



บทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

1. ความเป็นมา

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 16 ของไทย เป็นผู้มีภูมิหลังมาจากกองทัพหรือทหาร เช่นเดียวกับผู้นำในอดีต ซึ่งมักจะสืบทอดอำนาจการเมืองมาจากการมีอำนาจทางทหารมาก่อน มีผู้นำพลเรือนเข้ามาครองอำนาจ ในช่วงระยะสั้น ๆ ทั้งโดยการสถาปนาจากคณะปฏิวัติภายหลังยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงผู้นำ และโดยอาศัยการเลือกตั้งเข้ามา แต่ผู้นำพลเรือนล้วนดำรงอยู่เพียงช่วงระยะเวลาอันสั้น¹

ลักษณะเด่นของผู้นำการเมืองในอดีตที่มาจากทหาร มีแบบแผนของการเป็นผู้นำที่ใช้อำนาจแบบเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็นสมัยการปกครองของจอมพล ป.พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ตาม ในช่วงสมัยของการปกครองโดยผู้นำทหารนั้น ระบบการเมืองค่อนข้างปิดกั้นสถาบันประชาธิปไตย และบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังในสังคมชาตอิสระและไม่มีอำนาจในการปกครอง ภาพพจน์ของผู้นำการเมืองที่เป็นทหารจึงไม่ค่อยจะมีความแตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะในด้านของการเป็นผู้นำเผด็จการ อย่างไรก็ตามภาพพจน์ดังกล่าว ได้ถูกลบเลือนไปมากในภาวะปัจจุบัน แม้ว่าพลเอกเปรมจะไม่ใช่ผู้นำรุ่นใหม่ที่เกิดจากการเชื่อมโยงกับคุณูปการที่เป็นระบอบอำนาจของผู้นำรุ่นเก่า แต่การเปลี่ยนแปลงของเวลาและสถานการณ์ของสภาพเงื่อนไขแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนั้น ย่อมเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่ทำให้กรอบการเมืองผู้นำทหาร

¹ ไปรอดู "หนทางของนายกรัฐมนตรีไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (ปีที่ 26 ฉบับที่ 38 วันที่ 16 มีนาคม 2523), หน้า 17-22.

ในยุคนั้นต้องแปรเปลี่ยนตามไปด้วย โดยเฉพาะยุคสมัยแห่งการปกครองของพลเอก
เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีแง่มุมที่แตกต่างออกไป กล่าวได้ว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่าง
เผด็จการกับประชาธิปไตยที่ผู้นำทหารในช่วงสมัยนั้นต้องยืนอยู่ระหว่างกลางของสองขั้วที่ยัง
ที่ต้องคาบเกี่ยวทั้งแง่มุมที่เป็นประชาธิปไตยและเผด็จการควบคู่กันไป ซึ่งนับเป็นลักษณะเด่น
ของระบบการเมืองไทยอีกลักษณะหนึ่งภายใต้การปกครองของผู้นำทหารยุค พลเอกเปรม
ติณสูลานนท์

1.1 พลเอกเปรมระหว่างรับราชการทหาร²

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นชาวจังหวัดสงขลาโดยกำเนิด เกิดเมื่อ
วันที่ 26 สิงหาคม 2463 เข้ารับการศึกษาในชั้นมัธยมต้นที่โรงเรียนทหารเรือ ซึ่งเริ่ม
โรงเรียนประจำจังหวัด จบชั้น ม.8 ที่โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร
ระหว่างที่เรียนอยู่ที่โรงเรียนเทคนิคทหารบกชั้นปีที่ 3 ได้เข้ารับราชการทหารในกองทหาร
ม้ายานเกราะติดยศร้อยตรีออกรบในสงครามอินโดจีน สมรภูมิปอยเปต เมื่อพ.ศ. 2484
และออกรบในสมรภูมิเชียงตุง ในสงครามเอเซียบูรพา เมื่อ พ.ศ. 2485

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงแล้วในปี 2488 ติดยศร้อยเอกเป็นผู้บังคับ
คับกองร้อย ประจำอยู่ที่จังหวัดลพบุรีในปี 2492 เลื่อนเป็นรองผู้บังคับกองพันที่ 1 กรม
รถรบ ปี 2493 ดำรงตำแหน่งผู้บังคับกองร้อยที่ 3 กองพันทหารม้าที่ 4 จังหวัดอุดรธานี
และตำแหน่งรองผู้บังคับการจังหวัดทหารบกอุดรธานีควบ 2 ตำแหน่ง ขณะที่ยังดำรงยศพันตรี

² โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติชีวิตเบื้องต้นของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
ใน "ผ่าชีวิตและงานคนชื่อเปรม" หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ ในช่วงวันที่ 18 สิงหาคม ถึง 21
กันยายน 2531.

ในปี 2496 ได้ทุนจากกองทัพบกไปศึกษาที่โรงเรียนยานเกราะของกองทัพบกสหรัฐหลังสำเร็จการศึกษาจากสหรัฐ ในช่วงปี 2497 ได้รับแต่งตั้งเป็นอาจารย์ในแผนกวิชายุทธวิธีกองการศึกษาโรงเรียนยานเกราะ และต่อมาได้รับยศพันโทและเป็นผู้บังคับกองพันทหารม้าที่ 5 กรมทหารม้าที่ 2 และรักษาราชการอาจารย์แผนกวิชาทหาร กองการศึกษาโรงเรียนยานเกราะ กองพลน้อยทหารม้าอีกตำแหน่ง

ปี 2501 ได้เลื่อนยศเป็นพันเอก ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการโรงเรียนทหารม้ายานเกราะ ในปี 2507 ระหว่างเป็นรองผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้า จังหวัดสระบุรีได้เดินทางไปดูงานและศึกษาสถานการณ์ในสมรภูมิเกาหลี และต่อมาได้เลื่อนเป็นผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้า พร้อมยศพลตรีเมื่อ ปี 2511

ปี 2516 ได้รับแต่งตั้งเป็นรองแม่ทัพภาคที่ 2 รับผิดชอบในภาคอีสานครอบคลุมเขต 16 จังหวัด มีภาระกิจสำคัญในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ และต่อมาในปี 2517 เลื่อนขึ้นเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 พร้อมยศพลโท ในช่วงนี้ได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ตามแนวนโยบายที่เรียกว่า "การเมืองนำการทหาร"^๓

^๓ แนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามที่เรียกว่ายุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร ต่อมาได้รับการประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ซึ่งผลของการปฏิบัตินโยบายดังกล่าว ได้ช่วยคลี่คลายสถานการณ์การสู้รบกับคอมมิวนิสต์ให้ลดความตึงเครียดลง โดยเฉพาะการต่อสู้ทางอาวุธ.

แนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามแนวยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารซึ่งได้เป็นแบบอย่างที่ใช้ในภาคอีสาน ได้แพร่ขยายและถูกนำไปใช้ในภูมิภาคอื่น ๆ ครอบคลุมทั้งประเทศ นับเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้ชื่อเสียงและบทบาทของพลโทเปรมเป็นที่ยอมรับในวงการรัฐบาลขณะนั้นรวมทั้งสื่อมวลชนทั่วไป ในปี 2520 ได้เลื่อนยศเป็นพลเอกและดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ในปี 2521 ก่อนก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่สำคัญต่าง ๆ ทางการเมืองทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจนกระทั่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2523

1.2 การเข้ามามีบทบาทและตำแหน่งทางการเมืองในระหว่างที่รับราชการทหาร

ความสำเร็จในวิชาชีพทางทหารและผลงานหลาย ๆ ด้าน ประกอบกับความสอดคล้องระหว่างจังหวะก้าวในตำแหน่งทางทหาร กับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภาวะที่เกิดวิกฤติด้านผู้นำนั้น ได้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้พลเอกเปรมเข้ามามีบทบาทและตำแหน่งสำคัญทางการเมืองตามลำดับจนถึงตำแหน่งผู้นำรัฐบาล

แม้ว่าบทบาททางทหารและบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรมจะดำเนินควบคู่กันมาอย่างเป็นทางการครั้งแรก หลังได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี 2520 สมัยที่ครองยศพลเอกและดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเมื่อปี 2522 ก็ตาม แต่เหตุการณ์ทางการเมืองได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับพลเอกเปรมตั้งแต่เมื่อครั้งที่ยังดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 2 ซึ่งเป็นผลจากการยึดอำนาจรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อ 6 ตุลาคม 2519 โดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูป ได้แต่งตั้งให้พลเอกเปรมเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคณะปฏิรูปซึ่งฐานะบทบาทของพลเอกเปรม ขณะนี้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแม่ทัพภาคอื่นเป็นตำแหน่งทางทหารที่คุ้ม

กำลังสำคัญ⁴ เช่นเดียวกับการเป็นสมาชิกคณะปฏิรูปเมื่อครั้งรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก

หากพิจารณาย้อนกลับไประหว่างที่ดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหาร ตั้งแต่ในช่วงที่เป็นแม่ทัพภาคที่ 2 เป็นต้นมานั้น บทบาทในตำแหน่งและผลงานทางทหาร ได้มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างบทบาทที่โดดเด่นของพลเอกเปรมให้เป็นที่ยอมรับต่อรัฐบาลและสาธารณชน ยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะสงครามปฏิวัติโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นับเป็นผลงานชิ้นสำคัญมากสำหรับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ซึ่งไม่เพียงแต่ได้เสริมส่งให้บทบาทของพลเอกเปรมโดดเด่นขึ้นเท่านั้น แต่ได้สร้างบทบาทสำคัญแก่กองทัพและทหารโดยรวม ทั้งนี้เพราะภัยคุกคามจากขบวนการปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์ ถือเป็นภัยความมั่นคงที่ถูกจัดอยู่ในลำดับความสำคัญที่เร่งด่วนของประเทศ เนื่องจากกระชกการแพร่ขยายของสงครามปฏิวัติกำลังเติบโตและมีความเข้มข้น ขยายแนวการต่อสู้ทั้งทางการเมืองและการทหารครอบคลุมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตอีสาน ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่มีความสับสนทางการเมืองอย่างสูง เกิดการขัดแย้งแตกแยกในหมู่ผู้นำฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทหารและพลเรือน นักศึกษา ปัญญาชน และกลุ่มพลังก้าวหน้าได้เข้าร่วมกับขบวนการปฏิวัติจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลเองก็ยังไม่มีการกำหนดแนวทางของ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ "ผ่าชีวิตและผลงานคนชื่อเปรม" นสพ. ไทยรัฐ (กันยายน 2531), หน้า 7 จากบทสัมภาษณ์ ระบุว่าตอนแรกพลเรือเอกสังัด ไม่ได้ใส่ชื่อพลโทเปรมเข้าเป็นสมาชิกคณะปฏิรูป แต่มีผู้ค้านว่าควรมีพลโทเปรมในฐานะเป็นแม่ทัพภาคลงไปด้วย พลเรือเอกสังัดจึงใส่ลงไปทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้ออกให้เจ้าตัวทราบ.

ยุทธศาสตร์การต่อสู้ที่แน่นอน และเป็นการปราบปรามด้วยอาวุธและกำลังทหารเป็นหลัก
มวลชนจำนวนมาก ได้ตกเป็นแนวร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาลกลับทุ่มเททรัพยากรจำนวน
มากเพื่อการปราบปรามคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะบทบาทของทหารได้เป็นส่วนนำของสังคมใน
การเป็นผู้กำหนดทั้งนโยบายและแนวทางยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี เข้าสู่สู้รบกับฝ่ายตรงข้าม

เหตุการณ์ความวุ่นวายอันเกิดจากความขัดแย้งเป็นครั้งสำคัญทางการเมืองทั้งใน
ทมิฬ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นช่วงที่สภาพการเมืองมีความขัดแย้ง
ระหว่างพลังอำนาจทางการเมือง และมีความสับสนอย่างสูงเนื่องจากเป็นช่วงของการ
เปลี่ยนแปลงทางอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหาร ซึ่งในที่สุดฝ่ายทหารได้กลับเข้ามาอำนาจ
อีกครั้งภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 นั้น ทหารได้เข้ามามีบทบาทหลักในการ
ปรารภนาทำการจัดตั้งกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารของรัฐบาล ซึ่งเป็นช่วงเวลา
เดียวกันกับที่พลเอกเปรม ได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญทางทหารที่เป็นกำลังหลักไม่ว่าในตำแหน่ง
แม่ทัพภาค หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกก็ตาม ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการเปิดโอกาสให้
สามารถใช้ตำแหน่งระดับสูงในกองทัพ เป็นเครื่องมือเข้าสู่การมีบทบาททางการเมืองบริหาร
และการเมืองระดับชาติ ทั้งที่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาของความรับผิดชอบโดยตรง
และจากการริเริ่ม โดยความรู้ความสามารถเฉพาะตัว

บทบาททางทหารของพลเอกเปรม จึงมีส่วนสำคัญต่อการสั่งสมทั้งอำนาจและบาร
มีอันเกิดจากหน้าที่ความรับผิดชอบของภารกิจในตำแหน่งจนเป็นที่กล่าวขวัญทั่วไปทั้งในระดับ
ภูมิภาคจนถึงระดับชาติ การเข้ารับมรดกชอบในเขต 16 จังหวัดภาคอีสาน ซึ่งเป็นเขตงาน
ที่การเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์มีความเข้มแข็งและรุนแรงกว่าในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ
นั้น บทบาทของผู้รับผิดชอบในเขตกองทัพภาคที่ 2 จึงได้รับความสำคัญตามไปด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาเฉพาะในส่วน of บทบาทการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามแนว
ทางของยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร ซึ่งในภายหลังได้รับการยอมรับเป็นแบบแผนที่น่า

ไปใช้ในภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วประเทศตลอดจนการยกระดับขึ้นเป็นนโยบายระดับชาตินั้น จะเห็นว่ามิใช่ข้อพิจารณาที่เป็นแง่บวกทางการเมืองที่สำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะปัญหาคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาที่ครอบคลุมกันทั้งด้านการเมืองและการทหาร ซึ่งจะได้นำมากล่าวพอเป็นสังเขปต่อไปนี้

1.3 แนวทางการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ด้วยยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร

พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำการเคลื่อนไหวและต่อสู้ทางการเมืองตามอุดมการณ์มาร์กซิสม์ มีเป้าหมายล้มล้างอำนาจรัฐนำการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง มีเครือข่ายปฏิบัติการครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตจังหวัดภาคอีสาน กองกำลังติดอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์ ได้ขยายฐานที่มั่นเป็นเขตอำนาจรัฐทำการปลุกระดมมวลชน เข้าร่วมขบวนการ และจับอาวุธต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาลเป็นผลให้กำลังฝ่ายรัฐบาล ได้รับความสูญเสียอย่างหนัก ปัญหาสำคัญที่สร้างความยากลำบากแก่ฝ่ายรัฐบาลในการทำการสู้รบปราบปรามก็คือปัญหาการแบ่งแยกระหว่างประชาชนกับผู้ร่วมขบวนการของฝ่ายตรงข้าม ตลอดจนความร่วมมือ สันนิบาตจากประชาชน โดยเฉพาะในเขตจังหวัดสกลนคร นครพนม และกาฬสินธุ์ ซึ่งเรียกว่าสมรภูมิภูพานั้น คอมมิวนิสต์ได้เข้ามามีอิทธิพลสูงมาก ปฏิบัติการทั้งทางด้านการเมืองและการทหารควบคู่กันไป ซึ่งสร้างความยากลำบากในการปราบปรามแก่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างมาก

ปัญหาคอมมิวนิสต์ซึ่งเรียกว่าสงครามปฏิวัติประชาชนนั้น ได้เกิดขึ้น และดำเนินต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 และได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ทำการปราบปรามมาโดยตลอด แต่ก็มิได้ทำให้คลี่คลายลงไปได้กลับยิ่งเพิ่มความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะสมัยที่รัฐบาลทหารเข้ากุมอำนาจการปกครองไม่ว่าสมัย จอมพลป. ปิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร หรือแม้แต่รัฐบาลพลเรือนอย่างสมัยนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี

กรัยวิเชียร หรือนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ตาม ได้ใช้วิธีการปราบปรามด้วยวิธีรุนแรงแบบทหาร มุ่งการจับกุม และดำเนินการตามกฎหมายที่ เรียกว่าพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเข้มงวด เป็นผลให้ปัญหา ได้สิ่งสมจบจนยากที่จะแก้ไข ได้ด้วยวิธีการแบบเดิมตามที่เคยใช้มาในอดีตของรัฐบาลยุคต่าง ๆ ⁵

ภายหลังจากที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับแต่งตั้งเข้ารับตำแหน่งเป็นรองแม่ทัพภาคที่ 2 ในปี 2516 ซึ่งต่อมาครองยศพลโทและได้เลื่อนเป็นแม่ทัพภาค 2 ในปี 2517 ในขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่ยึดคุกคามของคอมมิวนิสต์ในภาคอีสานกำลังทวีความรุนแรง และการต่อสู้ปราบปรามสงครามปฏิวัติเป็นภารกิจสำคัญที่กองทัพภาคที่ 2 เผชิญอยู่การแสวงหาหนทางในการต่อสู้เพื่อเอาชนะสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์จึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมาก ณ จุดนี้จึงเป็นที่มาของแนวทางการต่อสู้ตามแผนยุทธศาสตร์ใหม่ที่ เรียกว่า การเมืองนำการทหาร ซึ่งภายหลังจากการศึกษาสภาพปัญหา และยุทธศาสตร์ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาที่สั้น ๆ ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารก็ถูกนำมาใช้แทนแนวทางเดิมที่เป็นแบบทหารนำ

หลักการพื้นฐานของการดำเนินการทางการเมืองคือการลดเงื่อนไขสงคราม ซึ่งมี 2 ระดับคือเงื่อนไขทางจิตใจคือการให้ความเป็นธรรมและ ให้ความสะดวก เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการกับประชาชน ไม่รีด ไล่หรือใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมกับเงื่อนไขทางวัตถุคือการสร้างความเจริญแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดีขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มคนยากจน ⁶

⁵ โปรดดู พ. เมืองสมบุญ (อุดม ศรีสุวรรณ) สู่สมรภูมิภูพาน (สำนักพิมพ์มติชน : กรุงเทพมหานคร, 2532).

⁶ โปรดดู "ผ่าชีวิตและผลงานคนชื่อเปรม" หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 3 กันยายน 2531, หน้า 7.

ส่วนการดำเนินการแยกประชาชนออกจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ให้เอาศักยภาพ จัดตั้งมวลชนขึ้นเป็นองค์กรรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลุ่มไทยอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) กลุ่มอาสาป้องกันฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ราษฎรอาสาสมัครค้นหาท้องถิ่นและป้องกันปราบปราม อาชญากรรม (รส.นป.) ราษฎรอาสาและป้องกันตนเอง (รอป.) กองกำลังติดอาวุธ (กตอ.) กลุ่มเสียงชาวบ้านกลุ่มบางระจัน ชาวบ้านก๊กกั๊กถิ่น ราษฎรสามัคคี ราษฎรอาสาสมัครป้องกันชายแดน ราษฎรอาสาสมัครป้องกันผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อาสาป้องกัน อาชญากรรม อาสาบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นองค์การที่ก่อตั้งตามแนวคิดของหลักการแยก ประชาชนออกจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และต่อมาในภายหลัง ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง ให้เป็นแนวเดียวกันในรูปของ ไทยอาสาป้องกันชาติหรือ ทสปช. โดยให้มีศูนย์กลางในระดับ ต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ภาค จังหวัดและอำเภอ

การทำตามหลักเบื้องต้นในการดำเนินการทางการเมือง และการแยกประชาชน ออกจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ดังกล่าว ได้ส่งผลสะท้อนอย่างสำคัญต่อสถานการณ์การสู้รบ ของสงครามประชาชนและอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ ได้ลดความรุนแรงลงเรื่อย ๆ ทั้ง ทางด้านการเมืองและการทหาร ที่สำคัญคือความสามารถช่วงชิงมวลชนที่เข้าเป็นแนวร่วมกับ พรรคคอมมิวนิสต์ให้กลับคืนเข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาล ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของรัฐใน การต่อต้านการเคลื่อนไหวคุกคามของขบวนการปฏิวัติ ในรูปขององค์กรจัดตั้งของมวลชนรูป แบบต่าง ๆ ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ก็ได้วางอาวุธเข้ามาปรับตัวกับรัฐบาลจำนวนมาก ทั้งใน ระดับพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญของพรรคและสมาชิกแนวร่วมทั่วไป

ความสำเร็จของแนวยุทธศาสตร์การต่อสู้กับสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์ แห่งประเทศไทย ซึ่งได้มีการริเริ่มขึ้นในกองทัพภาค 2 โดยการนำของพลโทเปรม ติณสูลานนท์ ได้ส่งผลให้ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร ได้รับความสำคัญและถือเป็นแบบอย่างใช้ กับส่วนอื่นทั่วประเทศ มีการปรับตัวด้านโครงสร้างทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ

เอกชน ฝ่ายทหาร ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และพลเรือน ผลวงที่สำคัญคือการทำรถไฟปรมาณู ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและได้รับพระราชทานยศเป็นพลเอกในปี 2520 และได้เลื่อนเป็นผู้บัญชาการทหารบกในปีต่อมา แนวคิดนี้จึงสามารถแพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางภายในเวลาอันรวดเร็ว เช่นเดียวกัน

โดยเฉพาะภายหลังจากที่ได้เข้าสู่ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ในฐานะที่ปรึกษารัฐบาลในปี 2523 แนวยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารจึงได้รับการยกระดับขึ้นเป็นนโยบายระดับชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 66/2523⁷ ซึ่งประกอบด้วยสถานะและบทบาทความสำคัญ ดังจะได้นำมากล่าวพอเป็นสังเขปคือ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 เมษายน 2523 ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ เรื่องแผนรุกรานทางการเมือง ที่มุ่งมุ่งหมายใช้ทางด้านการเมือง เพื่อยุติสงครามปฏิวัติให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ด้วยการรุกรานทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแนวเดียวกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เป็นนโยบายแห่งชาติที่มีจุดมุ่งหมายใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้กับสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์ โดยมีสาระที่เห็นหลักไปทางด้านการเมืองและทางด้านการเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม.

สาระสำคัญและจังหวะของคำสั่งดังกล่าวนับได้ว่าเป็นแนวนโยบายที่มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับเงื่อนไขสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น กล่าวคือ ทั้งสถานการณ์ภายนอกที่คอมมิวนิสต์ในอินโดจีนได้ครอบงำทั้ง 3 ประเทศ คือ เวียดนาม เขมร ลาว และเป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างจีน-โซเวียตกำลังตึงเครียด ส่วนภายในประเทศแม้การสู้รบด้วยอาวุธของคอมมิวนิสต์จะอ่อนลงบ้าง แต่ก็ยังอยู่ในช่วงแผนยุทธศาสตร์ "ป่าประสาธน์เมือง" ซึ่งภายในเมืองได้มีการจัดตั้งเคลื่อนไหวกว้างในระดับสูง

ประกอบด้วยแนวนโยบายตามคำสั่งดังกล่าว ไม่เคยปรากฏว่า ได้มีการริเริ่มใช้ในสมัยรัฐบาลใดมาก่อน โดยเฉพาะแนวคิดที่เปิดโอกาสให้พรรคคอมมิวนิสต์ เปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธมาเป็นการต่อสู้โดยวิธีสันติ ดังเช่นตอนหนึ่งของคำสั่งระบุว่า

"...พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ยังดำรงเจตนาอันแน่วแน่ในการทำสงครามปฏิวัติเพื่อยึดอำนาจรัฐโดยใช้เงื่อนไขประชาธิปไตยเป็นหลัก และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เปิดให้สนับสนุน ได้พลิกแปลงสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงได้ เป็นประโยชน์ต่อตน โดยให้ความสำคัญอย่างที่สุดต่อการสร้างแนวร่วมทุกระดับเพื่อสร้างสถานการณ์ปฏิวัติและสร้างสถานการณ์ต่างลัทธิ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการเปลี่ยนความขัดแย้งภายในให้เป็นสงครามประชาชาติ..."

ทั้งนี้เพราะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 2 ด้าน คือ ด้านการเมืองและด้านการทหาร ทางด้านการเมืองนั้นพรรคคอมมิวนิสต์ ใช้ยุทธศาสตร์รุกทางด้านการเมืองด้วยสงครามปลดแอก ส่วนทางด้านการทหาร ใช้ยุทธศาสตร์รับทางด้านทหารด้วยสงครามยึดเขี้ยว การตอบโต้ด้วยแนวนโยบายตามคำสั่ง 66/2523 จึงเป็นการรับและรุก เพื่อโต้ตอบการรุกทางด้านการเมืองด้วยการทำสงครามปลดแอกของพรรคคอมมิวนิสต์ เพราะพรรคคอมมิวนิสต์จะยึดตามแนวยุทธศาสตร์ทางการเมืองไว้โดยต่อเนื่อง

ทั้งด้านการโฆษณาชวนเชื่อ ทั้งด้านการปลุกระดมมวลชนและการจัดตั้งมวลชนเป็นองค์การ
แนวร่วม

สงครามปลดแอกของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นลักษณะของสงคราม
ประชาชนที่มีความหมาย 2 ประการคือ การปลดแอกทางประชาชาติ คือปลดแอกจากการ
ครอบงำของต่างชาติที่เรียกว่าจักรวรรดินิยม และการปลดแอกประชาธิปไตย คือปลดแอก
จากระบอบประชาธิปไตยและจากระบบเศรษฐกิจที่มีเจ้าที่ดินเป็นใหญ่ หรือระบบศักดินา ดัง
นั้นการปลดแอกประชาชาติจึงอยู่ในรูปทางสงครามประชาชาติ ปลดแอกประชาธิปไตยจึงอยู่
ในรูปของสงครามกลางเมือง ซึ่งความจำเป็นในการใช้สงครามปลดแอกเพื่อบรรลุผลทาง
การเมืองนี้ ก็เพราะพรรคคอมมิวนิสต์ เชื่อว่าลักษณะสังคมไทยเป็นสิ่งคั่งเมืองขึ้นถึง
ศักดินาและกึ่งทุนนิยม โดยอาศัยประเด็นดังกล่าวเป็นจุดอ่อนของระบบการปกครองที่ยังไม่
เป็นประชาธิปไตยซึ่งนำแนวทางการปฏิบัติ โดยการปลุกระดมมวลชนเข้าเป็นแนวร่วมทำ
สงครามปฏิวัติขั้นแตกหักเพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐ

และโดยที่แนวนโยบายการเมืองนำการทหารมีรากฐานที่อิงอยู่บนหลักการที่เข้า
ใจแนวคิดและยุทธศาสตร์ของพรรคคอมมิวนิสต์ แนวนโยบายดังกล่าวจึงสามารถเป็นเครื่องมือ
สำคัญอันหนึ่งในการขยายบทบาทการต่อสู้ในสงครามปฏิวัติของกองทัพ โดยเฉพาะการ
ครอบคลุมนโยบายที่หลากหลายในรูปของ "การนัดหมายประชาธิปไตย"

1.4 แนวยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่

66/2523

การแปรสถานะภาพโดยการยกระดับจากแนวยุทธศาสตร์การเมืองนำการ
ทหารมาเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 นับเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายกองทัพ
ในการเข้ามีบทบาทนำในฐานะผู้เร่งรัดพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ บทบาทดังกล่าวได้
ดำเนินควบคู่กันทั้งในด้านยุทธศาสตร์และยุทธวิธี โดยเฉพาะการที่กองทัพ เป็นตัวหลักในการ

สร้างเอกภาพขององค์กรอำนาจนำการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ โดยพันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุดของกองทัพ คือ หน่วยราชการฝ่ายต่าง ๆ ลงจนถึงองค์กรประชาชนระดับชาวบ้าน ยุทธศาสตร์ของแนวนโยบายการเมืองนำการทหารตามคำสั่ง 66/25223 จึงเป็นการสร้างองค์กรนำโดยข้าราชการร่วมกับประชาชน โดยกองทัพ เป็นแกนนำ อาศัยยุทธวิธีที่ใช้องค์กรนำดังกล่าว ไปสร้างแนวทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญข้อสังเขปได้กล่าวต่อไปนี้คือ

องค์กรนำที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน และสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้เป็นจริง โดยเฉพาะความปรารถนาขั้นพื้นฐานสำคัญของประชาชนคือ

1. ทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีความสุขปราศจากการกดขี่ขูดรีดและอิทธิพลต่าง ๆ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. ทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นเจ้าของพรรคการเมือง เป็นเจ้าของประเทศ

3. ทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีความหวัง มีอนาคตและมีความรู้สึกว่ามีชาติมั่นคง

ตั้งแต่นั้นแนวทางปฏิบัติตามแนวนโยบายการเมืองนำการทหารของคำสั่งที่ 66/2523 ตามแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยจึงมีภารกิจสำคัญ 2 ส่วน คือ การสร้างความรู้สึกและความเข้าใจแก่ประชาชน ว่าอำนาจการปกครองเป็นของประชาชน อันได้แก่การทำลายอำนาจเผด็จการ และการกำจัดอิทธิพล ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ อีกส่วนคือการสร้างเสรีภาพของบุคคลให้สมบูรณ์ อันได้แก่การทํากฎหมายให้มีลักษณะสมกับที่เป็นธรรมมีความเสมอภาค ซึ่งความกว้างขวางของแนวนโยบายดังกล่าว ได้ครอบคลุมในส่วนต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

ส่วนของระบบราชการ เกี่ยวกับระบบราชการ ได้กำหนดแนวทางปรับปรุงให้เป็นประชาธิปไตย ให้ข้าราชการมีประสิทธิภาพ มีจิตสำนึกทางการเมือง และจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชน ให้ความยุติธรรมต่อประชาชนอย่างครบถ้วน เร่งปราบคอร์รัปชันโดยด่วน และเจียดขาดจริงจัง โดยระยะแรกนั้นให้มุ่งแก้ไขในระดับสูง โดยเฉพาะระดับหัวหน้าหน่วยก่อนเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ระดับรอง ๆ ลงไป นอกจากนี้ยังให้ระบบราชการกระจายอำนาจให้มากขึ้น โดยแก้ไขโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการไปสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการในระดับต่าง ๆ สามารถตัดสินใจหรือสั่งการในเรื่องรับผิดชอบที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติและเพื่อให้เกิดความฉับไวมากยิ่งขึ้น

ส่วนของประชาชนให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้มีประสบการณ์ในการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น ให้ปฏิบัติในระดับใกล้ตัวตั้งแต่สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้านในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งสหกรณ์

ส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการที่ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเสรีนิยม ซึ่งมีจุดอ่อนในด้านกลไกของรัฐ การจัดสรรทรัพยากรและการกระจายประโยชน์ทำให้กลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่มมีโอกาสและสามารถใช้อิทธิพลผูกขาดทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมและความยากไร้ทางวัตถุในหมู่ประชาชน และมีส่วนก่อให้เกิดเงื่อนไขสังคม นอกจากนี้ยังปรากฏว่ากลุ่มผูกขาดทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม สามารถสร้างพลังต่อรองทางการเมืองให้ได้สูง จนเป็นเหตุให้เป็นอุปสรรคและขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยได้

ส่วนที่เกี่ยวกับมวลชนชั้นฐาน ได้แก่ กรรมกร ชาวจีน ชาวนา ซึ่งมีความสำคัญในฐานะที่จะชี้นำการปฏิวัติประเทศไทย เป็นเป้าหมายในการแย่งชิงมวลชนของกลุ่มการเมืองทุกกลุ่ม รวมทั้งกลุ่มคอมมิวนิสต์ สนับสนุนให้มืองค์กรจัดตั้งมวลชนชั้นฐาน ที่มีแนวทางประชาธิปไตยช่วงชิงการทำให้ตกเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ ทำลายการจัดตั้งของ

พรรคคอมมิวนิสต์ที่แทรกซึมอยู่ในองค์กรจัดตั้งเหล่านี้ และให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตย

ส่วนที่เกี่ยวกับนักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษที่มีความตื่นตัวทางการเมืองสูงใฝ่หาประชาธิปไตย และความเป็นธรรมในสังคมและเป็นเป้าหมายของคอมมิวนิสต์ใช้เป็นแนวร่วมพื้นฐาน ตามแนวนโยบายซึ่งจึงเปิดโอกาสให้นักศึกษา นักเรียน มีเสรีภาพ ทำกิจกรรมต่าง ๆ และกิจกรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบของสถานศึกษา สนับสนุนการเคลื่อนไหวที่สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ช่วงชิงการนำไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์เปิดโอกาสให้เข้าร่วมกันทางการในการแก้ไขปัญหาคือเป็นเงื่อนไขสงคราม เพื่อให้นักเรียน นักศึกษาเห็นความตั้งใจของทางการในการแก้ไขปัญหาคือ ตลอดจนทราบถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคด้วย

ส่วนกลุ่มก้าวหน้าทางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้นและผู้กลับมาจากป่า กลุ่มหาแนวทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาคือของประเทศ กลุ่มคอมมิวนิสต์ กลุ่มแนวร่วมรวมทั้งกลุ่มแนวทางการเมืองประชาธิปไตยอื่น ๆ แนวนโยบายนี้ให้เคลื่อนไหวในแนวทางที่ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มแสดงความคิดเห็นภายในกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ส่วนที่เกี่ยวกับสื่อมวลชน สนับสนุนสื่อมวลชนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและให้ความรับผิดชอบในการเสนอข่าวรวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงพยายามสร้างความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนมากขึ้น ทางด้านกลุ่มทหารและผู้อาวุศให้ทำความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องและให้คำจูงระบอบประชาธิปไตย

1.5 สรุป

เกี่ยวกับความเป็นมาตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นทั้ง ในด้านการรับราชการทหาร การเข้ามามีบทบาทและตำแหน่งทางการเมืองในระหว่างที่รับราชการ การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ด้วยยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร และการผลักดัน

ดัชนีเศรษฐศาสตร์การเมืองนำการทหารขึ้นสู่นโยบายระดับชาติ ตามคำสั่งสำนักนายก
 รัฐมนตรีที่ 66/2523 นั้นจะเห็นได้ว่ากลไกราชการของกองทัพได้เป็นเป้าหมายที่สำคัญใน
 การผูกพันให้พลเอกเปรมได้โตเต้าและเติบโตมาตามลำดับสายงาน บทบาทและความ
 รับผิดชอบในตำแหน่งสำคัญของกองทัพ โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับบริหารนับแต่ที่ดำรง
 ตำแหน่งรองแม่ทัพภาค 2 รับผิดชอบงานในเขต 16 จังหวัดภาคอีสาน เป็นต้นมา ได้เปิด
 โอกาสให้พลเอกเปรมได้แสดงบทบาทที่สำคัญถึงระดับนโยบายระดับชาติ ซึ่งเป็นเงื้อมมือ
 ที่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองและสังคมที่กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ได้มี
 ความพยายามในการที่จะประนีประนอมกันมากขึ้นนับแต่ภายหลังการขัดแย้งครั้งสำคัญทั้งกรณี
 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519
 ความพยายามในการประนีประนอมได้ปรากฏในรูปของแนวความคิดปฏิรูปทางการเมืองตาม
 บทบาทการผลักดันของกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร

หากพิจารณาในอีกด้านที่เป็นช่วงเวลาแห่งการสั่งสมผลความสำเร็จในวิชาชีพ
 ของการรับราชการทหารนั้น กล่าวได้ว่าพลเอกเปรมในฐานะที่เป็นผลผลิตจากกลไกรัฐฝ่าย
 กองทัพ ได้สัมผัสกับแง่มุมของชีวิตที่มีกลุ่มเกี่ยวข้องกับการเมืองอันเป็นการสั่งสมประสบการณ์
 ด้านการเมืองมาในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการสัมผัสในระดับของการเข้าใจสภาพปัญหาและ
 การเข้าใจถึงเงื่อนไขทางการเมืองในการต่อสู้กับสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่ง
 ประเทศไทย และความล้มเหลวทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการมี
 โอกาสเข้าร่วมในการกำหนดแนวนโยบายสำคัญ การเข้าร่วมคณะปฏิรูปนำรัฐประหารยึด
 อำนาจการปกครอง ซึ่งล้วนเป็นทรัพยากรและประสบการณ์ทางการเมืองอันเป็นบทบาท
 ผลักดันชั้นสู่อำนาจสูงสุดทางการเมืองในระยะเวลาดังกล่าวถึงในตอนต่อไป

2. ทรัพยากร การเรียนรู้และประสบการณ์ทางการเมือง

ที่กล่าวมาในส่วนของความเป็นมา นั้น สะท้อนให้เห็นว่าทั้งในช่วงก่อนและระหว่างช่วงเวลา ขณะที่ยังเอกเปรมได้ก้าวเข้าสู่การมีบทบาทและอำนาจทางการเมือง ทั้งโดยการบรรลุถึงตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองในฐานะผู้บัญชาการทหารบก และการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก่อนก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดทางการเมือง ในฐานะผู้นำคณะรัฐบาลนี้ ได้ผ่านพ้นช่วงเวลาของการสั่งสมทั้งด้านประสบการณ์ การเรียนรู้ และการใช้ทรัพยากร อันเป็นเครื่องมือ และช่องทางอันสำคัญที่นำไปสู่การก้าวขึ้นเป็นผู้นำสูงสุดทางการเมือง ยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 16 ของไทย

ทรัพยากรกับอำนาจจึงเป็นคู่แฝดของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แม้ว่าปัจจัยทรัพยากรในแต่ละระบบสังคม-การเมือง จะมีความแตกต่างกันและมีประสิทธิภาพต่อการบรรลุถึงปัจจัยอำนาจไม่เท่าเทียมกัน แต่ความสามารถเฉพาะตัวของผู้ครอบครองและใช้ทรัพยากรกับความสอดคล้องของปัจจัยแวดล้อมที่เกื้อกูล ย่อมส่งผลในการกำหนดประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพควบคู่กัน ไป

โรเบิร์ต ดาห์ล กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรกับอำนาจว่า ทั้งอำนาจอิทธิพล และอำนาจหน้าที่ที่มีที่มาจากทรัพยากรทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น บางคนมีทรัพยากรแตกต่างกัน บางคนใช้ทรัพยากรในการเพิ่มอิทธิพลทางการเมือง และบางคนก็นำทรัพยากร ไปใช้ด้วยทักษะและความชำนาญที่แตกต่างกัน ทรัพยากรทางการเมืองจึงเป็นหนทางทำให้คนมีอำนาจ-อิทธิพลมากกว่าคนทั่ว ๆ ไป ดังนั้นความไม่เท่าเทียมในการครอบครองทรัพยากรทางการเมือง เช่น เงิน ชั่ววสาร อาหาร การใช้กำลัง ตำแหน่ง การงาน พวกน้อง สถานะภายในสังคม สิทธิในการออกกฎหมาย และการออกเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คนมีอำนาจทางการเมืองแตกต่างกัน โดยเฉพาะ

การที่คนมีความแตกต่างกันในทรัพยากรอย่างน้อย 4 ด้านด้วยกันคือ ประการแรกความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในตำแหน่งหน้าที่ เช่น ตำแหน่งที่มีความสำคัญในด้านของการควบคุมกำลังบังคับและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ตีความมากกว่า ประการที่สอง ความแตกต่างโดยกำเนิด เช่น เพศชายมีความแข็งแรงกว่าเพศหญิง ซึ่งมีกำลังทางกายภาพสูงกว่า หรือในด้านของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม ระดับการศึกษา และสติปัญญา ประการที่สาม ความแตกต่างทางชีววิทยาและมรดกทางสังคม ประสบการณ์ ผลตอบแทนจากการผลิต และแรงจูงใจและเป้าหมายซึ่งไม่ใช่ทุกคนจะมีแรงจูงใจทางการเมืองเท่าเทียมกันหมด การเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำได้รับทรัพยากรทำให้บางคนมีอิทธิพลและอำนาจมากกว่าคนอื่น ประการสุดท้าย คือการได้รับผลตอบแทนจากเป้าหมายที่แตกต่างกัน⁶

เช่นเดียวกับลาสเวล ซึ่งให้ความสำคัญกับทรัพยากรอำนาจในแง่ที่ว่า อำนาจนั้นมีฐานอยู่ในปรากฏการณ์ต่าง ๆ เช่น การได้รับการสนับสนุนจากการเลือกตั้ง ทักษะความชำนาญงาน ความมั่งคั่งร่ำรวย ความสมถะวางตัวเหมาะสม เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้อาจแปรเปลี่ยนมาเป็นอำนาจได้ ในแง่นี้จึงเป็นที่สังเกตว่าผู้ที่มีและใช้อำนาจมากมักจะมีแหล่งอำนาจหรือทรัพยากรจำนวนมาก ขณะเดียวกับแหล่งอำนาจเหล่านี้ก็ยังสามารถแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจได้ง่ายกว่าอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งทรัพยากรอำนาจ ก็คือปัจจัยที่บุคคลนำมาใช้ให้เกิดอำนาจขึ้นเอง ซึ่งมีอยู่หลายด้านด้วยกัน เช่น การเป็นเจ้าของ อาภรณ์ การได้ครอบครองปัจจัยที่อาจแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจได้ เช่น ทรัพย์สินเงินทอง ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะที่ดี เป็นต้น หรือการได้ดำรงตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในองค์การ อาภรณ์

⁶ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, Yale University Prentice Hall of India Private Limited (New Delhi : 1975), pp.14-38.

ตำแหน่งระดับนำในกระทรวง กองทัพ ธนาคาร กรมตำรวจ และสมาคมรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น หรือการได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น อาทิ การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐสภาเพื่อโอกาสในการ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น หรือการเป็นเจ้าขององค์การ อาทิ เจ้าของธนาคาร ธุรกิจ โรงงาน ฯลฯ ซึ่งการเป็นเจ้าของก็อาจให้อำนาจที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นกับขนาด คุณสมบัติของสมาชิก ความสัมพันธ์กับกลุ่มเกลี้ยวของสมาชิก ระเบียบวินัย บุคลากร และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน⁹

จึงกล่าวได้ว่า การมีอำนาจและความมากน้อยของอำนาจนั้นมีความผูกพันกับการมีและความมากน้อยของทรัพยากรทางการเมือง (political resources) ด้วย ขณะที่เดียวกันการกระจายทรัพยากรทางการเมืองในระบบสังคม-การเมืองนั้น มักจะไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้บุคคลมีความเหลื่อมล้ำกันในการ ได้ครอบครอง และการแสวงหาอำนาจจากการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะในสังคมกำลังพัฒนาฐานะอำนาจและตำแหน่งทางราชการ โดยเฉพาะในกองทัพจะเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าทรัพยากรด้านอื่น ๆ แต่กระนั้นก็ตาม ยังขึ้นอยู่กับความสามารถและทักษะในการ ใช้ทรัพยากรของผู้ที่ครอบครองทรัพยากรนั้นอยู่ด้วย ทรัพยากรที่มีอยู่อาจมีความหมายน้อยหรือ ไม่มีความหมายอยู่เลยก็ได้ ถ้าผู้ใช้ไม่มีทักษะหรือความสนใจที่จะ ใช้ทรัพยากรเพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ William A. Gamson. Power and Discontent (Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1968), Chapter 12.

การศึกษาเปรียบเทียบผู้นำการเมืองที่เป็นทหารของไทย ระหว่างจอมพล
ป.พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยสุจิต บุญงการ¹⁰ ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำ
ทหารไทยทั้ง 2 คนเข้าสู่อำนาจ ใช้อำนาจและรักษาอำนาจโดยอาศัยทรัพยากรหลัก ๆ 4
ด้านด้วยกันคือ กำลังทหาร บุคลิกภาพ การครอบครองอำนาจรัฐบาลและความชอบธรรม

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นผู้นำการเมืองไทยในอีกช่วงสมัยหนึ่งที่มีระยะ
ห่างจากผู้นำทหารดังกล่าวเป็นเวลาประมาณเกือบ 20 ปี แต่ก็ได้รับคุณูปการที่เป็นมรดกตก
ทอดจากผู้นำรุ่นก่อนหลายประการ แม้ว่าการเข้าสู่อำนาจของพลเอกเปรมมิได้มาจากการ
ใช้กำลังทหารนำรัฐประหารยึดอำนาจโดยตรง แต่ก็มีประสบการณ์ในบทบาทดังกล่าวมาก่อน
รวมทั้งการเติบโตมาจากกลไกกองทัพ และมีกำลังอำนาจทางการเมืองเป็นฐานอำนาจสนับสนุน
ที่เข้มแข็ง

2.1 ทรัพยากรทางการเมืองกับสถานการณ์ทางอำนาจ

บทบาททางการเมืองของทหารในระบบการเมืองไทย ปรากฏชัดมากนับ
แต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา บทบาทของทหารครอบคลุมทั้ง
ในฐานะกุมอำนาจบริหารประเทศในฐานะผู้นำรัฐบาล รัฐมนตรี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภา
บัญญัติแห่งชาติ และการเป็นกลุ่มอิทธิพลกดดันรัฐบาลด้านนโยบายการบริหารประเทศ และ

¹⁰ ไพโรตดู สุจิต บุญงการ "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพลป. พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ในรักเมืองไทย เล่ม 1 สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 83-124.

ผลประโยชน์ของทหารในช่วงเวลาที่ยิ่งตติวรชของระบอบประชาธิปไตย เกิดเหตุการณ์รัฐประหารที่สำเร็จถึงเกือบ 10 ครั้ง ทั้งเป็นการช่วงชิงอำนาจในระหว่างผู้นำทหารด้วยกันเองและผู้นำพลเรือน กล่าวโดยการรวมผู้นำทหารจะเป็นฝ่ายครองอำนาจในช่วงเวลายาวนานที่สุด โดยเฉพาะในช่วงสมัยที่ปกครองโดยจอมพลป.พิบูลสงครามและ จอมพลถนอม กิตติขจร

พลเอกเปรม เข้ารับราชการทหารตั้งแต่สมัยที่จอมพลป. พิบูลสงครามครอบครองอำนาจการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นช่วงที่บทบาทของกองทัพได้รับการส่งเสริมและขยายบทบาทเพื่อไกล่ไกล่ไปฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งต่อเนื่องมาจนถึงยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้มีนโยบายขยายบทบาทของทหารโดยกว้างขวาง

นับแต่เข้ารับราชการทหารในครั้งแรกเมื่ออายุ 21 ปี พลเอกเปรมก็ได้เข้าสู่สมรภูมिसังครามอินโดจีน เมื่อ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นสงครามเรียกร้องดินแดนคืนจากประเทศฝรั่งเศส และในเวลาไล่เลี่ยของปีเดียวกันก็ได้เข้าสู่สงครามในสมรภูมิเชียงตุงร่วมกับกองทัพญี่หนายนอกประเทศ ในฐานะผู้บังคับหมวดทหารมียานเกราะภายใต้การบังคับบัญชาของหลวงเสรี เรืองฤทธิ์ แม่ทัพ และจอมพลถนอม ชูณหะวัณ รองแม่ทัพบูรพา¹¹ ภายในช่วงเวลา 4 ปี ได้เลื่อนยศเป็นร้อยเอกรับตำแหน่งใหม่เป็นผู้บังคับกองร้อยที่ลพบุรี เมื่อ พ.ศ. 2488 และอีก 5 ปีต่อมาได้เลื่อนยศเป็นพันตรีดำรงตำแหน่งผู้บังคับกองร้อยที่ 3 กองพันทหารม้าที่ 4 จังหวัดอุดรดิษฐ์ และเป็นรองผู้บังคับการจังหวัดทหารบกอุดรดิษฐ์อีกตำแหน่งหนึ่งเมื่อ พ.ศ. 2493 นอกจากนี้ยังได้รับทุนของกองทัพบก ไปเรียนที่โรงเรียนยานเกราะของกองทัพบกสหรัฐ และได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ในแผนกวิชายุทธวิธี กอง

¹¹ อ้างใน "ผ่าชีวิตและงานคนชื่อเปรม" หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 23-26

การศึกษาโรงเรียนยานเกราะ และได้เลื่อนเป็นพันโทและพันเอกในตำแหน่งอาจารย์วิชาทหารโรงเรียนยานเกราะ และผู้บังคับกองพันทหารม้าที่ 5 กรมทหารม้าที่ 2 และรองผู้บัญชาการโรงเรียนทหารม้ายานเกราะ ตามลำดับ ¹²

ประสบการณ์ในช่วงต้นของการรับราชการทหาร ทั้งในสมรภูมिसงครามอินโดจีน และสงครามมหาเอเชียบูรพาหรือสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลอดจนการเข้ารับการศึกษาดูงานจากต่างประเทศ และตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนทหารม้ายานเกราะนั้นเป็นช่วงเวลาที่ได้รับคำสั่งสมประสบการณ์ด้านวิชาชีพ ที่เป็นหนทางได้เข้าขั้นสู่ความก้าวหน้าในตำแหน่งทางทหารภายในกองทัพบกเป็นที่ชัดเจนมาก กล่าวคือ การเข้าสู่สงครามได้พบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่นำมาใช้เป็นบทเรียนในการปรับปรุงกองทัพ เช่น ปัญหาด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านการส่งกำลังบำรุงทั้งทางด้านกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ ประกอบกับการได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ได้รับการฝึกฝนทั้งทางด้านภาษา และโลกทัศน์ที่กว้างขวางขึ้น จนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ประจำในโรงเรียนทหารม้ายานเกราะ และผู้บังคับบัญชาการโรงเรียนในที่สุด ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการสั่งสมอำนาจ บารมี ในฐานะอาจารย์ที่มีลูกศิษย์และผู้บังคับบัญชามีผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนมาก

ผลพวงที่ติดตามมากับตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบคือการมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของคนหมู่มาก และผู้บังคับบัญชาระดับสูง นั่นคือการเติบโตในสายงานที่เกี่ยวข้องกับทหารม้ายานเกราะ โดยได้เข้าดำรงตำแหน่งสูงสุด เมื่อได้เลื่อนยศเป็นพันเอกและได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้บัญชาการทหารม้า และผู้บัญชาศูนย์การทหารม้า จังหวัดสระบุรีในตำแหน่งพลตรี

¹² เรื่องเดียวกัน วันที่ 28-31 สิงหาคม 2531) หน้า 7-8.

ความสำคัญของตำแหน่งทางราชการ ในกองทัพที่เลื่อนชั้นในระดับที่สูงขึ้น ได้ส่งผล
 ให้บทบาทผู้ดำรงตำแหน่งมีความสำคัญตามไปด้วยเช่นกัน ระหว่างดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชา
 การศูนย์การทหารม้าที่จังหวัดสระบุรี ในยศนั้นเอกอยู่ชั้น พลเอกเปรมได้เป็นที่รู้จักศรัทธา
 ทั้งในหมู่ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน ซึ่งเป็นการผสมผสานทั้งบทบาทในตำแหน่งหน้าที่และ
 บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถเฉพาะตัวควบคู่กันไป ในช่วงเวลาดังกล่าว พลเอกเปรม
 จึงได้รับการยกย่องจากชาวบ้านและผู้ใต้บังคับบัญชาในด้านของหลักปฏิบัติวิธีการทำงานและ
 การปฏิบัติตัว เช่น ความสามารถในการคลี่คลายสถานการณ์ การขัดแย้งระหว่างทหารกับ
 นักหนังสือพิมพ์ในจังหวัดสระบุรีในลักษณะที่สร้างความพอใจให้แก่คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย การวาง
 ตัวสมณะ ไม่ถือตัว การเอาใจใส่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา โดยให้การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่บุตร
 หลานของผู้ใต้บังคับบัญชา การสอนงาน และการปรับปรุงสภาพการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพ
 สิ่งเสริมขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ดังเช่นในตอนหนึ่งของบันทึกเรื่อง "ผ่าชีวิตและงาน
 คนชื่อเปรม" ที่ว่า

"...ตั้งแต่เป็นรองผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้าแล้ว เราทำให้สายการบังคับบัญ
 ษาของศูนย์ฯ กระฉับกระเฉงขึ้น ก่อนหน้าการปฏิบัติหน้าที่ยังเป็นแบบเก่า ๆ ไปเรื่อย ๆ
 แต่เมื่อพลเอกเปรมมาเป็นรอง ผบ.ศูนย์ฯทำให้ทุกคนมีความรู้สึกที่ "ต้องทำงานกันนะ"
 และต้องทำงานให้เต็มชั่วโมงด้วย การวิธีทำงานใหม่โดยไม่ให้ใครกระทบกระเทือนใจ ทำ
 ให้ตนกระวีกระวาดมาทำงานกันแต่เช้าและเลิกหลังเวลา.... เมื่อ พลตรีเปรมมาเป็น ผบ.
 .ศูนย์การทหารม้าเต็มตัว จักรกลทุกตัวทั้งเล็กและใหญ่ได้หมุนอย่างเต็มที่ระบบงาน "เช้า
 ซาม เย็นซาม" หรือ "เรดเทป" หมดไป... ท่านสอนพวกเราว่า "หญิงในเกียรติและ
 ผยองในเหล่า" วาทะของท่านได้ปลุกใจให้ทหารม้าได้รำลึกถึงวิญญานเก่า ๆ ที่อดีตทหาร
 ม้า เขาได้แสดงเอาไว้ และเป็นแหล่งที่มีชื่อเสียงช้านาน เรียกได้ว่าท่านเป็นตนปลุกวิญญาน
 ทหารม้าขึ้นมาอย่างแท้จริง ไม่ใช่ปลุกให้ตน เขาหมั่นไส้ แต่ปลุกให้ทหารม้าเกิดความรู้สึกว่า

ตัวเองที่มีค่า มีค่าเป็นทหารเหล่าหนึ่งของกองทัพบก ซึ่งจะขยายเสียมิได้ ความรู้ในทางวิชาการเกี่ยวกับเหล่า ท่านแสดงให้เห็นว่าท่านรู้ชัดเจน... ได้ออกตรวจเยี่ยมหน่วยทหารม้าอยู่ตลอดเวลา อย่างภาคใต้ไม่เคยมีใครลงไป เขาเป็นคนแรกที่ไปตรวจเยี่ยมอยู่เสมอ นี่เป็นการริเริ่มอีกแบบของเขา และกลายเป็นแบบฉบับของการทำงานซึ่งหน่วยต่าง ๆ ของเหล่าทหารม้ายึดถือมาจนในปัจจุบัน... ตอนนั้นท่านกำลังคิดสร้างบ้านที่ชอยสุภางษ์ ลาดนร้าว ซึ่งต่อมาได้ยกให้ พ.อ. มนูญ รูปขจร ไป... อย่างเงินราชการก็เช่นกัน ท่านได้เริ่มแบบฉบับว่าถ้าเป็น เรื่องราชการก็ต้องเป็นเรื่องราชการ... ท่านไม่ยอมเบียดบังเอาผลประโยชน์มาเป็นส่วนตัว ในเรื่องส่วนตัวท่านก็มีสติปัญญาที่จะทำของท่านได้เอง จึงเป็นที่เลื่องลือกันว่าท่านตรงไปตรงมา.. พลตรีเปรมไม่ใช่แต่ริเริ่มแบบฉบับของการทำงานริเริ่มในการเป็นตัวอย่างของความซื่อสัตย์ แต่เขายังริเริ่มการดำเนินชีวิตและการเข้าสังคมของเหล่าทหารม้า ท่านได้เปลี่ยนวิธีการในด้านการสังคมเสียใหม่ ทำให้เหล่าทหารม้ามีประเพณีที่ทำให้เกิดความสง่าและความภาคภูมิใจในอดีต ซึ่งมีอยู่ 2 แบบคือ แบบสมณะอยู่แต่กับบ้าน ไม่ยุ่งกับใครทั้งสิ้น กับอีกพวกหนึ่งกินเหล้าเมาหยำเปแล้วกอดคอกันเมาจนถึงเช้า แต่ท่านอยู่ในสายกลางซึ่งงานก็ต้องมีสังคมแต่ท่านได้ปรับวิธีการให้ดูแล้วสุมาร์ท ดูสวย ภาพของงานจะมีเกียรติ... ตามธรรมเนียมของทหารม้า เรียกคำว่าพ่อต่อหัวหน้าเหล่าหรือพ่อม้าผู้น้อยก็เป็นลูกหรือลูกม้าเมื่อท่านเป็น พบ. ศูนย์ท่านก็เป็นพ่อม้าแต่พวกทหารรักท่านและเคารพท่าน จึงเรียกว่าปากันมาตลอด ¹³

การรับผิดชอบในตำแหน่งระดับสูงสามารถพัฒนาลักษณะเด่นในบุคลิกเฉพาะตัวให้เป็นที่ยอมรับ ศรัทธา จึงได้รับการกล่าวขวัญจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งผู้ใต้บังคับบัญชา ประชาชน

¹³ เรื่องเดียวกัน วันที่ 31 สิงหาคม และ 1 กันยายน 2531, หน้า 7-8.

โดยเฉพาะนักหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพอันหนึ่งในการสร้างความมีชื่อเสียงให้แก่พลเอกเปรม จึงเห็นได้ว่าในระหว่างที่รับผิดชอบงานในตำแหน่งผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้าอยู่ที่จังหวัดสระบุรีนั้น พลเอกเปรม ได้รับการยกย่องทั้งในด้านที่เกี่ยวกับบุคลิกลักษณะส่วนตัว หลักการปฏิบัติงาน การปกครองควบคุมบังคับบัญชาลูกน้อง การประสานความร่วมมือความเข้าใจในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การดูแลเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการพัฒนาเพื่อยกระดับเกียรติภูมิและความสามัคคีกลมเกลียวในหมู่คณะของเหล่าทหารม้า จนเป็นที่รักใคร่ของลูกน้อง จนได้รับการเรียกขานว่า "ป้า" ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์อย่างหนึ่งของสังคมไทยที่สะท้อนถึงความเคารพยกย่อง และความใกล้ชิดเหมือนครอบครัวเดียวกัน ซึ่งคล้ายกับลักษณะของการปกครองในสมัยโบราณที่เรียกว่าพ่อปกครองลูก หรือลักษณะที่เรียกว่าพ่อขุนอุปถัมภ์ ดังสมัยการปกครองที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี¹⁴

ความชัดเจนในลักษณะเด่นเฉพาะตัวที่ปรากฏชัด ในฐานะผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้าที่ส่งผลในด้านสำคัญต่อพลเอกเปรม คือการได้รับการยอมรับและเป็นที่รักใคร่จากประชาชน เช่น คำกล่าวของนายสนั่น ทัศนโกศล นักหนังสือพิมพ์อาวุโส แห่งจังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นที่นับถือของนักข่าวภูมิภาคทั่วประเทศ ที่ว่า "...ป้าเปรมทำเมื่มนุชยกสัมพันธ์ดีมาก เข้ากับประชาชนได้ดี แม้ว่าท่านจะเป็นคนพุดน้อย..." หรือในระหว่างที่มีการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปี ขณะที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้า และ

¹⁴ ไพรตตุ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).

รักษาการผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้าอยู่ได้ ได้สร้างความเสียหายและเป็นที่เรียกร้องของ บรรดาชาวบ้านในจังหวัดสระบุรี โทษเอกเปรมขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการต่อจากคนเก่า ซึ่งในที่สุดก็ได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันถึง 5 ปี¹⁵

ความพร้อมด้านคุณสมบัติของการเป็นผู้บังคับบัญชา ในตำแหน่งสำคัญของกองทัพ และความโดดเด่นในด้านชื่อเสียงที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน อันเกิดจากบุคลิกลักษณะและความรู้ความสามารถเฉพาะตัวในการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายต่าง ๆ พลเอกเปรม จึงได้รับเลื่อนและมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง ให้รับผิดชอบในตำแหน่งที่สำคัญยิ่งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2516 คือตำแหน่งรองแม่ทัพภาค 2 ซึ่งรับผิดชอบงานในจำนวน 16 จังหวัดภาคอีสาน ความสำคัญของงานในเขตนี้คือ การเป็นเจ้าภาพที่ให้การแพร่ขยายของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะการสู้รบทางทหารด้วยกองกำลังติดอาวุธ ยังผลให้เกิดความสูญเสียแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลในการสู้รบปราบปรามกับคอมมิวนิสต์ทั้งกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิบัติการดำเนินไปด้วยความรุนแรง และขยายวงกว้างสร้างความหนักใจแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามแม้การสู้รบจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ จนคอมมิวนิสต์สามารถตั้งฐานที่มั่นเป็นเขตปลดปล่อยตัวเป็นเขตปลอดอำนาจรัฐ ในหลายพื้นที่ของจังหวัดในภาคอีสาน แต่การที่พลเอกเปรมได้เข้าคลุกคลีกับสงครามโดยการเป็นส่วนหน้าออกบัญชาการการรบในเขตพื้นที่ที่มีสงคราม ตลอดจนการเข้าร่วมกวาดล้างในเขตพื้นที่ต่าง ๆ นี้ นอกจากจะเป็นการสร้างความวิตกกังวลใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ยังได้เข้าศึกษาสภาพเงื่อนไขของ

¹⁵ "ผ่าชีวิตและงานคนชื่อเปรม" หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 31 สิงหาคม, หน้า 7-8.

สงครามและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ขึ้นมา ได้ตอบสงครามปฏิวัติได้อย่างเป็นผล ในเวลาต่อมาอีกด้วย ซึ่งเป็นที่รู้จักในยุทธศาสตร์ การเมืองนำการทหารนั้นเอง เห็นได้ว่าในเวลาเพียง 1 ปีก็ได้เลื่อนชั้นรับตำแหน่งแม่ทัพภาค 2 และเลื่อนยศเป็นพลโท

สิ่งสำคัญยิ่งกว่านั้นคือการสงครามเข้าถึงจิตใจของประชาชน โดยการสัมผัส เรียนรู้ด้วยตนเอง การสามารถช่วงชิงประชาชนเข้าเป็นฝ่ายของรัฐบาลช่วยเหลือในการสู้รบกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันก็เป็นการเรียนรู้ในการทำงานประสานกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง ในการจัดตั้งองค์กรประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนการระดมความร่วมมือและขยายบทบาทของเอกชนอีกด้วย

ซึ่งความพยายามในการทำงานด้านมวลชนนั้นแท้ที่จริงแล้วเป็นงานทางการเมืองนี้เองเพียงแต่ว่าเป็นการอาศัยกองทัม โดยเงื่อนไขของสงครามปฏิวัติ ความสำคัญและความพยายามในการทำสงครามช่วงชิงประชาชนนั้นต้องอาศัยทักษะและการเรียนรู้ที่ต้องทุ่มเททั้งเวลาและความพยายามอย่างสูง ดังเช่นในตอนหนึ่งของบทสัมภาษณ์ กล่าวไว้ว่า "... เมื่อพวกเราเข้าไปหาชาวบ้าน เขาจะวิ่งหนีหรือแสดงความรังเกียจพวกเรา (ทหาร) .. . เราก็ตามเข้าบ้านคุยกับเขาบ้าง เมื่อเราทราบปัญหาที่เขาถูกข่มเหงโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลบ้าง ถูกเจ้าของที่ดินเอาเปรียบบ้าง ไม่มีจะกินบ้าง เราก็บอกชาวบ้านว่าเราจะพยายามจัดพวกนี้ ซึ่งเป็นภาระลดเงื่อนไขของสงครามทั้งด้านวัตถุและจิตใจ...การทำงานทางการเมืองของพวกเราในระยะแรกลำบากมาก ต้องล้างทัศนคติทางลบของชาวบ้านที่มีต่อข้าราชการของรัฐ...ผมสอนลูกน้องว่า เขาจะด่าจะว่าเราอย่างไรก็ต้องอดทน ปล่อยให้เขาระบายออกมาว่าเขามีความน้อยเนื้อต่ำใจอย่างไร เขาถูกรังแกอย่างไร ลูกสาว

เขาถูกจุดอย่างไร ลูกชายเขาถูกรังแกใส่ชื่อหาอย่างไรบ้าง เรามองเรื่องนี้เราว่าเขาจะ
ช่วยกันทำ เราจะปราบปรามต่อไปนี้เราจะไม่วิ่งเลยเขาก็เริ่มเข้าใจ" ¹⁶

ความจริงจังในการดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ได้ดำเนินการควบคู่กัน
ไปโดยตลอดในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การสร้างเสริมขวัญกำลังใจแก่ทหารที่ออกรบในแนวหน้า
การช่วงชิงประชาชนโดยการจัดเงื่อนไขสงครามและการนัดหมายขั้นตอนการดำเนินการด้าน
ปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดให้มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วทุกจังหวัดของภาค
อีสานรวมทั้งผู้บังคับหน่วยทหาร ตำรวจ และอาสาสมัคร ตลอดจนหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ
ทุกเดือนสะท้อน ให้เห็นถึงความจริงจังในการผลักดันการสัมฤทธิ์ผลทางปฏิบัติของนโยบาย
การเมืองนำการทหาร ให้เป็นผลมากขึ้น

การระดมทรัพยากรโดยการประสานความร่วมมือจากกลไกรัฐฝ่ายต่าง ๆ เข้า
กับองค์กรประชาชน จนเป็นผลให้แนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์มีทิศทางที่ชัดเจน
และมองเห็นหนทาง ในการบรรลุผลสำเร็จได้มากขึ้นนั้น ได้มีส่วนเสริมความโดดเด่นในด้าน
ความสำเร็จทางทหาร ของพลเอกเปรมอย่างสูงยิ่งขึ้นมาในอีกระดับที่มีความหมายสำคัญต่อ
การก้าวเข้าสู่การมีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก การได้รับสมญาว่าเป็น "นักรบ
สุภาพบุรุษ" ในขณะนั้นนอกจากเป็นการสะท้อนความหมายที่เป็นนัยของคุณสมบัติทางทหาร
อย่างค่อนข้างสมบูรณ์ ในฐานะที่เป็นทั้งผู้นำและการรบในแนวหน้าที่มีสถานการณการสู้รบแล้ว
ขณะเดียวกันก็เป็นการทำงานทางการเมืองในเวลาหนึ่งที่ควบคู่กันไปด้วย ความสำคัญของ
งานด้านการเมือง คือการสัมผัสประชาชน การจัดตั้งองค์กรประชาชนรูปแบบต่าง ๆ และ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 3 กันยายน 2531, หน้า

การประสานการทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ โดยฝ่ายกองทัพเป็นส่วนทำนุ เป็นกา
 ชูความสำคัญในบทบาททางทหารของพลเอกเปรม ไปด้วยในขณะเดียวกัน ซึ่งความสำคัญจาก
 บทบาททางทหารเห็นได้จากการเป็นส่วนนำในด้านต่าง ๆ ทั้งฝ่ายวิ.เริ่มนโยบาย ฝ่าย
 จัดตั้งองค์กรปฏิบัติงาน และการเป็นฝ่ายนำในองค์กร เช่น การดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ
 การป้องกันและการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค 2 หรือ ผอ.ปค.ภาค 2 การเป็นผู้ช่วย
 จัดตั้งต่าง ๆ เช่น กองกำลังร่วมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พ.ต.ท.) เป็นต้น

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือการเป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จ
 ประทับที่พระตำหนักภูพานปีละครั้ง และทำหน้าที่ประสานงานในโครงการพระราชดำริหลาย
 โครงการ ซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจของพระองค์ในการช่วยเหลือราษฎรด้านการส่งเสริม
 อาชีพ ซึ่งการนี้ย่อมเป็นที่ไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง และเป็นที่ไว้วางพระราช
 ฤทัยจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกด้วย

2.2 ประสบการณ์ทักษะและการเรียนรู้ทางการเมือง

แม้จะเป็นการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทักษะการเป็นรากฐานสำคัญนำไปสู่
 การมีอำนาจทางการเมือง และความมากน้อยของทรัพยากรก็มีส่วนเกื้อหนุนต่อขอบเขตความ
 มากน้อยของอำนาจอยู่ด้วยก็ตาม แต่สิ่งสำคัญควบคู่กันไปกับการได้ เข้าถึงและการครอบ
 ครองทรัพยากรก็คือ ความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเพื่อแปรเปลี่ยนให้เป็น
 อำนาจทางการเมืองอีกต่อหนึ่ง

ดังที่ผู้ที่มีความสามารถและทักษะสูง ก็สามารถใช้ประโยชน์จากรัฐบาลให้
 ได้ผลเต็มที่และอาจสามารถแสวงหาทรัพยากรด้านอื่น ๆ เข้ามาสนับสนุนเพิ่มเติมให้กับตน
 ได้มากกว่าผู้ที่มีความสามารถและทักษะต่ำกว่า แต่กระนั้นก็ดี ไม่แน่ว่าบุคคลที่มีทรัพยากรอยู่
 ไม่ครอบครองมากน้อยเพียงใดก็ตาม หรือมีทักษะความสามารถเพียงใดก็ตาม ถ้าผู้
 ขาดความสนใจทางการเมือง ไม่สนใจที่จะใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง

เมืองแล้ว ทักษะการที่มีอยู่ก็อาจจะไม่มีความหมาย หรือมีความสำคัญลดน้อยลงไป กว่าผู้ที่มี
 ทักษะการน้อยกว่าและมีทักษะความสามารถและสนใจในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง ¹⁷

สำหรับระบบสังคม-การเมืองไทย กองทัพ-ระบบราชการ ได้มีบทบาทครอบงำ
 ทางการเมืองมาเป็นเวลาช้านานนับแต่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางการเมือง เมื่อ พ.ศ.
 2475 กองทัพ-ระบบราชการ ได้กลายเป็นกลไกของรัฐที่เป็นองค์การสำคัญในการฝึกฝน และคัดเลือก
 ผู้เข้าเข้าสู่ระบบการเมืองเป็นผู้กุมอำนาจการบริหารประเทศ โดยเฉพาะกลไกกองทัพ ¹⁸

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก่อนก้าวเข้าสู่อำนาจในตำแหน่งสูงสุดทางการเมือง
 เมื่อ พ.ศ. 2523 นั้น ได้ผ่านประสบการณ์ของการปฎิบัติจากเบื้องหลอมทางการเมืองเป็น
 เวลาต่อเนื่องมาถึงกว่า 20 ปี การศึกษาของซีฮอเน็คท์ สมุทวณิช เกี่ยวกับแบบแผนการเข้าสู่
 อำนาจทางการเมืองของคณะทหารไทย ได้ยกกรณีตัวอย่างของคณะทหารที่เป็นผู้เข้าร่วม
 ต่อการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2490 นั้น ซึ่งชี้ให้เห็นลักษณะการเข้าสู่อำนาจการเมืองของ
 นายทหารผู้นำรัฐประหารครั้งนั้นว่า ภายหลังจากทำรัฐประหารสำเร็จแล้ว ได้เข้ามามีบทบาท
 ทางการเมืองสูงขึ้นเป็นสำคัญ ควบคู่ไปกับการมีตำแหน่งทางทหารที่สูงขึ้น และได้อยู่ใน
 อำนาจทางการเมืองติดต่อกันตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2516 และเพื่อพิจารณาเป็นรายบุคคลแล้ว
 ยังพบว่านายทหารที่ทำรัฐประหารได้นั้นมีอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นขั้นตอน คือ เริ่มด้วย
 การกุมกำลังสำคัญในเขตกรุงเทพมหานคร การเข้าร่วมรัฐประหาร การได้รับแต่งตั้งเป็น

¹⁷ ไพรอดู สุจิต บุญบงการ, "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย
 ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง จอมพลป. ปิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์", หน้า
 85-86.

¹⁸ ไพรอดู ซีฮอเน็คท์ สมุทวณิช, "การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา
 และคณะทหาร" กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.

สมาชิกรัฐสภา และการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เช่นตัวอย่างของกลุ่มรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ซึ่งไม่เข้ามีบทบาทสำคัญทางการเมืองเป็นเวลาต่อเนื่องจาก พ.ศ. 2501 จนถึง 2514 อาทิ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพลเอกประเสวีรัฐ รุจิรวงศ์ เป็นต้น ส่วนกลุ่มปฏิวัติ พ.ศ. 2500 และ 2501 และต่อมา ได้เข้ามีบทบาทสำคัญทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2519-2523 อาทิ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกยศ เทพหัสดินทร์ และพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นต้น¹⁹

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการที่ทหารเข้ามีบทบาททางการเมืองนั้น มิใช่เป็นการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระตือรือร้น แต่มีลักษณะที่ทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงนั้น ได้มีการปูพื้นฐาน และการเรียนรู้ทางการเมืองอย่างเป็นขั้นตอนกัน เป็นลูกโซ่ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าอำนาจทางทหารกับอำนาจทางการเมืองในระบบการเมืองไทยนั้น รวมอยู่ด้วยกัน และจำเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะที่มีแผนการของการที่ทหารก้าวขึ้นสู่การคุมอำนาจทางการเมืองบริหาร เป็นจุดสูงสุดของการเข้ามีบทบาททางการเมือง ซึ่งได้แก่ การพัฒนาการจากการเป็นสมาชิกประเภทแต่งตั้งมาเป็นนายกรัฐมนตรีน หรือรัฐมนตรีที่คุมกระทรวงสำคัญในคณะรัฐบาล

จากลักษณะแบบแผนทางการเมืองของคณะทหารดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่ากองทัพเป็นกลไกสำคัญที่เป็นเข้าล้อมที่มีประสิทธิภาพต่อการผลิตบุคลากรทางการเมืองป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองไทย แม้ว่าในบางช่วงสมัยมีการขาดความต่อเนื่อง ไปบ้างแต่ก็ได้นำไปสู่ความต่อเนื่องขึ้นอีกในระยะหลัง จนกองทัพได้กลายเป็นกลุ่มมีอิทธิพลที่ใหญ่ที่สุดและมีอำนาจทางการเมืองสูงสุด มีอำนาจเป็นฐานทรัพยากรทางการเมือง สืบสานสู่การแสวงหาอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง แม้เมื่อนำรัฐประหารสำเร็จแล้ว ก็มิได้ถอนตัวออกจากกิจกรรม

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 340-343.

ทางการเมือง แต่ได้เข้ามามีบทบาทมีตำแหน่งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ในมือบุคคลกลุ่มที่มีอายุราชการที่สั่งสมมายาวนาน กลไกองค์กรจึงมีส่วนช่วยเสริมให้ทหารมีประสบการณ์ทางการเมือง และมีความคาดหวังในบทบาททางการเมืองสูง

เหตุนี้จึงทำให้ทหารโดยกลไกองค์กรมีส่วนร่วมได้เปรียบกว่ากลุ่ม และสถาบันทางการเมืองอื่น และมีความต่อเนื่องและประสบการณ์มากกว่าสถาบันอื่นเช่น สถาบันพรรคการเมือง²⁰

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการผลักดันให้นายทหารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมืองโดยมีความต่อเนื่อง ก็คือ การที่นายทหารหนุ่มที่คุมกำลังสำคัญโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และเขตหัวเมืองใกล้เคียง มักจะได้รับการเข้าร่วมในการทำรัฐประหารส่วนใหญ่ครองยศระดับนายพันขึ้นไป หลังจากนั้นก็ได้รับตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเสริมฐานกำลังอำนาจให้แก่ทหารชั้นผู้ใหญ่ในการรักษาอำนาจของตน โดยการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ในฐานะสมาชิกประเภทแต่งตั้ง หรือตำแหน่งที่ปรึกษาหารือใกล้ชิดกับตำแหน่งระดับบริหาร เป็นต้น

บทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม ได้ปรากฏชัดตั้งแต่เมื่อครั้งรัฐประหาร พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ก่อการทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลจอมพลป.พิบูลสงคราม ซึ่งขณะนั้น พลเอกเปรม ครองยศพันเอกดำรงตำแหน่งผู้บังคับกองพันทหารม้าที่ 5 กรมทหารม้าที่ 2 และตำแหน่งรองผู้บัญชาการโรงเรียนทหารม้ายานเกราะตามลำดับ ซึ่งในสมัยนั้นศูนย์การทหารม้าจะแบ่งสายการบังคับบัญชาเป็นผู้บัญชาการทหารม้า ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของเหล่า รองลงมาเป็นผู้บัญชาการทหารม้า ถัดมา

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 339.

ก็เป็นรองผู้บัญชาการโรงเรียนทหารม้ายานเกราะซึ่งมีพันเอกเปรม เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนรองผู้บัญชาการโรงเรียนทหารม้าอยู่ที่สระบุรี ต่อมายุบตำแหน่งทั้ง 2 เหลือเพียงตำแหน่งรองผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้าเพียงตำแหน่งเดียว ทำหน้าที่ควบคุมโรงเรียนของแหล่งทั้งสองนอกเหนือจากหน้าที่อื่น ๆ

เนื่องจากการปฏิวัติ พ.ศ. 2500 และ 2501 ต้องอาศัยนายทหารระดับนายพันที่คุมกำลังเป็นสำคัญ เพราะผู้นำคณะรัฐประหารส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับสูงซึ่งนายพลคุมตำแหน่งระดับผู้บัญชาการทหารบก และแม่ทัพภาคส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายฐานกำลังอำนาจภายในกองทัพให้กว้างขวางที่สุด เหตุนี้นายทหารยศนายพันโทขณะนั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บังคับการกรม และผู้บังคับกองกองพัน จำนวนมากที่เข้าร่วมเป็นกำลังสำคัญในการทำรัฐประหาร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการตอบแทนทางการเมือง รวมทั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ด้วย²¹ ตลอดจนการเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ในเวลาต่อมาอีกเช่นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อพ.ศ. 2511 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2515 สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2516 สมาชิกวุฒิสภาเมื่อ พ.ศ. 2519 และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2520 ต่อเนื่องมาโดยตลอด²¹

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 342.

²¹ ไปรอดดู สัพจน์ ด้านตระกูล, จาก : รัฐบุรุษอาวุโสประวัติ หมายเหตุ ถึง : รัฐบุรุษเปรม ติณสูลานนท์. (เนทบุรี : สำนักพิมพ์สันติธรรม, 2532) หน้า 226 -

บทบาททางทหารและบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม จึงดำเนินควบคู่กัน มาโดยต่อเนื่องแล้วตั้งแต่ช่วงก่อนเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2519 และ 2520 ที่นำ โดยพลเรือเอกสัจฉลอยู่ ซึ่งเป็นช่วงเหตุการณ์ที่พลเอกเปรม ได้มีส่วนร่วม ในคณะรัฐ ประหารและเข้าดำรงตำแหน่งด้านการเมืองอีก ซึ่งในขณะที่พลเอกเปรมก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง ทางทหารที่สูงขึ้น ในตำแหน่งบริหารรับผิดชอบภารกิจด้านนโยบายสำคัญในกองทัพมาตั้งแต่ ระหว่าง พ.ศ. 2511-2516 ในตำแหน่งผู้บัญชาการศูนย์การทหารม้า ครอบงำพลตรีอยู่ที่ จังหวัดสระบุรี ซึ่งนอกจากเป็นตำแหน่งที่สำคัญทางการเมืองแล้วจึง ได้สร้างสมชื่อเสียงบารมีใน บทบาทของการเป็นนักพัฒนา ยกกระดับประสิทธิภาพของงานและเกียรติภูมิของเหล่าทหารม้า ให้สูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้สัมผัสกับประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะการสร้างสัมพันธ ์ที่ดีกับสื่อมวลชนจนได้รับการเรียกขานในหมู่ทหารผู้ได้บังคับบัญชา และผู้นำในวงการหนังสือ นิพิมพ์ ตลอดจนชาวบ้านทั่วไปว่า "ป๋า"

ระหว่างที่รับราชการอยู่ในกองทัพภาคที่ 2 ในตำแหน่งรองแม่ทัพภาคและ ตำแหน่งแม่ทัพภาคระหว่าง พ.ศ. 2516-2520 นั้น ความสำคัญของตำแหน่งทางทหาร ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมือง และสงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้ส่งผลต่อการสร้างเสริมต่อการเข้ามามีบทบาททางการเมืองทหาร และการเมืองของ พลเอกเปรมมีความสูงเด่นมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะบทบาททางการเมืองเป็น "นักรบสภา บุรุษ" กำหนดนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามแนวทางยุทธศาสตร์ "การ เมืองนำการทหาร" จนเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปในการนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติกับกองทัพ ภาคอื่น ๆ ขณะที่รัฐบาลเองขณะนั้น ได้ตระหนักถึงภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์อย่างสูง เนื่อง จากการปฏิบัติการเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ ในเชิงรุกได้แผ่ขยายอิทธิพลการคุกคามอย่าง หนักทั้งทางด้านทหารและด้านการเมือง อันเป็นผลจากภาวะการเมืองทางการเมืองที่ค่อนข้าง รุนแรงวายเป็นสันที่เกิดขึ้นในเมืองหลวงทั้งกรณี 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519

ผลงานการทำสงครามแย่งชิงประชาชนกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้เป็นประสบการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญของพลเอกเปรมอีกขั้นหนึ่ง การเข้าสัมพัสเรียนรู้งานที่หลากหลายของชีวิตชนบท และที่สำคัญคือการจัดตั้งองค์กรประชาชนโดยอาศัยกลไกรัฐทำการระดมจัดตั้งนั้น พลเอกเปรมได้เรียนรู้การทำงานด้านมวลชนและการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการ ในภูมิภาคที่กว้างขวางขยายความครอบคลุมนอกส่วนของกองทัพแต่เพียงด้านเดียว โดยเฉพาะการประสานราชการกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กลายเป็นฐานกำลังอำนาจทางการเมืองที่สำคัญในเวลาต่อมา

ขณะเดียวกันผลความสำเร็จของการต่อสู้กับสงครามปฏิวัติกับพรรคคอมมิวนิสต์ทำให้ภารกิจในการปราบปรามลดลง พร้อมกับการเพิ่มความสำคัญในด้านของการพัฒนามากขึ้นนั้นทำให้พลเอกเปรมได้กลับกลายเป็นผู้นำทหารที่เป็นนักพัฒนาอีกด้านหนึ่งด้วย โดยเฉพาะบทบาทในการพัฒนาชนบททั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่กันไป

แม้ว่าในช่วงการรัฐประหารทั้ง พ.ศ. 2519 และ 2520 พลเอกเปรม ได้มีส่วนเข้าร่วมในฐานะที่คุมกำลังสำคัญในกองทัพ และเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะสมาชิกประเภทแต่งตั้งก็ตาม แต่ภายหลังจากที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียรนั้น พลเอกเปรม ดิถสุลาพันธ์ ในฐานะแม่ทัพภาค 2 ซึ่งภายหลังได้โยกย้ายเข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกนั้น ได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ซึ่งรับผิดชอบงานหลักด้านการพัฒนาชนบทและปราบปรามอำนาจอิทธิพลมืด ซึ่งเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการเมืองนำการทหารนั่นเอง ก่อนที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่สำคัญยิ่งขึ้นในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในสมัยที่ 2 ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

2.3 สรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรการเรียนรู้ และประสิทธิภาพทางการเมืองของพลเอกเปรม เห็นได้ว่าปัจจัยอำนาจในการผลักดันเข้าสู่การมีอำนาจบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรมนั้น ปรากฏชัดใน 2 ด้าน คือปัจจัยอำนาจอันเกิดจากทรัพยากรด้านความสามารถ ที่เกิดจากความรู้ความสามารถที่เป็นบุคลิกภาพเฉพาะตัวในด้านของการเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถ ชื่อสัตย์ พัฒนางาน พัฒนาคณะ และหน่วยงาน ตลอดจนการมีความสำเร็จในภาระกิจ-หน้าที่ที่รับผิดชอบ กับในอีกด้านเป็นปัจจัยอำนาจที่เป็นด้านของการดำรงอยู่ในกลไกของรัฐที่เป็นกลไกใช้กำลังบังคับ คือกองทัพซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการเป็นเบ้าหลอมหล่อเลี้ยง และให้การฝึกฝนประสบการณ์ด้านการใช้อำนาจรัฐและการเรียนรู้ทางด้านการเมือง โดยการเข้าร่วมทำรัฐประหาร เข้าดำรงตำแหน่งในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

หากไม่นับรวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่เป็นส่วนประกอบด้านอื่น เช่น สภาวการณ์ทางการเมือง การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจและการแตกแยกในหมู่ผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะผู้นำทหาร หรือสถานการณ์การก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอำนาจทางทหารบางกลุ่มหรือ ภาวะกดดันทางด้านปัญหาเศรษฐกิจที่รุมล้อมรัฐบาลในช่วงสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กุมอำนาจอยู่ก่อนที่พลเอกเปรมจะเข้ามายึดกุมอำนาจต่อนั้น กล่าวได้ว่าพลเอกเปรม ได้มีการสั่งสมประสบการณ์และการทบทวน โดยปัจจัยอำนาจที่ผลักดันให้อำนาจ และบารมีทางการเมืองของพลเอกเปรม ได้ส่องประกายเพียงพอที่จะสามารถเข้าถึง และได้ครองอำนาจการเมืองโดยที่กลุ่มอำนาจการเมือง และประชาชนมีการยอมรับพอสมควร โดยเฉพาะการได้ครอบครองปัจจัยอำนาจที่เป็นทรัพยากรหลัก 2 ด้าน คือบุคลิกภาพเฉพาะตัวและกลไกกองทัพ

3. การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งผู้นำรัฐบาล

ระบบการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่ง
 อำนาจการเมือง-การปกครองรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ การสืบทอดและการ
 เปลี่ยนถ่ายอำนาจระหว่างรัฐบาล เป็นไปตามหลักประเพณีนิยมระหว่างองค์พระมหากษัตริย์
 ในพระราชวงศ์ด้วยกันมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลัก ใน
 การกำหนดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมือง และสถาบันอำนาจทางการเมือง
 เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นผลให้ประเพณีการสืบทอดและเปลี่ยนถ่ายอำนาจ
 การเมือง-การปกครองจากการจำกัดกลุ่มอำนาจและตัวบุคคลเฉพาะที่เป็นเชื้อพระวงศ์ ลด
 ความสำคัญลงไป และได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การขยายฐานอำนาจในกลุ่มอำนาจและบุคคลที่
 กว้างขวางมากขึ้น โดยขึ้นกับสาระของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมากกว่าการยึดถือตามหลัก
 ประเพณีการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งเป็นการเปิดกว้างให้อำนาจการเมืองเป็นอำนาจที่สามารถ
 แข่งขันช่วงชิงในระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น

ภายใต้กรอบดังกล่าว กล่าวได้ว่ากลุ่มอำนาจที่เป็นข้าราชการ โดยเฉพาะกองทัพ
 เป็นกลุ่มอำนาจที่ผูกขาดการกุมอำนาจการปกครองมาเกือบโดยตลอด ช่วงเวลาครั้ง
 ศตวรรษ ทั้งนี้หากพิจารณาเฉพาะแต่ในส่วนที่เป็นผู้กุมอำนาจในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลก็จะ
 เห็นได้ว่าในช่วงเวลานับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2523
 ก่อนที่พลเอกเปรมจะขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มีนายกรัฐมนตรีทั้งหมด 18 คน
 ประกอบด้วยทหาร 6 คน ไม่นับรวมพลเอกเปรม ประกอบด้วยพลเรือน 9 คน ซึ่งผู้นำหรือ

นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารจะครองเวลาการกุมอำนาจยาวนานกว่าผู้นำที่เป็นพลเรือน และภายใต้การกุมอำนาจของผู้นำทั้ง 15 คน มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลทั้งหมด 41 ชุด²²

ในการจัดตั้งรัฐบาลทั้ง 41 ชุด และผู้นำรัฐบาลทั้ง 15 คนนั้นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถึง 13 ฉบับ ส่วนใหญ่จึงเป็นรัฐบาลที่ได้อำนาจด้วยวิถีทางของการรัฐประหาร ยึดอำนาจมากกว่าการเลือกตั้ง²³ และรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหารยึดอำนาจมีทั้งผู้นำรัฐบาลที่เป็นทหารและผู้นำพลเรือน ส่วนรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้นำพลเรือน แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลทหารที่ได้อำนาจโดยการรัฐประหารยึดอำนาจจะครองอำนาจอยู่ได้ยืนยาวกว่ารัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การสถาปนาของคณะรัฐประหาร

กล่าวโดยภาพรวมการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลไทยในอดีตมาจาก 2 ทางหลัก คือ มาจากการเลือกตั้ง และจากการรัฐประหารยึดอำนาจ ส่วนพลเอกเปรมเป็นกรณีที่แตกต่างกันออกไปจากทั้ง 2 แนวทาง คือ พลเอกเปรมก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในช่วงจังหวะที่มีเหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองของรัฐบาลชุดก่อนที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง แม้ว่าจะมีรัฐบาลรักษาการเพื่อเปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นแล้วจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นก็ตาม แต่ขณะนั้นพลเอกเปรมยัง

²³ โปรดดูรายละเอียดในมติชนฉบับพิเศษ, ตำนานรัฐบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิเศษ, 2531).

²⁴ ปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย มักเกิดขึ้นควบคู่ไปกับปรากฏการณ์ของการรัฐประหาร.

คงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเป็นผู้นำการทหารบกควบคู่อีก
ตำแหน่ง ดังนั้นพลเอกเปรมจึงเป็นผู้นำรัฐบาลชุดใหม่ต่อจากรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์
ชมะนันทน์ โดยที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและไม่ได้มาจากการรัฐประหารยึดอำนาจ
โดยตรงเช่นกัน

การก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของพลเอกเปรม
จึงประกอบด้วยภาวะเงื่อนไขพิเศษที่แตกต่างจากแบบแผนทั่วไปที่ผู้นำรัฐบาลในอดีตเคยดำ
เนินมา ทั้งนี้เป็นภาวะเงื่อนไขที่มีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากส่วนประกอบจากสภาพแวด
ล้อมของปัจจัยต่าง ๆ หลายด้าน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้จากประเด็นปัจจัยที่เกื้อกูลดัง
จะ ได้กล่าวต่อไป

3.1 สถานการณ์ทางการเมือง

ผลพวงจากการปรับบทบาททางการเมืองของฝ่ายคณะทหารอันเนื่องจากความ
ขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงถึง 2 ครั้งระหว่างเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์
6 ตุลาคม 2519 คือผลของการเปลี่ยนแปลงในด้านสถานการณ์ทางการเมืองของระบบการเมืองไทย
ในช่วงหลัง พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ของการประนีประนอมและการลดบทบาทการครอบงำ
อำนาจการปกครองแต่ฝ่ายเดียว ของฝ่ายกองทัพมาอมรับการเข้ามีส่วนร่วมของฝ่ายพลเรือนมากขึ้น ²⁵

²⁵ ผลของการประนีประนอมนอกจากสืบเนื่องมาจากการแตกแยกในหมู่ผู้นำ
ทหาร ที่ไม่สามารถรวมตัวกัน ได้อย่างเป็นเอกภาพเพียงพอ แล้วยังได้สะท้อนถึงการยอมรับ
ฝ่ายพลเรือนมากขึ้น ทั้งนี้เห็นได้จากเคลื่อนไหวทางความคิดและบทบาททางการเมืองของ
กลุ่มทหารหนุ่มที่ก่อตัวขึ้นมาด้วยแนวคิดที่ต้องการปฏิรูปทางการเมือง และให้ความสำคัญต่อระบอบ
การเมืองสูงกว่าการยึดถือที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้นำทหารเฉพาะผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งบทบาทและแนวคิด
ดังกล่าว ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการเมืองของทหารในยุคหลัง.

หากพิจารณาย้อนกลับไปในช่วงก่อน 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ทหารมีบทบาทครอบงำอำนาจการเมืองอย่างสูงสุดนั้น เห็นได้ว่าการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางทหารนั้นกระทำได้โดยไม่ยากลำบากนัก แบบแผนของวิธีการรัฐประหารยึดอำนาจ แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กลายเป็นประเพณีที่ผู้นำทหารแต่ละยุคสมัยได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยต่อเนื่อง การลุกฮือของมวลชนเข้าทำการประท้วงต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหาร ส่งผลสะท้อนต่อการพังทลายของทำเนียบอำนาจเผด็จการทหารครั้งสำคัญขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสที่กลุ่มพลังอำนาจทางการเมือง ในสังคม ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองสูงขึ้น แม้ได้มีความพยายามของฝ่ายทหารในการเข้ายึดกุมอำนาจการปกครองอีกครั้ง เมื่อ 6 ตุลาคม 2519 แต่บทบาทและอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

การเติบโตของกลุ่มพลังอำนาจภายนอกกลไกกองทัพ-ระบบราชการ ได้ทวีความสำคัญสูงขึ้น กระแสหลักของแนวคิดเกี่ยวกับระบอบอำนาจทางการเมืองของทหารภายหลังกรณี 6 ตุลาคม 2519 คือ แนวทางการปฏิรูปทางการเมือง²⁶ การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นทำการปกครอง ส่วนทหารคณะปฏิรูปจะเป็นฝ่ายกำกับภายนอกอีกชั้นหนึ่ง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวแม้ช่วงหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดความร่วมมือทางการเมืองของผู้นำฝ่ายทหาร ในการที่จะเป็นฝ่ายนำการปกครองเสียเองแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นภาวะการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าบทบาทกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเริ่มเติบโตแล้วและมีความสำคัญมากขึ้นต่อการเข้าร่วมใช้อำนาจปกครอง-บริหารประเทศ

²⁶ การรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือน โดยคณะปฏิรูปเมื่อตุลาคม 2519 นั้น ได้มอบหมายให้รัฐบาลตัวแทนที่เป็นพลเรือนโดยนายชานินทร์ ทรวิวิชีร์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการกำหนดรัฐธรรมนูญแบบการปกครองเป็นขั้นตอนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย ในระยะ 12 ปี.

ภาวการณ์ดังกล่าว เป็นลักษณะที่กำกวมระหว่างอำนาจเผด็จการที่ทหารเป็นฝ่ายมีบทบาทนำกับอำนาจประชาธิปไตยที่กลุ่มพลังอำนาจทางสังคม-เศรษฐกิจเป็นฝ่ายมีบทบาทนำ แม้ว่าภายหลังได้มีการรัฐประหารอีกครั้งเมื่อตุลาคม 2520 โดยคณะปฏิรูปชุดเดียวกัน และแต่งตั้งให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่อันประกอบด้วยทหาร-พลเรือน เข้าร่วมกันบริหารประเทศก็ตาม แต่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยขาดที่ยึดทางด้านทหารแต่เพียงฝ่ายเดียว แรงกดดันทางด้านรัฐสภาและกลุ่มพลังประชาธิปไตย เป็นคู่ขนานของสองกระแสอำนาจที่กดดันให้เสถียรภาพของรัฐบาลสิ้นคลอนอยู่ตลอดเวลา ขณะที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ยังเน้นการให้ความสำคัญจากฐานอำนาจทางทหารเป็นด้านหลัก โดยขาดการคำนึงถึงบทบาทของกระแสพลังอำนาจฝ่ายประชาธิปไตย

การก่อตัวของสภาวะอำนาจแบบ 2 กระแส มีความจำเป็นต่อการจัดกรอบของระบอบกระบวนอำนาจแบบใหม่ที่สามารถเข้ากันได้อย่างสอดคล้องระหว่างทหารกับพลเรือน ผู้นำที่ขาดการตระหนักถึงดุลยภาพระหว่าง 2 กระแสอำนาจจึงถูกปฏิเสธโดยระบบด้วยตัวของมันเอง การแสวงหาผู้นำของระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงเป็นความจำเป็นใหม่ของระบอบที่จะต้องปฏิเสธผู้นำที่ยึดแน่นเพียงด้านหนึ่งด้านใดของชนชั้นอำนาจที่ทำให้ระบอบดำรงอยู่ในสภาพที่ขาดดุลยภาพ

ประกอบกับผลพวงจากกรณีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นช่วงสมัยที่กองทัพมีความแตกแยกผู้นำในกองทัพ ชัดแย้งแตกออกเป็นหลายขั้วอำนาจ จึงขาดเอกภาพเพียงพอในการจัดสรรกระบวนกรทางอำนาจที่ราบรื่นจนสามารถผนึกกำลังกันประสานผลประโยชน์และยึดกุมอำนาจรัฐได้โดยเข้มแข็ง และมีความชอบธรรมเพียงพอแต่เพียงฝ่ายเดียว พลเอกเกรียงศักดิ์ ขึ้นครองอำนาจโดยที่ขาดฐานอำนาจในกองทัพที่มีกองกำลังเป็นของตนเอง ความแตกต่างด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจหลักในกองทัพ

ในช่วงต้นของการครองอำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์ ปรากฏชัดใน 2 ลักษณะคือ กลุ่มที่มีฐานกำลังทางทหารเข้มแข็งและมีความคิดทางการเมืองเปิดกว้าง กับกลุ่มที่เป็นนายทหารที่ส่วนใหญ่อยู่นอกประจำการและมีความคิดทางการเมืองแบบอนุรักษ์

นอกเหนือจากความแตกแยกในกลุ่มผู้นำทางทหารด้วยกันแล้ว ทางด้านพลเรือนก็ยังเป็นฝ่ายที่มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มตัวแทนอำนาจทางเศรษฐกิจที่เป็นนักการเมืองอาชีพ กลุ่มธนาคาร และอุตสาหกรรมการค้าและพาณิชย์กรรมต่าง ๆ ซึ่งล้วนเข้ามามีบทบาทในการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยตรง อันเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบจากราคาน้ำมัน ปัญหาเงินเฟ้อและสินค้าราคาแพงตลอดจนปัญหาด้านแรงงานและการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ

กล่าวได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่พลเอกเปรมจะก้าวเข้ามารับช่วงอำนาจต่อในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลนั้น เป็นช่วงเวลาที่สามารถการณ์ทางการเมืองอยู่ในภาวะที่อำนาจการเมืองมีความแตกแยกและแตกต่างในหลายชั่ว เป็นผลให้อำนาจรัฐขาดเอกภาพ ผู้นำรัฐบาลขาดฐานอำนาจที่สนับสนุนทั้งทางทหารและพลเรือนที่เข้มแข็งเพียงพอ ดังนั้นในภาวะการณ์ดังกล่าวรัฐบาล จึงขาดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศและแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจได้อย่างเต็มพิกัด แต่จะปรากฏชัดในด้านของการพยายามประสานความปรองดองระหว่างกลุ่มการเมืองและที่สำคัญ คือการเร่งสร้างฐานอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งขึ้นมาด้วยเสถียรภาพให้อำนาจรัฐ และการดำเนินนโยบายที่มุ่งความสนใจไปยังภายนอกประเทศ

ประเด็นปัญหาที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ เร่งคลี่คลายจึงเป็นปัญหาที่มีมิติทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ไปพร้อม ๆ กัน สำหรับด้านการเมืองนั้นแม้แง่มุมของปัญหาที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนและแหลมคม โดยเฉพาะปัญหาการช่วงชิงอำนาจการเมืองในฝ่ายกองทัพด้วยกันเอง และปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องประสานประโยชน์กับฝ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจ-ธุรกิจ

และแรงงาน ด้านการเมืองมีประเด็นสำคัญ 3 ด้านคือ การสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองในการจัดสรรกระบวนอำนาจภายในกองทัพ การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับพ.ศ. 2521 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน)²⁷ และการสร้างความปรองดองระหว่างทหารกับพลเรือน ตลอดจนสื่อมวลชน นักศึกษาและปัญญาชน²⁸ โดยเฉพาะการเร่งสร้างรากฐานอำนาจทางทหาร นับเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อสร้างเสริมบทบาทของพลเอกเปรมให้มีความโดดเด่นในทางการเมืองสูงขึ้นในเวลาต่อมา

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ครองอำนาจในขณะที่ฐานอำนาจทางทหารไม่สู้จะเข้มแข็งนัก แม้จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่เนื่องจากทหารแตกออกเป็น

²⁷ การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2521 นับเป็นเงื่อนไขสำคัญในการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจทางทหารฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับฝ่ายพลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ ทั้งนี้เพราะทั้ง 2 ฝ่ายต่างพยายามเข้ามามีบทบาทในการกำหนดคตินิติบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ ให้เกื้อกูลต่อการช่วงชิงอำนาจของฝ่ายตน ซึ่งในที่สุดฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นฝ่ายได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่ 2 ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ พ.ศ. 2522.

²⁸ พลเอกเกรียงศักดิ์ ดำเนินนโยบายที่ผ่อนปรนต่อกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ มากขึ้น เช่นการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน การรับฟังความคิดเห็นของนักวิชาการและที่สำคัญคือการประกาศนิตินโยบายกรมศึกษาคดี 6 ตุลาคม 2519.

2 กลุ่ม ซึ่งอีกฝ่ายนำโดยพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ดังนั้นการผนึกฐานอำนาจทางทหารจึงเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง โดยเฉพาะการวางรากฐานอำนาจทางทหารในสายที่คุมกำลังสำคัญของกองทัพเข้ามาเป็นฝ่ายตน ขณะเดียวกันก็เป็นการพยายามสลายอำนาจของกลุ่มฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย กลุ่มที่สนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นกลุ่มที่คุมกำลังสำคัญและค่อนข้างมีความคิดทางการเมืองที่เปิดกว้าง เช่น พลเอกเจริญ พงษ์พานิช (อดีตรองผบ.สูงสุด) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ผู้ช่วย ผบ.ทบ.) พันเอกทวนทอง สุวรรณทัต (เสนาธิการทหารบก.สูงสุด) และที่สำคัญคือกลุ่มทหารหนุ่ม "ยังเดี๋ยก" ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มนายทหารยศพันเอก และพันโทซึ่งเป็นกลุ่มที่คุมกำลังสำคัญทางทหาร ฝ่ายที่สนับสนุนพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ส่วนใหญ่เป็นนายทหารปลดประจำการที่ผูกพันกับผลประโยชน์ทางธุรกิจและกลุ่มจอมพลถนอม จอมพลประภาส ซึ่งมีความคิดทางการเมืองค่อนข้างไปทางอนุรักษ์นิยม ประกอบด้วยพลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา (รองผบ.ทบ.) พลเอกบุญชัย บำรุงพงศ์ (อดีต ผบ.ทบ.) พลอากาศเอกกมล เดชะตุงคะ (อดีตผบ.สูงสุด) เป็นต้น²⁹

ความพยายามดังกล่าวของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ คือการสลายฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามและเสริมฐานอำนาจแก่ฝ่ายตน สิ่งที่พลเอกเกรียงศักดิ์เลือกกระทำในขั้นต้น คือการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี โดยให้พลเอกเล็ก แนวมาลี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนตัวพลเอกเกรียงศักดิ์เองดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยให้พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และพลเรือเอกอมร ตรีภักชยะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้เพื่อ ให้พลเอก

²⁹ Ansil Ramsay, "Thailand 1978 : Kriangsak-The Thai Who Binds," Asian Survey, 19 : 2 (February 1979) pp.105-144.

เกรียงศักดิ์ สามารถมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกองทัพและมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายทหารในกองทัพได้อีกต่อไป และแต่งตั้งให้พลเอกเล็ก แนวนวลี คมกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปที่กำลังจะจัดใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตามการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ทำให้เห็นว่าพลเอกยศ ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้วยังคงมีอำนาจอยู่ในรัฐบาล รวมทั้งเป็นผู้วางดุลกับพลเรือเอกอมร ซึ่งมีความสนิทสนมกับพลเอกเกรียงศักดิ์ด้วย³⁰

ส่วนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กลับมีความโดดเด่นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อมีการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปีโดยการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นตำแหน่งทางทหารที่มีบทบาทอำนาจสำคัญสูงสุดในกองทัพ และเป็นฐานอำนาจที่สำคัญของรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ขณะที่พลเอกเสริม ณ นคร ซึ่งมีผู้คาดหวังว่าจะได้อยู่ในตำแหน่งเดิมกลับถูกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้น แต่ความสำคัญน้อยลงคือตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในครั้งนั้นนอกเหนือจากเงื่อนไขหลักที่สำคัญเพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจที่แข็งแกร่งให้แก่พลเอกเกรียงศักดิ์แล้ว³¹ ในเหตุผลหลายอันอีกหลายประการที่ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ต้องตัดสินใจเลือกพลเอกเปรม ให้เป็นผู้รับบทบาทหลักในการคุม

³⁰ Richard Nations, "Kriangsak Plays His First Card,"

Far Eastern Economic Review (August 25, 1978) pp.26-27.

³¹ พลเอกเกรียงศักดิ์ ทนพลเอกเปรมขึ้นมาเพื่อคานอำนาจกับพลเอกเสริม และต้องการวางรากฐานอำนาจ เพื่อการได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2521 และหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้วจึงจำเป็นต้องบันทึกกำลังอำนาจของฝ่ายอนุรักษ์และไม่จงรักภักดี.

อำนาจสำคัญทางการทหารในครั้งนี้อยู่ประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญอีกหลายด้าน โดยเฉพาะการที่พลเอกเปรม ได้มีที่ทำที่สนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์อย่างชัดเจน ประกอบกับในเวลานั้น พลเอกเปรม มีผลงานที่เป็นประจักษ์แก่บุคคลทั่วไปและวงการรัฐบาลในผลงานการปราบปรามคอมมิวนิสต์ เมื่อครั้งที่เปรมแม่ทัพภาคที่ 2 และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ พลเอกเปรม เป็นที่เคารพนับถืออย่างสูงจากกลุ่มทหารกลุ่ม "ยังเติร์ก" ซึ่งเป็นนายทหารในระดับคุมกำลัง³²

ดังนั้นเมื่อนิยามย้อนกลับไปถึงกรณีเหตุการณ์ความสับสนทางการเมืองตั้งแต่ช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 นั้น เห็นได้ว่า พลเอกเปรมได้ไต่เต้าเข้าสู่อำนาจการเมืองตามลำดับ มีรากฐานความสัมพันธ์ทางอำนาจที่โยงใยกับกลุ่มอำนาจสายราชครู ซึ่งนับตัวขึ้นมาอีกครั้งหลัง 14 ตุลาคม 2516 และพลเอกฉลาด หิรัญศิริ อย่างล้าลึก นับตั้งแต่เหตุการณ์รัฐประหาร 26 มีนาคม 2520 โดยพลเอกฉลาด หิรัญศิรินั้น กองกำลังทหารจากโคราชที่อยู่ภายใต้กองทัพบกที่ 2 ซึ่งขณะนั้นพลเอกเปรม เป็นแม่ทัพได้เป็นกำลังสำคัญส่วนหนึ่งของการรัฐประหารครั้งนั้น แม้กระทั่งรัฐประหาร 20 ตุลาคมก็ได้อาศัยกำลังส่วนนี้เป็นกำลังสำคัญ เช่นกัน

จึงกล่าวได้ว่าสถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรมให้โดดเด่นสูงขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะในภายหลังที่ได้รับการแต่งตั้งให้ขึ้นดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ในรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พร้อม ๆ กับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นจังหวะก้าวที่

³² ดูอาทิตย์ ฉบับวันที่ 10 ตุลาคม 2521, หน้า 8-12.

สำคัญในการขยายฐานอำนาจทางการเมือง และการเป็นบทบาทของการก้าวขึ้นสู่ผู้นำทางการเมืองโดยเด่นชัด ดังจะ ได้กล่าวต่อไป

3.2 การได้ครอบครองและใช้ปัจจัยอำนาจที่มีประสิทธิภาพขยายฐานอำนาจทางการเมือง

ผลพวงจากสภาพการณ์ทางการเมืองที่มีส่วนผลักดันให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งทางการเมือง ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารบก และตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามลำดับ พลเอกเปรม ได้อาศัยกลไกอำนาจที่มีอยู่ทำการขยายฐานอำนาจ และบทบาททางการเมืองของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวลาต่อมา

ภายหลังจากการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งทางการเมืองในกองทัพบก เมื่อพ.ศ. 2520 พลเอกเปรม ซึ่งขณะนั้นยังครองยศพลโท ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1 และต่อมาเมื่อถึงคราวโยกย้ายประจำปี 2521 ได้เลื่อนยศเป็นพลเอกดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 ตามลำดับ ในช่วงเวลา 2 ปีที่ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและการเมืองนั้น พลเอกเปรมสามารถขยายบทบาทอำนาจทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง จนกล่าวได้ว่าเป็นคู่แข่งทางการเมืองที่มีอำนาจบารมีทัดเทียมกับพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สูงสุดคนหนึ่ง ซึ่งนับเป็นช่องทางและโอกาสสำคัญของพลเอกเปรมในการสั่งสมบารมีและขยายฐานอำนาจทางการเมืองของตน

ในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยพลเอกเปรม รับผิดชอบภารกิจหลักด้านกรมตำรวจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

ปัญหาด้านอาชญากรรมและการปราบปรามอิทธิพลระดับต่าง ๆ และงานด้านการรักษาความมั่นคง ปลอดภัยด้านชายแดน ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาคอมมิวนิสต์ โดยมีหน้าที่ครอบคลุมด้านการป้องกันและระงับภัยทั่วด้าน ที่เกิดต่อความมั่นคงแห่งรัฐและราชบัลลังก์ ตลอดจนด้านการรับเสด็จและการถวายการอารักขา รวมทั้งงานด้านการไฟฟ้าทั้งนครหลวงและภูมิภาค และที่สำคัญคืองานด้านการเร่งรัดพัฒนาชนบทและการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการแก้ไขภาวะอากาศแห้งแล้งอีกตำแหน่ง ๆ ด้วย ซึ่งเห็นได้ว่า ก้าวแรกในเวทีการเมืองของพลเอกเปรมนั้น ได้รับการวางบทบาทที่สำคัญเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศโดยตรง โดยเฉพาะการได้รับประสบการณ์จากการเรียนรู้งาน ปราบปรามคอมมิวนิสต์ ที่เกี่ยวข้องทั้งแง่ยุทธศาสตร์การเมืองและการทหารพร้อม ๆ กัน ^{๓๓}

บทบาทความรับผิดชอบภารกิจ ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีส่วนสร้างผลงานและชื่อเสียงที่ได้รับการกล่าวถึงและเป็นที่ยกย่องจากกลุ่มอำนาจหลายฝ่ายในการที่จะสนับสนุนให้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้นำรัฐบาล โดยเฉพาะในกลุ่มทหารหนุ่มและข้าราชการประจำในกระทรวงรวมถึงประชาชนและสื่อมวลชนทั่วไป ดังเช่น คำกล่าวของพลตรีจำลอง ศรีเมืองซึ่งเป็นบุคคลสำคัญผู้หนึ่งในกลุ่มทหารหนุ่ม กล่าวถึงพลเอกเปรมในลักษณะที่คาดหวังถึงการเป็นผู้มีภาวะผู้นำสูงในอนาคตว่า

^{๓๓} โปรดดู "สัมภาษณ์พิเศษ พลโทเปรม ตินสุลุลักษณ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 22 วันที่ 27 พฤศจิกายน 252๘, หน้า 14-16.

"ท่านเป็นคนที่มีความเสี่ยงในการปฏิบัติงานกองทัพอากาศ 2 และนอกจาก
มีความเสี่ยงในการทำงานแล้ว ยังมีความเสี่ยงในการเป็นคนซื่อสัตย์และจงรัก
ภักดีต่อสถาบันสูงสุดด้วย ต่อมาท่านได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก
แล้วเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นคนที่มีความหวังของพี่น้อง
ประชาชนที่ว่าจะเป็นผู้นำต่อไปในสายตาของคนทั่วไป"³⁴

หรือตามความเห็นของข้าราชการประจำ และนายทหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาในกระทรวง
มหาดไทยคือนายพิศาล มุลศาสตร์สาทร และพันเอกมณูญ รูปขจร ที่มีความเห็นสนับสนุน
ภารกิจ และชื่นชมในผลงานของพลเอกเปรมว่าเป็นภารกิจที่สำคัญต่อประชาชนและ
ประเทศไทยโดยตรงว่า

"งานที่พลเอกเปรม ได้รับมอบหมายล้วนเป็นงานที่ เขามองเห็นปัญหา
ในสมัยที่เป็นแม่ทัพภาคที่ 2 มาแล้วส่วนใหญ่เป็นงานเงื่อนไข สงครามหรือ
เงื่อนไข สงครามที่มีการเรียกร้องในภายหลังทั้งทางวัตถุและจิตใจ เช่น
ประชาชนถูกข่มเหงรังแกจากผู้มีอิทธิพลและข้าราชการ ความเป็นอยู่ที่
ยากจน...งานที่ท่านเน้นหนักในช่วงนั้นคือ ขจัดเงื่อนไข สงครามคือความ
คับแค้นใจ และความยากไร้ของประชาชน...งานเด่นที่สุดคือการรวมอาสา
สมัครต่าง ๆ ทำให้มวลชนเป็นเอกภาพ เป็นตัวของตัวเองเป็นกลุ่มเดียว
ซึ่งเป็นการเสริมให้เกิดความสงบเรียบร้อย...ที่สำคัญคือท่านได้แก้ไข
พระราชบัญญัติหมู่บ้านป้องกันตนเอง ซึ่งตอนนั้น หมู่บ้านที่อยู่ในเขตอันตราย

³⁴ อ้างใน "ผ่าชีวิตและงานคนชื่อเปรม" หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 8 กันยายน

ที่เราสามารถเข้าไปดึงมวลชนมาได้แล้วนั้น มีกลุ่มราษฎรอาสาเกิดขึ้น
หลายกลุ่ม การแก้ไขกฎหมายนี้ช่วยให้เป็นระบบขึ้น... ในสมัยที่ท่านเป็น
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ท่านเกือบจะทำงานแทนพลเอก
เกรียงศักดิ์ทั้งหมด" ³⁵

นอกจากการใช้สถานการณ์ด้านคอมมิวนิสต์มาใช้ประโยชน์ในการเสริมบทบาท-
อำนาจทางการเมือง ให้เป็นที่โดดเด่นในภารกิจที่รับผิดชอบในตำแหน่งทางการเมืองดังได้
กล่าวแล้วนั้น การใช้อำนาจ-หน้าที่ในปฏิบัติการกิจด้านต่าง ๆ ตามความรับผิดชอบ ใน
ตำแหน่ง ได้ส่งผลสะท้อนในทางอ้อมต่อการบั่นทอนอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ
โดยเฉพาะการเข้มงวดในนโยบายด้านการพรรคปราบคอร์รัปชันในวงราชการ และการ
กวาดล้าง "เจ้าพ่อ" หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่น การสั่งสอบสวน
เสียชีวิตหรือนายจุมพล สุขภารังษี ผู้มีอิทธิพลสำคัญผู้หนึ่งในจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นหัวหน้า
ของนักการเมืองบางคน

เมื่อพิจารณาประกอบทั้งในด้านความสำเร็จในการสานต่อนโยบายเอาชนะคอม-
มิวนิสต์ที่ต่อเนื่องจากการใช้นโยบายการเมืองนำการทหารในสมัยเป็นแม่ทัพภาค จนถึงการใช้
นโยบายลดเงื่อนไขสงคราม-สังคมนำจัดอิทธิพลอำนาจมืดและข้าราชการคอร์รัปชัน
ตลอดจนการดำเนินงานพัฒนาชนบท ซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ
ประชาชนและปัญหาสังคมที่ใกล้ชิดนั้น นอกเหนือจากการทำให้พลเอกเปรมได้เป็นที่รู้จักในฐานะ
ผู้กุมบทบาทเด่นของการรับผิดชอบต่อภารกิจที่เป็นปัญหาสำคัญของสังคม และความมั่นคงของ
ประเทศชาติแล้ว บทบาทดังกล่าวยังเป็นแรงหนุนสำคัญในการเสริมส่งบารมีของพลเอก
เปรมให้มีฐานะบทบาทเทียบเคียงกันได้กับนายกรัฐมนตรี ซึ่งกุมอำนาจการบริหารประเทศ

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

สูงสุดขณะนั้น ดังได้กล่าวถึงในส่วนที่เป็นการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มอำนาจฝ่ายทหารและข้าราชการประจำในข้างต้นนั่นเอง ความสำคัญของการกิจที่รับผิดชอบประกอบกับความสำเร็จของงานในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยของพลเอกเปรม แม้จะดำเนินอยู่ในช่วงเวลาสั้นแต่ส่งผลอย่างสำคัญในอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้พลเอกเปรม ก้าวขึ้นสู่อำนาจที่สูงขึ้นในภายหลัง ซึ่งกล่าวได้ว่าผลพวงหลังจากการเข้าสู่กลไกอำนาจในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยของพลเอกเปรมนั้น เป็นการเสริมสร้างอำนาจบารมีด้านชื่อเสียงให้เป็นที่รู้จักกว้างขวางขึ้นทั้งในหมู่ประชาชนกลุ่มอำนาจทางการเมืองและโดยเฉพาะการมีโอกาสได้รับใช้เบื้องพระยุคลบาทที่ใกล้ชิดมากขึ้น ในฐานะรับผิดชอบภารกิจด้านการรับเสด็จและถวายอารักขาด้วยมากกว่าการเสริมปัจจัยอำนาจด้านกำลังทหาร ซึ่งแตกต่างจากในช่วงเวลาต่อมาสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกควบคู่กันไปด้วย

บทบาทอำนาจเริ่มสูงเด่นมากขึ้นเมื่อได้รับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นบทบาท-อำนาจที่ขยายฐานครอบคลุมทั้งทางด้านทหารและการเมือง ในช่วงเวลาดังกล่าว พลเอกเปรมได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอำนาจอย่างสูงสุด จากการครอบครองกลไกสำคัญสูงสุดของกองทัพบก ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกและการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม้ว่าโดยสถานะภาพแห่งกลไกอำนาจพลเอกเปรมเป็นเพียงกลไกเครื่องมือ เพื่อการค้ำจุนอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงเงื่อนไขดังกล่าวกลับเป็นโอกาสที่ดีสำหรับพลเอกเปรมในการใช้ประโยชน์จากกลไกอำนาจจากตำแหน่งสำคัญทางการทหารทั้ง 2 ตำแหน่ง

การขยายฐานอำนาจทางการเมืองจากกลไกอำนาจทางกองทัพของพลเอกเปรมปรากฏชัดในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายตำแหน่งการทหารประจำปี ซึ่งเป็นช่วงเวลา

เดียวกันกับการเกิดปรากฏการณ์ความสั่นคลอนทางเสถียรภาพ ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ การดำเนินบทบาทและนโยบายหลายด้านทางการเมืองและทางการทหารของพลเอกเปรมดำเนินในทิศทางที่มีลักษณะส่วนทางหรือไม่ลงรอยกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะของการแสดงออกถึง ความเป็นอิสระเฉพาะตัวในการดำเนินนโยบายที่เป็นบทบาทเฉพาะของตนเอง อันเป็นช่องทางหนึ่งในการเสริมบทบาท-อำนาจของตนให้สูงขึ้น และที่สำคัญคือการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง และศูนย์อำนาจทางการเมืองในการเป็นแกนเชื่อมโยงศูนย์อำนาจการเมืองแกนใหม่ที่แยกตัวออกจากผู้นำรัฐบาลที่ครองอำนาจอยู่

ดังนั้นการกุมกลไกอำนาจ ในกองทัพจึงถือเป็นตัวแปรวิกฤติในการกำหนดอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรม โดยเฉพาะในช่วงก่อนหน้าการโยกย้ายทหารพลเอกเปรมในฐานะผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีบทบาทสูงเด่นทางการเมืองถึงขีดสูงสุด โดยได้รับความนิยมทางการเมืองจากหลายวงการ และมีท่าทีบางประการที่แสดงออกถึงการพยายาม ใช้กลไกกองทัพ เพื่อสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองคือการแยกกองทัพจากการควบคุมของรัฐบาล และเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายทางการทหารที่เป็นอิสระขึ้น³⁶ เช่น การขัดแย้งกับโฆษกรัฐบาลเกี่ยวกับการห้ามวิจารณ์การโยกย้ายทหารโดยพลเอกเปรมอนุญาตให้มีการวิจารณ์ได้อย่างเป็นอิสระ หรือการดำเนินนโยบายทางการทหารกับประเทศสมาชิกอาเซียน ในลักษณะที่ขัดแย้งกับผู้นำรัฐบาลที่ว่า "อาเซียนไม่มีวันร่วมมือทางทหารกับไทยนอกจากทางเศรษฐกิจเท่านั้น"

³⁶ โปรดดูใน "การโยกย้ายทหารเอกภาพสองนายพล" สยามนิกร (ปีที่ 3 ฉบับที่ 120 วันที่ 15 ตุลาคม 2522), หน้า 10.

การแยกกองทัพออกเป็นอิสระจากรัฐบาล และการสร้างภาพพจน์ความเป็นทหารอาชีพนับเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการในการที่จะสร้างความชอบธรรมในการกำหนดแนวทางการโยกย้ายตำแหน่งทางทหาร ในลักษณะที่โดยสายตาของคนภายนอกมองว่าปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงคลุ้ยอำนาจทางการทหารและการเมืองกลับถ่ายโอนมาอยู่ที่ตัวผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมากกว่าจะ โฉมเอียง ไปฝ่ายผู้กุมอำนาจรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น ความสำคัญดังกล่าว ได้ปรากฏเป็นที่แน่ชัดถึงขนาดที่กลุ่มอำนาจการเมืองระดับนำจากหลายฝ่ายต่างคาดหวังกัน เป็นเสียงเดียวกันว่าศูนย์อำนาจทางการเมือง ได้ถ่ายเทไปอยู่ที่พลเอกเปรมมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำทางการเมืองและทหารคนอื่น ๆ เช่น คำกล่าวของที่ปรึกษาพรรคชาติไทยที่ว่า "พลเอกเปรมเป็นตัวชี้ขาดสำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน"³⁷ หรือคำยืนยันของสื่อมวลชนที่มุ่งเสนอข่าวทางด้านทหาร-การเมือง (สยามนิกร ฉบับที่ 30 กันยายน 2522) กล่าวว่า "พลเอกเปรมเป็นนายทหารที่มีความใกล้ชิดกับเบื้องยุคลบาทมากกว่านายทหารอื่น ๆ ในปัจจุบัน มีแนวความคิดลึกซึ้งสุขุม โดยเฉพาะมีแนวความคิดที่ค่อนข้างอิสระ ไม่งายงามขึ้นตรงกับใคร นอกจากคำปฏิญาณที่ว่า เป็นทหารของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" ซึ่งทั้งคำประกาศการกำหนดบทบาททหารอาชีพและการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนการผูกพันภารกิจ-บทบาททางทหารกับสถาบันสูงสุดของชาติ ย่อมเป็นช่องทางที่สร้างความสะดวกในการขึ้นสู่อำนาจการเมืองในช่วงที่มีการโยกย้ายทางทหาร ได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเห็นได้ว่าจุดเน้นที่สำคัญของการโยกย้ายทหารประจำปี 2522 นั้นอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงในฝ่ายกองทัพบก โดยเฉพาะการมีลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มทหารหนุ่มสายคุมกำลัง ซึ่งเป็นนาย

³⁷ ไปรอดู "เปรมผมเป็นทหารอาชีพ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (ปีที่ 26 ฉบับที่ 14 วันที่ 30 กันยายน 2522), หน้า 6.

ทหารที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับพลเอกเปรม เป็นส่วนใหญ่ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือการสลับเปลี่ยนโดยการลอบหมายของกำลังทหารสายที่เคยสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ และมีการถ่วงดุลย์กำลังระหว่างกลุ่มอำนาจในกองทัพฝ่ายต่าง ๆ เพื่อการผนึกกำลังของกลุ่มอำนาจฝ่ายใหม่ที่ตนเป็นแกนนำให้เป็นปึกแผ่นขึ้น และแยกสลายกำลังฝ่ายอื่นลง เช่น การผูกพันมิตรกับพลเอก เสริม ณ นคร เพื่อโค่นเตี้ยพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นต้น ^{๓๘}

รูปธรรมทางอำนาจของพลเอกเปรมถึงจุดสุดยอดเมื่อมีการโยกย้ายทหารประจำปีได้ดำเนินไปภายใต้นโยบายที่อิสระของพลเอกเปรม จนกระทั่งดุลย์อำนาจทางการเมืองในกองทัพแตกเป็น 3 เส้า ^{๓๙} คือกลุ่มพลเอกเปรม ดินสุลานนท์ กลุ่มพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และกลุ่มพลเอกเสริม ณ นคร ในขณะที่เส้าที่มีพลเอกเปรมเป็นแกนนำเป็นเส้าที่มีพลังอำนาจและฐานกำลังทางทหารเข้มแข็งที่สุด กล่าวคือ ในฐานะที่พลเอกเปรมยังครองตำแหน่งสำคัญทางทหารสูงสุดทั้ง 3 เหล่าทัพในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และมีบทบาทสำคัญสูงสุดของกองทัพในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ประกอบด้วยกลุ่มพลังทางการเมืองที่เป็นฐานสนับสนุนอีกหลายด้าน ที่นอกเหนือจากกองทัพบกแล้วยังมีกลุ่มการเมืองจากพรรคฝ่ายค้านอีกหลายพรรค กลุ่มกรรมการสายทหารประชาธิปไตยซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มแรงงานภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีเอกภาพเข้มแข็งมาก รวมถึงวุฒิสมาชิกสายทหารบางส่วน ตลอดจนกลุ่มอาชีพและกลุ่มแนวร่วมอาชีพที่สามารถก่อนลึงก่อนวน โดยการประจ้วง

^{๓๘} โปรดดูใน "โยกย้ายทหารเอกภาพสองนายพล", อ้างแล้วหน้าเดิม.

^{๓๙} โปรดดู "เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จนตรอก" สยามนิกร (ปีที่ 3 ฉบับที่

และกลุ่มประชาชนที่ศรัทธาสันนิษฐานผลเอกเปรมในฐานะที่มีภาพพจน์ด้านต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการเป็นทหารอาชีพ (ภาพพจน์) เป็นการซื้อสัตย์ ไม่มีประวัติต่างพร้อย เป็นผู้ใกล้ชิดกับพระราชวัง และเป็นผู้จัดตั้งกลุ่มพลังมวลชนรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นขบวนการทางการเมืองและไม่ใช่ขบวนการทางการเมือง และที่สำคัญอีกประการคือการสนับสนุนจากสื่อมวลชน เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์ กับพลเอกเสริม นอกจากจะมีความแตกแยกกันแล้วยังขาดฐานกำลังทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นเอกภาพเพียงพอตลอดจนภาพพจน์ของรัฐบาลที่ประชาชนกำลังเลื่อมศรัทธา จึงไม่สามารถเป็นแกนนำอำนาจที่เข้มแข็งเท่าใดนัก เหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าพลเอกเปรมได้เป็นแกนนำอำนาจศูนย์ใหม่ที่สัมพันธ์หลากหลายและล้วนมีฐานะอำนาจทางการเมือง-การทหารที่เข้มแข็งอีกด้วย ทั้งนี้ โดยการที่เป็นผู้ครอบครองปัจจัยอำนาจและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เป็นปัจจัยอำนาจให้เกิดประโยชน์ในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

3.3 เงื่อนไขที่เกื้อกูลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การเมืองไทยภายหลัง ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดในการกำหนดบทบาทอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่ม-สถาบันทางการเมืองนั้น กลุ่มอำนาจทางการเมืองได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้เป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจ การใช้และรักษาอำนาจของตนมาโดยตลอดจนเป็นผลให้รัฐธรรมนูญจะมีการเปลี่ยนแปลงขยเล็กในสาระสำคัญพร้อม ๆ ไปกับปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เสมอ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจระหว่างผู้นำและถ้าพิจารณาให้ลึกไปกว่านั้นก็คือการเปลี่ยนแปลงผู้นำที่เป็นทหารเป็นส่วนใหญ่อีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่พลเอกเปรมจะก้าวมาสู่ตำแหน่งนี้ เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติสาระสำคัญที่เป็นเงื่อนไขเกื้อกูลต่อการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างผู้นำทางการเมืองที่สำคัญในยุคนั้น 2 คนคือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กล่าวคือทั้ง 2 ฝ่ายมีฐานกำลังอำนาจทางการเมืองที่จะสนับสนุนทางการเมืองแตกต่างกัน โดยพลเรือเอกสงัดมีฐานกำลังทหารอ่อนแอกว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่ดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งกุมกลไกสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้านพลเอกเกรียงศักดิ์ซึ่งมีฐานทางการเมืองเข้มแข็งกว่าและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ด้วย แต่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผู้นำทางการเมืองทั้ง 2 ต่างมิได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองและมิได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงพยายามช่วงชิงความได้เปรียบจากเครื่องมือทางรัฐธรรมนูญ ในการปูรากฐานเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของทั้งสองฝ่าย ซึ่งในที่สุดพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นฝ่ายที่สามารถได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยบัญญัติสาระสำคัญที่เปิดช่องว่างสำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง พร้อมกับเปิดช่องทางให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฐานอำนาจที่สำคัญของพลเอกเกรียงศักดิ์ในขณะนั้น จึงทำให้มีบทบาทเฉพาะกาลขึ้นมาเพื่อผลการสร้างเสริมอำนาจให้แก่ผู้นำที่เป็นทหารโดยเฉพาะรวมทั้งข้าราชการพลเรือนบางกลุ่ม จนทำให้เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็น "รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยครึ่งใบ"

อย่างไรก็ตามแม้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างขึ้นเพื่อการเสริมสร้างรากฐานทางอำนาจ และเป็นการปูทางเข้าสู่อำนาจการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ผลพวงของเงื่อนไขจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ตกทอดมาถึงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นผู้ที่รับช่วงต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ขณะที่บทบาทเฉพาะกาลยังคงบังคับใช้อยู่

สาระสำคัญหลักที่ส่งผลอย่างมากต่อการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ของ พลเอกเปรมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จะเป็น นายกรัฐมนตรีว่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ รวมทั้งการเปิดช่องว่างไว้สำหรับ ข้าราชการประจำสามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาประจวบ เหมาะกับสมัยกาลที่พลเอกเปรมกำลังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอยู่ด้วย ซึ่งเป็นการ ครอบครองกลไกที่เป็นทรัพยากรอำนาจที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ถึงแม้ว่าจะมีการรวมตัวของ นักการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการจัดตั้ง รัฐบาล แต่ก็มีภาวะกระจัดกระจายและแตกแยกสูง ซึ่งความรู้เือกภาพดังกล่าวของพรรค การเมือง จึงขาดภาวะผู้นำทางการเมืองที่สามารถเป็นที่ยอมรับกันในฝ่ายพรรคการเมือง ด้วยกัน

ส่วนสำคัญอีกด้านของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ ส่วนที่เป็นบทเฉพาะกาลซึ่งนอกจาก กำหนดบทบัญญัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำทั้ง ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วในส่วนของวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาข้าราชการ ที่มาจากการแต่งตั้งก็เป็นช่องทางสำหรับสมาชิกที่เป็นข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน เข้ามาจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในหลายด้านที่เท่าเทียมกับสภาผู้แทน ราษฎร ซึ่งในสภานี้ประกอบด้วยข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็น ทหารหลายคนที่สามารถเป็นฐานสนับสนุนให้แก่พลเอกเปรมได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นถึงแม้ว่าพลเอกเปรมจะมีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและลงสมัครแข่งขัน เข้ารับการเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อถึงคราวที่มีการ โหวตเสียงในสภาเพื่อคัดเลือกผู้เข้าดำรง

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผลปรากฏว่าพลเอกเปรม ได้รับเสียงสนับสนุนถึง 394 เสียง จากจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงทั้งสิ้น 493 เสียง ⁴⁰

3.4 การสนับสนุนจากกลุ่มทหารหนุ่ม "ยังเติร์ก"

กลุ่มทหารหนุ่มที่มีบทบาทสำคัญของการเมืองช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 คือ กลุ่มยังเติร์ก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทหารยศระดับนายพันสาขาคู่กำลังในกองทัพ ประกอบด้วยแกนนำสำคัญที่เป็นสมาชิกก่อตั้งประมาณ 6 คน เช่น พันตรีมัญญู รูปขจร พันตรีชูพงศ์ มีทวนันท์ พันตรีชาญบุรณีย์ พันตรีระกฤษ พันตรีจำลอง ศรีเมือง พันตรีปรีดา รามสูตร และ พันตรีแสงศักดิ์ มังคละศิริ เป็นต้น ซึ่งก่อตัวขึ้นมาอันเนื่องจากสภาวะการณ์ทางการเมืองที่ผู้นำทางทหารในกองทัพมีความแตกแยกสูงและขาดเอกภาพ ⁴¹ และต่อมาได้เข้ามีบทบาทเคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งสำคัญหลายครั้ง ทั้งในด้านการทำรัฐประหาร กดดันในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2521 สนับสนุนและกดดันรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

⁴⁰ หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 4 มีนาคม 2523.

⁴¹ ไปรอดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย-การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองของไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2525)

แกนนำคนสำคัญของทหารกลุ่มนี้หลายคนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพลเอกเปรม มาเป็นเวลานาน เช่น พันตรีมัญญู รูปขจร พันตรีชู่พงศ์ มีทวนพันธ์ และพันตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นต้น⁴² แต่อย่างไรก็ตามบทบาทที่เด่นชัดเริ่มปรากฏเมื่อกลุ่มทหารหนุ่มได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างสูงในช่วงภายหลังการปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ทหารหนุ่มกลุ่มนี้ได้ทำการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างสูง ทั้งในด้านกองทัพและรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงที่พลเอกเปรมพ้นจากการดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 2 ที่จังหวัดนครราชสีมา เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกที่กรุงเทพฯ ทหารหนุ่มได้มีการเชื่อมโยงกับพลเอกเปรมในการร่วมทำรัฐประหารเมื่อ 20 ตุลาคม 2520 จนประสบความสำเร็จ แล้วสนับสนุนให้พลเอกเกรียงศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของทหารหนุ่มเป็นกลุ่มอำนาจที่มีพลังกดดันทางการเมืองสูงสุด และเป็นจังหวะเดียวกันกับช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของพลเอกเปรมได้เลื่อนขั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารภายในกองทัพ จึงเป็นโอกาสที่เกื้อกูลให้ทั้งสองฝ่ายได้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกัน ๑ ครั้งเมื่อรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมืองและเสื่อมความศรัทธาจากประชาชนทั่วไป ประกอบกับความไม่พอใจในตัวบุคคลและการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาล จึงกดดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วหันมาสนับสนุนพลเอกเปรมให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

⁴² ไปรอดดู พัน ไทรณชัย ศรีสุวรรณนท์, พันเอกมัญญู รูปขจร บนเส้นทางปฏิวัติพิเศษยุทธการยึดเมืองบึงวิเคราะห์ยุทธวิธี ยึด-ต้าน และการครองอำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยามพันธ์, 2529).

การสนับสนุนต่อพลเอกเปรมของทหารหนุ่ม ไม่เพียงแต่เป็นการกดดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์พ้นจากวิถีการเมืองเท่านั้น แต่ยังได้สนับสนุนในการเข้ามีส่วนจัดตั้งรัฐบาลและสร้างกระแสพลังสนับสนุนด้านอื่น ๆ อีกหลายฝ่ายทั้งในฝ่ายรัฐสภาที่ประกอบด้วยวุฒิสมาชิกสายทหาร กลุ่มพลังมวลชน สื่อมวลชน และพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อการเสริมความชอบธรรมในการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรมนั่นเอง ในกรณีนี้กลุ่มทหารหนุ่มจึงทำการเคลื่อนไหวโดยต่อเนื่องในภายหลังการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และที่สำคัญก็คือการเป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองที่สำคัญ และทำการติดต่อกลับมารอง และทำการต่อรองกับพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้นำพรรคการเมืองที่สำคัญ เช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พลตรีประมาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย พันเอกถนัด คอมันต์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย และนายสมิคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย เป็นต้น

การที่กลุ่มทหารหนุ่มซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่มีพลังกดดัน และมีฐานทางการเมืองที่กระจายอยู่ทั้งในกองทัพและรัฐสภา ประกอบกับเป็นกลุ่มนายทหารที่กุมกลไกที่เป็นกำลังสำคัญในกองทัพได้แสดงออก ถึงการสนับสนุนที่ชัดเจนเช่นนี้จึงถือเป็นพลังผลักดันที่มีศักยภาพในการส่งเสริมให้พลเอกเปรม ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจผู้นำทางการเมือง แม้ว่าฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นผู้นำพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนน่าจะเป็นฝ่ายที่มีความชอบธรรมอยู่สูง แต่เมื่อรูปการณ์เป็นที่ปรากฏชัดว่ากลุ่มทหารหนุ่มสนับสนุนพลเอกเปรมนั้น จึงเป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มอำนาจฝ่ายพลเรือนที่เป็นฝ่ายพรรคการเมืองได้มุ่งความสนใจมาที่ตัวพลเอกเปรมอีกด้วย

3.5 การสนับสนุนจากพรรคการเมือง

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีต่อมา ซึ่งแม้ว่ายังไม่มีการขยายรองรับพรรคการเมืองโดยเฉพาะ แต่ใน

โอกาสดังกล่าว ได้มีพรรคการเมืองที่สำคัญหลายพรรค ได้ส่งผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งในนามของกลุ่มการเมือง ซึ่งแท้ที่จริงก็คือพรรคการเมืองนั่นเอง และเป็นโอกาสอันสำคัญอีกครั้งของพรรคการเมืองในการเข้ามามีบทบาทร่วมใช้อำนาจบริหารประเทศในรูปของรัฐบาลผสม โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้นภายหลังการลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ จะเป็นผลให้คณะรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต้องหันสภาพทางการเมืองตามไปด้วยก็ตามแต่ พรรคการเมือง โดยเฉพาะในบรรดานำพรรคการเมืองสำคัญหลายพรรคมิได้มีที่ทำที่ปรากฏ ในลักษณะที่จะรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลด้วยตัวเอง แต่ทุกพรรคต่างมุ่งจุดสนใจไปที่ตัวพลเอกเปรมเป็นจุดรวม ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากพรรคการเมืองขาดภาวะผู้นำที่เข้มแข็งพอ และมีความแตกแยกกระจัดกระจาย จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งขาดแกนกลางที่จะสามารถเชื่อมประสานให้พรรคต่าง ๆ สามารถยอมรับร่วมกันได้ภายในกลุ่มพรรคการเมืองด้วยกันเอง และที่สำคัญคือต่างเห็นว่าพลเอกเปรมสามารถเป็นแกนนำที่สามารถค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ได้ดีกว่าผู้นำพรรคการเมืองก็เพราะพลเอกเปรมมีฐานอำนาจทางการเมืองที่เป็นปึกแผ่นเพียงพอ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และการสนับสนุนอย่างแข็งขันของกลุ่มยังเติร์ก

เมื่อพรรคการเมืองไม่สามารถรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลเองได้ จึงจำเป็นต้องแสวงหาผู้เป็นแกนนำในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลเพื่อเกาะเกี่ยวเข้าร่วมรัฐบาล และอาศัยเป็นฐานค้ำจุนเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลผสมอีกด้วย เมื่อรูปการณ์ปรากฏในลักษณะนี้พลเอกเปรมจึงตกเป็นเป้าหมายแห่งความสนับสนุนของพรรคการเมืองอย่างท่วมท้น ทั้งนี้ก็เพื่อการจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญและมีผลประโยชน์เกื้อกูลต่อพรรคการเมืองของตน

ดังนั้นการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองต่อทำที่การสนับสนุนพลเอกเปรมขึ้นรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเกิดขึ้น โดยทันทีที่พลเอกเกรียงศักดิ์ลาออกจากตำแหน่ง และดำ

เงินไปโดยต่อเนื่อง ซึ่งเป็นภาระกบหนักและฐานะของบล.เอก.เปรมให้สูงเด่นจนกล่าวได้ว่า ไม่มีผู้นำทางการเมืองหรือพลเรือนใดที่เป็นที่สนใจในสายตาของบรรดการเมืองที่สำคัญเท่ากับบล.เอก.เปรม แม้แต่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นหัวหน้าบรรดการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งมากกว่าบรรดการเมือง และเป็นผู้นำที่มีการคาดหวังกันว่า จะเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับบล.เอก.เปรม ก็ยังรับเหตความสนใจมากกว่าบล.เอก.เปรม โดยเป็นหัวหน้าของคณาสัญญาในการชักนำการสนับสนุนบล.เอก.เปรมให้มุ่งบรรดการเมืองต่าง ๆ แม้ว่าในระหว่างเวลาที่อยู่ระหว่างการตรวจทานรายชื่อผู้สมัครต่อจากบล.เอก.เกรียงศักดิ์ ให้มีผู้ได้รับการสนับสนุนถึง 4 คน คือ บล.เอก.เปรม ศิวสุภาวณี บล.เอก.เสริม ก. นทร บล.เอก.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อยู่ด้วยก็ตาม แต่ทุกคนต่างก็หันมาแสดงท่าทีที่สนับสนุนกับบล.เอก.เปรม โดยเฉพาะบล.เอก.เสริม กับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์

การเคลื่อนไหวของบรรดการเมือง ในการสนับสนุนบล.เอก.เปรม ได้ดำเนินอย่างกว้างขวางโดยบรรดต่าง ๆ มีการจัดประชุมสมาชิกเพื่อชาวเสียงเลือกตั้งนายพลรัฐมนตรีทั้งนี้ เป็นการดำเนินการ ทั้งที่เป็นเอก.เทศและร่วมกันทั้งในพรรคที่ เคยร่วมรัฐบาลสมัยบล.เอก.เกรียงศักดิ์ และบรรดฝ่ายค้าน เช่น การประชุมของบรรดชาติไทย ซึ่งได้ลงมติสนับสนุนให้บล.เอก.เปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แถลงเหตุผลต่อสื่อมวลชนว่า "ทางบรรดชาติไทย ได้สนับสนุนสนับสนุน ให้บล.เอก.เปรม ศิวสุภาวณี ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนต่อไป ซึ่งมติดังกล่าวนี้ ได้เกิดขึ้นเองและพิจารณาถึงความเหมาะสม โดยรอบคอบแล้ว"⁴⁰ หรือการแถลงผลการประชุมของบรรด.สังคมนิยมในการสนับสนุนบล.เอก.เปรมว่า "...ทางบรรด.สังคมนิยมเห็นว่าสถานการณ์ต่อหน้ามีความจำเป็น ให้ให้ทหารเป็นนายกรัฐมนตรี และเชื่อก

⁴⁰ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 2 มีนาคม 2523.

ว่าพลเอกเปรมสามารถสร้างความสามัคคีในชาติได้"⁴⁴ หรือจากผลการประชุมร่วมกับ
 ของกลุ่มสหพรรค ที่เคยสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งประกอบด้วยพรรคเกษตรสังคม
 พรรคชาติประชาชน พรรครวมไทย พรรคพลังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคสยามประชาธิปไตย
 ไทย และส.ส.อิสระ ต่างร่วมกันแถลงเป็นเอกฉันท์ว่า "ที่ประชุมเห็นสมควรสนับสนุนพล
 เอกเปรม ดิถสุลาภณ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เพราะเป็นคนที่เหมาะสมกับภาวะการณ์
 ในปัจจุบันมากที่สุดด้วย เหตุผลหลายประการ"⁴⁵ หรือในฝ่ายของพรรคที่เคยเป็นฝ่ายค้าน
 สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย
 พรรคประชากรไทย และพรรคสยามประชาธิปไตยต่างร่วมกันแถลงถึงผลของการประชุมที่เห็น
 ชอบให้พลเอกเปรมเป็นผู้เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เช่นกันโดยเฉพาะ
 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวสนับสนุนพลเอกเปรมด้วยเหตุผลที่เป็นผู้มี
 คุณสมบัติเหมาะสมถึง 5 ประการคือ (1) พลเอกเปรมเป็นผู้ไม่เคยมีชื่อเสียงในทางเสียหายแต่
 ประการใด ซึ่งทุกฝ่ายยอมรับในความซื่อสัตย์สุจริต มีความตั้งใจจริงในการปราบปรามการฉ้อราษฎร์
 บังหลวง ซึ่งตรงกับนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ (2) เป็นผู้มีความเลื่อมใสในวิถีทางประชาธิปไตย
 น่าจะเป็นกำลังสำคัญที่จะช่วยสร้างแนวทางประชาธิปไตยให้เพิ่มมากขึ้น (3) เป็นผู้ที่สามารถประสานกับ
 ผู้นำที่สร้างความมั่นคงได้ดีที่สุดในขณะนี้ (4) เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายว่าเป็นคนที่เหมาะสม
 ที่สุด ไม่ว่าจะจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกหรือประชาชนมากที่สุด (5) การเสนอตัวเข้ามาแข่งขัน
 ของหัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นฝ่ายเลือกตั้งด้วยกันเป็นแต่กระทำไปตามหลักการเท่านั้น ไม่ได้มุ่งต่อผล
 หรือหวังได้รับการสนับสนุนแต่อย่างใด⁴⁶

⁴⁴ เรื่องเดิม.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

นอกเหนือจากการสนับสนุนอย่างกว้างขวางทางด้านพรรคการเมืองแล้ว ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาทั้งสายทหารและพลเรือน กองทัพอากาศ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างร่วมสนับสนุนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ทางด้านวุฒิสมาชิกสายทหารซึ่งมีการประสานกันทั้งในกลุ่มกองทัพบก ทหารเรือ และอากาศ หรือกองทัพบกซึ่งนำโดยพลเอกสัทธ จิตรปฏิมา และกลุ่มยังเติร์ก หรือกลุ่มวุฒิสมาชิกสายพลเรือน ซึ่งนำโดยร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรม ต่างก็เคลื่อนไหวในทำนองที่สนับสนุนพลเอกเปรมเช่นเดียวกับทางฝ่ายพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่นกลุ่มผู้ประกอบการประมงรวมทั้งกลุ่มนักศึกษาและองค์การกรรมกร

3.6 สรุป

การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรม ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งสูงสุดทางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาล ไม่ว่าในฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสมาชิกสมัชชาแห่งชาตินับแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมานั้น เป็นการเข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะนายทหารผู้มีส่วนร่วมเข้าทำการปฏิวัติรัฐประหาร และเป็นรากฐานอำนาจทางการเมืองของผู้นำรัฐประหารหรือผู้นำรัฐบาลที่ต้องการอาศัยเป็นกำลังค้ำจุนอำนาจและเป็นนักการเมืองข้าราชการที่เป็นช่วงสมัยที่ผู้นำทหารปกครองแบบเผด็จการทางการเมืองสูง ซึ่งเป็นลักษณะทั้งที่จำเป็นและเป็นธรรมชาติของเผด็จการทหารในช่วงสมัยนั้น ที่อำนาจการปกครองจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะในหมู่ข้าราชการและทหารเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดีในช่วงภายหลังการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 สถานภาพและบทบาททางการเมืองและบทบาทอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรมได้คลี่คลายไปในรูปแบบที่ต่างไปจากสมัยเริ่มแรกที่ดำรงตำแหน่งเฉพาะ ในประเภทสมาชิกแต่งตั้งที่เป็นหนึ่งเบื้องอำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารที่เข้าปกครองบริหารประเทศภายหลังการนำรัฐประหาร แต่บทบาท

ทางการเมืองของพลเอกเปรมในช่วงต่อมาได้เป็นบทบาทที่ยกระดับสูงขึ้นในฐานะที่ใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจทางการปกครองการบริหารประเทศสูงขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ทั้ง 2 สมัยนั้น บทบาททางการเมืองของพลเอกเปรมจะดำเนินคู่ขนานไปกับการมีบทบาทและความสำคัญทางการเมืองในฐานะที่เป็นผู้กุมกำลังสำคัญของกองทัพ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจการเมืองร่วมอยู่ด้วยในเวลาเดียวกัน

รูปธรรมทางอำนาจของพลเอกเปรมในช่วงนี้จึงปรากฏชัดในแง่ของการมีอำนาจทางการเมืองหรือกลไกกำลังบังคับของกองทัพ ซึ่งเป็นที่รวมของศูนย์อำนาจที่ผู้ปกครองในระบอบเผด็จการทหารสามารถใช้ประโยชน์ ในการเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจการปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องสร้างรากฐานอำนาจจากฝ่ายมวลชนหรือองค์กรประชาชนรูปแบบอื่นมาสนับสนุนก็ยอมกระทำได้ แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณาประกอบถึงปัจจัยประกอบด้านอื่นที่แวดล้อมเป็นบริบททางการเมือง-สังคม และเศรษฐกิจอยู่ในช่วงที่เกิดวิกฤติในตอนปลายของสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ แล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรอำนาจที่สำคัญทางการเมืองที่อยู่นอกเหนือจากกองทัพ-ระบบราชการนั้นยังมีพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรอำนาจการเมืองที่กำลังขยายบทบาท-อำนาจทางการเมืองในระดับสูง ประกอบกับฐานคติทางความเชื่อในด้านอุดมการณ์การเมืองแบบประชาธิปไตย อันเป็นผลพวงมาจากกรณี 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 ตลอดจนเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างทางการเมืองมากขึ้นแล้ว อำนาจทางการเมืองเพียงปัจจัยเดียวย่อมไม่เพียงพอที่ผู้นำในยุคสมัยนี้สามารถใช้เป็นฐานค้ำจุนเสถียรภาพเพื่อการผูกขาดอำนาจการปกครองแต่เพียงด้านเดียว หากไม่ได้รับการยอมรับหรือประสานอำนาจกันไว้กับกลุ่มอำนาจทางฝ่ายพรรคการเมือง

เมื่อกล่าวโดยภาพรวมแล้วการบรรลุถึงจุดสุดยอดในการเข้าสู่อำนาจสูงสุดทางการเมืองของพลเอกเปรมในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการยืนอยู่บน 2 ขาหยั่งระหว่างกลไกกองทัพ และพรรคการเมืองร่วมกันนั่นเอง ซึ่งมีความหมายสำคัญต่อการ

ดำรงสภาพระบอบการเมืองที่กำกวมทั้งด้านที่เป็นเผด็จการและประชาธิปไตย อันเป็นผล
 จากการประนีประนอมระหว่าง 2 กลไกอำนาจ ที่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของกระบวนการ
 ทางอำนาจที่อ้างอิงอยู่กับประชาชนเพียงด้านเดียวเท่านั้น เช่นเดียวกับพลเอกเปรมซึ่ง
 เป็นผู้กุมอำนาจการบริหารประเทศ ในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ได้เป็นตัวแทนของกลไกอำนาจ
 ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงด้านเดียว แม้ว่าจะเป็นผู้นำที่มีพื้นฐานมาจากกองทัพมิได้สังกัดพรรค
 การเมืองและผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนมาก็ตาม แต่ก็มีอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้นำ
 เผด็จการทหารที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจโดยวิถีทางปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองดังเช่น
 ผู้นำทหารในยุคสมัยก่อน หากแต่เป็นการก้าวขึ้นสู่อำนาจด้วยการฉกฉวยชิงอำนาจ 2 ด้าน
 ระหว่างกองทัพ-พรรคการเมืองระดม ๆ กันไป กล่าวคือการได้รับการโหวตเสียง
 สนับสนุนจากสภาด้วยตนเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. กลไกอำนาจและเครื่องมือในการใช้อำนาจการรักษและการสืบทอดอำนาจ

ในช่วงเวลาระหว่าง 3 มีนาคม 2523- 30 เมษายน 2526 เป็นเวลาประมาณ 3 ปีที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยึดกุมอำนาจการบริหารประเทศในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁴⁷ มีการจัดตั้งรัฐบาล 3 ครั้ง โดยการเปลี่ยนจากรัฐบาลชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 3 เป็นการปรับคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้ง และครั้งสุดท้ายเป็นการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ในจำนวนนี้คณะรัฐบาลประกอบด้วยนักการเมือง ทั้งที่มาจากนักการเมืองอาชีพที่สังกัดพรรคการเมือง และมาจากการแต่งตั้งนักการเมืองที่เป็นทหารและข้าราชการ รัฐบาลโดยการนำของพลเอกเปรมจึงเป็นคณะรัฐบาลที่ประกอบด้วยนักการเมืองอาชีพและนักการเมือง ข้าราชการพร้อมกันไป สำหรับพรรคการเมืองที่สำคัญในช่วงรัฐบาล พลเอกเปรมสมัยที่ 1 (12 มีนาคม 2523 - 11 มีนาคม 2524) ประกอบด้วย พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย และพรรคชาติประชาชน รวมทั้งหมด 4 พรรค ในช่วงสิ้นรัฐบาล พลเอกเปรม สมัยที่ 2 (11 มีนาคม 2524 - 19 ธันวาคม 2524) ประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย พรรครวมไทย และพรรคเสรีธรรม รวมทั้งหมด 5 พรรค ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม สมัยที่ 3 (19 ธันวาคม 2524 - 30 เมษายน 2526) ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย และพรรคสยามประชาธิปไตย รวมทั้งหมด 4 พรรค มีพรรคหลัก 2 พรรคที่ร่วมรัฐบาลทั้ง 3 สมัยคือ พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปไตย

⁴⁷ ช่วงเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 5 สมัย เป็นเวลารวมทั้งสิ้น 8 ปี 5 เดือน แต่ในส่วนที่ศึกษาเน้นเฉพาะในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วง 3 สมัยแรก เป็นเวลาทั้งหมดประมาณ 3 ปี.

ในจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 คณะถ้าจะพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างนักการเมืองที่เป็นนักการเมืองอาชีพจากพรรคการเมือง และนักการเมืองข้าราชการกองทัพและระบบราชการ หรือนักการเมืองที่เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี-นายกรัฐมนตรีนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน พอจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่านักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองหรือมาจากการเลือกตั้ง มีปริมาณเกือบจะเท่าเทียมกับนักการเมืองอาชีพที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในกระทรวงที่มีความสำคัญ เช่นกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักนายกรัฐมนตรี มักจะประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งเริ่มเป็นส่วนใหญ่

ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยเกื้อหนุนต่อการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นประกอบขึ้นจากปัจจัยประการที่สำคัญหลายด้านประกอบกัน เช่น สถานการณ์ทางการเมือง การได้ครอบครองปัจจัยอำนาจที่มีประสิทธิภาพในการขยายฐานอำนาจทางการเมือง เงินไขจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูล การสนับสนุนจากกลุ่มทหารหนุ่ม (ยังเดี๋ยก) ตลอดจนการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ด้วยนั้นก็ตามแต่เมื่อพิจารณาในช่วงเวลาที่พลเอกเปรม ได้ก้าวเข้าสู่อำนาจโดยการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วนั้น กล่าวได้ว่านอกเหนือจากปัจจัยเกื้อหนุนดังกล่าวมาแล้ว กลไกอำนาจที่สำคัญอีกประการที่ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นเครื่องมือการใช้อำนาจการบริหารประเทศ ตลอดจนการรักษาและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรมก็คือกลไกจากระบบราชการ โดยข้าราชการและนักเทคโนโลยีได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน และมีบทบาทที่สำคัญอย่างชัดเจนซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปเป็นหลายรูปแบบซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

กล่าวได้ว่ากลไกอำนาจหลักที่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจการบริหารประเทศ การศึกษาและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรม นั้น ประกอบด้วยกลไกหลัก 4 ส่วนคือ พรรคการเมือง กองทัพ-ระบบราชการ วุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ

4.1 กลไกพรรคการเมือง

พลเอกเปรม ดิถสุลันนท์ แม้ว่าในขณะที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้น ยังคงดำรงตำแหน่งทางราชการในกองทัพในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและแม้ว่าไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และสังกัดสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดก็ตาม แต่ในการจัดตั้งรัฐบาล และการลงคะแนนเสียงรับรองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยรัฐสภา พลเอกเปรม กลับได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาและพรรคการเมืองจำนวนมาก จัดตั้งรัฐบาลผสมที่ประกอบขึ้นจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มาโดยตลอดช่วงสมัยที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 5 สมัย โดยเฉพาะในช่วงของ 3 สมัยแรกที่ทำการศึกษา นี้ แม้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นมาใหม่ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อยู่เช่นก็ตาม แต่ภายหลังจากการปรับคณะรัฐมนตรี 2 ครั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2526 ซึ่งมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีก 2 ครั้งนั้น พลเอกเปรมก็ยังคงได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลติดต่อกันอีกทั้ง 2 ครั้ง ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการสลับสับเปลี่ยนกัน ในระหว่างพรรคทั้งที่เข้าร่วมรัฐบาลและเคยเป็นฝ่ายค้าน แต่ก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกันได้ตลอดช่วงสมัยที่พลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

พรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนและเข้าร่วมการจัดตั้งรัฐบาลในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมชุดที่ 1 หรือ เปรม 1 นั้น ประกอบด้วย พรรคการเมือง 4 พรรคคือ พรรคกิจสังคม ซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค พรรคชาติไทย โดยพลตรีประมาณ

อดีเรกสาร์ เป็นหัวหน้าพรรค พรรคประชาธิปไตย โดยพันเอกถนัด คอมันตร์ เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคชาติประชาชน ส่วนพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วย 2 พรรคคือ พรรคประชากรไทย และพรรคพลังใหม่

คณะรัฐบาลชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคกิจสังคมจำนวน 11 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 คน และไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 6 คน โดยเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 3 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 7 ตำแหน่ง สมาชิกจากพรรคชาติไทยจำนวน 6 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 คน และไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 คน โดยเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 3 ตำแหน่ง และเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 2 ตำแหน่ง สมาชิกจากพรรคประชาธิปไตยจำนวน 5 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด โดยเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 1 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 3 ตำแหน่ง สมาชิกจากพรรคชาติประชาชนและพรรคสยามประชาธิปไตยอีกพรรคละ 1 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมตามลำดับ พร้อมทั้งนี้รวมกับสมาชิกผู้เคยดำรงตำแหน่งในรัฐบาลชุดเก่าของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อีก 13 คน คณะรัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อ 11 มีนาคม 2524 โดยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งแตกแยกกันในระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองในคณะรัฐบาล

คณะรัฐบาลชุดเปรม 2 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ 11 มีนาคม 2524 เป็นต้นมาประกอบด้วยพรรคการเมืองสำคัญ 5 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคสยามประชาธิปไตย พรรครวมไทย และพรรคเสรีธรรม นอกจากนี้ยังประกอบด้วยบุคคลในโควตาของพลเอกเปรมเอง เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนัก

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอีกจำนวนหนึ่งด้วย โดยที่พรรคกิจสังคมซึ่งเคยเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในชุดที่ 2 ออกมาเป็นฝ่ายค้าน พร้อมกับพรรคประชากรไทย พรรคพลังใหม่และพรรคประชากรราษฎร์ ครั้นต่อมาในปลายปี 2524 จึงได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่อีกครั้งจัดตั้งรัฐบาลชุดที่ 3 ขึ้นมาในเดือนธันวาคม 2524

คณะรัฐบาลชุดที่ 3 ซึ่งเริ่มจัดตั้งเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2524 นั้น ประกอบด้วยพรรคการเมืองสำคัญ 4 พรรคคือ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสยามประชาธิปไตย และพรรคกิจสังคมได้กลับเข้ามาร่วมรัฐบาลอีกครั้ง โดยพรรคฝ่ายค้านซึ่งประกอบด้วยพรรคประชากรไทย พรรคพลังใหม่ และพรรคประชากรราษฎร์ได้แยกออกมาเป็นฝ่ายค้านในรัฐบาลชุดนี้ และนอกจากนี้ยังประกอบด้วยรัฐมนตรีในโควตาพลเอกเปรม เองอีกจำนวนหนึ่ง เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดที่ผ่านมา

การเข้าร่วมคณะรัฐบาลบริหารประเทศของพรรคการเมืองภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในรัฐบาลทั้ง 3 สมัย ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าช่วงเวลาที่พรรคการเมืองยังมีสภาพเป็นกลุ่มการเมืองเนื่องจากยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นมาบังคับใช้ อันเป็นผลให้พรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นเพียงองค์การที่ทำหน้าที่และมีกิจกรรมทางด้านการเมืองเท่านั้น ครั้นเมื่อภายหลังปี พ.ศ. 2524 ซึ่งมีการบัญญัติพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้แล้วจึงมีผลให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้จดทะเบียนยกฐานะเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพขององค์การทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ก็ตาม แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านสภาพทางกฎหมายเท่านั้น ในด้านของบทบาทและอำนาจหน้าที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในขั้นต้นที่มีนัยสำคัญต่อการดำเนินบทบาททางการเมืองแต่อย่างใด กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นกลไก

หนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบริหารประเทศที่ค่อนข้างจะอ่อนแอและตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำอยู่ในระดับสูง

เป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าในช่วงเวลาระหว่างการจัดตั้งรัฐบาล และมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารทั้ง 3 ครั้ง นั้นแม้ว่าพรรคการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสถานภาพและมีพรรคต่าง ๆ ผนวกรวมเข้ามามีส่วนเข้ามามีอำนาจบริหารประเทศและเป็นฝ่ายค้าน สลับสับเปลี่ยนกันไปในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของการจัดตั้งคณะรัฐบาลผสมของบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากหรืออาจกล่าวได้ว่าแทบจะ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในรูปโฉมที่ถือได้ว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกฝ่ายนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมตามความต้องการของพรรคได้โดยลำพัง สิ่งที่ปรากฏชัดคือจะเห็นได้ว่าในการจัดตั้งรัฐบาล 3 ชุดนี้มีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรคคือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทยเท่านั้นที่สามารถรักษาอำนาจของพรรคในการเข้าร่วมรัฐบาลไว้ได้ทุกครั้ง ขณะที่อีก 3 พรรค มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันแทบครบทุกพรรคในการนำบทบาททั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

ในอีกด้านหนึ่งในการจัดสรรความรับผิดชอบควบคุมการบริหารประเทศประจำกระทรวงต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้น ในรัฐบาลผสมทั้ง 3 ชุด กลุ่มอำนาจฝ่ายพรรคการเมืองจะทำบทบาทในการควบคุมกระทรวงที่ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ส่วนกระทรวงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการบริหาร-การพัฒนา และการอาศัยความรู้ทางเทคนิค-วิชาการ ตลอดจนกลไกด้านความมั่นคงและการใช้กำลังบังคับนั้น จะตกอยู่ในความควบคุมของรัฐมนตรีที่เป็นบุคคลในโควตาของนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอด เช่น กระทรวงกลาโหม ซึ่งตกอยู่ใต้การควบคุมของตัวนายกรัฐมนตรีเองทั้ง 3 สมัย หรือกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ทบวงมหาวิทยาลัยและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น นอกจากนี้หากพิจารณาเปรียบเทียบในแง่ของจำนวนรัฐมนตรีระ

หว่างสัดส่วนของรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายพรรคการเมืองกับฝ่ายที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็ยังคงสามารถรักษาระดับของสัดส่วนที่มีจำนวนเกือบจะก้ำกึ่งกันและไม่ได้ลดน้อยลงตาม เวลาของการพัฒนาการของพรรคการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งยังเป็นสิ่งยืนยันว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกที่ยังคงมีบทบาท-อำนาจที่จำกัด⁴⁸

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในด้านของการรับผิดชอบต่อรัฐบาล กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองถือเป็นกลไกหลักในการทำหน้าที่ด้านการรับผิดชอบต่อการอยู่รอด และใช้ในการอ้างอิงความชอบธรรมของรัฐบาล กล่าวคือในช่วงเวลาที่มีวิกฤติอันเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งปรากฏในด้านของการปรับปรุง-เปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีนั้น ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งกันในระหว่างพรรคการเมือง หรือเป็นผลจากการบริหารงานที่ด้อยประสิทธิภาพของผู้บริหารประเทศ ฝ่ายพรรคการเมืองเป็นด้านหลัก ซึ่งปรากฏในรูปของการขัดแย้งกันในระหว่างฝ่ายพรรคการเมืองด้วยกันนั่นเอง ประกอบกับการที่คณะผู้บริหารฝ่ายพรรคการเมืองส่วนใหญ่รับผิดชอบในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผลประโยชน์และมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ด้านปัจจัยพื้นฐานของประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การพัฒนาและการบริโภค ซึ่งทำให้ประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ-สังคมและการขัดแย้งหลักมักมุ่งเข้ามารวมศูนย์ที่กระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจ-สังคม ที่คณะผู้บริหารฝ่ายพรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนใหญ่ ดังนั้นเมื่อมีประเด็นขัดแย้งทางการเมืองอันเป็นผลสะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมักจะมีการจุดชนวน และนำไปสู่การแตกหักที่ฝ่ายกลไกพรรคการเมืองเป็นด้านหลัก ขณะที่ผู้นำรัฐบาลมักจะอยู่นอกข่ายของการขัดแย้งเสมอ

⁴⁸ รายละเอียดเกี่ยวกับคณะผู้บริหารในรัฐบาลพลเอกเปรมชุดที่ 1-3 โปรดดูใน "ตำนานรัฐบาลไทย : บันทึกแห่งยุคสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง 57 ปี 47 รัฐบาล 17 นายกรัฐมนตรี" สำนักพิมพ์มติชน,

การขัดแย้งอันเป็นสาเหตุนำไปสู่การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อ 11 มีนาคม 2524 และครั้งที่ 2 เมื่อ 19 ธันวาคม 2524 นั้นถือเป็นความขัดแย้งที่มีสาเหตุจากฝ่ายพรรคการเมืองเป็นหลัก หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงในครั้งที่ 3 โดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ถือว่ามีสาเหตุจากความขัดแย้งแตกแยกจากในฝ่ายพรรคการเมืองเช่นกัน กล่าวคือ การขัดแย้งอันเป็นสาเหตุนำไปสู่การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในครั้งแรกนั้นเกิดจากกรณีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง คือ พรรคชาติไทยขัดแย้งกับพรรคกิจสังคมในเรื่องการเซ็นสัญญาขนาน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบีย นอกจากนี้ยังเป็นการขัดแย้งอันเป็นปัญหาภายในพรรคอีกหลายกรณี จนเป็นเหตุให้มีการลาออกของรัฐมนตรีเพื่อหมุนเวียนให้สมาชิกคนอื่นในพรรคเข้าดำรงตำแหน่งสืบต่อไปในโควตาของพรรค ด้วยกันเองก็มีอยู่หลายครั้ง เช่นเดียวกับปัญหาที่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจที่รุมล้อมรัฐบาล โดยรวมศูนย์ที่พรรคการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มกระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงพาณิชย์ที่ต้องเผชิญกับปัญหาราคาสินค้า กระทรวงคมนาคมและกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งกดดันให้นายกรัฐมนตรีต้องตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในครั้งแรก⁴⁹

ส่วนการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 2 แม้ว่าประเด็นของปัญหาและความขัดแย้งจะมีความแตกต่างออกไปจากในครั้งแรกก็ตาม แต่รูปแบบของเงื่อนไขอันเป็นสาเหตุนำไปสู่การตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งนั้น มีสาเหตุมาจากพรรคการเมืองเป็นหลักเช่นเดียวกันกับในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในครั้งแรก กล่าวคือสาเหตุหลักอันเป็นชนวนให้เกิดการ

⁴⁹ ไพรอดู "ลำดับเหตุการณ์สำคัญในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม" สยามรัฐ 37 ปี, (2530), หน้า 82-83.

ตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี เป็นแรงกดดันจากความขัดแย้งในพรรคการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุเฮลิคอปเตอร์ตกที่ดอยอ่างขาง จังหวัดเชียงใหม่อันเป็นผลให้รัฐมนตรีสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสียชีวิต และตามมาด้วยปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ภายในพรรคอันเป็นเหตุให้เกิดการลาออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีบางตำแหน่งจนกระทั่งนายกรัฐมนตรีต้องตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีในที่สุด

สำหรับในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลครั้งที่ 3 ก็เช่นกันแม้ว่าจะมีความแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงใน 2 ครั้งแรกซึ่งเป็นการปรับคณะรัฐมนตรีมาเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่เป้าหมายสำคัญของปัญหาก็มุ่งประเด็นไปที่การขัดแย้งกันระหว่างพรรคการเมือง แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงของการยุบสภาในครั้งนั้นจะมีเหตุผลหลักจากการกดดันทางการเมืองของฝ่ายกองทัพที่ต้องการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในการตัดสินใจประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกายุบสภาของนายกรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลโดยมุ่งประเด็นปัญหาไปที่ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁵⁰

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 มีข้อความสำคัญว่า "เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง... อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย..." โปรดดูใน สยามจดหมายเหตุ 8, 21 (20-26 พฤษภาคม 2526) : 568-569.

จากที่กล่าวมาเห็นว่าแม้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดรวมทั้งมิได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหลายพรรคจนทำให้พลเอกเปรมสามารถครองอำนาจอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศมาโดยต่อเนื่อง และแม้ว่าจะดำรงตำแหน่งอยู่จนกระทั่งครบวาระสิ้นลงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 ก็ตาม พลเอกเปรมก็ยังได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลผสมได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในขณะนั้นกลุ่มนักการเมืองที่รวมกลุ่มกันสมัครรับเลือกตั้งจะมีการจัดตั้งเป็นพรรค ที่ค่อนข้างจะปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้นมากแล้วก็ตาม

หรือจนปรากฏการณ์ของการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นหลายครั้ง และการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนของพรรคต่าง ๆ เข้าร่วมรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพลเอกเปรม ทั้งที่เคยกระทำบทบาทฝ่ายค้านมาก่อนก็ตาม แต่ก็เห็นความหวังจากทุกพรรคในการสามารถเข้าร่วมรัฐบาลได้อยู่เสมอ ซึ่งเป็นการสร้างความคาดหวังที่ค่อนข้างจะมีความเป็นไปได้สูงของบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งที่เป็นพรรคที่มีที่นั่งของสมาชิกในสภาจำนวนมาก หรือน้อยก็ตามล้วนมีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาลได้เสมอ

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองนอกจากเป็นกลไกสำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีแล้ว พรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญในฐานะของการเป็นกลไกรักษาและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรม ไปพร้อม ๆ กันด้วย กล่าวคือ นอกจากพรรคการเมืองจะเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นกลไกก่อนหลายกรณีปัญหาความตึงเครียดและวิกฤติทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ทั้งนี้โดยเห็นได้จากการอาศัยพรรคการเมืองเป็นกลไกส่วนหน้ารองรับปัญหาการขัดแย้งทางการเมือง โดยการใช้อำนาจถึงเหตุสุดในการสิ้นสุดซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารหรือปรับคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการจัดให้มีการเลือกตั้งตาม

เงื่อนไขของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พร้อม ๆ กันกับการใช้อ้างเป็นเหตุผลในการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นแง่ลบในด้านการใช้ประโยชน์จากพรรคการเมืองในการเข้าสู่อำนาจการดำเนินงานเสถียรภาพและการสืบทอดอำนาจของตัวผู้นำโดยที่ไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง หรือเป็นสมาชิกของสมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด

4.2 กลไกกองทัพ-ระบบราชการ

ถึงแม้ว่าพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาตามระบบรัฐสภาดังที่ได้กล่าวแล้วก็ตาม แต่ตัวแปรสำคัญอันเป็นปัจจัยสนับสนุนที่มีพลังอีกประการคือ ปัจจัยสนับสนุนจากกลไกกองทัพและระบบราชการ โดยเฉพาะกลไกกองทัพนับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้แสดงผลในทางการเมืองทั้งในด้านของการเข้าสู่อำนาจ การรักษาและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม

ในช่วงเวลาที่ก่อนการขึ้นสู่ตำแหน่งนั้น พลเอกเปรมซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญของกองทัพในฐานะผู้บัญชาการทหารบกนั้น เป็นกลไกสำคัญสำหรับระบบการเมืองไทย ทั้งที่เคยเป็นมาในอดีตและที่ดำเนินไปในปัจจุบัน กล่าวคือ ผู้บัญชาการทหารบกนอกจากเป็นตำแหน่งสืบทอดอำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นตำแหน่งที่สามารถกดดันและสร้างพลังอำนาจทางการเมืองสูงอีกด้วย ดังนั้นในระหว่างที่พลเอกเปรมดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอยู่นั้น ได้เป็นแกนนำสำคัญต่อการแสดงความรักดีจากนายทหารหมู่

ระดับที่คุมกำลังสำคัญในกองทัพ และในภายหลัง ได้กลายเป็นกลุ่มพลังสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้พลเอกเปรมได้ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งทหารหมู่กลุ่มนี้ เรียกว่ากลุ่มทหารหมู่หรือกลุ่มยังเติร์กนั่นเอง ⁵¹

กล่าวได้ว่า ในขั้นของการก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้น กลไกสนับสนุนจากกองทัพมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญยิ่งประการหนึ่ง โดยเฉพาะการสนับสนุนของกลุ่มยังเติร์กที่เป็นนายทหารบกสายคุมกำลัง ซึ่งมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างเข้มแข็ง มีการแสดงออกถึงเจตนาและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในทิศทางที่สนับสนุนให้พลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ของนายทหารหมู่กลุ่มนี้ประกอบด้วย นายทหารที่สังกัดการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้ารุ่นที่ 7 หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า จปร.7 ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกแกนนำสำคัญ คือ พันเอกจำลอง ศรีเมือง พันเอกมัญญู รูปขจร และพันเอกประจักษ์ สว่างจิตร์ ซึ่งในอดีตเคยเป็นกำลังสำคัญในการโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แล้วสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน ในขณะเดียวกันก็ได้เป็นกำลังสำคัญในการกดดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ลาออก แล้วหันมาสนับสนุนพลเอกเปรมต่อ ทั้งนี้โดยเหตุผลสำคัญนอกเหนือจากการเป็นกลุ่มกดดันทางการเมืองของทหารหมู่ และการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพลเอกเปรม ในขณะนั้นแล้ว พลเอกเปรมยังมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดกับสมาชิกแกนนำของคนสำคัญของกลุ่มทหารหมู่อีกด้วย โดยเฉพาะกับพันเอกมัญญู รูปขจร ซึ่งเป็นทหารมาด้วยกันและพันเอกจำลอง ศรีเมือง ซึ่งเป็นแกนนำที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญของ

⁵¹ เกี่ยวกับยังเติร์ก โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองของไทย.

กลุ่ม ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาระหว่างที่มีวิกฤติทางการเมืองในสมัยตอนปลายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นรอยต่อก่อนที่พลเอกเปรมจะก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กลุ่มทหารหนุ่ม ได้มีกิจกรรมที่สำคัญหลายประการอัน เป็นการแสดงออกถึงทิศทางการสนับสนุนพลเอกเปรม ให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน เช่น การถอนความสนับสนุนต่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และกดดันให้ลาออกจากรัฐบาล การประกาศจุดยืนสนับสนุนพลเอกเปรม ให้เป็นผู้สืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ การกดดันทางสภารวบรวมความสนับสนุนจากฝ่ายพรรคการเมือง การเจรจาต่อรองกับฝ่ายพรรคการเมืองจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี ร่วมจัดตั้งรัฐบาลเป็นต้น ซึ่งต่อมาภายหลัง พันเอกจำลอง ศรีเมือง ก็ได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่พลเอกเปรม ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว

ที่กล่าวมา ในส่วนที่เป็นการก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรม เป็นการชี้ให้เห็นรูปธรรมในการอาศัยกลไกการสนับสนุนจากกองทัพ ซึ่งได้กล่าวถึงในรายละเอียดไว้แล้ว ในขั้นนี้จึงกล่าวไว้เพียงเท่านี้ อย่างไรก็ตามความสำคัญของกลไกกองทัพมิได้เป็นเพียงช่องทางของการก้าวขึ้นสู่อำนาจ ในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลเท่านั้น ในด้านของการดำรงรักษาอำนาจและการสืบทอดอำนาจก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน โดยเฉพาะการที่พลเอกเปรม เป็นผู้นำรัฐบาลที่ดำรงอยู่ระหว่างสองขาทิ้งของกระแสอำนาจที่แบ่งแยกระหว่างนักการเมือง ช่างราชการ และนักการเมืองอาชีพจากพรรคการเมือง ดังนั้นการอาศัยปัจจัยอำนาจจากกลไกฝ่ายกองทัพเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลจึงยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

รูปธรรมของการอาศัยเครื่องมือทางทหารต่อการค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล ภายใต้อำนาจของพลเอกเปรมนั้น ปรากฏชัดในลักษณะของการพยายามรักษาตำแหน่งสำคัญทางกองทัพไว้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมที่ใกล้ชิดโดยตรง ซึ่งเห็นได้จากความพยายามในการ

ต่ออายุตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกภายหลังจากครบกำหนดเกษียณอายุราชการ ซึ่งดำเนินการโดยพลตรีอาทิตย์ กำลังเอก อันเป็นผลให้พลเอกเปรมสามารถดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกต่อไปอีก 1 ปี แม้ว่าจะครบกำหนดเกษียณอายุราชการแล้ว และหลังจากนั้นก็ยังได้มีการเคลื่อนไหวของนายทวิ ไกรคุปต์ต่ออายุราชการออกไปอีกเป็นครั้งที่ 2 แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ และเป็นที่น่าสังเกตอีกประการคือจะเห็นว่าตลอดเวลาการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะผู้นำรัฐบาลนั้นพลเอกเปรมจะเป็นผู้ผูกขาดตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไว้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในชั้นของการตัดสินใจในการโยกย้ายตำแหน่งทางการเมืองประจำปี

ในการโยกย้ายตำแหน่งทางการเมืองประจำปี พลเอกเปรมในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าว โดยพลเอกเปรมเองได้มีบทบาทอย่างสำคัญ ต่อการตัดสินใจทางการเมืองเพื่อผลต่อเสถียรภาพทางอำนาจ อันเนื่องมาจากผลของการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งทางการเมืองประจำปี ซึ่งเป็นการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งทางการเมืองทั้งกองทัพบก กองทัมเรือ และกองทัพอากาศโดยเฉพาะในการโยกย้ายประจำปี 2524 นั้น กล่าวได้ว่าพลเอกเปรมได้กำหนดจุดเน้นที่การวางรากฐานทางการเมือง โดยการขยายส่วนองความพอใจแก่ขุมกำลังกลุ่มใหม่ที่สนับสนุนฝ่ายตน โดยเฉพาะ ขณะเดียวกันก็ได้มีบทอุบายกำลังเก่าของฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีพร้อมกันไปด้วย เช่น การดึงนายทหารที่เป็น จปร.5 เช่น พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก พลโทปิ่น ธรรมศรี และ พลตรีสุจินต์ อารยะกุล เป็นต้น หรือการสับเปลี่ยนโยกย้ายไปเพื่อสลายกำลังอำนาจเก่าของกลุ่มพลเอกเกรียงศักดิ์ เช่น การโยกย้ายในกองทัพอากาศ ในตำแหน่งเสนาธิการทหารอากาศ ของพลอากาศเอกบัญชา เมฆวิชัย ซึ่งเป็นตัวเก็งผู้บัญชาการทหารอากาศต่อไปให้ไปดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงกลาโหม หรือแม้แต่พลเอกเสรี ๗ นคร ซึ่งอยู่ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ก็

ไม่ได้รับการโยกย้ายให้มาคุมกองทัพบกตามที่หลายฝ่ายคาดหมายกัน เช่นเดียวกับนายทหารคนอื่น ๆ ที่ได้รับสมญาว่าเป็นมือขวาหรือผู้ใกล้ชิดกับอดีตนายกรัฐมนตรีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เช่น พลเอกทวนทอง สุวรรณทัต เป็นต้น⁵²

ผลกระทบที่สำคัญจากการโยกย้ายทหารประจำในครั้งนี้และการต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพลเอกเปรม คือการไม่พอใจของกลุ่มทหารหนุ่มและพลเอก สันต์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารซึ่งน่าจะได้รับการเลื่อนดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกสืบต่อ แต่การต่ออายุราชการของพลเอกเปรมกลับปิดกั้น ความก้าวหน้าทางทหารของนายทหารในตำแหน่งสำคัญหลายคนอันเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524⁵³

อย่างไรก็ตามผลพวงที่สำคัญในครั้งนี้ คือความสามารถสลายพลังกดดันจากกลุ่มทหารหนุ่มซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการก่อกบฏ 1 เมษายน 2524 รัฐบาลพลเอกเปรม จึงปลอดจากการกดดันของกลุ่มทหารหนุ่ม ซึ่งเป็นโอกาสในการสร้างขุมกำลังใหม่ที่มีความรักดี และอยู่ใต้การควบคุมของตนได้มากขึ้น ภายหลังจากกวาดล้างอิทธิพลยังเติร์ก เมื่อการ

⁵² "ทหาร" 24 ความมั่นคงของเปรม", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27, 15 (5 ตุลาคม 2523) : 4-5.

⁵³ "ประเทศไทยในปี ค.ศ. 1981 : กลิ่นไอความรื้อภายในรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ตินสุลานนท์" การเมือง-การบริหารราชการไทย : รวมบทความนักวิชาการต่างประเทศ (โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮาส์ : 2529). 69-78.

รัฐประหารที่ล้มเหลว (เมษายน 2524) นั้น การจัดสรรกำลังทางการเมืองในกองทัพจึงตกอยู่ในมือพลเอกเปรมโดยสิ้นเชิง นายทหารผู้มีบทบาทสำคัญในการปราบปรามกบฏ จึงได้รับการตอบแทนด้วยตำแหน่งสำคัญทางทหารในกองทัพโดยลำดับ โดยเฉพาะพลเอกอาทิตย์กำลังเอก ซึ่งในภายหลังได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และเป็นฐานอำนาจทางทหารที่สำคัญในการสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญในกองทัพ คือการที่กองทัพมีอำนาจและบทบาทสูงในยุคสมัยที่พลเอกอาทิตย์ เป็นผู้บัญชาการทหารบก และได้นำไปสู่การขัดแย้งกันระหว่างทหารบางกลุ่มในกองทัพ ที่ปรากฏชัดคือ การขัดแย้งระหว่างพลโทหาญ สีนานนท์ กับพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก โดยที่พลเอกอาทิตย์มีลักษณะอำนาจนิยมอนุรักษ์ที่สัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจและนายทุน ขณะที่พลโทหาญมีความคาดหวังที่จะผลักดันแนวนโยบายทางทหารที่เรียกว่า 66/2523 ซึ่งเป็นนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ มีเนื้อหาที่ต่อต้านอิทธิพลมืดและนายทุนอิทธิพลที่สร้างเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในสังคม และการขยายบทบาททางการเมืองในระดับสูงของพลเอกอาทิตย์นั่นเอง ได้นำไปสู่ความขัดแย้งกับพลเอกเปรมในที่สุด ซึ่งผลสุดท้ายพลเอกเปรมก็สามารถหลุดพ้นการกีดกันทางกองทัพจากพลเอกอาทิตย์ โดยการสั่งปลดให้พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกแล้วแต่งตั้งนายทหารคนใหม่คือพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน⁵⁴

การอาศัยเครื่องมือทางทหารจากกลไกกองทัพในการรักษาและสืบทอดอำนาจของพลเอกเปรมจึงปรากฏทั้งในด้านของการสร้างขุมอำนาจในกองทัพ และการสลายขุมอำนาจที่ขาดความภักดี บทบาทของขุมอำนาจทางทหารจึงส่งผลถึงด้านทั้งที่เป็นการสร้างพลังต่อรองกับกลุ่มพลังฝ่ายพรรคการเมืองและการค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลในฐานะที่เป็น

⁵⁴ "กองทัพบกปี'25-26 แตกข้าวสองแนวคิด", สยามใหม่ 1,49 (23

กลุ่มอำนาจที่มีความเข้มแข็งและผู้ที่บังคับบัญชาที่สามารถให้คนให้โทษได้โดยการแต่งตั้ง-โยกย้าย

สำหรับข้าราชการที่อยู่นอกกลไกกองทัพปรากฏชัดในด้านของการเห็นบทบาทของเทคโนโลยีโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่มีบทบาท ในระดับหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดำเนินนโยบาย เช่นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสภาพความมั่นคงรวมทั้งกลุ่มธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งบทบาทหลักของกลุ่มนี้คือบทบาทด้านนโยบายและการพัฒนา โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจการพัฒนาระบบทุน การเงินและการคลัง เป็นต้น ซึ่งสังเกตเห็นได้ว่าโครงสร้างอำนาจการบริหารประเทศทำในคณะรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษาของพลเอกเปรมค่อนข้างจะมีความคงทนในด้านรูปแบบที่พยายามรักษาการอาศัยกลไกจากเครื่องมือฝ่ายต่าง ๆ ที่ค่อนข้างได้ดุลย์ระหว่างพรรคการเมือง ทหาร และนักเทคโนโลยี ในกลไกระบบราชการ

4.3 กลไกรัฐสภา

แม้จะกล่าวได้ว่า พลเอกเปรมมิได้เป็นผู้นำการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด และมีได้มาจากสมาชิกที่รับเลือกตั้งเข้ามาก็ตาม แต่การที่ระบบการเมืองภายใต้การนำของพลเอกเปรม ประกอบด้วยนักการเมืองทั้งที่เป็นข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ ประกอบกับข้อบังคับจากบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะค่อนข้างไปทางที่เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา กลไกรัฐสภาจึงนับว่าเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการปกครองของพลเอกเปรม โดยเฉพาะการเห็นบทบาทที่สำคัญของฝ่ายวุฒิสภา หรือวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกจากการแต่งตั้ง หากไม่นับรวมถึงสมาชิกรัฐสภาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นสมาชิกเสียงข้างมาก ซึ่งมีความไม่แน่นอนในแง่ของการมีวินัยทางการเมือง และผลประโยชน์ที่อ้างอิงกับฝ่ายพรรคการเมือง เป็นต้นเหตุหลักนั้น วุฒิสมาชิกนับว่าเป็นสมาชิกรัฐสภาที่ขึ้นตรงต่อตัวนายกรัฐมนตรีมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะได้รับการแต่งตั้ง

จากนายกรัฐมนตรีโดยตรง และค่อนข้างมีวินัยภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรีสูงกว่า สมาชิกเลือกตั้งจากพรรคการเมือง ซึ่งมีความขัดแย้งและผูกพันกับฝ่ายพรรคการเมืองสูง

อย่างไรก็ตามการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่เห็น รัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ย่อมดำรงอยู่และบริหารประเทศภายใต้การสนับสนุน และการไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งประกอบทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควบคู่กัน ไปทั้ง 2 ด้าน หากแต่ว่าในแต่ละด้านมีจุดเน้นของความสำคัญ และบทบาทต่อรัฐบาลในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดทางบทบาท และสถานะทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของกลไกที่แตกต่างกันทั้ง 2

บทบาทสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นบทบาทเด่น 2 ประการคือ บทบาทด้านการออกกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ และบทบาทในด้านการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบระหว่างบทบาทหลักทั้ง 2 ด้านของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาแล้ว กล่าวได้ว่าวุฒิสภามีบทบาทต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ที่วุฒิสภาไม่มีบทบาทหลักที่ครบบริบูรณ์อย่างเช่นสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่วุฒิสภาทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรจะไม่สามารถประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติได้หากวุฒิสภาไม่รับรองหรือให้ความเห็นชอบ แต่อย่างไรก็ตามบทบาทเด่นของวุฒิสภาที่เป็นบทบาทหลักด้านสำคัญต่อรัฐบาล คือ บทบาทของการสนับสนุนรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญของรัฐบาล หรือพิจารณาให้การสนับสนุนแก่รัฐบาลในเวลาที่รัฐบาลต้องการเสียงสนับสนุนจากรัฐสภา โดยเฉพาะในกรณีที่เปิดให้มีการอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือการพิจารณารับรองการแก้ไขกฎหมายสำคัญ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับบทบาทสำคัญของรัฐสภาในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลา 3 สมัย แรกระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2526 นั้นสามารถจำแนกบทบาทเด่น ๆ ของรัฐสภาโดยแยกพิจารณาในส่วนเฉพาะที่เป็นเครื่องมือสำคัญด้านการสนับสนุนต่อการเข้าสู่อำนาจ การรักษาและการสืบทอดอำนาจการบริหารประเทศของพลเอกเปรมได้เป็น 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนที่เป็นวุฒิสภา ดังนี้คือ

4.3.1 บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่าพลเอกเปรมจะมีได้ผ่านการเลือกตั้งและสังกัดสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในการขึ้นสู่อำนาจการบริหารประเทศในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องผ่านขั้นตอนการรับรองจากรัฐสภา นับตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นภาระที่ยิ่งใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาแข่งขันกันผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้าแข่งขันคนอื่น ๆ เช่น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเสริม ๗ นคร เป็นต้น ซึ่งผลการหยั่งเสียงปรากฏว่าพลเอกเปรม ได้รับการสนับสนุนจากเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนถึง 195 เสียง จากที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด 285 เสียง ซึ่งถือว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่ และเมื่อรวบรวมสมาชิกจากพรรคต่าง ๆ ที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมแล้ว ทำให้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนรวมทั้งสิ้นถึง 178 ที่นั่ง ขณะที่ฝ่ายค้านมีจำนวนเพียง 123 ที่นั่ง ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย และนับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากอยู่ไม่น้อย ในการที่จะสันคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลโดยทางรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันที่ดีประการหนึ่ง สำหรับการบริหารประเทศของรัฐบาลเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งรัฐบาลในสมัยที่ 2 ซึ่งมีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนรวมทั้งสิ้นถึง 168 ที่นั่ง ซึ่งแม้ว่าจะน้อยกว่าในสมัยแรกแต่ก็ยังมีความเป็นฝ่ายข้างมากซึ่งมากกว่าฝ่ายค้านอยู่ ในทำนองเดียวกันกับการจัดตั้งรัฐบาลในสมัยที่ 3 ซึ่งรัฐบาลสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบขึ้น

เป็นฝ่ายเสียงข้างมากมีที่นั่งในสภาถึง 179 เสียง ขณะที่ฝ่ายค้านมีจำนวน 112 เสียง ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยเช่นกัน

ความสามารถवादต่อต้านที่หนึ่งส่วนใหญ่ในสภาจากการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลมาเป็นเสียงข้างมากสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ได้มีส่วนสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งเห็นได้ว่า ตลอดช่วงเวลาทั้ง 3 สมัย รัฐบาลบริหารประเทศโดยไม่มีปัญหา ด้านสภาเท่าใดนัก กล่าวคือ ปัญหาหลักในด้านสภาไม่ว่าปัญหาจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการแพ้โหวตในสภาอันเนื่องมาจากฝ่ายค้านแต่อย่างใด ยกเว้นกรณีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของฝ่ายค้านเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2525 ซึ่งฝ่ายรัฐบาลมีที่นั่งในสภา 179 เสียง และฝ่ายค้าน 112 เสียง แต่ปรากฏว่า ภายหลังจากการลงมติกลับปรากฏว่าฝ่ายค้านได้รับเสียงสนับสนุนถึง 191 เสียง ซึ่งเป็นผลมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเอง ที่ได้หันไปให้ความร่วมมือกับฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรวมคะแนนทั้ง 2 สภาแล้วยังไม่เป็นผลให้รัฐบาลต้องแพ้โหวตจนถึงกับต้องลาออก แต่กรณีที่สำคัญที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอนมากก็คือกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในพ.ศ. 2526 ซึ่งจากผลการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า ร่างแก้ไขฉบับที่รัฐบาลเสนอกลับฝ่ายแพ้ จนเกิดวิกฤตนำไปสู่การประกาศยุบสภาครั้งแรกของพลเอกเปรม เมื่อเดือนมีนาคม 2526 อย่างไรก็ตามในกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแก้ไขอื่นที่ซับซ้อนมีฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการขัดแย้งที่กว้างขวางทั้งภายในขอบวงของรัฐบาลและนอกรัฐบาล โดยเฉพาะประเด็นการขัดแย้งที่พุ่งเป้าไปที่คู่อริระหว่างพรรคการเมืองกับทหารและข้าราชการซึ่งได้ขยายวงออกนอกขอบวงของสภา สู่การขัดแย้งที่ขยายวงไปสู่กลุ่มชนที่กว้างขวาง แม้กระนั้นก็ตามปัญหาก็ได้ยุติลงโดยการตัดสินใจของฝ่ายรัฐบาล โดยการประกาศยุบสภาในที่สุด

ถ้าพิจารณาโดยเปรียบเทียบในช่วงสมัยการปกครอง-บริหารประเทศภายใต้การนำของพลเอกเปรมกั้น ปัญหาด้านสภาพอันส่งผลสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หรือต่อการเปลี่ยนคณะผู้บริหารถึง 3 สมัย ดังที่กล่าวนั้น เห็นได้ว่าปัญหาด้านสภาพมิได้มีความสำคัญต่อนัยของการสร้างผลสะท้อนถึงขั้นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ หากแต่ว่าปัญหาวิกฤตที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นั้นกลับเป็นปัญหาจากการขัดแย้งกันเองภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยกันเองทั้งสิ้น ซึ่งเป็นภาระสะท้อนถึงกลไกสำคัญของฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ในการเป็นเครื่องมือสำคัญด้านการค้ำจุนอำนาจและเสถียรภาพของผู้ทำให้สามารถดำรงอยู่ได้ โดยต่อเนื่อง แม้ว่าคณะรัฐบาลจะมีการเปลี่ยนแปลงก็ตาม

4.3.2 บทบาทของวุฒิสภา เช่นเดียวกับกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา แม้ว่าโดยสภาพ และบทบาทหลักจะมีความแตกต่างออกไปจากสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่บทบาทสำคัญของวุฒิสภาก็มีลักษณะเด่นของการเป็นเครื่องมือสนับสนุนรัฐบาล เช่นเดียวกัน หากไม่คำนึงกันในส่วนของบทบาทด้านอื่น ๆ แล้วจะเห็นว่าบทบาทของวุฒิสภาในยุคสมัยเริ่มแรกที่พลเอกเปรม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในส่วนของบทเฉพาะกาล ได้ให้สิทธิอำนาจแก่วุฒิสภาที่สามารถเทียบเคียงกันได้เกือบจะใกล้เคียงกันกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือนอกจากกฎหมายบัญญัติให้จำนวนสมาชิกของวุฒิสภาเท่ากับ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁵⁵ และการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาแล้ว⁵⁶ ในส่วนของบท

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 84.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 75.

เฉพาะกาลซึ่งมีอายุบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2526 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของวุฒิสมาชิกไว้หลายประการที่เป็นบทบาทที่ใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น บทบัญญัติที่เปิดช่องทางให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และที่สำคัญคือการเปิดช่องทางอำนาจให้วุฒิสมาชิกมีสิทธิอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการร่วมประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และการร่างพระราชกำหนด เป็นต้น ⁵⁷

นอกจากเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับส่วนของบทบาทอำนาจของวุฒิสภา ที่ค่อนข้างจะเปิดกว้างและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศและการค้าคุณเสถียรภาพของรัฐบาล ได้เป็นอย่างดีแล้วนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสายการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับตุลาการรัฐมนตรี ซึ่งสัมพันธ์ทั้งแนวดิ่งและด้านขวาง กล่าวคือวุฒิสมาชิกอันประกอบด้วยข้าราชการทั้งสายทหารและพลเรือนทั้งที่อยู่ภายใต้สังกัด ในส่วนราชการที่ตุลาการเป็นหัวหน้าสังกัด โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกสายทหารซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ และความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีประโยชน์เกื้อกูลต่อกันแล้ว กล่าวได้ว่าวุฒิสภาเป็นขุมกำลังที่สำคัญในด้านการเป็นเครื่องมือสำคัญทางการบริหารของรัฐบาล

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, (บทเฉพาะกาล)

แม้ว่าในช่วงระหว่างที่พลเอกเปรมก้าวขึ้นสู่อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยแรกใน พ.ศ. 2523 นั้น วุฒิสภาได้มาจากการแต่งตั้งของพลเอกเปรมก็ตาม แต่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากโดยเฉพาะในสายทหารล้วนเคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชา เป็นผู้ร่วมงานและเป็นกลุ่มนายทหารที่เคยร่วมงานทางการเมืองและเคยให้การสนับสนุนพลเอกเปรมให้ก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลานาน เช่น กลุ่มนายทหารหนุ่ม จำนวนมากซึ่งเคยเข้าร่วมทำรัฐประหารในระหว่าง พ.ศ. 2519-2520 และเข้าร่วมเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ เมื่อ พ.ศ. 2521 ของกลุ่มทหารหนุ่มจำนวนมาก ที่ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่จนกระทั่งถึงสมัยที่พลเอกเปรมได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว⁵⁸ แม้กระนั้นก็ตาม ในภายหลังจากการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะนายกรัฐมนตรีจนถึง พ.ศ. 2524 พลเอกเปรมได้มีโอกาสแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งเป็นครั้งแรก และครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2526 จนกระทั่งแต่งตั้งได้ทั้งหมดใน พ.ศ. 2528

ความสำคัญของวุฒิสภานอกจากการมีบทบาทในทางสภาแล้ว ยังมีผลเชื่อมโยงต่อเครือข่ายอำนาจภายนอกสภาอีกด้วย ทั้งนี้เพราะว่าถ้าพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างสัดส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นพลเรือนกับทหารแล้ว กล่าวได้ว่า จำนวนวุฒิสมาชิกของฝ่ายทหารมีสัดส่วนที่สูงกว่าพลเรือนถึงประมาณ 3-4 เท่าตัว ซึ่งในกลุ่มสมาชิกสายทหารด้วยกันก็จะพบว่า กลุ่มทหารบกจะมีสัดส่วนสูงสุด ซึ่งเป็นภาระขยายรากฐานทางการเมืองที่อยู่ภายในกองทัพมาเชื่อมโยงเข้ากับฐานอำนาจทางสภาเข้าไว้ด้วยกันนั่นเอง ซึ่งลักษณะเด่นของการดำเนินบทบาททางการเมืองของวุฒิสภาในสมัยพลเอกเปรมก็คือ การจัดระเบียบการดำเนินบทบาททางการเมืองของสมาชิกฝ่ายวุฒิสภา ในลักษณะที่จัดให้มีผู้ควบคุมเสียงของสมาชิกที่เรียกกันว่า วิป (Whip) โดยมีการแบ่งตามสายความรับผิดชอบเพื่อคอย

⁵⁸ ชัยอนันต์ สมทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย, หน้า 118.

ควบคุมสมาชิกให้แสดงความเห็นอย่างสอดคล้องกับรัฐบาล จนกลายเป็นระเบียบประเพณีที่ยึดถือกันต่อมา กระทั่งเรียกกันโดยทั่วไปเมื่อมีการแสดงออกถึงทิศทางการตัดสินใจของฝ่ายวุฒิสภาว่า "โนของวุฒิสมาชิก" นั้นเอง ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการพยายามกำหนดระเบียบทางการเมืองของฝ่ายวุฒิสมาชิกให้มีเอกภาพและเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งเป็นฐานอำนาจแหล่งสำคัญในการต่อรองกับสภาล่าง โดยเฉพาะกับฝ่ายค้าน⁵⁹

4.4 กลไกของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และมีผลต่อเนื่องมาถึงสมัยที่พลเอกเปรมเข้ารับช่วงอำนาจต่อ ก็คือการทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีสาระเป็นกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือการเปิดช่องทางในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของฝ่ายข้าราชการประจำ-ทหาร ขณะเดียวกันทางด้านพรรคการเมืองก็มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแข็งขัน ในการพยายามแข่งขันสู่อำนาจทางการเมือง

ผลจากลักษณะดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากการเปิดโอกาสให้พลเอกเปรม ซึ่งดำรงตำแหน่งทางทหารในฐานะผู้บัญชาการทหารอยู่ในขณะนั้น ได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังเป็นช่องทางในการจัดสรรกระบวนอำนาจของผู้นำในการสามารถประสานประโยชน์และจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่เหมาะสมให้กับบุคลากรทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทหาร-ข้าราชการ และฝ่ายพรรคการเมือง ได้อย่างค่อนข้างราบรื่น ซึ่งเป็นภาวะการณ์ที่มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวที่ยังไม่มีกระ

⁵⁹ โปรดดูใน "รัฐสภาไทยในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลานนท์" โดยวิทยา สุจริตธนารักษ์, สยามรัฐ 37 ปี (กรุงเทพฯ : สยามรัฐ, 2530), หน้า 20-27.

แสนลิ่งอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถจัดการกับการผูกขาดอำนาจการบริหารประเทศได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่กำลังอยู่ในช่วงพัฒนาการที่ยังขาดการจัดระบบระเบียบและสามารถจัดสรรตำแหน่งอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคต่าง ๆ ให้เป็นที่พอใจและสามารถสร้างเสถียรภาพที่มั่นคงของอำนาจได้ จำเป็นต้องพึ่งพาคนกลางเข้าทำหน้าที่ประสานประโยชน์ และแสดงการค้ำจุนด้านเสถียรภาพจากอำนาจในกองทัพที่พลเอกเปรมมีคุณสมบัติในการสร้างแกนนำอำนาจที่กลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้าเกาะเกี่ยวร่วมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องให้

นอกจากนี้อาจสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นกึ่งประชาธิปไตยดังกล่าวแล้วในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐสภา พรรคการเมือง และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่มีบทบาทในทางการปกครอง-บริหารประเทศ ซึ่งอยู่ในระหว่างการยกเว้นตามเงื่อนไขเฉพาะของบท เฉพาะกาลที่เป็นการผ่อนปรนให้เงื่อนไขเวลาเป็นเครื่องมือในการคลี่คลายเงื่อนไขทางการเมืองที่ฝ่ายต่าง ๆ สามารถได้รับตัวและมีเวลาในการเจรจาต่อรองกันได้ภายใต้เวทีรัฐสภา และโดยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยนี้ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดระบบ และระเบียบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เข้มงวดมาก ซึ่งเป็นภาวะที่ฝ่ายต่าง ๆ สามารถปรับตัวได้โดยไม่ก่อให้เกิดการขัดแย้งที่รุนแรงถึงขั้นยกเลิกรัฐธรรมนูญ เหตุนี้จึงมีความสำคัญไฉนของการสร้างความเป็นสายกลางทำให้ผู้นำรัฐบาลสามารถประคับประคองภาวะการเมือง ทางการนำการปกครองให้ดำเนินไปได้ตามครรลองที่ครอบคลุม ได้โดยกระแสการเมืองที่เน้นการต่อสู้ทางสภาทั้งนี้ และทั้งนี้ก็โดยการที่กลุ่มต่าง ๆ ยอมรับการต่อสู้ตามวิถีทางกฎหมาย หรือการยอมรับร่วม

กันไมทางกติกาตนเอง ซึ่งจากคณสมมติพิเศษของตัวรัฐธรรมนูญนี้เอง ย่อมมีส่วนอย่างสำคัญ ต่อการใช้เป็นเครื่องมือการปกครอง ของผู้ทำที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย^{๕๐}

๕. ปัญหาวิกฤติและการแก้ไข้ปัญหา

ในช่วงเวลาที่ผลเอกเปรม ตินสุลาเทนท์ก้าวเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ นำคณะรัฐบาลทำการบริหารประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ก็ได้มีเงื้อมมือของปัญหา สำคัญที่ได้สั่งสมมาทั้งในช่วงเวลา ก่อน และในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะปัญหาทาง เศรษฐกิจ สังคม หรือปัญหาทางการเมือง ซึ่งล้วนมีความสำคัญต่อการสร้างผลสะท้อนต่อ เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ทั้งนี้หากจะพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาสำคัญที่มีนัย สำคัญทางการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าปัญหาหลัก ๆ หลายประการที่เป็นผลมาจากรัฐบาลชุด ก่อน เช่น ปัญหาทางด้านการเงิน-การคลัง ปัญหาด้านการพลังงาน อย่างไรก็ตามปัญหา เหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งผูกพันกับผลกระทบทางภาวะ เศรษฐกิจโลก ไม่ว่าจะภาวะการไม่แน่นอนทางด้านพลังงาน หรือความสั่นเคียงทางเศรษฐกิจ ที่อยู่ใภาวะซบเซา โดยเฉพาะปัญหาทางการเงินที่ขาดดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ และการขาดดุลย์การค้าระหว่างประเทศนั้น ภาวะการชำระดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ ก็เป็นปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} โปรดดูชำระ ไตรมาส, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท มหาวิทยาลัย การปกครอง มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

แม้กระนั้นก็ดีประเด็นปัญหาดังกล่าว แม้ว่าโดยตัวมันเองจะเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองอยู่ไม่น้อย ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้รัฐบาลต้องมีการตัดสินใจเชิงนโยบายหลายประการซึ่งส่งผลให้ความขัดแย้งได้ขยายวงออกไปเป็นประเด็นทางการเมืองในที่สุด

ส่วนประเด็นปัญหา ที่มีนัยทางการเมือง โดยตรงที่มีผลกระทบต่อทางการเมืองนั้น ได้ปรากฏขึ้นในหลายส่วนทั้งในฝ่ายพรรคการเมือง กองทัพ ระบบราชการ และรัฐสภา และแม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม รูปธรรมของปัญหาที่วิกฤตที่สุดที่ทำให้ทลายรัฐบาลอย่างมากก็คือการก่อรัฐประหารโดยคณะทหาร ภายใต้การนำของพลเอกสฤษดิ์ จิตรปฏิมา เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2524

อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาทางการเมืองที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล ดังได้กล่าวแล้วนั้นมีขีดต้นของความรุนแรงและขยายขอบวงที่กว้างขวาง ถึงขั้นวิกฤตและมีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลในบางครั้งก็ตาม แต่ในที่สุดเมื่อปัญหาได้รับการจัดการหรือคลี่คลายไปแล้ว ทั้งโดยเงื่อนไขของเวลา และการจัดการหรือจากการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ผลพวงสุดท้ายมิได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลแต่อย่างใด โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาประมาณ 3 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2523-2526 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 3 ชุด หรือ 3 คณะไปแล้วก็ตามแต่ผู้นำยังคงดำรงเสถียรภาพอยู่ได้ท่ามกลางรัฐบาลที่สั่นคลอนทางเสถียรภาพ ประเด็นปัญหาที่เป็นวิกฤตอันเป็นประเด็นปัญหาที่มีนัยต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้นำรัฐบาลนั้น สามารถจำแนกกล่าวเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ

ในช่วงที่พลเอกเปรม รัชชวงอำนาจการบริหารประเทศต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ นั้น ปัญหาเศรษฐกิจได้รุมล้อมรัฐบาลหลายด้านทั้งที่เกิดจากภายในประเทศและ

เป็นผลกระทบที่เป็นแรงกดดันจากต่างประเทศ เป็นปัญหาที่ต้องเผชิญหน้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แง่มุมของปัญหาครอบคลุมทั้งทางด้านการผลิต การเกษตร การอุตสาหกรรม การพลังงานบริการและการเงินการคลัง โดยเฉพาะด้านการขาดดุลชำระเงิน และดุลการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการแบกภาระการชำระหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งภาวะทั่วไปทางเศรษฐกิจอยู่ในสภาพที่เรียกว่าเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลกพร้อม ๆ ไปด้วยการผันผวนที่รวดเร็ว

ปัญหาหลักที่ต้องเผชิญและจำเป็นต้องมีการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลคือ ภาวะเศรษฐกิจที่ทรุดลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากภาวะเงินเฟ้อและการขาดแคลนสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ ทำให้ตลาดสินค้าภายนอกประเทศลดน้อยลง และความผันผวนในตลาดการเงินต่างประเทศ โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกที่มีความผันผวนและอยู่ในอัตราที่สูง เป็นอุปสรรคในการส่งสินค้าออก⁶¹ ซึ่งในที่สุดได้นำไปสู่การตระหนักในปัญหาหลัก ๆ 3 ประการคือ ปัญหาเงินเฟ้อ การขาดดุล การค้าและดุลการชำระ ภาระทั้งนำไปสู่การเสนอรายงานฉบับจากคณะกรรมการเศรษฐกิจของธนาคารโลก ร่วมมือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ กัดดันให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม⁶²

⁶¹ ดูใน Paisal Sricharatchanya, "Down But Not Out", Far Eastern Economic Review, (November 6, 1981) pp.42-43. และใน Bangkok Post (November 11, 1981).

⁶² ดูใน Ho Kwon Ping, "The World Bank Blueprint for Economic Reform," Far Eastern Economic Review (May 23, 1980), pp.43-45. และ Far Eastern Economic Review (February 13, 1981), pp.40-42.

ต่อปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้อาศัยเครื่องมือทางด้านการเงินการคลังเป็นมาตรการหลักในการแก้ไข้เข้าจัดการกับประเด็นปัญหาหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจที่รุมล้อมรัฐบาลเป็นการเฉพาะหน้าในด้านนโยบายทางการเงินนั้นได้ วางนโยบายเป็น 2 ระยะคือ ระยะผ่อนคลายกับระยะรัดเข็มขัด กล่าวคือ

ก. แนวนโยบายแบบผ่อนคลาย เป็นแนวนโยบายทางการเงินที่ใช้ในช่วงสมัยรัฐบาลชุดที่ 1 ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นภาวะที่เศรษฐกิจผันผวนอย่างมาก โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินต่างประเทศได้ปรับตัวสูงขึ้น ทำให้เกิดการไหลเวียนของเงินตราไปยังต่างประเทศ ขณะที่เงินออมในประเทศไม่เพียงพอต่อการลงทุน ดังนั้นนโยบายการเงินในช่วงนี้ จึงจำเป็นต้องวางเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายใน ด้วยการปรับอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินกู้และเงินฝาก เพื่อผ่อนคลายปัญหาด้านเงินออมภายใน และสามารถระดมเงินออมเข้าระบบการเงินและภาครัฐบาล เพื่อป้องกันเงินตราต่างประเทศไหลออก และยังได้เพิ่มมาตรการเสริม เช่น ปลอ่ยให้อัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อ เพื่อการสั่งสินค้าเข้าลอยตัวอยู่ในระดับสูงตามภาวะของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเป็นการชะลอการนำเข้าอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายอีกประการ คือ การกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้มีการเติบโตในระดับที่สูงขึ้น พร้อมกับการพยุงราคาสินค้าการเกษตรด้วย

มาตรการในช่วงนี้จึงเน้น ไปทางด้านการผ่อนคลายภาวะซบเซาทางเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก เพื่อแก้ไข้ปัญหาระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเงินคงคลัง และหนี้ต่างประเทศ ตามมาในภายหลัง ซึ่งทำให้ในช่วงสมัยที่ 2 และ 3 ได้หันมาใช้นโยบายแบบรัดเข็มขัด

ข. แนวนโยบายแบบรัดเข็มขัด ที่มาของแนวนโยบายรัดเข็มขัดมาจากการตระหนักในผลเสียของการใช้จ่ายเกินตัว เพื่อเป้าหมายกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในช่วงแรก กระทั่งสร้างปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนปัญหาดุลการการค้าและการชำระเงินตามมา ดังนั้นมาตรการหลักที่นำมาใช้ในช่วงหลังคือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเป็นภาวะเศรษฐกิจที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกมีความผันผวน และอยู่ในระดับที่สูง จนทำให้เกิดภาวะเงิน ตึงตัวภายในประเทศ เพื่อแก้ไขภาวะดังกล่าวรัฐบาลจึงทำให้อัตราดอกเบี้ยมีความยืดหยุ่นสูงขึ้น โดยให้ธนาคารพาณิชย์ปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมเองตามภาวะตลาด และตามการชี้แนะของทางการ และหลีกเลี่ยงมาตรการกำหนดอัตราดอกเบี้ยโดยทางการ เว้นแต่กรณีจำเป็นเพื่อให้กลไกของตลาดสามารถทำงานได้อย่างเสรี

ส่วนปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องผ่อนคลายโดยการยกเลิกวันภาษีดอกเบี๋ยเงินกู้จากต่างประเทศ หัก ณ ที่จ่าย เพื่อจูงใจให้มีการนำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศ เพื่อผ่อนคลายปัญหาดุลการชำระเงิน รวมทั้งการลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าที่มีแนวโน้มมากขึ้น

ส่วนด้านการเกษตร เน้นการใช้มาตรการการเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และช่วยเหลือโครงการพยุงระดับราคาข้าว เป็นต้น

สำหรับนโยบายทางด้านการค้าคลังก็ดำเนินไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายทางด้านการเงินดังกล่าวมาแล้ว กล่าวคือในช่วงสมัยแรกได้ใช้มาตรการทางการคลังแบบขยายตัว โดยการอัดฉีดการใช้จ่ายเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการใช้เงินผ่านทางโครงการสร้างงานในชนบท ส่วนมาตรการทางการคลังในระยะหลังแบบรัดเข็มขัดนั้น เป็นการหันกลับมาเข้มงวดในด้านการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น เช่น การประหยัดรายจ่ายโดยการให้ส่วนราชการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายลงทุกหมวดร้อยละ 5 ทั้งค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุน ยกเว้นเงินเดือน ค่า

จ้าง งบประมาณที่ และค่าใช้จ่ายหมวดสาธารณูปโภค การระดมเงินกู้สำหรับเหลื่อมมีโดยไม่มีข้อผูกพัน ห้ามโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น ระเบียบรายจ่ายพิเศษโดยใช้เงินคงคลัง การเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ สุรา ซีเมนต์ โรงสีข้าว ตั๋วโดยสารเดินทาง ไปต่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนการจัดทำงบประมาณแบบวัด ชัมขีดควบคุมกันไป ⁶³

ในกระบวนการนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่รัฐล้มรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้วนั้น มีจุดเน้นที่น่าสนใจนอกเหนือจากมาตรการด้านนโยบายที่เน้นเครื่องมือทางการเงิน-การคลัง แล้ว ในสมัยที่พลเอกเปรม วัชรบริหารประเทศ มีการจัดตั้งกรเพื่อทำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่แตกต่าง และเป็นกรณีเริ่มแนวทางทางด้านสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมหลายประการที่ปรากฏชัดคือ การจัดทีมงานฝ่ายเศรษฐกิจ เช่น ทีมงานของนายบุญชู โรจนเสถียรที่มีความมุ่งหวังในการจัดการปรับปรุงด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจในแนวปฏิรูป ⁶⁴ แต่อย่างไรก็

⁶³ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการเงิน-การคลังของรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ดิถสุภานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ใน "นโยบายการเงินและการคลังรัฐบาลเปรม : เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์" สยามรัฐ 37 ปี กรุงเทพฯ : สยามรัฐ, 2530), หน้า 52-62.

⁶⁴ ดูใน Ho Kwon Ping, "Thailand Inc.," Far Eastern Economic Review (May 28, 1980), pp.40-43.

ตามผลพวงจากการพยายามในทางนโยบายดังกล่าวแม้ว่า โดยพื้นฐานจะเป็นการแก้ไขปัญห
หาไปประเด็นทางเศรษฐกิจ ก็ตาม แต่ได้เป็นผลสำคัญต่อการสร้างเงื่อนไขการขัดแย้งทั้ง
ในระหว่างกลุ่มนักการเมืองด้วยกัน และระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำอันเป็น
ผลจากการริเริ่มทางด้านนโยบายที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ ความเชื่อและทัศนคติของข้าราชการ
ประจำ จนกระทั่งกดดันให้นายบุญชูต้องลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่าย
เศรษฐกิจ

แม้กระนั้นก็ตามสิ่งสำคัญอันเป็นผลผูกพันจากมรดกทางสถาบันที่เกิดจากแผนนโยบาย
เพื่อการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในช่วงสมัยของพลเอกเปรม ก็คือการเกิดองค์กรสถาบันที่
เป็นโครงสร้างใหม่ในการประสานประเด็นทางเศรษฐกิจ เข้าผนวกกับประเด็นทางการ
เมือง โดยการจัดตั้งองค์การทำหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจที่เรียกว่า "คณะกรรมการรัฐมนตรี
ฝ่ายเศรษฐกิจ" และ "คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ"
หรือ กรอ. เป็นต้น ซึ่งองค์การดังกล่าว ได้กลายเป็นโครงสร้างสถาบันที่งอกขึ้นใหม่ใน
การทำหน้าที่ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยการประสานการมีส่วนร่วม
ทั้งภาครัฐบาล และเอกชนที่สามารถทำให้ประชาชน ข้าราชการ เทคโนโลยี และนักการ
เมืองสามารถประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมภายใต้สถาบันดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
มากขึ้น ซึ่งมีผลอย่างสำคัญในการสร้างสรรค์ทางการเมือง โดยจะ ได้กล่าวในส่วนที่
เกี่ยวข้องต่อไป

5.2 ปัญหาวิกฤติจากความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง

การจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นบริหารประเทศที่ประกอบด้วย 2 กระแสอำนาจ
หลักที่มาจากฝ่ายพรรคการเมือง และฝ่ายพรรคข้าราชการที่มีทั้งทหารและพลเรือนนั้น
กล่าวได้ว่าบนชาวยังที่เป็นฝ่ายพรรคการเมือง เป็นกลุ่มอำนาจฝ่ายหลักของการสร้างกระ
แสกดดันที่สร้างผลสะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่ประกอบขึ้นขึ้นด้วยการรวมตัวของพรรค

การเมืองมากกว่า 1 พรรค หรือที่เรียกว่ารัฐบาลผสม จนถึงขั้นที่ความขัดแย้งขยายตัวถึงจุดแตกหัก และนำไปสู่การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลหรือการปรับคณะรัฐมนตรีในที่สุด โดยการปรับคณะรัฐมนตรีใน 2 ครั้งแรกนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏชัดในรูปของการขัดแย้งกันเองในระว่างพรรคร่วมรัฐบาล

อย่างไรก็ตามผลสะท้อนจากกรณีที่เป็นสาเหตุจากฝ่ายพรรคการเมืองนั้น แท้ที่จริงไม่ได้เกิดเฉพาะในระว่างพรรคร่วมรัฐบาลเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงบทบาทการเคลื่อนไหวและการทำหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านในฐานะของการเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจการบริหารของฝ่ายค้านพร้อมกันไปด้วย แม้กระนั้นก็ดีเมื่อคำนึงถึงความสำคัญที่มีนัยต่อการทำลายอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว กล่าวได้ว่าฝ่ายค้านไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะสร้างผลสะท้อนได้มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา

กรณีวิกฤตอันเกิดจากพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเองนั้น นอกจากได้สร้างความแตกแยกในคณะรัฐบาลแล้ว ยังส่งผลต่อการเสื่อมความชอบธรรม เป็นจุดอ่อนให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยเฉพาะการเป็นเงื่อนไขให้ฝ่ายค้านโจมตี และการขู่จุดอ่อนโดยกระแสอำนาจฝ่ายกองทัพ-ข้าราชการ ที่สามารถวิจารณ์ปรากฏการณ์ด้านการขัดแย้งในหมู่พรรคการเมืองว่าเป็นการแก่งแย่งผลประโยชน์เฉพาะตัวที่คับแคบโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการบั่นทอนความชอบธรรมและประสิทธิภาพของรัฐบาลในการบริหารประเทศ

รูปธรรมของความขัดแย้งอันนำไปสู่จำนวนของการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดแรกเกิดจากสาเหตุความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย ในกรณีการทำสัญญาซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบียหรือที่เรียกกันว่า กรณี "เทเล็กซ์อับยศ" ซึ่งเกิดจากการที่นายวิศิษฐ์ ต้นสีจจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสังกัดพรรคกิจสังคม และ

เป็นประธานบริหารน้ำมัน ได้ส่งเทเลแกรมหรือโทรสาร 2 ฉบับในนามของนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี ยับยั้งการมีที่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเดินทางไปเห็นสัญญาขื่อน้ำมันกับประเทศซาอุดีอาระเบีย อันเป็นชนวนให้เกิดการขัดแย้งที่ขยายตัวถึงขั้นมีการเปิดโปงซึ่งกันและกัน^{๕๕}

นอกจากกรณีขัดแย้งในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลดังกล่าว ได้สร้างกระแสความคลุมเครือที่ขยายวงกว้างออกไปทั้งในหมู่ประชาชน สื่อมวลชน ทหาร และพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นกระแสกดดันให้ผู้นำรัฐบาลต้องมีการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม กรณีของปัญหาในประการสำคัญเป็นการสร้างความต่างพร้อมกันในวงรัฐบาลมากกว่า เป็นกรณีในทางสร้างสรรค์ ประกอบกับการเป็นกรณีขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นที่ลำบากต่อการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาลอยู่นั่นเอง ดังนั้นไม่ว่าจะโดยวิธีการใดของการแก้ไขกรณีขัดแย้งดังกล่าวย่อมสะท้อนภาพผลต่อรัฐบาลด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะทั้ง 2 พรรคที่เป็นคู่กรณีเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันทั้งคู่ และแม้ว่าในภายหลังที่ได้มีการชี้แจงเพื่อคลี่คลายเงื่อนไขแห่งความสงสัยของประชาชนไปแล้วก็ยังสร้างความไม่พอใจให้คู่กรณี กล่าวคือ พรรคกิจสังคมไม่พอใจต่อการแถลงของนายกรัฐมนตรี โดยการลาออกจากการร่วมรัฐบาลและนำไปสู่การตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นในที่สุด โดยพรรคกิจสังคมแยกตัวออกไปเป็นฝ่ายค้าน^{๕๖}

^{๕๕} "ผ่าชีวิตและงานคนชื่อเปรม" ไทยรัฐ, (12 กันยายน 2531), หน้า 8.

^{๕๖} สยามรัฐกับ 7 ปี รัฐบาลเปรม", สยามรัฐ 37 ปี (กรุงเทพฯ : สยามรัฐ, 2530) หน้า 92-94.

จากกรณีดังกล่าว เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ในทางสื่อมวลชนที่
กล่าวกันว่าพลเอกเปรมนัยรัฐมนตรีมิได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาแต่อย่าง
ใด หากแต่ปล่อยให้ปัญหาอันคลี่คลายไปเอง ซึ่งหากพิจารณาในทางกลับกันก็อาจกล่าวได้อีก
แง่ได้ว่า การปล่อยให้ปัญหาคลี่คลายเองก็อาจเป็นกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งก็ได้
อย่างไรก็ตามในทางเป็นจริงปัญหาทางการเมืองทุกกรณีล้วนต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับตัดสินใจ
ใจด้วยกันแทบทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าการตัดสินใจจะกระทำในช่วงเวลาที่รวดเร็วหรือช้าหรือ
บรรลุผลในทางที่ทุกฝ่ายพอใจมากน้อยเพียงใดมากกว่า สำหรับในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ามีแง่มุม
ที่เป็นปัญหาละเอียดอ่อนที่พาดพิงกับพรรคการเมือง ซึ่งในระดับหนึ่งสามารถแก้ไขได้ภายใน
ตัวมันเองอันเกิดจากข้อตกลงในระหว่างคู่กรณีด้วยกันเอง ซึ่งในแง่นี้จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่
เป็นผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ขณะที่นายกรัฐมนตรีเป็นตรงกันข้ามไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง
กับพรรคหนึ่งพรรคใด จึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังมากที่จะไม่ให้เกิดความรู้สึกใน
หมู่สมาชิกของพรรคว่าก้าวก้าวเรื่องภายในพรรค ⁶⁷

ประเด็นสำคัญที่่าสนใจมิได้จำกัดเฉพาะการขัดแย้งในกรณีนี้เท่านั้น แต่จะเห็น
ได้ว่าไม่ว่าจะเป็นเพราะว่าปัญหาได้มีการคลี่คลายหรือมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ก็
ตาม ย่อมตามหลักเลียงไฉนที่คณะรัฐบาลชุดใหม่จะต้องประกอบด้วยพรรคการเมืองตั้งแต่
4 พรรคขึ้นไปหรือการเป็นรัฐบาลผสมนั่นเอง ดังนั้นการขัดแย้งที่เกิดจากพรรคการเมือง
เมืองก็มิอาจเป็นสิ่งที่สามารถหลีกเลี่ยงได้เช่นเดียวกัน ในขณะที่ความขัดแย้ง
ทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองก็ได้สิ้นสุดลงแต่อย่างใด หากแต่เป็นธรรมชาติ
ของรัฐบาลผสม และพรรคการเมืองก็ยังอยู่ระหว่างการค้นหาที่จะต้องมีคามขัดแย้งใน

⁶⁷ น.ต.ประสงค์ สุนศิริ, "726 วัน ใต้บัลลังก์เปรม" มติชน (27
พฤศจิกายน 2532).

ระดับสูง ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดจากพรรคการเมืองไม่ว่าเกิดขึ้นในระดับบุคคลระดับภายในพรรคหรือระหว่างพรรคก็ตาม ล้วนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเสถียรภาพและความชอบธรรมของรัฐบาล โดยส่วนรวมด้วยกันทั้งสิ้น

ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดใหม่ จึงไม่ได้เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ถาวรอันเกิดจากพรรคการเมืองได้แต่อย่างใด การปรับปรุงคณะรัฐบาลชุดที่ 2 ก็มีสาเหตุทำนองเดียวกันกับการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดแรก กล่าวคือ มีความตึงเครียดเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของฝ่ายพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการต่อสู้ทางการเมืองและผลประโยชน์กันในระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง ดังนั้นการคาดหวังถึงการแก้ไขปัญหาในระดับที่ไม่ให้พรรคการเมืองมีความขัดแย้งกัน จึงไม่ใช่ประเด็นที่น่าสนใจเท่ากับการแก้ไขปัญหาลើงประนีประนอมผลประโยชน์ในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยกัน

มาตรการยับยั้งที่ใช้เป็นกลไกระงับการขัดแย้ง เพื่อไม่ให้ขยายวงผลกระทบต่อรัฐบาล จึงเป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะการสลับสับเปลี่ยนให้พรรคฝ่ายค้าน ได้มีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาลหรือการกดดันทางสภาโดยเครื่องมือทางทหาร และวุฒิสมาชิก ล้วนเป็นผลทางการยับยั้งที่มีประสิทธิภาพกล่าวคือ เป็นผลให้พรรคการเมืองได้เกิดความยับยั้งชั่งใจมากขึ้น เนื่องจากเกมสัการการเมืองไม่สามารถกำหนดภาวะการผูกขาดการเป็นรัฐบาลได้โดยต่อเนื่องของพรรคใดพรรคหนึ่ง แม้พรรคร่วมรัฐบาลก็มีสิทธิ์ออกไปเป็นฝ่ายค้าน และพรรคฝ่ายค้านเองก็มีสิทธิ์เข้าร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นภาวะที่สะท้อนถึงการเป็นฝ่ายมีอำนาจต้องรองที่เหนือกว่าของผู้นำรัฐบาลในการที่จะจัดสรรให้พรรคใด เข้าหรือไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้เป็นการยับยั้งได้จากการที่ผลเอกประมสามารถเป็นผู้นำ ในการจัดตั้งรัฐบาลในทุกสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลซึ่ง เป็นภาพที่มีการขัดแย้งกันระหว่าง 2 ด้านที่สวนทางกัน กล่าวคือ ลักษณะของปรากฏการณ์ที่คณะรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงสูง ซึ่งสะท้อนถึงอัตราความถี่จากการขัดแย้งในฝ่ายพรรคการเมืองที่สูง กับปรากฏการณ์ที่ผู้นำรัฐบาลมีเสถียรภาพสูง ซึ่งสะท้อน

ถึงความสามารถในการควบคุม หรือกำกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและเป็นจุดอ่อนของ ฝ่ายพรรคการเมือง ให้เป็นประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจของตน นั่นก็คือการเป็นแกนนำหลัก ในการจัดตั้งรัฐบาลโดยต่อเนืองนั่นเอง

5.3 ปัญหาวิกฤติจากการรัฐประหาร

ภายหลังจากที่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เมื่อประมาณปลายเดือนมีนาคม 2524 และในวันที่ 1 เมษายนเดือนถัดมา มีคณะทหารกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของ ทหารหนุ่ม "ยังเติร์ก" ที่มีพันเอกมัญญู รูปขจรเป็นแกนนำได้ก่อการรัฐประหารประกาศยึด อำนาจรัฐ ประกอบด้วยคณะทหารผู้ก่อการที่สำคัญ ๆ เช่น พลเอกสีกข์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบก พลโทวศิน อิศรางกูร ณ อยุธยา แม่ทัพภาคที่ 1 พันเอกมัญญู รูปขจร พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งกองกำลังส่วนใหญ่ประกอบด้วยทหารจากกรม ทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ กรมทหารราบที่ 19 รักษาพระองค์ กรมทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ กองพันที่ 1 - 2 - 3 กรมทหารม้าที่ 4 รักษาพระองค์ กระจายกำลังเข้ายึด สถานที่สำคัญ ๆ ในกรุงเทพฯ เช่น ทำเนียบรัฐบาล กองบัญชาการทหารสูงสุดส่วนหน้าของ อำนาจการกลางรักษาความมั่นคงภายในเขตทหารบกที่ 1 กองทัพอากาศที่ 1 กองบัญชาการ กองทัพบกที่ 1 และกรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ เป็นต้น⁶⁸

ในการก่อการรัฐประหารครั้งนี้ มีการใช้สาเหตุปัจจัยอันเป็นชนวนแห่งการยึด อำนาจในหลายทัศนะ เช่นด้านหนึ่งมุ่งเป้าไปที่ประเด็นการขัดแย้งของพรรคการเมืองที่เป็น พรรคร่วมรัฐบาล โดยมองว่ากลุ่มทหารไม่พอใจต่อฝ่ายพรรคการเมืองที่มีพฤติกรรมก้าวร้าว

⁶⁸ โฉม โทโรดชัย ศรีสุวรรณนท์, ยุทธการยึดเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ สมาพันธ์ จำกัด), 2529.

แก่งแย่งประโยชน์ที่คับแคบเฉพาะตัว โดยสร้างภาพพจน์ที่เสื่อมเสียต่อผู้นำรัฐบาลที่เป็นผู้นำทางทหาร ซึ่งเป็นผู้ที่มีจิตใจซื่อสัตย์และมือสะอาด ไม่มีพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับบรรดาพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้น⁶⁹ ขณะเดียวกันในบางทีคณะก็ชี้สาเหตุโดยมุ่งเข้าไปที่ประเด็นของการไม่พอใจต่อการดำเนินการต่ออายุราชการทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกออกไปอีก 1 ปี ซึ่งนอกจากในสายตาของยังเติร์ก จะเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความไม่เหมาะสมในแง่ของการเป็นผู้นำทางทหาร แล้ว ยังเป็นการขัดต่อการก้าวหน้าทางราชการของข้าราชการรุ่นหลังที่รับราชการอยู่ในกองทัพอีกด้วย โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการทหารบกที่พลเอกสฤษดิ์ จิตรปฏิมาครองอยู่⁷⁰

อย่างไรก็ตามหากประเมินตามสถานการณ์ทางการเมืองก่อนการรัฐประหารประกอบด้วย การประมวลตามแถลงการณ์ของคณะรัฐประหารที่ประกาศอ้างเหตุผลของการทำรัฐประหารแล้ว พอจะกล่าวได้ว่าสาเหตุของการก่อรัฐประหารครั้งนี้ ประกอบด้วยประเด็นปัญหาของกรณีดังกล่าวในข้างต้นทั้ง 2 ทิศนะ คือ เป็นทั้งภาวะการณ์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางการเมืองในกองทัพ ได้รับผลกระทบเพื่อนั่นเอง ดังเช่นในตอนหนึ่งของแถลงการณ์ที่ระบุว่า "...สถานการณ์ระส่ำระสาย ผู้บริหารอ่อนแอ พรรคการเมืองแตกแยก..."⁷¹

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁹ "ผ่าชีวิตและงานคนชื่อเปรม" ไทยรัฐ (14 กันยายน 2531).

⁷⁰ พันโทรมชัย ศรีสุวรรณนท์, อ้างแล้ว.

⁷¹ "ผ่าชีวิตและผลงานคนชื่อเปรม," ไทยรัฐ, อ้างแล้ว.

และนอกจากนี้ยังรวมถึงความไม่พอใจในกรณีของการแต่งตั้งให้พลตรีสุดสาย เทพหัสดิน ณ อยุธยา (อดีตผู้นำกลุ่มกระต๊องซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการต่อต้านพลังผลิต นักศึกษา ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) เข้าร่วมรัฐบาลภายหลังการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดที่ 2 ดังนั้นจำเป็นที่ปรากฏในทางที่เป็นรูปธรรมได้ว่า เหตุการณ์ แวดล้อมที่เกิดขึ้นไม่ว่าการต่ออายุราชการของพลเอกเปรม กรณีการขัดแย้งระหว่างพรรค การเมืองที่เรียกว่า "เทเล็กซ์อัปยศ" จนกระทั่งการแต่งตั้งพลตรีสุดสาย เข้ามาร่วมรัฐบาลล้วนเป็นปัจจัยกดดันต่อความรู้สึกที่ไม่พอใจในกลุ่มยังเติร์กที่พยายามย้ายจุดยืนของกลุ่มที่ ไม่ยึดถือบุคคล แต่มุ่งแก้ปัญหาของชาติ และถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ดังนั้น เมื่อรู้สึกว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะที่ขัดต่อความมุ่งหวังของกลุ่ม จึงพยายามเข้าจัดการเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามทิศทางที่เป็นเป้าหมายของตนโดยก่อการรัฐประหารยึดอำนาจล้มล้างรัฐบาลชุดเก่าที่ประชาชนขาดความศรัทธาดังกล่าวแล้วนั่นเอง ทั้งนี้โดยคาดหวังที่จะดึงพลเอกเปรมออกมาให้พ้นจากรัฐบาลที่เสื่อมความชอบธรรมแล้วจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ที่ทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นกว่าพรรคการเมืองอีกด้วย โดยนัยดังกล่าวคณะผู้ก่อการจึงยังคงให้ความเคารพ และเชื่อนิ่งพลเอกเปรมอยู่จึงไม่ค่อยจะเข้มงวดหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการหักหน้าใจพลเอกเปรมมากนัก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความล้มเหลวในการยึดอำนาจ

แม้กระนั้นก็ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ยังเป็นเครื่องยืนยันว่ามีเงื่อนไขที่ลับซับซ้อน มีฝ่ายที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายทั้งพรรคการเมือง กองทัพ รัฐบาล และกลุ่มทหารหนุ่ม โดยเฉพาะเหตุการณ์ก่อนหน้าการรัฐประหาร สำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลาย ๆ ด้านนั้น บางด้านเป็นเพียงผลจากที่เป็นเงื่อนไขอ้างอิงเท่านั้น ขณะที่ปรากฏการณ์บางด้านก็เป็นเพียงปัจจัยประกอบและมีบางด้านที่เป็นสาเหตุที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ตามแม้ตัวผู้ก่อการและผู้บันทึกเหตุการณ์ ซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มผู้ก่อการและกลุ่มยังเติร์ก ก็ยังระบุไว้อย่าง

ชัดเจนว่า "ไม่อาจเปิดเผยความจริงบางด้านได้" ⁷² โดยเพียงแต่ทิ้งปริศนาของความ
 ในใจไว้เป็นประโยคสั้น ๆ ว่า "...ทำไมคุณ...ความแค้น...ผลประโยชน์...ความอยู่
 รอดของชาติบ้านเมือง...ชายชาตรีมีสิทธิ์จะเลือกได้ใช่ไหมครับ?" ⁷³ ซึ่งนัยของข้อความ
 ดังกล่าวก็พอจะประมวลได้ถึงความซับซ้อนของเหตุผลที่หลากหลายนั่นเอง

ผลสะท้อนจากกรณีรัฐประหารมีนัยทางการเมืองต่ออำนาจทางการเมืองของพล
 เอกเปรม ใน 2 ด้านคือ การเป็นผู้นำที่มีความสามารถในการปราบปรามรัฐประหาร และ
 อีกด้านคือการขจัดเสี้ยนหนามทางการเมืองที่คุกคามต่อความอยู่รอดของรัฐบาลพลเรือน ซึ่ง
 เป็นคุณูปการของการเป็นผู้รักษาระบอบรัฐสภาไว้นั่นเอง ทั้งนี้ เพราะกลุ่มผู้ก่อการส่วนใหญ่
 เป็นกลุ่มทหารหนุ่มที่มีพฤติกรรมก่อกวนทางการเมือง และต่อรัฐบาลอย่างมีบทบาทสำคัญ
 อันเป็นกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์มาแล้วนั่นก็คือ การก่อกวน
 ให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ลาออกจากรัฐบาลแล้วผลักดันให้พลเอกเปรมขึ้นมารับตำแหน่งแทน
 ซึ่งดูเหมือนว่าพลเอกเปรมเป็นผู้นำรัฐบาลภายใต้การอ้อมชูของกลุ่มทหารหนุ่มอย่างใกล้ชิดซึ่ง
 เป็นเสมือนหอกข้างแคร่ในขณะเดียวกัน ดังนั้นความล้มเหลวของการรัฐประหารจึงเป็นผล
 ให้ผู้ก่อการถูกล้างให้พ้นจากราชการ ไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการนำรัฐ
 บาลพลเรือนหลุดพ้น หรือปลอดภัยจากการก่อกวนทางการเมืองของกลุ่มทหารหนุ่มที่จะมีต่อไปใน
 อนาคต ซึ่งผลภายหลังได้ปรากฏเป็นที่ชัดเจนว่า กลุ่มทหารฝ่ายต่อต้านกบฏ ได้กลับมามี
 บทบาทระดับสูง และขยายบทบาทสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งกล่าวได้ว่าเป็นฐานอำนาจทาง
 ทหารกลุ่มใหม่ที่พลเอกเปรมสร้างขึ้นมา แทนที่จะเป็นกลุ่มยังเติร์กซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายอ้อมชู
 พลเอกเปรมมากกว่า

⁷² พันโทรมชัย ศรีสุวรรณนท์, อ้างแล้ว.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

โดยเฉพาะปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือความอ่อนแอของกองทัพ อันเนื่องจากการแตกแยกในกองทัพเนื่องจากนายทหารบางคน ได้รับการสนับสนุนในทางบทบาทและมีความก้าวหน้าทางราชการอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ก็เป็นผลพวงของการขัดแย้งระหว่างทหารสายยังเติร์กและสายปราบปรามที่ยังคั่งค้างอยู่ในกองทัพ⁷⁴ ประเด็นสำคัญที่มีความหมายอย่างหนึ่งก็คือการที่พลเอกเปรม ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาล ได้รับผลพวงทางบวกต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขัดแย้งแตกแยกในกองทัพ หรือความสามารถสร้างฐานอำนาจกลุ่มใหม่ การสามารถสลายกำลังอำนาจของกลุ่มยังเติร์ก ล้วนเป็นเงื่อนไขสนับสนุนต่อการสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้โดยต่อเนื่อง โดยปลอดจากการคุกคามของกลุ่มอำนาจในกองทัพที่ขาดความเข้มแข็ง โดยแท้จริง เหมือนกลุ่มยังเติร์กในช่วงก่อนการรัฐประหารที่กลายเป็นภยันตรายเป็นการเพิ่มพูนศักยภาพทางอำนาจแก่ผู้นำรัฐบาลในการนำการบริหารได้ต่อไป โดยเฉพาะการเห็นการประนีประนอมปัญหาที่เกิดขึ้นในฝ่ายพรรคการเมืองได้มากขึ้น เช่น การแก้ปัญหาทางการเมืองโดยวิถีทางรัฐสภาเป็นปรากฏการณ์ที่เด่นชัดมากขึ้น

5.4 ปัญหาวิกฤติจากรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลของการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกระแสพลังอำนาจหลักทางการเมือง 2 ฝ่ายคือ พลังฝ่ายประชาธิปไตยหรือฝ่ายนักการเมืองและพลเรือน กับพลังอำนาจฝ่ายกองทัพที่ประกอบด้วยทหารและข้าราชการบางกลุ่ม รัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นมาจึงเป็นผลจากการต่อรองและการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งยังผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีลักษณะแบบกึ่งประชาธิปไตย-กึ่งเผด็จการ

⁷⁴ Bangkok Post, September 21, 1981. และ Nution Review, October 31, 1981.

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงประกอบด้วยหลักการที่อำนาจการบริหารประเทศสามารถครอบครองร่วมกันได้ทั้งจากกลไก พรรคการเมือง และกลไกกองทัพ-ระบบราชการ ซึ่งเป็นการปกครองร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ร่วมกันชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในส่วนของบทเฉพาะกาล⁷⁵ ซึ่งสาระสำคัญของบทเฉพาะกาล คือการเปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง วุฒิสภามีอำนาจเทียบเคียงกันกับสภาผู้แทนราษฎร และวิธีการเลือกตั้งต้องเปลี่ยนแปลงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ เป็นแบบรวมเขตรวมเบอร์ ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้นหากผลการบังคับใช้ในส่วนของบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง ก็หมายถึงว่า อำนาจทางการเมืองของฝ่ายข้าราชการจะต้องถูกรีดออกไป ขณะเดียวกันบทบาทของฝ่ายนักการเมือง พลเรือน ฝ่ายพรรคการเมืองก็จะได้รับการชกนบทบาทที่สูงขึ้นด้วย ที่น่าสนใจอีกประเด็นคือในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งหากเปลี่ยนแปลงไปสู่วิธีการที่เรียกว่ารวมเขตรวมเบอร์ดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองเล็ก ๆ ซึ่งขาดความพร้อมในการเข้าแข่งขันในสนามเลือกตั้งในสมัยที่จะมาถึงภายหลัง สภาชุดเดิมหมดวาระลง หรือแม้แต่พรรคการเมืองพรรคใหญ่บางพรรคก็ไม่น้อยมีความเชื่อถือกับวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่เท่าใดนัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁵ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเอาไว้ในส่วนท้ายสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามเงื่อนไขกำหนดไว้ให้เวลาการบังคับใช้สิ้นสุดลงภายหลังสภาชุดแรกหมดวาระลงคือประมาณ พ.ศ. 2525.

ตามเงื่อนไขกีดกันจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้สร้างภาวะเงื่อนไขให้
 การเคลื่อนไหวจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มที่
 มีส่วนได้เสียประโยชน์อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ระบุไว้
 ในบทเฉพาะกาลดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอำนาจที่ประกอบอยู่ในคณะรัฐบาล เป็นสำคัญ
 เช่น กลุ่มพรรคการเมือง วุฒิสมาชิก และทหารจากกองทัพ เหตุนี้จึงส่งผลสะท้อนต่อตัวรัฐ
 บาลโดยตรงและอย่างกว้างขวางรุนแรงอีกด้วย ⁷⁶

⁷⁶ การสิ้นสุดในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ส่งผลต่อการ
 เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ 5 ประเด็นคือ (1) ประเด็นที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งในส่วน
 นี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (โดยผลของมาตรา 148) นอกจากนั้นข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่ง
 รับสัมปทานหรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการ
 ห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรใด ๆ ซึ่งกำเนิดธุรกิจเพื่อการค้ากำไรอีกด้วย
 (ตามมาตรา 97 (1) และ (3) ประกอบตามมาตรา 149) (2) เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการ
 การเลือกตั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนนี้คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดย
 ในเรื่องของการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เปลี่ยนมาใช้วิธี "รวมเขตจังหวัด" ให้จังหวัดแต่ละ
 จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 1 เขต ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งแบ่งเป็น 3 เขต (ตามมาตรา 90
 วรรค 2) และในส่วนของวิธีการเลือกตั้ง ได้ระบุไว้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชี
 รายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครและแต่ละคณะจะมีจำนวนเท่าจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะมี
 ไว้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยเลือกรวมเป็นคณะได้เพียงหมายเลขเดียว นอกจากนี้ยังได้
 เปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยกำหนดรายละเอียดเพิ่ม
 เต็ม เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ซึ่ง

สมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปคราวนั้น หรือหากเป็นการเลือกตั้งซ่อม ผู้สมัครก็ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว ด้วย (ตามมาตรา 94 (3) ประกอบมาตรา 95), (3) เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจสำคัญในการประชุมร่วมหรือการมีฐานะอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 4 ประการด้วยกันคือ ประการแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเดิมในระยะ 4 ปีแรกให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 133 กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาอาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่เมื่อหมดบทเฉพาะกาลแล้วอำนาจดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทุกกรณีตามมาตรา 133 สมาชิกสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อไป และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็จะไม่มีการตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแต่อย่างใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบขึ้นพิจารณาใหม่ทันที แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประการที่สอง การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 เดิมในระยะ 4 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิอภิปรายและลงมติด้วย แต่จะร่วมเข้าเสนอญัตติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงการอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 นี้ จะกระทำได้ในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิอภิปรายหรือลงมติอย่างใด เพราะไม่ใช่กรณีที่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีกต่อไป ประการที่

สามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติ
 สำคัญ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 203 (3) ก็อาจจะกระทำได้ เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง
 ในกรณีที่จำเป็นต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143
 แห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น (4) ประเด็นที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนนี้ความเปลี่ยนแปลง
 ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ ปี 2521 จะมีใน 3 ประการสำคัญคือ ประการแรก เกี่ยวกับการ
 สิ้นสุดสมาชิกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนอกจากจะสิ้นสุดลงในกรณีต่าง ๆ ตามที่กำ
 หนดไว้ในมาตรา 103 อนุมาตราอื่น ๆ แล้ว สาเหตุสำคัญแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 3 สาเหตุคือ เหตุเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด
 เหตุที่ถูกขับออกจากพรรคและเหตุเมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด แล้วไม่สามารถ
 หนีพรรคการเมืองใหม่สังกัดได้ภายในเวลา 60 วัน ซึ่งเป็นบทบัญญัติของมาตรา 103
 (7) และ (9) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง ประการที่สอง การยกเลิก
 คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติและกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
 กระทำได้โดยตรงต่อสภา แต่ว่าจะต้องเสนอโดยพรรคการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้ง
 กัดอนุมัติให้เสนอ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น จำนวนไม่
 น้อยกว่า 20 คน ลงชื่อรับรองจึงจะเสนอได้ (ตามมาตรา 125 วรรค 2) ดังนั้น พรรค
 การเมืองที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึง 20 คน ย่อมไม่มีโอกาสเสนอร่างกฎหมายได้ ประการที่
 สาม ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือนประจำขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร
 (ตามมาตรา 105) ในฐานะผู้นำของบรรดาพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล และบทบัญญัติ
 บังคับในการเลือกตั้งกรรมาธิการวิสามัญของสภา จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนหรืออัตรา
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคมีอยู่ในสภา (5) เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับพรรค
 การเมือง ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่ก่อกำเนิดตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อ

โดยตรงต่อพรรคการเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานของหลักการและเหตุผลแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบในทางสร้างสรรค์ หรือในทางบวกมากกว่าทางลบ ไม่ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการสังกัดพรรคหรือวิธีการเลือกตั้งก็ตาม แต่กระนั้นก็ตามเป็นหลักการที่ไม่คุ้นเคย และขาดความพร้อมเพียงพอในการที่พรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะในพรรคเล็ก ๆ จะสามารถรับได้.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตั้งขึ้นก่อนหน้าที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมญจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2526 สภาพการณ์ทางการเมืองจึงปรากฏการณ์ของการขัดแย้งอีกรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือจากการขัดแย้งที่จำกัดวงแคบเฉพาะในฝ่ายพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลและพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน หากแต่การขัดแย้งได้ขยายวงออกไปสู่วงนอกที่พ้นจากสภา คือ ทหารกับพรรคการเมือง ได้ออกเคลื่อนไหวเกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายตน หรืออีกนัยหนึ่งในการอ้างรักษาสีทธิอำนาจและผลประโยชน์ของฝ่ายตนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้นั้นเอง ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างพยายามมุ่งบรรลุเป้าหมายของฝ่ายตนโดยอาศัยเครื่องมือทางรัฐสภาทำการผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลง ทั้งนี้ โดยมีการเคลื่อนไหวกันโดยต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาก่อนบทเฉพาะกาลหมดวาระถึง 2 ปี

ในช่วงเวลา 2 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2524-2526 ได้มีฝ่ายต่าง ๆ ทำการเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เข้าสู่สภาถึง 4 ฉบับด้วยกัน ก่อนที่จะนำไปสู่เหตุการณ์การการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 19 มีนาคม 2526 คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเสนอเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2524 โดยมีประเด็นสำคัญ 2 ประการเกี่ยวกับการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแก้ไขประเด็นเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷⁷ ฉบับที่ 2 คือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อ

⁷⁷ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี มีสาระสำคัญคือ (1) แก้ไขในมาตรา 90 เดิมบัญญัติว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้คำนวณจากเกณฑ์ 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และการเลือกตั้งให้ถือเอาเขตจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพฯ ให้แบ่งเป็น 3 เขต ให้แก่เป็น คำนวณจากจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนั้นจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 3 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 3 คน และเขตที่น้อยที่สุดไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน (2) มาตรา 90 ทวิ เพิ่มมาตรา 90 ทวิเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งต้องแบ่งพื้นที่ให้ติดต่อกันและให้อัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอัตราส่วนใกล้เคียงกัน (3) มาตรา 91 เดิมบัญญัติว่า การเลือกตั้งให้เลือกเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และต้องส่งเป็นคณะในแต่ละเขตเลือกตั้ง แก้ไขโดยการตัดข้อความที่ให้ส่งเป็นคณะในแต่ละเขตเลือกตั้งออก (5) ในมาตรา 139 เดิมบัญญัติว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งกรรมการสามัญและวิสามัญ ซึ่งกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงโดยมีเอกสิทธิ์คุ้มครอง ผู้มาชี้แจงด้วย และการตั้งคณะกรรมการสามัญให้ดำรงถึงอัตราส่วนพรรคการเมือง แก้ไขโดยตัดส่วนที่กำหนดการตั้งกรรมการ และการใช้กรรมการเรียกเอกสารหรือเรียกคนมาชี้แจงออกไป คงเหลือเฉพาะการตั้งกรรมการสามัญว่าต้องดำรงถึงอัตราส่วนพรรคการเมือง (6) มาตรา 204 (1) และ (2) เดิมเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกมิให้นำเรื่องพรรคการเมืองมาใช้กับวิธีการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่เป็นแม่บทวิธีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน และการตั้งกรรมการสามัญให้แก้ไขโดยยกเลิกมาตรา 204 (1) และ (2) ออกไป และ (7) ตามบทเฉพาะกาล เดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง จนกว่าจะพ้นการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 จึงจะต้องสังกัดพรรคการเมืองแก้ไขเป็นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 180 วัน.

วันที่ 8 กันยายน 2524 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพฯและคณะได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีสาระสำคัญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง⁷⁸ ฉบับที่ 3 เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร เสนอเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2525 เพื่อแก้ไขในสาระสำคัญเกี่ยวกับวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁷⁹ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของนายป๋วย ฤทธิกุล กับคณะ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 เป็นการเสนอขอแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในมาตรา 203, 204 และมาตรา 205 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการเลือกตั้งการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำและการยึดบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี⁸⁰

⁷⁸ รายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะมีสาระของรายละเอียดคือ (1) มาตรา 204 (1) และ (2) ขอแก้ไขโดยให้ยกเลิกมาตรา 204 (1) และ (2) ไป (2) บทเฉพาะกาลจากเดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองจนกว่าจะถึงการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 ขอแก้ไขเป็นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 30 วัน ผู้ไม่สังกัดพรรคการเมืองในเวลาดังกล่าวต้องขาดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

⁷⁹ รายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้คือ (1) เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของแก้ไขมาตรา 24, 27, 28, 29, 30, 37 และเพิ่มมาตรา 29 ทวิ เป็นการแก้ไขให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้น และมีหลักประกันมากขึ้น (2) มาตรา 75 เดิมบัญญัติว่า ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แก้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (3) มาตรา 84 เดิมบัญญัติว่าให้มีวุฒิสภาจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ให้เป็นวุฒิสภามีสมาชิกไม่เกิน 150 คน (4) มาตรา 86 เดิมบัญญัติคลุม

คุณสมบัติสมาชิกวุฒิสภาเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มีข้อยกเว้นคือ วุฒิสมาชิกสามารถดำรงตำแหน่งในราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ ก็เป็นดำรงตำแหน่งในราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ได้ (5) มาตรา 91 เดิมบัญญัติให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคะแนนแก่เป็นให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เท่าจำนวนที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น (6) มาตรา 92 เดิมบัญญัติให้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงจะมีสิทธิ์เลือกตั้งก็เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงชาติ ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงมีสิทธิ์รับเลือกตั้ง (8) มาตรา 95 เดิมบัญญัติให้พรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกเข้ารับสมัครรับเลือกตั้ง เป็นคณะขอแก้ไขให้ตัดบทบัญญัติมาตรานี้ออกไปทั้งหมด (9) มาตรา 124 เดิมบัญญัติว่า ระหว่างไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมวุฒิสภาไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีประกาศสงคราม แก้ไขเป็น วันแต่กรณีประกาศสงครามและประกาศกฎอัยการศึก (10) มาตรา 127 เดิมบัญญัติว่า วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ขอแก้ไขเป็นให้วุฒิสภาร่างพระราชบัญญัติเสร็จภายใน 45 วัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน (11) มาตรา 143 เกี่ยวกับเงื่อนไขการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ขอแก้ไขให้การประกาศกฎอัยการศึกต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ส่วนการแถลงนโยบายของรัฐบาลไม่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (12) มาตรา 146 เดิมบัญญัติให้หม่ายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีไม่เกิน 44 คน แก้ไขเป็นหม่ายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีไม่เกิน 29 คน และเพิ่มเติมให้หม่ายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (13) มาตรา 149 ทวิ โดยเพิ่มให้รัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา (14) มาตรา 151 เดิมบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี

แถลงนโยบายโดยไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจแก่เป็นคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความติ
ไว้วางใจก่อนรับตำแหน่ง (15) มาตรา 160 เดิมบัญญัติเรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึก
ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทำได้ตามกฎหมายอัยการศึก แก้ไขเป็นการประกาศกฎอัยการศึก
ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (16) มาตรา 170 เดิมบัญญัติว่า บรรดาศาลทั้งหลาย
จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ แก้ไขว่าศาลยุติธรรม ศาลทหาร ศาลปกครอง ศาลแรงงาน
และศาลในสาขาภาษา สาขาสังคม หรือสาขาอื่น จะตั้งขึ้นได้ก็แต่พระราชบัญญัติ (17)
การปกครองท้องถิ่นเดิมบัญญัติในมาตรา 180, 181, 182 และมาตรา 183 ถึงการปก
ครองท้องถิ่นและให้สามารถแต่งตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ ไม่เกินกึ่งหนึ่งขอแก้ไข
ให้ระบุชัดเจนว่า การปกครองรวมกัน กรุงเทพมหานครและไม่มีบทบัญญัติให้แต่งตั้งสภาท้องถิ่น
และผู้บริหารท้องถิ่นได้ และ (18) บทเฉพาะกาลบัญญัติให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชั้น
ใหม่ หลังการเลือกตั้งทั่วไป

^{๑๐} รายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับของนายบัญญัติ เกสร
ทอง มีรายละเอียดคือ (1) การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ผู้เสนอขอให้ยกเลิกมาตรา
203 ของรัฐสภานอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 แล้ว กรณีดังต่อไปนี้ต้องประชุมร่วมกัน
ของรัฐสภาคือ ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
รายจ่าย ข. การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 137 และ ค. การพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร
ไทยหรือราชบัลลังก์ และประธานรัฐสภาเห็นชอบ ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิ์เช่นเดียวกับ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อเข้าร่วมกันเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายตามมาตรา
137 ไม่ได้ แต่คำว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 137 และมา
ตรา 137 วรรค 2 และวรรค 3 ให้หมายถึงรัฐสภาซึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบท

เฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 203 นี้ ผู้เสนอได้ตัดเรื่องการพิจารณาว่างพระราชกำหนดตามมาตรา 157, 158 ออกไป ไม่ได้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (2) วิธีการเลือกตั้ง ขอแก้ไขโดยให้ยกเลิกมาตรา 204 ซึ่งเกี่ยวกับการรวมเขตเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครเป็นคณะตามบัญชีที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ตามร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดว่า มาตรา 204 (1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 90 วรรค 2 มาตรา 91 วรรค 1 และมาตรา 95 วรรค 1 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้โดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งหมายความว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้กระทำแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเลือกเป็นรายบุคคล ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง (3) การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ ตามมาตรา 204 (2) ของร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดว่า มิให้นำมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และให้ข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ซึ่งตามแม่บทของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในมาตรา 148, 149 ซึ่งหมายความว่าให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้ แต่ต้องดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกอยู่ด้วย และ (4) ยึดบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี คือขอแก้ไขมาตรา 205 เป็นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังจากครบกำหนด 8 ปี นับแต่วันตั้ง

ตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 21 แล้ว ให้บทบัญญัติตำแหน่งมาตรา 203 และ 204 เป็นอันยกเลิก เว้นแต่มาตรา 204 (2) ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่".



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 4 ฉบับ แม้จะมีประเด็นที่แตกต่างและมีความพยายามจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 2 ปีก่อนที่ทศวรรษจะสิ้นสุด การบังคับใช้ลงในปี พ.ศ. 2526 แต่ปรากฏว่าความพยายามของทุกฝ่ายต่างก็ประสบความล้มเหลวด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 4 ฉบับไม่ผ่านการอนุมัติจากสภา และแม้ว่าเวทีการต่อสู้เพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญแก่รัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันหลักในการพิจารณาและให้การรับรองกฎหมายก็ตาม แต่ในระหว่างที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับได้รับการเสนอเข้าสู่สภานั้น กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ได้ออกเคลื่อนไหวต่อสู้ทั้งในการสนับสนุน และคัดค้านร่างแก้ไขเพิ่มเติมที่ถูกเสนอเข้าสภา โดยขยายขอบเขตของการต่อสู้ที่อยู่นอกสภาอย่างแตกหักระหว่างกลุ่มอำนาจหลัก คือ ทหารและพรรคการเมือง โดยจะเห็นว่าทั้ง 2 ฝ่ายต่างมีการโต้ตอบและหักล้างข้อเสนอของแต่ละฝ่ายพร้อมกับสนับสนุนเพื่อผลักดันให้ร่างกฎหมายของฝ่ายตนได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ทั้งนี้ โดยการร่วมมือกันทั้งฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ขณะที่ทหารและพรรคการเมืองต่างเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มอำนาจนอกสภาที่มีแนวร่วมทั้งประชาชนและนักวิชาการ การเคลื่อนไหวต่อสู้เกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วง 2 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2524 ถึง 2526 โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2525 ถึงต้นปี 2526 การต่อสู้ได้ทวีความเข้มข้นและขยายวงออกไปอย่างกว้างขวางจนเป็นความขัดแย้งแตกแยกที่ส่งผลสะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล กระทั่งภายหลังจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่ 4 ที่เสนอโดยนายป๋วย ฤทธิกุล และคณะ ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นร่างที่เสนอโดยการผลักดันของกลุ่มทหาร ได้ตกไปในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นการศึกษาโดยการเปิดประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ โดยมีการประท้วงกันอย่างกว้างขวางถึงขั้นการประกาศทำตัวตายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนกระทั่งได้นำไปสู่การตัดสินใจยุบสภาของนายกรัฐมนตรีในวันที่ 19 มีนาคม 2526 โดยพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 มีสาระสำคัญว่า "เนื่อง

จากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ... ในขณะที่อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย..."⁸¹

การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปว่า เป็นผลจากการกดดันของทหารจากกองทัพและวุฒิสภาสมาชิกสายทหาร อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความกดดันทางการเมืองทั้ง 2 ด้าน นวัตกรรมทางการเมืองและการแก้ไข เป็นที่น่าวิตกมากกว่าทหารอาจใช้กำลังเข้าทำรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับดังที่เคยเป็นและปฏิบัติกันมาในอดีต นอกจากนั้นการยุบสภาก็ยังเป็นเหตุผลที่เหมาะสม เมื่อพิจารณาประเด็นการขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายสำคัญของประเทศและการปกครอง ประกอบกับเวทีการขัดแย้งและการต่อสู้ให้ความสำคัญกับรัฐสภา อันเป็นสถาบันหลักด้านนิติบัญญัติด้วยแล้ว การยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นเสมือนการตีอำนาจการตัดสินใจสูงสุด ให้แก่ประชาชนจึงเป็นกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของพลเอกเปรม ในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยเฉพาะความสูงงอมของปัญหาที่ได้ฝึกตัวมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังเป็นการลดภาวะกดดันทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยกลไกการเลือกตั้งเข้าเป็นเครื่องมือรองรับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ให้ลุล่วงผ่านพ้นไปได้ โดยที่ไม่เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่าประวัติดำมืด ซึ่งร้าย คือปรากฏการณ์ของการรัฐประหาร เพื่อยกเลิกเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับดังเช่นการรัฐประหารตัวเองของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปีพ.ศ.2514 เป็นต้น

⁸¹ สยามจดหมายเหตุ 8, 21 20-26 พฤษภาคม 2526.

6. สรุป

กล่าวโดยภาพรวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาและชีวิตทางราชการ ทรัพยากร การเรียนรู้และประสบการณ์ทางการเมือง การเข้าสู่อำนาจการเมืองในตำแหน่งผู้นำรัฐบาล กลไก อำนาจ และเครื่องมือการใช้อำนาจ การรักษาและการสืบทอดอำนาจ ตลอดจนในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหา วิฤติและการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นภาพที่เกี่ยวข้องและครอบคลุมแง่มุมส่วนต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้นำกับระบบการเมือง โดยที่มีการขยายความตามมิติของเวลาและกระบวนการทางการเมืองควบคู่กันไป ภายใต้จุดศูนย์รวมที่เรียกว่า "บทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์" นั้น กล่าวได้ว่า ภายใต้บริบททางการเมืองที่ดำเนินไปภายใต้กรอบเวลาและการกำกับร่วมระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองที่ดำเนินในช่วงเวลาที่ศึกษานั้น ผู้นำทางการเมืองมีบทบาทหลักของการเป็นผู้นำที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อระบบการเมืองในลักษณะที่เป็นตมุดเชื่อม (linking pin) ของกระแสพลังอำนาจหลักทางการเมือง 2 กระแสหรือ 2 ฝ่ายที่มีบทบาทสภาพ และสิทธิประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน คือ ทหาร-ข้าราชการกับพรรคการเมือง กันอีกด้านของการเป็นกรมการกลางในการจัดสรรบทบาท-อำนาจและสิทธิประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มอำนาจหลักทางการเมืองทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้โดยอาศัยการครอบครองทรัพยากรที่เป็นปัจจัยอำนาจทางการเมืองและการสามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพต่อการเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของตน ซึ่งรองรับโดยเงื่อนไขที่เหมาะสมทางด้านปัจจัยแวดล้อมที่เป็นบริบททางการเมืองด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ ระบบพรรคการเมืองที่ยังขาดความเข้มแข็ง ระบบการเลือกตั้งแบบหลายพรรคไม่มีความเสี่ยงมากแต่ขาดในการจัดตั้งรัฐบาล หรือความเข้มแข็งขององค์กรทางทหาร และความเชี่ยวชาญความเป็นปึกแผ่นของระบบราชการ กับความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจที่อยู่ในภาวะการเปลี่ยนแปลงและรับผลกระทบจากภาวะการเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศ

ซึ่งอยู่ในระหว่างการก่อตั้งทางด้านสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่หลากหลายและ
 สลับซับซ้อนมากขึ้น พร้อม ๆ กันกับความต่อเนื่องด้านนโยบายของรัฐอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ล้วน
 เป็นภาพของปรากฏการณ์ทางการเมืองในยุคสมัยที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้าเป็นผู้
 กำกับบทบาททางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึงพ.ศ. 2526

กล่าวคือ หากพิจารณาจากในส่วนของเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาในชีวิตราชการ
 ทางทหารก่อนเข้าสู่บทบาทอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นทางการนั้น พลเอกเปรม
 นอกจากจะได้ประสบความสำเร็จ ในชีวิตราชการทางทหารระดับสูง โดยได้ครอบครองตำแหน่ง
 หน้าที่เป็นหม่อมอำนาจทางการเมืองที่สำคัญ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกแล้ว ยังได้เข้า
 ร่วมกิจกรรมที่เป็นประสบการณ์ทางการเมืองในหลายแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทาง
 การเมืองในระบบการเมืองของไทยอย่างค่อนข้างจะครอบคลุม คือการได้เข้าร่วมในขบวนการ
 การยึดอำนาจนำรัฐประหาร การได้เข้ามีตำแหน่งทางการเมืองในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ
 ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติและสมาชิกวุฒิสภาหลายสมัย ตลอดจนเป็นผู้หลัก
 ด้สนนโยบายทางการเมืองที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหาของชาติ รวมทั้งการเข้าดำรง
 ตำแหน่งทางการเมืองในกระทรวงสำคัญ ในฐานะผู้บริหารและกำกับการบริหารในระดับ
 นโยบาย พร้อมกับการเป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้กับรัฐบาลเป็นต้น

หรือในด้านของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่มี
 ความชอบธรรมสูงทั้งที่ขัดต่อกรอบของหลักการตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่ไม่ขัด
 กับกฎหมายและความต้องการของกลุ่มอำนาจ ซึ่งเข้าสู่อำนาจโดยการสนับสนุนจากทั้งสมา
 ชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาด้วยเสียงท่วมท้น ขณะที่คู่แข่งคนอื่น ๆ ได้รับการ
 สนับสนุนด้วยคะแนนที่ไม่ถือว่าเป็นคู่แข่งที่สำคัญและเทียบเคียงกัน ได้ทั้งนี้ก็โดยการดำรงความ
 เป็นผู้มีชื่อเสียงบารมีและบุคลิกลักษณะเฉพาะตัวที่สร้างศรัทธาให้กับกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ
 มีความเชื่อถือไว้วางใจให้เป็นผู้สมควรรับตำแหน่งในขณะนั้นนั่นเอง ซึ่งถ้าหากพิจารณาโดย

ไม่คำนึงถึงการได้รับสนับสนุนโดยกลุ่มทหารหมู่ซึ่งเป็นกลุ่มกบฏที่ทรงอำนาจอิทธิพลในขณะนั้นแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นผู้ได้รับความนิยอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่ทหารเมืองจากรพรรคการเมือง และทหาร-ข้าราชการ ซึ่งเกิดจากการที่ความคาดหวังของกลุ่มพลังอำนาจหลักทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าวรวมศูนย์อยู่ที่ความต้องการให้เป็นผู้รักษาเสถียรภาพของรัฐบาล เพื่อการครองอำนาจร่วมกันของกลุ่มอำนาจที่ให้การสนับสนุน แต่ขาดเอกภาพทางอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเองนั่นเอง⁸²

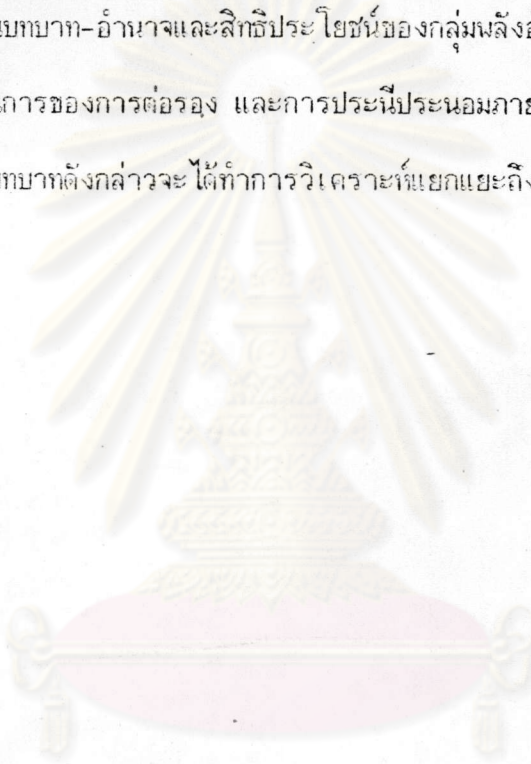
ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาอำนาจและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองก็เช่นเดียวกับท่วงทำนองการเข้าสู่อำนาจ คือการอาศัยทรัพยากรหลักทางทหารเป็นปัจจัยอำนาจ ซึ่งเป็นฐานอำนาจที่อยู่เบื้องหลัง หากแต่มีความชอบธรรมเนื่องจากการประกอบรัฐบาลที่อ้างอิงฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะภายหลังจากการสลายอำนาจของกลุ่มยังเติร์กซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่มีอิทธิพลกดดันทางการเมือง

⁸² ตอนหนึ่งของการบรรยายพิเศษโดย น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ อดีตเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เรื่อง "บทบาทของทหารกับความมั่นคงทางการเมือง" กล่าวว่าภายหลังจากที่พลเอกเปรม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2531 แล้ว ได้มีการตระหนักถึงและปรารถนาว่า พรรคการเมืองที่สนับสนุนและยกย่องให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เกิดจากความต้องการและความคาดหวังของฝ่ายพรรคการเมืองที่ต้องการเพื่อการได้เข้าร่วมรัฐบาลและไม่ต้องภาระที่จะรับผิดชอบในตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล (บรรยายที่ห้องประชุมเกษมอุทยานินทร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2533).

เมืองลงได้แล้ว ได้มีการปรับปรุงบทบาททางการเมืองของฝ่ายพรรคการเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นฐานสนับสนุนทางอำนาจที่สอดคล้องกับหลักการของระบอบมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านนโยบายแม้จะใช้เครื่องมือจากระบบราชการสูง แต่ก็สามารถให้พรรคการเมืองเข้ามีส่วนร่วม โดยที่บทบาทของพรรคถูกลดทอนโดยการสร้าง สถาบันทางการเมือง-การตัดสินใจนโยบายใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อแยกเวทีการตัดสินใจนโยบายให้พ้นจากการผูกขาดโดยนโยบายของพรรคหนึ่งพรรคใด โดยเฉพาะให้มาร่วมกันมากขึ้น โดยเชื่อมโยงกับฐานอ้างอิงของประชาชนโดยตรง และผูกพันกับนโยบายและแผนรวมของชาติและองค์การการตัดสินใจที่หลากหลาย แต่มาวมศูนย์ที่ตัวผู้นำรัฐบาลมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือความสามารถในการใช้เครื่องมือทางการเมืองจากกลไกสถาบันที่นำความสำคัญเข้ารวมศูนย์ผลประโยชน์ของชาติสูงขึ้น พร้อมกับการสร้างบทบาทที่สูงเด่นของผู้นำในฐานะการเป็นผู้นำในการตัดสินใจนโยบายสูงสุดของประเทศนั่นเอง

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาวิกฤติและการแก้ไขปัญหานั้น กล่าวได้ว่า ไม่ได้มีจุดเน้นที่ความรวดเร็วและการสนองตอบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่คำนึงถึงแง่มุมด้านนโยบายและผลประโยชน์รวมระดับประเทศครอบคลุมแง่มุมที่รัดกุมและหวังผลในระยะยาว ประกอบกับการไว้เครื่องมือในการตัดสินใจที่ค่อนข้างรัดกุมรอบด้าน จากปรากฏการณ์ของปัญหาวิกฤติทั้ง 4 ด้าน ดังได้กล่าวในข้างต้นไม่ว่าในด้านที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ พรรคการเมือง การรัฐประหาร และวิกฤติรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่าปัญหาไม่ได้รับการตัดสินใจขั้นเด็ดขาดโดยทันที แต่ได้คลี่คลายโดยผลของกระบวนการทางการเมืองที่คู่กรณีได้มีโอกาสได้แสดงออกถึงปัญหา ความต้องการ การต่อรอง และการต่อสู้กันภายใต้กรอบของกระบวนการทางการเมืองอย่างค่อนข้างอิสระและยืดหยุ่นจนกว่าจะตัดสินใจขั้นสุดท้ายเมื่อมีความจำเป็นต่อการรักษาความอยู่รอดของระบอบ ซึ่งเป็นลักษณะของกรมการที่คอยกำกับให้กระบวนการต่อรองต่อสู้ดำเนินตามกรอบของครรลองกฎ

หมาย และระบอบที่ถูกต้องมากกว่าการเป็นผู้เล่นบทบาทเสียเอง เหตุนี้จึงเป็นลักษณะของ
 การเป็นผู้นำที่มีบทบาทของการประสานประโยชน์และการประนีประนอมสูง มีผลอย่างสำคัญ
 ต่อการประดับประดาของระบบการเมืองที่ลดความขัดแย้งที่รุนแรง และเห็นความสำคัญของ
 การเจริญเติบโตตามเงื่อนไขของเวลาและการสร้างสถาบันสูง ซึ่งเป็นภาพซ้อนกันระ
 หว่าง บทบาทของผู้นำที่เป็นหมุดเชื่อมแก่นียศอำนาจของรัฐบาล และการเป็นกรรมการด้าน
 การประสานบทบาท-อำนาจและสิทธิประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ให้ดำเนินไป
 ตามกระบวนการของการต่อรอง และการประนีประนอมภายใต้การครองของกฎหมาย-กติกา
 นั้นเอง ซึ่งบทบาทดังกล่าวจะได้ทำการวิเคราะห์แยกแยะถึงมิติต่าง ๆ ที่มีต่อแง่มุมทางการ
 เมืองต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย