



### การแปรสภาพจากระบบอำมาตยาธิปไตยเป็นระบบประชาธิปไตยแบบราชการ

การเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ทหารกับกลุ่มข้าราชการเป็นสถาบันที่มีบทบาทในทางการเมืองต่อการนำระบบ ประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้ แต่เนื่องจากสภาพความไม่พร้อมทางการเมือง ทางสังคม และทางเศรษฐกิจ ทำให้บทบาทของทหารร่วมกับข้าราชการใช้ ชื่ออ้างของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจและ แสวงหาอำนาจให้แก่ตนและกลุ่มตนเอง จึงทำให้ประชาธิปไตยได้กลายเป็นการ ประนีประนอมระหว่างทหารกับข้าราชการในการแบ่งปันอำนาจกัน อย่างไรก็ตาม ทหารไทยยังมีได้เป็นทหารอาชีพเหมือนเช่นตะวันตก ตลอดจนสภาพของความมั่นคง ของชาติสิ้นคลอนทหารจึงแทรกแซงการเมืองได้เสมอ ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา เหตุการณ์ทางการเมืองไทยมีการรัฐประหารกระทำซ้ำกันบ่อยครั้ง

การที่ทหารและข้าราชการแทรกแซงทางการเมืองเช่นนี้ ชี้ให้เห็นว่า การปกครองไทยมีการใช้อำนาจเผด็จการเสมอมา ประชาชนไม่มีโอกาสใน การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นแต่เพียงผู้รับรู้ในการเปลี่ยนแปลงและผล ของการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น นอกจากนี้การเมืองของไทยยังได้ให้ความสำคัญต่อ ความมั่นคงและความสามัคคี ซึ่งทำให้ต้องกำผู้ที่มีความเข้มแข็ง เด็ดขาด จึงทำให้ทหารและข้าราชการสามารถเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยไม่ได้รับการ ต่อต้านจากประชาชน การแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวได้เป็นปรากฏการณ์ที่ เกิดขึ้นเป็นปกติในสายตาของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนอย่างหนึ่งที่ทำให้การ แทรกแซงทางการเมืองเป็นลักษณะเด่นของการเมืองไทยระบบอำมาตยาธิปไตย หากว่ามีกลุ่มพลังทางการเมืองใดจะทำลายอิทธิพลอำนาจและผลประโยชน์ของ ทหารและข้าราชการแล้ว ทหารและข้าราชการก็จะทำลายกลุ่มพลังทางการเมือง เหล่านั้น เห็นได้จากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ได้มีผลทำให้บทบาทของนิสิต นักศึกษาต้องถูกทำลายลง หรือในส่วนของที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้นในการเมืองไทย ทหารและข้าราชการจะอาศัยอำนาจกฎหมายต่างๆ เพื่อกำหนดกรอบและกฎเกณฑ์ในการแสดงบทบาท ตลอดจนใช้วิธีการรุนแรงต่างๆ



เพื่อจำกัดบทบาททางการเมืองของพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ทหารและข้าราชการเห็นว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อตน เห็นได้จากกรณีการสังหารผู้นำชาวนาที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2517-2518 และยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มพลังต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในระบบราชการได้แก่ กลุ่มนาวพล กลุ่มกระต๊องแดง และลูกเสือชาวบ้าน เป็นต้น ยังเป็นเครื่องมือสำคัญของทหารและข้าราชการในการทำลายบทบาทของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ตลอดจนปัญญาชนที่เห็นว่าเป็นปฏิปักษ์ด้วย

ฉะนั้น การที่ทหารและข้าราชการเป็นสถาบันทางการเมืองที่ครองอำนาจและอิทธิพลครอบงำการเมืองไทย ผลทำให้โอกาสที่จะเกิดพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนได้ยาก โอกาสที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และสัมผัสกับการเมืองในระบบประชาธิปไตย รวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงถูกจำกัดอยู่ตลอดเวลา

จากการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบบราชการมาเป็นระยะเวลาชยาวนาน ทหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการจึงมีบทบาททางการเมืองด้วย ทั้งนี้เพราะในอดีตการแบ่งแยกระหว่างทหารกับข้าราชการไม่มีความเด่นชัดเช่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยา เจ้าเมืองจะทำหน้าที่ปกครองบริหารงานในลักษณะของข้าราชการในยามสงบ แต่ในยามสงครามเจ้าเมืองก็จะทำหน้าที่เป็นแม่ทัพ ดังนั้นผู้นำทางการเมืองจึงหมายถึงผู้นำทางทหารด้วย<sup>1</sup> ทหารและข้าราชการจึงมีบทบาทควบคู่กันมาตลอด แม้แต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการพัฒนาการทหารให้มีความก้าวหน้าทันสมัยขึ้น ทหารก็มิได้มีหน้าที่ในการป้องกันราชอาณาจักรจากภัยคุกคามจากภายนอกด้วยกำลังทัพเท่านั้น แต่ทหารยังทำหน้าที่ทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และบริหารสาธารณสุขอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> อุดลย์ กอวัฒนา, "ทหารกับการพัฒนาทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะไทย พม่า อินโดนีเซีย," วารสารสังคมศาสตร์ 8, 2 (เมษายน 2514), หน้า 171-172.



ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากภาวะแวดล้อมทางด้านการเมืองการปกครอง ทำให้ทหารต้องเข้ามามีบทบาทหลายด้าน<sup>2</sup>

### ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

จากการที่ทหารมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองมาโดยตลอด ดังกล่าว ทำให้ทหารถือตนเองว่าเป็นส่วนจำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ในการแทรกแซงและมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองแม้หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ที่ระบอบราชการยังคงมีอิทธิพลเหนือการเมืองไทยโดยมิได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทำให้ทหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบอบราชการจึงยังคงมีบทบาททางการเมืองอย่างสูงอยู่เสมอมาเสมอตลอดมาจนถึงทุกวันนี้ โดยทหารอาจมีความเชื่อว่า บทบาทของตนเองในทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องมีอยู่ต่อไปและในระดับที่เท่า ๆ กับพลเรือน<sup>3</sup>

บทบาทของทหารที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในอดีตด้านนี้ถูกเรียกว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย เป็นบทบาทในด้านการรับใช้สถาบันกษัตริย์เป็นหลัก ความเคลื่อนไหวของทหารในการดำเนินบทบาททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบดั้งเดิมเริ่มจากการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2454 (รศ.130) ที่เรียกว่ากบฏหมอบเหล็ง โดยคณะพรรค รศ.130 มีความเห็นว่า ควรเปลี่ยนแปลงการปกครอง

<sup>2</sup> ภารดี มหาจันทร์, "การก่อกำเนิดและบทบาทของกลุ่มวิชาชีพทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," ใน ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, กนลา สุขพานิช และ วุฒิชัย มูลศิลป์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2523), หน้า 124.

<sup>3</sup> ระดม วงษ์น้อม, "อุดมการณ์ทางการเมืองของทหารไทย," รัฐศาสตร์นิเทศ 7, 3 (ธันวาคม 2515), หน้า 73.



ระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นประชาธิปไตยรูปใดรูปหนึ่ง<sup>4</sup> ซึ่งเป็นการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อล้มล้างอำนาจของสถาบันกษัตริย์ และเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่ประสบความสำเร็จจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วย นายทหาร จึงสามารถเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบบประชาธิปไตยได้สำเร็จแม้ว่ารัฐบาลขณะนั้นจะได้กำหนดมาตรการป้องกันไว้แล้วก็ตาม<sup>5</sup>

การที่ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองไทยระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้น มักอ้างว่ามุ่งแก้ไขภาวะเสื่อมโทรมของประเทศ มุ่งรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ มุ่งปรับปรุงประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า มุ่งแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นและความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งก็คือ การแทรกแซงทางการเมืองของทหารเป็นความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและทหาร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองในเมืองไทยระบอบอำมาตยาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม<sup>6</sup>

ผลประโยชน์ร่วมของกลุ่มของทหารอาจแยกออกได้หลายลักษณะ ที่สำคัญคือการได้รับการสนับสนุนทั้งทางงบประมาณและในด้านเกียรติยศ ทหารจะไม่พอใจถ้างบประมาณถูกตัด ผลประโยชน์ทางด้านการเงินอื่น ๆ ถูกยกเลิก กำลังทหารถูกลดและเกียรติยศตลอดจนความสำคัญของจนถูกบดบัง ความเป็นอิสระของกลุ่มทหารถือเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มอีกประการหนึ่ง ความเป็นอิสระนี้หมายถึง

<sup>4</sup> รายงานพิเศษ, "ทหารกับประชาธิปไตย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 24, 19 (6 พฤษภาคม 2520), หน้า 13.

<sup>5</sup> บุษเมฆ ดงป่าเหมี้ยง, "ทหารกับการเปลี่ยนแปลง 2475," อาจารย์สาร 3, 8 (มิถุนายน-กรกฎาคม 2524) : 32.

<sup>6</sup> สัจจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย," ใน ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 233-242.



การไม่ให้ข้าราชการและนักการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวในการศึกษา ฝึกอบรม การโยกย้ายแต่งตั้งนายทหารและวางการยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ นอกจากนั้น การที่มีหน่วยกำลังที่ทำหน้าที่คล้ายทหารมากขึ้น เช่น ตำรวจอาจกระทบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มทหารเช่นกัน<sup>7</sup>

รูปแบบในการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารในการเมืองไทย ระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้น ทหารจะก่อรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาลพลเรือน ซึ่งมีอำนาจถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากก่อการรัฐประหารนายทหารชั้นผู้ใหญ่ จะเข้ารับตำแหน่งสูงสุด และตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ทหารมิได้เข้ามาปกครองประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะมีข้าราชการเข้าร่วมรัฐบาลด้วยโดยที่ทหารจะเข้าร่วมหรือครอบงำระบบข้าราชการระดับสูง แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือ รัฐบาลทหารมักจะไม่ได้วางใจนักการเมืองและไม่มีความอดทนอดกลั้นต่อความแตกแยกอันเกิดจากระบบการเมืองและระบบรัฐสภา ดังนั้นรัฐบาลทหารจะสร้างความอ่อนแอให้แก่ระบบการเมือง โดยเข้าครอบงำหรือกำจัดระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งและระบบรัฐสภา หรือแม้ว่าจะยังมีระบบรัฐสภาอยู่ ฝ่ายทหารก็จะคอยคุมเชิงต่อการปฏิบัติการของฝ่ายรัฐสภามีให้อิสระเสรีจนเกินไป มีการขยายขอบเขตอำนาจของรัฐบาลทหารโดยที่รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องในวงการศึกษาและในขบวนการถ่ายทอดและสร้างสรรค์วัฒนธรรมและค่านิยมของชาติให้แก่ประชาชน จนเป็นแบบฉบับของการเมืองไทยในระบอบอำมาตยาธิปไตย

ยุคจอมพลสฤษดิ์ ถึง 14 ตุลาคม 2516

แม้ว่าทหารซึ่งเป็นแกนนำสำคัญของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะยอมรับว่าประเทศไทยควรมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกก็ตาม แต่ทหารในช่วงต่อมาบางท่านก็ได้ยอมรับแนวความคิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เคยประกาศว่าประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้นไม่ใช่เป็นระบบที่จะรับเข้ามาในประเทศไทยทั้งหมดได้โดยทันทีทันใด แต่ควรปรับปรุงมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ การศึกษา

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 233-242.



การเมือง และความต้องการของคนไทย ถ้าหากการให้เสรีภาพแก่ประชาชนจะนำมาซึ่งการทำลายชาติแล้ว ทหารย่อมรับประชาธิปไตยต่อไปไม่ได้ ดังนั้นรัฐบาลสมัยนั้น จึงเล็งงไปใช้คำว่าประชาธิปไตยแบบไทย<sup>๘</sup>

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทหารและข้าราชการถูกทำให้อ่อนแอลง มิได้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองแต่ล้าพั้งเหมือนอย่างแต่ก่อนอีกต่อไป โครงสร้างทางอำนาจเริ่มเปลี่ยนแปลงและมีความหลากหลายมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น กลุ่มอำนาจเก่า กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ กลุ่มเจ้าที่ดิน นักศึกษา และกลุ่มกรรมกร เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นทั้งในสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐสภา รัฐบาล และสถาบันนอกระบบราชการ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์<sup>๙</sup>

การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างอำนาจดังกล่าวเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจบริหาร<sup>๑๐</sup> เช่น โรงแรม ร้านอาหาร โรงภาพยนตร์ สถานอาบ-อบ-นวด ในที่คลับ ร้านค้า ฯลฯ จากสถิติที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าภายในอาชีพการบริหาร และการจัดการได้เพิ่มจาก 26,191 คน เป็น 246,591 คน คิดเป็นอัตราเพิ่มถึง 941.3 % และแรงงานเข้าใหม่เพิ่มจาก 64,880 คน ใน พ.ศ. 2503 เป็น 197,869 คน ใน พ.ศ. 2513 คิดเป็นอัตราเพิ่มถึง 305.0 %

<sup>๘</sup> ระดม วงษ์น้อม, "อุดมการณ์ทางการเมืองของทหารไทย," รัฐศาสตร์นิเทศ, หน้า 37.

<sup>๙</sup> โปรดดูรายละเอียดใน David L. Morell and Chaianan Samudavanija, Political Conflict in Thailand, (Cambridge, MA : Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1981).

<sup>๑๐</sup> Ben Anderson, "Withdrawal Symptoms : Social and Cultural Aspects of the Oct. 6 Coup," Bulletin of Concerned Asian Scholars 9 (July-September 1977) : 15-16.



ในส่วนที่เกี่ยวกับนักศึกษามหาวิทยาลัยพบว่ามีอัตราเพิ่มสูงจาก 55,315 คน ในปี พ.ศ. 2513 เป็น 110,394 คน ในปี 2516 ซึ่งคิดเป็นอัตราเพิ่มถึงประมาณ 100 % ในช่วงเวลาห่างกันเพียง 4 ปี<sup>11</sup>

การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ และรัฐบาลจอมพลถนอม ได้ดำเนินนโยบายผูกติดกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งมุ่งต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์และเข้ามาเกี่ยวข้องกับสงครามเวียดนาม รัฐบาลอเมริกันและคนอเมริกันได้นำเงินมาลงทุน และใช้จ่ายในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก<sup>12</sup> การเติบโตของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับกลุ่มพลังในระบบราชการ คือ ทหารและข้าราชการ ทำให้พวกเขาเรียกร้องและกดดันที่จะขอเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย<sup>13</sup> เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเพียงจุดระเบิดของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการ กับกลุ่มพลังนอกระบบราชการซึ่งมีขบวนการนักศึกษาเป็นแกนนำ และได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มพลังนอกระบบราชการต่างๆ โดยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการเปลี่ยนแปลงพลังของกลุ่มพลังในระบบราชการโดยเฉพาะทหาร ขบวนการทางการเมือง

<sup>11</sup> นิยม รัฐอมฤต "ระบอบข้าราชการกับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร 35, 3 (มีนาคม 2530) : 36.

<sup>12</sup> Anderson, Bulletin of Concerned Asian Scholars, p. 15.

<sup>13</sup> การเรียกร้องรัฐธรรมนูญเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2516 โดยกลุ่มนักศึกษาก่อต่อต้านคำสั่งคณะปฏิวัติจะรวบอำนาจตุลาการมาไว้กับฝ่ายบริหารเมื่อปลายปี 2515 เป็นตัวอย่างที่ดีของการเรียกร้องของเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง

เมืองหลัง 14 ตุลาคม 2516 จึงสะท้อนถึงอิทธิพลของกลุ่มพลังนอกระบบราชการที่พยายามกันทหารและข้าราชการออกจากวงการเมือง<sup>14</sup>

### ยุครัฐบาลนายธานินทร์

หลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พลเรือเอกสัจฉลอมอยู่ รัฐมนตรีกลาโหมในคณะรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ทำการยึดอำนาจปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว คณะปฏิรูปก็ได้สนับสนุนให้นายธานินทร์ ภัยวิเชียร ผู้พิพากษาศาลฎีกา ขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2519<sup>15</sup> ส่วนคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหลบเข้าหลังฉากโดยแสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี<sup>16</sup>

นายธานินทร์เมื่อได้เข้ารับหน้าที่แล้วก็ปกครองประเทศแบบเผด็จการเต็มรูป รัฐบาลได้ใช้มาตรการเฉียบขาด กับนักศึกษาและนักการเมืองฝ่ายซ้าย ทำการจับกุมและคุมขังบุคคลประเภทดังกล่าวในข้อหาภัยสังคม<sup>17</sup> เป็นผลให้

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 103 และ 179 แยกทหารและข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยห้ามทหารและข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา

<sup>15</sup> "ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519," ราชกิจจานุเบกษา 93, ฉบับพิเศษ (10 ตุลาคม 2519): 1.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2519 มาตรา 18

<sup>17</sup> "คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 22 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2519," ราชกิจจานุเบกษา 95, ฉบับพิเศษ (22 ตุลาคม 2519): 1.



นักศึกษา นักการเมือง และผู้มีที่ความตื่นตัวในทางการเมืองถูกจับกุมคุมขัง และหลายพันคนต้องหนีเข้าป่าจับอาวุธขึ้นสู้กับรัฐบาล หรือหนีออกประเทศ<sup>18</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ รัฐบาลชานินทร์ได้ใช้มาตรการเข้มงวดตรวจสอบหนังสือพิมพ์และปิดกั้นเสรีภาพในการเสนอข่าว<sup>19</sup> หนังสือพิมพ์รายวันและรายสัปดาห์ 13 ฉบับถูกปิดตาย และอีกหลายฉบับถูกปิดเป็นครั้งเป็นคราวตลอดสมัยรัฐบาลชานินทร์ นอกจากนี้หนังสือพิมพ์จำนวนไม่น้อยยังถูกรัฐบาลสั่งให้เจ้าของหรือบรรณาธิการไล่ออก หรือห้ามประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ บางคนถูกข้อหาเป็นคอมมิวนิสต์<sup>20</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ รัฐบาลชานินทร์ก็ใช้นโยบายแข็งกร้าวเข้าจัดการกับข้าราชการคอร์รัปชัน และจัดโครงการอบรมข้าราชการให้ยึดมั่นในอุดมการณ์ชาวจัด ซึ่งสร้างความไม่พอใจและความหวาดกลัวแก่ข้าราชการอย่างมาก<sup>21</sup>

นอกจากรัฐบาลจะเข้มงวดกับกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบราชการแล้ว รัฐบาลชานินทร์ยังมีแผนที่จะปกครองประเทศในระบอบเผด็จการเป็น

<sup>18</sup> นิยม รัฐอมฤต, "ระบอบข้าราชการกับการนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร : 41.

<sup>19</sup> "คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519," ราชกิจจานุเบกษา 93, ฉบับพิเศษ (21 ตุลาคม 2519): 52.

<sup>20</sup> สุกัญญา ศีระวนิช, "หนังสือพิมพ์ในประเทศไทย" ใน วิวัฒนาการสื่อสารมวลชนไทย, คณะนิเทศศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : พุทธบูชา, 2526), หน้า 15-16.

<sup>21</sup> John Girling, Thailand : Society and Politics, (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1981), p. 218.



เวลายาวนานอีกด้วย โดยเสนอโครงการพัฒนาประชาธิปไตย 12 ปี 3 ขั้นตอน โดย 4 ปีแรกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งล้วน 4 ปีถัดไปรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา สภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจ 4 ปีสุดท้ายรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา เช่นกันอย่างในสมัยที่ 2 แต่จะให้เพิ่มอำนาจแก่สภาที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อพ้นระยะเวลา 12 ปีดังกล่าวแล้ว และประชาชนมีความรับผิดชอบต่อชาติบ้านเมืองดีแล้ว จึงให้ยุบเลิกสภาแต่งตั้ง<sup>22</sup>

การดำเนินนโยบายแข็งกร้าวโดยไม่สนใจต่อความเดือดร้อนของประชาชน และการผูกขาดอำนาจไว้ในกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนของรัฐบาลชาตินิกร์สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มนายทหารอย่างยิ่งโดยเฉพาะกลุ่มยังเติร์ก ซึ่งได้ดำเนินการอย่างเปิดเผยในการชักจูงใจนายทหารชั้นผู้ใหญ่โค่นล้มรัฐบาลชาตินิกร์เสีย เช่น ในวันที่ 3 มิถุนายน 2520 กลุ่มยังเติร์กได้เข้าพบ พลเอก เสริม ๗ นคร ผู้บัญชาการทหารบกเพื่อขอให้ทำการรัฐประหาร แต่ พลเอก เสริม ลังเลใจ กลุ่มยังเติร์กจึงต้องล้มเลิกความตั้งใจ ใน 2 สัปดาห์ต่อมา กลุ่มยังเติร์กสนับสนุนปฏิบัติการของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่จะให้มีการเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในเรื่องคอร์รัปชันเกี่ยวกับการซื้ออุปกรณ์โทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ในวันที่ 20 กันยายน 2520 เกิดการระเบิดใกล้ที่ประทับในระหว่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังประกอบพิธีพระราชทานธงประจำรุ่นแก่ลูกเสือชาวบ้านในจังหวัดยะลา กลุ่มยังเติร์กก็ถือโอกาสโจมตีรัฐบาลที่ทำการหละหลวมในการรักษาความปลอดภัย และเรียกร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลาออก<sup>23</sup> ต่อมากลุ่มยังเติร์กได้เพิ่มข้อเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงคณะรัฐมนตรี โดยขอให้ปลดรัฐมนตรี 9 นาย ความเคลื่อนไหวของกลุ่มยังเติร์กได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากพลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอก เกอริงศักดิ์ กล่าวแก่นักหนังสือพิมพ์ว่า ทหารมิได้มีไว้สำหรับปกป้องบุคคล

<sup>22</sup> อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2519

<sup>23</sup> นิยม รัฐอมฤต, "ระบอบข้าราชการกับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร : 41.



กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะรัฐบาลที่ไม่เป็นที่นิยมของประชาชน แต่ทว่ามีไว้เพื่อป้องกันสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ทั้ง 3 ได้แก่ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์<sup>24</sup>

ท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างกลุ่มยังเติร์กกับรัฐบาลชาตินิกร์ ซึ่งเพิ่มความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และมีกลุ่มมวลชน เช่น กระทิงแดง ลูกเสือชาวบ้าน รวมทั้งสื่อมวลชนร่วมสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มยังเติร์ก แต่รัฐบาลชาตินิกร์ก็ยืนยันที่จะไม่ปรับปรุงรัฐบาลและจะอยู่ในอำนาจต่อไปจนครบวาระ ในที่สุดคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตัดสินใจยื่นข้างกลุ่มยังเติร์ก และร่วมมือกับกลุ่มยังเติร์กทำรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ครั้งนี้ในนามของคณะปฏิวัติ<sup>25</sup>

การยึดอำนาจจากรัฐบาลชาตินิกร์ ในปี 2520 นับได้ว่าเป็นการแตกแยกของกลุ่มพลังในระบบราชการด้วยตนเอง คือกลุ่มหนึ่งเดินนโยบายขวาจัด อีกกลุ่มหนึ่งถือนโยบายขวาปฏิรูป การยึดอำนาจครั้งนี้ นับว่ามีอัตราการเสี่ยงสูง เนื่องจากคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่างอยู่ในระบบราชการ มีอำนาจต่อรองสูงและมีทหารตำรวจอยู่ ซึ่งต่างจากการยึดอำนาจเมื่อปี 2519 ซึ่งเป็นการเผชิญหน้ากับกลุ่มนอกระบบราชการและมีพลังต่อรองต่ำ โดยที่การยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 มีอัตราการเสี่ยงสูงคณะปฏิวัติ จึงต้องวิ่งเข้าหากกลุ่มพลังนอกระบบราชการ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กลุ่มของตนในการเข้ายึดอำนาจในเวลาเดียวกันก็เป็นการบั่นทอนพลังของฝ่ายตรงข้าม ซึ่งมีภาพพจน์แนบแน่นอยู่กับระบบเผด็จการ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> Kamol Somvichain, "The Oyster and Shell : Thai Bureaucrat in Politics," Asian Survey 18 (August 1978): 837.

<sup>25</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กทหารประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2525), หน้า 86-92.



## ยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

อาจสรุปได้ว่า ระบบประชาธิปไตยแบบราชการอุบัติขึ้นเนื่องจาก ความแตกแยกของกลุ่มพลังในระบบราชการ ทำให้กลุ่มพลังในระบบราชการบางส่วนต้องวิ่งเข้าหากกลุ่มพลังนอกระบบราชการ เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับอำนาจของตนที่ยึดมาได้จากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 กลุ่มพลังในระบบราชการจึงผลักดันนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง เพื่อประนีประนอมปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งมุ่งส่งเสริมการเมืองในระบบพรรค แต่เนื่องจากรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ไม่พร้อมที่จะเล่นการเมืองในระบบนั้น เนื่องจากตัวเองและพรรคพวกไม่ได้จัดตั้งพรรคการเมืองมาก่อน ถึงจะจัดตั้งขึ้นในช่วงนั้นชื่อเสียงความชำนาญก็สู้พรรคเก่าๆ อย่างประชาธิปไตย กิจสังคม และชาติไทยไม่ได้ อีกทั้งพลเอกเกรียงศักดิ์มีความปรารถนาที่จะอยู่ในอำนาจต่อไปอีก จึงได้หาทางผัดผ่อนไม่ให้มีการแข่งขันกันในระบบพรรคในระยะเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กล่าวคือรัฐบาลได้เข้าแทรกแซงอย่างมากในขั้นแปรรูปคดีและในขั้นสุดท้ายของการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดย

ประการแรก ได้มีการแต่งตั้งนายทหารจำนวนมาก เข้ามาเป็นเป็นกรรมาธิการแปรรูปคดีร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 19 จากจำนวนทั้งหมด 35 และได้กำหนดตัวให้ พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร์ เป็นประธานกรรมาธิการฯ และ พลโทสัณฑ์ จิตปฎิมา (ยศขณะนั้น) เป็นเลขานุการ

ประการที่สอง รัฐบาลและสภานโยบายแห่งชาติ (คณะปฏิวัติ 2520) ได้กำหนดเนื้อหาและหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยที่คณะกรรมการแปรรูปคดีฯ ไม่มีอิสระที่จะใช้ดุลพินิจของตัวเอง

ประการที่สาม มีการนัดประชุมบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจะ เป็นผู้อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญให้ออกเสียงตามที่รัฐบาลและสภานโยบายแห่งชาติ ต้องการ อีกทั้งมีการตั้งผู้ควบคุมเสียงคอยควบคุมการออกเสียงของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกด้วย



จากการแทรกแซงของรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงถูกแก้ไขให้รัฐบาลและคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2520 ได้อยู่ในอำนาจต่อไป โดยอาศัยบทเฉพาะกาลดังนี้

1. ในช่วงสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ให้วุฒิสมาชิกซึ่งสมาชิกแต่งตั้งโดยรัฐบาลชุดเก่ามีอำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เช่น ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไป การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่สำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงราชบัลลังก์ เศรษฐกิจ (มาตรา 203)

2. ในช่วงสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ให้นำมาตราที่ว่าด้วยพรรคการเมืองมาบังคับใช้ กล่าวคือการเลือกตั้งไม่ให้เป็นแบบรวมเขต (จังหวัดหนึ่งถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง) การเลือกตั้งไม่ให้เลือกเป็นคณะผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคการเมืองไม่ต้องส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภาล่าง ที่จะถึงมีได้ในขณะนั้น การเสนอร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ไม่ต้องเสนอในนามของพรรคการเมืองแต่ตั้งเสนอผ่านคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 204 ยกเว้น (3))

3. ในช่วงสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 25 ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองได้ (มาตรา 204 (3))

4. ไม่ยอมประกาศใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมือง โดยเกรงว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองอื่นได้เปรียบ จากการมีชื่อเสียงดีเป็นที่รู้จักของประชาชน และยังเป็นภาระที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จะโน้มน้าว ส.ส. ให้เข้ามาสนับสนุนรัฐบาลของตนเพราะว่ามีสังกัดเสียแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า ไม่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมือง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2524

5. สื่อสารมวลชนของรัฐบาลไม่ยอมใช้คำว่าพรรคการเมือง ในการเรียกพรรคการเมืองต่างๆ โดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองอนุญาตให้จัดตั้งพรรค



6. กำหนดเวลาให้พรรคการเมืองและนักการเมืองหาเสียงกัน เพียงระยะสั้นๆ เพียงประมาณเดือนครึ่ง โดยรัฐบาลไม่ยอมยกเลิกกฎอัยการศึก ห้ามการชุมนุมทางการเมืองจนกระทั่งใกล้ระยะเวลามีการเลือกตั้ง

7. พยายามควบคุมการหาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ในวงจำกัด เช่น การเข้มงวดในการปิดโปสเตอร์ การจำกัดสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมหาเสียง โดยอ้างความสงบเรียบร้อยและกฎหมายรักษาความสะอาด นอกจากนี้ยังจำกัดสิทธิของลูกต่างด้าวอีกด้วย อันจะทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยและจะทำให้การเลือกตั้งมีความสำคัญน้อยลง

8. ในคหุหาเลือกตั้ง ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าสังกัดพรรคการเมืองใดหรือกลุ่มการเมืองใด ทำให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่จำไม่ได้ว่าผู้สมัครคนใดสังกัดพรรคใด ไม่สามารถเลือกพรรคที่ตนต้องการ เพราะเข้าไปแล้วจะถอยกลับออกมาข้างนอกคหุหาเลือกตั้งเพื่อดูว่าผู้สมัครคนใดสังกัดพรรคใดก็ทำไม่ได้

จากมาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 (ดูตารางที่ 3.1) ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพังได้ เว้นเสียแต่กลุ่มพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งมีเสียงในสภาอยู่ถึง 3 ใน 4 จำนวนสมาชิกสภาล่าง (มาตรา 84) เท่านั้นที่จะทำได้ โดยอาศัยเสียงจากสมาชิกสภาล่างเพียงจำนวนเล็กน้อยก็จัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป พลเอกเกรียงศักดิ์จึงได้มีโอกาสเป็นผู้นำรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งโดยอาศัยเสียงจากวุฒิสมาชิก (เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเล็กน้อย เช่น พรรคเสรีธรรม พรรคพลังใหม่ พรรคกิจประชาธิปไตย ทั้งนี้โดยมิได้มีพรรคใหญ่เข้าร่วมเลย นอกจากนี้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2522 ยังประกอบด้วยข้าราชการอาวุโสทั้งทหารและพลเรือนเป็นสำคัญ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีเพียง 7 คนเท่านั้น จากจำนวนทั้งหมด 43 คน<sup>26</sup>

<sup>26</sup> นิยม รัฐอมฤต, "ระบอบข้าราชการกับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร : 51.



การปฐทางเพื่อให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นรัฐบาลต่อไปนั้น ยังได้มีการตระเตรียมการในด้านต่างๆ ดังนี้ เป็นต้นว่า กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นรัฐสภา (มาตรา 75) มีอำนาจในการทูลเกล้าถวายชื่อบุคคลเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (มาตรา 146) โดยประธานรัฐสภาจะปรึกษาหารือกับสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้ บุคคลที่จะมาเป็นนายกฯ ไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มิได้บังคับไว้ (ดูมาตรา 146) เหมือนอย่างกรณีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ยังได้บัญญัติให้รัฐบาลเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้โดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจอีกด้วย (มาตรา 151)

ตารางที่ 3.2 : ผลการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2522

ที่	ชื่อพรรค	ที่นั่งในสภาฯ
1	กิจสังคม	81
2	ชาติไทย	38
3	ประชาธิปไตย	34
4	ประชากรไทย	32
5	เสรีธรรม	21
6	ชาติประชาชน	13
7	พลังใหม่	8
8	กิจประชาธิปไตย	4
9	เกษตรสังคม	3
10	รวมไทย	2
11	ธรรมสังคม	1
12	สยามปฏิรูป	1
13	กิจธรรม	1
14	สนับสนุนนโยบายเกรียงศักดิ์	1
15	ไม่สังกัดพรรค	61
	รวม	301

ที่มา : กรมการปกครอง รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2523) หน้า 411-539



โดยสรุป ผลเอกเกรียงศักดิ์ ประสบความสำเร็จในการกันกลุ่มพลังนอกระบบราชการออกจากรัฐบาล โดยอาศัยพลังสนับสนุนจากวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้ง และพยายามสลายพลังของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ โดยการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง และลดอำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการแต่งตั้งและควบคุมรัฐบาล ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงพลังของกลุ่มพลังนอกระบบราชการที่อ่อนแอมากและไร้พลังต่อรอง แต่อย่างไรก็ดี โดยที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ อิงอยู่กับกลุ่มพลังในระบบราชการโดยเฉพาะทหาร แต่ตัวพลเอกเกรียงศักดิ์เองมิได้เป็นทหารสายคุมกำลัง และครบเกษียณในวันสุดท้ายของเดือนกันยายน 2521 ฐานทางทหารของพลเอกเกรียงศักดิ์จึงผุ่ร่อนเพราะกลุ่มทหารสายคุมกำลังเริ่มเปลี่ยนท่าทีไปสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่<sup>27</sup>

ดังนั้น เมื่อวิกฤตการณ์น้ำมันเกิดขึ้น โดยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ จำเป็นต้องขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันเบนซินธรรมดาจากลิตรละ 7.45 บาท เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2523 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ไม่อาจจะรักษาเก้าอี้ต่อไปได้ เพราะถูกโจมตีทั้งจากพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งไม่ถูกกับรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์อย่างรุนแรง (เนื่องจากถูกรัฐบาลหลอกลวงในการร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง และการก่อตั้งรัฐบาล) และจากวุฒิสมาชิกซึ่งแต่งตั้งโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ในที่สุด พลเอกเกรียงศักดิ์ต้องลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523

#### ยุครัฐบาลพลเอกเปรม

หลังจาก พลเอกเกรียงศักดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ลงมติเลือก พลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 ด้วยคะแนน 395 เสียง ชนะ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมาเป็นี่ 2 ถึง 315 <sup>28</sup> การที่รัฐสภาลงมติเลือกพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีสะท้อนถึงพลังของกลุ่มพลังในระบบราชการในสถาบันนิติบัญญัติ

<sup>27</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กทหารประชาธิปไตย, หน้า 106.



และความอ่อนแอของกลุ่มพลังนอกระบบราชการที่แก่งแย่งผลประโยชน์กัน และไม่อาจร่วมมือกันได้

รัฐบาลพลเอกเปรม มีความแตกต่างจากรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ คือ มีท่าทีอ้อมช้อมกับพรรคการเมือง ในขณะที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ค่อนข้างไม่แยแสต่อพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ทั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ และพลเอกเปรม ต่างก็เป็นตัวแทนของกลุ่มพลังในระบบราชการ กรณีอำนาจถูกเปลี่ยนมือจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ไปสู่พลเอกเปรม จึงยังเป็นการคงอำนาจการปกครองไว้กับกลุ่มพลังในระบบราชการเหมือนดังเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนตัวผู้นำกลุ่มเท่านั้น

อย่างไรก็ดี พลเอกเปรมเป็นผู้นำที่ยึดมั่นในนโยบายอ้อมช้อมระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการ กับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ดังนั้น รัฐบาลพลเอกเปรมทุกชุดจะตั้งมีพรรคการเมืองที่มีเสียงมากในสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาลเสมอ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลเปรม 1 ประกอบด้วย พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับ 1, 2 และ 3 (81 ที่นั่ง 38 ที่นั่ง และ 34 ที่นั่ง) ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีพรรคเล็กๆ อีก 2 พรรคเข้าร่วมรัฐบาลด้วย ได้แก่ พรรคสยามประชาธิปไตยม และพรรคชาติประชาชน และในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีพลเอกเปรม ก็ได้แจกจ่ายให้แก่พรรคร่วมรัฐบาลตามอัตราส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคมี และตามชื่อเสียงเกียรติคุณของพรรค<sup>28</sup>

รัฐบาลเปรม 2 จัดตั้งเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2524 ประกอบด้วย พรรคแนวมหาชน พรรคชาติไทย พรรครวมไทย พรรคประชาธิปัตย์ และสหพรรค รัฐบาลเปรม 3 ตั้งแต่เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2524 ประกอบด้วย 4 พรรค ได้แก่ พรรคกิจสังคม (101 ที่นั่ง) พรรคประชาธิปัตย์ (57 ที่นั่ง) พรรคประชากรไทย (36 ที่นั่ง) และพรรคชาติประชาธิปไตยม (15 ที่นั่ง)

<sup>28</sup> นิยม รัฐอมฤต, "ระบอบข้าราชการกับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร : 52.



นอกจากนี้เมื่อกลุ่มยังเติร์กบีบบังคับให้ พลเอกเปรม ทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2524 เพื่อขุบเลิกระบบรัฐสภาซึ่งมีพรรคการเมืองพลังนอกระบบราชการร่วมใช้อำนาจอยู่ด้วย พลเอกเปรม ปฏิเสธที่จะร่วมมือด้วย และเมื่อกลุ่มยังเติร์กประกาศโค่นล้มรัฐบาล พลเอกเปรมก็ทำการต่อสู้จนสามารถรักษา รูปแบบการปกครองเดิมไว้ได้<sup>๒๐</sup>

อย่างไรก็ดี วิธีการรักษาอำนาจของกลุ่มพลเอกเปรม โดย คุลอำนาจระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ และการ ใช้มาตรการเสริมบางประการ เพื่อให้ทหารมีบทบาทในทางการเมืองเพิ่มขึ้น เป็น เพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น ตราบใดที่ระบบประชาธิปไตยแบบราชการยังอยู่ ตราบนั้นกลุ่มพลังในระบบราชการก็มีความยากลำบากในการรักษาอำนาจ ดังนั้น หลังจากคณะทหารฝ่ายแพ้ในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในตอนต้นปี 2526 แล้ว ก็มิได้ ลดละที่จะผลักดันให้มีการเคลื่อนไหวของแก้ไขรัฐธรรมนูญอีก แต่การเคลื่อนไหว เช่นนั้นก็ทำได้ไม่ง่ายนักเนื่องจาก พลเอกเปรมได้กลายเป็นทหารปลดเกษียณแล้ว การจะเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำทหารมากย่อมเป็นการไม่ปลอดภัยสำหรับพลเอกเปรม เช่นเดียวกัน เพราะผู้นำทหารมักจะเป็นคู่แข่งทางการเมืองที่น่ากลัวเสียยิ่งกว่า คู่แข่งที่มาจากนอกระบบราชการ ดังนั้น วิธีการรักษาอำนาจของพลเอกเปรม ก็คือต้องพยายามสร้างดุลยภาพในกองทัพ และระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการ กับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ เหตุการณ์เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 ซึ่งมี ทหารบกร่วมกับทหารอากาศกลุ่มหนึ่งพยายามทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล โดยอ้าง ถึงความล้มเหลวของรัฐบาลพลเอกเปรมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การอ้างเช่น นั้นจะสมเหตุสมผลหรือไม่ และถ้าผู้กล่าวอ้างขึ้นมาเป็นรัฐบาลจะทำได้หรือไม่ ประเด็นนี้อาจมีข้อโต้แย้งได้มาก แต่ที่แน่นอนที่สุดการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการ สะท้อนความไม่พอใจของทหารบางกลุ่มต่อมาตรการของพลเอกเปรม ในการ พยายามสร้างดุลยภาพในกองทัพ อันเป็นช่องว่างที่ทำให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการ เข้ามามีบทบาททางการเมือง นำสู่การประนีประนอมร่วมกันระหว่างกลุ่มพลังใน ระบบราชการและกลุ่มพลังนอกระบบราชการ และพัฒนาพรรคการเมืองในรูปแบบ ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

<sup>๒๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.



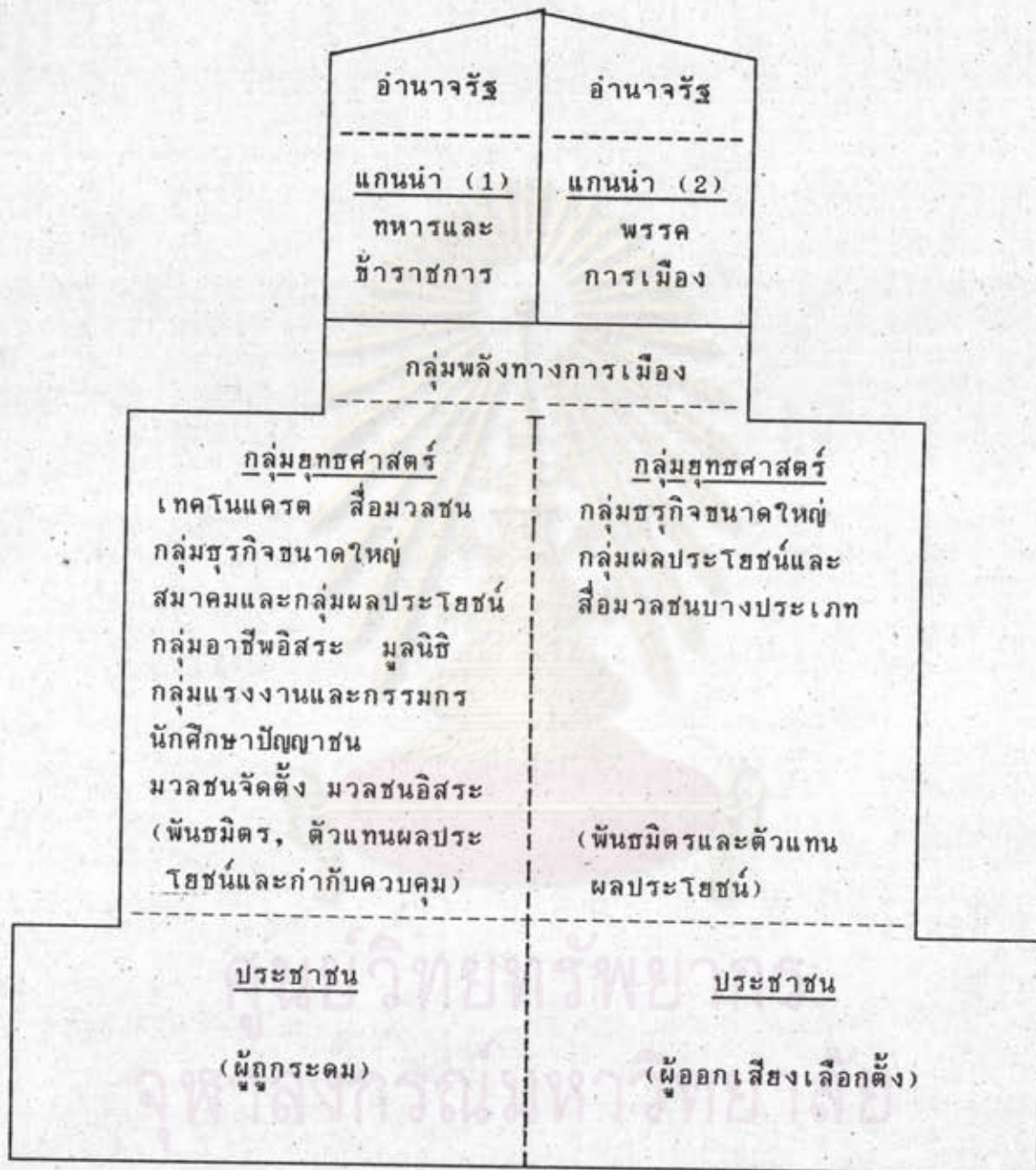
อาจสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบอำมาตยาธิปไตย เป็นระบบประชาธิปไตยแบบราชการเป็นผลมาจากความแตกแยกของกลุ่มพลังในระบบราชการ (ทหาร) ทำให้กลุ่มพลังในระบบราชการต้องอาศัยพลังนอกระบบราชการ (พรรคการเมือง) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มตน เป็นผลให้กลุ่มต่างๆ เป็นจำนวนมากเกิดขึ้นและเป็นตัวถ่วงดุลย์อำนาจทหารและข้าราชการ ทำให้ทหารและข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการแทรกแซงทางการเมืองจากการยึดอำนาจไปสู่การประนีประนอมร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยทหารและข้าราชการไม่เข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการยึดอำนาจ ครอบงำที่ไม่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของทหารและข้าราชการเอง การประนีประนอมร่วมกันของการใช้อำนาจรัฐและผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมกับทหารและข้าราชการสามารถแสดงให้เห็นเป็นแผนภูมิของสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างแกนนำอำนาจหลักกับกลุ่มพลังทางการเมืองได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพที่ 3.1 สัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ



ที่มา : อ้างใน เชาวนะ ไตรมาส, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 168.



จากแผนภูมิดังกล่าวจะเห็นว่าได้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองทหารและข้าราชการโดยการยึดอำนาจจะเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากกลุ่มพลังในระบบราชการ (ทหารและข้าราชการ) ต้องประสานความสัมพันธ์กับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ (พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ) เนื่องจากพลังทั้ง 2 ส่วนนี้จะเป็นกลไกหลักในการยึดกุมอำนาจหลักร่วมกัน ซึ่งทหารและข้าราชการจะใช้บทบาทของการพัฒนาประเทศ เป็นตัวเชื่อมโยงกลุ่มยุทธศาสตร์กับกลุ่มการเมืองอื่นๆ ได้ดีกว่าพรรคการเมือง ซึ่งทำให้ทหารและข้าราชการสามารถที่จะใช้ประโยชน์ในฐานะพันธมิตร ตัวแทนผลประโยชน์ และการกำกับควบคุม ในขณะที่พรรคการเมืองทำหน้าที่ในส่วนของการควบคุมไม่ได้หรือมีข้อจำกัดมากกว่าทหารและข้าราชการ ส่วนในแง่ประชาชนนั้นทหารและข้าราชการสามารถระดมโดยการปลุกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองหรือการสนับสนุนให้เข้าร่วมในโอกาสต่างๆ ได้ดีกว่า

การปรับบทบาทของทหารและข้าราชการจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองจึงมีลักษณะของการประสานระหว่างกลุ่มทหารและข้าราชการในการพัฒนาประเทศกับกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทหารและข้าราชการจะเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการยึดอำนาจไม่ได้ ถ้าหากไม่เกิดวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายโดยเฉพาะปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาล ทหารและข้าราชการจึงอยู่ในบทบาทของการไม่เข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการยึดอำนาจโดยตรง แต่เป็นการแทรกแซงทางการเมืองโดยทางอ้อม เช่น บทบาทการผลักดันนโยบายการบริหาร ซึ่งบทบาทดังกล่าวก็จะทำให้ระบบประชาธิปไตยแบบราชการสามารถพัฒนาได้ดีกว่าระบบอำมาตยาธิปไตยในอดีต ซึ่งจะต้องใช้เวลาให้กลุ่มพลังในสังคมสามารถจัดตั้งเป็นสถาบันได้ ก็จะทำให้ทหารและข้าราชการไม่สามารถเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างง่ายดาย และอาจเป็นสิ่งที่สกัดกั้นทหารและข้าราชการที่ต้องการเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองโดยปราศจากความชอบธรรมในทางการเมืองได้