



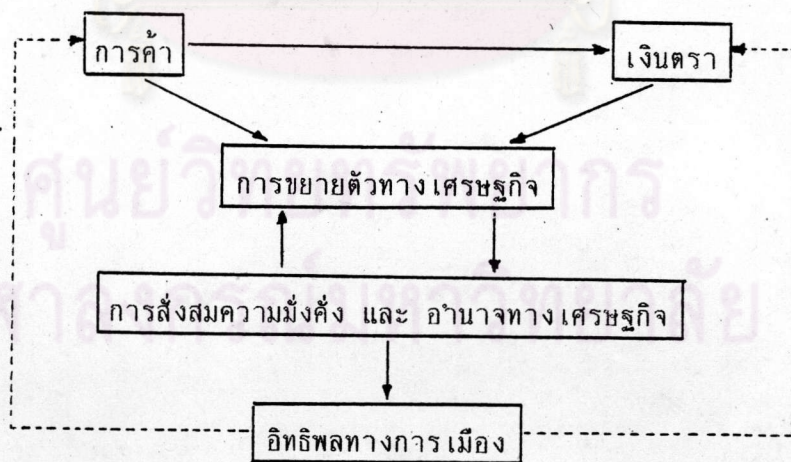
บทที่ 4

ทวิภาวะของระบบคณะรัฐมนตรีไทย

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีไทย นับแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งถึงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการเปลี่ยนแปลง คลี่คลาย-ถ่ายทอดรูปการณของคณะรัฐมนตรีที่มีการสั่งสมมาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การที่อิทธิพลของพลังอำนาจฝ่ายราชการนั้นมีอิทธิพลต่อคณะรัฐมนตรีโดยตลอดมา ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถ เป็นสถาบันตัวแทนของภาคการเมืองที่แท้จริงได้ และพลังกระแสราชการนี้ยังสามารถครอบงำและ เป็นผู้นำทางด้านนโยบายไว้ได้ เป็นส่วนใหญ่ ยังผลให้ภารกิจของคณะรัฐมนตรีมีความหลากหลาย โดยเฉพาะในด้านของภาระหน้าที่ใน "การบริหารราชการแผ่นดิน" ซึ่งมีการจัดกระจายงานไปตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ กระแสอำนาจของฝ่ายราชการโดยพลังของกลไกรัฐ นับแต่ฝ่ายทหาร ข้าราชการ เทคโนแครต ได้มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการกำหนดกรอบกติกา คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่สุดได้เอื้อประโยชน์ต่อการใช้อำนาจของฝ่ายกระแสราชการ พลังของฝ่ายราชการได้มีวิวัฒนาการเติบโตและยึดกุมการนำอย่างเหนียวแน่นตลอดมา แต่ก็ต้องมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตาม เงื่อนไขของบริบททางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมือง ในแต่ละยุคสมัย ดังจะเห็นได้จากการขยายกลไกระบอบราชการต่าง ๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หน่วยงานเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ข้าราชการนักวิชาการ (เทคโนแครต) ได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดวางแผน และกำหนดทิศทางนโยบายต่างๆ อย่างมากในขณะนั้น จวบจนในปัจจุบัน นอกจากนี้ ระบอบสฤษดิ์ยังได้วางรากฐานระบบคณะรัฐมนตรีแบบไทยที่ผู้นำคือตัวนายกรัฐมนตรี มีบทบาทที่โดดเด่นกว่ารัฐมนตรีที่ร่วมในคณะรัฐบาลทุก ๆ คน นายกรัฐมนตรีจึงเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายที่มีสถานะเหนือกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งรูปแบบนี้มีอิทธิพลสืบเนื่องเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งนั้น การรวบอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำของจอมพลสฤษดิ์ ก็ได้มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของตนสามารถ เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้รวดเร็ว และในขณะที่เดียวกันระบบพ็อบอุปลัมภ์แบบสฤษดิ์นี้ก็มีส่วนวางรากฐานให้พลังนอกระบบราชการได้ค่อย ๆ เติบโตขึ้น จากการที่รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ได้มีนโยบายใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา และรับเอาแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม เข้ามาใช้ โดย

อาศัยแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุนของภาค เอกชนทั้งภายในและภายนอก ประเทศ การสนับสนุนการประกอบการของภาค เอกชนโดยส่งเสริมการบริการและโครงสร้าง พื้นฐานแก่เอกชน โดยทุ่มเทงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาไป เป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มธุรกิจ ต่าง ๆ ได้ขยายตัวและเติบโตขึ้น แม้จะยังไม่มีอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง เนื่องจากถูก จำกัด-ควบคุมไว้ในยุคนั้นก็ตาม ความเติบโตของกลุ่มธุรกิจซึ่งในที่สุดกลายเป็นกลุ่มธุรกิจขนาด ใหญ่ต่าง ๆ ขึ้นนี้ ทำให้กลายเป็นกลุ่มพลังภายนอกภาครัฐการที่มีอำนาจต่อรองโดยอาศัยพลัง อำนาจทางเศรษฐกิจ และเมื่อได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความสนับสนุนต่อพรรคการเมือง แล้ว ก็ทำให้กลายเป็นแกนหลักของพลังฝ่ายกระแसानอกระบอบราชการที่สามารถเข้ามา แข่งขัน กดดัน ต่อรอง กับฝ่ายราชการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ได้ เติบโตขึ้นเป็นลำดับ และเข้ามาแสดงบทบาททางการเมืองโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ก็ยิ่งทำให้พลังนอกระบอบราชการขยับเข้าใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองคือ คณะรัฐมนตรี ได้ใน ที่สุด โดยเห็นได้จากการเติบโตของนักธุรกิจ-การเมือง นับแต่สมัยประชาธิปไตยช่วงสั้น (พ.ศ.2516-2519) เป็นต้นมา ซึ่งได้ขยายตัวโดยต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

การขยายตัวของพลังธุรกิจภาค เอกชนจนกระทั่งก้าวเข้าสู่การ เป็นสมาชิกของ คณะรัฐมนตรีนั้น อาจพิจารณาจากตัวแบบที่เสนอโดย เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม คือ¹



¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, บทบาทของเงินในการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาดในทางเศรษฐกิจในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 114-116.

และโดยอิทธิพลทางการเมือง ที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถแสดงออกได้นั้น อาจพิจารณาได้ตั้งแต่การใช้แรงกดดันต่อรัฐบาลหรือฝ่ายราชการ การสนับสนุนพรรคการเมือง จนกระทั่งถึงระดับของการมีตัวแทนอยู่ในคณะรัฐมนตรี การที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ผนวกกับพรรคการเมือง ทำให้เป็นแกนอำนาจของฝ่ายนอกระบบราชการโดยมีกลุ่มยุทธศาสตร์ของฝ่ายตน และเป็นแนวสนับสนุน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ปัญญาชน สื่อมวลชน รวมถึงประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จัดว่าเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่สำคัญของพลังนอกระบบราชการ โดยอาจพิจารณาได้คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งอาจได้แก่ กลุ่มธุรกิจขนาดรองลงมา กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มผู้ประกอบการ ซึ่งเมื่อรวมตัวกันแล้วก็สามารถเป็นแรงกดดัน-ต่อรอง ที่มีศักยภาพได้
2. กลุ่มปัญญาชน นิสิต นักศึกษา อันได้แสดงบทบาทและพลังอย่างชัดเจนในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 โดยการผลักดันแนวคิดประชาธิปไตย และการเคลื่อนไหวโดยประเด็นทางการเมืองค่อนข้างต่อเนื่อง
3. กลุ่มสื่อมวลชนนอกกลไกรัฐ เป็นกลุ่มสำคัญที่คอยตรวจสอบและท้าทายการใช้อำนาจของรัฐในทั้งสื่อมวลชนประเภท หนังสือพิมพ์ นิตยสาร หรือ สื่อทางวิทยุ-โทรทัศน์ ซึ่งเติบโตและมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อยมา
4. กลุ่มประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เป็นพลังนอกระบบราชการที่บางครั้งก็จะถูกกลไกรัฐเข้าไปจัดตั้งหรือระดมได้ กลุ่มนี้แม้จะอยู่นอกวงจรของการแข่งขัน แต่มีผลสำคัญต่อความชอบธรรมของฝ่ายที่ครองอำนาจการเมือง

ความเติบโตที่แม้จะไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องของพลังนอกระบบราชการ กับ การสั่งสมหยิ่งรากรูานยาวนานของฝ่ายระบบราชการ ทำให้เกิดการแข่งขันกันขึ้น รูปการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะการเมืองสองกระแส หรือ ทวิภาวะทางการเมืองที่ทั้งสองฝ่ายต้องทำการแข่งขันการแข่งขันกันในระบบการเมือง โดยที่ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถครองความชอบธรรมได้โดยเด็ดขาดสมบูรณ์² การแข่งขันนี้มีผลนำไปสู่การพยายามประนีประนอมระหว่างทั้งสองระบบ หรือ สองกระแสที่แตกต่างกัน และการแข่งขัน-การประนีประนอมนี้มีผลต่อมาก็คือ ทำให้คณะรัฐมนตรี

² ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์
ไตรลักษณ์รัฐ, อ่างแล้ว, หน้า 20-21.

ไทยมีลักษณะทวิภาวะของการเมืองทั้งสองกระแส ทั้งในแง่ของที่มาของคณะรัฐมนตรี องค์ประกอบคณะรัฐมนตรี ทั้งภาวะของตัวนายกรัฐมนตรี และรวมถึงลักษณะของการแข่งขันระหว่างพลังทั้งสองกระแสในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ด้วย

ลักษณะของคณะรัฐมนตรีภายใต้ระบบการเมืองสองกระแสนี้ สามารถพิจารณาได้ว่าปรากฏโดยชัดเจนนับแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา โดยรัฐธรรมนูญ 2521 ฉบับนี้ถือว่าเป็นกติกาแห่งการประนีประนอมระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่าย โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นกติกาทางการเมืองที่พลังทั้งสองฝ่ายได้ประนีประนอมกันจัดทำขึ้น³ เป็นระเบียบในการปกครอง และรูปการนี้เองได้ทำให้คณะรัฐมนตรีอื่นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ได้กลายเป็นกลไกที่มีลักษณะซ้ำซ้อนของพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย หรือมีลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรีขึ้น โดยดำรงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของทั้งกระแสระบอบราชการ และกระแสนอกระบอบราชการ และเป็นเวทีของการแข่งขันของทั้งสองกระแส ซึ่งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น ได้มีการประนีประนอมระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายระบอบราชการนั้น เน้นไปที่การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่รัฐบาล ขณะที่ฝ่ายพลังเอกชนนั้น เน้นหลักการของประชาธิปไตย มีผลทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติซึ่งแม้จะไม่มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์เหมือนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่ก็ได้มีการผ่อนคลายเป็นความ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แม้ว่าจะได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ใช้กลไกประชาธิปไตยได้ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว 4 ปี หรือหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว บทเฉพาะกาลนี้แม้ว่าจะไม่สามารถสร้างความพอใจแก่พลังฝ่ายนอกระบอบราชการได้ แต่ก็สามารถที่จะยอมรับได้มากกว่าในระบอบเดิม เพราะในด้านหนึ่งนั้นก็ยังเปิดโอกาสให้มีการฟื้นฟูกลไกประชาธิปไตยขึ้นมาได้อีกครั้งหนึ่ง เมื่ออายุของบทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลง

ระยะแรกนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะบทเฉพาะกาลไว้ในลักษณะที่เกี่ยวเนื่องในฝ่ายทหารและข้าราชการ เข้ามามีบทบาทอำนาจทางการเมืองอย่างมาก เช่น การเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

³ รายละเอียดใน เชาวนะ ไตรมาส, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521: แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย," วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ได้ ในขณะที่เดียวกันการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก การยกฐานะประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี มาจากข้าราชการประจำได้ แต่เมื่อบทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลง ก็ได้เป็นโอกาสให้หน้ากลไกประชาธิปไตยมาใช้อีกครั้งหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นกติกาแห่งการใช้อำนาจร่วมกันของทั้งสองฝ่าย ทำให้แต่ละฝ่ายหาทางรัดรอนอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งลงโดยการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่เป็นระยะๆ ลักษณะของการต่อสู้และการประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายโดยมีกติการ่วมกันเช่นนี้ อ่อนไหวต่อการกระทบกระทั่ง แข่งขัน และขัดแย้งกันเป็นอย่างยิ่ง "คณะรัฐมนตรี" จึงเป็นสถาบันสำคัญในการที่จะรักษาความสมดุลระหว่างพลังของทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น ตัวนายกรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญยิ่งในการที่จะรักษาดุลยภาพทางอำนาจระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย คณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้รักษาดุลยภาพทางอำนาจ (Balance of Power) ของพลังสองกระแสนี้ และการแสดงบทบาทของคณะรัฐมนตรีก็ได้เสริมให้คณะรัฐมนตรีมีลักษณะทวิภาวะอย่างเต็มรูปแบบ โดยพิจารณาได้จากมิติหลัก ๆ ดังนี้

1. ทวิภาวะของคณะรัฐมนตรีตามกติกาทางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 อันเป็นกติกาทางการเมือง ระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายได้มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีมีลักษณะทวิภาวะทางการเมือง โดยไม่ได้เป็นคณะรัฐมนตรีภายใต้กระแสประชาธิปไตยหรืออำนาจเผด็จการนิยมอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ได้ดำรงอยู่ภายใต้สภาวะกึ่งประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะตามหลักแนวคิดประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีที่มิใช่รัฐมนตรีเป็นหัวหน้าจะมาจากการกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกรัฐมนตรีร่วมคณะจากสมาชิกสภาโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

แต่ในวรรคที่ 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 นั้น มีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ได้สอดคล้องกับหลักแนวคิดอันนี้ ซึ่งแสดงถึงว่า พลังของฝ่ายกระแสอำนาจในระบอบราชการที่ต้องการสงวนอำนาจของฝ่ายตนไว้ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ไม่ได้ระบุให้ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่ง

ประธานรัฐสภา เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 146)⁴ ข้อกำหนดเช่นนี้ทำให้กระแสนายกรัฐมนตรีมีส่วนสำคัญในการกำหนดผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก

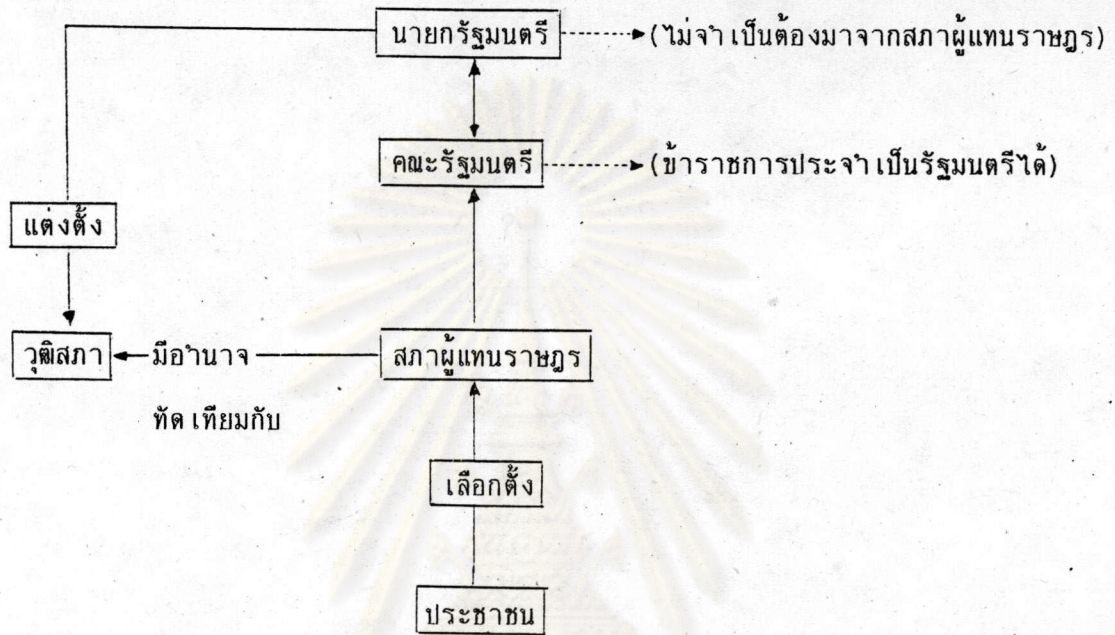
2. แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ตามมาตรา 148 จะกำหนดให้รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำมิได้ รวมทั้งจะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือจะเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ องค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร มิได้ (มาตรา 149) แต่ก็ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้เป็นระยะเวลา 4 ปี ทำให้ในระยะแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีสามารถมาจากข้าราชการประจำได้ คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นจึงมีทั้งส่วนที่มาจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และจากข้าราชการประจำที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรร คณะรัฐมนตรีจึงเป็นเวทีของการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายนอกระบบราชการที่มีพรรคการเมืองเป็นแกนหลักแห่งอำนาจ กับฝ่ายกลไกรัฐ (ราชการ) ที่มีข้าราชการประจำ โดยมีกองทัพเป็นแกนหลัก โดยที่ผู้นำรัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ต้องได้รับความยอมรับจากทั้งสองฝ่าย

3. การที่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ(มาตรา 151) เพราะตามครรลองประชาธิปไตยนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยที่มีการลงมติไว้วางใจโดยถือเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดคกโลกตามครรลองประชาธิปไตยเอาไว้ด้วยเช่นกัน โดยการที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 152) บทบัญญัตินี้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงต้องดำรงอยู่โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตย

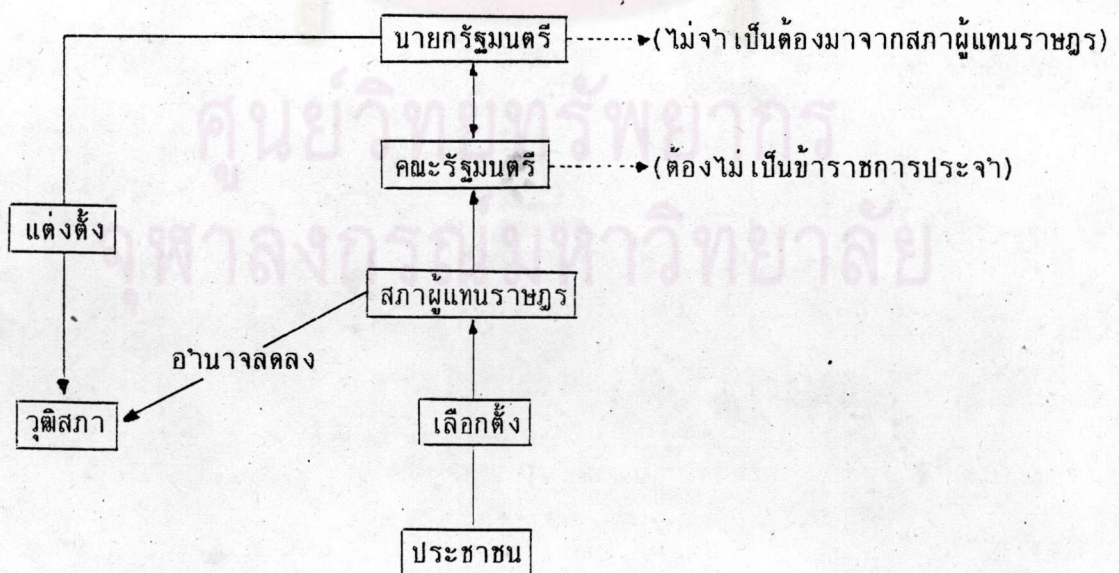
ลักษณะของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องพิจารณาแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ในช่วง 4 ปีแรก ที่บทเฉพาะกาลยังคงมีผลบังคับใช้ และในช่วงหลังจากปี พ.ศ. 2526 ซึ่งเลิกบทเฉพาะกาลดังแผนภาพที่ 21

แผนภาพที่ 21. เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีในช่วง 4 ปีแรกของรัฐธรรมนูญ 2521 และคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2526

คณะรัฐมนตรีในช่วง 4 ปีแรก



คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ 2521 ตั้งแต่ปี 2526



ลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการประชาธิปไตย หรือการที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภา แต่ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันรัฐสภา หรือจากพลังอำนาจทางการเมืองทั้งสองกระแส คือ ฝ่ายกลไกราชการ อันมีกองทัพเป็นแกนหลัก กับฝ่ายนอกระบบราชการ อันมีพรรคการเมืองเป็นแกนหลัก ผลจากสภาวะนี้ทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ต้องสามารถประสานพลังระหว่างทั้งสองฝ่ายได้ และส่งผลให้คณะรัฐมนตรีเองต้องเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย และทำให้มีองค์ประกอบที่มาจากตัวแทนของทั้งสองฝ่ายด้วย

2. ทวิภาวะของคณะรัฐมนตรี ในแง่องค์ประกอบคณะรัฐมนตรี

การที่คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของกระแสพลังทางการเมืองทั้งสองฝ่ายในขณะเดียวกัน โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น อาจพิจารณาได้ว่า เริ่มจากรวบรวมของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ภายหลังจากเลือกตั้งวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 โดยคณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นรัฐบาลผสม ประกอบด้วย บุคคลในคณะของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์⁴ กลุ่มเกษตรสังคม กลุ่มเสรีธรรม กลุ่มกิจประชาธิปไตย กลุ่มประชาชน กลุ่มรวมไทย และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดกลุ่มใด กลุ่มบุคคลในคณะของ พลเอกเกรียงศักดิ์นี้เองที่เป็นตัวแทนของสถาบันราชการ โดยบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีชุดนี้ เช่น พลเอกเสริม ฃ นคร รองนายกรัฐมนตรี พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลเอกเล็ก แนวมาลี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเกษม สุวรรณกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นต้น ตัวแทนของกลไกระบบราชการในคณะ

⁴ องค์ประกอบคณะรัฐมนตรีชุดนี้ใน กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, อ่างแล้ว, หน้า 150 และ 294.

ของพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้คุมกระทรวง ทบวง กรม ที่สำคัญคือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง
กลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีทวิภาวะชุดนี้จึงมีลักษณะ
ที่พลังฝ่ายกระแสนโยบายอ่านาจนิยมนั้น มีสถานะทางอำนาจที่เหนือกว่าฝ่ายตัวแทนอำนาจนอก
ระบอบราชการ ความเหนือกว่าของกระแสนโยบายยิ่งชัดเจนขึ้น เมื่อต่อมา พลเอกเกรียงศักดิ์
ขณะนั้นได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 การปรับปรุงคณะ
รัฐมนตรีครั้งนี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นรัฐมนตรีมีเพียง 3 คน^๑ ทำให้รัฐบาลชุดนี้มี
เสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรน้อย แต่ยังคงมีฐานอำนาจจากกระแสนโยบาย คือ ความ
สนับสนุนจากวุฒิสภาไว้ได้ แต่ด้วยความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากการตัดสินใจด้านนโยบาย
ที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างกว้างขวาง และรุนแรง จนพลเอกเกรียงศักดิ์ ต้อง
ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ให้ความสนับสนุนพลเอกเปรม
ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขณะนั้น ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ
จัดตั้งรัฐบาลขึ้น องค์ประกอบคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอกเปรมนี้จัดเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน
ของลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรีคือการที่คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งฝ่ายระบอบ
ราชการและจากฝ่ายนอกระบอบราชการ โดยนายกรัฐมนตรีเองก็ดำรงสถานะของการเป็น
ตัวแทนของทั้งสองฝ่าย และขณะเดียวกันก็เป็นผู้ถือดุลแห่งอำนาจระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายเพื่อ
ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลผสมคณะแรกโดยการนำของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงวันที่ 3
มีนาคม พ.ศ. 2523 ถึง 30 เมษายน พ.ศ. 2526 ประกอบด้วย

1. บุคคลในกลุ่มของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
2. พรรคกิจสังคม
3. พรรคชาติไทย
4. พรรคประชาธิปัตย์
5. พรรคชาติประชาชน

ซึ่งบุคคลในกลุ่มของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้น ก็คือ ตัวแทนของฝ่ายระบอบ
ราชการ โดยประกอบด้วยผู้มีภูมิหลังจากภาคราชการที่สำคัญ เช่น ตัวพลเอกเปรมเอง พลเอก

^๑ดู กนก วงษ์ตระหง่าน, เพิ่งอ้าง, หน้า 275-277.

เสริม ฅ นคร รองนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลเรือเอกกวี สิงหะ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม พลอากาศเอกพะเนียง กานตรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น⁶ ส่วนบรรดาพรรคการเมืองที่ร่วมในคณะรัฐบาลนั้นก็มิมีสถานะเป็นตัวแทนของพลังฝ่ายนอกระบบราชการที่สามารถแข่งขันกับฝ่ายราชการได้ เพราะการมีฐานสนับสนุนด้านอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนี้จะพบว่ามิมีฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ หรือภาคเอกชนนั่นเอง

พรรคกิจสังคม

พรรคกิจสังคมนั้น แม้ว่าจะจัดตั้งโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ขึ้นในปี พ.ศ. 2517 และเป็นแกนหลักในการจัดตั้งรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2518 พรรคกิจสังคมได้เป็นแกนหลักในการจัดตั้ง รัฐบาลเปรม 1 ในปี พ.ศ. 2523 โดยเข้ามาควบคุมกระทรวงในด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่ มีนายบุญชู โรจนเสถียร รองหัวหน้าพรรคกิจสังคมในขณะนั้น เป็นรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ พรรคกิจสังคมนั้น มีฐานสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น "นักธุรกิจการเมือง" ที่เป็นแกนสำคัญของพรรค ได้แก่⁷

1. นายพงษ์ สารสิน ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกบริษัทไทยน้ำทิพย์ และเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นกรรมการบริษัทอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก
2. นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ ซึ่งมีฐานการเงินอยู่ที่กิจการในเครือตระกูล โอสถานุเคราะห์
3. นายมนตรี พงษ์พานิช มีฐานการเงินอยู่ที่กิจการค้าข้าวในจังหวัดอยุธยา และได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจใหญ่ในจังหวัดอยุธยา คือ นายบุญพันธ์ แข้ววัฒนะ และนักธุรกิจระดับท้องถิ่นที่สนับสนุนพรรค อาทิ

⁶ดู กนก วงษ์ตระหง่าน, เพิ่งอ้าง, หน้า 278-287.

⁷"เปิดตัวขุนคลัง 15 พรรคการเมืองไทย," ประชาชาติธุรกิจ ฉบับพิเศษ หน้า 14-16.

- 1 นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์
- 2 นายนิคม แส่นเจริญ
- 3 นายจรูญ งามพิเชษฐ์
- 4 นายสมชาย คุณปลื้ม
- 5 นายไพโรจน์ ไชยพร
- 6 นายเจีย กักผล
- 7 พลโทวิฑูรย์ ยะสวัสดิ์
- 8 ดร.รชฏ กาญจนะวณิชย์

ดังแสดงได้ตามตารางที่ 3

นักธุรกิจที่สนับสนุนพรรคกิจสังคมนั้น กล่าวได้ว่าเป็นนักธุรกิจสายพ่อค้าพาณิชย์ ลักษณะ เช่นนี้ทำให้ตัวแทนของพรรคกิจสังคม เมื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีแล้วก็มักจะได้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงพาณิชย์ หรือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเท่ากับเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของฝ่ายกระแส เอกชนนิยมที่ชัดเจนนั่นเอง

พรรคชาติไทย

พรรคชาติไทยนั้นมีรากฐานทางธุรกิจและการเมือง จากกลุ่มชอยราชครู ซึ่งทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 แต่หมดอำนาจไปเมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ทำการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2500 พรรคชาติไทยจัดตั้งโดย พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ และ พล.ต.ศิริ ศิริโยธิน พลังสนับสนุนด้านเศรษฐกิจของพรรคชาติไทยนั้น มีลักษณะแตกต่างจากพรรคกิจสังคม โดย เป็นกลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรม เป็นส่วนใหญ่ กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนพรรคชาติไทยที่สำคัญ ได้แก่⁸

1. นายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งเป็นเจ้าของผู้ดำเนินการต่าง ๆ จำนวนมาก และร่วมดำเนินการธุรกิจกับกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ เช่น ตระกูล รัตนรักษ์ โสภณพนิช เตชะไพบูลย์ และ เตชะหรวุจิตร อีกด้วย

⁸ "เปิดตัวชนคลัง 15 พรรคการเมืองไทย," ประชาชาติธุรกิจฉบับพิเศษ

ตารางที่ 3 ธุรกิจในเครือพรรคกิจสังคม

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
นายพงษ์ สารสิน	ไชน่าทิพย์	กลุ่มตระกูลสารสินถือหุ้น 100% นายพงษ์ เป็นหุ้นก เบิก ปัจจุบันนายคริส สารสิน เป็นผู้บริหารงาน	1,295,911	152,765
	ฝ้าจิม	หุ้นใหญ่ เป็นของตระกูลสารสิน นาย พงษ์ เป็นประธานกรรมการ	272,294	19,866
	ธ. ไทยพาณิชย์	นายพงษ์ถือหุ้นส่วนและ เป็นกรรมการ	73,136,103	537,907
	ไทยผลิตภัณฑ์ขี้ผึ้ง	ตระกูลสารสินถือหุ้นบางส่วน	238,922	3,082
	ไทยบริดจสโตน	นายพงษ์ถือหุ้นบางส่วนและ เป็น กรรมการ	1,008,979	952,058
	นิปปอน เคนโซ	นายพงษ์ เป็นกรรมการ	349,355	323,047
	ฮอนด้าคาร์สแห่ง ประเทศไทย	นายพงษ์ถือหุ้น 20% และ เป็น กรรมการ	129,423	429
	ตรี เพชรอีซูซุ	นายพงษ์ เป็นกรรมการ	3,536,733	3,926,913
	ผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง	ตระกูลสารสินถือหุ้นทั้งหมด นาย พงษ์ เป็นประธานกรรมการ	54,951	1,716
	บงล. ศรีมิตร	บริษัทสารสินถือหุ้นใหญ่และนาย กสิณท์ สารสิน เป็นกรรมการ	2,060,020	16,430
	ไทยประกันภัย	ตระกูลสารสินถือหุ้นบางส่วน นาย พจน์ สารสิน เป็นประธานกรรมการ	63,930	8,593

ตารางที่ 3 ธุรกิจในเครื่องพรรคกิจสังคม (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์	โอสถสภาเด็ก เซิงหยู	เป็นของกลุ่มโอสถานุเคราะห์ 100% บริษัทล่อมคำริห์ เป็นบริษัทจัดการ ถือหุ้นใหญ่ นายสุรัตน์ เป็นประธาน กรรมการ	1,150,476	21,513
	อินเตอร์แม็กเน็ท	กลุ่มโอสถานุเคราะห์ถือหุ้นทั้งหมด บ. โอสถานุเคราะห์ถือหุ้น 48%	93,703	33,920
	พรี เมียร์ซัพพลาย	บ. โอสถานุเคราะห์ถือหุ้น 100%	239,009	-17,773
	พรี เมียร์อินเตอร์ เนชั่นเนล	ในเครือบริษัทพรี เมียร์	246,335	-9,158
	พรี เมียร์มาร์เก็ตติ้ง	บริษัทในเครือพรี เมียร์	150,907	-4
	ซินิโยยูนิเวอร์แซล อี เลกทริก	บ. โอสถานุเคราะห์ถือหุ้นโดยนาย สุวิทย์ 9%	755,356	16,049
	ซี เซโด้	บ. โอสถานุเคราะห์ถือหุ้นบางส่วน	57,918	21,445
	สุวิทย์-เสรี	ของนายสุวิทย์และ เสรี โอสถานุเคราะห์ ทำกิจการก่อสร้าง และบ้านจัดสรร	398,193	1,168
	เสริมสุข	บ. โอสถสภาฯ ถือหุ้น 4.7% นาย สุวิทย์ เป็นกรรมการ	1,244,239	120,423
	บงล. จี เอฟ	กลุ่มโอสถานุเคราะห์ถือหุ้น 100% นาย เสรี เป็นกรรมการ	1,402,650	37,589
	ประกันภัยคุ้มภัย	กลุ่มโอสถานุเคราะห์ถือหุ้นส่วน ใหญ่ นายสุรินทร์ เป็นรองประธาน กรรมการ	134,599	8,218

ตารางที่ 3 ธุรกิจอื่น เครือพรรคกิจสังคม (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
นายมนตรี พงษ์พานิช	มณีพันธ์	บริษัทมีนายนุพันธ์ แว้ดนะ เป็น กรรมการผู้จัดการกับธิดา พงษ์พานิช เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ ทำกิจการค้าข้าว โรงสีบนที่ดินกว่า 10 ไร่ ริมแม่น้ำ ป่าสัก	-	-
นายไชยศิริ เรืองกาญจน เศรษฐ	ตั้งข้าว โรงแรมพุมรัตน์	กิจการค้าขายในภาคอีสาน และ ชายแดนในจังหวัดอุบลฯ โรงแรมในอุบลฯ	-	-
นายไพโรจน์ ไชยพร	ไทย เสรีห้อง เย็น สมุทรสงครามการ ประมง บงล. ตะวันออก พาณิชย์ทรัสต์	ถือหุ้นร่วมกับตระกูลพล เกษ นายไพโรจน์ถือหุ้นในบางส่วน	637,691	-222,105
นายสมชาย คุณสัมพันธ์	สุรามทานคร	กิจการของนายสมชาย เป็น เอ เยนต์ สุรารายใหญ่ หนึ่งในกิจการโรงแรมในชลบุรี	418,410	2,620

ตารางที่ 3 ธุรกิจในเครือพรรคกิจสังคม (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
นายนิคม แสนเจริญ	บางแสนวิลล่า	กิจการบริการและบันเทิงหนึ่งใน หลาย ๆ แห่งในชลบุรี	-	-
	บารอน	บริษัทก่อสร้างและบ้านจัดสรรของ นายนิคมยังไม่รวมกิจการค้าที่ดิน	-	-
นายอานวย ยศสุข	พิริยะพล	นายอานวย เป็นประธานกรรมการ บริษัทดำเนินงานกิจการส่งออก	-	-

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งต่อมาได้เป็นหัวหน้าพรรค ธุรกิจของ พลตรีชาติชาย มีรากฐานมาจากกลุ่มชอยราชครู และมีการร่วมทุนกับกลุ่มธุรกิจ จิรชานนท์ เช่น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอราวัณทรัสต์ เป็นต้น

3. พลตรีประมาธ อติเรกสาร เป็นผู้ก่อตั้งสมาคมอุตสาหกรรมไทย ซึ่งต่อมาเป็นสภาอุตสาหกรรมไทย อันแสดงถึงบทบาทสำคัญของพรรคในด้านอุตสาหกรรม นอกจากนี้พลตรีประมาธ ยังได้ร่วมทุนกับกลุ่มตระกูล ศรีเฟื่องฟุ้ง พาณิชชิวะ เป็นต้น

4. นายทวีช กลิ่นประทุม มีกิจการขนส่งสินค้า และเป็นเจ้าของกิจการบางกอก เคนเนจ

5. นายสอาด ปิยวรรณ มีฐานธุรกิจที่สำคัญ เช่น บริษัทลำปางชัย จำกัด ซึ่งมีกิจการทั่วประเทศ

6. นายเสนาะ เทียนทอง มีธุรกิจของตนเองในจังหวัดปราจีนบุรี คือ บริษัท ส. เทียนทอง จำกัด

กลุ่มนักธุรกิจที่สนับสนุนและมีความสัมพันธ์กับพรรคที่สำคัญอื่น ๆ เช่น นายบุญเสริม ถาวรกุล นักธุรกิจด้านร้านอาหาร นายเรวัตติ ศิริบุญกุล นายอารีย์ หนุ้ง ซึ่งมีกิจการโรงงานน้ำตาลวังขนาย นายอุดมศักดิ์ ทังทอง, นายสำเภา ประจวบเหมาะ ซึ่งมีธุรกิจในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นายประภัตร โปธสุธน, นายธรรมมา ปิ่นสุกาญจนะ แห่งบริษัทสามชัย นายอุดม วิทย์ศิรินันท์ แห่งบริษัทธานินทร์อุตสาหกรรม เป็นต้น แสดงได้ดังตารางที่ 4

การที่พรรคชาติไทย มีฐานสนับสนุนทางธุรกิจมาจากนักธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม ทำให้พรรคชาติไทยได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี โดยควบคุมกระทรวงอุตสาหกรรม และต่อมาก็ได้เริ่มขยายตัวไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งธุรกิจก่อสร้าง การขนส่ง และธุรกิจในท้องถิ่นอื่น ๆ

พรรคประชาธิปไตย

นักธุรกิจที่สนับสนุนพรรคประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานการเงินที่สำคัญของพรรค เช่น

1. นายพิชัย รัตตกุล มีบริษัทในเครือหลายเป็นจำนวนมาก เช่น บริษัทหมากหอม เขียวราช และยาบวดหาย อีกทั้งมีบุตรซึ่งดำเนินธุรกิจที่ดิน คือ คุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูริย์

ตารางที่ 4 ธุรกิจในเครือพรรคชาติไทย

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
พล.ต.ประมวล	อติเรกสาร	พล.ต.ประมวลถือหุ้น 42% เป็น	11,473	-93
อติเรกสาร	เอนเตอร์ไพรส์	บริษัทแม่ของกลุ่มนี้		
	ไทยอาชีพซีไอคาเฟ่	พล.ต.ประมวลถือหุ้น 300 หุ้น ร่วมกับ กลุ่มศรี เพื่อฟุ้งผลิตระจก	1,154,185	15,879
	ระจกไทยอาชีพ	ร่วมทุนกับกลุ่มศรี เพื่อฟุ้งผลิตระจก	819,029	807
	ไทย เทียน	พล.ต.ประมวลถือหุ้นใหญ่.	592,642	39,269
นายบรรหาร	สหศรีชัย เคมีคอลส์	นายบรรหารถือหุ้นใหญ่ 196,876	803,186	-63,761
ศิลปินอาสา		หุ้น คุณหญิงแจ่มใสและตระกูลศิลปินอาสา ถือหุ้นส่วนที่เหลือ ผลิตรถจักรยานซีไอคาเฟ่		
	บี เอส. อินเตอร์	บรรหาร-แจ่มใส ถือหุ้น 50% ทำธุรกิจ	15,102	18
	เนชั่นเนล	ก่อสร้างพัฒนาที่ดิน		
	บูมบี แมคคินครหลวง	ถือหุ้นร่วมกับตระกูลรัตนรักษ์	5,423,092	728,227
	ประกันชีวิตศรีอยุธยา	ถือหุ้นร่วมกับตระกูลรัตนรักษ์	389,331	12,687
	นทีทอง	นายบรรหารถือหุ้นใหญ่แต่ถอนชื่อออกไป	-	-
		ปี 2517 เป็นบริษัทก่อสร้าง		
	ราชดำริ เวชกิจ	ถือหุ้นร่วมกับตระกูลโสภณพนิช ทำ โรงพยาบาลบำรุงราษฎร์	-	-
นายประมวล	* ประมวลก่อสร้าง	ธุรกิจหลักของนายประมวลดำเนินการ	-	-
สภาสุ		ก่อสร้างตั้งแต่ปี 2498 ปี 2510 เพิ่มทุนเป็น 3 ล้านบาท แต่ล้มละลาย ไปตามคำสั่งศาล เมื่อปี 2515		

ตารางที่ 4 ธุรกิจในเครือพรรคชาติไทย (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
	(ไม่ทราบชื่อ)	ธุรกิจด้านวิศวกรรมที่ปรึกษา	-	-
นายสอาด ปียารวม	ลำปางชัย	นายสอาดและนางพรณี ร่วมตั้งและ ถือหุ้นใหญ่ แต่นายสอาดถอนตัวไป เมื่อปี 2527 เป็นธุรกิจทำไม้ ขยาย เครื่องจักรก่อสร้าง ฯลฯ	15,687	- (ปี 2514)
นายเสนาะ เทียนทอง	ส. เทียนทอง	นายเสนาะและตระกูลเทียนทอง เป็น เจ้าของผู้ถือหุ้น มีกิจการป่าไม้ โรงเลื่อย ฯลฯ	-	-
นายทวีช กลิ่นประทุม	เทรล เสอร์ ทรานสปอร์ต	นายทวีช เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ 82% ทำ กิจการขนส่งรถยนต์ เทรล เสอร์ใน ท่าเรือคลองเตย	125,885	-17,265
	บางกอก เครน เนจ	ร่วมทุนกับบริษัทนาวา เซอร์วิส ให้ เช่าเครนและยกสินค้าในการทำเรือฯ	-	-
นายสุรพันธ์ ชินวัตร	ท. ชินวัตรไทย	ตัวแทนจำหน่ายและส่งออกผ้าไหมที่ เชียงใหม่	-	-
	พี.ที. คอร์ปอเรชั่น	กลุ่มชินวัตร เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และไป ลงทุนในบริษัทคอมพิว เตอร์ด้วย	53,344	10,747
	ชินวัตร เทรคดิ่ง	กลุ่มชินวัตรถือหุ้นใหญ่มีกิจการค้าขาย ในเมือง เชียงใหม่	-	-

ตารางที่ 4 ธุรกิจในเครือพรชชาติไทย (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
กลุ่มศรีเพ็ญพุ่ม- พานิชชีวะ	กระจกไทยอาชีพ	พานิชชีวะถือหุ้น 50.3% ศรีเพ็ญพุ่มถือหุ้น 28.3%	819,029	807
	กระจกไทยและ การตลาด	ศรีเพ็ญพุ่มถือหุ้น 37% พานิชชีวะถือหุ้น 12.5%	99,311	2,103
	ไทยเซฟตี้กลาส	ศรีเพ็ญพุ่ม-พานิชชีวะ ถือหุ้นรวม 1% บ.กระจกไทยอาชีพถือหุ้น 99%	114,958	14,703
	ไทยอาชีพไฮโซดาไฟ	ศรีเพ็ญพุ่มถือหุ้น 4.7% พานิชชีวะถือหุ้น 3.4%	1,154,185	15,879
	ไทยพลาสติกและ เคมีภัณฑ์	บ.ไทยอาชีพไฮโซดาไฟถือหุ้น 23.3%	1,693,324	151,452
	กูดแยียร์ (ประเทศไทย)	ศรีเพ็ญพุ่มถือหุ้น 8.7% พานิชชีวะถือหุ้น 4.4%	549,250	-16,726
	ร.ส.พ.ประกันภัย	พานิชชีวะถือหุ้น 13.5%	185,093	5,559
	บงล.คาเธ่ย์ทรัสต์	ศรีเพ็ญพุ่มถือหุ้น 1.7% ศรีเพ็ญพุ่มถือหุ้น 3.2% พานิชชีวะถือหุ้น 4.9%	1,271,450	7,000
	บุญตรง	เงินของตระกูลศรีเพ็ญพุ่ม 100%	-	-
	โรงงานทอผ้า กรุงเทพ	ตระกูลพานิชชีวะถือหุ้นบางส่วน	482,287	86,386

ตารางที่ 4 ธุรกิจในเครือพรรคชาติไทย (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
พล.ต.ชาติชาย ชุมะวัน	บงล. เอร่าวันเทรดดิ้ง	พล.ต.ชาติชายและตระกูล ชุมะวัน ถือหุ้นส่วนใหญ่	3,522,400	-135,810
	เอร่าวันอินเตอร์ เนชั่นแนล	ถือหุ้นบางส่วนร่วมกับตระกูล จิรชนานนท์	-	-
ธรรมา เป็นสภายุจนะ	สามชัย	นายธรรมาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 23.8% และเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ	144,961	5,834

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นเจ้าของบริษัทสล็อต ซึ่งมีเครือข่ายไปยังต่างประเทศอีกด้วย

3. นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ มีธุรกิจด้านโรงเลื่อยสัมปทานป่าไม้ในภาคอีสาน และธุรกิจพัฒนาที่ดินในกรุงเทพฯ โดยตระกูลพร้อมพันธุ์นี้มีสายสัมพันธ์กับตระกูล เตชะไพบูลย์ ซึ่งเป็นตระกูลธุรกิจใหญ่อีกชั้นหนึ่งด้วย

4. นายเฉลิมพันธุ์ ศรีวิกรม์ ซึ่งมีกิจการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น บริษัทอุตสาหกรรมพรมไทย ผู้ผลิตพรมทูตปิง, บริษัททอเมริกกับสแตนดาร์ด, โรงแรมเมอริเดียนเพรสซิเดนท์ เป็นต้น

5. นายพรเทพ-นายเชวลิศ เตชะไพบูลย์ ซึ่งมีธุรกิจกว้างขวาง อีกทั้งเป็นทายาทตระกูลที่ใหญ่ที่สุดตระกูลหนึ่งของประเทศไทย⁹

อีกทั้งนักธุรกิจอื่น ๆ เช่น นายธเนศ เกียรติสกุล นายคงศักดิ์ กลีบบัว เป็นต้น ดังแสดงได้ตามตารางที่ 5

จะเห็นว่า นอกจาก พลเอกเปรม จะต้องมีฐานะเป็นผู้ถือดุล (Balancer) ระหว่างกระแสอำนาจสองฝ่ายแล้ว ยังต้องเป็นผู้จัดสมดุลระหว่างฝ่ายพรรคการเมืองอีกด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้น พลเอกเปรมก็ได้ใช้วิธีการรักษาเสถียรภาพโดยวิธีการปรับคณะรัฐมนตรีโดยเปลี่ยนสูตรผสมทางการเมืองใหม่ จากการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ อันจะเป็นโอกาสให้ตนสามารถได้รับความสนับสนุนให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีก ดังเห็นได้จากกรณีปัญหาทะเลเล็กซ์ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคม กับ พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลอย่างรุนแรง ทำให้พลเอกเปรมตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่แทนการลาออก แล้วจัดตั้งรัฐบาลเปรม 2 ขึ้น ในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2524 โดยตัดพรรคกิจสังคมออกไป โดยพรรคที่ถูกดึงเข้ามาร่วมรัฐบาลใหม่ได้แก่ พรรครวมไทย ภายหลังการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ได้เกิดการกบฏโดยคณะทหารกลุ่ม "ยังเติร์ก" มีพลเอกสฤษดิ์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้า เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 และนำไปสู่ความแตกแยกในกองทัพบก การลอบสังหารและลอบวางระเบิดคุกคาม พลเอกเปรม ติวสุลานนท์

⁹ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับพิเศษ, เพิ่งอ้าง, หน้า 19-21.

ตารางที่ 5 ธุรกิจในเครือพรรคประชาธิปัตย์

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	รายได้/กำไร (ล้านบาท)
นายพิชัย รัตนกุล	เขาวราช	นายพิชัย เป็นกรรมการผู้จัดการและ ตระกูลรัตนกุลถือหุ้น 100%	114,000	18,078
	เขาวราชผลิตภัณฑ์	นายพิชัย เป็นประธานกรรมการ ตระกูลรัตนกุลถือหุ้น 94%	11,043	44,564
	บงล. เวิร์ทชีตี อิน เวส แมนท์	นายพิชัย เป็นประธานกรรมการและ ถือหุ้น 30%	2,818,940	28,870
	อินตัส เตรียล ชินติ เคท	ตระกูลรัตนกุลถือหุ้น 65%	15,322	10,658
	เยอ เนอรัล	ตระกูลรัตนกุลถือหุ้น 50%	6,012	6,012
	ซี เจ แอล นิรมิต	ตระกูลรัตนกุลถือหุ้น 49%	3,332	2,135
	ไทยธนา	ตระกูลรัตนกุลถือหุ้น 37%	15,764	632
	รัตนไพฑูรย์	กิจการที่กลุ่มรัตนกุลลงทุนร่วมกับ ตระกูลฉ่องไพฑูรย์และนายพิชัย เป็น ประธานกรรมการ		
	นายพรเทพ เดชะไพฑูรย์	ธนาคารศรีนคร	ของกลุ่ม เดชะไพฑูรย์ เกือบทั้งหมด	34,012
นายพรเทพ เดชะไพฑูรย์	บงล. ศรีนคร	อุเทน เดชะไพฑูรย์ เป็นประธาน กรรมการ	933,150	3,080
	สุรามหาราษฎร (มหาชน)	นายอุเทน เป็นประธานกรรมการ และกลุ่ม เดชะไพฑูรย์ถือหุ้นส่วนใหญ่	4,916,449	289,113
	ศรีนครการโยธา	นายอุเทน เป็นกรรมการผู้จัดการ	51,013	2,932
	คลอสเตอร์	วิมล เดชะไพฑูรย์ เป็นกรรมการ ผู้จัดการ และถือหุ้นส่วนหนึ่ง	85,208	2,412
	ประเทศไทย			

ตารางที่ 5 ธุรกิจในเครือพรรคประชาธิปัตย์ (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
	อมฤตบิว เวย์รี่	นายอุเทน เป็นกรรมการผู้จัดการ	274,023	-5,601
	บงล. ไทยโอ เวย์รี่ซิส ทรัสต์	กลุ่ม เดอะไพบูลย์ถือหุ้นส่วนใหญ่	863,490	9,420
	บงล. เอ เซียธนกิจ	ลาวัลย์ เดอะไพบูลย์ เป็นกรรมการ ผู้จัดการ	462,490	1,770
	ประชาชน เคราะห์	นายสุเมธ เป็นผู้จัดการทำกิจการ โรงรับจำนำหลายแห่งในกรุงเทพฯ	415,586	1,865
นายประจวบ ไชยสาส์น	บริษัทสลีต	ธุรกิจส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะแถบตะวันออกกลางซึ่ง นายประจวบ เป็นประธานบริษัทและ กลุ่มบริษัทในเครือ	-	-
	เอ็ม เอ็ม เอส	เป็นบริษัทที่นายประจวบตั้งขึ้นแทน	-	-
	อินเตอร์เนชั่นแนล สลีต เวล เทค	บริษัทสลีตดำเนินงานในลักษณะ เดิม บริษัทที่แตกตัวมาจากการลงทุนของ	-	-
	อินเตอร์เนชั่นแนล สลีตแอกโก	สลีต กิจการรับเหมาวางท่อ ก่อสร้าง ทำธุรกิจสวนจัดสรรแบบรังสิต มีทั้งสวน	-	-
	อินดีสตรี	ส้มและสวมนะม่วง 400-500 ไร่	-	-
	ดีเวลลอปเม้นท์	แบ่งขาย	-	-

ตารางที่ 5 ธุรกิจในเครือพรรคประชาธิปัตย์ (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
	รีอค ซอลท์ อินดัสตรี	เป็นอุตสาหกรรมผลิตเกลือสินเธาว์ที่ จังหวัดสกลนคร ลงทุนในวงเงินหลาย สิบล้าน มีโรงงานรับซื้อคือโรงงาน น้ำตาลของนายบรรหาร และกระจก ไทยอาชาลัยของกลุ่มชาติไทย	-	-
ธ เนศ-ฉัตรชัย- เฉลิมชัย เอียสกุล	เอ.พี.พี.ค้าข้าว	กิจการค้าข้าวและผลิตผล เกษตร รายใหญ่ของจังหวัดหนองคายและ ครบคลุม เขตอีสานเหนือของนาย ธ เนศ (กิมกาย) เอียสกุล	21,175	578,600 (รายได้)
	โรงสีข้าว เอียสกุล	กิจการของตระกูล เอียสกุลถือหุ้น 100%	30,069	614,648 (รายได้)
นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์	พร้อมพันธุ์ อุตสาหกรรม ป่าไม้ หจก.หนองคาย ค้าไม้	เป็นกิจการทำไม้รายใหญ่ที่สุดใน ประเทศรายหนึ่ง ที่เข้าประมูลสัมปทาน ทำไม้ในหลาย ๆ จังหวัด กิจการค้าไม้ของนายนิพนธ์ในจังหวัด หนองคาย	-	-
นายคงศักดิ์ กลีบบัว	ผลแอนต์ซัน	ทำกิจการค้าหลายประเภทในจังหวัด กาญจนบุรีและดูแลผลประโยชน์จาก ไร่อ้อย รวมทั้ง เป็นหุ้นใหญ่ในกิจการ เหมืองแร่ตะกั่ว	-	-

ตารางที่ 5 ธุรกิจน เครือพรคประชาบัตย์ (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
	โหลหะตะกั้วไทย	กิจการเหมืองแร่ตะกั้วรายใหญ่แห่งเดียวใน เมืองไทย เป็นของตระกูลกลสิบบัว ซึ่งนายคงศักดิ์รับช่วงต่อจาก นายผล กลสิบบัว	-	-
นาย เจลิมพัน์ ศรีวิกรม์	เครื่องสูขัณฑ์ อ เมริกััน สแตนดาร์ด (ประเทศไทย)	เป็นของกลุ่มศรีวิกรม์ถือหุ้นใหญ่ มี นายเจลิมพัน์ เป็นประธานกรรมการ	308,323	88,012
	อุตสาหกรรม พรมไทย	นายเจลิมพัน์ เป็นประธานกรรมการ และนางศศิมา เป็นกรรมการ	425,096	22,211
	โรงแรม เมอริเดียน เพรสซิ เด็นท์	นายเจลิมพัน์ เป็นกรรมการผู้จัดการ และถือหุ้นใหญ่ร่วมกับ บริษัทศรีวิกรม์ อีนเวส เมนต์	147,610	11,223
	โรงเรียนศรีวิกรม์	ดำเนินงานโดย นางศศิมา ศรีวิกรม์ ของตระกูลศรีวิกรม์ เอง	-	-
	เกษรดี เวลลอป เมนต์	พัฒนาที่ดิน และสร้างผลประโยชน์ ในที่ดินของกลุ่มศรีวิกรม์ ประมาณ 15 ไร่	-	-
	เอส. เอส. ซี. เอนเตอร์ไพรซ์	กลุ่มศรีวิกรม์ ร่วมกับ คุณหญิงสมศรี เจริญรัชตภาคย์ พัฒนาที่ดินของกลุ่ม ซึ่งทั้งหมดประมาณ 153.5 ไร่ ในกรุงเทพฯ	-	-

ตารางที่ 5 ธุรกิจในเครือพรรคประชาธิปัตย์ (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์	รายได้/กำไร
			(พันบาท)	(พันบาท)
	ไทย-เยอรมัน	นายเฉลิมพันธ์ ร่วมทุนกับชาว	-	-
	เซรามิคอินดัสตรี	เยอรมัน		

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอกเปรม ได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2524 โดยนำพรรคกิจสังคมกลับ เข้ามาร่วมรัฐบาลอีก พร้อมกับพรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย และ พรรครวมไทย แต่เมื่อได้มีการเคลื่อนไหวเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ พลเอกเปรม จึงตัดสินใจ ยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 และภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พลเอกเปรม ได้กลับเข้ามาเป็นผู้นำ รัฐบาลอีกครั้ง และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นในวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2526 โดยมีพรรคร่วม รัฐบาล ประกอบด้วย

1. พรรคกิจสังคม
2. พรรคประชากรไทย
3. พรรคชาติประชาธิปไตย
4. บุคคลในกลุ่มของ พลเอกเปรม ติมสุลานนท์

พรรคร่วมรัฐบาลชุดนี้ ซึ่งเรียกว่า รัฐบาลเปรม 4 ที่ถูกตั้ง เข้ามาร่วมรัฐบาลใหม่ ได้แก่ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย พรรคชาติประชาธิปไตยนั้นก่อตั้งโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งต่อมาได้ยุบพรรคไป ส่วนพรรคประชากรไทยก่อตั้งโดย นาย สัมคร สุนทรเวช พรรคนั้นนอกจากจะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุน นักธุรกิจต่าง ๆ แล้ว ยัง เป็นพรรคที่มีธุรกิจเป็นของตนเอง เช่น ข้าวสารประชากรไทย น้ำปลาประชากรไทย บ้าน จัดสรร และกลุ่มทุนที่สนับสนุนพรรคประชากรไทย เช่น กลุ่มจิราธิวัฒน์ กลุ่มนายยง อารีเจริญเลิศ ซึ่งมีกิจการเจ้าพระยาทองเย็น นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ ผู้อำนวยการ หนังสือพิมพ์เดลิเมล์ นายประเสริฐ ม่วงศิริ นายประชุม รัตนเพียร นายวโรทัย ภิญญสาส์น และต่อมา นายโกศล ไกรฤกษ์ ก็ได้เข้าร่วมกับพรรคประชากรไทย กลุ่มธุรกิจที่ สนับสนุนพรรคประชากรไทย แสดงได้ดังตารางที่ 6

คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ของ พลเอกเปรม ติมสุลานนท์ บริหารประเทศมาจนถึงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2528 ก็เกิดเหตุการณ์กบฏขึ้น และโดยที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หัวหน้าพรรคชาติประชาธิปไตย มีส่วนพัวพันอยู่กับการปฏิวัติครั้งนี้ ทำให้พรรคชาติประชาธิปไตย ต้องถอนตัวออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล โดยรัฐมนตรี 3 คน ของพรรคถอนตัวออกจาก คณะรัฐมนตรี คือ นายอบ วสุรัตน์ นายประโยชน์ เนื่องจางค์ และ นายวงศ์ พลนิกร ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามลำดับ พลเอกเปรม ได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยดึงพรรคก้าวหน้า เข้ามาร่วมในคณะรัฐบาล โดย

ตารางที่ 6 ธุรกิจในเครือพรรคประชากรไทย

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
พรรคประชากรไทย		ผลิตและขายน้ำปลาประชากรไทย	-	-
		ผลิตและขายข้าวประชากรไทย	-	-
		ทำกิจการบ้านจัดสรรประชากรไทย	-	-
นายยง อาร์เจริญเลิศ	เจ้าพระยาห้อง เย็น	กิจการห้อง เย็นรายใหญ่ นายยง เป็น กรรมการผู้จัดการ	30,399	26
กลุ่มจิราธิวัฒน์	ห้าง เซ็นทรัลดีพาร์- เมนท์สโตร์	กิจการห้างสรรพสินค้ายักษ์ใหญ่ฐาน รายได้ของกลุ่มจิราธิวัฒน์ มีนาย สุทธิ เกียรติ จิราธิวัฒน์ เป็นกรรมการ ผู้จัดการ	2,050,537	11,447
	เซ็นทรัลการ์เมนท์ เฟคทอรี	นายสุทธิ เกียรติถือหุ้น 10% ที่เหลือ เป็นของตระกูลจิราธิวัฒน์ทั้งหมด	143,690	630
	เซ็นทรัลพลาซ่า	กลุ่มเซ็นทรัลถือหุ้น 90%	788,786	43,953
	โรงแรม เซ็นทรัล พลาซ่า	ร่วมทุนกับกลุ่ม เดอะไฮทูลย์ โดยกลุ่ม จิราธิวัฒน์ถือหุ้น 73%	659,064	96,391
	เซ็นทรัลสปอร์ต	สุทธิ เกียรติ เป็นกรรมการผู้จัดการ กลุ่มเซ็นทรัลถือหุ้น 50%	133,340	272
	เซ็นทรัล เทรดดิ้ง	กลุ่มจิราธิวัฒน์ถือหุ้น 100%	397,368	7,390
	ซีเนียดทีสปอร์ตแวร์	กลุ่มจิราธิวัฒน์ถือหุ้น 100%	-	-
	เซ็นทรัลฟู้ดพาร์ค	กลุ่มจิราธิวัฒน์ถือหุ้น 100%	-	-
	บริษัทคิตตี้แลนด์	กลุ่มจิราธิวัฒน์ถือหุ้น 100%	-	-

ตารางที่ 6 ธุรกิจบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ประเทศไทย (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
	โรงแรม เซ็นทรัล โซฟีเทล หัวหิน	กลุ่มกิจการ/ถือหุ้นใหญ่	-	-
นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ	บ. เดลมิ เรอร์	หนังสือพิมพ์ เดลมิ เรอร์	-	-
นายมงคล กิมสูนจันทร์	ร่วมมิตรพัฒนา	นายมงคล เป็นประธานบริษัทและยังมี กิจการรถโดยสารในเขตลาดกระบัง	-	-
นายประจักษ์ รัตน เพียร	โรงเรียนรัตน พัฒนการ	นายประจักษ์ เป็นเจ้าของผู้อำนวยการ	-	-
นายวิโรทัย ภิญโญสาส์น	วิโรทัยมอ เดอร์	เป็นบริษัทตัวแทนรถยนต์จากยุโรป	-	-
นายโกศล ไกรฤกษ์	โรงแรมพัทยาบีช	นายโกศล เป็นเจ้าของพร้อมกิจการ ก่อสร้างอื่น ๆ และการเล่นหุ้น	-	-
	ที.ซี. เอ.	-	-	-
	ไทยพีชผล	-	-	-
	ฝาจیب	นายโกศลถือหุ้นอยู่ 2.13%	311,879	19,886

ให้นายอนันต์ ฉายแสง ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม พรรคก้าวหน้าซึ่งนำโดย นายอุทัย พิมพ์ใจชน นั้น ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 3 คน และเนื่องจากเป็นพรรคเล็กจึงมีความสนับสนุนทางการเมืองค่อนข้างต่ำ กลุ่มนักธุรกิจที่สำคัญที่สนับสนุนพรรค เช่น

1. นายกำพลท้อเนก ปัจฉิมสวัสดิ์ ซึ่งมีธุรกิจต่าง ๆ เช่น สหการบ้านผ่อนส่งและกองทุน จำกัด อันเป็นกิจการงานจัดสรร บริษัท สยามเคลย์ จำกัด ซึ่งทำเหมืองดินขาว บริษัท คอมเมอร์เชียลยูเนียน จำกัด บริษัท แลนด์แอนด์วีต เมเนจเม้นท์ จำกัด และบริษัทสหการบ้านที่อยู่อาศัย จำกัด

2. นายไชยยศ สะสมทรัพย์ และ นายเผด็จชัย สะสมทรัพย์ ซึ่งนายไชยยศ นั้น มีความสัมพันธ์กับตระกูลเดชะไพฑูริย์ ทั้งสองมีกิจการสถานีบริการน้ำมัน กิจการรับส่งสินค้าในจังหวัดนครปฐม

3. นายตรงค์ สิงห์โตทอง เจ้าของกิจการโรงงานน้ำตาลชลบุรี ซึ่งอดีตเคยเป็นนายกสมาคมชาวไร่ร้อย จังหวัดชลบุรี¹⁰

รัฐบาลผสมของพล เอก เปรม โดยกลุ่มบุคคลของพล เอก เปรม ผนวกกับ พรรคการเมือง คือ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคประชากรไทย และพรรคก้าวหน้า ดำรงอยู่จนถึงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ก็เกิดการผสมสมาชิกบางส่วน of พรรคกิจสังคมได้ไปรวมมีกับพรรคชาติไทยซึ่งเป็นฝ่ายค้าน ในการคัดค้านพระราชกำหนดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ทำให้พล เอก เปรมตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ภายหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากที่สุด ได้เสนอจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยให้หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย คือ นายพิชัย รัตตกุล เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคที่สนับสนุนหลักการนี้ ได้แก่

1. พรรคสหประชาธิปไตย	ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา	38 ที่นั่ง
2. พรรคมวลชน	ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา	3 ที่นั่ง
3. พรรคเสรีนิยม	ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา	1 ที่นั่ง
4. พรรคพลังใหม่	ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา	1 ที่นั่ง

¹⁰ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับพิเศษ, เฟื่องอ้าง, หน้า 1.

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|-----------|
| 5. พรรคปวงชนชาวไทย | ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา | 1 ที่นั่ง |
| 6. พรรคแรงงานประชาธิปไตย | ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา | 1 ที่นั่ง |
| 7. พรรคก้าวหน้า | ซึ่งได้รับเลือกตั้งในสภา | 9 ที่นั่ง |

ซึ่งเมื่อรวมกับ พรรคประชาธิปัตย์อีก 100 ที่นั่งแล้ว ก็ยังไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด พรรคการเมือง 7 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาธิปไตย จึงได้หันมาให้ความสนับสนุน พลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรีอีก ซึ่งพลเอกเปรมได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่อันประกอบด้วยกลุ่มบุคคลของพลเอกเปรม และพรรคการเมือง 4 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคราษฎร รวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาล 232 เสียง จาก 347 เสียง โดยจัดแบ่งคณะรัฐมนตรีตามโควตา ดังนี้

โควตาบุคคลในกลุ่มของ พลเอกเปรม ทีมสุลาชนท์

1. พล.ร.อ. สนิธิ บุญยะชัย เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
3. ร.ท. ศุภี มหาสันทนะ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
4. นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. พล.อ.อ. พะเนียง กานตรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
6. พล.อ. ประจวบ สุนทรางกูร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
7. นายสุธี สิงห์แสนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

โควตาพรรคประชาธิปัตย์

1. นายพิชัย รัตตกุล เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายอำนาจ สุวรรณศิริ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
3. นายวิหิต แสงทอง เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
4. พล.อ. หาญ ลีนาบนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน
6. นายมารุต บุณนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
7. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
8. นายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
9. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
10. พ.ท. สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
11. นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
12. นายวิระ มุสิกพงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
13. นายพิจิตต์ รัตตกุล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน
14. นายสัมพันธ์ ทองสมัคร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
15. นายวัชรินทร์ เกตะวันดี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
16. นายสมบุญณ์ จีระมะกร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

โควตาพรรคชาติไทย

1. พล.ต. ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
3. นายประมวล สภาวสุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
4. นายสอาด ปิยวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
5. นายประภัตร โพธสุธน เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
6. นายเสนาะ เทียนทอง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
7. นายสุรพันธ์ ชินวัตร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
8. นายชูชีพ หาดยสวัสดิ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
9. นายสุภูมิ เลาวัญศิริ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
10. นายกร ทัพพะรังสี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

โศวต่าพรรคกิจสังคค

1. นายพงส์ สารสิน เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
3. พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
4. ร.ต.อ. สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
5. ร.ต. ประพาส ลิ้มปะพันธุ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
6. นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
7. นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
8. นายสุบิน ปิ่นขยัน เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

โศวต่าพรรคราชอาณาจักร

1. พล.อ. เทียนชัย สิริสัมพันธ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายเฉลิมว วัชรพุกัก เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
3. พล.อ. มานะ รัตนโกเศศ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

พรรคใหม่ทีเข้ามาร่วมรัฐบาลของ พลเอกเปรม ใต้แก่ พรรคราชอาณาจักร พรรคนี้ก่อตั้งโดยกลุ่มทหารซึ่งเดิมจะใช้ชื่อ พรรคทหาร บุคคลสำคัญในการก่อตั้งพรรคคือ พลเอกมานะ รัตนโกเศศ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก. หัวหน้าพรรคคือ พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก. แม้ว่าจะมีบุคคลสำคัญในพรรคมาจากฝ่ายทหาร แต่พรรคนี้ก็มีกลุ่มนักธุรกิจที่สนับสนุนอยู่ด้วยจำนวนมาก เช่น¹¹

1. ตระกูลภัทรประสิทธิ์ ซึ่งมีหุ้นใหญ่ในธนาคารเอเชีย และมีสายสัมพันธ์กับตระกูล ถัมพูช
2. ตระกูลเอื้อชูเกียรติ โดยนายเกียรติ และ นางปราณี. เอื้อชูเกียรติ ซึ่งมีธุรกิจจำนวนมาก ร่วมอยู่ในกรรมการบริหารของพรรค

¹¹ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับพิเศษ, เพิ่งอ้าง, หน้า 31-33.

3. นายธรรมบุญ นรินทร์ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งธนาคารนครหลวงไทย จำกัด มีธุรกิจค้าที่ดินและบริษัทค้าอัญมณี
4. นายวัฒนา อัสวเหม ซึ่งมีธุรกิจ เช่น บริษัทเกียรตินันท์วัฒน์ ซึ่งทำธุรกิจด้านน้ำมันและธุรกิจอื่น ๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ
5. นายเจริญ พัฒนดำรงกิจ เป็นเจ้าของกิจการบริษัทขอนแก่นพืชผล ที่มีเครือข่ายขยายไปตามภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งกิจการรถไฟดีเซลราง สนามม้า ฯลฯ
6. นายอุดมศักดิ์ อุษชิน ทำธุรกิจเป็นนายหน้าขายอาวุธ และ คอกม้าแข่งตั้งรายละเอียดในตารางที่ 7

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 ธุรกิจในเครือพรนคราษฎร

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
ตระกูล เอื้อชู เกียรติ ฝ่ายนาย เกียรติ- ปราชญ์ เอื้อชู เกียรติ	ธนาคาร เอเซีย ไทยพลาสติกและ เคมีภัณฑ์ บริษัท เอื้อชู เกียรติ	กลุ่มตระกูล เอื้อชู เกียรติถือหุ้นใหญ่ ร่วมกับตระกูลภัทรประสิทธิ์ นายยศ เอื้อชู เกียรติ เป็นกรรมการผู้จัดการ บริษัท เอื้อชู เกียรติถือหุ้น 16.7% และ บริษัทจรรยาและครอบครัวถือหุ้นอีก 9% เป็นของกลุ่มตระกูล เอื้อชู เกียรติดูแล กิจการของตระกูลถือเป็นบริษัทแม่ ของกลุ่มนี้ เข้าไปถือหุ้นในกิจการ ต่าง ๆ	24,858,275 1,693,324	49,722 151,452
	แปซิฟิคคอนสตรัคชั่น สินสมบัติทวี ไทยชิปบอร์ด เนชั่นแนล เฮ้าซิ่ง แอนด์ไฟแนนซ์ ชัยมิตร	กิจการที่กลุ่ม เอื้อชู เกียรติถือหุ้นด้วย กิจการที่กลุ่ม เอื้อชู เกียรติถือหุ้นด้วย กิจการที่กลุ่ม เอื้อชู เกียรติถือหุ้นด้วย กิจการที่กลุ่ม เอื้อชู เกียรติถือหุ้นด้วย	23,420 - 147,339 143,423	9,802 - 104,084 55,633
ตระกูลภัทรประสิทธิ์	ธนาคาร เอเซีย สุรามหาราษฎร บงล. เจ้าพระยา ภัทรประสิทธิ์คลัง สินค้า	กลุ่มภัทรประสิทธิ์ถือหุ้นส่วนหนึ่ง นายวิศาลถือหุ้น 1 ล้านบาท และ ร่วมกับกลุ่ม เอื้อชู เกียรติด้วย ตระกูลภัทรประสิทธิ์ถือหุ้นทั้งหมด กิจการหนึ่งของตระกูล	24,858,275 4,916,449 733,810 -	49,722 -289,113 250 -

ตารางที่ 7 ธุรกิจในเครือพระนคราษฎร (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
	ไทยลานนาการสุรา	กิจการขายสุราของตระกูลในต่างจังหวัด	-	-
นายธรรมบุญ นรินทร์	ธนาคาร นครหลวงไทย บงล.นครหลวง	นายธรรมบุญเป็นผู้ร่วมก่อตั้งและถือหุ้นบางส่วน บริษัทในเครือของธนาคารนครหลวงไทย	28,564,635	-1,575,401
		- ธุรกิจที่ดิน	-	-
		- ธุรกิจค้าเพชรพลอยส่งออก	-	-
นายวัฒนา อัศว เหม	เกียรตินันท์วัฒน์	ทำกิจการด้านค้าน้ำมันและยังมีบริษัทอื่นทำธุรกิจในจังหวัดสมุทรปราการและกรุงเทพฯ	-	-
นาย เจริญ พัฒนดำรงกิจ	ขอนแก่นพืชผล	เป็นกิจการค้าขายผลิตผลทางการเกษตรที่มีเครือข่ายทั่วภาคอีสานของนาย เจริญ เอง	-	-
	ไคว้ยู่ชะมอ เตอร์	กิจการที่นาย เจริญ เข้าร่วมทุนกับตระกูลความันท์ผลิตรถบรรทุกรายใหญ่ใน เมืองไทย	1,215,793	955

ตารางที่ 7 ธุรกิจในเครือพรนคราษฎร (ต่อ)

ชื่อ/ตำแหน่ง	ชื่อบริษัท	ลักษณะกิจการ/การถือหุ้น	สินทรัพย์ (พันบาท)	รายได้/กำไร (พันบาท)
		- เจ้าของสัมปทานรถไฟดีเซลราง สายกรุงเทพฯ-ขอนแก่น-อุดรธานี มูลค่าประมาณ 6 ปี ประมาณ 20 ล้านบาท	-	-
		- ธุรกิจที่ดินทั้งที่ขอนแก่นและกรุงเทพฯ	-	-
นายอุดมศักดิ์ อุซชิน	ทวีศักดิ์พาณิชย์	นายอุดมศักดิ์ เป็นประธานบริษัท ทำการค้าขายในพิษณุโลกและจังหวัด อื่น ๆ	-	-
		- ธุรกิจค้าอาวุธปืน	-	-
นายเงิน บุญสุภา	โรงงานหินอ่อน บุญสุภา	นายเงิน เป็นเจ้าของโรงงานหินอ่อน ที่ใหญ่มากแห่งหนึ่งในจังหวัดสระบุรี	-	-
นายบันลือ ตันติวิท	ตันติวิท	บริษัทแม่ดูแลกิจการของกลุ่ม	10,873	22,691
	เหมืองแร่บรรจบ	เหมืองแร่ของกลุ่มตันติวิท	8,673	14,685
	เหมืองแร่ระนอง	กิจการเหมืองที่ระนอง	5,613	22,730
	เหมืองแร่ภูเก็ต	กิจการเหมืองในภูเก็ต	1,684	10,124
	ภูเก็ตการเงิน	กิจการที่กลุ่มตันติวิทถือหุ้น 100%	10,309	-
นายบุญถึง ผลพาณิชย์	ชาวสปอร์ต	จำหน่ายเครื่องกีฬา	-	-

ซึ่งหากแจกแจงลักษณะทวีภาวะขององค์ประกอบคณะรัฐมนตรี จากการแสดงภูมิหลัง
ของคณะรัฐมนตรีในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา ระหว่างตัวแทนจาก
ระบอบราชการ และตัวแทนจากนอกระบอบราชการ ก็อาจเปรียบเทียบสัดส่วนได้ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบสัดส่วนตัวแทนจากรบอบราชการและนอกระบอบราชการ
ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 41-47

คณะ รัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรี		คณะรัฐมนตรีนอก		รวมทั้งสิ้น	นายก รัฐมนตรี
	ชุดที่	ระบบราชการ	ร้อยละ	ระบบราชการ		
41	32	80.0	8	20.0	40	เกรียงศักดิ์
42	17	73.9	6	26.1	23	เกรียงศักดิ์
43	13	36.1	23	63.9	36	เปรม
44	21	53.8	18	46.2	39	เปรม
45	17	41.4	24	58.6	41	เปรม
46	12	27.8	31	72.2	43	เปรม
47	14	31.1	31	68.9	45	เปรม

ที่มา : รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าพลึงฝ่ายระบอบราชการในคณะรัฐมนตรีทวิภาวะ นั้น โดยมากมาจากกองทัพ และ เทคโนโลยี ที่มีความชำนาญพิเศษในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ ส่วนตัวแทนกระแสฝ่ายนอกระบอบราชการ เข้ามามีบทบาทในคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1. การเป็นรัฐมนตรี นักธุรกิจซึ่งเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมือง อาจเป็นสมาชิกใน พรรคการเมืองนั้น หรือเป็นผู้มีตำแหน่งสำคัญในพรรค เช่น หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค ฯลฯ และเมื่อได้เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล นักธุรกิจการเมืองเหล่านี้ก็มัก จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี เช่น นายพงษ์ สารสิน (พรรคกิจสังคม) เป็นรอง นายกรัฐมนตรี, นายมนตรี พงษ์พานิช (พรรคกิจสังคม) เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์, นายพิชัย รัตตกุล (พรรคประชาธิปัตย์) เป็นรองนายกรัฐมนตรี, พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (พรรคชาติไทย) เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

รูปแบบของการเข้ามาเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลเช่นนี้ เป็นรูปแบบวิธีการที่ชัดเจน ที่สุดที่ชี้ถึงการที่คณะรัฐมนตรีมีสถานะ เป็นตัวแทนของฝ่ายกระแสอำนาจนอกระบอบราชการ ซึ่ง การที่กลุ่มทุน กลุ่มนักธุรกิจ ได้มีบทบาททางการเมืองในศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง คือการ เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีนั้น ก็ไม่ได้เพิ่งเริ่มปรากฏเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แต่กลุ่ม นักธุรกิจซึ่งอยู่ในกระแสการนอกระบอบราชการนี้สามารถเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจนี้มาแล้วบ้าง ตั้งแต่ใน สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม แล้วได้เพิ่มจำนวนขึ้นในยุคประชาธิปไตย ในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และมีจำนวนสูงสุดในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดังสถิติตามตารางที่ 9

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9 จำนวนนักธุรกิจชั้นนำในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด

คณะรัฐมนตรีชุดที่	จำนวนบุคคลในคณะรัฐมนตรี	เป็นนักธุรกิจชั้นนำ	ร้อยละ
สฤษดิ์	30	15	-
	31	20	-
ถนอม	32	26	-
	33	28	2
สัญญา	34	29	2
	35	31	1
เสนีย์	36	31	6
คึกฤทธิ์	37	26	8
เสนีย์	38	36	11
	39	34	11
ธานินทร์	40	18	1
เกรียงศักดิ์	41	34	3
	42	45	3
เปรม	43	38	13

2. การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาล เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่พลังฝ่ายนักธุรกิจจะสามารถมีบทบาททางการเมือง นักธุรกิจที่เข้ามาเล่นการเมืองโดยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นฝ่ายรัฐบาล ก็สามารถมีอิทธิพลต่อแนวนโยบายของรัฐบาลได้ และนักธุรกิจ-การเมืองเหล่านี้ก็ยังสามารถถูกคัดเลือกให้ร่วมในคณะรัฐมนตรีได้ เช่น นายพรเทพ-นายชาลิต เตชะไพฑูริย์ ฯลฯ ซึ่งสนับสนุนและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์

3. การเป็นกลุ่มนักธุรกิจที่ร่วมทุนดำเนินธุรกิจกับพรรคการเมือง เช่น กลุ่ม เตชะไพฑูริย์ โสภณพนิช รัตนรักษ์ ร่วมดำเนินธุรกิจกับพรรคชาติไทย ทางนายบรรหาร

ศิลปอาชา พลตรีประมาธ อติเรกสาร ร่วมดำเนินธุรกิจกับตระกูล ศรีเพ็ญพุ่ม พลตรี
ชาติชาย ชุณหะวัณ ร่วมธุรกิจกับตระกูล จิรชนานนท์ นายมนตรี พงษ์พานิช ทำกิจการค้าข้าว
ร่วมกับ นายบุญพันธ์ แคว้นนะ แห่งบริษัท มณีพันธ์

4. การเป็นนักธุรกิจที่สนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (แม้ว่าจะไม่ได้เป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ได้มีการร่วมลงทุนในธุรกิจกับสมาชิกคณะรัฐมนตรี) เช่น นาย
บุญเสริม ถาวรกุล สนับสนุนพรรคชาติไทย นายสมชาย คุณปลื้ม สนับสนุนพรรคกิจสังคม นาย
ธเนศ เอียสกุล สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น

5. การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่สามารถมีบทบาทเรียกร้อง
ทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากการเข้าไปมีบทบาทโดยตรงทาง
การเมือง หรือการสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลแล้ว กลุ่มธุรกิจยังสามารถมีอิทธิพลทาง
การเมืองได้โดยการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพล ซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อ
การกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น การเป็นสมาคมการค้า สมาคมอุตสาหกรรม
ประเภทต่าง ๆ สมาคมธุรกิจต่าง ๆ เป็นต้น

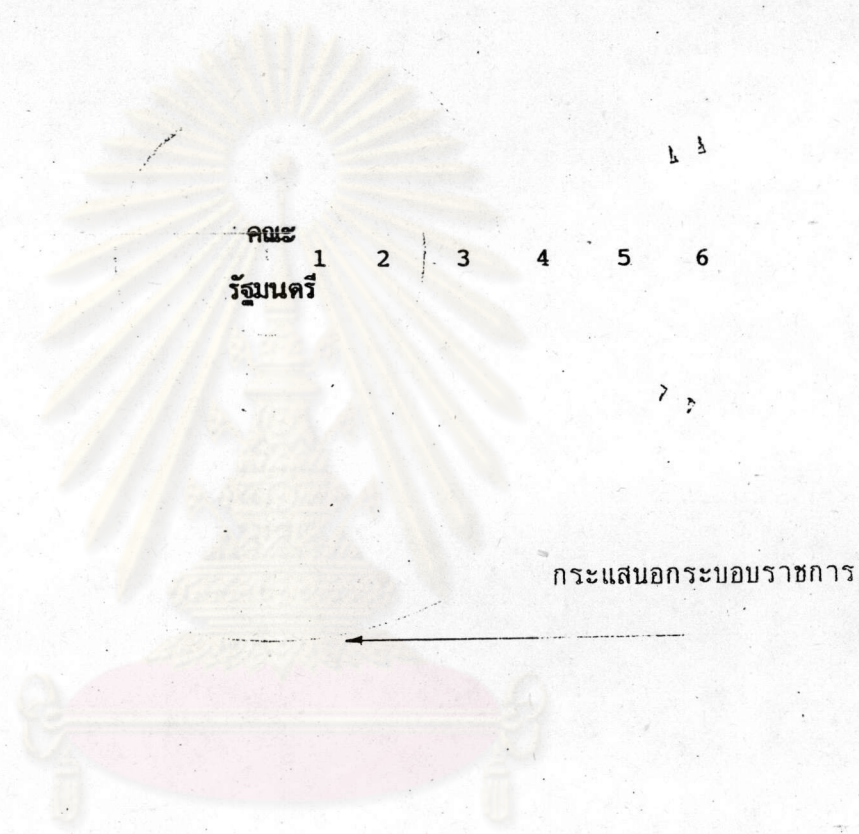
หากจะถือว่า คณะรัฐมนตรีนั้นคือศูนย์อำนาจทางการเมือง ก็อาจแบ่งระดับชั้นของ
นักธุรกิจเหล่านี้ว่ามีความสัมพันธ์กับศูนย์อำนาจทางการเมืองได้ดังแผนภาพที่ 22

ศูนย์วิทยทรัพย์ากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 22 ระดับชั้นความสัมพันธ์ของตัวแทนกระแสดำเนินการใน

คณะรัฐมนตรี

กระแสดำเนินการ



1. การเป็นรัฐมนตรีของนักธุรกิจ
2. การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลที่สนับสนุนด้านเศรษฐกิจของพรรค
3. การร่วมทุนกับพรรครัฐบาล
4. นักธุรกิจที่สนับสนุนพรรครัฐบาล
5. กลุ่มผลประโยชน์ที่กดดันรัฐบาล
6. ประชาชน นิสิต นักศึกษา และอื่น ๆ

การที่กติกาทหารการเมืองคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้เอื้ออำนวยให้ฝ่ายกระแส
ระบอบราชการ เข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองนั้น นอกจากจะก่อให้เกิด ทวิลักษณ์ ใน
องค์ประกอบคณะรัฐมนตรีดังที่ได้กล่าวแล้ว ยังเป็นเหตุและเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้นำรัฐบาล คือ
นายกรัฐมนตรีต้องสามารถ "จัดการ" กับอำนาจทั้งสองฝ่ายนั้นได้ ทำให้นายกรัฐมนตรีที่จะ
สามารถดำรงอยู่ได้ในสภาวะเช่นนี้ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัวคือ การเป็นที่ยอมรับจากพลังอำนาจ
ทั้งสองฝ่าย ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีต้องมีลักษณะ 2 ด้าน หรือ ทวิลักษณ์ อยู่ภายใต้กระแส
การเมืองแบบทวิภาวะนั่นเอง

ทวิภาวะของตัวนายกรัฐมนตรี

ผู้นำรัฐบาลท่ามกลางกระแสอำนาจทางการเมืองที่ต่อสู้ ชัดแย้ง แข่งขันของทั้งสอง
ฝ่าย เช่นนี้ หากจะสามารถบริหารประเทศได้โดยต่อเนื่องแล้ว ก็จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัว
ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และเงื่อนไขทางการเมืองดังกล่าวคือ จะต้องสามารถประสาน
ระหว่างกระแสอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ เพื่อไม่ให้ความขัดแย้ง แข่งขัน นั้นนำไปสู่การใช้ความ
รุนแรง หรือความรู้สึกได้เปรียบ เสียเปรียบ เกิดขึ้นในแต่ละฝ่าย และภายใต้เงื่อนไขที่ผู้นำ
รัฐบาลจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นี้ ก็เป็นสิ่งที่
กำหนดให้ตัวผู้นำรัฐบาลจะต้องสามารถรวบรวมความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้
อย่างพอเพียง และการที่จะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ในสภาพระบอบการเมืองหลายพรรค
เช่นระบบการเมืองไทยแล้ว นายกรัฐมนตรียังจะต้องสามารถ "จัดการ" ประสานระหว่าง
พรรคการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ให้ได้ด้วย

เงื่อนไขซึ่งเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน เช่นนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีลักษณะ เฉพาะที่
สำคัญยิ่ง ได้แก่

1) ได้รับการยอมรับจากฝ่ายระบอบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายทหาร และ
การที่จะได้รับความยอมรับจากกระแสอำนาจฝ่ายนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงตัวว่าเป็น
ตัวแทนของอำนาจฝ่ายนี้ด้วย

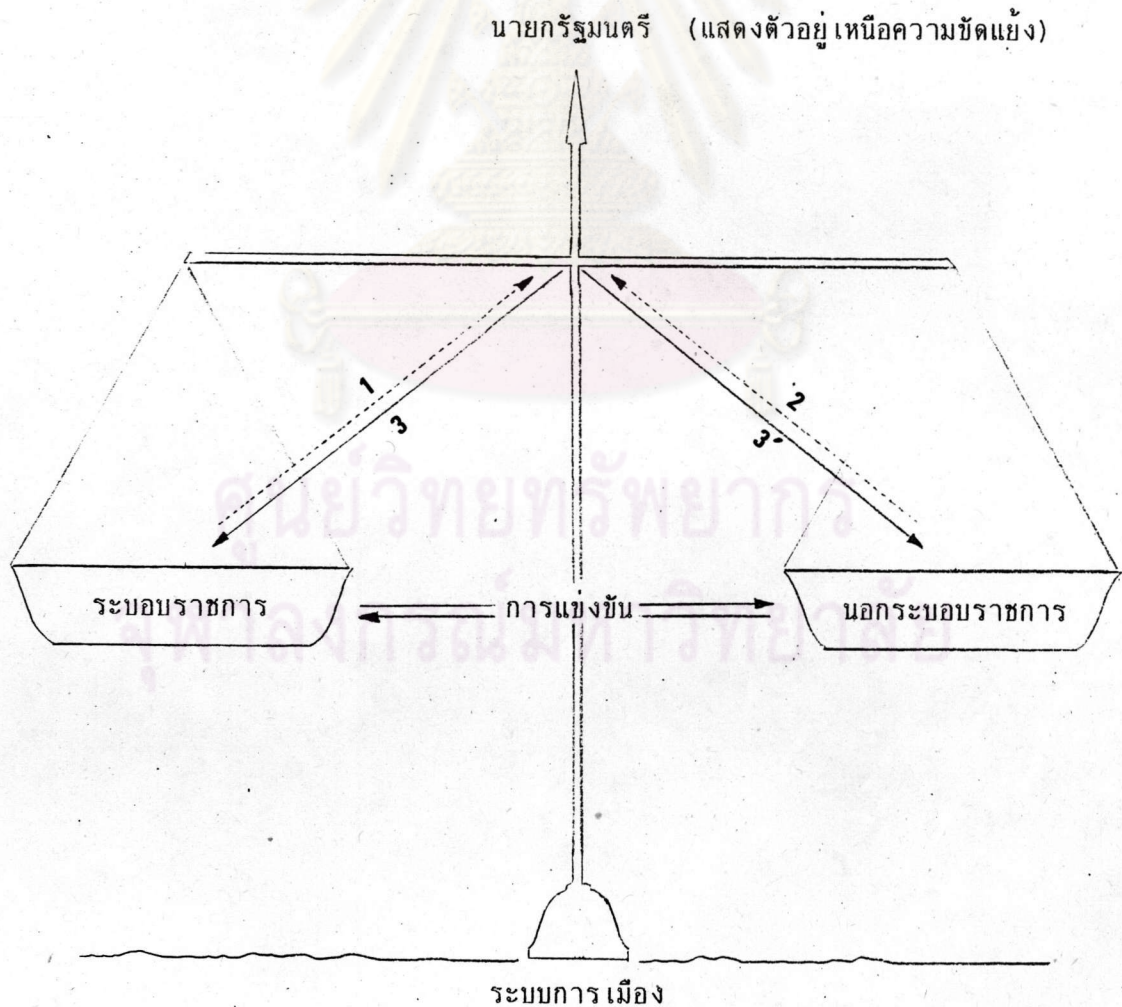
2) ได้รับการยอมรับจากฝ่ายพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันหลักในการจัดตั้งรัฐบาล
นั่นคือสามารถแสดงบทบาทว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายพลเรือนไปพร้อมกันด้วย ตลอดจนต้องสามารถ

ประสานประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ร่วมในคณะรัฐมนตรี และจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ ได้ด้วย

3) สามารถนำฐานะและบทบาทในข้อ 1 และข้อ 2 มาใช้ในการประสานระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายได้อย่างลงตัว ซึ่งนอกจากการประสานระหว่างพลังสองกระแสแล้ว นายกรัฐมนตรียังต้องสามารถถือดุลหรือจัดสมดุลระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายได้

นั่นคือ นายกรัฐมนตรีที่มีคุณลักษณะดังกล่าวนี้ ก็จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะ 2 ด้านควบคู่กัน หรือลักษณะทวิลักษณ์ นั่นเอง แบบแผนของนายกรัฐมนตรีตามแนวคิดดังกล่าวนี้ อาจเสนอได้ดังแผนภาพที่ 23

แผนภาพที่ 23 ทวิภาวะของนายกรัฐมนตรี



ตามภาพข้างต้น ระบบการเมืองในสภาพของการแข่งขันระหว่างพลังทั้งสองนี้ คือ ตาชั่ง นายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลกลางระหว่างทั้งสองด้าน ซึ่งอธิบายได้ว่า

(1) นายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงว่า เป็นตัวแทนของฝ่ายราชการ หรือมาจากฝ่ายระบอบราชการ

(2) ในขณะเดียวกันก็ต้องแสดงว่า เป็นตัวแทนหรือได้รับความสนับสนุนจากฝ่ายพรรคการเมือง หรือฝ่ายนอกระบอบราชการ

(3) คือการที่นายกรัฐมนตรีจะต้องรักษาสมดุลระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย เพื่อปกครองระบบให้คงอยู่ โดยที่การรักษาสมดุลนี้ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในลักษณะที่สมดุลระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายโดยตลอด หากแต่อาจจะอยู่ในรูปที่เอียงไปข้างใดข้างหนึ่งบ้างก็เป็นได้ หากจะไม่ทำให้ระบบนี้คลายลง การที่นายกรัฐมนตรีจะมีสภาพ เป็นผู้ถือดุลได้ก็จะต้องแสดงตัวว่าเป็น คนกลาง ผู้อยู่เหนือความขัดแย้ง แข่งขัน นั้น คือการแสดงว่าตนมีความเป็นอิสระจากพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย

อย่างไรก็ดีในความเป็นจริงแล้ว นายกรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะดำรงอยู่อย่าง เป็นอิสระโดยสมบูรณ์จากพลังทั้งสองฝ่ายได้ เพราะที่มาแห่งอำนาจ การดำรงอยู่ของตัวนายกรัฐมนตรีนั้น ล้วนมาจาก อาศัย และ ความสนับสนุนของทั้งสองฝ่าย ความเป็นอิสระที่จะแสดงออกได้จึงเป็นเพียง ความอิสระโดยสัมพัทธ์ (relative autonomy) คือการพยายามแสดงว่าไม่ได้อยู่ใต้อำนาจฝ่ายใด แต่ในที่สุดแล้วก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากอิทธิพลของพลังทั้งสองฝ่ายได้ ลักษณะทวิภาวะ เช่นนี้พิจารณาได้จากกรณีของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่เข้ามามีอำนาจสูงสุดทางการเมืองโดยบังฉ้าย เงื่อนไข และ ลักษณะเฉพาะดังกล่าว ได้ดังนี้

1. การเป็นตัวแทนของฝ่ายกระแสรบอบราชการ

การเข้ามาสู่จุดสูงสุดทางการเมืองของพลเอกเปรม ในฐานะตัวแทนของฝ่ายระบอบราชการหรือฝ่ายทหารนั้น ได้มีการปูพื้นฐานทางการเมืองมาโดยลำดับ¹² เช่นเดียวกับ

¹² ดู คณิน บุญสุวรรณ, "ปัญหาการถ่ายทอดอำนาจทางการเมือง," ใน ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน, เอกสารประกอบการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2529, หน้า 208-212.

นายทหารทั่วไป เป็นอันมาก โดยเริ่มจาก เมื่อดำรงยศในระดับพันเอกนั้น พลเอก เปรมก็ได้เข้าร่วมในการทำรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ.2500 และ พ.ศ.2501 โดยการนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พร้อม ๆ กับการเริ่มเรียนรู้ทางการเมือง เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ.2502 และดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญติดต่อกันจนกระทั่ง พ.ศ. 2511¹³ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แล้ว ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พลเอกเปรม ก็ได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย

เมื่อ จอมพลถนอม ทำการปฏิวัติตนเองเมื่อ พ.ศ.2514 และตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นมาทำหน้าที่ รัฐสภา พลเอกเปรมก็ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2514-2516) ต่อมาใน พ.ศ. 2519 พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจ พลเอกเปรม ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 2 ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน¹⁴ และจากที่พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ทำรัฐประหารอีกครั้งใน พ.ศ. 2520 พลเอกเปรม ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในคณะรัฐมนตรีโดยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งบทเฉพาะกาลให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ พลเอกเปรมก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พร้อมกับผู้บัญชาการทหารบก ควบคู่ไปด้วย และสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองได้เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 ขณะที่ยังเป็นผู้บัญชาการทหารบกอยู่ต่อไปด้วย

จึงกล่าวได้ว่า บทบาททางการเมืองของ พลเอกเปรม นั้น ได้ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่กองทัพเป็นสถาบันที่ทำการเลือกสรร และฝึกฝนทางการเมืองมาโดยลำดับ

¹³ ดู ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาในรอบ 42 ปี, อ่างแล้ว.

¹⁴ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน," รัฐสภาสารฉบับพิเศษ (2519).

การเข้ารับตำแหน่งสูงสุดทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี จึงได้รับทั้งการยอมรับและการสนับสนุนจากพลังฝ่ายระบอบราชการทั้งกองทัพ และพลเรือน โดยจากตัวแทนของฝ่ายตน

2. การเป็นตัวแทนของฝ่ายกระแสนอกระบอบราชการ

พลเอกเปรม เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับ และการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเห็นได้จากเมื่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2523 นั้น ในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พรรคการเมืองเกือบทุกพรรคได้ให้การสนับสนุนต่อพลเอกเปรม แม้พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคที่คัดค้านการครองอำนาจของฝ่ายทหารก็ได้ให้การสนับสนุนพลเอกเปรม เช่นที่โฆษกพรรคประชาธิปัตย์กล่าวว่า "พรรคประชาธิปัตย์สนับสนุนพลเอกเปรม เพราะทุกฝ่ายยอมรับในความซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นผู้ที่มีความเลื่อมใสในวิถีทางประชาธิปไตย"¹⁵

จากการที่ การเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภา และการที่พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด เป็นแกนหลักในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคอื่น ๆ ก็มักจะเกิดปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี และความวุ่นวายในรัฐสภาอยู่เสมอ เป็นช่องทางที่ทำให้คนกลางคือ พลเอกเปรมได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และคนกลางนั้นก็ยังคงเป็นผู้ที่ต้องได้รับความสนับสนุนเห็นด้วยจากฝ่ายระบอบราชการอีกด้วย

3. การเป็นผู้ประสานและประนีประนอมระหว่างกระแสนาจทั้งสองฝ่าย

สถานะของการเป็นตัวแทนของทั้งสองฝ่ายของพลเอกเปรม ทำให้สามารถเป็นผู้ที่ประสานระหว่างพลังทั้งสองฝ่ายได้ เพราะต่างฝ่ายต่างยอมรับในความเป็น "คนกลาง" ว่าจะสามารถสร้างเสถียรภาพแก่รัฐบาลได้ โดยเฉพาะการเป็นที่ยอมรับของกองทัพหรือฝ่ายราชการ พลเอกเปรมจึงเป็นผู้ที่ประสานพลังระหว่างทั้งสองฝ่ายให้ดำรงอยู่ร่วมกัน โดยการประนีประนอมแก่กันในระดับหนึ่ง เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกัน

¹⁵ สยามจดหมายเหตุ, ฉบับที่ 10, 28 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2530.

พลเอกเปรมจึงมีบทบาท เป็นผู้ถือดุลระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็น "ผู้จัดการ" จัดสูตรผสมทางการเมืองในคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามครรลอง และจังหวะเกมการเมือง เช่น ในรัฐบาลเปรม 1 นั้น ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม (81 ที่นั่ง) พรรคชาติไทย (38 ที่นั่ง) พรรคประชาธิปัตย์ (34 ที่นั่ง) ร่วมกับพรรคสยามประชาธิปไตย และพรรคชาติประชาชน อันเป็นพรรคเล็ก ๆ และใช้ระบบ "โควต้า" จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับแต่ละพรรค ตามอัตราส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐบาลเปรม 2 ถึงเปรม 5 ก็เป็นเช่นเดียวกัน เพียงแต่เปลี่ยนสูตรผสมพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น โดยทุกครั้งจะมีบุคคลในกลุ่มของพลเอกเปรมที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีด้วยเสมอ

ลักษณะการประนีประนอม และการใช้อำนาจร่วมกันของทั้งสองฝ่ายที่เห็นได้จากการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารประเทศ ระหว่างกระแสนโยบายราชการและกระแสนอกนโยบายราชการ (พรรคการเมือง) ออกจากกัน โดยที่ส่วนมากแล้วบุคคลในกลุ่มพลเอกเปรม หรือตัวแทนนโยบายราชการจะรับผิดชอบทางด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ คือกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ ขณะที่ฝ่ายพรรคการเมืองจะรับผิดชอบงานด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รวมทั้งด้านอื่น ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น โดยในการจัดสรรความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็พยายามให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ร่วมรัฐบาล เข้ารับผิดชอบควบคุมกำกับนโยบายเป็นรายกระทรวงไป คือ รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกัน ดังตัวอย่างในรัฐบาลเปรม 4 คือ¹⁶

1. พรรคกิจสังคม

พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา	เป็นรัฐมนตรีว่าการ	กระทรวงต่างประเทศ
ร.ต.ประพาส ลิ้มปะพันธุ์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงต่างประเทศ
นายโกศล ไกรฤกษ์	เป็นรัฐมนตรีว่าการ	กระทรวงพาณิชย์
นายไพโรจน์ ไชยพร	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงพาณิชย์
นายประยูร จินดาศิลป์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงพาณิชย์

¹⁶ ดู กนก วงษ์ตระหง่าน, อ้างแล้ว, หน้า 285-287.

2. พรรคประชาธิปัตย์

นายชวน หลีกภัย	เป็นรัฐมนตรีว่าการ	กระทรวงศึกษาธิการ
นายขุนทอง ภูผิวเดือน	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงศึกษาธิการ
นายสัมพันธ์ ทองสมัคร	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงศึกษาธิการ

3. พรรคประชากรไทย

นายสมัคร สุนทรเวช	เป็นรัฐมนตรีว่าการ	กระทรวงคมนาคม
น.พ.บุญเทียม เขมาภิรัตน์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงคมนาคม
นายพิภพ อสีติรัตน์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงคมนาคม

4. พรรคชาติประชาธิปไตย

นายอบ วสุรัตน์	เป็นรัฐมนตรีว่าการ	กระทรวงอุตสาหกรรม
นายประโยชน์ เนื่องจางค์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงอุตสาหกรรม
นายวงศ์ พลนิกร	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ	กระทรวงอุตสาหกรรม

นายกรัฐมนตรีจึงมีลักษณะทวิภาวะ คือ การเป็นทั้งตัวแทนฝ่ายระบอบราชการ กับ นอกกระบอบราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้จัดสมดุลทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งหนทางที่จะสามารถกระทำเช่นนี้ได้ นายกรัฐมนตรีจะต้องแสดงออกว่า ตนอยู่เหนือความขัดแย้ง-แข่งขัน ระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย โดยมุ่งประโยชน์ที่ประเทศชาติเป็นที่ตั้ง ดังพลเอกเปรม มักจะได้ย้ายในที่ต่างๆ อยู่เสมอ เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก็ได้กล่าวว่า

"...ถึงแม้คณะรัฐมนตรีชุดนี้จะมาจากหลายกลุ่มการเมืองและมาจากผู้มีประสบการณ์หลายด้านด้วยกันก็ตาม กระผมขอยืนยันได้ว่า บุคคลทุกคน และจากทุกฝ่ายในรัฐบาลนี้ต่างมีความมุ่งมั่นร่วมกันที่จะฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ด้วยความสำนึกในความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน

กระผมได้ชักชวน และทำความเข้าใจกับบุคคลทุกฝ่าย ทุกกลุ่ม ที่เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีชุดนี้ว่า รัฐบาลนี้จะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงพรรคถึงพวกและถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป้าหมายสำคัญอันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของรัฐบาลนี้มีอยู่เพียงสองประการเท่านั้น

คือ การยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น และการส่งเสริมความ
มั่นคงของชาติ"*

3. ทวิภาวะของคณะรัฐมนตรี : ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย

ผลกระทบที่สำคัญที่สุดจากการที่คณะรัฐมนตรี เป็น เสมือน เวทีของการต่อสู้-แข่งขัน-
ประนีประนอมระหว่างกระแสอนาจระบอบราชการ และนอกระบอบราชการ ก็คือ ผลต่อการ
กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยถ้าในสภาวะที่คณะรัฐมนตรีอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดย
สิ้นเชิง การกำหนดนโยบายก็มักจะ เป็นไป เพื่อสนองผลประโยชน์ของฝ่ายนั้น โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในสมัยแห่งการ เผด็จการอำนาจโดยฝ่ายทหาร แต่ในสมัยรัฐบาลถึงประชาธิปไตย ที่
กระแสอนาจนอกระบอบราชการได้มีอิทธิพลต่อรอง เพิ่มมากขึ้นนี้ การกำหนดนโยบายของ
คณะรัฐมนตรีก็ไม่สามารถที่จะดำเนินไป เพื่อสนองผลประโยชน์ของกระแสอนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
ได้ การกำหนดนโยบายในสภาวะเช่นนี้ จึงมีลักษณะของการต่อสู้ และประนีประนอมระหว่าง
พลังทั้งสองฝ่าย แม้กระแสนอราชการจะยังคง เป็นแกนนำในการผลักดันนโยบายอยู่ต่อไป
ก็ตาม

ตัวอย่างการกำหนดนโยบายที่แสดงถึง การแข่งขันระหว่างทั้งสองฝ่ายที่อาจหยิบยก
ขึ้นมาพิจารณาเป็นตัวอย่างที่สำคัญ เช่น ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้โดยในระบบ
คณะรัฐมนตรีภายใต้ระบอบเผด็จการ เช่น ในยุคของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ จอมพล
ถนอม กิตติขจร ระหว่างปี พ.ศ. 2502-2516 นั้น การพิจารณางบประมาณแผ่นดินโดยสภา
นิติบัญญัติที่แต่งตั้งและครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จะใช้เวลาในการพิจารณา อนุมัติร่างงบประมา
ณในเวลาเพียงไม่กี่นาทีเท่านั้น ซึ่งเท่ากับ เป็นเพียงการแจ้งให้สภานิติบัญญัติได้ทราบเท่านั้น¹⁷

* คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต่อรัฐสภา, วันที่ 28
มีนาคม พ.ศ. 2523.

¹⁷ มนตรี เจนวิทย์การ, "วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินจากแง่การเมือง :
อิทธิพลของข้าราชการประจำ," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 11 ฉบับ 1-3 (มกราคม-ธันวาคม,
2528): 33.

ในระบอบการ เมือง เช่นว่านี้คณะรัฐมนตรีซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำ จึงทำหน้าที่ เป็นเพียง ตรายาง อนุมัติงบประมาณให้แก่ฝ่ายราชการเท่านั้น ส่วนในคณะรัฐบาลที่กระแ สอำนาจนอกระบบราชการ (พรรคการเมือง) มีบทบาทหลักนั้น การพิจารณางบประมาณนั้น รัฐบาลจะต้องอาศัย เสียงสนับสนุนจากสภาในการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งการอภิปรายแปรญัตติ การใช้จ่ายในพระราชบัญญัติงบประมาณจะคล้ายคลึงกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล¹⁸ และในคณะรัฐมนตรีเองก็อาจจะมี ความเห็นที่แตกต่างกันในการจัดสรรงบประมาณได้ เช่น ใน สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ * ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ปลดรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล 3 คน รวมทั้งนายทวีข กสิณประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ด้วย โดยภายหลัง ถูกปลด นายทวีขได้แถลงแก่สื่อมวลชนว่า เพราะไปทำตัว เป็นก้างขวางคอผลประโยชน์ คือไป ท้วงติงงบประมาณลับของกระทรวงกลาโหม แต่ไปของงบประมาณซื้อ เครื่องบินทำฝนเทียมให้แก่ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ซึ่งแสดงว่า แม้ในสภานี้จะมีการต่อสู้ แข่งขันอยู่บ้าง แต่อิทธิพล ของกระแสรบอบราชการก็ยังคงมีอยู่อย่างสูงนั่นเอง และแม้ระบอบการ เมืองที่มีตัวแทนของ พลังทั้งสองฝ่ายอยู่ร่วมในคณะรัฐมนตรี อิทธิพลของระบอบราชการต่อการจัดสรรงบประมาณ แผ่นดินก็ยังคงมีอยู่ในระดับสูง เพราะข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการจัดทางงบประมาณ ซึ่งนักการเมืองที่แม้จะอยู่ในฝ่ายบริหารก็มักจะขาดความรู้ ประสบการณ์ ทำให้ไม่สามารถ เปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก

ส่วนอิทธิพลของฝ่ายพลังนอกระบบราชการในคณะรัฐมนตรี ต่อการกำหนดนโยบาย นั้น ก็อาจกระทำได้ เช่น ในการเสนอแนวนโยบายที่เอื้อต่อการประกอบการของภาค เอกชน การสนับสนุนบทบาททางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายนอกระบบ ราชการ การสนับสนุนการรวมตัวของภาคเอกชน ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดใน ส่วนต่อไป

¹⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 32.

สรุป

ลักษณะอันต่อเนื่องยาวนานของระบบบริหารราชการ ได้ค่อย ๆ หล่อหลอมระบบ คณะรัฐมนตรีไทยให้มีลักษณะ "ทวิภาวะ" การที่กระแสบอบมีอิทธิพลต่อรูปแบบโครงสร้างและ กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่ได้เพิ่งเริ่มต้นในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย หากแต่ก่อนหน้านั้น กระแสบอบราชการก็ได้มีอิทธิพลต่อ องค์การตัดสินใจสูงสุดของรัฐอยู่แล้วในรูปของการเป็นกลไกช่วยงานพระมหากษัตริย์ รวมทั้ง การเป็นกลไกช่วยอำนวยความสะดวกของพระมหากษัตริย์ต่าง ๆ เช่น องคมนตรีสภา รัฐมนตรีสภา ฯลฯ เป็นต้น กลไกช่วยงานนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แต่ก็มีมาต่อเนื่อง เรื่อยมาในแง่ที่กลไกระบอบราชการเหล่านี้ได้ทำให้คณะรัฐมนตรี หรือองค์การการตัดสินใจเชิง นโยบายสูงสุดในรูปแบบอื่น ๆ ต้องกลายเป็นที่รองรับเรื่องในด้านการบริหารต่าง ๆ อันมีจำนวน มหาศาล

แนวปฏิบัติที่สืบเนื่องเรื่อยมาเช่นนี้ ได้สร้างข้อผูกพันขึ้นจนเป็นผลให้คณะรัฐมนตรี กลายเป็นสถาบันซึ่งต้องทำหน้าที่วางระเบียบกฎเกณฑ์และตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวปฏิบัติ ของข้าราชการ อันเป็นงานด้านบริหาร คณะรัฐมนตรีต้องสูญเสียทรัพยากรและเวลาให้แก่ งานบริหารแบบประจำเช่นนี้เป็นอันมาก ทำให้ไม่สามารถเป็นองค์กรที่มุ่งทำหน้าที่ตัดสินใจเชิง นโยบายสูงสุดเป็นด้านหลักได้ จึงเสมือนหนึ่งว่าภารกิจของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่กลับ เป็น เรื่อง ของ "การบริหารราชการแผ่นดิน" อิทธิพลของภาคราชการและความผูกพันของภารกิจนี้ได้มีผล ต่อมาจนถึงระบบคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน ซึ่งจะได้ชี้แจงจากการพิจารณาระเบียบวาระการ ประชุมตามสถิติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลักษณะดังกล่าวนี้ก็คือ การที่คณะรัฐมนตรีได้ กลายมามีภารกิจสองด้านในเวลาเดียวกัน หรือ "ทวิภาวะ" ดังได้กล่าวแล้ว

ลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรีไทยในช่วงของระบอบกึ่งประชาธิปไตย อาจแบ่ง ได้เป็น

1. ลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรีทั้งระบอบ

การเกิดขึ้นของทวิภาวะ (Dualism) ของคณะรัฐมนตรีไทยไม่อาจสรุปโดยรวบรัดได้ว่าเป็นผลจากระบอบกึ่งประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะแม้ว่าลักษณะทวิภาวะของคณะรัฐมนตรีนี้จะ เป็นทางออกของระบอบการเมืองดังกล่าว และเป็นทางเลือกที่อาจจะเหมาะสมต่อระบบการเมืองที่มีรัฐบาลผสม รวมทั้งมีการต่อสู้ระหว่างกระแสนานาจอ 2 ฝ่าย แต่ยังมีเงื่อนไขและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีส่วนหล่อหลอมและค้ำจุนให้คณะรัฐมนตรีรูปแบบนี้ดำรงอยู่ได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ของระบบบริหารราชการไทย ซึ่งระบบราชการครองการนำในการกำหนดนโยบายและการบริหารบ้านเมืองมาโดยตลอด และปัจจัยสำคัญยิ่งอีกประการได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทย ความเติบโตของธุรกิจเอกชนอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับต่าง ๆ จากระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติได้ กลุ่มธุรกิจเอกชนนี้ได้เป็นตัวนำในการเรียกร้องให้มีการบริหารประเทศโดยวิถีทางและรูปแบบประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจเสรี พลังของธุรกิจเอกชนนี้เองที่สามารถเข้ามาทัดทานไม่ให้ภาคราชการ โดยเฉพาะข้าราชการประจำสามารถรวบอำนาจหรือกุมชะตากรรมการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้โดยลำพังอีกต่อไป พลังทางเศรษฐกิจการเมืองของภาคเอกชนไม่เพียงจะสามารถทัดทานอำนาจภาคราชการไว้ได้เท่านั้น แต่ยังสามารถรุกคืบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายยิ่งขึ้น เมื่อระบอบการเมืองได้คลายตัวไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้นในสมัยต่อมา

2. ทวิภาวะของตัวนายกรัฐมนตรี

ลักษณะทวิภาวะ หรือความเป็นสองด้านของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่เพียงการที่คณะรัฐมนตรีมีองค์ประกอบหรือสมาชิกทั้งที่เป็นตัวแทนจากภาคราชการและภาคเอกชนเท่านั้น แต่ความหมายของทวิภาวะมีผลครอบคลุมถึงการที่จะต้องมี ผู้นำสูงสุด หรือนายกรัฐมนตรีที่สามารถประสานและประนีประนอมพลังจากทั้ง 2 ภาคได้อย่างสมดุล คือต้องสามารถอ้างความเป็นผู้แทนจากกระแสนานาจอทั้ง 2 ภาคได้ ในขณะที่เดียวกันการที่พลเอกเปรมสามารถรักษาสมดุลระหว่างตัวแทนจากทั้ง 2 ภาคได้ ก็โดยการที่ตนได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร และสามารถอ้างความเป็นตัวแทนภาคราชการจากการเป็น

"ทหารเก่า" ที่ยังมีฐานอำนาจและบารมีในกองทัพได้ ภายใต้ระบบคณะรัฐมนตรีทวิภาวะนี้ นายกรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รักษาคูล์ ผู้ประสาน และแก้ปัญหาความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งเป็นผลให้ต้องทำตัวให้อยู่ในสถานะ "เหนือความขัดแย้ง" อยู่เสมอ ผลข้อนี้ทำให้ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทและสถานะโดดเด่นกว่า จากเงื่อนไขดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงสามารถกุมอำนาจการตัดสินใจไว้ได้มากกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ

ลักษณะ เช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง แต่เป็นคนของนายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี และมีบทบาทโดดเด่นกว่าตัวแทนจากพรรคการเมือง ขณะเดียวกัน เงื่อนไขนี้ทำให้คนจากฝ่ายนายกรัฐมนตรีสามารถเข้าไปครองหน่วยงานที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดแนวทางการอนุมัติโครงการต่าง ๆ รวมทั้งทำให้มีคนที่รัฐมนตรีรับผิดชอบหน่วยราชการที่เป็นหัวใจหลักต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาท ฯลฯ ไว้ได้อีกด้วย ดังนั้น แม้โดยองค์ประกอบจะกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีในช่วงสมัยนี้มีความเป็นทวิภาวะโดยแท้จริง คือมีตัวแทนจากทั้งสองภาคอยู่ก็ตาม แต่ในด้านของการกำหนดนโยบายนั้นเห็นได้ว่า อิทธิพลของฝ่ายราชการนั้นยังครองความเหนือกว่า และเป็นแหล่งนโยบายที่แท้จริงมากกว่า การกล่าวเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันเห็นได้ว่าในช่วงสมัยของระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น ทิศทางของแนวนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นถูกวางกรอบโดยองค์การราชการ ผู้มีส่วนสำคัญในนโยบาย ได้แก่ เทคโนโลยีทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือด้านความมั่นคงต่าง ๆ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานเหล่านี้ได้วางแนวนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยเน้นปัจจัยด้านความมั่นคง อยู่เหนือ เรื่องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ภาคราชการได้วางทิศทางการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในลักษณะของการเน้นความมั่นคง เช่นนี้จนสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกเปรมฯ และแนวนโยบายในลักษณะ เช่นนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปก็ เมื่อเริ่มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดังเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงทิศทางความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศอินโดจีนที่ยืดหยุ่นมากขึ้น

ดังนั้นในช่วงของคณะรัฐมนตรีภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ อำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายต่าง ๆ จึงกล่าวไม่ได้ว่ามีลักษณะทวิภาวะโดยสมบูรณ์ หรือมีความสมดุลในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ระหว่างตัวแทนจากทั้งสองพลังอำนาจที่แท้จริง

ทวิลักษณ์ทั้งสองประการมีผลทำให้ คณะรัฐมนตรีมีลักษณะสองด้านย่อย ๆ อื่น ๆ ตามมาคือ

1. เป็นผลให้กติกากาทางการเมือง ในการกำหนดลักษณะคณะรัฐมนตรีต้องเอื้อต่อการจัดตั้ง และการดำรงอยู่ของคณะรัฐมนตรีแบบทวิภาวะ ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ที่ไม่ได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง เป็นผลให้สามารถมีตัวแทนของระบอบราชการมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และทำให้มีตัวแทนจากภาคราชการเป็นรัฐมนตรีจำนวนมากได้

2. ในด้านการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต้องรับอิทธิพลจากทั้งฝ่ายระบอบราชการ และฝ่ายนอกระบอบราชการ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีทวิภาวะ จะมีลักษณะที่จะต้องประนีประนอม และประสานประโยชน์ระหว่างทั้งสองฝ่าย จึงจะสามารถประคับประคองรัฐบาลให้ดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ นโยบายของรัฐหลายครั้งจึงเป็นผลจากการประนีประนอมทางอำนาจมากกว่าการมุ่งไปสู่เป้าหมายของรัฐแต่เพียงด้านเดียว

นอกจากนี้ ผลประการสำคัญที่สุดของลักษณะสองด้านของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อ "ระบบคณะรัฐมนตรี" โดยตรง ได้แก่ การทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีไทยต้องมีการกิจควบคู่กันสองด้านคือ ทั้งด้านการบริหาร และด้านนโยบาย หรือที่อาจเรียกว่ามี ทวิภาวะ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะพิจารณาโดยรายละเอียดในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย