

บทบาทของข้าราชการกับการเมืองไทย

ในบทนี้ จะพิจารณาบทบาทของข้าราชการกับการเมืองไทย ช่วงหลังปี ๒๔๑๖ เมื่อกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ข้าราชการก็ได้แก่ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือน ประเด็นที่จะพิจารณาคือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจ หรือมีความสัมพันธ์กับนักธุรกิจซึ่งเข้ามาเป็นรัฐมนตรี และพิจารณาบทบาท ท่าทีของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนต่อระบบการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ว่ามีลักษณะการสนับสนุนหรือขัดขวางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะบทบาทของพ่อค้าและนักธุรกิจมากน้อยเพียงใด

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง

๑.๑ ระบบการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ถูกครอบงำโดยระบบราชการมาโดยตลอด กลุ่มชนชั้นนำทหารร่วมมือกับชนชั้นนำของข้าราชการ ผลักเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นมาปกครองประเทศ ถึงแม้จะมีการสลับสับเปลี่ยนด้วยการมีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญในบางครั้ง แต่รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งมักจะมีประสพปัญหาการไร้เสถียรภาพทางการเมือง จนไม่มีเวลาพอที่จะกำหนดแนวนโยบายในการบริหารประเทศได้ นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ท่านหนึ่งกล่าวว่า

"ระบบราชการไทยเป็นกลไก รัฐที่ช่วยปกครองประเทศให้ไปตลอดรอดฝั่งในยามที่ประเทศเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้นำทางการเมือง ข้าราชการในระบบราชการไทย ยังคงทำหน้าที่บริหารงานรัฐต่อไป โดยไม่หยุดอยู่กับที่... ความสำคัญของระบบราชการไทยในเรื่องนี้ทวีมากยิ่งขึ้น ในสภาพของประเทศไทยซึ่งขาดเสถียรภาพทางการเมือง มีการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง รัฐบาลแต่ละชุดต่างอาศัยระบบราชการเป็นกลไกในการบริหารและการปกครองประเทศ เวลาเกิดเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้น ระบบราชการไทยจะเปลี่ยนแปลงตามด้วยน้อยมาก"

๑ กิตยา บวรวัฒนา, "ระบบราชการไทย : นางผีเสื้อสมุทรหรือนางเงือก"

หลังการเปลี่ยนแปลงการเมือง'๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ พ้อค้ำนักธุรกิจได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยเปิดเผยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกเกิดวิกฤตการณ์อย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากการประกาศขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันดิบ อันมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศไทย ซึ่งพึ่งพาระบบเศรษฐกิจโลก ดังนั้นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นปัญหาหลักของรัฐบาลทุกรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหา คณะรัฐบาลผู้บริหารประเทศ ต้องเผชิญกับการเร่งรัดแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างรีบด่วน

#### ๑.๒ นับแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (๑๗ มีนาคม ๒๕๑๔)

เป็นต้นมา (เว้นช่วงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) คณะรัฐมนตรีมีจำนวนรัฐมนตรีที่มาจากพ่อค้ำนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ๔ กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้ผูกพันกับความเป็นอยู่ของประชาชน และผูกพันกับผลประโยชน์อันมหาศาลด้านธุรกิจ การค้า ด้วยเหตุนี้กระทรวงต่าง ๆ ทั้ง ๔ กระทรวง (นับแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นต้นมา) จึงมีพ่อค้ำนักธุรกิจ และอดีตข้าราชการที่มีธุรกิจของตนเองเข้ามาเป็นรัฐมนตรีจำนวนมาก และพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลมักจะเรียกร้องเข้าบริหารในกระทรวงเศรษฐกิจทั้ง ๔ กระทรวง ซึ่งอาจมองได้ใน ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรกปรารถนาจะเข้ามาแก้ไขเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยควบคุมและกำหนดนโยบายในกระทรวงทั้ง ๔ กระทรวง ให้สอดคล้องและประสานซึ่งกันและกัน ลักษณะที่ ๒ อาจมองได้ว่าเป็นการเข้ามาเพื่อคุมกลไกทางเศรษฐกิจ ระดับผู้กำหนดนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยสะดวกยิ่งขึ้น

กรณีของกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ระหว่าง ๓ ฝ่าย คือ ข้าราชการผู้กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ประชาชนซึ่งส่วนมากเป็นเกษตรกร ซึ่งจะต้องจำหน่ายสินค้าของตน และพ่อค้ำนักธุรกิจที่ดำเนินกิจการค้าภายในประเทศ และการค้าระหว่างประเทศนับตั้งแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จนถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ ๓ รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ ล้วนเป็นพ่อค้ำนักธุรกิจเช่น

รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มี นายทองหยด จิตตวิระ  
นายธเนตร เอียสกุล นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์

รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มี นายดำรง สัทธิพัฒน์  
นายคล้าย ละอองมณี

รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ชุด ๑) มี นายนาม  
พูนวิทย์ นายปรก อัมระนันท์

รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ชุด ๒) มี นายอบ  
วสุรัตน์ นายปรก อัมระนันท์

รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ชุด ๓) มี นายอบ  
วสุรัตน์ นายจุมพล ธรรมจริย์

รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ชุด ๑) มี นายตามใจ  
ข้ามโต นายวิสิษฐ์ ดันสังจา นายไพโรจน์ ไชยพร

รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ชุด ๒) มี นายชวน  
หลีกภัย นายทรี ไกรคุปต์ นายประกายพฤกษ์ ศรีदानันท์

รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ชุด ๓) มี น.ต.ปุ่นมี  
ปุ่นศรี นายทรี ไกรคุปต์ ร.ต.ประพาส ลิมปะพันธ์

ทั้งนี้ รัฐมนตรีดังกล่าวส่วนมากเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ หรืออดีต  
ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ แต่ก็มีธุรกิจส่วนตัวทำหลังเกษียณอายุราชการ มีเพียง  
นายชวน หลีกภัย เท่านั้นที่เป็นนักกฎหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงหลังปี ๒๕๐๖  
เป็นต้นมา กระทรวงพาณิชย์เป็นจุดที่ทำให้รัฐบาลถูกโจมตีจากฝ่ายค้านมากที่สุด ในการ  
เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีของกระทรวงพาณิชย์ต้องอยู่ในข่าย  
ด้วยทุกครั้ง นายอบ วสุรัตน์ เคยกล่าวว่า "...เอะอะอะไรคนที่ค้ารัฐมนตรีพาณิชย์  
ต่อให้ใครมาเป็นก็ต้องถูกค้า..."<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> รวมประชาชาติธุรกิจ, ๑๑ เมษายน ๒๕๒๒, หน้า ๕.

๑.๓ พ่อค้า นักธุรกิจ และข้าราชการ เคยมีทัศนคติต่อกันไปในทางที่ว่า พ่อค้า นักธุรกิจเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์ ส่วนข้าราชการก็ถูกมองว่าเป็นผู้หวังเหี้ยมหรือขัดขวางการดำเนินการของพ่อค้านักธุรกิจ ดังนั้นการที่พ่อค้านักธุรกิจเข้ามาบิบบทบาททางการเมือง โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างเช่นกรณีในกระทรวงพาณิชย์นั้น อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการในด้านการปฏิบัติงานตามนโยบายว่าอะไรเป็นนโยบายของรัฐมนตรี อะไร เป็นกฎระเบียบที่ทางราชการยึดถือปฏิบัติ

นายจเร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ให้ความเห็นต่อบทบาททางการเมืองของพ่อค้านักธุรกิจปัจจุบันว่า "...ในการที่นักธุรกิจได้เข้ามาบิบบทบาททางการเมืองนั้น ผมคิดว่าเป็นมิตรที่ดีที่จะได้มีบุคคลหลายกลุ่ม หลายฝ่ายเข้ามาให้ความคิดเห็น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า เมื่อเข้ามาแล้วนั้นได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนให้เป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือว่าเอาตำแหน่งหน้าที่นั้นมาหาผลประโยชน์ส่วนตัว..."<sup>๑</sup>

ข้าราชการระดับรองอธิบดีในกระทรวงพาณิชย์ และ เป็นที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ชูติที่ ๑ ให้ความเห็นต่อการที่พ่อค้านักธุรกิจมาเป็นรัฐมนตรีว่า

"ผมว่ามีทั้งดีไม่ดี ในแง่ดีทำให้เห็นว่าภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน...ที่ไม่รู้เรื่องธุรกิจจะไม่สามารถบริหารนโยบาย...ให้เป็นไปตามนโยบายไม่ได้ผล การที่มีนักธุรกิจที่ใจสะอาดคิดประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาทำงานน่าจะมีประโยชน์...ดีกว่าเอาข้าราชการบ้านาญ ดีกว่าเอา ส.ส. ซึ่งไม่รู้ธุรกิจเลย คือ ส.ส. ที่มาจากเกษตรกรมาเป็นรัฐมนตรี หรือผู้บริหารนโยบายกระทรวงเศรษฐกิจ อาจจะไม่มีความรู้เท่าเทียมกับผู้มาจากวงการธุรกิจ แต่มีเงื่อนไขว่าบุคคลเหล่านั้น (นักธุรกิจ) ที่เข้ามาด้วยความจริงใจที่จะทำงานเพื่อเป้าหมายส่วนรวมเป็นประเด็นสำคัญที่สุด ในแง่ข้อเสีย เมื่อเขาเป็นนักธุรกิจ พรรคพวกเขาเป็นพ่อค้า มันก็มีโอกาสเอาspoil systemเข้ามา...เขาอาจไม่ได้ทำเพื่อตัวเอง แต่เขาเป็นผู้สนับสนุนที่เป็นนักธุรกิจ อาจจะต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อช่วยเหลือพรรคพวก อาจเกิดความไม่เป็นธรรม"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายจเร จุฬารัตนกุล

<sup>๒</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ต้องการให้เปิดเผยชื่อ

๑.๔ ระบบราชการโดยเนื้อแท้แล้วเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง ในการนำนโยบายของฝ่ายการเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยฝ่ายการเมืองจะกำหนดนโยบายขึ้นซึ่งควรจะเป็นนโยบายที่ประชาชนยอมรับ และฝ่ายข้าราชการจะมีหน้าที่ทำตามนโยบายนั้นต่อกรณีเรื่องการกำหนดนโยบายแต่ละเรื่อง ฝ่ายข้าราชการและฝ่ายการเมืองควรมีบทบาทต่อกันอย่างไร นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการคลังภายใน กล่าวว่

"...รัฐมนตรีมีหน้าที่ตัดสินใจ ส่วนหน้าที่ของข้าราชการประจำ คือให้ข้อเท็จจริง และให้ทางเลือกว่าปัญหาข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร มีทางเลือก หนึ่ง, สอง, สาม ... ถ้าเลือกวันนี้อาจจะเกิดขึ้น... รัฐมนตรีมีหน้าที่เลือกเพื่อให้สอดคล้องนโยบายรัฐบาล อันนี้เรายอมรับหรือเปล่า เท่าที่แล้มาบางท่านก็ยอมรับ บางท่านก็ไม่ยอมรับ ทว่าข้าราชการโกงบ้าง... ปิดเป็นข้อเท็จจริงบ้าง... ถ้าข้าราชการปิดเป็นข้อเท็จจริงต้องเล่นงาน รัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ไปนั่งตรวจสอบในรายละเอียดว่าข้อเท็จจริงนี้ถูกหรือไม่ หน้าที่ของข้าราชการต้องให้ข้อเท็จจริงเท่าที่จะทำได้ แล้วให้ทางเลือกรัฐมนตรี..."<sup>๑</sup>

นายจเร จุฬารัตนกุล ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการ ต่อผู้ว่าการเมืองว่า

"ผู้ว่าการเมืองหรือรัฐมนตรีนั้น จะต้องชี้แจงนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ในการดำเนินงานให้ข้าราชการประจำทราบโดยชัดเจน... เมื่อข้าราชการประจำได้รับนโยบายแล้ว ข้าราชการประจำต้องสำรวจดูว่าภายใต้ขอบเขตที่ตัวมีอยู่ในเรื่องอำนาจ หน้าที่ อัตรากำลัง งบประมาณ สามารถสนองนโยบายนั้นได้หรือไม่... หากไม่สามารถจะสนองนโยบาย เนื่องจากมีข้อขัดข้องในเรื่องกฎหมาย ก็ต้องแก้กฎหมายเรื่องคนไม่พอ รัฐมนตรีก็ต้องร้องเดินขอมมาให้ งบประมาณไม่พอก็ต้องหามาให้ ถ้าว่านโยบายต้องเคลียร์ และข้าราชการประจำก็มีหน้าที่เหมือนกับว่าเรารับภารกิจมา ภารกิจนั้นก็ต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีพอไหม ถ้ามีพอก็ทำได้..."<sup>๒</sup>

นายจเร ได้กล่าวอีกว่า ข้าราชการมีเป้าหมายในการทำงานคือ

"ทำอย่างไรถึงจะให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล ถ้าหากพอค่าเสนออะไรมาต้องถูกต้องตามเกณฑ์ เราก็ควรรับทำให้เขา แต่ถ้าพวกเหนือจากหลักเกณฑ์ก็จำเป็นต้องคัดค้าน ต้องแสดงความคิดเห็นของเราให้ปรากฏ แต่ไม่ใช่ว่าใครสั่งให้ทำอย่างนี้โดยไม่มีหลักเกณฑ์เรา จับผิดกั้วง แสดงว่าเราไม่ได้ทำหน้าที่"

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายพชร อิศรเสนา

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายจเร จุฬารัตนกุล

๑.๕ การที่นักการเมืองเข้ามาเป็นรัฐมนตรี และมีความสัมพันธ์กับกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ ทางกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจใช้ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ให้รัฐมนตรีช่วยเหลือตนนั้น นายจเร จุฬารัตนกุล กล่าวว่า มีลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น คือ

"...มีเขื่อนน้ำมันปนปลอมน้ำมันทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายอย่างมหาดคกรรม (ทะเลเบียนการค้า) ได้ไปเก็บตัวอย่างเขามาตรวจสอบ เมื่อผิดก็สั่งดำเนินคดี ก็มีการรวมตัวของพวกเขื่อนน้ำมันไปร้องเรียนต่อรัฐมนตรี เพื่อให้ระงับการค้าเขื่อนคดียุติ รัฐมนตรีสั่งตำรวจมาให้ระงับการค้าเขื่อนคดียุติ ผมไม่ยอม ผมว่าถ้าจะให้ระงับการค้าเขื่อนคดียุติ ให้สั่งมาเป็นลายลักษณ์อักษร...ต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่ชอบด้วยกฎหมายผมไม่ปฏิบัติ แต่ว่าข้าราชการประจำบางคนกลัวถูกย้ายก็อาจต้องสนองนโยบาย"

ข้าราชการประจำ เวลาปฏิบัติงานถ้าคำสั่งการของรัฐมนตรีเป็นนโยบายก็จะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น แต่ถ้านโยบายดังกล่าวเกิดขัดกับกฎระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ก็ไม้อาจทำได้ นายพชร อิศรเสนา กล่าวในเรื่องนี้ว่า "...อันนี้เป็นเรื่องนโยบายหรือไม่ ถ้ารัฐมนตรีสั่งมาว่าเรื่องนี้เป็นนโยบาย เราก็ต้องทำไม่มีปัญหา แต่ถ้าสั่งมาแล้วถึงแม้จะเป็นนโยบาย มันขัดกับกฎหมาย ขัดต่อระเบียบที่วางไว้ผมก็ไม่ยอม คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผมไม่ทำ ถ้าจะทำไปแก้ระเบียบแก้กฎหมายก่อน" นายพชร กล่าวว่า ข้าราชการพร้อมทำทุกอย่างถ้าถูกระเบียบและกฎหมาย

"...แต่...คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วมันต้องยุติธรรมกัน เพราะว่าคนที่ปฏิบัติคือคนติดคุก...อะไรเป็นมติ ค.ร.ม. รัฐมนตรีสั่งให้ทำที่ผิดแปลกไปจากมติ ค.ร.ม. ผิดวินัย เป็นคำสั่งไม่ชอบ บางครั้งผิดมติ ค.ร.ม. เราก็เรียนรัฐมนตรีว่าท่านควรเปลี่ยนมติ ค.ร.ม. ก่อนแล้วผมถึงจะทำให้ บางครั้งท่านก็ไม่เข้าใจ แล้วบอกว่าทำไปเลย แล้วผมจะไปเปลี่ยนมติ ค.ร.ม. ...ไม่ได้ ในขณะที่ทำมติ ค.ร.ม. เป็นอย่างนั้น ถ้าไม่เปลี่ยนข้าราชการก็ตาย"<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายพชร อิศรเสนา

๑.๖ ปัญหาประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ เป็นจุดที่ นักรัฐประจักษ์มักจะโจมตีตลอดเวลาว่าทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไม่ค่อยจะ ได้ผล เรื่องนี้สมัยที่ นายบุญชู โรจนเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ ได้กล่าวว่า

"ในขณะนี้กลไกของเรานั้นเดินไม่เต็มสูบ ถ้าจะเปรียบก็ต้องเปรียบเหมือน รถยนต์เวลาขึ้นไปนั่งขับ ถ้าจะเร่งให้มันวิ่งเร็วเวลาเหยียบคันเร่ง แล้วมัน เร่งไม่ได้ตั้งใจ ติไม่เต็มทุคริ่งเสียเลย เพราะเครื่องเครามันไม่อยู่ในวิสัย ที่จะรับการเร่งได้ ต้องจอดลงมาแก้ แก้ไปวิ่งไปอยู่อย่างนี้ กระทั่งอะไรผิด ก็ต้องหยุดอย่างนี้ก็ต้องช้าหน่อย... เราต้องอาศัยเครื่องมือเครื่องไม้ในการ แก้ปัญหา ถ้าเครื่องมือ เครื่องมือไม่ได้ทำงานตามที่เรากำลังต้องการ มันก็ต้อง เสียเวลาในการแก้ไขจ."

พลตรีประมาธ อติเรกสาร กล่าวถึงข้าราชการว่า

"...คำว่ารัฐบาล หมายถึงหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะต้องธรมรงค์ และ ปฏิบัติอย่างจริงจังให้ได้มาตามความมุ่งหมาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับตัวข้าราชการ การ ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐ... ถ้าหากว่าข้าราชการยังไม่ มุ่งมั่นต่อภาระหน้าที่ที่จะพึงกระทำ... ยังมีการเอาไรดเอาเปรียบรัฐ ทำงาน อย่างหาโอกาสที่จะแสวงประโยชน์ส่วนตน... การดำเนินงานของรัฐบาลจะ บรรลุผลตามเป้าหมายได้ยาก..."<sup>๑</sup>

ปัญหาประสิทธิภาพของข้าราชการมีส่วนจริงที่ข้าราชการจำนวนหนึ่งขาด ความรับผิดชอบต่องานที่ตนมีอยู่ การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละ เรื่อง การเสร็จสิ้นนโยบายนั้นก็คือการดำเนินงานในช่วงเวลาดังกล่าวเสร็จสิ้นลง และมี การเบิกจ่ายเงินเป็นที่เรียบร้อย นั่นคือการเสร็จสิ้นภารกิจ อย่างเช่น นโยบายให้มี การจัดตั้งตลาดกลางรับซื้อข้าวเปลือก ภารกิจที่สำคัญที่สุดของข้าราชการคือ การจัด พิธีและสถานที่ รวมทั้งการเกณฑ์บรรดาโรงสีต่าง ๆ ให้ขนข้าวเปลือกมาจอดบริเวณ ตลาดกลาง การชักจูงหรือเกณฑ์ให้ชาวนานำข้าวเปลือกใส่รถมาขายในวันพิธี เปิดตลาด

<sup>๑</sup> รวมประชาชนปฏิวัติ, ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๓

<sup>๒</sup> ฐานเศรษฐกิจ, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓๔, ๑๔-๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๔, หน้า ๑๓.

กลางรับซื้อข้าวเปลือก หลังจากพิธีเปิดเสร็จก็ถือว่านั่นคือภารกิจที่ปฏิบัติแล้ว หรือกรณีนโยบายจัดตั้งธนาคารข้าว การเสร็จสิ้นภารกิจคือการสร้างสถานที่ หรือจัดหาสถานที่ แล้วเอาป้ายมาติด แสดงชื่อ "ธนาคารข้าว" เท่านั้น ข้าราชการส่วนนี้ขาดความรับผิดชอบในการติดตามดูแลผลงานหลังจากนั้นว่าเป็นไปอย่างไร บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ เป็นลักษณะของการทำงานแบบขอให้พ้นเป็น เรื่อง ๆ ไป ขาดการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

แต่บ้างกรณีการขาดประสิทธิภาพของข้าราชการก็เกิดเนื่องจากกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าหลัง และไม่ทันสมัย นายพร อิศรเสนา กล่าวว่่า

"ผมเคยเรียนท่านรองบุญชู คือท่านสั่งว่าไอ้ดีไปทำ ผมบอกท่านครับทำไม่ได้ มันขัดกฎหมาย...กฎหมายเราเสนอให้แก้ แต่สภาเขาไม่ยอมแก้ ท่านก็จะให้ทำ อันนี้เป็นประสิทธิภาพที่เราจะต้องยอมรับ คือเมื่อพูดถึงประสิทธิภาพ ข้าราชการก็ต้องดูว่าเราอยู่ในขอบเขตอะไร ถ้ามีกฎหมายบังคับให้ต้องทำอย่างนั้นจะไปถือว่าเขาไม่มีประสิทธิภาพไม่ได้"<sup>๑</sup>

๑.๗ หลักปฏิบัติของข้าราชการประการหนึ่ง คือจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (ในระบบการเมืองเปิด) ซึ่งหมายถึงการไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนทางราชการช่วยเหลือหรือสนับสนุนการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ และต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะกลุ่มใดขึ้นมาบริหารประเทศอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งเป็นเพียงหลักการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติขอบเขตพรมแดนเหล่านี้ถูกทำลายลงสิ้นแล้ว เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยที่ผ่านมา ข้าราชการได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองมาโดยตลอด ทั้งในคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร โดยการได้รับตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้บัญญัติ หรือวุฒิสมาชิกตลอดมา จนไม่สามารถแยกได้ออกว่าอะไรคือหน้าที่ของข้าราชการประจำ อะไรคือหน้าที่ของฝ่ายการเมือง

ความไม่แน่นอนของระบบการเมืองไทยที่มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง หรือเสถียรภาพของรัฐบาลอ่อนแอสร้างความแน่นอนไม่ได้ในรอบ ๕๐ ปี ของระบอบประชาธิปไตย เรามีรัฐธรรมนูญใช้ถึง ๑๓ ฉบับ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง ๔๔ ชุด โดยเฉพาะ

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายพร อิศรเสนา



ในช่วงปี ๒๕๖๖-๒๕๖๘ มีรัฐบาลเพียง ๑๒ ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลแต่ละชุดมีอายุประมาณ ๑ ปี ข้าราชการเองเกิดปัญหาความไม่แน่นอนนโยบายของรัฐบาล ว่ารัฐบาลอยู่ได้นานเท่าใด และรัฐบาลชุดใหม่จะเห็นด้วยต่อแนวนโยบายของรัฐบาลชุดเดิมหรือไม่ ข้าราชการจึงไม่กล้าที่จะทุ่มเททำงานเพื่อนโยบายนั้น ๆ อย่างจริงจัง ขาดการทำงานที่มีการวางแผนล่วงหน้า ซึ่งผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชน

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และการเปลี่ยนรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในแต่ละกระทรวง ทำให้ข้าราชการเกิดปัญหาได้ว่า จะเอานโยบายใดกันแน่ ข้าราชการระดับรองอธิบดีในกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่งกล่าวว่า การเปลี่ยนบ่อยครั้งก่อให้เกิดปัญหา เพราะข้าราชการไม่อาจจะปรับตลอดเวลาได้ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีการวิ่งเต้นแย่งชิงตำแหน่งกันเอง โดยวิ่งเข้าหาทางการเมืองให้ช่วยเหลือ นักการเมืองก็มักจะหาข้าราชการที่จะสามารถเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับตนได้ จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งกันเองในหมู่ข้าราชการ

๑.๘ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมือง :  
ศึกษากรณี การพิจารณาอนุญาตให้ผู้นำก๊าซปิโตรเลียมเหลว เข้ามาจำหน่ายในประเทศ เป็นผู้ค้าน้ำมัน

ก๊าซปิโตรเลียมเหลว เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๒๑ ในระยะปลายปี ๒๕๖๔ เป็นต้นมา มีเอกชนหลายรายนำก๊าซเข้ามาจำหน่ายในประเทศ โดยเฉพาะนำเข้ามาจำหน่ายสำหรับใช้กับรถยนต์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า ปัจจุบันได้มีการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวกับรถยนต์หลายมากชิ้น หากไม่มีการควบคุมการใช้และการจัดจำหน่าย ก็อาจจะก่อให้เกิดอุบัติเหตุเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงได้แก้ไขร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย และร่างกฎกระทรวง เกี่ยวกับการใช้และการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว จำนวน ๔ ฉบับ<sup>๑</sup> สำระสำคัญอยู่ประการหนึ่งคือ ผู้ที่จะตั้งปั๊มก๊าซรถยนต์ได้ต้องเป็นตัวแทนค้าต่างประเทศ ผู้ค้าน้ำมัน คำว่าผู้ค้าน้ำมันหมายถึงผู้ค้าน้ำมันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายน้ำมันเชื้อเพลิง มาตรา ๖

<sup>๑</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔๖, ๑๓-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔, ๒๕๖๔

ในขณะนั้นมีผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ของกฎหมาย ว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง รวม ๖ ราย คือ<sup>๑</sup> (๑) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (๒) บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด (๓) บริษัท เอสโซ่แอสตันคาร์ค ประเทศไทย จำกัด (๔) บริษัท น้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด (๕) บริษัท ชัมมิทออยล์ จำกัด และ (๖) บริษัท โรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ในจำนวนนี้มีการค้าก๊าซ ๔ ราย คือ บริษัท เชลล์ บริษัทเอสโซ่ บริษัทชัมมิท และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ต่างชาติ ๓ บริษัท คนไทย ๑ บริษัท เมื่อกฎกระทรวงมหาดไทยที่ ค.ร.ม.มีมติเห็นชอบมีผลใช้บังคับ ขึ้นก๊าซต่าง ๆ ทั่วประเทศต้องอยู่ในเครือข่ายของ ๔ บริษัทเท่านั้น จึงมีผู้ประกอบการค้าก๊าซยื่นความประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน ตามมาตรา ๖ ของกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง

พระราชบัญญัติค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๒๑ มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันไว้ ดังนี้

"มาตรา ๖ ผู้ใดจะเป็นผู้ค้าน้ำมัน มีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือ รวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่หนึ่งแสน เมตริกตันขึ้นไป ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตด้วยก็ได้

มาตรา ๖ ทวิ ผู้ค้าน้ำมันอื่นซึ่งมิใช่ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ซึ่งดำเนินกิจการค้าน้ำมันโดยจัดตั้ง เป็นสถานบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่ประชาชน ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และในการอนุญาตอธิบดีจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

<sup>๑</sup> บันทึกข้อความ กรมทะเบียนการค้า ที่ ๐๔๐๓/๑๔๐๗ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๕

สถานีบริการจำหน่ายน้ำมัน เชื้อเพลิงตามมาตรา ๖ หมายความว่า สถานีจำหน่ายน้ำมัน เชื้อเพลิงที่มีมาตราวัดน้ำมัน เชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยมาตราซึ่งดวงวัดติดตั้งไว้เป็นประจำ"

สำหรับการจะอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ นั้น กรมทะเบียนการค้าได้เสนอแนวทางการพิจารณา ๒ แนวทาง คือ<sup>๑</sup>

#### แนวทางแรก

จำกัดการออกใบอนุญาตการเป็นผู้ค้าน้ำมันให้เฉพาะผู้ที่ เป็นบริษัทค้าน้ำมัน ที่มีชื่อเสียง และมีกิจการค้าน้ำมันอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศ และมีหลักฐาน เป็นที่ เชื่อถือว่ามีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือรวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่หนึ่งแสน เมตริกตัน พร้อมทั้งมีสถานที่ เก็บหรือคลังสินค้า เป็นหลักแหล่งแน่นอน

#### แนวทางนี้มีผลดีผลเสีย ดังนี้

##### ผลดี

- จะได้ผู้ประกอบการค้าที่มั่นคง สามารถ จัดหาและจำหน่ายน้ำมัน เชื้อเพลิงภายในประเทศให้เป็นอย่างมีระบบ

##### ผลเสีย

- ผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมัน ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทต่างชนิดซึ่งมีขอบเขตการค้าเป็นการทางการค้าทั่วโลก บริษัทของคนไทยจะไม่มีโอกาสเข้าประกอบการค้าค้านี้ เพราะต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการจัดหาและสร้างสถานที่เก็บหรือคลังสินค้า
- ทำให้กิจการค้าน้ำมัน เชื้อเพลิงของประเทศ ถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มผู้ทำการค้าเพียงไม่กี่ราย และส่วนใหญ่เป็นบริษัทต่างชาติ
- ผู้ประกอบการค้าน้ำมัน เชื้อเพลิงในประเทศบางราย ซึ่งทำการค้าโดยซื้อน้ำมันจากผู้ค้าน้ำมัน ตามมาตรา ๖ แล้ว นำไปจำหน่ายให้ลูกค้าอีกทอดหนึ่ง เช่น ผู้ทำการค้า (JOBBER) บางรายอาจมีปริมาณการค้า

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน .

ปีหนึ่งเกินกว่าหนึ่งแสน เมตริกตัน เมื่อไม่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน ก็ไม่สามารถประกอบการค้าได้ตามความสามารถของตน หรือต้องจำกัด ปริมาณการค้าลงต่ำกว่าปีละหนึ่งแสน เมตริกตัน เพราะหากทำการค้า ต่อไปเกินกว่าปริมาณดังกล่าว มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมัน เชื้อเพลิง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### แนวทางที่สอง

ออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบการค้าประเภทนี้ ให้มากขึ้น

### แนวทางนี้มีผลดีและผลเสีย ดังนี้

#### ผลดี

- ทำให้มีผู้ค้าน้ำมัน เชื้อเพลิงมากขึ้น มีการแข่งขันกันมากขึ้น โดยเฉพาะ ในด้านก๊าซฯ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้ประโยชน์จากการแข่งขัน
- ป้องกันมิให้บริษัทต่างชาติซึ่งมีขอบเขตการค้าทั่วโลกผูกขาด การค้าสินค้านี้ในประเทศไทย
- เป็นการสร้างระบบการจำหน่ายก๊าซฯ ไว้รองรับการจำหน่ายก๊าซฯ ซึ่งจะได้จากโรงงานแยกก๊าซของประเทศไทยในอนาคต
- บริษัทคนไทยมีโอกาสประกอบการค้าสินค้านี้เพิ่มขึ้นกับต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลส่งเสริมให้คนไทยมีความรู้และประสบการณ์ในการทำการค้ากับต่างประเทศ เพิ่มขึ้น
- ผู้ทำการค้า (JOBBER) ได้มีโอกาสทำการค้าให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมัน เชื้อเพลิง และไม่จำเป็นต้องจำกัดความสามารถหรือการค้าของตนให้อยู่ในปริมาณที่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสน เมตริกตัน

#### ผลเสีย

- ถ้าราคาสินค้าประเภทนี้ในต่างประเทศสูงกว่าราคาในประเทศไทย ผู้ประกอบการค้าที่มีทุนจำกัด หรือประกอบการค้าในรูปของนายหน้า

หรือตัวแทนค้าต่างของต่างประเทศ จะหยุดกิจการค้าและระงับการส่งสินค้านี้เข้ามาจำหน่ายในประเทศ จะทำให้ประชาชนซึ่งซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการค้าเหล่านี้เดือดร้อน

- ในระยะ เริ่มแรก ผู้ประกอบการค้าตามแนวทางนี้จะไม่สามารถจัดหาและจัดจำหน่ายได้อย่างมีระบบเพราะมีทุนจำกัด การจัดหาและการสร้างสถานที่เก็บหรือคลังสินค้าต้องใช้เวลาและเงินทุนจำนวนมาก

จากข้อเสนอของกรมทะเบียนการค้า ๒ แนวทาง เพื่อขอรับนโยบายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน ทางกระทรวงพาณิชย์เห็นชอบในแนวทางที่ ๒ จึงได้มีผู้นำก๊าซปิโตรเลียมเหลวเข้ามาจำหน่ายในประเทศ มาขึ้นขอรับใบอนุญาต ตามมาตรา ๖ ต่อกกรมทะเบียนการค้าจำนวน ๓ ราย คือ (๑) บริษัท เปโตรเลนก๊าซ จำกัด (๒) บริษัท คอสโมปิโตร จำกัด (๓) บริษัท สยามราชอุตสาหกรรม จำกัด และกระทรวงได้ออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ให้

ต่อมาผู้ยื่นขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ อีก ๓ ราย คือ (๑) บริษัท ยูนิคแก๊สแอนด์ปิโตรเคมีส์ จำกัด (๒) บริษัท เวิลด์แก๊ส จำกัด (๓) บริษัท น้ำมันอิสาน จำกัด นายจเร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้า กล่าวว่า "ในขณะนั้นมีการระแคะระคายว่ารัฐบาลจะแยกไม่ชัดเจนเงินค่าก๊าซที่บรรจุรถยนต์ และต่อมามีประกาศคำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ ๘ ว่าการชัดเจนนั้นจะชัดเจนให้แก่ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ เท่านั้น ผู้ที่นำเข้าอื่น ๆ คือเขานำเข้าอยู่ได้ไม่ได้มีการห้าม แต่การนำเข้าจะไม่ได้รับชัดเจน พวกนี้ก็วิ่งเข้ามาเพื่อจะใช้สิทธิประโยชน์เพื่อจะได้ขอเงินชัดเจนสำหรับก๊าซที่บรรจุถังกับก๊าซที่ขายให้กับอุตสาหกรรม"

อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ให้เจ้าหน้าที่งานแผนและควบคุมการสำรวจรวบรวมปริมาณการจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลวในปี ๒๕๒๕ ของผู้ค้าน้ำมันทั้ง ๗ ราย คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย บริษัทเอสโซ่ แสตนคาร์ดประเทศไทย บริษัทซิมิทออยล์ บริษัทเปโตรเลนก๊าซ บริษัทคอสโมปิโตร และบริษัทสยามราชอุตสาหกรรม และประมาณการจำหน่ายแต่ละรายว่าจะมีปริมาณถึงหนึ่งแสน เมตริกตันต่อปีหรือไม่ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาผู้ยื่นขอใหม่ทั้ง ๓ ราย จากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่า บริษัทเชลล์ มีปริมาณการจำหน่ายสูงสุด

ในครึ่งปีแรกของปี ๒๕๒๕ แต่ปริมาณการจำหน่ายลดลง เนื่องจากมีการแข่งขันกันในด้าน การตลาด เมื่อผู้นำก๊าซปิโตรเลียมเหลวเข้ามาจำหน่าย และได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ค้ำน้ำมันตามมาตรา ๖ รวม ๓ ราย คือ บริษัทเปโตรเลนก๊าซ บริษัทสยามราชอุตสาหกรรม และบริษัทคอสโมปิโตร ในด้านปริมาณการจำหน่ายก๊าซปิโตรเลียมเหลว ตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ ถึงปี ๒๕๒๕ ไม่มีผู้ค้ำน้ำมันรายใดที่มีปริมาณถึงหนึ่งแสน เมตริกตันต่อปี โดยเฉพาะ ๓ บริษัทที่เพิ่งได้รับใบอนุญาตนั้น ไม่สามารถจะจำหน่ายถึงหนึ่งแสน เมตริกตันต่อปี ด้วยผู้นำก๊าซปิโตรเลียมเหลวเข้ามาจำหน่ายทั้ง ๓ ราย ไม่มีสถานีเก็บหรือคลังเก็บก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ปลอดภัยและแน่นอน แต่ใช้วิธีเก็บไว้บน ซึ่ง เป็นยานพาหนะที่นำก๊าซปิโตรเลียมเหลวเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วลำเลียงด้วยรถบรรทุกไปยังลูกค้าโดยตรง โดยเฉพาะบริษัทเปโตรเลนก๊าซ จำกัด เป็นบริษัทที่มี ยอดจำหน่ายสูงสุดโดยเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ ๔,๕๔๔ เมตริกตัน และสามารถนำเข้า ได้สูงสุดประมาณเดือนละ ๕,๐๐๐-๖,๐๐๐ เมตริกตัน

ส่วนผู้ขออนุญาตใหม่ ๓ ราย เจ้าหน้าที่รายงานว่าจะไม่สามารถดำเนินการค้าก๊าซปิโตรเลียมเหลวได้ถึงหนึ่งแสน เมตริกตันต่อปี ทั้งนี้เพราะจะต้องสั่งซื้อ ก๊าซปิโตรเลียมเหลวจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย โดยใช้เรือซึ่งเป็นยานพาหนะที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วลำเลียงด้วยรถบรรทุกไปยังลูกค้าโดยตรงทั้งหมด จึงจะนำเรือไปบรรทุกก๊าซปิโตรเลียมเหลวเข้ามาจำหน่ายครั้งต่อไป จึงมีความเห็นว่าหากพิจารณาให้ผู้ประกอบการนำก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ได้ยื่นขออนุญาตใหม่อีก ๓ รายเป็นผู้ค้ำน้ำมันตามมาตรา ๖ จะทำให้เกิดการแข่งขันจากผู้ค้ำน้ำมันทั้ง ๗ ที่ได้รับอนุญาตไว้แล้ว และการดำเนินการกิจการของผู้ค้ารายใหม่แต่ละราย จึงไม่น่าจะจำหน่ายถึงหนึ่งแสน เมตริกตันต่อปี<sup>๑</sup>

เมื่อนายจเร จุฬารัตนกุล ได้รับรายงานของเจ้าหน้าที่ จึงบันทึกเสนอ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ว่า

<sup>๑</sup> บันทึกข้อความ งานแผนและควบคุมการสำรอง ฝ่ายน้ำมัน เชื้อเพลิง  
ที่ ๐๔๐๓/ผน. ๐๑๖๗ ลงวันที่ ๐๔ สิงหาคม ๒๕๒๕

"กรมให้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ค้าน้ำมัน (แก๊ส) ในขณะนี้ มี ๗ ราย ในขณะที่ ปริมาณการใช้แก๊สในประเทศไทยมีประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ ตันต่อปี การจะขยาย จำนวนผู้ค้าแก๊สตามมาตรา ๖ ออกไปอีก จะมีผลกระทบต่อการใช้แต่ละราย จะลงทุนสร้างอุปกรณ์ต่างๆ เช่น ถังเก็บ รีโมบายน์ทุก ตลอดจนการควบคุมรักษา ความปลอดภัย จึงเห็นควรให้ระงับเรื่องไว้ก่อนทั้ง ๓ ราย"

น.ต.ปณณิ ปณณศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีบันทึกถึง นายทริ ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๒๖ ว่า

"ตามที่กรมเสนอมาก็มีเหตุผลในส่วนของการควบคุมและการตลาดในปัจจุบัน แต่ในประเด็นของการค้าเพื่อการแข่งขัน การให้มีผู้ค้ามากก็ดีสำหรับผู้บริโภค หากผู้ค้าต้องยอมรับการเลี้ยงเอง ผมคิดว่ากรณีพิจารณา ๓ ราย ที่ค้าง อนุญาตอยู่ (บริษัทยูนิทแก๊สแอนคิปีโตรเคมีคัลส์ จำกัด บริษัทเวลด์แก๊ส จำกัด และบริษัทน้ำมันอีสาน จำกัด) ให้กรมส่งเจ้าหน้าที่ไปสอบข้อเท็จจริง หาก เขาได้มีการลงทุนไปแล้วก็น่าจะอนุมัติได้ เพื่อไม่ให้เกิดการลงทุนต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ และปิดการรับขออนุญาตไว้ก่อน"

นายทริ ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ได้บันทึกผ่านทางปลัดกระทรวง เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๔ ว่า "ให้กรมตรวจสอบข้อเท็จจริง หากมีการลงทุน ไปบ้างแล้ว เพื่อมิให้การลงทุนนั้นสูญเปล่า ก็ควรพิจารณาอนุมัติตามบัญชีที่แนบ รว."

นายจเร จุฬารัตนกุล กล่าวไว้ว่า บันทึกของรัฐมนตรีว่าการถือเป็นนโยบาย จึงสั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการลงทุนของผู้ขออนุญาตทั้ง ๓ ราย เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๕

ในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ บริษัทน้ำมันอีสาน จำกัด ได้มีหนังสือร้อง เรียงถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เรื่องขอใบอนุญาตผู้ค้าน้ำมันชั่วคราว ตาม หนังสือที่ เอ็นดี ๑๐๒/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ ความว่า

"เนื่องด้วยบริษัทฯ ได้ดำเนินการธุรกิจการสั่งซื้อแก๊สหุงต้มจากต่างประเทศเข้ามา จำหน่าย เพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนของผู้ใช้แก๊สภายในประเทศไม่ให้เกิด ความขาดแคลน บริษัทฯ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ จนถึงปัจจุบันนี้ ทางบริษัทฯ สามารถนำแก๊สจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย แล้วรวม ๔,๘๐๐ เมตริกตัน ต่อมาวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๒๕ เรื่องกำหนดมาตรการ เกี่ยวกับการใช้แก๊สหุงต้ม ซึ่ง

บังคับให้บริษัทฯ ต้องทำการขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมัน เชื้อเพลิง เพื่อที่จะขยายหรือจำหน่ายก๊าซให้แก่สถานีบริการได้ บริษัทฯ ได้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันต่อกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ แต่ด้วยเหตุผลที่ทางเจ้าหน้าที่กรมทะเบียนการค้า ขอตรวจสอบคำขอใบอนุญาตค้าน้ำมัน โดยต้องการหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณา ทางบริษัทฯ จึงได้จัดส่งไปให้ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๕ และวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๕ และยังไม่มีการกำหนดวันแน่นอนว่าทาง กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ จะออกใบอนุญาตผู้ค้าน้ำมันตามที่บริษัทฯ ยื่นขอได้เมื่อใด

ด้วยเหตุที่ทางบริษัทฯ มีสัญญาผูกมัดสั่งซื้อแก๊สจากต่างประเทศ บริษัทฯ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำแก๊สเข้ามาจำหน่ายให้แก่ลูกค้าของบริษัทฯ ดังที่เคยปฏิบัติมา เพื่อมิให้ธุรกิจกิจการค้าต้องหยุดชะงักเสียหาย เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ใช้แก๊ส ทางบริษัทฯ ไม่สามารถที่จะนำแก๊สออกขายให้แก่ผู้จำหน่ายแก๊ส เนื่องจากทางบริษัทฯ ยังไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามกฎหมาย

ทางบริษัทฯ ใคร่ขอประทานกราบเรียนต่อ พณฯ ท่าน ขอความกรุณา ผ่อนผันให้ทางบริษัทฯ เป็นผู้ค้าน้ำมันชั่วคราวก่อน เพื่อจะได้้นำแก๊สออกจำหน่าย ระหว่างที่รอการพิจารณาออกใบอนุญาตของกรมทะเบียนการค้า หากทางบริษัทฯ ไม่สามารถนำแก๊สออกจำหน่ายได้ตามแผนการที่กำหนดไว้ นอกจากความเดือดร้อนเสียหายอย่างร้ายแรงจากการผิดสัญญาสั่งซื้อแก๊สจากต่างประเทศ ค่าลำเลียงขนส่งแก๊ส และค่าบริการอื่น ๆ "

นายทวี ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีบันทึกถึงปลัด  
กระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ ว่า

"รายได้ยื่นขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน เชื้อเพลิงตามมาตรา ๖ ไว้แล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาตามคำร้องนี้ บริษัทฯ เคยประกอบการค้าแก๊สอยู่ก่อนประกาศ การควบคุม และเป็นบริษัทคนไทย ขณะนี้ได้นำแก๊สจำนวนหนึ่งเข้ามาเพื่อจำหน่าย แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน เชื้อเพลิงตามมาตรา ๖ ประกอบกับบริษัทนี้ มีความตั้งใจทำการค้าจริง ได้ลงทุนทำการค้าไปแล้ว และจะได้รับความเสียหาย ถ้ามิได้รับอนุญาต จึงอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ เมื่อครบ ๑ ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต ถ้ายังมีปริมาณการค้าไม่ถึงปีละ ๑ แสนเมตริกตัน ก็ให้ใบอนุญาตสิ้นสุดลง

จึงขอให้ท่านปลัดกระทรวงได้ดำเนินการอนุญาตต่อไป"

ในเรื่องนี้ นายประทีป ศิณหประศาสน์ รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ได้ เสนอรายงานการปฏิบัติงาน และการสั่งการเกี่ยวกับการขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันต่อ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๒๕ ดังนี้



"วันศุกร์ที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔

เวลาประมาณ ๑๕ นาฬิกาเศษ ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการ ทวี ไกรคุปต์ ได้โทรศัพท์มาถึงกระผมว่า บริษัทน้ำมันอิสาน จำกัด ได้ทำหนังสือร้องเรียนเรื่องการขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงว่า ยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมทะเบียนการค้า จะทำให้เสียหายแก่บริษัทอย่างมาก จึงได้ส่งอนุญาตให้แล้วให้ดำเนินการต่อไป และได้แจ้งว่าได้โทรศัพท์ไปที่ห้องอธิบดีแล้ว เลขานุการฯ บอกว่าไม่อยู่ ฉะนั้นให้รีบจัดการด้วย ผู้ร้องได้มารออยู่ที่ห้องแล้ว จะให้ไปพบ

กระผมได้ตอบทางโทรศัพท์ว่า ยังไม่ได้รับเรื่องจะติดตามจากสำนักงานเลขานุการฯ ได้เรื่องแล้วจะรีบส่งดำเนินการทันที

จากนั้น กระผมก็ได้รับติดต่อกับสำนักงานเลขานุการกรม ท่านเลขานุการฯ แจ้งว่า เรื่องบริษัทน้ำมันอิสาน จำกัด ได้เสนอท่านอธิบดีทราบ แต่ท่านอธิบดียังไม่อยู่ กระผมสั่งให้นำเรื่องไปให้กระผม ท่านเลขานุการฯ จึงได้นำเรื่องมาให้กระผม เมื่อกระผมได้รับเรื่องแล้วได้สั่งให้กองซึ่งตรงงวด ดำเนินการต่อไปทันที

ต่อมาประมาณ ๑๐ นาที ทางสำนักงานเลขานุการกรม โทรศัพท์แจ้งผมว่า ท่านอธิบดีมาแล้ว กระผมจึงได้เข้าพบท่านอธิบดี และเรียนให้ทราบถึงการที่ ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการ ทวี ไกรคุปต์ ได้อนุญาตบริษัทน้ำมันอิสาน จำกัด เป็นผู้ค้าน้ำมัน และกระผมได้สั่งให้กองซึ่งตรงงวด ดำเนินการต่อไป

ท่านอธิบดีมีบัญชาว่า เรื่องนี้ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการ ได้สั่งให้สอบการลงทุนของบริษัท ที่ขออนุญาตค้าน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งสามรายก่อน จะอนุญาตได้อย่างไร

เมื่อกระผมออกจากห้องท่านอธิบดีกลับมาห้องทำงาน ก็มีชายคนหนึ่งนั่งรออยู่ อ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทน้ำมันอิสาน จำกัด ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการ ทวี ไกรคุปต์ ให้มาตามเรื่อง

กระผมจึงตอบว่า ท่านอธิบดีมาแล้วและมีบัญชาว่า ให้สอบถึงการลงทุนของบริษัทก่อน เจ้าหน้าที่คนนี้ก็บอกว่าวันจันทร์จะนำมาให้ กระผมจึงบอกว่าให้ไปชี้แจงกับท่านอธิบดีเอง แล้วชายคนนี้ก็ออกจากห้องไป (กระผมไม่รู้จักกัน) เข้าใจว่าจะไปพบท่านอธิบดี ครั้นแล้วกระผมได้ทำบันทึกส่งการไปยังกองซึ่งตรงงวด แจ้งบัญชาท่านอธิบดีให้สอบการลงทุนของผู้ขออนุญาตค้าน้ำมันทั้งสามราย"

จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สั่งการให้มีการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ รวม ๓ รายนั้น กรมทะเบียนการค้าได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงได้ ดังนี้<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> บันทึกข้อความ กรมทะเบียนการค้า ที่ ๐๘๐๓/๔๕๓๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๔

๑. บริษัทยูนิคแก๊สแอนด์ปิโตรเคมีคัลส์ จำกัด จดทะเบียนนิติบุคคลที่ กรุงเทพมหานคร จุนจดทะเบียน ๔ ล้านบาท ชำระเต็มมูลค่าหุ้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๕ ได้มีการลงทุนสร้างถังเก็บแก๊สที่ถาวร จำนวน ๓ ถัง ความจุ ๗๔๘ เมตริกตัน ที่ถนนสุขสวัสดิ์ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในราว เดือนตุลาคม ๒๕๒๕ สถานที่สร้างถังเก็บ บริษัทฯ ได้เช่าจากบริษัทสยามเคมี จำกัด

๒. บริษัทเวสต์แก๊ส จำกัด จดทะเบียนนิติบุคคลที่จังหวัดชลบุรี จุนจดทะเบียน ๑๐ ล้านบาท ชำระเต็มมูลค่าหุ้น เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๕ ยังมิได้มีการสร้างถังเก็บแก๊สให้เป็นการถาวร (เดิมบริษัทฯ มีโรงงานบรรจุแก๊สหุงต้มและมี ถังเก็บแก๊สขนาดเล็กอยู่เดิม ๒ ถัง ความจุถึงสะประมาณ ๓๐ เมตริกตัน)

๓. บริษัทน้ำมันอีสาน จำกัด จดทะเบียนนิติบุคคลที่จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๓ จุนจดทะเบียน ๑ ล้านบาท และได้ชำระมูลค่าหุ้นเพียง ๒๕๐,๐๐๐ บาท ขณะนี้ยังไม่ได้สร้างสถานที่เก็บให้เป็นการถาวรและแน่นอน บริษัทฯ ใช้เรือ North-Eastern Stars และ ๒ รวม ๒ ลำ ซึ่งเป็นเรือนำแก๊สเข้ามา ในราชอาณาจักร จอดลอยลำที่ท่าอสังขปุณนิเมนต์ไทย สาธุประดิษฐ์ กทม. เป็นสถานที่ เก็บ และกรมทะเบียนการค้าได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า

"เนื่องจากขณะนี้ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๘/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๕ เพื่อควบคุมการจ่ายเงินชดเชยสำหรับก๊าซหุงต้ม ซึ่งเดิมรัฐบาลต้องรับภาระจ่ายเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่เป็นจำนวนมาก การออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิรับเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้าจึงพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน เป็นไปโดยรอบคอบและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว การออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันไม่ว่าจะโดยมีการกำหนดเงื่อนไขหรือไม่ก็ตาม ก็ควรจะได้มีการประสานงานกับคณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติ โดยนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน" <sup>๑</sup>

นายจเร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมทะเบียนการค้า มีบันทึกประกอบหนังสือ กรมทะเบียนการค้า ที่ ๐๕๐๓/๔๕๗๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๕ ว่า

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

"เรื่องนี้กระผมได้นำเรียนหาหรือ ฯพณฯ รัฐมนตรี ศุภี ซึ่งรับผิดชอบเรื่องการขดเขยการนำแก๊สเข้า แล้วเห็นว่าควรจะได้พิจารณาหลักการในการอนุญาตให้รอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติการของหน่วยราชการต่าง ๆ ในเรื่องนี้ เป็นไปโดยสอดคล้องกัน

จึงเห็นสมควร เสนอหลักเกณฑ์การอนุญาตให้คณะกรรมการนโยบายปิโตร-เลียมฯ พิจารณาก่อน สำหรับกรมทะเบียนการค้าเห็นว่า ผู้ที่จะสมควรได้รับอนุญาตใหม่ ควรจะต้องดำเนินการดังนี้

๑. มีถังเก็บแก๊สบนบก ความจุไม่น้อยกว่าปริมาณการจำหน่าย ๑ วัน ในอัตรา ๑๐๐,๐๐๐ ตัน/ปี = ๒,๘๐๐ ตัน

๒. มีเงินทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า ๒๐ ล้านบาท ขำระแล้วไม่ต่ำกว่าครึ่ง"

นายทรี ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีบันทึกข้อความที่ ๐๑๐๐/๕๐๘ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้า มีข้อความว่า

"ขอทราบรายละเอียดผู้ที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ จำนวน ๓ ราย คือ บ.ช. เปโตรเลนแก๊ส, บ.สยามราชอุตสาหกรรม, บ.คอสโมปิโตร ที่กรมทะเบียนการค้าเสนอให้รัฐมนตรีอนุญาต เมื่อเดือน พฤษภาคม ๒๕๒๕ ดังนี้

๑. กรมทะเบียนได้วางกฎเกณฑ์ให้ผู้ขออนุญาตไว้อย่างไรบ้าง เช่นต้องมีถังเก็บแก๊สบนบกมีความจุ ๒,๘๐๐ ตัน ตามที่กรมเสนอมารหรือไม่ ขณะที่ขออนุญาตบริษัททั้ง ๓ รายนี้ได้ลงทุนอะไรบ้าง และปัจจุบันได้มีการลงทุนอะไรไปบ้าง เช่น ถังเก็บแก๊สบนบกมีความจุเก็บแก๊สได้จำนวนเท่าใด

๒. ขอเรื่องและรายละเอียดที่บริษัททั้ง ๓ ยื่นขอ จนถึงการอนุญาต

๓. ขอทราบถึงถังเก็บแก๊สที่มีอยู่ในปัจจุบันของผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ ๔ ราย ดังนี้ เพื่อผมจะได้นำมาพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ลงทุน ในการประ

๑. กอบธุรกิจค้าน้ำมันต่อไป"

นายทรี ไกรคุปต์ ได้มีบันทึกที่ ๐๑๐๐/๕๑๐ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๕ ถึง น.ต.บุญมี บุญศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ของผู้ขออนุญาต ๓ ราย คือ บริษัทยูนิคแก๊สแอนด์ปิโตรเคมีส์ลส์ จำกัด, บริษัทเวลด์แก๊ส จำกัด และบริษัทน้ำมันอีสาน จำกัด โดยนายทรี ไกรคุปต์ เสนอว่า

"จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ขอทั้ง ๓ รายนี้ได้ลงทุนไปแล้ว บางรายได้ลงทุนไปแล้วมากกว่าสิบล้านบาท แต่อธิบดีกรมทะเบียนการค้าเสนอความเห็นควรนำเสนอให้คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน พร้อมทั้งเสนอเงื่อนไขให้มีถังเก็บแก๊สบนบก ความจุไม่น้อยกว่า

ปริมาณการจำหน่าย ๑ วัน ในอัตรา ๑๐๐,๐๐๐ คันต่อปี = ๒,๘๐๐ คัน  
(ซึ่งผมคำนวณออกมาแล้วปริมาณการจำหน่าย ๑ วันในอัตรา ๑๐๐,๐๐๐ คัน  
ต่อปี = ๒๗๔ คัน หรือประมาณ ๒๘๐ คัน)

ผมได้พิจารณาแล้ว ถ้าไม่อนุญาต ๓ รายนี้ จะเกิดการเสียหายแก่ผู้ลงทุน  
ที่มีความตั้งใจประกอบธุรกิจด้านนี้ การอนุญาตจะเป็นผลดีมากกว่าผลเสียตาม  
ข้อเสนอของอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๕ จึงเห็นควร  
อนุญาตตามบันทึกของท่าน รว."

น.ค. ปุณมี ปุณศรี ได้เห็นชอบด้วย "อนุญาตตามความเห็นของ รวช.ทรี  
เพื่อให้มีการแข่งขันและงดการขออนุญาตต่อไป ส่วนการแจ้งคณะกรรมการนโยบาย  
ปิโตรเลียมแห่งชาติ ผมจะนำเข้าแจ้งเพื่อทราบต่อไป"

ดังนั้น นายทรี ไกรฤกษ์ จึงสั่งการเมื่อ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวง  
พาณิชย์ "(๑) ให้กรมทะเบียนการค้าออกใบอนุญาต (๒) เมื่อออกใบอนุญาต  
แล้ว การออกหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการนโยบายปิโตรเลียมแห่งชาติทราบ และก่อน  
ออกหนังสือโปรดแจ้งให้ผมทราบก่อน"

การออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันแก๊ซหึ่ง ๓ บริษัท น.ค. ปุณมี ปุณศรี ไม่ยอม  
เป็นผู้ลงนาม มอบให้นายทรี ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เป็นผู้ลงนามแทน ขณะที่  
การออกใบอนุญาตใน ๓ บริษัทก่อนหน้านี้ คือ บริษัทเปโตรเลนแก๊ซ บริษัทคอสมปิโตร  
และบริษัทสยามราชอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการเป็นผู้ลงนามเอง และนายทรี ได้  
ลงนามใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันหึ่ง ๓ ราย เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๕

การออกใบอนุญาตหึ่ง ๓ รายนี้ ทางบริษัทได้ติดตามมารับใบอนุญาตด้วย  
ตนเอง นายประทีป ศัลยประศาสน์ ได้บันทึกเสนอรายงานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการ  
อนุญาตผู้ค้าแก๊ซต่ออธิบดีกรมทะเบียนการค้าว่า "วันศุกร์ที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๕ เจ้า  
หน้าที่จากสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ได้นำเรื่องการอนุญาตและใบอนุญาตผู้ค้าน้ำมัน  
ซึ่งรัฐมนตรีลงชื่อแล้วมาให้ผม และมีเจ้าหน้าที่ของบริษัทตามลงมาเพื่อขอรับใบอนุญาต  
ด้วย กระผมได้ส่งเรื่องให้กองชั่งตวงวัด ดำเนินการและมอบใบอนุญาตให้กับผู้ขอ  
ต่อไป"

เรื่องการขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ของผู้ยื่นขอ ๓ ราย เป็น  
ปัญหาของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง ซึ่งข้าราชการได้  
ปฏิบัติงานตามหลักการ และเสนอแนวทางเลือกให้นักการเมืองผู้มาเป็นรัฐมนตรีพิจารณา

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ให้ตรวจสอบการลงทุนของบริษัททั้ง ๓ ราย ทางข้าราชการประจำก็ถือเป็นนโยบายที่จะต้องกระทำ แต่ขณะเดียวกัน นายทวี ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ก็สั่งให้กรมทะเบียนการค้า ดำเนินการออกใบอนุญาตชั่วคราวให้แก่บริษัทน้ำมันอีสาน แต่ทางข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติได้ โดยยึดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการฯ เป็นหลัก คือ สอบข้อเท็จจริงการลงทุนก่อน

เมื่อการสอบข้อเท็จจริงออกมา ทางราชการได้เสนอความเห็นไม่ควรมอบอนุมัติ และเสนอหลักการเพิ่มแก่บริษัทที่ควรได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ แต่ นายทวีฯ ก็ดำเนินการจนสามารถออกใบอนุญาตได้

ความขัดแย้งมีขึ้นเมื่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์สัมภาษณ์นายจเร ฯ เกี่ยวกับการอนุญาตบริษัททั้ง ๓ ราย โดยนายจเร ฯ กล่าวว่า "ผมแถลงข้อเท็จจริง...คือ ถ้าหากว่าการให้ข้อเท็จจริงของข้าราชการนั้น มองไปในแง่เสียหายหมดก็เสร็จ... อธิบดีมีสิทธิให้ข้อเท็จจริง..."

นายทวี ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ เมื่อมีข่าวเกี่ยวกับการอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันแก่ ๓ บริษัท ว่า

"การกระทำของเจ้าหน้าที่บางคนนั้น เป็นการกีดกันเพราะเกรงจะเสียผลประโยชน์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บางคนเกี่ยวข้องเป็นญาติพี่น้องกับบางบริษัท ซึ่งตามระเบียบของข้าราชการแล้วไม่มีความผิด แต่ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำเอามาปะปนกันโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม...อำนาจการอนุญาตนั้นอยู่ที่รัฐมนตรี ไม่ใช่อธิบดีกรมทะเบียนการค้า"<sup>๒</sup>

นายจเร จุฬารัตนกุล กล่าวว่

"ผมถือว่ารัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุมัติ แต่กรมมีอำนาจหรือหน้าที่ในการที่จะให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการกลั่นกรอง ส่วนท่านจะเอาหรือไม่เอาก็เป็นเรื่องของท่าน ผมได้ทำหน้าที่ของผมแล้ว กลั่นกรองไปแล้ว เสนอไปแล้ว เมื่อท่านตัดสินใจอนุมัติให้โดยไม่ฟังความเห็นมันก็จบ ผมก็ไม่ได้ไปหักท้วง ไม่มีสิทธิไปหักท้วง" <sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายจเร จุฬารัตนกุล

<sup>๒</sup> นสพ.ดาวสยาม ๑๔ กันยายน ๒๕๒๔

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ นายจเร จุฬารัตนกุล

ปัญหาของข้าราชการประจำที่เกิดขึ้น จากนักการเมืองนั้น เห็นได้จากคำกล่าวของ นายจเร จุฬารัตนกุล ว่า

"...ข้าราชการประจำทำอะไรที่ไม่ถูกไม่ควรแล้ว จะต้องถูกสอบสวน แต่รัฐมนตรีทำอะไรไม่ถูกไม่ควรแล้วไม่มีใครสอบสวนรัฐมนตรีบ้าง มีองค์กรใดบ้างที่จะยื่นมือเข้ามาสอบสวน มีองค์กรใดบ้างที่ข้าราชการจะร้องเรียนว่ารัฐมนตรีทำอะไรไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีองค์กรใดบ้างที่จะให้ข้าราชการไประบายความในใจว่าถูกการเมืองบีบ...ไม่มี...นักการเมืองสามารถจะย้ายข้าราชการได้ ข้าราชการไม่สามารถจะย้ายนักการเมืองได้...ผมหนักใจว่าข้าราชการที่ตั้งใจจะทำงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน จะทนไม่ไหว และก็จะออกไปทำงานในภาคเอกชน

ในสภาพประเทศไทยปัจจุบัน... เหตุการณ์แวดล้อมต่าง ๆ ทำให้ข้าราชการประจำไม่สามารถจะเป็นตัวของตัวเองได้ ก็มักจะรอว่ารัฐมนตรีสั่งมาอย่างไร ก็ทำไปตามนั้น ไม่ได้มีข้อคิดเห็นของตนเองเป็นหลัก หรือไม่มีฐานยืนที่แน่นอน ข้าราชการประจำที่มีฐานยืนที่แน่นอน แฉ่ง ต่อสู้ ก็มักจะถูกผลักเข้าพวงนาม เพราะฉะนั้นข้าราชการประจำที่แข็งจึงอยู่ไม่ค่อยได้ ทนไม่ได้ ก็ลาออกไปอยู่ภาคเอกชน..."<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ นายจเร จุฬารัตนกุล ยังกล่าวถึงการที่นักการเมืองเข้ามาก้าวล่วงงานของฝ่ายข้าราชการประจำ ว่า

"...การเมืองเข้ามาก้าวล่วงงานของข้าราชการประจำ ทำให้ข้าราชการประจำบางครั้งไม่สามารถที่จะให้ความเห็นโดยอิสระ เพราะเกิดความเกรงกลัวว่าตัวจะถูกย้ายตำแหน่ง หรือพลาดทำงานต้องถูกสอบสวน ทำให้เกิดความไม่มั่นใจ อ.ก.พ. ซึ่งเป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อข้าราชการ ควรจะเป็นหน่วยงานที่จะปกป้องข้าราชการประจำจากการแทรกแซงของนักการเมือง...ในการพิจารณาแต่งตั้งระดับ ๔ - ๑๐ จำเป็นอย่างไรที่จะให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง ทำไม อ.ก.พ.กระทรวงไม่พิจารณา...อ.ก.พ.กระทรวง ควรเป็นผู้พิจารณาเสนอแนะ แต่ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าคนอื่นดีกว่าก็ต้องได้กับ อ.ก.พ.กระทรวง เพราะว่าข้าราชการประจำซึ่งทำงานประจำย่อมรู้ดีว่าใครดีมีฝีมือ...ดีกว่านักการเมืองที่มาจากไหนไม่รู้ไม่รู้จักใครทั้งนั้น ก็อาจเป็นช่องทางเอาพรรคพวกมาเป็นก็ได้...ในโครงสร้างการบริหารปัจจุบันนี้ไม่ได้แยกนักการเมืองกับข้าราชการประจำให้ออกโดยเด็ดขาด มีกฎระเบียบ ข้อบังคับมากที่จะกดข้าราชการประจำไว้ แต่ไม่มีอะไรเลยจะทำกับนักการเมือง ยกตัวอย่างตอนผมอยู่กรมการค้าภายใน เรื่องอะไร ส.ส. จะเอาน้ำตาลคนละ ๕-๑๐ รต...เราวางแผนจะส่งไปจังหวัด ซึ่งเจ้าเมือง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เขามีภาระหน้าที่จัดสรรไปให้ประชาชนใน

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายจเร จุฬารัตนกุล

จังหวัดของเขา ผมก็เปิดเผยชื่อให้ฟังใครมาเอาบ้าง ที่รัฐมนตรีหรือนักนิเทศ  
เมื่อผมเปิดเผยชื่อไปแล้วมาเข้าชื่อกันร้องเรียนปลดผม ผมรู้ชื่อไปแล้วชาย  
ทำเตียนนั้นแหละไม่ได้ถึงจังหวัด ข้าราชการประจำที่ปกป้องผลประโยชน์  
ของส่วนรวม มันก็ไปขัดผลประโยชน์ส่วนตัวของบางคน คนที่มีอำนาจเขาก็  
ย้ายได้..."

นายพชร อิศรเสนา อธิบดีกรมการค้าภายใน ให้ความเห็นต่อการที่  
ฝ่ายการเมืองเข้ามาทักท้วงฝ่ายประจำว่า

"ของธรรมดาโดยเฉพาะเมืองไทย แต่เป็นเพราะว่าเราไม่มีความเข้าใจกัน  
ในระบบราชการ ว่าเรื่องงานประจำ เรื่องตัวบุคคล เป็นอำนาจหน้าที่ของ  
ปลัดกระทรวง เราจะต้องยอมรับว่านักการเมืองเข้ามา เขาอยู่อย่างมา  
ก็ ๔ ปี แต่กระทรวงต้องอยู่เป็น ๑๐๐ ปี เพราะฉะนั้นในระบบอังกฤษ  
รัฐมนตรีเขาจะไม่มาสั่งอธิบดี ไม่ยุ่งเกี่ยวกับอธิบดี คนที่เขาสั่งคือปลัดกระทรวง  
คนเดียว และเป็นหน้าที่ปลัดฯ ที่จะไปควบคุมข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตาม  
นโยบาย แต่เมืองไทยสั่งถึงหัวหน้ากองก็มี แล้วหัวหน้ากองก็ทำให้ บางครั้ง  
ก็ขัดแย้งกัน ด้วยเหตุเพราะเราไปเปลี่ยนอำนาจการปกครองจากปลัด  
กระทรวงมาเป็นของรัฐมนตรี การแต่งตั้งข้าราชการอยู่ที่รัฐมนตรี ไม่ว่าจะ  
จะเป็นระดับรองอธิบดี อธิบดี เมื่อเป็นอย่างนี้แล้ววิสัยปุณฺณคนไหนมีอำนาจ  
ที่จะให้คุณโทษเขาได้... รัฐมนตรีใช้อันนี้ให้เป็นประโยชน์ ไม่มีที่ไหนในโลก  
ที่ระบบข้าราชการที่นักการเมืองจะมีอำนาจ เพราะถ้าเอาคนนี้เข้ามาแล้ว  
ไม่เหมาะสม คนนี้ก็อยู่ไปเรื่อย ปลดเขาไม่ได้ เพราะฉะนั้นเลยแบ่งพรรค  
แบ่งพวกกัน จะเห็นข้าราชการประจำขึ้นหารัฐมนตรี... แต่บางครั้งข้ามหัว  
ท่านปลัดกระทรวง... ผมไม่เห็นด้วย นอกจากเราถือกันว่า โอ.เค.ต่อไปนี่  
ทำแบบระบบอเมริกา ต่อไปนี้อธิบดีผู้ว่าการเมืองไหนเข้ามาปลดออกได้  
เปลี่ยนได้... เปลี่ยนตำแหน่งระดับอธิบดีเป็นตำแหน่งการเมือง แต่ตราบโด  
ที่เราเรียกว่าระดับอธิบดีเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ ก็เป็นหน้าที่ข้าราชการ  
ประจำที่จะต้องควบคุมดูแล" <sup>๑</sup>

ความสัมพันธ์ของข้าราชการประจำกับนักการเมืองที่มาเป็นรัฐมนตรีนั้น  
ข้าราชการถือ เป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นนโยบาย โดย  
ไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบที่ยึดถือปฏิบัติอยู่ และข้าราชการประจำถือว่าเป็นหน้าที่  
ที่จะต้องเสนอข้อ เสนอแนะและทางเลือกให้แก่รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ นายพชร อิศรเสนา  
กล่าวว่า

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายพชร อิศรเสนา



"...เรามีหน้าที่ให้ข้อเท็จจริงทั้งหมดว่าถ้ารัฐมนตรีตัดสินใจอย่างนี้แล้วอะไรจะเกิดขึ้น...ผมเคยพูดกับรัฐมนตรีปุณณิวว่า ท่านสั่งให้ทำอย่างนี้ หน้าที่ผมต้องเสนอกลับไปได้ว่า ถ้าทำอย่างนี้แล้วอะไรจะเกิดขึ้น อันนี้ต้องไม่ถือว่าผมแย้งนโยบาย ผมเพียงแต่ให้ข้อเท็จจริง...แต่บางคนถือว่าแย้งสั่งลงไปแล้วทำไมถึงไม่ทำ...ผมเห็นว่าไม่ถูกเรื่อง เมื่อรัฐมนตรีสั่งมาแล้ว แล้วทำไปเลยทั้ง ๆ ที่ตัวเองก็รู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ควรที่จะให้คนที่เขาสั่งรู้ว่าที่เขาสั่งไปนะ เป็นยังไง"

(๒) บทบาทและทัศนะของข้าราชการต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แม้จะมีผลกระทบต่อสถานภาพทางอำนาจของสถาบันข้าราชการ แต่ก็ เป็นเพียงการกระทบกระเทือนในลักษณะที่ทำให้สถาบันข้าราชการต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองอำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ไม้อาจที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองจากข้าราชการไปสู่ประชาชนได้ การโจมตีสถาบันข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนจากนักการเมือง นิสิตนักศึกษา มีผลทำให้ข้าราชการเองเกิดความไม่พอใจต่อนักการเมืองและกลุ่มนิสิตนักศึกษา แต่ในขณะที่เดียวกันภายในสถาบันข้าราชการเองก็เกิดการปรับตัวเองในการทำงานที่เริ่มมองถึงปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ระยะเวลาเกือบ ๓ ปี (๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ - ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) ของการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างเต็มที่ ข้าราชการถูกแยกตัวออกจากอำนาจการเมืองในทางนิตินัย แต่โดยพฤตินัยแล้วอำนาจการเมืองของข้าราชการมิได้ถูกทำลายไป เพียงแต่หยุดชะงักไปชั่วคราวแล้ว เริ่มต้นตัวขึ้นมาตอบโต้การโจมตีจากกลุ่มนักการเมือง และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ด้วยการสร้างกลุ่มประชาชนขึ้นมาต่อต้านนักการเมือง และนิสิตนักศึกษา เช่น กลุ่มนาวพล กระหิงแดง ลูกเสือชาวบ้าน<sup>๑</sup> เป็นต้น

<sup>๑</sup> การจัดตั้งองค์กรของฝ่ายขวา เพื่อตอบโต้และข่มขู่กลุ่มนิสิตนักศึกษา และนักการเมือง ดูได้จาก David Morell Shai-anan Samudavaniga, Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution (Gelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1981), Chapter 9.



สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศอินโดจีน ที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ ประสพชัยชนะ มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ โดย ข้าราชการอาศัย เหตุเรื่องความมั่นคงของชาติจากภัยของคอมมิวนิสต์ทั้งในและนอก ประเทศ เป็นหนทางไปสู่การฟื้นฟูอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางการเมือง ตกมาเป็นของข้าราชการอีกครั้ง หลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ แต่เนื่องจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลเผด็จการพลเรือน ในการดำเนินนโยบายภายในประเทศทั้งด้านการเมืองและ เศรษฐกิจ และนโยบายระหว่างประเทศ ส่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประเทศอย่างร้ายแรง การปฏิวัติรัฐบาลเผด็จการพลเรือน จึงเกิดขึ้นเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๙ ด้วยการผลักดันของคณะกรรมการหนุ่ม ซึ่งเป็นกำลังหลักของการปฏิวัติ <sup>๑</sup>

ปัจจัยผลักดันประการหนึ่งต่อการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๙ คือการ เรียกร้องให้ระบบการเมืองเปิดโอกาสต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม คณะทหารหนุ่มเองมีทัศนะในทางลบต่อระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป เช่น รูปแบบที่ใช้อยู่ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๐๗ คณะทหารหนุ่มจึงมิได้ผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๒๑ มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปในทางอื่น นอกจากความต้องการที่จะสร้าง เสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๒๑ จึงเป็น "ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ" ที่ยังมีการควบคุมอำนาจ และบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง และอาศัยบทบัญญัติบาง ส่วนของรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร <sup>๒</sup>

ดังนั้น ประเด็นสำคัญสำหรับการพิจารณาบทบาทของข้าราชการต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยหลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๙ คือ

๑. การควบคุมทางการเมืองและการจัดตั้งกลุ่มพลังประชาชน
๒. ท่าทีของข้าราชการทหารต่อปัญหาความขัดแย้งของนักการเมือง

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย..., หน้า ๙๓-๙๔

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๔-๑๐๕

๓. นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓

๔. บทบาทการเมืองของกลุ่มนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ (กลุ่มทหารประชาธิปไตย)

๑. การควบคุมทางการเมืองและการจัดตั้งกลุ่มพลังประชาชน

ความเดือดร้อนหรือปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนมีอยู่ทุกแห่ง ปัญหาต่าง ๆ จะขยายเป็นปัญหาของชาติหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด และการแก้ไขปัญหานั้นเป็นการแก้ที่แก่นของปัญหาหรือว่าเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าก่อกรณีที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยเร็วที่สุด เพื่อจะไม่ก่อผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

กลไกของรัฐปัจจุบันหลายส่วน ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และผู้ใช้แรงงาน ปัญหาเหล่านี้สะสมกันมาเป็นเวลานาน ที่กล่าวว่ากลไกของรัฐคือข้าราชการไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังนั้น มีสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ

๑. รัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายในการแก้ไขปัญหาของประชาชนขาดความต่อเนื่อง และไม่แน่นอนจนข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจทำอะไรลงไปเป็นแผนการและโครงการระยะยาว

๒. กลไกของรัฐเองคือประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหตามนโยบายของรัฐบาล ขาดความสนใจและตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน มีจิตใจฝักใฝ่แต่การแสวงประโยชน์ส่วนตน ทั้งในตำแหน่งหน้าที่การงาน และการแสวงหาความร่ำรวยให้กับตนเอง ประชาชนเป็นเพียงเครื่องบังหน้าของการปฏิบัติงานเท่านั้น นอกจากนี้ข้าราชการ ๓ ประเภท คือ "ฉลาดแต่ขี้เกียจ" "โง่และขี้เกียจ" และ "โง่และขยัน" คือ ผู้ก่อปัญหา ทำให้การปฏิบัติงานไร้ประสิทธิภาพ

๓. กลไกของรัฐที่ "ฉลาดและขยัน" รวมทั้งมีจิตใจฝักใฝ่จะแก้ไขปัญหของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ต้องเผชิญกับปัญหา "ระบบ" ไม่อำนวยความสะดวกแก้ไข

การแก้ปัญหาแต่ละจุดเป็นเพียง "ระบบย่อย" อันหนึ่ง ของปัญหาที่เกิดจาก "ระบบ" ทั้งหมดจึงไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้

เมื่อปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนไม่สามารถจะแก้ไขได้โดยกลไกของ รัฐ จำเป็นอยู่เองที่ประชาชนต้องการวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ด้วยการร้องเรียน ผ่านสถาบัน องค์กร หรือปัจเจกบุคคลที่เห็นว่ามีศักยภาพพอที่จะแก้ไขปัญหาให้ได้

การร้องเรียนของประชาชนต่อปัญหาการดำรงชีพ ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างแน่นอน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องให้ข้าราชการพยายามยับยั้งการร้องเรียนของประชาชนให้มากที่สุด อันเป็นการควบคุมไม่ให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนต่อรัฐบาล

การรวมกลุ่มผลประโยชน์ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นรูปสมาคมการค้า หอการค้า หรือสหภาพแรงงาน ถูกจำกัดด้วยกฎหมายที่ห้ามมีกิจกรรมทางการเมือง ทำให้ประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ ไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ทำให้ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตขึ้นเป็นจำนวนมาก ก่อนปี ๒๕๑๖ ระบบการเมืองของไทยเป็นระบบปิด กรรมกร ลูกจ้างตามสถานประกอบการ และโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ไม่มีโอกาสที่จะได้เรียกร้องสภาพการจ้างเท่าใดนัก จากข้อมูลตารางที่ ๔๖ แสดงการนัดหยุดงานทั่วประเทศ ช่วงปี พ.ศ.๒๕๐๔ จนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๕ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองปิด กลุ่มผู้นำทหารปกครองประเทศ แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมด้วย การเลือกตั้งช่วงระยะปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ก็ตาม กลุ่มเผด็จการถนอม-ประภาส-ณรงค์ ยังมีอำนาจในการควบคุมทางการเมืองอยู่ การนัดหยุดงานของกรรมกรอยู่ในระดับต่ำมาก ช่วงปี ๒๕๑๖ ถึงปี ๒๕๑๙ ช่วงของประชาธิปไตยเบิกบาน กรรมกรมีการนัดหยุดงานจำนวนมาก เฉพาะช่วง ๑๔ ตุลาคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๖ มีการนัดหยุดงานถึง ๓๖๗ ครั้ง มากกว่าปี ๒๕๑๗ มีจำนวน ๓๕๗ ครั้ง พอหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ช่วงเผด็จการพลเรือน ภายใต้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีการนัดหยุดงานเพียง ๗ ครั้ง ใน พ.ศ.๒๕๒๐ แต่หลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๙ มีการ

ผ่อนคลายบรรยากาศทางการเมืองบ้าง การนัดหยุดงานเพิ่มเป็น ๒๐ ครั้ง ในปี ๒๕๒๐ และ ๖๒ ครั้ง ในปี ๒๕๒๒

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ช่วงระยะเวลาการเมืองปิด (ก่อน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖) ธรรมชาติการควบคุมไม่ให้มีบทบาททางการเมือง แต่เริ่มคลี่คลายขึ้นในปี ๒๕๑๔ และปี ๒๕๑๖ ช่วงก่อน ๑๔ ตุลาคม แต่หลังการเปลี่ยนแปลง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การเมืองเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ต่อการแสดงออกทางการเมือง ธรรมชาติจึงแสดงการเรียกร้องนัดหยุดงานจำนวนมาก เนื่องจากถูกควบคุมมาเป็นเวลานาน แต่หลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ ธรรมชาติก็ถูกควบคุมทางการเมืองอีกครั้ง

การควบคุมทางการเมืองของข้าราชการ รวมไปถึงการป้อนข่าวสารด้านการเมืองให้แก่ประชาชนเพียงด้านเดียว ทำให้ประชาชนเกิดความเห็นคล้อยตามความต้องการของข้าราชการผู้มีอำนาจทางการเมืองในประเด็นต่าง ๆ สื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ นั้นเป็นสิ่งหล่อหลอมความรู้สึกของมหาชนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองหลายอย่าง

จากการวิจัยของ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว พบว่าเฉลี่ยโดยทั่วไปแล้วคนไทยรับข่าวสารการเมืองจากวิทยุและโทรทัศน์มากกว่าแหล่งข่าวสารการเมืองอื่น ๆ วิทยุเป็นสื่อที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด แม้แต่ในชนบทที่ห่างไกลและทุรกันดาร ชาวบ้านก็ยังสามารถใช้วิทยุในการรับฟังข่าวสารและรายการต่าง ๆ ได้โดยที่สภาพความห่างไกลของภูมิภาคประเศมิได้เป็นอุปสรรค เนื่องจากการใช้ระบบทรานซิสเตอร์ และการที่มีวิทยุกระจายเสียงอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเครื่องรับวิทยุราคาไม่สูงจนเกินความสามารถของประชาชนทั่วไปที่จะมีไว้ในครอบครอง<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข่าวสารการเมืองของคนไทย (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๒๓), หน้า ๖๔

## ตารางที่ ๔๖

การจัดหยุดงานทั่วประเทศ พ.ศ.๒๕๐๔ - ๒๕๒๒

ปีพุทธศักราช	จำนวนการ นัดหยุดงาน	การนัดหยุดงาน เฉลี่ยต่อเดือน	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง	วันทำงาน ที่สูญเสีย
๒๕๐๔	๑๗	๑.๔	๔,๔๑๓	๑๘,๗๖๔
๒๕๑๐	๒	๐.๒	๔๗๐	๔๗๐
๒๕๑๑	๑๔	๑.๒	๑,๘๖๗	๓,๒๑๗
๒๕๑๒	๑๘	๑.๕	๕,๓๔๔	๒๓,๕๙๓
๒๕๑๓	๒๕	๒.๑	๒,๘๘๘	๖,๐๐๔
๒๕๑๔	๒๗	๒.๓	๕,๑๕๓	๑๒,๖๕๖
๒๕๑๕	๓๔	๒.๘	๗,๖๐๓	๑๙,๘๐๓
๒๕๑๖	๕๐๑	๔๑.๘	๑๗๗,๘๘๗	๒๔๖,๘๘๗
(๑ ม.ค.-๑๔ ต.ค.)	(๑๓๔)	(๑๔.๙)		
(๑๔ ต.ค.-๓๑ ธ.ค.)	(๓๖๖)	(๑๒๒.๓)		
๒๕๑๗	๓๔๗	๒๘.๙	๑๐๕,๘๘๓	๕๐๗,๖๐๗
๒๕๑๘	๒๔๑	๒๐.๑	๔๔,๗๔๗	๗๒๒,๔๕๖
๒๕๑๙	๑๓๓	๑๑.๑	๖๕,๓๔๒	๔๘๔,๖๑๘
๒๕๒๐	๗	๐.๖	๔,๘๖๘	๑๒,๓๓๐
๒๕๒๑	๒๑	๑.๗	๖,๘๕๒	๘,๕๕๔
๒๕๒๒	๖๒	๕.๑	๑๕,๖๓๘	๓๐,๗๕๗

ที่มา : (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๑๖) David Forell, Chai-anan Samudavanija,  
Political Conflict in Thailand..., p.188

(พ.ศ.๒๕๑๗-๒๕๒๒) ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

## ตารางที่ ๔๗

จำนวนเครื่องรับวิทยุเป็นรายภาค

หน่วย : เครื่อง

ภาค	ปี	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๒๐/๒๕๒๑	๒๕๒๑/๒๕๒๒
ทั่วประเทศ		๕, ๑๑๑, ๒๓๒	๕, ๓๖๐, ๗๓๕	๖, ๒๗๙, ๘๐๐	๖, ๔๖๖, ๕๐๐
กรุงเทพมหานคร		๕๗๙, ๔๖๔	๕๔๙, ๕๒๗	๗๒๒, ๗๐๐	๗๕๗, ๕๐๐
ภาคกลางไม่รวม กทม.		๑, ๓๑๑, ๒๐๔	๑, ๓๔๗, ๐๖๘	๑, ๔๘๗, ๑๐๐	๑, ๔๕๔, ๒๐๐
ภาคเหนือ		๑, ๒๒๑, ๔๑๒	๑, ๒๗๐, ๖๐๖	๑, ๔๕๗, ๖๐๐	๑, ๔๘๖, ๒๐๐
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		๑, ๔๔๙, ๐๒๘	๑, ๕๐๕, ๖๔๘	๑, ๘๗๑, ๙๐๐	๒, ๐๒๒, ๖๐๐
ภาคใต้		๕๘๐, ๑๒๗	๕๘๗, ๘๘๖	๗๕๐, ๖๐๐	๗๕๐, ๘๐๐

ที่มา : กองบัญชาประชาชนฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "วิทยุ-โทรทัศน์ : มหรรพอันเป็นสินค้า และครูในครัวเรือน" ใน น.ส.พ.มติชน, ๒๕ เมษายน ๒๕๒๖, หน้า ๕

## ตารางที่ ๔๘

จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับวิทยุรายภาค

เขต	จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับ	% ของครัวเรือน	จำนวนผู้ฟัง	% ของผู้ฟัง
ทั่วประเทศ	๗, ๒๕๙, ๐๐๐	๘๔.๔	๓๕, ๗๘๐, ๐๐๐	๗๔.๕
กรุงเทพมหานคร	๘๓๙, ๐๐๐	๙๒.๐	๔, ๔๕๐, ๐๐๐	๙๒.๐
ภาคกลางไม่รวม กทม.	๑, ๗๐๐, ๐๐๐	๘๗.๐	๗, ๙๕๐, ๐๐๐	๘๗.๐
ภาคเหนือ	๑, ๖๐๐, ๐๐๐	๘๖.๐	๗, ๓๕๐, ๐๐๐	๘๖.๐
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒, ๓๐๐, ๐๐๐	๘๓.๐	๑๒, ๐๐๐, ๐๐๐	๘๓.๐
ภาคใต้	๘๒๐, ๐๐๐	๗๘.๐	๔, ๐๓๐, ๐๐๐	๗๗.๐

ที่มา : แหล่งเดียวกับ ตารางที่ ๔๖

## ตารางที่ ๔๔

จำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียง แยกตามระบบและหน่วยงานในสังกัด

ระบบ	กองทัพ บก	กองทัพ เรือ	กองทัพ อากาศ	กองบัญชาการ ทหารสูงสุด	กรมประชา สัมพันธ์	ตำรวจ	หน่วยงาน อื่น ๆ
AM	๗๔	๖	๑๘	๗	๔๒	๗	๑๖
FM	๑๔	๘	๔	๖	๒๓	๑	๑๓
FM+FM	-	-	-	-	๖	-	-
รวม	๘๘	๑๔	๒๒	๑๓	๗๑	๘	๒๙

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๔๖

## ตารางที่ ๔๖

จำนวนเครื่องรับโทรทัศน์เป็นรายภาค

หน่วย : เครื่อง

ภาค	ปี	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๒๐/๒๕๒๑	๒๕๒๑/๒๕๒๒
ทั่วประเทศ		๗๑๔,๕๕๑	๗๖๑,๐๑๕	๑,๑๐๘,๑๐๐	๑,๓๖๕,๘๐๐
กรุงเทพมหานคร		๓๕๖,๗๕๕	๓๗๔,๑๗๒	๕๘๐,๖๐๐	๕๔๒,๒๐๐
ภาคกลางไม่รวม กทม.		๒๑๘,๖๘๒	๒๒๔,๖๓๔	๓๓๒,๘๐๐	๔๔๒,๔๐๐
ภาคเหนือ		๔๕,๘๒๐	๕๗,๕๗๕	๑๒๕,๓๐๐	๑๖๒,๐๐๐
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		๕๔,๔๔๘	๖๔,๖๑๕	๘๑,๘๐๐	๑๑๕,๐๐๐
ภาคใต้		๓๔,๒๕๖	๔๐,๐๑๔	๗๘,๖๐๐	๑๐๘,๒๐๐

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๔๖

## ตารางที่ ๔๗

จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับโทรทัศน์รายภาค

เขต	จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับ	% ของครัวเรือน
ทั่วประเทศ	๒,๓๒๔,๐๐๐	๒๗.๓
กรุงเทพมหานคร	๘๐๑,๐๐๐	๘๗.๓
ภาคกลางไม่รวม กทม.	๔๘๕,๐๐๐	๕๐.๗
ภาคเหนือ	๕๒๘,๐๐๐	๒๗.๘
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๔๖๕,๐๐๐	๑๖.๘
ภาคใต้	๓๕๖,๐๐๐	๓๒.๘

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๔๖

จากข้อมูลในตารางที่ ๔๗, ๔๘ และ ๔๙ สถานีวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศมี ๒๔๖ สถานี เป็นสถานีของกองทัพบก ๔๘ สถานี รองลงมาของกรมประชาสัมพันธ์ ๗๑ สถานี อันดับ ๓ คือกองทัพอากาศ ๒๒ สถานี และสถานีในเครื่องส่งกั๊ดอื่น ๆ จำนวนสถานี ๒๔๖ สถานี เป็นระบบ เอ.เอ็ม ๑๗๑ สถานี ระบบ เอฟ.เอ็ม ๖๔ สถานี ทั่วทั้งประเทศในปี ๒๕๒๒ มีเครื่องรับวิทยุทั้งสิ้น ๖,๔๖๖,๔๐๐ เครื่อง คิดเป็นจำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับ ๗,๒๕๔,๐๐๐ ครัวเรือน จำนวนผู้ฟัง ๓๕,๗๔๐,๐๐๐ คน จากข้อมูลนี้จะพบว่าวิทยุจะเป็นสื่อที่เข้าถึงประชาชนมากที่สุด ข้อสังเกตคือสถานีวิทยุของทหารมีรวมกันถึง ๑๓๘ สถานี คิดเป็นร้อยละ ๕๖ ของสถานีวิทยุทั้งหมด สถานีวิทยุในเครื่องของทหารมีบทบาทในการควบคุมแนวทางการเมืองได้อย่างมาก อย่างเช่นกรณีการเปลี่ยนแปลง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ บทบาทของชมรมวิทยุเสรี นำโดยสถานีวิทยุยานเกราะ สามารถที่จะปลุกระดมประชาชนให้เกิดความเชื่อในสิ่งที่กลุ่มทหารต้องการได้ โดยอาศัยการถ่ายทอดผ่านเครื่องข่ายของสถานีวิทยุทหาร ในเขตกองทัพภาคทั้ง ๔ ภาค และกรณีปัญหาเกี่ยวกับการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ วิทยุในเครื่องข่ายของทหารใช้เป็นเครื่องมือแสดงความคิดเห็นของชนผ่านรายการ "ระ เบียงข้าว" และ "สยามานุสติ" กล่าวโจมตีฝ่ายที่เคลื่อนไหวคัดค้านการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้วิทยุของทหารยังเป็นเครื่องมืออย่างดีในการปลุกฝังความรู้สึก และทัศนคติของประชาชนต่อทหารในฐานะเป็นผู้เสียสละปกป้องผืนแผ่นดินจากการรุกรานของศัตรูนอกประเทศ และภัยของคอมมิวนิสต์

เช่นเดียวกับโทรทัศน์ ข้อมูลตารางที่ ๕๐, ๕๑ แสดงจำนวนเครื่องรับโทรทัศน์ทั่วประเทศในปี ๒๕๒๒ มี ๑,๓๖๔,๘๐๐ เครื่อง จำนวนครัวเรือนที่มีเครื่องรับโทรทัศน์ ๒,๓๒๔,๐๐๐ เครื่อง จำนวนสถานีโทรทัศน์ เป็นของกองทัพบกถึง ๒ สถานี คือสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๕ และช่อง ๗ ซึ่งทหารมีรายการที่ถ่ายทอดร่วมกัน คือ "สนทนาปัญหาบ้านเมือง" ทุกวันอาทิตย์ เวลา ๒๐.๔๕ น. เป็นการเสนอแนวความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของทหารผ่านไปสู่ประชาชนระดับกลางได้ส่วนหนึ่ง



นอกจากการที่ทหารใช้สื่อมวลชนที่มีอยู่ควบคุมแนวความคิดทางการเมืองแล้ว บทบาทของข้าราชการในการจัดตั้งกลุ่มพลังประชาชนประเภทต่าง ๆ เพื่อนำมวลชนที่ผ่านการจัดตั้งแล้วเป็นฐานสนับสนุนในกรณีต่าง ๆ กลุ่มพลังประชาชนที่จัดตั้งมี

๑. ลูกเสือชาวบ้าน คือ ประชาชนที่ได้รับการฝึกอบรมตามวิธีการของลูกเสือ และให้คำสัตย์ปฏิญาณตนที่จะจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยแท้จริง การก่อตั้งลูกเสือชาวบ้านเพื่อวัตถุประสงค์ คือ <sup>๑</sup>

๑. สร้างพลเมืองดีด้วยวิธีการรวดเร็ว ประหยัด ให้รู้จักหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีระเบียบ รู้จักประหยัด รู้จักประสานประโยชน์ มีอุดมการณ์ ยึดมั่นสถาบันของชาติเป็นหลัก เพื่อให้มีพลเมืองของชาติที่มีคุณภาพดี ขยายผลการฝึกไปทั่วทุกครอบครัว หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ โดยใช้วิธีการของลูกเสือเป็นหลัก

๒. ให้ประชาชนยึดมั่นในการศึกษาระดับชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ธรรมนิยม ประเพณี วัฒนธรรม เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๓. ให้ประชาชนมีความเป็นประชาธิปไตย ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมที่ประชาชนยอมรับ เป็นใหญ่ด้วยการปฏิบัติจริง ๆ เป็นพื้นฐานในการอยู่ร่วมกัน

๔. ให้ประชาชนมีความสามัคคีรักหมู่คณะ มีความเมตตากรุณาต่อกัน ไม่ทำลายล้างซึ่งกันและกัน เป็นแกนกลางของชีวิตในการอยู่ร่วมกัน

๕. ให้ประชาชนมีความคิด มีคุณธรรม มโนธรรม และปฏิบัติจริงในการพัฒนาสร้างสรรค์ทั้งตัวเองและส่วนรวมอย่างต่อเนื่องด้วยดี "มีแต่สร้างไม่ทำลาย"

---

<sup>๑</sup> พิศาล มูลศาสตรสาทร, การสร้างความมั่นคงในหมู่บ้าน (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, พ.ศ.๒๕๒๓), หน้า ๔๕-๔๗.

๖. ให้เปลี่ยนคำนิยม ยึดถือการกระทำความดี เคารพผู้กระทำดีและคนดีเหนือสิ่งอื่นใด

๗. ให้ราษฎรมีความรู้ลึกสำนึกและรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของตนเอง ครอบครัว หมู่คณะ ส่วนรวม และประเทศชาติ

๘. ให้ประชาชนเป็นคนมีเหตุผล รู้และตกลงใจได้ว่าอะไรเป็นสิ่งผิด อะไรเป็นสิ่งถูก อะไรเป็นความชั่ว อะไรเป็นความดี อะไรควรกระทำ อะไรไม่ควรกระทำ

๙. ให้ประชาชนรักบ้าน รักถิ่นที่อยู่ รักและสงวนธรรมชาติ

๑๐. สร้างความเข้าใจระหว่างข้าราชการกับราษฎร โดยระบบพี่น้อง เช่นลูกเสือ

๑๑. ให้คิดและปฏิบัติเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้สร้างปัจจัยสี่ให้มีเพียงพอแก่การครองชีพ รักษาความปลอดภัยของหมู่บ้านและท้องถิ่น การรักษาสุขภาพอนามัย ฯลฯ

๑๒. ให้ลูกเสือชาวบ้านทุกคนยึดมั่นในกฎ คำปฏิญาณ ธรรมนิยม ประเพณีของลูกเสือด้วยกาย วาจา และใจ และหลีกเลี่ยงกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

### ผลที่ประเทศชาติได้รับจากลูกเสือชาวบ้าน

๑. คนในชาติจะมีชีวิตประจำวันในแนวทางประชาธิปไตย จะมีพลเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จะมีความสามัคคีกัน รักกัน เมตตากัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ทำลายซึ่งกันและกัน จะนำสันติภาพและความผาสุกมาให้แก่ทุกคน ความสามัคคีเป็นแกนกลางในการอยู่ร่วมกัน มีความเป็นพี่น้องลูกเสือ

๒. สัทธิที่เป็นภัยต่อชาติจะเจาะเข้ามาในมวลสมาชิกไม่ได้ เพราะวิธีการขบวนการลูกเสือเป็นเกราะอันบริสุทธิตี่จะป้องกันต่อต้านโรคที่เป็นภัยต่อสังคมได้ คนที่ผ่านการฝึกลูกเสือจะรู้ความชั่ว ความดี สิ่งที่ดีที่ถูกต้อง สิ่งที่ควรหรือไม่ควร เพราะทุกอย่างเริ่มต้นที่จิตใจ การฝึกลูกเสือชาวบ้านไว้มาก ความเข้าใจอันดีต่อกันก็ขยายตัวขึ้นตามจำนวนสมาชิกและผู้สนับสนุนสันติสุขจะเกิดขึ้น

๓. คนในชาติโดยเฉพาะคนจนจะสร้างพื้นฐานการมีกินมีอยู่ มีใช้ มีสุขภาพอนามัย ร่างกายจิตใจดี มีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินได้ มีคนดีในชาติ ชาติก็ดีขึ้นไปด้วย

๔. สมาชิกจะเปลี่ยนทัศนคติ มีหลักคุณธรรม มโนธรรม ยึดมั่นจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และเห็นใจประชาชนด้วยกันอย่างยุติธรรม

๕. จะทำให้เหตุการณ์ร้ายต่าง ๆ ที่เป็นอยู่หยุดการเติบโตและหมดสิ้นไปในที่สุด

## ๒. ไทยอาสาป้องกันชาติ (ทส.ปช.)

ราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศได้สนับสนุนให้ราษฎรจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครขึ้นหลายรูปแบบ เช่น ไทยบ้านอาสาป้องกันตนเอง (ทส.ปช.) อาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน (อพร.) ราษฎรอาสาและป้องกันตนเอง (รอป.) กองกำลังติดอาวุธ (กตว.) กลุ่มเสียงชาวบ้าน กลุ่มบางระจัน ชาวบ้านดีทั้งถิ่น<sup>๑</sup> ฯลฯ กลุ่มประชาชนหลากหลายนี้ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพสูง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ปรับปรุงกลุ่มราษฎรอาสาสมัครต่าง ๆ ทั่วทั้งกิจการลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ขบ.) กิจการอาสารักษาดินแดน (อส.) และโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) รวมเข้าเป็นรูปแบบเดียวกัน โดยเรียกชื่อว่า "ไทยอาสาป้องกันชาติ" (ทส.ปช.)<sup>๒</sup>

ไทยอาสาป้องกันชาติ จำแนกเป็น ๒ ประเภท ตามวัตถุประสงค์ คือ<sup>๓</sup>

### ประเภทป้องกันตนเอง มีวัตถุประสงค์เน้นหนัก ดังนี้

๑. ต่อต้านและป้องกันการก่อการร้ายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ หรือภัยจากการกระทำของข้าศึก

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒-๔๓.

<sup>๒</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยไทยอาสาป้องกันชาติ พ.ศ.๒๕๒๑

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

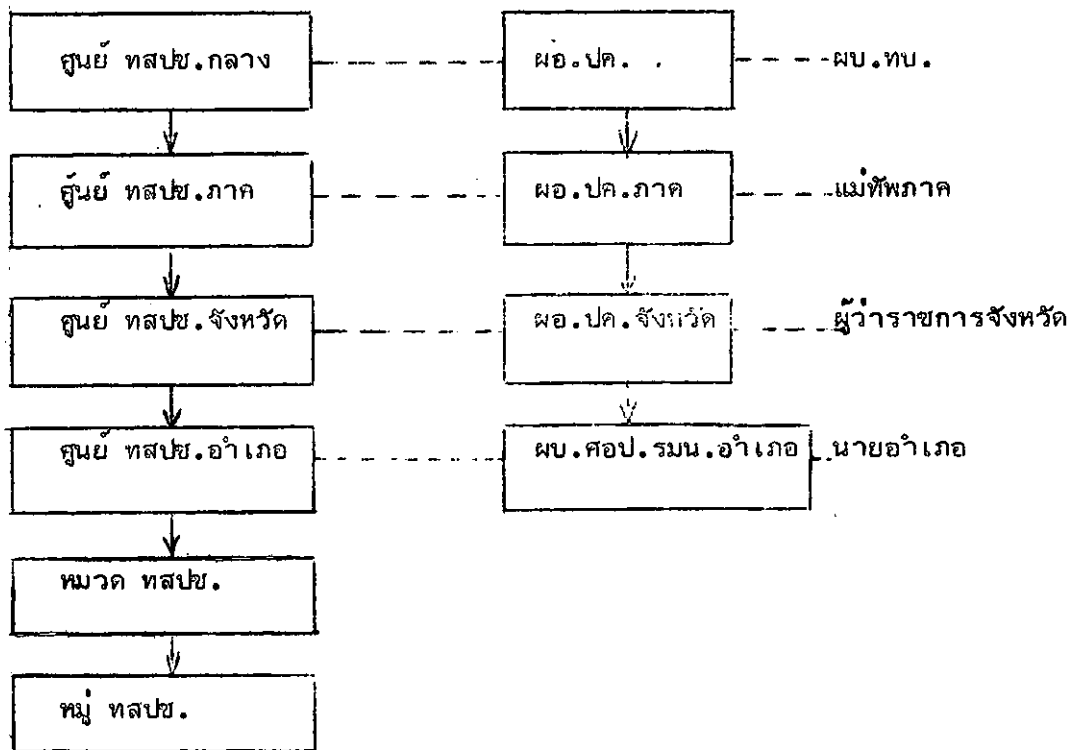
- ๒.ต่อต้านและป้องกันการก่อความไม่สงบ เรียบร้อยทุกรูปแบบ
- ๓. รักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นของตนเอง

ประเภทคุ้มครองพัฒนา มีวัตถุประสงค์เน้นหนัก ดังนี้

- ๑. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๒. ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท
- ๓. อาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

แผนภาพที่ ๔

สายการบังคับบัญชา ทส.ปช.



จากแผนภาพที่ ๔ แสดงสายการบังคับบัญชา ทส.ปช. ศูนย์ ทส.ปช.กลาง มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ ทส.ปช. ทั้งประเทศ ระดับรองลงมาคือ ระดับเขตกองทัพบกทั้ง ๔ ภาค แล้วสู่จังหวัด และอำเภอ บุคคลที่มีอำนาจควบคุม ทส.ปช. คือ ผู้บัญชาการทหารบก ในนาม ผอ.ปค.

ตั้งการผ่านแม่ทัพภาคทั้ง ๔ ภาค ผู้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

การฝึกอบรมสมาชิก ทสข. แต่ละรุ่นประกอบด้วย ความรู้ด้าน การเมือง เน้นความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานและภัยของคอมมิวนิสต์ และความมั่นคงของชาติ การเศรษฐกิจ สอนเกี่ยวกับความรู้ด้านการเกษตรพื้นฐาน การสังคม เน้นถึงประวัติศาสตร์การเสียดินแดน หน้าที่ของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้าน การทหาร สอนความรู้ทางทหารเบื้องต้น เกี่ยวกับบุคคลการทำารรบและการปฏิบัติทางยุทธวิธี อาวศึกษา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาวุธเบาต่าง ๆ ที่ใช้ในวงการทหาร<sup>๑</sup>

### ๓. โครงการหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)

จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.๒๕๒๒ จนถึงปี ๒๕๒๕ มีการจัดตั้งแล้วในพื้นที่ ๕๒ จังหวัด ๒๘๗ อำเภอ ๔๔ กิ่งอำเภอ จำนวน ๕,๓๖๖ หมู่บ้าน<sup>๒</sup> โครงการ อพป. เป็นโครงการที่ผสมผสานโครงการต่าง ๆ ในด้านพัฒนาบริการและการรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน โดยการฝึกกำลังกระทรวง ทบวง กรม องค์การต่าง ๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ร่วมในการปฏิบัติการสนับสนุนสรรพกำลัง เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ สร้างหมู่บ้านให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการรักษาความปลอดภัย ภายใต้การอำนวยการและการบริหารงานของผู้บริหารโครงการ อพป.แห่งชาติ (ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป)

การจัดตั้งกลุ่มพลังประชาชนทั้ง ๓ รูปแบบ คือ ลส.ขบ,ทสข. และ อพป. นี้ในระดับหมู่บ้านแล้ว ประชาชนที่เข้ารับการอบรมทั้ง ๓ แบบ มักจะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน การอบรมมีทั้งการสมัครใจและการเกณฑ์ให้ประชาชนเข้ารับการฝึกอบรม โดยวิทยากรที่ผ่านการฝึกอบรมจากกองอำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป และระดับภาค

<sup>๑</sup> กองทัพภาคที่ ๒, แนวสอมนการฝึกไทยอาสาป้องกันชาติ (เอกสารโรเนียว, พ.ศ. ๒๕๒๒)

<sup>๒</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๖/ว.๑๐๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๒๖

กลุ่มพลังประชาชน โดยเฉพาะ ทสปช. และ ลส.ชบ. มักจะถูกเกณฑ์โดยข้าราชการในท้องถิ่นให้มาต่อต้านการประท้วงของประชาชน ในลักษณะประชาชนต้านประชาชน และใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนผู้นำทางการเมือง เช่น กรณีการปราบกบฏ ๑ เมษายน ๒๕๒๔ ที่จังหวัดนครราชสีมา การสั่งใช้ ทสปช. ผ่านตามสายบังคับบัญชา ให้นำ ทสปช. มาสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล กรณีใช้ ทสปช. จากจังหวัดต่าง ๆ มาชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัด เรียกร้องให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป หลังการเลือกตั้งทั่วไป ๑๔ เมษายน ๒๕๒๖ ล้วนแต่เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในจังหวัดทั้งสิ้น

ดังนั้น พลังประชาชนภายใต้การจัดตั้งและควบคุมของข้าราชการ จะเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีพลังในการสนับสนุนอำนาจการปกครองของกลุ่มบุคคลที่ทางข้าราชการเห็นชอบ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย กรณีนักการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนจะขึ้นบริหารประเทศ ต้องประสบกับการต่อต้านจากกลุ่มพลังประชาชนเหล่านี้ ถ้าข้าราชการผู้มีอำนาจระดับสูงไม่พอใจต่อนักการเมือง หรือกลุ่มการเมืองนั้น ๆ

## ๒. ทวิที่ของข้าราชการ (ทหาร) ต่อปัญหาความเชื่อสัจย์ของนักการเมือง

หลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๔ และการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๒ เป็นผลให้พ่อค้า นักธุรกิจที่เข้ามาจับบทบาททางการเมือง ตั้งแต่รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ชุดที่ ๒) เป็นต้นมา การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์นั้น สมาชิกแกนนำของคณะทหารหนุ่ม ได้เสนอแนะให้มีการดึงบุคคลที่มีความสามารถ มีความเชื่อสัจย์ เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ แต่พลเอกเกรียงศักดิ์กลับแต่งตั้งผู้ใกล้ชิดมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ที่คณะทหารหนุ่มเห็นว่า เป็นผู้มีความสามารถ คณะทหารหนุ่มจึงมีความไม่พอใจบุคคลในคณะรัฐมนตรีหลายคนที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาของชาติ คณะทหารหนุ่มพยายามผลักดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีตลอดเวลา จนถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ซึ่งได้รับการคัดค้านอย่างกว้างขวางโดยสื่อมวลชน และประชาชน จึงมีการเคลื่อนไหวเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

วางใจรัฐบาล ในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ คณะทหารหนุ่มจึงผลักดันให้พลเอก เกียงศักดิ์ ลาออกจากการเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสภาชาวเสียง หานายกรัฐมนตรีใหม่ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่<sup>๑</sup>

ทหารรุ่นใหม่ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการค้า หรือแสวงหาผลประโยชน์ จากพ่อค่านักธุรกิจ มีความปรารถนาที่จะได้ผู้นำที่มีความซื่อสัตย์ ไม่คดโกง ดังนั้นพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงเป็นบุคคลที่อยู่ในสายตาที่จะเป็นหัวหน้ารัฐบาลชุดใหม่ต่อจาก พลเอก เกียงศักดิ์ พลเอก เปรม สมัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง มหาดไทย ในรัฐบาลพลเอก เกียงศักดิ์ (ชุดที่ ๑) ได้ทุ่มเทในการจัดการปัญหาคอร์รัปชัน ดังที่ได้บรรยายสรุปไว้ให้กับเจ้าหน้าที่ประสานงานและเจ้าหน้าที่บริหารพัสดุดูรูปทัศน์ของ หน่วยราชการต่าง ๆ ที่สำนักงาน ปปป. เมื่อเดือน ตุลาคม ๒๕๒๑ ว่า<sup>๒</sup>

"สาเหตุของการคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่เอาใจใส่ ประชาชนและข้าราชการ มองไม่เห็นภัยของคอร์รัปชัน ปล่อยกันไปเรื่อย ๆ จนเรื้อรัง เจ้าหน้าที่ยังปล่อยให้ผู้มีอิทธิพลอยู่เหนือผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ยังยกย่องผู้มีอิทธิพล เหล่านั้น...คอร์รัปชันนั้นเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ และกระผมเชื่อมั่นว่าผู้ใหญ่ใน วงการราชการต่างมุ่งมันที่จะแก้ไขกันอย่างจริงจัง และต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบควบคุมกันไปด้วย ควรสร้างทัศนคติให้เด็กมีอุดมการณ์ ให้รู้สึกว่าการคอร์รัปชัน เป็นสิ่งโสมม เป็นมะ เริงร้ายที่เกาะกินร่างกาย รัฐบาลต้องจริงจังเด็ดขาด และรุนแรง"

รัฐบาลของพลเอก เปรม (ชุดที่๑) ต้องประสบปัญหาความขัดแย้งของ พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล คือพรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม เบื้องหลังของความ ขัดแย้งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ เช่น กรณีปัญหาน้ำตาลทรายขาว หรือการสั่งซื้อน้ำมันจากซาอุดีอาระเบีย ความขัดแย้งของพรรคการเมืองทั้ง

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเดือดร้อนกับทหารประชาธิปไตย..., หน้า ๑๐๖-๑๐๗.

<sup>๒</sup> ชัยรินทร์ ไชยวัฒน์, นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๖ : พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๒๕) หน้า ๔๔-๑๐๑.

๒ พรรค เป็นที่จับตามองในความซื่อสัตย์สุจริตจากกลุ่มทหารหนุ่มตลอดเวลา พันระดมบุญ  
รูปขจร บันทึกไว้ว่า "...เราต้องซื้อน้ำตาลจากต่างประเทศมากินในราคาพอทนได้  
เป็นผลจากพ่อค้าหน้าเลือดมารับผิดชอบบริหารประเทศ ซึ่งแรกเริ่มใหม่ ๆ พวกเรา  
ภูมิใจกับนักหนาตามนิสัยของคนไทยที่ชอบลองของ ทุกคนฝากชีวิตชีวาและอนาคตของ  
บ้านเมืองให้เขาเข้ามาช่วยแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ..."<sup>๑</sup>

การพยายามปฏิวัติ ๑ เมษายน ๒๕๒๔ โดยคณะทหารหนุ่ม สะท้อนให้เห็นถึง  
ความไม่พอใจต่อนักการเมืองที่ไม่ซื่อสัตย์ อาศัยตำแหน่งกอบโกยผลประโยชน์ ดังแถลง  
การณ์คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ ความตอนหนึ่งว่า<sup>๒</sup>

"...นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจน  
ตราบเท่าทุกวันนี้เกือบ ๕๐ ปีบริบูรณ์ คณะผู้บริหารประเทศยังไม่สามารถแก้  
ไขปัญหาของประเทศให้ลุล่วงตามเป้าหมายได้เลย เพราะเท่าที่ผ่านมาได้มีการ  
ใช้ขบวนการประชาธิปไตยแต่เพียงในนาม เป็นเครื่องมือชักตวงผลประโยชน์  
ส่วนตน แทนที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนรวมตามเป้าหมาย  
ของการปกครองแบบนั้น ดังจะเห็นได้จากการที่คณะผู้บริหารมิได้อุทิศตนเป็น  
ผู้แทนปวงชน รักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างจริงจัง ไร้อุดมการณ์ ก่อความ  
แตกร้างและสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลในอดีตมาโดยตลอด...คณะปฏิวัติ  
ไม่สามารถจะทนทานต่อภาวะการณ์ที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างช่วงชิง ยุยง และ  
บ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ กอบโกยผลประโยชน์ในลักษณะมือไม้ครยาวสาว  
ได้สาวเอาอีกต่อไป ในขณะที่ปล่อยให้ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกอันสำคัญของ  
รัฐกำลังเสื่อมโทรมลง ด้วยระบบการทุจริต ฉ้อฉล โกงกิน อย่างกว้างขวาง  
..."

การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์ของนักการเมือง สร้างความไม่  
พอใจให้กับข้าราชการอย่างมาก ขณะเดียวกันกลุ่มนักการเมืองก็มีการโจมตีนักการเมือง  
ที่แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ด้วย เช่น กรณีนายทรี ไกรฤกษ์ ออกใบ  
อนุญาตให้บริษัทประกันภัย ๗ บริษัท โดยมีเบื้องหลังเรื่องผลประโยชน์มหาศาลเป็นเครื่อง  
ตอบแทน พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า "...พลเอกเปรมจะต้องดำเนิน

<sup>๑</sup> สมชาย ฤกษ์ดี (รวบรวม), บันทึกลับ มนูญ รูปขจร (จัดพิมพ์โดยหนังสือพิมพ์  
ชาวไทย, ๒๕๒๔) หน้า ๖๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.



การเป็นเรื่องจริงจึงและต้องว่ากันไปตามหลักฐาน หากมีหลักฐานอย่างชัดเจนก็ต้องดำเนินการ... เรื่องอย่างนี้ใครก็รู้ ใครรู้ตัวว่าทำอะไรไม่ถูกก็ควรจะต้องพิสูจน์และพิจารณาตัวเอง... แหมผู้จริง ๆ นะ เคียวเรื่องไอโน่น เคียวเรื่องไอนี้..."<sup>๑</sup>

กลุ่มข้าราชการทหารในยุคหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นผู้นำทางทหารที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพ่อค้า พ่อค้านักธุรกิจหลายรายพยายามจะเข้าหานายทหารเหล่านั้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีผลประโยชน์มหาศาล และเป็นแหล่งคอร์รัปชันที่ใหญ่โตมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงอยู่ในโควตาของพลเอกเปรม ที่ต้องการเลือกคนมือสะอาดเข้ามาทำงาน พลเอกสิทธิ์ จิรโรจน์ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ผู้นำรัฐบาลต้องการให้เข้ามาแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน

๓. นโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่

๖๖/๒๕๒๓

นายทหารจากกลุ่มทหารประชาธิปไตย พลโทหาญ สีนานนท์ และพลตรีสวัสดิ ยงใจยุทธ (ยศขณะนั้น) ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดให้คำปรึกษาแก่พลเอกเปรม เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเมืองควบคู่กับนโยบายทางทหาร ได้มีส่วนผลักดันให้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ มีผลบังคับใช้

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ เป็นยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ของชาติ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า

"เพื่อยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ อันมีความสำคัญและเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างที่สุดของประเทศไทยให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว"

และกำหนดนโยบายไว้ว่า

"ต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการรุกทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เน้นหนักในการปฏิบัติทั้งปวงเพื่อรื้อถอนทำลายขบวนการแนวร่วม และกองกำลังติดอาวุธเพื่อยุติสถานการณ์ปฏิวัติ..."

<sup>๑</sup> นสพ.มติชน, ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๔

พลตรีสวัสดิ์ ยงใจยุทธ อธิบายว่า<sup>๑</sup> เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของคำสั่งแล้ว การทำลายกองกำลังติดอาวุธเป็นภาระกิจข้อแรก การทำลายแนวร่วมเป็นภาระกิจข้อสอง ซึ่งปัจจุบันกองทัพแห่งชาติได้ปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ภาระกิจข้อแรกแล้ว จึงต้องปฏิบัติการกิจขั้นสองต่อไป คือการทำลายขบวนการแนวร่วมและพรรคคือนายทุน ส่วนกรรมกรและชาวนาไม่ใช่แนวร่วม แต่เป็นพันธมิตร

นายทุนในความหมายของ พลโทสวัสดิ์ มี ๓ อย่าง คือ 'นายทุนน้อย นายทุนกลาง และนายทุนใหญ่' นายทุนน้อย เช่น นักศึกษา นายทุนกลาง เช่น พรรคสังคมนิยม และพ่อค้ารายย่อย นายทุนใหญ่ ได้แก่ทวงธนาคาร หรือที่มีกิจกรรมขนาดใหญ่ นายทุนน้อย นายทุนกลาง เป็นแนวร่วมชั้นต่ำและชั้นกลาง ซึ่งไม่มีกำลังมาก นายทุนใหญ่เป็นแนวร่วมชั้นสูงมีกำลังมาก

แนวร่วมชั้นสูงของคอมมิวนิสต์คือนายทุนใหญ่ พลตรีสวัสดิ์ (ยศขณะนั้น) กล่าวว่่า โดยมากเป็น เจ้าของของอำนาจอธิปไตยไม่ว่าในส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น

"แนวร่วมชั้นสูงทางตรงของ พคท. ที่เห็นได้ชัดก็มีแต่พรรคการเมืองบางพรรคที่ร่วมมือกับ พคท. ในการเลือกตั้ง และพวกเผด็จการและอิทธิพลท้องถิ่นที่แสวงประโยชน์ร่วมกันกับ พคท. ...แนวร่วมที่กล่าวมานี้ล้วนเป็น เจ้าของของอำนาจอธิปไตย เช่น พรรคการเมืองก็มีสมาชิกเป็น ส.ส.บ้าง เป็นรัฐมนตรีบ้าง นายทุนใหญ่ทั่วไปก็มีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับกลไกรัฐในท้องถิ่น พวกเผด็จการและอิทธิพลล้วนแต่เป็นหัวคะแนนของ ส.ส.หรือรัฐมนตรี และเป็นผู้อุปการะเจ้าหน้าที่ทางราชการ...ซึ่งรวมความแล้วทั้งเผด็จการและอิทธิพลส่วนกลางและท้องถิ่น ก็คือตัวเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเอง โดยมีนักการเมืองและข้าราชการที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว เป็นผู้แทน"

พลตรีสวัสดิ์ (ยศขณะนั้น) ชี้แจงอีกว่า การจะทำลายแนวร่วมของ พคท. คือทำลายหรือรื้อถอนความเป็น เจ้าของของอำนาจอธิปไตยของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งก็คือการทำลายพวกเผด็จการและพวกอิทธิพล ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของกองทัพ ซึ่งได้แก่นโยบาย ๖๖/๒๕๒๓

<sup>๑</sup> พล.ต.สวัสดิ์ ยงใจยุทธ, คำชี้แจงแนวทางในการวางแผนแนวทางต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ปี ๒๕๒๖, (เอกสารโรเนียว, ๗ หอประชุมกองทัพบก, ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๕), หน้า ๖-๑๑.

พร้อมทั้งขยายการปฏิบัตินโยบายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะนอกจากขยายเสรีภาพของบุคคลในการรุกรทางการเมืองชั้นแรกเพื่อขณะสงครามแล้ว ยังทำให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนปรากฏเป็นจริงด้วยมาตรการต่าง ๆ คือ

๑. แก้กฏหมายพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เพื่อให้พรรคมวลชนจัดตั้งขึ้นได้โดยง่าย และถือเอาการสนับสนุนการจัดตั้งมวลชนเป็นหัวใจของการสนับสนุนการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตย
๒. แก้ไขกฏหมายการเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกของพรรคมวลชนได้รับเลือกตั้งอย่างยุติธรรม ซึ่งจะทำให้อำนาจ อิทธิพล และเงินตรา ลดบทบาทในการเลือกตั้ง
๓. ปรับปรุงสมาชิกสภาของวุฒิสภาให้เป็นประชาธิปไตย โดยให้มีผู้แทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และตามสัดส่วน
๔. ปรับรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย
๕. ยกเลิกกฏหมาย ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ที่ขัดต่อเสรีภาพของปวงชน ให้เป็นไปตามขั้นตอนและอย่างเหมาะสม
๖. ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ปรากฏในคำสั่งที่ ๖๖/๒๓ โดยทำให้เป็นรูปแบบอย่างชัดเจนในรูปแบบนโยบายของรัฐ
๗. ปรับนโยบายต่างประเทศไปสู่เป้าหมายให้เป็นขั้นตอนหรือในทันที โดยอาศัยสถานการณ์ปัจจุบันเป็นเงื่อนไข

พลตรีชาลิต เห็นว่า "ให้แก้ไขปัญหากลุ่มเผด็จการและอิทธิพลด้วยมาตรการทางการเมือง ละเว้นการใช้มาตรการทางการปราบปรามหรือความรุนแรงอันเกินขอบเขต เว้นแต่กรณีที่ทำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้อย่างแท้จริง ขั้นตอนและมาตรการทั้งสี่ดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ว่ากระทำได้อย่างยากยิ่งภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน จึงจะต้องพลิกแพลงหาหนทางอย่างรอบคอบ"

สำหรับแนวทางการปฏิบัติตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ ในข้อ ๔ มี ๔ ประการ คือ



**๔. การปฏิบัติ**

๔.๑ ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว หลีกเลี่ยงการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในสภาพยึดเยื้อ อันเป็นความประสงค์ของฝ่ายตรงข้าม การจะเอาชนะดังกล่าวได้โดยรวดเร็วจะต้องเป็นฝ่ายรุกทางการเมือง ซึ่งได้แก่การปฏิบัติทั้งสิ้นที่ส่งผลให้ประชาชนสำนึกว่าแผ่นดินนี้เป็นของคนที่จะต้องปกป้องรักษา ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของปกครอง และได้ผลประโยชน์ตลอดระยะเวลาของการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ งานการเมืองเป็นสิ่งชี้ขาด งานการทหารจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้บรรลุลูกาภิวัตน์ทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ

๔.๒ ขจัดเหตุแห่งความไม่ เป็นธรรมในสังคมทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเฉียบขาด ทำลายการกดขี่ขูดรีดทั้งสิ้น สร้างความปลอดภัยให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

๔.๓ กำหนดการปฏิรูปการประสานประโยชน์ระหว่างชนชั้น เสียผลประโยชน์ของชนชั้น เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องต้องมีจิตใจที่เป็นธรรมและเข้าใจปัญหาของประชาชนทุกชนชั้น และสำนึกว่าประชาชนไทยทุกชนชั้นต่างก็มีจิตใจรักประเทศชาติและพร้อมที่จะเสียสละเพื่อเทิดทูนไว้ซึ่งสถาบัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอันริพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๔.๔ ส่งเสริมประชาชนทุกกลุ่ม ทุกสาขาอาชีพ ให้สามารถในการปกครองตนเอง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกชนชั้น และสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมทางการเมือง กำหนดวิธีการให้ได้รับรู้ปัญหาของประชาชน ให้ถือความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองความต้องการนั้น

๔.๕ สนับสนุนการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตยโดยทั้งสิ้นที่มีอยู่ โดยคำนึงถึงสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มชนนั้น ๆ อันพึงจะมี ให้ระมัดระวังและอย่าสับสนระหว่างขบวนการประชาธิปไตยกับขบวนการคอมมิวนิสต์ที่แอบแฝงโดยยกประชาธิปไตยไปโดยน่าน้ำ

๔.๖ ภารกิจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่พึงพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ มีทั้งการต่อสู้โดยใช้กำลังอาวุธ และการปฏิบัติในด้านการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น ขอบเขตและระดับของการปฏิบัติงานในการต่อสู้โดยใช้กำลังอาวุธอาจแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่ภารกิจหน้าที่ในด้านการเมืองซึ่งเป็นเรื่องหลักมีความหัดเทียมกันทุกประการ การปฏิบัติด้วยกำลังอาวุธให้พิจารณาประเภท ขนาด กำลัง และยุทธวิธีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ เพื่อกดดัน ริดรอน ทำลาย กองกำลังติดอาวุธโดยต่อเนื่อง

๔.๗ ปฏิบัติต่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ หรือผู้หลงผิดที่เข้ามาบดขยี้ หรือที่จับได้อย่าง เพื่อนประชาชนร่วมชาติ ชี้แจงเพื่อให้ได้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลในปัญหาได้อย่างถ่องแท้ ช่วยเหลือให้ใช้ชีวิตใหม่ร่วมกันต่อไปในสังคมอย่างเหมาะสม

๔.๘ ให้ความสำคัญการต่อสู้ในเมืองให้มากที่สุด เพื่อขจัดการจัดตั้ง และขยายแนวร่วมตามแนวทางเมืองสนับสนุนป่า และการขัดขวางการสร้างสถานการณ์ปฏิวัติ และสถานการณ์สังครามประชาชน สถานการณ์ปฏิวัติมีรูปแบบในการโค่นเตี๋ยรัฐบาล จากประชาชนทั่วล้ารัฐบาลให้อ่อนแอ การทำลายหรือช่วงชิงการนำขบวนการประชาธิปไตยอันเป็นศัตรูของคอมมิวนิสต์ การสร้างสถานการณ์สังครามประชาชนจะอาศัยแนวร่วมซึ่งมีแทรกอยู่ทุกระดับ เพื่อสร้างประชาธิปไตย และนำชาติไปสู่การสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน อันจะสนับสนุนให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถปฏิวัติได้สำเร็จ หากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยบรรลุผลสำเร็จในการจัดตั้งและขยายแนวร่วมในเมืองได้ จะสามารถดำรงขีดความสามารถในการรุกทางการเมือง สามารถสร้างความสับสนทางการเมือง ความวุ่นวายในทางเศรษฐกิจ และสามารถสร้างกระแสคลื่นของประชาชนส่วนใหญ่ไปในแนวทางที่ต้องการได้ จะต้องทำความเข้าใจว่าการสร้างแนวร่วมในเมืองนี้ยากที่จะมองเห็นได้แจ่มชัด เพราะ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะดำเนินนโยบายอาศัยตัวแทนในรูปแบบต่าง ๆ และการใช้เหตุการณ์เฉพาะกรณีให้เป็นไปเสมือนการขัดแย้งโดยทั่วไป นับว่าอันตรายอย่างยิ่ง

๔.๘ การข่าว การจิตวิทยา ประชาสัมพันธ์ เป็นมาตรการอันสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จึงได้ให้ความสำคัญและให้ความสำคัญในลักษณะเชิงรุกอย่างมีแผน และสอดคล้องกับการปฏิบัติทุกขั้นตอน"

แนวการปฏิบัติข้อ ๔.๘ การใช้คำว่า "สนับสนุนการจัดตั้งขบวนการประชาธิปไตย..." ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความเห็นว่า

"...ทัศนคติที่มีลักษณะที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยแบบอำนาจอัฐเป็นองค์กรนำ คือ นำในการจัดตั้ง มีใช้การที่อำนาจอัฐส่งเสริมให้คนในขบวนการประชาธิปไตยมีอิสระในการจัดตั้งขบวนการเอง เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์เรียกว่า New corporatism ซึ่งได้แก่การที่รัฐบาลเห็นความสำคัญของกลุ่มพลังว่ามีศักยภาพทางการเมืองสูง จึงเข้าไปแทรกแซงจัดตั้งกลุ่มพลัง หรือไม่ก็กวาดต้อนกลุ่มพลังให้มาอยู่ภายใต้ร่มเงา หรือการนำของอำนาจอัฐ"<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย..., หน้า ๒๓๕.

ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้อธิบาย New corporatism<sup>๒</sup> มีลักษณะเป็นอำนาจนิยมแบบใหม่ เกิดจากการมีปฏิกริยาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว คณะทหารที่มีอุดมการณ์ชาตินิยมที่ก้าวหน้า จะขจัดกลุ่มคณาธิปไตย และนักการเมืองเสรีนิยมชั่วขวาลุดออกไป เพราะไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และไม่สามารถมีเสถียรภาพทางการเมืองได้ แบ่งออกเป็น ๒ แนวทางย่อย คือ

๑. Inclusionary corporatism<sup>๓</sup> ผู้นำทางการเมืองต้องการสร้างดุลยภาพใหม่ระหว่างอำนาจรัฐ กับกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม โดยดำเนินนโยบายที่รวมเอากลุ่มอาชีพ (โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน และสมาคมการค้าธุรกิจต่าง ๆ) เข้ามาอยู่ภายใต้ร่มเงาของรัฐบาล ยอมรับฐานะและบทบาทในทางการเมืองของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม แนวทางนี้ผู้นำทางการเมืองจะสร้างพันธมิตรกับชนชั้นกลาง และถือว่าคณาธิปไตยแบบเก่า และนักลงทุนต่างชาติเป็นศัตรู คณะทหารจะเน้นหนักในการพัฒนาความเป็นวิชาชีพ (Professionalism ของตนมากขึ้น

๒. Exclusionary corporatism<sup>๓</sup> ผู้นำทางการเมืองใช้นโยบายบังคับและปรับโครงสร้างของกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงาน โดยไม่ยอมให้กลุ่มอาชีพ และกลุ่มพลังต่าง ๆ มีฐานะและบทบาททางการเมืองที่เป็นอิสระ หากถูกควบคุมจำกัดโดยรัฐบาล แนวทางนี้ผู้นำทางการเมืองจะสร้างพันธมิตรกับกลุ่มนายทุนต่างชาติ และถือว่ากลุ่มพลังประชาชน ผู้นำกลุ่มที่ก้าวหน้า ตลอดจนกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่จัดตั้งกลุ่มขึ้นอย่างเอกเทศ เป็นศัตรูสำคัญของรัฐบาล ผู้นำจะย้ำความมั่นคง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยเหนือสิ่งอื่นใด

ดร.ชัยอนันต์ มีความเห็นว่า คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ ข้อ ๔.๔ และ ๔.๕ ทำให้มีแนวโน้มไปทาง inclusionary corporatism<sup>๓</sup> แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทุกฝ่ายยึดถือแนวนโยบายตามคำสั่งที่ ๖๖-๒๕๒๓ อย่างจริงจัง และไม่สับสนระหว่างขบวนการประชาธิปไตย กับขบวนการคอมมิวนิสต์แล้ว ก็อาจคาดหวังได้ว่า

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แนวคิดและมาตรการในการเสริมสร้างกลุ่มในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (เอกสารโรเนียว, ร่างแรกของรายงานเสนอต่อสมาคมศึกษารัฐธรรมนูญไทย ในการสัมมนาเรื่อง "Strategies and Measures for Development of Thailand in the 1980's", ๑๒-๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕) หน้า ๒๐-๒๑.

การจัดตั้งกลุ่มพลังต่าง ๆ และการแสดงออกซึ่งความเห็น ความต้องการ และผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพ ตลอดจนกลุ่มพลังกดดันทั้งหลายจะได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น โดยไม่คว่นทำลายกลุ่มพลังเหล่านั้น หรือจัดตั้งกลุ่มพลังที่นิยมความรุนแรงมาแทนกลุ่มพลังประชาธิปไตย<sup>๑</sup>

พลตรีชาลิต ยงใจยุทธ (ยศขณะนั้น) กล่าวว่า นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ เป็นนโยบายของชาติที่รอบด้านและครบถ้วน รวมปัญหาทั้งหมดของชาติไว้ในนโยบายนั้น ซึ่งจะใช้แก้ปัญหาทั้งหมดของชาติให้ตกไป เริ่มต้นด้วยการชนะสงครามแก่ พคท. จากนั้นก็แก้ปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จนคอมมิวนิสต์พ่ายแพ้ราบคาบในทุก ๆ ทาง<sup>๒</sup> และมีความเห็นว่า "นโยบายของรัฐบาลคือนโยบายของพรรคการเมือง นโยบายของกองทัพแห่งชาติคือนโยบายของกลไกหลักของรัฐบาล" กล่าวคือ พรรคการเมืองประกอบเป็นรัฐบาลและควบคุมรัฐบาล ฉะนั้นนโยบายของรัฐบาลก็คือนโยบายของพรรคการเมือง

"ส่วนกองทัพแห่งชาติ (National Armed Forces) มีใช้พรรคการเมือง แต่เป็นกลไกหลักของรัฐ (Principle State Machine) ตามปกติไม่ต้องมีนโยบายของตนเอง แต่เดินตามนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งแสดงออกเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ในบางกรณีนโยบายของพรรคการเมืองผิดพลาด และไม่สามารถใช้แก้ปัญหาของชาติได้ กองทัพแห่งชาติก็จำเป็นต้องมีนโยบายของตนเอง เพื่อแก้ปัญหาของชาติให้ตกไป ดังตัวอย่างนโยบายของพรรคการเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันไม่สามารถต่อสู้ให้ชนะคอมมิวนิสต์ แต่กลับสร้างเงื่อนไขสงครามและความเติบโตให้แก่ พคท. กองทัพแห่งชาติจึงต้องสร้างนโยบายของตนขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของชาติ...คือนโยบายเพื่อเอาชนะสงครามแก่ พคท. ซึ่งปรากฏอยู่ในคำสั่ง ๖๔/๒๕๒๓

ฉะนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยจึงมีนโยบายแก้ปัญหาของชาติ ๒ นโยบาย คือ นโยบายของพรรคการเมือง...และนโยบายของกองทัพแห่งชาติ คือนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์...แต่ข้อเท็จจริง เหตุผล และหลักการพิสูจน์แล้วว่า นโยบายของกองทัพแห่งชาติแก้ปัญหาของชาติได้ แต่นโยบายของพรรคการเมืองจนถึงปัจจุบันยังแก้ปัญหาอะไรไม่ได้เลย"<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

<sup>๒</sup> พล.ต.ชาลิต ยงใจยุทธ, "คำชี้แจงแนวทางในการวาง แนวทางต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์, หน้า ๒๔-๒๕.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.

จากนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ และคำสั่งแจงแนวทางในการวางแผนแนวทางต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ของ พลตรีสวัสดิ์ บงใจยุทธ (ยศขณะนั้น) มีข้อสังเกตคือ เป็นคำสั่งที่ต้องการจะเอาชนะคอมมิวนิสต์ การจะเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการใช้กำลังปราบแต่อย่างเดียว จะต้องใช้มาตรการทางการเมืองด้วยการทำลายแนวร่วมของคอมมิวนิสต์ แนวร่วมที่สำคัญที่ต้องทำลายคือ พวกนายทุนใหญ่ที่มีอำนาจทางการเมืองโดยสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ส.ส. และรัฐมนตรี รวมทั้งเครือข่ายการโยงใยระหว่างนายทุนใหญ่กับอิทธิพลในระดับท้องถิ่น ดังนั้นจุดประเด็นสำคัญในการต่อสู้เอาชนะสงครามกับคอมมิวนิสต์ จึงอยู่ที่การทำลายแนวร่วม คือนายทุน จากแนวการปฏิบัติข้อ ๔.๒ เขียนไว้อย่างชัดเจนถึงการทำลายการก่อกบฏชุติคริต นับเป็นครั้งแรกที่มีการพูดถึงการก่อกบฏชุติคริตอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปราบคอมมิวนิสต์ ก่อนหน้านี้ช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๑๙ ประชาชนฝ่ายก้าวหน้ามักใช้คำพูดนี้โจมตีพ่อค้า นายทุน ว่าเป็นผู้ก่อกบฏชุติคริตประชาชน

คำกล่าวของพลตรีสวัสดิ์ (ยศขณะนั้น) ที่ว่า นโยบายของกองทัพแห่งชาติ คือนโยบายของกลไกหลักของรัฐบาล เป็นนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาของกองทัพแห่งชาติ ก็คือคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ นั้นเอง การกล่าวเช่นนี้เท่ากับเป็นการปฏิเสธพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะขึ้นมาบริหารประเทศ โดยนำนโยบายของพรรคการเมืองมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ด้วยข้ออ้างเพียงว่าไม่สามารถแก้ปัญหาของคอมมิวนิสต์ได้ และถือเสมือนว่ากองทัพแห่งชาติคือผู้กำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยยึดคำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓ ดังนั้น แนวการปฏิบัติ ๔ ประการ ที่ประกาศไว้ในคำสั่ง จึงไม่อาจหนีพ้นจากการดำเนินงานของกองทัพแห่งชาติทั้งสิ้น

กลุ่มทหารประชาธิปไตย<sup>๑</sup> เป็นกลุ่มที่ผลักดันคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ ออกมา พันโทสมศักดิ์ พันธุ์เยี่ยม หนึ่งในทหารประชาธิปไตย กล่าวไว้<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ดูเรื่องทหารประชาธิปไตย ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารปรองมาม-  
ธิปไตย..., บทที่ ๗-๘.

<sup>๒</sup> ข่าวจตุรัส, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔๔, ๔ สิงหาคม ๒๕๒๔, หน้า ๓๔.



"...ทหารกองทัพแห่งชาติของเราเป็นของชาติและประชาชน...ที่แล้ว ๆ มา เราไม่พูดถึง...ว่าทหารซึ่งมีอำนาจ มีปืน มีทุกอย่างไปรับใช้เผด็จการนายทุนต่าง ๆ ...นั่นมันของเก่า...แต่ของใหม่ขณะนี้คือกองทัพได้ประสบการณ์ ได้เห็นอะไรทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะสถานการณ์ของประเทศกำหนดให้กองทัพแห่งชาติได้ไปสัมผัสกับประชาชนตั้งแต่ ตำบล หมู่บ้าน ถึงระดับชาติ สัมผัสมาตลอด...ได้รู้ว่าอะไรทำให้ประชาชนของชาติอยู่ดีมีสุข ปราศจากการกดขี่ขูดรีด...จะแก้ปัญหาคอมมิวนิสต์ก็ต้องเป็นประชาธิปไตย แล้วเป็นประชาธิปไตยด้วยความ เป็นธรรมถูกต้อง..."

พันโทสมศักดิ์ กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลว่า

"...นายกเปรมมีนโยบายอยู่ ๒ นโยบาย คือนโยบายประชาธิปไตย และนโยบายเผด็จการ...นโยบายประชาธิปไตย คือนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓...แต่อีกนโยบายคือนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่ง ทพทฯ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะการจะฟอร์มรัฐบาลมาคณะรัฐมนตรี ๔๔ คน...เอานโยบายของพรรคการเมืองทุกพรรคมาผสมผสานกัน และมาดำเนินการทางการเมือง...ไม่มีผลสำเร็จเลยแม้แต่ชนิดเดียว มีแต่พวกเรายากไร้...แก้ปัญหาของชาติไม่ได้ แต่ปัญหาของชาติที่สำคัญที่สุดคือปัญหาที่เราจะเป็นประชาธิปไตย หรือจะเป็นคอมมิวนิสต์กันแน่ นโยบายจะแก้ปัญหาของชาติคือไม่เป็นคอมมิวนิสต์ได้สำเร็จไปแล้ว ส่วนปัญหาการเมือง ปัญหาเศรษฐกิจนั้น ต้องตามมา..."

กองทัพแห่งชาติตามนัยความหมายนี้ ประกอบด้วย กองทัพไทยทั้ง ๓ เหล่าทัพ และกลุ่มพลังประชาชนต่าง ๆ เช่น ลส.ขบ. ทส.ปช. ที่ถูกจัดตั้งโดยข้าราชการ ถ้ากองทัพแห่งชาติ หรือกล่าวให้กระชับคือทหารในกองทัพไทยทั้งหมด มีแนวความคิดเช่นที่ พลตรีชวลิต (ยศขณะนั้น) กล่าว คือยึดถือคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ แล้ว แน่แน่นอนว่าจะต้องนำประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การครอบงำของทหาร หรือเป็นรัฐทหาร (military state) นั้นเอง ประชาธิปไตยที่กล่าวถึงในคำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓ นั้นอาจไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบตะวันตก การต่อสู้เพื่อเอวาชน คอมมิวนิสต์อาจเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อที่ทหารจะได้เข้ามาใช้อำนาจโดยชอบธรรม

#### ๔. บทบาทการเมืองของกลุ่มนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ (กลุ่มทหารประชาธิปไตย)

การเข้ามาบีบบทบาททางการเมืองของกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ ด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคชาติประชาธิปไตย การเติบโตใหญ่ของพรรคการเมืองที่มีกลุ่มนายทุนใหญ่สนับสนุนอยู่นี้ เป็นขณะเดียว

กับที่กลุ่มทหารประชาธิปไตยกำลังขยายแนวความคิด "ปฏิวัติประชาธิปไตย" ในหมู่ทหาร  
นิญญาชน กรรมการ จนสามารถผลักดันคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ ออกมาได้ เมื่อคำสั่งดังกล่าว  
ออกมา ทำให้บทบาทของทหารประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น โดยหยุดชะงักชั่วคราวตอน  
เกิดการพยายามปฏิวัติ ๑ เมษายน ๒๕๒๔ และเริ่มเติบโตขยายแนวความคิดมากขึ้น  
เรื่อย ๆ

กลุ่มที่สนับสนุนนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ได้ขยายบทบาทมากขึ้น ไม่ใช่เพราะ  
ด้านการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ได้ขยายวงไปถึงด้านการเมืองและเศรษฐกิจของ  
ประเทศด้วย เพราะการเอาชนพระรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นเพียงบันได  
ขั้นแรกเท่านั้น บันไดขั้นต่อไปคือการปฏิวัติประชาธิปไตย และการขจัดกาผูกขาดของ  
กลุ่มนายทุนไม่กี่กลุ่มที่ครอบงำเศรษฐกิจของชาติ บันไดเหล่านี้ย่อมเกี่ยวกันกับการ  
เมืองไทย และมีผลต่อกลุ่มนายทุนที่สนับสนุนพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยง  
ไม่ได้ การขยายบทบาทนี้มีหลายประการด้วยกัน คือ

๔.๑ กลุ่มนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ กับกรรมกร ผู้นำกรรมกร เช่น  
อาหมัด ขามเทศทอง และ สวัสดิ์ ลูกโตค เป็นฝ่ายพลเรือนที่ใกล้ชิดกับกลุ่มทหาร  
ประชาธิปไตยอย่างมาก และได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร  
อดีตรองกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางด้านความ  
คิดกับกลุ่มทหารประชาธิปไตยด้วย

ในหมู่ผู้นำกรรมกรได้แบ่งกลุ่มออกเป็น ๒ กลุ่ม ตามแนวความคิดและ  
แนวทางการปฏิบัติ คือ กลุ่มสหอิสสหภาพแรงงาน และ กลุ่มสหอิพรรคการเมือง กลุ่มแรก  
ประกอบด้วยผู้นำกรรมกร เช่น นายไพศาล ธีวชัยนันท์ (ประธานสภาองค์การลูกจ้าง  
สภาแรงงานแห่งประเทศไทย) นายเอกชัย เอกหาญกมล (ประธานสหภาพแรงงาน  
การประปานครหลวง) กลุ่มที่สองประกอบด้วย นายสวัสดิ์ ลูกโตค (เลขาธิการสภา  
องค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย) นายอาหมัด ขามเทศทอง (ดูแผนภาพ  
ที่ ๑๐)



ความขัดแย้งทางความคิดที่เกิดขึ้น คือการที่กลุ่มนายสวัสดิ์-นายอหะหมัด เป็นหัวแรงสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น คือ "พรรคแรงงานประชาธิปไตย"<sup>๑</sup> ซึ่งหัวแรงสำคัญคือ นายเสรี สุชาติประศาสน์ (หัวหน้าพรรค) เป็นอดีตหัวหน้าพรรคแรงงาน นายณรงค์ ตั้งเข็มทอง (รองหัวหน้าพรรค) เป็นอดีตหัวหน้าพรรคกรรมกร นายวีระ ถนอมเลี้ยง (รองเลขาธิการพรรค) อดีตผู้นำกรรมกรรถไฟ นายประยุทธ วัฒนวิกร (เลขาธิการพรรค) รวมทั้งนายสวัสดิ์ ลูกโคต และนายอหะหมัด ขามเทศทอง ซึ่งผู้ร่วมก่อตั้งส่วนใหญ่มาจากสหภาพแรงงานการรถไฟ การก่อตั้งพรรคแรงงานประชาธิปไตย เป็นการรวมนักการเมืองของกรรมกรไทยในอดีตเข้าด้วยกัน และแยกไม่ออกจากความคิดของนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร

นายสวัสดิ์ ลูกโคต ให้ความเห็นการจัดตั้งพรรคแรงงานประชาธิปไตย ว่า

"... ผมเห็นว่ากรรมกรทุกวันนี้ต้องมืองกักระดับพรรค คล้ายๆกับ เป็นกองหน้าในการที่จะแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ตอนนี้อาจเป็นไปไม่ได้เท่าที่เราคิด อาจจะเป็นในอีก ๘ ปี ๑๐ ปีข้างหน้า เราต้องพยายามทำให้เข้มแข็ง โดยเร็ว ไม่ใช่ในอีก ๒-๓ ปีเราจะตั้งรัฐบาล ผมอาจจะไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ได้ ผมอยากทำให้พรรคเข้มแข็งมากกว่าจะทำพรรคให้เหมือน สภาแรงงาน คือนำเอาวิธีการนำสหภาพไปจัดตั้งพรรค ปัจจุบันนี้กรรมกรต้องต่อสู้อยู่กับใต้สภาพการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และในขณะที่ฝ่ายนายจ้างมีกลุ่มทุน มีสภาองค์การนายจ้าง มีสมาคม มีพรรคการเมือง แต่เรามีเพียงสหภาพเท่านั้น กรรมกรจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองเพื่อต่อสู้ให้อำนาจรัฐเป็นประชาธิปไตยเสียก่อน หลังจากนั้นจึงจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ เพราะถ้าไม่เช่นนั้นปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานมักติดอยู่กับผู้มีอำนาจผูกขาดทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เราไม่มีทางสู้เขาได้ เมื่ออำนาจรัฐเป็นประชาธิปไตย ปัญหาอื่น ๆ ก็แก้ได้ไม่เฉพาะปัญหาแรงงานเท่านั้น เพราะฉะนั้นพรรคของเราไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อกรรมกร

<sup>๑</sup> จดทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๒๕ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๔๒๕, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม ๔๔ ตอนที่ ๑๕๔, ๒๐ ตุลาคม ๒๔๒๕

เท่านั้น แต่เพื่อประชาชนทุกวงการด้วย ผมว่าเราจำเป็นต้องเริ่มต้นตั้งแต่วันนี้ ส่วนปัญหาที่ผมคิดว่าเป็นอุปสรรคหนักที่สุดก็คือปัญหาความคิด ซึ่งรวมถึง เรื่องภาพพจน์และแนวทางการแก้ปัญหา ดังเช่นบางคนมีความคิดที่ต้องการแก้ปัญหา เศรษฐกิจก่อน แต่เราเห็นว่าต้องให้บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตยก่อน"<sup>๑</sup>

นายพนัส ไทยล้วน กรรมการบริหาร สหภาพแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้ความเห็นว่า

"...ผมคิดว่าเวลานี้เราเอง เราก็ต้อง...ให้มีพรรคกรรมกรขึ้นมา ที่จริงแล้วเราไม่จำเป็นต้องมีพรรคนี้ก็ได้ เราอาจจะมีพรรคไหนก็ได้ที่เขาเขียนนโยบายให้เป็นประโยชน์ต่อกรรมกร แต่ผมไม่เคยเจอเลย...ถ้าให้ผมปฏิเสธ ผมเลือกปฏิเสธพรรคกิจสังคม - พรรคชาติไทย มากกว่า... ผู้นำแรงงานที่...คัดค้านพรรคกรรมกร ทำไมไม่คัดค้านพรรคชาติไทยบ้างเล่า...คนที่อยู่ในสิ่งทอ ทำไมไม่ไปตะโกนบอกเฮ้ย...ชาติไทยทำไมไม่ถูก คุณสิ่งทอหมด จะซบหายอยู่ทุกวันนี้ ทำไมไม่ค้าน..."<sup>๒</sup>

นายไพศาล ธีรชัยนันท์ ให้ความเห็นว่า

"กรรมกรยังไม่พร้อมที่จะออกไปตั้งพรรคการเมือง แต่ใครจะตั้งก็ตั้งไป เพราะเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับตัวเขาเองแล้วเห็นว่า สมควรสร้างรากฐานมวลชนให้ตื่นตัวหนักแน่นเสียก่อน เมื่อฐานมวลชน โดยเฉพาะกรรมกรตื่นตัวแล้วก็จะรวมพลังกัน แล้วการเปลี่ยนแปลงสังคมหรือการต่อสู้เพื่ออะไรก็จะเป็นไปได้ ไม่ใช่ไปเกาะผู้นำทางการเมืองทำให้เขาเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง..."<sup>๓</sup>

นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ให้ความเห็นว่า

"แต่ก่อนกรรมกรมุ่งแก้ปัญหาของตัวเองเท่านั้น ต่อมามีความรู้สึกขึ้นเป็นลำดับว่า จะมุ่งแต่ตั้งสหภาพแรงงานหรือมุ่งแต่ต้านเศรษฐกิจก็จะแก้ปัญหาไม่ได้ การที่จะแก้ปัญหาของผู้ใช้แรงงานได้ก็ต้องมีการแก้ปัญหาของชาติก่อน จะแก้ปัญหาของกรรมกรล้วน ๆ เป็นไปไม่ได้ ต้องสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาของชาติ เพราะฉะนั้นกรรมกรต้องมีองค์กรทางการเมืองเพื่อแก้

<sup>๑</sup> ข่าวจัดรัส, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒, ๑๑ กันยายน ๒๕๒๔, หน้า ๑๔.

<sup>๒</sup> ข่าวจัดรัส, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔๖, ๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๕, หน้า ๓๕-๓๖.

<sup>๓</sup> ข่าวจัดรัส, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓๖, ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๒๕, หน้า ๒๔.

ปัญหาของชาติ ต้องเปลี่ยนระบอบเผด็จการให้เป็นระบอบประชาธิปไตย เหตุที่ตั้งชื่อว่าพรรค "แรงงานประชาธิปไตย" ก็เพื่อบอกให้รู้ว่า ไม่ใช่พรรคแรงงานของคอมมิวนิสต์" °

พรรคแรงงานประชาธิปไตย มีความผูกพันกับนายประเสริฐ อย่างมาก แนวนโยบายต่าง ๆ ไม่ต่างจากพรรคแรงงาน ที่จดทะเบียนพรรค เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งในยุคนั้น นายประเสริฐ ยังได้สมัคร ส.ส.ในนามพรรคแรงงาน เมื่อปี ๒๕๑๔ ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี นโยบายพรรคแรงงานประชาธิปไตย นายประเสริฐก็เป็นผู้เขียนให้ ซึ่งตอนหนึ่งของนโยบายและวิธิดำเนินการของพรรคแรงงานประชาธิปไตย เขียนไว้ว่า

"ปัญหาพื้นฐานของชาติที่จำเป็นจะต้องแก้ไขให้ตกไปโดยรีบด่วนนั้นคืออะไร ก็คือปัญหาระบอบประชาธิปไตย ก็คือปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรประเทศไทย จึงจะมีการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย เป็นจริงตามหลักนิยมแห่งสิทธิ ประชาธิปไตย

ภายใต้สภาวะการณปัจจุบันของประเทศไทย ปัญหาทั้งปวงขึ้นอยู่กับ ปัญหาระบอบประชาธิปไตย ถ้าแก้ปัญหาระบอบประชาธิปไตยตก ปัญหา เอกราช ความมั่นคง และความใหญ่โตของชาติก็ดี ปัญหาสิทธิเสรีภาพ ความผาสุกและสงบสุขของประชาชนก็ดี ก็จะแก้ตกทั้งสิ้น

ประเทศไทยได้เริ่มแก้ปัญหาระบอบประชาธิปไตยมานานแล้ว ถ้านับแต่การเลิกทาส ก็เป็นเวลาราว ๑๐๐ ปี ถ้านับแต่การปฏิวัติประชา - ธิปไตยซึ่งล้มเหลว ก็เป็นเวลาเกือบ ๕๐ ปี แต่จนบัดนี้ก็ยังไม่แก้ปัญหาระบอบประชาธิปไตยไม่ตก การปกครองของประเทศไทยยังไม่เป็น ประชาธิปไตย ตามความต้องการของประเทศชาติและประชาชน

ความล่าช้าในการแก้ปัญหากพื้นฐานของชาติ ท่ามกลางความรุดหน้า แห่งวิวัฒนาการของโลก นับวันแต่จะทำให้ประเทศไทยตกอันคับ ซึ่งภัย อันตรายจะไล่หลังกระชั้นชิดเข้ามาทุกวัน บัดนี้เวลาไม่รอช้าอีกต่อไป ปัญหาระบอบประชาธิปไตยของชาติที่ตกค้างมาแต่อดีต จะต้องแก้ไขให้ตก โดยเร็วที่สุด

การที่จะแก้ปัญหากของชาติให้ตกได้นั้น เครื่องมือสำคัญประการแรก ก็คือนโยบายแห่งชาติที่ถูกต้อง ถ้าปราศจากนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนด

° ข่าวจัตุรัส, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒, ๑๑ กันยายน ๒๕๒๔.

ขึ้นจากสภาพความเป็นจริงตามหลักวิชาการที่ถูกต้องของสถิติ  
 ประชาธิปไตยแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะแก้ปัญหามาของชาติให้ตกไปได้”<sup>๑</sup>

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของพรรคแรงงานประชาธิปไตย ตามแนวทาง  
 ของนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร คือ การออกแถลงการณ์ร่วมของพรรคปวงชนชาวไทย  
 กับพรรคแรงงานประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๕ เพื่อขู่ว่า “ทำให้การ  
 เลือกตั้งคราวหน้าเป็นประชาธิปไตย” ในแถลงการณ์ดังกล่าวในข้อ ๗, ๘ มีความว่า

“ ๗. การเลือกตั้งทั่วไปคราวหน้า ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้  
 อยู่ในปัจจุบัน จะเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าครั้ง  
 ใด ๆ ที่เคยมีในประวัติแห่งการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยเฉพาะ  
 คือกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน เป็นปฏิปักษ์โดยสิ้นเชิงกับหลัก  
 การมูลฐานที่สุดของระบอบประชาธิปไตย...กฎหมายพรรคการเมือง  
 ฉบับปัจจุบันบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่ง  
 เป็นการทำลายเสรีภาพทางความคิดอย่างที่สุด นอกจากนั้นกฎหมาย  
 ฉบับนี้ยังได้สร้างความได้เปรียบอย่างเต็มที่ให้แก่พรรคของคนส่วนน้อย  
 ที่สมบรูณ์ด้วยอำนาจ อิทธิพล และทรัพย์สินเงินทองต่อพรรคของประชาชน  
 ทั่วไปสิ้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งในทางการเมือง...”

๘. ...การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย เป็นมาตรการสำคัญที่สุด  
 ประการหนึ่งของการพัฒนาการเมืองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ถ้าการ  
 เลือกตั้งไม่เป็นประชาธิปไตยแล้ว การเรียกร้องประชาธิปไตยจะมี  
 ประโยชน์อันใด และการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยจะ  
 เป็นไปได้อย่างไร...”<sup>๒</sup>

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกรรมกรกลุ่มนายสวัสดิ์-นายอาหมัด  
 ที่สนองต่อแนวทางของนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร และคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ คือการ  
 สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความต้องการของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร กรรมกรกลุ่มนายสวัสดิ์-นายอาหมัด พร้อมด้วยนาย  
 ประดิน ธรรมรงค์จ้อย นายสมพงษ์ สระกวี ได้เปิดการโอดปาร์คขึ้นที่ท้องสนามหลวง

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม ๔๔ ตอนที่ ๑๔๔, ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๕, หน้า ๑๐๘.

<sup>๒</sup> ดูแถลงการณ์ฉบับสมบรูณ์ใน ข่าวสด, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕๗, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๕, หน้า ๔๖.

ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๖ ในหัวข้อ "กรรมกรโตศึกษา โครคิตทำลายชาติ" โดย มุ่งเป้าโจมตี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายอหัมัด ขามเทศทอง ได้กล่าวโจมตี กลุ่มนายทุนผูกขาด และสนับสนุนแนวนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ โดยตอนหนึ่งได้กล่าวว่า

"...กรรมกรผู้ใช้แรงงาน คนยากคนจนต้องได้รับการถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบมาตลอดระยะเวลา นายทุนผูกขาดเหล่านั้น ได้ใช้กองทัพ ได้ใช้ทหารเป็นเครื่องมือและเป็นกลไกผลักดันในการกดขี่ขูดรีดประชาชนมาตลอดระยะเวลา แต่มาบัดนี้กองทัพแห่งชาติได้เริ่มตีจากนายทุน ไม่ยอมเป็นเครื่องมือให้กับนายทุนผูกขาดเหล่านั้น กลุ่มนายทุนผูกขาดเหล่านี้ก็พยายามทุกวิถีทางที่จะทำลายกองทัพให้จงได้...

จากการที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบมาเป็นเวลานาน เราได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งที่ ๖๖/๒๓ นั้นจะเป็นประโยชน์แก่กรรมกร และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ยากไร้ จึงได้ร่วมมือกันที่จะขยายนโยบาย และมุ่งส่งเสริมให้การปฏิวัตินโยบาย ๖๖/๒๓ ได้ปรากฏเป็นจริงในทันที...

การดำเนินมาตรการของกลุ่มทุนผูกขาด โดยมีหม่อมคึกฤทธิ์ เป็นหัวเรือใหญ่นั้น ได้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นแก่ชาวบ้านเมืองอย่างมากมาย ในปัจจุบันนี้เนื่องจากกองทัพแห่งชาติได้ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๓ ก็มีหม่อมคึกฤทธิ์ประกาศตัว...จะทำลายล้างกองทัพแห่งชาติ...

พลเอกเปรมมาเฟีย ผบ.ทบ. และเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้พยายามจูดกระชากกองทัพแห่งชาตินั้นออกมาจากพรรคการเมือง ออกมาจากกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลเผด็จการเหล่านี้...พยายามทำให้กองทัพนั้นไม่เป็นทาสรับใช้นายทุนผูกขาด..."<sup>๑</sup>

กลุ่มทหารประชาธิปไตย หรือกลุ่มนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ สามารถยึดกุมกรรมกรได้ส่วนหนึ่งเข้ามาเป็นพวก และจัดตั้งพรรคการเมืองของกรรมกรขึ้นมา ภายใต้การดูแลของ นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร พรรคแรงงานประชาธิปไตย และผู้นำกรรมกรมีนโยบายและความคิดที่สอดคล้องกับคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ อย่างแน่นแฟ้น ผลพลอยได้

<sup>๑</sup> ข่าวจัดรัฐ, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๘๓, ๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ หน้า ๔๔-๔๕.



ประการหนึ่งก็คือ กรรมการไทยขาดความเป็นเอกภาพ แบ่งแยกเป็นหลายกลุ่ม ทำให้ขาดพลังในการทำกิจกรรม ดังนั้นกรรมการกลุ่มนายสวัสดิ์-นายอาหมัด จึงเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นตามแนวปฏิบัติของคำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓ ข้อ ๔.๕

๔.๒ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ๖๖/๒๕๒๓ กับกลุ่มนายทุน พรรคการเมือง

กระแสข่าวการพยายามผลักดันให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในช่วงกลางเดือน พฤศจิกายน ๒๕๒๕ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำแนวนโยบายแห่งชาติ (๖๖/๒๕๒๓) ไปปฏิบัติกันอย่างทั่วถึง<sup>๑</sup> เพราะแต่ละพรรคที่ร่วมรัฐบาลไม่มีใครปฏิบัติตามนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ จึงประสงค์ที่จะให้ใครก็ได้ที่มีความรู้ความเข้าใจนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ได้เข้าไปบริหารประเทศ

พลโท ชาญ สนิทานนท์ แม่ทัพกองทัพภาคที่ ๔ ผู้นำแนวนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓ ไปปฏิบัติอย่างจริงจังจนได้ผลในภาคใต้ ได้กล่าวถึงปัญหาอิทธิพลของกลุ่มนายทุน โดยกล่าวว่า

"...เดี๋ยวนี้กิจการธนาคารพาณิชย์เข้าไปควบคุมทุกอย่าง เป็นพวกที่ขูดรีดประชาชน ธนาคารเข้าไปเกี่ยวข้องกับทุกเรื่อง และทำตัวเป็นเสือนอนกิน พวกนี้ทำอะไรไม่เคยคิดอะไรนอกจากดอกเบี้ย เงิน และพวกนี้เป็นพวกที่พร้อมจะหนีไปต่างประเทศหากเกิดเหตุการณ์อะไร ไม่เคยคิดจะเอาชนชั้นศัตรูอย่างพวกเรา...ทุกอย่างทำอยู่บนผลประโยชน์..."<sup>๒</sup>

"...ผมต้องการให้พ่อค้ามีเงินซื้อเมล็ดธัญจากชาวนา แต่พ่อค้าเขาบอกว่าไม่มีเงินเพราะธนาคารไม่ปล่อยเงินให้...ทุกธนาคารจะมีคสังสินค้าไว้เป็นค้ำประกัน ข้าราชการ คสังข้าวโพด ไว้รับของจากประชาชนที่ไปยืมเงินมาลงทุน แล้วต้องเอาดอกเบี้ยจ่ายเป็นข้าว มีลูกมาก ทำไมธนาคารไม่ช่วยแก้ไขปัญหากันบ้าง ถ้าเขาช่วยจริง ๆ มันก็สำเร็จ ดอกเบี้ยน้อยลง เพราะพวกนี้ปีหนึ่ง ๆ มีกำไรมา..."<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> อ่านบทสัมภาษณ์ผู้มีส่วนผลักดันการปรับคณะรัฐมนตรีแต่ไม่ประสงค์ออกนามใน ข่าวจตุรัส, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๖๒, ๖ ธันวาคม ๒๕๒๕

<sup>๒</sup> นสพ.ไทยรัฐ, ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๕

<sup>๓</sup> ข่าวจตุรัส, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔๘, ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๕, หน้า ๒๔.

คำกล่าวของ พลโทหาญ ถูกตอบโต้จากนายธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ว่า พลโทหาญพูดไม่ถูก พูดโดยไม่รู้เรื่องระบบธนาคาร แต่อย่างไรก็ตามคำกล่าวของ พลโทหาญสะท้อนให้เห็นถึงความคิดของทหารรุ่นใหม่ที่ไม่ได้มีส่วนผูกพันด้านผลประโยชน์กับกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ และเป็นคำกล่าวที่สอดคล้องกับคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ ข้อ ๔.๒

แนวนโยบายตามคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ รุกคืบหน้าต่อไปโดยพยายามผลักดันให้เป็นนโยบายของชาติ และมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง พลโทชวลิต ถึงกับเคยเสนอเรื่อง "อำนาจบริสุทธื์" เข้ามาบริหารประเทศด้วยมาตรการที่เฉียบขาด เพื่อผลประโยชน์ของปวงชนส่วนใหญ่ โดยมองเห็นว่าการบริหารประเทศโดยพรรคการเมืองต่างๆ มีแต่ความขัดแย้งแย่งชิงผลประโยชน์กัน มิได้มุ่งแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างจริงจัง

ลักษณะความขัดแย้งของทหารผู้ยึดคำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓ กับนายทุนและพรรคการเมือง มีลักษณะเด่นชัดขึ้น เมื่อพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก ออกความเห็นว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยแรงผลักดันความคิดจากกลุ่มนโยบาย ๖๖/๒๕๒๓

แนวทัศนะของผู้นำทางทหารปัจจุบันต่อการเมืองไทย ที่บทบาทของกลุ่มนายทุนเพิ่มมากขึ้น และจะเพิ่มมากขึ้นถ้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑ บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง หมายถึง อำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางทหารจะสิ้นสุดลง พรรคการเมืองต่าง ๆ จะใช้อำนาจในการบริหารประเทศอย่างสมบูรณ์ นั่นคือลักษณะของการท้าทายอำนาจของกลุ่มผู้นำทางทหาร

ลักษณะเด่นของการพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ นอกจากการเผชิญหน้ากันทางความคิดที่เด่นชัด ระหว่างทหารบกกับนักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์ นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไปแล้ว ประเด็นสำคัญก็คือ ได้มีการโจมตีพรรคการเมืองว่าเป็นตัว แทนของกลุ่มผูกขาดทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยวิธีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขต รวมเบอร์ เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งทางทหารถือว่าเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และความมั่นคงของชาติ

๑ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๒๖) หน้า ๓.

กลุ่มผู้สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้ออกแถลงการณ์ในนาม "พันธมิตร ประชาธิปไตย" ความตอนหนึ่งว่า

"รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน กฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบัน ล้วนแต่เป็นเครื่องมือกระชับการปล้นสะดม และการกดขี่ขูดรีดประชาชนให้หนักหน่วงยิ่งขึ้น ล้วนแต่เป็นเครื่องพันธนาการประชาชนให้กลายเป็นทาสสมัยใหม่... ดังนั้นในการที่ทหารมีบทบาทสนับสนุนให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นเครื่องพันธนาการประชาชนให้กลายเป็นทาสสมัยใหม่ จึงเป็นการกระทำที่ชอบแล้ว เพราะเป็นการกระทำเพื่อมุ่งไปสู่ความกินที่อยู่ดี... เป็นการสร้างระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง อันเป็นการเปลี่ยนวัยระของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๖๓ ออกเป็นการปฏิบัติ"<sup>๑</sup>

ในสาส์นประชาชน ฉบับที่ ๑๔ พันธมิตรประชาธิปไตยได้กล่าวถึงอิทธิพลของกลุ่มทุนผูกขาดที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองโดยผ่านพรรคการเมือง โดยกล่าวว่า

"ทุนนิยมปัจจุบันของไทย มีลักษณะเป็นทุนนิยมผูกขาดนั่นเอง และกลุ่มผูกขาดเหล่านี้มีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับพรรคการเมืองหลายพรรค เช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น... การเลือกตั้งภายใต้ระบบทุนนิยมผูกขาดที่แบ่งคนในสังคมเดียวกันออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายอภิสิทธิ์ชนกับฝ่ายสามัญชนนั้น พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่นเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนในสังคม ถึงแม้ว่าจะมีหลายสิบพรรคและมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน แต่โดยเนื้อแท้แล้วก็มิแต่เพียง ๒ พรรค หรือ ๒ กลุ่มเท่านั้น คือ พรรคหรือกลุ่มตัวแทนผลประโยชน์ของอภิสิทธิ์ชน กับพรรคหรือกลุ่มที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของสามัญชน และโดยพรรคที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของอภิสิทธิ์ชนได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มอภิสิทธิ์ชน และใช้อิทธิพลทางการเงินทำให้พวกเขาเอาชนะการเลือกตั้งเข้ากุมอำนาจการปกครองตลอดมา และใช้อำนาจการปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายพิทักษ์และแสวงหา

<sup>๑</sup> พันธมิตรประชาธิปไตย, "ทหารเป็นเผด็จการ", สาส์นประชาชน ฉบับที่ ๑๓ ใน นสพ.มาตุภูมิ วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๖

ผลประโยชน์ให้กับกลุ่มอภิสิทธิ์ชน ตามกลไกของระบบทุนนิยมผูกขาด...”<sup>๑</sup>

ดังนั้น กรณีความขัดแย้งดังกล่าวมา สะท้อนให้เห็นถึงความคิดของกลุ่มนายทหารชนชั้นผู้นำที่มองดูบทบาทของกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ หรือกลุ่มนายทุนเป็นผู้สร้างปัญหาให้แก่ประเทศชาติและประชาชน ยิ่งกลุ่มนายทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยแล้วยิ่งสร้างความไม่สบายใจต่อกลุ่มทหารเท่าใดนัก เพราะเท่ากับเป็นการท้าทายอำนาจของทหารผู้ซึ่งคิดอยู่เสมอว่าตนคือผู้ปกครองประเทศ เป็นผู้ที่จะนำประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ สะท้อนถึงความพยายามของกลุ่มทหารที่จะเข้ามามีอิทธิพลเป็นผู้กำหนดแนวทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ด้วยเหตุผลความมั่นคงของชาติ ส่วนประชาชนส่วนอื่น ๆ ของประเทศนั้นจะต้องเดินตามแนวทางตามคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการเป็นอย่างมาก ข้าราชการโดยเฉพาะทหารเคยมีบทบาททางการเมืองมาเป็นเวลานาน และควบคุมกลไกต่าง ๆ ของสังคมไว้จนหมดสิ้น จึงเป็นการยากที่ข้าราชการจะวางเฉยต่อบทบาททางการเมือง แต่จะมีเพิ่มมากขึ้น แต่เป็นการเข้ามามีบทบาทในรูปแบบใหม่ที่มีการขึ้นอย่างมีระบบ เพื่อจุดหมายคือความเจริญและความอยู่ดีกินดีของประชาชน ตามแนวนโยบายคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓

---

<sup>๑</sup> อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า ๗-๘.