

# นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

โดย ชูบ กาญจนประกร

## คำนำ

ผลงานจากการศึกษาวิจัยเรื่องนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ในลักษณะการศึกษา เฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ ของ ดร. ชูบ กาญจนประกร ซึ่งได้เสนอบทที่ 1 ไว้ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2506 แล้วนั้น มีลักษณะเป็นการเสนอเพื่อท่านผู้อ่านจักได้ทราบการที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามาเป็นผู้นำในการบริหารประเทศในลักษณะกระบวนการตามลำดับตั้งแต่การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จนกระทั่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีและผู้เขียนได้เสนอให้เห็นว่า ในกระบวนการดังกล่าว นั้น มีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำที่สำคัญ ๆ อย่างไรบ้าง นอกจากนี้ยังได้พิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า เป็นเพราะเหตุใดรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลสมัยปฏิวัติ

ในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนได้เสนอผลงานวิจัยโดยการศึกษาพิจารณาจากด้านการเมือง เฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศว่า มีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำที่เกดขึ้นจากการนี้ และมีปัญหาที่สำคัญ ๆ อันจะมีผลกระทบกระเทือนถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติโดยเฉพาะอยู่อย่างไรบ้าง

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบผลงานที่เสนอไว้ในบทที่ 1 และบทที่ 2 แล้ว ย่อมจะประจักษ์ความจริงที่สำคัญอันเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเรื่องภาวะผู้นำว่า ในบทที่ 1 ผู้เขียนมุ่งเน้นถึง *องค์บุคคลและตำแหน่ง* คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ และนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ แต่ในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนมุ่งเน้น *การกระทำ* ของผู้ดำรงตำแหน่งในประการต่าง ๆ การศึกษาวิจัยในลักษณะเช่นนี้เพื่อพิสูจน์หลักของภาวะผู้นำที่ว่า ในประเทศหรือในสังคมที่ได้มีการจัดระเบียบให้มีผู้ทรงอำนาจเพื่อประกอบภารกิจในฐานะผู้นำโดยเรียบร้อยแล้ว จะพึงเห็นได้ว่า ผลงานอันเกิดจากการปฏิบัติภารกิจของผู้นำย่อมมีความสำคัญกว่าองค์บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำ กล่าวคือ ผลงานของผู้นำสำคัญกว่าตัวผู้นำเอง

บ.ก.

# การศึกษาเฉพาะกรณี:

## มาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ

### บทที่ 2

#### การดำเนินนโยบายทางการเมือง

คำว่า “การเมือง” หรือ “politics” ในทางวิชาการปรากฏว่า มีผู้กำหนดนิยามศัพท์ได้ต่าง ๆ กัน กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม คำว่าการดำเนินนโยบายทางการเมืองในเอกสารวิจัยนี้ หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าของประเทศชาติ รวมทั้งความผาสุกของประชาชน โดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ในหัวข้อเรื่องการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายในซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน และเกี่ยวข้องกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐในกรณีการดำเนินนโยบายการเมืองระหว่างประเทศ

สำหรับในบทที่ 2 นี้ จะได้เสนอเฉพาะการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายใน และการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อทราบว่า ผลแห่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในประการสำคัญอย่างไรบ้าง

#### การดำเนินนโยบายทางการเมืองภายใน

##### 1. ลักษณะพิเศษของการเมืองในสมัยปฏิวัติ

กล่าวโดยแท้จริงแล้ว ย่อมเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า การเมืองภายในของประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งเป็นวันปฏิวัติจนถึงวันที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 เป็นเรื่องภายในของคณะปฏิวัติผู้ควบคุมสถานการณ์ของประเทศ มีลักษณะเป็นการยกเว้นจากการเมืองของประเทศก่อนมีการปฏิวัติ กล่าวคือ คณะปฏิวัติได้สั่งยกเลิกพรรคการเมืองและห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป<sup>1</sup> และยังได้ประกาศให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2506, หน้า 8

<sup>2</sup> Ibid., หน้า 3

ในวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร<sup>3</sup> แล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง จอมพล อดุลย์เดช ธนะวัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>4</sup> และรัฐมนตรีอื่น ๆ<sup>5</sup> เป็นคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้กระนั้นก็ยังเห็นได้ว่าการเมืองภายในของประเทศไทยเป็นการเมืองในสมัยปฏิวัติ คำสั่งของคณะปฏิวัติห้ามมิให้ตั้งพรรคการเมืองชนใหม่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ หากแต่มีรัฐสภาชนใหม่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อทำหน้าที่ทั้งในการร่างรัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติ เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเมืองภายในมีลักษณะเป็นการเมืองในสมัยปฏิวัติก็ตาม ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าได้มีส่วนช่วยเหลือกฤษฎีกาสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้นำทางการเมืองให้แก่ จอมพล อดุลย์เดช ธนะวัชต์ อยู่มาหลายหลายประการ จึงจะขอนำเสนอเฉพาะในประการสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณา

ในชั้นนี้ ใคร่ขอแสดงให้เห็นว่า เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะพิเศษของการเมืองในสมัยปฏิวัติเองที่ได้ช่วยเสริมสร้างภาวะผู้นำโดยทั่วไปของ จอมพล อดุลย์เดช ธนะวัชต์ ให้สูงเด่นแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีในอดีตอยู่มาก เฉพาะอย่างยิ่ง สัมผัสศีลธรรมและอุดมการณ์ในทางการเมืองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เป็นมาตรการอันสำคัญยิ่งที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลสมัยปฏิวัติบริหารประเทศรุดหน้าไปได้โดยรวดเร็วอย่างทันตาเห็น<sup>7</sup>

## 2. สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน “... ก่อนที่จะได้มีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ... เป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระ

3, 4, 5 *Ibid.*, pp. 9-12.

6 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 17, 28 มกราคม 2502

7 โปรดพิจารณารายละเอียดในรายงานความก้าวหน้าของคณะปฏิวัติ ซึ่งได้จัดพิมพ์เผยแพร่แล้วเป็นเอกสารหลายเล่ม หลายพันหน้า

หม่อมให้ใช้...เป็นธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร...”<sup>8</sup> โดยนัยนี้ ย่อมกล่าวได้ว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีส่วนและบทบาทอย่างสำคัญในการจัดให้มีและการนำความกราบบังคมทูลเพื่อขอรับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้

หากพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปอีกโดยพิจารณารายนามสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ก็ยังเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นอีกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นโดยการใช้ลักษณะการนำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติในฐานะปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ความสำคัญของเรื่องนี่ย่อมมีอยู่ต่อการศึกษาพิจารณาภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นอันมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะในด้านการศึกษาพิจารณาภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติโปรดเกล้าฯ ให้ทรงแต่งตั้งกิตติ และในด้านจิตใจของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ย่อมพิจารณาได้ว่า เป็นมาตรการอันสำคัญที่จะช่วยอำนวยความสะดวกอย่างมากต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ ซึ่งเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลและรับสนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนั้น ความมั่นใจในการดำรงอยู่ในสมาชิกภาพของบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่สิ้นสุดลงโดยง่ายเพราะเหตุผลทางการเมือง ยังอำนวยความสะดวกแก่ภาวะผู้นำในการบริหารงานและเสถียรภาพของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติเป็นพิเศษ เพราะธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรไม่มีบทบัญญัติกำหนดการ สิ้นสุดตามวาระแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจาก “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลง จะได้ทรงแต่งตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น”<sup>9</sup>

<sup>8</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2506, หน้า 9-11

<sup>9</sup> “ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 7, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 17, 28 มกราคม 2502

ในทำนองเดียวกัน ย่อมเป็นที่หวังได้ว่า การตั้งรัฐมนตรีตามความในมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ก็อำนาจผลคือต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงปรากฏว่า อดีตรภาพทางการเมืองของประเทศและฐานะของรัฐบาลสมัยปฏิบัติจึงมั่นคงเป็นพิเศษ

### 3. คำแถลงนโยบาย

รัฐบาลนี้คงจะมีเวลาบริหารประเทศชั่วคราวจำกัด จึงได้วางหลักการในการบริหารประเทศไว้เป็น 2 ประการ คือ งานใดที่อาจจะดำเนินการให้ลุล่วงไปในสมัยเวลาที่บริหารราชการอยู่ ก็จะได้เร่งรัดให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว การใดที่จะต้องใช้เวลายาวนาน ก็จะได้วางโครงการขึ้นเพื่อรัฐบาลต่อ ๆ ไปจะได้อาศัยเป็นแนวดำเนินการต่อไป... นโยบายของคณะปฏิวัติซึ่งได้ประกาศไปแล้วนั้น รัฐบาลนี้จะดำเนินการตามต่อไปให้เป็นผลประโยชน์แก่ประเทศอย่างแท้จริง... นอกจากนี้ รัฐบาลนี้ขอยืนยันว่า

1. จะเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขของชาติตลอดไป
2. จะบริหารประเทศ โดยยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และเคารพในสิทธิของมนุษยชน การใดอันจะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รัฐบาลจะได้ปฏิบัติโดยเฉียบขาดเพื่อประโยชน์ที่นาน

ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว นอกจากจะเป็นการยืนยันความมั่นที่ไว้ใจต่อประชาชนในวันปฏิวัติ อันเกี่ยวกับการเทอดทูนพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์ รวมทั้งการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นผลประโยชน์สำคัญแห่งชาติแล้ว รัฐบาลในสมัยปฏิวัติยังได้ยืนยันการดำเนินนโยบาย “เพื่อสร้างความสำเร็จให้แก่ประเทศชาติ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนจนถึงที่สุด...”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502, และโปรดพิจารณารายละเอียดได้ในภาคผนวก

<sup>11</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในระยะ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี : 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 164-65

คำแถลงนโยบายดังกล่าว แม้จะได้เสนอไว้เพียงส่วนน้อยบางส่วนของนโยบายของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ ก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดลึกในจิตใจและเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะบริหารและนำประเทศชาติไปตามแนวแห่งสัจวาจาที่ได้ให้ไว้ ย่อมมีผลทางใจยังความอ่อนใจอย่างล้ำค่าแก่ประชาชนในอันที่จะนอนใจได้ว่า รัฐบาลนี้จะบริหารประเทศชั่วคราวระยะเวลาจำกัดตามหลักประชาธิปไตย จะไม่ผูกขาดการเป็นผู้นำบริหารประเทศโดยคณะปฏิวัติอย่างไม่มีกำหนด

เนื่องจากการที่รัฐบาลในสมัยปฏิวัติตระหนักดีถึงระยะเวลาอันจำกัดในการบริหารประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดดำเนินงานรวมหลายอย่างหลายประการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตจำนง เรื่องนี้จะปรากฏชัดจากการศึกษาวิเคราะห์ในด่อนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศและการบริหารงานพัฒนาประเทศ โดยมีแผนในลำดับหัวข้อต่อไป

#### 4. การปรับปรุงจักรกลการบริหารประเทศ

การปรับปรุงจักรกลการบริหารประเทศซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลสมัยปฏิวัติ เท่าที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีอยู่มากมาย อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเพียงพอทั้งในด้านคุณค่าและปริมาณในอันที่จะทำการศึกษาวิจัยประมวลขึ้นเป็นเอกสารการวิจัยได้อีกเรื่องหนึ่งต่างหาก เฉพาะในเอกสารการวิจัยนี้จะได้เสนอเฉพาะในลักษณะสำคัญเป็นพิเศษเท่านั้น

การปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลยึดถือเป็นนโยบายว่าเป็น "...ภารกิจอันสำคัญยิ่ง ที่จะต้องปรับปรุงรูปการบริหารประเทศให้เหมาะสม และบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ในช่วงระยะเวลาอันสั้นนับเป็นอันดับแรก ก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น"<sup>12</sup> การปรับปรุงและการจัดระเบียบราชการโดยนัยนี้ มีลักษณะเป็นการ "ระดมกำลังหมายถึงสติปัญญา กำลังแรงงาน และกำลังทรัพยากร"<sup>13</sup>

หากพิจารณาจากผลการดำเนินการในด่อนรวมแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติได้ใช้ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศในลักษณะระดมกำลังอย่างยากที่จะหารัฐบาลชุดอื่นๆ ใน

<sup>12</sup> "คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

<sup>13</sup> สำนักทำเนียบนาครัฐมนตรี, "ถ้าปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503," *op. cit.*, หน้า 164

ประเทศไทยในอดีตมาเปรียบเทียบได้ เท่าที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ก็ได้แก่การ “ระดมกำลังสติปัญญา... ตั้งสภามายบริหารชน 3 สภาคือ สภาเศรษฐกิจ สภาการศึกษา และสภาวิจัย เป็นการระดมกำลังสติปัญญาอย่างมากที่สุดที่จะทำได้ในเมืองเรา ไม่เคยมีสมัยใดในเมืองไทยที่จะระดมกำลังสติปัญญาเหมือนครั้งนี้”<sup>14</sup>

การปรับปรุงการบริหารในลักษณะระดมกำลังดังกล่าวนี้ นอกจากมีการจัดตั้งหน่วยงานชั้นใหม่แล้ว ยังมีลักษณะเป็นการรวมหน่วยงานหรือบูรณาการในการบริหาร<sup>15</sup> ไว้ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่น ก.พ. สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสภาการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ

โดยผลแห่งการปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศเท่าที่ได้จัดดำเนินการไปแล้ว ช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ภาวะผู้นำในการบริหารงานได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับการจัดให้มีปลัดบัญชาการ คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และเทคนิควิธีการบริหารภายในสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหลายอย่างหลายประการ เป็นการช่วยส่งเสริมฐานะตำแหน่งและภาวะผู้นำในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีให้สูงขึ้นทั้งในด้าน การพิจารณากำหนดนโยบายและการควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย

##### 5. การบริหารงานพัฒนาประเทศโดยมีแผน

การบริหารงานพัฒนาประเทศของรัฐบาลสมัยปฏิวัติ โดยการนำของ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการแสดงออกและยืนยันให้เห็นเด่นชัดถึงความริเริ่มซึ่งมีอยู่ในลักษณะการนำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การปกครองและการบริหารของประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังแสดงให้ประจักษ์ชัดถึงการที่รัฐบาลปัจจุบันรับช่วงนโยบายการบริหารประเทศจากคณะปฏิวัติ เป็นการรักษาสัจจวาจาที่คณะปฏิวัติได้ให้คำมั่นไว้ต่อประชาชน

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> การรวมหน่วยงานหรือบูรณาการบริหารตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Administrative Integration” ได้แก่ การออกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่สำคัญ ๆ บางหน่วยขึ้นตรงอยู่ในสังกัดของหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายที่สำคัญ ๆ

ตามที่ได้ประกาศไว้ว่าจะได้ “จัดการแก้ไขและปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น และเข้าสู่มาตรฐานที่พึงพอใจโดย...จะได้ตั้งคณะกรรมการวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งระยะสั้นระยะยาว ให้เป็นแผนการถาวร...”<sup>16</sup> ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังที่จะให้ “...รัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาหลังจะต้องยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกัน ไม่ยกเลิกเปลี่ยนแปลงใหม่ง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล...”<sup>17</sup> นอกจากนี้ ยังได้ให้คำมั่นว่า “...รัฐบาลจะได้ประกาศชี้แจงให้ราษฎรทราบและเข้าใจแผนการและผลดำเนินงานเป็นปี ๆ ไป”<sup>18</sup> ตามหลักนิยมในระบบอบประชาธิปไตย

คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2502 และคำกล่าวเปิดประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2505 แสดงให้เห็นแนวใหม่ในการดำเนินนโยบายบริหารงานพัฒนาประเทศโดยมีแผน จะขอคัดตัดตอนมาเสนอประกอบการพิจารณาเพื่อยืนยันในส่วนที่เกี่ยวกับความคิดริเริ่มอันเป็นคุณลักษณะในภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

ทุกท่านคงมีความรู้สึกอย่างเดียวกันว่า การที่จะสร้างศรีสวัสดิ์บ้านเมืองให้ก้าวหน้าไปสู่ความเจริญ และให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนนั้น จำต้องจัดเรื่องเศรษฐกิจก่อน ข้าพเจ้าเองก็มีความคิดเห็นมาช้านานแล้วว่า การบริหารประเทศให้บังเกิดผลดีอย่างแท้จริง จำต้องจัดเรื่องเศรษฐกิจคู่กันไปกับการศึกษาทั้งสองอย่างต้องสอดคล้องเกี่ยวโยงถึงกัน...

อันที่จริงการศึกษาเป็นจุดประสงค์ใหญ่อันหนึ่งของการปฏิวัติ ตั้งแต่เริ่มทำแผนการปฏิวัติ ก็ได้ถือเอาแผนการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่ง ประกาศของคณะปฏิวัติตั้งแต่ครั้งแรก ก็ได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่า คณะปฏิวัติถือการศึกษาเป็นเรื่อง

16 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 48, 22 ตุลาคม 2501

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ วันที่ 10 สิงหาคม 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในระยะ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี : 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 32



ใหญ่เรื่องสำคัญ และจะต้องทำการศึกษาคู่กันกับแผนการเศรษฐกิจ ข้าพเจ้านั้นคงต้อง  
 ตัญญาอันนี้...<sup>20</sup>

โดยวิธีการกำหนดให้มีแผนในการบริหารงานพัฒนาประเทศดังกล่าวนี้ แม้เป็นเพียง  
 ส่วนน้อยที่ได้นำเสนอ ก็เป็นการเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า ความคิดริเริ่มที่ดี และการที่มีสภาพ  
 กล่าวขนกดี มีลักษณะเป็นการส่งเสริมภาวะผู้นำในการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีอย่าง  
 สุดที่จะประมาณค่าได้ การนี้มิใช่แต่เป็นการระดมสรรพกำลังปัญญาความรู้และดำนึกศีลธรรม  
 อย่างชัดแจ้งในรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ประชาชนจะได้มีโอกาสติดตามทราบผลและเป้าหมาย  
 ในการบริหารประเทศได้เป็นอย่างดีซึ่งนับได้ว่า เป็นนิมิตดีที่ประเทศไทยจักได้มีรัฐบาลที่บริหาร  
 ประเทศโดยมีเหตุมีผลมีเป้าหมายที่แท้จริง และเพียรพยายามปฏิบัติการให้เป็นไปตามนั้น ใน  
 อันที่รัฐบาลจะได้เป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยแท้จริงต่อไป  
 นับเป็นการกระทำที่ช่วยวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งของ  
 รัฐบาลนี้

#### 6. การตรวจราชการ

การตรวจราชการเป็นเทคนิควิธีปฏิบัติราชการที่สำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นภาวะ  
 ผู้นำของนายกรัฐมนตรีสัมฤทธิ์ผลอย่างสูงเด่น ยากยิ่งที่จะหาหัวหน้รัฐบาลในสมัยอื่นใดมา  
 เปรียบเทียบได้

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า อุทิศการในการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมืองของนายก  
 รัฐมนตรีสัมฤทธิ์ผลประกอบด้วยความมุ่งมาดปรารถนาอันแรงกล้าที่จะได้ประสบพบเห็นประชาชน  
 และท้องที่ด้วยตาตนเองแบบเยี่ยมเยียนตามไถ่ทุกข์สุดชั้นที่ญาติพี่น้อง ในครัวเรือน แม้จะลำบาก  
 ตรากตรำสักเพียงใดก็ต้องทำ เพราะเป็นพันธะทางใจด้วยใจรัก

ข้อพระรณนาดังที่เสนอไว้ต่อไปนี้เป็นหลักฐานยืนยันข้อวิเคราะห์ดังกล่าว นอกจากนี้  
 นี้ยังจะช่วยให้ความกระจ่างแก่ผู้อ่านอันเกี่ยวกับเทคนิควิธีการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี  
 สัมฤทธิ์ผลได้ตามสมควร คือ

การที่ข้าพเจ้าได้เดินทางไปตรวจราชการ... ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะเห็นสภาพ  
 ของท้องถิ่นด้วยสายตาตนเอง และเพื่อต้องการเห็นข้อขัดข้องของหลายประการ ตามที่ทราบ

<sup>20</sup> "กล่าวแล้วเปิดประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ 8 กันยายน 2502," *ibid.*, หน้า 39

ในระหว่าง... งบประมาณอยู่แต่ในจังหวัดพระนคร ทั้งเพื่อต้องการทราบความต้องการและความปรารถนาอันแท้จริงของประชาชนที่ขาดแคลนและต้องการอย่างแท้จริง เนื่องในการนี้ ข้าพเจ้าได้พบข้อบกพร่องในการบริหารงานและสิ่งต้องการอันแท้จริงของประชาชนอย่างมากหลาย ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานของข้าพเจ้าและคณะรัฐบาลนี้เป็นอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าได้ชี้แจงให้ท่านรัฐมนตรีและท่านผู้ใหญ่ซึ่งเดินทางไปครั้งนั้น ให้บันทึกและจดจำมาแก้ไขอย่างมากมาย... กับทั้งบางประการข้าพเจ้าก็จำเป็นต้องริเริ่มและจัดทำให้บังเกิดขึ้นด้วยตนเอง เพื่อความผาสุกของประชาชนในต่อไปให้จงได้<sup>21</sup>

ในชั้นนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอให้ท่านผู้อ่านได้ระลึกว่า ในตอนท้ายของหัวข้อเรื่องการปรับปรุงจักรกลการบริหารประเทศ ผู้เขียนได้กล่าวเน้นให้เห็นความสำคัญของการพิจารณา กำหนดนโยบายทางการเมืองและการควบคุมการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายว่า เป็นสาระสำคัญสุดยอดของการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ ในการที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวในสมัยปฏิวัติ ย่อมมีความสำคัญและจำเป็นเกิดขึ้นเป็นพิเศษ ไม่เหมือนกับการบริหารประเทศในยามปกติ ทั้งนี้เป็นเพราะในสมัยปฏิวัตินี้ไม่มีสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น พรรคการเมือง และรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนปวงชนเช่นที่มีอยู่ในยามปกติตามหลักนิยมของประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไป ในทางหลักวิชา นักศึกษาวชิรรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความห่วงใยว่าการบริหารประเทศจะขาดหลักธำรงตอบตามความต้องการของประชาชน<sup>22</sup> จะทำให้เกิดช่องว่างหรือฉนวนระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ฉะนั้น การที่นายกรัฐมนตรีและข้าราชการฝ่ายบริหาร ออกตรวจราชการโดยทั่วถึงอยู่เป็นนิจนั่นเอง ที่ช่วยให้การบริหารประเทศเป็นไปโดยถูกต้องตาม

<sup>21</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำปราศรัยในการไปตรวจราชการภาคอีสาน 12 เมษายน 2503," ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในรอบ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี : 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 199-200

<sup>22</sup> หลักในการบริหารราชการมีอยู่มากมาย เช่น หลักการใช้ 4 Ms. คือ Men, Money, Material และ Management หลักจัดให้การบริหารมีลักษณะ 3 Es. คือ Effectiveness, Efficiency, Economy ส่วนหลักสนองตอบตามความต้องการของประชาชนนี้คือหลัก Responsiveness ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลัก 2 Rs. คือ Responsibility และ Responsiveness.

หตุกวดชาวยังชน ความสำคัญชน รัฐบาลในสมัยปฏิวัติจะได้คิดมาก่อนหรือไม่ก็ตาม แต่การปฏิบัติและลักษณะการนำของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีในกรณีอำนาจมรดกในการแก้ปัญหาชนไปได้เป็นอันมาก

ข้อวิเคราะห์ของผู้เขียนในกรณีนี้เห็นชัดแจ้งในความจริงยิ่งขึ้น หากจะได้พิจารณาเกี่ยวกับเทคนิควิธีการตรวจราชการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีกล่าว

ความมุ่งหมายในการตรวจราชการ ... ก็ ... คือไม่ประสงค์จะตรวจงานที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งหลายตรวจอยู่แล้ว เมื่อข้าพเจ้าได้พบเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค ก็ได้สอบถามถึงข้อราชการ อาชีพของราษฎร ความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชน รายได้ของรัฐ รายได้ของคน ความเป็นไปของบ้านเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่เรื่องเหล่านี้เป็นความสำคัญชั้นที่ 2 สำหรับการตรวจราชการของข้าพเจ้า ส่วนความสำคัญชั้นที่ 1 คือ อยากรู้จะได้ดูได้เห็นสิ่งที่จะหลงหูหลงตาของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งหลาย พยายามค้นหาความจริงเบื้องหลังฉากกำบังของการปฏิบัติซึ่งอาจจะมีฝักใฝ่โรยหน้า ข้าพเจ้าไปหาราษฎรโดยไม่ปรา้งร้องให้ราษฎรมาหา พยายามแสวงหาความคิดในเรื่องที่ยังมิได้คิดกัน และหาทางแก้ปัญหาเรื้องรังที่ยังแก้กันไม่ตก ด้วยความมุ่งหมายดังกล่าวนี้ การตรวจราชการของข้าพเจ้าจึงผิดแปลกจากที่เคยทำกัน ข้าพเจ้าหลีกเลี่ยงการเดินทางไปในแบบที่ติดอยู่แล้ว ส่วนมากที่สุดได้เดินทางในทางทุรกันดารที่ยังไม่เป็นถนน ค่ำที่หนักขงเตนทนอนทนิน หุงอาหารรับประทานกันโดยไม่รบกวนทางบ้านเมือง ที่ทำเช่นนั้นก็เพื่อให้เห็นชีวิตความเป็นอยู่อันแท้จริงของประชาชน ซึ่งข้าพเจ้าคำนวณอย่างหยาบ ๆ ว่า ในบรรดาราษฎร 24-25 ล้านของประเทศไทยเวลานี้ จะมีอย่างมากที่สุดสักเพียง 8 ล้านคน ที่ไม่เคยชีวิตอยู่สะดวกสบายในเขตเทศบาล เหลืออีก 16 หรือ 17 ล้านหรือมากกว่านั้นต้องอยู่ในไร่ในป่าคงด้วยความขาดแคลนมากมายหลายอย่าง ไม่ได้ได้รับความดูแลเอาใจใส่เพียงพอ แม้แต่สุขภาพอนามัย<sup>23</sup>

<sup>23</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำปราศรัยรายงานแก่ประชาชน ในการตรวจราชการทางภาคเหนือ 22 มิถุนายน 2504," ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในระยะ ๖ ปี แห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี: 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 524-25

ผลแห่งการตรวจราชการและการตั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีตามมาอย่างมากมายสุดที่จะพรรณนาในเอกสารการวิจัย<sup>๕๕</sup> และมีใช้เป็นการมุ่งหมายของการวิจัยเรื่องนี้ด้วย จะอย่างไรก็ตาม ในการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ<sup>๕๖</sup> นอกจากจะมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศให้ถูกต้องตามหลักวิชาดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังปรากฏว่ามีข้อประทับใจอีกประการหนึ่งซึ่งจะดเว้นไม่กล่าวเสียมิได้ สิ่งนี้คือ ลักษณะการนำในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์และอุดมการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันได้แก่คำขอร้องของนายกรัฐมนตรีที่กล่าวว่า “ข้าพเจ้าขอร้องให้บรรดาข้าราชการที่รักทั้งหลายซึ่งอยู่ในท้องถิ่นจงเอาใจใส่ในความเป็นอยู่ ความผาสุกของประชาชนด้วยความขยันหมั่นเพียร โปร่งใสดีกว่าเงินเดือนที่ท่านได้รับอยู่ในขณะนั้น เป็นรายได้ของแผ่นดินที่ประชาชนเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลทั้งสิ้น”<sup>๕๗</sup>

กล่าวโดยสรุป มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติจากการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายในประเทศ มิได้เกิดขึ้นจากสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือการเลือกตั้งภายในกรณีปกติ หากแต่มีมาตรการบางอย่างเป็นข้อยกเว้นจากหลักการ ขรรพตาโดยจัดให้มีลักษณะจำเพาะสำหรับสมัยปฏิวัติได้แก่การจัดระดมสรรพกำลังปัญญาความรู้และผู้เชี่ยวชาญมาช่วยงานของชาติเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเป็นการถาวรต่อไป

มีข้อที่น่าคิดเป็นอย่างยิ่งว่า ในลักษณะการบริหารประเทศเช่นนี้ ประเทศชาติเจริญรุดหน้าไปไ้รวดเร็วทันตาเห็นอย่างที่ประจักษ์แจ้งอยู่โดยทั่วไปแล้ว จึงมีปัญหาที่จะต้องขบคิดต่อไปว่า สภาวาระรัฐธรรมนูญจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไปในลักษณะอย่างไร จึงจะให้ได้ทั้งหลักการประชาธิปไตยตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศ และให้อำนาจผลสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ประเทศอย่างที่ปรากฏมีตัวอย่างอยู่ในสมัยปฏิวัติ

#### การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ

ตามที่ได้ทำการพิจารณาวิเคราะห์ผลแห่งการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายในเฉพาะประการสำคัญ ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะ

24 “ถ้าปราศรัยแต่พี่น้องชาวอีสาน,” *ibid.*, หน้า 196

รัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติได้แล้ว ต่อต่อไปนี้จะได้พิจารณาเสนอการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า จากการดำเนินนโยบายทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลสมัยปฏิวัตินั้น ได้มีส่วนช่วยสร้างเสริมรักษาความมั่นคงของชาติ และเกียรติคุณของชาติได้ในลักษณะอย่างไร และจากการดำเนินนโยบายโดยนัยนั้นได้ช่วยก่อให้เกิดมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในทางการเมืองให้แก่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินี้ในลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง

### 1. ลักษณะพิเศษของการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ

ในด้านที่เกี่ยวกับการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้ หากพิจารณาดังสถานการณ์ โดยทั่วไปทั้งภายในและภายนอกในระยะก่อนวันปฏิวัติโดยถนัดแล้ว ย่อมเห็นว่า การที่ประเทศบางประเทศตกอวดโอกาสและใฝ่หาประโยชน์จากเวทีการเมืองระหว่างประเทศและสร้างสถานการณ์อันเป็นภัยร้ายแรงแก่ประเทศไทยในสมัยนั้น จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่คณะปฏิวัติจำเป็นต้องกระทำการรุนแรงถึงขนาดต้องปฏิวัติ ยึดอำนาจปกครองประเทศ เพื่อเข้าควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ภายในประเทศอันมีผลมาจากเหตุการณ์ภายนอก ในกรณี เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า คณะปฏิวัติคือ รัฐบาลในสมัยปฏิวัติก็ เฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีซึ่งรับช่วงการบริหารประเทศมาจากคณะปฏิวัติจำเป็นต้องทุ่มเทระดมกำลังกาย กำลังปัญญาความรู้ และแม้แต่การยอมเสียสละหลักนิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็จำต้องทำ เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจปฏิวัติให้เป็นส่วนหนึ่งในอำนาจบริหารประเทศในสมัยปฏิวัติในอันที่จะรักษาผลประโยชน์อันสำคัญของชาติ เฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไว้ให้จงได้

ฉะนั้น ลักษณะการใช้ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศจึงมีอยู่ทั้งลักษณะในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเกียรติคุณของชาติในวงการนานาประเทศ และมีอยู่ทั้งลักษณะในการป้องกันขจัดภัยอันตรายจากการกระทำของคอมมิวนิสต์เป็นประการสำคัญเป็นพิเศษ ดังที่จะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติในด้านเสริมสร้าง ดังต่อไปนี้

รัฐบาลนี้... จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อันมีตามสนธิสัญญาต่างประเทศทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในอุดมการร่วมกัน ตามสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้... จะยึดมั่นในหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และส่งเสริมสัมพันธไมตรี กับนานาประเทศตามหลักสันติซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความยุติธรรม ความผาสุกของ ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ และถือว่าการเข้าใจอันดีและความร่วมมือโดยใกล้ชิด ระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นมิตร โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะช่วยขจัดไขว่ซึ่งสันติสุขในภาคพื้นตะวันออกของโลก

ในลัทธิที่เกี่ยวแก่การช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลนี้จะพิจารณาเท่าที่ จำเป็น โดยที่จะไม่ให้กระทบถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมี เจตนาอันแน่วแน่ที่จะทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะช่วยเหลือตัวเองได้อย่างกว้างขวางที่สุด เท่าที่จะทำได้<sup>25</sup>

จากการแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติดังกล่าว ย่อมปรากฏแก่ องค์กรเมืองระหว่างประเทศว่า ประเทศไทยซึ่งมีรัฐบาลสมัยปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เป็นประเทศหนึ่งที่มีมุ่งหวังและกระทำการเพื่อธำรงรักษาสันติภาพของ โลก เฉพาะอย่างยิ่ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างน้อยที่สุด ก็ย่อมจะยืนยันได้ว่า องค์การสหประชาชาติซึ่งมีลัทธิอุดมคติรักษาสันติภาพของโลกนั้นจะพึงวางใจได้ว่า ประเทศไทยจะ ไม่คุกคามหรือรุกรานประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ยิ่งกว่านั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลำดับ ต่อมาก็คงจะยืนยันความจริงข้อนี้ จนกระทั่งได้รับความเห็นอกเห็นใจจากประเทศต่าง ๆ ที่มีมุ่งมอง ประเทศไทยด้วยสายตาเป็นธรรมและได้ให้ความช่วยเหลืออย่างกว้างขวางดังที่ปรากฏชัดแจ้งอยู่ โดยทั่วไปแล้ว

จากผลแห่งการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศในด้านสร้างเสริมสันติภาพ ของโลกและเกียรติคุณของประเทศไทยดังกล่าว แม้จะได้เสนอไว้เพียงย่อเยี่ยงก็เป็นการเพียงพอ ที่จะกล่าวได้ว่า งานที่จะทำไปในการนี้ช่วยสร้างสรรคภาวะผู้นำให้เกิดแก่นายกรัฐมนตรี ใน สมัยปฏิวัติในฐานะผู้นำประเทศมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว รวมทั้งในนามของรัฐบาลอันเป็น ลัทธิรวมกันทำให้ประเทศไทยเป็นที่รู้จักดีประเทศหนึ่งในโลก

<sup>25</sup> “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาว่ารัฐธรรมนุญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะต่อต้านขั้วซ้ายที่ทราย อันอาจเกิดจากการกระทำของคอมมิวนิสต์อีกด้านหนึ่งซึ่งนับว่าเป็นนโยบายที่สำคัญมาก และอำนวยความสะดวกให้ปรากฏเด่นชัดแก่สายตาโลกว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่สนับสนุนส่งเสริมสันติภาพของโลก โดยร่วมอยู่ในกลุ่มประเทศซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำอยู่ในขณะนี้

เพื่อความเข้าใจอันดีในการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศในด้านขั้วซ้ายที่ทรายจากคอมมิวนิสต์ จำเป็นต้องแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ประเทศที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งประเทศไทยมีสัมพันธไมตรีทางการทูตด้วย และประเทศที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์รวมทั้งบุคคล คณะบุคคลหรือขบวนการที่มีอุดมคติต้องการจะให้ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นลัทธิสากล ในอันที่จะให้ทุกประเทศในโลกมีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เพื่อครองโลก

สำหรับในประการแรก ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ทางการทูตโดยเปิดเผยเท่าเทียมกับนานาประเทศที่ประเทศไทยมีสัมพันธไมตรีด้วย ส่วนในประการหลังอันเกี่ยวกับการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำโดยประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต หรือกระทำโดย บุคคล คณะบุคคล ขบวนการ หรือองค์การคอมมิวนิสต์สากลก็ตาม เป็นเรื่องที่ประเทศไทยมีนโยบายต่อต้านอย่างเด็ดเดี่ยวทุกวิถีทาง ดังที่จะเห็นได้ว่า ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลสมัยปฏิวัติด้วย นั้น มีข้อความบ่งชี้ถึงนโยบายเรื่องนี้ ขอบเขตชัดเจนมาเด่นเพื่อประกอบการพิจารณาตั้งต่อไปนี้

... สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกทวีตึงเครียดเป็นภัยใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติ... ทางสถานการณ์ภายใน ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยยิ่งใหญ่มาก เป็นที่ประจักษ์แจ้งอยู่ทั่วไปในเรื่องความแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่พยายามสร้างอิทธิพลเหนือจิตใจของประชาชนชาวไทย การแทรกซึมของตัวแทนคอมมิวนิสต์มีอยู่ทั่วไปทุกกระแස් ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม... ดำเนินการทั้งในทางลับและเปิดเผย... ที่จะให้เกิดความเสื่อมโทรมระส่ำระสายภายในประเทศ ขุดโค่นราชบัลลังก์ ถ่มถ้างพระพุทธศาสนา และทำลายสถาบันทุกอย่างที่ชาติไทยได้ผดุงรักษามาด้วยความเสียสละอย่างยิ่งยวด

... การเจรจาต่างประเทศก็ประสบความขัดข้อง ด้วยเหตุที่บุคคลพวกนั้นคอยแต่จะสร้างสถานการณ์ให้เกิดความกั้นแค้นใจกับประเทศที่เป็นมิตร ... ยิ่งกว่านั้นยังพยายามทำทั้งในการติดต่อทางดีและการโฆษณาเบียดเบียนให้ต่างประเทศขาดความไว้วางใจ ในชาติไทยโดยมิได้คำนึงว่า การกระทำนั้น ๆ จะเกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติเพียงไร<sup>26</sup>

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติยังได้กล่าวยืนยันอย่างหนักแน่นอีกครั้งหนึ่งเมื่อไม่นานมานี้ เมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบเรียบร้อยเพราะการแทรกแซงของคอมมิวนิสต์ในราชอาณาจักรกล่าวว่า “ข้าพเจ้าจะรักษาไว้ด้วยชีวิตและเลือดเนื้อของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าจะไม่ยอมให้ประเทศไทยตกเป็นทาสของคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ข้าพเจ้ายังมีชีวิตอยู่”<sup>27</sup>

โดยที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติมีเจตจำนงอย่างเด็ดเดี่ยวที่จะให้ประเทศไทยปลอดพ้นจากภัยคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจึงได้จัดใหม่มาตรการอันหลายอย่างหลายประการเพื่อดำเนินการต่อต้านอย่างเด็ดเดี่ยว และนอกจากนี้ยังได้กระทำทุกวิถีทางเท่าที่จะทำได้ ในเวลาอันจำกัดในทางเสริมสร้างเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ เช่น การพัฒนาชุมชน การใช้กำลังทหารช่วยพัฒนาท้องถิ่น การจัดให้มีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งอันเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนขอเรียกมาตรการนั้นว่า “พระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อม” ดังจะได้เสนอในลำดับต่อไป

## 2. พระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อม

รัฐบาลนี้ “ถือว่าความเข้าใจอันดีและความร่วมมือโดยใกล้ชิดระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นมิตร ... จะช่วยชำระไว้ซึ่งสันติสุข... ของโลก”<sup>28</sup> ในการนี้ปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถได้ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจอันก่อให้เกิดประโยชน์อันใหญ่หลวงแก่ประเทศ รัฐบาล และพสกนิกรของพระองค์เป็นอเนกประการสุดจะพรรณนาได้ครบถ้วน หากพิจารณาในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ก็เป็นที่ทราบซึ่งในพระมหากษัตริย์

<sup>26</sup> “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 81, 20 ตุลาคม 2501

<sup>27</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำแถลงเรื่องสถานการณ์ในราชอาณาจักรลาว,” *op. cit.*, หน้า 288

<sup>28</sup> “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาว่าวรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502



ธิคุณ และตระหนักถึงผลแห่งความสำเร็จในการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศต่าง ๆ ของพระองค์ ที่ช่วยให้ประเทศ รัฐบาล และประชาชนในประเทศที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนนั้น ๆ ได้รู้จัก มีความเข้าใจอันดี มีความรู้สึกในทางที่เป็นมิตรสนิทสนมกับประเทศไทย รัฐบาลไทย เฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลสมัยปฏิวัติและประชาชนชาวไทย ดังเช่น “จะเจรจากิจการงานทั้งปวงก็ได้รับความร่วมมือและความเห็นอกเห็นใจและบรรลุผลสำเร็จอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน”<sup>29</sup>

ในด้านที่เกี่ยวกับการภายในประเทศอันมีผลสืบเนื่องจากการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศต่าง ๆ นั้น ขอยกอุทาหรณ์เฉพาะการเสด็จนิวัตพระนครในวันที่ 18 มกราคม 2504 หลังจากที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนสหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ ในยุโรปเป็นเวลานานถึง 6 เดือนเศษ “... ในวันนี้พระแสงจิตของบุคคลสองฝ่ายที่ได้ส่งทอดถึงกันมาเป็นเวลาแรมเดือนจะได้ประสานกันสนิทยิ่งขึ้น ฝ่ายหนึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินกับพระราชินี และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินหรือพลกันทรของพระองค์”<sup>30</sup> ในวันนี้เป็นวันที่สำคัญยิ่งวันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติไทยที่ประชาชนชาวไทยได้ถวายความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และสมเด็จพระบรมราชินีนาถมิ่งขวัญของปวงชนอย่างสุดซึ้ง เป็นการยืนยันให้ปรากฏแก่ชาวโลกว่า “พระราชินีนาถเป็นเครื่องปรากฏของแผ่นดิน”<sup>31</sup>

ความจงรักภักดีของปวงชนชาวไทยที่มีต่อองค์พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์มีอยู่อย่างสุดประมาณดังอุทาหรณ์ ฉะนั้น พระราชดำรัสของพระองค์จึงมีคุณค่าความศักดิ์สิทธิ์เป็นพิเศษ จึงจะขอนำเสนอเฉพาะส่วนน้อยอันเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเรื่องว่า กระแสพระราชดำรัสเป็นมาตรการสร้างศรัทธาก้าวหน้าให้แก่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติได้อย่างไร โดยจะขอยกเฉพาะกรณีทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถได้เสด็จออกมุขเด็จตีหีบยุชรทักษิณพระที่นั่งอนันตสมาคม โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประชาชนได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายพระพรเนื่องในโอกาสเสด็จนิวัตพระมหานคร ในการนี้ปรากฏว่า

<sup>29</sup> “เสด็จนิวัตประเทศไทย,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 7, ฉบับที่ 30, 15 มกราคม 2504, หน้า 2

<sup>30</sup> ประหยัด ศ. นาคะนาท, “วิสามันตฺยสำนึก,” *ibid.*, หน้า 16

<sup>31</sup> ฉาไท, “สวัสดิมงคล,” *ibid.*, หน้า 17

คณะรัฐมนตรี ต่อมารัฐสภาว่างรัฐธรรมนุญ นักศึกษา และประชาชนต่างไปชุมนุมกันอย่างคับคั่ง หลังจากที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายดอกไม้ธูปเทียนกราบถวายบังคมทูลถวายพระพร และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสตอบ ประชาชนร่วมร้องเพลงสรรเสริญพระบารมี และก่อนที่จะเสด็จขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานกระแสพระราชดำรัสเป็นพิเศษโดยตรงแก่ประชาชนซึ่งไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ท้องสนามหลวง และยังได้ทรงชักชวนให้ประชาชนไซโยให้นายกรัฐมนตรี

... ถ้าจะนับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้นมา ก็กล่าวได้อย่างเต็มปากว่า ยังไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีของเมืองไทยคนใด เคยได้รับพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณ จากสมเด็จพระมหากษัตริย์ยิ่งไปกว่าท่านจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันนี้เลย เพราะกระแสพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ มิใช่แต่เพียงแต่แสดงให้เห็นความไว้วางพระราชหฤทัยซึ่งทรงมีต่อหัวหน้าคณะรัฐบาลผู้มีหน้าที่บริหารประเทศเป็นส่วนขององค์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นเสมือนได้พระราชทานคำรับรองในความสามารถ และอาการแห่งความประพฤติทั้งปวงของท่าน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้ประชาชนไว้วางใจอีกด้วย ซึ่งถ้าคำนึงว่า ท่านนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันนี้ได้เข้ารับภาระและหน้าที่บริหารประเทศ โดยอาศัยผลแห่งการปฏิวัติอันมิใช่วิถีทางของประชาธิปไตยด้วยแล้ว กระแสพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ ย่อมจัดได้ว่า มีความหมายและคุณค่าแก่ชีวิตของท่านจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกินกว่าจักสรรหาคำมาพรรณนาได้ครบถ้วน<sup>32</sup>

ฉะนั้น จึงมีจำเป็นต้องพิสูจน์ยืนยันต่อไปอีกว่า การนี้ก่อให้เกิดมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศให้แก่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อย่างไร เพราะกระแสพระราชดำรัสอันมีลักษณะเป็นพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อม และเสียงของประชาชนที่ยอมรับว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็น “ผู้ที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณสูงสุดในรอบปี”<sup>33</sup> นั้น ย่อมมีน้ำหนักที่หนักแน่นเกินกว่าการพรรณนาใด ๆ อยู่แล้ว

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

### 3. ความมั่นคงร่วมกัน

“รัฐบาลนี้... จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อันดีตามสนธิสัญญาฉบับประเทศ  
ทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในอุดมการร่วมกันตามสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียง  
เฉียงใต้... จะยึดมั่นในหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ...”<sup>34</sup> ข้อความดังกล่าวนี้เป็นการแสดง  
ออกให้ทราบถึงความมุ่งมาดปรารถนาของรัฐบาลนี้ในอันที่จะต่อต้าน ชาติภัยคอมมิวนิสต์  
ในด้านที่เกี่ยวกับกิจการภายในอันเป็นสิทธิที่รัฐเอกราชจะพึงกระทำได้ และยังเป็นการบ่งระบุ  
อย่างชัดแจ้งว่า รัฐบาลนี้จะยึดมั่นในการต่อต้านโดยถืออุดมการในการป้องกันร่วมกันใน  
ภูมิภาคนี้ตามสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้เนื่องจาก

จุดประสงค์ขององค์การสนธิสัญญา<sup>35</sup> ก็เพื่อต่อสู้ป้องกันการรุกรานของคอมมิ  
นิสต์ การรุกรานอันนี้เป็นมหันตภัยอันทมิฬ... ผู้ที่ไม่ทราบเรื่องละเอียดอาจคิดเห็นแต่  
เพียงว่า เป็นองค์การที่รวมกำลังทหารเพื่อต่อสู้การรุกรานเช่นที่ได้มีการฝึกซ้อมเป็นวง  
คราวในประเทศไทย ความจริงหาเป็นเพียงเท่านั้นไม่ ภัยคอมมิวนิสต์ย่อมมีทั้งการรุกรบ  
และการรุกรายอย่างสงบ ซึ่งหมายถึงการแทรกซึมบ่อนทำลาย ก่อความระส่ำระสายในบ้าน  
เมือง ยุยงให้ประชาชนเห็นผิดเป็นชอบ... ฉะนั้น องค์การนี้จึงมีจุดประสงค์ นอกจากเตรียม  
กำลังทหารเพื่อต่อสู้การรุกรานแล้ว ยังหาทางแก้กันการแทรกซึมบ่อนทำลาย โดยวิธี  
ช่วยพัฒนาการเศรษฐกิจ... และช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนา  
เศรษฐกิจ...<sup>35</sup>

หากพิจารณาในข้อที่ว่า การที่รัฐบาลร่วมอยู่ในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน  
แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือการร่วมในองค์การเพื่อความมั่นคงอื่น ๆ เช่น สหประชา  
สนธิได้มีจุดมุ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสรรคภาวะผู้นำให้บังเกิดแก่นายกรัฐมนตรีได้เพียงใดนั้น  
ก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติที่ว่า จอมพล สฤษดิ์ ชนวรรค์ มีจุด

<sup>34</sup> “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ชนวรรค์ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,”  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

<sup>35</sup> สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “สุนทรพจน์ในวันครบรอบปีที่ 5 แห่งการลงนามในสนธิสัญญาป้องกัน  
ร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, วันที่ 8 กันยายน 2502,” *op. cit.*, pp. 46-47.

สำคัญอยู่ในองค์การป้องกันในฐานะสำคัญ ๒ สถานะ คือ (๑) ในฐานะนายกรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชอาณาจักรไทย และ (๒) ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดซึ่งคุมกำลังทหารของประเทศ แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศเล็กในองค์การนี้ แต่ประเทศมหาอำนาจและประเทศใหญ่น้อยอื่น ๆ ซึ่งรวมเป็นสมาชิกอยู่ในองค์การนี้ต่างเห็นความสำคัญประเทศไทยที่เป็นปรวการหน้าด่านของประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฉะนั้น ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทยย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับในความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอื่น ๆ เหล่านี้ด้วย ยิ่งกว่านั้น ความมั่นคง เด็ดเดี่ยว แน่นนอนของผู้บริหารประเทศก็เป็นจุดที่แต่ละประเทศพึงเล็งอยู่เป็นอันมาก

โดยเหตุนี้ การที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายและแสดงเจตจำนงอันแรงกล้าอย่างเปิดเผยที่จะต้องต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยเด็ดขาดนี้ นับว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและเห็นอกเห็นใจประเทศไทยในอันที่จะร่วมมือป้องกันภัยเช่นเดียวกัน อย่างที่ประจักษ์ชัดมาแต่ในกรณีความไม่เรียบร้อยในราชอาณาจักรลาว เพราะการคุกคามและรุกรานของคอมมิวนิสต์ และในกรณีฝึกซ้อมตามโอกาสต่าง ๆ ในวงราชการของประเทศสันติสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งตะวันออกเฉียงใต้จึงปรากฏว่า บทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องรับฟัง และให้ความร่วมมืออย่างนับพัตัน ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในด้านนี้เป็นที่ทราบดีอยู่โดยทั่วไปทั้งภายในและภายนอก

#### 4. การยึดมั่นในกฎบัตรสหประชาชาติ

รัฐบาลนี้ได้กำหนดนโยบายต่างประเทศโดยแถลงว่า จะยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ<sup>36</sup> ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะการนำในสังคมนานาชาตินี้ รัฐบาลยืนยันการที่ประเทศไทยเป็นรัฐมีอธิปไตยในฐานะประเทศเอกราชในอันที่จะได้มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกับประเทศเอกราชทั้งหลายอื่นในโลก และจะปฏิบัติตามหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อผดุงส่งเสริมสันติภาพของโลก นอกจากนี้ รัฐบาลนี้ยังได้แถลงยืนยันให้เห็นความสำคัญของการยึดถือนโยบายนี้หลายครั้งหลายหน เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชน

<sup>36</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจากบทความนี้ในหัวข้อเรื่องความมั่นคงร่วมกัน

โดยทั่วไปว่า รัฐบาลนี้จะดำเนินหรือพิจารณานโยบายอย่างอิสระในฐานะรัฐเอกราช การใ้  
 ภาคว่าผู้นำในเวทีการเมืองระหว่างประเทศตามเจตจำนงดังกล่าวมีอยู่อย่างไรบ้างนั้น เป็นที่ประ  
 ค์กษณ์แจ่มอยู่โดยทั่วไปแล้วจะไม่ชนนำมากล่าว ณ ที่นอก เรื่องที่จะเล่าต่อไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับ  
 สำระสำคัญที่ว่า ในกรณีที่ประชาชนชาวไทยและแม้แต่รัฐบาลเองก็ไม่เห็นด้วยในการที่จะต้อง  
 ยึดถือคำสั่งคำวินิจฉัยของสหประชาชาตินั้น รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีจะปฏิบัติ  
 ต่อไปอย่างไร เรื่องนี้บ่งว่ามีประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษาวินิจฉัยเรื่องภาคว่าผู้นำ เพราะลักษณะผู้นำ  
 ของผู้ใดก็ตามในบางโอกาสแสดงออกเมื่อมีเหตุคับขัน มีภัยอยู่เฉพาะหน้า มีความเครียดลด  
 รั้นจิตใจอยู่ ถ้าหากผู้หนึ่งสามารถควบคุมใจและสติสัมปชัญญะได้ดี ลักษณะผู้นำที่แสดงใน  
 กรณีเช่นนี้มีความหมายอย่างยิ่งต่อการปกครองและควบคุมบังคับบัญชา ทั้งนี้ เป็นเพราะใน  
 สถานการณ์เช่นนั้น ถ้าผู้เป็นหัวหน้าไม่สามารถควบคุมจิตใจตนเองให้มั่นคงแล้ว ผู้คนที่อยู่ใน  
 มบังคับบัญชาจะกลายเป็นกระต่ายตื่นตูมไปโดย

โดยนัยนี้ การศึกษาเฉพาะกรณีเขาพระวิหารจะช่วยให้ความกระจ่างเป็นอย่างดียิ่งว่า  
 ในสถานการณ์อันเล็งต่ออันตรายเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีมีความมั่นคงทางจิตใจอย่างไร ใน  
 อันที่จะเผชิญและแก้ปัญหา ข้อความดังกล่าวต่อไปนี้จะช่วยคลี่คลายได้เป็นอย่างดี

สำหรับกรณีปราสาทพระวิหาร ซึ่งศาลโลกได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วนั้น... รัฐบาล  
 และประชาชนชาวไทยไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของศาลโลก ทั้งในข้อเท็จจริง ในกฎหมาย  
 ระหว่างประเทศ และในหลักความยุติธรรม... แต่เราตระหนักดีว่า คำพิพากษาของศาล  
 เป็นอันเสร็จเด็ดขาด ไม่มีทางจะอุทธรณ์ได้... กฎบัตรของสหประชาชาติ มาตรา 94 บ่ง  
 ไว้ว่า ข้อ 1 สมาชิกแต่ละประเทศของสหประชาชาติรับที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล  
 ยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีใด ๆ ที่ตนตกเป็นฝ่ายแพ้...

เมื่อเป็นดังนี้ แม้อำรัฐบาลและประชาชนชาวไทยจะมีความรู้สึกเศร้าสลดและ  
 ขมขื่นเพียงใด ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ก็จะต้องปฏิบัติตาม  
 พันธกรณีในกฎบัตรสหประชาชาติ...

... ทงนม ไซ่เกิดจากความกลัว หรือความขลาดแต่ประการใดเลย แต่... จะต้อง  
 มองการณ์ไกล เวลานี้เราอยู่ในสังคมของโลก... ประเทศไทยเราได้รับความนิยมนับถือ

จากตั้งคนนานาชาติเพียงใด พนองทงหลายก็ทราบดีอยู่แล้ว ถ้าชาติของเราต้องเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิไป... คราวนี้แล้ว ออกกัณฑ์ร้อยปี เราจึงจะสามารถสร้างเกียรติภูมิที่สูญเสียไปคราวนี้กลับคืนมาได้...<sup>37</sup>

ข้อความดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เกียรติภูมิของชาติเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนี้ แม้ในยามคับแค้นหัวใจเพราะการสูญเสียยังชีวิตคน ลักษณะการเป็นผู้นำยังแสดงออกโดยท่านกล่าวไว้

ข้าพเจ้ามาพบกับท่านด้วยนาตา แต่หน้าตาของข้าพเจ้าเป็นหน้าตาของลูกผู้ชาย ของเด็ท ของความคับแค้นและผูกใจเจ็บไปชั้วชีวิต ทั้งชาตินี้และชาติหน้า ต่อคองวิญญาณของบรรพบุรุษผู้กล้าหาญของชาวไทย ข้าพเจ้าขอกล่าวคำปฏิญาณด้วยสัตย์จจาจ้านไว้ พนองทงก นาตาไม่ได้ช่วยให้คนฉลาดขึ้นและได้อะไรคืนมา นอกจากความพยายาม ความสามัคคี ความสุขุมรอบคอบ ความอดทนทุกถาเผชิญกับความสูญเสีย พร้อมทั้งรวมกำลังกาย กำลังใจ กำลังความคิด เพื่อให้ชาติทงกของเราแข็งแกร่งมั่นคงถาวรยิ่งชุน<sup>38</sup>

โดยผลแห่งคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรีในลักษณะผู้นำประเทศโดยแท้เช่นนี้ เป็นการช่วยเป็นน้ำทิพย์ชะโลมใจคนไทยผู้รักชาติซึ่งกำลังเศร้าสลดและขมขื่นให้บรรเทาลงได้ เรื่องร้ายอันจะเกิดจากความไม่สงบเรียบร้อยเพราะการเดินขบวน เพราะการกระทำอันอู้อ้อ กิ่งบตงได้ด้วยดี ทั้ง ๆ ที่ทุกคนฝังใจและผูกใจเจ็บเป็นรอยจารึกอยู่ในหัวใจชั้วชีวิต

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ เท่าที่ได้ประมวลเสนอในประการสำคัญ ๆ นั้น จะเห็นได้ชัดว่า จากการปฏิบัติในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้น ทั้งในลักษณะที่ดำเนินการ โดยนายกรัฐมนตรี หรือโดยพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมก็ตาม เป็นการสร้างสรรคภาวะผู้นำให้บังเกิดแก่นายกรัฐมนตรีอย่างยากที่จะพรรณนาได้ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม การที่นายกรัฐมนตรีเลือกสรร พันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็นับเนื่องในการจัดให้มีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำให้บังเกิดแก่การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนี้และโดยเฉพาะแก่นายกรัฐมนตรี หัวหน้ารัฐบาลให้สูงส่งเป็นที่เชิดชองแก่วงการนานาชาติอยู่เป็นที่สุดด้วย

<sup>37</sup> “คำปราศรัยของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับคดีปวสาทพระวิหาร,” ปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2505

<sup>38</sup> *Ibid.*

### ข้อสรุปและวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยเรื่อง “นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ การศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการสร้าง สรรค์ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ” ตามที่ได้เสนอในบทที่ ๒ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย ทางการเมือง เป็นการศึกษาค้นคว้าเพียงบางส่วนของภาวะผู้นำ กล่าวคือ ศึกษาเฉพาะมาตรการ สร้างสรรค์ภาวะผู้นำในทางการเมืองเท่านั้น ท่านผู้อ่านคงจะตระหนักดีว่า แม้เป็นการศึกษาใน วงแคบ ก็ได้เลือกสรรเด่นมาตรการที่สำคัญ ๆ อันเป็นการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำอยู่หลายอย่าง หลายประการ อย่างไรก็ตาม ใคร่ขอกล่าวเน้นเพื่อความเข้าใจอันถูกต้อง ณ ที่นอกวงหนงว่า การศึกษาวิจัยที่ได้กระทำและเสนอไปแล้ว มีลักษณะเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนน้อยเกี่ยวกับ ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเท่านั้น เอกสารการวิจัยจะอำนวยประโยชน์เป็นแนวในอันที่จะได้ใช้ประกอบการพิจารณาให้เข้มข้นลึกซึ้งต่อไปได้อีกเป็นอันมาก

ท่านผู้อ่านคงจะสังเกตเห็นได้อีกประการหนึ่งว่า ผู้เขียนมิได้ทำการศึกษาวิจัยในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับผลแห่งการใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งเกื้อกูลและสร้างสรรค์ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัย ปฏิวัติดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า บังเกิดผลดีแก่การเมืองของประเทศเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของ ประชาชนและความก้าวหน้าของประเทศชาติอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เป็นเพราะเวลาที่จำกัดให้ได้ เพื่อการศึกษามิได้อยู่อย่างจำกัดมาก นอกจากนั้น ทางราชการก็ได้เสนอรายงานผลการปฏิบัติ งานในรอบปีแห่งการปฏิวัติเป็นการประจำทุกปี เป็นเอกสารปีละหลาย ๆ เล่ม รวมหลายพัน หน้าอยู่แล้ว ท่านผู้สนใจย่อมจะใช้ประกอบการพิจารณากับเอกสารการวิจัยนี้ได้เป็นอย่างดี และนอกจากนี้ยังจะสังเกตเห็นได้ว่า ในเอกสารการวิจัยตั้งแต่ต้นจนจบบทที่ ๒ นี้ ผู้เขียน มิได้เสนอแนะและกำหนดมาตรฐานเพื่อการแก้ไขปรับปรุงให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นแต่อย่างใดเลย เนื่องจากเอกสารวิจัยมุ่งในการศึกษาวิเคราะห์แบบ descriptive and analytical เพื่อให้เห็นมาตรการ สร้างสรรค์ภาวะผู้นำว่า การที่ประเทศชาติในสมัยปฏิวัติเจริญก้าวหน้าและสงบสันติสุขอย่าง ที่เห็นอยู่นี้ มีมาตรการสำคัญ ๆ อะไรที่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติมีและใช้ในการบริหารประเทศ มิได้มุ่งเสนอแบบ normative ในอันที่จะเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือกำหนดมาตรฐาน ดำเนินการเสียใหม่ในลักษณะอะไรต่อไป เพราะการที่จะทำได้โดยถูกต้องในประการ หนึ่งผู้เขียนเห็นว่า นอกจากผู้เขียนมิใช่ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการพิเศษแล้ว ยังเห็นว่าจำเป็น

ต้องใช้เวลาทำการศึกษาวิจัยให้ได้ข้อมูลโดยละเอียดมากกว่านี้อีกมาก มีฉะนั้น ข้อเสนอแนะก็จะ เป็นแต่เพียงข้อเสนอจดย่อย ๆ หาหลักฐานยืนยันเพื่อสนับสนุนให้เชื่อถือมิได้ อย่างไรก็ตาม ใน บทที่ ๕ นี้ ท่านผู้อ่านก็จะทราบได้โดยปริยายว่า มีปัญหาสำคัญอย่างไรบ้างที่ต้องรีบแก้ไข

ในบทนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสรุปและวิเคราะห์ในลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ คือ  
 ๑. สรุปวิเคราะห์มาตรการสร้างสรรคภาวະผู้นำ  
 ๒. สรุปวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการในสมัย ปฏิวัติ และวิเคราะห์แนวโน้มใหม่ๆ ที่เกื้อหนุนต่อภาวະผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ทั้งตาม ประการนี้ ขอท่านผู้อ่านได้โปรดถือว่า เป็นแต่เพียงการพรรณนา วิเคราะห์ และข้อสังเกตตาม ความคิดอันเป็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องปฏิวัติอย่างจำกัด มาก และยิ่งกว่านั้น ในปีแรกแห่งการปฏิวัติ ผู้เขียนก็มีได้อยู่ในประเทศไทย จึงไม่มีโอกาส ได้รู้ได้เห็นด้วยตาตนเองว่า ในระยะต้นๆ แห่งการปฏิวัตินั้น สถานการณ์ที่แท้จริงเป็นอย่างไร ฉะนั้น ขอได้โปรดถือว่า ข้อสรุปในบทนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแต่ผู้เดียวเท่านั้น มิได้ เกี่ยวข้องกับผลงานวิจัยของสถาบันการศึกษาที่ผู้เขียนประจำทำงานอยู่แต่อย่างใดเลย

#### สรุปวิเคราะห์มาตรการสร้างสรรคภาวະผู้นำ

วิญญูชนที่ไม่มีจิตใจฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์หรือกระทำกรอันเป็นคอมมิวนิสต์ หาก ได้ติดตามด้วยกรวางตัวเป็นกลางและด้วยใจเป็นธรรม ดังเหตุการณ์การบริหารประเทศของ รัฐบาลในสมัยปฏิวัติ เฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายก รัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ย่อมจะต้องเห็นพ้องกับผู้เขียนว่า ประเทศไทยในสมัยปฏิวัติโดยการนำ ของรัฐบาลนี้ได้ปฏิวัติพัฒนาประเทศก้าวหน้าไปมากในทุกๆ ทาง และจะก้าวหน้าต่อไปอีกโดย ไม่หยุดยั้ง หากไม่มีเหตุสุดวิสัยมาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศเสียก่อน เช่น สงคราม หรือการสูญเสียมรุกรานจากภายนอก

เมื่อได้พิจารณาสถานการณ์ภายในของประเทศเพื่อนบ้านที่รายรอบประเทศไทยอยู่ใน เชิงเปรียบเทียบกัประเทศไทยแล้ว ย่อมจะยืนยันได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่ ประเทศไทยมีความ สดงบค่านติมากกว่ามากนัก

แม้กระนั้นก็ตาม ต้องยอมรับว่า ประเทศไทยเป็นของคนไทยทุกคน คนไทยทุกคนที่รัก



ชาติย่อมต้องการและรักที่จะเห็นประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมแก่ประเทศไทย ก็ขอที่จะหวังใฝ่ใจได้ว่า มาตรการและการใช้ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ และสถาบันทางการเมืองในสมัยปฏิวัติมีลักษณะพิเศษเป็นการยกเว้นจากหลักนิยมทั่วไปของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่มีใช้น้อย แม้บุคคลทั่วไปจะตระหนักดีว่า สมัยปฏิวัติเป็นสมัยที่มีการปกครองในลักษณะพิเศษเป็นการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญถาวรเป็นหลักในการปกครองประเทศต่อไป และต่างก็ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในสมัยปฏิวัติโดยยอมจำกัคดีสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองอันเนื่องมาจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก การมีมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และการมีรัฐสภาที่ประชาชนมิได้มีสิทธิมีส่วนในการเลือกผู้แทนแต่ก็ตาม ก็ยังเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลในสมัยปฏิวัติมีภาระหน้าที่รับผิดชอบอันหนักเพิ่มขนออกอย่างท่วมท้นทับทวี เฉพาะอย่างยิ่ง การที่จะใช้ลักษณะการนำในการบริหารประเทศให้ได้ถึงผลก้าวหน้าในการปฏิวัติพัฒนาประเทศ และให้ได้ทั้งน้ำใจจากประชาชนที่ยอมเสียสละอดทนการตั้งถ่วงแล้วประการหนึ่ง และนอกจากนั้น รัฐบาลสมัยปฏิวัติยังต้องรับผิดชอบต่อเนื่องไปถึงผลงานที่สำคัญๆ อีกบางอย่าง ได้แก่ การสร้างรากฐานการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญในด้านจิตใจของประชาชน และรัฐธรรมนูญที่ก่อดังจัดร่างอยู่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะอำนวยความสะดวกให้แก่การปกครองประเทศในอนาคตได้อย่างจริงจังยิ่งขึ้น ดังเพียงใดอีกประการหนึ่ง

ทั้งนี้ เป็นเพราะลักษณะพิเศษแห่งอำนาจในการบริหารประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ และการยอมเสียสละของประชาชนซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเช่นนั้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ประชาชนต่างตั้งความหวังไว้ที่ผลงานของรัฐบาลสมัยปฏิวัติว่า จะบังเกิดผลอำนวยความสะดวกก้าวหน้าให้แก่ประเทศไทยและความผาสุกของประชาชนได้ โดยแท้จริง

ในลำดับต่อไปนี้จะได้เสนอข้อวิเคราะห์สรุปปัญหาที่นำใคร่ครวญเกี่ยวกับมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำแต่ละมาตรการ เฉพาะที่เห็นว่ามีความสำคัญและจะก่อให้เกิดปัญหาเป็นพิเศษจริง ๆ เท่านั้น

### 1. มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เป็นมาตรการที่สร้างสรรคให้

นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติมีและใช้ภาวะผู้นำแบบนิตินัยที่มีอำนาจมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย จริงอยู่ในเรื่องนี้แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีได้เป็นผู้มีอำนาจสั่งการได้โดยเด็ดขาดตามโมฆกรรมของนายกรัฐมนตรีเอง เพราะจะต้องมีมติของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงจะมีอำนาจสั่งการได้ก็ตาม ผู้เขียนมีประสบการณ์จากทางปฏิบัติเท่าที่ได้สังเกตเห็นมาแล้วจากกรณีที่ผ่านมา ปรากฏว่า ประชาชนต่างมุ่งและรวมจุดความสนใจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีเป็นอันดับแรก ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีมีมติว่าอย่างไรหรือนายกรัฐมนตรีได้แจ้งให้สภาพทราบเกี่ยวกับภารกิจที่ได้อำนาจหรือกระทำการใด ๆ ไปแล้วตามอำนาจที่มีอยู่ในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอย่างไรวินั้น อยู่ในความสนใจเป็นอันดับรอง

หากพิจารณาในทางหลักรัฐศาสตร์ ก็ย่อมจะต้องยอมรับว่า เป็นเรื่องที่น่าห่วงใยมาก เพราะอำนาจปกครองประเทศที่สำคัญ 3 ประการคือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้น ปรากฏว่า ในสมัยปฏิวัติมีอำนาจธิปไตย 2 ประการ คือ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามขอบเขตอำนาจแห่งมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั้นรวมอยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียว ฉะนั้น ความหวัดระแวงเกี่ยวกับการใช้อำนาจนี้ในทางที่จะไม่ถูกต้องจึงมีอยู่เสมอ แม้ได้ปรากฏมาในอดีตแล้วว่า การใช้อำนาจนี้เป็นไปโดยรอบคอบอย่างยิ่งยวดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถวางใจเชื่อได้โดยแท้ว่า การใช้อำนาจซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยมิได้อาศัยกระบวนการยุติธรรม เฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีอุทธรณ์ฎีกาเช่นนั้น จะไม่มีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้เลยโดยเด็ดขาด

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่ชนอยู่กับผลของการสืบสวนและสอบสวนชั้นต้นอย่างเที่ยงธรรมและชนอยู่กับองค์บุคคล คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั้น แม้จะมีข้อที่น่าห่วงใยอยู่มากดังกล่าว แต่บทบัญญัติมาตรานี้มีผลเป็นทั้งมาตรการป้องกันปราม และเป็นมาตรการที่เด็ดขาดขั้นพื้นฐานในการปราบปรามเหตุร้ายอันเกิดจากการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และราชบัลลังก์ ลักษณะอันเด็ดขาดขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติมาตรานี้ที่สำคัญก็คือ ผู้กระทำผิดจะได้รับผล และประชาชนจะได้ทราบผลจากการสั่งการในเรื่องนี้โดยรวดเร็ว ณ จุดที่เหตุเกิด ในขณะที่เรื่องราว

เหตุการณ์ยังไม่ดีขึ้นจากความทรงจำ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราฯ ยังมีผลที่สำคัญในตัวของมันเองอีกประการหนึ่ง คือ แม้เมื่อยังไม่ใช้ก็มีผลทางใจในการป้องปรามอยู่มาก

## 2. สภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในสมัยปฏิวัติ สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วยนั้น นับว่าเป็นสถาบันทางการเมืองสูงสุดของชาติคู่เคียงกับคณะรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่คือบุคคลที่คณะปฏิวัติเห็นดีเห็นชอบให้เข้าร่วมอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ภายในของสภาร่างรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ภายในองการของคณะปฏิวัติ ดังที่จะเห็นได้ว่าในสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐสภานั้น มีแต่เฉพาะรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญร่วมกันกระทำหน้าที่ในทำนองปรึกษาหารือมากกว่าที่จะได้ทำหน้าที่รัฐสภาที่มีฝ่ายค้านโดยแท้จริงรวมอยู่ด้วย โดยนัยนี้ ผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นไปอย่างไรนั้น ย่อมมีผลกระทบถึงชื่อเสียงเกียรติคุณของรัฐบาลสมัยปฏิวัติด้วยเสมอ

ข้อที่น่าใคร่ครวญเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะมีผลกระทบถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างน้อยในลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

ในประการแรก เมื่อเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลส่วนมากอย่างไรก็ดีกล่าวแต่อย่างต้น บุคคลภายนอกก็ย่อมจะต้องมุ่งความสนใจไปที่ผลการปฏิบัติงานของสภานั้นว่า เป็นไปในลักษณะอย่างไร เฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนจัดแห่งเวลาและผลงานที่เกิดจากการร่างรัฐธรรมนูญว่า สามารถที่จะใช้คำว่า “โดยรอบคอบ” เป็นข้ออ้างเกี่ยวกับผลงานร่างรัฐธรรมนูญ ในเวลาที่ผ่านไปได้ดีเพียงใดหรือไม่ ปัญหาอันมีความสำคัญในอันที่จะกระทบถึงสัจจาจาของรัฐบาลสมัยปฏิวัติที่ว่า รัฐบาลสมัยปฏิวัติและการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศจะมีอยู่ชวระยะเวลาจำกัดจนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น เรื่องนี้ขอให้ระลึกว่า แม้ประชาชนจะมีความหวังดีและให้ความร่วมมืออย่างดีแก่รัฐบาลสมัยปฏิวัติเพียงใดก็ตาม ประชาชนก็มีประคับ

การณั้และมีสิ่งเปรียบเทียบ เนื่องจากประเทศไทยเคยใช้และเคยร่างรัฐธรรมนูญมาใช้เฉพาะ ครังนี้เป็นครั้งแรก หากระยะเวลาที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญได้เป็นไปโดยเหมาะสมแล้ว รัฐบาลสมัยปฏิวัติจะไม่พ้นข้อครหา และจะเป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง ถ้าข้อครหานี้มี ลักษณะเป็นการกล่าวหาว่า คณะปฏิวัติและรัฐบาลสมัยปฏิวัติไม่รักษาสัจจาจาในการใช้อำนาจ ปฏิวัติควบคุมสถานการณ์ของประเทศชั่วคราวระยะเวลาดำจ้กัก

อีกประการหนึ่งที่น่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าประการแรก คือ ผลงานของสภา ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะแสดงออกในรูปของรัฐธรรมนูญฉบับที่จะใช้ต่อไปในลักษณะที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีผลใช้ได้ เข้กันได้เป็นอย่างดีกับรูปของสังคมไทย จิตใจของคนไทย และความต้องการของคนไทย อันเป็นส่วนรวมของชาติ ในลักษณะที่เป็นรากฐานทางการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไปเพียงใดนั้น นับว่ามีความสำคัญอยู่มาก เพราะตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นของบทที่ว่า คณะปฏิวัติก็ รัฐบาลสมัยปฏิวัติก็ ยังมีหน้าที่รับผิดชอบ ต่อเนื่องโดยปริยายต่อความรับผิดชอบอันเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมืองและวิถีดำรงชีวิตใน ระบอบประชาธิปไตยของคนไทยในอนาคตหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว เนื่องจาก เป็นวัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่งของคณะปฏิวัติ ฉะนั้น เรื่องนี้จึงมีปัญหายุ่งยากเฉพาะแต่การ ปฏิบัติในปัจจุบัน หากแต่เป็นเรื่องในอนาคตที่จะต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ชาติไทย ปัญหา ในเรื่องนี้มีข้อขอยากอยู่ที่ว่า จะทำจะร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะให้ได้ทั้งหลักการอันเป็นแนว นิยมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ รวมทั้งให้ได้ผล ดีในทางปกครองเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบวงชน และมีชีวิตอยู่ร่วมกันด้วยความผดู่ก สดงบสันติ เช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าทั้งหลาย นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ จะต้องติดตามศึกษาวิจัยต่อไป

### 3. ปรัชญาการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมือง

ตามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นของเอกสารการวิจัยนี้เกี่ยวกับผลดีของปรัชญาการ ปก ครองแบบพ่อบ้านพ่อเมืองว่า เป็นมาตรการอันสำคัญที่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติใช้อยู่อย่าง กว้างขวาง เฉพาะอย่างยิ่งการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีว่า ได้ช่วยก่อให้เกิดความเชื่อม โยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในอันที่รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายให้เป็นการสนองตอบตรง

ตามความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ในบทสรุปนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอประเด็นการของ  
ผู้เขียนสักเพียงเล็กน้อยว่า เรื่องนี้แม้จะมีส่วนคล้ายคลึงกันแต่ก็ต่างกันมากก็ขอเสนอ  
อยู่บ้างเกี่ยวกับการที่จะมีผลกระทบต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีได้อยู่เหมือนกัน

ปัญหาในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาประกอบกับความจริงซึ่งจะหนีไม่พ้นของคณะปฏิวัติ  
ประการหนึ่ง คือ หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะปฏิวัติและรัฐบาลสมัยปฏิวัติเกี่ยวกับการควบคุม  
สถานการณ์ของประเทศและการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องจัดสรรคนที่ไว้วางใจเป็นพิเศษ  
ให้มาช่วยเหลืออยู่ด้วยในจึงมักปรากฏเสมอมาว่า ในการนี้มีการจัดทำเครื่องหมายอันเป็นสัญลักษณ์  
ลักษณะของบุคคลลงในประเภทนั้นในรูปแบบของแหวนบ้าง แหวนบ้าง จริงอยู่ในเรื่องนี้ผู้ให้จะมี  
เจตนาดีเพื่อสร้างเสริมกำลังใจให้แก่ผู้รับสักเพียงใดก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็แสดงให้เห็นว่า  
ผู้รับเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ให้เป็นส่วนตัว มิใช่ทางราชการ แต่จะอย่างไร  
ก็ตาม หากปรากฏว่า จำนวนผู้รับเพิ่มพูนกว้างขวางออกไปมากเพียงใด ลักษณะของผู้รับก็  
ย่อมจะแตกต่างกันออกไปมากเพียงนั้น ในกรณีนี้ขอให้ระลึกคำของพระที่ท่านสอนว่า "นานา  
จิตต" หรือตามฝรั่งกล่าวคือ "man is different" โดยนัยนี้ ถ้าผู้รับเป็นคนทรกษาคักคิดเห็น  
คุณค่าของสัญลักษณ์ที่ได้รับมา จะคิดจะทำการสิ่งใดก็คิดถึงเกียรติยศเกียรติศักดิ์ซึ่งในลุ่ม  
ตัวของผู้นั้นเอง อีกทั้งผลที่จะกระทบถึงผู้ให้ด้วย ถ้ากรณีเป็นเช่นนั้นก็ถือว่าเป็นบุญของผู้ให้  
ถ้าผู้รับประพฤติตนไม่สมควรก็ควรที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาในหมู่ข้าราชการและ  
ประชาชนซึ่งจะมีผลเสียกระทบถึงภาวะผู้นำของผู้ให้ด้วย เรื่องนี้หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว  
จะเห็นว่าเป็นเรื่องหมุ่หมุ่ และเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ให้ที่จะให้ใครก็ได้ แต่ถ้าได้พิจารณา  
ลงไปให้ลึกซึ้ง ย่อมจะเห็นได้ว่า มีความสำคัญทางจิตใจอยู่มาก เพราะสัญลักษณ์เช่นนั้น  
เป็นการแสดงออกซึ่งคุณงามความดี ความรู้ความสามารถ และความไว้วางใจของผู้ให้อย่าง  
ที่สุดประการหนึ่ง ในหมู่ข้าราชการจะมีความรู้สึกอย่างไรก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่า ผู้รับเป็น  
ข้าราชการหรือบุคคลตัวอย่างของความดีเด่น ผู้อื่นจึงมักติดตามสังเกตผู้ให้ลุ่มแหวนติดแหวน  
ดังกล่าวว่า เป็นบุคคลอย่างไรจึงได้รับเครื่องหมายอันเป็นสัญลักษณ์เช่นนั้น ในที่สุดก็จะมา  
ยุติลงที่ผู้ให้ว่า ใดดีออกให้แก่ผู้ใด อันหมายถึงเจตนาของการเลือกใช้คนถูกหรือไม่

ในทำนองเดียวกัน ข้อวิเคราะห์ในลักษณะเช่นนี้ย่อมมิใช่เป็นหลักในการวิเคราะห์ข้าราชการการเมืองซึ่งเข้าร่วมอยู่ลงในของรัฐบาลตามระบบอุปถัมภ์ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวซ้ำ หากแต่จะขอกล่าวเน้นว่า บุคคลทั้งสองประเภทนี้มีความสำคัญอยู่มากต่อการที่จะช่วยสร้างเสริมหรือเป็นการวิครอนครัทธาซึ่งข้าราชการ โดยทั่วไปเคารพนับถือนายกรัฐมนตรี อันเป็นทุนอยู่แล้วในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

#### 4. การดำรงตำแหน่งสำคัญเพื่อการควบคุมนโยบายและสถานการณ์

มาตรการที่นับว่าสำคัญอีกประการหนึ่งในการใช้ภาวะผู้นำในทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ก็คือ การเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เสียเองเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาล เช่น นอกจากจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจเป็นต้น โดยผลแห่งการที่นายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่มีอำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์บัญชาการของนายกรัฐมนตรี โดยมีส่วนราชการสำคัญ ๆ ในสังกัดอยู่มากมาย และการที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ย่อมยืนยันได้ว่า มีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างพร้อมมูล นายกรัฐมนตรีเป็นทั้งผู้นำในทางการเมืองและการบริหารประเทศ เป็นทั้งผู้นำในราชการทหาร ตำรวจ และราชการพลเรือน

ข้อที่น่าใคร่ครวญอย่างยิ่งก็คือ เมื่อนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำอยู่มากมายหลายด้านดังกล่าว ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่นายกรัฐมนตรีจะต้องมีภารกิจอย่างกว้างขวางทั้งงานหลวง งานราษฎร์ เมื่อพิจารณาประกอบกับจิตใจของข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ย่อมปรากฏความจริงซึ่งน่าจะเป็นลักษณะนิสัยประจำชาติไทยก็คือ ทั้งข้าราชการและประชาชนต่างมุ่งมองขึ้นไปที่สุดสุดยอดและหวังบารมีจากเบื้องบน ฉะนั้น ในทางราชการจึงมักจะต้องรอความคิดริเริ่ม คำสั่งจากเบื้องบน เรื่องนี้จะได้อธิบายพิจารณาละเอียดยิ่งขึ้นในตอน ที่ ๒ ของข้อสรุปและวิเคราะห์หนทางความคิดปัญหาของการบริหารราชการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับทางสังคมและประชาชนก็เช่นเดียวกัน ถ้าสามารถทำได้จะต้องขอเชิญ

ขอความกรุณาให้นายกรัฐมนตรีไปเป็นประธานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ เหล่านี้ อย่างกว้างขวาง ดังที่จะเห็นได้ว่า การเปิดถนน เปิดสะพาน เปิดตึก เปิดงาน เปิดสระ ว่ายน้ำ ฯลฯ นายกรัฐมนตรีมักจะต้องได้รับเชิญให้เป็นประธานในพิธี

ผู้เขียนใคร่ขอถกเถียงเพื่อความกระจ่างว่า การที่นายกรัฐมนตรีสามารถรับเชิญและไปร่วมในพิธีและงานต่าง ๆ ได้นั้น ย่อมเป็นผลดีในด้านจิตใจของประชาชนที่จะช่วยเกื้อกูลภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีอยู่เป็นอันมาก เพราะถ้าผู้เชิญไม่มีความเคารพนับถือแล้ว ก็ย่อมจะไม่เชิญโดยแท้ แต่ข้อที่น่าคิดน่าเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือ เวลาและกำลังกายของนายกรัฐมนตรีที่จำเป็นต้องเสียสละไปเพราะเรื่องเบ็ดเตล็ดเหล่านี้จะคุ้มค่าคุ้มควรแก่การที่บุคคลที่เป็นที่หนึ่งของทางราชการจะต้องไปปฏิบัติจัดทำด้วยตนเองหรือไม่ เพราะภารกิจอันสำคัญของประเทศที่นายกรัฐมนตรีจะต้องใช้กำลังกายปัญญาเพื่อวินิจฉัยสั่งการในประการอื่น ๆ ยังมีอีกมากต่อมากนัก

เมื่อได้ศึกษาพิจารณามาถกชนนี้ ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะยืนยันได้ว่า มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำนั้น แม้บางประการจะมีผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ก็มีมาตรการอีกหลายอย่างหลายประการที่เกิดขึ้นเพราะ "กรรมดีย์ยอมถนองตอบในทางดีแก่ผู้ประกอบกรรมนั้น" เช่นเดียวกับอำนาจบริหารซึ่งอาจเกิดขึ้นได้โดยนิตินัย และอาจเกิดขึ้นได้โดยพฤตินัยจากการปกครองบังคับบัญชาดังที่ พลเอก ถนอม กิตติขจร ได้เสนอไว้แล้วในบทความเรื่อง "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ" ตามที่ได้กล่าวอ้างไว้แล้วข้างต้น นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีที่นักบริหารหรือหัวหน้างานจะได้ใคร่ครวญและเฝ้าหาเพื่อเสริมสร้างภาวะผู้นำให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการของประเทศชาติต่อไป

### ข้อสรุปวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ

ปัญหาการบริหารราชการย่อมมีอยู่เสมอไม่ว่าในสมัยใด แต่การที่หยิบยกปัญหาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติขึ้นเสนอเป็นพิเศษนี้เป็นเพราะเห็นว่า ปัญหาที่จะกล่าวต่อไปนี้นับจนแต่จะมีลักษณะเป็นเหตุขัดขวางมิให้การดำเนินนโยบายบริหารราชการในสมัยปฏิวัติดำเนินไปได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งมาดปรารถนา จึงขอเสนอเฉพาะที่เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างสำคัญกับการบริหารราชการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายปฏิวัติพัฒนาประเทศให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

## 1. ปัญหาเกี่ยวกับความไว้วางใจ

การที่รัฐบาลนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติมีนโยบายที่จะระดมกำลังคนและกำลังปัญญาโดยไม่ถือพรรคถือพวกนั้น เป็นเรื่องที่น่าชื่นชม เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดสัมพันธภาพในหมู่คณะ และความร่วมมืออย่างกว้างขวาง จนเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่แล้วโดยทั่วไป แต่การที่จะกระทำให้ได้ตามความมุ่งมาดปรารถนาโดยสมบูรณ์นั้น ย่อมมีขีดจำกัดอยู่ด้วยเสมอ ขีดจำกัดที่สำคัญคือความไว้วางใจในตัวบุคคลทั้งในด้านความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตต่ออุดมการณ์ของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ ในอันที่จะมอบหมายให้บุคคลนั้น ๆ รับผิดชอบดำเนินงานสำคัญ ๆ เช่น การควบคุมกำลังและการควบคุมการบริหารราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ เป็นต้น ฉะนั้น การใช้คนในลักษณะระดมกำลังดังกล่าวจนจะมีลักษณะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะบุคคลที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ใกล้ชิดชิดกับนายกรัฐมนตรีรู้จักและไว้วางใจ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อการดังกล่าวจะต้องเริ่มจากวงในของผู้ร่วมงานปฏิวัติซึ่งเป็นศูนย์รวมออกไปหาวงนอกหรือบุคคลภายนอก ลักษณะพิเศษเช่นนี้จะยิ่งพิสูจน์ความจริงให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นหากพิจารณาดำรงตัวบุคคลผู้ครองตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ ของประเทศอยู่ในขณะนี้

การที่ผู้เขียนเสนอปัญหาข้อนี้ ผู้เขียนตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของความไว้วางใจและความซื่อสัตย์สุจริตต่ออุดมการณ์ของรัฐบาลสมัยปฏิวัติมาก แต่ต้องการที่จะเสนอให้เห็นว่าเรื่องนั้นนับวันแต่จะเป็นปัญหาเพิ่มพูนขึ้นโดยลำดับ จึงขอเสนอความเห็นส่วนตัวซึ่งได้มาจากการติดตามสังเกตการณ์มาแต่ต้นในฐานะนักศึกษาผู้หนึ่ง ข้อเสนอคงจะกล่าวต่อไป หากเห็นว่า ยังพิสูจน์มิได้ก็อาจจะถือเป็นเพียงสมมติฐานเพื่อการศึกษาค้นคว้า ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารจัดการของประเทศมาก

ก. ความไว้วางใจในตัวบุคคลคนหนึ่งคนใดเป็นพิเศษ โดยเฉพาะ เป็นเหตุให้ต้องทำการแต่งตั้งมอบหมายให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในระดับการเมืองและงานประจำ ทั้งในลักษณะงานประจำและงานจรมากมายหลายตำแหน่ง

ฉะนั้น ผลจากทางปฏิบัติดังกล่าวนี้ หากทอดทิ้งไว้เนิ่นนานยิ่งขึ้น ก็ย่อมจะมีผลกระทบถึงการนำใช้ลักษณะการนำในการบริหารงานเฉพาะอย่างยิ่งหลักใช้คนให้ถูกมากยิ่งขั้นและจะไม่



ได้ผลงานเต็มภาคภูมิเท่าที่ควร ทั้งนี้ เป็นเพราะราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ย่อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ต่าง ๆ กัน ถ้าเป็นราชการในระดับการเมืองเพื่อเหตุผลในการควบคุมนโยบายจะเห็นว่า มีปัญหาไม่สู้มากนัก แต่ ถ้าเป็นราชการซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการประจำ ย่อมมีปัญหาพาดพิงถึงประสิทธิภาพของงานเสมอ เพราะจะขาดผู้ควบคุมงานตามส่วนที่จำเป็นตามปริมาณและคุณภาพของงานในส่วนราชการนั้น ๆ โดยนัยนี้ การที่จะหวังให้ได้ผลดีทั้งในด้านความไว้วางใจและประสิทธิภาพของงานในขณะเดียวกันนั้น จึงเป็นเรื่องที่หวังได้ยาก และมักจะขึ้นอยู่กับรายละเอียดอย่างสูงของผู้ที่ได้รับมอบความไว้วางใจเป็นรายบุคคลประการหนึ่ง และในประการที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งซึ่งจะมองข้ามเสียมิได้ คือ การเสียสละของผู้ที่เป็นรองหรือผู้ช่วยของบุคคลในประการแรก ในอันที่จะช่วยควบคุมบังคับบัญชาและตั้งงานแทนที่ ๆ ที่ไม่มีอำนาจโดยสมบูรณ์เหมือนหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ

ก. แม้อรรถในข้อ ก. นั้น จะปรากฏว่า ราชการดำเนินไปได้โดยราบรื่นสักเพียงใดก็ตามก็ย่อมจะมีปัญหาในวงราชการเกิดขึ้น ความเด่นชัดของปัญหาในเรื่องนี้จะแตกต่างกันแต่เฉพาะการพูดโดยเปิดเผยหรือซุบซิบกันเท่านั้นเอง ปัญหาดังกล่าวจะมีความรู้สึกที่ว่า ถ้าผู้ใดไม่ได้ทำงานหลาย ๆ ตำแหน่งจะเป็นผู้ที่ไม่มีความสำคัญในราชการ ถ้าเป็นคนที่ไม่มีความสำคัญนั้นคงจะมีปมด้อย และจะต้องหาทางออกเพื่อแก้ปมด้อยโดยการวิ่งเต้นให้ได้ใกล้ชิดกับวงในเพื่อเหตุผลและประโยชน์ดังกล่าวนี้ ความจริงก็เป็นเรื่องธรรมดาซึ่งพอจะทราบได้โดยอาศัยหลักจิตวิทยาพื้น ๆ นี้เอง

ปัญหาทางใจดังกล่าวนี้ หากพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปอีกเล็กน้อยโดยพิจารณาถึงความจริงที่ว่ายังได้ทำงานหรือได้ดำรงตำแหน่งหลาย ๆ ตำแหน่งแล้ว ย่อมมีรายได้เป็นเงินเดือน เบี้ยประชุม เงินเหมาจ่ายเป็นค่าพาหนะ เงินค่าตอบแทนหรือสมนาคุณเพิ่มขึ้นอีกอย่างมากมาย บางกรณีสูงกว่าเงินเดือนประจำเสียด้วยซ้ำไป ก็จะได้เห็นว่า ในวงราชการมีความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ของข้าราชการอยู่มาก

ในเรื่องนี้หากใช้หลักจิตวิทยาพื้น ๆ เป็นหลักในการวิเคราะห์ก็ย่อมจะต้องยอมรับว่า ข้าราชการแต่ละคนต่างก็มุ่งประสงค์ที่จะมีรายได้มาก ๆ เหมือนเพื่อน ๆ ในชั้นและระดับเดียวกัน

เพื่อความมั่นคงแก่ตนเองในหน้าที่ราชการ และความมั่นคงในครอบครัว ถ้าสามารถทำได้ การที่ได้ดำรงตำแหน่งหรือการได้ทำงานหลาย ๆ ตำแหน่งก็เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยเกื้อกูลในกรณีนี้ เพราะเป็นรายได้โดยสุจริต ขอท่านผู้อ่านได้โปรดใช้วิจารณญาณดูว่า คุณค่าและความสำคัญ ของงานประจำจะลดลงไปอย่างไร ถ้าต่างคนต่างประสงค์จะทำงานจริง ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะยิ่งทำได้มากเพียงใดก็จะมีรายได้เพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น และขอให้พิจารณาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับแนวโน้มของทางปฏิบัติในปัจจุบันที่ข้าราชการประจำในระดับหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกเป็นกรรมการจะต้องใช้เวลาไปในการประชุมในคณะกรรมการต่าง ๆ จนเกือบจะถือเป็น เรื่องธรรมดาไปแล้วในขณะนี้ว่า จะมีผลกระทบกระเทือนต่องานประจำอย่างไร เรื่องนี้ผู้เขียน เห็นว่า เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาวิจัยและแก้ไขโดยด่วน มิฉะนั้นงานประจำจะไม่ก้าวหน้า โดยไม่หยุดยั้งตามเจตจำนง

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำในการบริหารงาน จะเห็นได้ว่า มีลักษณะผู้นำ 2 แบบเกิดขึ้นเพราะทางปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ได้แก่ภาวะผู้นำจากงานประจำประการหนึ่ง และภาวะผู้นำจากงานจรอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ข้าราชการ 2 คนจากสำนักหรือส่วนราชการเดียวกันซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในที่แห่งหนึ่ง กลับไปมีฐานะเท่ากันในที่อีกแห่งหนึ่ง หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจจะอยู่ในฐานะที่สูงกว่าก็เป็นได้ แม้ในคำจำกัดใจจะมีความเคารพนับถือซึ่งกันและกันมากเพียงใดก็ตาม แต่ปัญหาทางใจก็ยังมีอยู่

ค. การที่มอบหมายด้วยความไว้วางใจให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งหรือเป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ อย่างมากมายนั้น นอกจากจะต้องใช้เวลาไปเพื่อประโยชน์แก่การประชุมแล้ว ผู้เขียนยังเห็นว่า การที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมีรายชื่อกรรมการซ้ำ ๆ กันอยู่มากมายนั้นเองที่พิสูจน์ให้เห็นความจริงตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และเสนอไว้แล้วข้างต้นเกี่ยวกับขีดจำกัดของการระดมสรรพกำลังและปัญญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีรายชื่อซ้ำกันอยู่มากนั้นเอง แม้จะไม่พิจารณาคณะลักษณะในด้านความรู้ความสามารถของกรรมการก็ตาม ก็ยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับผลงานอย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการนั้น ๆ เอง ถ้ายังเป็นคณะกรรมการที่ต้องอาศัยความรู้พิเศษและเวลาที่จะต้องเข้าไปเพื่อศึกษาวิจัยด้วยแล้ว จะเห็นได้โดยทันทีว่า คณะกรรมการชุดดังกล่าวแล้วนั้นจะไม่สามารถ

ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเลย คณะกรรมการซึ่งตามรูปงานมีหน้าที่จะต้องทำการ  
ประจำและจะต้องใช้เวลาตรวจสอบในสำนักงานประกอบการพิจารณาด้วย จึงจะวินิจฉัยสั่งการ  
ได้ถูกต้องมีผลดีแก่ราชการ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหาร จะหมดความหมายและ  
จะทำได้เฉพาะงานจรเพียงเพื่อร่วมปรึกษาหารือตามครั้งคราวที่มเรืองขอมา เป็นการพิจารณา  
บนโต๊ะบนกระดาษมากกว่าความจำเป็นหรือปัญหาที่แท้จริงในสำนักงาน นอกจากนั้น การที่จะ  
คิดริเริ่มปรับปรุงระเบียบบริหารตามความหมายที่แท้จริงก็จะมีเวลาทำ

ปัญหาที่ฉนั้น หากปรากฏว่ากรรมการในคณะนั้นแต่ละท่านหรือบางท่านรับงานจาก  
คณะกรรมการไป แล้วมอบให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้จัดทำโดยที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้น  
มิได้มีส่วนรู้เห็นหรือมีเกียรติได้รับใช้ประเทศชาติในคณะกรรมการนั้นเลย จะยิ่งก่อให้เกิด  
ปัญหาทางใจซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนถึงภาวะผู้นำในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้อง  
เจียดเวลาจากงานประจำไปปฏิบัติจัดทำงานจรให้ผู้บังคับบัญชาและอาจจะคิดเสียไปว่า ถ้าทำ  
ได้แล้ว เป็นเพราะเหตุใดจึงเป็นกรรมการบ้างไม่ได้ เมื่อคิดทบทวนไปมากก็จะยุติลงตรงที่ว่า  
เพราะไม่ได้รับความไว้วางใจ

ง. กล่าวโดยสรุป ปัญหาในรั้นนอกจากมีต้นตอมาจากความไว้วางใจเป็นประการ  
สำคัญแล้ว ผู้เขียนใคร่ขอเสนอความคิดเห็นส่วนตัวเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดสัมมติฐาน  
ในอันที่จะได้ทำการศึกษาวิจัยต่อไปว่า ยังมีสาเหตุที่สำคัญอีก 2 ประการ ที่มีส่วนก่อให้เกิด  
ปัญหานี้ คือ พฤติกรรมหรือความเคยชินในการตั้งกรรมการคณะต่างๆ ซึ่งนิยมตั้งคณะกรรมการ  
ขนาดใหญ่ประกอบด้วยกรรมการหลายท่านเป็นเรือนสิบคนขึ้นไปประการหนึ่ง ชื่อกรรมการจึง  
ซ้ำ ๆ กันเป็นส่วนมาก และเนื่องจากความจริงอีกประการหนึ่งคือ เมื่อตั้งกรรมการไปแล้ว ไม่  
มีส่วนราชการใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังว่า ตั้งไปแล้วเท่าใด ใครบ้าง  
และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ควรจะยกเลิกได้แล้วหรือไม่  
เพียงใด

## 2. ปัญหาการประสานงาน

ปัญหาการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารประเทศพึงแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ  
การประสานงานในระดับการเมืองหรือการประสานงานในนโยบายต่าง ๆ และการประสานงาน

ในระดับงานประจำเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายทั้งหมดให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งต้อง  
 ประการนี้ หากกล่าวโดยแท้จริงแล้วเป็นเรื่องกว้างขวางเพียงพอที่จะจัดให้มีการศึกษาวิจัยชั้นเป็น  
 เอกเทศ แต่ข้อวิเคราะห์ที่เสนอต่อไปนี้เป็นเพียงข้อสังเกตจากผลการติดตามศึกษาเท่านั้นจึง  
 จะขอเสนอเฉพาะที่เห็นว่าเสนอสมควรให้การบริหารงานเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศเป็นไปโดย  
 มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงเท่านั้น

ก. การประสานงานในระดับการเมืองในสมัยปฏิวัติ หากพิจารณาในส่วนรวมแล้ว  
 ย่อมมีอยู่หลายถึงหลายประการที่ช่วยสนับสนุนยืนยันได้ว่า การประสานงานในระดับนี้มีลักษณะ  
 เพียงพร้อมด้วยเทคนิคและปฏิบัติการที่ถูกต้องตามหลักวิชา เช่น การจัดระเบียบราชการให้สำนัก  
 นายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์บัญชาการของนายกรัฐมนตรี ในลักษณะบูรณาการตั้งกล่าวแล้วข้างต้น  
 การจัดให้มีคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี การจัดให้มีคณะผู้ตรวจราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี  
 การจัดให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อช่วยพิจารณากำหนดนโยบาย เช่น ด้านการศึกษา  
 และสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี ๑๓  
 เหล่านี้ล้วนแต่ช่วยเกื้อกูลการประสานงานในนโยบายอย่างดียิ่ง

อย่างไรก็ดี เทคนิคและปฏิบัติการดังกล่าว เฉพาะอย่างยิ่งลักษณะบูรณาการในการ  
 บริหารนั้นเองที่ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ หากไม่มีการจัดให้มีการมอบ  
 อำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับรอง ๆ ลงไปโดยเหมาะสม ตัวอย่างเช่น การบริ  
 หารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่มีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องการเลื่อน  
 ตำแหน่งข้าราชการมหาวิทยาลัยซึ่งจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากกรรมการมหาวิทยาลัย หากถือ  
 เครื่องวัดว่าต้องขอให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.ม. ทุกครั้งที่มีการประชุมโดยไม่คำนึงถึงการ  
 มอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้แทนที่ประธานแทนดังที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ ก็ย่อมประจักษ์ชัดว่า  
 ผลงานหรือมติของ ก.ม. โดยทั่วไปจะล่าช้ากว่าการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการพล  
 เรือนหรือ ก.พ. อยู่มาก จำเป็นต้องแก้ไข เพราะลักษณะบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการควบคุม  
 นโยบายนั้นเองย่อมมีผลต่อการควบคุมการบริหารเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายให้บรรลุผลอยู่ด้วย  
 อย่างมาก ฉะนั้น ถ้าไม่จัดให้มีเทคนิคหรือระเบียบวิธีเกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่โดยเหมาะ  
 สมแล้ว จะได้ผลดีเฉพาะการควบคุมนโยบายเท่านั้น ส่วนการควบคุมการบริหารจะเป็นภาวะ

อันหนักยิ่งแก่นายกรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหาร งานที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการจะไปท่วมทับอยู่ที่ นายกรัฐมนตรีอย่างมากมายเกินความจำเป็น นอกจากนี้ ความคิดริเริ่มและการประสานงาน ประจำจะมีปัญหาเรื่องตัวบุคคลผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ประสานงาน เพราะต่างคนจะต่างรอการวินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรีอย่างที่เป็นปัญหามาแล้วแต่ยังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

ข. ปัญหาการประสานงานในระดับงานประจำเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายในสังคมนวม ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีอยู่มากในปัจจุบัน นอกจากเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุ ดังกล่าวแล้วใน ก. ยังจะเห็นได้ชัดว่า การบริหารงานพัฒนาประเทศในสมัยปฏิวัติมีลักษณะ เป็นการปฏิบัติการเพิ่มพูนขึ้นมากมายหลายอย่างหลายประการ ทั้งการปรับปรุงของเดิมให้ก้าวหน้าและการจัดให้มีของใหม่ ๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนในสังคมนวม นอกจากนี้ยังจะเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานในสมัยปฏิวัติเป็นการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการซึ่งมีเงื่อนไขที่จะต้องทำให้สำเร็จลุล่วงไปกำกับอยู่ด้วยเสมอ ฉะนั้น การบริหารงานในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นการเร่งรัดพัฒนาประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับสังคมนวมราชกร ทงหมดของชาติในลักษณะระดมกำลัง

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอความเห็นเป็นสังคมนวมโดยขอยกกรณีการพัฒนานครหลวงเป็นตัวอย่าง เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีปัญหาการประสานงานอย่างไร โดยจะหยิบยกเฉพาะในสังคมนวมที่เกี่ยวข้องกับการ สร้างถนน การปรับปรุงและจัดให้มีระบบการประปา การปรับปรุงการโทรศัพท์ และการปักเสา วางสาย โดยเปลี่ยนระบบจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจาก 110 เป็น 220 โวลต์ ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ อยู่ในหน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี กรมโยธาเทศบาล องค์การ โทรศัพท์ และองค์การไฟฟ้านครหลวงตามลำดับนั้น ต่างก็บริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปตาม แผนด้วยกันทั้งสิ้น แต่ปัญหาเกิดขึ้นเพราะ (1) ในแผนปฏิบัติการของสังคมนวมต่าง ๆ นั้น ไม่มีการกำหนดระเบียบวิธีการประสานงานไว้ให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ (2) แผน พัฒนาการในสังคมนวมนอกจากจะมีได้กำหนดระเบียบวิธีการประสานงานแล้ว ยังปรากฏว่า มิได้ จัดให้มีองค์การหรือเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ที่จะติดตาม ตรวจสอบควบคุมให้งานตามแผนต่าง ๆ ประสานกันเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายอันเป็นสังคมนวม และ (3) เขตของนครหลวงเป็นเขต อยู่ในอำนาจปกครองทั้งของรัฐบาลและเทศบาล ถ้าจะกล่าวโดยถูกต้องหรือทางที่ควรจะเป็น

ตามหลักการปกครองและการบริหารงานแล้ว ในกรณีของการพัฒนานครหลวงนั้นสมควรขอ  
 หมายให้เทศบาลนครกรุงเทพเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ส่วนการที่จะให้ส่วนราชการใด  
 ทำอะไร เมื่อใดนั้น เทศบาลนครกรุงเทพก็จะได้เชิญเชิญเพื่อร่วมปรึกษาหารือแล้วกำหนดแผน  
 ให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะเป็นการประสานงานซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วย  
 ให้การเป็นไปโดยประหยัดและจะไม่เป็นเหตุเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในขณะนี้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การที่ไม่สามารถจัดให้มีระเบียบดังกล่าวได้นั้นเป็นเพราะ  
 สาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ไม่มีแผนพัฒนานครหลวงโดยถูกต้อง (2) ไม่มีการยอม  
 รับผิดชอบอำนาจปกครองของเทศบาล ตัวอย่างเช่น เทศบาลสร้างถนนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต่อ  
 มามีองค์การอื่นต้องการขุดถนนวางท่อประปาที่ขุดถนนรวมทั้งต้นไม้ข้างถนนที่เทศบาลปลูกไว้  
 แล้วปล่อยให้เฉาตาย โดยมุ่งแต่การขุดถนนวางท่อให้เสร็จตามกำหนดเวลาเป็นเสร็จเรื่อง และ  
 (3) มิได้ใช้เทคนิคการประสานงานที่สำคัญคือ การใช้งบประมาณและการอนุมัติให้ใช้เงินตาม  
 งบประมาณให้เป็นมรรควิธีนำไปสู่การประสานงาน ฉะนั้น ข้อเท็จจริงจึงปรากฏว่า เมื่อต่าง  
 ฝ่ายต่างได้รับงบประมาณมาในช่วงเวลาที่ต่างกันจึงต่างคนต่างรีบทำให้เสร็จตามงบประมาณ  
 บางฝ่ายได้รับเงินงบประมาณมาก่อนก็ทำก่อน บางฝ่ายได้รับภายหลังก็ทำในเวลาต่อมา ทั้งๆ  
 ที่ฝ่ายอื่นได้ทำในส่วนของฝ่ายนั้นเสร็จไปแล้ว จึงไม่มีทางที่จะประสานกันได้

ปัญหาเรื่องนี้จำเป็นต้องหาทางเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการปฏิบัติงานตามแผนและงาน  
 ประจำอื่น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชายิ่งขึ้น

### 3. ปัญหาข้าราชการล้นงาน

ปัญหาเรื่องนี้นับวันแต่จะเป็นปัญหาใหญ่ยิ่ง ยิ่งขึ้นโดยลำดับแห่งกาลเวลาของการบริ  
 ทหารประเทศ ผู้เขียนมิได้ทำการศึกษาปัญหาด้านนี้โดยเฉพาะ ข้อวิเคราะห์ที่จะเสนอต่อไป  
 ได้จากประสบการณ์การติดตามศึกษา และการสนทนาสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของเท่านั้น ทั้งนี้  
 พอลจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. สาเหตุแห่งปัญหาในประการแรกมีผลสืบเนื่องมาจาก การขาดการประสานงานใน  
 ระดับงานประจำโดยถูกต้องแท้จริง เฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่

รับผิดชอบในการพิจารณากำหนดรูปและอัตราค่าจ้างของส่วนราชการต่างๆ ฝ่ายหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ผู้ชื้ออัตราตำแหน่งใหม่กับเจ้าหน้าที่ดำรงงบประมาณอีกฝ่ายหนึ่ง

ข. ในประการที่ ๒ เป็นเพราะการขาดเทคนิคการบริหารงานภายในสำนักงานโดยถูกต้องแท้จริงว่า งานของส่วนราชการใดควรจะมีอัตราค่าจ้างเพียงใด จะให้ทำอะไรบ้าง ทั้งนี้รวมทั้งการขาดส่วนราชการที่จะพิจารณาความเหมาะสมในเรื่องนี้ด้วย ในปัจจุบันจึงปรากฏว่ามีแต่เพียงกล่าวหาที่สำคัญรูปได้ ๓ ประการ คือ (๑) ข้าราชการด้อยงาน (๒) จำนวนข้าราชการบางแห่งมีมากเกินไป (๓) จำนวนข้าราชการบางแห่งมีไม่พอกับงานที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ก็ยังปรากฏว่า มิได้มีการศึกษาวิจัยหรือแก้ไขกันอย่างจริงจัง

ค. ในประการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการบริหารงานแบบไทย แบบพ่อปกครองลูก ผู้บังคับบัญชาที่มีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นเพราะงานขยายตัวดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องพยายามอย่างที่สุดที่จะให้ได้คนใหม่เพิ่มมากขึ้น ส่วนผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการบางแห่งก็พยายามคุ้มครองปกป้องผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนไว้โดยไม่คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน การจึงปรากฏว่า ไม่มีค่ากล่าวขียนย่นย่อของปริมาณเพียงพอของจำนวนข้าราชการในปัจจุบันเลย

ง. ปัญหาที่สำคัญที่มีผลต่อปริมาณของข้าราชการ คือคุณภาพของข้าราชการหรือสมรรถภาพเป็นรายตัวคน เฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งต้องใช้ทักษะในการพิมพ์ยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ข้าราชการในระดับนี้จึงมากด้วยปริมาณแต่ด้อยในคุณภาพ

ปัญหาในชั้นนี้เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังเพื่อหาทางควบคุมให้ปริมาณเป็นไปโดยเหมาะสม และหาทางส่งเสริมให้เพียงพอกับด้วยคุณภาพเป็นรายตัวคน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของการบริหารงานในสมัยปฏิวัติมีอยู่มากมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่ถึงเวลาแล้วที่จะปรับปรุงคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารราชการเป็นการประจำเพื่อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงให้ก้าวหน้าทันกับเหตุการณ์ต่อไปโดยลำดับ เช่นเดียวกับภารกิจการของ Hoover Commission ของสหรัฐอเมริกาที่ได้ดำเนินงานมาแล้วหลายสิบปี

## แนวโน้มใหม่อันเป็นอุปสรรคต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี

จากการติดตามศึกษาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า มีแนวโน้มใหม่ ๆ ที่แสดงออกให้เห็นนิติตีในการสร้าง สรรค์ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ และอำนาจผลดีแก่การบริหารประเทศ คือ

### 1. บทบาทของท่านผู้หญิงวิจิตร ฐานะรัชต์

การทำท่านผู้หญิงวิจิตร ฐานะรัชต์ มีส่วนและบทบาทกว้างขวางยิ่งขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำในสังคมด้านสังคมสังเคราะห์และอื่น ๆ เป็นการส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวไทย เฉพาะอย่างยิ่ง สตรีเพศได้มีส่วนร่วมมือช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น เป็นการนำไปเกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยที่ช่วยส่งเสริมการระดมสรรพกำลังปัญญาอย่างสำคัญ

นอกจากนั้น การที่ท่านผู้หญิงมีบทบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยรับเชิญไปเยือนประเทศที่เป็นมิตรนั้น เป็นการเสริมสร้างการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อกระชับสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศให้เพิ่มพูนขึ้น ในกาครั้งนี้ นอกจากจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติและรัฐบาลดังกล่าวแล้ว ยังเป็นที่เข้าใจว่า นานาชาติย่อมรู้จักท่านผู้หญิง รัฐบาลไทยดีขึ้นแล้ว ยังหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีปัจจุบัน โดยเฉพาะด้วย

### 2. การใช้กำลังทหารช่วยในการพัฒนาประเทศ

การใช้กำลังทหารช่วยในการพัฒนาประเทศ และการจัดให้มีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ โดยใช้กำลังทหาร ก็นับว่า เป็นแนวโน้มที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาลนี้ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน มีผลทั้งในด้านเสริมสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกล ที่ถูกทอดทิ้งมาเป็นศตวรรษให้ได้รับรู้ ได้เข้าใจเจตนาอันดีของรัฐบาลที่จะบริหารประเทศให้ประชาชนมีความผาสุกโดยทั่วกัน และนอกจากนั้น ยังเป็นการป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ที่มักจะฉกฉวยโอกาส โดยเห็นว่าเป็นจุดอ่อนของประเทศที่จะกระทำการเพื่อประโยชน์แก่คอมมิวนิสต์ได้โดยง่าย



แนวโน้มทั้งสองประการนี้มีจุดมุ่งหวังสร้างตัวภาวะผู้นำให้แก่ฝ่ายรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ  
ในขั้นที่ได้รับความนิยมจากประชาชนกว้างขวางยิ่งขึ้น การที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์จะทำการแทรกซึม  
บ่อนทำลายก็จะเป็นไปได้โดยยาก

กล่าวโดยสรุป การเมืองและการบริหารเป็นกระบวนการที่จะต้องปฏิบัติติดต่อกันเป็น  
กันไปไม่หยุดยั้งฉับไต่ การศึกษาวิจัยเรื่องภาวะผู้นำในทางการเมืองและการบริหารงานก็ต้อง  
ดำเนินการอยู่เป็นนิจฉับนั้น เอกสารการวิจัยนี้เป็นแต่จุดเริ่มต้นเพราะไม่เคยมีผู้ใดศึกษามาก่อน  
และเพื่อชวนให้มีการศึกษาวิจัยโดยละเอียดต่อไป การริเริ่มศึกษาในกรณีนี้มีได้ความมุ่ง  
หมายอื่นใดแอบแฝงอยู่ นอกจากการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์แก่ราชการและการศึกษาวิจยา  
รัฐประศาสนศาสตร์ หากจะมีความเข้าใจผิดเกิดขึ้นแก่ท่านผู้อ่านผู้ใด ขอได้โปรดอ่านบทที่ 1  
และบทที่ 2 ตามที่ได้เสนอไปแล้วด้วยความพิถีพิถันระหอกครั้ง ก่อนที่จะอ่านบทต่อๆ ไปซึ่ง  
เกี่ยวกับการบริหารงานในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการทหาร จะเป็นพระคุณแก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง.

○ Within an established social order the authority and the functions of the  
leaders become institutionalized. In this process the services to be rendered become  
more important than the persons who render them.

ในสังคมที่ได้จัดระเบียบเรียบร้อยแล้ว อำนาจและภาระหน้าที่ของหัวหน้าย่อม  
เข้าลักษณะเป็นสถาบันมีความมั่นคงเกิดขึ้นด้วย และโดยนัยนี้ ความสำคัญของภาวะ  
ผู้นำจึงอยู่ที่ผลงานที่ผู้เป็นหัวหน้าได้ปฏิบัติไป มากกว่าตัวบุคคลผู้เป็นผู้นำเอง ○