

นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

โดย ชูบ กาญจนประกกร

บทที่ 1

ปฏิวัติและนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

“เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงบริหารราชการของประเทศต่อมา โดยปรารถนาจะแก้ไขวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติ...”¹ ฉะนั้น การศึกษาวิจัยในลัทธิที่เกี่ยวกับการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะผู้นำในการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ จึงจำเป็นต้องทราบเรื่องการปฏิวัติซึ่งเป็นต้นกำเนิดของรัฐบาลหรือรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ

การศึกษาพิจารณาในกรณีนี้จะได้เลือกกระทำและเสนอเฉพาะในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับมาตรการร่างรัฐธรรมนูญภาวะผู้นำในการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติและการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ

ปฏิวัติ

“...คณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และพลเรือน ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศในนามของปวงชนชาวไทย ตั้งแต่เวลา 21 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501 ... เป็นต้นไป...”² ข้อความดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 จากประกาศฉบับนี้เมื่อประมวลเข้ากับเหตุการณ์ในวันที่ 20

¹ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร, 27 เมษายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี, 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธารพิมพ์, 2503,) หน้า 1-2

² “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม

ตุลาคม 2501 เวลาประมาณเที่ยงวัน ซึ่งเป็นเวลาที่ พลเอก ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน และได้โน้มเกล้าฯ ขอกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ยอมประจักษ์ชัดว่า การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นการปฏิวัติที่กระทำตามแผน "... โดยความยินยอมสนับสนุนของรัฐบาล ชุดที่ลาออกไป..."³

เมื่อคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศ และสถานการณ์ทั้งหลายตกอยู่ ภายใต้ความควบคุมของคณะปฏิวัติโดยทั่วไปแล้ว บุคคลภายนอกคณะปฏิวัติจะต้องมุ่งความสนใจในปัญหาที่ว่า ใครเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ จะดำเนินการบริหารประเทศเมื่อยึดอำนาจสำเร็จแล้วอย่างไร อุดมการณ์หรืออุดมคติในการปกครองประเทศของคณะปฏิวัติจะเป็นไปในรูปใด จะเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองของประเทศอย่างใดบ้างหรือไม่ เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นการแสดงออกซึ่งภาวะทางจิตใจของประชาชนที่มีอยู่ต่อคณะปฏิวัติในขณะนั้น โดย นัยนี้ ภาวะผู้นำและการใช้ภาวะผู้นำในระยะหัวเลี้ยวหัวต่ออันจึงมีความสำคัญต่อคณะปฏิวัติไม่ยิ่งหย่อนกว่าความสำเร็จในการยึดอำนาจ เพราะถ้าหากว่าประชาชนไม่ร่วมมือ หรืออาจเฉยเมยไม่นำพาต่อคณะปฏิวัติแล้ว คณะปฏิวัติจะประสบความยุ่งยากอย่างคาดไม่ถึง หรืออาจถึงขนาดปฏิวัติล้มเหลวหรือมีปฏิวัติซ้อน ฉะนั้น จะได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อทราบว่า คณะปฏิวัติได้ปฏิบัติ จัดทำและจัดให้มีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำอย่างใดบ้าง⁴ คณะปฏิวัติจึงประสบความสำเร็จ ในการปฏิวัติและสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและการบริหารประเทศมาได้จนถึงทุกวันนี้

1. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ

ทุกท่านที่ได้รับทราบประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ย่อมทราบได้ทันทีว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ แต่อาจมีข้อสงสัยว่า ใครจะเป็นผู้รับมอบ จากคณะปฏิวัติให้เป็นผู้รับผิดชอบบริหารประเทศต่อไป เพราะประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิวัติ แสดงให้ประจักษ์มาแล้วว่า คณะปฏิวัติในสมัยก่อนมักเชิญบุคคลซึ่งเป็นที่เชื่อถืออยู่ในความ

³ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2," ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

⁴ คำว่า "คณะปฏิวัติ" ซึ่งจะใช้ต่อไปในเอกสารวิจัยนี้ หมายถึงคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501

นิยมของประชาชนมาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศต่อไป แต่ในกรณีของการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 นี้ คณะปฏิวัติดำเนินการแตกต่างจากที่กล่าวมาอยู่มาก เพราะในโอกาสเดียวกันกับที่คณะปฏิวัติได้ประกาศ "... ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ..." ⁵ และประกาศให้ "... สถาปนาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเป็นอันสิ้นสุดลง ..." ⁶ แล้ว คณะปฏิวัติยังได้ประกาศว่า "... คณะปฏิวัติจะได้รับการบริหารประเทศ โดยมีกองบัญชาการปฏิวัติซึ่งมีจอมพล ถนอม ชนธรรมชิต เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในนามของปวงชนชาวไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รักษาสถานการณ์ของราชอาณาจักร ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่" ⁷

โดยนัยนี้ ก่อนที่จะมีรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี จอมพล ถนอม ชนธรรมชิต จึงดำรงอยู่ในฐานะที่สำคัญถึง 2 ฐานะ คือ หัวหน้าคณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจปกครองของประเทศ และหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ต้องรับผิดชอบบริหารประเทศซึ่งเป็นที่เข้าใจในขณะนี้ว่า ต้องดำรงอยู่ในตำแหน่งสำคัญทั้งสองนี้ จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแทนฉบับที่ยกเลิกไปแล้ว ทั้งสองตำแหน่งนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำโดยนิตินัยที่สำคัญมาก ⁸ หากพิจารณาประกอบกับอำนาจปฏิวัติซึ่งมีลักษณะเป็นแห่งกำเนิดแห่งอำนาจบริหารโดยนิตินัยอีกประการหนึ่งแล้ว ⁹ จะประจักษ์แจ้งในภาวะผู้นำของหัวหน้าคณะปฏิวัติยิ่งขึ้น

2. อำนาจปฏิวัติ

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 คณะปฏิวัติได้ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นครั้งแรกเกี่ยวกับการใช้อำนาจปฏิวัติว่า " การกระทำใด ๆ ของหนังสือพิมพ์ที่เป็นไปในทางก่อ

⁵ " ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า "ผู้นำโดยนิตินัย" หรือ legal leader จากบทความของ ขุนกาญจนประกร, "หัวหน้างาน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, หน้า 228

⁹ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า "อำนาจบริหารโดยนิตินัย" หรือ legal authority จากบทความของ พล. อ. ถนอม กิตติขจร, "การใช้อำนาจบริหาร," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, หน้า 602

เรื่องราว เด่นออกมามีทั้งแก่ประชาชนหรือปราศจากความเป็นธรรม จะต้องถูกยับยั้งด้วยอำนาจปฏิวัติซึ่งจำเป็นสำหรับรักษาความสงบและความปลอดภัยของประเทศชาติ”¹⁰

นอกจากนั้น คณะปฏิวัติยังได้ประกาศไว้ต่างกรรมต่างวาระอีกหลายครั้งที่แสดงให้เห็นความจำเป็นที่ต้องให้โตมาซึ่งอำนาจปฏิวัติว่า “... การยึดอำนาจทำการปฏิวัตินั้น ... ต้องทำเพื่อให้เกิดอำนาจปฏิวัติตามหลักรัฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้ใช้อำนาจปฏิวัตินี้ป้องกันภัยอันตรายของประเทศชาติ...”¹¹ ยิ่งกว่านั้น อำนาจปฏิวัติยังเป็น “เครื่องมือ”¹² ที่ “ไม่สามารถจะสร้างชนได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากด้วยวิธีการปฏิวัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาและอุดมคติ”¹³ ซึ่งคณะปฏิวัติสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการ “... กวาดล้างสิ่งไม่ดีทั้งหลายในบ้านเมืองได้โดยฉบับพันกัณฑ์ ซึ่งไม่สามารถจะใช้วิธีอื่นใดให้ได้ผลเหมือนใช้อำนาจปฏิวัติ...”¹⁴

ความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิวัติเพื่อให้มีอำนาจและความสำคัญของการใช้อำนาจปฏิวัตินับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะคณะปฏิวัติที่แสดงออกในรูปคำสั่งของคณะปฏิวัติเป็นจำนวนหลายสิบฉบับเท่านั้น แม้แต่ “... คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลัง... ยังมีอำนาจปฏิวัติอยู่ อย่างที่มีอยู่ในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร...”¹⁵

นอกจากการรับช่วงแห่งอำนาจปฏิวัตินี้แล้ว ยังปรากฏว่า “... นโยบายของคณะปฏิวัติซึ่งได้ประกาศไปแล้วนั้น รัฐบาลนี้จะได้นำมาปฏิบัติตามต่อไปให้เป็นผลประโยชน์แก่

10 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

11 สำนักทำเนียบนาชครรัฐมนตรี, “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ, 20 ตุลาคม 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี, 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนะการพิมพ์, 2503), หน้า 122

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid., และโปรดพิจารณา “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

ประเทศอย่างแท้จริง...¹⁶ ฉะนั้น รัฐบาลปัจจุบันจึงเป็น "...รัฐบาลปฏิวัติในระยะหัวเลี้ยว
หัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง..."¹⁷ หรือรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติดังกล่าวแล้วข้างต้น

3. การเทิดทูนพระมหากษัตริย์

มาตรการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่คณะปฏิวัติร่างสภาร่างและร่างเสริมภาวะผู้นำให้
บังเกิดชนแก่คณะปฏิวัติอย่างสุดซึ้งที่สุดที่จะประมาณค่าได้ คือ การกราบบังคมทูลถวายสัตย์
ปฏิญาณว่า "... ในการปฏิวัติครั้งนี้หากจำเป็นจะต้องเปลี่ยนสถาบันแห่งชาติในทางหนึ่ง
ทางใดบ้าง แต่สิ่งหนึ่งซึ่งคณะปฏิวัติจะไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลง คือระบอบที่มีพระมหา
กษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ..."¹⁸ โดยกราบบังคมทูลพระกรุณาและให้คำมั่นสัญญาต่อ
ประชาชนว่า "คณะปฏิวัติจะยืนหยัดรักษาระบอบนั้นต่อไป... อย่างมั่นคง"¹⁹

คำสัตย์ปฏิญาณดังกล่าวย่อมสร้างศรัทธาขึ้นในหมู่ประชาชนให้มีความเชื่อมั่นต่อคณะปฏิวัติ ก่อ
ให้เกิดเอกภาพขึ้นในชาติ เพราะคณะปฏิวัติจะเป็นอย่างไรก็ตาม ประชาชนยังมีที่พึ่งทางใจที่
องค์ประมุขของชาติ ฉะนั้น ความสำเร็จของคณะปฏิวัติในกรณีนี้จึงมิใช่เพียงแต่การกราบบังคมทูล
ต่อองค์ประมุขของชาติเท่านั้น หากแต่มีผลทางใจในหมู่ประชาชนอย่างเหลือคณานับ ยิ่งกว่านั้น
ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อคณะปฏิวัติยิ่งท่วมท้นทับทมิ เมื่อคณะปฏิวัติได้ประกาศให้ประชาชน
ทราบพระราชปราชัยและพระบรมราโชวาทว่า เรื่องความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มี
พระราชกระแสว่า

16 "นโยบายของรัฐบาลชุด จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนาถกรรัฐมนตรี ตามประกาศพระบรมราช
โองการ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502," แดงต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502, ราชกิจจานุ
เบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

17 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 84 วันที่ 22 ตุลาคม
2501

18 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9," และ "หนังสือหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ 8/2501 ลงวันที่ 20 ตุลาคม
2501," กราบบังคมทูลพระกรุณา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 83 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

19 *Ibid.*

จุดประสงค์ของคณะปฏิวัติที่ตั้งแถลงในประกาศ... ที่จะรักษาความปลอดภัยและ
ประโยชน์สุขของประเทศไทย ตลอดจนส่งเสริมความก้าวหน้าของบ้านเมือง นับว่าเป็น
เจตนาอันดี เมื่อได้ตั้งจุดประสงค์อันดีเช่นนี้แล้ว ควรจะได้พยายามดำเนินการต่าง ๆ ด้วย
ความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในประโยชน์ส่วนรวม การอันใดที่ยังจะต้องกระทำต่อไปอีก
ข้างหน้า ก็ขอให้ใคร่ครวญให้รอบคอบ เพื่อบรรลุผลตามจุดประสงค์นั้น โดยแท้จริง ทั้งจง
ตั้งความหวังในคำรับรองที่ได้ให้ไว้ในประกาศเหล่านั้นให้จงมาก ก็จะทรงอนุโมทนา²⁰

ข้อความตามหนังสือของราชเลขาธิการซึ่งนำมาเสนอนี้ นอกจาก “คณะปฏิวัติได้รับ
ทราบด้วยความรู้สึกซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณอันเกล้าอันกระหม่อม และจะได้ดำเนิน
ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ทุกประการ”²¹ ก็ตาม ทั้งคณะปฏิวัติและประชาชนย่อม
ซาบซึ้งในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงใช้ภาวะผู้นำแบบสัญลักษณ์ ในลักษณะแม่พระบารมี
ปกเกล้าปกกระหม่อมมายังคณะปฏิวัติและพลกันกรของพระองค์²² การยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ
ธรรมในชาติทั้งในหมู่คณะของคณะปฏิวัติ และในหมู่ประชาชนอันเป็นส่วนรวมของชาติ ในอัน
ที่จะได้รวมกันปฏิวัติพัฒนาประเทศเพื่อความเจริญก้าวหน้าต่อไป เพราะต่างมีความมั่นใจและ
เชื่อในคณะปฏิวัติได้อย่างสนิทใจว่า คณะปฏิวัติจะรักษาผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของชาติและ
จะยึดมั่นในอุดมการณ์เช่นเดียวกับอุดมการณ์ที่ฝังอยู่ในจิตใจของประชาชนชาวไทยจนถึงือเป็น
ปรัชญาและลักษณะนิสัยประจำชาติไทยว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติ
และทรงเป็นมิ่งขวัญของประชาชน... พระมหากษัตริย์กับชาติไทยจะแยกกันมิได้”²³

20 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 10,” และ “หนังสือราชเลขาธิการ ที่ 2183/2501 ลงวันที่ 21 ตุลาคม
2501,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 88 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

21 Ibid.

22 โปรดพิจารณาความหมายและความสำคัญของผู้นำแบบสัญลักษณ์ หรือ symbolic leader จากบทความ
ของ ชูบ กาญจนประภกร, “หัวหน้างาน,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 หน้า 229-30

23 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม
2501

4. ก่อน 24.00 นาฬิกาของวันปฏิวัติ

คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นต้นไป ในช่วงระยะเวลา 3 ชั่วโมงก่อนที่จะขึ้นวันใหม่ คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้มาตรการที่สำคัญๆ อีกหลายประการ ซึ่งมีผลช่วยรักษาสถานการณ์ และช่วยสร้างสภาวะผู้นำให้แก่คณะปฏิวัติโดยเฉพาะหัวหน้าคณะปฏิวัติ คือ

ก. ขอให้ประชาชนพลเมืองประกอบกิจการงานอาชีพตามปกติ ให้ข้าราชการทั้งหลายปฏิบัติงานในหน้าที่ตามเคยและให้ทุกคนตั้งอยู่ในความสงบ ห้ามกระทำการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นในประเทศ ห้ามเคลื่อนย้ายกำลังทหารนอกจากด้วยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ และให้ผู้บังคับบัญชากำลังหน่วยต่างๆ พึงและปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติแต่ผู้เดียว²⁴

ข. ประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อรักษาสถานการณ์และความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เวลา 21.13 นาฬิกา เป็นต้นไป²⁵

ค. ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะดังกล่าวไป รายงานตัวต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ ณ หอประชุมกองทัพบก ภายในเวลา 24.00 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เพื่อข้อมความเข้าใจในอันที่จะให้ราชการของชาติดำเนินต่อไปตามปกติ และเป็นไปตามนโยบายของคณะปฏิวัติ²⁶

ง. ประกาศห้ามกักตุนสินค้าหรือขนราคาสินค้า มีลักษณะเป็นการขอร้องเกมบังคับ โดยขอให้ทุกฝ่ายดำเนินปฏิบัติต่อกันด้วยความเห็นอกเห็นใจ เพื่อมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน²⁷

²⁴ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

²⁵ “ประกาศใช้กฎอัยการศึก,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

^{26, 27} “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 5, ฉบับที่ 6,” (ตามลำดับ), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 83 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

จ. เชิญผู้จัดการธนาคารในพระนครทุกธนาคาร และประธานหรือเลขาธิการหอการค้า
ทุกแห่งไปพบกับหัวหน้าคณะปฏิวัติ ณ หอประชุมกองทัพบก ในวันที่อังคารที่ 21 ตุลาคม 2501
เวลา 10.00 นาฬิกา เพื่อขอมความเข้าใจในอันที่จะให้เศรษฐกิจ การเงิน และการค้าของ
ประเทศดำเนินต่อไปตามปกติ ปราศจากอุปสรรคและความเข้าใจผิด²⁸

ฉ. ดึงยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 “บรรดาพรรคการเมืองที่
จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เป็นอันสิ้นสุดลง และจะตั้งขึ้นใหม่มิได้”²⁹ ตั้งแต่
ได้ประกาศแล้วเป็นต้นไป

หนึ่ง ต่อมาในวันที่ 22 ตุลาคม 2501 ยังได้ประกาศ “ห้ามมิให้มีการนัดประชุมกัน
ในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป...”³⁰

คำสั่งของคณะปฏิวัติดังกล่าวนี้ หากพิจารณาในด้านที่เกี่ยวกับการควบคุมสถานการณ์
ของประเทศ ย่อมประจักษ์ชัดว่า มีลักษณะเป็นมาตรการป้องปรามและป้องกันเหตุร้ายอันจะ
พึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ ย่อมจะมองข้ามความสำคัญอันเกิดขึ้นจากผล
แห่งคำสั่งเหล่านี้เสียมิได้ เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ให้บุคคลไปพบหัวหน้าคณะปฏิวัตินั้น นอก
จากเป็นการสร้างเสริมบุคลิกภาพของหัวหน้าคณะปฏิวัติให้เป็นที่รู้จักดีในบรรดาผู้ที่เขาพบแล้ว
ยังมีผลทางใจต่อผู้ที่เขาพบอยู่ด้วย อย่างน้อยที่สุด แม้จะทำการใด ๆ อันจะมีผลไม่สอดคล้อง
หรือขัดแย้งกับคำสั่งขอความร่วมมือของหัวหน้าคณะปฏิวัติแล้ว ก็ต้องซึ้งใจ พอดีพอร้ายก็ไม่
กล้าทำ เพราะแม้แต่คำว่าหัวหน้าคณะปฏิวัติก็เป็นมาตรการที่แสดงถึงความเฉียบขาดอยู่แล้ว ยิ่ง
เมื่อได้รับเชิญให้ไปพบเช่นนั้น มีพักต้องสงสัยว่า จะบริสุทธิ์หรือไม่บริสุทธิ์ก็ตาม ภาวะทางจิตใจ
ย่อมมีที่รวมกันอยู่ทุก ๆ หนึ่งในขณะนั้น คือหัวหน้าคณะปฏิวัติ

28, 29 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 7, ฉบับที่ 8,” (ตามลำดับ), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75
ตอนที่ 83 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

30 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 13,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 84 วันที่ 20 ตุลาคม
2501

นาถกรัณมนตรีในสมัยปฏิวัติ

โดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะปฏิวัติได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 เสีย นั้น ก็โดยปรารถนาจะให้มียุทธธรรมนูญที่เหมาะสม และให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น การที่จะให้มียุทธธรรมนูญเช่นว่านี้สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจัดร่างขึ้นประกาศใช้ต่อไป แต่ในระหว่างระยะเวลาก่อนที่จะได้มีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมควรให้มียุทธนาการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้ เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น³¹

ข้อความนี้จะต้องจารึกไว้เป็นส่วนหนึ่งแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทยดังกล่าวคือ อารัมภบทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศไว้ ณ วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502³²

การที่นำเอาร่างฉบับเป็นอารัมภบทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมาประกอบการพิจารณาด้วยเช่นนี้ ย่อมมีความสำคัญอยู่มาก ในอันที่จะได้ย่นระยะถึงภาวะของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ ตั้งแต่ความดำริเริ่มตลอดจนการร่าง จนกระทั่งถึงนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา และ “ทรงพระราชดำริเห็นชอบ... ให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัติกราบบังคม

31 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

32 *Ibid.*

ทูล”³³ ว่าในกระบวนการดำเนินงานดังกล่าวหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมมีภาระหน้าที่อันหนักและ
สำคัญเพียงใดที่จำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำด้วยความรอบคอบสุจริต จนกระทั่งได้รับความไว้วางพระ
ราชหฤทัยตั้งประจักษ์ชัดอยู่โดยนัยดังกล่าวแล้ว

ยิ่งกว่านั้น หลังจากที่ได้อธิบายใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ในวันที่ 28
มกราคม 2502 แล้ว จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติยังเป็นผู้ “ปฏิบัติ
หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี”³⁴ จนกระทั่งถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 พลเอก
สุทัศน์ สุธาธรรมกร ประธานสภาข้าราชการราษฎร เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โปรด
เกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า “บัดนี้ ทรงพระราชดำริว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็น
ผู้สมควรไว้วางพระราชหฤทัยให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี... จึงทรงพระกรุณาโปรด
เกล้าฯ ตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันนี้เป็น
ต้นไป”³⁵ และต่อมาในวันที่ 10 เดือนเดียวกัน จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรด
กระหม่อมให้ประกาศว่า “บัดนี้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้เลือกสรรผู้
สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรด
เกล้าฯ ตั้งรัฐมนตรี...”³⁶ ในประกาศตั้งคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ มี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ฉะนั้น โดยนิตินัย สถานะตำแหน่งของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเปลี่ยนจากหัวหน้า
คณะปฏิวัติ³⁷ มาเป็นหัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติ แต่ในทางพฤตินัย เป็นการยากยิ่งที่จะเขียนจะ
วิเคราะห์และพรรณนาได้โดยมั่นใจในความถูกต้องได้ว่า มโนธรรมหรือความรู้สึกสำนึกใน
หน้าที่ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติของหัวหน้าคณะปฏิวัติจะเปลี่ยนแปลงไปตามฐานะตำแหน่ง
ด้วย จะอย่างไรก็ตาม การที่หัวหน้าคณะปฏิวัติเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เป็นหลักฐาน

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., มาตรา 16

³⁵ “ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 76 ตอนที่ 22 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502

³⁶ “ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

³⁷ โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับกรณีที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่ง 2 ฐานะ
ในวิทยานิพนธ์นี้ หน้า 3

ได้ประการหนึ่งว่า ลักษณะต่อเนื่องของภาวะผู้นำและความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าคณะปฏิบัติและหัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติยังมีอยู่ในบุคคลเดียวกัน คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในตอนต่อไปของบทนี้ จะได้พิจารณาศึกษาภาวะผู้นำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในประการสำคัญ ๆ ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เพื่อเป็นแนวประกอบการศึกษาในบทต่อไป

I. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร หากพิจารณาเชิงปฏิฐานย่อมเป็นมาตรการที่เกื้อกูลภาวะผู้นำแก่ผู้ดำรงตำแหน่งนี้อยู่แล้วทั้งโดยตรงและโดยปริยาย เพราะผู้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นเจ้าของบุคคลและคณะบุคคลโดยทั่วไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ประชาชนจับตามองอยู่โดยมุ่งหวังให้เป็นผู้รักษาสถียรภาพของชนชั้นอันเป็นสังคมของชาติ ฉะนั้น ลักษณะประชานิยมจึงมีอยู่ต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ที่รวมอยู่ในคณะรัฐมนตรี ดังที่คตีพจน์ในทางการปกครองแบบคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาว่า “เป็นที่หนึ่งในบรรดาที่เท่ากัน”³⁸

สำหรับกรณีของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินั้น แม้ว่าอำนาจบริหารโดยนิตินัยยังมีลักษณะของความรับผิดชอบร่วมกันก็ตาม “แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ต้องยอมรับกันว่ามีควมโน้มเอียงไปในทางนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก...”³⁹ ดังจะเป็นที่ประจักษ์ชัดยิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาศึกษาภารกิจของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในบทต่อไป

ในชั้นนี้ ใคร่ขอเสนอให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำโดยแท้ ในขณะที่รัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมาก แตกต่างกับนายกรัฐมนตรีสมัยก่อนมีการปฏิวัติ

³⁸ คตีพจน์ทางการปกครองที่ว่า นายกรัฐมนตรีเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาที่เท่ากัน” นี้ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “First among equals” หรือตามภาษาละตินที่ว่า “Primus inter pares” เป็นคำกล่าวโดยทั่วไปที่ใช้เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างในฐานะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ร่วมคณะ แต่การที่นายกรัฐมนตรีของประเทศใดจะมีอำนาจมากหรือน้อย หรือจะสามารถใช้ภาวะผู้นำได้แค่ไหนเพียงใดนั้น ก็สุดแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศและแต่ละบุคคล

³⁹ แสวง เสนาณรงค์, “คณะผู้ช่วยที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, หน้า 39

มาตรการอันสำคัญที่ช่วยเกื้อหนุนฐานะตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิบัติให้สูงส่งเป็นพิเศษนั้นเป็นเพราะ “พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง... รัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร... มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”⁴⁰ และในทางปฏิบัติปรากฏว่า “นายกรัฐมนตรีได้เลือกสรรผู้สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งรัฐมนตรี...”⁴¹

ในลักษณะทางนิตินัยและพฤตินัยเช่นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับความจริงที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”⁴² ก็ยังประจักษ์ชัดยิ่งขึ้นอีกว่า นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหรือผู้นำในคณะรัฐมนตรี ทั้งในด้านเลือกสรรและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เพราะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกรณีเช่นนี้ย่อมต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

การพิจารณาคำขอของผู้นำของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ จะปรากฏแจ้งชัดขึ้นอีกมาก ถ้าหากจะได้พิจารณาภาวะทางจิตใจอันเป็นส่วนหนึ่งแห่งบุคลิกภาพของหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งแสดงออกโดยพฤติกรรมของท่านในการกล่าวคำปราศรัยในวันชาติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2505 ซึ่งขอคัดคัดตอนมาเสนอเพื่อยืนยันความจริง ดังต่อไปนี้

ข้าพเจ้าถือสิทธิเริ่มไว้ ในมือ ความคิดริเริ่มส่วนมากที่สุดเป็นของข้าพเจ้าเอง ข้าพเจ้าเป็นคนเริ่มคิดว่าจะทำอะไร แต่ไม่ใช่พอคิดว่าจะทำก็ทำไป โดยไม่ปรึกษาหารือใคร ข้าพเจ้าปรึกษา ข้าพเจ้าบอกให้เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าทราบความคิดความในใจโดยไม่ปิดบัง ข้าพเจ้ายินดีฟังว่าใครมีความคิดเห็นอย่างไร บรรดาคนที่ข้าพเจ้าเอามาเป็นเพื่อน

40 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 14, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

41 “ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

42 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 15, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

ร่วมงาน ก็ได้เลือกสรรโดยพิจารณาคุณลักษณะและวิชาการ โดยไม่คำนึงถึงพวกถึงพรรค
ข้าพเจ้ายึดหลักเรื่องสร้างคามสามัคคีในชาติเป็นเรื่องสำคัญ⁴³

ยิ่งกว่านั้น ถ้าพิจารณาอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักรประกอบด้วยแล้ว จะยิ่งตระหนักถึงมาตรการที่เกิดขึ้นโดยทางนิตินัยใน
ทางแก้กู่ต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ในอันที่จะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการ
บริหารประเทศได้ดียิ่งขึ้นอีกมาก

2. มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นธรรมนูญการปกครอง "... ที่หัวหน้าคณะ
ปฏิวัตินำ... กราบบังคมทูล"⁴⁴ เพื่อใช้ไปพดางก่อน "จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่ง
สภาว่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น"⁴⁵ ทั้งนี้ เพื่อ "ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ใน
ขณะนั้น"⁴⁶

โดยนัยนี้ "การบริหารประเทศโดยมีสภาและคณะรัฐมนตรีก็ได้ดำเนินต่อมา กอง
บัญชาการปฏิวัติได้หมดไป แต่อำนาจปฏิวัติยังคงอยู่ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักร"⁴⁷ ซึ่งมีข้อความว่า

ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์
ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

⁴³ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำปราศรัยในวันชาติ 24 มิถุนายน 2502," *ประมวลสุนทรพจน์*
ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี
10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 39

⁴⁴ ดูรายละเอียดจากวิทยานิพนธ์นี้ หน้า 10 หรือจากอรรถกถาของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำปราศรัยในวันชาติ 24 มิถุนายน 2502," *ประมวลสุนทรพจน์*ของ
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10
กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 48

จักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อแค้นหรือคุกคามความ
สงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะ
รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ
เช่นว่านั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใด ๆ ไปตามความในวรรคก่อนแล้ว
ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สหภาพ⁴⁸

อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
จักรดังกล่าวข้างต้น นับได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดที่ส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิบัติ
มีอำนาจมากที่สุด มากกว่านายกรัฐมนตรีอื่น ใดนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบ
รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ทั้งนี้ เป็นเพราะ “พฤติ
การณ์ทั้งหลายในบ้านเมือง... เป็นแผ่นดินร้ายพิชแรงสำหรับประเทศชาติ ไม่สามารถจะบำบัด
ด้วยวิธีอื่นนอกจากต้องทำการผ่าตัดถึงชนชั้นศักยกรรม”⁴⁹

อำนาจดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีสมัยปฏิบัติได้ใช้ไปแล้วรวม
หลายครั้ง เพื่อเป็น “การป้องกันภัย...ทั้งในด้านวัตถุและในด้านจิตใจ”⁵⁰ โดยนายกรัฐมนตรี
ยึดมั่นในหลักการว่า

การที่จะทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขก็จะต้องให้คนทำความดี การที่จะให้คนทำ
ความดีก็ต้องปิดทางทำความชั่วไว้ก่อน ต้องปิดทางมิให้คนร้ายมีโอกาสดำความร้าย แล้ว
คนดีจึงจะมีโอกาสดำความดี ให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า⁵¹

48 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 17, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28
มกราคม 2502

49 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502,” ประ
มวลสุนทรพจน์ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการ
ตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 123

50 Ibid., หน้า 126

51 Ibid., หน้า 125

อำนาจของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร^{๕๑} หากพิจารณาในทางทฤษฎี จะต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่น่าห่วงใยมาก แต่ถ้าหากพิจารณาถึงความจำเป็นในทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติ และพิจารณาเจตน์จำนงอันแน่วแน่ของผู้ทรงอำนาจนั้นแล้ว ความห่วงใยในเรื่องนี้แม้จะไม่ผ่อนคลายลงได้โดยสิ้นเชิง แต่ก็มีควมหวังในลัทธิจากที่ว่า

... ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในระหว่างรอการร่างและออกรัฐธรรมนูญใหม่ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติก็มีส่วนร่วมมือทั้งหลายในงานนี้ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะปฏิวัติก็มีเจตน์จำนงแน่วแน่อยู่เดิมอยู่แล้วว่าประเทศไทยจะต้องปกครองในระบบรัฐธรรมนูญ อาจจะต้องแก้ไขหลักการวิธีการเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของชาติ แต่เราไม่สามารถจะดัดทั้งรัฐธรรมนูญได้ ในเวลานี้เองซึ่งยังเป็นระยะปฏิวัติ ก็มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน ต่อไปภายหน้าก็จะมีรัฐธรรมนูญถาวรขึ้นใหม่ รวมความว่า ประเทศไทยจะต้องอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญเดิม^{๕๒}

การทำความเข้าใจในเจตน์จำนงของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติจะต้องพิจารณาในลักษณะปรนัยที่ว่า การปกครองในระยะนี้อยู่ในสมัยปฏิวัติ เป็นการชั่วคราว เพื่อกวาดล้างสิ่งเลวร้ายให้หมดสิ้น และให้เป็นรากฐานสำหรับรองรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับที่จะร่างขึ้นใหม่ต่อไป การพิจารณาศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับเจตน์จำนงของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินั้นจะเป็นที่ซาบซึ้งซึ้งน้ออกมาก ถ้าหากพิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับอุดมการณ์ทางการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมืองซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3. หลักการปกครองแบบพ่อเมือง

ความคิดทางการเมืองของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่แต่งตั้งออกเปรียบเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นภาพที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งแก่การวิเคราะห์ลักษณะและมาตรการและการใช้ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติได้เป็นอย่างดี เพราะ “เป็นการแต่งตั้งนโยบายและความคิดเห็น

⁵² “ถ้าปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2502,” *ibid.*, หน้า 206

ของ าพณฯ นายกรัฐมนตรี... จะใช้เป็นหลักยึดถือในการปฏิบัติราชการอย่างตึง^{๕๓} ฉะนั้น การปฏิบัติตามอุดมคติดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการ ในทางการปกครองควบคู่ไปด้วย เพื่อเป็นมรรควิธีไปสู่เป้าหมายตามอุดมการ

อุดมการของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติที่แสดงออกมีอยู่มากหลาย แต่ในชั้นนี้จะขอกล่าว เฉพาะอุดมการทางการปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะเห็นว่า นอกจากมีลักษณะทั่วไปแล้ว ยังมีลักษณะกำกับอยู่หรือแฝงอยู่ในหลักและวิธีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทุกลักษณะ อุดมการหรือหลักการดังกล่าวนี้ คือ หลักการปกครองแบบพอบ้านพื่อเมือง ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารได้กล่าวเน้นในที่หลายแห่ง ทั้งในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้ น้อย จะขอนำมาเด่นเฉพาะตรงที่กล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอที่วราช อาณาจักร เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2502 ท่านกล่าวว่า

ข้าราชการในสมัยใหม่จะก้าวหน้าไปได้ก็เพียงใดก็ตามที่ หลักการอันหนึ่งใน ระบบอบการปกครองแบบโบราณของไทย ยังมีคุณค่าอย่างประเสริฐและควรจะใช้อยู่เสมอ หลักการที่ความคอกการเป็นพอบ้านพื่อเมือง บ้านเมืองเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ตดหล่นกันลงมา นักปกครอง ต้องถือว่า พดเมืองที่อยู่ในความปกครองไม่ใช่คนอื่น แต่เป็นพี่น้องลูกหลานในครอบครัว เดียวกัน ความยากตมีจน ความผาสุก ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่พดเมือง เป็นเรื่องของ ครอบครัว จึงจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องเอาใจใส่ดูแลความเป็นไปของครอบครัว ใหญ่นี้ อย่างใกล้ชิด ปกครองกันด้วยความรักใคร่ไมตรีเหมือนหนึ่งว่าเป็นคนในครอบครัวเดียวกัน เมื่อใดเราสามารถทำให้พดเมืองได้วางใจ รักใคร่นับถือเราอย่างเป็นหัวหน้าครอบครัว เมื่อนั้นเราจึงจะได้ชื่อว่าเป็นนักปกครองที่ดี เราได้เคยทราบเรื่องของนักปกครองบางคน ที่ กล่าวกันว่าพดเมืองรักเหมือนพื่อ เวลาถูกย้ายหรือจากไป มีคนเดียวตายถึงกับร้องไห้ นั่นคือ นักปกครองที่ดีจริง^{๕๔}

⁵³ *Ibid.*, หน้าคำนำ

⁵⁴ “กล่าววเปิดทวประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอที่วราชอาณาจักร 27 เมษายน 2502,” *ibid.*, หน้า 6

ชอกดาวอ้างที่นำมาเสนอนั้น แม้วาคอนข้างยืดยาว แต่มีสาระตถุสำคัญที่มิใช่เพียงเพื่อปฏิบัติตามหรือเพื่อแสดงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเท่านั้น หากแต่เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างสำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีแบบทิศทางการปกครองแบบโบราณของไทยที่เป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่า อุดมการณ์หรือหลักการปกครองของชนมมตถุอย่างสำคัญที่ทำให้นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติไม่เหมือนกับนายกรัฐมนตรีอื่น ๆ ในอดีต และไม่เหมือนกับนายกรัฐมนตรีในประเทศประชาธิปไตยอื่นใด เพราะภารกิจของท่านที่จะต้องเป็นหัวหน้าซึ่งถือเคร่งครัดในหลักการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมือง⁵⁵ ทำให้ท่านต้องใช้มาตรการเกี่ยวกับภาวะผู้นำเพื่อให้เข้าถึงจิตใจของประชาชนในลักษณะที่ท่านเองจะต้องตรวจ ดูแลทุกซ่ทุจให้เห็นด้วยตาของท่านเอง แม้จำเป็นต้องบุกป่าดงพงไพรก็ต้องทำ เรืองนี้จะได้มีการพิจารณาศึกษากว้างขวางยิ่งขึ้นในบทที่ 2 ว่าด้วยมาตรการทางการเมือง

สรุป

การศึกษาคีวิเคราะห์ในบทที่ 1 นี้ หากพิจารณาโดยสรุปในลักษณะกระบวนการ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ฐานะตำแหน่งของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่สูงเด่นเป็นชั้น ๆ ติดต่อกันมาโดยลำดับอย่างรวดเร็ว

ก่อนวันปฏิวัติ คือ ก่อนวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ภาวะการเป็นผู้นำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเปรียบเทียบกับในระยะหลัง ๆ จะเห็นได้ว่า ในระยะนั้นจำกัดขอบเขตในประการสำคัญอยู่เฉพาะราชการทหารในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด มิได้มีบทบาทอย่างสำคัญหรือเด่นชัดในทางการเมืองและการบริหารประเทศในด้านอื่น ๆ เหมือนในระยะหลัง ๆ ของการปฏิวัติแล้ว

นับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งเป็นวันปฏิวัติ ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศและควบคุมสถานการณ์ของประเทศอยู่ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ จนกระทั่งถึงวันที่ 9

⁵⁵ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า "หัวหน้าแบบบิดามารดาปกครองบุตร" หรือ parental leader จากบทความของ ชูบ กาญจนประกร, "หัวหน้างาน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, หน้า 233

กุมภาพันธ์ 2502 ซึ่งเป็นวันประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้า ฯ ตั้ง จอมพล อดุลย์
 รัตนราชดี เป็นนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

อย่างไรก็ดี ในบทที่ 1 นี้ก็ได้แสดงให้เห็นประจักษ์ชัดแล้วว่า แม้มีธรรมนูญการปกครอง
 ราชอาณาจักรแล้วก็ตาม ประเทศไทยก็ยังอยู่ในสมัยปฏิวัติในอันที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศ
 ต่อไปโดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ

ในบทต่อไป จะได้ศึกษาพิจารณาจากผลการดำเนินนโยบายบริหารประเทศในด้าน
 การเมือง การเศรษฐกิจ การสังคม และการทหารของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติเป็นลำดับไปในอัน
 ที่ได้ทราบว่า จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ๆ มีผลในทางสร้างเสริมและสร้างสรรค
 ภาวະผู้นำให้แก่ จอมพล อดุลย์ รัตนราชดี หัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติในประการสำคัญ ๆ
 อย่างไรบ้าง

(ยังมีต่อ)

When all is summed up, a man never speaks of himself without losing
 thereby. His self-accusation are always believed; his self-praise disbelieved.

Montaigne

กล่าวโดยสรุป คนเราไม่เคยพูดถึงตนเองโดยไม่ขาดทุนเลย ถ้าพูดกล่าวหา
 ตัวเอง คนเชื่อเสมอ แต่ถ้าชมตัวเอง ไม่มีใครเชื่อ

มองตาญ