



### บทที่ 3

## ภาพรวมทางการเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

เนื้อหาในบทที่3นี้ต้องการนำเสนอถึงสภาพทั่วไปทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการเมืองไทยกล่าวคือสภาพทั่วไปทางการเมืองช่วงระหว่างปี พ.ศ.2521 ถึงปี พ.ศ.2531 ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวนี้การเมืองไทยมักถูกเรียกว่าเป็นช่วงเวลาของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบอันถือได้ว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญจากระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยคณะราษฎรระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นถึงการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองด้วยตนเอง หรือการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองกับพลังอำนาจประชาธิปไตยอันได้แก่กองทัพและข้าราชการ การผ่นกกำลังระหว่างนักการเมืองกับพลังอำนาจประชาธิปไตยกลุ่มหนึ่งเพื่อต่อสู้กับนักการเมืองและพลังอำนาจประชาธิปไตยอีกกลุ่มหนึ่ง รวมถึงการต่อสู้กันเองระหว่างกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยโดยเฉพาะการต่อสู้ภายในกองทัพด้วยตนเอง ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านที่เต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวายทางการเมืองนี้เป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่จะส่งผลกระทบยาวต่อการเมืองไทย โดยเฉพาะการแสดงถึงบทบาทที่มากขึ้นของนักการเมืองและพรรคการเมืองรวมถึงพลังนอกระบบราชการอื่นๆ ถึงแม้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวนั้นกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยจะยังคงมีอำนาจทางการเมืองอยู่มากก็ตาม แต่ก็มีปรากฏการณ์ใหม่ที่สำคัญในทางการเมืองคือการแสดงท่าทีและจุดยืนของพลังนอกระบบราชการที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม อันเป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ ดังจะได้วิเคราะห์ต่อไป

การเมืองแบบประชาธิปไตยที่กล่าวถึงนั้นประเด็นสำคัญตามข้อย่อแสดงให้เห็นว่าระบอบการเมืองรูปแบบดังกล่าวนี้ไม่ใช่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะสมบูรณ์หากแต่มีลักษณะและรูปแบบบางประการซึ่งได้ถูกยกเว้นไม่มีการปฏิบัติเช่นเดียวกับการเมืองแบบประชาธิปไตยตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นถือได้ว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างระบอบอำนาจนิยมกับระบอบประชาธิปไตยและถูกรองรับรูปแบบการเมืองดังกล่าวด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญพ.ศ.2521 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญๆดังนี้ *ประการแรก* ที่มาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ภายใต้การเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยรัฐธรรมนูญได้เปิดกว้างให้แก่บุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสามารถที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นอยู่บนฐานของการได้รับเลือกและได้รับเสียง

สนับสนุนที่เพียงพอจากรัฐสภาซึ่งหมายรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา *ประการที่สอง* ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีนั้นได้เปิดกว้างให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งสามารถเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีได้ *ประการที่สาม* อนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นการเปิดกว้างให้ข้าราชการสามารถดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้ *ประการที่สี่* ตำแหน่งวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง

ภายใต้รัฐธรรมนูญพ.ศ.2521 มีบทเฉพาะกาลซึ่งมีผลบังคับใช้ในช่วง 4 ปีแรกของรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ *ประการแรก* กำหนดให้วุฒิสภาซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือให้วุฒิสภามีอำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และการพิจารณาพระราชกำหนด นอกจากนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งร่วมกันของคณะรัฐมนตรี วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ในสัดส่วนคณะรัฐมนตรี 3 วุฒิสภา 6 และสภาผู้แทนราษฎร 8 อีกด้วย *ประการที่สอง* ให้มีการระงับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง ซึ่งหมายความว่าข้าราชการประจำสามารถที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองควบคู่กันไปได้ *ประการสุดท้าย* ระงับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการสังกัดพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตัวแทนของพรรคที่พรรคจะต้องส่งในการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขตและการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นคณะซึ่งทำให้ความเป็นประชาธิปไตยถูกบั่นทอนลงไป

อย่างไรก็ตามในระยะ 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับอยู่ได้ปรากฏความพยายามของนักการเมืองและพลังฝ่ายประชาธิปไตยในอันที่จะให้มีการดำเนินวิถีทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นอยู่เสมอ เห็นได้จากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะลดอำนาจและบทบาทของวุฒิสภา ตลอดระยะเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตามไม่ใช่เพียงแต่ฝ่ายพลังประชาธิปไตยเท่านั้นที่มีการพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปในวิถีทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ในทางกลับกันก็มีการพยายามผลักดันเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายอำมาตยาธิปไตย

ด้วยเช่นเดียวกันนั้นคือการพยายามขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยืดระยะเวลาการใช้บทเฉพาะกาล ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำและการคงอำนาจของ วุฒิสภาต่อไป ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงตัวของหลักเกณฑ์ในกระบวนการ เข้าสู่อำนาจและการถ่ายทอดอำนาจในการเมืองไทย ดังนั้นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ครั้งไปจึงเป็นผลพวงหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ขัดเคืองและช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ของพลังทางการเมืองสองฝ่าย ฝ่ายแรกคือพลังภายนอกระบบราชการ (extra-bureaucratic force) อันประกอบด้วยกลุ่มพลังทางสังคมได้แก่นักการเมือง นายทุนนักธุรกิจ ชนชั้นกลาง ซึ่งก่อกำเนิดขึ้นและเติบโตแข็งแกร่งขึ้นซึ่งเป็นผลพวงจากกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ของประเทศ ส่วนพลังฝ่ายที่สองคือประกอบด้วยพลังกองทัพซึ่งครอบครองอำนาจทางการเมือง อย่างยาวนานและข้าราชการซึ่งมีบทบาทสำคัญในแง่ของกระบวนการกำหนดนโยบายที่สำคัญ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนา พลังกลุ่มนี้เรียกรวมๆว่าพลังในระบบราชการหรือ พลังอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic force)

ภาพรวมทางการเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงสิ้นสุดรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมานั้นถือได้ว่ากระบวนการ พัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยอยู่ในสภาวะล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ในห้วงเวลาหลายทศวรรษหลังเหตุการณ์ดังกล่าวนี้มีการผลัดเปลี่ยนกันหมุนเวียนกัน เข้าครองอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มต่างๆอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายที่จัดว่า เป็นฝ่ายอำนาจนิยมอันประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการ (bureaucrats) ทั้งทหารและพลเรือน กับฝ่ายเสรีนิยมอันหมายถึงกลุ่มพลังการเมืองนอกระบบราชการ (extra-bureaucracy force) โดยทั่วไป อย่างไรก็ตามการช่วงชิงอำนาจในทางการเมืองระหว่างพลังทางการเมืองทั้งสองฝ่ายนั้น ได้นำมาซึ่งความรุนแรงในสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทั้งเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่พลังทางการเมืองนอกระบบราชการได้แก่นักศึกษา ประชาชน ลูกฮือขึ้นโค่นล้มระบอบการเมือง แบบอำนาจนิยมทหาร และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ที่พลังในระบบราชการกลับมา ยึดอำนาจกลับคืน กล่าวได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นสังคมไทยได้ถูกแบ่งออกเป็น สองขั้วทางความคิดอย่างชัดเจนและความรุนแรงที่ตามมาหลังเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยสะท้อนได้ชัดเจนในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2519 ถึง พ.ศ.2520 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ทำการปราบปรามฝ่ายที่มีความคิดเห็นตรงข้าม ด้วยวิธีการรุนแรงการเช่นฆ่าประหารฝ่ายที่มีความคิดตรงข้ามอย่างโหดเหี้ยมและเลือดเย็น

ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นยังผลให้นิสิตนักศึกษา ปัญญาชน จำนวนมากได้หลบหนีไปเข้าเป็น  
แนวร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เพื่อกระทำการต่อต้านอำนาจรัฐ

การหนีไปเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมากของนิสิตนักศึกษา  
ปัญญาชน และการใช้วิธีการรุนแรงในการปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นตรงข้ามของรัฐบาล  
นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นั้นส่งผลให้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไม่ได้รับการยอมรับ  
จากประชาชน ซึ่งเป็นที่มาของการยึดอำนาจโดยคณะทหารอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกตัวเองว่า  
คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน  
เมื่อปี พ.ศ.2519 ด้วยการสนับสนุนของนายทหารในกองทัพกลุ่มยังเติร์ก (กลุ่มทหาร จปร.7)  
คณะปฏิวัติดังกล่าวนั้นโดยโครงสร้างแล้วมีฐานอำนาจที่สำคัญคือกลุ่มนายทหารยังเติร์ก  
โดยเฉพาะกลุ่มนายทหารระดับคุมกำลังระดับกองพล ระดับกรม และกองพัน รวมถึงนายทหาร  
ในสายงานเสนาธิการที่เล็งเห็นถึงการเติบโตของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยซึ่งเกิดจาก  
การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร การยึดอำนาจดังกล่าวทำให้  
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามอำนาจที่แท้จริงนั้น  
ไม่ได้อยู่ที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หากแต่อยู่ที่นายทหาร  
กลุ่มยังเติร์กซึ่งเป็นโครงสร้างหลักของคณะปฏิวัติดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการผลักดันให้เกิดการ  
เปลี่ยนแปลงตำแหน่งในโครงสร้างภายในคณะปฏิวัติเช่นการผลักดันให้พลเรือเอกสงัด ชลออยู่  
ไปดำรงตำแหน่งเป็นประธานสถานนโยบายแห่งชาติซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่สำคัญและไม่มีอำนาจ  
อย่างแท้จริงรวมถึงการแปลงรูปจากคณะปฏิวัติไปสู่สถานนโยบายแห่งชาติซึ่งแสดงให้เห็น  
อย่างชัดเจนว่าอำนาจทางการเมืองนั้นไม่ได้ตกอยู่กับพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งนี้เพราะ  
สถานนโยบายแห่งชาตินั้นมีอำนาจที่สามารถปลดนายกรัฐมนตรืได้ ซึ่งจะเห็นได้ในช่วงปลายของ  
รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่กลุ่มนายทหารยังเติร์กได้กดดันต่อพลเอกเกรียงศักดิ์  
ชมะนันทน์ รวมถึงถอนการสนับสนุนและหันไปให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพื่อเป็น  
นายกรัฐมนตรืแทน

สภาพทั่วไปทางการเมืองในช่วงของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้นพบว่ามีการ  
ผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองและสังคมมากกว่าช่วงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร  
โดยมีการยกเลิกการใช้นโยบายขวาจัดแบบสุดขั้ว อีกทั้งผ่อนปรนให้ประชาชนมีเสรีภาพ  
ทางการเมืองมากขึ้นเช่นการผ่อนคลายความเข้มงวดเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อมวลชนยินยอมให้  
นักศึกษามหาวิทยาลัยรวมตัวกันเป็นสโมสรเพื่อจัดทำกิจกรรมเพื่อสังคม การให้เสรีภาพแก่  
ผู้ใช้แรงงานในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การสัญญาว่าจะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยไว

และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในระยะเวลา 1 ปี รวมถึงการผ่อนปรนการดำเนินคดีกับผู้นำการเคลื่อนไหวคนสำคัญๆ ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เช่นนายสุธรรม แสงประทุม กับพวก รวม 18 คน และแม้ว่าการดำเนินคดีจะยังคงดำเนินต่อไป แต่ก็มีการผ่อนปรนให้มีการใช้ทนายความแก้ต่างได้ เพราะแต่เดิมนั้นการพิจารณาคดีเป็นการพิจารณาในศาลทหารกรุงเทพซึ่งจำเลยในคดีไม่มีสิทธิในการใช้ทนายในการแก้ต่าง ซึ่งต่อมาได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ต้องคดี 6 ตุลาคม พ.ศ.2519<sup>1</sup>

ในระหว่างที่รอการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่นั้นพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และคณะปฏิวัติก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 นอกจากนั้นคณะปฏิวัติยังได้ประกาศรายชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 โดยที่จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติดังกล่าวนั้นมีทั้งสิ้น 360 คน โดยมีพลอากาศเอก หะริน หงสกุล เป็นประธานสภาเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญและออกกฎหมายต่างๆ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัตินี้มีนายทหารนอกประจำการ และนายทหารประจำการเป็นสมาชิกสภาถึง 205 คน เป็นนายทหารชั้นนายพล 57 คน โดยเป็นพลตรี 32 คน พันเอก 41 คน โดยเป็นนายทหารในระดับผู้บัญชาการกองพลทุกกองพลทั่วประเทศ ผู้บังคับการกรมที่เป็นหน่วยรวบรวมทั้งกลุ่มนายทหารยังเดิรก็ได้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นอยู่ในการกำกับและควบคุมโดยคณะปฏิวัติ<sup>2</sup>

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 กับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 มาผสมกันทั้งนี้เพื่อให้เกิดเสถียรภาพต่อรัฐบาลมากที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 นั้นถูกมองว่าให้ความเป็นประชาธิปไตยมากเกินไป ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 นั้นหากนำมาใช้ทั้งหมดนั้นก็เป็นการปิดกั้นพลังทางการเมืองอื่นๆ และเป็นเผด็จการมากเกินไป ดังนั้นคณะกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงเสนอให้มีส่วนของวุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1</sup>ธวัช สุจริตวรกุล, คดีประวัติศาสตร์ คดี 6 ตุลา (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2521), หน้า 39.

<sup>2</sup>เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, "รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2533), หน้า 115.

ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งมีการให้อำนาจวุฒิสมาชิกในการที่มีสิทธิลงมติในการเปิดอภิปราย  
ไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจรัฐบาล และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

ในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้เกษียณอายุ  
ราชการในเดือนกันยายน พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นการเกษียณอายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการ  
ทหารสูงสุด การเกษียณอายุราชการของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้นได้ก่อให้เกิด  
การเปลี่ยนแปลงในกองทัพโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก  
ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีอำนาจทางการทหารอย่างแท้จริง รวมถึงเป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพล  
ต่อการเมืองอย่างมาก จากเดิมที่พลเอกเสริม ณ นคร ได้ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นพลเอกเปรม  
ติณสูลานนท์ ที่ขยับจากการเป็นรองผู้บัญชาการทหารบกขึ้นมา อย่างไรก็ตามแม้ว่า  
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะเกษียณอายุราชการแต่ยังคงได้รับการสนับสนุนจากนายทหาร  
ในกองทัพรวมถึงฐานวุฒิสมาชิกที่ตนได้แต่งตั้งขึ้นมา ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป  
และเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เห็นชอบในร่างดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521  
จึงถูกประกาศใช้ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่  
22 เมษายน พ.ศ.2522 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 นี้มีสาระสำคัญโดยกำหนด  
ให้มีสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แม้ว่าสภา  
นโยบายแห่งชาติจะถูกยกเลิกไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองไปยัง  
นายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจ  
ทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีจำนวนมากถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
และแม้ว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะได้เปิดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นแต่ข้อเท็จจริงก็คือ  
ฝ่ายทหารยังคงมีอิทธิพลในทางการเมืองอยู่ ตลอดจนการเปิดช่องของรัฐธรรมนูญที่ให้ข้าราชการ  
สามารถเข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองได้

การเลือกตั้งมีขึ้นในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 เป็นการเลือกตั้งโดยที่ยังไม่มี  
พระราชบัญญัติพรรคการเมือง การสมัครเข้ารับเลือกตั้งจึงกระทำในนามกลุ่มการเมืองต่างๆแต่  
เรียกชื่อว่า "พรรค" การเลือกตั้งดังกล่าวนี้มีกลุ่มการเมืองสำคัญส่งผู้สมัครได้แก่ พรรคกิจสังคม  
พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีธรรม พรรคชาติประชาชน รวมทั้งพรรคที่จัดใหม่  
อย่างพรรคประชากรไทยเป็นต้น ผลการเลือกตั้ง พ.ศ.2522 ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ทั้งสิ้น 301 คน ปรากฏผลดังนี้ พรรคกิจสังคมได้รับการเลือกตั้ง 88 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ 47 ที่นั่ง  
พรรคประชาธิปไตยได้ 35 ที่นั่ง พรรคประชากรไทยได้ 32 ที่นั่ง พรรคเสรีธรรมได้ 26 ที่นั่ง พรรคชาติ

ประชาชนได้ 10 ที่นั่ง พรรคพลังใหม่ 8 ที่นั่ง พรรคเกษตรสังคมได้ 8 ที่นั่ง พรรครวมไทยได้ 7 ที่นั่ง พรรคกิจประชาธิปไตย 2 ที่นั่ง พรรคธรรมสังคม 1 ที่นั่ง และผู้สมัครอิสระอีก 41 ที่นั่ง

เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคกิจสังคมได้รับคะแนนเสียงสูงสุดคือ 88 ที่นั่ง ดังนั้น โดยหลักการแล้วพรรคกิจสังคมน่าจะจะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลและม.ว.ค.ก็ถูกตั้ง ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมควรจะได้นายกรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุผลที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ นั้นได้ปิดกั้นโอกาสของพรรคกิจสังคมในการได้จัดตั้งรัฐบาล เพราะฝ่ายทหารโดยคณะปฏิวัติได้ กำหนดแนวทางไว้เพื่อให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้โดยพิจารณาจากการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาตามมาตรา 75 สมาชิกวุฒิสภาล้วนแต่เป็นผู้ที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสนอชื่อกราบบังคมทูล ให้ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งทั้งสิ้น ประธานวุฒิสภามีอำนาจในการทูลเกล้าฯถวายชื่อนบุคคลเพื่อให้ พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 146 โดยประธานรัฐสภา จะปรึกษาหารือกับสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ บุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 146 และรัฐธรรมนูญยังกำหนดไว้อีกว่ารัฐบาลสามารถ แกล้งนโยบายต่อรัฐสภาแต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจอีกด้วยตามมาตรา 151

ดังนั้นพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงได้รับเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ให้เป็น นายกรัฐมนตรีแม้จะมีเสียงสนับสนุนข้างน้อยจากสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงสนับสนุนมากพอที่จะตั้งคณะรัฐบาลโดยลำพัง นอกจาก พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เท่านั้น สำหรับพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นได้แก่พรรคเสรีธรรม 26 เสียง พรรคพลังใหม่ 8 เสียง พรรคกิจประชาธิปไตย 2 เสียง ส่วนพรรคการเมืองสำคัญเช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปไตยมีสถานะเป็นพรรคฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ นั้นจะเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรก็ตามแต่ก็สามารถบริหารประเทศได้ทั้งนี้ โดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่รัฐบาลแต่งตั้งและควบคุมโดยฝ่ายทหาร ช่วยในการสนับสนุนรัฐบาล ระบอบการเมืองในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นี้ จึงถูกเรียกว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั่นคือการที่รัฐบาลยังคงต้องอาศัย การค้าจุนโดยกองทัพและข้าราชการ รวมถึงระบบรัฐสภายังมีที่มาจากจากแต่งตั้งนั่นเอง

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองนี้ในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2522<sup>3</sup> พร้อมกับคณะรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลอีก 42 คน โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์นั่งควบ 3 ตำแหน่ง ได้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมีการประกาศให้ พลเอกเสริม ณ นคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดควบตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองอีกตำแหน่งรวมถึงให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และให้ผู้บัญชาการทหารเรือคือพลเรือเอกกวี สิงหะ และผู้บัญชาการทหารอากาศคือพลอากาศเอกพะเนียง กานตะรัตน์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม อีกทั้งยังแต่งตั้งนายทหารระดับสูงที่เกษียณอายุราชการแล้วเช่นพลเอกเล็ก แฉวมาลี พลเรือเอกอมร ศิริกายะ พลเอกยศ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา พลโทเฉลิมชัย จารุวัชร และข้าราชการพลเรือนระดับสูงจำนวนมากเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีเพียงรัฐมนตรี 7 คน เท่านั้นที่มาจาก การเลือกตั้ง รัฐมนตรีส่วนใหญ่ในรัฐบาลมีจำนวนถึง 19 คนเป็นข้าราชการประจำ โดยภาพรวมนั้นถือได้ว่ารัฐบาลดังกล่าวนั้นอาศัยกองทัพเป็นฐานอำนาจ ข้อสังเกตสำคัญคือ เสถียรภาพของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งสมัยแรกและสมัยที่สองนั้นขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากกองทัพซึ่งได้แก่กลุ่มนายทหารที่คุมกำลังในหน่วยสำคัญๆ และได้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นหากกลุ่มนายทหารดังกล่าวถอนการสนับสนุน รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะเป็น รัฐบาลต่อไปได้เพราะจะขาดเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภา ส่วนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรนั้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้นมีอยู่ประมาณ 100 เสียง ดังนั้นภายใต้เงื่อนไข ดังกล่าวรัฐบาลจึงไม่อาจทำการใดๆที่ขัดแย้งหรือสวนทางกับความต้องการของกลุ่มพลัง ในกองทัพที่ให้การสนับสนุนอยู่ได้เพราะความจำเป็นที่ต้องอาศัยเสียงการสนับสนุนของ วุฒิสมาชิกดังกล่าวเพื่อเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล

ภายในระยะเวลาไม่นานรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สมัยที่สองต้องประสบ กับปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะได้รับการ สนับสนุนจากสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอยู่มากก็ตาม แรงกดดันสำคัญที่มีต่อ รัฐบาลได้แก่ปัญหาทางเศรษฐกิจ ภาวะขาดแคลนและการปรับตัวขึ้นของราคาน้ำมัน ผลผลิต ทางเกษตรประสบปัญหาราคาเนื่องจากการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งทำให้สภาผู้แทนราษฎร พยายามกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว วิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ดังกล่าวได้ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ตัดสินใจทำการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ในวันที่

<sup>3</sup>“ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี,” ราชกิจจานุเบกษา 96 (12 พฤษภาคม 2522): 6-8.



11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 แต่ภายหลังการปรับคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วสถานการณ์ทางการเมืองก็ไม่ดีขึ้น ซึ่งต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้ร่วมกันลงชื่อเพื่อขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ อย่างไรก็ตามในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีใหม่ภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่เพิ่งผ่านการปรับคณะรัฐมนตรีมาจะได้ทำการแถลงนโยบายต่อสภาพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้ประกาศขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลในการลาออกว่า “ได้เกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาในปัญหาที่สำคัญหลายเรื่องและหลายครั้งจนยากที่จะบริหารงานของชาติให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้”<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุการตัดสินใจลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งๆที่มีเสียงข้างมากทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้การสนับสนุนรัฐบาลอยู่ซึ่งโดยกระบวนการทางรัฐสภาของพรรคฝ่ายค้านนั้นยากที่จะล้มรัฐบาลได้ แต่เหตุผลสำคัญของการลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังกล่าวนั้นมาจากการถอนตัวของกลุ่มนายทหารยังเติร์กซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ โดยหลังจากการถอนการสนับสนุนรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลุ่มทหารยังเติร์กดังกล่าวก็ได้สนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน นอกจากการสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภานายทหารยังเติร์กแล้ว พรรคการเมืองต่างๆก็ให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยเช่นกันเป็นต้นว่า พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคสยามประชาธิปไตย พรรคเสรีธรรม พรรคเกษตรสังคม

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดังกล่าวนี้อธิบายได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ยาวนานที่สุดนับแต่หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมา โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ดำรงตำแหน่งอยู่ยาวนานถึง 8 ปี 4 เดือน 20 วัน (ตั้งแต่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523 ถึง 23 กรกฎาคม พ.ศ.2531) ภายใต้การบริหารประเทศของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้มีการยุบสภาถึง 3 ครั้ง การเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง และการรัฐประหารที่ล้มเหลว 2 ครั้ง การเติบโตและหมดบทบาทของกลุ่มนายทหารยังเติร์ก พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รวมถึงบทบาทของนายทหารกลุ่มจปร.5 ในทางการเมือง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลถึง 5 ชุดด้วยกัน มีพรรคการเมืองต่างๆที่ได้เข้าร่วมรัฐบาลและหมุนเวียนไปเป็นฝ่ายค้าน ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีการขับเคลื่อนทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ สูงมาก

<sup>4</sup>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 60 ปี คณะรัฐมนตรีไทย, หน้า 196.

เสียงสนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นมากถึง 395 คะแนน โดยได้รับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 195 เสียง และสมาชิกวุฒิสภา 200 เสียง รองลงมาได้แก่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จากพรรคกิจสังคม ได้คะแนนเสียง 80 คะแนน ได้รับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 79 คะแนน และสมาชิกวุฒิสภา 1 คะแนน จะเห็นได้ว่าคะแนนเสียงที่สนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ทั้ง 80 คะแนนนั้นเป็นคะแนนเสียงจากพรรคกิจสังคมซึ่งพยายามรักษาฐานของพรรคการเมืองเอาไว้ ส่วนที่เหลือจากสองสภานั้นล้วนแต่สนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523<sup>5</sup> โดยมีพรรครัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติประชาชน และพรรคสยาม ประชาธิปไตย ร่วมกับบุคคลในโควตาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่คัดเลือกจากบุคคลภายนอกที่มีความสามารถเหมาะสม รัฐบาลชุดนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี 24 คน จากจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 37 คน

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประการสำคัญมาจากความเป็นคนกลางอันเป็นความต้องการร่วมกันของทุกพรรคการเมือง เนื่องจากความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่างๆที่ไม่ต้องการให้พรรคใดพรรคหนึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ข้อสังเกตบางประการที่สำคัญคือการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในระยะเริ่มต้นนั้นได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากพรรคการเมืองตลอดจนนักวิชาการ รวมถึงพลังในกองทัพโดยเฉพาะกลุ่มนายทหารยังเติร์ก กล่าวได้ว่าในช่วงปี พ.ศ.2521 เป็นต้นมา การเมืองไทยมีลักษณะประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัด คือการที่พรรคการเมืองต่างๆ นั้นอ้อมขอมกับฝ่ายกองทัพในเรื่องตัวผู้นำรัฐบาลทั้งนี้เพราะความมั่นคงของรัฐบาลก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือสนับสนุนไม่น้อยจากฝ่ายพลังในกองทัพ<sup>6</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นเพราะในช่วงเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นถือได้ว่ายังอยู่ในช่วงที่อำนาจของฝ่ายกองทัพยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงในทางการเมือง ผลจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปีพ.ศ.2519 และการปฏิวัติในปีพ.ศ.2520 ยังมีผลต่อการเมืองอยู่มาก ดังนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากกองทัพ พรรคการเมืองยังคงมีความอ่อนแอ

<sup>5</sup>“ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี,” ราชกิจจานุเบกษา 97 (4 มีนาคม 2523): 1-2.

<sup>6</sup>สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 120.

ดังนั้นในการรวมตัวกันเพื่อเป็นรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นแต่ละพรรคการเมืองจึงให้การตัดสินใจในการคัดเลือกรัฐมนตรีและจำนวนโควตาของแต่ละพรรคให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้ตัดสินใจอีกทั้งยังมีโควตารัฐมนตรีในส่วนของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆอีกด้วย

หลังจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เริ่มบริหารประเทศได้มีการมอบหมายให้พรรคกิจสังคมรับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจโดยมีนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจ นายตามใจ ขำภโต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งในขณะนั้นปัญหาเศรษฐกิจมีความรุนแรงอย่างมากเนื่องมาจากเกิดภาวะฝนแล้งติดต่อกันหลายปีทำให้เกษตรกรเดือดร้อน ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันที่มีราคาสูงและขาดแคลน สินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาสูงขึ้น กรรมการเรียกร้องให้มีการปรับค่าแรงขั้นต่ำ มาตรการหนึ่งหลังจากเริ่มบริหารประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือการประกาศลดราคาน้ำมันลงและหันไปใช้มาตรการประหยัดพลังงานแทน พร้อมกับจัดตั้งงบประมาณพิเศษเป็นเงิน 3,500 ล้านบาท สำหรับโครงการสร้างงานในชนบทเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำทำการเกษตร ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ได้สร้างให้เกิดการสนับสนุนต่อรัฐบาลอย่างมาก แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกับช่วงปลายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นอกเหนือจากนโยบายการสร้างงานในชนบทและการทบทวนนโยบายน้ำมันแล้ว รัฐบาลภายใต้การนำพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังได้มีนโยบายทางการเมืองสำคัญประการหนึ่งคือนโยบายทางการเมืองเพื่อต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยการให้ยุทธวิธีการเมืองนำการทหาร ด้วยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์เพื่อการเอาชนะคอมมิวนิสต์ด้วยวิธีการแก้ไขปัญหาทางการเมือง นอกจากนี้นโยบายดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับกองทัพเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้ามีบทบาททางการเมืองด้วยเช่นกัน<sup>7</sup>

คำสั่งที่ 66/2523 นี้ถือได้ว่าเป็นผลงานที่กองทัพภาคภูมิใจมาก ด้วยการนำประสบการณ์การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ของกองทัพภาคที่ 2 ที่ควบคุมการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในเขตภาคอีสานในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 มาปรับปรุงเป็นนโยบายด้วยการดึงประชาชนกลับมาเป็นแนวร่วมกับรัฐบาล คำสั่งที่ 66/2523 นั้นถือได้ว่าเป็น

<sup>7</sup>ชัยวัฒน์ สารสมบัติ, "ทหารกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง พ.ศ.2500-2526," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 167.

การพยายามลดเงื่อนไขความขัดแย้งในสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างให้เกิดแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย คำสั่ง 66/2523 นี้ได้สร้างมิติใหม่ให้แก่กองทัพในการเข้ามา มีบทบาทอย่างสูงในด้านกิจการพลเรือน โดยถือว่าการสร้างความมั่นคงคือภารกิจหลักของทหาร และความมั่นคงในมิตินทหารตามคำสั่ง 66/2523 นั้นเป็นความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จคือครอบคลุมทุกมิติ โดยจะเห็นได้ชัดเจนว่ากองทัพได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการของพลเรือนมากขึ้น โครงการพัฒนาภายใต้การปฏิบัติของกองทัพไม่ว่าจะเป็น โครงการอีสานเขียว โครงการพัฒนาท้องถิ่น ล้วนแต่มีที่มาจากคำสั่ง 66/2523 ทั้งสิ้น

ในช่วงก่อนเดือนกันยายน พ.ศ.2523 ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญคือการเรียกร้องให้มีการต่ออายุราชการพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีก 1 ปี ซึ่งในขณะนั้น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และพลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา เป็นรองผู้บัญชาการทหารบก การเรียกร้องทำโดยนายทวี ไกรคุปต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรีและเลขาธิการพรรคสยามประชาธิปไตย ที่จัดทำแบบสอบถามจำนวนกว่า สองแสนฉบับส่งไปทั่วประเทศ เพื่อสอบถามความเห็นเรื่องการต่ออายุราชการพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยได้รับคำตอบว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับการต่ออายุราชการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ก็มีการคัดค้านการต่ออายุราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งจากนิสิต นักศึกษา นักวิชาการ นักการเมือง และทหารด้วยตนเอง สำหรับพรรคการเมืองนั้นก็มีการคัดค้านเช่นกัน ได้แก่การคัดค้านของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในตอนต้นแต่ในเวลาต่อมา พรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของพันเอกถนัด คอมันตร์ ก็ได้เปลี่ยนท่าที่ไม่คัดค้านการต่ออายุราชการพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยอ้างว่าได้รับข้อมูลใหม่ การต่ออายุราชการครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการสร้างความแข็งแกร่งทางการเมืองให้กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพราะสามารถยืดเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้นำกองทัพออกไปอีก ซึ่งช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ รัฐบาล

อย่างไรก็ตามรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ประสบปัญหาการกระทบกระทั่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยความขัดแย้งดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ.2523 ถึงต้นปี พ.ศ.2524 โดยคู่กรณีคือพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย ในกรณีการสั่งซื้อน้ำมันหรือกรณีเทเล็กซ์น้ำมัน ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จากพรรคชาติไทยเปิดเผยว่านายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีจากพรรคกิจสังคม กับนายวิศิษฐ์ ดันส์จจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ใช้เทเล็กซ์สั่งซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบียเป็นการซ้ำซ้อนกัน กรณีดังกล่าวนี้คู่กรณีทั้งสองต่างกล่าวหาซึ่งกันและกัน

ว่ามีส่วนได้ส่วนเสีย<sup>8</sup> จนในที่สุดรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศลาออกพร้อมกันนั้นพรรคกิจสังคมได้ประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวและการถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลของพรรคกิจสังคมได้ทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ต้องทำการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ ในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2524<sup>9</sup> การปรับคณะรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ครั้งใหม่นี้ไม่มีพรรคกิจสังคมและพรรคชาติประชาชนเข้าร่วม แต่ได้มีการนำเอากลุ่มสหพรรคของพลเอกประจวบ สุนทรางกูร และพลตรีสุดสาย หัสดินทร เข้ามาแทนพรรคกิจสังคม อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงได้รับการสนับสนุนด้วยเสียงข้างมากจากสภาอีกทั้งเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นมั่นคงมากเนื่องจากได้รับการสนับสนุนอย่างเปิดเผยจากผู้นำกองทัพ และสำหรับการเมืองภายใต้ระบบรัฐสภา ฝ่ายค้านนอกจากมีเสียงในสภาน้อยซึ่งทำให้การทำหน้าที่เป็นไปอย่างยากลำบากแล้ว ยังถูกกดดันจากท่าทีของผู้นำกองทัพ โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายค้านแสดงท่าทีที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

แม้ว่ารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะดูเหมือนมีเสถียรภาพและแข็งแกร่งเพราะได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆรวมถึงผู้นำในกองทัพ แต่ก็ได้เกิดเหตุการณ์ที่บ่งชี้ว่ามีคณะทหารบางกลุ่มไม่สนับสนุนรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2524 คณะทหารกลุ่มหนึ่งใช้ชื่อว่าคณะปฏิวัตินำโดยพลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้า พร้อมด้วยกลุ่มนายทหารยังเติร์ก จปร.7 โดยใช้กำลังทหารเข้าควบคุมจุดสำคัญๆทั่วกรุงเทพฯ และตั้งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่หอประชุมกองทัพบก โดยแถลงการณ์คณะปฏิวัติฉบับที่ 1 อ้างเหตุผลในการยึดอำนาจว่าเป็นเพราะความบกพร่องของตัวผู้นำรัฐบาลและรูปการปกครองที่ใช้อยู่<sup>10</sup> อย่างไรก็ตามวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2524 กองกำลังฝ่ายรัฐบาลก็สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ พลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา หัวหน้าคณะปฏิวัติหลบหนีไปต่างประเทศกลุ่มทหารที่ร่วมก่อการถูกจับบางส่วนยอมมอบตัวส่วนใหญ่เป็นนายทหารยังเติร์กที่เคยเป็นฐานอำนาจให้กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้นำทหารในการต่อต้านการรัฐประหารครั้งนี้ที่สำคัญคือพลตรีอาทิตย์ กำลังเอก รองแม่ทัพภาคที่ 2 และพลตรีชวลิต ยงใจยุทธ และนายทหาร จปร.รุ่น 5 การรัฐประหารครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อโฉมหน้ารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างมาก และอาจกล่าวได้ว่าไม่เคยมียุคใดที่

<sup>8</sup> สยามจดหมายเหตุ 6 (6-12 มีนาคม 2524): 253-263.

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา 98 (12 มีนาคม 2524): 1-6.

<sup>10</sup> "ลำดับเหตุการณ์ พลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา ปฏิวัติ." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27

(เมษายน 2524): 4.

กองทัพไทยเกิดความแตกแยกกันมากเท่าครั้งนี้ ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มนายทหารยังเติร์กแตกแยกและหมดบทบาททางการเมืองลง เหตุการณ์กบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524 นี้ สื่อมวลชนเรียกว่า"กบฏเมษาฮาวาย" ฝ่ายรัฐบาลแถลงข่าวว่ามีผู้เกี่ยวข้องมารายงานตัวจำนวน 289 คน เป็นพลเรือน 11 คน ตำรวจ 25 นาย และนายทหาร 154 นาย บางส่วนถูกปล่อยตัวบางส่วนถูกดำเนินคดี และต่อมาในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2524 ได้มีประกาศนิรโทษกรรมแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกบฏดังกล่าว

ความพ่ายแพ้ของกลุ่มนายทหารยังเติร์กนี้ถือได้ว่าเป็นผลดีต่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวคือพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สามารถที่จะวางตัวบุคคลในกองทัพได้สะดวกขึ้น มีตำแหน่งในระดับหน่วยรบและหน่วยกำลังว่างลงหลายตำแหน่งเช่นตำแหน่งของพลเอกฉัตร จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบก และอีกหลายตำแหน่งที่เคยเป็นของนายทหารกลุ่มยังเติร์กซึ่งทำให้กลุ่มนายทหารที่ปราบปรามการยึดอำนาจครั้งนี้ได้รับการปูนบำเหน็จความชอบ นายทหารกลุ่มนี้ได้เติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นฐานกำลังสำคัญของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทหารทหารเหล่านี้ได้แก่ พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก พันเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายทหารจปร.รุ่น 5 ภายหลังกบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524 พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก ดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 2 ได้เข้าดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 1 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2524 และครองยศพลโท เพราะการมีบทบาทสำคัญในการปราบปรามกบฏ ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ.2524 ก็ได้ครองยศพลเอกในตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดในปี พ.ศ.2526 ดังนั้นการเมืองหลังการกบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524 จะมีบทบาททางการเมืองของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ทั้งในลักษณะคำจุนรัฐบาลและทำทลายอำนาจของหัวหน้ารัฐบาลด้วยเช่นกัน

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2524 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ปราบปรายชื่อพรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองรวม 20 พรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคสหประชาธิปไตย พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร พรรคกิจประชาคม ฯลฯ ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อใดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมืองเมื่อครบตามกำหนดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 สิ้นสุดราวเดือนเมษายน พ.ศ.2526 นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ต่อเนื่องที่สำคัญหลังจากเหตุการณ์ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2524 ก็คือการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นในวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ.2524 โดยเป็นการเลือกตั้งซ่อมตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งปรากฏผลการเลือกตั้งว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากพรรคชาติประชาธิปไตยได้รับการเลือกตั้ง

ต่อมาในวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2524 ได้มีการปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเกิดจากการที่ พันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ พลตรีสุตสาย หัสดิน พลเรือเอกกวี สิงหะ นายอาณัติ อาภาภิรม นายประกายพุกฤษ์ ศรุตานนท์ นายสิปปนนท์ เกตุทัต นายอำพัน หิรัญโชติ นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้ทำการปรับคณะรัฐมนตรี การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้มาจากปัญหาที่เกิดจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและแรงกดดันจาก กองทัพ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาการเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาลของพรรคกิจสังคมซึ่งมีเสียงสูงถึง 88 เสียง อีกทั้งจำนวนวุฒิสมาชิกที่เคยเป็นฐานที่ล้าค้ำของรัฐบาลก็มีจำนวนลดน้อยลงอันเป็นผลกระทบ มาจากเหตุการณ์กบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524 โดยการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้พรรคกิจสังคมได้ กลับเข้าร่วมในรัฐบาลอีกครั้ง รัฐบาลซึ่งมีการปรับคณะรัฐมนตรีใหม่นี้ ยังคงมีลักษณะเป็น รัฐบาลผสมประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคชาติไทย พรรคสยามประชาธิปไตย กับบุคคลในโควตาของพลเอกเปรม และกลุ่ม นายณรงค์ วงศ์วรรณ

ในช่วงต้นของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีการปรับคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 3 นี้เกิดปัญหาขึ้นมากมายโดยเฉพาะปัญหาการแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลคือ พรรคประชาธิปไตยและพรรคกิจสังคมต่างไม่พอใจในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีครั้งนี้ มีการสับเปลี่ยนรัฐมนตรีในโควตาระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคกิจสังคม ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในพรรคทั้งสองอย่างมาก โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใน พรรคประชาธิปไตยที่ทำให้พันเอกถนัด คอมันตร์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย แผลงขอลาออกจาก ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ยับยั้งการลาออกของพัน เอกถนัด คอมันตร์ นอกจากนี้ยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่น่าสนใจในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2524 ถึง พ.ศ.2525 โดยเฉพาะการเลื่อนตำแหน่งของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ขึ้นเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและ รักษาการแม่ทัพภาคที่1 โดยพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เริ่มแสดงบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการพยายามสร้างฐานมวลชนและแรงงานเอาไว้ การเข้าไปแก้ปัญหาความขัดแย้ง ทางด้านแรงงาน บทบาทของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ในทางการเมืองนั้นเด่นชัดขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้การเข้าร่วมรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งของพรรคกิจสังคมนั้นก็ด้วยการทาบทามผ่าน พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก

ในช่วงปีพ.ศ.2525 นี้สภาพการณ์ทางการเมืองนั้นมีความวุ่นวายอยู่ตลอดเวลา ในวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2525 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

เป็นรายบุคคลโดยเป็นรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการถึง 8 กระทรวง รวม 24 คน การอภิปรายดังกล่าวนั้นถูกเสนอปฏิบัติโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พรรคสหประชาชาติไปโดย แต่เมื่อลงมติในสภาผู้แทนราษฎรปรากฏผลว่าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งหมด ผลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการมีเสียงข้างมากในสภาของ รัฐบาลว่ายังคงมีเหนือพรรคฝ่ายค้าน การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล และการปรับ คณะรัฐมนตรีเกิดจากความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาลมากกว่า<sup>11</sup>

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองแล้วก็มีการเปลี่ยนแปลงในกองทัพเกิดขึ้นด้วย เช่นกัน โดยพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้ขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบก นอกจากนี้ยังมีเพื่อน เดียวกันเตรียมทหารบกเช่นเดียวกับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็น พลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ เป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก พลโทจู่ไร แสงทวีป เป็นผู้ช่วย เสนาธิการทหารบก ในขณะที่พลโทवलิต ยงใจยุทธ เป็นผู้ช่วยเสนาธิการทหารบก นอกจากนี้ กลุ่มนายทหารจปร.5 ซึ่งเป็นคู่แข่งกับกลุ่มนายทหารยังเติร์กก็ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง อย่างถ้วนหน้าเช่นพลตรีสุจินดา คราประยูร เป็นเจ้ากรมยุทธการทหารบก พลตรีวิมล วงศ์วานิช เป็นผู้บัญชาการกองพลรบพิเศษที่ 1 พลตรีอิสระพงษ์ หนูหนักดี เป็นผู้บัญชาการกองพลที่ 6 เป็นต้น

นอกจากความขัดแย้งทางการเมืองต่างๆแล้ว ยังมีอีกเหตุการณ์หนึ่งที่สำคัญและส่งผล ทางการเมืองอย่างมาก เหตุการณ์ดังกล่าวคือความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏขึ้น ตั้งแต่ในช่วงเวลาก่อนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญพ.ศ.2521 จะสิ้นสุดลง ซึ่งบทเฉพาะกาล ดังกล่าวมีระยะเวลาในการใช้ 4 ปี หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นหมายความว่าบทเฉพาะกาล ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับและสิ้นสุดลงในประมาณเดือนเมษายน พ.ศ.2526 การพยายามแก้ไข รัฐธรรมนูญพ.ศ.2521 นั้นมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของสภา 4 ครั้ง ได้แก่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีเสนอเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2524 ร่างของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เสนอเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2524 ร่างของสภาผู้แทนราษฎร

<sup>11</sup> ชัชวาล บุญพารมณีย์, "บทบาททางการเมืองของพรรคชาติไทย : ศึกษาบทบาทของ พรรคฝ่ายค้าน กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 4 พ.ศ.2526-2529," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 126.



เสนอเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ.2525 และร่างของนายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ ซึ่งเป็นร่างที่เสนอเข้าสู่การประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2526 เป็นร่างสุดท้ายสำหรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ ได้เสนอแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในมาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 205 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ และยึดบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ซึ่งนายบัญญัติ เกสรทอง และคณะ ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำในกองทัพ ได้แก่ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลโทชวลิต ยงใจยุทธ พลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ กับวุฒิสมาชิกสายทหารกลุ่มหนึ่งร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางพรรคได้แก่พรรคประชากรไทย พรรคสยามประชาธิปไตย และบางส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย โดยกลุ่มดังกล่าวได้เคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้วุฒิสมาชิกยังคงมีอำนาจใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป โดยจัดทำเอกสารออกเผยแพร่ติดต่อกันหลายฉบับ ตั้งแต่กลางปี พ.ศ.2525 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ.2526 เช่นสมุดปกขาวเรื่อง “แนวทางของกองทัพในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2526 เป็นต้น ลักษณะการนำเสนอข้อความในเอกสารสามารถแบ่งสาระสำคัญได้เป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการเสนอเกี่ยวกับสถานการณ์การสู้รบกับคอมมิวนิสต์ ส่วนที่สอง เสนอเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการแก้ไขสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และระบอบการเมืองที่ควรจะเป็น ส่วนที่สาม เป็นการชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ระเบียบกฎหมาย นโยบายของรัฐ ระบอบการเมือง พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง<sup>12</sup> รวมถึงมีการให้สัมภาษณ์ของผู้นำในกองทัพต่อสื่อมวลชนเช่นการให้สัมภาษณ์ของพลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ ที่กล่าวว่าถ้าไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทหารอาจจะออกมา “เอ็กเซอร์ไซส์” และการจัดรายการพิเศษทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ ทำการหาแนวร่วมจากวุฒิสมาชิกสายทหารและกลุ่มแรงงานต่างๆเป็นต้น รวมทั้งการสร้างแรงกดดันต่างๆ ขณะที่ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3

ขณะเดียวกันได้มีกระแสต่อต้านการพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาลโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องการให้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 สิ้นสุดลง โดยมีพรรคกิจสังคมและพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ซึ่งสนับสนุนโดยกลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน นักศึกษา ฝ่ายคัดค้านได้จัดให้มีการอภิปรายทำจดหมายเปิดผนึก ทำโปสเตอร์

<sup>12</sup>ชาวนะ ไตรมาศ, “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 137.

ปิดประกาศ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนทำหนังสือประท้วงเช่นเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร บรรดากลุ่มพลังเหล่านี้ได้พยายามเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังปรากฏความคิดเห็นที่แตกต่างกันในวุฒิสมาชิกสายทหารบางส่วน โดยเฉพาะนายทหารสังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด นำโดยพลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุดซึ่งกล่าวว่า "การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการเมือง ไม่ใช่หน้าที่ของทหาร" กับมีนายทหารชั้นผู้ใหญ่ อีกหลายคนแสดงท่าทีอย่างเปิดเผยว่าไม่สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญรวมทั้งพลตรีจำลอง ศรีเมือง แกนนำทหารกลุ่มยังเติร์กซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกก็ได้แสดงการต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามในที่สุดร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องตกไปเพราะไม่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากร่างแก้ไขดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2526 ปรากฏเหตุผลในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2526 มีใจความสำคัญว่า "เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ตามวิธีการใหม่ในขณะนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของคนในชาติและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย" เป็นที่น่าสังเกตว่าการยุบสภาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในครั้งนี้เป็นการกระทำเพื่อป้องกันการรัฐประหาร อีกทั้งเพื่อให้ตัวเองมีโอกาสกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เป็นการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 ก่อนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2524

สรุปได้ว่าวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญกลายเป็นความตึงเครียดทางการเมืองและนำไปสู่การตัดสินใจยุบสภา ภายหลังจากการยุบสภาได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ในช่วงรัฐธรรมนูญพ.ศ.2521 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ซึ่งทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองรัดกุมขึ้น มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งทั้งสิ้น 16 พรรค โดยยังไม่จำเป็นที่การเมืองจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยกึ่งหนึ่งคือ 174 คน ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่เมื่อบทเฉพาะกาลหมดอายุลงในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2526 พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อยในสภาจะต้องยุบตัวเองไปโดยปริยายเพื่อไปรวมกับพรรคใหญ่ นอกจากนี้การเลือกตั้งครั้งนี้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งสิ้น 324 คน การเลือกตั้งถูกกำหนดให้มีขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังจากการยุบสภา พรรคการเมืองที่เตรียมพร้อมเท่านั้นจึงจะมีโอกาสเข้าแข่งขันและได้รับชัยชนะ ซึ่งผล

การเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคกิจสังคมได้รับเลือกตั้งมากที่สุดคือ 92 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ 73 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 55 ที่นั่ง พรรคประชากรไทยได้ 36 ที่นั่ง พรรคสยามประชาธิปไตยได้ 18 ที่นั่ง พรรคชาติประชาธิปไตยได้ 14 ที่นั่ง พรรคเล็กได้ 14 ที่นั่ง ผู้สมัครอิสระได้ 24 ที่นั่ง ข้อสังเกตบางประการคือพรรคที่ได้คะแนนเสียงสูงสุด 3 พรรคแรกคือพรรคที่ร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดที่แล้ว แต่ทั้งนี้จำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงไปหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญเพราะผู้สมัครอิสระจะต้องสังกัดพรรคทันที

จากผลการเลือกตั้งดังกล่าวหากพรรคกิจสังคมร่วมมือกับพรรคชาติไทยเพียงพรรคเดียวก็จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้แต่ความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองพรรคนั้นไม่เกิดขึ้นเพราะต่างต้องการเป็นรัฐบาล ในส่วนของพรรคชาติไทยมีการดึงพรรคสยามประชาธิปไตยและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคเข้าร่วมกันจนมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นเป็น 108 เสียง ในส่วนของพรรคกิจสังคมก็เช่นกัน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมจนเพิ่มขึ้นเป็น 101 เสียง ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ 2 รองจากพรรคชาติไทย แต่ในที่สุดแม้ว่าพรรคชาติไทยจะมีสมาชิกเข้าร่วมจนมีเสียงมากถึง 108 เสียง แต่ก็จัดตั้งรัฐบาลไม่สำเร็จเพราะพรรคกิจสังคมซึ่งมีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 101 เสียง ได้ร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย พรรคชาติประชาธิปไตย และแรงงานสนับสนุนจากกองทัพ ผลักดันให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในขณะที่พลตรีประภาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทยแสดงออกซึ่งการคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่เป็นคนนอกซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรถึง 317 เสียง จึงเป็นโอกาสให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง<sup>13</sup> ส่วนพรรคชาติไทยต้องกลายเป็นแกนนำพรรคร่วมฝ่ายค้านร่วมกับพรรคประชาเสรี พรรคก้าวหน้า พรรคปวงชนชาวไทย พรรคสังคมประชาธิปไตย พลตรีประภาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้นำฝ่ายค้านตามรัฐธรรมนูญ การไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมรัฐบาลของพรรคชาติไทยอาจกล่าวได้ว่ามีเหตุผลประการหลักคือพรรคชาติไทยไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเนื่องจากพรรคชาติไทยได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่วุฒิสมาชิกสายทหารให้การสนับสนุนอยู่ และยังคงแสดงการไม่สนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้เป็นรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งด้วย

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 2 ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และเป็นคณะรัฐมนตรีชุดที่ 4 ภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ครั้งนี้ ประกอบไปด้วย

<sup>13</sup>ราชกิจจานุเบกษา 100 (1 พฤษภาคม พ.ศ.2526): 1-2.

พรรคการเมือง 4 พรรคคือ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย กับรัฐมนตรีในโควตาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้แก่ตำแหน่งในกระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย ส่วนพรรคกิจสังคมได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 15 ตำแหน่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 9 ตำแหน่ง พรรคประชากรไทยได้ 6 ตำแหน่ง และพรรคชาติประชาธิปไตยได้ 3 ตำแหน่ง พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลอันได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย นั้นถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีความแจ่มชัดทางการเมืองอย่างยิ่ง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้รับการสนับสนุนจากผู้นำกองทัพคือพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ครั้งนี้ พรรคฝ่ายค้านภายใต้การนำของพรรคชาติไทยได้ยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปถึง 6 ครั้ง แต่สามารถเปิดได้เพียง 3 ครั้งซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลแต่อย่างใด การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นทำได้ยาก ดังนั้นจะพบว่าบทบาทในการตรวจสอบของฝ่ายค้านต่อรัฐบาลนั้นเป็นไปในแนวทางของการเปิดอภิปรายนอกสภาตามสถานที่ต่างๆ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าการทำงานของพรรคฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบรัฐบาลนั้นอยู่ภายใต้ความกดดันอย่างสูงโดยเฉพาะเมื่อพรรคชาติไทยแกนนำพรรคฝ่ายค้านอภิปรายโจมตีรัฐบาลหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลคราวใด ในวันรุ่งขึ้นจะมีนายทหารตบเท้าเข้ามาอบกระเช้าดอกไม้แก่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพื่อเป็นการย้ำการสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ยอมรับว่าที่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ได้เพราะมีสถาบันกองทัพคำจุนอยู่รวมทั้งการสนับสนุนของข้าราชการประจำ<sup>14</sup>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆเป็นอย่างดี ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนที่มากจนยากที่ฝ่ายค้านจะล้มรัฐบาลได้นอกจากนี้รัฐบาลยังได้รับการสนับสนุนจากผู้นำกองทัพและข้าราชการระดับสูง แต่โดยภาพรวมแล้วเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นขึ้นอยู่กับสองประการคือ ปัญหาระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน และปัญหาท่าทีการสนับสนุนรัฐบาลจากผู้นำกองทัพซึ่งเคยให้การสนับสนุนรัฐบาลมาตั้งแต่ต้นแต่มีท่าทีเปลี่ยนไปในระยะหลัง โดยเฉพาะพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าเป็นที่ควร

<sup>14</sup>ชัชวาล บุญพารมณีย์, "บทบาททางการเมืองของพรรคชาติไทย : ศึกษาบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 4 พ.ศ.2526-2529", หน้า 165.

พิจารณาอย่างยิ่ง เพราะมีบทบาทในหลายด้านเช่นการสนับสนุนรัฐบาลและทำทนายรัฐบาลไปในเวลาเดียวกัน

การดำรงนายกรัฐมนตรีนับครั้งที่ 2 ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องเผชิญกับปัญหาการแทรกแซงของกองทัพ และการแสดงบทบาทในลักษณะแข่งขันทำทนายต่อผู้นำรัฐบาลของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ซึ่งได้แปรเปลี่ยนไปจากการให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาโดยตลอด แต่แล้วพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายกรัฐมนตรีก็นำจำเป็นต้องอนุมัติให้มีการต่ออายุราชการพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก โดยนับตั้งแต่กำหนดการเกษียณอายุในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2528 ไปจนถึง 31 สิงหาคม พ.ศ.2529 เพราะมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องจากกลุ่มทหารระดับผู้บังคับกองพัน โอกาสนี้จึงทำให้พลเอกอาทิตย์ ยังคงมีอำนาจในกองทัพต่อไป อย่างไรก็ตามการต่ออายุราชการของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก นั้น ส่วนหนึ่งเป็นสัญญาสุภาพบุรุษระหว่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะต่ออายุราชการให้แก่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ในแบบปีต่อปีเป็นระยะเวลา 2 ปีการเสนอต่ออายุราชการให้พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกนั้น กระทำโดยพลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ รองแม่ทัพภาคที่ 1 นอกจากการเสนอต่ออายุราชการโดยพลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ แล้วแกนนำกลุ่มนายทหารยังเติร์กคนหนึ่งคือพันเอกประจักษ์ สว่างจิตร์ ก็มีท่าทีสนับสนุนพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เพื่อต่ออายุราชการด้วยเช่นกัน

ท่าทีการสนับสนุนการต่ออายุราชการของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ของกลุ่มนายทหารยังเติร์กนี้อาจวิเคราะห์ได้จากความพยายามขอกลับเข้ารับราชการอีกครั้งของกลุ่มนายทหารยังเติร์กหลังจากถูกให้ออกจากราชการหลังเหตุการณ์กบฏ 1 เมษายน พ.ศ.2524 ความพยายามในการขอกลับเข้ารับราชการของกลุ่มนายทหารยังเติร์กนั้นคงมีอยู่อย่างสม่ำเสมอแต่ติดขัดด้วยการที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไม่อนุมัติดังนั้นกลุ่มนายทหารยังเติร์กจึงได้หันไปให้ความสนใจกับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เพื่อหวังกลับเข้ารับราชการอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามการที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก มีท่าทีเอนเอียงไปในทางเป็นพันธมิตรกับกลุ่มนายทหารยังเติร์กก็ทำให้นายทหารกลุ่มจปร.5 เริ่มแสดงความไม่พอใจเหมือนเป็นการหักหลังกันซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวจะมีผลทางการเมืองต่อไปในอนาคตดังจะได้กล่าวต่อไป อย่างไรก็ตามหลังจากการอนุมัติให้มีการต่ออายุราชการพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พร้อมกับมีการประกาศโยกย้ายตำแหน่งนายทหารในเดือนกันยายน พ.ศ.2528 แล้ว ปรากฏว่าตำแหน่งนายทหารสำคัญยังคงเป็นบุคคลใกล้ชิดพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เช่นพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ เป็นรองผู้บัญชาการทหารบก

พลเอกมานะ รัตนโกเศศ เป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก สิ่งที่น่าสนใจคือนายทหารกลุ่มจปร.5 ได้มีการเลื่อนขึ้นมาจากในสายกำลังระดับกองพลถึง 8 กองพล คือพลตรีอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ พลตรีวิโรจน์ แสงสนิท เป็นผู้บัญชาการกองพลปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน พลตรีสมพร เต็มทองไชย เป็นผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 3 พลตรีอารีระ อุโฆษกิจ เป็นผู้บัญชาการกองพลทหารม้าที่ 2 พลตรีเชิดชาย ธีรธานนท์ เป็นผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 9 พลตรีภูงศ์ นิลขำ เป็นผู้บัญชาการกองพลปืนใหญ่ พลตรีศัลย์ ศรีเพ็ญ เป็นผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 2 เป็นต้น นายทหารกลุ่มจปร.5 นี้มี พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นผู้นำ โดยพลเอกสุจินดา คราประยูร นั้นดำรงตำแหน่งเจ้ากรมยุทธการทหารบกโดยนายทหารกลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นได้เผชิญหน้ากับความขัดแย้งระหว่างผู้นำรัฐบาลกับผู้นำกองทัพเป็นครั้งแรกในเรื่องนโยบายประกาศลดค่าเงินบาท โดยในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีนายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศลดค่าเงินบาทลงอีกเป็นครั้งที่ 3 โดยการลดค่าเงินบาทครั้งนี้ทำให้ค่าเงินบาทไทยเทียบกับดอลลาร์สหรัฐอเมริกาจากเดิม 23 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ เป็น 27 บาทต่อ 1 ดอลลาร์ การประกาศลดค่าเงินบาทในครั้งนี้รัฐบาลให้เหตุผลว่าเนื่องจากเงินดอลลาร์สหรัฐมีค่าสูงขึ้นโดยตลอด ดังนั้นเงินบาทซึ่งผูกติดกับเงินดอลลาร์สหรัฐจึงมีค่าสูงตาม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันเนื่องจากค่าเงินบาทสูงเกินความเป็นจริง การลดค่าเงินบาทครั้งนี้เป็นผลให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้นำรัฐบาลกับผู้นำกองทัพโดยมีการยื่นหนังสือถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เนื้อหาในหนังสือดังกล่าวระบุว่า การลดค่าเงินบาทก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขอให้นายกรัฐมนตรีเตรียมการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีโดยด่วนทั้งนี้เพื่อลดกระแสความกดดันทางการเมืองและแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีมีความจริงใจที่จะแก้ไขปัญหามันเมือง และในตอนค่ำวันเดียวกันนั้นพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ก็ได้กล่าวในรายการสนทนาปัญหาบ้านเมืองทางโทรทัศน์ช่อง 5 และช่อง 7 โจมตีรัฐบาลในกรณีการลดค่าเงินบาทอย่างรุนแรงและพูดถึงการลดค่าเงินบาทว่าจะทำให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนากองทัพ อีกทั้งเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล อย่างไรก็ตามพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ยืนยันว่าการลดค่าเงินบาทนั้นได้ถูกตัดสินใจอย่างรอบคอบแล้ว ปัญหาการลดค่าเงินบาทดังกล่าวนี้แสดงถึงความขัดแย้งระหว่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้นำรัฐบาลกับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกอย่างชัดเจน รวมถึงได้เกิดข่าวลือว่าจะมีการปลดพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งในระหว่างที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เคลื่อนไหวเพื่อกดดันรัฐบาลอยู่นั้นบรรดาผู้ใกล้ชิดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้เสนอความคิดที่จะปลดพลเอกอาทิตย์

กำลังเอก อย่างไรก็ตามสถานการณ์ความขัดแย้งได้คลี่คลายลงด้วยการที่ พลโทชวลิต ยงใจยุทธ รองเสนาธิการทหารบก ได้เสนอตัวประสานงานระหว่างผู้นำรัฐบาลกับผู้นำกองทัพจนในที่สุด พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ก็ยอมที่จะยุติการเคลื่อนไหวทั้งหมด

นอกจากปัญหาระหว่างผู้นำรัฐบาลกับผู้นำกองทัพแล้ว รัฐบาลพลเอกเปรมยังถูกท้าทายจากคณะทหารบางกลุ่มที่ไม่สนับสนุนพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ เดินทางไปราชการที่ประเทศอินโดนีเซีย และพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เดินทางไปราชการที่ยุโรป คณะนายทหารนอกประจำการคณะหนึ่งเรียกตัวเองว่าคณะปฏิวัติ ภายใต้การนำโดยพันเอกมัญญู รูปขจร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอกเสริม ณ นคร พลเอกยศ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา พร้อมกับนายทหารประจำการกลุ่มหนึ่ง พยายามจะยึดอำนาจจากรัฐบาล ด้วยการนำกำลังประกอบด้วย ทหารม้ายานเกราะ กองพันทหารม้าที่ 4 กรมทหารม้าที่ 1 พร้อมด้วยรถถังจำนวน 22 คัน และทหารราบอากาศโยธินจำนวนหนึ่งซึ่งอยู่ในความควบคุมของนาวาอากาศโทมนัส รูปขจร น้องชายของ พันเอกมัญญู รูปขจร อดีตนายทหารยังเติร์กเข้ายึดสถานสำคัญทางราชการ และได้ออกอากาศโจมตีรัฐบาล พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ ว่าบริหารงานล้มเหลวทำความเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติ อย่างไรก็ตามความพยายามในการทำรัฐประหารครั้งนี้ต้องประสบกับความล้มเหลวเนื่องจากถูกปราบปรามโดยทหารฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ รองผู้บัญชาการทหารบกซึ่งทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก พลโทชวลิต ยงใจยุทธ รองเสนาธิการทหารบก โดยประสานงานกับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีพลเอกประจวบ สุนทรวงูร รองนายกรัฐมนตรีรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ความพยายามในการยึดอำนาจล้มเหลว พันเอกมัญญู รูปขจร ต้องลี้ภัยไปออกนอกประเทศ ส่วนพลเอกเสริม ณ นคร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอกยศ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา เปิดเผยในภายหลังว่าถูกบังคับจากคณะผู้ก่อการกบฏ ในการกบฏครั้งนี้มีผู้ดำเนินคดีหลายสิบคน

ผลกระทบจากกบฏ 9 กันยายน พ.ศ.2528 นั้น ทำให้ตำแหน่งว่าที่ผู้บัญชาการทหารบก คนต่อไปนั้นตกอยู่กับพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทั้งนี้เนื่องจากพลโทพิจิตร กุลละวณิชย์ นั้นถูกโจมตีอย่างมากถึงการที่ปล่อยให้มีการกระทำรัฐประหารในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของกองทัพภาคที่ 1 ซึ่งพลโทพิจิตร กุลละวณิชย์ รับผิดชอบอยู่ อีกทั้งมีข่าวลือถึงการผิวนัดของนายทหารระดับคุมกำลังระดับสูงที่ไม่ไปตามนัด ซึ่งมีการกล่าวหาว่าไปถึง พลโทพิจิตร กุลละวณิชย์ ด้วย ผลกระทบดังกล่าวทำให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หมาคู่แข่งในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก อีกทั้งนายทหารกลุ่มจปร.5 ก็ให้การสนับสนุนต่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เช่นกัน โดยนายทหารกลุ่ม จปร.5 นั้นก็ได้ขึ้นมาคุมกำลังในระดับกองพลมากถึง 12

กองพลรบจากทั้งสิ้น 17 กองพลตั้งมั่นฐานการสนับสนุนของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในกองทัพบก จึงมีความแข็งแกร่งเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้วยเนื่องจากการแสดงท่าทีให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างชัดเจนของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

นอกจากผลกระทบในกองทัพอันเกิดจากกฎ 9 กันยายน พ.ศ.2528 แล้ว ยังมีผลกระทบ ในทางการเมืองอีกโดยมีการปรับคณะรัฐมนตรีในส่วนของพรรคชาติประชาธิปไตยที่ถอนตัวออกจากรัฐบาลเพราะพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หัวหน้าพรรคมีชื่อร่วมในฝ่ายกบฏจึงได้มีการนำพรรคก้าวหน้าซึ่งมี 3 เสียง เข้ามาร่วมกับรัฐบาล ส่วนพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่นๆ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไม่ได้ทำการปรับเปลี่ยนแต่อย่างใด การกบฏที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้นแสดงถึงความพยายามที่จะล้มรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้ ดังนั้นปัญหาที่แท้จริงของรัฐบาลก็คือความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาลอันจะนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงต่อไป

ความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลนั้น มีทั้งความขัดแย้งที่เป็นปัญหาภายใน พรรคการเมืองเอง และปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ปัญหาแรกที่จะกล่าวถึงก็คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพรรคกิจสังคม ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในโควตา ของพรรคเพื่อเข้าร่วมคณะรัฐมนตรีชุดที่ 4 ภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งนี้เพราะ บุคคลระดับผู้นำภายในพรรคบางคนไม่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีเช่น ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นต้น จึงเป็นแรงกดดันที่จะให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เรื่อยมาเพื่อจะได้มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีในโควตาของพรรคกิจสังคมเสียใหม่ นอกจากนี้ความขัดแย้งในพรรคกิจสังคมอีกกรณีหนึ่งคือความขัดแย้งในเรื่องการแต่งตั้ง ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตร (อตก.) ซึ่งพรรคกิจสังคมต้องการเปลี่ยนตัวผู้อำนวยการ อดีตนายกรัฐมนตรี ธีรบุญบุรณะ คนของพรรคชาติไทย มาเป็นคนของพรรคกิจสังคมแต่กลุ่มต่างๆ ภายในพรรคกิจสังคมตกลงเรื่องตัวบุคคลกันไม่ได้ จึงต้องให้นายประมุท บุรณศิริ ผู้อำนวยการ เลือกตั้งเขตกรุงเทพมหานครของพรรคกิจสังคมเมื่อ พ.ศ.2526 เป็นคนกลางเข้าดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ อดีต. ความขัดแย้งเรื่องผู้อำนวยการ อดีต. ดังกล่าวเป็นแรงกดดันให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภาคอีสานกลุ่มหนึ่งพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ บริหารพรรค โดยเฉพาะตำแหน่งเลขาธิการคือนายโกศล ไกรฤกษ์ โดยร่วมกันเข้าชื่อยื่นญัตติ ชักฟอกนายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีจากพรรคกิจสังคมว่าทำความเสียหายให้แก่พรรค เพราะไม่นำนโยบายเรื่องข้าวไปใช้ จากกรณีนี้ทำให้มีการพิจารณาขับนายรักเกียรติ สุขชนะ



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี หัวหน้ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคอีสาน กลุ่มดังกล่าวออกจากพรรค แต่ในที่สุดนายทง ศิริปรีชาพงษ์ ผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคอีสานได้ใกล้เคียงจนเรื่องยุติ<sup>15</sup> ผลที่สำคัญต่อมา คือได้มีการเปลี่ยนตัวเลขวิธีการพรรคมาเป็น นายพงษ์ สารสิน จากการสนับสนุนโดยตรงของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ปัญหาความแตกร้างในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคอีสาน กับนายพงษ์ สารสิน เลขานุการพรรคยังคงปรากฏอยู่ต่อไปอีก และมีแนวโน้มว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคอีสานกลุ่มหนึ่ง พยายามที่จะให้นายบุญชู โรจนเสถียร กลับมาเป็นเลขานุการพรรคอีกครั้งหนึ่งแต่ไม่สำเร็จ เพราะกลุ่มนายพงษ์ สารสิน เป็นปีกแผ่นในพรรคมากและไม่ต้องการให้นายบุญชู กลับมาเป็น เลขานุการพรรค เหตุการณ์ภายในพรรคกิจสังคมส่งผลกระทบต่อรัฐบาลอย่างมาก

นอกจากปัญหาภายในพรรคกิจสังคมแล้ว ปัญหาที่รัฐบาลพลเอกเปรมประสบอยู่ ส่วนหนึ่งนั้นก็มาจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทั้งนี้เพราะท่าทีของ พรรคประชาธิปัตย์ไม่เป็นที่พอใจของผู้ نگอทัพเนื่องจากการแสดงออกซึ่งบทบาทที่ต่อต้านทหาร อย่างจริงจัง คณะทหารเกรงว่าทหารอาจขยายบทบาททางการเมืองได้ยากลำบากมากขึ้น หากพรรคประชาธิปัตย์มีโอกาสเป็นพรรคใหญ่ที่สุดในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนในพรรคประชาธิปัตย์ต่อคณะทหารคู่อริที่ชัดเจนคือ ความขัดแย้ง ระหว่างพลเอกหาญ ลีลาพันธ์ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ดังนั้น การที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงเป็นพรรคร่วมรัฐบาลย่อมทำให้มีผลกระทบระหว่างรัฐบาล กับกองทัพ ซึ่งทหารได้แสดงการไม่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ โดยพิจารณาได้จากการที่ทหารให้การสนับสนุนพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 และการให้การสนับสนุนพรรคกิจสังคมในการเลือกตั้งซ่อม ในกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2528 โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นคู่แข่งขั้นที่สำคัญ ทั้งสองคราว

นอกจากนี้สภาพทางการเมืองที่ปรากฏต่อมาก็คือพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองบางพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มอย่างชัดเจน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเกิดการแตกกลุ่มเป็นฝ่ายสนับสนุนพลเอกเปรม ดิถสุลาพันธ์

<sup>15</sup>บุญธรรม เลิศสุขีเกษม, "ความแตกแยกในพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบพรรค ประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 159.

กับฝ่ายสนับสนุนพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ขณะเดียวกันสถานีวิทยาของทหารไม่ว่าจะเป็นรายการ สยามมานูสติของศูนย์ผลิตรายการกองทัพปกในความควบคุมของกรมกิจการพลเรือน กองบัญชาการทหารสูงสุดได้วิพากษ์วิจารณ์การเมือง พรรคการเมือง และนักการเมือง อย่างเป็นเอกเทศ กลายเป็นว่ากองทัพได้เข้าไปเกี่ยวข้องในทางการเมืองอย่างชัดเจน และในที่สุด แม้ว่าจะมีทหารส่วนหนึ่งในกองทัพเรียกร้องให้มีการต่ออายุราชการพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก อีก 1 ปี แต่ท้ายที่สุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ตัดสินใจไม่ต่ออายุราชการพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก โดยการชี้แจงเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2529 ว่าเป็นมติที่ประชุมสภาทหาร<sup>16</sup> การไม่ต่ออายุราชการให้พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก นั้นทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สามารถสกัดกั้นบทบาทและอิทธิพลของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังคงประสบปัญหาจากพรรคร่วมรัฐบาล คือปัญหาจากพรรคกิจสังคม เมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้า พรรคกิจสังคมเนื่องจากไม่สามารถนำพรรคไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2528 ได้จึงทำให้มีการปรับ คณะรัฐมนตรีในส่วนของพรรคกิจสังคม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่สมาชิกพรรคกิจสังคม จำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม ที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรีทั้งๆที่ได้ประสงค์จะลาออก และปัญหาการไม่ยอมรับพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รักษาการหัวหน้าพรรคกิจสังคมคนใหม่เพราะถือว่าเป็นพวกเดียวกับนายพงษ์ สารสิน ผู้กุมอำนาจอย่างแท้จริงภายในพรรคกิจสังคมขณะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนในพรรคกลุ่มที่ต่อต้าน นายพงษ์ สารสิน จึงรวมกันเป็นกลุ่มกิจสังคมก้าวหน้า ส่วนเหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคกิจสังคมส่วนใหญ่สนับสนุนพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา นั้นก็เพื่อความสัมพันธ์อันดีกับ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพราะพลเอกสิทธิ เสวตศิลา กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นเป็น เพื่อนที่คบหากันมายาวนาน

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลเสนอพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินจำนวน 9 ฉบับ ที่รัฐบาลได้ ประกาศใช้ในช่วงปิดสมัยประชุมสภา เข้าสู่สภาในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคมจำนวน 38 คน ได้ลงมติร่วมกับฝ่ายค้าน ทำให้พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพ.ศ.2529 ไม่ผ่านการลงมติ

<sup>16</sup>"พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก กับความหวังทางการเมือง." สยามรัฐรายสัปดาห์วิจารณ์ 32 (มีนาคม2529): 4.

ของสภา เหตุการณ์ครั้งนี้แสดงว่าพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลไม่สามารถควบคุมให้สมาชิกในสังกัดลงมติสนับสนุนรัฐบาลได้ซึ่งได้เป็นที่เปิดเผยในเวลาต่อมาว่าสมาชิกพรรคกิจสังคมที่อยู่ในกลุ่มของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และนายโกศล ไกรฤกษ์ ได้เข้าร่วมคัดค้านพรรคฝ่ายค้านอันมีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำโดยหวังว่าการแพ้เสียงในสภาจะทำให้รัฐบาลลาออก ซึ่งเปิดเผยในภายหลังว่าผู้ที่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์นี้คือพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพและรัฐบาลจึงไม่สู้จะราบรื่นนักและแสดงว่าผู้นำกองทัพต้องการล้มรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์<sup>17</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าวหากรัฐบาลดำเนินการบริหารประเทศต่อไปก็ย่อมมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพได้ ในที่สุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีก็ได้ตัดสินใจยุบสภาซึ่งผลพลอยได้คือยุติการเพิ่มอำนาจในสภาของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ที่แข่งขันอำนาจกับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อีกด้วย

จากการยุบสภาดังกล่าวนั้นทำให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตั้งพรรคเป็นเหตุให้พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไป 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 ใช้วิธีการเข้าไปร่วมกับพรรคที่ตั้งมาก่อนแล้วแต่ไม่ได้รับความนิยม แล้วเปลี่ยนชื่อพรรคเสียใหม่กับเปลี่ยนกรรมการบริหารพรรคใหม่บ้างเช่นนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ได้นำสมาชิกพรรคกิจสังคมกลุ่มหนึ่งออกไปตั้งพรรคสหประชาธิปไตย กลุ่มนายบุญชู โรจนเสถียร ตั้งพรรคกิจสังคม กลุ่มนายณรงค์ วงศ์วรรณ ออกไปร่วมกับพรรครวมไทย นายปรีดา พัฒนถาบุตร ออกไปตั้งพรรคเสรีนิยม กับพันเอกณรงค์ กิตติขจร รวมทั้งมือดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนของพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านแยกตัวออกมารวมกับพรรคสหประชาธิปไตย พรรครวมไทย และพรรคเสรีนิยมด้วย นอกจากนี้ยังมีพรรคราษฎรซึ่งเป็นชื่อมาจากพรรคสหชาติ ประกอบด้วยกลุ่มนายทหารที่มีบทบาทในการปราบกบฏ 9 กันยายน พ.ศ.2528 เข้ามาร่วมด้วยหลังจากเกษียณอายุราชการ มีพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ เป็นหัวหน้าพรรค และพลเอกมานะ รัตนโกเศศ เป็นเลขาธิการพรรค กับพรรคมวลชนเป็นพรรคใหม่แยกตัวออกมาจากพรรคประชาธิปไตยมีร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง เป็นหัวหน้าพรรค การจัดตั้งโดยวิธีการดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทันการเลือกตั้งครั้งใหม่

<sup>17</sup>เสถียร จันทิมาธร, ทหารนักประชาธิปไตย ชาติชาย ชุณหะวัณ (กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2532), หน้า 184.

นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้นำกองทัพโดยที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ถูกปลดจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้เหลือเพียงผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่ออำนาจทางการเมืองและโอกาสทางการเมืองของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก อย่างยิ่งโดยการปลดดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งนอกฤดูกาลการโยกย้ายประจำปี อาจสรุปได้ว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปลดพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก เพื่อสกัดกั้นบทบาทและอำนาจทางการเมืองการทหารของพลเอกอาทิตย์ และนับจาก พ.ศ.2529 เป็นต้นมา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก จะเป็นบุคคลสำคัญทั้งด้านการทหารและการเมืองที่ให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รวมทั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังได้รับการแสดงความภักดีอย่างมากจากพลโทสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการศูนย์สงครามพิเศษลพบุรี<sup>18</sup> เพื่อให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ

ในการเลือกตั้งทั่วไป 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 3 สมัยรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ.2521 ผลของการเลือกตั้งครั้งนี้ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด 347 คน ปรากฏผลว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่ง 100 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ 63 ที่นั่ง พรรคกิจสังคมได้ 51 ที่นั่ง พรรคสหประชาชาติได้ 38 ที่นั่ง พรรคประชากรไทย 24 ที่นั่ง พรรครวมไทย 19 ที่นั่ง พรรคราษฎร 18 ที่นั่ง พรรคกิจประชาคมได้ 15 ที่นั่ง นอกนั้นเป็นพรรคต่ำลิบซึ่งมี 8 พรรครวม 20 ที่นั่ง จากผลการเลือกตั้งโดยความชอบธรรม นายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดคือ 100 ที่นั่ง ควรจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งคณะรัฐบาลและเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่พรรคการเมืองอื่นๆเช่นพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย ต่างไม่สนับสนุน พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ พร้อมทั้งประกาศร่วมมือกันหาทางจัดรัฐบาลแข่งกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยพยายามหาเสียงสนับสนุนจากพรรคเล็กๆ ปัญหาการแข่งขันจัดตั้งรัฐบาลระหว่างพรรคการเมืองที่ยังยุติไม่ได้มารวมกับแรงกดดันจากกองทัพสนับสนุนให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก ทำให้รัฐบาลชุดใหม่เป็นรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมือง 4 พรรคได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร กับโควตารัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เหมือนเช่นเคย และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นครั้งที่ 3<sup>19</sup>

<sup>18</sup>ชัชวาล บุญพารมณีย์, "บทบาททางการเมืองของพรรคชาติไทย : ศึกษาบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน กรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 4 พ.ศ.2526-2529," หน้า 164.

<sup>19</sup>ราชกิจจานุเบกษา 103 (5 สิงหาคม 2529): หน้า 1.

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ครั้งที่ 3 ซึ่งเป็นชุดที่ 5 นั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐบาล ทั้ง 4 ชุดที่ผ่านมาคือคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง ร่วมรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่กับอีกส่วนหนึ่งเป็นลัทธิส่วนตัวของพลเอกเปรมในการคัดเลือกบุคคลที่ไม่ ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ได้เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล โดยรัฐบาล ชุดนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเสียงสนับสนุนในสภารวม 232 เสียง

อย่างไรก็ตามได้เกิดปัญหาภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างยิ่ง โดยเฉพาะปัญหาในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งแม้จะมีเสียงในสภาถึง 100 เสียง แต่ในทางปฏิบัติพรรคประชาธิปัตย์ ก็ไม่สามารถจะมีบทบาทอะไรได้มากมายนักเช่นไม่สามารถเสนอ นโยบายใดๆให้รัฐบาลได้มากเท่าที่ควร ขณะเดียวกันปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคกลับทวีความรุนแรง นับตั้งแต่เริ่มต้นรัฐบาลด้วยเรื่องการแบ่งสรรโควตารัฐมนตรี 16 ตำแหน่ง โดยเฉพาะนาย พิจิตต รัตตกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บุตรชายนายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกแต่ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี แทนที่จะเป็นคนสำคัญบางคนในพรรค กลุ่มของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ รองหัวหน้าพรรค และนายวีระ มุสิกพงศ์ เลขาธิการพรรค จึงคัดค้านการจัดสรรตำแหน่งและ กำหนดตัวบุคคลในตำแหน่งรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการ รวมทั้งแสดงท่าที่เป็นกลุ่มฝ่ายค้าน ภายในพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์บางกลุ่มโจมตีว่า นายพิชัย รัตตกุล นำพรรคไปร่วมรัฐบาลอย่างไร้ศักดิ์ศรี โดยได้โควตารัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับ จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีอยู่ถึง 100 ที่นั่ง

ความแตกแยกภายในพรรคประชาธิปัตย์ชัดเจนมากยิ่งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งหัวหน้า พรรคคนใหม่และกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2530 อันเป็นการเปิดประชุมใหม่สามัญประจำปีของพรรค ผลการลงคะแนนนายพิชัย รัตตกุล ยังคงได้ รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค และพันโทสนั่น ขจรประศาสน์ ได้เป็นเลขาธิการพรรค กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เรียกกันต่อมาว่า "กลุ่ม 10 มกรา"<sup>20</sup> ซึ่งได้พยายามชิงชัยตำแหน่งหัวหน้าพรรคแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงได้นำไปสู่การแตกแยกออกจากพรรคประชาธิปัตย์ กลุ่ม 10 มกรานำโดย นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ รองหัวหน้าพรรคกับนายวีระ มุสิกพงศ์ รวมสมาชิกประมาณ 45 คน และต่อมาได้ไปก่อตั้งพรรคประชาชนขึ้น ความแตกแยกอย่างรุนแรงภายในพรรคประชาธิปัตย์มีผลกระทบไปถึงคณะ รัฐบาลด้วย รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงเผชิญกับปัญหาในลักษณะเดิมเหมือนเมื่อครั้ง

<sup>20</sup> วิภา เรื่องสกุล, "การก่อตั้ง และพัฒนาการของพรรคชาติไทย," หน้า 96.

รัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ ชุดที่ 4 ที่พรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลมีปัญหาความแตกแยกภายในอย่างรุนแรง ปัญหากลุ่ม 10 มกราคม นั้นถึงจุดแตกหักในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2531 เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสิทธิในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 กลุ่ม 10 มกรา ได้ลงมติคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของรัฐบาลร่วมกับพรรคฝ่ายค้านนับเป็นการฝ่าฝืนมติของพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลแม้ว่าในที่สุดการลงมติจะปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายชนะด้วยคะแนนเสียง 183 ต่อ 134 เสียง โดยในจำนวนผู้ที่ออกเสียงคัดค้านเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปไตยรวมทั้ง 31 คน<sup>21</sup>

กรณีดังกล่าวทำให้นายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยกับรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งของพรรคประชาธิปไตยเสนอตัวที่จะลาออกจากตำแหน่งเพื่อแสดงการรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดังกล่าว ในที่สุดที่ประชุมพรรคประชาธิปไตยได้มีมติให้รัฐมนตรีทั้งหมดรวม 16 คนของพรรคลาออกจากการร่วมรัฐบาล เพื่อให้พลเอกเปรมปรับคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ จึงได้หารือร่วมกับพลเอกประจวบ ลุนทรางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายมีชัย ฤชุพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหามันเมืองและมีความเห็นว่าหากปรับคณะรัฐมนตรีโดยดึงฝ่ายค้านเข้ามาร่วมรัฐบาลก็จะไม่อำนวยความสะดวกแก่สถานการณ์แต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรยุบสภาและจัดการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน<sup>22</sup> พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ ประกาศยุบสภาเป็นครั้งที่ 3 ในวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2531 โดยอธิบายในตอนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกายุบสภาว่า "...พรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรค ไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับความคิดเห็น หรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยและก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก..." จากความแตกแยกในพรรคประชาธิปไตยและการฝ่าฝืนมติพรรคของกลุ่ม 10 มกราเป็นเหตุผลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการยุบสภาสภาผู้แทนราษฎร และการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้มีผลสำคัญคือยังผลให้สภาพทางการเมืองของไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่อีกโฉมหน้าหนึ่งโดยเฉพาะภายหลังการเลือกตั้งครั้งใหม่ที่จะมีขึ้น ในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่พลเรือนได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงหนึ่งทศวรรษหลัง

<sup>21</sup>"นาที่สุดท้ายก่อน 'นายกเปรม' ตัดสินใจผ่าทางตัน," มติชนสุดสัปดาห์ 8 (พฤษภาคม 2531): 6-7.

<sup>22</sup>"ลำดับเหตุการณ์ยุบสภา", มติชนสุดสัปดาห์ 8 (พฤษภาคม 2531): 8.

จากความวุ่นวายทางการเมือง 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนดังกล่าวนั้นถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ทางการเมืองที่น่าสนใจ เพราะเป็นเสมือนการปลดแอกจากการอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเมืองโดยพลังในกองทัพได้ในระดับหนึ่ง และเป็นการเข้ามามีบทบาทในตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองของพลเรือนโดยเฉพาะจากนักการเมืองและนักธุรกิจที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการเมืองไทย

จากภาพรวมทางการเมืองในช่วงของการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบอันอยู่ในช่วงเวลาตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่ได้กล่าวมานั้น จะพบว่าช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเป็นช่วงเวลาที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการเมืองไทย การเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำมาตยาธิปไตยไปสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ออกให้เกิดปรากฏการณ์ที่หลากหลายในการเมืองไทย มีทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือ ระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในระบบราชการ ทั้งนี้มีจุดหมายเพื่อแย่งชิงการมีอำนาจในทางการเมือง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีทั้งการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองด้วยกันเอง การต่อสู้ระหว่างพลังในกองทัพกลุ่มหนึ่งกับพลังในกองทัพอีกกลุ่มหนึ่ง การผนีกกำลังระหว่างนักการเมืองกับพลังในกองทัพกลุ่มหนึ่งเพื่อต่อสู้กับนักการเมืองกับพลังในกองทัพอีกกลุ่มหนึ่ง และการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองในฐานะพลังภายนอกระบบราชการกับพลังในระบบราชการที่มีกองทัพเป็นฝ่ายนำ ปรากฏการณ์ทั้งหมดนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในการเมืองช่วงเวลาดังกล่าว

การที่กองทัพยังคงสถานะของการมีบทบาทในทางการเมืองนั้นถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันผู้นำในกองทัพที่ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนั้นก็มิลักษณะของการสร้างบารมีทางการเมืองเพื่อส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างพันธมิตรทางการเมืองขึ้นโดยมีนักการเมืองและพรรคการเมืองสนับสนุน ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนได้ดีจากการดำเนินการทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ซึ่งแข่งขันทางการเมืองกันโดยต่างฝ่ายต่างมีพรรคการเมืองสนับสนุน อย่างไรก็ตามปัจจัยภายในตัวกองทัพเองก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจกล่าวคือกองทัพนั้นคงมีฝักฝ่ายเช่นเดียวกัน การต่อสู้ระหว่างกันและกันของฝักฝ่ายในกองทัพนั้นก่อให้เกิดการเลือกฝ่ายในทางการเมืองด้วยเช่นเดียวกัน การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีโดยนายทหารยังเดีร์ก การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายทหาร จปร.5 เพื่อแข่งขันทางอำนาจกับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ที่หันไปเป็นพันธมิตรกับนายทหารยังเดีร์กก็ดี เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจสำหรับการเมืองไทย อย่างไรก็ตามแม้ว่ากองทัพและพลังฝ่ายอำมาตยา

ธิปไตยจะยังคงมีบทบาทในทางการเมือง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการแสดงจุดยืนที่ชัดเจนของบรรดา พลังภายนอกระบบราชการต่อการเมืองในวิถีทางแบบประชาธิปไตยนั้นก็เป็นสิ่งที่น่าจับตามอง การคัดค้านโดยพลังภายนอกระบบราชการ จากทั้งนักการเมือง นิสิตนักศึกษา ปัญญาชน ในการคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนของบทเฉพาะการที่เอื้อต่อการมีบทบาทของฝ่ายอำมาตยาธิปไตย นั้น ถือว่าชัดเจนเป็นอย่างยิ่งของบทบาทที่เพิ่มขึ้นของพลังภายนอกระบบราชการเหล่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดได้ส่งผลกระทบต่อการก่อให้เกิดกระแสที่ไม่ต้องการให้ฝ่ายอำมาตยาธิปไตยดำรงสถานะผู้นำรัฐบาลต่อไปอันนำมาซึ่งการสิ้นสุดลงของระบอบการเมืองประชาธิปไตยครึ่งใบด้วยการลงจากตำแหน่งของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

### การขยายตัวของภาคธุรกิจกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบและบทบาททางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของนายทุนนักธุรกิจ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 เป็นต้นมากองทัพเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและบทบาทสูงในการเมืองไทย โดยเฉพาะหลังการรัฐประหารปี พ.ศ.2490 เป็นต้นมา ที่อำนาจของฝ่ายพลเรือนซึ่งเคยมีส่วนร่วมทางการเมืองมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 นั้นได้ถูกรีดรอนลงอย่างหมดสิ้น พลังอำมาตยาธิปไตยที่เคยครองอำนาจร่วมกันระหว่างผู้นำกองทัพกับผู้นำในระบบราชการได้เปลี่ยนไปสู่การครองอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยฝ่ายกองทัพ นอกจากนี้พลังนอกระบบราชการก็ดูเหมือนจะสูญหายไปจากการเมืองไทย โดยเฉพาะพรรคการเมืองนั้นเป็นตัวอย่างที่ดีของความอ่อนแอของพลังภายนอกระบบราชการในช่วงภายหลังปี พ.ศ.2490 เป็นต้นมา ความอ่อนแอของพรรคการเมืองดังกล่าวนั้นถูกแสดงออกอย่างชัดเจนในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร อย่างไรก็ตามภายใต้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ๆ โดยเฉพาะนายทุนนักธุรกิจและชนชั้นกลางที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การขยายการศึกษาออกไปอย่างกว้างขวางทำให้มีจำนวนผู้ได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็วดังกล่าวนี้ทำให้ระบอบการเมืองอำนาจนิยมโดยคณะทหารแบบจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร นั้นไม่สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ จึงเป็นที่มาของการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ซึ่งเกิดขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่ประชาชนจำนวนมากลุกฮือขึ้นเพื่อโค่นล้มระบอบการเมืองดังกล่าว แต่แม้ว่าความสำเร็จในการลุกขึ้นโค่นล้มระบอบการเมืองอำนาจนิยมโดยคณะทหารดังกล่าวจะนำมาซึ่งสภาวะของการมี



เสรีภาพทางการเมืองและสังคม แต่ช่วงเวลาดังกล่าวก็เป็นเพียงแค่ระยะเวลาสั้นๆ ในอีก 2 ปีต่อมา พลังในระบบราชการได้กลับเข้ามายึดอำนาจกลับคืนด้วยการทำรัฐประหารในปี พ.ศ.2519 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการทำรัฐประหารดังกล่าวจะทำให้พลังในระบบราชการกลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการกลับมาอีกครั้งของพลังในระบบราชการดังกล่าวนั้น ไม่ได้เป็นการกลับมาภายใต้บริบททางสังคมเดิมเช่นก่อนหน้าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ได้บีบบังคับให้พลังในระบบราชการดังกล่าวต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์บางอย่างเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นที่มาของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั่นเอง

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในบริบททางสังคมที่เวลานั้น ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวนั้นก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีที่มาและพัฒนาการอันหนีไม่พ้นข้อสันนิษฐานถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายและรุนแรงในทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากกระบวนการทำให้ทันสมัย (modernization) และกระบวนการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ซึ่งเกิดขึ้นต่อเนื่องมานับตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมา และเมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดที่ว่า การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะนำมาซึ่งการเติบโตและเข้มแข็งของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น จุดเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนาไปสู่ภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นในปัจจุบันซึ่งเริ่มต้นจากการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการประกาศใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก

การใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับความสำเร็จอย่างสูง และในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนอีก 2 ฉบับในปี พ.ศ.2503 และ พ.ศ.2505 รวมถึงการจัดตั้งสถาบันที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญคือสำนักงานงบประมาณ (พ.ศ.2502) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (พ.ศ.2504) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ.2502) นอกจากการตั้งสถาบันที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรียังให้ความสำคัญกับนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์และสถิติเป็นอย่างมาก นักวิชาการเช่นนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายบุญชนะ อัดถาวร นายอำนาจ วิวิธรรณ มีบทบาทและมีความเป็นอิสระอย่างมากในการทำงาน ซึ่งเป็นที่มาของการเจริญเติบโตขึ้นของกลุ่มพลังที่เรียกว่า technocrat ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม

ในปี พ.ศ.2502 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจในระดับชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นฉบับแรก โดยมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.2504-2509 และมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาโดยแต่ละแผนเป็นระยะเวลา 5 ปี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 2 ประกาศใช้ระหว่าง พ.ศ.2510-2514 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 3 ประกาศใช้ระหว่าง พ.ศ.2515-2519 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ประกาศใช้ระหว่าง พ.ศ.2520-2524 และต่อเนื่องเรื่อยมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 นั้นได้ส่งผลอย่างยิ่งในทางการเมืองนั้นคือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดกลุ่มพลังทางการเมืองต่างๆที่หลากหลายในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา สำหรับภาพรวมของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 นั้นเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) เช่นการสร้างถนน การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้า และชลประทาน รวมไปถึงการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศโดยใช้มาตรการสนับสนุนต่างๆอันเอื้อประโยชน์แก่นักลงทุนเช่นมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการลงทุนหลายฉบับ การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment : BOI) ตลอดจนให้สิทธิพิเศษทางการลงทุนแก่นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางของแผนพัฒนาที่ต้องการเร่งการพัฒนาไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) โดยเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาในแบบการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industry : ISI) การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างการเกษตรของประเทศ สัดส่วนของการผลิตในภาคต่างๆ การจ้างแรงงาน อันเป็นผลกระทบในวงกว้างต่อโฉมหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในระยะยาว

ผลกระทบในทางเศรษฐกิจจากแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับต่างๆดังกล่าวนี้ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในโครงสร้างการผลิตของประเทศ โดยเปลี่ยนจากการผลิตที่เน้นภาคเกษตรกรรมเป็นหลักไปสู่การเน้นการผลิตในภาคอุตสาหกรรม มีการเติบโตของผลิตในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นและลดสัดส่วนของการผลิตภาคเกษตรกรรมลง นอกจากภาพรวมที่มีการเน้นการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นแล้วในโครงสร้างการผลิตของการผลิตในภาคเกษตรกรรมนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลง การผลิตแบบเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพถูกทำให้เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก นอกจากนี้จำนวนสัดส่วนของการผลิตสินค้าเกษตรก็มีการกระจายตัวมากขึ้นด้วยเช่นกัน การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 นี้

ได้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้าตลอดจนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมาย โครงสร้างของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่นี้ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามมาด้วยการที่แรงงานจากภาคเกษตรกรรมส่วนหนึ่งได้เข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมืองซึ่งส่งผลให้เมืองมีการขยายตัวสูง ในช่วงปีพ.ศ.2504-2516 การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้แรงงานมีมากขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของผู้ใช้แรงงานนั้นได้ส่งผลกระทบต่อทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างมากในลักษณะของการรวมตัวและจัดตั้งองค์กรในรูปของสหภาพแรงงาน ซึ่งดำเนินกิจกรรมที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างสูงเช่นการนัดหยุดงาน เป็นต้น

ด้วยผลของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย จะพบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ได้ขยายตัวจาก 55,816 ล้านบาทในปี พ.ศ.2503 มาเป็น 164,626 ล้านบาทในปี พ.ศ.2515 และ 564,431 ล้านบาทในปี พ.ศ.2522 นอกจากนี้รายได้ประชาชาติต่อหัวก็เพิ่มสูงขึ้นคือจาก 2,056 บาทต่อคนในปี พ.ศ.2504 เป็น 12,076 บาทต่อคนในปี พ.ศ.2522 หรือเป็น 8 เท่าของปี พ.ศ.2504 (ดูตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย 2503-2522

	2503	2515	2522
ประชากร (ล้านคน)	27.1	38.6	46.1
รายได้ประชาชาติต่อหัว (บาท)	2,056	4,257	12,076
ผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP) (ล้านบาท)	55,816	164,626	564,431
มูลค่าเพิ่มภาคเกษตร (% ของ GDP)	40.0	30.3	25.8
มูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรม (% ของ GDP)	13.1	17.0	20.4
มูลค่าเพิ่มการก่อสร้าง บริการ ฯลฯ (% ของ GDP)	46.6	52.7	53.8
มูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (% ของการส่งออกรวม)	1.4	10.1	23.4
การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม	3.4	7.7	6.8
มูลค่าของการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรม (% ของการนำเข้ารวม)	74.6	74.2	66.1
สัดส่วนของผลผลิตอุตสาหกรรม			
- ในภาคกลาง	73.2	73.9	78.9
- ใน กทม.	--	--	37.4

ที่มา: ตีรณ พงศ์มพัฒน์, ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 65.

จากการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวาง จะพบว่าภาระเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลักนั้น ก่อให้เกิดการดูดซับเอาทรัพยากรจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก จะพบว่าเมื่อเปรียบเทียบมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในแต่ละภูมิภาคในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2503-2522 นั้นทั้งภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ มีสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติลดลง ในขณะที่ภาคกลางมีมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติมากขึ้นโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครนั้นจะพบว่าสัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มมากขึ้นจากเดิมร้อยละ 13.8 ในปี พ.ศ.2503 เป็นร้อยละ 27.4 ในปี พ.ศ.2522 หรือสูงขึ้นเป็นหนึ่งในห้าตัวของเมื่อปี พ.ศ.2503 ซึ่งเห็นได้ชัดว่าแตกต่างจากภูมิภาคอื่นๆเช่นภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ ที่สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติไม่ได้เพิ่มมากขึ้นเหมือนกรุงเทพมหานคร (ดูตารางที่ 3.2 )

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในแต่ละภูมิภาคปีพ.ศ. 2503-2522

	เหนือ	อีสาน	ใต้	กลาง	กทม.	ทั่วประเทศ
1. สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติตามราคาท้องที่ (ร้อยละ)						
2503	15.8	17.0	14.1	29.3	13.8	100
2513	15.2	16.0	12.8	27.5	28.5	100
2522	14.9	14.7	11.8	31.2	27.4	100
2. รายได้เฉลี่ยต่อคนตามราคาปัจจุบัน (บาท)						
2503	1,469	1,082	2,700	2,565	5,630	2,106
2513	2,699	1,822	3,858	4,662	10,234	3,859
2522	8,781	4,991	12,683	17,655	30,161	12,067

ที่มา: รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุรณ์ ศิริประชัย, ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 41.

การขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 นั้น เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรกับมูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมแล้วพบว่ามูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรนั้นมีแนวโน้มที่ลดลง ในขณะที่มูลค่าเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด แนวโน้มการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมนั้นได้ส่งผลกระทบให้เศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพาสินค้าเข้าประเภทเครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบจำนวนมาก ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการขาดดุลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การเติบโตของอุตสาหกรรมดังกล่าวทำให้เกิดการพึ่งพาลังงานจากต่างประเทศอย่างมากโดยเฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิง ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกมีส่วน

สำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลอย่างมาก ตัวอย่างวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันหลายครั้งนั้นเป็นตัวอย่งที่ดีสำหรับการอธิบายภาวะฟุ้งเฟ้อและเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศไทยกับเศรษฐกิจโลก แม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะมีการเจริญเติบโตที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ถูกนำมาใช้ แต่ก็ส่งผลกระทบยาวให้แก่เศรษฐกิจของไทยโดยจะพบว่าประเทศไทยได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกอย่างไม่รู้ตัวการเป็นหนี้ต่างประเทศจากการกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาดังกล่าว อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของเงินกู้จากต่างประเทศทั้งหมดในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2504-2522 จะพบว่า จำนวนเงินกู้ทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าวมีมูลค่ารวม 78,057 ล้านบาท แต่เมื่อพิจารณาลึกลงไปถึงที่มาของเงินกู้ทั้งหมดจะพบว่าประเทศไทยอาศัยแหล่งเงินกู้ที่สำคัญหลักๆคือเงินกู้จากธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development or World Bank) ซึ่งตลอดช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2504-2522 นั้นประเทศไทยกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ดังกล่าวสูงถึง 31,809 ล้านบาท (ดูตารางที่ 3.3 และ 3.4 ประกอบ)

ตารางที่ 3.3 เงินกู้จากต่างประเทศกับงบประมาณพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนา

แผนพัฒนา	งบประมาณพัฒนา ทั้งหมด	เงินกู้จากต่างประเทศ ทั้งหมด	(2) เป็นร้อยละ		(4) เป็นร้อยละ	
			ของ (1)	เงินกู้จากธนาคาร โลกทั้งหมด	ของ (1)	
						(3)
แผนฯ 1 2504-2509	28,180	5,900	20.94	2,802	9.94	
แผนฯ 2 2510-2514	57,520	6,020	10.47	2,840	4.94	
แผนฯ 3 2515-2519	100,275	25,187	25.12	10,500	10.47	
แผนฯ 4 2520-2524	252,450	131,144	51.95	26,187	10.37	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523), หน้า 6.

ตารางที่ 3.4 เงินกู้ของธนาคารโลกสำหรับประเทศไทย แยกตามรายสาขา

ปีงบประมาณ	เกษตร/อาหาร/ ชลประทาน		ประชากร/การศึกษา/ สังคม		พลังงาน/โครงสร้างพื้น ฐาน		อุตสาหกรรม		รวมทั้งหมด (ล้านบาท)
	จำนวน โครงการ	ล้านบาท	จำนวน โครงการ	ล้านบาท	จำนวน โครงการ	ล้านบาท	จำนวน โครงการ	ล้านบาท	
2493-2503	1	360	--	--	5	1,769	--	1,769	2,129
2504-2508	3	502	--	--	4	978	1	978	1,501
2509-2513	--	--	1	118	6	2,960	--	2,960	3,078
2514-2518	2	250	2	698	7	4,972	1	4,972	6,154
2519-2520	5	4,080	1	620	2	1,520	3	1,520	7,816
2521-2522	3	1,650	4	1,534	8	7,852	1	7,852	11,131
รวม	14	6,842	8	2,970	32	20,051	6	1,946	31,809

ที่มา: รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุญณี ศิริประชัย, ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 58.

การพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวนมากนั้นทำให้ประเทศไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งทำให้ไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมของรัฐโดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงการแทรกแซงทางอ้อมของความช่วยเหลือต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อรัฐนั้นมีบทบาทอย่างยิ่งต่อทิศทางของกิจกรรมในทุกๆ ด้านของรัฐ สำหรับประเทศไทยนั้นจะเห็นได้ว่าการพึ่งพาจากต่างประเทศนั้นจำนวนมากมาจากความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารโลก อย่างไรก็ตามการพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อพัฒนานั้นก็ได้ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่สภาวะของการขาดดุลและตกอยู่ในกับดักหนี้ (debt trap) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะของประเทศในระยะยาว ซึ่งการส่งผลกระทบในระยะยาวนั้นก็ปัจจัยหนึ่งกระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมด้วยเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาของการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินั้นได้ทำให้ประเทศไทยยิ่งขาดดุลมากขึ้นมีความบีบรัดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองในเวลาต่อมา

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจแล้วการพัฒนาดังกล่าวยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นคู่กันไป การเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจนั้นได้ก่อให้เกิดการเติบโตของชุมชนเมืองการเกิดชนชั้นใหม่ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในทางอาชีพที่มีการเกิดขึ้นของอาชีพใหม่ๆ ที่หลากหลายนอกเหนือจากเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สังเกตเห็นได้ง่ายที่สุดคือการเปลี่ยนแปลงในด้านประชากร จะพบว่า

มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาที่มีการเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจโดยจากเดิมในปี พ.ศ.2503 จำนวนประชากรทั้งหมดในประเทศไทยมีประมาณ 27.1 ล้านคน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 38.6 ล้านคนในปี พ.ศ.2515 และ 46.1 ล้านคนในปี พ.ศ.2522 จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้เองได้ก่อให้เกิดชุมชนใหม่ขึ้นมากมาย อัตราการเกิดของประชากรนั้นมีจำนวนร้อยละ 3 ในระหว่างปี พ.ศ.2503 ถึง พ.ศ.2515 และร้อยละ 2.6 ในระหว่างปี พ.ศ.2515 ถึง พ.ศ.2522 การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนั้นส่งผลในหลายด้านเป็นต้นว่ามีการขยายการศึกษาและสาธารณสุขกว้างขวางออกไป การพัฒนาในอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการ นอกจากนี้ยังทำให้มีการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นที่มาของการเกิดชนชั้นใหม่ๆ เช่น ผู้ใช้แรงงาน กรรมกร รวมทั้งแรงงานในภาคธุรกิจซึ่งได้รับการศึกษา (white collar)

การที่จำนวนประชากรในประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมากจากการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว กอปรกับการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมทำให้เกิดการอพยพเข้าสู่เมืองของแรงงานในภาคเกษตรก่อให้เกิดการกลายสภาพจากชาวนาชาวไร่มาเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงการพัฒนาการศึกษาให้กว้างขวางออกไปได้ก่อให้เกิดกลุ่มพลังทางสังคมใหม่ๆ ซึ่งประกอบด้วย *กลุ่มแรก* กลุ่มนักธุรกิจในการธนาคาร สถาบันการเงิน นักธุรกิจนำเข้า-ส่งออก และผู้ลงทุนในธุรกิจอุตสาหกรรมและกิจการบริการ การเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อการส่งออก รวมถึงการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศนั้น เป็นที่มาสำคัญสำหรับการเกิดขึ้นของกลุ่มดังกล่าว แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและการดำเนินนโยบายพัฒนานั้นได้สร้างผลประโยชน์อย่างมหาศาลแก่กลุ่มดังกล่าว ซึ่งทำที่สุดการเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศ และการที่เศรษฐกิจของประเทศถูกผนวกเข้าไปสู่ระบบเศรษฐกิจโลก การอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ ได้ส่งผลกระทบต่อบทบาทและการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนักธุรกิจนี้ ในทางการเมือง *กลุ่มที่สอง* กลุ่มนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากจากการขยายการศึกษา มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยออกไปมากมาย จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างมากซึ่งสูงเกินกว่าที่ระบบราชการและภาคเอกชนจะรองรับได้ ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานซึ่งเป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม *กลุ่มที่สาม* คือกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริการ เป็นกลุ่มที่อพยพเข้าสู่เมืองเพื่อเข้าสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรม การดำรงชีวิตอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากได้ก่อให้เกิดการรวมตัวเข้ากันเป็นกลุ่มพลังที่สำคัญมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองและเรียกร้องผลประโยชน์แก่กลุ่ม และได้พัฒนาไปสู่การเป็นกลุ่มเรียกร้องทางสังคมและการเมือง

กลุ่มพลังดังกล่าวกล่าวจัดได้ว่ามีความตื่นตัวทางการเมืองและมีบทบาทสูงในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา

การกำเนิดขึ้นของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา การพัฒนาดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของชนชั้นนำในสังคมไทย และได้ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองไทยด้วยกล่าวคือ เกิดชนชั้นกลางในเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทุนนักธุรกิจซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจดีกว่าชนชั้นอื่นๆ ในสังคมเป็นทุนเดิม อีกทั้งได้รับผลพวงจากการพัฒนาดังกล่าวมากกว่ากลุ่มอื่นๆ นายทุนนักธุรกิจจึงสามารถเข้ามาแบ่งส่วนอำนาจในโครงสร้างการเมืองจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยได้ซึ่งชัดเจนอย่างยิ่งนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลา. 16 เป็นต้นมา ผลของการปะทะสังสรรค์ของพลังทั้งสองฝ่ายนี้ได้ก่อให้เกิดรูปแบบทางการเมืองอันเป็นการผสมผสานและประนีประนอมระหว่างโครงสร้างเก่ากับโครงสร้างใหม่ทางสังคมการเมืองขึ้นจนกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ภายใต้ระบบการเมืองเช่นนี้การเมืองไทยนับว่ามีเสถียรภาพและความต่อเนื่องมากที่สุดช่วงหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งยาวนานถึง 8 ปี และเป็น 8 ปีที่ภาคเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตมาในระดับที่ดีตลอด แม้ว่าจะต้องประสบกับภาวะชบเซาของเศรษฐกิจโลกในช่วงปี พ.ศ.2525 และ พ.ศ.2528 ก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศก็พบว่าถึงแม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะเติบโตได้ช้าลงก็ตามแต่ก็นับว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ กล่าวคือ ในขณะที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกขยายตัวประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการขยายตัวของเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี 2523 ถึง 2529 ได้ขยายตัวโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5 ต่อปี และเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจไทยสามารถเจริญเติบโตได้พอสมควรนั้นก็พบว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมไว้ได้ แต่ส่วนสำคัญเกิดจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและภาคเอกชนของไทยสามารถปรับตัวแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ดี การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนี้มีสาเหตุมาจากการที่เศรษฐกิจของไทยได้เปิดตัวออกสู่ระบบเศรษฐกิจโลก (internationalization) มากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือทำให้มีการเติบโตของภาคส่งออก (foreign market) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการเปลี่ยนแปลงส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบที่เน้นอุตสาหกรรมผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) มาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization) ซึ่งเริ่มบรรจ



อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) โดยรัฐได้เสนอนโยบายการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกและเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการสร้างแรงจูงใจแก่ภาคเอกชนในการผลิตเพื่อการส่งออก ตลอดจนเน้นการลงทุนเอกชนและทุนต่างชาติเป็นหลัก และแนวทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยส่งเสริมการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกนี้ก็ถูกใช้ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) นอกจากนี้ยังทำให้การลงทุนในประเทศขยายตัวมากขึ้น ส่วนสำคัญเกิดจากการลงทุนจากต่างประเทศ (foreign investment) อันเป็นผลมาจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐ

การลงทุนของบริษัทต่างชาติในประเทศไทยมีรูปแบบต่างๆกันตามลักษณะและประเภทของธุรกิจ โดยทั่วไปแล้วอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้คือการร่วมลงทุน การลงทุนโดยตรงในรูปบริษัทต่างประเทศและการให้กู้ยืม การเข้ามาของทุนต่างชาตินี้ได้ส่งผลให้บริษัทธุรกิจ มีการพัฒนาเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้จากจำนวนเงินต่างประเทศที่ไหลเข้าสู่การลงทุนไทย กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2523 มีจำนวนเงินลงทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้าสู่การลงทุนไทยกล่าวคือในปี พ.ศ.2523 มีจำนวนเงินลงทุนจากต่างประเทศรวม 31,737 ล้านบาท อีกปีถัดมาคือ พ.ศ.2525 จำนวนเงินลงทุนเพิ่มขึ้นเป็น 51,433 ล้านบาท และเพิ่มสูงขึ้นถึง 70,392 ล้านบาทในปีพ.ศ.2530<sup>23</sup> จากการขยายตัวของการลงทุนนี้มีผลให้บริษัทธุรกิจที่มีการลงทุนจากต่างประเทศขยายบทบาททางการเมืองอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่กระทำโดยการติดต่อผ่านกลุ่มธุรกิจของไทยหรือสมาคมต่างๆในภาคธุรกิจ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของไทยจะเป็นฝ่ายวิ่งเต้นติดต่อกับกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจปกครองประเทศ เพื่อให้การประกอบธุรกิจของตนได้รับการคุ้มครองหรือได้รับสิทธิพิเศษต่างๆในการประกอบธุรกิจ การติดต่อร่วมมือเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์และสิทธิพิเศษต่างๆระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมือง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเสมอ แต่รูปแบบของการติดต่อและการร่วมมืออาจจะเปลี่ยนแปลงไปยุคสมัยและสถานการณ์ทางการเมือง

เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์แบบต่อเนื่องซึ่งกันและกัน ดังนั้นเมื่อปัจจัยทางสังคมและทางเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง

---

<sup>23</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ, "เศรษฐกิจไทยในระบบเศรษฐกิจโลก," ใน พลวัตไทย : มุมมองจากเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 29-30.

ทางการเมืองและการกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตด้วย<sup>24</sup> ในยุคสมัยของประชาธิปไตยครึ่งใบก็เช่นกันการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจที่เพิ่งกล่าวมาได้ส่งผลให้องค์กรทางธุรกิจมีขนาดใหญ่สลับซับซ้อนและมีความใกล้ชิดทางการเมืองมากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือในช่วงเวลานี้ได้มีนักธุรกิจได้ก้าวเข้ามาสู่เวทีการเมืองอย่างมาก และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของการเมืองไทย ทั้งนี้เนื่องจากแม้ว่าในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นจะมีรูปแบบกึ่งอำนาจนิยมอยู่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังภายนอกระบบราชการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์หลักๆของฝ่ายพลังอำนาจโดยนั้นยังคงอยู่ในการควบคุมโดยเหล่าบรรดาผู้นำกองทัพและข้าราชการระดับสูงต่อไปเช่นการกำกับดูแลกองทัพ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น ดังนั้นกลุ่มนายทุนนักธุรกิจซึ่งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงอยู่แล้วจึงเห็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจโดยวิธีการกึ่งอำนาจนิยมกึ่งประชาธิปไตยซึ่งเปิดโอกาสให้เช่นนี้ย่อมจะดีกว่าการอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์เช่นที่เคยเป็นมา

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มธุรกิจนั้นเริ่มปรากฏเด่นชัดอย่างมากภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และแม้ว่าในช่วงปี พ.ศ.2519-2520 สภาพการเมืองจะได้พลิกกลับมาสู่ระบอบอำนาจนิยมอีกครั้ง แต่ก็ไม่ได้ทำให้แนวโน้มของการเพิ่มบทบาทและจำนวนของกลุ่มธุรกิจต้องหยุดชะงักลงแต่ประการใด ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการที่ภาคธุรกิจของไทยได้ผูกติดกับตลาดโลกดังที่ได้กล่าวมานั้นส่งผลให้กลุ่มธุรกิจต่างๆรวมตัวกันมากขึ้นในรูปของสมาคมการค้าเพื่อเพิ่มพลังในการกดดันรัฐบาล และในทางกลับกันภาครัฐบาลเองก็ต้องการความช่วยเหลือและความร่วมมือจากภาคธุรกิจเอกชนในการช่วยเหลือแก้ไขในลักษณะของการเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาล ดังนั้นความพยายามที่จะเพิ่มบทบาทของเอกชนในรูปของสถาบันธุรกิจเพื่อให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงมีผลทำให้เกิดองค์กรธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2526-2529) ซึ่งมีการกำหนดให้ระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาของสถาบันการเงิน การอุตสาหกรรม และธุรกิจการเกษตร

<sup>24</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 453-454.

ตารางที่ 3.5 จำนวนสมาคมการค้าในประเทศไทยจำแนกตามปีที่จัดตั้ง (พ.ศ.2509-2531)

ปี	กรุงเทพฯ	ภูมิภาค	รวม
2509	7	2	9
2510	26	8	34
2511	15	5	20
2512	5	2	7
2513	2	1	3
2514	5	-	5
2515	6	1	7
2516	5	-	5
2517	4	4	8
2518	10	3	13
2519	13	1	14
2520	4	1	5
2521	12	4	16
2522	4	-	4
2523	4	1	5
2524	10	2	12
2525	8	5	13
2526	8	-	8
2527	8	8	16
2528	5	2	7
2529	9	3	12
2530	9	4	13
2531	6	1	7

ที่มา : กองสถาบันการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

อ้างอิงใน อเนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, (สำนักพิมพ์คบไฟ, 2539)

อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นของสมาคมการค้าต่าง ๆ นั้นก็ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มทางธุรกิจทุกกลุ่มจะได้เข้าร่วมจัดตั้งเป็นสมาคมการค้าเพื่อมีอิทธิพลต่อบทบาทต่อการตัดสินใจของรัฐ จะพบว่าเมื่อจำแนกประเภทของสมาคมการค้าตามมาตรฐานการจำแนกอุตสาหกรรมของประเทศ ปรากฏว่า สมาคมการค้าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านพาณิชย์กรรมซึ่งครอบคลุมกิจการการค้าระหว่างประเทศด้วย จำนวนสมาคมการค้าในกลุ่มนี้เพิ่มจาก 20 แห่งในปี พ.ศ.2510 เป็น 62 แห่งในปี พ.ศ.2525 ในขณะที่สมาคมการค้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักด้านการผลิต เพิ่มจาก 17 แห่งในปี พ.ศ.2510 เป็น 46 แห่งในปี พ.ศ.2525 กลุ่มผลประโยชน์สองกลุ่มใหญ่ดังกล่าวนี้มี

อัตรากระจุกตัวสูงมาก โดยจะพบว่าในปี พ.ศ.2525 นั้น กลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองกลุ่มคิดเป็นร้อยละ 67.1 ของสมาคมการค้าทั้งหมด

ตารางที่ 3.6 จำนวนสมาคมการค้าจำแนกตามประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2510-2530

ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2510		2525		2530	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1.เกษตรกรรม การค้าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง	2	4.2	13	8.1	17	7.3
2.การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	1	2.1	4	2.5	4	1.7
3.การผลิต	17	35.4	46	28.6	67	28.7
4.การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	-	-	-	-	1	0.4
5.การก่อสร้าง	1	2.1	3	1.9	3	1.3
6.การขายส่ง การขายปลีก กิจการอาหาร การค้าระหว่างประเทศ	20	41.7	62	38.5	89	38.2
7.การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม	1	2.1	8	5.0	12	5.2
8.บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ	3	6.2	9	5.6	12	5.2
9.บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	3	6.2	10	6.2	15	6.4
10.กิจกรรมซึ่งมีอาจะระบุได้	-	-	6	3.7	13	5.6
รวม	48	100.0	161	100.0	233	100.0

ที่มา : รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530, หน้า 115.

การให้กลุ่มธุรกิจมีบทบาทในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งถึงจุดการร่วมมือสูงสุดในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชน เพื่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยมีสถาบันธุรกิจเอกชนที่สำคัญ 3 สถาบันคือหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นตัวแทนหลัก คณะกรรมการร่วมดังกล่าวได้ขยายบทบาทแทรกออกไปเป็น กรอ.ระดับภูมิภาคและจังหวัดด้วย ด้วยเหตุนี้จึงอาจสรุปได้ว่า กลุ่มธุรกิจได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญ เพราะการส่งเสริมของรัฐบาลเองให้ธุรกิจภาคเอกชนมีบทบาทเข้าร่วมมากขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย รูปแบบของ กรอ. นี้ นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์การแบบ state corporatism ซึ่งคือแนวทางการจัดตั้งกลุ่มโดยรัฐเข้าไปมีบทบาทในการจัดตั้งสมาคมหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ๆอย่างเป็นทางการ<sup>25</sup> โดยให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทในการเข้าร่วมในการเสนอแนะนโยบายและช่วยเหลือใน

<sup>25</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาลระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ. (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 9.

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจของภาครัฐ โดยรัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมของนักธุรกิจผ่านสถาบันดังกล่าวพร้อมทั้งควบคุมไปด้วย โดยอาศัยพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509 เป็นเครื่องมือในการควบคุม ปกติกกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ และกลุ่มสภาพแรงงานขนาดใหญ่เท่านั้นจึงจะได้รับเชิญเข้าร่วมในสถาบัน แต่สำหรับประเทศไทย กลุ่มสหภาพแรงงานยังมิได้รับการยอมรับสูงเท่ากับกลุ่มธุรกิจและไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกรอ.กรอ.ดังกล่าวจัดตั้งขึ้นในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งในช่วงตลอดระยะเวลาของการจัดตั้งนี้ กลุ่มธุรกิจได้อาศัยองค์กรนี้เป็นเครื่องมือในการผลักดันรัฐบาลให้มีการออกนโยบายอย่างมากมาย ยิ่งไปกว่านั้น กรอ.ยังได้กระจายไปสู่ระดับภูมิภาคด้วย ซึ่งอาจนับได้เป็นจุดพัฒนาการสูงสุดขององค์กรธุรกิจ โดยในช่วงระหว่าง พ.ศ.2526-2527 รัฐบาลได้เริ่มสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรธุรกิจระดับจังหวัดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหอการค้าจังหวัดและผลจากการนี้ทำให้หอการค้าจังหวัดมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือจากจำนวน 4 แห่งในปี พ.ศ.2521 เพิ่มขึ้นเป็น 28 แห่งในปีพ.ศ. 2526 และในปี 2529 นั้นมีหอการค้า ครอบคลุมจังหวัดทั่วประเทศ<sup>26</sup>

แม้ว่าพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509 มาตรา 23 นั้นห้ามมิให้สมาคมการค้าดำเนินการทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้วบรรดานายทุนนักธุรกิจทั้งหลายต่างก็ใช้สมาคมการค้าเป็นกลไกในการผลักดัน หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐให้มีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งดำเนินการโดยอาศัย กรอ. ส่วนอีกวิธีการหนึ่งก็คือการสนับสนุนให้ผู้นำของสมาคมและหอการค้าเข้าไปมีบทบาทในโครงสร้างอำนาจรัฐโดยตรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคณะรัฐมนตรี ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้นรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางให้กล่าวคือรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ตัวอย่างเช่น นายอบ วสุรัตน์ อดีตประธานหอการค้าไทยและประธานหอการค้าเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในปี พ.ศ.2526 พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร อดีตหัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทยก็เคยดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลหลายสมัยหลายตำแหน่งเป็นต้น นอกจากนี้ก็อีกวิธีการหนึ่งที่ยังใช้จากอดีตมาจนถึงปัจจุบันก็คือการอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคล ซึ่งมีแนวโน้มลดน้อยลงแต่ก็ยังเป็นส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญอยู่

<sup>26</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539), หน้า 31.

ในช่วงระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มมาตั้งแต่หลัง 14 ตุลาคม 2516 ประกอบกับการที่ภาคธุรกิจได้ขยายตัวออกสู่ระบบทุนนิยมโลกมากขึ้นจึงส่งผลให้รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญขององค์กรเหล่านี้อันมีผลให้สถานภาพของสมาคมการค้าต่างไปจากอดีตที่เห็นว่าเป็นคู่แข่งทางการค้ากับคนไทยเนื่องมาจากสมาคมการค้าก็มีกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเช่น ส่งเงินไปช่วยรัฐบาลจีนคณะชาติในประเทศจีน เป็นต้นดังนั้นรัฐจึงเปิดโอกาสให้องค์กรเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมช่วยในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติมากขึ้นแต่ก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ทั้งนี้เนื่องมาจากโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้การถือกุมอำนาจเด็ดขาดส่วนหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกดดันและควบคุมยังอยู่ในมือของฝ่ายผู้นำทหารและข้าราชการพลเรือนซึ่งสามารถลุกขึ้นมาทำการรัฐประหารล้มล้างระบบการเมืองที่บรรยาอากาศประชาธิปไตยอยู่บ้างในเวลานั้น ซึ่งจะส่งผลอย่างยิ่งต่อการได้หรือเสียผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจที่มีอยู่แล้วในอำนาจการเมืองขณะนั้นลง ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจเหล่านี้ก็ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะเป็นพลังในการต่อต้านอำนาจของฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนได้อย่างเด็ดขาด ดังนั้นจึงมีลักษณะประนีประนอมในลักษณะโอนอ่อนผ่อนตามกับฝ่ายผู้นำทหารและข้าราชการพลเรือนอยู่เสมอ และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่มีนักธุรกิจเฟื่องฟูขึ้นโดยตลอด แม้ว่าในช่วงของรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะมีน้อยก็ตามทั้งนี้อาจเนื่องมาจากช่วงเวลานั้นยังเป็นช่วงของการปรับตัวของระบบการเมืองเข้าสู่ดุลยภาพ ซึ่งต่อมาในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จำนวนองค์ประกอบของนักธุรกิจในคณะรัฐมนตรีก็สูงขึ้นมาตลอด โดยเฉพาะในรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ชุดหลังจากนั้นมีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีทั้งหมดจากการศึกษาองค์ประกอบของจำนวนนักธุรกิจทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีจะเห็นได้ว่าข้อมูลนั้นมีความสอดคล้องกันกล่าวคือ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวระบบการเมืองนั้นมีเสถียรภาพอย่างยิ่งที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าโดยตัวของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันหลักๆในโครงสร้างสังคมไทยโดยเฉพาะจากสถาบันกองทัพ ทั้งนี้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นสามารถเป็นตัวแทนภาพพจน์อันดีงามของกองทัพได้ ซึ่งภาพพจน์ของกองทัพได้ตกต่ำสุดขีดนับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นผูกติดกับการสนับสนุนโดยกองทัพอย่างมาก ดังนั้นเมื่อกองทัพถอนการสนับสนุนจึงทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องหลุดจากวงอำนาจการเมืองไปด้วยดังจะเห็นได้จากการทำรัฐประหารถึง 2 ครั้งในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพรรคการเมืองที่ประกอบไปด้วยนายทุนนักธุรกิจเช่น

พรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยซึ่งไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถมีเสียงข้างมากในสภาได้ ประกอบกับพรรคการเมืองไทยยังขาดความเข้มแข็งอยู่มาก ดังนั้นจึงต้องเชิดชูบุคคลที่สามเพื่อ การประนีประนอมและปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาได้ ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องอย่างยิ่ง กับการวิเคราะห์ของสำนักฟิงพิงและสำนักมาร์กซิสที่มองว่าการที่ชนชั้นนายทุนนักธุรกิจนั้น อ่อนแอจึงทำให้ไม่สามารถขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยได้ ดังนั้นจึงต้อง หันหน้าเข้าพึ่งฝ่ายขุนนางและข้าราชการซึ่งมีความเข้มแข็งกว่าในการเข้ามาทำหน้าที่ปกป้อง และดูแลให้การสะสมทุน (capital accumulation) ในระบบทุนนิยมของพวกเขาดำเนินไปอย่าง ราบรื่นปราศจากความขัดแย้งและต่อต้านจากชนชั้นแรงงาน

ดังนั้นช่วงเวลาแห่งการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ไม่ปฏิเสธบทบาทของชนชั้นนายทุนในระบบพรรคการเมือง ทำให้นายทุนนักธุรกิจจำนวนมาก และหลายนักธุรกิจหลายตระกูลตัดสินใจเล่นการเมืองในระบบนี้ โดยเปิดเผยหลังจากที่อยู่ เบื้องหลังพรรคการเมืองมาโดยตลอดตัวอย่างของปรากฏการณ์นี้คือการสมัครลงรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายพงษ์ สารสิน ในปี 2529 นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ นายประจวบ ไชยสาส์น นายกร ทักษะรังสี นายพรเทพ เตชะไพบูลย์ พร้อมกันนั้นส.ส.เก่า ที่ต้องการสร้างทายาททางการเมืองโดยแสดงตัวโดยเปิดเผยเช่น ตระกูลวงศ์วรรณ ตระกูลรัตกุล ตระกูลฉายแสง ตระกูลสรวาส ตระกูลเหล่านี้นอกจากมีพ่อ ลูก พี่น้อง พี่เขย น้องเขย หลาน สะใภ้ ลงสมัครรับเลือกตั้งพร้อมๆกัน ทั้งนี้กรณีดังกล่าวนี้เป็นเพราะเชื่อว่าการเมืองแบบเปิดเผยของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะเป็นช่องทางในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้นั้นเอง<sup>27</sup> ซึ่งภายใต้ กลไกระบบรัฐสภาแบบประชาธิปไตยครั้งนี้ได้ทำให้การสืบทอดอำนาจลงตัว ตลอดจน การเปลี่ยนถ่ายและการเข้าสู่อำนาจเป็นไปโดยสันติวิธีและมีกฎเกณฑ์ที่แน่ชัด สิ่งเหล่านี้อย่างน้อย ก็เป็นเครื่องรับประกันผลประโยชน์และสถานะในระยะยาวของนักธุรกิจในเวทีการเมือง ได้อย่างมาก

แม้ว่าการเมืองในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบจะยังคงความเป็นการเมืองแบบอำนาจนิยม อยู่บ้าง แต่ในความเป็นจริงที่มีใช่เป็นระบบอำนาจนิยมแบบรัฐอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ดังที่เคยเป็นมา ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้การเมืองไทยได้เปลี่ยนไปสู่รูปแบบของรัฐอำนาจนิยม

<sup>27</sup> อุกฤษ ปัทมานันท์, "บทบาทของชนชั้นนายทุนไทยจากปี 2519-2534" ใน ผาสุก พงษ์ ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 71.

โดยระบบราชการ (bureaucratic authoritarian) ซึ่งฝ่ายข้าราชการทหารและพลเรือนมิได้ถืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (totalitarianism) เหมือนที่เคยเป็นมาในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอม กองทัพจากที่เคยเป็น “ทหารเผด็จการ” (interventionist army) ที่สามารถเข้ามา take over รัฐบาลพลเรือนโดยอ้างความจำเป็น ซึ่งในกรณีของไทยนั้นเรื่องที่ถูกต้องมากที่สุดเรื่องหนึ่งก็คือความมั่นคงของชาติได้ลดบทบาทและฐานะของตนเองมาเป็น “ทหารกำกับ” ซึ่งคอยกำกับดูแลและแทรกแซงรัฐบาลโดยทางอ้อม เพื่อให้ดำเนินนโยบายทางการเมืองเป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับ “ผลประโยชน์หลักของกองทัพ” (core interests) ซึ่งในกรณีของกองทัพไทยในสมัยประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นวิธีที่นิยมใช้มากที่สุดนั้นก็คือการตบเท้าเข้าพบนายกรัฐมนตรี และการถอนการสนับสนุนตัวนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้เนื่องมาจากความเจริญเติบโตของ “ประชาสังคม” (civil society) ซึ่งก็หมายรวมถึงภาคเศรษฐกิจด้วยซึ่งทำให้ชนชั้นอื่นๆ ในสังคมมีความเข้มแข็งขึ้นในความหมายของการกลายเป็นชนชั้นที่มีจิตสำนึกร่วมกันและแสดงความต้องการในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ในกรณีของไทยนั้นชนชั้นนายทุนนักธุรกิจซึ่งเจริญเติบโตมากับชนชั้นผู้นำทหารและข้าราชการพลเรือนจนกลายเป็นหุ้นส่วนหนึ่งในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองไทยและเป็นตัวที่คอยถ่วงดุลกับอำนาจของพลังอำนาจประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้บทบาทและอิทธิพลของนายทุนนักธุรกิจที่มีต่อการเมืองไทยนั้นได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก 2 ประการคือ การเข้ามีส่วนร่วมโดยตรง (direct participation) ในส่วนของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ทั้งในส่วนของ การเลือกตั้งและการสนับสนุนพรรคการเมืองและในรูปของการเป็นกลุ่มล็อบบี้ (group-based lobbying) และความเป็นสมาชิกภาพ (memberships) ในกรอ. ดังนั้นภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้จะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม บทบาทของกลุ่มนายทุนนักธุรกิจในการเมืองไทยอย่างน้อยก็ได้กลายเป็นโครงสร้างอันสำคัญอย่างหนึ่งในการทำหน้าที่ที่ขัดทานกับพลังอำนาจของฝ่ายอำนาจประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้คอยล้ำเส้นจากบทบาทและสถานะที่พวกเขาดำรงอยู่ในเวลานั้น เห็นได้ชัดจากกรณีของพรรคการเมืองในการร่วมกันคัดค้านการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มทหารในปี พ.ศ. 2526 นอกจากนี้กลุ่มนักธุรกิจและการเมืองได้กลายเป็นกลไกที่สำคัญในระดับของการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและระบบรัฐสภาเพราะพวกเขาย่อมตระหนักดีว่าด้วยวิธีการเช่นนั้นจึงจะเป็นสิ่งประกันและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพวกเขาเอาไว้ได้

สำหรับกลุ่มพลังนักธุรกิจนั้นจะพบว่าจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาตินั้นได้ทำให้นายทุนนักธุรกิจ สามารถเลื่อนฐานะขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้าง



ของชนชั้นนำไทยอันประกอบด้วยกลุ่มอำนาจสามเส้าอันได้แก่นายทหารระดับสูง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจในกิจการขนาดใหญ่ทั้งทุนธนาคารและทุนอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันการเติบโตและความเข้มแข็งของนายทุนนักธุรกิจที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ทำให้สามารถต่อรองทางการเมืองกับอำนาจทางการเมืองอื่นๆไม่ว่าจะเป็นผู้นำทหารและผู้นำในระบบราชการได้มากขึ้น จึงส่งผลให้โอกาสของนายทุนนักธุรกิจที่จะเข้ามาขอส่วนแบ่งในการกุมอำนาจรัฐจึงขยายตามไปด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ระบบเศรษฐกิจได้ขยายตัวออกไปสู่ระบบทุนนิยมโลก ทำให้ขนาดและระบบขององค์กรธุรกิจทั้งหลายมีความใหญ่โตและสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีความรู้สึกไวต่อผลกระทบอันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีการประสานสัมพันธ์เป็นหนึ่งเดียวระหว่างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศกับระบบเศรษฐกิจของโลก ดังจะเห็นได้ว่าการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ.2500-2505 มีบรรษัทข้ามชาติในประเทศไทยรวมกันทั้งหมดแค่ 19 บรรษัท แต่ในระหว่างระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมาคือ ระหว่างปี พ.ศ.2506-พ.ศ.2515 จำนวนของบรรษัทข้ามชาติในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างมากคือ 73 บรรษัท<sup>28</sup> และยิ่งทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆในขณะที่เดียวกันระบบเศรษฐกิจของไทยได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของโลกมากยิ่งขึ้น

แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของความสามารถในตัวของระบบราชการที่จะควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนั้น ย่อมเป็นการรองรับความชอบธรรมของนายทุนนักธุรกิจที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐในการควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหาอันอาจเกิดขึ้นได้ในตัวของระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนต่อไปและรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพมากที่สุด การเพิ่มขึ้นของบทบาทของนายทุนนักธุรกิจนี้ได้ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญและเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่จะให้ได้ผลสมบูรณ์ตามเป้าหมายนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด และเพื่อที่จะทำให้การร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างตลอดจนมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถาบันฝ่ายธุรกิจเอกชนเสียใหม่ด้วยการสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนแต่ละสาขาวิชาชีพได้มีการควบคุมตนเองในรูปของสมาคมการค้าและหอการค้าและเพื่อที่จะให้สถาบันดังกล่าวนี้สามารถที่จะร่วมมือกับรัฐบาลดำเนินกิจการงานต่างๆให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศจึงได้ออก

<sup>28</sup> สุวินัย ภรณวลัย, ทฤษฎีบรรษัทข้ามชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 75.

พระราชบัญญัติหอการค้าขึ้นมา ซึ่งตามมาตรา 28 ของ พรบ.ฉบับนี้ หอการค้านอกจากมีหน้าที่ในการส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรมแล้วยังต้องมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ตลอดจนทำการประสานงานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจแก่รัฐบาลอีกด้วย ผลที่ตามมาก็คือ บรรดาพ่อค้านายทุนได้ใช้สมาคมการค้าเป็นช่องทางในการสร้างพลังกดดันทางการเมืองเพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายที่ขัดต่อผลประโยชน์และผลักดันให้ดำเนินนโยบายที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน<sup>29</sup>

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมนี้ได้นำไปสู่ความสลับซับซ้อนมากขึ้นในขณะในช่วงเวลาอันยาวนานของระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยและอำนาจนิยมทหารนั้น ได้ปิดช่องทางของกระแสความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาโดยตลอด ขณะเดียวกันภายใต้ระบบการเมืองเช่นนี้ก็เชื่อว่าจะมีเอกภาพเสียทั้งหมดแต่กลับอำนาจทางการเมืองกลับถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ (cliques) อันอยู่บนฐานของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client) ระหว่างข้าราชการที่มีอำนาจกับกลุ่มธุรกิจ ลักษณะเช่นนี้จึงต้องอาศัยผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาด รวมถึงมีความสามารถในการกระจายและลดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้ ซึ่งในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นปัญหาในเรื่องนี้ถูกขจัดออกไปได้เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สามารถควบคุมตำแหน่งสำคัญทางการเมืองไว้ได้เกือบหมดกล่าวคือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก นายกรัฐมนตรี และอธิบดีกรมตำรวจ และในเวลาเดียวกันก็ยังได้รับการสนับสนุนทางการเงินและความช่วยเหลือทั้งจากกลุ่มธุรกิจในประเทศ และรัฐบาลของสหรัฐซึ่งมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในสมัยนั้นด้วย ส่วนสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร นั้นการรวมศูนย์อำนาจในลักษณะดังกล่าวเริ่มสั่นคลอนทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้สังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในขณะเดียวกันก็ได้สร้างกลุ่มต่างๆ ที่กลายเป็นพลังทางการเมืองนอกระบบราชการอันสำคัญ ซึ่งมีความต้องการเข้าร่วมทางการเมืองสูง นอกจากนี้ภายใต้ระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยดังกล่าวนั้นดังกล่าวนั้นได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าจักรวรรดินิยมภายใต้ระบบราชการขึ้นซึ่งหมายถึงการที่องค์กรภายในระบบราชการที่เข้มแข็งกว่าพยายามจะตั้งองค์กรที่อ่อนแอกว่าเข้าไปรวมอยู่ด้วยกันทั้งนี้เพื่อจะดูดเอาทรัพยากรและงบประมาณซึ่งอาจทำได้โดยการขยายหน่วยงานออกไปและการดึงหน่วยงานอื่นเข้ามาสังกัดเป็นต้น ซึ่งต่างก็แย่งชิงผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องตนและนำไปสู่ความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในระบบ

<sup>29</sup>รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 110.

ราชการเอง ขณะเดียวกันในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร นั้นไม่สามารถควบคุมและประสานผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้ได้อันเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งในความไร้เสถียรภาพของระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของความขัดแย้งในการแต่งตั้งพวกพ้องตนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งสูงๆ อันสำคัญรูปธรรมสำคัญคือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร กับกลุ่มของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่ระบบการเมืองมีลักษณะเป็นระบบการเมืองแบบปิดนี้ได้ออกให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางการเมืองกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ข้อเรียกร้องและความต้องการต่างๆ ของกลุ่มพลังในสังคมไม่ได้รับการตอบสนอง ปัญหาเหล่านี้เมื่อผนวกเข้ากับสถานการณ์ที่สูงงอมเช่น การจับตัวผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญไปคุมขัง ความถดถอยทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชันในกลุ่มผู้มีอำนาจ นั้นในที่สุดได้ทำให้ระบอบการเมืองในแบบถนอมดังกล่าว ต้องสิ้นไปในที่สุดโดยการลุกฮือขึ้นมาต่อต้านของมวลชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งได้ปิดฉากการครองอำนาจทางการเมืองของฝ่ายอำมาตยาธิปไตยโดยเฉพาะทหารในการเมืองไทยไว้แต่เพียงกลุ่มเดียวลงอย่างสิ้นเชิง

#### บทสรุปของประชาธิปไตยครึ่งใบ: การประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจ

จากความรุนแรงในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่นิสิตนักศึกษาและประชาชนได้ลุกขึ้นโค่นล้มระบอบการเมืองเผด็จการนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปิดประตูการเมืองไทยไปสู่ยุคประชาธิปไตยเบ่งบานสู่ระบอบการเมืองแบบเปิดโดยประชาชน แต่ในความเป็นจริงนั้นภายใต้ระบบการเมืองและช่วงเวลาดังกล่าวสภาพทางการเมืองดูเหมือนตกอยู่ในภาวะอนาธิปไตย (anarchy) ความวุ่นวายมีปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลาซึ่งเป็นผลมาจากการระเบิดออกของกลุ่มพลังต่างๆ และความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอันมากมายของประชาชนซึ่งถูกกดบังคับไว้เป็นเวลานาน โดยสะท้อนผ่านการชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาลซึ่งเกิดขึ้นในตลอดช่วงเวลา สภาพดังกล่าวนี้ในสายตาของกองทัพแล้วดูเหมือนว่าประเทศได้เข้าสู่ภาวะโกลีวีกฤตและกำลังจะประสบกับภาวะวิกฤตซึ่งประเทศในแถบอินโดจีนก็มีตัวอย่างให้เห็นแล้วจากชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ช่วงเวลานี้ดังกล่าวนี้นับเป็นฝันร้ายของกลุ่มอำนาจอำมาตยาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพ สถานะในทางอำนาจของกองทัพนั้นถูกคุกคามและดูแคลนอย่างรุนแรง ทั้งจากกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ภายนอกรัฐสภาและจากบรรดานักการเมืองภายในสภาด้วย ดังจะเห็นได้จากการคัดเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติปลายปี พ.ศ. 2516 มีนายทหารได้เข้าร่วมเพียง 25 คน หรือร้อยละ 8.36 ปีต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งแสดงถึงความตกต่ำของเกียรติภูมิหรืออภิสิทธิ์ของข้าราชการประจำอย่างเห็นได้ชัด แทนที่จะเปิดโอกาสให้กับบรรดา “นักการเมือง-ข้าราชการ”

กลับปรากฏทบัญญัติว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกไม่ได้ นอกจากนี้นักการเมืองอาชีพยังได้เข้าเกี่ยวข้องกับกิจการด้านต่างๆภายในกองทัพด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลื่อนขั้นหรือตำแหน่ง การกำหนดนโยบายความมั่นคงของชาติ และการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งเคยเป็นกิจการของกองทัพอย่างเอกเทศ ซึ่งในมุมมองก็เป็นข้ออ้างสำคัญสำหรับการสร้างความเจริญเติบโตของกองทัพเองและการกำหนดฐานะกับบทบาทของตนสูงกว่าองค์กรอื่นในสังคม ผลประโยชน์ร่วมของอาชีพ ศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และอำนาจทางการเมืองของทหารถูกกระทบกระเทือนจนตกต่ำโดยไม่มีผู้นำทหารระดับสูงคนใดแสดงตัวออกมาทัดทานกระแสนั้น<sup>30</sup>

ในที่สุดความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ก็นำการเมืองไทยกลับสู่ระบอบอำนาจนิยมทหารอีกครั้งหนึ่งด้วยเหตุการณ์รัฐประหารเลือดในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยคณะปฏิรูปการปกครองนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลชุดนี้อยู่ภายใต้การค้ำจุนของทหารและในขณะเดียวกันก็มีนโยบายขจัดและทำการปราบปรามฝ่ายที่มีความคิดขัดแย้งกับตนเองอย่างรุนแรง ภายใต้การกลับมาของระบอบอำนาจนิยมใหม่นี้แทนที่จะช่วยให้สถานการณ์กลับฟื้นคืนสภาพที่ดี หากแต่เป็นไปในทางตรงข้ามคือทำให้สังคมแตกแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่ายยิ่งขึ้นไปอีกในช่วงเวลานี้ได้มีนักศึกษาปัญญาชนและประชาชนหนีเข้าป่าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลให้คณะรัฐประหารเดิมต้องการรัฐหารซ้ำอีกครั้งเพื่อล้มล้างรัฐบาลนายธานินทร์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 ในครั้งนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากความเห็นชอบของกองทัพ พร้อมทั้งนั้นก็ได้มีการประกาศว่าจะให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว และหลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ซึ่งถูกขนานนามว่าเป็น “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” (semi-democracy) และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดฉากการเมืองภายใต้ระบอบดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะผสมทั้งแบบอำนาจนิยมและแบบประชาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากการลุกฮือของมวลชนในปี พ.ศ.2516 และการรัฐประหารในปี พ.ศ.2519 ที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นถึงนัยของพัฒนาการทางการเมืองแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือการลุกฮือของนิสิต

<sup>30</sup>เฉลิมเกียรติ ผิวฉวน, ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2535), หน้า 62.

นักศึกษาปริญญาชนในปี พ.ศ.2516 แสดงให้เห็นว่าชนชั้นกรรมที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นและทนไม่ได้อีกแล้วต่อข้อจำกัดต่างๆที่กำหนดจากกลุ่มอำนาจโดยที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถเผชิญกับความขัดแย้งพื้นฐานที่ประเทศไทยประสบอยู่คือการข่มขู่จากฝ่ายคอมมิวนิสต์<sup>31</sup> ส่วนการรัฐประหารในปี พ.ศ.2519 ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้การกุมบังเหียนของนักธุรกิจจนทำให้คณะทหารต้องกลับเข้ามา กล่าวคือในทางการเมืองรัฐบาลนักธุรกิจไม่สามารถควบคุมบ้านเมืองให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของทหารช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองบ่อยครั้งทั้งการประท้วง การเดินขบวน การลอบสังหารผู้นำชาวนา การขับไล่ฐานที่ ส่วนในชนบทนั้นการขยายตัวของแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย(พคท.) ก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนจำนวนไม่น้อยที่เคยเป็นพันธมิตรกับชนชั้นนายทุนธุรกิจในการโค่นล้มเผด็จการทหารในปีพ.ศ.2516 ก็หันไปสนับสนุนฝ่ายซ้าย สถานการณ์อันเลวร้ายของบ้านเมืองนี้จึงนำไปสู่การกลับมาของฝ่ายอำนาจนิยมอีกครั้งภายใต้รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ได้รับการคุ้มครองและสนับสนุนจากทหาร ซึ่งดำเนินนโยบายปราบปรามฝ่ายตรงข้ามอย่างหนักหน่วงและใช้วิธีการรุนแรงผลที่ตามมาคือสถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปอีกจนนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520

จากประสบการณ์และบทเรียนในเหตุการณ์สำคัญสองครั้งดังกล่าวได้ทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจในสังคมไทยคือผู้นำทหารและนายทุนนักธุรกิจซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์อำนาจหลักเริ่มตระหนักถึงความเป็นจริงของสภาพสังคมการเมืองไทยที่จะต้องมีการดำรงอยู่ของพลังทั้งสองฝ่ายในเวทีการเมืองควบคู่กันไปจึงจะสามารถรักษาสถานภาพและผลประโยชน์ของพวกเขาเอาไว้ได้ ฝ่ายทหารนั้นไม่อาจจะยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยเฉพาะในแง่การบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศในทางด้านเศรษฐกิจ เพราะนับตั้งแต่มีการพัฒนาและสร้างความทันสมัยด้วยการทำให้เป็นอุตสาหกรรมในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาได้ทำให้ภาคธุรกิจของประเทศมีการขยายตัวกลายเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และได้ทำให้ประเทศไทยเข้าไปผูกติดอยู่กับระบบทุนนิยมโลกมากขึ้นอย่างแยกไม่ออก ดังนั้นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยนักธุรกิจซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจเข้ามาช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยง

<sup>31</sup> ปีเตอร์ เอฟ เบลล์, *ความเรียงว่าด้วยเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2503-2528* แปลโดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ และคณะ (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 40.

ไม่ได้ ขณะเดียวกันสำหรับฝ่ายนายทุนนักธุรกิจนั้น ในภาวะการทั่วไปก็คงเป็นเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายซึ่งการเมืองในระบบประชาธิปไตยยังล้มลุกคลุกคลาน และไม่ก่อให้เกิดการสร้างสถาบันทางการเมือง (political institutions) ที่เข้มแข็งขึ้นมารองรับการมีส่วนร่วมของพลังทางการเมืองกลุ่มต่างๆได้ สำหรับนายทุนนักธุรกิจนั้นมีความอ่อนแอเกินกว่าที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้ดังนั้นก็จึงไม่แปลกที่นายทุนนักธุรกิจนั้นต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของทหารมาตลอด ทั้งนี้เป็นเพราะว่าทหารนั้นเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการกดขี่และปราบปรามสูง (represssive state apparatus) โดยเฉพาะในการสถาปนาและรักษาความสงบมั่นคงให้กับระบบทุนนิยมเพื่อทำการสะสมทุนได้อย่างสะดวกและต่อเนื่อง ปราศจากการคุกคามของชนชั้นกรรมาชีพและชนชั้นล่างอื่นๆที่จะลุกขึ้นมาต่อต้าน

ดังนั้นหลังการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการกลับมาของฝ่ายอำนาจนิยมในรูปแบบใหม่ กล่าวคือมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในลักษณะของการประนีประนอมมากขึ้นกับฝ่ายเสรีนิยมซึ่งได้แก่พลังใหม่ๆที่เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะนายทุนนักธุรกิจและชนชั้นกลางในเมืองอื่นๆทั้งนี้การประนีประนอมดังกล่าวถูกแสดงออกโดยกติกามารยาททางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2521 โดยเป็นการพบกันครึ่งทางระหว่างฝ่ายอำนาจนิยมกับฝ่ายเสรีนิยม จนทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy) ซึ่งอาจตีความได้ว่า *ประการแรก* เป็นการพยายามรักษาสถานภาพและผลประโยชน์หลักของฝ่ายอำนาจนิยมโดยเฉพาะทหารในการเมืองไทยซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจอยู่ในระบอบอำนาจนิยมนั้นถึงเห็นว่าสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การมีแนวโน้มของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้นการที่ผู้นำในระบอบอำนาจนิยมจะยังคงรักษาอำนาจและสถานะตลอดจนผลประโยชน์หลัก (core interest) ในระยะยาวของตนเอาไว้ นั้นจำเป็นต้องมีการผ่อนปรนทางการเมืองมากกว่าการใช้วิธีกดขี่ ซึ่งรูปแบบการเมืองดังกล่าว นั้นออกมาในลักษณะของ "ประชาธิปไตยแบบจำกัด" (limited democracy) ซึ่งประชาธิปไตยแบบไทยก็เป็นลักษณะดังกล่าวคือการเปิดโอกาสให้พลังมวลชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายอำนาจนิยมโดยเฉพาะกองทัพก็ยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยอาศัยกลไกของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย (the security apparatus) ลักษณะเช่นนี้กองทัพจึงเล่นบทบาทเป็น "ผู้กำกับ" อันเป็นบทบาทหลักอันหนึ่งของทหารในการเมืองของประเทศโลกที่สาม กล่าวคือเมื่อโครงสร้างสังคมส่วนอื่นๆเช่น เศรษฐกิจ ภาคธุรกิจเอกชน ชนชั้นกลาง ขยายตัวเติบโตขึ้นมาในระดับหนึ่งทหารไม่อาจควบคุมการเมืองโดยใช้กำลัง (brute force) อย่างเดียวได้อีกต่อไป จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการต่างๆเพื่อดึงเอาพลังใหญ่ๆเหล่านี้มาเป็นทุน แนวโน้มเช่นนี้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและมีศัพท์เฉพาะที่ใช้เรียกทหารว่าเป็น Eurporalist army อาศัยการ

ผูกพันมิตรกับกลุ่มธุรกิจใหญ่ๆและสหภาพกรรมกร สำหรับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้นตัวอย่างที่เด่นชัดของรูปการดังกล่าวคือกรณีของประเทศอินโดนีเซียที่มีการจัดตั้งพรรค Golka โดยกองทัพ ซึ่งกรณีดังกล่าวก็คือการที่ทหารเข้าไปควบคุมรัฐบาลและกลไกทางการเมืองอย่างใกล้ชิด

สำหรับประเทศไทยนั้นรูปแบบการเมืองเช่นนี้ได้แสดงตัวให้เห็นตลอดช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบโดยคณะทหารจะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2521 ที่ตนมีส่วนร่วมร่างขึ้นเข้ามาควบคุมทางการเมืองโดยเฉพาะในประเด็นที่ว่านายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการที่ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งข้าราชการประจำและตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ทหารยังอาศัยกองทัพซึ่งเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการกดดันและปราบปรามสูงเป็นกลไกในการข่มขู่และผลักดันการเมืองให้เป็นไปตามทิศทางที่ตนต้องการอีกด้วยซึ่งในสมัยของประชาธิปไตยครึ่งใบกลุ่มทหารได้แสดงบทบาทเป็น“ผู้กำกับ” มาตลอดยุคสมัยเช่นการกดดันของกลุ่มทหารยังเติร์กที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หรือความพยายามให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กลับไปมีลักษณะอำนาจนิยมของคณะทหาร ซึ่งนำโดยพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และพลเอกวิจิตร กุลวณิชย์ ในปี พ.ศ.2526 เป็นต้น ความพยายามทั้งหลายเหล่านี้คืออุบายของกลุ่มทหารที่จะครองอำนาจต่อไปให้นานที่สุด<sup>32</sup>

*ประการที่สอง* ประชาธิปไตยครึ่งใบสะท้อนให้เห็นการมองการเมืองในลักษณะของความเป็นจริงในประเด็นของการสร้างสถาบันอันเป็นการผสมของเก่าเข้ากับของใหม่ ซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมากมายทางสังคมก็ตามแต่โครงสร้างอำนาจและสถาบันทางสังคมก็ยังไม่เปลี่ยนไปจากเดิมมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับทหารและข้าราชการพลเรือน กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไปในทางการเมืองไทย ซึ่งมีสาเหตุมาจาก 4 ประการ คือ *ประการแรก* ประเทศไทยไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้น การที่ไม่เคยถูกต่างชาติปกครองทำให้ผู้นำสามารถรักษาอำนาจและฐานะไว้ได้ ซึ่งต่างจากสังคมที่เคยเป็นเมืองขึ้น ซึ่งการปกครองของอาณานิคมได้ทำลายฐานอำนาจของผู้นำเก่าจะโดยวิธีและรูปแบบใดก็ตาม *ประการที่สอง* ประเทศไทยไม่เคยประสบการปฏิวัติดังเช่นในสหภาพโซเวียตหรือสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งทำลายระบบต่างๆทางสังคมโดยมีการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกแผ่นดินดังนั้นจึงทำลายผู้นำเก่าไปด้วย *ประการที่สาม* ประเทศไทยไม่เคยถูกบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่าง

<sup>32</sup>ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 209.

มากมายโดยต่างชาติเช่นประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง *ประการที่สี่* ประเทศไทยมิได้ถูกสงครามโลกครั้งที่สองกระทบมากไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางสภาวะแวดล้อมหรือสถาบันอันที่จริงประเทศไทยได้รอดพ้นจากภัยสงครามโดยที่มีความเสียหายน้อยมาก ดังนั้นโครงสร้างทางอำนาจและฐานะของผู้นำก็ยังคงไว้เหมือนเดิมตลอดมา กลุ่มผู้นำเหล่านี้เป็นพวกที่ระบบการเมืองจะต้องรับเข้าไป มิฉะนั้นพวกนี้จะหาทางแสดงตัวเองและเรียกร้องที่จะมีตำแหน่งในโครงสร้างของอำนาจ<sup>33</sup>

โดยสรุปแล้วประชาธิปไตยครึ่งใบจึงเป็นพัฒนาการหนึ่งอันสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจไทย โดยเป็นการผสมผสานและประนีประนอมกันระหว่างพลังทางสังคมเก่าอันได้แก่สถาบันทหาร ข้าราชการ กับพลังใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอันเป็นพลังภายนอกระบบราชการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องสิทธิของตนในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง กลุ่มพลังทางสังคมกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยนักธุรกิจทั้งภาคการค้าการเงิน การธนาคาร อุตสาหกรรม รวมถึงพนักงานระดับสูงจนถึงเสมียนสำนักงาน ผู้ประกอบการรายย่อย นายทุน นายหน้า นักศึกษา หรือแม้แต่คนในระบบราชการเองก็ตามซึ่งได้รับการศึกษามาเช่นเดียวกับบุคคลอาชีพอื่นๆ ซึ่งทำให้มีทัศนคติและแนวคิดสมัยใหม่ คนเหล่านี้ถ้าพูดโดยรวมแล้วก็คือชนชั้นกลางซึ่งจะมีบทบาทอย่างยิ่งในการช่วงชิงให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตย ดังคำกล่าวของ Barrington Moore jr. ที่ว่า *no bourgeois, no democracy* หรือแม้แต่พวกสำนักพึ่งพิง (dependency) อันเป็นแนวความคิดที่ทวนกระแสก็ตามก็ให้ความสำคัญกับชนชั้นนี้ไว้ไม่น้อย ในการพัฒนาประชาธิปไตย ประชาธิปไตยในโลกที่สามที่ล้มเหลวนั้นส่วนหนึ่งก็มาจากการที่นายทุนนักธุรกิจตลอดจนชนชั้นกลางอื่นๆมีความอ่อนแอจนต้องอาศัยสถาบันทหารเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและคุ้มครองผลประโยชน์ในการสะสมทุนให้กับตนในรูปแบบของ “อำนาจนิยมโดยระบบราชการ” (bureaucratic authoritarianism) เพราะฉะนั้นการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบจึงเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญยิ่งช่วงหนึ่ง และขึ้นอยู่กับว่าพลังภายนอกระบบราชการโดยเฉพาะนายทุน นักธุรกิจและชนชั้นกลาง จะสามารถพัฒนาความเข้มแข็งของตนได้มากน้อยเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มคนเหล่านี้จะต้องพัฒนาคุณภาพและความสามารถให้เป็นที่ยอมรับของกลุ่มคนอื่นในสังคม สิ่งเหล่านี้มีผลอย่างยิ่งในการกำหนดการพัฒนาประชาธิปไตยว่าจะไปในทิศทางใด

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 209-210.