกองทัพ กับบริษัทต่างชาติ ในการเข้ามามีส่วนร่วมหรือส่วนแบ่งในตลาดภายในประเทศที่กำลังขยายตัวแล้ว ในอีกมุมหนึ่งช่วงเวลาดังกล่าวยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทางด้านพลังงานของสังคมไทย จากที่เดิมพึ่งพิงอยู่กับพลังงานจาก “พืชและสัตว์” และ “ถ่านหิน” มาสู่ “น้ำมันปิโตรเลียม” ผ่านการปรับเปลี่ยนและขยายตัว รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีของเครื่องยนต์สันดาปภายใน อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของโลกโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศทุนนิยมเสรี ที่สหรัฐอเมริกาในฐานะแกนนำหลักได้สร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่หนุนเสริมให้เกิดการใช้ น้ำมันปิโตรเลียมเป็นแหล่งพลังงานหลัก อันมีความสัมพันธ์กับการขึ้นมาธิบดีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐอเมริกาและ “ดอลลาร์” ในฐานะสกุลเงินหลักในการค้าน้ำมันปิโตรเลียม การเปลี่ยนผ่านทางพลังงานจากการปรับเปลี่ยนพื้นฐานทางการผลิต การขนส่ง และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เป็นพื้นฐานสำคัญให้กับประเทศไทยในเวลาต่อมาที่น้ำมันปิโตรเลียมได้กลายเป็นแหล่งพลังงานหลักของประเทศ

บทที่ 4

รากฐานแห่งความโชติช่วง:

อุตสาหกรรมน้ำมันไทยยุค “พัฒนา” (พ.ศ. 2500 - 2515)

การปฏิวัติของกองทัพนาโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 และการรัฐประหารโดยคณะนายทหารกลุ่มเดิมในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 อันนำมาสู่การขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ นอกจากจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ภายใต้รัฐบาลทหารและการขับเคลื่อนนโยบายที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเกษตรสมัยใหม่แบบเข้มข้นแล้ว ในช่วงเวลานี้ อุตสาหกรรมน้ำมันของไทยยังได้รับการพัฒนาขึ้นในอีกก้าวหนึ่ง โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมขนาดใหญ่ 3 แห่งยังได้ถือกำเนิดขึ้นในช่วงเวลานี้ พร้อมกับการขยายตัวของการบินพาณิชย์และความต้องการน้ำมันที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนานกว่าทศวรรษ โดยเฉพาะจากภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง

การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและโรงกลั่นน้ำมันของไทยในช่วงเวลานี้สะท้อนให้เห็นถึงความคล้ายคลึงกับพัฒนาการอุตสาหกรรมน้ำมันในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศอดีตอาณานิคมจำนวนหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ เวียดนามใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์¹ ที่ได้ปรากฏการลงทุนและพัฒนาโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการน้ำมันที่เพิ่มมากขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลัก รวมถึงการนำผลผลิตส่วนหนึ่งจากการกลั่นส่วนหนึ่งมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องและสาธารณูปโภคพื้นฐานด้วย อาทิ อุตสาหกรรมพลาสติกและแอสฟัลต์สำหรับสร้างถนน

นอกจากจะมีความคล้ายคลึงกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันที่เกิดขึ้นในประเทศจำนวนหนึ่งในภูมิภาคแล้ว ในอีกมุมหนึ่งอุตสาหกรรมน้ำมันในไทยยังสะท้อนให้เห็นลักษณะของกลุ่มทุนและสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มทุนราชการ กลุ่มทุนภายใน และกลุ่มทุนต่างชาติ อันมีลักษณะเช่นเดียวกับธุรกิจและอุตสาหกรรมหลายประเภทในช่วงเวลานี้ ภายใต้สภาพแวดล้อมทาง

¹ ดู David G. Brown, “The Development of Vietnam’s Petroleum Resource,” *Asian Survey*, Vol. 16 No. 6 (June 1976), pp. 553 – 570; Bruce Gale, “Petronas: Malaysia’s National Oil Corporation,” *Asian Survey*, Vol. 21 No. 11 (November 1981), pp. 1129-1144; R. J. G. WELLS, “Petroleum: Malaysia’s New Engine of Growth?,” *The World Today* Vol. 38 No. 7/8 (July - August 1982), pp. 315-318; Peter McCawley, “Some Consequences of the Pertamina Crisis in Indonesia,” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 9 No. 1 (March 1978), pp. 1-27.

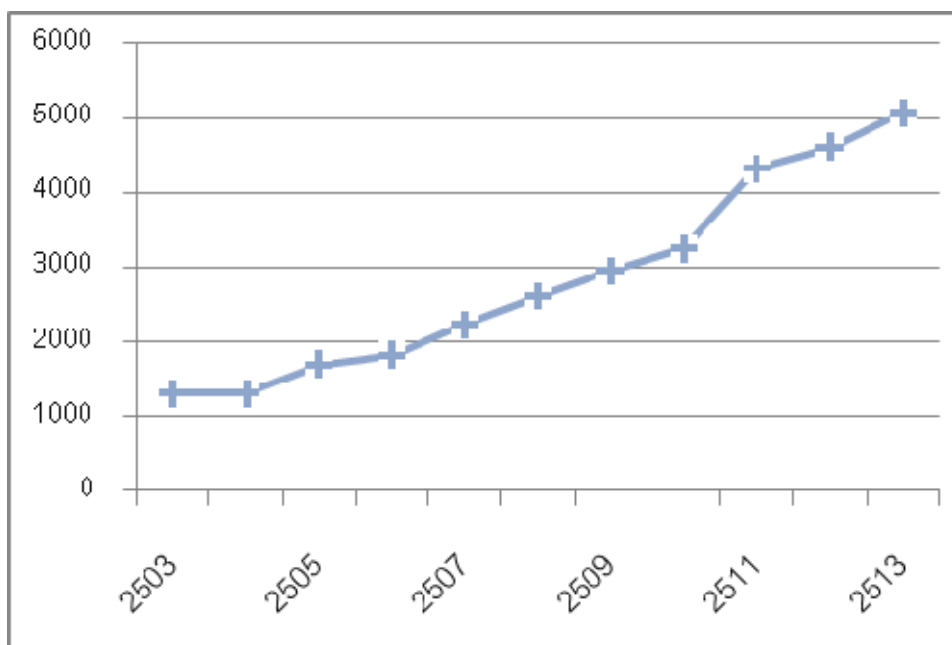
เศรษฐกิจของไทยที่สร้างสัมพันธภาพกับอุตสาหกรรมในต่างประเทศ และเปิดรับและสนับสนุนการร่วมทุนจากต่างประเทศ ในทางเดียวกัน อุตสาหกรรมน้ำมันไทยในทศวรรษ 2500 ยังได้ตอกย้ำให้เห็นบทบาทอันสำคัญของบริษัทข้ามชาติ (Multinational Enterprises - MNEs) ต่อการรังสรรค์การเติบโตและพัฒนาการของภาคอุตสาหกรรมไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยห่วงโซ่ทางการผลิตที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงและเงินทุนที่มากกว่าภาคการเงินไทยจะตอบสนองได้

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510 ที่ส่วนหนึ่งได้รับการวางพื้นฐานมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือทศวรรษ 2490 ที่ปรากฏการปรับเปลี่ยนและขยายตัวของเทคโนโลยีการผลิตและการขนส่งของโลกและของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงการพึ่งพาแหล่งพลังงานหลักจาก “พืชและสัตว์” และ “ถ่านหิน” มาสู่ “น้ำมันปิโตรเลียม” อุตสาหกรรมน้ำมันของไทยในช่วงเวลานี้ถือได้ว่ามีพัฒนาการเป็นรูปธรรมผ่านการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมัน 3 แห่งหลักในทศวรรษ 2500 และอีก 1 แห่งในทศวรรษ 2510 ทั้งนี้เพื่อตอบสนองการเพิ่มขึ้นของความต้องการน้ำมันภายในประเทศที่สัมพันธ์กับการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในประเทศและการเพิ่มปริมาณของยานพาหนะที่ใช้ น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงอันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุนทางอุตสาหกรรมของประเทศ นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันของไทยในช่วงเวลานี้ยังสะท้อนให้เห็นสัมพันธภาพและบทบาทของกลุ่มทุนการเมือง กลุ่มทุนไทย/จีนภายในประเทศ และกลุ่มทุนต่างประเทศ ในการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมนี้ด้วยซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลอย่างสำคัญจากการยกเลิก “ค้ำประกัน พ.ศ. 2489” ในปี 2499 ที่ลดบทบาทของบริษัทน้ำมันต่างประเทศในการผูกขาดตลาดน้ำมันในประเทศ และเปิดโอกาสให้ภาครัฐและกลุ่มทุนภายในของไทยเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดน้ำมันภายในมากยิ่งขึ้น ลักษณะและสัมพันธภาพของกลุ่มทุนที่เข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมน้ำมันนี้ ส่วนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นความคล้ายคลึงกับลักษณะของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมไทยในทศวรรษ 2490 รวมถึงบทบาทของบริษัทข้ามชาติในการพัฒนาอุตสาหกรรม ในอีกส่วนหนึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำมันในฐานะกิจการที่สามารถสร้างผลตอบแทนอย่างเป็นที่สนใจของกลุ่มทุนเอกชน และมีแนวโน้มในการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ภายใต้บริบทที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายสนับสนุนการผลิตแบบทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization)

4.1 การขยายตัวของการบริโภคน้ำมันกับการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของ ไทย

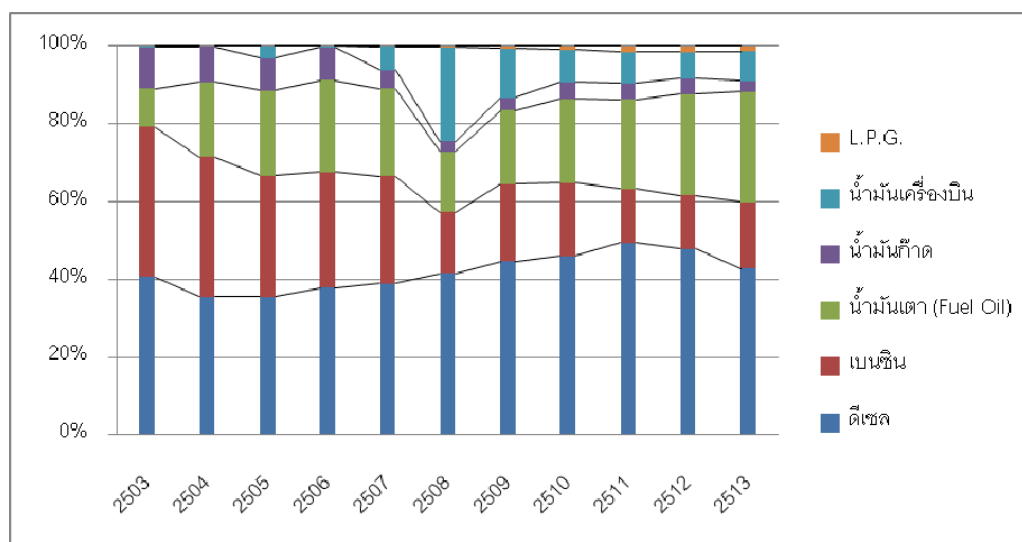
ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 การบริโภคน้ำมันของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปริมาณรวมราว 1,307 ล้านลิตรในปี 2503 มาเป็น 2,615 ล้านลิตรและ 5,068 ล้านลิตรใน พ.ศ. 2508 และพ.ศ. 2513 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 3) หากพิจารณาในรายละเอียดของการบริโภคจะเห็นได้ว่าดีเซลและเบนซินเป็นน้ำมันสองประเภทหลักที่ได้รับการบริโภคอย่างมากในประเทศ อย่างไรก็ตามการบริโภคน้ำมันดีเซลมีทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้น อันแตกต่างกับน้ำมันเบนซินที่มีทิศทางและสัดส่วนลดลง ในพ.ศ. 2503 ปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลอยู่ที่ 531 ล้านลิตรอันใกล้เคียงกับตัวเลขของเบนซินที่ 505 ล้านลิตร ต่อมาในพ.ศ. 2508 และพ.ศ. 2513 ปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,045 ล้านลิตรและ 2,166 ล้านลิตร ในขณะที่น้ำมันเบนซินมีการบริโภคลดลงและเพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือ 398 ล้านลิตรและ 870 ล้านลิตรตามลำดับ นอกจากนี้มีน้ำมัน 2 ประเภทหลักดังกล่าวแล้ว น้ำมันเตา (Fuel Oil) เป็นน้ำมันอีกประเภทหนึ่งที่มีปริมาณการบริโภคเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีสัดส่วนมากกว่าน้ำมันเบนซินตั้งแต่พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา (แผนภาพที่ 4) ในพ.ศ. 2503 ตัวเลขการบริโภคน้ำมันเตาอยู่ที่ 128 ล้านลิตรก่อนเพิ่มมาเป็น 392 ล้านลิตรและ 1,430 ล้านลิตร ในพ.ศ. 2508 และพ.ศ. 2513 (แผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 การบริโภคน้ำมันทุกประเภทของไทย พ.ศ. 2503 - 2513 (ล้านลิตร)



(รวบรวมจาก: กรมศุลกากร, "การบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันจำแนกตามชนิด พ.ศ. 2503 - 2518," ใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่ สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ, หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), ภาคผนวก.)

แผนภาพที่ 4 สัดส่วนการบริโภคน้ำมันทุกประเภทของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2503 – 2513 (ร้อยละ)



(รวบรวมจาก: กรมศุลกากร, “การบริโภคผลิตภัณฑ์น้ำมันจำแนกตามชนิด พ.ศ. 2503 - 2518,” ใน สมบูรณ์ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, ภาคผนวก.)

การบริโภคน้ำมันของไทยแม้จะไม่ปรากฏการจำแนกตัวเลขตามสาขาการผลิต หากแต่จากข้อมูลการบริโภคตามประเภทของน้ำมัน ทำให้พออนุมานได้ว่าการบริโภคน้ำมันส่วนใหญ่มีที่มาจากภาคการคมนาคมและขนส่งที่ใช้น้ำมันดีเซลและเบนซินเป็นเชื้อเพลิงหลัก รองลงมาเป็นภาคอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำมันเตาและน้ำมันดีเซลเป็นหลัก สัดส่วนการบริโภคน้ำมันจากการอนุมานผ่านการบริโภคตามประเภทของน้ำมันนี้จะสอดคล้องกับตัวเลขจากการพลังงานแห่งชาติที่ระบุว่า ในปี 2514 ภาคการคมนาคมและขนส่งมีการบริโภคน้ำมันทั้งสิ้นมากที่สุดปริมาณรวมกว่า 2,359 ล้านลิตร จำแนกเป็นน้ำมันเบนซิน 1,138 ล้านลิตร ดีเซล 1,163 ล้านลิตร และน้ำมันเตา 57.8 ล้านลิตร รองลงมาเป็นภาคอุตสาหกรรมมีการบริโภคน้ำมันรวม 1,291 ล้านลิตร แยกเป็นเบนซิน 16.4 ล้านลิตร ดีเซล 164.8 ล้านลิตร และน้ำมันเตา 1,103 ล้านลิตร และภาคการผลิตไฟฟ้าและประปามีการใช้น้ำมันรวม 803.8 ล้านลิตร จำแนกเป็นเบนซิน 6.1 ล้านลิตร ดีเซล 150 ล้านลิตร และน้ำมันเตา 647.7 ล้านลิตร²

² การพลังงานแห่งชาติ, “ตารางการใช้น้ำมันประเภทสำคัญๆ จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. ๒๕๑๔ – ๒๕๑๙,” ใน วัชรชัย ยงกิตติกุล, ปัญหาและนโยบายพลังงานของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2521), หน้า 13.

การขยายตัวของ การบริโภคน้ำมันในประเทศตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 และสัดส่วนของการบริโภคน้ำมันที่กระจุกอยู่กับน้ำมันเบนซินและดีเซลที่รวมกันมากกว่าร้อยละ 60 รวมถึงการบริโภคจากภาคการคมนาคมและขนส่ง และอุตสาหกรรมที่เป็นสัดส่วนหลักนี้ รวมร้อยละ 43 ของการบริโภคทั้งหมด คุณจะมีพื้นฐานสำคัญมาจากการการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศอย่างเข้มข้น และการเพิ่มจำนวนการใช้ยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง โดยเฉพาะรถยนต์ที่สัมพันธ์กับการขยายตัวของระบบถนนภายในประเทศ

4.1.1 อุตสาหกรรม: พื้นฐานแห่งการบริโภคน้ำมัน

แม้การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศจะได้รับการผลักดันและปรากฏขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา หากแต่การพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในช่วงนั้นจะอยู่ในลักษณะของอุตสาหกรรมพื้นฐานที่มีความเกี่ยวพันกับสินค้าโภคภัณฑ์และมีได้มีพัฒนาการทางเทคโนโลยีการผลิตมากนัก เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ กระสอบ น้ำตาล และโรงสี เป็นต้น นอกจากนี้อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังคงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ (State enterprise) หรือมีเครือข่ายทางการค้าและการจัดการเชื่อมโยงกับรัฐ โดยมีเหตุผลสำคัญหนึ่งเพื่อสกัดกั้น “ชาวจีน” ออกจากการการลงทุน³

แบบแผนของอุตสาหกรรมดังที่ปรากฏในต้นทศวรรษ 2490 ได้ประสบปัญหาอย่างมากในปลายทศวรรษเดียวกัน สาเหตุหนึ่งมาจากราคาโภคภัณฑ์ที่เริ่มตกต่ำลง อีกสาเหตุหนึ่งมาจากการบริหารงานที่ผิดพลาดและการคอร์รัปชันในรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ขึ้นชั้นนำทางการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบภาวะขาดทุนและปัญหาในการดำเนินงานและแทนที่จะทำรายได้ให้กับรัฐกลับดึงเงินออกจากรัฐแทน⁴ ถึงแม้จะมีการประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมในปี 2497 ด้วยแรงผลักดันของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก หากแต่ผลเชิงรูปธรรมในแง่ของการขยายการลงทุนดูจะยังไม่ปรากฏ

³ ทั้งนี้ตามอุดมคติแบบชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงครามและนายทหารที่กลับขึ้นมาใช้อำนาจหลังรัฐประหาร 2490 ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งเพื่อผูกขาดผลประโยชน์ไว้กับรัฐบาล ก่อนที่จะกระจายความมั่งคั่งจากผลประโยชน์สู่ชนชั้นนำทางการเมืองและกองทัพ เพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล ดู สังคีต พิริยะรังสรรค์, **ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)** (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2526), หน้า 172-174.

⁴ เจมส์ ซี. อินแกรม, **การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850-1970** แปลโดย ชูศรี มณีพฤกษ์ เฉลิมพจน์ เขียมกมลลา และ สุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชิเกโตมิ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2552), หน้า 340-341.

อุตสาหกรรมส่วนมากยังคงอยู่ในรูปหรือภายใต้รัฐวิสาหกิจเช่นเดิม ภาวะการคลังและปัญหาด้านการบริหารของรัฐวิสาหกิจจะเป็นสิ่งที่สร้างความไม่พึงปรารถนาให้กับ “เทคโนโลยี” ทั้งในธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารโลกที่เป็นหน่วยงานในการให้เงินสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย⁵

การขึ้นมาใช้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในต้นทศวรรษ 2500 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของเศรษฐกิจและการผลิตของไทย ภายใต้ความช่วยเหลือและแรงบีบจากธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาอันมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความมั่นคงและต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ รัฐบาลไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม⁶ ที่เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการลงทุนและการค้าตามแบบแผนของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และลดบทบาทของภาครัฐจากผู้ลงทุนเป็นเพียงผู้ที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมผ่านการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) และมีความจำเป็นต่ออุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการผลิต นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังออกมาตรการและวางแผนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิพิเศษในการไม่จัดเก็บภาษีนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุน รวมถึงภาษีจากผลกำไรของกิจการตลอดช่วงเวลาที่ได้รับการส่งเสริมฯ ตลอดจนการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในพ.ศ. 2504 ที่เปรียบดังแม่บทในการพัฒนาและลงทุนในอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ แผนพัฒนาดังกล่าวในช่วงแรกมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับรายงานของธนาคารโลก คณะสำรวจของยูซอม (USOM) และข้อเสนอแนะของจอห์น ลอฟท์ส (John Loftus)

⁵ รายงานการสำรวจทางเศรษฐกิจของธนาคารโลกที่จัดทำขึ้นในต้นทศวรรษ 2500 ได้แสดงความเป็นห่วงถึงบทบาทของรัฐในการลงทุนทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่มากเกินไปซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนและการบริโภค รวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมีการขยายตัวน้อย. ดู คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก, **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand)** (พระนคร: สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503), หน้า 106-118.

⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ** (กรุงเทพฯ: Silkworm Books, 2546), หน้า 157.

ที่ปรึกษากระทรวงการคลังชาวอเมริกัน⁷ ในทางเดียวกัน รัฐบาลไทยยังได้ประกาศอย่างแน่ชัดถึง การที่จะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือกิจการขึ้นมาแข่งขันกับภาคเอกชน โดยตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 ได้ปรากฏการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเพียง 20 แห่งอันเป็นจำนวนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับทศวรรษ ก่อนหน้าที่มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกือบ 90 แห่ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในทศวรรษ 2500 นี้เกือบ ทั้งหมดจะมีลักษณะของกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ความมั่นคง การคมนาคม เกี่ยวกับประโยชน์ ส่วนร่วมของประชาชน หรือสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ⁸

ซูฮิโร อากิระ (Suehiro Akira) ได้สรุปให้เห็นลักษณะสำคัญ 4 ประการหลักของนโยบาย ทางเศรษฐกิจของสฤชดีที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงและการเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ หนึ่ง การ ประกาศใช้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีความครอบคลุมและระยะเวลายาวนานเป็นครั้งแรก ภายใต้อาณัติของธนาคารโลก และการตั้งกลไกควบคุมและผลักดันแผนพัฒนาฯ สอง รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายหลายประการที่เป็นการส่งเสริมการลงทุนและผลประโยชน์ของกลุ่ม ทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ (ที่เข้ามาลงทุนในประเทศ) อาทิ การยกเลิกกฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2499 เพื่อขจัดการตั้งสหภาพและการต่อรองของแรงงานต่อบรรดานายทุน สาม การใช้ นโยบายตั้งกำแพงภาษีนำเข้าที่สูงเป็นกลไกที่สนับสนุนการพัฒนาและการเติบโตของกลุ่มทุนและ อุตสาหกรรมภายใน และ สี่ การให้คำมั่นสัญญาต่อกับกลุ่มทุนและอุตสาหกรรมว่าจะจำกัดการ ขยายตัวและลดการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจให้เหลือแต่เพียงที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น⁹

ปฏิบัติการดังกล่าวของรัฐบาลไทยได้รับการตอบรับอย่างดีจาก “บริษัทข้ามชาติ” ที่ส่วน หนึ่งแลเห็นศักยภาพของการขยายตัวของตลาดสินค้าในไทย และควมมีเสถียรภาพทางการเมือง

⁷ อุทฤษฎี ปัทมานันท์, “อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบาย เศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา,” **ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 304-312.

⁸ อาทิ การไฟฟ้านครหลวง (2501) องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2507) องค์การเภสัช กรรม (2509) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (2503) และการประปานครหลวง (2510) เป็นต้น ดู คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รัฐวิสาหกิจ: เอกสารแจกประกอบการสัมมนา,” **ปัญหาวิสาหกิจไทย: รายงาน การสัมมนา 23-24 กันยายน 2517 ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** (กรุงเทพฯ: คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), ข4-ข7; ไพศาล ชัยมงคล, **รัฐวิสาหกิจ** (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนา พานิช, 2519), หน้า 102-107.

⁹ Suehiro Akira, **Capital Accumulation in Thailand 1855-1985** (Chiang Mai: Silkworm Books, 1996), pp. 179-180.

และเศรษฐกิจไทยที่เชื่อต่อการลงทุนเมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาค ในทางเดียวกัน บริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่น (sogo shosha) หลายแห่งที่มีตลาดสินค้าสำคัญในประเทศไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้ย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทยด้วยปัจจัยของค่าแรงและราคาที่ดิน ในญี่ปุ่นที่ถีบตัวสูงขึ้น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการแข็งค่าของเงินเยน รวมถึงหลบเลี่ยงกำแพงภาษีของประเทศที่เป็นตลาดสำคัญอย่างไทย¹⁰ ในทางเดียวกัน สงครามเวียดนามที่ปะทุขึ้นในปลายทศวรรษ 2490 และประเทศไทยได้เป็นฐานปฏิบัติการสำคัญของกองทัพสหรัฐฯ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 ได้ผลักดันให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไทยเติบโตมากขึ้นไปอีก ทั้งจากการบริโภคและฐานะของประชาชนที่ถีบตัวสูงขึ้น และจากการบริโภคของเหล่าทหารอเมริกัน¹¹

การพัฒนาและการลงทุนในอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2500 นี้ได้ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โตจาก 59,969 ล้านบาท ในพ.ศ. 2504 มาเป็น 92,121 และ 126,530 ล้านบาทในพ.ศ. 2509 และ 2514 ตามลำดับ โดยที่ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมฯ เพิ่มมากขึ้น คือ จากร้อยละ 12.6 ในพ.ศ. 2503 มาเป็น 17.5 ในพ.ศ. 2514 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนลดน้อยลง คือ จากร้อยละ 39.8 ในพ.ศ. 2503 ลดลงเป็น 29.8 ในพ.ศ. 2514¹²

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ปรากฏอย่างกว้างขวางและรวดเร็วในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2500 นอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการบริโภคน้ำมันในสังคมไทยแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังเป็นปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและโรงกลั่นน้ำมันของประเทศไทยในฐานะอุตสาหกรรมพื้นฐานและเป็นต้นน้ำของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีด้วย อย่างไรก็ดี สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การบริโภคน้ำมันในประเทศไทยขยายตัวอย่างมากก็คือการเพิ่มปริมาณอย่างมากของยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา โดยการเพิ่มปริมาณ

¹⁰ Kunio Yoshihara, *Japanese Investment in Southeast Asia* (Kyoto: The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 1978), p. 6.

¹¹ ดู Porphant Ouyyanont, "The Vietnam War and Tourism in Bangkok's Development, 1960-70," *The Southeast Asian Studies*, Vol. 39 No.2 (September 2001), pp. 157-187.

¹² ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย, *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน (ปี 2504 2509 และ 2514)* (พระนคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย); Office of the National Economic Development Board/National Income Division, *Regional Gross Domestic Product for Thailand (1961-1966)* (Bangkok: Office of the National Economic Development Board/National Income Division, 1965).

งานยานพาหนะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขของการเดินทางที่เปลี่ยนแปลงไปและนโยบายทางวัฒนธรรมที่มีต่อยานพาหนะโดยเฉพาะรถยนต์

4.1.2 ยุคสมัยแห่ง “อโต้โมบิล” และการใช้น้ำมัน

การพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของไทยในทศวรรษ 2500 ได้รับการวางแผนและผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากรายงานคณะสำรวจของธนาคารโลกที่ดำเนินการสำรวจในช่วงปลายทศวรรษ 2490 การพัฒนาระบบชลประทาน การพัฒนาระบบและการผลิตพลังงานไฟฟ้า และการพัฒนาการขนส่งด้วยถนน เป็นโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3 กลุ่มหลักที่ถูกรับความสำคัญตั้งแต่ระยะเริ่มต้น และได้รับเงินทุนสนับสนุนและเงินกู้หลักจากธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนภายในประเทศ แม้ภาคการผลิตกระแสไฟฟ้า จะเป็นภาคส่วนหนึ่งที่ใช้ น้ำมันในการผลิต ทว่าก็เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับกำลังการผลิตโดยรวมที่ส่วนใหญ่มาจากพลังไอน้ำจากการใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง และพลังน้ำ (ดู ตารางที่ 3) นอกจากนี้ เมื่อเทียบสัดส่วนกับภาคส่วนอื่นแล้วการผลิตไฟฟ้ายังใช้น้ำมันปิโตรเลียมในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย คือ ประมาณร้อยละ 20 ของปริมาณการบริโภคน้ำมันทั้งประเทศ หรือประมาณ 1 ใน 3 ของปริมาณการบริโภคในภาคการคมนาคมขนส่งอันเป็นภาคส่วนที่ใช้น้ำมันมากที่สุดตามข้อมูลที่ปรากฏในทศวรรษ 2510¹³

¹³ การพลังงานแห่งชาติ, “ตารางการใช้น้ำมันประเภทสำคัญๆ จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. ๒๕๑๔ – ๒๕๑๙,” ใน ธวัชชัย ยงกิตติกุล, **ปัญหาและนโยบายพลังงานของประเทศไทย**, หน้า 13.

ตารางที่ 3 ตัวเลขกำลังผลิตติดตั้งจริงได้จากการไฟฟ้าต่างๆ

ปี	กำลังผลิตจริง				เป้าหมาย			
	2507	2508	2509	2510	2511	2512	2513	2514
แหล่งผลิต								
พลังน้ำ	140.0	146.3	162.9	302.9	372.9	451.2	473.2	633.2
พลังไอน้ำ	260.0	260.0	260.0	260.0	367.5	367.5	567.5	767.5
แก๊สเทอร์ไบน์	-	-	-	-	-	15.0	30.0	30.0
เครื่องดีเซล	146.5	142.0	130.0	128.5	137.0	135.7	134.4	133.3
รวม	546.5	548.3	552.9	691.4	877.4	969.4	1,205.1	1,564.0

(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 – 2514** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2510), หน้า 189.)

ในแง่หนึ่ง การพัฒนาตามแผนงานของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในภาคการคมนาคมขนส่งที่ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการพัฒนาระบบถนนที่ครอบคลุมและเชื่อมโยงในหลายพื้นที่ของประเทศ ดูจะเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มปริมาณการบริโภคน้ำมันของประเทศอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากระบบถนนที่ครอบคลุมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การขยายตัวของรถยนต์ที่ใช้น้ำมัน เป็นเชื้อเพลิงในฐานะพาหนะหลักที่มีความคล่องตัวและสะดวกสบาย ซึ่งลักษณะของการพัฒนาระบบถนนที่เป็นเงื่อนไขของการใช้รถยนต์และการบริโภคน้ำมันที่เพิ่มมากขึ้นนี้ ดูจะมีพื้นฐานมาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 หากแต่มีลักษณะรูปธรรมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดหลังการใช้นโยบายการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของรัฐบาลไทยในทศวรรษ 2500 ในทางเดียวกัน สัมพันธภาพของการพัฒนาระบบถนนกับการบริโภคน้ำมันยังสอดคล้องกับลักษณะการพัฒนาที่ปรากฏขึ้นในยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อเนื่องจนถึงทศวรรษ 2510 ด้วยเช่นกัน¹⁴ และมีความสัมพันธ์อันยากจะ

¹⁴ ดู David S. Painter, "Oil and the Marshall Plan," *The Business History Review*, Vol. 58, No. 3 (Autumn 1984), pp. 359-383.

แยกขาดกับการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกาเนื่องจากการขยายตัวของการใช้และการค้าน้ำมันเป็นการเพิ่มการใช้ “ดอลลาร์” ในระบบเศรษฐกิจโลกที่มากขึ้น

4.1.2.1 การพัฒนาระบบถนน

“ทางหลวงมีบทบาทสำคัญยิ่งยวดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การปราศจากระบบทางหลวงที่เพียงพอจะเป็นอุปสรรคทำให้เศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้โดยยาก แต่การมีระบบทางหลวงที่ดีจะกระตุ้นให้เศรษฐกิจรุดหน้าไปได้ในอัตราสูง”¹⁵ คำกล่าวของพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการในทศวรรษ 2500 ดูจะสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบถนนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานอันสำคัญได้เป็นอย่างดี ถึงแม้การพัฒนาระบบถนนจะเริ่มปรากฏขึ้นอย่างจริงจังมาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ด้วยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก หากแต่ถนนก็ยังมิได้ขยายตัวเป็นระบบเชื่อมต่อกฎภูมิภาคต่างๆ ของประเทศมากเท่าใดนัก อีกทั้งความมั่นคงยังเป็นเหตุผลหลักในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาเส้นทางดังกล่าวของถนนมิตรภาพและถนนหลายสายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การพัฒนาระบบถนนในทศวรรษ 2500 นอกจากจะมีการกำหนดแนวทางผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁶ ที่ได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากรายงานการสำรวจของธนาคารโลก

¹⁵ พจน์ สารสิน, "บทบาทของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ," **ทรรศนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ** (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2510), หน้า 205.

¹⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ทั้งระยะที่ 1 และ 2 ได้ให้ความสำคัญและระบุอย่างชัดเจนถึงแนวทางการขยายระบบถนนของประเทศ อันแตกต่างจากการคมนาคมประเภทอื่น อาทิ รถไฟ ที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพแต่มิได้เน้นการขยายเครือข่ายของทางรถไฟ ตัวอย่างเช่น “การคมนาคมมีความสำคัญคู่กันไปกับเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม จึงมีความจำเป็นต้องบูรณะทางหลวงและแม่น้ำลำคลอง ให้อยู่ในสภาพที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งได้สะดวกและรวดเร็ว กิจการใดที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็จะดำเนินการให้เป็นกิจการที่เลี้ยงตัวเองได้ เพื่อแบ่งเบาภาระในการใช้จ่ายของรัฐบาล งานพัฒนาการด้านคมนาคมระหว่าง พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2509 จะมีการสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสำคัญที่ยังขาดอยู่ให้เสร็จประมาณ 1,000 กิโลเมตร รวมทั้งเส้นทางสายชุมพร - นครศรีธรรมราช เป็นระยะทาง 295 กิโลเมตร การสร้างทางสายนี้อาจจะใช้งบจากต่างประเทศ อนึ่ง การบูรณะทางหลวงที่ได้สร้างไว้แล้ว เพื่อให้เป็นทางที่ถาวรและใช้ได้ทุกฤดูเป็นงานพัฒนาการสำคัญอย่างหนึ่ง ฉะนั้นในระยะ 6 ปีข้างหน้า จึงมีจุดหมายที่จะบูรณะทางหลวงแผ่นดินประมาณ 1,000 กิโลเมตร ให้ได้มาตรฐานดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน” ดู สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2504 - 2506)** (พระนคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504), หน้า 10.

แล้ว ในอีกส่วนหนึ่งทิศทางการพัฒนาระบบถนนยังสอดคล้องและได้รับอิทธิพลจากข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการเพื่อการเอเชียและตะวันออกไกลแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Asia and the Far East: ECAFE ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) โดยคณะกรรมการเพื่อการเอเชียและตะวันออกไกลฯ ได้เสนอแผน “ระบบทางหลวงเอเชีย” (The Asian Highway Network) ใน พ.ศ. 2502¹⁷ ซึ่งเป็นแผนการเชื่อมโยงเส้นทางสายเอกของแต่ละประเทศในเอเชียเป็นโครงข่ายถนนที่มีความยาวกว่า 141,000 กิโลเมตรด้วยเงินสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ที่จะจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2509 มีจุดหมายหลักสำคัญในการขยายการค้าระดับประเทศและระหว่างประเทศ กระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว รวมถึงทำให้การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมและการปะทะสังสรรค์ของผู้คนต่างชาติต่างภาษาเป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น¹⁸

ตั้งแต่พ.ศ. 2504 อันเป็นปีแรกของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ความยาวทางหลวงโดยรวมทั้งประเทศได้เพิ่มขึ้นจาก 10,700 กิโลเมตร มาเป็น 17,099 กิโลเมตรหรือราวร้อยละ 60 ในปี 2514 ก่อนที่จะเพิ่มเป็น 21,608 กิโลเมตรในปลายทศวรรษ 2510 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันถือว่าเป็นแม่บทหลักของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้ระบุอย่าง

และ “ก. การรถไฟ ดำเนินการก่อสร้างย่านขนถ่ายสินค้าพลโยธินให้เสร็จ เพิ่มรถตู้และรถจักรตามความขยายตัวของความต้องการการขนส่งทางรถไฟ ปรับปรุงอัตราค่าโดยสารและค่าระวางขนส่งสินค้าให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ข. ทางหลวง ปรับปรุงการบูรณะเส้นทางหลวงแผ่นดินที่เปิดใช้แล้ว ให้มีสภาพถาวรมั่นคงมากยิ่งขึ้น จัดตั้งหน่วยจักรกลก่อสร้างทางหลวง มีเครื่องมือเครื่องใช้พร้อมมูล เพื่อโยกย้ายไปดำเนินงานบูรณะและก่อสร้างเป็นหน่วยๆ การก่อสร้างทางสายใหม่ควรดำเนินไปภายในขอบเขตของกำลัง กรมทางหลวงแผ่นดินบูรณะและก่อสร้างทางหลวงในเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-สระบุรี-โคราช-หนองคาย กรุงเทพฯ-ชุมพร-จตุรัสแดนมลายู โดยขีดชายฝั่งด้านตะวันออก ชุมพร-ภูเก็ต กรุงเทพฯ-ตราด โคราช-อุบล และกรุงเทพฯ-อรัญประเทศ ส่วนทางหลวงจังหวัด ก็จะมีบูรณะและก่อสร้างให้มีขึ้นตามความจำเป็นของท้องที่” ดู สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2506-2509 ระยะที่สอง พ.ศ. 2507 - 2509** (พระนคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2507), หน้า 19.

¹⁷UNESCAP, About the Asian Highway [Online], 15 January 2011, แหล่งที่มา <http://unescap.org/ttdw/index.asp?menuname=asianhighway>.

¹⁸ World Touring and Automobile Organization, **The Asian Highway** (World Touring and Automobile Organization, 1969), p. 1.

ชัดเจนถึงแผนการก่อสร้างถนนและรายงานผลสำเร็จของการก่อสร้าง นอกจากนี้ในพ.ศ. 2506 รัฐบาลยังได้ย้ายกรมทางหลวงไปสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ¹⁹ อันเป็นหน่วยงานสำคัญในการผลักดันโครงการเร่งด่วนต่อการลงทุนและเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้กับกรมทางหลวงถึงกว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งกระทรวงตั้งในพ.ศ. 2510 ที่กรมทางหลวงได้รับงบประมาณ 2,219 ล้านบาทจากงบประมาณของกระทรวงฯ ทั้งหมด 4,034 ล้านบาท²⁰ ในทางเดียวกับเงินสนับสนุนของต่างประเทศจำนวนมหาศาลที่มุ่งตรงไปยังโครงการทางหลวง²¹ ชนชั้นนำของรัฐในช่วงเวลานั้นดูจะมีความหวังและเน้นย้ำถึงความสำคัญต่อระบบถนนอย่างมาก

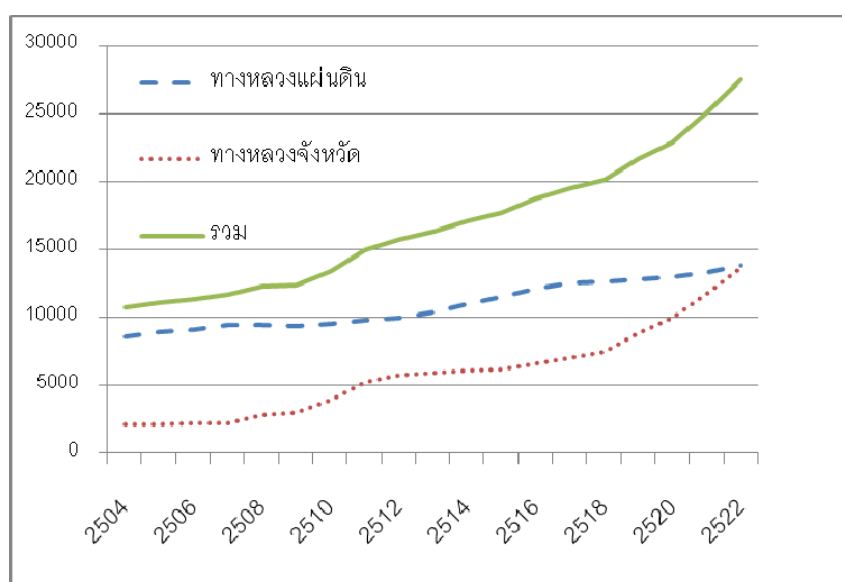
¹⁹ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นหน่วยงานราชการระดับกระทรวงของไทย จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2506 ในสมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านพลังงาน การพัฒนาที่ดิน การทางหลวง สหกรณ์ และทรัพยากรธรณี หน่วยงานที่สังกัดประกอบด้วย สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี กรมทางหลวง กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิเทศสหการ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ การพลังงานแห่งชาติ ทั้งนี้การตั้งกระทรวงแห่งนี้ก็เพื่อตอบสนองแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และการสนับสนุนความช่วยเหลือจากต่างประเทศทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน. ดู กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, **ประวัติและราชการของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ** (พระนคร: กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507), หน้า (15) - (57). อย่างไรก็ตามก็ดี ในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514.

²⁰ พจน์ สารสิน, "ผลงานสำคัญของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ: คำปราศรัยทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนากระทรวงฯ 23 พฤษภาคม 2510," **ทรงสนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ**, หน้า 45....

²¹ ระหว่างปี พ.ศ. 2508 – 2515 องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (USOM) ได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการคมนาคมที่เกือบทั้งหมดเป็นการพัฒนาทางหลวงจังหวัดและทางหลวงสายหลักรวมกว่า 170 ล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 52 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมดและเป็นโครงการที่ได้รับเงินช่วยเหลือมากที่สุด ในทางเดียวกับธนาคารโลกที่ได้ให้เงินกู้เพื่อนำมาใช้ก่อสร้างและบูรณะทางหลวงในระหว่างปี 2506 – 2512 เป็นจำนวนกว่า 103 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เป็นสาขาเศรษฐกิจที่ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือมากกว่าโครงการอื่น ๆ. ดู อุทกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย: 1960-1970," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 127: และ กุลลดา เกษบุญชู, **ธนาคารโลกกับพัฒนาการเศรษฐกิจของไทย**, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 49-61. และดูการจำแนกประเภทตามแหล่งที่มาของเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาได้ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 พ.ศ. 2507 – 2509**, หน้า 125.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าววาระระบบถนนจะทำให้ทั้งประชาชนและรัฐได้ “วิสาสะสนทนา แลกเปลี่ยนความเห็นกัน”²² และ “การเป็นเครื่องแสดงให้เห็นความเจริญรุ่งเรืองอันทันสมัยของประเทศ”²³ ในทางเดียวกับคำกล่าวของ นายพจน์ สารสิน ที่ว่า “กิจการดังกล่าวนี้ (การสร้างถนน) เป็นสายทางหนึ่งที่น่าความเจริญไปสู่ท้องถิ่นชนบทและเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ ประกอบกิจการเศรษฐกิจเป็นการพัฒนาตนเองได้มากขึ้น”²⁴

แผนภาพที่ 5 ความยาวของทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดในประเทศไทย (กิโลเมตร)



(ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสถิติประจำปี (พ.ศ.2504 - 2522))

นอกจากการพัฒนาาระบบถนนในระดับประเทศแล้ว ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลยังปรากฏการพัฒนาาระบบถนนขนาดใหญ่เพื่อรองรับการลงทุนอุตสาหกรรมในเขตชานเมืองและการเปิดพื้นที่ที่อยู่อาศัยด้วย ในช่วงปี พ.ศ. 2501 – 2502 **องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐ** อัน

²² คณะรัฐมนตรี, **ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์** (พระนคร: คณะรัฐมนตรี, 2507), หน้า 93-94 อ้างถึงใน เกษียร เตชะพีระ, **ย้อนศรวันเวย์** (กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2527), หน้า 21.

²³ “คำกล่าว เนื่องในวันเปิดถนนสุขุมวิทที่ปรับปรุงใหม่ 25 มิถุนายน 2503,” **ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์: พ.ศ. 2502-2504** (พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 200.

²⁴ พจน์ สารสิน, “การพัฒนาเศรษฐกิจ ๕ ปีข้างหน้า: คำบรรยาย ณ วิทยาลัยการพาณิชย์ 23 มีนาคม 2510,” **ทรงสนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ**, หน้า 63.

เป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐที่ให้คำปรึกษาด้านการพัฒนาแก่ประเทศไทย ได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทยในการจัดทำผังเมืองและแผนพัฒนา 30 ปีของเมืองกรุงเทพมหานครและธนบุรี (The Greater Bangkok Plan (2503 – 2533)) ตามสัญญาที่ ICA-T-226 โดยได้ว่าจ้างให้บริษัท ลิทชิงฟิลด์ ไวท์ดิง บราวน์ แอนด์ แอชโซซิเอทส์ แห่งนิวยอร์ก (Litchingfield Whiting Bowne & Associates, Architects and Engineers of New York City) จัดทำแผนการพัฒนาเมืองฯ ร่วมกับสำนักผังเมืองกรุงเทพฯ และธนบุรี²⁵ แผนฯ ดังกล่าวนี้นี้ได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาระบบถนน อาทิ การสร้างถนนวงแหวนรอบศูนย์กลางเมืองกรุงเทพฯ การกำหนดเส้นทางถนนสายหลักตามแนวเหนือ/ใต้และตะวันออก/ตะวันตก การจัดสร้างสถานีรถโดยสารเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อกับต่างจังหวัด เป็นต้น²⁶

ในทางตรงข้ามกับการพัฒนาระบบถนน ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา แผนงานของรัฐบาลไทยและที่ปรึกษาต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบรางที่น้อยมาก รัฐบาลไทยแทบมิได้ให้ความสำคัญต่อการขยายเส้นทางรถขนส่งทางรางใหม่ หากแต่มุ่งที่จะ “เพิ่มตู้รถและรถจักรตามความขยายตัวของความต้องการการขนส่งทางรถไฟ”²⁷ และ “ปรับปรุงบริการรถโดยสารและรถสินค้าให้สะดวกรวดเร็ว”²⁸ เป็นหลัก รวมถึงข้อเสนอให้ย้ายศูนย์กลางคมนาคมทางรถไฟจากหัวลำโพงไปยังบางซื่อ หรือกระจายไปยังสถานีที่ 3 แห่ง คือ มักกะสัน บางซื่อ และธนบุรี

²⁵ Edmund J. Whiting, Frederick J. Adams, *Greater Bangkok Plan 2533* (Litchfield Whiting Bowne and Associates; Adams Howard and Greeley; Ministry of Interior, 1960).

²⁶ *Ibid.*, pp. 89 – 106.

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 พ.ศ. 2507 - 2509* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2506), หน้า 19.

²⁸ National Economic Development Board, *A Development Report: 1961-1965* (Bangkok: National Economic Development Board, 1968); Edmund J. Whiting, Frederick J. Adams, *Greater Bangkok Plan 2533*, p. 108. ยังมีอีกข้อเสนอหนึ่ง ไว้ที่หัวลำโพง และตั้งสถานีขนส่งต่างๆ นอกจากนี้พึงจะกล่าวด้วยว่าความคิดดังกล่าวนี้เคยถูกนำมาใช้จริงในปี พ.ศ. 2497 แล้วหากแต่ได้รับการท้วงติงจากประชาชนและนักการเมืองจำนวนหนึ่ง

โดยจะใช้รถบัสขนส่งคนจากหัวลำโพงไปยังสถานีหลักแห่งใหม่แทน²⁹ เนื่องจากจุดตัดทางรถไฟได้สร้างปัญหาการจราจรบนถนน³⁰

ในมุมมองหนึ่งการพัฒนากระบวนที่เชื่อมพื้นที่ต่างๆ ของประเทศเข้าด้วยกัน และการละเว้นพัฒนาระบบรางนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รถยนต์และรถโดยสารเป็นยานพาหนะหลักสำหรับการเดินทางและขนส่ง เมื่อระบบถนนพัฒนาเชื่อมต่อพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศได้ในทศวรรษ 2510 รถยนต์ถือได้ว่าเป็นทางเลือกที่ “สะดวก” ที่สุดของการเดินทางที่ดำเนินผ่านระบบถนนที่ซับซ้อนและเข้าถึงพื้นที่ได้มากขึ้น อันแตกต่างจากการเดินทางโดยรถไฟที่เชื่อมต่อแค่บางพื้นที่และไม่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้พึงจะกล่าวด้วยว่าการขนส่งที่กระทำและยึดโยงผ่านระบบถนนมากขึ้นได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตของชุมชนแห่งใหม่ที่ใกล้ถนนและการเสื่อมลงของชุมชนทางรถไฟในหลายพื้นที่³¹ โดยยานพาหนะทั้งสองมีน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงหลักในการขับเคลื่อนและการเพิ่มปริมาณของยานพาหนะนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการบิน น้ำมันและผลักดันการเติบโตของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย

4.1.2.2 เมืองไทยเคลื่อนไหวและน้ำมันที่ไหลไป

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ยานพาหนะโดยเฉพาะรถยนต์และรถจักรยานยนต์ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง และตัวเลขได้ก้าวกระโดดในทศวรรษ 2500 ใน พ.ศ. 2493 ตัวเลขรถยนต์โดยรวมอันหมายรวมถึงรถยนต์ส่วนบุคคล รถนั่งรับจ้าง และรถโดยสาร

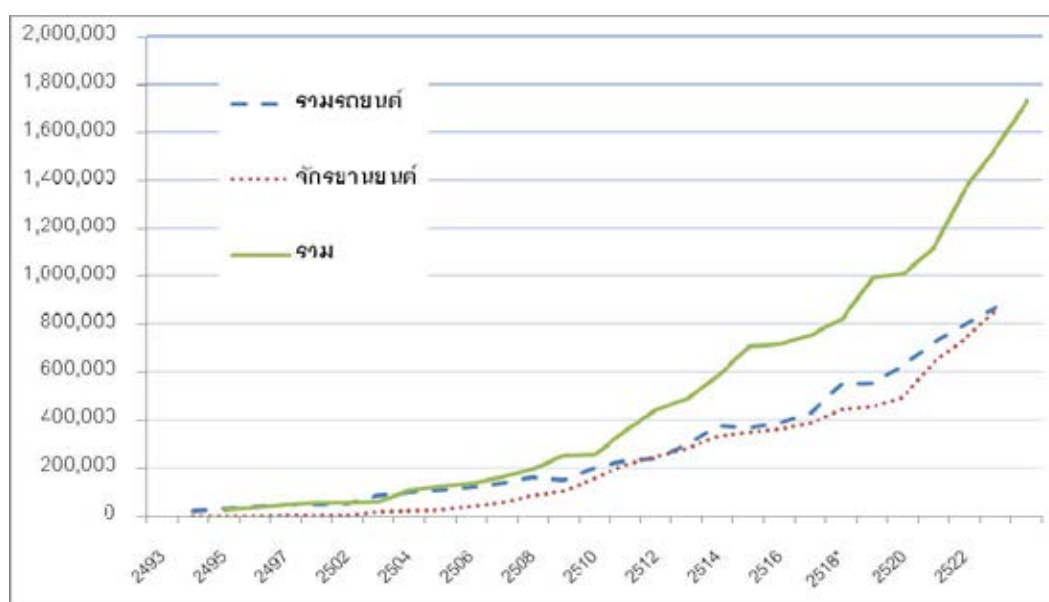
³⁰ นอกจากการวางแผนเรื่องถนนแล้วยังปรากฏว่า Greater Bangkok Plan 2533 ระบุถึงการวางแผนการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ด้วย (Land Planning). Ibid, pp. 70-89.

³¹ ดังตัวอย่างจากงานศึกษาประวัติศาสตร์เมืองตรังของไมเคิล มอนเตซาโน (Michael Montesano) ที่ชี้ให้เห็นถึงการขึ้นมามีบทบาททางการค้าของทับเที่ยงหรืออำเภอเมืองตรังแทนที่กันดังหลังการสร้างและพัฒนาถนนเพชรเกษมในช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510. ดู Michael Montesano, “The Commerce of Trang, 1930s-1990s: Thailand's National Integration in Social-Historical Perspective,” (Ph.D. Thesis Cornell University, 1998), pp. 750-767. นอกจากนี้ งานศึกษาของโกวิท กุวานนท์ ที่ชี้ให้เห็นว่าหลังจากทางหลวงสายโคราช-หนองคายแล้วเสร็จในปี 2508 ได้ส่งผลให้การไหลเวียนสินค้าผ่านระบบถนนมากขึ้นและทำให้การขนส่งสินค้าโดยรวมผ่านรถไฟสายกรุงเทพฯ-อุดรธานีลดลงกว่าร้อยละ 50 ดู Kovit Kuvanonda, “Effect of the Korat-Nong Khai Highway in Northeast Thailand on Rail Transportation,” (M.Eng Thesis Asian Institute of Technology, 1969).

มีอยู่ทั้งสิ้น 23,654 คัน ก่อนจะเพิ่มเป็น 102,080 คัน และ 375,659 คันในพ.ศ. 2503 และพ.ศ. 2513 ในทางเดียวกับรถจักรยานยนต์ที่เพิ่มขึ้นจาก 1,352 คันในพ.ศ. 2493 มาเป็นจำนวนถึง 22,289 คันและ 333,708 คันในพ.ศ. 2503 และพ.ศ. 2513 (ดู แผนภาพที่ 6) การเพิ่มขึ้นของรถยนต์ในทศวรรษ 2500 และ 2510 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 165.16 และร้อยละ 200.94 ในทางเดียวกับ รถจักรยานยนต์ที่มีอัตราเพิ่มถึงร้อยละ 968.96 และร้อยละ 159.31 ตามลำดับ อันแตกต่างกับช่วงพ.ศ. 2493 ถึงพ.ศ. 2499 ที่รถยนต์มีอัตราเพิ่มร้อยละ 125.56 และรถจักรยานยนต์ร้อยละ 466.64

แผนภาพที่ 6 ปริมาณรถยนต์และรถจักรยานยนต์จดทะเบียนในประเทศไทย (พ.ศ. 2493 - 2522)

(หน่วย: คัน)



(ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย (พ.ศ. 2494 - 2522))

นอกจากนี้ หากพิจารณาประเภทของรถยนต์ที่เพิ่มจำนวนขึ้นจะเห็นว่ารถยนต์ส่วนบุคคลมีสัดส่วนมากที่สุดในการจดทะเบียนทุกประเภท ในพ.ศ. 2503 รถยนต์ส่วนบุคคลคิดเป็นร้อยละ 32.43 ของรถยนต์ทั้งหมด รองลงมาเป็นรถบรรทุกเอกชน (25.09) และรถยนต์นั่งรับจ้าง (16.42) ในทางเดียวกับพ.ศ. 2513 ที่มีอัตราส่วนถึงร้อยละ 50.13 มากกว่ารถบรรทุกเอกชน (25.13) และรถบรรทุกรับจ้าง (8.57) (ดู ตารางที่ 4 ประกอบ) รถยนต์ส่วนบุคคลส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขต

กรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ในพ.ศ. 2510 มีรถยนต์ส่วนบุคคลในกรุงเทพฯ ทั้งหมด 77,669 คัน คิดเป็นปริมาณถึงกว่าร้อยละ 78 ของรถยนต์ส่วนบุคคลทั้งหมด (99,129 คัน)³²

ตารางที่ 4 ปริมาณรถยนต์ในประเทศไทย จำแนกตามประเภท (คัน)

ปี	นั่งบุคคล	นั่งรับจ้าง	โดยสาร	บรรทุกเอกชน	บรรทุกจ้าง	อื่นๆ
2497	37.11	5.76	17.19	20.65	13.41	5.87
2498	38.77	6.75	17.32	20.25	12.12	4.79
2502	35.80	10.39	13.54	24.23	11.98	4.05
2503	32.43	16.42	12.35	25.09	10.16	3.55
2508	36.39	8.02	11.65	35.20	3.16	5.59
2513	50.13	6.54	5.21	25.13	8.57	4.43
2518	44.89	3.17	3.98	32.03	8.43	7.50

(ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย (พ.ศ.2498 - 2519))

การเพิ่มจำนวนอย่างมากของยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงดังกล่าวนี้ดูจะมีสาเหตุสำคัญมาจากฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยเฉพาะในเมืองที่ดีขึ้น ราคารถยนต์ที่ถูกลง รวมถึงนโยบายพัฒนาธรรมของการใช้รถยนต์และจักรยานยนต์ ซึ่งแต่ละสาเหตุมีความสัมพันธ์อย่างยากจะแยกขาด

การขยายตัวของระบบการศึกษาโดยเฉพาะอุดมศึกษาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 ได้ส่งผลกระทบต่อคนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นกว่า 1 แสนคนโดยในพ.ศ. 2515 นักศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยได้เพิ่มจาก 15,000 คนในมหาวิทยาลัย 5 แห่งในพ.ศ. 2504 มามีจำนวนถึง 1 แสนคนใน 17 มหาวิทยาลัย ในทางเดียวกับ ตั้งแต่พ.ศ. 2507 ถึงพ.ศ. 2512 จำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาของรัฐเพิ่มจาก 159,136 คนเป็น 216,621 คน และนักเรียนมัธยมศึกษาเอกชนเพิ่มจาก 151,728 คนเป็น 228,495 คน ส่วนผู้เข้าเรียนในสายอาชีพหรืออาชีวศึกษาของรัฐเพิ่มจาก

³² สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย (2513-2514) (กรุงเทพฯ: งานวารสารสถิติและรายงานสถิติ กองรายงานสถิติ, 2515), หน้า 289.

44,642 คนเป็น 81,665 คน³³ การไหลเข้าสู่ระบบการศึกษาของผู้คนจำนวนมากนี้ได้ส่งผลให้ตั้งแต่พ.ศ. 2503 จนถึงพ.ศ. 2513 กลุ่มอาชีพที่เป็นนักบริหาร ผู้บริหาร และผู้จัดการ ได้เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 941.5 จาก 26,191 คนมาเป็น 246,591 คน และผู้ประกอบการวิชาชีพและช่างเทคนิคได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 63.3 มาอยู่ที่ 284,104 คนจาก 173,690 คน³⁴ ในทางเดียวกัน การขยายตัวของการศึกษาและอาชีพเชิงบริหารและเทคนิคเฉพาะอันเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้เกิดการเพิ่มจำนวนของกลุ่มอาชีพหรือชนชั้นนอกภาคเกษตรกรรมหรือการผลิตนอกเขตชนบท เบเนดิก แอนเดอร์สัน ได้ขนานนามคนกลุ่มนี้ว่า “ชนชั้นกลาง” “กระฎุมพี” และ “นายทุนน้อย”³⁵ หรือ “คนชั้นกลางคอปขาว” ตามคำเรียกของ ฌองส์ เพ็ชรประเสริฐ³⁶

การปรากฏและขยายตัวของกลุ่มคนที่มีกำลังทรัพย์และกำลังสะสมความมั่งคั่ง รวมถึงการขยายตัวของระบบถนนที่เอื้อต่อการใช้รถยนต์เป็นหลัก ได้ส่งผลให้รถยนต์กลายเป็นพาหนะของกลุ่มคนดังกล่าวนี้ ในทางเดียวกับ ที่เป็นพาหนะหลักสำหรับการขนส่งและการค้า อย่างไรก็ตาม การครอบครองรถยนต์โดยเฉพาะรถส่วนบุคคลของ “กลุ่มคนชนชั้นกลาง” จะมีความสัมพันธ์กับราคารถยนต์ที่ถูกลงและอุปทานรถยนต์ในตลาดที่เพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ภายในประเทศที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่กลางทศวรรษ 2500³⁷ มาร์ก เอส ฟอสเตอร์ (Mark S. Foster) ชี้ให้เห็นว่าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 วิธีการ

³³ เบเนดิก แอนเดอร์สัน, "บ้านเมืองของเราลงแดง: แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม," จาก 14 ถึง 6 ตุลา (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2541), หน้า 109.

³⁴ National Economic and Social Development Board, National Statistical Office and Institute of Population Studies, Chulalongkorn University, "The Population of Thailand, Thailand Year Book 1975-76 (Bangkok: Temple Publicity Services, 1975). อ้างถึงใน เบเนดิก แอนเดอร์สัน, "บ้านเมืองของเราลงแดง: แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม," หน้า 110-111.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ ดู ฌองส์ เพ็ชรประเสริฐ, "คนคอปขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย (พ.ศ. 2475-2535)," **คนชั้นกลางไทยในกระแสทุนนิยม** (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 25-114.

³⁷ ตัวอย่างเช่น บริษัทสยามมอเตอร์ที่เริ่มประกอบรถยนต์ยี่ห้อนิสสันในปี 2504 บริษัท โตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย ที่เริ่มเดินสายพานการผลิตรถยนต์ในปี 2507 เป็นต้น ดู Suehiro Akira, *Capital accumulation in Thailand 1855-1985*, หน้า 234; "โตโยต้า ประเทศไทย กว่าจะมีวันนี้กับบทพิสูจน์เข้ามาคนเดียว," **นิตยสาร**

ใช้รถยนต์ในการเดินทางแบบอเมริกัน ได้แพร่ขยายเข้าสู่หลายประเทศทั่วโลกโดยเฉพาะในแถบยุโรปและอเมริกา ทั้งนี้การขยายตัวดังกล่าวสัมพันธ์กับการวางยุทธศาสตร์การขยายตลาดสินค้าอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ ผ่านการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการใช้รถยนต์เป็นหลัก รวมถึงการกลายเป็นแม่แบบ “ความทันสมัย” ของวิถีชีวิตแบบอเมริกันที่มีรถยนต์เป็นส่วนประกอบ³⁸

นอกจากนี้ “กลุ่มคนชนชั้นกลาง” ที่เพิ่มจำนวนขึ้นนี้ยังมีวิถีชีวิตที่แตกต่างจากกลุ่มคนในภาคเกษตรกรรมในแง่ที่พวกเขามีเวลาการทำงานที่สามารถตัดขาดจากเวลาส่วนตัวหรือเวลาพักผ่อนได้ในระดับหนึ่ง และจากฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับกลุ่มคนในภาคแรงงานและการเกษตร ทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นผู้บริโภคสำคัญทั้งในสินค้าและบริการ รวมถึงทำให้ตลาดสินค้าภายในประเทศมีการขยายตัวขึ้น สินค้าหรือการบริการเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสิ่งที่มี “คุณค่าในการใช้สอย” และ “คุณค่าในการแลกเปลี่ยน” แล้ว ในอีกมุมหนึ่ง ยังมี “คุณค่าเชิงสัญลักษณ์” ที่บ่งบอกถึงวิถีชีวิต “ทันสมัย” ซึ่งประกอบสร้างผ่านการร้อยเรียงของความหมายและสัญลักษณ์ที่ปรากฏใน “โฆษณาสินค้า” และ “แม่แบบ” การใช้ชีวิตที่ได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจาก “วิถีแบบอเมริกัน” ที่ไหลบ่าเข้ามาพร้อมกับสงครามเวียดนามและสงครามเย็นอันทำให้กลุ่มคนจำนวนมากในสังคมไทยได้ปะทะสังสรรค์กับวัฒนธรรมแบบอเมริกันชนหรือ “ตะวันตก”³⁹

ผู้จัดการ (ตุลาคม 2530). ภาครถยนต์ที่ถูกลงและอุปทานที่เพิ่มมากขึ้นนอกจากจะมีสาเหตุสำคัญมาจากแผนนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่เน้นการลงทุนภายในประเทศแล้ว ส่วนหนึ่งยังเป็นผลมาจากการขยายฐานการลงทุนสู่ต่างประเทศของญี่ปุ่น หลังอุตสาหกรรมญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาด้านค่าแรงและราคาที่ดินที่ถีบตัวสูงขึ้น รวมถึงการตั้งกำแพงภาษีขาเข้าของหลายประเทศที่เคยเป็นพื้นที่ส่งออกสำคัญ Kunio Yoshihara, *Japanese Investment in Southeast Asia*, p. 6.

³⁸ ดู Mark S. Foster, *A Nation on Wheels: the Automobile Culture in America since 1945* (Belmont: Wadsworth, 2003), pp. 31-52.

³⁹ อธิบายโดยสังเขปคือในกรอบคิดทางสัญวิทยา (Semiology) ภาษาหรือวัตถุต่างๆ มีองค์ประกอบ 2 ระดับ คือ ระดับภาษา (Language) และระดับมายาคติ (Myth) ในระดับของภาษาจะมีองค์ประกอบแยกเป็นสามส่วน คือ สัญลักษณ์ (Sign) ความหมายของสัญลักษณ์ (Signifier) และรูปลักษณะทางสัญลักษณ์ (Signified) ส่วนระดับของมายาคตินั้นจะอยู่ระดับลึกกว่าระดับของภาษามีส่วนประกอบคือรูปลักษณะทางสัญลักษณ์ (Signifier) ซึ่งคือ สัญลักษณ์ในระดับภาษา (Signified) โดยรูปลักษณะทางสัญลักษณ์ดังกล่าวจะเชื่อมโยงกับความหมายของสัญลักษณ์ (Signified) เพื่อให้ผู้ดูเข้าใจต่อสัญลักษณ์ (Sign) นพพร ประชากุล อธิบายว่า “มายาคติ (Myth) หมายถึงการสื่อความหมายด้วยคติความเชื่อทางวัฒนธรรมซึ่งถูกกลบเกลื่อนให้เป็นที่รับรู้เสมือนว่าเป็นธรรมชาติ... ทุกอย่าง

รถยนต์และการครอบครองรถยนต์จะสะท้อนนัยยะทางวัฒนธรรม คุณค่าเชิงสัญลักษณ์ และวิถีอเมริกันดีได้เป็นอย่างดี ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่ารถยนต์ได้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต สังคมกรุงเทพฯ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยที่สังคมของคนมีรถยนต์นั่งขับถือได้ว่าเป็นสังคมอีก ชั้นหนึ่งหรือกระจุกตัวเฉพาะกลุ่มผู้มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจค่อนข้างสูงเท่านั้น กระนั้นก็ดี ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 การครอบครองรถยนต์ได้กระจายตัวสู่ “ชนชั้นกลาง” ที่เริ่มมีฐานะและบทบาทในทางเศรษฐกิจอันส่งผลให้ปริมาณรถยนต์ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และทำให้สังคมของคนมีรถยนต์ขยายตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้น รถยนต์ถูกนำเสนอผ่านโฆษณาและสื่อสิ่งพิมพ์ในฐานะพาหนะที่ทำให้เกิด “ความสะดวกสบาย” “ความทันสมัย” “การท่องเที่ยวพักผ่อน” และ “การพักผ่อน” โฆษณาเกี่ยวกับรถยนต์ได้ปรากฏอย่างสม่ำเสมอบนหน้าสื่อสิ่งพิมพ์ โฆษณา รถยนต์เหล่านี้ นอกจากจะเป็นการกล่าวถึงรายละเอียดของรถยนต์แล้ว ยังปรากฏข้อความที่มีนัยยะหรือสัญลักษณ์เชื่อมโยงกับการบริโภคหรือผู้ซื้อด้วย ยกตัวอย่างเช่น โฆษณารถยนต์โตโยตา โคโรนา เมื่อช่วงปลายพ.ศ. 2507⁴⁰ นอกจากจะระบุว่าเป็นรายละเอียดรถยนต์ที่มี “เครื่องยนต์ 2 อาร์แบบใหม่ มีกำลังสูงถึง 74 แรงม้าและเร่งความเร็วได้ทันใจ” ยังมีการระบุถึงว่ารถยนต์รุ่นนี้ “สุขใจแก่ผู้นั่ง เจริญต่อแก่ผู้พบเห็น” อันสะท้อนให้เห็นถึงนัยยะของความสะดวกสบายและภาพลักษณ์ของความเจริญก้าวหน้าที่เชื่อมโยงกับตัวผู้ขับขี่

ในทางเดียวกัน สิ่งพิมพ์เกี่ยวกับการท่องเที่ยว อาทิ นิตยสารองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือที่รู้จักทั่วไปในชื่อ **อนุสาร อ.ส.ท.** ที่เริ่มวางจำหน่ายตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2503 ยังปรากฏข้อเขียนหลายชิ้นยังสะท้อนให้เห็นนัยยะของรถยนต์ในฐานะพาหนะของการท่องเที่ยวและการพักผ่อนด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะข้อเขียนที่พาเที่ยวไปบนทางหลวงตัดใหม่หรือพัฒนาใหม่ ตัวอย่างเช่น “บนทางหลวงสายใต้” ของ แปลก ณ พัทลุง ที่ได้แนะนำและ “พาเที่ยว” สถานที่ต่างๆ ตั้งแต่กรุงเทพฯ จนถึงสงขลาด้วยรถยนต์ส่วนตัว โดยผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นว่า

ปรากฏต่อหน้าต่อตาเราอย่างเปิดเผย แต่เราต่างหากที่คุ้นเคยกับมันเสียจนไม่ทันสังเกตว่ามันเป็นสิ่งประกอบสร้างทางวัฒนธรรม” ดุ นพพร ประชากุล. “คำแนะนำบทแปล,” **มายาคติ** (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2547); ไรลอนด์ บาร์ท “โวหารของภาพ,” แปลโดย ประชา สุวีรานนท์, **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 (2538), หน้า 113-129; เกษม เพ็ญนิรันดร์, “สุพรมแดนความรู้...เรื่องวัฒนธรรมบริโภค: ความเป็นปกติวิสัยของการบริโภควัฒนธรรมในชีวิตประจำวัน,” ใน **สุพรมแดนความรู้เรื่องวัฒนธรรมบริโภค** (กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2550).

⁴⁰ **สยามนิกร** (2 ธันวาคม 2507).

การท่องเที่ยวด้วยรถยนต์บนทางหลวงสายใต้เป็นสิ่งที่มีความสะดวกสบายและสามารถเดินทางท่องเที่ยวบนเส้นทางดังกล่าวได้ภายในเวลาเพียง 10 วัน แม้นอนบางช่วงยังเป็นดินบดอัดไม่ได้ลาดยางก็ตาม นอกจากนี้การเดินทางโดยรถยนต์ยังยืดหยุ่นและคล่องตัวในการแวะเที่ยวและพักตามสถานที่ต่างๆ อีกทั้งยังให้ภาพทิวทัศน์สองข้างทางที่แตกต่างไปจากการเดินทางด้วยวิธีอื่น รวมถึงสามารถเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยวได้สะดวกกว่าการเดินทางโดยรถไฟ⁴¹ เช่นเดียวกับ “บางแสน” ของ ปราโมทย์ ทัศนาศูวรรณ ที่กล่าวว่า “คนกรุงเทพฯ ส่วนมากสามารถไปเที่ยวบางแสนได้โดยสะดวกสบาย ทั้งผู้มีฐานะดีและผู้มีรายได้น้อย สำหรับผู้ที่มีรถยนต์ส่วนตัวใช้นั้นย่อมไม่มีปัญหาต่อการเดินทางไปเที่ยวไหนๆ แต่สำหรับผู้ที่ไม่มียอดยนต์ส่วนตัวใช้แล้ว การเดินทางท่องเที่ยวก็ย่อมสะดวกสู้คนมีรถไม่ได้”⁴²

การขยายตัวของการใช้รถยนต์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจที่หมายถึงการใช้น้ำมันที่มากขึ้นยังได้รับการสนับสนุนจากบริษัทจำหน่ายน้ำมันขนาดใหญ่อย่างเชลล์ด้วยเช่นกัน “คอลัมน์เชลล์ชวนชิม” ของ หม่อมราชวงศ์ถนัดศรี สวัสดิวัตน์ อันมีฐานะเป็นหน้าโฆษณาของบริษัทเชลล์ในสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ที่เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการกระตุ้นให้ผู้คนเดินทางออกไปรับประทานอาหารนอกบ้าน “ด้วยรถยนต์” หม่อมราชวงศ์ถนัดศรี ได้กล่าวถึงแบบแผน “การกิน” ที่นักกินทั้งที่อยู่นครบาลและภูธรจะสามารถเดินทางไปกินอาหารกันได้สะดวกมากขึ้น เพราะ “นับวันการคมนาคมก็จะดีขึ้นทุกทาง โดยเฉพาะทางรถยนต์ พอราวกลางเสร็จทั่วประเทศที่ครัวเรือนจะวิ่งเที่ยวกันให้สับสนไป”⁴³ และย้ำให้เห็นถึงน้ำมันเชลล์ในฐานะอาหารที่ดีของรถยนต์

⁴¹ แปลก ณ พัทลุง, “บนทางหลวงสายใต้ ตอนที่ 1,” **อนุสาร อ.ส.ท.** ปีที่ 1 ฉบับที่ 11 (มิถุนายน 2504), หน้า 6-11; แปลก ณ พัทลุง, “บนทางหลวงสายใต้ ตอนที่ 2,” **อนุสาร อ.ส.ท.** ปีที่ 1 ฉบับที่ 12 (กรกฎาคม 2504), หน้า 27-41

⁴² ปราโมทย์ ทัศนาศูวรรณ, “บางแสน,” **อนุสาร อ.ส.ท.** ปีที่ 4 ฉบับที่ 8 (มีนาคม 2507), หน้า 6. นอกจากนี้ ช่วงกลางปี 2507 อ.ส.ท. ยังได้จัดคาราวานล่องใต้ (กรุงเทพฯ-สงขลา) ด้วยรถยนต์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในสถานที่สองข้างทางถนนเพชรเกษม ซึ่งส่วนหนึ่งมีแม่แบบมาจากกองคาราวานวอลลีไบ้ยัม ซึ่งเดินทางรอบโลกด้วยรถยนต์ฟวงเทรลเลอร์และผ่านมาเยือนประเทศไทยเมื่อปลายปี 2506 ฟิงจะกล่าวด้วยคาราวานท่องเที่ยวครั้งนี้มี “เชลล์” บริษัทน้ำมันรายใหญ่ของประเทศ เป็นหนึ่งในผู้สนับสนุนหลัก นอกจาก อ.ส.ท. และราชยานยนต์สมาคมแห่งประเทศไทย “คาราวานล่องใต้,” **อนุสาร อ.ส.ท.** ปีที่ 4 ฉบับที่ 10 (พฤษภาคม 2507), หน้า 11-19.

⁴³ ถนัดศอ (นามแฝง), “เชลล์ชวนชิม,” **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** (19 พฤศจิกายน 2510), หน้า 50. อ้างถึงใน ชาตศิลา มุกสง, “น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหพานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 – 2539,”

ในทางเดียวกัน เขายังได้กล่าวย้ำเสมอว่าน้ำมันเซลล์มีจำหน่ายอยู่ทุกหนแห่งในประเทศไทยทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางเพื่อกินอาหาร⁴⁴

นอกจากนี้ จากการเพิ่มจำนวนของรถยนต์อันเป็นผลสำคัญจากระบบถนนที่ได้รับการพัฒนาขึ้น และนโยบายทางสังคมเกี่ยวกับการใช้รถยนต์ดังที่กล่าวมา ยังได้ส่งผลให้อัตราการไหลเวียนของรถยนต์ในระบบถนนของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นด้วย โดยเฉพาะในถนนสายหลักของประเทศที่เชื่อมโยงกรุงเทพฯ เข้ากับจังหวัดสำคัญในแต่ละภูมิภาค ข้อมูลจากกรมทางหลวงในช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510 (ดู ตารางที่ 5) ได้ชี้ให้เห็นว่าการไหลเวียนของรถยนต์ในแต่ละวันบนถนนสายหลักของประเทศไทยในช่วงเวลาประมาณ 8 ปีระหว่าง พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2515 มีอัตราสูงขึ้นถึงประมาณ 1 เท่าตัว และในบางเส้นทางมีอัตราเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว ยกตัวอย่างเช่น ถนนพหลโยธินช่วงจังหวัดชัยนาทถึงจังหวัดนครสวรรค์มีอัตราการใช้รถยนต์เพิ่มขึ้นประมาณ 2.2 เท่าจาก 1,180 คันต่อวันใน พ.ศ. 2507 มาเป็น 3,789 คันต่อวันใน พ.ศ. 2515 ถนนมิตรภาพช่วงจังหวัดขอนแก่นถึงจังหวัดอุดรธานีเพิ่มขึ้น 3.6 เท่าจาก 835 คันต่อวันใน พ.ศ. 2507 มาเป็น 3,895 คันใน พ.ศ. 2515 หรือถนนสุขุมวิทช่วงอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีถึงจังหวัดระยองที่อัตราการใช้รถยนต์สูงถึง 6.4 เท่าตัวจาก 1,229 คันต่อวันใน พ.ศ. 2507 มาเป็น 9,110 คันต่อวันใน พ.ศ. 2515 อัตราการใช้รถยนต์บนถนนสายหลักของประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลานี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคการขนส่งและคมนาคมของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 5.4 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2507 มาเป็น 7.3 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2511 และ 10.5 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2515 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 1 เท่าตัวในระยะเวลาประมาณ 8 ปี โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคการขนส่งเป็นส่วนประมาณร้อยละ 6.5 ถึง 7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในเวลาดังกล่าว⁴⁵

(วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 129.

⁴⁴ ถนัดศอ, "เซลล์ชวนชิม," **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** (15 กรกฎาคม 2505).

⁴⁵ Nicolaas Vanderveen, "Thailand: Analysis of Sectoral Growth by Region, 1946-1985,"

(Master's Thesis, Faculty of Economics, University of Groningen, 1986), p. 36.

ตารางที่ 5 ความหนาแน่นของการใช้รถยนต์บนถนนสายหลักของประเทศ

(พ.ศ. 2507, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2515)

ทางหลวงแผ่นดินสายหลัก	ช่วงทาง	ความหนาแน่นของการใช้รถยนต์แต่ละปี (คันต่อวัน)		
		2507	2511	2515
พหลโยธิน (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1)	ดอนเมือง – วังน้อย	4,638	8,700	13,299
	วังน้อย – สระบุรี	3,915	7,340	10,165
	สระบุรี – ลพบุรี	1,612	3,409	3,911
	ชัยนาท – นครสวรรค์	1,180	1,537	3,789
	กำแพงเพชร – ตาก	291	668	912
	ลำปาง – เชียงใหม่		1,185	2,400
มิตรภาพ (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2)	สระบุรี – นครราชสีมา	1,929	4,701	4,774
	นครราชสีมา – ขอนแก่น	460	2,246	2,920
	ขอนแก่น – อุดรธานี	835	3,203	3,895
	อุดรธานี – หนองคาย	794	2,024	2,537
สุขุมวิท (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3)	กรุงเทพฯ – สมุทรปราการ	9,840	15,717	22,114
	สมุทรปราการ – บางปะกง	5,701	5,993	2,434
	ชลบุรี – สัตหีบ	5,050	10,294	14,171
	สัตหีบ - ระยอง	1,229	6,561	9,110
	ระยอง – จันทบุรี	518	1,028	2,004
	จันทบุรี – ตราด	638	1,366	3,146
เพชรเกษม (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4)	ภาษีเจริญ – นครปฐม	6,600	9,938	12,878
	นครปฐม – ราชบุรี	2,762	4,296	7,156
	ราชบุรี – เพชรบุรี	1,576	2,101	3,726
	เพชรบุรี – ประจวบคีรีขันธ์	2,125	2,852	4,539
	ชุมพร – ระนอง	253	452	763
	ห้วยยอด – ตรัง	660	1,186	1,858
	รัตภูมิ – หาดใหญ่	579	1,072	1,637

(ที่มา: Traffic Volume and Flow Maps, 1964-9 and 1967-72 (Bangkok: Department of Highways)

อ้างถึงใน Wolf Donner, *The Five Faces of Thailand: An Economic Geography* (Hamburg: The Institute of Asian Affairs, 1978), pp. 303, 384, 519, 633, 736, 812.

การใช้รถยนต์ส่วนบุคคลและจักรยานยนต์ที่มากขึ้น รวมถึงนัยยะทางวัฒนธรรมที่แฝงมากับยานพาหนะนี้ภายใต้เงื่อนไขของการขยายตัวของระบบถนนดูจะคล้ายคลึงกับที่ จอห์น อูร์รี่ (John Urry) นักสังคมวิทยาชาวอังกฤษ ชี้ให้เห็นว่ารถยนต์ทำให้เกิดการเคลื่อนที่แบบใหม่อันเป็นการสอดประสานกันระหว่าง “ความเร็ว” “ความเป็นตัวเอง” (autonomy) และ “ความอิสระ” ทำให้การเคลื่อนที่หรือการเดินทางของผู้คนสามารถยืดหยุ่นและไม่เป็นเส้นตรงได้ ก้าวพ้นไปจากตารางเวลาที่ดำรงอยู่ในการขนส่งมวลชน รวมถึงสามารถทำให้ผู้ใช้พาหนะเป็นผู้กำหนดประสบการณ์และบรรยากาศแห่งการท่องเที่ยว กล่าวคือ สามารถกำหนดเป้าหมาย ความเร็ว และเส้นทาง รวมถึงสภาพแวดล้อมในรถยนต์ อาทิ เพลง ได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นของการเคลื่อนที่นี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย หากไม่มีระบบถนนที่ซับซ้อนรองรับ นอกจากนี้ ในหลายสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่สองรถยนต์ยังเป็นสิ่งของจำเป็นสำหรับชีวิตอันเป็นเครื่องบ่งบอกถึงชีวิตที่ดีและความสำเร็จ และท้ายที่สุด อูร์รี่ ยังชี้ให้เห็นว่าการใช้รถยนต์ยังเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วนของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมน้ำมันที่ส่วนหนึ่งเติบโตมาพร้อมกับปริมาณการใช้รถยนต์ที่มากขึ้นซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเงื่อนไขทางวัฒนธรรมและการเดินทางของรถยนต์⁴⁶

4.2 อุตสาหกรรมน้ำมันไทย “ยุคพัฒนา”: พัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลง และลักษณะของทุน

การบริโภคน้ำมันภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมากภายใต้ปัจจัยผลักดันจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของยานพาหนะที่ใช้้ำมันเป็นเชื้อเพลิงภายในประเทศดังที่กล่าวมา ดูจะเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันโดยเฉพาะการกลั่นน้ำมันภายในประเทศ โดยมีความต้องการแสวงหาความมั่งคั่งของกลุ่มทุนภายในประเทศภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาและปกป้องอุตสาหกรรมเป็นอีกปัจจัยสำคัญหนึ่ง

⁴⁶ ดู John Urry, *Mobilities* (Cambridge: Polity Press, 2007), pp. 112-134; "The 'System' of Automobility," in *Automobilities*, ed. Nigel Thrift and John Urry Mike Featherstone (London: SAGE, 2005), pp. 25-39.

4.2.1 ภาพรวมอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย

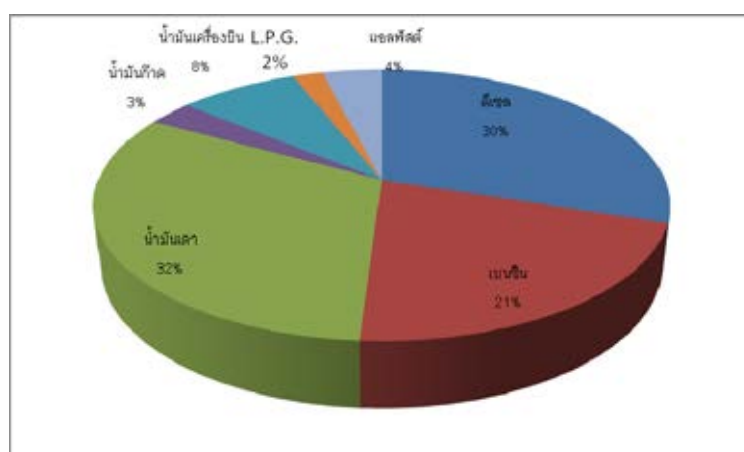
หลังการปฏิวัติในพ.ศ. 2500 ประเทศไทยโดยเฉพาะหลังการขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน พ.ศ. 2501 นอกจากจะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และการลงทุนอุตสาหกรรมจากภาคเอกชน ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและองค์การส่งเสริมการลงทุนของรัฐแล้ว ในอีกมุมหนึ่งความต้องการน้ำมันภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจนมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจที่จะตั้งโรงกลั่นน้ำมันเพื่อผลิตน้ำมันสำเร็จรูปภายในประเทศยังทำให้รัฐบาลในช่วงนี้สนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันโดยเฉพาะโรงกลั่นน้ำมันทั้งจากภาครัฐและเอกชนด้วยเช่นกัน จอมพลสฤษดิ์ ได้กล่าวถึงความสำคัญของน้ำมันต่อการพัฒนาเศรษฐกิจว่า “น้ำมันย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นต้นกำเนิดพลังงานที่สำคัญ และเป็นที่มาของยางแอสฟัลท์ที่ใช้ในการลาดถนนกันเป็นส่วนมาก พลังงานที่นำไปใช้ในเครื่องจักรกลจะเป็นในโรงงานอุตสาหกรรมก็ดี ในเครื่องมือการเกษตรสมัยใหม่ก็ดี หรือในพาหนะที่ใช้ในการขนส่ง เช่น เครื่องบิน รถยนต์ รถไฟ หรือ เรือกลไฟ เรือเดินสมุทรทั้งหลายก็ดี ส่วนมากได้มาจากน้ำมันแทบทั้งสิ้น พลังงานไฟฟ้า แสงสว่าง หรือแม้แต่ผลิตภัณฑ์เคมีภัณฑ์บางชนิด ก็มีกำเนิดมาจากน้ำมันด้วย”⁴⁷ นอกจากนี้เพิ่งกล่าวด้วยว่า รัฐบาลไทยยังได้เข้ามาสู่กิจการน้ำมันในส่วนของการจัดจำหน่ายผ่านการจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงในต้นทศวรรษ 2500 ที่นอกจากจะมีหน้าที่จัดหาน้ำมันให้กับหน่วยงานรัฐแล้ว ยังจัดหาน้ำมันให้กับประชาชนผ่านตัวแทนในนาม “สามทหาร” เช่นกัน

ในทศวรรษ 2500 มีการสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ 2 แห่งด้วยกัน คือ โรงกลั่นน้ำมันไทย และโรงกลั่นน้ำมันบางจาก โรงกลั่นน้ำมันไทยเริ่มดำเนินการในพ.ศ. 2507 มีความสามารถการกลั่นเต็มกำลังตั้งต้นที่ 36,000 บาเรลต่อวัน ก่อนที่จะขยายเป็น 65,000 บาเรลต่อวันในพ.ศ. 2518 ส่วนที่โรงกลั่นน้ำมันบางจากที่เปิดดำเนินการในพ.ศ. 2508 มีกำลังการกลั่น 25,000 บาเรลต่อวัน และขยายเป็น 65,000 บาเรลต่อวัน ในพ.ศ. 2519 นอกจากนี้ในพ.ศ. 2514 โรงกลั่นเอสโซ่เริ่มดำเนินการหลังจากบริษัทเอสโซ่ได้เข้าซื้อโรงงานยางมะตอยและปรับสภาพให้เป็นโรงกลั่น

⁴⁷ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, “คำกล่าววิีวาทศิลป์ของโรงกลั่นน้ำมันศรีราชา (8 มิถุนายน 2505),” **ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2505-2506** (พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 169.

น้ำมันขนาด 25,000 บาร์เรลต่อวัน⁴⁸ ในแง่นี้ทำให้ความสามารถการกลั่นน้ำมันของไทยโดยรวมในปลายทศวรรษ 2500 อยู่ที่ราว 61,00 บาร์เรลต่อวัน และขยายเป็นราว 165,000 บาร์เรลต่อวันในช่วงปลายทศวรรษ 2510 โดยจำแนกผลผลิตหลักเป็นน้ำมันเตาร้อยละ 32 ดีเซลร้อยละ 30 เบนซินร้อยละ 21 (แผนภาพที่ 7) อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการดำเนินการโรงกลั่นหลายแห่งยังมิได้ดำเนินการกลั่นอย่างเต็มความสามารถ โดยโรงกลั่นทั้งสามแห่งได้เดินเครื่องการกลั่นอย่างเต็มความสามารถและเกินขีดความสามารถในต้นทศวรรษ 2510 ก่อนที่จะมีการขยายโรงกลั่นในกลางทศวรรษเดียวกัน

แผนภาพที่ 7 สัดส่วนการกลั่นน้ำมันของประเทศไทยในทศวรรษ 2510



(รวบรวมจาก: National Energy Administration, “ความสามารถอย่างเป็นทางการของโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศ พ.ศ. 2513 – 2522,” ใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, ภาคผนวก.)

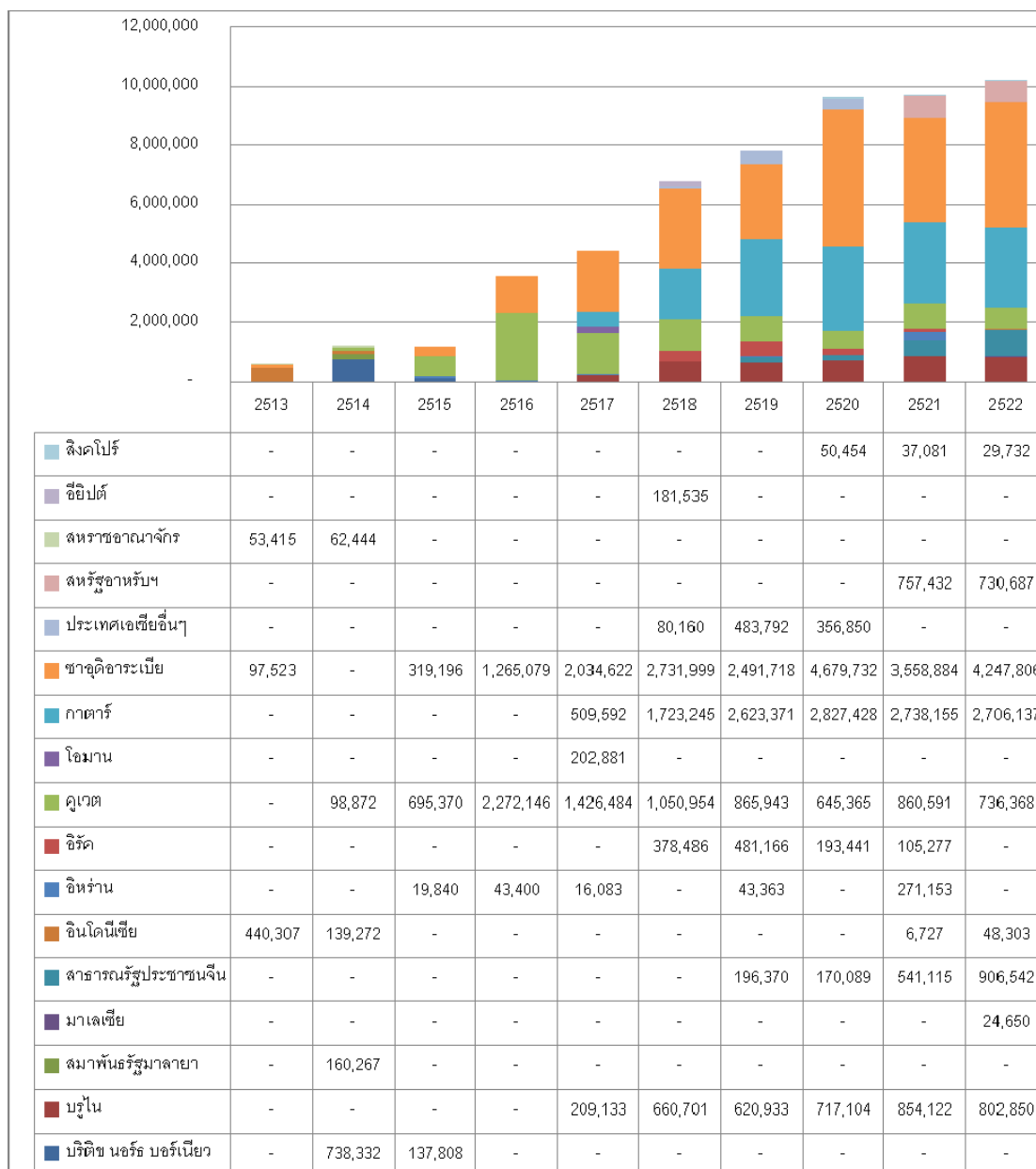
รายงานของกรมศุลกากรชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีการนำเข้าน้ำมันดิบเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันครั้งแรกในพ.ศ. 2506 หรือ 1 ปีก่อนการเปิดดำเนินการของโรงกลั่นน้ำมันไทย โดยมีปริมาณการนำเข้า 63.89 ล้านลิตร ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นเป็น 795.24 ล้านลิตรใน

⁴⁸ ดู กระทรวงพาณิชย์, กรมทะเบียนการค้า, “หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทโรงงานยางมะตอยไทย จำกัด ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2506” อ้างถึงใน ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย, หน้า 108; ประชาธิปไตย (3 มิถุนายน 2510); สยามรัฐ (26 กรกฎาคม 2510); ไทยรัฐ (27 กรกฎาคม 2510); ไทยรัฐ (16 ธันวาคม 2510).

พ.ศ. 2507 และ 1,408.92 ล้านลิตร 2,549.25 ล้านลิตร และ 2,227.18 ล้านลิตร ในพ.ศ. 2508 พ.ศ. 2510 และพ.ศ. 2511 ตามลำดับ⁴⁹ นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จำแนกต้นทุนทางของสินค้าของกรมศุลกากรตั้งแต่ พ.ศ. 2513 ได้ชี้ให้เห็นว่าน้ำมันดิบที่นำมาใช้สำหรับการกลั่นน้ำมันในประเทศไทยส่วนใหญ่นำเข้ามาจากกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบีย กาตาร์ และคูเวต ประเทศไทยมีสัดส่วนการนำเข้าน้ำมันดิบจากประเทศเหล่านี้ในอัตราที่สูงขึ้น นอกจากนี้ การขยายกำลังการผลิตและขีดความสามารถการกลั่นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 ได้ส่งผลให้ปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแผนภาพที่ 8

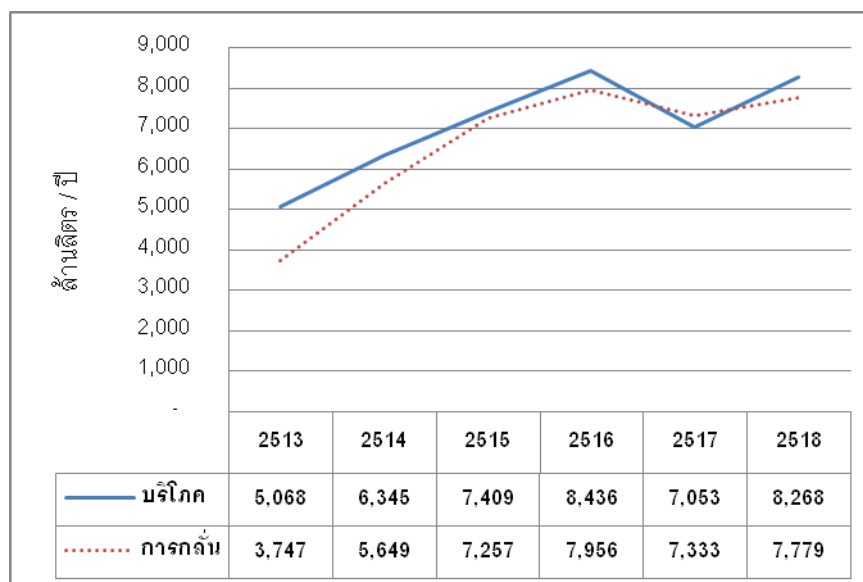
⁴⁹ กรมศุลกากร, รายงานประจำปี (พ.ศ. 2506 – 2512).

แผนภาพที่ 8 การนำเข้าน้ำมันดิบของไทย จำแนกตามรายประเทศ (พ.ศ. 2513 - 2522) (พันลิตร)



(ที่มา: กรมศุลกากร, รายงานประจำปี (พ.ศ. 2513 – 2516))

แผนภาพที่ 9 เปรียบเทียบปริมาณการบริโภคและน้ำมันสำเร็จรูปจากภายในประเทศ

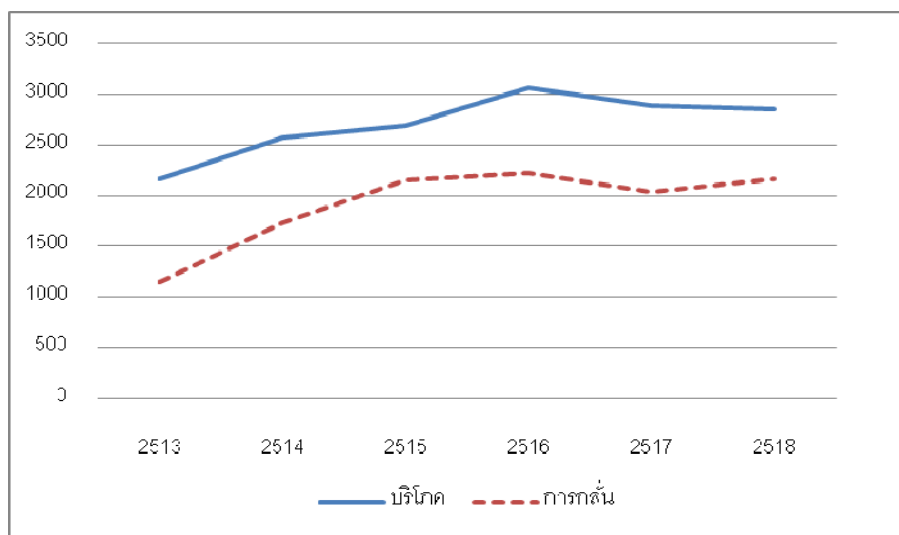


(รวบรวมจาก: กรมศุลกากร, รายงานประจำปี พ.ศ. 2513 – 2518; National Energy Administration, “Crude Run and Petroleum Derivatives, Produced by Refineries 2513-2522,” ใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, ภาคผนวก, หน้า 155 และ 158.)

กระนั้นก็ดี การกลั่นน้ำมันของไทยที่เริ่มตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 และมีการขยายกำลังการกลั่นในช่วงเวลาต่อมานี้จะแทบไม่สามารถตอบสนองของความต้องการน้ำมันภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ แผนภาพที่ 9 แสดงให้เห็นข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างการกลั่นน้ำมันและการบริโภคน้ำมันของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2513 ซึ่งจะเห็นได้ว่าน้ำมันสำเร็จรูปจากการกลั่นภายในประเทศโดยรวมแทบไม่เคยเพียงพอกับความต้องการ และมีลักษณะ “ไล่ตาม” ปริมาณความต้องการภายในประเทศ ในทางเดียวกัน หากพิจารณาข้อมูลเฉพาะการกลั่นน้ำมันดีเซลอันเป็นน้ำมันประเภทหลักที่มีการใช้สูงสุดและถูกใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ แล้วจะพบว่าแทบไม่เคยเพียงพอต่อความต้องการเลย ในพ.ศ. 2513 การผลิตดีเซลในประเทศอยู่ที่ 1,148 ล้านลิตร ขณะที่ความต้องการมากถึง 2,166 ล้านลิตร ในทางเดียวกับพ.ศ. 2515 ที่การผลิตอยู่ที่ 2,159 ล้านลิตร แต่มีความต้องการ 2,694 ล้านลิตร (แผนภาพที่ 10) ตรงข้ามกับน้ำมันเบนซินที่หลังการทยอยขยายกำลังการกลั่นให้เต็มศักยภาพของโรงกลั่นในต้นทศวรรษ 2510 น้ำมันเบนซินที่บริโภคภายในประเทศดูจะเพียงพอและเกินความต้องการอยู่บ้าง ตัวอย่างเช่น ในพ.ศ. 2513 การผลิต

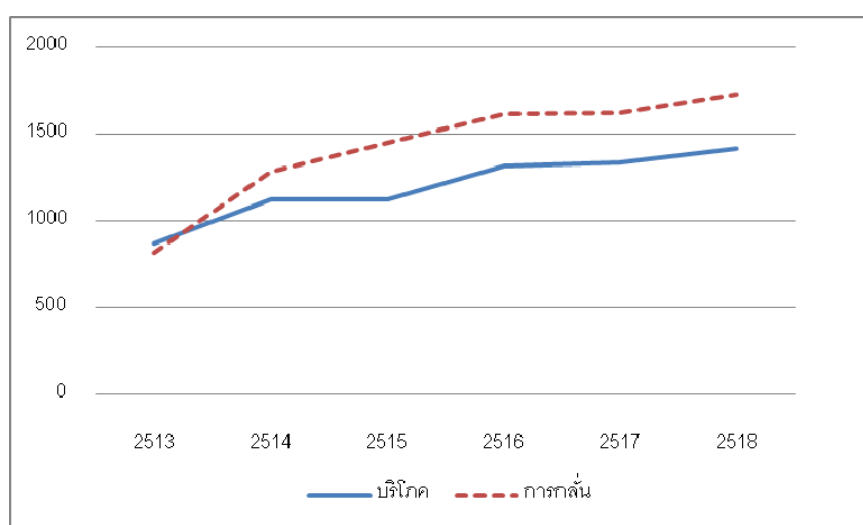
เบนซินโดยรวมอยู่ที่ 817 ล้านลิตร ใกล้เคียงปริมาณการบริโภคที่ 870 ล้านลิตร โดยที่ในพ.ศ. 2515 การบริโภคอยู่ที่ 1,127 ล้านลิตร น้อยกว่าปริมาณน้ำมันเบนซินที่ได้จากการกลั่นที่ 1,447 ล้านลิตร ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปโดยเฉพาะดีเซลบางส่วนจากต่างประเทศ (แผนภาพที่ 11)

แผนภาพที่ 10 เปรียบเทียบการกลั่นและการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมดีเซลภายในประเทศ
(2513 - 2518) (พันลิตร)



(ข้อมูลจาก: การพลังงานแห่งชาติ, กรมศุลกากร. และสมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 157.)

แผนภาพที่ 11 เปรียบเทียบการกลั่นและการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมเบนซินภายในประเทศ
(2513 - 2518) (พันลิตร)



(ข้อมูลจาก: การพลังงานแห่งชาติ, กรมศุลกากร. และสมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 157)

การผลิตน้ำมันบางประเภทที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากสัดส่วนที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างการกลั่นน้ำมันและการบริโภคน้ำมันภายในประเทศ รายงานของธนาคารกรุงเทพ⁵⁰ ชี้ให้เห็นว่าในพ.ศ. 2516 สัดส่วนการใช้ น้ำมันดีเซลของไทยอยู่ที่ร้อยละ 34.71 ในขณะที่สัดส่วนการกลั่นอยู่ที่ร้อยละ 29.33⁵⁰ ในทางเดียวกับ ศิววงศ์ จังคศิริ ได้ชี้ให้เห็นว่าในพ.ศ. 2515 การผลิตน้ำมันในประเทศตอบสนองต่อความต้องการผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมได้ร้อยละ 97.5 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 9.7 ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และมีการส่งออกร้อยละ 7.2 ศิววงศ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าโครงสร้างการใช้ น้ำมันในประเทศไทยมีปัญหาบางประการ คือ ประเทศไทยมีการใช้น้ำมันดีเซลมากกว่าประเทศอื่น ๆ อาทิ ฟิลิปปินส์ที่อัตราส่วนการใช้น้ำมันเบนซินต่อน้ำมันดีเซลอยู่ที่ 1 ต่อ 0.65 ในขณะที่ประเทศไทยมีการใช้น้ำมันเบนซินต่อดีเซลที่ 1 ต่อ 2.03⁵¹ นอกจากนี้ความไม่เพียงพอดังกล่าวยังหมายความว่าประเทศไทยจะต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปด้วยเช่นเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของความต้องการน้ำมันภายในประเทศ ไม่เพียงแต่จะต้องนำเข้าทั้งน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปที่มากขึ้นเท่านั้น หากแต่หมายถึงการที่ตลาดการบริโภคน้ำมันของไทยต้องพึ่งพิงและผูกติดกับตลาดน้ำมันโลกมากยิ่งขึ้นด้วย

4.2.2 การดำเนินกิจการอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทย

การกำเนิดและการดำเนินกิจการของโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ 3 แห่งหลัก นอกจากจะสะท้อนให้เห็นการตอบสนองต่อความต้องการน้ำมันจากการบริโภคภายในประเทศที่สูงขึ้นแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังชี้ให้เห็นลักษณะของกลุ่มทุนที่เข้ามาเกี่ยวข้องและปฏิสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมน้ำมันในช่วงเวลานั้นซึ่งมีความคล้ายคลึงกันหลายประการ ในทางเดียวกัน ก็ยังชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของลักษณะการดำเนินการและพันธะสัญญาที่โรงกลั่นแต่ละแห่งมีต่อรัฐบาลด้วยเช่นกัน นอกจากนี้กิจการของโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ของไทยดูจะยังฉายให้เห็นภาพลักษณะของกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ในช่วงทศวรรษ 2500 ได้เป็นอย่างดี

⁵⁰ ธเนศ กองประเสริฐ, “วิกฤติการณ์น้ำมันโลกกับประเทศไทย,” **น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม – มีนาคม 2518)** (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารกรุงเทพ, 2518), หน้า 44.

⁵¹ ศิววงศ์ จังคศิริ, “ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ 2516,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2521), หน้า 17-18.

4.2.2.1 โรงกลั่นน้ำมันไทย

แม้โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและการสร้างโรงกลั่นน้ำมันของไทยจะปรากฏขึ้นจากแนวคิดของรัฐบาลไทยในช่วงกลางทศวรรษ 2490 ภายใต้แผนบริหารงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ ทว่าหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษ 2500 รัฐบาลไทยก็ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนยื่นขอเสนอในการสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ในไทย ทำयที่สุดในปี 2504 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เลือกบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย ที่มีโครงการก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันขนาด 36,000 บาเรลต่อวันแถบอ่าวอุดม อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี⁵² โรงกลั่นแห่งนี้สามารถเริ่มการกลั่นได้ใน พ.ศ. 2507 ซึ่งถือได้ว่าเป็นโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ที่เปิดดำเนินการในไทย

กลุ่มหุ้นส่วนของโรงกลั่นน้ำมันไทย ดูจะมีความน่าสนใจอย่างมาก บริษัทแห่งนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มทุน 3 กลุ่มหลักด้วยกัน คือ หนึ่ง กลุ่มทุนเอกชนภายในประเทศ (domestic capitalist groups) สอง กลุ่มบริษัทข้ามชาติ (multinational enterprise) คือ บริษัทรอยัลดัทช์เชลล์ และสาม กลุ่มทุนทหารหรือขุนนาง (the bureaucratic or militant capitalist group)⁵³ โดยแต่ละกลุ่มมีความสำคัญที่เอื้อต่อการลงทุนและเติบโตของบริษัท กล่าวคือ กลุ่มทุน

⁵² หลังการประกาศเชิญชวนของรัฐบาลให้เอกชนลงทุนในโรงกลั่นน้ำมันในปี 2504 ปรากฏว่ามีบริษัทหลายแห่งให้ความสนใจ แต่หลังจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้พิจารณารายละเอียดในช่วงต้นปี 2504 แล้วมีเพียง 5 บริษัทที่ผ่านการพิจารณา คือ บริษัทวันพุงแอนด์ซุลดำ บริษัทพิศนุกการสร้าง บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย บริษัทบางกอกสากลการค้า และบริษัทฟิลลิปป์ออยล์ อย่างไรก็ตามในเดือนพฤษภาคม 2504 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาข้อเสนอในการตั้งโรงกลั่นน้ำมันขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่มีผู้เชี่ยวชาญเรื่องกิจการน้ำมันอย่างแท้จริงและไม่กล้าพิจารณาเงื่อนไขโดยเด็ดขาด โดยคณะกรรมการพิเศษชุดนี้ประกอบด้วย พระยาอรรรถการีย์นิพนธ์ นายทวี บุญยเกษตร หลวงวิจิตรวาทการ นายบุญย์ เจริญไชย และนายโอสถ โกศิน ผลปรากฏว่าบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยได้รับการคัดเลือก **สยามรัฐ** (1 กุมภาพันธ์ 2504); **สยามรัฐ** (20 พฤษภาคม 2504). นายเชาว์เชาว์ขวัญยืน หุ้นส่วนหลักและผู้จัดการบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด มีสายสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มนักธุรกิจที่เติบโตหลังสงคราม อย่างจรรยา เอื้อชูเกียรติ สุริยน ไรวา และวรรณ ชันชื้อ ผู้ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์อันกว้างขวางและมีความสนิทสนมกับโอสถ โกศิน หนึ่งในกรรมการพิจารณาจัดตั้งโรงกลั่นฯ ดู ไพศาล มังกรไชยา. “วรรณ ชันชื้อ ทำงานเงียบ ๆ รวยเงียบ ๆ,” **นิตยสารผู้จัดการ** (พฤศจิกายน 2528).

⁵³ โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทเมื่อเริ่มแรกจดทะเบียนเมื่อกลางปี 2503 ประกอบไปด้วย นายเชาว์ขวัญยืน (เชาว์ เชาว์ขวัญยืน) นายจรรยา เอื้อชูเกียรติ นายชาญ ศุภวานิช นายจันโททัย ฤกษ์สุต นายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย พล.ต.อ. สำราญ กลัดศิริ พลตรีศักดิ์ พิเศษพงษ์ นายประสิทธิ์ พุ่มชูศรี และ ม.ร.ว.พงษ์อมร กฤดากร

เอกชนภายในประเทศที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจเชื้อสายจีนนำโดยนายเชาว์ เชาว์ขวัญยืน ผู้จัดการบริษัท มีความสำคัญในแง่ของการสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมันภายในประเทศและความสัมพันธ์กับระบบราชการ ก่อนการจัดตั้งบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยนายเชาว์ได้เคยเป็นตัวแทนจำหน่ายน้ำมันเชลล์และน้ำมันตราหอย รวมถึงมีธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่ง นอกจากนี้นายเชาว์ ยังมีความสัมพันธ์กับกลุ่มนักธุรกิจที่เติบโตในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาทิ นายจรูญ เอื้อชูเกียรติ สุริยน ไรวา ประสิทธิ์ พุ่มชูศรี และวรรณ ชันชื้อ ซึ่งส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย โดยเฉพาะวรรณ ชันชื้อ ถือได้ว่าเป็นนักธุรกิจที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์กว้างขวางมากในยุคนั้น และเป็นผู้ที่มีสัมพันธภาพที่ดีกับนายไอสถ โกศิน หนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอโรงกลั่นน้ำมัน⁵⁴

ในส่วนของกลุ่มบริษัทข้ามชาติ มีความสำคัญอย่างยิ่ง 3 ประการ คือ แหล่งเงินทุน เทคโนโลยีการผลิต และการสร้างห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เนื่องจากโรงกลั่นน้ำมันค่อนข้างมีความแตกต่างกับอุตสาหกรรมประเภทอื่นที่เริ่มลงทุนและพัฒนาในช่วงเดียวกัน กล่าวคือ โรงกลั่นน้ำมันเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินในการลงทุนค่อนข้างสูงซึ่งต้องพึ่งพิงแหล่งทุนจาก

โดย 3 คนแรกเป็นกลุ่มผู้ถือหุ้นหลัก (รายละเอียด 30,000 หุ้น รวมทั้งหมด 90,000 หุ้นจาก 1 แสนหุ้น) ซึ่งต่อมาจรูญได้ขายหุ้นทั้งหมดให้แก่เชาว์ ทำให้เชาว์กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2504 – 2505 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัท ที่นอกจากจะมีการเพิ่มทุนจดทะเบียนจาก 10 เป็น 20 ล้านบาทและการเข้าถือหุ้นจากบริษัทพันธมิตรจากต่างชาติ คือ บริษัทเชลล์ปิโตรเลียม เอน วี (The Shell Petroleum N.V.) จำนวน 30,368 หุ้นแล้ว ยังปรากฏการเข้าถือหุ้นจากบริษัทบางกอกการเดินเรือและการค้า จำกัด จำนวน 30,000 หุ้น และจากพลโทประภาส จารุเสถียรอีก 10,000 หุ้นด้วย (บริษัทบางกอกเดินเรือและการค้า มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ตั้งแต่ พ.ศ. 2494 อย่างไรก็ตาม หลังการมรณกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ในปี 2508 กระทรวงการคลังได้รับโอนหุ้นจากจอมพลสฤษดิ์จำนวน 400 หุ้นและท่านผู้หญิงวิจิตรา (ภริยา) อีก 99 หุ้นมาอยู่ในนามกระทรวงการคลัง ต่อมาบริษัทดังกล่าวขายหุ้นของโรงกลั่นน้ำมันไทยที่ถือไว้ 30,000 หุ้นให้กับนายสุริยน ไรวา 8,001 หุ้นและนายเชาว์ รวมกัน 21,999 หุ้น เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2508). ดู สมบูรณ์ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน**, หน้า 33.

⁵⁴ ในช่วงทศวรรษ 2500 วรรณ ชันชื้อ เริ่มจับธุรกิจซื้อขายที่ดินก่อน โดยร่วมหุ้นกับเพื่อน ๆ 2-3 คน และศูนย์การค้าวังบูรพาที่มีโรงแรมคิงส์ โรงแรมแกรนด์เป็นผลงานชิ้นแรก ๆ ของวรรณ ชันชื้อ ร่วมกับไอสถ โกศินและเพื่อน ๆ อีกหลายคนหุ้นกัน ดู ไพศาล มังกรไชยา. “วรรณ ชันชื้อ ทำงานเงียบ ๆ รวยเงียบ ๆ.”

ภายนอกประเทศเป็นหลัก⁵⁵ ตามรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โรงกลั่นน้ำมันไทยใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 685 ล้านบาทและเป็นการลงทุนสูงที่สุดจากภาคเอกชนอย่างไม่เคยปรากฏในอดีต⁵⁶ นอกจากนี้ในส่วนของเทคโนโลยีรวมถึงการดำเนินการกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ที่เป็นเรื่องยากที่กลุ่มทุนภายในจะสามารถพัฒนาขั้นสูงในลักษณะดังกล่าวขึ้นมาได้ในเวลาอันสั้น ในขณะที่บริษัทน้ำมันข้ามชาตินอกจากจะเป็นผู้ถือครองเทคโนโลยีแล้ว ยังมีความเชี่ยวชาญและพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวอยู่เสมอ เช่นเดียวกับห่วงโซ่อุปทาน ที่บริษัทน้ำมันข้ามชาติมีเครือข่ายทั้งการจัดส่งน้ำมันดิบและการจัดจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูปอยู่ทั่วโลกและทั้งประเทศ

สุดท้าย การเป็นธุรกิจสัมปทานทำให้กลุ่มทุนทหารหรือขุนนางค่อนข้างมีความสำคัญในแง่ของการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับธุรกิจ ในทางเดียวกับที่เป็นช่องทางแสวงหาความมั่งคั่งให้กับนายทหารและข้าราชการ จากโครงสร้างผู้ถือหุ้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการโดยเฉพาะนายทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในบริษัทแห่งนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านบริษัทบางกอกเดินเรือและการค้า ก่อนที่จะมีการขายหุ้นในส่วนตัวดังกล่าวให้กับสุรียณ ไรวา และนายเชาว์ เชาว์ขวัญยืนในพ.ศ. 2508 เป็นจำนวน 8,001 หุ้นและ 21,999 หุ้นตามลำดับ⁵⁷

การร่วมหุ้นของโรงกลั่นน้ำมันไทยในมุมหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกลุ่มทุนและสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มทุนในทศวรรษ 2500 ที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการสร้างอุตสาหกรรม (private capital-led industrialization) ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ เป็นลักษณะของการร่วมทุน (joint venture) ระหว่างบริษัทข้ามชาติกับกลุ่มทุนภายในที่ส่วนหนึ่งเป็น

⁵⁵ บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย ได้รับสินเชื่อกจาก บริษัทเชลล์อินเตอร์เนชั่นแนลปิโตรเลียม (Shell International Petroleum) และบริษัทเงินทุนจากประเทศฝรั่งเศส ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 33. และ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “นายกรัฐมนตรีได้ประกอบพิธีเปิดโรงกลั่นน้ำมันของ บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด,” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, ปีที่ 5 เล่มที่ 1 (มกราคม 2508), หน้า 48.

⁵⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “นายกรัฐมนตรีได้ประกอบพิธีเปิดโรงกลั่นน้ำมันของ บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด,” หน้า 48.

⁵⁷ ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 33.

นายหน้าหรือมีสายสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบริษัทข้ามชาติอยู่เดิม⁵⁸ ซุฮิโร อากิระได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า ลักษณะการร่วมทุนดังกล่าวเป็นแบบแผนทางอุตสาหกรรมที่พัฒนาขึ้นจากแรงผลักดันของการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศของไทย⁵⁹ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากกลุ่มทุนภายในที่มีสัมพันธ์ภาพกับบริษัทต่างชาติแล้ว ใน “การร่วมทุน” หลายกรณียังได้ชี้ให้เห็น การเข้าร่วมของกลุ่มทุนที่สัมพันธ์กับชนชั้นนำทางการเมืองหรือกองทัพด้วยเช่นเดียวกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ “บริษัทข้ามชาติ” จะมีฐานะเป็นผู้สนับสนุนในด้านเงินลงทุนและเทคโนโลยี ส่วนกลุ่มทุนภายในจะเป็นผู้ดูแลการกระจายสินค้าในตลาด สร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของกิจการ รวมถึงการจัดการแหล่งเงินทุนจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองและธุรกิจที่ดำรงอยู่

นอกจากนี้การร่วมทุนที่เปิดโอกาสให้กับบริษัทข้ามชาติยังสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่ไม่เพียงแต่คล้ายคลึงกับธุรกิจประเภทอื่นในประเทศเท่านั้น หากแต่เป็นลักษณะที่มีทิศทางเดียวกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์⁶⁰ หรือประเทศกำลังพัฒนาจำนวนหนึ่งที่เน้นบทบาทและเปิดโอกาสให้กับบริษัทข้ามชาติ ในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและการผลิตแบบทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization) เพื่อเป็นพื้นฐานในการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization)

4.2.2.2 โรงกลั่นน้ำมันบางจาก

โครงการสร้างโรงกลั่นน้ำมันของรัฐที่บางจาก ซึ่งวางแผนตั้งแต่พ.ศ. 2495 จะประสบความสำเร็จและสามารถเดินเครื่องการกลั่นได้ในพ.ศ. 2508 เป็นเวลาที่ช้ากว่ากำหนดเดิมถึงเกือบ 13 ปี โรงกลั่นแห่งนี้ได้ผ่านเรื่องราวและปัญหาความยุ่งยากตลอดการก่อสร้าง รวมถึงรูปแบบการจัดการที่แตกต่างกันอย่างมากกับแนวคิดที่ตั้งไว้ในตอนแรก

⁵⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 308-321.

⁵⁹ Suehiro Akira, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985*, pp. 225-233.

⁶⁰ ดู Yoshihara Kunio, *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia* (Oxford: Oxford University Press, 1988), pp. 122-125.

จากแผนพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันของรัฐที่เริ่มวางไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 โรงกลั่นน้ำมันบางจากได้เริ่มต้นก่อสร้างอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปลายปี 2500⁶¹ โดยมีกรมพลังงานทหารกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบ โรงกลั่นแห่งนี้ตามแผนงานจะมีขนาดการกลั่น 5,000 บาเรลต่อวัน และก่อสร้างโดยบริษัทฟูจิคาร์ แมนิฟแฟกเจอร์ริง (Fuji Car Manufacturing) ซึ่งมีบริษัทบูรพาสากลเศรษฐกิจ ธุรกิจในเครือขายของ “กลุ่มสี่เสาเทเวศร์” ที่มีจอมพลสฤษดิ์ เป็นแกนนำเป็นตัวแทนในประเทศไทย ซึ่งการก่อสร้างประสบปัญหาความล่าช้ากว่ากำหนดอยู่บ้าง

แม้แผนการเริ่มแรกได้กำหนดให้กรมพลังงานทหาร เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารและดำเนินงานทั้งหมด หากแต่เมื่อการก่อสร้างโรงกลั่นผ่านไปเป็นเวลา 4 ปี รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ได้ปรับเปลี่ยนแผนงานโดยมีแนวคิดที่จะให้บริษัทเอกชนต่างชาติเข้าโรงกลั่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐ ด้วยเหตุผลที่ว่า การเข้าน่าจะสร้างผลกำไรที่ดีกว่าให้กับรัฐ และการไม่มีประสบการณ์ในการกลั่นน้ำมันของบุคลากรภาครัฐ⁶² ในที่สุดกลางพ.ศ. 2505 หลังการพิจารณาข้อเสนอการเข้าของเอกชน กระทรวงกลาโหมได้คัดเลือกบริษัทไทม์ออยล์ (The Time Oil Company) ให้เป็นผู้เข้าดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันบางจากเป็นระยะเวลา 10 ปี โดยทางบริษัทจะเป็นผู้จัดการเงินทุนในการดำเนินงานและดูแลโรงกลั่น รวมถึงการจัดหาน้ำมันดิบ นอกจากนี้บริษัทยังจะต้องฝึกเจ้าหน้าที่กรมพลังงานทหารให้มีความชำนาญและสามารถดำเนินการกลั่นเองได้หลังจากหมดสัญญาเช่า⁶³ กระนั้นก็ดี การเช่าที่ดูเหมือนจะเรียบร้อยดีในตอนแรกกลับต้องประสบปัญหาสำคัญโดยเฉพาะในประเด็นของภาษีผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมภายในประเทศที่รัฐบาลกำลังจะประกาศเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมัน ซึ่งบริษัทไม่ต้องการรับผิดชอบ ยังผลให้เกิดการต่อรองเรื่อยมาและในที่สุดบริษัทไทม์ออยล์ก็ได้มาทำสัญญาตามเวลาที่กำหนดไว้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2507⁶⁴

⁶¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] สร. 0201.61/2 (ปี 2/2). เรื่อง “โครงการ 5 ปี น้ำมันเชื้อเพลิง” (26 กรกฎาคม 2495); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/1. เรื่อง “การสร้างโรงกลั่นกรองน้ำมันขนาด ๕๐๐๐ บาเรล,” (9 ธันวาคม 2500); สยามนิกร (20 กุมภาพันธ์ 2501).

⁶² สยามรัฐ (10 สิงหาคม 2505)., และ สยามรัฐ (24 สิงหาคม 2505).

⁶³ ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 3/11). เรื่อง “ขอรับดำเนินการจัดการโรงกลั่น” (5 เมษายน 2505).

⁶⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 9/11). เรื่อง “รายงานเกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันที่บางจาก” (4 มีนาคม 2506); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 4/11). เรื่อง “การเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก จาก จอห์น อี ฟอร์ด ประธานกรรมการ บริษัทไทม์ออยล์ ถึง นายกรัฐมนตรี,” (8 เมษายน 2507); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 2/11). เรื่อง “สรุปการประชุมเรื่องบริษัทไทม์ออยล์ จำกัด” (27

รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่สืบทอดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ ได้เปิดรับข้อเสนอ การเช่าโรงกลั่นน้ำมันอีกครั้งแทบจะทันทีหลังจากการปฏิเสศของไทม์ออยล์ ซึ่งในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 ก็ได้บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียลแห่งปานามา มาเป็นผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันแห่ง นี้เป็นเวลา 15 ปี⁶⁵ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าบริษัทสามารถขยายกำลังการผลิตเป็น 20,000 บาเรลด้วย ทุนของบริษัท และจะต้องรับผิดชอบค่าก่อสร้างโรงกลั่นทั้งหมด⁶⁶ กระนั้นก็ดี การส่งมอบโรงกลั่น ยึดเยื่อมาจนถึงกลางปี 2508 เนื่องจากบริษัทฟูจิคาร์ (Fuji Car Manufacturing) ไม่สามารถสร้าง โรงกลั่นให้แล้วเสร็จได้ตามสัญญา⁶⁷ โดยหลังการเปิดดำเนินการกลั่นได้เป็นเวลา 5 ปี ในปี 2512 บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล ได้เจรจาขอเพิ่มกำลังการผลิตเป็น 6.5 หมื่นบาเรลต่อวันและขยายเวลา การเช่าออกไปอีก 10 ปี

ในส่วนของซัมมิทอินดัสเตรียลเป็นบริษัทน้ำมันที่จดทะเบียนในประเทศปานามา และมี ธุรกิจเกี่ยวกับการค้าน้ำมันในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับโรงกลั่นในประเทศไทยมีนาย จรุง หวังบุญสวัสดิ์ หรือ ซี เจ ฮวง (C. J. Huang) ที่เคยถือสัญชาติไต้หวัน เป็นผู้จัดการและดูแล การจัดจำหน่าย อย่างไรก็ตาม พนักงานที่ทำงานในโรงกลั่นแห่งนี้เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการและ ลูกจ้างของรัฐ (กระทรวงกลาโหม) ที่เข้าทำงานในบริษัทฯ ตามสัญญาการเช่า⁶⁸

โรงกลั่นแห่งนี้มีการดำเนินการที่ค่อนข้างมีความเฉพาะและแตกต่างจากโรงกลั่นน้ำมันอื่น ในประเทศอยู่พอสมควร กล่าวคือ ตามสัญญาการเช่าโรงกลั่นบางจากจะต้องขายน้ำมันให้พอกับ

เมษายน 2507); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 1/11). เรื่อง “การเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก จาก ผู้แทน บริษัท ไทม์ออยล์ ถึง คณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องบริษัทไทม์ออยล์ จำกัด” (19 มิถุนายน 2507); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/3 (ปี 1/5). เรื่อง “มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507” (14 กุมภาพันธ์ 2507).

⁶⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 1/11). เรื่อง “บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องการพิจารณาเช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก” (5 พฤศจิกายน 2507).

⁶⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 1/11). เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เช่าโรงกลั่น น้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (19 พฤศจิกายน 2507); หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 1/11). เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (26 พฤศจิกายน 2507).

⁶⁷ ดู **ข่าวพาณิชย์** (12 กุมภาพันธ์ 2508); **สยามรัฐ** (20 พฤษภาคม 2508).

⁶⁸ “ผู้เช่าต้องรับข้าราชการและลูกจ้างของโรงกลั่นน้ำมันที่ 2 (บางจาก) ทั้งหมดเข้าประจำทำงานละ ฝักงานให้ตลอดสัญญาเช่า” สมบูรณ์ ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน**, หน้า 23.

ความต้องการขององค์การเชื้อเพลิงเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะสามารถจำหน่ายผลผลิตส่วนที่เหลือได้ ซึ่งส่วนใหญ่บริษัทจะกระจายผลิตภัณฑ์ส่วนที่เหลือไปยังสถานีบริษัชน้ำมันซัมมิท และบางส่วนส่งไปจัดจำหน่ายภายนอกโดยเฉพาะน้ำมันบางประเภทที่เกินความต้องการภายในประเทศ นอกจากนี้ในส่วนของราคาการจำหน่ายให้แก่องค์กรเชื้อเพลิงมีอัตราที่ค่อนข้างตายตัว ณ วันทำสัญญาเมื่อพ.ศ. 2508 โดยบริษัทซัมมิทจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันได้ ถ้าหากราคาตลาดโลกสูงไม่เกินร้อยละ 10 จากราคาที่ทำสัญญา บริษัทฯ จะไม่คิดราคาเพิ่มขึ้น⁶⁹

4.2.2.3 โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่

โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เป็นโรงกลั่นน้ำมันแห่งสุดท้ายที่เปิดดำเนินการในช่วงเวลานี้ เมื่อพ.ศ. 2513 มีขนาดการกลั่นเริ่มแรกอยู่ที่ 3.5 หมื่นบาเรลต่อวัน ก่อนที่ในพ.ศ. 2517 จะขยายกำลังการผลิตเป็น 4.6 หมื่นบาเรลต่อวัน

กระนั้นก็ดี โรงกลั่นแห่งนี้มีความเป็นมาที่เฉพาะและแตกต่างจากโรงกลั่นน้ำมันสองแห่งที่ดำเนินการในช่วงก่อนหน้า โดยในพ.ศ. 2512 บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทยจำกัด) อันเป็นบริษัทลูกของแอกซอน (Exxon) อันเป็นชื่อใหม่ของบริษัทสแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวเจอร์ซีย์ บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ของโลก ได้ซื้อใบอนุญาตและกิจการของโรงกลั่นยางมะตอย ขนาด 7 พันบาเรลต่อวัน ของบริษัทยางมะตอยไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างกลุ่มกิตติขจร ที่นำโดยจอมพลถนอม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กับบริษัทโอเชียนนิคปิโตรเลียม คอร์ปอเรชั่น ปานามา (Oceanic Petroleum Cooperation of Panama)⁷⁰

โรงกลั่นยางมะตอยนี้นอกจากจะสามารถผลิตยางมะตอยได้เป็นหลักแล้ว จากน้ำมันดิบที่เป็นวัตถุดิบในการกลั่นทำให้โรงกลั่นแห่งนี้สามารถผลิตน้ำมันผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมบางชนิดได้ ยกเว้นน้ำมันเบนซินที่มีข้อกำหนดตามสัญญา (ยางมะตอยร้อยละ 55 น้ำมันก๊าดร้อยละ 25 และดีเซลร้อยละ 15)⁷¹ ซึ่งหลังจากการซื้อโรงกลั่น บริษัทเอสโซ่ได้ปรับปรุงโรงกลั่นและขยายพื้นที่เก็บน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ทำการตักเตือนเนื่องจากมิได้เป็นไปตามสัญญาที่เคยทำไว้กับบริษัทยางมะ

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰ กระทรวงพาณิชย์, กรมทะเบียนการค้า, “หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทโรงงานยางมะตอยไทย จำกัด ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2506” อ้างถึงใน ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, **บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย**, หน้า 108.

⁷¹ **ประชาธิปไตย** (3 มิถุนายน 2510).

ตอຍไทย⁷² ทำให้มีการเจรจาและทำสัญญาฉบับใหม่ที่ทำให้บริษัทเอสโซ่สามารถขยายกำลังการผลิตเป็น 3.5 หมื่นบาร์เรลต่อวัน และปรับสภาพการกลั่นให้มีลักษณะเป็นโรงกลั่นน้ำมัน หากแต่ยังคงการห้ามผลิตน้ำมันเบนซินต่อไป⁷³ เพื่อที่จะได้ไม่เป็นคู่แข่งและเกิดปัญหาบ้กับโรงกลั่นสัมปทานและโรงกลั่นของรัฐที่ดำเนินการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามโรงกลั่นแห่งนี้ยังสามารถผลิตรีฟอเมต (reformate) และเนปทา (napta) อันเป็นสารผสมสำหรับน้ำมันเบนซินได้

จากสัญญาอนุญาตของโรงกลั่นเอสโซ่ดังที่กล่าวมา ทำให้โรงกลั่นแห่งนี้มีรูปแบบที่ต่างจากโรงกลั่นแห่งอีกสองแห่งอย่างสำคัญ ตรงที่เอสโซ่มีสิทธิในโรงกลั่นสมบูรณ์ทุกประการมิใช่อยู่ในลักษณะของสัมปทานหรือการเช่าจากรัฐ อีกทั้งยังปราศจากเงื่อนไขหรือการควบคุมราคาผลิตภัณฑ์การกลั่นตามสัญญาสัมปทาน ลักษณะการเป็นเจ้าของในรูปแบบนี้ทำให้เกิดข้อท้วงติงและวิจารณ์ถึงการเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนต่างประเทศและผลประโยชน์ที่กลุ่มกิตติขจรได้รับอยู่บ้าง หากแต่เรื่องราวก็เลือนหายไปในช่วงปี 2513⁷⁴

4.2.3 ลักษณะการเป็นเจ้าของ การดำเนินการ และการควบคุมโรงกลั่นน้ำมัน

การพัฒนาและดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันของประเทศไทยในช่วงเวลานี้ จะเห็นได้ว่าโรงกลั่นแต่ละแห่งมีลักษณะการเป็นเจ้าของ และพันธะหรือสัมพันธภาพกับรัฐ รวมถึงการกำหนดราคาและตลาดที่ค่อนข้างจะแตกต่างกันออกไป โดยในส่วนขอของลักษณะการเป็นเจ้าของโรงกลั่นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ 1. “บริษัทต่างชาติ” ที่จดทะเบียนในต่างประเทศและทำกิจการในไทย อันได้แก่ บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียลแห่งปานามา ที่มีนายจรรยา หวังบุญสัมพันธ์ หรือชื่อจริง ฮวง เป็นผู้จัดการและดูแลโรงกลั่นในไทย 2. บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) ที่มีลักษณะเป็น “บริษัทลูกของบริษัทต่างชาติ” ที่จดทะเบียนในประเทศไทย หากแต่บริษัทแม่ (แอกซอน) ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทลูก ซึ่งทางแอกซอนได้แต่งตั้งผู้บริหารเข้ามาดูแลเอง และ 3. บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย ที่มีลักษณะเป็น “บริษัทภายในประเทศ” (domestic enterprise) อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้ถือหุ้นหลักที่เป็นบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศ กับกลุ่มทุนภายในประเทศที่เป็นนายทุนไทยเชื้อสาย

⁷² ดู สยามรัฐ (26 กรกฎาคม 2510); ไทยรัฐ (27 กรกฎาคม 2510); ไทยรัฐ (16 ธันวาคม 2510).

⁷³ ดู ทวี พานิชวัฒนาเจริญ, บทบาทของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย, หน้า 108-109.

⁷⁴ สยามรัฐ (17 กุมภาพันธ์ 2513).

จีนและชนชั้นนำของประเทศ และมี นายเซาวิ เซาวิชวัญยืน เป็นผู้ดำเนินการบริหารหลักซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ถือหุ้น

ตารางที่ 6 ลักษณะการเป็นเจ้าของกิจการ สัมพันธภาพกับรัฐ และผู้จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของ
โรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทย

โรงกลั่น	กลุ่มผู้ถือหุ้น	ลักษณะ สัมพันธภาพกับ รัฐ	การกำหนดราคา	ผู้จัดจำหน่าย
ซัมมิต (SUMMIT)	- บริษัทระหว่าง ประเทศ (บริษัทซัม มิตอินดัสเตรียล)	เช่า (จำหน่ายน้ำมันให้ องค์การเชื้อเพลิง เป็นอันดับแรก)	ตามสัญญาผูกพัน กับองค์การ เชื้อเพลิง	- องค์การ เชื้อเพลิง - บริษัทซัมมิตฯ
โรงกลั่นน้ำมัน ไทย (TORC)	- กลุ่มบริษัทระหว่าง ประเทศ (กลุ่มบริษัท เชลล์) - กลุ่มทุนเอกชน ภายในประเทศ - กลุ่มชนชั้นนำทาง การเมือง	สัมปทาน	อิงกับโรงกลั่น น้ำมันเชลล์ที่เกาะ พูเลา บุกอม (Pulau Bukom) เป็นหลัก	- บริษัทเชลล์ แห่งประเทศไทย - บริษัทคาล เท็กซ์แห่ง ประเทศไทย
เอสโซ่ (ESSO)	- บริษัทลูกของบริษัท ระหว่างประเทศ (บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย))	ไม่มีข้อผูกพัน (ใบอนุญาต ประกอบกิจการ)	-	- บริษัทเอสโซ่ สแตนดาร์ด แห่งประเทศไทย

ในส่วนของสัมพันธภาพกับรัฐ โรงกลั่นน้ำมันทั้ง 3 แห่งมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่าง
สิ้นเชิง โดยบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยดำเนินการในลักษณะสัมปทานที่ได้จากรัฐที่เริ่มแรกมี
ระยะเวลา 10 ปีและต่อเวลาอีก 7 ปี โดยตลอดระยะเวลาสัมปทานบริษัทต้องแบ่งผลกำไรและยื่น

ภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ให้แก่รัฐบาล⁷⁵ ลักษณะที่ว่านี้แตกต่างจากโรงกลั่นน้ำมันบางจากที่บริษัทซั่มมิทอยู่ในฐานะผู้เช่าจากกรมพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม เป็นระยะเวลา 15 ปี ก่อนที่จะขยายเพิ่มอีก 10 ปี โดยเริ่มแรกโรงกลั่นจะต้องเริ่มผ่อนจ่ายค่าเช่ารวม 210 ล้านบาท ตั้งแต่ปีที่ 6 เป็นต้นไป ซึ่งหลังจากการขยายกำลังการผลิตและสัญญาเช่าในปี 2512 การจ่ายค่าเช่าก็มีรูปแบบและอัตราที่เปลี่ยนไป⁷⁶ นอกจากสัมพันธภาพทั้งสองรูปแบบแล้ว โรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ ของบริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด ดูจะมีรูปแบบสัมพันธภาพกับรัฐบาลที่แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง โดยโรงกลั่นแห่งนี้มีลักษณะคล้ายกับโรงงานการผลิตหนึ่งซึ่งอยู่นอกเหนือจากสัมปทานของรัฐ บริษัทมีสิทธิเต็มทีในโรงกลั่น และเสียค่าใช้จ่ายให้กับรัฐในแง่ของภาษีเงินได้และภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์เท่านั้น

นอกจากสัมพันธภาพกับรัฐที่แตกต่างกันแล้ว ในส่วนของตลาดของผลิตภัณฑ์น้ำมันและการกำหนดราคายังมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควรด้วย โดยโรงกลั่นเอกชน 2 แห่ง คือ โรงกลั่นน้ำมันไทยและโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ จะมีกลุ่มลูกค้าหลักในประเทศในเครือข่ายของบริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย บริษัทคาลเท็กซ์แห่งประเทศไทย และบริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ดแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำมันทั้งรายใหญ่และรายย่อย ส่วนโรงกลั่นน้ำมันบางจากที่บริษัทซั่มมิทเป็นผู้เช่าจะมีองค์การเชื้อเพลิงเป็นลูกค้าหลักตามสัญญาการเช่า และมีผู้จัดจำหน่ายน้ำมันภายใต้สัญญาลักษณะซั่มมิทเป็นกลุ่มลูกค้าที่รับซื้อน้ำมันส่วนเกินจากความต้องการขององค์การเชื้อเพลิง⁷⁷ (ดู ตารางที่ 5) นอกจากนี้โรงกลั่นทั้ง 3 แห่งยังปรากฏว่ามีการส่งออกน้ำมันบางประเภทที่เกินความต้องการไปขายยังต่างประเทศในบางช่วงเวลาผ่านเครือข่ายการค้าน้ำมันของแต่ละบริษัทด้วย ในทางเดียวกัน การกำหนดราคาจำหน่ายผลิตภัณฑ์น้ำมันของโรงกลั่นแต่ละแห่งยังตั้งอยู่บนหลักการที่ไม่เหมือนกันด้วย การกำหนดราคาของโรงกลั่นน้ำมันจะอิงอยู่กับราคาจำหน่ายออกต่างประเทศ

⁷⁵ ในสัญญาที่กระทำกับกระทรวงอุตสาหกรรมมีการกำหนดเงื่อนไขสำคัญ คือ 1). ให้แบ่งปันผลกำไรร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ หรือ 2). ให้เงินแก่รัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 1.25 ของมูลค่าขายขั้นต้น โดยหักค่าภาษีออก และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.5 ตั้งแต่เดือนกันยายน 2518 หรือ เงินเท่ากับจำนวน 12 ล้านบาท ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 34.

⁷⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [2] กค 1.2.4.1/2 (ปี 1/11). เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (26 พฤศจิกายน 2507).

⁷⁷ รัศมีดารา ชันติกุล, รายงานการวิจัยเรื่องน้ำมัน (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 4.

(export price) ของโรงกลั่นน้ำมันเชลล์ที่เกาะพูเลา บูกอม (Pulau Bukom) ประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นโรงกลั่นขนาดใหญ่และส่งออกน้ำมันให้ภูมิภาคมากที่สุดเป็นหลัก⁷⁸ ส่วนโรงกลั่นน้ำมันบางจากของบริษัทฯ จำกัดกำหนดราคาจำหน่ายให้แก่องค์การเชื้อเพลิงในลักษณะตายตัวตามสัญญาในพ.ศ. 2508 โดยสามารถเจรจาขอขึ้นราคาการจำหน่ายได้หากราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าร้อยละ 10 ของราคาตามสัญญา⁷⁹ สุดท้ายโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่เป็นแห่งเดียวที่ไม่ปรากฏลักษณะของสัญญาเกี่ยวกับการจำหน่ายน้ำมันแต่อย่างใด หากแต่ราคาของโรงกลั่นแห่งนี้ได้ถูกควบคุมทางอ้อมผ่านกลไกตลาดและราคาที่มีอีก 2 โรงกลั่นขนาดใหญ่คุมตลาดกว่าร้อยละ 50 ของประเทศ ขนาดส่วนแบ่งการกลั่นของโรงกลั่นอีก 2 แห่ง⁸⁰ อย่างไรก็ดี แม้โรงกลั่นแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันในการกำหนดราคาและบางโรงกลั่นสามารถกำหนดราคาได้ค่อนข้างอิสระได้ไม่ต้องรับความเห็นชอบจากรัฐบาล หากแต่รัฐบาลไทยก็มีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (พ.ศ. 2490) เป็นเครื่องมือสำคัญหนึ่งในการจัดการกับราคาน้ำมัน ทว่าเครื่องมือดังกล่าวนี้ดูจะแทบมิได้ถูกนำมาใช้แม้จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับราคาน้ำมันในช่วงทศวรรษ 2510 ก็ตาม

จากลักษณะการเป็นเจ้าของ การดำเนินการ และการควบคุมโรงกลั่นน้ำมันของไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่าโรงกลั่นน้ำมันทั้ง 3 แห่งของไทยแม้จะมีความแตกต่างกันในหลายประการ หากแต่ก็มีจุดร่วมสำคัญในแง่ที่บริษัทน้ำมันระหว่างประเทศล้วนเข้ามามีส่วนร่วมกับการกิจการของโรงกลั่นทั้ง 3 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศเป็นผู้ถือครองเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญในการกลั่นน้ำมัน และเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับกิจการ รวมถึงเป็นผู้กุมเครือข่ายการค้าและห่วงโซ่อุปทานน้ำมันในระดับโลกซึ่งเป็นที่ผู้ประกอบการและกลุ่มทุนไทยขาดและยังไม่สามารถพัฒนาได้ อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของบริษัทต่างชาตินี้ ในมุมหนึ่งได้ทำให้

⁷⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, **อก. 0201.2.10/2**. เรื่อง “การเปิดดำเนินการเป็นการค้า และราคาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด” (15 มกราคม 2508).

⁷⁹ ดู สมบูรณ์ ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน**, หน้า 50 -57.

⁸⁰ ในปี 2514 โรงกลั่นน้ำมันไทยมีส่วนแบ่งร้อยละ 37.5 ของความสามารถในการกลั่นทั้งประเทศ โรงกลั่นน้ำมันบางจากร้อยละ 26 ส่วนโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่มีส่วนแบ่งร้อยละ 36.5 ต่อมาในปี 2520 โรงกลั่นน้ำมันไทยมีส่วนแบ่งร้อยละ 39.39 โรงกลั่นน้ำมันบางจากร้อยละ 39.39 และโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่มีส่วนแบ่งร้อยละ 21.21 จะเห็นได้ว่าโรงกลั่นน้ำมันไทยและโรงกลั่นน้ำมันบางจากมีสัดส่วนการกลั่นรวมกันถึงร้อยละ 63.5 (2514) และ 78.78 (2520) ของความสามารถการกลั่นน้ำมันทั้งประเทศ

ภาพลักษณ์ของโรงกลั่นแต่ละแห่งมีความเป็น “ต่างชาติ” และถูกโจมตีและต่อต้านจากสังคมไทย บางส่วนว่าเป็นกลุ่มผู้มาชูดรีดทางเศรษฐกิจและครอบงำการค้าและผลิตน้ำมันของไทย โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤติราคาน้ำมัน (ดังจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 5)

4.2.4 องค์การเชื้อเพลิง

นอกจากโรงกลั่นน้ำมันที่ดำเนินการโดยเอกชนจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในอุตสาหกรรมและกิจการน้ำมันของประเทศในช่วงทศวรรษ 2500 องค์การเชื้อเพลิงอันเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในพ.ศ. 2503 ยังเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการจัดหาและจำหน่ายน้ำมัน (Oil Distributor) ให้แก่รัฐและประชาชนภายใต้สัญลักษณ์ “สามทหาร”

แม้องค์การเชื้อเพลิง จะจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2495 ตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมัน 5 ปีของรัฐบาลและกระทรวงกลาโหม หากแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานในสังกัดกรมพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม (จัดตั้งขึ้นตามแผนงานฯ ในปี 2495) ที่ขอบเขตการดำเนินงานจะจำกัดอยู่ที่การจัดหาน้ำมันให้กับรัฐเท่านั้น⁸¹ จนกระทั่งหลังผลสำเร็จของการเจรจายกเลิกค่าน้ำมันประกันใน พ.ศ. 2499 ในพ.ศ. 2503 ก็ได้ยกฐานะขององค์การเชื้อเพลิงขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ (state-enterprise) สังกัดกระทรวงกลาโหม⁸² และขยายขอบเขตการดำเนินงาน

⁸¹ พลตรีศักดิ์ พิเศษภูวงศ์ ผู้อำนวยการองค์การเชื้อเพลิง ได้กล่าวถึงถึงสัมพันธภาพระหว่างองค์การเชื้อเพลิงกับกระทรวงกลาโหมไว้ว่า "แต่เดิมมา กรมพลังงานทหารและองค์การเชื้อเพลิง เป็นหน่วยราชการเดียวกัน โดยที่องค์การเชื้อเพลิงเป็นหน่วยขึ้นตรงของกรมพลังงานทหาร หรือกล่าวให้เข้าใจง่ายๆ ก็คือ เป็นหน่วยบังคับบัญชาและได้บังคับบัญชานั้นเอง ต่อมาเมื่อมีโครงการจำหน่ายทางองค์การเชื้อเพลิงขยายวงกว้างขึ้น สามารถยื่นหยัดเคียงบำเคียงไหล่ในวงธุรกิจการค้าน้ำมันได้มั่นคงแล้ว ประกอบกับเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงขึ้นเป็นนิติบุคคล รับโอนทรัพย์สินและงานเดิมทั้งหลายทั้งปวงมาดำเนินการต่อไป" ดู ศักดิ์ พิเศษภูวงศ์, "คำปรารภ," สามทหาร, ปีที่ 1, เล่มที่ 6 (พฤษภาคม 2505).

⁸² องค์การเชื้อเพลิงเป็นรัฐวิสาหกิจไม่กี่แห่งที่จัดตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษ 2500 (นอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เนื่องจากตามแนวนโยบายเศรษฐกิจหลักและแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (ระยะที่ 2) ได้ระบุไว้ว่า "รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการลงทุนอย่างเสรีของเอกชนและเร่งรัดให้เอกชนทำการลงทุนมากขึ้น ฉะนั้นในการปฏิบัติตามนโยบายนี้ รัฐบาลจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐหรือประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเสียเอง และพร้อมที่จะพิจารณาโอนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมให้แก่เอกชนรับซื้อไปในกรณีที่เหมาะสม" สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

ให้กว้างขวางขึ้นครอบคลุมถึงการจัดจำหน่ายน้ำมันให้กับประชาชน ผ่านผู้ให้บริการภายใต้ตราสัญลักษณ์ “สามทหาร”⁸³ ด้วยอุดมคติว่า “[เพื่อ] อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนเพื่อให้มีและใช้ซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของชาติ และช่วยเหลือในการครองชีพของประชาชน”⁸⁴

น้ำมันสำเร็จรูปที่จัดจำหน่ายผ่านองค์การเชื้อเพลิงในช่วงแรกเป็นน้ำมันที่นำเข้ามาจากต่างประเทศทั้งหมด⁸⁵ จวบจนการเดินเครื่องของโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ของกรมพลังงานทหารกระทรวงกลาโหม ที่บริษัทซัมมิทอินดัสเตรียลแห่งปานามา ได้รับสิทธิในการเช่าในพ.ศ. 2508 องค์การเชื้อเพลิงก็ได้เปลี่ยนมารับน้ำมันจากโรงกลั่นแห่งนี้เป็นหลัก ภายใต้ข้อผูกมัดระยะยาวตามสัญญาการเช่า หลังการดำเนินงาน 10 ปี องค์การแห่งนี้มีกลุ่มลูกค้าหลักเป็น รัฐวิสาหกิจที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 38.9 ของการจำหน่ายทั้งหมด รองลงมาเป็นตัวแทนรายใหญ่ และหน่วยราชการที่มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 28.7 และ 12.7 ตามลำดับ⁸⁶ โดยองค์การเชื้อเพลิง มียอดการจำหน่าย

แห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่ 1 พ.ศ. 2504 - 2506** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2507), หน้า 197.

⁸³ **ข่าวพาณิชย์** (2 สิงหาคม 2500).

⁸⁴ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๐๓,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 77 ฉบับที่ 7 ก. ฉบับพิเศษ (27 มกราคม 2503), หน้า 3. นอกจากนี้ในการประชาสัมพันธ์ขององค์การเชื้อเพลิงหรือ “สามทหาร” ส่วนใหญ่ก็มักจะเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจชาติด้วยเช่นกัน ผ่านคำประชาสัมพันธ์ อาทิ “ผู้เห็นการณ์ไกล ย่อมเลือกใช้น้ำมันขององค์การเชื้อเพลิง องค์การเชื้อเพลิงเป็นองค์การของรัฐ จำหน่ายน้ำมันตามนโยบาย เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ และช่วยเหลือในด้านกรครองชีพของประชาชนทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน ไม่ว่าสถานการณ์จะเป็นอย่างไร น้ำมันสามทหารขององค์การเชื้อเพลิง จะยืนหยัดบริการให้กับท่านตลอดเวลา และตลอดไป” **สามทหาร**, ปีที่ 1 เล่มที่ 12 (พฤศจิกายน 2505), ปกหลัง. “ผู้รักชาติใช้น้ำมันสามทหารเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ” **สามทหาร**, ปีที่ 2 เล่มที่ 9 (สิงหาคม 2506), ปกหลัง.

⁸⁵ **ข่าวพาณิชย์** (2 สิงหาคม 2500).

⁸⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [1] **กค 1.1.8/4**. เรื่อง “กิจการขององค์การเชื้อเพลิง” (2513), หน้า 4. พึ่งกล่าวด้วยว่า การจำหน่ายให้รัฐวิสาหกิจและราชการที่ปรากฏเป็นตัวเลขที่องค์กรฯ จำหน่ายให้โดยตรง ซึ่งมีความเป็นไปได้อย่างมากว่าการจำหน่ายแก่รัฐวิสาหกิจและราชการน่าจะมีสัดส่วนที่สูงกว่านี้ เนื่องจากจำนวนหนึ่งได้กระทำผ่านบริษัทตัวแทนที่มีหน้าที่จำหน่ายให้ทั้งเอกชนและราชการ

น้ำมันประมาณ 30,000 บาเรลต่อวัน ในพ.ศ. 2513 คิดเป็นร้อยละ 26.09 ของยอดการขายน้ำมันทั่วประเทศและเป็นอันดับที่ 3 รองจากเชลล์ (ร้อยละ 29.39) และเอสโซ่ (ร้อยละ 26.72)⁸⁷

อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษ 2500 ถึง 2510 องค์การแห่งนี้ได้ประสบกับปัญหาสำคัญ 2 ประการหลัก คือ หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพน้ำมัน ที่มักถูกมองและเข้าใจจากกลุ่มผู้บริโภคว่ามีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับน้ำมันของบริษัทอื่น ดังคำสบประมาทจากผู้ใช้ที่ว่า “ผมไม่ใช้หรือก่น้ำมันสามทหารนะ ผมกลัวรถผมจะวิ่งแพ้เต่า” และ “ไม่ไหวหรือครับ แม้จะถูก แต่เสียค่าซ่อมรถไปมากกว่านั้น”⁸⁸ ถึงแม้ทางองค์การเชื้อเพลิงจะออกมายืนยันถึงคุณภาพน้ำมันอยู่เสมอ⁸⁹ หากแต่ดูจะมีได้ทำให้มายาคติด้านประสิทธิภาพของน้ำมันที่จำหน่ายผ่านสามทหารเบาบางลงไปมาก

ปัญหาประการต่อมาคือด้านการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง กลุ่มเจ้าหน้าที่ขององค์การเชื้อเพลิงหลายคนได้สร้างอิทธิพลและสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับบริษัทคู่ค้า โดยที่อิทธิพลดังกล่าวสามารถเป็นเครื่องมือคานอำนาจกับฝ่ายบริหารที่ไม่ลงรอยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ได้ ตัวอย่างที่สำคัญได้สะท้อนออกมาในช่วงปี 2508 ที่ หม่อมเจ้าพิสิฐดิศพงษ์ ดิศกุล อดีตผู้บัญชาการทหารไทยในการร่วมรบกับสหประชาชาติ ในกรณีสงครามเกาหลี ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการองค์การเชื้อเพลิงเพื่อประสานปัญหาและหนี้สินของบริษัทแห่งหนึ่งที่ค้างชำระเงินกับองค์การกว่า 20 ล้านบาท หลังจากประสานปัญหาเรียบร้อยแล้ว หม่อมเจ้าพิสิฐดิศพงษ์ ได้โยกย้ายหัวหน้าฝ่ายขายและฝ่ายคลังไปมีตำแหน่งลอย อันเป็นผลให้บริษัทตัวแทนขนาดใหญ่ขององค์การ 2 แห่ง คือ บริษัทประสิทธิ์วิวัฒน์และบริษัทเทพมงคล ที่มีสายสัมพันธ์กับหัวหน้าฝ่ายทั้งสอง “บอยคอตการซื้อน้ำมัน” ทำให้รายได้ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2508 หายไปทันที 5 ล้านบาท อันเป็นผลให้หม่อมเจ้าพิสิฐดิศพงษ์ ทนแรงเสียดทานจากองค์การไม่ไหวจึงต้องลาออก และรัฐบาลได้แต่งตั้ง พลตรีอำนาจ โสมนัส คนสนิทของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี มาเป็นผู้อำนวยการแทนและโยกย้ายหัวหน้าฝ่ายทั้งสองกลับตำแหน่ง ความขัดแย้งดังกล่าวนี้หนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่งได้วิเคราะห์ว่ามีสาเหตุมาจากหม่อมเจ้าพิสิฐดิศพงษ์ ได้เข้าไปตรวจสอบการคู่ค้า

⁸⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, [1] กค 1.1.8/4. เรื่อง “กิจการขององค์การเชื้อเพลิง” (2513), หน้า 4.

⁸⁸ ประยุทธ์, “น้ำมันไทย,” *ไทยรัฐ* (30 มกราคม 2509).

⁸⁹ *ไทยรัฐ* (29 พฤศจิกายน 2509); *ประชาธิปไตย* (28 มกราคม 2509).

น้ำมัน คือ บริษัทแอนแนกส์ ที่นายทหารระดับสูงของกองทัพมีส่วนเกี่ยวข้อง⁹⁰ และการที่ “มีพ่อค้าอิทธิพลเข้าไปยุ่งย่ามภายใน”⁹¹

4.3 อุตสาหกรรมน้ำมันไทยหลังการตั้งโอเปคและแนวคิดบริษัทน้ำมันแห่งชาติ

การตั้งกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือโอเปค (Organization of Petroleum Exporting Countries-OPEC) ใน พ.ศ. 2503⁹² ทำให้ประเทศเหล่านี้เริ่มมีพลังต่อรองในทางการค้าและผลิตน้ำมันกับบริษัทน้ำมันข้ามชาติมากขึ้น⁹³ นอกจากนี้การที่ประเทศสมาชิกของกลุ่มโอเปคส่วนใหญ่เป็นประเทศอาหรับในตะวันออกกลาง ทำให้ความขัดแย้งและตึงเครียดในตะวันออกกลางระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอลที่ปรากฏตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 เป็นต้นมาส่งผลกระทบต่อราคาและการผลิตน้ำมันของโลก ในทางเดียวกันกลุ่มโอเปคที่เริ่มแข็งแกร่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 2510 ยังได้ใช้การขึ้นราคาน้ำมันเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองและบีบบังคับทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิดความตึงเครียดและขัดแย้งทางการเมืองในตะวันออกกลาง

ทั้งความขัดแย้งและการใช้น้ำมันเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ต่างก็กระทบตลาดน้ำมันโลกนี้ ในมุมหนึ่งประเทศไทยในฐานะผู้นำเข้าน้ำมันเกือบทั้งหมดจากต่างประเทศดูจะได้รับ

⁹⁰ จอมพลประภาส จารุเสถียรเป็นประธานบริษัทแอนแนกส์ (Annex Company) ถึงแม้เขาจะปฏิเสธส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทนี้ และกล่าวว่า “ความจริงที่ผมเป็นประธานอยู่นั้นก็เพราะว่านายพนม นายพนัส [เทพ หัสดิน ณ อยุธยา] เด็กที่เคยวิ่งเล่นอยู่ในบ้านของผมมาคาดคั้นขอให้เป็นอย่างที่เชื่อถือ เด็กมันขอร้อง และผมก็ต้องการที่จะสนับสนุนเด็กหนุ่มทำงานด้วย ก็เลยเอาไปกับเขา พอมีเรื่องอย่างนี้เข้าผมก็พลอยวุ่นไปด้วย เมื่อวานนี้ผมก็เล่นงานไปที่เอาผมไปยุ่งเด็กมันก็น้ำหงอย” *เดลินิวส์* (22 เมษายน 2508).

⁹¹ “คอร์ปชั่นใกล้จมูก,” *สารเสรี* (30 กรกฎาคม 2508).

⁹² ประเทศสมาชิกแรกเริ่มในการจัดตั้งกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือโอเปคปี 2503 มี 5 ประเทศ ได้แก่ เวเนซุเอลา ซาอุดีอาระเบีย คูเวต อิรัก และอิหร่าน ต่อมาจนถึง พ.ศ. 2518 ได้มีประเทศเข้าขอเป็นสมาชิกเพิ่มเติมอีก 7 ประเทศ ได้แก่ กาตาร์ (2504) ลิเบีย (2505) อินโดนีเซีย (2505) สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (2510) แอลจีเรีย (2512) ไนจีเรีย (2515) และกาบอง (2518) รวมทั้งหมดเป็น 12 ประเทศ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าเป็นประเทศในตะวันออกกลางถึง 6 ประเทศ. ดู OPEC, *OPEC Member Country Profiles* (Vienna: Secretariat Organization of the Petroleum Exporting Countries, 1983).

⁹³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มบริษัทน้ำมันข้ามชาติระหว่างประเทศ 7 แห่งหรือที่รู้จักกันในนาม “The Major” หรือ “Seven Sisters” ที่กุมอำนาจการค้าน้ำมันของโลกเกือบทั้งหมดตั้งตั้งช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา

ผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าวนี้ยิ่งยากจะหลีกเลี่ยง ในช่วงทศวรรษ 2510 ตลาดน้ำมันในประเทศได้ประสบกับผลกระทบกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในตะวันออกกลาง 2 ระลอกด้วยกัน และได้ปรากฏความขัดแย้งระหว่างบริษัทน้ำมันกับรัฐบาลไทยและสังคมไทย คือ ในช่วงกลาง พ.ศ. 2510 และวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งที่ 1 ใน พ.ศ. 2515 – 2518 โดยในระลอกแรกเป็นเพียงผลกระทบเพียงเล็กน้อย อย่างเทียบไม่ได้กับในระลอกที่สอง ซึ่งส่งผลให้เกิดความคิดในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตน้ำมันของประเทศในเวลาต่อมา

ความขัดแย้งระหว่างบริษัทน้ำมันต่างประเทศกับสังคมไทยช่วงทศวรรษ 2510 มีพื้นฐานสืบเนื่องมาจากความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอลที่ปรากฏในช่วงเวลาดังกล่าว ได้นำมาสู่การปิดคลองสุเอซ โดยกองทัพอียิปต์และสงครามหกวัน⁹⁴ ในกลางปี 2510 เหตุการณ์ดังกล่าวนี้แม้จะมีได้ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำมันโดยตรง⁹⁵ หากแต่ได้ส่งผลกระทบต่อระวางการขนส่ง

⁹⁴ สงครามหกวัน เป็นสงครามระหว่างอิสราเอลกับอียิปต์ อันเป็นความขัดแย้งที่ต่อเนื่องมาจากวิกฤตการณ์สุเอซในปี 2499 เริ่มขึ้นจากการที่ซีเรียระดมยิงไปยังอาณาณคมยิวในที่ราบสูงโกลัน กองทัพของอิสราเอลจึงได้ตอบกลับไปยังทางบกและทางอากาศ อย่างไรก็ตาม อิสราเอลยังไม่เปิดฉากรบอย่างเต็มตัว จนกระทั่งอียิปต์ที่เป็นพันธมิตรกับซีเรียและกลุ่มประเทศอาหรับ ประกาศปิดช่องแคบตีรานไม่ให้เรืออิสราเอลผ่านในวันที่ 22 พฤษภาคม 2510 และประกาศปิดอ่าวอากาบาซึ่งทั้ง 2 เส้นทางมีความสำคัญในการเป็นประตูของอิสราเอลสู่ทะเลทางตอนใต้ ประชาชนอิสราเอลจึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลหันมาใช้กำลังทหารเข้าโจมตีชาติอาหรับเพื่อแก้แค้น โดยอิสราเอลได้ส่งระดมพลและประชุมเพื่อหาทางตอบโต้ทำที่ดังกล่าว อิสราเอลได้โจมตีกองกำลังทหารอาหรับ และยึดดินแดนฉนวนกาซ่า คาบสมุทรไซนายฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน และที่ราบสูงโกลันได้

⁹⁵ แม้เหตุการณ์ดังกล่าวจะมีได้ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำมันปิโตรเลียมในตลาดโลกโดยตรง หากแต่ความขัดแย้งที่มีแนวโน้มว่าจะก่อรูปเป็นสงครามขนาดใหญ่ในตะวันออกกลางที่เป็นพื้นที่ผลิตน้ำมันขนาดใหญ่ของโลก ก็ได้ส่งผลทางจิตวิทยาต่อราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่บ้างอันเป็นผลมาจากการตั้งสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ของหลายประเทศ กระนั้นก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้ผลิตน้ำมันขนาดใหญ่ของโลกก็ได้ใช้ขีดความสามารถทางการผลิตน้ำมันปิโตรเลียมของตนในการเพิ่มปริมาณน้ำมันสู่ตลาดโลกเพื่อพยุงราคาน้ำมันที่เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจและการผลิตของโลกส่วนใหญ่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็นการนำมาใช้ครั้งสุดท้ายเพราะในช่วงเวลาหลังจากนั้นขีดความสามารถการผลิตน้ำมันปิโตรเลียมของสหรัฐฯ ค่อยๆ เริ่มลดลง พร้อมกับการบริโภคน้ำมันในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น ดู Michael L. Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton: Princeton University Press, 2012), p. 53. เป็นที่น่ายินดีว่าจุดสูงสุดของความสามารถในการผลิตน้ำมันของสหรัฐฯ ในทศวรรษ 2510 (1970s) เป็นสิ่งที่ได้รับการวิเคราะห์มาแล้วในรายงานของ เอ็ม คิง ฮับเบิร์ต (M. King Hubbert) นักธรณีวิทยาคนสำคัญของ

ทางทะเลในตลาดโลกอันเป็นต้นทุนสำคัญอันหนึ่งของการจำหน่ายน้ำมัน เนื่องจากคลองสุเอซก็เป็นเส้นทางการขนส่งน้ำมันระหว่างยุโรปกับตะวันออกกลางที่สำคัญ

ท่ามกลางบรรยากาศของความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นในตะวันออกกลาง ในช่วงกลางปี 2510 ได้ปรากฏข่าวลือเกี่ยวกับการขึ้นราคาน้ำมันของบริษัทต่างชาติในประเทศไทย หากแต่รัฐบาลก็พยายามปฏิเสธข่าวลือดังกล่าว เสริม วินิจัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวว่า “การจะขึ้นราคาต้องแจ้งให้รัฐบาลทราบว่ามีเหตุผลอะไร เพราะแหล่งน้ำมันดิบ การขนส่ง ก็ไม่มีอุปสรรคอะไร”⁹⁶ แต่กระนั้น ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2510 บริษัทค้าน้ำมันรายใหญ่อันได้แก่ เชลล์ เอสโซ่ คาล์เท็กซ์ และซัมมิท⁹⁷ ได้ขึ้นราคาน้ำมันเบนซินและดีเซลลิตรละ 2 สตางค์ และโรงกลั่นน้ำมันไทยได้ขึ้นราคาขายส่งน้ำมันทั้งสองประเภทอีกลิตรละ 3.38 สตางค์⁹⁸ ส่งผลให้น้ำมันเบนซินมีราคาจำหน่ายอยู่ที่ลิตรละ 1.94 บาทจาก 1.92 บาทและน้ำมันดีเซลมีราคาจำหน่ายประมาณลิตรละ 1 บาทจาก 0.98 บาท โดยให้เหตุผลว่ามาจากการปรับตัวของราคาน้ำมันในตะวันออกกลางและการขึ้นค่าระวางเรือจากแหล่งน้ำมัน รวมถึงการต่อสัญญาฉบับใหม่กับบริษัทเรือบรรทุกน้ำมันที่มีค่าระวางสูงขึ้น⁹⁹

การขึ้นราคาที่ไม่มีการแจ้งให้รัฐบาลและประชาชนทราบล่วงหน้ามาก่อนนี้ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากสังคมไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มคนเมืองที่พึ่งพากับการใช้น้ำมันในชีวิตประจำวันอย่างมาก¹⁰⁰ ในช่วงแรกส่วนหนึ่งของรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้ให้ความเห็นไปในทิศทางที่ว่า การขึ้นราคาน้ำมันของบริษัทเอกชนเป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลก่อน¹⁰¹ จนกระทั่งการวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น ท่าทีของรัฐบาลจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป **ข่าวพาณิชย์** อันเป็นสื่อของรัฐบาลกล่าวว่า “[เหตุผลของบริษัทน้ำมัน] ยังไม่ถึงกับนำมาเป็นข้ออ้างในการขึ้นราคา ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน”¹⁰² รัฐบาล

บริษัทเชลล์ ที่เท็กซัส. ดู M. King Hubbert, *Nuclear Energy and the Fossil Fuels* (Publication No.95) (Houston, Texas: Shell Development Company, 1956), p. 22.

⁹⁶ **หลักเมือง** (29 มิถุนายน 2510).

⁹⁷ **หลักเมือง** (3 สิงหาคม 2510).

⁹⁸ **ข่าวพาณิชย์** (5 สิงหาคม 2510).

⁹⁹ **สยามรัฐ** (2 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁰ 3578, “เอาแต่กำไร,” **เดลินิวส์** (8 สิงหาคม 2510).

¹⁰¹ **ไทยรัฐ** (5 สิงหาคม 2510).

¹⁰² “น้ำมันขึ้นราคา,” **ข่าวพาณิชย์** (8 สิงหาคม 2510).

ได้ให้กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้เจรจากับโรงกลั่นให้ลดราคา และชี้ว่า หากไม่สำเร็จอาจจะต้องใช้ พรบ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร¹⁰³ ในช่วงเวลาเดียวกันกลุ่ม นักหนังสือพิมพ์ 18 ฉบับ ได้ออกแถลงการณ์โจมตีการขึ้นราคาน้ำมันและทำหนังสือถึง นายกรัฐมนตรีให้แก้ไขโดยเร็ว¹⁰⁴

ในที่สุดราวกลางเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2510 การเจรจาของรัฐบาลก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ โดย“หนึ่ง บริษัทน้ำมันเอกชนขนาดใหญ่ทั้งสามแห่งยินดีลดราคาขายลงให้เหลือเท่าเดิมเมื่อก่อน วันที่ 1 สิงหาคม ส่วนจะปรับราคาอย่างไรต่อไปจะขอการอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาที่ คณะรัฐมนตรีจัดตั้ง และสอง จำนวนเงินที่บริษัทขายสูงขึ้นก่อนวันที่ 1 สิงหาคมจนถึงวันลดราคา ลงจะมอบให้รัฐบาล”¹⁰⁵

ความสำเร็จของการเจรจານี้ คอลัมน์นิสต์คนหนึ่งยกย่องว่ามาจาก “ความร่วมมือร่วมใจของ ประชาชนที่ยืนหยัดอยู่เบื้องหลังของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี”¹⁰⁶ ในทางเดียวกัน หนังสือพิมพ์หลายฉบับยังคงโจมตีการกระทำของบริษัทน้ำมันที่เป็นของต่างชาติทั้งหมดว่า “เห็น แก่ได้” และไม่เห็นแก่ประโยชน์ของสาธารณะ¹⁰⁷ โดยที่บางฉบับได้ย่อนระลึกถึงการต่อสู้กับบริษัท น้ำมันต่างชาติของรัฐบาลไทยในอดีตในฐานะ “เครื่องเตือนใจ”¹⁰⁸ ในทางเดียวกันบางส่วนยังได้ กล่าวยกย่อง “สามทหาร” ในฐานะที่ “ต้องยืนหยัดอย่างทรหดและโดดเดี่ยวตริงราคาน้ำมันตัวเป็น เกลียวเพื่อให้คนไทยด้วยกัน”¹⁰⁹

นอกจากนี้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นยังนำไปสู่การปรากฏของแนวคิดการตั้งบริษัทน้ำมัน แห่งชาติหรือการทำบริษัทน้ำมันให้เป็นของชาติ (nationalised) ด้วย¹¹⁰ อย่างไรก็ดี หลังเหตุการณ์ ไม่นานกระแสดังกล่าวจะเงียบหายไปก่อนที่จะปรากฏขึ้นอีกครั้งในช่วงวิกฤติน้ำมันครั้งแรก ที่ ส่งผลต่อตลาดน้ำมันในไทยอย่างสำคัญ

¹⁰³ ชาวไทย (10 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁴ พิมพ์ไทย (16 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁵ ประชาธิปไตย (20 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁶ สัตยานันท์, “ทรรศน์วิจารณ์,” **หลักเมือง** (22 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁷ **เดลินิวส์** (8 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁸ สายัณห์, “เหนือ ใต้ ออก ตก,” **เดลินิวส์** (10 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁹ “เหนือ ใต้ ออก ตก,” **เดลินิวส์** (7 สิงหาคม 2510).

¹¹⁰ วิศนุรักษ์, “รัฐต้องทำเอง,” **เดลินิวส์** (19 สิงหาคม 2510); รัชฎากร, “เรื่องของน้ำมัน,”

ประชาธิปไตย (19 สิงหาคม 2510); **ประชาธิปไตย** (28 สิงหาคม 2510).

4.4 สรุป

จากที่กล่าวมาในบทนี้จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันภายในประเทศไทยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทย ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 หรือหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ และนโยบายสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของรัฐบาล ซึ่งได้รับการสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสหรัฐอเมริกา

แผนการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ดังกล่าวนี้ได้สร้างลักษณะหลายประการที่กลายเป็นเงื่อนไขของวิถีชีวิตและการผลิตที่ส่งผลต่อการขยายตัวของการบริโภคน้ำมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาระบบถนน ที่แม้จะมีพื้นฐานมาตั้งแต่ทศวรรษ 2490 หากแต่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดหลังการใช้นโยบายการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของรัฐบาลไทยในทศวรรษ 2500 ระบบถนนที่ครอบคลุมได้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การขยายตัวของรถยนต์ที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในฐานะพาหนะหลักที่มีความคล่องตัวและสะดวกสบาย และได้ทำให้ภาคการคมนาคมและขนส่งเป็นภาคส่วนที่มีสัดส่วนการบริโภคน้ำมันมากที่สุดถึงเกือบร้อยละ 50

สัมพันธภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจฯ และระบบการคมนาคมทางถนนกับการขยายตัวของการบริโภคน้ำมันของไทยนี้ เป็นสิ่งที่ยากจะแยกขาดจากการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกาอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการใช้และการค้าน้ำมันเป็นการเพิ่มการใช้ “ดอลลาร์” ในระบบเศรษฐกิจโลกที่มากขึ้น เจกเช่นเดียวกับเงินทุนสนับสนุนทั้งแบบให้กู้และให้เปล่าในรูปของเงิน “ดอลลาร์” ในทางเดียวกัน การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของการบริโภคที่เป็นผลของการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งส่งผลต่อการขยายตัวของห่วงโซ่อุปทานและระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนหลักสำคัญด้วย

ทั้งการบริโภคน้ำมันที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและการสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศตามแนวทางการผลิตแบบทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization) ก็ได้ส่งผลให้เกิดการปรากฏของอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมของประเทศในช่วงเวลานี้ ทั้งการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันไทย โรงกลั่นน้ำมันบางจาก และโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ ที่แต่ละแห่งมีข้อผูกมัดและเงื่อนไขการลงทุนที่แตกต่างกันออกไป กระนั้นก็ดี การดำเนินการของโรงกลั่นน้ำมันทั้ง 3 แห่งก็ได้สะท้อนให้เห็นลักษณะร่วมสำคัญของอุตสาหกรรมนี้ ก็คือการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมของบริษัทน้ำมันต่างประเทศที่มีลักษณะเป็นบริษัทข้ามชาติ

(Multinational Enterprises - MNEs) ทั้งนี้เนื่องมาจากอุตสาหกรรมน้ำมันเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยทั้งเงินทุนที่สูง เทคโนโลยีที่มีความเฉพาะ และเครือข่ายทางการค้าและการจัดหาน้ำมันที่ครอบคลุมในการดำเนินการ

อัตราการบริโภคน้ำมันที่เพิ่มขึ้นของไทยจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการคมนาคมที่กล่าวมา จะส่งผลให้น้ำมันได้แทรกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงเป็นต้นทุนแฝงของสินค้าและบริการส่วนใหญ่ ในแง่หนึ่งส่งผลให้การปรับเปลี่ยนของราคาน้ำมันได้ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของไทยอย่างยากจะหลีกเลี่ยง ยิ่งไปกว่านั้นการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาน้ำมันดิบจากต่างประเทศในการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปก็ได้ทำให้ตลาดและราคาน้ำมันของไทยผูกติดกับตลาดน้ำมันโลก และการเปลี่ยนแปลงราคาของน้ำมันในตลาดโลกย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของไทยและตลาดน้ำมันของไทย การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในประเทศที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งในตะวันออกกลางที่ส่งอิทธิพลมายังตลาดน้ำมันในต้นทศวรรษ 2510 เป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นผลกระทบของราคาน้ำมันต่อชีวิตของผู้คนในสังคมไทย อันนำไปสู่การปรากฏของความขัดแย้งและความไม่ลงรอยระหว่างบริษัทน้ำมันเอกชน รัฐบาล และประชาชน ก่อนที่จะปรากฏอย่างชัดเจนและรุนแรงมากยิ่งขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 2510 หรือในช่วงของวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ที่ทำให้เกิดการผันผวนของตลาดน้ำมันโลกและต้นทุนการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปของไทย และเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความตึงเครียดที่ทวีเพิ่มมากขึ้นระหว่างโรงกลั่นเอกชนและรัฐบาลไทย รวมถึงสังคมไทย อันเป็นบ่อเกิดของแนวทางในการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติและการสนับสนุนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศอย่างเป็นทางการ เพื่อลดการพึ่งพาภาคเอกชนในการกลั่นน้ำมันและวัตถุดิบการกลั่นจากการนำเข้า

บทที่ 5
วิกฤติน้ำมันครั้งแรกกับจุดเริ่มของ ปตท.
(พ.ศ. 2516 - 2521)

การบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมที่เพิ่มขึ้นของประเทศไทย อันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่เริ่มตั้งแต่ทศวรรษ 2490 และขยายตัวอย่างมากหลังการประกาศนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ในช่วงทศวรรษ 2500 ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 และ 4 ได้ทำให้ภาคเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งผูกติดกับตลาดและอุตสาหกรรมน้ำมันอย่างยากจะหลีกเลี่ยง และเนื่องด้วยประเทศไทยได้นำเข้าทั้งน้ำมันดิบสำหรับการกลั่นและน้ำมันสำเร็จรูปจากตลาดโลก จึงมิเป็นการเกินเลยที่จะกล่าวเช่นกันว่า ภาคเศรษฐกิจของไทยผูกโยงอย่างสำคัญกับตลาดน้ำมันโลก

การปรับตัวอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันในตลาดโลกจนกลายเป็นวิกฤติราคาน้ำมันที่เกิดขึ้นในกลางทศวรรษ 2510 อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการต่อรองรายได้จากน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออก (OPEC) และความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับประเทศอิสราเอล ซึ่งจะส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศของไทย และภาคอุตสาหกรรมและการขนส่งภายในประเทศที่มีน้ำมันเป็นต้นทุนหลัก เชกเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศที่พึ่งพาพลังงานจากน้ำมันนำเข้าเป็นหลัก

นอกจากนี้ การปรับขึ้นของราคาน้ำมันดังกล่าวนี้ได้อีกก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านราคาน้ำมันระหว่างบริษัทเอกชนที่ควบคุมดูแลโรงกลั่นน้ำมัน กับรัฐบาลและสังคมไทยส่วนหนึ่งด้วย อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลพยายามรักษาราคาน้ำมันไว้ในระดับที่ไม่สูงจนกระทบต่ออุตสาหกรรม การขนส่งและชีวิตประจำวันของประชาชน หากแต่บริษัทน้ำมันได้พยายามร้องขอขึ้นราคาน้ำมันด้วยเหตุผลทางด้านต้นทุนน้ำมันดิบที่สูงขึ้น ความขัดแย้งที่ว่านี้ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงผลประโยชน์แอบแฝงของบริษัทน้ำมัน และการไม่เอื้อประโยชน์ให้กับประเทศไทยในยามที่เกิดวิกฤติ รวมถึงการวิจารณ์บริษัทในแง่ที่เป็นพวกต่างชาติมาขูดรีดผลประโยชน์จากสังคมไทย

บทนี้เป็นความพยายามชี้ให้เห็นว่าจากทั้งความขัดแย้งระหว่างบริษัทน้ำมันเอกชนกับรัฐบาล และการวิจารณ์บริษัทน้ำมันต่างประเทศที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 และเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันโลกครั้งแรกในกลางทศวรรษ 2510 เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการปรากฏ

ตัวของแนวคิดในการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติหรือแปรรูปบริษัทน้ำมันเอกชนให้เป็นของชาติ (nationalised) อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศจากทั้งนักหนังสือพิมพ์ ชนชั้นนำทางการเมือง และเทคโนโลยีอื่น อันเป็นแรงผลักดันและการนำทางไปสู่การจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ “ปตท.” ในต้นทศวรรษ 2520 นอกจากนี้ วิกฤติราคาน้ำมันกลางทศวรรษ 2510 ยังเป็นแรงผลักดันสำคัญต่อทั้งรัฐบาลและบริษัทเอกชนต่างประเทศในการลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมทั้งบนชายฝั่งและในทะเล ก่อนที่จะประสบผลสำเร็จชัดเจนในช่วงเวลาต่อมา

5.1 จาก “บริษัทข้ามชาติ” สู่ “ประเทศเจ้าของ”: โอเปคและวิกฤติน้ำมันครั้งแรก

ก่อนทศวรรษ 2500 บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ของโลกไม่กี่แห่งที่รู้จักกันในนาม “พี่สาวทั้งเจ็ด” (The Seven Sisters) หรือ “ผู้ยิ่งใหญ่”¹ (The Majors) มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญต่อการผลิต ราคา และตลาดน้ำมันส่วนใหญ่ของโลก ผ่านการควบคุมแหล่งน้ำมันและโรงกลั่นขนาดใหญ่ของโลก ทั้งในทะเลแคริบเบียน สหรัฐอเมริกา แอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง² บริษัทเหล่านี้ไม่แต่เพียงมีอำนาจในการต่อรองกับบรรดาประเทศผู้ผลิต โดยเฉพาะประเทศ “ราชรัฐ” (kingdom) ในตะวันออกกลาง

¹ “ผู้ยิ่งใหญ่” (The Majors หรือ Supermajors) หรือ “พี่สาวทั้งเจ็ด” (The Seven Sisters) เป็นคำที่ใช้เรียกแทนเหล่าบรรดาบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ของโลก 7 บริษัทที่มีเครือข่ายการค้า การขนส่ง และการผลิตกว้างขวางครอบคลุมทั่วโลก และบรรดาบริษัทเหล่านี้ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950 ถึง 1970 ได้ควบคุมปริมาณน้ำมันสำรองมากกว่าร้อยละ 70 ของน้ำมันสำรองทั้งโลก บริษัทเหล่านี้ประกอบด้วย บริษัท บริติชปิโตรเลียม (British Petroleum) บริษัท รอยัล ดัตช์ เชลล์ (Royal Dutch Shell) บริษัท สแตนดาร์ดออยล์แห่งแคลิฟอร์เนีย (Standard Oil of California (SoCal)) บริษัท สแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวเจอร์ซีย์ (Standard Oil of New Jersey (Esso)) บริษัท บริษัท สแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวยอร์ก (Standard Oil Co. of New York (Socony)) และบริษัท เทซาโก (Texaco) ทั้งนี้บริษัทเหล่านี้ได้เริ่มร่วมมือลงทุนในการสำรวจ ผลิต และกรกลั่นน้ำมันตะวันออกกลางโดยเฉพาะประเทศอิหร่านผ่านบริษัท อิหร่านเนี่ยนออยล์ ปาร์ติซิแพนส์ (Iranian Oil Participants Ltd (IOP)) ในปี ค.ศ. 1954 หรือ พ.ศ. 2497 ดู Anthony Sampson, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped* (New York: Viking Press, 1975), pp. 1 – 17.

² ตะวันออกกลางเป็นแหล่งน้ำมันที่เพิ่งถูกค้นพบใหม่และพัฒนาในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1940 อันเป็นช่วงหลังจากที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันในสหรัฐอเมริกาและแถบทะเลแคริบเบียนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

หากแต่ยังมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างสหรัฐอเมริกา ให้เฝ้าต่อการขยายตัวและตลาดน้ำมันด้วยเช่นกัน ในทางเดียวกัน บริษัทน้ำมันเหล่านี้ก็ได้ดำเนินนโยบายสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยมเสรีภายใต้การนำของสหรัฐฯ ผ่านการรักษาระดับราคาน้ำมันในฐานะเชื้อเพลิงหลักของการขนส่งและอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและต้นทุนการผลิต³

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2490 อิทธิพลของ “ผู้ยิ่งใหญ่” เหล่านี้จะเริ่มถูกแทรกแซงและบ่อนเซาะมากขึ้นจากรัฐบาลประเทศผู้ผลิตในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือที่เริ่มทวีบทบาทในตลาดน้ำมันโลกภายใต้ความต้องการจากยุโรปและเอเชียที่ขยายตัว กระแสชาตินิยมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการปลดแอกจากอาณานิคมได้ทำให้บรรดาชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจจำนวนหนึ่งในประเทศเหล่านี้เริ่มตระหนักถึง “การเอาเปรียบ” ในการผลิตน้ำมันของ “ผู้ยิ่งใหญ่” เหตุการณ์การยึดโรงกลั่นจากบริษัทน้ำมันอังกฤษ-อิหร่าน (Anglo-Iranian Oil Company) ที่เมืองอาบาदान (Abadan) โดยรัฐบาลอิหร่าน รวมถึงการแบ่งกำไรจากการสำรวจน้ำมันระหว่างรัฐและบริษัท ที่ร้อยละ 50⁴ จะเป็นตัวอย่างที่สำคัญอันหนึ่งของความตึงเครียดระหว่างบริษัทน้ำมันกับประเทศผู้ผลิตที่ตีกันหนึ่ง หากแต่กรณีนี้จะไม่ส่งผลต่อตลาดน้ำมันโลกเท่าใดนัก บรรดา “ผู้ยิ่งใหญ่” ยังคงควบคุมตลาดและราคาน้ำมันต่อไป จวบจนพ.ศ. 2502 การตัดราคาอ้างอิงหรือราคาประกาศ (post price) ของน้ำมันดิบที่ผลิตได้จากประเทศเวเนซุเอลา และประเทศในตะวันออกกลาง โดยมีได้แจ้งให้รัฐบาลประเทศเหล่านี้ทราบ กระทบต่อรายได้สัมปทานที่ลดน้อยลง บริษัทเหล่านี้ได้กระทำการลักษณะเดียวกันอีกครั้งใน พ.ศ. 2503

สภาพของตลาดน้ำมันดังกล่าวส่งผลให้ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2503 ประเทศผู้ผลิตน้ำมัน 5 ประเทศ ได้แก่ อิรัก อิหร่าน คูเวต ซาอุดีอาระเบีย และเวเนซุเอลา ได้หารือกันที่กรุงแบกแดด และประกาศจัดตั้งกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออก (Organization of Petroleum Exporting

³ ดู Louis Turner, *Oil Companies in the International System* (London: Royal Institute of International Affairs, 1978), p. 18, 117; Walter J. Levy, *Oil Strategy and Politics, 1941-1981* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982), pp. 46 - 69.

⁴ ดู Steven G. Galpern, *Money, Oil, and Empire in the Middle East: Sterling and Postwar Imperialism, 1944-1971* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 1 - 22.

Countries: OPEC) แม้ในช่วงแรกจะมีได้มีบทบาทต่อการผลิตและตลาดน้ำมันโลกมากนัก หากแต่ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมากลุ่มประเทศเหล่านี้ดูจะทวีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในเดือนมิถุนายน 2511 โอเปคที่มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 13 ประเทศ⁵ และเป็นผู้กุมการผลิตน้ำมันดิบกว่าร้อยละ 80 ของโลก (ไม่นับรวมโลกสังคมนิยม)⁶ ได้ประกาศนโยบายและเจตจำนงอย่างเป็นทางการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตน้ำมันปิโตรเลียมร่วมกับบริษัทน้ำมันเอกชนและเข้ามามีอำนาจในการกำหนดราคาประกาศ ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2513 โอเปคได้มีมติเพิ่มเติมในการขอขยายส่วนแบ่งกำไรจากบริษัทน้ำมันมาเป็นร้อยละ 50 จากเดิมที่มีส่วนแบ่งต่ำกว่านั้นและมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ และจะเจรจาขยายส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเป็นลำดับ โดยในพ.ศ. 2517 ส่วนแบ่งกำไรของโอเปคอยู่ที่ร้อยละ 98⁷

การทวีบทบาทควบคุมการผลิตและราคาน้ำมันของโอเปคในฐานะกลุ่มประเทศที่กุมการผลิตน้ำมันกว่าครึ่งของโลก ได้ทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่พ.ศ. 2512 อย่างไรก็ตาม การปรับราคาในช่วงเวลานี้ดูจะมีลักษณะไม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากนัก จวบจนในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่สงครามยม คิปปูร์ (Yom Kippur) ระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับประเทศอิสราเอลได้ปะทุขึ้น กลุ่มโอเปคที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศอาหรับได้ใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองสำคัญในการบีบให้อิสราเอลถอนทหารออกจากดินแดนปาเลสไตน์และประเทศต่างๆ ถอนการสนับสนุนอิสราเอล ด้วยการใช้มาตรการลดกำลังการผลิตลงร้อยละ 5 ต่อเดือนจนกว่าอิสราเอลจะถอนทหาร งดขายน้ำมันให้แก่สหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นสองประเทศหลักที่สนับสนุนอิสราเอล การขึ้นราคาน้ำมันดิบไปอีกร้อยละ 70 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 และการออก

⁵ ได้แก่ (ตามลำดับการเข้าร่วม) ประเทศอิรัก อิหร่าน คูเวต ซาอุดีอาระเบีย เวเนซุเอลา กาตาร์ อินโดนีเซีย ลิเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ แอลจีเรีย ไนจีเรีย เอกวาดอร์ กาบอง (ประเทศกาบองได้ถอนตัวออกจากกลุ่มในปี 2537 และอินโดนีเซียถอนตัวในปี 2552)

⁶ ดู Dag Harald Claes, *The Politics of Oil-Producer Cooperation* (Boulder: Westview Press, 2001), pp. 60 – 69; C. B. "OPEC Thirty Years On," *Economic and Political Weekly*, Vol. 25 No. 45 (November 1990), pp. 2476-2477.

⁷ Michael L. Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton: Princeton University Press, 2012), p. 39.

มาตรการจำหน่ายน้ำมันให้แก่กลุ่มประเทศตามลำดับความสำคัญ⁸ การดำเนินการด้านการผลิตและราคาน้ำมันของโอเปคที่รุนแรงนี้ได้ส่งผลให้ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นจากราวบาเรลละ 3.01 เหรียญสหรัฐฯ มาเป็น 11.25 เหรียญสหรัฐฯ ในปี 2518⁹

มิเชล โรสส์ (Michael L. Ross) ได้ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งในตะวันออกกลางที่ส่งกระทบต่อการผลิตและการขนส่งน้ำมันเป็นสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อคราววิกฤติการณ์คลองสุเอซเมื่อพ.ศ. 2499 และสงครามหกวันระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับในพ.ศ. 2510 หากแต่ “การบอยคอต” ครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อ “ราคา” น้ำมันในตลาดโลกเพราะบริษัทน้ำมันข้ามชาติได้สูญเสียศักยภาพในการเสริมกำลังการผลิตในแหล่งน้ำมันที่ครั้งหนึ่งเคยควบคุมไปเสียแล้ว อีกทั้งสหรัฐอเมริกาได้สูญเสียตำแหน่งของผู้ผลิตน้ำมันเพื่อเติมเต็มความต้องการเมื่อยามจำเป็นไปอีกเช่นกันอันเนื่องมาจากความสามารถในการผลิตที่เต็มเปดานและกำลังลดต่ำลง¹⁰

5.2 จาก “โอเปค” สู่ “ประเทศไทย”: โอเปคและวิกฤติน้ำมันครั้งแรกกับเศรษฐกิจไทย

การรวมกลุ่มของโอเปคที่นำไปสู่การปรับขึ้นราคาน้ำมันตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 และความขัดแย้งระหว่างชาติอาหรับกับอิสราเอลในสงครามยม คิปปูร์ ที่ส่งผลให้ราคาน้ำมันทะยานขึ้นจากราวบาเรลละ 3.01 เหรียญสหรัฐฯ มาเป็น 11.25 เหรียญสหรัฐฯ (อัตราแลกเปลี่ยนในพ.ศ. 2516 อยู่ที่ประมาณ 20 บาทต่อ 1 เหรียญสหรัฐฯ¹¹) ในพ.ศ. 2516 เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างยากจะหลีกเลี่ยง โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจ การผลิต และการขนส่งของไทยที่พึ่งพาเชื้อเพลิงจากน้ำมันนำเข้าเป็นหลัก ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ตัวเลขจากการพลังงานแห่งชาติ ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยพึ่งพา

⁸ สมลักษณ์ โตสกุล, “ความเป็นมาของโอเปค,” **น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม – มีนาคม 2518)**, หน้า 101-102.

⁹ Dag Harald Claes, *The Politics of Oil-Producer Cooperation*, p. 67; สมบูรณ์ ศิริประชัย, **นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน** (กรุงเทพฯ, หน่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 170.

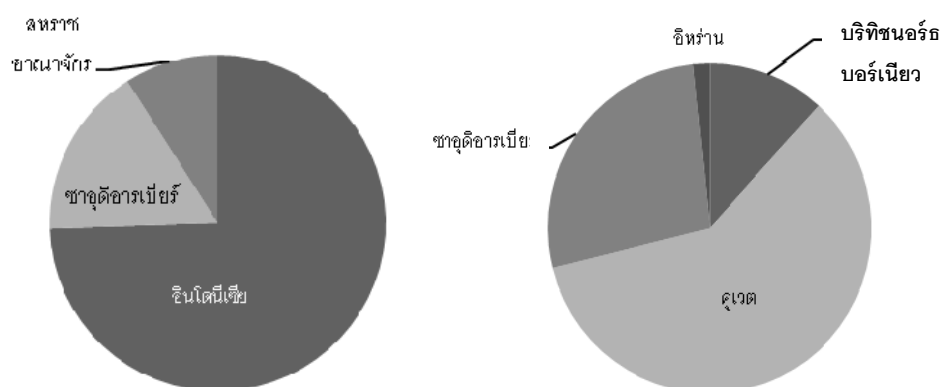
¹⁰ Michael L. Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, p. 53.

¹¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2516** (พระนคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2517), หน้า 69.

พลังงานจากน้ำมันเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 75 ของการใช้เชื้อเพลิงรวมทั้งประเทศ¹² ทั้งนี้ น้ำมันดิบที่เป็นวัตถุดิบในการกลั่นน้ำมันเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนใหญ่ของประเทศได้นำเข้าเกือบทั้งหมดจากประเทศในตะวันออกกลางและอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มโอเปค ในพ.ศ. 2513 มีการนำเข้าน้ำมันดิบทั้งหมดประมาณ 591.24 ล้านลิตร จำแนกแหล่งที่มาเป็นอินโดนีเซีย 440.30 ล้านลิตร (ร้อยละ 74.47) ซาอุดีอาระเบีย 97.52 ล้านลิตร (ร้อยละ 16.49) และ สหราชอาณาจักร 53.41 ล้านลิตร (ร้อยละ 9.03) โดยในพ.ศ. 2515 ประเทศไทยปรากฏใช้น้ำมันดิบจากกลุ่มประเทศโอเปคอาหรับ (OPEC-Arab) มากขึ้นจากทั้งหมด 1072.21 ล้านลิตร จำแนกเป็นคูเวต 695.37 ล้านลิตร (ร้อยละ 59.32) ซาอุดีอาระเบีย 319.19 ล้านลิตร (ร้อยละ 27.23) บริติชนอร์ทเบอร์เนีย 137.807 ล้านลิตร (ร้อยละ 11.16) และอิหร่าน 19.84 ล้านลิตร (ร้อยละ 1.69) หรือเป็นการนำเข้าจากประเทศตะวันออกกลางถึงกว่าร้อยละ 88.24 (แผนภาพที่ 12)

¹² การพลังงานแห่งชาติ, เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย (การพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2512), หน้า 55-59.

แผนภาพที่ 12 สัดส่วนการนำเข้าน้ำมันดิบในพ.ศ. 2513 (ซ้าย) และพ.ศ. 2515 (ขวา)



(ที่มา: กรมศุลกากร, รายงานประจำปี (พ.ศ. 2513, 2515))

5.2.1 ก่อนจะถึงวิกฤติ: โอเปคกับการปรับราคาน้ำมันและการแก้ปัญหาของไทย

การต่อรองด้านผลประโยชน์ของกลุ่มโอเปคกับบรรดาบริษัทน้ำมันข้ามชาติขนาดใหญ่ของโลก หรือ “ผู้ยิ่งใหญ่” ตั้งแต่ปลายพ.ศ. 2513¹³ ได้ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับขึ้นจาก 1.80 เหรียญสหรัฐต่อบาเรล มาเป็น 2.18 เหรียญสหรัฐต่อบาเรล ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 ได้ส่งผลให้ในกลางเดือนมีนาคมปีเดียวกัน โรงกลั่นน้ำมันไทยขอขึ้นราคาน้ำมันสำเร็จรูปทุกชนิดคิดลดละ 6 สตางค์ จากเดิมที่น้ำมันเบนซินมีราคาหน้าโรงกลั่นหลังการรวมภาษีและค่าการตลาดประมาณ 1.91 บาทต่อลิตรและน้ำมันดีเซลประมาณ 0.96 บาทต่อลิตร รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีนโยบายอย่างเด็ดขาดที่จะไม่ให้มีการขึ้น “ราคาขายปลีก” น้ำมันสำเร็จรูปทุกชนิด ในระหว่างช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน ได้มีการประชุมคณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด ที่มีนายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นประธานหลายครั้ง เพื่อหาทางออกให้กับการขอปรับราคาน้ำมัน ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องให้มีการปรับราคาขายปลีกน้ำมันน้อย

¹³ ดู Abdulaziz Al-Sowayegh, *Arab Petro-Politics* (London: Croom helm, 1984), pp. 1-9.

ที่สุดเพื่อที่จะได้ไม่กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน¹⁴ ที่ประชุมได้มีการสรุปทางเลือกเสนอแก่รัฐบาลตั้งแต่การปรับขึ้นราคาน้ำมันทุกชนิด การตรึงราคาน้ำมันเฉพาะประเภทที่ส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนสาธารณูปโภค จนถึงการใช้มาตรการไม่ปรับราคาปลีกน้ำมันทุกชนิดและให้ร้องขอให้ผู้จัดจำหน่ายลดต้นทุน¹⁵ ในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2514 รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ที่จะไม่มีการปรับราคาขายปลีกอย่างเด็ดขาด แต่อนุญาตให้โรงกลั่นน้ำมันในประเทศ อันได้แก่ โรงกลั่นน้ำมันไทย โรงกลั่นน้ำมันบางจาก และโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ สามารถขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันหน้าโรงกลั่นได้บางส่วน (5 สตางค์ต่อลิตร จากที่ร้องขอ 6 สตางค์ต่อลิตร) และปรับภาชนะน้ำมันสำเร็จรูปบางชนิด¹⁶ การดำเนินนโยบายรูปแบบดังกล่าวของรัฐบาลได้ส่งผลให้ภาวะต้นทุนทั้งหมดตกอยู่กับบรรดาตัวแทนจำหน่ายน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลได้ร้องขอให้ลดต้นทุนด้านการโฆษณาและสนับสนุนการขายลง¹⁷ และเจรจากับบริษัทผู้ขายส่งน้ำมันรายใหญ่¹⁸ ให้ลดต้นทุนและกำไรเพื่อแบ่งเบาภาระจากตัวแทน¹⁹ รวมถึงประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร เพื่อป้องกันการขึ้นราคาน้ำมันของตัวแทนจำหน่าย²⁰

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศว่าจะตรึงราคาปลีกน้ำมันเป็นเวลา 2 ปี²¹ และจัดทำแผนงานตามที่คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้วางไว้เพื่อเตรียมพร้อมกับการปรับราคาน้ำมันของตลาดในอนาคตอันใกล้ อันได้แก่ การวางแผนปรับราคาแบบขั้นบันไดในช่วงเวลา 5 ปีต่อไป การศึกษา

¹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, พณ.0301.2.2/27. เรื่อง “รายงานผลการประชุมคณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด ครั้งที่ 2/2514” (4 มีนาคม 2514).

¹⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, พณ. 0301.2.2/48. เรื่อง “รายงานการประชุมคณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด ครั้งที่ 5/2514,” (22 มีนาคม 2514).

¹⁶ ลดภาชนะน้ำมันเตาอันเป็นเชื้อเพลิงหลักของภาคอุตสาหกรรมและการผลิตไฟฟ้าจาก 10 สตางค์ มาเป็น 4 สตางค์. **ชาวไทย** (4 เมษายน 2514).

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ บริษัทเชลล์ บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย) บริษัทคาลเท็กซ์ และบริษัทซันมิทฯ

¹⁹ **ชาวไทย** (18 เมษายน 2514).

²⁰ **สยามรัฐ** (5 เมษายน 2514).

²¹ **ชาวไทย** (4 เมษายน 2514).

โครงสร้างราคาน้ำมันของประเทศผู้ขายใหญ่ (ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้) การใช้มาตรการด้านภาษี รวมถึง การทบทวนสูตรคิดราคาของโรงกลั่น เป็นต้น²²

แผนงานที่ว่าคูจะมีได้ถูกนำมาใช้หรือดำเนินการตามที่รัฐบาลกล่าวแต่อย่างใด ทั้งที่หลังเดือน เมษายน พ.ศ. 2514 ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ปรับขึ้นราวร้อยละ 21 หรือจากบาเรลละ 1.80 มา เป็น 2.18 เหรียญสหรัฐฯ อันเป็นผลมาจากการประกาศ “ข้อตกลงเตหะราน”(Tehran Agreement) ของกลุ่มโอเปคในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 ที่มีเนื้อหาครอบคลุม “แผนการปรับภาษีและราคา การชดเชยอัตราเงินเฟ้อ”²³ รัฐบาลคูจะได้ใช้วิธีการ “พิเศษ” ในการแก้ไขปัญหาต้นทุนราคาน้ำมันที่ทวี รุมร่ำประเทศโดยเฉพาะผู้จำหน่ายปลีกน้ำมัน ผ่านแผนการสั่งซื้อน้ำมันแบบพิเศษกับประเทศผู้ผลิต ดังในพ.ศ. 2516 ที่พันเอกณรงค์ กิตติขจร ยศในขณะนั้น ได้เจรจาซื้อน้ำมันเป็นการพิเศษกับประเทศ คูเวต โดยอ้างว่าเขาเป็นเพื่อนกับ “เจ้าชาย” คนหนึ่งของคูเวตสมัยเรียนที่อังกฤษ การซื้อน้ำมัน ดังกล่าวนี้อ้างอิงว่าคูเวตจะขายให้ไทยไม่เกินปีละ 200 ล้านบาเรล ในราคาที่ถูกกว่าโอเปค รวมถึงมี การเสนอให้ตั้งบริษัทเดินเรือเพื่อการขนส่งน้ำมันนี้ ภายใต้การถือหุ้นฝ่ายไทยร้อยละ 60 และคูเวตร้อย ละ 40²⁴ โดยน้ำมันที่ซื้อมาจะเจรจาขายกับโรงกลั่นน้ำมันแห่งใหม่ที่กำลังจัดตั้งของบริษัทไทยแลนด์ อินเตอร์เนชันแนลปิโตรเลียม จำกัด (Thailand International Petroleum Co--- TIPCO) ที่มีกำลังการ กลั่นถึง 100,000 บาเรลต่อวันและวางแผนเพื่อรองรับการกลั่นน้ำมันดิบที่กำลังเจรจาซื้อระยะยาวเป็น กรณีสพิเศษจากตะวันออกกลาง²⁵ แต่อย่างไร ทั้งวิธีการพิเศษและการตั้งโรงกลั่นใหม่นี้ได้ชะงักลงหลัง

²² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, พณ.0301.2.2/27. เรื่อง “รายงานผลการประชุมคณะกรรมการควบคุมน้ำมัน เชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด ครั้งที่ 2/2514” (4 มีนาคม 2514).

²³ Dag Harald Claes, *The Politics of Oil-Producer Cooperation*, p. 63.

²⁴ **ชาวไทย** (4 ตุลาคม 2516); **ข่าวพาณิชย์** (11 ตุลาคม 2516).

²⁵ โรงกลั่นน้ำมันของบริษัทไทยแลนด์อินเตอร์เนชันแนลปิโตรเลียม จำกัด หรือทิปโก้ (TIPCO) เป็นที่เข้าใจ กันโดยทั่วไปว่าได้รับการผลักดันและมีส่วนเกี่ยวข้องกับพันเอกณรงค์ กิตติขจร และตระกูลกิตติขจร โดยวางแผนที่จะ ชักชวนบริษัทน้ำมันต่างประเทศเข้ามาร่วมทุน อาทิ บริษัทโมบิล (Mobil) บริษัทอิชิกะวะจิมะ-ฮาริมะ (Ishikawajima-Harima Heavy Industry) กลุ่มทุนอิตาเลียน กลุ่มทุนเบลเยียม และกลุ่มทุนอังกฤษ อย่างไรก็ตามรูปแบบและรูปแบบ การดำเนินงานของทิปโก้คูจะไม่มีความแน่นอนและหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลางเดือนตุลาคม 2516 โครงการดังกล่าวนี้ได้รับการวิจารณ์อย่างหนักถึงความไม่โปร่งใสและความข้องเกี่ยวกับรัฐบาลทหารในอดีต จนใน ท้ายที่สุดโครงการนี้ก็ได้รับการพัฒนาเพิ่มเติมและเงียบหายไป. ดู *Petroleum News S.E.A.*, Vol.3, No.5 (July

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่นำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจของพันเอกณรงค์ ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับการเกิดวิกฤติน้ำมันครั้งแรกของโลกและของไทย

5.2.2 เมื่อวิกฤติมาเยือน: วิกฤติน้ำมันครั้งแรกกับประเทศไทย

สงครามยม คิปปูร์ ที่ปะทุในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2516 นอกจากจะมีการใช้อาวุธทางทหารในการทำสงครามแล้ว ในอีกทางหนึ่งโอเปคยังใช้น้ำมันเป็นอาวุธเพื่อกดดันอิสราเอลให้ถอนทหารออกจากปาเลสไตน์ด้วย ในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2516 โอเปคได้ประกาศลดกำลังการผลิตน้ำมันทุกเดือนอย่างน้อยร้อยละ 5 จนกว่าอิสราเอลจะยินยอมถอนตัวจากพื้นที่ยึดครอง และหลังจากนั้นไม่นานก็ได้ประกาศมาตรการเพิ่มเติมไม่ว่าจะเป็นการงดขายน้ำมันให้แก่สหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ การขึ้นราคาน้ำมันดิบไปอีกร้อยละ 70 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 รวมถึงออกมาตรการจำหน่ายน้ำมันให้กลุ่มประเทศ 3 พวกที่แตกต่างกัน คือ **หนึ่ง** กลุ่มประเทศพันธมิตรอาหรับจะได้รับน้ำมันตามปกติ²⁶ **สอง** กลุ่มประเทศที่เป็นกลางจะได้รับปริมาณน้ำมันน้อยลงจากเดิม²⁷ และ**สาม** กลุ่มประเทศสนับสนุนอิสราเอลจะไม่มีจำหน่ายน้ำมันให้²⁸ มาตรการเหล่านี้ทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากและต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อเกือบทุกพื้นที่ของโลกโดยเฉพาะประเทศที่นำเข้าน้ำมันเป็นหลัก อันเนื่องมาจากมาตรการดังกล่าวของโอเปคได้ทำให้อุปทานน้ำมันในตลาดโลกลดลงในปริมาณมาก ในขณะที่อุปสงค์ของน้ำมันในตลาดโลกยังคงมีลักษณะไม่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งการผลิตน้ำมันของสหรัฐอเมริกาอันเป็นประเทศผลิตน้ำมันขนาดใหญ่ที่สุดนอกกลุ่มโอเปคยังอยู่ในช่วงที่พ้นจากจุดสูงสุด

1972), p. 9; *Petroleum News S.E.A.*, Vol.5 No. 1 (April 1974), p. 7; Marcia R. Brewster, "Thailand 1974," *Petroleum News S.E.A.*, Vol.5 No. 11 (February 1975), pp. 17-18.

²⁶ นอกจากประเทศอาหรับและประเทศในกลุ่มโอเปคแล้ว ยังประกอบไปด้วยประเทศฝรั่งเศส สเปน อังกฤษ และประเทศในแอฟริกาที่ตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับอิสราเอล

²⁷ "กลุ่มประเทศที่เป็นกลาง" หมายถึง กลุ่มประเทศที่มีได้สนับสนุนอิสราเอลแต่ก็ได้สนับสนุนอาหรับ โดยจะได้รับน้ำมันน้อยกว่าเดิมเนื่องจากได้มีการตัดทอนการผลิตน้ำมันดิบลง และน้ำมันที่ผลิตจะส่งไปจำหน่ายแก่กลุ่มประเทศที่เป็นมิตรก่อน (เดิมญี่ปุ่นเคยอยู่กลุ่มนี้แต่ตอนหลังได้รับผลกระทบจากวิกฤติน้ำมันอย่างมากจึงได้ยอมกระทำตามเงื่อนไขของประเทศอาหรับ) สมลักษณ์ ไตสกุล, "ความเป็นมาของโอเปค," หน้า 101-102.

²⁸ อาที สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส และแอฟริกาใต้

ไปและเริ่มไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาไม่สามารถที่จะเพิ่มกำลังการผลิตเพื่อพยุกราคาน้ำมันในตลาดโลกเช่นในอดีตได้อีกต่อไป²⁹

ประเทศไทยที่พึ่งพาน้ำมันจากการนำเข้าโดยเฉพาะจากตะวันออกกลางเกือบทั้งหมดดูจะยากที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบจากมาตรการกีดกันของโอเปค นอกจากจะต้องได้รับผลกระทบจากราคาน้ำมันที่ถีบตัวขึ้นกว่า 3 เท่าตัวแล้ว กลุ่มประเทศอาหรับยังได้จัดให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่เป็นกลางทำให้ได้รับส่วนแบ่งจัดสรรน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางน้อยลงจากเดิมเช่นกัน แม้ประเทศไทยจะสามารถพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากประเทศนอกโอเปคได้หรือสามารถจัดหาน้ำมันผ่านประเทศที่สามได้ หากแต่การควบคุมการผลิตน้ำมันกว่าร้อยละ 80 ของโลกโดยโอเปค ดูจะทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีราคาที่สูงขึ้นแทบจะไม่แตกต่างกัน³⁰ ในทางเดียวกัน การจัดการน้ำมันผ่านประเทศที่สามก็มีต้นทุนที่ค่อนข้างแพงกว่าการซื้อจากกลุ่มประเทศอาหรับหรือโอเปค³¹

วิกฤตการณ์น้ำมันได้เริ่มส่งผลกระทบต่อประเทศไทยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2516 ที่มีการปรับราคาขายปลีกน้ำมันขึ้นเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 15 น้ำมันเบนซินธรรมดาขึ้นจาก 2.09 บาทมาอยู่ที่ 2.50 บาทต่อลิตร ในทางเดียวกับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วที่ปรับจาก 1.05 บาทมาเป็น 1.41 บาทต่อลิตร (ดู ตารางที่ 6) การปรับขึ้นราคาน้ำมันประมาณถึงร้อยละ 30 จากราคาเดิม อันเป็นการปรับราคาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วครั้งแรก ก่อนที่จะมีการปรับขึ้นอีกในอีกในพ.ศ. 2517 และพ.ศ. 2518 ได้ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและการขนส่งในภาคอุตสาหกรรมและการคมนาคมสูงขึ้นตามไปด้วย อันเป็นสาเหตุ

²⁹ Michael L. Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, p. 53.

³⁰ World Energy Conference, *Survey of Energy Resources 1974* (World Energy Conference, 1974).

³¹ ในช่วงทศวรรษ 2510 ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางถึงร้อยละ 85 ของการนำเข้าน้ำมันดิบทั้งหมด ทำให้ประเทศไทยต้องหันไปพึ่งพาน้ำมันดิบจากประเทศที่สาม เช่น สิงคโปร์ (ซึ่งมีราคาสูงกว่าการสั่งซื้อโดยตรงจากตะวันออกกลาง) เป็นหลัก ดู Bangkok Bank, "สัมภาษณ์ เซอร์ เซอร์ชวัญยืน," *Bangkok Bank Monthly Review* (January 1974), p. 27; กรมศุลกากร, "ตารางการนำผลิตภัณฑ์น้ำมันเข้า แยกแหล่งที่มา (2515-2517)," ใน ธนาคารแห่งประเทศไทย, "สถานการณ์น้ำมัน," *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน*, ปีที่ 18 เล่มที่ 4 (เมษายน 2518), หน้า 66.

สำคัญหนึ่งที่ทำให้อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศสูงขึ้นกว่าร้อยละ 10 ต่อปี³² ในทางเดียวกันก็ยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมที่ราคาสินค้าและค่าครองชีพขยับตัวสูงขึ้นอย่างกว้างขวาง³³ ผลจากวิกฤติการณ์น้ำมันได้ถูกนำมาอภิปรายอย่างกว้างขวางในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (23 ธันวาคม พ.ศ. 2516 – วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2518) ที่จัดตั้งขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2517 ยกตัวอย่างเช่น นายต๋นย บุนนาค สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้อภิปรายเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2517 ถึงปัญหาที่โรงกลั่นน้ำมันเอกชนลดการส่งน้ำมันสำเร็จรูปออกจำหน่ายให้กับสถานีบริการน้ำมันนอกจากจะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนและไม่เพียงพอของน้ำมันแล้ว ยังอาจเป็นการสร้างสถานการณ์ของโรงกลั่นน้ำมันเอกชนเพื่อบีบบังคับราคาจำหน่ายจากรัฐ³⁴ เช่นเดียวกับ นายบุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายถึงปัญหาวิกฤติการณ์น้ำมันภายในประเทศและภาพรวมของผลกระทบเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2517 ว่า “การใช้สินค้าน้ำมันทำสงครามการเมือง [ของกลุ่มประเทศอาหรับผู้ผลิตน้ำมัน] เช่นนี้ เป็นเหตุให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งอาศัยน้ำมันจากประเทศกลุ่มอาหรับพวกนี้ ต้องเผชิญปัญหาสำคัญสองประการ คือ ประการแรก ชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก และอีกประการหนึ่ง เมื่อเกิดขาดแคลนน้ำมันซึ่งเป็นต้นกำเนิดของพลังงาน การผลิตทุกแขนง

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520), หน้า 6.

³³ ดู “ไม่แน่ใจราคาน้ำมันรัฐบาลพุงได้เพียงใด,” **ประชาชาติ** (8 ธันวาคม 2517); “ชาติชายให้รัฐคุมราคาน้ำมันพุงค้ำตั้งสมาคมผู้,” **ประชาชาติ** (11 ธันวาคม 2517); “ให้หาเรือแม่ช่วยชาวประมงจ่ายน้ำมัน-ฝากสัตว์น้ำ,” **ประชาชาติ** (11 ธันวาคม 2517); “น้ำมันขึ้นราคาพุงปราดอีก ๗.๔๐% ต้อนรับปีใหม่ ๑ มค.,” **ประชาชาติ** (14 ธันวาคม 2517).

³⁴ “กระทู้ถาม เรื่อง สถานการณ์น้ำมันในประเทศ โดย นายต๋นย บุนนาค,” **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย), หน้า 192.

ต้องสะท้อนหนัก เพราะนอกจากจะผลิตได้ไม่เต็มกำลังการผลิตแล้ว ยังจะไม่มีทางขยายตัวอีกด้วย”³⁵ ยิ่งไปกว่านั้นในกลางพ.ศ. 2518 ราคาน้ำมันซึ่งสูงขึ้นได้ทำให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างทยอยขอเลิกสัญญาการก่อสร้างถึง 23 โครงการ เพราะต้นทุนน้ำมันและวัสดุที่สูงขึ้น³⁶

ในทางเดียวกัน ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันโลกที่ส่งผลกระทบต่อมายังเศรษฐกิจ และชีวิตความเป็นอยู่ของประเทศไทยก็ยังส่งผลให้หลายกลุ่มคนและหน่วยงานพยายามเสนอหนทางเพื่อบรรเทาปัญหาด้วย อาทิ บรรดานิสิตนักศึกษาที่กำลังมีบทบาททางการเมืองได้เสนอนโยบายแก้ไขปัญหาน้ำมันและบรรณคดีประหยัดน้ำมัน ในปลายวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516 สหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทยได้ออกแถลงการณ์ผ่านทางหนังสือพิมพ์ถึงกระทรวงอุตสาหกรรม โดยเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาน้ำมัน อาทิ ให้มีการปันส่วนน้ำมันตามความจำเป็นของหน่วยงานโดยมีองค์การเชื้อเพลิงเป็นผู้ดำเนินการ ลดการใช้ น้ำมันด้วยการปิดสถานเริงรมย์ให้เร็วขึ้น และลดการใช้รถยนต์ส่วนตัวด้วยการห้ามวิ่งในวันอาทิตย์และงดจำหน่ายน้ำมันในวันเสาร์ รวมถึงวางแผนจำกัดการขยายตัวของรถยนต์ส่วนตัวในระยะยาว เป็นต้น³⁷ ต่อมาในช่วงต้นเดือนธันวาคม นิสิตและนักศึกษาได้บรรณคดีประหยัดน้ำมันและลดการใช้รถยนต์ด้วยการปั่นจักรยานรอบเมืองกรุงเทพฯ³⁸ เช่นเดียวกันรัฐบาลได้ออกมาตรการหลายประการเพื่อป้องกันการกักตุนและขึ้นราคาน้ำมันโดยพลการ รวมถึงการประหยัดน้ำมัน โดยเฉพาะการออกประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรเพื่อควบคุมราคาจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในทุกจังหวัด ตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490³⁹

³⁵ “กระทู้ถาม เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำมัน โดย นายบุญชู โรจนเสถียร,” รายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย), หน้า 6.

³⁶ สยามรัฐ (11 มิถุนายน 2518).

³⁷ เดลินิวส์ (28 พฤศจิกายน 2516).

³⁸ ชาวไทย (1 ธันวาคม 2516); ไทยรัฐ (9 ธันวาคม 2516).

³⁹ ดูตัวอย่างเช่น “ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๑๖ เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ตอน 159 ง. ฉบับพิเศษ (1 ธันวาคม พ.ศ. 2516), หน้า 15; “ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพิษณุโลก (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๖ เรื่อง

5.3 การแก้ไขปัญหาน้ำมันของรัฐบาล และความตึงเครียดกับโรงกลั่นน้ำมัน

วิกฤติการณ์น้ำมันที่เริ่มต้นในพ.ศ. 2516 นี้จะส่งผลกระทบต่อเนื่องมาจนถึงต้นพ.ศ. 2518 โดยรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาผ่านการประกาศพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงและจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลปัญหา⁴⁰ รวมถึงยังพยายามระงับการขึ้นราคาขายน้ำมันของโรงกลั่นน้ำมันและผู้ค้าปลีกน้ำมันด้วย การระงับน้ำมันดังกล่าวนี้ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดระหว่างโรงกลั่นน้ำมันในประเทศกับรัฐบาล และการขาดแคลนน้ำมันในหลายพื้นที่ของประเทศ

5.3.1 การแก้ไขปัญหาและการประหยัดน้ำมันของประเทศ

สถานการณ์ราคาน้ำมันที่ทวีความรุนแรงและแนวโน้มที่จะเกิดการขาดแคลนน้ำมันในอนาคตอันใกล้ ได้ทำให้รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ที่ขึ้นมาเมื่ออำนาจหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 เริ่มหารือเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาน้ำมันและลดผลกระทบต่อประชาชนให้มากที่สุด ตั้งแต่ต้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้ทยอยออกมาตรการประหยัดน้ำมันและพลังงาน นอกเหนือไปจากการออกประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรในทุกจังหวัดตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490⁴¹ เริ่มจากวันที่ 4 ธันวาคม คณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรการประหยัดน้ำมันให้หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ อันได้แก่ การประหยัดไฟฟ้าในหน่วยงานราชการเพื่อ

ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในเขตจังหวัดพิษณุโลก," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 159 ง. ฉบับพิเศษ (1 ธันวาคม พ.ศ. 2516), หน้า 20; "ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดนนทบุรี (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในเขตจังหวัดนนทบุรี," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 159 ง. ฉบับพิเศษ (27 ธันวาคม 2516), หน้า 29.

⁴⁰ มีระยะเวลา 1 ปีและสามารถต่อเวลาออกไปได้อีกครั้งละ 1 ปี

⁴¹ การออกประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรนี้เริ่มทยอยประกาศตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา โดยสาระสำคัญคือการควบคุมและตั้งเพดานราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูปในแต่ละจังหวัด (ซึ่งจะมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากต้นทุนการขนส่ง) การออกประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรที่กระทำกับการค้าปลีกน้ำมันสำเร็จรูปนี้ดูจะเป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้ทุกครั้งที่มีการปรับราคา น้ำมันสำเร็จรูป ทั้งนี้เพื่อป้องกันการกักตุนน้ำมันและการจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูปในราคาที่มากเกินไปจนเป็นจริง

ลดการใช้ไฟจากโรงไฟฟ้าพระนครเหนือและพระนครใต้ที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิง และให้มีการจัดลำดับความสำคัญของกิจการที่ใช้น้ำมันดีเซลเป็นหลักเพื่อประกอบแผนการปั่นส่วนที่อาจประกาศในอนาคต ต่อมาในวันที่ 25 ธันวาคม รัฐบาลได้ออกมาตรการเพิ่มเติมในการกำหนดเวลาเปิด/ปิดโรงภาพยนตร์และสถานบันเทิง⁴²

การแก้ไขปัญหาน้ำมันของรัฐเข้มข้นขึ้นในช่วงปลายพ.ศ. 2516 ในวันที่ 26 ธันวาคม ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง⁴³ โดยมีการระบุเป้าประสงค์ไว้ว่า

“โดยที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ทวีสูงขึ้นเป็นลำดับ และน้ำมันดิบที่จะซื้อได้มีปริมาณลดน้อยลง ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในประเทศไทย ฉะนั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ และความผาสุกของประชาชน จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขและป้องกันภาวะการณดังกล่าวให้ทันต่อเหตุการณ์ ในการนี้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่างๆ ได้ โดยฉับพลัน ไม่จำเป็นต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แยกปฏิบัติการตามกฎหมายที่มีอยู่”⁴⁴

พระราชกำหนดฉบับนี้ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับ “(1) การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ในครอบครอง การสำรองและการส่งออกนอกราชอาณาจักรและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด (2) การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น (3) การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่น หรือ

⁴² มาตรการนี้มีกรมตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบ โดยต่อมาในวันที่ 27 ธันวาคม ได้มีการกำหนดมาตรการที่แน่ชัด ตัวอย่างเช่น โรงภาพยนตร์ วันธรรมดากำหนดเปิดตั้งแต่ 16.00 ถึง 22.00 น. ส่วนวันหยุดให้เปิดตั้งแต่ 12.00 ถึง 23.00 น. ในทางเดียวกับสถานบริการอาบอบนวด ให้เปิดเวลา 14.00 ถึง 23.00 น. และบาร์และไนท์คลับให้เปิดตั้งแต่ 21.00 ถึง 23.00 น. เป็นต้น. **สยามรัฐ** (26 ธันวาคม 2516); **สยามรัฐ** (27 ธันวาคม 2516).

⁴³ มีระยะเวลา 1 ปีและสามารถต่อเวลาออกไปได้อีกครั้งละ 1 ปี

⁴⁴ “พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 176 ก. ฉบับพิเศษ (27 ธันวาคม 2516), หน้า 6.

การดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง พลังงานไฟฟ้าหรือ พลังงานอื่น และ (4) การปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด” รวมถึงมีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในมาตรการต่างๆ⁴⁵

ในช่วงเดียวกัน นายบุญมา วงศ์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แถลงว่าราคาน้ำมันต้องสูงขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต ขอให้ประชาชนมีความอดทนให้มาก และมีความเป็นไปได้ว่าอาจมีการขึ้นราคาน้ำมันในอนาคต เพราะการปันส่วนน้ำมันจากสต็อกที่เหลือจะทำให้เกิดปัญหามากมายตามมา เช่น ความไม่ยุติธรรมของการปันส่วน การกักตุนน้ำมัน และการเกิดตลาดมืดน้ำมัน เป็นต้น⁴⁶ เช่นเดียวกับนายประมุข บุญยรัตนเวช ผู้จัดการบริษัทเอสโซ่ฯ ที่ได้กล่าวถึงสถานการณ์หลังกลุ่มโอเปคประกาศขึ้นราคาน้ำมันในต้นพ.ศ. 2517 ว่า

“สถานการณ์น้ำมันมีการเปลี่ยนแปลงแทบทุกวัน จึงไม่อาจคาดการณ์อะไรแน่นอนลงไปได้ในขณะนี้ การประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ผลิตอีกกว่าเท่าตัวนี้ ก็ยังไม่อาจกำหนดแน่นอนลงไปได้ว่าจะส่งผลถึงประเทศไทยเมื่อใดและมากน้อยขนาดไหน แต่ถ้าเป็นไปตามสถานการณ์เช่นที่ว่านี้ก็เป็นเรื่องแน่นอนที่ราคาน้ำมันในประเทศไทยจะต้องขึ้นไปด้วยและจะเป็นราคาที่สูงที่สุดเป็นประวัติการณ์”⁴⁷

รัฐบาลได้เตรียมรับมือกับวิกฤติน้ำมันที่น่าจะรุนแรงขึ้นในปี 2517 ด้วยการประกาศใช้มาตรการประหยัดพลังงาน มาตรการป้องกันการกักตุนน้ำมันของผู้จำหน่าย และมาตรการควบคุม

⁴⁵ ในวันที่ 28 ธันวาคม ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน 2. อธิบดีกรมตำรวจ และ 3. นายเกษม จาติกวณิช (ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต) เป็นกรรมการ โดยให้ผู้รับมอบหมายดำเนินการนี้รายงานผลการปฏิบัติงานให้นายกรัฐมนตรีโดยด่วนเป็นระยะๆ ตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์ นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงานรวม 9 นาย เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดด้วย ได้แก่ 1.พล.ร.ท. ชินะวัต วงศ์เพ็ญศรี 2.น.อ. วิมลวิริยะวิทย์ 3.นายพิทยา สมุทรกลิน 4.นายจกฤชณ์ บุรณะสัมฤทธิ์ 5.นายประพันธ์ วอนขอพร 6.นายวีระวัฒน์ บุญญเกตุ 7.นายสมโภชน์ ศรีมารุต 8.นายจินดา วรรณนะนัย และ 9.นายอำนาจ ประนิช. **ชาวไทย** (30 ธันวาคม 2516).

⁴⁶ **สยามรัฐ** (27 ธันวาคม 2516).

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

การใช้รถยนต์ของทางราชการ รวมถึงการห้ามส่งน้ำมันทุกชนิดออกนอกราชอาณาจักร⁴⁸ นอกจากนี้ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 3 ชุด คือ คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด คณะกรรมการศึกษาสถานการณ์น้ำมัน และคณะกรรมการนโยบายน้ำมัน เพื่อดูแลปัญหาน้ำมันและรายงานผลให้นายกรัฐมนตรีทราบทุก 2 สัปดาห์⁴⁹ โดยคณะกรรมการนโยบายน้ำมันได้เริ่มสำรวจปริมาณการจัดเก็บน้ำมันของบริษัทน้ำมันรวมทั้งองค์การเชื้อเพลิงตั้งแต่สัปดาห์ที่ 2 ของเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 และได้จัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆ ทางการจัดสรรน้ำมันเป็นอันดับแรกหากเกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำมัน⁵⁰ ซึ่งการจัดลำดับดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากของประเทศ โดยเฉพาะภาคการเกษตรและภาคบริการ

นอกจากการออกมาตรการประหยัดน้ำมันและแผนการรับมือวิกฤติน้ำมันที่อาจเลวร้ายลงไปอีกในพ.ศ. 2517 รัฐบาลยังได้เจรจากับประเทศผู้ผลิตน้ำมันจำนวนหนึ่งเพื่อขอซื้อน้ำมันหรือแลกเปลี่ยนน้ำมันเป็นกรณีพิเศษด้วย ทั้งนี้การดำเนินการนี้มีแนวคิดมาตั้งแต่ช่วงกลางพ.ศ. 2516 หากแต่หยุดชะงักไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลางเดือนตุลาคม โดยตั้งแต่ปลายพ.ศ. 2516 รัฐบาลโดยการนำของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เปิดเจรจากับประเทศซาอุดีอาระเบียและคูเวตเพื่อขอซื้อน้ำมันในราคาพิเศษหรือแลกเปลี่ยนกับข้าวไทย ซึ่งมีความชัดเจนมากขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2517 ที่พลตรีชาติชายกล่าวว่ามีความเป็นไปได้ที่การเจรจาจะสำเร็จ เหลือเพียงแต่การต่อรองด้านราคาเท่านั้น การแลกเปลี่ยนจะเป็นในลักษณะที่ทั้งสองประเทศจะซื้อข้าวจากไทยในราคาพิเศษ ในทางเดียวกับที่ไทยจะซื้อน้ำมันใน

⁴⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “สถานการณ์น้ำมัน,” หน้า 60.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

⁵⁰ อันได้แก่ “1. การสำรวจจุดเจาะน้ำมัน 2. อุตสาหกรรมที่ผลิตโดยใช้ผลผลิตทางเกษตรกรรม 3. การขนส่งสินค้าเกษตรกรรมภายในประเทศ 4. การขนส่งสินค้าทางเรือและอากาศ 5. อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการผลิตสินค้าพื้นเมือง 6. การผลิตยารักษาโรคและเครื่องมือเวชภัณฑ์ 7. การผลิตสินค้าออก 8. การผลิตอุปกรณ์การศึกษา 9. การทำเหมืองแร่ และ 10. อุตสาหกรรมปิโตรเลียม” ธเนศ กองประเสริฐ, “วิกฤติการณ์น้ำมันโลกกับประเทศไทย,” *น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม – มีนาคม 2518)*, หน้า 59.

ราคาพิเศษ⁵¹ อย่างไรก็ตามก็ดีความพยายามในช่วงแรกนี้ดูจะไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย แต่กลับได้รับการยืนยันว่ารัฐบาลซาอุดีอาระเบียยินดีจะให้กู้เงินระยะยาวจำนวน 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการซื้อน้ำมันดิบ หรือในการลงทุนจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันแทน⁵²

จนกระทั่งในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2517 ที่สถานการณ์น้ำมันเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น ในทางเดียวกับสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลกับโรงกลั่นที่ตึงเครียดขึ้นจากปัญหาด้านราคาขาย (ดู การอภิปรายในหัวข้อต่อไป) รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ส่งพันเอกถนัด คอมันต์ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีไปเจรจาขอซื้อน้ำมันจากอียิปต์ หากแต่ถูกปฏิเสธเพราะทางอียิปต์ก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันและต้องกักตุนน้ำมันที่มีอยู่ภายในประเทศ⁵³ รัฐบาลไทยยังไม่ลดละความพยายามในการใช้วิธีเพื่อให้ได้น้ำมันดิบมาในราคาพิเศษ ในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เจรจากับคูเวตผ่านนายราชิด ราชิด ปลัดกระทรวงการต่างประเทศคูเวต ในการเตรียมเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตและขอแลกเปลี่ยนน้ำมันดิบกับข้าว ไม้ และอาหารของไทย ซึ่งได้รับการตอบรับที่ดี⁵⁴ เช่นเดียวกับ การเจรจากับประเทศซาอุดีอาระเบียในเวลาใกล้เคียงกัน นายสุธี นาทวรทัต อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในเวลานั้นกล่าวว่า “ไทยจะขายข้าว น้ำตาล และซีเมนต์ในราคาพิเศษ แลกกับการซื้อน้ำมันดิบในราคาถูกลงกว่าตลาดจากซาอุดีอาระเบีย”⁵⁵

นอกจากการเจรจาขอซื้อน้ำมันจากประเทศอาหรับดังที่กล่าวมา การเดินทางเยือนประเทศจีนในปลายพ.ศ. 2516 ของคณะผู้แทนไทยนำโดยพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ที่นอกจากจะเป็นการเยือนจีนครั้งแรกตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ของบุคคลระดับรัฐมนตรีเพื่อวางพื้นฐานความสัมพันธ์ทางการค้าและการทูตแล้ว ประเด็นปัญหาสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยเป็นลำดับต้นๆ คือการเจรจาเพื่อซื้อน้ำมันดีเซลประมาณ 36 ล้านลิตรในราคาพิเศษ (ราคาต่ำกว่าราคาตลาด) เพื่อสำรองไว้ใช้ใน

⁵¹ ประเทศคูเวตจะขอซื้อข้าวความชื้นร้อยละ 5 จากไทยเป็นจำนวน 4 พันตัน และจะขายน้ำมันให้ไทย 2.5 ล้านบาเรล เช่นเดียวกับ ประเทศซาอุดีอาระเบียที่จะซื้อข้าวหนึ่งจากไทย 1 แสนตันและขายน้ำมันดิบให้ไทย 30 ล้านบาเรล. **ข่าวไทย** (22 มกราคม 2516).

⁵² ศิววงศ์ จังคศิริ, “ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ ปี พ.ศ. 2516,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2521), หน้า 78.

⁵³ **ไทยรัฐ** (3 สิงหาคม 2516).

⁵⁴ **ไทยรัฐ** (31 ตุลาคม 2517).

⁵⁵ **ข่าวพาณิชย์** (14 พฤศจิกายน 2517).

ประเทศและกิจการของรัฐ⁵⁶ ต่อมาในต้นเดือนมกราคม พ.ศ. 2518 พลตรีชาติชายได้นำคณะเดินทางเยือนจีนอีกครั้งเพื่อเจรจาขอซื้อน้ำมันดิบและน้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มเติมเป็นครั้งที่สอง ซึ่งได้รับความสำเร็จเช่นเดียวกับครั้งแรกและประเทศจีนได้เป็นคู่ค้าน้ำมันกับไทยตลอดช่วงอย่างน้อย 5 ปี หลังจากนั้น⁵⁷ น้ำมันดิบที่ได้มาด้วยวิธีพิเศษนี้เกือบทั้งหมดจะเข้ากลั่นในโรงกลั่นบางจากเป็นกรณีพิเศษและจัดสรรผ่านองค์กรเชื้อเพลิงและให้ใช้เฉพาะกิจการพลเรือนและสาธารณูปโภคเท่านั้น⁵⁸ เนื่องจากน้ำมันดิบที่นำเข้ามาในราคาพิเศษนี้มีปริมาณไม่มากเมื่อเทียบกับการนำเข้าน้ำมันดิบโดยรวมของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ในปี 2519 ปริมาณนำเข้าน้ำมันดิบโดยรวมของไทยอยู่ที่ 7,806 ล้านลิตร แต่ปริมาณนำเข้าน้ำมันดิบจากจีนเป็นพิเศษอยู่ที่ประมาณเพียง 196 ล้านลิตร หรือร้อยละ 2.5 ของการนำเข้าทั้งหมด เช่นเดียวกับปี 2521 ที่ปริมาณนำเข้าน้ำมันดิบรวมอยู่ที่ประมาณ 9,730 ล้าน

⁵⁶ ดู **ไทยรัฐ** (3 มกราคม 2517); จุลชีพ ชินวรรณ, 35 ปี **ความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน พ.ศ. 2518-2553: อดีต ปัจจุบัน อนาคต** (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553), หน้า 60. คณะผู้แทนไทยที่เดินทางไปเยือนประเทศจีนในครั้งนี้นำโดย พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายแผน วรธนะเมธี ปลัดกระทรวงต่างประเทศ นายวิจารณ์ นีวาตวงศ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ นายอาสา สารสิน เลขาธิการเอก นายเดช บุนนาค หัวหน้ากองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรมการเมือง และพันตรีพิทย อจลบุญ หัวหน้ากองช่างน้ำมัน องค์การเชื้อเพลิง กระทั่งก็ตี ข้อมูลตัวเลขของการซื้อน้ำมันดีเซลในปลายปี 2516 ดูจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ข้อมูลของจุลชีพ ชินวรรณ ที่อ้างอิงจากบทความ “บันทึกการทูตป้องกันจีน-ไทย” ของเจียง รุ่ยเซิง อดีตนักการทูตคนสำคัญของจีน (เจียง รุ่ยเซิง, “บันทึกการทูตป้องกันจีน-ไทย,” **ฉลองครบรอบ 30 ปี ความสัมพันธ์ไทย-จีน** (ภาษาจีน), (ปักกิ่ง, 2548).) กล่าวว่าการซื้อน้ำมันดีเซลดังกล่าวมีปริมาณ 50,000 ตัน หรือคิดเป็นประมาณ 58 ล้านลิตร ในขณะที่ข้อมูลจากไทยรัฐและรายงานการนำเข้า-ส่งออกของกรมศุลกากร ระบุปริมาณการนำเข้าที่ 36 ล้านลิตร (กรมศุลกากรระบุอย่างละเอียดที่ 36.83 ล้านลิตร) ในที่นี้จึงเห็นว่าควรใช้ข้อมูลจากกรมศุลกากรเป็นหลัก เนื่องจากเป็นข้อมูลทางการค้าและร่วมสมัยกับเหตุการณ์มากที่สุด

⁵⁷ ระหว่างพ.ศ. 2517 ถึงพ.ศ. 2522 ประเทศจีนได้ส่งน้ำมันดีเซลมาประเทศไทยเป็นปริมาณ 36.83 ล้านลิตร 64.73 ล้านลิตร 136 ล้านลิตร 146.5 ล้านลิตร 3.79 ล้านลิตร และ 397.204 ล้านลิตร ตามลำดับ ในทางเดียวกัน ในปี 2519 ถึง 2522 ประเทศจีนได้ส่งออกน้ำมันดิบมายังประเทศไทยเป็นปริมาณ 196.369 ล้านลิตร 170.089 ล้านลิตร 541.115 ล้านลิตร และ 906.542 ล้านลิตร ตามลำดับ. ดู กรมศุลกากร, **รายงานประจำปี (พ.ศ. 2517-2522)**.

⁵⁸ **ไทยรัฐ** (3 มกราคม 2517); **ไทยรัฐ** (13 มีนาคม 2517).

ลิตร ในขณะที่ปริมาณนำเข้าน้ำมันดิบจากจีนอยู่ที่เพียงประมาณ 541 ล้านลิตร หรือประมาณร้อยละ 5.5 ของการนำเข้าทั้งหมด

การแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนราคาน้ำมันและมาตรการประหยัดพลังงานของรัฐดังกล่าวมานี้ ในมุมมองหนึ่งสะท้อนให้เห็นการแก้ปัญหาการเข้ามาแทรกแซงการนำเข้าและตลาดน้ำมันของรัฐ ผ่านการสร้างสัมพันธภาพและรูปแบบแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อพยุงต้นทุนพลังงานโดยเฉพาะไฟฟ้าและรายจ่ายภาครัฐ รวมถึงต้นทุนทางการขนส่งบางส่วนโดยเฉพาะกลไกขององค์กรเชื้อเพลิงในฐานะรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่จำหน่ายน้ำมันให้หน่วยงานรัฐและเอกชน เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม นอกจากรัฐจะเข้ามาแทรกแซงตลาดน้ำมันผ่านการนำเข้าน้ำมัน “แบบพิเศษ” แล้ว ในช่วงเวลานี้รัฐบาลยังได้เข้ามาควบคุมราคาน้ำมันภายในประเทศอย่างใกล้ชิดด้วยเช่นกัน อันนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลและสังคมไทยกับบริษัทโรงกลั่นเอกชน

5.3.2 ปัญหาราคาน้ำมันกับความตึงเครียดกับโรงกลั่น

การปรับตัวของราคาน้ำมันทุกชนิดในตลาดโลกช่วงพ.ศ. 2516 ถึงพ.ศ. 2518 ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหนักและกลายเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย เช่นเดียวกับอุปทานน้ำมันจากโลกอาหรับที่ลดน้อยลงตามมาตรการของกลุ่มโอเปค ในช่วงเวลานี้ราคาน้ำมันดิบอาราเบียชนิดไลท์ของซาอุดีอาระเบียที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการตั้งราคาน้ำมันประเภทอื่นๆ ของกลุ่มโอเปคและตลาดโลก ได้เพิ่มขึ้นจากบาเรลละ 2.59 เหรียญสหรัฐ มาเป็น 3.01 เหรียญสหรัฐ ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ก่อนที่จะทะยานขึ้นไปบาเรลละ 5.12 เหรียญสหรัฐ ในวันที่ 16 เดือนเดียวกัน หลังจากกลุ่มโอเปคประกาศมาตรการกดดันอิสราเอล หลังจากนั้นราคาน้ำมันได้ทะยานสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในวันที่ 1 พฤศจิกายน ราคาน้ำมันอยู่ที่บาเรลละ 11.25 เหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 4.3 เท่าจากก่อนวิกฤตการณ์น้ำมัน นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้วิเคราะห์กรณีนี้ว่าเป็นจุดจบของ “ยุคน้ำมันราคาถูก” และบทบาทการคุมราคาตลาดโลกของ “กลุ่มบริษัทน้ำมันผู้ยิ่งใหญ่” อย่างแท้จริง⁵⁹

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะพึ่งพิงน้ำมันจากตลาดโลกเกือบทั้งหมด หากแต่การเคลื่อนไหวของราคาน้ำมันในประเทศไทยช่วงนี้ก็มีความแตกต่างและมีได้ปรับขึ้นในอัตราที่สอดคล้องกับราคา

⁵⁹ Dag Harald Claes, *The Politics of Oil-Producer Cooperation*, pp. 60-77; ดู Louis Turner, *Oil Companies in the International System* (London: Royal Institute of International Affairs, 1980).

ตลาดโลก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไทยพยายามควบคุมราคาขายปลีกน้ำมันเพื่อป้องกันผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ผ่านการควบคุมราคาหน้าโรงกลั่นและราคาจำหน่ายปลีกที่สถานีบริการ ทั้งนี้ราคาหน้าโรงกลั่นสามารถควบคุมได้ผ่านกลไกการควบคุมตามสัมปทานโรงกลั่น และราคาจำหน่ายปลีกสามารถควบคุมได้ผ่านมาตรการทางภาษี⁶⁰ ตารางที่ 6 ชี้ให้เห็นว่าขณะที่น้ำมันดิบในตลาดโลกมีการปรับขึ้นกว่าร้อยละ 273 ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 หากแต่ราคาน้ำมันดิบแต่ละชนิดของไทยมีการปรับขึ้นในสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก นอกจากนี้ ตั้งแต่การปรับราคาในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตรึงราคาขายปลีกน้ำมันและควบคุมการขึ้นราคาจากโรงกลั่นน้ำมันทำให้ราคาน้ำมันแต่ละประเภทไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างน้อยจนถึงปลายปี 2518⁶¹

การตรึงและควบคุมราคาน้ำมันในช่วงวิกฤติน้ำมันนี้ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลกับบริษัทโรงกลั่นน้ำมันเอกชน อันเนื่องมาจากโรงกลั่นน้ำมันเอกชนได้ขอขึ้นราคาน้ำมันอันจากการมีต้นทุนน้ำมันดิบที่สูงขึ้น หากแต่รัฐบาลก็พยายามควบคุมราคาโรงกลั่นมิให้มีการเพิ่มสูงจนเกินไปผ่านการอนุญาตให้ขึ้นราคาโรงกลั่นบางส่วนและใช้กลไกทางภาษีเพื่อตรึงราคาขายปลีก แต่กระนั้น ในบางกรณีรัฐบาลได้ปฏิเสธคำขอขึ้นราคาของโรงกลั่น ทำให้โรงกลั่นเกิดความไม่พอใจและใช้วิธีกดดันรัฐบาลโดยการขู่ว่าจะปิดโรงกลั่นเพราะต้นทุนน้ำมันที่สูงขึ้นจะทำให้เกิดการขาดทุน

⁶⁰ ศิววงศ์ จังคศิริ, “ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ 2516,” หน้า 33; กลุ่มเศรษฐกิจศึกษา, “น้ำมัน,” **พลังงาน** (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 3-5.

⁶¹ ดู Peter Fish, “Trying to Get the Sums Right,” *Far Eastern Economic Review* (23 March 1979); “The Petroleum Drama-Thai Style: Will the Filling Station Run Dry?,” *Business Review* (June 1973).

ตารางที่ 7 การปรับขึ้นราคาน้ำมันในตลาดโลกและประเทศไทย (พ.ศ. 2516 - 2518)

การปรับราคาน้ำมันดิบ อาราเบียนไลท์			การปรับราคาน้ำมันประเภทต่างๆ ของประเทศไทย								
			เบนซินธรรมดา			เบนซินพิเศษ		ดีเซลหมุนช้า		ดีเซลหมุนเร็ว	
วันที่	ราคา (เหรียญ/ บาเรล)	อัตราส่วน การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	วันที่	ราคา (บาท/ ลิตร)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ราคา (บาท/ ลิตร)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ราคา (บาท/ ลิตร)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ราคา (บาท/ ลิตร)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
1 ต.ค. 16	3.01		1 ก.ค. 16	2.09		2.30		1.03		1.05	
16 ต.ค. 16	3.12	3.65	14 พ.ย. 16	2.50	19.62	2.69	16.96	1.34	30.10	1.41	34.29
1 พ.ย. 16	5.18	66.03	17 ธ.ค. 16	2.82	12.80	3.01	11.90	1.53	14.18	1.60	13.48
			17 ก.พ. 17	3.43	21.63	3.62	20.27	2.26	47.71	2.33	45.63
			17 ก.ย. 17	3.43	-	3.62	-	2.26	-	2.33	-
			13 ต.ค. 17	3.43	-	3.62	-	2.26	-	2.33	-
1 พ.ย. 17	11.25	117.18	18 ธ.ค. 17	3.43	-	3.62	-	2.26	-	2.33	-
1 ต.ค.16 - 1 พ.ย. 17	8.24	273.75	1 ก.ค.16 - 18 ธ.ค. 17	1.34	64.11	1.32	57.39	1.23	119.42	1.28	121.90

(รวบรวมจาก: สมบูรณ์ ศิริประชัย, นโยบายปิโตรเลียมและนโยบายราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในประเทศไทย นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: หน่วยงานวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 170-175; รัชชชัย ยงกิตติกุล, ปัญหาและนโยบายพลังงานของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2521), หน้า 12 - 13.)

แม้ปัญหาความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลกับบริษัทโรงกลั่นเอกชน อันได้แก่ บริษัทชัมมิท และ บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จะเคยปรากฏมาแล้วในช่วงเดือนสิงหาคม 2510 ที่บริษัทโรงกลั่นเอกชนทั้งสองอ้างความตึงเครียดของสถานการณ์การเมืองในตะวันออกกลางในการขึ้นราคาน้ำมันสำเร็จรูปโดยมิได้แจ้งให้ภาครัฐและประชาชนทราบล่วงหน้า หากแต่รัฐบาลไทยกับบริษัททั้งสองก็บรรลุผลภายในเวลาไม่ถึง 1 เดือนในการปรับลดราคาน้ำมันสำเร็จรูปลงเท่าเดิม (ดู บทที่ 4) หากแต่ความตึงเครียดในช่วงวิกฤติน้ำมันนี้ นอกจากจะมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าในอดีตแล้ว ยังดูมีความรุนแรงและการวิพากษ์วิจารณ์ที่กว้างขวางมากกว่าด้วยเช่นกัน และนำไปสู่การเรียกร้องให้รัฐบาล “ยึดโรงกลั่น” ของบรรดานักหนังสือพิมพ์และชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง กล่าวคือ การปรับราคาและลดกำลังการผลิตของโอเปคในกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้ส่งผลให้โรงกลั่นน้ำมันเอกชนในไทยขอปรับราคาน้ำมันในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม ซึ่งรัฐบาลได้อนุญาตให้มีการปรับราคามาเป็นลำดับ และแทบไม่ปรากฏการวิจารณ์หรือคัดค้านจากสื่อมวลชนและสังคมไทยมากนัก จะมีก็แต่เพียงการเรียกร้องให้ประหยัดน้ำมันและพลังงานของประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดี ในช่วงปี 2517 รัฐบาลเริ่มที่จะไม่ดำเนินการตามคำเรียกร้องของโรงกลั่นน้ำมันมากขึ้นอันนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างโรงกลั่นกับรัฐที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ในต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 บริษัทชัมมิทและโรงกลั่นน้ำมันไทยได้ขอขึ้นราคาน้ำมันจากโรงกลั่นผ่านคณะกรรมการพิเศษศึกษาสถานการณ์น้ำมัน โดยอ้างเหตุผลว่า “ขณะนี้ราคาน้ำมันดิบที่มีอยู่ในสตอคเป็นน้ำมันเก่ากำลังจะหมดไป และราคาซื้อใหม่มีราคาที่สูงขึ้นจึงต้องขอขึ้นราคา”⁶² ซึ่งราคาที่โรงกลั่นเอกชนขอขึ้นจะเป็นราคาที่สูงขึ้นประมาณร้อยละ 75⁶³ หรือจากราคาประมาณ 0.93 มาเป็น 1.62 บาทต่อลิตร ในเวลาใกล้เคียงกัน บริษัทจำหน่ายน้ำมันเอกชนรายใหญ่ก็ได้ขอขึ้นราคาจำหน่ายปลีกด้วยเช่นกัน หากแต่รัฐบาลดูจะยังพยายามตรึงราคาจำหน่ายน้ำมันต่อไป เนื่องจากมีการปรับราคาแล้วถึง 2 ครั้งในเวลา 4 เดือนอันอาจกระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง บริษัทผู้จำหน่ายได้กดดันรัฐบาลและอ้างว่า “อาจจะลดปริมาณน้ำมันที่จะขายให้ประเทศไทยลง หากรัฐบาลไทยยังใช้นโยบายกตราคาน้ำมันต่อไปจนบริษัทน้ำมันต้องขาดทุน”⁶⁴ จบจนวันที่ 27

⁶² ข่าวพาณิชย (6 กุมภาพันธ์ 2517).

⁶³ ข่าวพาณิชย (7 กุมภาพันธ์ 2517).

⁶⁴ ข่าวพาณิชย (22 กุมภาพันธ์ 2517).

กุมภาพันธ์ รัฐบาลได้ทำตามคำขอของบริษัทโรงกลั่นและจำหน่ายน้ำมันโดยให้มีการปรับราคาโรงกลั่นขึ้นตามที่ร้องขอ ในทางเดียวกับ ปรับราคาน้ำมันสำเร็จรูปขึ้นทุกชนิด⁶⁵ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีการตั้ง “กองทุนพิเศษเพื่อรักษาระดับราคาน้ำมัน” จากการเรียกเก็บเงินส่วนต่างอันเกิดจากปริมาณคงเหลือของน้ำมันราคาเดิมในคลังของแต่ละบริษัทผู้ผลิตและผู้จำหน่ายเพื่อนำมาใช้ในการตรึงราคาน้ำมันต่อไปในอนาคตด้วย⁶⁶ ฟิงกล่าวด้วยว่าการขึ้นราคาขายปลีกครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่รัฐบาลจะตรึงราคาขายปลีกท่ามกลางความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก (ดู ตารางที่ 6)

การปรับขึ้นราคาน้ำมันสำเร็จรูปจากโรงกลั่นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 เกือบหนึ่งเท่าตัว และการขึ้นราคาขายปลีกน้ำมันที่บางชนิดขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 ได้ส่งผลให้เกิดคำวิพากษ์วิจารณ์บริษัทโรงกลั่นเอกชนอย่างหนักในสังคมไทย “นักการเมือง นักศึกษา และประชาชน” จำนวนหนึ่งได้ยื่นข้อเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ไทยรัฐว่าการต่อรองขึ้นราคาน้ำมันของโรงกลั่นน้ำมันและบริษัทน้ำมันเอกชนเป็น “การเหยียบหัวเรือกิน” หรือการขูดรีดจากประชาชนไทย⁶⁷ ในทางเดียวกับคอลัมนิสต์หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ได้วิจารณ์อุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทยว่า “ตกอยู่ในสภาวะขาดความเป็นอิสระ และการครอบงำของพวกนายทุนต่างชาติ”⁶⁸ นอกจากนี้ ยังมีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสุจริตของรัฐมนตรีในรัฐบาลด้วย โดยเฉพาะนายโอสถ โกศิน รัฐมนตรีอุตสาหกรรม ที่มีการวิจารณ์ว่าเขามีส่วนรู้เห็นและผลประโยชน์ในการขึ้นราคาน้ำมัน⁶⁹ อันเนื่องมาจากความเกี่ยวพันกับผู้ถือหุ้นและผู้บริหารโรงกลั่นน้ำมันไทย⁷⁰

ในทางเดียวกัน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้หยิบยกเรื่องการปรับขึ้นราคาน้ำมันของโรงกลั่นน้ำมันเอกชนขึ้นมากอภิปรายหลายครั้งในช่วงพ.ศ. 2517 นายต๋นัย บุณนาค หนึ่งในสมาชิกฯ ได้ตั้งกระทู้ถามด่วนถึงรัฐบาล เกี่ยวกับกระแสข่าวเรื่องความไม่โปร่งใสในการปรับขึ้นราคาน้ำมันของ

⁶⁵ ชาวไทย (27 กุมภาพันธ์ 2517); ข่าวพาณิชย์ (28 กุมภาพันธ์ 2517).

⁶⁶ ข่าวพาณิชย์ (28 กุมภาพันธ์ 2517).

⁶⁷ ไทยรัฐ (5 มีนาคม 2517).

⁶⁸ ไทยรัฐ (3 มีนาคม 2517).

⁶⁹ ข่าวพาณิชย์ (9 มีนาคม 2517).

⁷⁰ สัมพันธภาพระหว่างโอสถ โกศิน และโรงกลั่นน้ำมันไทย ดู ไพศาล มังกรไชยา. “วรรณ ชันชื้อ ทำงานเยียบ ๆ รวยเยียบ ๆ,” นิตยสารผู้จัดการ (พฤศจิกายน 2528).

รัฐบาลว่าเป็นสิ่งที่ทำให้ บริษัทน้ำมันเอกชนได้ประโยชน์จากสต็อกน้ำมันที่คงเหลือก่อนการปรับราคา และสอบถามถึงกระบวนการตรวจสอบสต็อกน้ำมันเอกชนของรัฐบาล ซึ่งนายสอาด หงส์ยนต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ให้คำตอบว่าไม่สามารถจะจัดการในประเด็นน้ำมัน คงเหลือได้ เพราะ “ถ้าขอให้ผู้ผลิตทุกรายใช้น้ำมันเดิมให้หมดไปพร้อม ๆ กันเสียก่อน แล้วรัฐบาลค่อย เข้าแก้ไขสถานการณ์นั้น ย่อมเป็นการยากในการปฏิบัติ” เพราะจะทำให้เกิดช่องของการขาดแคลน น้ำมัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้มีการตรวจสอบน้ำมันคงเหลืออย่างใกล้ชิด และได้ใช้มาตรการจัดเก็บเงิน ส่วนเกินจากปริมาณสต็อกน้ำมันดังกล่าวเพื่อไม่ให้ผู้ผลิตและผู้ค้าได้กำไรส่วนเกินนั้นไป⁷¹ เช่นเดียวกับ นายประธาน ดวงรัตน์ ที่ได้อภิปรายและตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2517 ถึงผลประโยชน์และกำไรที่โรงกลั่นน้ำมันเอกชนได้รับหลังการปรับขึ้นราคาน้ำมันสำเร็จรูป และการ ตรวจสอบของรัฐบาลต่อข้อมูลตัวเลขทางด้านน้ำมันของเอกชน ซึ่งนายสอาด หงส์ยนต์ รัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กล่าวว่าราคาน้ำมันที่รัฐบาลปรับขึ้นนั้นเป็นอัตราที่เห็นแล้วว่าเป็น ประโยชน์กับทุกฝ่ายและโรงกลั่นน้ำมันเอกชนมิได้รับกำไรเกินจริงแต่อย่างใด และในส่วนของข้อมูล ตัวเลขตามพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ได้ให้อำนาจ รัฐบาลได้การเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลขอยู่แล้ว⁷²

นอกจากการปรับราคาน้ำมันจะส่งผลให้เกิดการวิจารณ์ดังกล่าวแล้ว ยังมีการเปิดโปงเกี่ยวกับการทุจริตในองค์การเชื้อเพลิงเช่นกัน กลางเดือนมีนาคม พ.ศ. 2517 ได้มีการเปิดเผยถึงการที่ เจ้าหน้าที่แผนกขายได้จำหน่ายน้ำมันให้บริษัทเกียรติสินทวีวัฒน์ ของนายวัฒนา อัครวเหม ซึ่งเป็น ลูกค้ารายใหญ่ ถึง 5 ล้านลิตรก่อนการขึ้นราคาน้ำมันเพียง 6 ชั่วโมง ทำให้องค์การเชื้อเพลิงขาด รายได้อย่างหนัก ในทางเดียวกัน ยังได้มีการจัดสรรน้ำมันให้กับตัวแทนจำหน่ายอย่างไม่เป็นธรรม

⁷¹ "กระทู้ถาม เรื่อง สถานการณ์น้ำมันในประเทศ โดย นายต๋นัย บุณนาค,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517, หน้า 193 – 194.

⁷² "กระทู้ถาม การควบคุมธุรกิจน้ำมัน โดย นายประธาน ดวงรัตน์,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517, หน้า 198 – 200.

และขอแบ่งผลประโยชน์จากตัวแทนจำหน่าย ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าบรรดาตัวแทนเหล่านี้พยายามที่จะกักตุนน้ำมันไว้เพื่อจะทำกำไรเมื่อมีการขึ้นราคาอีกครั้ง⁷³

การขอปรับราคาน้ำมันของโรงกลั่นยังไม่จบสิ้น ท่ามกลางการพุ่งขึ้นของราคาน้ำมันโลกและค่าระวางการขนส่ง กลางเดือนเมษายน พ.ศ. 2517 โรงกลั่นน้ำมันไทยได้ทำหนังสือเพื่อขอขึ้นราคาน้ำมันจากโรงกลั่นอีกครั้ง โดยให้เหตุผลว่าบริษัทน้ำมันที่สิงคโปร์ซึ่งบริษัทฯ ใช้อ้างอิงราคาตามสัญญาสัมปทาน ได้ขึ้นราคาน้ำมันทุกประเภทเมื่อวันที่ 1 เมษายน ทำให้โรงกลั่นน้ำมันไทยขาดรายได้⁷⁴ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่อนุญาตให้มีการขึ้นราคาตามที่ร้องขอเพราะ “จะทำให้ประชาชนเดือดร้อนและกิจการหลายอย่างต้องกระทบกระเทือนกันอีก”⁷⁵ รัฐบาลได้ปฏิเสธคำขอของบริษัทโรงกลั่นเอกชนเรื่อยมา จนในกลางเดือนมิถุนายน โรงกลั่นน้ำมันไทยได้ยื่นยันให้รัฐบาลปรับขึ้นราคาน้ำมัน เพราะ “ถ้าราคาน้ำมันไม่ขึ้นในปีนี้จะต้องเจ๊ง”⁷⁶ หากแต่รัฐบาลได้แก้ข่าวว่าการขาดทุนที่บริษัทฯ ว่าเป็นการขาดทุนกำไร⁷⁷

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม บริษัทซัมมิทได้ยื่นขอขึ้นราคาน้ำมันด้วยอีกบริษัทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการนโยบายน้ำมันระดับชาติปฏิเสธคำขอดังกล่าว เพราะเห็นว่า “ราคาสูงมากแล้ว”⁷⁸ และจะกระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจมากเกินไป บริษัทโรงกลั่นทั้งสองได้กดดันรัฐบาลโดยอ้างว่าอาจจะต้องเลิกกิจการเพราะทนภาวะขาดทุนไม่ไหว⁷⁹ ในกลางเดือนกันยายน พ.ศ. 2517 คณะกรรมการนโยบายน้ำมันฯ ได้หาทางออกให้กับปัญหาด้านราคาน้ำมันที่เกิดขึ้น และลงมติว่า “ให้โรงกลั่นน้ำมันเป็นผู้รับภาระ โดยไม่ยอมให้มีการขึ้นราคา”⁸⁰ จบจบปลายเดือนตุลาคม รัฐบาลดูจะได้

⁷³ การเปิดโปงครั้งนี้ได้นำไปสู่การพักงานพนักงานฝ่ายขาย 3 คน อันได้แก่ พันเอก หาญ สุขสมสถาน หัวหน้าฝ่ายขาย นายชาญ ชัยประเสริฐ กองขายส่วนกลาง และอาชวัน แดงดี หัวหน้าแผนกขายส่วนกลาง. **สยามรัฐ** (19 มีนาคม 2517).

⁷⁴ **ข่าวพาณิชย์** (19 เมษายน 2517).

⁷⁵ **สยามรัฐ** (23 เมษายน 2517).

⁷⁶ **สยามรัฐ** (12 มิถุนายน 2517).

⁷⁷ **ไทยรัฐ** (17 มิถุนายน 2517).

⁷⁸ **เดลินิวส์** (1 สิงหาคม 2517).

⁷⁹ **ข่าวไทย** (5 สิงหาคม 2517).

⁸⁰ **ข่าวไทย** (17 กันยายน 2517).

ข้อสรุปเกี่ยวกับราคาน้ำมันและการแก้ไขปัญหา โดยการไม่ยอมให้มีการปรับราคาขายปลีกที่จะกระทบต่อประชาชนโดยตรง แต่ใช้มาตรการลดภาษีสรรพสามิต ภาษีการค้า และอากรขาเข้าสำหรับน้ำมันลง รวมถึงให้โรงกลั่นน้ำมันเอกชนสามารถปรับราคาขายหน้าโรงกลั่นได้บางส่วน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐบาลจะทำการตั้งราคาน้ำมันสำเร็จรูปภายในประเทศ ด้วยการลดภาษีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูป อันจะส่งผลให้โรงกลั่นน้ำมันสามารถที่จะขึ้นราคาน้ำมันสำเร็จรูปได้ในระดับพอสมควร โดยที่ราคาน้ำมันสำเร็จรูปจะมีราคาเท่าเดิม รัฐบาลได้แถลงว่าการตัดสินใจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐขาดรายได้ประมาณปีละ 543 ล้านบาท บริษัทน้ำมันกำไรลดลงรวมทั้งหมด 265 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม บริษัทน้ำมันยังมีกำไรรวมอีกถึงปีละประมาณ 1,325 ล้านบาท⁸¹

แม้จะยอมให้มีการขึ้นราคาถึง 2 ครั้งตามคำขอของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันเอกชนในปี 2517 หากแต่บริษัทเหล่านี้ก็ยังขอให้มีการขึ้นราคาน้ำมันอีกครั้งในปลายเดือนพฤศจิกายน 2517 โดยอ้างการปรับตัวอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก โรงกลั่นเอกชนกดดันว่า “ถ้ารัฐบาลไม่อนุญาตให้ขึ้นราคาก็จะกลั่นน้ำมันเพียงเท่าที่มีเหลือสต็อกเท่านั้น และจะประกาศเลิกกิจการไปเพราะไม่สามารถทนขาดทุนได้อีก”⁸² คณะกรรมการนโยบายน้ำมันฯ ยืนยันว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคาอีกเด็ดขาด และเจรจาให้บริษัทน้ำมันลดค่าการตลาดลงบ้างเพื่อลดต้นทุน และให้โรงกลั่นซั่มมิทรอ “น้ำมันพิเศษ” จากต่างประเทศที่รัฐบาลได้เจรจา⁸³ อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด รัฐบาลก็ตัดสินใจใช้วิธีการลดภาษีและให้บริษัทโรงกลั่นขึ้นราคาได้บางส่วน เช่นวิธีการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2517 เพื่อตรึงราคาขายปลีกน้ำมันสำเร็จรูป⁸⁴

แม้สถานการณ์น้ำมันในตะวันออกกลางจะเริ่มคลี่คลายลงและราคาน้ำมันในตลาดโลกเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้น หากแต่ปัญหาราคาน้ำมันในไทยดูจะยังไม่คลี่คลายไปโดยง่าย ราวปลายเดือนกันยายน พ.ศ. 2518 โรงกลั่นซั่มมิทรอได้ร้องขอให้รัฐบาลปรับขึ้นราคาน้ำมันเนื่องจากกลุ่มโอเปคได้มีการปรับราคาน้ำมันดิบประมาณร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเรือน นำโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์

⁸¹ ข่าวพาณิชย (26 ตุลาคม 2517).

⁸² ข่าวพาณิชย (23 พฤศจิกายน 2517).

⁸³ ไทยรัฐ (14 ธันวาคม 2517).

⁸⁴ ข่าวพาณิชย (17 ธันวาคม 2517).

ปราโมช นายกรัฐมนตรี ดูจะมีปัญหาในการหาข้อตกลงร่วมกัน⁸⁵ แม้คณะกรรมการนโยบายน้ำมันฯ จะมีความเห็นในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2518 ให้การปรับราคาน้ำมันเบนซิน แต่ให้ตรึงราคาน้ำมันชนิดอื่นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนก็ตาม⁸⁶ ในกลางเดือนตุลาคม รัฐบาลก็ยังไม่สามารถชี้ขาดการขึ้นราคาน้ำมันได้ และได้ให้คณะกรรมการนโยบายน้ำมันฯ พิจารณาเสนอรายงานอีกครั้ง⁸⁷ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ให้ความเห็นว่ายังไม่ควรขึ้นราคาน้ำมันในตอนนี้เพราะยังมีน้ำมันดิบค้างสต็อกในราคาเก่าอยู่อีกพอสมควร⁸⁸ อย่างไรก็ตาม โรงกลั่นเอกชน โดยเฉพาะบริษัทชัมมิท ยืนยันที่จะขอขึ้นราคาน้ำมันต่อไป⁸⁹ และอ้างว่า “เรือบรรทุกน้ำมันดิบราคาใหม่ ซึ่งขึ้นจากเดิมมาถึงไทยแล้ว 3 เทียว”⁹⁰ และกดดันรัฐบาลว่าหากไม่ยอมให้มีการขึ้นราคาจะหยุดกลั่น อันจะส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างโดยเฉพาะภาคการผลิตของรัฐวิสาหกิจที่ใช้เชื้อเพลิงหลักจากน้ำมันของชัมมิทผ่านองค์การเชื้อเพลิง⁹¹

ความตึงเครียดของการปรับราคาในครั้งนี้ดูจะบานปลายออกไปอีก เมื่อสหภาพแรงงานโรงกลั่นน้ำมันชัมมิทและโรงกลั่นน้ำมันไทยได้ร่วมต่อต้านการขึ้นราคาน้ำมันในครั้งนี้ และพูดว่าจะมีการจัดงานประท้วง⁹² หากโรงกลั่นเอกชนยังไม่เลิกกดดันรัฐบาล ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 สหภาพแรงงานไทยได้ชุมนุมใหญ่ที่สนามหลวงโจมตีพฤติกรรมของโรงกลั่นและเรียกร้องให้รัฐบาลยึดโรงกลั่นชัมมิทมาดำเนินการเอง⁹³ ในช่วงเดียวกันยังได้มีการวิจารณ์สัมพันธ์ภาพระหว่างผู้บริหารโรงกลั่นกับคนในรัฐบาลด้วย นายกังหัน คอลัมนิสต์ “เหนือ ใต้ ออก ตก” แห่งหนังสือพิมพ์ **เดลินิวส์** ได้กล่าวถึงการที่รัฐบาลยังหาทางออกเรื่องราคาน้ำมันไม่ได้ว่า

⁸⁵ **ไทยรัฐ** (30 กันยายน 2518); **เดลินิวส์** (2 ตุลาคม 2518).

⁸⁶ **ข่าวพาณิชย์** (3 สิงหาคม 2518).

⁸⁷ **ไทยรัฐ** (15 ตุลาคม 2518).

⁸⁸ **เดลินิวส์** (15 ตุลาคม 2518).

⁸⁹ **เดลินิวส์** (9 พฤศจิกายน 2518).

⁹⁰ **ไทยรัฐ** (10 พฤศจิกายน 2518).

⁹¹ **ไทยรัฐ** (12 พฤศจิกายน 2518).

⁹² **เดลินิวส์** (13 พฤศจิกายน 2518).

⁹³ **ไทยรัฐ** (17 พฤศจิกายน 2518).

“ผมอยากจะตั้งความหวังกับรัฐบาล แต่ก็อดหวังไม่ได้ เมื่อรู้ว่าผู้ใหญ่ในรัฐบาลชุดนี้มีความผูกพันแน่นแฟ้นกับนายทุนต่างดาวพ่อค้าน้ำมัน (...) บอกก็ยังได้ ซี เค เซาว์ หรือ เซอร์ชวัญยืน [ผู้จัดการและผู้ถือหุ้นหลักโรงกลั่นน้ำมันไทย] เป็นมิตรสนิทแนบแน่นของท่านคึกฤทธิ์ แห่งกิจสังคม (...) เจ ซี ฮวง หรือจรรยา หวังบุญ สัมฤทธิ์ [ผู้จัดการโรงกลั่นชัมมิท] เป็นเพื่อนน้ำมันของท่านประมาณ อติเรกสาร แห่งพรรคชาติไทย”⁹⁴

ความตึงเครียดที่ทวีมากขึ้นส่งผลให้ ในวันที่ 20 พฤศจิกายน นายซี ดี เขียว ประธานกรรมการ บริษัทชัมมิท ได้บินด่วนจากนิวยอร์กมายังประเทศไทย และเข้าพบ พลโทสำราญ ชีโรท เจ้ากรมพลังงานทหาร และ พลตรีประมาณ อติเรกสาร รองนายกฯ พร้อมกับนายจรรยา หวังบุญสัมฤทธิ์ ผู้จัดการโรงกลั่น ผลการพูดคุยเป็นไปได้อย่างดี โรงกลั่นชัมมิทยืนยันจะไม่มีมาตรการกลั่นตามคำขู่ก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องยากที่จะทราบว่าจะรายละเอียดการหารือนี้เป็นอย่างไร ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ยอมเปิดเผยกับหนังสือพิมพ์⁹⁵

ท้ายที่สุด ปลายเดือนธันวาคม 2518 รัฐบาลได้ชี้ขาดว่าจะตรึงราคาน้ำมันต่อไป และไม่ให้มีการขึ้นราคาน้ำมันทุกประเภท อันเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการนโยบายน้ำมันฯ โดยจะหาวิธีให้รัฐบาลและเอกชนสั่งซื้อน้ำมันจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียงเป็นหลักเนื่องจากมีราคาและต้นทุนการขนส่งที่ถูกกว่าจากตะวันออกกลาง⁹⁶

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาด้านราคาน้ำมันของไทยที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากราคาน้ำมันในตลาดโลกในช่วงวิกฤตินี้ ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและชีวิตของผู้คนในประเทศเท่านั้น หากแต่ในมุมหนึ่งได้นำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลและสังคมไทยกับบริษัทน้ำมันเอกชนต่างประเทศเกี่ยวกับการปรับราคาน้ำมัน ที่รัฐบาลพยายามจะตรึงราคาน้ำมัน

⁹⁴ นายกังหัน, “เหนือใต้ออกตก,” *เดลินิวส์* (19 พฤศจิกายน 2518).

⁹⁵ *เดลินิวส์* (20 พฤศจิกายน 2518).

⁹⁶ *สยามรัฐ* (30 ธันวาคม 2518). นอกจากนี้ ฟิงกล่าวด้วยว่า ในช่วงเดียวกัน พลตรีประมาณ อติเรกสาร รองประธานคณะกรรมการนโยบายน้ำมันได้ส่งตัวแทนไปเจรจาซื้อน้ำมันดิบสำหรับการกลั่นในประเทศ จากประเทศใกล้เคียง เช่น อินโดนีเซีย *สยามรัฐ* (20 ธันวาคม 2518).

ตั้งแต่ต้นพ.ศ. 2517 หากแต่ฝ่ายเอกชนต้องการให้มีการปรับราคา แม้รัฐบาลได้พยายามหาทางออก ผ่านวิธีการต่อรองกับโรงกลั่นเอกชนและบริษัทน้ำมัน การใช้กลไกทางภาษี และการสั่งซื้อน้ำมันเป็นกรณีพิเศษจากประเทศผู้ผลิต หากแต่ความตึงเครียดก็ยังคงดำรงอยู่จนถึงปลายปี 2518 อันเป็นช่วงที่ราคาน้ำมันเริ่มมีเสถียรภาพ ส่วนหนึ่งของความตึงเครียดที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้ในท้ายที่สุดบริษัทซัมมิทหนึ่งในโรงกลั่นและบริษัทน้ำมันเอกชนชะลอการลงทุนและแสดงความจำนงค์ที่จะขอถอนการลงทุนจากไทย⁹⁷ ในอีกส่วนหนึ่ง การกดดันจากโรงกลั่นเอกชนตลอดช่วง 3 ปีของวิกฤติน้ำมันได้ส่งผลให้เกิดกระแสการเรียกร้องจากทั้งชนชั้นนำทางการเมือง นักหนังสือพิมพ์ และขบวนการนักศึกษา ให้รัฐบาล “ยึดโรงกลั่น” เอกชนมาดำเนินการหรือให้มีการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติมาดำเนินการด้านการกลั่นและตลาดน้ำมันในประเทศเช่นในหลายประเทศของโลก การเรียกร้องและความคิดที่ว่านี้ดูจะมีความน่าสนใจอย่างมากและเป็นพื้นฐานสำคัญในการตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในต้นทศวรรษ 2520

5.4 องค์การน้ำมันแห่งชาติ: การก่อตั้งที่มีได้เกิดขึ้นมาอย่างมีนัยยะสำคัญ

ทศวรรษ 2510 นอกจากหลายประเทศจะต้องได้รับผลกระทบจากการปรับราคาน้ำมัน และการใช้น้ำมันเป็น “อาวุธทางการเมือง” ของกลุ่มโอเปคแล้ว ในอีกมุมหนึ่ง ช่วงเวลานี้หลายประเทศยังได้มีการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ขึ้นขึ้นเพื่อควบคุมตลาดน้ำมันในประเทศท่ามกลางความผันผวนของราคาน้ำมันที่เริ่มปรากฏขึ้นหลังการตั้งกลุ่มโอเปค และลดการผูกขาดจากบริษัทน้ำมันข้ามชาติ รวมถึงรองรับการพัฒนาการผลิตและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศ ในฐานะที่น้ำมันเป็นต้นทุนของการผลิตและการขนส่งส่วนใหญ่⁹⁸ ควรกล่าวด้วยว่า แม้การจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” จะปรากฏขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และขยายตัวมากขึ้นในทศวรรษ 2500 โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน หากแต่ดูจะไม่มียุคสมัยใดเลยที่บริษัทน้ำมันแห่งชาติปรากฏขึ้นเท่าทศวรรษ 2510 ถึง 2520 (หรือคริสต์ศตวรรษ 1970) เมอร์รี่ กิลเบิร์ต แคลปปี้ (Merrie Gilbert Klapp) ได้ชี้ให้เห็นว่าทศวรรษ 1970 ได้ปรากฏบริษัทน้ำมันแห่งชาติกว่า 78 แห่งทั่วโลก อาทิ สเต

⁹⁷ ดู สยามรัฐ (29 มกราคม 2518).

⁹⁸ Merrie Gilbert Klapp, *The Sovereign Entrepreneur: Oil Policies in Advanced and Less Developed Capitalist Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 18-23

ทอยล์ (Statoil) ของประเทศนอร์เวย์ (1971) บริษัทน้ำมันแห่งชาติฟิลิปปินส์ (Philippines National Oil Company) (1971) และปากีสถานสเตทออยล์ (Pakistan State Oil) ของประเทศปากีสถาน เป็นต้น⁹⁹ ในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศได้มีการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ตั้งแต่ช่วงหลังการได้รับเอกราชเป็นต้นมาขึ้นในพ.ศ. 2510 รัฐบาลซูการ์โน (Sukarno) ได้จัดตั้งเปอร์มินา (Permina) และเปอร์ตามิน (Pertamin) อันเป็นองค์กรด้านน้ำมันและพลังงานของรัฐขึ้น ซึ่งต่อมาหลังการทำรัฐประหารของซูฮาโตในพ.ศ. 2511 ได้มีการรวมสององค์กรนี้เข้าด้วยกันภายใต้ชื่อเปอร์ตามินา (Pertamina) ภายใต้การนำของนายพลอิบนู ซูโตวา (Ibnu Sutowo) นายทหารที่ผ่านสงครามการปฏิวัติและเป็นคนสนิทของนายพลซูฮาร์โต (Suharto) ซึ่งเปอร์ตามินา ได้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐที่ใช้ในการสร้างความรู้สึกชาตินิยมและความนิยมในรัฐบาลซูฮาร์โตผ่านสัญลักษณ์จากการที่ถูกยกย่องเป็นกิจการขนาดใหญ่ใน 200 อันดับแรกของโลก และประสบความสำเร็จอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในทศวรรษ 2510¹⁰⁰ บริษัทเปอร์ตามินา นี้เป็นต้นแบบสำคัญให้กับปิโตรนาส “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ของมาเลเซียที่ก่อตั้งในพ.ศ. 2517 และมีฐานะเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีความพิเศษในการบริหารงาน มีหน้าที่สำคัญคือการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อตอบสนองของความต้องการภายในประเทศ รวมทั้ง มีฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางแห่งสหพันธรัฐในการต่อรองกับบริษัทน้ำมันต่างชาติ และเข้าร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมกับรัฐบาลท้องถิ่นและบริษัทน้ำมันต่างชาติในการผลิตปิโตรเลียม¹⁰¹ เช่นเดียวกัน ในพ.ศ. 2512 รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดตั้งบริษัทสิงคโปร์ปิโตรเลียม (Singapore Petroleum Company Limited) ที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐที่ควบคุมโรงกลั่นน้ำมันของรัฐขนาด 70,000 บาเรลต่อวันที่เกาะปูเลา เมอริมา (Pulau Merlimau) และร่วมทุนกับบริษัทเอกชนในการจัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ รวมถึงอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ตลอดจนการจัด

⁹⁹ Ibid., p. 20.

¹⁰⁰ Peter McCawley, “Some Consequences of the Pertamina Crisis in Indonesia,” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 9 No. 1 (March 1978), pp. 1-27.

¹⁰¹ Bruce Gale, “Petronas: Malaysia’s National Oil Corporation,” *Asian Survey*, Vol. 21 No. 11 (November 1981), pp. 1129-1144.

จำหน่ายน้ำมันภายในประเทศ¹⁰² นอกจากนี้ ในพ.ศ. 2516 ประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติฟิลิปปินส์ (Philippines National Oil Company - PNOC) บริษัทแห่งนี้ไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหน่วยงานรัฐที่เข้าไปลงทุนเปโตรอน (Petron) โรงกลั่นขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศที่เดินเครื่องการผลิตตั้งแต่พ.ศ. 2476 ด้วยเช่นกัน การลงทุนดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงพ.ศ. 2516 – 2517 โดยบริษัทเอสโซ่และโมบิลได้ขายสัดส่วนการถือหุ้นรวมร้อยละ 40 ให้กับบริษัทน้ำมันแห่งชาติฟิลิปปินส์¹⁰³

ในทางเดียวกับหลายประเทศทั้งในและนอกภูมิภาค ประเทศไทยในช่วงเวลานี้ก็ได้ปรากฏการก่อตัวของแนวคิดในการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” หรือ “องค์การน้ำมันแห่งชาติ” ขึ้นเช่นกัน แม้ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งแผนกเชื้อเพลิง สังกัดกระทรวงกลาโหม ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์การน้ำมันแห่งชาติที่ดูแลตั้งแต่การกลั่นและจำหน่ายน้ำมัน หากแต่จะมีการดำเนินการที่ไม่เป็นรูปธรรมเท่าใดนักและมีลักษณะที่ผูกติดกับรัฐอยู่มากในฐานะส่วนหนึ่งของระบบราชการ ในทางเดียวกับ องค์การเชื้อเพลิง ที่ก่อตั้งในทศวรรษ 2500 แม้จะมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจด้านน้ำมันของรัฐและมีอิสระในการดำเนินงานพอสมควร ทว่าหน่วยงานแห่งนี้ก็มีขอบเขตงานแต่เพียงการจัดจำหน่ายเท่านั้น โดยที่บรรดาหน่วยงานรัฐที่ดูแลและจัดการอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงอันเป็นพลังงานหลักของประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 2500 ดูจะกระจัดกระจายและมีสังกัดที่แตกต่างกัน นับตั้งแต่องค์การเชื้อเพลิงรัฐวิสาหกิจภายใต้กระทรวงกลาโหม กระทรวงอุตสาหกรรมที่ดูแลโรงกลั่นน้ำมันไทยและเอสโซ่ และกรมพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมที่ควบคุมโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ที่บริษัทชัมมิทฯ เข้าดำเนินการ

ความขัดแย้งระหว่างโรงกลั่นน้ำมันเอกชนอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์คลองสุเอซในพ.ศ. 2510 แม้ท้ายที่สุดจะยุติลงด้วยดีและโรงกลั่นน้ำมันเอกชนยอมที่จะไม่ขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมัน หากแต่กรณีนี้ก็เป็จุดสำคัญที่กระแสดำเนินการจัดตั้งบริษัทหรือองค์การน้ำมันแห่งชาติได้เริ่มปรากฏขึ้นในสังคมไทย ท่ามกลางบริบทแห่งการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน รวมถึงการจำกัด

¹⁰² Ng Weng Hoong, Singapore, The Energy Economy: From the First Refinery to the End of Cheap Oil, 1960-2010 (New York: Rutledge, 2012), pp. 1-28.

¹⁰³ Kunio Yoshihara, The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia (Oxford: Oxford University Press, 1988).

บทบาทของภาครัฐในการลงทุนทางอุตสาหกรรมและธุรกิจ จากกรณีดังกล่าว บรรดานักหนังสือพิมพ์ได้โจมตีการขึ้นราคาโดยไม่มีแรงจูงใจให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าว่าเป็นพฤติกรรมที่แสดงความเห็นแก่ตัวและประโยชน์ทางธุรกิจเป็นหลัก¹⁰⁴ และปราศจากการเห็นแก่ประโยชน์หรือความเดือดร้อนของสาธารณชนที่ได้รับผลกระทบจากการปรับราคาน้ำมัน คอลัมน์นิสต์บางคนไม่เพียงแต่จะวิจารณ์โรงกลั่นและบริษัทน้ำมันเอกชนเท่านั้น หากยังเรียกร้องให้สังคมและรัฐบาลไทยเข้ามาจัดการและควบคุมอุตสาหกรรมน้ำมันเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและเพื่อที่จะไม่ให้เหตุการณ์เกิดขึ้นซ้ำอีก¹⁰⁵ และได้ยกองค์การเชื้อเพลิงเป็นตัวอย่างและแม่แบบสำคัญของหน่วยงานด้านน้ำมันของรัฐที่ปฏิเสธการปรับราคาเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนอันแตกต่างกับเอกชน¹⁰⁶ กระแสของการให้รัฐเข้ามาจัดการและควบคุมอุตสาหกรรมน้ำมันนี้ได้เจียบหายลงหลังจากเหตุการณ์ความขัดแย้งในพ.ศ. 2510 เริ่มคลี่คลายลง จวบจนกระทั่งช่วงวิกฤติน้ำมันในพ.ศ. 2516

วิกฤติน้ำมันในพ.ศ. 2516 ไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความขัดแย้งและตึงเครียดอย่างรุนแรงระหว่างบริษัทและโรงกลั่นน้ำมันเอกชนกับรัฐบาลและสังคมไทยในประเด็นเรื่องการปรับราคาน้ำมันเท่านั้น หากแต่วิกฤติและความตึงเครียดที่เวลานี้ยังได้นำมาสู่การปรากฏกระแสเรียกร้องให้รัฐเข้ามาควบคุมและจัดการอุตสาหกรรมน้ำมันด้วยตนเอง ผ่านการจัดตั้งบริษัทหรือองค์การน้ำมันแห่งชาติด้วยเช่นกัน กระแสการเรียกร้องนี้ถูกผลักดันให้เป็นรูปธรรมจากชนชั้นนำทางการเมืองตั้งแต่พ.ศ. 2517 เป็นต้นมาอันแตกต่างจากกระแสเรียกร้องแบบเดียวกันในพ.ศ. 2510 ที่เจียบหาย

กระแสการวิจารณ์การครอบงำของเอกชนและการเรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลเข้าควบคุมและจัดการอุตสาหกรรมน้ำมันนี้ดูจะเริ่มตั้งแต่ช่วงหลังการขึ้นราคาน้ำมันในต้นพ.ศ. 2517 บทความจำนวนหนึ่งในหนังสือพิมพ์ได้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของบรรดาคอลัมน์นิสต์ที่มองอุตสาหกรรมน้ำมันในฐานะกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศชาติซึ่งกำลังถูกผูกขาดจากกลุ่มทุนเอกชนไม่กีรายที่เห็นแก่ประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่าสาธารณชน “ทหารเก่า” คอลัมน์นิสต์แห่งสยามรัฐ ได้เขียนบทความ “ปัญหาน้ำมันแพงกับโรงกลั่นใน

¹⁰⁴ 3578, “เอาแต่กำไร,” *เดลินิวส์* (8 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁵ วิศนุรักษ์, “รัฐต้องทำเอง,” *เดลินิวส์* (19 สิงหาคม 2510); รัชฎาภกร, “เรื่องของน้ำมัน,” *ประชาธิปไตย* (19 สิงหาคม 2510); *ประชาธิปไตย* (28 สิงหาคม 2510).

¹⁰⁶ “เหนือ ใต้ ออก ตก,” *เดลินิวส์* (7 สิงหาคม 2510).

ประเทศที่รัฐควรพิจารณา” ที่ตั้งคำถามถึงการให้อุตสาหกรรมน้ำมันอยู่ในมือของเอกชนว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ และนโยบายของรัฐโดยเฉพาะการสั่งซื้อน้ำมันกรณีพิเศษจากหลายประเทศเป็นสิ่งที่เอื้อต่อประชาชนหรือเอกชนที่ได้นำมันดิบในราคาถูก นอกจากนี้เขายังแสดงความเป็นห่วงถึงสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตหาก “ความเป็นเจ้าของ” ของกิจการน้ำมันยังเป็นเช่นนี้ต่อไปว่า

“ทุกวันนี้ผมยังเป็นห่วงอยู่ว่า ถ้าโรงกลั่นน้ำมันซึ่งจะเป็นโรงกลั่นของใครก็ตาม เกิดรวนขึ้นมาไม่ยอมกลั่นน้ำมัน ซึ่งจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม (...) น้ำมันมีราคาแพงนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันยิ่งใหญ่ของเมืองไทยอยู่แล้วเพราะมันทำให้สินค้านานาชนิดแพงตามไปด้วย เพราะสินค้าต่างๆ นั้นต้องอาศัยการขนส่งด้วยน้ำมันและยังมีสินค้าประเภทเครื่องยั้งชีพและครองชีพ ซึ่งต้องได้เคมีภัณฑ์จากน้ำมันแพงขึ้น แม้รัฐบาลจะประกาศควบคุมราคาก็ตาม แต่ผมรู้สึกว่าได้ผลน้อยหรือไม่ได้เลย เรื่องน้ำมันแพงยังเดือดร้อนถึงขนาดนี้ หากเกิดน้ำมันขาดแคลน โดยโรงกลั่นไม่ยอมกลั่นน้ำมันขึ้นมา ความเดือดร้อนมีเพียงไหน ผมคาดคะเนไม่ถูกเหมือนกัน”¹⁰⁷

ในทางเดียวกับ “ข้อเสนอของนักการเมือง นักศึกษาและประชาชน” ที่นำเสนอผ่านหนังสือพิมพ์ในต้นเดือนมีนาคมที่เรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการค้าและกลั่นน้ำมันเอง “เพื่อที่ประชาชนคนไทยจะไม่ถูกเหยียบหัวเรือกินต่อไปนั้น” เพราะแม้จะมีองค์การเชื้อเพลิงที่เป็นผู้จำหน่ายน้ำมันของรัฐในเวลานั้นอยู่แล้ว หากแต่ “ราคาน้ำมันขององค์การเชื้อเพลิงก็ยอมเคลื่อนไหวไปตามบริษัทต่างดาว”¹⁰⁸ เช่นเดียวกับ “วิษณุรักษ์” แห่งเดลินิวส์ที่ได้วิจารณ์การปรับราคาน้ำมันและอิทธิพลของบริษัทเอกชนว่า “เศรษฐกิจของประเทศจะสั่นคลอนอย่างไร ไม่ใช่เรื่องที่บริษัทน้ำมันจะต้องคิด [เหตุการณ์การขอขึ้นราคา] นี้ก็เป็นหนึ่งในอีกหลายร้อยของอิทธิพลบริษัทน้ำมัน”¹⁰⁹ กระแสการวิจารณ์และการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมอุตสาหกรรมน้ำมันได้รับการกล่าวถึงอย่างเข้มข้น

¹⁰⁷ ทหารเก่า, “ปัญหาน้ำมันแพงกับโรงกลั่นในประเทศที่รัฐควรพิจารณา,” **สยามรัฐ** (1 มีนาคม 2517).

¹⁰⁸ **ไทยรัฐ** (5 มีนาคม 2517).

¹⁰⁹ **เดลินิวส์** (13 มีนาคม 2517).

หนังสือพิมพ์บางฉบับ เช่น หนังสือพิมพ์**เดลินิวส์** ถึงกับกล่าวว่าช่วงเวลานี้คือเวลาที่ดีที่สุดที่ประชาชนไทยจะช่วยกอบกู้กิจการน้ำมันที่อยู่ในมือของบริษัทต่างชาติ¹¹⁰

กระแสการวิจารณ์และการเรียกร้องได้เริ่มเป็นรูปธรรมขึ้นในปลายเดือนมีนาคม 2517 นาวาอากาศเอก วิมล วิริยะวิทย์ ประธานกรรมการศึกษาภาวะน้ำมัน ที่รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ตั้งขึ้น เสนอว่า “รัฐบาลควรจะอนุญาตให้ตั้งโรงกลั่นน้ำมันขึ้นได้อีก โดยจัดให้เป็นบริษัทมหาชน ขายหุ้นให้ประชาชนได้มีส่วนเป็นเจ้าของโรงกลั่นด้วย”¹¹¹ ข้อเสนอดังกล่าวมีทิศทางเดียวกับ “วิศนุรักษ์” ที่กล่าวว่าโรงกลั่นเอกชนได้ตั้งในเมืองไทยมาเป็นเวลานานกว่า 10 ปีมีบุคลากรชาวไทยที่มีศักยภาพจำนวนมาก “เมื่อเป็นเช่นนี้ทำไมคนชาติไทยจึงไม่ทำเสียเอง ถึงเวลาที่จะเปลี่ยนยุคที่ให้คนต่างชาติเข้ามาขูดรีดแล้ว ถ้าคนชาติไทยพร้อมที่จะทำเพื่อชาติเราเองได้”¹¹² ในทางเดียวกัน หนังสือพิมพ์บางฉบับได้นำเสนอแนวคิดในการจัดตั้งทบวงน้ำมันแห่งชาติเพื่อให้รัฐได้เข้ามาจัดการควบคุมกิจการน้ำมันได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นในหลายประเทศที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับน้ำมันในฐานะอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ¹¹³

ท่ามกลางกระแสการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าควบคุมจัดการโรงกลั่น พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ได้ชี้แจงแก่ผู้สื่อข่าวว่า “เรื่องทั้งหมดต้องพิจารณาให้ละเอียดและด้วยความเป็นธรรม เพราะประเทศไทยเคยเรียกร้องให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ จึงจะต้องมีการคุ้มครองการลงทุนเช่นเดียวกันและพิจารณาสั้นๆ ไม่ได้ต้องคิดให้ไกล”¹¹⁴ อย่างไรก็ตาม กระแสการเรียกร้องและการโจมตีโรงกลั่นเอกชนดูจะทวีขึ้นอีกหลังความตึงเครียดรอบใหม่ในช่วงกลางพ.ศ. 2517 ที่โรงกลั่นเอกชนกดดันรัฐบาลที่ไม่ยอมปรับราคาตามคำร้องขอ

¹¹⁰ “ดวงตะวันแห่งการขูดรีดประชาชนกำลังคล้อยต่ำลงมากแล้ว เราทั้งปวงกำลังรอเวลาอรุณของอาทิตย์ดวงใหม่แห่งวันยุคใหม่ ยุคที่ชาติไทยเราทุกชีวิตจะต้องตื่นขึ้น ลุกขึ้นร่วมมือช่วยกันทำงานหนัก กอบกู้เศรษฐกิจและความมั่นคงในสาขาต่างๆ กลับคืนมา วันเวลาเหล่านั้นกำลังใกล้เข้ามาทุกทีแล้วด้วยความหวังอันสูงส่งมั่นคง” **เดลินิวส์** (14 มีนาคม 2517).

¹¹¹ **ข่าวพาณิชย์** (16 มีนาคม 2517).

¹¹² วิศนุรักษ์, “ทุนค่าน้ำมัน,” **เดลินิวส์** (19 มีนาคม 2517).

¹¹³ “ทบวงน้ำมันแห่งชาติ,” **สยามรัฐ** (30 มีนาคม 2517).

¹¹⁴ **ข่าวพาณิชย์** (12 มีนาคม 2517).

ชนชั้นนำทางการเมืองและหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “องค์การน้ำมันแห่งชาติ” ขึ้นอย่างเป็นทางการ “เพื่อเข้ามาดูแลกิจการน้ำมันอันเป็นสิ่งสำคัญแห่งความมั่นคงของชาติหลายสาขาให้เป็นการแน่นอนกว่าที่เคยได้ทำมา”¹¹⁵ ซึ่งองค์การแห่งนี้จะต้องมีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมการสำรวจและผลิตน้ำมันดิบ การกลั่น การขนส่ง การเก็บตุน และการจำหน่าย นอกจากนี้ยังจะต้องมีการจัดการและบุคลากรที่ดีกว่าองค์การเชื้อเพลิงที่ประสบปัญหาคอรัปชั่นและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นนายทหารที่ยังไม่มีความเชี่ยวชาญและเท่าทันในกิจการน้ำมัน ในช่วงกลางเดือนกันยายน พ.ศ. 2517 ได้ปรากฏแนวคิดจากรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ให้มีการจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติขึ้น นายประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรี ได้เปิดเผยแก่ผู้สื่อข่าวว่า

“[รัฐบาล] ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาพิจารณาจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการค้าน้ำมันของประเทศไทย โดยองค์การดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ทั้งจัดซื้อน้ำมันดิบ จัดตั้งโรงกลั่นน้ำมันของตัวเอง และจำหน่ายน้ำมันสำเร็จรูป แต่ยังคงอนุญาตให้บริษัทน้ำมันดำเนินกิจการค้าน้ำมันต่อไปเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับบริษัทน้ำมันต่างชาติซึ่งมีอิทธิพลระหว่างประเทศ”¹¹⁶

แทบจะทันทีหลังจากปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนจากรัฐบาล หนังสือพิมพ์บางฉบับ อาทิ **ไทยรัฐ** ได้แสดงความเห็นว่า “ความดำริของรัฐบาลนี้เป็นความดำริชอบ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ทางราชการมีความยากลำบากในการหาซื้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาน้ำมัน ค่าขนส่ง ค่าประกัน ซึ่งรองนายกฯ คาดว่าหากจัดตั้งแล้วก็จะสามารถทราบรายละเอียดเหล่านี้ได้”¹¹⁷ ในช่วงปลายเดือนตุลาคม รัฐบาลดูจะมีความชัดเจนมากขึ้นอีกในการจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติ นายนิพิพัฒน์ ซาลีจันทร์ เลขาธิการกรพลังงานแห่งชาติ ได้กล่าวถึงความคืบหน้าในการดำเนินการว่า “ขณะนี้คณะอนุกรรมการ [พิจารณาจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการค้าน้ำมันของประเทศไทย-ผู้เขียน] ได้ประชุมแล้ว 2 ครั้ง และจะต้องทบทวนรายละเอียดต่างๆ อีกครั้งก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

¹¹⁵ ร.พันทก, “องค์การน้ำมัน,” **เดลินิวส์** (20 มีนาคม 2517).

¹¹⁶ **ข่าวพาณิชย์** (10 กันยายน 2517).

¹¹⁷ **ไทยรัฐ** (10 กันยายน 2517).

(...) คาดว่าโครงการจะเริ่มได้ภายในรัฐบาลนี้ เพราะปัญหาน้ำมันมีส่วนผูกพันกับความมั่นคงของชาติ ตลอดจนถึงเชื่อมโยงถึงปัญหาเศรษฐกิจ”¹¹⁸ โดยหน่วยงานที่จะจัดตั้งใหม่นี้จะมีหน้าที่ตั้งแต่การหาแหล่งน้ำมันดิบจนถึงการจำหน่าย และจะใช้งบประมาณกว่า 2 พันล้านบาทในการก่อตั้ง

การดำเนินการจัดตั้งองค์การน้ำมันของรัฐบาลจะได้รับการคัดค้านอยู่พอสมควร โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ขององค์การเชื้อเพลิงและกรมพลังงานทหารซึ่งเป็นนายทหารที่จะได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งฯ เพราะคาดการณ์ว่าจะมีการยุบรวมทั้งสองหน่วยงานเข้ากับองค์การแห่งใหม่ พวกเขาต่างให้เหตุผลว่าการจัดตั้งองค์การน้ำมันมิใช่การกระทำเพื่อชาติอย่างแท้จริง หากแต่ “เพื่อสนับสนุนนโยบายของกลุ่มบุคคลซึ่งจำหน่ายน้ำมัน”¹¹⁹

แม้การจัดตั้งองค์การแห่งนี้ดูจะเข้าใกล้ความสำเร็จมากยิ่งขึ้นในช่วงกลางพ.ศ. 2518 ที่ พลตรีประมาณ อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เห็นชอบให้มีการรวมองค์การเชื้อเพลิงกับกรมพลังงานทหารเป็นกรมเดียวกัน และโอนไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม¹²⁰ โดยจะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป หากแต่เรื่องราวเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การแห่งนี้ดูจะประสบความยากลำบากในการหาข้อยุติอันน่าจะมีเหตุผลสำคัญมาจากความไม่เป็นเอกภาพและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุดในช่วงเวลานี้¹²¹ และการแข็งขันของบรรดานายทหารในองค์การเชื้อเพลิงและกรมพลังงานทหารที่เกรงการเปลี่ยนสถานภาพการทำงานของตนเอง และการแทรกแซงการทำงานและผลประโยชน์จากฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานอื่น อันรวมไปถึงการวิจารณ์ถึงผลประโยชน์แฝงเร้นของการจัดตั้งองค์การน้ำมันที่ได้รับการผลักดันอย่างหนักจากรัฐมนตรีที่มีสัมพันธภาพแนบแน่นกับนักอุตสาหกรรมในประเทศ¹²² นอกจากนี้ หลายฝ่ายเห็นว่าการจัดตั้ง

¹¹⁸ ข่าวพาณิชย์ (26 ตุลาคม 2517).

¹¹⁹ สยามรัฐ (8 มกราคม 2518).

¹²⁰ สยามรัฐ (6 สิงหาคม 2518).

¹²¹ พลเรือเอกจิตต์ สังขดุลย์ ปลัดกระทรวงกลาโหม ได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวในช่วงกลางพ.ศ. 2519 ว่าได้มีการเสนอเรื่องการจัดตั้งการน้ำมันแห่งชาติหรือองค์การน้ำมันแห่งชาติให้กับรัฐบาลเสนีย์ ปราโมช แล้ว ซึ่งเป็นการเสนอเรื่องเดียวกันเป็นครั้งที่ 2 หลังจากเคยเสนอให้กับรัฐบาลคึกฤทธิ์ ปราโมช ในช่วงกลางปี 2518 ประชาชาติ (22 มิถุนายน 2519).

¹²² โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างนายเชาว์ เชาว์วิบูลย์ ผู้บริหารของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยกับพรรคกิจสังคมอันเป็นพรรครัฐบาล (14 มีนาคม พ.ศ. 2518 - 12 มกราคม พ.ศ. 2519) ในฐานะ

องค์การน้ำมันจะไม่เกิดประสิทธิผลเนื่องจากโรงกลั่นทั้งหมดอยู่ในมือของเอกชน และการยึดโรงกลั่นย่อมทำให้เสียบรรยากาศการลงทุนจากต่างประเทศที่เป็นพื้นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจของไทย

การจัดตั้งองค์การน้ำมันนี้ได้ยึดเยื่อเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2519 ท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่มีความผันผวนอยู่ตลอดเวลาและการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลจากการนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มาสู่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2519 พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้กล่าวว่าคณะรัฐมนตรียังไม่ได้รับเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การน้ำมัน และเขามีความเห็นที่ “ยังไม่อาจตั้งขึ้นมาได้ในระยะนี้เนื่องจากรัฐบาลยังไม่มีโรงกลั่นของตัวเอง”¹²³ ตรงกันข้ามกับ นายเล็ก นานา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่สนับสนุนการจัดตั้ง “การน้ำมันแห่งชาติ” เพราะจะทำให้กิจการน้ำมันของประเทศมีความสะดวกขึ้น¹²⁴ เช่นเดียวกับ นายวัฒนา อิศวเหม อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้มีความสัมพันธ์กับการค้าน้ำมัน ได้ให้ความเห็นว่า “ควรจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติโดยเร็ว และควรจัดตั้งในรูปแบบ “ทบวงน้ำมัน”” และได้เสนอตัวเองเข้ามาเป็นผู้บริหารหน่วยงานใหม่นี้¹²⁵ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่

ผู้ให้การสนับสนุนเงินทุนสำคัญ และสัมพันธ์ภาพของรัฐมนตรีและนักการเมืองจากพรรคชาติไทยกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมและกลุ่มพ่อค้าน้ำมัน อาทิ พลตรีประมาธ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี (14 มีนาคม พ.ศ. 2518 - 12 มกราคม พ.ศ. 2519) และนายวัฒนา อิศวเหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (8 มกราคม - 12 มกราคม พ.ศ. 2519) เป็นต้น ก่อนการเข้าสู่แวดวงการเมือง นายวัฒนา ได้ทำธุรกิจเป็นตัวแทนรายใหญ่ขององค์การเชื้อเพลิง (สามทหาร) ในการจำหน่ายน้ำมันให้แก่เรือประมงแถบสมุทรปราการ นอกจากนี้ ในช่วง พ.ศ. 2515 - 2516 นายวัฒนา ยังได้เข้าหุ้นกับนายกาญจน์ กาลวณิชรัฐ พันเอกณรงค์ กิตติขจร และพลเรือตรีชาติ ศิริวัฒน์ ก่อตั้งบริษัทน้ำมันไทยสากลหรือทีปโก้ (TIPCO) เพื่อตั้งโรงกลั่นน้ำมันแห่งใหม่ของประเทศ ซึ่งต่อมาได้ล้มเลิกไปหลังการหมดอำนาจของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดู “รายชื่อธุรกิจต่าง ๆ ที่สมาชิกพรรค [กิจสังคม] ถือหุ้นอยู่,” **อาทิตย์**, ปีที่ 2 ฉบับที่ 55 (18 กรกฎาคม 2521), หน้า 17-18; กองบรรณาธิการฐานสัปดาห์วิจารณ์, **ฝ่าอาณาจักรธุรกิจนักการเมือง** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์๒๒๒, 2538), หน้า 156, 170.

¹²³ **ประชาธิปไตย** (1 พฤษภาคม 2519).

¹²⁴ **ประชาชาติ** (26 สิงหาคม 2519).

¹²⁵ **ประชาชาติ** (5 กรกฎาคม 2519).

วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2519 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง¹²⁶ เพื่อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติ¹²⁷ หลังการประชุม 2 ครั้ง คือ ในวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2519 และวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2519 พลโทสำราญ ชีโรท เจ้ากรมพลังงานทหาร ได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับความคืบหน้าว่า คณะกรรมการฯ มีความเห็นร่วมกันว่าควรจัดตั้งองค์การที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับน้ำมันและก๊าซ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ และตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาไว้ด้วยกัน เฉกเช่นเดียวกับ “การปิโตรเลียมของรัฐ” ในประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ฟิลิปปินส์และมาเลเซีย

“รัฐวิสาหกิจที่จะจัดตั้งขึ้นให้รับผิดชอบงานทุกด้านของกิจการปิโตรเลียม นับตั้งแต่การสำรวจและการผลิตน้ำมันดิบ การกลั่น การขาย ซึ่งรวมถึงคลังและสถานีบริการ การขนส่งน้ำมัน ตลอดจนการร่วมทุนในกิจการที่ต่อเนื่อง โดยให้ร่วมทุนกับต่างประเทศเฉพาะกิจการปิโตรเลียมที่ต้องใช้เงินลงทุนหรือเทคโนโลยีสูง รวมทั้งการส่งเสริมและร่วมทุนกับเอกชนไทยในกิจการอุตสาหกรรมที่ใช้ปิโตรเลียมเป็นวัตถุดิบ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นต้องมีลักษณะเกี่ยวกับบริษัทการค้าโดยทั่วไป เพื่อให้มีความคล่องตัวโดยรัฐบาลจะควบคุมเฉพาะนโยบายเท่านั้น (เน้นโดยผู้เขียน)”¹²⁸

แม้จะมีความชัดเจนมากขึ้นในแง่ของการจัดตั้งและรูปแบบขององค์กรและการดำเนินการ หากแต่คณะกรรมการฯ ยังมีความเห็นแตกต่างกันในแง่ “สังกัด” ขององค์กรแห่งนี้ ซึ่งพลโทสำราญ และนายทหารมีความเห็นว่าควรอยู่กับกระทรวงกลาโหม หากแต่คณะกรรมการฯ คนอื่นดูจะมีความเห็นที่ต่างออกไปและเห็นว่าควรน่าจะไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งนี้นอกจากประเด็นในเรื่องของผลประโยชน์จากรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นปัจจัยให้แต่ละกระทรวงต้องการให้ “การปิโตรเลียม

¹²⁶ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานราชทัณฑ์

¹²⁷ ศิววงศ์ จังคศิริ, “ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ 2516,” หน้า 116.

¹²⁸ ประชาธิปไตย (26 กันยายน 2519).

ของรัฐ” สังกัดกระทรวงของตนแล้ว ปรีชา ศุภลักษณ์¹²⁹ ตัวแทนของกรมทรัพย์สินทางพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม หนึ่งในคณะกรรมการฯ จัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติ ได้กล่าวว่า

“สาเหตุสำคัญหนึ่งที่กรรมการจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงกลาโหมมีความเห็นที่ไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับสังกัดขององค์การน้ำมันแห่งชาติหรือบริษัทน้ำมันแห่งชาติที่จะตั้งขึ้นใหม่ เนื่องมาจากทั้งสองกระทรวงโดยเฉพาะกระทรวงกลาโหมไม่ต้องการที่จะให้ย้ายหรือยุบหน่วยงานเกี่ยวกับปิโตรเลียมของตน ซึ่งก็คือกรมพลังงานทหาร ที่มีหน้าที่หลักในการสำรวจปิโตรเลียมในขณะนั้น และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ที่บริษัทซัมมิทฯ เข้าดำเนินการ”¹³⁰

อย่างไรก็ดี การรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พร้อมกับการขึ้นมาของรัฐบาลทหาร ได้ทำให้การดำเนินการจัดตั้ง “องค์การน้ำมันแห่งชาติ” ต้องชะงักลงอีกครั้ง หลังจากยึดเยื้อมากกว่า 3 ปีและมีการตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณาโดยทุกชุดในช่วงก่อนหน้านี้อย่างไรก็ดี กระแสการเรียกร้องดูจะยังคงดำเนินต่อไป “วิศนุรักษ์” คอลัมนิสต์ที่ติดตามเรื่องน้ำมันมาโดยตลอดกล่าวถึงองค์การ

¹²⁹ ปรีชา ศุภลักษณ์ จบการศึกษาปริญญาตรีจากคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนได้ทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโทด้านธรณีฟิสิกส์ ณ ประเทศเยอรมนี หลังจากกลับประเทศไทยได้ทำงานในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญทางธรณีวิทยา ประจำกรมทรัพย์สินทางพาณิชย์ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (ต่อมาในปี 2514 ได้โอนย้ายมาสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม) และเป็นหนึ่งในทีมงานชุดแรกที่มีบทบาทในการควบคุมเชิงเทคนิคของการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทย เขาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2519 และหลังการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในปลายปี 2521 เขาได้โอนย้ายมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายสำรวจและผลิตปิโตรเลียมคนแรก มีบทบาทในการเจรจา กำหนดราคาก๊าซธรรมชาติที่ขุดพบในช่วงต้นทศวรรษ 2520 นอกจากนี้ หลังการก่อตั้งบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. ในพ.ศ. 2528 ได้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ (คนแรก) อยู่ระยะหนึ่งจนถึงพ.ศ. 2530 ปัจจุบันปรีชา ศุภลักษณ์ ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาสายงานส่งเสริมองค์กรสัมพันธ์และบริหารภาพลักษณ์ของบริษัท ปตท.สผ.

¹³⁰ สัมภาษณ์ ปรีชา ศุภลักษณ์, ที่ปรึกษาสายงานส่งเสริมองค์กรสัมพันธ์และบริหารภาพลักษณ์ของบริษัท ปตท.สผ., 8 พฤษภาคม 2556.

น้ำมันแห่งชาติว่า “เป็นสิ่งที่ประเทศพัฒนาแล้ว และหลายประเทศในเอเชียได้มีขึ้นเพราะความตระหนักถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการทหาร และคิดว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลชุดปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพึงทำ โดยกระทรวงกลาโหมมีคณะทำงานในเรื่องนี้อยู่แล้ว”¹³¹ เช่นเดียวกับ พลโทสำราญ ซีโรท เจ้ากรมพลังงานทหาร ที่เห็นว่ารัฐบาลควรดำเนินการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติได้แล้ว เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและจะช่วยให้ไทยมีอำนาจต่อรองและความรวดเร็วในการจัดการปัญหาน้ำมัน¹³²

การจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติเริ่มได้รับการผลักดันอีกครั้งในพ.ศ. 2520 โครงการและรายละเอียดจากคณะกรรมการฯ ในสมัยรัฐบาลเสนีย์ ปราโมช ถูกนำมาเสนอขึ้นใหม่อีกครั้งในคณะรัฐมนตรีผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม¹³³ โดยได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์และคอลัมนิสต์จำนวนหนึ่ง¹³⁴ อย่างไรก็ดี บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการผลักดันในครั้งนี้ด้วยเช่นกัน จุลจิตต์ บุญเกตุ หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ ได้กล่าวว่า แม้การตั้งองค์การน้ำมันของรัฐจะเป็นเรื่องน่าสนับสนุนเพราะจะทำให้การดำเนินงานสะดวกรวดเร็วขึ้น หากแต่รัฐบาลควรต้องพิจารณาให้ละเอียดเพราะประเทศไทยยังจะต้องพึ่งพาห่วงโซ่อุปทานจากบริษัทน้ำมันข้ามชาติและไม่มีแหล่งน้ำมันเหมือนประเทศที่มีการจัดตั้งองค์การลักษณะนี้ เช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย¹³⁵

การจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติได้ยืดเยื้อมาจนถึงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ขึ้นมาใช้อำนาจในปลายปี 2520 รัฐบาลนี้ได้ผลักดันการจัดตั้งฯ อย่างเข้มข้นท่ามกลางการปรับตัวของราคาน้ำมันในตลาดโลกอย่างซ้ำ ๆ รัฐบาลปฏิเสธการต่อสัญญาและขยายโรงกลั่นน้ำมันไทย ด้วยเหตุผลว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะเข้าดำเนินกิจการน้ำมันเอง¹³⁶ ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2521 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติ ภายใต้ชื่อ “การ

¹³¹ เดลินิวส์ (22 ตุลาคม 2519).

¹³² ชาวไทย (11 พฤศจิกายน 2519).

¹³³ สยามรัฐ (14 มกราคม 2520).

¹³⁴ ไทยรัฐ (20 มกราคม 2520).

¹³⁵ ข่าวพาณิชย์ (21 มกราคม 2520).

¹³⁶ วิศนุรักษ์, “องค์การน้ำมัน,” เดลินิวส์ (25 พฤษภาคม 2521).

ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” ตามหลักการส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลเสนีย์ ปราโมช และจะให้มีการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ซึ่งในหลักการของพระราชบัญญัติได้ให้เหตุผลและกรอบคิดของการจัดตั้งไว้ว่า

“เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไทย แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจุกกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์การของรัฐหลายแห่ง เป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าว และจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ (เน้นโดยผู้เขียน)”¹³⁷

ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการจัดตั้งฯ ได้ผ่านการพิจารณารับหลักการจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ท่ามกลางการโต้เถียงเกี่ยวกับการเปิดช่องให้มีการร่วมทุนกับเอกชนจะเป็นการเอื้อให้กับบริษัทน้ำมันเอกชน¹³⁸ ความสัมพันธ์กับการหาทางออกในเรื่องโรงกลั่นน้ำมันไทยที่จะหมดสัมปทานในปี 2524 ที่รัฐบาลตกลงว่าจะเข้าดำเนินการผ่านการจัดตั้งเป็นบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจมีรัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 49.9 ผ่านการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย อีก 25.1 ให้

¹³⁷ “พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 95 ตอนที่ 152 (28 ธันวาคม 2521), หน้า 26.

¹³⁸ (ร่าง) พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในมาตรา 7 วงเล็บ 10 กำหนดให้ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดตั้ง บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม”

ผู้ดำเนินการเดิมถือ และจะมีการเปิดขายหุ้นส่วนที่เหลือให้กับประชาชน¹³⁹ ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่าเป็น การเอื้อให้กับโรงกลั่นน้ำมันไทยมากเกินไปและอำนาจการควบคุมโรงกลั่นมิได้เป็นของรัฐอย่าง แท้จริง¹⁴⁰

ท้ายที่สุดในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติผ่าน พระราชบัญญัติจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยขึ้น ที่มีสาระสำคัญในการจัดตั้งการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทยที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับ ปิโตรเลียมตั้งแต่การสำรวจและผลิต การกลั่น การขนส่ง และการจัดจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจน การพัฒนาธุรกิจปิโตรเคมีในอนาคต อีกทั้งยังมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทหรือการร่วมทุนในบริษัท เพื่อดำเนินภารกิจเกี่ยวกับปิโตรเลียมเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนด้วย¹⁴¹ นอกจากนี้ตามบทเฉพาะ กาลของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังได้ให้มีการโอนทรัพย์สิน และกิจการและสิทธิบางส่วน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์การเชื้อเพลิง กรมการพลังงานทหาร และโรง กลั่นน้ำมันบางจาก ของกระทรวงกลาโหม และองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย¹⁴² กระทรวง

¹³⁹ **ข่าวพาณิชย์** (15 มีนาคม 2521); **บ้านเมือง** (2 เมษายน 2521). อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงกำหนดที่โรงกลั่น น้ำมันไทยหมดสัมปทานในปี 2524 ผู้ถือหุ้นของโรงกลั่นน้ำมันไทยได้ปรับเปลี่ยนตามสัดส่วนต่อไปนี้ คือ ตระกูล เชาว์ทวีชัย อดสัดส่วนการถือหุ้นลงจากเดิมร้อยละ 100 เหลือร้อยละ 49 และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็น หน่วยงานของรัฐถือร้อยละ 49 อีกร้อยละ 2 ที่เหลือเป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ “โดยถือว่าเป็น การคานอำนาจระหว่างเอกชนกับหน่วยงานรัฐ” ดู “ไทยออยล์: ตำนานน้ำมันไทยที่ควรจดจำ,” **นิตยสาร ผู้จัดการ** (มีนาคม 2542).

¹⁴⁰ **มติชน** (5 สิงหาคม 2521).

¹⁴¹ ดู “พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521,” **ราชกิจจานุเบกษา**, หน้า 3-4. (มาตรา 5 -7). นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้คำจำกัดความธุรกิจปิโตรเลียมที่เป็นหน้าที่หลักของการ ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยด้วยว่าหมายถึง “การสำรวจ ผลิต จัดหา กลั่น สะสม สรรอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซืด ขยาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจนประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม”

¹⁴² องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเพิ่งตั้งขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2520 หรือประมาณ 1 ปี ก่อนการประกาศพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แรงผลักดันที่ทำให้เกิดการจัดตั้งองค์การแห่งนี้ เนื่องมาจากจากการพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมีปริมาณมากพอในเชิงพาณิชย์ ดู “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

อุตสาหกรรม¹⁴³ ให้มาอยู่ภายใต้การดำเนินงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีของกระทรวงทั้งสองกำหนดและมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปีหลังการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษา ปรีชา ศุภลักษณ์ ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโอนย้ายดังกล่าวว่า “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในช่วงแรกตั้ง ประกอบไปด้วย 4 ขาหลักด้วยกัน คือ การสำรวจและผลิต การกลั่น การจัดจำหน่าย และการขนส่งก๊าซธรรมชาติ ทั้งนี้ช่วงแรกในส่วนของการกลั่นได้โอนสิทธิของโรงกลั่นน้ำมันบางจาก (และต่อมาได้ยกเลิกสัญญาการเช่าของบริษัทซัมมิทฯ ในภายหลัง)¹⁴⁴ ในส่วนของการจัดจำหน่ายมีสถานีบริการน้ำมันสามทหาร องค์การเชื้อเพลิง ที่ต่อมา

องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 94 ฉบับที่ 17 ก ฉบับพิเศษ (9 มีนาคม 2520).

¹⁴³ ในส่วนของผู้บริหารที่กรรมการพลังงานทหาร และโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่เป็นนายบรรดานายทหารและนายทหารชั้นประทวน และกลุ่มที่เป็นลูกจ้างประจำของหน่วยงาน แม้ว่าหลักการตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 จะให้มีการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ทั้งหมดไปยังการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่ หากแต่ในทางปฏิบัติ อติสร เสมอแย้ม ที่บิดาของเขาเป็นนายทหารที่กรมการพลังงานทหารส่งมาดูแลโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ได้ให้สัมภาษณ์ว่าหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนที่เกี่ยวกับกรมการพลังงานทหาร และกระทรวงกลาโหม ได้เปิดโอกาสให้พนักงานกลุ่มที่เป็นนายทหารและนายทหารชั้นประทวน สามารถเลือกได้ว่าจะทำงานในส่วนของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมต่อไป หรือจะโอนย้ายไปยังการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งนายทหารส่วนใหญ่จะขออยู่กับกรมการพลังงานทหารต่อไป ยกเว้นนายทหารที่เริ่มมีอายุจะโอนย้ายไปยังการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์ อติสร เสมอแย้ม, นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3 มีนาคม 2556.

¹⁴⁴ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 จะให้มีการโอนย้ายทรัพย์สินของโรงกลั่นน้ำมันบางจาก และบางส่วนของกรมการพลังงานทหารไปยังการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว การโอนย้ายดังกล่าวว่าจะเสร็จสิ้นก็ล่วงเข้าปี พ.ศ. 2528 โดยในปลายปี พ.ศ. 2523 (27 พฤศจิกายน 2523) รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ออก**พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2523** ขึ้น มีสาระสำคัญในการขยายเวลาการโอนย้ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับปิโตรเลียมของกระทรวงกลาโหมออกไปอีก 7 ปีนับตั้งแต่วันประกาศใช้**พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521** โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากสถานการณ์รอบประเทศยังไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ สมควรให้กรมการพลังงานทหารควบคุมกิจการโรงกลั่นน้ำมัน เพื่อเตรียมการสนับสนุนเหล่าทัพต่าง ๆ ตลอดจนสำรวจน้ำมันเพื่อใช้ในกิจการทหาร โดยเฉพาะต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่ง” ดู “พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2523,” **ราชกิจจานุเบกษา**

เปลี่ยนเป็น ปตท. เป็นหน่วยหลัก และส่วนของก๊าซธรรมชาติมีหน่วยที่โอนมาจากองค์การก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการสำรวจและผลิต ที่แต่เดิมกรมการพลังงานทหารเป็นหน่วยหลัก และมีการผลิตที่อำเภอฝาง (จังหวัดเชียงใหม่) มิได้โอนย้ายมา ทำให้ต้องมีการตั้งหน่วยสำรวจและผลิตขึ้นมาใหม่และมีบุคลากรส่วนใหญ่มาจากกรมทรัพยากรธรณี”

หลังจากการตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยขึ้นในพ.ศ. 2521 ต่อมาในต้นพ.ศ. 2522 รัฐบาลได้มีการแต่งตั้งทองฉัตร หงส์ลดารมภ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยคนแรก วีระ วิสกุล เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นและผู้ใกล้ชิดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น¹⁴⁵ ได้กล่าวรายละเอียดของการแต่งตั้งผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยว่า “ท่านพลเอกเกรียงศักดิ์ ต้องการคนหนุ่มรุ่นใหม่มาบริหารการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย คุณทองฉัตรที่แต่เดิมอยู่ AIT (สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย) และย้ายมาเป็นผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยคนแรก ถือได้ว่าเป็นคนหนุ่มที่มีผลงานโดดเด่น” ในทางเดียวกันที่ ทองฉัตร ได้กล่าวว่า “ตอนนั้นผมทำงานเป็นผู้ว่าการการทางพิเศษ ทำงานใกล้ชิดท่านนายกฯ เกรียงศักดิ์เรื่องทางด่วน ท่านให้ผมมาทำงานที่ ปตท. ซึ่งผมบอกว่าผมเป็นวิศวกรอาวุโสโดยการฝึกอบรมไม่ได้เรียนมาทางปิโตรเลียมท่านก็บอกว่าไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่การจัดการมากกว่า”¹⁴⁶ นอกจากนี้ ในส่วนของทีมงานบริหารชุดแรกของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเกือบทั้งหมด เป็นการชักชวนจากทองฉัตรให้เข้ามาร่วมงานก่อตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ที่ส่วนใหญ่จะมีสายสัมพันธ์กับทองฉัตรในฐานะเพื่อนร่วมรุ่นหรือรุ่นใกล้เคียงกันที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่ เลื่อน กฤษณกวี ประทีน พัฒนาการณ์ โสภณ สุภาพงษ์ พลະ สุขเวช

นุเบกษา, เล่มที่ 97 ตอน 183 ก ฉบับพิเศษ (1 ธันวาคม 2523), หน้า 1 – 4. อย่างไรก็ตาม ในส่วนขององค์การเชื้อเพลิงได้มีการโอนทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2522 อันส่งผลให้การดำเนินกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีส่วนของการจัดจำหน่ายเป็นแกนตั้งต้นหลัก ดู "ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การเชื้อเพลิงไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย," **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่มที่ 96 ตอนที่ 12 (9 ตุลาคม พ.ศ.2522), หน้า 280.

¹⁴⁵ นายวีระ วิสกุล เป็นนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รุ่นใกล้เคียงกับนายทองฉัตร หงส์ลดารมภ์สัมภาษณ์ วีระ วิสกุล, อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, 8 พฤษภาคม 2556.

¹⁴⁶ วิรัตน์ แสงทองคำ, "ปตท.(3) ทีมบุกเบิก," **มติชนสุดสัปดาห์,** ปีที่ 33 ฉบับที่ 1681 (2 - 8 พ.ย. 2555).

มีเพียงแต่ศิริรินทร์ นิมมานเหมินท์ เท่านั้นที่มีได้มาจากเครือข่ายวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย¹⁴⁷ ปรีชา ศุภลักษณ์ กล่าวว่า “ผู้บริหารชุดแรกของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยล้วนเป็นกระเป๋มือนึงของเมืองไทยทั้งสิ้น”¹⁴⁸

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกำเนิดของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในฐานะรัฐวิสาหกิจน้ำมันของรัฐหรือองค์การน้ำมันแห่งชาตินั้น เป็นกระแสที่ปรากฏอย่างน้อยตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมาและได้รับการกล่าวถึงและเน้นย้ำมากขึ้นหลังการเกิดวิกฤติน้ำมันครั้งแรกในพ.ศ. 2516 อันเป็นสิ่งที่ผลักดันให้เกิดรูปธรรมของการดำเนินการจัดตั้งองค์การน้ำมันแห่งชาติจนสำเร็จในต้นทศวรรษ 2520 อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดและการผลักดันดังกล่าวนี้ก็เป็นที่สอดคล้องและได้รับการเสริมแรงจากบริบททางเศรษฐกิจการเมืองในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งการขยายตัวของปริมาณการใช้น้ำมันในประเทศ การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในตลาดโลก และความขัดแย้งระหว่างบริษัทน้ำมันเอกชนกับรัฐบาลและสังคมไทย รวมถึงการปรากฏขององค์การน้ำมันแห่งชาติหลายประเทศของโลกและภูมิภาค นอกจากนี้จะเกิดความเปลี่ยนแปลงในแบบแผนของอุตสาหกรรม

¹⁴⁷ “เลื้อน กฤษณกรี เพื่อนักเรียนกลุ่มเดียวกับทองฉัตรที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬา เป็นผู้จัดการฝ่ายขายปลีกของบริษัทเอสโซ่ สแตนดาร์ด เป็นมือโปรคนหนึ่งในยุทธจักรน้ำมัน ผู้ยอมละทิ้งเงินเดือนที่สูงกว่า ปตท. หลายเท่ามาช่วยกันสร้าง ปตท. ศิริรินทร์ นิมมานเหมินท์ ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่นาครเอเชีย ไม่รู้จักกับทองฉัตรมาก่อน แต่ได้รับการแนะนำจาก ดร.พิศิษฐ์ ภัคเกษม รองเลขาธิการสภาพัฒน์ หลังจากฟังเลคเชอร์จาก ดร.ทองฉัตรแล้ว เห็นว่าขอบเขตของงานกว้างขวางมาก ขณะที่ระบบอะไรก็ยังไม่ดีต้องมาสร้างกันใหม่ มันท้าทายมากสำหรับคนหนุ่มอายุ 30 ต้น ๆ อย่างเขา ประทีน พัฒนภรณ์ จบวิศวะไฟฟ้า จากจุฬาฯ เป็นลูกหม้อของการไฟฟ้า ตำแหน่งสุดท้ายก่อนจะมาอยู่ ปตท. คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวางโครงการและแผนงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต หปท. โสภณ สุภาพงษ์ จบวิศวกรรมไฟฟ้าจากจุฬาฯ อยู่เอสโซ่มาสิบสองปี ได้รับการชักชวนจากหลายคนให้มาเป็นผู้ช่วยผู้ว่าการด้านจัดหาน้ำมัน พล.สุเวช จบวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาฯ เคยเป็นหัวหน้าแผนกกองควบคุมและส่งเสริมพลังงานสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และเป็นนักวิเคราะห์ระบบอาวุโสคณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มน้ำโขง องค์การ ESCAP สหประชาชาติ ห้าคนนี้เป็นคีย์แมนสำคัญที่เข้ามาช่วยกันสร้าง ปตท. โดยมีเป้าหมายร่วมกันเฉพาะหน้า คือ ปตท. ต้องอยู่รอดด้วยตัวเองให้ได้” รุ่งอรุณ สุริยามณี, “บริษัทดาวบริวาร: ฝันในก้อนเมฆของ ปตท.,” **นิตยสารผู้จัดการ** (มีนาคม 2532).

¹⁴⁸ สัมภาษณ์ ปรีชา ศุภลักษณ์, ที่ปรึกษาสายงานส่งเสริมองค์การสัมพันธ์และบริหารภาพลักษณ์ของบริษัท ปตท.สผ., 8 พฤษภาคม 2556.

น้ำมันโดยเฉพาะการกลั่นน้ำมันของไทยแล้ว ในอีกมุมหนึ่งทศวรรษที่ 2510 ยังเป็นช่วงเวลาที่น่าประหลาด การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมด้วยเช่นกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการวางกฎเกณฑ์ด้านรายได้และสัมปทานที่เข้มงวดขึ้นของประเทศในกลุ่มโอเปค และการปรับเพิ่มของราคาน้ำมันในตลาดโลก

5.5 การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย

แม้การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะเป็นสิ่งที่ปรากฏในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ที่มีการค้นพบและขุดเจาะปิโตรเลียมที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่อันเป็นที่ที่มีแนวคิดในการขุดเจาะมาอย่างน้อยตั้งแต่ทศวรรษ 2460¹⁴⁹ หากแต่การขุดเจาะเพื่อการผลิตปิโตรเลียมจากแหล่งดังกล่าวนี้ดูจะได้ผลผลิตที่ค่อนข้างน้อยอย่างไม่มีนัยยะสำคัญทางเศรษฐกิจ (ประมาณ 500 บาเรลต่อวัน) และปริมาณน้ำมันมีความไม่สม่ำเสมอ¹⁵⁰ บริษัทน้ำมันข้ามชาติผู้กุมเทคโนโลยีและเงินทุนมหาศาลเพื่อการขุดสำรวจและผลิตปิโตรเลียมดูจะมีได้ให้ความสนใจกับประเทศไทยมากนักเมื่อเทียบกับภูมิภาคตะวันออกกลางที่กลายเป็นแหล่งน้ำมันที่มีความสำคัญตั้งแต่ทศวรรษ 2480 ในทางเดียวกัน รัฐบาลไทยในช่วงเวลานั้นดูจะยังมิได้ให้ความสำคัญมากเท่าใดนักกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเมื่อเทียบกับการพัฒนาอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมัน

การออกมาตรการควบคุมการผลิตและต่อรองส่วนแบ่งการผลิตจากบริษัทเอกชนที่มากขึ้น รวมถึงการวางแผนขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปค ตลอดจนแนวโน้มในการยึดกิจการน้ำมันของเอกชนโดยประเทศผู้ผลิตจำนวนหนึ่ง ได้ทำให้ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา บริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีฐานการผลิตในตะวันออกกลางจำนวนมาก เริ่มเสาะหาและวางแผนการสำรวจปิโตรเลียมในทะเลและภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบทะเลเหนือ (North Sea) และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่คาดการณ์กันว่าจะสามารถค้นพบและผลิตปิโตรเลียมได้อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจภายใต้บริบทของการควบคุมและส่วนแบ่งที่น้อยกว่ากลุ่มประเทศโอเปค¹⁵¹ รวมถึงเทคโนโลยีการขุดเจาะน้ำมันในทะเล

¹⁴⁹ กรมทรัพยากรธรณี, 100 ปี กรมทรัพยากรธรณี (กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรธรณี, 2535), หน้า 95-97.

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

¹⁵¹ British Overseas Trade Board, "South-East Asia's Quiet Boom," *Trade and Industry* (February 1976), pp. 2-7.

ได้พัฒนาขึ้น มีราคาที่ถูกลง และคุ้มทุนกับราคาน้ำมันและปิโตรเลียมในตลาดโลกที่มีแนวโน้มปรับตัวขึ้น ความสนใจของบริษัทน้ำมันข้ามชาติตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 นี้ได้ทำให้ปรากฏโครงการสำรวจปิโตรเลียมทั้งบนบก (onshore) และในทะเล (offshore) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศเวียดนามใต้และฟิลิปปินส์ รวมถึงประเทศไทย อันเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ปรากฏการขุดสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเชิงพาณิชย์มาก่อน การศึกษาของ แดค ฮาราลด์ เคลส์ (Dag Harald Claes) ซึ่งให้เห็นว่าตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1970 หรือ พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ได้ปรากฏการผลิตน้ำมันในประเทศนอกกลุ่มโอเปคและตะวันออกเฉียงใต้ มากขึ้น โดยเฉพาะในแถบทะเลเหนือ อลาสก้า และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้การผลักดันของบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่หลักหนึ่การควบคุมอย่างเคร่งครัดของประเทศผู้ผลิต¹⁵²

ในส่วนของประเทศไทย ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ให้สิทธิการสำรวจปิโตรเลียมแก่เอกชนต่างประเทศ 4 รายในแถบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันได้แก่ บริษัทเอสโซ่ (ESSO Company) บริษัทเมอริเดียนออยล์ (Meridian Oil Company) บริษัทยูเนี่ยนออยล์ (Union Oil Company) และนายลาพาด บัมเปल्ली (Raphad Pumpelly) ซึ่งต่อมาในพ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ให้สัมปทานการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพิ่มเติมอีกในพื้นที่แถบจังหวัดกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ และสมุทรสาคร แก่บริษัทกัลฟ์ออยล์ ประเทศไทย (Thailand Gulf Oil)¹⁵³ อันเป็นบริษัทลูกของบริษัทกัลฟ์ออยล์ (Gulf Oil) ในทางเดียวกับ การให้สัมปทานขนาดใหญ่ในทะเลได้เริ่มขึ้น ในช่วงเดือนสิงหาคม 2510 ที่รัฐบาลได้ประกาศให้บริษัทเอกชนยื่นความจำนงในการสำรวจปิโตรเลียมในอ่าวไทยจำนวน 17 แปลง อันเป็นแรงผลักดันมาจากการที่บริษัทน้ำมันข้ามชาติจำนวนหนึ่งได้ร้องขอให้มีการสำรวจในทะเลตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานแห่งชาติได้แถลงว่า "มีผู้ยื่นความจำนงในการขอสำรวจทั้งหมด 13

¹⁵² Dag Harald Claes, *The Politics of Oil-Producer Cooperation* (Boulder: Westview Press, 2001), p. 74.

¹⁵³ ดู กนกวรรณ ขอบุตร, "บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ.2461-2526," (ปริญญาานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2544), หน้า 56-58.

ราย จำแนกเป็นบริษัทสหรัฐอเมริกา 11 ราย บริษัทอังกฤษและบริษัทไทยอย่างละ 1 ราย”¹⁵⁴ ต่อมาในเดือนกันยายนปีเดียวกัน รัฐบาลไทยได้อนุมัติให้บริษัท 6 รายมีสิทธิในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทย¹⁵⁵

แม้รัฐบาลไทยจะได้ให้สัมปทานแก่บริษัทน้ำมันต่างประเทศในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งบนบกและในทะเล หากแต่การสำรวจในช่วงแรกดูเหมือนไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับแบบแผนสัมปทานดังกล่าวอันส่งผลให้ไม่สามารถทำสัญญากับเอกชนได้ ในปลายพ.ศ. 2510 บริษัทเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน 3 ใน 6 รายได้ “แสดงความจำนงที่จะทำสัญญากับรัฐบาลก่อนที่จะมีกฎหมายออกมาใช้เนื่องจากได้มีการตรวจสอบทางแผนภูมิของโลกแล้วว่าในอ่าวไทยอยู่ในลักษณะที่จะเป็นแหล่งสะสมน้ำมันดิบแหล่งหนึ่ง”¹⁵⁶

รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาความล่าช้าของการทำสัญญาจากการไม่มีกฎหมายรองรับ ด้วยการใช้พระราชบัญญัติแคว่ พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายพื้นฐานสำหรับการร่างสัญญา ถึงแม้จะได้รับการคัดค้านในช่วงแรกจากพระยาอรรถกรวิญญูพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ที่เห็นว่า “เป็นการไม่ถูกต้องเหมาะสมที่รัฐบาลจะลงนามในสัญญาใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ”¹⁵⁷ หากแต่ในท้ายที่สุดสัญญาดังกล่าวก็ผ่านความยินยอมจากรัฐบาลและบริษัทเอกชน

แต่กระนั้น หลังการทำสัญญา ความล่าช้าจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะดำรงอยู่ต่อไป อันมีปัจจัยสำคัญมาจากการที่บริษัทข้ามชาติยังไม่มีเชื่อมั่นในสัญญาที่ใช้พระราชบัญญัติแคว่รองรับและเกรงว่ารัฐบาลอาจจะยึดกิจการของตนหากมีการสำรวจพบปิโตรเลียมเช่นเดียวกับที่ปรากฏในตะวันออกกลาง¹⁵⁸ บริษัทแต่ละแห่งได้ดำเนินการสำรวจเพียงโครงสร้างทางธรณีใต้อ่าวไทยเท่านั้น โดยที่ยังไม่มีการขุดเจาะเพื่อสำรวจแหล่งปิโตรเลียมแต่อย่างใด¹⁵⁹

¹⁵⁴ ชาวไทย (12 สิงหาคม 2510).

¹⁵⁵ สยามรัฐ (25 กันยายน 2510); กนกวรรณ ขอบุตร, "บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2461-2526," หน้า 61.

¹⁵⁶ สยามรัฐ (23 สิงหาคม 2510).

¹⁵⁷ สยามรัฐ (7 กุมภาพันธ์ 2511).

¹⁵⁸ ชาวไทย (12 กันยายน 2513).

¹⁵⁹ ดู สยามรัฐ (10 กรกฎาคม 2512); สยามรัฐ (13 กันยายน 2513).

การดำเนินการของรัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในการร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม คุณจะเต็มไปด้วยความล่าช้าและใช้เวลานานเกือบ 4 ปี หลังการเริ่มมีแนวคิดและให้สัมปทานในอ่าวไทยแก่เอกชน การปรับตัวของราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ค่อยๆ ทะยานสูงขึ้นและความตึงเครียดระหว่างกลุ่มโอเปคและบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อตลาดน้ำมันในประเทศไทย และบริษัทสำรวจและผลิตน้ำมันเอกชนดูจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลไทยให้ความใส่ใจกับพระราชบัญญัติปิโตรเลียมมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา¹⁶⁰ อันนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2514 ที่มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า

“เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม และประชาชน แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนี้เฉพาะ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น”¹⁶¹

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการปิโตรเลียม” ขึ้นมาทำหน้าที่และมีอำนาจตามพระราชบัญญัติ โดยมีปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นประธาน (หลังการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในพ.ศ. 2515 ได้โอนย้ายหน้าที่เป็นของกระทรวงอุตสาหกรรม) และกรรมการที่ประกอบด้วยอธิบดีและผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁶² ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

¹⁶⁰ ควรกล่าวเช่นกันว่า หนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่งในเวลานั้นได้ให้ความเห็นว่าการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งด่วนสำหรับประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลควรดำเนินการสนับสนุน/ผลักดันกฎหมายปิโตรเลียมโดยเร็ว ดู **เดลินิวส์** (26 มกราคม 2513).

¹⁶¹ “พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 88 ตอนที่ 43 ก. ฉบับพิเศษ (23 เมษายน 2514), หน้า 62.

¹⁶² ได้แก่ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และบุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน. “พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514,” หน้า 10 – 11.

ปีโตรเลียมครอบคลุมตั้งแต่ในการดูแลผลประโยชน์การสำรวจและผลิตปีโตรเลียมให้เป็นที่เรียบร้อย ต่อมาดิคนรัฐมนตรี และมีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่ดิคนรัฐมนตรีในเรื่องของการให้สัมปทาน การต่อระยะเวลาการสำรวจและผลิตปีโตรเลียม การขยายอายุสัมปทาน การเพิกถอนสัมปทาน และการชำระค่าภาคหลวง¹⁶³ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดความหมายของ “ปีโตรเลียม” ที่ครอบคลุมตั้งแต่น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ จนถึงสารไฮโดรคาร์บอนอื่นๆ ที่เกิดจากการผลิตปีโตรเลียม

หม่อมเจ้าพิริยดิศ ดิศกุล หัวหน้ากองกลางเศรษฐกิจ กระทรวงการคลัง ทรงให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ว่า “การวางหลักการภาษีเงินได้ ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ นั้น เรายึดถือเอาข้อปฏิบัติของต่างประเทศที่เป็นแหล่งน้ำมันใหญ่ๆ เช่น อิหร่านมาศึกษา นอกจากนี้ยังเอาธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศที่มีน้ำมันไม่สู้มากนัก เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาพิจารณาด้วย”¹⁶⁴

นอกจากสาระสำคัญในส่วนของขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่เน้นไปในการควบคุมและดูแลการสำรวจและผลิตปีโตรเลียมแล้ว ในช่วงเวลาเดียวกัน ยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่เปรียบเสมือนกฎหมายที่ประกบคู่กับพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514¹⁶⁵ มีขอบเขตหลักในการกำหนดอัตราภาษีเงินได้ และค่าภาคหลวงจากการผลิตปีโตรเลียมของบริษัทที่ได้รับสัมปทาน ที่มีรายละเอียด คือ ภาษีเงินได้ร้อยละ 50 ถึงร้อยละ 60 ของกำไรสุทธิ และ

¹⁶³ "พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514," หน้า 11-12.

¹⁶⁴ **สยามรัฐ** (16 กันยายน 2513).

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียมได้ระบุเหตุผลผลการประกาศใช้ว่า “เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยปีโตรเลียมโดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานขอขยายอายุสัมปทานได้เพราะเหตุซึ่งมิใช่ความผิดของผู้รับสัมปทาน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปีโตรเลียมในเรื่องการกำหนดส่วนลดเพื่อประโยชน์ในการคำนวณราคามาตรฐานให้สอดคล้องกัน” กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เนื่องจากไม่สามารถใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจแร่ธาตุหรือพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ในการสำรวจปีโตรเลียมได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ในแง่ที่ให้นิยามครอบคลุมแค่ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุมิใช่ของเหลว ดู “พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514,” **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 88 ตอนที่ 43 ก. ฉบับพิเศษ (23 เมษายน 2514), หน้า 102.

ค่าภาคหลวง (ร้อยละ 12.5 ของมูลค่าปิโตรเลียมหรือ 1 ใน 7 ของปริมาณปิโตรเลียม)¹⁶⁶ รวมถึงยังมีการระบุค่าปรับและค่าธรรมเนียมในกรณีต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอย่างครอบคลุมด้วย เช่น การโอนสัมปทานปิโตรเลียม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการถกเถียงอย่างมากในสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะประเด็นผลประโยชน์ของรัฐและอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ภายใต้บริบททางการเมืองที่เปิดกว้างช่วงหลังการเลือกตั้งในต้นพ.ศ. 2512 จนถึงการรัฐประหารรัฐบาลตนเองของจอมพลถนอมในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคน อาทิ นายชวน หลีกภัย และนายใหญ่ ศวิตชาติ แห่งพรรคประชาธิปัตย์ และนายวิมพ์ วิมลมาลย์ จากพรรคชาตินิยม ได้อภิปรายโจมตีว่า “[หลายมาตราในกฎหมายฉบับนี้] มุ่งจะให้ประโยชน์แก่คนต่างชาติเกินขอบเขตไป ทั้งกฎหมายนี้ยังเป็นกฎหมายที่ลวงล้ำและก้าวร้าวสิทธิของประชาชน” เช่นเดียวกับสมาชิกสภาอีกจำนวนหนึ่งได้อภิปรายถึงภาษีกำไรสุทธิของบริษัทที่มีการระบุให้เสียภาษีเงินได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และไม่เกินร้อยละ 60 ซึ่งบางคนเห็นคนว่าให้มีการจัดเก็บร้อยละ 60 แต่เพียงอย่างเดียว¹⁶⁷

หลังการประกาศพระราชบัญญัติปิโตรเลียมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลไทยได้ประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจยื่นขอสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้พระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นครั้งแรกในเดือนกันยายน 2514 จำนวนทั้งสิ้น 9 แปลง แบ่งเป็นในฝั่งอ่าวไทย 6 แปลงและฝั่งทะเลอันดามัน 3 แปลง โดยในฝั่งอ่าวไทยเป็นผู้ได้รับสัมปทานเดิมตามสัญญาตั้งแต่พ.ศ. 2511 และทำสัญญาสัมปทานใหม่อีกครั้งภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ดู ตารางที่ 7)

¹⁶⁶ อย่างไรก็ดี ถ้าหากมีการผลิตปิโตรเลียมในแปลงที่ลึกกว่า 200 เมตรจะเสียค่าภาคหลวงร้อยละ $8 \frac{3}{4}$ ของมูลค่าการผลิตหรือ 7 ใน 73 ของปริมาณการผลิต (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เจริญธรรมที่ 172)

¹⁶⁷ **ชาวไทย** (6 กุมภาพันธ์ 2514); "พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514," หน้า 72 – 86.

ตารางที่ 8 บริษัทน้ำมันและแปลงสำรวจในทะเล พ.ศ. 2514

บริษัท	แปลงสำรวจ
Gulf Oil	1,7-9
TENNECO	2,14-15
BP	3-4,16-17
AMOCO	5-6, W2
CONOCO	10-11
UNION Oil	12-13
TRITON	W-5
PAN OCEAN	W-4

(ข้อมูล: South East Asia Petroleum News, Vol.2 No.10 (December 1971), p. 3.)

หลังการประกาศพระราชบัญญัติปิโตรเลียม 2514 อันเป็นสิ่งที่ยืนยันความเชื่อมั่นและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนให้กับบริษัทเอกชน ทำให้ตั้งแต่กลางพ.ศ. 2514 เป็นต้นมา บริษัทเอกชนที่ได้สัมปทานในอ่าวไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2511 เริ่มทำการขุดสำรวจปิโตรเลียม ในวันที่ 12 มิถุนายน บริษัทโคโนโค (CONOCO) ได้เริ่มการขุดเจาะเป็นหลุมแรกทางทิศตะวันออกของเกาะพังง์ ในแปลงสำรวจที่ 10 และ 11¹⁶⁸ โดยใช้งบประมาณมากถึง 1.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ผลปรากฏว่าไม่พบน้ำมันหรือปิโตรเลียม¹⁶⁹ ในพ.ศ. 2515 บริษัทกัลฟออยล์ และยูเนียนออยล์ ได้เริ่มขุดสำรวจปิโตรเลียมในอ่าวไทย โดยบริษัทแรกได้ทำการขุดไปแล้ว 3 หลุม ไม่พบผลที่น่าพอใจ ส่วนบริษัทหลังมีการขุดสำรวจ 1 หลุม ซึ่งมีแนวโน้มไปในทางที่ดี อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญของการสำรวจปิโตรเลียมในช่วงเวลานี้คือการขาดแคลนเครื่องมือขุดเจาะและสำรวจปิโตรเลียมในทะเล เนื่องจากมีบริษัททำการให้เช่าในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพียง 3 บริษัท และมีการแข่งขันกันสำรวจในหลายพื้นที่ของภูมิภาคทำให้ต้องมีการหมุนเวียนเรือขุดสำรวจ ซึ่งอุปสรรคนี้ดูจะเป็นสิ่งที่พบได้ในหลายพื้นที่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำลังอยู่ใน “ยุคทองแห่งการสำรวจน้ำมัน” (oil boom)¹⁷⁰ อันเนื่องมาจาก “น้ำมันขาดแคลน

¹⁶⁸ สยามรัฐ (15 มิถุนายน 2514); สยามรัฐ (4 กรกฎาคม 2514).

¹⁶⁹ สยามรัฐ (13 กันยายน 2514).

¹⁷⁰ ชาวไทย (4 กุมภาพันธ์ 2516).

และมีราคาสูงเป็นต้นเหตุทำให้ประเทศต่างๆ ในย่านตะวันออกเฉียงใต้ตื่นตัวขุดหาน้ำมันในประเทศของตนมากขึ้น¹⁷¹

นอกจากการประกาศเปิดรับสัมปทานครั้งแรกภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม 2514 แล้ว ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 รัฐบาลไทยยังได้ประกาศเปิดรับข้อเสนอสัมปทานอีกหลายครั้ง หากแต่ดู จะไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรเนื่องจากเป็นพื้นที่ในเขตนํ้าลึกกว่า 200 เมตรที่ต้องใช้เงินทุนสำรวจที่สูง และในฝั่งอันดามันซึ่งคาดการณ์ว่าจะไม่พบปิโตรเลียม ทำให้รัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ปรับแก้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และประกาศใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 และพระราชบัญญัติเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างและเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติก่อนหน้าคือการขยายพื้นที่บริเวณนํ้าลึกเกิน 200 เมตรให้บริษัทผู้ขอสัมปทานสามารถได้รับสัมปทานได้เกิน 5 แปลงสำรวจการให้สามารถต่ออายุสัมปทานการสำรวจได้ตามแต่คณะกรรมการฯ มีความเห็นชอบ ลดค่าภาคหลวงในพื้นที่นํ้าลึกเกิน 200 เมตร ตลอดจนการไม่นับระยะเวลาหากเกิดเหตุสุดวิสัยในการผลิตปิโตรเลียมเข้าไว้ในระยะเวลารวม¹⁷² ต่อมาในพ.ศ. 2517

¹⁷¹ **ข่าวพาณิชย์** (29 พฤศจิกายน 2517).

¹⁷² พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ระบุเหตุผลการประกาศใช้ว่า “เนื่องจากรัฐบาลได้พิจารณาเห็นสมควรส่งเสริมให้มีการสำรวจปิโตรเลียมในทะเลที่มีนํ้าลึกเกินสองร้อยเมตร แต่การสำรวจ ในบริเวณดังกล่าวต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าการสำรวจบนบกหรือในทะเลที่มีนํ้าลึกไม่เกินสองร้อยเมตรเป็นจำนวนมาก และในการนี้ผู้ขอสัมปทานจำเป็นจะต้องได้รับสัมปทานให้ดำเนินการใน แปลงสำรวจที่มีพื้นที่กว้างใหญ่พอสมควรจึงจะคุ้มกับการเสี่ยงในการลงทุนสำรวจ แต่พระราช บัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีบทบัญญัติจำกัดมิให้ผู้ขอสัมปทานได้รับสัมปทานเกินห้าแปลง สำรวจ หรือมีพื้นที่รวมกันเกินห้าหมื่นตารางกิโลเมตร ทำให้ผู้ซึ่งได้รับสัมปทานแล้วอาจหมดสิทธิ ที่จะเข้าประมูลแข่งขันกันเพื่อขอรับสัมปทานสำหรับแปลงสำรวจในทะเลที่มีนํ้าลึกเกินสองร้อยเมตรโดยปริยาย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยมิให้ใช้บทบัญญัติจำกัดเช่นนั้นแก่ผู้ขอ สัมปทานสำหรับแปลงสำรวจในทะเลที่มีนํ้าลึกเกินสองร้อยเมตร และลดอัตราส่วนของพื้นที่แปลง สำรวจที่ต้องคืนเมื่อครบห้าปีแรกนับแต่วันได้รับสัมปทานให้น้อยลงเพื่อให้ผู้รับสัมปทานมีพื้นที่ แปลงสำรวจเหลือมากขึ้นสำหรับสำรวจเพิ่มเติมในระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียมช่วงต่อไป และลดค่าภาคหลวงให้อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันขอสัมปทานอย่างกว้างขวางและเป็นการจูงใจให้ผู้ขอสัมปทานดำเนินการสำรวจในบริเวณดังกล่าวมากขึ้น” ดู

และต้นทศวรรษ 2520 รัฐบาลไทยได้เปิดรับข้อเสนอสัมปทานฯ อีกรวมกัน 3 ครั้งและมีบริษัทผู้ได้รับสัมปทานทั้งหมดดังตารางที่ 8

ตารางที่ 9 สัมปทานการสำรวจปิโตรเลียมในประเทศไทย (พ.ศ. 2514 - 2521)

บริษัท	แปลงสำรวจ	ปีที่ได้รับสัมปทาน
Gulf Oil	1,7-9	2514
TENNECO	2,14-15	2514
BP	3-4,16-17	2514
AMOCO	5-6, W2	2514
CONOCO	10-11	2514
UNION Oil	12-13, W8	(12-13) 2514 (W8) 2517
TRITON	W-5	2514
PAN OCEAN	W-4	2514
Meridian Oil	แปลงสำรวจบนบก (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)	2514
Weeks Petroleum	W1	2515
Pan Ocean Oil	W3	2515
Ocean Exploration	W7	2517
ESSO	W9	(W9) 2517
	แปลงสำรวจบนบก (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 5 แปลง)	(แปลงสำรวจบนบก) 2521
Shell	แปลงสำรวจบนบก (ภาคกลาง, 2 แปลง)	2521

(รวบรวมจาก: South East Asia Petroleum News, Vol.2 No.10 (December 1971), p. 3; กนกวรรณ ขอบุตร, "บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2461-2526," ภาคผนวก ข.)

"พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่) พ.ศ. 2516," **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 90 ตอนที่ 157 ก. (4 ธันวาคม 2516), หน้า 571 - 576.

การสำรวจน้ำมันในอ่าวไทยเริ่มมีหวังมากขึ้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2516 หลังบริษัทยูเนี่ยนออยล์ ได้พบแก๊สธรรมชาติปนกับก๊าซธรรมชาติเหลวเล็กน้อยในหลุมสำรวจกลางอ่าวไทย บริเวณระดับเดียวกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งต่อมาในปี 2517 ผลการสำรวจได้รับการยืนยันอย่างแน่ชัดว่าเป็นหลุมปิโตรเลียมประเภทแก๊สธรรมชาติและปิโตรเลียมเหลว การค้นพบดังกล่าวนี้ได้สร้างความสนใจไม่แต่เพียงกับสังคมไทย หากแต่รวมไปถึงวงการปิโตรเลียมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย¹⁷³ หลุมปิโตรเลียมแห่งนี้รู้จักกันทั่วไปในชื่อ “แหล่งเอราวัณ” และเริ่มผลิตในเชิงพาณิชย์ได้ในพ.ศ. 2524 กระนั้นก็ดี ผลผลิตเกือบทั้งหมดเป็นก๊าซปิโตรเลียมอันต่างจากความมั่งหวังของรัฐบาลและสังคมไทย ในช่วงแรกของการให้สัมปทานที่ต้องการค้นหาน้ำมันปิโตรเลียมเพื่อตอบสนองกับความต้องการภายในประเทศที่กำลังขยายตัวและราคาในตลาดโลกกำลังเพิ่มสูงขึ้น

การค้นพบปิโตรเลียมของยูเนี่ยนออยล์ เป็นหมุดหมายหลักสำคัญที่ทำให้บริษัทที่ได้รับสัมปทานในอ่าวไทยมีความหวังและทุ่มเทให้การสำรวจปิโตรเลียมมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับ คอลัมน์นิสต์หลายคนที่มีมองว่าประเทศไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันและจะนำรายได้มหาศาลมาสู่ประเทศ¹⁷⁴ และหนังสือพิมพ์บางฉบับถึงกับวิจารณ์รัฐบาลที่ไม่ยอมสนับสนุนการสำรวจมากพอ ทำให้มีการสำรวจที่ช้ากว่าประเทศเวียดนามใต้ กัมพูชา และมาเลเซีย รวมถึงแนะนำว่า “รัฐบาลควรยอมให้มีการเปิดฐานการสำรวจ ขุดเจาะน้ำมันทางทะเล โดยกำหนดให้เป็นเขตปลอดภาษีสำหรับอุปกรณ์การขุดเจาะน้ำมัน และสิ่งเกี่ยวเนื่องเท่านั้น” เพื่อกระตุ้นและสร้างเงื่อนไขการสำรวจให้ดีกว่าหลายประเทศ¹⁷⁵

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากความเสี่ยงโชคการสำรวจปิโตรเลียมอันเปรียบเสมือน “การเล่นการพนัน” แล้ว¹⁷⁶ สถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคที่ “ฝ้ายซ้าย” มีชัยชนะในหลายประเทศและการ

¹⁷³ ไทยรัฐ (12 ตุลาคม 2517); Tim Atkinson, "Gas from the Gulf: Union Oil Negotiates with the Government," *Business Review* (March 1976), pp. 57 - 59.

¹⁷⁴ พี.เอฟ.เอ. “วิจัย วิจารณ์” อีก ๓ ปีไทยจะเป็นผู้ผลิตน้ำมันดิบ,” *ชาวไทย* (5 พฤษภาคม 2517).

¹⁷⁵ “การขุดเจาะน้ำมัน,” *เดลินิวส์* (18 กันยายน 2517).

¹⁷⁶ หน้าปกนิตยสาร Petroleum NEWS Southeast Asia ประจำเดือนธันวาคม ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) ได้ขึ้นคำพูดของ จี. เวลาสโก (G. Valasco) ประธานกรรมการของบริษัทน้ำมันแห่งชาติฟิลิปปินส์ (Philippines National Oil Company) ว่า “Exploration remains a gamble” ซึ่งเป็นคำพูดหนึ่งที่สะท้อนความเสี่ยงของการ

ขยายตัวของ “ฝ่ายซ้าย” ในประเทศยังเป็นอีกความเสี่ยงสำคัญที่กระทบต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนของบริษัทเหล่านี้เช่นกัน อันสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนจากการดำเนินการสำรวจอันเต็มไปด้วยความล่าช้าหลังพ.ศ. 2518 ถึง 2519 ที่ฝ่ายซ้ายและพรรคคอมมิวนิสต์ได้ยึดครองประเทศลาวได้สำเร็จ และเวียดนามใต้ตกกายอยู่ภายใต้การยึดครองอย่างเบ็ดเสร็จของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม¹⁷⁷

รัฐบาลไทยหลายชุดในช่วงเวลานั้น นอกจากจะมีการผลักดันเพื่อจัดตั้ง “องค์การน้ำมันแห่งชาติ” เพื่อควบคุมตลาดและการผลิตน้ำมันของประเทศภายใต้บริบทที่ตลาดน้ำมันโลกมีความผันผวนและอุตสาหกรรมน้ำมันส่วนใหญ่อยู่ในครอบครองของเอกชนแล้ว ในอีกมุมหนึ่ง รัฐบาลไทยยังได้วางนโยบายเพื่อสนับสนุนและสร้างความเชื่อมั่นให้กับการสำรวจปิโตรเลียมของเอกชนด้วย ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. (2520-2524) ที่ “ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติจะทำการสำรวจแหล่งและปริมาณให้แน่ชัด และจะส่งเสริมชักชวนให้ลงทุนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ผลิตวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน”¹⁷⁸ และวางแผนให้รัฐเข้าไปร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมพื้นฐานเหล่านี้¹⁷⁹ เพื่อที่จะได้สนับสนุนในด้านเงินทุน ความเชื่อมั่น และการดำเนินการให้ตอบสนองกับสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรภายในมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของน้ำมันปิโตรเลียม ซึ่งต่อมาการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่

สำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้เป็นอย่างดี ดู. *Petroleum NEWS Southeast Asia*, Vol.6, No.9 (December 1975). ในทางเดียวกับปรีชา ศุภลักษณ์ ที่ได้ให้สัมภาษณ์ถึงการสำรวจปิโตรเลียมว่า “เหมือนกับเอาเงินไปเผาไฟ บางแห่งโยนไปเท่าไรก็หมด ไม่ได้อะไรกลับมา เพราะฉะนั้นบริษัทที่ทำเรื่องแบบนี้ได้ต้องมีเงินทุนมาก มีสายป่านที่ยาว” สัมภาษณ์ ปรีชา ศุภลักษณ์, ที่ปรึกษาสายงานส่งเสริมองค์การสัมพันธ์และบริหารภาพลักษณ์ของบริษัท ปตท.สผ., 8 พฤษภาคม 2556.

¹⁷⁷ ภาพความสูญเสียของเหล่าบริษัทน้ำมันต่างประเทศในเวียดนามใต้ในปี 2518 ที่รัฐบาลคอมมิวนิสต์เวียดนามได้เข้ายึดครองกิจการน้ำมันของบริษัทเอกชนทั้งการกลั่นน้ำมัน และการสำรวจและผลิต (ดู David G. Brown, “The Development of Vietnam’s Petroleum Resource,” *Asian Survey*, Vol. 16, No. 6 (June 1976), pp. 553 – 570.) ดูจะเป็นสิ่งที่สร้างความกลัวให้กับบริษัท ที่ลงทุนในการสำรวจและผลิตน้ำมันในอ่าวไทยได้เป็นอย่างดี

¹⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524**, หน้า 225.

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

จัดตั้งขึ้นในปี 2521 ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่สำคัญไม่เพียงแต่การลงทุนในโรงกลั่นน้ำมันร่วมเอกชน หากแต่ยังร่วมทุนกับเอกชนบางรายในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในอ่าวไทยผ่านบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ที่จัดตั้งในปี 2528

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าการปรับขึ้นของราคาน้ำมันในตลาดโลก และการวางกฎเกณฑ์ทางรายได้และสัมปทานที่เข้มงวดขึ้นของกลุ่มโอเปคตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา เป็นแรงผลักดันที่ทำให้บริษัทน้ำมันต่างประเทศแสวงหาแหล่งการผลิตน้ำมันและปิโตรเลียมแห่งใหม่ โดยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทยคือพื้นที่สำคัญหนึ่งที่ปรากฏการสำรวจปิโตรเลียมกันอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลไทยและชนชั้นนำไทยจำนวนหนึ่งในเวลานั้นที่เห็นความสำคัญของการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศที่จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ และลดอัตราการนำเข้าเชื้อเพลิงจากปิโตรเลียมและวัตถุดิบสำหรับการกลั่นน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด

5.6 สรุป

การพึ่งพาน้ำมันปิโตรเลียมในฐานะแหล่งพลังงานหลักของหลายภาคส่วน โดยเฉพาะภาคการคมนาคมขนส่ง และภาคอุตสาหกรรม อันเนื่องมาจากเงื่อนไขทางการคมนาคมและการผลิต ได้ส่งผลให้สังคมและเศรษฐกิจของประเทศผูกติดเข้ากับตลาดน้ำมันโลกทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะน้ำมันกว่าร้อยละ 99 ที่ใช้ในประเทศทั้งที่เป็นน้ำมันสำเร็จรูป และน้ำมันดิบอันเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปล้วนนำเข้ามาจากตลาดภายนอกแทบทั้งสิ้น ในแง่นี้ส่งผลให้ความผันผวนและความไม่แน่นอนในการผลิตที่เกิดขึ้นกับตลาดน้ำมันโลกกระทบต่อตลาดน้ำมันภายในประเทศอย่างยากจะหลีกเลี่ยง และได้ส่งผลกระทบต่อไปยังสังคมและเศรษฐกิจของประเทศที่มีน้ำมันเป็นต้นทุนหลักสำคัญ

จากที่กล่าวมาในบทนี้จะเห็นได้ว่า ความผันผวนของการผลิตและตลาดน้ำมันโลกในกลางทศวรรษ 2510 ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็น “วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1” ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างมากแก่ตลาดน้ำมันภายในประเทศ และหลายภาคส่วนของประเทศไทย ยิ่งไปกว่านั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้ยังได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางด้านการปรับราคาน้ำมันภายในประเทศระหว่างบริษัทน้ำมันเอกชน กับรัฐบาลไทย อันเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การปรากฏของแนวคิดในการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมัน

แห่งชาติ” ที่ต่อมาในปี 2521 สำเร็จลุล่วงเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รวมถึงเป็นรากฐานที่นำไปสู่การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมด้วย

กระนั้นก็ดี ทั้งแนวคิดในการปรับเปลี่ยนลักษณะอุตสาหกรรมน้ำมันผ่านการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” และแนวคิดที่สนับสนุนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยดังกล่าวนี้ จะมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมของโลกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 (หรือราวคริสต์ทศวรรษ 1970) ที่เริ่มปรากฏความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกอันเนื่องมาจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกเริ่มต่อรอกส่วนแบ่งรายได้กับบริษัทน้ำมันเอกชนขนาดใหญ่และความขัดแย้งในตะวันออกกลางที่ทวีความรุนแรงขึ้น หลายประเทศทั่วโลกได้จัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ขึ้นมาเพื่อควบคุมและดูแลเสถียรภาพของตลาดน้ำมันของแต่ละประเทศมิให้ผันผวนตามกลไกราคาของบริษัทน้ำมันเอกชนซึ่งได้กลายแม่แบบทางแนวคิดให้กับประเทศจำนวนหนึ่ง รวมถึงประเทศไทย ในการจัดตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1

ในทางเดียวกัน ความผันผวนของราคาน้ำมันและการปรับส่วนแบ่งรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมของบรรดากลุ่มประเทศอาหรับผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก ก็ได้ทำให้บริษัทน้ำมันขนาดใหญ่เริ่มแสวงหาแหล่งผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ใหม่ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีส่วนแบ่งรายได้จากการผลิตปิโตรเลียมต่ำกว่ากลุ่มประเทศอาหรับ อันส่งผลให้ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 เกิดการเติบโตอย่างรวดเร็วของการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในภูมิภาคนี้ ที่ในบางส่วนสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลของหลายประเทศ อันรวมถึงรัฐบาลไทย ที่ต้องการสนับสนุนการสำรวจและผลิตน้ำมันปิโตรเลียมภายในประเทศเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งพลังงานจากภายนอก

ทั้งแนวคิดการปรับเปลี่ยนลักษณะของอุตสาหกรรมน้ำมันผ่านการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” เพื่อควบคุมและดูแลตลาดน้ำมันภายในประเทศ และการสนับสนุนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่รัฐบาลไทยหลายชุดตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 พยายามผลักดัน ดูจะเป็นสิ่งที่ปรากฏอย่างเป็นทางการผ่านการจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2521 ที่มีเป้าประสงค์หลักในการจัดจำหน่ายน้ำมัน การดำเนินการอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน และการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายในประเทศ ภายใต้คำขวัญที่ว่า “พลังไทย เพื่อไทย” เพื่อ “ยุคโชติช่วงชัชวาล” ของไทยที่มีการกล่าวถึงในเวลาต่อมา

บทที่ 6

บทสรุป

แม้การค้าและการบริโภคน้ำมันปิโตรเลียมจะปรากฏในสังคมไทยอย่างน้อยก็ตั้งแต่ทศวรรษ 2420 และทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ทว่าการค้าและการบริโภคน้ำมันในสังคมไทยจะขยายตัวอย่างมากจนกลายมาเป็นเชื้อเพลิงหลักของประเทศก็ล่วงมาถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือในทศวรรษ 2490 ซึ่งเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับการวางยุทธศาสตร์และการสนับสนุนความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศที่สหรัฐฯ เป็นแกนหลัก ในช่วงหลังสงครามที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและแบบแผนทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการใช้ น้ำมันปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิงหลัก โดยเฉพาะการพัฒนาระบบถนนที่เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการขึ้นมาธิบดีบาทรถยนต์ในฐานะยานพาหนะหลักในการคมนาคมขนส่ง อันนำไปสู่การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการบริโภคน้ำมันดีเซลและเบนซินที่เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะดังกล่าว นอกจากนี้การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการบริโภคน้ำมันดังกล่าวยังนำไปสู่แผนงานของทั้งรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศ โดยเฉพาะโรงกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ที่เริ่มทยอยเปิดดำเนินการในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2500 และมีการเพิ่มขีดความสามารถในการกลั่นเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศในทศวรรษ 2510

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยแทบจะไม่สามารถผลิตน้ำมันดิบอันเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันได้ ส่งผลให้โรงกลั่นน้ำมันทั้งหมดต้องนำเข้าน้ำมันดิบจากต่างประเทศ ในทางเดียวกัน การขยายตัวของการบริโภคน้ำมันและสัดส่วนการบริโภคประเภทของน้ำมันสำเร็จรูปที่ไม่สอดคล้องกับสัดส่วนการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปของโรงกลั่น ยังส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปบางส่วนที่การผลิตในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะน้ำมันเบนซินและดีเซลที่ถูกใช้ในภาคการขนส่ง

การนำเข้าน้ำมันปิโตรเลียมดังกล่าวส่งผลให้ตลาดน้ำมันภายในประเทศผูกติดกับตลาดน้ำมันต่างประเทศอย่างค่อนข้างใกล้ชิด และราคาน้ำมันที่เปลี่ยนแปลงในตลาดโลกย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตน้ำมันและตลาดน้ำมันในประเทศอย่างยากจะหลีกเลี่ยง ในแง่นี้ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่เริ่มปรับตัวและมีความผันผวนเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 อันเนื่องมาจากกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือโอเปค (OPEC) ได้เริ่มต่อรองส่วนแบ่งการผลิตกับบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ จึงเป็นสิ่งที่เริ่มส่งผลกระทบต่อประเทศไทย จวบจนกระทั่งวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในพ.ศ. 2516 ที่ความขัดแย้งในตะวันออกกลางได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนปะทุเป็นสงครามสงครามยม คิปปูร์ (Yom Kippur) ระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับและอิสราเอล ซึ่งกลุ่มประเทศ

อาหรับได้ใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองสำคัญผ่านการลดกำลังการผลิตและการห้ามส่งออกน้ำมันให้ประเทศพันธมิตรอิสราเอล อันนำไปสู่ความผันผวนและปรับตัวขึ้นอย่างรุนแรงของราคาน้ำมันในตลาดโลก ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในอุตสาหกรรมน้ำมันเอง และภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และการขนส่ง รวมถึงชีวิตประจำวันของผู้คนอย่างยากจะหลีกเลี่ยง อันเนื่องมาจากน้ำมันปิโตรเลียมเป็นต้นทุนสำคัญของสินค้าและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกือบทั้งหมดในช่วงเวลานั้น

นอกจากภาพกว้างและสัมพันธ์ภาพที่เกิดขึ้นในการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 แล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้ปรากฏบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มทุน รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของแบบแผนการดำเนินการในอุตสาหกรรมน้ำมันด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หลังการยุติลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ตั้งแต่พ.ศ. 2489 จนถึงพ.ศ. 2500 ตลาดน้ำมันภายในประเทศอยู่ภายใต้อิทธิพลส่วนใหญ่ของบริษัทน้ำมันต่างประเทศขนาดใหญ่ 2 แห่งที่มีรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาสนับสนุน คือ บริษัทสแตนดาร์ด ออยล์ และบริษัทรอยัลล์ ดัตช์ เชลล์ ในขณะที่หน่วยงานของกระทรวงกลาโหมซึ่งเคยมีบทบาทในตลาดน้ำมันในช่วงทศวรรษ 2480 ได้ลดบทบาทลงเหลือเพียงแต่การจัดหาน้ำมันให้แก่ภาครัฐเท่านั้น อันเนื่องมาจาก “คำมั่นประกัน” ที่รัฐบาลได้ให้กับบริษัทน้ำมันต่างประเทศในพ.ศ. 2489 มีสาระสำคัญในการให้ภาครัฐยุติบทบาทและจำกัดบทบาทไม่ให้มายุ่งเกี่ยวกับตลาดน้ำมันภายในประเทศ กระนั้น รัฐบาลไทยภายใต้อิทธิพลของกองทัพหลังการรัฐประหารในพ.ศ. 2490 และพ.ศ. 2494 ได้พยายามเจรจาต่อรองเพื่อยกเลิก “คำมั่นประกัน” ดังกล่าวเพื่อเปิดช่องทางให้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานรัฐสามารถเข้ามาทำการค้าน้ำมันได้ ผลของการเจรจาดังกล่าวได้ประสบผลในพ.ศ. 2500 และหน่วยงานรัฐอันได้แก่องค์การเชื้อเพลิง กระทรวงกลาโหม สามารถจำหน่ายน้ำมันให้แก่ประชาชนและภาคเอกชนได้ เฉกเช่นเดียวกับบริษัทน้ำมันเอกชนต่างประเทศ

ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 นโยบายสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันภายในประเทศอย่างเป็นทางการอันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นภายใต้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ของรัฐบาลที่ขึ้นมาบริหารประเทศหลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ใน พ.ศ. 2500 ผนวกกับความต้องการน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นจากการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ได้ส่งผลให้ในช่วงเวลานี้ได้ปรากฏการลงทุนในอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ของทั้งรัฐและเอกชน โดยทั้งกลุ่มทุนราชการ กลุ่มทุนเอกชนไทย และบริษัทน้ำมันต่างประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการกลั่นน้ำมันดังกล่าวนี้

กระนั้นก็ดี ความผันผวนของราคาน้ำมันที่เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2510 ได้ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทน้ำมันเอกชน รวมถึงสื่อมวลชนจำนวนหนึ่งในประเด็นของการปรับราคาจำหน่ายน้ำมันเริ่มปะทุขึ้น และได้ทวีความรุนแรงขึ้นในวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในพ.ศ. 2516 ที่ราคาน้ำมันมีความผันผวนอย่างมาก และโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทยได้ต่อรองและบีบบังคับรัฐบาลไทยอย่างหนักให้ปรับเพดานราคาจำหน่ายน้ำมันภายในประเทศ จนรัฐบาลต้องยอมดำเนินการตามคำขอของโรงกลั่นและใช้วิธีการทางภาษีเพื่อลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันต่อประชาชนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเจรจากับประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อจัดหาน้ำมันดิบและสำเร็จรูปเป็นกรณีพิเศษ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับโรงกลั่นน้ำมันเอกชนที่ปะทุรุนแรงในกลางทศวรรษ 2510 ผนวกกับลักษณะของตลาดน้ำมันภายในประเทศที่ต้องพึ่งพาน้ำมันจากโรงกลั่นเอกชนและการนำเข้าเป็นหลัก ส่งผลให้ตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 เป็นต้นมาได้ปรากฏแนวคิดในการจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ขึ้น อันมีความสอดคล้องกับในหลายประเทศช่วงเวลานั้นที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบนี้ การจัดตั้ง “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ของไทยได้ประสบผลสำเร็จในพ.ศ. 2521 ภายใต้ชื่อหน่วยงานว่า “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” หรือ “ปตท.” ที่มีบทบาทหน้าที่ช่วงแรกในการจัดจำหน่ายน้ำมันให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ก่อนที่จะขยายขอบเขตมาสู่การดูแลและดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันในช่วงกลางทศวรรษ 2520 และการร่วมทุนในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยกับบริษัทต่างประเทศในปลายทศวรรษ 2520

แบบแผนและสัมพันธภาพของการดำเนินการด้านการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 จนถึง 2520 ได้สะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และรัฐบาลได้เป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากการปราศจากบทบาทในช่วงทศวรรษ 2490 มาสู่การมีบทบาทในการจำหน่ายน้ำมันอย่างเป็นทางการยกเลิก “ค่าน้ำมันประกัน” กับบริษัทน้ำมันต่างประเทศในพ.ศ. 2499 จนถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายในการเป็น “บริษัทน้ำมันแห่งชาติ” ซึ่งควบคุมทั้งการจำหน่าย การกลั่น และการผลิตน้ำมันปิโตรเลียม ที่เริ่มปรากฏแนวคิดตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในพ.ศ. 2516 และบรรลุผลสำเร็จใน พ.ศ. 2521

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของแบบแผนและบทบาทของภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นในตลาดและอุตสาหกรรมน้ำมัน จนเสมือนว่าบทบาทของบริษัทน้ำมันเอกชนต่างประเทศและประเทศมหาอำนาจจะลดน้อยถอยลงไป แต่กระนั้น มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่ง กล่าวคือ ในท้ายที่สุดจะเห็นได้ว่าการวางรากฐานของสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และ

อุตสาหกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือทศวรรษ 2490 ที่เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการขยายตัวของการบินพาณิชย์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทย โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการเพิ่มจำนวนของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ไม่เพียงแต่จะทำให้ น้ำมันปิโตรเลียมกลายเป็นต้นทุนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่และตลาดน้ำมันภายในประเทศผูกติดกับตลาดน้ำมันโลกเท่านั้น หากแต่ยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการอ้างไว้ซึ่งบทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา และ “ดอลลาร์สหรัฐฯ” ในระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกด้วยเช่นเดียวกัน อันเนื่องมาจากบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ยังคงมีบทบาทในห่วงโซ่อุปทานและการค้าน้ำมันในระดับโลกและมี “ดอลลาร์สหรัฐฯ” เป็นสื่อกลางในการค้าที่ทวีบทบาทเพิ่มมากขึ้นตามปริมาณน้ำมันที่ไหลเวียนในโลก รวมถึงเทคโนโลยีการสำรวจ ชุดเจาะและผลิตก็ยิ่งทำให้บทบาทของบริษัทน้ำมันระดับโลกยังคงดำรงอยู่อย่างน้อยก็จนถึงทศวรรษ 1990 ในแง่นี้ แม้ในเชิงแบบแผนของอุตสาหกรรมน้ำมันในแต่ละประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปและภาครัฐอาจเพิ่มบทบาทในอุตสาหกรรมและการค้าน้ำมัน หากแต่ในเชิงภาพกว้างทางยุทธศาสตร์ปริมาณของการใช้และการไหลเวียนน้ำมันในโลกที่เพิ่มมากขึ้นก็ดูจะเป็นสิ่งค้ำจุนไว้ซึ่งบทบาทและความมั่งคั่งของบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ของโลกและสหรัฐอเมริกา

นอกจาก ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมในช่วง พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2521 แล้วจากการศึกษาพบว่ามีประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและควรทำการศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต อันได้แก่ การศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสภาพการค้าหรือเครือข่ายการค้าน้ำมันปิโตรเลียมในประเทศไทยเพื่อให้สะท้อนภาพการค้าและอุตสาหกรรมน้ำมันในระดับจุลภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และการศึกษาความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำมันในประเทศไทยในช่วงหลังการตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2521 ที่ส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2522 และในอีกส่วนหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งกลุ่มใหม่และกลุ่มเก่าในอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียมท่ามกลางบริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่เริ่มเปิดกว้างมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 2520 ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมน้ำมันกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและการพัฒนาอุตสาหกรรมในชายฝั่งภาคตะวันออกที่ได้รับการส่งเสริมในช่วงปลายทศวรรษ 2520

รายการอ้างอิง

เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [1] กค.1.1.8/4. เรื่อง “กิจการขององค์การเชื้อเพลิง” (2513).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/1. เรื่อง “การสร้างโรงกลั่นกรองน้ำมันขนาด ๕๐๐๐ บาเรล,” (9 ธันวาคม 2500).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก 1/11). เรื่อง “การเข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก จาก ผู้แทน บริษัท ไทมออยล์ ถึง คณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องบริษัทไทมออยล์ จำกัด” (19 มิถุนายน 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก 1/11). เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (19 พฤศจิกายน 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก 1/11). เรื่อง “ผลการประกาศหาผู้เข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจากของกระทรวงกลาโหม” (26 พฤศจิกายน 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก10/11). เรื่อง “บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องการพิจารณาเข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก” (5 พฤศจิกายน 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก2/11). เรื่อง “สรุปการประชุมเรื่องบริษัท ไทมออยล์ จำกัด” (27 เมษายน 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก3/11). เรื่อง “ขอรับดำเนินการจัดการโรงกลั่น” (5 เมษายน 2505).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก4/11). เรื่อง “การเข้าโรงกลั่นน้ำมันบางจาก จาก จอห์น อี พอร์ด ประธานกรรมการ บริษัทไทมออย ถึง นายกรัฐมนตรี,” (8 เมษายน 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/2 (ปีก9/11). เรื่อง “รายงานเกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันที่บางจาก” (4 มีนาคม 2506).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] กค.1.2.4.1/3 (ปีก1/5). เรื่อง “มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507” (14 กุมภาพันธ์ 2507).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กค. 67/13. เรื่อง “Memorandum: Is the government doing any considerable work in road building outside the capital?” (17 พฤศจิกายน 2458).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.69.2.4/22. เรื่อง “การสั่งซื้อน้ำมันรถยนต์จาก S.Jardine Company” (13 ธันวาคม 2491).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.69.2.4/22. เรื่อง “บันทึกเรื่องน้ำมัน” (13 มกราคม 2493).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.69.2.4/22. เรื่อง “การสั่งซื้อน้ำมันจาก S.Jardine Co.” (30 พฤศจิกายน 2492).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.69.2.4/22. เรื่อง “การสั่งซื้อน้ำมันของรัฐบาลไทย”(กุมภาพันธ์ 8 2493).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.69.2.4/22. เรื่อง “บริษัทน้ำมันขึ้นราคาน้ำมัน” (17 ตุลาคม 2492).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.69.2.4/22. เรื่อง “บันทึกเรื่องน้ำมัน” (8 กุมภาพันธ์ 2493).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทค้าน้ำมัน” (22 กันยายน 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. “วิทยุสารประจำวันของกรมประชาสัมพันธ์ จันทร์ที่ 24 ธันวาคม 2499” (24 ธันวาคม 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทค้าน้ำมัน” (11 ตุลาคม 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “การแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทค้าน้ำมัน” (22 กันยายน 2499)

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “การยกเลิกข้อผูกพันกับบริษัทค้าน้ำมันต่างประเทศ” (17 เมษายน 2497).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “คำแปล “Thai Criticize Suppliers of Oil” from New York Times (5 September 1956)” (5 กันยายน 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “คำแปลหนังสือจากวิลเลียม เจ โดโนแวน ถึง เสด็จในกรมฯ” (เมษายน 2497).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “คำมั่นที่รัฐบาลรับรองไว้กับบริษัทสแตนดาร์ด แวก คิวอัม ออยล์ว่าจะไม่จำหน่ายน้ำมันแก่ประชาชน” (30 เมษายน 2497).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “โทรเลข จาก สถานเอกอัครราชทูตไทย กรุงวอชิงตัน ถึง กระทรวงการต่างประเทศ” (9 พฤศจิกายน 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “โทรเลขจากสถานเอกอัครทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย ถึงกระทรวงการต่างประเทศ” (9 พฤศจิกายน 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “บริษัทน้ำมัน Standard Vacuum Oil” (15 ตุลาคม 2499).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “บันทึก การสนทนาระหว่างเสด็จในกรมฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับนายพี แห่งบริษัทน้ำมันแอสตันดาร์ดแวกคัม ออยล์” (10 กันยายน 2497).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กต.70.4/1. เรื่อง “บันทึกการสนทนากับเอกอัครทูตอังกฤษ” (12 ธันวาคม 2497).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พณ. 0301.2.2/48. เรื่อง “รายงานการประชุมคณะกรรมการควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด ครั้งที่ ๕/๒๕๑๔.” (22 มีนาคม 2514).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พณ.0301.2.2/27. เรื่อง “รายงานผลการประชุมคณะกรรมการควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทุกชนิด ครั้งที่ 2/2514” (4 มีนาคม 2514).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร.0201.35.1/22. เรื่อง “บรรทึกเรื่องการขนส่งน้ำมันทางรถไฟ ถึง นายก จาก เจ เอ็ม อีแวน” (8 เมษายน 2493).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร.0201.35.1/23. เรื่อง “บันทึกเรื่อง บริษัทน้ำมันต่างประเทศยื่นบันทึก เกี่ยวกับแผนกเชื้อเพลิงจะสร้างถังเก็บน้ำมัน โดยกรมเศรษฐกิจ” (15 สิงหาคม 2493).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/1 [ปีก 2/2]. เรื่อง “ขอกู้เงิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อซื้อ น้ำมันสำรองไว้ยามสถานะการณ์ของโลกแปรปรวน” (22 ตุลาคม 2483).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/1 [ปีก 2/2]. เรื่อง “รายงานกิจการของแผนกน้ำมัน เชื้อเพลิง” (19 กุมภาพันธ์ 2476).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/2 (ปีก 1/2). “หนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เศรษฐกิจการ ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องโครงการน้ำมัน” (26 สิงหาคม 2476).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/2 (ปีก 1/2). เรื่อง “โครงการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง” (25 มิถุนายน 2477).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/2 (ปีก 2/2). เรื่อง “โครงการ 5 ปี น้ำมันเชื้อเพลิง” (26 กรกฎาคม 2495).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/2 (ปี 2/2). เรื่อง “บันทึกแนวทางการเจรจาปัญหาน้ำมัน โดย กรมควบคุมการค้า” (11 มีนาคม 2495).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/2. เรื่อง “บันทึกกระทรวงพาณิชย์ถึงคณะรัฐมนตรี” (5 มีนาคม 2495).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/3. เรื่อง “ขอความสะดวกในการเติมน้ำมันรถจักรยานยนต์” (3 มกราคม 2485).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/4 (ปี 1 ใน 3). เรื่อง “การจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงหลังสงคราม” (29 ธันวาคม 2488).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [2] สร.0201.61/4 (ปี 2 ใน 3). เรื่อง “บันทึก การพบกับผู้จัดการบริษัทน้ำมันต่างๆ ในกรุงเทพฯ”

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/11. เรื่อง “พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง” (4 ตุลาคม 2483).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/16. เรื่อง “บริษัทน้ำมันขึ้นราคาน้ำมัน” (2492).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/16. เรื่อง “บริษัทน้ำมันขึ้นราคาน้ำมัน” (24 ตุลาคม 2492).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/2. เรื่อง “ขอประทานกราบเรียนคณะกรรมการราษฎร ทราบ จาก นายมังกร สามเสน สมาชิกเลขที่ ๖๘” (ตุลาคม 2475).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/4. เรื่อง “ขอรับค่าตอบแทน จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมถึงนายกรัฐมนตรี” (15 ธันวาคม 2476).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/6. เรื่อง “รายงานเรื่องปฏิเสธข่าวในหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทม์ เรื่องรัฐบาลสยามดำริจะตั้งการผูกขาดน้ำมัน ซึ่งอัครราชทูตอังกฤษได้ถามมา” (4 พฤษภาคม 2478).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/7. เรื่อง “ขอทราบประมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องใช้” (3 มิถุนายน 2486).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/7. เรื่อง “อัครราชทูตสยามกรุงโตเกียว รายงานเกี่ยวกับน้ำมันและอยากทราบนโยบายในเรื่องนี้” (8 สิงหาคม 2478).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/7. เรื่อง “รัฐบาลญี่ปุ่นได้เอื้อเพื่อจัดหาผู้ขานาญการตรวจน้ำมันมาช่วยสำรวจน้ำมันในประเทศไทย” (16 กรกฎาคม 2484).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. [3] สร.0201.35.1/7. เรื่อง "รัฐบาลญี่ปุ่นได้เชื้อเพื่อจัดหาผู้ชำนาญการ
ตรวจน้ำมันมาช่วยสำรวจน้ำมันในประเทศไทย" (16 กรกฎาคม 2484).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.5. รล – พศ 18. เรื่อง "ห้างมาแก้วแอนก่าปนี ขอทำเรื่องรวมาขึ้น
ต่อท่านผู้ว่าการกงสุลเยอรมันกรุงเทพฯ" (31 ตุลาคม 2425).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5. ต. 2.12/8. เรื่อง "Diplomatic and Consular Report on Trade
and Finance: Report for the year 1893 on the trade of Siam" (1893).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5. ต.2.12. เรื่อง "Statistic of Import and Export Trade of Siam"
(1899).

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. อก. 0201.2.10/2. เรื่อง "การเปิดดำเนินกิจการเป็นการค้า และราคา
จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด" (15 มกราคม 2508).

หนังสือภาษาไทย

กรมทรัพยากรธรณี. 100 ปี กรมทรัพยากรธรณี. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรธรณี, 2535.

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. น้ำมัน. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม,
2521.

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. ประวัติและราชการของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. พระ
นคร: กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507.

กลุ่มเศรษฐศาสตร์ศึกษา. น้ำมัน. ใน พลังงาน. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2525.

กองทัพเรือ. เรือรบราชนาวี. กรุงเทพฯ: กองทัพเรือ, 2542.

การพลังงานแห่งชาติ. เชื้อเพลิงและพลังงานของประเทศไทย. การพลังงานแห่งชาติ กระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติ, 2512.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศ
ไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

เกษม เพ็ญภินันท์. สู่พรมแดนความรู้...เรื่องวัฒนธรรมบริโภค: ความเป็นปกติวิสัยของการบริโภค
วัฒนธรรมในชีวิตประจำวัน. ใน สู่พรมแดนความรู้เรื่องวัฒนธรรมบริโภค. กรุงเทพฯ:
ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, 2550.

เกษียร เตชะพีระ. **ย้อนศรวินเวทย์**. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2527.

คณะกรรมการบริษัทนายเลิศ. **อนุสรณ์ 100 ปี พระยาภักตินรเศรษฐ. เลิศ เศรษฐบุตร**. นครหลวงฯ: คณะกรรมการบริษัทนายเลิศ, 2515.

คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก. **โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย. A public development program for Thailand**. พระนคร: สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **ปัญหาเศรษฐกิจไทย: รายงานการสัมมนา 23-24 กันยายน 2517 ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

คำกล่าว เนื่องในวันเปิดถนนสุขุมวิทที่ปรับปรุงใหม่ 25 มิถุนายน 2503. ใน **ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์: พ.ศ. 2502-2504**. พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507.

คำกล่าววิถิวางศิลาฤกษ์โรงกลั่นน้ำมันศรีราชา (8 มิถุนายน 2505). ใน **ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2505-2506**. พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507.

จุลชีพ ชินวรรโณ. **35 ปี ความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน พ.ศ. 2518-2553: อดีต ปัจจุบันอนาคต**. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553.

เจมส์ ซี. อินแกรม. **การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1970-1850**, แปลโดย ชูศรีมณีพฤกษ์ เฉลิมพจน์ เอี่ยมกมลลา และสุภาภรณ์ จรัสพัฒน์ ชิเกโตมิ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย, 2552.

ชัย เรื่องศิลป์. **ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453: ด้านเศรษฐกิจ**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522., หน้า 318.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. **คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย**. พ.ศ. 2475-2535. ใน **คนชั้นกลางไทยในกระแสนิยม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ณัฐรพี วิวัฒนากันตัง. **PTT and Oil: 26 ปี ยักษ์ใหญ่ ปตท. "ยิ่งวิกฤต ยิ่งโต"**. กรุงเทพฯ: แมเนเจอร์คลาสสิก, 2548.

ตำราวิชาอนุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระพระยา, **ตำนานเรือรบไทย**. โรงพิมพ์
พระจันทร์, 2496.

ตำราสิทธิ ฌ บางช้าง, สุรพงษ์ สันถะอนุภาพ และประณัฐ แสไพศาล. บทบาทและการบริหารงาน
ขององค์การเชื้อเพลิง. ใน **รัฐวิสาหกิจไทย** รวบรวมโดย เกศินี หงสนันทน์. กรุงเทพฯโรง :
พิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2517.

ดิเรก ชัยนาม. **ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2**. นนทบุรี: ศรีปัญญา, 2549.

แถมสุข นุ่มนนท์. **ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง**.
กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525.

เทียนไชย จงพิร์เพียร. สถานการณ์พลังงานของไทย หลังวิกฤติน้ำมันครั้งที่ 2 – ปัจจุบัน. **เอกสาร
ประกอบการสัมมนาวิชาการ เรื่อง วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 3: ผลกระทบต่อธุรกิจ
และเศรษฐกิจไทย**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2530.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2504**. พระนคร: ธนาคารแห่ง
ประเทศไทย, 2505.

_____. **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2509**. พระนคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย,
2510.

_____. **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2514**. พระนคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย,
2515.

_____. **รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2516**. พระนคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย,
2517.

ธวัชชัย ยงกิตติกุล. **ปัญหาและนโยบายพลังงานของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: กลุ่มวิเคราะห์
กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2521.

นพพร ประชากุล. คำนำเสนอบทแปล. ใน **มายาคติ**. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2547.

บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ดประเทศไทย. **ความรู้คือประทีปฉบับพิเศษ: 90 ปีแห่งความก้าวหน้า**.
กรุงเทพฯ: บริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ด, 2527.

เบเนดิก แอนเดอร์สัน. บ้านเมืองของเราลงแดง: แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6
ตุลาคม. ใน **จาก ตุลา 6 ถึง 14**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์, 2541.

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 39: พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นายวนิช ปานะนนท์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2490. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2490.

ปาฐกถาของผู้แทนราษฎร เรื่องสภาพของจังหวัดต่าง ๆ. กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพไทย-ญี่ปุ่น, 2539.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ: Silkworm Books, 2546.

พจน์ สารสิน. ทรรศนะเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2510.

พนมเทียน. ลึกจากลิ้นชัก: รวมบทความ. กรุงเทพฯ: คณศบุรี, 2553.

พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ. เกิดวังปารุสก์: สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสมัยประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ริเวอร์ บุ๊คส์, 2552.

ไพศาล ชัยมงคล. รัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519.

ยศ วัชรเสถียร. ประวัติรัถยาน. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2521.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.

รัศมีดารา ชันติกุล. รายงานการวิจัยเรื่องน้ำมัน. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

วิษณุ ไชยิตกุล. ปตท. ไม่อยากตายก็ต้องโต. กรุงเทพฯ: วลัยชัทน์, 2550.

สมภพ มานะรังสรรค์. พลวัตของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, 2552.

สรศักดิ์ แผงสภา. ผม. ผู้เฒ่า. ของเก่า เรา ไม่ ลืม. กรุงเทพฯ: สารคดี, 2554.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทุนนิยมขุนนางไทย. พ.ศ. 2475-2503. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2526.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ 1 ระยะที่หนึ่ง. พ.ศ. 2504 - 2506. พระนคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504.

_____. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2506-2509 ระยะที่สอง พ.ศ. 2507 - 2509. พระนคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2507.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 พ.ศ. 25010 – 2514.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2510.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520.

สุทธชัย ยิมประเสริฐ. **แผนชิงชาติไทย.** กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550.

ไสว สุนทรไวราวท. **ปิโตรเลียมในประเทศไทย. ใน บัญชี: หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนางบุญขึ้น เตชะกัมพูช (ม.ป.ท., 2527).**

หลวงเดชสหกรณ์, นายเล็ง ศรีสมวงศ์ และนายมังกร สามเสน. **การพาณิชย์และสหกรณ์.** พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477.

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). **เค้าโครงการเศรษฐกิจ.** กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2542.

องค์การเชื้อเพลิง. **สมุดปกขาวขององค์การเชื้อเพลิง.** กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง, 2500.

องค์การเชื้อเพลิง. **บันทึกขององค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. 2503 – 2519.** กรุงเทพฯ: องค์การเชื้อเพลิง, 2519.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. **อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา. ใน ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

วิทยานิพนธ์

Bullockus, Theodore. **Transportation in Thailand.** Doctoral dissertation American University, 1956.

Kuvanonda, Kovit. **Effect of the Korat-Nong Khai Highway in Northeast Thailand on Rail Transportation.** Master Thesis Thesis, Asian Institute of Technology, 1969.

Montesano, Michael. **The Commerce of Trang, 1930s-1990s: Thailand's National Integration in Social-Historical Perspective.** Doctoral dissertation, Cornell University, 1998.

Neher, Arlene Becker. *Prelude to Alliance: The Expansion of American Economic Interest in Thailand during the 1940s*. Doctoral dissertation, Northern Illinois University, 1980.

Vanderveen, Nicolaas. *Thailand: Analysis of Sectoral Growth by Region, 1946-1985*. Master's Thesis, Faculty of Economics, University of Groningen, 1986.

กนกวรรณ ขอบุตร. **บทบาทของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะและผลิตน้ำมันในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ.2461-2526**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2544.

กุลลดา เกษบุญชู. **ธนาคารโลกกับพัฒนาการเศรษฐกิจของไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

ชาติชาย มุกสง. **น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวนในสังคมไทย พ.ศ. 2504 – 2539**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ณัฐพล ใจจริง. **การเมืองไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ทวี พานิชวัฒนาเจริญ. **บทบาทบริษัทน้ำมันข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

ผาณิต รวมศิลป์. **นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

ศิววงศ์ จังคศิริ. **ปัญหาน้ำมันกับการเมืองไทยหลังวิกฤติทศวรรษ ปี พ.ศ. 2516**. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2521.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. **สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย: 1960-1970**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

บทความ/วารสารภาษาไทย

Toyota ผู้ครองถนนเมืองไทย. **นิตยสารผู้จัดการ** (กันยายน 2544).

โตโยต้า ประเทศไทย กว่าจะมีวันนี้กับบทพิสูจน์เข้ามาคนเดียว. **นิตยสารผู้จัดการ** (ตุลาคม 2530).

ถาวร พรประภา คนที่มีทั้งโชคดีและโชคร้าย. **นิตยสารผู้จัดการ** (พฤศจิกายน 2529).

ไทยออยล์: ตำนานน้ำมันไทยที่ควรจดจำ. **นิตยสารผู้จัดการ** (มีนาคม 2542).

การขูดเจาะน้ำมัน. **เดลินิวส์** (18 กันยายน 2517).

คอร์ปชั่นใกล้จมูก. **สารเสรี** (30 กรกฎาคม 2508).

คาราวานล่องใต้. **อนุสาร อ.ส.ท.** 4(10) (พฤษภาคม 2507).

ชาติชายให้รัฐคุมราคาน้ำมันยุฟอค่าตั้งสมาคมผู้. **ประชาชาติ** (11 ธันวาคม 2517).

ทวงน้ำมันแห่งชาติ. **สยามรัฐ** (30 มีนาคม 2517).

น้ำมันขึ้นราคา. **ข่าวพาณิชย์** (8 สิงหาคม 2510).

น้ำมันขึ้นราคาพุ่งปราดอีก ๗.๔๐% ต้อนรับปีใหม่ ๑ มค.. **ประชาชาติ** (14 ธันวาคม 2517).

เหนือ ใต้ ออก ตก. **เดลินิวส์** (7 สิงหาคม 2510).

เหนือ ใต้ ออก ตก. **เดลินิวส์** (7 สิงหาคม 2510).

ให้หาเรือแม่ช่วยชาวประมงจ่ายน้ำมัน-ฝากสัตว์น้ำ. **ประชาชาติ** (11 ธันวาคม 2517).

อุตสาหกรรมน้ำมัน. **สารเสรี** (30 กรกฎาคม 2497).

3578. เอาแต่กำไร. **เดลินิวส์** (8 สิงหาคม 2510).

ทหารเก่า. ปัญหาน้ำมันแพงกับโรงกลั่นในประเทศที่รัฐควรพิจารณา. **สยามรัฐ** (1 มีนาคม 2517).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. พลังของแนวคิดชาติ-ชาตินิยม กับการเมืองไทยในสมัยแรกเริ่มของรัฐ
ประชาชาติ. **รัฐศาสตร์สาร** 21 (3) (2542).

นายกั้งหัน. เหนือใต้ออกตก. **เดลินิวส์** (19 พฤศจิกายน 2518).

ประยุทธ์. น้ำมันไทย. **ไทยรัฐ** (30 มกราคม 2509).

ปราโมทย์ ทัศนาศูวรรณ. บางแสน. **อนุสาร อ.ส.ท.** 4 (8) (มีนาคม 2507).

แปลก ญ พัทลุง. บนทางหลวงสายใต้ ตอนที่ 1. **อนุสาร อ.ส.ท.** 1(11) (มิถุนายน 2504).

แปลก ญ พัทลุง. บนทางหลวงสายใต้ ตอนที่ 2. **อนุสาร อ.ส.ท.** 1(12) (กรกฎาคม 2504).

พี.เอฟ.เอ. "วิจัย วิจัย" อีก ๓ ปีไทยจะเป็นผู้ผลิตน้ำมันดิบ. **ชาวไทย** (5 พฤษภาคม 2517).

พูนพิสมัย ดิศกุล หม่อมเจ้าหญิง. รถยนต์คันแรกที่มากกรุงเทพฯ. **อนุสาร อสท.** 1(9) (เมษายน 2504).

ไพศาล มังกรไชยา. “วรรณ ชั้นชื่อ ทำงานเจียบ ๆ รวยเจียบ ๆ. **นิตยสารผู้จัดการ** (พฤศจิกายน 2528).

ไม่แน่ใจราคาน้ำมันรัฐบาลพุงได้เพียงใด. **ประชาชาติ** (8 ธันวาคม 2517).

ร.พันทก. องค์การน้ำมัน. **เดลินิวส์** (20 มีนาคม 2517).

รักษาการ. เรื่องของน้ำมัน. **ประชาธิปไตย** (19 สิงหาคม 2510).

รุ่งอรุณ สุริยามณี. บริษัทดาวบริวาร: ผันในก้อนเมฆของ ปตท.. **นิตยสารผู้จัดการ** (มีนาคม 2532).

วงนอก. อย่าให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย. **ข่าวพาณิชย์** (16 พฤศจิกายน 2499).

วิรัตน์ แสงทองคำ. ปตท.(3) ที่มบุกเบิก. **มติชนสุดสัปดาห์** 1681 (2 - 8 พ.ย. 2555).

วิศนุรักษ์. ทุนค้าน้ำมัน. **เดลินิวส์** (19 มีนาคม 2517).

วิศนุรักษ์. รัฐต้องทำเอง. **เดลินิวส์** (19 สิงหาคม 2510).

สัตยานันท์. ทรรศนวิจารณ์. **หลักเมือง** (22 สิงหาคม 2510).

สายัณห์. เหนือ ใต้ ออก ตก. **เดลินิวส์** (10 สิงหาคม 2510).

ธเนศ กองประเสริฐ. วิฤติการณ์น้ำมันโลกกับประเทศไทย. **น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด** (มกราคม – มีนาคม 2518).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. นายกรัฐมนตรีได้ประกอบพิธีเปิดโรงกลั่นน้ำมันของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด. **รายงานเศรษฐกิจรายเดือน** 5(1) (มกราคม 2508).

สามทหาร 1(12) (พฤศจิกายน 2505).

สามทหาร 2(9) (สิงหาคม 2506).

สมลักษณ์ ไตสกุล. ความเป็นมาของโอเปค. **น้ำมันกับปัญหาเศรษฐกิจ: จุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด** (มกราคม – มีนาคม 2518).

Bangkok Bank. สัมภาษณ์ เซาร์ เซาร์ขวัญยืน. **Bangkok Bank Monthly Review** (January 1974).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. สถานการณ์น้ำมัน. **รายงานเศรษฐกิจรายเดือน** 18(4) (เมษายน 2518).

โรลองซ์ บาร์ท. ไหวหารของภาพ แปลโดย ประชา สุวีรานนท์. **วารสารธรรมศาสตร์** 21(2) (2538).

รายงานการประชุมรัฐสภา

การอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายอุตสาหกรรม. **รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 3/2481.** พระนคร: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

กระทู้ถาม เรื่อง สถานการณ์น้ำมันในประเทศ โดย นายต๋นย บุนนาค. **รายงานการประชุมสภา**

นิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย.

กระทู้ถาม เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำมัน โดย นายบุญชู โฉมเสถียร. **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย.

กระทู้ถาม เรื่อง สถานการณ์น้ำมันในประเทศ โดย นายต๋นย บุนนาค. **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย.

กระทู้ถาม การควบคุมธุรกิจน้ำมัน โดย นายประธาน ดวงรัตน์. **รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 6 ถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2517.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย.

รายงานสถิติ

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1889.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons, St.Martin's Lane, 1889.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1890.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons, St.Martin's Lane, 1890.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1891.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons, St.Martin's Lane, 1891.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1892.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1892.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1893.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1893.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1894.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1894.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1895.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1895.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1896.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1896.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1900.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1900.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1901.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1901.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1902.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1902.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1903.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1903.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1904.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1904.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1905.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1905.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1906.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1906.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1907.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1907.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1908.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1908.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1912.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1912.

Diplomatic and Consular Report on Trade and Finance: Report for the Year 1913.

London: Printes for Her Majesty's Stationary Office, By Harisson and Sons,
St.Martin's Lane, 1913.

H.S.M.S. Custom. **Statistics of Import and Export Trade of Siam 1891.** Bangkok:

H.S.M.S. Custom.

H.S.M.S. Custom. **Statistics of Import and Export Trade of Siam 1899.** Bangkok:

H.S.M.S. Custom.

Institute of Developing Economies. **Foreign Trade Statistics of Thailand (1950 - 1969).**

Japan: Institute of Developing Economies, 1971.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1915. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1915.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1916. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1916.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1917. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1917.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1918. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1918.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1919. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1919.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1920. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1920.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1921. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1921.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1922. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1922.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1923. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1923.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1924. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1924.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1925. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1925.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1926. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1926.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1927. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1927.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1928. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1928.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1929. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1929.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1930. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1930.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1931. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1931.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1932. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1932.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1933. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1933.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1934. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1934.

Statistical Year Book of Kingdom of Siam 1935. Bangkok: Published by the Department of Commerce and Statistics, Ministry of Finance, 1935.

กรมศุลกากร. **การค้าขายประเทศสยาม: สินค้าเข้าออก (2443-2444).** พระนคร: กรมศุลกากร, 2444.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2506.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2507.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2507.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2508.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2508.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2509.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2509.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2510.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2510.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2511.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2511.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2512.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2512.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2513.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2513.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2514.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2514.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2515.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2515.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2516.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2516.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2517.

กรมศุลกากร. **รายงานประจำปี 2517.** กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร, 2518.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2519.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2520.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2520.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2521.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2521.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2522.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2522.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2523.

หนังสือพิมพ์

ข่าวพาณิชย์, 2 สิงหาคม 2500.

ข่าวพาณิชย์, 12 กุมภาพันธ์ 2508.

ข่าวพาณิชย์, 5 สิงหาคม 2510.

ข่าวพาณิชย์, 11 ตุลาคม 2516.

ข่าวพาณิชย์, 6 กุมภาพันธ์, 7 กุมภาพันธ์, 22 กุมภาพันธ์, 28 กุมภาพันธ์, 9 มีนาคม, 12 มีนาคม, 16 มีนาคม, 19 เมษายน, 10 กันยายน, 26 ตุลาคม, 14 พฤศจิกายน, 23 พฤศจิกายน, 29 พฤศจิกายน, 17 ธันวาคม 2517,

ข่าวพาณิชย์, 3 สิงหาคม 2518.

ข่าวพาณิชย์, 21 มกราคม 2520.

ข่าวพาณิชย์, 15 มีนาคม 2521.

ชาวไทย, 21 กันยายน 2499.

ชาวไทย, 10 สิงหาคม, 12 สิงหาคม 2510.

ชาวไทย, 12 กันยายน 2513.

ชาวไทย, 4 เมษายน, 18 เมษายน 2514.

ชาวไทย, 22 มกราคม, 4 กุมภาพันธ์, 4 ตุลาคม 2516, 1 ธันวาคม, 30 ธันวาคม 2516.

ชาวไทย, 27 กุมภาพันธ์, 5 สิงหาคม, 17 กันยายน 2517.

ชาวไทย, 11 พฤศจิกายน 2519.

เดลิโม่, 15 ตุลาคม, 9 พฤศจิกายน, 13 พฤศจิกายน, 20 พฤศจิกายน 2518.

- เดลินิวส์, 22 เมษายน 2508.
- เดลินิวส์, 8 สิงหาคม 2510.
- เดลินิวส์, 26 มกราคม 2513.
- เดลินิวส์, 28 พฤศจิกายน 2516.
- เดลินิวส์, 13 มีนาคม, 14 มีนาคม, 1 สิงหาคม 2517.
- เดลินิวส์, 2 ตุลาคม 2518.
- เดลินิวส์, 22 ตุลาคม 2519.
- ไทยรัฐ (29 พฤศจิกายน 2509).
- ไทยรัฐ, 27 กรกฎาคม, 5 สิงหาคม, 16 ธันวาคม 2510.
- ไทยรัฐ, 3 สิงหาคม, 9 ธันวาคม 2516.
- ไทยรัฐ, 3 มกราคม, 3 มีนาคม, 5 มีนาคม, 13 มีนาคม, 17 มิถุนายน, 10 กันยายน, 12 ตุลาคม, 31 ตุลาคม, 14 ธันวาคม 2517.
- ไทยรัฐ, 30 กันยายน, 15 ตุลาคม, 10 พฤศจิกายน, 12 พฤศจิกายน, 17 พฤศจิกายน 2518.
- ไทยรัฐ, 20 มกราคม 2520.
- บ้านเมือง, 2 เมษายน 2521.
- ประชาธิปไตย, 28 มกราคม 2509.
- ประชาธิปไตย, 3 มิถุนายน, 20 สิงหาคม, 28 สิงหาคม 2510.
- ประชาธิปไตย, 26 กันยายน 2519.
- พิมพ์ไทย, 16 สิงหาคม 2510.
- มติชน, 5 สิงหาคม 2521.
- สยามนิกร, 20 กุมภาพันธ์ 2501.
- สยามนิกร, 2 ธันวาคม 2507.
- สยามรัฐ, 1 กุมภาพันธ์, 20 พฤษภาคม 2504.
- สยามรัฐ, 10 สิงหาคม, 24 สิงหาคม 2505.
- สยามรัฐ, 20 พฤษภาคม 2508.
- สยามรัฐ, 26 กรกฎาคม, 2 สิงหาคม, 3 สิงหาคม, 23 สิงหาคม, 25 กันยายน 2510.
- สยามรัฐ, กุมภาพันธ์ 2511.
- สยามรัฐ, 10 กรกฎาคม 2512.

สยามรัฐ, 17 กุมภาพันธ์, 13 กันยายน, 16 กันยายน, 2513

สยามรัฐ, 5 เมษายน, 15 มิถุนายน, 4 กรกฎาคม, 13 กันยายน 2514.

สยามรัฐ, 26 ธันวาคม, 27 ธันวาคม 2516.

สยามรัฐ, 19 มีนาคม, 23 เมษายน, 12 มิถุนายน 2517.

สยามรัฐ, 29 มกราคม, 11 มิถุนายน, 20 ธันวาคม, 30 ธันวาคม 2518.

สยามรัฐ, 14 มกราคม 2520.

หลักเมือง, 29 มิถุนายน 2510.

ราชกิจจานุเบกษา

กฎกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเส้นทางบินสำหรับเครื่องบิน. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 50 ตอนที่ ค (7 พฤศจิกายน 2476).

กระทู้ถามที่ ๒๘/๒๔๘๕ ของนายเสกกล เจตสมนา ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง เรื่อง การใช้น้ำมันเบนซิน. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 59 ตอนที่ 32 (12 พฤษภาคม 2485).

แจ้งความกระทรวงกลาโหม ข้าราชการและราษฎรฆณฑลภูเก็ตทูลเกล้าฯ ถวายเงินสำหรับซื้อเครื่องบิน. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 32 ตอนที่ ง (12 ธันวาคม 2458).

แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้โคมและน้ำมันสำหรับจุดที่ตลาดเมืองไชยนาท. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 31 ตอนที่ ง (6 ธันวาคม 2457).

แจ้งความกระทรวงยุติธรรม เรื่อง บริษัทเรือยนต์จีนสยามตลาดพลูจำกัดสินใช้จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 31 ตอนที่ ง (13 ธันวาคม 2457).

แจ้งความกรมราชเลขาธิการ เรื่อง กำหนดให้เรียกคำบางคำในภาษาอังกฤษ เป็นคำภาษาไทย คือ คำว่าวอเตอส์ไปด ให้เรียกว่าประปา คำว่าสเตชั่น ให้เรียกว่าสถานี คำว่ารถมอเตอร์คาร์ ให้เรียกว่ารถยนต์ คำว่าเรือมอเตอร์ ให้เรียกว่าเรือยนต์. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 26 ตอนที่ ง (18 กรกฎาคม 2452).

แจ้งความกระทรวงกลาโหม เรื่อง รับเงินเพื่อซื้อเครื่องบินและบำรุงกำลังทางอากาศ. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 39, ตอนที่ ง (21 มกราคม 2465).

แจ้งความกระทรวงนครบาล เรื่อง หลวงดำรงธรรมสารกับนายบุญรอด จักรยมนตรีและเรือยนต์ สำหรับรับส่งคนโดยสารเฉพาะผู้ที่นั่งชาวหม่นขาว ซึ่งจะมากวายเป็นมงคลพระบรมศพ. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 27 ตอนที่ ง (20 พฤศจิกายน 2453).

แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ชื่อเรือยนต์ให้แก่กองตำรวจภูธร. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 41 ตอนที่ ง (1 มีนาคม 2467).

แจ้งความกระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระโสภณเพชรรัตน์ ให้เรือยนต์ลำหนึ่ง สำหรับใช้ราชการในมณฑลกรุงเทพฯ. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 9 ตอนที่ ง (5 พฤษภาคม 2455).

แจ้งความผู้ชำระบัญชีเลิกกิจการค้าขายของชนชาติศัตรู. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 34 ตอนที่ ก (9 สิงหาคม 2460).

แจ้งความศาลาว่าการนครบาล เรื่อง ให้ใช้เรือยนต์ในราชการอำเภอหนองแขม **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 39 ตอนที่ ง (26 พฤศจิกายน 2465).

ประกาศกรมมหาดเล็ก เรื่อง ให้ข้าราชการกรมยานยนต์ แผนกกองเรือยนต์ แต่งเครื่องราตรีสีมอสร์ได้ตามกำหนดเครื่องแต่งตัวดังต่อไปนี้. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 32 ตอนที่ ก (12 ธันวาคม 2458).

ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การเชื้อเพลิงไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 96 ตอนที่ 12 (9 ตุลาคม 2522).

ประกาศกระทรวงคมนาคม แผนกไปรษณีย์โทรเลข เรื่อง เปิดการเดินทางอากาศไปรษณีย์ระหว่างจังหวัดนครราชสีมา ร้อยเอ็ด อุตรดิตถ์และหนองคาย. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 40 ตอนที่ ง (25 พฤศจิกายน 2466).

ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลการเดินทางอากาศ. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 36 ตอนที่ ค (15 กุมภาพันธ์ 2462).

ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดนนทบุรี (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนนทบุรี, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 159 ง. ฉบับพิเศษ (27 ธันวาคม 2516).

ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๑๖ เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 159 ง. ฉบับพิเศษ (1 ธันวาคม 2516).

ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพิษณุโลก (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๖ เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในเขตจังหวัดพิษณุโลก. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 159 ง. ฉบับพิเศษ (1 ธันวาคม 2516).

ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ระเบียบการอนุญาตให้ซื้อและให้ขายน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่มีการปันส่วน สำหรับหน่วยส่วนภูมิภาค. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 58 ตอนที่ ก (7 เมษายน 2484).

ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง เรื่อง ขอทราบปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดที่ใช้. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 58 ตอนที่ ก (7 เมษายน 2484).

ประกาศคณะกรรมการกลางปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง เรื่อง ระเบียบการอนุญาตให้ซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่ให้มีการปันส่วนสำหรับหน่วยส่วนกลาง. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 58 ตอนที่ ก (5 พฤษภาคม 2484).

ประกาศตั้งกองรถยนต์เกราะในกองเสนาลหลวง ร.อ. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 36 (4 มกราคม 2462).

ประกาศคณะกรรมการกลางป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๔๙๒ เรื่อง กำหนดราคาสูงสุดของน้ำมันเบนซิน. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 67 ตอนที่ 3ง. (3 มกราคม 2493).

พระราชพิธีชานนามเรือยนต์พระที่นั่ง. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 32 ตอนที่ ง (26 กันยายน 2458).

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 90 ตอน 176 ก. ฉบับพิเศษ (27 ธันวาคม 2516).

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๔๖๕. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 39 ตอนที่ ค (12 ตุลาคม 2465).

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๐๓. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 77 ฉบับที่ 7 ก.
ฉบับพิเศษ (27 มกราคม 2503).

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 88 ตอนที่ 43 ก.
ฉบับพิเศษ (23 เมษายน 2514).

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐. **ราชกิจจานุเบกษา**,
เล่มที่ 94 ฉบับที่ 17 ก ฉบับพิเศษ (9 มีนาคม 2520).

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 95 ตอนที่
152 (28 ธันวาคม 2521).

พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2523. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 97 ตอน
183 ก ฉบับพิเศษ (1 ธันวาคม 2523).

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง 2481. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 56 ตอนที่ ก (17 เมษายน
2482).

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514. **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 88 ตอนที่ 43 ก. ฉบับพิเศษ
(23 เมษายน 2514).

สัมภาษณ์

ปรีชา ศุภลักษณ์. ที่ปรึกษาสายงานส่งเสริมองค์กรสัมพันธ์และบริหารภาพลักษณ์ของบริษัท
ปตท.สผ. **สัมภาษณ์**, 8 พฤษภาคม 2556.

วีระ วิสกุล. อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย. **สัมภาษณ์**, 8 พฤษภาคม 2556.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

Henry Ford and The Model T [Online]. 2 เมษายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=225182>

UNESCAP, About the Asian Highway [Online]. 15 January 2011. แหล่งที่มา
<http://www.unescap.org/ttdw/index.asp?menuname=asianhighway>

Book

- Akira, Suehiro. **Capital Accumulation in Thailand 1985-1855**. Chiang Mai: Silkworm Books, 1996.
- Al-Sowayegh, Abdulaziz. **Arab Petro-Politics**. London: Croom helm, 1984.
- Batson, Benjamin A. and Shimizu Hajime. **The Tragedy of Wanit: a Japanese Account of Wartime Thai Politics**. Singapore: Journal of Southeast Asian Studies, 1990.
- Caldwell, Alexander J. **American Economic Aid to Thailand**. Lexington Books, 1974.
- Claes, Dag Harald. **The Politics of Oil-Producer Cooperation**. Boulder: Westview Press, 2001.
- Coffin, Judith G. **Western Civilizations: Their History & Their Culture**. New York: Norton, 2002.
- Eichengreen, Barry. **Globalizing Capital: A History of the International Monetary System**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Fineman, Daniel. **A Special Relationship: the United States and Military Government in Thailand, 1947-1958** . Honolulu: University of Hawaii Press, 1997.
- Foster, Mark S. **A Nation on Wheels: the Automobile Culture in America since 1945**. Belmont: Walworth, 2003.
- Frank, Alison Fleig. **Oil Empire: Visions of Prosperity in Austrian Galicia**. Harvard University Press, 2005.
- Galpern, Steven G. **Money, Oil, and Empire in the Middle East: Sterling and Postwar Imperialism, 1944-1971**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Hoong, Ng Weng. **Singapore, the Energy Economy: From the First Refinery to the End of Cheap Oil, 1960-2010**. New York: Rutledge, 2012.
- Hubbert, King. **Nuclear Energy and the Fossil Fuels (Publication No.95)**. Houston Texas: Shell Development Company, 1956.
- Institute of Developing Economies. **Foreign Trade Statistics of Thailand (1950 - 1969)**. Japan: Institute of Developing Economies, 1971.

- Klapp, Merrie Gilbert. **The Sovereign Entrepreneur: Oil Policies in Advanced and Less Developed Capitalist Countries**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Levy, Walter J. **Oil Strategy and Politics, 1941-1981**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1982.
- Longmuir, Marilyn V. **Oil in Burma: The Extraction of "Earth-Oil" to 1914**. Bangkok: White Lotus, 2001.
- Ministry of Commerce and Communication. **Commercial Directory for Siam**. Bangkok: Ministry of Commerce and Communication, 1929.
- Mitchell, Timothy. **Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil**. London: Verso, 2011.
- National Economic Development Board. **A Development Report: 1961-1966**. Bangkok: National Economic Development Board, 1968.
- Office of the National Economic Development Board/National Income Division. **Regional Gross Domestic Product for Thailand, 1961-1966**. Bangkok: Office of the National Economic Development Board/National Income Division, 1965.
- OPEC. **OPEC Member Country Profiles**. Vienna: Secretariat Organization of the Petroleum Exporting Countries, 1983.
- Ouyyanont, Porphant. Industrialization of Bangkok before the Second World War. in **Asian-Pacific economic and business history conference on "Financial Crises: Historical Perspectives"**. New Zealand: Victoria University of Wellington, 2010.
- Ross, Michael L. **The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- Sampson, Anthony. **The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped**. New York: Viking Press, 1975.
- Shell Company of Thailand. **The Shell in Thailand**. Bangkok: Shell Company of Thailand, 1992.
- Solberg, Carl. **Oil Power**. New York: Mason, Charter, 1976.

- Turner, Louis. **Oil Companies in the International System**. London: Royal Institute of International Affairs, 1980.
- United States Operations Mission. **Thai American Economic Cooperation 1951-1956**. Bangkok: USOM, 1957.
- Whiting, Edmund J. and Adams, Frederick J. **Greater Bangkok Plan 2533**. Litchfield: Whiting Bowne and Associates; Adams Howard and Greeley; Ministry of Interior, 1960.
- Donner, Wolf. **The Five Faces of Thailand: An Economic Geography**. Hamburg: The Institute of Asian Affairs, 1978.
- Womack, J., D. Jones, and D. Roos. **The Machine that Changed the World**. New York: Rawson Associates, 1991.
- World Energy Conference. **Survey of Energy Resources 1974**. World Energy Conference, 1974.
- World Touring and Automobile Organization. **The Asian Highway**. World Touring and Automobile Organization, 1969.
- Wright, Arnold and Breakspear, Oliver T. **Twentieth Century Impressions of Siam: Its History, People, Commerce, Industries, and Resources**. Bangkok: White Lotus, 1994.
- Yergin, Daniel. **The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power**. New York: Free Press, 2009.
- Yoshihara. Kunio. **Japanese Investment in Southeast Asia**. Kyoto: The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 1978.
- Yoshihara. Kunio. **The Rise of Ersatz capitalism in South-East Asia**. Oxford: Oxford University Press, 1988.

Article

Atkinson, Tim. Gas from the Gulf: Union Oil Negotiates with the Government. **Business Review** (March 1976).

Blomkvist, Par. Transferring Technology--Shaping Ideology: American Traffic Engineering and Commercial Interests in the Establishment of a Swedish Car Society, 1945-1965. **Comparative Technology Transfer and Society**, 2(3) (December 2004).

Brewster, Marcia R. Thailand 1974. **Petroleum News S.E.A.** 5(11) (February 1975).

British Overseas Trade Board. South-East Asia's quiet boom. **Trade and Industry** (February 1976).

Brown, David G. The Development of Vietnam's Petroleum Resource. **Asian Survey** 16(6) (June 1976).

C. B. OPEC Thirty Years On. **Economic and Political Weekly** 25(45) (November 1990).

Fish, Peter. Trying to Get the Sums Right. **Far Eastern Economic Review** (23 March 1979).

Gale, Bruce. Petronas: Malaysia's National Oil Corporation. **Asian Survey** 21(11) (November 1981).

McCawley, Peter. Some Consequences of the Pertamina Crisis in Indonesia. **Journal of Southeast Asian Studies** 9(1) (March 1978).

Mom, Gijs. Roads without Rails: European Highway-Network Building and the Desire for Long-Range Motorized Mobility. **Technology and Culture**, 46(4) (October 2005).

Ouyyanont, Porphant. The Vietnam War and Tourism in Bangkok's Development, 1960-70. **The Southeast Asian Studies** 39(2) (September 2001).

Painter, David S. Oil and the Marshall Plan. **The Business History Review** 58(3) (Autumn 1984).

Petroleum News S.E.A. 3(5) (July 1972).

Petroleum News S.E.A. 5(1) (April 1974).

Petroleum News S.E.A. 6(9) (December 1975).

R.J.G. WELLS. Petroleum: Malaysia's New Engine of Growth?. **The World Today** 38(7/8)
(July - August 1982).

South East Asia Petroleum News 2(10) (December 1971).

Stokes, Raymond G. The Oil Industry in Nazi Germany 1936 – 1945. **The Business
History Review**, Vol. 59 No. 2 (Summer, 1985).

The Bretton Woods Agreement. **The World Today** 1(2) (August 1945).

The Petroleum Drama-Thai Style: Will the Filling Station Run Dry?. **Business Review**
(June 1973).

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอนรรฆ พิทักษ์ธานิน เกิดเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2528 ที่จังหวัดอุทัยธานี สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) สาขาวิชามานุษยวิทยา ภาควิชามานุษยวิทยา คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร เมื่อปีการศึกษา 2550 และเข้า ศึกษาต่อในหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2553