



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญ

ผู้นำทางการเมืองและสถาบันผู้นำ เป็นกลไกที่สำคัญในทุกโครงสร้างของระบบการเมือง ไม่ว่าผู้นำในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของระบบการเมืองที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยแบบรัฐสภา หรือผู้นำในตำแหน่งประธานาธิบดีของระบบการเมืองที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยแบบประธานาธิบดี ในระบบการเมืองที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยหรืออุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ความแตกต่างในลักษณะภาวะผู้นำ ฐานะอำนาจและบทบาททางการเมืองของผู้นำตลอดจนถึงลักษณะที่มาของอำนาจ การใช้อำนาจ การรักษาและการสืบทอดอำนาจนั้น นอกจากสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองแต่ละระบบแล้ว ความแตกต่างในด้านภาวะผู้นำของผู้นำแต่ละคนในระบบการเมืองเดียวกัน แต่ต่างยุคสมัยแห่งการปกครอง ก็ยังสะท้อนถึงบทบาททางการเมืองของผู้นำ ลักษณะกระบวนการทางการเมืองและระบอบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันในระบบการเมืองอีกด้วย

ตัวผู้นำ ภาวะผู้นำ และระบอบการเมืองการปกครองในแต่ละระบบการเมืองจึงมีส่วนสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินบทบาทและกิจกรรมทางการเมืองของผู้นำโดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจนโยบายและการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้นำนั้น มีผลสะท้อนต่อพฤติกรรมทางการเมืองและวิถีชีวิตของคนกลุ่ม นโยบายสาธารณะ องค์กร กลไกสถาบันของรัฐและสังคมโดยส่วนรวม ซึ่งการที่ผู้นำจะกระทำบทบาททางการเมืองต่อการสร้างผลการเปลี่ยนแปลงให้เกิดแก่ระบบการเมืองและสังคมในลักษณะใด ทิศทางใดหรือมีขอบเขตที่กว้างขวางอย่างไรนั้น ยังขึ้นอยู่กับปัจจัย

ด้านอื่นที่แวดล้อมอยู่ภายใต้การบริหารของสังคมการเมืองอีกด้วย และในทางกลับกันหากการดำเนินงานทางการเมืองของผู้นำถูกกำหนดโดยปัจจัยแวดล้อมแต่เพียงด้านเดียว โดยที่ผู้นำไม่สามารถเป็นฝ่ายกำกับควบคุมกิจกรรม และทิศทางการเปลี่ยนแปลงของกระแสปัจจัยแวดล้อมด้านต่าง ๆ ในระบบการเมืองได้ ความอ่อนแอเปราะบางของรัฐบาล ความขัดแย้งแตกแยกที่รุนแรงระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง รวมตลอดถึงความไม่มั่นคงต่อเนื่องของสถาบันสำคัญและระบอบการเมือง ก็ปรากฏให้เห็นภายใต้การปกครองของผู้นำในยุคสมัยนั้น ๆ

ในสังคมที่ระบบการเมืองพัฒนาในระดับสูง บทบาทฐานะอำนาจทางการเมืองของผู้นำและกลไกสถาบันที่สำคัญของระบบการเมือง มักจะมีลักษณะที่มั่นคงต่อเนื่องและไม่ค่อยมีความแตกต่างกันมากนัก เว้นแต่จะเกิดภาวะวิกฤติที่สำคัญเกิดขึ้นในระบบการเมือง-สังคม เช่น การเกิดภาวะสงคราม เกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรงหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านผลการเลือกตั้งจากพรรคหนึ่ง ไปสู่อีกพรรคหนึ่งที่เป็นคู่แข่งในระบบสองพรรค แต่ความผันแปรความไม่มั่นคงต่อเนื่องของลักษณะภาวะผู้นำทางการเมืองที่มักจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันกับการผันผวนของระบอบการเมือง-การปกครองและความระส่ำระสายไม่ต่อเนื่องของสถาบันที่สำคัญทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นส่วนของพรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐบาล รัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร โดยเฉพาะปรากฏการณ์ของการขัดแย้งในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจและการสืบทอดอำนาจนั้น เป็นลักษณะอาการที่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาทางการเมืองที่ยังอยู่ในระดับต่ำ

การศึกษาถึงบทบาทและภาวะผู้นำทางการเมืองของตำแหน่งผู้นำรัฐบาล จึงมีความหมายครอบคลุมถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ของระบบการเมืองทั้งระบบ ในยุคสมัยแห่งการปกครองของผู้นำคนนั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะการสะท้อนถึงลักษณะกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง

ประเทศไทยภายหลังจาก ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาถึง 56 ปี ผู้นำทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน ไปทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพที่แตกต่างกันในหลายมิติ กล่าวคือในช่วงกว่าครึ่งศตวรรษของการสถาปนาระบอบการเมือง แบบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลจำนวนทั้งสิ้น 47 ชุด มีการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้นำรัฐบาลจำนวน 17 คน ประกอบด้วยผู้นำที่มีสถานภาพเป็นทหาร ข้าราชการ และผู้นำจากพรรคการเมือง นอกจากนี้มีความแตกต่างในด้านสถานภาพดังกล่าวแล้ว ในด้านของลักษณะภาวะผู้นำที่มาและการใช้อำนาจ การใช้ การรักษา และการสืบทอดอำนาจก็มีความเป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองที่แตกต่าง และไม่มีความต่อเนื่องมั่นคงงะาโดยตลอด ทั้งในส่วนของตัวผู้นำสถาบันสำคัญทางการเมือง รัฐบาลและระบอบการเมือง-การปกครอง

ความผันแปรดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทิศทางการพัฒนาทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และสังคม ในแง่มุมที่แตกต่างกันอีกด้วย หากได้ศึกษาย้อนสืบไปถึงช่วงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจการปกครองซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้นำในทางการเมือง - การปกครองประเทศไทยได้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาการปฏิรูป ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมือง - การปกครอง ด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม ครั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้อำนาจการปกครองถูกโอนถ่ายจากสถาบันพระมหากษัตริย์มาสู่รัฐบาล โดยตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม ผู้นำในระบอบประชาธิปไตยบางยุคก็ ได้พยายามสร้างแบบแผนภาวะผู้นำที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง เช่น

ลักษณะผู้นำแบบพ่อขุนอุปถัมภ์เผด็จการอย่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์¹ ซึ่งได้พยายามรวมศูนย์อำนาจการปกครองแบบเผด็จการไว้ที่ตำแหน่งผู้นำ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมในระดับกว้าง และยังเป็นที่ยกย่องขวัญถึงกันมาจนปัจจุบัน

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้นำในยุคที่ระบอบการเมืองเป็นแบบกึ่งประชาธิปไตย สภาแนวเดือมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงพร้อม ๆ กันรอบด้านทั้งภายในและภายนอกประเทศ ขณะที่ในส่วนของกลไกสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองยังคงดำเนินไปในลักษณะที่ยังไม่พัฒนา ในระดับขีดคั่นที่แตกต่างไปจากอดีตมากนัก กล่าวคือระบบพรรคการเมือง - การเลือกตั้ง และระบบรัฐสภาที่ยังคงอ่อนแอขาดอำนาจขาดความต่อเนื่อง ความขัดแย้งแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองก็ยังคงอยู่สูงและรุนแรง ซึ่งเห็น ได้จากการเกิดรัฐประหารถึง 2 ครั้ง²

แม้กระนั้นก็ตามภายใต้ภาวะกดดันที่รุมล้อมอยู่รอบด้าน พลเอกเปรม ผู้นำในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถรักษาอำนาจอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ต่อเนื่องเป็นเวลาถึง 8 ปีเศษ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความต่อเนื่องในด้านสถาบันและระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยขึ้นในระบบการเมืองไทย ตลอดจนการปฐมาฐานทางการเมืองให้แก่ระบอบประชาธิปไตยในสมัยต่อมา ซึ่งนับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงก้าวสำคัญต่อมิตินาการพัฒนาทางการเมืองของไทย

¹ ดูทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).

² กบฏ 1 เมษายน 2524 และกบฏ 9 กันยายน 2528.

การศึกษานโยบายการเป็นผู้นำทางการเมืองของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงเป็นกรอบการอธิบายที่สามารถเข้าใจถึงลักษณะทางการเมือง กระแสการเปลี่ยนแปลงและทิศทางการพัฒนาทางการเมืองไทย ในอีกมิติหนึ่ง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยมุ่งศึกษาเพื่อทราบถึง ลักษณะภาวะผู้นำทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ว่าการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในฐานะบทบาทของผู้นำรัฐบาล ในช่วงสมัยหนึ่งนั้นมีแบบแผนความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองด้านต่าง ๆ ในลักษณะใดและอย่างไร ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อระบบการเมืองไทยลักษณะใด

สมมติฐานในการวิจัย

การเข้าสู่อำนาจและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในบทบาทผู้นำรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นลักษณะของการคลายภาพกระบวนอำนาจให้มีความสอดคล้องระหว่างปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองกับระบอบอำนาจกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบอำนาจสามเส้า ระหว่างกระแสอำนาจฝ่ายพรรคการเมืองกับกระแสอำนาจฝ่ายกองทัพและระบบราชการ โดยที่ตำแหน่งผู้นำรัฐบาลเป็นเส้าที่สามซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือดุลย์ บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม จึงเป็นบทบาทผู้รักษาระบอบอำนาจแบบกึ่งประชาธิปไตย

วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) อาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เห็นทางด้านเอกสาร (documentary research) เช่น ตำราทาง

วิชาการ บทความ วารสาร เอกสาร หนังสือพิมพ์ และบันทึกต่าง ๆ สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากการค้นคว้าในห้องสมุด และแหล่งเอกสารจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะเป็นการสัมภาษณ์บุคคลบางคน (focus interviews) ที่เป็นผู้รู้และมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้

ขอบข่ายการศึกษา

ส่วนสำคัญหลักที่เน้นศึกษาประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ บทบาทผู้นำทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และส่วนที่เป็นปัจจัยแวดล้อมของระบบการเมือง

ในส่วนแรกเป็นการศึกษามุ่งเน้นที่ตัวผู้นำซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองของพลเอกเปรม และในส่วนของบทบาททางการเมืองที่เกี่ยวพันกับระบบการเมืองในยุคสมัยแห่งการปกครองของพลเอกเปรม ทั้งนี้จะเน้นศึกษาในช่วงเวลาตั้งแต่เริ่มเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2523 ถึงปี 2526 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการประกาศยุบสภาครั้งแรกก่อนการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง

สำหรับในส่วนหลังซึ่งเป็นการศึกษาที่เน้นถึงปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองนั้น จะศึกษาครอบคลุมเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมด้านสถาบันทางการเมืองและกลไกรัฐเป็นหลัก เช่น รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ การเลือกตั้ง รัฐสภา กองทัพ และระบบราชการ เป็นต้น

ทั้งนี้ส่วนสำคัญหลักทั้ง 2 ประการดังกล่าว จะนำมาพิจารณาประกอบกันเพื่อศึกษาแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้ง 2 ว่ามีผลต่อลักษณะการใช้อำนาจและการตัดสินใจนโยบายของผู้ว่าอย่างไร และส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองไทยในลักษณะใด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาช่วยอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทผู้นำกับระบบการเมือง ซึ่งเป็นการเสริมความรู้ความเข้าใจในการศึกษาการเมืองไทย ในมิติที่เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองของผู้มีบทบาทอำนาจระดับผู้นำรัฐบาลว่า การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ การรักษาและการสืบทอดอำนาจของผู้ผู้นำนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับระบบการเมือง และระบอบการเมืองอย่างไร มีลักษณะใดต่อกับปฏิกริยาจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองอย่างไร และส่งผลต่อระบบการเมืองในลักษณะใด

นิยามความหมายศัพท์สำคัญ

ระบบการเมือง หมายถึงแบบแผนระบบความสัมพันธ์ของคนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการความสัมพันธ์ทางอำนาจ การบังคับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์และอำนาจที่ชอบธรรม ในที่นี้คือระบบการเมืองไทย

ระบอบการเมือง หมายถึงคุณลักษณะเฉพาะของแบบแผนระบบความสัมพันธ์ของคนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจ การบังคับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์และอำนาจที่ชอบธรรมภายใต้ระบบการเมือง เช่น ระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

รัฐบาล หมายถึงสถาบันอันเป็นกลไกสถาบันหนึ่งของระบบการเมือง เป็นองค์การที่ชอบธรรมในการทำหน้าที่ใช้อำนาจ แปรอำนาจสู่การปฏิบัตินโยบาย ภายใต้กรอบแบบแผนของระบอบและระบบการเมือง ในที่นี้คือรัฐบาลไทย

บทบาทผู้นำทางการเมือง หมายถึงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตัวผู้นำรัฐบาลและหรือผู้นำการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจ

การใช้อำนาจ การรักษาและสืบทอดอำนาจทางการเมือง ตลอดจนการตัดสินใจนโยบาย และการจัดการกับปัญหาวิกฤติและปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง

ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง หมายถึงคน กลุ่มคน องค์การ สถาบัน และกลไก สำคัญของระบบการเมือง พฤติกรรม วัฒนธรรมและอุดมการณ์ทางการเมือง

ปัญหาวิกฤติ หมายถึงปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อรัฐบาลทั้งในด้านเสถียรภาพและ ความชอบธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่มีพลังผลักดันให้มีการตัดสินใจเชิงนโยบายผู้นำรัฐบาลเป็น ปัญหาที่ครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

การนำเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

สมมติฐานการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษา

ขอบข่ายการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นิยามความหมายศัพท์สำคัญ

บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

สำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 บทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ความเป็นมา

ทรัพยากร การเรียนรู้และประสบการณ์ทางการเมือง

การเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ในตำแหน่งผู้นำรัฐบาล

กลไกอำนาจและเครื่องมือในการใช้อำนาจการรักษาและการสืบทอดอำนาจ

ปัญหาวิกฤติและการแก้ปัญหา

บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

บทบาทต่อการจัดกระบวนอำนาจ

บทบาทต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติ

บทบาทต่อการตัดสินใจนโยบาย

บทบาทต่อระบบการเมือง

บทที่ 5 สรุป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย