



บทที่ 3

คณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภา

(พ.ศ. 2475-2521)

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงลักษณะสังคมไทยในระบอบเก่า ในด้านของอุดมการณ์ และความคิดทางการเมืองหรือวัฒนธรรมทางการเมืองได้โดยทันที และแม้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะถูกมองว่าเป็นเพียงการเปลี่ยนมือของอำนาจในการปกครองจากบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลหนึ่ง ไปสู่อีกคณะบุคคลหนึ่ง โดยที่ "ประชาชนโดยทั่วไปไม่รับรู้ความต้องการที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล การมีคณะผู้แทนราษฎรนั้น ก็รู้แต่บุคคลที่อยู่ในพระนครเท่านั้น ...ความคิดที่ว่าชาติจะ เปลี่ยน เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่กษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเหมือน เป็นสิ่งที่เหลือเชื่อในหมู่ประชาชน"¹ ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ไม่ได้มีผลกระทบต่อประชาชนโดยกว้างขวาง แต่ผลจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็ได้เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้อำนาจในการปกครองประเทศที่มีอยู่ในสถาบันเดิม เปลี่ยนแปลงไป อำนาจในการปกครองประเทศซึ่ง เคยอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขององค์พระมหากษัตริย์ ได้เปลี่ยนมือไปสู่คณะราษฎรผู้ก่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็ได้มีผลต่อมาในการวางรากฐาน กลไก สถาบันตามรูปแบบประชาธิปไตยตะวันตกขึ้น แม้ว่าภายหลังกการเปลี่ยนแปลงนี้ จะไม่ได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นโดยทันที หากแต่คณะราษฎรได้ตั้ง "คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร" ขึ้น โดยมีพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา พันเอกพระยาทรงสุรเดช พันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ เป็นผู้นับราชการ และการจัดการกลไกในการปกครองในเบื้องต้นของคณะราษฎรนั้น ก็โดยเชิญเสนาบดี และปลัดทูลฉลองในรัฐบาลเก่ามาประชุม ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งใช้เป็นที่บัญชาการชั่วคราว และได้ตกลงให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ปฏิบัติดังนี้

1. ถ้าเป็นราชการปกติอันมีระเบียบแบบแผน และเคยปฏิบัติมาแล้ว ก็ให้ปฏิบัติไปตามเคยได้

¹Kenneth Perry Landon, Siam in Transition (Chicago: The University of Chicago Press, 1939), p. 22.

2. ถ้าเป็นราชการที่เคยนำความขึ้นกราบบังคมทูล ก็ให้นำเสนอผู้รักษาพระนคร
ทุกเรื่อง
3. ถ้ามีเหตุขัดข้องหรือสงสัย ก็ให้นำข้อนั้นหารือต่อผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้
4. ให้ทุกกระทรวง บอกไปยังกรม ขึ้นของกระทรวงนั้น ให้ทราบทั่วกันว่า เวลา
ผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหาร ได้เป็นผู้ใช้อำนาจชั่วคราว ส่วนกิจการในหน้าที่ให้
คงปฏิบัติตามเคย อย่าให้มีการตื่นเต้น^๒

เมื่อพิจารณาลักษณะการจัดการปกครองและการบริหารเช่นนี้ ก็จะทำให้เห็นว่า คณะราษฎร
ได้พยายามรวบรวมอำนาจทุกอย่างเอาไว้ที่ตน ในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการ
ปกครอง และอำนาจก็ได้ถูกเปลี่ยนมือจากสถาบันพระมหากษัตริย์ มาสู่กลไกอำนาจใหม่คือ
คณะราษฎรโดยสิ้นเชิง หากแต่กลไกสถาบันราชการนั้น ก็ยังคงรักษาบทบาทหน้าที่ และภารกิจ
ของตนเองต่อไป โดยข้าราชการทั้งในฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ต่างก็ยอมรับคำสั่งให้ปฏิบัติงาน
ต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก กลไกสำคัญในด้านการบริหารของโครงสร้างในการปกครองก็ไม่ได้มีการ
เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ลักษณะเช่นนี้ทำให้ค่านิยม ทศนะ และพฤติกรรมของระบบราชการไม่ได้มี
การเปลี่ยนแปลงไป และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบราชการก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผล
มาสู่สังคมการเมืองของไทย ในสมัยต่อมาอย่างต่อเนื่อง โดยทำให้ระบบราชการสามารถรักษา
อำนาจในการปกครอง และการบริหารเอาไว้ได้ ซึ่งก็เท่ากับว่า สามารถรักษาบทบาททาง
การเมืองของตนไว้ได้อย่างเหนียวแน่นนั่นเอง

ต่อมาเมื่อคณะราษฎรได้นำ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว
ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎรบางคนได้ร่างไว้ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานคืนมา ในวันที่ 27 มิถุนายน
พ.ศ. 2475 และได้เปิดสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน
พ.ศ. 2475 ทำให้อำนาจในการปกครองของ "คณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหาร" สิ้นสุดลง

^๒ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และการเมือง, พ.ศ. 2482), น. 226.

และมอบให้แก่อำนาจแทนราษฎรต่อไป และตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ ได้กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจแทนราษฎรมีดังนี้

1. พระมหากษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล³

การกำหนดให้มีคณะกรรมการราษฎรขึ้นนี้เอง ได้เป็นผลในการวางรากฐาน "คณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภา" ขึ้นเป็นครั้งแรก ในระบอบการเมืองไทย แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกจำนวน 70 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร และมีสมาชิกของคณะราษฎรอยู่ถึง 33 คนก็ตาม⁴

คณะกรรมการราษฎร : คณะรัฐมนตรีชุดแรกในระบอบรัฐสภา

ในทฤษฎีประชาธิปไตย นั้น "คณะรัฐมนตรี" เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะร่วมกันบริหารประเทศ โดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของตน เพื่อให้ประมุขของประเทศประกาศแต่งตั้ง

แต่คณะรัฐมนตรีชุดแรกของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีการยืมเอารูปแบบ กระบวนการบางอย่าง ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยตะวันตกมาใช้ด้วย โดยคณะรัฐมนตรีชุดแรกนี้ ตั้งขึ้นตาม

³ "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (วันที่ 27 มิถุนายน 2475) มาตรา 2 หน้า 167.

⁴ วิภา มโนพิโมกษ์, "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร," วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2520, หน้า 37.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีจำนวนทั้งสิ้น 15 นาย ที่มาของ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ก็คือ การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีตำแหน่ง ประธานกรรมการราษฎร อันเป็น ประมุขของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารตั้งขึ้นจำนวน 70 คน ได้ประชุมกันเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เพื่อเลือกตั้ง ประธานกรรมการราษฎร โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการราษฎร ได้แก่ พระองค์เจ้าวรเดช เสนอโดย พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และ พระยามโนปกรณนิติธาดา เสนอโดย นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งที่ประชุมได้เลือก พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานกรรมการราษฎร*

พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้เลือกกรรมการราษฎร หรือ รัฐมนตรี อีก 14 คน ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในคณะราษฎรถึง 10 คน การที่พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้รับเลือกให้เป็น ประธาน กรรมการราษฎร หรือ นายกรัฐมนตรี นั้น ก็เนื่องด้วยพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นผู้ที่ได้รับการ ยอมรับนับถือ และฝ่ายเจ้ารู้จักดี โดยเคยเป็นองคมนตรีมาก่อน นอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่มีความจงรัก ภักดีในสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างยิ่ง คณะราษฎรเองก็เห็นว่า พระยามโนปกรณนิติธาดา นั้น เป็นบุคคลที่เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย และเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะ ราษฎร การตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกคณะราษฎรเป็นประธานกรรมการ ราษฎร จึงเป็นการพยายามลดความขัดแย้งระหว่างแนวคิดในระบอบเก่า หรือระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ กับระบอบใหม่ที่เพิ่งตั้งขึ้น และสามารถที่จะชลอความขัดแย้งของทั้งสองระบอบ คือ ระหว่างคณะราษฎร กับ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เอาไว้ได้ในช่วงหนึ่ง

รัฐบาลชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Cabinet) ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--------------------|
| 1. พระยามโนปกรณนิติธาดา | ประธานกรรมการราษฎร |
| 2. นายพลเรือตรี พระยาปรีชาชลยุทธ | กรรมการราษฎร |
| 3. พระยาศรีวิสารวาจา | กรรมการราษฎร |
| 4. นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา | กรรมการราษฎร |
| 5. นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช | กรรมการราษฎร |
| 6. นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ | กรรมการราษฎร |

* เป็นไปตามมติของที่ประชุมผู้นำคณะราษฎร ที่ได้มีการตกลงกันไว้ก่อนแล้ว

7. พระยาประมวลิษาพูล	กรรมการราษฎร
8. นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ	กรรมการราษฎร
9. นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม	กรรมการราษฎร
10. นาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย	กรรมการราษฎร
11. อำมาตย์ตรี หลวงประดิษฐมนูธรรม	กรรมการราษฎร
12. รองอำมาตย์เอก หลวงเดชสทกรณ	กรรมการราษฎร
13. รองอำมาตย์เอก นายด้วง ลพานุกรม	กรรมการราษฎร
14. รองอำมาตย์เอก นายประยูร ภมรมนตรี	กรรมการราษฎร
15. นายแนบ พหลโยธิน	กรรมการราษฎร

รัฐบาลชุดแรกนี้บริหารงานในช่วงระหว่าง วันที่ 28 มิถุนายน ถึง 9 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รวมเป็นเวลา 5 เดือน 12 วัน เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการราษฎรชุดนี้ โดยเปรียบเทียบกับ คณะรัฐมนตรีหรือเสนาบดี ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เสนาบดีในขณะนั้นประกอบด้วย เสนาบดี ดังนี้

พลเรือเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร	กระทรวงกลาโหม
พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ	กระทรวงการต่างประเทศ
เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ตัน บุนนาค)	กระทรวงเกษตรธิการ
พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต	กระทรวงธรรมการ
พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน	กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม
พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม	กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
จอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต	กระทรวงมหาดไทย
เจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์)	กระทรวงมุรธาธร
พระยาจินตภิรมย์ (จิตร ๗ สงขลา)	กระทรวงยุติธรรม
เจ้าพระยารวงศ์พิพัฒน์ (ม.ร.ว. เย็น อิศรเสนา)	กระทรวงวัง

ซึ่งเสนาบดีส่วนใหญ่เป็นเชื้อพระวงศ์ หรือ "เจ้า" องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงสามารถแสดงถึงการโอนอำนาจทางการเมืองจาก

"เจ้า" มาสู่บรรดา "ข้าราชการ" ซึ่งเป็นผู้ที่เคลื่อนไหวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ได้อย่างชัดเจน เพราะพระบรมวงศานุวงศ์ ได้ถูกกันออกจากรัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่โดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม การกล่าววาทะราชกรซึ่งเป็นข้าราชการ สามารถกุมอำนาจเอาไว้ได้นี้ ไม่สามารถที่จะมองได้ว่า ข้าราชการเหล่านี้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยสมบูรณ์ เนื่องด้วยแม้ว่าสมาชิกของคณะราชกรจะประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีภูมิหลังและสถานะที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้มีความขัดแย้งทางความคิดเกิดขึ้นในเวลาต่อมา การที่คณะราชกรส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ และสถานะทางการเมืองในขณะนั้น ยังไม่มีกลุ่มพลัง ไม่ว่าจากประชาชนหรือชนชั้นกลาง ที่จะ เป็นฐานอำนาจทางการเมืองได้ ทำให้คณะราชกรต้องอาศัยกลไกข้าราชการในการค้ำจุนอำนาจของตน โดยกลไกที่ดีที่สุดได้แก่ กองทัพ ดังเห็นได้จากคณะราชกรได้เข้าไปควบคุมกองกำลังทหารในตำแหน่งสำคัญ ๆ คือ

พระยาพลพลพยุหเสนา	ดำรงตำแหน่ง	ผู้บัญชาการทหารบก
พระยาทรงสุรเดช	ดำรงตำแหน่ง	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกฝ่ายยุทธการ
พระยาฤทธิอัคเนย์	ดำรงตำแหน่ง	ผู้บัญชาการกองทหารปืนใหญ่
หลวงพิบูลสงคราม	ดำรงตำแหน่ง	รองผู้บัญชาการกองทหารปืนใหญ่ ^๕

การที่กลไกคณะราชกร นำกองทัพมาเป็นกลไกฐานอำนาจนี้เอง ได้เป็นรากฐานทำให้กองทัพกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองมากกว่าองค์กรราชการอื่น ๆ จนกลายเป็นองค์กรที่แตกต่างไปจาก องค์กรราชการประจำอื่นในระยะต่อมา

ในด้านของหน่วยงานที่เป็น ตัวกลาง ระหว่างคณะรัฐบาล และหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นั้น ได้มีการประกาศยกเลิกกรมราชเลขาธิการ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2475 และตั้ง กรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร ขึ้นแทน มีเลขาธิการเป็นหัวหน้า และรับภารกิจบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมการราษฎร ส่วนงานส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ นั้น ก็แยกไปปฏิบัติทางกรมราชเลขาธิการในพระองค์ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักราชเลขาธิการ^๖

^๕ วิวัฒนา มโนพิโมกษ์, อ้างแล้ว, หน้า 41.

^๖ ตู๋ย เหล่าสุนทร, "ทำหน้าที่และภารกิจของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี," อ้างแล้ว, หน้า 23.

จึงนับ เป็นครั้งแรกที่ได้มีการแยกหน่วยงานตัวกลางของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานตัวกลางของ พระมหากษัตริย์ออกจากกัน ซึ่งลักษณะ เช่นนี้ได้ดำเนินต่อมาจนปัจจุบัน

การจัดตั้งกลไกการบริหารที่สร้างนั้น แม้จะได้มีการอิงอาศัยรูปแบบตะวันตก แต่โดย เนื้อหาแล้ว คณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีฐานอำนาจ คือ ข้าราชการ เป็นผู้มีอำนาจ สูงสุด และการพยายามรวมอำนาจเอาไว้ อธิบายได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มาใช้

คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ อำมาตยาธิปไตย

หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งอนุกรรมการขึ้น จำนวน 9 นาย เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร คณะอนุกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแก้ไขเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติ รับรองให้ใช้ เมื่อวันที่อังคารที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 และได้รับการประกาศใช้วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และได้มีประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พระยา มโนปกรณ์นิติธาดา และเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป⁷ แม้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะได้จัดระเบียบกลไก การปกครองในรูปรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดิม แต่มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน คือประเภทละ 78 คน (มาตรา 65) และข้าราชการประจำก็สามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งได้ ซึ่ง ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย ส่วนใหญ่ เป็นคนของผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง⁸ ทำให้รัฐบาลสามารถรวมอำนาจเอาไว้ โดยอาศัยฐานอำนาจสนับสนุนจากสมาชิกประเภทแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้แสดงถึงการตั้ง

⁷ ไพบูลย์ ตีตอง, "กำเนิดการปกครองระบบรัฐมนตรีนในประเทศไทย," วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 95.

⁸ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย," ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์เศศ, 2516), หน้า 26.

อำนาจสู่กลุ่มข้าราชการ โดยได้มีบทบัญญัติมาตรา 11 จำกัดบทบาททางการเมืองของฝ่ายเจ้าลง โดยให้พระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิด หรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง และยังไม่ได้วางรากฐานที่จะขยายอำนาจไปสู่ประชาชนหรือสนับสนุนการตั้งพรรคการเมือง แต่ได้มีการกำหนด บทเฉพาะกาลให้ข้าราชการประจำ สามารถดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาลและสมาชิกประเภทแต่งตั้งได้จาก 10 ปี หรือ 20 ปี จนกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญและกลไกคณะรัฐมนตรีชุดนี้⁹ ได้สามารถดึงอำนาจมาสู่ กลุ่มข้าราชการ เอาไว้ได้อย่างแท้จริง สภาวะเช่นนี้คือ ลักษณะของ ระบอบอำมาตยาธิปไตย นั่นเอง การกล่าวว่าคณะรัฐมนตรีในชุดนี้อยู่ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย อาจพิจารณาปัจจัย 3 ประการดังนี้

1. ที่มาของคณะรัฐมนตรี
2. องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี
3. ลักษณะการปฏิบัติงาน-กระบวนการ

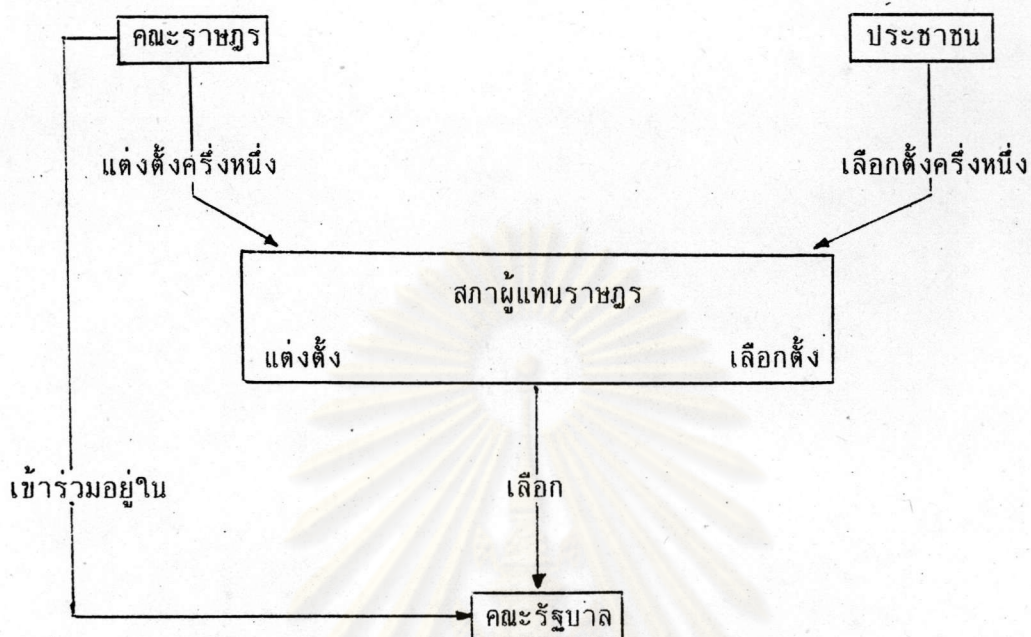
1. ที่มาของคณะรัฐมนตรีในระบอบอำมาตยาธิปไตย

ลักษณะของระบอบอำมาตยาธิปไตยก็คือ การที่อำนาจทางการเมืองได้ตกอยู่แก่องค์กรและกลุ่มผู้บริหารองค์กรของรัฐบาล อันมีระบบราชการเป็นแกนนำ และฝ่ายบริหารมีบทบาทและอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ⁹ ตามรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคมนี้ สามารถแสดงที่มาของคณะรัฐมนตรีได้ดังแผนภาพที่ 9

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ดูรายละเอียดใน Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy (Honolulu: East West Center Press, 1966).

แผนภาพที่ 9 ที่มาของระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบอำมาตยาธิปไตย



ซึ่งแสดงการที่ระบบราชการ ได้เข้ามามีอิทธิพลกำหนดรัฐบาลได้ แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่เลือกนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลก็ตาม แต่ภายในสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ประกอบด้วยบรรดาข้าราชการประจำ และคณะราษฎร ซึ่งเป็นผู้ที่แต่งตั้งสมาชิกประเภทสอง นั้น ก็ยังได้มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ทำให้ข้าราชการสามารถมีทั้งฐานสนับสนุนในสภา และมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารไปพร้อมกันด้วย

2. องค์ประกอบคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีชุดนี้มีจำนวน 20 คน ซึ่งส่วนมากมาจากข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกของคณะราษฎร คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| 1. พระยามโนปกรณนิติธาดา | นายกรัฐมนตรี และ |
| | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| 2. นายพลเรือโท พระยาราชวังสัน | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 3. พระยาศรีวิสารวาจา | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 4. เจ้าพระยาวางศาสดาประพัทธ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ
พาณิชย์การ |
| 5. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ |
| 6. พระยาจำแลนยบตีศรีบริบาล | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 7. พระยาเทพวิฑูรย์สุธาธิบดี | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 8. พลเรือตรี พระยาปรีชาชลยุทธ | รัฐมนตรี |
| 9. นายพันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา | รัฐมนตรี |
| 10. นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช | รัฐมนตรี |
| 11. นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ | รัฐมนตรี |
| 12. พระยาประมวลวิชาพูล | รัฐมนตรี |
| 13. นายพันโท พระยาประศาสน์พิทยายุทธ | รัฐมนตรี |
| 14. หลวงประดิษฐมนูธรรม | รัฐมนตรี |
| 15. นายนาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย | รัฐมนตรี |
| 16. นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม | รัฐมนตรี |
| 17. หลวงเดชสหกรณ์ | รัฐมนตรี |
| 18. นายประยูร ภมรมนตรี | รัฐมนตรี |
| 19. นายแนบ พหลโยธิน | รัฐมนตรี |
| 20. นายด้วง ลพานุกรม | รัฐมนตรี |

อันเห็นได้ว่า มีสมาชิกคนสำคัญของคณะราษฎร ทั้งหัวหน้าฝ่ายทหารและพลเรือนร่วม
อยู่ในคณะรัฐมนตรี โดยมีพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นผู้คุมเสียงข้างมากอยู่ในคณะรัฐมนตรี¹⁰

การที่ข้าราชการได้เข้ามามีบทบาทในคณะรัฐบาลอย่างชัดเจน นับแต่รัฐบาลชุดแรก ๆ
ในระบอบรัฐสภานี้ ได้เป็นผลในการวางรากฐานให้ขอบเขตอำนาจการบริหารและอำนาจทาง

¹⁰ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์
มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510),
น.64.

การเมืองในคณะรัฐมนตรีของไทย ไม่สามารถกำหนดแยกจากกันโดยชัดเจนได้ และเป็นเหตุให้ข้าราชการต้องเข้ามามีส่วนสำคัญสืบเนื่องต่อมา และเมื่อภารกิจของรัฐบาลได้ทวีขึ้นก็ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องแบกภาระในด้านการบริหารสืบเนื่องเอาไว้ด้วย แม้ว่าสภาพการณ์ทางสังคมการเมืองจะได้เปลี่ยนแปลงไป

การที่ข้าราชการมีบทบาทอย่างมากในระยะเริ่มต้นก่อตั้งระบบรัฐสภาเช่นนี้ก็เพราะว่าหลังจากที่อำนาจในฝ่ายเจ้าได้ลดกำลังลงแล้ว ก็คงมีเพียงองค์กรราชการเท่านั้นที่มีการจัดตั้งและมีสมรรถนะพอที่จะรับช่วงภารกิจของรัฐได้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มพลังฝ่ายอื่น ๆ เช่น กลุ่มทุน หรือประชาชน นั้น ก็ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือแข่งขันในเวทีการเมือง ขณะที่สถาบันข้าราชการนั้นมีการปรับปรุง และพัฒนาอยู่เสมอสังเกตเห็นได้จาก

ฝ่ายทหาร มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี พ.ศ. 2394-2475 นั้น กองทัพและโรงเรียนนายร้อยทหารบก เป็นองค์กรที่มีความรู้ ก้าวหน้า และทันสมัยที่สุดในสังคมไทย ทั้งยังมีการจัดกองทัพแบบทันสมัยอีกด้วย

ฝ่ายพลเรือน ก็ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2471 โดยการออกพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีการนำแนวคิดแบบใหม่มาใช้คือ ระบบการรับราชการเป็นอาชีพ (Career) เริ่มมีการใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลักปฏิบัติ ทำให้ระบบราชการมีความทันสมัยขึ้น มีกฎระเบียบที่ชัดเจนและมีการกระจายอำนาจในระดับกรมมากขึ้น ให้ความสำคัญต่อหัวหน้าส่วนราชการที่จะให้คุณ ให้โทษ ผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น ทำให้ข้าราชการระดับสูง เป็นศูนย์อำนาจใหม่ขึ้นมา ¹¹

และภายใต้ลักษณะนี้เองที่มีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กรกำหนดนโยบาย คือ คณะรัฐมนตรี

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475"

3. การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี

การใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อของหน่วยงานตัวกลางของ คณะรัฐมนตรี จากกรม เลขาธิการคณะกรรมการราษฎร เป็นกรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน่วยงาน นี้ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะรัฐมนตรี นายก รัฐมนตรี และราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด โดยเฉพาะ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คนแรกคือ รองอำมาตย์เอก ประยูร ภมรมนตรี กรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้เป็นกลไกสำคัญในการสถาปนาระบบการเมือง - การปกครองใหม่ และเป็นศูนย์อำนาจควบคุมกลไกราชการในระบอบเก่า หน่วยงานนี้เป็นทั้งกลไกทางการเมืองและการ บริหารของคณะรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานกลาง ของคณะรัฐมนตรี เพื่อติดต่อประสานกับ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ บทบาทสำคัญของหน่วยงานนี้ในระยะแรกคือ การประสานและ แก้ไขข้อขัดแย้ง ตลอดจนการแข่งขันเพื่ออำนาจผลประโยชน์ทั้งในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบอบ เก่าและคนรุ่นใหม่¹² การกิจของหน่วยงาน ช่วยงานของคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า คณะ รัฐมนตรีนั้นได้มีภารกิจในการบริหารอยู่ด้วยนับแต่แรก อันทำให้คณะรัฐมนตรีเป็นกลไกที่ใช้ทั้ง อำนาจทางการเมือง คือ เป็นตัวแทนของสถาบันการเมืองและ เป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะตัวแทนของ ระบบราชการในขณะเดียวกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลที่ข้าราชการได้กุมอำนาจอย่างสูง เช่น รัฐบาลชุดนี้ และไม่มีตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมในรัฐบาล ได้ทำให้สถานะการเป็น ตัวแทนของระบบราชการของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันระบบราชการก็ กลายเป็นเครื่องมือ กลไกของอำนาจทางการเมืองไปพร้อมกันด้วย

ดังนั้น การพิจารณาภารกิจของคณะรัฐมนตรีจึงสามารถพิจารณาจากการทำงานของ กรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นที่ปรากฏว่า กรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นต้องรับภาระทั้งในการ เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการประจำ ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นกลไก เชื่อมโยงการตัดสินใจระดับนโยบายของกระทรวง

¹² อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายประมวล บุรณโชติ, 4 กุมภาพันธ์ 2523

(กรุงเทพฯ: อักษรสยามการพิมพ์, 2523).

ต่าง ๆ เข้ากับการตัดสินใจระดับสูงสุดคือ คณะรัฐมนตรี หรือเป็น "แหล่งกลางของกิจการราชการต่าง ๆ บรรดาที่สำเร็จ หรือสั่งการออกไปจากคณะรัฐมนตรี และที่จะมาสู่ความวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี"* ซึ่งหากทำการเปรียบเทียบหน่วยงานกลางระหว่าง ผู้กำหนดนโยบายกับหน่วยงานระดับปฏิบัติของระบบรัฐสภานี้ กับหน่วยงานกลางในระบอบเก่า คือ กระทรวง มุรธาธร หรือ กรมราชเลขาธิการแล้ว จะเห็นว่า ภารกิจของหน่วยงานกลางได้เพิ่มขึ้น และมีขอบเขตของงานกว้างขวางมากขึ้นเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะในระบอบเก่า นั้น กลไกนี้มีหน้าที่ซึ่งเน้นไปที่ภารกิจของพระมหากษัตริย์เป็นหลัก แต่หน่วยงานกลางในระบอบรัฐสภานั้น มิติของภารกิจได้ขยายเพิ่มขึ้นอีกหลายด้าน โดยยังคงมีภารกิจที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ เช่นที่เคยมีในอดีต แต่มิติใหม่ด้านอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นได้แก่ ภารกิจตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เพิ่งจะมีขึ้น และทำให้เพิ่มภารกิจต่อกลไกหลักใหม่ที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญคือ คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในแง่ของการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งยังมีภารกิจตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนด ภารกิจตามมติของคณะรัฐมนตรีเอง และภารกิจต่อประชาชนในด้านของการเผยแพร่ระเบียบกฎหมาย ต่าง ๆ รวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

จากสภาพที่รัฐบาลเป็นตัวแทนของระบบราชการ และมีภาระด้านการบริหารอย่างกว้างขวางนี้ได้ดำเนินต่อมา อย่างไรก็ดีมิได้หมายความว่า การที่คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของกลุ่มราชการเพียงกลุ่มเดียวเป็นหลัก โดยไร้แรงต้านทานจากพลังของกลุ่มการเมืองฝ่ายอื่น ๆ เช่นนี้จะทำให้รัฐบาลมีสถานะและเสถียรภาพที่เป็นปึกแผ่น ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาข้าราชการที่ประกอบ การจัดตั้ง เป็นคณะรัฐบาลชุดนี้ก็มีภูมิหลัง สถานะและแนวความคิดที่แตกต่างกัน และเป็นมูลเหตุนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งได้ในที่สุด

รูปการณ์ที่สำคัญที่สุดในบริบททางการเมืองที่รัฐบาลชุดนี้ดำรงอยู่คือ การเป็นตัวแทนของระบบราชการที่พยายามกีดกันการกลับสู่อำนาจของระบอบเก่า แต่ในขณะเดียวกันก็มีความขัดแย้งในสมาชิกคณะรัฐบาลเอง ซึ่งมีแนวทัศนะในการกำหนดทิศทางของสังคมนการเมืองแตกต่างกันออกไป การต่อสู้ที่สำคัญในทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่าง ระบบใหม่กับความคิดในระบอบ

* กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 14/1 (19) เรื่อง เลขาธิการบรรยายเรื่องการทำงานของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทางวิทยุกระจายเสียง, 26 มีนาคม พ.ศ. 2476.

เก่า และระหว่างงานในระบอบใหม่ด้วยตนเอง ระหว่างฝ่ายที่ยังมีความคิดฝักใฝ่ในระบอบเก่ากับ ผู้ที่มีทัศนคติแตกต่างออกไป ความขัดแย้งนี้ปรากฏเป็นรูปธรรม เมื่อมีการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ ของ นายปรีดี พนมยงค์ และทำให้เกิดความเห็นขัดแย้งระหว่าง 2 ฝ่าย โดยฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และผู้สนับสนุน ต้องการให้นำเค้าโครงเศรษฐกิจนี้มาใช้ แต่ฝ่ายพระยามโนปกรณ- นิธิธาดา และคณะ ไม่เห็นชอบด้วย โดยเห็นว่า โครงการดังกล่าวดำเนินตามหลักการของลัทธิ คอมมิวนิสต์ ความขัดแย้งนี้ทำให้เกิดความแตกแยกในคณะราษฎร และระบบคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา เป็นเหตุให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องถูกกันออกจากระบบการเมืองในระยะเวลาหนึ่ง นั่นคือ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีในช่วงนี้จะมีสถานะที่เป็นตัวแทนของระบบราชการเป็นด้านหลัก แต่คณะรัฐมนตรี นี้ก็ยังเป็นเวทีของการต่อสู้ระหว่างตัวแทนระบบราชการที่มีทัศนคติแตกต่างกัน ดังแสดงได้จาก แฉลงการณ์ของ พระยามโนปกรณนิติธาดา ในการปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบาง มาตรา เมื่อความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีได้ขยายตัวขึ้นว่า

"คณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกเป็น 2 พวก พวกหนึ่งมีความเห็นฝ่ายข้างน้อย ประการณ จะวางนโยบายเศรษฐกิจไปในทางอันมีลักษณะ เป็นคอมมิวนิสต์ อีกพวกหนึ่งซึ่งเป็นความเห็น ฝ่ายข้างมาก ไม่เห็นด้วยกับโครงการนั้น"¹³

รัฐบาลได้ประกาศปิดสภา และรวมอำนาจไว้ที่คณะของพระยามโนปกรณนิติธาดา พร้อมทั้งห้ามไม่ให้มีการเข้าร่วม เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เมื่อสถานการณ์ของระบบคณะรัฐมนตรี ในชุด เริ่มต้นมีลักษณะที่พยายามรวบอำนาจและกีดกันตัวแทนจากด้านการเมืองเช่นนี้ ทำให้ไม่ สามารถที่จะสร้างรากฐานของการเป็นองค์กรทางการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายได้ ผลที่ตามมา ก็คือ คณะรัฐมนตรีได้กลายเป็นผู้กุมกลไกองค์กรการบริหาร หรือระบบราชการ ซึ่งสภาพเช่นนี้ เบี่ยงเบนไปจากอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับของสากล

การที่พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้พยายามรวบอำนาจโดยวิธีการปิดสภาผู้แทนราษฎร นั้น ในที่สุดได้เป็นมูลเหตุของการรัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 อันทำให้มีการเปิด

¹³ แฉลงการณ์ของรัฐบาล, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2476), หน้า 7-8.

รัฐสภาขึ้นใหม่ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีประกาศลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2476 ให้เปิดประชุมรัฐสภา และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลขึ้น รัฐสภาได้เปิดประชุมเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2476¹⁴

ผลสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนี้คือ การที่อำนาจในการบริหารประเทศได้กลับคืนสู่คณะราษฎรอีกครั้งหนึ่ง และคณะราษฎรก็ดำเนินการหาทางให้หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เดินทางกลับประเทศไทย และนายปรีดี ก็ได้เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีอยู่ในรัฐบาลของพระยาพลพลพยุหเสนา นับแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2476¹⁵

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะนำสถาบันรัฐสภากลับเข้ามาใช้ในการเมืองไทยอีก แต่ก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะวางรากฐานอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ชัดเจนขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงกลไกสถาบันที่สำคัญอื่น ๆ คงชัดเจนเพียงความพยายามที่จะลดรอนอำนาจของระบอบเก่าลงเท่านั้น

ภาพสะท้อนที่รัฐบาลได้กลายเป็นเวทีการต่อสู้ของระบอบเก่าและระบอบใหม่ นอกจากกรณีความขัดแย้ง หรือเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ แล้ว ก็ได้แก่ การเกิดกบฏบวรเดช ซึ่งมีการใช้กำลังปะทะประหัตประหารกันในการเมือง ระหว่างวันที่ 11-25 ตุลาคม พ.ศ. 2476¹⁶ และความพ่ายแพ้ของฝ่ายเจ้าในการกบฏครั้งนี้ได้แสดงถึงความอ่อนตัวลงของพลังของระบอบเก่า และผลแห่งความขัดแย้งของทั้งสองระบอบที่เป็นผลขั้นสุดท้าย ก็ได้แก่การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 และฝ่ายเจ้า ก็หมดบทบาทในการเมืองลงอย่างสิ้นเชิง

¹⁴ วิเทศกรณี (นามแฝง), ความเป็นมาแห่งประชาธิปไตยของไทย (พระนคร: สำนักพิมพ์ผ่านฟ้าพิทยา, 2511), หน้า 266.

¹⁵ "ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 (ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2476), หน้า 595.

¹⁶ นิคม จารุมณี, "กบฏบวรเดช พ.ศ. 2476" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 175.

คณะรัฐมนตรีในสมัยของ พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2476 รัฐมนตรีทั้งหมดเป็นข้าราชการ หรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการมาก่อน แม้ว่าจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 โดยเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมและรวมเขตในอัตราส่วนพลเมืองสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน แต่ก็ไม่ได้แสดงว่ากระแสนองระบอบราชการในคณะรัฐมนตรีจะลดน้อยลง เพราะว่าการที่คณะราษฎรได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นนี้เป็นเพียงการพยายามสร้างความชอบธรรมว่า ผู้ปกครองได้ใช้รูปแบบตามหลักประชาธิปไตยเต็มตัวแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เพราะยังมีสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเป็นฐานอำนาจอยู่ด้วย ทำให้กระแสนองระบอบราชการยังคงมีบทบาทครอบงำกลไกระบบการเมืองในขณะนั้นอย่างถ้วนทั่วทั้ง 3 ส่วน คือ

1. คณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยตัวแทนระบบราชการทั้งหมด
2. สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ
3. กลไกบริหารราชการต่าง ๆ ของรัฐ มีบทบาทสำคัญ

ถึงแม้ว่ากระแสนองระบอบราชการจะมีบทบาทอย่างเด่นชัดในทุกกลไก เช่นนี้ ก็ยังได้ปรากฏว่า มีความพยายามของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะตัดทอนอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น เริ่มจากการที่รัฐบาลของ พระยาพลพลพยุหเสนา ได้เสนอสัญญาจำกัดรายทางซึ่งทำไว้กับนานาประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติด้วยมติ 73 ต่อ 25 เป็นผลให้รัฐบาลลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ¹⁷ แต่ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกตามประกาศ พระบรมราชโองการ ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2477 เหตุการณ์เริ่มแสดงให้เห็นว่า กระแสนองระบอบราชการคือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ เริ่มเข้ามาควบคุมรัฐบาลได้มากขึ้น

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ อันถือได้ว่าอยู่นอกกระแสนองระบอบราชการ สามารถควบคุมรัฐบาลเพิ่มขึ้นในสมัยที่ พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นได้อีกครั้ง เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้

¹⁷ ประชัน รักพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500)" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 47.

เสนอผู้ติดอภิปราย นโยบายการจัดการทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ ซึ่งการอภิปรายในเรื่องนี้เป็นไปอย่างรุนแรงมาก ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร โดยมีข้อสงสัยในการทุจริต และการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของข้าราชการ โดยนายเสียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี เป็นผู้ตั้งกระทู้ถามขึ้น เนื่องจากมีข้อสงสัยว่ามีการทุจริตในพระคลังข้างที่เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน ทรัพย์สิน ซึ่งพระคลังข้างที่ดูแลอยู่ ด้วยราคาถูกกว่าราคาซื้อขายตามปกติมาก โดยผู้ซื้อที่ดินส่วนใหญ่เป็นนักการเมือง รัฐมนตรี ผู้ก่อการฯ สมาชิกสภาประเภทที่สองและข้าราชการที่สนิทสนมกับผู้มีอำนาจ¹⁸ ผลจากกระทู้นี้ทำให้ พระยาพหลพลพยุหเสนา ต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยการปลดรัฐมนตรีออก 2 คน และต่อมานายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจนำคณะรัฐมนตรี กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2480 แต่ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 พระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ได้รับความไว้วางใจจากสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังคงพยายามควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ต่าง ๆ ตามรัฐบาลอยู่เสมอ แสดงถึงการที่อำนาจนอกกระแสรอบราชการได้ปฏิบัติการกิจตามวิถีของระบอบรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตั้งกระทู้ที่สำคัญ ๆ เช่น

นายเสียง ไชยกาล ตั้งกระทู้ถามเรื่อง หลวงวิจิตรวาทการกล่าวปาฐกถาโจมตีคนจีน ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ให้รัฐบาลตอบว่า การกล่าวนั้นเป็นการขัดกันนโยบายหรือไม่ พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ปฏิเสธ ทำให้ถูกประท้วงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร และจากเหตุการณ์นี้เองได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁹

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2481 ได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันเกี่ยวกับเงินค่าเล่าเรียนบุตร ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร การอภิปรายนี้แม้จะได้รับความสนับสนุนจากฝ่ายรัฐบาล แต่ทำให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติเลวลง และในเดือนเดียวกันนี้เอง นาย

¹⁸ ประชัน รักพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 57.

¹⁹ David Morell, Power and Parliament in Thailand : The Futile Challenge, 1968-1971, p.953.

ถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดร้อยเอ็ด เสนอญัตติบังคับให้รัฐบาลแถลงนโยบาย การคลังในที่ประชุม เกี่ยวกับการ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพื่อพิจารณาขึ้นต้นในสภา รัฐบาลไม่รับหลักการในร่างการขอแก้ไขนี้ และพยายามอภิปรายให้หมดเวลาโดยอ้างว่า รายละเอียดเกี่ยวกับการเงินการคลังต้องใช้เวลามาก แต่สมาชิกประเภทที่หนึ่งถือโอกาสคอน สมาชิกประเภทที่สองเหลืออยู่ในที่ประชุมน้อย เสนอให้ปิดการอภิปราย ผลการลงมติปรากฏว่า รัฐบาลแพ้ด้วยคะแนน 45:31 พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาจึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ขึ้นในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481

คณะรัฐมนตรีรัฐบาลทหารของพันเอกหลวงพิบูลสงคราม

ผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่า ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ เกือบครึ่งหนึ่ง และได้แต่งตั้ง พันเอกหลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีในรัฐบาล 23 คน รัฐบาลชุดนี้พยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งของสถาบันฝ่ายบริหารให้มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีนั้น ยังคงดำรงตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ด้วย คือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ ยังดำรง ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีกตำแหน่งหนึ่ง อันเป็นความพยายามที่จะแสวงหากำลังสนับสนุนคน เพื่อลดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้พยายามสร้างอำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้เข้มแข็ง และพยายามลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ วิธีการต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ได้แก่ การกวาดล้างจับกุม บรรดานักการเมืองที่ถูกสงสัยว่าเป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาล และวิธีการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ก็โดยการ ยึดบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองต่อไปอีก 10 ปี รวมเป็น 20 ปี การ ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งของ พันเอกหลวงพิบูลสงครามครั้งนี้ จึงเป็นการเริ่มทำให้การเมืองการปกครอง ของไทยตกไปอยู่ภายใต้การนำของทหาร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยคัดค้านรัฐบาลก็ถูกปิดปากเงียบ หรือถูกชักนำให้ร่วมมือกับ ฝ่ายรัฐบาลของ พันเอกหลวงพิบูลสงคราม โดยเห็นได้จากการที่รัฐบาลของ หลวงพิบูลสงคราม ได้รับความเห็นชอบจากสภา ด้วยคะแนนเสียง 111 ต่อ 2 อันเป็นคะแนนที่เด็ดขาดมาก รัฐบาล ได้พยายามใช้อำนาจ อิทธิพล ขัดขวางการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ไม่รับ

หลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งพรรคการเมือง ของ นายเตียง สิริขันธ์ โดยอ้างว่ายังไม่ถึงเวลา นอกจากนี้ ฝ่ายทหารยังได้เข้ามามีบทบาทอย่างมาก โดยการนำนโยบายชาตินิยมมาเป็นหลักต่อต้านชาวจีนกลุ่มน้อย และต่อต้านอิทธิพลฝรั่งเศสตามแนวชายแดนอินโดจีน และเมื่อหลวงพิบูลสงครามได้นำประเทศไทยเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2484 ก็ทำให้ฝ่ายทหารได้สร้างบทบาททางการเมืองของตนเพิ่มขึ้นอย่างเข้มแข็ง ขณะที่ฝ่ายพลเรือนเริ่มถูกกีดกันบทบาทของตนให้ลดน้อยลงไปทุกที

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือนที่ชัดเจนในช่วงนี้คือ ความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับ นายปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องของความร่วมมือกับญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยนายปรีดี ร่วมกับสมาชิกคณะราษฎร สายพลเรือนส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยที่รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ความร่วมมือกับญี่ปุ่น และประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตร เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2485 ความขัดแย้งนี้ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ถูกตัดออกจากวงการเมือง โดยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ฝ่ายรัฐสภาโดยการนำของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้คิดที่จะโค่นล้มรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ก็ไม่สามารถทำได้ง่ายนัก เพราะ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้การสนับสนุนอยู่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยื่นใบลาออกต่อพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ถึงสองครั้ง แต่ถูกยับยั้งในครั้งแรก แต่ในการลาออกครั้งที่สอง นายปรีดี พนมยงค์ ได้อนุมัติให้เป็นไปตามประสงค์ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ปฏิเสธว่าตนมิได้ลาออก ทำให้ความพยายามที่จะล้มรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ล้มเหลว นายปรีดี พนมยงค์ จึงหาหนทางที่จะตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้น โดยการชักจูงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติเลือก นายทวี บุญยเกษตร เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ นายทวี บุญยเกษตร เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยิ่งขึ้น จึงได้ให้การสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาล เพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487 ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องลาออกไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม หวังว่าจะได้รับการขอร้องให้ตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ เช่นเดียวกับที่ พระยาพหลพล

พยุหเสนา ได้รับการขอร้องให้จัดตั้งรัฐบาลใหม่มาแล้ว 2 ครั้ง²⁰ แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามคาดหมาย
จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงต้องลาออกจากวงการเมืองไปโดยปริยาย

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้นนับเป็นรัฐบาลเปิดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครองที่มีลักษณะของรัฐบาลของระบอบราชการโดยคณะทหารเป็นผู้ขึ้นำระบบการเมือง โดยมี
กระแสนของราชการฝ่ายพลเรือนเป็นผู้ต่อต้านร่วมกับฝ่ายนอกระบอบราชการ คือ สภาผู้แทนราษฎร

ลักษณะที่ชัดเจนของระบบคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายทหารในช่วงนี้ก็คือ การที่ตัวนายกรัฐมนตรี
นั้นมิมีบทบาทโดดเด่นกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำรง
ตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ที่เป็นหัวใจของรัฐบาล คือทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวง
มหาดไทย และผู้บัญชาการทหารบกไปพร้อมกันด้วย อย่างไรก็ตามแม้ระบบการเมืองจะมีสภาพเช่นนี้
ก็ยิ่งปรากฏลักษณะของการต่อสู้ระหว่างแนวความคิดที่ขัดแย้งกัน โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นเวทีได้
ดังเช่น การตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งในขณะนั้นคือ นโยบายในการเข้าสู่สงครามโลก
ครั้งที่ 2 โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ขอความเห็นที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2484 ว่า ควรจะเข้าข้างฝ่ายอังกฤษหรือญี่ปุ่น เพราะเชื่อมั่นว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
จะต้องเดินทัพผ่านประเทศไทย* แต่คณะรัฐมนตรีไม่อาจตัดสินใจได้อย่างแน่นอนว่าจะเข้าข้าง
ฝ่ายใด ต่อเมื่อญี่ปุ่นยกพลขึ้นบกที่ชายฝั่งอ่าวไทยทางตอนใต้ ตั้งแต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บัตตานี
และได้มีการปะทะกันระหว่างฝ่ายญี่ปุ่นกับฝ่ายไทย ญี่ปุ่นได้ยื่นข้อ เสนอขออนุญาตเดินทัพผ่านประเทศ
ไทยไปพม่าและมลายู ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยินยอมให้กองทัพญี่ปุ่นเดินทัพผ่านประเทศไทย
และภายหลังหยุดยิงญี่ปุ่นได้ยื่นข้อ เสนอให้ฝ่ายไทย เลือกลักษณะความสัมพันธ์กับญี่ปุ่น 4 รูปแบบ คือ

1. ทำสัมพันธไมตรีทางการทูต และการป้องกันประเทศไทยร่วมกัน
2. เสนอให้เข้าเป็นไตรภาคีตามกติกาสัญญาไตรภาคี ฉบับลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.
2483 ซึ่งได้มีการลงนามกันระหว่างผู้นำประเทศเยอรมัน อิตาลี และญี่ปุ่น

²⁰David Morell, Locit., p.957.

*รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 10/2484 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.

3. อนุญาตให้กองทัพญี่ปุ่น ผ่านอาณาเขตไทยและอำนวยความสะดวกให้ทุกอย่าง รวมทั้งป้องกันมิให้มีการปะทะกันเกิดขึ้น

4. ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย รับว่าจะป้องกันประเทศไทยร่วมกัน และข้อตกลงในเรื่องความร่วมมือทางการทหาร*

ผลของการประชุมนี้ มีความเห็นที่แตกต่างกันในคณะรัฐมนตรี 3 แนวคิด คือ

1. ฝ่ายที่เห็นว่าควรร่วมมือกับญี่ปุ่น มีจำนวน 10 นาย
2. ฝ่ายที่ไม่ยอมจําานต่อฝ่ายญี่ปุ่น และเห็นว่าไม่ควรผูกพันกับญี่ปุ่น แต่ควรยินยอมให้ญี่ปุ่นผ่านไปเท่านั้น คือ นายปรีดี พนมยงค์
3. และรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ไม่ออกความเห็น

อย่างไรก็ดี ผลการประชุมปรากฏว่า ที่ประชุมตกลงยินยอมให้ญี่ปุ่น เดินทัพผ่านประเทศไทย และตกลงกันว่า จะร่วมมือกันป้องกันประเทศไทย

นอกจาก เรื่องที่มีความสำคัญ เชนนโยบาย เช่นนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายทหารนี้ก็มีภารกิจในเชิงการบริหารอยู่อย่างมาก แม้ว่าจะอยู่ในช่วงภาวะสงครามก็ตาม ภารกิจของการเป็นผู้ตัดสินใจเชิงการบริหารที่เป็นหลักก็ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีต้อง เป็นผู้กำหนดการเพิ่มแนวปฏิบัติของข้าราชการ หน่วยงานราชการต่าง ๆ และต้องพิจารณาในเรื่องที่เป็นการบริหารเป็นอันมาก เห็นได้จากในปี พ.ศ. 2485 ปีเดียวนั้น มติคณะรัฐมนตรีในเชิงบริหารราชการประจํานี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ เช่น

1. เรื่องเบี้ยประชุม (น.ว. 4)
2. เรื่องให้ข้าราชการเงินเดือนตั้งแต่ 300 บาทขึ้นไป เปิดบัญชีเงินฝากธนาคารหรือคลังออมสิน (น.ว. 9)
3. ตั้งกรรมการ สงเคราะห์ครอบครัวทหารยามสงคราม (น.ว. 11)
4. กำหนดอัตราเงินเดือนเบี้ยเลี้ยงทหารในยามฉุกเฉิน (น.ว. 14)

*รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งพิเศษ วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2484.

5. การจำหน่ายของหนังสือ ลับ-ด่วน (น.ว. 17)
6. ข้อมสถานที่ราชการที่ชำรุดเสียหายจากเครื่องบินศัตรู (น.ว. 18)
7. การโทรศัพท์ติดต่อกับ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (น.ว. 38)
8. ราคาเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (น.ว. 41)
9. การเบิกจ่ายเงิน เดือนให้ทหารที่ประสบอันตรายถึงชีวิตในภาวะสงคราม (น.ว. 47)
10. การทำงานของข้าราชการ (น.ว. 48)
11. การประหยัดการใช้ เครื่องใช้เกี่ยวกับ การเขียนและการพิมพ์ (น.ว. 49)
12. ใ้ประหยัดเครื่องโทรศัพท์ (น.ว. 50)
13. ขอนให้ประชุมทุกครว และขอใ้ถือว่ หน้าที่กรรมการเป็นหน้าที่สำคัญ (น.ว. 51)
14. ขอนให้คงหนังสือนำส่ง เรื่องพระราชกิจจานุเบกษา ลงมาส่งแต่เรื่อง (น.ว. 53)
15. ตั้งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม (น.ว. 54)
16. การโอนข้าราชการมาับันจุนกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งใหม่ (น.ว. 59)
17. กระจายใบพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติ (น.ว. 62)
18. การรักษาความสะอาดสถานที่ราชการ (น.ว. 88)
19. ใ้ทักวณขันความประพฤติของข้าราชการ (น.ว. 91)
20. การับันจุนข้าราชการพลเรือน (น.ว. 107)
21. หลักปฏิบัติหน้าที่ราชการ (น.ว. 126)
22. ระเบียบการเข้าสมาคม และการเข้าสีกสาขของข้าราชการ (น.ว. 127)
23. ห้ามขุด ข้อความที่เป็น อุกุศล (น.ว. 146)
24. ใ้หยุดราชการในวันที่ 29 พฤษภาคม เป็น พิเสส 1 วัน (น.ว. 158)
25. แบบหนังสือ ในราชการและระ เบียบการเก็บและรักษาหนังสือ (น.ว. 170)
26. การับรรถยนต์ใ้ราชการ (น.ว. 175)
27. งคจ่ายเงินบำเหน็ด (น.ว. 185)
28. เครื่องแบบแต่งกายข้าราชการสตรีในเวลาทำงานปกติ (น.ว. 191)
29. ใ้หยุดงานในวันที่ 14 กรกฎาคม 2485 เพื่อทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์ (น.ว. 192)
30. การับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็ดบำนาญ (น.ว. 194)

31. เรื่องแต่งตั้ง กกับการอบรมข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถ (น.ว. 210)
32. เรื่องหลักเกณฑ์การบรรจุและเลื่อนขั้นข้าราชการประจำปี 2485 (น.ว. 217)
33. เรื่องการปฏิบัติต่อครอบครัวของข้าราชการ (น.ว. 219)
34. เรื่องการชักกทงชาติขึ้น (น.ว. 243)
35. เรื่องให้กำชับข้าราชการให้พูดจาเข้มแข็ง เด็ดขาดแต่สุภาพ (น.ว. 250)
36. เรื่องขอความร่วมมือในการประหยัดกระดาษ (น.ว. 260)
37. เรื่องระเบียบการพัสดุ (น.ว. 294)
38. เรื่องการเขียนป้ายชื่อสถานที่ทำงานของรัฐบาล (น.ว. 309)
39. เรื่องให้ถนอมการาัชรัตนต์ เพราะหาซื้อไต้ยาก (น.ว. 324)
40. เรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการชั้นพิเศษ (น.ว. 326)

ตัวอย่างข้างต้นของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในขณะนั้น แสดงให้เห็นถึงการที่ คณะรัฐมนตรีต้องมีส่วนพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่กระจัดกระจาย และครอบจักรวาลอยู่มาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ จะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีต้องมีส่วนพิจารณาและกำหนด เกี่ยวกับข้าราชการอย่างรอบด้าน นับแต่เรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น เงินเดือน การ แต่งกาย การพูด การคิด การประพฤติ การปฏิบัติงาน ระเบียบสารบรรณ เรื่องพัสดุ การอบรม ข้าราชการ การหยุดราชการ เงินบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ ลักษณะเช่นนี้ได้เป็นแนวทาง แนวปฏิบัติ หรือแบบแผน ที่คณะรัฐมนตรีสมัยต่อมาจะต้องเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ แม้ว่าการกิจ ของรัฐในด้านอื่น ๆ จะเพิ่มมากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศ และของโลกก็ตาม

ภารกิจในด้านการบริหารของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เช่นนี้ บ่งชี้ลักษณะ อันน่าสนใจว่า แม้ว่ารัฐบาลของฝ่ายทหารที่กำลังอยู่ในภาวะสงครามเช่นนี้ ก็ยังต้องแบกภาระใน เรื่องการบริหารราชการประจำ และเรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ไว้อย่างเต็มที่

คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเรือน

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา อันนับเป็นรัฐบาลของระบอบราชการพลเรือนคณะแรกภายใต้การสนับสนุนของนายปรีดี พนมยงค์

รัฐบาลพลเรือนภายหลังการสิ้นสุดรัฐบาลทหารของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สมัยแรก นั้น ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีชุดต่าง ๆ ดังนี้

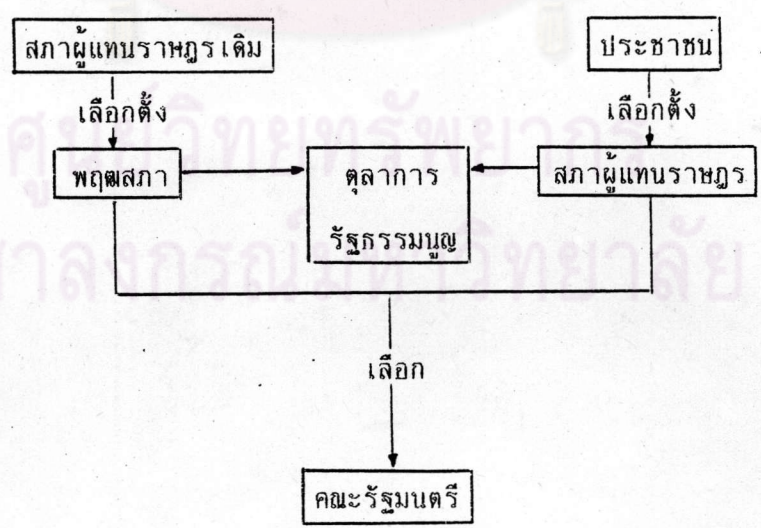
1. รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม 2487 - 31 สิงหาคม 2488)
2. รัฐบาล นายทวี บุณยเกตุ (31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488)
3. รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (17 กันยายน 2488 - 31 มกราคม 2489)
4. รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ (31 มกราคม 2489 - 24 มีนาคม 2489)
5. รัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ (24 มีนาคม 2489 - 1 มิถุนายน 2489)
6. รัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ (8 มิถุนายน 2489 - 9 มิถุนายน 2489)
7. รัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ (11 มิถุนายน 2489 - 23 สิงหาคม 2489)
8. รัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490)
9. รัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490)

สภาวะทางการเมืองที่สำคัญของรัฐบาลพลเรือนชุดต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คือมีความพยายามที่จะลดรอนอิทธิพลของฝ่ายทหาร โดยเฉพาะอิทธิพลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลง และความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐมนตรีพลเรือนในช่วงดังกล่าวนี้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีภายใต้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในเดือนเมษายน พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดการจัดโครงสร้างทางการเมือง อันมีลักษณะ รูปแบบ และแนวคิดประชาธิปไตยมากขึ้น คือ ได้มีการเลิกสมาชิกประเภทที่สอง ในรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมี 2 สภา คือ พุทธสภา และ สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมาโดยตรง ส่วนพุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง คือ เป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้น ไม่มีการแต่งตั้งโดยประมุขของประเทศ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกพุทธสภาจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ (มาตรา 66) พุทธสภานี้มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน และมีสิทธิร่วมในการอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะ และตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า ก่อนการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาทั้งสอง ²⁴

ลักษณะที่เด่นชัดของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ บทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี แต่กำหนดให้รัฐมนตรีนั้นจะมาจากบุคคลภายนอกสภาก็ได้ แบบแผนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้แสดงได้จากแผนภาพที่ 10 คือ

แผนภาพที่ 10 แบบแผนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน 2489



²⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองไทย หน้า 125-126.

โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีรัฐมนตรีอย่างมาก 20 คน อย่างน้อย 18 คน และ แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่กระแสนของระบอบราชการก็ยังสามารถดำรงอยู่ในระบบการเมืองในสมัยนั้นได้ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ และเพราะว่าพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นนั้นมีลักษณะของการรวมกลุ่ม โดยมีตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ และกลุ่มอิทธิพลที่มีในขณะนั้นก็มีแต่กลุ่มข้าราชการ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเป็นพรรคที่ต้องอาศัยหรืออิงกลุ่มราชการเป็นส่วนใหญ่

การบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือน ทั้ง 8 ชุด ในระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 ถึงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 นั้น มีการแก่งแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่ายพลเรือนด้วยกันเองอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับ นายควง อภัยวงศ์ และระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ดังเห็นได้จากการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่สนับสนุนกลุ่มของตน และมีบทบาทต่อสู้แย่งชิงกันในสภาฯ เช่น พรรคแนวรัฐธรรมนูญมี พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรค สมาชิกเป็นกลุ่มคณะราษฎรที่สนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ พรรคประชาธิปไตย มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ทำให้มีการแข่งขันทางการเมืองในรูปของพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก โดยเฉพาะในช่วงที่ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี นายปรีดี พนมยงค์ พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญให้การสนับสนุน (23 สิงหาคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490) นั้น พรรคประชาธิปไตยได้เปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นเวลาถึง 7 วัน 7 คืน ในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2490 จนกระทั่งรัฐบาลต้องลาออก และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 โดยพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง²²

การต่อสู้ทางการเมืองในรูปแบบของพรรคเช่นนี้ เป็นปรากฏการณ์แรกที่ คณะรัฐมนตรีได้กลายเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นพรรคการเมืองที่อิงกลุ่มราชการ แต่ก็ได้ต่อสู้แย่งชิงกับฝ่ายค้านอื่น เป็นพรรคการเมืองตามรูปแบบระบอบประชาธิปไตยตะวันตก แต่การ

²² ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 64 ตอนที่ 25 (3 มิถุนายน 2490), หน้า 420.

ต่อสู้ในระบบพรรคการเมืองโดยวิถีของระบอบประชาธิปไตย เช่นนี้ ก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้นาน เพราะกลุ่มอำนาจทางการเมือง คือ กลุ่มทหารบกได้ถือโอกาสอ้างความชอบธรรม เข้าทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยมี พลโทผิน ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร

เมื่อพิจารณาคณะรัฐมนตรีจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงการทำรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จะพบว่า ประเทศไทยมีรัฐบาลถึง 18 ชุด มีนายกรัฐมนตรี 8 คน และมีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ซึ่งรัฐบาลทั้ง 18 ชุดนั้น มีนายกรัฐมนตรีมาจากระบอบราชการ โดยหมุนเวียนกันขึ้นเป็นรัฐบาลระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน รัฐบาลทหารที่เด่นชัดคือในช่วงการเป็นผู้นำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (16 ธันวาคม 2481 - 24 กรกฎาคม 2487) และรัฐบาลพลเรือน 8 ชุดหลัง ซึ่งส่วนใหญ่มี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้มีบทบาทสนับสนุน ดังตารางที่ 2 (หน้า 82)

ระบบคณะรัฐมนตรีสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม

หลังจากคณะทหารภายใต้การนำของ พลโทผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้สำเร็จ ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ²³ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง มีคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 5 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ และเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ (9 พฤศจิกายน 2490)

ตารางที่ 2 รายชื่อหัวหน้าคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2490

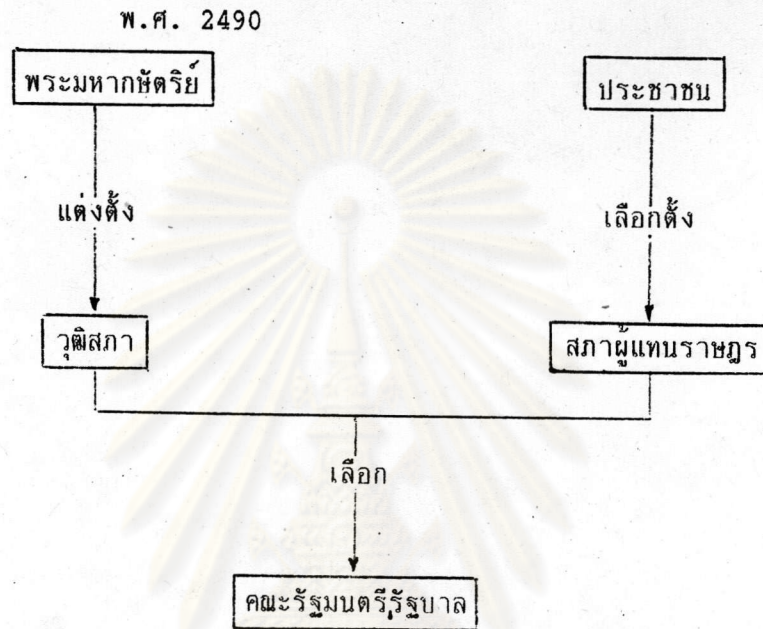
รัฐสภา ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	ประเภทอาชีพ		ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	จำนวนระยะเวลา ที่ดำรงตำแหน่ง
		ทหาร	พลเรือน		
1	พระยามโนปกรณนิติธาดา		X	28 สค.2475-9 ธค.2475	5 เดือน 12 วัน
2	พระยามโนปกรณนิติธาดา		X	10 ธค.2475-10 เมย.2476	2 เดือน 22 วัน
3	พระยามโนปกรณนิติธาดา		X	1 เมย.2476-20 มิย.2476	2 เดือน 19 วัน
4	พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	X		21 มิย.2476-15 ธค.2476	5 เดือน 25 วัน
5	พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	X		16 ธค.2476-13 กย.2477	8 เดือน 29 วัน
6	พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	X		22 กย.2477-13 กย.2479	2 ปี 10 เดือน 10 วัน
7	พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	X		9 สค.2480-ธค.2480	4 เดือน 12 วัน
8	พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา	X		21 ธค.2480-16 ธค.2481	11 เดือน 27 วัน
9	พันเอกหลวงพิบูลสงคราม	X		16 ธค.2481-6 มีค.2485	3 ปี 2 เดือน 21 วัน
10	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	X		7 มีค.2485-24 กค.2487	2 ปี 4 เดือน 19 วัน
11	พันตรีควง อภัยวงศ์		X	1 สค.2487-17 สค.2488	1 ปี 17 วัน
12	นายทวี บุณยเกตุ		X	31 สค.2488-17 กย.2488	17 วัน
13	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช		X	17 กย.2488-31 มค.2489	4 เดือน 14 วัน
14	พันตรีควง อภัยวงศ์		X	31 มค.2489-18 มีค.2489	1 เดือน 18 วัน
15	นายปรีดี พนมยงค์		X	24 มีค.2489-8 มีค.2489	2 เดือน 16 วัน
16	นายปรีดี พนมยงค์		X	11 มิย.2489-21 สค.2489	2 เดือน 11 วัน
17	นายปรีดี พนมยงค์		X	(ยังไม่ทันแต่งตั้ง ครม. เกิดการสวรรคต)	
18	พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรง นาวาสวัสดิ์		X	23 สค.2489-30 พค.2490	9 เดือน 9 วัน
19	พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรง นาวาสวัสดิ์		X	30 พค.2490-8 พย.2490	5 เดือน 9 วัน

แหล่งที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ พีรศักดิ์ จันทรวินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน : กิ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง

การปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 18.

ที่มาของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 สามารถแสดงโดยแผนภาพที่ 11

แผนภาพที่ 11 แบบแผนการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490



นั่นคือรัฐสภาประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าสภาผู้แทนราษฎร และทั้งสองสภาจะเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา การกำหนดรูปแบบของสภาเช่นนี้เป็นการส่งเสริมอำนาจแก่รัฐบาล เนื่องจากสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง หรือวุฒิสภา นั้น ส่วนมากเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นฐานอำนาจแก่รัฐบาล

คณะรัฐประหารได้มอบหมายให้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลขึ้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ทั้งนี้หากคณะรัฐประหารดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลเองแล้ว ประชาชนอาจตำหนิได้ว่าทำรัฐประหารเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และเกรงว่าต่างประเทศจะไม่รับรองรัฐบาลของคณะรัฐประหาร เพราะสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ยังไม่ลืมบทบาทของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในสงครามโลกครั้งที่สอง²⁴ และคณะรัฐประหารเองก็รู้สึกว่ารานะยังไม่มั่นคง จึงสร้างความชอบธรรมโดยหาบุคคลที่เป็นที่ยอมรับ และ

²⁴David Wilson, op.cit., p.25.

รู้จักกันแพร่หลายในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ พรรคประชาธิปไตย จัดตั้งรัฐบาลขึ้นก่อน แต่รัฐบาลนี้ได้ออก "พระราชกำหนดคุ้มครองความสุข เพื่อให้การดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490" ให้อำนาจทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อป้องกันฝ่ายต่อต้านคณะรัฐประหาร ทำให้มีการกล่าววิจารณ์รัฐบาลชุดนี้ว่า ไม่ได้มีอำนาจอันครบบริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นลักษณะของรัฐบาลในประเทศทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ดี ต่อมารัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 พรรคการเมืองที่เข้าแข่งขันคือ พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน และพรรคธรรมาธิปไตย ซึ่งมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค และมีนโยบายสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือ 54 คน จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 99 คน ส่วนสมาชิกพรรคธรรมาธิปไตยไม่ได้รับเลือกตั้ง ดังนั้น นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย จึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี อีกครั้งหนึ่ง²⁵ และได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2491 และนายควง อภัยวงศ์ พยายามที่จะแยกข้าราชการทหารออกจากการเมือง โดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ซึ่งในด้านของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สร้างข้อจำกัดให้แก่ฝ่ายทหาร โดยในมาตรา 143 ได้มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี และห้ามเกี่ยวข้องกับหน้าที่ทางธุรกิจของทั้งทางรัฐและเอกชน มีผลให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกคนสำคัญในคณะรัฐประหาร ซึ่งเป็นข้าราชการทหาร เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ทำให้ฝ่ายทหารหาทางที่จะล้มรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และการที่ นายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งนั้น ได้สร้างความไม่พอใจแก่คณะรัฐประหาร ซึ่งได้พยายามแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา เช่นการเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร 8 ล้านบาท และเสนอให้รัฐบาลทำการบรรจุแต่งตั้งบรรดาทหารผ่านศึกเข้ารับราชการตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลรับไปพิจารณา เช่น แต่งตั้ง พันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ฝ่ายปราบปราม²⁶ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2491 เพื่อส่งพรรคพวกของคณะรัฐประหารเข้า

²⁵ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 65 ตอนที่ 12 ฉบับพิเศษ (25 กุมภาพันธ์ 2491), หน้า 1.

²⁶ ประชัน รักพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 149-150.

คุมกำลังด้านตำรวจไว้ แล้วสนับสนุนบุคคลบางกลุ่มให้เดินขบวนเพื่อเรียกร้องให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้นายควง อภัยวงศ์ บริหารประเทศด้วยความยากลำบาก ต่อมาในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2491 คณะรัฐประหารจึงได้จัดส่งผู้แทนไปบีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งนายควงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลลาออกดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี

6 เมษายน 2491

ขอกราบฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ตั้งข้าพระพุทธเจ้าและคณะ เป็นรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2491 และรัฐสภาก็ได้ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐบาลของใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ข้าพระพุทธเจ้าและคณะรัฐบาลได้ปฏิบัติภารกิจสนองพระเดชพระคุณมาด้วยความจงรักภักดี และตามกำลังสติปัญญาและความสามารถเป็นเวลา 1 เดือน

ครั้นถึงวันนี้ เวลาประมาณ 9 นาฬิกา ได้มีนายทหารในกองทัพบก 4 นาย คือ พันโท กำนัน จานงค์ภูมิเวท พันเอกศิลป์ ศิลปศรัย รัตนวราหะ พลตรี ส. สวัสดิ์เกียรติ และพันโท ละม้าย อุทยานนท์ ได้มาหาข้าพระพุทธเจ้าที่บ้าน และแจ้งแก่ข้าพระพุทธเจ้าว่า คณะรัฐประหารมีความไม่พอใจรัฐบาลนี้อย่างยิ่ง จึงประชุมกันลงมติขอให้รัฐบาลกราบถวายบังคมลาออกภายใน 24 ชั่วโมง

เมื่อนายทหารทั้ง 4 ได้ลากลับไปแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้เชิญรัฐมนตรีบางท่านเท่าที่จะตามได้ในขณะนั้นมาหารือ เมื่อได้ปรึกษากันแล้ว มีความเห็นว่า สมควรที่จะได้รับหลักฐานจากบุคคลที่ประชาชนรับรองว่าเป็นผู้นำในคณะรัฐประหาร เป็นต้นว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม พลโท ผิน ชุณหะวัณ พลโท กาจ กางสงคราม ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้มีหนังสือส่วนตัวไปยังพันโท กำนัน จานงค์ภูมิเวท เพื่อขอหลักฐานดังกล่าวแล้ว

ข้าพระพุทธเจ้าได้มอบหนังสือนั้นให้ว่าที่พันโทรวัย อภัยวงศ์ นายทหารติดต่อประจำ
สำนักนายกรัฐมนตรี ให้นำไปส่งแก่พันโทก้าน จานงค์ภูมิเวท ว่าที่พันโทรวัย อภัยวงศ์ ได้กลับ
มารายงานว่าได้นำหนังสือนั้นไปส่งที่วังสวนกุหลาบ แต่ไม่พบพันโทก้าน เมื่อสอบถามได้ความว่า
พันโทก้านอยู่ที่บ้านจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้นำหนังสือนั้นไปส่งให้แก่ตัวที่นั้น

ครั้นประมาณ 14 นาฬิกาเศษวันเดียวกัน พลโทผิน ชุณหะวัณ พลโทกาจ กาจสงคราม
ได้มาหาข้าพระพุทธเจ้า และยืนยันว่า ข้อความที่พันโทก้านและคณะมาแจ้งแก่ข้าพระพุทธเจ้านั้น
เป็นความประสงค์อันแท้จริงของคณะรัฐประหาร ข้าพระพุทธเจ้าได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ
เวลา 18 นาฬิกา และมีความเห็นเป็นส่วนมากกว่าตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ รัฐบาลจะต้องรับใน
ข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลไม่อยู่ในฐานะจะควบคุมสถานการณ์ให้เป็นปกติได้ สมดังที่ได้ไว้วางพระราชหฤทัย
จึงขอพระราชทานกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะตั้งแต่นี้เป็นต้นไป ควรมิควรประการใด
สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

ควรมิควรประการใดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาข้าพระพุทธเจ้า

ควง อภัยวงศ์

คณะรัฐมนตรี รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สมัยที่ 2

เมื่อรัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ ลาออก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้เข้าดำรง
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 โดยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้า
รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้ครองเสียงข้างมากในสภา จอมพล ป.
พิบูลสงคราม จึงพยายามหาคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรโดยการนำตำแหน่งรัฐมนตรี
มาเป็นสิ่งล่อใจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหันมาเข้ากลุ่มของตน ทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้
นำเอาวิธีการ "จัดโควตาตำแหน่งคณะรัฐมนตรี" มาแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางการเมือง
ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกแยกจาก พรรคประชาธิปัตย์ จะได้ดำรงตำแหน่ง
รัฐมนตรี หรือ เลขานุการรัฐมนตรี

2. ผู้ทรงคุณวุฒิของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เห็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ
3. พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลจะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีพรรคละ 2 ท่าน²⁷

จึงทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามามีอิทธิพลในคณะรัฐบาล จนได้รับเสียงสนับสนุนในสภาถึง 75 เสียง จาก 120 เสียง ในช่วงเวลาเพียงไม่กี่เดือน แต่การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีตามระบบโควตาเช่นนี้ได้ทำให้เกิดการเรียกร้องตำแหน่งเป็นสิ่งตอบแทนมีมากยิ่งขึ้น เป็นผลทำให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรีถึง 9 ครั้ง²⁸ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนำไปสู่การกบฏกลางระหว่างปี พ.ศ. 2491-2494 ไม่น่ากว่า 10 ครั้ง²⁹

นอกจากนี้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังประสบความยากลำบากจากการที่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้ทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ความยากลำบากเช่นนี้ได้ทำให้คณะรัฐบาลได้หาทางล้มรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2492 โดยการทำรัฐประหารตนเองหรือ "รัฐประหารเงียบ" ขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร และตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 65 จำนวน 123 คน ประกอบด้วย ทหารบก 63 คน ทหารเรือ 13 คน ทหารอากาศ 15 คน ตำรวจ 11 คน และพลเรือน 21 คน ซึ่งล้วนเป็นพรรคพวกของคณะรัฐประหารทั้งสิ้น สมาชิกสภาประเภทที่สองนี้ทำหน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่งไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง พร้อมกับเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และในรัฐบาลวาระนี้มี พลโทสุชาติ ธนะรัชต์ และ พลโทเผ่า ศรียานนท์ เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลได้นำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กลับมาปรับปรุงใช้ และได้ชื่อว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 และตาม

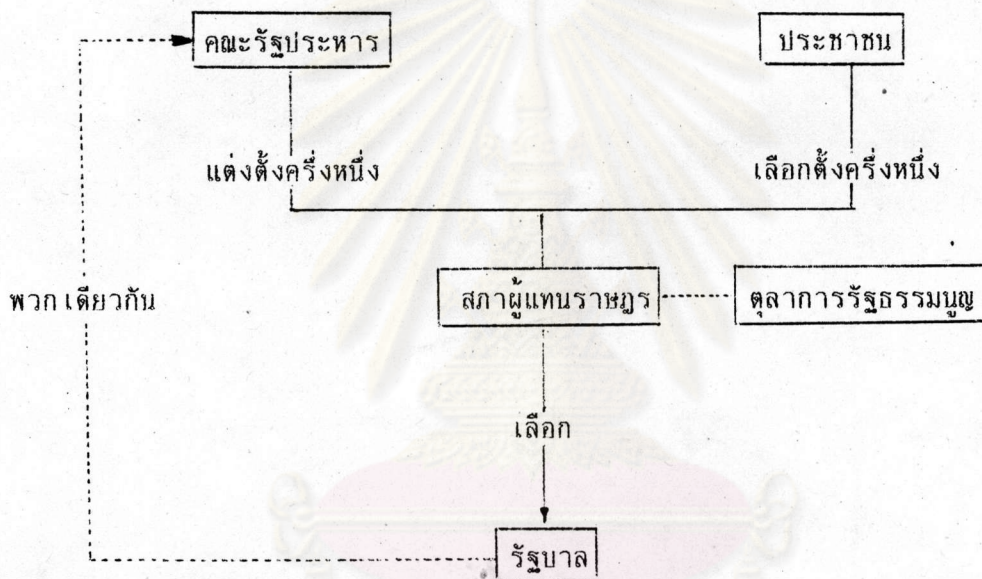
²⁷ สมุท ร สุรักษะ, 26 การปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สื่อสารการพิมพ์, 2507), หน้า 500.

²⁸ ประชัน รักพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 260-262.

²⁹ ดู สมุท ร สุรักษะ, 26 การปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีก็สามารถควบคุมเสียงในสภาได้อย่างเด็ดขาดด้วย การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง ที่มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่งทุกประการ ที่มาของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ แสดงได้โดยแผนภาพที่ 12

แผนภาพที่ 12 ที่มาของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495



คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามผูกขาดอำนาจและบทบาททางการเมือง ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1. โดยอาศัยกฎเกณฑ์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองในระยะแรก ทำหน้าที่แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง โดยการกำหนดให้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองออกเป็น 2 ระยะ คือหากใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปแล้ว 5 ปี ถ้าหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใด จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ก็ให้เลือกตัวผู้แทนเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่ง เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง และในระยะที่สอง เมื่อใช้รัฐธรรมนูญครบ 10 ปีแล้ว ก็ให้ยกเลิก

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง อันเป็นการพยายามสงวนฐานคำจวนอำนาจของตนเอาไว้ถึง 10 ปี³⁰

2. รัฐบาลโดยคณะรัฐประหารได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง

3. รัฐบาลได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการจัดตั้ง "คณะกรรมการนิติบัญญัติ" ขึ้นทำหน้าที่แนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการเสนอพระราชบัญญัติของรัฐบาล และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล มีพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ทำหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติ โดยใช้บ้านมิ่งนังคศิลาเป็นที่ประชุมปรึกษา³¹ ก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาฯ การรวบอำนาจเช่นนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้เข้าไปควบคุมทางด้านเศรษฐกิจเอาไว้ โดยคณะทหารได้พยายามที่จะสร้างธุรกิจส่วนตัวโดยเข้าไปควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ บริษัทกึ่งราชการ กิจการส่วนตัว ให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจของพ่อค้าชาวจีน และเข้าไปหาผลประโยชน์จากบริษัทต่าง ๆ และได้เกิดการแตกแยกขึ้นภายในคณะรัฐประหาร เนื่องจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่กลุ่ม "ชอยราชครู" มีจอมพล ผิน ชุณหะวัณ และ พลเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นหัวหน้า กับกลุ่ม "สี่เสาเทเวศน์" โดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์³¹

³⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เพื่อองอักษร, 2518), หน้า 66.

³¹ เช่นที่ แคล้ว นรปติ กล่าวไว้ในบทความเรื่องธุรกิจกับการเมืองว่า ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม นั้น สมาชิกผู้สนับสนุนจอมพล ป. ที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี "พรรคเสรีมิ่งนังคศิลา" ก็แต่งตั้ง ส.ส. ของพรรคให้ดำรงตำแหน่งนิติบัญญัติประจำกระทรวงต่าง ๆ เสียทั้งหมดนั้นและ มีเงินเดือนให้คนละ 1,500 บาท เงินประจำตำแหน่ง ส.ส. สมัยนั้นเพียง 2,500 บาท แถม เวลาปิดสมัยประชุมออกเยี่ยมราษฎรก็ยังมีเงินอีกจำนวนหนึ่ง 2,000 บาท ให้อีกด้วย แล้วยัง แดมมิรด์แลนด์โรเวอร์ให้ใช้ออกเยี่ยมราษฎรอีก 1 คันด้วย" อำนาจชาวบ้าน รูปการใหม่ ประชาธิปไตยไทย ศุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์, 2531), หน้า 125-132.

³² ดู สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ. 2475-2503 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526), หน้า 172-173.

ทั้งสองกลุ่มได้ใช้อำนาจ รวมทั้งการใช้ "มติคณะรัฐมนตรี" มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจส่วนตัว โดยอาศัยกลไกรัฐบาลเป็นเกราะกำบังการแสวงหาผลประโยชน์³³ และทั้งสองกลุ่มได้เข้าควบคุมสถาบันการเงินที่สำคัญของประเทศไทยในขณะนั้นเอาไว้ โดยกลุ่ม ผิน-เผ่า เข้าควบคุมธนาคารศรีอยุธยา ธนาคารกรุงเทพ และธนาคารไทยพาณิชย์ กลุ่มสฤทธิ ก็ควบคุม ธนาคารเอเซีย สหธนาคารกรุงเทพ และธนาคารแหลมทอง เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มตน ทั้งสองกลุ่มได้มีการแข่งขัน-แสวงหาผลประโยชน์ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ความขัดแย้งขยายขึ้นตามลำดับ จนนำไปสู่การยึดอำนาจของกลุ่มสฤทธิในเวลาต่อมา

ระบบคณะรัฐมนตรีภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2500

จอมพลสฤทธิ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลี้ลับสู่อำนาจและได้เดินทางออกนอกประเทศ คณะรัฐประหารได้ประกาศว่าจะนำรัฐธรรมนูญ 2475 (ฉบับแก้ไขใหม่ 2495) มาใช้ หากแต่มีข้อยกเว้นคือ

1. จะยุบสภา
2. จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทหนึ่งภายใน 90 วัน
3. จะมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองไม่เกิน 123 นาย เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาแห่งชาติ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป
4. ผู้รักษาพระนคร (จอมพลสฤทธิ ธนะรัชต์) จะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่³⁴

³³ ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน และข้าราชการกับการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526)

³⁴ สยามรัฐ 20 กันยายน 2500 อ่างเงิน ทักษิณ เจลิมนเดริยณ, การเมืองระบบพอยุน อุปถัมภ์แบบเผด็จการ พรรณี จิตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข แผล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 167.

โดยที่จอมพลสฤษดิ์ ไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้คัดเลือกตัว นายพจน์ สารสิน อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีบทบาทในฐานะรัฐบาลชั่วคราวเพื่อสร้างความชอบธรรม แสวงหาความสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ และดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นบทบาทเช่นเดียวกันกับคณะรัฐมนตรีชุด นายควง อภัยวงศ์ เมื่อปี พ.ศ. 2490

รัฐบาลของนายพจน์ สารสิน ประกอบด้วยบุคคลจากคณะรัฐประหาร โดยมี พล.ท. ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พล.ต. ประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยในจำนวน 29 นาย นั้น มีทหารจากกลุ่มคณะรัฐประหาร 15 นาย³⁵ ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด 3 เหล่าทัพ รัฐบาลนายพจน์ สารสิน ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหภูมิซึ่งเป็นพรรครัฐบาลได้รับเลือกตั้งจำนวน 44 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 39 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาทั้งหมด 160 ที่นั่ง³⁶ โดยนอกเหนือจากนี้เป็นผู้สมัครจากพรรคเล็กพรรคน้อย และผู้สมัครอิสระ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดการเลือกตั้งครั้งนี้จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่คณะรัฐประหารที่ให้มีการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม และการปฏิบัติตามแบบประชาธิปไตย ตามเสียงเรียกร้องของประชาชนได้ แต่คณะทหารก็พยายามที่จะควบคุมรัฐสภาไว้โดย 6 วันหลังจากการเลือกตั้งได้มีการจัดตั้งพรรคชาติสังคมนิยม มีจอมพลสฤษดิ์ เป็นหัวหน้า มี พล.ท. ถนอม กิตติขจร และนายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นรองหัวหน้าพรรค พล.ต. ประภาส จารุเสถียร เป็นเลขาธิการพรรค จุดประสงค์ก็เพื่อรวบรวมสมาชิกพรรคสหภูมิเข้ากับพรรคอื่น ๆ ที่สนับสนุนคณะทหาร

การจัดตั้งพรรคชาติสังคมนิยมทำให้นายพจน์ สารสิน ปฏิเสธที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัย และพรรคชาติสังคมนิยมได้สนับสนุนให้ พล.ท. ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

³⁵ ทักห์ เจลิมเตริเยฟ, อ้างแล้ว, หน้า 171.

³⁶ เรื่องเดิม, หน้า 174.

จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้น เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2501 คณะรัฐบาลประกอบด้วยสมาชิกจากกลุ่มทหาร 11 คน จากพรรคสหภูมิ 6 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเสรีมนังคศิลา 3 คน³⁷ รัฐบาล พล.ท. ถนอม ประสพปัญหาในการบริหารประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เป็นอันมาก เช่น ความยุ่งยากภายในพรรคชาติสังคม ซึ่งการที่จะรวมเอาพรรคสหภูมิ เข้าไว้ แต่ยังคงมีการคัดค้านจากสมาชิกพรรคสหภูมิบางกลุ่ม ปัญหาการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและต้องเผชิญกับการลาออกของรัฐมนตรี การลาออกของสมาชิกพรรคสหภูมิ 26 คน จากฝ่ายรัฐบาล ข้าราชการลาออกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จากพรรครัฐบาล การประท้วงในการเลือกตั้งซ่อมในปลายเดือนมีนาคม 2501 ของพรรครัฐบาล การขาดดุลจำนวนมากกว่า 2,200 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้พยายามแก้ไขโดยการเสนอให้ขึ้นภาษีเครื่องอุปโภคบริโภค เช่น น้ำมัน ซีเมนต์ และสินค้าเข้าอื่น ๆ การขึ้นภาษีครั้งนี้ทำให้หนังสือพิมพ์ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนในพรรคชาติสังคมเอง พากันวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก³⁸

และแม้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ซึ่งรักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาลวอเตอร์ริด ในสหรัฐอเมริกา จะได้มีสาส์นขอร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติสังคมให้สนับสนุนรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง รัฐบาลของ พล.ท. ถนอม ก็ยังคงถูกโจมตีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา และภายในพรรคของตนเองต่อไป โดยต่อมาได้มีการลาออกของรัฐมนตรี 6 นาย พร้อมกับที่สมาชิกพรรคสหภูมิก็ได้ขู่จะลาออกจากพรรครัฐบาล เหตุการณ์ยุ่งยากทางการเมืองนี้ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เรียกประชุมคณะทหารขึ้นในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และวันรุ่งขึ้น พล.ท. ถนอม ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจอมพลสฤษดิ์ก็ได้ทำรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.

2501

³⁷ สยามนิกร ฉบับวันที่ 3 มกราคม 2501, อ้างใน ทักษิ์ เจลิมเตเรียน, อ้างแล้ว, หน้า 177.

³⁸ เรื่องเดิม, หน้า 180-181.

ระบบคณะรัฐมนตรี พ็อบขุนอุปถัมภ์แบบ เผด็จการ

ภายหลังรัฐประหาร ได้มีการห้ามตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ และยกเลิกรัฐธรรมนูญ* จอมพลสฤษดิ์ได้วางแนวทางการปกครองของตนเองขึ้น โดยปฏิเสธระบอบประชาธิปไตยแบบ ตะวันตก เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ที่เลื่อมใสแนวคิดประชาธิปไตย หรือลัทธิเสรีนิยม เช่นผู้นำรุ่นก่อน แต่มีแนวคิดทางการเมืองว่า การเมืองไทยจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเมืองไทยและความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมแบบไทย มีใช้แบบตะวันตก แนวคิดที่กล่าวว่า

"คณะปฏิวัติมีความมุ่งหมายที่จะทำประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย มีความมุ่งหมายที่จะ สร้างประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทยให้เป็นผลสำเร็จ และเห็นว่าจะบรรลุผลตามความ มุ่งหมายนี้ได้จะต้องแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีตเสีย จึงทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ยกเลิกระบอบประชาธิปไตยที่นำมาจากต่างประเทศทั้งคืนเสีย และเสนอว่าจะสร้างระบอบ ประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของไทย จะสร้างประชาธิปไตยของ ไทย ประชาธิปไตยแบบไทย"³⁹

ลักษณะการปกครองที่จอมพลสฤษดิ์ ได้นำมาใช้นี้ ได้แก่ การเอาพื้นฐานวัฒนธรรมทาง การเมืองดั้งเดิมจากสมัยสุโขทัยยกกลับมาใช้ใหม่ ที่ ดร.ทักษ์ เจลิมเตียรณ เรียกว่าเป็นระบอบ "พ็อบขุนอุปถัมภ์"⁴⁰ และได้พยายามนำเอามิติของการพัฒนามาทดแทน เป็นเรื่องสำคัญอันดับแรก และเรื่องประชาธิปไตยนั้น เป็นเรื่องลำดับรอง การมุ่งเน้นการพัฒนาทำให้รัฐเข้าไปแทรกแซงใน านกิจการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อการพัฒนานั้นมุ่งเน้นหนักทาง เศรษฐกิจ ทำให้รัฐเข้าไป เกี่ยวข้องในกิจการลงทุนในด้าน เศรษฐกิจการลงทุนชัดเจนมากยิ่งขึ้น แนวคิดนี้ได้มีผลทำให้เกิดการสร้างองค์กรราชการให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น และขยายภารกิจของระบอบราชการในทาง เศรษฐกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

*ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8, วันที่ 20 ตุลาคม 2501.

³⁹ สถานีวิทยุกองทัพบก "20" 17 สิงหาคม 2508 ใน ประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โชคชัย เทเวศร์, 2508), หน้า 65.

⁴⁰ ดูรายละเอียดใน ทักษ์ เจลิมเตียรณ, อ้างแล้ว.

รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และคณะกรรมการพิจารณาการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ตัวอย่างความพยายามในการขยายบทบาทขององค์การราชการที่เป็นรูปธรรม อาจเห็นได้จาก การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2508 ซึ่งเป็นการพยายามให้ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจอีก 76 แห่ง ได้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศ⁴¹ รูปแบบเช่นนี้ทำให้รัฐบาลโดยมีกลไกราชการเป็นเครื่องช่วยอำนวยความสะดวกที่โดดเด่นยิ่งกว่าฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครอง จอมพลสฤษดิ์ได้ดำเนินการปรับปรุงอำนาจของนายกรัฐมนตรี จากการเป็น First Minister มาเป็น Chief Executive รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตนทั้งในด้านการใช้กำลังโดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการ และดำเนินการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีโดยได้เพิ่มหน่วยงานจาก 12 หน่วยงาน เป็น 24 หน่วยงาน ในปี พ.ศ. 2506⁴² เพื่อผนึกอำนาจไว้ที่ตนเอง ทำให้ตัวนายกรัฐมนตรีกลายเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและนโยบาย โดยที่ระบบราชการและประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้ "อุปถัมภ์" ของรัฐบาล ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกลายเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจ และมีความสำคัญเป็นพิเศษทั้งในด้านการเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจที่สามารถตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ อย่างเฉียบขาด พร้อมทั้งเป็นศูนย์กลางกระตุ้นการดำเนินกิจกรรมด้านการบริหารอีกด้วย

ในด้านการจัดโครงสร้างระบอบการเมืองไทย และระบบคณะรัฐมนตรีไทย จอมพลสฤษดิ์ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียง 20 มาตรา และได้จัดรูปแบบการปกครองที่เอื้ออำนวยให้กระแสนโยบายราชการ และระบอบอำมาตยาธิปไตย เข้ามามากุมอำนาจทางการเมืองไว้ในระดับสูงกว่าในสมัยที่ผ่านมา ๆ มา ลักษณะที่สำคัญก็คือ การกำหนดให้หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลจำนวน 240 คน ให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่เป็นรัฐสภาไปด้วยในขณะเดียวกัน (มาตรา 7) ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำ และประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทูลเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ให้

⁴¹ เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจ : คณะกรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อีรานุสรณ์การพิมพ์, 2526), หน้า 1-5.

⁴² ลิขิต ลีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, อ่างแล้ว, หน้า 320-321.

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (มาตรา 18) และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดย
ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสถาบันใด ๆ⁴³ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ซึ่ง
กำหนดว่า

"ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ
หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือ
การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจาก
ภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำ
การใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ เช่นว่านั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบ
ด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้
นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ"*

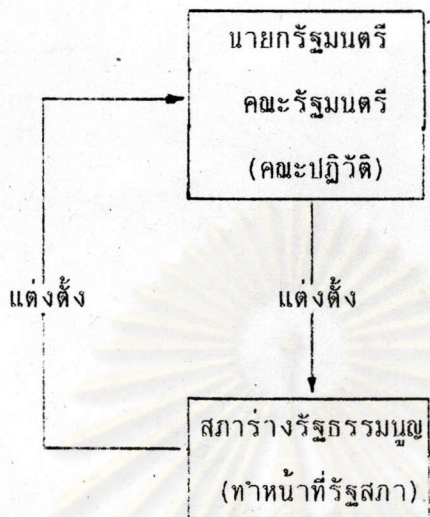
การใช้อำนาจพิเศษโดยฝ่ายบริหารตามมาตรา 17 นี้ ไม่มีองค์กรใด ๆ ที่จะคอย
ตรวจสอบการใช้อำนาจ ทำให้รัฐบาลมีโอกาที่จะรวบ เอาอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ
เอามาใช้ได้ ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือองค์กรอื่น ๆ อย่างท่วมท้น

ที่มาของคณะรัฐมนตรี ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับ พ.ศ. 2502 นี้
อาจพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 13

⁴³ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 34.

*ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย, 28 มกราคม พ.ศ. 2502.

แผนภาพที่ 13 ที่มาของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502



นั่นคือคณะรัฐมนตรี (มาจากคณะปฏิวัติ) เป็นผู้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นผู้เสนอต่อพระมหากษัตริย์ให้ตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนมากก็คือ สมาชิกคณะปฏิวัตินั่นเอง และโดยที่ทั้งคณะรัฐมนตรีและสภาร่างรัฐธรรมนูญ ล้วนประกอบด้วยตัวแทนระบบราชการ ทำให้คณะรัฐมนตรีสมัยจอมพลสฤษดิ์นี้ เป็นคณะรัฐมนตรีของระบบราชการโดยสิ้นเชิง

ภาพรวมของระบบการเมืองเช่นนี้ก็ คือ การที่รัฐบาลแต่งตั้งผู้สนับสนุนรัฐบาลให้เข้าไปอยู่ในสภาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตน และสภานั้นนอกจากจะทำหน้าที่เสนอรายชื่อแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นสถาบันที่พึ่งแต่คอยสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล และสร้างความชอบธรรมอย่างเป็นทางการให้แก่ระบอบพหุชน (สฤษดิ์) และลักษณะที่เด่นชัดที่สุดของระบบคณะรัฐมนตรีแบบพหุชน สามารถสรุปได้คือ นายกรัฐมนตรีได้เป็นศูนย์แห่งอำนาจทั้งปวง

นับแต่การที่จอมพลสฤษดิ์ ได้พยายามทำตัวเป็นศูนย์รวมหรือเป็น "พหุชน" ช่วยเหลือ "ลูก" ในด้านต่าง ๆ เช่น การลดอัตราค่ากระแสไฟฟ้า การออกพระราชกฤษฎีกาให้ราษฎรในย่านกรุงเทพ-ธนบุรี ได้รับน้ำประปาฟรีเดือนละ 30 ปี รวมทั้งลดอัตราค่าโทรศัพท์ ค่ารถไฟ และค่าเล่าเรียน และการยกเลิกภาษีบางประเภท ค่าธรรมเนียมการบริการทางราชการ การรักษาพยาบาลฟรี การจ่ายเงินพิเศษแก่ข้าราชการที่มีลูกมาก ฯลฯ⁴⁴ ส่วนในด้านการรักษาความ

⁴⁴ ทักษิณ เจริญธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 245-246.

สงบเรียบร้อย จอมพลสฤษดิ์ก็ได้ใช้อำนาจจับกุมอันธพาลผู้ที่นำการก่อความในเขตพระนครเข้ามารับ "การอบรม" (ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 43) เพื่อจัดอาชญากรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งทำให้เกิดความเกรงกลัว และความเคารพนับถือจอมพลสฤษดิ์ไปพร้อมกัน โดยเฉพาะการสั่งประหารผู้ลอบวางเพลิง ได้ทำให้ความนิยมในตัวจอมพลสฤษดิ์ มีมากขึ้น เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2501 นั้น มีการเกิดเพลิงไหม้ขึ้นหลายครั้งในลักษณะที่น่าสงสัย และโดยการอาศัยมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ก็สามารถกุมอำนาจตัดสินใจในเรื่องพิเศษเอาไว้ได้โดยสมบูรณ์ ทำให้จอมพลสฤษดิ์ได้รับความเคารพยกย่องและการสนับสนุนจากประชาชน และในส่วนที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อสังคมการเมืองอย่างกว้างขวางนั้น จอมพลสฤษดิ์ก็ได้ให้ความสำคัญของการพัฒนา โดยการตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2495 เพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของประเทศ⁴⁵ การเข้าไปเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะโดดเด่นกว่าสถาบันการเมืองอื่นใดชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีก

ระบบคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ และการตัดสินใจในสมัยของจอมพลสฤษดิ์นี้ เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมจากการที่ตัวจอมพลสฤษดิ์ได้พยายามปรับปรุงกลไกช่วยอำนาวยการของคณะรัฐมนตรี ให้กลายมาเป็นกลไกช่วยอำนาวยการของนายกรัฐมนตรี โดยจอมพลสฤษดิ์ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 จัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นแทน สำนักคณะรัฐมนตรี⁴⁶ และได้จัดตั้งกลไกพิเศษเพื่อทำงานของนายกรัฐมนตรี⁴⁷ ขึ้นเรียกว่า "สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี" องค์การนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการรับผิดชอบโดยตรง และมีเลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการพร้อมกันนี้ จอมพลสฤษดิ์ได้ยุบสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โอนภารกิจมายังสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี และต่อมาก็ได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 (ฉบับที่ 3) ขึ้น และจัดแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยประกอบด้วย

⁴⁵ เรื่องเดิม, หน้า 253.

⁴⁶ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57, 27 มกราคม 2502 ข้อ 1, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 16, 27 มกราคม 2502.

⁴⁷ ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 138-139.

1. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
2. สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
3. สำนักงบประมาณ
4. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
5. กรมประมวลราชการแผ่นดิน
6. กรมประชาสัมพันธ์
7. กรมตรวจราชการแผ่นดิน
8. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
11. สภาป้องกันราชอาณาจักร
12. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
13. สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ
14. การพลังงานแห่งชาติ
15. สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ
16. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
17. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
18. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์
20. มหาวิทยาลัยศิลปากร⁴⁸

การจัดแบ่งกลไกช่วยอำนวยความสะดวกของนายกรัฐมนตรี (สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี) ออกจากกลไกอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และจากการจัดระเบียบบริหารนี้ได้สร้างกลไกองค์กรราชการที่มีบทบาทอย่างกว้างขวางเพิ่มขึ้น เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กรมประมวลราชการแผ่นดิน

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 85, 2 กันยายน พ.ศ. 2502

ตามลักษณะการปกครองดังกล่าวนี้ อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้มีน้ำหนักอยู่ที่คณะรัฐมนตรี หากแต่กระจุกอยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีโดยมีกลไกระบบราชการ ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน เป็นฐานสนับสนุนที่ทรงพลัง ระบบนี้ส่งผลให้ผู้นำแบบจอมพลสฤษดิ์ เป็นสัญลักษณ์ของผู้นำแบบไทยที่เข้มแข็ง เด็ดขาด ทั้งในด้านการตัดสินใจและการพัฒนา ทำให้บทบาทของคณะรัฐมนตรีถูกบดบังไว้โดยบารมีที่โดดเด่นของตัวนายกรัฐมนตรี

ระบบคณะรัฐมนตรีสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร

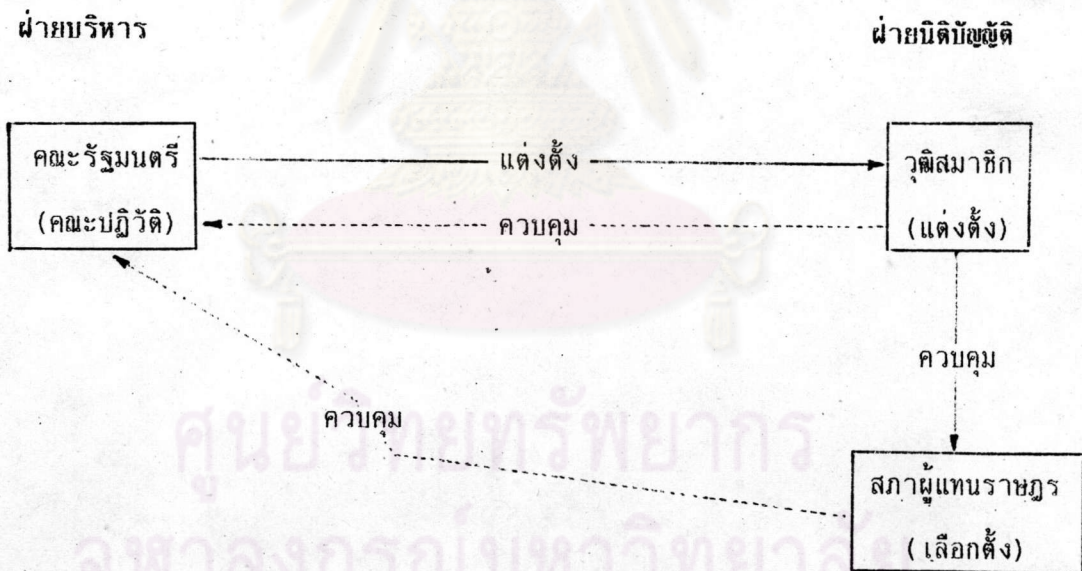
ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธานะรัชต์ ถึงแก่อนิจกรรม จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา แนวคิดและรูปแบบในการปกครองในสมัยของจอมพลถนอม ก็ยังคงมีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ คือ การที่ฝ่ายบริหารหรือคณะปฏิวัติ และข้าราชการประจำ ยังคงเป็นผู้ครองอำนาจทางการเมือง โดยนำเอาการเน้นอำนาจในการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นตัวสร้างความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจต่อไป

ความเปลี่ยนแปลงในระบบคณะรัฐมนตรีในสมัยของจอมพลถนอม ที่แตกต่างไปจากในช่วงของระบบพหุชนของจอมพลสฤษดิ์ ก็ได้แก่การที่คณะปฏิวัติได้ เสนอรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพการณ์และการพัฒนาประเทศขึ้นใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 "รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ" ฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาที่มาจาก การเลือกตั้งและสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และความคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การเปิดอภิปรายทั่วไป หรือ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และได้กำหนดให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ แยกออกจากกันมากยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีไว้ดังนี้

1. กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสิบห้าคน และไม่มากกว่าสามสิบคน ทำหน้าที่ "บริหารราชการแผ่นดิน" (มาตรา 137) โดยประธานรัฐสภา เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

2. รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระยะเดียวกันไม่ได้ (มาตรา 139)
3. รัฐมนตรีในระบบนี้มีสิทธิ์เข้าประชุม และ แกลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมรัฐสภา แต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 140)
4. คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 141)
5. คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน โดยรับบริหารร่วมกันต่อรัฐสภา ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี รูปแบบคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แสดงได้โดยแผนภาพที่ 14

แผนภาพที่ 14 ที่มาคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511



ซึ่งตามรูปแบบแล้ว การแยกคณะรัฐมนตรีออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นนี้ จะสามารถขจัดปัญหาความวุ่นวายจากการแก่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีไปได้ แต่การกำหนด เช่นนี้ก็ เป็นรูปแบบคณะรัฐมนตรีที่ เบี่ยงเบนไปจากคณะรัฐมนตรีตามระบอบรัฐสภา แม้ว่าจะมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ด้วยก็ตาม และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีนั้น ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถควบคุมคณะ

รัฐมนตรีได้อย่างจริงจัง เพราะว่าคณะรัฐมนตรีก็มีฐานอำนาจที่เข้มแข็งคือ วุฒิสภา ดังนั้นการแยกตำแหน่งคณะรัฐมนตรีออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นนี้ จึงเป็นแต่เพียงการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำ เป็นรัฐมนตรีได้เท่านั้น⁴⁹

ดังนั้น สภาที่มาจากการเลือกตั้งจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหารเท่านั้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี จึงมีกลไกต่าง ๆ ช่วยเหลือให้สามารถดำรงอำนาจทางการเมืองเอาไว้ได้ ซึ่งกลไกนี้รวมทั้งการที่จอมพลถนอมได้จัดตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นเพื่อค้ำจุนอำนาจทางการเมืองของตน อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี กลไกต่าง ๆ นี้ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอมสามารถรักษาเสถียรภาพเอาไว้ได้ชั่วเพียงระยะเวลาสั้นเท่านั้น เพราะต่อมาได้เกิดการแตกแยกภายในพรรคสหประชาไทย เนื่องจากบรรดาผู้นำในพรรคสหประชาไทยได้แตกแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ และต่างก็ต้องการผู้แทนไว้สนับสนุนกำลังอำนาจของตน เพื่อโจมตีฝ่ายตรงข้ามในรัฐบาลเดียวกัน ความแตกแยกนี้เป็นเหตุให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องทำรัฐประหารตนเอง ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 พร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ระบบคณะรัฐมนตรีในลักษณะของการแยกกัน ระหว่างตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 จึงได้สิ้นสุดลง และได้้นำประเทศกลับไปสู่การปกครองโดยคณะปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เป็นหลักในการปกครองประเทศ สำคัญคือ การกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวนสมาชิก 299 คน (มาตรา 6) และงานส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดดังนี้

1. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและทรงแต่งตั้ง รัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ และมีจำนวนตามสมควรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี (มาตรา 14)
2. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่มีสิทธิ์ร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน

ระบบที่มาของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2502 โดยแสดงได้ตั้งแผนภาพต่อไปนี้

⁴⁹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "รัฐธรรมนูญไทย 2511 คณะรัฐมนตรีระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร" วารสารธรรมศาสตร์ 7 (มกราคม 2513): หน้า 133.

โดยกลุ่มนายทุนนั้นเริ่มมีความไม่พอใจต่อสภาพที่ถูกรัฐบาล โดยกระแสรบอบราชการ กีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะว่ากลุ่มนี้ได้เติบโตขึ้นจนมีศักยภาพเพียงพอที่จะ เรียกร้องและขอมีส่วนร่วมทางการเมืองจากกระแสรบอบราชการได้ เห็นได้จากการเลือกตั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2512 นั้น กลุ่มนักธุรกิจการค้าได้รับเลือกตั้งทั่วไปในสภามาก เป็นอันดับหนึ่งถึง ร้อยละ 45.7⁵¹

ส่วนกลุ่มกรรมกรนั้น เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยการเรียกร้องการ ปรับค่าจ้างแรงงานโดยการนัดหยุดงานต่าง ๆ เช่นในปี พ.ศ. 2514 มีกลุ่มลูกจ้างนัดหยุดงาน 37 แห่ง และปี พ.ศ. 2516 เมื่อค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นได้มีการนัดหยุดงานถึง 501 ครั้ง⁵² และ สำหรับกลุ่มนักเรียนนั้น ได้เริ่มมีการรวมตัวกันจนสามารถจัดตั้งองค์การภายใต้ชื่อ ศูนย์กลางนิสิต นักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2513 และเริ่มมีกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้นใน ระยะเวลาปี พ.ศ. 2515*

ทั้งสามกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2516 โดยเฉพาะ กลุ่มนักเรียนนั้นได้เป็นพลังสำคัญในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งมีผลทำให้จอมพลถนอม และคณะ ต้องหลบหนีออกนอกประเทศ และผล สำคัญที่สุดของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็คือ ได้ทำให้อำนาจทางการเมืองของคณะทหารและ ข้าราชการต้องซบถลงไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงในเดือนตุลาคม นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว และรัฐบาลได้ประกาศตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ในปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยมีกรรมการ 18 คน เป็นรัฐมนตรี 6 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน ข้าราชการและนักกฎหมาย 6 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน และมี นายทหารเพียง 1 คน เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วนำร่าง

⁵¹ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, อ้างแล้ว, หน้า 219.

⁵² แล ดิลกวิทยรัตน์, "พัฒนาการของกระบวนการสหภาพแรงงาน พ.ศ. 2501- ปัจจุบัน", หน้า 242-243.

*มี อีรยุทธ บุญมี เป็นผู้นำ เช่น กิจกรรมต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การรณรงค์ให้เลิกใช้ สินค้าฟุ่มเฟือย จนถึง การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนั้น เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งชาติ* และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วนำขึ้นทูลเกล้าถวายต่อ พระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

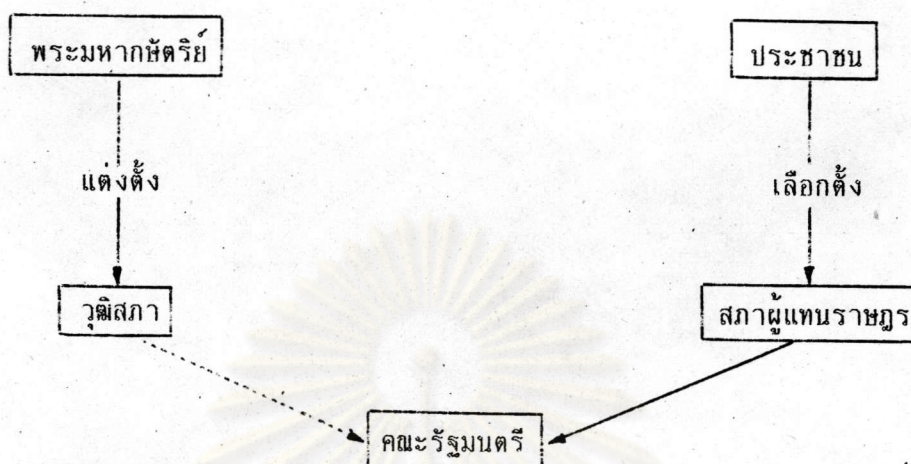
สาระสำคัญในด้านที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีกำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี สรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะที่แตกต่างไปจากคณะรัฐมนตรีในระบอบอำนาจอธิปไตยโดยระบบราชการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การที่รัฐธรรมนูญระบุให้
 - 1.1 นายกรัฐมนตรีจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - 1.2 รัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้อง เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177)
2. มีบทบัญญัติไม่ให้รัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ (มาตรา 179)
3. รัฐมนตรีจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ
4. รัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือ ลูกจ้างของบุคคล หรือ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรไม่ได้
5. รัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน โดยต่างได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีรับพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 183)
6. คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ โดยมติให้ความไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

โครงการที่มา ซึ่งลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 16

* สภาแห่งชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 2,347 คน ทำหน้าที่ เรื่องสมาชิกสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ

แผนภาพที่ 16 ที่มาของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517



ในระบบนี้ คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาฯ ทั้งหมด แต่อย่างน้อย กึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้นมีอำนาจเป็นเพียงผู้กลั่นกรองร่างกฎหมายที่เขียนจากสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจร่วมในการอภิปรายและออกเสียงลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี อันเป็นรูปแบบที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าในสมัยใด ๆ ที่ผ่านมานับประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 แล้ว ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2518 และ 2519 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีแนวนโยบายเสรีนิยมและต่อต้านเผด็จการทหาร ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาจำนวนมากกว่าทุกพรรค⁵³ และผลการเลือกตั้งที่แสดงถึงเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การที่สัดส่วนของนักธุรกิจการค้าและสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะแสดงถึงความต่อเนื่องในความเติบโตของชนชั้นกลาง หรือนายทุนนักธุรกิจแล้ว ยังแสดงถึงความเติบโตในวิถีทางการเมืองของ นักการเมืองอาชีพ ที่สามารถเข้ามามีบทบาทมากกว่านักการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการ หรือมาจากภาคราชการได้อีกด้วย และย่อมแสดงถึงการที่กระแสอำนาจของภาคเอกชนบอบราชการเมืองหรือภายนอกกลไกอำนาจรัฐ ได้ทวีพลังขึ้นมามีบทบาทนำในทางการเมืองที่

⁵³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร,

เด่นชัด ดังเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา พ.ศ. 2518 และ 2519 มีบทบาทมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ผ่านมา โดยเฉพาะการพิจารณาพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ได้ทำการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและการควบคุมรัฐบาล พร้อมทั้งมีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกด้วย

ความเติบโตของกระแสการบอบช้ำราชการนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อลักษณะของคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นอย่างมาก เห็นได้จาก คณะรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2518 ซึ่งมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีตัวแทนจากกระแสการบอบช้ำราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก ซึ่งองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้สามารถแบ่งแยกได้ดังนี้

1. นักการเมืองอาชีพ (ซึ่งสังกัดพรรคการเมือง)
2. นักธุรกิจการเมือง (ซึ่งเติบโตมาจากการมีฐานะทางเศรษฐกิจ แล้วเข้ามามีบทบาททางการเมือง)
3. อดีตข้าราชการประจำ*

ลักษณะสำคัญของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ก็คือ การที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรค ดังนั้นกระแสหลักในคณะรัฐมนตรีนี้จึงได้แก่ พลังของพรรคการเมืองหรือพลังภาคเอกชน ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งในรัฐสภาและในคณะรัฐมนตรี ทำให้อำนาจและอิทธิพลของกระแสกลไกอำนาจรัฐหรือระบอบราชการลดบทบาทลงไประยะหนึ่ง

การแสดงบทบาทของพลังภาคเอกชนนี้ยังคงดำเนินต่อไป ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519) ซึ่งเป็นรัฐบาลผสมจากพรรค

*นักการเมืองอาชีพ เช่น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี, นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, นายสมัคร สุนทรเวช ฯลฯ นักธุรกิจการเมือง เช่น นายพิชัย รัตตกุล, นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์, นายไกรสร ตันตพิงค์ เป็นต้น เช่น พล.ร.อ.ถวิล รายนานนท์, พล.อ.ท.อุส่าห์ ชัยนาม เป็นต้น

การเมืองหลายพรรคเช่นกัน* อย่างไรก็ตาม พลังนอกสภาอาจรัฐนี้สามารถรักษาบทบาทของตนได้เพียงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น เนื่องด้วยสถานการณ์ของรัฐบาลผสมขาดเสถียรภาพที่มั่นคง เปิดโอกาสให้พลังของภาคราชการซึ่งยังคงดำรงอยู่ในโครงสร้างกลไกรัฐพื้นตัวขึ้น โดยอาศัยการเคลื่อนไหว และความรุนแรงทางการเมืองนอกระบบรัฐสภา และเครื่องมือทางอำนาจที่เป็นกลไกรัฐซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของฝ่ายตน เช่นการใช้กลไกรัฐโฆษณาชวนเชื่อ บ้ายสีฝ่ายตรงข้ามด้วยข้อหาคอมมิวนิสต์ การก่อตั้งกลุ่มมวลชนต่าง ๆ เช่น กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล และลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ นี้เกิดขึ้นโดยกลไกรัฐทั้งในด้านการจัดตั้งและการควบคุมบังคับบัญชา โดยมีกลไกในการสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่ใช้ในการโฆษณา รวมทั้งทหาร-ตำรวจ ที่มีกำลังอาวุธ ซึ่งคอยด้านทานกระแสอำนาจฝ่ายเอกชนตลอดเวลา

ระบบคณะรัฐมนตรีที่มีพลังฝ่ายเอกชน เป็นผู้ขึ้นนำนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งได้มีบทบัญญัติหลายประการที่ส่งเสริมบทบาทของกระแสเอกชนนิยม เช่น การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) การพยายามจัดสร้างระบบพรรคการเมืองขึ้น การลดบทบาทอำนาจของวุฒิสภา โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงการตั้งกระทู้ ไม่มีอำนาจร่วมในการอภิปรายและออกเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการที่ข้าราชการประจำจะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติและความพยายามที่จะสร้างและปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยก็ไม่สามารถที่จะต้านทานกระแสของพลังของกลไกและอำนาจระบอบราชการเอาไว้ได้ตลอด โดยเฉพาะ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเนื่องมาจากแรงกดดันของพรรคการเมืองต่าง ๆ เกี่ยวกับ โควตาตำแหน่งรัฐมนตรี และการเลือกตั้งในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ทำให้ที่นั่งของพรรคเล็กพรรคน้อยต่าง ๆ ลดจำนวนลงไปบ้าง แต่รัฐบาลที่

* ประกอบด้วยพรรคกิจสังคมและพรรคเล็กพรรคน้อย เช่น พรรคธรรมสังคม, พรรคชาติไทย, พรรคสังคมชาตินิยม, พรรคสันติชน, พรรคไท, พรรคประชาธิปไตย ทำให้เกิดปัญหาการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรี

จัดตั้งขึ้นใหม่โดย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็ยังคงเป็นรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพ* จากปัญหาต่าง ๆ ที่รุมล้อมอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภายในรัฐบาลเองหรือพลังกดดันจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม ทำให้เมื่อวิกฤตการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 จึงเป็นโอกาสให้พลังจากกลไกระบอบราชการ ในนามของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจและล้มล้างรัฐธรรมนูญลง และเปิดโอกาสให้กระแสราชการโดยเฉพาะสถาบันทหารกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้อีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของตัวแทนของกระแสอำนาจภาคเอกชนจึงดำรงอยู่ในบริบทการเมืองไทยได้เพียงชั่วระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ความพยายามที่จะทำลายความชอบธรรมของฝ่ายเอกชนนิยม และสร้างความชอบธรรมให้แก่กระแสรบอบราชการ อาจเห็นได้จากแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งกล่าวว่า

"กล่าวคือ ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยนิสิต นักศึกษาบางกลุ่ม ได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ อันเป็นการเหยียดหยามจิตใจของคนไทยทั้งชาติ โดยเจตจำนงทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการณ์ของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สถานการณ์โดยทั่วไปก็เริ่มเลวลงเป็นลำดับ จนเกิดความระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏชัดว่ารัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่ม ตลอดจนสื่อสารมวลชนหลายแห่งมีส่วนสนับสนุนอยู่อย่างแข็งขันและออกนอกหน้า เหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวมานี้ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้"

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากทำรัฐประหาร กลุ่มทหารได้นำเอาฝ่ายพลเรือนขึ้นมาทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง โดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่านายธานินทร์จะเป็นพลเรือน แต่สถานะของรัฐบาลพลเรือนชุดนี้ก็มีค่าเพียงการเป็น "รัฐบาลตัวแทน" ของฝ่ายทหารเท่านั้น รัฐบาลนายธานินทร์ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ทันที ในวันที่ 22 ตุลาคม

* ช่วง 20 เมษายน พ.ศ. 2519 - 25 กันยายน พ.ศ. 2519 ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์, พรรคชาติไทย, พรรคธรรมสังคม, พรรคสังคมชาตินิยม

พ.ศ. 2519 ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลภายหลังรัฐประหารครั้งอื่น ๆ ที่มีผู้ใช้ระเบียบการปกครองในรูปของธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ก่อนที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใหม่ โดยให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นขั้นตอนเป็น 3 ระยะ ดังคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

"ในระยะสี่ปีแรก เป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะที่สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันก็จะเร่งสร้างให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร"*

แม้ว่าการกำหนดระยะเวลาระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะกินระยะเวลาเวลานานถึง 12 ปี แต่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนี้หลายประการได้ชี้ถึงข้อจำกัดของพลังระบอบราชการว่าไม่สามารถจะเป็นเพียงพลังอำนาจเดียวที่จะครอบงำ และชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงลำพังได้อีกต่อไป ซึ่งดูเหมือนว่ากลุ่มพลังกระแสรอบราชการจะเข้าใจในสถานะอันนี้ดีจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ดังนั้นจึงได้ใช้รัฐบาลพลเรือนเป็นตัวแทนด้วยตระหนักถึงความเติบโตของพลังภาคเอกชนซึ่งเป็นฐานกำลังของแนวคิดประชาธิปไตย รวมทั้งพลังทางเศรษฐกิจสังคมของชนชั้นกลางภายนอกกระบวนการ บทบาทของทหารหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของรัฐบาลชุดใหม่ (มาตรา 18) การปรับเปลี่ยนแปลงท่าทีของกระแสรอบราชการยังเห็นได้จากการที่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ได้ (มาตรา 16)

* คำปรารภรัฐธรรมนูญ, 2519.

การที่กลุ่มทหารได้กลายเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของรัฐบาล หรือเป็น "เปลือกหอย" คุ้มกับรัฐบาลเท่านั้น ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงอยู่ได้ แต่เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายแบบขวาจัด หรือ เผด็จการ ก็ทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิดการเมืองขึ้นอย่างรุนแรง นักศึกษานักวิชาการจำนวนมากที่มีความคิดขัดแย้งกับรัฐบาลได้หนีเข้ามา ร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงของรัฐบาล รวมทั้งการดำเนินนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาชน เป็นผลให้รัฐบาลเสื่อมความนิยมและขาดความชอบธรรมลงอย่างรวดเร็ว* ซึ่งทำให้มีเสียงเรียกร้องจากฝ่ายต่าง ๆ แม้แต่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเอง ให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หากแต่รัฐบาลก็ไม่ได้ผ่อนปรนตามการเรียกร้องของประชาชน และแม้เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ยื่นคำขาดในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้รัฐบาลปลดรัฐมนตรีบางคนออก หรือลาออกทั้งคณะ แต่ก็ไม่เป็นผล จนทำให้กลุ่มทหารหนุ่มกดดันให้มีการปฏิวัติขึ้น ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ซึ่งรวมเวลาของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นระยะเวลาให้ถึง 1 ปีเต็ม

รัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 นำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ผู้เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาก่อน ซึ่งแสดงถึงความพยายามของกลุ่มทหารที่ต้องการแก้ไขข้อผิดพลาดในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัฐประหาร 2519 หรือเป็นความพยายามดึงอำนาจกลับสู่คณะปฏิวัติเอง อย่างไรก็ตาม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเอง แต่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้พิจารณาได้ว่าเนื่องจากมีฐานอำนาจสำคัญในกองทัพสนับสนุน ซึ่งได้แก่กลุ่มทหารหนุ่ม⁵⁴ เพราะเป็นบุคคลสำคัญในการวางแผนประสานงานและใกล้ชิดกับกลุ่มทหารหนุ่มในการทำปฏิวัติ

*นอกจากนี้รัฐบาล นายธานินทร์ ยังมีปัญหาระหว่างรัฐบาลกับสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ความล้มเหลวเมื่อไม่สามารถดำเนินนโยบายสำคัญ ๆ ได้ เช่น ด้านแรงงาน, นโยบายภาคธุรกิจ

⁵⁴ พลเอกวัลลภ โรจนวิสุทธิ์, ยังเติร์กของไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2521), หน้า 248-261.

ภายหลังรัฐประหาร คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้นำธรรมนูญ พ.ศ. 2520 มาใช้ในการปกครองเป็นการชั่วคราว การจัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทกำหนดจัดโครงสร้างให้เมืองคร้อ่านาจขึ้นมากวคุมการท่างานของคณะรัฐมนตรีอีกทีหนึ่ง โดยมาตรา 17 กำหนดให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งประกอบด้วยคณะทหารจำนวน 23 คน มีสถานภาพและทำหน้าที่เป็น "สภานโยบายแห่งชาติ" โดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ข้อคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี (มาตรา 18) มีอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 กำหนดโครงสร้างในการปกครองออกเป็น 3 โครงสร้างหลัก ได้แก่

1. สภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน 23 คน โดยมีประธาน 1 คน คือ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่⁵⁵

2. รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลมีพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ อีก 33 นาย โดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่ง องค์ประกอบหลักของคณะรัฐมนตรีของพลเอก เกรียงศักดิ์ แม้ว่าจะมีตัวแทนจากสถาบันราชการเป็นสำคัญ หากแต่ก็ประกอบด้วยตัวแทนของพลังกระแสเอกชนนิยมหรือผู้ที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนภาคคนออกราชการอยู่ด้วย รวมทั้งนักการเมือง อาชีพ นักวิชาการ นักบริหาร และนักธุรกิจ เช่น นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายปรก อัมระนันท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายเกษม จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายบุญยั้ง นันทากิวัฒน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น และในรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ นี้เป็นครั้งแรกที่ พลโท เปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีโดยดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. สภานิติบัญญัติ ซึ่งแม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ แต่ในเรื่องโครงสร้างเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีไม่ได้ เป็นกลไกที่มีอำนาจสูงสุด เพราะว่สภานโยบายแห่งชาติสามารถใช้ได้ทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านทางรัฐบาลและสภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีในสมัยนี้

⁵⁵ สยามจดหมายเหตุ 2, 43 (21-27 ตุลาคม 2520): 1186.

จึง เป็นรัฐบาลตัวแทนของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง แต่ เป็นรัฐบาลตัวแทนที่อยู่ ภายใต้อำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีสถานการณ์ของชาตินี้ก็มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจอยู่มาก เพราะว่าในทาง ปฏิบัติแล้วไม่ได้ เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง และจะดำรงอยู่ได้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งย่อมจะสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ และขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องสิ้นสุดอำนาจ ลงภายหลังการ เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรัฐบาลชุดใหม่ก็ต้องขึ้นอยู่กับผลการ เลือกตั้งเป็นอย่างมาก ดังนั้น การกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีความสำคัญ อย่างมากต่อการรักษาอำนาจของกลุ่ม พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยการสนับสนุนของกลุ่ม ทหารหนุ่ม และการต่อสู้ของกลุ่มพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบาย แห่งชาติ

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ถูกกำหนดโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 3 ฝ่าย คือ

1. กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
2. พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
3. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกของทั้ง 3 ส่วนนี้ มีภูมิหลังเคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน⁵⁶ เป็นผลให้โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงวางกรอบเอาไว้ในรูปแบบระบอบราชการนิยม ในระยะ 4 ปีแรก โดยมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นกลไกนำไปสู่การใช้รูปแบบประชาธิปไตย มากยิ่งขึ้นในระยะต่อไป โดยกำหนดให้บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2526 กลุ่มพลังต่าง ๆ ที่สำคัญในการกำหนดแนวทางและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้แก่

⁵⁶ รายละเอียดใน ชาญวุฒิ วัชรพุกข์, "บทบาทของยังเติร์กในรัฐสภา: ข้อสังเกต บางประการ" เอกสารวิจัยประกอบการศึกษาวิชาสัมมนาการเมืองไทย, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

1. กลุ่มขวาจัดและกลุ่มพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ รวมทั้งพลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ซึ่งฐานอำนาจทางทหารตกต่ำลงอย่างมาก กลุ่มนี้ได้พยายาม เสนอร่างที่จะทำให้ประธาน สภานโยบายแห่งชาติมีความสำคัญในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก การให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกด้วยประการต่าง ๆ และไม่จำกัดว่าจะเป็นการเข้าราชการหรือมีประโยชน์ในกลุ่มธุรกิจใดจากเอกชน และไม่ระบุว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เปิดช่องทางให้พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

2. กลุ่มทหารหนุ่มและพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลุ่มทหารหนุ่มนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ "กลุ่มยังเติร์ก" และ "กลุ่มทหารประชาธิปไตย" กลุ่มยังเติร์กได้เสนอแนวทางการปฏิรูป ในขณะที่กลุ่มทหารประชาธิปไตยเสนอแนวทางปฏิวัติเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองในการได้มาซึ่งประชาธิปไตย กลุ่มยังเติร์กมีบทบาทสำคัญในการคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจากฝ่ายพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ โดยมีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการแปรรูปรัฐธรรมนูญ ภายใต้การนำของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัสต์ และ พลโท สัมภ์ จิตรปฎิมา ได้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หลายมาตรา เช่น การเปลี่ยนผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก จากประธานสภานโยบายแห่งชาติมาเป็นนายกรัฐมนตรี และการตัดทอนอำนาจสภานโยบายแห่งชาติ ส่วนกลุ่มทหารประชาธิปไตยได้เสนอให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ 2520 โดยจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน และให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง แต่ข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับน้อยมาก เพราะว่าจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมต้องตกไป

3. กลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มนี้ต้องการรัฐธรรมนูญที่มีหลักการประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญ ผู้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ได้แก่ นักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ นักศึกษา ปัญญาชน และกรรมกร กลุ่มนี้ได้เคลื่อนไหวคัดค้านรัฐธรรมนูญ เช่น นักการเมือง นำโดย พันเอกสมคิด ศรีสังคม นายใหญ่ ศวิตชาติ นายอนันต์ ฉายแสง ได้รวบรวมรายชื่อ นักการเมือง ลงชื่อคัดค้านรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นสำคัญที่คัดค้านได้แก่ เรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การปิดโรงพิมพ์ และเสนอให้รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้บรรดาสื่อมวลชนก็ได้เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ เสรีภาพของสื่อมวลชน

จากการที่ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งพลังกระแส ฝ่ายราชการอำนาจนิยม และฝ่ายเอกชนนิยม ได้มีความคิดเห็นและความต้องการที่แตกต่างกันในการกำหนดลักษณะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผลให้แต่ละฝ่ายต้องหาทางประนีประนอมและรอมชอม หรือโอนอ่อนผ่อนปรน เข้าหากัน รัฐธรรมนูญซึ่งผ่านสภา เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2521 และนำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ เป็นทางการในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากการรอมชอมของพลังอำนาจนั้น และทำให้มีลักษณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างฝ่ายราชการอำนาจนิยมกับฝ่ายประชาธิปไตย ทำให้มีลักษณะที่เรียกว่า "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" หรือ "กึ่งประชาธิปไตย" และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เอง เป็นผลให้เกิดระบบคณะรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนของการต่อสู้ของกระแสอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป

สรุป

จากวิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีไทยในระบบรัฐสภา นับแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึงคณะรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก่อนใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นี้ เราอาจพิจารณาได้ว่า ระบบคณะรัฐมนตรีของไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และสถานะที่แตกต่างกันตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2475-2521 นี้ แม้ว่าปัจจัยเศรษฐกิจจะไม่ได้แสดงอิทธิพลต่อรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีโดยชัดเจนนัก แต่ก็ได้เริ่มแสดงบทบาทต่าง ๆ ซึ่งจะเพิ่มความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อพลังทางเศรษฐกิจได้เติบโตขึ้นในสมัยต่อมา

คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา จาก พ.ศ. 2475-2521 นี้ แยกพิจารณาได้ว่าดำรงอยู่ในบริบททางการเมือง 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ภายใต้กระแสระบอบราชการ อำนาจนิยม
2. ภายใต้กระแสประชาธิปไตย เอกชนนิยม
3. ภายใต้ระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตย

1. คณะรัฐมนตรีไทยภายใต้กระแสระบอบราชการอำนาจนิยม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ในช่วงแรกที่คณะราษฎรจัดตั้งขึ้นก็เห็นได้โดยชัดเจนว่า บทบาทและฐานะทางการเมืองของฝ่ายเจ้าได้สิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง และอำนาจทั้งปวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้ถูกโอนมาสู่คณะผู้ก่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครองที่เป็นกลุ่มข้าราชการทหาร-พลเรือน และในช่วงแรกนี้คณะรัฐมนตรีได้ เป็นตัวแทนของระบบราชการ กีดกันอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายเจ้า เช่น โดยการออกกฎหมายกีดกันเจ้านายและพระบรมวงศานุวงศ์ออกจากวงการเมือง บรรดาข้าราชการได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยเฉพาะในคณะรัฐมนตรีเอง โดยวิถีทางต่าง ๆ คือ

1.1 ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี

1.2 ข้าราชการได้ เป็นกลุ่มที่ทำให้การสนับสนุนเป็นฐานอำนาจค้ำจุนรัฐบาล ดังที่เรียกว่าเป็น "พรรคข้าราชการ" เป็นฐานสนับสนุนคณะรัฐมนตรี

1.3 ข้าราชการเป็นฐานของพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล

1.4 องค์การบริหาร กลไกอำนาจรัฐ หรือองค์กรราชการต่าง ๆ นั้น เป็นกลไกในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีที่มาจากการสนับสนุนของฝ่ายกระแสราชการนั้นก็จะสามารถใช้กลไกราชการ ทัศนคติอำนาจของฝ่ายนอกกระบอบราชการที่ทรงพลังยิ่ง วิธีการสำคัญของฝ่ายกระแสราชการอำนาจนิยมใช้ เพื่อให้ข้าราชการสามารถเข้ามาแสดงบทบาทเป็นฐานค้ำจุนรัฐบาล ได้แก่ โดยการใช้ระเบียบการปกครองคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้ง เช่นในสมัยแรก ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และแม้จำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทเลือกตั้ง (ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2475, และรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้น) และในสมัยต่อมาได้แก่ การกำหนดให้มีสภาที่สอง เช่น วุฒิสภา หรือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือสภานโยบายแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหล่านี้แสดงออกถึงการเป็นสภาที่เลี้ยงคอยทัศนคติอำนาจของฝ่ายสภาที่มาจากการเลือกตั้ง หรือเป็นสภาของผู้กุมอำนาจซึ่งโดยมากมีสมาชิกเป็นข้าราชการประจำ การมีสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เช่นนี้แม้ว่าจะเป็นการพยายามสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล แต่ในสังคมการเมืองไทย การมีสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น อีกความหมายหนึ่งก็คือ การเปิดช่องทางให้ข้าราชการสามารถเข้ามามีบทบาท

ในการต่อสู้ในรัฐสภา และการที่สมาชิกสภาที่มาจากพรรคตั้งมีอำนาจหน้าที่ที่ทัดเทียมกับสมาชิกประเภทเลือกตั้ง ก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้กระแสอำนาจระบอบราชการสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปครอบงำกระบวนการรัฐสภาได้ยิ่งขึ้น และกระแสอำนาจระบอบราชการนี้ก็จะเป็นปัจจัยเสริมอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร*

นอกจากนี้ ยังมีหลักการ-กลไกอีกประการหนึ่งที่เอื้อต่อการครองอำนาจของกระแสราชการ ซึ่งได้แก่ การพยายามใช้ระบียบการปกครองทั้งในรูปของธรรมนูญชั่วคราว หรือรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยไม่แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง ทำให้คณะรัฐมนตรีภายใต้ระบบนี้ประกอบด้วยข้าราชการ-ทหาร-ตำรวจ เป็นส่วนใหญ่

คณะรัฐมนตรีในกระแสระบอบราชการอำนาจนิยมนี้ แม้ว่าสาระสำคัญจะได้แก่ การที่ข้าราชการประจำได้เข้ามามีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ แต่ลักษณะของการบริหารงาน การตัดสินใจและการใช้อำนาจนั้น มีความแตกต่างกันไป โดยเกณฑ์ในการพิจารณาความแตกต่างนั้น อาจพิจารณาจากระดับของการรวบอำนาจของกระแสระบอบราชการ ซึ่งมีระดับความเข้มข้นในการใช้อำนาจแตกต่างกัน โดยอาจแบ่งได้ดังนี้

1. การใช้ระบบราชการรวบอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำหรือตัวนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มงวด

ได้แก่ คณะรัฐมนตรีในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งพยายามรวบรวมอำนาจตัดสินใจ และให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่ได้มีฐานะเป็นเพียง First Minister เท่านั้น แต่กลายมาเป็น Chief Executive ที่มีอำนาจและบทบาทมากกว่าคณะรัฐมนตรีพร้อมกันนั้นในแง่ของความสัมพันธ์ที่คณะรัฐมนตรีภายใต้ระบบที่มีต่อสถาบันนิติบัญญัติก็ได้ใช้วิธีแต่งตั้งสภาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แต่งตั้งพวกตนให้เป็นรัฐมนตรีอีกต่อหนึ่ง พร้อมกับที่สภานี้ยังมีหน้าที่คอยสนับสนุนนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น รูปแบบนี้ทำให้อำนาจบารมีของนายกรัฐมนตรี

* เช่น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นทหาร-ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน ทั้งสิ้น หรือสถาบันนโยบายแห่งชาติ ในสมัยพลเรือเอกสัจจ ชลอยุธยา ก็เป็นข้าราชการผู้ทำการปฏิบัติ เป็นต้น

โดดเด่นกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ อีกทั้งนายกรัฐมนตรียังสามารถใช้กลไกองค์กรราชการต่าง ๆ ในทิศทางที่สามารถสร้างความชอบธรรมและเพิ่มพูนอำนาจแก่ตนได้ เป็นอย่างดี

2. ระบบคณะรัฐมนตรีโดยระบบราชการที่เปิดโอกาสให้พลังนอกระบบราชการ มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยในระดับหนึ่ง ในรูปแบบนี้ ระบบราชการไม่สามารถที่จะกุมอำนาจไว้แต่เพียงลำพังได้ เนื่องจากพลังในภาคอื่น ๆ ได้เติบโตขึ้นมาแข่งขัน ดังนั้นในรูปแบบนี้คณะรัฐมนตรีจะมีองค์ประกอบที่มาจากภาคนอกระบบราชการด้วย อาทิ ตัวแทนจากพรรคการเมือง อันหมายถึงว่าในระบบนี้ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แม้ว่าการจัดการเลือกตั้งนี้จะเป็นเพียงการทำเพื่อสกัดความชอบธรรมให้แก่ผู้กุมอำนาจซึ่งเป็นข้าราชการก็ตาม เช่นในคณะรัฐมนตรีสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ก่อนที่จะทำการปฏิวัติตัวเอง ระบบนี้แม้ว่าจะให้มีพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง แต่ก็ได้ให้มีสภาที่มาจากการแต่งตั้งไปพร้อมกันด้วย ดังนั้นสภาที่มาจากการเลือกตั้งจึงเป็นเพียง "ตรายาง" แห่งความชอบธรรมของฝ่ายราชการเท่านั้น

3. ระบบคณะรัฐมนตรีโดยคณะปฏิวัติ การใช้อำนาจอีกระดับหนึ่งของกระแสบอบราชการ ได้แก่ การจัดให้มี รัฐบาลพลเรือน หรือคณะรัฐมนตรีโดยพลเรือน แต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่คณะปฏิวัติ ในรูปแบบนี้หัวหน้าคณะปฏิวัติจะไม่ใช่เป็นนายกรัฐมนตรีเอง แต่จะจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีพลเรือนขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายก็คงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติ โดยการจัดตั้ง "สภา" อันประกอบด้วยสมาชิกคณะปฏิวัติขึ้นมา เช่น ในสมัยของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ก็ได้จัดตั้งสภานโยบายแห่งชาติ หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นควบคุมคณะรัฐบาลพลเรือน เช่นเดียวกับรัฐบาลนายพจน์ สารสิน หรือนายควง อภัยวงศ์ ก็เป็นรัฐบาลพลเรือนที่สร้างขึ้นเพื่อกันข้อครหาต่อคณะปฏิวัติซึ่งไม่มีอำนาจในการบริหารเต็มรูป และหากรัฐบาลพลเรือนนี้ดำเนินนโยบายที่ขัดต่อความประสงค์ของคณะปฏิวัติ หรือพยายามที่จะดำเนินการเป็นอิสระ ก็มักถูกเรียกอำนาจคืนโดยการยึดอำนาจ หรือการขู่บังคับให้ลาออก เช่น รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ถูกยึดอำนาจคืนสู่คณะของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นต้น ดังนั้นระบบคณะรัฐมนตรีที่อิงอำนาจคณะปฏิวัติ เช่นนี้ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีของคณะปฏิวัตินั้นเอง

นอกจากนี้ อิทธิพลของกระแสอำนาจราชการในคณะรัฐมนตรีก็อาจพิจารณาได้โดยตรงจากองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากข้อมูลของ Fred W. Riggs พบว่าตำแหน่งรัฐมนตรีในชุดต่าง ๆ ของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2501 จำนวน 237 คนนั้น มีข้าราชการจำนวนถึง 184 คน⁵⁷ และจากการศึกษาของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช พบว่าจากคณะรัฐมนตรี 37 ชุด ระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2518 นั้น มีผู้ที่มีอาชีพรับราชการจำนวนถึง 718 คน ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้มีอาชีพรับราชการมีจำนวนเพียง 146 คน⁵⁸ นอกจากนี้ David Wilson ได้แสดงให้เห็นว่าสมาชิกคณะรัฐมนตรีของไทยนั้น อาจจัดแยก ออกได้ 6 ประเภท คือ

1) กลุ่มผู้ทำการปฏิบัติ กลุ่มผู้นำในคณะปฏิบัติหรือคณะรัฐประหาร ซึ่งกลุ่มเหล่านี้โดยมากได้แก่ บรรดาทหารผู้คุมกำลัง กลุ่มทหารผู้ร่วมวางแผนการปฏิบัติ เช่นคณะรัฐมนตรีในสมัยของคณะราษฎร โดยมากก็มาจากสมาชิกคณะราษฎรระดับนำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน และโดยที่ผู้ที่สามารถทำการปฏิบัติยืดอกอำนาจได้นั้นก็คือบรรดาข้าราชการ-ทหาร ดังนั้น กลุ่มนี้จึงเป็นตัวแทนของระบบราชการในคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจน

2) กลุ่มผู้กักตุนหรือสนับสนุนคณะปฏิบัติ กลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกคณะปฏิบัติ แต่เป็นกลุ่มที่แสดงออกถึงความสามารถและความตั้งใจในการบริหารที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ผู้นำในคณะปฏิบัติ กลุ่มนี้มักจะได้แก่พลเรือนที่มีบทบาทในระบบการเมือง ซึ่งมีทัศนคติสอดคล้องกับคณะปฏิบัติ รวมทั้งกลุ่มที่อยู่นอกระบบราชการที่สนับสนุนคณะปฏิบัติอยู่ด้วย

3) กลุ่มผู้นำทางทหาร กลุ่มนี้ไม่ได้เป็นผู้นำในคณะปฏิบัติ แต่เป็นข้าราชการทหารที่จะเป็นฐานอำนาจสำคัญในอันที่จะค้ำจุนรัฐบาล เพราะว่าเป็นผู้คุมกำลังสำคัญ ๆ ดังนั้น จึงเป็นกลุ่มที่มีโอกาสจะได้รับเลือกให้เข้าร่วมคณะรัฐมนตรีมาก

⁵⁷ ดู Fred W. Riggs, อ้างแล้ว.

⁵⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 163-164.

4) กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนคณะปฏิวัติหรือผู้นำรัฐบาล ได้แก่

นักการเมืองในสภาที่ได้แสดงบทบาทสนับสนุนผู้นำในคณะรัฐบาล ก็ได้รับให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลนั้น เป็นการตอบแทนหรือให้รางวัลแก่นักการเมืองเหล่านี้ เพื่อที่จะให้นักการเมืองเหล่านี้ค้าจุนรัฐบาลต่อไปอีกด้วย

5) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ-นักเทคนิค การเติบโตของภารกิจรัฐและความรุดหน้าทาง

เศรษฐกิจ-สังคม ทำให้เหล่าฟังกูมอานาจเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถบริหารงานให้ราบรื่นได้ ดังนั้นผู้ยึดอำนาจจึงต้องพึ่งพิงบรรดาผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการอยู่ด้วย ได้แก่ เหล่า "เทคโนแครต" ต่าง ๆ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะของตน เช่น ผู้ชำนาญในด้านการศึกษาหรือการเงินก็อาจได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นักการทูตอาชีพก็จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นักกฎหมายก็จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น ความต้องการผู้ชำนาญการเฉพาะนี้ เป็นเงื่อนไขให้โอกาสข้าราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้

6) กลุ่มผู้มีชื่อเสียงหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชน กลุ่มนี้จะถูกดึงเข้าร่วมคณะรัฐมนตรี

เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาล และช่วยสร้างความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจและการดำเนินนโยบายได้ ซึ่งผู้ที่มีภูมิหลังเกี่ยวข้องกับระบบราชการจะสามารถมีโอกาสเข้ามารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้อย่างมาก⁵⁹

รูปแบบหรือรูปการณ์ต่าง ๆ ที่กระแสรบอบราชการได้เป็นพลังหลักที่ครอบงำกลไกการเมืองระดับสูงของไทยคือคณะรัฐมนตรี รวมทั้งรัฐสภาเช่นนี้ ได้เป็นรากเหง้าอันทำให้ภารกิจของคณะรัฐมนตรี ต้องเกี่ยวพันอยู่กับการจัดการการบริหาร ที่เกี่ยวกับระบบราชการอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการวางระเบียบ แนวปฏิบัติ การแต่งตั้ง การควบคุม ฯลฯ การบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นภาระหน้าที่ทำให้คณะรัฐมนตรีในชุดต่าง ๆ ต้องรับภาระสืบทอดต่อกันเรื่อยมา ซึ่งเมื่อภารกิจของรัฐได้เพิ่มมิติต่าง ๆ มากขึ้น ก็ได้ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีขาด

⁵⁹David A. Wilson, Politics in Thailand (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1962), pp.153-154.

จุดเน้นในการเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดในเชิงนโยบาย ตามหลักการของฝ่ายบริหารในแนวคิดประชาธิปไตยได้ ภารกิจของคณะรัฐมนตรีในแง่ของการเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงการบริหารนี้ จะเห็นได้จากการพิจารณาองค์กรช่วยงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้กล่าวถึงในส่วนของความเป็นมา และวิวัฒนาการไว้บ้างแล้ว และจะได้พิจารณาโดยละเอียดในส่วนที่ว่าด้วย ภารกิจในเชิงบริหารของคณะรัฐมนตรี

กล่าวได้ว่า ระบบคณะรัฐมนตรีในกระแสรบอบราชการอำนาจนิยมนี้ เป็นมิติหลักของคณะรัฐมนตรีไทย อันทำให้ขอบเขตด้านการเมืองการบริหารของไทยคาบเกี่ยวอยู่กับความเป็น "ราชการ" จนเป็นที่เข้าใจและยอมรับโดยทั่วไป โดยเฉพาะในทัศนะของประชาชนนั้น ภาครัฐบาลกับราชการนั้น คือมิติด้านเดียวกันเอง

2. คณะรัฐมนตรีในกระแสประชาธิปไตยเอกชนนิยม

แนวคิดและกระแสที่เป็นคู่แข่งของกระแสรบอบราชการก็ได้แก่ แนวคิดประชาธิปไตยเอกชนนิยม อันอยู่นอกภาคราชการ กลุ่มพลังนอกราชการที่สำคัญได้แก่ พรรคการเมืองต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ สื่อมวลชน รวมทั้งขบวนการแรงงานและนิสิตนักศึกษา ประชาชน ซึ่งเมื่อกลุ่มนี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางสังคมการเมืองในระดับสูงได้ จะเป็นพลังผลักดันแนวคิดประชาธิปไตยที่สำคัญในสังคมการเมืองไทย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาที่กลุ่มพลังเหล่านี้สามารถครองอำนาจทางการเมืองได้ ก็จะเป็นคณะรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนของพลังเอกชนนียมนอกภาคราชการ ซึ่งจากวิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีไทยที่ผ่านมานั้น ช่วงเวลาที่กระแสอำนาจประชาธิปไตยเอกชนนิยมสามารถเข้ามามีพลังเหนือฝ่ายราชการนั้น มีอยู่เพียงชั่วระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น ช่วงเวลาที่กระแสอำนาจนอกระบบราชการเข้ามามีอำนาจที่เด่นชัดได้แก่ รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งหลังเหตุการณ์ทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 คือในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 คณะรัฐมนตรีในกระแสเอกชนนิยมจะต่างจากคณะรัฐมนตรีของระบบราชการอย่างชัดเจน ในด้านขององค์ประกอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยซึ่งใช้เป็นระเบียบในการปกครอง จะวางหลักเกณฑ์แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยถือว่า ข้าราชการประจำเป็นเพียงผู้นำเอานโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในรูปแบบนี้จะ เป็นข้าราชการประจำไปพร้อมกันด้วยไม่ได้ สมาชิก

คณะรัฐมนตรีโดยมากจึงเป็นนักการเมืองอาชีพซึ่งสังกัดพรรคการเมือง อันเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์นอกระบบราชการ ช่วงเวลาที่คณะรัฐมนตรีนี้ทำการบริหารประเทศได้แก่คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช นั้น ต้องประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะว่ารัฐบาลที่ตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค ทำให้คณะรัฐมนตรีประเภทนี้เผชิญกับความยุ่งยากในการจัดสรรแบ่งปันตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี เกิดปัญหา "โควตารัฐมนตรี" และมักนำไปสู่ความแตกแยกและการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ความยุ่งยากนี้ เมื่อรวมถึงการที่กระแสนานาชาการที่คอยโอกาสที่จะเข้ามาแทรกแซงอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศไปได้โดยราบรื่น คณะรัฐมนตรีโดยกระแสประชาธิปไตยจึงดำรงอยู่ได้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่พลังกระแสนนอกระบบราชการสามารถกุมอำนาจและบทบาททางการเมืองเอาไว้ พร้อมทั้งผลักดันให้กระแสนนอกระบบราชการลดบทบาทลง แม้ว่าจะ เป็นช่วงระยะเวลาสั้น ๆ นี้ ได้แสดงถึงความเติบโตและความเปลี่ยนแปลงในทางสังคม เศรษฐกิจ และพลังนอกระบบราชการนั้นเติบโตขึ้นมาก็โดยอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงโค่นล้มระบอบทหารในปี พ.ศ. 2516 นั้น อาจกล่าวได้ว่าก็โดยอาศัยแรงหนุนเนื่องของชนชั้นกลางซึ่งไม่พอใจต่อสภาพที่ถูกปิดกั้นจากระบบเผด็จการ

3. ระบบคณะรัฐมนตรีในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ความเคร่งครัดในการรวบอำนาจของพลังกลไกอำนาจรัฐ ไม่สามารถดำรงความชอบธรรมอยู่ได้ ท่ามกลางความเติบโตของกลุ่มชนชั้นกลาง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลที่เติบโตจากการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรีโดยกระแสระบอบราชการ (ประชาธิปไตย) นั้น ก็ไม่สามารถมีเสถียรภาพได้ในขณะที่ถูกท้าทายจากกลไกและพลังจากระบบราชการ ซึ่งเป็นกระแสหลักของการเมืองไทยที่มีความต่อเนื่องยาวนาน กระแสพลังอำนาจของทั้งสองฝ่ายนี้ได้ต่อสู้แข่งขันกันตลอดมา และเมื่อกระแสอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงลำพังไม่สามารถสร้างความเป็นสถาบัน ที่จะกุมอำนาจทางการเมืองเอาไว้ได้ จึงมีการประนีประนอมระหว่างแนวคิดของกระแสพลังหลักทั้งสอง โดยกระแสระบอบราชการยินยอมให้มีการใช้กลไกรูปแบบประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี แต่ยังคงมีข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กระแสระบอบราชการสามารถควบคุมกระแสระบอบราชการ (พลังภาคเอกชน)

เอาไว้ได้ โดยการมีสภาพประเภทแต่งตั้ง หรือการแต่งตั้งข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งใน
คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีในระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่จะพิจารณาโดยละเอียดได้แก่ คณะรัฐมนตรี
หลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นับแต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หลังการเลือกตั้ง
ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีในระบอบกึ่งประชาธิปไตย
นั้น เป็นตัวอย่างชัดเจนที่อธิบายถึงการที่คณะรัฐมนตรีกลายเป็นเวทีของการต่อสู้แข่งขันของพลัง
ฝ่ายต่าง ๆ ในระบบการเมืองได้

การเปลี่ยนแปลงระบบคณะรัฐมนตรีจากระบบ เสนาบดี ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์
มาสู่คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภานี้ แม้ว่าในด้านของ เนื้อหานั้นจะมีการ เบี่ยงเบนไปจากแนวคิด
ประชาธิปไตยตะวันตกเป็นอย่างมาก แต่ในด้านรูปแบบนั้นการเปลี่ยนแปลงนี้ได้ทำให้มีการหยิบยืม
เอากลไกต่าง ๆ เข้ามาใช้กับคณะรัฐมนตรีของไทย เช่น ในเรื่องของรูปแบบ องค์ประกอบ และ
กลไกช่วยอำนวยความสะดวกของรัฐมนตรีของไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา
ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง
4. รัฐมนตรีซึ่งไม่ได้เป็น เจ้ากระทรวง
5. รัฐมนตรีช่วย

โดยขนาดของคณะรัฐมนตรีนั้นขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งนับแต่เปลี่ยนแปลง
การปกครองเป็นต้นมา จำนวนสมาชิกคณะรัฐมนตรีได้ค่อย ๆ เพิ่มจำนวนขึ้น อันเป็นเครื่องชี้ถึง
ขอบเขตภารกิจของรัฐได้เติบโตขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ-สังคม และตัวอย่าง
รูปธรรมที่ชัดเจนของความเติบโตแห่งภารกิจของคณะรัฐมนตรี ก็อาจดูได้จากการเติบโตของกลไก
ช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี คือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ขยายภารกิจเพิ่ม
อาณาเขตของงานเรื่อยมา

นอกจากนี้ยังมีการนำกลไกรูปแบบอื่น ๆ ของระบบคณะรัฐมนตรีในแบบประชาธิปไตยตะวันตกในด้านหลักการมาใช้ เช่น การให้คณะรัฐมนตรีมาจากการกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร การดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร การที่นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดในสภา และบริหารประเทศโดยรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีก็สามารถเสนอให้มีการยุบสภาได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินการตามกลไกประชาธิปไตย เช่นนี้มักจะดำเนินการได้เฉพาะในช่วงที่พลังกระแสนอกกรอบราชการได้ขึ้นมาครองอำนาจเท่านั้น เพราะเวลาที่พลังกระแสนอกกรอบราชการได้เป็นผู้กุมอำนาจเหนือกว่านั้น กลไกประชาธิปไตยต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีมักถูกควบคุม-จำกัด หรือห้ามไว้ได้เพียงเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่ฝ่ายกระแสนอกกรอบราชการเท่านั้น ขณะเดียวกันนั้น การพยายามให้ระบบคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปตามครรลองประชาธิปไตยในบริบทการเมืองไทยนั้น ก็มีข้อจำกัดอยู่เป็นอันมาก นับแต่การที่จะให้คณะรัฐมนตรีมาจากสมาชิกพรรคการเมืองใหญ่เพียงจำนวนน้อยพรรค และการที่จะให้นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภานั้น เป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะปัญหาาระบบพรรคการเมืองไทยที่มีพรรคต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัฒนธรรมการเลือกตั้งก็ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการเลือกพรรค ส่งผลให้ระบบคณะรัฐมนตรีที่พยายามจะให้สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตยนั้น ต้องหันไปใช้เป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม และมักประสบกับปัญหาความขัดแย้งแตกแยกได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีพลังระบบราชการคอยแข่งขันอยู่ทุกขณะ

อย่างไรก็ดี ระบบคณะรัฐมนตรีที่ประเทศไทยได้นำมาใช้นี้มีความแตกต่างจากระบบที่ใช้อยู่ในประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศ ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา เพราะในทางทฤษฎีรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) หรือแบบรัฐสภานั้น การตัดสินใจโดยเฉพาะในเชิงนโยบายต่าง ๆ จะต้องอาศัย มติของคณะรัฐมนตรี ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าที่มีฐานะความสำคัญเท่ากัน (Leader of a group of equals) หรือเป็นคนแรกในจำนวนคนที่มีความสำคัญเท่ากัน (Primus inter pares : first among equal) ที่ต้องคอยฟังข้อคิดเห็นและข้อทักท้วงจากคณะรัฐมนตรีทั้งหมด แต่ในสภาพการณ์ของประเทศไทยนั้น ในระบอบการเมือง ทั้งในช่วงที่เป็นประชาธิปไตยหรือช่วงของระบอบเผด็จการ กลับมีลักษณะที่ตัวนายกรัฐมนตรีกลายเป็นผู้กุมอำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง (Single executive head) เช่นในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้นำหลัก Strong Executive

นี้มาใช้ และตั้งเอกอภิปทต่าง ๆ เข้าไปช่วยการทำงานของตัวนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ ฯลฯ รวมทั้งสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลถนอม กิตติขจร ระบบการเมืองไทยจึงคุ้นเคยกับสภาวะที่นายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางที่สำคัญกว่าคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะ ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนไปจากทฤษฎีและวิธีการประชาธิปไตยนั่นเอง

นอกจากนี้ ความแตกต่างอื่น ๆ โดยรวม ได้แก่ การที่ระบบคณะรัฐมนตรีไทยนั้นไม่ห้มีคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) อย่างเช่นในระบบของประเทศอังกฤษ และแม้ว่าจะมีความพยายามแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ โดยมีคณะกรรมการรัฐมนตรีทั้งฝ่ายเศรษฐกิจและฝ่ายสังคม แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบของประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไปในส่วนของการกิจด้านนโยบายของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ในรูปแบบระบบคณะรัฐมนตรีไทยนั้นก็ไม่ได้มีรัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี (Non-Cabinet Minister) อย่างเช่นในคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ และออสเตรเลีย หรือแม้แต่สหรัฐอเมริกา ข้อแตกต่างของระบบนี้จะพิจารณาโดยละเอียดในบทวิเคราะห์และสรุปต่อไป

จะเห็นว่าวิวัฒนาการของคณะรัฐมนตรีไทยนับแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และแม้กระทั่งการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้ชี้ถึงความสืบเนื่องของพลังกระแสรอบราชการที่ยาวนาน และมีอิทธิพลต่อองค์กรทางการเมืองระดับสูงอยู่เสมอ ซึ่งแม้บางครั้งพลังนี้อาจหยุดชะงักลงในช่วงขณะ แต่ก็ยังคงไม่ได้ยุติหรือหยุดยั้งความสำคัญลง หากแต่จะคอยจ้องหวั่นที่จะหวนคืนสู่อำนาจอีกครั้งหนึ่งอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงสมัยกึ่งประชาธิปไตยนี้ ความคลี่คลายของระบบคณะรัฐมนตรีไทยในบริบททางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมือง นั้น อาจสรุปรวบยอดได้ว่า คณะรัฐมนตรีอันเป็นกลไกสูงสุดทางการเมืองได้เริ่มเปลี่ยนจากการเป็นองค์กรช่วยงานของพระมหากษัตริย์ มาเป็นองค์กรตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงบริหาร โดยในขั้นต้นมีสถานะเป็นตัวแทนของระบบราชการเต็มรูปแบบ แต่เมื่อพลังภายนอกกระบอบราชการได้เติบโตขึ้น และพลังนี้ได้เข้ามาแข่งขัน-มีบทบาทในคณะรัฐมนตรี และจนกระทั่งบางขณะได้กลายเป็นพลังที่อยู่เหนือกระแสรอบราชการในคณะรัฐมนตรี แต่จากการที่กลไกระบบราชการ และพลังของกระแสรอบราชการในเมืองไทยนั้นมีข้อได้เปรียบกว่าพลังนอกระบบราชการอยู่อย่างมาก จึงมักทำให้พลังนี้สามารถเข้ามาแทรกแซง

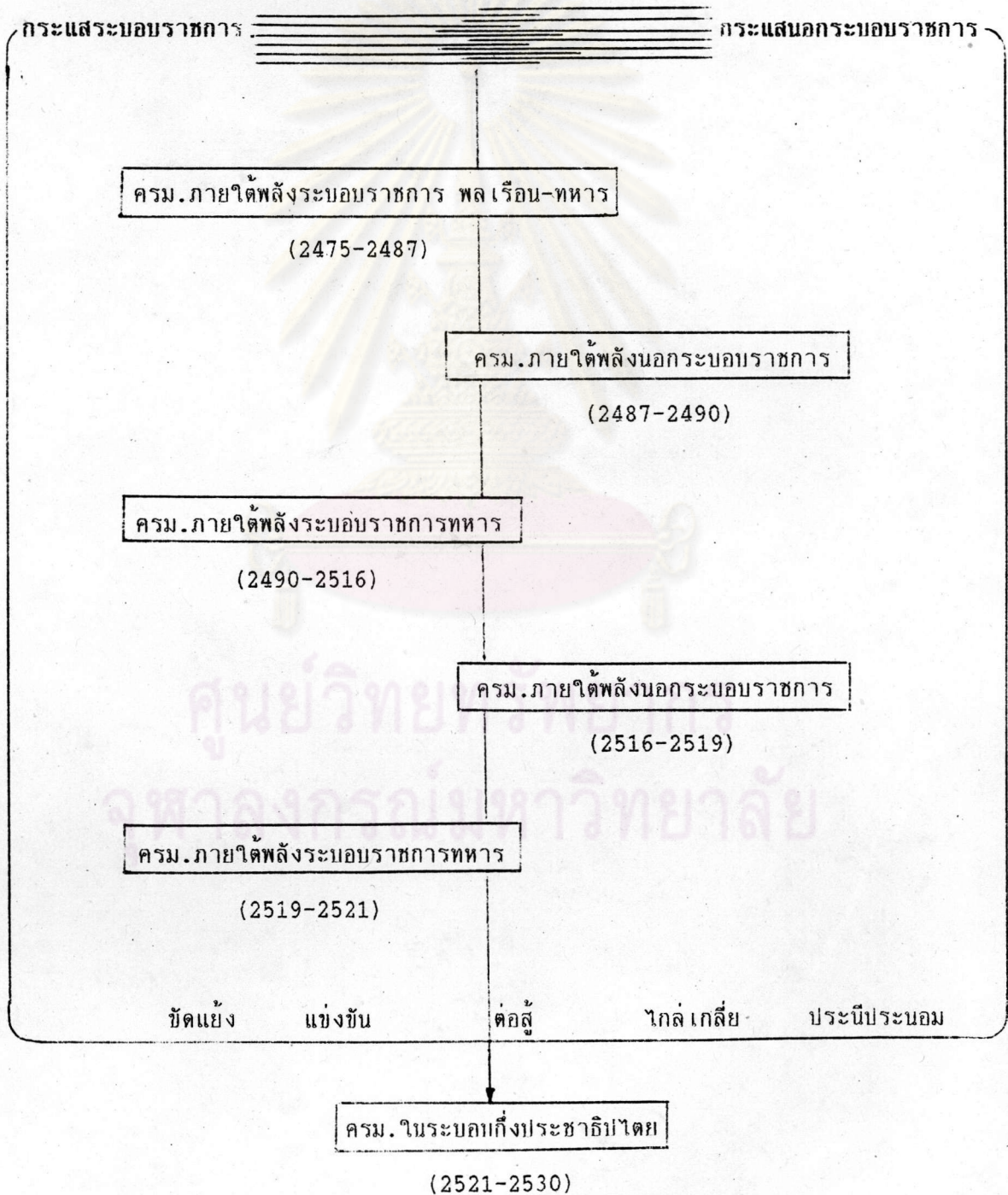
แข่งขันกับพลังนอกระบบราชการได้เสมอ และผลที่สุดจึงนำไปสู่การประนีประนอมระหว่างพลังทั้งสองฝ่าย เพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันในลักษณะทวิภาวะ ดังอาจสรุปได้โดยแผนภาพที่ 17 ดังนี้

แผนภาพที่ 17

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

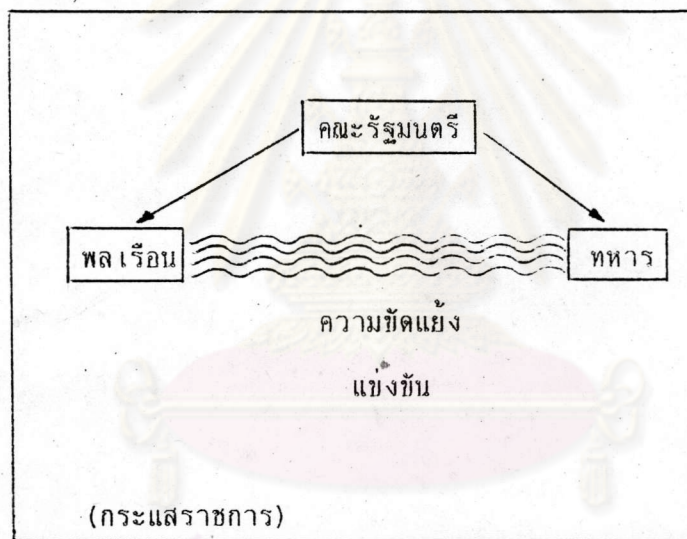
กรม. ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หลัง เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475



คณะรัฐมนตรีภายหลังการเปลี่ยนมา เป็นคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ในสังคมการเมืองไทยนั้น ได้เป็นเวทีของการต่อสู้ ขัดแย้ง แข่งขันในระบบการเมือง โดยเริ่มจากคณะรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนของระบบราชการ แม้ในระบบคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ก็ไม่ได้อยู่ในสภาวะที่มั่นคง เพราะมีการขัดแย้งแข่งขันกันอยู่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในกระแสบอบราชการนั้นเอง ซึ่งได้แก่ ระหว่างฝ่ายทหาร กับฝ่ายข้าราชการพลเรือน ระหว่างฝ่ายข้าราชการพลเรือนต่อพลเรือนด้วยตัวเอง และระหว่างฝ่ายทหารต่อทหารด้วยตัวเอง ซึ่งอาจเสนอโดยแผนภาพเพื่อความเข้าใจ ได้ดังนี้

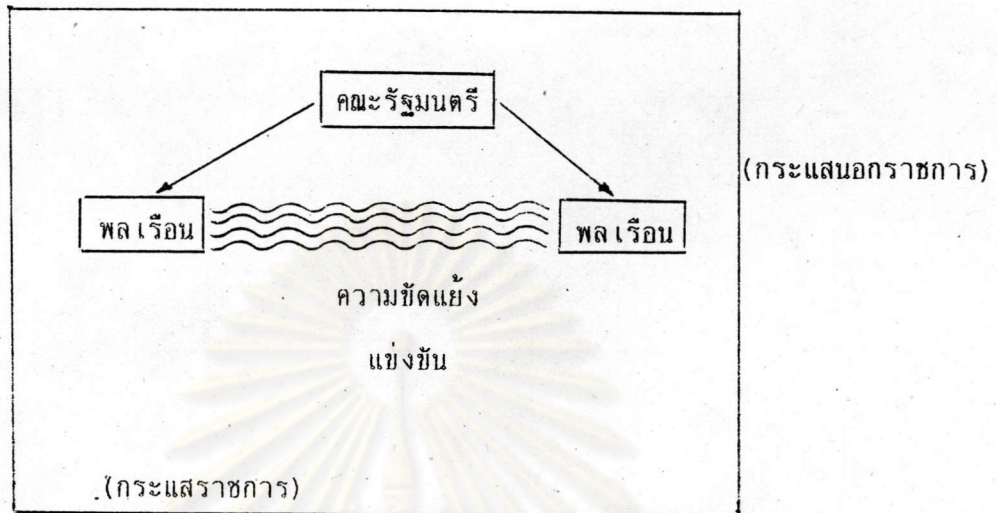
แผนภาพที่ 18 คณะรัฐมนตรีในกระแสราชการ: ความแตกแยกระหว่างฝ่ายพลเรือน กับฝ่ายทหาร



(กระแสนอราชการ)

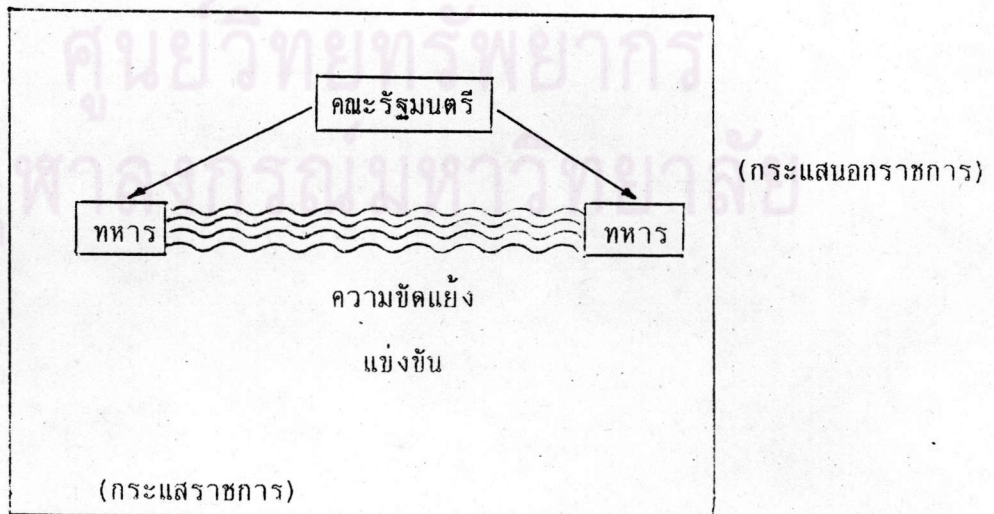
โดยคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในสภาวะ เช่นนี้ ก็เช่นคณะรัฐมนตรีของ พันเองหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งมีความคิดเห็นและแนวนโยบายที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายของหลวงพิบูลสงคราม กับฝ่ายของนายปรีดี พนมยงค์ และนำไปสู่การโค่นล้มกันของทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งอยู่ร่วมในคณะรัฐมนตรีด้วยกัน

แผนภาพที่ 19 คณะรัฐมนตรีในกระแสนการ: ความแตกแยกระหว่างฝ่ายพลเรือนกับพลเรือน



คณะรัฐมนตรีรูปแบบนี้อยู่ในกระแสนการเมืองฝ่ายราชการ หากแต่บางครั้งมีทั้งฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนอยู่ร่วมกัน โดยมีความแตกแยกแข่งขันระหว่างฝ่ายพลเรือนด้วยกันเอง เช่นในคณะรัฐมนตรีที่มีการแข่งขันระหว่างฝ่าย นายปรีดี พนมยงค์ กับฝ่าย นายควง อภัยวงศ์ หรือ นายปรีดี พนมยงค์ กับ ม.ร.ว. เสณี ปราโมช

แผนภาพที่ 20 คณะรัฐมนตรีในกระแสนการ : ความแตกแยกระหว่างฝ่ายทหารด้วยกันเอง



ในคณะรัฐมนตรีประเภทนี้ ฝ่ายทหารจะครองอำนาจเด็ดขาด โดยที่ฝ่ายพลเรือน เป็นเพียงองค์ประกอบที่ไม่มีอำนาจการแข่งขันทันทีที่เกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรี จึงเป็นความขัดแย้ง- แข่งขันของฝ่ายทหารด้วยกันเอง เช่น คณะรัฐมนตรีสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีการ แข่งขันกันทางอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มทอयरราชครู (ผืน-เผ่า) กับกลุ่มสี่เสาทีเวศน์ (ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)

และแม้ในคณะรัฐมนตรีที่พลังประชาธิปไตยนอกระบบราชการ เป็นผู้ถืออำนาจ ก็ยังมี ความแตกแยกระหว่างตัวแทนจากพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ขณะที่ในระบบ คณะรัฐมนตรีที่ดำรงอยู่ในการเมืองสองกระแส หรือการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยนั้น ก็มีการต่อสู้ แข่งขัน ระหว่างพลังภายในนอกระบบราชการ กับพลังภายในระบบราชการที่ชัดเจน หากแต่ความ ขัดแย้ง-แข่งขันนี้ไม่ได้ เป็นเพียงด้านเดียวของระบบคณะรัฐมนตรี เพราะยังมีการประนีประนอม เพื่อการดำรงอยู่เข้าอีกมิติหนึ่งด้วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีนั้นนอกจากจะเป็นสถาบันในด้านการบริหาร และเป็น กลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายแล้ว ยังเป็นเวทีของการต่อสู้ แข่งขัน ประนีประนอม ระหว่างกลุ่ม และพลังฝ่ายต่าง ๆ โดยตลอดมา และโดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น ก็เป็นผลจากการต่อสู้ แข่งขัน ประนีประนอม ของกระแสอำนาจของทั้ง 2 ฝ่ายนั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย