

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้นำในยุคที่ระบอบการเมืองเป็นแบบ
กึ่งประชาธิปไตย โดยสามารถครองอำนาจในฐานะผู้นำรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ท่ามกลาง
ภาวะแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงพร้อม ๆ กันรอบ
ด้านทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะส่วนของกลไกสถาบันทางการเมืองและกระ
บวนการทางการเมืองยังคงดำเนินไปในลักษณะที่ไม่ได้พัฒนาไปในระดับขีดขั้นที่ก้าวร้าวไปจาก
ช่วงเวลาก่อนหน้านั้นมากนัก ไม่ว่าในด้านของระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และระ
บบรัฐสภาที่ยังคงอ่อนแอขาดอำนาจและขาดความต่อเนื่อง ตลอดจนการขัดแย้งแข่งขันทาง
อำนาจทางการเมือง ยังคงมีความรุนแรงสูงถึงขั้นการก่อรัฐประหาร

ซึ่งจากสภาพการเมืองทางการเมืองอันเป็นผลจากการศึกษามาในข้างต้นนั้น พบว่า
เป็นเงื่อนไขที่มีนัยทางการเมือง 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกเป็นเงื่อนไขที่มีนัยต่อ
การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประ
การที่สอง เป็นเงื่อนไขที่มีนัยต่อการดำเนินบทบาทอำนาจในฐานะผู้นำทางการเมืองของพล
เอกเปรม และประการสุดท้าย คือการเป็นเงื่อนไขที่มีนัยของความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทผู้
นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ต่อระบบการเมือง

ประการที่เป็นเงื่อนไขที่มีนัยต่อการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งผู้นำรัฐ
บาลของพลเอกเปรมนั้น เป็นสภาพความจำเป็นอันเกิดจากปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง
เมืองที่ก่อผลต่อการเข้าสู่อำนาจ เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองกำลังประสบกับปั
ญหาเฉพาะหน้า 2 ด้านหลักคือ ปัญหาด้านการสืบทอดอำนาจทางการเมือง และปัญหาด้าน
ภาวะผู้นำทางการเมือง กล่าวคือภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจโดยการเปลี่ยนแปลง

ในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น ระบบการเมืองชาดกลไก สถาบันที่ทำหน้าที่หลักในการตัดสินใจ และป้อนผู้นำให้กับระบบการเมือง ได้อย่างมีระบบแบบแผน ประกอบกับเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลต่อการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำได้พร้อม ๆ กัน พลเอกเปรมซึ่งเป็นผู้นำทางทหารมีบทบาทสำคัญในกองทัพ และได้รับการสนับสนุนโดยการผลักดันของกลุ่มทหารกลุ่มใหม่ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้กลายเป็นเหตุที่เกิดการยินยอมพร้อมใจจากในกลุ่มอำนาจฝ่ายพรรคการเมืองตามไปด้วย ทั้งที่ฝ่ายพรรคการเมืองก็มีผู้นำพรรคที่มีบารมีอยู่เหมือนกัน

ส่วนที่เป็นปัญหาด้านภาวะผู้นำทางการเมืองนั้น เป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอแตกแยก ไม่สามารถเลือกสรร หรือผลิตผู้นำคนรุ่นใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ผู้นำทางการเมืองได้ จึงขาดภาวะผู้นำที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ ในระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองเมื่อฝ่ายต่าง ๆ และมีความเชื่อมั่นพอที่จะเป็นผู้นำที่สามารถดำรงเสถียรภาพทางการเมืองได้ดี ทำกับพลเอกเปรม ดิณสุลานนท์

ดังนั้น เมื่อมีปัจจัยแวดล้อมหลายด้านซึ่งเหนือกว่าผู้นำคนอื่น เกื้อกูลต่อการเข้าสู่อำนาจ จึงเป็นพลังผลักดันอย่างสำคัญต่อการก้าวขึ้นสู่อำนาจ ในฐานะผู้นำรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยกลุ่มอำนาจหลายฝ่าย ภายใต้ระบอบโครงสร้างกระบวนอำนาจทางการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย โดยมีผู้นำเป็นพลเอกเปรม ดิณสุลานนท์ อันเป็นเงื่อนไขที่เป็นขั้วทางการเมืองประการหนึ่ง ในช่วงเหตุการณ์ที่ทำการศึกษา ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นสถานการณ์ปรับตัวเอง โดยอัตโนมัติของระบบการเมืองในลักษณะของการดุลยภาพกระบวนอำนาจให้มีความสอดคล้องสมดุลระหว่างปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองกับระบอบอำนาจแบบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบอำนาจสามเส้า ระหว่างกระแสอำนาจฝ่ายพรรคการเมืองที่ต้องการเข้ากุมอำนาจการบริหารประเทศกับกระแสอำนาจฝ่ายกองทัพ-ระบบราชการ โดยที่ตำแหน่งผู้นำรัฐบาลเป็นผู้นำที่สามหรือแกนหลัก ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือดุลย์ซึ่งมีผลต่อการสร้างบทบาทหลัก

ทางการเมืองของผู้บริหารรัฐบาลที่เป็นผู้มีอิทธิพลระดับอำนาจแบบถึงประชาชนไปโดยที่กลุ่มอำนาจ ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถเกาะเกี่ยวได้ ซึ่งเกี่ยวพันต่อไปยังเงื่อนไขประการที่ 2 คือ

ประการที่สองซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีนัยต่อการดำเนินบทบาททางการเมืองในฐานะ ผู้บริหารรัฐบาลของพลเอกเปรมนั้น โดยที่ตามสภาพของเงื่อนไขจากนัยทางการเมืองในประการแรก ซึ่งเป็นลักษณะการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในฐานะผู้บริหารรัฐบาลของพลเอกเปรม ที่เป็นผลเกิดจากปัจจัยเงื่อนไขด้านสถานแวดล้อมทางการเมือง เป็นปัจจัยกำหนดต่อการ เข้าดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ในฐานะที่เป็นผู้นำที่สามหรือการเป็น แกนนำร่วมในการยึดกุมอำนาจแบบผสมระหว่างพรรคการเมืองและทหาร-ข้าราชการ อัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับตัวของระบบการเมืองในภาวะที่เผชิญวิกฤตด้านการสืบทอด อำนาจและด้านภาวะผู้นำทางการเมืองนั้น ย่อมเป็นผลต่อเนื่องตกทอดไปถึงด้านที่เกี่ยวกับการ ดำเนินบทบาททางการเมืองในฐานะที่เป็นผู้บริหารรัฐบาลของพลเอกเปรมด้วย ดังจะเห็น ได้จากภาพรวมของบทบาททางการเมืองในฐานะผู้บริหารรัฐบาลที่มีลักษณะเด่นของการเป็นผู้ถือ ฤทธ์อำนาจ และการประสานความสอดคล้องระหว่างเงื่อนไขทางโครงสร้างกระบวนการอำนาจกับการตัดสินใจนโยบายที่อ้างอิงเหตุผลทางวิชาการ โดยลดเงื่อนไขความเป็นการเมืองลง ซึ่งนอกเหนือจากการเป็นกลไกช่วยลดการขัดแย้งในระหว่างกลไกอำนาจที่มีส่วน ร่วมในบทบาทการตัดสินใจแล้ว ยังเป็นเครื่องมือทางนโยบายสำหรับการสร้างบทบาทที่เป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ไม่ได้ของการปฏิบัตินโยบายที่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายข้าราชการประจำมากขึ้น¹ ขณะเดียวกันก็ยังได้มีส่วนสร้างสถาบันทางนโยบายซึ่งมารองรับซึ่งสะท้อนถึงความต่อเนื่องในทางนโยบายอีกด้วย

ดังนั้นไม่ว่าในด้านการเป็นบทบาทในการอาศัยกลไกที่เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจ การแก้ไขปัญหาวิกฤติ การตัดสินใจนโยบาย การจัดโครงสร้างกระบวนอำนาจ และการดำรงรักษาระบบการเมือง-การปกครอง ล้วนสะท้อนถึงการตระหนักในจุดยืนของการข้าราชการซึ่งหลักการประสานประโยชน์และการประนีประนอมทางอำนาจเป็นสิ่งสำคัญ การเข้าจัดการต่อประเด็นปัญหาแม้จะค่อนข้างล่าช้าเวลาที่ค่อนข้างยืดเยื้อแต่มีความรอบคอบรัดกุมโดยมุ่งเป้าหมายที่ผลในระยะยาว ซึ่งปรากฏในลักษณะของการให้ความสำคัญกับการใช้เหตุผลทางวิชาการมากกว่าเหตุผลทางการเมือง

¹ ในสถานการณ์ทางการเมืองที่มีผู้นำแบบพลเอกเปรม ซึ่งให้ความสำคัญกับเครื่องมือทางนโยบายที่เน้นเทคนิคทางวิชาการและการให้ความสำคัญต่อข้าราชการประจำนี้ ได้มีส่วนช่วยให้ปัญหาการประสานงานระหว่างกระทรวงอาจทำให้อลดน้อยลงไปได้ โดยนายกรัฐมนตรีมีบทบาทที่เด่นและแข็งขันในการอำนวยความสะดวก และให้การชี้หน้าต่อกระบวนกรนำเอาแผนงานไปปฏิบัติทั้งหมด ดังแบบการบริหารของแผนการจัดความยากจนในชนบท จึงสามารถเริ่มต้นขึ้นได้ เพราะนายกรัฐมนตรีได้มาจากพรรคการเมืองโต และมีความรู้สึกผูกพันอย่างแรงกล้าต่อแผนนั้น เจตน์จำนงทางการเมืองของนายฯ ในเรื่องนี้ ได้มีผลทำให้ชนชั้นนำในระบบราชการผู้ควบคุมกระทรวงและกรมต่าง ๆ ร่วมมือกันในการนำเอาแผนไปปฏิบัติ โปรดดูใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531).

นอกจากนี้ยังมีจุดเน้นที่แตกต่างกันสำหรับประเด็นของกรณีปัญหาและแนวนโยบายที่แตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ นโยบายที่เป็นกรณีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่ดับแค้นเฉพาะกลุ่มการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจ จะมีผลสะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในเวลาที่เฉียบพลันและมีความรุนแรงระดับสูงก็ตาม แต่จะถูกจัดลำดับความสำคัญในขั้นที่ต่ำกว่า ประเด็นปัญหาที่เป็นผลประโยชน์ระดับชาติซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถมองเห็นในภาวะปัจจุบัน และไม่ได้ส่งผลสะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในช่วงเวลาขณะนั้นก็ตาม แต่จะเป็นประเด็นทางนโยบายที่จัดอยู่ในลำดับความสำคัญที่สูงกว่า และได้รับความสนใจต่อการแก้ไขปัญหามากกว่าอีกด้วย เช่น กรณีของการลดค่าเงินบาท การดำเนินนโยบายทางการเงิน-การคลังด้านองค์การรัฐวิสาหกิจ หรือด้านการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการขยายชนบทก็ตาม แม้ว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือหรือเกิดความไม่พอใจจากกลุ่มอำนาจบางฝ่ายก็ตาม แต่ก็สามารถผลักดันให้เกิดเป็นนโยบายและสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยต่อเนื่องจนเกิดผลทางบวกต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวม

หรือในอีกด้านหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าการดำรงอยู่โดยเสถียรภาพของการเป็นผู้นำรัฐบาลที่มีได้สังกตฝ่ายของพรรคการเมืองโดยพรรคการเมืองหนึ่งนั้น ได้ส่งผลในทางเกื้อกูลต่อการรักษาความเป็นกลางในการตัดสินใจปัญหาทางการเมือง และประเด็นนโยบายที่มุ่งผลประโยชน์ของชาติ เป็นส่วนรวม ในทางหนึ่งอีกด้วย นอกเหนือจากลักษณะเฉพาะของการทำบทบาทผู้นำทางการเมืองที่เป็นผู้คล้อยตามทางอำนาจ และการนิเทศระบอบอำนาจแบบกึ่งประชาธิปไตย

โดยลักษณะดังกล่าวการทำบทบาทผู้นำทางการเมือง ในฐานะผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรม จึงเป็นลักษณะของการทำบทบาทที่เป็นผลจากปัจจัยกำหนดที่เป็นสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองมาเป็นกรอบกำกับการทำบทบาท และเป็นลักษณะของการทำบทบาทที่เป็นผลมาจากบุคลิกการเฉพาะของตัวผู้นำเองที่มีลักษณะเฉพาะของผู้ที่มีสายตาไกล มี

ความรอบคอบในการตัดสินใจโดยมีการกำหนดจุดให้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว และเห็นเหตุผลทางวิชาการมากกว่าเหตุผลทางการเมืองเฉพาะหน้า มีกลยุทธ์ในทางกระบวนนโยบายที่พยายามลดความเป็นการเมืองลง และการสามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องมือของกลไกระบบราชการและเทคโนโลยีสารสนเทศสูง ทำให้การดำเนินนโยบายที่ต้องอาศัยเวลาระยะยาวสามารถได้รับการสานต่อโดยต่อเนื่อง และเกิดผลในระยะยาว แม้ว่าในบางด้านของการดำเนินนโยบายดังกล่าว จะก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างฝ่ายนักการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำก็ตาม แต่ผลเอกเปรมก็เลือกใช้ประโยชน์จากกลไกระบบราชการมากกว่ากลไกพรรคการเมือง ทั้งนี้เห็นได้จากกรณีตัวอย่างความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบปฏิรูปของนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และทีมงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่ข้าราชการประจำไม่ยอมรับจนกระทั่งนายบุญชู ต้องเป็นฝ่ายลาออกในที่สุด ซึ่งก็เป็นเครื่องยืนยันถึงการให้ความสำคัญกับเหตุผลทางวิชาการที่ชัดเจนอีกกรณีหนึ่ง

ส่วนประการสุดท้าย ซึ่งเป็นเงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดบทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอก เปรมกับผลต่อระบบการเมืองนั้น กล่าวได้ว่าตลอดช่วงสมัยที่ทำการศึกษามหาวิทยาลัยการเมืองของพลเอก เปรม ดิถสุลาชนม์ เป็นบทบาทที่ปรากฏชัดในด้านของการอำนวยการรักษาไว้ซึ่งระบอบการเมืองแบบถึงประชาธิปไตยเป็นหลัก ซึ่งการอำนวยการซึ่งระบอบการเมืองดังกล่าว มีความหมายต่อระบบการเมืองไทยในแง่มุมของการพัฒนาด้านเสถียรภาพทางการเมืองของระบบนั่นเอง

กล่าวคือ เป็นการประสานกันระหว่างพลังทางด้านอำนาจการเมืองกับกลไกสถาบันทางการเมือง ให้ได้รับการจัดระเบียบระบบให้เกิดช่องทางเข้าสู่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่สูง และมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง ซึ่งการประสานกันระหว่างพลังทางด้านอำนาจการเมืองกับกลไกสถาบันทางการเมือง หมายความว่า การที่บทบาทภาวะผู้นำทางการเมืองของพลเอก เปรม ในลักษณะที่เป็นการคล้อยตามทางอำนาจของระบอบ ได้มีความสอดคล้อง

คล้อยกันระหว่างปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมืองกับระบอบอำนาจแบบกึ่งประชาธิปไตย
 นี้ นับได้ว่าเป็นการประคองให้การจักระบอบของโครงสร้างระบอบอำนาจที่กลุ่มอำนาจ
 หลักยอมรับร่วมกันได้ และสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองใช้อำนาจรัฐร่วมกันได้ แทนที่
 จะเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เข้าผูกขาดการยึดกุมอำนาจ ซึ่งมีแต่การขัดแย้งที่รุนแรง จนไม่
 สามารถรักษาเสถียรภาพของระบอบอำนาจได้ อย่างมั่นคงซึ่งส่งผลต่อเนื่องถึงการพัฒนาด้าน
 ความต่อเนื่อง และการทำหน้าที่ตามบทบาทอำนาจของกลไกสถาบันที่สำคัญทางการเมืองที่
 พลอยจะต้องหยุดชะงักลงไปอีกด้วย

ดังนั้นการทำความเข้าใจในการประสานพลังทางด้านอำนาจการเมืองกับกลไกสถาบัน
 ทางการเมืองให้ได้รับการจัดระบบ-ระเบียบ ซึ่งเป็นการปูรากฐานให้เกิดช่องทางในการ
 เข้าสู่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเอกเปรม จึงเป็นผลนวงของการที่อำนวยโอกาสให้
 กลุ่มอำนาจทางการเมืองได้สามารถเข้าใช้อำนาจปกครองบริหารประเทศ ได้โดยราชรัฐ
 และในขณะเดียวกันก็ได้ส่งผลถึงการเกิดการพัฒนาด้านกลไกสถาบันที่ทำบทบาททางการเมือง
 ให้มีความต่อเนื่องและมีการจำแนกแยกแยะบทบาทที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น กฎหมายรัฐ
 ธรรมนูญได้มีโอกาสได้บังคับใช้เป็นกติกาสำคัญ ในการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระ
 หว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ พรรคการเมืองได้เข้า
 ทำภารกิจทางการเมืองอย่างมีบทบาทสำคัญและมีความต่อเนื่องมากขึ้น ขณะเดียวกันระบบ
 การเลือกตั้งและรัฐสภาก็ได้เป็นเวทีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองที่สำคัญมากขึ้น กลุ่มอิทธิ
 พลผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ก็ได้ตระหนักถึงบทบาท-อำนาจหน้าที่ของตน และต่างได้รับการ
 จัดสรรช่องทางที่ถูกต้องในการเข้าดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยที่มีระบบระเบียบมาก
 ขึ้น ซึ่งส่งผลต่อระบบการเมืองโดยส่วนรวมในทางที่เป็นการสร้างเสถียรภาพของระบบการ
 เมืองนั่นเอง

โดยนัยของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เป็นผลพวงจากบทบาทผู้นำทางการเมือง ทั้ง 3 มิติดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนภาพรวมโดยสรุป ที่เป็นผลจากการศึกษาถึงบทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึงต้น พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นจุดเน้นที่เป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองของด้านที่ปรากฏชัด และมีความครอบคลุมในการตอบคำถามตามลักษณะของสภาพปัญหา และเงื่อนไขทางสมมติฐานวิจัยที่ผู้วิจัยได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการแสวงหาคำตอบที่แม้ว่าจะเป็นการเฉพาะด้าน เฉพาะช่วงเวลาและเฉพาะตัวบุคคล แต่ผลจากบทสรุปดังกล่าวส่งประโยชน์อย่างสำคัญต่อการสร้างสรรค์องค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครองของไทยที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ระหว่างช่วงตอนของยุคสมัยแห่งผู้นำแต่ละคนแต่ละยุคสมัย ซึ่งได้ทิ้งมรดกของร่องรอยประวัติศาสตร์การปกครองไว้กับระบบสังคม การเมืองที่ผิดแผกแตกต่างกัน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้นำอีกยุคสมัยหนึ่งที่ได้สร้างแง่มุมทางประวัติศาสตร์ที่เป็นมรดกตกทอดของระบบการเมืองไทย ดังที่ได้เสนอไว้ในส่วนของผลการศึกษานี้

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่างานวิจัยในชิ้นนี้จะสามารถสะท้อนแง่มุมทางการเมืองที่เป็นรายละเอียดทั้งหมดในทุกด้านที่เกิดขึ้น ในยุคสมัยการปกครองของพลเอกเปรม หากแต่จำกัดอยู่ภายใต้กรอบของจุดเน้นและเงื่อนไขของการจัดระบบความสัมพันธ์ตามที่ระบุไว้ในการศึกษาเป็นหลัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย