



วิเคราะห์บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

จากผลการศึกษาในบทที่ผ่านมาเป็นที่ทราบแล้วว่า สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน 3 สมัยแรก คือระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึงตอนต้น พ.ศ. 2526 นั้น เป็นสภาพการณ์ของภาวะการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลักทางการเมือง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพรรคการเมืองและฝ่ายทหาร กล่าวคือในการก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองและเป็นผู้นำรัฐบาลนั้น ก็โดยการสนับสนุนของฝ่ายกองทัพโดยเฉพาะกลุ่มทหารหนุ่ม "ยังเติร์ก" แต่ในขั้นของการใช้อำนาจบริหารประเทศ และตัดสินใจนโยบายจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของกลไกฝ่ายพรรคการเมือง ซึ่ง บท 2 ขาหยั่งกลไกอำนาจ-การบริหารดังกล่าวจึงหมายถึงการใช้อำนาจร่วมกันระหว่าง กลไกอำนาจทั้ง 2 นั้นเอง ที่เป็นประเด็นสำคัญซึ่งอีกประการที่นับได้ว่าเป็นกลไกที่เกื้อหนุนอย่างสำคัญต่อการประกอบกันขึ้นของรูปแบบกระบวนการผสมระหว่าง 2 รูปแบบดังกล่าว ก็คือ การที่บทบาทเฉพาะของรัฐธรรมญูยังใช้บังคับอยู่อันเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับการที่ข้าราชการประจำสามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และวุฒิภาวะซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีมีฐานะอำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่เป็นที่แปลกสำหรับภาวะการ เช่นนั้นสำหรับการที่พลเอกเปรมซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอยู่ในขณะนั้น เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปพร้อม ๆ กัน

อย่างไรก็ตามการเป็นผู้บริหารประเทศภายใต้กรอบของโครงสร้างอำนาจรัฐที่ประกอบกันขึ้นจากอำนาจผสมที่มีทั้งพรรคการเมืองและข้าราชการ-ทหาร หรือแม้แต่ในฝ่ายพรรคการเมืองก็ยังเป็นพรรคผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ระหว่าง

4 ถึง 5 พรรค ซึ่งนอกเหนือจากเป็นความแตกต่างด้านตัวบุคคลแล้ว ในด้านของแนวนโยบายและผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายดังกล่าวย่อมจะเป็นปัญหาอยู่ในตัวของมันเองไม่น้อย การเผชิญหน้ากับ 2 ด้านของปัญหานี้ฐานคือการประนีประนอมผลประโยชน์และความขัดแย้งกันในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง และระหว่างพรรคการเมืองกับทหาร-ข้าราชการ กับอีกด้านของปัญหาที่เป็นประเด็นภายนอกเกี่ยวกับปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การบริหารที่ต้องทำการตัดสินใจนโยบาย จึงเป็นภาวะกดดันที่รวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้นำในฐานะที่เป็นกลไกกลางของศูนย์อำนาจการตัดสินใจสูงสุดในเชิงการบริหาร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ต้องอาศัย กลยุทธ์ที่ชาญฉลาดและประสบการณ์อย่างสูงสำหรับตำแหน่งผู้นำรัฐบาล ซึ่งหากว่าตามสถานการณ์ดังกล่าวที่กล่าวถึงผู้นำของภาวะผู้นำที่มีความสามารถในการกำหนดแบบแผนการบริหาร และกำกับกลไกฝ่ายต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการร่วมกันได้ภายใต้การตรวจสอบของกรอบกติกาและระบบแบบแผนที่ฝ่ายต่าง ๆ สามารถยอมรับร่วมกันได้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า เฉพาะในด้านการของปัญหานี้ฐานคือปัญหาความขัดแย้งกันเองภายในพรรคร่วมรัฐบาล และหรือระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลกับฝ่ายราชการ-เทคโนโลยีเดครต ก็ถือว่า เป็นปัญหาหนักเกินกว่าที่จะอำนวยความสะดวกให้ก้าวล่วง ไปถึงประเด็นปัญหาภายนอกที่เกี่ยวกับสังคม เศรษฐกิจ และการบริหารได้แต่อย่างใด

แม้กระนั้นก็ตามแม้ว่า พิจารณาจากรูปการณ์ของสถานการณ์ทางการเมืองในสมัยที่พลเอกเปรม เป็นผู้นำการบริหารนั้น เป็นสถานการณ์ที่มีความเปราะบางอยู่ในตัวของมันเองก็ตาม แต่ปรากฏการณ์ของการขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรูปแบบของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินไปตามวิถีทางรัฐสภาที่ค่อนข้างเคร่งครัด ซึ่งเป็นภาวะที่เสถียรภาพของรัฐบาลค่อนข้างจะสิ้นคลอเมและ ไม่ค่อยมีความราบรื่นในการบริหารเท่าใดนัก พลเอกเปรมในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ยังเป็นที่นิยมยอมรับจากกลไกอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ใ้เป็นผู้นำที่เข้มแข็งที่บริหารประเทศโดยต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็น

สิ่งสำคัญยิ่งสำหรับบุคคลระดับหน้าที่นั่งอยู่ในตำแหน่งผู้นำการบริหารประเทศจะต้องมีแบบแผนของบทบาทการนำที่เป็นลักษณะเฉพาะ

หากจะกล่าวถึงภาพรวม ในหลักการของการวิเคราะห์บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ไม่อาจกำหนดได้ว่า การดำเนินบทบาททางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรม เป็นบทบาทที่แยก เป็นอิสระจากปัจจัยแวดล้อมทางด้านกลไกสถาบันทางการเมือง หรือในทำนองเดียวกันของอีกตำแหน่งที่กำหนดว่าการดำเนินบทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรมนั้น เป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์มาจากปัจจัยแวดล้อมทางด้านกลไกสถาบันทางการเมือง หากแต่พอจะกล่าวได้ทันทีได้ว่าการดำเนินบทบาททางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรมนั้น เป็นปฏิกริยาร่วมหรือปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างตัวผู้นำกับสภาพปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง และขณะเดียวกันปฏิกริยาร่วมของทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองอีกด้วย แต่การที่จะมีลักษณะของบทบาทด้านใดอย่างไร และส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองนั้น จะ ได้กล่าวถึงต่อไปตามลำดับ

1. บทบาทต่อการจัดสรรกระบวนอำนาจ ในระบบการเมืองประกอบด้วยองค์กรและกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่หลากหลาย กลุ่มและองค์กรอำนาจแต่ละกลุ่มแต่ละองค์กรมีบทบาทอำนาจทางการเมืองในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน ในงานเขียนของชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่อง ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์ของรัฐ¹ ซึ่งได้เห็นถึงลักษณะเด่นในโครงสร้างอำนาจรัฐของระบบการเมืองไทยในรูปแบบที่ เรียกว่า

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์ของรัฐ (ปาถกฐาในโครงการ เจริญพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมโภช 60 ปีชาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2532).

"ทวิภาวะทางการเมือง" ว่าเป็นลักษณะทางโครงสร้างอำนาจรัฐที่มีการเมืองสองกระแส คือ กระแสในระบบราชการและกระแสนอกระบบราชการ แข่งขันกันเข้ายึดกุมอำนาจรัฐ เพื่อเข้าเป็นตัวแทนและผู้แทนผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งผลที่เกิดจากภาวะการถ่วงดุลดังกล่าว คือ การที่แต่ละระบอบ ไม่อาจมีความชอบธรรมที่เด็ดขาดสมบูรณ์โดยปราศจากการดำรงอยู่ของอีกระบอบและอีกกระแสหนึ่งได้ ระบอบกึ่งราชการหรือกึ่งเผด็จการ-กึ่งประชาธิปไตย จึงเป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้ง-การประสานตัวของสองระบอบ-สองกระแส ซึ่งในแต่ละกระแสระบอบอำนาจก็จะประกอบด้วยกลุ่ม-องค์กรอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกัน คือ ในส่วนของกระแสระบบราชการนั้น ประกอบด้วยกลุ่ม-องค์กรอำนาจทางการเมืองหลัก ๆ คือ วุฒิสภา คณะทหาร กระทรวง ทบวง กรม และการสื่อสารภายใต้การควบคุมของรัฐบาล กับอีกกระแสที่เรียกว่ากระแสนอกระบบราชการนั้นก็ประกอบด้วยกลุ่ม-องค์กรอำนาจทางการเมืองหลัก ๆ คือ สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล-ผลประโยชน์ และการสื่อสารเอกชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐ

ข้อเขียนของชัชวาลย์ สมทวนิช ตั้งได้กล่าววามันเป็นภาพชี้สภาพการณ์การเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐและกลุ่ม-องค์กรทางการเมืองในระบบการเมืองไทย ในลักษณะที่มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นหน่วยการศึกษา คือ โครงสร้างอำนาจรัฐในสมัยการนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นโครงสร้างของระบอบการเมืองแบบกึ่งเผด็จการ-กึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้งและการประสานตัวของสองระบอบ ซึ่งหมายถึงว่าโครงสร้างอำนาจรัฐที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐบาลทำการบริหารประเทศนั้น เป็นโครงสร้างผสมระหว่างกระแสอำนาจ 2 ระบอบ และกลุ่ม-องค์กรอำนาจของทั้ง 2 กลุ่ม

ธรรมชาติหรือลักษณะเด่นของระบอบอำนาจดังกล่าวคือ การที่ระบบการเมืองมีความสั่นคลอนไร้เสถียรภาพ อันเกิดจากความผันแปรในปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกระแส

แสอำนาจทั้งสองฝ่ายและภายในกระแส์อำนาจในฝ่ายเดียวกัน หรือปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การขัดแย้ง-การประสานตัวของสองระบอบ-สองกระแส์ นั้น เป็นภาวะที่ไร้เสถียรภาพและ มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจรัฐสูง และภายใต้กรอบของลักษณะการเมืองแบบที่นี้เองที่มีความจำเป็นต่ออาศัยความสามารถ หรือบทบาทของผู้นำในระดับสูงเพื่อการประคับประคองในการนำร่องระบบการเมืองและจัดสรรกระบวนการอำนาจไม่ให้ไหมเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งมากเกินไป ไม่ว่าจะแนวโน้มนิ่งเอียงดังกล่าวจะโน้มนำระบอบการเมืองเข้าหาลักษณะที่เป็นเผด็จการ หรือลักษณะประชาธิปไตยในขั้นที่สูงก็ตาม แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะต้องคำนึงถึงเป็นลำดับความสำคัญประการแรก คือ "เรื่องของดุลยภาพทางอำนาจ" หากผู้นำขาดความสามารถในการบริหารทางการเมือง หรือการจัดการทางอำนาจ โดยการสลับสับเปลี่ยน จัดรูปแบบกระบวนการอำนาจให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้อย่างสัมฤทธิ์ผลแล้วปรากฏการณ์ที่มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำก็คือ การขัดแย้งที่รุนแรงและมีความสับสนวุ่นวาย อันเนื่องมาจากสาเหตุดังกล่าวตามมาเสมอ ดังนั้นลักษณะของภาวะผู้นำที่เรียกว่า "เป็นผู้อยู่เหนือความขัดแย้ง" จึงมีความจำเป็นสูง²

ที่กล่าวมาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างระบอบอำนาจรัฐ กลุ่ม-องค์กรอำนาจทางการเมือง ลักษณะการขัดแย้ง-ประสานตัวของระบอบอำนาจสองกระแส์ และบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับระบบการเมืองนั้น เป็นการศึกษาให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบท

² เซาณะ ไตรมาศ, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 155-156.

บาทของผู้กำกับระบบการเมืองใหม่ของการทำบทบาทด้านการจัดสรรกระบวนการอำนาจทางการเมืองให้เกิดดุลยภาพทางอำนาจ โดยเฉพาะบทบาทด้านการปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างอำนาจที่สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลง เพื่อไม่ให้เกิดการขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง และสามารถนำร่องระบบการเมืองใหม่ดำเนินไปได้ตามครรลองของกฎเกณฑ์กติกา

ในภาวะการณ์ที่เป็นเงื่อนไขจำกัดทั้งโดยสภาพของโครงสร้างระบอบอำนาจ และองค์กรอำนาจทางการเมืองที่เป็นลักษณะทวิภาวะทางการเมือง หรือกระแสระบอบอำนาจผสมที่เข้ากุมอำนาจร่วมกับบริหารประเทศ ดังที่ปรากฏอยู่ในระบบการเมืองไทยในช่วงสมัยที่พลเอกเปรม เป็นผู้นำการบริหารนั้น กล่าวได้ว่า ในด้านหนึ่งของการทำบทบาทการเป็นผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรมนั้น เป็นบทบาทในมิติของการเป็นผู้จัดสรรกระบวนการอำนาจที่ปรากฏอย่างเด่นชัดมิติหนึ่ง กล่าวคือ การเป็นผู้ใช้อำนาจของ gate keeper ทำการกลั่นกรอง ตัดสรรว่าจะเลือกพรรคการเมืองพรรคใดเข้าร่วมรัฐบาล หรือนายทหาร-ข้าราชการกลุ่มใดที่จะเข้ามีตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจบริหารประเทศ รวมทั้งการเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อการสนองความต้องการ และดุลยภาพทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยการปรับเปลี่ยนพันธมิตรกันในระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เพื่อแข่งขันช่วงชิงเข้ากุมอำนาจการบริหารและปกป้องอาณาผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตน

นอกจากนี้ความเขยิบของกระบวนการจัดสรรอำนาจได้ปรากฏในอีกด้านที่เด่นชัดคือ การกระจายกลไกสถาบันการใช้อำนาจที่หลากหลาย และรองรับกลุ่มอำนาจที่ซับซ้อนหลากหลายสูงขึ้น ซึ่งมีความหมายใหม่ของโครงสร้างเวทีอำนาจให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ได้ใช้เป็นช่องทางในการใช้อำนาจทางการเมืองได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสภาพข้อจำกัดและความเหมาะสมกับลักษณะทางธรรมชาติ และความจำเป็นของแต่ละองค์กรอำนาจอีกด้วย โดยที่มัจจุเห็นสำคัญในส่วนของกลไกอำนาจฝ่ายพรรคการเมือง และทหาร-ข้าราชการเป็น

สำคัญ ส่วนกลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชนทั่วไปก็จะมีการจัดสรรในอีกรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับสภาพ
 กติกัน ความเข้มข้นของอำนาจและเป้าหมายเชิงนโยบายของกลุ่มอำนาจรัฐว่าจะเปิดให้
 แสดงบทบาทอำนาจในช่องทางใด และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายใด เป็นต้น

รูปธรรมของบทบาทการจัดสรรกระบวนอำนาจทั้ง 2 ระดับ คือระดับที่กำหนดจุด
 เน้นที่กลุ่มกระแสอำนาจหลัก กับระดับที่กำหนดจุดเน้นที่กลุ่มยุทธศาสตร์ และประชาชนทั่ว
 ไป ปรากฏให้เห็นในลักษณะดังนี้คือ

การจัดสรรกระบวนอำนาจในระดับที่กำหนดจุดเน้นที่กลุ่มกระแสอำนาจหลัก เป็น
 การจัดสรรบทบาทอำนาจในระดับโครงสร้างอำนาจรัฐ หรือคณะรัฐบาล นั่นก็คือการเลือก
 สรรพพรรคการเมืองเข้าร่วมรัฐบาล การแบ่งสรรกระทรวงให้พรรคร่วมรัฐบาล และการตัด
 เลือกแต่งตั้งนายทหารที่มีตำแหน่งสำคัญในกองทัพและข้าราชการระดับสูงเข้าดำรงตำแหน่ง
 บริหารระดับสูงในกระทรวงที่สำคัญ ตลอดจนการแต่งตั้งเข้าตำแหน่งวุฒิสมาชิก เป็นต้น
 และลักษณะสำคัญอีกประการก็คือ การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีโดยการปลดเปลี่ยนจน
 เวียนพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะข้อแตกต่างเห็นได้ว่าพรรคการเมือง
 เมืองที่เป็นพรรคเล็กมีสมาชิกหรือจำนวนที่นั่งในสภาน้อยกว่าก็สามารถมีโอกาสได้เข้าร่วม
 รัฐบาลได้ ขณะที่พรรคที่ใหญ่กว่ามีสมาชิกที่มีจำนวนที่นั่งมากกว่าบางพรรคก็ต้องอยู่นอกรวง
 ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านได้ ซึ่งมีได้หมายความว่าพรรคใหญ่จะสามารถร่วมประกอบรัฐบาลได้
 เสมอไป อันเป็นลักษณะที่มีการยืดหยุ่นสูงในการกำหนดรูปแบบรัฐบาลและเห็นได้ว่าผู้นำมี
 บทบาทในการเป็นผู้กำหนดและการเลือกสรรสูง ขณะเดียวกันพรรคต่าง ๆ ก็มีโอกาสดำเนิน
 ขันระหว่างกันเองได้อีกด้วย เช่นเดียวกับในฝ่ายทหารและข้าราชการ โดยเฉพาะในช่วง
 ภายหลังการรัฐประหาร 1 เมษายน 2524 ซึ่งอิทธิพลกติกินทางการเมืองของกลุ่มยังเติร์ก
 ได้สลายตัวลงแล้ว บทบาทการครอบงำทางการเมืองของทหารได้ลดบทบาทลงอย่างมาก

เป็นโอกาสที่ผู้นำรัฐบาลสามารถมีอำนาจอิสระ และคล่องตัวสูงขึ้นในการจัดสรรกระบวน
อำนาจที่ก่อให้เกิดภาวะตึงเครียดอันเนื่องจากการขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจ ได้ลดน้อยลง
ส่วนการจัดสรรกระบวนอำนาจในระดับที่กำหนดจุดให้แก่กลุ่มยุทธศาสตร์และประ
ชาชนทั่วไปนั้น เป็นการเลือกสรรในแง่ของการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มี
พลังกดดันทางการเมืองสูง และการผูกพันสัมพันธ์กับกลุ่มยุทธศาสตร์เหล่านั้น เช่น การลดบทบาท
การต่อต้านของกลุ่มผู้นำแรงงานที่สำคัญ โดยการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง
และในวุฒิสภา เป็นต้น ส่วนประชาชนได้มีการระดมจัดตั้งเป็นองค์กรมวลชนรูปแบบต่าง ๆ
เข้าร่วมกิจกรรมเฉพาะด้านเป็นครั้งคราว ส่วนกลุ่มยุทธศาสตร์ที่เป็นกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ
นอกจากแต่งตั้งให้เข้าร่วมกิจกรรมในวุฒิสภา และสมาคม รูปแบบต่าง ๆ แล้วยังได้มีการ
ประสานความร่วมมือ-บทบาท ในกิจกรรมที่ใกล้ชิดกับรัฐในรูปของการเปิดเวทีอำนาจโดย
ช่องทางใหม่ ๆ ของสถาบันร่วมทางการเมือง การบริหารที่ประสานร่วมกันระหว่างรัฐ-
เอกชน เช่น สถาบันที่เรียกว่าองค์การร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ
หรือ กรอ. ส่วนกลุ่มยุทธศาสตร์ที่เป็นข้าราชการ นักวิชาการ และนักเทคโนโลยี นอกจาก
ส่วนหนึ่งที่เข้าดำรงตำแหน่งทางการบริหารในคณะรัฐบาล เป็นคณะที่ปรึกษาต่าง ๆ แล้วยัง
ได้แทรกซึมอยู่ในองค์การที่เป็นคณะกรรมการระดับนโยบายเฉพาะกิจต่าง ๆ จำนวนมาก
เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ คณะกรรมการสร้างงานในชนบท คณะกรรมการ
พัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณ
ชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น

โดยผลของบทบาทในการจัดสรรกระบวนอำนาจในระดับชั้นและรูปแบบต่าง ๆ
ดังที่กล่าวมานี้ จึงปรากฏในด้านของการจัดกรอบการเข้าสู่อำนาจ-บทบาท และช่องทาง
การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มอำนาจระดับต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพความ

ต้องการ ความเข้มข้นของอิทธิพลและอาณาผลประโยชน์ที่มีการแยกแยะที่ชัดเจน ช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งที่รุนแรง ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นโดยตรง

อย่างไรก็ตาม โดยผลพวงในทางอ้อมที่มีความหมายสำคัญต่อการสร้างรากฐานด้านการพัฒนาทางการเมืองก็คือ ผลในด้านสถาบันหรือการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) นั้นเอง โดยเฉพาะการเกิดปรากฏการณ์ของการรวมตัว และการสร้างบทบาท-กิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่ชัดเจนมากขึ้นทั้งในส่วนของพรรคร่วมรัฐบาล และพรรคฝ่ายค้านตลอดจน ความต่อเนื่องของสถาบันใหม่ ๆ ที่ได้ยึดถือปฏิบัติมาจนเป็นประเพณี เช่นการเลือกตั้ง รัฐสภา และสถาบันร่วมระหว่างรัฐ-เอกชนรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรทางการเมืองระดับนโยบายที่ตั้งขึ้นเป็นเฉพาะกิจ เป็นต้น

2. บทบาทต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติ ในระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าในระบบที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบเผด็จการ ล้วนต้องประสบกับปัญหาสำคัญที่เป็นปัญหาพื้นฐานคือ ปัญหาด้านความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครอง³ อย่างไรก็ตามปัจจัยสาเหตุอันเป็นเงื่อนไขที่มาแห่งปัญหาด้านความชอบธรรมนี้มีด้วยกันหลายประการขึ้นอยู่กับระบบการเมืองแต่ละระบบ สถานปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองนั้น ๆ โดยทั่วไปในสังคมระบบการเมืองที่ปกครองในระบอบเผด็จการมักจะเผชิญกับปัญหาวิกฤติด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนในสังคม

³ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi

ที่ระบบการเมืองปกครองในระบบประชาธิปไตย มักจะเผชิญกับปัญหาวิกฤติด้านการการขัดแย้งแข่งขันระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ทางการเมือง เช่นเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการการเมืองเปรียบเทียบของสภาวิจัยสังคมศาสตร์ ได้ระบุถึงวิกฤตการณ์ห้าประเภทที่สังคม โดยเฉพาะของประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญคือ วิกฤตการณ์เกี่ยวกับเอกลักษณ์เกี่ยวกับความชอบธรรม เกี่ยวกับการเข้าถึงประชาชนของรัฐบาล เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแบ่งสรรประโยชน์และทรัพยากร⁴

นอกจากนี้ในทัศนะของ Dahl ผู้มีความเห็นว่าระดับความรุนแรงของปัญหาวิกฤติ โดยเฉพาะปัญหาในด้านทางการเมืองการขัดแย้งแตกแยกในระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง ในสังคมนั้นยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเวลาและระบบสังคม-การเมืองอีกด้วย⁵

สำหรับกรณีการเมืองไทย โดยเฉพาะในช่วงสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นส่วนที่ศึกษาในส่วนของบทที่ 3 ที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติที่ปรากฏชัดอย่างเป็นรูปธรรมใน 4 ด้านด้วยกันคือ ปัญหาวิกฤติด้านเศรษฐกิจและการเงิน-การคลัง ปัญหาวิกฤติด้านการขัดแย้งแตกแยกระหว่างพรรคการเมือง ปัญหาวิกฤติด้านการรัฐประหาร และปัญหาวิกฤติด้านรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาทั้ง 4 มีศูนย์รวมอยู่ที่วิกฤตการณ์ด้านความชอบธรรม โดยเฉพาะการสิ้นสะเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล นั่นเอง เมื่อพิจารณาให้ลึกกลงไปถึงเงื่อนไขของปัจจัย

⁴ สัจจิต บุญงการ, การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหา
สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 25310, หน้า 31.

⁵ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, p.78.

สาเหตุอันเป็นที่มาของวิกฤติการณ์และสภาพปัญหาวิกฤติที่รัฐบาลต้องเผชิญทั้ง 4 ด้านดังกล่าวแล้ว จะพบว่าเป็นปัญหาจากรากเหง้าของระบบสังคม-การเมือง นั้นเอง กล่าวคือ การที่ระบบการเมืองในช่วงสมัยนั้นเป็นระบอบที่ไม่เป็นทั้งประชาธิปไตยและเผด็จการ แต่มีลักษณะเป็นกึ่ง ๆ ทั้งเผด็จการและประชาธิปไตยผสมอยู่ร่วมกัน ในด้านของโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐก็ประกอบด้วย 2 กลไกที่ทำหน้าที่ทางการเมืองแบบผสมที่ครอบงำกันอยู่ทั้งพรรคการเมือง-ทหาร-ข้าราชการ เข้ามาทำหน้าที่-มีบทบาทอำนาจอย่างเดียวกันโดยที่มีบทบาทสถานภาพและสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน ขณะที่กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองส่วนอื่น ๆ อยู่กระจัดกระจายในสังคม ดังนั้นแม้ว่าระบอบกึ่งประชาธิปไตย-กึ่งเผด็จการจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบการเมืองไทยที่รองรับต่อกลไกอำนาจ 2 กระแสหลักในระบบสังคม-การเมือง เข้าร่วมใช้อำนาจร่วมกันได้ แต่กระนั้นก็ต้องมีจุดอ่อนที่สำคัญที่เป็นจุดเปราะบางและล่อแหลมต่อการเปลี่ยนแปลงและล่มสลายของระบอบ หากว่าหัวหน้ารัฐบาลขาดภาวะผู้นำในการสามารถประสานประโยชน์ทางสังคม-การเมืองของบรรดากลุ่มอำนาจทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะลักษณะเด่นของระบอบนี้ก็คือการเป็นระบอบที่มีการแบ่งรับแบ่งสู้ในการปกครองร่วมกันระหว่างกองทัพ-ระบบราชการ กับพรรคการเมือง ซึ่งต้องคาบเกี่ยวอยู่ระหว่างความหลากหลายในการต่อสู้เรื่องผลประโยชน์ที่มีความผันแปรและขยายตัวอยู่เรื่อย ๆ ขณะเดียวกันก็ยังมีความพยายามในการสร้างอุปสรรคกีดขวางและจำกัดบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและการควบคุมการต่อต้านคัดค้านรัฐบาลอยู่ มีพรรคการเมืองเพียงบางพรรคที่ได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าร่วมรัฐบาล ขณะที่ยังมีบางพรรคและบางกลุ่มอำนาจที่ถูกกีดกันอย่างเข้มงวดด้วยระบบหลักประกันการคุ้มครองเสรีภาพทางอำนาจที่ฝ่ายกองทัพให้กับพรรคการเมืองที่ร่วมประกอบรัฐบาล เพื่อระงับยับยั้งการแสดงออกถึงความเรียกร้องต้องการของพรรคการเมือง

เมืองฝ่ายค้านและกลุ่มการเมืองบางกลุ่มที่ถูกระดมมาจากเบื้องล่างจากบรรดากลุ่มพลัง
ฝ่ายต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้รับการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่เพียงพอ

ดังนั้นในสถานการณ์ที่เป็นข้อจำกัดจากปัจจัยแวดล้อมทางด้านระบอบนี้เอง ถ้า
หากว่าผู้นำของระบอบขาดความสามารถในการเป็นตัวกลางทำหน้าที่ประสานประโยชน์หรือ
ผู้นำขาดความฉับไวต่อการสำเหนียกในประเด็นปัญหาทางการเมือง ไม่สามารถปรับเปลี่ยน
กระบวนอำนาจให้มีความยืดหยุ่นทันต่อเหตุการณ์ และสนองตอบต่อปัญหาได้โดยสอดคล้อง
และสัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจจะทำให้เกิดความไม่พอใจและความไม่ภักดีต่อระบอบทวิสูงชั้นจนลุ
ลามขยายตัวเป็นประเด็นปัญหาการขัดแย้งที่เกินความสามารถของระบอบที่จะแก้ไขปัญหา
ได้ต่อไป อันจะนำไปสู่การเสื่อมคลายทางอำนาจของรัฐบาลและการล่มสลายของระบอบใน
ที่สุด ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและระบบการเมืองกับสังคมและเศรษฐกิจนั้น เป็น
ความสัมพันธ์ที่ไม่ได้หยุดนิ่ง แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ก่อ
ให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายขึ้น ซึ่งแม้ว่ากลุ่มเหล่านี้จะไม่มีโอกาสเข้าร่วมตัดสินใจในโ
บายของรัฐได้โดยตรง แต่การใช้อำนาจตัดสินใจนโยบายของระบอบและสถาบันทางการเมือง
เมืองก็ย่อมจะต้องมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนขึ้น จำเป็นต้องยอมรับต่อปฏิกริยาอันพึงมีจาก
กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบเนื่องจากการตัด
สินใจของรัฐบาลนั้นด้วย

ที่กล่าวมาเป็นสภาพเงื่อนไขจากปัจจัยแวดล้อมทางสังคม-การเมืองในระดับ
กว้างที่ได้ส่งผลกระทบต่อโดยตรงและโดยอ้อมต่อปัจจัยสาเหตุแห่งการเกิดกรณีวิกฤตของ
ประเด็นปัญหาที่ตั้งได้ศึกษาผ่านมาในบทที่ 3 ซึ่งรูปธรรมของประเด็นปัญหาวิกฤตทั้งในด้าน
เศรษฐกิจการเงิน-การคลัง ด้านความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง ด้านการรัฐประหาร
และด้านรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าจะจำแนกเป็นความหมายทางการเมืองแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นปัญ
หาที่จำเป็นต้องการตัดสินใจและแก้ไขในปัญหาที่เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างน้อยใน 4

ประเด็นที่สำคัญคือ ประเด็นที่เกี่ยวกับกติกาทางการเมือง ประเด็นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประเด็นที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำและการสืบทอดอำนาจ และประเด็นที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

การแยกประเด็นดังกล่าวเป็นการจำแนกให้ความหมายที่เป็นนัยทางการเมือง เพื่อชี้ให้เห็นความหมายและข้อแตกต่างของประเด็นการขัดแย้งที่สัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงบทบาทและตัวปัญหาตลอดจนบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบาทของผู้นำรัฐบาลต่อการเข้าปฏิบัติจัดการต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น แม้กระนั้นก็ดี กล่าวได้ว่าหากนำเอาประเด็นปัญหาทุกด้านที่เกิดขึ้นเป็นเหตุการณืตั้งเครือข่ายทางการเมืองในสมัยที่พลเอกเปรม เป็นผู้นำรัฐบาลนั้น บางประเด็นก็เป็นปัญหาที่โดยตัวของมันเอง สามารถคลี่คลายได้โดยเงื่อนไขของเวลา บางปัญหาก็สามารถคลี่คลายได้โดยการจัดการกับปัญหาด้านอื่นทดแทน หรือการแก้ไขปัญหาในบางด้านก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อปัญหาในอีกด้าน เป็นต้น

การพิจารณาบทบาทในการจัดการต่อปัญหาของพลเอกเปรม ในที่นี้จึงเป็นการพิจารณาในด้านที่เป็นบทบาทของผู้นำต่อระบบการเมือง ซึ่งเป็นการศึกษาถึงลักษณะที่เป็นแง่ลบในการเกี่ยวข้องกับภารกิจหรือคลี่คลายประเด็นปัญหาที่เป็นวิกฤตว่า การเข้าเกี่ยวข้อง การตัดสินใจ การใช้อำนาจ-บทบาทของผู้นำนั้น ได้ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหายังไรนั่นเอง

ต่อคำกล่าวทั่วไปที่ว่า พลเอกเปรม เป็นผู้นำที่ลอยตัวอยู่เหนือความขัดแย้ง เป็นผู้นำที่ไม่ผูก ไม่ชี้แจง หรือออกความเห็นใด ๆ ดังที่ในหนังสือพิมพ์นิยามว่าเป็น "เดมิมีอีบี" นั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบประกอบกับปรากฏการณ์ทางการเมืองที่จำแนกออกเป็นประเด็นปัญหาวิกฤติ ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้นำแล้วนั้น กล่าวได้ว่า พลเอกเปรมได้ตระหนักถึงความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างด้านที่เป็นตัวผู้กระทำหรือตัวแสดงบทบาท ตัวปัญหา และบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของบทบาทผู้นำ กับด้านที่เป็นปัจจัยทาง

การเมือง เช่น ตัวระบอบ เงื่อนไขเวลาผลกระทบต่อกันและความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละด้านของปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งนั่นก็คือ การที่จะต้องไม่เข้าไปเป็นคู่กรณีของการขัดแย้ง หรือ การที่ต้องแยกตัวออกนอกบทบาทของเป็นผู้กระทำก็เพื่อไม่เข้าไปเป็นผู้สร้างปัญหา หรือ เป็นตัวปัญหาเสียเอง หากแต่เป็นผู้ประสานความขัดแย้งแตกแยกและแปรสภาพเป็นความประสานความพอใจของคู่กรณีอื่นเป็นเงื่อนไขสู่การคลี่คลายภาวะวิกฤติในทางการเมืองนั้นเอง

ในทางปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการจัดการการเข้าเกี่ยวข้องหรือการตัดสินใจต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองในปัญหาหนึ่ง อาจจะทำให้เกิดปัญหาอีกด้านหนึ่งก็ได้ เช่น เดียวกันกับกรณีของปัญหาวิกฤติในรัฐบาลพลเอกเปรมทั้ง 4 ด้าน คือด้านเศรษฐกิจ การเงิน-การคลัง ด้านการขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง การก่อรัฐประหารและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นปัญหาที่เป็นประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้มาด้วยกันทั้งสิ้น

ขณะเดียวกันเครื่องมือและกลไกที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหามทางการเมืองก็มีความแตกต่างกันไปตามประเด็นของปัญหา

ในส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน-การคลังนั้น ถือเป็น การตัดสินใจระดับนโยบายในระยะยาวที่ขึ้นกับเหตุผลทางวิชาการ และหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เครื่องมือส่วนนี้จึงเป็นการยกระดับความสำคัญของหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางนโยบายเป็นหลักสำคัญมากกว่าเหตุผลในทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญของกลุ่มเทคโนโลยีและการจัดตั้งสถาบันช่วยอำนวยความสะดวกทางด้านนโยบายศึกษา เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ในส่วนของการช่วยงานกลางระดับนโยบายอื่น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอื่น ๆ ฯลฯ
 ล้วนมีการตื่นตัวซึ่งเฝ้าระวังกับบทบาทการใช้งานของผู้นำที่ให้ความสำคัญต่อนโยบายที่อาศัย
 เหตุผลทางวิชาการมากขึ้น

ในสมัยพลเอกเปรม บทบาทของกลุ่มพลังส่วนนี้จึงเริ่มว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ
 การตัดสินใจนโยบายระดับชาติ ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้มีประสบการณ์ซึ่งมีความรู้ความ
 สามารถ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีฐานข้อมูลที่ค่อนข้างพร้อมทั้งในเชิงปฏิบัติ
 งานและการอำนวยความสะดวก กลุ่มเทคโนโลยีเศรษฐกิจได้รับการยกยอบทบาทและได้รับการแต่งตั้งเข้า
 เป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจ
 การเมือง เข้าทำหน้าที่ศึกษาข้อมูลประกอบการตัดสินใจโดยประเด็นปัญหาที่เป็นปัญหาสำคัญ
 ของรัฐบาลทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ซึ่งบทบาทสำคัญของกลุ่มนี้เห็นได้จากการจัด
 ระบบการทำงานเป็นทีมหรือคณะกรรมการเฉพาะด้าน เช่น ด้านการเงิน การคลัง การต่างประเทศ
 การพัฒนาชนบท การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ เป็นต้น โดยเฉพาะ
 เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาสำคัญที่เป็นปัญหาวิกฤติทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดย
 ตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และประชาชนอย่างกว้างขวางที่ปรึกษาาก็จะมีการระดม
 เข้าทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ลักษณะของการทำงานดังกล่าว เป็นผลให้มุ่งมุนในการตัดสินใจนโยบายของรัฐ
 บาลมีความละเอียดรอบคอบ และได้รับการพิจารณาถึงเงื่อนไขประกอบด้านต่าง ๆ อย่าง
 รอบคอบมากขึ้น จึงเท่ากับว่าภารกิจไม่ด้านการบริหารประเทศ และด้านการเมืองของ
 รัฐบาล ทั้งในส่วนที่เป็นการทำหนดและการตัดสินใจนโยบาย ได้รับการกลั่นกรองในระดับเหตุผล
 จากบรรดานักวิชาการมาแล้วในขั้นตอนหนึ่ง ก่อนที่จะ ได้รับการตัดสินใจในระดับการเมือง
 อีกขั้นหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าข้าราชการประจำประกอบด้วยส่วนราชการสำคัญ ๆ และผู้ทรง

คุณวุฒิเฉพาะด้าน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายของรัฐบาลร่วมกับนักการเมือง
เห็นเอง

อย่างไรก็ตามผลพวงจากระบบการตัดสินใจนโยบายดังกล่าว ก็ยังส่งผลกระทบต่อ
ด้านอื่นที่นำมาซึ่งประเด็นปัญหาในเชิงบริหารได้เช่นกัน เช่น ถ้าหากในกรณีที่มีนักการเมือง
ซึ่งดำรงตำแหน่งสูงสุดทางการบริหาร หากมีการริเริ่มหรือกำหนดกรอบนโยบายทางด้านที่
ขัดแย้งกับกรอบนโยบายหลักที่ฝ่ายเทคโนโลยีกำหนดไว้แล้ว ก็จะได้รับผลกระทบด้านอื่นเป็น
การขัดแย้งแนวใหม่ที่เกิดขึ้น ระหว่างนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารกับนักเทคโนโลยีได้
เหมือนกัน เช่นกรณีการรื้อนายกรัฐมนตรีนายเปาเสวีของพรรคกิจสังคมภายใต้การนำของ
นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้นำ และได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบทางเศรษฐกิจ อยู่กับ
ปรากฏว่า ทีมงานนี้ถูกตรวจสอบถ่วงดุลย์โดยกลุ่มเทคโนโลยีต่ออย่างสูงที่ประกอบกันขึ้นเป็น
คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีอยู่โดยตลอด และกดดันจนกระทั่งต้องลาออกไปในที่สุด

นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าข้าราชการประจำในระดับสำคัญ เช่น ปลัดกระทรวง
และอธิบดี หรือนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยและผู้ทรงคุณวุฒิในภาคเอกชน ได้รับการ
ยกยอบทบาททางการเมืองที่สูงเด่นขึ้นอย่าง เป็นที่น่าสังเกตอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีที่
ปัญหาการขัดแย้งที่เป็นประเด็นทางการเมืองเกิดขึ้น หรือในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข
ระเบียบข้อกฎหมายหรือนโยบายด้านใด ๆ ของรัฐบาล หรือในหน่วยงานราชการของรัฐ
ในลักษณะที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จะมีแนวโน้มว่าส่วนราชการที่รับผิดชอบ
โดยตรงต่อปัญหาเห็น จะเป็นฝ่ายที่ออกมาปกป้องแก้ไข ชี้แจง แทนรัฐบาล โดยส่วนราชการ
อื่น ๆ จะทำการรณรงค์ออกแถลงการณ์ แก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มที่เกี่ยวข้อง แทนรัฐบาล
ก่อนที่ปัญหาจะขยายความรุนแรง ถึงระดับที่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หรือ
ประชาชนในวงกว้าง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวน่าจะมีส่วนสำคัญในการทำให้ปัญหาการขัด
แย้งถูกลดทอนและกระจายลงสู่ระดับแยกย่อยมากขึ้น ประเด็นปัญหาของการขัดแย้งจึงมี

ลักษณะเฉพาะมากขึ้นนั้นจะเป็นผลให้การปรับปรุงแก้ไขมีประสิทธิภาพดีไวและสนองตอบต่อปัญหาได้อย่างสอดคล้อง และตรงประเด็นมากยิ่งขึ้นด้วย ก่อนที่ปัญหาจะมุ่งเข้าสู่รัฐบาลโดยตรงก็จะต้องถูกสกัดออกเสียก่อนโดยหน่วยงานย่อย ๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบ

และนอกจากนี้ยังจะเห็นได้ชัดว่าในส่วนงานที่มีความจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคทางด้านบริการและด้านการเมืองสูงแล้ว หน่วยงานเหล่านั้นมักจะอยู่ในความรับผิดชอบของนักการเมืองหรือผู้บริหารที่มาจากข้าราชการหรือนักวิชาการ ที่มีความสามารถในด้านนั้น ๆ เช่น ปัญหาอ้อย น้ำตาล ปัญหาด้านการเงินการคลัง ปัญหาการผลิต และการประคองราคาพืชผลทางการเกษตร ปัญหาตำรวจและองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งล้วนเป็นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ การเงินและการคลังทั้งสิ้น

สำหรับในส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองนั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นที่ผู้นำจำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์ที่สามารถในการจัดเงื่อนไขทั้งในด้านสาเหตุ ด้านตัวปัญหา และผลกระทบต่อระบบการเมืองโดยส่วนรวม อย่างไรก็ตามปัญหาเสถียรภาพและความอยู่รอดของระบอบย่อมเป็นสิ่งที่จัดอยู่ในลำดับความสำคัญที่สูงกว่าการที่จะให้พรรคหนึ่งพรรคใดมาเป็นรัฐบาล หรือการคงอยู่ของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ต่อปัญหานี้เห็นได้ว่าโดยตัวของมันเอง เป็นปัญหาของระบอบ บทบาทของผู้นำจึงมิได้มุ่งประเด็นการแก้ไขที่เป็นผู้เข้าตัดสินใจแทนพรรคหรือเข้าเป็นผู้เกี่ยวข้องในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองแต่อย่างใด หากแต่เป็นการแสดงบทบาทในด้านที่เห็นชัด 2 ประการคือ บทบาทของการจัดรูปแบบโครงสร้างรัฐบาล และบทบาทด้านการสร้างความยืดหยุ่นให้แก่กระบวนการอำนาจเพื่อลดเงื่อนไขการขัดแย้งลง กล่าวคือ

ในด้านของการจัดรูปแบบโครงสร้างรัฐบาลนั้น เห็นได้ว่าการที่องค์กรรัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันแกนกลางในการกุมอำนาจรัฐทำการบริหารประเทศ ถูกจัดโครงสร้างในลักษณะ

ที่ผสมกันทั้งฝ่ายพรรคการเมืองและฝ่ายทหาร-ข้าราชการนั้น ส่วนหนึ่งนอกจากสะท้อนถึงลักษณะของการประนีประนอมด้านผลประโยชน์ และการใช้อำนาจการปกครองร่วมกันระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลักทุกฝ่ายแล้วจะเห็นได้อีกว่าลักษณะโครงสร้างขององค์กรรัฐบาลมีลักษณะเด่นอีกประการที่ว่าจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการลดเงื่อนไขการขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันก็คือ การใช้สูตรที่เรียกว่า "รัฐมนตรีในโควตาของนายกรัฐมนตรี" เช่นการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ ตามความต้องการของนายกรัฐมนตรีเองซึ่งมิได้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด อาทิ รัฐมนตรีประจำกระทรวงมหาดไทยกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งกระทรวงเหล่านี้จัดได้ว่ามีอิทธิพลและบทบาทสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะในแง่ของการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล การขึ้นอำนาจ การเปลี่ยนแปลงและการเป็นตัวแทนในการกำหนดนโยบายสำคัญของรัฐบาล

ดังนั้นการที่กระทรวงสำคัญเหล่านี้มิได้ตกอยู่ในฝ่ายพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด จึงน่าจะกล่าวได้ว่ากระทรวงเหล่านี้ได้สงวนไว้สำหรับข้าราชการ เพื่อเป็นการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของฝ่ายข้าราชการโดยเฉพาะ โดยการส่งมอบตำแหน่งในกระทรวงสำคัญไว้สำหรับเป็นเครื่องมือของตัวนายกรัฐมนตรีเอง ในการรักษาเสถียรภาพทางอำนาจไว้ให้คงอยู่อย่างมั่นคง ขณะเดียวกันก็เป็นอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงอย่างเพียงพอในการที่จะระงับยับยั้งการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง การขัดแย้ง ต่อสู้ไม่ว่าทั้งในฝ่ายพรรคการเมืองด้วยกันเองหรือระหว่างพรรคการเมืองกับฝ่ายทหาร-ข้าราชการ

ส่วนบทบาทในด้านของการสร้างความยืดหยุ่นให้แก่กระบวนการอำนาจ เพื่อลดเงื่อนไขการขัดแย้งนั้น เห็นได้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก เปรม จะมีความถนัดในการปรับคณะรัฐมนตรีสูงพอสมควร โดยที่ตัวผู้นำไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งจะมีพรรคการเมืองต่าง ๆ สลับสับเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐบาล ส่วน

พรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลก็จะเป็นฝ่ายค้าน และเป็นที่น่าสังเกตอีกประการว่าในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งล้วนเป็นผลจากการวิริเริ่มเคลื่อนไหวในฝ่ายพรรคการเมืองด้วยกันซึ่งมิได้เป็นการวิริเริ่มโดยตรงจากผู้นำรัฐบาลเอง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวก็น่าจะช่วยจัดการสะสมของเงื่อนปมและปัญหาการขัดแย้งไว้ได้ในระดับหนึ่งก่อนที่จะสภาพปัญหาจะขยายตัวจนกลายเป็นการขัดแย้งที่รุนแรง โดยวิธีการปลดปล่อยชนวนเวียนกันเข้าเป็นรัฐบาลของพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นเอง

โดยนัยดังกล่าว จึงหมายถึงการประนีประนอมผลประโยชน์ที่กว้างและยืดหยุ่นสูงที่นั่นเอง ดังนั้น ก่อนที่ปัญหาจะถูกสะสมจนสามารถผลักดันให้กลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน เพื่อแสดงประโยชน์หรือทำทาสอำนาจรัฐจึงกระทำได้ยากขึ้น หรือในส่วนของประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการก่อรัฐประหาร แม้ว่าการก่อรัฐประหารมีความมุ่งหมายยึดอำนาจ ซึ่งเป็นการทำทาสต่ออำนาจของรัฐบาลโดยตรงก็ตาม แต่การฉกฉวยระหว่างผู้นำรัฐบาล ทหาร ข้าราชการและพลเรือน สามารถทำการต่อต้านและปราบปรามคณะรัฐประหารลงได้ กลับกลายเป็นผลดีต่อรัฐบาลโดยส่วนรวม กล่าวคือเป็นการยุติบทบาทการกดดันทางการเมืองของกลุ่มทหารหนุ่มที่มีอิทธิพลกดดันระดับสูงต่อรัฐบาล โดยการสั่งปลดประจำการกลุ่มทหารที่ก่อปฏิวัติรวมทั้งพลเอกสฤษดิ์ จิตรปฏิมา หัวหน้าคณะรัฐประหารด้วย ส่วนทหารหนุ่มกลุ่มยังเติร์กที่เหลืออยู่บางส่วนในทั้งในส่วนที่คุมกำลังในกองทัพและในรัฐสภา ถูกเพ่งเล็งและจำกัดบทบาทลงจนไม่มีอิทธิพลกดดันที่เด่นชัดในทางการเมือง ซึ่งลักษณะเด่นของยังเติร์กก็มีอำนาจกดดันทางการเมืองสูง ไม่ว่าในด้านการชู้ว่าจะใช้กำลังและการใช้กำลังเข้าปฏิบัติการ แต่กลับตรงกันข้าม กลุ่มทหารหนุ่มอีกกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทเด่นชัดและโดดเด่นมากขึ้นกลับเป็นทหารกลุ่มประชาธิปไตย ซึ่งลักษณะเด่นของกลุ่มนี้คือการเคลื่อนไหวทางความคิดมากกว่าการใช้กำลังทางทหารเข้าปฏิบัติการทางการเมือง

ตั้งขึ้นการที่ฝ่ายทหารได้ตีฆาตกรรมแนวทางการต่อสู้ โดยเห็นด้านความคิดและการแสดงพลังจากกลุ่มมวลชนจัดตั้งมากขึ้น จึงมีส่วนสำคัญในการประดับประดองสถานการณ์การขัดแย้ง ไม่ให้รุนแรงแตกหัก และมีโอกาสมากขึ้นในการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันเพื่อแสวงหาหนทางแห่งการประนีประนอมกันมากขึ้น เป็นหนทางทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่กลุ่มอำนาจทางการเมืองหลายฝ่ายสามารถปกครองร่วมกันได้

สำหรับในส่วนของประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กินเวลายืดเยื้อก่อนเข้าสู่จุดวิกฤติที่มีความขัดแย้งต่อเนื่องถึง 2 ปี ต่อปัญหาอันนี้กล่าวได้ว่าบทบาทเด่นของผู้นำในการเข้าเกี่ยวข้องกับภารกิจและการคลี่คลายปัญหาอันนี้อยู่ 2 ด้านคือ บทบาทของการเป็นกรรมการผู้ถ้อยแถลง ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงท่าทีที่ไม่เข้าข้างหรือสนับสนุนเป็นพิเศษต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดของคู่กรณี กับบทบาทอีกด้านคือการเป็นจุดศูนย์กลางการประสานความเข้าใจระหว่างคู่กรณีที่ขัดแย้ง กับอีกประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำก็คือ ประเด็นที่ควบคุมบัญญัติหรือลักษณะทางคุณสมบัติของตัวรัฐธรรมนูญเอง

บทบาทของการเป็นกรรมการผู้ถ้อยแถลง เป็นลักษณะที่ผู้นำมิได้มีหน้าที่แสดงออกว่าเอียงเอียงหรือเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในคู่กรณีที่ขัดแย้ง ซึ่งมีผลต่อการสร้างความน่าเชื่อถือไว้วางใจมากกว่า ตั้งขึ้นการแสดงออกถึงความคิดเห็นและการชี้แนะของผู้นำรัฐบาลจึงได้รับการรับฟังและปฏิบัติสูง และการที่ผู้นำมิได้เข้าแทรกแซงต่อฝ่ายใดหรือเข้าเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดในทันที นั้นเป็นการเปิดโอกาสให้การต่อสู้ทางการเมืองดำเนินไปในวิถีทางรัฐสภาซึ่งการต่อสู้ทางเหตุผลมากกว่าการใช้กำลังซึ่งแตกหักอีกด้วย รูปธรรมของบทบาทดังกล่าวคือ การย้ายจุดยืนของนายกรัฐมนตรีต่อกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ การประกาศนโยบาย 3 ไม่ คือ ไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่เปิดสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ และไม่ยุบสภา ซึ่งแม้ว่าในขณะที่ฝ่ายพรรคการเมืองและทหารบางกลุ่มเคลื่อนไหวทางสภา และทหารได้เคลื่อนไหวทางสื่อสารมวลชนโดยใช้เครือข่ายสถานีวิทยุ ทหาร โจมตีพรรคการเมืองใน

รายการระเบียงข่าว รัฐบาลก็มี ได้ทราบข่าวหรืออยู่ติดการเคลื่อนไหวดังกล่าว ซึ่งเป็นกา
 เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีการตอบโต้กันซึ่งในที่สุดก็ประกาศยุบสภาให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินแทน
 สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องชี้ถึงภาวะการณอยู่เหนือการขัดแย้งของผู้นำ และทำหน้าที่เป็นผู้ถือ
 ดุลยมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีผลกระทบบต่อระบอบหรือรัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงยกเลิกใน
 สาธารณรัฐ และยังคงรักษาระบอบถึงประชาธิปไตยไว้ ซึ่งผู้นำมีบทบาทอย่างสำคัญต่อรักษา
 ความ เป็นกลาง

ส่วนบทบาทด้านการ เป็นจุดศูนย์กลางการประสานความ เข้าใจระหว่างคู่กรณีซึ่ง
 แย่งกัน เห็นได้จากลักษณะความสัมพันธ์ของผู้นำรัฐบาล กับกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ซึ่ง
 นับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการยับยั้งการต่อสู้ขัดแย้งที่รุนแรง และการ เป็นศูนย์กลางในการประ
 สานความแตกแยก ทั้งนี้จะเป็นสิ่ง เกิดได้อีกว่า ในระหว่างที่มี เหตุการณ์การขัดแย้งในประ
 เต็มเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น จะมีกลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ของคู่กรณีทั้ง
 2 ฝ่าย ได้เข้ามาปะทะหรือกับตัวผู้นำรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง
 ผู้นำทางทหาร ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์และผู้นำกลุ่มพลังฝ่ายต่าง ๆ ดังเห็นการที่ผู้นำรัฐบาล ได้
 มีการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มพลังอำนาจที่ขัดแย้งกันอย่างไรก็ตาม กลุ่มจะสามารถได้รับรู้ถึง
 ความคิดเห็นและเหตุผลที่แตกต่างกันจากของทุกฝ่าย ซึ่งทำให้ง่าย ในการประ เมินสถาน
 การณ์ และประสานช่องว่างทางความคิด ให้ได้ทำการปรับตัวและ เข้าใจ เหตุผล-ความต้อง
 การของแต่ละฝ่าย ได้มากขึ้น ขณะเดียวกันฝ่ายต่าง ๆ .ที่เคลื่อนไหวก็ย่อมจะ ได้รับอิทธิพล
 จาก การ โน้มน้าวและการรับรู้ทำที่ของฝ่ายต่าง ๆ ได้จากตัวผู้นำรัฐบาล ได้อีกด้วย

จากการพิจารณาถึงบทบาทการ เข้าเกี่ยวข้องและจัดการกับปัญหาวิกฤติทางการเมือง
 เมืองต่างต่าง ๆ ไม่ว่าปัญหาจะคลี่คลายไปในลักษณะใดก็ตามจะ เห็น ได้ว่า ในด้านของตัวผู้
 นำรัฐบาลเองนั้น จะ ไม่มีการ เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ประกอบกับเงื่อนไขทางด้านกฎหมายรัฐ
 ธรรมนูญ พรรคการเมือง และเศรษฐกิจ โดยเจเนนที่ระบอบการเมืองและรัฐธรรมนูญยัง

คงดำรงสภาวะกึ่งประชาธิปไตยอยู่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า โครงสร้างหลักของกระบวนอำนาจทางการเมืองยังคงไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก ทั้งนี้ จะเห็นว่าตลอดช่วงสมัยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้มาตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2521 จนถึงเหตุการณ์วิกฤติแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อพ.ศ. 2526 นับแต่พลเอกเปรมสืบทอดอำนาจในตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น ตัวผู้นำรัฐบาลคือพลเอกเปรมก็ยังคงสามารถรักษาและสืบทอดอำนาจมาอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีและ จัดตั้งรัฐบาลใหม่ถึง 2 ครั้งจนกระทั่งการยุบสภาในครั้งแรกเมื่อ 19 มีนาคม 2526 รวม ปัญหาวิกฤติที่ต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ติดต่อกันก็ตาม

ดังนั้นการที่พลเอกเปรมซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองสามารถรักษาความต่อเนื่องในการสืบทอดอำนาจมาโดยตลอด เช่นนี้ นับว่าผู้นำมีความสามารถในการรักษาโครงสร้างอำนาจ การเมืองไว้ได้โดยไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นโดยนัยได้ว่า ผู้นำยังสามารถรับมือกับสภาพเงื่อนไขของปัญหาได้ และยังคงสามารถรักษาอำนาจไว้ได้อีกต่อไป หากว่ายังมีความสามารถในการปรับกระบวนอำนาจให้มีความสอดคล้องกับภาวะเงื่อนไขแบบผสมที่การปกครอง หรือการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างกลุ่มอำนาจหลักทางการเมืองทั้ง 2 กระแสไว้ได้ ทั้งนี้โดยบทบาทของผู้นำในฐานะผู้ประสานประโยชน์ และสร้างหรือรักษาภาวะดุลยภาพทางอำนาจระหว่างกระแสพลังทางการเมืองทั้ง 2 ระบอบนั่นเอง

3. บทบาทต่อการตัดสินใจนโยบาย ปัญหาที่เป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคสำคัญของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ คือข้อจำกัดในด้านความคล่องตัวในการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล กล่าวคือ การที่รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม เป็นรัฐบาลผสมที่มีการประนีประนอมกันสูงทั้งในฝ่ายพรรคการเมืองด้วยกันและในฝ่ายทหารและข้าราชการ ซึ่งการที่โครงสร้างอำนาจรัฐประกอบด้วยแกนยึดที่ค่อนข้างขาดเอกภาพในทางโครงสร้างนั้น เป็นปัญหาด้านความแตกต่าง

และความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ตลอดจนการขัดกันในด้านความคิด-ความเชื่อ และแม้แต่การขัดแย้งแตกแยกกันเองภายในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันก็ตาม ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและการดำเนินนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางเทคนิคสูง และเกี่ยวข้องกับผลกระทบกระเทือนทางผลประโยชน์ต่อกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ สูงเช่นกัน นั้นได้สร้างความขัดแย้งจนเป็นปัญหาวิกฤติในรัฐบาลอยู่หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของปัญหาน้ำตาล ปัญหาน้ำมันหรือปัญหาทางการเกษตร และการพัฒนาชนบทหรือแม้แต่ต้นนโยบายทางด้านการเงิน-การคลัง และนโยบายการพัฒนานั้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ฯลฯ ก็ตาม

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมนั้น ทำให้แหล่งที่มาดำเนินนโยบายมิได้มาจากแหล่งอำนาจที่มีความชอบธรรมทางการเมืองเพียงแหล่งเดียวจากแหล่งหนึ่งแหล่งใด ไม่ว่าจะจากพรรคการเมืองหรือจากระบบราชการ การกระจายตัวของแหล่งที่มาดำเนินนโยบายจากหลายชั่วอำนาจนี้เองที่จำเป็นต้องแสวงหากรอบอ้างอิงทางนโยบายที่มีเอกภาพ และเป็นกลไกที่สามารถประสานประเด็นปัญหาด้านนโยบายเข้าสู่การตัดสินใจได้โดยมีเอกภาพสูงขึ้น เพื่อผ่านสู่การตัดสินใจ ขั้นสุดท้ายโดยผู้นำรัฐบาล และลดขั้นตอนของความแตกแยกขัดแย้งจากฝ่ายต่าง ๆ ลง โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเด็นนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในฝ่ายพรรคการเมืองด้วยกันเท่านั้น แต่ได้ขยายไปถึงในหมู่พรรคการเมืองและข้าราชการด้วย

ต่อปัญหาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่ากระบวนการทางนโยบาย นั้นเป็นกระบวนการทางการเมือง และเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญสำหรับรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองอันหลากหลาย ดังนั้นการลดความเป็นการเมืองในกระบวนการนโยบาย และการใช้เทคนิคสำหรับกลไกการประสานนโยบายจึงเป็นปัจจัยสำคัญ สำหรับการหลีกเลี่ยงประเด็นปัญหาการเมืองในกระบวนการนโยบายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า บทบาทการเป็นผู้นำทางการเมือง

เมืองของพลเอกเปรม มีลักษณะเด่นที่ปรากฏชัดในด้านของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ให้ความสำคัญต่อเหตุผลทางวิชาการแทนที่จะยึดเหนี่ยวเฉพาะเหตุผลทางการเมืองเพียงด้านเดียว และดำเนินมาตรการตัดสินใจตามผลการศึกษาทางวิชาการและข้าราชการนักเทคโนโลยี โดยเห็นว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานทางด้านนโยบาย ในฐานะที่เป็นเครื่องมือให้แก่ผู้นำรัฐบาลในการถ่วงดุลย์อำนาจทางการเมืองกับฝ่ายพรรคการเมือง ซึ่งเห็นได้จากการยกบทบาทที่โดดเด่นของสถาบันที่เป็นหน่วยงานกลาง ระดับนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น และที่ปรากฏเป็นที่เด่นชัดยิ่งกว่านั้นก็คือการก่อตั้งสถาบันกึ่งกลางในการประสานนโยบายทางเศรษฐกิจขึ้นทำบทบาทสำคัญทางนโยบายด้านต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจหรือคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสร้างงานในชนบท คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก และคณะกรรมการร่วมรัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งองค์กรสถาบันเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อกระบวนการทางนโยบายของประเทศ ในอันที่เป็นสถาบันกลางในทางนโยบาย ที่สามารถช่วยลดความเป็นการเมืองของฝักฝ่ายในการตัดสินใจนโยบายระดับชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบแผนในทางด้านการตัดสินใจนโยบายที่สำคัญในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมส่งผลให้รัฐบาลสามารถฝ่าฟันวิกฤตการณ์ความผันผวนทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้าน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารหลายครั้งในเวลาที่กระชั้นชิด แต่ก็ดำเนินไปภายใต้เสถียรภาพทางอำนาจของผู้นำรัฐบาลคนเดียวกัน ซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนเชื่อมโยงในการประสานพลังต่าง ๆ ทั้งพรรคการเมือง ข้าราชการ กลุ่มทุน แรงงาน ฯลฯ เข้าอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน และส่งผลในการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศในลักษณะที่มีความสามารถในการ

เข้าสู่การแข่งขันกับตลาดโลก ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้นอีกด้วย อันเป็นผลสำเร็จที่สำคัญที่เป็นผลพวงจากบทบาทการนำทางด้านกระบวนการนโยบายของผู้บริหาร

4. บทบาทต่อระบบการเมืองโดยส่วนรวม รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2526 มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่สู้จะมีความมั่นคงทางด้านเสถียรภาพมากนักก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงในคณะผู้บริหารดังกล่าว ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อประเด็นโครงสร้างของกระบวนการอำนาจ ตลอดจนตัวผู้บริหารเองก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นเพียงลักษณะของการปรับตัวทางการเมือง ในรูปของการปรับเปลี่ยนพันธมิตรในรัฐบาลผสมนั่นเอง ทั้งนี้ดำเนินไปภายใต้เสถียรภาพทางอำนาจของผู้บริหารคนเดียวกัน ดังนั้นแง่มุมต่าง ๆ ที่เป็นการดำเนินบทบาททางการเมือง ในฐานะผู้บริหารของพลเอกเปรม จึงก่อให้เกิดความต่อเนื่องต่อระบบการเมืองโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินบทบาททางด้านการจัดโครงสร้างกระบวนการอำนาจทางการเมืองของรัฐ บทบาทด้านการแก้ไขปัญหาวิกฤติด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและบทบาทด้านการตัดสินใจนโยบาย ล้วนสร้างผลกระทบต่อระบบการเมืองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะการเป็นศูนย์กลางประสานคลุยกภาพของพลังอำนาจทางการเมืองและกระบวนการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย ที่เชื่อมประสานเข้ากับข้อผูกพันของปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองด้านอื่น ๆ เข้าด้วยกันอย่างประสมกลมกลืน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 กลุ่มพลังอำนาจหลักทางการเมือง 2 กระแสที่แฝงอยู่ในกลไกพรรคการเมืองและกลไกกองทัพ-ระบบราชการ ตลอดจนเงื่อนไขทางนโยบายที่มีความจำเป็นทางการบริหารที่ต้องประสานความร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มที่มีจุดเน้นทางการเมืองกับนักเทคโนโลยีที่มีแหล่งอำนาจอ้างอิงกับผลประโยชน์แห่งชาติส่วนรวม และเหตุผลทางวิชาการ

บทบาทในการธำรงไว้ซึ่งระบอบกึ่งประชาธิปไตยของผู้บริหารเมือง เป็นผลพวงจากความจำเป็นด้านเสถียรภาพทางการเมือง ในภาวะที่จำเป็นต้องสนองตอบต่อจุดด้อยอันเป็นข้อบกพร่องของระบบการเมืองที่กลุ่มแกนอำนาจทางการเมือง ฝ่ายพรรคการเมือง ยังขาดความเข้มแข็งเพียงพอในการจัดตั้งองค์กรรัฐบาลนำการบริหาร ได้อย่างมีเอกภาพ และเสถียรภาพที่เพียงพอเฉพาะตัวเท่านั้นที่แกนนำอำนาจในฝ่ายกองทัพ-ระบบราชการก็ยังคงขาดภาวะผู้นำ เนื่องจากการแตกแยกและขาดความชอบธรรมที่เพียงพอในการที่จะเข้ายึดกุมอำนาจการบริหารประเทศได้เพียงลำพัง จึงเป็นภาวะที่ระบบเรียกร้องต้องการต่อผู้บริหารรัฐบาลที่มีบทบาทของการเป็นแกนกลางในการนำและดำเนินรัฐบาลใหม่ เสถียรภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการดำรงเสถียรภาพทางอำนาจ ของผู้นำในท่ามกลางภาวะการทางการเมือง และเศรษฐกิจที่ผันผวนอย่างรวดเร็ว

ความสำคัญในบทบาทของผู้ถือดุลย์อำนาจประสานดุลยภาพทางอำนาจ และการนิเทศระบอบกึ่งประชาธิปไตยของผู้บริหารเมืองนอกจากการทำหน้าที่เป็นแกนยึดเหนี่ยวในการเกาะเกี่ยวกันเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐของกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นหลักประกันทางเสถียรภาพที่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบอำนาจและการสร้างประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหานี้ฐานบางด้านของระบบการเมืองให้ลุล่วงไปได้ พร้อมกับไปอีกด้วย

กล่าวคือการส่งผลทางอ้อมต่อความต่อเนื่องในด้านนโยบายของรัฐบาลที่สามารถบริหารการแก้ไขปัญหานี้ทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ของการขยายการผลิตทางเศรษฐกิจ และการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน-การคลัง ตลอดจนด้านการกระจายรายได้ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่อง ภายใต้โครงการและแผนงานที่มีความสำคัญระดับชาติ

นอกจากนี้หากพิจารณาในมุมกว้างถึงระดับโครงสร้างระบบอำนาจรัฐโดยรวมแล้วจะเห็นว่า การทำบทบาทของผู้ถือดุลย์ทางอำนาจและการเป็นนิเทศระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ชาติปีโตของภูมิภาค มีความเหมาะสมอย่างสำคัญต่อการพัฒนาการทางการเมือง กล่าวคือ เป็นการแปรเปลี่ยนจุดอ่อนอันเกิดจากข้อจำกัดทางธรรมชาติ ของระบบการเมืองที่กระแสบึงอำนาจหลักของระบบการเมือง 2 กระแสที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกัน โดยพื้นฐานไว้กลับมาเป็นจุดแข็ง โดยการสามารถประคองให้กลุ่มอำนาจทั้ง 2 สามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐบริหารประเทศร่วมกันได้ขึ้น ส่งผลอย่างสำคัญต่อการลดเงื่อนไข การขัดแย้งที่รุนแรงทางการเมืองของพลังอำนาจหลักทั้ง 2 ฝ่าย อันอาจจะนำไปสู่การผูกขาดทางอำนาจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยเฉพาะเผด็จการอำนาจนิยมของฝ่ายกองทัพ ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ซึ่งผลจากการสามารถประนีประนอมกันได้ ในระหว่าง 2 กระแสอำนาจโดยอาศัยระบบการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างกัน จะมีส่วนเสริมอย่างสำคัญต่อการสร้างความปรองดองเป็นปึกแผ่นของอำนาจรัฐและผ่อนคลายความตึงเครียดจากการขัดแย้งที่รุนแรง อันเป็นโอกาสอันดีสำหรับการพัฒนาระบบการเมืองให้ดำเนินไปตามครรลอง ที่มีความขัดแย้งกันน้อยลง มีโอกาสในการริเริ่มแนวนโยบาย และการสามารถสานต่อการดำเนินนโยบายที่มีเป้าหมายและแนวทางที่มั่นคงได้ โดยเฉพาะการพัฒนาแนวทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในอนาคต

5. ลักษณะการกระทำทางการเมือง นอกจากภาพรวมในบทบาทการเป็นผู้นำทางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลของพลเอก ประม ติตสูลาเนท ดังที่ได้กล่าวมาทั้งในส่วนที่เป็นบทบาทต่อการจัดสรรกระบวนการ บทบาทต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติ บทบาทต่อการตัดสินใจ นโยบาย และบทบาทต่อระบบการเมือง โดยส่วนรวม อันเป็นบทบาทสำคัญในฐานะผู้กระทำตามบทบาทของตำแหน่งผู้นำสูงสุดของระบบการเมือง ซึ่งส่งผลครอบคลุมทั้งแง่มุมของลักษณะทางด้านของบทบาทการตัดสินใจ นโยบายในการดำเนินการบริหารประเทศ

การแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประเทศ การจัดสรรผลประโยชน์-อำนาจทางการเมือง ตลอดจนผลกระทบต่อการกำหนดแบบแผนของระบบการเมืองในส่วนรวมแล้ว หากจะพิจารณาในด้านที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวผู้นำเองก็จะเห็นว่าไม่ว่าการกระทำทางการเมืองตามบทบาทผู้นำในด้านใดของพลเอกเปรม จะมีลักษณะเด่นที่เป็นคู่ขนานของการสร้างความกลมกลืนระหว่างการกระทำบทบาทกับความสอดคล้องของปัจจัยแวดล้อมของระบบการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเป็นลักษณะของการกระทำทางการเมืองที่มีความใหม่เอียงไปในด้านการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว และรักษาไว้ให้คงอยู่มากกว่าการสร้างเสริมหรือเพิ่มพูนในสิ่งใหม่ที่เป็นอุปกรณ์อำนาจทางการเมืองเพื่อดำรงอำนาจของตน ซึ่งสิ่งยืนยันในลักษณะดังกล่าวก็คือ การสะท้อนถึงภาพพจน์ของความเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีได้มีความทะเยอทะยานทางการเมือง ภาพพจน์ของความซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้มีบุคลิกภาพที่เยือกเย็น สุขุมรอบคอบ ไม่ได้มีการระดมจัดตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นของตนเองหรือการเข้าสังกัดในพรรคการเมืองใด ๆ แต่เป็นผู้นำที่สามารถยืนอยู่ได้บน 2 ขาแข็งขององค์กรอำนาจทั้งฝ่ายกองทัพ-ระบบราชการและพรรคการเมือง ทั้งในด้านของการเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจดำเนินการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการปัญหาวิกฤติต่าง ๆ ซึ่งภาพลักษณ์ในการกระทำทางการเมืองที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของพลเอกเปรมดังกล่าว เป็นแบบแผนที่อาจแยกพิจารณาได้ตามรูปแบบดังนี้คือ

หากพิจารณาในด้านการใช้เข้าสู่อำนาจและการรักษาอำนาจทางการเมือง พลเอกเปรมจะกระทำทางการเมืองในลักษณะที่ไม่สร้างความแปลกแยกให้เกิดขึ้นระหว่างระบบกับความ เป็นผู้นำของตัวเอง หากแต่เป็นความใหม่เอียงของการสร้างความผูกพันส่วนตัวให้กลมกลืนเข้ากับระบบการเมือง กล่าวคือในช่วงเหตุการณ์ก่อนการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งผู้บัญชาการของพลเอกเปรมนั้น นอกเหนือจากบารมีที่มีอยู่ในตัวอันเกิดจากชื่อเสียงทางบวกจากการปฏิบัติตัวและความสำเร็จในตำแหน่งทางราชการที่เป็น

งานประจำในสายอาชีพหลักแล้ว ยังมีความได้เปรียบทางอำนาจในฐานะที่ดำรงตำแหน่ง
สำคัญในกองทัพอีกด้วย ซึ่งผลจากการได้รับปัจจัยดังกล่าว ได้มีส่วนผลักดันให้สถานการณ์ทาง
อำนาจของพลเอกเปรมมีความโดดเด่นขึ้น โดยกระบวนการเลือกสรรของกลุ่มอำนาจพิเศษ
มิตรกล่าวคือเกิดการรวมศูนย์ของหัวอำนาจทางการเมืองที่ ชัมแข็งชัดเจน เพียงพอที่ฝึกฝาย
ต่าง ๆ ของกลุ่มอำนาจทางการเมืองตระหนักถึงศักยภาพความเป็นผู้นำ และ โอนเอียงเข้า
ผูกพันมิตร และให้ความสนับสนุนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ขณะเดียวกับการคุมตำแหน่ง
สำคัญในกองทัพก็สามารถทำการสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งสำคัญทางทหารในกองทัพ
ให้เสริมความแข็งแกร่งในการเป็นฐานกำลังของฝ่ายตนได้สะดวกขึ้น เช่นกรณีการเลื่อน
ตำแหน่งนายทหารบางคนในกลุ่มทหารร่ม (ยังเติร์ก) อย่างพันเอกจำลอง ศรีเมือง เป็น
ยศพลตรีหรือการให้ทหารร่มที่คุมกำลังพล ให้มาคุมตำแหน่งที่สำคัญควบกันทั้ง 2 ตำแหน่ง
อย่างพันโทบุญ รูปขจร ครอบตำแหน่งควบทั้งรอง ผบ.ทหารม้าที่ 1 และตำแหน่ง ผบ.ม.
พัน 4 ขณะเดียวกันก็ได้เลือกนายทหารร่มที่ไม่เคยมีบทบาททางการเมืองเข้ามาคุม
ตำแหน่งกำลังพลอย่างพันเอกสุเทพ สีระรา และการย้ายนายทหารที่เคลื่อนไหวทางการเมือง
ให้ไปอยู่สายเสนารักษ์ที่ไม่ได้คุมกำลัง เช่น การย้ายทหารสนิทของพลเอกยศ
เทพหัสดิน ณ อยุธยา คือพันเอกชาย ดิษยะเดชา ไปเป็นรองเจ้ากรมสวัสดิการทหารบกเป็นต้น
หรือการเสริมบารมีส่วนตัว ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงมหาดไทย โดยการประกาศแต่งตั้งปราบปรามคอร์ปชั่นในวงราชการหรือการ
ประกาศกวาดล้างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่นการสั่งสอนเสียใจ
หรือนายจุมพล สุภดารังษี ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนของนายบุญชู โรจนเสถียร บรรดากิจสังคัม หรือ
การสอบสวนพันเอกณรงค์ กิตติขจร เรื่องการทำเหมืองแร่ภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งนอกจากเสริม
บารมีส่วนตัวให้สูงขึ้นแล้ว ยังส่งผลต่อไปยังภาพพจน์ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ในขณะนั้น
และเป็นการทำลายกำลังความเข้มแข็งทางทหารในสายพลเอกเสริม ณ นคร อีกด้วย

นอกจากนี้ ในภายหลังที่ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจแล้วและมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐบาลอีกหลายครั้ง แต่พลเอกเปรมก็มีได้เปลี่ยนแปลงสภาพทางอำนาจของตัวเองโดยการเข้าสังกัดพรรคการเมือง ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเองแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ยังคงได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทั้งทางฝ่ายกองทัพระบบราชการและฝ่ายพรรคการเมืองมาโดยตลอด

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ลักษณะการกระทำทางการเมืองของพลเอกเปรมในด้านของการเข้าสู่อำนาจและการรักษาอำนาจนั้น มีลักษณะเด่นของการสร้างความสอดคล้องกลมกลืน เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุน ในระบบมากกว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะของการเปลี่ยนแปลง หรือการสร้างสถานแวดล้อมใหม่ขึ้นมาเป็นอุปสรรคต่ออำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นภาพลักษณ์ที่สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า เป็นผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีที่มี "ราชรถมาเกย" หรือเป็นผู้นำที่ไม่มีความทะเยอทะยานทางการเมือง

ซึ่งลักษณะดังกล่าว ได้สะท้อนรูปแบบของการกระทำทางการเมืองที่เป็นลักษณะการสร้างความสัมพันธ์แบบสอดคล้องกลมกลืนของตัวผู้นำกับระบบการเมืองนั่นเอง ซึ่งเห็นชัดในรูปแบบของการสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำกับระดับบุคคล เช่นกับหัวหน้าพรรคการเมือง นายทหาร ข้าราชการประจำ ตลอดจนกับผู้นำแรงงานในสายรัฐวิสาหกิจบางกลุ่มอีกด้วย หรือความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำกับโครงสร้างที่เป็นกลไก-สถาบันทางการเมือง เช่นกับพรรคการเมือง กองทัพ ระบบราชการ สถาบันตัวแทนอำนาจ-ผลประโยชน์ทางการเมืองอื่น ๆ หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้นำกับระบบการเมือง โดยลักษณะของการพยายามดำเนินการเมืองทางการเมืองตามครรลองของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบบรัฐสภา โดยมุ่งสนองต่อกระบวนการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าระบอบเผด็จการ เช่น การส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งการดำเนินการเมืองในเวทีรัฐสภา การส่งเสริมบทบาท

บาททางการเมืองของพรรค-กลุ่ม-องค์กรสถาบันที่เป็นตัวแทนประโยชน์-อำนาจในระบบการเมืองที่มีความหลากหลาย เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศ ยิ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถเห็นได้ชัดถึงลักษณะการกระทำทางการเมืองที่เป็นการสร้างสัมพันธที่สอดคล้องกลมกลืนกับปัจจัยแวดล้อมในระบบการเมืองของตัวผู้นำ เช่น ในด้านการตัดสินใจนโยบายที่เน้นที่กลไกราชการ ด้านการจัดสรรระบบอำนาจที่เน้นกลไกร่วมระหว่างกองทัพระบบราชการกับพรรคการเมือง หรือด้านการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจการเงิน-การคลัง โดยกลไกร่วมระหว่างราชการกับพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งกล่าวโดยสรุปในภาพรวมของลักษณะด้านการกระทำทางการเมือง ผู้นำในส่วนเฉพาะตัวของพลเอกเปรมนั้น เป็นการทำในลักษณะการจัดการทางอำนาจ-การบริหารและการสร้างเสริมตัวยให้ เป็นส่วนแต่ที่ เป็นผล ก็คือต่อต้านการดำรงระบบบาทผู้นำทางการเมืองมากกว่าเป็นการสร้างอุปสรรคอำนาจ และการทำลายล้างคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งมุ่งใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่มากกว่าการแสวงหาหรือการสร้างขึ้นจากภายนอก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย