

นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2518-2523



อนันต์ กักดีประไพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2532

ISBN 974-569-721-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

009925

110301550

PUBLIC POLICY AND POLICY OUTPUTS OF THAI CABINET
DURING 1975-1980



ANAN BHUCPRAPAI

The Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1989

หัวข้อวิทยานิพนธ์ นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทย ระหว่าง พ.ศ. 2518-2523
 โดย นายอนันต์ ภักดีประไพ
 ภาควิชา การปกครอง
 อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต นุญบงการ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วน
 หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต.

..... คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัย
 (ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วิชาภัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
 ประธานกรรมการ
 (ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
 (ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต นุญบงการ)

..... กรรมการ
 (นายอนันต์ อนันตกุล)

..... กรรมการ
 (รศ.ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



อนันต์ ภักดีประไพ : นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ.2518-2523

(PUBLIC POLICY AND POLICY OUT PUTS OF THAI CABINET DURING 1975-1980) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.สุจิต นุตขงการ, 167 หน้า.

ในการวิจัยนี้ ต้องการทราบว่า คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้พิจารณาเรื่องอะไรไปบ้างในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีเรื่องในเชิงนโยบายกับเชิงงานประจำมากน้อยต่างกันอย่างไร เรื่องที่ตรงกับนโยบายและไม่ตรงกับนโยบายมีเท่าใด มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการช่วยชาวนาชาวไร่โดยตรงเท่าใด และภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเรื่องที่น่าเข้าประชุมในคณะรัฐมนตรี มีมากน้อยเพียงใด

ผลการวิจัยพบว่า เรื่องทั้งหมดที่ใช้ประชุมคณะรัฐมนตรี 8,135 เรื่อง เป็นเรื่องในเชิงงานประจำร้อยละ 70 และเป็นเรื่องในเชิงนโยบายร้อยละ 30 เท่านั้น ส่วนเรื่องที่ตรงกับนโยบายของแต่ละรัฐบาลมีร้อยละ 9 และเรื่องที่ไม่ตรงกับนโยบายของแต่ละรัฐบาลกลับมีมากถึงร้อยละ 91 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการช่วยชาวนาชาวไร่โดยตรงมีร้อยละ 2 หมายความว่านายกรัฐมนตรีต่างก็บริหารราชการแผ่นดินไปในแนวที่พลาดเป้าหมายจากนโยบายของตน ๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 91 และยังแสดงอีกว่าภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ที่มีต่อการกำหนดเรื่องที่จะนำไปประชุมในคณะรัฐมนตรี ยังมีไม่เป็นการเพียงพอหรือได้ใช้ไปยังไม่มากพอ

นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มาจากการเลือกตั้ง เป็นรัฐบาลประชาธิปไตย บริหารราชการแผ่นดินโดยให้ความสำคัญในด้าน การแต่งตั้งโยกย้าย, สวัสดิการ, ด้านช่วยเหลือชาวนาชาวไร่โดยตรง มีมากกว่า ผลงานเด่นมี, จัดตั้งเงินฝิ่น, รวม บ.รถเมล์, ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เปิดความสัมพันธ์กับประเทศจีน, ถอนฐานทัพอเมริกาออกจากประเทศ, จึงแสดงให้เห็นว่า การบริหารฯ มีแนวโน้มไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้กับสภาผู้แทนราษฎร

นายกรัฐมนตรี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติ จึงเป็นรัฐบาลเผด็จการเต็มรูปแบบทหาร บริหารราชการแผ่นดินโดยให้ความสำคัญในงานทั่ว ๆ ไป รัฐวิสาหกิจ, การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์, ผลงานเด่นมี, ตั้งการปิโตรเลียม, ตั้ง ก.วิทยาศาสตร์ ตั้งมหาวิทยาลัย ม.ส.ธ., ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ, ย้ายภูเขาขยะจากดินแดง, เพิ่มอัตราเงินเดือนของฝ่ายทหาร, จึงแสดงให้เห็นว่า การบริหารฯ มีแนวโน้มไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2532

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ANAN BHUGPARPAI : PUBLIC POLICY AND POLICY OUT PUTS OF THAI CABINET DURING 1975-1980. THESIS ADVISER : PROF.SUCHIT BUNBONGKARN, Ph.D., 167. pp.

The main objective of this study is to determine what actions concerning policy and routine matters were taken by the Cabinets of Kukrit Pramoj and General Kriangsak Chomanan during their cabinet meetings. This study hopes to differentiate between the number of policy matters, and the number of routine matters the number of items that were policy directed and the number of those that were not, and the number of items concerning direct aid for farmers. It also hopes to establish to what degree the respective Prime Ministers' leadership influenced which matters were brought before their Cabinets for consideration.

The study's results show that there were a total of 8,135 items brought before the Cabinets. Of these items, seventy percent concerned routine matters and only 30 percent concerned policy matters. Each government's policy directed matters accounted for only nine percent of the total, while those matters not directed by policy accounted for 91 percent of the total. Matters concerning direct aid farmers totalled two percent. This seems to indicate that 91 percent of the prime ministers' policy goals for administering the country were ambiguous, and thus the achievement of these goals was not realized. It also seems to indicate that the Prime Ministers' leadership failed to influence or had an insufficient influence on which matters were brought before the Cabinets for consideration.

Prime Minister M.R.Kukrit Pramoj was elected to office and headed a democratic government. His administration's major goals were to reshuffle government posts, to provide better public welfare, and to establish direct aid for farmers. His outstanding achievements were the establishment of fund flow, the re-uniting of the Bus Transport Company, the establishment of assistance for low income households, the opening of foreign relations with the People's Republic of China, and the removal of American military bases from Thailand. These achievements indicate that the management trends flowed directly from government policy which was announced in the House of Elected Representatives.

Prime Minister General Kriangsak Chomanan received his post following a reshuffling by the Revolutionnary Board, and thus his government was a military one. His administration's major goals were to manage the general work of government enterprises and to purchase arms and weapons equipment. This administration's major achievements included the establishment of the Petroleum Authority of Thailand, the Science Department and Sukhothai Thammatirat University, the announcement of the use of a Constitution, the removal of the waste disposal site from Din Daeng District, and the increase in military salaries. This seems to indicate that this administration's management trends flowed from announcements made by the Revolutionnary Board and were not necessarily in accordance with the needs or desires of the people in general.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2532

ลายมือชื่อนิติ *Chait W. W. W.*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *[Signature]*



กิตติกรรมประกาศ

ความคิดที่จะแก้ไขปัญหาของชาวนาชาวไร่และคนชนบท ได้เกิดขึ้นในขณะที่ผู้วิจัยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดพิษณุโลก ในปี 2510 ในขณะเดียวกันนั้น ก็ตั้งหน้าหาเสียงที่จะสมัคร ส.ส. ตลอดมา เป็นเวลา 600 วันใน 600หมู่บ้าน ได้เห็นภาพรวมที่ชัดเจน ปัญหาที่แท้จริงของชาวนาคือ น้ำท่วมและขายข้าวไม่ได้ราคา ก็ได้แต่ตั้งความหวังไว้ในใจว่า ถ้าได้เป็น ส.ส. ก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ ครั้นในปี 2512 ได้เป็น ส.ส. ก็ผิดหวัง ต้องตั้งความหวังต่อไปอีกว่า รัฐมนตรีจึงจะสามารถแก้ปัญหาได้ ในปี 2518 ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ จึงได้รู้ว่าจะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากอีกหลายกระทรวง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี

ด้วยความคิดและความตั้งใจนี้ เมื่อสำเร็จปริญญาตรีในปี 2527 จึงตั้งใจว่าจะทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบวาระในคณะรัฐมนตรี เพราะสังเกตเห็นได้ว่า เรื่องที่จะแก้ไขปัญหานั้นมีน้อยเกินไป และบัดนี้ก็ได้ทำเรื่อง "นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 สมเจตนา ทั้งนี้เพียงเพื่อที่จะกล่าวหาทิศทางที่จะแก้ไขปัญหากลูกทิศทางเท่านั้น

วิทยานิพนธ์นี้ สำเร็จล่วงไปด้วยดีเพราะความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากท่านศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้การสนับสนุนจากท่านคณบดี ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ท่านคณบดี ศาสตราจารย์จรรยาสุภาพ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน ท่านรองศาสตราจารย์ ประพันธ์พงษ์ เวชชาชีวะ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. คำรง ฐานดี ท่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อนันต์ อนันตกุล . . . และด้วยความระลึกในบุญคุณของบัณฑิตวิทยาลัยและคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบพระคุณท่านคณาจารย์ทุก ๆ ท่าน ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนเพื่อน ๆ ทุกท่าน มา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา-มารดาซึ่งสนับสนุนในด้านการเงินและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา.

สารบัญตาราง

		หน้า
ที่ 1	นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี และเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	19
ที่ 2	เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี	42
ที่ 3	เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีตามลักษณะงาน	43
ที่ 4	เนื้อหาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีลำดับความสำคัญ	44
ที่ 4ก.	เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรี	54
ที่ 5	งบประมาณเปรียบเทียบรายกระทรวง	56
ที่ 6	งบประมาณเปรียบเทียบรายหมวด	57
ที่ 6ก.	กราฟแสดงรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เปรียบเทียบปี 2518-23 ..	58
ที่ 7	ประวัตินายกรัฐมนตรีเปรียบเทียบ	59
ที่ 8	วิเคราะห์ประวัตินายกรัฐมนตรีเปรียบเทียบ	76
ที่ 9	วิเคราะห์งบประมาณเปรียบเทียบ ลำดับมากไปน้อย	77
ที่ 10	ลำดับจำนวนเรื่องที่บริหารตรงกับนโยบายรัฐบาลที่ถนัด.....	86
ที่ 11	เรียงลำดับจำนวนเรื่องที่ตรงกับนโยบายรัฐบาลเดิริงที่กิติ.....	89
ที่ 12	เรียงลำดับจำนวนเรื่องสำคัญในการบริหารเปรียบเทียบ	90
ที่ 13	ผลการบริหารตามลำดับความสำคัญของทั้งสองรัฐบาล	104
ที่ 14	ลำดับนโยบายที่สำคัญ 7 ลำดับเปรียบเทียบทั้งสองรัฐบาล	101

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

	หน้า
ที่ 1	แผนผังการบริหารของคณะรัฐบาลไทย 10
ที่ 2	แผนผังการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี 27
ที่ 3	แผนผังการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี 31
ที่ 4	สภาพแวดล้อมภายนอก ในประเทศและต่างประเทศ 34
ที่ 5	สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี 34
ที่ 6	แผนผังโครงสร้างระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ... 45
ที่ 7	แผนผังการเมืองตามรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ.2520 50
ที่ 8	คณะรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ และสภาพพัฒนาเศรษฐกิจฯ 55
ที่ 9	คณะรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณฯ และสภาพพัฒนาเศรษฐกิจฯ 55

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ข
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมา	2
ความสำคัญของปัญหา	2
ประเด็นสำคัญที่จะทำการวิจัย	3
วัตถุประสงค์ในการวิจัย	4
สมมติฐานในการวิจัย	5
ขอบเขตและความจำกัดของการวิจัย	6
วิธีการดำเนินการวิจัยโดยย่อ	7
ทฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์	8
ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	15
แหล่งข้อมูล	16
นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย	16
2. คณะรัฐมนตรีไทย	18
ความเป็นมาของคณะรัฐมนตรี	18
ลักษณะทั่วไปของคณะรัฐมนตรี	21
การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี	22
การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี	24

2.	คณะรัฐมนตรีไทย	
	อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี	25
	การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี	27
	ระเบียบวาระของคณะรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2518-23	38
	เนื้อหาจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี	40
3.	ศึกษาโดยละเอียดเปรียบเทียบรัฐบาลเลือกตั้งกับแต่งตั้ง	45
	รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	45
	รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	50
4.	ประวัตินายกรัฐมนตรีและภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี	59
	ประวัตินายกรัฐมนตรีเปรียบเทียบ	59
	ภาวะผู้นำทางการเมือง	61
	ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายคชคึกฤทธิ์	62
	ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายคชเกรียงศักดิ์	67
5.	การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์	71
	การวิเคราะห์ข้อมูล	71
	นโยบายของรัฐบาล	71
	ประวัตินายกรัฐมนตรี	76
	วิเคราะห์ห้วงประมาณฯ	77
	การเป็นผู้นำคณะ	78
	การมีนโยบาย	78
	การบริหารไปสู่เป้าหมายได้	78
	วิเคราะห์เนื้อหาของบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ... ..	84
	เรื่องที่สำคัญและเรื่องที่เรียกประชุมพิเศษ	91
	สภาพแวดล้อมกับการเสนอเรื่องในคณะรัฐมนตรี	93
	ผลการวิเคราะห์	97

บทที่	หน้า
6. บทสรุปและการเสนอแนะ	108
บทสรุป	108
การเสนอแนะ	110
เอกสารอ้างอิง	112
ภาคผนวก	113
ก. นโยบายของคณะรัฐมนตรีชุด ทักษิณชิต ปราโมช	113
ข. นโยบายของคณะรัฐมนตรีชุด เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันท์ ...	120
ค. บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีชุดทักษิณชิตที่ตรงนโยบาย..	124
ง. บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีชุด เกอริ่งศักดิ์ที่ตรงฯ ...	137
จ. บันทึกการประชุมชุดทักษิณชิต ที่ช่วยชวานาชาวไร่ฯ ...	154
ฉ. บันทึกการประชุมฯ เกอริ่งศักดิ์ที่ช่วยชวานาชาวไร่ฯ ...	160
ช. วิชา วิทยาการทหาร	163
ประวัติผู้เขียน	167

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย