

บทที่ 1

บทนำ



ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา การเมืองของไทยมีการพัฒนาแบบลุ่มๆ ดอนๆ สถาบันทางการเมืองที่ไม่ค่อยจะมั่นคง ทำให้ทิศทางการเมืองมีความไม่แน่นอน<sup>1</sup> วัฒนธรรมทางการเมืองที่ถือว่าเป็นสิ่งล้ำค่าจะมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อระบบการปกครอง นักการเมืองขาดอุดมการณ์ที่แน่นอน<sup>2</sup> ข้าราชการและประชาชนจะยึดถือตัวบุคคล หรือผู้นำเป็นหลักใหญ่ เคารพและยอมรับอำนาจและระบบอาวุโส การยึดถือตัวบุคคลนี้ทำให้เกิดการสืบทอดทายาททางการเมือง ขึ้น ยังผลให้ขาดความชอบธรรมทางการเมือง

ในบรรดาผู้นำทางการเมืองของไทย ประเทศไทยเรามีนายกรัฐมนตรีมาแล้วถึง 20 คน แต่ละคนก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละลักษณะภาวะผู้นำ รวมทั้งฐานะ อำนาจและบทบาททางการเมืองของผู้นำตลอดจนถึงลักษณะที่มาของอำนาจ การใช้อำนาจ การรักษา และการสืบทอดอำนาจนั้น นอกจากสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองแต่ละระบบแล้วความแตกต่างในด้านภาวะผู้นำของผู้นำแต่ละคนในระบบการเมืองเดียวกันแต่ต่างยุคสมัยแห่งการปกครอง ก็ยังสะท้อนถึงบทบาททางการเมืองของผู้นำ ลักษณะกระบวนการทางการเมืองและระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันในระบบการเมืองอีกด้วย ภาวะผู้นำและตัวผู้นำ ในระบบการเมืองการปกครองในแต่ละระบบการเมืองจึงมีส่วนสัมพันธ์ และส่งผลกระทบต่อกันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินบทบาทกิจกรรมของผู้นำทางการเมืองแต่ละคนนั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจนโยบาย การใช้อำนาจทางการเมืองของผู้นำ มีผลสะท้อนต่อพฤติกรรมทางการเมืองและวิถีชีวิตของประชาชนด้วย การกำหนดนโยบายของรัฐนั้น ผู้นำย่อมมีบทบาทโดยตรงทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพ

<sup>1</sup>ลิขิต สีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามศาสตร์, 2528), หน้า 120-130.

<sup>2</sup>อมร รักษาสิทธิ์, ประชาธิปไตยหลายรส (กรุงเทพมหานคร : โดยกลานับสนุนของ Konrad Adenauer Foundation 2534), หน้า 77.

การดำเนินงานทางประวัติศาสตร์ สถานแวดล้อมสังคมการเมือง ในสังคมที่ระบบการเมือง พัฒนาในระดับสูง บทบาทฐานะอำนาจทางการเมืองของผู้นำและกลไกสถาบันที่สำคัญของ ระบบการเมือง มักจะมีลักษณะที่มั่นคงต่อเนื่องและไม่ค่อยมีความแตกต่างกันมากนัก เว้นแต่ จะเกิดภาวะวิกฤติการณ์ที่สำคัญในระบบการเมืองสังคม เช่น การเกิดภาวะสงคราม จะทำ ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในตัวผู้นำอย่างกระทันหัน แต่สำหรับการเมืองของไทยเรานั้น ผู้นำ ทางการเมืองของไทยเราที่ผ่านมา จะมีภาวะผู้นำทางการเมืองหลายรูปแบบ ทั้งผู้นำทาง การเมืองที่มีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม และผู้นำทางการเมืองที่มีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย บางช่วงเวลา เราจำเป็นต้องมีผู้นำที่มีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อการปกครองประเทศไทย เพราะการเมืองไทยในยุคสมัยนั้นมีความสับสน วุ่นวายทางการเมืองมาก การใช้อำนาจปกครองโดยอาศัยอำนาจของคณะปฏิวัติและอำนาจ จากมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นการ ปกครองที่ใช้อำนาจเดียวขาดรุนแรง<sup>3</sup>

แต่บางช่วงเวลาในระบบการเมืองการปกครองไทยที่ระบบการเมืองมีความขัดแย้ง มีระบอบอุปถัมภ์เข้ามามีอิทธิพลในวงการเมือง และมีการคอร์รัปชันรุนแรง ประชาชนไม่พอใจ ในระบบการปกครองรูปแบบเก่าอย่างเช่นในสมัย จอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากเกิด เหตุการณ์ทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม 2516<sup>4</sup> แล้วประชาชนชาวไทยมีความ เห็นพ้องต้องกันที่จะต้องมีการปฏิรูปที่มีคุณลักษณะพิเศษอย่างเช่น นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อลด เจือจางความขัดแย้งในทางการเมือง และจัดสภาพระเบียบทางการเมือง และสังคมใหม่ หรือในยุคต่อมาในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคผู้นำระบอบ การเมืองที่เป็นแบบกึ่งประชาธิปไตย สถานแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมี ความผันผวนและเปลี่ยนแปลงพร้อมๆ กันรอบด้านทั้งภายใน ภายนอกประเทศ ขณะที่ในส่วน ของกลไกสถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองยังคงดำเนินไปในลักษณะ ที่ยังไม่พัฒนาแต่ในลักษณะที่ความขัดแย้งแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองก็ยังคงมีอยู่

<sup>3</sup> ทักษิณ เจริญศิริ, การเมืองระบบอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ มหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526), หน้า 33.

<sup>4</sup> หนวย, เบื้องหลังยึดทรัพย์จอมพล (กรุงเทพฯ มหานคร : วัชรินทร์การพิมพ์ 2526).

สูงและรุนแรงมีการเกิดรัฐประหารถึง 2 ครั้ง กบฏ 1 เมษายน 2524 และกบฏ 9 กันยายน 2528 แต่ภายใต้ภาวะกดดันที่รุมล้อมอยู่รอบด้าน พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้นำในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถรักษาอำนาจอยู่ในตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีได้ต่อเนื่องเป็นเวลานานถึง 8 ปีเศษ การที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สามารถอยู่ในตำแหน่งได้นานนั้น อาจจะเป็นเนื่องมาจากการได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหาร และสามารถถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างพลังต่างๆในระบบสังคมได้อย่างเหมาะสม<sup>5</sup>

ในยุคนั้นต่อมาเป็นสมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นบุตรชายคนเดียวของจอมพล ผิน ชุณหะวัณ อดีตผู้บัญชาการทหารบกและรองนายกรัฐมนตรี ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า และศึกษาต่อโรงเรียนยานเกราะกองทัพบกสหรัฐอเมริกา มีความเป็นผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยต่างจากผู้นำคนอื่น ๆ ที่ผ่าน มาเนื่องจากพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ผ่านชีวิตนักการทูตมาเป็นเวลาหลายสิบปี ได้เข้าสู่เวทีการเมืองโดยสมัครเป็นผู้แทนราษฎรมาถึง 5 สมัย<sup>7</sup> พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนก่อตั้ง "พรรคชาติไทย" และต่อมาได้ก้าวขึ้นสู่หัวหน้าพรรคชาติไทย ในปี พ.ศ. 2529<sup>8</sup> โดยมี เสียงเรียกร้องจากบรรดาสมาชิกของพรรคชาติไทย และได้เข้าสู่สนามเวทีการเมือง โดยได้สมัครเป็นผู้แทนราษฎรที่จังหวัดนครราชสีมา และได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518<sup>9</sup> พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

<sup>5</sup> พ.ต.ต. เสวี บัวแก้ว, "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529).

<sup>6</sup> "ประวัติ นายกรัฐมนตรี", วงจร (กันยายน 2529), หน้า 10.

<sup>7</sup> "รัฐบาลคณะที่ 48", นิตยสาร (16-31 สิงหาคม 2531), หน้า พิเศษ ก.

<sup>8</sup> "ประวัติ รัฐมนตรีชุดใหม่ ชาติชาย 2", กรุงเทพธุรกิจ (3 กันยายน 2533), หน้า 3.

<sup>9</sup> "ประวัติบุคคลสำคัญต่างๆ ของไทย" 1 ปีรัฐบาลกับโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย (2532), หน้า 83-85.

ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมือง โดยได้รับการคัดเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 ของประเทศไทย ความเป็นผู้นำทางการเมืองของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นนับว่ามีความโดดเด่นมีความชอบธรรมทางการเมืองสูงกว่า พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้นำที่ได้ผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง เมื่อได้ขึ้นมาบริหารประเทศ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นต้องรับฟังเสียงมติชนส่วนรวม การที่จะตัดสินใจในนโยบายพรรคการเมือง และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่ความขัดแย้งต่าง ๆ นั้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สามารถแก้ปัญหาได้ทุกกรณี ยกเว้นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับทหารซึ่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหานี้ลงได้ รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้ถูกคณะทหารทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จากสภาพปัญหาความเป็นผู้นำทางการเมืองของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงควรหยิบยกเป็นประเด็นทางการเมืองขึ้นมาศึกษาวิจัย เพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีบุคคลิกลักษณะเป็นสุภาพบุรุษ ที่มีไหวพริบและปฏิภาณในการดำเนินบทบาททางการเมืองที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในหลายๆ เรื่อง ที่เห็นเด่นชัดคือ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ

การศึกษาความเป็นผู้นำทางการเมืองของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเฉพาะการดำเนินบทบาททางการเมือง เป็นเรื่องที่ต้องแก่การสนใจในการศึกษาในฐานะ ผู้นำทางการเมืองที่พัฒนาระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินงานทางการเมืองในฐานะรัฐบาลการยอมให้ฝ่ายค้านมีบทบาทในการดำเนินงานทางการเมืองโดยอิสระการดำเนินงานทางการเมือง การแก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างพรรคการเมืองและความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งกับทหาร จนนำไปสู่การทำรัฐประหารในที่สุด

### วัตถุประสงค์

การศึกษาเรื่องความเป็นผู้นำทางการเมืองของ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นการศึกษานี้ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นดังต่อไปนี้

1. เพื่อทราบถึงลักษณะความเป็นผู้นำทางการเมืองของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
2. เพื่อทราบถึงการแก้ปัญหาและการรักษาอำนาจทางการเมืองพลเอก ชาติชาย

ชุณหะวัณ

3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายทางการเมือง



### สมมติฐานในการวิจัย

ผู้นำทางการเมืองไทยแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันในลักษณะความเป็นผู้นำ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้นำทางการเมืองไทยคนหนึ่งที่กำเนิดในตระกูล "ชุณหะวัณ" บิดาคือจอมพลผิน ชุณหะวัณ อดีตผู้บัญชาการทหารบก และรองนายกรัฐมนตรี ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าและไปศึกษาต่อที่โรงเรียนยานเกราะกองทัพบก ประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้มีประสบการณ์ทางด้านการทหาร และเป็นผู้ช่วยทูตทหารบกประจำสหรัฐอเมริกา และรับราชการในตำแหน่งทูตหลายประเทศนานถึง 15 ปี ทำให้มีประสบการณ์ทางด้านการทูต นอกจากนี้ยังดำเนินกิจการด้านธุรกิจควบคู่กันกับการรับราชการอีกด้วย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้าสู่ระบบการเมืองโดยการร่วมก่อตั้งพรรคชาติไทย และได้ผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาติดต่อกัน 5 สมัย ทำให้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้ที่มึ่มีทรัพยากรทางการเมืองมากกว่าผู้คนอื่น ผู้วิจัยจึงขอตั้งสมมติฐานในการวิจัยดังนี้

"พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ใช้ความเป็นผู้นำและการมีทรัพยากรทางการเมืองให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายทางการเมืองโดยอาศัยระบบแนวทางรัฐสภา"

### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการศึกษาเรื่องความเป็นผู้นำทางการเมืองของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไป ในยุคประชาธิปไตยเฟื่องฟู เพราะ พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้นำที่พยายามนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ อย่างจริงจัง การศึกษาเรื่อง พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นจะทำการศึกษาเฉพาะในสมัยที่ ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 จนถึง พ.ศ. 2533 โดยจะศึกษาในรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ การก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองและการแก้ไขปัญหและการรักษาอำนาจทางการเมืองซึ่ง พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ สามารถอยู่ในอำนาจได้ประมาณ 2 ปีเศษ

### วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) อาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เน้นทางด้านเอกสาร (documentary research) เช่น ตำราทางวิชาการ

บทความ วารสาร เอกสาร หนังสือพิมพ์และบันทึกต่างๆ สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลส่วนใหญ่ ได้จากการค้นคว้าในห้องสมุด และแหล่งเอกสารจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจาก ยังไม่เคยมีผู้ใดรวบรวมไว้ นอกจากนี้จะสัมภาษณ์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ด้วย

### นิยามความหมายศัพท์สำคัญ

ระบบการเมือง หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะของแบบแผนระบบความสัมพันธ์ของคนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อำนาจ การบังคับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์และอำนาจที่ชอบธรรมภายใต้ระบบการเมือง เช่น ระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

รัฐบาล หมายถึง สถาบันอันเป็นกลไกสถาบันของระบบการเมืองเป็นองค์กรที่ชอบธรรมในการทำหน้าที่ใช้อำนาจ แปรอำนาจสู่การปฏิบัตินโยบายภายใต้กรอบแบบแผนของระบอบและระบบการเมือง ในที่นี้ คือ รัฐบาลไทย

บทบาทผู้นำทางการเมือง หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล และหรือผู้นำการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ การใช้อำนาจ การรักษา และสืบทอดอำนาจทางการเมือง ตลอดถึงการตัดสินใจนโยบายและการจัดการกับปัญหาแวดล้อมทางการเมือง

ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง หมายถึง คน กลุ่มคน องค์กร สถาบัน และกลไกที่สำคัญของระบบการเมือง พฤติกรรม วัฒนธรรมและอุดมการณ์ทางการเมือง

ปัญหาวิกฤติ หมายถึง ปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อรัฐบาลทั้งในด้านเสถียรภาพ และความชอบธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่มีพลังผลักดันให้มีการตัดสินใจเชิงนโยบายโดยผู้นำรัฐบาลเป็นปัญหาที่ครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาช่วยอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทผู้นำกับระบบการเมือง ซึ่งเป็น การเสริมความรู้ความเข้าใจในการศึกษาการเมืองไทย ในมิติที่เป็นพฤติกรรมทางการเมืองของผู้มีบทบาทอำนาจระดับผู้นำรัฐบาลว่า การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ การรักษาและการสืบทอดอำนาจของผู้นำนั้นมีส่วนเกี่ยวพัน และสัมพันธ์กับระบบการเมืองและระบอบการเมืองอย่างไร มีลักษณะโต้ตอบกับปฏิกริยาจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองอย่างไร และส่งผลต่อระบบการเมืองในลักษณะใด

### การนำเสนอรายงาน

ในการศึกษาเรื่องความเป็นผู้นำทางการเมืองนี้ จะได้ศึกษาเสนอเรื่องราวดังต่อไปนี้คือ

1. บทนำ ความเป็นมาและสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ สมมุติฐานในการวิจัยขอบเขตของการศึกษาวิจัย นิยามศัพท์สำคัญ วิธีการดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
2. แนวความคิดทางทฤษฎี ความเป็นผู้นำทางการเมือง ทฤษฎีทางการเมือง
3. ประวัติความเป็นมาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชีวิตปฐมวัย กระบวนการกลุ่มเกลตาทางการเมืองในวัยเด็ก กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง สถานแวดล้อมทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองที่ผลักดันให้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยและขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
4. บทบาททางการเมืองของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
  - บทบาทของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
  - การดำเนินงานบริหารพัฒนาประเทศ
  - การดำเนินการของการเมืองของพรรคฝ่ายค้าน
  - การพัฒนาทางเศรษฐกิจ
  - การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย
  - ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารพัฒนาประเทศ
  - การแก้ปัญหาและการรักษาอำนาจ
  - ความล้มเหลวในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย
5. วิเคราะห์บทบาทความเป็นผู้นำของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ
6. วิเคราะห์ความเป็นผู้นำทางการเมืองกับทฤษฎีทางการเมือง
7. สรุปและเสนอแนะ