

บทบาทของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ กับการเมืองไทย  
: ศึกษาช่วงปี พ.ศ. 2534-2535



นายฉัตรกุล บุณยทัตต์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

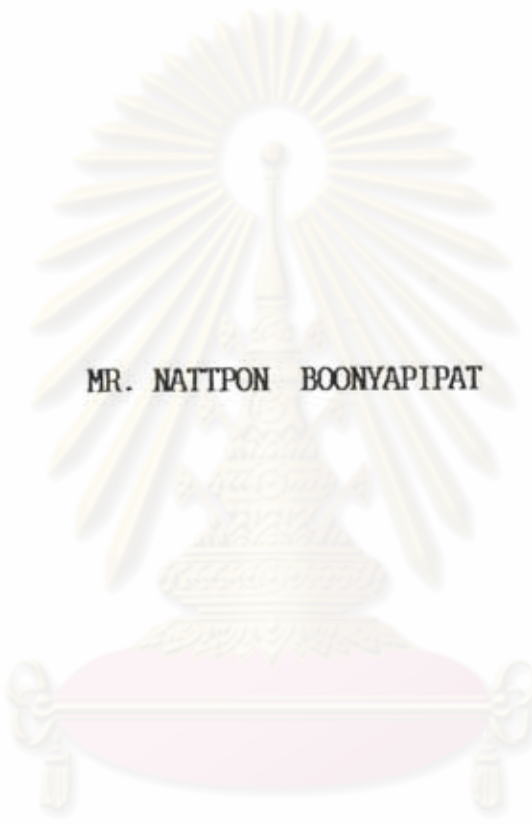
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-798-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF MR. ANAND PANYARACHUN'S GOVERNMENT IN THAI POLITICS (1991-1992)



MR. NATTPON BOONYAPIPAT

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-798-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กับการเมืองไทย  
: ศึกษาช่วงปี พ.ศ.2534-2535

THE ROLE OF MR.ANAND PANYARACHUN'S GOVERNMENT  
IN THAI POLITICS (1991-1992)

โดย

นายณัฐพล บุญยัทพ์ณ์

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

*Santi B.*

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กุญสุวรรณ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

*วิทย์ สจ.*

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทย์ สจ. สุจิตธนาภักษ์)

ศูนย์วิทยุวิทยุ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*กระมล*  
.....ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)

*ปรีชา*

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ณัฐรุพล บุญพิพัฒน์ : บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กับการเมืองไทย : ศึกษา-  
ช่วงปีพ.ศ.2534-2535 (THE ROLE OF MR. ANAND PANYARACHUN'S GOVERNMENT IN  
THAI POLITICS (1991-1992) อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.กระมล  
ทองธรรมชาติ, 442 หน้า. ISBN 974-631-798-9

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ว่าได้มีบทบาท-  
ในด้านต่าง ๆ อย่างไรในการเมืองไทย โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง พิจารณาถึงผลกระทบ  
ที่เกิดขึ้นจากบทบาทนั้น ๆ ว่าเป็นเช่นไร และจะส่งเสริมความเจริญของประเทศอย่างไร โดยการมอง  
ในลักษณะของภาพรวม

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน  
ได้รับการสนับสนุนจากทหารและสภาพการณ์ทางการเมืองประกอบกันไป รัฐบาลได้มีการแก้ไขปัญหา-  
วิกฤตการณ์เรื่องต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมในระดับประเทศเป็นหลัก อำนาจและอิทธิพล  
ของคณะทหารมีผลต่อบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาลอยู่จริงในบางด้าน เช่น ทางการเมือง รัฐบาล  
ไม่อาจเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองขึ้นมาได้ แต่ก็ได้มีบทบาทในอันที่จะวางรากฐานบาง-  
อย่าง ในเบื้องต้นเพื่อที่จะเป็นฐานสร้างประชาธิปไตยในอนาคต นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการเสริมสร้าง  
ให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจขึ้นมาเป็นอันมาก ในระบบการเมืองรัฐบาลก็มีบทบาทเหมือนกับการเป็น  
ศูนย์กลางในการประสานคุณภาพของกลุ่มอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ เพื่อพิทักษ์ระบบให้อยู่รอด

สรุปแล้วกล่าวได้ว่า รัฐบาลนายอานันท์ มุ่งหมายที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า จึงใช้  
ปัจจัยหลัก ๆ 2 ตัว คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยทางการเมือง โดยใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำ  
และให้ปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวตาม โดยที่รัฐบาลมุ่งเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ เพื่อ-  
ให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และเมื่อเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าก็จะไปผลักดันให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย  
ตามมา

และได้พบว่าบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ถ้าพิจารณาในระดับจุลภาคแล้วจะพบทั้งแง่บวกและ  
แง่ลบในแต่ละเรื่อง แต่ละบทบาท แต่ถ้ามองในระดับมหภาคแล้ว พบว่ามีบทบาทในแง่บวกต่อการเมืองไทย  
มากกว่าในแง่ลบ นอกจากนั้นยังจัดเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีผลงานโดดเด่นที่สุดรัฐบาลหนึ่งอีกด้วยเช่นกัน



ภาควิชา ..... การปกครอง  
สาขาวิชา ..... การปกครอง  
ปีการศึกษา ..... 2538

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## C530094 : MAJOR GOVERNMENT  
KEY WORD:

POLITICS / POLITICAL ROLE / GOVERNMENT / DEMOCRACY / DEMOCRATIC  
ECONOMIC POLICY

NATTAPON BOONYAPIPAT : THE ROLE OF MR.ANAND PANYARACHUN'S GOVERNMENT  
IN THAI POLITICS (1991-1992). THESIS ADVISOR : PROF.KRAMOL  
TONGDHAMACHART, Ph.D. 442 pp. ISBN 974-631-798-9

The purpose of this research is to investigate the role of MR.ANAND PANYARACHUN'S government in Thai politics and economy, and its effects on national development. This study focuses on the total picture.

The findings indicates that MR.ANAND PANYARACHUN'S government gained power by the virtue of two factors : support from the military and political environment. The government has defused the crisis by putting the interests of the country first. The military had influence on the executive to some extent, for example in a political arena. The government couldn't create democracy straight away, but could build a political infrastructure for democracy in the future. The government has also created an economic democracy while in - political system the government has played the role of balancer among political groups.

The conclusion is that MR.ANAND PANYARACHUN'S government wants to develop the country, using two factors : economy and politics. IT has promoted national economy to a great extent and in a smaller way started the process of political development. The government has created an economic democracy with the belief that a successful economy is a sound basis for political development.

To look closely at the situation there are many positive things and some fewer negative results, but looking at the picture as a whole it is clear that MR.ANAND PANYARACHUN'S government is the best civilian government.

ภาควิชา การปกครอง

สาขาวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิสิต 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ผมได้ว่าเป็นผลงานทางวิชาการชิ้นแรกของผู้เขียน และคงจะไม่มีสำเร็จล่วงไปได้เลย หากไม่ได้รับความกรุณาจาก ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ อันเป็นบุคคลที่ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในเกียรติคุณและอรรถกถาอุปการะในฐานะของอาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำ การชี้แนะต่อปัญหาแนวทาง และข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยจิตวิญญาณของความเป็นอาจารย์อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมี รศ.ดร.วิทยา สุจิตธนาร์ักษ์ และรศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ จนทำให้งานชิ้นนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้

ผู้เขียนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณบุคคลบางท่านที่ได้มีบทบาทสำคัญในงานชิ้นนี้ คือ คุณอานันท์ บันขารชุน, คุณชัยชน แดงมีเชาวน์, ศ.ดร.สุจิต บุญบงการ, ศ.ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ, รศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รศ.ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, ผศ.ดร.ไชยันต์ ไชยพร, ดร.เอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์, กลุ่มเพื่อนอานันท์ (FOA) นอกจากนี้เหล่าบรรดาปียมิตรรุ่นพี่ที่ได้ให้คำแนะนำช่วยเหลือ ความเมตตา ตลอดจนความเอื้ออารีต่อผู้เขียนอย่างดีด้วยความจริงใจเสมอมา อันได้แก่ พ.ต.อ.วุฒิ พิวเวส, พ.ต.ท. คมสันต์ โยธคล, คุณเดชา จิตรภักดี, คุณสุวรรณ บัณฑิต, คุณเสนีย์ คำสุข, ร.ต.อ.สมิท เต็มสวัสดิ์, คุณพงษ์พัชรินทร์ พุฒวัฒนะ และยังได้รับความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากคุณเสรินทร์ อิศวอารีย์, คุณจิระศักดิ์ มดทองคำ, ร.ต.ท.สุชุม งามวงศ์พัฒน์, คุณธวัชไชย ไชยเทพ, คุณศักดิ์ชาย ทองสุโชติ รวมทั้งเพื่อนา ชาวรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง รุ่น C5(ภาคปกติ) ทุกๆ คนที่ไม่ได้เอ่ยนามถึง

และเบื้องหลังความสำเร็จของงานชิ้นนี้ได้จากบุคคลสามคนคือ คุณสุธรรม และคุณรสนา บุญยพิพัฒน์ ซึ่งเป็นบิดาและมารดาอันเป็นที่รักและเคารพยิ่งที่ได้ให้ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นกำลังใจ กำลังทรัพย์ และความหวัง อีกทั้งน้องสาวคือ คุณศุจดาว บุญยพิพัฒน์ ผู้เขียนจึงขอขอบงานชิ้นนี้เปรียบแทนได้กับความรักที่ผู้เขียนมีต่อบุคคลทั้งสามดังกล่าว

ในท้ายที่สุด ความดีและประโยชน์ที่จะได้รับจากงานชิ้นนี้ ผู้เขียนขอมอบให้กับบุคคลทุกๆ ท่านที่ได้เอ่ยนามมาทั้งหมดในข้างต้น ซึ่งเปรียบเสมือนกับผู้เขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้อย่างแท้จริง



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญแผนภูมิ.....	ด
<b>บทที่</b>	
1 บทนำ.....	1
ภูมิหลังของปัญหาวิจัย.....	5
ปัญหาวิจัยและความสำคัญ.....	14
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	18
สมมติฐาน.....	19
วิธีการดำเนินงานการศึกษา.....	19
ขอบเขตของการศึกษา.....	22
ข้อจำกัดในการวิจัย.....	23
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	24
นิยามความหมายศัพท์สำคัญ.....	25
โครงสร้างของบทวิจัย.....	26
2 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย การบททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	29
ก. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	29
ข. การบททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	60

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3	บทบาทและประสบการณ์ทางการเมืองของนายอำเภอบ้านยาวรุ่น (ช่วงก่อนการรัฐประหาร 2534) และการเมืองไทยสมัยเหตุการณ์รัฐประหาร 23 ก.พ. 2534.....	68
1.	ความเป็นมา.....	68
1.1	ภูมิหลังและชีวิตในช่วงแรกของนายอำเภอบ้านยาว.....	70
1.2	นายอำเภอบ้านยาวในช่วงระหว่างการรับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ.....	71
1.3	การมีบทบาททางการเมืองในระหว่างที่รับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ.....	71
1.4	นายอำเภอบ้านยาวในช่วงที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวในภาคเอกชน.....	76
1.5	สรุป.....	77
2.	สถานการณ์ทางการเมือง.....	79
2.1	รัฐประหาร 23 ก.พ.2534.....	80
2.2	รสนช.กับการเมืองไทยช่วงหลังรัฐประหาร.....	89
2.3	การเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลนายอำเภอบ้านยาว.....	97
2.4	ภูมิหลังและความเป็นมาของผู้ร่วมคณะรัฐมนตรี.....	112
4	บทบาทของรัฐบาลนายอำเภอบ้านยาวรุ่น (ภายหลังรัฐประหาร 23 ก.พ.2534)	
	อำเภอบ้านยาว 1.....	121
1.	รัฐบาลนายอำเภอบ้านยาวรุ่น (อำเภอบ้านยาว 1).....	123
1.1	วิธีการบริหารงานของรัฐบาลนายอำเภอบ้านยาว.....	127
1.2	คณะกรรมการกลั่นกรองงาน.....	130



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. บทบาทของรัฐบาลนายอำเภอ.....	132
2.1 การดำเนินงานด้านต่างประเทศ.....	134
2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ.....	142
2.3 การดำเนินงานด้านกฎหมาย.....	174
2.4 การพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร.....	182
3. สรุป.....	197
5 บทบาทของรัฐบาลนายอำเภอ ปันยารชุน (ภายหลังการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศ พฤษภาคม) อำเภอ 2.....	210
1. สถานการณ์ทางการเมือง.....	210
1.1 รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร.....	213
1.2 วิกฤตการณ์พฤษภาทมิฬ.....	216
2. รัฐบาลนายอำเภอ ปันยารชุน (อำเภอ 2).....	229
3. บทบาทของรัฐบาลนายอำเภอ.....	245
3.1 การดำเนินงานด้านต่างประเทศ.....	251
3.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ.....	255
3.3 การพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร.....	279
4. สรุป.....	317
6 วิเคราะห์บทบาทรัฐบาลนายอำเภอ ปันยารชุน.....	323
1. บทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์.....	326
2. อำนาจและอิทธิพลของคณะทหาร รสช. ที่มีต่อบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาล.....	357

121  
176  
350

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. บทบาทในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมือง.....	367
4. บทบาทในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ.....	377
5. บทบาทต่อระบบการเมืองไทยโดยส่วนรวม.....	387
7 สรุปและข้อ เสนอแนะ.....	399
บรรณานุกรม.....	430
ภาคผนวก.....	437
ประวัติผู้เขียน.....	442

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจด้วยการทำรัฐประหาร (มิถุนายน 2475-มกราคม 2534).....	100
3.2 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ (มีนาคม 2534- เมษายน 2535).....	115
4.1 งบประมาณรายจ่ายปี 2535 (จำแนกตามโครงสร้างแผนงาน).....	166
4.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 (จำแนกตามกระทรวง).....	167
5.1 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ (พ.ศ.2535).....	214
5.2 ตลาดส่งออกที่สำคัญของไทย (พ.ศ.2534-35).....	262
5.3 การค้าระหว่างประเทศของไทย (พ.ศ.2533-35).....	267
5.4 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง พ.ร.ก.ฉบับใหม่กับ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตุลาการ 2521.....	306
6.1 การขยายตัวของประเทศประชาธิปไตย.....	368

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแนบท้าย

แนบท้ายที่	หน้า
1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการ เมืองไทย.....	5
2.1 โครงสร้างทฤษฎีของโครงการ เมืองไทย.....	40
5.1 โครงสร้างตำแหน่งของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.....	296
5.2 โครงสร้างตำแหน่งของกองบัญชาการทหารสูงสุด.....	297
5.3 โครงสร้างตำแหน่งของกองทัพบก.....	298
5.4 โครงสร้างตำแหน่งของกองทัพอากาศ.....	301
5.5 โครงสร้างตำแหน่งของกองทัพเรือ.....	303
6.1 ความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองยุครัฐบาลนายอานันท์ 1.....	390
6.2 ความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองยุครัฐบาลนายอานันท์ 2.....	392
7.1 บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ที่มีต่อประเทศไทยโดยรวม.....	407
7.2 วัตถุประสงค์แบบใหม่.....	417

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย