

### บทที่ 3

#### บทบาทและความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อັถถากการ

ในช่วง พ.ศ. 2501-พ.ศ. 2514)

หลังการเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 และหลังการรณรงค์คัดค้านเลือกตั้งที่สกปรก มีการโหมงด้วยวิธีการต่างๆ ที่เรียกว่าไฟไฟ และพลร่ม คณะนิยมและฐานะของจอมพล ป. พิบูลสงครามเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว พวกที่คัดค้านรัฐบาล และความเป็นเผด็จการและการใช้อำนาจผิดๆ ของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ก็ยิ่งเพิ่มขึ้น ท่ามกลางวิกฤตการณ์ดังกล่าวพร้อมกับการเพิ่มการต่อต้านอเมริกันต่อต้านจอมพล ป. และพลตำรวจเอกเผ่าผู้ซึ่งรับผิดชอบต่อการเลือกตั้งสกปรก และความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างสฤษดิ์ และ จอมพล ป. กับเผ่า

ในวันที่ 16 เดือนกันยายน พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ณะวิชต์ จึงทำรัฐประหารตามรายงานข่าวว่า จอมพลสฤษดิ์จับแผนการปฏิวัติของเผ่าได้ จอมพล ป. หนีไปเขมร และต่อมา ก็ขอลี้ภัยทางการเมืองที่ประเทศญี่ปุ่น และอยู่จนถึงอสัญกรรมที่นั่น เผ่าถูกส่งออกนอกประเทศและไปอยู่ที่สวีตเซอร์แลนด์ ซึ่งต่อมา เขาก็ถึงแก่อนิจกรรม

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ยึดอำนาจสำเร็จก็ไม่ได้เข้าครองอำนาจทันที แต่กลับแต่งตั้งให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นเวลาประมาณ 90 วัน แล้วจึงมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งนายพจน์ สารสิน ก็ลาออก จอมพลสฤษดิ์ ณะวิชต์ จึงตั้งให้พลโทถนอม กิตติขจร นายทหารซึ่งไม่มีควรวุ้จักมากนักเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ประมาณ 1 ปี ขณะนั้นจอมพลสฤษดิ์เจ็บป่วยเป็นโรคม้ามได้เดินทางไปรักษาร่างกายที่โรงพยาบาลวอเตอร์ฮริต ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างที่อยู่ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้รับการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ โดยคิดว่าถ้าเปลี่ยนการปกครองประเทศไทยให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบเก่าแล้วก็คงจะไม่สามารถทำความเข้าใจให้แก่ชาติบ้านเมืองได้ เพราะได้เป็นมาแล้วติดต่อกันในเวลานั้น

ประมาณ 25 ปี โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาพลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม ฯลฯ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้วบ้านเมืองก็ไม่ก้าวหน้าไปมากนัก จึงคิดว่าควรทำการปฏิวัติ ก่อนที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะเดินทางกลับมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา จอมพลสฤษดิ์ได้เดินทางไปรักษาตัว และดูงานต่อที่ประเทศอังกฤษอยู่อีกระยะหนึ่ง

ข่าวความวุ่นวายนานาประการของรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร ได้ถูกส่งไปรายงานจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อยู่ตลอดเวลา เมื่อเห็นว่าสถานการณ์ภายในประเทศวุ่นวายเช่นนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้เชิญนายถนัด คอมันตร์ เอกอัครราชทูตไทย ประจำกรุงวอชิงตัน และหลวงวิจิตรวาทการ เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงเบอน สวิตเซอร์แลนด์ มาปรึกษา และเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย<sup>1</sup> ตลอดจนเตรียมเดินทางกลับประเทศไทยเพื่อทำการปฏิวัติ การเดินทางกลับของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำเนินไปอย่างลับ ๆ ในวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ.2501 หลังจากนั้นได้มีการพบและปรึกษาร่วมกับพลโทถนอม กิตติขจร และบุคคลสำคัญอีกหลายคน เรื่องสถานการณ์บ้านเมือง

ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 พลโทถนอม กิตติขจร ได้นำคณะรัฐมนตรีกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และหลังการลาออกของคณะรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้นำคำสั่งทหารเข้ายึดอำนาจ<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญของปี 2495 จึงถูกยกเลิก เป็นการยุติรัฐบาลแบบประชาธิปไตย หลังจากนั้นประเทศไทยได้ถูกปกครองโดยเผด็จการแบบพ่อขุนภายใต้จอมพลสฤษดิ์ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า "ประชาธิปไตยแบบไทยๆ" เช่นเป็นต้นว่า รัฐมนตรีควรจะมีจำนวนน้อย มีแต่

---

\* โดยการส่งเป็นจดหมาย, โทรเลข และพลอากาศเอกเฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร ได้เดินทางไปหาหรืออยู่เสมอ ๆ

<sup>1</sup> กองทัพบก, อนุสรณ์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, หน้า 66.

<sup>2</sup> ทวีข สุภาภรณ์, ภัยค่านอินโดจีน (พระนคร: อักษรสัมพันธ์, 2509), หน้า 241.



รัฐมนตรีว่าการฯ ไม่จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาด ฯลฯ ซึ่งในทวรษณะของจอมพลสฤษดิ์ ประชาธิปไตยแบบไทยควรที่จะเป็นไปในรูปที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ และมองว่าระบบพรรคการเมืองนั้นไม่เหมาะสมกับสังคมไทย ดังนั้นพรรคการเมือง และ/หรือการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจึงมีสิ่งที่มีความจำเป็นต่อระบบการเมืองไทย

ระบบการเมืองและลักษณะผู้นำของจอมพลสฤษดิ์ก็คือ ระบบผู้นำแบบจารีตนิยมโบราณ เน้นที่ความเด็ดขาดและอำนาจ ขณะเดียวกันก็มีความตั้งใจทำประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนโดยตรง เช่น การมีนโยบายลดค่าอุปโภคบริโภค การปราบฝิ่น การปราบอันธพาล และการปราบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น พร้อมกันนั้นก็ใช้นักวิชาการ และข้าราชการประจำ และการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา ตลอดจนการบริหารราชการแบบสมัยนิยม นักวิชาการและข้าราชการประจำระดับสูงที่มีบทบาทในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ได้แก่ พระประกาศสหกรณ์ พระยาอรุณการีย์นิพนธ์ พระบาราศนราดรุร ศาสตราจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ นายถนิต คอมนันตร์ นายบุญย์ เจริญไชย ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร นายอานวย วีระวรรณ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งนักวิชาการและข้าราชการประจำระดับสูงเหล่านี้ส่วนมากมักจะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักบริหารธุรกิจ รวมทั้งนักเทคนิคทั้งหลาย และอื่นๆ เป็นต้น พร้อมกับได้เริ่มทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของชาติ เป็นแผนระยะ 6 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 และสิ้นสุดในปี พ.ศ.2509

มีการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้น เช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ กรมพัฒนาที่ดิน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอื่นๆ จุดเน้นอยู่ที่การพัฒนาการศึกษา มีการขยายมหาวิทยาลัยออกต่างจังหวัดทุกภาค เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลลา จุดเน้นอยู่ที่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่ตั้งประเด็นสงสัยในระบบการเมืองการปกครองว่ามีความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด กล่าวอีกนัย

หนึ่ง จอมพลสฤษดิ์ใช้วิธีการเข้าเห็นการเมือง โดยถือว่าเป็นเรื่องวุ่นวายยุ่งยาก แต่เน้นการบริหาร และการพัฒนาคือมีรัฐบาลและระบบราชการทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนก็เพียงพอแล้ว<sup>3</sup>

### สภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2501-2506)

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้แถลงเหตุผลในการทำการปฏิวัติว่า

"ขณะนี้ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้แทรกซึม และสร้างอิทธิพลในการปฏิวัติเหนือจิตใจประชาชนชาวไทยโดยทั่วไป โดยวิธีและแผนการที่ฉลาด เพื่อทำลายสถาบันทุกอย่างของชาติให้สูญไป พวกตัวแทนคอมมิวนิสต์ได้ขีดขวางการบริหารประเทศ ได้พยายามก่อให้เกิดความกั้นแหว่งแฉ่งใจขึ้น และทำให้ไม่ไว้วางใจในชาติไทย เหตุการณ์ต่าง ๆ นี้ ทำให้รัฐบาล ไม่มีโอกาสที่จะจรรโลงประเทศชาติได้เต็มที่ เพราะต้องเผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

นอกจากนั้น ในขณะนี้ได้มีบุคคลชาวไทยบางจำพวกที่เห็นแก่ตัวได้แอบอ้างใช้ลัทธิ และเสรีภาพตามระบอบรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือขีดขวางความก้าวหน้าของการทำงานและทำลายความสงบ ทำให้เกิดการแตกสามัคคีในหมู่คนไทย เหล่านี้ทำให้ประเทศชาติเสื่อมโทรมและแตกสลายในที่สุด

สำหรับเหตุการณ์ภายนอก เหตุร้ายอาจจะเกิดในประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย และเข้ามาทำลายประเทศไทยได้ง่าย บ้านเมืองอยู่ในภาวะดังกล่าวแล้ว โดย

<sup>3</sup>ลิขิต อีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์

เหตุนี้จึงได้มีการปฏิวัติ เพื่อจัดระบบการปกครองประเทศชาติเสียใหม่ ให้อยู่บนรากฐานระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคง และเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของชาติ และประชาชนชาวไทย"

\* คณะปฏิวัติได้ประกาศจุดมุ่งหมายและแผนการระยะยาวขึ้น 7 ประการคือ

1. เนื่องจากการกระทำครั้งนี้เป็นการปฏิวัติ ไม่ใช่เพียงรัฐประหารอย่างที่เคยทำกันมาในครั้งก่อน ๆ คณะรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในขั้นต้น จึงจะมีรูปเป็นรัฐบาลปฏิวัติในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลปฏิวัติจะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี มีจำนวนตามสมควรแก่กิจการที่จะต้องบริหารดังจะได้ประกาศรายนามให้ทราบต่อไป
2. จะได้แต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้นำเหมาะสมกับสถานการณ์ รายชื่อสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้ประกาศต่อไป
3. นอกจากหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว จะได้ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติในระยะเวลาปฏิวัติอีกด้วย การออกกฎหมายในระยะนี้ต้องผ่านสภา นี้ นอกจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ
4. จัดการแก้ไข และปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น และเข้าสู่มาตรฐานที่พึงพอใจ โดยนำหลักนิยมในระบอบประชาธิปไตยมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย ทั้งในการกลสิกรรมและอุตสาหกรรม สำหรับงานนี้จะได้ตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งในระยะยาวให้เป็นแผนการถาวรซึ่งรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลัง จะต้องถือเป็นทางปฏิบัติสืบเนื่องกัน ไม่ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล ทั้งจะได้ประกาศชัดเจนให้ราษฎรทราบ และเข้าใจแผนการและผลที่ทำได้สำเร็จเป็นปี ๆ ไป
5. เพื่อให้ได้ผลดังกล่าวในข้อ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้แผนการเศรษฐกิจเป็นแผนการถาวรที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติสืบเนื่องกันไป จะต้องให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ และจะต้องเอาหลักการเศรษฐกิจเข้ามาบรรจุไว้ในรัฐ



ธรรมนูญ เท่าที่จะทำได้และจะต้องประกาศแผนดำเนินการเศรษฐกิจไปพร้อมกับการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญเพื่อในเวลาใกล้ชิดกัน

6. แก้ไขปรับปรุงระเบียบการคลัง การปกครอง การศึกษาและอื่น ๆ บรรดาที่อยู่ใน ลักษณะงานปฏิบัติ โดยออกเป็นกฎหมายผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ

7. เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้นแล้ว การบริหารประเทศก็จะได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น

การยึดอำนาจในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 คณะทหารเรียกตนเองว่าคณะปฏิวัติได้ชี้แจง เป็นการปฏิวัติ ไม่ใช่รัฐประหาร (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11) คณะปฏิวัติได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ยกเลิกวุฒิสภา (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3) ยกเลิกพรครการเมือง (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 8) บริหาร ประเทศโดยคณะปฏิวัติจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ำกิ่งกองบัญชาการปฏิวัติเป็นศูนย์ กลางอำนวยการด้านบริหาร ประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายในการปกครองเท่ากับรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> ดังนั้น การปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501 จึงเป็นการยกเลิกระบบประชาธิปไตยตามแบบของ ยุโรปและสร้างประชาธิปไตยแบบไทยขึ้น<sup>5</sup>

ประกาศใช้กฤษฎีกาการศึกษา เพื่อให้คณะปฏิวัติมีอำนาจเต็มที่ในการบริหาร ในวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 21 ให้อำนาจเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 240 คน ส่วนใหญ่เป็นนายทหารฝ่ายคุ้มกำสั่งทั้งฝ่ายทหารบก เรือ อากาศ ตำรวจ และข้าราชการ

<sup>4</sup> เสน่ห์ ศรีมงคล การเมืองเรื่องนายก, หน้า 548.

<sup>5</sup> ไทยน้อย, เบื้องหลังการเมืองยุคสฤษดิ์ (จัดพิมพ์โดยหนังสือพิมพ์หลักเมืองยุคใหม่, 2508) หน้า ๘-๙.

ประจำ<sup>6</sup> พลเอกสุทธิ สุทธิสารวรรณกร รองผู้บัญชาการกองทัพบกเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ กับนายทวี บุญยเกตุ เป็นรองประธาน สภานี้จะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติไปพร้อมๆ กัน<sup>7</sup> การออกกฎหมายต่างๆ จะผ่านสภานี้ (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11)

9 กุมภาพันธ์ 2502 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจอมพลสฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐบาล ซึ่งยึดหลักการที่ว่า "รัฐบาลปฏิวัติจะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควรแก่กิจการที่จะต้องบริหาร" (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11) ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีชุดนี้จึงเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่าง ๆ จำนวน 14 นาย ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ ดังรายนามต่อไปนี้

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| 1. พลเอกถนอม กิตติขจร    | รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 2. พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ | รองนายกรัฐมนตรี                               |
|                          | กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์                    |
| 3. นายโชติ คุ้มเกษม      | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง                  |
| 4. นายถนิต คอมันตร์      | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ            |
| 5. นายสวัสดิ์ มหาผล      | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร                    |
| 6. พลตรีพงษ์ ปุณณกันต์   | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม                   |
| 7. พลโทประภาส จารุเสถียร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                  |
| 8. พระยาอรรณการีย์นิพนธ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม                 |
| 9. ม.ล.ปิ่น มาลากุล      | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ               |

<sup>6</sup>บรรณิณี เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 241.

<sup>7</sup>อุดม ประมวลวิทยา, จอมพลสฤษดิ์ ๖๖ รัชต์ (พระนคร : เกษมสัมพันธ์, 2505),

- |                         |                                 |
|-------------------------|---------------------------------|
| 10. นายสุนทร หงส์ลาดมรก | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ   |
| 11. พระประกาศสภกรณ์     | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์     |
| 12. พระบาราศนราดูล      | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข  |
| 13. นายบุญย์ เจริญไชย   | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม |

### รัฐบาลได้เข้าแถลงนโยบายต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ระหว่างที่รัฐบาลบริหารประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบาทอะไรมากนัก การปกครองของรัฐบาลชุดนี้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมีอำนาจมาก<sup>8</sup> เพราะนอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังคุมตำแหน่งทางการทหาร คือ ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และต่อมาได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจอีกตำแหน่งหนึ่ง ดังนั้นขอบเขตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงครอบคลุมทั้งฝ่าย ทหาร ฝ่ายพลเรือน และตำรวจ และยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติที่ดั่งขึ้นใหม่ด้วย

### การสร้างความปลอดภัย

การขึ้นมามีอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยการทำรัฐประหาร โดยอ้างความปลอดภัยเพียงว่า คณะรัฐประหารต้องรับผิดชอบต่อเสียงเรียกร้องของประชาชน ว่าให้เข้ามาแทนรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่จู่ร้ายถึงขั้นหลง จึงทำให้รากฐานของอำนาจไม่มั่นคงนัก เมื่อเปรียบกับบรรดาผู้นำสมัยปฏิวัติ พ.ศ.2475 ซึ่งอ้างอำนาจตามระบอบรัฐธรรมนูญ และบทบาทของตนในการโค่นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ จึงต้องหันไปพึ่งพระ

<sup>8</sup>ศึกษาเพิ่มเติมได้ใน สุจิต บุญบงการ "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพล ป.พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" รักเมืองไทย เล่ม 1. (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 83-124.



บรมโพธิสมภาร เพื่อการสนับสนุนและเพื่อสร้างความชอบธรรม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชหัตถเลขาถึงจอมพลสฤษดิ์ ทรงแสดงความเชื่อพระทัยในตัวจอมพลสฤษดิ์ และทรงเร่งให้จอมพลสฤษดิ์ทำหน้าที่ของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งได้กลายเป็นการรับรองจอมพลสฤษดิ์อย่างชอบธรรม<sup>9</sup> เพื่อตอบสนองการสนับสนุนนี้ จอมพลสฤษดิ์ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มั่นคง และแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ตามธรรมเนียมการปกครองฐานะของพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมยิ่งขึ้น ในฐานะเป็นสัญลักษณ์ของชาติเท่านั้น

### การบริหารประเทศภายใต้ระบอบเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์

นับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ครอบงำกระทั่งถึงเวลาอสัญกรรมใน พ.ศ. 2506 ปรากฏว่าจอมพลสฤษดิ์ได้ใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศอย่างเฉียบขาด และกล้าประกาศโดยเปิดเผยว่า ประเทศไทยยังไม่เหมาะสมที่จะเป็นประชาธิปไตย ได้ประกาศยุบสภา ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งระบบเผด็จการทหารขึ้นมาแทน

ถ้าดูภูมิหลังทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์แล้วก็พบว่า จอมพลสฤษดิ์มิได้มีส่วนร่วมในการปฏิวัติ 2475 ดังเช่นจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ ฯลฯ แต่ประการใด และไม่เคยได้เป็นผู้นำกลุ่มทางการเมืองมาก่อน ครอบงำกระทั่งมีการรัฐประหารปี 2500 การก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์จึงเท่ากับว่า เป็นการก้าวขึ้นสู่อำนาจของคนรุ่นใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากคนรุ่นก่อนหน้านี้

---

<sup>9</sup>ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, พรรณี ฉัตรพลรักษ์และม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข แปล, การเมืองระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 419.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จอมพลสฤษดิ์จะปกครองประเทศด้วยระบบเผด็จการอย่างเฉียบขาด และเป็นการวิตรอนเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนโดยทั่วไป แต่จอมพลสฤษดิ์ก็พยายามที่จะทุ่มเทความตั้งใจให้กับการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง โดยขาดการสนใจที่จะพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าสืบไป สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ สภาการศึกษาแห่งชาติก็ รวมทั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และอื่น ๆ อีกมากมายหลายอย่าง ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น ซึ่งนับว่าได้ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวมแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เริ่มจัดทำกันในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคได้รับการจัดตั้งขึ้นทุกภาค ทำให้การศึกษาของประชาชนขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ถึงกระนั้นก็ตาม จอมพลสฤษดิ์ก็คงรวบอำนาจทางการเมืองไว้ในกำมือ โดยมิได้เตรียมตัวผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่จะมารับช่วงแทน เมื่อจอมพลสฤษดิ์วางมือจากทางการเมืองไปแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความในภายหลั่งอย่างแน่นอน

องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาวไทยเป็นจำนวนมาก ก็คือ การที่จอมพลสฤษดิ์ได้ฟื้นฟูเกียรติคุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนพระราชพิธีต่างๆ ที่เกี่ยวกับพระองค์ท่าน ซึ่งมีมาแต่อดีตและถือกันว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก จอมพลสฤษดิ์ต่างกับจอมพล ป. และนายปรีดี ตรงที่ได้พยายามส่งเสริมให้พระมหากษัตริย์ได้มีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น เพราะเชื่อว่าสถาบันกษัตริย์นี้เป็นจุดศูนย์รวมของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวไทย ทั้งนี้เป็นเพราะจอมพลสฤษดิ์มิได้เป็นผู้ร่วมการปฏิวัติ 2475 และอาจเป็นเพราะจอมพลสฤษดิ์มิได้เป็นผู้ยึดในแนวความคิดแบบเสรีประชาธิปไตย<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Donald E Nuechterlein, "Thailand After Sarit", Asian Survey (May, 1964) pp.842-850 ในจุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์. 2536. หน้า 11-12.

หลังการรัฐประหารใหม่ ๆ จอมพลสฤษดิ์ได้อาศัย "ประกาศของคณะปฏิวัติ" เป็นตัวบทกฎหมาย เพื่อดำเนินการบริหารประเทศให้ต่อเนื่องกันไปจนถึงวันที่ 25 มกราคม 2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวปกครองประเทศมี 20 มาตรา<sup>11</sup> หลังจากนั้น ก็จัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและเป็นสภานิติบัญญัติด้วย

อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตบางประการเกี่ยวกับการปกครองภายใต้อำนาจเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ กล่าวคือ

(1) จอมพลสฤษดิ์ ได้คุมอำนาจทั้งทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติไว้ในกำมือโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญล้วนเป็นคนของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น มีทั้งข้าราชการทหารพลเรือน ตำรวจ และนักธุรกิจ นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ยังมีอำนาจเผด็จการที่สามารถละเมิดอำนาจของศาลได้นั้นคือ อำนาจตามมาตรา 1 ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เข้าปกครองประเทศ

(2) จอมพลสฤษดิ์ ได้เป็นทั้งนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ (ภายหลังที่ พล.อ. ใสว ใสวแสนยากร อธิบดีตำรวจคนแรกภายหลังการรัฐประหารได้เกษียณอายุ) เท่ากับว่าจอมพลสฤษดิ์เป็นผู้คุมอำนาจทั้งฝ่ายกำลังทหาร และพลเรือนทั้งหมด เป็นเผด็จการทั้งทางนิติบัญญัติและพฤตินัย

(3) จอมพลสฤษดิ์ ได้ทำการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาชญากรรมอย่างเหี้ยมขาด เช่น ยิงเป้าผู้ค้าเฮโรอีน และผู้สีกอบวางเพลิง กวาดล้างและจับกุมผู้ประพฤติเป็นอันธพาล ฯลฯ ทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยกว่าเดิมมาก

(4) การปราบปรามผู้ต้องสงสัยว่าฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเหี้ยมขาดและรุนแรงถึงขั้นยิงเป้าและกวาดล้างด้วยกำลังทหารอย่างเหี้ยมขาด ก่อให้เกิดเงื่อนไขทางการเมืองใน

<sup>11</sup>สำคัญมากในมาตรา 17 ให้อำนาจเผด็จการแก่นายกรัฐมนตรีกระทำการใด ๆ ในกรณี que เห็นว่าเป็นการป้องกันเอกราชของชาติและบัลลังก์



ระยะหลังต่อมาตราบท่าทุกวันนี้ ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องประสบปัญหาในการปราบปรามบุคคล เหล่านี้มาตลอด ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาที่จอมพลสฤษดิ์มีอำนาจอยู่นั้น เหตุการณ์ทั่วไปจะดูสงบเรียบร้อยดีก็ตาม

(5) การมีอำนาจสูงสุดทั้งทางทหารและพลเรือนของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้มีการนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัวอย่างมากมาย จนรัฐบาลในระยะหลังต่อมาต้องใช้มาตรา 17 ประกาศยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์เป็นของรัฐ

(6) การตั้งเอางานในกรมกองต่างๆ มารวมกันแล้วจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยจอมพลสฤษดิ์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้เอง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับกระทรวงอื่น

(7) การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเหนียวแน่น ของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้สหรัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการป้องกันประเทศไทยจนกระทั่งทุกวันนี้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยจะพยายามดำเนินนโยบายที่เป็นกลางมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นกลางแบบมีใจเอนเอียงไปทางข้างสหรัฐอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม ทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบการเมืองของชาติ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ได้แสดงออกให้ปรากฏต่อสาธารณชนในที่ต่าง ๆ อาจแยกออกได้เป็นลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการคือ

(1) การเมืองจะต้องอาศัยหลักการของไทย จะต้องละทิ้งอุดมการณ์ต่างประเทศ และจะต้องฟื้นฟูอุดมการณ์แบบไทยๆ ให้เป็นอุดมการณ์หลัก<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการเน้นถึงประชาธิปไตย

---

<sup>12</sup>ทิพย์ เฉลิมเตียรณ การเมืองระบบพหุอนุภูมิภาคแบบเผด็จการ พรรณ ฉัตรพลรักษ์ และม.ร.ว.ประกายทอง ลีวิสุข แพล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 204.

โดยแบบไทย<sup>13</sup> และเชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างสายงานการปกครองด้านบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งปฏิบัติไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้น ใช้ไม่ได้กับการปกครองของไทย เนื่องจากไม่ส่งเสริมทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการปกครอง<sup>14</sup> ในการเลือกผู้นำทางการเมือง (ตามหลักทฤษฎี) ควรต้องขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการสังกัดพรรค ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลของชาติโดยแท้จริง มิใช่เป็นรัฐบาลของพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ โดยนัยนี้คณะปฏิวัติจึงยืนยันว่า คณะปฏิวัติเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชน<sup>15</sup>

(2) จอมพลสฤษดิ์ เชื่อว่า ประเทศชาติจะเป็นระเบียบไม่ได้ ถ้ายังมีระบบพรรคการเมืองที่แบ่งแยกตามแนวตั้ง แต่ความที่จะต้องอาศัยการแบ่งตามแนวนอนระหว่างผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองอีกด้วย นั่นคือประเทศควรแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ รัฐหรือรัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน<sup>16</sup> โดยที่รัฐ หรือรัฐบาลจะต้องเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชน และจะกำหนดแนวทางของชาติ รัฐบาลมีอำนาจสูงสุด และการวางนโยบายที่สำคัญ ๆ ทั้งหมดก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลย่อมทราบดีถึงสิ่งที่ประชาชนต้องการ รัฐบาลจะต้องเป็นรัฐบาลที่ดี และงานสำคัญของรัฐบาลก็คือ จะต้องทำให้มีเสถียรภาพทางการเมืองและสร้างไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของชาติ ส่วนข้าราชการของชาติจะต้องเป็นข้าราชการที่จงรักภักดีของผู้ทรง

<sup>13</sup>โปรดดูรายละเอียดในสถานีวิทยุกองทัพบก "20" 17 สิงหาคม 2508 ใน ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โชคชัยเทเวศร์, 2508) หน้า 65.

<sup>14</sup>โปรดดูรายละเอียดในสถานีวิทยุกองทัพบก "20" 31 สิงหาคม 2503 ใน ประชาธิปไตยแบบไทย หน้า 93-101.

<sup>15</sup>ทักษ์ เฉลิมเตียรณ เล่มที่อ้างแล้วหน้า 209.

<sup>16</sup>เล่มเดียวกัน หน้า 212.

อำนาจที่มีกฎหมายธรรม เป็นชนชั้นปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และผู้นำทางการเมือง ส่วนประชาชนโดยทั่วไป อย่างน้อยที่สุดชั่วระยะเวลาหนึ่งจะต้องคงเป็นเกษตรกรอยู่ต่อไป และปล่อยให้รัฐบาลช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นทางด้านวัตถุดิบ การเลื่อนขึ้นทางสังคมควรจะต้องลดลง เพราะเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกในชาติและในค่านิยม<sup>17</sup>

(3) จอมพลสฤษดิ์ มองดูการปกครองประเทศเป็นแบบบิดาปกครองบุตร เขาเปรียบเทียบประเทศเป็นครอบครัวใหญ่ และตนเองเป็นบิดาแห่งครอบครัวนั้น "ประเทศชาติก็เหมือนกับครอบครัว หากครอบครัวใดทะเลาะเบาะแว้งกัน ไม่มีความสามัคคีกัน ครอบครัวนั้นก็หาความสุขไม่ได้" <sup>18</sup>

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พยายามชี้ให้เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ไม่อาจไปกันได้กับสังคมไทย จอมพลสฤษดิ์มีความเห็นว่า รัฐนั้นเปรียบเสมือนครอบครัวใหญ่ ประมุขของรัฐหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองก็คือบิดา หรือหัวหน้าครอบครัวที่จะต้องให้ความผาสุก และให้ความรักแก่ผู้อยู่ในปกครองเยี่ยงบิดา ถึงให้ความรักและความสุขแก่บุตร ทันทิที่ทำการรัฐประหาร เพื่อให้ประชาชนยอมรับรูปการปกครอง จอมพลสฤษดิ์ พยายามชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้จะปกครองด้วยอำนาจเด็ดขาดแต่ก็ได้พยายามที่จะรับผิดชอบต่อความผาสุกของประชาชน ดังเช่นระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งให้ความสำคัญแก่ผู้ปกครองเปรียบประดุจพ่อผู้เป็นใหญ่ในบ้านมีสมาชิกทุกคนในบ้านต้องเกรงกลัว และให้ความเคารพเชื่อฟังคำสั่งสอนของ "พ่อ" ถึงเป็นคำขาดที่ไม่มีผู้ใดจะคัดค้านได้ แต่ในขณะเดียวกัน "พ่อ" ก็จะต้องมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของสมาชิกในครอบครัวของตน พยายามให้ทุกคนมีความสุข มีการกินดีอยู่ดี และมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดจากระบบการปกครองแบบ "พ่อปกครองลูก" นี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญของ

<sup>17</sup> เล่มเดียวกัน หน้า 212-214.

<sup>18</sup> เล่มเดียวกัน หน้า 216.



การบริหารงานการปกครองแบบใช้อำนาจปฏิบัติและมาตรา 17 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอย่างยิ่ง<sup>19</sup>

ความคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบ "พ่อปกครองลูก" ของจอมพลสฤษดิ์ ได้รับอิทธิพลจากหลวงวิจิตรวาทการ ผู้ซึ่งมีความไว้วางใจในคำแนะนำของหลวงวิจิตรวาทการเป็นอย่างมาก ถึงกับให้มาช่วยแนะนำทางปฏิบัติงานด้านการเมืองในอนาคต และชื่นชมเคารพนับถือสติปัญญาและความสามารถในการประพันธ์บทละครเกี่ยวกับความรักชาติของหลวงวิจิตรวาทการมานานแล้ว<sup>20</sup> บทละครซึ่งแสดงออกถึงแนวความคิดล่าสุดของหลวงวิจิตรวาทการเกี่ยวกับแบบฉบับผู้นำไทย ที่สามารถจะสร้างประเทศให้ยิ่งใหญ่และรุ่งเรืองได้ ก็คือบทละครเรื่องอนุภาพพ่อขุนรามคำแหง ได้ให้ภาพพ่อขุนรามคำแหงว่า เป็นผู้นำที่มีความสามารถยิ่งกว่าการเป็นพระเจ้าแผ่นดิน พ่อขุนรามคำแหงเป็นบิดาของประชาชนของพระองค์ และความเมตตากรุณาของพระองค์ เป็นที่ซาบซึ้งของทุกผีทุกนาม พ่อขุนรามคำแหงทรงปกครองประเทศด้วยความเมตตากรุณาและเข้มแข็งเด็ดขาด มีลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองของพ่อที่ห่วงใยในลูกของตนด้วยใจจริง และการกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะหนักหนาปานใดก็เป็นไปด้วยใจจริง ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์ หรือพ่อขุน จึงไม่มีวันจะเป็นการราชย์ตามหลักการพ่อ-ลูก ความเมตตากรุณาของพ่อ เป็นสิ่งที่เห็นได้ง่าย และเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะเนื้อแท้ของผู้นำ ความคิดเกี่ยวกับพ่อปกครองลูกนี้ สะท้อนให้เห็นในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมักกล่าวถึงการกระทำของตนว่า มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้อำนาจบ้านเมืองดีขึ้น และอบรมสั่งสอนผู้ที่กระทำผิดและประพฤติดนแก่เรา ให้ประพฤติตัวดีเสียใหม่ การเดินทางไปตรวจราชการของจอมพลสฤษดิ์ เป็นไปในลักษณะอย่างไม่มีเป็นทางการแบบบคาที่ต้องการใกล้ชิดกับครอบครัวและเข้าถึงความต้องการสมาชิกในครอบครัว

<sup>19</sup>ทิพย์รัตน์ วาณิชชา "การปรับปรุงท้องถิ่นทุรกันดารโดยรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์," วิทยานิพนธ์แผนกวิชาประวัติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521, หน้า 71.

<sup>20</sup>ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, เรื่องเดิม, หน้า 239.

นโยบายในการบริหารประเทศของรัฐบาล คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่การพัฒนาการศึกษาไปพร้อม ๆ กัน มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ (20 ตุลาคม 2503) ขยายการศึกษาชั้นประถมศึกษาถึง ป.7 มีผลต่อการตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคในเวลาต่อมา อาทิเช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะแผน 5 ปี คือ เร่งก่อสร้างเขื่อนชลประทานเพื่อผลิตไฟฟ้า ปรับปรุงการคมนาคม ส่งเสริมการลงทุนทางด้านตั้งสำนักงานประมาตสังกัดกับสำนักงานรัฐมนตรี ควบคุมด้านการคลังของประเทศ จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและการคลัง จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะเป็นที่แห้งแล้งมาก อาจจะทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองได้ในอนาคต<sup>21</sup>

สำหรับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รัฐบาลใช้มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 อย่างกว้างขวางในการตัดสินปัญหาต่างๆ (มาตรา 17 ระบุว่าในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เพื่อราชบัลลังก์หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้และให้ถือคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย) เช่น การสั่งกลอบวางเพลิง ปราบผู้มีพฤติกรรมเป็นคอมมิวนิสต์ และผู้ก่อความไม่สงบต่าง ๆ มีผลให้มีผู้ต้องโทษตามมาตรา 17 ขึ้นประหารชีวิตถึง 11 คน<sup>22</sup> จนมีคำกล่าวที่ว่า "เป็นยุคการ

<sup>21</sup>บุญชนะ อัดถาวร. "ท่านจอมพลถนอม กิตติขจร", ชีวิตการทำงานของบุญชนะ อัดถาวร. พระนคร: ประชาช่าง, 2513. หน้า 44.

<sup>22</sup>ในระหว่าง ตุลาคม 2501-เมษายน 2505.

บริหารอย่างเฉียบขาด"<sup>23</sup> มีการปราบปรามบุคคลอันธพาลและส่งตัวไปอบรมความประพฤติ และฝึกออาชีพให้เลิกการสูบบุหรี่หรือจำหน่ายฝิ่นทั่วประเทศ (30 มิถุนายน) และจัดตั้งโรงงานพยาบาลรักษาผู้ติดฝิ่น ปราบปรามหญิงโสเภณีอย่างเฉียบขาด กวดขันการเล่นการพนัน ปราบปรามยาเสพติดให้โทษอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เน้นการต่อต้านและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง

รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งมี พลตำรวจโทประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นประธานในการวางแผนจับกุมบุคคลที่คณะปฏิวัติเห็นว่า มีการกระทำเป็นคอมมิวนิสต์<sup>24</sup> การจับกุมเป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งในพระนครและต่างจังหวัด<sup>25</sup> มีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์ โรงพิมพ์ โรงภาพยนตร์ ยึดหนังสือ เอกสารทางบริษัทห้างร้าน เอกชน ที่ส่อพฤติการณ์เป็นคอมมิวนิสต์ ยึดฟิล์ม ภาพยนตร์จากจีนแดง เหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งมีผู้กล่าวว่า เป็นเผด็จการยิ่งกว่าจอมพล ป.พิบูลสงคราม เพราะธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีบทบัญญัติ มาตรา 17 ซึ่งให้อำนาจไม่จำกัดแก่นายกรัฐมนตรี เปรียบประดุจอำนาจกษัตริย์ไทยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช<sup>26</sup> แต่จอมพลสฤษดิ์ ก็พยายามนำนักวิชาการ นักเทคนิค และปัญญาชน

<sup>23</sup>บันทึกเชิงประวัติศาสตร์ 43 ปี เมื่อมวลชนเป็นใหญ่ในสยาม, พระนคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป., หน้า 107.

<sup>24</sup>ดูรายละเอียดได้ใน พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ "การต่อต้านคอมมิวนิสต์" อ้างใน กองทัพบก, อนุสรณ์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, เรื่องเดิม, หน้า 66-69.

<sup>25</sup>เพิ่มเติมรายละเอียดได้ใน คมสวรรค์ มาตุคาม, ครอง จันดาวงศ์ เขาคือไอคร พระนคร: พิทักษ์ประชา, 2521.

<sup>26</sup>ณรงค์ ลินสวัสดิ์ และวอส พริสเซีย เรื่องเดิม, หน้า 14.



สาขาต่าง ๆ มาร่วมงานกับรัฐบาล<sup>27</sup>

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรมในวันที่ 8 ธันวาคม 2506 ขณะอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พลเอกถนอม กิตติขจร ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา และหลังจากอสังหาริมทรัพย์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีข่าวเปิดเผยว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีมรดกมูลค่าถึง 2,874 ล้านบาท<sup>28</sup> ในเวลาต่อมารัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงใช้มาตรา 17 ยึดทรัพย์ หลังจากตั้งคณะกรรมการสอบสวนทรัพย์สินของรัฐในกองมรดก โดยมีพระมกุฎราชกุมารีวิมลนาทอดีตพระชายาศาลฎีกาเป็นประธานแล้ว ปรากฏหลักฐานว่า มีทรัพย์สินของรัฐอยู่ในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จริง

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2506 แล้ว พล.อ.ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรีก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีชุดที่ 31 และทำการร่างรัฐธรรมนูญต่อไป จนกระทั่งถึงวันที่ 11 มีนาคม 2511 จึงแล้วเสร็จ ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ได้มีพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2511

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ทางด้านอำนาจนิติบัญญัติมีสภา 2 สภา สภาแรกคือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี มีสัญชาติไทย มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ 3 ปี

<sup>27</sup>สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดิม, หน้า 111.

<sup>28</sup>ศึกษารายละเอียดได้ใน คนข่าวเบอร์ 0 (นามแฝง) เบื้องหลังมรดก 2874 ล้าน, พระนคร: ชัยชนะบล็อกและการพิมพ์, 2507.



เปลี่ยนสมาชิกกิ่งหนึ่ง ในคราวแรกใช้จับสลาก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา สภาที่สองคือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต โดยให้ราษฎรจำนวน 150,000 คน มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ถ้าจังหวัดใด พลเมืองไม่ถึง 150,000 คน ถ้ามีเศษเกินกว่า 75,000 คน ก็ให้นับเป็น 150,000 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีอายุ 23 ปี บริบูรณ์ มีสัญชาติไทย<sup>29</sup> รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อสภา แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ<sup>30</sup> และได้มีการร่างพระราชบัญญัติ พรการการเมือง พ.ศ.2511 มีพรการการเมืองขอจดทะเบียนด้วยกัน 15 พรการ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 นี้ นับว่าเป็นกุศโลบายอันฉลาดของผู้ครองอำนาจเมืองไทย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้เปลี่ยนแปลงหรือทำความกระทบกระเทือนต่อผู้ครองอำนาจอยู่แต่อย่างใดเลย หากแต่เป็นผลดีที่ทำให้ผู้ครองอำนาจเหล่านั้นได้ชื่อว่า เป็นผู้ปกครองบริหารประเทศ โดยยึดถือรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เปรียบเสมือนกติกากในการปกครองประเทศ เป็นหลักเสียอีก รัฐธรรมนูญปี 2511 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องใช้เวลาร่างนานที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายมากที่สุด

หลังจากนี้ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 โดยที่รัฐบาลได้จัดตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นมา และส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย ผลปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด แต่มีชื่อเสียงข้างมากเท่าใดนัก แต่อาศัยกำลังสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกสภา จอมพลถนอม<sup>31</sup> หัวหน้าพรรคสหประชาไทย จึงได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้จัด

<sup>29</sup> สัมฤทธิ์ มิววงศ์อุโฆษ สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์บันทึกประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ถึงพ.ศ.2519 หน้า 173-175.

<sup>30</sup> ที่เดียวกัน

<sup>31</sup> ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นจอมพล ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ถึงอสัญกรรมไปแล้ว

ตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศสืบไป

ในปี พ.ศ. 2501 ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ได้ไปศึกษาวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจที่มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.มาสัย หุระนันท์ เป็นผู้สนับสนุนให้ไป หลังสงครามมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดจัดขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะ บุคคลที่เข้าเรียนหลักสูตรนั้น ที่เป็นชาวอิสเวิลคนหนึ่งต่อมาได้เป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลนั้น<sup>32</sup>

ส่วนคนไทยที่ไปเข้าเรียนหรืออบรมในหลักสูตรนี้สามคน\* สองคนต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ศาสตราจารย์บุญชนะก็เป็นคนหนึ่งในจำนวนนี้ ส่วนอีกคนหนึ่งนั้นได้เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่รับราชการในทางเศรษฐกิจในกระทรวงอุตสาหกรรม<sup>33</sup>

#### 1. การเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2502)

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 6 กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้ฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย และมาตรา 7 ได้กำหนดไว้ว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยสี่สิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้ง"

ดังนั้น ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 240 คน

<sup>32</sup>บุญชนะ อັตถการ, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย (กรุงเทพฯ : สหประชาพาณิชย์), หน้า 110.

\* ดร.แสวง กุลทองคำ, ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ, และนายจวุฒ อุณจิตร์ (ข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรม)

<sup>33</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

เมื่อได้วิเคราะห์ดูรายชื่อสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าเป็นนายทหารบก นายทหารเรือ นายทหารอากาศ และนายตำรวจ รวม 180 คน เฉลี่ยร้อยละ 75 ของสมาชิกทั้งหมดและเมื่อรวมสมาชิกที่เป็นข้าราชการพลเรือนแล้ว ปรากฏว่าสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นนายทหารและนายตำรวจรวมถึงบุคคลที่เป็นข้าราชการถึงร้อยละ 80 ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมากทีเดียว ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิจารณาดูรายชื่อสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่แล้วได้แก่นายทหารที่คุมกำลังรบในพระนครตั้งแต่ผู้บังคับกองพันขึ้นไปจนถึงชั้นนายพล และนอกนั้นก็เป็นนายตำรวจ หรือแม้แต่ นายทหารชั้นผู้ใหญ่รองจากจอมพลสฤษดิ์ ได้แก่ พลเอก ถนอม กิตติขจร และพลโทประภาส จารุเสถียร ส่วนมากเป็นบุคคลที่จอมพลสฤษดิ์สนับสนุนมาแทบทั้งสิ้น ยิ่งเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเงินเดือน 4,000 บาท เป็นผลประโยชน์ตอบแทนเช่นนี้ จึงเป็นการยากมากที่จะมีนายทหารคนใดอาจหาญกล้าคิดค้านแข็งข้อต่อจอมพลสฤษดิ์ในการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในด้านสาขาวิชาชีพต่างๆ ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักก็ไม่มีทางที่จะได้แย่งคัดค้านการบริหารของจอมพลสฤษดิ์ได้ เพราะมีเสียงสนับสนุนอยู่แล้ว ยิ่งไปกว่านั้นการขัดแย้งหรือคัดค้านอาจจะเป็นภัยอันตรายแก่ตนเองได้<sup>34</sup>

หลังจากศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ได้เข้าไปเป็นกรรมการวิจัยในคณะปฏิวัติแล้ว ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 ดังกล่าว ซึ่งทำให้ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร มีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายในสภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นประจำอยู่เสมอ เช่น ในการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 12 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502 หลังจากนายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีให้สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญทราบ

<sup>34</sup>บุญชา แก้วเกตุทอง, พ.อ., 36 รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทย



แล้ว ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ก็ได้ลุกขึ้นอภิปรายเป็นคนแรกเพื่อซักถามกระทรวงการคลัง  
ตั้งคำถามอภิปรายดังต่อไปนี้

...นายบุญชนะ อັตถการ : ท่านประธานที่เคารพ กระผมใคร่ขอถือโอกาสกราบ  
เรียนถามท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า ตามตัวเลขสถิติเท่าที่ปรากฏอยู่  
ในขณะนี้ ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้คิดประมาณ 14 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชา  
ชาติเท่านั้น ตามรายงานของผู้เชี่ยวชาญทางสถิติที่มาสำรวจภาวะเศรษฐกิจ ของ  
ประเทศไทยได้เสนอความเห็นเป็นทานองว่า รัฐบาลน่าจะหาทางเก็บภาษีอากรให้สูง  
ขึ้นกว่านี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มาก  
ขึ้น กระผมจึงใคร่ขอกราบเรียนถามว่ารัฐบาลมีนโยบายรายละเอียดพอสมควรในการ  
ที่จะขึ้นนโยบายในการเก็บภาษีอากรให้สูงขึ้น หรือมีนโยบายในการที่จะกักเงินภายใน  
ประเทศหรือต่างประเทศ หรือมีนโยบายในการที่จะพิมพ์ธนบัตรเป็นจำนวนสูงขึ้นพอสม  
ควร เช่น อย่างประเทศอินเดียหรือประเทศอื่นๆ กระทำอยู่เพื่อประโยชน์ในการที่จะ  
นำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพียงใดหรือไม่...<sup>35</sup>

จะเห็นได้ว่าการอภิปรายครั้งแรกของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ นั้น เน้น  
เรื่องภาษีอากรเป็นหลัก ซึ่งเรื่องภาษีอากรนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ก็เป็นผู้หนึ่งที่มีพื้น  
ความรู้เรื่องนี้ดีอยู่แล้ว เพราะเป็นอาจารย์สอนวิชาภาษีอากร คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม 2502  
รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่....) พ.ศ.....

<sup>35</sup>รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 พ.ศ. 2502 หน้า 23.



ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ก็ได้อภิปรายดังมีใจความตอนหนึ่งว่า

"... กระทบรู้สึกอนุโมทนาอย่างยิ่ง ในเจตนาของรัฐบาลที่มีความประสงค์จะให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียง และเครื่องรับโทรทัศน์เป็นจำนวนมากขึ้น โดยวิธีจะลดค่าธรรมเนียมนลงไป ซึ่งกระทบรู้สึกว่าเป็นการวางรากฐานในทางประชาธิปไตยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะลดค่าครองชีพ เช่นว่า ลดค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า และค่าโดยสารและอื่นๆ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้ว เป็นการวางรากฐานในทางประชาธิปไตย ซึ่งต่อไปในภายหน้า ราษฎรก็จะมีโอกาสศึกษาหาความรู้จากทางวิทยุกระจายเสียง และจากวิทยุโทรทัศน์ และอื่นๆ ด้วยประกอบกัน แต่กระทบมีข้อกังวลอยู่เล็กน้อย เพราะว่าพิจารณาถึงรายได้ของรัฐบาลในปีตามนโยบายของรัฐบาล หรือทางราชการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เราอาจจะต้องขาดรายได้จากภาษีอากรขาเข้า เพราะว่าได้ห้ามสินค้าจากต่างประเทศบางประเภทนั้นประการหนึ่ง และเราได้เลิกการค้าฝิ่นซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนถึงรายได้ของรัฐบาลเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นพิจารณาในแง่ของส่วนรวมหรือรัฐ รัฐบาลก็ได้ลดค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้าลงไปอีก และบัดนี้รัฐบาลถึงจะมีน้ำใจกว้างขวางตามที่ได้กราบเรียนแล้วก็จะทำให้รายได้ของรัฐบาลในเรื่องค่าธรรมเนียมนี้ต้องขาดไปเป็นจำนวนมากพอสมควร กระทบก็ไม่ทราบว่าเท่าไร ถ้าทางรัฐบาลจะกรุณาให้ทราบยอดเงิน ซึ่งรัฐบาลจะต้องขาดไป เพราะว่าจะต้องสูญเสียค่าธรรมเนียมประเภทนี้ ก็จะเป็นประโยชน์แก่สภานี้ในการที่จะพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติต่อไป<sup>36</sup>

<sup>36</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม

บทบาทในการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่นิติบัญญัติของศาสตราจารย์ บุญชนะ อุตถากร ในช่วงปี พ.ศ.2501-พ.ศ.2510 มีลักษณะเป็นไปตามระบอบการเมืองไทยในยุคนั้นคือระบอบเผด็จการทหารที่ดำรงอยู่มาโดยตลอด ศาสตราจารย์บุญชนะ อุตถากร ได้ทำหน้าที่สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการของรัฐบาลทหาร ซึ่งใช้เวลาร่างแบบไทยๆ อยู่ถึง 10 ปี กว่าจะมีการประกาศใช้ในปี 2511 เป็น "ประชาธิปไตยแบบไทย" เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลทหาร รัฐธรรมนูญปี 2511 มีลักษณะเอื้ออำนวยให้กลุ่มทหารดำรงอยู่ในอำนาจได้ต่อไป เช่น ไม่ให้ฝ่าย ส.ส. เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารมีวุฒิสมาชิกจากการแต่งตั้งซึ่งมีอำนาจค่อนข้างมาก

ดังนั้นจึงจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและตามมาด้วยการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2512 จอมพลถนอมซึ่งสืบทอดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาตั้งแต่ปี 2506 ก็ยังคงได้เป็นรัฐบาลต่อ และศาสตราจารย์บุญชนะ อุตถากร ก็เป็นหนึ่งในวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจอมพลถนอมหมดความอดทนกับ ส.ส. และประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ท้ารัฐประหารยึดอำนาจตัวเองเพื่อยุบสภาและล้มเลิกรัฐธรรมนูญในปี 2514 และแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ ศาสตราจารย์บุญชนะฯ ก็เป็นหนึ่งในสมาชิกสภาแห่งนี้

ศาสตราจารย์บุญชนะ อุตถากร อาจจะทำหน้าที่ในสภาที่มาจากการแต่งตั้งในยุคนี้ได้จำกัด ด้วยเหตุที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นพวกที่อำนาจนิยมและจารีตนิยมมากกว่าท่านก็จริง แต่ท่านก็ยอมรับบทบาทสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งของทหารได้ตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีของเผด็จการทหารโดยไม่เคยประท้วงหรือลาออกเช่นเดียวกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาในยุคเดียวกัน

ถึงแม้ว่าการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นี้จะอยู่ในยุคที่ถูกจำกัดประชาธิปไตยก็จริง แต่ศาสตราจารย์บุญชนะก็ยังหาโอกาสได้แสดงความรู้ความสามารถ ของนักวิชาการที่มีโอกาสทำงานในทางการเมืองโดยการอภิปรายซักถามปัญหาต่างๆ ของรัฐบาล และแสดงความคิดเห็นต่อสภาฯ อยู่เป็นประจำ ดังปรากฏคำอภิปรายในราย

งานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ จนเป็นผู้หนึ่งที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็น "ดาวสภา" ในยุคนั้นทีเดียว บทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติจึงเด่นชัดมากขึ้น ซึ่งมีส่วนทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เผ้าจับตาและแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในเวลาต่อมา ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

## 2. บทบาทในกระบวนการพัฒนาประเทศ

มีผู้กล่าวกันว่า การเมืองเป็นเรื่องของทุกคน ถึงเราไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่การเมืองก็อาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับเราได้ ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร เป็นผู้หนึ่งที่ตกอยู่ในข่ายแห่งความจริงข้อนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ไม่ว่าจะเพราะสภาพแวดล้อม ความจำเป็นหรือความรู้ความสามารถทางวิชาการของท่านก็ตาม จากประวัติการบริหารการของศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ในระหว่างเป็นอาจารย์ประจำอยู่ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จนถึงโอนไปเป็นรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นเรื่องที่น่ารู้ น่าศึกษามากอีกตอนหนึ่ง นับเป็นการก้าวเข้าสู่อาณาจักรและการดำเนินการทางการเมืองอย่างไม่คาดฝัน ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะได้กล่าวไว้ตอนนีว่

"...เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะได้ร่วมกันทำการปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และได้ตั้งกองบัญชาการคณะปฏิวัติขึ้นที่หอประชุมกองทัพบก ถนนประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกับวังสวนกุหลาบ และต่อจากนั้นมาไม่กี่วัน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นหลายคณะด้วยกัน เช่น คณะที่ปรึกษาด้านการเงินและการคลัง คณะที่ปรึกษาฝ่ายการต่างประเทศ และอื่นๆ ส่วนข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในคณะกรรมการวิจัย ซึ่งมีพลเอกเนตร เขมะโยธิน เป็นประธาน นอกจากนั้นก็ยังมีพลโท แสวง เสนาณรงค์ ร่วมอยู่ด้วย บุคคลในคณะกรรมการวิจัยนี้ได้ทราบว่ามีภารกิจคัดเลือกมาจากมหาวิทยาลัยธรรม



ศาสตร์ 2 คน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2 คน กระทรวงการต่างประเทศ 2 คน และจากทหาร 3 คน เมื่อข้าพเจ้าได้รับแจ้งจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่า ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าคณะปฏิวัติก็รู้สึกแปลกใจมาก เพราะเหตุว่าไม่เคยรู้จักกับท่านหัวหน้าคณะปฏิวัติมาก่อนเลย..."<sup>37</sup>

ในการที่ได้เข้ามีส่วนร่วมเกี่ยวกับกิจกรรมในทางการเมืองอย่างจริงจังของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถากร อย่างไม่คาดฝันนั้น ทำให้ท่านรู้สึกแปลกใจมากตั้งที่กล่าวมาแล้ว ต่อมาในภายหลังท่านได้รับทราบความจริงถึงเบื้องหลังในการที่ได้รับแต่งตั้งจากท่านจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้เป็นกรรมการวิจัย ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า

"...ท่านจอมพลสฤษดิ์เคยเล่าให้ข้าพเจ้าฟังว่า วันหนึ่งท่านอยู่ในห้องน้ำได้ยินผู้อ่านบทความทางวิทยุกระจายเสียงเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งข้าพเจ้าเป็นผู้เขียน ท่านรู้สึกสนใจจึงให้คนไปสืบถามดูว่า ข้าพเจ้าเป็นใคร ได้รับการศึกษามาทางไหน อย่างไร ข้าพเจ้าจำได้ว่าบทความนั้นข้าพเจ้าเขียนเมื่อกลับจากการไปศึกษาระยะสั้นที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ประเทศอังกฤษ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ..."<sup>38</sup>

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิจัยในครั้งนั้น ได้มีการประชุมสัปดาห์ละ 3-4 ครั้ง โดยได้แบ่งหน้าที่กันออกเป็นฝ่ายสังคม การศึกษา การชลประทาน การเศรษฐกิจ และอื่นๆ

<sup>37</sup>บุญชนะ อັตถากร, บันทึก วิเคราะห์วิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย (กรุงเทพฯ : มูลนิธิศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถากร เพื่อศึกษาและวิจัย จัดพิมพ์, 2529), หน้า 100.

<sup>38</sup>บุญชนะ อັตถากร, อ้างแล้ว หน้า 109.



ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถการ ได้รับมอบหมายให้อยู่ในทางการศึกษา และทางด้านการ เศรษฐกิจ ซึ่งคณะกรรมการวิจัยคณะนี้มีความสำคัญมากคณะหนึ่ง เพราะมีขอบข่ายการศึกษาวิจัย ที่กว้างขวางมาก ดังที่ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถการ ได้เล่าไว้ตอนหนึ่งว่า

"...ในขณะที่ประชุมถ้าคณะกรรมการมีความประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงอย่างใดจาก กรม กระทรวงใด ก็จะใช้หัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ มาสัมภาษณ์ให้ความคิดเห็น และ ในบางเรื่องก็ได้เชิญเอกอัครราชทูตมาให้ความคิดเห็นด้วย บุคคลที่ข้าพเจ้าจำได้ที่ เชิญมาในครั้งนั้นเกี่ยวกับเรื่องการค้าข้าวในพม่าก็มี พลโท หม่อมเจ้าพิสิษฐดิศพงษ์ ดิศกุล ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำพม่าในสมัยนั้น บุคคลที่มาให้ความคิดเห็น เกี่ยวกับการสร้างเขื่อนและการชลประทานในสมัยนั้นก็คือ หม่อมหลวงชูชาติ กัญญา และ ดร.บุญรอด วัฒนสันต์ นอกจากนั้นกรรมการแต่ละคน ก็อาจจะติดต่อขอทราบข้อ เท็จจริงจากหน่วยราชการอื่นๆ โดยตรง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในที่ประชุม ก่อนที่จะทำเป็นรายงานครั้งสุดท้ายเสนอไปยังหัวหน้าคณะปฏิวัติ นอกจากนั้นก็ต้องอ่าน เอกสารทั้งในและต่างประเทศ เพื่อทำรายงานการวิจัยตามความประสงค์ของท่าน ด้วย..."<sup>39</sup>

และจากการเป็นกรรมการวิจัยคนหนึ่งในจำนวน 9 คน ของคณะกรรมการวิจัยชุดนี้ นี้เอง ที่ทำให้ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถการ ได้ฉายแววความเป็นนักวิชาการออกมาอย่างเต็มที่

<sup>39</sup>บุญชนะ ฮัตถการ, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย (กรุงเทพฯ: สหประชาชาติ 2526) หน้า 101-102.

<sup>40</sup>บุญชนะ ฮัตถการ, อ้างแล้ว หน้า 102.

และเริ่มมีบทบาทสำคัญ ๆ และใกล้ชิดกับหัวหน้าคณะปฏิวัติ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มากขึ้นตามลำดับ ดังข้อความตอนหนึ่งที่ศาสตราจารย์บุญชนะได้เล่าไว้ว่า

"... เนื่องจากข้าพเจ้าเป็นคนชอบคิดริเริ่มอยู่มาก เพราะฉะนั้นความคิดริเริ่มต่างๆ ที่ข้าพเจ้าเห็นว่า จะเป็นประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง ก็ได้นำเสนอผ่านคณะกรรมการวิจัยไปยังหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นอันมาก แม้แต่การปราบคอรัปชั่น ซึ่งบางประเทศในอเมริกาได้ได้มีมาตรการอย่างรุนแรง ข้าพเจ้าได้เสนอขึ้นไปด้วย และต่อมาก็ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาลงโทษอย่างหนักแก่ผู้ทำการคอรัปชั่น..."<sup>40</sup>

นอกจากนั้นหลังจากศาสตราจารย์บุญชนะ ยึดถาวร ได้กลับจากการไปร่วมสัมมนาที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดมาแล้ว ศาสตราจารย์บุญชนะก็ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะปฏิวัติให้ทำงานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้นตามลำดับ ดังที่ศาสตราจารย์บุญชนะกล่าวไว้ว่า

"... ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น... ข้าพเจ้าได้รับมอบหมายจากท่านหัวหน้าคณะปฏิวัติให้แปลหนังสือของ ดร. ลุดวิก แอร์ฮาร์ด ศาสตราจารย์ชาวเยอรมัน ซึ่งเป็นผู้แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของเยอรมันได้สำเร็จ..."<sup>41</sup>

ต่อมาศาสตราจารย์บุญชนะก็ได้รับมอบหมายผ่านทาง ดร. จ่าง รัตนวิทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์ให้เป็นผู้ช่วยร่างกฎหมายในการจัดตั้งสภาวิจัยแห่งชาติขึ้น พร้อมกับได้รับมอบหมายให้ศึกษาการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก (กสอ.) และการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (กตท.) โดยเปรียบเทียบกับทางปฏิบัติที่มีอยู่ในฟิลิปปินส์

---

<sup>41</sup> เรื่องและหน้าเดียวกัน.

อเมริกา และประเทศอื่นๆ ด้วย

และในบางคราวศาสตราจารย์บุญชนะ ก็ได้รับคำปรึกษาจากหัวหน้าคณะปฏิวัติผ่านทางประธานคณะกรรมการวิจัย หรือนายทหารคนสนิทให้ทำบันทึกเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะ เช่น เรื่องดุลการค้าและดุลการชำระเงิน เรื่องเงินเพื่อ เรื่องทุนสำรองระหว่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น เสนอโดยตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติด้วย..."<sup>42</sup>

ข้อควรสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือว่า หัวหน้าคณะปฏิวัติได้พยายามมอบหมายงานต่างๆ ให้ศาสตราจารย์บุญชนะ อัตรากรร ทำเป็นการเฉพาะ ซึ่งแม้จะไม่ส่งโดยตรงก็อนุญาตให้เสนอไปยังหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ ดังที่ศาสตราจารย์บุญชนะได้เล่าไว้ว่า

"...ครั้งหนึ่งท่านหัวหน้าคณะปฏิวัติได้กรุณาแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบว่า ข้าพเจ้าเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มต่างๆ อยู่เสมอ และมีสิ่งแปลกๆ ไม่ซ้ำกับคนอื่น จึงได้พยายามมอบหมายงานต่างๆ ให้ข้าพเจ้าทำเป็นการเฉพาะ เพราะฉะนั้น ถ้าข้าพเจ้ามีความคิดเห็นใดๆ ถึงแม้จะไม่ส่งโดยตรงก็อนุญาตให้เสนอไปยังท่านได้ ท่านเองยินดีที่จะรับฟังด้วยดี ซึ่งข้าพเจ้าได้ถือปฏิบัติโดยเสนอเรื่องต่างๆ ผ่านนายทหารคนสนิทอยู่เป็นครั้งคราว..."<sup>43</sup>

## 2.1 ในฐานะที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัตรากรร ได้มีส่วนช่วยเหลืองานของคณะปฏิวัติมาตั้งแต่ 2501-2506 และในครั้งนั้นศาสตราจารย์บุญชนะ ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

<sup>42</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

<sup>43</sup>บุญชนะ อัตรากรร, ชีวิตการทำงานของบุญชนะ อัตรากรร, (พระนคร : บริษัทประชาช่าง จำกัด, 2513) หน้า 24-25.

พัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีนั่นเอง เพราะนายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินี้อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ศาสตราจารย์บุญชนะฯ จึงเป็นผู้หนึ่งที่ใกล้ชิดและเป็นทีไว้วางใจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาก

... ท่านหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ให้พลโทเฉลิมชัย จารุวิสูตร นำแหมบหมามาไปมอบให้ข้าพเจ้าที่บ้านด้วย การที่ได้รับแหมบจากท่านนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะปฏิวัติในสมัยนั้นก็ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากท่าน ซึ่งข้าพเจ้ามีความยินดีมาก...

ต่อมาหลังจากนั้นประมาณ 6 เดือนเศษ ข้าพเจ้าได้รับบัญชาให้ไปพบที่ท่าเนียบรัฐบาล ข้าพเจ้าได้เข้าพบท่านและในขณะนั้นมีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี คือหลวงวิจิตรวาทการนั่งอยู่ด้วย ท่านได้มอบแหมบทองคำฝังเพชรสลักชื่อ สอ. ให้ข้าพเจ้า 1 วง เพื่อเป็นรางวัลในการปฏิบัติราชการและพูดกับข้าพเจ้าว่า ขอตั้งให้ข้าพเจ้าเป็นที่ปรึกษาในเรื่องต่างๆ ต่อไปจะเรียกข้าพเจ้าไปใช้สอยอย่างเดียวกับคุณหลวงวิจิตรวาทการ ข้าพเจ้าตอบขอบพระคุณท่านนายกรัฐมนตรี และได้กราบเรียนท่านว่า ข้าพเจ้ายินดีที่จะรับใช้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างเต็มความสามารถเท่าที่สติปัญญาจะทำได้ แต่ว่าจะสามารถรับใช้ได้เท่ากับอาจารย์หลวงวิจิตรวาทการหรือไม่นั้น ข้าพเจ้าจึงยังไม่แน่ใจเพราะอาจารย์หลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้มีความรอบรู้ในวิชาการหลายสาขาและมีประสบการณ์เป็นอันมาก...<sup>44</sup>

<sup>44</sup>บุญชนะ ยึดถาวร, อ้างแล้ว หน้า 37.



ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ นับเป็นตำแหน่งทางการบริหารการเมืองตำแหน่งแรกที่ศาสตราจารย์บุญชนะได้ดำรงตำแหน่งหลังจากเข้าไปทำงานอยู่ภายในระยะเวลาแรก 5 ปี จากตำแหน่งดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลและบทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะฯ ต่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอย่างดี ดังข้อความตอนหนึ่งว่า :-

...เมื่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลเมื่อ พ.ศ.2506 นั้น ท่านนายกรัฐมนตรีได้เรียกข้าพเจ้าไปพบที่ทำเนียบรัฐบาล ให้ข้าพเจ้าตัดสินใจว่าจะรับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือจะเป็นปลัดกระทรวงก็ได้ ข้าพเจ้าได้กราบเรียนท่านว่า ถ้าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นพลเอกเนตร เขมะโยธิน ข้าพเจ้าก็ยินดีรับตำแหน่งปลัดกระทรวง ท่านบอกว่าได้เตรียมตำแหน่งอื่นไว้ให้พลเอกเนตรแล้ว ในที่สุดท่านจึงตกลงว่าจะให้ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ท่านจะเป็นรัฐมนตรีว่าการเอง นอกจากนั้นท่านบอกว่าจะตั้งรัฐมนตรีอื่นๆ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการอีก 4 คน ในโอกาสนั้นท่านได้ขอให้ข้าพเจ้าเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติด้วย ข้าพเจ้าได้เสนอ คุณปกรณ์ อังศุสิงห์ และคุณผด้อย หุวะนันทน์ ท่านนายกรัฐมนตรีได้เลือกคุณปกรณ์ อังศุสิงห์ เป็นปลัดกระทรวง... 45

และมีข้อความอีกตอนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะที่ใกล้ชิดกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มากขึ้น ดังจะเห็นจากข้อความดังนี้

45บุญชนะ อัครถาวร, อ้างแล้ว หน้า 39.

...ในระหว่างที่ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีท่านรัฐมนตรีอื่นๆ ที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงร่วมอยู่ด้วยคือ พล เอกประภาส จารุเสถียร พันเอกถนิต คอมนตร์ คุณสุนทร หงส์ลดารมภ์ และพระประภาศสทกรณ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการคนอื่นๆ ในระหว่างนั้น ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีว่าการด้วยท่านจะนั่งประจำในกระทรวงของท่าน มีงานอะไรก็นำไปเสนอ ส่วนข้าพเจ้าเองต้องอยู่ประจำกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และเมื่อมีงานราชการพิเศษที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการแล้วก็ได้จัดเสนอไปที่บ้านของท่านนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการด้วย ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อยู่เพียงประมาณ 6 เดือน ท่านก็ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร ได้กรุณาเลือกข้าพเจ้าให้ดำรงตำแหน่งนี้...<sup>46</sup>

ศาสตราจารย์บุญชนะฯ นอกจากจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแล้ว ยังต้องทำงานให้แก่รัฐบาลคณะปฏิวัติอีกกว่า 10 หน้าทีเดียวกันดังนี้

1. ที่ปรึกษาระเบียบบริหาร สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ
3. กรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
4. กรรมการพัฒนาภาคใต้
5. กรรมการสำรวจการจำแนกที่ดิน
6. ผู้แทน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีไปราชการพิเศษ ณ ประเทศญี่ปุ่น

<sup>46</sup>บุญชนะ อัดถาวร, อ้างแล้ว หน้า 40-41.

7. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม
8. ผู้อำนวยการพิเศษเกี่ยวกับภาษีอากร
9. ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้าการครองชีพของประชาชน
10. ผู้อำนวยการฝึกอบรมข้าราชการ คณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการ

การแห่งชาติ

11. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
12. กรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐบาลหลายชุด

ฯลฯ

การบริหารประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการนำคำปรึกษาจากบุคคลหลาย  
 จำพวก โดยเฉพาะการให้คำแนะนำ ความริเริ่ม สร้างสรรค์งานใหม่ๆ ไม่ซ้ำกับคนอื่นของ  
 ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร ผู้เป็นที่นับถือและไว้วางใจคนหนึ่งของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์  
 และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถือว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร เป็นคนหนึ่งที่ทำงานทางด้าน  
 พัฒนาเศรษฐกิจในช่วงนั้นมาก งานหลายอย่างล้วนแต่ได้รับอิทธิพลจากการให้คำแนะนำของ  
 ศาสตราจารย์บุญชนะ ดังจะเห็นได้จากข้อความสำคัญที่จอมพลสฤษดิ์ ได้บอกกับศาสตราจารย์  
 บุญชนะ ที่ศึกไทยคู่ฟ้า ในราวเดือนมิถุนายน ปีพ.ศ. 2505 ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า

...คุณบุญชนะ งานที่ผมได้สั่งให้ทำหรือทำไปจนเป็นรูปร่างตลอดเวลาที่เป็นนายก  
 รัฐมนตรีนั้นเมื่ออยู่หลาย เรื่องที่ผมได้ทำตามข้อ เสนอของคุณคุณจะรู้หรือ ไม่รู้ก็ตาม... คุณ  
 ควรจะภูมิใจที่เกิดมาได้มีโอกาสทำงานรับใช้ชาติบ้านเมือง ดังที่ได้ทำมาแล้วใน  
 ระยะ 4-5 ปี นี้...<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>บุญชนะ อัดถากร, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย, (กรุงเทพฯ :  
 สหประชาพาณิชย์ 2526) หน้า 137.



## 2.2 การเป็นรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และการพัฒนาประเทศ

(พ.ศ. 2504-พ.ศ.2506)

ภายหลังที่ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ได้รับทุนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา ไปเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มเติม แล้วจึงกลับเข้ารับราชการเป็นอาจารย์อยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2500 ราว พ.ศ. 2504 จึงได้ออนไปเป็นรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ<sup>\*</sup> ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"...สมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นอาจารย์อยู่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ดร.อดุลย์ วิเชียรเจริญ อาจารย์คนหนึ่งในคณะนั้นรวมตลอดถึง หลวงจำรูญเนติศาสตร์ อธิการบดี และ Professor Stoner ผู้แทนของมหาวิทยาลัยอินเดียนา ซึ่งเข้ามาให้ความร่วมมือมีความคิดเห็นว่าข้าพเจ้าไปช่วยราชการอยู่ทางทำเนียบรัฐบาลตามคำสั่งของรัฐบาลในขณะนั้น เป็นการไม่อุทิศเวลาทั้งหมด (full time) ให้แก่ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ข้าพเจ้าจึงต้องไปปรึกษาศาสตราจารย์ทวี แรงขำ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ ว่าควรจะทำเนียบการอย่างไรจึงจะแก้ปัญหาได้ ท่านแนะนำว่าให้ข้าพเจ้าไปเรียนปรีชาญาณการสำนักนายกรัฐมนตรี (พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ) เพื่อเฝ้าความกราบเรียนให้นายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทราบว่าควรจะทำอย่างไร ข้าพเจ้าได้ทำตามที่ศาสตราจารย์ทวีแนะนำ

<sup>\*</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน

เมื่อถึงวันประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ไป  
ร่วมประชุมด้วยตนเอง เมื่ออาจารย์อศุขย์ วิเชียรเจริญ และหลวงจำรูญเนติศาสตร์  
ได้นำเรื่องนี้เสนอต่อที่ประชุม และกรรมการอื่นๆ ออกความเห็นแล้ว จอมพลสฤษดิ์  
ธนะรัชต์ ได้ตัดสินใจเห็นว่าท่านเองก็ใช้ข้าพเจ้าอยู่มาก การที่ข้าพเจ้าขาดราชการ  
ทางธรรมศาสตร์ไปบ้าง คงจะเป็นเพราะต้องเดินทางไปต่างประเทศบ่อย ๆ ตามคำ  
สั่งของรัฐบาล ฉะนั้น ค่อยไปให้ข้าพเจ้าเดินทางไปต่างประเทศน้อยลง ก็คงจะแก้  
ปัญหาได้

ต่อจากนั้นไม่นานนัก ท่านนายกรัฐมนตรีก็ได้คิดขยับขยายให้ข้าพเจ้าโอนไปเป็น  
รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นงาน full time แต่ก็ยังมา  
ช่วยสอนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่เป็นงาน part time ...<sup>49</sup>

ปัญหาการพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญยิ่งของชาติต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ถือเป็นปัญหาสำคัญอันรีบด่วน  
เพื่อจะนำประเทศไปสู่จุดหมายปลายทางแห่งความเจริญทางเศรษฐกิจในที่สุด ประเทศกำลัง  
พัฒนาเหล่านี้จำเป็นต้องให้มีการพัฒนาสูงขึ้น ในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้มี  
มาตรฐานการครองชีพต่ำ และมีอุปสรรคนานาประการที่มาขัดขวางความก้าวหน้าของประเทศ  
เหล่านี้ เช่น ขาดเงินทุน ขาดผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและอื่น ๆ ราย  
ได้ต่อบุคคลของประเทศเหล่านี้อยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาการ (developed  
countries) ถึงแม้ประเทศกำลังพัฒนาจะมีอาหารพอเลี้ยงชีพแต่ก็ต่ำกว่าความต้องการ โดย

---

<sup>48</sup>บุญชนะ ฮัตถการ, ชีวิตและการทำงานของบุญชนะ ฮัตถการ, (พระนคร : บริษัท  
ประชาช่าง จำกัด, 2513) หน้า 37.

ปกติประเทศกำลังพัฒนามีรายได้น้อยแทบไม่พอกับรายจ่ายอยู่แล้ว เมื่อต้องการพัฒนาการทางเศรษฐกิจก็ย่อมมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากเอกชนหรือรัฐบาลต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้เงินทุนของเอกชนจะเป็นเครื่องพัฒนาการเศรษฐกิจได้ดีที่สุด แต่ปรากฏว่าเงินทุนต่างประเทศ มักจะไหลลงทุนในประเทศพัฒนามากกว่าในประเทศกำลังพัฒนา เพราะในประเทศเหล่านี้ให้ผลประโยชน์ดีกว่า เสี่ยงภัยในทางการเมืองน้อยกว่า นอกจากนี้ กำลังซื้อ (purchasing power) ของประเทศกำลังพัฒนามีน้อยกว่า การจำหน่ายสินค้าจึงกระทำได้ยากกว่า

ประเทศกำลังพัฒนาขาดผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ การขาดผู้ชำนาญในด้านจัดการ ด้านวิชาการ ด้านปกครอง ประชาชนไร้การศึกษา การขาดพลังงาน การมีเครื่องมือทางเทคนิคล่าช้า การคมนาคมขนส่งไม่สะดวก จะเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนไปเสียทั้งหมด นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ยังขึ้นกับการกีดกันมากเกินไปทำให้ภาวะเศรษฐกิจในประเทศแปรปรวนไปได้มาก ในการพัฒนาการเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึงทุก ๆ ด้าน จะต้องพิจารณาาร่วมกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เช่น ปัญหาทางเทคนิค ปัญหาประชากร สวัสดิภาพประชากร สิทธิมนุษยชน ความเชื่อถือ ขนบธรรมเนียมประเพณี และปัญหาอื่น ๆ ทุกด้าน

การพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งสามารถยกระดับมาตรฐานการครองชีพ (standard of living) ของประชากรทั้งโลกได้ เมื่อมาตรฐานการครองชีพของประชากรสูงขึ้นแล้วก็ย่อมแสดงถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ก้าวไปไกลอีกขั้นหนึ่ง ปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาเป็นปัญหาที่ยุ้งยากและสลับซับซ้อน

การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอย่างจริงจัง และถูกต้องตามหลักวิชาการ ได้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อันยาวนานของชาติไทย ในสมัยของรัฐบาลปฎิวัติ อันมี ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีนี้เองโดยได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง



พ.ศ. 2509 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 85 วันที่ 20 ตุลาคม 2503 เป็นแผนงาน สำหรับปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาลที่ว่า "การพัฒนา เศรษฐกิจเป็นหัวใจของงานปฏิวัติทั้งหมด" เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการขยายกำลังการผลิตของชาติ ยกกระตือรือร้นการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัย โภชนาการของประชากร และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการนั้นอันเป็นรากฐานสำคัญในทางการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จะก่อให้เกิด ความมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยังผลให้ประชากรมีความร่มเย็นเป็นสุขปราศ จากความเดือดร้อนในการครองชีพ ความเป็นอยู่ และการดำรงตนอยู่ในสังคมที่มีระเบียบอย่าง เป็นปกติสุข หลักการที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นจุดมุ่งหมายของรัฐบาล จะมีเสถียรภาพได้ก็ต่อเมื่อประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงเสียก่อน นั้นย่อม เป็นความจริงซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้<sup>49</sup>

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กล่าวไว้ว่า "งานพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาเพียงแต่คิด แก้ปัญหาปัจจุบันเท่านั้น จะต้องเพิ่มแผนงานขึ้นอีกแขนงหนึ่งคือแก้ปัญหาปัจจุบันก็แก้ไข และ ในเวลาเดียวกันก็ต้องวางแผนการสำหรับอนาคตในระยะเวลาที่กำหนดพอสมควร" ด้วยเหตุ นี้ รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ เป็นลำดับหนึ่ง และจอมพลสฤษดิ์เองก็ได้กล่าวไว้ว่า

"...ในบรรดาจุดประสงค์ และโครงการทั้งหลายของงานปฏิวัติที่ได้เริ่มทำมา ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เรื่องพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นจุดประสงค์และโครงการอันยิ่งใหญ่ที่สุด การปฏิวัติที่ดี การมีธรรมนูปกครองราชอาณาจักร และการร่าง

---

<sup>49</sup>ไพศาล ชัยมงคล, ปัญหาและนโยบายการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจ. วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แผนก วิชาปกครอง 2506. หน้าคานา.

รัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งกำลังทำอยู่ในเวลานี้ก็มีความมุ่งหมายอันเดียว คือเพื่อขจัดสิ่งกีดขวางแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ และบางขั้นตอนงานนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปให้จงได้ การปฏิวัติครั้งนี้จะได้ผลสำเร็จหรือล้มเหลว ก็อยู่ที่เรื่องพัฒนาการเศรษฐกิจนี้เอง ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหัวใจของงานปฏิวัติทั้งหมด...<sup>50</sup>

นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ได้ใช้แผนการพัฒนาประเทศในการระดมนักวิชาการมาปฏิบัติงานและให้ความสำคัญสนับสนุนทางการเมือง จอมพลสฤษดิ์ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

วิธีการใหม่อีกอย่างหนึ่งในระบอบปฏิวัติ คือ ให้เกียรติทางวิชาการ ซึ่งแต่ก่อนมาได้เกียรติน้อย เศรษฐกิจเป็นเรื่องเกี่ยวกับสามัญชนอยู่มาก คนที่ไม่ได้เล่าเรียนศึกษา เศรษฐศาสตร์มาเลยก็อาจพูดเรื่องเศรษฐกิจได้มาก ...ทำให้เกิดความคิดต่อไปว่าไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทางวิชาการ อาจจะทำเองได้ ความคิดเช่นนี้ไม่มีในตัวข้าพเจ้า<sup>51</sup>

จอมพลสฤษดิ์ได้รวบรวมนักวิชาการหนุ่มที่มีการศึกษาดีให้เข้าทำงานในคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง นักวิชาการเหล่านี้ได้แก่ บุญชนะ อัดถาวร

---

<sup>50</sup>สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ระยะ 3 ปี แห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 587.

<sup>51</sup>Thak Chaloemtiarana, Thailand : The Politics of Despotism (Bangkok : Social Science Association of Thailand, 1979), op. cit., footnote 33, p. 279

(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ) บ๋วย อึ้งภากรณ์ (ภายหลังได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) ฉลอง ปิงตระกูล (เลขาธิการสภาพัฒนาฯ) และอานวย วีวรรณ (ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี) ฯลฯ นักวิชาการเหล่านี้ได้รับการศึกษาอบรมจากประเทศตะวันตก ส่วนมากได้แก่สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และได้ร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาประเทศอย่างจริงจังเพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตก

คำถามอันหนึ่งที่น่าคิดก็คือ เหตุใดนักวิชาการเหล่านี้จึงร่วมมือทำงานกับจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเป็นเผด็จการทหาร Carl H. Lande และ Richard Hooley ได้เขียนถึงบทบาทของนักวิชาการในประเทศเอเชียอาคเนย์ และได้อธิบายว่า โดยปกติ นักวิชาการในประเทศที่กำลังพัฒนาต้องการจะปฏิบัติงานกับรัฐบาลแบบเผด็จการเพราะนักวิชาการจะมีโอกาสดีที่สุดที่จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่มีอุปสรรคจากความล่าช้าในระบบราชการประจำ และไม่มีภาววิพากษ์วิจารณ์จากพรรคการเมืองฝ่ายค้านและประชาชนทั่วไป นักวิชาการจึงมีความสัมพันธ์อย่างดีกับระบอบการปกครองแบบทหาร<sup>52</sup> ระหว่างที่จอมพลสฤษดิ์บริหารประเทศ พรรคการเมืองฝ่ายค้านและประชาชนไม่มีโอกาสวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงไม่จำเป็นต้องกังวลใจในเรื่องนี้ ยิ่งกว่านั้น จอมพลสฤษดิ์ยังเป็นผู้บริหารประเทศคนแรกที่ยกย่องนักวิชาการ ซึ่งทำให้นักวิชาการมีความยินดีและเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับ

---

<sup>52</sup>Carl H. Lande, "Technocrats in Southeast Asia : A Symposium : Introduction," Asian Survey Vol. 16, No. 12 (December 1976), pp. 1151-1155, Richard Hooley, "The Cotnribution of Technocrats to Development in Southeast Asia. "Asian Survey Vol. 16. No. 12 (December 1976), pp. 1160-1161



รัฐบาลอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการมีท่าทีที่แตกต่างกันผู้นำทางทหาร กล่าวคือ นักวิชาการจะมีแนวโน้มที่จะใช้ระบบการทำงานที่อาศัยความรู้ความสามารถมากกว่าระบบพรรคพวก ซึ่งเป็นสิ่งตรงกันข้ามกับระบบการทำงานของผู้นำทางทหารที่ให้ความสำคัญส่วนตัว อุปถัมภ์พรรคพวก และไม่ปฏิบัติตามระเบียบ<sup>53</sup> จอมพลสฤษดิ์เป็นผู้บริหารที่เก่งมากในแง่ที่สามารถทำให้นักวิชาการทำงานให้ตนได้ ขณะเดียวกันก็ได้ใช้ระบบอุปถัมภ์เลี้ยงพวกทหารที่เป็นฐานทางการเมืองของตน

ประเทศไทยจึงเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของชาติ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 เป็นแผนระยะ 6 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 และสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2509 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 นั้น รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการเตรียมงานด้านพัฒนาประเทศเป็นลำดับมานับแต่ปี พ.ศ. 2493 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์สภาพภาวะการณ์เศรษฐกิจและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางด้านการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจในสมัยนั้น

กล่าวได้ว่า "สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ" นี้เองที่เป็นต้นกำเนิด และได้วิวัฒนาการสืบต่อมาจนกระทั่งเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้สภานี้มีอำนาจและเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งก็เช่นเดียวกันกับประเทศที่ยังด้อยพัฒนาทั้งหลายที่ต่างก็มุ่งจัดสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจของตนขึ้น กำหนดเป้าหมายต่าง ๆ ภายในระยะเวลาหนึ่ง<sup>54</sup>

<sup>53</sup>Hooley, *ibid.*, p. 1160.

<sup>54</sup>Eliezer B. Ayal, "Thailand's Six Year National Economic Development Plan," *Asian Survey*, Vol. 1 No. 11 (January, 1962), หน้า 33.

ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2502 ในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีในคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติชุดแรกได้แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2502\* ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ :-

ก. คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

1. ม.ล.เดช สนิทวงศ์
2. นายพจน์ สารสิน
3. นายทวี บุญยเกษตร
4. พลอากาศโท มุณี มหาสันตะระ เวชยันตวังสฤกษ์
5. พลเอก จิตติ นาวีเสถียร
6. นายเล็ง ศรีสมวงศ์
7. นายป๋วย อึ๊งภากรณ์
8. พลเรือตรี ชลี สิ้นธุโสภณ
9. นายบุญชนะ ยัตถการ (คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเมื่อ 13 มกราคม พ.ศ. 2504)

---

\* พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 69 วันที่ 4 กรกฎาคม 2502 ฉบับพิเศษ. ในตอนที่ว่าด้วยการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้กล่าวถึงหน้าที่สำคัญของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติประการหนึ่งก็คือ การทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะยาวเสนอรัฐบาล ดังนั้น เมื่อได้ตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นแล้ว งานอันดับแรกของสภาก็คือ ดำเนินการทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509 ขึ้น และต่อมาก็ได้มีพระบรมราชโองการ ประกาศให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503.

ข. โดยตำแหน่ง

เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(นายฉลอง ปิงตระกูล)

เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการบริหารในครั้งแรก คณะกรรมการบริหารได้เลือก ม.ล.เดช สนิทวงศ์ กรรมการบริหาร เป็นประธานกรรมการ ปรากฏว่าผลงานคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมี ม.ล.เดช สนิทวงศ์ เป็นประธานกรรมการบริหาร เมื่อดำเนินการกำกับการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไปแล้ว 4 ปี เป็นที่ชื่นชมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากจดหมายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2506 มีมาถึงประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ความตอนหนึ่งว่า

"...งานของสภาพัฒนาฯ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการบริหารได้ผ่านไปด้วยดี ทำให้ผมมีความภูมิใจเป็นอันมากที่โครงการเศรษฐกิจระยะ 3 ปีแรกได้บรรลุผลเป็นที่น่าพึงพอใจ

ที่คุณหลวงและกรรมการบริหารได้ใช้ความระมัดระวังเอาใจใส่ ควบคุมกิจการของสภาพัฒนาฯ ตลอดมา จนมีความสำเร็จขั้นหนึ่งแล้ว นับว่าได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ ให้ก้าวหน้าไปในทางที่ถูกต้อง ในนามของผมเองและในนามของรัฐบาล ผมขอแสดงความขอบคุณเป็นที่สุด...<sup>55</sup>

เมื่อพูดถึงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาพัฒนาการแห่งชาตินี้ ศาสตราจารย์บุญชนะ  
ฮัตถการ ได้บันทึกเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

---

<sup>55</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2518.



"... เหตุที่ข้าพเจ้าย้ายไปจากศาสตราจารย์เนมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็เพราะท่านนายกรัฐมนตรีเห็นว่าข้าพเจ้าสนใจในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ ท่านบอกว่าได้อ่านและฟังบทความของข้าพเจ้าหลายครั้งที่พิมพ์ในนิตยสารและอ่านทางวิทยุกระจายเสียง สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในสมัยนั้น มีข้าราชการผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนน้อย ข้าพเจ้าได้ร่วมมือกับคุณฉลอง บึงตระกูล เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในขณะนั้น ปรับปรุงแก้ไขงานภายในและตัวบุคคลให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในทุกระดับ ในระหว่างนั้นข้าพเจ้าก็ได้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย แม้ระหว่างที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการพัฒนาการแห่งชาติอยู่ ข้าพเจ้าก็ได้เป็นกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วยเช่นกัน<sup>56</sup>

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้ศึกษางานเขียนของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจมาตั้งแต่ต้น งานเขียนของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ เป็นจำนวนมากที่เน้นเกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย, โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ, ทูตต่างประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจ, แนวโน้มในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน, ปัญหาและอนาคตในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย, ภาวะเศรษฐกิจ ฯลฯ (ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พอใจและมั่นใจในงานของศาสตราจารย์บุญชนะ ตั้งแต่นั้นมา)

งานเขียนของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลความคิดของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ที่มีต่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือ บทความเรื่องเกี่ยวกับการ

---

<sup>56</sup>บุญชนะ อັตถการ, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย, (กรุงเทพฯ : สหประชาชาติ, 2526), หน้า 106.

พัฒนาเศรษฐกิจ ที่ออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นบทความที่ ศาสตราจารย์บุญชนะ เขียนขึ้นเมื่อกลับจากการไปศึกษาระยะสั้นที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ในช่วง พ.ศ. 2501 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมหาวิทยาลัยนั้น จัดขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะ ซึ่งสะท้อนออกมาในนโยบายการพัฒนาประเทศในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการกระจายรายได้ให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ

ในช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ได้มีโอกาสเดินทางไปราชการ ณ ต่างประเทศ และมีส่วนร่วม เกี่ยวกับราชการระหว่างประเทศอยู่บ่อยๆ การไปราชการของศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร แต่ละครั้งไม่ได้ไปในฐานะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศในตำแหน่งทูต หรือกงสุล แต่ในฐานะ เป็นผู้แทนของรัฐบาลเพื่อร่วมการประชุมระหว่างประเทศบ้าง ในฐานะข้าราชการเดินทางไปศึกษา ดูงาน ร่วมสัมมนาบ้าง และในฐานะไปเจรจาธุรกิจตามที่รัฐบาลมอบหมายบ้าง

ในการประชุมทางเศรษฐกิจและวิชาการ ในประเทศญี่ปุ่น เกาหลี มาเลเซีย อิหร่าน อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา นั้น ศาสตราจารย์บุญชนะ ได้มีโอกาสพบปะสนทนากับบุคคลชั้นรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เอกอัครราชทูต ศาสตราจารย์ นักเศรษฐกิจ นักการคลัง นักธนาคาร เป็นจำนวนหลายร้อยคน ถ้าจะนับเฉพาะนายกรัฐมนตรีของประเทศต่างๆ ก็มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ความรู้ที่ศาสตราจารย์บุญชนะได้รับเนื่องจากร่วมอภิปรายในการประชุมก็ดี ในการสนทนาเป็นส่วนตัวระหว่างที่ว่างการประชุมก็ดี ในระหว่างงานสังสรรค์หรือระหว่างรับประทานอาหารก็ดี เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะกลับมาแล้วก็ได้ริเริ่มเสนอความคิดเห็น ซึ่งคงจะสอดคล้องกับท่านอื่นๆ ในช่องทาง (Channel) ต่างๆ กัน และก็ปรากฏว่าได้มีสถาบันต่างๆ เกิดขึ้นในประเทศไทยหลายต่อหลายสถาบันด้วยกัน เช่น

- การประชุมแผนโคลัมโบที่ญี่ปุ่น พ.ศ.2503 ได้นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการเพื่อเจรจาขอคืนเงินเยนพิเศษจากญี่ปุ่นเป็นจำนวนประมาณเกือบ 600 ล้านบาท

- การไปดูงานกระทรวงวิเทศสหการของอังกฤษ เมื่อ พ.ศ.2503 ได้นำไปสู่การตั้งกรมวิเทศสหการในประเทศไทยต่อมา
- การไปดูงานกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติที่ออสเตรเลีย เมื่อ พ.ศ.2504 ได้นำไปสู่การตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติของไทยขึ้นในระยะต่อมา
- การเจรจากับรัฐบาลนิวซีแลนด์ พ.ศ.2504 ศาสตราจารย์บุญชนะเจรจากับปลัดกระทรวงต่างประเทศ และในปี พ.ศ.2508 ได้พบกับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างประเทศ และรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งนำไปสู่การตั้งศูนย์เครื่องมือสร้างทางหลวง และยังมีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการทางภาษาอังกฤษขึ้นในสถาบันภาษาของกรมวิเทศสหการด้วย
- การประชุมพัฒนาชุมชนที่เกาหลี พ.ศ.2504 ได้นำไปสู่การเริ่มยกฐานะส่วนพัฒนาท้องถิ่นขึ้นเป็นกรมพัฒนาชุมชน
- การประชุมโคลัมโบที่มาเลเซีย พ.ศ.2504 ได้นำไปสู่การขอความช่วยเหลือจากนิวซีแลนด์ในการตั้งคณะเกษตรศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น เพราะนิวซีแลนด์ได้ให้ความช่วยเหลือแก่มาเลเซียเช่นกัน
- การเจรจากับรัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่น พ.ศ.2505 ได้นำไปสู่การที่นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เดินทางมายังประเทศไทย และได้ตกลงกับนายกรัฐมนตรีไทยคืนเงินเยนพิเศษให้ไทยประมาณเกือบ 600 ล้านบาท และนำไปสู่การที่ประเทศไทยจะตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นในญี่ปุ่นอีก 1 ธนาคาร
- การประชุมแผนโคลัมโบที่ออสเตรเลีย พ.ศ.2505 ได้นำไปสู่การจัดตั้งศูนย์เครื่องมือสร้างทางหลวงขึ้นที่ขอนแก่น โดยความช่วยเหลือของออสเตรเลียเป็นเงินประมาณ 70 ล้านบาท
- การประชุมรัฐมนตรีศึกษาธิการที่ญี่ปุ่น และการประชุมเรื่องกาสิโนระดับกลางที่เปอร์โตริโก พ.ศ.2505 ได้นำไปสู่การจัดตั้งส่วนวางแผนกาสิโน ในสำนักงานสภาพัฒนาการ



เศรษฐกิจแห่งชาติ และส่วนวางแผนการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ

ราชการ ณ ต่างประเทศ ที่ศาสตราจารย์บุญชนะ อุตถากร ถือเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่เป็นชิ้นโบว์แดงของท่าน คือ การเจรจาเกี่ยวกับเงินเยนพิเศษระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ซึ่งท่านบันทึกไว้โดยละเอียดในหนังสือ "ราชการ ณ ต่างประเทศ" ความตอนหนึ่งว่า

"ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยมีพันธะตามข้อตกลงกับรัฐบาลญี่ปุ่นที่จะต้องจ่ายเงินบาทรับแลกคืนเงินเยน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของกองทัพญี่ปุ่น และการค้าของญี่ปุ่นในประเทศไทย คือ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายเงินบาทให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่นแล้ว ก็ขึ้นบัญชีเงินเยนพิเศษของธนาคารฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ยอดเงินที่รัฐบาลไทยเป็นเจ้าหนี้รัฐบาลญี่ปุ่นอยู่ รวมทั้งสิ้น 15 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งญี่ปุ่นได้ชำระให้แล้ว 4.5 ล้านปอนด์ ตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการระงับ "ข้อปัญหาเงินเยนพิเศษ" เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2498 ฉะนั้นคงเหลืออีก 9.6 ล้านปอนด์ ซึ่งญี่ปุ่นจะต้องชำระให้แก่ไทย

จากข้อตกลงดังกล่าว ได้เกิดปัญหาในการตีความขึ้น โดยญี่ปุ่นตีความว่าจะยอมให้ไทยกู้เงิน 9.6 ล้านปอนด์ เพื่อซื้อสินค้าหรือจ้างผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่น แต่ทางฝ่ายไทยถือว่า ญี่ปุ่นจะต้องชำระเงินหนี้เงิน 9.6 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง ด้วยสินค้าทุนและบริการ รัฐบาลไทยในสมัย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่า ข้อตกลงนั้นไม่ถูกต้อง และประเทศไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบ จึงเจรจาทหาทางที่จะขอรับชำระเงิน 9.6 ล้านปอนด์นี้แทนที่จะทำการกู้เงินตามความที่ปรากฏในสัญญา นักเศรษฐกิจไทยหลายคนเห็นว่า เมื่อทำสัญญาไว้แล้วก็ควรปฏิบัติตามสัญญา และควรกู้เงินจำนวนนี้มาลงทุน ถ้าการใช้ระยะยาว และดอกเบี้ยต่ำ ก็จะเป็นผลดีแก่การพัฒนาเศรษฐกิจเหมือนกัน แต่ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยในข้อนี้ ได้มอบหมายให้ศาสตราจารย์บุญชนะติดต่อกับเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น และในครั้งหลังศาสตราจารย์บุญชนะ ได้เดินทางไปประเทศญี่ปุ่น ในฐานะผู้แทนส่วนตัวของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีไทย ได้เจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มร.โกชากา และเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลังของญี่ปุ่น เพื่อให้เปิดการเจรจาให้ได้เงิน

รายนี้สืบมาตามนโยบายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ศาสตราจารย์บุญชนะได้เริ่มติดต่อตั้งแต่ก่อน พฤศจิกายน 2503 และต่อมาศาสตราจารย์บุญชนะ ได้เดินทางไปญี่ปุ่นในพฤษภาคม 2504 เพื่อเจรจากรองรับ การเจรจากรองรับครั้งนี้ ได้มีการพูดคุยอย่างเป็นกันเองกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศด้วย ซึ่งได้รับความเห็นอกเห็นใจเป็นอย่างดี แต่การเจรจากรองรับกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นนั้น ได้มีการตอบโต้กันอย่างรุนแรง ดูท่าทางว่าจะไม่มีการตกลงกันได้ แต่ในการเจรจากรองรับ มาระหว่างเจ้าหน้าที่สถานทูตญี่ปุ่นที่กรุงเทพฯ เป็นจำนวนกว่า 1 ครั้ง ทำให้เห็นว่ามิช่องทางมากขึ้น ข้อแตกต่างกันคงมีเฉพาะเรื่องจำนวนเงิน กับ ระยะเวลาเท่านั้น

ในราวกรกฎาคม 2504 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการมีนายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน เพื่อเจรจากรองรับกับสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ การเจรจากรองรับยังไม่เป็นที่ยุติ ก็พอดีใกล้เวลาที่นายกรัฐมนตรี ชายาโต อิเคดะ จะเดินทางเข้ามายังประเทศไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติมอบหมายอำนาจให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้มอบอำนาจเต็มในการเจรจากรองรับกับนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นอย่างเด็ดขาดต่อไป

ในการเจรจากรองรับกับนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้บัญชาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายถนัด คอมันตร์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุนทร หงส์ลดารมภ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายบุญยี่ เจริญไชย) ปลัดบัญชาการ (พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ) เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (นายฉลอง บึงตระกูล) รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (นายบุญชนะ อັถถการ) รองเลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี (พลตรีเฉลิมชัย จารุวัตร) เข้าร่วมการประชุมเจรจากรองรับด้วย

ทางฝ่ายญี่ปุ่น มีนายกรัฐมนตรี อิเคดะ เป็นหัวหน้า เอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย มร.โอเอ นายนิชิคาเกะ เจ้าหน้าที่การคลังของสถานเอกอัครราชทูต และบุคคลอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 7 นาย คือ นายเซอิโซ โดฮามา ที่ปรึกษาใหญ่ของนายกรัฐมนตรี นายชิเกโนบุ ชิมา รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายฮัตซุชิ อุยามา ที่ปรึกษารวมการเอเชีย กระทรวงการต่างประเทศ

ทางฝ่ายญี่ปุ่นมี มร.โยเนโอบิ อิชิติ เป็นล่ามแปลจากภาษาญี่ปุ่นเป็นไทย และไทยเป็นญี่ปุ่น ทางฝ่ายไทยมี นายพยงค์ ชุตินทูล เป็นล่ามคอยสอบคำแปลจากญี่ปุ่นเป็นไทย และจากไทยเป็นญี่ปุ่น

การเจรจาได้กระทำกัน 2 วัน คือ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2504 ตั้งแต่เวลา 15.00 น. ถึง 19.30 น. และในวันรุ่งขึ้น วันที่ 28 ก็ได้มีการเจรจาอีก 2 ชั่วโมง ตั้งแต่ 15.30 น. จนถึง 17.30 น. ใจความสำคัญพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

"เป็นข้อความซึ่งทั้งสองฝ่ายได้เจรจากัน การเจรจาส่วนมาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีไทยเป็นผู้เจรจาเป็นภาษาไทยแต่ผู้เดียว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้พูดชี้แจงเป็นภาษาอังกฤษบ้างในบางตอน ทางฝ่ายญี่ปุ่นนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นก็เป็นผู้เจรจากับภาษาญี่ปุ่นโดยตลอด มีข้อความบางตอนซึ่งรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้เจรจาประกอบเป็นภาษาอังกฤษ

เริ่มการเจรจา ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีไทย ได้เริ่มเปิดประชุมโดยถามว่า ในการเจรจาเกี่ยวกับเงินเยนพิเศษนี้ จะให้ฝ่ายไทยเสนอ หรือให้ฝ่ายญี่ปุ่นเป็นผู้เสนอก่อนนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้แจ้งว่า ยินดีที่จะรับฟังข้อเสนอของฝ่ายไทย นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้กล่าวต่อไปด้วยว่า ความจริงการเจรจาเช่นนี้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แม้แต่ในกรณีเจรจาค่าปฏิกรรมสงครามในพม่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็ทำหน้าที่นี้ แต่โดยคำขอร้องของนายกรัฐมนตรีอนุ ก็ได้มีการเจรจากันในระดับนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะฉะนั้น ในการเจรจานี้กับฝ่ายไทย นายกรัฐมนตรีก็ควรจะเจรจากับนายกรัฐมนตรีไทยโดยตรงไปตรงมาทีเดียว

ในระหว่างการเจรจาจะสังเกตเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ใช้เทคนิคในการเจรจา โดยวิธียืดและประวิงเวลา เพื่อทำให้เกิดการเบื่อหน่ายหรือ "หัวเสีย"



ซึ่งอาจนำไปสู่การยุติการเจรจาได้ ส่วนท่านนายกรัฐมนตรีไทยได้ใช้เทคนิคในการเจรจาอย่างใจเย็น และใช้ความพยายามและความอดทนอดกลั้นอย่างดีที่สุด จึงทำให้ผลการเจรจาเป็นที่พอใจเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งสองท่านได้พยายามเจรจาอย่างดีที่สุด เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทั้งสองฝ่าย นับว่าเป็นบทเรียนแก่ผู้สนใจในการเจรจาระหว่างประเทศได้เรื่องหนึ่ง... 57

จากผลการเจรจาดังนี้ ทำให้ประเทศไทยสามารถได้รับเงินคืนจากประเทศญี่ปุ่น 570 ล้านบาทเศษ ซึ่งท่านมีความภูมิใจมากที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่รัฐสภาไดเอทของญี่ปุ่นลงมติไปแล้ว และทางไทยสามารถซื้อพันธบัตรมาเจรจาใหม่จนรัฐสภาญี่ปุ่นยอมรับได้

อีกเรื่องหนึ่งที่ท่านภูมิใจคือเรื่อง "โครงการเงินกู้แคนาดา" ในระหว่างที่ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากร ไปเยือนประเทศแคนาดา Mr. Moran อธิบดีกรมช่วยเหลือต่างประเทศซึ่งชอบพอกับท่านมาก ได้บอกว่า รัฐบาลแคนาดามีโครงการที่จะให้ประเทศที่กำลังพัฒนาเงินกู้โดยไม่เสียดอกเบี้ยเลย และระยะผ่อนส่ง 40-50 ปี ไทยควรถือโอกาสนี้ ดังนั้น ในการพบกับรัฐมนตรีต่างประเทศของแคนาดา ท่านก็ได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาเจรจาโดยได้พิจารณาเห็นว่า หากแคนาดามีโครงการเช่นนี้จริง ไทยก็น่าจะถือโอกาสขอรับความช่วยเหลือเป็นเงินกู้เพื่อมาใช้ในโครงการปรับปรุงระดับการศึกษาของประเทศไทย เพราะเป็นโครงการที่จะให้ผลประโยชน์ยาว โดยได้เพิ่มเติมเงื่อนไขว่า นอกจากเงินแล้ว ขอให้รัฐบาลแคนาดาให้ความช่วยเหลือในรูปให้เปล่า ในการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการเงินกู้ครั้งนี้ด้วย

---

57 บุญชนะ ฮัตถากร. "ราชการ ๗ ต่างประเทศ-รายงานการปฏิบัติราชการ ๗ ต่างประเทศเกี่ยวกับการศึกษาสูงงานการเจรจาและการประชุมระหว่างประเทศในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทย 2499-2507 (กรุงเทพฯ : ร.พ.ไทยวัฒนาพานิช 2508).

เมื่อกลับมาท่านได้เสนอรายงานเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ารัฐมนตรีบางท่านที่  
 ไม่เชื่อว่าจะเป็นไปได้ที่รัฐบาลแคนาดาจะมีโครงการให้เงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยเลย และมีระยะ  
 เวลาผ่อนส่งถึง 40 ปี แต่ท่านก็ยืนยันว่า โครงการนี้เป็นความจริง ผลการดำเนินการต่อมาก็  
 ปรากฏว่า ได้มีการจัดทำโครงการมัธยมแบบประสมขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะขอเงิน  
 จากรัฐบาลแคนาดาในวงเงิน 1 ล้านเหรียญ เพื่อซื้ออุปกรณ์การศึกษา เพื่อใช้ในห้องปฏิบัติการ  
 แต่ในระยะนั้นกลับมีข่าวว่าฝ่ายไทยได้ไปเสนอต่อแคนาดาว่า ไทยยินดีจะให้ดอกเบี้ยแก่รัฐบาล  
 แคนาดาในการกู้เงินรายนี้ Mr. Moran ซึ่งเป็นเพื่อนกับท่านก็เกิดความฉงนใจว่า เหตุใดเมื่อ  
 รัฐบาลแคนาดายินยอมที่จะให้ไทยกู้เงินโดยไม่เสียดอกเบี้ย กลับมีผู้ใหญ่ของไทยไปเสนอที่จะให้  
 ดอกเบี้ย จึงได้โทรเลขถาม ซึ่งท่านก็ยืนยันกลับไปว่า ขอให้การตกลงเรื่องเงินกู้เป็นไปตามเดิม  
 คือไม่เสียดอกเบี้ย แต่เนื่องจากมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ฝ่ายแคนาดาจึงได้ยอมลงทุนส่งเจ้าหน้าที่  
 ที่ขึ้นผู้ใหญ่เดินทางมาเพื่อสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง และในที่สุดก็ได้ตกลงว่าโครงการเงินกู้นี้จะ  
 เป็นไปตามเดิม คือกู้ 1 ล้านเหรียญแคนาดาโดยไม่เสียดอกเบี้ยเลย และมีระยะเวลาผ่อนส่งถึง  
 40 ปี

การสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรมนุษย์หรือที่เรียกว่า "กำลังคน"  
 (Man power) นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร  
 ได้มีความคิดในเรื่องนี้อย่างจริงจังเมื่อคราวไปร่วมประชุมระหว่างประเทศที่เปอร์โตริโก ราว  
 พ.ศ. 2504 ซึ่งในเรื่องนี้ศาสตราจารย์บุญชนะได้เล่าไว้ความตอนหนึ่งว่า

... เมื่อกลับจากการประชุมที่เปอร์โตริโกแล้ว ข้าพเจ้าได้ทำรายงานเสนอจอมพล  
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งท่านสนใจมากหลังจากได้สนทนากับท่านแล้ว ท่าน  
 บอกแนวคิดของท่านให้ข้าพเจ้า (ซึ่งขณะนั้นข้าพเจ้ากำลังจะโอนไปเป็นรองเลขาธิการ  
 สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ) ทราบว่าประเทศไทยควรจะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือ  
 กำลังคน ไปในทางที่ชาติต้องการ หูตง่ายๆ ก็คือควรจะสร้างนักเศรษฐกิจ นักวิทยา-

ศาสตร์ และวิศวกรรมให้มากขึ้น เช่นเดียวกับที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้ทำอยู่  
แล้ว<sup>58</sup>

### 2.3 บทบาทการเป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการ คนแรก (พ.ศ.2504-พ.ศ.2510)

กรมวิเทศสหการ เป็นชื่อใหม่ซึ่งเลื่อนฐานะมาจากกองการร่วมมือทางเศรษฐกิจ  
และวิชาการกับต่างประเทศ (กศว.) ซึ่งแต่เดิมนั้น กศว.มีลักษณะเป็นคณะกรรมการทำหน้าที่  
บริหารติดต่อกับองค์การยูซอม (United States Operation Mission) เกี่ยวกับการร่วม  
มือทางเศรษฐกิจและวิชาการมีพลอากาศโทภูมิ มหาสินทนะ เวชยันต์รังสฤษฎ์ เป็นประธาน  
ตำแหน่งประธานกศว.นี้ถือว่าเป็นตำแหน่งสำคัญมาก ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งแล้วมีอาทิ กรมหมื่น  
นราธิปพงศ์ประพันธ์ (พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร), หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ฯลฯ เป็นต้น<sup>59</sup>

เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร ได้ย้ายจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปเป็นรอง  
เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อปี 2503 แล้ว ศาสตราจารย์บุญชนะก็ได้รับมอบหมายให้  
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองการร่วมมือทางเศรษฐกิจ และวิชาการกับต่างประเทศ  
(กศว.) ด้วย

---

<sup>58</sup>บุญชนะ อัดถากร, ชีวิตและความฝัน (มูลนิธิศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร  
เพื่อการศึกษาและวิจัย จัดพิมพ์ พ.ศ. 2529), หน้า 43-44.

<sup>59</sup>ทรงวิทย์ แก้วศรี, ประวัติและผลงานของศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร,  
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2522), หน้า 47.



ต่อมาเมื่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2506 กอง  
ได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นกรมในกระทรวงนั้น เรียกว่า กรมวิเทศสหการ (กวส.) มีหน้าที่เกี่ยวกับการ  
การรับและการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศศาสตราจารย์บุญชนะ  
ฮัตถการ ได้รับตำแหน่งเป็นอธิบดีคนแรกของกรมนี้<sup>60</sup> และเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
พัฒนาการแห่งชาติด้วย<sup>61</sup> กรมวิเทศสหการมีหน้าที่หลักในการบริหารความช่วยเหลือจากต่าง  
ประเทศ และการร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ

เมื่อได้เป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการ ศาสตราจารย์บุญชนะจึงได้ดำเนินการต่อไปตามที่  
เคยมีความคิดเกี่ยวกับการสร้าง และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตั้งความตอนหนึ่งที่ศาสตราจารย์บุญชนะ  
ได้เขียนเอาไว้ ดังนี้

...ข้าพเจ้าจึงดำเนินการขออนุญาตการศึกษา ที่ระดับปริญญาตรี โท-เอก จากประเทศ  
นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรตามแผนการโคลัมโบ  
ได้เป็นอันมาก ในช่วงระยะเวลาที่ข้าพเจ้าเป็นอธิบดีอยู่กรมนี้ราว 5 ปี ได้คัดเลือก  
นักเรียนที่มีความรู้ดี ไปศึกษาวิชาการต่างๆ ตามที่ชาติต้องการ ส่งไปเรียนได้เรียนจบ  
กลับมาเป็นกำลังของชาติในทางเศรษฐกิจ บริหาร และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นจำนวน  
มาก บุคคลที่ข้าพเจ้าส่งไปเหล่านั้น จนถึงเวลานี้ ได้ทำหน้าที่ในราชการตำแหน่งสูงๆ  
และสำคัญๆ และบางคนก็ทำงานอยู่ในภาคเอกชนก็มีอยู่เป็นอันมาก บางคนที่ได้รับการ  
คัดเลือกในทางเศรษฐกิจและบริหารที่ข้าพเจ้าเลือกเข้ามาร่วมงานในการพัฒนากำลัง

---

<sup>60</sup>"ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน" ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ, เล่ม 80 ตอนที่ 51, 23 พฤษภาคม 2506 หน้า 4.

<sup>61</sup>"ประกาศตั้งรัฐมนตรี" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มเดียวกัน, หน้า 49-51.

คนระหว่างนั้น ขณะนี้ได้ดำรงตำแหน่งในระดับอธิบดีรองอธิบดี และผู้อำนวยการกอง อยู่ในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เป็นศาสตราจารย์และอาจารย์ในมหาวิทยาลัยก็มีอยู่จำนวนมาก จนอาจนับได้ว่า การดำเนินงานส่วนหนึ่งเพื่อพัฒนากำลังคน หรือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งริเริ่มมาตั้งแต่ราว พ.ศ.2500 นั้น ได้ผลคอกออกผลในระยะนี้เป็นที่น่าพอใจยิ่ง<sup>62</sup>

จะเห็นได้ว่าบทบาทในการเป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการของศาสตราจารย์บุษชนะ อัครถาวร นั้น ได้ทำประโยชน์ในการสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้แก่ประเทศไทยได้เป็นอันมาก ซึ่งบทบาทนี้ก็มีคนกล่าวถึง เช่น นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ส.ส.จังหวัดลำปางได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "...เป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการ มีบทบาทมากในขณะนั้นเพราะกรมวิเทศสหการมีบทบาทสำคัญ ผมเคยไปติดต่อท่าน พบท่าน รู้จักท่าน นิสัยใจคอฮัวยาศัยดีมาก..."<sup>63</sup>

นอกจากนี้ผลงานในการสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยได้รับความร่วมมือจากต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ ให้ทุนการศึกษาไปเรียนยังประเทศนั้นๆ บุคคลเหล่านั้นที่กลับมาได้ทำประโยชน์แก่ประเทศไทยในภายหลังที่พอจะยกตัวอย่างให้เห็นได้ชัดเจนที่อยู่ในโครงการที่กรมวิเทศสหการส่งไปเรียน ในสมัยศาสตราจารย์บุษชนะ อัครถาวร ก็มี อาทิ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สมัยนายกเปรมฯ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช ราชบัณฑิต และนายกสภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นายการุณ กิตติสถาพร รองปลัดกระทรวงพาณิชย์คนปัจจุบัน

<sup>62</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

<sup>63</sup>สัมภาษณ์ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง, 17 พฤศจิกายน 2536.

และ ฯลฯ อีกเป็นจำนวนมาก นั้นเป็นบทบาทในสมัยนั้นของศาสตราจารย์บุญชนะฯ ที่ส่งผลก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยในยุคปัจจุบันที่มีคนกล่าวถึงจนบัดนี้ แม้กระทั่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา และสมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครราชสีมา ก็ยังได้กล่าวถึงบทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ในช่วงที่เป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการนี้ไว้ว่า "ท่านเข้าใจต่างประเทศได้ดี ผมคิดว่าท่านคงได้เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศสักวันหนึ่ง ช่วงนั้นอยู่กรมวิเทศสหการ ซึ่งกรมวิเทศฯ ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ท่านมีความใกล้ชิดกับต่างประเทศดีมาก โดยเฉพาะประเทศ *industrial country...*"<sup>64</sup>

จากที่กล่าวมานี้ก็แสดงให้เห็นได้ว่า ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ในบทบาทอธิบดีกรมวิเทศสหการนั้นสามารถสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศไว้เป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอันมาก นับเป็นผลงานการสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ผลดอกออกผลถึงปัจจุบันมากที่สุด

บทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ในตำแหน่ง อธิบดีกรมวิเทศสหการ นี้ส่งเสริมให้ศาสตราจารย์บุญชนะมีชื่อเสียงและมีประสบการณ์ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในคำปราศรัย ณ สโมสรโรตารี ธนบุรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2508 ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ได้บรรยายถึงเรื่องการไปราชการ ณ ต่างประเทศ (ในแง่ของการสร้างสถาบันเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม) ไว้ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้<sup>65</sup>

<sup>64</sup>สัมภาษณ์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ, อดีตนายกรัฐมนตรี, 6 ธันวาคม 2536.

<sup>65</sup>"การไปราชการ ณ ต่างประเทศ (ในแง่ของการสร้างสถาบันเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม)" ปราศรัย ณ สโมสรโรตารีธนบุรี 8 กันยายน 2508.



- การประชุมบริหารศาสตร์ที่ออสเตรเลีย พ.ศ.2506 ได้นำไปสู่การเจรจากับมูลนิธิฟอร์ดในอันที่จะจัดตั้งสถาบันการบริหารพัฒนาการแห่งชาติขึ้น โดยมูลนิธิฟอร์ดจะให้เงินช่วยเหลือราว 20 ล้านบาท
- การเจรจากับรัฐมนตรีต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีของแคนาดา พ.ศ.2507 แคนาดาตกลงตั้งคณะวิศวกรรมศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- การเจรจากับรัฐมนตรีต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ พ.ศ.2507 อังกฤษได้เสนอที่จะให้เงินกู้เพื่อพัฒนาแก่รัฐบาลไทย 2 ล้านปอนด์
- การเจรจากับนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นใน พ.ศ.2507 นั้น ได้นำไปสู่การที่ญี่ปุ่นได้มาจัดตั้งศูนย์เครื่องมือทางหลวงที่สงขลาให้แก่ไทย เป็นมูลค่าราว 20 ล้านบาท และมีการริเริ่มขายกล้วยหอมให้ญี่ปุ่น
- การเจรจากับรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐ พ.ศ.2507 ได้นำไปสู่การเร่งรัดพัฒนาการทางภาคเหนือและภาคอีสานของไทยให้เร็วยิ่งขึ้น เวลานี้มีศูนย์อยู่ 9 จังหวัด และมีศูนย์กลางใหญ่อยู่ที่นครราชสีมา
- การประชุมรัฐประศาสนศาสตร์ (EROPA) เรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่อินเดีย ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะได้พบกับนายกรัฐมนตรีเนห์รู พ.ศ.2507 ได้นำไปสู่การที่ไทยได้ตกลงขายข้าวให้อินเดียหลังจากที่หยุดซื้อไปราว 10 ปี
- การประชุมอิกาเฟที่อิหร่าน พ.ศ.2507 ได้นำไปสู่การตั้งสถานทูตอิหร่านในไทยขึ้นอีกครั้งหนึ่ง สัมพันธภาพของไทยกับอิหร่านสนิทสนมขึ้น
- การประชุมแผนโคสโมโบที่อังกฤษ พ.ศ.2507 ได้นำไปสู่การที่อังกฤษได้ตกลงที่จะส่งเสริมโครงการปรับปรุงคณะวิศวกรรมศาสตร์ ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้กว้างขึ้นเป็นเงินราว 9 ล้านบาท
- การเจรจากับรัฐบาลออสเตรเลีย พ.ศ.2508 ศาสตราจารย์บุญชนะได้พบกับรัฐมนตรีต่างประเทศ และนายกรัฐมนตรีของออสเตรเลีย เป็นผลนำไปสู่การตั้งศูนย์เครื่องมือ

สร้างทางหลวงที่จังหวัดตาก และตั้งศูนย์เครื่องมือสร้างทางเก็บน้ำทางภาคอีสาน ซึ่งจะมีมูลค่ากว่า 100 ล้านบาท

- การประชุมอิก้าเฟอ์นิวซีแลนด์ พ.ศ.2508 ได้นำไปสู่การตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์เครื่องมือทางหลวงขึ้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยความช่วยเหลือของนิวซีแลนด์เป็นเงินประมาณ 20 ล้านบาท

- การประชุมบริหารศาสตร์ที่ฝรั่งเศส พ.ศ.2508 ได้นำไปสู่การตกลงที่จะจัดให้มีสถาบันสอนภาษาฝรั่งเศสในสถาบันภาษาของกรมวิเทศสหการ

- การเจรจากับรัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ พ.ศ.2508 ได้นำไปสู่การที่จะร่วมมือในการแลกเปลี่ยนนักศึกษาระดับมหาวิทยาลัยต่อไป

การได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ<sup>66</sup> ครั้งที่ 1 (พ.ศ.2506) นั้น ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากร ได้เล่าเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า

...เมื่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อพ.ศ.2506 นั้น ท่านนายกรัฐมนตรีได้เรียกข้าพเจ้าไปพบที่ทำเนียบรัฐบาล ให้ข้าพเจ้าตัดสินใจว่าจะรับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือจะเป็นปลัดกระทรวงก็ได้ ข้าพเจ้าได้กราบเรียนท่านว่า ถ้าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นพลเอกเนตร เขมะโยธิน ข้าพเจ้าก็ยินดีรับตำแหน่งปลัดกระทรวง ท่านบอกว่าได้เตรียมตำแหน่งอื่นให้พลเอกเนตรแล้ว ในที่สุดท่านจึงตกลงจะให้ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ท่านจะเป็นรัฐมนตรีว่าการเอง นอกจากนั้นท่านบอกว่าจะตั้งรัฐมนตรีอื่น ๆ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการอีก 4 คน ในโอกาสนั้น ท่านได้ขอให้ข้าพเจ้าเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นปลัด

<sup>66</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม 80 ตอนที่ 51 หน้า 49-51 ลงวัน

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติด้วย ข้าพเจ้าได้เสนอคุณปกรณ์ อังคสิงห์ และคุณมาลัย  
หุวะนันทน์ ท่านนายกรัฐมนตรีได้เลือกคุณปกรณ์ อังคสิงห์ เป็นปลัดกระทรวง...<sup>67</sup>

ก่อนที่ศาสตราจารย์บุญชนะ อັถถการ จะได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนา  
การแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เสนอชื่อศาสตราจารย์บุญชนะ เข้าที่ประชุม  
คณะรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง ครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบด้วยดังที่ศาสตราจารย์บุญชนะ  
กล่าวไว้ว่า

...เมื่อตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ท่านยังเป็นรัฐมนตรีว่าการ  
ด้วยตนเอง และตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการอีก 5 คน คือ พลเอกประภาส จารุเสถียร  
พันเอกถนิต คอมันตร์ พระประภาศสหารณ์ คุณสุนทร หงส์ลดคารมภ์และข้าพเจ้า ใน  
การเสนอครั้งแรกเพื่อตั้งข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการนั้น ในคณะรัฐมนตรีได้มีผู้  
คัดค้านว่า ข้าพเจ้ามีอาวุโสน้อยกว่าหลายท่าน อาทิเช่น พลโท เนตร เขมะโยธิน  
จอมพลสฤษดิ์ จึงถอนเรื่องไป ต่อมาในการเสนอครั้งที่สอง ท่านชี้แจงในคณะรัฐมนตรี  
ว่าท่านต้องการให้ข้าพเจ้าเป็นตัวแทนประจำอยู่ที่กระทรวง เพราะท่านเองมีราชการ  
มาก ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วย...<sup>68</sup>

ดังที่กล่าวมา อาจจะเห็นได้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น มีความตั้งใจจริงที่จะให้  
ศาสตราจารย์บุญชนะ อັถถการ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการมาตั้งแต่แรกแล้ว จึงได้พยายามเสนอชื่อ

<sup>67</sup>บุญชนะ อັถถการ, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย, (กรุงเทพฯ :  
สหประชาชาติ, 2526) หน้า 105-106.

<sup>68</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.



ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถึงสองครั้ง อันนี้ก็ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร เป็นผู้ที่อยู่ในสายตา และความสนใจตลอดจนความไว้วางใจมากคนหนึ่งของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อยู่เสมอมา จึงได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2506 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ บทบาทของ ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร ในช่วงนี้จึงมุ่งมั่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนใหญ่ อาทิ ในเรื่องการสร้างและพัฒนาคน ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะเอาใจใส่เป็นพิเศษ ดังที่เร จุฑารัตนกุล กล่าวไว้ความตอนหนึ่งว่า

...ท่านมีความคิดที่จะสร้างสรรค้อยู่เสมอ และวินโยบายในการทำงานว่า สร้างและ พัฒนาการคนเพื่อเป็นกำลังของสถาบัน สร้างสถาบันเพื่อดำเนินงานและความสำเร็จของ งาน สร้างงานเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งนี้โดยดำเนินงานทั้ง 3 ด้านควบคู่กันไป การ สร้างและพัฒนาคน ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร มีแนวความคิดอยู่ว่า ปัญหาเรื่อง ตัวบุคคลนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด และต้องใช้เวลามากที่สุด งานใดๆ จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลที่ดำเนินงาน...

...ความคิดคำนึงที่จะพัฒนาคนเป็นกำลังของชาติ เป็นจุดประสงค์ที่มีความสำคัญ เป็นอันดับแรกของท่าน ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมวิเทศสหการ และ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการเจรจา เรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร ได้ให้ความสนใจ เป็นอย่างมากในการเจรจาขอความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ ในด้านทุนการ ศึกษาและอบรม ดังจะเห็นได้ว่าในระยะ 2502-2510 ทุนศึกษาอบรมที่ไทยได้รับทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 660 ทุน ค่อยเป็น 1,600 ทุนต่อปี อีกทั้งประเทศผู้ให้ทุน

ก็ได้ขยายตัวออกไปด้วย โดยเฉพาะออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์...ผลการเจรจา กับรัฐมนตรีออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ปรากฏว่าประเทศทั้งสองให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นประจำปีแก่ประเทศไทย ปีละรวมกัน 30-40 ทุน โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 และจนถึงปี พ.ศ.2513 มีผู้จบการศึกษามาแล้วประมาณ 180 คน และกำลังศึกษาอยู่ประมาณ 90 คน คิดเป็นมูลค่าทุนรวมกันเป็นเงินหลายสิบล้านบาท ผู้ที่ จบมาแล้วส่วนใหญ่ไปรับราชการในกระทรวงต่างๆ ผู้กลับมาเรื่อยๆ ส่วนใหญ่ก็เป็น อาจารย์ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น เชียงใหม่ สงขลานครินทร์ ธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ ฯลฯ...<sup>69</sup>

บทบาทในหน้าที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ครั้งที่ 1 นี้ เป็นบทบาทที่กว้างขวางมาก เพราะสามารถทำแทนรัฐมนตรีว่าการได้ ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร ได้เล่าไว้ตอนหนึ่งว่า

...ข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ 2 ครั้ง ครั้งแรก โดยมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ และมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ 5 ท่าน ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีคนเดียวที่นั่งประจำกระทรวง ได้สั่งงานแทนรัฐมนตรีว่าการเกือบทุกครั้ง ยกเว้นเรื่องที่มีมอบหมายให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการคนอื่น ๆ เป็นการแสดงว่าได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษจากนายกรัฐมนตรี จอมพล สฤษดิ์ นั้น

---

<sup>69</sup> จเร จุการัตนกุล, "ผู้สร้างสรรค์", ใน ชีวิตการทำงานของบุญชนะ อัดถาวร 15 ตุลาคม 2513 หน้า 125-133.

เอง...<sup>70</sup>

ในช่วงนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากร จึงมีตำแหน่งทางราชการถึง 2 ฐานะด้วยกัน คือ ในฐานะข้าราชการประจำพลเรือน เป็นอธิบดีกรมสหการ และในฐานะข้าราชการการเมือง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ซึ่งเป็นการส่งสมชื่อเสียให้เข้ามาทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับใน ยุคต่อๆ มา

2.5 การเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดการแห่งชาติ ครั้งที่ 2 สมัยรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2506-2510)

เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ถึงแก่อสัญกรรม ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2506 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งพลเอก ถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>71</sup>

การจัดตั้งคณะรัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร เพื่อดำเนินนโยบายสืบต่อจากรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น จำเป็นต้องบริหารด้วยความรอบคอบ การเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของ จอมพล ถนอม กิตติขจร นั้น เป็นปัญหาสำคัญมาก ทั้งนี้ เพราะจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะต้องประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นที่เคารพนิยม เชื่อถือในความสามารถทั้งจากสมาชิก

---

<sup>70</sup>บุญชนะ อັดถากร, ชีวิตและความฝัน (มูลนิธิศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากร เพื่อการศึกษา และวิจัย จัดพิมพ์ พ.ศ. 2529), หน้า .

<sup>71</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 118 หน้า 765-766 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2506.



สภา และประชาชนทั่วไป นอกจากนั้นในสายตาของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ก็จะตั้งเป็น คณะรัฐบาลที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งสามารถที่จะดำเนินนโยบายบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี คณะที่ 30 ขึ้น ดังมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้ง คณะรัฐมนตรี<sup>72</sup> เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2506 คณะรัฐมนตรีคณะนี้มีรายนามและพระนามดังต่อไปนี้

- |  |   |
|--|---|
| 1. จอมพล ถนอม กิตติขจร                                 | เป็นนายกรัฐมนตรี                          |
| 2. พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ<br>กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ | เป็นรองนายกรัฐมนตรี                       |
| 3. พลเอก ประภาส จารุเสถียร                             | เป็นรองนายกรัฐมนตรี                       |
| 4. พลเอก ถนอม กิตติขจร                                 | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม           |
| 5. นายสุนทร หงส์ลดารมภ์                                | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง          |
| 6. นายถนัด คอมันตร์                                    | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ    |
| 7. พลเอก สุรจิต จารุเศรณี                              | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร            |
| 8. พลตรี พงษ์ ปุณณกันต์                                | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม           |
| 9. นายพจน์ สารสิน                                      | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ |
| 10. พลเอก ประภาส จารุเสถียร                            | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย          |
| 11. พระยาอรรณการีย์นิพนธ์                              | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม         |
| 12. หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล                              | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ       |
| 13. นายเกษม ศวีร์พงศ์                                  | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ         |
| 14. พระบาราศนราจตุร                                    | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข        |

<sup>72</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 80 ตอนที่ 119 หน้า 1-4 ลงวันที่ 12

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| 15. นายบุญย์ เจริญไชย          | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม               |
| 16. พระประกาศสหกรณ์            | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี        |
| 17. พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม               |
| 18. พระประกาศสหกรณ์            | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการ<br>แห่งชาติ |
| 19. นายบุญชนะ อัดถาวร          | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการ<br>แห่งชาติ |
| 20. นายทวี แรงขำ               | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย              |

วันที่ 13 ธันวาคม 2506 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งรัฐมนตรีเพิ่มเติม  
ดังต่อไปนี้<sup>73</sup>

1. พลเอก จิตติ นาวิเสถียร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร
2. พลตำรวจเอก ประเสริฐ วุจิรวงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

วันที่ 22 สิงหาคม 2507 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้ง<sup>74</sup> พลอากาศโท มณี  
มหาสินทนะ เวชยันตรังสฤษดิ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสืบแทนนายบุญย์ เจริญไชย  
ซึ่งกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2507

---

<sup>73</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 120 หน้า 811-812 ลงวันที่ 17 ธันวาคม  
2506.

<sup>74</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 81 ตอนที่ 79 หน้า 9-10 ลงวันที่ 24  
สิงหาคม 2507.

วันที่ 9 กันยายน 2507 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงและแต่งตั้งรัฐมนตรีบางตำแหน่ง ดังต่อไปนี้<sup>75</sup>

1. ให้พระประกาศสหกรณ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำนักงานนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร สืบแทนพลเอกสุรจิต จารุเศรณี ซึ่งกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2507

2. ตั้ง หม่อมหลวงชูชาติ กาญ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

วันที่ 8 กรกฎาคม 2508 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงและแต่งตั้งรัฐมนตรีบางตำแหน่ง ดังต่อไปนี้<sup>76</sup>

1. นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ สืบแทนนายเกษม ศรีพยัคฆ์ ซึ่งถึงแก่อนิจกรรม เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2508

2. ตั้งนายเสวิม วิณิชยกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

วันที่ 11 ธันวาคม 2510 นายบุญชนะ อัดถากกร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้ขอลาออกจากตำแหน่ง

วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2511 นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ได้ขอลาออกจากตำแหน่ง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพจน์ สารสิน

---

<sup>75</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 81 ตอนที่ 87 หน้า 1-2 ลงวันที่ 11 กันยายน 2507.

<sup>76</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 82 ตอนที่ 54 หน้า 42-43 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2508.



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ คำนวณตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ อีกตำแหน่งหนึ่ง<sup>77</sup>

จะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีชุดนี้ ส่วนใหญ่ค่อนข้างจะเป็นคนเก่าที่เคยร่วมงานในคณะรัฐมนตรีมาแล้วเกือบทั้งนั้น ศาสตราจารย์บุญชนะ ยัตถการ ก็เป็นผู้หนึ่งที่ได้รับควมไว้วางใจจากหัวหน้ารัฐบาลก็คือ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้เลือกศาสตราจารย์บุญชนะให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติต่อไป ดังที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เล่าถึงเรื่องการแต่งตั้งฯ ในครั้งนี้ไว้ว่า "...สำหรับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินั้น คุณบุญชนะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ มาก่อน และรู้เรื่องพวกนี้ดีกว่ามีอันอะไรที่จะต้องทำบ้าง ผมจึงแต่งตั้งไปเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ งานต่างๆ ของกระทรวงฯ ซึ่งคุณบุญชนะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงนี้ ทำให้เกิดการพัฒนาและก้าวหน้าขึ้นมา"<sup>78</sup>

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่จอมพล ถนอม กิตติขจร แต่งตั้งให้ศาสตราจารย์บุญชนะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ต่อไปนั้น ก็พออาจจะกล่าวได้ว่าจอมพล ถนอม พิจารณาจากประสบการณ์ในความรู้ ความสามารถ เฉพาะตัวของศาสตราจารย์บุญชนะเป็นหลัก เมื่อเห็นว่าสามารถทำงานนี้ได้ดีในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ต่อไปอีกวาระหนึ่ง

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยนั้นเป็นกระทรวงที่ใหญ่และมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมหลายอย่าง จอมพล ถนอม กิตติขจร จึงเลือกนายพจน์ สารสิน ซึ่ง

<sup>77</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 85 ตอนที่ 21 หน้า 14-15 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2511.

<sup>78</sup>สัมภาษณ์ จอมพลถนอม กิตติขจร, 10 กรกฎาคม 2536.

อดีตเคยเป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 8 มาแล้วให้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติคนใหม่

ในการเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ครั้งที่ 2 นี้ ศาสตราจารย์ บุญชนะ อืดถาวร ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติคนใหม่ (นายพจน์ สารสิน) ดังที่ศาสตราจารย์บุญชนะ ได้เล่าไว้ตอนหนึ่งว่า

"...ครั้งที่สอง ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการในสมัย นายพจน์ สารสิน เป็นรัฐมนตรีว่าการ ข้าพเจ้าได้รับมอบหมายเน้นเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และกรมวิเทศสหการ งานที่ได้มอบหมายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และการร่วมมือทางเศรษฐกิจ และวิชาการกับต่างประเทศ ข้าพเจ้าจึงมีโอกาสเดินทางไปต่างประเทศบ่อยครั้งขึ้น ได้จัดส่งนักศึกษาไปเรียนในต่างประเทศในสาขาที่สำคัญๆ เป็นจำนวนมาก บุคคลเหล่านั้นได้เรียนจบกลับมาเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศสืบต่อมาจนถึงทุกวันนี้ จนดำรงตำแหน่งอธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี อาจารย์มหาวิทยาลัย ก็มาก...<sup>79</sup>

## 2.6 การสร้างสถาบันต่างๆ

การสร้างสถาบันต่างๆ ศาสตราจารย์ บุญชนะ อืดถาวร ได้มีส่วนช่วยนายกรัฐมนตรีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ในการสร้างสถาบันต่างๆ ในระหว่างปี พ.ศ.2500-2514 อาทิเช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานคณะ

<sup>79</sup>สัมภาษณ์ บุญชนะ อืดถาวร, ตูลาการรัฐธรรมนูญ, 30 ธันวาคม 2536.

กรรมการส่งเสริมการส่งออก สำนักงานตรวจสอบภาษีอากร สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฯลฯ

สถาบันที่กล่าวข้างต้นมีเป็นสถาบันหลักๆ ถ้ามีสถาบันอื่นๆ รวมทั้งสถาบันย่อยๆ ที่ตั้งขึ้นมาภายใต้สถาบันหลักเหล่านั้น ก็มีอีกนับจำนวนร้อย สถาบันก็เช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือยกเลิกไปแล้วตั้งใหม่ เช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิตทั้งหลายแต่สถาบันหลักจริงๆ นั้น ยากที่จะยุบได้ง่ายๆ

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงสถาบันบางสถาบันที่ทำให้ชื่อเสียงของศาสตราจารย์บุญชนะ อุตถการ เป็นที่รู้จักมากขึ้นและได้มีบทบาทสูงในการก่อตั้งสถาบัน ตลอดจนได้บริหารงานในสถาบันนั้นด้วย คือกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

#### การก่อกำเนิดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ. 2506)

ความคิดริเริ่มก่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น มีมาตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2500 เมื่อครั้ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อยู่ในประเทศอังกฤษ ต่อมา เมื่อมีการปฏิวัติ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ก็ได้มีการปรึกษารื้อกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายท่าน และหลายคราวด้วยกัน จนภายหลังได้ตั้งคณะรัฐบาลเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ก็ยังมีได้เล็งเลี่ยมความคิดที่จะสถาปนากระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ อุตถการ ได้เล่าไว้ด้วยความตอนหนึ่งว่า

...ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เคยปรารภแก่ข้าพเจ้าหลายครั้งก่อนการตั้งคณะกรรมการพิเศษ พิจารณาจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการฯ โดยบัญชาเรียกข้าพเจ้าพร้อมกับท่านอดีตปลัดบัญชาการไปพบและแจ้งนโยบายใน เรื่องการตั้งกระทรวงใหม่นี้ให้ทราบ ข้าพเจ้าได้รับมอบหมายให้ศึกษาเรื่องนี้เปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ตั้งแต่ก่อนการจัดตั้ง



คณะกรรมการขึ้น และแม้ในระหว่างได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นแล้ว ฯพณฯ ก็บัญชามอบหมายเป็นครั้งคราว ให้ข้าพเจ้าทำบันทึกในประเด็นต่างๆ เสนอหลายครั้ง และในครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2505 ก็ได้มอบหมายให้เดินทางไปประเทศออสเตรเลีย เพื่อศึกษาเรื่องกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติของออสเตรเลีย ว่าเป็นอย่างใด ในที่สุดท่านก็ได้ตั้งคณะกรรมการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น เมื่อราวปี พ.ศ. 2504 ให้มีพลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นประธาน หลวงวิจิตรวาทการ คุณเนตร เขมะโยธิน และข้าพเจ้า ร่วมเป็นกรรมการด้วย ที่ประชุมได้มีการพบกันหลายครั้งและรัฐบาลได้ส่งข้าพเจ้าไปดูงานการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ในประเทศออสเตรเลียด้วย ข้าพเจ้าได้ร่างแผนการ และโครงการที่ได้ไปดูงานพัฒนาการแห่งชาติ เสนอคณะกรรมการและผ่านเสนอไปยังท่านนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งต่อมาท่านนายกรัฐมนตรีได้เรียกประชุมครั้งสุดท้ายที่บ้านพัก จังหวัดขอนแก่น ให้ตั้งกระทรวงนี้ขึ้นจนเป็นผลสำเร็จ... 80

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นมาเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2506 และได้ทำพิธีเปิดเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2506 การสถาปนากระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินั้น เป็นความปรารถนาของรัฐบาลที่จะประสานบรรดากิจการที่มีลักษณะ เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ เช่น งานชลประทาน ทางหลวง ทรัพยากรธรณี งานพัฒนาที่ดิน การพลังงาน การสหกรณ์ และงานติดต่อร่วมมือทางเศรษฐกิจ และวิชาการกับต่างประเทศ ซึ่งแต่เดิมได้แยกกันอยู่ในหลายกระทรวง เข้าไว้เป็นราชการของกระทรวงใหม่กระทรวงเดียว โดยมีความมุ่งหมายสำคัญที่จะส่งเสริม

---

<sup>80</sup> รายละเอียดโปรดศึกษาจากกำเนิดของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ จัดพิมพ์ 2506.

ประสิทธิภาพของงาน ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามแผนของรัฐ ซึ่งยอมจะทำให้สะดวกกว่าเมื่อแยกกันอยู่แต่ละกระทรวง ในการตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นใหม่นั้น นอกจากได้โอนส่วนราชการจากกระทรวงต่างๆ แล้ว ยังได้ตั้งกรมและสำนักงานขึ้นใหม่อีกด้วย

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการก่อกำเนิดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินั้น ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร เป็นผู้หนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มต้น เพราะความไว้วางใจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังบันทึกเรื่องนโยบายของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2504 เกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการฯ ความตอนท้ายซึ่งระบุไว้ว่า "นายบุญชนะ อัดถาวร เป็นผู้ที่ชอบศึกษาและค้นคว้าเป็นประโยชน์แก่ราชการอยู่มาก จึงได้ตั้งให้เป็นกรรมการด้วย ฉะนั้นในการนี้ให้เจ้าหน้าที่ศึกษาค้นคว้า เรื่องต่างๆ ให้คณะกรรมการ ฯพณฯ เองก็จะได้ใช้นายบุญชนะฯ ให้ค้นคว้าศึกษาเกี่ยวกับกระทรวงพัฒนาการฯ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาเป็นคราวๆ"<sup>81</sup> อันนี้ก็เป็นเรื่องซึ่งให้เห็นได้ว่า ศาสตราจารย์ บุญชนะ นั้น มีบทบาทที่สำคัญคนหนึ่งในการดำเนินงานก่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมาตั้งแต่เริ่มแรก และแนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับโครงสร้างของกระทรวงก็ได้รับการยอมรับจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นอย่างมาก โดยถือโครงสร้างของศาสตราจารย์บุญชนะ เป็นหลักในการก่อกำเนิดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

การก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พ.ศ. 2506)

การก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร ได้มีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ซึ่งขณะนั้นได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา

<sup>81</sup>กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, กำเนิดของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, (กรมวิเทศสหการ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ จัดพิมพ์, 2506), หน้า 21.

นายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) และเป็นรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอยู่ด้วยได้ไปประชุม Administrative Sciences ที่กรุงเวียนนา ในคณะที่ผู้แทนไทยซึ่งมีหลวงสุขุมโนย์ประดิษฐ์ เป็นหัวหน้าคณะ ศาสตราจารย์บุญชนะได้พบกับ Dr. Walter Laves ที่นั่น และได้ปรึกษากันเห็นว่า ถ้าประเทศไทยจะตั้งสถาบันพัฒนาบริหารในระดับชาติขึ้น สอนคนในวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ พัฒนาเศรษฐกิจ สถิติประยุกต์ โดยมีหน่วยงานบริการในทาง หอสมุด ทางฝึกอบรม ทางวิจัยด้วยก็จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาล

เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะกลับเมืองไทย ในฐานะที่ปรึกษาศาสตราจารย์บุญชนะได้เสนอเรื่องนี้ต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งคณะกรรมการ มีเสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธาน เพื่อพิจารณาจัดตั้งสถาบันนี้ดำเนิน โดยเอาคณะกรรมการที่หลวงอรุณโกวิทที่เป็นประธานมารวมเข้าด้วยกัน ตามที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2506 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งตั้งความตอนหนึ่งว่า

"... เพื่อพิจารณาจัดตั้งสถาบันการบริหารพัฒนาการแห่งชาติ ประกอบด้วยพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธาน ฯพณฯ บุญชนะ ยศถาภรณ์ และนายมาลัย หุวะนันทน์ เป็นรองประธาน พลเอกเนตร เขมะโยธิน นายประหยัด บุรณศิริ นายกำแหง พลาญกุล นายเกษร ลิมทอง นายอานวย วีรวรรณ นายโสรัจ สุจริตกุล และนายชูชาติ ประมูลผล เป็นกรรมการ นายชูบ กาญจนประกร เป็นกรรมการและเลขานุการ นายอาษา เมฆสวรรค์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ สำหรับกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการนี้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๖ ให้นายวีระวัฒน์ กาญจนกุล ทำหน้าที่แทนนายอาษา เมฆสวรรค์ ซึ่งย้ายไปรับราชการในต่าง





จังหวัด... ๘๒

ลักษณะพิเศษประการหนึ่งของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คือ การเป็นสถาบันวิชาการขั้นสูง ใ้การศึกษาวิชาการบริหารและการพัฒนา ทำการวิจัยส่งเสริมวิชาการวิชาชีพขั้นสูง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับสังคมไทยในเวลานี้ที่เน้นการพัฒนาประเทศเป็นจุดมุ่งหมายและนโยบายอันสำคัญของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องสร้างนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถทั้งในทางบริหารราชการ, บริหารธุรกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการสถิติประยุกต์ ใ้มีจำนวนมากยิ่งขึ้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อใ้สถาบันสามารถให้บริการในด้านการวิจัย, การฝึกอบรม และการบรรณสารพัฒนาใ้มีประสิทธิภาพสูง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จึงเน้นที่จะมีบทบาทในการศึกษาเพื่อเป็นนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ ความเข้าใจอันจำเป็นต่อการกำหนดนโยบายและการวินิจฉัยตัดสินใจอันถูกต้องของทางราชการและธุรกิจซึ่งมีบทบาทในการสร้างความเจริญรุ่งเรืองใ้แก่ประเทศไทย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นี้ ได้กระทำพิธีเปิดเป็นปฐมฤกษ์ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2509 โดยมีศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถาวร เป็นอธิการบดีคนแรกของสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ตั้งขึ้นเพื่อจะใ้มี "ส่วน" ในการเร่งรัดพัฒนาประเทศ สร้างนักบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นี้ นับว่าเป็นผลงานที่สำคัญของศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถาวร ในการจัดวางรูปแบบการศึกษาใ้ใหม่ ทั้งนี้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้เป็นสถาบันการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมากด้วย

---

<sup>82</sup>หนังสือเลขอาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 57/2507 ลงวันที่ 2 มกราคม 2507 เรื่อง ใ้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง.

2.7 การได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ (พ.ศ.2512-พ.ศ. 2514)

เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512<sup>83</sup> ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกในระยะเวลา 11 ปี ได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยปรากฏผลว่า สมาชิกพรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลได้รับเลือกตั้งมากกว่าพรรคการเมืองอื่น เรื่องที่หนังสือพิมพ์ข้าราชการ และประชาชนพากันสนใจมากที่สุดขณะนั้น ก็คือผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีกระทรวงใด โดยเฉพาะกระทรวงเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกระทรวงที่สำคัญกระทรวงหนึ่ง รู้สึกว่ามีผู้สนใจกันมาก ต่างก็เก็งกันว่าคนนั้นคนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ

ในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2512 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>83</sup> หนังสือพิมพ์ นักธุรกิจ ข้าราชการและประชาชน ต่างก็รอคอยด้วยความอยากรู้ว่าผู้ใดจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ถือบังเหียนการเศรษฐกิจ และการค้าของประเทศ หนังสือพิมพ์ "ข่าวสยาม" ฉบับวันที่ 10 มีนาคม 2512 ได้เขียนไว้ว่า "ตำแหน่งรัฐมนตรีเศรษฐกิจนั้น ยังมีข่าวลือสนออยู่มาก และมีหลายท่านเหลือเกินที่ "แคนดิเดท" แก้อักรกระทรวงนี้ เราคอยดูทีละที จะเป็นคนไหนแน่ บางคนกระซิบกระซาบว่า อาจจะเป็นคุณบุญชู โรจนเสถียร แห่งธนาคารกรุงเทพ ก็ได้เนาะ"

นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวนี้ ได้กล่าวถึงชื่อรัฐมนตรีบุุณณะ อัดถากร ไว้ค่อนข้างน้อย โดยกล่าวว่าอาจจะเป็นไปได้ ที่ท่านนายกรัฐมนตรีอาจจะเชิญเข้าร่วมงาน และได้กล่าวไว้ว่า "...ผมขอคาดว่าคุณจะได้เป็นแค่รัฐมนตรีช่วยว่าการเท่านั้น ไรที่จะว่าการเลยเห็นจะยาก ผมว่าอย่างนั้น"

<sup>83</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 85 ตอนที่ 24 หน้า 207 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2512.

ในที่สุดวันเวลาที่หลายคนรอคอยก็มาถึง ในคืนวันที่ 11 มีนาคม 2512 วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และสถานีโทรทัศน์ก็ได้ประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ เป็นรัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ คือ นายบุญชนะ อัดถากร ซึ่งในขณะ นั้นยังดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา คณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งใหม่นี้ เป็น คณะที่ 31 ดังมีรายนามคณะรัฐมนตรีต่อไปนี้<sup>84</sup>

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| 1. จอมพล ถนอม กิตติขจร        | เป็นนายกรัฐมนตรี                             |
| 2. พลเอกประภาส จารุเสถียร     | เป็นรองนายกรัฐมนตรี                          |
| 3. นายพจน์ สารสิน             | เป็นรองนายกรัฐมนตรี                          |
| 4. พลโท แสวง เสนาณรงค์        | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 5. จอมพล ถนอม กิตติขจร        | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม              |
| 6. นายเสริม วินิจฉัยกุล       | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง             |
| 7. พันเอก ถนัด คอมันตร์       | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ       |
| 8. ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่     | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร            |
| 9. พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม              |
| 10. นายพจน์ สารสิน            | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ    |
| 11. พลเอก ประภาส จารุเสถียร   | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย             |

<sup>84</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 86 ตอนที่ 20 หน้า 316-317 ลงวันที่ 11 มีนาคม



- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| 12. หลวงจ้าวุฒเนติศาสตร์           | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม                 |
| 13. นายสุกิจ นิมมานเหมินท์         | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ               |
| 14. นายบุญชนะ ฮัตถการ              | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ                 |
| 15. พลตำรวจเอก ประเสวริฐ รุจิรวงศ์ | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข                |
| 16. พลโท พงษ์ ปุณณกันต์            | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม               |
| 17. พลเอก จิตติ นาวิเสถียร         | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม               |
| 18. หม่อมราชวงศ์ ทองแท่ง ทองแกม    | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง              |
| 19. นายจิตติ สุจริตกุล             | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ        |
| 20. นายมัญญ บวิสุทธิ               | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร                |
| 21. พลเรือตรี ชลี สินธุโสภณ        | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม               |
| 22. หม่อมหลวง ชูชาติ กาญ           | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการ<br>แห่งชาติ |
| 23. นายทวี แรงขำ                   | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย              |
| 24. นายถวิล สุนทรศารทูล            | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย              |
| 25. พลโท อัมพร ศรีไชยยันต์         | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม             |
| 26. พลเอก กฤษณ์ สีวะรา             | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ           |
| 27. พลตำรวจโท พิชัย กุลละวณิชย์    | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการ             |
| 28. นายสมบุญ ผ่องอักษร             | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข            |
| 29. นายสะอาด หงษ์ยนต์              | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม           |

วันที่ 1 กันยายน 2512 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้ง นายบุญรอด บินทสันต์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แทนหม่อมหลวงชูชาติ กาญ ซึ่งถึงแก่อนิจกรรม

วันที่ 25 มิถุนายน 2513 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลตำรวจตรี สง่า กิตติขจร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แทน นายจิตติ สุจริตกุล ซึ่ง ถึงแก่อนิจกรรม

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2513 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงและแต่งตั้งรัฐมนตรีบางตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

1. ให้พลเอกกฤษณ์ สีวะรา พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
2. ให้พลตำรวจโท พิชัย กุลละวณิชย์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ และแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร
3. ให้นายมณู บริสุทธิ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม
4. แต่งตั้งให้นายอภิย จันทวิมล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
5. แต่งตั้งให้นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ

ข้างนี้เป็นที่แต่งตั้งไปทั้งหลายวงการ จึงขอสะท้อนความรู้สึกของนักธุรกิจ นักหนังสือพิมพ์ และข้าราชการไว้พอสังเขปดังต่อไปนี้

ในด้านนักธุรกิจ นายสุรียน ไรวา ซึ่งในขณะนั้นเป็นประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ Bangkok Post เกี่ยวกับรัฐมนตรีบุญชนะว่า *"He is the most suitable man for the post at the present time. He is industrious, clever and honest. He is also studious. He knows how to pick the best people for various responsibilities."*

ในด้านหนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้แสดงความเห็นว่า การแต่งตั้งรัฐมนตรีบุญชนะเป็นรัฐมนตรีเศรษฐกิจเหมาะสมแล้ว หนังสือพิมพ์ข่าวสยามได้เขียนถึงรัฐมนตรีบุญชนะ

ไว้ดังนี้

"ขอต้อนรับการกลับมารับตำแหน่งในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร อีกครั้งหนึ่งของ  
ฯพณฯบุญชนะ ยึดถาวร ยึดเอกราชราชทูตไทย ประจำวอชิงตัน ดี.ซี. กระทรวง  
เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกระทรวงสำคัญที่ทำให้รัฐมนตรีหลายต่อหลายคนคว่ำชะเมามาแล้ว  
คงจะเป็นเวทีที่แสดงถึงความสามารถของ "คนเก่ง" คนนี้ ๑ ให้เราได้เห็นถึงฝีมือของ  
เขาต่อไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจผู้นี้ เป็นที่ยอมรับกันในวงการต่าง ๆ ว่า  
เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากมายก่ายกอง ความล้นที่ชัดเจนทางด้านติดต่อกับ  
ต่างประเทศ ทั้งการเงิน วิชาการ ตลอดจนการเป็นนักการทูต และนักการเมือง  
พร้อมมูล"

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐไว้

ดังนี้

"ผมขอแสดงความยินดีต่อท่านจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ท่านได้จัดตั้งรัฐบาลของท่าน  
ได้สำเร็จเรียบร้อยในเวลาอันไม่ช้า และรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น ก็ดูเข้าท่าเข้าทางดี  
เสียด้วย เพราะเมื่อคู่ตัวบุคคลที่มาประกอบกันเป็นรัฐบาลแล้ว ก็พอจะแลเห็นเจตนา  
ว่า ท่านจอมพลถนอมฯ ท่านตั้งใจจะทำงานจริงจังต่อไป..."

"ลักษณะสำคัญที่สุดของรัฐบาลนี้ ควรจะสังเกตไว้ทั่วกันก็คือ ท่านไม่ได้ตั้ง  
รัฐมนตรีกันเข้ามาเพื่อเล่นการเมือง ไม้เฝ้าเพื่อช่วงชิงอำนาจหรือรักษาอำนาจ แต่  
เพื่อเข้ามาทำงานตามความรู้ความสามารถ การตั้งรัฐบาลแบบนี้ ถ้าไม่คำนึงถึงวง  
การเมืองที่มีอยู่แล้ว ก็น่ายินดีและน่าโล่งใจ..."



ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เขียนถึงรัฐมนตรีบุญชนะ ไว้ดังนี้ "คุณบุญชนะ ชัดถาวร นั้น ก็เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่ใช่ชนกการเมืองอีกเช่นเดียวกัน"

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ในคอลัมน์ สนธิการเมือง ได้เรียกรัฐมนตรีบุญชนะว่า "รัฐมนตรีผู้ส่งตรงจากสหรัฐอเมริกา" และได้กล่าวถึงกระทรวงเศรษฐกิจไว้ดังนี้

"ในบรรดา รัฐมนตรีกระทรวงในเมืองไทยด้วยกัน และหรือในบรรดากระทรวงด้วยกัน แล้ว ในวงการเมืองจะต้องยอมยกให้ว่ากระทรวงเศรษฐกิจเป็นกระทรวงใหม่ และเป็นกระทรวงสำคัญและเป็นกระทรวงอภรรพณ์กระทรวงหนึ่ง เพราะรัฐมนตรีที่มีประจำกระทรวงนี้ มักจะอยู่ไม่ได้นาน จะต้องมีการสับเปลี่ยนโยกย้าย หรือปรับปรุงกันอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะอะไร ไม่มีใครทราบ แต่ถ้าจะพิจารณาตามเหตุผลทางการเมืองแล้ว ก็อาจจะได้เหตุผลที่ใกล้เคียงกับความจริงในข้อที่ว่า เพราะกระทรวงนี้เป็นกระทรวงซึ่งเปรียบเสมือนหนึ่ง ปากและท้องของประชาชน รัฐมนตรีใดมาอยู่กระทรวงนี้ ถ้าดีก็ดีไป ถ้าไม่คอยจะได้ความแล้ว ก็มักจะทน "ปาก" ประชาชนไม่ไหว เพราะปากที่ว่านั้น มีทั้งบ่นและแข่ง เพราะฉะนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า กระทรวงเศรษฐกิจนั้น เป็นกระทรวงที่ติดอยู่ที่ริมฝีปากของประชาชนทีเดียว"

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ได้กล่าวถึงรัฐมนตรีบุญชนะไว้ว่า "เมื่อจะตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นมาขึ้น มาขึ้น เป้าหมายของพ่อค้าประชาชนต่างก็มองไปยังกระทรวงเศรษฐกิจว่า จอมพลถนอม จะเลือกใคร? ทายกันผิดหมด เพราะคนในเมืองไทยนั้น บุญไม่ถึงที่จะเป็น รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจสักคนเดียว จอมพลถนอม ต้องส่งรัฐมนตรีตรงมาจากสหรัฐอเมริกา บุคคลผู้นั้นคือ นายบุญชนะ ชัดถาวร เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ที่ล้างมือจากการเมืองชั่วคราวไปด้วยความเบื่อหน่าย และอิศนาระอาใจ

ถูกแล้ว นายบุญชนะ อัครถาวร เขาเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลใหม่คนหนึ่ง ซึ่งเป็นพลเรือนทุกกระเบียดนิ้ว เขาเป็นนักการเมืองที่ได้ไต่เต้าขึ้นมาตามวิถีทางการเมืองอย่างแท้จริง เขาไม่ได้ประกาศนโยบายในการเป็นคณะรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา นายบุญชนะซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ทำหน้าที่ของเขาอย่างสมเกียรติและภาคภูมิใจ สติปัญญาของเขามาจากวิชาการที่ได้เล่าเรียนมา แม้ว่าเขาจะเป็นคนบ้านนอกพื้นเพทางภาคอีสาน แต่การได้ปริญญามาจากสหรัฐอเมริกา ทำให้เขาเฟื่องขึ้นมาในวงราชการ และถ้าเขายังจะรับราชการประจำอยู่ ตำแหน่งสูงสุดก็น่าจะมีเพียงแค่อธิบดี หรือปลัดกระทรวงเท่านั้น แต่เมื่อใดเข้ามาสู่วิถีทางการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการอภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกๆ ครั้ง ไม่ว่าจะสภาไหนจะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญหรือทำหน้าที่นิติบัญญัติก็ตาม และเพื่อที่นั่งของเขายู่ตรงหน้าจอมพล สฤษดิ์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ และหัวหน้ารัฐบาลสมัยนั้น เขาจึงอยู่ในสายตาของจอมพลสฤษดิ์ ไม่ว่าจะขึ้นเชิง สีลา ในการอภิปรายและทำทีกิริยาตลอดจนหลักวิชาที่เขาบ่อนความรู้ให้ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรมกรียวาวาจาตัวเองได้ติดตามความทรงจำของจอมพลสฤษดิ์ ไปหลอกหลอนบอกให้จอมพล สฤษดิ์รู้ว่า "นี่แหละคือ เพชรน้ำหนึ่งของสภาร่างรัฐธรรมนูญ"

นอกจากนั้น เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ได้เดินทางกลับประเทศไทยถึงสนามบินดอนเมือง เมื่อเวลาตีหนึ่งของวันที่ 24 มีนาคม 2512 ท่ามกลางการต้อนรับอย่างคับคั่ง และอบอุ่นของข้าราชการกระทรวงเศรษฐการ กรมวิเทศสหการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และบรรดาผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวที่สนามบินดอนเมืองว่า

...งานชิ้นแรกที่จะดำเนินการ คือ การแก้ปัญหาดุลการค้ากับญี่ปุ่น เพราะไทยขาดดุลการค้าให้แก่ญี่ปุ่นปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนมาก และเพิ่มขึ้นทุกปีด้วย อย่างไรก็ตาม การที่จะแก้ไขอย่างไรนั้น จะได้พิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ก่อน วัณแรกจะดำเนินการเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่น ขอให้ซื้อสินค้าจากไทยเพิ่มมากกว่าเดิม หากญี่ปุ่นหาทางหลีกเลี่ยง โดยขอซื้อสินค้าของไทย ซึ่งเรามีปริมาณไม่พอขายให้ ก็อาจพิจารณาซื้อสินค้าจากญี่ปุ่นให้น้อยลง...

และศาสตราจารย์บุญชนะ ยังได้ตอบคำถามเกี่ยวกับนโยบายการค้ากับประเทศคอมมิวนิสต์ว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่านโยบายการค้ากับประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ประเทศอื่นๆ ได้ติดต่อค้าขายกันอย่างออกหน้าออกตา สำหรับประเทศไทยนั้นการที่จะติดต่อค้าขายนั้น จะต้องดำเนินการตามนโยบายต่างประเทศเป็นประการสำคัญ

ศาสตราจารย์บุญชนะ ยึดถาวร ได้รับมอบงานในหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ จากรัฐมนตรีพจน์ สารสิน (ในรัฐบาลชุดเก่า) ในปลายวันที่ 26 มีนาคม 2512 หลังจากนั้น ศาสตราจารย์บุญชนะได้ประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงเศรษฐกิจ ณ ห้องประชุมกระทรวงเศรษฐกิจ ซึ่งเรื่องนี้นายสมพร เทพสิทธา ได้เขียนเล่าไว้ว่า

"ศาสตราจารย์บุญชนะ ได้ขอให้ข้าราชการกระทรวงเศรษฐกิจ ยึดหลักการทำงาน 2 ข้อ คือ ความซื่อสัตย์สุจริต และการใช้วิชาการในการทำงาน ศาสตราจารย์บุญชนะ ได้กล่าวว่า ท่านจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ให้สมกับสัจนิยมที่ได้ถวายแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงขอให้ข้าราชการกระทรวงเศรษฐกิจร่วมมือกับท่านในเรื่องนี้ ในเรื่องวิชาการท่านจะพยายามสร้างนักวิชาการขึ้นมา และได้กล่าวไว้ว่า เราจะต้องสร้างคนรุ่นใหม่ขึ้นมาเพื่อให้มารับหน้าที่แทนเรา เพราะ



ในไม่ช้าเราก็จะออกจากราชการไป เราจะต้องทำให้คนรุ่นหลังนึกถึงเรา ที่ได้ช่วย  
วางรากฐานและสร้างเขาขึ้นมา อย่าทำให้เขามาต่อว่าเราภายหลังว่า คอยแต่  
กีดกันเขา...<sup>85</sup>

ในผลงานของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ อีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เราพอ  
ทราบทรรศนะของศาสตราจารย์บุญชนะ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในเวลาที่ได้บ้าง คือ  
ปาฐกถาเรื่อง "บทบาทของอุตสาหกรรมในการแก้ไขปัญหาดุลการค้า" ซึ่งศาสตราจารย์บุญ  
ชนะ ได้บรรยายที่สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม  
พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาขาดดุลการค้าเป็นจำนวนค่อนข้างสูงมา  
หลายปี และจำนวนขาดดุลเพิ่มขึ้นทุกปี ใน ปี 2511 การขาดดุลมีจำนวนถึง 11,000 ล้านบาท  
ซึ่งเป็นประมาณร้อยละ 10 ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GNP) ในปีเดียวกัน มูลเหตุที่ทำ  
ให้เกิดปัญหาดุลการค้านี้ เนื่องจากสินค้าเข้าในระยะที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นมากกว่าสินค้าออกหลายเท่า  
ตัว ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ ซึ่งในขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจได้  
เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้ โดยเสนอให้รัฐบาลใช้วิธี "การแก้ไขปัญหาดุลการค้า  
โดยจำกัดสินค้าเข้า และการแก้ดุลการค้าโดยการเพิ่มสินค้าออก" ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ  
ได้กล่าวว่

การแก้ไขปัญหาดุลการค้าอาจทำได้โดยการจำกัดสินค้าเข้า หรือส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้น  
การจำกัดสินค้าเข้าดูเหมือนเป็นวิธีตรงไปตรงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดสิน  
ค้าเข้าประเภทฟุ่มเฟือยหรือมีความจำเป็นน้อย แต่การจำกัดปริมาณสินค้านำเข้านี้ทำ

---

<sup>85</sup>บุญชนะ อັตถการ, ชีวิตการทำงานบุญชนะ อັตถการ, (พระนคร : ประชาช่าง,  
2513), หน้า 54.

ได้ในวงจำกัด เพราะถ้าจำกัดมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ<sup>86</sup>

- 2.1 เป็นการลดมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน
- 2.2 ทำให้ราคาสินค้าที่ถูกจำกัดสูงขึ้น และอาจเป็นเหตุให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อได้
- 2.3 หากรัฐบาลใช้อย่างรุนแรง อาจมีผลกระทบกระเทือน ต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ
- 2.4 อาจมีผลกระทบกระเทือนบรรยากาศการลงทุน

ศาสตราจารย์บุญชนะ ได้เสนอให้รัฐบาลใช้วิธีการสร้างอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า (import substitute) ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ ได้เสนอว่า

"..หากมีการสร้างอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้าในประเทศ การจำกัดปริมาณสินค้าเข้าก็จะทำได้ง่ายขึ้น โดยไม่ประสบปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น แต่การส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้านี้ ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่จะต้องหาทางแก้ไข...การส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภททดแทนสินค้าเข้าจึงควรวางหลักการการส่งเสริม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนผู้บริโภคร่วมด้วย และควรมีเครื่องมือการควบคุมและวัดผลดำเนินการของอุตสาหกรรมประเภทนี้..."<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup>คำบรรยายเรื่อง "บทบาทของอุตสาหกรรมในการแก้ไขปัญหาดุลการค้า" บรรยายที่สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2512 จากหนังสือ ประสบการณ์และความคิด (รวมคำบรรยาย ปี 2512)

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน

ส่วนการแก้ดุลการค้าโดยการเพิ่มสินค้าออกนั้น ศาสตราจารย์บุญชนะ กล่าวว่า

"...การเพิ่มสินค้าออกเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาดุลการค้าที่ดีที่สุด เพราะจะเป็นผลดีแก่ทุกฝ่าย แต่ก็ใช่วิธีที่ทำได้ยากกว่าการจำกัดสินค้าเข้า เพราะการเพิ่มสินค้าออกนี้ ต้องเริ่มต้นจากการส่งเสริมการผลิต

การเพิ่มสินค้าออก อาจเป็นสินค้าเกษตรหรือสินค้าอุตสาหกรรมก็ได้ ในปัจจุบัน สินค้าออกของเราส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรกรรม และก็คงต้องพึ่งสินค้าเกษตรต่อไปอีกนาน แต่ขอบเขตที่จะขยายผลผลิตเกษตรนั้นไม่มีจำกัด ดังนั้น จึงควรรหาทางส่งเสริมสินค้าออกซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมด้วย..."<sup>88</sup>

ผลงานของศาสตราจารย์บุญชนะ อีกเรื่องหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงทรรศนะของ ศาสตราจารย์บุญชนะในการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจ ก็คือ ปาฐกถาเรื่อง "นโยบายการค้าข้าว และการแก้ดุลการค้า" ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ ได้แสดงที่สมาคมพ่อค้าข้าว กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2512 โดยศาสตราจารย์บุญชนะ ได้เสนอทรรศนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาขาดดุลการค้าว่า ในขณะที่ประเทศไทยประสบการค้าขาดดุลอย่างหนัก แต่ที่ยังไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศก็เพราะในปีที่ผ่านมา ประเทศไทยยังมีการชำระเงินที่เกินดุลอยู่ การแก้ปัญหาค้าขาดดุล เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างรีบด่วน ในขณะที่การชำระเงินของประเทศในช่วงนั้น เริ่มมีการขาดดุลบ้างแล้ว ในปี พ.ศ. 2511 ประเทศไทยขาดดุลทางการค้ากับประเทศทั่วโลกมีมูลค่ากว่า 10,000 ล้านบาท แต่กับประเทศญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียว ประเทศไทยเสียเปรียบทางการค้ามาเป็นอันดับสอง

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน



คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และในการอธิบายนี้ ศาสตราจารย์บุญชนะ ได้กล่าวสรุปความเห็นของตนเองว่า

...4.1 เนื่องจากประเทศไทย มีการค้าขาดดุลกับประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด การแก้ปัญหาหนี้จึงควรเริ่มกับประเทศญี่ปุ่นก่อน ในเดือนที่แล้ว ไทยได้ส่งคณะผู้แทนระดับเจ้าหน้าที่ไปเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่นก่อน ขอร้องให้ความร่วมมือกับเราในการลดการค้าขาดดุลลงให้จงได้ วิธีที่ถ้าจะใช้ในการแก้การค้าขาดดุลกับญี่ปุ่นแบ่งออกได้สามประการคือ

4.1.1 ให้ญี่ปุ่นซื้อสินค้าจากไทยเพิ่มขึ้น โดยรักษาระดับสินค้าออกมาขงไทยให้คงเดิมไว้

4.1.2 ให้ญี่ปุ่นซื้อสินค้าจากไทยเพิ่มขึ้น แต่ให้ส่งสินค้ามาขายไทยในระดับที่ลดลง

4.1.3 ให้ญี่ปุ่นส่งสินค้ามาขายไทยเพิ่มขึ้น แต่ต้องซื้อสินค้าจากไทยเพิ่มขึ้นใน

อัตราที่สูงกว่า...<sup>89</sup>

โดยเหตุที่กระทรวงเศรษฐกิจซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ อธิการ เป็นรัฐมนตรีอยู่นั้น มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศ กระทรวงเศรษฐกิจจึงถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการหาทางลดดุลการค้าหาดุลให้น้อยลง ในเดือนมีนาคม 2512 ศาสตราจารย์บุญชนะ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจได้แต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา พิจารณาแก้ไขการค้าขาดดุลขึ้น เพื่อให้ศึกษาปัญหาการค้าขาดดุลโดยละเอียด และให้เสนอแนะแนวทางที่ควรแก้ไข คณะกรรมการเป็นคณะกรรมการศึกษาคณะแรกที่ศาสตราจารย์บุญชนะในฐานะรัฐมนตรี

<sup>89</sup>ปาฐกถา ณ สมาคมพ่อค้าข้าว กรุงเทพฯ, "นโยบายการค้าข้าวและการแก้ดุลการค้า", วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2512.

ว่าการกระทรวงเศรษฐกิจได้ตั้งขึ้น

เนื่องจากดุลการค้าเกี่ยวกับสินค้าออกและสินค้าเข้า การแก้ไขปัญหาดุลการค้า จึงต้องแก้ที่สินค้าออกและสินค้าเข้า คือ เพิ่มปริมาณสินค้าออกให้มากขึ้น และให้สินค้าเข้าเพิ่มขึ้นในสัดส่วนน้อยกว่าสินค้าออก ในกรณีจำเป็นก็อาจต้องลดการนำเข้าสินค้าเข้าให้น้อยลง ซึ่งเรื่องนี้ ศาสตราจารย์บุญชนะ ยัตถการ ได้ใช้มาตรการดังนี้

### 1. การเพิ่มปริมาณและมูลค่าสินค้าออกให้มากขึ้น

มาตรการนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ เห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด เพราะเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ของผู้ผลิต รายได้ของรัฐบาล และรายได้ประชาชนชาติทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น นอกจากการส่งเสริมสินค้าออกที่มีการส่งออกอยู่แล้วเป็นประจำ ซึ่งต้องหาทางกระจายการผลิตและการส่งสินค้าออกใหม่ ๆ รวมทั้งสินค้าแปรรูป และกึ่งแปรรูป สินค้าหัตถกรรม และกึ่งหัตถกรรม

### 2. การลดการนำเข้าสินค้าเข้าให้น้อยลง

ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ ยัตถการ ได้กระทำโดยใช้มาตรการด้านการเงิน (monetary measure) ด้านการคลัง (fiscal measure) และด้านการค้า (trade measure) เช่น โดยเพิ่มอากรขาเข้า ควบคุมด้านสินเชื่อ ควบคุมการนำเข้าสินค้าเข้า ควบคุมระบบการซื้อขายผ่อนส่งสินค้าเข้าบางอย่าง ส่งเสริมการผลิตสินค้าหรืออุตสาหกรรมในประเทศที่ทดแทนสินค้าเข้า (import substitute industries)

### 3. การแก้ปัญหาค้าขาดดุลกับญี่ปุ่น

โดยเหตุที่ประเทศไทยมีดุลการค้าขาดดุลกับญี่ปุ่นมากที่สุด ศาสตราจารย์บุญชนะ จึงให้ความสนใจในการแก้ปัญหาค้าขาดดุลกับญี่ปุ่นเป็นพิเศษ ซึ่งเรื่องนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ

มีความเห็นว่า การที่จะแก้ไขข้อหาเรื่องดุลการค้ากับญี่ปุ่นให้ได้ผลจริงจัง จะต้องดำเนินการ 3 ประการ คือ 1. มีเป้าหมายกำหนดไว้ 2. มีแผนการค้าระหว่าง 2 ประเทศ และ 3. มีการทบทวนว่า การค้าได้เป็นไปตามแผนและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

นอกจากนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ยังได้เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยไปประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ญี่ปุ่น ระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2512 ที่กรุงโตเกียว ซึ่งในการเจรจาครั้งนี้คณะผู้แทนไทยได้เสนอมาตรการในการลดดุลการค้า 3 ข้อคือ

1. ขอให้มิเป้าหมายในการลดดุลการค้าลงตามลำดับ
2. ขอให้ญี่ปุ่นรับซื้อสินค้าไทยเพิ่มขึ้นตามแผนการค้า หรือเป้าหมายการส่งสินค้าออกที่ฝ่ายไทยเสนอ
3. ขอให้ญี่ปุ่นลดการส่งสินค้าออกที่ไม่จำเป็นและพุ่มไปประเทศไทยให้น้อยลง

ในการนี้คณะผู้แทนไทยได้เสนอแผนการค้า หรือเป้าหมายการส่งสินค้าออกในปี 2513 เป็นรายสินค้า ให้ญี่ปุ่นพิจารณา รวม 36 ประเภท

หลังจากที่ได้มีการเจรจาแล้ว ในที่สุดคณะผู้แทนญี่ปุ่นจึงยอมรับหลักการและประโยชน์ของการมีเป้าหมาย และรับที่จะส่งเป้าหมายการส่งสินค้าออกที่ฝ่ายไทยเสนอไปให้สมาคมการค้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของญี่ปุ่นพิจารณา ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงที่จะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมมือทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น ระดับเอกชนขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้มอบให้สหพันธ์องค์การเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่เรียกว่า KEIDANREN เป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายญี่ปุ่น สำหรับฝ่ายไทย กระทรวงเศรษฐกิจได้มอบให้สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดตั้งกรรมการฝ่ายไทย

คณะกรรมการร่วมมือทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น ระดับเอกชนได้มีการประชุมกันเป็นครั้งแรก ที่กรุงเทพฯ ในวันที่ 6-7 พฤษภาคม 2513 ปรากฏว่า การประชุมครั้งนี้ได้รับความสำเร็จพอสมควร ฝ่ายญี่ปุ่นได้ยอมรับที่จะซื้อสินค้าตามเป้าหมายที่ฝ่ายไทยเสนอเป็นส่วนใหญ่ และได้ให้มีการจัดตั้งสภาการตลาด (marketing board) อีกด้วย



ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ<sup>90</sup> ได้  
 ดำเนินการก็คือ การแก้ไขปัญหาดุลการค้า ดังที่ศาสตราจารย์บุญชนะได้ให้สัมภาษณ์แก่ นาย  
 สเปนเซอร์ เดวิส แห่งสำนักข่าวเอพี เกี่ยวกับนโยบายที่จะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน  
 ของกระทรวงเศรษฐกิจ ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ได้กล่าวว่า

...เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้ว งานที่ฉันจะปฏิบัติเป็นอันดับแรก ก็คือ หาทางแก้ปัญหา  
 ดุลการค้าที่ยังเลื่อมล้ำกันอยู่มากกับญี่ปุ่น เพราะไทยต้องขาดดุลญี่ปุ่นถึง 5,000 ล้าน  
 บาท และยิ่งทวีขึ้นทุกปี ขณะเดียวกันก็ตั้งใจจะปฏิบัติงานเน้นหนักไปในทางพัฒนา  
 อุตสาหกรรมของไทย เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าบางประเภท ซึ่งเวลานี้ยังต้องสั่งซื้อ  
 จากต่างประเทศอีก ทั้งยังจะหาทางขยายสินค้าออกของไทย โดยใช้มาตรการส่งเสริม  
 เสริมใหม่ ๆ หลายประการด้วย ทั้งนี้ตั้งใจจะให้ตลาดสินค้าไทยในตลาดต่างประเทศ  
 เช่น สหรัฐฯ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ได้ขยายตัวกว้างขวางมากขึ้น

ปรากฏว่าความมุ่งมั่นของศาสตราจารย์บุญชนะ ที่จะหาทางแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า  
 กับญี่ปุ่น ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากหนังสือพิมพ์ นักธุรกิจ และประชาชน บท  
 บรรณาธิการของหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 15 มีนาคม 2512 ได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

"เรา รู้สึกยินดีที่ได้ฟังคำชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจคนใหม่ ว่า  
 จะเร่งเสาะหาทางแก้ไขปัญหาดุลการค้าอันเลื่อมล้ำกันอยู่มาก ระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

<sup>90</sup>ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 86 ตอนที่ 21

เป็นอันดับแรก เพราะปัญหาเรื่องประเทศไทยต้องเสียเปรียบดุลการค้าต่างประเทศนี้ เป็นปัญหาซึ่งเรื้อรังมาช้านานเต็มที โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศญี่ปุ่น

การจะแก้ไขปัญหาเรื่องดุลการค้า ซึ่งประเทศไทยเสียเปรียบญี่ปุ่น จึงจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กันทั้งสองทาง กล่าวคือ จัดให้มีการควบคุมการส่งออกสินค้าเข้าจากประเทศญี่ปุ่น ให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะพอควรกับความต้องการใช้ในประเทศ มิใช่ปล่อยให้ห่อค้าส่งเข้ามาตามอำเภอใจ และพร้อมกันนั้น ก็จำเป็นต้องวางเงื่อนไขให้ญี่ปุ่นจำกัดซื้อสินค้า อันเป็นผลผลิตทางเกษตรกรรมของไทยเพิ่มขึ้น มิใช่ปล่อยให้ค่าเงินการค้าอย่างเสรีเท่าที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เพราะเท่าที่ได้มีการปฏิบัติมาแล้ว เราสังเกตเห็นว่า ประเทศไทยมุ่งเพียงแต่การที่จะเข้าควบคุมการส่งออกสินค้าออก เป็นสำคัญ ส่วนทางด้านสินค้าเข้าหาได้ให้ความสนใจแต่อย่างใดไม่

แต่อย่างใดก็ตาม การที่จะกำหนดมาตรการ การแก้ไขปัญหาเรื่องดุลการค้าไทย ต้องเสียเปรียบประเทศญี่ปุ่นนั้น เราเห็นว่าลาฟังแต่เพียงกระทรวงเศรษฐกิจแห่งเดียว น่าจะกระทำไม่ได้ เพราะปัญหาบางอย่างต้องอาศัยนโยบายทางรัฐบาล หรือ อื่นๆหนึ่งต้องอาศัยหน่วยราชการหลายแห่งร่วมมือประสานงานกัน และเราเห็นว่าน่าจะถึงเวลาที่รัฐบาลควรหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาแก้ไขอย่างจริงจังได้แล้ว ก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินไป"

นอกจากนี้ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากกร ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีห้ามการนำรถยนต์ที่เข้าแล้วเข้ามาในประเทศ เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดุลการค้า และเพื่อไม่ให้ประเทศไทยต้องเป็นสุสานรถยนต์ที่เข้าแล้วจากญี่ปุ่น ปรากฏว่า ได้มีผู้พยายามวิ่งเต้นขอให้กระทรวงเศรษฐกิจผ่อนผันอนุญาตให้นำรถยนต์ที่เข้าแล้วเข้ามา โดยอ้างเหตุผลต่างๆ แต่ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากกร ไม่ยอมผ่อนผันให้มีการนำรถยนต์ที่เข้าแล้วเข้าไม่ว่าในกรณีใดๆ ได้มีผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ถามท่านว่า การที่ผ่อนผันอนุญาตให้นำรถยนต์ที่เข้าแล้วเข้ามา จะทำให้เกิดผลเสียหาย

ทางเศรษฐกิจหรือไม่ ศาสตราจารย์บุญชนะได้ตอบว่า เอกชนคนใดคนหนึ่งไม่สำคัญเท่ากับผลประโยชน์ของประเทศชาติ เศรษฐกิจของประเทศส่วนรวมสำคัญกว่าของเอกชน<sup>91</sup>

### 3. บทบาทการเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2510-พ.ศ. 2512)

หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อ พ.ศ. 2506 ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติครั้งแรกได้เพียง 6 เดือนเศษ นั้น ถ้าโดยทั่วไปแล้วศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร ก็จะต้องหลุดพ้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แต่เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว จอมพลถนอมก็ยังให้ความสนใจไว้วางใจแก่ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร เลือกศาสตราจารย์บุญชนะ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติสืบต่อมาจนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2510 จอมพลถนอมได้แจ้งความประสงค์ต่อศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร ว่า ขอให้ศาสตราจารย์บุญชนะไปรับตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสหรัฐอเมริกา ในขั้นแรกศาสตราจารย์บุญชนะ ยังไม่แน่ใจว่าควรจะรับตำแหน่งนี้หรือไม่ จอมพลถนอมก็ได้ให้ศาสตราจารย์บุญชนะไปคิดเป็นเวลา 7 วัน และเมื่อครบ 7 วัน แล้ว ศาสตราจารย์บุญชนะก็แสดงความประสงค์ไม่ขอรับตำแหน่งนี้ จอมพลถนอมก็ได้ให้โอกาสศาสตราจารย์บุญชนะ คิดลึนใจอีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก เมื่อบุคคลที่จะไปรับตำแหน่งนี้กลับมาก็มีตำแหน่งหน้าที่ราชการรับผิดชอบบ้านเมืองมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เสด็จในกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นต้น ข้อที่ประทับใจศาสตราจารย์บุญชนะมากที่สุด เป็นเหตุให้ศาสตราจารย์บุญชนะเปลี่ยนใจก็เพราะจอมพลถนอม

<sup>91</sup>สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, ประวัติและผลงาน ผู้รับพระราชทานโล่ "มหิดลวราวุฒินันท์" ปี 2533 ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถาวร, (กรุงเทพมหานคร : สมชายการพิมพ์, 2533) หน้า 6-7.



ได้แจ้งให้ศาสตราจารย์บุญชนะทราบว่า การเลือกให้ศาสตราจารย์บุญชนะไปดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จอมพลถนอมเป็นคนเลือกเอง ไม่มีผู้ใดเลือกเสนอ ศาสตราจารย์บุญชนะจึงตอบตกลงใจและยินดีที่จะไปรับตำแหน่งเอกอัครราชทูตตามความประสงค์ของจอมพลถนอม ซึ่งเรื่องนี้อาจจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้เขียนไว้ตอนหนึ่งว่า

"...ผมเห็นว่าคุณบุญชนะ นี้ได้สำเร็จการศึกษามาจากสหรัฐอเมริกาและจบรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ทำเรื่องเหล่านี้มามาก รู้เรื่องดี นอกจากนั้นได้เห็นว่า เป็นผู้ที่ตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง เป็นคนขยันมากคุณบุญชนะ ก็คิดว่าจะเป็นประโยชน์ในการที่จะแต่งตั้งเป็นเอกอัครราชทูตที่นั่น ก็ตั้งไป..."<sup>92</sup>

ในการไปเป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากร ได้รับความรู้และประสบการณ์ต่างๆ เป็นอันมาก เพราะว่ากรุงวอชิงตันนั้นถือเสมือนเป็นเมืองหลวงของโลกกลุ่มประเทศแล้ว เรื่องราวต่างๆ ที่ไม่อาจรู้กันในประเทศอื่นๆ อาจจะได้รู้ได้ในกรุงวอชิงตัน ยิ่งถ้าเป็นเอกอัครราชทูตแล้วก็มีโอกาสได้ทราบอะไรรวดเร็วมาก ในบรรดาคณะทูตเมื่อพบกันจะเล่าเรื่องราวต่างๆ คุยกันฟัง ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่างๆ ระหว่างกันอยู่เป็นประจำ<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup>สัมภาษณ์ จอมพลถนอม กิตติขจร, อดีตนายกรัฐมนตรียของไทย คนที่ 10, 10 กรกฎาคม 2536.

<sup>93</sup>บุญชนะ ฮัตถากร, บันทึกของทูตไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514) หน้าคานา(1)

ก่อนการเดินทางไปเป็นเอกอัครราชทูตฯ นั้น จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มอบหมาย ภาระกิจพิเศษที่สำคัญให้กับศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากกร ไว้ 2 ประการ คือ การติดตามการ เคลื่อนไหวของคนไทยที่ลี้ภัยไปอยู่ประเทศจีนเป็นประการที่หนึ่ง ส่วนอีกประการหนึ่งก็คือการติดตามการเคลื่อนไหวของเรื่องและเหตุการณ์ต่างๆ ของประเทศเวียดนาม

ดังนั้น เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากกร เดินทางไปรับตำแหน่งเอกอัครราชทูตฯ ไทย ประจำสหรัฐอเมริกาแล้ว ศาสตราจารย์บุญชนะ ก็ได้ปฏิบัติภาระกิจที่ได้รับมอบหมายพิเศษจาก จอมพลถนอม กิตติขจร ทันที และนอกจากนั้นศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากกร ยังได้เขียนบันทึก ความจำในระหว่างที่ตำแหน่งเอกอัครราชทูตฯ ไทยประจำสหรัฐอเมริกาไว้ด้วย เป็นบันทึกความจำ ซึ่งมีจำนวนถึง 227 ฉบับ มีความหนาถึง 1,047 หน้า พิมพ์เป็นเล่มใช้ชื่อว่า "บันทึกของทูต ไทย" บันทึกเหล่านี้ทำให้เราได้ทราบถึงเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก และของชาว อเมริกันในช่วงระยะเวลานั้นได้อย่างดี เป็นประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์เป็นอันมาก เพราะ เป็นบันทึกที่บันทึกจากข้อเท็จจริงในแต่ละวัน อาจจะทำให้เกิดความคิดใหม่ๆ หลายอย่างที่จะนำไปแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชาติบ้านเมืองต่อไปได้ และเมื่อพิมพ์เผยแพร่แล้วก็เกิดวิพากษ์วิจารณ์กัน มากโด่งดังไปทั่วทุกวงการ เป็นหนังสือที่ขายดีมากเล่มหนึ่ง ซึ่งเรื่องราวเหล่านี้ไม่เคยมีใครกล้า เปิดเผยมาก่อน ศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากกร จึงนับเป็นเอกอัครราชทูตฯ ไทยคนแรกที่กล้าเขียน และพิมพ์เป็นเล่มเผยแพร่ทั่วไป ในสาระเนื้อหาที่สำคัญในหนังสือ "บันทึกทูต ไทย" นั้น เป็นบันทึก ช่วยจำต่างๆ รวมเรื่องน่ารู้ในสาขาต่างๆ ตลอดจนข้อคิดเห็นของผู้บันทึกและของบุคคลสำคัญมากมายในหลายประเด็น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง ระหว่างประเทศ, การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอนาคตของมิตรประเทศ และแนวโน้มที่น่าจะเป็นเกี่ยวกับนโยบาย ประเด็นสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมของสหรัฐฯ นโยบายสำคัญๆ ของสหรัฐฯ ในระยะนั้น ตลอดจนความคิดเห็นของชนในชาติ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลสำคัญๆ ของโลก รวมถึงข้าราชการชั้นอาวุโส นักการเมือง นักเศรษฐกิจ กลุ่มสื่อมวลชนของสหรัฐฯ และกลุ่ม International Civil Servant ตลอดจนบทบาทในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของทางราชการ

เป็นต้น

งานการทูตของศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็คือ งานการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของการดำเนินนโยบาย และเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลประเทศไทยในสมัยนั้น ลักษณะของงานนั้นมีทั้งลักษณะในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรวมหมายถึง ทางด้านศาสนาในต่างประเทศด้วย กล่าวได้ว่ามีเกือบทุกด้านในกิจกรรมของประเทศ อันนี้เป็นลักษณะงานทั่ว ๆ ไป แต่เมื่อมาทำการวิเคราะห์ในเรื่องงานการทูตจริง ๆ แล้ว คิดว่าอาจจะแยกที่สำคัญออกได้เป็น 4 ประการด้วยกัน คือ

1. งานด้านการเป็นตัวแทนของประเทศ
2. งานด้านการเจรจาทางการทูต
3. งานด้านการข่าวสาร และ
4. งานด้านการคุ้มครอง ปกป้องรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของคนในชาติ และ

ของประเทศในส่วนรวม

ในงานด้านการเป็นตัวแทนของประเทศ ซึ่งหมายถึงว่า ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร นั้นเป็นตัวแทนที่แท้จริง ก็คือการเป็นตัวแทนของประเทศในส่วนรวม หรือการเป็นตัวแทนของชาติ ศาสตราจารย์บุญชนะ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากบันทึกทูตไทย ฉบับที่ 19 ความตอนหนึ่งว่า

"...ข้าพเจ้าได้เรียนต่อประธานาธิบดี (ลินคอล์น บี จอห์นสัน) ว่า ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งประเทศไทย มาขึ้นพระราชสาส์นต่อประธานาธิบดี พร้อมด้วยพระราชสาส์นถอดถอนเอกอัครราชทูตคนเดิมกับสำเนาคำพูดของข้าพเจ้า ประธานาธิบดีได้ตอบว่ายินดีต้อนรับข้าพเจ้าที่มาเป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐฯ และ



ประเทศไทยได้เป็นสนธิสัญญากันมานาน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถของประเทศไทยก็เสด็จมาต่างประเทศนี้หลายครั้ง และครั้งสุดท้ายเมื่อปีกลายนี้เอง ประธานาธิบดีและมิสซิสจอกันสัน ได้มีโอกาสต้อนรับ จึงทราบดีว่ามีความรู้สึกสนิทสนมกันมากระหว่างประมุขของประเทศทั้งสอง...<sup>94</sup>

งานเป็นผู้แทนของรัฐบาลในระหว่างที่ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร เป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกาที่ศาสตราจารย์บุญชนะฯ ได้ลงนามในความตกลง 2 ครั้ง คือได้ลงนามกับรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐ ดีน รัสค์ (Dean Rusk)\* ที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐ โดยมีนายกรัฐมนตรีนอม พงษ์พานิช อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศ อดีตรัฐมนตรี และรัฐมนตรีพลเอก แสง เสนาณรงค์ ร่วมเป็นสักขีพยานด้วย อีกครั้งหนึ่งได้ลงนามกับผู้ว่าการธนาคารโลก นายโรเบิร์ต แมกนามารา (Robert Mc. Namara) เกี่ยวกับการสร้างทางหลวง นอกนั้นศาสตราจารย์บุญชนะฯ ได้ไปพูดที่องค์การสหประชาชาติครั้งหนึ่งแทนหัวหน้าคณะผู้แทนไทย ซึ่งยังเดินทางไปไม่ถึง

ในระหว่างที่อยู่อังกอร์ เซอร์ โรเบิร์ต แมกนามารา แห่งสหประชาชาติได้เชิญศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ไปร่วมเป็นคณะกรรมการในการศึกษาเรื่องความสามารถของสหประชาชาติเกี่ยวกับกำลังคน (personnel capacity) ศาสตราจารย์บุญชนะฯ ได้ไปร่วมด้วย 2 ครั้ง ก็พอดีต้อง

---

<sup>94</sup>บุญชนะ อัครถาวร, บันทึกของทูตไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514) หน้า 113.

\*นายดีน รัสค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ ลงนามให้สัตยาบันสนธิสัญญาทางไมตรี และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา เมื่อ 8 พฤษภาคม 2511.

ย้ายกลับมาเมืองไทยเมื่อต้นปี 2512 เพื่อรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ จึงไม่ได้ช่วยอะไรอีก

งานทางด้านการศึกษาของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถากร ที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล ผลประโยชน์ในต่างประเทศ งานคุ้มครองผลประโยชน์ ผลประโยชน์จากใคร? ก็ผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ และประโยชน์ในส่วนรวม คนไทยในต่างประเทศมีมากขึ้นเรื่อยๆ อาจจะเป็นคนที่ไม่ได้อยู่ อาจจะเป็นนักท่องเที่ยว อาจจะเป็นข้าราชการซึ่งไปประจำหน้าที่หรือไปดูงาน นักศึกษา อาจจะมีแม้แต่ผู้ไปเสี่ยงโชค และในขณะนี้มีมากก็คือ ผู้ที่เข้าไปทำงานในต่างประเทศ การดูแลสวัสดิภาพของบุคคลเหล่านั้น อย่างน้อยที่สุดก็ให้เขาได้รับความปลอดภัย ได้รับความยุติธรรม เป็นหน้าที่ทางการทูต ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะ ต้องดูแล นอกจากบุคคลแล้วก็ เป็นประโยชน์ทั่วไปของประเทศ ประโยชน์ที่เราถืออยู่ตามกฎหมาย ประโยชน์ที่เราถืออยู่ตามสนธิสัญญา ประโยชน์ของบริษัทไทยของคนไทยที่ไปลงทุนในต่างประเทศ ประโยชน์ของเรือไทยที่ไปในต่างประเทศและเครื่องบิน สิ่งเหล่านี้ก็อยู่ในขอบข่ายงานการทูตทั้งสิ้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการดูแลและเรื่องการรักษาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาคลาค การมองช่องทางของคลาคที่เราจะส่งสินค้าไปได้ สิ่งเหล่านี้ก็เป็นงานการทูต ซึ่งนับวันจะมีขอบเขตขยายกว้างขึ้น และมีความสำคัญมากขึ้น

งานในหน้าที่เอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา นั้นนับเป็นงานที่ศาสตราจารย์บุญชนะ รู้สึกว่าได้ทำงานหนักที่สุดในช่วงหนึ่งของชีวิต ซึ่งศาสตราจารย์บุญชนะได้เล่าไว้ถึงความต่อนหนึ่งว่า

"...ในฐานะเป็นเอกอัครราชทูตประจำสหรัฐอเมริกา ข้าพเจ้าได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประเทศ ผู้แทนพระมหากษัตริย์ เป็นผู้แทนของรัฐบาลไทย จึงได้พยายามทำหน้าที่นี้

อย่างดีที่สุด ในฐานะเป็นผู้แทนประเทศ ข้าพเจ้าได้วางตัวให้เหมาะสมกับตำแหน่ง  
 โดยระลึกถึงเกียรติที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์ ข้าพเจ้าได้มี  
 การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ทางทำเนียบขาว และในวันอื่นพระราชสาส์นตราตั้งต่อ  
 ประธานาธิบดีจอห์นสัน ข้าพเจ้าก็ได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์ในการสนทนา  
 กับประธานาธิบดี ซึ่งข้าพเจ้าเคยพบมาแล้ว 2 ครั้ง ที่เปอร์โตริโกหลายปีก่อน และ  
 เมื่อประธานาธิบดีมาเยี่ยมประเทศไทยในระหว่างที่เป็นรองประธานาธิบดี ข้าพเจ้า  
 พบกับประธานาธิบดีจอห์นสันอีกหลายครั้งก่อนจะเดินทางกลับ ในฐานะเป็นผู้แทน  
 รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ข้าพเจ้าได้ติดต่อกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ  
 คลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตร กระทรวงการขนส่ง ผู้ว่าการ  
 ธนาคารโลก ประธานศาลสูงสุด และในการพบรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ก็ได้ติดต่อกับ  
 ขอความร่วมมือเกี่ยวกับอาวุธยุทโธปกรณ์ และเฮลิคอปเตอร์ ที่ใช้ในราชการ ได้มี  
 การติดต่อกับทรานซิวสารเกี่ยวกับคนไทยที่อพยพไปอยู่ในประเทศคอมมิวนิสต์จีน ใน  
 ระหว่างนั้น ในทางเศรษฐกิจ นอกจากได้ลงนามในสัญญาเกี่ยวกับธนาคารโลกเกี่ยวกับการ  
 กู้ยืมเงินไปใช้ในการสร้างทางหลวงแล้ว การพบกับรัฐมนตรีคลัง ข้าพเจ้าได้เจรจา  
 เกี่ยวกับการที่รัฐบาลไทยจะขอซื้อทองคำเพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราด้วย ในการ  
 เจรจาพบกับผู้อำนวยการองค์การความช่วยเหลือ (AID) ข้าพเจ้าได้ขอความร่วมมือ  
 ในทางเศรษฐกิจ และวิชาการเพิ่มขึ้นกว่าปีก่อนๆ ในทางสังคมและในทางวัฒนธรรม  
 ข้าพเจ้าได้เดินทางไปบรรยายให้แก่อาจารย์ และนักศึกษาตลอดถึงสมาคม เช่น  
 โรตารี ทั้งเพื่อเผยแพร่ชีวิตและวัฒนธรรมของคนไทย ข้าพเจ้าได้เป็นเอกอัครราชทูต  
 อยู่เกือบ 2 ปี ก็ได้กลับมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ งานในหน้าที่เอก  
 อัครราชทูตในครั้งนี้ ข้าพเจ้าคิดว่าได้ทำงานหนักที่สุดในช่วงหนึ่งของชีวิต และได้



เขียนบันทึกขึ้นเล่มหนึ่งชื่อว่า บันทึกของทูตไทยกว่าหนึ่งพันหน้า... ๙5

มีข้อเขียนของนักวิชาการหลายคนที่วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ "บันทึกของทูตไทย" ซึ่งมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

สมศักดิ์ ชูโต ได้เขียนวิจารณ์ "บันทึกของทูตไทย" ลงในวารสารบัณฑิตวิทยาลัย ฉบับเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2514 หน้า 232-234 มีใจความพอสรุปได้ดังนี้

ประการแรกผู้วิจารณ์ ได้วิจารณ์ถึงรูปแบบที่ตีพิมพ์ ซึ่งผู้วิจารณ์ได้ยกไปเปรียบเทียบกับ "บันทึกเอกอัครราชทูต" (Ambassador's Journal) ของ John Kenneth Galbraith ศาสตราจารย์เศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดที่มีชื่อเสียงโด่งดัง และได้เข้ารับตำแหน่งเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี Galbraith ไม่ชอบรัฐมนตรีต่างประเทศ Dean Rusk และกระทรวงการต่างประเทศเป็นพิเศษ และในหนังสือดังกล่าวก็ได้วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมาย ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่า Galbraith เป็นนักเขียนที่มีความสามารถ จึงทำให้หนังสือที่ตีพิมพ์ออกมาเป็นเรื่องน่าอ่าน น่าสนุก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ "บันทึกของทูตไทย" แล้ว ผู้วิจารณ์เห็นว่า "บันทึกของทูตไทย" มีลักษณะคล้ายรายงานปฏิบัติราชการย่อๆ และไม่พยายามที่จะทำให้เป็นหนังสือชวนอ่าน

แต่ผู้วิจารณ์ก็เห็นว่า ถ้าหากเอกอัครราชทูตบุญชนะมีเวลานำเอาสาระต่างๆ ที่ปรากฏอยู่มาเขียนใหม่ แล้ว "บันทึกของทูตไทย" จะเป็นหนังสือที่น่าสนใจและน่าอ่านมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ผู้วิจารณ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในประเด็นที่ถกเถียงกันว่า การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เอกอัครราชทูตบุญชนะเหมาะสมอย่างไรหรือไม่ การเป็นทูตที่สนใจในหน้าที่ย่อมดี

95บุญชนะ อัดถาวร, บันทึกทูตไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514)

กว่าการเป็นเหตุที่คิดเพียงว่าเป็นการปฏิบัติราชการให้พ้นไปวันหนึ่งๆ และการตีพิมพ์บันทึกความ  
จำตั้งกล่าวนั้นถูกต้องกับกาลเวลาหรือไม่

และในท้ายสุดผู้วิจารณ์ก็ยังเห็นว่าบทบาทของเอกอัครราชทูตบุญชนะ ที่กล้าแสดงบท  
บาทและทรรณะของตนให้เป็นหลักฐานในหนังสือแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ควรส่งเสริม  
ให้มีมากขึ้น

ส่วน ดร.ชโยนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเขียนวิจารณ์ในสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับเดือน  
ธันวาคม 2514 หน้า 75-79 นั้น ก็มีความคิดเห็นในประเด็นส่วนใหญ่สนับสนุน "บันทึกของทูต  
ไทย" เกือบทั้งหมด แต่มีข้อทักท้วงชื่อภาษาอังกฤษเกี่ยวกับคำว่า memoir ซึ่ง ดร.ชโยนันต์  
เห็นว่าน่าจะเป็น memoirs มากกว่า ส่วนข้อบกพร่องอื่นๆ ดร.ชโยนันต์ เห็นว่ามีอยู่น้อยมาก

กอบเกียรติ สุวรรณทัต ได้เขียนวิจารณ์ในมนุษยศาสตร์ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (2515) หน้า  
83-87 ว่า "...หากผู้อ่านไม่สนใจในนโยบายต่างประเทศแล้ว "บันทึกของทูตไทย" เป็นหนังสือ  
ที่ไม่ชวนอ่านเป็นที่สุด เพราะจะต้องใช้ความอดทนเป็นอย่างมาก เพื่อที่จะค้นหาข้อความ  
ที่ลึบประโยชน์ หรือที่น่าสนใจจากกองกระดาษที่มากกว่า 1049 หน้า ที่ไม่ชวนอ่านก็เพราะเป็น  
หนังสือที่ขาดความประณีตในการเรียบเรียงข้อความที่มีใจความลึบเนื่องกันไว้เป็นหมวดเป็นหมู่..."

และวารินทร์ วงศ์หาญเขาวี ได้เขียนวิจารณ์ในสังคมศาสตร์ปริทัศน์ปีที่ 9 ฉบับที่ 6  
(ธันวาคม 2514) หน้า 79-82 ว่า "...การวิเคราะห์และการแสดงความคิดเห็นของท่านค่อนข้าง  
ฉาบฉวย แสดงให้เห็นถึงการขาดการฝึกฝนในเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ และการ  
เมืองในประเทศของสหรัฐฯ ในตอนนั้นอ่านแล้วทำให้คิดถึงนางสาวมยุรี เสมียนตีคขาวหนังสือ  
พิมพ์ของผู้เขียน เพราะเป็นผู้หนึ่งที่สามารถรวบรวมข่าวจากหนังสือพิมพ์ต่างๆ ได้เหมือนกับที่ทำ  
กันในบันทึกเล่มนี้..."

นี่คือส่วนหนึ่งที่วิพากษ์วิจารณ์ "บันทึกของทูตไทย" ซึ่งเป็นหนังสือโด่งดังที่สุดในรอบ  
ปี 2514 ปฏิกริยาที่เกิดจากหนังสือนี้มีมากที่สุดแล้วแต่มุมมองของแต่ละคนซึ่งมีความคิดหลากหลาย

##### 5. การเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2515)

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 9 ธันวาคม 2506 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 (ร่างระหว่าง 9 กุมภาพันธ์ 2504-22 กุมภาพันธ์ 2511) และเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2512 พรรคสหประชาไทย ได้รับที่นั่งมากที่สุด 76 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปไตยเป็นอันดับสอง 57 ที่นั่ง ดังนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร จึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อไปชั่วระยะหนึ่ง และเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้ปฏิวัติตนเองเพื่อหยุดยั้งความวุ่นวายในบ้านเมือง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515

รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มี 23 มาตรา บัญญัติให้มีสภาเพียงสภาเดียว เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มีสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดอายุ 35 ปี จำนวน 299 คน

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้ประธานสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้

สมาชิกไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่าวงจกรัฐมนตรี จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลก็ได้แต่จะอภิปรายหรือซักถามเพิ่มเติมมิได้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดนี้มีพลตรีศิริ สิริโยธิน เป็นประธานสภานิติบัญญัติ นายทวี แรงขำ เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติ และพลเรือเอกกมล สิตกะลิน เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติ

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก หลังจากที่ได้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ น้องชายของท่านคนหนึ่งชื่อบุญถิ่น อัดถากกร ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวเดียวกันอีกด้วย จึงมีพี่น้องตระกูล "อัดถากกร" ได้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ



พร้อมกันในปี พ.ศ. 2515

บทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติใน  
ครั้งนี้ ก็คงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งทำหน้าที่  
นิติบัญญัติ จนกระทั่งถึง 14 ตุลาคม 2516 ก็มีการปฏิวัตินักศึกษา สภานิติบัญญัติชุดนี้ก็สิ้นสุดลงไป  
ด้วย

กล่าวโดยสรุป บทบาทในฐานะข้าราชการประจำและบทบาทในฐานะข้าราชการการเมือง  
เมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ ได้ดำเนินควบคู่กันมาโดยต่อเนื่องแล้วตั้งแต่ช่วงปี 2501 ในสมัย  
รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นช่วงเหตุการณ์ที่ศาสตราจารย์บุญชนะได้มีส่วนร่วมในคณะ  
ปฏิวัติ และเข้าดำรงตำแหน่งด้านการเมืองอีก ซึ่งในขณะที่ศาสตราจารย์บุญชนะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง  
ทางราชการที่สูงขึ้น ในตำแหน่งบริหารรับผิดชอบภารกิจด้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมาตั้ง  
แต่ปี พ.ศ. 2503 ในตำแหน่งรองเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งนอกจากเป็น  
ตำแหน่งที่สำคัญทางการแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญทางการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์  
ธนะรัชต์ เป็นอันมาก จึงได้สร้างสมชื่อเสียงในบทบาทของนักเศรษฐกิจ ยกระดับประสิทธิภาพ  
ของงาน และพัฒนาบุคคลากรให้สูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้สัมผัสกับต่างประเทศมากขึ้น

ต่อมาในระหว่างที่รับราชการอยู่ในกรมวิเทศสหการ ในตำแหน่งอธิบดีกรมวิเทศ-  
สหการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติควบคู่กัน ระหว่างปี พ.ศ. 2506-  
พ.ศ. 2510 นั้น ความสำคัญของตำแหน่งทางกรมวิเทศสหการและตำแหน่งทางกระทรวงพัฒนา  
การแห่งชาติ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ส่งผลต่อการสร้าง  
เสริมต่อการเข้ามามีบทบาททางการต่างประเทศ และการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะให้มีความ  
สูงเด่นขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะบทบาททางการเป็นนักวิชาการที่มีความเป็นอิสระ ผู้มีประสบการณ์  
สูงจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของผู้นำประเทศในยุคนั้นเป็นอันมาก ตลอดจนการบริหารงานบุคคล  
ศาสตราจารย์บุญชนะประสบความสำเร็จมาก การพัฒนาคนส่งไปเรียนเมืองนอกกลับมาเวลานี้มี  
เป็นจำนวนมาก และเป็นกำลังของประเทศในปัจจุบันเกือบทั่วทุกวงการ นอกจากนี้

ศาสตราจารย์บุณณะยังมีความเชี่ยวชาญ หรือมีความสนใจที่จะพัฒนาบุคคลโดยใช้วิธีบริหารงานบุคคลเป็นหลัก และการศึกษาที่เลือกคนไปทำงานกรมวิเทศสหการหรือกรมอะไรต่างๆ เป็นความสามารถของศาสตราจารย์บุณณะซึ่งไปอยู่กระทรวงไหนก็สนใจเรื่องเหล่านี้ ส่วนการบริหารงานคลังศาสตราจารย์บุณณะก็สนใจการเงินการคลัง งานการคลังที่ได้ทำมากก็คือได้สอน และได้เขียนตำราไว้เป็นเล่มชื่อว่า "วิชาเศรษฐกิจและการบริหารการคลัง" จำนวน 804 หน้า เป็นตำราที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้จัดพิมพ์ในสมัยนั้นราว พ.ศ. 2501-2503

ผลจากการเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดในโลกเสรี ได้เป็นประสบการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญของศาสตราจารย์บุณณะอีกชั้นหนึ่ง การเข้าสัมผัสเรียนรู้แง่มุมที่หลากหลายของชีวิตต่างประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งได้กลายเป็นประสบการณ์ทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในเวลาต่อมา และในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ทำให้ศาสตราจารย์บุณณะกลับมามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง