



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

เริ่มตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2510 ในขณะที่ผู้วิจัยดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาจังหวัด จังหวัดพิษณุโลก ได้พยายามทำงานสองอย่างไปพร้อม ๆ กันคือ การเขียนรายงานเพื่อค้นหาปัญหาส่วนรวมของจังหวัด และหาเสียงล่วงหน้าเพื่อที่จะสมัครรับเลือกตั้งให้ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดมาเป็นเวลาประมาณ 600 วันในพื้นที่ 600 หมู่บ้าน จึงได้แลเห็นภาพรวมที่ชัดเจนว่า ปัญหาที่แท้จริงของชาวนา คือปัญหาที่ไม่มีน้ำสำหรับทำนา และการขายข้าวเปลือกขาดทุน ทำให้เกิดความตั้งใจที่จะแก้ปัญหาของชาวนา โดยมีความมั่นใจว่า ถ้าได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้ ต่อมาเมื่อปี 2512 ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ระยะหนึ่ง ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี พยายามที่จะเสนอกฎหมายช่วยเหลือชาวนาแต่ก็ยังไม่เป็นผล ต้องยอมรับในใจว่าไม่สามารถที่จะแก้ปัญหานี้ได้ แต่ก็หวังต่อไปว่าระดักรัฐมนตรีจะแก้ไขได้ ครั้นปี 2518 ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้พยายามที่จะเสนอกฎหมายช่วยเหลือชาวนา และนายกรัฐมนตรีก็สนใจปัญหาของชาวนาได้ผลเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องจึงจะได้ผลเพียงพอ และในระยะนี้ได้สังเกตเห็นว่า เรื่องต่าง ๆ ที่นำเข้ามาพิจารณาในคณะรัฐมนตรีนั้นมีเรื่องเชิงนโยบายน้อยกว่าเรื่องที่เป็นเชิงงานประจำ ปัญหาหลัก ๆ ของประเทศ จึงไม่สามารถจะแก้ได้ทันกับเหตุการณ์ และด้วยความอยากรู้ว่า คณะรัฐมนตรีชุดต่อ ๆ มาและชุดอื่น ๆ มีลักษณะที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้างในเรื่องดังกล่าว จึงได้ตัดสินใจทำวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ บันทึกการประชุมในคณะรัฐมนตรี และต่อมาจึงสรุปเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้อย่างนี้ " นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 " คือคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.

ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา มีคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดของประเทศ ในการวิจัยนี้จึงมุ่งหวังที่จะให้เกิดอำนาจตรวจสอบที่เข้มแข็งที่สุด ในการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี ทั้งในการตรวจสอบจากฝ่ายรัฐบาลเอง และในการตรวจสอบจากฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลด้วย ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบว่าคณะรัฐมนตรี ที่ได้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไหนั้น เป็นเรื่องที่ตรงนโยบายของรัฐบาลมากหรือน้อยเพียงใด และเรื่องเหล่านั้นตรงกับความต้องการของประชาชนในส่วนใหญ่ของประเทศหรือไม่ และปัญหาที่น่าสนใจก็คือ คณะรัฐมนตรีมีอิสระมากน้อยเพียงใดต่อการกำหนดเรื่องที่จะนำเข้ามาพิจารณาในคณะรัฐมนตรี กฎหมายและระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับกำหนัดในการเสนอเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี ซึ่งในบางกรณีกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนเหล่านั้น กลับมีความเข้มแข็งกว่าคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีไม่เป็นผู้กำหนดเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำเข้ามาพิจารณา หรือไม่พยายามคัดเลือกรายงานที่จะนำเข้ามาพิจารณา

ฉะนั้น ในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงเรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรี (เรื่องที่จะนำเข้ามาพิจารณาในคณะรัฐมนตรี) ทั้งนี้ก็เพื่อปรับแต่งการกำหนดเรื่องที่จะนำมาพิจารณาในคณะรัฐมนตรีนั้นให้ตรงกันกับนโยบายรัฐบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งหมายถึงประชาชนก็จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดด้วย เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องมีการเสนอนโยบายของรัฐบาลต่อสาธารณชน โดยได้เริ่มตั้งแต่การหาเสียงในการสมัครรับเลือกตั้ง และการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาด้วย ซึ่งในระบบการเลือกตั้งถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ในการที่สภาฯยอมรับความไว้วางใจให้เข้าบริหารประเทศ ก็หมายความว่า ประชาชนทั้งประเทศเห็นพร้อมด้วยและยอมรับนโยบายนั้นเป็นประโยชน์กับประชาชน ถ้าคณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องตรงกับนโยบายมากเพียงใด ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์มากเพียงนั้น และในทางกลับกัน ถ้าคณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องพลาดเข้าไปจากนโยบายของรัฐบาลมากเพียงใด ประชาชนก็จะได้ประโยชน์น้อยลงเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การศึกษาเรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ.

ในการวิจัยนี้ ต้องการที่จะยืนยันความเชื่อที่ว่า เรื่องที่นำเข้าสู่ประชุมในคณะรัฐมนตรีนั้น มีเรื่องที่เป็นลักษณะเชิงงานประจำมากกว่าลักษณะเชิงนโยบาย และในการวิจัยนี้ ยังต้องการที่จะพิสูจน์อีกว่า สมมติฐานในการวิจัยหรือความเชื่อเบื้องต้น ที่ตั้งขึ้นเพื่อศึกษา ทั้งสองข้อ ที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นความจริง คือ.

การเมืองในระบบการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเรื่องที่น่ามาพิจารณา มีแนวโน้มไปตามนโยบายของรัฐบาล และ การเมืองในระบบการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเรื่องที่น่ามาพิจารณา มีแนวโน้มไปตามประกาศคณะปฏิวัติ และ

นายกรัฐมนตรี มีความสำคัญที่สุดในการกำหนด ให้เรื่องที่พิจารณาในคณะรัฐมนตรี เป็นมติหรือไม่ และนายกรัฐมนตรีสามารถที่จะกำหนดเรื่องใด ๆ ก็ได้ ที่จะให้นำเข้าสู่ประชุมในคณะรัฐมนตรีตามที่ต้องการ.

ประเด็นปัญหาที่จะทำการวิจัย

การวิจัยนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษานับที่การประชุมทั้งหมด ของเรื่องต่าง ๆ ที่ประชุมพิจารณาตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี เพื่อจะตรวจสอบดูว่า มีเรื่องลักษณะอย่างไรบ้าง ลักษณะหนึ่ง ๆ มีจำนวนเท่าใด และเรื่องเหล่านั้นที่เปรียบเทียบ ในเชิงนโยบายกับเชิงงานประจำ จะมีมากน้อยต่างกันอย่างไร เรื่องที่เกี่ยวกับชาวนาชาวไร โดยตรงจะมีจำนวนเท่าใด และต้องการที่จะชี้ให้เห็นว่า เรื่องต่าง ๆ ที่ประชุม พิจารณา เพื่อดำเนินการบริหารนั้นจะต้องสอดคล้องกันกับแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี งบประมาณด้วย จึงจะมีผลจริง ๆ ต่อประชาชน.

และต้องการเปรียบเทียบว่า คณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งในระบบมี ประชาธิปไตย กับ คณะรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งจากคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารจะมี การเสนอเรื่องต่าง ๆ โน้มไปตามนโยบายของแต่ละคณะรัฐมนตรีมากน้อยเพียงไร.

ตลอดจนถึงการศึกษาภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อการกำหนดเรื่อง ที่จะ นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีอิทธิพลอย่างไร.

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

วัตถุประสงค์ในการวิจัยเรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อ.

1. ต้องการทราบว่า เรื่องต่าง ๆ ที่ประชุมกันในคณะรัฐมนตรี แต่ละชุดระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 มีเรื่องอะไรบ้างและแยกลักษณะของเรื่องใดอย่างใดหนึ่ง โดยเลือกพิจารณาเฉพาะ ชุดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ ชุดของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เท่านั้น.

2. ต้องการทราบว่า คณะรัฐมนตรีแต่ละชุดดังกล่าวมีเรื่องต่าง ๆ ที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกันกับนโยบายในรัฐบาลของตน ๆ จำนวนเท่าใด.

3. ต้องการทราบอย่างละเอียดว่า ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 36 คือคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ คณะรัฐมนตรีชุดที่ 40 คือคณะรัฐมนตรีชุดของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้พิจารณาเรื่องใดบ้าง และในคณะรัฐมนตรีทั้งสองต่างก็มีนโยบายบริหารสอดคล้องกับนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาอย่างไร จำนวนเท่าใดเพื่อเปรียบเทียบหาลักษณะของรัฐบาลทั้งสอง.

4. ต้องการทราบว่า นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รับผิดชอบต่อนโยบายรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี

5. ศึกษา ตำนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ตำนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในด้านประวัติและภาวะผู้นำทางการเมือง.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมมติฐานในการวิจัย

เนื่องจากในการวิจัยนี้ ทว่าการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 ซึ่งเป็นช่วงที่มีคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง กับ คณะรัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้ง ที่จะใช้พิสูจน์ความเชื่อเบื้องต้นที่ว่า คณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องที่มีลักษณะงานประจำมาพิจารณาในคณะรัฐมนตรีมากกว่า ลักษณะงานนโยบาย และ หัวหน้ารัฐมนตรีเป็นผู้สำคัญที่สุด ในการพิจารณาตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี จึงขอตั้งสมมติฐานในการดำเนินการวิจัย ดังนี้.

1. การเมืองในระบบเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ ต่อสภาผู้แทนราษฎร และ การเมืองในระบบที่ไม่มีการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายบริหาร ให้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน.

2. ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายบริหารนั้น ผ่านหรือไม่ผ่านไปเป็นมติของคณะรัฐมนตรี หรือกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นใหม่ก็ได้ ตามที่นายกรัฐมนตรีต้องการ.

ศูนย์วิทยพัชรากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอบเขตและความจำกัดของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตและความจำกัดในการวิจัยดังนี้ คือ.

ก. ขอบเขตในการวิจัย

1. ศึกษานโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และศึกษา
นโยบายของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้แถลงไว้ในสภาผู้แทนราษฎรและ
แถลงไว้ในสภา ตามลำดับ.
2. ศึกษาบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีในระหว่าง พ.ศ. 2518-2523
3. ศึกษาความสัมพันธ์และความสอดคล้องระหว่างนโยบายรัฐบาล กับ
นโยบายบริหารของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะ โดยพิจารณาจากบันทึกการประชุม ของ
คณะรัฐมนตรี

ข. ข้อจำกัดในการศึกษา

1. จะไม่เน้นการศึกษาวิจัยกรณีพิเศษ รวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคณะ
ผู้ว่าราชการระดับสูง
2. สำหรับปัจจัยของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับ
สำนักงานประมาณแผ่นดิน จะกล่าวเพียงความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญ ในฐานะที่เป็นตัวแปร
อย่างกว้าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะมีขึ้น ในครั้งต่อไป
เท่านั้น
3. ข้อจำกัดด้านข้อมูลจากคณะรัฐมนตรีที่เป็นความลับ.

ศูนย์วิจัยยุทธศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิธีดำเนินการวิจัยโดยย่อ

วิธีดำเนินการวิจัยโดยย่อ มีดังนี้.

1. นำบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งชุดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และชุดของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำนวนรวมกัน 8,135 รายการ นำมาศึกษาอย่างละเอียด แยกลักษณะหมวดหมู่เพื่อเปรียบเทียบในคณะรัฐมนตรีทั้งสอง
 2. ศึกษาระเบียบแบบแผนในการทำงาน บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งสองชุดว่า มีการดำเนินเรื่องมาอย่างไร และขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง.
 3. บทบาทของนายกรัฐมนตรี ในเชิงนโยบายที่นายกรัฐมนตรี เสนอ และบทบาทนั้น ๆ มีความเข้มแข็งเพียงใด
 4. ผลที่ออกมาของนโยบายบริหาร (Policy Outputs) เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ทั้งนี้โดยการศึกษาจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ศึกษาจากกรณีพิเศษกับประสบการณ์ที่เคยผ่านและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์

ทฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์ในการศึกษา นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรี ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีของรัฐมาอธิบายอย่างกว้าง ๆ ที่จะให้ทราบระบบการปกครอง ประเทศ และอธิบายให้เห็นภาพว่าคณะรัฐมนตรีอยู่ตรงส่วนใดของรัฐและมีหน้าที่อย่างไร ใช้ทฤษฎี การตัดสินใจวิจัยเพื่ออธิบายการทำงานและการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของ คณะรัฐมนตรี และใช้ทฤษฎีภาวะผู้นำมาทำกรอบทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง ของนายก รัฐมนตรี ที่ต้องมีอยู่ก่อนแล้วที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อธิบายประกอบ.

ก. ทฤษฎีทุนนิยม (1: 28-31)

ทฤษฎีทุนนิยมนั้น นักวิชาการในกลุ่มทุนนิยม เช่น Robert Dahl (โร เบิร์ต คาล์) Seymour Martin Lipset (ซีมัวร์ ลิพเซท) Arthur Bentley (อาร์เธอร์ เบนท์เล) เป็นต้น ทฤษฎีของกลุ่มนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า.

รัฐในระบบทุนนิยมนั้น หมายถึงสถาบันที่เป็นกลางและให้ความเป็นธรรมแก่ทุก คนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน รัฐหรือรัฐบาลจะมีอิสระในตัวเอง ที่จะปกป้องและพิทักษ์ ผลประโยชน์แก่คนทั้งประเทศ และใช้อำนาจนิติบัญญัติ - ซึ่งได้มาจากสภาผู้แทนราษฎร ใช้อำนาจบริหาร - จากคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการ - จากศาลสถิตยุติธรรม อำนาจทั้งสามส่วนนี้จะเป็อิสระและกานอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้กลุ่มใดหรือผู้ใด (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) เข้ามามีอำนาจและบงการเหนือรัฐได้ เพราะรัฐเป็น สถาบันการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งต่อคนทั้งประเทศ เมื่อบุคคลได้รับเลือกตั้งเข้ามาจัดตั้ง รัฐบาล หลาย ๆ พรรคต่างประกาศนโยบายตามนโยบายของพรรคที่ได้แถลงไว้ เพราะ ว่าพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของคนกลุ่มใหญ่หรือกลุ่มผลประโยชน์รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ก็จะทำหน้าที่ ตัดสินใจตามนโยบายของพรรคและนโยบายที่ได้แถลงไว้ในสภาฯ ผลจะออกมาเป็นลักษณะนโยบายบริหาร (Policy Outputs) หรือมติของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ได้ ตามเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ แนวความคิดนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของกลุ่ม อุดมการณ์ ทางการเมืองของยุโรปและอเมริกา ซึ่งเป็นแบบประชาธิปไตยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้.



ข. ทฤษฎีวิพากษ์

ทฤษฎีวิพากษ์นั้น นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากกลุ่มนักทฤษฎีพุนิยม นักวิชาการในกลุ่มวิพากษ์ เช่น Kral Marx (คาร์ล มาร์กซ์) William G. Domhoff (วิลเลียม ดอมฮอฟฟ์) และ Ralph Miliban (มิลิแบนด์) เป็นต้น นักวิชาการในกลุ่มวิพากษ์นี้ มีความเห็นว่าในสภาพสังคมระบบพุนิยมที่เป็นจริงนั้น ประชาชนมิได้มีฐานะทางเศรษฐกิจและมีสังคมที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ รัฐจะไม่เป็นกลาง ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะของวิถีการผลิตในระบบพุนิยมที่ชนชั้นนายทุนและชนชั้นสูงหรือพวกเศรษฐีและเจ้าของบริษัทขนาดใหญ่ รวมทั้งข้าราชการและทหารระดับสูง ได้กุมอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงไว้อยู่ตลอดเวลา ส่วนชนชั้นต่ำและกรรมกรมักจะ ไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น รัฐจึงเป็นเพียงเครื่องมือของกลุ่มชนชั้นสูงดังกล่าวแล้ว

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดพื้นฐานของนักวิชาการกลุ่มวิพากษ์นี้ ได้แก่ความเชื่อว่า รัฐจะเป็นเวทีของการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ที่จะเข้าไปควบคุมอำนาจของรัฐได้ และใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์กับชนชั้นของตนเองให้มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มพุนิยมถือว่าความยุติธรรมอยู่ที่การต่อสู้ในแนวราบระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ระหว่างพรรคการเมือง แต่ในกลุ่มวิพากษ์ ถือว่า ความยุติธรรมจะต้องอยู่ที่การต่อสู้ในแนวตั้งระหว่างชนชั้นด้วยเหตุดังกล่าว นักวิชาการกลุ่มนี้จึงมีความเห็นว่าชนชั้นกลางที่มีมากที่สุดในประเทศจะต้องมีสิทธิมากที่สุด (1: 31-33)

ค. ทฤษฎีรัฐในโลกที่สาม

เนื่องจากแนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มทฤษฎีพุนิยมและ ทฤษฎีวิพากษ์นั้น ต่างก็ใช้สังคมของประเทศตะวันตกเป็นตัวแบบในการศึกษา ซึ่งมีประเด็นที่ศึกษาเกี่ยวกับรัฐที่น่าสนใจยิ่ง อย่างไรก็ตามลักษณะการเมืองและสภาพสังคมเหล่านั้นแตกต่างไปจากประเทศในโลกที่สาม จึงมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง คือ Hanza Alavi (ฮานซา อลาวี) James Retras (เจมส์ เรนรัส) Berch Berberuglu (บาร์ชเบอเบอรูกู) ได้สนใจศึกษา เรื่องรัฐของประเทศโลกที่สามและเสนอแนวทางจัดเป็นอีกกลุ่มคือ.

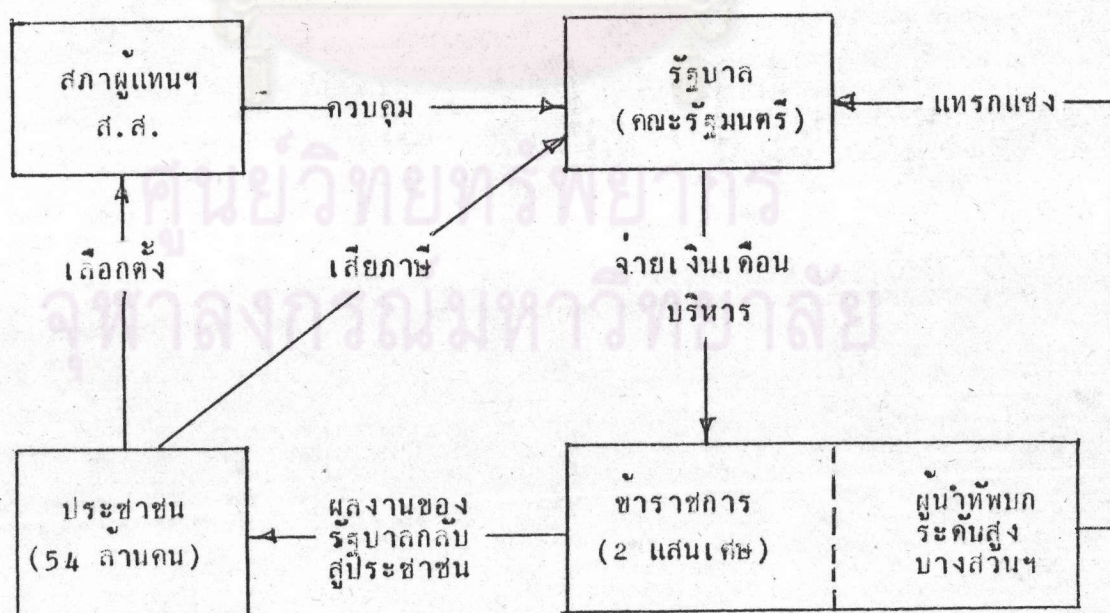
ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิดมีรัฐขึ้นมากมาย ลักษณะรัฐเหล่านี้มักเป็นรัฐเล็ก ๆ ซึ่งเคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐใหญ่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางและมีความเจริญด้านอุตสาหกรรม สภาพของรัฐเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นรัฐบริวารที่มีความสำคัญอย่างใกล้ชิดที่

มีกับรัฐศูนย์กลาง แต่รัฐใหม่เหล่านี้จะมีอิสระในตัวเองอยู่ระดับหนึ่ง ซึ่งยังรักษาผลประโยชน์ของประเทศหรือของประชาชนไว้ได้

ลักษณะเด่นของประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศในโลกที่สามนี้คือ รัฐมักจะถูกควบคุมโดยกลุ่มคนชั้นสูง (ทหาร/ตำรวจ ข้าราชการ นักธุรกิจและต่างชาติ) และมีระบบการเมืองทั้งที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งและไม่มีเลือกตั้งหรือเผด็จการ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อใช้ชั้นชนปกครองต้องกระทำตามแนว ที่จะเป็นประโยชน์แก่คนบางกลุ่มจนทำให้อิสระภาพของรัฐที่จะกำหนดนโยบายเพื่อสาธารณชน ถูกจำกัดลงไปมาก. (1: 84)

ง. ในกรณีของประเทศไทย

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยมีลักษณะที่ถูกควบคุมดังเช่นกับอิทธิพลจากบรรษัทข้ามชาติ ถูกควบคุมด้วยกรอบนโยบายต่างประเทศ ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีระดับหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันชนชั้นสูงในประเทศ ก็คุมบังเหียนของประเทศอยู่อย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทย ก็ยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในบางกรณี ประเทศไทยจึงจัดได้ว่า อยู่ในกลุ่มประเทศโลกที่สาม



รูปที่ 1.

แผนผังการบริหารของคณะรัฐบาลไทย.

จ. ทฤษฎีและแนวความคิดในการตัดสินใจ

ในทฤษฎีการตัดสินใจ การตัดสินใจก็คือ การตัดสินใจหรือตกลงใจในการเลือกหนทางใดทางหนึ่งที่เราเห็นว่าดีที่สุด หรือได้รับประโยชน์มากที่สุด จากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายทาง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งในการตัดสินใจครั้งหนึ่ง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ตาม จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการคือ. (2: 169-173)

1. มีบุคคลผู้ทำการตัดสินใจ ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของกระบวนการตัดสินใจ บุคคลผู้ที่จะทำการตัดสินใจอาจจะจะเป็นบุคคลเพียงคนเดียวหรืออาจจะจะเป็นบุคคลหลายคนร่วมกันตัดสินใจก็ได้.

2. มีเป้าหมาย เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุถึงโดยการตัดสินใจ ไม่ว่าเป้าหมายนั้นจะเป็นเป้าหมายของบุคคลแต่ละคน หรือเป็นของทุก ๆ คนร่วมกันก็ตาม เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นี้ จะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของการตัดสินใจ.

3. มีหนทางเลือก ที่จะทำให้ประเด็นหรือปัญหาที่พิจารณาขึ้นไปสู่ข้อยุติของการตัดสินใจ และที่จะเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติต่อไป โดยทั่วไปแล้วผู้ตัดสินใจที่ดี จะต้องพยายามค้นหาทางเลือกให้มากที่สุด แล้วเลือกหนทางที่ตนเห็นดีที่สุดหรือให้ได้ผลดีมากที่สุดเพียงหนทางเดียว.

4. มีการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมของแต่ละสถานที่แต่ละช่วงเวลาที่เป็นอยู่ในขณะที่มีการตัดสินใจด้วยว่า มีอยู่หรือเป็นอย่างไบบ้าง เช่น แรงกดดันของผู้อื่นหรือสังคม ความรุนแรงของการตัดสินใจ เงื่อนไขของปัญหานั้นๆ จะมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจต่าง ๆ แตกต่างกันไป เช่นการพิจารณางบประมาณแผ่นดินขณะที่มีสงคราม หรือไม่มีสงคราม.

ในการตัดสินใจนี้ ยังมีแนวคิดของผู้ตัดสินใจอีกว่า ถือว่าการพิจารณาหรือถือตามเหตุตามผล ทฤษฎีการตัดสินใจแบบปทัสฐาน ถือการถือพิจารณาของผู้ตัดสินใจเป็นเกณฑ์ ซึ่งอาจไม่ถูกต้องกับเหตุผล ส่วนทฤษฎีการตัดสินใจแบบพฤติกรรมเป็นการถือเหตุผลอย่างแท้จริงมีหลักเกณฑ์แน่นอนปราศจากอคติส่วนตัวหรือความเห็นส่วนตัว.

ฉ. ภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ

คำว่าผู้นำ มีใช้เมื่อต้นปีคริสต์ศักราช 1300 หรือประมาณพุทธศักราช 1843 คือประมาณสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช คำว่าภาวะผู้นำ มีใช้เมื่อประมาณคริสต์ศักราช 1800 หรือประมาณพุทธศักราช 2343 แต่ในสมัยพุทธกาล คือเมื่อประมาณ 2570 ปีมาแล้ว จากพระไตรปิฎก หมวดคถกคัมภีร์สูตร กล่าวถึงภาวะผู้นำดังนี้คือ.

" . . . ครั้นแล้ว พวกสัตว์ชั้นผู้ใหญ่จึงประชุมกันครั้นแล้ว ต่างก็ปรับทุกข์กันว่า พ่อเอ๋ย ก็การถือเอาสิ่งของที่เจ้าของไม่ได้ใจก็ปรากฏ การตีเตียนจักปรากฏ การทุบตีจักปรากฏ การถือทอนไม้จักปรากฏ ในบาปกรรมเหล่านี้ บาปกรรมเหล่านั้นเกิด ปรากฏแล้วในสัตว์ทั้งหลาย อยากระนั้นเลย พวกเราควร สมมติ สัตว์ผู้หนึ่งให้เป็นผู้นำกล่าวผู้ที่ควรกล่าวใดโดยชอบ ให้เป็นผู้ตีเตียนผู้ที่ควรตีเตียนใดโดยชอบ ให้เป็นผู้ขังขังผู้ที่ควรขังขังใดโดยชอบ ส่วนพวกเราจักแบ่ง ส่วนชาวสาละโวห์แก่ผู้นั้น . . . " (3: 100)

" . . . ครั้นแล้ว สัตว์เหล่านั้นพากันเข้าไปหาสัตว์ที่สวยงามกว่า นำอุ้มมาว่า น่าเลื่อมใสกว่า และน่าเกรงขามมากกว่าสัตว์ทุกคน แล้วจึงแจ้งเรื่องนั้นว่า ข้าแต่ ท่านผู้เจริญ มาเถิดพ่อ ขอพองงกล่าวผู้ที่ควรกล่าว จงตีเตียน ผู้ที่ควรตีเตียน จงขังขังผู้ที่ควรขังขังใดโดยชอบเถิด ส่วนพวกข้าพเจ้าจักเฉลี่ยกันแบ่งส่วนชาวสาละโวห์แก่พ่อ . . . สัตว์เหล่านั้นเฉลี่ยแบ่งชาวสาละโวห์แก่สัตว์ที่เป็นหัวหน้ามัน. (3: 100)

1. ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำนั้น ทางประเทศตะวันตกได้รวบรวมไว้ มาก แต่จะขอนำหลักใหญ่ ๆ ของ Ralph, M. มาพิจารณา ดังนี้. (4: 7-15)

- 1) Leadership as a focus of Group processes.
- 2) Leadership as personlity and its effects.
- 3) Leadership as the art of inducing complance.
- 4) Leadership as the exercise of influence.
- 5) Leadership as a form of persuasion.
- 6) Leadership as act or behavior.
- 7) Leadership as a power relation.
- * 8) Leadership as an instrument of goal achievement.

Cowley (I928), "A Leader is a person who has a program and is moving toward an objective with his group in a definit. manner."

- 9) Leadership as an effect of interaction.
- IO) Leadership as a differentisted role.
- II) Leadership as the initiation of structure.



2. ความเป็นผู้นำ ความเป็นผู้นำคือการชี้ทางให้ผู้ตาม ดำเนินไปใน
ครรลองแห่งการกระทำ ลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำ เช่น ความเด่น ความริเริ่ม
ทิศทาง และการปะทะสัมพันธ์กับผู้ตามที่มีอยู่ครบ คือ.

- ก) จำกัดทางเลือก (L: Limit)
- ข) ทำสิ่งที่ซ่อนอยู่ให้ปรากฏ (E: Educe)
- ค) ทำสิ่งต่าง ๆ ให้ชัด (A: Articulate)
- ง) นำทาง (D: Direct)

"เมื่อผู้นำได้ชี้ให้เห็นสถานการณ์ตามที่ตนเข้าใจหรือประสงค์จะเข้าใจแล้ว ผู้นำยัง
ต้องชี้ให้เห็นทางแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ วิธีดำเนินการแก้ปัญหา และผลที่สุดของ
การดำเนินการดังกล่าวด้วย." (5: 112-114)

3. คุณสมบัติของผู้นำ Ordway Tead (ออร์คเวย์ ทีค) ได้รวบรวม
คุณสมบัติสำคัญ ๆ ของผู้นำจะต้องมีดังนี้คือ. (6: 17-24)

- ก) พลังกายและพลังประสาท
- * ข) รู้จุดมุ่งหมายและแนวทางที่จะนำประเทศ

การรู้จุดมุ่งหมายและแนวทางที่จะนำประเทศ คือ การมีจุดมุ่งหมาย และแนว
ทางสำคัญ ๆ ของการที่จะบริหารประเทศ ผู้นำควรจะรู้ว่าเขา ต้องการจะให้มี
นโยบายอย่างไร ควรจะทำอะไรให้เสร็จก่อนเสร็จหลัง ซึ่งก็หมายความว่า ผู้นำ
แม้ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีโอกาสเป็นผู้นำ ก็ควรจะมีนโยบายอย่างแจ่มชัดไว้ว่า เขา
มีเป้าหมายอย่างไรสำหรับประเทศที่เขาได้เป็นผู้นำ และจะสามารถพาประเทศ
ไปให้บรรลุเป้าหมายที่เขาเห็นค้ำจาม เป้าหมายและวิธีการของเขานี้ จะเป็นผล
ขึ้นมาได้อย่างจริงจัง ภา.-

- (1) เป้าหมายและวิธีการนั้นมีแน่นอน
- (2) คนอื่นสามารถจะเข้าใจหรืออธิบายให้คนอื่นเข้าใจได้
- (3) คนอื่นนอกจากจะเข้าใจแล้วจะต้องเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่
เห็นว่าดี
- (4) ผู้นำจะต้องยึดมั่นอย่างแข็งขัน อย่างจริงจัง และ
พยายามกระทำให้เป้าหมายและวิธีการไปสู่เป้าหมายนั้นได้เป็นจริงเป็นจังขึ้นมา.

- ก) ความกระตือรือร้น (enthusiasm)
- ง) ความเป็นมิตรและความรัก
- จ) ความน่าเชื่อถือ (integrity)

- ฉ) ความกล้าตัดสินใจ
- ช) สติปัญญาความรอบรู้
- ข) ครูที่ดี
- ฅ) ศรัทธาและความเชื่อมั่น

ช. ทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง

เนื่องจากทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมืองโดยตรงไม่มี จึงได้นำพื้นฐานทฤษฎีภาวะผู้นำ มาเป็นพื้นฐานของทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง กล่าวคือ จากพื้นฐานทฤษฎีภาวะผู้นำ ความเป็นผู้นำ และคุณสมบัติของผู้นำ ซึ่งได้กล่าวถึงภาวะผู้นำ เมื่อรวบรวมพื้นฐานของทฤษฎีดังกล่าวนี้ จึงอาจสรุปมาเป็นพื้นฐานของทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมืองที่จะนำมาอธิบาย ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี ได้ดังนี้คือ.

มีผู้นำ มีนโยบาย และบริหารไปสู่เป้าหมายได้.

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยเรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรี
ไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 จะมีดังนี้.

1. ประโยชน์โดยตรงของผู้วิจัยในการศึกษา และการนำไปใช้ปฏิบัติ.
2. ประชาชนทั่วไปได้ใช้เป็นแนวในการตรวจสอบการบริหาร ของคณะ
รัฐมนตรี
3. เป็นประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ที่จะพิจารณาตรวจสอบการทำงานและ
ประเมินผลในการดำเนินนโยบายของตนเอง
4. เป็นประโยชน์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะใช้เป็นแนวควบคุมฝ่ายบริหาร
5. เป็นการกระตุ้นให้มีการศึกษาและวิจัยด้านนโยบายสาธารณะ
6. เป็นประโยชน์กับรัฐบาลในแนวคิดสำหรับที่จะปรับปรุงส่วนราชการ
7. เป็นประโยชน์โดยตรงต่อตัวนายกรัฐมนตรี.

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

009925

แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่จะใช้นำมาศึกษา จะได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้.

1. จากสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
3. จากการสัมภาษณ์
4. จากห้องสมุดของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. จากสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. จากศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย
7. จากห้องสมุดมหาวิทยาลัยฯ และหอสมุดโรงเรียนเสนาธิการทหาร
8. จากหนังสือพิมพ์ ต่าง ๆ

นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

คำนิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัยนี้. คือ.

1. นโยบายรัฐบาล
คือคำแถลงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงในสภาผู้แทนราษฎรและสภจ
2. นโยบายบริหาร
คือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีหมายถึง
ถึง มติของคณะรัฐมนตรี
3. ตอบสนองความต้องการของประชาชน
คือนโยบายบริหารที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล หมายถึงมติของ
คณะรัฐมนตรีและบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ที่สอดคล้องกันกับ
นโยบายของรัฐบาล.



การนำเสนอรายงาน

ในการนำเสนอรายงานการวิจัย จะเสนอเป็นลำดับขั้นตอนดังนี้.

- บทที่ 1. บทนำ กล่าวถึงความจำเป็นในการเสนอหัวข้อเรื่อง ความสำคัญของ ปัญหา ประเด็นปัญหาที่จะทำการวิจัย วัตถุประสงค์ในการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขตและความจำกัดของการวิจัย วิธีดำเนินการ โดยย่อ ทฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์ ผลประโยชน์ที่จะได้รับ จากการวิจัย แหล่งข้อมูล นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย การนำเสนอ รายงาน.
- บทที่ 2. คณะรัฐมนตรีไทย
ความเป็นมาของคณะรัฐมนตรี
ลักษณะทั่วไปของคณะรัฐมนตรี
การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี
การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี
บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2518-2523
เนื้อหาสาระของบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี
- บทที่ 3. ศึกษาโดยละเอียดเปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง
- บทที่ 4. ประวัตินายกรัฐมนตรีและภาวะผู้นำทางการเมือง
- บทที่ 5. การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์
- บทที่ 6. บทสรุปและการเสนอแนะ

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก

ประวัติผู้เขียน