

พัฒนาการกระบวนการเมืองของกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย

หลักการพื้นฐานของพัฒนาการทางการเมือง คือ กระบวนการของการเปลี่ยนแปลง ในทิศทางหนึ่ง ๆ โดยมีแบบแผนเฉพาะ เนื้อหาของกระบวนการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยองค์ ปัจจัยที่หลากหลาย และองค์ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ คือ อุดมการณ์ (เหตุผลของความคิด ความเชื่อ เกี่ยวกับเป้าหมายและหลักการ) กลไก (โครงสร้างของหน่วยสถาบันกิจกรรมและบุคลากร) และ รูปแบบและวิธีการ (การประพฤติกฎปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไก) ในส่วนที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ นั้น เป็นเรื่องของการให้เหตุผลในความคิด - ความเชื่อเกี่ยวกับหลักการและเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งดูได้จากความต่อเนื่องของการสืบทอดระบอบการเมืองการปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับส่วนประกอบต่าง ๆ ของอำนาจทางการเมือง ทั้งในส่วนของกลไกที่กุมอำนาจ การเมือง - การปกครองโดยตรง (กลไกอำนาจรัฐ) และส่วนของกลไกที่เสริมอำนาจการปกครอง (กลไกรัฐ) ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ที่มีศักยภาพแปรสภาพเป็นกลไกอำนาจรัฐได้โดยตรง (กลไก การเมือง) เมื่อมีปัจจัยแวดล้อมที่เกื้อกูลให้ บรรดากลไกเหล่านี้ ประกอบด้วยสถาบันที่หลากหลาย อาทิ สถาบันพระมหากษัตริย์ (ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์) สถาบันบริหาร สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ สถาบันราชการ สถาบันทหาร สถาบันรัฐธรรมนูญ สถาบันพรรคการเมือง กลุ่ม ผลประโยชน์ องค์กรทางธุรกิจ กลุ่มอาชีพอิสระต่าง ๆ กลุ่มกรรมกรผู้ใช้แรงงาน ชาวไร่ชาวนา นักศึกษาและปัญญาชน เป็นต้น ในส่วนของกลไกนี้ดูได้จากการเข้าไปมีบทบาทและการใช้อำนาจ การเมือง - การปกครอง ทั้งในแง่ของการแสดงออก รวบรวมและเรียกร้องผลประโยชน์ การเลือกและการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ การกดดันสนับสนุนและการคัดค้าน การเป็นผู้แทนกำหนด เลือกและตัดสินใจนโยบาย และการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ตีความหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น สำหรับในด้านของรูปแบบและวิธีการนั้น คือ หน่วยกิจกรรมเชิงปฏิบัติของบรรดากลไกทาง การเมืองทั้งหลาย ซึ่งเป็นหน่วยย่อยในระดับพื้นฐานที่สุด สามารถทำความเข้าใจได้จากลักษณะของ การประพฤติกฎปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสพลังอำนาจทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะ ลักษณะที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง การแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจ การรักษาและการ สืบทอดอำนาจทางการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การพิจารณาถึงกระบวนการทางการเมือง ของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในระบบการเมือง นั้นเอง

พัฒนาการกระบวนการเมืองของกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย จึงเป็น ส่วนหนึ่งของการเข้าใจกระบวนการพัฒนาทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ กระบวนการทางการเมืองของกระแสพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเน้นในเนื้อหาของส่วน ที่เป็นองค์ปัจจัยด้านกลไก และรูปแบบวิธีการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการทำความเข้าใจ เกี่ยวกับหน่วยกิจกรรมทางการเมืองประพฤติกฎปฏิบัติและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสพลังอำนาจ

การเมืองฝ่ายต่าง ๆ Robert A. Dahl¹ ได้กำหนดแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ระบอบการเมืองโดยอาศัยตัวแปรหลัก 2 ประการ คือ การเข้าแข่งขันทางการเมือง (public contestable) และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) จากตัวแปรหลักดังกล่าว โอกาสเป็นไปได้ของพัฒนาการทางการเมืองที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยแบบพหุนิยม (polyarchical regimes) ได้ก็ต่อเมื่อระบบการเมืองเป็นระบบเปิดและมีการขยายระดับการแข่งขันและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตรงกันข้ามถ้าระบบการเมืองเป็นระบบที่ปิดระดับการแข่งขันและการมีส่วนร่วมจำกัดอยู่ในขอบเขตที่แคบมากเท่าใด แนวโน้มของระบอบการเมืองก็จะไปในทิศทางที่รวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (hegimonic regimes) มากขึ้น นอกจากนี้อาจจะปรากฏในรูปแบบอื่น ๆ เช่น มีการขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมเพียงด้านเดียว ส่วนการแข่งขันจำกัดขอบเขตเฉพาะกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองส่วนน้อย แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าพัฒนาการทางการเมืองจะมีแนวโน้มไปในทิศทางใด ข้อพิจารณาสำคัญที่ควรจะต้องตระหนักคือ ในการทำความเข้าใจพัฒนาการทางการเมืองโดยอาศัยตัวแปรดังกล่าว นั้น ไม่อาจกระทำได้อาศัยตัวแปรดังกล่าวในลักษณะที่แยกเป็นอิสระจากกัน หากแต่จะต้องเชื่อมโยงทั้งในมิติของการมีส่วนร่วมและมิติการแข่งขันในลักษณะที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญหรือเป็นเหตุเป็นผลต่อกันด้วย ทั้งนี้เพราะว่าระบบการเมืองอาจพัฒนาเพียงเฉพาะรูปแบบเท่านั้น ซึ่งกระบวนการทางการเมืองที่แท้จริงนั้นย่อมจะต้องผันแปรไปตามสภาพของแหล่งอำนาจในสังคมที่ปรากฏอยู่จริงมากกว่าตามรูปแบบโครงสร้างที่เป็นทางการ² ดังนั้น การมีเพียงรูปแบบที่ฉาบฉวยของการมีส่วนร่วมหรือรูปแบบของการแข่งขันแต่เพียงอย่างเดียว นั้น จึงไม่ใช่เครื่องตัดสินชี้ขาดของระบอบการเมือง หรือเข้าใจกระบวนการทางการเมืองได้อย่างถ่องแท้ ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่าระดับที่เหมาะสมของขอบเขตการมีส่วนร่วม และการแข่งขัน เพื่อช่วงชิงอำนาจการบริหารประเทศ นั้น มีสิ่งชี้วัดอะไรเป็นเครื่องตัดสิน ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับหลักการความเชื่อและการให้เหตุผลเกี่ยวกับ

¹ Robert A. Dahl "Government and Political Oppositions" in Macropolitical Theory ed. by Fred I. Greenstein, Handbook of Political Science Vol. 3 P. 121.

² ระบอบการเมืองที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการแข่งขัน เพื่อช่วงชิงอำนาจการบริหารประเทศ รวมทั้งการรักษาและการสืบทอดอำนาจนั้น จึงจะเรียกได้ว่าเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ระบอบการเมืองที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่มีอยู่เลย หรือมีอยู่อย่างพิธีการ จะด้วยการถูกระดมเข้ามาหรือถูกจัดตั้งภายใต้การดูแลควบคุมของกลไกรัฐกึ่ง โดยปราศจากกลุ่มพลังที่เป็นอิสระหรือมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการแข่งขัน เพื่อช่วงชิงการบริหารประเทศ การรักษาและสืบทอดอำนาจนั้นน้อยมาก เป็นระบอบการเมืองแบบเผด็จการ โปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 19-21.

ความชอบธรรมของอำนาจเป็นสำคัญ³ กล่าวคือ หลักการเกี่ยวกับความชอบธรรมของอำนาจ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าฉันตานุวัติของมติมหาชน หรือการใช้มติมหาชน เป็นเครื่องตัดสิน ส่วนในระบอบเผด็จการหรืออำนาจนิยมนั้น จะให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์การใช้อำนาจแบบ ครอบคลุม เป็นหลัก

ดังนั้น พัฒนาการของระบอบการเมืองตามแบบประชาธิปไตย ถ้าจะพิจารณาในส่วนของ เนื้อหาที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ ก็จะเป็นระบบการเมืองการปกครองที่ตั้งอยู่บนเหตุผลของความคิด ความเชื่อที่ถือว่าเป้าหมายสูงสุดของอำนาจนั้นตัดสินได้ด้วยมติมหาชน หรือถ้าในส่วนของกลไกก็จะ เป็นกลไกที่ตอบสนองต่อโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการแข่งขันที่มีนัยสำคัญ ต่อการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ซึ่งกลไกที่เหมาะสมก็คือสถาบันพรรคการเมืองที่แข่งขัน ส่วน รูปแบบและวิธีการก็คือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถแสดงออก รวบรวมผลประโยชน์ และความต้องการ มีส่วนร่วมในการเลือกและแข่งขันเข้าช่วงชิงอำนาจการเมือง - การบริหาร ประเทศ ซึ่งก็คือระบบการเลือกตั้งที่เสรี เสมอภาคและยุติธรรมนั่นเอง สำหรับพัฒนาการของ ระบอบการเมืองตามแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมนั้น ถ้าจะพิจารณาในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวกับ อุดมการณ์ก็จะเป็นหลักความเชื่อที่ตั้งอยู่บนเหตุผลของการรักษาความมั่นคง (เสถียรภาพ) และ การใช้อำนาจที่ไร้ขีดค้นของกลุ่มหรือชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครอง ในด้านของกลไกก็เช่นกัน จะเป็น กลไกที่รับใช้หรือสนองตอบอย่างสอดคล้องต่อเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งกลไกที่เหมาะสมก็คือ สถาบัน ที่เป็นศูนย์รวมในการใช้ความรุนแรง (กำลังและอาวุธ) และอำนาจรูปแบบต่าง ๆ (อาทิ การตีความ ใช้กฎหมายและปฏิบัตินโยบาย) เช่น กองทัพ สถาบันราชการ เป็นต้น ส่วนรูปแบบ และวิธีการนั้น เป็นการอาศัยกลไกและเครื่องมือของรัฐโดย เฉพาะกองทัพและระบบราชการ ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทั้งด้านกำลังอาวุธ การบังคับบัญชา งบประมาณ กำลังคน ข้อมูลข่าวสารและ เครื่องมือการสื่อสารคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น วิธีการเข้าสู่อำนาจรักษาและสืบทอดอำนาจ จึงเป็นวิธีการปฏิวัติรัฐประหาร ช่มชู้กคุกคาม การกดขี่ในฐานะผู้นำอำนาจเหนือกว่าและการใช้ การจัดการทรัพยากรทางการเมือง (political resources management) ซึ่งสามารถ เปรียบเทียบได้ด้วยตารางดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ การให้เหตุผลเกี่ยวกับความชอบธรรมนี้มีสำคัญต่อการสะท้อนถึงแบบแผนการใช้ อำนาจและผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐที่มีต่อสังคมและระบอบการเมืองการปกครอง ซึ่งการอ้าง เหตุผลนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมที่เกื้อกูล เฉพาะ การอ้างความชอบธรรมจึงมีความแตกต่างกันใน แต่ละสังคม - รัฐ และในรัฐหนึ่งหรือช่วงเวลา หรือสถานการณ์หนึ่งอาจจะอ้างเหตุผลด้วยหลักการ หนึ่งหลักการใดหรือหลาย ๆ หลักการก็ได้ เช่น จากการศึกษาเกี่ยวกับรัฐไทยของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยได้ใช้หลักการต่าง ๆ ถึง 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านความมั่นคง ด้านการ พัฒนาและด้านประชาธิปไตย โปรดดูใน "ไตรลักษณ์รัฐ" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ(กรุงเทพ คณะรัฐศาสตร์ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 144-225.

ตารางที่ 1 (เปรียบเทียบองค์ปัจจัยพื้นฐานของการเมือง 2 ระบอบ)

องค์ปัจจัย พื้นฐาน ระบอบ การเมือง	อุดมการณ์	กลไกหลัก	รูปแบบและวิธีการ
ประชาธิปไตย	อันทานุมัติมหาดชน เป็นจุดประสานอำนาจ ที่ระจัดกระจายของ สมาชิก	พรรคการเมืองที่แข่งขัน	การมีส่วนร่วมและการ แข่งขันที่เปิดกว้างโดย ระบบการเลือกตั้ง เสรี
เผด็จการ	รวมศูนย์อำนาจแบบ คับแคบและการใช้ อำนาจที่ไร้ขีดค้นและ ครอบคลุมของผู้ปกครอง	สถาบันราชการและ กองทัพ	การมีส่วนร่วมและการ แข่งขันที่จำกัดวงแคบใน หมู่ผู้ปกครองโดยการ ปฏิบัติรัฐประหาร ช่มชู้

หมายเหตุ (ดัดแปลงจากความคิดของชโยนันต์ สมุทวณิช)

ภายใต้เป้าหมายของระบอบการเมืองที่แตกต่างดังกล่าว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความแตกต่างในพัฒนาการกระบวนการทางการเมืองของกระแสพลังอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ ภายใต้ร่มเงาของระบอบการเมืองที่เป็นเผด็จการ กระแสพลังอำนาจหลักย่อมจะเป็นพลังที่อยู่ในกลไกรัฐ (โดยเฉพาะกองทัพและราชการ) ซึ่งก็คือทหารและข้าราชการ สถานภาพโดยพื้นฐานเป็นข้าราชการของรัฐ จึงอาจเรียกกระแสพลังอำนาจฝ่ายนี้ได้ว่าเป็น "ฝ่ายอำนาจรัฐนิยม" เช่นเดียวกัน ภายใต้ร่มเงาของระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยนั้น กระแสพลังอำนาจหลักจึงเป็นพลังอำนาจที่อยู่ภายนอกกลไกรัฐ (นอกระบบราชการ) การก่อร่างสร้างตัวของพลังส่วนนี้จึงค่อนข้าง (หยายาม) จะแยกตัวเป็นอิสระจากกลไกรัฐ สถานภาพโดยพื้นฐานจึงไม่ได้อิงอยู่กับฐานอำนาจทางตำแหน่งหน้าที่ในกลไกรัฐ (ระบบราชการ) เช่น หุนรอนที่ไม่สามารถบังคับเก็บจากประชาชนในรูปของภาษีอากรได้ หรือสามารถใช้จ่ายภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น พลังฝ่ายนี้จึงจัดตั้งขึ้นโดยพื้นฐานทางความคิด ความเชื่อ ผลประโยชน์ความต้องการ และรากฐานทางเศรษฐกิจหรือการประกอบการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนเป็นสำคัญ จึงอาจเรียกพลังอำนาจฝ่ายนี้ได้ว่าเป็น "พลังอำนาจเอกชนนิยม" กลไกหลักของพลังอำนาจส่วนนี้ปรากฏในรูปของการจัดตั้งเป็นองค์กรพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ทางการเมืองโดยเฉพาะ (กลไกการเมือง) เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของรับหรือหลากหลายเหมือนกลไกรัฐ ประกอบกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและปัจจัยเกื้อกูลอื่น ๆ หลากประการ แต่อย่างไรก็ตาม พลังอำนาจฝ่ายนี้ก็มิได้มีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด ควบคู่กันไปกับพลังอำนาจฝ่ายแรก พัฒนาการ

กระบวนการทางการเมืองของกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย จึงเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสพลังอำนาจหลัก 2 ฝ่ายมาอย่างไม่ขาดสาย (ระดับความมากน้อยและความต่อเนื่องมีการชะงักงันบ้างบางยุคสมัย) ทั้งในรูปของการขัดแย้ง แข่งขัน และการประนีประนอม ดังจะได้อธิบายต่อไป

สำหรับพัฒนาการเมืองของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาตามการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมและยุคสมัยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อครั้ง 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ข้อพิจารณาขั้นพื้นฐานที่พอจะสังเกตเห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงในส่วนของการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านผู้นำทางการเมืองและภาวะผู้นำทางอำนาจ การเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างอำนาจและกลไกทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงในลักษณะการประนีประนอมการขัดแย้งแข่งขันต่อสู้ช่วงชิงอำนาจและการสืบทอดอำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในด้านปฏิสัมพันธ์และสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกระแสพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม - การเมือง เป็นต้น โดยนัยของการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของกระบวนการทางการเมืองดังกล่าว การศึกษาถึงภาวะพัฒนาการเมืองของกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย จึงสามารถจำแนกรอบการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ช่วงสำคัญ ๆ คือ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่หลักการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2516 อีกช่วงหนึ่ง และในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2518

1. กระบวนการเมืองช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2500

ข้อเท็จจริงของกรณีเหตุการณ์ วันที่ 24 มิถุนายน 2475 คือจุดเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีความหมายสำคัญในหลายแง่มุม แม้ว่าผู้ก่อการที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะราษฎรนั้น ก่อตั้งขึ้นมาจากการผสมผสานระหว่างพลังหลัก ๆ ที่ไม่กว้างขวางนัก⁴ กล่าวคือ ถ้าพิจารณาจากองค์ประกอบในโครงสร้างของคณะราษฎรนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนกำลัง (ทหารผู้คุมกำลังอาวุธ) และส่วนมันสมอง (กลุ่มพลเรือนที่ได้รับการศึกษาระดับสูงจากต่างประเทศ และรับราชการในตำแหน่งสำคัญของประเทศ มีความรอบรู้ในด้านกฎหมาย การเมือง และการบริหารเป็นอย่างดี)⁵ จึงกล่าวได้ว่า คณะราษฎรเป็นองค์กรที่รวมตัวกันขึ้น

⁴ คณะราษฎรประกอบด้วยผู้ก่อการทั้งหมด 99 คน เป็นทหารบก 35 พลเรือน 45 คน ทหารเรือและตำรวจอีก 19 นาย ประยูร ภมรมนตรี, บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง, 2475 (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2517), หน้า 108-116.

⁵ ข้อจำกัดประการสำคัญขององค์กรคณะราษฎร คือ เป็นองค์กรลับ เคลื่อนไหวแบบไม่เปิดเผย ไม่ได้มุ่งปฏิวัติโดยมวลชนจึงจำเป็นต้องจำกัดจำนวนสมาชิกเฉพาะที่มีความใกล้ชิดและไว้วางใจเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขทางยุทธวิธี

มาจากส่วนต่าง ๆ จากกลไกรัฐ เพียงไม่กี่สาขาอาชีพ แต่ถ้าพิจารณาถึงความหมายสำคัญในแง่มุมมองของพัฒนาการแล้ว การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นับ เป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของการจุดชนวนเริ่มแรกในการแปรเปลี่ยนไปสู่ระบอบการเมืองแบบเปิด เท่ากับ เป็นการสร้างโอกาสความเป็นไปได้ของกระบวนการทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม และการแข่งขันทางการเมืองที่เปิดกว้าง ควบคู่ไปกับการขัดแย้งและแข่งขันช่วงชิงอำนาจบริหารประเทศของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ที่สามารถขยับขยายก่อกำเนิดและได้รับการหล่อเลี้ยงให้มีความเติบโตกล้า (พลังอำนาจบางฝ่าย) ภายใต้อำนาจของระบอบการเมืองแบบใหม่นี้ได้ ข้อพิจารณาพื้นฐานที่สามารถพบ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงคือ การเกิดนวัตกรรมทางการเมือง (political innovation) หลายส่วนประกอบด้วยกัน อาทิ ระบอบการเมืองและความชอบธรรมที่ต้องอธิบายด้วยเหตุผลใหม่ การเข้ามามีบทบาทในการเป็นกติกากำหนดทางการเมือง ของสถาบันรัฐธรรมนูญ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่สลับซับซ้อนขึ้น และที่สำคัญคือ เนื้อหาของกระบวนการเมืองที่แปรเปลี่ยนไปจากอำนาจลึทธิขาคเป็นอำนาจที่ต้องแข่งขันช่วงชิง เนื่องจากการเปลี่ยนมือของผู้กุมอำนาจการเมืองการปกครองซึ่งเคยรวมศูนย์ที่สถาบันพระมหากษัตริย์และขุนนางข้าราชการชั้นสูง เคลื่อนย้ายมาสู่การกำกับของผู้กุมอำนาจใหม่ที่เป็นชนชั้นข้าราชการ (ทหาร - พลเรือน)⁶ ซึ่งได้แปรสภาพจากการเป็นกลไกของรัฐ (state apparatus) มาสู่การเป็นกลไกอำนาจรัฐ (state power) คือ เป็นผู้กุมอำนาจการปกครองเสียเอง ดังนั้น กระบวนการเมืองในขั้นนี้จึงยังมีเนื้อหาที่มากไปกว่าการปฏิสัมพันธ์ (ขัดแย้งแข่งขันและประนีประนอม) กันระหว่างกลุ่มพลังอำนาจ เฉพาะชนชั้นข้าราชการด้วยกันเอง และระหว่างชนชั้นข้าราชการกับฝ่ายอำนาจเก่า (หลังตกค้างจากรบอบการปกครองเดิม) เป็นหลัก เห็นได้จากการมีความขัดแย้งภายในคณะราษฎรในระยะต่อมาและการขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 และพระบรมวงศานุวงศ์⁷ เป็นที่น่าสังเกตว่าความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับฝ่ายอำนาจเก่า นั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความขัดแย้งภายในคณะราษฎรด้วยกันเอง กล่าวคือ ยิ่งระดับความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับฝ่ายขุนนางเก่าเพิ่มระดับความตึงเครียดมากขึ้นเท่าใด ก็จะยิ่งเป็นการเพาะ เชื้อแห่งความขัดแย้งภายในคณะราษฎรเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะในช่วงระยะเวลาของความขัดแย้งที่ก่อตัว เป็นเวลานานก่อนที่จะ

⁶ ภายหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วคณะราษฎรพยายามจำกัดอำนาจการปกครอง เฉพาะภายในกลุ่มมาได้ระยะหนึ่ง อย่างน้อยร่วม 10 ปี และแม้ว่าคณะราษฎรจะได้สลายลงใน ภายหลังแล้วก็ตามชนชั้นข้าราชการก็ได้ขาดหายไปจากกระแสอำนาจการเมืองไทย

⁷ กล่าวได้ว่าในช่วง 25 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2500 กระบวนการเมือง และหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ นั้นเป็น เนื้อหาของการขัดแย้ง แข่งขันกันมากกว่าการประนีประนอม กล่าวคือ เกิดกบฏและรัฐประหารถึง 8 ครั้ง เปลี่ยนรัฐบาล ถึง 28 ชุด เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง 5 ฉบับ อ้างใน กองบรรณาธิการ มติชน. นี่คือประเทศไทย ประมวล ดำเนิน และวิกฤตรัฐธรรมนูญอันสะท้อนภาพการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2528).

ถึงขั้นแตกหักนั้น (การพ่ายแพ้ของกบฏบวรเดช ซึ่งถูกปราบปรามโดยรัฐบาลคณะราษฎรและการสละราชสมบัติของรัชกาลที่ 7) ภายในคณะราษฎร เริ่มมีการแบ่งแยกที่ชัดเจน เข้มงวดมากขึ้น ระหว่างทหารและพลเรือน โดยทหารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งในฐานะป้องกันปราบปรามและตัดสินการขัดแย้ง นับตั้งแต่การรัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 การปราบกบฏนายสิบ 6 สิงหาคม 2476 และการปราบกบฏบวรเดชเมื่อ 11 ตุลาคม 2476 ล้วนเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ฝ่ายกองทัพ โดยเฉพาะจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนสามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดทั้งทางทหารและการเมือง ในปี 2481^๘ โดยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมและตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกพร้อมกันไป และที่สำคัญคือ การเข้าสู่ตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองของจอมพล ป. โดยอาศัยอำนาจทางทหารเป็นหลักนี้เอง ได้ส่งผลสำคัญต่อการนำเอาระบบทหารมาใช้กับการปกครอง เห็นได้จากการใช้มาตรการในการกวาดล้างศัตรูทางการเมืองด้วยวิธีการรุนแรง ตลอดจนการใช้วิธีการทางกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การใช้อำนาจออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองอีกวิธีหนึ่ง^๙ เมื่อปราศจากพลังเหนี่ยวรั้งใด ๆ ที่จะขัดขวางหรือสร้างความลำบากในการใช้อำนาจปกครอง จึงทำให้จอมพล ป. สามารถใช้อำนาจการปกครองให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของตนได้สะดวกขึ้น เช่น การสถาปนาระบอบเชื้อผู้นำชาติพ้นภัยปลุกฝังอุดมการณ์นิยม มุ่งเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกองทัพ ออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สร้างความขัดแย้งภายนอกประเทศ ตลอดจนการนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 และการปกครองด้วยอำนาจเผด็จการที่สืบค้นของผู้นำทหารนี้เอง ได้นำไปสู่การรวมพลังกัน

^๘ จอมพล ป. เป็นนายทหารหนุ่มผู้มีบทบาทสำคัญในคณะราษฎร และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหัวหน้าคณะฯ คือพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นกำลังสำคัญในการให้การสนับสนุนและเคารพเชื่อฟังหัวหน้าฯ จนได้รับความเชื่อถือไว้วางใจและให้การสนับสนุนตอบแทนจากหัวหน้าฯ นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในระดับกองทัพ เป็นผู้นำในการใช้กำลังปราบปรามฝ่ายกบฏหลายครั้ง สร้างความแข็งแกร่งให้แก่กองทัพและเป็นที่พอใจของผู้ได้บังคับบัญชา จนสามารถสืบทอดตำแหน่งสำคัญทางการเมืองต่อจากหัวหน้าฯ เป็นทหารคนที่สองที่สืบทอดอำนาจในนามคณะราษฎรต่อมา

^๙ เกี่ยวกับวิธีการรักษาอำนาจและการกวาดล้างปรปักษ์ทางการเมืองของจอมพล ป. โปรดดูรายละเอียดใน สุรพันธุ์ พุณฺณมานพ. "การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของหลวงพิบูลสงคราม ศึกษาเฉพาะกรณีการกวาดล้างปรปักษ์ทางการเมืองในปี พ.ศ. 2481" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521)

ในฝ่ายพลเรือนโคนล้มอำนาจเผด็จการทหารลงได้สำเร็จในปี 2487¹⁰

จุดแตกหักครั้งนี้ นอกจาก เป็นปฏิกริยาความขัดแย้งระหว่างหลังอำนาจฝ่ายทหารและพลเรือนอย่างชัดเจนแล้ว ยัง เป็นจุดหักเหที่สำคัญระหว่างรอยต่ออำนาจการเมืองที่ผู้นำทหารเคยเป็นฝ่ายมีบทบาทกำกับมาก่อนหน้านั้นได้เสื่อมถอยลงและ เป็นการสานต่อโดยกลุ่มพลเรือนที่ชัดเจน

¹⁰ ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการของจอมพล ป. นั้น ได้เป็นช่วงเวลาของการหักตัวของเงื่อนไขความขัดแย้งมาเป็นระยะ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่จอมพล ป. ครอบงำอำนาจทางการเมืองโดยอิงอยู่กับฐานทางกองทัพเป็นหลักนั้น นอกจากเป็นการบั่นทอนอำนาจรัฐสภาให้อ่อนแอลงจนฝ่ายบริหารสามารถกำกับควบคุมได้แล้ว ยังสร้างความบาดหมางและความไม่ไว้วางใจใจให้เกิดขึ้นแก่ฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีจุดอ่อนทางอำนาจที่ไม่ได้มีฐานอยู่ในกองทัพอีกด้วย เห็นได้จากกรณีที่สภามีมติให้นายทวี บุญยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธานและรองประธานรัฐสภาในปี 2486 แต่ก็ไม่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อประกาศแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีกลับกดดันให้สภาเลือกคนใหม่ที่เป็นทหารมาแทน จากนั้นก็ตามมาด้วยการลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีของทั้งสองคนโดยไม่ยอมร่วมรัฐบาลกับจอมพล ป. ต่อไป ซึ่งเป็นที่คาดหมายว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการโต้ตอบของจอมพล ป. เมื่อครั้งที่เคยยื่นใบลาออกจากราชการตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่ไม่ยอมลาออกจริง (เพื่อหยั่งเชิงอำนาจ) โดยที่นายทวี บุญยเกตุ ได้ประกาศออกวิหุกระจายเสียงเกี่ยวกับการลาออกของจอมพล ป. ในครั้งนั้น ความบาดหมางกับผู้นำพลเรือนประกอบกับสถานการณ์สงครามที่ตึงเครียดจึงเป็นโอกาสเพียงพอในการก่อให้เกิดการรวมตัวกันในฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นปึกแผ่นขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสเดียวเท่านั้นที่ฝ่ายพลเรือนจะสามารถต่อสู้กับฝ่ายเผด็จการของผู้นำทหารได้คือ การใช้กลไกรัฐสภาโดยการรวบรวมสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ โคนล้มอำนาจการปกครองของจอมพล ป. ลงได้เป็นผลสำเร็จด้วยกลไกรัฐสภาโดยการลงมติไม่อนุวัติพระราชกำหนด 2 ฉบับ โปรดดูใน ประจักษ์ วิกพงศ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 150-158. ใน เข็มจันทร์ อ้าแห้ว, "บทบาททางการเมืองและการปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 364. และใน สุจิต บุญบงการ, "อำนาจทางการเมืองของผู้นำไทย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" สมบัติ จันทร์วงศ์ และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, รักเมืองไทย เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 92-119.

มากขึ้นอีกด้วย¹¹ มีสิ่งบ่งชี้ที่สำคัญคือ การสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งมีลักษณะ เป็นประชาธิปไตย ฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489¹² และสิ่งสำคัญประการอื่น ๆ อันเป็น ผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับนี้คือ นอกเหนือจากการมีผลต่อกระบวนการ เมืองที่เป็น ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในระหว่างพลเรือนด้วยกันเองแล้ว¹³ ในแง่ของกลไกทางการเมืองก็ได้แยกตัว ออกจากสถาบันกองทัพ เข้าสู่สถาบันพรรคการเมืองที่แข่งขัน¹⁴ ประชาชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ

¹¹ ภายหลังจากการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ในปี 2487 เป็นผล ให้ถูกริครอบตำแหน่งทางทหารตามไปด้วย แม้ว่าจอมพล ป. ยังมีความพยายามสร้างความกดดัน โดยอาศัยตำแหน่งทางทหารที่ยังเหลืออยู่คือ ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่ในที่สุดก็ถูกรัฐบาล พลเรือนยุบตำแหน่งนี้ออกไปแต่งตั้งพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาขึ้นมาแทนในฐานะแม่ทัพใหญ่ ประกอบกับความห้ำหั่นในสงครามสภาพของทหารในช่วงนี้จึงตกต่ำลงเป็นลำดับ ถูกรัฐบาล พลเรือนเพิกเฉยและถูกชิงชิงจากกลุ่มเสรีไทย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในช่วงสงครามอีกด้วย โปรดดูใน ประชัน ริกพงศ์, การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลพลเรือนและรัฐบาล ทหารในประเทศไทย, หน้า 139. และใน พลเอกเนตร เขมะโยธิน, งานใต้ดินของพันเอกโยธี (กรุงเทพฯ : เกษมบรรณกิจ, 2510), หน้า 744.

¹² รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้วันที่ 10 พฤษภาคม 2489 ซึ่งเป็นฉบับที่ 3 ของไทย แต่เป็นฉบับแรกที่มีหลักการแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจก็คือว่า การที่ฝ่าย พลเรือนสามารถผลักดันให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาได้โดยวิถีทางรัฐสภานั้น นอกจาก ได้สะท้อนให้เห็นถึงความ เป็นเอกภาพของฝ่ายพลเรือนแล้ว ถ้าหากพิจารณาจากเนื้อหาสาระของ รัฐธรรมนูญด้วยแล้วก็ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งแยกระหว่างทหารและพลเรือนที่ชัดเจนอีกด้วย

¹³ ช่วงเวลา 3 ปีหลังการสูญเสียอำนาจของผู้นำทหารและก่อนการรัฐประหาร 2490 นั้น กระบวนการ เมืองของไทยเป็นการต่อสู้ระหว่างผู้นำพลเรือนด้วยกันเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ อย่างน้อยเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และ ฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ แข่งขัน ผลัดเปลี่ยนกัน เข้า เป็นรัฐบาลบริหารประเทศภายใต้วิถีทางรัฐสภาและขอบเขตของกติการัฐธรรมนูญ แม้ว่าในบางสมัยมีผู้นำคนอื่น ๆ หมุนเวียนเข้ามาแต่ก็เป็นผู้นำพลเรือนภายใต้การสนับสนุนจากทั้งสองฝ่าย

¹⁴ ตามมาตรา 14 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2489 ได้กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนในการจัดตั้ง เป็นพรรคการเมืองได้และเป็นผลให้กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ก่อตั้งพรรคการเมืองกันเป็นจำนวนมากแข่งขันเข้าสมัครรับ เลือกตั้ง มีผู้นำพรรคการเมืองหรือบุคคล ที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองผลัดเปลี่ยนกัน เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล โปรดดูใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 57-76.

มีโอกาสแข่งขันช่วงชิงอำนาจการเมืองในสภาวะที่ปลอดจากอาวุธและการใช้กำลังข่มขู่ การแข่งขันทางการเมืองมีความเสมอภาคและมีการแบ่งแยกข้าราชการออกจากการเมือง เป็นผลให้พรรคการเมืองแบบแข่งขันได้ เข้ามามีบทบาทในระบบการเมืองไทย เป็นครั้งแรก และที่สำคัญยิ่งคือรัฐสภาได้รับการยกสถานะภาพทางอำนาจให้สูงขึ้นโดยการเปลี่ยนจากระบบสภาเดี่ยวมาเป็นระบบสองสภา และสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของฝ่ายกองทัพได้ทวนกลับมาอีกครั้งโดยการรัฐประหาร 2490¹⁵ ของกลุ่มทหารที่เรียกตัวเองว่า "คณะทหารของชาติ" และการรัฐประหารเจียบอีกครั้งในปี 2494 โดยคณะทหารกลุ่มเดียวกัน¹⁶ เป็นผลให้อิทธิพลของหลังอำนาจฝ่ายพลเรือนถูกขจัดออกไปจนหมดสิ้น จอมพล ป. ได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีกครั้งเรียกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 การนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เข้ามาใช้มีผลให้ฐานะอำนาจและบทบาททางการเมืองของสถาบันรัฐสภาถูกรีดรอนลงอีกครั้งจนกลายเป็นฝ่ายถูกควบคุมจากฝ่ายทหาร ฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. ครั้งนี้โดยเฉพาะฐานทางทหารไม่มั่นคงเหมือนคราวแรก จอมพล ป. จึงใช้วิธีการคานดุลอำนาจระหว่างตำรวจกับทหารและการแสวงหาฐานอำนาจแห่งใหม่ โดยการออกกฎหมายพรรคการเมืองในปี 2498 เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองมาสืบทอดอำนาจการเมืองของคนต่อไป และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2500 แต่ใช้วิธีการเลือกตั้งที่ไม่ยุติธรรม เพื่อหวังให้พรรคของคนได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง (พรรคเสรีมนังคศิลา) ซึ่งในที่สุดกลายเป็นชนวนให้เกิดรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเติบโตมาจากกองทัพ ประกอบกับการดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร คือตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและมีฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคง เข้ามามีบทบาทต่ออำนาจการเมืองต่อไป

¹⁵ การรัฐประหาร 2490 ทำให้บทบาทของหลังอำนาจฝ่ายพลเรือนสะดุดหยุดลง รัฐธรรมนูญและกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตยที่พลเรือนสร้างขึ้นในช่วง 2 - 3 ปีถูกยกเลิกไปจนหมดสิ้น

¹⁶ การรัฐประหารครั้งนี้เป็นการกวาดล้างอิทธิพลตกค้างจากหลังอำนาจของฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 ที่ร่างขึ้นโดยการนำของนายควง อภัยวงศ์หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีเจตนาขจัดและป้องกันการเข้าครอบงำอำนาจการเมืองของข้าราชการและทหารโดยการกำหนดบทบัญญัติแบ่งแยกข้าราชการออกจากการเมืองอย่างเคร่งครัด การบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสร้างความลำบากแก่รัฐบาลจอมพล ป. อย่างมาก นอกจากนี้ยังเป็นการกวาดล้างหลังอำนาจฝ่ายพลเรือนที่ยังมีความพยายามช่วงชิงอำนาจกลับคืนอีกด้วยโดยการสร้างพันธมิตรกับทหารเรือ ก่อกบฏขึ้นถึง 2 ครั้ง คือกบฏวังหลวง พ.ศ. 2492 และกบฏแมนฮัตตัน พ.ศ. 2494 เป็นต้น



การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้แม้จะเป็นการสืบทอดอำนาจการเมืองระหว่างผู้นำที่มาจากกองทัพก็ตาม¹⁷ แต่ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงมีความแตกต่างจากเดิมอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะกระแสพลังอำนาจการเมืองที่เริ่มจะคลี่คลายขยายตัวออกจากกองทัพและระบบราชการผสมผสานเข้ากับพลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตกลับขึ้นมาภายใต้การอุปถัมภ์ในวงปีกของอ้อมอำนจรัฐแบบ เบ็ดเสร็จของผู้นำคนใหม่ ซึ่งปกครองประเทศตามแนวความคิดแบบปฏิวัติทางการเมือง เพื่อเศรษฐกิจดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

2. กระบวนการเมืองช่วงหลัง พ.ศ. 2500-2516

การปฏิวัติ พ.ศ. 2500 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนหนึ่งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเอง โดยเฉพาะระหว่างผู้นำทางทหารจากภายในกองทัพ โดยที่มาและสถานการณ์ จึงกล่าวได้ว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในฐานะผู้นำคนใหม่นี้ยังเป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนของกระแสพลังอำนาจในกลไกรัฐเช่นเดียวกับสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม¹⁸

¹⁷ การปฏิวัติ 2500 เป็นการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มที่เคยร่วมกันทำรัฐประหาร 2490 ซึ่งต่อมาขัดแย้งกันเองเป็นลักษณะ 3 เสา คือ ระหว่างจอมพล ป. จอมพลสฤษดิ์ และพลตำรวจเอก เผ่าศักดิ์อำนจได้เอียงมาข้างจอมพลสฤษดิ์โดยได้คุมตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งเป็นฐานอำนาจสำคัญทางการเมือง จึงสามารถใช้ความได้เปรียบดังกล่าวช่วงชิงอำนาจการเมืองจากจอมพล ป. ได้สำเร็จ

¹⁸ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ที่เกิดโตขึ้นมาในห้วงเวลาที่มีเงื่อนไขคล้ายคลึงกับจอมพล ป. มาก กล่าวคือ ภายใต้ระบอบการปกครองที่จอมพล ป. เป็นผู้นำนั้นไม่ว่าวิธีการได้อำนาจมาจากการรักษาและการสืบทอดอำนาจการเมือง อิงอยู่กับฐานอำนาจทางกองทัพเป็นหลัก นับตั้งแต่การรัฐ พ.ศ. 2490, 2491, 2494 และการกำจัดปรบภัยทางการเมืองล้วนแสดงให้เห็นถึงบทบาทความแข็งแกร่งและความพร้อมทางทหารของฝ่ายกองทัพ ในการคุ้มครองปกป้องการยึดกุมอำนาจรัฐ ขณะเดียวกัน เงื่อนไขดังกล่าวกลับ เป็นการเพาะบ่มอำนาจทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ให้เติบโตกลับอย่างรวดเร็วจนสามารถมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงสุด เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก โปรดดูรายชื่อคณะรัฐประหาร 2500 ในสุชิน ดันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร 2490" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 193. และโปรดดูการก่อตัวของผู้นำทหารรุ่นใหม่ใน เจลิม มลิลลา, "รัฐประหาร พ.ศ. 2500 ในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 180. โปรดดูการได้เข้าตำแหน่งทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน สุจิต บุญบงการ "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, รักเมืองไทย เล่ม 1, หน้า 65-66.

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของรอยต่อระหว่างการสืบทอดอำนาจ มีช่องว่างที่ปรากฏอยู่อย่างชัดเจน¹⁹ โดยเฉพาะแนวคิด และหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองภายใต้แนวทางแบบปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ได้มีบทบาทและอิทธิพลที่สำคัญยิ่งต่อผลกระทบในพัฒนากระบวนการเมืองของไทยในช่วงต่อมา

สาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิด และหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ คือการปลูกสร้างสังคม โดยวิธีการระดมมวลอำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จ เข้าจัดการกับการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบราบเรียบและเป็นระบบ ทั้งในด้านการเมือง (รัฐธรรมนูญและโครงสร้างการเมืองที่เกื้อกูลต่อการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ) ด้านเศรษฐกิจ (ทุนนิยมเพื่อชนชั้นกลาง) และด้านสังคม (การอยู่ร่วมกันของชนชั้นกลางอย่างผาสุกแบบวัฒนธรรมไทยและมีระเบียบวินัย)²⁰ การแปรแนวความคิดดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติจึงหมายถึงการอ้างสิทธิความชอบธรรมในการใช้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ สามารถกระทำได้อย่างทั่วด้านมากขึ้น ดังนั้น ภายใต้ระบบการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ประเด็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยจึงสามารถถูกกำจัดออกไปได้โดยสิ้นเชิง รัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง องค์กรกลุ่มผลประโยชน์สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และอิสระของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนจึงไม่มีอยู่เลย ผลกระทบในขั้นต้น คือ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่สลับซับซ้อน เพื่อการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจถูกลดทอนลง แต่ศูนย์อำนาจกลับไปรวมอยู่ที่ตัวผู้นำมากขึ้น พร้อมกับการขาดหายไปของพลังเหนี่ยวรั้งจากผู้อยู่ใต้ปกครอง และการสถาปนารัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศเพียง 20 มาตรา เพื่อเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของผู้นำ การที่จอมพลสฤษดิ์สามารถกวาดต้อนอำนาจรัฐมาไว้ที่คนได้อย่างเป็นเอกภาพนั้น ย่อมส่งผลให้การใช้อำนาจโน้มเอียงไปตามทิศทางที่ผู้นำต้องการได้มากขึ้น

¹⁹ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นกลุ่มทหารรุ่นใหม่ที่มีได้มีความผูกพันแต่เริ่มแรก หรือมุ่งหมายสืบเจตนามาจากกลุ่มคณะราษฎร ประกอบกับประสบการณ์ที่พบเห็นความล้มเหลวของระบอบที่คณะราษฎรได้ปฏิบัติมาในอดีต ได้มีอิทธิพลต่อความคิดของจอมพลสฤษดิ์อยู่มาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการปฏิเธรระบอบเดิม (รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภาและระบบเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นต้น) ไปรดดูใน พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง, ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ทพ. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม 2507), หน้า 65 - 66.

²⁰ แนวความคิดดังกล่าวเป็นการประมวลจากผลสะท้อนทางความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ที่แสดงออกในแง่มุมมองต่าง ๆ เช่น การกล่าวถึงระบบการเมือง เศรษฐกิจและรูปแบบของรัฐบาล (รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หนังสือพิมพ์) ที่ผ่านมาและมีอยู่เดิมนั้น ล้วนเป็นกลไกที่ไม่สามารถรักษาประเทศให้อยู่รอด และก่อให้เกิดการพัฒนาตามทิศทางที่ต้องการ (ตามความคิดของตน) ได้ ดังนั้น จำเป็นต้องแก้ไขที่กลไกทั้งระบบซึ่งทำได้โดยวิธีปฏิวัติ ไปรดดูใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, (อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, 2507)

ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในด้านของการเร่งรัดพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อ (คาดหวังถึงการ) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมให้เกิดชนชั้นกลางมากขึ้น อันจะส่งผลต่อไปยังการพัฒนากระบวนการเมืองที่มีชนชั้นกลางจำนวนมากตามแบบประชาธิปไตยตะวันตก

ภายหลังจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญและสถาบันต่าง ๆ ทางการเมืองที่ตกค้างมาจากสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จนหมดสิ้น ตลอดจนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในปี 2502 และการเข้าดำรงตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองแล้ว จอมพลสฤษดิ์ได้เริ่มลงมือปฏิบัติตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังโดยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรกในปี 2504 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คน ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการทั้งตำรวจ ทหาร และข้าราชการพลเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็น "สภาทำงาน ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎร"²¹ ซึ่งหมายถึงว่า การบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก็โดยอาศัยกำลังความร่วมมือจากข้าราชการ เป็นกลไกหลักนั่นเอง โดยเฉพาะข้าราชการที่อยู่ในกลไกสภาข้าราชการชุดดังกล่าว (ซึ่งมีบทบาทหลักในฐานะผู้อ่านจากกำหนดนโยบาย) และข้าราชการภายในองค์กรการบริหารหรือระบบราชการ (มีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบาย) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติ กลไกราชการจึงมุ่งปฏิบัติภารกิจเพื่อการรับใช้รัฐ เป็นหลักมากกว่าการรับใช้ประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือสภานิติบัญญัติเป็นสภาทำงาน (ของรัฐบาล) ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎร

ด้วยแนวความคิดและหลักปฏิบัติทางการเมือง ประสานเข้ากับหลักการทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เอง ได้ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเมืองช่วงสมัยต่อมาในลักษณะที่แตกต่างไปจากในช่วงก่อนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ อำนาจอรัฐที่เคยจำกัดกรอบอยู่ในระบบราชการ

²¹ การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติด้วย ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชุดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น เครื่องมืออำนาจความสะดวกในการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลัก โดยเฉพาะ เพื่อปฏิบัติภารกิจด้านเป้าหมายการพัฒนา เป็นต้นว่าการรับรองร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการ เช่น การจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการ การออกระเบียบปฏิบัติ กฎและคำสั่งต่าง ๆ การขยายบทบาทและการขยายหน่วยงานราชการ มากกว่าจะใช้เป็นสภาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ตลอดช่วงสมัย 4 ปีของจอมพลสฤษดิ์และล่วงเลยมาจนถึงสมัยจอมพลถนอม เป็นเวลายาวร่วมทศวรรษ จึงจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาใช้คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 โปรดดูจำนวนและรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ศิริศกย จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย (สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524) หน้า 48.

และกองทัพเป็นหลัก เริ่มแผ่ขยายครอบคลุมลงสู่สถาบัน เศรษฐกิจมากขึ้น²² ทั้งนี้เพราะว่า การระดมกลไกรัฐ (ระบบราชการ) เป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศนั้น ส่งผลโดยตรงต่อการก่อให้เกิดสัมพันธ์ภาพ (Interaction) ระหว่างชนชั้นนำในระบบราชการ กับกลุ่มพลังจากชนชั้นนำทาง เศรษฐกิจ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้า กับข้าราชการนักรบ เมืองจากระบบ "คุ้มครอง เศรษฐกิจเพื่ออภิสิทธิ์ทางการเมือง" ซึ่งแพร่หลาย ในสมัยจอมพล ป.²³ มาเป็นแบบมีหุ้นส่วนและเป็นผู้ประกอบการ เสียเองมากขึ้น²⁴ และภายใต้ กรอบของสภาพการประสานอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างหลังราชการกับหลัง เศรษฐกิจนี้เอง ที่ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ นั่นคือ การ เปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางการเมืองมา เป็นลักษณะของการผสมผสานระหว่างกิจกรรมของรัฐ (ราชการ) กับกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ เห็นได้จากการผลักดันให้เกิดการรวมตัวกันของผู้ประกอบการ ทางธุรกิจ ก่อตั้งขึ้นเป็นสมาคมต่าง ๆ เพื่อสร้างพลังต่อรองทั้งในด้าน เศรษฐกิจและการเมือง ในจำนวนนี้มีสมาคมผู้ประกอบการทาง เศรษฐกิจอย่างน้อย 3 สมาคมคือ สมาคมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ที่ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจ

²² ไปรตดูรายละเอียดใน จานงก์ ใจเที่ยง, "การปฏิวัติ 2501 กับผลสะท้อน ทาง เศรษฐกิจและการเมือง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520)

²³ สมัยที่ปกครองโดยจอมพล ป. กลุ่มข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ได้เข้ามามีส่วนพัวพันในผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจกับกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ จำนวนมาก โดยเฉพาะในรูป ของการแลกเปลี่ยนทางอภิสิทธิ์ซึ่งกันกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการขัดแย้งกันเองภายในกลุ่มชนชั้นนำ ทางอำนาจโดยเฉพาะในหมู่ทหารด้วยกันเองอันนำไปสู่การขาดเอกภาพของกองทัพ และนำไปสู่ การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ในที่สุด

²⁴ สมัยที่ปกครองโดยจอมพลสฤษดิ์ เป็นยุคเฟื่องฟูของการเกี่ยวข้องในผลประโยชน์ ทางธุรกิจของข้าราชการและนักการเมือง โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการระดับสูงที่เป็นผู้นำทางทหาร ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเข้าควบคุมกลไกสำคัญทางธุรกิจการค้า เช่น การเข้าดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการหรือกรรมการในธนาคารและบริษัทใหญ่ ๆ ส่วนจอมพลสฤษดิ์เองนั้น มีผลประโยชน์ ในธุรกิจและธนาคารถึง 22 แห่ง ไปรตดูใน ประชัน รัชพงศ์ "การวิจัยเชิงเปรียบเทียบทาง การเมืองในระบบรัฐสภาระหว่างรัฐบาลทหารกับรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 - 2500)" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ สุวดี เจริญพงศ์, รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2522), หน้า 649. และใน เกริกเกียรติ หิพัตน์ เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 356 - 371.

ในเวลาต่อมา²⁵ แม้ว่าโดยภาพรวมแล้ว พัฒนาการทางเศรษฐกิจในช่วงสมัยนี้มิได้ก่อให้เกิด กลุ่มธุรกิจการค้า และชนชั้นกระฎุมพีที่มีพลังทาง เศรษฐกิจเพียงพอในการแปรสภาพ เป็นอำนาจทางการเมืองท่ามกลางอำนาจรัฐได้ก็ตาม²⁶ แต่พลังอำนาจที่เติบโตจากการพัฒนา เศรษฐกิจในช่วงดังกล่าว ได้สร้างแรงกดดันอย่างเพียงพอในการเร่งเร้าให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งสืบทอดอำนาจต่อจากจอมพลสฤษดิ์ต้องตระหนักถึงพลังฝ่ายนี้ โดยจำต้องยอมผ่อนปรนให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี 2511 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2512 ตาม ความเรียกร้องต้องการของพลังอำนาจฝ่ายที่อยู่นอกกลไกรัฐ (ระบบราชการ)²⁷ และการเรียกร้องดังกล่าวโดยเฉพาะความต้องการให้มีการนำระบบรัฐสภาเข้ามาใช้นั้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าความต้องการของกระแสพลังฝ่ายนี้ มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการเป็นผู้รับสนองจากผู้อุปถัมภ์เท่านั้น แต่มีเจตจำนงที่ก้าวเลยมาถึงขั้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐเองอีกด้วย²⁸

²⁵ การเข้าแทรกแซงในผลประโยชน์ทางธุรกิจของข้าราชการ ส่วนหนึ่งแม้ว่าจะเป็นการเกื้อกูลการแสวงหากำไรของพ่อค้านักธุรกิจก็ตาม แต่ก็ยังเป็นการริดรอนทั้งอำนาจต่อรองและเสรีภาพทางธุรกิจ ในการแสวงหากำไรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือม ๆ กันไปอีกด้วย ซึ่งเป็นผลกระทบทางอ้อมในการผลักดันให้พ่อค้านักธุรกิจเข้าสู่การเมืองในลักษณะที่เต็มรูปแบบมากขึ้น เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับข้าราชการ เกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจไปรดดูใน ผนัง เศรษฐกิจ, กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ปุณชน, 2519)

²⁶ ลักษณะพัฒนาการของพลัง เศรษฐกิจไทยมิได้เติบโตด้วยตัวเองอย่างอิสระ แต่ดำเนินมาภายใต้การกำกับควบคุมด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ของรัฐ เช่น นโยบายทางเศรษฐกิจและระเบียบกฎหมาย ตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาและรับการอุปถัมภ์คุ้มครองจากรัฐ และด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดต่าง ๆ นี้เองที่เป็นอุปสรรคต่อการแปรอำนาจ เศรษฐกิจให้เป็นอำนาจการเมืองได้อย่างเต็มรูปแบบ ไปรดดู "ไตรลักษณ์รัฐ" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ อ่างแล้ว

²⁷ การที่จอมพลถนอม ซึ่งมีฐานอำนาจทางทหารและข้าราชการอย่างมั่นคงยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของพลังกดดัน เพื่อให้มีการนำระบบรัฐสภาและรัฐธรรมนูญใหม่มาใช้ นั้น อย่างน้อยก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีตัวตนของพลังอำนาจฝ่ายนี้และก็มีพลังอยู่พอสมควร

²⁸ จากผลการเลือกตั้งเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจเอกชนอยู่พอสมควร ทั้งที่แสดงให้เห็นในรูปของจำนวนพรรคการเมืองที่สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งถึง 12 พรรค การได้รับเลือกตั้งของ ส.ส. อิสระถึง 71 ที่นั่ง และสัดส่วนของ ส.ส. ที่เป็นนักธุรกิจการค้าได้รับเลือกเข้าสภาถึงร้อยละ 45.7 เป็นต้น ไปรดดู ใน พรรคกิจ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขต 3 (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 48 - 49.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการเปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่เป็นเพียงช่องทางผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองเท่านั้น มิได้มีเจตนาให้เป็นการผ่อนคลายอำนาจทางการเมืองเท่าใดนัก เห็นได้จากฝ่ายอำนาจรัฐบาลสามารถรักษาสถิติอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศของระบบราชการให้ดำรงคงอยู่ต่อไปโดยกลไกรัฐธรรมนูญที่รอบคอบรัดกุม²⁹ ด้วยวิธีการแยกฝ่ายบริหาร (ประกอบด้วยนักการเมืองข้าราชการ) ให้ปลอดจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ (ประกอบด้วย ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้ง) จึงเท่ากับเป็นการกีดกันนักการเมืองอาชีพ (ส.ส. ที่รับสมัครเลือกตั้งเข้ามา) ออกจากวงอำนาจรัฐ เป็นผลให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ประกอบด้วยนักการเมืองข้าราชการที่นายกรัฐมนตรีเลือกเข้ามา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจถ่วงดุล ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารได้เต็มที่ตามระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง³⁰ แม้กระนั้นก็ตาม ความสั่นคลอนในเสถียรภาพของรัฐบาลอันเนื่องมาจากความล้มเหลวในระบบรัฐสภาจนต้องทำรัฐประหารตัวเองในเดือนพฤศจิกายน 2514 เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2511 นั้น แม้ว่าจะจะเป็นผลให้อากาศและช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะตัวแทนประชาชนของฝ่ายหลังอำนาจเอกชน (นอกระบบราชการ) โดยกระบวนการทางรัฐสภาจะสะดุดหยุดลงก็ตาม แต่ก็ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของพลังอำนาจฝ่ายนอกระบบราชการได้เป็นอย่างดี³¹

²⁹ โปรดดูในบทที่ 2 เกี่ยวกับ "ระบอบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแบบกึ่งประชาธิปไตย"

³⁰ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับสถานการณ์ทางอำนาจของสถาบันรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2511 ใน "รัฐสภา การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512)" โดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพ : บรรณกิจ, 2524), หน้า 233 - 296.

³¹ การต่อสู้ขัดเคืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับรัฐสภา (ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือก พ.ศ. 2512) แม้ว่าจะเป็นการขัดแย้งในเชิงสถาบัน แต่โดยแท้จริงแล้วสถาบันทั้งสองเป็นตัวแทนของกลุ่มอำนาจที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งมาส่วนใหญ่นั้นไม่มีโอกาสได้รับเลือกเข้าร่วมรัฐบาล (ยกเว้นพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลบางส่วน) เนื่องจากระบบรัฐธรรมนูญที่กีดกัน ดังนั้นกลุ่ม ส.ส. ที่กระจุยควอยู่ภายในรัฐสภาย่อมจะเป็นตัวแทนของกลุ่มนักการเมืองอาชีพที่มาจากกระแสพลังเอกชนนั่นเอง เห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญ การเรียกร้องให้แก้ไขเพื่อลดอำนาจวุฒิสภา การให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี ตลอดจนการกดดันในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของฝ่าย ส.ส. ซึ่งถูกกีดกันโอกาสและบทบาททางการเมืองที่ด้อยกว่านักการเมืองข้าราชการ

ความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจและการใช้อำนาจแบบไร้หลังเหนี่ยวรั้ง โดยการนำ
 ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 มาใช้ของจอมพลถนอมครั้งนี้ ยิ่งเป็นการยั่วยุให้เกิดความ
 ขัดแย้งแตกแยกกระจายออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งในส่วนของกระแสพลังอำนาจภายนอกระบบ
 ราชการ (ธุรกิจการค้า และนิสิตนักศึกษาปัญญาชน) และในกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองด้วยกันเอง³²
 เมื่อกลุ่มพลังขัดแย้งฝ่ายต่าง ๆ ผันกันเข้าเป็นปีกแผ่นโดยพุ่งเป้าไปที่กลุ่ม เผด็จการอำนาจนิยม
 (ทหาร - ข้าราชการ) เป็นผลให้ความขัดแย้งที่รุนแรงปะทุขึ้นลุกลามจนถึงขั้นแตกหัก นำไปสู่
 การล่มสลายของหลังอำนาจเผด็จการทหารและอภิสิทธิ์ข้าราชการในที่สุด ซึ่งก็คือเหตุการณ์เมื่อ
 14 ตุลาคม 2516 นั่นเอง การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการกระบวนการ
 การเมืองไทยในสมัยต่อมา โดยเฉพาะการก่อตัวขึ้นอย่างค่อนข้างเต็มรูปแบบ (ทั้งในรูปแบบของ
 โครงสร้างและกระบวนการเมือง) ของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐภายหลังจากการล่าถอย
 ของฝ่ายทหาร - ข้าราชการ อันเป็นผลให้ประชาธิปไตยได้มีโอกาสหักตัวจนสูงงอม เต็มที่
 บรรยากาศทางการเมืองและกลไกประชาธิปไตยจึงถูกสถาปนาขึ้นมาอย่างครบครัน ทั้งในด้าน
 การเมือง กระบวนการยุติธรรม เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ดำเนิน
 ไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

3. กระบวนการเมืองช่วงหลัง พ.ศ. 2516 - 2519

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการสิ้นสุดของระบอบเผด็จการทหารและอภิสิทธิ์
 ข้าราชการเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกก้าวหนึ่งของพัฒนาการกระบวนการเมือง และรัฐธรรมนูญ
 ของไทยในช่วงสมัยต่อมา กระแสคลื่นแห่งสำนึกที่ได้แย้งโครงสร้างอำนาจระบอบเผด็จการทหาร
 ในหมู่ชนวนการนิสิตนักศึกษาปัญญาชน และกลุ่มพลังภายนอกระบบราชการได้หนุนเนื่องไม่ขาดระยะ
 ทิศทางการเมือง (ภายหลังช่องว่างทางอำนาจที่รอการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐบาลรักษาการ) จึง
 เคลื่อนไคลไปตามการกำกับของกระแสอำนาจฝ่ายนี้เป็นหลัก เริ่มต้นจากการประกาศพระราช-
 กฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดเก่าที่สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการ - ทหาร)

³² ความแตกแยกภายในกองทัพปรากฏชัดในการช่วงชิงตำแหน่งสำคัญทางทหารคือ
 ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ในที่สุดก็เป็นของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา หลังจากนั้นกองทัพจึง
 แตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ระหว่างฝ่ายพลเอกกฤษณ์ สีวะรา และฝ่ายจอมพลถนอม กิตติขจร
 เป็นอย่างน้อย และนำไปสู่เหตุการณ์จลาจล 14 ตุลาคม ในที่สุด โปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช,
ยังเดิรกับทหารประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจการพิมพ์, 2525), หน้า 46 - 48.

เพื่อแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่³³ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของสมาชิกแห่งชาติอีกทีหนึ่ง³⁴

หลังจากจากสภานิติบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศใช้ในปี 2517 เป็นที่เรียบร้อย เป็นผลให้โครงสร้างสถาบันต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารที่ดำเนินการตามหลักการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ได้ถูกนำเข้ามาใช้ในระบบการเมืองไทยอีกวาระหนึ่ง การฟื้นฟูระบบกลไกการเมืองดังกล่าว เท่ากับ เป็นการปรับกระแสพลังอำนาจฝ่ายเอกชนให้มีเอกภาพยิ่งขึ้น (ภายใต้หลักประกันของรัฐธรรมนูญ 2517) และเป็นการโน้มน้ำหนักจึงให้กระแสพลังอำนาจฝ่ายนี้ ไหลบ่าเข้าสู่วิถีการเมืองแบบมวลชนมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการแข่งขันเข้ารับสมัครเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง เป็นที่ปรากฏให้เห็นว่ามีการแข่งขันเข้ารับสมัครเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวนมาก ผู้นำพรรคได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ารับบริหารประเทศตามวิถีทางรัฐสภา³⁵

ในทางตรงกันข้าม ภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการบริหารงานของฝ่ายนักการเมืองข้าราชการ - ทหาร การเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง (พ.ศ. 2518 และ 2519) พรรคประชาธิปไตยซึ่งมีแนวนโยบายเสรีนิยมประกาศหาเสียงเลือกตั้งต่อต้านเผด็จการทหารอย่างเปิดเผย ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาจำนวนมากกว่าพรรค³⁶ และเมื่อ

³³ โปรดดูรายละเอียดใน ประเสริฐ บัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517) (กรุงเทพฯ : กลุ่มธุรกิจเสรี, 2517), หน้า 1089-1090.

³⁴ สมาชิกแห่งชาติมีจำนวนทั้งสิ้น 2,347 คน (ทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติ) ประกอบด้วยบุคคลจากกลุ่มสาขาอาชีพ และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์จากหลายวงการ ตลอดจนผู้รู้และมีความคิดอ่านทางการเมืองอยู่พอสมควร

³⁵ หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 มีการเลือกตั้งสำคัญ 2 ครั้ง ใน พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 พรรคการเมืองได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมเข้าบริหารประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญในมาตรา 177

³⁶ เกี่ยวกับรายละเอียดของการเลือกตั้งปี 2518 ในแง่มุมต่าง ๆ โปรดดู "การเลือกตั้งกรณีผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร, หน้า 95-146. และใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขต 3, หน้า 50-52.

พิจารณาโดยส่วนรวมของพรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสภานั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองสำคัญ ๆ ที่ได้รับคะแนนเสียงรวมกันเป็นส่วนมาก ซึ่งมีอยู่ประมาณ 10 พรรคนั้น ล้วนเป็นพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายโน้มเอียงไปทางเสรีนิยมและสังคมนิยม เสียเป็นส่วนมาก³⁷ โดยเฉพาะการที่สัดส่วนของนักธุรกิจการค้าและสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาอย่าง หลากหลายนั้น ล้วนเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า สภาในช่วงเวลานี้เป็นเวทีสำหรับกลุ่มนักการเมือง อาชีพมากกว่านักการเมืองข้าราชการ ทั้งนี้ เพราะเป็นผลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลและ บรรยายภาพทางการเมืองที่จูงใจให้คนเหล่านี้สามารถเข้าแข่งขันในวิถีระบบรัฐสภา การเลือกตั้ง ที่มีความเสมอภาคและพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่แข่งขัน สามารถคาดหวังในการที่จะจัดตั้งรัฐบาล (ผสม) ได้นิ่งเอง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงมีความหมายสำคัญโดยตรงต่อการจัดตั้งรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกระแสพลังต่าง ๆ มิได้จำกัดกรอบอยู่แต่ เฉพาะภายในเวทีรัฐสภาเท่านั้น การแพร่ขยายบทบาทของพลังเสรีนิยมไม่ได้หมายความว่า เป็น การปิดกั้นหลังอำนาจฝ่ายขวาของกลุ่มทหาร - ข้าราชการได้ แม้จะด้วยอิทธิพลลงในบทบาททาง รัฐสภา แต่หลังอำนาจฝ่ายนี้ยังคงได้รับการหล่อเลี้ยงอยู่ในโครงสร้างกลไกรัฐ การ- เคลื่อนไหวและความรุนแรงทางการเมืองภายนอกกระบวนการรัฐสภาที่เกิดขึ้นอยู่อย่างสม่ำเสมอ เป็น เครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการพยายามของหลังอำนาจฝ่ายนี้ ในการตอกล้มขยายช่องว่างให้ เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มพลังที่มีความกระตือรือร้นทางการเมืองของชนชั้นกลาง กับขบวนการนิสิต นักศึกษาปัญญาชน เพื่อเปิดช่องทางให้หลังฝ่ายทหาร - ข้าราชการได้แทรกตัวเข้ามาแทนที่³⁸

³⁷ จากผลการเลือกตั้งปี 2518 และ 2519 มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้า สภาเฉลี่ยโดยประมาณ 20 พรรค แต่พรรคที่ได้รับเสียงในระดับน่าสนใจมีเพียงประมาณ 10 พรรค ซึ่งในบรรดาพรรคเหล่านี้มีแนวนโยบายโน้มเอียงไปทางเสรีนิยมและสังคมนิยม ส่วนใหญ่โดยเฉพาะการเลือกตั้ง 2518 กลุ่มสังคมนิยมได้รับเสียงสนับสนุนในระดับที่สูงกว่า ครั้งหลัง (2519) โปรดดูตารางเปรียบเทียบใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมือง และปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 79-80.

³⁸ เป็นการเคลื่อนย้ายเวทีการต่อสู้ทางการเมืองให้ออกนอกวิถีของระบบรัฐสภา เพื่อลดเงื่อนไขข้อจำกัดของคนที่ดีโอกาสจากการต่อสู้ในเวทีรัฐสภาได้โดยสะดวกและ ชอบธรรมนัก

และสามารถระดมใช้เครื่องมือทางอำนาจที่เป็นกลไกรัฐ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของฝ่ายตน³⁹ ในการช่วงชิงอำนาจรัฐต่อไป

ดังนั้น กระบวนการเมืองในระหว่างปี 2518-2519 จึงมีทั้งกระบวนการเมืองแบบที่แข่งขันต่อสู้กันในวิถีรัฐสภาและการประจันหน้ากันใน เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นนอกวิถีกระบวนการรัฐสภา ประกอบกับสถานการณ์ของรัฐบาลแบบผสมซึ่งไม่สู้จะมีเสถียรภาพที่มั่นคงนัก จึงไม่สามารถต้านทานหรือกวาดต้อนเอาสภาพความขัดแย้งแข่งขันช่วงชิงอำนาจอย่างเอาแพ้เอาชนะระหว่างกระแสพลังฝ่ายต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในกรอบของวิถีการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะกระแสพลังอำนาจรัฐนิยมจากกองทัพและระบบราชการ ซึ่งได้ก่อตัวขึ้นมาดกอย่างช้า ๆ เติบโตอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจทางทหารและความแตกแยกภายในกองทัพ⁴⁰ การต่อสู้

³⁹ มีหลักฐานสำคัญหลายประการที่พอจะพิจารณาได้ว่า มีความพยายามในการช่วงชิงอำนาจรัฐกลับคืนของพลังอำนาจที่ตกค้างจากซากเดนอำนาจเผด็จการทหาร - ข้าราชการอย่างมีเจตนา เช่น การเลือกตั้งครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2519) เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสังคมนิยมได้รับการเลือกตั้งลดลงจากครั้งแรก (พ.ศ. 2518) มาก เนื่องจากการโฆษณาชวนเชื่อปลุกระดมมวลชนเพื่อป้ายสีคอมมิวนิสต์อย่างได้ผลของฝ่ายกลไกรัฐ นอกจากนั้นยังเห็นได้อีกว่า ในช่วงระหว่างที่มีการขัดแย้งทางการเมืองภายนอกรัฐสภานั้น ได้มีการแทรกแซงจากกลุ่มพลังมวลชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มกระหิงแดง กลุ่มนวมพลและลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มปฏิบัติการเชิงปฏิบัติการกับฝ่ายขบวนการเสรีประชาธิปไตยที่ประกอบด้วยนิสิตนักศึกษาปัญญาชน กรรมกร ชาวไร่ชาวนา กลุ่มจัดตั้งดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นโดยกลไกรัฐทั้งในแง่ของการระดมการจัดตั้งและควบคุมบังคับบัญชา นอกจากนี้ยังประกอบด้วยสื่อสารมวลชนประเภทต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ ซึ่งเป็นเครื่องมือสื่อสารคมนาคมที่มีประสิทธิภาพในการโฆษณาปลุกระดมประชาชนของรัฐ พระสงฆ์ซึ่งเป็นตัวแทนสถาบันศาสนา ทหาร ตำรวจที่มีกำลังอาวุธครบครันผนึก เข้ากันเป็นปีกแผ่นพุ่งเป้าการตอบโต้ไปที่กลุ่มขบวนการเสรีประชาธิปไตยอยู่เสมอ ซึ่งล้วนเป็นการสร้างความเปราะบางเพื่อบั่นทอนเสถียรภาพและความชอบธรรมของรัฐบาล และวิถีการเมืองตามรัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย ข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการคือ เห็นได้ว่าภายหลังจากการช่วงชิงอำนาจได้สำเร็จแล้ว (รัฐประหาร 2519) กลุ่มนี้ยังได้มีความพยายามในการรักษาความต่อเนื่องของอำนาจไว้อย่างมั่นคง โดยการทำลายโครงสร้างสถาบันทางการเมืองเดิม เช่น การยกเลิกพรรคการเมือง รัฐสภาและรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย 2517 พร้อมกับความพยายามเสนอระบบอำนาจแบบที่ตนต้องการขึ้นมาแทน

⁴⁰ ไพรตฤ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย, หน้า 48.

ขัดแย้งแข่งขันทางอำนาจอย่างสลับสวระหว่างกระแสพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ เป็นผลให้ระบบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยต้องสิ้นสุดลง เมื่อคณะทหารเข้าทำการยึดอำนาจการปกครองในนามของ "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระแสพลังอำนาจข้าราชการ - ทหาร ยังไม่อาจก้าวพ้นออกไปได้โดยสิ้นเชิงจากวิถีของระบบการเมืองไทย ดังนั้น การชะงักงันในการเข้าเป็นผู้นำกับบทบาทหลักทางการเมืองภายหลังจากตุลาคม 2516 ของพลังอำนาจฝ่ายนี้ มิได้หมายความว่า เป็นการยุติบทบาททางการเมืองลงแต่เพียงแค่นั้น

4. สรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับพัฒนาการกระบวนการเมืองของกระแสพลังอำนาจในระบบการเมืองไทยช่วงสมัยต่าง ๆ พอจะประมวลได้ว่า กระบวนการเมืองไทยตั้งแต่การปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจทางการเมืองเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังอำนาจหลักสองฝ่ายใหญ่ ๆ คือ กระแสพลังอำนาจฝ่ายในกลไกรัฐ และกระแสพลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐ กระแสพลังอำนาจทั้งสองฝ่ายดำเนินควบคู่กันมาท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รูปแบบของสัมพันธ์ภาพระหว่างกระแสอำนาจจึงเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย การขัดแย้งแข่งขันและการประนีประนอมระหว่างกระแสพลังอำนาจจึงมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบของรัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองไทย

การปฏิวัติมิถุนายน 2475 แม้จะเกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศและกระแสการตื่นตัวเรียกร้องทางการเมือง ในหมู่ชนที่หลายสาขาอาชีพและการศึกษา ทั้งภายในและภายนอก ระบบราชการ แต่การริเริ่มและเคลื่อนไหวจริง ๆ จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้นำข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเป็นหลัก ซึ่งก็คือกลุ่มภายในกลไกรัฐนั่นเอง ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและรัฐธรรมนูญที่ถูกนำมาใช้หลังจากการเปลี่ยนแปลงจึงถูกกำหนดโดยกลุ่มทหารและข้าราชการเป็นหลัก พัฒนาการกระบวนการเมืองไทยในภายหลังจึงสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของพลังอำนาจในฝ่ายนี้มาโดยตลอด โดยการแปรสภาพจากข้าราชการที่อยู่ภายในกลไกรัฐ มาเป็นนักการเมืองข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับกลไกทางการเมืองที่สร้างขึ้น (กลไกรัฐสภา) อันเป็นที่ปรากฏชัดในกระบวนการเมืองช่วง 2475-2500 ในช่วง 25 ปีนี้ มีการเลือกตั้งที่สำคัญ 8 ครั้ง เปลี่ยนแปลงรัฐบาล 28 ชุด มีผู้นำ 9 คน เป็นพลเรือน 6 คน รวมเวลาอยู่ในอำนาจประมาณ 5 ปี เป็นผู้นำทหาร 3 คน รวมเวลาอยู่ในอำนาจประมาณ 20 ปี มีรัฐธรรมนูญประมาณ 5 ฉบับ ส่วนใหญ่ (และระยะเวลาที่ใช้) เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องทางให้ข้าราชการและทหารเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เป็นผลให้โครงสร้างสถาบันอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะสถาบันบริหารเป็นสถาบันที่รองรับนักการเมืองประเภทแต่งตั้ง (ทั้งใน

คณะรัฐบาลและสภาแต่งตั้ง) ที่มาจากทหารและข้าราชการเสียส่วนใหญ่⁴¹ ส่วนการเลือกตั้งที่มีขึ้น 8 ครั้งนั้น (ยกเว้นปี 2518 และ 2519) ก็เพื่อเป็นเวทีสำหรับกลุ่มพลังภายนอกกลไกรัฐ ซึ่งเป็นนักการเมืองอาชีพ ส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมือง เข้าสู่สถาบันรัฐสภาที่ถูกริรอนอำนาจแล้วโดยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งนอกจากเป็นกลไกทางการเมืองของกลุ่มพลังที่อยู่นอกกลไกรัฐแล้ว ยังเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองและวิกฤตการณ์ความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ การใช้และการรักษาอำนาจการเมืองการปกครองของกลุ่มผู้นำอำนาจที่มาจากกลไกรัฐ หรือชนชั้นนำจากกองทัพและระบบราชการอีกด้วย กล่าวคือ เป็นการเสริมเพื่อให้เกิดผลสมบูรณ์ในด้านรูปแบบโครงสร้างของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้นแม้ว่าฝ่ายกลไกอำนาจรัฐจะสามารถทำรัฐประหารช่วงชิงอำนาจรัฐ และเปลี่ยนแปลงยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งต่อมาในภายหลัง เพื่อสรรหาสมาชิก เข้าสู่สภาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติอีกทีหนึ่ง ส่วนจะมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญและสถานการณ์การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม กระบวนการเมืองในช่วงสมัยดังกล่าวแม้จะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสพลังอำนาจทั้งสองฝ่ายก็ตาม แต่โครงสร้างของสัมพันธภาพเป็นไปแบบกระแสพลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐแสดงบทบาทกำกับหรือนำฝ่ายนอกกลไกรัฐอยู่

สำหรับในช่วง พ.ศ. 2500-2519 ทศวรรษแรกที่ปกครองโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และต่อมาถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ก่อนปี 2511 นั้น กล่าวได้ว่าพลังอำนาจนอกกลไกรัฐแทบจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทอยู่เลย โดยเฉพาะบทบาทในรูปแบบที่เป็นทางการด้านกระบวนการรัฐสภา หรือการแสดงบทบาทภายใต้โครงสร้างสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะว่ากลไกสถาบันอันเป็นช่องทางของพลังอำนาจฝ่ายนี้ถูกปิดกั้นเสียอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ผู้มีบทบาทนำทางอำนาจตลอดทศวรรษนี้จึงเป็นการครอบงำโดยพลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐอย่างเต็มรูปแบบ สัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกระแสพลังทั้งสองฝ่ายจึงมีปฏิสัมพันธ์กันน้อยมาก เพราะพลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐสามารถล้อมกรอบการควบคุมและ เป็นผู้กำกับแต่ฝ่ายเดียว

แม้กระนั้นก็ดี พลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐได้กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในช่วงเวลาสั้น ๆ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 และจัดให้มีการเลือกตั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของข้าราชการและทหาร มีทั้งการปฏิวัติรัฐประหาร การก่อกบฏและยกเลิกเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ปกครอง ดำรงตำแหน่งในสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นทั้งผู้นำรัฐบาล รัฐมนตรี สมาชิกสภาแต่งตั้ง และวุฒิสภา รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของทหารและข้าราชการนี้ โปรดดู "ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหาร" และ "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, หน้า 184-226, 254-276.

ทั่วไป พ.ศ. 2521 แต่โดยแบบแผนของสัมพันธภาพทางอำนาจ ยังมิได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบที่อำนาจฝ่ายกลไกรัฐเป็นผู้มีบทบาทนำอยู่ ซึ่งพอจะประเมินได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแยกฝ่ายบริหารให้ปลอดจากการควบคุมของฝ่ายรัฐสภา และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2515 ภายหลังจากการรัฐประหาร 2514 ดังนั้น ในช่วงดังกล่าวแม้ว่าพลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐจะได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอยู่บ้างแต่ก็เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น ต่อเมื่อการต่อสู้ช่วงชิงได้ปรากฏในลักษณะของความขัดแย้งที่รุนแรงปะทุขึ้นถึงขั้นแตกหักเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 และการคลี่คลายบทบาทของพลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐแล้ว จึงจะเป็นที่ปรากฏชัดว่าพลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐได้เข้ามามีบทบาทอย่างเต็มรูปแบบ และเป็นผลให้อิทธิพลอำนาจของฝ่ายกลไกรัฐต้องลดบทบาทลงชั่วคราวระยะหนึ่งด้วย จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการเมืองช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516-2519 กระแสอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐ เป็นผู้กำกับบทบาทหน้าที่ชัดเจน และปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายกลไกรัฐมากขึ้นพอสมควร แต่ก็ได้หมายความว่าบทบาทของกระแสพลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐจะสามารถมีอิทธิพลครอบงำแบบ เบ็ดเสร็จได้อย่างสมัยทศวรรษแห่งการครอบงำของฝ่ายกลไกรัฐ เห็นได้จากการฟื้นตัวอย่างรวดเร็วของฝ่ายทหาร - ข้าราชการ ในภายหลัง และสามารถช่วงชิงอำนาจได้สำเร็จในครั้งรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519

กล่าวโดยสรุป แบบแผนของพัฒนาการระบบการเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็นการขัดแย้งแข่งขันและการประนีประนอม เพื่อช่วงชิงอำนาจการเมืองการบริหารประเทศ เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลักสองกระแสใหญ่ ๆ คือ กลุ่มพลังฝ่ายกลไกรัฐและฝ่ายนอกกลไกรัฐหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าแบบแผนกระบวนการเมืองของกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย เป็น "การตกผลึกของส่วนผสมระหว่างกระแสพลังอำนาจรัฐนิยมและกระแสพลังอำนาจเอกชนนิยม" นั้นเองซึ่งสามารถพิจารณา เปรียบ เทียบได้โดยตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 (เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย)

	อำนาจรัฐนิยม (กลไกรัฐ)	อำนาจเอกชนนิยม (นอกกลไกรัฐ)
สถาบัน	กองทัพ - องค์กรบริหารราชการ	พรรคการเมือง - กลุ่มผลประโยชน์
บทบาท	นักการเมืองข้าราชการ	นักการเมืองอาชีพ
สถานภาพ	ข้าราชการ - ทหาร	ประชาชนทั่วไป
เวทีอำนาจ	รัฐบาล (ฝ่ายบริหาร)	รัฐสภา (สภาผู้แทน ฯ)
ขอบเขตอำนาจ	ปกครอง	ต่อรอง
กิจกรรม	กำหนดนโยบาย	รับรอง
ที่มา	สถาปนา - แต่งตั้ง	เลือกตั้ง
ดุลอำนาจ	ได้เปรียบ	เสียเปรียบ
ทรัพยากร	งบประมาณ - อำนาจกฎหมาย	เศรษฐกิจ
การแข่งขันช่วงชิงอำนาจ	ปฏิบัติ - คุกคามด้วยกำลัง	สร้างศรัทธาแก่ประชาชน

	อำนาจรัฐนิยม (กลไกรัฐ)	อำนาจเอกชนนิยม (นอกกลไกรัฐ)
วิธีทาง	ได้เด้าจากสายการบังคับบัญชาใน องค์การบริหารราชการและกองทัพ	ได้เด้าจากพรรคและอำนาจ เศรษฐกิจ
ประสบการณ์ ลักษณะองค์กร	ต่อเนื่องและยาวนาน ค่อนข้างมีเอกภาพ, มีโครงสร้าง ที่มีลำดับชั้น, มีระเบียบวินัย	ระยะสั้นและขาดตอน กระจัดกระจาย, มักไม่มีระเบียบวินัย
ความมั่นคงแน่นอน ฐานอำนาจ	สูง ครอบคลุม - มีประสิทธิภาพ	ต่ำ กว้างกระจายผันแปรสูง
การพึ่งพา - รับผิดชอบ		
การแข่งขัน	น้อย	มาก
การอ้างความชอบธรรม	ความมั่นคง - การพัฒนา	ประชาธิปไตย
เครื่องตัดสินชี้ขาด	กำลัง - อำนาจ	มติมหาชน
กติกาสูงสุด	รัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ (ตัดแปลงจากความคิดของชัยอนันต์ สมุทวณิช)

จากตาราง ถ้าพิจารณาโดยเปรียบเทียบตามลักษณะการวิภาคทางกายภาพจะเห็นว่า องค์ประกอบส่วนใหญ่ของกระแสหลังอำนาจทั้งสองฝ่าย มีความแตกต่างกันค่อนข้างมากและชัดเจน ความแตกต่างดังกล่าวนอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อลักษณะทางด้านองค์กรของกระแส หลังอำนาจหลักที่เป็นแกนนำในระบบการเมืองไทยแล้ว ยังได้ส่งผลกระทบต่อลักษณะของพัฒนาการ กระบวนการ เมือง ลักษณะของระบอบการเมืองและลักษณะของรัฐธรรมนุญพร้อม ๆ กันไปอีกด้วย

ถ้าจะพิจารณาในแง่ของลักษณะความเป็นองค์กร ในการเป็นแกนนำอำนาจหลักของ ระบบการเมืองไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์กรของกระแสหลังอำนาจรัฐนิยมจะเป็นองค์กรที่มีความ แข็งแกร่งและมีความได้เปรียบกว่าทั้งในด้านดูแลอำนาจ ด้านทรัพยากรทางการเมืองและ การสามารถครอบครองอำนาจรัฐ โดยนัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าองค์อำนาจฝ่ายกลไกรัฐนี้ เป็นองค์กรที่ครอบงำการเมืองไทยในระดับขีดขั้นที่เข้มข้นกว่าองค์อำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐ ดังนั้น ประสบการณ์และการเรียนรู้ทางการเมืองของหลังอำนาจฝ่ายนี้ย่อมจะมีอยู่สูงกว่าองค์กรอื่น ขณะเดียวกันบุคลิกภาพทางการเมืองของระบบการเมืองไทย หรือหน่วยงานของลักษณะการ แสวงหาและการแข่งขันช่วงชิงอำนาจรัฐ การใช้และการรักษาอำนาจรัฐ ตลอดจนการสืบทอด อำนาจทางการเมือง จะถูกกำหนดโดยองค์กรอำนาจจากฝ่ายกลไกรัฐหรือกระแสหลังฝ่าย อำนาจรัฐนิยมตามไปด้วย เช่นเดียวกันถ้าจะพิจารณาในส่วนขององค์อำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐ หรือกระแสหลังฝ่ายอำนาจเอกชนนิยม ยังเป็นองค์กรที่เสียเปรียบอยู่หลายช่วงชั้น ทั้งใน ด้านของควมมีเอกภาพแข็งแกร่ง เป็นปีกแผ่น ด้านคุณภาพทางการเมือง ด้านทรัพยากรทางการเมือง การสามารถครอบครองสัดส่วนอำนาจรัฐตลอดจนการรักษาความต่อเนื่องและการสืบทอดอำนาจ

ทางการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ อำนาจการทำหายหรือการกดดันต่อหลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ มีอยู่น้อยมาก การแข่งขันทางการเมือง เพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐของหลังฝ่ายนี้จึงมีผลน้อยมาก เช่นกัน เพราะดุลอำนาจมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันอยู่สูง ประสบการณ์และการเรียนรู้ทางการเมือง จึงมีอยู่ต่ำ เพราะไม่มีความคุ้นเคยกับการได้ยึดกุมและการใช้อำนาจรัฐ แม้จะมีโอกาสอยู่บ้าง แต่ก็ เป็นเพียงระยะสั้นและในระดับขีดขั้นที่น้อย

ลักษณะความแตกต่างในด้านองค์กรระหว่างกระแสหลังอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ดังกล่าว เป็นผลให้พัฒนาการกระบวนการเมืองของไทย มีลักษณะเด่นของการเข้ามับบทบาทอำนาจครอบงำ โดยหลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐหรือองค์กรพรรคข้าราชการ กล่าวคือ องค์กรพรรคข้าราชการ จะทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักทางการเมือง กระแสหลังอำนาจรัฐนิยมจึง เป็นลักษณะของการใช้อำนาจรัฐแบบราชการอำนาจนิยม การใช้อำนาจรัฐ การช่วงชิงและการรักษาสิทธิอำนาจรัฐ แบบเด็ดขาดรวบรัด การแสวงหาเพื่อการค้าซึ่งอำนาจ การรักษาและสิทธิอำนาจจึงมี ลักษณะของการแข่งขันและการมีส่วนร่วมต่ำ แต่จะจำกัดวงคับแคบ เฉพาะกลุ่มผู้ปกครองส่วนน้อย ในหมู่กองทัพและข้าราชการเท่านั้น และที่สำคัญคือ องค์กรพรรคข้าราชการจะไม่สามารถ รักษาความแข็งแกร่งไว้ได้อย่างต่อเนื่องอีกด้วย ขณะเดียวกัน กระแสหลังอำนาจฝ่ายเอกชนนิยม ก็ไม่สามารถพัฒนาขึ้น เป็นองค์กรที่มีความกล้าแข็งได้ เพราะถูกองค์กรพรรคข้าราชการจาก กระแสหลังอำนาจรัฐนิยมที่มีอำนาจเหนือกว่า ล้อมกรอบไว้จนยากที่จะพัฒนาองค์กรขึ้นมาทำลาย หรือ เข้มแข็งทัดเทียม เพียงพอที่จะต่อรองและแข่งขันกันได้อย่างแท้จริง ดังนั้น แม้ว่ากระบวนการเมืองไทยจะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระแสหลังอำนาจหลักทั้ง 2 ฝ่าย แต่ก็มีนัยของการแข่งขันต่ำมาก เพราะความแตกต่างทางอำนาจที่มีอยู่สูงนั่นเอง พัฒนาการกระบวนการเมืองของไทยจึง เป็นลักษณะของการผูกขาดอำนาจโดยองค์กรอำนาจหลักฝ่ายกระแสอำนาจรัฐนิยม เป็นหลัก

การที่พัฒนาการกระบวนการเมืองของไทย มีลักษณะที่ถูกครอบงำและผูกขาดโดย องค์กรแกนนำฝ่ายกระแสอำนาจรัฐนิยมนี้เอง ที่ทำให้แนวโน้มของระบอบการเมือง เอนเอียง ไปทางด้านเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญซึ่ง เป็นกติกาหลักของ การเมืองการปกครอง ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากผลของการพยายามผูกขาดและการรวบรัดอำนาจ แบบคับแคบเด็ดขาด การจำกัดการแข่งขันและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในหมู่สมาชิกของ สังคม - การเมือง (โดยเฉพาะต่อองค์กรที่เป็นคู่แข่ง) ขององค์กรแกนนำอำนาจหลักฝ่าย กลไกรัฐซึ่งรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ เป็นส่วนใหญ่ แต่มิได้เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของฐานประชาชน หรือสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคมนั้นเอง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทุกระยะตลอดทั้ง 3 ช่วงสมัยตามที่ได้ศึกษามานั้น จะเห็นว่า ลักษณะของการผูกขาดอำนาจโดย กระแสหลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐซึ่ง เคยมีระดับความ เข้มข้นสูงในช่วงระยะแรก ๆ ได้มีแนวโน้ม ลดระดับลงมาบ้าง ขณะเดียวกับกระแสหลังอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐซึ่ง เคยถูกกีดกันอย่างเข้มงวด ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นตามลำดับ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : จุดประสานพันธมิตร 2 กระแสพลังอำนาจหลัก

ดังได้กล่าวมาแล้วเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า กว่าครึ่งศตวรรษแห่งพัฒนาการกระบวนการเมืองของกระแสพลังอำนาจหลักในระบบการเมืองไทย ได้มีการก่อตัวและแปรเปลี่ยนมาตามยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในลักษณะของความรุนแรง หรือการปฏิวัติรัฐประหาร และควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญถึง 13 ฉบับนั้น นอกจากเป็นอาการที่แสดงออกถึงการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจแล้ว ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของรัฐธรรมนูญ ในการเป็นเครื่องมือของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมการเมืองอีกด้วย อำนาจการเมืองที่เคยหมุนเวียนเปลี่ยนมือกัน เจาะในระหว่างผู้นำทหารรุ่นต่าง ๆ การสร้างฐานอำนาจและความชอบธรรมภายใต้ระบอบราชการ ตลอดจนรัฐธรรมนูญและรัฐสภาที่มีฐานะบทบาทเป็นกลไกภายใต้การกำกับควบคุมของระบอบเผด็จการทหารนั้น ไม่สามารถคงทนอยู่ได้ตลอดไป การขัดแย้งที่รุนแรงของกรณี 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างอำนาจใหม่ เป็นบทพิสูจน์ให้เห็นถึงกระแสการตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของกระแสพลังอำนาจภายนอกระบอบราชการ ที่ก่อเกิดจากพลังเศรษฐกิจและภาวะวิกฤตของระบอบเผด็จการอำนาจนิยมของทหาร - ข้าราชการ ที่ไม่สามารถรองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ ลำพังระบอบราชการและระบอบอำนาจเผด็จการอันคับแคบไม่อาจสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการใหม่ ๆ ได้พอเพียง ไม่ว่าเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มชนที่มีความกระตือรือร้นทางการเมือง การระงับความขัดแย้งและการอ้อมอ้อมผลประโยชน์จากความต้องการที่หลากหลาย เป็นความจำเป็นของระบบการเมืองที่จะต้องเปิดกว้างขึ้นอย่างเพียงพอต่อการรองรับกระแสความเรียกร้องต้องการที่กระจัดกระจายและมีความหลากหลายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมีสถาบันทางการเมืองที่จะเป็นสื่อกลางในการประสานเพื่อการประนีประนอมอย่างสัมฤทธิ์ผลด้วย

จากเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองทั้งสองครั้งคือ กรณี 14 ตุลาคม 2516 และกรณี 6 ตุลาคม 2519 อำนาจการเมืองได้เปลี่ยนมือพลิกผันกลับไปกลับมา ระหว่างหลังอำนาจของทั้งสองฝ่าย และในช่วงเวลาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดระบอบการเมืองทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นเผด็จการ มีรัฐธรรมนูญทั้งที่มีลักษณะประชาธิปไตยแบบสุดโต่งและเผด็จการสุดขั้ว กระบวนการเมืองในช่วงนี้จึงค่อนข้างตึงเครียดและสับสน จนเกิดเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงถึงขั้นนองเลือดทั้งสองครั้ง ในครั้งแรกเป็นการชะงักงันของระบอบเผด็จการของหลังอำนาจฝ่ายกบฏไกรรัฐ และเป็นการแตกสลายของหลังอำนาจประชาธิปไตยฝ่ายนอกกบฏไกรรัฐในครั้งหลัง ประสบการณ์ของความรุนแรงทางการเมืองอันเนื่องมาจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจที่สับสนดังกล่าวนี้อาจได้เป็นบทเรียนครั้งสำคัญของประวัติศาสตร์การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจการเมืองระหว่างกระแสพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ จากสภาพความบอบช้ำในเหตุการณ์ของความรุนแรงที่ทั้งสองฝ่ายได้รับทั้งสองครั้ง ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความไม่สามารถของหลังอำนาจทั้งสองฝ่ายในการยึดกุมอำนาจการปกครองการบริหารประเทศไปได้อย่างต่อเนื่องแม้เพียงฝ่ายเดียว โดยปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงเป็นปัญหาว่าทั้งสองฝ่ายนี้จะดำเนินปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบใดต่อไปภายใต้ระบบการเมืองไทย ขณะที่หลังอำนาจฝ่ายกบฏไกรรัฐหรือ

นักการเมืองข้าราชการยังมีความพยายามที่จะสืบทอด และดำรงฐานะอำนาจของฝ่ายสถาบันราชการไว้ และเช่นเดียวกันกับกลุ่มหลังประชาธิปไตยโดยนอกระบบราชการที่มีความสำนึกถึงสิทธิอำนาจในฐานะหลังเศรษฐกิจการเมือง ที่จะต้องปกป้องอาณาผลประโยชน์และเข้ามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของรัฐซึ่งในอดีตต้องถูกผูกขาดอยู่เฉพาะในฝ่ายข้าราชการและทหาร

ต่อปัญหาดังกล่าว นอกเหนือจากเหตุการณ์และกระบวนการเมืองภายใต้บริบทของการปฏิสัมพันธ์กันในระหว่างกระแสหลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ แล้ว รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกติกาหลักของการปกครอง นับว่ามีส่วนสำคัญยิ่ง ในการสืบค้นเพื่อทราบถึงแบบแผนปฏิสัมพันธ์ และโครงสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างกระแสหลังอำนาจของทั้งสองฝ่ายนี้

1. สภาพการณ์ทางการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑

ประสบการณ์การขัดแย้งที่รุนแรงในอดีต นอกจาก เป็นบทเรียนครั้งสำคัญแล้ว ยังเป็นสัญญาณเตือนให้รัฐบาลและตระหนักถึงเงื่อนไขข้อจำกัดที่เพียงพอ ต่อการกำหนดกรอบให้หลังอำนาจทั้งสองฝ่ายได้ เรียนรู้ถึงการปรับตัว เพื่อเผชิญกับการอยู่รอดโดยปราศจากการต่อสู้ช่วงชิงด้วยวิธีการรุนแรง ภายหลังจากการรัฐประหารปี ๒๕๑๙ ดูเหมือนจะได้มีการตระหนักถึงเงื่อนไขเหล่านี้อยู่มาก กล่าวคือ แม้ว่าจะเป็นการพยายามฟื้นตัวขึ้นมาใหม่ของหลังอำนาจฝ่ายทหาร - ข้าราชการ เพื่อการช่วงชิงอำนาจกลับคืนก็ตาม แต่หลังอำนาจฝ่ายนี้ก็ได้ปฏิเสธความหมายสำคัญของบทเรียนจากสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงนี้ได้ ดังนั้น การปรับตัวของหลังอำนาจฝ่ายนี้จึง เป็นตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดแบบแผนกระบวนการเมืองของกระแสหลังอำนาจในระบบการเมืองไทยอยู่ไม่น้อย โดยนัยนี้ รัฐประหาร ๘ ตุลาคม ๒๕๑๙ จึงมีความผิดแผกแตกต่างจากที่เคยกระทำมาหลายประการ เป็นต้นว่า คณะรัฐประหารที่ทำการยึดอำนาจ มิได้เข้าเป็นผู้ปกครองอย่างเต็มรูปแบบ แต่เป็นการปกครองแบบใช้รัฐบาลตัวแทนโดยมอบอำนาจให้รัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นผู้บริหารประเทศ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (พ.ศ. ๒๕๑๙) ทันที ซึ่งในทางปฏิบัติที่เคยกระทำกันมา คณะปฏิวัติจะประกาศใช้ระเบียบการปกครองในรูปของธรรมนูญการปกครอง เพื่อการชั่วคราว แต่คราวนี้เป็นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและลักษณะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่จะทำการ "ปฏิรูปการปกครอง" ให้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อม โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นตอนตามลำดับคือ ในระยะสี่ปีแรก เป็นการฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง เป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม เป็นการขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้นและลดอำนาจของวุฒิสภาลง

ต่อจากนั้นถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกรัฐสภาขึ้นให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร⁴²

ความหมายสำคัญของพฤติการณ์ดังกล่าว นอกจากเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนท่าทีใหม่ เกี่ยวกับแนวคิดทางการเมืองของกลุ่มทหารที่เรียกตัวเองว่า "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" แล้ว ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าพลังอำนาจจากสถาบันทหารมิได้เป็นพลังชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงศูนย์ควบคุมอำนาจการปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ดังเช่นแต่ก่อนแล้ว ฐานอำนาจของพลังประชาธิปไตยที่ได้ก่อตั้งเป็นตัวตนขึ้นมาเรื่อย ๆ ในขณะที่พลังฝ่ายทหารเริ่มเสื่อมคลายลงจากวิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รวมทั้งการก่อตัวขึ้นมาของพลังเศรษฐกิจสังคม ประกอบเป็นชนชั้นกลางภายนอกระบบราชการ และในโครงสร้างสัมพันธ์ทางอำนาจที่ปรับเปลี่ยนใหม่นี้เอง ที่ส่งผลให้บทบาทใหม่ของทหารคือระหว่างคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกับรัฐบาลชุดใหม่ ต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ตามลักษณะที่คณะปฏิรูปเป็นเพียงสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ประดับประดาของรัฐบาลในด้านความมั่นคง เสมือนเปลือกหอยที่เป็นเกราะคุ้มกันตัวหอยมิให้ได้รับอันตราย ซึ่งหมายความว่าคณะปฏิรูปมิใช่ผู้ใช้ใช้อำนาจปกครองเสียเอง แต่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของรัฐบาลพลเรือนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม โดยสภาพความเป็นจริงแล้วฐานอำนาจหลักของรัฐบาลพลเรือนก็ยังคงอิงอยู่กับคณะปฏิรูปเหมือนกัน เพียงแต่ว่าเป็นข้อบกพร่องของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงมากเกินไป จนไม่มีสถาบันใด ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ แม้แต่คณะปฏิรูปเองก็ตาม และด้วยเหตุนี้เองที่เป็นผลให้เกิดความไม่พอใจ และความแตกแยกอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่ประชาชน สื่อมวลชน ข้าราชการ และนักการเมือง⁴³ เนื่องจากการดำเนินนโยบายแบบขว้างขี้เฒ่าของรัฐบาล และการต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแบบที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาชนนี้เอง เป็นผลให้รัฐบาลเสื่อมคลายความนิยมและขาดความชอบธรรมลงอย่างรวดเร็ว มีเสียงเรียกร้องจากฝ่ายต่าง ๆ ให้รัฐบาลปลดรัฐมนตรีบางคนและปรับปรุงคณะรัฐบาลเสียใหม่ แม้แต่สมาชิกในคณะปฏิรูปเองซึ่งทำหน้าที่

⁴² โปรดดูในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519

⁴³ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 มีบทบัญญัติเพียง 29 มาตราเท่านั้น โดยวัตถุประสงค์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเป็นหลักใหญ่ ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในฐานะรัฐสภาทำการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ตามวิถีรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญนี้สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปเป็นเวลาถึง 12 ปี โดยไม่มีใครเอาออกได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ นอกจากได้ลาออกไปเอง

เป็นเปลือกหอยคุ้มกันรัฐบาลก็ได้ประกาศอย่างเปิดเผยให้รัฐบาลมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน จนในที่สุดคณะปฏิรูปก็ไม่อาจปฏิเสธภาวะความรับผิดชอบต่อรัฐบาล กระทั่งมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารหนุ่ม กดดันให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด คือ พอเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับรัฐบาล เผด็จการพลเรือน จากนั้นก็ได้ปรากฏให้เห็นจากการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของพลเอกเกรียงศักดิ์ ว่าทหารไม่ใช่เปลือกหอยที่คอยทำหน้าที่คุ้มครองบางพวกบางกลุ่มอย่างที่เข้าใจกัน จะคุ้มครองเฉพาะสถาบันสำคัญคือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์เท่านั้น และติดตามด้วยนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในกองทัพ อีกหลายคนที่ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในเชิงปรามและตำหนิรัฐบาล การสนองตอบต่อปฏิกิริยาของทหารหนุ่มจากนายทหารระดับสูงนี้ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของทหารหนุ่มอยู่มาก จนในที่สุดก็ได้มีความเห็นต้องกันในกลุ่มทหารที่เป็นคณะปฏิรูปชุดเดิม ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล เผด็จการพลเรือนในวันที่ 20 ตุลาคม 2520⁴⁴ ประกาศล้มเลิก รัฐบาลพลเรือน และแผนพัฒนาประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะกระทำโดยคณะทหารอีกก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่ยืนยันได้อย่างชัดเจนประการหนึ่งว่า ในยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้แม้ว่ารัฐบาลจะก่อตั้งขึ้นมาด้วยอำนาจการปฏิวัติรัฐประหาร หรือมีพื้นฐานมาโดยอำนาจฉันทันที่มีกำลังทหารหนุนหลังอยู่อย่างเดียวนั้น ไม่สามารถครองอำนาจอยู่ได้อย่างจีรังต่อไปอีก หากรัฐบาลนั้นมิได้เป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ การที่คณะปฏิรูปแปรสภาพเป็นคณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลพลเรือนครั้งนี้ส่วนหนึ่ง จึงเป็นการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนนั่นเอง⁴⁵ ทั้งนี้ เพราะว่าหนทางที่ปิดกั้นของรัฐธรรมนูญเป็นอุปสรรคสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยวิธีการสันติ และการมองไม่เห็นหนทางการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐบาลชุดนี้ได้ในอนาคต จึงเป็นที่เข้าใจกันโดยปริยายว่าแผนการพัฒนาประชาธิปไตยตามขั้นตอนที่วางไว้นั้น ไม่อาจสานต่อให้เกิดผลสำเร็จได้ตามความคิดเดิมอีกต่อไป

⁴⁴ รายละเอียดเกี่ยวกับคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม โปรดดูใน "คณะปฏิวัติ : อนาคตทางการเมืองอยู่ในมือ," อาทิตย์ 1.19 (8 พฤศจิกายน 2520) : 8-18. ใน "อวสานรัฐบาลธานินทร์," อาทิตย์ฉบับพิเศษ 1.18 (1 พฤศจิกายน 2520) : 1-34. และใน "เมื่อปฏิรูปถูกปฏิวัติ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 14.18 (30 ตุลาคม 2520) : 3-11

⁴⁵ ความไม่พอใจรัฐบาลได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่ประชาชน หนังสือพิมพ์ และข้าราชการ กระแสการเรียกร้องได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย แต่รัฐบาลก็ยังรักษาอำนาจอยู่ อย่างวางเฉยไม่ได้ผ่อนปรนแก้ไขตามการเรียกร้องต้องการของประชาชน แม้แต่คณะปฏิรูปเองในวาระสุดท้ายได้ยื่นคำขาดในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้รัฐบาลปลดรัฐมนตรีบางคนออกไปหรือไม่ก็ลาออกทั้งคณะ แต่ก็ไม่เป็นผล จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติยึดอำนาจในที่สุด

การปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 ตามความหมายอีกนัยหนึ่งก็คือการแก้ไขข้อผิดพลาดอันเกิดจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อครั้งรัฐประหาร 2519 นั่นเอง กล่าวคือ ในเมื่อคณะปฏิรูปได้มอบหมายภารกิจในการพัฒนาประชาธิปไตยให้แก่รัฐบาลตัวแทน (รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ไปเป็นผู้ใช้อำนาจแทนและได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความล้มเหลวมาแล้วนั้น น่าจะเป็นเหตุผลสมควรที่คณะปฏิวัติจะได้รับมอบอำนาจคืนและเป็นผู้แสดงบทบาทนั้นเสียเอง ดังนั้นการปฏิวัติครั้งนี้คณะปฏิวัติมิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยทันที แต่ได้บัญญัติธรรมนูญการปกครองขึ้นมาใช้ชั่วคราวก่อนจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป และภายใต้เงื่อนไขของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 นี้เอง ที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่จะมีขึ้นมาในภายหลัง ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะว่า ถ้าพิจารณาตามรูปการณ์ของการปฏิวัติครั้งนี้ มีข้อสังเกตหลายประการที่ทำให้หน้าเชื่อถือได้ว่า คณะปฏิวัติซึ่งแปรสภาพมาจากคณะปฏิรูปชุดเดียวกันนี้ มีความต้องการที่จะกำกับควบคุมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของตน และสิ่งสำคัญประการแรกที่น่าจะมีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยกำหนดความเป็นไปของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับ พ.ศ. 2521) ที่จะร่างขึ้นมาประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรตามเป้าหมายของคณะปฏิวัติ ดังที่ได้กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครอง 2520 ก็คือ ลักษณะสำคัญของตัวธรรมนูญการปกครอง 2520 เอง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จำกัดกรอบสิทธิอำนาจไว้สำหรับคณะปฏิวัติ เป็นสำคัญ ประการที่สองคือ โครงสร้างอำนาจการปกครอง - บริหารประเทศของรัฐบาลภายใต้ธรรมนูญชั่วคราวที่บ่งบอกถึงปัญหาเอกภาพภายในคณะปฏิวัติเอง และภาวะวิกฤตผู้นำของกองทัพ ซึ่งเป็นผลตกค้างมาจากสภาพเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประการที่สามคือ บทบาทของกลุ่มทหารรุ่นใหม่ โดยเฉพาะทหารหนุ่มซึ่งได้ก่อตัวขึ้นมาในภาวะการเปลี่ยนแปลงและกำลังอยู่ในช่วงของการแสวงหาทางเลือกจากบทเรียนของอดีต ประการที่สี่คือ โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสื่อ นำความคิดความต้องการของคณะปฏิวัติมาเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และประการสุดท้ายคือ ปฏิกริยาทำที่ของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ต่อร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ก. การปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520

ที่คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เพราะเห็นว่าสถานการณ์โดยทั่วไปของประเทศ ในขณะนี้ มีสิ่งที่น่าวิตกเกิดขึ้นหลายอย่าง เช่น มีการแตกแยกในหมู่ประชาชน ขวัญของข้าราชการต้องมีอันหวั่นไหวจากการกระทำของรัฐบาล เศรษฐกิจของชาติไม่ได้ก้าวรวดเร็วอย่างที่หวัง กิจการหลายอย่างหยุดชะงักภาวะการลงทุนไม่ก้าวหน้า และมีแนวโน้มลดลง ... นอกจากนี้คณะปฏิวัติเห็นว่าขั้นตอนการพัฒนาประชาธิปไตย 12 ปี ยาวเกินไป ... ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่และประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศเร็วขึ้นกว่านี้ แต่เมื่อมีการตั้งกฎเกณฑ์ไว้ดังนี้ จึงมีความขัดแย้งในความคิดเห็นมากขึ้น ดังนั้น เมื่อมีความกดดันมาก ... สถานการณ์ต่าง ๆ ก็จะเพิ่มทวีขึ้น จนเราฝ่ายทหารในฐานะสภาที่ปรึกษา



นายกรัฐมนตรีและอดีตคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบต่อความมั่นคง.. เห็นว่าไม่มีทางใดนอกจากทำการปฏิวัติ ล้มรัฐธรรมนูญ ล้มสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ล้มรัฐบาล ยึดอำนาจรัฐ นำมาสู่ความคุ้มครองของคณะปฏิวัติ⁴⁵

ตามถ้อยแถลงของคณะปฏิวัติ ดังที่ได้ประกาศต่อสื่อมวลชน เป็นที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงเจตนาของฝ่ายทหาร ในการที่จะเข้ามาเป็นผู้รับมอบอำนาจคืน เพื่อจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปภายใต้แนวทางของคณะปฏิวัติโดย "ในระหว่างการเตรียมจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะปฏิวัติขอเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519"⁴⁷ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองที่คณะปฏิวัติต้องนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 มาใช้ในการปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะจะเป็นรัฐธรรมนูญแบบชั่วคราว ซึ่งได้เคยมีการใช้กันมาแล้วในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว มีความแตกต่างไปจากอดีตอยู่มาก ซึ่งได้ซ่อนเร้นความหมายสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะความหมายที่เป็นนัยทางการเมืองอันจะเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นทิศทางการเมืองของคณะปฏิวัติและรัฐธรรมนูญที่จะตามมาในภายหลังได้เป็นอย่างดี เช่น เนื้อหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างปกครองในลักษณะที่มีองค์กรอำนาจขึ้นมาควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลอีกทีหนึ่ง การกำหนดเวลาสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญไว้แน่นอน การกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งและกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดทั้งของสภานิติบัญญัติและสมาชิกภาพ ตลอดจนการกำหนดเวลาที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและการกำหนดเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร เป็นต้น

บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองชั่วคราวฉบับ พ.ศ. 2520 นี้ประกอบด้วย 32 มาตรา มีมาตราที่สำคัญ ๆ คือ มาตรา 17 ได้กำหนดให้คณะปฏิวัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2520 ซึ่งประกอบด้วยคณะทหารที่ทำการยึดอำนาจจำนวน 23 คน มีสถานภาพและทำหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในฐานะ "สภานโยบายแห่งชาติ" โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธาน สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญคือ กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้ข้อคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี (มาตรา 18) อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (มาตรา 21-23) ให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรีในกรณีตราพระราชกำหนด

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

เร่งด่วนเกี่ยวกับการเงิน (มาตรา 26) และใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 โดยผ่านทาง นายกรัฐมนตรี⁴⁸ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิก สภานิติบัญญัติ แห่งชาติได้อีกด้วย (มาตรา 6-7) ส่วนสมาชิกภาพสภานโยบายแห่งชาติเองนั้น รัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดถึงการสิ้นสุดไว้และไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการลาออก การแต่งตั้งถอดถอน ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ จึงเป็นที่เข้าใจว่าสลายตัวไปพร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งนี้ หมายความว่า ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกำหนดไว้ว่าอย่างไรนั่นเอง

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 6 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้คำนึงถึงการ เลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นใน พ.ศ. 2521 ซึ่งหมายความว่า จะต้องเร่งรัดให้เสร็จทันกำหนด การเลือกตั้งนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในมาตรานี้ระบุเพียงว่ามีหน้าที่ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ เท่านั้น แต่ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่ากระทำได้หรือไม่ อย่างไร เพียงแต่ระบุไว้ในมาตรา 16 วรรค 2 ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย คณะรัฐมนตรี และได้กำหนดในมาตรา 15 ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับ การเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการ ประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและเสนออัญญัติที่ไม่มีลักษณะ เป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจง หรือแสดงความเห็นในเรื่องใด ๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและระเบียบเรียบร้อยและพิจารณาอื่น ๆ เพื่อดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจโดยปริยายว่า สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถาม หรือ เสนอ ร่างกฎหมายได้ สถาบันนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นเพียงสภาตรายางเพื่อทำหน้าที่รับ หรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติจากฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทในแง่ของการควบคุมตรวจสอบ หรือริเริ่ม เสนอกฎหมายอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนไม่ นอกจากนี้มาตรา 24 ยังได้แบ่งแยก ฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างเด็ดขาด โดยห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็น สมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการเน้นอำนาจสภานโยบายแห่งชาติให้อยู่ เหนือฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น โดยไม่ให้รัฐบาลเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยตรงจากสภานโยบาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้ห้ามข้าราชการประจำ เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ ถ้าพิจารณาผิวเผินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 จะเห็นว่าเป็นการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 หรือ มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2515 แต่ในรัฐธรรมนูญ 2520 นั้น นายกรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษแต่เพียงลำพัง แต่จะได้รับความเห็นชอบจากสภานโยบายก่อน แล้วจึงแจ้งให้สภาทราบ โดยนัยนี้มีความเป็นไปได้สูงมากที่จะกล่าวได้ว่าอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 นี้ เป็นการใช้อำนาจพิเศษของสภานโยบายเอง โดยผ่านทางเครื่องมือนายกรัฐมนตรี

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มาตรา 9 ได้กำหนดให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการขึ้นมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอให้ สภานิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติต่อไป ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทำเป็น 3 วาระ และในการประชุม วาระที่ 3 ต้องประกอบด้วยสมาชิกไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะครบ องค์ประชุม ส่วนในการลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระ 3 นี้ ต้องได้รับคะแนนเสียง ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 10) กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านวาระ 3 ก็ให้สภานิติบัญญัติจัดทำใหม่อีกครั้ง (มาตรา 11) ในครั้งที่ 2 นี้ ถ้ายังไม่ได้รับการเห็นชอบอีก ก็ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญเดิม หรือรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้มาแล้วมาปรับปรุงให้เสร็จใน 30 วัน นำขึ้นกราบบังคมทูลให้ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรต่อไป (มาตรา 12)

เมื่อพิจารณาถึง เนื้อหาสาระของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้แล้ว มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญ มีเจตนาเพื่อ เป้าหมายสำคัญ 2 ประการ เป็นอย่างน้อย ประการแรก การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ กำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น เท่ากับว่า เป็นการจำกัดการอภิสิทธิ์อำนาจของชนภายนอกไม่ให้เข้ามามีสิทธิมีเสียงในการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ยกเว้น เฉพาะสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งมาจากสภานโยบายเท่านั้น ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจสูงสุดแก่สภานโยบายแห่งชาตินั้น เหนือองค์กรอื่น ๆ นั้น เท่ากับว่าสภานโยบายเป็นผู้มีอำนาจ เหนือกว่าทุกองค์กรในการกำหนดความต้องการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะการมีอำนาจควบคุมสภานิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในการร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญโดยตรง นอกจากนี้ หากเกิดความผิดพลาดกรณีที่สภานิติบัญญัติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญสภานโยบายก็สามารถใช้อำนาจผ่าน เครื่องมือทางคณะรัฐมนตรีให้นำรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่สภานโยบายเห็นชอบมาประกาศ ใช้ได้อีกด้วย ซึ่งเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ล้วน เป็นเครื่องยืนยันถึงอิทธิพลต่อการกำหนดรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เป็นอย่างดี ส่วนจะมีผลมากน้อยเพียงใดนั้น ยังเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาประกอบปัจจัยอื่น ๆ ต่อไป

ข. โครงสร้างอำนาจการปกครอง - บริหารประเทศภายใต้ธรรมนูญ พ.ศ. 2520

ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 สามารถจำแนกโครงสร้างอำนาจ การปกครอง - บริหารประเทศออกได้ เป็น 3 องค์กรหลักคือ สภานโยบายแห่งชาติ⁴⁹

⁴⁹ สภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะปฏิวัติจำนวน 23 คน โดยมีประธาน 1 คน คือ พลเรือเอก สัจจ ชลอยุธยา โปรดดูใน "ประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520" สยามจดหมายเหตุ 2, 43 (21-27 ตุลาคม 2520) : 1186.

รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี⁵⁰ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁵¹ ตามลักษณะโครงสร้างแม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์กร แต่ก็ถือได้ว่าองค์กรสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจสูงสุด (ตามนิตินัย) กล่าวคือ ไม่ว่าอำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ใช้ โดยผ่านทางรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั่นเอง ปัญหาก็คือ คณะปฏิวัติมีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์เพื่ออะไร ในการจัดโครงสร้างอำนาจลักษณะนี้ ถ้าพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับสมัยปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2519 แล้ว อาจกล่าวได้ว่าเหตุที่คณะปฏิวัติกระทำเช่นนี้ก็เพื่อต้องการดึงอำนาจการเมืองการปกครองให้มาอยู่ในการควบคุมของคณะปฏิวัติอย่างมีเอกภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะในครั้งนั้นอำนาจการปกครองได้ตกอยู่กับรัฐบาลตัวแทนมาจนคณะปฏิรูปยกเลิกการกำกับควบคุม ซึ่งถ้าพิจารณาตามกรณีนี้แล้ว อิทธิพลที่คณะปฏิวัติจะมีต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็คงจะไม่มี เนื้อหาอะไรนอกเหนือไปจากที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาในแง่ของการแบ่งแยกแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันในระหว่างฝักฝ่ายของคณะปฏิวัติแล้ว⁵² ผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อกรกำหนดรูปแบบหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีความหมายรวมถึงการแข่งขันช่วงชิงต่อรองกันภายในกลุ่มคณะปฏิวัติอีกด้วย หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ส่วนหนึ่งเป็นเครื่องมือในการช่วงชิงอำนาจระหว่างฝักฝ่ายของคณะปฏิวัติด้วยนั่นเอง

⁵⁰ รายชื่อและประวัติรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ โปรดดูใน "การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี," สยามจดหมายเหตุ 2,46 (11-17 พฤศจิกายน 2520) : 1268-70.

⁵¹ รายชื่อและประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 380 คน โปรดดูใน "ภาพและประวัติสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ," รัฐสภาสาร 26,1 (มกราคม 2521) : 1-40. ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์สัดส่วนโครงสร้างของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่าง สัดส่วนพลเรือน - ทหาร สังกัดกรม กอง และชั้นยศ โปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร, หน้า 323-334.

⁵² การขัดแย้งแตกแยกภายในคณะปฏิวัติ อันเป็นผลมาจากปัญหาเอกภาพในฝ่ายกองทัพและในหมู่หน่วยทหารระดับสูงนั้น น่าจะมีส่วนสำคัญต่อการจัดโครงสร้างอำนาจเพื่อผลในการต่อรองผลประโยชน์และคานดุลอำนาจระหว่างกัน โปรดดูใน "ความขัดแย้งในกองทัพ : ดิ้นครั้งสุดท้าย," อาทิตย์ 1,40 (4 เมษายน 2521) : 8-12.

สภานโยบายแห่งชาติ แม้จะมีอำนาจ (นิติบัญญัติ) อยู่มาก แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ สามารถดำรงสถานภาพอยู่ใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงก็หมายถึงการสูญสิ้นอำนาจของสภานโยบายพร้อมกันไปด้วย หากไม่สามารถแปรสภาพมาเป็นรัฐบาลได้ภายหลังจากหมดสภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่สามารถสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นประโยชน์ต่อการหล่อเลี้ยงสภานโยบายให้มีอำนาจอยู่ต่อไปได้ ขณะเดียวกันฝ่ายองค์กรรัฐบาลก็จะสิ้นสุดอำนาจลงตามวาระ ภายหลังจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นเดียวกัน ถ้าไม่สามารถรักษาอำนาจไว้ได้หรือไม่สามารถสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นประโยชน์ต่อการหล่อเลี้ยงให้ยังคงอำนาจสืบต่อไปได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นทางเลือกใดขององค์กรทั้งสองย่อมจะต้องขัดแย้งกันโดยปริยาย ถ้าจะดูตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญชั่วคราวแล้ว สภานโยบายมีข้อได้เปรียบอยู่ในแง่ของการ เป็นผู้กำกับควบคุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ผู้เดียว ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แม้กระนั้นก็ตาม มิได้หมายความว่าสภานโยบายจะสามารถครองความภักดีและสมาชิกสภานิติบัญญัติทุกคน จะสวามิภักดิ์กับสภานโยบายเสียทั้งหมด ส่วนทางด้านองค์กรรัฐบาลซึ่งนำโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น ก็ได้หมายความว่า จะหมดหนทางต่อสู้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะค่อนข้างเป็นที่คาดหมายกันได้ว่า จะมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นแน่นอนตามหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น รัฐบาลชุดใหม่ส่วนหนึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งด้วยเหมือนกัน โดยเฉพาะตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบและการเลือกจากสภา เพราะฉะนั้น นายกรัฐมนตรี ถ้าไม่ลงรับสมัครเลือกตั้งโดยตรงก็ต้องมีฐานสนับสนุนในสภาที่เพียงพอด้วย ดังนั้น วิธีการได้มาซึ่งฐานอำนาจในสภาจึงมีความสำคัญไม่น้อยในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ถึงแม้ว่าจะไม่มีสภานิติบัญญัติ เป็นเครื่องมือในการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนได้ เท่ากับสภานโยบาย แต่ก็ยังสามารถแสวงหาฐานอำนาจการสนับสนุนได้จากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และกรรมกรที่จะลงรับสมัครเลือกตั้งเข้าสู่สภาในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างพลเรือเอก สัจด์ ชลออยู่ ประธานสภานโยบายแห่งชาติและพลเอกเกรียงศักดิ์ นายกรัฐมนตรีนั้น มีความแตกต่างกันอยู่ อย่างชัดเจน พลเรือเอก สัจด์ เป็นนายทหารนอกประจำการไม่มีฐานอำนาจระดับคุมกำลังที่แน่นอนเหมือนพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยเฉพาะพลเอกเกรียงศักดิ์ซึ่งนอกจากดำรงตำแหน่งสูงสุดทางทหารแล้ว ยังได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มทหารหนุ่มที่อยู่ระดับคุมกำลังของกองทัพบก ซึ่งเป็นกลุ่มทหารที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำปฏิวัติมาแล้วทั้ง 2 ครั้ง ตั้งแต่การยึดอำนาจ พ.ศ. 2519 และยึดอำนาจรัฐบาลธานินทร์ พ.ศ. 2520 นอกจากนี้ ทหารหนุ่มกลุ่มที่เรียกว่า ยังเติร์กนี่ก็ยังสามารถเข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในคณะปฏิวัติ โดยเฉพาะบทบาทในการขัดแย้งช่วงชิงอำนาจในคณะปฏิวัติและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

ค. บทบาทของทหารหนุ่มกับทิศทางการเมืองของคณะปฏิวัติและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ทหารซึ่งเคยมีบทบาทนำมาตลอดในการเมืองไทย ผู้นำทหารของกองทัพบกได้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและได้สืบทอดอำนาจมาโดยต่อเนื่อง รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกติกาการปกครอง (รัฐธรรมนูญ) ของประเทศ เพื่อแบ่งปันสัดส่วนอำนาจ

การเมืองร่วมกับนักการเมืองฝ่ายพลเรือนที่มาจากพรรคการเมือง ตลอดจนเข้าดำรงตำแหน่งในสภา ประเทศสมาชิกแต่งตั้งหรือวุฒิสมาชิกมาตลอดตั้งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น⁵³ นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงก่อน 6 ตุลาคม 2519 บทบาททางการเมืองของทหารถูกลดทอนลงไปอย่างมาก ทั้งในตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารและบทบาทในรัฐสภา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันทหารให้ออกนอกวิถีการเมือง ประกอบกับความขัดแย้งแตกแยกระหว่างผู้นำในกองทัพและภาวะวิกฤต การสืบทอดอำนาจการเมืองของทหารที่หยุดชะงักลงแล้วได้ส่งผลกระทบต่อการบินทอนศักยภาพในการสานต่ออำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหาร แม้กระทั่งในภายหลังจากการเข้ายึดกุมอำนาจกลับคืนของฝ่ายทหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ยังมีได้หมดไป ผู้นำระดับสูงในกองทัพจึงจำเป็นต้องแสวงหาความสนับสนุนจากนายทหารระดับคุมกำลังหลักที่มีความสามารถในการทำรัฐประหารได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ กลุ่มทหารหนุ่มที่คุมกำลังระดับกลางและระดับล่างจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมืองในช่วงหลังปฏิวัติตุลาคม 2519 เป็นต้นมา⁵⁴

จากการได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมทำรัฐประหาร ตุลาคม 2519 และทำปฏิวัติยึดอำนาจรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อ 20 ตุลาคม 2520 แล้ว กลุ่มทหารหนุ่ม (ยังเดิร์ก) ก็ได้เข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในคณะปฏิวัติภายหลังจากการโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ เป็นผลสำเร็จ กลุ่มยังเดิร์กได้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้พล เอก เกรียงศักดิ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองของพล เอก เกรียงศักดิ์ จึงต้องอาศัยฐานกำลังสนับสนุนจากยังเดิร์กเป็นสำคัญ และโดยสภาพการณ์เช่นนี้เป็นเงื่อนไขโดยตรงต่อการผลักดันให้ยังเดิร์กเข้ามามีบทบาทในส่วนอื่น ๆ ของคณะปฏิวัติต่อไป โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความสำคัญอยู่ไม่น้อย ต่อความหมายในการกำหนดลู่ทางอนาคตการเมืองระหว่างพลเรือเอก สงัด และพลเอกเกรียงศักดิ์ และที่สำคัญคือ ตัวกลุ่มยังเดิร์กเองอีกด้วย ลำพังการสนับสนุนพล เอก เกรียงศักดิ์ ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของยังเดิร์ก เพียงอย่างเดียว นั้น ไม่เป็นการเพียงพอในการที่จะรักษาการสืบทอดอำนาจต่อไป ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเข้ามามีบทบาทในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีความหมายสำคัญและจำเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵³ รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของทหาร เฉพาะการเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา โปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทบาททหารในการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (2475-2520)," สังคมศาสตร์ 15.2 (เมษายน - มิถุนายน 2521) : 92-120.

⁵⁴ เกี่ยวกับรายละเอียดของทหารหนุ่ม โปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเดิร์กกับทหารประชาธิปไตย.

ในแง่ของการรักษาความต่อเนื่องในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของพล เอก เกรียงศักดิ์ และของกลุ่มตนเอง ด้วยเหตุนี้บทบาทของยัง เติร์กนอกเหนือจากการสนับสนุนพล เอก เกรียงศักดิ์ เป็นหลักแล้ว ยังมุ่งลดอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มพล เรือ เอก สัจด์ อีกด้วย โดยเฉพาะอิทธิพลในการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งการอยู่ในตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติ โดยที่ขาดฐานสนับสนุนทางกองทัพนั้น การอาศัยเครื่องมือจากกติกาของรัฐธรรมนูญย่อมจะมีความจำเป็นสูง สำหรับพล เรือ เอก สัจด์ ในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกับฝ่ายพล เอก-เกรียงศักดิ์ ซึ่งมีฐานสนับสนุนทางกองทัพ และกลุ่มยัง เติร์ก เองก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการมี เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ส่วนหนึ่งจึงเป็นเครื่องมือการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มยัง เติร์กด้วยเหมือนกัน⁵⁵

ง. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และการร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2521)

ตามธรรมนูญการปกครอง 2520 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาเป็น 3 วาระ จึงจะสามารถนำมาประกาศใช้ได้ต่อไป ภายหลังจากพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

สภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก 360 คน มีพลอากาศเอกทะริน ทงสกุล เป็นประธานสภา ได้เปิดประชุมเป็นครั้งที่ 2 ประจำวันที่ 1 ธันวาคม 2520 เพื่อทำการเลือกตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติให้เลือกตั้งสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 35 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ กรรมการที่มีได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 10 คน และกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีจำนวน 25 คน

กรรมการประเภทที่มีได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 10 คน ประกอบด้วยบุคคลประเภทนักวิชาการและนักการเมืองดังรายชื่อต่อไปนี้ คือ

- | | |
|------------------------|----------------------------|
| 1. นายกมล วรณประภา | 2. นายกระมล ทองธรรมชาติ |
| 3. นายกระแส ชนะวงศ์ | 4. ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ปราโมช |
| 5. นายจิตติ ดิงศภัทย์ | 6. พลอากาศเอกทวี จุลทรัพย์ |
| 7. นายบุญชนะ อัดถากร | 8. พลตรีประมาย อติเรกสาร |
| 9. นายสวัสดิ์ คำประกอบ | 10. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช |

⁵⁵ ไปรอดู "ยัง เติร์ก : การต่อสู้ของนักปรัชญาในเครื่องแบบ." อาทิตย์ 1.24 (13 ธันวาคม 2520) : 8-11.

กรรมการประเภทที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน มีรายชื่อ
ดังต่อไปนี้ คือ

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| 1. นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล | 2. นายกำธร พันธุลาภ |
| 3. พันตำรวจเอกกฤษ สังขทรัพย์ | 4. พลโทกานต์ รัตวาทะ |
| 5. นายชนะ รุ่งแสง | 6. นายชูบ กาญจนประกร |
| 7. นายชูสง่า ฤทธิ์ประศาสตร์ | 8. นายประชุม รัตนเพียร |
| 9. นายประเทือง กิรติบุตร | 10. นายประสิทธิ์ ใจชื่น |
| 11. นายไพโรจน์ ชัยนาม | 12. พลตรีมนตรี จารุจินดา |
| 13. นายมีชัย ฤชุพันธ์ | 14. นางแรม ทรมโมบล - บุญประสพ |
| 15. นายศิริ อติไธสี | 16. นายสมบุญ ศิริธร |
| 17. พลโทสมิง ไตลังคะ | 18. นายสานนท์ สายสว่าง |
| 19. นายแสวง พุทธสถิตย์ | 20. นายอดุลย์ วิเชียรเจริญ |
| 21. นายอักษราทร จุฬารัตน์ | 22. นายอมร จันทร์สมบูรณ์ |
| 23. หลวงอรรถไพศาล ศรีดี | 24. นายจตุร ดันดีสุนทร |
| 25. นายไอศถ ไกคิน | |

คณะกรรมการได้จัดให้มีการประชุมครั้งแรกวันที่ 3 ธันวาคม 2520 ที่ประชุมมีมติ
แต่งตั้งให้นายจิตติ ดิงศวิทย์ ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็น
เลขาธิการคณะกรรมการ และนายอักษราทร จุฬารัตน์ เป็นผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
จากนั้นคณะกรรมการได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการประชุมทั้งสิ้น 29 ครั้ง เริ่ม
ประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2520 เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2521 รวมเวลา
ดำเนินการของคณะกรรมการทั้งสิ้น 6 เดือนเศษ จากนั้นก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์
ไปยังประธานสภานิติบัญญัติในวันที่ 9 มิถุนายน 2521

สำหรับการประชุมทั้ง 29 ครั้ง เป็นที่สังเกตว่าการประชุมในครั้งต้น ๆ มีความสำคัญ
มากเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพราะเป็นการพิจารณาข้อตกลงกันในหลักการใหญ่ ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการ
การกำหนดรากฐานของระบอบรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง ประเด็นสำคัญที่ได้มีการ
อภิปรายกันมากในคณะกรรมการคือ ประเด็นเกี่ยวกับระบบรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง
สภาว่าจะใช้ระบบสภาเดียว หรือระบบสองสภา รวมตลอดถึงอำนาจหน้าที่และสถานภาพของ
สมาชิก ที่สำคัญอีกประเด็นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ว่าควร
จะให้มีการแบ่งแยกกันโดยเด็ดขาดหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะกรรมการหลายคนที่มีความเชื่อว่า
หลักการดังกล่าวมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง กรรมการบางคนถึงกับเสนอให้มีสภา
เพิ่มถึงสามสภาด้วยกัน โดยให้สภาที่สามมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภานโยบายแห่งชาติ เพื่อให้ฝ่าย
บริหารมีเสถียรภาพที่มั่นคงเพียงพอและให้สภานี้มีอำนาจชี้ขาดในบางกรณีที่มีความสำคัญ เช่น
กรณีที่ต้องตัดสินใจว่าควรยุบสภาหรือไม่ หรือควรให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ และเพื่อเปิด
โอกาสให้มีผู้มีอำนาจในทางทหาร เข้าทำหน้าที่เป็นสถาบันที่สาม ทั้งนี้ เพื่อให้สภาที่สามซึ่งประกอบ
ด้วยทหาร เป็นองค์กรสุดท้ายในการตัดสินใจชี้ขาด ปัญหาทางการเมืองการบริหารหรือความขัดแย้ง

ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการกระทำดังกล่าวกลับเป็นการปิดเบื้องหลักการสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมากกว่าจะเป็นผลดีอย่างที่กล่าว เพราะนอกจากไม่ได้มีหลักประกันอย่างเพียงพอว่าองค์กรที่ว่ามีจะสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างแท้จริงแล้ว การที่ยกย่องให้สภาที่สาม เป็นองค์กรเหนือสุด โดยที่มีได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ย่อมจะกระทำมิได้ เพราะถือว่าเป็นการละเมิดหลักการอำนาจอธิปไตยของประชาชนอย่างร้ายแรงอีกด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการอภิปรายถกแถลงของคณะกรรมการตามบันทึกการประชุม และรายงานการประชุมครั้งสำคัญ ๆ แล้ว สามารถกล่าวได้ว่ากรรมวิธีการส่วนใหญ่คำนึงถึงแนวคิดหลัก ๆ อยู่ 2 ประการคือ หลักการของเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาล และหลักการของประชาธิปไตย ระหว่างหลักการทั้ง 2 ต่างฝ่ายต่างได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลของตนมาสนับสนุนยืนยันตามแนวคิดของฝ่ายตน พร้อมกับการหักล้างการตอบโต้ของฝ่ายตรงข้าม ในฝ่ายที่ยึดหลักการเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นหลัก พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ และวิธีการที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพแก่ระบบการเมืองการปกครองด้วยเหตุผลต่าง ๆ เป็นต้นว่า "...ผมรู้สึกว่าระบอบอังกฤษก็ดี ระบอบอเมริกาก็ดี ห่างไกลจากประเทศไทยมาก...ถ้าเราร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ผู้มีอำนาจเข้ามีส่วนร่วมด้วยในการบริหารประเทศ ผมว่าจะไปไม่รอด...ระบอบแบบไทย ๆ ก็คือเราจะคิด 3 เหล่าทัพไม่ได้ เราควรร่างเข้าไปหาเขา..."⁵⁶ ตามความหมายโดยนัยดังกล่าวหมายถึง เสถียรภาพหรือความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้ก็โดยการกำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีเงื่อนไขที่เกื้อกูลต่อการเข้ามามีบทบาทอำนาจทางการเมืองการปกครองของทหารนั่นเอง บางคนก็ได้เสนอเหตุผลแบบสุดโต่ง จนถึงกับปฏิเสธระบบรัฐสภา เช่น "ระบบรัฐสภาเราใช้มานานแล้วแต่ไม่สำเร็จ...น่าจะลองอีกวิธีคือ แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันเด็ดขาด...ผู้ได้รับการเลือกตั้งก็ทำหน้าที่เฉพาะนิติบัญญัติ ไม่ควรจะเข้ายุ่งกับฝ่ายบริหาร...ถ้าสภาไม่เห็นด้วยก็อาจจะแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่ควรเข้าไปทำการล้มล้างรัฐบาลโดยลงมติไม่ไว้วางใจ..."⁵⁷ หรือ การให้ความสำคัญแก่บทบาททางการเมืองของสภาประเภทแต่งตั้ง "...สภาแบบไทยผมเห็นว่าควรให้สภาที่ 2 (สภาแต่งตั้ง) เป็นสภาของกลุ่มผลประโยชน์ในเมืองไทย ซึ่งมี 5 กลุ่มเท่านั้นที่จะคุมความเป็นความตายของชาติบ้านเมืองคือ กลุ่มทหาร พ่อค้า นักธุรกิจ ชาวนา กรรมกร และนักวิชาชีพอิสระ กำหนดที่นั่งให้เขาเลย กลุ่มไหนมีอำนาจมากก็ให้เข้ามาคุมการบริหารประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁶ คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง, รวมรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2521 หน้า 37.

⁵⁷ คำอภิปรายของนายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

กลุ่มที่มีอำนาจน้อยก็ให้เข้ามาลดหลั่นกันลงไป...⁵⁸ นอกจากนี้ เหตุผลของบางคนก็ให้ความสำคัญสูงสุดที่ตัวบุคคล โดยเฉพาะบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร เช่น "กระผมถือว่า นายกรัฐมนตรีมีความสำคัญที่สุดในเรื่องของประเทศชาติ ประชาชนทั่วไป เขามองหานายกรัฐมนตรีเท่านั้น ที่จะเป็นที่พึ่งของเขา... เพราะฉะนั้นการที่เราจะกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว นั้น จะเป็นการจำกัดตัวเองมากเกินไป...⁵⁹ รวมความแล้ว กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักใหญ่ใจความของฝ่ายที่เสนอแนวคิด เน้นหลักการเสถียรภาพนั้น ให้ความสำคัญสูงสุดที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้น วิธีการที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง ก็โดยการแยกอำนาจบริหารออกอย่างเด็ดขาดจากอำนาจนิติบัญญัติ ตัวผู้นำฝ่ายบริหารก็ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนสภาก็ควรจะมีหน้าที่หลักเพื่อการสนับสนุนค้ำจุนรัฐบาลโดยการให้อำนาจแก่สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ซึ่งหลักการเช่นนี้ โดยตัวมันเองก็ไม่สามารถจะเข้าได้กับหลักการประชาธิปไตยเท่าใดนัก

ส่วนในฝ่ายที่ยึดหลักการของประชาธิปไตย นอกจากจะได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลเพื่อสนับสนุนแนวความคิดฝ่ายตนแล้ว ยังได้แสดงทัศนคติในเชิงตอบโต้ต่อแนวคิดที่ยึดมั่นในหลักการเสถียรภาพอีกด้วย เช่น "...ผมยังไม่แน่ใจว่าการปฏิวัติรัฐประหารจะเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญเป็นเหตุ ลอยย้อนไปดูมาจากเบื้องต้นเหตุแห่งการโค่นล้มรัฐบาล เริ่มแรกก็เนื่องมาจากทหาร เขามีอำนาจ... ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ผมก็ยังสงสัย คิดไม่ออกเหมือนกันว่าการแบ่งแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติโดยเด็ดขาดจะช่วยป้องกันได้... ถ้าพูดถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าจะเอาเสถียรภาพ 100 เปอร์เซนต์ ไม่มี มันอยู่ในหลุมฝังศพ..."⁶⁰ บางคนก็อภิปรายในเชิงเตือนสติ เพื่อจุดรั้งกรรมมาธิการบางคน ที่ยึดมั่นแต่เสถียรภาพความมั่นคงจนเลยเถิด ออกนอกขอบเขตของหลักการประชาธิปไตย ดังเช่น "...ผมเห็นว่าเราไม่ควรมองข้ามสิทธิอำนาจของประชาชนซึ่งคำว่า "ประชาธิปไตย" นั้นก็บ่งชัดอยู่ว่า อำนาจในการปกครองบ้านเมืองเป็นของประชาชน"⁶¹ หรือการอภิปรายเพื่อชี้แจงไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องของหลักการ เช่น

⁵⁸ คำอภิปรายของนายกระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

⁵⁹ คำอภิปรายของนายไอศถ โกศล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

⁶⁰ คำอภิปรายของ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

⁶¹ คำอภิปรายของนายจตุร ดันดีสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

"...เราเขียนลงไปในมาตรา 1 ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้วเราจะไปเขียนในมาตรา ต่อ ๆ ไปว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้นจะถูกจำกัดอย่างนั้นอย่างนี้ ผู้แทนราษฎรจะทำอะไรไม่ได้ จะตั้งรัฐบาลก็ไม่ได้ จะไล่รัฐบาลออกก็ไม่ได้ จะเป็นรัฐมนตรีก็ไม่ได้ เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น กระผมเห็นว่าขัดกันเอง ความจริงประชาธิปไตยไม่ได้แปลว่า "เสถียรภาพของรัฐบาล"..."⁶²

แนวความคิดทั้งสองไม่เพียงแต่จะมีความแตกต่างกัน เฉพาะในพื้นฐานของหลักการ เท่านั้น ยิ่งในวิธีการด้วยแล้ว ความขัดแย้งของแนวทางทั้งสองยิ่งปรากฏชัดในเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย กล่าวคือ ขณะที่ฝ่ายเสนอแนวความคิดหลักเกี่ยวกับ เสถียรภาพของรัฐบาลได้ยืนยันอย่างหนักแน่นถึงบทบาทสำคัญของวุฒิสภาในการค้ำ จุนเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงว่าฐานะอำนาจของสภาประเภทแต่งตั้งจะต้องได้รับการยกย่องให้มีสถานภาพสูงสุดขึ้นอย่างเพียงพอ นั้น ขณะเดียวกันก็เป็นไปได้ว่า ฐานะอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งนั้น ย่อมจะถูกลดทอนลงไปด้วยเช่นเดียวกัน และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น หลักการดังกล่าวยังเป็น การปิดเบือนหลักการประชาธิปไตยอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ตามแนวทางที่ยึดถือหลักการเสถียรภาพได้นำเสนอ ต่อที่ประชุมนั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่สภาประเภทแต่งตั้งเป็นหลัก เช่น

"...การที่เรามีวุฒิสภา ก็เพื่อจะให้มาจากบุคคลหลายประเภท หลายอาชีพ เพื่อมาเป็นกำลังสนับสนุนสถาบัน และเสถียรภาพของรัฐบาลวุฒิสภาก็อาจจะเข้าไปในกรณีพิจารณาาร่วมกัน เช่น ivo้ววางใจหรือไม่ไว้วางใจ หรือเรื่องงบประมาณ เพื่อจะให้เสถียรภาพของรัฐบาลยั่งยืน..."⁶³

หรือการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้วุฒิสภาเป็น เครื่องมือหลักของรัฐบาล ในการรักษาเสถียรภาพโดยให้อำนาจการแต่งตั้งวุฒิสภาแก่นายกรัฐมนตรี"... สำหรับ เสถียรภาพของรัฐบาล ในช่วงนี้ ผมเห็นว่าจะต้องแข็ง การแข็งนั้น ก็หมายถึงว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกซึ่งจะเป็นคนของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเกิดขึ้น..."⁶⁴ หรือแม้กระทั่งถึงกับ เสนอให้คณะใน เองปฏิ เสรระบบการเลือกตั้ง

⁶² คำอภิปรายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁶³ คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

⁶⁴ คำอภิปรายของนายอุตร ดันดีสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

"...ประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้ง...ทหารเขาก็ดูรักชาติไทย...เราอย่าเป็นประชาธิปไตย 100 เปอร์เซ็นต์ เราเป็นแบบไทย ๆ เอาสัก 60 เปอร์เซ็นต์ก็ยิ่งดี...การเข้ามาบริหารประเทศ โดยไม่มีฐานกำลังแล้วจะไปไม่รอด จะต้องมีการสร้างโดยแบ่งโควตาพอสมควรในสภาสูง ทหาร เอาไปเท่าไร ให้เขามารู้อในการบริหารเพื่อจะได้รู้เห็นงบประมาณ เพื่อเอาไปบำรุงกองทัพ ...ถ้าเราตัดทหารออกไป หนีไม่พ้นหรอกครับ ถึงจะร่างอย่างไรก็หนีไม่พ้น..."⁶⁵

ส่วนในฝ่ายที่สนับสนุนหลักการประชาธิปไตยก็เช่นกัน จะพยายามยกย่องสถานภาพของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ โดยเฉพาะสิ่งที่ฝ่ายนี้เห็นว่าขาดไม่ได้คือ การเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายของกรรมาธิการที่มีแนวคิดประชาธิปไตย เช่น "...ผมมีความรู้สึกว่ารัฐธรรมนูญของเราปี 2517 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งเราได้พิจารณากันอย่างรอบคอบและกว้างขวาง เป็นฉบับที่ดีมากถ้าเปรียบเทียบกับฉบับอื่น ๆ...ที่มีผู้เสนอว่าให้ทหารมีส่วนในการที่จะรับตำแหน่งทางบริหารนี้ ผมก็เห็นด้วยครับ...แต่ข้อสำคัญของเรานี้คือหลักการปกครองของเราต้องเป็นระบบรัฐสภา ประเทศคอมมิวนิสต์เขาก็เรียกว่าเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญเราจะต้องเขียนอย่างไรก็ได้ ขอให้มีการเลือกตั้งก็แล้วกัน..."⁶⁶ หรือไม่เพียงแต่จะให้มีการเลือกตั้งอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องให้สภาที่เลือกตั้งเข้ามามีอำนาจที่เพียงพอด้วย เช่น "...ถ้าเรารักประชาธิปไตย เราจะต้องทนได้เมื่อรัฐบาลล้มลุกคลุกคลาน ชั่วแต่ว่าเป็นการล้มในรัฐสภาไม่ใช่เอาผิดเอาไม่มาพันให้ล้ม...สภาผู้แทนราษฎรที่จะเลือกเข้ามานั้น เขาจะต้องมีอำนาจ...ความหมายของประชาธิปไตยจะต้องมีอย่างนี้ จะต้องมีการแตกแยกในความคิดเห็น และจะต้องมีการแก่งแย่งกันระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเป็นรัฐบาล...รัฐธรรมนูญนี้เราต้องเขียนให้เสร็จในที่สุดก็ต้องมีการเลือกตั้ง..."⁶⁷

ทั้งความแตกต่างในหลักการพื้นฐานของแนวคิดและการเข้ากันไม่ได้ของการเสนอและวิธีการที่ขัดแย้งกัน ถ้าหากว่าทั้งสองแนวคิดต่างยึดมั่นในหลักการของตนอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีการปรับแนวทางเข้าหากันได้บ้างแล้ว ช่องว่างของทั้งสองแนวคิดก็จะยิ่งขยายออกไปโดยไม่มีทางบรรจบกันได้เลย แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายถกแถลงถึงเหตุผลกันจนเป็นที่ประจักษ์ชัดถึงจุดเด่นจุดด้อย ข้อดีข้อเสียของแต่ละแนวทางแล้ว ปรากฏว่า ท่าทีเชิงกร้าวเมื่อตอนอภิปรายนั้น ได้ผ่อนคลายเป็นไปโดยการโน้มน้ำหนักเข้าหากันอยู่พอสมควร ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์นั้น ถ้าพิจารณาตามท่วงท่าของการอภิปรายในอีกด้านหนึ่งก็จะพบว่า หลักการทั้งสองได้

⁶⁵ คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

⁶⁶ คำอภิปรายของนายบุญชนะ อัดถาวร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53.

⁶⁷ คำอภิปรายของ ม.ร.ว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

รับการพิจารณาและให้นำหนักในลักษณะที่ผ่อนปรนกันอยู่มากทีเดียว ทั้งหลักการ เสถียรภาพและหลักการประชาธิปไตย ต่างก็ถูกผสมผสานให้เข้ากัน ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอแนะของกรรมาธิการบางคนว่า "...ตามความคิดของผมว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับดีทั้งนั้นครับ ที่ไม่ดีอยู่ที่ตัวบุคคลผมมีความเห็นอย่างนี้ครับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ที่ว่าเราจะเขียนให้อะไรแข็งแรงอะไรอ่อน อย่างรัฐธรรมนูญปี 2511 นั้น ผมว่าทางฝ่ายบริหารนั้นแข็ง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็อ่อนไปหน่อย มาปี 2517 ทางฝ่ายบริหารก็อ่อนไป ทางฝ่ายนิติบัญญัติก็แข็ง..."⁶⁸ และข้อเสนอที่ได้รับการยอมรับอยู่มากซึ่งเป็นแนวคิดของนักวิชาการ ก็มีแนวโน้มเอียงไปในแนวทางของการผสมผสานระหว่าง 2 หลักการเข้าด้วยกัน เช่น

กระผมขอเสนอระบอบแบบไทย ๆ คือ เสนอว่าระบอบทุกระบบโดยเฉพาะการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครองใหญ่จะต้องให้ 2 อย่างแก่ประเทศไทยแก่การปกครองคือ การให้เสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองและการให้ประชาธิปไตย ถ้าให้ทั้ง 2 ทางแล้ว กระผมเชื่อว่าจะสามารถได้ระบอบรัฐธรรมนูญที่มีความมั่นคงแน่นอน กระผมมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2 ฉบับคือ ฉบับ พ.ศ. 2511 และฉบับ พ.ศ. 2517 ถ้าเอากมาผสมกันกระผมว่าไม่ยากเลย ถ้าผสมกันได้ก็จะได้ทั้งเสถียรภาพและความเป็นประชาธิปไตยพร้อม ๆ กัน และทุกฝ่ายจะพอใจ กระผมเชื่ออย่างนั้นครับ...⁶⁹ นอกจากนี้ยังได้เสนอรายละเอียดเพิ่มเติมโดยยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม เกี่ยวกับหลักการทั้งสองดังนี้คือ

เสถียรภาพเกิดจาก 2 ทางคือ (1) เกิดจากว่ารัฐบาลคุมเสียงสนับสนุนในสภาได้โดยการควบคุมผ่านทางกลไกพรรค ซึ่งพรรคจะต้องสามารถคุมลูกพรรคได้... (2) เกิดจากรัฐบาลคุมกลไกการบริหารได้ กลไกการบริหารคือข้าราชการประจำ รัฐบาลที่มาจากผู้แทนคุมข้าราชการประจำไม่ค่อยได้ เพราะว่าพอมีผู้แทน ป. 4 ไปเป็นรัฐมนตรีก็มีเสียงแยบยลจากพวกค็อกเตอร์ทั้งหลาย...ว่าเขามาขึ้นโค้งรัฐมนตรีบางคนไม่ไหว...ส่วนลักษณะที่ 2 ของรัฐธรรมนูญของเราจะต้องเป็นประชาธิปไตยพอ ความเป็นประชาธิปไตยโดยหลักการจะต้องมาจากความยินยอมของประชาชน ประชาชนให้ความยินยอมแก่รัฐบาลอย่างไรให้โดยการเลือกตั้ง...⁷⁰

⁶⁸ คำอภิปรายของนายประชุม รัตนเชียร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

⁶⁹ คำอภิปรายของนายกระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁷⁰ คำอภิปรายของนายกระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-45.

ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ที่ปรากฏออกมาหลังจากการประชุมดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กระทำเสร็จสิ้นลงในเดือน มิถุนายน 2521 จึงประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญที่ผสมผสานกันอยู่ในระหว่างหลักการของแนวความคิดทั้ง 2 เป็นหลักคือ หลักการของแนวความคิดเกี่ยวกับ เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล กับหลักการของแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย รายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 คู่มือ รัฐสภาสาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2521)

จ. ผลสะท้อนของร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ต่อปฏิกิริยาทำที่ของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ

ขณะที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะกล่าวได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีสิทธิ์ มีเสียงเข้าร่วมในการจัดทำด้วยก็ตาม แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอนเป็นที่สนใจและอยู่ในสายตาของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นสภาวะที่ประชาชนมีความคาดหวังค่อนข้างสูงถึงโอกาสที่จะได้ประชาธิปไตยกลับคืนมาเหมือนอย่างสมัยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ประกอบกับการคาดหวังว่าจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งตามมาอีกด้วยนั้น ยิ่งเป็นการสร้างความหวังทางการเมืองให้แก่บรรดานักการเมืองอาชีพ ในการที่จะได้มีโอกาสเข้าร่วมบริหารการปกครองประเทศ ในระยะนี้สื่อมวลชนต่าง ๆ ก็ได้มีการตื่นตัวในการเสนอข่าวสารทางการเมืองแก่ประชาชน มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองเพื่อเตรียมการเลือกตั้งที่จะมาถึงในภายหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดชะตากรรมของบ้านเมือง และบ่งชี้ถึงทิศทางการเมืองในอนาคต ดังนั้น ในช่วงระหว่างที่กำลังจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติอยู่นั้น จึงมีกลุ่มการเมืองต่าง ๆ พยายามเคลื่อนไหวเพื่อแสวงประโยชน์กันอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญจึงตกเป็นเป้าหมายและเครื่องมือสำคัญทางการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงมีทั้งกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์และสนับสนุนแนวทางของรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันกติกากำหนดที่จะยังประโยชน์แก่ฝ่ายตนให้มากที่สุด

ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้งมิใช่จะเริ่มที่ตัวร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นปัญหาหลัก จุดเริ่มแรกของปัญหาความขัดแย้งได้ถือกำเนิดมาตั้งแต่ภายในคณะปฏิวัติด้วยกันเองแล้ว และได้แผ่ขยายครอบคลุมมาจนถึงร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญเองก็มีความสำคัญอยู่ไม่น้อยในการกำหนดลู่ทางอนาคตทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการแสวงประโยชน์จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หากจะย้อนกลับไปดูความแตกแยกในคณะปฏิวัติแล้ว ผู้มีบทบาทสำคัญของคณะปฏิวัติแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มผู้นำทางทหารระดับสูง ซึ่งแตกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มขวาจัด ประกอบด้วยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และพลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นแกนนำ กับกลุ่มปฏิรูป ประกอบด้วยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเสริม ณ นคร เป็นแกนนำ กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มทหารหนุ่มโดยเฉพาะกลุ่มยังเดี๋ยง การที่กลุ่มทั้ง 3 ร่วมกันทำปฏิวัติยึดอำนาจจึงเป็นเพราะความจำเป็นบางประการเท่านั้น อย่างน้อยก็เพื่อความ เป็นเอกภาพในการผนึกกำลังร่วมกัน โดยไม่ต้องเกรงว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะต่อต้าน และที่สำคัญอีกประการก็เพื่อแสดงให้เห็นประชาชนเห็นภาพพจน์ทหารในแง่ดี ไม่มีการแตกแยกและร่วมกันทำการยึดอำนาจเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว

กลุ่มทหารดังกล่าวหาได้ประสานเข้าด้วยกันอย่างสนิทเสียทีเดียวไม่ ไม่ว่าในด้านของผลประโยชน์หรือด้านแนวคิด ดังนั้น ปัญหาสำคัญของคณะปฏิวัติก็คือ การประนีประนอมและประสานประโยชน์ระหว่างกันเองภายในคณะ พร้อมกันนั้นก็ยังจะต้องพยายามสร้างดุลอำนาจเพื่อจะได้คานกันเองอีกด้วย โดยเฉพาะดุลอำนาจทางทหารและฐานทางเศรษฐกิจ (เพื่อเตรียมการเลือกตั้ง) การที่กลุ่มพล เอกเกรียงศักดิ์ สามารถสร้างความสนับสนุนจากกลุ่มยัง เติร์กเข้าไว้ได้นั้น ดุลอำนาจภายในคณะปฏิวัติจึงมีแนวโน้ม เอียงมาข้างพล เอกเกรียงศักดิ์มากกว่าข้างพล เรือเอกสงัด แม้กระนั้นก็ตาม การที่พล เรือเอกสงัด เข้ารับตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติซึ่งมีอิทธิพลต่อสภาพนิติบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญอยู่มากนั้น นอกจากสะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอมกันแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าดุลอำนาจภายในคณะปฏิวัติยังมีลักษณะคานกันอยู่โดยไม่มีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออย่างเด็ดขาดได้ทีเดียว

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น กลุ่มหลังอำนาจอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการก่อกำเนิดร่างรัฐธรรมนูญ คือ กลุ่มหลังประชาธิปไตย อันประกอบด้วย นักศึกษา ปัญญาชน กรรมกร พรรคการเมือง และกลุ่มนักการเมือง เป็นแกนนำสำคัญ แม้ว่ากลุ่มนี้จะมิได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดทำโดยตรง แต่ก็มีส่วนร่วมอยู่ไม่น้อย ในแง่ของการเรียกร้องกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ โดยภาพรวมแล้ว กล่าวได้ว่า กลุ่มต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งกลุ่มชาวจัด กลุ่มทหารปฏิรูป กลุ่มทหารหนุ่ม และกลุ่มประชาธิปไตย ล้วนได้เข้ามามีบทบาทและปฏิกริยาต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วยกันทั้งสิ้นแต่การที่พล เอกเกรียงศักดิ์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลอยู่นั้น ไม่สามารถทำการเคลื่อนไหวได้โดยเปิดเผยเท่าใด เพราะจำเป็นต้องสงวนท่าที เพื่อรักษาภาพพจน์ความเป็นกลางของรัฐบาลโดยไม่เข้าแทรกแซงการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่ถึงอย่างไรก็ตามบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารหนุ่มก็ถือได้ว่าเป็นตัวแทนการเคลื่อนไหว ของพล เอกเกรียงศักดิ์ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้พล เอกเกรียงศักดิ์ ก็ประสบความสำเร็จอยู่พอสมควร ในการดึงแนวร่วมหลังประชาธิปไตยเข้าเป็นพันธมิตร ซึ่งเป็นความต้องการของกลุ่มชาวจัดอยู่เหมือนกัน และด้วยเหตุผลของการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มการเมืองที่หลากหลายเช่นนี้เอง ที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้รับการตั้งชื่อต่าง ๆ นานา จนเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญสารพัดฉายา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับหมาเมิน ฉบับหันหน้า ฉบับหันปลอม ฉบับกตัญญู ฉบับสนองคุณ ฉบับทนิยกรรม ฉบับไม่รู้จักความอาย ฉบับละตุ้ม เป๊ะ ฉบับสังประชาธิปไตย และฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ เป็นต้น

๑.๑. การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวจัดและพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กลุ่มพลเรือเอกสงัด และพลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา นอกจากจะมีแนวความคิดชาวจัดแล้ว ยังเป็นกลุ่มที่มีความผูกพันอย่างลึกซึ้งกับกลุ่มจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง ร่วมมือกับพ่อค้าและผู้มีอิทธิพลทั่วประเทศ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยพื้นฐานทางด้านผลประโยชน์ และความต้องการของกลุ่มนี้ มีหลายสิ่งหลายประการที่เข้ากันไม่ได้กับกลุ่มพลเอกเกรียงศักดิ์ ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ด้านการปราบปรามคอมมิวนิสต์ และความมั่นคง ด้านการทหาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง เกี่ยวกับการปราบปรามคอมมิวนิสต์ กลุ่มชาวจัดเสนอให้รัฐบาลทำการปราบปรามอย่างรุนแรง เช่นเดียวกับรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร และแสดงออกถึงความไม่พอใจในการประกาศยกเลิก

เขตแทรกซึม คัดค้านมาตรการนิรโทษกรรมผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2519 เกี่ยวกับการปราบปราม
 คอรับชั้น กลุ่มชาวจัดก็ได้เรียกร้องมิให้รัฐบาลลงโทษคนของตนที่ร่วมทุจริตอยู่หลายคน นอกจากนี้
 ยังมีผลประโยชน์จำนวนมากในกิจการป่าไม้ โดยร่วมมือกับนายทุนดำเนินกิจการไม้เถื่อนทั่วประเทศ
 รวมทั้งการฉวยโอกาสขณะที่เปลี่ยนรัฐบาลใหม่โดยการขอสัมปทานป่าไม้หลายแสนไร่ ในภาคเหนือ
 และภาคอีสาน แต่มาตรการปิดป่าของรัฐบาลทำให้กลุ่มเสียหายผลประโยชน์ไปอย่างมาก และยังได้
 เกี่ยวโยงไปถึงการค้าฝิ่นเถื่อนอีกด้วย แต่ก็ประสบความสำเร็จภายหลังที่รัฐบาลมีนโยบาย
 ปราบปรามอย่างเคร่งครัด ในด้านธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน กลุ่มนี้ก็ได้พยายามผลักดันให้บริษัท
 เงินทุนเฟิสต์ทรัสต์ขยายหุ้นและก่อตั้งเป็นธนาคาร แต่ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว ขณะเดียวกันก็ได้
 เรียกร้องให้รัฐบาลคืนทรัพย์สินของสองจอมพล อดีตพระราชกรณีย 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ไร้ผล
 อีกเช่นกัน ทางด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศกลุ่มนี้ก็พยายามคัดค้านนโยบายการผูกมิตรกับ
 ประเทศสังคมนิยม ทางด้านทหารการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพในระยะหลังทำให้อิทธิพล
 ของกลุ่มนี้ลดลงไปมาก ขณะที่อิทธิพลฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์กลับเพิ่มมากขึ้น

แม้ว่ากลุ่มชาวจัดจะมีส่วนพัวพันในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางแต่ฐาน
 อำนาจทั้งทางทหารและเศรษฐกิจก็ถูกฉีกถอนลงไปอย่างมากเช่นกัน โดยเฉพาะฐานอำนาจทาง
 ทหารที่ตกต่ำลงอย่างมากด้วยแล้ว ความหวังหลักของกลุ่มนี้ในการอาศัยกติกากฎของรัฐธรรมนูญ
 เพื่อเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจึงมีความสำคัญอยู่มาก ขณะเดียวกันก็เพื่อ
 ขจัดอิทธิพลของฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์พร้อมกันไปด้วย ถ้าพิจารณาโดยพื้นฐานแล้ว อำนาจที่เป็น
 ทางการเมืองในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญถือได้ว่า พลเรือเอก สงัด มีอำนาจอยู่เต็มที่ กล่าวคือ
 ตามรัฐธรรมนูญ 2520 ได้กำหนดให้การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ ซึ่งการ
 แต่งตั้งและการกำกับควบคุมสภาก็เป็นอำนาจของพลเรือเอก สงัด อยู่แล้ว เมื่อเทียบกับ
 พลเอกเกรียงศักดิ์มีอำนาจด้านนี้น้อยมากแม้ว่าจะมีสมาชิกในส่วนที่เป็นยังเดิรกออยู่บ้าง แต่
 อิทธิพลในสภาของยังเดิรก็ยังมีอยู่จำกัดในขณะนั้น ดังนั้น จึงเป็นที่ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญ
 ที่ออกมาประกอบด้วยหลักการสำคัญที่เป็นประโยชน์คือพลเรือเอกสงัดเสียหายส่วนใหญ่ เช่น ใน
 มาตรา 187 ของบทเฉพาะกาล ให้อำนาจแก่ประธานสภานโยบายเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม-
 ราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และในมาตรา 190 ยังกำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกด้วยประการ
 ต่าง ๆ อันจะเป็นเครื่องมือในการก้าวขึ้นรัฐบาลได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ยังรวมถึงมาตราอื่น ๆ
 เช่น การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งอย่างเข้มงวด ขณะที่เปิด
 โอกาสอย่างกว้างขวางแก่วุฒิสมาชิกที่แต่งตั้งเข้ามา โดยไม่ได้จำกัดว่าจะจะเป็นข้าราชการหรือมี
 ประโยชน์อื่นใดจากธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการแต่ประการใด และที่สำคัญยิ่งกว่า
 นั่นคือ การไม่ระบุว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ล้วน
 เป็นช่องทางสำคัญต่อการสนับสนุนให้พลเรือเอกสงัดเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้า
 ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะการให้อำนาจเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกนั้นย่อม เป็นโอกาส
 สำคัญในการเลือกกลุ่มคนที่สนับสนุนคนเข้าไป โดยสภาพการณ์เช่นนี้ ทางเลือกของกลุ่มพลเรือเอกสงัด
 จึงมีอยู่ 2 ประการที่สำคัญ เพื่อการแสวงประโยชน์จากกติกากฎรัฐธรรมนูญคือ ประการแรกพยายาม
 เคลื่อนไหวด้านการเลือกตั้งเพื่อสร้างฐานสนับสนุนในสภาจากกลุ่มนักการเมืองในการเข้าร่วมจัดตั้ง
 รัฐบาล และประการที่สองคือ การพยายามผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภาโดยไม่ต้องแก้ไข
 เปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลด้านลบต่อตน

ในการผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภานั้น กลุ่มพลเรือเอกสงัดได้กระทำการเคลื่อนไหวอย่างจริงจัง เพื่อการสนับสนุนชี้ชวนว่าร่างรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง โดยพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมืองว่ายังไม่สงบเรียบร้อย ไม่สามารถใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบได้ มีการสร้างเงื่อนไขให้เป็นจริงขึ้นโดยวิธีการที่เคยใช้ได้ผลมาแล้ว สมัย 6 ตุลาคม คือ การอาศัยกรรมกรและนักศึกษาเป็นเครื่องมือในการก่อความไม่สงบ การกระตุ้นเชิงยั่วยุให้มวลชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวก็ไม่เกิดผลตามที่มุ่งหวังของกลุ่มนี้ได้เท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะทั้งนักศึกษาและกรรมกรต่าง ๆ ก็ได้รับบทเรียนจากประสบการณ์ในอดีตและทราบถึงเป้าหมายของกลุ่มนี้ จึงไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือหรือสนองตอบน้อมมาก ในอีกด้านหนึ่งพลเรือเอกสงัดก็ยังได้ทำการเคลื่อนไหวด้วยตนเอง มีการนัดประชุมสมาชิกสภาขึ้นติดต่อกันหลายครั้งที่โรงแรมเอราวัณ ในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญกำลังอยู่ในขั้นพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยหวังจะให้สมาชิกสภากลุ่มนี้เป็นตัวจักรสำคัญในการผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านไปถึงวาระที่ 3 ได้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญอันเป็นประโยชน์ของฝ่ายตน

การเคลื่อนไหวเพื่อผลด้านการเลือกตั้ง กลุ่มขวาจัดมุ่งทำลายคู่แข่งทางการเมืองโดยการป้ายสีคอมมิวนิสต์และการสร้างความขัดแย้งขึ้นในกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มหลังประชาธิปไตยที่เป็นพรรคการเมืองด้วยกันเอง ในกลุ่มทหาร รวมทั้งการสร้าง ความขัดแย้งระหว่างทหารกับกลุ่มหลังประชาธิปไตย พร้อมกันนั้นก็ได้สร้างข่าวลือสนเพื่อสร้างความไม่แน่ใจว่าจะมีการเลือกตั้งหรือไม่ หรือรัฐธรรมนูญจะผ่านสภาถึงวาระที่ 3 ได้หรือไม่ ขณะเดียวกันกลุ่มขวาเองก็ได้เตรียมตัวเข้าสู่งการเลือกตั้งเพื่อหวังชัยชนะจากการเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง การสร้างความแตกแยกขัดแย้งในกลุ่มหลังประชาธิปไตยโดยวิธีการสลายความแข็งแกร่งและสร้างความอ่อนแอให้แก่พรรคการเมืองสำคัญบางพรรค เช่น การพยายามแยกนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งเป็นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจจากพรรคกิจสังคมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช การสร้างความแตกแยกทางทหารโดยการก่อความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับพลเอกเสรีม ณ นคร กลุ่มนี้ได้สร้างกระแสข่าวลือว่า พลเอกเสรีมไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้บัญชาการทหารบก เพราะคุณหญิงแสงเดือน (ภรรยา) มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจและพ่อค้า ในทางกลับกันกลับยกย่องพลเอกเปรมว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมมากกว่า ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างเงื่อนไขให้บุคคลทั้งสองต้องบาดหมางกัน อันมีผลต่อการบั่นทอนอิทธิพลอำนาจทางทหารของฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์ การออกไปปลิวโจมตีพลเอกเกรียงศักดิ์เกี่ยวกับกรณีมิรโทษกรรมผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2519 โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าว เป็นการทรยศต่อกลุ่มยังเติร์กทั้งที่ความเป็นจริงกลุ่มยังเติร์กมีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ตัดสินใจกระทำดังกล่าว กล่าวโจมตีเกี่ยวกับการโยกย้ายนายทหารในกองทัพว่าเป็นแผนของพลเอกเกรียงศักดิ์ กับม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ที่ต้องการย้ายทหาร ในลักษณะสลับพันปลาวาเพื่อเป็นการหักหลังและดกหลุมพรางของกลุ่มการเมืองบางกลุ่มที่ต้องการปูพื้นฐานทางการเมืองสู่ระบอบที่จะนำไปสู่การทำลายล้างสถาบันของชาติ และเพื่อต้องการปฏิวัติตัวเอง โดยเป็นผู้ประสานงานกับกลุ่มที่ยึดถือความคิด

ประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบอีกด้วย⁷¹ ซึ่งการกล่าวโจมตี เช่นนี้ก็ เพื่อให้กลุ่มยัง เติร์ถอนการสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์นั่นเอง นอกจากนี้ก็พยายามสร้างข่าวลือว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ต้องการ เป็น นายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งและกลุ่มตนก็จะสนับสนุนด้วย เพื่อสร้างเงื่อนไขการแข่งขันระหว่าง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์กับพลเอกเกรียงศักดิ์ อันจะก่อให้เกิดการแตกแยกระหว่างกลุ่มหลัง-ประชาธิปไตยกับรัฐบาลในที่สุด ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้มีความพยายามผูกมิตร กับกลุ่มหลังประชาธิปไตยอยู่พอสมควร เพื่อโคตโคตยวกลุ่มขวาจัด แต่ความพยายามของกลุ่มนี้ก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องโดยใช้วิธีการแบบเก่า เช่น การป้ายสีคอมมิวนิสต์กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และ รัฐบาล เพื่อให้เสื่อมคลายความนิยมจากประชาชน เช่น การโจมตีว่าพลเอกเกรียงศักดิ์เป็น เครื่องมือของคอมมิวนิสต์ พอขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคอมมิวนิสต์ก็เต็มเมือง ชี้ให้เห็นว่าคอมมิวนิสต์ ได้แทรกซึมเข้าอยู่ทั่วทุกส่วนใน กอ.รมน. สันติบาลและในกองทัพ พร้อมกันนั้นก็ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินในการจัดพิมพ์หนังสือประเภทซ้ายออกขวาในตลาด เพื่อสนับสนุนการกล่าวให้ เป็นจริงขึ้น กล่าวหาพรรคหรือกลุ่มการเมืองใหญ่ ๆ ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เช่น กล่าวหา "พรรค- กิจสังคม เป็นคอมมิวนิสต์ กิจสังคม เป็นของคึกฤทธิ์ คึกฤทธิ์คบกับจีนกับเขมร และขาดความจงรัก รักดีต่อสถาบันสำคัญของประเทศ" กล่าวหาพรรคหลังใหม่ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ "เพราะในอดีตร่วมกับสังคมนิยมและแนวร่วมในปัจจุบันก็ เชิงลี้กับคอมมิวนิสต์ให้ทุนรอนมาเขมือบเมืองไทย" กล่าวหา พรรคประชาธิปไตยว่า "ประชาธิปไตยปีกซ้าย เป็นคอมมิวนิสต์ทั้งกะบิรร่วมกับพวกป่าทางภาคใต้" เป็นต้น⁷²

แม้ว่ากลุ่มหลังฝ่ายขวาจะมีความพยายามเคลื่อนไหวด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ก็นับว่า ประสพผลสำเร็จอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มหลังประชาธิปไตย และฝ่ายรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งค่อนข้างจะรวมตัวกันได้เหนียวแน่นกว่ากลุ่มขวาจัด จึงเคลื่อนไหวอยู่โคตโคตยวเป็นผลให้การ ต่อสู้ตามลำพังของกลุ่มขวา เผชิญกับศัตรูหลายด้าน ประกอบกับการระมัดระวังของฝ่ายต่าง ๆ ทั้ง กลุ่มหลังประชาธิปไตยและฝ่ายรัฐบาล บทบาททางการเมืองของฝ่ายขวาก็มีอิทธิพลอยู่ค่อนข้าง จำกัด ไม่ว่าในการผลักดันด้านรัฐธรรมนูญหรือการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จาก การตั้งข้อสังเกตุและ

⁷¹ สยามจดหมายเหตุ 3.42 (13-19 ตุลาคม 2521) : 1155.

⁷² "อิทธิพลขวาจัด เล่นบทวิเศษการพราหมณ์สมัยใหม่ดันคึกฤทธิ์ปะทะเกรียงศักดิ์ เลียม เสริมกับ เปรม เสียมคึกฤทธิ์กับบุญชู," ข่าวไทยนิกร 2 (30) 49 (25 กันยายน 2521) : 18-19.

การวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคลในวงการต่าง ๆ ว่า

พวกเขาตกขอบขาจัดอะไรนี้ การเคลื่อนไหวมันก็มีกันอยู่โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจ ผลประโยชน์และกลุ่มที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ คนสำคัญของพรรคการเมือง อิทธิพลขบวนการเคลื่อนไหวกันมาก มีการจัดเป็นกลุ่มขบวนการ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอันธพาลทางการเมือง เป็นไปได้ที่จะมีเหตุการณ์อย่างกรณี 6 ตุลาคม เพื่อหวังผลทางการเมือง ปลอ่ยข่าว ในปลิวข่าวพวกที่ขัดผลประโยชน์ว่าเป็นชายค่อมมิวนิสต์ บิดเบือนให้ประชาชนเข้าใจผิดอย่างที่เคยกระทำมาโดยตลอด...ทางป้องกันก็คือ เราต้องช่วยกันเปิดโปงความชั่วร้ายของอิทธิพลพวกนี้...ที่นำวิกฤตก็ถูก เลือชาวบ้านเป็นฐาน เป็นพรรคพวก...แต่เขา เริ่ม เข้าใจอะไรมามากขึ้นคงไม่ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของใคร...⁷³ หรือ...บางครั้งที่ฝ่ายขวาโจมตีฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายประชาธิปไตยโดยมาก ๆ ผมว่ากลับทำให้พวกเขาและพวกนิยมเผด็จการโดดเดี่ยวยิ่งขึ้น...ตอนนี้พวกของมันใหญ่กว่า...แต่ผมคิดว่าสิ่งที่ถูกต้องมักจะเข้าไปแทนที่สิ่งที่ผิด ตอนนี้เรามีเพื่อนอยู่เยอะแยะที่ต้องการประชาธิปไตย นักหนังสือพิมพ์ นักวิชาการ ประชาชนทั่วไป กรรมกร ชาวนา นักศึกษา แม้กระทั่งทหารประชาธิปไตย ผมว่ามันเป็นเอกฉันท์สำหรับพลังประชาธิปไตยในครั้งนี้...⁷⁴ ซึ่งก็เป็นสิ่งยืนยันได้เป็นอย่างดีถึงอิทธิพลอันจำกัดของกลุ่มหลังฝ่ายนี้

จ.2. การเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารหนุ่มและพล เอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จุดเริ่มแรกของการเกิดทหารหนุ่มในเมืองไทย เป็นผลมาจากการผลักดันของเงื่อนไขสำคัญคือ ปัญหาการช่วงชิงประชาชนของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ทหารหนุ่มกลุ่มแรกซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารที่ออกปฏิบัติการในพื้นที่และได้สัมผัสกับปัญหาพื้นฐานของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาความล้มเหลวของกลไกรัฐ กลุ่มทหารเหล่านี้ได้มีการรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันทั้งฝ่ายกำลังและฝ่ายเสนาธิการ กระทั่งได้เกิดการแตกแยกทางความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาของชาติออกเป็น 2 ส่วนคือ ทหารหนุ่มปีกขวาเรียกว่า "กลุ่มยัง เดิร์ก" และทหารหนุ่มปีกซ้ายเรียกว่า "กลุ่มทหารประชาธิปไตย" กลุ่มทั้ง 2 มีเป้าหมายทางอุดมการณ์ที่เหมือนกันคือ คำนี้ถึงชาติเป็นหลัก แต่มีความแตกต่างกันในด้านวิธีการแก้ไขปัญหา กลุ่มยัง เดิร์ก เสนอในแนวทางปฏิรูป ขณะที่กลุ่มทหารประชาธิปไตยเสนอแนวทางปฏิวัติ กล่าวคือ กลุ่มยัง เดิร์กมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากสิ่งที่เป็นอยู่โดยการระดมความคิดของกลุ่มต่าง ๆ ที่เห็นประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งสำคัญไม่จำกัดจะเป็นซ้ายหรือขวา ส่วนกลุ่มทหารประชาธิปไตยมุ่งแก้ปัญหาด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบอบจาก

⁷³ คำสัมภาษณ์ของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ใน "แผนรุกใหญ่ของอิทธิพลขบวนการจัดจับมือซ้ายคอบหัวแดง," ข่าวไทยนิกร 3 (30) 59 (4 ธันวาคม 2521) : 10.

⁷⁴ คำสัมภาษณ์ของนายอินสอน บัวเขียว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ระบอบที่เป็นอยู่ทั้ง เผด็จการและกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบเท่านั้น ซึ่งตามสภาพการณ์ที่เป็นจริงแล้วทหารกลุ่มยัง เดิร์กมีแนวทางที่ไปกันได้และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงอยู่มากกว่าทหารกลุ่มประชาธิปไตย ดังนั้น กลุ่มยัง เดิร์กจึงเข้ามามีบทบาททางการเมืองที่เด่นชัดมากกว่าทหารประชาธิปไตยมาก ซึ่งพล เอก เกรียงศักดิ์เองก็ตระหนักถึงศักยภาพทางการเมืองของกลุ่มยัง เดิร์กอยู่เหมือนกัน โดยเฉพาะในฐานะผู้กุมกำลังในกองทัพ

หลักการสำคัญของยัง เดิร์กคือ ไม่รับใช้นักการเมืองหรือนายทหารคนหนึ่งคนใด สิ่งที่กลุ่มยึดถือคือ "ความสุจริตและการปฏิรูป" ถือความถูกต้องเป็นที่ตั้งไม่ยึดมั่นต่อบุคคล กลุ่ม มีความเห็นว่า ความเหลวไหลในบ้านเมืองและในกองทัพเป็นปัญหาสำคัญของชาติ ซึ่งไม่ควรที่จะเกิดขึ้นอีกต่อไป ดังนั้น การที่กลุ่มขจัดและพล เรือ เอกสงัดซึ่งมีความคิดแบบขจัด และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งนั้น ย่อมจะขัดแย้งกันโดยพื้นฐานกับยัง เดิร์ก ครั้นเมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่ปรากฏออกมามีผล เกื้อกูลทางการเมืองต่อพล เรือ เอกสงัดด้วยแล้ว กลุ่มยัง เดิร์กจึงไม่อาจปล่อยให้ผ่านไปจนถึงวาระที่ 3 โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าจะยอมให้ผ่านวาระที่ 1 ได้ แต่ก็โดยคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้ในวาระที่ 2 ซึ่งผลก็เป็นไปตามที่คาดหมาย กล่าวคือ คณะกรรมาธิการแปรญัตติรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นมาในชุดใหม่เป็นชุดที่ถือได้ว่าเป็นอิทธิพลของกลุ่มยัง เดิร์กเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประกอบสมาชิก 35 คน โดย พลโทเฉลิมชัย จารุวิสต์ เป็นประธาน และพลโทสันต์ จิตรปฏิมา เป็นเลขานุการคณะ⁷⁵

เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กลุ่มยัง เดิร์กต้องการรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ ประชาธิปไตย เสถียรภาพของฝ่ายบริหารและการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเสถียรภาพของฝ่ายบริหารและการพัฒนาประเทศ เป็นสิ่งที่กลุ่มให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพราะกลุ่มยังไม่มี ความเชื่อถือในนักการเมืองอาชีพและพรรคการเมือง จึงไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับความต้องการของยัง เดิร์กคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2511 แต่เมื่อพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว มีความเห็นว่าหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มีความล้าสมัยอยู่มาก การมีสภาเดียวโดยมีสมาชิก 2 ประเภท ประชุมร่วมกันอาจเป็นที่มาของความรวบรัดและก่อให้เกิดความไม่ราบรื่นในการบริหารประเทศได้ เพราะเป็นหลักการที่ขัดกับความต้องการของนักการเมืองส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 การที่สมาชิกสภาผู้แทนไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้นั้น อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายนักการเมืองอาชีพได้เหมือนกัน แต่สิ่งที่ยัง เดิร์กคำนึงถึงมากที่สุดคือว่าจากทั้งสองฉบับนี้ หลักการของฉบับใดน่าจะมีผลกระทบถึงขั้นที่ทำให้ให้นักการเมืองอาชีพที่ไม่พอใจหันเข้าไปร่วมกับฝ่ายขวา ซึ่งก็มีความเห็นตรงกันว่าฉบับ พ.ศ. 2511 น่าจะมีผลกระทบน้อยกว่า

⁷⁵ จำนวนและรายชื่อ คณะกรรมาธิการแปรญัตติรัฐธรรมนูญ โปรดดูใน กรรมการธิการ "รายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36." หน้า 2-3.



เพราะถึงอย่างไรเสีย แม้ว่านักการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐมนตรีก็สามารถสละสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาเสียก็ได้ จากจุดนี้จึงเห็นได้ว่ายังเดิรก้แม้จะมีความพยายามเพื่อผลักดันรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มต้องการก็ตาม แต่ก็ไม้อาจจะเลยต่อท่าทีและยังต้องตระหนักถึงส่วนของพลังประชาธิปไตยอยู่ด้วยเหมือนกัน ดังนั้น กลุ่มยังเดิรก้จึงต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญถึง 2 ด้าน คือ การต่อสู้เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายขวาและพลเรือน เอกสงัด และการต้องเอาใจฝ่ายหลังประชาธิปไตยไม่ให้หันไปร่วมมือกับฝ่ายขวาพร้อม ๆ กันไป กับการพยายามดึงพลังฝ่ายนี้เข้าเป็นแนวร่วมในการต่อสู้ของกลุ่มตนอีกด้วย

ต่อปัญหาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มยังเดิรก้ประสบผลสำเร็จพอสมควรในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะตามหลักการเดิมของร่างรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่กลุ่มยังเดิรก้เท่านั้น ที่ไม่พอใจพลเอก-เกรียงศักดิ์เองและกลุ่มหลังประชาธิปไตยก็ไม่พอใจอยู่เหมือนกัน และกลุ่มยังเดิรก้ก็ได้ฉกฉวยความได้เปรียบจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ในการสร้างความปราชัยให้แก่กลุ่มขวาจัด กล่าวคือ ในขั้นแปรรูปคดีของคณะกรรมการมาธิการภายใต้การนำของพลโท เจริญชัยและพลโทสัดด์ ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการมาธิการของกลุ่มยังเดิรก้และพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อพลเรือน เอกสงัด ประธานสภานโยบายแห่งชาติหลายมาตรา จนสามารถผลักดันสถานการณ์มาเป็นฝ่ายได้เปรียบแทน โดยไม่ทำให้เสียพันธมิตรจากหลังประชาธิปไตย

ในขั้นแปรรูปคดีของคณะกรรมการมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 นี้ ได้ใช้เวลานานถึง 6 เดือนเศษ มีการประชุมสภาถึง 15 ครั้ง ในทางปฏิบัติการที่คณะกรรมการมาธิการจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนนั้น ย่อมจะต้องเผชิญหน้าโดยตรงกับฝ่ายสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบอยู่ตามร่างเดิม แต่แทนที่จะเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการมาธิการกลับสร้างเงื่อนไขให้หลังประชาธิปไตยและประชาชน เป็นฝ่ายเผชิญหน้าแทน โดยการรื้อฟื้นข้อกำหนดเกี่ยวกับสภานโยบายแห่งชาติขึ้นมากล่าวถึงอีกครั้ง ซึ่งเป็นที่เชื่อแน้อยู่แล้วว่า เป็นไปได้ที่จะต้องถูกตอบโต้จากประชาชนและนักการเมือง คณะกรรมการมาธิการได้แปรรูปคดีโดยการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมให้สภานโยบายแห่งชาติเพิ่มสมาชิกอีกให้ครบจำนวน 40 คน และอยู่ต่อไปได้อีก 4 ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติตามมาตรา 200 ผลสะท้อนจึงปรากฏว่าได้รับการตอบโต้อย่างกว้างขวาง และแรงตอบโต้ครั้งนี้ได้ขยายผลต่อไปยังการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในมาตราอื่น ๆ อีกหลายมาตรา เช่น การเปลี่ยนผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากประธานสภานโยบายแห่งชาติมาเป็นนายกรัฐมนตรี และตัดทอนอำนาจสภานโยบายจนไม่มีอำนาจใด ๆ อีกต่อไปในมาตรา 187 ของร่างเดิม การเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาจากที่เคยเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นประธานวุฒิสภา รวมทั้งการเพิ่มอำนาจแก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญอีก 2 เรื่อง คือ การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ การกำหนดบทเฉพาะกาลให้ระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้อีก 4 ปี และการระงับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองไปอีก 4 ปี เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้นับว่าเป็นการเคลื่อนไหวผลักดันของกลุ่มยังเดิรก้ และเป็นความสำเร็จของกลุ่มยังเดิรก้พอสมควร ทั้งในแง่ของการขจัดอิทธิพลทางการเมือง

ของฝ่ายขวา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน และการลดแรงปะทะ โดยตรงจากการต่อต้านของประชาชนและหลังประชาธิปไตยจากนักการเมือง เห็นได้ว่าการ วิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญของนักการเมืองและประชาชนส่วนใหญ่ พุ่งเป้าไปที่พลเรือเอกสงัดและ สภานโยบายเป็นหลัก เช่น

ใครช่วยบอกผมที่ว่าสภานโยบายนั้นทำหน้าที่อะไรสำคัญอย่างไร ถึงกับต้องร่างรัฐธรรมนูญ ให้เก็บสภานโยบายเอาไว้อีก 4 ปี... ถ้าเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติให้คนคอย ปฏิวัติล้มรัฐบาลที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปอีก 4 ปี จึงต้องคอยเอาใจไม่ให้ปฏิวัติล้ม รัฐบาล... มาตรานี้เป็น การตั้งเครื่อง เช่น ไขว้แก่เจ้าพ่อสงัด (พล.ร.อ.สงัด) เพื่อท่านจะ ได้พอใจไม่ทำเอา...⁷⁶ ส่วนพันเอกสมคิด ศรีสังคม ก็ให้สัมภาษณ์เชิงตำหนิ สภานโยบาย เช่นเดียวกันว่า "การให้สภานโยบายอยู่ต่อไป เป็นการตั้งรัฐบาลซ้อนรัฐบาล เมืองไทยจะมี สองรัฐบาล การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนเท่ากันคือ 40 คน"⁷⁷ และการกล่าวประชด ประชันของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ว่า "ถ้าผมเป็นคนในจำนวน 23 คนนี้ (สภานโยบาย) ผมนอนไม่เฉพาเอามือก่ายหน้าผากหรอก แต่ทว่าจะขอยืมดินเมี่ยมมากายหน้าผาก"⁷⁸

ส่วนในกลุ่มทหารประชาธิปไตยก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีบทบาทอยู่เลย แนวความคิดที่ทหาร ประชาธิปไตยเสนอในการร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับการสนับสนุนอยู่บ้างจากพรรคการเมืองบางกลุ่ม รวมทั้งทหารยังเดิร่กบางคน กลุ่มนี้ได้เสนอให้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 เสียใหม่ โดยจัด ให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน แล้วให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง ข้อเสนองของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ปรากฏในนิตยสารตะวันใหม่และการอภิปรายปลิว ดังจะเห็นได้จาก บทความในคอลัมน์ลัทธิประชาธิปไตยของกลุ่มที่ว่า

ปัญหาสำคัญอันดับแรกของชาติคือ ปัญหาประชาธิปไตย ไม่ใช่ปัญหารัฐธรรมนูญ เพราะ ปัญหารัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับปัญหาประชาธิปไตย... การที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย ไม่ได้อยู่ที่การแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ที่การแก้ไขระบอบหรือกรรมวิธีการร่าง ... โดยสร้างระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาก่อน แล้วให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงจะเป็นประชาธิปไตย...⁷⁹

⁷⁶ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "ข้างสังเวียน," สยามรัฐ (4 ตุลาคม 2521)

⁷⁷ "รัฐธรรมนูญใครสร้างวิกฤตการณ์," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25, 11 (10 กันยายน 2521) : 5.

⁷⁸ "ปฏิวัติและรัฐประหารกันทำไม," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25, 22 (26 พฤศจิกายน 2521) : 21.

⁷⁹ "แก้ปัญหารัฐธรรมนูญทางเลือกสุดท้ายของเกรียงศักดิ์," ข่าวไทยนิกร 3 (30) 56 (13 พฤศจิกายน 2521) : 10-11.

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของกลุ่มนี้เป็นหลักการที่ฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะหากทำตามข้อเสนอนี้หมายถึง การที่จะต้องฉีกร่างรัฐธรรมนูญเดิมทิ้งไป แล้วเริ่มต้นกันใหม่ ขณะที่ฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองก็กำลังเตรียม เข้าสู่การเลือกตั้งกันอย่างใจจดใจจ่อ และฝ่ายรัฐบาล เองก็ไม่อาจจะกระทำได้ เช่นเดียวกัน เพราะมีวิธีการอื่นที่ดีกว่าอยู่แล้วคือ การพยายามผ่อนปรนกับฝ่ายนักการเมืองให้มีการปรับปรุงแก้ไขในชั้นแปรญัตติ ด้วยเหตุนี้เอง ที่กลุ่มทหารประชาธิปไตยไม่ค่อยได้มีบทบาทเด่นชัด เท่ากลุ่มยังเดิรก

จ.3. การเคลื่อนไหวของกลุ่มหลังประชาธิปไตย กล่าวโดยทั่วไป หลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่ปรากฏออกมาไม่ว่าจะเป็นประโยชน์หรือโทษต่อกลุ่มไหนก็ตาม สำหรับกลุ่มหลังประชาธิปไตยแล้ว ได้มีการเคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์คัดค้านมาโดยตลอด ตั้งแต่อยู่ในชั้นยกร่าง โดยคณะกรรมการการชุดแรกจนกระทั่งเข้าสู่การพิจารณาของสภาถึงวาระที่ 3 แนวทางคัดค้านการพิจารณาของกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานของการเปรียบเทียบหลักการของรัฐธรรมนูญโดยอาศัยฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นมาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่าการเรียกร้องของกลุ่มนี้เป็นความต้องการเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีหลักการประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญ' แนวทางการคัดค้านจึงออกมาในรูปของการ เสนอให้มีการแก้ไขหลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภากำลังพิจารณาอยู่ ผู้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นนักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ นักศึกษาปัญญาชนและกรรมกร โดยเฉพาะในหมู่นักการเมืองได้มีความพยายามอย่างแข็งขัน ทั้งนี้ เพราะตามร่างเดิมนั้น สถานภาพทางอำนาจและบทบาททางการเมืองของนักการเมืองอาชีพมีอยู่น้อยมาก สิ่งที่นักการเมืองได้รับมีอยู่เพียงการเลือกตั้งเข้าสู่สภาเท่านั้น แม้กระนั้นก็ตามท่ามกลางกระแสการคัดค้านนี้ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็ได้เตรียมตัวลงเลือกตั้งกันอย่างพร้อมเพรียง ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความหมายสำคัญของการเลือกตั้งสำหรับ เข้าสู่อำนาจการเมืองของกลุ่มหลังประชาธิปไตย ดังเห็นได้จากการแสดงออกของนักการเมืองผ่านสื่อมวลชน "ผมเห็นด้วยกับการคัดค้านรัฐธรรมนูญ แต่ให้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นมาตรฐาน บทเฉพาะกาลไม่มีคนที่ไม่เคยเป็นนักการเมืองไม่ค่อยรู้สึกว่าจะไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าคนที่เคยเป็นนักการเมืองมาก่อน เคยอยู่ในสภาเขารู้ดี..."⁸⁰ การแสดงออกถึงการหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 นี้ สะท้อนให้เห็นถึงความหมายสำคัญของประชาธิปไตยต่อกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก ถึงกับมีนักการเมืองบางกลุ่มคือ นายอุทัย ทิมพิไจชน นายไชยวัฒน์ ไตรลุนันท์ นายวิจิตร ยินนาน และนายบุญเกิด หิรัญคำ ออกแถลงการณ์ ประกาศยืนยันไม่ยอมลงสมัครรับเลือกตั้ง หากรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย⁸¹

⁸⁰ คำสัมภาษณ์ของนายเศวต เปี่ยมพงศ์สานต์, ใน "สัมภาษณ์พิเศษ," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 25, 19 (5 พฤศจิกายน 2521) : 44.

⁸¹ สยามจดหมายเหตุ 3, 42 (13-19 ตุลาคม 2521) : 1156.

แม้ว่าโดยส่วนรวมของกลุ่มหลังประชาธิปไตย จะมีแนวทางคัดค้านเหมือนกันก็ตาม แต่ข้อเสนอมีความแตกต่างกันออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่คัดค้านเพื่อให้ยกเลิกร่างเดิม แล้วเริ่มต้นใหม่ และส่วนที่คัดค้านเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักการของร่างเดิมให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ในส่วนที่เคลื่อนไหวคัดค้านเพื่อให้ยกเลิกร่างเดิม ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองบางกลุ่ม กลุ่มแรงงาน และกลุ่มทหารประชาธิปไตย ดังเช่น ข้อเสนอของนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอว่า "...วิธีการร่างรัฐธรรมนูญควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็น...ให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมากร่างใหม่...ทางออกของปัญหานี้ ทำได้โดยยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วให้มีการเลือกตั้ง เลือกตั้งเสร็จให้ผู้แทนราษฎรกร่างขึ้นใหม่..."⁸² หรือข้อเสนอของนายอาหมัด ขาม เทศทอง รองประธานสหภาพแรงงานรถไฟแห่งประเทศไทย ออกแถลงว่า "...การจะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยต้องเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการร่างรัฐธรรมนูญเสียใหม่ ให้ยกเลิกร่างเดิมแล้วเลือกตั้งผู้แทนให้รัฐสภาคือ สภาผู้แทนหรือวุฒิสภา เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ"⁸³ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอที่คล้ายคลึงกันโดยกลุ่มสมาชิกแกนกลางของพรรคประชาธิปไตยบางคน และนายปราโมทย์ นาคทรพร ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้สภานิติบัญญัติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 2 และให้ตั้งคณะกรรมการกร่างใหม่ พร้อมกับชี้ให้เห็นจุดบกพร่องของร่างเดิมว่าเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระส่ำระสาย และเป็นภาระให้อำนาจเผด็จการแบบ เบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหาร

ในส่วนของกลุ่มหลังประชาธิปไตยที่เสนอแนวคัดค้านโดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักการในร่างเดิม ประกอบด้วยกลุ่มนักการเมืองจำนวนมากและสื่อมวลชนที่เป็นหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ เพราะมีความเห็นว่าการยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ยากมาก ประกอบกับการคาดหวังว่าจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งหันตามกำหนดเดิมโดยไม่ต้องล่าช้าออกไปอีก หรือไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นหรือไม่ ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงที่มากไปกว่านี้ และที่สำคัญคือฝ่ายที่มีอำนาจเองก็ไม่ต้องการวิธีการนี้อยู่แล้ว เห็นได้จากความคิดของนายชวน หลีกภัย ที่กล่าวว่า

เป็นเรื่องยากที่จะคว่ำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะสมาชิกยอมผูกพันกับผู้แต่งตั้งเขาขึ้นมา เป็นหลักธรรมดา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องชีวิตคู่ประสงค์ของผู้มีอำนาจขณะนี้ จะสืบช่วงอำนาจต่อไปไม่ว่าผู้นั้นจะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ เพราะสามารถส่งผู้สมัครคนเดียวก็ชนะแล้ว...การแปรญัตติ...เชื่อว่ากรรมาธิการมิได้พิจารณาด้วยความ เป็นตัวของตัวเอง เพียงแต่ทำตามความต้องการของผู้ใหญ่เท่านั้น⁸⁴

⁸² สยามจดหมายเหตุ 3.44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1208.

⁸³ สยามจดหมายเหตุ 3.44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1211.

⁸⁴ สยามจดหมายเหตุ 3.44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1208.

และยังมีนักการเมืองอีกกลุ่มใหญ่นำโดยพันเอกสมคิด ศรีสังคม นายใหญ่ ศรีชาติ นายสุธีว ภูวพันธ์ นายอนันต์ ฉายแสง และนายอินสอน บัวเขียว ร่วมกันออกแถลงว่าได้รวบรวมรายชื่อ นักการเมืองที่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สนใจการเมือง อาทิ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ฯลฯ รวม 80 คน ลงชื่อร่วมกันคัดค้านรัฐธรรมนูญด้วย หลักการที่ ขอแก้ไข 3 ประการคือ หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย การปิดโรงพิมพ์ จะกระทำ ได้เมื่อมีคำสั่งพิพากษาหรือคำสั่งศาล การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ ตรวจสอบโฆษณาจะกระทำมิได้ ยกเว้นประกาศภาวะฉุกเฉิน หมวดที่ 7 ให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งก่อน คณะรัฐมนตรีจะต้อง บริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อขอความไว้วางใจและบทเฉพาะกาล ให้ยกเลิก สภานโยบายแห่งชาติ สมาชิกประเภทแต่งตั้งและยกเลิกการใช้อำนาจมาตรา 27 แห่งธรรมนูญ- การปกครอง ซึ่งบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา 191

ในส่วนของกลุ่มสื่อมวลชน ประกอบด้วยสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคม- นักข่าวแห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาค แห่งประเทศไทย และสมาคมนักหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทยร่วมกันประชุม มีมติให้ แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดข้อบัญญัติวรรค 3 และวรรค 4 ของมาตรา 29 ออกไป รวมทั้ง เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 42 รวมตลอดจนบรรดากฎหมายที่จำกัดสิทธิ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้ถูกต้องตามหลักสากลทั่วไป⁸⁵

ตามกระแสการคัดค้านของกลุ่มหลังประชาธิปไตย เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไข รัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติกลุ่มหลังเป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับมากกว่าคือ การปรับปรุงแก้ไข ร่างรัฐธรรมนูญเดิมในวาระที่ 2 ให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเป็นแนวทาง ที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มยังเติร์กและรัฐบาล แม้ว่ากลุ่มหลังประชาธิปไตยมิได้เข้ามามี ส่วนในการจัดทำโดยตรง แต่กระแสการคัดค้านและการเรียกร้องต้องการของกลุ่มนี้ก็มี ความหมายสำคัญอยู่ไม่น้อย ในการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและการแสดงออกถึงท่าทีที่ทำให้ กลุ่มอื่น ๆ ต้องตระหนักถึง นั่นหมายถึงว่ากลุ่มต่าง ๆ จะต้องแสวงหาจุดร่วมในการออมชอม ประโยชน์ระหว่างกันนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากท่าทีการผ่อนปรนของฝ่ายต่าง ๆ เช่น ในฝ่าย

⁸⁵ สยามจดหมายเหตุ 3, 44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1206-7.

ที่เป็นคณะกรรมการการกล่าวว่

การวางแผนคว่ำรัฐธรรมนูญ จะไม่เกิดประโยชน์ต่อฝ่ายใดทั้งนักการเมืองและคนเล่นการเมือง แต่ผู้ได้รับประโยชน์คือพวกที่ไม่ต้องการการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและไม่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ การกำหนดให้บทเฉพาะกาลอยู่ก็ยิ่งดีกว่าการปกครองด้วย ธรรมนูญการปกครองไม่ควรเสี่ยงที่จะให้รัฐบาลไปหยิบเอาฉบับใดฉบับหนึ่งมาใช้ เพราะอาจไม่เป็นประชาธิปไตยไปกว่านี้⁸⁶ หรือฝ่ายรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์กล่าวว่ "...การวิพากษ์วิจารณ์กันในขณะที่ อาจก่อให้เกิดความแตกแยกได้...ทุกคนย่อมมีความพอใจไม่เหมือนกัน...แต่รัฐบาลเตรียมทางออกเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้แล้ว...อย่าใจร้อนนัก"⁸⁷ หรือทัศนะของฝ่ายหลังประชาธิปไตย "...ผมคิดว่าอะไรก็ได้ที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ว่าจะสภาเดียวหรือสองสภา ขอเพียงแต่ว่าสภานั้นมาจากกาเลือกตั้ง"⁸⁸ หรือทัศนะของนักการเมืองบางคนที่พอใจต่อการเลือกตั้งว่ "...ผมไม่ขอตายประชดป่ำช้า ผมค้ำรัฐธรรมนูญมาตลอด...แต่ผ่านมาก็ดีแล้วจะได้ลงเลือกตั้งกันเสียทีเมื่อเป็น ส.ส.แล้วก็ได้แก้ไขกัน แม้ว่าจะแก้ลำบากก็ตาม"⁸⁹ หรือการกล่าวเพื่อเชิญชวนให้เพื่อนนักการเมืองลงเลือกตั้งว่ "...ถ้ารัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย...ก็ควรจะลงสมัครรับเลือกตั้งให้มาก ๆ เพื่อมาช่วยกันแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ตามที่เราคัดองการ"⁹⁰

ในที่สุดเมื่อฝ่ายต่าง ๆ ได้ต่อสู้กันจนเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ความคิดเห็นความต้องการของแต่ละฝ่าย ต่างก็มีเหตุผลและมีเจตนาเพื่อชาติบ้านเมืองด้วยกัน ภายหลังจากที่ฝ่ายต่าง ๆ ได้แสวงหาจุดร่วมยอมโอนอ่อนผ่อนปรนเข้าหากัน โดยแต่ละฝ่ายต่างก็ต้องยอมสละประโยชน์ความต้องการของฝ่ายตนเอง ในกลุ่มหลังประชาธิปไตยก็จำต้องยอมรับบทบาทความจำเป็นของทหารเพื่อประคับประคองสถานการณ์ไปอีกชั่วระยะหนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขในวาระที่ 2 จึงปรากฏออกมาในลักษณะที่ใกล้เคียงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มากกว่าฉบับ พ.ศ. 2517 และ

⁸⁶ สยามจดหมายเหตุ 3.42 (13-19 ตุลาคม 2521) : 1158.

⁸⁷ สยามจดหมายเหตุ 3.44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1209.

⁸⁸ คำสัมภาษณ์ของพลตรีประมาธ อติเรกสาร, ใน "รัฐธรรมนูญใครกำลังสร้างวิกฤต," สยามรัฐตีปดท์วิจารณ์ 25.11 (10 กันยายน 2521) : 6.

⁸⁹ สยามรัฐ (19 ธันวาคม 2521) : 12.

⁹⁰ สยามจดหมายเหตุ 3.42 (13-19 ตุลาคม 2521) : 1157.

ในที่สุดก็เข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญจึงผ่านสภาเป็นที่เรียบร้อย และนำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นทางการในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 คู่มือรัฐสภาสาร ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2522) *

2. สรุป

จากที่ได้กล่าวมาแต่ต้น เป็นกรอบสภาพการณ์ทางการเมืองในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ของกลุ่มพลังการเมืองฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มพลังทางทหารและกลุ่มพลังประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นภาพสะท้อนของสภาพการณ์ทางการเมือง ภายใต้กรอบของการผ่อนปรนอ้อมซอมระหว่างสถาบันทหารและกลุ่มพลังจากภายนอก ตามนัยดังกล่าวนี้หมายถึงระบอบรัฐธรรมนูญที่เป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวทางของพลังฝ่ายประชาธิปไตยคือแนวทางประชาธิปไตยกับแนวทางของพลังฝ่ายทหารคือ แนวทางเผด็จการและการพัฒนาประเทศนั่นเอง พิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้ว จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 มีความกำกึ่งกันอยู่ระหว่างหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 แต่ค่อนข้างไปทางรัฐธรรมนูญ 2511 มากกว่า อันเป็นลักษณะที่สะท้อนถึงซากเดนตกค้างมาจากแนวคิดของคณะปฏิรูป เก้าตามแผนพัฒนาประชาธิปไตยในขั้นตอนของระยะที่ 2 ของสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งตามความหมายของแนวคิดนี้ก็คือ การไม่ยินยอมให้รัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ หรือความต้องการให้เป็นประชาธิปไตยเพียงครึ่งค่อนเท่านั้น ดังนั้นภายใต้กรอบสภาพการณ์ทางการเมืองของการประนีประนอมและการผ่อนปรนของฝ่ายพลังทางทหารนี้ จึงยังคงแฝงไว้ด้วยเจตน์จำนงที่จะสงวนฐานะอำนาจในการคงบทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายทหารให้ดำรงอยู่ต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าพลังอำนาจฝ่ายนี้จะสามารถหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการผูกขาดอำนาจได้ดังที่เคยกระทำมาเช่นแต่ก่อน เมื่อพิจารณาจากสภาวะการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ประกอบกับเหตุการณ์การบริหารอำนาจรัฐในระหว่างช่วงเวลาจัดทำรัฐธรรมนูญอยู่ด้วยแล้ว แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มเชิงของกลุ่มผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ที่มีความพยายามในการผ่อนคลายนโยบายเสรีภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทเรียนของประสบการณ์ทั้งกรณี 14 ตุลาคม 2516 และระบอบเผด็จการพลเรือนสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ล้วนมีส่วนสำคัญต่อการกระตุ้นให้เกิดการแสวงหาความคิดและทางเลือกใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาการเมืองของกลุ่มทหารรุ่นใหม่ เพราะได้เป็นที่ประจักษ์ชัดมาแล้วไม่ว่าเผด็จการโดยทหารหรือพลเรือนต่างก็ล้มลุกคลุกคลานมา เช่นเดียวกับประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้น ผลกระทบจากเผด็จการอำนาจนิยมใช้จะทำลายแต่เพียงเฉพาะตัวผู้นำทางทหารหรือกลุ่มทหารเท่านั้น หากแต่ได้ขยายวงกว้างออกไปถึงระดับกองทัพและสถาบันทหารโดยส่วนรวมอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากด้วยแล้ว ไม่เป็นที่มั่นใจเท่าใดนักว่าทหารจะสามารถเข้ามารับผิดชอบบริหารประเทศได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของคณะปฏิวัติว่า

คณะปฏิรูป เห็นว่าออกจะ เป็นการ เสี่ยง เกินไปที่จะให้บ้านเมืองตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ แต่ ขณะเดียวกันก็ยอมรับว่าทหารไม่สามารถบริหารประเทศได้ตามล่าฟัง ดังนั้น...เป้าหมาย ของคณะปฏิรูปและตัวพล เอก เกียรติศักดิ์ ชมะนันทน์ เอง ต้องการให้มี "รัฐบาลแห่งชาติ" ขึ้นโดยดึงบุคคลที่มีความสามารถจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็นรัฐบาล โดยมี พล เอก เกียรติศักดิ์ในฐานะตัวแทนทหารปฏิรูป เป็นแกนกลาง⁹¹ แต่ในอีกด้านหนึ่งฝ่ายทหาร ก็ยังไม่อาจยอมรับอำนาจสูงสุดของนักรบการเมืองจากการเลือกตั้งฝ่ายพลเรือน อันเป็นหลักการ พื้นฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย เช่นเดียวกับฉบับ พ.ศ. 2517 ได้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการแสดงทัศนะเกี่ยวกับนักรบการเมืองอาชีพและรูปแบบรัฐธรรมนูญของสมาชิก กลุ่มยังเติร์กที่ว่า "...รัฐธรรมนูญที่ร่างคราวนี้เราไม่ต้องการอย่างสมบูรณ์แบบปี 2517 ...ผู้แทนนี้...ต้องการศึกษาดีนะ...สำหรับพรรคการเมืองควรมีน้อย ๆ ถ้ามากก็ต้องให้ ควบคุมโดย ส.ส.ที่ส่งเขามารับเลือกตั้ง ส่วนตำแหน่งนายกจะเลือกจาก ส.ส. หรือไม่ ต้องเป็น ส.ส.ก็ได้"⁹² และในระหว่างทางเลือกที่ต้องคาบเกี่ยวระหว่างประชาธิปไตยทางการเมือง และภาระหน้าที่ของทหารนั่นเอง กระแสความคิดทางการเมืองของกลุ่มทหารหนุ่ม ทั้งกลุ่มยังเติร์กและโดยเฉพาะกลุ่มทหารประชาธิปไตย ได้เสนอแนวคิดทางการเมืองอย่าง เปิดเผยอัน เป็นการยืนยันถึงภาระกิจของทหาร ในประวัติศาสตร์การสร้างประชาธิปไตย ของไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ว่า โดยความเป็นจริงแล้วทหารมีหน้าที่ คุ้มครองป้องกันประชาธิปไตยของชาติร่วมกับประชาชนมาตลอด⁹³ กล่าวโดยสรุปก็คือ สถาบันทหารโดยภาระหน้าที่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องและต้องเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในขณะเดียวกันก็ยอมรับสภาพจำกัดของอำนาจ รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องประสานร่วมมือกับ กลุ่มชนส่วนอื่น ๆ ของสังคมการเมืองไทยอีกด้วยเช่นกัน

⁹¹ "แก้ไขรัฐธรรมนูญทางเลือกสุดท้ายของเกียรติศักดิ์," ข่าวไทยนิกร 3 (30), 58 (13 พฤศจิกายน 2521) : 9.

⁹² "เส้นทางของรัฐธรรมนูญ 21 ทำให้แข็งแล้วร่างใหม่," ข่าวไทยนิกร 2 (30), 9 (16 พฤศจิกายน 2520) : 23.

⁹³ สยามจดหมายเหตุ 3,44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1209-10.

การเมืองถ่ายอำนาจด้านกระแส : ขบวนการขจัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะมีลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์แบบเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 แต่ก็กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีส่วนสำคัญในการคลี่คลายระบอบอำนาจเผด็จการ ซึ่งขมวดปมอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 เป็นผลให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองที่เคยถูกกดขี่ได้รับการผ่อนคลายมากขึ้นกว่าก่อนและที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเสมือนการจุดประกายความหวังในระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่มอดดับไปชั่วระยะหนึ่ง เมื่อครั้งรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูฐานะอำนาจของสถาบันรัฐสภา อันเป็นช่องทางสำคัญในการสร้างเวทีทางการเมือง สำหรับกลุ่มพลังอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งบทบัญญัติต่าง ๆ อันสะท้อนถึงเจตนาในการส่งเสริมความแข็งแกร่งของระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ตลอดจนระบบสัมพันธภาพทางอำนาจที่มีลักษณะดั่งวงกลมกันระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ หรือระบบการเมืองแบบรัฐสภา ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่ลักษณะประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบตามหลักการ แต่ก็เป็นการยกระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้นกว่าสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 อย่างไรก็ตาม เจื่อนไขสำคัญเหล่านี้ ยังไม่ได้รับการปฏิบัติในทันทีภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่จะรอไปอีก 4 ปี ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงว่าประชาธิปไตยอาจจะเกิดขึ้นได้ แต่เป็นเรื่องของอนาคตอีกที อย่างน้อยที่สุดก็เป็นระยะเวลาถึง 4 ปี เจตนาเช่นนี้สามารถเห็นได้จากคำยืนยันที่สะท้อนจากความคิดของกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "...เราพยายามทำอนาคตระยะยาวให้ดีที่สุด แต่จะทำให้เป็นตามแม่บททันทีไม่ได้ ถ้าเราอดทน 4 ปี ข้างหน้าเราจะมีประชาธิปไตย เรากำลังเอาอดีตมาวัดและเตรียมการเพื่ออนาคต..."⁹⁴ และตัวแปรสำคัญอัน เป็นเงื่อนไขให้ระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องกลายเป็นเรื่องของอนาคตก็คือ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในส่วนของ "บทเฉพาะกาล" นั้นเอง ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการรองรับความยืดหยุ่นเพื่อระงับข้อขัดแย้งและความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างเช่นกรณี 6 ตุลาคม 2519 ตลอดจนการก่อให้เกิดการประนีประนอมขึ้นในระหว่างกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ อย่างน้อยก็ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ แม้ว่าในฐานะของบทเฉพาะกาลจะเป็นเครื่องมือสำคัญของพลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ ในการรองรับกับการจิ้งหะกั้วเพื่อความต่อเนื่องของการยึดครองอำนาจการเมืองได้อีกต่อไป แต่ในอีกฐานะหนึ่งของบทเฉพาะกาลก็ได้มีผลยับยั้งพลังอำนาจฝ่าย

⁹⁴ คำสัมภาษณ์ของกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ใน "รัฐธรรมนูญใครกำลังสร้างวิกฤต." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25,11 (10 กันยายน 2521) : 5.

นอกกลไกรัฐ หรือปิดกั้นหลังประชาธิปไตยเสียทั้งหมด หากถึงเวลาตามกำหนดก็จะสามารถฟื้นฟูประชาธิปไตยขึ้นมาได้ในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะไม่สามารถสร้างความพอใจให้กับกลุ่มหลังประชาธิปไตยที่อยู่นอกกลไกรัฐได้ แต่ก็พอจะยอมรับอยู่ได้มากกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519

เงื่อนไขของเวลาตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่ง สำหรับการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจการเมืองระหว่างพลังอำนาจทั้งสองฝ่าย ซึ่งตกตะกอนอยู่ชั่วขณะหนึ่ง ดังนั้น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีความหมายสำคัญไม่น้อย โดยนัยของการเป็นชนวนแห่งการขัดแย้งเพื่อต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมือง จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมีความยาวถึง 12 มาตรา ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่มีความยาวที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่เคยใช้มา นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลยังได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการปูรากฐานอำนาจทางการเมืองไว้ให้แก่กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐทั้งทหารและข้าราชการประจำ หรือ ๆ กันกับการเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งบทบาทอำนาจของกลุ่มหลังประชาธิปไตย ซึ่งโดยนัยดังกล่าวจึงหมายถึงว่า หนทางการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทั้งสองฝ่ายยังจะต้องดำเนินต่อไปอีก เนื่องจากยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าทั้งในช่วงเวลาก่อนและหลัง 4 ปี ที่บทเฉพาะกาลจะหมดวาระลงนั้น จะมีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นเป็นต้นว่า รัฐธรรมนูญจะสามารถบังคับใช้อยู่นครบ 4 ปีหรือไม่ หรือในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐธรรมนูญจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะในอดีตที่เคยปรากฏมาแล้วนั้น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าเมื่อใกล้ถึงเวลาที่บทเฉพาะกาลจะหมดวาระลงก็จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อยืดเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก เช่น การยืดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ในปี พ.ศ. 2483 ก่อนที่จะหมดวาระลงในปี 2485 เป็นต้น หรือถ้าหากเป็นกรณีที่มีการคัดค้านต่อด้านการกระทำดังกล่าว หรือในกรณีที่มีการใช้รัฐธรรมนูญที่ยกย่องฐานะอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา การห้ามมิให้วุฒิสมาชิกต้องมาจากการเลือกตั้งอย่างเช่นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แล้ว ก็จะทำให้เกิดการรัฐประหารเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเสีย เช่น การรัฐประหาร 2490 แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 การรัฐประหาร 2494 แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 การรัฐประหาร 2514 แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 และการรัฐประหาร 2519 แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นต้น

การสิ้นสุดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีเงื่อนไขและความหมายที่พ้องกันกับนัยของปรากฏการณ์ในประวัติการเมืองไทย เพียงแต่ว่าเป็นเงื่อนไขของเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันเท่านั้น ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมีเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องปฏิบัติในช่วงหลังจากการเลือกตั้งวันที่ 22 เมษายน จนถึงวันที่ 21 เมษายน 2526 อันเป็นวันครบเทอม 4 ปีของสภาผู้แทนราษฎร และครบเทอม 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญคือการยกเลิกการบังคับใช้และการเริ่มต้นการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาล ซึ่งเงื่อนไขเช่นว่านี้ส่วนใหญ่กำหนดไว้ในมาตรา 203

มาตรา 204 และมาตรา 205 หลังจากนั้นเงื่อนไขเหล่านี้จะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ 5 ประเด็นด้วยกันคือ

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนนี้ ได้แก่ การห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (โดยผลตามมาตรา 148) นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้รัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งรับสัมปทานหรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไรอีกด้วย (ตามมาตรา 97 (1) และ (3) ประกอบมาตรา 149)

2. ประเด็นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนนี้คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในเรื่องของการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เปลี่ยนมาใช้วิธี "รวมเขต-จังหวัด" ให้แต่ละจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 1 เขต ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งแบ่งเป็น 3 เขตเท่ากัน (ตามมาตรา 90 วรรค 2) และในส่วนของวิธีการเลือกตั้งได้ระบุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัคร และแต่ละคณะจะมีจำนวนเท่าจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยเลือกรวมเป็นคณะได้เพียงหมายเลขเดียว นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับเลือกตั้ง โดยกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ผู้รับสมัครเลือกตั้งจะต้องสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ซึ่งส่งสมาชิกเข้ารับสมัครเลือกตั้งทั่วไปคราวนั้น หรือหากเป็นการเลือกตั้งซ่อม ผู้สมัครก็ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วด้วย (ตามมาตรา 94 (3) ประกอบมาตรา 95)

3. ประเด็นที่เกี่ยวกับวุฒิสภา วุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจสำคัญในการที่จะได้ประชุมร่วมกันหรือการมีฐานะอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 4 ประการด้วยกันคือ

3.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเดิมในระยะ 4 ปีแรก ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 133 กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาอาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่เมื่อหมดบทเฉพาะกาลแล้วอำนาจดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทุกกรณีตามมาตรา 133 สมาชิกวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อไป และในการมีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็จะไม่มีการตั้งกรรมาธิการ ร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแต่อย่างใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

3.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 เดิมในระยะ 4 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายและลงมติด้วย แต่จะร่วมเข้าเสนอญัตติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ แต่เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 นี้ จะกระทำได้ในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิอภิปรายหรือลงมติอย่างใด เพราะไม่ใช่กรณีที่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีกต่อไป

3.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 203 (3) ก็มิอาจกระทำได้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง ในกรณีที่จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 แห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4. ประเด็นที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนนี้ความเปลี่ยนแปลงที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2521 จะเกิดขึ้นในประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ

4.1 เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนอกจากจะสิ้นสุดลงในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 103 อนุมาตราอื่น ๆ แล้ว สาเหตุสำคัญแห่งการสิ้นสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรมีอีก 3 สาเหตุ คือ เหตุเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เหตุที่ถูกขับออกจากพรรคและเหตุเมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด แล้วไม่สามารถหาพรรคใหม่สังกัดได้ในเวลา 60 วัน ซึ่งเป็นบทบัญญัติของมาตรา 103 (7) และ (9) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง

4.2 ยกเลิกคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติและกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำโดยตรงต่อสภา แต่จะต้องเสนอโดยพรรคการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคนั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อรับรองจึงจะเสนอได้ (ตามมาตรา 125 วรรค 2) ดังนั้นพรรคที่มีสมาชิกไม่ถึง 20 คน ย่อมไม่มีโอกาสเสนอร่างกฎหมายได้

4.3 ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือนประจำขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร (ตามมาตรา 105) ในฐานะผู้นำของบรรดาพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล และบทบัญญัติบังคับในการเลือกตั้งกรรมการวิสามัญของสภา จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนหรืออัตราของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคมีอยู่ในสภา

5. ประเด็นที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานของหลักการและเหตุผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบในทางสร้างสรรค์ หรือทางบวกมากกว่าทางลบ กล่าวคือ เป็นการพยายามสร้างเสริมและพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เกิดขึ้น และมุ่งหวังให้มีความเจริญเติบโตและเข้มแข็งอีกด้วย ดังเช่น การบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง การเสนอร่างกฎหมายที่จะต้องทำในนามของพรรคและการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง หรือการสิ้นสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎร เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นการให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองในฐานะองค์การที่จะทำหน้าที่ทางการเมืองภายในระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ทั้งสิ้น

ความเปลี่ยนแปลงในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญต่าง ๆ ทั้ง 5 ประเด็น ตามที่ได้กล่าวมานั้น โดยหลักเกณฑ์และเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในการเปลี่ยนแปลงนี้ ก่อนข้างจะปรากฏเป็นที่ชัดเจนว่า แนวโน้มเอียงของการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นประชาธิปไตยโดยขึ้นอีกระดับหนึ่ง ซึ่งมากกว่าในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้อยู่หลายช่วงชั้น โดยเฉพาะเจตนาในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองขึ้นภายใต้ขั้นตอนและวิธีการเข้มงวดรัดกุมมากขึ้น⁹⁵ การใช้ระบบการควบคุมสมาชิกโดยพรรคด้วยวิธีการให้อำนาจแก่พรรคในการให้ทุนให้โทษ เพื่อรักษาระเบียบวินัยของสมาชิกภายในพรรค การเสนอร่างกฎหมายในนามของพรรคหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งแบบเลือกพรรค และผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นเจตนาเพื่อยกย่องฐานะอำนาจของพรรคการเมืองให้สามารถเติบโตขึ้นเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญในการต่อรองกับฝ่ายทหาร กองทัพและข้าราชการ อันเป็นตัวแทนสำคัญยิ่งของหลังประชาธิปไตย และการสร้างสรรค์ระบอบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยทางการเมือง กล่าวคือ นอกจากจะมีความสำคัญในแง่ของการแบ่งแยกตัวบุคลากรที่จะเข้าทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อันเป็นภารกิจของข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรีออกจากหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายอันเป็นภารกิจของข้าราชการแล้ว ยังมีความหมายสำคัญในแง่ความเป็นธรรมในการแข่งขันช่วงชิงเข้าสู่อำนาจการเมืองและความชอบธรรมในการใช้อำนาจนั้น ตามหลักการของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะการที่ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน โดยได้รับการแต่งตั้งเข้ามาหรือไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ย่อมขัดกับหลักการประชาธิปไตยอยู่แล้ว โดยพื้นฐานในส่วนของสถาบันรัฐสภา แม้จะมีได้เพิ่มหรือยกย่องฐานะอำนาจขึ้นมาก็ตาม แต่ผลจากการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลก็ได้มีส่วนสำคัญต่อการสร้างความอิสระและความคล่องตัวมากขึ้นกว่าเดิม ในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เช่น การยกเลิกคณะกรรมการสามัญ วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งก่อนนั้นเสียงข้างมากใน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁵ ข้อบังคับในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2514 มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องรวบรวมสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน ซึ่งในแต่ละภาคของประเทศไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัด และมีสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่าห้าสิบคน จึงจะสามารถจดทะเบียนพรรคการเมืองได้

กรรมาธิการคณะนี้จะมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร⁹⁶ การกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระทำได้โดยตรงต่อสภาหรือการยกฐานะอำนาจของผู้นำฝ่ายค้าน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงในบทบาทเฉพาะการของรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทางเดียวหรือทางด้านการพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นประชาธิปไตยให้สูงขึ้นเท่านั้น ในด้านตรงกันข้าม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญต่อการโยกย้ายฐานะอำนาจทางการเมืองของกลุ่มหลังอำนาจ หลักในสังคมการเมืองที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนในเบื้องต้นคืออำนาจของวุฒิสภาได้ถูกลดทอนความสำคัญลงไปอย่างมาก ไม่เพียงเท่านั้นยังรวมไปถึงในส่วนของรัฐมนตรี ผู้นำรัฐบาลและรัฐบาล โดยส่วนรวมตามนัยของสัมพันธภาพระหว่างเสถียรภาพของรัฐบาลกับอำนาจวุฒิสภาอีกด้วย นั่นหมายความว่า หลังอำนาจฝ่ายกลไกรัฐคือข้าราชการ - ทหาร หรือนักการเมืองข้าราชการต้องประสบความยากลำบากยิ่งขึ้นต่อการแข่งขันช่วงชิง และครอบงำฐานะอำนาจในรัฐสภาการถูกพรากอำนาจโดยบทเฉพาะกาล จึงเท่ากับเป็นการทำลายที่มั่นสำคัญของระบอบอำนาจเผด็จการ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดความพอใจแก่กลุ่มหลังฝ่ายประชาธิปไตย แต่ก็ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่หลังฝ่ายเผด็จการอยู่เหมือนกัน ซึ่งเป็นที่ปรากฏชัดมาแล้วในประวัติการเมืองไทยว่า การเคลื่อนย้ายถ่ายเททางอำนาจมิได้เป็นไปตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของตัวบทกฎหมาย หรือการมอบโอนให้แก่กันโดยสำนักของสัญญาสุภาพบุรุษ หรือตามความคิดความเชื่อเกี่ยวกับคติธรรมทางการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่การต่อสู้ช่วงชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจจะมีความสอดคล้องกับความจริงและเป็นสิ่งตัดสินใจที่ชัดเจนกว่าอย่างอื่น ในฝ่ายที่ได้ประโยชน์ก็ย่อมจะปกป้องหวงแหนในสิทธิประโยชน์ของฝ่ายตน ส่วนในฝ่ายที่สูญเสียก็ย่อมจะช่วงชิงและทวงคืน การฟ้องถ่ายอำนาจการเมืองจึงเป็นเรื่องของการขัดแย้งโดยตรง สำหรับรูปแบบและวิธีการก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมประกอบอื่น ๆ ที่จะเกื้อกูลต่อสภาพการณ์และเงื่อนไขนั้น ๆ เช่น สถานการณ์พื้นฐานทางอำนาจ ความคิด - ความเชื่อ การระดมทรัพยากรทางการเมือง กลไกสถาบัน ความสามารถในการลดการต่อต้านกำจัดศัตรูและสร้างพันธมิตรร่วมสถานการณ์และการจัดการสถานการณ์ที่เฉพาะเจาะจง ฯลฯ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁶ ตามมาตรา 204 (5) กรรมาธิการคณะนี้มีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน เมื่อรวมสมาชิกที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งจากทั้งโดยคณะรัฐมนตรีและวุฒิสภาแล้ว จะมากกว่าจำนวนที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นอิสระและยากลำบากในการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตัวมันเอง

ดังได้กล่าวแล้วว่าในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และเหตุการณ์สำคัญที่จะก่อให้เกิดการยกเลิกรัฐธรรมนูญ หรือการพยายามยึดบทเฉพาะกาลนั้น มีต้นเหตุมาจากรัฐธรรมนูญมีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งพร้อม ๆ กัน รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่วุฒิสภาน้อยหรือไม่ทัดเทียมกับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐธรรมนูญได้แยกข้าราชการประจำจากข้าราชการการเมือง โดยมีข้อห้ามหรือบังคับให้รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งวิธีการที่ใช้ในอดีตส่วนใหญ่มักนิยมการปฏิวัติ - รัฐประหาร โดยคณะทหาร จากนั้นก็ยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ เปิดโอกาสให้พรรคการเมือง หรือนักการเมืองต่าง ๆ เคลื่อนไหวลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่สภา จัดตั้งรัฐบาล แล้วกลับเข้าสู่การรัฐประหาร วนเวียนอยู่เป็นวัฏจักรหรือที่เรียกว่า "วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย" (the vicious circle of Thai politics) นั่นเอง และการที่คณะทหารสามารถเลือกใช้วิธีการรัฐประหารแล้วล้มเลิกหรือฉีกรัฐธรรมนูญนี้เอง ที่ทำให้รัฐธรรมนูญของไทยได้มีการประกาศใช้มาแล้วถึง 13 ฉบับจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ล้วนเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุแห่งการไม่พอใจในส่วนแบ่งอำนาจที่จะต้องแบ่งสรรปันส่วนกับฝ่ายพรรคการเมืองที่กำลังเติบโตขึ้นมาได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ท่ามกลางการเติบโตของพลังทางเศรษฐกิจและสังคม พรรคการเมืองจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการแข่งขันช่วงชิงอำนาจการเมืองกับกลุ่มทหาร - ข้าราชการ ดังจะเห็นได้จากปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่การแข่งขันทางอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หรือระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมืองตลอดมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย