

เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย :

ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุดม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุดม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน - 6 ตุลาคม 2519)



นายถวิล เปลี่ยนศรี

000880

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2523

I16432174

THE STABILITY OF COALITION GOVERNMENTS IN THAILAND :
A COMPARATIVE STUDY OF GOVERNMENTS OF MR. KUKRIT PRAMOJ AND
M.R. SENI PRAMOJ

Mr. Tawin Pleansri

A Thesis Submitted in Partial Fullfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government


Graduate School

Chulalongkorn University

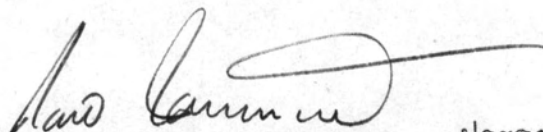
1980

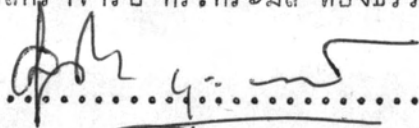
หัวข้อวิทยานิพนธ์ เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519)
กับรัฐบาลชุดม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน - 6 ตุลาคม 2519)
โดย นายถวิล เปลี่ยนศรี
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.สุจิต บุญบงการ

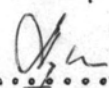
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม
2519) กับรัฐบาลชุดม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน -
6 ตุลาคม 2519)

ชื่อ นิสิต นายทวีล เปลี่ยนศรี
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.สุจิต บุญบงการ
ภาควิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2523



บทคัดย่อ

หลังจากประชาธิปไตยอายุ 3 ปีของเราโคล้มเหลวลงในตอนปลายปี 2519
นั้น นักสังเกตการณ์หลายคนเริ่มตั้งข้อสังเกตถึงความเป็นไปไค้ของประชาธิปไตยใน
ประเทศไทย และมีหลายคนทีเดียวที่โยนความผิดทั้งหมดนี้ไปให้กับข้อสันนิษฐานที่ว่า
เป็นเพราะประชาธิปไตยของเราในขณะนั้นดำเนินอยู่ในระบบหลายพรรค และรัฐบาล
เป็นรัฐบาลผสม อย่างไรก็ตามถ้าเชื่อตามนี้งานชิ้นนี้ก็คงจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น
สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษานี้ก็คือ ความล้มเหลวของรัฐบาลในขณะนั้น น่าจะมี
เหตุผลอธิบายมากกว่าคำตอบง่าย ๆ ที่ว่าล้มเหลวก็เพราะเป็นรัฐบาลผสมเท่านั้น
ความพยายามเพื่อสืบสวนถึงสาเหตุความล้มเหลวของรัฐบาลในขณะนั้นจึงเป็นจุดมุ่งหมาย
สำคัญของการศึกษานี้ และเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนี้ วิธีการศึกษาที่ใช้ก็คือ
การค้นคว้าในลักษณะการวิจัยเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคล

ผลการศึกษาปรากฏว่า บัจจัยจากภายในรัฐบาลที่บ่อนทำลายเสถียรภาพของ
รัฐบาลมากที่สุด ก็คือการขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในพรรคซึ่งมารวมมือกัน
ประการหนึ่ง กับการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างพรรคที่มารวมมือกันอีกประการหนึ่ง
รัฐบาลผสมจตุรพรรคเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของกรณีแรก เพราะการแตกแยกกันอย่าง
รุนแรงภายในพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นแกนกลางของรัฐบาลนั้น ได้บั่นทอนเสถียรภาพ

ของรัฐบาลอยู่เสมอ และในที่สุดเมื่อประกอบกับแรงกดดันอื่น ๆ ก็ได้นำรัฐบาลไปสู่จุดจบ ส่วนรัฐบาลสหรัศนั้นได้รับผลกระทบอย่างเต็มที่จากปัจจัยประการหลัง การตัดสินใจยุบสภาของนายกรัฐมนตรีเมื่อตอนต้นปี 2519 นั้น แรงกระตุ้นแทบทั้งหมดมาจากการขัดแย้งในผลประโยชน์ ตำแหน่ง และตัวบุคคลระหว่างสมาชิกจากพรรคต่าง ๆ ในรัฐบาลนั่นเอง การพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกสองตัวในลำดับต่อมา คือ การกดดันจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และบทบาทของพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นปรากฏผลที่น่าสนใจที่เดียว เพราะแม้จะปรากฏว่ากว่าครึ่งหนึ่งของความล้มเหลวของรัฐบาลในขณะนั้นจะมาจากปัจจัยภายในรัฐบาลก็ตาม แต่ปัจจัยภายนอกและอาจถือเป็นเพียงปัจจัยแทรกซ้อนทั้งสองประการนี้ กลับส่งผลกระทบที่เด็ดขาดและรุนแรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล การเคลื่อนไหวของฝ่ายค้านอย่างเข้มแข็งทั้งในและนอกสภาในทอนปลายปี 2518 และต้นปี 2519 นั้น ส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจยุบสภาของรัฐบาลในขณะนั้น และการกดดันจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมต่าง ๆ และทหาร หลังการเดินทางเข้ามาในประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจรในทอนปลายปี 2519 ก็ได้นำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาโดยตัวมันเองไม่ได้เลวร้ายอย่างที่คิดกัน ระบบดังกล่าวยังคงคุณค่าที่อยู่ในตัวเองเสมอ แต่ปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นระบบรัฐสภาของเราในขณะนั้นต่างหาก ที่ทำให้มันดำเนินไปไม่ได้ ดังนั้นการพยายามทดแทนระบบที่ว่ามีควมระบอบอำนาจเด็ดขาดดังที่กระทำมา จึงไม่ใช่การแก้ปัญหาที่แท้จริง และจะไม่ได้ผลคืออะไรเลยในระยะยาว ทางแก้ของเราน่าจะอยู่ที่การพยายามหาทางให้ระบอบรัฐสภาคงอยู่โดยวิธีกรอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องไม่ใช่ควมการยกเลิกล้มมันเสียมากกว่า ปัญหาที่หนักที่สุดของเราก็คือการมีพรรคมากเกินไป และจำเป็นต้องหาทางลดลงพร้อม ๆ กับทำให้มันเข้มแข็ง ปราศจากการปฏิรูประบบพรรคการเมืองเช่นว่านี้ ก็ยากที่จะหวังให้ประชาธิปไตยคงอยู่และก่อให้เกิดผลดีที่แท้จริงได้

Thesis Title The Stability of coalition governments in
Thailand : A comparative study of governments
of M.R.Kukrit Pramoj and M.R.Seni Pramoj.
Name Tawin Pleansri
Thesis Advisor Associate Professor Suchit Boonbongkarn
Department Government
Academic Year 1980

ABSTRACT

After the collapse of a three-year democracy in 1976, many political observers began to question the possibility of democracy in Thailand. Many of them believed that this failure was caused by the multi-party system and the coalition government during that period. However, if the author believed in this observation, this study would surely be not carried out. Therefore the first assumption of this study is that the failure of the government in that period could be attributed to other factors not only the coalition government. Investigation into the cause of the failure of the coalition in that period, therefore, will be the aim of this study, in which the research method will be a descriptive one supplemented by personal interview.

The research findings reveal that there are two major internal factors that lead to the instability of the government,

one was the lack of cohesion within the government parties and the other was the conflicts among those parties. The Seni's government was the obvious example of the first case. The serious fragmentation in the Democrat party, the core party in coalition, always shakened the stability of the government and when combined with other factors, it brought the government to the end. The instability of the Kukrit's government was caused by the latter factor. Kukrit's decision to dissolve the Parliament in early 1976 was due mostly to the conflict in interests among the government parties. In addition, the study also reveal the other two interesting external factors which helped weaken the coalition government of Kukrit and Seni : the pressure from interest groups and the role of the opposition parties. Although the failure of the two government was largely caused by the two internal factor above, the pressure from the opposition parties in the late of 1975 and early 1976 directly led to dissolution of the Parliament, and the pressure from the conservative forces and the military group after former field Marshall Thanon Kittikachorn's return in the late 1976 led to the military coup again.

However, the parliamentary system in itselfs is not bad, but all the factors mentioned above made it impossible to work effectively. Substitution of this system by the

absolute rule could not really be a good alternative. The resolution to the problem of instability of a democracy should be to find out strategies to make the democratic system work effectively rather than to abolish it. Reducing the number of the parties and strengthening the party system are the major and urgent task. Without this reform, it is hardly to maintain democracy and made some advantage for our country.



กิตติกรรมประกาศ

ผลงานชิ้นนี้แม้จะเป็นผลความพยายามทั้งหมดของผู้เขียนเองก็ตาม แต่ปราศจากความเอาใจใส่อันดี และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ยิ่งจาก รศ.ดร.สุจิต บุญบงการ ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษามาตั้งแต่แรกแล้ว ผลงานชิ้นนี้ก็ยากจะสำเร็จลงด้วยดีเช่นนี้ได้ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่ายิ่งให้แก่งานชิ้นนี้ และขอขอบคุณ น.ส.วรรณภา ณ สงขลา ที่ช่วยเป็นธุระในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ ตั้งแต่ขณะยังเป็นต้นร่างที่ไม่เป็นระเบียบ จนเป็นรูปเล่มสมบูรณ์ ทั่วความอุทิศสาคะและตั้งใจดียิ่ง

สุดท้ายนี้ ผู้ที่จะลืมกล่าวถึงเสียมิได้ ก็คือคุณพ่อ คุณแม่ ทั้งสอง ความพยายามทั้งหมดในงานชิ้นนี้ของผู้เขียนเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นของผู้มีพระคุณทั้งสองนี้ทั้งสิ้น

ถวิล เป็ลียนศรี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฅ
รายการตารางและแผนภูมิ	ฎ
บทนำ	1
สภาพและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
ขอบเขตในการศึกษา	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
วิธีการศึกษาและวิจัย	6
นิยามศัพท์สำคัญ	7
สมมติฐานในการศึกษา	9
การนำเสนอเรื่อง	10
บทที่ 1. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม	11
ความขัดแย้งทางทฤษฎี	12
ข้อพิจารณาทางทฤษฎีกับประสบการณ์ของไทย	30
บทที่ 2. สภาพทั่วไปทางการเมืองและข้อสังเกตเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล	36
สภาพทั่วไปทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517	36
การขัดแย้งทางสังคม และอุดมการณ์หลัง 14 ตุลาคม 2516	62
ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล	75
สรุป	84
บทที่ 3. เสถียรภาพภายในพรรคการเมือง	86
ความหมายและการเลือกใช้เกณฑ์วัด	86
ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกและการแบ่งแยกเป็นกลุ่มภายในพรรค	90



การที่สมาชิกมักชอบแสดงความคิดเห็นและพฤติกรรมที่ต่อต้าน	
ความเห็นของพรรคยูเสมอ	112
การแยกตัวออกจากพรรคของสมาชิก	117
สรุปและวิเคราะห์	128
บทที่ 4. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง	134
การเลือกใช้เกณฑ์วัด	134
ความขัดแย้งทางค่านโยบายและการทำงาน	137
ความขัดแย้งทางค่านักบุคคล	151
ความขัดแย้งทางค่านผลประโยชน์	157
สรุปและวิเคราะห์	180
บทที่ 5. แรงกดดันจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมือง	185
ลักษณะของการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองในขณะนั้น	186
การเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาล	189
สรุปและวิเคราะห์	219
บทที่ 6. บทบาทของพรรคฝ่ายค้าน	222
ความเข้มแข็งของพรรคฝ่ายค้าน	223
บทบาทของพรรคฝ่ายค้านในสภา	225
บทบาทของพรรคฝ่ายค้านนอกสภา	242
สรุปและวิเคราะห์	250
บทที่ 7. สรุปและข้อเสนอแนะ	253
สรุป	253
ข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล	258
บรรณานุกรม	277
ประวัติผู้เขียน	286

รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1. แสดงสถิติยกรภาพของระบบพรรคในประเทศต่าง ๆ	21
2. แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518 (แยกตามพรรคการเมือง)	47
3. แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง เมื่อ 4 เมษายน 2519 (แยกตามพรรคการเมือง)	58
4. แสดงสถิติการพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน ระหว่าง พ.ศ.2500-2519	70
5. แสดงอัตราส่วนระหว่างที่นั่งในสภา กับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ที่แต่ละพรรคได้รับในรัฐบาลสหพรรค	182
6. แสดงอัตราส่วนระหว่างที่นั่งในสภา กับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ที่แต่ละพรรคได้รับในรัฐบาลจตุรพรรค	182
7. แสดงจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทน พ.ศ.2518 จำแนกระหว่าง พรรคการเมืองฝ่ายค้าน กับฝ่ายรัฐบาล	223
8. แสดงจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทน พ.ศ.2519 จำแนกระหว่าง พรรคการเมืองฝ่ายค้าน กับฝ่ายรัฐบาล	224
แผนภูมิที่ 1. เปรียบเทียบจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคฝ่ายค้านและพรรค รัฐบาลในสภาปี 2518, 2519.	224