

การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาททางการเมืองระหว่างรัฐบาลทหาร

กับรัฐบาลพลเรือน

ในการศึกษานี้ จะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาททางการเมืองระหว่างรัฐบาลทหารกับรัฐบาลพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๕๐๐ โดยใช้หลักทรัพยากรทางการเมืองเป็นแนวทางเปรียบเทียบข้อได้เปรียบเสียเปรียบ และใช้ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแนวทางวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมือง และอธิบายสาเหตุของการที่รัฐบาลทหารสามารถรักษาอำนาจไว้ได้นานกว่ารัฐบาลพลเรือน

จากการศึกษาเรื่องทรัพยากรทางการเมือง ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๑ ปรากฏว่ามีผู้จัดแบ่งประเภทของทรัพยากรทางการเมืองไว้หลายประเภท แต่ในการศึกษานี้ผู้เขียนจะเลือกใช้เฉพาะทรัพยากรทางการเมืองที่มีลักษณะเด่นและสำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินวิถีทางการเมืองของรัฐบาล เป็นแนวทางวิเคราะห์เปรียบเทียบ และรวมเอาทรัพยากรทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวไว้ในหัวข้อเดียวกัน

๑. ข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ทางการเมือง เป็นทรัพยากรทางการเมืองที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในปัญหาต่าง ๆ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถควบคุมทรัพยากรประเภทข้อมูลข่าวสารไว้ได้อย่างเด็ดขาด ย่อมมีข้อได้เปรียบในการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นข้อมูลข่าวสารจึงเป็นเสมือนรากฐานสำคัญประการแรกของการได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง

รัฐบาลทหาร โดยปรกติแล้วรัฐบาลทหารมักจะมีข้อได้เปรียบรัฐบาลพลเรือน ในด้านการควบคุมและรักษาข้อมูลข่าวสาร เพราะกลไกบางอย่างของระบบราชการ ทหาร สามารถปิดกั้นข้อมูลข่าวสารที่ดีถือว่าเป็นความลับ โดยไม่ยอมเปิดเผยให้ฝ่าย อื่นทราบ เช่น กิจการของหน่วยราชการทหารหน่วยต่าง ๆ ถือว่าเป็นความลับของทาง ราชการทหาร นอกจากนี้บางหน่วยงานยังทำหน้าที่เกี่ยวกับข่าวกรองทางทหาร เช่น กรมข่าวทหารซึ่งมีอยู่ทุกกองทัพ และยังมีศูนย์รักษาความปลอดภัยเป็นศูนย์กลางรวบรวม ข้อมูลข่าวสารการเคลื่อนไหวทางการ เมืองทั้งในและนอกประเทศ อีกกรณีหนึ่งได้แก่ การที่รัฐบาลทหารสามารถนำ เงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับเงินราชการลับไป แจกจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนแก่นักการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล โดยไม่มีการแสดง รายละเอียด ซึ่งทำให้ยากแก่การควบคุมตรวจสอบ นอกจากนี้ยังเข้าควบคุมสื่อสารมวลชนทุกชนิด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเผยแพร่ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ หรือ ให้เสนอข่าวสารเท่าที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนทราบเท่านั้น โดยเฉพาะในระหว่าง ประกาศใช้กฎอัยการศึก ส่วนสถานีวิทยุที่อยู่ในการควบคุมของทหารทั่วประเทศก็มีอยู่ เป็นจำนวนมาก รัฐบาลสามารถใช้เป็นแหล่งกระจายข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชนรับ ทราบอย่างรวดเร็ว หรืออาจใช้สถานีวิทยุเหล่านั้นแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาล พลเรือน โดยที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้

รัฐบาลทหารชุด จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคแรก เข้าบริหารประเทศใน ภาวะสงคราม รัฐบาลได้ประกาศกฎอัยการศึกและพยายามใช้สื่อสารมวลชนทุกชนิดเป็น เครื่องมือปลุกระดมมวลชน ให้มีความสำนึกถึงการเสียสละเพื่อชาติ และให้เชื่อฟัง ผู้นำ ซึ่งเท่ากับเป็นการพยายามสร้างความนิยมและความชอบธรรมให้กับตัวผู้นำ ดังนั้น การเสนอข่าวสารต่าง ๆ ของสื่อสารมวลชนจึงทำได้ในขอบเขตจำกัด ทั้งนี้เพราะ รัฐบาลมีนโยบายควบคุมหนังสือพิมพ์ตั้งแต่สถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ ๒ เริ่มทวีความ รุนแรงขึ้นในทวีปยุโรป โดยการออกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่ง มอบอำนาจการควบคุม เอกสารและสิ่งพิมพ์ให้แก่อธิบดีกรมตำรวจ และเจ้าพนักงาน การพิมพ์ ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศสงคราม จึงได้กวัดข้นหนังสือพิมพ์มากยิ่งขึ้น โดย

มอบอำนาจการควบคุมสื่อสารมวลชนทุกชนิดให้แก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุด คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้ออกกฎกระทรวงบังคับหนังสือพิมพ์ทุกฉบับที่เสนอข่าวสารทางการเมือง ต้องมีเงินทุนดำเนินการไม่ต่ำกว่า ๕ หมื่นบาท ทำให้หนังสือพิมพ์หลายฉบับ หรือไม่ก็ไปรวมกับฉบับอื่น ๆ กว่าครึ่งหนึ่งของหนังสือพิมพ์ที่มีอยู่ทั้งหมด ก็จะเห็นได้จากจำนวนหนังสือพิมพ์ในประเทศก่อนออกกฎกระทรวงมีหนังสือพิมพ์ ๒๕ ฉบับ แต่ภายหลังออกกฎกระทรวงแล้วเหลือหนังสือพิมพ์เพียง ๑๒ ฉบับเท่านั้น ส่วนการควบคุมทางอ้อมได้แก่ การปันส่วนกระดาษ ซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรกระดาษให้เฉพาะหนังสือพิมพ์ที่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ทุกฉบับยังต้องลดจำนวนหน้าลง เนื่องจากขาดแคลนกระดาษ เพราะอยู่ในภาวะสงคราม^๒

นอกจากรัฐบาลจะดำเนินการควบคุมสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์และสิ่งตีพิมพ์อย่างเข้มงวดกวดขันแล้ว ก็ยังใช้สถานีวิทยุกระจายเสียงเป็นแหล่งเผยแพร่ข่าวสารของทางราชการ และแนวนโยบายของรัฐบาลให้ประชาชนรับทราบทุกวัน เพื่อไว้จิตใจประชาชนให้ตระหนักถึงการเสียสละเพื่อชาติ และเห็นความสำคัญของผู้นำ เช่น เสนอ บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความรักชาติ เสนอบทสนทนาระหว่าง นายมั่น กับ นายคง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถควบคุมแหล่งข้อมูลข่าวสารภายในประเทศไว้ได้อย่างเด็ดขาด แต่ก็ไม่สามารถควบคุมวิทยุใต้ดินของขบวนการเสรีไทยไว้ได้ เพราะส่งกระจายเสียงมาจากต่างประเทศ ซึ่งกล่าวโจมตีรัฐบาล และบุคคลชั้นนำในคณะรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ว่าเป็นเผด็จการ แล้วชักชวนให้ประชาชนร่วมมือกันโค่นล้มเสีย การออกรายการของวิทยุใต้ดินเสรีไทยดังกล่าว นับว่าเป็นแหล่ง

^๒ พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ หน้า ๗๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ข้อมูลข่าวสารสำคัญที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่มทราบถึงความเป็นไปของสถานการณ์ สงคราม และข่าวสารบางอย่างที่รัฐบาลพยายามปิดกั้นไว้

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาลทหารจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถควบคุมทรัพยากรทางการ เมืองประเภทข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นที่เป็น ประโยชน์ทางการ เมืองภายในประเทศไว้ได้อย่างเด็ดขาด นโยบาย "เชิดผู้นำ ชาตินิยม" มีผลให้การเสนอข่าวสารต่าง ๆ ทั้งแหล่งข่าวของทางราชการและ หนังสือพิมพ์ ต้องคล้อยตามนโยบายของรัฐบาลตลอดสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งหลัง ในช่วงแรกนับตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งจนถึงรัฐประหารเงี้ยว พ.ศ. ๒๔๘๔ รัฐบาล เปิดโอกาสให้สื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ มีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารทาง การเมืองได้พอสมควร ทำให้ประชาชนสามารถรับทราบข่าวสารทางการเมืองได้ หลายด้าน ส่วนในวงการเมืองและวงการบริหาร รัฐบาลก็ไม่สามารถผูกขาดการ ควบคุมข้อมูลข่าวสารไว้ได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากแหล่งข้อมูลข่าวสารของทาง ราชการได้กระจายไปยังกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เช่น คณะรัฐประหาร ซึ่งภายใน คณะรัฐประหารก็แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ หลายกลุ่ม และกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถควบคุมแหล่งข้อมูลข่าวสารไว้ได้อย่างเด็ดขาดเช่นนี้ ย่อมทำให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งชอบกพร่องของรัฐบาล และคณะรัฐประหารถูกนำไป เผยแพร่ให้ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองรับทราบ เช่น กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย ค้าน นายทหารบางกลุ่ม กลุ่มอดีตนักการเมืองฝ่ายพลเรือนที่สูญเสียอำนาจและกลุ่ม ทหารเรือ เป็นต้น อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง นำไปสู่การกบฏจลาจลดังที่ได้ กล่าวมาแล้วในบทที่ ๕

จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องนี้ โดยการนำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ กลับมาใช้อีก ซึ่งปรับปรุงแก้ไข

เพียงเล็กน้อย ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของรัฐบาลและคณะรัฐประหาร รัฐบาลมอบอำนาจการควบคุมสื่อมวลชนให้แก่ พลตำรวจโท เป่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมดำเนินการกับหนังสือพิมพ์ฉบับที่กล่าววิพากษ์วิจารณ์โจมตีรัฐบาล หรือเสนอคุณความดีของนักการเมืองฝ่ายค้าน เช่น ใช้อำนาจหรือลอบทำร้ายหรือใช้อิทธิพลข่มขู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการหนังสือพิมพ์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้พยายามออกหนังสือพิมพ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนจึงต้องล้มเลิกไป

ครั้นเมื่อ พลตำรวจเอก เป่า ศรียานนท์ และ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้การสนับสนุนการออกหนังสือพิมพ์รายวัน ต่างก็ใช้หนังสือพิมพ์ของตนเป็น เครื่องมือโจมตีซึ่งกันและกัน ทำให้ประชาชนทราบถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ของบุคคลในคณะรัฐบาลตลอดจนความบกพร่องในวงการบริหารของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ส่วนหนังสือพิมพ์โดยทั่วไปก็ได้มีส่วนเปิดเผยข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันจะเป็นปัจจัยนำไปสู่รัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล

รัฐบาลพลเรือน ภายหลังจากการโค่นล้มรัฐบาลทหารจอมพล ป.พิบูลสงคราม ออกจากตำแหน่งด้วยวิธีทางรัฐสภา แล้วรัฐบาลพลเรือนได้เริ่มเปิดโอกาสให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารมากขึ้น แต่ในระยะแรกรัฐบาลยังคงควบคุมการเสนอข่าวสารบางชนิดที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะยังอยู่ในภาวะสงคราม ครั้นเมื่อสงครามสิ้นสุดลงรัฐบาลพลเรือนจึงได้เปิดโอกาสให้สื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารทุกด้าน การให้เสรีภาพเช่นนี้ แม้ว่าจะจะเป็นสิ่งที่ดี และเป็นปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาระบบประชาธิปไตย แต่ก็เป็นข้อเสียแก่รัฐบาล เนื่องจากถูกหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์โจมตีอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการ ทำให้ประชาชนเอือมระอาและเสื่อมศรัทธารัฐบาล สำหรับสื่อสารมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียง ปรากฏว่า ในขณะนั้นอยู่ในความควบคุมของทหาร ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาไม่สามารถควบคุมให้ร่วมมือกับรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ อีกประการหนึ่ง การที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถ

ควบคุมกลไกบางอย่างของระบบราชการทหารได้อย่างใกล้ชิด นับว่าเป็นข้อเสียเปรียบ
อย่างยิ่ง เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบข่าวสารสำคัญ ๆ ที่เป็นความลับทางทหารได้
อย่างใกล้ชิด ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลทหาร กล่าวคือ รัฐบาลทหาร จอมพล ป.

พิบูลสงครามยุคแรก นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับทราบ
ข้อมูลข่าวสารทุกชนิด ส่วนการดำรงตำแหน่งครั้งหลัง แม้ว่า จอมพล ป.พิบูลสงคราม
จะไม่ดำรงตำแหน่งที่ควบคุมกำลังทหารโดยตรง แต่ก็มีพรรคพวกคุมตำแหน่งสำคัญทาง
ทหารไว้ทั้งหมด ดังนั้นจึงสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับได้ไม่ยากนัก
นอกจากนี้รัฐบาลพลเรือนยังประสบปัญหาการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
จากทั้งภายในและนอกสภา กล่าวคือ ในสภารัฐบาลมักจะถูกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน
ตรวจสอบอย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่การตั้งกระทู้ถามไปจนถึงการเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย
ทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล ส่วนการตรวจสอบนอกสภา ที่สำคัญได้แก่หนังสือพิมพ์กล่าว
วิพากษ์วิจารณ์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมา

เมื่อรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมแหล่งข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็น
ที่เป็นประโยชน์ทางการเมืองเช่นนี้ ย่อมเป็นข้อเสียเปรียบอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ
กับกลไกในการควบคุมข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลทหาร แม้ว่าบางครั้งรัฐบาลพลเรือนจะ
ประกาศกฎอัยการศึกเมื่อถึงคราวคับขัน แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาระยะสั้น เมื่อผ่านพ้น
วิกฤตการณ์ไปแล้ว รัฐบาลก็ยังคงถูกโจมตีต่อไป

๒. ความชำนาญงาน

ความชำนาญงานได้แก่การที่สถาบันทางการเมืองมีบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ
ในสาขาต่าง ๆ เข้าร่วมอยู่ในวงการเป็นจำนวนมากพลที่จะดำเนินวิถีทางการเมืองอย่าง
เป็นอิสระได้

รัฐบาลทหาร รัฐบาลทหาร จอมพล ป.พิบูลสงครามยุคแรกสามารถรวบรวม
บุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ และบุคคลสำคัญทางการเมืองเข้าร่วมกับรัฐบาลไว้ได้เกือบ

ทั้งหมด แล้วมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง โดยให้แต่ละคนดำเนินงานในหน้าที่รับผิดชอบอย่างอิสระพอสมควร เช่น แต่งตั้งให้ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พันตำรวจเอก อุดล อุดลเดชจรัส รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมตำรวจ นาวาเอกหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นาวาเอกหลวงสินธุสงครามชัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ ส่วนจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ขณะนั้นยศพันเอก) ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการทหารบก ต่อมาได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีเสถียรภาพมั่นคงมาก การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ฝึกกำลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ประเภท เข้าด้วยกัน โดยเน้นให้ตระหนักถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ รัฐบาลจึงได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาอย่างท่วมท้น เมื่อคราวแถลงนโยบายเข้ารับตำแหน่ง แม้ว่าในขณะนั้นจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนคอยคัดค้านรัฐบาลอยู่บ้าง แต่ก็มิได้มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลแต่อย่างใด อนึ่ง การที่รัฐบาลใช้ศาลพิเศษเป็นเครื่องมือกำจัดศัตรูทางการเมือง ทำให้เป็นที่หวั่นเกรงของนักการเมืองโดยทั่วไป โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยแสดงบทบาทคัดค้านรัฐบาลก็สงบเสียงวิพากษ์วิจารณ์ลง นอกจากนี้ชัยชนะจากสงครามอินโดจีน ทำให้รัฐบาลประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่งในการรวบรวมบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญสาขาต่าง ๆ ให้มาสนับสนุน และปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

ครั้นเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายร่วมกับญี่ปุ่นประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร จึงก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นในวงการเมืองระดับสูง ได้แก่ คณะรัฐบาล และในสภาผู้แทนราษฎร โดยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม หาทางกำจัดอิทธิพลทางการเมืองของ นายปรีดี พนมยงค์ ทำให้นักการเมืองฝ่าย นายปรีดี พนมยงค์ หันไปต่อสู้กับรัฐบาลทั้งในและนอกสภา ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำตำแหน่งสำคัญ ๆ โดยคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญฝ่ายทหาร

เป็นส่วนใหญ่ ที่เหลือคัดเลือกลงจากฝ่ายพลเรือนที่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายทำสงคราม แต่เนื่องจากผู้ไม่ประสบความสำเร็จในการทำสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรจึงมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นอกจากนี้รัฐบาลยังประสบผลทางการเมืองอย่างหนักในสภาผู้แทนราษฎร เพราะสภาลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติสำคัญของรัฐบาล ๒ ฉบับ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องลาออก

ในการเข้าดำรงตำแหน่งในครั้งหลัง จอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามรวบรวมบุคคลชั้นนำทั้งนักการเมืองและทหารประจำการเข้าร่วมสนับสนุนรัฐบาลจำนวนมาก โดยให้รางวัลตอบแทนในรูปของผลประโยชน์ ตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งหน้าที่การงานสำคัญ ๆ เช่น จักศรรโค้วตำแหน่งรัฐมนตรี และตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี ให้แก่พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล ส่วนบุคคลชั้นนำในคณะรัฐประหารก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร ซึ่งทำให้ทหารบางกลุ่มไม่พอใจอันเป็นสาเหตุไปสู่การก่อการกบฏคึกโครมล้มรัฐบาล

รัฐบาลพยายามรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ถึง ๙๕ เสียง จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด ๑๒๐ เสียง แต่เนื่องจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่รวบรวมขึ้นภายหลังการเลือกตั้งจากพรรคการเมืองหลายพรรค รวมทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนอิสระอีกจำนวนหนึ่ง จึงทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายทางการเมืองเป็นอิสระได้อย่างเต็มที่ ต้องคอยคล้อยตามเสียงเรียกร้องของสมาชิกอยู่เกือบตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จาก การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอยู่บ่อยครั้ง ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๕ ฉะนั้นจึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก อุปสรรคในเรื่องนี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามและพรรคพวก กระทำรัฐประหารเงิบแล้วนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๘๕ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดสรรตำแหน่งสำคัญทางการเมือง และตำแหน่งทหารประจำการให้แก่บุคคลชั้นนำในคณะรัฐประหาร ใน

ขณะเดียวกันก็ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารประจำการและตำรวจ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง รัฐบาลพยายามรวบรวมให้เป็นฝ่ายสนับสนุน โดยให้ผลประโยชน์ตอบแทน ในรูปของเงินและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นต้น ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งสภานิติบัญญัติขึ้น โดยรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายสนับสนุนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาลก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองโดยฐานะขึ้นเป็นพรรคการเมือง เรียกว่าพรรคเสรีนิยมนักศึกษา รัฐบาลพยายามชักชวนนักการเมืองหรือบุคคลชั้นนำใน ระดับท้องถิ่นให้เข้าร่วมด้วย เพื่อส่งเสริมสนับสนุนรับเลือกตั้งในนามของพรรครัฐบาล แม้ว่า การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลจะเป็นฝ่ายชนะและสามารถรวบรวมบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถดำเนินวิถีทางการเมืองต่อไปได้ เนื่องจากมีปฏิกิริยาไม่พอใจรัฐบาลจากหลายฝ่าย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่อง มาจากการเลือกตั้งสกปรกและความขัดแย้งกันเองระหว่างบุคคลชั้นนำของคณะรัฐประหาร ซึ่งนำไปสู่การทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลในที่สุด

รัฐบาลพลเรือน ในระยะแรกที่เข้าบริหารประเทศ รัฐบาลพลเรือนประสบปัญหาความยากลำบากในการรวบรวมบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญสาขาต่าง ๆ ให้เข้าร่วมงานกับรัฐบาล โดยเฉพาะจากกลุ่มทหาร เพราะทหารส่วนใหญ่ยังคงเคารพนับถือ และเกรงกลัวอิทธิพลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม อยู่ แม้แต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ ยังไม่มีใครอยากรับ ส่วนรัฐมนตรีร่วมคณะก็ไม่มีใครอยากรับหรือดำรงก็ยอมรับตำแหน่ง อย่างไม่เต็มใจ ทั้งนี้เพราะเกรงว่า จอมพล ป.พิบูลสงคราม อาจใช้กำลังทหารโค่นล้ม รัฐบาล ดังนั้นเมื่อ นายควง อภัยวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงได้หาทาง กำจัดอำนาจและอิทธิพลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่มีอยู่ในเหล่าทหาร โดยได้รับความร่วมมือจากทหารเรือ และกองกำลังเสรีไทยใต้ดิน แล้วประกาศแต่งตั้งตำแหน่งแม่ทัพใหญ่ และรองแม่ทัพใหญ่เข้าควบคุมกำลังทหารแทนตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด

แม้ว่าสงครามจะยุติลงและสถานการณ์ต่าง ๆ จะเอื้ออำนวยให้รัฐบาลพลเรือนเข้าบริหารประเทศ โดยปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลของทหาร แต่รัฐบาลก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญให้เข้าร่วมในวงการเมืองและวงการบริหารระดับสูง โดยเฉพาะในวงการเมืองรัฐบาลพลเรือน ตั้งแต่ชุด นายควง อภัยวงศ์ จนถึงรัฐบาลชุดหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ นายปรีดี พนมยงค์ ลูกนักการเมืองฝ่ายนายปรีดี ใช้อิทธิพลครอบงำตลอดเวลา นับตั้งแต่การแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะ ไปจนถึงการควบคุมรัฐบาลในสภา ทำให้รัฐบาลไม่มีอิสระในการบริหารกิจการบ้านเมือง แม้ว่า นายควง อภัยวงศ์ จะพยายามปลีกรัฐออกจากอิทธิพลดังกล่าว เมื่อเข้ารับตำแหน่งครั้งหลัง (๓๑ มกราคม - ๑๘ มีนาคม ๒๔๘๕) โดยการคัดเลือกบุคคลที่มีฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ เข้าร่วมคณะรัฐบาล แต่ก็ไม่สามารถดำเนินนโยบายทางการเมืองได้นาน เพราะลูกนักการเมืองฝ่ายนายปรีดี โคนล้มไปด้วยวิธีทางรัฐสภา

ครั้นเมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้พยายามรวบรวมนักการเมืองฝ่ายสนับสนุนจากพรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เข้าร่วมคณะรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็พยายามควบคุมเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างเด็ดขาด ส่วนวุฒิสภาสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปก็ล้วนแต่เป็นพรรคพวกของ นายปรีดี พนมยงค์ ทั้งสิ้นแต่สิ่งเหล่านี้มิได้เป็นปัจจัยช่วยให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้นาน เพราะเกิดการฉีกรัฐธรรมนูญเสียก่อน รัฐบาลต้องลาออก อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์ ก็ยังสนับสนุนอยู่เบื้องหลังรัฐบาลพลเรือนชุด พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ส่วนบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญทางการเมืองและการบริหารในตำแหน่งสำคัญ ๆ ก็มาจากรัฐบาลชุดเดิมเป็นส่วนใหญ่ สำหรับตำแหน่งสำคัญทางทหาร รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่ง เช่น แต่งตั้ง พลเอก อุดล อุดลเคชจรัส ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก* พลตำรวจเอก พระพิจารณพลกิจ

*พลเอกอุดล อุดลเคชจรัส เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม

คำร้องตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เป็นต้น

รัฐบาลชุดพลเรือตรี อดุลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้ประสบปัญหาการหย่อนสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวงการเมือง การบริหารระดับสูง ไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นโดยทั่วไป นักการเมืองหลายคนขาดความสำนึกในหน้าที่มุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งรัฐบาลไม่ใช้มาตรการปราบปรามจับกุมมาดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเนียบขาด นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปก็ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องเครื่องอุปโภคบริโภคราคาแพง บางท้องที่เกิดความขาดแคลนคังจะเห็นได้จากค่างกล่าวของพลเอก อุดม อุดมเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบกคนหนึ่งว่า

สภาพของบ้านเมืองในขณะนี้ยุ่งเหยิง เวลานี้ไม่มีข้าวกิน ความเดือดร้อนตกอยู่แก่ราษฎรทั่วไป ประชาชนกำลังร้องโอดครวญว่ามีคนโกงกันมาก เหตุใดรัฐบาลจึงเฉยเมยไม่รีบทำการปราบปรามจับกุม เราต้องยับยั้งเหตุการณ์ไว้ให้อยู่ ถ้าเราทำเสียเองแล้วจะยับยั้งได้อย่างไร ...ถ้ารัฐบาลยังทำตัวเฉยๆแบบนี้ แม้เกิดปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในขณะนี้ คิดว่าจะไม่ปราบปราม เพราะไม่ต้องการเอาทหารไทยไปฆ่าทหารไทยด้วยกันเอง โดยที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลเฉยๆแบบนี้"

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้แม้แต่รัฐบาลเองก็ยอมรับ คังคำพูดของพลเรือตรี อดุลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีว่า "สำหรับความเหลวแหลกต่าง ๆ นั้นได้มีอยู่ทุก ๆ ส่วนของวงราชการ มีอยู่ทุกหนทุกแห่งไม่ว่าที่ไหนตั้งแต่เล็กที่สุดจนถึงใหญ่ที่สุด"^๒ แต่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จได้ จึงทำให้รัฐบาลเสื่อมความนิยมลงอันเป็นสาเหตุไปสู่การทำรัฐประหาร โฉนดล้มรัฐบาลในที่สุด

^๑ โปรดดูภาคผนวก ง.

^๒ เรื่องเดียวกัน

๓. ความนิยมและทักษะในการเป็นผู้นำ

การพิจารณาทรัพยากรทางการเมืองประเภทความนิยมนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาควบคู่ไปกับทรัพยากรทางการเมืองประเภทภาวะผู้นำหรือทักษะในการเป็นผู้นำ ทั้งนี้ เพราะความนิยมมีส่วนช่วยให้ผู้นำมีลักษณะเด่น และมีความสำคัญต่อสังคม ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปยอมรับนับถือ โดยปรกติแล้วผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนมักจะได้รับค่านิยมจากประชาชนเสมอ ก่อนก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมือง ปัจจุบันส่งเสริมให้ผู้นำได้รับความนิยมจากประชาชน ได้แก่ บุคลิกภาพส่วนตัว และความสำเร็จในนโยบายหรือหน้าที่การงานอันเป็นผลมาจากการใช้ทักษะของการเป็นผู้นำ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสำคัญต่อชาติบ้านเมือง แต่ปัจจัยของการได้มาซึ่งความนิยมชมชอบจากประชาชนและการมีทักษะในการเป็นผู้นำของผู้นำทางการเมืองในประเทศไทยนั้นมีลักษณะแตกต่างกัน ระหว่างผู้นำฝ่ายทหารกับผู้นำฝ่ายพลเรือน ในสาระสำคัญดังนี้ คือ

รัฐบาลทหาร ผู้นำของรัฐบาลทหาร ได้แก่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นบุคคลที่มีบุคลิกภาพดี สามารถจูงใจบุคคลทั่วไปได้ง่าย และมีความรู้ความสามารถสูง โดยเฉพาะความสามารถในการตัดสินใจแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างฉับพลันทันที จอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มมีบทบาททางการเมืองมาตั้งแต่การมีส่วนร่วมเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในฐานะผู้ก่อการฝ่ายทหาร ต่อมาเป็นผู้รวบรวมกำลังทหารร่วมกับพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งนับเป็นก้าวแรกในการสร้างความนิยม และการสร้างเสริมอำนาจทางการเมืองเมือง ผลสำเร็จจากการปราบปรามกบฏบวรเดช ทำให้ชื่อเสียงของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นที่รู้จักและนิยมชมชอบของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะช่วยสร้างเสริมอำนาจบารมีให้ก้าวไปสู่ตำแหน่งสำคัญทั้งทางทหารและทางการเมืองในเวลาต่อมา

เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้เริ่มสร้างความนิยมในหมู่ทหาร ด้วยการมุ่งปรับปรุงกองทัพไทย

ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น การกระทำเช่นนี้ นอกจากจะสร้างความนิยมในเหล่าทหารแล้วยังทำให้บุคลิกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีลักษณะเด่น และเต็มไปด้วยอำนาจและมีหน้าเกรงขาม นอกจากนี้การที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกปลงร้ายจากฝ่ายตรงข้าม โดยถูกยิง ๒ ครั้ง และถูกวางยาพิษ ๑ ครั้ง ย่อมทำให้บุคลิกภาพและชื่อเสียงของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีลักษณะเด่นชัดยิ่งขึ้นในสายตาของประชาชนทั่วไป จนถึงกับเชื่อกันว่าเป็นผู้มีบุญบารมีปาฏิหาริย์ สามารถพาชาติให้อยู่รอดปลอดภัยได้ ถึงแม้จะมีผู้กล่าววิพากษ์วิจารณ์ว่าการถูกทำร้ายดังกล่าว เป็นการสร้างสถานการณ์อย่างสมเหตุสมผล เพื่อกำจัดศัตรูทางการเมือง

ครั้นเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้เร่งสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน ด้วยการกล่าวคำปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียง ชักจูงให้ประชาชนคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ โดยเฉพาะนโยบายการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส ปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทุกหมู่เหล่า ชัยชนะจากการทำสงครามอินโดจีน ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามได้รับความนิยมสูงสุดในฐานะวีระบุรุษจากสงคราม จนได้รับความดีความชอบเลื่อนยศจาก พลตรีขึ้นเป็นจอมพล นับว่าเป็นการสร้างเสริมอำนาจบารมีและความชอบธรรมให้แก่ผู้นำโดยใช้ทรัพยากรทางการเมืองประเภทอื่น ๆ น้อยที่สุด

การดำเนินนโยบายลัทธิชาตินิยมโดยการเน้นถึงความสำคัญของชาติ และผู้นำในระยะแรก รัฐบาลประสบผลสำเร็จอย่างงดงาม เพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ แต่ต่อมาเมื่อรัฐบาลประกาศใช้นโยบายรัฐนิยม จำนวน ๑๒ ฉบับ โดยให้ทุกคนปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดทำให้ประชาชนเริ่มไม่พอใจ เนื่องจากนโยบายรัฐนิยมหลายเรื่องขัดกับความรู้สึกของคนไทย นอกจากนี้การที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตัดสินใจยอมเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ทำให้ความนิยมในบรรดานักการเมืองและประชาชนบางกลุ่มลดลง ในขณะเดียวกันบุคคลเหล่านี้ก็หันมาต่อต้านญี่ปุ่นและรัฐบาลด้วยการจัดตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นทั้งในและนอกประเทศ ผลจากการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยม และความล้มเหลวจากนโยบายทำสงคราม ทำให้

จอมพล ป. พิบูลสงคราม เสื่อมความนิยมลงอย่างมากในสายตาของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองฝ่าย นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งคิดหาทางโค่นล้มรัฐบาลด้วยวิธีทางรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะเสื่อมความนิยมลงในหมู่ประชาชน ถึงกับสิ้นอำนาจวาสนา เนื่องจากถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาอาชญากรรมสงคราม และถูกนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามโจมตีว่าเป็นผู้เผด็จการ แต่บารมีในหมู่ทหารก็ยังคงมีอยู่ เพราะเป็นสิ่งที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ใ้สร้างสมมาเป็นเวลานาน ดังนั้นคณะรัฐประหารจึงมอบให้เป็นที่หน้าภายหลังกระทำรัฐประหารสำเร็จเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากเห็นว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาเป็นเวลานาน และเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของทหารทุกหมู่เหล่า

ความนิยมในตัว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลดลงจากเดิมอย่างมากในการเข้าดำรงตำแหน่งครั้งหลัง เนื่องจากได้อำนาจมาโดยวิธีรัฐประหาร มิใช่โดยวิถีทางระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยสมาชิกชั้นนำของคณะรัฐประหารบางคนมีพฤติกรรมล่อไปในทางทุจริต เช่น พลโท กาจ กาจสงคราม มีส่วนพัวพันในกรณีการทุจริตเรื่องแลกเปลี่ยนรูปี เป็นต้น ทำให้ทหารและนักการเมืองบางกลุ่มไม่พอใจซึ่งจะเป็นสาเหตุนำไปสู่การเกิดกบฏจลาจลเพื่อล้มล้างรัฐบาลหลายครั้ง นอกจากนั้นการที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มิได้มีส่วนร่วมกับคณะรัฐประหารมาแต่แรกเริ่ม ทำให้ความสำคัญในฐานะของผู้นำต้องลดลง ดังจะเห็นได้จากเมื่อคราวเกิดกบฏแมนฮัตตัน สำหรับประชาชนทั่วไปก็ลดความนิยมจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งจะพิจารณาได้จากผลจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ ปรากฏว่าพรรคธรรมมาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จอมพล ป. พิบูลสงครามสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น มิได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเลย เมื่อไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนด้วยวิธีเลือกตั้งเช่นนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเลือกใช้กลยุทธ์ทางการเมืองอย่างอื่นชดเชย คือ การให้ผลประโยชน์ อภิสิทธิ์บางอย่าง และตำแหน่งทางการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล เช่น แต่งตั้งให้ผู้แทนราษฎรหลายคนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ได้แก่ นายเลียง ไชยกาล นายกิจจา วัชรสินธุ นายปฐม โพธิ์แก้ว นายพิน สุพรรณสาร นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ นายवरการบัญชา

และ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ แต่สิ่งเหล่านี้มิได้ช่วยให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนด้วยคะแนนเสียงที่แน่นอนตลอดไป เพราะถ้าหากไม่พอใจต่อตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับ อาจปลีกตัวออกไปร่วมกับฝ่ายค้านได้

ความนิยมของประชาชนที่มีต่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลดลงอย่างมาก ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ เนื่องจากการทุจริตโครงการเลือกตั้งอย่างเปิดเผยจากพรรคการเมืองของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นชนวนนำไปสู่การเคลื่อนไหวประท้วงและเรียกร้องให้รัฐบาลลาออกอันเป็นสาเหตุก่อให้เกิดการทำรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลในที่สุด

รัฐบาลพลเรือน โดยปรกติแล้วรัฐบาลพลเรือนได้รับความชอบธรรมจากความนิยม การยินยอมและการสนับสนุนของประชาชน ผู้นำพลเรือนคนแรกได้แก่นายควง อภัยวงศ์ เมื่อพิจารณาถึงบุคลิกภาพส่วนตัวแล้วจะเห็นว่า มีข้อเสียเปรียบผู้นำทางการเมืองคนอื่น ๆ อีกหลายคน เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายปรีดี พนมยงค์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะรูปร่างหน้าตาท่าทางของ นายควง อภัยวงศ์ ไม่สง่าผ่าเผย แต่อย่างไรก็ตาม นายควง ก็มีวาทะกรรมสามารถพุกจูงใจให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตามได้ง่าย อีกประการหนึ่ง นายควง เป็นบุคคลที่กล้าพูด กล้าทำ นอกจากนี้ภายหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งก็ได้ยกเลิกนโยบายบางอย่างซึ่งขัดต่อความรู้สึกของประชาชน เช่น นโยบายรัฐนิยม การให้อภัยโทษแก่นักโทษการเมือง จึงทำให้ได้รับความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น

สำหรับนายทวี บุญยเกตุ และหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรทางการเมืองประเภทความนิยมและทักษะในการเป็นผู้นำในขณะนั้นแล้ว รู้สึกว่าจะด้อยกว่าผู้นำคนอื่น ๆ เพราะยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน เนื่องจากนายทวี บุญยเกตุ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระยะเวลาที่สั้นมาก ผลงานจึงไม่ปรากฏเด่นชัด ส่วนหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ก็ไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของนักการเมืองในประเทศและประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับเข้าดำรงตำแหน่งในช่วงที่ประเทศประสบปัญหาความยุ่งยากอย่างหนักทั้งภายในและจากนอกประเทศ โดยเฉพาะ

การทำข้อตกลงสมบูรณ์แบบกับอังกฤษซึ่งฝ่ายไทยเสียเปรียบ ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไป ความนิยมของประชาชนที่มีต่อหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ซึ่งมีน้อยอยู่แล้ว ก็ยิ่งลดน้อยลงไปอีก

ผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนที่มีบทบาททางการเมืองเมืองเด่นที่สุด ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ เนื่องจากนายปรีดี เคยร่วมมีบทบาททางการเมืองอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเป็นที่รู้จักของประชาชนโดยทั่วไป แม้ว่าจะถูกฝ่ายอนุรักษนิยมกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์และถูกเนรเทศไปอยู่ต่างประเทศระยะหนึ่งก็ตาม แต่ก็สามารถเรียกความนิยมให้กลับคืนมาได้ ด้วยการเข้าร่วมกับรัฐบาลคณะราษฎร บริหารประเทศมาโดยตลอด โดยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ครังสุดท้ายดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก่อนจะถูกกีดกันออกจากวงการเมืองให้ไปดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อมาเมื่อ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มเสื่อมความนิยมลง นายปรีดี พนมยงค์ ก็เริ่มหาคะแนนนิยมในสภาผู้แทนราษฎร ในที่สุดก็สามารถโค่นล้มรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงครามลงได้ เมื่อสงครามยุติลง ชื่อเสียงของนายปรีดี จึงเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในฐานะหัวหน้าขบวนการเสรีไทย และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งต่างประเทศก็ให้การนิยมนยกย่อง

นายปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลที่เฉลียวฉลาดในการเลือกจังหวะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่โอกาสเอื้ออำนวยให้อย่างเต็มที่ นับตั้งแต่สงครามสิ้นสุดลง แต่นายปรีดี คงจะประเมินสถานการณ์ดีอยู่แล้วเห็นว่าวิถีทางการเมืองในขณะนั้นยังผันผวนอยู่มาก ควรรอคอยสักระยะหนึ่ง ขณะเดียวกันก็พยายามมีส่วนร่วมในการเตรียมร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อใช้เป็นรากฐานของการก้าวเข้ามาสู่วงการเมืองอย่างสมบูรณ์ต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ จะเลือกก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในจังหวะที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนอยู่อย่างมั่นคงจำนวนมาก นอกจากนี้บุคลิกภาพส่วนตัวก็เด่นกว่านักการเมืองทุกคนในขณะนั้น แต่การเข้ามาบริหารประเทศครั้งนี้เป็นระยะที่บ้านเมือง

ประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงคราม ทำให้รัฐบาลมีภาระหนักในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ขณะเดียวกันก็เกิดกรณีสวรรคต ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถคลี่คลายสาเหตุและจับกุมคนร้ายมาลงโทษได้ จึงถูกนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามแลหนังสือพิมพ์โจมตีอย่างรุนแรง ถึงกับกล่าวว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีส่วนรู้เห็นด้วย ทำให้เกียรติยศ ชื่อเสียง และบารมีที่สร้างสมมาเป็นเวลานาน ต้องเสื่อมความนิยมลงอย่างมาก ซึ่งเป็นผลให้ นายปรีดี ต้องถอนตัวออกจากวงการเมือง ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ทันแสดงความสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จ

ผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนคนสุดท้ายได้แก่ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เริ่มก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองครั้งแรก สมัยรัฐบาลชุดพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา แต่บทบาททางการเมืองไม่เด่นชัดนักเมื่อเปรียบเทียบกับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม หรือ นายปรีดี พนมยงค์ ต่อมา สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตลอดสมัย

เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวยต่อวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ จึงรวบรวมสมัครพรรคพวกจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ได้แก่พรรคแนวรัฐธรรมนูญ โดยดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ต่อมาได้นำเข้าร่วมกับพรรคสหชีพเพื่อจัดตั้งรัฐบาล โดยมอบให้ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นการสืบทอดมรดกทางการเมืองจากนายปรีดี พนมยงค์ เพราะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลชุดเดิม และนายปรีดี ก็ยังคงสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เมื่อพิจารณาจากค่านิยมแล้วจะเห็นได้ว่า พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้รับความนิยมจากประชาชนไม่มากนัก หากแต่ได้รับการสนับสนุนจากนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งคุมเสียงในพรรคสหชีพอยู่ รัฐบาลจึงสามารถรักษาเสถียรภาพให้มั่นคงอยู่ได้ สำหรับทักษะของการเป็นผู้นำอาจ

กล่าวได้ว่า พลเรือตรี ตรีชัย ช่างนาทาสวัสดิ์ ไม่มีความสามารถในการเป็นผู้นำมากนัก เพราะมักจะมีใจไม่แน่วแน่ในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ของชาติ ต้องรอปรึกษา นายปรีดี พนมยงค์ เสียก่อน นอกจากนี้ก็ยังไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลไกของรัฐที่หย่อนสมรรถภาพให้มีสมรรถภาพดีขึ้น การคอร์รัปชันและความเคียดแค้นของประชาชนเกิดขึ้นทั่วไป ทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมรัฐบาลลงอย่างมาก ซึ่งจะนำไปสู่การกระทำรัฐประหาร

๘. ความชอบธรรม

ความชอบธรรมเป็นทรัพยากรทางการเมืองอีกประเภทหนึ่งที่ผู้ปกครองหรือรัฐบาลต้องการแสวงหาไว้เพื่อเป็นส่วนประกอบสำคัญของการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง การปกครองที่มีความชอบธรรมสามารถช่วยให้ผู้ปกครองรักษาทรัพยากรทางการเมืองประเภทอื่น หรือนำทรัพยากรอย่างอื่นมาใช้ได้อย่างน้อยที่สุด โดยปรกตินี้แล้วความชอบธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับจากการยินยอมของประชาชน แต่บางครั้งความชอบธรรมจากประชาชนก็มีใช้บ้างจึ่งสำคัญต่อผู้ปกครองเสมอไป โดยเฉพาะรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยไม่ชอบธรรมด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร โคนล้มรัฐบาลชุดเดิมมักจะกล่าวอ้างความจำเป็นจากสถานการณ์หรือปัจจัยต่าง ๆ เป็นความชอบธรรมในการยึดอำนาจรัฐ

รัฐบาลทหาร รัฐบาลทหารอาจจะได้รับความชอบธรรมจากทั้งการยินยอมของประชาชน โดยการเลือกตั้ง หรือจากการปฏิวัติรัฐประหาร รัฐบาลทหารจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุคแรก ได้รับความชอบธรรมจากการยินยอมของประชาชน เนื่องจากก้าวขึ้นสู่อำนาจโดยวิถีทางรัฐสภา เนื่องจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีบุคลิกลักษณะดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการแก้ไขปัญหาคอขวดขัดแย้งทางการเมือง ประกอบกับการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถรวบรวมบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทางการเมือง เข้าร่วมกับรัฐบาล

จำนวนมาก ทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมสูง ดังจะเห็นได้จากเมื่อคราวแถลงนโยบายเข้ารับตำแหน่ง รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรอย่างท่วมท้นถึง ๑๑๑ : ๒ จึงถือได้ว่ารัฐบาลมีความชอบธรรมสูง ดังนั้นจึงสามารถใช้สภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันอ้างความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ นับตั้งแต่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตัดสินใจร่วมกับญี่ปุ่นทำสงครามเป็นต้นมา ความชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลได้เริ่มลดลงตามลำดับ เนื่องจากถูกต่อต้านจากขบวนการเสรีไทย ส่วนในสภาผู้แทนราษฎรก็ถูกนักการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หาทางโค่นล้มอยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งในที่สุดสภาลงมติไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติสำคัญของรัฐบาล ๒ ฉบับ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกด้วยความจำใจ

รัฐบาลทหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคหลัง ได้อำนาจมาโดยไม่ชอบธรรมด้วยการทำรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับความชอบธรรมจากการยินยอมของประชาชน โดยอ้างความจำเป็นจากปัญหาต่าง ๆ เป็นความชอบธรรมในการยึดอำนาจ เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งรัฐบาลถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชักถามเกี่ยวกับความชอบธรรม ในเรื่องนี้ จอมพล ป.พิบูลสงครามก็ได้อ้างความชอบธรรมจากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่ง และจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ

เนื่องจากรัฐบาลทหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคหลัง ได้อำนาจการปกครองมาโดยไม่ชอบธรรม จึงทำให้รัฐบาลประสบอุปสรรค และปัญหาหลายประการในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะปฏิกิริยาจากนายทหารบางกลุ่มที่ไม่พอใจ รัฐบาลในการแต่งตั้งพรรคพวกเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร และจากนักการเมืองที่สูญเสียอำนาจซึ่งพยายามจะช่วงชิงอำนาจคืน จึงก่อให้เกิดการกบฏจลาจลหลายครั้ง เช่น กบฏเสนาธิการ กบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังประสบปัญหาในการควบคุมเสียงสนับสนุน และสมาชิกฝ่ายค้านในสภา จอมพล ป.พิบูลสงครามและคณะรัฐประหารจึงหาทางออกด้วยการทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้อีก โดยการอ้างความชอบธรรมอย่างไม่สมเหตุผล ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๕ รัฐบาลพยายามทุกวิถีทางที่จะรักษาเสถียรภาพให้มั่นคง และผูกขาดอำนาจทางการเมือง

ไว้ให้นานที่สุด ดังนั้นจึงระดมทรัพยากรทางการเมืองทุกประเภทมาใช้เพื่อชดเชยกับทรัพยากรประเภทความชอบธรรมที่สูญเสียไป เช่น การให้เงิน อภิสิทธิ์ต่าง ๆ ตำแหน่ง, การใช้ความรุนแรงลอบทำร้ายนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม และผู้ที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ที่โจมตีรัฐบาล โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือ อย่างไรก็ตามการใช้ทรัพยากรทางการเมืองดังกล่าวไม่สามารถช่วยให้รัฐบาลดำเนินวิถีทางการเมืองได้อย่างราบรื่นนัก

ต่อมาเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม เห็นว่าฐานอำนาจทางการเมืองเข้มแข็งแล้ว จึงได้พยายามกลับไปแสวงหาความชอบธรรมจากประชาชน ภายหลังกลับจากการไปทัศนารอบโลกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้อนุญาตให้มีการพูดไฮด์ปาร์ค ออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์มากขึ้น ซึ่งทำให้นักการเมืองคนสำคัญฝ่ายรัฐบาลเองไม่พอใจ เช่น พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เพราะการให้เสรีภาพดังกล่าวไปขัดกับอิทธิพลและผลประโยชน์ของนักการเมืองบางคน นอกจากนี้ นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามก็ยังถือโอกาสนำข้อบกพร่องต่าง ๆ ของรัฐบาลมาเปิดเผยและโจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังการเลือกตั้งไม่สุจริต ถึงกับมีปฏิริยาเดินขบวนประท้วง แต่รัฐบาลก็ยังถือว่าได้รับความชอบธรรมจากประชาชน ซึ่งขัดกับความรู้สึกของประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ อันจะไปสู่การทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล ดังนั้นการที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม พยายาม แสวงหาความชอบธรรมจากประชาชนดังกล่าว จึงเป็นการสายเกินไป

รัฐบาลพลเรือน โดยปรกติแล้วรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งมีความชอบธรรมสูง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลทหารที่ได้อำนาจมาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ดังนั้นการกล่าวอ้างความชอบธรรมเพื่อเข้าบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือน จึงถือได้ว่าเป็นการกล่าวอ้างที่สมเหตุสมผล เพราะการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าดำรงตำแหน่ง เป็นไปตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ความชอบธรรมจากการยินยอมของประชาชนนับว่าเป็นทรัพยากรการเมืองที่มีความสำคัญประการแรกในการ

เข้ามื่ออำนาจทางการเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถแสวงหาทรัพยากรทางการเมืองประเภทใช้อำนาจและความรุนแรงได้ จึงต้องพึ่งความชอบธรรมจากประชาชน

* ความชอบธรรมจากการยินยอมจากประชาชนมีใช้ปัจจัยสำคัญในการก้าวขึ้นสู่อำนาจการปกครองของระบบการเมืองไทย ทั้งนี้เพราะโครงสร้างขั้นพื้นฐานของระบบการเมืองไทยขาดความมั่นคง โดยเฉพาะประชาชนเฉยเมยต่อการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ไม่มีบทบาทสำคัญทางการเมือง พรรคการเมืองอ่อนแอ ขาดการจัดตั้งที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ทหารถือโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยการปฏิวัติรัฐประหารได้โดยง่าย

สภาวะทางการเมืองของไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เอื้ออำนวยให้นักการเมืองฝ่ายพลเรือนแสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลพลเรือนในช่วงนั้นมีความชอบธรรมในการเข้ารับตำแหน่งสูง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด แต่นักการเมืองฝ่ายพลเรือนมิได้นวยโอกาสเร่งการสร้างเสริมความชอบธรรมในการปกครองให้เป็นที่ยอมรับ เชื่อถือของประชาชนมากยิ่งขึ้น กลับซิงคี่ชิงเค้นระหว่างกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือนด้วยกัน* ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มอย่างรุนแรง นอกจากนี้ นักการเมืองอีกส่วนหนึ่งก็มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องในขณะที่ประชาชนกำลังเผชิญกับปัญหาทุกด้านอย่างหนัก ซึ่งรัฐบาลมิได้มุ่งแก้ไขปัญหานั้นอย่างจริงจัง ทำให้ประชาชนเอือมระอาและเสื่อมความนิยม เชื่อถือรัฐบาลลงอย่างมาก

* ได้แก่ นักการเมืองกลุ่ม นายปรีดี พนมยงค์ กับกลุ่ม นายควง อภัยวงศ์

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงเปิดโอกาสให้คณะรัฐประหารถือโอกาสอ้างเป็นความชอบธรรม ในการยึดอำนาจโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน / แม้ว่าภายหลังการยึดอำนาจ คณะรัฐประหาร จะยินยอมให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศต่อไป แต่ถูก คณะรัฐประหารแทรกแซงกิจการบริหาร อยู่ตลอดเวลา และในที่สุดก็บีบบังคับให้รัฐบาลลา ออก โดยการอ้างความชอบธรรมที่ไม่มีเหตุผลพอจะรับฟังได้

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองของไทย จะเห็นได้ว่าความชอบธรรม จากประชาชนหาได้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะมีการปฏิวัติรัฐประหารและกบฏ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร ทุกครั้ง ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่มิได้แสดงปฏิกิริยาโต้ตอบหรือคัดค้าน คงมีแต่นักการเมืองบางส่วนที่สูญเสียอำนาจเท่านั้น พยายามรวบรวมกำลังโค่นล้มรัฐบาล แต่ไม่สำเร็จจึงกลายเป็นกบฏไป เช่น กบฏวังหลวง เป็นต้น

การใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจรัฐในระบบการเมืองไทย แม้ว่าจะเป็นการ โค่นอำนาจมาโดยไม่ชอบธรรม แต่คณะผู้ยึดอำนาจก็สามารถอ้างความชอบธรรมอย่างอื่น ขึ้นมาทดแทนได้ โดยเฉพาะ การอ้างความชอบธรรมจากสถานการณ์ต่าง ๆ

๕. การจี้คองคกร

การจี้คองคกรหมายถึงการหาแหล่งสนับสนุนและการควบคุมระบบกลไกต่าง ๆ ของสังคมให้เป็นระบบ กลุ่มทางการเมืองที่มีการจี้คองคกรที่ค้ำยันมีข้อได้เปรียบกลุ่มที่ ขาดการจี้คองคกรที่ดี โดยเฉพาะในด้านการควบคุมสมาชิก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาหรือรักษาไว้ซึ่งอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองให้ยาวนานที่สุด

รัฐบาลทหาร กลุ่มทหารเป็นกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่มีข้อได้เปรียบด้าน การจี้คองคกรมากกว่ากลุ่มการเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมือง ทั้งนี้เนื่องจาก ลักษณะการจี้คองคกรของกลุ่มทหาร มีสายงานการบังคับบัญชาที่แนบชิด มีระเบียบวินัยที่ ทหารทุกคนต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด จึงทำให้เกิด ความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา นอกจากนี้ผู้นำเหล่าทหารยังมีการสืบทอดกันอย่าง

คือเนื่องมาโดยตลอดอย่างเป็นระบบ ทำให้ทหารกลายเป็นกลุ่มทางการเมืองกลุ่มเดียว
ที่มีการจัดองค์กรที่ดี และมีความมั่นคงที่สุด

สายงานการบังคับบัญชาของระบบราชการทหารมีลักษณะชัดเจนโดยกำหนด
ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มตามยศและตำแหน่ง การจัดระดับความสัมพันธ์ตาม
ยศตั้งแต่ยศสูงสุดไปจนถึงต่ำสุดได้แก่ ยศจอมพล พลเอก พลโท พลตรี พันเอก พันโท
พันตรี ร้อยเอก ร้อยโท ร้อยตรี จ่าสิบเอก จ่าสิบโท จ่าสิบตรี สิบเอก สิบโท สิบตรี
และพลทหาร ทหารต้องเคารพกันตามยศ ส่วนการจัดระบบสายงานการบังคับบัญชาตาม
ตำแหน่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด แม่ทัพ
(ผู้บัญชาการทหารบก เรือ อากาศ) ผู้บัญชาการกองพล ผู้บังคับการกรม ผู้บังคับ
กองพัน ผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับหมวด ผู้บังคับหมู่

สายงานการบังคับบัญชาของระบบราชการทหาร เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง
ที่ช่วยให้รัฐบาลทหารมีข้อได้เปรียบรัฐบาลพลเรือน เนื่องจากบุคคลซึ่งเป็นผู้นำของ
รัฐบาลทหาร ได้แก่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหารควบคู่ไป
กับการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าบริหารประเทศยุคแรก
จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการ
ทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก ดังนั้นจึงมีอำนาจบังคับบัญชาทหารทุกเหล่าโดย
ตรง ส่วนการที่ดำรงตำแหน่งสมัยหลัง จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังคงดำรงตำแหน่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ส่วนตำแหน่งสำคัญทางทหารอื่น ๆ ได้กระจายให้
แก่บรรดาสมาชิกคณะรัฐประหารชั้นนำที่ใกล้ชิด ทำให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่อยู่
ในฐานะสั่งการได้โดยตรงเหมือนกับเขาดำรงตำแหน่งสมัยแรก แต่ก็สามารถใช้
อิทธิพลต่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหารได้พอสมควร

รัฐบาลพลเรือน กลุ่มทางการเมืองที่สำคัญของฝ่ายพลเรือนได้แก่กลุ่ม
อิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง แต่เนื่องจากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่ม
ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไทยมีลักษณะไม่เด่นชัดจึงไม่นำมาพิจารณา
จะขอกล่าวถึงเฉพาะการจัดองค์กรของระบบพรรคการเมืองเท่านั้น

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองสำคัญที่นักการเมืองฝ่ายพลเรือนยึดเป็นพื้นฐานในการก้าวเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ เท่าที่ผ่านมามีพรรคการเมืองไทยเกิดจากการรวมตัวอย่างหลวม ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลที่สนใจทางการเมืองเพียงไม่กี่คน โดยขาดการสนับสนุนอย่างแท้จริงจากกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ส่วนมากการก่อตั้งพรรคการเมืองมักจะเกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้เพราะสภาวะทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมให้จัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ภายหลังจากการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้งพรรคการเมืองจะถูกยุบเลิก ซึ่งทำให้การพัฒนาระบบพรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและประชาชนไม่สนใจในการเมืองระบบพรรคมากเท่าที่ควร อีกประการหนึ่งเนื่องจากพรรคการเมืองไทยขาดการจัดตั้งที่ดี สมาชิกพรรคไม่ค่อยมีระเบียบวินัย สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้การพัฒนาการจัดองค์กรของพรรคการเมืองไทยประสบความล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง

สำหรับการจัดองค์กรของพรรคการเมืองไทย ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ พรรคการเมืองขาดการจัดตั้งที่ดี สมาชิกขาดระเบียบวินัย และไม่มีความรับผิดชอบในหน้าที่สมาชิกบางคนมุ่งกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตนในขณะที่ประชาชนเดือดร้อนจากปัญหาการอดอยาก จึงทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายต่อการเมือง เปิดโอกาสให้กลุ่มทหารซึ่งมีการจัดองค์กรที่เข้มแข็งกว่าเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้โดยง่าย

๖. การใช้ความรุนแรง กำลังคน และตำแหน่งที่เป็นทางการ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อนี้ จะพิจารณาถึงทรัพยากรทางการเมืองประเภท การใช้ความรุนแรง กำลังคน และตำแหน่งที่เป็นทางการควบคู่กันไป เพราะการใช้ความรุนแรงทางการเมืองมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการใช้กำลังทหารและอาวุธ บุคคลที่สามารถควบคุมการใช้กำลังทหารได้ ต้องดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร หรือสามารถใช้อิทธิพลต่อบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว

ทรัพยากรทางการเมืองประเภทกำลังและความรุนแรง เป็นสิ่งที่นำมาใช้แก้ปัญหาการเมืองไทยบ่อยครั้ง ในลักษณะของการปฏิวัติรัฐประหารและการกบฏจลาจล ผู้นำทหารมักจะฉวยโอกาสใช้กำลังทหารกระทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐ เมื่อเห็นว่าสถานการณ์และโอกาสเอื้ออำนวยให้ นอกจากนี้ความรุนแรงทางการเมืองอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะการข่มขู่ หรือการลอบฆ่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

รัฐบาลทหาร โดยปรกติแล้วรัฐบาลทหารมักจะมีข้อได้เปรียบรัฐบาลพลเรือนอย่างมากในเรื่องการใช้กำลังและความรุนแรง เพราะผู้นำของรัฐบาลทหารคือจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งทางทหารและการเมือง จึงมีอำนาจและอิทธิพลบังคับบัญชาทหารทุกหมู่เหล่า ถึงแม้ว่าการเข้าดำรงตำแหน่งคราวหลัง จะมีได้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบัญชาทหารโดยตรง แต่จอมพล ป. พิบูลสงครามก็ยังมีพรรคพวกที่ใกล้ชิดคุมตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางทหาร จึงสามารถใช้อำนาจสั่งการได้ดีกว่าผู้นำรัฐบาลพลเรือน ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คงจะเห็นได้จากการใช้กำลังทหารปราบปรามกบฏจลาจลในขณะดำรงตำแหน่ง

จอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมืองมาตั้งแต่การทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ผลสำเร็จจากการปราบปรามกบฏบวรเดช ทำให้กำลังทหารมีความจำเป็นต่อการช่วยรักษาความมั่นคงของรัฐบาล ดังนั้นในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมุ่งปรับปรุงกำลังทหารและอาวุธให้ทันสมัย ซึ่งเป็นกอร์เสริมสร้างบารมีในหมู่ทหาร ต่อมาเมื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงมีอำนาจและบารมีในเหล่าทหารมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นผู้นำของทหารทุกเหล่า การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถควบคุมทรัพยากรทางการเมืองประเภทการใช้กำลังและความรุนแรง ตลอดจนตำแหน่งที่เป็นทางการไว้ได้เช่นนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการทางการเมืองได้อย่างเฉียบขาด เช่น การกำจัดศัตรูทางการเมืองโดยใช้ศาลพิเศษเป็นเครื่องมือ ซึ่งเป็นการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่ถูกคองคามกฎหมาย นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การใช้

กำลัง และความรุนแรงทางการเมืองในลักษณะของการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการ
กบฏจลาจลไม่ปรากฏขึ้นอีก ตลอดสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคแรก

รัฐบาลทหารจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคหลัง ได้อำนาจมาโดยการใช้กำลัง
และความรุนแรงทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน เนื่องจากได้อำนาจมาโดยไม่
ชอบธรรมประกอบด้วยบุคคลสำคัญในคณะรัฐประหารมีพฤติกรรมไปในทางทุจริตมิชอบ
เป็นเหตุให้เกิดการใช้ความรุนแรงทางการเมืองด้วยการก่อกบฏจลาจลหลายครั้ง เพื่อ
โค่นล้มรัฐบาล เช่น กบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน ฯลฯ ปรากฏว่ามีการใช้กำลังทหาร
และอาวุธเข้าต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลถึงขั้นนองเลือด แต่ก็ถูกฝ่ายรัฐบาลปราบปราม
ลงได้ทุกครั้ง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีข้อได้เปรียบในด้านความคุ้มครองทรัพยากรทางการเมือง
ประเภทสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำลังทหารและอาวุธที่เหนือกว่ากลุ่มผู้ต่อต้าน

ปัจจัยสำคัญของการใช้กำลังและความรุนแรงทางการเมือง นอกจากจะขึ้น
อยู่กับกำลังทหารและอาวุธแล้ว ยังต้องอาศัยทรัพยากรทางการเมืองประเภทตำแหน่ง
ที่เป็นทางการ ทั้งนี้เพราะตำแหน่งสำคัญทางทหารมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการสั่ง
ใช้กำลังทหาร เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มทหารที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองได้แก่ทหารบก
และกำลังทหารในกรุงเทพฯมีส่วนสำคัญในการทำรัฐประหารและใช้ปราบปรามกบฏจลาจล
ทุกครั้ง ดังนั้น ถ้าสามารถควบคุมตำแหน่งสำคัญของกองทัพบก และตำแหน่งผู้บังคับบัญชา
ทหารในกรุงเทพฯ ย่อมมีข้อได้เปรียบในการใช้ความรุนแรงทางการเมือง ได้แก่
ตำแหน่ง ผู้บัญชาการทหารบก รองผู้บัญชาการทหารบก แม่ทัพกองทัพภาคที่ ๑ ผู้บัญชา
การกองพลที่ ๑ ดังนั้นเมื่อคราวรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ กลุ่มจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
จึงมีข้อได้เปรียบ กลุ่มจอมพล ป.พิบูลสงคราม เพราะสามารถควบคุมตำแหน่งดังกล่าวไว้
ได้ทั้งหมด กล่าวคือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
กลาโหมและผู้บัญชาการทหารบก พลโท ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการ
ทหารบกและแม่ทัพกองทัพภาคที่ ๑ พลตรีประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งรองแม่ทัพ
กองทัพภาคที่ ๑ และผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ นอกจากนี้ประชาชนก็ให้การสนับสนุนจำนวน
มาก ส่วนฝ่าย จอมพล ป.พิบูลสงคราม มีข้อได้เปรียบในด้านความสามารถที่จะใช้
อำนาจตามกฎหมาย เพื่อสั่งดำเนินการจับกุมบุคคลที่คิดโค่นล้มรัฐบาลได้ นอกจากนี้ยังมี

กำลังตำรวจซึ่งมีประสิทธิภาพสูง ภายใต้การบังคับบัญชาของพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ให้การสนับสนุน ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้กลุ่ม จอมพล สฤษดิ์ ชนะวัชต์ ได้เปรียบฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แก่ ความสามารถในการตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจ ก่อนที่ฝ่ายรัฐบาลจะตั้งดำเนินการจับกุมเพิ่มไม่ก็ช้าโหมง

รัฐบาลพลเรือน โดยปรกติแล้วรัฐบาลพลเรือนจะมีข้อเสียเปรียบรัฐบาลทหารอย่างมากในเรื่องการใช้กำลังและความรุนแรงทางการเมือง เพราะปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับการใช้กำลังทหารและอาวุธ แต่ผู้นำฝ่ายพลเรือนไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหารได้โดยตรง แม้ว่ารัฐบาลพลเรือนจะพยายามแต่งตั้งนายทหารที่สนับสนุนให้ไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถใช้อิทธิพลครอบงำบุคคลที่ดำรงตำแหน่งคุมกำลังทหารได้อย่างเต็มที่

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ผู้นำคนสำคัญของฝ่ายทหารเสื่อมความนิยมลงในหมู่ประชาชน รัฐบาลพลเรือนจึงถือโอกาสกีดกันอิทธิพลของทหาร ออกจากการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างเด็ดขาด. ในขณะเดียวกันก็พยายามเข้าควบคุมกำลังทหาร โดยแต่งตั้งพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร เช่น พลเอก อุดล อุดลเกษจรสี ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก พลตรี วีรวัฒน์ วีรวัฒน์โยธิน ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ ๑ พลเรือตรี สังวรรณ สุวรรณชีพ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เป็นต้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังไม่สามารถควบคุมกำลังทหารไว้ได้อย่างใกล้ชิด แม้ว่า พลเอก อุดล อุดลเกษจรสี จะเคยเป็นทหารมาก่อน แต่ก็ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีกรมตำรวจ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๖ ความใกล้ชิด บารมีและอิทธิพลในหมู่ทหารจึงมีน้อย นอกจากนี้ พลเอก อุดล ยังเป็นบุคคลที่ทำงานอย่างตรงไปตรงมา ดังนั้นเมื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจึงไม่ยอมให้ทหารได้บังคับบัญชาใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนในทางที่มีขอบ เช่น ผลประโยชน์จากธุรกิจการค้าและการธนาคาร เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถสร้างบารมีและความนิยมในหมู่ทหารได้มากนัก ทหารบางกลุ่มจึงคิดก่อการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนโดยไม่ยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บัญชาการทหารบกที่สั่งให้

ทหารทุกหน่วยกลับที่ตั้งประจำกรมกองตามสังกัดเมื่อคราวเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ บัณฑิตสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมกำลังทหารได้ เนื่องจากพลเอก อุด อุดลเดชจรัส ไม่สั่งใช้กำลังทหารปราบปรามคณะรัฐประหาร เพราะเห็นว่ารัฐบาลหย่อนสมรรถภาพ นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างเปิดเผย ประชาชนเอือมระอารัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงปล่อยให้คณะรัฐประหารใช้อำนาจได้โดยสะดวก ปราศจากการต่อต้านจากกำลังทหารฝ่ายรัฐบาล

๗. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ได้แก่ กฎหมายหรือกฎหมายต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ประกาศ และกฎข้อบังคับต่าง ๆ โดยประวัติแล้วผู้ปกครองมักจะออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปกครองและรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือของกลุ่มผู้ปกครอง

รัฐบาลทหาร โดยปรกติแล้วรัฐบาลทหารมักจะออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจมากกว่ารัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลที่ได้อำนาจมาด้วยการปฏิวัติรัฐประหารมักจะออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เข้มงวดกวดขัน ทั้งนี้เพื่อชดเชยกับทรัพยากรทางการเมืองประเภทความชอบธรรมจากประชาชนที่สูญเสียไป

เมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรทางการเมืองประเภท กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยแล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ มีส่วนช่วยให้รัฐบาลทหารจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีข้อได้เปรียบรัฐบาลพลเรือน โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๒ และไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง ดังนั้น

จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อิทธิพลเข้าครอบงำสภาได้

สำหรับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคแรกนั้น ก็มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจเผด็จการของผู้นำอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎอัยการศึกซึ่งมอบอำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุดไว้แก่ จอมพล ป.พิบูลสงครามให้ใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ อำนาจในการออก กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ หรือคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง ปลด หรือโยกย้ายข้าราชการทุกฝ่าย โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน นอกจากนั้นกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติหรือข้อบังคับที่ออกโดยกฎอัยการศึก กฎหมายนั้นก็ต้องถูกยกเลิกใช้เป็นการชั่วคราว ดังนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงสามารถออกคำสั่งแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดข้าราชการได้ตลอดเวลา เมื่อเห็นว่าไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นอาจให้คุณให้โทษแก่รัฐบาลได้ เช่นกรณีการสั่งย้าย นายทองเปลว ชลภูมิ เลขาธิการรัฐสภา ไปประจำกรมประสานงานสัมพันธ์มิตร ทั้งนี้ เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่ง เลขาธิการรัฐสภา นายทองเปลว ชลภูมิ บรรจุกะตุฎตามเข้าสู่วาระการประชุมบ่อยครั้ง อีกกรณีหนึ่งได้แก่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่ยอมลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อสภามีมติเลือก นายทวี บุญยเกษตร เป็นประธานสภา และ นายควง อภัยวงศ์ เป็นรองประธานสภา เพราะบุคคลทั้งสองเป็นพรรคพวกของ นายปรีดี พนมยงค์

เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งครั้งหลัง จอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มประสบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจของรัฐสภาหรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นย่อมเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านโจมตีอยู่เสมอ ๆ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้พยายามออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อมอบอำนาจเด็ดขาดให้แก่รัฐบาลในบางกรณี โดยเฉพาะ การออกประกาศและแถลงการณ์คราวเกิดกบฏฉลาจล

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๘๕ รัฐบาลสามารถใช้สิทธิพลกรอบง่าสภาผู้แทนราษฎร ได้อีก โดยการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวนครึ่งหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทหาร ประจำการ เข้าทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันก็พยายามรวบรวมสมาชิกประเภทที่ ๑ ให้มาสนับสนุนรัฐบาลจำนวนมาก ดังนั้นการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการใช้อำนาจ หรือพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐบาลย่อมจะกระทำได้โดยสะดวก เช่น ออกพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานะการฉุกเฉิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยมอบอำนาจ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งห้ามบุคคลกระทำการใด ๆ หรือจับกุมคุมขังบุคคลที่สงสัยว่ากระทำหรือพยายามกระทำการใด ๆ อันเป็นภัยต่อ ความปลอดภัยของราชอาณาจักร พระราชบัญญัติฉบับนี้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของ รัฐบาล เพื่อใช้ปราบปรามจับกุมคุมขังบุคคลที่สงสัยว่าเป็นศัตรูทางการเมือง เช่น กรณี กบฏสันติภาพ รัฐบาลสั่งจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และคิดล้มล้างรัฐบาล จำนวนมาก โดยอ้างความชอบธรรมว่าเพื่อความมั่นคง ปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

รัฐบาลพลเรือน เมื่อเข้ารับบริหารประเทศ รัฐบาลพลเรือนได้เริ่ม ผ่อนปรน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ประกาศใช้มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลทหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษ การเมือง พระราชบัญญัติยกโทษแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน าลา เพื่อสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน ในขณะเดียวกันก็ออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อลดอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของผู้นำทางทหารซึ่งผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลานาน เช่น ประกาศยุบตำแหน่งผู้บัญชาการและรองผู้บัญชาการทหาร สูงสุด ออกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็มีเจตนารมณ์ให้การปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย มากยิ่งขึ้น โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และมีบทบัญญัติ

แยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ดังนั้นสภาวะทางการเมือง
 ในขณะนั้นจึงเปิดโอกาสให้นักการเมืองฝ่ายพลเรือนสามารถผลักดันเปลี่ยนหมุนเวียนกัน
 เข้าบริหารประเทศ โดยปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มอำนาจทางทหารระยะหนึ่ง
 อย่างไรก็ดีตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ออกใช้บังคับสมัยรัฐบาลพลเรือนมิได้มีความ
 คัดค้านแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพลเรือนเข้าบริหารประเทศในช่วงเวลาที่
 ประสบปัญหาต่าง ๆ นานับประการ แต่รัฐบาลหย่อนสมรรถภาพ ไม่สามารถแก้
 ปัญหาได้อย่างนับพลงันทันที จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจทางทหารอ้างความชอบธรรม
 กระทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน พร้อมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญ
 พ.ศ. ๒๔๘๕ แม้ว่าภายหลังรัฐประหารรัฐบาลพลเรือนชุด นายควง อภัยวงศ์ จะได้
 รับมอบหมายให้เข้าบริหารประเทศ แต่ก็ถูกคณะรัฐประหารแทรกแซงตลอดเวลา ใน
 ที่สุดก็จับบังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง

๔. อำนาจทางเศรษฐกิจ

อำนาจทางเศรษฐกิจหมายถึงอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่เกิดจาก
 การเป็นเจ้าของหรือความสามารถในการควบคุมปัจจัยการผลิต และกำลังเงินที่นำ
 มาใช้เป็นประโยชน์ทางการเมืองได้ ทรัพยากรทางการเมืองประเภทอำนาจทาง
 เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผู้ปกครองจำเป็นต้องแสวงหา เพื่อใช้
 เสริมสร้างอำนาจทางการเมือง หรือใช้ชดเชยทรัพยากรทางการเมืองบางอย่างที่
 สูญเสียไป เช่น ความชอบธรรม ความนิยม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบ
 การเมืองซึ่งรัฐบาลขาดเสถียรภาพที่มั่นคง จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรประเภทอำนาจ
 ทางเศรษฐกิจได้แก่ เงินและผลประโยชน์ เป็นสิ่งตอบแทนแก่นักการเมืองฝ่ายสนับสนุน

รัฐบาลทหาร โดยปรกติแล้วรัฐบาลทหารมักจะมีข้อได้เปรียบรัฐบาลพลเรือน
 ในเรื่องนี้ เนื่องจากรัฐบาลทหารสามารถควบคุมและครอบครองปัจจัยทางค่านเศรษฐกิจ
 ได้มากกว่ารัฐบาลพลเรือน

รัฐบาลทหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคแรกมุ่งใช้ทรัพยากรทางด้านการเศรษฐกิจปรับปรุงสมรรถภาพทางทหาร ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเข้าสู่ภาวะสงคราม ดังนั้นการศึกษาทรัพยากรทางการ เมืองประเภทอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทหาร ยุคนี้ ควรพิจารณาจากงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างอำนาจทางทหาร เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจการค้า ยังไม่ปรากฏเด่นชัด

เมื่อ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้เร่งปรับปรุงสมรรถภาพของกองทัพอย่างรีบด่วน เพื่อเตรียมรับสถานการณ์สงคราม ด้วยการเพิ่มเงินงบประมาณทางทหารจากร้อยละ ๒๕ ของงบประมาณทั้งหมดใน พ.ศ. ๒๔๘๑ (สมัยรัฐบาล พันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา) เป็นร้อยละ ๓๒ ใน พ.ศ. ๒๔๘๒ และเพิ่มเงินงบประมาณทางทหารสูงสุดเป็นร้อยละ ๓๕ ใน พ.ศ. ๒๔๘๖ การมุ่งปรับปรุงสมรรถภาพของกองทัพเช่นนี้ นอกจากจะช่วยเสริมสร้างอำนาจและบารมีของ จอมพล ป.พิบูลสงครามในหมู่ทหารแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างอำนาจและความมั่นคงทางการเมืองอีกด้วย ทั้งนี้เพราะอำนาจและบารมีในหมู่ทหารย่อมเป็นหลักประกันความมั่นคงของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากความผันแปรของสถานการณ์สงครามภายนอกประเทศ ญี่ปุ่นซึ่งเป็นพันธมิตรของรัฐบาลฝ่ายแพ้สงคราม เกือบทุกสมรภูมิ จึงมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาล จนกระทั่งถูกนักการเมืองพลเรือนนำโดย นายปรีดี พนมยงค์ วางแผนโค่นล้มไปโดยวิธีทางรัฐสภา

การกลับเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองในครั้งหลัง จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้พยายามระดมทรัพยากรประเภทอำนาจทางเศรษฐกิจหลายด้านมาใช้เป็นประโยชน์

ในการเสริมสร้างอำนาจและความมั่นคงให้แก่รัฐบาล ได้แก่การให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่นักการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล เป็นต้นว่า การให้สิทธิพิเศษทางการค้า การให้เงินตอบแทนแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติคนละ ๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน การจ่ายเงินเป็นกรณีพิเศษ ที่เรียกว่า "เงินค่ากมิด" ลงมติเห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาหรือพระราชบัญญัติสำคัญของรัฐบาล ซึ่งเงินที่นำมาแจกจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนเหล่านี้ ส่วนมากนำมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนของเงินงบประมาณการลับ เงินที่ได้จากธุรกิจการค้า รวมทั้งเงินที่ได้จากการค้าฝิ่นเถื่อนของกลุ่มพ่อค้ารวเจก เป่า ศรียานนท์ นอกจากนี้รัฐบาลยังจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีพิเศษให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายสนับสนุน นำไปพัฒนาจังหวัดป่าละเมาะ ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนวุฒิสภาในการใช้จ่ายเงินได้ สำหรับบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาล หลายคนมีหุ้นส่วนในบริษัทธุรกิจการค้าและการธนาคารจำนวนมาก นับว่าเป็นยุคที่ทรัพยากรทางการเมืองประเภทอำนาจทางเศรษฐกิจเริ่มมีบทบาทและอิทธิพลอย่างแท้จริงต่อวิถีทางการเมืองของไทย ในเรื่องนี้ เฟรด คัมเบิล ริกส์ (Fred W. Riggs) ได้ศึกษาและรวบรวมรายชื่อนักการเมืองที่เข้าไปมีผลประโยชน์ในบริษัทธุรกิจการค้าและการธนาคารไว้อย่างละเอียด^๒ เช่น

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีหุ้นส่วนอยู่ในธุรกิจการค้า

และการธนาคาร รวม

๒๒ แห่ง

พลโท ถนอม กิตติขจร มีหุ้นส่วนอยู่ในธุรกิจการค้า

และการธนาคาร รวม

๑๗ แห่ง

^๒โปรดดูรายละเอียดใน สุชาติ สวัสดิ์ศรี "ความเป็นมาของขบวนการค้าฝิ่นในเมืองไทย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖), หน้า ๓๐ - ๓๔.

Fred W. Riggs Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity., pp. 242 - 310.

พลตรีประภาส จารุเสถียร	มีหุ้นส่วนอยู่ในธุรกิจการค้า	
	และการธนาคาร รวม	๑๘ แห่ง
พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์	มีหุ้นส่วนอยู่ในธุรกิจการค้า	
	และการธนาคาร รวม	๒๖ แห่ง
จอมพล ฝัน ชูณหะวัน	มีหุ้นส่วนอยู่ในธุรกิจการค้า	
	และการธนาคาร รวม	๕ แห่ง
จอมพล ป. พิบูลสงคราม	มีหุ้นส่วนอยู่ในธุรกิจการค้า	
	และการธนาคาร รวม	๑ แห่ง

การจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กิจการเมืองและทหารเช่นนี้ ย่อมเป็นปัจจัย
 เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้นาน แต่ถ้าหากเมื่อไรเกิดความขัด
 แย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับนักการเมืองฝ่ายสนับสนุน หรือ การขัด
 ผลประโยชน์ระหว่างบุคคลในคณะรัฐบาลเองย่อมจะกระทบกระเทือนต่อฐานะและเสถียร
 ภาพของรัฐบาลได้ ดังเช่นกรณีที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกคำสั่งห้ามรัฐมนตรียุ่งเกี่ยว
 กับธุรกิจการค้าทั้งหมด อีกกรณีหนึ่งได้แก่กรณีที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจ
 เอก เผ่า ศรียานนท์ วางแผนทำลายอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์
 ในกองสลาก โดยแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายเงินของกองสลาก ทำให้
 จอมพลสฤษดิ์ ขนระวิธ ไม่พอใจอย่างมาก ซึ่งจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การทำรัฐ
 ประหารโค่นล้มรัฐบาล เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐

รัฐบาลพลเรือน เนื่องจากรัฐบาลพลเรือนเข้าบริหารประเทศในระยะ
 ที่บ้านเมืองประสบปัญหาความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจอย่างหนัก ได้แก้ปัญหาเศรษฐกิจ
 ตกต่ำทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้ามีราคาแพงประชาชนเดือดร้อนกันโดยทั่วไป

^๑ Ibid, pp. 258 - 267.

นอกจากนี้รัฐบาลยังมีพันธกรณีกับข้อตกลงสมบูรณแบบซึ่งจะต้องส่งข่าวให้แก่สหประชาชาติ
จำนวนมากในราคาถูก ทำให้ได้เงินตราต่างประเทศน้อย ประกอบกับนักการเมือง
บางคนพยายามใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนในขณะที่
ประชาชนเดือดร้อน เช่น ลักลอบส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศ ทุจริตต่อหน้าที่
เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยทำให้ เศรษฐกิจของชาติอยู่ในสภาพทรุดหนักยากต่อการ
แก้ไข ดังนั้นรัฐบาลพลเรือนจึงมีข้อเสียเปรียบอย่างมากในการควบคุมทรัพยากรทางการ
เมืองประเภทอำนาจทางเศรษฐกิจ แม้ว่านักการเมืองชั้นนำฝ่ายพลเรือน จะพยายาม
สร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจขึ้นก็ตาม แต่ก็มิได้ช่วยให้เข้ามาเสริมสร้างอำนาจทางการ
เมืองได้ เช่น การที่ นายปรีดี พนมยงค์ พยายามจัดตั้งธนาคารแห่งเอเชียขึ้น โดยมี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ถือหุ้นอยู่จำนวนมาก อีกกรณีหนึ่งได้แก่การที่รัฐบาลพลเรือนศรี
ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ จัดตั้งองค์การสรรพอาหารขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของ
ประชาชน แต่ประสบกับความล้มเหลวเพราะเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของทุจริต สินค้าคุณภาพ
เลว และการบริหารงานไม่ค้ำพ้อทำให้ขาดทุนจำนวนมาก ในที่สุดต้องล้มเลิกไป

สรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการควบคุม
ทรัพยากรทางการเมืองระหว่างรัฐบาลทหาร กับรัฐบาลพลเรือน (โปรดดูตารางที่ ๔)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๔ ตารางแสดงสรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ประเภทของทรัพยากร ทางการเมือง	ระดับความมากน้อยในการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง		
	พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๔๓*	พ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๔๕**	พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๕๐***
ข้อมูลข่าวสาร	สูง	ต่ำ	ปานกลาง
ความชำนาญงาน	สูง	ต่ำ	สูง
ความนิยม	สูง	ปานกลาง	ต่ำ
ความชอบธรรม	สูง	สูง	ต่ำ
ภาวะผู้นำ	สูง	ต่ำ	สูง
การจัดองค์กร	สูง	ต่ำ	สูง
กำลังและความรุนแรง	สูง	ต่ำ	สูง
กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ	สูง	ปานกลาง	สูง
กำลังคน	สูง	ต่ำ	สูง
ตำแหน่งที่เป็นทางการ	สูง	ต่ำ	สูง
อำนาจทางเศรษฐกิจ	สูง	ต่ำ	สูง

สรุปผลของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ จากตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่า
 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามยุคแรกสามารถควบคุมทรัพยากรทางการเมืองทุกชนิด
 ไว้ได้ในระดับสูง ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลทหารจอมพล ป. พิบูลสงคราม
 รักษาอำนาจทางการเมืองได้นานถึงเกือบ ๒ ปี การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำคณะ
 รัฐบาลลาออกภายหลังจากแพ้คดีของสภาเกี่ยวกับการเสนอพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ได้แก่
 พระราชบัญญัติโอนมรดกพระราชกำหนดคนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชบัญญัติโอนมรดกพระราช
 กำหนดคพทชบุรีรัมย์พล ถือว่าปัจจัยดังกล่าวเป็นสาเหตุที่รองลงไป ส่วนสาเหตุที่แท้จริง
 ของการลาออกมาจากความฉ้อฉลสถานการณ์สงครามภายนอก เนื่องจากญี่ปุ่นซึ่งเป็น

* รัฐบาลจอมพลป. ยุคแรก

** รัฐบาลพลเรือน

*** รัฐบาลจอมพลป. ยุคหลัง

พันธมิตรของรัฐบาลตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ จึงมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของ รัฐบาล เพราะถ้าหากผู้ป่วนพ่ายแพ้วสงคราม รัฐบาลก็จะตกอยู่ในฐานะลำบาก เพราะดำเนินนโยบายร่วมกับผู้ป่วนมาโดยตลอด ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้มันักการ เมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ วางแผนโค่นล้มรัฐบาลโดยไม่อนุมัติพระราชกำหนด ของรัฐบาลดังกล่าว ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม จำใจต้องนำคณะรัฐบาลกราบ ถวายบังคมลาออก

การกลับมาใช้อำนาจทางการเมืองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในครั้งหลัง รัฐบาลได้อำนาจมาโดยการจี้บังคับให้รัฐบาลพลเรือนชุด นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจาก ตำแหน่ง จึงทำให้สูญเสียทรัพยากรทางการเมืองประเภทความชอบธรรมไป ประกอบ กับบุคคลสำคัญในคณะรัฐประหารมีพฤติกรรมล่องหนไปในทางทุจริต ทำให้รัฐบาลเสื่อมความ นิยมลง ซึ่งจะเป็นสาเหตุนำไปสู่การใช้ความรุนแรงทางการเมืองเพื่อโค่นล้มรัฐบาล หลายครั้ง ในลักษณะของการจลาจล ที่สำคัญได้แก่กบฏวังหลวง และกบฏแมนฮัตตัน นอกจากนี้ผลจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ แสดงให้เห็นว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนเหมือนเมื่อครั้งการดำรงตำแหน่งครั้งแรก เพราะพรรคการเมืองที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นได้แก่ พรรคธรรมชา- ชิปัตย์ ไม่ได้รับการเลือกตั้งเลย ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่สนับสนุนรัฐบาล ก็ได้รับการ เลือกตั้งเข้ามาเพียงเล็กน้อย

อย่างไรก็ตามทรัพยากรทางการเมืองประเภทความชอบธรรมและความนิยม ก็มีได้เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งนี้เพราะสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองประเภทอื่นชดเชยได้ เช่น การให้ผล ประโยชน์และตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งช่วยให้รัฐบาลสามารถรวบรวมบุคคลที่มีความรู้ความ ชำนาญทั้งทางการเมืองและทางทหาร เข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก

การที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุคหลัง สามารถควบคุมทรัพยากรทาง การเมืองไว้ได้เกือบทั้งหมดเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองได้ นานถึง ๕ ปีเศษ การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม

ยุคหลัง มีสาเหตุมาจาก การที่รัฐบาลได้ระดมทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่ทั้งหมด มาใช้รักษาอำนาจทางการเมืองไปจำนวนมากแล้ว จึงมีผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลขาดความมั่นคง เนื่องจากเกิดความแตกแยกกันในพรรคการเมืองของรัฐบาล และภายในคณะรัฐบาลเองซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขัดผลประโยชน์และการขัดแย้งส่วนตัวระหว่างกลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมี พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ให้การสนับสนุนกับกลุ่มจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นอกจากนี้ผลจากการเลือกตั้งสกปรกทำให้ประชาชนแสดงปฏิกิริยาคัดค้านด้วยการเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก ในขณะที่พวกกลุ่มทหารนำโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ยื่นคำขาดให้รัฐบาลลาออก ซึ่งเป็นสาเหตุนำไปสู่การทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลในที่สุด

รัฐบาลพลเรือน จากสรุปผลของการวิเคราะห์เปรียบเทียบในตารางที่ ๔ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพลเรือนมีข้อเสียเปรียบรัฐบาลทหารอย่างมากในด้านการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง ปรากฏว่ามีทรัพยากรทางการเมืองประเภทเดียวเท่านั้นที่รัฐบาลพลเรือนมีอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ความชอบธรรม ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพลเรือนได้รับอำนาจทางการเมืองจากการยินยอมของประชาชนโดยการเลือกตั้งสำหรับทรัพยากรทางการเมืองประเภทอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นจึงทำให้รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้นาน นอกจากนี้ในระหว่างที่รัฐบาลพลเรือนเข้าบริหารประเทศก็ยังมี การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองบ่อยครั้ง กล่าวคือเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลถึง ๕ คน และมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีรวม ๑๐ ครั้ง ภายในเวลาเพียง ๓ ปีเศษ (พ.ศ. ๒๔๘๗ - ๒๔๙๑) โดยเฉลี่ยแล้ว รัฐบาลพลเรือนแต่ละชุดอยู่ในตำแหน่งเพียง ๔ เดือนเศษเท่านั้น

เนื่องจากรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมทรัพยากรทางการเมืองส่วนใหญ่ไว้ได้ จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจทางทหารซึ่งมีข้อได้เปรียบในด้านการทรัพยากรทางการเมืองประเภทการใช้กำลังและความรุนแรง ฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองด้วยการทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลได้โดยง่าย

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

การนำเอาวัฒนธรรมทางการเมืองมาเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาททางการเมืองระหว่างรัฐบาลทหารกับรัฐบาลพลเรือน ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มอำนาจทางการเมืองเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อวิถีทางการเมืองของไทย

โดยปรกติแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองของชาติหนึ่ง ๆ ย่อมมีข้อแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของค่านิยมและความไม่เอียงทางการเมืองของสมาชิกในสังคมที่มีต่อระบบการเมืองในสังคมนั้น ๆ สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย มีลักษณะที่โน้มเอียงไปทาง "อำนาจนิยม"

เนื่องจากสังคมไทยเคยชินอยู่กับ ค่านิยม และขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นเวลานานหลายร้อยปี ดังนั้นค่านิยมดังกล่าวจึงยังคงมีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยมาจนถึงปัจจุบัน ได้กระบบเจ้าขุนมูลนาย และการยกย่องผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากระบอบศักดินา โดยถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้นิยามอำนาจสูงสุดของประเทศ สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ของประเทศได้ทุกกรณี แต่ในทางปฏิบัติพระองค์จะทรงมอบอำนาจให้แก่บรรดาเชื้อพระวงศ์ และข้าราชการชั้นสูงไปปฏิบัติ ระบบการสั่งงานแบบรวมอำนาจนี้ยังถูกนำไปปฏิบัติในระบบราชการ ซึ่งจะสั่งต่อกันลงไปถึงประชาชน จึงทำให้สังคมไทยยอมรับอำนาจและการสั่งงานจากเบื้องบน โดยปราศจากการโต้แย้งจาก "ผู้น้อย" หรือจากประชาชนโดยทั่วไป แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ค่านิยมในเรื่องของ "อำนาจนิยม" ก็ยังเป็นที่ยอมรับของประชาชนอยู่ ส่วนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นก็เปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองระดับสูง กล่าวคือ เปลี่ยนกลุ่มผู้ปกครองจาก พระมหากษัตริย์ เชื้อพระวงศ์

และขุนนาง มาเป็นกลุ่มข้าราชการที่รองลงมา ได้แก่ "คณะราษฎร" และเปลี่ยนรูปแบบ
การปกครอง การรวมอำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์มาเป็น การใช้อำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ
บริหารและตุลาการ แต่ค่านิยมโดยทั่วไปของสังคมมิได้มีการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้นค่านิยมแบบ
เก่า ๆ ในอดีตจึงยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมไทยตลอดมา มีผู้กล่าวว่า

ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นลูกค้อนที่แกว่งจากปลายสุดค้อนหนึ่งคือ "อิสระนิยม"
ในระบอบครอบครัว มาถึงปลายจุดอีกค้อนหนึ่ง คือ "อำนาจนิยม" ในระบอบการเมือง
หรืออีกนัยหนึ่งอาจจะพูดได้ว่า ในระบบความคิดหรือสัมพันธฐานะของคนไทยนั้น จะมีสิ่ง
๒ ประเภทที่ขัดกันและต่อสู้กันอยู่เสมอ นั่นก็คือ ความปรารถนาที่จะมีอิสรเสรีโดยไม่
มีสิ่งเห็นยวร้ายจำกัด กับความจำเป็นที่จะต้องอยู่ใต้อำนาจของบุคคลที่เหนือกว่า เมื่อใด
ก็ตามที่มีโอกาสอำนวยให้ คนไทยจะสามารถปฏิบัติได้ดังปรารถนา คนไทยจะทำตาม
อำเภอใจอย่างยิ่ง โดยไม่คำนึงถึงกาลเทศะหรือสิ่งเห็นยวร้าย กล่าวคือหากปล่อยตาม
ลำพังโดยไม่มีการควบคุม คนไทยจะ "อิสระนิยม" เต็มที่ แต่เมื่ออยู่ต่อหน้าหรือเบื้อง
ใต้ อำนาจ คนไทยจะ "อำนาจนิยม" อย่างเต็มที่

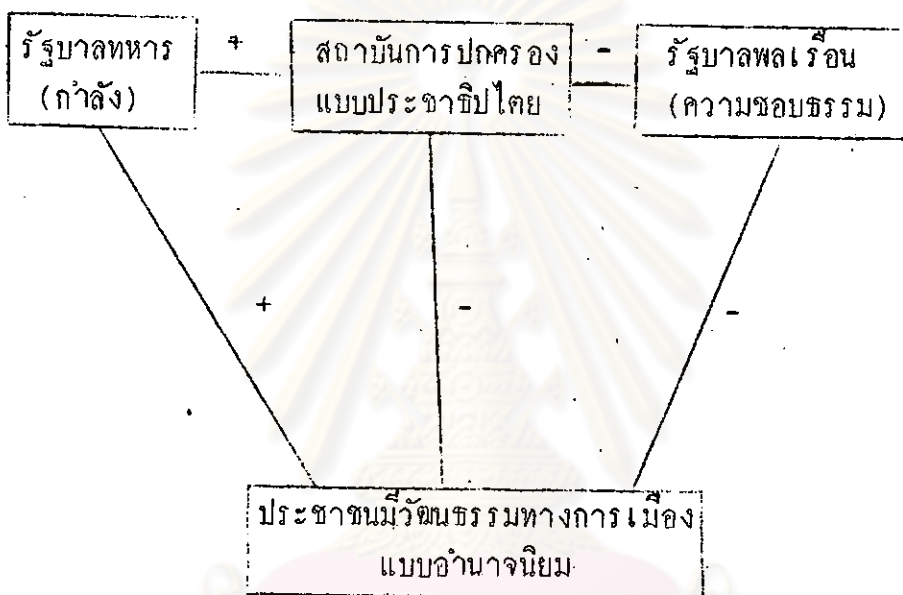


ศูนย์วิทยทรัพยากร

กมล สมิทธิ์ "วัฒนธรรมการเมืองไทยกับการพัฒนาการเมือง" ใน
วารณไวยากร ฉบับรัฐศาสตร์ หน้า ๕๕ - ๕๖.

เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมีลักษณะเป็นแบบ "อำนาจนิยม" ดังนั้นจึงสามารถเขียนแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลและสถาบันการปกครองได้ดังนี้

แผนภาพที่ ๑ ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมกับสถาบันการปกครอง



- + ลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม
- ลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของไทยเป็นมรดกตกทอดมาจากอดีต ได้แก่ค่านิยมเก่า ๆ เช่น ระบบเจ้าขุนมูลนาย เป็นต้น ทำให้สังคมไทยเคยชินกับระบบการใช้อำนาจและการสั่งงานจากเบื้องบน' ซึ่งมีจุดสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ เนื่องจากกลไกการปกครองระบอบกษัตริย์สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นแบบทหาร ดังนั้นจึงเป็นค่านิยมปลูกฝังให้คนไทยยกยอรับอำนาจของทหารมาตั้งแต่ในอดีต ครั้นเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบรัฐสภาค่านิยมดังกล่าวจึงกลายเป็นค่านิยมทางการเมืองอย่างหนึ่งของสังคมไทย ได้แก่การที่คนไทยนิยมยกย่อง เชื้อพืง และเกรงกลัวผู้มีอำนาจ โดยไม่

คำนึงถึงว่าอำนาจนั้นได้มาโดยถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ลักษณะค่านิยมของคนไทย ที่ยอมรับนับถือผู้มีอำนาจชดกับหลักความเสมอภาคของระบอบประชาธิปไตย เพราะผู้น้อยจะต้องรับฟังผู้อาวุโสกว่าโดยปราศจากข้อโต้แย้ง ทำให้บุคคลขาดความเชื่อมั่นในตัวเองและไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ปกครองมีอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวก็มีได้ช่วยให้ประชาชนนิยมยกย่องเสมอไป ต้องอาศัยอิทธิพลและบารมี เป็นส่วนประกอบด้วย จึงจะทำให้ได้รับความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้นาน เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นแบบอำนาจนิยม ส่วนค่านิยมชั้นพื้นฐานเป็นแบบอิสระนิยม จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างค่านิยมทั้ง ๒ ประเภท ซึ่งมีผลให้ผู้ปกครองของไทยมีขีดจำกัดในการใช้อำนาจ กล่าวคือ ไม่ใช้อำนาจที่เป็นลักษณะเผด็จการมากเกินไป แม้แต่พระมหากษัตริย์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีอำนาจสิทธิ์ขาดทุกอย่าง ก็ยังทรงมีศัพทราชาธรรมเป็นหลักสำหรับยึดมั่น ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็จะต้องคำนึงถึงขอบเขตของการใช้อำนาจเช่นเดียวกัน เพราะถ้าหากว่าผู้ปกครองใช้อำนาจเผด็จการอย่างไม่จำกัดขอบเขตแล้วย่อมทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมรัฐบาลลงได้ เมื่อการใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนต่อลักษณะ "อิสระนิยม" ของคนไทย อาทิเช่น มาตราการในการดำเนินนโยบายรัฐนิยมอย่างเข้มงวดของรัฐบาลทหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ อีกกรณีหนึ่งได้แก่การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมบางอย่างของ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เพื่อขจัดนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม หรือการข่มขู่บุคคลที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับรัฐบาล เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทรัพยากรทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างและรักษาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ถ้าหากผู้ปกครองกลุ่มใดสามารถครอบครองหรือควบคุมทรัพยากรทางการเมืองไว้ได้จำนวนมากแล้ว ย่อมทำให้มีข้อได้เปรียบในด้านการรักษาอำนาจทางการเมือง จึงจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทหารของไทยสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้นานกว่ารัฐบาลพลเรือน ก็เนื่อง

มาจากรัฐบาลทหารมีข้อได้เปรียบในการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง ส่วนวัฒนธรรมทางการเมืองก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ช่วยรักษาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมีลักษณะโน้มเอียงไปทาง "อำนาจนิยม" ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มอำนาจทหาร เป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญ สามารถใช้อำนาจและอิทธิพลครอบงำวิถีทางการเมืองของไทยมาเกือบตลอดเวลา บางครั้งก็คือโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองในลักษณะของรัฐประหารและกบฏจลาจล โดยปราศจากปฏิบัติการโต้ตอบอย่างรุนแรงจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้พฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มทหารดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทน โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย