



## บทที่ 6

### วิเคราะห์บทบาทรัฐบาลนายอาห์นที่ บันยารชุน

"การกระทำที่มีลักษณะ เป็นการ เมืองนั้น ย่อม เป็นการกระทำที่มุ่งจะ  
เปลี่ยนแปลงหรือรักษาไว้ เมื่อมุ่งจะ เปลี่ยนแปลงก็ต้อง เป็นการ  
เปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่า เมื่อมุ่งจะรักษา ก็ต้องมุ่งรักษาสิ่งที่ดีไว้  
ไม่ทำให้ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เลวลง การกระทำทางการเมืองจึง  
ต้องมีความรู้ เรื่องสิ่งที่ดีกว่าและสิ่งที่ เลวกว่า เป็นเครื่องชี้ทาง"<sup>1</sup>

Leo Strauss

จากผลการศึกษาในบทที่ผ่านมา เป็นที่ทราบแล้วว่า สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วง  
สมัยที่นายอาห์นที่ บันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรกคือในยุครัฐบาลนายอาห์นที่ 1 นั้น เป็น  
การเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองในฐานะ เป็นผู้บริหารประเทศ ก็โดยการสนับสนุนของฝ่ายกองทัพ  
โดย เจาะทะลุกลุ่มทหารที่ทำการปฏิวัติยึดอำนาจที่เรียกตัวเองว่า "คณะรสช." และประกอบด้วยคุณ  
ลักษณะพิเศษที่นายอาห์นที่และรัฐมนตรีบางคนของ เขามีอยู่ ซึ่งในยุคนั้นบทบาทในการตัดสินใจด้าน  
นโยบายและการใช้อำนาจบริหารประเทศ จำต้องอาศัยความร่วมมือของกลไกฝ่ายทหาร ทำให้  
อยู่ในสภาพที่จะต้องมีการใช้อำนาจร่วมกันของทั้งสองฝ่าย จึงไม่เป็นที่แปลกแต่ประการใดสำหรับ  
ภาวะการนี้ เช่นนี้จะมีโครงสร้างอำนาจ 2 ส่วนซ้อนทับกันอยู่ในเป็นลักษณะ "อำนาจผสม"

---

<sup>1</sup> Leo Strauss, What is Political Philosophy? and other studies (New York : The Free Press, 1959, p. 10.

นอกจากนี้ความแตกต่างทางด้านตัวบุคคล ในด้านของแผนนโยบายและผลประโยชน์ที่แตกต่าง หลากหลายย่อมจะทำให้เกิด เป็นปัญหาขึ้นอยู่ในตัวของมันเองอย่างไม่น้อยทีเดียว บทบาทต่างๆ ของรัฐบาลนายอานันท์ 1 จึงมักจะต้องเผชิญหน้ากับปัญหาความขัดแย้งกันเอง การประนีประนอม ผลประโยชน์ ในระหว่างกลุ่มอำนาจผสมต่างๆ และการรักษาผลประโยชน์ของชาติ อยู่เสมอๆ

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 นายอานันท์และรัฐบาลของเขา เข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง ในสภาพการณ์ทางการเมืองที่ต้องการหากกลุ่มผู้บริหารที่จะสามารถประนีประนอมกับ กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองต่างๆ และควรวางแผนจะไม่มีกองทัพมาร่วมในการใช้อำนาจด้วยกัน แต่รัฐบาลก็ต้องบริหารประเทศภายใต้กรอบของโครงสร้างอำนาจที่มีพรรคการเมืองต่างๆ ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่ตัวของผู้นำและรัฐบาลนั้นมาจากการแต่งตั้ง

ซึ่งถ้าจะพิจารณาทั้งใน 2 ยุคคือทั้งสมัยรัฐบาลนายอานันท์ 1 และ 2 ก็จะพบว่า อำนาจสูงสุดในเชิงบริหารไม่เคยรวมศูนย์อยู่กับรัฐบาลของเขาเลย มักจะถูกแบ่งหรือมีกลุ่มต่างๆ มาร่วมใช้ด้วยเสมอ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากรูปการณ์ของสถานการณ์ทางการเมืองทั้งสองสมัยที่ นายอานันท์ เป็นผู้นำการบริหารของรัฐบาลนั้น พบว่าสภาพทางการเมืองล้วนแล้วแต่มีความเปราะบางอยู่ในตัวของมันเองทั้งสิ้น

ในการศึกษาชิ้นนี้ ด้วยรัฐบาลนั้น เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ ดังนั้นบทบาทของรัฐบาลจึง เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะบทบาทในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นจะมีผลต่อการแก้ไขการพัฒนาสร้างประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยตรง และให้การศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับรัฐบาล การมุ่งเน้นพิจารณาไปยังบทบาทของรัฐบาล จึงเป็นเครื่องชี้วัดผลงานของ รัฐบาลได้อย่างดีที่สุดในเมื่อเทียบกับเครื่องชี้วัดอื่นๆ นอกจากนี้การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลกับการเมืองไทยที่ผ่านมามักจะไป เน้นเฉพาะเรื่องเท่านั้น โดยที่ไม่ให้ความสำคัญกับระบบทั้ง ระบบ จึงทำให้การศึกษาที่จะให้ภาพรวม (total picture) ยังขาดอยู่มาก งานชิ้นนี้จึงมุ่งที่

จะวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ในแบบภาพรวม\* และจะพิจารณาความสัมพันธ์ของ  
 สิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลรวมทั้งบทบาทของรัฐบาลในด้านกว้าง\*\* อย่างไรก็ตามสิ่งที่ควรคำนึง  
 ถึงก็คือในการวิเคราะห์เรื่องใดก็ตามจะให้อ้างอิงถึงทุกด้านและทุกระดับ เป็นสิ่งที่ เป็นไป  
 ไม่ได้ในความเป็นจริง

และในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์กับการเมือง สามารถที่จะกล่าว  
 ได้ว่าบทบาทของรัฐบาลนั้น เป็นปฏิกริยาร่วมหรือปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างตัวของผู้นำคือ นาย  
 อานันท์และคณะรัฐมนตรีกับสภาพปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง และขณะเดียวกันปฏิกริยาร่วมของ  
 ทั้งสองฝ่ายดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองอีกด้วย แต่การที่จะมีลักษณะของบทบาทใน  
 ด้านใด อย่างไร ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยนั้น ก็จะได้กล่าวถึงต่อไปตามลำดับ

---

\* แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในการศึกษานี้จะต้องศึกษา เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลใน  
 ทุกเรื่องและทุกด้านที่เกี่ยวกับการเมืองไทย เพราะการกระทำ เช่นนั้นในความเป็นจริงทำไม่ได้  
 แต่หมายถึงการนำเอาบทบาทในบางเรื่องและบางมิติขึ้นมาวิเคราะห์ ซึ่งจะ เป็นการวิเคราะห์ที่จะ  
 โยงไปถึงการเมืองโดยรวม ทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องอื่นๆ แบบภาพรวม.

\*\* ด้วยความเป็นจริงและเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้อง  
 ที่จะต้องตีกรอบการวิเคราะห์ของการศึกษาให้ชัดเจนลงไปว่า การวิเคราะห์นั้นอยู่ในระดับใดและ  
 ด้านใด เพราะไม่เช่นนั้นผู้อ่านอาจจะโต้แย้งได้ว่า ผลการวิเคราะห์นั้นผิด เพราะในอีกระดับหนึ่ง  
 หรือด้านหนึ่งไม่ เป็นจริงตามที่วิเคราะห์ เช่นถ้าผู้วิเคราะห์ชี้ว่ารัฐบาลนายอานันท์ค่อนข้างที่จะ  
 มีบทบาทความสัมพันธ์ในเชิงประนีประนอมกับคณะทหารราช. โดยมองจากในภาพรวมๆ แต่  
 อาจมีคนโต้แย้งว่ารัฐบาลนายอานันท์มีบทบาทความสัมพันธ์ในเชิงขัดแย้งกับคณะทหารราช.  
 โดยมองจาก เหตุการณ์ที่ขัดแย้งกันในกรณีวิกฤตการณ์โทรศัพท์ 3 ล้านหมายเลข เป็นต้น ซึ่งจะเห็น  
 ว่าทั้งสองฝ่ายมองหรือวิเคราะห์ถูกต้องทั้งคู่ แต่เป็นการถูกคนละด้านหรือคนละระดับการวิเคราะห์.



## 1. บทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์

ในการบริหารประเทศของรัฐบาลใดๆ ก็ตาม นับเป็นสิ่งปกติที่จะประสบกับปัญหาและก็ต้องพยายามแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไป เพื่อประโยชน์สูงสุดจะได้เกิดแก่ประเทศ และในบรรดาปัญหาต่างๆ ที่รัฐบาลจะได้พบพอที่จะแยกได้เป็นสามประเภท

ปัญหาแรกจะเป็นปัญหาที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาวะอื่น เป็นหน้าที่โดยปกติของรัฐบาล กล่าวคือไม่ว่าคณะรัฐบาลใดจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง เข้ามาก็ตาม เมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้วก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบแก้ปัญหาเสมอไป ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ความยากจนของคนไทย ความเดือนร้อนอันเกิดจากภัยธรรมชาติ เศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ การที่รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้ากว่า เป็นภาระหน้าที่โดยปกติของรัฐบาล เพราะเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องบริหาร และแก้ปัญหาคือเรื่องกันไปโดยไม่มีที่สิ้นสุดในฐานะที่เป็นผู้บริหารประเทศ

ปัญหาที่สองได้แก่ปัญหาอันเนื่องมาจากการจัดองค์การบริหารงานของรัฐ ซึ่งจัดเป็นปัญหาเกี่ยวกับกลไก (Mechanism) ในการบริหารประเทศ และยังเป็นปัญหาที่แสดงให้เห็นถึงความผิดปกติหรือข้อบกพร่องในการจัดองค์การบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารประเทศในปัจจุบันนี้ และเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอนาคต ปัญหาที่สาม เช่น การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง การปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ ฯลฯ

ปัญหาที่สามจะเป็นประเด็นของปัญหาเฉพาะหน้าที่พบในช่วงเวลานั้นๆ เช่น ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

เมื่อเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างปัญหาทั้งสามแล้วก็จะเห็นได้ว่าสำหรับปัญหาแรก ซึ่งเป็นเรื่องของภาวะอื่น เป็นหน้าที่โดยปกติของรัฐบาล จะมีน้ำหนักความสำคัญอยู่ที่ความเร่งด่วนในการแก้ปัญหา แต่ความสำคัญของปัญหาที่สองและสามจะมีน้ำหนักความสำคัญในระยะยาวเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารประเทศและอนาคตของระบอบประชาธิปไตยอยู่สูง<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามก็

<sup>2</sup>อมร จันทรสุมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : มุลนิธิคอนราต ฮเตนาวรี, 2537), หน้า 5.

ปัญหาที่จัดว่ามีความสำคัญมากก็คือปัญหาที่มีลักษณะของ "ปัญหาวิกฤตการณ์" ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างทันทีและรุนแรงซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที มิฉะนั้นอาจส่งผลเสียต่อระบบได้ ในฐานะที่ประเทศไทยจัดเป็นหนึ่งในกลุ่มของประเทศที่กำลังพัฒนา และได้มีการระบุถึงวิกฤตการณ์ห้าประเภทที่ประเทศดังกล่าวต้องเผชิญคือ วิกฤตการณ์เกี่ยวกับเอกลักษณ์ เกี่ยวกับความชอบธรรม เกี่ยวกับความเข้าถึงประชาชนของรัฐบาล เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแบ่งสรรประโยชน์และทรัพยากร<sup>3</sup> นอกจากนี้ในทัศนะของ Robert A. Dahl ก็เห็นว่าระดับความรุนแรงของปัญหาวิกฤตโดยเฉพาะปัญหาในด้านทางการเมืองขัดแย้งแตกแยกในระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง ในสังคมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเวลาและระบบสังคม-การเมืองอีกด้วย<sup>4</sup>

ในช่วงเวลาที่นายอาณัติ บันยารชุน เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ว่าคณะรัฐบาลทำการบริหารประเทศ ทั้งสมัยรัฐบาลนายอาณัติที่ 1 และ 2 เมื่อพ.ศ. 2534-2535 นั้น ได้มีเงื่อนไขของปัญหาสำคัญๆ ที่ทำให้ได้ส่งสมมาในช่วงเวลาดังกล่าว และในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือปัญหาทางการเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการก่อให้เกิดผลสะท้อนต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลและระบบการเมืองทั้งสิ้น ทั้งนี้หากจะพิจารณาประเด็นปัญหาสำคัญที่พบก็จะเห็นได้ว่ามีบางปัญหาที่เป็นผลพวงมาจากรัฐบาลชุดก่อนๆ บางปัญหาแม้ว่าโดยตัวของมันเองจะเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองอยู่ไม่น้อย เพราะทำให้รัฐบาลนายอาณัติต้องมีการตัดสินใจแก้ปัญหาหลายประการซึ่งส่งผลให้ความขัดแย้งได้ขยายวงออกไปเป็นประเด็นทางการเมืองในที่

<sup>3</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 31.

<sup>4</sup> Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi : Prentice Hall of India Private Limited, 1983), p. 78.



สุด และในส่วนของประเด็นปัญหาที่มึนงงทางการเมืองเองโดยตรงที่มีผลกระทบต่อการเมืองนั้นก็ ได้ปรากฏขึ้นอยู่หลายปัญหาด้วยกัน และประเด็นปัญหาที่วิกฤตตลอดจนการดำเนินมาตรการตัดสินใจแก้ ปัญหาของรัฐบาลนั้นสามารถจำแนกกล่าว เป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

### 1.1 ปัญหาวิกฤตการณ์โครงการโทรศัพท์ที่ 3 ล้านเลขหมาย

เหตุการณ์หรือจะเรียกว่า "วิกฤตการณ์" ที่เกิดขึ้นและทำลายต่อความโปร่งใส และความซื่อสัตย์สุจริตของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนมากที่สุดคงจะไม่มีเหตุการณ์ใด เกินไปกว่า "วิกฤตการณ์โทรศัพท์ที่ 3 ล้านเลขหมาย" อันเป็นหุบติการณ์ทางการเมืองที่เกิดการขัดแย้ง ในวงกว้างอย่างรุนแรงที่สุดและยังสร้างความล่อแหลมต่อ เสถียรภาพทางการเมืองมากที่สุด เพราะมีการโต้แย้งระหว่างรัฐบาลกับนายทหารใหญ่ในรสช. เกิดขึ้น โดยในเบื้องต้นจะมาทบทวน วิกฤตการณ์ครั้งนั้นอย่างคร่าวๆ ก่อนจะไปวิเคราะห์บทบาทของนายทนายอานันท์ว่าจัดการกับปัญหา นั้นอย่างไรจึงสามารถ เจรจาได้โดยที่ทางซีพี. ยอมรับข้อเสนอของรัฐบาล

โครงการขยายบริการโทรศัพท์ที่ 3 ล้านเลขหมายเริ่มต้นเมื่อต้นปี 2533 ที่องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยออกหนังสือ เชิญชวนให้ เอกชนเข้าร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ซึ่งมี 5 บริษัท เอกชนเข้าร่วมเสนอคือ อีริคสัน มิตซูบิ โตโยเมงกา เครือเจริญโภคภัณฑ์ และ อัลคาเทล โดยมีวงเงินลงทุนประมาณ 1.5 แสนล้านบาท เมื่อมีการพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ เรียบร้อยแล้วปรากฏว่า ข้อเสนอของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์จำกัด เป็นที่พึงพอใจของคณะกรรมการมากที่สุด ดังนั้นในวันที่ 9 ตุลาคม 2533 นายมนตรี พงษ์พานิช รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมในเวลานั้นได้นำ เสนอ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและผ่าน เป็นมติ ครม. ออกมาอย่าง เอกฉันท์ แล้วนำส่งกรมอัยการ เพื่อยกร่างสัญญามาลงนามกันระหว่างรัฐบาลกับ เครือเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งถ้าหากไม่มีการรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 การลงนาม โครงการใหญ่ที่สุดอันดับสองของโลกโครงการนี้จะต้องมีการลงนามในสัญญาไปแล้วอย่างแน่นอน แต่ความยุ่งยากได้ เริ่มต้นเมื่อ รสช. แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมกับขอให้ พล.อ.อ. เกษตร วิจารณ์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมทว่านายทนายอานันท์ก็กลับขอ เจรจาต่อรองสองต่อสองกับ พล.อ.อ. เกษตรอย่างตรงไป

ตรงมา เพื่อขอไม่ได้รับตำแหน่งนี้ ซึ่ง พล.อ.อ. เกษตรกลาง จากมณเฑียรมาที่ได้อัดฉีดให้นาย  
 นกุล ประจวบเหมาะ ได้รับตำแหน่งดังกล่าว ทันทันทีนายนกุลได้รับตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 มีนาคม  
 2534 ความขัดแย้งเรื่องโครงการโทรศัพท์ก็เริ่มต้นอย่างเด่นชัด เมื่อนายนกุลขอตรวจสอบข้อมูล  
 ก่อนจะมีการลงนาม ทั้งๆ ที่มีการเคยยื่นเคยขอและมีการเร่งให้รีบลงนามโดยเร็วจากทั้งฝ่ายซี  
 พี. และฝ่ายทหารในรสช. แต่นายนกุลก็ไม่ยอมให้มีการเซ็นสัญญา ด้วยเหตุผลที่ว่าข้อสัญญาที่กำลัง  
 จะเซ็นกันนั้น ฝ่ายเอกชนผู้รับสัมปทานได้เปรียบรัฐบาลมากมาย และจากการทบทวนเงื่อนไขใน  
 สัญญาของนายนกุลนั่นเองทำให้เหตุการณ์ระอุคุกรุ่นมากขึ้น เพราะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในโครงการ  
 นี้เข้ามาร่วมขบวนการแก้ปัญหากันอย่างมากมาย เช่น พล.อ.อิสสระพงศ์ หม่อมักดี รมว.มหาด  
 ไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ได้สั่งให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาราย  
 ละเอียดของโครงการโดยมี พล.อ. ชัยชัม กัณหอง ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เป็นประธานในขณะ  
 เดียวกันทางด้านนายนกุลก็มีคณะทำงานที่ตั้งขึ้นทบทวนโครงการนี้อีกชุดหนึ่งและยังมีการนำเอา  
 อนาคตของโลก เข้ามาศึกษาโครงการของซีพี. ด้วย

จากผลของการตั้งคณะทำงานขึ้นมาทบทวนเงื่อนไขในสัญญานายนกุลได้ระบุออกมาว่า  
 มีเงื่อนไขในสัญญามากมาย ซึ่งถ้าหากลงนามไปโดยไม่มีการทบทวนแก้ไขจะทำให้รัฐบาลเสีย  
 เปรียบอย่างมหาศาล การแถลงของนายนกุลทำให้ฝ่ายซีพี. ได้ออกมาแถลงตอบโต้พร้อมกันนั้น  
 พล.อ. วิโรจน์ แสงสนิท รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ก็แถลงคัดค้านนายนกุลจนก่อให้เกิด  
 เกิดกระแสการเมืองที่โศกเศร้า เพราะมีการปล่อยข่าวมากมายไปในทำนองที่ว่านายนกุลจะลาออก  
 บ้าง พล.อ. วิโรจน์จะลาออกบ้าง รวมทั้งมีการปล่อยข่าว "ทำลาย" กันหลายประเด็นทั้งฝ่าย  
 รัฐบาล ฝ่ายทหารในรสช. และฝ่ายซีพี. ซึ่งทำให้โครงการโทรศัพท์ที่ซีพี. ได้รับอนุมัติไปจาก  
 กรม. ของรัฐบาลพลเอกชาติชายมีเค้าที่จะล้มเพื่อประมูลใหม่ตามคำกล่าวของนายนกุล แต่ พล.อ.  
 วิโรจน์ผู้ซัดเจเนาะจะไม่มีการล้มโครงการแน่นอน แต่แล้วเมื่อความยุ่งยากวุ่นวายและความขัด  
 แย่งทั้งหลายมาถึงทางตัน เสมือนหนึ่งต่างฝ่ายเดินทัพเข้ามาประจันหน้ากันจนไม่มีทางที่จะหลีกเลี่ยง  
 การนองเลือดได้แล้ว เมื่อนั้นเองที่จังหวะของการแยกทัพหย่าศึกก็มาถึงโดยในวันที่ 18  
 พฤษภาคม 2534 นายกฤษณ์ บัณยารชุนในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้พบกับ พล.อ. สุจินดา คราประยูร  
 ในฐานะตัวแทนของรสช. เพื่อประชุมหารือยุติปัญหา โดยทางรสช. ได้ขอให้นายกฤษณ์เข้ามา



เป็นผู้เจรจาปัญหา

๓ จุดนี้เองที่ทำให้นายภุชงค์เข้ามา เกี่ยวข้องอย่างเปิดเผยภายหลังที่เป็นภาระของนายอนุโลมในฐานะรัฐมนตรีคมนาคมมานานกว่า 2 เดือน และจากนั้นนายภุชงค์ก็สวมบทบาทนักการทูตเข้าเจรจากับนายอินทร์ เจียรวัฒนศัพท์ เพื่อให้ตกลงแก้ไขเงื่อนไขสัญญาเสียใหม่ จนสามารถแก้ไขสัญญาได้และมีการลงนามกันในที่สุดในวันที่ 2 สิงหาคม 2534 ซึ่งวิกฤตการณ์ครั้งนี้นั้นเวลานานกว่า 5 เดือนกว่าจะยุติลงท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์ของผู้คนทั้งประเทศ และประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทางรัฐบาลยกขึ้นมา เป็นไม้ตายในการระบุว่าไม่มีความเป็นธรรมในสัญญาของซีพี. ที่จะลงนามกันนั้นคือ เงื่อนไขในสัญญาจะทำให้ซีพี. สามารถผูกขาดระบบโทรศัพท์ของประเทศไทยต่อไปในระยะยาว ซึ่งในความสำเร็จที่รัฐบาลได้รับการเจรจาประวัติศาสตร์ครั้งนี้นายภุชงค์ได้กล่าวถึงว่า

"ในการทำงานนั้นคนก็อาจจะว่า แหมรัฐบาลนี้ใช้เวลา เราก็ไม่อยากพูดมาก แม้เราจะใช้เวลาทบทวน 5 เดือน หรือต้องเจรจาใหม่ แต่ผมว่าผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับเพิ่มขึ้นคุ้มค่านี่ไม่พูดถึงจำนวนเงินนะ แต่ผลประโยชน์อื่นๆ เช่น การวางหลักการใหม่ การรักษาหลักการ หรือการรักษานโยบาย เพราะถ้าเราไม่ยินยอมว่าเปิดการค้าให้เสรีไปเรื่อยๆ ไม่ให้สัมปทานอะไรทำเป็นการผูกขาด แต่ไม่ใช่เป็นการโอนธุรกิจของรัฐซึ่งเป็นธุรกิจผูกขาดไปให้บริษัทเอกชนผูกขาดต่อไป เราสามารถรักษาหลักการนี้ได้ เราสามารถดึงหลักการนี้กลับมาได้และผลประโยชน์ทางการเงินก็ได้มากขึ้น"<sup>5</sup>

สำหรับข้อตกลง เดิมที่มีมานานในประเด็นหลักๆ จะพบว่ารัฐค่อนข้างจะเสียเปรียบ อาทิ เช่น งานในความรับผิดชอบของบริษัทไม่มีความแน่นอน บริษัทสามารถที่จะผูกขาดระบบโทรศัพท์

<sup>5</sup>นักข่าวอาวุโส, การบริหารสื่อดังไปรษณีย์ของอินทร์ ปันยารชุน (กรุงเทพฯ : บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2535), หน้า 41.



ของไทยตลอดระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี การแบ่งผลประโยชน์ระหว่างบริษัทกับพศ.ไม่ เป็นธรรม การคัดเลือกบริษัทไม่ เป็นไปตามเงื่อนไขที่ประกาศ บริษัทเสี่ยงความเสี่ยงที่จะเป็น ภาระของผู้ลงทุน ร่างสัญญาเดิมไม่ได้ระบุชัดเจนเกี่ยวกับการขอสิทธิประโยชน์ด้านการขอรับการ ส่งเสริมการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรจากรัฐ บริษัทมีโอกาสแก้ไขข้อ สัญญา เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและมีสิทธิพิเศษก่อนผู้แข่งขันรายอื่น แต่เมื่อมีการเจรจากับทาง ชีฟอย่างยืดยาดในหลักการ ทางซีฟได้ตอบตกลงที่จะยอมให้มีการแก้ไขหลักการในข้อตกลงหลักๆ เสียใหม่ดังนั้นคือประชาชนจะต้องได้รับบริการที่ดี รวดเร็ว ในราคาที่เป็นธรรม ไม่ให้มีการผูก ขาดทั้งทางนิตินัยและพฤตินัยในเชิง เศรษฐกิจและเทคโนโลยี รัฐจะต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ที่เป็นธรรมจากการให้สัมปทาน จะต้องมีการลงทุนที่แท้จริงโดยบริษัทที่ประสงค์และน่า เชื่อถือ ผู้ลงทุนต้องรับภาระความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการลงทุนและการดำเนินงาน รัฐจะให้ความคุ้มครองช่วงเวลาหนึ่งและอนุญาตให้จัดหาผลประโยชน์อีกช่วงหนึ่ง จะต้องไม่มีการจำกัด สิทธิของรัฐที่จะปรับปรุงการดำเนินงานในอนาคต และจากการเปรียบเทียบข้อตกลงทั้งสองนี้จะ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าร่างสัญญา เดิมนั้นสร้างไม่ได้ เปรียบอย่างมหาศาลให้กับซีฟ<sup>๕</sup>

เมื่อพิจารณาไปถึงสาเหตุที่มาของร่างสัญญาที่ไม่ เป็นธรรมฉบับนี้ว่า เหตุใดถึง เป็น เช่น นั้น ซึ่งสามารถจะวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ว่าผลพวงของความไม่ เป็นธรรมนี้ก่อ เกิดมาจากการ พิจารณาของรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ใช้เวลาน้อยย่นในการผ่านโครงการลงทุนที่มี มูลค่ากว่า 1.5 แสนล้านบาทออกมาโดยไม่พิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะมีต่อรัฐและประชาชน อย่างรอบคอบ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นผลพวงของรัฐบาลก่อน ในฐานะที่รัฐบาลนายอานันท์ ได้เข้ามารับหน้าที่ในขณะนั้น ก็ต้องทำตามหน้าที่ที่จะดำเนินการต่อร่วมกับซีฟ. เพื่อตั้ง เขาผล ประโยชน์กลับมาให้มากที่สุด ดังที่ปรากฏไปแล้ว สำหรับหลักและวิธีการในการควบคุม จัดการ ปฏิบัติ (handle) ของรัฐบาลที่มีต่อการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้เห็นได้ว่า เติบโตด้วยความ สุขุมรอบคอบ เมื่อสภาพการณ์เริ่มที่จะบานปลาย เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างนายอนุรักษ์

<sup>๕</sup>ดูรายละเอียดเรื่องสัญญาใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-46.

พล.อ. วิโรจน์ นายอำเภอกำแพงแสนในฐานะผู้ว่าของรัฐบาลก็ได้ไปเจรจาทันทีกับพล.อ. สุจินดาที่อยู่ในฐานะแกนนำรสช. (ที่จัดเป็นโครงสร้างของอำนาจอีกโครงสร้างหนึ่งที่ซ้อนทับกับรัฐบาลอยู่) จนได้ข้อยุติว่าทางรสช. มอบอำนาจเต็มให้กับนายอำเภอกำแพงแสนเพื่อดำเนินการต่อไป เห็นได้ว่าในการแก้ปัญหาของนายอำเภอกำแพงแสนไม่เคยกล่าวหาความบกพร่องของรัฐบาลชุดก่อน เพราะถือว่าเรื่องไหนผ่านไปแล้วก็อย่าก้าวก่ายไปเลย อีกทั้งก็ไม่ได้ประหารทางซีพี. จนเกินไป เพราะเขาถือว่าในแง่ธุรกิจก็ต้องเห็นใจเขาว่าการทำธุรกิจก็ทำเพื่อกำไร อะไรก็ตามที่รัฐบาลยอมให้เขาเขาเปรียบได้ คงไม่มีบริษัทใดที่จะปฏิเสธ และจากการรู้ซึ่งถึงกลยุทธ์หรือยุทธวิธี (tactics) ของภาคเอกชนอย่างชัดเจน ตลอดจนแก้ไข เรื่องในปัจจุบันและเรื่องอนาคตไม่ให้งุนงงวาย โดยที่พยายามใช้การแก้ปัญหาให้อยู่ในขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องเหมาะสม นายอำเภอกำแพงแสนได้ไปเจรจาเพื่อยุติปัญหากับนายธนิสที่ เจียรพนธ์ อย่างตรงไปตรงมาโดยยึดหลักการที่ให้คู่กรณีมีความมั่นใจในความบริสุทธิ์ใจ ให้เขามีความเชื่อใจในความคิดความอ่านของนายอำเภอกำแพงแสนเอง ในอันที่จะหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน

และด้วยความเชื่อใจและความเกรงใจที่นายธนิสที่มีต่อนายกฯอำเภอกำแพงแสนและความบริสุทธิ์ใจที่นายกฯอำเภอกำแพงแสนมีเป็นหลักในการเจรจากับนายธนิส ทำให้การเจรจาเรื่องผลประโยชน์ผ่านพ้นที่ขัดแย้งท่ามกลางบรรยากาศอันดีมีผลลง โดยด้วยการเปิดทำเนียบรัฐบาลลงนามในสัญญาฉบับแก้ไขใหม่อย่างใหญ่เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2534 แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะนายกฯอำเภอกำแพงแสนจะดำเนินการด้วยกุศโลบาย ใดๆก็ตามจะไม่มีวันพบกับความสำเร็จเลยถ้าหากท่านไม่มีวิญญูณแห่งความเชื่อมั่นในระบบ เสรีนิยม ดังจะเห็นชัดเจนจากการดำเนินนโยบายต่างๆ ทั่วๆ ไป

และซึ่งเห็นชัดเจนมากจากปัญหาเรื่องโครงการโทรศัพท์ที่ 3 ล้านเลขหมายที่ท่านใช้แนวความคิดนี้เป็นอาวุธต่อสู้กับความกดดันทุกด้านจนได้รับความสำเร็จและความโปร่งใสของรัฐบาลนายอำเภอกำแพงแสนวิญญูณการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์นี้ เป็นความโปร่งใสที่ลงเอยด้วยเสียงปรบมือให้เกียรติทั่วทุกทิศ



## 1.2 ปัญหาวิกฤตการณ์ความขัดแย้งในสถาบันตุลาการ

อีกปัญหาหนึ่งที่สร้างความสับสนวุ่นวายให้กับทั้งสถาบันตุลาการอันเป็นที่พึ่งของประชาชน ใช้อำนาจอธิปไตย นั่นคือปัญหาความขัดแย้งวุ่นวายที่เกิดขึ้นหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ศึกก.ต." ซึ่งประเด็นปัญหาหลักมาจากความเห็นที่ไม่ตรงกันในภาวเลือกสรรบุคคลไปดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาอันเป็นประมุขสูงสุดของฝ่ายตุลาการ ต่อมาเหตุการณ์ได้บานปลายออกไป เป็นเสมือนกับน้ำผึ้งหยดเดียวที่ลุกลามไปทั่วกลายเป็นเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งติดตามมาเป็นลูกโซ่ ดังที่จะกล่าวถึงได้ดังนี้

แต่เดิมคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในทางพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการตุลาการตามพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตุลาการ 12 ทาน มี 1. นายโสภณ รัตนากร ประธานศาลฎีกา 2. นายวิฑูรย์ ดั่งตรงจิตต์ รองประธานศาลฎีกา 3. นายสุรนต์ ศรีอนุพันธ์ รองประธานศาลฎีกา 4. นายสวัสดิ์ โชติพานิช อธิบดีศาลอุทธรณ์ 5. นายประวิทย์ ธีมรัตน์ อธิบดีศาลอุทธรณ์ ภาค 1 6. นายประมาธ ชันชื้อ ปลัดกระทรวงยุติธรรม 7. นายเคียง บุญเพิ่ม อธิบดีศาลอาญา 8. นายประเสริฐ บุญศรี อธิบดีศาลแพ่ง 9. นายศักดิ์ สอนงชาติ (ก.ต.บำนาญ) 10. นายปรีชา พานิชวงศ์ (ก.ต.บำนาญ) 11. นายดำรง แจ่มสุธิ (ก.ต.บำนาญ) 12. นายยงยุทธ เลอภ (ก.ต.บำนาญ) และหลังวันที่ 30 กันยายน 2534 จะมี ก.ต. 3 ทาน เกษียณอายุราชการคือ นายโสภณ รัตนากร นายวิฑูรย์ ดั่งตรงจิตต์ และนายสุรนต์ ศรีอนุพันธ์ ประธานและรองประธานศาลฎีกา ตำแหน่งสำคัญคือ ตำแหน่งประธานศาลฎีกา นั้น โดยวิธีปฏิบัติก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้เสนอให้ ก.ต.พิจารณาพร้อมกับบัญชีรายชื่อการโยกย้าย แต่งตั้งข้าราชการตุลาการซึ่งก็เหมือนกับข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ที่ทำกันก่อนวันที่ 1 ตุลาคม แต่ตำแหน่งประธานศาลฎีกาสำหรับผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งในวันที่ 1 ตุลาคม 2534 นั้นมีปัญหาก็คือ นายประภาศน์ อวยชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ไม่เสนอบัญชีรายชื่อแต่งตั้ง โดยจะรอจนกว่า ก.ต. 3 ทานคือ นายโสภณ รัตนากร ประธานศาลฎีกา นายวิฑูรย์ ดั่งตรงจิตต์ รองประธานศาลฎีกา และนายสุรนต์ ศรีอนุพันธ์ รองประธานศาลฎีกา เกษียณอายุราชการไปแล้ว เสียก่อน ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายประภาศน์ อวยชัย รู้ดีว่า ก.ต. 3 ทาน คือ นายโสภณ รัตนากร นายวิฑูรย์ ดั่งตรงจิตต์ และ

นายสุวัฒน์ ศรีอนุพันธ์ ไม่สนับสนุนให้นายสวัสดิ์ โชติพานิช อธิบดีศาลอุทธรณ์ ซึ่ง นายประภาศน์ อวยชัย เห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นประธานศาลฎีกา ถ้าหากมีเพียง 3 เสียงไม่เห็นด้วยก็ไม่หนักหนาแต่อย่างใด เพราะ ก.ต. มี 12 ท่าน อีก 9 ท่านถ้าหากสนับสนุนนายสวัสดิ์ โชติพานิช อย่างที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องการก็ไม่มีปัญหาแต่ ก.ต. 12 ท่าน เท่าที่หยั่งเสียงไปแล้ว สนับสนุน นายสวัสดิ์ โชติพานิช เพียง 5 คนเท่านั้นเอง คือ

1. นายศักดิ์ สอนงชาติ 2. นายปรีชา พานิชวงศ์ 3. นายดำรง แจ่มสุธี 4. นายประเสริฐ บุญศรี และ 5. ตัวของนายสวัสดิ์ โชติพานิช เอง แต่ก.ต.อีก 7 ท่านคือ นายโสภณ รัตนากร นายวิฑูรย์ ดั่งตรงจิตต์ นายสุวัฒน์ ศรีอนุพันธ์ นายประวิทย์ ชัมภรัตน์ นายประมาณ ชันชื้อ นายเคียง บุญเพิ่ม และนายยงยุทธ เลอลงก ไม่สนับสนุนนายสวัสดิ์ โชติพานิช แต่อย่างใด มีหนทางเดียวเท่านั้น นายสวัสดิ์ โชติพานิช จะก้าวไปถึงตำแหน่งประธานศาลฎีกาได้ในความคิดของนายประภาศน์ อวยชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และกลุ่มที่สนับสนุนก็คือ รอให้ ก.ต. 3 ท่านคือ นายโสภณ รัตนากร นายวิฑูรย์ ดั่งตรงจิตต์ และนายสุวัฒน์ ศรีอนุพันธ์ เกษียณอายุราชการไปเสียก่อน ก็จะได้แต่งตั้งผู้ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เห็นชอบมาทำหน้าที่แทน ท่านที่เกษียณทั้ง 3 แล้วทำหน้าที่ก.ต. เพื่อที่จะได้แต่งตั้งให้นายสวัสดิ์ โชติพานิช อธิบดีศาลอุทธรณ์ ขึ้นเป็นประธานศาลฎีกาได้สมความตั้งใจ

ต่อมาก็ได้มีการประชุมก.ต. เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2534 ที่ประชุมได้ลงมติให้พิจารณาแต่งตั้งตุลาการชั้น 9 และชั้น 8 โดยไม่ต้องรอรัฐมนตรี ก.ต. 5 คน (ที่สนับสนุนความคิดของ ร.ม.ต. ประภาศน์) ก็ไม่เห็นด้วยและได้เดินออกไปจากที่ประชุม ก.ต. ที่เหลืออยู่ได้ประชุมต่อไป และมีมติออกมาว่า นายสวัสดิ์ โชติพานิช ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา นายเสียง ตริวิมล ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรองประธานศาลฎีกา นายถาวร ดันตราภรณ์ ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรองประธานศาลฎีกา และก.ต.ได้ลงมติแต่งตั้ง นายประวิทย์ ชัมภรัตน์ เป็นประธานศาลฎีกา นายประมาณ ชันชื้อ เป็นรองประธานศาลฎีกา นายชูศักดิ์ บัลลิตกุล เป็นรองประธานศาลฎีกา นายเคียง บุญเพิ่ม เป็นรองประธานศาลฎีกา ก.ต. ที่ประชุม 7 ท่านลงมติครบองค์ประชุม แต่เมื่อพิจารณาตำแหน่งประธานศาลฎีกา เมื่อมีการเสนอชื่อนายประวิทย์ ชัมภรัตน์ นั้น ทำให้เขาต้องออกจากที่ประชุม เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการแต่งตั้ง



และทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า ระหว่างที่นายประวิทย์ ชัมภรณ์ ออกจากที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุม พิจารณาคุณสมบัติของท่านว่า เหมาะสมหรือไม่ นั้น ทำให้องค์ประชุมไม่ครบ

หลังจากที่ก.ต. มีมติ วันที่ 2 กันยายน 2534 ออกมา นายประภาศน์ อวยชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กล่าวโจมตี ก.ต. อย่างรุนแรงและว่าการประชุมดังกล่าวผิด กฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ว่า

หนึ่ง ก.ต. ได้พิจารณาลงมติ โดยที่รมต. ยังไม่ได้ เสนอบัญชีรายชื่อการแต่งตั้งตุลา การชั้น 9 และชั้น 8 ให้ก.ต. พิจารณา ซึ่งรมต. มีอำนาจอย่างเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการตุลาการมาตรา 19

สอง การประชุมเพื่อพิจารณาแต่งตั้งประธานศาลฎีกาคนใหม่มี ก.ต. นั่งประชุมเพียง 6 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาตรา 39

อย่างไรก็ดี ก.ต. ทั้ง 7 ท่านก็ได้ยื่นญัตติ 2 ก.ย. 2534 ว่าถูกต้อง พร้อมกับนาย โสภณ รัตนากร ประธานศาลฎีกา ประธานก.ต. ก็ได้ทำหน้าที่ถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการ ดำเนินการตามมตินั้นๆ แต่ก็ไม่มีการสนองตอบอย่างไรจากรัฐบาลนายอานันท์ ช่วงนี้ข้าราชการ ตุลาการส่วนใหญ่ได้แสดงอาการคัดค้านนายประภาศน์ที่พยายามจะเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงอำนาจ ตุลาการ แล้วในที่สุดก็ถึงวันที่ 30 กันยายน 2534 วันที่ก.ต. 3 ท่าน คือ นายโสภณ รัตนากร ประธานศาลฎีกา นายวิฑูรย์ ตั้งตรงจิตร นายสุรนต์ ศิริอนุพันธ์ รองประธานศาลฎีกา เกษียณ อายุราชการ นายประภาศน์ก็ได้ขอกำสั่งตั้งผู้ทำการแทนประธานศาลฎีกา ช่วยทำงานใน ตำแหน่งรองประธานศาลฎีกา และรักษาการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรม แม้จะมีเสียงคัดค้านจาก บรรดาตุลาการทั้งหลาย รวมทั้งจากคณะทำงานเพื่อความเป็นอิสระแห่งอำนาจตุลาการ ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ก.ต. เสียงข้างน้อย 5 เสียงที่เคยเดินออกจากที่ประชุมอันได้แก่ นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายประเสริฐ บุญศรี นายศักดิ์ สอนงชาติ นายปรีชา พานิชวงศ์ และนายดำรง แจ่มสุธิ ก็กลายเป็นเสียงข้างมากเมื่อมีมาเพิ่มอีก 3 เสียง เป็น 8 เสียง ที่เพิ่มมาคือ นายเสียง ตริวิมล ผู้ทำการแทนประธานศาลฎีกา นายถาวร ดันตรามรณ์ ช่วยทำงานในตำแหน่งรอง ประธานศาลฎีกา และนายจรัญ หนักกรรม รักษาการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรม การประชุม ก.ต. ชุดใหม่มีมติหมายกัน วันที่ 3 ตุลาคม 2534 และนายประภาศน์ อวยชัย รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอบัญชีรายชื่อแต่งตั้งประธานศาลฎีกาเข้ามาให้ก.ต.พิจารณา ส่วน ก.ต.อีก 3 ท่านคือ นายประวิทย์ ชัมภรณ์ นายเคียง บุญเพิ่ม และนายยงยุทธ เลอธก ไม่เข้าร่วมประชุมด้วย เหตุผลที่ว่าผู้มีชื่อก.ต. เข้าร่วมประชุม ผลของการประชุมเป็นไปตามที่ได้คาดหมายกันเอาไว้วันนั้นคือ ก.ต.ชุดนี้มีมติแต่งตั้งนายสวัสดิ์ โชติพานิช อธิบดีศาลอุทธรณ์เป็นประธานศาลฎีกา

นายอานันท์ในฐานะของนายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจเลือก เขามติของก.ต.ในวันที่ 3 ต.ค. 2534 เพื่อกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง เป็นประธานศาลฎีกา ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของผู้พิพากษาคัดค้าน สถาบันการศึกษาที่สอนวิชานิติศาสตร์ก็คัดค้าน และคณะกรรมการกฤษฎีกาชุดใหม่ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาลก็ออกมาให้เห็นในประเด็นต่างๆ แล้วว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายในทุกประเด็นที่รัฐบาลถามไป จากวันที่ 3 ตุลาคม 2534 ซึ่งก.ต. 5 คนร่วมกับก.ต.ที่รัฐมนตรีอุปโลกย์ส่วนหนึ่งมีมติแต่งตั้งนายสวัสดิ์ โชติพานิช เป็นประธานศาลฎีกานั้น ที่ประชุมยังมีมติให้กระทรวงยุติธรรมสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีที่มีผู้พิพากษาออกมาเคลื่อนไหวชุมนุมคัดค้านพฤติกรรมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วย ผลการพิจารณาโทษรุนแรงถึงขั้นปลดออกจากราชการ 4 คนคือ นายประมาธ ชันชื้อ นายวิรัช สุตรสุวรรณ นายประวิทย์ ชัมภรณ์ และนายอุดม เพื่องฟูง ให้ออกจากราชการ 7 คน คือ นายเกียรติ จาตุณิลพันธ์ นายอรรถวิทย์ วรธนกิจ นายมานิตย์ จิตต์จันทร์กลับ นายปราโมทย์ ชพานนท์ นายวินัย วิมลเศรษฐ์ นายวิชา มหาคุณ และนายฉันทวัฒน์ วรทัต และหนึ่งคนบำเหน็จ 2 ปี 2 คน คือนายชูชาติ ศรีแสง และนายบัณฑิต รัชตะวัฒน์

ครั้งนั้นเรื่องยัดเยอบานปลายจนผู้พิพากษาส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นด้วยกับ พิจารณาโทษรุนแรงนั้นถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ และได้รับลดหย่อนโทษ โดยการให้ผู้พิพากษาที่ถูกออก 11 คนนั้น เหลือโทษเพียงงดบำเหน็จ พร้อมกับจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 21 มีนาคมโดยเปลี่ยนแปลงวิธีการลงคะแนนเสียง ให้ผู้พิพากษาจากต่างจังหวัดมาลงคะแนนโดยตรงที่กรุงเทพฯ ซึ่งผลออกมาว่า กลุ่มที่ถูกพิจารณาโทษได้รับการเลือกกลับเข้ามาด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นทั้ง



ศีกก.ต. ได้สิ้นสุดลงในช่วงที่นายอำมหที่ ปันยารชุนพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึงนายประภาศน์ อวยชัย ก็พ้นจากตำแหน่งรมว. ยุติธรรมด้วยแต่ปลัดกระทรวงยุติธรรมคือ นายประ เสวีรุ บุญศรี ก็ยังเป็นคนในสายอำนาจเก่าที่ยังมีอำนาจในกระทรวง เช่น เดิม เมื่อถึงรัฐบาลของพล.อ.สุจินดา คราประยูร ก็ไม่ต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์ตุลาการเลย เพราะ ข้าราชการถูกกลบเงียบไปกับกระแสต่อต้านคัดค้านนายภคชนอก ที่คนไทยทั้งในกรุงเทพฯ และต่าง จังหวัดพร้อมใจกันคัดค้านจนกลายเป็นเรื่องใหญ่โตในประวัติศาสตร์การเมืองอีกบทหนึ่งทำให้ผู้พิพากษาก็ต้องพลอยยุติความเคลื่อนไหวชั่วคราวไปด้วย มีแต่เพียง เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 มีการประชุม ก.ต. โดยมีนายสวัสดิ์ โชติพานิช ประธานศาลฎีกา เป็นประธานที่ประชุมและในที่ประชุมวันนั้น ได้มีการแต่งตั้งนายประวิทย์ ชัมภรณ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมขอเสนอ แต่ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องนี้ นายสวัสดิ์ โชติพานิช ซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมปิดประชุมโดยที่ยังมีวาระค้างอยู่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมไม่ได้เปิดช่องให้นายสวัสดิ์ โชติพานิช ทำอย่างนั้นได้ ก.ต. ที่เหลือและครบองค์ประชุมก็ประชุมต่อไป และมีมติออกมาดังกล่าว

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมขณะนั้น (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (พล.เอกสุจินดา คราประยูร) ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายประวิทย์ ชัมภรณ์ เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 เรื่องไปถึงสำนักราชเลขาธิการที่พอดีเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนายอำมหที่ ปันยารชุน กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเวลานี้ไม่ได้เอนายประภาศน์ อวยชัย มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หากเอนายวิเชียร วัฒนคุณ มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในช่วงรัฐบาล พล.เอกสุจินดา คราประยูร กับนายอำมหที่ ปันยารชุน นั้นปัญหาการแต่งตั้งนายประวิทย์ ชัมภรณ์ เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 นั้น ทั้งนายสวัสดิ์ โชติพานิชประธานศาลฎีกาและนายประ เสวีรุ บุญศรี ปลัดกระทรวงยุติธรรมให้สัมภาษณ์ว่า มติ ก.ต. ไม่ชอบ เพราะปิดประชุมแล้ว บางกระแส ว่า ก.ต. ชุดนี้แต่งตั้งผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย เพราะนายประวิทย์ ชัมภรณ์ เป็นหนึ่งในจำนวนตุลาการ 11 ท่านที่ ก.ต. ก่อนที่ 21 มีนาคม 2535 เคยมีมติปลดออก

นายประวิทย์ ชัมภรัตน์ อดีต ก.ต. อดีตผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งควรที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นประธานศาลฎีกาตามมติ ก.ต. 2 กันยายน 2534 ก็ไม่ได้เพราะนายอานันท์ ปันยารชุน เลิกهامติ 3 ตุลาคม 2534 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ออกมาแล้วว่า นายประภาศน์ ขวัญชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ขณะนั้น ทำในสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายเรื่อง หลายประเด็น ครั้นได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1\* ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมก่อนที่จะเกิดวิกฤตตุลาการก็ถูกตั้งเรื่องไว้ เริ่มตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม 2535 ซึ่งจะพิจารณาเรื่องนี้ นายสวัสดิ์ โชติพานิช ประธานก.ต. สั่งปิดประชุมต่างๆ ที่ไม่มีข้อบังคับการประชุมตรงไหนเปิดช่องให้ทำได้ ครั้นเรื่องไปถึงสำนักราชเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ นายอานันท์ ปันยารชุน ก็ตั้งเรื่องกลับส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เก็บไว้ระยะหนึ่งแล้วส่งต่อ นายสวัสดิ์ โชติพานิช จากนั้นนายสวัสดิ์ ก็ได้เก็บเรื่องไว้อีก 1 เดือน

ในที่สุดรัฐบาลของนายอานันท์ 2 ก็ตัดสินใจแก้ปัญหาเรื่องนี้ ด้วยการออกพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบการบริหารข้าราชการตุลาการ(ก.ต.) ฉบับใหม่ ซึ่งมีเนื้อหาในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่ของ ก.ต. ด้วยการเพิ่มจำนวนก.ต. โดยตำแหน่งให้มากขึ้น จากเดิม 4 คน เป็น 18 คน และยังเพิ่ม ก.ต. ที่เคยเป็นประธานศาลฎีกาให้ย้อนหลังไป 4 คน รวมเป็น ก.ต. ที่มาจากการแต่งตั้งรวม 22 คน และลดส่วนของก.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิจากการเลือกตั้ง จากเดิม 8 เหลือ 6 คน โดยสรุปแล้ว พ.ร.ก. ชุดใหม่นี้มีจำนวน ก.ต. ทั้งหมด 28 คน มาจากการเลือกตั้ง 6 คน แต่งตั้ง 22 คน ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับผู้พิพากษาส่วนใหญ่ เพราะเท่ากับเป็นการลดอำนาจของตุลาการลงโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*ซึ่งภายหลังจากรัฐบาลนายอานันท์ 2 สิ้นสภาพ และนายประวิทย์ ชัมภรัตน์ได้เกษียณราชการไปแล้ว นายประวิทย์ได้ยื่นฟ้อง นายอานันท์ ปันยารชุน นายวิเชียร วัฒนคุณ นายประเสริฐ บุญศรีและนายสวัสดิ์ โชติพานิช ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้นายประวิทย์ ชัมภรัตน์ เสียหาย โดยที่ศาลได้ประทับรับฟ้อง และระหว่างที่ผู้วิจัยกำลังทำการศึกษาในหัวข้อนี้ (มี.ค.2538) ศตก็ยังไม่สิ้นสุด



นอกจากนี้ยังมีประเด็นปลีกย่อยอื่นที่สำคัญอีกหลายอย่าง เช่น มีการกำหนดเงื่อนไขว่า หากรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ต. และ ก.ต. จะยืนยันมติเดิม จะต้องมียก 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด ในขณะที่แต่เดิมอาศัยเพียงเสียงข้างมากตามหลักสากลก็เพียงพอแล้ว

การประท้วง พ.ร.ก. ฉบับนี้ทวีความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ มีการกรีดเลือดประท้วง ก่อนที่พลังหนุ่มจะเข้ามาสมทบอย่างต่อเนื่อง คณะจารย์ทางด้านกฎหมายจาก 5 มหาวิทยาลัย สมาทนายความแห่งประเทศไทย นิสิตนักศึกษานิติศาสตร์และผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ประกาศสนับสนุนการชุมนุมของผู้พิพากษาค้างนี้ อย่างเต็มที่ จนในที่สุดรัฐบาลนายอานันท์ 2 ก็ได้ออกมาชี้แจงว่า รัฐบาลไม่ได้มีความประสงค์แต่แรกที่จะแทรกแซงอำนาจตุลาการหรือก่อให้เกิดความสับสนขึ้นแต่ประการใดในวงการตุลาการ นอกจากมุ่งแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะนำความเสียหายมาสู่สถาบันตุลาการ การคัดค้านเกิดจากความไม่เข้าใจเจตนาของรัฐบาล ดังนั้น เพื่อขจัดความไม่เข้าใจและความไม่ไว้วางใจในระยะนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ชอกรณวาระการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาออกจากการพิจารณาของ ก.ต. แล้ว โดยเห็นว่าควรระงับการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายไว้ก่อน จนกว่าจะปรากฏแน่ชัดว่า สภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว

ท่าทีดังกล่าวที่อ่อนลงของรัฐบาลนายอานันท์ บัณฑิตกุล นั้นเกิดจากการถูกคัดค้านอย่างแข็งขันจากทุกวงการนั่นเอง เป้าหมายสำคัญของการชอกรณวาระการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไว้แล้วว่า เพื่อที่จะแต่งตั้งประธานศาลฎีกาให้ได้ตามที่นายประภาศน์ วยชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ทำให้นายสวัสดิ์ โชติพานิช เป็นประธานศาลฎีกามาแล้วนั่นเอง แต่คราวนี้แตกต่างจากคราวก่อน เพราะมี ก.ต. เกษียรราชการผู้เดียวคือ นายประวิทย์ ชัมภรณ์ ซึ่ง เป็น ก.ต. เลือกตั้งจะแต่งตั้งใครมาแทนไม่ได้ ช้าอายุของรัฐบาลนายอานันท์ บัณฑิตกุล นั้นวันยังสั้นลง เพราะจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร จึงต้องชอกรณวาระการกำหนดยุบ ก.ต. ปรับโครงสร้าง ก.ต. เสียใหม่ ให้มีเลือกตั้งเพียง 6 คน และ 22 คนอยู่ในตำแหน่ง และมีการประชุม ก.ต. ที่เกิดขึ้นโดยพระราชกำหนดนี้กระทำขึ้นทันที เพราะรู้ว่าอายุรัฐบาลนายอานันท์ บัณฑิตกุล อยู่ได้ไม่นานนัก ก่อนหน้าที่นายอานันท์ บัณฑิตกุล จะพ้นจากตำแหน่งเพียง 2 วัน ก.ต. ชุตพระราชกำหนดฉบับนี้ กิ่งมติแต่งตั้ง นายถาวร ดันตราภรณ์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ เป็นประธาน

ศาลฎีกา แต่รัฐบาลนายอำมหิต 2 ก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ กับมติอันเกิดจากพระราชกำหนดฉบับนั้น

จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในแวดวงตุลาการมีบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างมากมาย หนึ่งในนั้นนายประมาท ชันชื้อได้กล่าวว่า "วิกฤติตุลาการเกิดขึ้นเพราะอะไรผมก็ไม่รู้" พร้อมกับได้คาดคะเนว่า "คุณอำมหิตตอนที่เป็้นนายกรัฐมนตรีคงคิดว่าอะไรที่ไม่ดีกับส่วนรวมก็อยากจะทำจัดหากัน เป็นเพราะข้อมูลที่ได้รับมาไม่ถูกต้องว่าไอ้กลุ่มนั้นเป็นอย่างนี้ อย่างนั้น ซึ่งผู้ว่าที่ตักต้องทำเพื่อส่วนรวม ก็อาจจะตัดสินใจอะไรลงไป" ซึ่งความเห็นที่ส่วนจริงอยู่ เพราะนายอำมหิต บัณฑิตขุนได้ก้าว เข้าสู่วังวนของวิกฤต.ต. ในลักษณะของคณอภวการที่ไม่รู้จักว่า สวัสดิ์ โชติพานิช หรือประมาท ชันชื้อ และพวกเป็นใคร มีเบื้องหลังอะไรหรือไม่ จากพินิจภูมิเช่นนี้ท่ามกลางความ"ขัดแย้ง" ของข้อมูลทางข้อกฎหมายอันละเอียดอ่อน จึงไม่แปลกอะไรที่นายอำมหิตจะบังเกิดอาการ "รีๆ รอๆ" ในการเข้าไปใช้อำนาจแก้ปัญหาจนถูกวิพากษ์วิจารณ์หนักหน่วงว่า

ในที่สุดหลังจากรัฐบาลนายอำมหิตสิ้นสภาพไปแล้วนั้น รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่ง เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง 13 ก.ย. 2535) ก็ได้ส่งพระราชกำหนดฉบับนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ผลปรากฏว่าสภาผู้แทนฯ ไม่รับพ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ 2521 มีผลให้พ.ร.ก.ต้องตกไป ต่อมาได้มีการเลือกตั้ง ก.ต.ผลปรากฏว่ากลุ่มของนายประมาท ชันชื้อได้รับเลือกเข้ามา จากนั้นไม่นานนายประมาทก็ได้รับเลือกให้เป็นประธานศาลฎีกา ความขัดแย้งทั้งหลายทั้งปวงที่ดำเนินมาตั้งแต่ ส.ค.2534 ก็จบลงในเดือน เดือน ต.ค.2535 และนั่นก็เป็นเหตุการณ์ที่ได้สร้างความบอบช้ำให้กับองค์การตุลาการอย่างมากมาย สนใจดูรายละเอียดในเรื่องนี้ได้ใน สำเนา คำพะอู, วิกฤติตุลาการ (กรุงเทพฯ : ยูโรป้า เพรส บริษัท จำกัด, 2536), หน้า 9-219.

ซึ่งเป็นคำพูดตอหนึ่งจากการสัมภาษณ์ที่ดำเนินรายการโดยนายสุทธิชัย หยุ่นและนายสุภาพ คลีชัย ในรายการเนชั่นนิวส์ทอล์ค ทางช่อง 9 อ.ส.ม.ท. ของวันอังคารที่ 7 มี.ค. 2538 เวลา 21.00 - 22.00 น.



"ลอยตัว" จากปัญหาจนทำให้ปัญหาตกอยู่ในสภาพเลวร้าย ท่ามกลางภาวะต่างฝ่ายต่างหมุนคนของตน นายอานันท์แก้ปัญหาด้วยการ "พบกันครึ่งทาง" ด้วยการเลือกคนที่คิดว่าอยู่ตรงกลางที่สุดอย่าง "ประวิทย์ ชำนาญ" แต่ฝ่าย รมว. ยุติธรรมขณะนั้นไม่ยอมรับ ดำเนินการจนเกิดมติ ก.ต. แต่งตั้งประธานศาลฎีกาชั้น 2 มติ ทางออกตอนนั้นคือการพึ่งพาการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งตีแล้วให้ผลบวกกับฝ่ายประวิทย์ หาก รมต. เจ้ากระทรวงไม่ยอม ดังนั้นความยุ่งยากจึงเกิดขึ้นจนนายทนายไม่เลิกซึ่งกับสายสัมพันธ์ในของวงการตุลาการต้องพึ่งที่พึ่งสุดท้ายก่อนจะได้ข้อตัดสินใจว่าให้พิจารณาจาก "คุณสมบัติ" ของประธานศาลฎีกาในอดีตที่มีมุมมองตรงกันว่าเคยเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์มาก่อน วิกฤตตุลาการครั้งแรกจึงจบลงด้วยการได้ประธานศาลฎีกาคนใหม่ชื่อ นายสวัสดิ์ โชติพานิช

วิกฤต ก.ต. ครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเพราะการ "เล่นกันแรง" ชนิด "ล้างบางถอนยวง" ด้วยการทำลายล้าง 13 ผู้พิพากษา แต่ในครั้งนี้นายอานันท์ผู้สำรวจ "จุดอ่อน" ตัวเองในครั้งแรกว่าข้อมูลที่ได้รับนั้นไม่ "ชัดเจนโปร่งใส" เพียงพอได้ปิดจุดนั้นด้วยการตั้งคณะทำงานขึ้นมาต่างหาก เพื่อให้ได้รับข่าวสารที่นอกเหนือไปจากข่าวสารที่จะได้รับการ "ป้อน" จากทางเจ้ากระทรวงแต่ฝ่ายเดียว ลักษณะตัดสินใจและพฤติกรรมที่เปลี่ยนไป เห็นได้จากความเด็ดขาดในครั้งหลังๆ เหมือนจะซัดใช้ความผิดที่ตนได้ปล่อยให้นายประภาศน์ทำการปฏิบัติการที่เกินเลยไปหลายครั้ง จนได้ผลออกมาว่า ก.ต. ยืนมติลงโทษเด็ดขาด 11 ผู้พิพากษาด้วยการให้ออกเมื่อเรื่องถูกส่งผ่านในชั้นสุดท้ายเข้ามาซึ่งก็สอดคล้องกับความต้องการจะแก้ไขสภาพการณ์ นายอานันท์บั้นปลายชั้น จึงพยายามคลี่คลายวิกฤต ก.ต. ครั้งที่ 2 ด้วยการตัดสินใจกราบบังคมทูลฯ ให้ทรงพระกรุณา "ลดหย่อนผ่อนโทษ" จาก "ให้ออก" เป็นงตบ่าเห็นจำเป็น ซึ่งนายอานันท์มี "พัฒนาการ" ในทางบวก ในการแก้ไขและความเข้าใจต่อ "ลักษณะพิเศษ" ของปัญหา ก.ต. คือความเป็นอิสระอย่างได้ดุลพอสมควร มิฉะนั้นคงไม่แก้ไขกฎกระทรวงจัดการเลือกตั้ง ก.ต. ในวิธีใหม่ที่เห็นความ "โปร่งใส" เป็นครั้งแรก

แต่เมื่อรัฐบาลนายอานันท์ 2 ได้มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตราพระราชกำหนด<sup>๕</sup> ฉบับนี้ขึ้นมา เมื่อพิจารณาแล้วน่าจะจะมีเหตุมาจาก

หนึ่ง การที่กลุ่มอำนาจเดิมกำลังจะหมดอำนาจไปจาก ก.ต. และฝ่ายบริหารทั้งจากการเกษียณและการจัดวางตัวในตำแหน่งสำคัญๆ กันใหม่โดยการพิจารณาของ ก.ต. ที่กลุ่มอำนาจเก่าตกอยู่ในฐานะเสี่ยง "ข้างน้อย" จึงเป็นไปได้ว่ากลุ่มอำนาจเก่าพยายามทุกวิถีทางในการรั้งอำนาจกลับมา เพราะหาก "หลุดลอย" กันไปในครั้งนี้ ก็ยากที่จะหวนกลับมาใช้อำนาจได้อีก เพราะไม่สามารถที่จะผ่านระบบการเลือกตั้ง ก.ต. ที่ปัจจุบันนี้ฝ่ายตรงคณะมนตรีจากผู้พิพากษาส่วนใหญ่เข้ามาได้

สอง ความ "เร่งร้อน" หรือ "ไม่ประนีประนอม" ของ ก.ต. ชุดใหม่ท่ามกลางข้อเท็จจริงที่ในสถาบันมีความแตกแยกอย่างรุนแรง ก่อให้เกิด "ช่องโหว่" ให้กลุ่มอำนาจเก่าหยิบฉวยมาใช้ให้เป็นประโยชน์จนได้ โดยเฉพาะกรณีโยกย้าย 22 ผู้พิพากษา เมื่อ 11 พ.ค. ก่อให้เกิดปัญหาที่ "ละเอียดอ่อน" ด้วยข้อกล่าวหากระทบกระเทือน "พระราชอำนาจ"

สาม ทศนะการมองปัญหาของฝ่ายบริหารทั้งในระดับ รมว. ยุติธรรมและนายกรัฐมนตรีที่ "ติดลบ" กับการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้พิพากษาระยะที่ต้องการให้เกิดความ "สงบ เสถียรภาพ" ในสถาบัน โดยอาจล้ม "ลักษณะพิเศษ" ที่ว่าด้วยความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ หรือไม่ได้ล้ม แต่ให้คำกับเสถียรภาพและความศักดิ์สิทธิ์สูงกว่าอิสระ

และในส่วนของเขาเนื้อหาในพระราชกำหนดนั้น หลักใหญ่ๆ อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สัดส่วนของการแต่งตั้งและระบบอาวุโสสำคัญกว่าสิทธิและเสียงของผู้พิพากษาทั่วประเทศ เป็นไปได้ที่ว่า รัฐบาลนายอานันท์ต้องการล้างระบบ ก.ต. ให้สะอาดเพื่อให้รัฐบาลใหม่เข้ามาดำเนินการได้สะดวก และระบบใหม่ซึ่งกำหนดให้อธิบดีศาลต่างๆ เป็น ก.ต. โดยตำแหน่ง ก็เพื่อให้การบริหารส่วนบุคคลมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอธิบดีแต่ละคน กว่าจะได้ได้ตำแหน่งดำรงตำแหน่งต้อง

<sup>๕</sup> โภาวิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 650.



รับราชการอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 30 ปี และหากจะกล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มาจากความต้องการให้ระบบอาวุโสเข้ามาแก้ปัญหาที่คงไม่ผิดนัก และจริงๆ แล้วระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่ดีที่สุด แต่การเลือกตั้งก็ต้องมีการหาเสียงสิ่งที่จะตามมาอย่างแน่นอน คือ การซื้อเสียง ซึ่งยังไม่ม่วัดจัดการกับปัญหานี้ ในขณะที่สถาบันยุติธรรม เป็นสถาบันที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือ หากการเลือกตั้งทำให้มีความแตกแยกแล้วจะเกิดความเสื่อมศรัทธาอย่างที่สุด พ.ร.ก.ฉบับใหม่ที่พยายามให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างก.ต.โดยตำแหน่ง และก.ต.ที่มาจากการเลือกตั้ง จึงดูน่าจะ เป็นระบบที่ดีแล้ว

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพ.ร.ก. และสภาพการณ์ที่ผ่านๆ มา ได้แสดงนัยหลายประการที่ทำให้สามารถมองได้ว่าเป็นการ "กีดกัน" และพยายามทำลายอำนาจของบรรดากลุ่มคนที่เคยขัดแย้งและต่อสู้กับกลุ่มของนายประภาศน์ อวยชัย และนายสวัสดิ์ โชติพานิช มาก่อน เป็นการล้างบางอำนาจของคนเหล่านี้มากเกินไปยิ่งกว่าการ "ล้างบาง" ทหารเสียด้วยซ้ำ และเป็น การล้างบางโดยที่บรรดาตุลาการ เหล่านี้ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์เฉพาะทางมิชชั่นหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นเผด็จการหรือประชาธิปไตยอย่างใดเลย จึงเป็นเรื่องยากที่จะปฏิเสธว่ารัฐบาลนายอานันท์กำลังสร้างระบบที่ "ฝ่ายบริหาร" มีอำนาจแทรกแซงและควบคุมอำนาจ "ตุลาการ" และยังเป็น การ "รวมศูนย์ของอำนาจ" ตลอดจน "มัดความเป็นอิสระ" ของอำนาจตุลาการอย่างเห็นได้ชัดอีกด้วย

### 1.3 ปัญหาวิกฤตการณ์การโยกย้ายนายทหารในกองทัพ

"ผมแน่ใจว่าประชาชนส่วนใหญ่ถือว่า การรัฐประหารกึ่ง การยึดอำนาจกึ่ง จริงๆ แล้ว เป็นการกบฏต่อประเทศชาติ และราชบัลลังก์ด้วย"<sup>๑</sup>

นายอานันท์ ปันยารชุน

<sup>๑</sup>โพธิ์เงิน อนุเมตธีयर, คมวาทะนายอานันท์ ปันยารชุน คนดีที่สังคมยังต้องการ (กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2536), หน้า 153.

ซึ่งในที่สุดนายฯ อานันท์ ปันยารชุน และรัฐมนตรีกลาโหม พล.อ.บรรจบ บุญภาค ก็ได้ตอบรับกระแสเสียงเรียกร้องของประชาชน ที่ให้โยกย้ายนายทหารระดับสูง ที่มีส่วนสัมพันธ์กับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และก็ได้เห็นว่าเมื่อย้ายจริงๆ แล้วก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น แม้ว่าจะมีเสียงชู้ช้อย่างมากจากลูกน้อง ที่ยังคงจงรักภักดีต่อเจ้านายอยู่อย่างไม่เหลียวมองดูรอบๆ ตัวว่า บรรรยากาศ และความรู้สึกของประชาชนจะเป็นอย่างไร ด้วยภาระหน้าที่หลักประการหนึ่งของรัฐบาลนายอานันท์ 2 ก็คือการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมบนพื้นฐานของหลักสันติธรรม นั่นก็คือ การที่จะต้องรับภารกิจในอันที่จะยุติปัญหาความไม่พอใจระหว่างกลุ่มประชาชนกับผู้นำทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความรุนแรง และดูเหมือนว่าท่าทีของนายอานันท์นั้นจะตีความหมายของคำว่า "สันติธรรม" ว่าหมายถึงการดำเนินการสองด้านควบคู่กันไปทั้งการปฏิรูประบบและการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล มีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรียกเลิกอำนาจของผ.บ. สูงสุดในฐานเป็นผู้บัญชาการ รักษาความสงบภายในและผ.บ.ท.บ. ในฐานผู้บัญชาการกองกำลังรักษาพระนคร ด้วยการพิจารณาถึงว่า "ตัวบุคคล" นั้นเป็นปัญหาปลายเหตุ "ระบบ" ต่างหากที่เป็นปัญหาต้นเหตุ ส่วน พล.อ.บรรจบก็หันมาใช้สภากลาโหม ที่เคยถือกันว่าเป็นสื่อกระตาคมมารับใช้ได้อย่างได้ผลพอสมควรในการส่งนโยบายให้ทหารพยายามแยกตัวออกจากการเมือง แต่ฝ่ายที่ต้องการปกป้องผู้บังคับบัญชาของตนเองนั้นกลับมีความคิดตรงข้ามกับรัฐบาล แต่ด้วยหลักการที่นายอานันท์ ปันยารชุน ชี้ยืนยันว่า ต้องการให้กองทัพปรับตัวเข้ากับสถานการณ์โลก ด้วยหลักการที่ต้องการให้ทหารเป็นทหารอาชีพ การปรับย้ายครั้งนี้จึงมีแก่นอยู่ที่ความพยายามหานายทหารมืออาชีพ เข้ามาอยู่ในตำแหน่งสำคัญๆ เป็นหลักและมีการพิจารณาในเรื่องความละเอียดอ่อนอย่างยาวนาน ตลอดจนสำรวจพฤติกรรมกันอย่างละเอียด

หลักการสำคัญที่นายอานันท์นำมาปรับใช้ก็คือการยึดหลักการต่อไปนี้ แยกกองทัพออกจากการเมือง การจัดการบริหารธุรกิจให้ลดน้อยที่สุด (หรือพยายามลดบทบาทนายทหารที่มั่งคั่งหรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้น้อยลงไป) ปรับย้ายนายทหารฝ่ายที่คุมกำลังบางส่วนที่มีแนวโน้มว่าจะจงรักภักดีต่อบุคคลมากกว่าระบบ ดึงทหารออกจากงานรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการในหน่วยงานพลเรือน และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวจึงได้มีการโยกย้ายนายทหาร 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการโยกย้าย 16 นายทหารชั้นผู้ใหญ่หรือที่เรียกกันว่า "ส่วนหัว" ซึ่งเป็นการปรับย้ายแบบ



สมาคมนี้หรือใช้สันติธรรม ถึงแม้จะมีลักษณะของการหักหาญกันเกินไปบ้างสำหรับพล.อ.อ. เกษตร วิจารณ์ พล.อ.อิสระพงศ์ หนุนภักดี พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท และนายทหารบางคนก็ตาม แต่ก็ยังคงเกียรติและศักดิ์ศรีไว้ให้บ้างโดยมอบตำแหน่งเดิมไปยังบรรดาเพื่อนร่วมรุ่นของคนเหล่านั้น ครึ่งที่สองเป็นการโยกย้ายนายทหารจำนวน 557 คน ซึ่งจากการวางตัวบุคคลลงในตำแหน่งต่างๆ ในการย้ายครั้งนี้ทำให้เกิดสภาพการกระจายตัวทางอำนาจออกไปทั้งในด้านกว้างและในด้านลึก (เมื่อรวมกับการย้ายครั้งแรก) ที่ยิ่งสำคัญไปกว่านั้นคือการย้ายทหารครึ่งที่สอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนายพลระดับกลาง มันจะไม่เป็นเพียงการปรับย้ายเพื่อให้นักกองทัพเป็นกองทัพอาชีพเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการปรับย้ายเพื่อป้องกันและป้องปรามการกบฏ ซึ่งเป็นการกบฏที่อาจจะเกิดขึ้นเพราะความจงรักภักดีซึ่งเป็นลักษณะส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกันเป็นสายบังคับบัญชา

จากการโยกย้ายนายทหารดังกล่าวของรัฐบาลนายอานันท์ 2 ก็ได้ทำให้เกิดผลสะท้อนที่ตามมาทั้งทางตรงและทางอ้อมดังต่อไปนี้

หนึ่ง การล่มสลายของกลุ่มอำนาจที่นิยมปกครองด้วยระบอบเผด็จการ ที่วางแผนจะมีอิทธิพลในการปกครองประเทศในระยะยาวที่ว่ากันว่าอย่างน้อยก็สิบกว่าปี ภายหลังจากการโยกย้าย จะเห็นได้ว่าสายอำนาจในกลุ่มสุจินดา-อิสระพงศ์-เกษตร ได้เสื่อมทรุดลงตามลำดับ โดยที่การโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพปกจะมีลักษณะประณีตประหม่อมมากกว่ากองทัพอากาศ การเสื่อมถอยของสายอำนาจนี้ย่อมจะส่งผลให้บรรดานายทหารภายใต้รหัส 0143\* ต้องรับผลกระทบไปด้วยอย่างช่วยไม่ได้ การเติบโตใหญ่ของกลุ่ม 0143 อันมีนายทหารจปร.5 เป็นแกนนำในช่วง 5 ปีเศษที่ผ่านมา (พ.ศ.2531-2535) ทำให้ผู้คนจำนวนมากพากันคาดการณ์ว่า กลุ่มนายทหารตั้ง

\* เมื่อมองย้อนหลังลงไปก็พบว่า เลขรหัส 0143 นั้นหมายถึงบรรดานายทหารสี่เหล่าสามทัพที่จบการศึกษาจากโรงเรียนนายทหารของทั้งสามเหล่าทัพพร้อมกันในปี 2501 ซึ่งจะไปแล้วนายทหารที่จบจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าก็คือนายทหารจปร.5 นายทหารที่จบโรงเรียนนายเรือก็คือนายเรือปี 01 และนายทหารที่จบจากโรงเรียนนายเรืออากาศก็คือหนอ.1 นั่นเอง ในช่วงที่ พล.อ.อ. เกษตร เป็นผ.ทอ. และพล.เอกสุจินดาขึ้นมาเป็นผ.ทบ. เป็นช่วงที่นายทหารรุ่น 0143 ได้แผ่ขยายอิทธิพลภายในกองทัพกันอย่างเต็มที่.

กล่าวนี้คงจะสามารถยึดกุมอำนาจในสังคมการเมืองไทยนานนับสิบกว่าปี เพราะไม่เพียงแต่จะยึดกุมอำนาจและวางแผนการสืบทอดอำนาจในเกือบทุกเหล่าทัพตั้ง เช่น พล.อ.อัสระพงศ์จะอยู่ในตำแหน่งผ.ทบ.ถึงปี 2537 จากนั้นพล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท (จปร.5) รองผ.ทบ. จะต่อคิวถึงปี 2539 จากนั้น พล.ท.ชัยณรงค์ หมุณักดิ์ (จปร.11) จะต่อคิวถึงปี 2541 และจากนั้น พล.ท.สำเภา ชูศรี (จปร.12) จะสืบทอดถึงปี 2544 และในลักษณะทำนองเดียวกัน ตามแผนการเติมช่องกองทัพอากาศอย่างน้อยจนถึงปี 2542 ก็พอจะมองเห็นถึงเงาของการสืบทอดอำนาจโดยพล.อ.อ.สุเทพ เทพรักษ์ จะขึ้นมาเป็นผ.ทบ.ในปี 2536 หลังการเกษียณของพล.อ.อ.เกษตร จากนั้น พล.อ.ท.วีระพงษ์ สิงหนเสนีย์ (นหอ.6) จะขึ้นมาต่อคิวจนถึงปี 2542 ซึ่งจากแผนการสืบทอดอำนาจของนายทหารรหัส 0143 นั้น จะเปรียบเสมือนโครงสร้างและฐานแห่งพลังอำนาจ อิทธิพล อันมั่นคงที่จะสามารถทำให้ พล.อ.สุจินดาอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เป็นเวลา 8-10 ปีทีเดียว ทั้งนี้อยู่บนหลักการสมมติฐานที่ว่ากองทัพพบกับกองทัพอากาศจะต้องเป็นหนึ่งเดียวกัน นั่นหมายถึงพล.อ.สุจินดา-พล.อ.อ.เกษตร-พล.อ.อัสระพงศ์-พล.อ.วิโรจน์ จะต้องจัดสรรอำนาจผลประโยชน์ให้ลงตัวด้วยดีกันตลอดไป

นอกจากนี้ฐานอำนาจที่กลุ่มนี้มีส่วนอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่จะเข้ามาเสริมอีกทางหนึ่ง และแม้ว่าการวางแผนเพื่อสืบทอดอำนาจจะเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา แต่ประเพณีกรรม เช่นนี้กลับมิใช่ปรากฏการณ์ที่โจ่งแจ้งในกองทัพไทย โดยทั่วไปการสืบทอดอำนาจมักจะเป็นการสืบทอดอำนาจระหว่างผู้ที่อยู่ในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์เดียวกัน มากกว่าการสืบทอดอำนาจระหว่างเครือข่าย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ความพยายามในการสืบทอดอำนาจระหว่างเครือข่ายไม่เคยประสบผลสำเร็จแม้แต่ครั้งเดียว ไม่ว่าจะเป็นกรณีกลุ่มเกษม-ประภาส หรือกลุ่มสุจินดา-อัสระพงศ์ที่แน่นอนว่าการขึ้นสู่อำนาจแบบแผนอำนาจของนายทหารที่เป็นรุ่นเดียวกัน และมีการสืบทอดและนองถ่ายอำนาจไปยังเครือข่าย และพวกพ้อง ได้

---

\*อย่างไรก็ดี แม้ว่าวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์จะครอบงำกองทัพมาเป็นเวลาช้านานแต่ก็ไม่ถึงกับมีการเล่นพรรคเล่นพวกอย่างโจ่งแจ้ง จนกระทั่งกลุ่มทหารยังเติร์กหรือกลุ่มจปร.7 ยึดกุมอำนาจในกองทัพได้ การเล่นพรรคเล่นพวกจึงปรากฏอย่างชัดแจ้ง นายทหารที่



สร้างให้เกิดความร้าวฉานขึ้นภายในชาติ เพราะอำนาจล้นออกจากกองทัพจะต้องหาทางถ่ายเท มาสู่อำนาจทางการเมือง และไม่ต้องสงสัยอีกเช่นกันว่า การโยกย้ายทหารชนิดที่มีแผนการสืบทอดอำนาจ เช่นนี้จะไม่สร้างความไม่พอใจแก่ผู้นำฝ่ายทหารที่อยู่นอกสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ของกลุ่ม จปร.5 การเสื่อมสลายของกลุ่ม 0143 ไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการล้มระเนระนาดของโตมิโน ในกองทัพบกและกองทัพอากาศเท่านั้น ปรากฏการณ์โตมิโนยังเกิดขึ้นในระบบราชการนอกกองทัพ อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในยุคสมัยที่กลุ่มจปร.5 เรื่องอำนาจ อำนาจและบารมีของผู้นำ จปร.5 บางคนสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญใน กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ครั้นเมื่อผู้นำ จปร.5 เหล่านี้อำนาจเสื่อมถอย บรรดาสมุหบริวารก็ต้องกลายเป็นตัวโตมิโนอย่างมีอาชญากรรมเหลือได้ เพราะในสังคมที่มีระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ อย่างแน่นหนา เมื่อผู้นำสายสัมพันธ์หนึ่งสายสัมพันธ์ได้ขึ้นมามีอำนาจ บรรดาบริวารภายใต้การอุปถัมภ์พลอยได้ดิบได้ดีด้วย ครั้นเมื่อผู้นำสิ้นสุดอำนาจ สภาพการล้มระเนระนาดของบริวารในสายสัมพันธ์นั้นย่อมต้องเกิดขึ้น เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์โตมิโนเกิดขึ้นทั้งในกองทัพและระบบราชการนอกกองทัพ

\* (ต่อ)

ต้องการเติบโตด้วยวิถีทางลัดพากันเข้าไปสวมมวกัดต่อผู้นำกลุ่ม จปร.7 ซึ่งกระจายกันยึดกุมตำแหน่งที่คุมกำลังในกองทัพ ชนิดที่เป็นการย้ายข้ามหัวกลุ่ม จปร.5 สภาพการณ์ทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก เมื่อกลุ่มจปร.5 ยึดกุมกำลังในกองทัพได้ ไม่เพียงแต่กลุ่ม จปร.5 จะย้ายข้ามหัว จปร.2-4 เท่านั้น หากทว่า จปร.11-12 ยังย้ายข้ามหัว จปร.8-10 อีกด้วย

ครั้นเมื่อกลุ่ม จปร.7 ประสบความล้มเหลวในการทำรัฐประหารในเดือนเมษายน 2524 สายอำนาจในกองทัพของกลุ่ม จปร.7 ก็ถูกทำลายจนหมดสิ้น ในทำนองเดียวกับที่วิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 มีผลในการทำลายสายอำนาจของกลุ่มจปร.5 ชื่อที่น่าสังเกตรวมทั้ง สองกลุ่มกุมอำนาจได้เพียง 5 ปีเศษเท่านั้น ในขณะที่การล่มสลายของกลุ่ม จปร.7 ส่งผลให้กลุ่ม จปร.5 ผงาดขึ้นสู่ยอดปิรามิดแห่งอำนาจ การล่มสลายของกลุ่มสุจินดา-อิสระพงศ์ ก็ช่วยให้นักกลุ่ม จปร.8-10 เข้ามาแทนที่ จปร.11.

สอง การพยายามจำกัดความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของนายทหารระดับกลาง ที่มี  
ความทะเยอทะยานทางการเมือง และมีความคิดที่จะเจริญรอยตาม ผู้นำทหารรุ่นก่อนๆ รวมทั้ง  
ชุดที่เพิ่งจะถูกโยกย้ายไปด้วย ในด้านของการสร้างพลังอำนาจแฝงเร้น เพื่อที่จะชักใยอยู่เบื้อง  
หลังของนักการเมือง ที่นิยมใช้เงินตรา เป็นเครื่องผูกมัดทางไปสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี และตำแหน่ง  
ทางการเมืองอื่นๆ โดยที่รัฐบาลนายอาณัติร่วมกับผู้นำ เหล่าที่เพิ่มลักษณะของความ เป็นนายทหาร  
อาชีพได้ทำการโยกย้ายนายทหารครั้งที่สอง ซึ่งยังคงอยู่ในแนวทางการวิตรอนฐานอำนาจของ  
กลุ่มเก่า เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับย้ายในครั้งแรก ทุกอย่างอยู่บนหลักของการประวิมประยอม  
ความรุนแรงของการโยกย้าย 1 สิงหาคมกับวันที่ 9 กันยายน มีลักษณะที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก  
เพราะการย้ายนายทหารในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของการตัดสินใจโยกย้ายใน  
หลายกรณี เช่น การยอมรับต่อความผูกพันทางทหารระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา กับผู้บังคับบัญชา  
กรณีพล.ท. ยุทธนา คำดี รองเสนาธิการทหารบก และพล.ต. จตุฤทธิ์ พรหมสาขา ณ สกลนคร  
เลขานุการกองทัพบก บุคคลทั้ง 2 ยังอยู่ในตำแหน่งเดิม แม้ว่าจะได้รับการคาดการณ์ว่าจะต้อง  
หลุดจากตำแหน่ง เนื่องจากพยายามปกป้องผู้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ก็ตามที่ ในหน่วยคุมกำลัง การ  
ย้ายผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ พล.ต. ธิติพงษ์ เจนหวัดร ก็เป็นการย้ายไปอยู่ใน  
ตำแหน่งที่เหมาะสม คือ เป็นรองแม่ทัพอยู่ที่ 2 พล.ต. สุวินัย บริบูรณ์ม่วงกูร ผู้บัญชาการกองพล  
ทหารราบที่ 9 สลับตำแหน่งกับ พล.ต. วินิจ กระจ่างสนธิ ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 5

ในกระทรวงกลาโหมก็ไม่ได้มีการย้ายอะไรที่น่าแปลกใจแต่อย่างใด การให้บทบาทกับ  
ผู้ใต้บังคับบัญชาของอดีตผู้มอำนาจในกองทัพบก ซึ่งโดนย้ายไปสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมก็  
ยังมีให้เห็นเช่นกัน นั่นคือ นายทหารระดับพันเอก ซึ่งได้ขึ้นเป็นนายพลในสำนักงานปลัดกระทรวง  
กลาโหม ในกองทัพอากาศถึงแม้ว่าจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้รับผลกระทบมากที่สุด แต่การ  
คงคนอย่างพล.อ.อ. สุเทพ เทพวัชร, พล.อ.อ. ประชุม ฉายศิริ แสดงให้เห็นว่า คำพูดที่ว่ากอง  
ทัพอากาศยังคงความเป็นที่ เป็นรองกันก็ยังคงใช้ได้เช่นเดิม ในกองทัพเรือ การย้ายก็ไม่ได้มี  
อะไรพิเศษมากนัก ในแง่ของการเปลี่ยนเส้นสายการบังคับบัญชาใหม่ แต่ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นอะไร  
ชัดเจนมากเกินไปกว่าคำพูดที่ว่า "เป็นการย้ายเวียนตามปกติ" ในกองบัญชาการทหารสูงสุดมีการ  
เปลี่ยนแปลงมากพอสมควร เพราะเป็นการหมุนเวียนการทำงาน แม่กองที่คิดว่าคนระดับเสนาธิ-



การทหาร รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด จะต้องถูกจัดให้กลมเกลียวกับผู้บัญชาการทหารสูงสุดคนใหม่ เห็นได้ว่าไม่มีการใช้ประเพณีเรื่องรุ่นในการโยกย้ายครั้งนี้ ซึ่งหลังจากการโยกย้ายปรากฏว่าสื่อมวลชนจำนวนมากไม่หือพยายามที่จะจัดทำทะเบียนรุ่น และพยายามเอาทำเนียบรุ่นมาถ่วงดุลอำนาจ แต่ว่าไปแล้วการโยกย้ายครั้งนี้หน้าจะขึ้นอยู่บนหลักการ ไม่ได้ใช้เรื่องรุ่นมาถ่วงดุลอำนาจจากกองทัพ เห็นได้จากการเอา พล.อ. เชิดชัย ธีรรัตนานนท์ เข้ามาแทนที่ของ พล.อ. ไพบูลย์ คุ้มสนธิ์ลาภ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ก็เป็นนายทหารจากรุ่น 5 ด้วยกัน แสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีความพยายามที่จะเอารุ่นอื่นที่ไม่ใช่รุ่น 5 มาถ่วงดุลอำนาจแต่อย่างใด และในกองทัพบก บรรดาหน่วยคุมกำลังสำคัญก็คลงกันไปทั้ง จปร.5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 และ 14 ซึ่งไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการย้ายแบบใช้รุ่นคานรุ่น

เมื่อดูการกระจายของนายทหารระดับผู้บัญชาการกองพล จะเห็นว่า มีนายทหารจาก จปร.9 จำนวน 3 คน จปร.10 จำนวน 1 คน จปร.11 จำนวน 3 คน จปร.12 จำนวน 4 คน จปร.13 จำนวน 1 คน และจปร.14 จำนวน 3 คน ลักษณะเช่นนี้ไม่ได้มีเฉพาะในกองทัพบกเท่านั้น แต่ในกองทัพอากาศ, กองทัพเรือ และในกองบัญชาการทหารสูงสุดก็ไม่มีพฤติกรรมใดแสดงให้เห็นถึงเรื่องของการใช้รุ่นมาถ่วงดุลอำนาจ มีการเปิดโอกาสให้กับนายทหารรุ่นใหม่ในการโยกย้ายครั้งนี้ นายทหารระดับพลตรีได้รับการย้ายไปประจำมากพอสมควร ทั้งในกองทัพอากาศ และกองทัพบก ในขณะที่ตัวตำแหน่งสำคัญ ที่เข้ามาแทนที่ ที่ถูกย้ายก็ไม่ได้เป็นการย้ายแบบไขว้สลับ แต่เป็นการเปิดโอกาสให้นายทหารระดับพันเอกพิเศษขึ้นมามีบทบาทในหลายจุดด้วยกัน ซึ่งนั่นก็หมายความว่า นายทหารระดับรองลงไปคือพันเอกและพันโท ก็จะทยอยกันขึ้นมามีบทบาทตามลำดับ แฉงอำนาจในยุคของ พล.อ. สุจินดา คราประยูร เป็นผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งว่ากันว่ามีการขึ้นแรกอยู่ที่การเข้ามาครองอัตราพลตรีใหม่ มีจำนวนมากที่มาจากผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองๆ ลงไป เช่น การขึ้นมาเป็นผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ของพันเอกสมภาพ อดิตะวัฒน์, พันเอกสนอง ศุภประเสริฐ เป็นผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 12 หรือในกองทัพอากาศ ทหารอากาศเอกพิเศษก็ได้รับการเปิดโอกาสให้ขึ้นมามีบทบาทมากขึ้นเช่นกัน

สามการกำจัดอิทธิพลของบุคคล ที่มาจากกองทัพในการครอบงำรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้ และกำไรอย่างมหาศาล อันจะเป็นแหล่งเงินแหล่งทอง ให้กับนายทหารที่มีความทะเยอทะยาน

ทางการเมือง หากว่าไม่มีเหตุการณ์พิเศษทางมิถิ, การบินไทย, องค์การโทรศัพท์, การสื่อสาร  
แห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ก็คงตกอยู่ใต้การยึดครองของทหารการเมือง โดยไม่มีวัน  
สิ้นสุด ก่อนหน้านั้นไม่มีใครเคยคิดว่า จะได้เห็นจุดจบของบทบาทของทหารอากาศ ในการบินไทย  
ที่เป็นชุมเงินชุมทอง ให้นำผลจากกองทัพอากาศมาเป็นสิบๆ ปี และเป็นตัวถ่วงไม่ให้มีการ  
บริหาร โดยมีอาชีพที่แท้จริง ทั้งนี้ไม่นับถึงเหตุการณ์ประหลาดต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับการซื้อ เครื่อง  
บินเครื่องยนต์ และการตัดสินใจในการลงทุนในโครงการต่างๆ โดยใช้เงินมหาศาล การที่ผู้นำ  
เหล่าทัพต้องสูญเสียหน้าที่ในภาครัฐวิสาหกิจในยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 ไม่เพียงแต่จะทำให้ต้องสูญเสีย  
ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เคยได้เท่านั้น ในทัศนะของผู้ที่ติดขัดกับวัฒนธรรมอำนาจนิยม ยัง  
หมายถึงการเสื่อมเสียศักดิ์ศรีอีกด้วย การสูญเสียส่วนเกินทางเศรษฐกิจและความรู้สึก เสื่อมเสีย  
ศักดิ์ศรีดังกล่าวนี้ อาจผลักดันให้ผู้นำ เหล่าทัพบาง เหล่าพยายามข้อยแย้งพื้นที่ในภาครัฐวิสาหกิจกลับ  
คืนมาในยุครัฐบาลใหม่ หลังการเลือกตั้งก็เป็นได้

สี่ การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในกองทัพ ทั้งทางด้านทัศนคติ และบุคคลระดับแม่ทัพนาย  
กอง รวมทั้งการสร้างรากฐานใหม่ ให้ทหารสัมพันธ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ห้า บรรรยากาศที่ค่อนข้างจะแจ่มใสทางการเมือง ในประเด็นที่ว่า ผู้นำกองทัพยุค  
ใหม่ จะไม่เข้ามาขึ้นบังการ รวมทั้งข่มขู่บรรดานักการเมือง ให้เดินตามเส้นทางที่ทหารขีดไว้ให้

หก ความตั้งใจของรัฐบาลนายอานันท์ที่จะให้มีสถานีโทรทัศน์แห่งใหม่ ที่เอกชนเป็น  
เจ้าของอย่างแท้จริง ในรูปแบบของบริษัทมหาชน เพื่อเสนอข่าวสาร ข้อเท็จจริงต่อประชาชน  
โดยไม่ต้องหวั้นเกรงต่ออำนาจแฝงเร้น และย้งนำไปสู่การปลูกฝังความคิด และการพัฒนาของ  
ระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชาชนในชนบท

เจ็ด การลงโทษทางสังคมต่อนายทหาร ที่มีส่วนในการตัดสินใจใช้กำลังอาวุธ เช่นฆ่า  
ประชาชน ซึ่งวิธีการนี้ทรมาณยิ่งกว่าการตายทั้ง เป็น และเป็นบทเรียนให้กับนายทหารรุ่นต่อไป  
ว่า ไม่ควรที่จะทำอะไรอื่นเป็นการฝืนกระแสของความต้องการ ของประชาชนที่แสวงหา  
ประชาธิปไตย แม้ว่าประสพการล้มลุกคลุกคลาน ในระบบรัฐสภาก็ตามที่

แปด ลดการประณามโดยนานาอารยประเทศ ที่เกลียดชังการใช้อำนาจ โดยไม่  
แยแสต่อความรู้สึกของประชาชน



แก้ การตื่นตัวในทางการเมือง ของกลุ่มชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ในอันที่จะปกป้องสิทธิทางการเมืองของตน และพร้อมจะต่อสู้ หากว่ามีกลุ่มพลังอำนาจกำเริบ เสียบส่วนในการแสวงหาผลประโยชน์จากการเมืองนอกระบบ

สืบ ทำให้ได้รู้จักธาตุแท้ของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงและทาง อ้อม และบทบาททางการเมืองช่วงก่อน และหลัง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง นักวิชาการที่ตีและนักวิชาการชายตัว สื่อมวลชนบางประเภทที่ทรยศต่อจรรยาบรรณ และความ กล้าหาญที่จะทรยศต่อประชาชน และกลุ่มบุคคลที่กล้าที่จะยืนอยู่ข้างประชาชน แม้ว่าชีวิตของตนจะ เผชิญกับการข่มขู่คุกคาม

เหตุการณ์ทั้งหมดที่ผ่านมา เราก็เห็นความจริงที่ว่า อำนาจนั้นนอกจากผู้ใช้จะทำลาย ผู้อื่นได้แล้ว ก็ยังจะสะท้อนกลับมาทำลายตนเองได้เช่นกัน การรัฐประหารของ คณะรสช. เมื่อ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2533 เป็นการตั้งเข็มนาฬิกา สำหรับระเบิดเวลาที่ทำลายตนเอง ของ ทหารการเมืองโดยแท้และพล.อ.สุจินดา เป็นตัวเร่งให้เข็มนาฬิกาให้เดินเร็วขึ้น เมื่อวันที่ 7 เมษายน เมื่ออำนาจกลับเป็นนายกรัฐมนตรีนครี จนนำไปสู่ เหตุการณ์ที่นับเป็น "ฝันร้าย" ของชาวไทย ทั้งมวล จากบทบาทการแก้ไขปัญหาระบอบนี้ของรัฐบาลนายธานินทร์ 2 มีผลทำให้ประชาชนและนัก การเมืองรวมทั้งภาคธุรกิจ เอกชนคงจะมีความมั่นใจพอสมควรว่า โครงสร้างใหม่ของบุคคลใน กองทัพ จะทำให้ทหารแยกตัว เองออกจากการเมืองและรับบทบาทด้านเมืองกันประเทศ เป็นหลัก เหมือนกับกองทัพของประเทศอื่นๆ ที่มีการพัฒนาทางด้านความคิดแล้วว่าการเมือง เป็นเรื่องของ ผู้ที่อาสา เข้ามารับใช้ประชาชนโดยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องไม่ลืมว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองจะต้องพยายามขจัดเงื่อนไขทางการเมือง นั้นคือพยายาม ทำให้ความสับสนทางการเมืองลดน้อยลงไป เพื่อไม่ให้ เกิดแรงกระตุ้นนำมาสู่เงื่อนไขในการ เข้า มาแทรกแซงของฝ่ายทหารได้อีก เพราะถ้านักการเมืองตลอดจนพรรคการเมืองยังมีความแตก แยก ขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่ฝ่ายทหารยังสามารถแพร่ขยายฐาน สนับสนุนกลุ่มมวลชนได้ ทหารจึงยังเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง<sup>10</sup> อยู่อีกด้วย

<sup>10</sup> กนลา สุขพานิช, "ทหารกับการเมืองไทย : ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน ประชาธิปไตยและความมั่นคงแห่งชาติ," วารสารสังคมศาสตร์ 27 (1 มีนาคม 2533) : 333.

#### 1.4 ปัญหาวิกฤตการณ์จากการที่ประเทศไทย เศรษฐกิจ

เมื่อต้นปี 2534 นักเศรษฐศาสตร์ได้พากันวิเคราะห์ว่า ภาวะเศรษฐกิจของโลกจะกระเตื้องขึ้นหลังจากที่ทรุดหนักไป เพราะผลจากสงครามอ่าว เปอร์เซีย ทุกฝ่ายต่างก็เชื่อมั่นว่า สหรัฐฯ จะไม่ทิ้ง เจตตอ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในคูเวตอย่างแน่นนอน ในที่สุดผลการวิเคราะห์สถานการณ์การเมืองของโลก เป็นไปตามที่คาดโดย สหรัฐฯ ก็ตัดสินใจใช้กำลังเข้าปราบอิรัก และนักวิเคราะห์ เศรษฐศาสตร์ไทยก็เชื่อมั่นว่าภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำไปตามภาวะโลกนั้น จะกระเตื้องไปตามด้วย แต่พอถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ในขณะที่เศรษฐกิจโลกเริ่มที่จะปรับตัวกระเตื้องขึ้น เศรษฐกิจไทยก็ต้องพินาศลงมา เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เข้าทำการยึดอำนาจการบริหารประเทศจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์บ้านเมืองของไทยเราก็ดูไม่ได้ดูสวยงามเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในม่านอื่นเมืองอื่น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศ ก็เป็นเพียงการสร้างควมตื่นตระหนกให้ตื่นเต็นกันไปทั่วประเทศ ชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อเหตุการณ์สงบทุกอย่างก็เริ่มเข้าที่เข้าทาง โดยมีการแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบบริหารประเทศ

ภาวะทาง เศรษฐกิจของประเทศไทยที่ทำท่าจะตกต่ำอย่างหนัก เพราะ เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจก็กลับฟื้นคืนมาอีกอย่างน่าพอใจ ทั้งนี้เนื่องจากในเบื้องต้น เลขอยู่ที่คุณลักษณะพิเศษของตัว นายอานันท์ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสายนายอานันท์ ที่ค่อนข้างจะได้รับการยอมรับ เชื่อถือจากนานาประเทศอยู่แล้ว และภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลนายอานันท์ 1 ที่มีการดำเนินงานด้านต่างประเทศในรูปแบบของการสร้างบทบาท เพื่อเรียกความเชื่อมั่น เชื่อถือให้กลับคืนมาสู่ประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปต่างประเทศของนายอานันท์หรือคณะรัฐมนตรีคนอื่นๆ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง การแก้ปัญหาเขมร 4 ฝ่าย การให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือแก่ประเทศต่างๆ เขตการค้าเสรีอาเซียน การสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ บทบาทในการพัฒนา เศรษฐกิจด้วยนโยบายการค้าเสรี โดยผ่านทาง การออกกฎหมายและแก้ไขกฎระเบียบให้ เชื่อมต่อการลงทุนและส่งออก แม้บทบาททางการเมืองจะไม่มีอะไรโดดเด่นประกอบกับในการบริหารประเทศของรัฐบาลบางบทบาทก็เกิดความขัดแย้งกับคณะทหารราชสข. จนทำให้ เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจพลอยหวั่นไหวตามไปด้วย นอกจากนั้น เรื่องของการเปลี่ยนระบบภาษี



จากแบบเก่ามาเป็นระบบภาษีมูลค่าเพิ่มก็ได้มาทำให้เศรษฐกิจในช่วงแรกเกิดการชะงักงันเหมือนกัน ถึงอย่างไรก็ตามจากความสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาสู่ประเทศ จากทิศทางการบริหารประเทศด้วยนโยบายการค้าเสรี (โดยเฉพาะในช่วงปลายปี 2534 ที่การบริหารประเทศทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเริ่มจะ "เข้าที่" นั้น เศรษฐกิจไทยได้กระเตื้องขึ้นเกือบจะใกล้เคียงช่วงกลางปี 2533 ช่วงก่อนสงครามอ่าวเปอร์เซียเลยทีเดียว) บวกกับทิศทางการเมืองที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งรวมทั้งสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เริ่มคลี่คลาย ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงภายในค่ายคอมมิวนิสต์รัสเซีย ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยที่กำลังจะเข้าสู่ช่วงของระยะหดตัว (contraction) เนื่องจากความกดดันทางการเมืองกลับกระเตื้องขึ้น (เนื่องจากปัจจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น) มาสู่ระยะฟื้นตัว (recovery) ของเศรษฐกิจในเกือบทุก ๆ ด้าน โดยที่เศรษฐกิจไทยโดยเฉลี่ยเติบโตอยู่ในระดับประมาณ 8.2% มีอัตราเงินเฟ้อประมาณ 5.7% ทำให้มีการคาดการณ์ว่าภาคเศรษฐกิจโดยรวมจะมีการปรับ เพื่อขยายตัวเพิ่มขึ้น

แต่เมื่อมีการเกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม จากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนเป็นเหตุให้มีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่บ้านเมืองและประชาชน ทำให้ประชาชนมีการเสียชีวิตเกิดขึ้นนั้น ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้การท่องเที่ยว และการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศลดลงในอัตราสูง รวมทั้งระดับการลงทุนในประเทศเกิดภาวะชะงักงันในระยะสั้นทันที เศรษฐกิจของไทยที่เคยอยู่ในระยะฟื้นตัวได้กลับเข้าสู่ระยะหดตัวอีกครั้ง และมีที่ท่าว่ากำลังจะเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจาก การบริโภค การลงทุน รายจ่ายของรัฐบาล มูลค่าสินค้าส่งออกสุทธิ ที่ได้เกิดความผันผวนอย่างหนัก เมื่อรัฐบาลนายอานันท์ 2 ก่อกำเนิดขึ้นมาและหน้าที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจภายหลัง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งรัฐบาลนายอานันท์ได้มีบทบาทในการแก้ไขดังนี้

หนึ่ง การรณรงค์เพื่อฟื้นฟูภาพพจน์ของประเทศ โดยมีแผนเป็นขั้นตอนผ่านโครงการต่างๆ ใช้ความร่วมมือด้วยกันทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชน ก็ได้ทำให้ภาพพจน์ของประเทศค่อยๆ ดีขึ้นมาเรื่อยๆ

สอง บทบาททางด้านเศรษฐกิจ ในขั้นแรกได้มีมาตรการเฉพาะหน้าที่รัฐบาลอำมหิตทำในช่วงเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ก็คือ สั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย "อัดฉีด" เงินเข้าสู่ระบบการเงิน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เนื่องจากช่วงที่เกิดวิกฤตินั้นประชาชนต่างหวั่นวิตกต่อสถานการณ์ได้พากันถอนเงินออมออกจากธนาคารเกือบหมดสิ้น ทำให้การไหลเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจชะงักงัน ส่งผลให้เศรษฐกิจที่ทรุดหนักอยู่แล้วกลับตกต่ำลงกว่าเดิม ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบกว่า 9,000 ล้านบาท เพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินมากขึ้น

นอกจากนี้การยึดมั่นนโยบายเศรษฐกิจแบบ เสรีนิยมตั้งแต่การใช้มาตรการด้านการเงินการคลัง การส่งเสริมการลงทุน การส่งออก การท่องเที่ยว ตลอดจนการเร่งรัดบริการพื้นฐานและการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอื่นเนื่องมาจากราคาพืชผลต่างๆ ตกต่ำ ได้มีส่วนทำให้ภาวะเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว และทั้งหมดนี้เป็นบทบาทของรัฐบาลเพื่อพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศหลังจากประสบภาวะบอบช้ำอย่างสาหัสสากรรจ์ ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลอำมหิตที่ว่างจากฐานเอาไว้มองจะเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของไทยในกาลข้างหน้าเป็นอย่างมาก หากรัฐบาลใหม่สามารถสานต่องานเหล่านี้และสร้างความเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น

สาม การทำให้เงื่อนไขทางการเมืองมีความโปร่งใส โดยที่รัฐบาลได้ให้หลักประกันกับประชาชนถึงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลตนตลอดจนทำให้เกิดความเชื่อถือว่าประเทศจะมีผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งอย่างแน่นอน

จากทั้งสามประการนี้ที่เสมือนกับตัวผลักดันซึ่งกันและกัน มีผลทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดการปรับตัวจากลักษณะที่อาจจะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กลับขยายตัวขึ้นกระเตื้องเข้ามาสู่ระยะที่สู่อีกครั้งหนึ่งจนระบบเศรษฐกิจได้เกิดการฟื้นตัว เห็นได้ว่าสำหรับรัฐบาลนายอำมหิตบั้นยารชุน 2 ในช่วงเพียงแค่ 4 เดือนที่มานั้นเศรษฐกิจของประเทศหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬนั้นว่าได้ผลเกินคาด จากตัวเลขอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แถลงออกมาอย่างชัดเจนว่า เศรษฐกิจไทยไม่ได้รับผลกระทบจากพฤษภาทมิฬ และถือได้ว่าเศรษฐกิจไทยได้ฟื้นตัวขึ้น และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ที่ระดับอัตราร้อยละ 7.0 จากร้อยละ 7.9 ในปี 2534 ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทของรัฐบาล



นายอานันท์ 2 ที่ได้มีผลต่อการที่ระบบเศรษฐกิจ อันทำให้เกิดผลบวกดังนี้

หนึ่ง ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกระเตื้องขึ้นเร็วกว่าที่คาดไว้ พอสรุปได้ว่าในปี 2535 จะมีรายได้จากการท่องเที่ยวต่ำกว่าปี พ.ศ.2534 อันเป็นผลกระทบมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองในครึ่งปีแรกบวกกับสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกที่ซบเซา จึงทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง

สอง ทำให้สภาวะการส่งออกค่อนข้างได้ผลดี โดยเฉพาะสินค้าประเภทสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตรและข้าว มีการส่งออกเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ มีปัจจัยสนับสนุนสำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก สินค้าส่งออกของไทยยังคงรักษาความสามารถในการแข่งขันทั้งในด้านราคาและคุณภาพ

ประการที่สอง ได้มีการเจาะตลาดส่งออกใหม่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะทางด้านตะวันออกกลาง แอฟริกา ออสเตรเลีย และยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะการส่งออกไปยังตลาดตะวันออกกลางในปีนี้จะขยายตัวเพิ่มจากปี 2534 สูงขึ้นถึงร้อยละ 71.0

สินค้าสำคัญที่มีปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ไขมันสัตว์ เครื่องประดับ ข้าว กุ้งสดแช่เย็น น้ำตาลทราย ผ้าผืนและเส้นใยประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก และเฟอร์นิเจอร์ แต่ก็มีสินค้าที่จะส่งออกลดลงได้แก่ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังลดลงร้อยละ 7.3 เนื่องจากตลาดยุโรปซึ่งเป็นตลาดสำคัญของไทยมีการกีดกันการนำเข้ามากขึ้น อันเป็นผลมาจากการรวมตัวกันของตลาดประชาคมยุโรป

สาม ทำให้การลงทุนภาคเอกชน "เริ่มฟื้นตัว" และได้มีการ "เร่งลงทุนภาครัฐบาล" ในบริการพื้นฐานมากขึ้น การลงทุนภาคเอกชนภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคมเริ่มฟื้นตัว และคาดว่า จะขยายตัวได้ ซึ่งแต่เดิมคาดว่าจะไม่มีการขยายตัวเลย โดยสังเกตได้จากแนวโน้ม 3 ประการคือ

ประการแรก ความต้องการสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ได้ขยายตัวในอัตราสูงขึ้น จากร้อยละ 18.9 ในเดือนพฤษภาคมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.9 ในเดือนมิถุนายน และเพิ่มเป็นร้อยละ 20.0 ในเดือนกรกฎาคม

ประการที่สอง มีเงินลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้าสู่เพิ่มขึ้นจาก 4,300 ล้านบาทในเดือนพฤษภาคม มาเป็น 6,600 ล้านบาทในเดือนมิถุนายน

ประการที่สาม นักลงทุนต่างชาติยังคงมั่นใจต่อภาวะเศรษฐกิจการลงทุนในไทยอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมรถยนต์ เช่น บริษัทโตโยต้า ฮอนด้า ฮีโน่ มิตซูบิชิ และบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศเตรียมหน้าโครงการขยายกำลังผลิตในประเทศไทยต่อไป เมื่อพิจารณาจากจำนวนรายและเงินทุนจดทะเบียนของกิจการซึ่งได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนที่ได้เปิดดำเนินการในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2535 ปรากฏว่า สูงกว่าช่วงเดียวกันของปี 2534 ถึงร้อยละ 40 และร้อยละ 47 ตามลำดับ

ส่วนการลงทุนขยายบริการพื้นฐานของภาครัฐนั้น ได้เร่งโครงการลงทุน โครงการขนาดใหญ่ในสาขาการขนส่งและโทรคมนาคม และสาขาพลังงานมากขึ้น เช่น โครงการสนามบินหนองงูเห่า โครงการรถไฟฟ้ามหานคร (ธนายง) โครงการรถไฟฟ้และทางด่วนยกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร (โฉบเวลล์) โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายที่รัฐให้สัมปทานไป ตลอดทั้งโครงการขยายกำลังผลิตไฟฟ้า โครงการขยายโรงกลั่นน้ำมัน โครงการท่อส่งน้ำมัน และคลังสำรองผลิตภัณฑ์ เป็นต้น สำหรับโครงการระบบรถไฟฟ้ขนส่งมวลชน ส่วนที่ 1 ชั้นที่ 1 นั้น รัฐบาลยกเลิกสัมปทานที่ให้แก่บริษัทลาวาลิน และรัฐตัดสินใจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยได้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครขึ้นมาใหม่เรียบร้อยแล้ว ทั้งหมดนี้รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องจะใช้เงินลงทุนในปี 2535 กว่า 200,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นถึง "หนึ่งเท่าตัว" ของงบลงทุนปี 2534

เมื่อได้พิจารณาบทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของรัฐบาลนายอานันท์ 1 และ 2 ไปแล้วนั้น จากปรากฏการณ์ของปัญหาวิกฤตทั้ง 4 เรื่อง ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นไม่ว่าในด้านที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การบริหารงาน การทหาร เมื่อมองในภาพรวมแล้วจะพบว่า บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ในการแก้ไขปัญหา ไม่ได้มีจุดเน้นที่ความรวดเร็วและการสนองตอบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการเฉพาะ แต่เป็นการแก้ปัญหาที่คำนึงถึงแง่มุมด้านนโยบายและผลประโยชน์รวมระดับประเทศครอบคลุมแง่มุมที่ค่อนข้างรัดกุมและหวังผลในระยะยาว จะเห็นได้ว่าทุกๆ ปัญหาไม่ได้รับการตัดสินใจขั้นเด็ดขาดโดยทันที แต่พยายามที่จะทำให้ปัญหาค่อยๆ คลี่คลายลงโดยผล



ของกระบวนการทางการเมืองที่ผู้กระทำไม่ได้มีโอกาสได้แสดงออกถึงปัญหา ความต้องการ การต่อ  
รอง และการต่อสู้กันภายใต้กรอบของกระบวนการทางการเมืองอย่างค่อนข้างอิสระและยืดหยุ่น  
จนกว่าจะตัดสินใจขั้นสุดท้าย เมื่อมีความจำเป็นต่อการรักษาความอยู่รอดของระบอบ ซึ่งรัฐบาล  
เป็นเหมือนกับลักษณะของกรรมการที่คอยกำกับให้กระบวนการต่อรองต่อสู้ดำเนินตามกรอบของ  
ครรลองกฎหมาย และระบอบที่ถูกต้องมากกว่าการเป็นผู้เล่นบทบาทเสียเอง เหตุนี้จึงเป็นลักษณะ  
ของการเป็นผู้นำที่บทบาทของการประสานประโยชน์และการประนีประนอมสูง มีผลอย่างสำคัญ  
ต่อการประดับประดาของระบบการเมืองที่ต้องการลดความขัดแย้งที่รุนแรง และเน้นความสำคัญของ  
การเจริญเติบโตตามเงื่อนไขของเวลาและการสร้างสถาบันสูง ซึ่งเป็นภาพซ้อนกันระหว่าง บท  
บาทของผู้นำที่เป็นหมุดเชื่อมแกนยึดอำนาจของรัฐบาล และการเป็นกรรมการด้านการประสานมท  
บาท-อำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มพลังอำนาจฝ่ายต่างๆ ให้ดำเนินไปตามกระบวนการของ  
การต่อรอง และการประนีประนอมภายใต้ครรลองของกฎหมาย-กติกานั้นเอง

## 2. อำนาจและอิทธิพลของคณะทหาร รสช. ที่มีต่อบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาล

"มีระบบทรวราชย์อยู่สองชนิด คือ ทรวราชย์จริงๆ ซึ่งประกอบด้วย  
ความรุนแรงทางการปกครอง และทรวราชย์ทางความคิดซึ่งจะรู้สึกได้  
เมื่อผู้ปกครองกำหนดสิ่งซึ่งกระเทือนลักษณะวิถีการคิดของชาติ"<sup>11</sup>

Montesquieu

โครงสร้างทางการเมืองของไทยนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย จนมาถึงในยุค  
ของรัฐบาลนายอานันท์ 1 และ 2 จะพบว่ามีลักษณะที่เต็มไปด้วยอำนาจ อิทธิพล และผล  
ประโยชน์ค่อนข้างสูง อาจกล่าวได้ว่าการเมืองไทยในช่วงนี้ก็คือสิ่งที่สามประการที่ตนเอง ใน

<sup>11</sup> มงเตสกีเยอ, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. แปลโดย วิภาวพรรณ ตูยานนท์  
(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 371.

การศึกษาบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ก็ตามถ้าคำว่า "การเมือง" ชูบนรากฐานดังกล่าว แม้ในสังคมจะมีบุคคลและกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มแต่รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย บริหารงาน ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ก็ย่อมที่จะต้องเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจมากที่สุดอยู่ดี แต่ถ้ารัฐบาลใดไม่สามารถทำเช่นนั้นได้โดยอาจมีบุคคลอื่นมากระทำการบังคับผลักดันให้รัฐบาลนั้นๆ ปฏิบัติตามไม่ว่าจะมากน้อยเท่าใดก็ถือว่าได้มีอำนาจและอิทธิพลต่อบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาลนั้นๆ แล้ว ลักษณะเช่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วนั้นถ้าพบในประเทศที่กำลังพัฒนาจะอยู่ในรูปของรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการสนับสนุนจากคณะทหาร

กลุ่มนายทหาร 0143 (อินทินายทหารจปร.5 เป็นแกนนำ) ได้เข้ามามีอำนาจและอิทธิพลในแวดวงการเมืองไทยอย่างเต็มที่เมื่อ พล.อ. สุจินดา คราประยูรขึ้นมาเป็นผ.ทบ. และ พล.อ.อ. เกษตร โรจนนิลมาเป็นผ.ทอ. มีการวางตัวบุคคลในกลุ่มที่ใกล้ชิดไว้ในตำแหน่งที่สำคัญทางกองทัพต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ลักษณะของอำนาจของกลุ่ม 0143 นั้นเริ่มพัฒนาจากลักษณะที่เป็นนามธรรม (abstract) จนเมื่อบุคคลในกลุ่มเริ่มที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งที่มีบทบาทมากทั้งทางราชการและการเมืองแล้ว อำนาจก็ได้เปลี่ยนมา มีรูปลักษณะที่แน่นอน (concrete) โดยที่มองเห็นได้ในรูปของความสัมพันธ์กันทางสายการบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งโดยตรงและอ้อมที่มาจากอำนาจนั้นมาจากด้านหลักๆ ก็คือ ความมั่งคั่ง สถานะทางสังคม ตำแหน่งการงาน อาวุธจากกองทัพ เป็นส่วนใหญ่ ชอบเขตของอำนาจจะพบว่ากลุ่ม 0143 ได้มีการสะสมอำนาจอย่างต่อเนื่อง เรื่อยมาจนทวีขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเกิดการปลดปล่อยอำนาจนั้นๆ เข้าสู่การเมืองอย่างเต็มตัว โดยการทำให้ปฏิวัติรัฐประหารต่อรัฐบาลของพล.อ.ชาติชายในชื่อใหม่ว่า คณะทหารรพช. ด้วยเหตุผลของความขัดแย้งในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมแห่งอำนาจของคณะทหารรพช. จึงมีปัญหาในด้านศีลธรรม (Morally ambiguous) เพราะข้ออ้างในการก่อการปฏิวัติทั้ง 5 ข้อนั้นจะพบได้ในภายหลังว่าล้วนแต่มีความขัดแย้งอยู่ในตัวเองแทบทุกข้อ นอกจากนี้ยังเกิดข้อสรุปที่ว่ารัฐบาลพล.อ.ชาติชาย และคณะทหารรพช. มีปัญหา เรื่องความชอบธรรมด้วยกันทั้งคู่ เมื่อพิจารณาแล้วออกมาในลักษณะของ "โจรปล้นโจร" อย่างแทบไม่ต้อง



สงสัย<sup>12</sup>

คณะทหารราช. ในช่วงหลังการรัฐประหารถือได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้ทำการครอบครองทรัพยากรทางการเมืองที่มากที่สุดในสังคมไทย อีกทั้งยังทำการแปรเปลี่ยนให้อำนาจ อิทธิพล มาอยู่ในลักษณะของรูปธรรมอย่างตรงๆ และเห็นได้ชัด มีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นมาโดยมี นายอาณัติ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 เกิดโครงสร้างทางการเมืองสองระดับคือ หนึ่ง สภาราช. สองรัฐบาล นายอาณัติ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสองในรูปแบบที่สภาราช. สามารถใช้อำนาจได้มากกว่ารัฐบาล ซึ่งในด้านรูปแบบวิธีการใช้อำนาจของผู้หนึ่ง Gross<sup>13</sup> ได้จำแนก ออกเป็น 2 รูปแบบ คือการใช้อำนาจในรูปแบบของการชักชวน (persuasion) และการใช้อำนาจในรูปแบบของการบังคับกดดัน (pressure) การใช้อำนาจในรูปแบบของการชักชวน (persuasion) เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจที่ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจต่ออีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ฝ่ายแรก ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญาหรืออยู่เชิงคุกคาม รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการใช้อำนาจแบบนี้ เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ เป็นต้น ส่วนการใช้อำนาจในรูปแบบของการกดดัน (pressure) การใช้อำนาจในรูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายแรกใช้อำนาจต่ออีกฝ่าย เพื่อให้ยอมรับแนวทางการประพฤติปฏิบัติที่ฝ่ายตนต้องการ โดยฝ่ายกดดันให้คำมั่นสัญญา

<sup>12</sup> ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ในช่วงนี้โดยถือเอาแนวการศึกษา เรื่องอำนาจของ Benedict R.O.G Anderson มาเป็นหลัก เพราะเห็นว่าน่าจะประยุกต์ใช้ได้กับสังคมไทย โปรดดู Benedict R.O.G Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture" in *Culture and Politics in Indonesia*, ed. Claire Holt (Ithaca and London : Cornell University Press, 1972), pp. 1-69.

<sup>13</sup> Bertram M. Gross, *The Managing of Organization : The Administrative Struggles*, 2 Vols (New York : Free Press, 1964), pp. 782-794.

ว่าอาจจะมีการให้รางวัล กรณีที่มีการยอมรับแนวทางหรืออยู่เหนือคุณความว่าจะมีการลงโทษ หากไม่มีการปฏิบัติตาม รูปแบบตัวอย่างของการใช้ความกดดัน เช่น การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์และการต่อรอง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าคณะทหารรพช. ได้ใช้อำนาจในรูปแบบของการชักชวนเพื่อให้นายอำเภอที่รับมา เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐบาล เป็นการเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองโดยใช้อำนาจและอิทธิพลของทหาร เมื่อมาถึงกระบวนการสรรหาตัวบุคคลมาเป็นรัฐมนตรี คณะทหารรพช. ก็ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ทำการต่อรอง เพื่อให้คนในกลุ่มของตนได้เข้าไปมีตำแหน่งในรัฐบาลนายอำเภอที่ 1 ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จากนั้นก็มีการใช้อำนาจในรูปแบบของการกดดันต่อกลุ่มการเมืองที่อยู่ฝ่ายตรงกันข้ามและกลุ่มผู้ต่อต้านตนเป็นระลอกๆ อย่างต่อเนื่อง จากบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาลนายอำเภอที่ก็พบว่าได้ถูกอำนาจและอิทธิพลของคณะรพช. เข้ามาบังคับและผลักดันในบางเรื่อง เช่นกัน บทบาททางด้านการพัฒนาทางการเมืองและการบริหารของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าถูกคณะรพช. เข้ามาใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อแทรกแซงมากที่สุด เริ่มจากการส่งพล.อ. อิศรพงศ์ หนูฉีกดี มาเป็นรมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทย คอยควบคุมดูแลการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน ในเรื่องต่างๆ ไว้เกือบหมดทั้งสิ้น

ส่วนการดำเนินงานด้านต่างประเทศ และด้านกฎหมาย รัฐบาลนายอำเภอที่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ส่วนด้านการพัฒนา เศรษฐกิจรัฐบาลมีความเป็นอิสระเหมือนกันเพียงแต่ถ้ามีนโยบายหรือมาตรการใดๆ ที่ไปกระทบกับผลประโยชน์ของคณะทหารรพช. เข้า เช่นดังกรณีวิกฤตการณ์โทรศัพท์ที่สามล้านเลขหมาย ก็จะมีบุคคลในกองทัพเข้ามาใช้อำนาจ อิทธิพล เพื่อให้บังเกิดผลตามที่ต้องการ แต่รัฐบาลก็จะแข็งขันไม่ยินยอมตาม จนในที่สุดคณะทหารรพช. ก็จะยอมผ่อนปรนเห็นได้ว่าคณะทหารรพช. จะเข้ามาใช้อำนาจอิทธิพลของกลุ่ม เพื่อเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศทางด้านการเมืองสูง ในขณะที่บทบาทในการบริหารทางด้านเศรษฐกิจจะปล่อยวางยินยอมให้รัฐบาลนายอำเภอที่ดำเนินการเอง ด้วยลักษณะเช่นนี้คณะทหารรพช. จึงจัดเป็นเผด็จการแบบอ่อน (Soft authoritarianism) ที่ใช้มาตรการเด็ดขาด-ผ่อนปรนสลับกันไป มุ่งที่จะควบคุมแทรกแซงทางการเมืองแต่ให้อิสระในทาง เศรษฐกิจ



เมื่อมาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะกรรมการรชช. พบว่าไม่ได้มีด้านเดียวและระดับเดียว ตรงกันข้ามความสัมพันธ์นั้น เป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างจะซับซ้อนมีหลายด้านและหลายระดับ ในบางด้านหรือบางระดับก็ทำให้งานทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ ขณะที่ภายใต้ความสัมพันธ์อีกด้านหนึ่งหรืออีกระดับหนึ่งก็สามารถจะมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันได้อีก เช่นกัน จะเห็นได้ว่าภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ของสองฝ่ายสามารถที่จะมีทั้งประโยชน์ร่วมกันและขัดแย้งกัน พิจารณาในภาพรวมพบว่าความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับคณะกรรมการรชช. เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการปะทะ-ประสานกันอยู่ในที่ ส่วนด้านใดจะเป็นด้านหลัก ด้านใดเป็นด้านรองย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น เหตุการณ์ หรือจุดบรรจบแห่งเหตุการณ์ (conjunctions) แต่ละช่วงเวลา แต่เท่าที่ผ่านมาก็สามารถได้ว่า รัฐบาลนายอานันท์ 1 เลือกที่จะ "ประสาน" กับคณะกรรมการรชช. ในเรื่องทางการเมือง แต่ทว่าในทางเศรษฐกิจถ้ารัฐบาลเห็นว่ามีความไม่เหมาะสมในประการใดก็ตามก็เลือกที่จะ "ปะทะ" มากกว่าที่จะประสาน อย่างไรก็ตามอำนาจและอิทธิพลของคณะกรรมการรชช. กับอำนาจในทางการบริหารของรัฐบาลยังมีความคลุมเครือ (ambiguity) อยู่ในเรื่องขอบเขตหรือระดับตามแต่ละบทบาท สถานการณ์กันไป จึงเป็นเสมือนกับการดำรงอยู่ของสองกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งการดำรงอยู่คู่กันของกลุ่มทั้งสองอาจเรียกได้ว่าเป็น "การประตึกการ" (paradox) ของโครงสร้างทางอำนาจในสังคมไทยช่วงนี้ให้เหมือนกับ "รัฐบาลที่มีสองหัว" คือหัวหนึ่ง เป็นคณะกรรมการรชช. อีกหัวหนึ่ง เป็นรัฐบาล ทำให้โยงไปถึงเรื่องปัญหาของความชอบธรรมที่พลอยคลุมเครือไปด้วย เพราะในขณะที่ยังขาดความชอบธรรมทางการเมืองแต่รัฐบาลที่รชช. ตั้งขึ้นกลับมีบทบาทในอันที่จะช่วยสามารถพัฒนาความชอบธรรมให้เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง<sup>14</sup>

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 330.

เมื่อรัฐบาลนายอานันท์ 1 สิ้นสภาพไป คณะนายทหารราช. ก็ได้ค่อยๆ พัฒนาระดับของความเป็นเผด็จการจากที่เคยเป็นเผด็จการแบบอ่อน ก็ได้ระดับเขยิบสูงขึ้นมาเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จโดยมีฐานกำลังหลักๆ อยู่ในสามเหล่าทัพ เริ่มมีการใช้มาตรการที่ "เด็ดขาด" มากกว่าการผ่อนปรน นำเอาพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องว่างทางสุญญากาศของอำนาจเอาไว้มาใช้ให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มตนอย่างเต็มที่ เป็นการถ่ายเทพลังจากกองทัพเข้ามาสู่การเมืองอย่างเปิดเผยและเต็มตัวด้วยการให้เหล่าแกนนำ เข้ามารับตำแหน่งต่างๆ ในคณะรัฐบาลของรัฐบาลพล.อ. สุจินดาแบบไม่ต้องผ่านการเลือกตั้ง เมื่อประชาชนส่วนใหญ่คัดค้านต่อต้าน คณะนายทหารราช. หรือในชื่อใหม่ว่ารัฐบาลพลเอกสุจินดา ก็ได้ใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่แปรเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลที่มีอยู่เพื่อใช้มาตรการที่เด็ดขาดในอันที่จะปะทะโดยตรงกับผู้ต่อต้าน เห็นได้ว่าความโหดร้ายที่แน่นอนจะใช้ไม่บ่อนักในตอนแรก ก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามเวลาที่ผ่านไปแทนที่จะลดน้อยลงมา<sup>15</sup> จนในที่สุดก็นำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาล และทำให้นายอานันท์กลับมาเป็นนายกฯ ของรัฐบาลใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในช่วงนี้อำนาจและอิทธิพลของคณะทหารราช. ที่เคยมีอยู่อย่างเต็มเปี่ยมทางการเมืองและได้ใช้อำนาจในรูปแบบของการกดดันเสมอมา ได้ลดน้อยถอยลงเรื่อยๆ ตามลำดับยิ่งผลให้รัฐบาลนายอานันท์ 2 มีความเป็นอิสระจากอำนาจและอิทธิพลของราช. โดยสิ้นเชิง นอกจากมีบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นด้านต่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมืองและการบริหารก็ปลอดจากการแทรกแซงของคณะราช. ทุกประการ เมื่อเป็นดังนี้ไม่ได้หมายความว่าราช. จะไม่มีอำนาจแล้ว ตรงกันข้ามอำนาจยังมีอยู่แต่ถอยกลับไปสู่กองทัพดั้งเดิม เช่นในช่วงก่อนการรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534 ที่เหนือไปกว่านั้นก็คือในรัฐบาลนายอานันท์ 2 รัฐบาลมีความเป็นอิสระในบทบาทด้านการเมืองและก็ไม่ริโรที่จะดำเนินกรอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาดังต่างๆ จนต้อง "ปะทะ" กับอำนาจและอิทธิพลของคณะราช. อย่างจัง ดังกรณี การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์พฤษภาทมิฬ ยกเลิก

<sup>15</sup> นิคโคโล แมคเคียเวลลี, เจ้า, แปลโดย พิชิต จงสถิตยวัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทมทอง, 2516), หน้า 54.





นอกจากนี้ วัฒนธรรมภายในหน่วยงานยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องความซื่อสัตย์และประสิทธิภาพการทำงานอีกด้วย วัฒนธรรมทางภูมิปัญญาและจริยธรรมดังกล่าวนี้ย่อมแตกต่างจากกลุ่มทหารไทยที่เติบโตภายใต้วัฒนธรรมอำนาจนิยม ซึ่งยึดถือหลัก "อำนาจเป็นธรรม" และวัฒนธรรมอำนาจนิยมที่ดำรงอยู่ในสังคมที่มีระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างหนาแน่น ไม่เพียงแต่จะทำให้มีการใช้อำนาจเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่ของเจ้าของอำนาจเท่านั้น หากทว่ายังผลักดันให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อกระชับและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อีกด้วย ในขณะที่วัฒนธรรมของกลุ่มเทคโนโลยีเป็นวัฒนธรรมของอาชยชนในสังคมทุนนิยม เสรีประชาธิปไตย แต่วัฒนธรรมที่ครอบงำกลุ่มทหาร กลับเป็นวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่วัฒนธรรมทั้งสอง เกิดการปะทะและขัดแย้งกัน

หลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ผู้นำรพช. ซึ่งโค่นรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย โดยอ้าง เหตุแห่งการจู่โจมรัฐบงหลวงของรัฐบาลนั้น กลับมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ดังเช่นการใช้อำนาจเผด็จการตั้งตำแหน่งและเงินเดือนแก่ตนเอง การใช้ตำแหน่งวุฒิสมาชิกปูหน้า เหน้แก่สัมพันธมิตร การยึดรัฐวิสาหกิจเป็นฐานผลประโยชน์และการปกป้องธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ ซึ่งจากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นเสมือนกับผลพวงของวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่สำหรับกลุ่มเทคโนโลยี เช่น นายอาพันธ์ บันยารชุน และนายอนุกุล ประจวบเหมาะ ซึ่งอิทธิพลของวัฒนธรรมทุนนิยม เสรีประชาธิปไตยยังดำรงอยู่อย่างหนาแน่น พฤติกรรมของผู้นำรพช. ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นพฤติกรรมที่ไม่รักษามูลประโยชน์ของแผ่นดิน ความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมทุนนิยม เสรีประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* แต่กันั้น เป็นเรื่องน่าเสียดายอย่างยิ่งที่วัฒนธรรมทุนนิยม เสรีประชาธิปไตย เริ่มคลายความสำคัญลงในกลุ่มเทคโนโลยี เพราะช่วงเวลาที่ยังคงมีประเทศไทยมีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ยาวนานพอที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมจะแผ่อิทธิพลเข้าไปครอบงำกลุ่มเทคโนโลยี ประกอบกับความเสื่อมทรามของกลุ่มเทคโนโลยีทั้งในด้านวิชาการและด้านจริยธรรม ไม่เพียงแต่จะทำให้จริยธรรมด้านความซื่อสัตย์และการอุทิศตน เพื่อส่วนรวมลดความสำคัญลงไป เป็นอันมาก



ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้น แต่กลุ่มวัฒนธรรมมีฐานะครอบงำอีกกลุ่มหนึ่ง ก็ขึ้นอยู่กับฐานะอำนาจทางการเมืองของแต่ละกลุ่ม ในยุครัฐบาลนายอานันท์ 1 ผู้บริหาร ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐด้วยการรัฐประหาร สามารถใช้อำนาจในการเสริมสร้างและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ชนิดที่ไม่เกรงต่อข้อครหา แต่ในยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 เมื่อผู้บริหาร เป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำทางการเมือง การใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทาง เศรษฐกิจจึงถูกลดทอนลง

สรุปได้ว่าอำนาจและอิทธิพลของคณะทหารราช มีผลต่อบทบาทในการบริหารประเทศของรัฐบาลนายอานันท์ 1 อยู่จริงในบางด้าน เช่น การพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร แต่ทางด้านอื่นๆ ก็สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างค่อนข้างมีอิสระ ส่วนในยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 นั้น รัฐบาลสามารถมีบทบาทในการบริหารประเทศทุกๆ ด้านด้วยความ เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง แม้มันว่าคณะทหารราช ยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่ในกองทัพ อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่สังเกตได้อย่างหนึ่งว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Relation of Power) ไม่ว่าจะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น จะเป็นผู้ใช้อำนาจ หรือถูกใช้อำนาจ (โดนอำนาจเข้ามากกระทำ) เป็นสิ่งที่คงอยู่ในชีวิตสังคมทุกรูปแบบทุกระบบการปกครอง และอำนาจมิได้มีการใช้ต่อกัน เฉพาะกลุ่มทหารที่มีอำนาจกับรัฐบาลพลเรือนที่ตนตั้งขึ้นมา เท่านั้น อำนาจมิได้เกิดจากชนชั้นที่ครอบงำปกครองพุ่งลงไปสู่ผู้ถูกปกครอง เช่นนั้น หากแต่อำนาจที่จริงแล้วได้กระจัดกระจายอยู่ในสังคม ดำรงอยู่ทุกหนทุกแห่งในทุกๆ ระดับ<sup>16</sup> อีกทั้งยังเป็นกระบวนการที่เกิดจากการปะทะสัมพันธ์กันของพลังอันหลากหลายในสังคม

\* (ต่อ)

เท่านั้น หากทว่ายังมีผลให้นักเทคโนโลยีแครตจำนวนไม่น้อยสยบเป็นสมมุติฐานของทหารที่ทรงอำนาจอีกด้วย และเชื่อว่าในเวลาไม่ช้าไม่นานนี้ เราจะมองหาคนอย่าง ป๊วย อึ้งภากรณ์ นกุล ประจวบเหมาะ หรือ อานันท์ ปันยารชุน ในหมู่นักเทคโนโลยีไทยมิได้อีกแล้ว.

<sup>16</sup>Charles C. Lemert and Garth Gillan, Michel Foucault ; Social Theory and Transgression (New York : Columbia University Press, 1982), p. 136.

นั้นอีกด้วย Michel Foucault ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า<sup>17</sup> ชีวิตมนุษย์ธรรมดาในมิติต่างๆ ก็ยังล้วนขึ้นอยู่กับระบบ เครือข่ายอันกำหนดทิศทางและความหมายแห่งอำนาจเอาไว้แล้วด้วยกันทั้งสิ้น เช่น ไม่ว่าจะ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชายกับหญิง สมาชิกในครอบครัว หรือความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นใด ก็ล้วนแต่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจอยู่ด้วยทั้งสิ้น แต่ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจก็คือ อำนาจบางอย่าง เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น อำนาจที่คณะทหารมีต่อรัฐบาลพลเรือนที่ถูกตั้งขึ้นมา ซึ่งก็เป็นอำนาจที่คนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับจนในที่สุดก็มีความพยายามที่จะกำจัดอำนาจนั้นให้หมดไป แต่ อำนาจบางอย่างไม่สามารถ เห็นได้อย่างชัดเจนทำให้กลายเป็นอำนาจชนิดที่คนส่วนใหญ่ให้การยอมรับ เช่น อำนาจของพวกแพทย์, นักจิตวิทยา, พระ, นักกฎหมาย ฯลฯ เหล่านี้ บางครั้งก็ใช้อำนาจในทางที่มิชอบแต่สังคมก็ยอมรับโดยที่มิได้ตั้งคำถามกับอำนาจเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะว่าทั้งผู้ใช้อำนาจและผู้ตกเป็น "เหยื่อ" ของอำนาจ ก็อาจจะไม่รู้ตัวเองว่าได้เข้าไปอยู่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้ เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ถูกทำให้ดูประหนึ่งว่าเป็น "ปกติธรรม" (Normality) เสียแล้ว

ในอนาคดอำนาจยังจะเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงธรรมชาติของปัจเจกชนกับบทบาทของรัฐอยู่ เพราะว่ามีมนุษย์ทุกคนต่างก็ปรารถนาความเป็นระเบียบ อย่างน้อยที่สุดก็ในชีวิตประจำวัน ขณะเดียวกันก็กระหายต่อสิ่งแปลกใหม่ ความต้องการความมีระเบียบ เป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้กับการดำรงอยู่ของรัฐอีกต่อไป และในการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะขึ้นมาใช้อำนาจ ก็ต้องอาศัยการเคลื่อนย้ายของอำนาจที่หาจะไม่ได้มาจากบุคคลใดบุคคลเดียว กลุ่มบุคคล พรรคการเมือง สถาบัน หรือกลุ่มผลประโยชน์ แต่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่าง ความรุนแรง ความมั่งคั่ง และความรู้<sup>18</sup>

<sup>17</sup>Michel Foucault, *Power/Knowledge*, tran, Colin Gordon (New York : Pantheon Books, 1980), p. 187.

<sup>18</sup>อลวิน ทอทเลอร์, *อำนาจใหม่*, แปลโดย ชุนทอง ลอเสรีวานิช (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รุ่งแสงทองการพิมพ์, 2535), หน้า 415.



### 3. บทบาทในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมือง

"สมัครประชาธิปไตย ในชีวิตผมไม่เคยกระทำ

สิ่งใด ที่ส่วนกระแสประชาธิปไตย"<sup>1๐</sup>

หากจะทำการเปรียบเทียบการคลี่คลายของระบบคิดต่างๆ ในโลกที่แข่งขันกันอย่าง เขาเป็นเขาตายในช่วง 3-4 ศตวรรษที่ผ่านมา เราจะพบแบบแผนที่ชัดเจนอย่างหนึ่งคือ ชัยชนะ ของอุดมการณ์ประชาธิปไตย เสรีนิยมจะอยู่เหนือระบบการเมืองอื่นๆ ทั้งหมด ระบบอื่นๆ ที่ว่านี้ ได้ทยอยกันล่มสลายไปตามลำดับ เช่น ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้หมดความสำคัญลง ระบบฟาสซิสต์ก็หายไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เปิดการทหารในเอเชีย ยุโรป ละติน อเมริกา สลายตัวลงไปมากในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 ในช่วงทศวรรษ 1990 ก็เป็น การพังทลายของระบบรวมศูนย์อำนาจในยุโรปตะวันออกและสหภาพโซเวียตอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับ การสิ้นสุดของสงครามเย็น การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์<sup>๒๐</sup> ในฐานะที่เป็นแม่ แบบของระบบการเมืองคู่แข่งในระดับโลกกับประชาธิปไตย ทำให้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้กลายเป็นกระแสความชอบธรรมทางการเมืองที่แพร่สะพัดขึ้นครองโลกแทน (โปรดดูตารางที่ 6.1)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1๐</sup>ไพโรจน์ อัญมณีเตียร, คณาภยนาถอาพันธ์ บันยารชุน คนที่สังคมนิยมต้องการ, หน้า 33.

<sup>๒๐</sup>สำหรับงานเขียนที่จับประเด็นหลักและปูพื้นความเข้าใจทางทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้กระชับชัดเจน ได้แก่ ฮาร์. เอ็น. แครววี ชันท์, วิเคราะห์ลัทธิคอมมิวนิสต์, แปลโดย จันทิมา ช่องสุวัณษ์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 33-432.

ตารางที่ 6.1 การขยายตัวของประเทศประชาธิปไตย

	1790	1848	1900	1919	1940	1960	1975	1990
สหรัฐอเมริกา	X	X	X	X	X	X	X	X
แคนาดา			X	X	X	X	X	X
สหราชอาณาจักร		X	X	X	X	X	X	X
ฝรั่งเศส	X		X	X		X	X	X
สเปน								X
เยอรมันตะวันตก				X		X	X	X
เยอรมันตะวันออก				X				X
นิวซีแลนด์				X	X	X	X	X
ซาอุดีอาระเบีย			X	X				X
ญี่ปุ่น						X	X	X
อินเดีย						X	X	X
สิงคโปร์							X	X
เกาหลีใต้								X
ไทย								X
ฟิลิปปินส์						X		X

ที่มา : อีริช รุท บุนด์, จุดเปลี่ยนแห่งยุคสมัย, หน้า 68-69.

แต่ปัญหาที่คือมีความแตกต่างหลากหลายมากมายในความหมายและการปฏิบัติ "ประชาธิปไตย" และยากที่จะหาผู้ตัดสินชี้ขาดได้ว่าระบบประชาธิปไตยใดเป็นประชาธิปไตยดีกว่าระบบอื่น และด้วย



มาตรฐานของใคร<sup>21</sup> จากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์มูลฐานพบว่าประชาธิปไตยนั้นได้ถือกำเนิดขึ้นในอารยธรรมตะวันตกและสามารถจะพิจารณาได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านแรกเน้นจุดมุ่งหมายหรือหลักการของประชาธิปไตย และด้านกระบวนการหรือรูปแบบของประชาธิปไตย<sup>22</sup> ฉะนั้น การแพร่ขยายประชาธิปไตยในความเป็นจริงแล้วจึงกลายเป็นปรากฏการณ์ข้ามภาษาข้ามวัฒนธรรมอย่างเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งย่อมต้องเกี่ยวข้องพ้องพานกับกระบวนการให้ความหมาย แปลความหมาย และตีความหมาย "ประชาธิปไตย" อย่างสลับซับซ้อนต่อเนื่องกัน<sup>23</sup> ในกระบวนการดังกล่าวสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ "ประชาธิปไตย" ผลจากสนามความหมาย (semantic field) หนึ่ง และเข้าสู่อีกสนามความหมายหนึ่ง การที่ประชาธิปไตยที่ได้ข้ามสิ่งต่างๆ มากกระทบกับสิ่งใหม่ๆ อย่างรุนแรง ทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นคำที่ล่องลอย (Free-floating signifier) จนเกิดเป็นความหลายหลาย (Multiple Signifieds) ทางแนวคิดต่างๆ ในที่สุดก็เกิดเป็นสองตัวแทน (Substituted referents) นั่นก็คือสิ่งต่างๆ ที่ถูกเรียกว่าประชาธิปไตย

หากหันมามองดูประวัติประชาธิปไตยของไทยเรา เองบ้างก็จะพบว่าความหมายของประชาธิปไตยแบบไทยๆ ก็มีความหลากหลายเช่นกัน นั่นก็พลอยทำให้การเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองหาเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติลำบากไปด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จะวิเคราะห์โดยยึดเอาการพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายหรือหลักการของประชาธิปไตยเป็นหลัก สำหรับการสร้างประชาธิปไตยจะหมายถึง การสร้างหรือส่งเสริมให้เกิดการปกครองเพื่อประชาชนส่วนรวม โดยเสริมสร้างกระบวนการที่จะให้ประชาชนสามารถเข้ามาหรือส่งตัวแทนเข้ามา เพื่อทำหน้าที่ตรวจ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> เกษียร เตชะพีระ, "การเมืองวัฒนธรรมว่าด้วยประชาธิปไตย : บทนำ เปรียบเทียบเชิงทฤษฎี, "รัฐศาสตร์สาร 45 (มีนาคม 2537) : 8.

<sup>22</sup> ได้เคยกล่าวถึง เรื่องนี้อย่างละเอียดมาแล้วในบทที่ผ่านมา

<sup>23</sup> แต่กระนั้นก็ตามที่ ในรอบหลายศตวรรษที่ผ่านมา ชอบช่ายของความหมายและการปฏิบัติประชาธิปไตยในลักษณะที่พอจะเป็นที่รู้จักร่วมกันได้ก็ค่อยๆ ลงตัวและมั่นคงขึ้นโดยสัมพันธ์ใน

โลกตะวันตก.

สอบและควบคุมให้มีการใช้อำนาจในการปกครองให้เป็นไปตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ และได้ประโยชน์สูงสุด

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ 1 เมื่อได้พิจารณาถึงบทบาททางการพัฒนาทางการเมืองและการบริหารในแง่ที่จะมีส่วนในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมือง เพียงไรนั้น จากการศึกษาพบว่าบทบาทที่รัฐบาลมีไม่ว่าจะเป็น การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ การส่งเสริมประชาธิปไตยอาทิ โครงการสหภาพเพื่อการจัดตั้งองค์การกลาง การให้การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยผ่านทางสื่อต่างๆ โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตย การควบคุมการเลือกตั้ง (22 มี.ค.2535) นั้น สรุปได้ว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จความล้มเหลวในการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง เสียเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าทั้งทหารและผู้นำเทคโนโลยีได้ร่วมกันบริหารประเทศอย่างไม่มีเอกภาพ หรือขาดเป้าหมายร่วมกันอย่างชัดเจนเพียงพอ ในขณะที่เป้าหมายของผู้นำรัฐบาลที่มาจากภาคธุรกิจเอกชนเป็นอย่างหนึ่ง ส่วนเป้าหมายของทหารเป็นอีกอย่างหนึ่ง แม้ว่าฝ่ายทหารจะอ้างว่าต้องการสร้างประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีความเข้าใจในความเกี่ยวข้องขององค์ประกอบหลายๆ ด้านที่ร่วมกันเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองอย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกลับเข้าใจผิดว่า การแก้ไขปัญหากการซบเซาเสีย จะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยได้โดยอัตโนมัติและปัญหาที่ดู เหมือนจะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกก็คือการที่มีการแบ่งอำนาจระหว่างกลุ่มของนายอานันท์กับกลุ่มคณะทหารราช. ที่ค่อนข้าง "ตายตัว" และมีเส้นแบ่งเขตแดนที่ชัดเจนมากจนเกินไป เรื่องของการเมืองและความมั่นคงทั้งภายในจะได้รับการดำเนินการโดยราช. ส่วนเรื่องทางเศรษฐกิจและอื่นๆ เป็นหน้าที่ของกลุ่มนายอานันท์ที่รับผิดชอบของนายอานันท์เอง เป็นหัวหอกหลัก มีลูกทีมที่เป็นตัวหลักๆ อาทิ นายอนุช ชาญจบเหมาะ นายชอมเรศ สีลาอ่อน นายไพจิตร เชื้อทวีกุล ฯลฯ ซึ่งกลุ่มของนายอานันท์ได้พยายามหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปก้าวก่ายเกี่ยวข้องกับงานทางด้านการเมืองอย่างเต็มตัว และเห็นได้ว่ากลุ่มเขามีอุปสรรคต่อการทำงานที่จะสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ล้วนแต่มีความคาดหวังที่จะให้นายอานันท์ เป็นผู้นำที่มบทบาทในด้านนี้ด้วย การที่ยอมปล่อยให้การสร้างสรรค์ประชาธิปไตยตกอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แทนที่นายกรัฐมนตรีกับ ราช. จะร่วมกันตกลง



ให้กิจกรรมดังกล่าวให้เป็นงานระดับเหนือกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด มีผลบังคับทั้งรัฐบาล และ  
 ราช. โดยตรง แต่เนื่องจากนายอำเภอหนึ่ง ต้องการรุดด้านการศึกษาประชาชนโดยทางเศรษฐกิจ  
 เพื่อภาคธุรกิจเอกชน จึงทำให้นายอำเภอหนึ่ง ต้องยืนยันครั้งแล้วครั้งเล่าว่า ตนไม่เกี่ยวข้องกับงาน  
 ด้านการเมือง งานด้านนั้นอยู่กับราช.ไม่ว่าจะเป็นการตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร หรือมาตรการที่มา  
 จากกระทรวงมหาดไทยอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนระบบการเลือกสรรกำนันผู้ใหญ่บ้านใหม่ เป็นต้น

รัฐบาลนายอำเภอหนึ่ง 1 ที่เต็มไปด้วยนักธุรกิจที่มีลักษณะก้าวหน้า เข้าใจ และสนับสนุน  
 ระบบประชาธิปไตย ที่มีระยะเวลาในการบริหารงานเพียงปีกว่าๆ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง  
 ทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง จึงมี "ข้อจำกัด" ในการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง ทำให้  
 กล่าวได้ว่ารัฐบาลพลเรือนของนายอำเภอหนึ่งที่มาจากการรัฐประหารของราช. ไม่อาจถือได้ว่าเป็น  
 รัฐบาลที่ดีที่สุด แม้ว่าตัวนายกรัฐมนตรีจะมีสายตาวไกล มีความเฉลียวฉลาดชำนาญและความ  
 ซื่อสัตย์สุจริตมากเพียงใดก็ตาม เพราะในบทบาทส่วนหนึ่ง (บทบาททางการเมือง) ตัวของนายก  
 รัฐมนตรีเองก็เป็นผู้ถูก "จองจำบทบาท" โดยสถานการณ์และมีข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดในภารกิจ  
 สร้างประชาธิปไตยทางการเมือง ซึ่งได้เป็นประเด็นปัญหาอันยิ่งใหญ่ที่สุดสำหรับสังคมไทย เป็น  
 ปัญหาที่ขบไม่แตกและได้เวียนว่าย เป็นวัฏจักรของความอุปาทมทางการเมือง เป็นเวลานานแล้ว  
 และรัฐประหาร 23 ก.พ.2534 ดังกล่าวก็เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้นำธุรกิจ เอกชน  
 และ เทคโนโลยี เข้ามามีบทบาทได้แค่ทาง เศรษฐกิจซึ่ง เคยถูกบั่นทอนทำลายไป เพราะนักการเมือง  
 และพรรคการเมือง และทำให้กลุ่มผู้นำธุรกิจ เอกชนและเทคโนโลยี ได้เข้ามาช่วยกัน  
 เปิดระบบ เศรษฐกิจที่เสรีอยู่พอสมควรแล้วให้ เสริมมากขึ้น ที่สำคัญคือได้อาศัยช่องว่างทาง  
 อำนาจที่ ราช.ขาดความชอบธรรมทางการเมือง เข้ามาคุกอำนาจของราชการฝ่ายพลเรือนให้  
 ถอยร่นไป เป็นเพียงผู้ให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจ เอกชนแทนที่จะเป็นผู้มีอำนาจควบคุม  
 กำกับภาคธุรกิจ เอกชนเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต สำหรับฝ่ายทหาร ราช.นั้นอาจกล่าวได้ว่า  
 เสียมากกว่าได้ เพราะเป็นฝ่ายเลือกที่จะดำเนินงานทางการเมืองเอง และคงไม่เข้าใจว่า  
 การสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองนั้นไม่ใช่ของง่ายเหมือนการทำรัฐประหาร และการที่ราช.  
 ที่ยึดกุมอำนาจรัฐอย่างเต็มที่ได้อุบัติใหม่กิจกรรมทางการเมือง ตลอดจนมีการดำเนินการไป  
 ตามครรลองของระบบประชาธิปไตยก็มิใช่เกิดจากความเต็มใจหรือเชื่อมั่นในคุณภาพความดีของ

ประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกลับเป็นความจำใจที่จะทดลองให้ประชาธิปไตยกับเหล่าบรรดานักการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เพราะความจำเป็นของสถานการณ์ทั้งทางภายในและต่างประเทศที่มากตด้นให้มีการผ่อนคลายอำนาจลง อย่างน้อยก็ชั่วคราวหนึ่ง

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 เมื่อได้พิจารณาถึงบทบาททางการพัฒนาทางการเมืองและการบริหารในแง่ที่ว่าจะมีส่วนในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมือง เพียงไรนั้น จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลได้มีบทบาทดัง เช่น การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์พิเศษทางมหัพ การทหาร ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกประกาศที่ให้อำนาจแก่ทหาร, การลดบทบาทในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ, การโยกย้ายนายทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความรุนแรง การยุบสภาผู้แทนราษฎร การส่งเสริมประชาธิปไตยอาทิเช่น การให้เสรีภาพด้านข่าวสาร, การรณรงค์การเลือกตั้ง, การเพิ่มอำนาจให้องค์การกลาง, การควบคุมการเลือกตั้ง (13 ก.ย.2535) นี้สรุปได้ว่ารัฐบาลก็ยังไม่สามารถที่จะเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองขึ้นมาได้ ถึงแม้ในคราวนี้จะไม่มีความรุนแรงสช.มาแย่งอำนาจทางบทบาทการเมืองไป แต่จากบทบาททั้งหมดของรัฐบาลก็ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานบางอย่างในเบื้องต้นในทิศทางที่ดี เพื่อที่จะสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองสำหรับเมืองไทยในอนาคต ซึ่งดูได้จากการที่รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเมืองดัง เช่น เหตุการณ์พิเศษทางมหัพ การลดบทบาทกลุ่มทหารที่ซบแทรกแซงทางการเมือง การกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกแบบประชาธิปไตย การเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะทำให้ไทยเราสามารถที่จะเสริมสร้างจนนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในอนาคต

สมัยรัฐบาลนายอานันท์ 2 ได้ทำให้เกิดข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การยุบสภาของประเทศไทย ไม่น่าจะเป็น "วิธีการ" ที่ใช้แก้ไขปัญหาก็ได้ เพราะการยุบสภาของไทยคงไม่สามารถเปลี่ยนแปลง "กลุ่มบุคคล" ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส่วนใหญ่) ได้ เนื่องจากสภาพสังคมวิทยาการเมืองของสังคมของไทยเป็นสังคมชนบท (ส่วนใหญ่) ซึ่งมีความยากจนและมีการดำรงชีวิตที่ขึ้นอยู่กับนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ซึ่งทำให้การซื้อขายเสียง เป็นเครื่องกำหนด "จำนวนส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" นอกจากนี้ วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งในปัจจุบัน และระบบ law enforcement ฯลฯ ก็ยังเชื่ออำนาจต่อระบบการซื้อขายเสียง ผลของการยุบ



สภาและผลของการเลือกตั้งทั่วไป (หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม) เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 เป็นเครื่องยืนยันสภาพสังคมวิทยาการเมืองของ "สังคมชนบท(ส่วนใหญ่)" ของไทยได้อย่างชัดเจนว่า การยุบสภาในเมืองไทยไม่สามารถเปลี่ยนกลุ่มบุคคล(ส่วนใหญ่) ที่ได้รับเลือกตั้งได้ เพราะแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งทำให้นักการแยกพฤติกรรมของ "นักการเมือง" ออกเป็น 2 กลุ่ม โดยเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคมเป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงและเป็นเหตุการณ์ที่ "ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" ทุกคนทราบเป็นอย่างดี แต่ผลของการเลือกตั้งครั้งนั้น ปรากฏว่า จำนวนนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งของทั้ง 2 กลุ่ม มีความแตกต่างกัน "เพียงเล็กน้อย" เท่านั้น และส่วนใหญ่อีกเป็นบุคคลเดิมๆ นั่นเอง ดังนั้น ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นจึงแสดงให้เห็นถึงน้ำหนักหรือความสำคัญของความสัมพันธ์ส่วนตัว (และอิทธิพล) ระหว่าง "ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง" ในท้องถิ่นกับ "ผู้สมัครรับเลือกตั้ง" ในสังคมชนบทของไทย ที่มีต่อพฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของผู้ใช้สิทธิฯ ได้เป็นอย่างดี "ความสัมพันธ์ส่วนตัว (และอิทธิพล)" ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตประจำวันของสังคมชนบทไทย มากกว่าเรื่องอื่นที่

"ความเป็นจริงเกี่ยวกับ "สภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชน" (ไม่ว่าจะเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจ การดำรงชีวิต หรือวัฒนธรรม) ของแต่ละประเทศ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดของการยุบสภาในระบบรัฐสภา บางประเทศอาจใช้การยุบสภา เป็นเครื่องตัดสินใจทางการเมืองได้ บางประเทศก็ใช้ไม่ได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ยังไม่พัฒนา) และแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผลของการยุบสภาก็ยังแตกต่างกัน ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแบบอย่าง ที่สภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนสามารถใช้กลไกยุบสภา เป็นมาตรการตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างได้ผล เพราะการใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนอังกฤษจะเป็นปฏิกิริยาตอบโต้กับเหตุการณ์ทางการเมือง แต่ในทางตรงกันข้าม ประเทศฝรั่งเศสกลับเป็นประเทศที่ใช้กลไกการยุบสภาไม่ได้ผล เพราะปรากฏว่าไม่ว่าจะมีปัญหาร้ายแรงอย่างไร หรือมีเรื่องจาวอย่างใด นักการเมืองฝรั่งเศส (ส่วนใหญ่) ที่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้าไป ก็มักจะเป็นนักการเมืองเดิมๆ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองของฝรั่งเศสจึงไม่นิยมยุบสภา

อยู่ใกล้ตัว และในอนาคต "พฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียง" ของสังคมชนบทของไทยก็คงจะไม่เปลี่ยนแปลง

เห็นได้ว่าทั้งรัฐบาลนายอานันท์ 1 และ 2 ต่างก็ไม่สามารถเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองขึ้นมาได้ ทั้งนี้เนื่องจากพบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ พอที่จะกล่าวถึงได้ดังนี้

หนึ่ง ข้อจำกัดทางด้านเวลา จะเห็นว่าในยุครัฐบาลนายอานันท์ 1 มีระยะเวลาในการบริหารงาน 1 ปี กับ 20 วัน ส่วนยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 มีระยะเวลาแค่ 4 เดือน ซึ่งน้อยเกินไปสำหรับการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง

สอง การแทรกแซงทางการเมืองของคณะทหารสช. ซึ่งมีผลมากต่อการบริหารงานของรัฐบาลในยุคนายอานันท์ 1

สาม กลุ่มผู้มีอำนาจรัฐ-อำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นทหาร พลเรือน หรือนักการเมืองจากพรรคการเมือง ล้วนแล้วแต่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแข่งขันทางอำนาจ ตลอดจนมีการใช้อำนาจที่ไม่เชื่ออำนาจต่อการพัฒนา-รักษา ระบบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน

สี่ การที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่ส่วนใหญ่เข้าไปมีส่วนร่วมแบบจอมปลอมแทน

ห้า การยึดติดกับรูปแบบของประชาธิปไตย ซึ่งในขณะนั้นคนไทยจำนวนมากยังไม่เข้าใจว่าประชาธิปไตยคืออะไร แม้กระทั่งผู้ที่นับหมื่นนับแสนต่อประชาธิปไตยจำนวนไม่น้อยที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับรูปแบบหรือกระบวนการของประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ซึ่งเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ทางการเมืองไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง

---

\* เป็นคำพูดของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ได้กล่าวในงานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "กระแสอุดมศึกษาไทยในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8" เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบ 22 ปีที่โรงแรมโซลทวิน ทาวเวอร์ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2537.



การปกครอง 2475<sup>22</sup> เป็นต้นมา จนทำให้เกิดการละเลย "สาระ" ที่แท้จริงของประชาธิปไตย  
ไป

หก โครงสร้างของการเลือกตั้งไทยที่มีปัญหาในทุกองค์ประกอบไม่ว่าจะเป็น นักการเมือง ประชาชน ทุกระเบียบ การตรวจสอบการเลือกตั้ง ฯลฯ

เจ็ด พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้ง ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งของไทย ซึ่งมีสาเหตุปัจจัยหลายประการด้วยกัน เช่น ด้านสังคม วัฒนธรรม ตัวบทกฎหมายทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง ฯลฯ และการแก้ไขนั้นก็ยุ่งยากและต้องใช้เวลานานมาก

แปด สภาพของสังคมไทยที่มีความเป็นไปได้ที่ยังไม่อาจจะ เป็นประชาธิปไตยเต็มรูปแบบได้<sup>23</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐบาลนายอานันท์ทั้งยุค 1 และ 2 จะไม่สามารถมีบทบาทในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางการเมืองได้ แต่ก็สามารถที่จะมีบทบาทในอันที่จะวางรากฐานบางอย่างในเบื้องต้นเพื่อที่จะเป็นฐานสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองในอนาคตต่อไป นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักการบริหารงานของรัฐบาลนายอานันท์ทั้ง 1 และ 2 แล้วยังพบว่า มีการบริหารงานโดยยึดหลักการของประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ด้วยอาทิ เลือกที่จะอิงและยึดประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดเป็นหลัก พยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์ของประชาชน ใช้เหตุผลเป็นหลักในการพิจารณาบริหารงาน อิงกฎหมายเป็นหลัก รับผิดชอบต่อประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ ยึดหลักความเสมอภาค ศีลธรรม เสรีภาพ และการประนีประนอม เป็นสำคัญ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นจุดเด่นอีกประการหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้

<sup>22</sup> ประยูร ภมรมนตรี, บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เพื่ออักษร, 2517), หน้า 3-108.

<sup>23</sup> สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, "สังคมไทยไม่อาจเป็นประชาธิปไตย", ผู้จัดการ (4 สิงหาคม 2536) : 33.

สำหรับเมืองไทยแล้ว การเลือกตั้งที่ผ่านๆ มามีได้ เป็นกระบวนการที่ใช้สำหรับเปลี่ยนรัฐบาล แต่ใช้สำหรับสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจ<sup>24</sup> แต่ถึงกระนั้นก็ตามทิศทางการพัฒนาระบบประชาธิปไตยปัจจุบันยังบกพร่องและหมกมุ่นอยู่ในกรอบของการจัดระบบเลือกตั้ง จัดระบบรัฐบาลและราชการแผ่นดิน แล้วหวังว่าประชาธิปไตยจะพัฒนาขึ้นมาเองตามการเลือกตั้งที่ผ่านไป ซอแค่ให้มีเวลาและการเลือกตั้งที่ต่อเนื่อง เท่านั้นก็เป็นอันเพียงพอ กรอบคิดที่ติดอยู่ตรงตัวระบบเช่นนี้ ยังผลสำคัญให้เพิกเฉยต่อการพัฒนาในส่วนความคิดและความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนมาตลอดจนไม่อาจยังผล เป็นเส้นทางพัฒนาที่สมบูรณ์ได้<sup>25</sup> ระบบประชาธิปไตยเช่นนี้ เช่นเดียวกับระบบอื่นๆ ที่จะต้องอาศัยองค์ประกอบทั้งในส่วน ความคิดวัฒนธรรมทางการเมือง, ความเคลื่อนไหวทางการเมือง และตัวระบบการปกครองที่จัดวางขึ้นประกอบเข้าด้วยกัน จนเกิดเป็นการปกครองที่มีลักษณะ เฉพาะตัวขึ้นมาในโลก การพัฒนาแต่เพียงตัวระบบนี้ไม่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เป็นระบบได้ เป็นเหตุให้บ้านเมืองของเราต้องมีประชาธิปไตยแต่ไม่ เป็นประชาธิปไตยมาตลอด ด้วยเหตุดังกล่าวการขยายกรอบคิดที่มุ่ง พุ่ง เล็งไปยังความ เคลื่อนไหวของประชาชนรู้จักตั้งคำถามสำคัญขึ้นมา เป็นหลักว่า ทำอย่างไรประชาชนจึงจะเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง มีชีวิตทางการเมืองมากกว่านี้ แล้วพิจารณาแก้ไขอุปสรรคที่กีดขวางสร้างช่องทางเพื่อเสริมส่ง จนเป็นโอกาสให้กระแสนประชาธิปไตยที่มีอยู่ได้สั่งสมตัวปรับตน เดินเข้าสู่ช่องทางที่วางไว้ เกิดเป็นความเคลื่อนไหวที่ยกระดับทั้งความคิดและปริมาณ เข้าผลักดันใช้ระบบผู้แทนระบบกฎหมายที่กำหนดไว้ เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้ไม่มึนปลาย และนั่นก็หมายถึงว่า

<sup>24</sup> พงศ์เพ็ญ ศุภนดาภัย, "กระบวนการเมืองในประเทศไทย", วารสารสังคมศาสตร์ 25 (กันยายน 2534) : 21.

<sup>25</sup> แก้วสรร อติโพธิ, "การมีส่วนร่วมของประชาชน : กุญแจสำคัญในการพัฒนา ระบบประชาธิปไตย." ใน ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 : ประเด็นสำคัญในนโยบาย สาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า, วิทยุภา รัตนมงคลมาศ และวิศิษฐ์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัทพีเพรส จำกัด, 2537), หน้า 1.



ประชาธิปไตยในประเทศไทยเราจะบรรลุเป้าหมายที่แท้จริงได้ ก็ต่อเมื่อได้พัฒนาไปจนถึงขั้นที่ไม่ต้อง  
 พุดถึงรูปแบบ ไม่ต้องพุดถึงรูปธรรม ไม่ต้องแม้แต่จะต้องเขี่ยคำว่า "ประชาธิปไตย"<sup>26</sup>  
 ประเทศที่เราอยากเป็นอย่างเขาคือ อังกฤษ อเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และ  
 นิวซีแลนด์ นั่นซึ่ง เป็นสังคมที่มีเสรีพร้อมๆ กับที่ระบอบการเมือง เป็นประชาธิปไตยวิวัฒนาการของ  
 สังคม เขาทำให้ เสรีภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมกับ เสรีภาพและสิทธิทางการเมือง เกิดขึ้นพร้อมๆ  
 กันไปได้ ส่วนประเทศไทยของเรา เป็นลักษณะประเทศที่มีเสรีแต่ไร้ประชาธิปไตย ยิ่งดีที่เรา  
 มีระบอบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเราจะทำให้บ้านเมืองเรามีระบอบประชาธิปไตย โดย  
 มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้อย่างไร คำถามนี้คนไทยทุกคนล้วนแต่ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการ  
 ช่วยกันแสวงหาคำตอบ

#### 4. บทบาทในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในชีวิตจริง การตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องทางเศรษฐกิจ  
 นั้นเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมือง แม้ว่าในการตัดสินใจนั้นจะอาศัยข้อมูลและ เหตุผลใน  
 ด้านเศรษฐศาสตร์ก็ตาม\* โดยที่รัฐบาลจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อสามารถสนองตอบผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ

<sup>26</sup> แสงชัย สุนทรวัฒน์, "โลกสีเขียว," ไทยรัฐ (2 พฤษภาคม 2537) : 2.

\* ด้วยเหตุนี้เองทำให้การศึกษาบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลใดๆ ก็ตาม มักจะ  
 เกิดช่องว่างทางความเข้าใจระหว่าง เศรษฐศาสตร์กับรัฐศาสตร์ในการอธิบายบทบาทของรัฐบาล  
 อยู่เสมอๆ ยิ่งไปกว่านั้นบ่อยครั้งยังทำให้เกิดความเข้าใจที่ว่าช่องว่างดังกล่าวนี้ไม่มีทางที่จะ  
 เชื่อมให้มาพบกันได้ และเหตุผลหนึ่งของช่องว่างนี้ก็คือ เหมือนว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะแก้ไขได้ ส่วน  
 หนึ่งมาจากการไม่พยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในสายตาของกันและกัน สำหรับบทวิเคราะห์  
 ช่องว่างนี้จุดหมายหลักคือ ต้องการโยงความสัมพันธ์ของประเด็นในทาง เศรษฐกิจและการเมือง เข้า  
 มาหากันโดยพัฒนาในภาพรวม และต้องการชี้ประเด็นทางการเมืองจากการวิเคราะห์ปัญหาทาง  
 เศรษฐศาสตร์.

ได้เป็นส่วนหนึ่ง\* รัฐบาลต่างๆ ถ้าพิจารณาในแง่การเมืองก็จะมึที่มา รูปแบบ ตลอดจน ลักษณะที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด สำหรับคำถามที่ว่า รัฐบาลใดมีบทบาทในการบริหารเศรษฐกิจที่ดี (Sound Economic Management) จะพบว่ารัฐบาลไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือรัฐบาลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมา มีแนวโน้มที่จะบริหารเศรษฐกิจระดับมหภาคได้อย่างมีคุณภาพ แต่สำหรับระดับจุลภาคแล้ว บริหารได้ค่อนข้างแยบยลทีเดียว และไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาลรูปแบบใด กระทั่งวางและองค์การต่างๆ ซึ่งรับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจจุลภาคนั้นจะทำงานอยู่ภายใต้ เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์อย่างเห็นได้ชัด และสำหรับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นจะมีตรรกะบาง อย่างที่ผลักดันให้รัฐบาลมีบทบาทในทาง เศรษฐกิจในแง่ที่เอาอกเอาใจประชาชน (คือมีลักษณะ เป็น populist) ซึ่งอาจทำให้การเมือง และเศรษฐกิจไร้เสถียรภาพได้<sup>27</sup> ส่วนรัฐบาลที่มา จากการแต่งตั้งอาจจะมีรูปแบบของบทบาทของ เศรษฐกิจที่แตกต่างกันออกไปตามปัจจัยที่มีผลต่างๆ ในที่นี้จะพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ 1 และ 2 กับการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทาง เศรษฐกิจ

การสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจนั้นหมายถึง การทำให้ประชาชนมีเสรีภาพ ได้รับความเสมอภาค ได้รับหลักประกันในการดำเนินกิจการหรือได้รับประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ และมุ่ง

---

\* ผลงานและทฤษฎีต่างๆ ที่อาศัยแนวผลประโยชน์สาธารณะนั้นสามารถดูตัวอย่าง ของงานในแนวนั้น ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่นักรัฐศาสตร์ด้วยกันใน Yehezkel Dror, Public Policy Making Reexamined (Chandler, San Francisco, 1968); และ Carl J. Friedrich, The Public Interest (New York : Aldine-Atherton, 1966) ; และ Glendon A. Schubert, The Public Interest : A Critique of the theory of a Political Concept (New York : The Free Press, 1961); และ David B. Truman, The Governmental Process (New York : Knopf, 1960).

<sup>27</sup> ชุมมาร สยามวาลา, "บทสัมภาษณ์," รัฐศาสตร์สาร 17 (มกราคม 2535) : 9.



ให้ความสำคัญต่อภาคเอกชน เช่น มีการออกกฎหมายทาง เศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรม และการแข่งขันอย่าง เสรีในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ 1 รัฐบาลได้มีบทบาททางด้าน การอุตสาหกรรม และการลงทุน การพาณิชย์ การคลังและการจัดทำงบประมาณ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่ จำเป็นต่อการพัฒนา แนวคิด เรื่อง เขตการค้า เสรีอาเซีย ส่วนสมัยรัฐบาลนายอานันท์ 2 บทบาท กึ่งย่นคำ เน้นไปคล้ายๆ กับสมัยแรก เช่น มีบทบาททางด้าน การอุตสาหกรรมและการลงทุน การ การพาณิชย์ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนา ส่วนบทบาทด้านการเงิน การพัฒนา ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ นับเป็นจุด เน้นด้านใหม่ที่เสริมเข้ามา

พบว่าบทบาททางด้าน เศรษฐกิจของรัฐบาลนายอานันท์ทั้งสองสมัยมีความสัมพันธ์กับการ สร้างประชาธิปไตยทาง เศรษฐกิจค่อนข้างสูง จะเห็นได้จาก เช่น

การทำให้ประชาชนมีเสรีภาพ ได้รับความเสมอภาค มีหลักประกันในการดำเนินการ ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลตระหนักว่าระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันกำลังขยายตัว และได้นำไปสู่ ฐานรากความต้องการอย่างแท้จริงจากประชาชน ที่ทุกคนกำลัง เต็มไปด้วยความหวัง สิทธิ และ เสรีภาพ<sup>28</sup> ปรัชญาหลักทาง เศรษฐกิจที่รัฐบาลนำมาใช้คือสิทธิและ เสรีภาพที่ประชาชนสามารถ ที่จะเลือกบริโภค เลือกการประกอบกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ โดยใช้การกำหนดนโยบายเป็นขั้น เป็นตอน ซึ่งจะมีผลทั้งในยุครัฐบาลนี้และรัฐบาลต่อไป (ซึ่งสิทธิและ เสรีภาพในทาง เศรษฐกิจ นี้จะมีผลทางบวกที่จะชดเชยให้สังคมไทยมีสิทธิ เสรีภาพในทางด้านการ เมืองมากขึ้นในอนาคต) รัฐบาลได้ให้หลักประกันด้วยความแน่นอนทางนโยบาย ส่งเสริม แขนงนำ อำนวยความสะดวก โดยที่ไม่พยายามจะ เข้าไปมีบทบาทในระบบ เศรษฐกิจแบบผสมมากเกินไป มีความพอดีในบทบาทโดยถือว่าบทบาทของรัฐบาลคือการกำกับและดูแล เท่านั้น ไม่ใช้การ เข้าไปกำหนดหรือควบคุม

<sup>28</sup>ไพรัช พงษ์เจริญ, ตำรวจไทยในอนาคต (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์กิจการพิมพ์ จำกัด, 2537), หน้า 19.

การแข่งขันอย่างเสรีในระบบทุนนิยม<sup>20</sup> เนื่องจากการเสื่อมสลายของระบบสังคมนิยมที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 21<sup>30</sup> ตลอดจนระบบเศรษฐกิจเสรีแบบทุนนิยมได้เติบโตและขยายตัวไปทั่วโลก ซึ่งความจริงแล้วก็ไม่ใช่เป็นระบบที่สมบูรณ์ แต่ก็อาจจะเป็นระบบที่เลวร้ายที่สุด รัฐบาลนายอานันท์ได้เลือกที่จะใช้การแข่งขันทางธุรกิจแบบเสรีในระบบทุนนิยมที่เปิด คือเป็นระบบทุนนิยมที่เปิดให้มีการแข่งขัน เป็นระบบนายทุนที่มีความโปร่งใส ส่งเสริมทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ให้ตลาดเป็นกลไก (Market economy) ในการแข่งขัน และมีการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐบาลในการที่จะควบคุมระบบทุนนิยมให้ "เชื่อง" เพื่อไม่ให้นำไปสู่ความได้เปรียบของคนที่รวยอยู่แล้ว โดยให้ความเป็นธรรมต่อทุกๆ ฝ่าย เห็นได้ว่ารัฐบาลต้องการใช้ระบบทุนนิยมไปกระตุ้นให้สังคมมีความมั่งคั่งมากขึ้น ในที่สุดความมั่งคั่งนั้นก็กระจายไปสู่คนกลุ่มอื่นในสังคม เช่นการที่มีนโยบายเปิดประตูการค้าและการลงทุนกับตลาดโลก เน้นให้ภาคเอกชนเป็นหัวอกและรัฐบาลคอยส่งเสริมด้วยวิธีการต่างๆ ดัง การส่งเสริมการลงทุน แนวคิดเรื่องเขตการค้าเสรีฯ เชื่อมกับศูนย์กลางทางการเงินของไทย (BIBF) เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลประสบผลสำเร็จมากในการยกระดับความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของ

<sup>20</sup> สนใจระบบเศรษฐกิจแบบใช้กลไกตลาดและทฤษฎีว่าด้วยระบบทุนนิยม ดู กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี แบบจำลอง และตัวอย่างจริง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 21-46.

<sup>30</sup> จอห์น โนฮ์บัตต์, เมกาเทรนด์ : ทางสายใหญ่สู่อนาคต, แปลโดยสันติ ตั้งรพีพากร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมสาร, 2532), หน้า 94-123.

\* เป็นคำพูดของนายอานันท์ บันยารชุนที่ได้กล่าวถึงเรื่องหลักของการนำเอการแข่งขันอย่างเสรีในระบบทุนนิยมมาใช้ในรายการ "ขอคิดด้วยคน" ซึ่งทำการสนทนาในหัวข้อ "สังคมไทยยุคเศรษฐกิจเฟื่อง" โดยมี ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นผู้ดำเนินรายการและมีผู้ร่วมสนทนาอีก 2 คน คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง และ อาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ซึ่งได้ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อสมท. ในวันที่ 8, 15, 22 มกราคม 2537 เวลา 21.00-22.00 น.



ระบบเศรษฐกิจไทยกับประเทศอื่นๆ ในเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างเสรีในระบบทุนนิยม

การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลยึดหลักในการสร้างพลังทางเศรษฐกิจโดยใช้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นเสมือนกับ "ตัวนำ" หรือ "หัวหอก" ทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมให้เข้ามามีบทบาทสำคัญ โดยรัฐได้ลดบทบาททางด้านเศรษฐกิจลง ให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาแทนที่และเป็นแกนนำแทน เหตุที่รัฐบาลทำเช่นนี้ก็เพราะเห็นว่าการขาดการและระบบราชการของรัฐบาลนั้นในยุคปัจจุบันยากที่จะใช้อำนาจให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจใดๆ ที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพหรือมีผลกำไร (เพราะหากว่าทำไม่ได้เพราะไม่มีประสิทธิภาพ ภาระส่วนใหญ่ก็จะตกอยู่กับผู้เสียภาษีนั่นเอง) ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทแทนที่ ในยุครัฐบาลนายอานันท์ 1 ผลประโยชน์ด้านหลักที่รัฐบาลต้องการสงวนรักษาไว้อย่างเหนียวแน่นเป็นเสมือนมาตรการขั้นแรก ของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีจึงได้แก่ การห้ามมาตรการป้องกันในระยะยาวมิให้อำนาจทหารรวมตัวเข้ากับอำนาจอุตสาหกรรมใหม่ อันจะกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Military Industrial Complex ขึ้น กล่าวคือ จะต้องป้องกันมิให้ทหารเข้ามามีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในลักษณะที่พัวพันเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมบางประเภท มิฉะนั้นแล้วต่อไปการแย่งชิงอย่างเสรีระหว่างธุรกิจอุตสาหกรรมจะเกิดขึ้นมิได้ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่นายอานันท์ ปันยารชุน ยินกรานไม่ยอมให้ทหารเข้าคุมกระทรวงคมนาคม โดยอ้างว่าเป็นกระทรวงฝ่ายเศรษฐกิจและเลือกนายอนุช ประจวบเหมาะ ผู้ซึ่งมีบุคลิกภาพแข็งกร้าว ไม่ประนีประนอมมากที่สุด มาคุมงานด้านคมนาคม รวมทั้งมอบหมายให้นายไพจิตร เชื้อทวีกุล ผู้มีบุคลิกภาพและวิธีการทำงานแบบเดียวกับนายอนุช คุมดูแลด้านการพลังงานและโครงการใหญ่ๆ ทั้งนี้โดยมีนายอมเรศ ศีลาอ่อน นักธุรกิจผู้มีความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจเสรีคุมงานด้านพาณิชย์ นายอานันท์, นายอนุช, นายอมเรศ, และนายไพจิตร จึงเป็นหัวหอกที่สำคัญของกลุ่มเทคโนโลยีในการรักษาเขตแดนธุรกิจเสรีให้ เป็น "เขตปลอดทหาร" เพื่อป้องกันมิให้เกิดวิวัฒนาการของการประสานตัวระหว่างอำนาจทหารกับอำนาจธุรกิจ เหมือนดังที่เคยปรากฏในสมัย พ.ศ. 2492-2500 มาแล้ว และในยุครัฐบาลนายอานันท์ 2 บทบาทของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการโยกย้ายนายทหาร ลดบทบาททหารในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงเสมือนกับมาตรการขั้นที่สองของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีใน

การที่จะมีให้อำนาจทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับภาคธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ กิจการอุตสาหกรรม อีกต่อไป รัฐบาลนายอานันท์ได้มีบทบาทโดยรวมในการส่งเสริม สนับสนุนให้การช่วยเหลือแก่ภาคเอกชน ได้แก่ การรักษาและขยายระบบ เศรษฐกิจที่ เน้นการ เคลื่อนไหวอย่าง เสรีของการแข่งขัน โดยกลไกการตลาด การลดการควบคุมจำกัดจากระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดกฎระเบียบและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยราชการ ซึ่งมีผลต่อการประกอบธุรกิจการค้า เป็นรัฐบาลที่ เน้นการสร้างความปลอดภัยทาง เศรษฐกิจให้แก่ธุรกิจ เอกชน ป้องกันผลประโยชน์ของธุรกิจ เอกชนจากการเข้าแทรกแซงของทหาร ข้าราชการ และนักธุรกิจการเมือง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกีดกันให้อำนาจรัฐอ่อนตัวลง ไม่กีดขวางการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ เอกชน

การที่รัฐบาลมี เครื่องมือที่จะใช้ เป็นนโยบาย เศรษฐกิจอยู่ด้วยกันสามประการคือ หนึ่ง การออกและแก้ไข พ.ร.บ. หรือ พ.ร.ก. พ.ร.ฎ. ตลอดจนกฎกระทรวง ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งได้ออกมาอย่างมากมายในยุครัฐบาลนายอานันท์ 1 โดยมีจุดมุ่งหมายหลักในการเพิ่ม การแข่งขัน ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม เลิกหรือลดการผูกขาดโดยรัฐบาล เปลี่ยนจากการควบคุมมา เป็นการดูแลในธุรกิจต่างๆ ซึ่งสมัยรัฐบาลนายอานันท์ 2 ก็ได้มาคอยดูแลกฎหมายที่ตนชอบ เพื่อให้มีการบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ สอง การภาษีอากร มีการปรับภาษีใหม่มีความยุติธรรม ไม่มีความซ้ำซ้อน สามารถบังคับใช้ได้ ส่งเสริมการออมทรัพย์ เป็นภาษีที่สามารถชักจูงให้ประชาชนทั้งหลายรู้สึกว่าการ เสียภาษี เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของทุกคน ปรับระบบภาษี เพื่อให้มีการลดต้นทุนการผลิต สาม การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล มีการจัดสรรงบประมาณที่มีรายได้ และรายจ่ายสมดุลกัน

การส่งเสริม เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลนายอานันท์ไม่ได้มุ่งที่จะผลักดันประเทศให้ เป็นประเทศอุตสาหกรรมแบบ เต็มตัว แต่มุ่งที่จะให้ เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการ เกษตร ส่วน เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องพัฒนาอุตสาหกรรม ก็คือ ประการแรก เมื่อคณะรชช. ยึดอำนาจและหลังช่วง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เห็นได้ว่าภาวะ เศรษฐกิจไทย ภาคที่ซบเซาลงทันทีก็คือภาคอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้นถ้า เพื่ออุตสาหกรรมชลดตัวลงเรื่อยๆ และ ไม่มีการลงทุนเพิ่ม ก็จะทำให้เกิดความระส่ำระสายไม่แน่นอน ในที่สุดก็จะไปกระทบกระเทือนต่อภาค เกษตรโดยตรง นี่คือการมุ่งแก้ไขปัญหาตามลำดับก่อนหลัง สอง ภาคอุตสาหกรรม เป็นภาคที่



สามารถกระตุ้นให้สาขา เศรษฐกิจอื่นๆ พลอยเจริญเติบโตไปด้วย เช่นจะไปกระตุ้นให้สาขาการค้า การเงิน และการธนาคารขยายตัวมากขึ้น สาม เพราะจะก่อให้เกิดผลกระทบเชื่อมโยงไปสู่การผลิตในสาขาอื่น สี่ จะก่อให้เกิดการประหยัด ห้า จะก่อให้เกิดการพัฒนาในเขตเมืองหก จะทำให้เกิดการสอดประสานรับกับการที่ให้ภาคเอกชนใช้อุตสาหกรรม เป็นหัวใจในการแข่งขันแบบเสรีทุนนิยม รัฐบาลนายอานันท์ได้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศนี้ เป็นประเทศอุตสาหกรรมในหน้อย่างเต็มตัว\* โดยมุ่งเน้นความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับความเสมอภาค หรือการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่ไทยมุ่งที่จะมีการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อส่งออก เพื่อให้การส่งออกมีมากระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่าการพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเอาการส่งออกเป็นภาคนำ (Export-Led-Growth) อันเป็นยุทธศาสตร์แบบเน้นนอกประเทศหรือมุ่งที่ภายนอก (outward looking oriented) อันเป็นการพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงต่างประเทศทั้งทางด้านการลงทุน เทคโนโลยี ตลอดจนตลาดสินค้า ส่วนภายในประเทศรัฐบาลก็ได้ทำการปฏิรูปแก้ไขปรับปรุงระเบียบราชการที่ล่าช้า และเห็นว่าการเจริญเติบโตขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนจากลักษณะของการควบคุมมาเป็นกำกับดูแลหรือให้การสนับสนุน ส่งเสริม ซึ่งมีผลทำให้นายได้ระบบกลไกตลาดบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์และภาคเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นไปในลักษณะที่เกื้อหนุนซึ่ง

---

\*อย่างไรก็ตามมีคนจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ โดยอ้างว่าสังคมไทยโดยพื้นฐานแล้วควรที่จะเป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งแท้จริงแล้วสังคมไทยก็มีลักษณะเป็นสากลร่วมกับลักษณะสากลอื่นๆ อีกมากมาย เพราะฉะฉินการที่สังคมไทยเรา เปลี่ยนจากสังคมเกษตรมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมก็ เหมือนกับที่ครั้งหนึ่ง เคยเปลี่ยนจากสังคมล่าสัตว์ที่หาผักหาหน่อกิน แล้วก็เปลี่ยนมาเป็นสังคมเกษตร ผู้ศึกษาคิดว่าสังคมไทยได้เคยมีการเปลี่ยนมามากแล้ว ไม่มีอะไรที่เราจะบอกได้ว่า เป็นเอกลักษณ์อย่าง เดียวของสังคมไทยที่จะไม่เปลี่ยนแปลง จริงๆ แล้วใน "ความเป็นไทย" ควรที่จะต้องให้คำนิยามใหม่ๆ ไปเรื่อยๆ เพราะเราอาจจะเป็นไทยได้ในสังคมที่เป็นอุตสาหกรรม แม้กระทั่งในสังคมหลังอุตสาหกรรมก็ตามที.

กันและกัน กล่าวคือ กลไกที่มองไม่เห็น (invisible hand) ของตลาดจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ซึ่งช่วยให้การทำงานที่ซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ในขณะที่กลไกที่มองเห็น (visible hand) ของรัฐบาลจะเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้กฎเกณฑ์ของตลาดเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

เห็นได้ว่ารัฐบาลนายอาห์มทั้ง 1 และ 2 ได้มีบทบาทในหน้าที่หลักๆ ของระบบเศรษฐกิจค่อนข้างจะครบถ้วนไม่ว่าจะเป็น การจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาการเศรษฐกิจ ต่างกันตรงจุดเด่นจุดด้อยในแต่ละบทบาท รัฐบาลนายอาห์มที่จะโดดเด่นมากในบทบาททางด้าน การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพ แต่จะมีจุดด้อยตรงการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ ในภาพรวมรัฐบาลนายอาห์มที่จะเปรียบได้กับผู้คุ้มครองระบบเศรษฐกิจ (A Protector) โดยเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ (Regulator) ที่มุ่งจะสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เป็นผู้บังคับใช้กฎเกณฑ์อย่างเป็นธรรม (enforcer) เป็นผู้แข่งขันในธุรกิจบางอย่าง (A Competitor) เป็นผู้ให้ทุนอุดหนุน (A Subsidizer) โดยมีจุดเน้นในการที่จะพยายามเปลี่ยนแปลงตัวเองจาก "ผู้ควบคุม" ไปเป็น "ผู้คอยดูแล" และ "ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในด้านเศรษฐกิจ

จากการศึกษาบทบาททางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลนายอาห์มทั้ง 2 ยุคสามารถที่จะสรุปได้ว่า รัฐบาลมีบทบาทในการเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจขึ้นมาในประเทศเป็นอย่างมาก โดยการเลือกใช้ภาคธุรกิจเอกชนทางด้านการผลิตสินค้าเป็นผู้นำ เพื่อที่จะได้ไปประสานกับระบบทุนนิยมแบบเสรีทั้งในและนอกประเทศ เพราะว่าการระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในช่วงหัวค่ำของระบบทุนนิยมที่กำลังเติบโตใหญ่และขยายตัวไปทั่ว ภาคที่จะมาช่วยเป็นตัวเสริมเป็นหัวหอกรเพื่อจะมาประสานกับระบบทุนนิยมได้ดีย่อมไม่พ้นภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรตลอดจนปัจจัยต่างๆ ไปที่เหนือกว่ากลุ่มอื่น โดยให้เข้ามาเปิดระบบเศรษฐกิจที่เสรีอยู่แล้วให้เสรียิ่งขึ้นไปอีก เพื่อให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization)



อย่างเต็มตัว\* เมื่อเศรษฐกิจเปิด มีคนได้ประโยชน์จนเกิดความมั่งคั่งมากขึ้น ในที่สุดก็จะมี การจ้างงานและมี การเพื่อแม่ มีการกระจายรายได้ไปสู่คนที่คอยโอกาส ไปสู่คนจนในสังคม รัฐบาล นายกรัฐมนตรี เลือกที่จะใช้ภาคธุรกิจ เอกชน เป็นตัวที่จะขับเคลื่อน ผลักดันระบบ เศรษฐกิจให้ไปสู่จุดหมายปลายทางที่สำคัญ นั่นก็คือ การมีการกระจายรายได้ อย่างเท่าเทียมกันในสังคมไทย นโยบาย เศรษฐกิจแบบ เปิดของรัฐบาลนี้ เองก็จะเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในขนาดนี้ เพราะจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่าถ้าระบบเศรษฐกิจเปิดแล้ว ระบบการเมืองก็จะ ต้องเปิดตามไปด้วย\*\* เป็นการสร้างประชาธิปไตยทาง เศรษฐกิจให้เกิดขึ้น เพื่อ เสริมสร้างให้เกิด ประชาธิปไตยทางการเมืองอีกทอดหนึ่ง และ เห็นได้ว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากบทบาทในการสร้าง

---

\* เหมือนกับที่ เหตุการณ์ 14 ต.ค.2516 ได้เป็นการปลดปล่อยพลังของภาคธุรกิจ เอกชนออกจากอิทธิพลของรัฐ นำไปสู่การเริ่มต้นกระบวนการ Liberization ของเศรษฐกิจไทยอย่างแท้จริง

\*\* ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจกับการเมืองนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนักรัฐศาสตร์มาเป็นเวลานานแล้ว และแม้ในปัจจุบันก็ยังคงเป็นประเด็นของการถกเถียงและการวิจัยอยู่ จะเห็นได้ว่าการที่จะระบุให้เด็ดขาดลงไปว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจกำหนดการพัฒนาประชาธิปไตย หรือการพัฒนาประชาธิปไตยมีผลต่อการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจ ก็ยังเป็นเรื่องที่ยากจะสรุปได้อยู่ดี อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการอยู่กลุ่มหนึ่งซึ่งมีความเห็นว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีข้อสรุปว่า ยิ่งประเทศหนึ่งๆ มีความมั่งคั่งทาง เศรษฐกิจมากเท่าใด โอกาสที่จะมีและรักษาระบอบประชาธิปไตยก็ยิ่งจะมีมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือมีสหสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทาง เศรษฐกิจกับการแข่งขันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น การศึกษาของ David Lerner, The Passing of traditional Society (Glencoe, illinois : The Free Press, 1958) ; S.M.Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics. (London : Heinemann, 1960) ; Gerhard Lenski, Power and Privilege : A theory of Social Stratification (New York : McGraw - Hill, 1966).

ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมี 2 ข้อด้วยกันคือ หนึ่ง ทำให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ สอง เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นมา ซึ่งทั้งสองข้อนี้มีสัมพันธกันต่อกัน

จากผลของการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ทำให้เกิดข้อสังเกตดังนี้คือ ได้เกิดมีการแก่งแย่งกันระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) ที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐและกลไกทางการเมืองกับกลุ่มทุน ทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่า สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเลือกเส้นทางโลกาภิวัตน์พัฒนา อันเป็นเส้นทางพัฒนาแบบทุนนิยมที่เลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเปิด โดยมุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ ด้วยการสร้างและขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้าและการผลิตระหว่างประเทศ ซึ่งยุทธศาสตร์นี้ในช่วงแรกๆ คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดประโยชน์ต่อภาคธุรกิจเอกชน มากกว่าภาคประชาชน สำหรับภาคธุรกิจเอกชนแล้ว พบว่าประชาธิปไตยทางการเมืองไม่มีความสำคัญเท่ากับประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (แต่สำหรับภาคประชาชนหากไร้ซึ่งประชาธิปไตยทางการเมือง ก็จะไม่มีความหวังที่จะบรรลุถึงประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจได้ เพราะการขาดอำนาจต่อรองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งย่อมบั่นทอนโอกาสที่จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลในการแก้ไขความทุกข์ร้อนอย่างฉับไวและจริงจัง) จึงมีความเป็นไปได้ที่ภาคเอกชนจะมุ่งเน้นทางด้านความโปร่งใสที่จะมีผลดีต่อธุรกิจของตนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เป็นต้นหลัก มากกว่าที่จะให้ความสนใจในเรื่องของความโปร่งใสในอันที่จะเปิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือต่อเศรษฐกิจของผู้ยากไร้ (แม้จุดมุ่งหมายปลายทางของรัฐบาลนายอานันท์ต้องการจะให้ เป็นเช่นนั้น) นอกจากนี้หมนายทุนไทยก็ยังมีลักษณะของการใช้อิทธิพลในด้านการบริหาร เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือกลุ่มที่ตนเอง เกี่ยวข้อง<sup>31</sup> อีก

"ในระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ที่ผ่านมามี เราจะพบว่า ภาคธุรกิจเอกชนนั้นสามารถเติบโตได้ในสภาพการณ์ทางการเมืองทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็นภายใต้ระบอบเผด็จการ กึ่งประชาธิปไตยหรือประชาธิปไตย ในขณะที่ภาคประชาชนยังมีฐานะไม่กระเตื้องขึ้นมากนัก แม้ว่า จะมี "การพัฒนา" มาแล้ว เป็นเวลาถึงสามสิบปีกว่าก็ตาม.

<sup>31</sup> ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, "ทุน ชนชั้น และการเมืองไทยปัจจุบัน," วารสาร เศรษฐศาสตร์การเมือง 5 (เมษายน-กันยายน 2529) : 98.



ด้วย จึงสามารถที่กล่าวได้ว่า เป้าหมายทาง เศรษฐกิจของรัฐบาลนายอานันท์นั้นถูกต้องแล้ว แต่วิธีการที่รัฐบาล เขา เลือกใช้อาจจะถูกหรือผิดก็ได้ ย่อม เป็นการยากที่จะด่วนสรุปในระยะ เดิมนี้ การปล่อยยให้ช่วงระยะเวลาผ่านไปและพิจารณาถึงผลกระทบที่ตามมาในระยะยาว คงจะทำให้ วิเคราะห์ได้ค่อนข้างดีกว่า ถูกต้อง แน่ชอน มากกว่าที่จะทำการ "ด่วนสรุป"

##### 5. บทบาทต่อระบบการเมืองไทยโดยส่วนรวม

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "ระบบ" นักวิทยาศาสตร์หมายถึงส่วนต่างๆ หลายอย่างที่แตกต่างกัน (โครงสร้างและหน้าที่) แต่ขึ้นต่อกันและกันอย่างเป็นระเบียบ การดำเนินงานของแต่ละส่วนมีผล ต่อส่วนอื่นๆ และต่อส่วนใหญทั้งหมด (a whole) ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนก็คือความสัมพันธ์ต่อส่วนรวมทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในส่วนหนึ่ง จะมีผลผลักดันให้ส่วนอื่นๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบโดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับ "ระบบ" จึงมีความหมาย รวมไปถึง "ปฏิสัมพันธ์" (interaction) ความสัมพันธ์ระหว่างกัน (interrelations) และการขึ้นต่อกันและกัน (interdependence) ของแต่ละส่วนด้วย และหากจะถามว่า อะไร คือส่วนประกอบของระบบการเมือง เราอาจตอบได้ว่า ระบบการเมืองประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ อย่างน้อย 5 ส่วนคือ ค่านิยมทางวัฒนธรรม (cultural values) ระเบียบกฎเกณฑ์ (rules) โครงสร้าง (structures) ผู้กระทำการ (actors) และนโยบาย (policies) ซึ่งในการศึกษานี้จะ เน้นในเรื่องของโครงสร้างและตัวกระทำการ

ระบบการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากเดิมซึ่ง โครงสร้างอำนาจการเมือง-การปกครอง รวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นภาคีหลัก ในการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างกลุ่มการเมือง และสถาบันอำนาจทางการเมือง ทำให้นำไปสู่การขยายฐานอำนาจใน กลุ่มอำนาจและบุคคลที่กว้างขวางมากขึ้น เป็นการเปิดกว้างให้อำนาจทางการเมือง เป็นอำนาจ ที่สามารถแข่งขันชิงกันได้ในระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายใต้กรอบดังกล่าว จะพบว่ากลุ่มอำนาจที่ เป็นข้าราชการโดยเฉพาะกองทัพ เป็นกลุ่มอำนาจที่ผูกขาดการกุมอำนาจในการปกครองมา เกือบ โดยตลอด ทั้งนี้หากพิจารณา เฉพาะแต่ในส่วนที่เป็นผู้กุมอำนาจในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลก็จะ เห็นได้

ว่า นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารจะครอง เวลาการกุมอำนาจยาวนานกว่าผู้นำที่เป็นพลเรือน และรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารยึดอำนาจมีทั้งผู้นำรัฐบาลที่เป็นทหารและผู้นำพลเรือน ส่วนรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้นำพลเรือน รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการรัฐประหารส่วนใหญ่ มักจะล้มเหลวไม่มากนัก (หรือบางทีก็ไปในทางลบ) ตลอดจนการก้าวออกจากอำนาจก็มักจะล้มเหลวที่ไม่ค่อยจะสวยงาม เช่น ถูกบังคับให้ออกบ้าง จะมีกลุ่มอื่นเข้ามาแทนบ้าง ในกรณีของ รัฐบาลนายอานันท์ซึ่งได้เข้ามาบริหารประเทศใน 2 ยุคคือ ยุคแรกระหว่าง 2 มีนาคม 2534- 22 มีนาคม 2535 เป็นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 47 มีสภาพของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการรัฐประหารของคณะทหารรสช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 รัฐบาลนี้ได้สิ้นสุดลงเนื่องจากการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป จึงพ้นจากตำแหน่งไปตามวาระ ยุคที่สองระหว่าง 10 มิถุนายน 2535 - 22 กันยายน 2535 เป็นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 49 มีสภาพของรัฐบาลรักษาการเพื่อที่จะฟื้นฟูชาติภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และได้สิ้นสุดพ้นวาระเนื่องจากการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง

จะพบว่า การเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลนายอานันท์ทั้ง 1 และ 2 ในระบบการเมืองไทย จะเป็นการเข้ามา ในช่วงจังหวะที่มีเหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองทั้งสองครั้ง โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งอีกด้วย เป็นการเข้ามาด้วยภาวะเงื่อนไขที่พิเศษแตกต่างจากแบบแผนที่ทั่วไป ทั้งนี้เป็นภาวะเงื่อนไขที่มีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากส่วนประกอบจากสภาพแวดล้อมของปัจจัยต่างๆ หลายด้าน เนื่องจากระบบการเมืองของไทย ยังมิได้เป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ และลักษณะของอำนาจทางการเมืองนั้นมีลักษณะของ "การได้-เสียโดยสิ้นเชิง (zero-sum game)\*\*" นอกจากนี้จากสภาพของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยที่เห็นได้จาก

\* ระบบการเมืองในที่นี้ หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาล และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง.

\*\* ซึ่งหมายความว่าผู้ช่วยทางการเมืองและสามารถกุมอำนาจทางการเมืองได้ ก็จะมีผลทำให้ผู้ที่พ่ายแพ้ไม่ได้อะไรเลย หรือไม่มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการมีอำนาจทางการเมืองเลย.



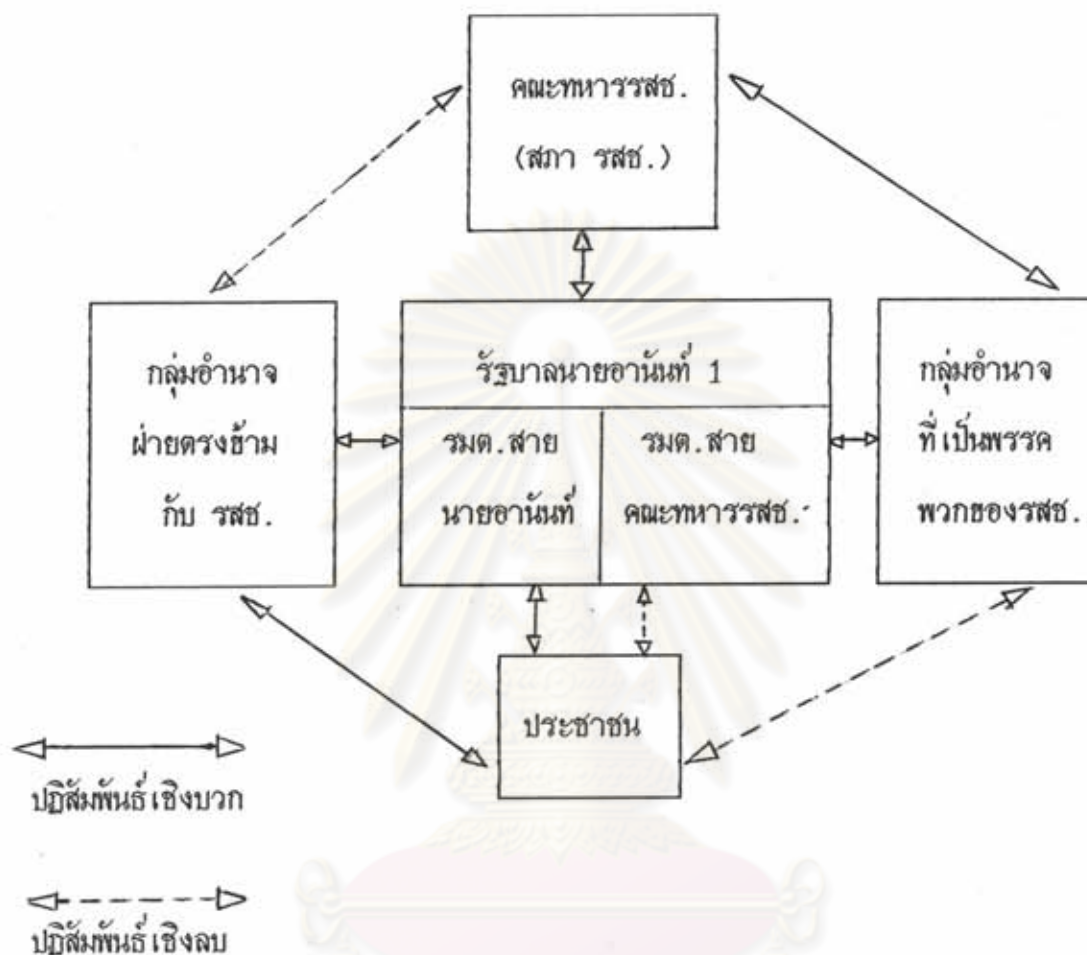
การรวมอำนาจการบริหาร เกือบทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด<sup>32</sup> ทั้งหมดที่กล่าวมา เหล่านี้ล้วนแต่มีผลต่อบทบาทของรัฐบาลนายอำเภอที่จะมีต่อระบบการเมืองไทยทั้งสิ้น

รัฐบาลนายอำเภอที่ 1 ซึ่งมีสภาพของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากภาครัฐประหาร เป็นผลพวงจากความจำเป็นด้านความเชื่อถือ (ทั้งในและนอกประเทศ) ด้านเสถียรภาพทางการเมือง ในสภาวะที่จำเป็นต้องสนองตอบต่อจุดด้อยอันเป็นข้อบกพร่องของระบบการเมืองที่กลุ่มแกนอำนาจทางการเมือง ฝ่ายพรรคการเมือง ที่มีสภาพของวิกฤตทางศรัทธาของประชาชน ตลอดจนยังขาดความเข้มแข็ง ขาดเอกภาพ ไม่มีเสถียรภาพพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในระบบได้ด้วยตัวเอง ขณะเดียวกันกับที่แกนนำอำนาจในฝ่ายกองทัพ (คณะรสช.) ที่ได้เข้ามาทำการแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในระบบการเมืองด้วยการยึดอำนาจ ก็ยังวีรโอเพราะยังขาดความชอบธรรมที่เพียงพอในการที่จะเข้ายึดกุมอำนาจในการบริหารประเทศไว้แต่เพียงผู้เดียว จึงเป็นภาวะที่ระบบเรียกร้องต้องการรัฐบาลที่มีบทบาทของการที่จะมาเป็นแกนกลางในการนำและมาค้ำจุนระบบให้มีเสถียรภาพต่อไป แน่นจะยังอยู่ในท่ามกลางภาวะการนี้ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ผันผวนอย่างรวดเร็ว

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>32</sup> สุชาย ตวีรัตน์, รัฐไทย : รัฐรวมศูนย์ - ศูนย์รวมปัญหา (เชียงใหม่ : โรงพิมพ์เมือง, 2537), หน้า 8.

แผนภูมิที่ 6.1 ความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองยุครัฐบาลนายอานันท์ 1



(จากแผนภูมิที่ 6.1) เห็นได้ว่ารัฐบาลนายอานันท์ 1 มีสภาพเหมือนกับตัวกลางที่ทำหน้าที่เป็นกันชน (Buffer) ระหว่างคณะทหารรช. กับกลุ่มอำนาจฝ่ายตรงข้ามกับรช. และประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้ทั้งสองฝ่าย ไม่เข้ามาปะทะกันโดยตรง เพราะมีรัฐบาลคอยคั่นเอาไว้ ทำให้สถานการณ์ของความรุนแรงจึงไม่เกิดขึ้น รัฐบาลนายอานันท์ที่มีสองสายจะเห็นได้ว่า รมต. สายคณะทหารรช. มุ่งที่จะมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงบวกกับสภา รช. และกลุ่มอำนาจที่เป็นพรรคพวก รวมทั้งมีบทบาทที่เอื้อประโยชน์ให้กันและกันโดยไม่ให้ความสนใจกลุ่มของประชาชนเท่าใดนัก ในขณะที่รมต. สายนายอานันท์ (รวมตัวของนายอานันท์ด้วย) นั้นได้มีปฏิสัมพันธ์เกือบจะกับทุกๆ กลุ่มไม่ว่าจะเป็นกับคณะรช. เอง หรือกลุ่มอำนาจทั้งฝ่ายตรงข้ามและพรรคพวกของรช. ที่เน้นและให้ความสำคัญมากก็คือกลุ่มของประชาชน บทบาทของรัฐบาล (สายนายอานันท์) มุ่งที่จะยึดเหตุผลและผล



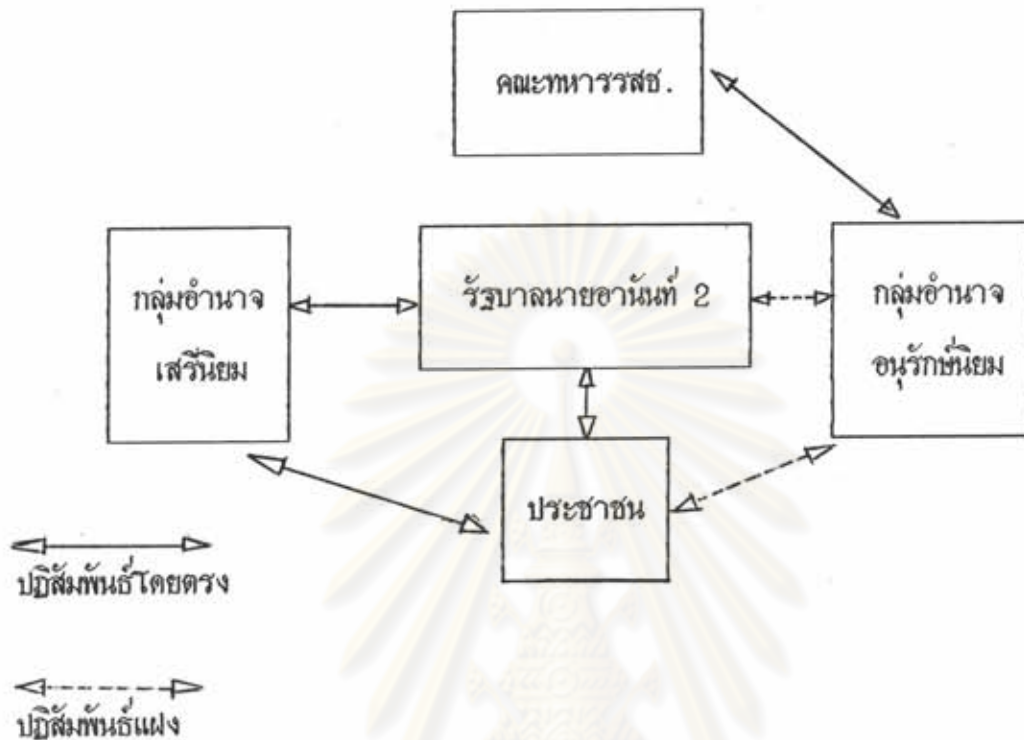
ประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก เมื่อเป็นดังนี้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมและการได้รับความยอมรับ เชื่อถือ จึงค่อนข้างจะคลุมเครือ เพราะในขณะที่คณะรพช. และรมต. สายรพช. จะได้รับความชอบธรรมตลอดจนขาดการยอมรับจากคนทั่วไป แต่ฝ่ายอำนาจที่และรมต. สายชอง เขาสามารถที่จะพัฒนาความชอบธรรมได้ในระดับหนึ่งและสามารถสร้างให้เกิดความยอมรับในหมู่ประชาชนทั่วไป

ในภาพรวมแล้วรัฐบาลนายธานินทร์ 1 จึงมีความสำคัญในบทบาทของผู้ร่วมถือดุลย์อำนาจ คานดุลย์อำนาจ และประสานดุลยภาพทางอำนาจ ระหว่างกลุ่มอำนาจของคณะทหารรพช. และกลุ่มผู้สัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจของฝ่ายตรงข้ามรพช. และประชาชน รัฐบาลทำหน้าที่ เป็นแกนยึดเหนี่ยวในการ เกาะเกี่ยวให้กับคณะรพช. เพื่อมาร่วมกันใช้อำนาจรัฐ และยัง เป็นหลักประกันทางเสถียรภาพที่สามารถสร้างความชอบธรรม ความยอมรับ ให้กับระบอบอำนาจ ตลอดจนสร้างประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาค่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองให้ลุล่วงไปได้ด้วยดีพร้อมๆ กันไป

สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ 2 มีลักษณะของรัฐบาลที่เข้ามา เพื่อที่สหรัฐฯ จากภาวะวิกฤตการณ์ ที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งในเรื่องที่มาของนายกรัฐมนตรีช่วงรัฐบาลพล.อ. สุจินดา ซึ่งจะต้องหากลุ่มที่มีความ เป็นกลางและเป็นธรรม ตลอดจนมีคุณภาพที่สูง เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหที่ระบบกำลัง เผชิญอยู่ และแสวงหา เพื่อสร้างพื้นฐานรองรับกลุ่มอำนาจใหม่ที่จะมาตามกระบวนการประชาธิปไตยในเวลาไม่ช้าต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 6.2 ความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองยุครัฐบาลนายอานันท์ 2



(จากแผนภูมิที่ 6.2) เห็นได้ว่าในครั้งรัฐบาลนายอานันท์ 2 ก็ยังมีสภาพเหมือนกับตัวกลาง เช่นเดิม แต่ลดระดับในการทำหน้าที่เป็นกันชนลงมา เพราะสถานการณ์ของความรุนแรงที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้เกิดขึ้นและจบสิ้นไปแล้ว คราวนี้เป็นแค่กันชนที่คอยป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงปะทุขึ้นอีก รัฐบาลนายอานันท์ 2 ไม่มีปัญหาเรื่องความชอบธรรมและการยอมรับแต่อย่างใด ตลอดจนในรัฐบาลก็มรมต. ที่มาจากสายนายอานันท์ เพียงสายเดียวเท่านั้น ซึ่งผิดกับยุคแรกอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ยังได้เกิดการคลี่คลายตัวเองของกลุ่มอำนาจต่างๆ ในระบบ เช่น กลุ่มอำนาจที่เป็นพรรคพวกของรสช. ก็ได้คลี่คลายตัวเองกลายเป็นกลุ่มอำนาจอนุรักษ์นิยมแบบเผด็จการ ส่วนกลุ่มอำนาจฝ่ายตรงข้ามกับรสช. ก็กลายเป็นกลุ่มอำนาจเสรีนิยมแบบประชาธิปไตย กลุ่มแรกต้องการทวนเข็มนาฬิกาไปยังยุคประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ ส่วนกลุ่มที่สองต้องการระบบการเมืองที่เปิด มีผู้บริหารที่มาตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย ส่วนกลุ่มของคณะทหารสช. ได้หลุดพ้นออกไปจากระบบการเมืองโดยที่ยังครอบครองทรัพยากรทางการเมืองส่วนใหญ่อยู่ และก็ไม่ได้รับปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจกับรัฐบาลแต่อย่างใด ขณะที่



รัฐบาลหมกมุ่นปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นๆ โดยเน้นและให้ความสำคัญกับกลุ่มของประชาชนและกลุ่มอำนาจ เสรีนิยมตามลำดับ ทั้งนี้บทบาทของรัฐบาลก็ยังยึด เหตุผลและผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นหลัก

ในภาพรวมแล้วรัฐบาลนายอาห์หมัด 2 จึงมีบทบาทสำคัญของผู้ถือดุลทางอำนาจ เป็นผู้ พิชัยที่ขจัดอคตจนค้ำจุน คานดุลอำนาจ และประสานดุลยภาพทางอำนาจในระบบการเมืองที่มีกระแส พลังอำนาจหลักๆ ของกลุ่มสองกลุ่มที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันโดยพื้นฐาน คือกลุ่มอำนาจ ชนุรักษ์นิยมกับกลุ่มอำนาจ เสรีนิยม บทบาททุกอย่างของรัฐบาลที่ยึดประโยชน์ของส่วนรวม เป็นที่ตั้ง ทำให้กลายเป็นจุดแข็งที่สามารถจะประคองให้กลุ่มอำนาจทั้งสองสามารถอยู่ร่วมกันโดยสันติ และ ยังส่งผลอย่างสำคัญต่อการลดเงื่อนไข การขัดแย้งที่รุนแรงทางการเมืองของพลังอำนาจทั้งสอง ฝ่ายที่อันอาจจะนำไปสู่การที่ตัวทางอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มอำนาจชนุรักษ์นิยมของ ฝ่ายกองทัพ ซึ่งผลจากการสามารถประนีประนอมกันได้ในระหว่าง 2 กระแสอำนาจโดยอาศัย อำนาจของรัฐบาลคนกลางในการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างกัน มีส่วนเสริมสร้างอย่างสำคัญต่อการ ทำให้เกิดความปรองดอง เป็นมิกซ์แอนด์แมชของอำนาจรัฐและยังช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดหลังจาก ที่เคยเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงมาแล้ว และบทบาทของรัฐบาลเองไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มแนว นโยบาย หรือการสานต่อนโยบายที่ได้เคยวางไว้ในยุคแรกให้มีความหมายและแนวทางที่มั่นคง การแก้ไขปัญหาด้าน เศรษฐกิจที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพทั้งในแง่ของการขยายการเติบโตและการ สร้าง เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ ล้วนแต่ เป็นสิ่งที่จะช่วยให้ระบบสามารถพัฒนาตัวเองไป เป็น ประชาธิปไตยที่มากขึ้นในอนาคต

เห็นได้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของนายอาห์หมัด บินยารซูน ทั้งสองครั้ง แม้จะมี รัฐบาลอื่นมาค้ำคั้นแต่ก็สามารถดำเนินบทบาทในฐานะผู้บริหารประเทศได้อย่างค่อนข้างดีต่อ เนื่องใน ระบบการเมืองโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินบทบาททางการเมือง ทาง เศรษฐกิจโดย

เฉพาะบทบาทด้านการแก้ไขปัญหาวิกฤตด้านต่างๆ<sup>33</sup> และบทบาทด้านการตัดสินใจนโยบาย ล้วนแล้วแต่สร้างผลกระทบต่อระบบการเมืองในแง่บวกทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะบทบาทของรัฐบาลที่เหมือนกับการเป็นศูนย์กลางในการประสานคุณภาพของกลุ่มอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่างๆ เพื่อพิทักษ์และรักษาระบบการเมืองให้อยู่รอด ในสภาวะที่ยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยแบบเต็มตัวได้ นอกจากนี้ยังสามารถที่จะเชื่อมประสานเข้ากับข้อผูกพันตลอดจนเงื่อนไขของปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองด้านอื่นๆ เข้าด้วยกันอย่างกลมกลืนไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ทางการเมืองแบบใด

จากผลของการศึกษาที่ผ่านมาทำให้เกิดข้อสังเกตได้ว่าในระบบการเมืองนั้น ปัญหาความชอบธรรมในอำนาจการปกครอง เป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ปกครองต้องคำนึงถึงตลอดเวลา<sup>34</sup> ซึ่งอันที่จริงแล้วระบบเพียงแต่เป็นกรอบเป็นแนวสำหรับให้เดินไปสู่ความเป็นธรรมเท่านั้น หากผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ (ผู้ปกครอง) ไม่เดินไปตามกรอบตามแนว ความเป็นธรรมก็ไม่เกิดขึ้น<sup>35</sup> นอกจากนี้ปัญหาที่ว่า เมื่อใดระบบการเมืองไทยจึงจะพัฒนาไปเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

<sup>33</sup> ซึ่งบางปัญหาเกิดจากปมเล็กๆ และได้ขยายตัวกว้างออกไปในลักษณะของ "ผลกระทบผีเสื้อ" (butterfly effect) ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นจุดที่เป็นประเด็นสำคัญข้อหนึ่งในทฤษฎีไร้ระเบียบ (chaos theory) กล่าวคือ มีความอ่อนไหวอย่างสูง (extreme sensitivity) ของเงื่อนไขเบื้องต้น (initial condition) กับ principle of weak causality ที่ถือว่าสาเหตุเบื้องต้นเพียงนิดเดียว สามารถก่อให้เกิดผลสะท้อนที่ใหญ่หลวงได้ สันใจตุ ชัยวัฒน์ ภิระพันธ์, ทฤษฎีไร้ระเบียบ (chaos theory) กับทางแพร่งของสังคมสยาม (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2537), หน้า 9.

<sup>34</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 24.

<sup>35</sup> พระยาสุนทรพิพิธ, วิญญาน (spirit) แห่งนักปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2527), หน้า 199.



ที่มั่นคง ผู้ศึกษาเห็นว่า คำถามนี้อาจจะต้องเปลี่ยนไปเพราะการพัฒนาของระบบการเมืองไม่จำเป็นว่าจะต้องมุ่งสู่ระบอบประชาธิปไตยเสมอไป แม้ที่เราหวังที่จะให้เป็นเช่นนั้นก็ตาม ระบบการเมืองอาจพัฒนาไปสู่ระบอบเผด็จการหรือระบอบกึ่งประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งก็ได้ถ้ามีปัจจัยต่างๆ ที่เชื่อให้เป็นเช่นนั้น และในทรรศนะของผู้ศึกษาเชื่อว่า ในอนาคตข้างหน้ากลุ่มที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจะเข้ามาสัมพันธ์กับระบบการเมืองไทยมากขึ้น ถ้าหากการเมืองไทยไม่มีความรุนแรงถึงขั้นวิกฤต ไม่มีการรัฐประหาร โอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลยังน่าจะเป็นของกลุ่มอำนาจพรรคการเมืองที่ขาดคุณภาพมากกว่าพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ

จากการวิเคราะห์บทบาทรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนทั้ง 1 และ 2 ในบทบาทที่แตกต่างกันออกไปตามปัจจัยและตัวแปรต่างๆ เห็นได้ว่านายอานันท์ในฐานะนายกรัฐมนตรีทั้งสองสมัยจัดว่า เป็นผู้กระทำทางการเมืองคนหนึ่งที่มีความโดดเด่นมากในระบบการเมือง ถึงแม้บทบาทของเขาจะจมไปพร้อมกับการสิ้นสภาพของรัฐบาลอานันท์ 2 แต่กระแสเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวนายอานันท์ระลอกแล้วระลอกเล่า อาจจะเป็นดัชนีหนึ่งชี้ว่า เส้นทางข้างหน้าของนายอานันท์ ซึ่งเขาปฏิเสธตลอดมาว่า "ผมไม่ใช้นักการเมือง ผมไม่เล่นการเมือง" แต่เขาก็ต้องเดินบนถนนการเมืองตลอดมา ไม่ว่าจะเป็คำประกาศ สมัยเป็นข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ และถูกการเมืองเล่นงาน จนวิตเขาตัวไม่รอด ในข้อหาว่าเป็นผู้ฝ่าฝืนลัทธิคอมมิวนิสต์ จนนายอานันท์ใช้ชื่อยาย "การเมือง" แทบตาย แต่แล้วเขาก็หลีกเลี่ยงการเมืองไปไม่พ้น ต้องมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังเหตุการณ์พฤษทศวรรษ ยึดอำนาจ เมื่อ 23 ก.พ.34 ในชุดรัฐบาลอานันท์ 1 ซึ่งตัวเขาเองต้องเผชิญมรสุมอย่างหนักที่ต้องแบกรับในการฟื้นฟูประเทศ เพื่อเรียกร้องความเชื่อถือจากต่างประเทศคืนมา อีกทั้งยังต้องปะทะกับรพช. เพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาล ให้ประชาชนเห็นว่า เขาคือนายอานันท์ ไม่ใช่หุ่นเชิดของรพช. จนได้รับการขนานนามว่า "รัฐบาลหอยลิ้มเปลือก"

\*ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 และได้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลผสม (ที่มาจากพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ) โดยมีนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีพิเศษที่มีความสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ.

มาแล้ว ซึ่งความหนักหนาสาหัสจากภาวะยิ่งใหญ่นในสมัยอาณันท์ 1 ทำให้เขาประกาศเด็ดขาดว่า จะไม่เล่นการเมือง ไม่เป็นนักการเมือง แต่แล้วรัฐบาลนายอาณันท์ 2 ก็ต้องกลับเข้ามาในฐานะ รัฐบาลที่ผูกขาด ภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง จากเหตุการณ์นองเลือด นายอาณันท์ ต้อง ขอมรับเป็นนายกฯ อีกครั้ง เพราะเหตุผลคำเดียว "เพื่อชาติ" นั่นเอง ซึ่งนายอาณันท์ กล่าว เสมอว่า มัน เป็นเคราะห์กรรมของตนเอง และก็เช่นเดียวกับที่ผ่านมาคือ นายอาณันท์ วางมือจาก ตำแหน่งนายกฯ ในสมัยรัฐบาลอาณันท์ 2 ด้วยคำยืนยัน "พอแล้ว" ซึ่งผู้ศึกษา เห็นว่า รัฐบาลในรูปแบบ ของรัฐบาลพลเรือน (ที่มาจากการยึดอำนาจ) และรัฐบาลที่ผูกขาดจากภาวะวิกฤติ ใน ลักษณะที่เคยเกิดขึ้นมาไม่น่าจะมียกในระบอบการ เมืองไทยที่กำลังลงหลักปักฐาน เพื่อการพัฒนาของ ระบอบประชาธิปไตย เป็นไปไม่ได้แล้วที่นายอาณันท์จะได้ เป็นนายกรัฐมนตรีอีก เพราะการยึดอำนาจ เป็นไปไม่ได้แล้วที่นายอาณันท์จะครองอำนาจรัฐโดยไม่มีรัฐสภา เป็นเครื่องตรวจสอบ แต่อย่างไร ก็ตามจากการทำการสำรวจวิถีชีวิตของชนชั้นกลางโดย "สวนดุสิตโพล" ในประเด็นนายก รัฐมนตรีในอุดมคตินั้น ผู้ที่ได้คะแนนเป็นที่ 1 คือ นายอาณันท์ ปันยารชุน ทำให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่อยากที่จะให้นายอาณันท์ เข้ามา เป็นผู้นำประเทศโดยผ่านกระบวนการ เลือกตั้ง เพื่อทำงานรับใช้ชาติด้วยความรู้ความสามารถที่มีอยู่ โดยมีสภาผู้แทนราษฎรคอยกำกับดูแล เหมือน กับผู้นำในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย นอกจากนี้กลุ่มของนักธุรกิจมืออาชีพที่มีความสามารถคนอื่น ๆ ทั้งที่เคยร่วมงานกับนายอาณันท์หรือไม่ก็ตาม ก็สามารที่จะเข้ามาใช้ประสบการณ์ ความรู้

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

\* เป็นการสำรวจความนิยมซึ่งจัดโดย "สวนดุสิตโพล" ภายใต้การดูแลของสถาบัน ราชภัฏสวนดุสิต ซึ่งมี ผศ.สุชุม เฉลยทรัพย์ เป็นประธานดำเนินงาน ซึ่งทำการสำรวจในหัวข้อ "วิถีชีวิตของคนชั้นกลางในกรุงเทพมหานคร" โดยมีกลุ่มเป้าหมายจากประชาชนทุกสาขาอาชีพ ทุกเพศ ทุกระดับอายุ จาก 36 เขตทั่ว กทม. ซึ่งมีการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรี และมีรายได้ต่อ เดือน 15,000 บาทขึ้นไป จำนวน 2,908 คน เป็นชาย 1,482 คน และหญิง 1,426 คน โดยให้ตอบแบบสัมภาษณ์ 16 ข้อนั้น ปรากฏว่า ในประเด็นนายกรัฐมนตรีในอุดมคติของ "คนชั้น กลาง" นั้น ผู้ที่ได้คะแนนเป็นที่ 1 คือ นายอาณันท์ ปันยารชุน 53.6%



ความชำนาญ และแนวคิดในเชิงพัฒนา เศรษฐกิจ<sup>36</sup> ที่เคยประสบความสำเร็จมาแล้วมาช่วย  
 ชำดีบ้านเมืองได้ไม่แพ้หลายท่านที่ ยิ่งในยุคที่เศรษฐกิจกับการเมือง เป็นเรื่องที่ต้องเดินไปด้วยกัน  
 เสี่ยงตอบรับของประชาชนก็ยิ่งจะยิ่งมากขึ้น และที่สุดการยอมรับในคนกลุ่มเหล่านี้เข้ามาช่วยบริหาร  
 ชำดีบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าขึ้นก็จะกลายเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องให้มีอาชีพทุกสาขา\* เขามา  
 ช่วยกันคนและรักษามลประโยชน์ เพื่อพัฒนาประเทศให้ก้าวรุดหน้า และประชาชนอยู่ดีกินดี

จากการจับกระแสสำนักของสังคม ที่ต่อรัฐบาลนายอานันท์ พบว่า รัฐบาลนาย  
 อานันท์ ปันยารชุนได้กลายเป็นสัญลักษณ์แห่งความอึดอัด คับข้อง ไม่พอใจในโครงสร้างเก่าของ  
 สังคมจากผู้คนกลุ่มที่อยู่ในส่วนเป็นพลังขับเคลื่อนของสังคมยุคใหม่ ซึ่งก็เป็นตัววัดคุณภาพของรัฐบาล  
 ชุดนี้ได้เป็นอย่างดี<sup>37</sup> และบทวิเคราะห์ข้างต้นที่ผ่านมามีทั้งหมดนี้อาศัยพื้นฐานแนวคิดประชาธิปไตย  
 แบบเสรีนิยม และแนวความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classical School)  
 ซึ่งเป็นสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Mainstream Economics) สาธารณะชนจะเชื่อถือใน  
 บทวิเคราะห์หรือไม่เพียงไร ก็ย่อมจะเป็นเสรีภาพส่วนบุคคลของแต่ละคนเอง<sup>38</sup> เพราะเสรีภาพ

<sup>36</sup> สันนิบาตได้มีต้นแนวคิดที่เกี่ยวข้อง แนวทาง ปัญหา ตัวอย่างใน ดิน ปรัชญาพุทธ, การบริหาร การพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 184-249.

\* แต่ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างการยอมรับในความเป็นนักธุรกิจมีอาชีพ เป็นเรื่องที่สมควรจะได้มีการพิจารณากันให้รอบคอบตั้งอยู่บนความถูกต้อง และต้องใช้เวลาในการพิสูจน์

<sup>37</sup> หากสนใจงานในเรื่องของบทบาทในแง่มุมมองที่ต่างกันออกไปโปรดดู ทักซ์ เอลิม เดียวณ, การเมืองระบบพอฮุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 3-475.

<sup>38</sup> ควรอ่านงานอื่นของมเตที่ชื่อ On Liberty (ซึ่งมีฉบับแปลไทย) ใน จอห์น สจีวิต มิลล์, ความเรียงว่าด้วยเสรีภาพ, แปลโดยภัทรพร สิริกาญจน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2530), หน้า 1-132.

ในการเชื่อ เป็นเสรีภาพอันยากที่ผู้อื่นจะไปลิขิตรอนได้ อีกทั้งประชาธิปไตยก็คือการรวมตัวกันของคน  
ที่รู้จักคิด ไม่ใช่ฝูงแกะที่ถูกคนกลุ่มน้อยที่รอบรู้สารพัดคอยจูงจมูก<sup>๓๐</sup> ตลอดเวลา



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>๓๐</sup> พอล ฟายเฮอราเบนต์, วิทยาศาสตร์ในสังคมเสรี, แปลโดยวีระ สมบูรณ์  
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2532), หน้า 35.