



บทที่ 4

"ระบบภู่วิติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองของไทย สิ่งหนึ่งที่จะทำให้เราเข้าใจระบบการปกครองของไทยได้เป็นอย่างดีก็คือ การศึกษาแนวความคิดของผู้นำทางการเมือง เช่นเดียวกัน การศึกษาแนวความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะทำให้เกิดความเข้าใจ "ระบบภู่วิติ" ของจอมพลสฤษดิ์มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ แนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ได้พัฒนามาเป็นรูปแบบ "ระบบภู่วิติ" ซึ่งมีเป้าหมายในการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้กินดีอยู่ดี เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ ลักษณะทางการเมืองและลักษณะทางเศรษฐกิจ

แนวความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

จุดกำเนิดการก่อรูปความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผลมาจากกระบวนการกล่อมเกล้าทางการเมือง (Political Socialization) หรือจากประสบการณ์สังคม (Social Experience) ภายในประเทศ¹ กล่าวคือ เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์เป็นนายทหารที่เติบโตมาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ซึ่งไม่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ดังเช่น กลุ่มนายทหาร พ.ศ. 2475 จึงทำให้จอมพลสฤษดิ์มีแนวความคิดอนุรักษ์นิยมมากกว่ากลุ่มนายทหาร พ.ศ. 2475

¹ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, "บทปริทัศน์ : การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามคำบอกเล่าของอาจารย์ทักษ์" วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 3 (มิถุนายน, 2527): 79.

จากประสบการณ์ทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2490-2500 ทำให้จอมพลสฤษดิ์ได้ตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันทหาร กล่าวคือ นอกจากจะเป็นฐานอำนาจในการก้าวขึ้นสู่ความเป็นผู้นำทางการเมือง เช่น การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ยังเป็นเครื่องมือในการค้ำจุนฐานะของรัฐบาลให้เกิดเสถียรภาพ และสามารถแก้ไขปัญหทางการเมืองที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การปราบปรามศัตรูทางการเมือง และกบฏครั้งต่าง ๆ ในช่วง พ.ศ. 2490-2494 เช่น กบฏเสนาธิการ กบฏแมนฮัตตัน และการรัฐประหารเจียง พ.ศ. 2492 โดยการบิดสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492

ประสบการณ์การเมืองที่มีผลสำคัญต่อแนวความคิดทางการเมือง ของจอมพลสฤษดิ์ก็คือ การแข่งขันอำนาจทางการเมืองระหว่างจอมพลสฤษดิ์ กับ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์อย่างเข้มข้น เพราะต่างก็มีอำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจ จนเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลทั้งสอง และนำไปสู่การรัฐประหาร พ.ศ. 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์เป็นฝ่ายประสพชัยชนะส่วนจอมพล ป. และพล.ต.อ. เผ่า ต้องลี้ภัยในต่างประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม ความพยายามในการกลับเข้ามามีอำนาจของจอมพล ป. และพล.ต.อ. เผ่ายังคงปรากฏให้เห็น จากข่าวลือการก่อการรัฐประหารซ้อนในช่วง พ.ศ. 2500-2501² และการก่อตั้งพรรคประชากรราษฎร์ ซึ่งนำโดยพล.ต. เฉลิม พงษ์สวัสดิ์ อดีตสมาชิกพรรคเสรีนิยมคศิลา และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยจอมพล ป. เพื่อโค่นล้มรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ยศพลโทในขณะนั้น) โดยร่วมกับพรรคประชาธิปไตยเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล³ จนทำให้จอมพลสฤษดิ์ต้องเดินทางกลับประเทศก่อนกำหนด เพื่อยับยั้งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ความพยายามในการกลับมามีอำนาจของจอมพล ป. และพล.ต.อ. เผ่า ทำให้จอมพลสฤษดิ์แน่ใจว่าเป็นวิถีทางที่นำความหายนะมาสู่ตน ประสบการณ์การเมืองเหล่านี้ทำให้จอมพลสฤษดิ์มองว่า การมีอำนาจที่

²โปรดดูรายละเอียดในกองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน, ก/ป7/2501/กท 1.3 เรื่อง คณะทหาร, (3 ปี).

³อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960 - 1970)", หน้า 67 - 68.

แท้จริงเท่านั้นที่จะทำให้ตนเองมีอำนาจอยู่ได้ และอำนาจนั้นต้องมั่นคงเด็ดขาด ปราศจากการท้าทาย จากกลุ่มอำนาจอื่น ๆ⁴

เป็นที่น่าสังเกตว่า การก่อการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังมีได้ มีแนวความคิดชัดเจนว่า จะปกครองประเทศอย่างไร คำประกาศของการยึดอำนาจ ระบุแต่เพียงว่า "การยึดอำนาจเกิดขึ้นเพราะ" เนื่องด้วยปรากฏว่า "รัฐบาลอันมีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ทั้งไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ได้" ดังนั้นการยึดอำนาจจึงเป็นไปเพื่อล้มเลิกรัฐบาลเท่านั้น แต่มิใช่การเปลี่ยนระบบการเมือง รัฐบาลยังคงใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 ต่อไป การเลือกตั้งและระบบรัฐสภาจึงอาจมีอยู่เช่นเดิม แต่การปฏิวัติ 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตระเตรียมแผนการที่จะทำการยึดอำนาจล่วงหน้า เพื่อสถาปนาอำนาจของตนให้มั่นคง ดังที่จอมพลสฤษดิ์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"การปฏิวัติครั้งนี้ได้วางแผนขณะที่อยู่ลอนดอน เมื่อกลับมาถึงก็ลงมือได้เลยทันที สมาชิกสภาที่วุ่นวายทำการไม่เรียบร้อยแก่บ้าน และสันคณฐานของรัฐบาลก็จะขับออกไปเลย ปฏิรูปกันใหม่ ลงมือทำกันจริง ๆ เสียที ไม่ต้องชักช้า ไม่เช่นนั้นบ้านเมืองก็ยิ่งเป็นอยู่อย่างเดิม แผลงการณต่าง ๆ ที่ได้ประกาศในวันปฏิวัตินั้นได้ร่างมาจากลอนดอนแล้ว....."⁵

นอกจากการเตรียมการวางแผนปฏิวัติล่วงหน้า จอมพลสฤษดิ์ยังได้สร้าง "ระบบปฏิวัติ" ตามอัตภาพของตนไว้แล้ว โดยมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นที่ปรึกษาสำคัญ หลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้แปลรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ มาให้จอมพลสฤษดิ์พิจารณา รวมทั้งเป็นผู้เสนอแนะให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ และยังเป็นผู้หาฤกษ์ในการยึดอำนาจให้กับ

⁴ อุกฤษณ์ บัณฑิตน์, "บทปริทัศน์ : การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามคำบอกเล่าของอาจารย์ทักษ์", หน้า 82.

⁵ "ประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษานครฝ่ายทหาร" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 74 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 16 กันยายน 2500.

⁶ สารเสรี, 8 พฤศจิกายน 2501.

จอมพลสฤษดิ์ ทำการยึดอำนาจ โดยเสนอว่า "วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เวลา 21.13 น. เป็นฤกษ์ที่ดีที่สุดในการทำกรณปฏิวัติใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง"⁷

จุดเริ่มต้นของการวางรูปการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ น่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากการเดินทางไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลวอเตอร์ริด ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อผ่าตัดเปลี่ยนระบบทางเดินเส้นเลือดดำใหม่ ในฐานะแขกส่วนตัวของประธานาธิบดีไอเซนฮาว⁸ และในฐานะตัวแทนประเทศไทยในการเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา กล่าวกันว่า มูลเหตุที่ไทยต้องไปเจรจาขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เนื่องมาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตกต่ำมาก ทำให้ต้องตัดทอนโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นหลายโครงการลง จึงถือโอกาสที่จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์เดินทางไปรักษาตัว เป็นผู้แทนรัฐบาลในการเจรจาขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น⁹

หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ผ่าตัดจนเสร็จสิ้นแล้ว บ่ามรสุมภายในของรัฐบาล พลโทถนอม กิตติขจร และการขยายบทบาทของขบวนการประเทศลาว ซึ่งได้รับที่นั่ง 13 ที่นั่งจากจำนวน 21 ที่นั่งในการเลือกตั้งเพิ่มเติมในประเทศลาวเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2501 ทำให้จอมพลสฤษดิ์ไม่พอใจ และเร่งดำเนินการเจรจากับสหรัฐอเมริกาอย่างเร่งด่วน

ในวันที่ 7 พฤษภาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ในฐานะประธานกรรมการพิจารณาขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการประกอบด้วย พลโทจิตตินาวีเสถียร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การพาณิชย์ รong เสนาธิการ กลาโหม นายถนัด คงมนตรี เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน เป็นต้น¹⁰ ได้เข้าพบ

⁷ ทรายน้อย (นามแฝง), เบื้องหลังการเมืองยุคสฤษดิ์ (ธนบุรี : โรงพิมพ์กรุงไทย, 2508), หน้า 16.

⁸ อุกฤษฏ์ บัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960 - 1970)", หน้า 65.

⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน ก/ป 7/ 2501 /บ.6.6 เรื่อง จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ (ระหว่างอยู่ที่ลอนดอน - กลับจากลอนดอน) ชาวไท 31 พฤษภาคม 2501.

¹⁰ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 58/2501 วันที่ 1 ตุลาคม 2501 เรื่อง การเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา.

ประธานาธิบดีไอเซนฮาว ๗ ทำเนียบประธานาธิบดี และได้ยื่นบันทึกโครงการขอความช่วยเหลือ 3 ฉบับ คือ 1) บันทึกกรมโครงการขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ 2) บันทึกกรมโครงการขอความช่วยเหลือทางทหาร 3) บันทึกโครงการต่อต้านภัยจากคอมมิวนิสต์¹¹ และได้เจรจากับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐอเมริกาทางด้านต่าง ๆ เช่น มร. แมคเอนรอย (Mr. McFlory) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มร. บรุคเนอร์ (Mr. Bruchner) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม มร. โรเบิร์ตสัน (Mr. Robertson) รองรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ เป็นต้น¹² การเจรจา ขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เป็นไปด้วยดี สหรัฐอเมริการับปากที่จะให้ความช่วยเหลือไทยเท่าที่ทำได้

ในการเจรจาขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ความตื่นตระหนกกับคอมมิวนิสต์ในลาวกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้วยดี บันทึกโครงการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของไทยสร้างความพอใจให้กับผู้นำอเมริกา¹³ และปรารถนาที่จะให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำเอาหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้ต่อไปในเมืองไทย ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาเสนอให้เปิดรับการลงทุนจากเอกชนต่างประเทศ เพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มากขึ้น นอกจากการรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริการ ดังที่ มร. ดิลเลน (Mr. Dillon) ได้ชี้แจงว่า

"...มร. ดิลเลน (Mr. Dillon) รองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งได้ชี้แจงให้ทราบถึงวิธีการในเรื่องการช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐฯ และโดยเฉพาะการช่วยเหลือซึ่งสหรัฐฯได้ให้แก่ประเทศไทย นอกจากนี้ มร. ดิลเลน ได้ชี้แจงถึง

¹¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 58/2501 วันที่ 1 ตุลาคม 2501 เรื่อง การเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา.

¹² เรื่องเดียวกัน.

¹³ หนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอเมริกัน มร. จอน พอสเตอร์ ดัลเลส ซึ่งตอบชี้แจงและนำส่งบันทึกผลการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายไทยกับฝ่ายอเมริกันมาให้ทราบ ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2501 ใน หจข.5.1.1.2/11 เรื่อง ความร่วมมือช่วยเหลือต่างประเทศในโครงการต่าง ๆ ในประเทศไทย (2501 - 2509) หน้า 7.

วิธีการให้กู้ยืมเงินซึ่งฝ่ายสหรัฐได้กำหนดขึ้นใหม่ เรียกว่า Development Loan Fund หรือ กองทุนเงินกู้เพื่อพัฒนาการ ซึ่งฝ่ายไทยอาจจะได้รับประโยชน์โดยเฉพาะสำหรับการดำเนินการตามโครงการประกอบธุรกิจที่จะคืนทุนได้ (Self Liquidating Project) ในที่สุด มร. ดิลเลน ได้กล่าวถึงความสำคัญของการลงทุนโดยเอกชนชาวต่างประเทศ ซึ่งอาจจะช่วยในการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศที่ยังไม่พัฒนา เพิ่มเติมจากเงินช่วยเหลือซึ่งฝ่ายสหรัฐสามารถจะช่วยให้..."¹⁴

ความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมที่เน้นให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และอนุญาตให้เอกชนจากต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นชอบเป็นอย่างยิ่งจึงได้โทรเลขมาถึงพลเอกถนอม กิตติขจร ให้ดำเนินการส่งพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ไปให้โดยด่วน¹⁵ เพื่อศึกษาวิธีการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนชาวต่างประเทศ

เมื่อมีการเจรจาให้ความช่วยเหลือเสร็จสิ้นลง จอมพลสฤษดิ์ก็นำเอาหลักการว่าด้วยการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม มาร่างเป็นแผนการปฏิวัติที่ชั้นหนึ่งเดล (Sunning Dale) กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยเรียกคณะทำงานฝ่ายไทยจำนวนหนึ่ง ประกอบด้วย พล.อ.อ.บุญชู จันทร์เบกษา พล.อ.อ.เฉลิมเกียรติ วัฒนากร นายสงวน จันทร์สาขา นายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย หลวงวิจิตรวาทการ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ ร่างแถลงการณ์สำคัญ ๆ ของการปฏิวัติ¹⁶ เช่น กำหนดให้รัฐบาลลาออกก่อนประกาศยึดอำนาจ

¹⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 58/2501 วันที่ 1 ตุลาคม 2501. เรื่อง การเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา.

¹⁵ คำสัมภาษณ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตอนกลับมาเมืองไทยครั้งแรก วันที่ 27 มิถุนายน 2501 กจช, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน ป7/2501/บ.6.8 ปีที่ 6 เรื่องจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ตอนไปอเมริกา) สยามนิกร 29 มิถุนายน 2501.

¹⁶ ศักดินา ฉัตรกุล ณ ออยุธยา, "รัฐและอุดมการณ์ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500 - 2506)", หน้า 179 - 181.

จากสภาพในนามของคณะทหารด้วยการยินยอมของประชาชนและรัฐบาลชุดก่อน ประกาศแต่งตั้งผู้รักษาการณ์ทั่วประเทศ ประกาศจัดตั้งคณะปฏิวัติ ประกาศตั้งสมาร่างรัฐธรรมนูญและสถาปนา "ระบบปฏิวัติ" ในเวลาต่อมา

การตัดสินใจล้มเลิกระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และสถาปนา "ระบบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ เกิดจากการที่จอมพลสฤษดิ์ไม่มีโอกาสไปศึกษาต่อต่างประเทศ ทำให้ระบบคิดมีลักษณะอนุรักษ์นิยมมากกว่ากลุ่มนายทหารคณะราษฎร และจากประสบการณ์ในช่วงพ.ศ. 2490-2500 จอมพลสฤษดิ์ได้เรียนรู้ถึงการใช้อำนาจเด็ดขาดตามวินัยทหาร ทำให้จอมพลสฤษดิ์มองเห็นว่าระบบรัฐสภาเป็นที่มาของความวุ่นวาย และการแย่งชิงผลประโยชน์ในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม แรงกดดันทางการเมืองของกลุ่มราชครู และสภาอะเวดลัมมทาการในเมืองในขณะนั้น มีส่วนผลักดันให้จอมพลสฤษดิ์ตัดสินใจล้มเลิกประชาธิปไตยแบบตะวันตก และพยายามชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยแต่โบราณนั้นดีอยู่แล้ว การนำเอาประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้จึงไม่เหมาะสมกับสังคมไทย ทำให้บ้านเมืองเกิดความวุ่นวาย แยกแยกกันชนชาติ ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์จึงโจมตีใครก็ตามที่เรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา เพื่อป้องกันการกลับเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และกลุ่มราชครูด้วยวิถีทางรัฐสภาอีก¹⁷

"หลักการต่อต้านคอมมิวนิสต์และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม"¹⁸ จึงเป็นนโยบายที่จอมพลสฤษดิ์เห็นชอบและได้นำมาใช้เป็นนโยบายหลักใน "ระบบปฏิวัติ" ทั้งนี้เพราะการอ้างภัยจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ทำให้จอมพลสฤษดิ์สามารถใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศได้อย่างชอบธรรมและทำให้ฐานะของรัฐบาลมั่นคงขึ้น โดยการกวาดล้างศัตรูทางการเมืองหรือผู้ต่อต้านรัฐบาลได้อย่างราบคาบ ในข้อหาการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

¹⁷ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "บทปริทัศน์ : การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ ๓๓-๓๕ ปี ตามคำบอกเล่าของอาจารย์ทักษ์", หน้า 83.

¹⁸ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกา กับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960 - 1970)", หน้า 71.

แนวความคิดในการใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ เป็นผลมาจากการได้รับ อิทธิพลทางความคิดของหลวงวิจิตรวาทการและรัฐธรรมนูญเดอโกลหลวงวิจิตรวาทการได้ทำให้ออมพลสภารู้สึกว่า จะต้องยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญเสีย และว่าประเทศไทยจะต้องมีการปกครองโดยบุคคลคนเดียวเท่านั้น¹⁹ อิทธิพลทางความคิดของหลวงวิจิตรวาทการที่มีต่ออมพลสภารู้สึกจะเห็นได้จากงานเขียนของหลวงวิจิตรวาทการ ซึ่งคล้ายคลึงกับแถลงการณ์คณะปฏิวัติเป็นอย่างมาก ในหนังสือ กุศโลบายสร้างความยิ่งใหญ่ หลวงวิจิตรวาทการได้ชี้ให้เห็นว่าความยิ่งใหญ่ในทางการเมือง สามารถได้มาสองทางคือ ได้เอกราชหรือการทำปฏิวัติ คือ

".....เราจะต้องทำความเข้าใจกันให้เด่นชัด ว่าเราจะต้องไม่เอาเรื่องการทำปฏิวัติไปปนกับรัฐประหารและการจลาจล งานปฏิวัติไม่ได้หมายถึงแต่เพียงเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ครองอำนาจ แต่หมายถึงการเปลี่ยนแปลงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับชีวิตและจิตใจของพลเมือง เปลี่ยนระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ แนวทางการศึกษา ตลอดจนจนถึงเปลี่ยนนิสัยใจคอของคน ให้เป็นไปในทางที่เห็นว่าเป็นดีกว่าเก่า..."²⁰

หลวงวิจิตรวาทการยังได้แปลรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ ให้จอมพลสภารู้สึกว่า จอมพลสภารู้สึกได้ให้ความสนใจรัฐธรรมนูญเดอโกลเป็นอย่างมาก²¹ ดั้งข้อความดังนี้คือ

มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญเดอโกล ระบุว่า

"ในระหว่างที่ระบอบการปกครองของสาธารณรัฐ อีสรภาพของประเทศ บรูณาภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธะระหว่างประเทศได้รับการคุกคามอย่างรุนแรงโดยตรง รวมทั้งการใช้อำนาจโดยชอบตามรัฐธรรมนูญไม่อาจกระทำได้ ประธานาธิบดี เมื่อได้ปรึกษาหารือเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองของรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแล้วอาจจะกระทำการใด ๆ ที่จะจำเป็นเพื่อรับสถานการณ์ได้ ประธานาธิบดีต้องประกาศการกระทำเช่นนี้ เป็น

¹⁹ ทยน้อย (นามแฝง), เบื้องหลังการเมืองยุคสฤษดิ์, หน้า 16 - 17.

²⁰ หลวงวิจิตรวาทการ, กุศโลบายความยิ่งใหญ่ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาวิบูลย์, 2495), หน้า 285.

²¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน ก/ป7/2501/กท.13 เรื่อง ทหาร สยามนิกร 18 กันยายน 2501.

หนังสือราชการแก่ประชาชนทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าอำนาจขององค์การตามรัฐธรรมนูญจะสามารถบรรลุถึงภาระหน้าที่ภายในระยะเวลาอันสั้นที่สุด

การกระทำดังกล่าว จัดต้องสอบถามความเห็นจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสียก่อน และรัฐสภาต้องเรียกประชุมด้วย ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ในระหว่างที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจฉุกเฉินเช่นนั้น"²²

ส่วนมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ระบุว่า "ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ"²³

นอกจากแรงกดดันจากภายนอกคือ ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาที่ผลักดันให้จอมพลสฤษดิ์ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องจากความล้มเหลวในการบริหารรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนของกลุ่มราชครู จนเกิดภาวะขาดทุน และรัฐต้องเข้ารับภาระหนี้สินเหล่านั้น ได้กลายเป็นปัญหาทางด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐไม่เพียงพอ กับรายรับในสมัยรัฐบาลนายพจน์ สารสิน และรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร รัฐบาลนายพจน์ สารสินได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมของเอกชน และสนับสนุนให้เอกชนมาลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยรัฐจะไม่เข้าไปแข่งขันด้วยและลดภาษีเครื่องจักรในการประกอบการ นโยบายเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมที่สหรัฐอเมริกา จึงสอดคล้องกับแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลนายพจน์ สารสิน

²² ม.ร.ว. ชนม์สวัสดิ์ ชมพูนุช, ชีวิตและงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, หน้า 387 - 388.

²³ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 76 ตอนที่ 17, 28 มกราคม 2502.

ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ จึงเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมเหมาะสมและสามารถที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ ทั้งยังเป็นการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น และทำให้จอมพลสฤษดิ์ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาใช้ในการพัฒนาประเทศในภาวะที่เศรษฐกิจของรัฐบาลไม่สู้ดีนัก

"ระบบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ตั้งแต่แรกของการยึดอำนาจ จอมพลสฤษดิ์ก็ได้ประกาศว่า "การกระทำครั้งนี้ เป็นการปฏิวัติไม่ใช่เป็นเพียงการรัฐประหารอย่างที่เคยทำกันมาในครั้งก่อน ๆ"²⁴ ดังนั้น แผนการแรกของการปฏิวัติ คือ การกวาดล้างสิ่งเสื่อมโทรมทั้งหลายตามทัศนะของจอมพลสฤษดิ์เสียก่อน เป็นการปฏิวัติใหม่ เพื่อล้างสิ่งชั่วร้าย และสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาแทน เช่น การกวาดล้างคอมมิวนิสต์ การปราบคอรัปชั่น การปราบอันธพาล การเลิกสูบบุหรี่ การกวาดล้างอบายมุข และเลิกการค้าประเวณี²⁵

หลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ก็ได้สร้าง "ระบบปฏิวัติ" ขึ้นมาด้วยการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2502 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 นอกจากเพื่อจะให้มีแต่บทกฎหมายในการปกครองประเทศแล้ว ยังเป็นการกำหนดฐานะ และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ ตามระบอบประชาธิปไตยมีได้มีอยู่เช่นเดิม คงมีกฎหมายที่กำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์เหลืออยู่เพียงฉบับเดียว คือ กฎมณเฑียรบาล ซึ่งก็ไม่ได้ระบุพระราชอำนาจ

²⁴"ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 75 ตอนที่ 83 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2501.

²⁵"คำปราศรัยในวันครบรอบ 5 ปี แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2506" ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2505 - 2506, หน้า 942.

หน้าที่บริหารประเทศในฐานะประมุขของชาติตามระบอบประชาธิปไตยไว้แต่อย่างใด การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองก็เพื่อให้เกิดกฎหมายรับรองฐานะของกษัตริย์ตามหลักการปกครอง และระบุหน้าที่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญการปกครองนี้ ระบุให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ และทำการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไปในตัว โดยสภานี้มาจากการแต่งตั้ง มิใช่เลือกตั้งจากประชาชน แต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังได้ระบุถึง "มาตรา 17" ซึ่งคงอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดไว้ที่นายกรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจที่ไม่มีใครสามารถทัดทานได้ อำนาจสิทธิ์ขาดที่ผู้นำนี้เป็นสิ่งที่จอมพลสฤษดิ์นำมาใช้เป็นครั้งแรก รัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หาได้มีอำนาจเช่นนั้นแต่อย่างใด ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งจอมพลสฤษดิ์ ฐานะรัชต์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจำนวน 14 คน ทำหน้าที่บริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502

จอมพลสฤษดิ์ได้อธิบายการขึ้นมาเป็นผู้นำในครั้งนี้ เพราะต้องการสร้างระบบใหม่นั้นคือ "ระบบปฏิวัติ" ซึ่งจอมพลสฤษดิ์อธิบายว่า

"ระบบปฏิวัติหมายถึง ระบบแห่งระดมกำลังหมายถึง สติปัญญา กำลัง แรงงาน พลังทรัพยากร... เพื่อสร้างความก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติไว้เป็นรากฐานสำหรับให้ระบอบประชาธิปไตยอันแท้จริงดำรงอยู่อย่างหนาแน่นถาวรไม่ต้องล้มลุกคลุกคลานอย่างที่แล้วมา"²⁶

และอีกตอนหนึ่งว่า

"งานที่ข้าพเจ้าและเพื่อนร่วมงานทั้งหลาย ได้พยายามทำมานับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เรียกว่างานปฏิวัติ ซึ่งได้ทำโดยมีแผน มีวิธีการและแผนปฏิวัตินี้ ถ้าจะกล่าวอย่างย่อที่สุด ก็มี 2 แผนคือ แผนเศรษฐกิจและแผนการเมือง แผนเศรษฐกิจแยกออกเป็นสองแผนคือ เศรษฐกิจของรัฐและเศรษฐกิจของประชาชน ส่วนแผนการเมืองมี 2 แผน เหมือนกันคือ แผนการเมืองภายในและแผนการเมืองภายนอก"²⁷

²⁶ "คำปราศรัยเนื่องในวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2505" ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ฐานะรัชต์ พ.ศ. 2505 -2506 , หน้า 534.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

สิ่งที่อาจจะสะท้อนความคิดของสภษัตถ์ที่มีต่อ "ระบบปฏิวัติ" ได้ก็คือ งานเขียนของ หลวงวิจิตรวาทการ ทั้งนี้เพราะหลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้มีอิทธิพลและบทบาทต่อระบบคิดของ จอมพลสภษัตถ์ ดังจะเห็นได้จาก การได้รับการแต่งตั้งให้เป็นปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี²⁸ หลังจากหลวงวิจิตรวาทการถึงแก่กรรม จอมพลสภษัตถ์ก็ไม่ได้ตั้ง ผู้ใดขึ้นดำรงตำแหน่งแทน เป็นที่เข้าใจกันว่า ตำแหน่งนี้ตั้งสำหรับหลวงวิจิตรวาทการโดยเฉพาะ หลวงวิจิตรวาทการยังเป็นประธานกรรมการร่างสุนทรพจน์ และรายงานของจอมพลสภษัตถ์อีกด้วย²⁹ จอมพลสภษัตถ์ได้ให้ความไว้วางใจในคำแนะนำของหลวงวิจิตรวาทการเป็นอย่างมาก หลวงวิจิตรวาทการเป็นผู้เป็นแนะนำให้จอมพลสภษัตถ์ทำการ "ปฏิวัติ และใช้อำนาจเด็ดขาดปกครองประเทศ แนะนำว่าประเทศไทยต้องปกครองด้วยบุคคลคนเดียว"³⁰ งานของหลวงวิจิตรวาทการได้กล่าวถึง "การปฏิวัติ" ไว้เป็นจำนวนมาก เช่น ในกุศโลบายอันยิ่งใหญ่ (2495) มนุสปฏิวัติ (2482) คำสอนเรื่องประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย (ไม่ปรากฏปี) และได้ปรากฏร่องรอยอยู่ในประกาศ คณะปฏิวัติ ประมวลสุนทรพจน์หลายฉบับหลวงวิจิตรวาทการได้กล่าวถึง การปฏิวัติว่า "... คำปฏิวัติ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องเป็นไปตามปกติภาพของโลก หมายถึง การเปลี่ยนสิ่งที่ไม่ได้ให้กลับ เป็นดี... ความเปลี่ยนแปลงซึ่งอยู่ในลักษณะของงานปฏิวัตินั้น ที่จริงเป็นความเปลี่ยนแปลงที่จำต้องทำ ถ้าไม่ทำก็จะเกิดผลเสียหายแก่ประเทศอันเป็นส่วนรวม..."³¹ และ.....งานปฏิวัติเป็นงานซึ่งต้อง ทำไม่เฉพาะแต่เปลี่ยนระบอบการปกครอง เปลี่ยนระบอบเศรษฐกิจและการศึกษาเท่านั้น งานปฏิวัติ

²⁸ คณะรัฐมนตรี, วิจิตรอนุสรณ์, พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพนายพลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 16 สิงหาคม 2504, หน้าคำนำ.

²⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2502 วันที่ 28 เมษายน 2502 เรื่อง โครงการร่างสุนทรพจน์และคำขวัญนายกรัฐมนตรี.

³⁰ ไทยนต์ (นามแฝง), การเมืองเบื้องหลังยุคสภษัตถ์, หน้า 17.

³¹ หลวงวิจิตรวาทการ, "มนุสปฏิวัติ", รวมปาฐกถา (กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา, 2522), หน้า 259.

ยังต้องทำให้ตลอดจนถึงการเปลี่ยนลักษณะนิสัยใจคอ..."³²

แต่สิ่งที่หลวงวิจิตรวาทการเน้นอธิบายมิใช่การปฏิวัติของประชาชนในระดับล่าง แต่เป็นการปฏิวัติจากเบื้องบนที่ชนชั้นนำกระทำเสียเอง กล่าวคือ

"...การที่จะปรับปรุงเศรษฐกิจของประชาชนให้ดีขึ้น ไม่สามารถจะทำได้โดยวิธีอื่น นอกจากการปฏิวัติ...ประเทศไทยได้เคยผ่านงานปฏิวัติอันใหญ่ยิ่งโดยปราศจากความยุ่งยาก ไม่ต้องใช้กำลัง แม้แต่ที่เรียกว่ารัฐประหาร คือ การปฏิวัติที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช ได้ทรงกระทำ ได้แก่การเลิกทาส เลิกใช้แรงงานไพร่ เปลี่ยนระบอบการเก็บภาษีอากร และเปลี่ยนวิธีการปกครองทั้งหมด ซึ่งต้องนับว่าเป็นการปฏิวัติอย่างใหญ่ ทรงทำสำเร็จได้โดยปราศจากเหตุร้ายในบ้านเมือง และที่ทรงทำได้ออย่างนั้น นอกจากจะต้องยอมรับว่าเป็นความสุขุมรอบคอบของวิธิตำเนินการแล้ว ยังเนื่องมาจากเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการปฏิวัติมาจากเบื้องสูง ซึ่งผู้มีเอกลิทธิหรืออภิสิทธิ์ได้ยอมเสียสละเอง เพื่อผลดีอันยั่งยืนสำหรับคนทั่วไป แต่ถ้าเป็นการปฏิวัติที่ไปจากเบื้องต่ำแล้ว ก็มักเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงถึงกับเสียเลือกเสียชีวิต"³³

ดังนั้น "ระบบปฏิวัติ" ในความหมายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์น่าจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และจิตใจของประชาชนไปในทางที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันนำไปสู่ความมั่นคงของชาติ และการปฏิวัตินั้นจะต้องเป็นไปโดยปราศจากการเสียเลือดเนื้อ เพราะเป็นการปฏิวัติจากเบื้องสูงลงมาเบื้องต่ำ ดังที่จอมพลสฤษดิ์ได้กล่าวไว้ว่า

"รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงบริหารราชการของประเทศต่อมา โดยปรารถนาจะแก้ไขวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติ เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงความไม่เหมาะสมทั้งหลายไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนนั้น รัฐบาลถือว่าการปรับมาตรฐานการครองชีพเป็นปัญหาสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่เรียกว่าปฏิวัตินั้นเรื่องนี้จะสำเร็จลุล่วงไปได้ไม่ใช้ด้วยการกระทำเพียงการยึดอำนาจ หรือเปลี่ยนแปลงด้านตัวบทกฎหมายและระบบต่าง ๆ เท่านั้น

³² หลวงวิจิตรวาทการ, "มนุสปฏิวัติ", หน้า 260.

³³ คณะรัฐมนตรี, วิจิตรอนุสรณ์, หน้า 3.

แต่จะต้องอาศัยตัวคนเป็นสำคัญ"³⁴

จากการที่จอมพลสฤษดิ์อธิบายว่า งานปฏิบัติของตมมี 2 แผน คือ แผนการเมืองและแผนทางเศรษฐกิจ ในที่นี้จึงจะพิจารณาจากลักษณะแต่ละด้านดังนี้ก่อนคือ

นโยบายทางด้านการเมือง

ลักษณะสำคัญของนโยบายทางด้านการเมือง ก็คือ การปกครองประเทศแบบอำนาจเบ็ดเสร็จแบบเผด็จการทหาร ด้วยการคงอำนาจเด็ดขาดและสูงสุดไว้ที่นายกรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2402 ซึ่งระบุให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะสั่งการ ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายราชอาณาจักรราชบัลลังก์ หรือความสงบสุขของประชาชนได้ทันที ทำให้นายกกลายเป็นผู้นำสูงสุดเด็ดขาดและไม่มีอำนาจใดเทียบ ในด้านนิติบัญญัติการระบุให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสมานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญไปด้วยในตัว³⁵ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้ง ยังผลให้นายกรัฐมนตรีนอกจากจะมีอำนาจสูงสุดทั้งในด้านบริหาร และนิติบัญญัติอย่างไม่มีการเสมอเหมือน

เป็นที่น่าสังเกตว่า จอมพลสฤษดิ์ อนุรักษ์ได้ยกเลิกระบบพรรคการเมือง รัฐสภา แต่ในระบบปฏิบัติของจอมพลสฤษดิ์ ยังคงรูปแบบที่คล้าย ๆ ประชาธิปไตย โดยการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองและสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อาจจะด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและอิทธิพลการต่อสู้ของลัทธิประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ จึงทำให้จอมพลสฤษดิ์ รูปแบบประชาธิปไตยไว้ แม้ว่าจะมีลักษณะเผด็จการก็ตาม ดังที่จอมพลสฤษดิ์ได้กล่าวไว้ในการประชุมชี้แจงนโยบายของคณะปฏิวัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศว่า

"การปกครองของประเทศนั้น ไม่มีระบอบใดที่จะดีไปกว่าประชาธิปไตย เราจะต้องยึดหลักของประชาธิปไตยอยู่เสมอ แต่ในขณะที่มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติการบางสิ่งบางอย่างไปก่อน

³⁴"คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจัดหวัดและนายอำเภอที่วราชอาณาจักร 27 เมษายน 2502", ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ อนุรักษ์ พ.ศ. 2502 - 2504, หน้า 1.

³⁵"มาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 76 ตอนที่ 17 ลงวันที่ 28 มกราคม 2502.

เมื่อได้เข้าสู่รูปการปกติแล้ว ก็เป็นของแน่ที่การปกครองของประเทศไทยจะต้องเป็นไปในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และถูกต้อง"³⁶

การประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติขึ้น หรือตัดปัญหายุ่งยากในการที่รัฐบาลต้องอยู่ในฐานะเอาอกเอาใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ จอมพลสฤษดิ์ จึงปรารถนาที่จะตัดอำนาจสภาผู้แทนราษฎรในความควบคุมรัฐบาลลงไป ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างอิสระ ปราศจากการขัดขวางจากสภาผู้แทนราษฎร โดยวิธีนี้จะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นและมั่นคง³⁷

ผลจากการดำเนินการดังกล่าวก็คือ การสถาปนาอำนาจของข้าราชการประจำ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งของจอมพลสฤษดิ์ขึ้น จะพบว่าในจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 24 คน* ประกอบด้วย

ทหารบก	108	คน
ทหารเรือ	28	คน
ทหารอากาศ	25	คน
ตำรวจ	18	คน
และพลเรือน	61	คน

จะเห็นได้ว่า สภานี้ประกอบด้วยทหารเหล่าต่าง ๆ และตำรวจถึง 75% แต่ปรากฏว่า ในหมู่พลเรือนนั้นเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงประกอบด้วยข้าราชการประจำมากกว่า 95% และจากที่จอมพลสฤษดิ์มีพื้นฐานมาจากฝ่ายทหาร สภาดังกล่าวจึงประกอบด้วยสัดส่วนของทหารมากเช่นนั้น

³⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน ก/ป7/2501/บ.21.11 เรื่อง คณะปฏิวัติ, สยามนิกร 19 ธันวาคม 2501.

³⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน ก/ป7/2501/ทก.1.1 เรื่อง สภาร่างรัฐธรรมนูญ, สยามรัฐ 7 กุมภาพันธ์ 2502.

*โปรดดูรายละเอียดใน ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 76 ตอนที่ 83 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2502.

การยกเลิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งมาใช้ในการแต่งตั้งแทน เป็นรูปแบบที่สำคัญของระบบ
 ปฎิวัติเป็นการควบคุมอำนาจตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่าง ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติ
 ฉบับที่ 24, 40 และ 45 ที่ได้ระบุให้สมาชิกสภาจังหวัด โดยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี
 อำนาจเต็มในการแต่งตั้ง ดังนั้น สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนจึงถูกบั่นทอนในทุกระดับชั้น
 และจอมพลสฤษดิ์ ยังได้กล่าวถึงเจตนาของตนกับเพื่อนฝูงที่สนิทว่า ตราบใดที่ตนยังครองอำนาจ
 อยู่ จะมิให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้แต่สมาชิกสภาเทศบาลอย่างเด็ดขาด³⁸
 ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจเลยที่หลังจากรัฐประหารถึง 2 ปี 5 เดือน และปรากฏว่าจนกระทั่ง
 จอมพลสฤษดิ์มิได้ให้ความถึงแก่กรรมเมื่อปี พ.ศ.2506 รัฐธรรมนูญก็ยังร่างไม่เสร็จ แสดงให้เห็น
 เห็นว่า จอมพลสฤษดิ์ มิได้ให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงของจอมพลสฤษดิ์
 ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเข้าใจว่าเราจะประวิงอำนาจไว้ จึงขอให้
 ทำความตกลงกับประธานสภาดำเนินการเรื่องนี้บ้างว่า จะเสร็จเมื่อใดก็ไม่สำคัญนัก เพราะ
 แล้วแต่ความจำเป็น³⁹ จนกระทั่งปี พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจึงได้ใช้บังคับอย่างเป็นทางการ

การดำเนินการเช่นนี้มาจากรากฐานทัศนคติของจอมพลสฤษดิ์ที่เห็นว่า ระบอบรัฐสภา
 ที่มาจากการเลือกตั้งนั้น เป็นที่มาแห่งความวุ่นวาย และนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งก็เกะแต่
 ก่อวุ่นหรือไม่กี่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ขาดความรับผิดชอบ⁴⁰ ทั้งยังเป็นช่องทางให้กลุ่มราชครุ
 กลับเข้ามามีอำนาจทางการเมืองได้ ระบบเช่นนี้จึงไม่เหมาะสม ซึ่งแตกต่างไปจากธรรมนูญชั่วคราว
 และรัฐสภาแต่งตั้งของตน จอมพลสฤษดิ์จึงได้ยืนยันว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 20
 มาตราของตนก็เป็นรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน และยังกล่าวด้วยว่าสามารถร่างรัฐธรรมนูญของตนดีกว่า
 สภาผู้แทนราษฎร คือ

³⁸ ทยน้อย (นามแฝง), ประชาธิปไตย 42 ปี (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2517)
 หน้า 812.

³⁹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 9/2502 วันที่ 2 เมษายน
 2502. เรื่อง ที่นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมทราบ.

⁴⁰ สุทธชัย ยัมประเสริฐ, "นโยบายต่างประเทศในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
 พ.ศ. 2501 - 2506" เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล (กรุงเทพฯ : 2531) หน้า 22.

"แต่ข้าพเจ้ากล้ารับรองว่า ในกระบวนการรักษาผลประโยชน์ของราษฎร ความหวังดีต่อราษฎรและเจตนาที่จะสร้างสรรค์ประเทศชาตินั้น สมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในเวลานี้ ไม่ย่อหย่อนไปกว่าสมาชิกรัฐสภาในสมัยใด ๆ เราจะทำงานกันด้วยความสุจริตใจ ด้วยวิชาความรู้ ด้วยคุณพินิจอันเที่ยงธรรม ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลบีบบังคับ ไม่ต้องห่วงใย ในการกระทำที่จะต้องแสดงตนเป็นวีรบุรุษ เพื่อประโยชน์แก่การเลือกตั้งโดยตรงมาจากราษฎร ก็ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ต่อราษฎรเป็นอย่างยิ่ง"⁴¹

การตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารประเทศก็ได้แสดงให้เห็นแนวโน้มเช่นนั้น ตั้งแต่แรกของการยึดอำนาจวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้าราชการประจำ โดยได้ให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงรักษาการณ์ในหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี⁴² จากนั้นเมื่อมีการประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502 จะเห็นได้ว่า ในจำนวนคณะรัฐมนตรี 14 คน ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำหรือมีพื้นฐานมาจากข้าราชการประจำทั้งสิ้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กระทรวงสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการเป็นข้าราชการพลเรือน ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มหาดไทย คมนาคมเท่านั้นที่เป็นข้าราชการทหาร กระทรวงที่จอมพลสฤษดิ์ นำข้าราชการมาร่วมคณะรัฐมนตรีมากที่สุด คือ กระทรวงต่างประเทศ โดยเข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเศรษฐการ

นับได้ว่าคณะรัฐมนตรีในสมัยจอมพลสฤษดิ์นี้เป็นคณะรัฐมนตรีชุดแรกที่เป็นข้าราชการประจำชุดเช่นนี้ นับตั้งแต่ 2477 เป็นต้นมา นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ไม่ได้แต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงตั้งเช่นในครั้งอื่น ๆ เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ได้ให้ความสำคัญกับปลัดกระทรวงและ

⁴¹"คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2503" ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502 - 2504, หน้า347.

⁴²"ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 75 ตอน 81 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501.

ต้องการที่จะยกฐานะของปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ไม่ให้มีอำนาจเทียบเท่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง⁴³ โดยเห็นว่าปลัดกระทรวงเหล่านี้ต่างก็ปฏิบัติงานในกระทรวงของตนเป็นอย่างดีแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการ และเป็นที่เข้าใจกันได้ว่า ปลัดกระทรวงนั้นเองทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ดังนั้นจอมพลสฤษดิ์จึงได้มีคำสั่งว่า ถ้ารัฐมนตรีไม่อยู่หรือติดธุระให้ปลัดกระทรวงเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีแทน⁴⁴ และได้ปรับปรุงการประชุมคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ แต่เดิมนั้นได้มีการเสนอเรื่องต่าง ๆ มาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนมากเป็นงานของแต่ละกระทรวง โดยเฉพาะ ก็ต้องนำมาพิจารณาเพื่อขอมติคณะรัฐมนตรี ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า⁴⁵ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จอมพลสฤษดิ์จึงมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการเป็นผู้รับผิดชอบงานในหน้าที่ของแต่ละกระทรวง และพิจารณาสั่งการไปได้โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะประชุมพิจารณาแต่เฉพาะ 1 ปัญหานโยบายทั่วไป 2 เรื่องใหญ่ ๆ ที่จำเป็นต้องขอมติคณะรัฐมนตรี 3 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงเท่านั้น⁴⁶ อันเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีในการบริหารงานและดำเนินนโยบายได้อย่างอิสระ ทำให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาทในการนำเสนอโยบายมากขึ้น เช่นกรณี นายโชติ คณะเกษม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการจ้างพิมพ์ธนบัตรใหม่ขึ้นใช้ โดยไม่ได้ขอมติคณะรัฐมนตรี เพราะอยู่ในอำนาจหน้าที่ ๆ ผู้ว่าการจะกระทำได้แต่เกิดกรณีนี้อัจฉรวาทุจรีตในการจ้างพิมพ์ จนทำให้คณะรัฐมนตรีต้องนำเรื่องมาพิจารณาทบทวนใหม่ยังผลให้นายโชติ คณะเกษมพ้นจากตำแหน่ง⁴⁷

⁴³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน ก/ป7/2509/ทก1.1 เรื่อง สภาาร่างรัฐธรรมนูญ สยามรัฐ ฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁵ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 1/2502 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2502. เรื่องคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขอำนาจในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี.

⁴⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. ก/ป7/2502/ทก1.1 เรื่อง สภาาร่างรัฐธรรมนูญ สยามรัฐ ฉบับวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2502.

⁴⁷ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 9/2502 วันที่ 2 เมษายน 2502. เรื่อง การพิมพ์ธนบัตรใหม่.

ด้วยเหตุจอมพลสฤษดิ์จึงได้ให้ความสำคัญกับการบริหารงานในระบบราชการเป็นอย่างมาก และได้กำหนดการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรี โดยรวมเอางานสำคัญ ๆ หลายด้านเช่น งานด้านงบประมาณ งานพัฒนาเศรษฐกิจ พร้อมทั้งงานกลั่นกรองระบบราชการมาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี⁴⁷ แนวความคิดที่นำมาจากโครงสร้างของระบบช่วยอำนวยความสะดวกทำเนียบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา⁴⁸ ซึ่งเคยนำมาใช้ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทัพบกจนได้รับความสำเร็จมาแล้ว และได้นำมาใช้ในการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีในปี 2502 ดังนั้นจึงได้มีมีการตั้งตำแหน่ง "ปลัดบัญชาการ" ขึ้นมาควบคุมในลักษณะเดียวกับ Chief of Staff ของทำเนียบขาว และได้มอบหมายให้หลวงวิจิตรวาทการ ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากจอมพลสฤษดิ์เป็นอย่างมากให้เข้ารับตำแหน่งนี้⁴⁹ การดำเนินการเช่นนี้ทำให้อำนาจในระบบราชการรวมศูนย์เข้าสู่นายกรัฐมนตรีมากขึ้น แต่กระนั้น จอมพลสฤษดิ์ก็ได้ทำการขยายอำนาจไปสู่ข้าราชการประจำมากขึ้น โดยการให้ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งสำคัญตั้งแต่อธิบดีได้มีส่วนในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษด้านต่าง ๆ ขึ้นสังกัดนายกรัฐมนตรี และมักจะเชิญข้าราชการเหล่านั้นเข้าร่วมในคณะกรรมการเฉพาะด้านเหล่านั้นเช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรม คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก คณะที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้โดยมากแล้วจะมีงานเกี่ยวข้องกับหน่วย

⁴⁸ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2506" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 76 ตอน 24 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ หน้า 1 - 4.

⁴⁹ สามารถ พ่วงเกตุรา, "บทบาทของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณและสำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี", (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตแผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 58.

⁵⁰ คณะรัฐมนตรี, วิจิตรอนุสรณ์, คณะรัฐมนตรีพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ, หน้าค่านำ.

งานกระทรวงทบวงกรม แต่คล่องตัวกว่าและทำให้ข้าราชการประจำมีบทบาทมากกว่าเพราะสามารถตัดสินใจและนำเสนอในด้านนโยบายต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้ และยังเป็นช่องทางแห่งรายได้ที่มากขึ้น ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ทำให้ปฏิรูประบบราชการที่เน้นการรวมศูนย์ที่นายกรัฐมนตรีเช่นนี้เป็นที่ยอมรับได้ การประกาศกฎอัยการศึกตลอดเวลาของรัฐบาลศึกษาตลอดเวลาของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ยังให้ผลดีแก่ข้าราชการอีกชั้นหนึ่ง นั่นคือการนับเวลาราชการเพื่อบำเหน็จบำนาญจะเพิ่มเป็นทวีคูณ จึงเป็นเงื่อนไขที่สร้างความไม่พอใจแก่ข้าราชการทั่วไปอยู่แล้ว

ระบบวิถีชีวิตของจอมพลสฤษดิ์จึงเป็นยุคทองแห่งการบริหารของข้าราชการประจำ เพราะการที่จอมพลสฤษดิ์ใช้อำนาจเผด็จการในการที่ปิดสภาผู้แทนราษฎร จับผู้ต่อต้านหรือคัดค้านรัฐบาลเข้าคุก ทำให้การดำเนินงานของระบบราชการเป็นไปโดยราบรื่น และสามารถผลักดันนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างมากมายทั้งที่บางนโยบายที่ต้องถูกระงับไปในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพราะได้รับการคัดค้านจากรัฐสภาและนักวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ เช่น การปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาที่กรมวิชาการดำเนินการในพ.ศ. 2498. ถูกโจมตีอย่างหนักถึงขั้นถูกนำไปเป็นประเด็นไฮด์ปาร์กที่สนามหลวงในกรณีทีเรียกว่า "แบบเรียนเบสิก"* แต่อำนาจวิถีชีวิตของจอมพลสฤษดิ์ทำให้สภาการศึกษาสามารถออกแผนการศึกษา 2503 ซึ่งมีการปฏิรูปทั้งหลักสูตรและแบบเรียนได้โดยไม่มี การคัดค้าน และการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบตามหลังสหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ถูกคัดค้านมากในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ก็สามารถดำเนินนโยบายทวีความแน่นแฟ้นยิ่งกว่าเดิม โดยมีได้มีการคัดค้าน⁵¹ เป็นต้น

นอกจากนี้การที่จอมพลสฤษดิ์ ธาระรัชต์ผ่านการศึกษามาแต่ในด้านอาหาร และมีได้เป็นนักวิชาการที่มีความรู้รอบด้านแต่อย่างใด จากบันทึกรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี จึงพบว่าโครงการต่าง ๆ ที่ข้าราชการประจำเสนอขึ้นมานั้น จอมพลสฤษดิ์จะอนุมัติหรือถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็น้อยมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กระทรวงต่างประเทศที่มีส่วนสำคัญในการกำหนด

*โปรดดูรายละเอียด จรุง วรงค์สายัณห์, "กรมวิชาการเมื่อแรกตั้ง" หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล อนุสรณ์ 7 รอบ, (กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ, 2530)

⁵¹ กนต์ธีร์ ศุภมงคล, การวิเทศบายไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527).

นโยบายต่างประเทศในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยิ่งกว่ารัฐมนตรีต่างประเทศ แม้จะเป็น
 เสด็จในกรมราชอิศริยยศชั้นที่ ๕^{๕๒} ดังนั้น การดำเนินงานหลายอย่างจึงผ่านนายกรัฐมนตรี
 โดยไม่ผ่านกระทรวงต่างประเทศ แต่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ปรากฏว่ากระทรวงต่างประเทศได้กลับ
 มาสู่ฐานะแห่งการมีอำนาจนำเสนอและกำหนดนโยบายอย่างแท้จริงมากขึ้นกว่าสมัยจอมพล ป.มาก
 จากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีได้แสดงให้เห็นว่า จอมพลสฤษดิ์ มิได้มีความรู้ความเข้าใจ
 เรื่องการต่างประเทศมากนัก จึงมักจะอนุมัตินโยบายทั้งหมดตามที่นายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่า
 การกระทรวงต่างประเทศเสนอมา โดยเฉพาะเกี่ยวกับนโยบายสหประชาชาติ ความสัมพันธ์
 กับประเทศที่ห่างไกลออกไป เช่น ยุโรป ตะวันออกกลาง แอฟริกา ลาตินอเมริกาเป็นอำนาจ
 เต็มของนายถนัด คอมันตร์ แม้กระทั่งนโยบายในภูมิภาคตลอดจนกระทั่งทำที่ต่ออัมพูชา อินโดนีเซีย
 พม่า ก็ยังมีแนวโน้มจะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีต่างประเทศเสนอมา มีแต่เรื่องที่ค่อนข้างเกี่ยวข้องกับ
 ความมั่นคง เช่น กรณีลาวหรือความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาหรืออเมริกา กระทรวงกลาโหม
 สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกรมประมวลราชการแผ่นดินจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมากแล้ว
 กรมประมวลราชการแผ่นดิน กระทรวงกลาโหมและกระทรวงต่างประเทศ จะเป็นผู้นำเสนอต่อข้อมูล
 เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ดังนั้นหน่วยราชการทั้ง 3 ส่วน จึงมีความสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
 นโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ส่วนมากแล้วกรมประมวลราชการแผ่นดิน มักมีแนวโน้ม
 การเสนอที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมจัด ส่วนกระทรวงต่างประเทศทำที่การเสนอจะค่อนข้างยืดหยุ่นกว่า
 และจอมพลสฤษดิ์มีแนวโน้มที่จะเลือกใช้นโยบายตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอมา โดยมีการ
 ปรับปรุงแก้ไขเล็กน้อย

ในบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรียังเห็นได้ว่า งานด้านนโยบายมักจะนำเสนอมาจาก
 คณะกรรมการชุดต่าง ๆ และหน่วยงานเฉพาะ แต่ก็มีอยู่บ้างที่มาจากภารกิจเริ่มของจอมพลสฤษดิ์
 แล้วไปดำเนินการตามระบบราชการ แต่กระนั้นในการควบคุมงานประจำนั้น จอมพลสฤษดิ์ได้

^{๕๒} สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, "นโยบายต่างประเทศไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.

มอบหมายให้พลเอกถนอม กิตติขจร และพลตรีกรมหมื่นราธิพงศประพันธ์รับผิดชอบงานด้านต่างประเทศ เศรษฐกิจและการคลัง⁵³ ในส่วนกระทรวงต่างประเทศได้รับมอบหมายให้ประสานงานกับนายณัฏ คอมนันท์ นอกจากงานในสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ รองนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหากแต่หลวงวิจิตรวาทการ ปลัดบัญชาการ จะเป็นผู้ดำเนินงานประจำแทนนายกรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้นแม้แต่งานบริหารภายในคณะรัฐมนตรีเอง จอมพลสฤษดิ์ก็มีได้กระทำ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ประสานงาน ติดตาม สรุปผลงานและเป็นตัวแทนอยู่เสมอ ก็คือ พลเอกถนอม กิตติขจร⁵⁴ เพราะภายหลังประกาศตั้งคณะรัฐมนตรีและจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกสุดเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2502 จอมพลสฤษดิ์ก็ล้มป่วยและเข้ารับการผ่าตัดที่โรงพยาบาลพระมงกุฎเมื่อหายป่วยแล้วไปพักฟื้นอยู่ที่เขาสวนมูข บางแสน จนถึงวันที่ 13 พฤษภาคม 2502 จึงได้กลับเข้ามาร่วมประชุมตามปกติ ในระหว่างนั้นจอมพลสฤษดิ์ได้มอบหมายให้พลเอกถนอม กิตติขจร รักษาการแทนและบริหารงานแทนนายกรัฐมนตรี⁵⁵ และก็ยังดำเนินการเช่นนั้น แม้เมื่อจอมพลสฤษดิ์กลับมาปฏิบัติราชการแทนตามปกติแล้ว ปรากฏว่างานที่จอมพลสฤษดิ์ รับผิดชอบโดยตรงมักเป็นงานจุกจิกที่มีผลต่อการโฆษณาในหมู่ประชาชน เช่น งานอำนวยความสะดวกเพลิง ยิงเป้าผู้วางเพลิง การปราบฝิ่น กำจัดขบวนการ เป็นต้น งานสำคัญเพียงงานเดียวที่อยู่ในความรับผิดชอบติดตามของจอมพลสฤษดิ์ ก็คือ งานส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าพลเอกถนอม กิตติขจรนั้นเป็นบุคคลสำคัญมากในคณะรัฐมนตรี และได้ "ว่าที่" นายกรัฐมนตรีมาก่อนที่จะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ทำให้การถึงแก่อสัญกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2506 นั้นไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อการบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้จากถ้อยแถลงของพลเอกถนอม กิตติขจร เมื่อเข้ารับ

⁵³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 1/2502 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2502 เรื่อง มอบงานให้รองนายกรัฐมนตรี.

⁵⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 1/2502 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2502 เรื่อง มอบหมายให้พลเอกถนอม กิตติขจรรักษาการแทนนายกรัฐมนตรี.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า "...คณะรัฐมนตรีใหม่นี้จะไม่มีการเปลี่ยนตัวเพราะถือว่าเป็นคณะรัฐมนตรีที่ตกทอดกันมาจากรัฐบาลชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมทั้งจะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายคงให้ยึดถือไปตามเดิม"⁵⁶

ดังนั้น การดำเนินการไปตามที่ระบบราชการเสนอมา จึงทำให้นายโตอำนาจเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กลับเป็นการให้อิสระในการกำหนดนโยบายในระดับหนึ่ง และให้อำนาจบริหารแก่ระบบราชการมากกว่าครั้งใด ๆ ยังผลให้ระบบราชการสามารถสร้างหรือปฏิรูปประเทศไทยได้ตามแนวความคิดของตน และเป็นกลไกหรือพื้นฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อมา

นโยบายทางเศรษฐกิจ

ในระบบปฏิวัติ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจประกอบด้วยสาระสำคัญคือ การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และอนุญาตให้เอกชนจากต่างประเทศมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีจุดมุ่งหมายที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น และแก้ไขปัญหากการขาดดุลย์ของรัฐบาล⁵⁷ รวมทั้งเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อีกด้วยเพราะนโยบายเศรษฐกิจแบบใหม่ สามารถนำความผาสุกให้กับประชาชนได้ การที่จะอธิบายถึงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจไม่สามารถหลีกเลี่ยงการอธิบายถึงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีส่วนผลักดันให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และให้ความช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ แก่ไทย

⁵⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป7/2506/สร.4.1 เรื่อง การประชุมคณะรัฐมนตรีมติคณะรัฐมนตรี-คณะรัฐมนตรี ชาวไท 14 ธันวาคม 2506.

⁵⁷ "คำปราศรัยเนื่องในวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ.2505 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2505 - 2506, หน้า 534 - 535.

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตย ได้กลายเป็นผู้นำในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ที่แพร่ขยายทั้งในยุโรปและเอเชีย นโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกา ได้แสดงออกทั้งในรูปการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในทางการเมืองและการทหาร สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการก่อตั้งองค์การร่วมมือทางทหารเช่น องค์การสนธิสัญญา ซีโต้ องค์การสนธิสัญญานาโต้ เป็นต้น ในทางเศรษฐกิจ แต่เดิมสหรัฐอเมริกา มีนโยบายที่จะช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ โดยมุ่งไปที่การฟื้นฟูประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับภัยจากสงครามโลก แต่เมื่อภัยคอมมิวนิสต์ได้ขยายตัวออกไปมากขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงได้ประกาศโครงการ "Point Four" ของประชาธิปไตยที่มั่นคงและเป็นและเพิ่มปริมาณเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านคอมมิวนิสต์

ลักษณะความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกานี้ นอกจากจะให้เงินทุนในการพัฒนาประเทศแล้ว ยังได้เสนอนโยบายทางด้านเศรษฐกิจต่อประเทศผู้รับความช่วยเหลือด้วย โดยที่สหรัฐอเมริกามองเห็นว่านโยบายนี้จะ เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายการสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกา ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ผู้นำไทยต้องให้การพิจารณาและด้วยปัญหาความมั่นคงของชาติในขณะนั้น ทำให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศสอดคล้องกับนโยบายของสหรัฐอเมริกา เช่น การเข้าร่วมสงครามเกาหลี และ องค์การซีโต้ เป็นต้น ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็เห็นว่า การคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์จากจีน จำต้องอาศัยประเทศที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่เข้มแข็งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และไม่มีประเทศใดเหมาะสมมากกว่าไทยที่ปราศจากการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์^{๕๘} ยังผลให้ประเทศทั้งสองมีความสัมพันธ์ที่ แนบแน่นในเวลาต่อมา

ในทัศนะของสหรัฐอเมริกาการทำสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ มีหลักการสำคัญคือ

^{๕๘} ธวัชชัย วัฒนรังสรรค์ (แปล) "บทบาทของสหรัฐอเมริกาในสังคมไทย" มาร์ธา วันเนคเคอร์, สิทธิอาณานิคมแผนใหม่ในเอเชียอาคเนย์, สมชัย สงคามาศย์ (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปยุตต์, 2524) หน้า 49.

1. จำเป็นจะต้องมีความมั่นคงทางการเมืองและสังคม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนจากเอกชน

2. มาตรการทางด้านความปลอดภัยต้องมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการแทรกซึมและการบ่อนทำลายจาก "คอมมิวนิสต์สากล" นี้หมายถึง จะต้องไม่มีการคัดค้านใด ๆ ต่อหลักการพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงของชาติเพื่อต่อต้านความคอมมิวนิสต์⁵⁹

ดังนั้นนโยบายทางเศรษฐกิจจึงเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพราะเท่าที่เป็นการวางเงื่อนไขเบื้องต้นและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่จะทำให้ไทยมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง เปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ และมีการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ความมั่งคั่ง เพื่อป้องกันมิให้ไทยถูกคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่จะอ้างปัญหาความยากจน และความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจของไทยไปใช้ในการโฆษณาชวนเชื่อ ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความไม่พอใจรัฐบาล และอาจก่อความวุ่นวายทางการเมือง ซึ่งจะทำให้คอมมิวนิสต์ใช้โอกาสนี้เข้าแทรกแซงได้

ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้พยายามเสนอนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมแก่ไทยในรูปของความตกลงร่วมกันทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในปี พ.ศ. 2493 ภายใต้ข้อเสนอบของคณะทูตครีฟรัน และได้เสนอแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้กับประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า เวียดนาม เช่นกัน⁶⁰ แต่ข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจังในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เพราะเป็นการขัดนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของจอมพล ป. ซึ่งดำเนินธุรกิจในลักษณะผูกขาด และเป็นผู้ควบคุมกลไกของรัฐของตนเอง

ในสมัยรัฐบาลสฤษดิ์ถนอมนี้เองได้กลายเป็นก้าวสำคัญของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับผู้นำของสหรัฐอเมริกา และเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อรูป

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48 - 49.

⁶⁰ กรมวิเทศสหการ, คู่มือปฏิบัติราชการกรมวิเทศสหการ (พระนคร : กระทรวงพัฒนาแห่งชาติ, 2504), หน้า 59.

ทางความคิดในเรื่องการปฏิบัติและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดินทางไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลวอเตอรัล และในฐานะประธานกรรมการเจรจาขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา จอมพลสฤษดิ์ ได้เข้าพบและหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐอเมริกา ผลจากการเจรจา สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยตามที่ขอมา ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ รับหลักการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และหลักการพัฒนาเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมมาเขียนเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติ

ความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เน้นให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด อนุญาตให้หน้าเอกชนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยมในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนจากต่างประเทศ และสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐอเมริกา⁶¹ จอมพลสฤษดิ์ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจนถึงขนาดจะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶² ที่ว่า "...รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญยังมีอีกอย่างหนึ่ง คือ แผนการเศรษฐกิจ ใครสร้างระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยไม่มีแผนการเศรษฐกิจอย่างพร้อมมูล ระบอบรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่ถาวร..."⁶³ และ..." ความผิดพลาดบกพร่องอย่างหนึ่งของเราในกาลที่ล่วงแล้วมา คือ เราไม่เคยมีแผนการเศรษฐกิจ...เราไม่รู้ว่าจะจัดการเศรษฐกิจของเราไปในรูปแบบใด"⁶⁴

⁶¹ อุกฤษณ์ บัฒมานันท์, "สหรัฐอเมริกา กับนโยบายเศรษฐกิจของไทย (1960 - 1970)", หน้า 26 - 31.

⁶² ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 "ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 75 ตอนที่ 8 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2501.

⁶³ "คำแถลงในโอกาสที่สมาพันธ์รัฐธรรมนูญ เริ่มงานรัฐธรรมนูญ 30 มีนาคม 2504" ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2502 - 2026, หน้า 446.

⁶⁴ "คำปราศรัยในการเปิดประชุมสามัญคุรุสภา 12 พฤษภาคม 2502" เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

หลังจากนั้นจึงได้มีการตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะพัฒนาระบบทุนนิยมเสรีขึ้น เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (4 กรกฎาคม 2502) คณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรม (13 เมษายน 2502) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม (6 พฤศจิกายน 2502) และได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504 นั้น เพื่อดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมีแผนให้บรรลุตามนโยบายของรัฐบาลที่ว่า "...การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหัวใจของงานปฏิวัติทั้งหมด"⁶⁵ โดยมีเป้าหมายรวม ดังคำประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกว่า

"...การเพิ่มผลผลิตในประเทศไทย จะทำได้โดยมีผลดีก็โดยความพยายามของเอกชน ทั้งนี้โดย ฝ่ายรัฐบาลก็เป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมแทนที่ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นฝ่ายเข้าทำการผลิตเอง... ดังนั้นแนวทางสำคัญที่สุดของแผนการรัฐบาล จึงได้แก่การส่งเสริมให้มีความเจริญเติบโตในภาคเอกชน โดยรัฐบาลจะทุ่มเททรัพยากรของรัฐบาลเข้าไปในโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ทางเกษตรและไม่ใช่อุตสาหกรรม..."⁶⁶

และเพื่อที่จะสร้าง"ชีวิตใหม่แห่งชาติ ตั้งแต่ พ.ศ.2504" เป็นต้นไป จอมพลสฤษดิ์เห็นว่าการดำเนินการเหล่านี้ "เป็นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้รากฐานมั่นคงเป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีจำนวนมากกว่าชนชั้นอื่น อันเป็นยอดปรารถนาของข้าพเจ้า..."⁶⁷

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่จอมพลสฤษดิ์ กล่าวว่าจะทำให้เกิดขึ้นเป็นการถาวรสืบไป ก็คือ การเน้นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยย้าว่า "การประกอบอุตสาหกรรมโดยรัฐควรหลีกเลี่ยงให้มากที่สุด เว้นแต่ที่จำเป็นจริง ๆ ที่ต้องกระทำ ...การ

⁶⁵ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีระยะ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 1 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สารบรรณทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505).

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 77 ตอนที่ 85 แผนกฤษฎีกาภาค 2 20 ตุลาคม 2503. หน้า 587.

⁶⁷ "คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ 2 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503 "ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502 - 2504", หน้า 249.

อุตสาหกรรมอยากให้เอกชนจัดทำกัน ...^{๘๘} ซึ่งสอดคล้องกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ที่ได้สั่ง
แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 เพื่อสนับสนุนการลงทุนของเอกชนความว่า

1. รัฐจะต้องไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นใหม่เพื่อแข่งขัน
2. รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ
3. รัฐให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ กับบริษัทเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศว่า
 - ก. ให้นำตราสารเข้าสำหรับเครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการ
อุตสาหกรรม เมื่อเริ่มประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือเมื่อขยายงานขนาดใหญ่
 - ข. ให้นำกรณีผู้ประกอบอุตสาหกรรมเป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในระยะเวลา
เริ่มกิจการนั้นอยู่ในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการประกาศนี้จะได้ตกลงกำหนดให้ตามความเหมาะสม
ซึ่งไม่ต่ำกว่า 2 ปี และไม่เกิน 5 ปี
 - ค. จะอนุญาตให้ให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศ
 - ง. อนุญาตให้นำเงินออกนอกได้
4. รัฐจะงดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าสำหรับวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ในกิจการ
อุตสาหกรรมและจำเป็นต้องสั่งมาจากต่างประเทศ งดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากร
ขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกนอกประเทศ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามสินค้าชนิดเดียวกัน
เข้าประเทศ ^{๘๙}

นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 42 ได้ย้ำเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐ โดยประกาศว่า
กิจการอุตสาหกรรมประเภทใดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 42 และฉบับที่
49 ได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติกฎหมายที่ดินปี 2497 เพื่อเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถ
ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้

^{๘๘} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, บันทึกรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 9/2502
วันที่ 2 เมษายน 2502 เรื่อง ที่ท่านนายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมทราบ.

^{๘๙} "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 75
ตอนที่ 103 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2501.

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้ตอบสนองความชอบธรรมทางการเมืองให้กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อีกด้วย กล่าวคือ นอกจากจะทำให้รัฐไม่ต้องดำเนินการแข่งขันกับเอกชน ทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินเหมือนที่ผ่านมา นโยบายเศรษฐกิจแบบนี้ยัง นำประเทศไปสู่ความทันสมัย ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น จากเดิม ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐ และการดำเนินนโยบายเช่นนี้ ทำให้รัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ได้รับความช่วยเหลือทางทหารจึงลดลง ขณะที่โครงการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้น⁷⁰ ในระยะปี พ.ศ. 2502-2503 มิตรภาพระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา จึงยืนอยู่ บนรากฐานแห่งการสนองตอบโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการสร้างถนนหนทาง และการ พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและการขยายการติดต่อทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งทำ ให้อัตราการค้าขายของสองประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมด้วยการขยายการลงทุนในกิจการ ต่าง ๆ จากต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งลงทุนมากเป็นอันดับหนึ่งในประเทศไทย โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนของตนเองด้วย

ประการที่สำคัญ นโยบายทาง เศรษฐกิจแบบใหม่ยัง เอื้อต่อการทำลายฐานอำนาจทาง เศรษฐกิจของกลุ่มราชครูได้อย่างเหมาะสม เพราะนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสามารถจำกัด บทบาทของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มราชครู ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่ สามารถขยายตัวทางเศรษฐกิจในระบบใหม่ได้ เพราะขัดแย้งกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ เสรีนิยม และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มีนโยบายที่จะขายรัฐวิสาหกิจให้กับเอกชน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ ที่ขาดทุน⁷¹ และเป็นการเสริมสร้างฐานอำนาจทาง เศรษฐกิจของจอมพลจอมพลสฤษดิ์ให้มั่นคงมากขึ้น เพราะธุรกิจส่วนใหญ่ของจอมพลสฤษดิ์เป็นบริษัทเอกชน ซึ่งก่อตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการปฏิวัติเป็นจำนวน มากเช่น บริษัทชลประทานซีเมนต์ บริษัทกรุงเทพไหมไทย บริษัทบางกอกกระสอบ โรงกลั่นน้ำมันไทย

⁷⁰ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, "สหรัฐอเมริกา กับนโยบายเศรษฐกิจของไทย (1960 - 1970)", หน้า 96.

⁷¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป7/2502/สร. 6.1 เรื่อง สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ คำสัมภาษณ์ของนายฉลอง ปิงตระกูล.

รายได้เฉลี่ยประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 2,170 บาทต่อปี⁷⁵

3. ดุลย์การค้าที่เคยขาดทุนกลับกำไร ก่อนการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501 ประเทศไทยขาดดุลย์การค้าทุกปี เช่น ใน พ.ศ.2501 ขาดดุลย์ถึง 1,780 ล้านบาท ใน พ.ศ.2501 ขาดดุลย์เพียง 1,004 ล้านบาทใน พ.ศ.2504 ดุลย์การค้ากลับมีกำไรเป็นครั้งแรกในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา และดุลย์การค้าของไทยที่เคยขาดทุนมาตลอดทำกำไรขึ้นทุกปี⁷⁶

4. รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ สามารถปลดเปลื้องชำระหนี้สินธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหนี้ก่อนการปฏิวัติเป็นเงิน 1,507 ล้านบาทเศษ ได้จนหมดสิ้นในปี พ.ศ.2505 และกลับเป็นเจ้าหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนเงิน 1,100 ล้านบาท⁷⁷

ด้วยเหตุนี้ นโยบายทางการเมือง และนโยบายทางเศรษฐกิจจึงเป็นหลักการสำคัญในระบบปฏิวัติ ของจอมพลสฤษดิ์ กล่าวคือ นโยบายทางการเมืองได้สร้างอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดให้กับจอมพลสฤษดิ์ในการปกครองประเทศ ในขณะที่นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้ก้าวหน้าสร้างมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงภายในชาติ ซึ่งหมายถึงความมั่นคงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ด้วยเช่นกัน

⁷⁵ "สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ", ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, หน้า 82.

⁷⁶ "คำปราศรัยต่อที่ประชุมข้าราชการผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรชุดที่ 4 วันที่ 8 พฤษภาคม 2505" ประมวลสุนทร พจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2505 - 2506.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 777.