

บทที่ 3

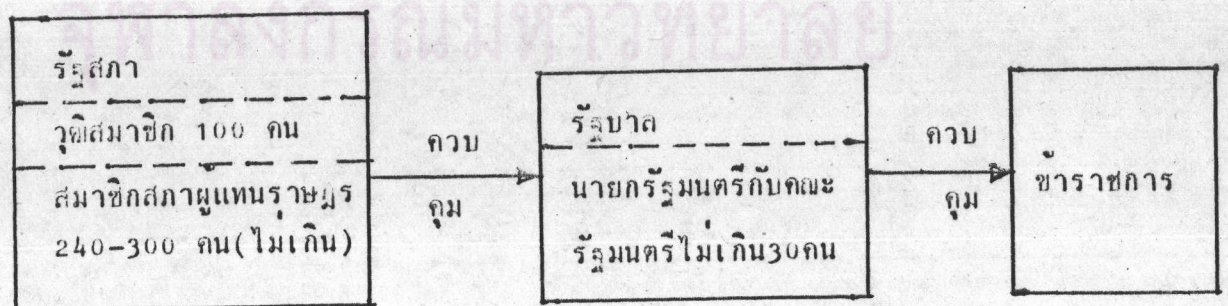
ศึกษาโดยละเอียด

เปรียบเทียบรัฐบาลจากการเลือกตั้งกับรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง

รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยมี นายกรัฐมนตรี คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของ กรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมดมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จาก จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และเป็นรัฐบาลที่เลือกตั้งขึ้นมาหลังจากการเรียกร้อง ความ เป็นประชาธิปไตยของประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีมีทั้งหมด 30 ท่าน ตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กำหนด ให้รัฐมนตรี จำนวนครึ่ง หนึ่งจะต้องมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมีตำแหน่งวุฒิสมาชิก และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอก จากข้าราชการการเมืองมิได้ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสมาชิก 100 คน และ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร 269 คน

โครงสร้างระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517



รูปที่ 6 แผนผังโครงสร้างระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517



ก. สภาพสังคมาการเมืองก่อนเป็นรัฐบาล

สภาพสังคมาการเมืองก่อนที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จะมาเป็นรัฐบาล นับตั้งแต่ช่วงท้ายของรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลของตัวเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 อำนาจการเมืองและการปกครองทั้งหลายทั้งปวง ตกอยู่กับคณะปฏิวัติทั้งสิ้น โดยมีประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วแต่งตั้งสภานิติบัญญัติ ขึ้นทำหน้าที่แทน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในขณะเดียวกันนั้น สภานิติบัญญัติยังทำหน้าที่ ร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย แต่เนื่องด้วยสภาพเศรษฐกิจและการเมืองไม่เป็นไปตามที่ ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ จึงได้มีการเรียกร้องรัฐธรรมนูญและเรียกร้องให้มีการ เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการเคลื่อนไหวของประชาชนและนิสิตนักศึกษากลุ่มหนึ่ง ได้ก่อหวอดขึ้นก่อน แล้วจึงแผ่กระจายขยายวงกว้างออกไป ทั่วประเทศ ด้วยเวลาที่รวดเร็ว และในที่สุดก็มีการจลาจลซึ่งเกิดเป็นวันมหาวิปโยค เนื่องจากการปฏิวัติโดยประชาชนทั้งประเทศในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 มีผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้น ต้องออกไปอยู่นอกประเทศชั่วคราว.

หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า แต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ขึ้นเป็นคณะที่พิเศษ ซึ่งเป็นชุดพระราชทาน เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2516 ต่อมาได้ จัดให้มีตัวแทนของประชาชนทางอ้อมคือมีสมาชิกแห่งชาติแล้วให้สมาชิกแห่งชาติเป็นผู้เลือก สมาชิกสภานิติบัญญัติ จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เมื่อ พุทธศักราช 2517 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518

ในช่วงนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ตั้งพรรคการเมืองพรรคกิจสังคม ขึ้น โดยดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค และลงสมัครรับเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครและได้รับการเลือกตั้งเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล ในที่สุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชก็ได้รับความไว้วางใจ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศเป็นส่วนใหญ่และได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินในช่วงนี้



ข. สภาพสังคมการเมืองในขณะดำรงตำแหน่ง

สภาพสังคมการเมืองในขณะที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่ง อยู่ในช่วง 13 เดือนนั้น เป็นช่วงที่ต่อเนื่องมาจากสภาพสังคมการเมืองที่ ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งประเทศได้รับความสำเร็จในการเรียกร้องประชาธิปไตย และกำลังชื่นชมกับประชาธิปไตยที่มีขอบเขตกว้างขวางมากที่สุดจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ครั้นเมื่อมาถึงช่วงของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ชาวนาชาวไร่จากต่างจังหวัด ได้เดินทางเข้ามาเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ เช่นขอที่ทำกิน มีสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ 28 จังหวัด ได้เดินทางเข้ามาเรียกร้องที่กรุงเทพฯ มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปที่ดินฯ นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชต้องออกมาต้อนรับที่ทำเนียบรัฐบาลหลายครั้งหลายหน แต่ก็ได้ชี้แจงจนเป็นที่พอใจของผู้ร้องเรียนเหล่านั้น . . . มีปัญหาเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติที่จังหวัดระนอง คือ ประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลเพิกถอนสัมปทานการขุดแร่ในทะเล . . . เกิดกรณีมีการเผาศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี . . . ในทางทหารขอให้มีการพิจารณาแยกกองอัยการศึกซึ่งประกาศไว้เมื่อก่อนเข้าเป็นรัฐบาล โดยให้ประกาศใช้ต่อไปอีก 1 ปี ทั้ง 28 จังหวัด . . . ฝ่ายค้านของรัฐบาลโจมตีนโยบายเงินผัน (โครงการช่วยเหลือผู้มียาได้น้อยทั่วประเทศ) โดยกล่าวโจมตีว่าเป็นไปไม่ได้จะมีการรั่วไหลมาก . . . เหตุการณ์รอบประเทศเช่น กรณีขี้เขมรแดงยึดกรุงพนมเปญได้ . . . มีการชุมนุมเรียกร้องของนิสิต นักศึกษา ต้องการให้ขับไล่อานท์พของสหรัฐอเมริกาออกไปอยู่นอกประเทศไทย นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องออกแถลงการณ์ทาง ทวีจันเป็นที่พอใจประชาชน . . . นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชไปเยือนประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อเป็นการเชื่อมสัมพันธไมตรีในทางการเมืองซึ่งนับว่าได้รับความสำเร็จอย่างยิ่งทำให้เหตุการณ์ด้านเขมรผ่อนคลายลงมาก . . . พรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรคที่เรียกว่ารัฐบาลสหพรรคก็เรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับพรรคของตนมากขึ้นอย่างไม่สิ้นสุดแม้ในพรรคกิจสังคมเอง ทั้ง ๆ ที่มี 18 เสียง ก็เรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน และประกอบกับพรรคสังคมนิยมซึ่งหัวหน้าพรรคคือ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ และดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการในการเสนอตัวนายกรัฐมนตรีด้วยตามรัฐธรรมนูญ หากมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนรัฐบาล ไม่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้ พรรคสังคมนิยมต้องการรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีก จึงร่วมกับฝ่ายค้าน นายกรัฐมนตรีจึงตัดสินใจยุบสภา เพื่อเลือกตั้งทั่วไปเพราะเชื่อว่าจะได้เสียงข้างมาก



### ก. การบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารโดยทั่วไปแล้ว ถ้าเราตั้งคำถามขึ้นว่า การบริหารมีความหมายอย่างไร? คำตอบจะมีอย่างน้อย 5 แนวด้วยกัน แต่ที่กระจ่างชัดและเหมาะสมที่จะนำมาอธิบายประกอบในการพิจารณาการบริหารราชการแผ่นดินในการศึกษาครั้งนี้ จะขอ นำความหมายของ โจเซฟ คิงส์ เบอรี กับ รอเบิร์ต วิลค็อก (Joseph Kingsbury & Robert Wilcox) ซึ่งได้ร่วมกันให้คำนิยามของการบริหารไว้ว่า หมายถึง "กิจกรรมของกลุ่มคนที่ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางอันเดียวกัน" ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจกล่าวได้ว่า สภาพของการบริหารจะเกิดขึ้นได้เมื่อประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (2: 46)

- ต้องมีบุคคลอย่างน้อย 2 คน หรือมากกว่านั้นขึ้นไป
- ต้องมีการกระทำ ซึ่งมีลักษณะเป็นความพยายามร่วมกันระหว่างบุคคลกลุ่มนั้น
- ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายรวม เพื่อที่จะให้การกระทำของบุคคลกลุ่มนั้น ๆ บรรลุถึงสิ่งที่กำหนดไว้ได้

และ คำนิยามของ เลียนาต ไวท์ (Leonard White) ซึ่งให้คำนิยามในตอนท้ายกล่าวว่า . . . "การบริหาร (รัฐกิจ) จะประกอบด้วย การดำเนินทั้งหมด ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุผลสำเร็จหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ" (2: 44)

จากคำนิยามและความหมายของแนวทางทั้งสองนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า

"การบริหารราชการแผ่นดิน คือ การที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อบรรลุตามมติของคณะรัฐมนตรีอันเดียวกัน หรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล" และ การบริหารราชการแผ่นดินจะเกิดขึ้นได้ต้องมีอย่างน้อย 2 คน (คณะรัฐมนตรี) มีความพยายามร่วมกัน (มติดของคณะรัฐมนตรี) และต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายอันเดียวกัน (นโยบายของรัฐบาล)

ฉะนั้น ในการศึกษาการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะต้องศึกษา คณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรี หรือเรื่องต่าง ๆ ที่ประชุมในคณะรัฐมนตรี นั่นคือ บันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี





ในการศึกษาการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช  
ก็จะต้องศึกษา คณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี  
ของ คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วย ดังนี้.

1. คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช  
ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีจำนวนคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 30 คน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วย  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นคณะรัฐมนตรี  
สหพรรค ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนรวม 16 พรรค และมีรัฐมนตรีมาจากพรรค  
ต่าง ๆ 8 พรรค ในช่วงแรก และในช่วงหลังที่ใกล้จะหมดสมัยมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี  
จากพรรคต่าง ๆ รวม 10 พรรค

2. นโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาล มีลักษณะที่เป็นนโยบายที่  
ผสมจากพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลและพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลสำคัญ ๆ ที่ร่วมรัฐบาล  
คือ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมชาตินิยม รวมทั้งตัว  
นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีด้วย

3. บันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี บันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี  
ในช่วงที่ศึกษา มีทั้งหมด 3,707 รายการ

4. พระราชบัญญัติงบประมาณฯ พระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
มีความสัมพันธ์และมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นวาระอันหนึ่งในคณะรัฐมนตรีที่  
ต้องพิจารณาตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติงบประมาณฯ นี้ เป็นนโยบายประจำปี  
ของคณะรัฐมนตรีด้วย พระราชบัญญัติงบประมาณฯ ในคณะรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ นั้น  
มีบางส่วนที่มีอิทธิพลมาจาก นายกรัฐมนตรีและบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรี เช่น เงินผันซึ่ง  
แต่เดิมไม่มีรายการและไม่มียบประมาณมาก่อน แต่ถูกกำหนดเข้าไปใหม่ในชุดนี้

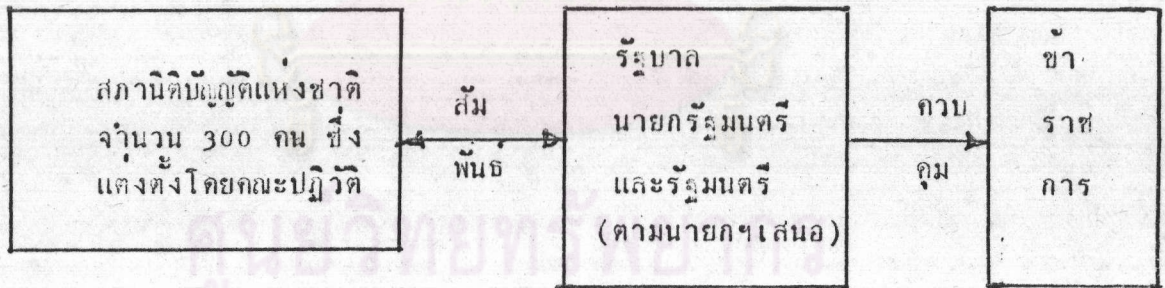
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เป็น  
ทั้งระเบียบวาระที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจในขณะเริ่มต้นให้แผนฯ ซึ่งแผนฯ นี้ เป็นการ  
กำหนดคนนโยบายกว้าง ๆ ให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ เป็นนายกฯ  
แผนฯ ได้ข้ออยู่แล้ว นโยบายของรัฐบาลจึงขาดอิสระไปบางส่วนด้วย



รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งจากคณะปฏิวัติซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ภายหลังจากได้แต่งตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นนายทหารบก รวมกับ ทหารอากาศ ทหารเรือ มีรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน เช่น ในด้านการเกษตร เศรษฐกิจ การแพทย์ การคลัง การศึกษาและกฎหมาย เป็นรัฐบาลในช่วงการยึดอำนาจของคณะปฏิวัติ คณะรัฐมนตรีจำนวน 35 คน ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ไม่กำหนดจำนวนรัฐมนตรีไว้ โดยให้นายกรัฐมนตรีกำหนดได้ตามที่ตองการ ไม่มีรัฐสภา แต่คณะปฏิวัติได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติขึ้น แล้วแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติของคณะปฏิวัติขึ้น จำนวน 300 คน และกำหนดให้สภานิติบัญญัตินี้ เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย

โครงสร้างระบบการเมืองตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520



รูปที่ 7 แผนผังการเมืองตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520



ก. สภาพสังคมการเมืองก่อนเป็นรัฐบาล

สภาพสังคมการเมืองก่อนเข้ารับตำแหน่ง นับตั้งแต่รัฐบาล ม.ร.ว. ตึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับแรงกดดันภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยกันเรียกร้องเพิ่มรัฐมนตรีในแต่ละพรรคร่วมรัฐบาล และความกดดันภายในจากฝ่ายค้านร่วมกับพรรคร่วมรัฐบาลบางส่วนจะเปิดอภิปรายทั่วไป ฯ ในที่สุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ์ ได้ยุบสภาเพื่อเลือกตั้งทั่วไป พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลผสมอยู่ระยะหนึ่ง ในระหว่างนั้นมีปัญหากรณีจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ลี้ภัยอยู่ต่างประเทศ ได้ลอบกลับเข้ามาในรูปนักบวช ทำให้บรรยากาศต่อต้านจอมพลถนอมเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง นิสิตนักศึกษา ประชาชน ชุมชนต่อต้านทั่วประเทศ ประกอบกับแรงกดดันภายในของพรรคประชาธิปัตย์เองด้วย นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช จึงลาออกกลางสภา แต่ในเวลาต่อมามีการหยั่งเสียง ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช ก็ได้รับความไว้วางใจ จากสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง ในเวลาเดียวกันนั้น ก็ยังมีการชุมนุมต่อต้านอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อย่างหนาแน่น และในจังหวัดนครปฐมก็มีการชุมนุมต่อต้านด้วย และได้มีการแสดงละครล้อเรียนการเมืองและมีการแขวนคอ รุ่งขึ้นหนังสือพิมพ์แพร่ข่าวทั่วประเทศ กลายเป็นรูปเหมือนเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพองครักษ์หายาท กลุ่มลูกเสือชาวบ้านร่วมกับวิทยุทหารเร่งเร้าอารมณ์ประชาชนทางวิทยุ แล้วในที่สุดการชุมนุมต่อต้านที่อยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็เกิดเป็นจนวนกลายเป็นจลาจล นิสิตนักศึกษาและประชาชนถูกอาวุธ เสียชีวิตหลายศพบีการอย่างสับสนหวั่นไหว ทำให้ทางฝ่ายทหารซึ่งสละระดับบทบาททางการเมืองลงเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 จึงกลับมายึดอำนาจทางการเมืองจากสภาอีกครั้งหนึ่งซึ่งมีพลเรือเอก สังกัด ชลออยู่เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

เมื่อได้ทำการปฏิรูปแล้ว ได้แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาหนึ่งปี ต่อมาคณะทหารชุดเดิมนั้น ได้ทำการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง โดยยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจาก นายกรัฐมนตรีนายธานินทร์ กรัยวิเชียรแล้วแต่งตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในนามของคณะปฏิวัติ



ข. สภาพสังคมการเมืองในขณะดำรงตำแหน่ง

สภาพสังคมการเมืองในขณะ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีอยู่ในช่วง 18 เดือนนั้น เป็นการสืบเนื่องมาจากสภาพการเมือง และการปกครองของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ดำเนินการค้างอยู่ เมื่อนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ เข้ามารับตำแหน่ง นิสิตนักศึกษา 5 สถาบัน ได้เข้าชื่อถึงนายกขอให้ พิจารณาออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้กับผู้ต้องหากรณี 6 ตุลาคม 2519 . . . ได้มีการ ปลดปล่อยผู้ต้องหาคดี 26 มีนาคม 2520 โดยการอภัยโทษ . . . ได้มีการผ่อนผัน ให้มี กำหนดการออกนอกสถานที่ในขณะประกาศกฎอัยการศึก เพื่องานเฉลิมพระชนพรรษา คือ วันที่ 4 ถึงวันที่ 7 ธันวาคม 2520 ในเวลาเที่ยงถึงถึง 04.30 นาฬิกา . . . มีการ เลี้ยงฉลองอภิสระภาพของผู้ต้องหาคดี 26 มีนาคม 2520 และในงานเลี้ยงซึ่งมีสมาชิกของ พรรคประชาธิปัตย์อยู่ด้วย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชซึ่งประกาศสละตำแหน่งหัวหน้าพรรค . . . นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์สั่งให้มีการแก้ไขกฎเขาชะงะที่บริเวณแหล่ง ดินแดง . . . ประกาศโครงการปรดหนี้ของชาวนา . . . มีพระราชกฤษฎีกา กำหนด อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด . . . ปรับปรุงท่าอากาศยานดอนเมือง . . . พนักงาน องค์กรต่าง ๆ ครูประชาบาล และกลุ่มบุคลากร ต่างก็ประท้วงขออัตราเงินเดือนเพิ่ม . . . พนักงานองค์กรโทรศัทพ์ที่ภาคเหนือประท้วง . . . พนักงานรถยนต์สาย 66 กับ สาย 67 ประท้วงเจ้าหน้าที่ตำรวจประชาชื่น . . . กลุ่มโจรพุด ระเบิดรถไฟในสาย สุโขทัย-ธนบุรี . . . มีการระเบิดที่คลังแสงกรมตำรวจ . . . ปรับปรุง อัตรา เงินเดือนของข้าราชการตำรวจและข้าราชการฝ่ายพลเรือน . . . ปรับการประจำ ภูมิภาคให้เป็นรัฐวิสาหกิจ . . . ความขัดแย้งในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . . . ปรับปรุง รายได้ของประชาชน . . . มีอุทกภัยทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ . . . มีการเคลื่อนไหว ในการร่างรัฐธรรมนูญ . . . มีการพิจารณาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ การกระทำอัน เป็นคอมมิวนิสต์ . . . การกวาดล้างการเสนอข่าวหนังสือพิมพ์ . . . จัดทำบัตรประชาชน ชนิดใหม่ . . . หน่วยปฏิบัติการล่าน้ำโขงถูกยิง . . . ให้นุหารดทัวร์ปรับอากาศ . . . ให้นุหารแรงงานเหมืองแร่ที่จังหวัดระนอง . . . การเตรียมการเลือกตั้ง . . . ให้นุหา ไทยจีนชนอาวุธผิดกฎหมาย . . . มีพิธีบรรจุพระบรมสารีริกธาตุ . . . มีการเตรียม การเลือกตั้งทั่วไป . . . และมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก



### ค. การบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ในช่วงระหว่างคณะปฏิวัติยศอำนาจสูงสุด กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายแม่บทเดิมได้ถูกยกเลิกไป การบริหารราชการแผ่นดิน จึงขึ้นอยู่กับคณะปฏิวัติเป็นส่วนใหญ่ ในการศึกษาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็จะต้องใช้แนวและหน่วยในการศึกษา เช่นเดียวกันกับที่ใช้ศึกษาคณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คือ ศึกษา คณะรัฐมนตรี นโยบายของคณะและบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี ตลอดจน พระราชบัญญัติงบประมาณฯ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้.

1. คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ตามธรรมนูญการปกครองฯ ไม่ได้กำหนดจำนวนรัฐมนตรีในคณะให้ตายตัวไว้ แล้วแต่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอตามความเหมาะสม แล้วกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ประกอบด้วยคณะนายทหารที่ทำการปฏิวัติ ประกอบกับฝ่ายพลเรือน รวม 35 คน ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นคณะรัฐมนตรีของคณะปฏิวัติโดยตรง ไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงที่ทำการศึกษานี้ไม่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี

2. นโยบายของคณะรัฐบาล นโยบายของคณะรัฐบาล ส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่มาจากการศึกษาที่คณะปฏิวัติกำหนด รวมทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นไปตามที่นโยบายคณะปฏิวัติต้องการ นโยบายที่แถลงในสภา ก็จะต้องสอดคล้องกันกับนโยบายของคณะปฏิวัติ

3. บันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี บันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี ในช่วงที่ทำการศึกษานี้ มีทั้งหมด 4,428 รายการ

4. พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีรายจ่าย มีรูปแบบในการเสนอ เช่นเดียวกันกับรัฐบาลในเวลาปกติ แต่จะรวบรัดเนื่องจากสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ จะเป็นผู้ที่มิชอบผลอยู่ในคณะปฏิวัติด้วย ไม่มีการตรวจสอบจากตัวแทนของประชาชน แถลงเพื่อทราบในที่ประชุมสภาแล้วก็นำมาใช้ได้เลย

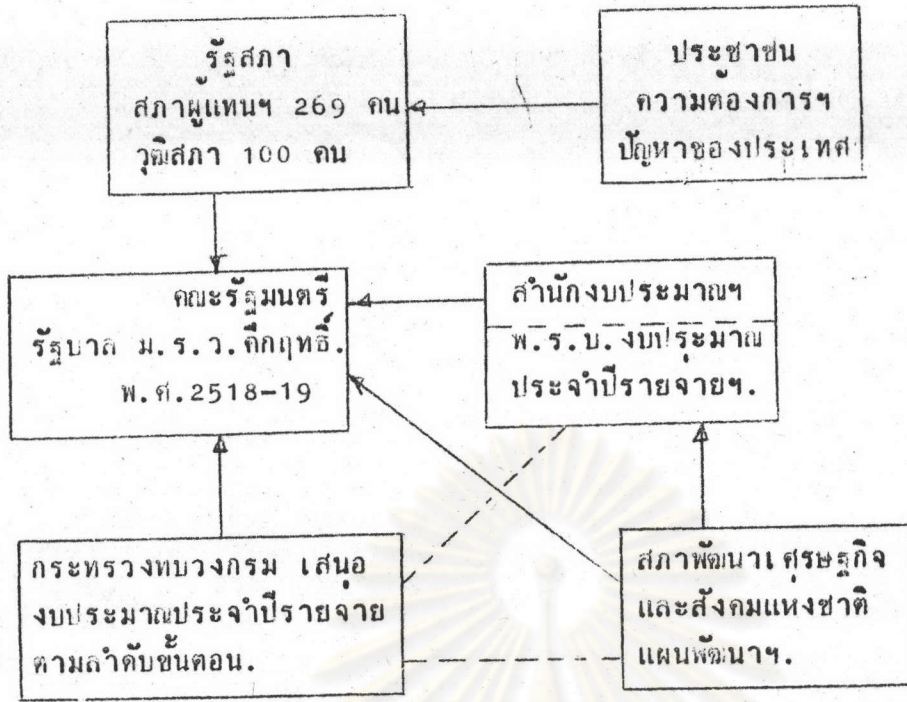
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ถูกระงับใช้โดยปริยายในทางปฏิบัติ



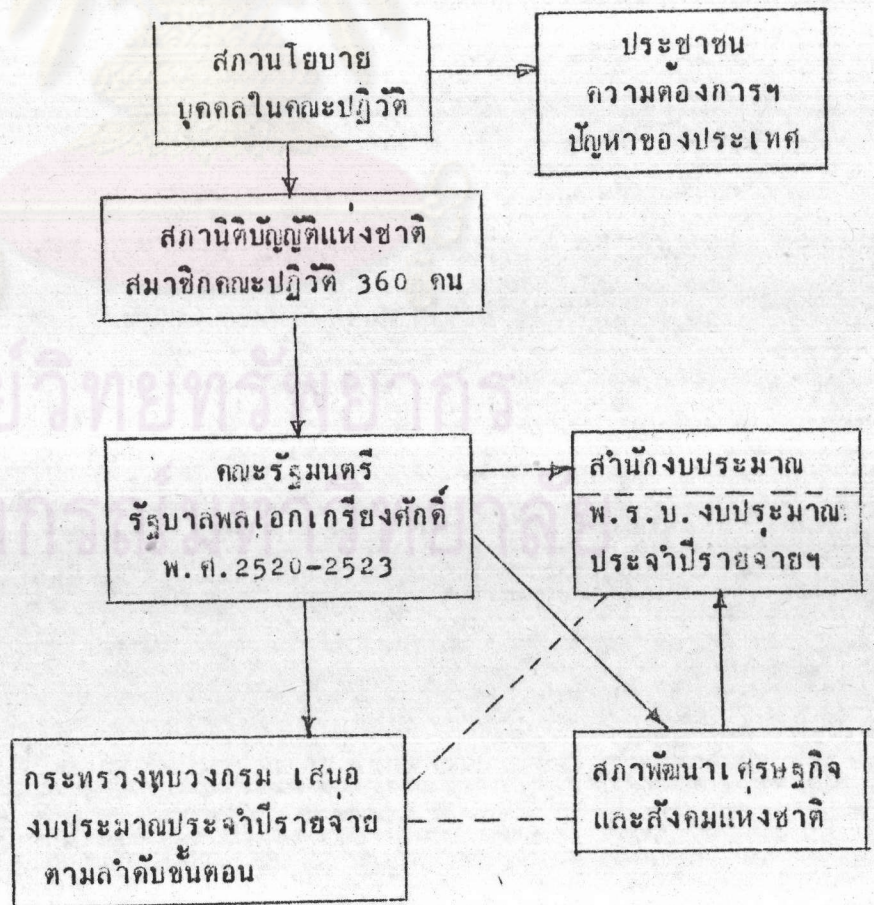
เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีตารางที่ 4

คณะรัฐมนตรีชุดทักษิณ	คณะรัฐมนตรีชุดเกรียงศักดิ์
<p><u>นายกรัฐมนตรี</u> เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ เป็นประชาธิปไตยสูงสุด รัฐมนตรี ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. จำนวนคณะรัฐมนตรี 30 คน</p> <p><u>สภาปกองรับตำแหน่ง</u> เป็นประชาธิปไตย ส.ส. ความคุมเข้มแข็ง, ขึ้นอยู่กับประชาชน</p> <p><u>คณะดำรงตำแหน่ง</u> เป็นประชาธิปไตย</p> <p><u>การบริหาร</u> คณะรัฐมนตรี มาจาก 10 พรรค นโยบาย รับผิดชอบต่อ 3-4 พรรค ประชาชนควบคุมเข้มแข็ง</p> <p><u>บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี</u> ช่วงเวลา 13 เดือน 3,707 รายการ เชิงนโยบาย ร้อยละ 31.57 เชิงงานประจำ ร้อยละ 68.43 สอดคล้องกับนโยบาย ร้อยละ 9.12 ไม่สอดคล้องกับนโยบาย ร้อยละ 90.88 ช่วยชววนาฯ โดยตรง ร้อยละ 3.86 การแต่งตั้งโยกย้าย ร้อยละ 23.31 บริหารทั่วไป ร้อยละ 19.80 ต่างประเทศ ร้อยละ 16.24 พระราชบัญญัติ ร้อยละ 11.00</p> <p><u>งบประมาณฯ</u> กฎหมาย พ.ร.บ. งบประมาณฯ เข้มแข็ง สภาผู้แทนราษฎร ควบคุมเข้มแข็ง ควบคุม จากอิทธิพลตรงข้างกัน</p> <p><u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจ</u> มอทธิพล มากกว่า ร้อยละ 50</p>	<p><u>นายกรัฐมนตรี</u> เป็นสมาชิกคณะปฏิวัติ ธรรมนูญ เป็นประชาธิปไตยน้อยที่สุด รัฐมนตรี ส่วนใหญ่เป็นนายทหาร จำนวนคณะรัฐมนตรี 35 คน</p> <p><u>สภาปกองรับตำแหน่ง</u> คณะปฏิวัติค่ออำนาจ, สภานิติบัญญัติ ขึ้นอยู่กับคณะปฏิวัติ</p> <p><u>คณะดำรงตำแหน่ง</u> เป็นเผด็จการ</p> <p><u>การบริหาร</u> คณะรัฐมนตรี พรรคเดียว(คณะปฏิวัติ) นโยบาย รับผิดชอบต่อคณะปฏิวัติ ประชาชนไม่สามารถควบคุมได้เลย</p> <p><u>บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี</u> ช่วงเวลา 18 เดือน 4,428 รายการ เชิงนโยบาย ร้อยละ 39.40 เชิงงานประจำ ร้อยละ 60.60 สอดคล้องกับนโยบาย ร้อยละ 9.39 ไม่สอดคล้องกับนโยบาย ร้อยละ 90.61 ช่วยชววนาฯ โดยตรง ร้อยละ 1.74 การแต่งตั้งโยกย้าย ร้อยละ 17.12 บริหารทั่วไป ร้อยละ 22.79 ต่างประเทศ ร้อยละ 13.50 พระราชบัญญัติ ร้อยละ 14.68</p> <p><u>งบประมาณฯ</u> กฎหมายงบประมาณฯ ผ่อนคลาย ควบคุมโดยคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี ควบคุม จากหน่วยอิทธิพลเดียวกัน</p> <p><u>แผนพัฒนาเศรษฐกิจ</u> มอทธิพล น้อยกว่า คณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี</p>





รูปที่ 8 คณะรัฐมนตรี, สำนักงานประมาณและสภาพัฒนาฯ.



รูปที่ 9  
คณะกรรมการ  
สำนักงานประมาณฯ  
และสภาพัฒนาฯ.



งบประมาณเปรียบเทียบ ราชการ  
(2518-2523)

ลำดับ	กระทรวงฯ	รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์		รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์	
		ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
1	งบกลาง	4,292.542	8.94	10,297.820	19.40
2	สำนักนายกฯ	2,194.905	4.57	901.573	0.008
3	กลาโหม	7,710.000	15.44	20,307.214	18.63
4	คลัง	7,142.391	14.87	13,639.743	12.51
5	ต่างประเทศ	247.477	0.51	462.045	0.44
6	เกษตรฯ	4,257.597	8.88	9,439.753	8.60
7	คมนาคม	4,151.640	8.64	8,827.735	8.09
8	พาณิชย์	94.166	0.20	240.080	0.22
9	มหาดไทย	11,396.536	23.72	24,290.309	22.28
10	ยุติธรรม	133.938	0.28	389.227	0.36
11	ศึกษาธิการ	3,454.942	7.20	7,863.246	7.21
12	สาธารณสุข	1,547.356	3.23	4,494.575	4.12
13	อุตสาหกรรม	304.110	0.63	526.524	0.48
14	วิทยาศาสตร์			855.450	0.05
15	ทบวงมหาวิทยาลัย			3,445.148	3.17
16	สำนักพระราชวัง	88.987	0.19	141.151	0.13
17	สำนักราชเลขาฯ	3.181		7.489	
18	สำนักงานตรวจเงินฯ	30.341	0.06	61.755	0.006
19	สำนักงานเลขาธิการสภา	70.265	0.15	127.898	0.12
20	รัฐวิสาหกิจ	892.701	1.86	2,469.792	2.26
21	กรมตำรวจ	2,426.750	5.05		
22	เงินหมุนเวียน			204.025	0.19
23	ราชบัณฑิตสถาน	1.925		4.208	

ตารางที่ 5

งบประมาณเปรียบเทียบ ราชการ





งบประมาณเปรียบเทียบ หมายเหตุ  
(2518-2523)

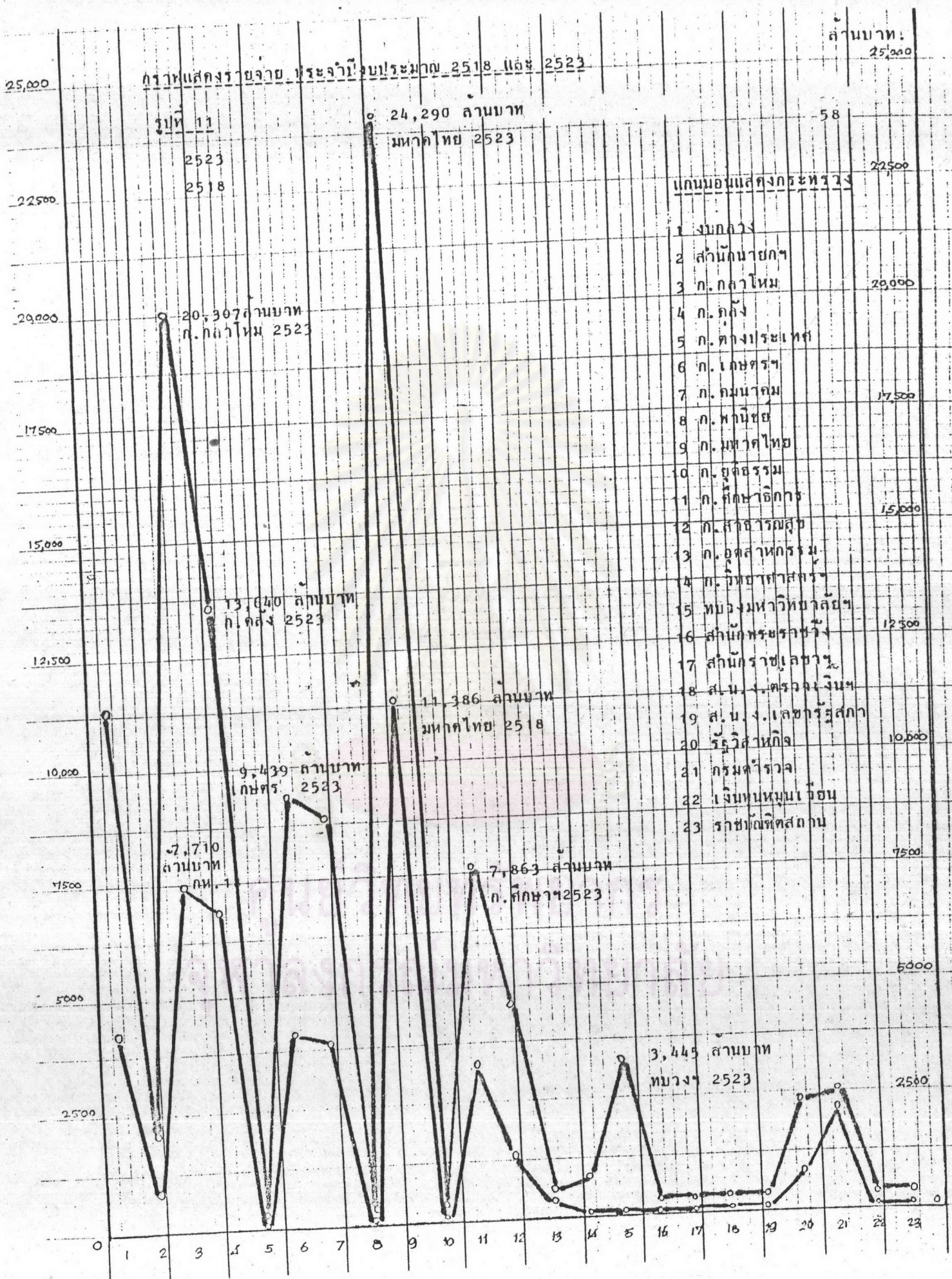
ลำดับ	หมวด	รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ล้านบาท	ร้อยละ	รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ล้านบาท	ร้อยละ
1	เงินเดือน	9,581.562	20.00	18,551.510	17.02
2	ค่าจ้างประจำ	1,196.163	2.50	2,840.519	2.61
3	ค่าจ้างชั่วคราว	599.309	1.24	596.005	1.24
4	ค่าตอบแทน	850.888	1.77	1,565.770	1.44
5	ค่าใช้สอย	3,425.354	7.14	8,782.718	8.06
6	ค่าวัสดุ	2,241.154	4.67	4,023.278	3.69
7	ค่าครุภัณฑ์	1,477.556	3.08	3,841.927	3.53
8	ค่าที่ดิน/สิ่งก่อสร้าง	7,323.382	15.26	18,630.655	17.09
9	เงินอุดหนุน	7,145.656	14.89	16,918.159	15.52
10	รายจ่ายอื่น ๆ	9,866.435	20.55	32,669.262	29.97

ตารางที่ 6

งบประมาณเปรียบเทียบ หมายเหตุ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ล้านบาท: 25,000

58

22,500

**แผนกของกระทรวง**

1. ก. ก. ก. ก.
2. สำนักนายคา
3. ก. ท. ท. โท
4. ก. ก. ก. ก.
5. ก. ก. ก. ก.
6. ก. ก. ก. ก.
7. ก. ก. ก. ก.
8. ก. ก. ก. ก.
9. ก. ก. ก. ก.
10. ก. ก. ก. ก.
11. ก. ก. ก. ก.
12. ก. ก. ก. ก.
13. ก. ก. ก. ก.
14. ก. ก. ก. ก.
15. ทบวงมหาวิทยาลัย
16. สำนักพระราชวัง
17. สำนักราชเลขา
18. ส.บ.จ. ควบคุมเงิน
19. ส.บ.จ. เลขาธิการสภา
20. รัฐวิสาหกิจ
21. กรมตำรวจ
22. เงินยืมเงิน
23. รายได้พิเศษ

20,000

17,500

15,000

12,500

10,000

7,500

5,000

2,500

0

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23