



รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์  
และนโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาและการพัฒนาประชาธิปไตย

รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ก. ความหมายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้  
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาแล้ว ๒ ครั้ง คือ โดยการสนับสนุนของคณะปฏิวัติ อันมี  
พล.ร.อ.สังัด ชลชออยู่ เป็นหัวหน้า เมื่อ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ และอีกครั้งหนึ่งโดยการ  
เสนอชื่อของรัฐสภา เมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒

ถึงแม้ตามกฎหมาย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะเป็นนายกรัฐมนตรี  
๒ ครั้ง และมีคณะรัฐมนตรี ๓ ชุด แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ารัฐบาลทุกชุดที่พลเอกเกรียงศักดิ์  
เป็นนายกรัฐมนตรี มีความต่อเนื่องกันสูง ทั้งในด้านตัวบุคคลและนโยบายของรัฐบาล  
กล่าวคือ บุคคลในคณะรัฐมนตรีชุดที่ ๒ จำนวน ๔๒ คน เป็นบุคคลจากคณะรัฐบาลพลเอก-  
เกรียงศักดิ์ชุดแรก ๑๔ คน หรือประมาณร้อยละ ๔๓<sup>๒</sup> และในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี  
เมื่อ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ก็ปรากฏว่าในจำนวนรัฐมนตรี ๓๗ คนนั้น เป็นบุคคลจากคณะ-  
รัฐมนตรีชุดที่ ๒ ถึง ๒๕ คน หรือประมาณร้อยละ ๖๗.๖

<sup>๑</sup> สยามจกหมายเหตุ, ๒ (๑๑ - ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) ๔๖ : ๑๒๖๘. และ  
๔ (๒๕ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๒) ๒๒ : ๕๘๙.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒ (๑๑ - ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) ๔๖ : ๑๒๖๑. และ  
๔ (๒๕ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๒) ๒๒ : ๕๘๙ - ๕๙๒.

ในคําผู้นับสนุนรัฐบาล ปรากฏว่าการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้รับการสนับสนุนจากคณะปฏิวัติซึ่งมีกำลังทหารสนับสนุน และแม้ในการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ ๒ จะไม่มีคณะปฏิวัติสนับสนุน แต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ก็มีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยวุฒิสมาชิกจำนวน ๒๒๕ คน นั้น ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารหรือตำรวจ และมีพลเรือนอยู่เพียง ๓๑ คน หรือประมาณร้อยละ ๑๓.๘ เท่านั้น<sup>๑</sup> จึงถือได้ว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ทั้ง ๒ ครั้งมีฐานอำนาจทางทหารสนับสนุนอยู่เช่นเดียวกัน

ทางคานนโยบาย ปรากฏว่านโยบายของรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ทุกชุด มีลักษณะต่อเนื่องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาและการพัฒนาประชาธิปไตย<sup>๒</sup> ดังจะได้ศึกษาในตอนต่อไป

ดังนั้น ในการศึกษาในวิธานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะศึกษานโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ทุกชุดอย่างต่อเนื่องกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ มีหลายชุดตามกฎหมาย และช่วงเวลาที่ทำการศึกษาจะอยู่ระหว่างวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นวันที่พลเอกเกรียงศักดิ์ได้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก จนถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นวันที่พลเอกเกรียงศักดิ์ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสำหรับนโยบายที่จะสอบถามทัศนคติของนักศึกษา จะใช้นโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ชุดที่ ๒ เป็นหลัก เพราะเป็นนโยบายที่ล่าสุดที่คลี่คลายมาจากนโยบายของรัฐบาลชุดแรก และเป็นนโยบายที่มีผลเพื่อการปฏิบัติมากกว่านโยบายของรัฐบาลชุดแรก ซึ่งเป็นรัฐบาลชั่วคราวในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, ๘ (๒๐ - ๒๖ เมษายน ๒๕๒๒) ๑๗ : ๔๕๔ - ๔๕๖.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ สุวิทย์ สุทธานุกุล, รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ,

## ข. ภารกิจหลักของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

การรัฐประหารเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ มีสาเหตุมาจากความล้มเหลวของรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งดำเนินนโยบายเผด็จการอย่างเข้มงวด และก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างสูงในสังคม เช่นความขัดแย้งกับสื่อมวลชน และผู้ไม่เห็นด้วยกับการทำงานของรัฐบาล นอกจากนี้ ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญญาชน ยังรู้สึกสิ้นหวังกับแผน ๑๒ ปี เพื่อสร้างประชาธิปไตย และประเทศไทยก็ประสบปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลทั้งปัญหาภายในประเทศ และการขยายแนวร่วมในต่างประเทศ จนภาพพจน์ของประเทศตกต่ำมาก กล่าวได้ว่า ในสมัยของรัฐบาลธานินทร์ เป็นสมัยที่สังคมไทยมีความขัดแย้งอย่างสูงสมัยหนึ่ง

คณะปฏิวัติได้อาศัยเหตุผลดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหาร<sup>๑</sup> และได้ตั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ตั้งนั้น จึงเท่ากับมอบภารกิจในการแก้ไขปัญหาของชาติ ซึ่งรัฐบาลนายธานินทร์ ไม่อาจแก้ไขได้ ให้กับพลเอกเกรียงศักดิ์ ภารกิจสำคัญดังกล่าวได้แก่ การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การส่งเสริมความสามัคคีระหว่างชนในชาติ และการวางรากฐานให้ประชาชนเรียนรู้ประชาธิปไตยโดยเร็ว

เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลและส่งเสริมความสามัคคีระหว่างชนในชาติ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้พยายามดำเนินการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างคณะผู้บริหารกับกลุ่มพลังสำคัญ เช่น ทหารและนักศึกษานับตั้งแต่การประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่จะขอพระราชทานอภัยโทษแก่นักการเมือง ผู้กระทำความผิดในกรณีกฎ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๐<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> พล.ร.อ.สังข์ ชลออยู่, "คำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติ," สยามจดหมายเหตุ

๒ (๒๑ - ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๐) ๔๓ : ๑๑๓๘ - ๑๑๓๘.

<sup>๒</sup> สยามจดหมายเหตุ ๒ (๑๘ - ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) ๔๗ : ๑๓๐๑ - ๐๒.

เพื่อขจัดความกินแหนงแคลงใจต่อรัฐบาลของทหารกลุ่มที่เคยสนับสนุน พลเอกฉัตรชัย สารภังคกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลได้แสดงความปรารถนาที่จะเป็นมิตรต่อนักศึกษาอยู่เสมอ นับตั้งแต่ชั้นสู่อำนาจใหม่ ๆ ตัวอย่างเช่น

๑. ระหว่างที่นายกรัฐมนตรีเดินทางไปตรวจเยี่ยมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ถือโอกาสไปพบกับนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๐ และนักศึกษาไคร่งขอทำเนียบกิจกรรมคายอาสาพัฒนาชนบท และขอให้รัฐบาลสนับสนุน ซึ่งนายกรัฐมนตรียอมรับขอ เรียกรอังกวดกล่าว<sup>๑</sup>

๒. จากคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรีเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ เมื่อ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ รัฐบาลได้ยอมรับว่า นักศึกษาเป็นผู้มีความปรารถนาดีต่อประเทศชาติ และมีพลังที่จะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงยินดีสนับสนุนกิจกรรมของนักศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอาสาพัฒนาในภาคฤดูร้อน<sup>๒</sup>

๓. เมื่อ ๓ มกราคม ๒๕๒๑ นายเกษม สุวรรณกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ได้แถลงว่า รัฐบาลให้สิทธิแก่นักศึกษาที่พ้นสภาพหลังจากเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ กลับเข้าศึกษาในสถาบันเดิมได้ในปีการศึกษา ๒๕๒๑ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ที่สอบไล่ตกหรือถูกออกโดยผิดวินัย<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์บริหารประเทศ รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้ จนกลายเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับนักศึกษางานกลุ่ม ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มอิทธิพลขวาจัดบางกลุ่มแสดงความรู้สึกต่อต้านการนิรโทษกรรม เนื่องจากมองไม่เห็นว่าการกระทำนี้ทำให้ภาพพจน์ในทางสากลของประเทศเสียหาย และทำความเข้าใจกับชนในชาติ ทั้งยังคงเป็นเครื่องมือ

<sup>๑</sup> สยามจดหมายเหตุ, ๒ (๑๖ - ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๐) ๕๑ : ๑๔๐๔.

<sup>๒</sup> สยามจดหมายเหตุ, ๓ (๑ - ๙ มกราคม ๒๕๒๑) ๑ : ๙.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

ในการโฆษณาของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยด้วย ทางออกของรัฐบาลในขณะนั้นก็  
คือการแบ่งแยกคดี ๖ ตุลาคม ว่าเป็นเรื่องในอำนาจศาล และรัฐบาลไม่ปรารถนาที่จะ  
ก้าวกายอำนาจศาล ทั้งที่รัฐบาลปรารถนาดีคือนักศึกษา แม่แต่ผู้ใดคนหนึ่งเขาไปไปรวมงาน  
กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแล้ว รัฐบาลก็ยังยินดีที่จะต้อนรับกลับมา

สำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น เป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องมีการ  
พัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง<sup>๒</sup> และการพัฒนาดังกล่าวก็ต้องใช้เวลานาน  
เช่น การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เป็นต้น ผลสำเร็จของการพัฒนา  
ประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ยังมองไม่เห็นชัด<sup>๓</sup> ต่างจากการศึกษานโยบายบางเรื่องซึ่งปฏิบัติ  
ได้ทันที เช่น นโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษา จะมีวัตถุประสงค์ชัดเจน มีวิธีดำเนินการ  
และมีหน่วยปฏิบัติตามนโยบายชัดเจน ส่วนการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยทำได้ยากกว่า  
เพราะแม้จะมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าสังคมไทยจะเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ยังขาดแผนและ  
หน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน และยังบอกไม่ได้เลยว่าเมื่อใดการพัฒนาประชาธิปไตยจึงจะสัมฤทธิ์ผล  
ตามนโยบายที่ได้วางไว้ การปฏิบัติภารกิจในด้านนี้จึงเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามศึกษาต่อไป

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup> รายละเอียดดูในบทที่ ๒ หน้า ๓๔ - ๔๐.

<sup>๓</sup> นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ ไม่อาจจะพูดได้ว่าสังคมใดพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว  
ต่างจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถวัดระดับการพัฒนาได้ชัดเจน ดังนั้นสิ่งที่นักรัฐศาสตร์  
ทำได้ก็คือ การเปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตย ระหว่างสังคมหนึ่งกับสังคมอื่น หรือ  
สังคมเดียวกันแต่ต่างเวลากัน ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็น  
เงื่อนไขของการพัฒนาประชาธิปไตย อาจจะไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ บางด้านได้รับการ  
พัฒนา แต่บางด้านยังคงแบบเดิมหรือเป็นประชาธิปไตยน้อยลง ทำให้การสรุปว่าสังคมใด  
เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นหรือน้อยลงทำได้ยาก

<sup>๔</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยดูในบทที่ ๒ หน้า ๓๔ - ๔๐.

ว่ารัฐบาลทำได้เพียงใด แต่สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะให้นำนักการศึกษาที่นโยบายการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นหลัก และศึกษาว่านโยบายนั้นครอบคลุมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยเพียงใด แต่จะไม่ติดตามศึกษาผลของการดำเนินนโยบาย เพราะเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏชัดและรัฐบาลเพียงจะทำงานได้ไม่นานเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่สังคมหนึ่ง ๆ จะใช้เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย

### นโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาและการพัฒนาประชาธิปไตย

#### ก. นโยบายเกี่ยวกับนักศึกษา

นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้รับมอบภาระการปกครองประเทศจากคณะปฏิวัติ ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลก็คือ การสร้างความสามัคคีระหว่างชนในชาติ และกลุ่มนักศึกษาก็เป็นกลุ่มพลังกลุ่มหนึ่งที่รัฐบาลต้องการให้สนับสนุนรัฐบาล หรืออย่างน้อยก็ต้องไม่ เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล

เพื่อผ่อนคลายความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับนักศึกษา รวม ๒ ประการ คือ

๑. นโยบายคืนสู่เหย้า
๒. นโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษา

ทั้งมีสาระสำคัญคือ

๑. นโยบายคืนสู่เหย้า

ภายหลังกรณี ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ นักศึกษาจำนวนหนึ่งได้เดินทางเข้าไปรวมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในป่า และบางส่วนก็เดินทางไปต่างประเทศ นอกจากนี้ นักศึกษาบางคนได้ประกาศที่จะล้มล้างรัฐบาลด้วยกำลังอาวุธ โดยโฆษณาทาง

วิทย์เสียงประชาชนแห่งประเทศไทย และเรียกร้องให้นักศึกษาในเมืองโกรกแค้นชิงชัง  
รัฐบาลควย<sup>๒</sup>

การเข้าป่าของนักศึกษาก่อให้เกิดผลเสียกับประเทศและรัฐบาลอย่างมาก  
อาทิ ทำให้ประเทศไทยของสูญเสียคนหนุ่มสาวที่มีความรู้ความสามารถและกระตือรือร้นทาง  
การเมืองไปจำนวนหนึ่ง และเป็นการเพิ่มกำลังทางสมองและปฏิบัติงานให้แก่พรรคคอม-  
มิวนิสต์ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดผลเสียในทางสากลแก่ประเทศไทย คือทำให้นานาประเทศ  
รู้สึกว่าคุณเสียรภาพของประเทศไทยไม่ดีเท่าที่ควร และรู้สึกว่ารัฐบาลไม่ได้รับการยอมรับ  
จากกลุ่มพลังบางกลุ่มในประเทศอีกควย

เพื่อแก้ไขผลเสียดังกล่าว และเพื่อช่วยเหลือให้นักศึกษาที่หลบหนีไปมีโอกาสด  
กลับมาสืบศึกษาต่อ พลโท บิน ธรรมศรี แม่ทัพภาคที่ ๔ ได้แสดงกับสื่อมวลชนในเดือนมิถุนายน  
๒๕๒๐ ว่า ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่มีมหาวิทยาลัยจะเปิดภาคการศึกษาใหม่ ดังนั้นหาก

ตัวอย่างนักศึกษาและอดีตนักศึกษาที่ประกาศต่อสู้ทางวิทย์เสียงประชาชนแห่ง  
ประเทศไทย เช่น

นายกองเกียรติ คงคา	ออกประกาศเมื่อ	๑๐ มกราคม	๒๕๒๐
นายเกรียงกมล เลหาไฟโรจน์	"	๒ มกราคม	๒๕๒๐
นายจาทูรงค์ บุญรัตนสุนทร	"	๒ มกราคม	๒๕๒๐
นายจาทูรณ ฉายแสง	"	๒ มกราคม	๒๕๒๐
น.ส. จีรนนท์ พิศรปริษา	"	๓๑ ตุลาคม	๒๕๑๘
นายบุญส่ง ชเลธร	"	๒ มกราคม	๒๕๒๐
นายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล	"	๓๑ ตุลาคม	๒๕๑๘

๒

เอกสารหมายเลข ๓

นักศึกษาที่หลบหนีเข้าป่าต้องการจะกลับเข้ามาศึกษาต่อก็ขอให้กลับมาได้ และขอให้มั่นใจว่า หากกลับเข้ามาแล้วทางราชการจะไม่เอาโทษและจะคุ้มครองความปลอดภัยให้<sup>๑</sup>

จากแผนกคืนสู่เหย้าที่แม่ทัพภาคที่ ๔ กำหนดขึ้น รัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความเห็นชอบด้วยในเดือนตุลาคม ๒๕๒๐ แต่ก่อนที่จะมีการปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างจริงจัง รัฐบาลธานินทร์ก็ถูกปฏิวัติเสียก่อน<sup>๒</sup>

เมื่อรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ขึ้นบริหารประเทศ แม้จะไม่มีมีการประกาศนโยบายคืนสู่เหย้าอย่างชัดเจน แต่ก็มีคำสั่งนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะทำความเข้าใจให้ผู้หลงผิดไปเข้ากับ พคท. ให้กลับมามอบตัว และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข<sup>๓</sup> ซึ่งผู้หลงผิดนี้ในทางปฏิบัติหมายถึงรวมถึงนักศึกษาที่เข้าป่าไปด้วย และจากคำสั่งของนายเกษม สุวรรณกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อ ๓ มกราคม ๒๕๒๑ ทว่า รัฐบาลให้สิทธิแก่นักศึกษาที่หลบหนีไปกลับเข้าศึกษาต่อในสถาบันเดิมได้<sup>๔</sup> ก็เป็นการยืนยันนโยบายคืนสู่เหย้าอีกครั้งหนึ่ง

สรุปแล้วนโยบายคืนสู่เหย้า เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองในอันที่จะหวังถึงมวลชนกับ พคท. และเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างนักศึกษากับรัฐบาล แม้จะไม่มีมีการประกาศนโยบายนี้โดยตรงต่อรัฐสภา แต่ก็มี การแสดงท่าทีของรัฐบาล และเป็นนโยบายในทางบริหารที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ถือเป็นที่หน้าในการรับและคุ้มครองนักศึกษาที่หลบหนีจากป่า และสถาบันการศึกษาก็จะยอมให้นักศึกษาคังกล่าวลงทะเลเป็นศิษย์ได้ต่อไป จึงต้องถือว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายนี้ไว้จริง

<sup>๑</sup> เอกสารหมายเลข ๔

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๓</sup> สยามจกหมายเหตุ, ๒ (๒ - ๘ ธันวาคม ๒๕๒๐) ๔๔ : ๑๓๕๕.

<sup>๔</sup> สยามจกหมายเหตุ, ๓ (๑ - ๗ มกราคม ๒๕๒๑) ๑ : ๓.



## ๒. นโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษา

### ก. กิจกรรมนักศึกษาภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หัวหน้าคณะปฏิรูปฯ ได้มีคำสั่งยกเลิกระเบียบ ขอบบังคับ และข้อบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การ และกิจกรรมนักศึกษา และนักเรียน ทั้งในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังให้ระงับกิจกรรมที่ทำอยู่ทั้งหมด รวมทั้งยกเลิกศูนย์องค์การบริหาร สโมสร สภา พรรค ชมรม และกลุ่มกิจกรรมต่างๆ จนกว่าจะได้มีการปรับปรุงระบบและวิธีการเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษา ให้เป็นกิจกรรมเสริมหลักสูตรการศึกษาอย่างแท้จริง และในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงระบบและวิธีการเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษา ก็ให้นักศึกษาจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรภายในสถานศึกษาในคำนำที่หาวิธีพัฒนาธรรม และการบำเพ็ญประโยชน์ได้ตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานศึกษา และถ้าจะจัดกิจกรรมนอกสถานศึกษา หรือเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานศึกษาก่อน<sup>๑</sup>

การสั่งระงับกิจกรรมนักศึกษาในครั้งนี้ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นผลจากความวิตกกังวลของผู้บริหารประเทศในขณะนั้นว่านักศึกษา "ฝ่ายซ้าย" ได้ใช้การดำเนินกิจกรรมไปในทางการเมือง และสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ผู้บริหารประเทศจึงต้องการให้นักศึกษาทำกิจกรรมในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดพลังทางการเมือง ซึ่งจะได้ประโยชน์ในการลดกลุ่มที่จะต่อต้านรัฐบาล แต่จัดการกลุ่มที่สำคัญที่สุดลงด้วย<sup>๒</sup> มาตรการที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมนักศึกษาได้แก่

<sup>๑</sup> "คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒/๒๕๑๕ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของนิสิตนักศึกษาและนักเรียน ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๕," ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกิจการนิสิตนักศึกษา ของกองบริการการศึกษา สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑ (พิมพ์คัด.)

<sup>๒</sup> ระคม วงษ์น้อม, "นักเรียน นิสิต นักศึกษา กับการเมืองไทย," มิตรสัมพันธ์ ชัยชนะ พิमानแมน (บก.) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิชเนต, ๒๕๑๗), หน้า ๑ - ๒.

๑) การไม่ให้นักศึกษารวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมในรูปศูนย์และรูปแบบอื่น ๆ

๒) กำหนดประเภทกิจกรรมให้นักศึกษา (อาจจะ) ทำได้ เฉพาะกิจกรรมเสริมหลักสูตร คือ กีฬา ศิลปวัฒนธรรม และการบำเพ็ญประโยชน์

๓) จำกัดมิให้นักศึกษาทำกิจกรรมสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกอย่างเสรี

๔) ให้หัวหน้าสถานศึกษาเป็นผู้พิจารณาให้ความยินยอมในการทำกิจกรรมของนักศึกษาตามความจำเป็นและความเหมาะสม และดูแลเรื่องการจัดกิจกรรมนอกสถานศึกษา หรือการเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมกิจกรรม

ข. นโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษาของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

ถึงแม้จะไม่มีการประกาศนโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษาออกมาโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติก็สามารถทราบถึงแนวนโยบายในเรื่องนี้ได้ โดยพิจารณาถึงนโยบายในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาถึงบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องนี้ เพราะหลักเกณฑ์หรือแนวทางการดำเนินกิจกรรมนักศึกษาที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นล้วนแต่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติทั้งสิ้น จึงจะให้สถาบันอุดมศึกษาถือปฏิบัติต่อไป ดังรายละเอียดดังนี้คือ

๑) นโยบายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายอื่น ๆ ที่สะท้อนให้เห็นความต้องการของรัฐบาลเกี่ยวกับนักศึกษาได้แก่

(ก) นโยบายที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ ว่า "จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของชนในชาติ ทั้งในด้านการศึกษาอบรม และในด้านปฏิบัติ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปกครองประเทศและ

การพัฒนาบ้านเมืองในต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดศรัทธา ความเชื่อถือ และยึดมั่นอยู่ใน  
ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตลอดจนมีความสามัคคีระหว่างชนใน  
ชาติ"

จากนโยบายหลักของรัฐบาล ทำให้เราทราบ เป้าหมายในการ  
ปกครองประเทศได้ว่า รัฐบาลจะยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อให้เกิด  
ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยและความสามัคคีระหว่างชนในชาติ ดังนั้นถ้ากลุ่มพลังใด  
(รวมทั้งนักศึกษาด้วย) แสดงบทบาทที่รัฐบาลเห็นว่าไม่เป็นไปเพื่อระบอบประชาธิปไตยหรือ  
ก่อความขัดแย้งระหว่างชนในชาติ รัฐบาลย่อมไม่สนับสนุนบุคคลกลุ่มนั้นให้มีส่วนร่วมทาง  
การเมือง

ในอดีต กลุ่มนิสิตนักศึกษาบางกลุ่มแสดงบทบาทในลักษณะ เป็นแนว-  
รวมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และมักจะมี ความขัดแย้งกับรัฐบาลอยู่เสมอ จึง  
เป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไม่ต้องการให้นักศึกษามีส่วนร่วมทางการเมือง เกินกว่าฐานะประชาชน  
คนหนึ่ง เพราะภาพของกลุ่มพลังนักศึกษายังฝังใจผู้บริหารประเทศอยู่

#### (ข) นโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา

ถึงแม้จะมีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ ๒๒  
เมษายน ๒๕๒๒ แดพล เอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก  
ครั้งหนึ่ง เมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ด้วยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน

ความสัมพันธ์ระหว่างนิสิตนักศึกษากับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ก่อน  
กรณี ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน เพียงแต่ พคท. มีนโยบาย เจาะหน้า  
เมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๙ ที่ถือว่านักศึกษาเป็นแนวร่วมสำคัญ สำหรับค่านัก-  
ศึกษาปรากฏหลักฐานเพียงแต่มีการ เคลื่อนไหว เผยแพร่เอกสารสิ่งตีพิมพ์ และใช้งานค่าน  
ศิลปวัฒนธรรม ในลักษณะสอดคล้องกับแนวทางโฆษณาของ พคท. - เอกสารหมายเลข ๕

และวุฒิสมาชิกซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งในวัน-  
 เกี่ยวกับที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอกเกรียงศักดิ์จึงได้เป็นนายกรัฐมนตรี  
 เป็นครั้งที่สอง และนโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒  
 ก็มีความสอดคล้องต่อเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ที่คณะปฏิรูปแต่งตั้งจน  
 จนแทบจะทำให้เห็นว่ารัฐบาลทั้งสองไม่มีความแตกต่างกัน

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักเรียน ปรากฏว่าใน  
 นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ มีระบุถึงนโยบายเกี่ยวกับ  
 เรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนกว่านโยบายของทุกรัฐบาลที่ผ่านมา<sup>๒</sup> ดังปรากฏในนโยบายข้อ  
 ๕.๔ ว่า<sup>๓</sup>

ในค่านิยมศึกษา จะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหลัก  
 อันได้แก่การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชน การทำนุบำรุงศิลป-  
 วัฒนธรรมของชาติ ส่งเสริมให้มีการร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย และจะสนับสนุน  
 กิจกรรมของนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยและนอคมหาวิทยาลัย ที่ทางมหาวิทยาลัย  
 เห็นว่าเป็นประโยชน์ และเสริมสร้างความรู้และประสบการณ์ทางวิชาการ และที่จะ  
 เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

<sup>๑</sup> สยามจกหมายเหตุ, ๔ (๑๔ - ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒) ๒๑ : ๕๖๑ - ๕๖๔.

<sup>๒</sup> รัฐบาลก่อนหน้านี้ไม่เคยมีนโยบายเกี่ยวกับกิจกรรมนักเรียนอย่างชัดเจนเช่นนี้  
 มาก่อน ส่วนมากจะแถลงถึงตัวสถาบันอุดมศึกษา แต่ไม่ได้พูดถึงกิจกรรมนักศึกษา ดูจาก  
 รุ่งฤดี ศยามานนท์, นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๕ (กรุงเทพฯ: แผนกตำรา  
 และคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕).

<sup>๓</sup> คำแถลงนโยบายของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ นายกรัฐมนตรี และ  
 คณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ ข้อ ๕.๔

จะเห็นได้ว่านโยบายสนับสนุนกิจกรรมนักศึกษาตั้งกล่าวมีเงื่อนไขหลายประการ คือ

(๑) ต้องเป็นกิจกรรมที่มหาวิทยาลัยเห็นว่า เป็นประโยชน์ คือ อยู่ในความควบคุมดูแลของมหาวิทยาลัย

(๒) ต้องเสริมสร้างความรู้และประสบการณ์ทางวิชาการ คือ ไม่ใช่กิจกรรมทางการเมือง หรือ

(๓) ต้องเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม จากเงื่อนไขดังกล่าวแสดงว่ารัฐบาลสนับสนุนกิจกรรมเสริมหลักสูตรของนักศึกษา แต่ไม่ต้องการให้มีการปกครองตนเองและนำกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งหลักการนี้รัฐบาลได้ยึดถือตลอดมา

(ค) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒<sup>๑</sup>

ถึงแม้ว่านโยบายเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒ จะประกาศใช้ภายหลังจากหลักการและแนวการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๒ ใหม่มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติก็ตาม แต่นโยบายเยาวชนแห่งชาติก็ช่วยย้ำให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐบาลเกี่ยวกับนักศึกษาได้ ดังนี้คือ

(๑) เป้าหมายของนโยบาย ตามนโยบายเยาวชนแห่งชาติ ข้อ ๑ ระบุว่าต้องปลูกฝังเยาวชน ดังนี้

- ให้ตระหนักในความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
- ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มี

พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

- ให้มีความสำนึก นิยม ภาควุฒิจำนองในความ

ไทยร่วมกัน

<sup>๑</sup> "นโยบายเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒," ราชกิจจานุเบกษา ๙๖

(๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒) ๙๓ : ๒๑๕๘.

## - รักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์

ประจำชาติ

จากเป้าหมายดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นความต้องการของ  
รัฐบาลที่มีต่อเยาวชน ว่าเยาวชนจะต้องตระหนักในเรื่องความมั่นคงของชาติ ระบอบประ-  
ชาธิปไตย มีความเป็นไทย และรักษาเอกลักษณ์ของชาติ

(๒) ในนโยบายข้อที่ ๒ ระบุว่ารัฐบาลตระหนักในความ  
บริสุทธิ์ใจของเยาวชน ในอันที่จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาสังคมให้เป็นประโยชน์ต่อ  
ส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลก็จะสนับสนุน แต่เยาวชนก็ต้อง "สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยความ  
สมานฉันท์ เคารพความคิดเห็น กับไม่ละเมิดในเกียรติและศักดิ์ศรีของผู้อื่น และแก้ไขปัญหาค  
ด้วยสติปัญญาอย่างสันติ โดยยึดทางสายกลางและการประสานประโยชน์"<sup>๑</sup>

นโยบายข้อนี้สะท้อนทัศนะของรัฐบาลว่า ยอมรับในเจตนา  
บริสุทธิ์ของเยาวชนที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม (ไม่ใช่งานการเมือง) แต่รัฐบาลจะยอม  
รับได้เมื่อเยาวชนจะไม่ใช้ความรุนแรงเท่านั้น

จากนโยบายที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นชัดว่า รัฐบาลต้องการให้เยาวชน  
ซึ่งรวมถึงนักศึกษาด้วย ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย (หรือปฏิเศรษคคอมมิวนิสต์) และแก้  
ปัญหาคด้วยสันติวิธีและการประสานประโยชน์ ดังนั้นถ้านักศึกษาจะทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวม  
ก็ควรทำ เฉพาะการพัฒนาสังคม โดยยึดในวิถีทางสันติ มีใช้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง  
และใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาค

<sup>๑</sup>เรื่องเดียวกัน.

๒) การกำหนดหลักการ เกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษาของทบวงมหา-  
วิทยาลัย

ถึงแม้มหาวิทยาลัยจะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และตามกฎหมายรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ ทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาล พลเอก-เกรียงศักดิ์ ซึ่งมีศาสตราจารย์เกษม สุวรรณกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการ ไม่เคยใช้อำนาจดังกล่าวเลย เนื่องจากบุคคลสภาพความเป็นนักวิชาการ และการเป็นอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากที่สุด<sup>๒</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำหนดหลักการและแนวการดำเนินงานใด ๆ ของมหาวิทยาลัย จึงเป็นเรื่องของที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะทำความตกลงร่วมกัน แล้วทบวงมหาวิทยาลัยจึงดำเนินการให้ความตกลงนั้นมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย เช่นเสนอคณะรัฐมนตรีให้ลงมติรับรอง เป็นต้น<sup>๓</sup>

สำหรับการกำหนดหลักการเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษา ก็เริ่มต้นในลักษณะที่กล่าวมาแล้ว ดังมีขั้นตอนดังนี้ คือ

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๔ (๑๐).

<sup>๒</sup>สัมภาษณ์ พ.อ.อาทร ชนเห็นชอบ, รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒.

<sup>๓</sup>เรื่องเดียวกัน.

(ก) ทบวงมหาวิทยาลัย โดยความเห็นชอบของที่ประชุม  
อธิการบดีทุกสถาบัน เมื่อ ๒๓ และ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๑ ได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า  
การปิดกั้นการค้า เน้นกิจกรรมของนักศึกษา เป็นสิ่งไม่เหมาะสม  
กับสภาพธรรมชาติของนักศึกษาซึ่ง เป็นเยาวชนที่มีพลังและ เจตนาบริสุทธิ์ที่ต่อสู้สังคม และไม่  
อาจฝึกฝนให้นักศึกษา เป็นผู้พร้อมที่จะรับผิดชอบต่อประเทศชาติในอนาคต รวมทั้งไม่สอดคล้อง  
กับนโยบายของรัฐบาลที่จะประสานความสามัคคีระหว่างชนในชาติ จึงเห็นสมควรให้มีการ  
จัดกิจกรรมของนักศึกษาได้ ดังนี้คือ

(๑) วัตถุประสงค์ของกิจกรรมนักศึกษา

- เพื่อปลูกฝังคุณธรรมแก่นักศึกษา
- เพื่อส่งเสริมความสามัคคีในหมู่นักศึกษา
- เพื่อส่งเสริมกิจกรรมเสริมหลักสูตร ทั้งในด้าน  
วิชาการ ประสบการณ์วิชาชีพแก่นักศึกษา
- เพื่อปลูกฝังและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม-  
นิยมประเพณี และเอกลักษณ์อันดีงามของชาติ
- เพื่อส่งเสริมพละทานามัยและพัฒนาบุคลิกภาพ
- เพื่อส่งเสริมให้นักศึกษำบำเพ็ญประโยชน์ร่วมกัน
- เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงและเกียรติคุณของมหาวิท-

ยาลัย

---

กองบริการการศึกษา สำนักปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัย, "สรุปผลการ  
พิจารณาเรื่องการวางระเบียบการจัดตั้งสโมสรนิสิตนักศึกษา และการอาสาพัฒนาชนบทของ  
นิสิตนักศึกษา ของที่ประชุมอธิการบดี," ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ของกอง  
บริการการศึกษา, ๒๕๒๑ (พิมพ์คัด.)



(๒) การจัดรูปองค์กรเกี่ยวกับนักศึกษา

- ให้จัดตั้งองค์กรนักศึกษาได้ในรูปของ "สโมสร"
- การดำเนินกิจกรรมของสโมสรจะต้องกระทำภายในมหาวิทยาลัยเท่านั้น
- จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง<sup>๒</sup> กล่าวคือ สโมสรจะดำเนินกิจกรรมใดก็ตามวิชาการ กีฬา ศิลปวัฒนธรรม และการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์
- จะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำ ดูแลช่วยเหลือของ ผู้ที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น
- การทำกิจกรรมนอกมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานศึกษาเสียก่อน
- สำหรับการเลือกกรรมการสโมสร ให้ใช้การเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้ยูแทนคณะหรือยูแทนชั้นปี เป็นผู้เลือก
- สำหรับการกรรมการคณะหรือชั้นปี อาจให้มีการเลือกตั้งโดยตรงได้ภายใต้การควบคุมดูแลของ อาจารย์ที่ปรึกษาในคณะ

<sup>๑</sup> ความแตกต่างระหว่างคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปฯ กับข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องกิจกรรมนักศึกษา ที่สำคัญมีเพียงข้อเดียวคือ ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอให้มี "สโมสร" ซึ่งจะมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเสริมหลักสูตรอย่างเดียว ไม่มีสิทธิในการปกครองตนเอง

<sup>๒</sup> ข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัยนี้ชัดเจนว่า สโมสรนักศึกษาจะทำกิจกรรมทางการเมืองไม่ได้ แม้ในหลักการที่กำหนดขึ้นในภายหลังจะไม่กล่าวไว้ชัดเจน แต่ก็แฝงเจตนาไว้เสมอ

- ให้มีระเบียบการเงินและการบัญชีของสโมสรให้ชัดเจน มีการควบคุมและการตรวจสอบ
- ให้มหาวิทยาลัยกั้นกรงตัวบุคลากรฝ่ายกิจการนิสิต เพื่อช่วยเหลือดูแลการทำกิจกรรม

(๓) การอาสาพัฒนาชนบท

การทำกิจกรรมค่านนี้ ควรให้ทางจังหวัดและมหาวิทยาลัยเห็นชอบร่วมกัน โดยทางรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยอาจวางโครงการแล้วขอให้มหาวิทยาลัยจัดนิสิตให้ หรือนิสิตอาจไปติดต่อให้ทางจังหวัดขอมาทางมหาวิทยาลัยก็ได้

(ข) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาขอเสนอของทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว มีมติเมื่อ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ ดังนี้คือ

(๑) อนุญาตให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาจัดตั้งสโมสรและชมรมเพื่อดำเนินกิจกรรมทางค่านศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และการบำเพ็ญประโยชน์ได้ โดยให้ทบวงมหาวิทยาลัยควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

(๒) การจัดกิจกรรมตามข้อ (๑) นอกสถานศึกษา ให้กระทำเป็นกลุ่มเล็ก ๆ และเฉพาะเท่าที่ได้รับการร้องขอจากหน่วยราชการ หรือร่วมกับหน่วยราชการเท่านั้น กับต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลยินยอมให้นักศึกษาทำกิจกรรมเสริมหลักสูตรได้ แต่ไม่อนุญาตให้มีการปกครองตนเองและทำกิจกรรมทางการเมือง ความต้องการของนักศึกษาที่มีความกระตือรือร้นสูงจึงขัดแย้งกับความต้องการของรัฐบาล

"หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติโอนคลาสิกคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ ๔๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑," ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกิจการนิสิตนักศึกษา ของกองบริการการศึกษา.

(ค) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับกิจกรรมนักศึกษาแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้แจ้งมติดังกล่าวให้อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัยทราบ<sup>๑</sup> มีสาระสำคัญว่า คณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จัดตั้งองค์การนิสิตนักศึกษาและดำเนินกิจกรรมได้ โดยให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ประสานงานในเรื่องนี้ ภายใต้เงื่อนไขดังนี้คือ

(๑) ต้องเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับกีฬา ศิลปวัฒนธรรม และ การบำเพ็ญประโยชน์ เท่านั้น

(๒) ต้องมีอาจารย์ที่ปรึกษาดูแลให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด

(๓) ต้องทำในสถานศึกษาเท่านั้น และการจะจัดนอกสถานศึกษาจะต้องได้รับอนุญาตจากมหาวิทยาลัยก่อน

(๔) การไปพัฒนาท้องถิ่นหรือชนบท จะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นการร่วมมือกับหน่วยราชการ หรือเป็นกิจกรรมหรือโครงการของทางราชการเท่านั้น ทบวงมหาวิทยาลัย ขอให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งสโมสรนักศึกษา โดยยึดหลักตามเงื่อนไขของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้

(ง) ต่อมาเมื่อ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือยืนยันมติคณะรัฐมนตรีถึงอธิการบดีทุกสถาบันอีกครั้งหนึ่ง มีสาระสำคัญคือ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> "หนังสือของสำนักงานปลัดทบวง ถึงอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย เรื่อง มติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้มหาวิทยาลัยดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑," ในเอกสารที่เกี่ยวกับกิจการนิสิตนักศึกษา ของกองบริการการศึกษา.

<sup>๒</sup> "หนังสือของทบวงมหาวิทยาลัย ถึงอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย เรื่อง มติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้มหาวิทยาลัยดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑," ในเอกสารที่เกี่ยวกับกิจการนิสิตนักศึกษา ของกองบริการการศึกษา.

กิจกรรมเสริมหลักสูตร ให้ดำเนินการได้ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) จะต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นการเสริมสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และเป็นกิจกรรมภายในมหาวิทยาลัยเท่านั้น

(๒) จะต้องเป็นกิจกรรมที่สร้างเสริมทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ทางวิชาการอย่างแท้จริง โดยให้อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของคณะที่จัดสอนวิชาการค่านั้น ๆ ส่วนชมรมบางชมรมที่ไม่อาจจัดให้อยู่ในคณะใดคณะหนึ่งอย่างชัดเจนได้ เช่น ชมรมปารุภกาและโต้วาที จะต้องขอความเห็นชอบจากมหาวิทยาลัยก่อน และให้อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของสโมสร

(๓) การเชิญบุคคลภายนอกมาเป็นวิทยากร จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานศึกษา

(๔) กิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว จะต้องมียุติการที่ปรึกษาดูแลให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด

(๕) การเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการไปสู่ประชาชนนั้น ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ส่วนนักศึกษานั้น ควรจะมุ่งใช้เวลาในการเรียนและฝึกอบรมตนเองให้มีความรู้และทักษะเพื่อประโยชน์ของตนเองในอนาคต

(๖) เมื่อได้ยื่นยันมติคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ต่อมาเมื่อ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้มีหนังสือถึงอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ขอให้พิจารณาออกระเบียบ ขอบบังคับว่าควยสโมสรนักศึกษา ตามแนวทางที่ประชุมอธิการบดีตกลงกัน เมื่อ ๒๓ และ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๑ และทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ ท่อไปโดยเคร่งครัด

๑ "หนังสือของสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ถึงอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมนิตินักศึกษา ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑," ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกิจการนิตินักศึกษา. ของกองบริการการศึกษา.

(ณ) เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้แจ้งให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ร่าง  
ข้อบังคับสโมสรแล้ว ปรากฏว่านิสิตนักศึกษาในสถาบันต่าง ๆ ได้แสดงปฏิกริยาคัดค้าน ใน  
๓ ประเด็น คือ

- (๑) นักศึกษาต้องการมีส่วนในการร่างข้อบังคับสโมสร
- (๒) ต้องการให้มีการเลือกตั้งกรรมการสโมสรโดยทาง

ตรง

- (๓) ต้องการสถานักศึกษาเพื่อการควบคุมและปกครอง

ตนเอง

ซึ่งความต้องการทั้ง ๓ ประการนี้ไม่สอดคล้องกับแนวทาง  
ว่าด้วยกิจกรรมนิสิตนักศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง  
นักศึกษาที่กระตือรือร้นทางการเมืองสูง กับฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย ตามมหาวิทยาลัยหลาย  
แห่ง โดยเฉพาะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เพื่อแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว ทบวงมหาวิทยาลัย ด้วยความ  
เห็นชอบของที่ประชุมอธิการบดี จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา กำหนดหลักการและแนว  
การดำเนินงาน เกี่ยวกับกิจกรรมนิสิตนักศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ  
เมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๒ โดยกำหนดหลักการและแนวการดำเนินงานดังนี้คือ<sup>๑</sup>

- (๑) สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยจัดกิจกรรมนักศึกษา ใน  
ฐานะ เป็นกิจกรรมเสริมหลักสูตร โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะ เสริมสร้างประสบการณ์ทางวิชาการ  
และวิชาชีพ ส่งเสริมพลานามัย ปลูกฝังคุณธรรม และพัฒนาบุคลิกภาพอันพึงประสงค์ของ  
ของนักศึกษา เพื่อให้ เป็นบัณฑิตที่มีความเจริญงอกงามทั้งด้านสติปัญญา ร่างกาย และจิตใจ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>"หนังสือของทบวงมหาวิทยาลัย ถึงปลัดทบวง รองปลัดทบวง และอธิการบดีทุก  
มหาวิทยาลัย เรื่อง การส่งเสริมกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๒,"  
ในเอกสารที่เกี่ยวกับกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ของกองบริการการศึกษา.

<sup>๒</sup>คณะรัฐมนตรีและทบวงมหาวิทยาลัยยังคงให้นักศึกษาทำกิจกรรมได้ในฐานะ  
กิจกรรมเสริมหลักสูตรอย่าง เดิมไม่เปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิม

(๒) กิจกรรมนิสิตนักศึกษาจะต้องจัดขึ้นภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย<sup>๑</sup> และไม่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองและศีลธรรมอันดี โดยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะต้องดูแลรับผิดชอบ<sup>๒</sup> และจะต้องจัดให้มีอาจารย์ที่ปรึกษา เป็นผู้ให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด<sup>๓</sup>

(๓) นักศึกษาควรจะได้รับ การสนับสนุนให้เข้าร่วมกิจกรรมในมหาวิทยาลัยที่ตนเองศึกษาอยู่โดยสมัครใจ โดยจัดให้มีกิจกรรมตามความสนใจของนิสิตนักศึกษาทางด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม กิจกรรมส่งเสริมการศึกษา และการบำเพ็ญประโยชน์เป็นหลัก<sup>๔</sup>

---

<sup>๑</sup> เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง กิจกรรมนักศึกษาจึงต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองด้วย

<sup>๒</sup> การกำหนดให้มหาวิทยาลัยดูแลรับผิดชอบกิจกรรมนักศึกษา เป็นการกำหนดห้ามมิให้นักศึกษาปกครองตนเอง

<sup>๓</sup> กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดให้มีอาจารย์ที่ปรึกษา มิได้ให้นักศึกษาตั้งอาจารย์ที่ปรึกษาเองตามต้องการ เพื่อให้อาจารย์ที่ปรึกษาดูแลนักศึกษาอย่างจริงจัง

<sup>๔</sup> เป็นมาตรการป้องกันมิให้นักศึกษารุ่นที่บังคับรุ่นน้องให้ทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด อันอาจเป็นการบังคับนักศึกษาใหม่ให้ไปคล้อยตามในเรื่องที่นักศึกษาใหม่ไม่สนใจ เช่น การบังคับน้องใหม่เข้าร่วมการดื่มมวน เป็นต้น

<sup>๕</sup> ประเพณีของกิจกรรมที่อนุญาตให้นักศึกษาทำได้ ยังคงมีลักษณะเกี่ยวกับมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑.

(๔) ให้มหาวิทยาลัยพิจารณาจัดวางรูปแบบขององค์กร เพื่อ  
 ดำเนินกิจกรรมนักศึกษาได้ตามความเหมาะสม<sup>๑</sup> โดยให้มีฐานะเป็นองค์กรภายในของแต่  
 ละมหาวิทยาลัย และจะตั้งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง<sup>๒</sup>

(๕) การจัดกิจกรรมนักศึกษา ให้พยายามจัดเป็นกิจกรรม  
 ภายในสถานศึกษา หากมีกิจกรรมใดที่จำเป็นต้องเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วม หรือจำเป็น  
 ต้องจัดนอกสถานศึกษา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ก่อน<sup>๓</sup>

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ กำหนดรูปแบบขององค์กร เป็น  
 "สโมสร" เหมือนกันทุกมหาวิทยาลัย แต่ปรากฏว่า สภามหาวิทยาลัยศิลปากรได้ออกข้อ  
 บังคับว่าควยสโมสรนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑ เมื่อ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ในลักษณะที่ให้นักศึกษา  
 ปกครองตนเอง โดยมีสโมสรเป็นฝ่ายบริหาร และมีตัวแทนนักศึกษา ๑๒๐ คน ทำหน้าที่เป็น  
 สภานักศึกษา คอยควบคุมสโมสร (ข้อบังคับว่าควยสโมสรนักศึกษามหาวิทยาลัยศิลปากร  
 พ.ศ. ๒๕๒๑ หมวด ๗ ข้อ ๔๕ - ๕๐) ลักษณะการจัดองค์กรที่แตกต่างกันนี้ ทำให้นักศึกษา  
 มหาวิทยาลัยอื่น เรียกร้องที่จะเอาอย่างมหาวิทยาลัยศิลปากร และต่อมาทบวงมหาวิทยาลัย  
 โดยความเห็นชอบของที่ประชุมอธิการบดี จึงเสนอรัฐบาลให้ให้แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด  
 รูปแบบขององค์กรตามความเหมาะสม แต่การดำเนินกิจกรรมจะต้องอยู่ในกรอบที่กำหนด ที่สำคัญ  
 ก็คือ การไม่ทำกิจกรรมทางการเมือง

<sup>๒</sup> หลักการส่วนนี้ เป็นความต้องการมีให้นักศึกษาหลายสถาบันรวมตัวกันในลักษณะ  
 "ศูนย์นิสิต" กล่าวคือ ให้เป็นองค์กรภายในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ซึ่งรวมถึงการไม่ให้มีฐานะ  
 ตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลควย เพราะถือว่าเป็นองค์กรภายในของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นนิติ-  
 บุคคลอยู่แล้ว

<sup>๓</sup> หลักการข้อนี้ ทางราชการยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่มีคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการ  
 ปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒/๒๕๑๔ และยึดถือปฏิบัติตลอดมา เพราะต้องการให้นักศึกษา  
 ทำกิจกรรมภายในสถาบันเท่านั้น

(๖) การจัดกิจกรรมนอกสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบท จะต้องได้รับการร้องขอจากหน่วยราชการ หรือร่วมกับโครงการของทางราชการ ทั้งนี้กิจกรรมดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

## ข. นโยบายการพัฒนาประชาธิปไตย

### ๑. นโยบาย

นโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน เป็นแนวทางกว้าง ๆ สำหรับการปฏิบัติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และสามารถปฏิบัติได้จริงตามนโยบายในระยะเวลาอันสั้น ต่างจากนโยบายการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งแม้จะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน แต่ก็มีลักษณะเป็นความคาดหวังมากกว่าจะเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ นอกจากนี้ ระยะเวลาที่จะเห็นผลสำเร็จของการพัฒนาก็ไม่แจ่มชัด หากเทียบกับการพัฒนาประชาธิปไตยตามแผนจุดจ่อมเกล้าของรัฐบาลธานินทร์แล้ว แผนจุดจ่อมเกล้ายังมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาทางการเมืองมากกว่า และเป็นการศึกษาที่ความนโยบายออกเป็นเชิงปฏิบัติมากกว่าด้วย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของความเป็น "นโยบาย" รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ก็มีนโยบายพัฒนาประชาธิปไตยเช่นกัน และแม้จะไม่มีแผนรองรับนโยบาย แต่การปฏิบัติบางประการของส่วนราชการบางแห่งก็เกื้อกูลกับการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่บ้าง อาทิ การส่งเสริมสหกรณ์ สำหรับนโยบายการพัฒนาประชาธิปไตยมีสาระสำคัญดังนี้คือ

---

๑ หลักการ เป็นการผ่อนปรนให้นักศึกษาทำกิจกรรมนอกสถาบันได้ เฉพาะด้านการพัฒนาชนบท แต่ต้องทำในลักษณะที่มหาวิทยาลัยกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมป.กลาง และ รพช. ต้องร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างนักศึกษา กับส่วนราชการ และมีให้นักศึกษาใช้การพัฒนาชนบทไปเคลื่อนไหวทางการเมืองในชนบท



ก) เจตนารมณ์ของรัฐบาล

รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ มีเจตนารมณ์ที่จะนำประเทศไทยไปสู่ระบบประชาธิปไตย ดังปรากฏในนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐ ว่ารัฐบาลมีเจตนาที่จะให้ประชาชนยึดมั่นในระบบประชาธิปไตย (อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) เช่นเดียวกับนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ ที่ว่ารัฐบาลมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข)

ข) แนวนโยบาย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์พัฒนาประชาธิปไตยตามที่รัฐบาลมีเจตนารมณ์นั้น รัฐบาลได้กำหนดแนวนโยบายกว้าง ๆ ดังนี้คือ

- ๑) จะดำเนินการทุกทางให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะหากรัฐบาลขาดเสถียรภาพจะไม่สามารถจัดระเบียบทางการเมือง และระดมหรือกระจายทรัพยากรและสนองตอบความต้องการของสังคมที่เพิ่มขึ้นได้
- ๒) จะรักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนานนท์ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๐

<sup>๒</sup> ความสามารถของรัฐบาล เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ดูรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๓๗.

<sup>๓</sup> คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ ข้อ ๑.๑ ; การสร้างและธำรงเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ดูรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๓๗.

๓) จะเคารพและให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กับทั้งยึดมั่นในความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และรัฐบาลจะแก้ไขปัญหาคาตามครรลองของกฎหมายด้วย เหตุและผล เพื่อมิให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย<sup>๑</sup>

๔) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่หน่วยงานในท้องถิ่นให้มากขึ้น และให้ประชาชนในชนบทเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด<sup>๒</sup>

๕) สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาบ้านเมือง<sup>๓</sup>

๖) ส่งเสริมการศึกษาอบรมประชาธิปไตยแก่ข้าราชการและประชาชน และให้ประชาชนมีบทบาทการปฏิบัติในแนวทางประชาธิปไตยให้มากขึ้น เพื่อให้บังเกิดความศรัทธาและยึดมั่นในระบบประชาธิปไตย<sup>๔</sup>

---

<sup>๑</sup> คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ ข้อ ๑.๒ ; การยึดถือการปกครองด้วยกฎหมายและความเสมอภาคภายใต้กฎหมายที่มีเหตุผล เป็นเงื่อนไขหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย คุรุยละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๓๖.

<sup>๒</sup> คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ ข้อ ๑.๖ ; นโยบายข้อนี้เป็นการพัฒนาสถาบันการเมืองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาประชาธิปไตย คุรุยละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๓๗.

<sup>๓</sup> คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ ข้อ ๑.๗ ; นโยบายข้อนี้เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน. นโยบายข้อนี้เป็นความพยายามที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย

๗) เสริมสร้างเสถียรภาพทางสังคมและประสิทธิภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในชนบท โดยใช้องค์กรสภาตำบลเป็นพื้นฐานในการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอความต้องการ หรือมีส่วนวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยใช้หลักการพัฒนา เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นควบคู่ไปกับการปฏิบัติประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยทางปฏิบัติ และตระหนักถึงคุณค่าของระบอบการปกครองอย่างแท้จริง

๘) ปรับปรุงและส่งเสริมระบบบริหารราชการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน และสามารถเป็นเครื่องมือที่ค้ำชูรัฐในการพัฒนาประเทศได้อย่างจริงจัง และขจัดการทุจริตของข้าราชการ โดยจะดำเนินการดังนี้คือ<sup>๓</sup>

(ก) ปรับปรุงระบบบริหารราชการให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน

(ข) ปรับปรุงเจ้าหน้าที่รัฐให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และบริการประชาชนอย่างเอาใจใส่และเป็นธรรม

(ค) ให้การศึกษาอบรมข้าราชการใหญ่ซึ่งถึงระบอบประชาธิปไตย เพื่อเกิดจิตสำนึกในการรับใช้ประเทศชาติและประชาชน

<sup>๑</sup> พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์, คำบรรยายเรื่อง อนาคตทางการเมืองของไทย ทอสโมสรผู้สื่อข่าวต่างประเทศ, ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๒ (พิมพ์คัด.) นโยบายข้อนี้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและความเจริญทางสังคม ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาประชาธิปไตย คูรายละเอียดยุทธศาสตร์ฉบับนี้ หน้า ๓๗.

<sup>๒</sup> คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ ข้อ ๑.๔ - ๑.๕.

<sup>๓</sup> พลเอกเกรียงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน หน้า ๒ - ๓.

(ง) ขจัดและป้องกันมิให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบใน  
วงราชการทุกระดับ

(จ) สร้างภาพพจน์ของข้าราชการให้เป็นที่เลื่อมใสศรัทธา  
และไว้วางใจของประชาชนอย่างแท้จริง

(ฉ) กระจายอำนาจการบริหารไปสู่หน่วยงานในท้องถิ่น  
และให้ประชาชนเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งจะเป็นการควบคุมข้าราชการ  
ได้ทางหนึ่ง<sup>๑</sup>

จากนโยบายทั้ง ๘ ข้อ จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับหลักการพัฒนาประชาธิปไตย  
๕ ประการที่ได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ ๒ ดังนั้นจึงถือว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มีนโยบาย  
พัฒนาประชาธิปไตย คือมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย และมีแนวทาง  
กว้าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายนี้จะบรรลุผลหรือไม่  
ไม่ เพียงใด เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งจะต้องติดตามประเมินผลกันต่อไป

## ๒. อุปสรรคของนโยบายพัฒนาประชาธิปไตย

ถึงแม้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จะประกาศเจตนารมณ์ที่จะพัฒนา  
ประชาธิปไตย แต่โอกาสที่จะมีการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริงก็ยังไม่เป็นไปได้อย่าง  
เนื่องจากการมีอุปสรรคที่สำคัญและกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลดังนี้ คือ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> นโยบายเกี่ยวกับระบบราชการและการพัฒนาข้าราชการนี้สอดคล้องกับการ  
พัฒนาทางการบริหาร ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย ดูรายละเอียดใน  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หน้า ๓๗.

<sup>๒</sup> ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และศาสตราจารย์  
ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ในการประชุมคณะกรรมการร้อยกรองงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
เมื่อ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓.

ก) ปัญหาความสามารถของรัฐบาล รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มีปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของรัฐบาลที่ยังขาดความเป็นกลุ่มก้อน (coherence) เสี่ยงสนับสนุนรัฐบาล แม้จะประกอบด้วยกลุ่มทหารในวุฒิสภาและนักการเมืองกลุ่มเล็ก ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร แต่กลุ่มเหล่านี้ก็ไม่ได้มีความผูกพันกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เพราะไม่ได้มีความผูกพันกันในลักษณะเป็นพรรครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ จึงต้องใช้ความสามารถส่วนตัวในการประสานกลุ่มสนับสนุนรัฐบาล เป็นอย่างมาก

การที่รัฐบาลขาดความเป็นกลุ่มก้อน ทำให้ความสามารถในการสนองตอบความต้องการของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ลดน้อยลง เพราะรัฐบาลไม่อาจดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องคอยประสานกลุ่มสนับสนุนรัฐบาลเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มความสามารถของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์จึงปรารถนาถึง "รัฐบาลแห่งชาติ" เพื่อระดมความสามารถจากทุกกลุ่มเขามารวมแก้ปัญหาของชาติ แต่แนวความคิดดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มฝ่ายค้าน

ข) ปัญหาการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ความแตกต่างกันของหน่วยในระบบ (differentiation) และการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) เป็นสิ่งจำเป็นของการพัฒนาประชาธิปไตย ปรากฏว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองเท่าที่ควร เช่น ไม่มีการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้แต่การบริหารกรุงเทพมหานครก็ยังมีใช้การปกครองตนเองของคนกรุงเทพมหานคร หากแตกกลายเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การควบคุมของรัฐบาล เป็นต้น

การค่อยพัฒนาของสถาบันทางการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาชนและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ยาก และเวียนรู้ระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติได้ยากด้วย

ค) ปัญหาการพัฒนาทางการบริหาร ระบบบริหารในระบอบประชาธิปไตยจะต้องทำหน้าที่รักษากฎหมายและนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ โดยวางตนเป็นกลางทางการเมือง และประชาชนสามารถควบคุมได้

ปรากฏว่าในปัจจุบันยังมีข้าราชการบางกลุ่มมีอิทธิพลทางการเมือง และมีได้ทำตนเป็นข้าราชการที่ค้ำของประชาชน บางกลุ่มก็กระทำการสวนทางกับรัฐบาล เช่น กลุ่มทหารประชาธิปไตย และกลุ่มราชประชาสรวรม เป็นต้น การที่จะให้รัฐบาลเข้าไปแก้ไขระบบบริหารก็ทำได้ยาก เพราะในสังคมการเมืองไทยนั้น ระบบบริหารเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากที่สุด กลุ่มอิทธิพลอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เข้มแข็งพอที่จะตัดทอนหรือควบคุมระบบบริหารได้

ง) ปัญหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาหนักที่เผชิญหน้ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยเฉพาะในระดับมหภาค เศรษฐกิจกำลังเป็นปัญหาหนักทั้งในด้านการค้า การชำระเงิน และภาวะค่าครองชีพสูง

จ) ปัญหาการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ไม่มีการดำเนินการที่แน่ชัดในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แม้แต่สื่อมวลชนของรัฐก็มักจะถ่ายทอดแนวความคิดเกี่ยวกับชาตินิยม ความสามัคคี และหน้าที่ของพลเมืองของรัฐ มากกว่าจะถ่ายทอดแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้ประชาธิปไตยด้วยการปฏิบัติ เพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ก็ยังไม่ปรากฏชัด ในทางตรงข้าม รัฐบาลกลับมีส่วนสร้างไว้ซึ่งวัฒนธรรมที่ไม่เป็นทางโลก (Secularization) เช่น นายกรัฐมนตรีไปเป็นประธานในพิธีปลุกเสกเครื่องรางของขลัง เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญของนโยบายพัฒนาประชาธิปไตย และหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ ก็น่าเชื่อได้ว่ารัฐบาลจะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาประชาธิปไตยตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้