

## บทที่ 3

## บทวิเคราะห์รัฐบาลผสมในการเมืองไทย

จากรัฐบาลผสม 13 ช่วงรัฐบาล ใน 4 ยุคเหตุการณ์ที่กล่าวมาแล้วเมื่อพิจารณาถึงสภาวะการเจรจาต่อรอง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างมีเป้าประสงค์และความปรารถนาที่จะเข้าร่วมรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็เจรจาต่อรองกันภายใต้การนำของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ทั้งนี้โดยคำนึงถึง

- (1) จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง
- (2) ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไข เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในลัทธิที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี
- (3) ระดับของความแตกต่าง ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้ง หรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันระดับของเกณฑ์ในแต่ละข้อย่อมมีความแตกต่างไปด้วย นอกจากนี้ อิทธิพลหรือปัจจัยบางประการที่มาจากภายนอก อาจเป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมในการเมืองไทย ในแต่ละช่วงรัฐบาล ซึ่ง ผลการศึกษา นี้ เป็นความพยายามที่จะแสวงหาคำตอบ และข้ออธิบาย เพื่อตอบสนองมมุติฐานทางการศึกษา และข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในการเมืองไทยให้ครอบคลุมในเนื้อหา และสาระต่าง ๆ ให้มากที่สุด สำหรับในด้านความยั่งยืนของรัฐบาลผสมนั้น เนื่องจากมีผลมาจากปัจจัย 4 ประการด้วยกัน คือ

- (1) ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลผสม อันเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย และความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์



- (2) อิทธิพลของกองทัพ
- (3) ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีความสำคัญและความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา
- (4) บทบาทของพรรคฝ่ายค้าน

โดยในปัจจัยทั้ง 4 ดังกล่าว ปัจจัยประการแรกและประการสุดท้าย เป็นผลที่เกิดจากสภาพภายในระบบการเมืองหรือภายในวงรัฐบาลเอง ส่วนปัจจัยประการที่สองและสาม เป็นปัจจัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะอิทธิพลของฝ่ายทหารในการเมืองไทยแล้ว นับว่าเป็นองค์กรหรือสถาบันที่เป็นอิสระและมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก

ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบคำถามเหล่านี้ ผู้ศึกษาจึงได้วางแนวสมมุติฐานเพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทในด้านการจัดตั้งและการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม รวมทั้งสภาพการแวดล้อมในกรณีอื่น ๆ ตามแนวทางดังกล่าว โดยสามารถอธิบายได้ใน 4 ยุคเหตุการณ์ ดังนี้

#### 1. ยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในยุครัฐบาลพลเรือน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยุคเริ่มแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในลักษณะรัฐบาลผสมของการเมืองไทย แม้ว่าผู้ศึกษาจะไม่ได้ทำการศึกษารัฐบาลผสมชุดของนายปรีดี พนมยงค์ (9 มิถุนายน 2489-10 มิถุนายน 2489) และ (31 มิถุนายน 2489-21 สิงหาคม 2489) เนื่องจากในช่วงดังกล่าวการจัดตั้งพรรคการเมือง และสมาชิกของพรรคการเมืองยังมีความไม่แน่นอนในด้านข้อมูล แต่เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงนี้ รวมตลอดถึงพรรคการเมืองที่ได้ให้ความสนับสนุนรัฐบาล

และพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็เป็นพรรคการเมืองชุดเดียวกันกับรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ในชุดต่อ ๆ มา จึงนับเป็นสภาพของการเมืองในลักษณะเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลในชุดดังกล่าวนี้มีจำนวน 2 ช่วงรัฐบาลคือ รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490) และ (30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490) และมีลักษณะของการจัดตั้งและการสิ้นสุดรวมทั้งสภาพการแวดล้อมในกรณีอื่น ๆ ดังนี้

(1) พรรคการเมือง ในช่วงรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ มีพรรคการเมืองทั้งสิ้นจำนวน 5 พรรค โดยในรัฐบาลชุดแรก(23 สิงหาคม 2489-30 พฤษภาคม 2490)มีพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล 3 พรรค ได้แก่พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน 1 พรรค ได้แก่พรรคประชาธิปไตย และในรัฐบาลชุดหลัง (30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490) มีพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล 3 พรรค เช่นเดิม แต่พรรคการเมืองฝ่ายค้านเพิ่มเป็น 2 พรรค ได้แก่พรรคประชาธิปไตย และพรรคประชาชน<sup>1</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนพรรคการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่ามีจำนวนไม่มากจนเกินไปนัก และยังเป็นช่วงที่การเมืองไทยมีพรรคการเมืองน้อยที่สุดอีกด้วย

ในด้านพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลนั้น พรรคสหชีพเป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงสุด รองลงมาด้วยพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ ตามลำดับ ส่วนในพฤศจิกายน พรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพฤศจิกายนสูงสุด รองลงมาด้วยพรรคสหชีพ และพรรคอิสระ ตามลำดับ ดังนั้นเมื่อรวมสมาชิกของสภาทั้งสองแล้ว พรรคแนวรัฐธรรมนูญจึงมีสมาชิกสูงสุด และพรรคสหชีพกับพรรคอิสระรองลงมา

---

<sup>1</sup> ดิเรก อภัยผล, "ความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2522), หน้า 40-41.

ตามลำดับ อย่างไรก็ตามก็ดี พงศนิภามีอำนาจ ให้ความไว้วางใจรัฐบาลร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแถลงนโยบายครั้งแรกเท่านั้น<sup>1</sup> บทบาทสำคัญในการดำเนินเสถียรภาพของรัฐบาลจึงยังคง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่โดยข้อเท็จจริงพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ได้แก่ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ มีใช้พรรคสหชีพ ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ หัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส<sup>2</sup> และมีชื่อเสียงในทางการเมือง โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาหลายสมัย หรือเนื่องจากพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นพรรคที่เกิดมาจากสมาชิกประเภทที่ 2<sup>3</sup> ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงเป็นพรรคที่ประกอบด้วยบุคคลชั้นนำในอดีต ดังจะเห็นได้จากบุคคลในพรรคมีบรรดาศักดิ์เป็นส่วนใหญ่

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองในช่วงดังกล่าวนี้ได้แตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม และให้ความสนับสนุนบุคคล 2 คน ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ โดยพรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ และนายควง อภัยวงศ์ โดยพรรคประชาธิปไตย ซึ่งพรรคสหชีพ ก่อตั้งขึ้นจากบุคคลในพรรคเสรีไทยบางคน ตลอดจนลูกศิษย์ของนายปรีดี พนมยงค์<sup>4</sup> และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นพรรคการเมืองที่นายปรีดี พนมยงค์ ให้ความสำคัญในการจัดตั้งขึ้น สำหรับพรรคประชาธิปไตย เกิดขึ้นจากบรรดาสมาชิกสภาผู้

<sup>1</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489," ราชกิจจานุเบกษา 63 (10 พฤษภาคม 2489) : 24.

<sup>2</sup> เขามัก สดลาภา, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 154.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

<sup>4</sup> ขจักษ์ บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า 178.

แทนราษฎรฝ่ายตรงกันข้ามกับนายปรีดี พนมยงค์<sup>1</sup> และสนับสนุน นายควง อภัยวงศ์ ในการต่อสู้ทางการเมือง จึงมิใช่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างมีอุดมการณ์และต่อสู้ทางการเมือง เพื่อมุ่งตอบนโยบายของพรรคอย่างแท้จริง ประกอบกับเป็นยุคเริ่มต้นของการก่อตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงมิกำเนิดขึ้นมาจนมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สังกัดใน แต่ละพรรคการเมือง ก็ยังขาดความมีวินัย และความเข้าใจต่อระบบพรรคการเมือง เช่น ในประเทศในยุโรปตะวันตก นอกจากนี้ ภายหลังจากการรัฐประหาร 2490 พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ ซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลก็ได้สลายตัวไป มิได้รวมกันเป็นกลุ่มก้อนอีก เนื่องจากนายปรีดี พนมยงค์ ผู้ให้ความสนับสนุนพรรคทั้งสองได้หลบหนีออกไปนอกประเทศ<sup>2</sup>

(2) การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2489)

2.1 สภาวะการเจรจาต่อรอง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม ด้วยจำนวนคะแนนเสียงของแต่ละพรรคมีอยู่ ประกอบกับการยึดมั่น ในการให้การสนับสนุนบุคคลมิใช่หลักการหรือนโยบายตั้งได้กล่าวแล้ว ภายหลังจากการลาออกของนายปรีดี พนมยงค์ ในวันที่ 21 สิงหาคม 2489 และสภาให้ความเห็นชอบให้พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 23 สิงหาคม 2489 พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ก็สามารถจัดตั้งคณะรัฐบาลได้ในวันรุ่งขึ้น โดยในวันที่ 24 สิงหาคม 2489 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี นับว่าเป็นการจัดตั้งรัฐบาล ที่ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการแต่งตั้ง ประกอบกับด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จำนวน 18 คน 20 ตำแหน่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 11 คน สมาชิกพฤกษ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

สภา 5 คน และบุคคลภายนอก 1 คน โดยมีพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และ นายดิเรก ชัยนาม ดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี สำหรับในด้านพรรคการเมือง เป็นบุคคลที่มาจากพรรคแนวรัฐธรรมนูญ สหายสภาผู้แทนราษฎร 8 ตำแหน่ง สหายพฤฒิสภา 3 ตำแหน่ง พรรคสหชีพสหายสภาผู้แทนราษฎร 5 ตำแหน่ง สหายพฤฒิสภา 7 ตำแหน่ง บุคคลภายนอก 9 ตำแหน่ง และพรรคอิสระสหายพฤฒิสภา 1 ตำแหน่ง สหายสภาผู้แทนราษฎร 1 ตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่จะต้องคำนึงถึงโอกาส ในการเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ต่าง ๆ ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันนโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์ เซลอร์ด คอคส์และอมรแล้วสามารถสรุปได้ ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒิสภา ซึ่งรัฐบาลจำเป็นจะต้องมีเสียงสนับสนุนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด คือ จำนวน 124 เสียง เนื่องจากจะต้องขอความไว้วางใจในการแถลงนโยบายครั้งแรก และปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง ที่มีเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งเลย โดยพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเสียงของสมาชิกรัฐสภาสูงสุดก็มีจำนวนคะแนนเสียงเพียงแค่ว่า 91 เสียง จึงจำเป็นจะต้องรวมกับพรรคการเมืองอื่นอีกอย่างน้อยหนึ่งพรรค ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม

2) สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเป็นผู้ให้ความไว้วางใจ ในการบริหารงาน และควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง มีคะแนนเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งเช่นกัน คือจำนวนคะแนนเสียง 90 เสียง โดยพรรคสหชีพ เป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงสุด จึงจำเป็นจะต้องรวมกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 3 พรรค ยกเว้น

การรวมกับพรรคอิสระ ที่จะยังไม่สามารถรวมคะแนนเสียงได้เกินกว่าครึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางแสดงจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งแยกตามพรรคการเมือง<sup>1</sup>

	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกพฤฒิสภา	รวม
(1) พรรคแนวรัฐธรรมนูญ	50	41	91
(2) พรรคสหชีพ	18	56	74
(3) พรรคอิสระ	20	1	21
(4) พรรคการเมืองฝ่ายค้าน	<u>61</u>	-	<u>61</u>
รวม	<u>178</u>	<u>69</u>	<u>247</u>

ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมพรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระได้ร่วมกับจัดตั้งรัฐบาลผสม ในลักษณะของรัฐบาลผสมแบบมากพรรค โดยมีคะแนนเสียงรวมกัน 186 เสียง จากจำนวนคะแนนเสียงในรัฐสภาทั้งหมด 247 เสียง (คิดเป็นร้อยละ 75.30) และ 117 เสียง จากจำนวนคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 178 เสียง (คิดเป็นร้อยละ 65.73) กล่าวคือ จำนวนคะแนนเสียงดังกล่าว พรรคการเมือง 3 พรรค ได้แก่ พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคประชาธิปัตย์ มีจำนวนคะแนนเสียงใกล้เคียงกันสามารถรวมกับพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีเสียงข้างมากได้ ซึ่งทั้งนี้ ผลจากการต่อสู้ในกลุ่มผู้สนับสนุนบุคคล 2 ฝ่าย คือ นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ พรรคการเมืองที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ทั้งสองพรรคคือพรรคสหชีพและพรรค

<sup>1</sup> สุชิน ตันติสกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 176.

แนวรัฐธรรมนูญ จึงรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น โดยมีมอบหมายให้พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ หัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเท่ากับมอบความรับผิดชอบให้พรรคแนวรัฐธรรมนูญเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดไว้ว่า รัฐบาลผสมดังกล่าว เป็นรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่ไม่สามารถขาดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในระหว่างพรรคทั้งสองได้ กล่าวคือ พรรคทั้งสองมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และจำเป็นจะต้องดำเนินการบริหารประเทศในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันโดยตลอด หากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องล้มไปโดยปริยาย ข้อที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้นำเอาพรรคอิสระเข้าร่วมในรัฐบาลผสมด้วย ทำให้มีพรรคการเมืองเกินความจำเป็นในรูปของรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค และกลายเป็นรูปของรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่ไม่สามารถขาดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในระหว่างพรรคสหชีพกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ แต่สามารถขาดพรรคอิสระที่เป็นพรรคการเมืองเสริมเข้ามาได้ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวนี้เนื่องมาจากพรรคอิสระก็มีนโยบายสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ประกอบกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงนี้ได้จัดตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้งไม่นานนัก จึงมิได้มีความเป็นปึกแผ่นเหนียวแน่น ดังจะเห็นได้จากการสลายตัวภายหลังจากการหลบหนีออกนอกประเทศของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งอาจเป็นเหตุผลของการไม่จัดตั้งรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคของรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และสอดคล้องกับแนวความคิดของคอตต์ในความหมายของเล็ทียรภาพของระบบพรรคในสภา และพลังและความเหนียวแน่นของพรรคในแนวความคิดของ อมร รักษาสิทธิ์ ที่ไม่อาจคาดคะเนถึงจำนวนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะให้ความสนับสนุนรัฐบาล

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในลัทธิเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี



รัฐบาลผสมพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ จัดตั้งขึ้นภายในระยะเวลาเพียงวันเดียวภายหลังจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และใช้เวลาเพียง 3 วัน ภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายปรีดี พนมยงค์ จึงเป็นรัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีล้วนใหญ่ยังคงเป็นชุดเดียวกันกับที่ให้ความสนับสนุนรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ แสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขในด้านผลประโยชน์ ของแต่ละพรรคโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสามารถตกลงกันได้เป็นอย่างดี ปราศจากข้อขัดแย้ง และการเจรจาต่อรองที่เป็นอุปสรรค อย่างไรก็ดี สภาพแห่งข้อจำกัดของเงื่อนไขดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากจำนวนสัดส่วนของตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์แล้วจะ เห็นได้ว่าพรรคแนวรัฐธรรมนูญในฐานะพรรคการเมืองแกนนำรัฐบาล นอกจากจะได้ตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรีอย่างสูงสุด รวมทั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีแล้วยังได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ อีกด้วย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวมีความเหมาะสมในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันเมื่อเปรียบเทียบในระหว่างอัตราส่วนของที่นั่งในรัฐสภากับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ที่แต่ละพรรคได้รับในรัฐบาลผสม แม้ในข้อเท็จจริงพรรคแนวรัฐธรรมนูญ จะมีความได้เปรียบในอัตราส่วนและตำแหน่งทางการเมืองสำคัญ ๆ อันหนึ่งสำหรับอัตราส่วนที่เหมาะสมที่สุด ตามข้อเท็จจริงน่าจะได้แก่อัตราส่วน 9.3:1 จึงเท่ากับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพิจารณาอัตราส่วนในคณะรัฐมนตรีตามจำนวนของที่นั่งในรัฐสภาเป็นสำคัญ

อนึ่ง หากพิจารณาถึงเฉพาะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฐานที่ให้การสนับสนุน ความยั่งยืนของรัฐบาลในอนาคตแล้ว สัดส่วนของอัตราส่วน ในตำแหน่งทางการเมืองที่แต่ละพรรคได้รับ กลับไม่มีความเหมาะสมแม้แต่น้อย ทั้งนี้เพราะในสภาผู้แทนราษฎร พรรคแนวรัฐธรรมนูญ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า พรรคสหชีพ แต่กลับได้รับ

ตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งหมดมากกว่า และยังเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ ๆ เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ เมื่อ เปรียบเทียบในอัตราส่วนแล้ว พรรคแนวรัฐธรรมนูญ ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี ในอัตราส่วนที่สูงมากคือคิดเป็นอัตราส่วน 3.7:1 ส่วนพรรคสหชีพกับพรรคอิสระมีอัตราส่วน ที่ใกล้เคียงกับ คือ 9.3:1 และ 10:1 ตามลำดับ ซึ่งข้อมูลของความได้เปรียบในตำแหน่งทางการเมืองของพรรคแนวรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ในการพิจารณาเบื้องต้นจะไม่มี ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไข เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่ง รัฐมนตรี แต่ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งได้แก่ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ กับพรรคสหชีพ และเป็นผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลในอนาคตด้วย

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความ  
ขัดแย้ง หรือ การประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองเสี่ยงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองในด้านความขัดแย้งหรือการ ประนีประนอมมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ อย่างชัดเจน เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เคยต่อต้านอิทธิพลทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ และให้การสนับสนุน นายควง อภัยวงศ์ ในทางการเมือง ประกอบกับพรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ มีนโยบายที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ อย่างแข็งขัน จึงเป็นการยากที่พรรคการเมืองร่วม รัฐบาล โดยเฉพาะทั้งพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองเสี่ยง ข้างมากในรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ จะร่วมกันกับพรรคประชาธิปัตย์ในการ จัดตั้งรัฐบาลผสม อย่างไรก็ดี เนื่องจากในช่วงดังกล่าวนี้มีพรรคการเมืองใหญ่เพียง 3 พรรค และพรรคการเมืองที่รวมกันตั้งแต่ 2 พรรคขึ้นไปก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ จึง ทำให้ไม่อาจคาดคะเนได้ว่า ความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองทั้งสามจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้ ความแตกต่างอีกประการหนึ่งได้แก่การที่พรรคสหชีพได้ประกาศนโยบายเน้นหนัก ไปในทางโซเซียลลิสต์ โดยถือเอาเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เขียนไว้ตั้ง

แต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ และเรียกกันว่า "สมุดปกเหลือง" เป็นนโยบายของพรรค<sup>1</sup> แต่สามารถร่วมกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญที่มีแนวนโยบายในทางเสรีนิยมในการจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ แสดงให้เห็นว่าความแตกต่างในนโยบายมิใช่สาระสำคัญของการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่การยึดมั่นตัวบุคคลมีความสำคัญเหนือกว่า ซึ่งทั้งนี้อาจเนื่องเพราะแนวนโยบายการบริหารประเทศได้ใช้นโยบายของพรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นหลักสำคัญ

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลผสมชุดนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับภายหลังการเลือกตั้งมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างบุคคล 2 กลุ่ม คือ นายปรีดี พนมยงค์ กับ นายควง อภัยวงศ์ ฉะนั้น หากพรรคสหชีพกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับคะแนนเสียงข้างน้อยในสภา ก็จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมในลักษณะที่ต้องแสวงหาพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้าร่วมด้วย หรือมิฉะนั้น พรรคประชาธิปัตย์ก็จะเป็นพรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม สำหรับจำนวนคะแนนเสียงของทุกฝัฒนามีบทบาทอย่างมาก และทำให้พรรคแนวรัฐธรรมนูญเป็นพรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีมีไม่มากนัก แม้จะปรากฏว่า พรรคแนวรัฐธรรมนูญจะได้เปรียบในด้านอัตราส่วน of ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลในอนาคตด้วย สำหรับระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองมีความขัดแย้งในด้านการยึดมั่นตัวบุคคล และพรรคร่วมรัฐบาลที่สำคัญ 2 พรรค มีแนวนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน แต่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลได้ ข้อที่น่าสังเกตสำหรับรัฐบาลผสมชุดนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ 3 ประการ คือ

<sup>1</sup> ขจัตถัย บุรุษพัฒนา, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า 178.

1) รูปรัฐบาลผสม เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบมากพรรค ที่มีพรรคอิสระ เกิน เข้ามา  
 ในรัฐบาลผสม ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคที่มีความมั่นคงได้  
 เพราะจำนวนคะแนนเสียงในแต่ละพรรคมีความ เป็นกลุ่มก้อน มิได้กระจายหรือแตกแยกออก  
 ไปเป็นหลาย ๆ พรรค เช่นในรัฐบาลผสมชุดต่อ ๆ มา นอกจากนี้ เมื่อคำนึงถึงจำนวนคะ  
 นามเสียงของพรรคการเมืองและจำนวนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว อาจกล่าวได้ว่า  
 รัฐบาลผสมชุดนี้ เป็นรัฐบาลผสมที่มีรูปแบบดีที่สุดชุดหนึ่งในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในการ เมือง  
 ไทย

2) อิทธิพลจากภายนอกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม  
 กล่าวคือ พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 3 พรรค ต่างให้ความสนับสนุนตัวบุคคลภายนอก  
 พรรคการเมืองในทางการเมือง ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ อดีตนายกรัฐมนตรี และผู้ส่ว  
 เจริญราชการแทนพระองค์ ซึ่งเป็นบุคคลผู้มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น โดย  
 พรรคการเมืองทั้งสาม เคยให้ความสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้ว  
 และในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากสภาพของการต่อสู้ทางการเมืองของบุคคล  
 2 กลุ่ม ดังได้กล่าวแล้ว ยิ่งชี้ให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีอิทธิพลต่อการจัด  
 ตั้งรัฐบาลผสม และต่อการดำเนินงานบริหารประเทศของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการดำ  
 เนินงานในเรื่องสำคัญ ๆ ในการบริหารประเทศของรัฐบาลจำเป็นต้องมีการปรึกษาหา  
 รือหรือรอการตัดสินใจจากนายปรีดี พนมยงค์ก่อนเสมอ

3) ผู้บริหาร ในระหว่างหัวหน้าพรรคสหชีพกับหัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ  
 การได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ แสดงให้เห็น  
 ว่าในเบื้องต้นแห่งการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยของเมืองไทย การมี  
 นายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่มีชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับ เป็นสิ่งที่มีอาจจะเลยได้ มิฉะนั้น  
 ดร. เตือน บุนนาค หัวหน้าพรรคสหชีพ<sup>1</sup> พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์สุภาพบุรุษ ฉบับประจำวันที่ 17 พฤษภาคม 2489 หน้า 7.

น่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่า ฉะนั้น "สูตร" ของการจัดตั้งรัฐบาลผสม จึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งมีสภาสูงหรือพฤฒิสภาเป็นหลัก มีใช้ในสภาผู้แทนราษฎรหรือในสภาล่าง

2.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ แล้วน่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการด้วยกันคือ

ก. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม กับความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาล

สืบเนื่องจากรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องประสบกับสภาพปัญหา เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และในยุคเริ่มต้นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รวมทั้งปัญหากรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เนื่องมาจากความหย่อนสมรรถภาพและปัญหาการคอร์รัปชันต่างๆ ทำให้รัฐบาล ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ จากสื่อมวลชน พรรคฝ่ายค้าน และราษฎรโดยทั่วไปดังจะเห็นได้จากสภาพปัญหาและความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาล ดังนี้

1) สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ได้แก่ ปัญหากรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ที่รัฐบาลไม่สามารถสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือให้ความกระจ่างต่อประชาชนได้<sup>1</sup> เป็นเหตุให้ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลลดน้อยลง ปัญหาเงินเฟ้อและการขาดแคลนสินค้า ที่เนื่องมาจากลมนธิสัญญาสมบูรณ

<sup>1</sup> ทักษิ เจลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุชนอบัณฑิตแบบเผด็จการ, หน้า 27-28.

แบบที่ไทยต้องยอมลงนามกับรัฐบาลอังกฤษ จึงทำให้ไม่สามารถส่งสินค้าออกที่สำคัญได้ อัตรารายเงินเพื่อในท้องตลาดก็สูงขึ้นตลอดเวลา ทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นด้วย และเมื่อรัฐบาลเข้าควบคุม ก็เกิดการขาดแคลนลง โดยเฉพาะการขาดแคลนข้าว<sup>1</sup> นอกจากนี้ สภาพสังคมโดยทั่วไป ก็เกิดความไม่สงบเรียบร้อยทั้งจากโจรผู้ร้าย ที่เรียกกันว่า "เสือ" ในสมัยนั้น<sup>2</sup> จากทหารบางกลุ่มที่ถูกปลดประจำการ เดินทางกลับสู่ภูมิลำเนาด้วยความเดือดร้อนแก่ราษฎร ด้วยการปล้น 搶 เพราะทางการมิได้ให้ความสะดวกเท่าที่ควร<sup>3</sup> รวมทั้งจากชาวจีนบางกลุ่มที่เกิดการกระทบกระทั่งกันกับชาวไทย และการทะเลาะเบาะแว้งกันในหมู่คนจีนที่นิยมรัฐบาลก็มึนตึ๊งกับจีนที่นิยมขบวนการคอมมิวนิสต์<sup>4</sup>

2) ความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาล ได้แก่ การจัดตั้งองค์การสรรหาอาหารขึ้น เพื่อเป็นช่องทางลดค่าครองชีพให้ต่ำลงของรัฐบาล แต่องค์การดังกล่าวกลับประสบกับการขาดทุน การแก้ไขนโยบายข้าว ที่ไม่ถูกต้องก่อให้เกิดการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ นอกจากนี้ ในหมู่ข้าราชการ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ได้

<sup>1</sup> ลีริรัตน์ ชันธพิน, ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 173.

<sup>2</sup> ชวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2487 - 2490) สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" (วิทยานิพนธ์ปริญาโท มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 63.

<sup>3</sup> ลีริรัตน์ ชันธพิน, ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 176.

<sup>4</sup> ลุธิน ตันติสกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 44-45.

แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น การจู่ร้ายหรือขู่ข่มขู่ในองค์การสหภาพอาหาร<sup>1</sup> การคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายจอบและเสียมในราคาถูกกว่าที่กับราษฎร<sup>2</sup> ฯลฯ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการบริหารประเทศทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐบาล นอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้แล้ว ประชาชนยังได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่และการคอร์รัปชันอีกด้วย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ พรรคแนวรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นพรรคแกนนำของรัฐบาลเองได้มีการอภิปรายกันถึงจุดอ่อนของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินในแง่ต่าง ๆ ในการประชุมพรรคแนวรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาฐานะของรัฐบาลที่บ้านมลิวัลย์ ในวันที่ 8 พฤษภาคม 2490 และได้กล่าวถึงฐานะของรัฐบาลที่จะอยู่ต่อไปว่า "ทางออกของรัฐบาลนั้นจะต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ หรือ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง"<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ชวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2487-2490)", หน้า 63-64.

<sup>2</sup> เฉลิม มลิลลา, "รัฐประหาร พ.ศ. 2500 ในประเทศไทย สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 34.

<sup>3</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 10 พฤษภาคม 2490 หน้า 1,4.

ข. ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

ที่สำคัญได้แก่ ความแย้งระหว่างพรรคสหชีพกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากการที่สมาชิกในพรรคสหชีพน้อยๆ ที่สมาชิกของตน มิได้รับการช่วยเหลือ เช่นเดียวกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เช่น การติดต่อของงานและเงินอุดหนุน สมาชิกพรรคแนวรัฐธรรมนูญได้รับอภิสิทธิ์มากมาย กล่าวคือ ได้เป็นรัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ และเป็นรัฐมนตรีว่าการเป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup> ซึ่งความขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างพรรคทั้งสอง รวมทั้งความไม่สามารถในการบริหารประเทศของรัฐบาลนำไปสู่ประชุมพรรคสหชีพในวันเสาร์ที่ 10 พฤษภาคม 2490 ก่อนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล ของพรรคประชาธิปัตย์ ดังนี้<sup>2</sup>

1) ถ้าพลเรือตรีถวัลย์ยอมรับเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป พรรคสหชีพจะยอมสนับสนุนแต่โดยเป็นการส่วนตัว มิใช่สนับสนุนในฐานะพลเรือตรีถวัลย์เป็นหัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ โดยพลเรือตรีถวัลย์จะต้องรับนโยบายของพรรคสหชีพไปดำเนินการด้วย แต่สมาชิกพรรคสหชีพจะไม่เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีด้วยเลย หรือ

2) ถ้าพลเรือตรีถวัลย์ไม่ยอมรับ พรรคสหชีพจะเสนอ ดร. เดือน บุนนาค เป็นนายกรัฐมนตรีโดยให้พรรคแนวรัฐธรรมนูญสนับสนุน ดร. เดือน เป็นการตอบแทน และคณะรัฐมนตรีที่ ดร. เดือน ประกอบขึ้น จะต้องเป็นพรรคสหชีพล้วน โดยไม่มีพรรคการเมืองอื่นมาปะปน

จากสภาพของความขัดแย้งที่กล่าวในเบื้องต้น ประกอบกับการที่สมาชิกพรรคอิสระ และพรรคสหชีพบางคนได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในทำนองที่จะลงคะแนนเสียงเป็นฝ่าย

<sup>1</sup> เซาน์วัก สดลลภา, พรรคการเมือง, หน้า 154.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที 12 พฤศจิกายน 2490 หน้า 4.



ค้ำร่วมกับพรรคประชาธิปไตย ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในกรณี ปัญหาการส่งข้าวออกนอกประเทศ<sup>1</sup> แสดงให้เห็นถึงความกดดันของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีความไม่พอใจ และต้องการให้มีการปรับสถานการณ์ของรัฐบาลหรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ในหลักการเข้าร่วมผลมระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเดิม มิใช่เข้าร่วมกับพรรคประชาธิปไตยฝ่ายค้าน นอกจากนี้ การที่พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์หัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ได้แถลงต่อที่ประชุมพรรคแนวรัฐธรรมนูญในการประชุมเพื่อพิจารณาฐานะของรัฐบาลที่บ้านมลิวัลย์ในวันที่ 8 พฤษภาคม 2490 ว่า<sup>2</sup> "ได้ตกลงใจจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันนี้แล้ว และจะไม่ขอรับตำแหน่งนี้อีกต่อไป" และเมื่อมีผู้เสนอขอให้รับอีก ก็ได้ปฏิเสธถึง 3 ครั้ง ประกอบกับคำให้สัมภาษณ์ของพลเรือตรีถวัลย์เกี่ยวกับมติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคประชาธิปไตยที่ว่า "ที่จริงได้ตั้งใจจะลาออก แต่เมื่อมีมติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้นมา เช่นนี้ก็ต้องขอยุ้สู้ ถ้าแพ้ก้อออกชนะก็ออกก็เท่ากับเล่นกิน 2 ประคู้ ออกหัวก็กินออกก้อยก็กิน ที่จริงผมก็กำลังจะยอมให้กิน โดยจะลาออกในวันพรุ่งนี้แล้ว แต่เกิดมามีมตินี้ก็ต้องขอยุ้สู้" และได้ตอบคำถามที่ว่า "เมื่อชนะมิตินี้แล้วจะมีการปรับปรุงคณะรัฐบาลหรือไม่พลเรือตรีถวัลย์ตอบว่า "เห็นจะมีเพราะรัฐมนตรีหลายนายปรารถนาจะลาออกอยู่ คือ นายวิลาศ โอสถานนท์ นายทองเปลว ชลภูมิ และนายจรูญ ลีบแสง<sup>3</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความตั้งใจที่จะลาออกก่อนการเปิดอภิปราย

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 20 พฤษภาคม 2490 หน้า 1,4.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 10 พฤษภาคม 2490 หน้า 1,4.

<sup>3</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 17 พฤษภาคม 2490 หน้า 1,4.

ทั่วไปของพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีสาเหตุหนึ่งมาจากความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลเอง

ค. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคการเมือง

ฝ่ายค้าน

แม้ว่าจะมีเหตุผลว่ารัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ มีความตั้งใจที่จะลาออกก่อนการเปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคประชาธิปัตย์ แต่เนื่องจากการเปิดอภิปรายในครั้งนี้ใช้เวลาอภิปรายถึง 8 วัน และยังมีการถ่ายทอดการอภิปรายทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาลเป็นอย่างมาก อีกทั้งปรากฏเป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ เป็นการกระตุ้นแรงใจประชาชน ให้หันมาสนใจการอภิปราย ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าเรื่องนั้นจะเป็นจริงหรือไม่ก็ตาม<sup>1</sup> ทำให้สถานการณ์ของรัฐบาลเสื่อมโทรมลง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแก้ภาพพจน์ของตนเอง ประกอบกับความตั้งใจลาออกของรัฐบาลยังไม่บรรลุผล แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้ลาออกหลังจากการอภิปรายทั่วไปของพรรคประชาธิปัตย์ จึงนับได้ว่าการเปิดอภิปรายในครั้งนี้ เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจลาออก

กล่าวโดยสรุป การล้มลุกของรัฐบาลผสมชุดนี้ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่าสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม กับความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาล เป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการล้มลุกของรัฐบาลผสมโดยตรง อย่างไรก็ตาม ข้อที่น่าสังเกต ที่สำคัญของการล้มลุกของรัฐบาลผสมชุดนี้ คือ ช่วงภาวะการเมืองภายหลัง

<sup>1</sup> ลูชิน ตันติลกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 67 - 68.

สงครามโลกครั้งที่สอง ที่ไม่ว่ารัฐบาลโลกก็จำเป็นต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวเสมอ และการแก้ไขจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเริ่มต้นบทบาทของพรรคการเมืองและการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์แบบอย่างแท้จริง ทำให้คณะรัฐบาลยังมีความบกพร่องในการบริหารงาน การสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล นับเป็นปัจจัยแทรกซ้อนที่มีผลกระทบต่อสภาพปัญหาทางการเมือง ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้เป็นอย่างมาก ประกอบกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ได้โจมตีในประเด็นดังกล่าวอยู่เสมอ โดยเฉพาะการกระทบต่อนายปรีดี พนมยงค์ ผู้มีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลผสมนี้โดยตรง จึงทำให้สถานการณ์ของรัฐบาลมีความไม่มั่นคงยิ่งขึ้น สำหรับบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน เห็นได้อย่างชัดเจนในความพยายามที่จะโค่นล้มรัฐบาลมิใช่ต้องการเข้าร่วมบริหารประเทศด้วย เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากอย่างมั่นคงแล้ว ฉะนั้นพรรคการเมืองฝ่ายค้านแม้จะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อย ทั้งในรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับมีบทบาทอย่างสำคัญประการหนึ่งต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม สำหรับกรณีความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล น่าจะเป็นกรณีที่มีส่วนต่อเนื่องมาจากสภาพการการจัดตั้งรัฐบาลผสม จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสอง นอกจากนี้ เหตุการณ์จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาล ในช่วงดังกล่าวนี้ น่าจะสอดคล้องกับแนวความคิดของบราวน์กับคณะ ที่กล่าวถึงเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความยั่งยืนของรัฐบาลผสมและอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลผสมในชุดนี้มีสาเหตุของการสิ้นสุดที่สอดคล้องกับข้อสมมุติฐานที่ตั้งไว้ถึง 3 ประการ และเป็นการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมที่ปราศจากอิทธิพล หรือการครอบงำจากฝ่ายทหาร จึงนับเป็นบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยโดยแท้

(3) รัฐบาลผสมพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490)

3.1 สภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม ยังคงเป็นไปในหลักการ

ร่วมผลระหว่างพรรคการเมือง 3 พรรค โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองฝ่าย  
 ค้าน เช่น เดิม การจัดตั้งรัฐบาลมีอุปสรรคปัญหาจากข้อเรียกร้องของพรรคสหชีพ แต่ในที่สุด  
 พรรคสหชีพก็ยอมผ่อนปรนตาม<sup>๑</sup> และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ภายในระยะเวลาเพียง 2 วัน  
 ภายหลังจากการเลือกนายกรัฐมนตรีแล้ว และ 3 วันภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่ง  
 นายกรัฐมนตรี ของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ แสดงให้เห็นว่า ข้อเรียกร้องของ  
 พรรคสหชีพขาดแรงกดดันที่จะต้องร้องในการเข้าร่วมรัฐบาลแลลง โดยคณะรัฐบาลชุดนี้ ประกอบ  
 ด้วยคณะรัฐมนตรี จำนวน 19 คน 22 ตำแหน่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 12 คน สมาชิก  
 พุทธิสภา 3 คน และบุคคลภายนอก 4 คน โดยพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรง  
 ตำแหน่ง 2 ตำแหน่ง และ คร. เดือน บุนนาค ดำรงตำแหน่ง 3 ตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี  
 สำหรับในตำแหน่งพรรคการเมือง เป็นบุคคลที่มาจากพรรคแนวรัฐธรรมนูญ สลายสภาผู้แทนราษฎร  
 6 ตำแหน่ง สลายพุทธิสภา 2 ตำแหน่ง พรรคสหชีพสลายสภาผู้แทนราษฎร 6 ตำแหน่ง บุคคล  
 ภายนอก 3 ตำแหน่ง พรรคอิสระ สลายสภาผู้แทนราษฎร 1 ตำแหน่ง สลายพุทธิสภา  
 1 ตำแหน่ง และบุคคลภายนอกไม่ทราบข้อมูล 3 ตำแหน่ง นอกจากนี้ ในการจัดตั้งรัฐบาลชุดนี้  
 มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ ไม่มีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่งพรรคใดที่จะ  
 แสดงเจตนาที่จะ เข้าร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ฝ่ายค้าน เลยแม้แต่น้อย โดยเฉพาะพรรคสหชีพ  
 ก็ยังคงยึดมั่นในหลักการ เข้าร่วมกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เช่น เดิม ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็น เพราะ  
 ความยึดมั่นในตัวบุคคลที่เกิดจากแรงผลักดันของนายปรีดี พนมยงค์ หรือการร่วมมือในระหว่าง  
 พรรคการเมืองทั้งสอง เป็นไปด้วยดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง  
 ความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม  
 ที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับและ  
 ความคล้ายคลึงกันนโยบายตามแนวความคิดของอาร์ เซลอร์ด คอคคัล และอมรแล้ว สามารถ  
 สรุปได้ ดังนี้

<sup>๑</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 31 พฤษภาคม 2490 หน้า 1,4.

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

มีการเปลี่ยนแปลงในฐานคะแนนเสียงทั้งในพฤกษสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลยังคงมีฐานคะแนนข้างมาก เช่น เดิม และยังคงนำเอาพรรคอิสระเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ทำให้มีพรรคการเมือง เกินความจำเป็น เช่น เดิม

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ จัดตั้งขึ้นภายในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมในชุดแรกแม้จะมีอุปสรรคปัญหาที่พรรคสหชีพบ้างเล็กน้อย แต่ก็ผ่านพ้นไปได้ และพรรคการเมืองที่ทำให้ความสนับสนุนรัฐบาลยังคงเป็นพรรคการเมืองชุดเดิม แสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขในด้านผลประโยชน์ของแต่ละพรรค โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล สามารถตกลงกันได้เป็นอย่างดี ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการพิจารณาให้การสนับสนุนพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์อย่างเป็นเอกฉันท์ คณะรัฐมนตรีก็สามารถจัดตั้งได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว และเมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีการจัดสรรโดยพรรคแนวรัฐธรรมนูญได้รับตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี 8 ตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 4 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง พรรคสหชีพได้รับตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี 9 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 3 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง พรรคอิสระได้รับตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 ตำแหน่ง เป็นบุคคลภายนอกไม่ทราบข้อมูลอีก 3 ตำแหน่ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับในรัฐบาลชุดแรกแล้วจะเห็นได้ว่า พรรค

สหชีพได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีที่เพิ่มมากขึ้น ส่วนพรรคอิสระได้รับเท่าเดิม แต่มีฐานะเป็นรัฐมนตรีช่วยเพิ่มขึ้นจากรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่ามีการต่อรองใบเงื่อนไข เพื่อปรับสภาพของการเข้าร่วมรัฐบาลผสม ซึ่งเท่ากับเป็นข้อต่อรองแห่งเงื่อนไขในระหว่างพรรคทั้งสอง แต่ถึงกระนั้นพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ก็ยังคงได้รับตำแหน่งในกระทรวงที่มีความสำคัญที่มากกว่า โดยรัฐบาลได้เพิ่มตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการขึ้นจากเดิม และลดตำแหน่งรัฐมนตรีลอยลง นอกจากนี้ ยังเพิ่มตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีให้กับหัวหน้าพรรคสหชีพอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย สำหรับสัดส่วนของตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี เมื่อเปรียบเทียบกับที่นั่งในรัฐสภา แม้จะมีข้อมูลที่ไม่ชัดเจนอยู่ 3 ตำแหน่ง สัดส่วนที่ได้รับก็มีความใกล้เคียงกับสัดส่วนที่เหมาะสมตามข้อเท็จจริง คือ 8.5 : 1 เช่นเดียวกับรัฐบาลผสมพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ในชุดแรก โดยพรรคแนวรัฐธรรมนูญมีอัตราส่วนของที่นั่งในสภาต่อตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี 11.4 : 1 พรรคสหชีพ 8.2 : 1 และพรรคอิสระ 10.5 : 1 จึงยังคงได้ขอยืนยันประการหนึ่งว่า พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้จัดสรรตำแหน่งทางการเมืองตามจำนวนที่นั่งในรัฐสภา (พฤฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) เป็นหลัก

อนึ่ง หากพิจารณาถึงเฉพาะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฐานที่ให้การสนับสนุนความยั่งยืนของรัฐบาลในการบริหารงานแล้ว สัดส่วนดังกล่าวระหว่างพรรคสหชีพกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ก็มีความเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลชุดแรกโดยปรับให้มีอัตราส่วนที่เหมาะสม และใกล้เคียงกับอัตราส่วนเฉลี่ยยิ่งขึ้น โดยพรรคแนวรัฐธรรมนูญมีอัตราส่วน 5.1 : 1 พรรคสหชีพ 6.2 : 1 และพรรคอิสระ 10 : 1 ซึ่งผลดังกล่าวน่าจะมาจากข้อต่อรองจากข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมือง ในระหว่างพรรคทั้งสอง และเป็นผลให้พรรคสหชีพ สร้างข้อเรียกร้องในการเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่นๆ

เนื่องจาก เป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเดิมทั้ง 3 พรรค และพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ยังคง เป็นพรรคประชาธิปไตยเดิม ระดับของความแตกต่างจึงเป็นเช่นเดียวกับรัฐบาลผสมพลเรือนรีดรีทวัลย์ ธารังนาวาสวัสตี ในชุดแรกทุกประการ

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลผสมพลเรือนรีดรีทวัลย์ ธารังนาวาสวัสตี ชุดหลังนี้ ในด้านสภาวะการเจรจาต่อรอง ในข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ ที่แต่ละพรรคจะได้รับ เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของที่นั่งในคณะรัฐมนตรี ที่เพิ่มขึ้นของพรรคสหชีพ แสดงให้เห็นว่ามีการต่อรองเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเข้าร่วมรัฐบาล โดยพรรคสหชีพ สามารถเพิ่มที่นั่งและความรับผิดชอบในคณะรัฐมนตรีได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จากการเรียกร้องและต่อรองบุคคลผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการนำนโยบายของพรรคสหชีพ ไปเป็นแนวนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ นั้น น่าจะเนื่องมาจากข้อต่อรองที่มีมากเกินไป รวมทั้งความสำคัญของพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพลเรือนรีดรีทวัลย์ ธารังนาวาสวัสตี หัวหน้าพรรคแนวรัฐธรรมนูญ มีผลและอิทธิพลในการกำหนดทิศทางทางการเมืองมากกว่าบุคคลในพรรคสหชีพ ที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ และเพิ่งจะก้าวเข้าสู่ความมีชื่อเสียง และบทบาทความสำคัญทางการเมืองสำหรับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง และระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้น เนื่องจากไม่มีการเปลี่ยนแปลงฐานคะแนนเสียง และพรรคการเมือง ข้อมูลและข้อเท็จจริง จึงยังคงเป็นเช่นเดิม โดยความสำคัญต่อสภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมทั้งสองข้อ ยังคงมีความสำคัญและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันในระหว่างปัจจัยทั้ง 3 ประการ อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่น่าพิจารณาสำหรับรัฐบาลผสมชุดนี้ ที่สำคัญได้แก่

1) รูปร่างรัฐบาลผสม ยังคงมีการจัดตั้งรูปร่างรัฐบาลผสมแบบมากพรรค โดยมีพรรคอิสระ เข้ามาร่วมด้วย เช่นเดิม

2) อิทธิพลจากภายนอก ต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม น่าจะพิจารณาได้จากข้อเรียกร้องที่ไม่ล้มฤทธิ์ผล ของพรรคสหชีพ และการร่วมมือที่ต้องเกิดขึ้นระหว่างพรรคทั้งสอง รวมทั้งข้อพิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งรัฐบาลผสม มิได้มีความอิสระในระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองที่จะดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล ตามนโยบาย และตามความปรารถนาของสมาชิกพรรคแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยจากอิทธิพลภายนอกรัฐบาล และพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเงินที่นี้น่าจะได้แก่นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ของการเมืองไทยในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจในนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลในหลาย ๆ ประการ

3.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการรัฐประหารโดยคณะทหาร พ.ศ. 2490 แล้ว น่าจะเกิดขึ้นจากกรณีต่าง ๆ ดังนี้

ก. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม กับความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาล

สภาพปัญหาดังกล่าวต่อเนื่องมาจากรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ในชุดที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นปัญหากรณีสวรรคต ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ที่รัฐบาลยังไม่สามารถให้ความกระจ่างกับประชาชนได้ ปัญหาภาวะเงินเพื่อปัญหาการขาดแคลนข้าว และปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ภายในประเทศ อันเนื่องมาจากมีโจรผู้ร้ายชุกชุม ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนเป็นอย่างมาก และรอความหวังที่จะได้รับการช่วยเหลือ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลเองกลับขาดสมรรถภาพในการบริหารประเทศ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ท้นกับความต้องการ มีหน้าช้ำยังบริหารงานอย่างบกพร่องในหลายประการ เช่น ความล้มเหลวในการจัดตั้งองค์การสรรพอาหาร การทุจริต คอร์รัปชัน ขิ้นในวงราชการและสภาผู้แทนราษฎร



การลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ รวมตลอดถึงการใช้จ่ายงบประมาณของทางราชการ  
 อย่างไม่ถูกต้อง ประกอบกับประเด็นดังกล่าว พรรคประชาธิปัตย์ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน  
 ในขณะนั้น ได้ถือ เป็นหัวข้อในการ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แม้รัฐ  
 บาลจะเป็นฝ่ายชนะการลงมติ แต่ผลของการอภิปรายยังความกระทบกระเทือนต่อฐานะของ  
 รัฐบาล เป็นอย่างมาก เพราะเหตุที่ใช้เวลานาน และมีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงทั่ว  
 ประเทศ กับทั้งเป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ เป็นการกระตุ้นแรงเร้าความรู้สึก  
 และความสนใจของประชาชน รวมทั้งหล่อหลอมความคิดเห็นของประชาชน ยังผลให้เกียรติ  
 ภูมิ และอำนาจของรัฐบาลถูกทำลาย และยังเป็นการสร้างบรรยากาศของความสับสน  
 วิกฤตการณ์ รวมทั้งการคาดการณต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าการเปิดอภิปรายของ พรรคประ  
 ชาธิปัตย์ เปรียบเสมือนการทำรัฐประหารทางรัฐสภา และเป็นข้ออ้างให้คณะทหารทำการ  
 รัฐประหารรัฐบาลในที่สุด <sup>1</sup>

สำหรับความหย่อนสมรรถภาพ และบกพร่องในการบริหารประเทศ คูเหมื่อนรัฐ  
 บาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เองก็ทราบเป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากคำแถลง  
 ของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ภายหลังจากการพบปะกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
 ที่จะลาออกวันที่ 11 พฤศจิกายน 2490 เพียงแต่รอคอยโทรเลข จากนายติเรก ชัยนาม  
 เอกอัครราชทูตไทยประจำอังกฤษ ซึ่งกำลังเจรจากับรัฐบาลอังกฤษเพื่อยกเลิก "ความตกลง  
 สมบูรณ์แบบ" ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2490 คณะรัฐมนตรีก็ประชุมตกลงกันจะลาออก วันที่  
 11 พฤศจิกายน 2490 และตอนเย็นวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 พลเอกอัคร อัครเดชจรัส  
 พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และนายปรีดี พนมยงค์ ได้ปรึกษารื้อกันที่ท่าเทียบท่า  
 ช้าง ตกลงให้พลเอกอัคร อัครเดชจรัส เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป<sup>2</sup> แสดงให้

<sup>1</sup> ธรรมศักดิ์ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์ การปกครอง และการเมืองไทย, หน้า 244.

<sup>2</sup> ลชิน ต้นติกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 87.

เห็นว่าแม้ว่ารัฐบาลจะมีเสียงในรัฐสภาอย่างมั่นคง แต่รัฐบาลก็ทราบถึงความไม่พอใจความ  
 เบื่อระอา รวมตลอดถึงความเดือดร้อน ของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ในการไม่สามารถแก้  
 ไขปัญหาต่าง ๆ นานาประการได้

ข. ความไม่พอใจและต้องการกลับเข้ามามีอำนาจของกลุ่มทหาร

นอกจากประชาชนทั่วไป จะไม่พอใจรัฐบาลพลเรือนหลังสงคราม ลงเป็นลำดับแล้ว กลุ่มผู้นำการเมืองฝ่ายทหารก็ไม่พอใจมาแต่แรก สืบเนื่องมาจากการช่วงชิงอำนาจ  
 ทางการเมือง สมัยรัฐบาลจอมพล ป. (ครั้งที่ 1) ประกอบกับฝ่ายพลเรือนได้ร่าง  
 รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2489 เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ของประเทศ  
 ไทย โดยมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำ เล่นการเมืองทุกระดับ  
 ฉะนั้น จึงเท่ากับเป็นการปิดโอกาสของฝ่ายทหาร เป็นสาเหตุให้ทหารเกิดความไม่พอใจ  
 แต่ความไม่พอใจรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามและกลุ่มนายบริดี มิได้มีขอบเขตอยู่เฉพาะกลุ่ม  
 ผู้นำฝ่ายทหาร เท่านั้นแม้แต่วงการทหารของชาติก็ไม่พอใจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการปลดปล่อย  
 ทหารอย่างกระชั้นชิด ภายหลังสงครามสงบ ทหารได้รับความลำบากมากถึงกับต้องเดินเท้า  
 กลับภูมิลำเนา เพราะทางการไม่มีรถไฟบริการ ทหารไม่ได้รับเบี้ยเลี้ยง ขณะเดินทางกลับ  
 จนต้องประพฤติกู้ด้วยคารปสันทรัพย์ราษฎรนำมายังชีพ<sup>1</sup> ซึ่งเรื่องนี้ได้ก่อให้เกิดความ  
 เจ็บช้ำน้ำใจแก่บรรดาทหารกองหนุน เป็นอย่างมาก

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายทหารไม่พอใจรัฐบาลก็คือฝ่ายทหารได้มีความ  
 สงสัยและระแวงกลุ่มเสรีไทย โดยมีสาเหตุมาจากการที่เสรีไทยมิได้คืนอาวุธ ซึ่งได้รับมอบ  
 จากฝ่ายสัมพันธมิตร ระหว่างสงครามให้แก่กองทัพ เมื่อเสร็จภารกิจ ประกอบกับการจัดตั้ง  
 กรมสารวัตรทหาร โดยมีพลเรือตรีลี้วงศ์ สุวรรณชีพ ซึ่งเคยเป็นเสรีไทยคนสำคัญคนหนึ่ง

<sup>1</sup> ชาน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง  
 (2487 - 2490)", หน้า 68.

เป็นสารวัตรใหญ่ สิ่งเหล่านี้ดูเหมือนจะมาแข่งอำนาจของฝ่ายทหาร<sup>1</sup> แต่สิ่งสำคัญที่ฝ่ายทหาร โดยเฉพาะทหารบกไม่สามารถทนได้ก็คือ กองทัพบกได้รับการคู่มือคุณเคลบ ทั้งนี้ เนื่องมาจากสาเหตุที่มีบุคคลในกลุ่มเสรีไทย กล่าววาจาเลียดสี คุกททหารและกองทัพบกในหน้าหนังสือพิมพ์ แต่ยกย่องลศตติเสรีไทย โดยที่รัฐบาลมิได้ท้วงติงห้ามปราม สำหรับทหาร นั้น ในระหว่างสงครามก็ต้องทำงานอย่างหนักในการป้องกันประเทศ และเลียลละมาแล้ว ครั้นสงครามยุติลงก็ไม่ได้รับการเหลียวแลและทำนุบำรุงเท่าที่ควร ซ้ำร้ายกว่านั้น ยังถูกเสรีไทยบางคนคู่มือหนีเยียดหยาม<sup>2</sup> ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อประมวลเข้าด้วยกันรวมเป็นความไม่พอใจของฝ่ายทหารที่เป็นสาเหตุของการรัฐประหารได้ประการหนึ่ง

นอกจากนี้ แม้วาในแถลงการณ์ของคณะรัฐประหารจะกล่าวว่า "... จำใจต้องกระทำการยึดอำนาจบังคับให้รัฐบาลลาออก และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ"<sup>3</sup> ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงการกลับเข้ามามีอำนาจทางการทหาร และการเมืองอีกครั้งหนึ่งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมทั้งการกลับเข้ามามีบทบาททางการทหารและการเมืองของนายทหารนอกประจำการอีกหลายคน เช่น พลโทผิน ชุณหะวัณ พันเอกกาจ กาจสงคราม พันเอกเผ่า ศรียานนท์ ภายหลังจากการทำรัฐประหาร 2490 ย่อมเป็นเจตนาที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลในคณะผู้ก่อการรัฐประหาร ต้องการกลับเข้ามามีอำนาจทั้งทางการทหาร และการเมืองอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศการกลับเข้าสู่การเมืองแล้วก่อนการรัฐประหาร<sup>4</sup> ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวนับเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งที่ทำให้คณะบุคคลดังกล่าวก่อการรัฐประหารขึ้น

<sup>1</sup> ลูชิน ตันติกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 74.

<sup>2</sup> เนตร เขมะโยธิน, งานใต้ดินของพันเอกโยธิน (พระนคร : บริษัทชนะการพิมพ์, 2500), หน้า 735.

<sup>3</sup> ลูชิน ตันติกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 109.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

กล่าวโดยสรุป การสิ้นสุดของรัฐบาลผสมชุดนี้ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว การรัฐประหารที่เกิดขึ้น จากบทบาทของคณะทหาร เนื่องมาจากความไม่พอใจในการบริหารงานของรัฐบาล ในประการต่าง ๆ ความเสื่อมเสียเกียรติภูมิ และผลประโยชน์ และความต้องการกลับเข้ามาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่คณะทหารได้บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการนำรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับปี พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งในระยะเวลาต่อมา ซึ่งผู้ศึกษาให้ความสำคัญกับปัจจัย ของอิทธิพลจากฝ่ายทหารมาเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพราะหากปราศจากคณะทหาร การรัฐประหารก็ไม่เกิดขึ้น สำหรับสภาพปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กับความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐบาลนั้น แม้จะมีใช้ปัจจัยรองที่มีความสำคัญน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของฝ่ายทหาร แต่กระนั้นก็มีอาจกล่าวได้ว่าหากรัฐบาลสามารถดำเนินการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดีแล้ว การรัฐประหารจะไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ผลจากการรัฐประหารที่ทำให้รัฐบาลผสมต้องสิ้นสุดลงนี้ ทำให้ขาดข้อพิจารณาในหลาย ๆ ประการเกี่ยวกับรัฐบาลผสมในการเมืองไทย คือ สภาพความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่กำลังเริ่มก่อตัวขึ้น บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่แม้จะอ่อนแอลง เนื่องจากการแยกตัวออกจากพรรคประชาธิปัตย์ ไปตั้งพรรคประชาชนของนายเตียงไชยกาล พร้อมสมาชิกจำนวน 16 คน<sup>1</sup> แต่ก็สะท้อนภาพของการดำเนินงานของรัฐบาล ออกสู่สายตาของประชาชน โดยเฉพาะความขัดแย้งในระหว่างพรรคสหชีพ กับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลชุดที่แล้ว และได้ทวีความรุนแรงขึ้น เช่น การให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวของนายคุณิล บัญธรรม ที่ว่า "พรรคสหชีพจะร่วมมือกับพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อคัดค้านรัฐบาลอีก เพราะขณะนี้พรรคสหชีพไม่ให้การสนับสนุนพรรคแนวรัฐธรรมนูญอีกแล้ว แต่จะต้องรอดูการบริหารงานของรัฐบาลไปอีกประมาณ 3 เดือนก่อน การที่ต้องทำอย่างนี้เพราะ รัฐบาลไม่เกรงกลัวพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีเสียงข้างน้อย" การจัดประชุมภายในพรรคสหชีพ เพื่อหารือเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ โดยมีได้เชิญพรรคแนวรัฐธรรมนูญ

<sup>1</sup> ดิเรก อภัยผล, "ความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย", หน้า



เข้าร่วมประชุมด้วย และคำกล่าวของนายถวิล อุดล สมาชิกพรรคสหชีพ ที่ว่า "ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น พรรคประชาธิปไตยก็จะให้การสนับสนุนอีกพรรคหนึ่งด้วย"<sup>1</sup> แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งและไม่พอใจในการร่วมรัฐบาลผลระหว่างพรรคสหชีพ กับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ที่อาจนำไปสู่การสิ้นสุดของรัฐบาลผลได้ในระยะเวลาต่อมา อนึ่ง ระยะเวลาในแนวความคิดของอมร รักษาสิทธิ์ ที่ทำให้ความยั่งยืนของรัฐบาลผลต้องลดน้อยลง และสถานภาพของการจัดตั้งรัฐบาลผลในแนวความคิดของคอคด์ว่า จะมีผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลผลหรือไม่นั้น การรัฐประหารได้ทำให้ข้อพิจารณาในประเด็นดังกล่าวต้องยุติลง และเน้นไปที่ถึงบทบาทของอิทธิพลฝ่ายทหารในฐานะที่เป็นตัวแปรที่มีผลอย่างอิสระ และโดยตรงต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผล

(4) สรุป รัฐบาลผลในยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ทั้งสองชุดนี้ได้ให้ข้อพิจารณาในด้านการจัดตั้ง การสิ้นสุดและปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ดังนี้

4.1 ในด้านการจัดตั้งรัฐบาลผล ปัจจัยต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ได้ตั้งไว้ คือ จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้งข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในลัทธิที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี และระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้งหรือการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้ง 3 ประการนี้มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผลทั้ง 2 ชุด ในระดับหนึ่ง โดยในการจัดตั้งรัฐบาลมีผลจากอิทธิพลภายนอกรัฐบาล เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดคือ "สูตร" ของการจัดตั้งรัฐบาลผล ในความหมายของบรรพวินกับคณะด้วย ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะบทบาทของหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก มิได้มีความสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผล แต่บทบาทดังกล่าวกลับขึ้นอยู่กับผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งมีฐานการสนับสนุนอย่างสำคัญ จากพฤกษศาสตร์ หรือสภาสูง

<sup>1</sup> ชวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (2487-2490)", หน้า 110-111.

4.2 ในด้านการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม บั๊จจัยต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ตั้งไว้ใน รัฐบาลชุดแรก เกี่ยวข้องกับบั๊จจัยใน 3 ประการคือ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง และ สมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม อันเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย และความขัดแย้งใน ด้านผลประโยชน์ ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ที่มีความสำคัญและความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และบทบาทของพรรค ฝ่ายค้าน ซึ่งบั๊จจัยประการแรก และประการที่สองมีความสำคัญมากกว่าบั๊จจัยในประการที่สาม ล้วนในรัฐบาลผสมชุดหลังนั้น เกี่ยวข้องกับบั๊จจัย 2 ประการ ได้แก่ อิทธิพลของกองทัพ และ ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีความสำคัญ และสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในช่วงรัฐบาลดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองเดียวกัน และให้ผลต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมทั้ง 2 ชุดเหมือนกัน จึงแสดงให้เห็น ถึงความไม่สามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และนำไปสู่การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม ในช่วงนี้ด้วยการรัฐประหารในที่สุด อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่รัฐบาลผสมแต่ละชุดในช่วงนี้มีระยะเวลาในการบริหารประเทศสั้น และไม่เกินกว่าหนึ่งปี นับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา จึงทำให้ไม่สามารถบริหารบ้านเมืองตามนโยบายที่ได้วางไว้ให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างแท้จริง

4.3 รูปรัฐบาลผสม ทั้งสองชุด เป็นรัฐบาลผสมแบบมากพรรค ที่มีพรรคอิสระเกิน ความจำเป็น เพิ่มขึ้น 1 พรรค และไม่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงในการสนับสนุนรัฐบาลเลย ทั้งนี้ เพราะ เป็นการผสมในระหว่างพรรคการเมือง 3 พรรค ที่มีพรรคหลัก และพรรคแนว รัฐธรรมนูญ เป็นพรรคการเมืองหลัก ในการร่วมรัฐบาลผสมอยู่แล้ว จึงน่าจะสอดคล้องกับแนว ความคิดของคอคคัล และอมร ที่เกี่ยวกับความไม่มีเสถียรภาพของพรรคการเมือง ที่ทำให้ไม่ อาจคาดคะเนจำนวนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองในแต่ละพรรคได้

4.4 ผู้นำรัฐบาล ได้แก่ พลตรีถวัลย์ ธำรงนาวาลวัลด์ ทั้งสองชุด จึงนับเป็นผู้นำ

รัฐบาลที่เป็นบุคคลมีชื่อเสียง และเคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมือง เช่นตำแหน่ง รัฐมนตรีมาหลายสมัย และเป็นผู้มีผลสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผลมทั้งนี้ เพราะ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคแนวรัฐธรรมนูญมีคะแนนเสียงน้อยกว่า พรรคสหชีพ และพรรคประชาธิปไตยในสภาผู้แทนราษฎร แต่มีคะแนนเสียงสูงสุดในพฤศจิกายน หรือ สภาสูง รวมทั้งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกพฤศจิกายนมาแล้ว ก่อนที่จะลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งในการเลือกตั้งเพิ่มเติมในวันที่ 5 สิงหาคม 2489

4.5 อิทธิพลจากภายนอกต่อการจัดตั้งรัฐบาลผลม พิจารณาได้จากบทบาทของพฤศจิกายน หรือสภาสูง ที่มีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน และเป็นบุคคลผู้สนับสนุนรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ในขณะนั้นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมดจำนวน 80 คน รวมทั้งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ของนายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และรัฐบุรุษอาวุโสของการเมืองไทย ที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐบาล และการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ

## 2. ยุคเริ่มแรกรัฐบาลทหารภายใต้รัฐธรรมนูญ

ในยุคเริ่มแรกรัฐบาลทหารภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ แบ่งรัฐบาลออกได้เป็น 3 ช่วง โดยในช่วงที่ 1 และที่ 2 ได้แก่ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (8 เมษายน 2490-23 มิถุนายน 2492) และรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (25 มิถุนายน 2492-29 พฤศจิกายน 2494) เป็นช่วงรัฐบาลที่ต่อเนื่องกันมีนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเดียวกัน แต่สำหรับช่วงรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร (1 มกราคม 2501-20 ตุลาคม 2501) นั้น ได้แยกเหตุการณ์ทางการเมืองออกจากเหตุการณ์ในช่วงแรก ๆ ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างกัน โดยในช่วงรัฐบาลพลเอกถนอม รัฐบาลมีฐานความล้นพ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ ในช่วงรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร ยังเป็นช่วงที่มีความชัดเจนในฐานความล้นพ้นจาก พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ เพราะ ได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเกิดขึ้นแล้วในช่วงนี้ ซึ่งลักษณะของการจัดตั้ง และการล้มสลายรวมทั้งสภาพแวดล้อมในกรณีอื่น ๆ มีดังนี้.

(1) พรรคการเมือง

1.1 ในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีพรรคการเมืองกำเนิดขึ้นทั้งสิ้น 8 พรรค โดยเป็นพรรคการเมืองก่อนการเลือกตั้ง 3 พรรค ในระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชุดแรก 1 พรรค และในระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลจอมพล ป. ชุดหลัง 4 พรรค แต่ในบรรดาพรรคการเมืองทั้งสิ้นนี้ พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญมีเพียง 3 พรรค ที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้ง คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคธรรมาธิปัตย์ และพรรคประชาชน สำหรับพรรคการเมืองอื่น ๆ บางพรรคก็มิได้มีบทบาททางการเมืองที่เด่นชัดนัก เช่น พรรคกสิกร<sup>1</sup> ฯลฯ บางพรรคก็จัดตั้งขึ้นโดยรวบรวมคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระในการต่อรองตำแหน่งทางการเมืองกับรัฐบาล ซึ่งนับเป็นจุดที่ก่อให้เกิดความสำคัญของพรรคการเมือง แม้จะเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งแล้วก็ตามในจำนวนพรรคการเมืองทั้งหลาย ดังได้กล่าวแล้วจึงมีเพียง 3 พรรคเท่านั้นที่มีคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง โดยพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด ถึง 53 ที่นั่ง หรือเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคใด อีกเป็นจำนวน 30 ที่นั่ง หรือประมาณ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ส่วนอีกสองพรรคที่เหลือมีคะแนนเสียงรวมกันเพียง 11 เสียงเท่านั้น การจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปัตย์ เพียงพรรคเดียวจึงน่าจะมีความมั่นคง และสามารถบริหารประเทศไปตามนโยบายของพรรคได้เป็นอย่างดี แต่เป็นที่น่าเสียดายที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำให้ความหมายของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย โดยระบบพรรคการเมืองจำเป็นต้องหันเหไป เพราะจอมพล ป. ได้เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก และจอมพล ป. เองก็เป็นบุคคลภายนอก

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์นครสาร ฉบับประจำวันที่ 7 ตุลาคม 2491 หน้า 4.



ที่มีได้มีพรรคการเมืองของตนเองเป็นฐานสนับสนุนแต่อย่างใด และนับเป็นการเริ่มแรกของการเข้าดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร ของบุคคลในฝ่ายทหาร โดยอาศัยการรวบรวมฐานของความสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้จอมพล ป. ได้บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยตนเองเข้าดำรงตำแหน่งแทนและแสวงหาความสนับสนุนทั้งจากพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคการเมืองอื่น ๆ ในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลผสมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งในชุดแรกและชุดหลังนี้ แสดงให้เห็นถึงความขาดเสถียรภาพของระบบพรรคในความหมายของคอคคด์ หรือการขาดวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวนี้ ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชาชน นอกนั้น เป็นพรรคที่มีกำเนิดในช่วงระหว่างการบริหารงานของรัฐบาลทั้งสิ้น สำหรับการสนับสนุนรัฐบาลทั้งสองชุด พรรคการเมืองทุกพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ได้สนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมทั้งสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์บางส่วน และพรรคการเมืองที่กำเนิดขึ้นในช่วงระหว่างการบริหารงานของรัฐบาลด้วย ส่วนพรรคฝ่ายค้านมีเพียงพรรคเดียวเหมือนกับสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ คือพรรคประชาธิปัตย์

1.2 ในช่วงรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร เป็นช่วงที่ต่อเนื่องมาจากการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกในประเทศไทยสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีพรรคการเมืองทั้งสิ้นจำนวน 30 พรรค ได้รับการเลือกตั้ง 8 พรรค โดยเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงเป็นกลุ่ม เป็นก้อน 2 พรรค คือพรรคสหภูมิ กับพรรคประชาธิปัตย์ นอกนั้น เป็นพรรคกลุ่มต่ำลิบ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระอีก 58 ที่นั่ง หรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งพรรคการเมืองในช่วงนี้ มีข้อที่น่าพิจารณา คือ การจัดตั้งพรรคชาติสังคม ขึ้นภายหลังการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เข้าร่วมการจัดตั้งด้วย ส่วนในด้านพรรคการเมืองก็ประกอบด้วยพรรคสหภูมิกับสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรอิสระบางลุ่มจึงนับได้ว่าพรรคสหภูมิ เป็นพรรคการเมืองแกนกลางที่สำคัญในพรรคชาติสังคม ของรัฐบาล และพรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองแกนกลางที่สำคัญในพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยพรรคชาติสังคม มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งพรรคสหภูมิประกาศสนับสนุน เป็นหัวหน้าพรรค<sup>1</sup> ฉะนั้น เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้ จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรค ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ มิได้มีความมุ่งมั่นที่จะจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง เพราะการประกาศสนับสนุนบุคคลอื่น ย่อมหมายถึงการตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคลมิใช่หลักการ นโยบาย หรืออุดมคติของพรรคแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในบรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่มีแนวโน้มนโยบายไปในทางสังคมนิยม ก้าวหน้าขึ้น เช่น พรรคเศรษฐกิจ พรรคชาตินิยม ฯลฯ แต่มิได้มีบทบาททางการเมืองเท่าใดนัก เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกน้อย

อนึ่ง การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระที่เกิดขึ้นทั้งช่วงของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม และรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร แสดงให้เห็นถึงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคล มิใช่ในระบบพรรคเพื่อการต่อรองหรือเพื่อแนวนโยบาย อุดมการณ์ของตนเอง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเหล่านี้ เป็นที่แน่นอนแล้วว่ามีความต้องการที่จะเข้าร่วมรัฐบาลโดยมิได้คำนึงถึงหลักการเลย

(2) รัฐบาลผสมจอมพล ป. พิบูลสงคราม (8 เมษายน 2492- 13 มิถุนายน 2492)

2.1 สภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นการจัดตั้งรัฐบาลที่เกิดจากการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลแทนรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคธรรมาธิปัตย์ พรรคประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ได้ร่วมกันให้การสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการจัดตั้งรัฐบาลและทั้ง ๆ ที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว ก็ได้มีการดึงเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิ

<sup>1</sup> ลยามรัฐสัปดาหวิจารณ์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 25, (8 ธันวาคม 2500) : 6.

บัตย์เข้าร่วมในรัฐบาลผสมชุดนี้ด้วย สภาวะของการเจรจาต่อรอง จึงเป็นไปในลักษณะของ การรวบรวมคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนจอมพล ป. ๑ให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ทั้งนี้เพราะ ภายหลังจากที่บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกแล้ว ก็ได้มีการแต่งตั้งให้จอมพล ป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมิได้ปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาตั้ง เช่นที่เคยปฏิบัติกันมาเลย<sup>1</sup> แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของคณะทหาร ที่ให้การสนับสนุนให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่าง แจ่มชัด โดยนับตั้งแต่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 8 เมษายน 2491<sup>2</sup> จนกระทั่งประกาศจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในวันที่ 15 เมษายน 2491 จอมพล ป. ได้ใช้เวลาในการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 7 วัน ซึ่งไม่นับว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่ยาวนานนัก นอกจากนี้ข้อต่อรองหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ก็ มิใช่มีมากนัก และจอมพล ป. ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลก็เป็นผู้กำหนดแต่เพียงผู้เดียวสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอิสระและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับ การรับในเงื่อนไขดังกล่าว หรือไม่ มีใช้การเสนอเงื่อนไขเพื่อ เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ประกอบกับวุฒิสภา มีบทบาทในการให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการ แกลงนโยบายครั้งแรก รัฐบาลนี้จึงแปลก กว่ารัฐบาลอื่น ๆ เพราะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในรัฐสภา เนื่องจากวุฒิสมาชิกทั้งหมดได้ รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์<sup>3</sup> ดังจะเห็นได้จากคะแนนเสียงไว้วางใจ รัฐบาล 70 ต่อ 26 และมีผู้คัดค้านออกเสียงถึง 73 คน ซึ่งหากสมาชิกทั้งค้ไม่ออกเสียงตั้ง กล่าวออกเสียงคัดค้าน รัฐบาลก็ไม่สามารถผ่านความไว้วางใจได้ และข้อที่น่าพิจารณา อีกประการหนึ่งก็คือ การที่บุคคลในคณะรัฐประหาร และกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าไปใน

<sup>1</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475 - 2525 ข้อมูลพื้นฐานทาง การเมืองไทย, หน้า 42.

<sup>2</sup> บัญชา แก้วเกตุทอง, 36 รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทย, หน้า 188 - 190.

<sup>3</sup> หนังสือพิมพ์นครสาร ฉบับประจำวันที่ 9 กรกฎาคม 2491 หน้า 4.

รัฐสภาในวันนั้นด้วย<sup>1</sup> แสดงให้เห็นถึงการ ใช้มาตรการข่มขู่ออก เนื่องจากการนำบทพาทของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็น เครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนา หรือ เป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการ เข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันในนโยบาย ตามแนวความคิดของ อาร์เชลอร์ด คอคคัล และอมรแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากผลการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 ตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 100 คน มีพรรคการเมือง 3 พรรค ได้รับการเลือกตั้ง คือ พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 53 ที่นั่ง พรรคประชาชนจำนวน 12 ที่นั่ง และพรรคธรรมาธิปัตย์ จำนวน 5 ที่นั่ง โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระไม่สังกัดพรรคใดอีกจำนวน 30 ที่นั่ง<sup>2</sup> ซึ่งสามารถพิจารณาถึงจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวต่อสภาว่าการ เจริญต่อรอง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ดังนี้

1) รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐบาลจำเป็นจะต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด เนื่องจากจะต้องขอความไว้วางใจในการแถลงนโยบายครั้งแรก ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนน

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับประจำวันที่ 17 พฤศจิกายน 2490 หน้า 1.

<sup>2</sup> ขจิตถัย บรรณพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า 187.

เสียงสูงสุด และเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกวุฒิสภาด้วย จึงเท่ากับมีคะแนนเสียงอย่างมีนัย  
คงในรัฐสภา แต่เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี เปลี่ยนมาเป็น  
จอมพล ป. พิบูลสงคราม แม้ว่าจอมพล ป. จะสามารถรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยดึงเอาสมาชิกบางส่วนจากพรรคประชาธิ  
ปัตย์ มาเข้าร่วมรัฐบาล แต่ก็ไม่สามารถดึงความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ได้ จึง  
กลายเป็นการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยในรัฐสภา

2) สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะ เป็นผู้ให้ความไว้วางใจในการบริหารงาน  
และควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล ปรากฏว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถ  
รวบรวมคะแนนเสียงได้ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในระยะเวลาเพียง  
7 วันเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่พรรคประชาธิปัตย์ เดิมเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากแต่เพียง  
พรรคเดียว โดยเป็นการรวมกันระหว่างพรรคธรรมาสีปัตย์ พรรคประชาชน สมาชิกสภาผู้  
แทนราษฎรอิสระ และสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์บางส่วน การจัดตั้งรัฐบาลผสมในครั้งนี้  
จึงไม่มีกฎหมายที่จะคาดคะเนได้จากจำนวนคะแนนเสียงของแต่ละพรรคที่ได้รับจากผลการเลือกตั้ง  
แต่ในลักษณะข้อเท็จจริงรัฐบาลผสมชุดนี้ เป็นรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ซึ่งมีพรรคร่วมรัฐบาล  
จำนวนมากที่ขาดระเบียบวินัย โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ที่รวมกลุ่มกันใน  
ภายหลัง และสมาชิกจากพรรคประชาธิปัตย์ที่แยกตัวออกมา การขาดพรรคการเมืองใดพรรค  
การเมืองหนึ่ง หรือขาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ หรือแม้แต่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์  
ก็จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรไปทันที ซึ่งนับ  
เป็นความสามารถของจอมพล ป. พิบูลสงครามประการหนึ่ง รวมทั้งอิทธิพลที่เกิดจากฝ่าย  
ทหาร ที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบเช่นนี้ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมในรูปแบบนี้ เป็น  
รัฐบาลผสมที่ไม่รับผิดชอบต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพราะ เป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในรัฐสภาที่จะ  
ขอความเห็นชอบก็แต่เฉพาะการขอความไว้วางใจเท่านั้น ในด้านการบริหารงานจึงขาด  
ความคล่องตัว โดยเฉพาะการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ และมักจำเป็นต้อง

ใช้วิธีการนอกวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่เสมอ เช่น การแสดงกำลัง การข่มขู่ หรืออื่น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้ริเริ่มนำรูปแบบของการผสมผสานลักษณะใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในการเมืองไทย โดยรัฐบาลมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นฐานสนับสนุนที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ในการให้ความสนับสนุนบุคคลภายนอกพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐบาลภายใต้หลักการผสม สภาผู้แทนราษฎร (พรรคการเมืองต่าง ๆ) วุฒิสภาและคณะทหาร และเป็นแบบอย่างให้กับรัฐบาลจากผู้นำทางการเมืองทหารต่อ ๆ มา

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

เงื่อนไขในด้านผลประโยชน์ของตำแหน่งทางการเมืองย่อมมีความสำคัญต่อรัฐบาลผสมทุกรัฐบาล ทั้งนี้เพราะหมายถึงการนำนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติ แต่เนื่องจากในช่วงนี้มีพรรคการเมืองกำเนิดขึ้นน้อย และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็มีคะแนนเสียงรวมกันเพียง 17 เสียง ฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล ล้วนใหญ่จึงได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ที่มีจำนวนคะแนนเสียงถึง 30 ที่นั่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แยกตัวออกจากพรรคประชาธิปไตย นโยบายจึงจะไม่มีผลสำคัญแต่อย่างใดเลยในการเข้าร่วมรัฐบาลผสมในครั้งนี้ และพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ก็มีได้มีเงื่อนไขหรือแสดงข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองเลย แต่กลับปรากฏว่าเงื่อนไขดังกล่าวมาจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรัฐบาลที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในอัตราส่วนพรรคละ 2 ที่นั่ง<sup>1</sup> และมีได้เป็นไปตามอัตราส่วนของจำนวนที่นั่งในแต่ละพรรคการเมืองเลยแสดงให้เห็น

<sup>1</sup> สมุทร ลุรักษ์กะ, 26 การปฏิวัติและรัฐประหารสมัย 2489-2507,

ว่าทั้งพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระต่าง ๆ ยอมรับในหลักการหรือปราศ  
 จากข้อขัดแย้งและการเจรจาต่อรองที่เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาถึงตำแหน่ง  
 ภายในคณะรัฐมนตรีตามฐานความสนับสนุนของพรรคการเมืองต่าง ๆ ภายใต้นามตำแหน่งทั้ง  
 ล้วน 27 ตำแหน่ง พรรคธรรมาธิปัตย์ได้รับ 2 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง  
 รัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง พรรคประชาชนได้รับ 2 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ 1  
 ตำแหน่ง รัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอิสระได้รับ 4 ตำแหน่ง เป็น  
 รัฐมนตรี 4 ตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปไตยได้รับ 2 ตำแหน่ง เป็น  
 รัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง วุฒิสมาชิก ได้รับ 5 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการ 4 ตำแหน่ง  
 รัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 ตำแหน่ง และบุคคลภายนอกได้รับ 12 ตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรี  
 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 6 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 4 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี  
 1 ตำแหน่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบุคคลภายนอกในโควตานายกรัฐมนตรีได้รับตำแหน่งมากที่สุด  
 และเป็นรัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการในกระทรวงสำคัญ ๆ ทั้งสิ้น เช่น รัฐมนตรี  
 ว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์  
 ฯลฯ รองลงมาได้แก่วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 จากพรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน และพรรคธรรมาธิปัตย์ ได้รับตำแหน่งเท่ากับ คือ  
 พรรคละ 2 ตำแหน่ง ตามโควตาที่จอมพล ป. ได้กำหนดไว้ก่อนการจัดตั้งรัฐบาล  
 โดยพรรคธรรมาธิปัตย์ ซึ่งมีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร น้อยกว่าพรรคประชาชน แต่  
 ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กับรัฐมนตรีลอย ส่วนพรรคประชาชนได้รับตำแหน่งเพียงรัฐ  
 มंत्रीช่วยว่าการ กับรัฐมนตรีลอย จึงสรุปได้ว่าการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ได้คำนึงถึง  
 จำนวนลัทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรคการเมืองเลย อนึ่ง เพื่อพิจารณา  
 ระหว่างบุคคลภายนอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกแล้วจะเห็นได้ว่า จอมพล ป.  
 ให้ความสำคัญกับรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยมาก กล่าวคือ ภายใต้นามตำแหน่ง  
 ภายในคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 27 ตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี  
 ช่วยว่าการ 1 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีลอย 8 ตำแหน่ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาได้รับตำแหน่ง

รัฐมนตรี 5 ตำแหน่ง เป็นรัฐมนตรีว่าการถึง 4 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 ตำแหน่ง และที่ยังสำคัญกว่านั้น บุคคลภายนอกที่ไม่มีฐานคะแนนในรัฐสภาเลย กลับได้รับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีถึง 13 ตำแหน่ง และยังเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่สร้างเงื่อนไขแห่งข้อจำกัดของแต่ละพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองมากเท่าใดนัก และในทางตรงกันข้ามก็น่าจะมีการให้สิ่งตอบแทนเกี่ยวกับผลประโยชน์ในประการอื่น ๆ ดังที่ได้มีข่าวเกี่ยวกับการให้ ความสนับสนุนทางการเงิน นอกจากนี้ ภายหลังจากนั้น เมื่อมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เกิดขึ้น วุฒิสภาชิกในคณะรัฐมนตรีก็มีจำนวนลดลงแต่กลับไปเพิ่มตำแหน่งให้กับบุคคลภายนอกมากยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

ค). ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งใน  
ด้านของความขัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมือง เลี่ยงข้างมากกับ  
พรรคการเมืองอื่น ๆ

ในช่วงของรัฐบาลจอมพล ป. นี้ไม่สามารถคาดคะเนระดับของ ความแตกต่างได้ เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระมากกว่าจำนวนสมาชิก ของพรรคการเมือง ที่มีเพียง 2 พรรค และแต่ละพรรคมีคะแนนเพียงเล็กน้อย ประกอบกับการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของจอมพล ป. เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องตามหลักการ แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลผสมชุดนี้เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ที่รวมทั้ง พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเข้าด้วยกัน และไม่อาจขาดแม้กระทั่ง

<sup>1</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทาง การเมืองไทย, หน้า 218-219.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ แต่เนื่องจากการเข้าสู่วิถีทางทางการเมืองอย่างผิดรูปแบบของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีเพียงเป็นสถาบันสร้างความชอบธรรมให้กับคณะรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามเท่านั้น มิใช่การยึดถือหลักการเจรจาต่อรองทั้งในด้านนโยบาย ผลประโยชน์ และฐานะคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคจะได้รับ ประกอบกับการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเป็นจำนวนมาก ก็ยิ่งทำให้บทบาทของการเจรจาต่อรองขาดความสำคัญยิ่งขึ้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้ นอกจากนี้ พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งสองพรรคก็เป็นเพียงพรรคการเมืองเล็ก ๆ ทำให้ขาดอำนาจการต่อรองในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมากได้ ดังนั้น หลักการตามแนวความคิดของนักทฤษฎีและนักวิชาการท่านต่าง ๆ จึงไม่สามารถที่จะนำมาคาดคะเนหรือประกอบการวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากในหลักการเข้าร่วมรัฐบาลผสมในเบื้องต้น ก็ผิดหลักเกณฑ์ของความหมายของพรรคการเมืองและบทบาทความปรารถนา และความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตามก็ตีในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบนี้ มีประเด็นที่น่าพิจารณา ดังนี้

1) รูปร่างของรัฐบาลผสม แม้เป็นรูปร่างผสมแบบน้อยพรรค แต่ก็มิใช่รูปแบบรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคในความหมายของคอคเคต์ และเป็นรูปร่างผสมแบบน้อยพรรคที่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามจำนวนคะแนนเสียงที่สามารถแสวงหาได้ มิใช่เนื่องมาจากข้อตัดสินใจของหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากแต่อย่างใด

2) อิทธิพลของฝ่ายทหารจากภายนอกพรรคการเมือง มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ตั้งแต่การบีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ และรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ลาออกจนกระทั่งถึงการจัดตั้งรัฐบาลผสม และการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจในลักษณะของการข่มขู่ เพื่อสร้างความหวาดกลัว

## 2.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เป็นการสิ้นสุดตามผลแห่งกฎหมาย

เนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการเลือกตั้งเพิ่มเติมเสร็จสิ้นแล้ว รัฐบาลก็พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป<sup>1</sup>

(3) รัฐบาลผสมจอมพล ป. พิบูลสงคราม (25 มิถุนายน 2492-29 พฤศจิกายน 2494)

3.1 สภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม ภายหลังจากการเลือกตั้งเพิ่มเติม ประกอบกับการสืบเปลี่ยนย้ายพรรค ของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปโดยพรรคประชาธิปัตย์มีจำนวนคะแนนเสียงลดน้อยลง พรรคประชาชนกับพรรคธรรมาธิปัตย์ มีฐานคะแนนเสียงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการก่อกำเนิดขึ้นของพรรคอิสระ เพื่อสร้างสภาวะต่อรองในการเข้าร่วมรัฐบาลด้วย ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรคการเมืองใดกลับมีจำนวนลดน้อยลง แสดงว่าการรวมกลุ่ม ในระบบพรรคก่อให้เกิดพลังการต่อรองในการเข้าร่วมรัฐบาลมากกว่าการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ และเนื่องจากพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล มีฐานคะแนนเสียงที่เพิ่มมากขึ้น การรวบรวมคะแนนเสียงให้เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ 61 เสียง จึงจะไม่มีปัญหาและอุปสรรคที่ยุ่งยากแต่ประการใด เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมของรัฐบาลจอมพล ป. ในช่วงแรก โดยจอมพล ป. ได้ใช้เวลาเพียง 3 วัน นับจากได้มีพระราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ เป็นนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งคณะรัฐบาล โดยรัฐบาลชุดนี้ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีจำนวน 25 คน 27 ตำแหน่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 13 คน จากพรรคธรรมาธิปัตย์ 4 คน พรรคประชาชน 3 คน พรรคอิสระ 2 คน พรรคประชาธิปัตย์ 2 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ 2 คน วุฒิสมาชิก 3 คน และบุคคลภายนอก 9 คนโดยเป็นบุคคลภายนอก

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ในนามพรรคธรรมาธิปัตย์ 1 คน และในโควตานายกรัฐมนตรี 8 คน และจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่ง 3 ตำแหน่ง ภายในคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ แม้จะมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังคงเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อย เช่นเดิม เพราะวุฒิสภายังคงแสดงบทบาท เช่นเดียวกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านและในการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการก็ดำเนินการทั้งในลักษณะข่มขู่และการนำกำลังตำรวจเข้าอารักขารอบสภา ฯ เช่นเดิม เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนาหรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันในนโยบายตามแนวความคิดของอาร์เชลอร์ด คอตต์ และอมรแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากการเลือกตั้งเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492 ตามเกณฑ์คำนวณพลเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมือง ประกอบกับการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระบางกลุ่ม ทำให้ฐานของคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในพรรคการเมืองต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจำนวน 121 คน พรรคประชาธิปัตย์ มีจำนวน 40 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 33.06 พรรคประชาชนมีจำนวน 31 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 25.62 พรรคอิสระมีจำนวน 14 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 11.57 พรรคธรรมาธิปัตย์ มีจำนวน 12 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 9.92 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระไม่สังกัดพรรคใดมีจำนวน 24 ที่นั่ง<sup>1</sup> คิดเป็นร้อยละ 19.83 ซึ่ง

<sup>1</sup> ลุนทร ลุรักษ์กะ, 26 การปฏิวัติและรัฐประหาร ลมัย 2489-2507, หน้า 78.

สามารถพิจารณาถึงจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวต่อสภาว่าการเจรจาต่อรอง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ดังนี้

1) รัฐสภา ยังคงเป็นไปในรูปเดิม กล่าวคือ รัฐบาลยังคงเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในรัฐสภา โดยวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่คอยตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล และวางตัวเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง มีพื้นฐานสนับสนุนรัฐบาลตั้ง เช่นวุฒิสภาของรัฐบาลชุดอื่น ๆ

2) สภาผู้แทนราษฎร แม้ฐานคะแนนเสียงจะมีการเปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังมีลักษณะ และสภาพเช่นเดิม กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ ยังคงเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชน พรรคอิสระ พรรคธรรมาธิปัตย์ มีคะแนนเสียงตามมาเป็นลำดับ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ไม่สังกัดพรรคใดอีก 24 ที่นั่ง และเนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในชุดแรก การรวบรวมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองต่าง ๆ ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์จึงดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลาเพียง 3 วันเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐบาลผสมก็ยังคงเป็นรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค เช่นเดิม แต่รัฐบาลกลับมีฐานคะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้นใหม่เหมือนในรัฐบาลในชุดแรก โดยการเพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระอีกเพียงไม่กี่คนเท่านั้น ก็จะมีฐานคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ  
โดยเฉพาะในลัทธิที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงการรวมรัฐบาลผสมในรัฐบาลชุดที่แล้ว ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีฐานคะแนนเสียงน้อย จึงมิได้แสดงเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองเลย ยกเว้นในด้านผลประโยชน์อื่น ๆ แต่ในรัฐบาลชุดดังกล่าวนี้ เนื่องจาก

พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีคะแนนเสียง เป็นกลุ่ม เบ็ญกอนยิ่งขึ้น และยังมี การรวมตัวกันจัดตั้ง เป็น "สหพรรค" เพื่อรวบรวมคะแนนเสียงที่จะสนับสนุนรัฐบาลให้มีความ เป็นปึกแผ่นโดย สหพรรคได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น มีนายเตียง ไชยกาล หัวหน้าพรรคประชาชน พลโทมังกร พรหมโยธี หัวหน้าพรรคธรรมาธิปไตย และนายปฐม โภธิ์แก้ว หัวหน้าพรรคอิสระ ได้ร่วมเปิดการประชุม เพื่อสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป สำหรับการจัดตั้งรัฐบาลจะให้อยู่ในดุลยพินิจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยตรงโดยสหพรรคยินดีจะสนับสนุนตลอดกาล<sup>1</sup> ทั้งนี้จอมพล ป. ได้วางหลักการไปยังหัวหน้า พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุน ให้ส่งรายนามผู้สมควรเข้าร่วมคณะรัฐมนตรี โดย กำหนดจำนวนถือตามลํว่นเฉลี่ยจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรค<sup>2</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมือง สหพรรคมอบให้อยู่ในดุลยพินิจ ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยแต่ละพรรคมิได้ยื่นเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องแต่อย่างใด ซึ่งทั้งนี้อาจเนื่องเพราะคำกล่าวของจอมพล ป. ที่จะยึดถือตามลํว่นเฉลี่ยของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในแต่ละพรรคก็เป็นได้ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าในรัฐบาลชุดแรกและดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เพิ่มยิ่งขึ้น โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 6 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี 7 ตำแหน่ง ส่วนวุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง และบุคคลภายนอกดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 7 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง แต่เมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วนภายในคณะรัฐมนตรีแล้ว ปรากฏว่ามีความไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ พรรคธรรมาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่มีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าพรรคประชาชน กลับได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีมากกว่า โดย เป็นรัฐมนตรีว่าการ 2 กระทรวง และรัฐมนตรีลอย 3 กระทรวง คิดเป็นอัตราส่วนต่อคำ

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์นครไทย ฉบับประจำวันที่ 11 มิถุนายน 2492 หน้า 10.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์นครลาร ฉบับประจำวันที่ 28 มิถุนายน 2492 หน้า 1,4.



แห่งคณะรัฐมนตรี 2.4 : 1 ส่วนพรรคประชาชนกับพรรคอิสระ กลับได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี  
ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันคือ 10.3 : 1 และ 7 : 1 ตามลำดับ โดยเฉพาะพรรคประ  
ชาชน นับเป็นพรรคการเมืองแกนนำ ในการให้ควมสนับสนุนรัฐบาล เพราะมีสมาชิกสภาผู้  
แทนราษฎรสูงสุด กลับได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีแค่ 3 ตำแหน่ง และยังเป็นแค่รัฐมนตรีช่วย  
ว่าการ 2 ตำแหน่ง รัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง นอกจากนี้ นายเลียง ไชยกาล หัวหน้าพรรค  
ธรรมาธิปัตย์ ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ ซึ่งนับว่าเป็นการไม่ให้เกิดเกียรติ หรือความ  
สำคัญแก่พรรคประชาชนเลย และยังแสดงให้เห็นว่าจอมพล ป. ไม่ได้คำนึงถึงความสนับสนุน  
จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และความสำคัญของฐานการสนับสนุนในแต่ละพรรคการเมืองด้วย

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ในด้านของความขัดแย้ง  
หรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมาก กับพรรคการเมืองอื่น ๆ

พรรคการเมืองเสียงข้างมากสำหรับรัฐบาลจอมพล ป. ชุดนี้ น่าจะได้แก่  
พรรคประชาชน แต่เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนต่อตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว จอมพล ป. พินุลสง  
คราม ในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผู้ที่มีฐานความสนับสนุนข้างมาก แม้ในข้อเท็จจริง  
จอมพล ป. จะมีได้มีพรรคการเมือง เป็นของตนเองเลย ซึ่งเห็นได้จากโควตาในตำแหน่ง  
รัฐมนตรี จากบุคคลภายนอกของนายกรัฐมนตรี สำหรับในด้านของความแตกต่างนั้น  
พรรคประชาธิปไตยในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมากอย่างแท้จริง เป็นเพียงพรรคการเมือง  
เดียวที่มียอมเข้าร่วมรัฐบาล ของจอมพล ป. ทั้ง ๆ ที่จอมพล ป. ได้ทำการติดต่อทา  
มทามโดยลงหม่อมเจ้ามิตยากรวรวรรณ และนายเลื้อน พงษ์โลกข เข้าพบกับนายควง  
อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย เพื่อขอให้ร่วมคณะรัฐบาลด้วย และยินดีจะเปิดโอกาส  
ให้นายควง อภัยวงศ์ กำหนดและเลือกตัวรัฐมนตรีได้ด้วยตนเอง<sup>1</sup> แต่นายควง อภัยวงศ์  
ได้ตอบปฏิเสธในการเข้าร่วมการจัดตั้งรัฐบาลผลมอย่างเด็ดขาด โดยกล่าวว่า "จะขอหา

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ครไทย ฉบับประจำวันที 1 มิถุนายน 2492 หน้า 1.

หน้าที่ฝ่ายค้านในสภา"<sup>1</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นพรรคการเมือง ที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อย่างมีอุดมการณ์แท้จริง ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากหัวหน้าพรรค เป็นบุคคลผู้มีชื่อเสียง เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาหลายสมัย และเป็นพรรคที่มีประวัติยาวนานกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ สมาชิกของพรรคก็พ้นผ่านอุปสรรค และต่อสู้ร่วมกันมาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ดี สมาชิกของพรรคส่วนหนึ่งก็ได้แยกตัวออก เข้าร่วมกับรัฐบาล ทำให้สถานการณ์ของพรรคขาดพลังต่อรองยิ่งขึ้น สำหรับพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้แก่ พรรคประชาชน พรรคธรรมาธิปไตย และพรรคอิสระ สามารถรวมตัวกันได้เป็นอย่างดี โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้การสนับสนุน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้ง "สหพรรค" ขึ้นเพื่อกำหนดทิศทาง และเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้มั่นคงยิ่งขึ้น จึงมิได้มีความแตกต่างหรือข้อขัดแย้งในจุดมุ่งหมายแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลผสมชุดนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับรัฐบาลผสมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในชุดแรก โดยรัฐบาลมีฐานความสนับสนุนจากคณะทหารที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐบาล โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ยังคงเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลและอำนาจต่อรองเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งปวง และรัฐบาลก็ยังสามารถบริหารประเทศอยู่ได้ แม้จะมีเสียงสนับสนุนข้างน้อยในรัฐสภา สำหรับในสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี และการเสนอเงินเดือน ในการจัดสรรตำแหน่งตามส่วนเฉลี่ย ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคพึงได้รับ แต่ในด้านพรรคการเมืองที่เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลนั้น กลับมิได้มีการเฉลี่ยอัตราส่วนที่นั่งอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นทั้งเจตนาของผู้นำรัฐบาล หรือความล้นเหลือชดชอบ โดยส่วนตัวระหว่างหัวหน้าพรรคธรรมาธิปไตย กับจอมพล ป. พิบูลสงคราม และได้ก่อให้เกิดการแตกแยกและขัดแย้งกันระหว่างพรรคการเมืองในระยะเวลาดังกล่าว มีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี มีการจัดตั้งพรรคการเมือง

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์นครสาร ฉบับประจำวันที่ 24 มิถุนายน 2492 หน้า 4.

เมืองขึ้นใหม่เพื่อครองตำแหน่งทางการเมือง และมีการเรียกร้องผลประโยชน์อื่นๆ เพิ่มขึ้นเสมอ อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องดังกล่าวก็มิได้ทำให้ฐานคะแนนเสียง ของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไป ความวุ่นวายจึงเกิดขึ้นเฉพาะในระหว่างพรรคการเมืองเท่านั้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงควมมีอิทธิพลของรัฐบาล ที่มีเหนือพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในแง่ของผลประโยชน์ และข้อเรียกร้อง และในช่วงดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ยังมีได้มีนโยบายที่ชัดเจน ในการรวมกลุ่ม เพื่อเป็นพลังต่อรองอย่างแท้จริง ทั้งในด้านการบริหารประเทศ ตำแหน่งทางการเมืองและการนำนโยบายของพรรคไปเป็นแนวทางการบริหารประเทศ ซึ่งต่างจากในยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือยุครัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อย่างมีอุดมการณ์และหลักการมากกว่า จึงเท่ากับว่าแนวทางการบริหารประเทศในรูปแบบของรัฐบาลผสมในการเมืองไทย ได้ย้อนกลับไปสู่การเริ่มต้นใหม่ในการรวมกลุ่มเพื่อครองเรียกร้อง และนับเป็นยุคหนึ่งที่ประเทศไทยต้องมีรูปแบบของรัฐบาลผสมที่ไม่มีความเหมาะสม และถูกต้อง ที่จะเป็นจุดแห่งการก้าวไปสู่การพัฒนาการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาลผสมได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมในรูปแบบ นี้ก็มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ คือ

1) รูปร่างของรัฐบาลผสม ยังคงที่จะสามารถจัดเข้าอยู่ในรูปร่างของรัฐบาลแบบน้อยพรรคได้ เช่นเดิม ทั้งนี้เพราะเมื่อรวมจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งสามพรรคแล้ว ก็ยังไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จึงยังต้องนำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเข้าร่วมในรัฐบาลผสมด้วย และทำให้รัฐบาลผสมชุดนี้ ไม่สามารถขาดพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระได้

2) อิทธิพลภายนอกต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ยังคงเป็นไปในรูปแบบ เดิมที่ทหารเข้ามาบีบบังคับอย่างสำคัญทั้งในลักษณะแทรกแซงและข่มขู่ ทำให้รัฐบาลมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในแง่ของนโยบายและการบริหารประเทศ



3.2 การลั่นศอกของรัฐบาลจอมพล เมื่อพิจารณาวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของการรัฐประหารจากคณะรัฐประหารชุดเดิมแล้วน่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการด้วยกัน คือ

ก. ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

ก่อนหน้าเกิดรัฐประหาร ฐานะของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แม้ว่าจะมีเสียงสนับสนุนฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร คือมีอยู่ถึง 75 เสียงในจำนวน 121 เสียง แต่เสียงสนับสนุนเหล่านั้น เป็นแค่เพียงเสียงที่รวบรวมกันขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง โดยรัฐบาลไม่มีพรรคการเมืองของตนเองมาแต่แรก นอกจากนี้สมาชิกร่วมรัฐบาลยังมาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ฝ่าฝืนมติพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนอิสระทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและฐานะไม่มั่นคงมาแต่แรก อย่างไรก็ตาม สาเหตุของความขัดแย้ง และไม่พอใจภายในคณะรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ เนื่องมาจากการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ตำแหน่งรัฐมนตรีและเลขานุการรัฐมนตรี ที่ไม่เหมาะสมตามลำดับของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงได้รับในแต่ละพรรคของรัฐบาลจอมพล ป. โดยพรรคประชาชนในฐานะพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล กลับได้ตำแหน่งรัฐมนตรี และเลขานุการรัฐมนตรี น้อยกว่าพรรคธรรมาธิปัตย์ ที่หัวหน้าพรรคมีความสนิทชิดชอบ กับจอมพล ป. เป็นการส่วนตัวรวมทั้งความสำคัญของกระทรวงที่ได้รับผิดชอบก็น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคธรรมาธิปัตย์ และบุคคลในโควตาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีหลายครั้งหลายหน โดยปรับฐานะของรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้รับผิดชอบในกระทรวงเฉพาะ และมีความสำคัญมากขึ้น เป็นลำดับ สำหรับในด้านความขัดแย้งและความไม่พอใจเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองในระหว่างพรรคการเมืองและกับคณะรัฐบาล ปรากฏว่าสมาชิกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้หาทางออกโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองหรือเข้าร่วมกับพรรคธรรมาธิปัตย์ เพื่ออภิสิทธิ์และผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังคำกล่าวของนายเสียง

ไชยกาล หัวหน้าพรรคประชาชนที่ว่า "นักการเมืองไทยก็เหมือนกับนกที่เกาะอยู่บนต้นไม้ ต้นไม้ที่เปรียบเสมือนพรรค ถ้าต้นไม้ทรุดโทรมมีลูกตก เงินทองอำมลิสินจางอกสิทธิ์มาก ส.ส.ก็แตกจากพรรคอื่นมารวมอยู่ด้วย"<sup>1</sup> และจากความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมดังกล่าวนำไปสู่ความไม่พอใจ ในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วย ในอีกประการหนึ่ง ดังจะเห็นได้จาก การยื่นคำร้องขอให้ออมพล ป. ชัยโล่สามรัฐมนตรีได้แก่ พลโทบัญญัติ เทพหัสดินทร์ ๗ อยุธยา หัวหน้าพรรคสังคมประชาธิปไตย พลเอกมังกร พรหมโยธี หัวหน้าพรรคธรรมาธิปไตย และพลโทเกา เพียรเลิศ บริษัทยุทธกิจ วุฒิสมาชิก เนื่องจากบุคคลทั้งสามมิได้ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน<sup>2</sup>

จากข้อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ จากความขัดแย้งและไม่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทำให้ออมพล ป. พิบูลสงครามตระหนักถึงฐานะและความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลและคิดว่า เนื่องมาจากความบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เพราะมีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยมากเกินไป จึงหาทางออกด้วยการเลือกใช้วิธีทำรัฐประหารตนเอง เพื่อปรับปรุงสถานการณ์และเสถียรภาพของรัฐบาลเสียใหม่ โดยนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว แต่มีสมาชิก 2 ประเภท โดยที่สมาชิกประเภทที่ 2 รัฐบาลเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งขึ้นและมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นโดยตรง ดังนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลจึงมีความมั่นคงกว่าการใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2492 นอกจากนี้ คณะรัฐประหารได้มีประกาศตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ พร้อมทั้งประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง เมื่อเป็นดังนี้พรรคการเมืองจึงต้องยุบเลิกไปโดยปริยาย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สมุท รุรักษ์กะ, 26 การปฏิบัติและรัฐประหารสมัย 2489-2507, หน้า 500-501.

<sup>2</sup> ทักษิณ เจริญธรรม, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 87.

เท่ากับ เป็นการตัดอำนาจการต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อตำแหน่งทางการเมือง โดยสิ้นเชิง

ข. บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและวุฒิสภาในการต่อต้านรัฐบาล

นอกจากรัฐบาลจะต้องประสบปัญหาความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน คือ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงอยู่ในสภาเป็นจำนวนไม่น้อยก็ได้หาโอกาสโจมตีรัฐบาลอยู่เสมอ<sup>1</sup> โดยเฉพาะในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจในรัฐบาลจอมพล ป. แต่ละชุดทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้วิธีการนอกกรอบแบบ ในลักษณะของการข่มขู่ นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์ยังได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาลบางส่วน จะขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งฝ่ายรัฐบาลได้แสดงความไม่พอใจและกล่าวหาว่าพรรคฝ่ายค้านนี้ เจตนาที่จะใช้การเปิดอภิปรายรัฐบาลเป็นชนวนให้เกิดการรัฐประหารขึ้นอย่างเดียวกันกับที่เคยกระทำมาแล้ว ในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาลักษณ์<sup>2</sup>

สำหรับวุฒิสภา เป็นสภาที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลชุนคานยวง อภัยวงศ์ จึงเป็นสถาบันที่ คณะรัฐประหารไม่อาจใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงได้ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลที่ประกอบกันเป็นวุฒิสภาหรือบทบาทของวุฒิสภา วุฒิสภาจึงแสดงบทบาทโดยอิสระ<sup>3</sup> และได้ดำเนินการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่ เช่นการซักฟอกในกรณีการใช้จ่ายเงินจำนวน 8 ล้านบาท ที่รัฐบาลนายคาง อภัยวงศ์ อนุมัติให้เป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหารที่ปรากฏว่าใช้จ่ายไปในทางที่มิชอบ และล่อเจตนาทุจริต กรณีทุจริตการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

<sup>1</sup> ลีริศม์ ชันธพิน, ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 212.

<sup>2</sup> สละ ลิขิตกุล, เรื่องของนายคาง, หน้า 93.

<sup>3</sup> ลีริศม์ ชันธพิน, ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน, หน้า 213.

เทศ ได้แก่ เงินรูปของพลโททาจ กาจสงคราม<sup>1</sup> กรณีการกระทำอันรุนแรงต่อกองทัพเรือ โดยเฉพาะการจมเรือรบหลวงศรีอยุธยาว่าเป็นการกระทำเกินกว่าเหตุ

นอกจากนี้ วุฒิสมาชิกยังได้มีมติไม่รับหลักการขึ้นเงินเดือนให้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนละ 7,000 บาท คว้าพระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการเลือกตั้งใหม่ที่รัฐบาลต้องการให้ทหาร และตำรวจมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตที่ตนประจำการอยู่ เพราะเกรงว่าจะเป็นการคุ้มครองแสนเสียงของกองทัพที่อาจได้รับคำสั่งให้เข้าแถวมาออกเสียงลงคะแนนตามผู้บังคับบัญชาเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียง 37:7 และในประการสุดท้ายให้แก้ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปแบบไม่มีการลงมติกรณี "การกบฏจลาจล เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494" ซึ่งวุฒิสภาได้ตำหนิคณะรัฐประหาร และซักถามรัฐบาลถึงการกระทำอันรุนแรงต่อกองทัพเรือ โดยเฉพาะการจมเรือรบหลวงศรีอยุธยา ซึ่งการอภิปรายเป็นไปอย่างเผด็จร่อน วุฒิสภาได้ตำหนิรัฐบาลเกี่ยวกับการจมเรือรบเหล่านี้ว่า เป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุ และเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2494 หลังจากที่ถูกโจมตีจากสมาชิกวุฒิสภามากแล้ว จอมพล ป. จึงตอบโต้ด้วยการกล่าวว่า จำเป็นต้องใช้มาตรการรุนแรงเช่นนี้เพื่อรวมกำลังของสามเหล่าทัพเข้าด้วยกันต่อต้านอันตรายอันเกิดจาก แผนการของคอมมิวนิสต์ที่มีเพิ่มขึ้น จอมพล ป. ยังกล่าวต่อไปอีกว่า แม้แต่ขณะที่วุฒิสภากำลังประชุมกันอยู่นั้น ทางตำรวจก็ยังค้นพบแผนการที่คอมมิวนิสต์จะยึดอำนาจในวันรุ่งขึ้น และเหล่ากำลังของทหารและตำรวจกำลังเตรียมพร้อมอยู่แล้ว รัฐสภาได้ถูกล้อมอยู่ เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้ออกกฎหมาย พฤติกรรมนี้เป็นการขู่วุฒิสภาโดยตรงและว่าเป็นการเตือนให้สมาชิกกระวังตนในการก้าวข้ามผลประโยชน์ของคณะรัฐประหาร<sup>2</sup> ปัญหาการคัดค้านจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และวุฒิสภา

<sup>1</sup> ประจันต์ รักพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองของรัฐบาลทางทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 289-290.

<sup>2</sup> ทักษิณ เจริญเศียรหม, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 88-89.

สมาชิกเกี่ยวกับกิจการงานของรัฐบาล และคณะรัฐประหารในกรณีต่าง ๆ ทำให้ทั้งรัฐบาล และคณะรัฐประหารและเห็นว่า การมีพรรคการเมืองและรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยมากเกินไปย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารของรัฐบาล จึงเป็นสาเหตุอีกประการที่ คณะรัฐประหารดำเนินการรัฐประหารตนเอง และนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้

ค. ความปรารถนาเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองของคณะรัฐประหาร

จากคำกล่าวอ้างของคณะรัฐประหารที่ว่าสถานะการณ์ของโลกคับขันและภัย คอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงถึงขนาดมีอิทธิพลแทรกซึม เข้าอยู่ในคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา กิติ การทุจริตคอร์รัปชั่นระดับหนักก็ตี ล้วนแต่เป็น เรื่องอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีการแก้ไขด้วยวิธีทางกฎหมาย หรือด้วยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง กรณีที่รัฐบาลไม่ยอมแก้ไขปัญหาดัง 7 ด้วยวิธีการของประชาธิปไตย หากแต่อาศัยการทำรัฐประหาร เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 และนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่คณะปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 ครอบงำเพื่อใช้ปกครองประเทศในระยะแรกแห่งการเปลี่ยนแปลง การปกครองแผ่นดินจึงทำให้เหตุผลต่างๆในการทำรัฐประหารครั้งนี้ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะ สร้างความนิยมเชื่อถือให้แก่ประชาชน เหมือนกับการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ฉะนั้น สาเหตุของการรัฐประหารก็คือความคิดในการนำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 กลับมาใช้ เป็นเรื่องของบุคคลบางจำพวกบางกลุ่ม ที่ปรารถนาจะได้เข้ามา มี อำนาจในการปกครองบ้านเมือง โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงหรือความสมัครใจของประชาชนมากกว่า ประกอบกับได้มีการนำบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 มาแก้ไขเสียใหม่ โดยให้นับ เวลาเริ่มแรกแห่งการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ต่อไปอีก 10 ปี นับแต่วันนำ รัฐธรรมนูญนั้นกลับมาใช้ เท่ากับว่าคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2494 ต้องการเข้ามา มี อำนาจปกครองประเทศต่อไปอีก 10 ปี นั่นเอง

๑ ประจัน รัชพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองของรัฐบาลผสม และ รัฐสภารุ่นใหม่ในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500)", หน้า 291.

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้มีข้อบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง สร้างความไม่พอใจให้แก่คณะรัฐประหารเป็นอย่างมาก เพราะการที่ได้ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ก็หวังที่จะเข้าไปมีสิทธิมีเสียงบ้าง แต่การที่รัฐธรรมนูญ 2492 ไม่เปิดโอกาสจึงขัดต่อเจตนารมณ์แท้จริงที่แท้จริง ซึ่งในระยะเริ่มแรกที่ไม่มีการยึดอำนาจโดยเด็ดขาดขึ้น ก็เพราะต้องการสงวนท่าทีไว้ เพื่อไม่ให้เป็นข้อครหาว่า คณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจเพื่อพรรคพวกของตนเอง ต่อมาเมื่อปรากฏว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ ไม่เอื้ออำนวยให้กับฝ่ายของคณะรัฐประหารเลย จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จะต้องทำการรัฐประหารยึดอำนาจเด็ดขาดไว้ในวันมี๑

กล่าวโดยสรุป การสิ้นสุดของรัฐบาลชุดนี้ เกิดจากปัจจัยทั้ง 3 ประการคือ ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและวุฒิสภาในการต่อต้านรัฐบาล และความปรารถนาเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองของคณะรัฐประหาร โดยใน 2 ปัจจัยแรก เป็นปัจจัยที่เกิดจากปัจจัยภายในสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ส่วนปัจจัยที่สาม เป็นปัจจัย ที่เป็นผลมาจากภายนอกคือ คณะทหาร นอกจากนี้ ในประเด็นความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เป็นปัจจัยที่เกิดจากสภาพส่วนผสมของรัฐบาลผสมโดยตรง และสอดคล้องกับแนวความคิดของคอคคัล ที่กล่าวถึงสถานภาพของรัฐบาลผสม มีผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลภายในอนาคต แต่มีใช้ในความหมายของรูปแบบ เพราะมีอาจหาข้อสรุปในรูปแบบ ที่ตรงกับความหมายของคอคคัลได้อย่างถูกต้อง กลับเป็นความเหมาะสมในตำแหน่งทางการเมืองที่มีผลมา

---

๑ เจษฎา อรุณพิพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2495 ลาชาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 75.

จากการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ของจอมพล ป. และก่อให้เกิดความแตกแยกและ ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อย่างต่อเนื่องตลอดมา และยิ่งระยะเวลาผ่านไป ความขัดแย้งดังกล่าวก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น แสดงให้เห็นว่า ระยะเวลาในความหมายของอมร รักษาสัตย์ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาล ในอนาคตด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ด้วยเจตนาการเข้าบริหารประเทศ ของจอมพล ป. ด้วยระยะเวลายาวนานพอสมควร ย่อมไม่แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาเข้ามามีอำนาจใน การปกครองบ้านเมืองของคณะรัฐประหารตั้งแต่เบื้องต้น ฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงให้ความสำคัญกับ ปัจจัยทั้งสามอย่างเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับลุ่มมุดฐานทางการศึกษาที่ตั้งไว้ทั้ง 3 ประการ

(4) รัฐบาลผสมพลเอกถนอม กิตติขจร (1 มกราคม 2501-20 ตุลาคม 2501)

4.1 สภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นบทบาทของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 สมาชิกพรรคสหภูมิ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ อีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้การสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในทางการเมือง ซึ่งการเจรจา ต่อรอง ก็ประสบความสำเร็จ ในระยะเวลาไม่นานนัก โดยการจัดตั้งพรรคชาติสังคมนี่ รวบรวมสมาชิกดังกล่าวเข้าร่วมในพรรคเพื่อให้ เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภา และเมื่อพลเอกถนอม กิตติขจร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็สามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้ภายในวันเดียว แสดงให้เห็นว่าการเจรจาต่อรองไม่มีอุปสรรค และปัญหาแต่อย่างใด โดยคณะรัฐบาลประกอบด้วยบุคคลในคณะรัฐมนตรี จำนวน 31 คน 35 ตำแหน่ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 จำนวน 8 คน จากพรรคสหภูมิ 6 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ อดีตสมาชิกพรรคเสรีนิยมกิติลา 2 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 จำนวน 15 คน และบุคคลภายนอก 7 คน โดยมีผล เอกถนอม กิตติขจร นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล และพลตรีเผด็จ นิมิบุตร

ดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระและพรรคสหภูมิ เข้าร่วมอยู่ในพรรคชาติสังคมนั้น ได้ประสบปัญหาประการหนึ่งคือ สมาชิกสภาผู้แทนอิสระที่ส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกพรรค เสริมมั่นคงศิลา กับพรรคสหภูมิ ได้มีข้อขัดแย้งกัน โดยพรรคสหภูมิในขณะหาเสียงเลือกตั้งได้กล่าวโจมตีพรรค เสริมมั่นคงศิลาไว้กับประชาชน สมาชิกของพรรคสหภูมิ จึงไม่พอใจในการ เข้าร่วมรัฐบาลของอดีตสมาชิกพรรค เสริมมั่นคงศิลาใน ครั้งนี้ และแสดงให้เห็นว่าความมั่นคงที่ได้นำไว้กับประชาชนในขณะหาเสียงเลือกตั้ง กับความขัดแย้งที่มีมาแต่เดิมในอดีตสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่ง ในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลในภายหลัง แต่ในกรณีดังกล่าวนี้ ก็ได้ให้แง่คิดอีกมุมหนึ่งว่าความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่มีมาแต่ในอดีตมิใช่ จะไม่สามารถรวม กันในการจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ นอกจากนี้ สภาวะการเจรจาต่อรอง ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหาร ที่มีอิทธิพล และบทบาทอย่างสำคัญในการรวบรวมพรรคการเมือง ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองในช่วงนั้น ๆ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการ เข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันนโยบาย ตามแนวความคิดของ อาร์ เซลอร์ด คอคคัล และอมรแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2500 ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 30 พรรค



มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งจำนวน 8 พรรค มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 160 คน ปรากฏผลดังนี้

พรรคสหภูมิ	45	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	28.13
พรรคประชาธิปัตย์	39	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	24.38
พรรคเศรษฐกิจ	6	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	3.75
พรรคเสรีประชาธิปไตย	5	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	3.13
พรรคเสริมบังคับศิลา	4	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	2.50
พรรคชาตินิยม	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.60
พรรคอิสระ	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.62
พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.62
ไม่สังกัดพรรคใด	58	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	36.25

จนวนบรรดาพรรคการเมืองทั้ง 8 พรรค ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่ามีพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเป็นกลุ่ม เป็นก้อนเพียง 2 พรรค คือ พรรคสหภูมิกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยพรรคสหภูมิ ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด แต่เนื่องจากรัฐสภา มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 อีกจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 จึงนับเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งผลต่อการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมของรัฐบาลผสมชุดนี้มี ดังนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กนก วงศ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง, หน้า 61.



1) รัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 และประเภท 2 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากัน ซึ่งพรรคชาติสังคมหรือพรรครัฐบาลก่อนกำเนิดขึ้น ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 จึงนับว่ารัฐบาลมีฐานคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภา เท่ากับครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว และก็อาจนับได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในรัฐสภาหรือในสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 นี้ นับเป็นปรากฏการณ์ ครั้งแรกของการเมืองไทย และผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภท 2 ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นที่เสียง หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลจึงเท่ากับว่ารัฐบาลในขณะนี้มีเสียงข้างมากครึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรหรือในรัฐสภาแล้ว

2) สภาผู้แทนราษฎร หมายถึง เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ที่มาจากการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคสหภูมิ ซึ่งประกาศนโยบายสนับสนุนจอมพลถนอม กวณิชร์ ก่อนการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด จึงเป็นพรรคการเมืองแกนนำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 และ เมื่อคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด ในสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 แล้ว พรรคสหภูมิสามารถร่วมกับพรรคประชาธิปไตยเพียงพรรคเดียว ก็มีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ทั้งหมด หรือหากมีเช่นนั้นก็ต้องร่วมกับพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยอื่น ๆ ที่มีคะแนนเสียงต่ำกว่าสิบหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงกึ่งพรรคใด จึงจะมีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 แต่เนื่องจากไม่สามารถติดต่อหาพบ การเข้าร่วมของพรรคประชาธิปไตยได้ เพราะในข้อเท็จจริงแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้มิใช่พรรคสหภูมิ แต่เป็นพรรคชาติสังคม ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เป็นหลัก พรรคประชาธิปไตย จึงประกาศไม่ยอมเข้าร่วมกับรัฐบาลที่เกิดจากการรัฐประหาร พรรคชาติสังคมจึง

ได้ทำการติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ และสมาชิกพรรคการเมืองกลุ่มต่ำลีย  
ยกเว้นพรรคที่มีแนวนโยบายไปในทางสังคมนิยม เช่น พรรคเศรษฐกิจ ฯลฯ และสามารถรวบรวม  
รวมคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 เข้าร่วมในพรรคชาติสังคมน ได้มากกว่า  
80 คน จึงจัดว่ามีเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งในสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 แต่ก็มีคะแนน  
เสียงเกินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และยังประกอบด้วยต่างพรรคต่างบุคคล เป็นจำนวนมากอีก  
ด้วย

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะ  
ในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

จากฐานคะแนนเสียงข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เท่ากับครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และมี  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคสหภูมิ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ เข้าร่วมอีกใน  
จำนวนที่ใกล้เคียงกัน โดยพรรคสหภูมิมีความ เป็นปึกแผ่นมากกว่าและมีจำนวนมากกว่าเล็กน้อย  
อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกพรรคเสรีนิยมคตินลา จึงมีการ  
รวมตัวกัน เป็นกลุ่ม เป็นก้อน เพื่อการต่อรองทางการเมืองได้ นอกจากนี้ เมื่อมีการจัดตั้ง  
พรรคชาติสังคมนขึ้นโดยรวบรวมสมาชิกดังกล่าวเข้าด้วยกัน นโยบายที่นำเข้าบริหารประเทศ  
จึงเป็นนโยบายของพรรคชาติสังคมน และการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับบทบาทของ  
ผู้นำของพรรคชาติสังคมน คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือรองหัวหน้าพรรคชาติสังคมน คนที่ 1  
และนายกรัฐมนตรี คือ พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นสำคัญ ซึ่งการจัดตั้งรัฐบาลสามารถดำเนินการ  
การให้แล้วเสร็จได้ในวันเดียวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และ 17 วันภายหลังจาก  
การเลือกตั้งทั่วไป แสดงให้เห็นถึงการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 เข้า  
ร่วมในพรรคชาติสังคมน ได้ใช้เวลาถึง 17 วัน แต่สามารถประกาศจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้  
ภายในวันเดียว หลังจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว โดยในการจัดตั้งคณะรัฐบาลครั้งนี้  
พลเอกถนอม กิตติขจร มิได้นำมาปรึกษาหารือภายในพรรคชาติสังคมนก่อน แต่ได้มีการ

กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ก่อนแล้ว ซึ่งยึดหลักส่วนเฉลี่ยของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 และประเภท 2 สำหรับในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภท 1 ด้วยกันเองนั้น ยึดถือการเป็นพรรคชาติสังคมเดียวกับ ไม่มีการแบ่งแยก รวมทั้งสมาชิกในคณะทหาร และบุคคลภายนอก ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้วย<sup>1</sup> แสดงให้เห็นว่ามิได้มีการเจรจาเพื่อต่อรองเงื่อนไขในบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 แต่อย่างใด โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ที่ได้จัดตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ได้รับตำแหน่งสูงสุดถึง 20 ตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ รวมทั้ง เป็นรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการทั้งสิ้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ได้รับเพียงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี 5 ตำแหน่ง ส่วนบุคคลภายนอก ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการถึง 4 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง สำหรับในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 พรรคสหภูมิ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรค ที่ส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลา นั้น ปรากฏว่า พรรคสหภูมิ ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีที่สำคัญ ๆ รวมทั้งตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สังกัดพรรคใด ได้รับตำแหน่งเพียงตำแหน่งรัฐมนตรีลอย 2 ตำแหน่งเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่มีจำนวนสมาชิกใกล้เคียงกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มทั้งสอง และนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการปรับปรุง คณะรัฐมนตรีตลอดระยะเวลาในการบริหารงานของรัฐบาล และยังแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่เหมาะสม ย่อมมีส่วนในการลดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และคณะรัฐมนตรี และสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงให้กับรัฐบาลในลัทธิหนึ่ง

สำหรับอัตราส่วนของแต่ละตำแหน่งทางการเมือง ในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ ฉบับประจำวันที่ 8 มกราคม 2501 หน้า 2.

ประเภท 1 และประเภท 2 นั้น เห็นได้ว่ามีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันในอัตราส่วน 8.9:1 และ 8:1 ตามลำดับ ดังเช่นค่ากล่าวในการจัดสรรตำแหน่งของพลเอกถนอม กิตติขจร แต่หากพิจารณาถึงบุคคลภายนอกที่เป็นโควตาของนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้เชี่ยวชาญแล้ว เท่ากับว่าการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีครั้งนี้บุคคลในคณะรัฐประหาร หรือแกนนำในพรรคชาติสังคม เป็นผู้กำหนดบุคคลในคณะรัฐมนตรี โดยมีได้มีการต่อรองเงื่อนไขจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 แต่จากความขัดแย้งในระหว่าง พรรคสหภูมิกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรคใด อดีตสมาชิกพรรคเสรีมันังคศิลา เกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไม่เหมาะสมภายในคณะรัฐมนตรีนั้นแสดงให้เห็นว่าพรรคชาติสังคม หรือบุคคลผู้ก่อการรัฐประหารมีได้ต้องการให้บุคคลในสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 เข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าบริหารประเทศเลย ดังจะเห็นได้จากการมอบหมายความรับผิดชอบ ในกระทรวงที่ไม่สำคัญ และในรัฐมนตรีลอยที่นั่งให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้ง หรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเดียวกันมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

ได้แก่ความขัดแย้งระหว่าง พรรคสหภูมิกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ อดีตสมาชิกพรรคเสรีมันังคศิลา ที่ในข้อเท็จจริงไม่น่าจะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงได้ ทั้งนี้เพราะมีความขัดแย้งมาในตั้งแต่เบื้องแรก โดยแม้พรรคสหภูมิจะไม่ปฏิเสธในการเข้าพรรคชาติสังคมที่ก่อตั้งขึ้น โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ได้แสดงเงื่อนไขที่ไม่ต้องการให้อดีตสมาชิกพรรคเสรีมันังคศิลา เข้าร่วมในพรรคใหม่ ของรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคสหภูมิ จำนวน 36 คน ได้ร่วมกับลงนามยื่นประท้วงต่อจอมพลสฤษดิ์ แจ้งข้อร้องเรียนของพวกตน แต่ก็ยังคงให้สัญญาที่จะสนับสนุน

จอมพลสฤษดิ์อยู่<sup>1</sup> แต่แม้สมาชิกพรรคสหภูมิบางคนจะได้ปฏิเสธที่จะยอมให้พรรคเก่าของตนสลายตัวไป เพื่อที่จะมาเป็นพรรคใหม่ ซึ่งจะรวมเข้ากับอดีตสมาชิก เสริมั้งคศิลา และสมาชิกอิสระอื่น ๆ พรรคสหภูมิก็ได้เข้าร่วม เป็นส่วนหนึ่งของพรรคชาติสังคมในการจัดตั้งรัฐบาล ท่ามกลางความขัดแย้งและไม่เห็นด้วยของสมาชิกเหล่านั้น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ ได้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ในขณะที่รัฐบาลมีผู้นำมาจากบุคคลภายนอกที่มีวิชาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้ง การนำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม สามารถกระทำได้แม้ในภาวะที่มีความขัดแย้งกัน นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงระดับของความแตกต่างระหว่าง พรรคสหภูมิ กับพรรคประชาธิปัตย์ การร่วมจัดตั้งรัฐบาล ในระหว่างสองพรรคดังกล่าว น่าจะก่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับรัฐบาลมากกว่า หากสมาชิกพรรคทั้งสองยินยอมร่วมมือกัน จัดตั้งรัฐบาลกันโดยลำพังหรือหรือยอมรับการ เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เข้าต่อสู้ทางการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ซึ่งในข้อเท็จจริงคงเป็นไปได้ยาก เพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ ต่างก็มีความต้องการเข้าไปมีโอกาส ในการบริหารประเทศด้วยกัน ทั้งสิ้น และพรรคสหภูมิ ก็ประกาศ นโยบายอย่างแจ่มชัดแล้วว่า จะสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ อนุรักษ์ในทางการเมืองสำหรับพรรคประชาธิปัตย์ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคได้กล่าว โจมตีการจัดตั้งพรรคชาติสังคมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ในทำนองไม่เป็นไปตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนเลือกตั้ง และกล่าวถึงท่าทีต่อคำแถลงของพรรคชาติสังคม ที่ว่าจะ เป็นมิตรกับทุกฝ่ายว่า "เป็นมิตรกับทุกฝ่ายก็จริงแต่ความคิดเห็นไม่เหมือนกัน จึงเข้ากันไม่ได้ แม้จะไม่ได้เป็นศัตรูกัน"<sup>2</sup> ฉะนั้น เมื่อได้รับการติดต่อ ทาบทามจากพรรคสังคม นายควง อภัยวงศ์ จึงปฏิเสธ เข้าร่วมรัฐบาลผสม

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับประจำวันที 25 ธันวาคม 2500 หน้า 3.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์สารเสรี ฉบับประจำวันที 23 ธันวาคม 2500 หน้า 2.

โดยให้เหตุผลว่า จะทำให้พรรคประชาธิปไตยต้องเสียชื่อเสียงและมัวหมอง เพราะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นนี้ เกิดขึ้นด้วยการรัฐประหาร<sup>1</sup> แสดงให้เห็นว่า ในระดับของความแตกต่างในด้านนโยบายยังมีลัทธิผลประโยชน์ที่ตรงต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลผสมในสมัยรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร นี้ เป็นรัฐบาลผสมที่เกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 พรรคสหภูมิ และไม่สังกัดพรรคใด ที่ส่วนใหญ่เป็นอดีตพรรคเสรีนิยมศิลา โดยรวมคะแนนเสียงทั้งหมดแล้วมีมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จึงนับเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากอย่างท่วมท้น และน่าจะมีความมั่นคงเป็นอย่างดี แต่โดยเหตุที่การเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลในครั้งนี้ นับได้ว่าเป็นผลมาจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2500 และมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ๖ ที่ให้อำนาจกับคณะผู้ก่อการรัฐประหารในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เป็นฐานรองรับคณะรัฐประหารจึงพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล โดยรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ให้มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ทั้งหมด แต่กลับเป็นการนำเอาพรรค และกลุ่มการเมืองที่มีความแตกต่างกันในด้านความขัดแย้งมาร่วมในคณะรัฐบาลเดียวกับ จึงเท่ากับเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้เกิดขึ้นกับรัฐบาลมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว และโดยเหตุที่รัฐบาลมีฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เท่ากับครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด การเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคสหภูมิเพียงพรรคเดียวรัฐบาลก็ว่าจะมีเสถียรภาพ และความมั่นคงเป็นอย่างดี เพราะเป็นการตัดปัญหาแห่งความขัดแย้งในเบื้องต้นออก นอกจากนี้ การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมในระหว่างพรรคและกลุ่มการเมืองทั้งสอง การไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 ในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมือง

<sup>1</sup> สละ ลิขิตกุล, เรื่องของนายควง, หน้า 506.

เมือง ได้นำไปสู่ความขัดแย้ง และการสร้างลักษณะนิสัยที่ไม่ดี ทั้งในด้านการเรียกร้องผลประโยชน์อื่น ๆ และการขัดแย้งในนโยบายของรัฐบาล ให้เกิดแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง และก่อให้เกิด เป็นภาพพจน์ที่ไม่ดีในสายตาของประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมชุดนี้ มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจหลายประการคือ

1) รูปรัฐบาลผสม เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมทับ เมื่อรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด กล่าวคือ รวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เข้าด้วยกัน แต่หากพิจารณาเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือจากพรรคการเมืองต่าง ๆ กลับ เป็นรูปแบบของรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค เพราะมีจำนวนสมาชิกรวมรัฐบาลเพียง 80 กว่าเสียงจากจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด 160 เสียง และก็เป็นรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคที่รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระด้วย แต่ควบคุมอยู่ภายใต้พรรคชาติสังคมเดียวกัน

2) อิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะคณะรัฐประหาร หรือคณะทหารมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดนี้ รวมตลอดถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ที่ส่วนใหญ่ เป็นบุคคลภายในคณะทหาร ประกอบกับรัฐบาลชุดนี้ก็มีบุคคลในคณะทหาร เข้าร่วมรัฐบาลด้วย จึงเท่ากับ เป็นการก่อตั้งรัฐบาลโดยคณะทหารอีกรูปแบบหนึ่ง

4.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของพลเอกถนอม กิตติขจรแล้ว น่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการด้วยกันคือ

ก. ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล (พรรคชาติสังคม)



เป็นที่ทราบกันว่า สมาชิกพรรคชาติสังคมนั้น ส่วนใหญ่หาได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในนามของพรรคมาก่อนไม่ หากได้รับเลือกตั้งมาในนามของพรรคตนเอง และมีนโยบายต่าง ๆ กับ อาทิ เช่น พรรคสหภูมิ และอดีตพรรคเสรีมิ่งคคิลา ภายหลังจากที่ได้รับเลือกเข้ามาแล้ว ก็เข้ามาร่วมพรรคกันตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจ แต่ต่างฝ่ายต่างยังคงยึดถือว่าตนเป็นพรรคนั้นพรรคนั้นมาก่อน มีการแบ่งกันออกเป็นพวกเป็นเหล่า<sup>1</sup> ดังนั้นบรรดาสมาชิก จึงไม่ได้มีความเลื่อมใสในนโยบายของพรรคแต่อย่างใด แต่ประสงค์จะได้รับการสนับสนุนในด้าน เงินทองหรือตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างคุ้มค่า หรือเป็นที่น่าพอใจมากกว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนฯ จากพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวเข้ามาสังกัดอยู่ในพรรคชาติสังคมนั้นแล้ว ไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนเท่าที่คาดหมายไว้ จึงเกิดความไม่พอใจและพยายามหาข้อบกพร่องของรัฐบาล และได้โจมตีรัฐบาลในเรื่องปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาค่าครองชีพ และปัญหาเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งเรื่องการขุดค้นคดีฆาตกรรมลือดีดี<sup>๑</sup> รัฐมนตรีออกมาตีแผ่ให้รัฐบาลนำคดีฆาตกรรมลือดีดีมาพิจารณา ฆาตกรรมลือดีดี ฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาลร่วมกันโจมตีรัฐบาลในครั้งนี้ จึงทำให้เกิดความยุ่งยากแก่พลเอกถนอม กิตติขจร ในฐานะนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก

นอกจากนั้น การที่จอมพลสฤษดิ์ นำเอาอดีตสมาชิกสภาผู้แทนฯ พรรคเสรีมิ่งคคิลา มาเข้าร่วมในพรรคชาติสังคมนั้น ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ลูกพรรคสหภูมิมาก เพราะในเวลาหาเสียงเลือกตั้งพวกตนได้กล่าวโจมตีพรรคเสรีมิ่งคคิลาอย่างเสียหายและรุนแรง ครั้นเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลในพรรคที่

<sup>1</sup> วิชัย สวรรพรัตน์, "การปฏิบัติ รัฐประหาร และกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475" ใน ลัทธิการเมือง ชัยอนันต์ สมุทรวณิช เศรษฐพร คูศิริ ทัก และแสวง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2514), หน้า 123.

ตนเคยดำ กลับริร่วมคตฉะรฐบาลด้วยกัน เช่นที่จึงทำห้มองหน้ากับไม่ค้อยสนิท ประกอบกับ  
สมาธิกลภาผู้แทนราษฎร เหล่านี้ส่วนใหญ่เคยได้รับการเอาอกเอาใจจิบ เรื่องเงินทองด้วย  
ดีจากจอมพล ป. พิบูลสงครามมาก่อน ฉะนั้น เมื่อ เข้าเป็นสมาชิก พรรคชาติสังคัมแล้วจึง  
ได้เรียกร้อง เอาผลประโยชน์ตอบแทนขึ้นตั้ง เช่นที่ เคยปฏิบัติมา ซึ่งในระยะแรกจอมพลสฤษดิ์  
ก็เลี้ยงด้วยเรื่องเงิน เหมือนกัน โดยใช้เงินก้อนหนึ่งประมาณสามล้านบาท ตั้งเป็นทุนสวัสดิ  
การเพื่อแก้ปัญหาความมุงยากภายในพรรคให้ราบรื่น แต่ก็ไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะเงินจำ  
นวนดังกล่าวไม่สามารทจะสนองความต้องการของสมาชิกให้เป็นที่พอ เพียง และพอใจได้  
หมดทุกคน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในพรรคมีมากด้วยกัน แต่ละคนก็ต้องการเงิน  
จำนวนมากทั้งนั้น และมีความต้องการปรารถนาที่จะได้ไม่มีสิ้นสุด อย่างไรก็ตามสมาธิกลภาผู้  
แทนราษฎรพวกนี้ยังไม่แสดงปฏิกิริยาออกมาในขณะที่จอมพลสฤษดิ์อยู่ในเมืองไทย พวกเขา  
จึงได้แต่เก็บซ่อนความไม่พอใจไว้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อจอมพลสฤษดิ์เดินทางไปต่างประเทศแล้ว  
สมาชิกพรรคชาติสังคัมจึงได้ก่อความวุ่นวายและมีการเรียกร้องเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งในเรื่องที่รัฐบาลได้แสดงเจตจำนงจะตัดเงินงบประมาณช่วยจังหวัดละหนึ่งล้าน  
บาทออกเสีย ซึ่งเงินจำนวนนี้สมาชิกที่เคยสังกัดพรรค เสริมบังคศิลาเคยได้รับมาแล้วแต่  
เดิม แต่เมื่อมาอยู่ในพรรคชาติสังคัม ไม่ได้เงินจำนวนนี้จึงเกิดความไม่พอใจ และแสดง  
ปฏิกิริยาต่อรัฐบาล พร้อมทั้งยื่นคำขาดต่อรัฐบาลว่าจะลาออกจากพรรคชาติสังคัมถึง 15 คน  
เพื่อไปรวมกับพรรคใหม่ คือ พรรคประชารราษฎร ซึ่งเป็นพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่ จากสมาชิกที่  
เคยเป็นลูกพรรค เสริมบังคศิลาเดิมทั้งนั้น มีพลตรีเฉลิม พงษ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรค  
นายจรูญ กมลเพ็ญ เป็นเลขาธิการ นอกจากนี้ ปัญหาการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่ไม  
เหมาะสมในคตฉะรฐบาล ได้สร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรค  
ปัญหาความขัดแย้งภายในคตฉะรฐมนตรี ความขัดแย้งเกี่ยวกับพระราชกำหนดพิคคัศตราภายี  
และความขัดแย้งอื่น ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความอึดอึดใจแก่พลเอกถนอม กิตติขจร  
จนถึงกับปรารถนาจะลาออก แต่ถึงกระนั้น ก่อนที่พลเอกถนอมจะลาออกหรือก่อนจะมีการ  
ปฏิบัติเพียงเล็กน้อย พลเอกถนอม ก็ได้พยายามควบคุมสถานการณ์และแก้ปัญหาความวุ่นวาย

และการแตกแยกภายในพรรคอย่างเต็มที่ เหมือนกัน แต่ยิ่งแก่ก็ดูเหมือนจะยิ่งยุ่งวุ่นวาย  
 ลับสนอล เวทหนักยิ่งขึ้นทุกที ทั้งนี้เพราะไม่สามารถคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งในวงรัฐบาล  
 ๙ พรรคเท่าเขาข้างลงได้ มีแต่ยิ่งเพิ่มความแตกร้างความไม่พอใจของบุคคลในวงรัฐบาล  
 เพิ่มมากขึ้นทุกที ดังจะเห็นได้จากการที่มีรัฐมนตรีลาออก ซึ่งการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ในช่วง  
 ปั้นของพลเอกถนอม ก็คือการปรับปรุ้งคณะรัฐมนตรี แต่หลังจากที่ได้มีการปรับปรุ้งคณะ  
 รัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว แทนที่จะช่วยให้สถานการณ์หรือฐานะของรัฐบาลดีขึ้น กลับกลายเป็น  
 ทรุดหนักลงไปอีก ทั้งนี้เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนที่พลาดหวังจากตำแหน่ง  
 รัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่น ๆ เริ่มวิ่งเต้นจับกลุ่มรวมตัวกันคัดค้านรัฐบาลอีกด้วยการขู่ว่าจะ  
 เบียดขับไล่ไป เมื่อพลเอกถนอม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งภายในพรรคการเมือง  
 หรือวงการบริหารด้วยวิธีการประนีประนอมได้ ดังนั้น จึงสนับสนุนให้จอมพลสฤษดิ์ใช้  
 วิธีการปฏิวัติรัฐประหารล้มสภาในระบอบประชาธิปไตยเสีย<sup>๑</sup>

#### ข. การเติบโตของพรรคฝ่ายค้านกับความไม่แน่ใจในสถานการณ์ของรัฐบาล

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับความแตกแยกไม่ลงรอยกันระหว่างสมาชิกซึ่งมีอุดมคติ  
 ทางการเมือง ต่าง ๆ เข้ามาสังกัดพรรคด้วยวัตถุประสงค์ และความมุ่งหมายต่าง ๆ กัน  
 ดังกล่าวแล้ว และการที่นายกรัฐมนตรี คือ พลเอกถนอม ไม่นิยมการใช้อำนาจเด็ดขาดแต่  
 พยายามที่จะนำความคิดเห็นของสมาชิกในพรรคมายึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่เมื่อความคิด  
 เห็นของสมาชิกซึ่งมีอยู่หลายพวกหลายฝ่าย และแตกต่างกันไปตามอุดมคติทางการเมืองของ  
 แต่ละคน จึงทำให้นโยบายของรัฐบาลขณะนั้นดูรวบเร ปราศจากความแน่นอนไปด้วย ล้วน

<sup>๑</sup> จานงค์ ใจเที่ยง, "การปฏิวัติ 2501 กับ ผลสะท้อนทางเศรษฐกิจสังคม และ  
 การเมืองไทย" ลาขาววิชาการปกครอง จฬาลงกรณ์วิทยาลัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร  
 ศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง วิทยาลัยจฬาลงกรณ์, 2521), หน้า 71-74.

ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องประสบความยุ่งยากอีกเรื่องหนึ่งในเวลา นั้น ก็ ได้แก่ ปัญหาเรื่องรายได้ของงบประมาณแผ่นดิน เพราะก่อนหน้าที่รัฐบาลจะ เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2502 ต่อสภาผู้แทนราษฎรในเดือนกรกฎาคม 2501 นั้น ปรากฏว่า มียอดงบประมาณรายจ่ายเกินกว่ารายรับถึง 2,200 ล้านบาท เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยี่งที่จะต้องเพิ่มภาษีอากรภายในประเทศ รวมทั้งการกู้เงินภายในเพื่อชดเชยรายจ่ายให้ได้สมดุลกับรายรับ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณฉบับนี้ได้ถูกโจมตีจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่างหนัก โดยนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์อภิปรายว่า "ไปไม่รอดแน่ สดค่าครองชีพไม่สำเร็จทางงบประมาณผิดพลาดกู้เงิน เยอะแยะ" นายเทพ โชตินุชิต หัวหน้าพรรคแนวร่วมสังคมนิยม โจมตีว่า "ไม่เป็นตัวของตัวเอง ควรสลัดพันธะต่างประเทศให้หมด เลิกตามกันต่างประเทศเสีย"<sup>1</sup> ในที่สุดพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินก็ผ่านสภาไปได้ เนื่องจาก รัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ให้การสนับสนุนเพียงพอ แต่ด้วยคะแนน 92 คะแนนเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงฐานอำนาจที่เริ่มเสื่อมลงของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะคะแนนเสียงดังกล่าวสมาชิกพรรครัฐบาลไม่ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ประกอบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 จำเป็นจะต้องลดลงตลอดเวลาจนหมดสิ้นไป ซึ่งผลและพฤติกรรมดังกล่าวจะทำให้พลเอก ถนอม ไม่เต็มใจที่จะบริหารประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตยต่อไป<sup>2</sup>

นอกจากการที่รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองต่าง ๆ ประกอบกับผลการเลือกตั้งซ่อมเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2501 พรรคชาติสังคม ซึ่งเป็นพรรคของรัฐบาล กลับต้องประสบกับความพ่ายแพ้แก่พรรคประชาธิปัตย์ฝ่ายค้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี สมาชิกพรรคชาติสังคมไม่ได้รับเลือกตั้งเลย ผลการ

<sup>1</sup> จานงค์ ใจเที่ยง, "การปฏิวัติ 2501 กับผลสะท้อนทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง", หน้า 71.

<sup>2</sup> วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติ รัฐประหาร.....", หน้า 125-126.

เลือกตั้งครั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากประชาชนค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงเป็นบทเรียนและประสบการณ์ให้รัฐบาลมองเห็นว่าถ้าให้มีการเลือกตั้งอีกย่อมจะเสี่ยงต่อการสูญเสียอำนาจเป็นแน่แท้ นอกจากนี้ภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินผ่านสภาไปแล้ว พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรราษฎร์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระอื่น ๆ ก็ได้มีความเคลื่อนไหวที่จะยื่นข้อคิดขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล จึงทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลถูกถล่มจนยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

ค. ความต้องการอำนาจที่เด็ดขาดของจอมพลสฤษดิ์ และคณะทหาร

ความยุ่งยากของรัฐบาลซึ่งมีพลเอกถนอม เป็นนายกรัฐมนตรีและการที่รัฐบาลถูกควบคุมโดยทางรัฐสภา หรือพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านหรือของรัฐบาลเอง เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา เพราะต้องมีการควบคุมและกลั่นกรองการปฏิบัติงานหลายชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐสภาก็ดี พรรคการเมืองก็ดี หรือการให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ก็ดี ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารประเทศของรัฐบาลทั้งสิ้น ดังนั้น ในฐานะที่เป็นทหารและเคยชินกับการใช้อำนาจเฉียบขาดอยู่แล้ว จอมพลสฤษดิ์ จึงแสวงหาวิธีการที่จะทำให้ตนมีอำนาจอย่างเด็ดขาด เพื่อทำการปกครองประเทศ ตามที่ตนเห็นสมควร โดยปราศจากการควบคุมหรือคัดค้านโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลใดหรือสถาบันใด ๆ โดยสิ้นเชิง และคำตอบก็คือว่าการปฏิบัติเป็นหนทางเลือกทางเดียวเท่านั้นที่จะช่วยให้ความปรารถนาของจอมพลสฤษดิ์ สัมฤทธิ์ผลและครองอำนาจสูงสุด ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยปราศจากการต่อสู้แข่งขันจากนักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งหมด

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

เมื่อพิจารณาตามเหตุผลที่คณะรัฐประหาร ได้อ้างสาเหตุแห่งการรัฐประหารที่เป็นทางการ จะเห็นได้ว่าในแต่ละข้อไม่มีน้ำหนักหรือ เหตุผล เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุที่แท้จริงหรือสาเหตุสำคัญที่สุดในการรัฐประหาร จนล่งผลให้รัฐบาลต้องลาออกและจอมพลสฤษดิ์ ต้องหันกลับไปใช้กำลังทหาร เป็นเครื่องมือสนับสนุนการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เช่น ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ในขณะที่นั้นยังไม่ถึงขั้นรุนแรงพอที่จะรวมพลังกับล้มล้างสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ได้ และรัฐบาลก็ยังสามารถใช้อำนาจมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่แก้ไขปัญหาคือ<sup>1</sup> สำหรับความแตกแยกภายในคณะรัฐบาล ความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ ก็เป็นธรรมชาติของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยและส่วนหนึ่งของความวุ่นวายต่าง ๆ ผู้ใช้อำนาจบริหารเองก็เป็นผู้ก่อขึ้นทั้งในด้านการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง การให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ<sup>2</sup>

นอกจากนั้น จากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดจนเจตนาารมย์และพฤติกรรมที่แสดงออกของจอมพลสฤษดิ์ ในสมัยที่ครองอำนาจย่อม เป็นเครื่องยืนยันและแสดงให้เห็นว่าสาเหตุที่แท้จริงของการปฏิวัติครั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากความปรารถนาที่จะมีอำนาจและสร้างคามมั่นคงทางการเมืองให้แก่ตนเอง ของจอมพลสฤษดิ์ มากกว่าสาเหตุอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ได้มีอำนาจทางการเมืองแล้ว เขาได้พยายามที่จะรวบรวมอำนาจทุกอย่างทั้งด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารราชการ รวมทั้งอำนาจทางทหารตลอดจน งานด้านตำรวจอีกทั้งยังควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของชาติและเงินราชการลับเป็นต้น มาไว้ที่ตนเองคนเดียว ซึ่งเขาได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

<sup>1</sup> จานงค์ ใจเที่ยง, "การปฏิวัติ 2501 กับผลสะท้อนทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง", หน้า 66.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อธิบดีกรมตำรวจ และ  
ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งประธานกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพร้อม  
ๆ กัน เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวเป็นที่รวมของอำนาจและเงินทอง โดยเฉพาะเงินราชการ  
การลับซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ได้มีอำนาจสั่งจ่ายโดยไม่มีการควบคุมตรวจสอบจากผู้ใดหรือสภา  
บันใด ๆ เลย จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว จึงพบว่าจอมพลสฤษดิ์ได้ใช้  
อำนาจไปในทางไม่ชอบ เบียดบังเงินของชาติไปใช้ส่วนตัว โดยสร้างควมร่ำรวยและ  
สนองความลุ่มลาภลาญให้แก่ตนเอง เป็นจำนวนมากหลายร้อยล้านบาท

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนตั้งแต่การจัดตั้งคณะรัฐบาลที่ก่อให้เกิด  
ความวุ่นวาย และขัดแย้ง รวมตลอดถึงการไม่เห็นสำคัญของบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้งในการให้โอกาสที่จะเข้าบริหารประเทศประ  
คอบกับรัฐบาลมีเสียงข้างมากอย่างมั่นคงแล้ว และด้วยระยะเวลาในการบริหารประเทศที่  
ไม่ยาวนาน (ประมาณ 8 เดือนเศษ) แสดงให้เห็นว่าการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ  
พลเอกถนอม กิตติขจร ในครั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุสำคัญมาจากการเปิดโอกาสให้แก่  
คณะทหารได้ทำการรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาล รัฐสภา และการปกครองในระบอบประ  
ชาธิปไตยเสียมากกว่า และเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ศึกษาให้ความ  
สำคัญกับปัจจัยความต้องการอำนาจเด็ดขาดของจอมพลสฤษดิ์ และคณะทหารมากที่สุด ทั้ง  
นี้ด้วยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้ว จากบทบาทของคณะทหารที่ทำการรัฐประหารในวันเดียวกัน  
นั้น และในประเด็นดังกล่าวนี้ เรามีโอกาสระยะเวลาในความหมายของอมร รักษาสิทธิ์  
มาพิจารณาถึงความยั่งยืนของรัฐบาลผสมได้ เพราะแม้ในข้อเท็จจริงระยะเวลาจะยังก่อให้เกิด  
เกิดความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลยิ่งขึ้น แต่ช่วงระยะเวลาในการบริ  
หารประเทศของรัฐบาลก็ยังไม่ถึงหนึ่งปี หรือกว่านั้นเลย ประเด็นทั้งหมดจึงมุ่งสู่ความลา

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

คดียของบทบาทของคณะทหารมากที่สุด สำหรับสภาพผ่านผลของรัฐบาลผสมยังคงเป็นไปในลักษณะที่ไม่ให้ความเหมาะสมในระหว่างพรรค และกลุ่มการเมืองร่วมรัฐบาลและไม่ให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน จึงเป็นสภาพผ่านผลที่ก่อให้เกิดผลที่อาจจะคาดการณ์ถึงความขัดแย้ง และสภาพปัญหาที่จะมีผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลในอนาคตได้ และในข้อเท็จจริงก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลผสมชุดนี้ได้ล้มเหลวลง จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาพผ่านผลของรัฐบาลผสมที่มาจากความแตกต่างในระหว่างพรรคการเมือง (มีจรูปแบบในความหมายอดีต) เป็นผลประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลผสมต้องล้มเหลวลงได้

(5) สรุป รัฐบาลผสมในยุคเริ่มแรกรัฐบาลผสมภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ นับเป็นปรากฏการณ์เริ่มแรกแห่งความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองกับคณะทหาร โดยรัฐบาลในชุดต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ได้ให้ข้อพิจารณา ในด้านการจัดตั้ง การสิ้นสุดและปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ดังนี้

5.1 ในด้านการจัดตั้งรัฐบาลผสม ปัจจัยต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ได้ตั้งไว้ คือจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี และระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้งหรือประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ มีส่วนสำคัญอย่างน้อยมากต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในทั้งรัฐบาลผสมจอมพล ป. และรัฐบาลผสมพลเอกถนอม โดยเฉพาะในรัฐบาลผสมจอมพล ป. ปัจจัยทั้ง 3 ประการ มีส่วนเกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว ประกอบกับวุฒิสภาก็เป็นคณะบุคคลที่พรรคประชาธิปัตย์แต่งตั้งขึ้น ดังนั้นการบังคับให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ลาออก การข่มขู่ในการอภิปรายไว้วางใจ



ในรัฐบาลทั้งสองชุด การให้ผลประโยชน์อื่น ๆ และไม่มีข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขในการแบ่ง  
 เลี้ยค่าแห่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า บัจฉัยทั้ง 3 ประ  
 การมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมน้อยมาก สำหรับในรัฐบาลผลเอกถนอนอนั้น พรรคสหภูมิ เป็น  
 พรรคการเมืองเดียวซึ่งมากินสภาผู้แทนราษฎร แต่การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท  
 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง การไม่มีข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี  
 การนำกลุ่มบุคคล และพรรคการเมืองที่มีความแตกต่างกัน เข้ามาร่วมในคณะรัฐบาล  
 ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นแล้วว่า คณะทหารโดยเจเพาะคณะรัฐประหาร มีอิทธิพลและบทบาท  
 ต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดนี้ มากกว่าบัจฉัยทั้ง 3 ประการ

5.2. ในด้านการสิ้นสุดรัฐบาลผสม บัจฉัยต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ตั้งไว้ อิทธิ  
 พลของกองทัพกลับมีความสำคัญอย่างที่สุดในรัฐบาลผสม สองรัฐบาล เพราะเป็นบัจฉัยที่ส่ง  
 ผลอย่างเด็ดขาดต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม โดยการรัฐประหาร รัฐบาลของตนเองทั้งสิ้น  
 ทุกรูปแบบ ผลประการหนึ่งจากความขัดแย้งและแตกแยกภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐ  
 บาลที่เป็นผลมาจากสภาพการจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่มีระดับของความแตกต่างในด้านความขัด  
 แย้งมารวมกันอยู่ในคณะรัฐบาล จึงเท่ากับสภาพส่วนผสมต่อบัจฉัยของสมมุติฐานในการจัดตั้ง  
 รัฐบาลผสมทั้ง 3 ประการ มีผลต่อความยั่งยืนของรัฐบาลผสมด้วยประการหนึ่ง

5.3. รูปรัฐบาลผสม เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ในรัฐบาลจอมพล ป.พิบูล  
 สงคราม ทั้งสองชุด เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ เดิมเป็นพรรคการเมืองเดียวซึ่งมากินสภา  
 แล้ว การดึงเอาสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์มาเข้าร่วมในคณะรัฐบาล ก็ทำให้รัฐบาลมีเสียง  
 ข้างมากเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น สำหรับในรัฐบาล ผลเอกถนอน กิตติขจร เป็นรูปรัฐ  
 บาลผสมแบบมากพรรค ที่มีคะแนนเสียงท่วมท้นเมื่อรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภท  
 2 ด้วย แต่เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค เมื่อพิจารณาเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประ  
 เภท 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งในรัฐบาลจอมพล ป. น่าจะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่  
 พรรคประชาธิปัตย์ ไม่เข้าร่วมรัฐบาล เพราะเป็นการจัดตั้งรัฐบาลที่ใช้กำลังบังคับ และผิด

รูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนรัฐบาลพลเอกถนอม ก็เช่นเดียวกัน  
ทั้งนี้ เพราะมีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นตัวแปรที่สำคัญด้วยพรรคการเมืองหนึ่ง

5.4 ผู้นำรัฐบาล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม และการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เพราะเป็นบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดทางการทหาร และมีอิทธิพลทางการเมืองเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร การที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ในการหนึ่งว่า คณะทหารมิได้มีความจริงจังที่จะเข้าปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะพลเอกถนอมเท่ากับเป็นทั้งผู้บังคับบัญชา และเป็นเพียงแค่รองหัวหน้าพรรคชาติสังคม ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองและการทหารในขณะนั้น

5.5 อิทธิพลจากภายนอก มีส่วนอย่างสำคัญ ต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังจะเห็นได้จากกรณีที่พรรคประชาธิปัตย์ยอมถอนตัวออกจากการเป็นรัฐบาล การใช้กำลังข่มขู่รวมตลอดถึงการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ในรัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในรัฐบาลแห่งยุคเริ่มแรกรัฐบาลทหารภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะคณะทหาร มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการจัดตั้งและการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม ปัจจัยต่อสมมุติฐานในการจัดตั้งรัฐบาลผสมทั้ง 3 ประการ มีความเกี่ยวเนื่องแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น.

### 3. ยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม (ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน)

ในยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นี้ แบ่งรัฐบาลผสมในการเมืองไทยออกได้เป็น 4 ช่วง คือ ช่วงรัฐบาลผสม ม.ร.ว.เลณีย์ ปราโมช (21 กุมภาพันธ์ 2518 - 14 มีนาคม 2518) ช่วงรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519) ช่วงรัฐบาลผสม ม.ร.ว.เลณีย์ ปราโมช (21 เมษายน 2519 - 23 กันยายน 2519) และช่วงรัฐบาลผสม ม.ร.ว.เลณีย์ ปราโมช (25 กันยายน 2519 - 5 ตุลาคม 2519) โดยในยุคดังกล่าวนี้เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองในระยะเวลาเดียวกัน ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันและยุคที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบ เป็นยุคแห่งสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ในยุคดังกล่าวนี้รัฐบาลพลเรือนไม่สามารทพิสูจน์บทบาทในการเข้าบริหารประเทศของตนเองได้อย่างแท้จริง และต้องสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารในที่สุด นอกจากนี้ ช่วงอายุของรัฐบาลในแต่ละช่วงก็มีระยะเวลาในการบริหารประเทศได้ในช่วงสั้น ๆ ไม่เกินระยะเวลาหนึ่งปีทั้งสิ้น ซึ่งลักษณะของการจัดตั้ง และการสิ้นสุดรวมทั้งสภาพแวดล้อมในกรณีอื่น ๆ ของรัฐบาลผสมในยุคดังกล่าวนี้มีดังนี้

#### (1) พรรคการเมือง

ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีพรรคการเมืองมากที่สุดถึง 51 พรรค<sup>1</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงมิใช่การรวมกลุ่มกันของบุคคลที่ปรารถนาจะนำนโยบายของพรรคไปเป็นนโยบายของรัฐบาลในการเข้าบริหารประเทศ แต่เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองเนื่องจากผลของกฎหมาย รวมทั้งความคิด การแลคงบทบาทและการแสวงหาผลประโยชน์ทาง

<sup>1</sup> จำลอง สาลีสังข์ และคณะ, พรรคการเมืองไทย และผลการเลือกตั้ง 19

(กรุงเทพมหานคร : ห้าง ฯ สหประชาพาณิชย์, 2519), หน้า 81.

การเมือง เพราะไม่สามารถสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้โดยอิสระ<sup>1</sup> และจากผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภาฯ ถึง 22 พรรค<sup>2</sup> (ต่อมาเพิ่มอีก 1 พรรค คือ พรรคสยามใหม่ จึงรวมเป็น 23 พรรค) และแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาก็มีคะแนนเสียงแบบ "เบี้ยหัวแตก" กล่าวคือ ไม่มีพรรคการเมืองใดมีคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเองได้ มีพรรคการเมืองใหญ่ที่ได้คะแนนเสียงเป็นกลุ่มเป็นก้อนอยู่เพียง 9 พรรคเท่านั้น คือ พรรคประชาธิปัตย์ (72 ที่นั่ง) พรรคธรรมสังคม (45 ที่นั่ง) พรรคชาติไทย (28 ที่นั่ง) พรรคเกษตรสังคม (19 ที่นั่ง) พรรคสังคมชาตินิยม (16 ที่นั่ง) พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย (15 ที่นั่ง) พรรคพลังใหม่ (12 ที่นั่ง) และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม (10 ที่นั่ง) ส่วนที่เหลือเป็นคะแนนเสียงเบี้ยหัวแตกของพรรคต่าง ๆ รวม 13 พรรค ซึ่งมีที่นั่งรวมเพียง 34 ที่นั่งเท่านั้น การที่สภามีความแตกต่างระหว่างพรรคอยู่ในระดับสูงดังกล่าว จึงมีผลทำให้พรรคต่าง ๆ ไม่สามารถเจรจาตกลงในการจัดตั้งรัฐบาลที่พึงพอใจและแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้โดยง่าย ต้องอาศัยการเจรจาประนีประนอมเพื่อหาความร่วมมือระหว่างพรรคต่าง ๆ เป็นเวลานาน และหากมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น เป็นผลสำเร็จรัฐบาลก็ต้องเผชิญกับปัญหาความยากลำบากในการคาดคะเนจำนวนคะแนนเสียงที่สนับสนุนและสามารถควบคุมได้ในสภาจึงนับว่าเป็นรูปแบบของพรรคการเมือง ที่มีจำนวนคะแนนเสียงในแต่ละพรรคไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการเมืองไทย

ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ปรากฏว่า ในช่วงนี้แม้

1 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517," ราชกิจจานุเบกษา 91 (7 ตุลาคม 2517) : 36.

2 กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมือง : 2475 - 2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 537.

จะมีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถึง 19 พรรค<sup>๑</sup> แต่ก็มีแนวโน้มในการให้ ความสนับสนุนอยู่ใน 4 พรรคการเมืองใหญ่ เท่านั้น คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคธรรมสังคม ปรากฏว่า 4 พรรคนี้ครอบครองที่นั่งรวมกันถึง 243 ที่นั่ง หรือประมาณร้อยละ 85 ของที่นั่งทั้งหมด โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้รับ เลือกเข้ามาถึง 114 เสียง ย่อมสามารถร่วมกับพรรคการเมืองอื่นอีกเพียงพรรคเดียวก็ สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ และแนวโน้มอันนี้ทำให้ความหวังที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระบบพรรคแจ่มใลขึ้น โดยเชื่อว่าในที่สภพรรคการเมืองเล็ก ๆ ก็คงหมดไป เหลือ แต่พรรคการเมืองใหญ่ไม่กี่พรรคแข่งขันกัน

2. รัฐบาลผสม ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (21 กุมภาพันธ์ 2518 - 14 มีนาคม 2518)

2.1 สภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะพรรคการเมืองที่มีสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งสูงสุด จึงมีบทบาทเป็นพรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์สามารถเจรจาต่อรองกับพรรค เกษตรสังคมได้เพียงพรรคการเมืองเดียว ในการร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 19 คน จากพรรคประชาธิปัตย์ 13 คน พรรคธรรมเกษตรสังคม 16 คน และบุคคลภายนอก 11 คน โดยเป็น บุคคลภายนอกในนามพรรคประชาธิปัตย์ทั้งสิ้น โดยมีนาย เสวต เปี่ยมพงษ์สานต์ ดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลผสมชุดนี้ ได้ใช้เวลาในการจัดตั้งนานถึง 26 วัน นับจากได้ทราบผลการเลือกตั้งทั่วไป และ 6 วันนับจากการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช โดยการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้พรรคประชาธิปัตย์

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 538.

ได้จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จึงนับได้ว่าเป็นความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ในสภาวะการเจรจาต่อรอง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคประชาธิปัตย์ในครั้งนี้ ซึ่งความล้มเหลวดังกล่าวนี้ น่าจะมาจากความผิดพลาดในการพิจารณาถึงความคาดหวังความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งในด้านโอกาสในการเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันนโยบาย ตามแนวคิดของอาร์เชลอร์ด คอคคัต และอมร และสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 42 พรรค มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งจำนวน 22 พรรค มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 269 คน ปรากฏผลดังนี้<sup>1</sup>

พรรคประชาธิปัตย์	72 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 26.77
พรรคธรรมลังคม	45 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 16.73
พรรคชาติไทย	28 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 10.41
พรรคเกษตรลังคม	19 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 7.07
พรรคกิจลังคม	18 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 6.65
พรรคลังคมชาตินิยม	16 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 5.95

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 537.

พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย	15	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	5.85
พรรคพลังใหม่	12	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	4.46
พรรคร่วมสังคมนิยม	10	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	3.72
พรรคสันติชน	8	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	2.97
พรรคประชาธิปไตย	6	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	2.23
พรรคไท	4	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	1.49
พรรคฟื้นฟูชาติไทย	3	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	1.12
พรรคอธิปัตย์	2	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.74
พรรคพลังประชาชน	2	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.74
พรรคแผ่นดินไทย	2	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.74
พรรคเศรษฐกิจ	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.37
พรรคเสรีชน	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.73
พรรคพัฒนาจังหวัด	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.73
พรรคแรงงาน	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.73
พรรคเกษตรกร	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.37

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับแล้วจะเห็นได้ว่า มีคะแนนเสียงแบบ "เบี้ยหัวแตก" และมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากมายถึง 22 พรรค โดยมีพรรคประชาธิปไตยได้รับคะแนนเสียงสูงสุด ซึ่งในการจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคประชาธิปไตย หากจะร่วมมือกับพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ต้องเจรจาต่อรองกับพรรคการเมืองไม่ต่ำกว่า 3 พรรคแต่หากพรรคประชาธิปไตยไม่สามารรถแสวงหาความสนับสนุนจากพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ในลำดับรอง ๆ ลงไปได้ก็จำเป็นจะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคการเมืองตั้งแต่ 4 พรรคหรือกว่านั้นขึ้นไป กล่าวคือ หากพรรคประชาธิปไตย

สามารถร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคธรรมสังคม และพรรคชาติไทย ก็จะเป็นรัฐบาลผสมแบบ  
 น้อยพรรคที่มีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ 135 เสียง (3  
 พรรครวมกันมีคะแนนเสียง 145 คะแนน) แต่หากไม่สามารถตกลงกับพรรคใดพรรคหนึ่งได้  
 ก็จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมตั้งแต่ 4 พรรคขึ้นไป โดยพิจารณาจากจำนวนที่นั่งในสภา  
 ผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคได้รับ เช่น พรรคประชาธิปไตยร่วมกับพรรคเกษตรสังคม พรรคกิจ  
 สังคม พรรคสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ มีคะแนนเสียงรวมกัน 137 คะแนนหรือ  
 มิฉะนั้นก็จำเป็นต้องร่วมกับพรรคที่มีคะแนนเสียงต่ำกว่าสิบที่นั่งที่มีจำนวนถึง 12 พรรค  
 ดังนั้นสถานะการเจรจาต่อรองดังกล่าวนี้ ทุกพรรคจึงมีความสำคัญ และโอกาสในการเข้า  
 ร่วมจัดตั้งรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกัน และการเจรจาต่อรองจึงจำเป็นต้องอาศัยระยะ  
 เวลาและการต่อรองเงื่อนไขเป็นอย่างมาก แต่ในที่สุด พรรคประชาธิปไตยก็ได้เลือกที่จะ  
 จัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยกับพรรคเกษตรสังคมเพียง 2 พรรคเท่านั้น

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับโดยเฉพาะ  
ในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

เป็นประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการจัดตั้งรัฐบาลผสม เสียง  
 ข้างมากของพรรคประชาธิปไตยในครั้งนี เนื่องจากในประการแรก พรรคประชาธิปไตยเอง  
 ก็ได้สร้างเงื่อนไขในการเข้าร่วมกับพรรคการเมืองบางพรรคไว้ โดยในขณะหาเสียงเลือก  
 ตั้งพรรคประชาธิปไตยได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน ที่จะไม่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองที่มีอดีต  
 สมาชิกพรรคสหประชาไทยจึงทำให้ต้องตัดพรรคธรรมสังคม กับพรรคสังคมนิยมออกจาก  
 การเจรจาดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชหัวหน้าพรรคประชาธิปไตย  
 ว่า "การที่จะรวมกับพรรคสหประชาไทยเท่าไม่ได้แน่ เพราะเรากันเขามาตลอดเวลา  
 28 ปี....."<sup>1</sup> และจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้พรรคประชาธิปไตยต้องประหลาดความ

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ประชาธิปไตย ฉบับประจำวันที 29 มกราคม 2518 หน้า 1.



ยุ่งยากในการเจรจาจัดตั้งรัฐบาลเอง เพราะพรรคทั้งสองโดยเฉพาะพรรคธรรม  
 ลังคม เป็นพรรคการเมืองใหญ่ และทำให้พรรคประชาธิปัตย์ จำเป็นจะต้องแสวงหา  
 พรรคการเมืองในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมไม่น้อยกว่า 5 พรรคขึ้นไปจึงจะจัดตั้ง  
 รัฐบาลได้ง่ายข้างมากได้ และทำให้พรรคการเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะพรรคกลุ่มต่ำลิบมีท  
 บาทและความสำคัญเพิ่มขึ้น แต่ละพรรคการเมืองจึงได้เสนอและต่อรองเงื่อนไขในการ  
 จัดตั้งรัฐบาลผสม กับพรรคประชาธิปัตย์ที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถยอมรับได้ เช่น พรรค  
 ชาติไทย เสนอความรับผิดชอบในตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ ที่ควรจะเป็นโควตา  
 ของพรรคประชาธิปัตย์ ได้แก่กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ<sup>1</sup> พรรคที่มีแนว  
 ความคิดในทางสังคมนิยม ได้แก่พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย  
 ก็เสนอเงื่อนไขเกี่ยวกับนโยบายตามแนวทางสังคมนิยมในการบริหารประเทศ ซึ่งในข้อ  
 เที่ยงจริงควรจะเป็นการนำแนวนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแนวนโยบายของรัฐบาล  
 มากกว่า เช่น เงื่อนไข 5 ประการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายตามแนวทางโซเซียลลิสต์  
 ของนายแคล้ว นรปติ หัวหน้าพรรคแนวร่วมสังคมนิยม เป็นต้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ พรรคกลุ่มต่ำลิบ  
 และพรรคการเมืองอื่น ๆ ก็ได้เสนอเงื่อนไขที่ไม่สามารถตกลงกันได้กับพรรคประชาธิปัตย์  
 ทั้งในด้านผลประโยชน์ นโยบาย และตำแหน่งรัฐมนตรี ดังเช่นคำกล่าวของนายชวน หลีกภัย  
 กรรมการพรรคประชาธิปัตย์ ที่กล่าวถึงข้อเรียกร้องในการเข้าร่วมรัฐบาล 3 ประการของ  
 พรรคกลุ่มต่ำลิบคือหาทางช่วยให้ พล.ต.ต.ม.ร.ว. เจตจันทร์ ประวิตร พันผัดและกลับ  
 เข้ารับราชการตามเดิม ให้พล.ต.อ.พจน์ เกษะนันท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และกลุ่มต่ำลิบ  
 ต้องเป็นรัฐมนตรี ที่เหลือก็ให้เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งพรรค  
 ประชาธิปัตย์ยอมรับไม่ได้<sup>3</sup> จึงมีแต่เฉพาะพรรคเกษตรสังคมนิยมเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับประจำวันที่ 29 มกราคม 2518 หน้า 12.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์ดาวสยาม ฉบับประจำวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2518 หน้า 12.

<sup>3</sup> หนังสือพิมพ์ประชาธิปัตย์ ฉบับประจำวันที่ 14 มกราคม 2519 หน้า 1.

ตกลงในหลักการและเงื่อนไขต่าง ๆ ได้จึงมีการจัดตั้งรัฐบาลในระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองขึ้นในลักษณะรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยที่มีคะแนนเสียงรวมกันเพียง 91 เสียง ในสภาผู้แทนราษฎรชาติอีกถึง 44 เสียง จึงจะเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วน ในตำแหน่งทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองแล้วจะเห็นได้ว่ามีความเหมาะสม และจัดสรรตำแหน่งได้อย่างเป็นธรรม มิใช่พรรคประชาธิปไตยในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมากมีความได้เปรียบแต่อย่างใด กล่าวคือ มีการแบ่งอัตราส่วนโควตารัฐมนตรีในอัตราส่วน 3:1 โดยพรรคประชาธิปไตยมี 72 ที่นั่ง ได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 24 ที่นั่ง เป็นนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 10 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 11 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง พรรคเกษตรสังคมมี 19 ที่นั่ง ได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 7 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 2 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 4 ตำแหน่ง นอกจากนี้ การจัดสรรตำแหน่งในครั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง คือ พรรคประชาธิปไตยได้นำบุคคลภายนอก เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีถึง 10 ตำแหน่ง และยังมีรับผิดชอบในกระทรวงที่สำคัญ ๆ เช่นกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ อีกด้วย แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ยังไม่มีโอกาสในการเข้าบริหารประเทศ จึงยังไม่ทราบถึงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านความขัดแย้ง หรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

ความแตกต่างในกรณีนี้จะได้แก่ความแตกต่างระหว่าง พรรคประชาธิปไตยกับพรรคที่มีแนวนโยบาย ไปในทางสังคมนิยม แม้ว่าพรรคประชาธิปไตยจะได้เปลี่ยนแนว

นโยบายของตนให้สอดคล้องกับภาวะการทางการเมือง โดยนำเอาแนวความคิดทางสังคมนิยมเข้ามาเป็นแนวนโยบายของพรรคด้วย แต่ในข้อเท็จจริงพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่ยึดมั่นกับแนวทางของเสรีนิยมอย่างแท้จริง การเข้าร่วมกันระหว่างพรรคที่มีนโยบายขัดแย้งกันจึงเป็นการยากที่จะรวมกันได้ นอกจากนี้ จากการประกาศแนวทางของพรรคที่จะไม่เข้าร่วมกับพรรคที่มีอคติตลมาชิกพรรคสหประชาไทย และกล่าวหาบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นเผด็จการ หรือทรราชย์ ย่อมทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นไม่ปรารถนาที่จะเข้าร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม และพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ติดต่อกับพรรคการเมืองเหล่านั้นด้วย ทั้ง ๆ ที่ในข้อเท็จจริงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอดีตพรรคสหประชาไทย มีอยู่ในแทบทุกพรรคการเมือง รวมทั้งในพรรคเกษตรสังคมด้วย

กล่าวโดยสรุป รูปของรัฐบาลผสมในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เลนีย์ ปราโมช นี้เป็นรูปรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย ที่มีพรรคการเมืองเข้าร่วมเพียง 2 พรรค มีคะแนนเสียงเพียง 91 เสียงในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ถึงครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด รูปรัฐบาลผสมเช่นนี้ ล้วนใหญ่จะเป็นการจัดตั้งรัฐบาลที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลไม่มีทางเลือกประนีประนอมในทางอื่นใดแล้ว และจะเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์เป็นสำคัญ เช่น พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวามีจำนวนสมาชิกก้ำกึ่งกัน และไม่ยอมร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองในแนวทางสายกลาง ซึ่งแม้จะมีจำนวนสมาชิกน้อย จึงเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยขึ้น และรัฐบาลเช่นนี้ มักไม่มีเสถียรภาพ และพร้อมที่จะล้มตลอดเวลาคะนั้น เมื่อย้อนมาพิจารณาถึงรูปรัฐบาล ม.ร.ว. เลนีย์แล้วจะเห็นได้ว่า ความจริงการจัดรูปรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยขึ้นนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองไทยก็ได้มีอุดมการณ์ที่แตกต่างกันมากนัก ฉะนั้น พรรคประชาธิปัตย์เองก็ยังไม่หมดหวังในการเจรจา

ต่อรองกับพรรคการเมืองต่าง ๆ และการจัดตั้งรัฐบาล เช่นนี้ก็เสี่ยงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในที่สุด รัฐบาลก็ไม่ผ่านความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรจริง ๆ จึงนับได้ว่ารัฐประหารล้มเหลว เช่นนี้ ในสภาพการเมืองไทย เป็นรูปรัฐบาลผสมที่ไม่มีความมั่นคงอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึง "สูตร" ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองเสียงข้างมากในความหมายของบราวน์กับคณะแล้ว จะเห็นได้ว่าความล้มเหลวในการคิดคำนวณหาสูตรในการจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคประชาธิปัตย์ในครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์มิได้มีการทบทวน เพื่อแสวงหา "สูตร" ที่ดีกว่าในการจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดใหม่เลย โดยยังคงยึดมั่นอยู่กับข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขของตนเอง และกลายเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีเสียงข้างน้อย ทั้งที่ทราบดีอยู่แล้วว่าไม่มีความมั่นคงแต่อย่างใด และกลับเปิดโอกาสให้พรรคธรรมสังคมและพรรคชาติไทยแสวงหา "สูตร" ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ประสบความสำเร็จในชุดต่อมาได้ นอกจากนี้รัฐบาลชุดนี้นับเป็นการจัดตั้งในบรรยากาศเสรีที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกหรือสภา โดยเฉพาะบุคคลในฝ่ายทหาร

2.2 การล้มเหลวของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการไม่ผ่านความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้แล้ว น่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 2 ประการด้วยกันคือ

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ก็สามารถประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลออกมาได้ โดยคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 32 คน จากพรรคประชาธิปัตย์ 18 คน พรรคชาติไทย 8 คน พรรคธรรมสังคม 5 คน และพรรคสังคมนิยม 1 คน และบุคคลภายนอกในโควตา ของพรรคประชาธิปัตย์ 1 คน โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช พลตรีประมาศ อติเรกลาร และนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่ง ภายในคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม ทั้งในด้านโอกาสในการเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันในนโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์เชลอร์ด คอคคัต และอมรแล้ว สามารถสรุปได้ ดังนี้<sup>1</sup>

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 38 พรรค มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งจำนวน 19 พรรค มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 217 คน ปรากฏผล ดังนี้

พรรคประชาธิปัตย์	114	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	40.86
พรรคชาติไทย	56	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	20.07
พรรคกิจสังคม	45	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	16.13
พรรคธรรมสังคม	28	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	10.04
พรรคเกษตรสังคม	9	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	3.23
พรรคสังคมนิยม	8	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	2.87

<sup>1</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475 - 2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 538.

พรรคพลังใหม่	3	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	1.07
พรรคพลังประชาชน	3	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	1.07
พรรคพัฒนาจังหวัด	2	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.71
พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย	2	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.71
พรรคพิทักษ์ไทย	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคประชาธิปไตย	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคแนวร่วมสังคมนิยม	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคไทสังคมนิยม	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคธรรมาธิปไตย	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคสังคมนิก้าวหน้า	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคแรงงาน	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคแนวร่วมประชาธิปไตย	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36
พรรคสยามใหม่	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.36

เมื่อพิจารณาจากจำนวนคะแนนเสียงข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มในการให้  
 ความสนับสนุนใน 4 พรรคการเมืองใหญ่ คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจ  
 สังคม และพรรคธรรมสังคมนิยม ล้วนพรรคการเมืองที่เหลืออีก 15 พรรค เป็นพรรคการเมือง  
 กลุ่มต่ำลิมมีคะแนนเสียงรวมเพียง 36 เสียงเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาพรรคการเมือง  
 ร่วมรัฐบาล ของพรรคประชาธิปัตย์ จึงเป็นการพิจารณาในอีก 3 พรรคการเมืองใหญ่ เท่า  
 นั้น ก็จะลามาจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้ โดยพรรคประชาธิปัตย์ เพียงแต่ร่วมกับ  
 พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งในอีก 3 พรรคดังกล่าว ก็จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากที่มั่นคง  
 คง (เกินกว่า 140 เสียง) จึงทำให้พรรคประชาธิปัตย์ มีทางเลือกในการจัดตั้งรัฐ  
 บาลผสมได้หลายแนวทาง และสามารถตั้งข้อกำหนดแห่งเงื่อนไขในฐานะพรรคการเมือง

เสียงข้างมากได้อย่างแท้จริง แต่ในที่สุด พรรคประชาธิปัตย์ก็ตัดสินใจจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบ  
 มากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น โดยรวมพรรคการเมืองอีก 3 พรรค คือ พรรคชาติไทย  
 พรรคธรรมสังคม พรรคสังคมชาตินิยม เข้าร่วมในคณะรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลผสมดังกล่าวไม่  
 ว่าจะเป็นพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม ต่างก็เป็นพรรคส่วนเกินที่ไม่จำเป็นทั้งสิ้น  
 กล่าวคือ พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ก็ทำให้มีเสียงข้างมากเพียงพอแล้ว (พรรคประ  
 ชาธิปัตย์ กับพรรคชาติไทย รวมคะแนนเสียง 170 เสียง หรือพรรคประชาธิปัตย์ กับพรรค  
 ธรรมสังคม รวมคะแนนเสียง 142 เสียง นอกจากนี้ การที่พรรคสังคมชาตินิยมที่มีคะแนน  
 เสียงเพียง 8 เสียง เข้าร่วมด้วย จึงนับว่ายิ่งเกินกว่าความจำเป็นมากขึ้น และไม่  
 ผลต่อเสถียรภาพ ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเลย แต่กลับทำให้ต้องเจตียตำแหน่งรัฐมนตรี ต่อไป  
 มากยิ่งขึ้น

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะ  
ในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

พิจารณาถึงรูปของรัฐบาลผสม จะเห็นได้ว่ารัฐบาลผสมของ ม.ร.ว. เส็นีย์  
 ปราโมช ประกอบด้วย พรรคการเมือง 4 พรรค และมีคะแนนเสียงท่วมท้นในสภาถึง 206  
 เสียง ในสภาพเช่นนี้ แม้จะปรากฏว่ามีพรรคใดพรรคหนึ่งแยกตัวออกไป รัฐบาลก็ยังคงอยู่  
 ได้ประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนกลางรัฐบาล มีคะแนนเสียงเหนือกว่าพรรค  
 ร่วมรัฐบาลอื่น ๆ มาก ด้วยเช่นนั้นด้วยแล้ว การกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาล จึงมีผลต่อรัฐ  
 บาลน้อย อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่มีพรรคการเมืองสนับสนุน โดยคะแนนท่วมท้นเช่นนี้ จึง  
 มีความจำเป็นต้องแบ่งเจตียตำแหน่งต่างๆ ในคณะรัฐมนตรีออกไป ในอัตราส่วนที่มากกว่า  
 การผสมแบบน้อยพรรค เพราะมีผู้สนับสนุนมากกว่า จึงทำให้แต่ละพรรคที่มาสนับสนุน ได้  
 รับผลประโยชน์ไม่เต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่าอัตราส่วนการแบ่งเจตียที่นั่งในคณะรัฐมนตรีต่อจา  
 นวนที่นั่งในสภา มีค่าถึง 5.9 : 1 และจากการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าวนี้ พรรคการ

เมืองที่เลยประโยชน์ที่สุคน่าจะได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์เอง ทั้งนี้เพราะอีกสามพรรคที่  
 เหลือไม่มีหนทางเลือกอื่นที่จะดีไปกว่าการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล กับพรรคประชาธิปัตย์  
 อย่างไรก็ดีในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขเพื่อเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลพลม พรรคชาติไทยได้  
 แสดงความจำนงขอควบคุมกระทรวงที่สำคัญ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม  
 และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งข้อเสนอของพรรคชาติไทย ได้รับการต่อรองจาก  
 พรรคประชาธิปัตย์หลายครั้ง และในระยะหลังได้ขอตำแหน่งรองประธานสภาผู้แทนราษฎร  
 เพิ่มอีก 1 ตำแหน่ง โดยอ้างว่า พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองที่ประชาชนเลือกตั้ง มา  
 เป็นอันสองแต่สำหรับกระทรวงกลาโหม พรรคชาติไทยยินดีเปิดทางให้พลเอกฤษดิ์ สีวะรา  
 อดีตผู้บัญชาการทหารบก รับผิดชอบรัฐมนตรีว่าการแทน พลตรีประมาท อติเรกสาร  
 และในที่สุดก็สามารถตกลงในการร่วมรัฐบาลได้<sup>1</sup> ซึ่งในระหว่างการเจรจานี้ นายทวี  
 กลิ่นประทุม เลขาธิการพรรคธรรมสังคม แสดงความขบขันใจไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งรัฐบาล กับ  
 พรรคชาติไทย ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า "เมื่อแรกก็พูดกันไว้ว่าจะรวมกันเพียง 3 พรรค โดย  
 ไม่มีพรรคชาติไทยและโดยข้อเท็จจริงยิ่งรวมมากพรรค ตำแหน่งรัฐมนตรียิ่งเจ็ลี่ยไปมาก<sup>2</sup>  
 แต่ในที่สุด พลเอกทวี จุลละทรัพย์ หัวหน้าพรรคธรรมสังคม ก็ได้แถลงว่า "ทุกอย่างขึ้นอยู่กับ  
 การตัดสินใจของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคธรรมสังคม ยินดีร่วมตั้งรัฐบาล โดยไม่มี  
 เงื่อนไขใด ๆ ทั้งนั้น"<sup>3</sup> อนึ่ง ในพรรคประชาธิปัตย์เอง สมาชิกส่วนหนึ่งก็ไม่พอใจในการนำ  
 พรรคชาติไทยมาร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยไม่จำเป็นในครั้งนี้<sup>4</sup>

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 1 ฉบับที่ 15, (9 - 15 เมษายน 2519) : 350.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที 13 เมษายน 2519 หน้า 6.

<sup>3</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 1 ฉบับที่ 15, (9 - 15 เมษายน 2519) : 350.

<sup>4</sup> หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับประจำวันที 14 เมษายน 2519 หน้า 12.





เมื่อพิจารณาถึง อัตราส่วนของจำนวนตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า มีความเหมาะสมทั้งในด้านสัดส่วนและตำแหน่งรัฐมนตรีในโควตาของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยในการแบ่งเฉลี่ยตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ ได้รับ ตำแหน่งทั้งสิ้น 21 ตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 5 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 12 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง พรรคชาติไทยได้รับ 9 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่า 3 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีช่วยว่าการ 5 ตำแหน่ง พรรคธรรมสังคม ได้รับ 5 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง และ รัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 ตำแหน่ง และพรรคสังคมนิยม ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง นอกจากนี้ ความเหมาะสมในด้านความรับผิดชอบกระทรวง ก็ยังไม่มี ความได้เปรียบเสียเปรียบกันอีกด้วย ดังนั้น ปัญหาการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงไม่ปรากฏขึ้น แต่กลับเป็นสภาพปัญหาในพรรคประชาธิปัตย์เอง ที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่การล้มรัฐบาลในที่สุด

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมือง ทั้งในด้านของความขัดแย้ง หรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเดียวกัน กับพรรคการเมืองอื่น ๆ

ในข้อเท็จจริงของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมาก มีทางเลือกในการเข้าร่วมผลกับพรรคการเมืองได้หลายพรรคในการจัดตั้งรัฐบาล ประกอบกับพรรคประชาธิปัตย์ได้ลดเงื่อนไขที่เคยมีในอดีต ออกหมดสิ้น จึงทำให้สามารถเข้าร่วมได้กับทุกพรรค คงยกเว้นก็แต่เฉพาะพรรคที่มีนโยบายในทางสังคมนิยม แต่พรรคดังกล่าวก็มีคะแนนเสียงรวมกันเพียง 3 เสียงเท่านั้น ระดับของความแตกต่างในด้านของความขัดแย้ง จึงไม่เกิดขึ้นแต่กลับเป็นในลักษณะของการประนีประนอม เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบมากพรรค กับพรรคการเมืองที่เกินความจำเป็นอีก 2 พรรคต่างหาก

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบของรัฐบาลผสมแบบมากพรรค ที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น ตามความหมายของลูเบิร์ต ได้แก่การครอบงำในนโยบายของพรรคการเมืองเพียงข้างมาก และความมั่นคงของรัฐบาลที่มีต้องพะวัภพะวจนถึงการคุกคามหรือขู่เข็ญจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งอาจเป็นเจตนาของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบเช่นนี้ ทั้งนี้ เพราะพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงนี้นับเป็นช่วงที่มีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงประวัติและความยาวนานของพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งมาในระยะเวลาไม่นานนัก จึงเป็นพรรคการเมืองใหม่แทบทั้งสิ้น ความมีวินัยความเหนียวแน่นของสมาชิกพรรคในแต่ละพรรค จึงทำให้ไม่อาจคาดคะเนจำนวนคะแนนเสียงและความไว้วางใจได้ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้ว ในรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และรูปแบบรัฐบาลผสม เช่นนี้ก็มักเป็นรูปแบบรัฐบาลผสมที่ผู้นำทางการเมืองไทยนิยมนำมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะผู้นำรัฐบาลที่มาจากบุคคลภายนอก และที่เป็นบุคคลในคณะทหาร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสม ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ต้องประสบปัญหาความขัดแย้ง ภายในพรรคประชาธิปัตย์เอง ซึ่งเป็นข้อที่น่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง ว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยหรือพื้นฐานอย่างไร ทั้งนี้ เพราะพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองใหญ่ ๆ การแบ่งกลุ่มภายในพรรค ความขัดแย้งภายในพรรค นำมาซึ่งผลแห่งการกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และในลักษณะของพรรคใหม่เช่นนี้ หากมีพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงเป็นพรรคการเมืองใหญ่อีกครั้งนี้ ก็อาจจะมีลักษณะ และผลแห่งพฤติกรรมเช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ก็เป็นได้ และความขัดแย้ง ดังกล่าว ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลผสมชุดนี้ ต้องล้มเหลวลง ในที่สุดเช่นเดียวกับ ในรัฐบาลผสมหลาย ๆ รัฐบาล สำหรับบรรยากาศในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ก็เป็นไปโดยเสรี ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกเช่นกัน

4.2 การล้มลกรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แล้วน่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 2 ประการด้วยกันคือ

ก. ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

จากความแตกแยกกันเอง ภายในพรรคประชาธิปัตย์ ที่เป็นพรรคแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล โดยในเบื้องต้น สมาชิกส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยที่นำเอาพรรคชาติไทยมาร่วมด้วย เพราะลาพัง 3 พรรค ก็ทำให้สมาชิกเป็นฝ่ายข้างมากอย่างเพียงพอแล้ว และทางพรรคชาติไทยนั้น ก็ได้เคยประกาศตนเป็นพันธมิตรหรือเคยร่วมรัฐบาลกับพรรคกิจสังคมมาแล้ว ต่อมาสมาชิกบางคนในพรรคประชาธิปัตย์ได้ออกข่าวในทำนองไม่เห็นด้วย ที่พรรคจะมอบตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญ ๆ ให้บุคคลภายนอก เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ฯลฯ เนื่องจากสมาชิกดังกล่าวถือว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเหล่านั้น เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาลให้ลุล่วงไปตามนโยบายที่แถลงไว้จึงควรสงวนเอาไว้ให้สมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์โดยตรง<sup>1</sup> และความแตกแยกดังกล่าวได้กลายเป็นจุดเริ่มต้น ของการแก่งแย่งความเป็นใหญ่ในพรรค ต่อมาเกิดการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นตำแหน่งที่หัวหน้าพรรคดำรงอยู่มีการแบ่งกลุ่มเป็นฝักฝ่าย กลุ่มหนุ่ม กลุ่มแก่ กลุ่มกลาง กลุ่มซ้าย กลุ่มขวา เดินขึ้นเชิงทางการเมืองต่อกันจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ลี้ภัยพรรคประชาธิปัตย์ ต้องลาออกเพราะทนไม่ได้ พร้อมกับนี้ก็ผลักดันให้นายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรครับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกลาโหม อีกตำแหน่งหนึ่ง โดยหวังผลให้หัวหน้าพรรคสละตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การแตกแยกเป็นไปถึง ชั้นปรึกษากับทางหนังสือพิมพ์ และโทรทัศน์เป็นข่าวอื้อฉาวอยู่ทุกวันนี้ มีการเผ่าหุนรัฐมนตรี กลุ่มคนหนุ่มที่กล่าวหาว่ามีหัวลึงคมนิยมที่ลามกหลวง ความรุนแรงในการแตกแยก ทำให้ประชาชนเอือมระอาต่อพรรคประชาธิปัตย์มากขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และการบริหารราชการ

<sup>1</sup> พรรคฯ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย, หน้า 301.

แผ่นดิน ซึ่งขณะที่คณะรัฐมนตรี ทั้งคณะพ้นตำแหน่งไป เพราะนายกรัฐมนตรีนอกจากนั้น ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า อาจเป็นชั้นเชิงทางการเมือง เพื่อให้มีการปรับปรุงรัฐมนตรี เพราะเมื่อ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช เข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลอีก เป็นครั้งที่สองไม่ได้ตั้งกลุ่มบุคคลในกลุ่มขวาจัด ในพรรคเข้าร่วมคณะรัฐมนตรีด้วยแต่ประการใด<sup>1</sup> นอกจากนี้ กรณีการเดินทางกลับของจอมพลประภาส จารุเสถียร และจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้ให้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในพรรคประชาธิปัตย์ และระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ กับพรรคร่วมรัฐบาล<sup>2</sup> พรรคคือ พรรคชาติไทย และพรรคธรรมสังคม โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการกลับมาของจอมพลประภาส จารุเสถียร นั้นมีสิทธิ์ทั้งตามกฎหมาย และสิทธิ์ส่วนตัวที่จะต้องกลับมาได้ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การกลับเข้ามาของจอมพลประภาสนั้น จะทำให้บรรยากาศทางการเมืองภายในประเทศ เปลี่ยนแปลงไปจากดีกลายเป็นร้าย<sup>3</sup> สำหรับการกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เอง อาทิเช่น นายวีระ มุสิกพงษ์ ก็ได้ โจมตีหัวหน้าคณะรัฐบาลอย่างไม่วางหน้า<sup>4</sup> นอกจากนี้ ความขัดแย้งกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการ บ.ป.ป. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามผู้ประพฤติทุจริตและมิชอบในวงราชการ) โดยปรากฏว่าคณะกรรมการชุดนี้ นายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ได้รับมอบหมาย จากพรรคประชาธิปัตย์ ให้สรรหาในนามของรัฐบาล แต่ในการประชุมสภา ฯ ในวันที่ 29 กรกฎาคม 2519 ภายหลังจากการอภิปราย และลงมติถึง 3 ครั้งสภา ฯ ไม่ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนน 124 ต่อ 116 ทั้ง ๆ ที่ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไปเรียบร้อยแล้วโดยไม่มีใครคัดค้าน<sup>4</sup> เบื้องหลังการแพ้โหวตครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอีก 3 พรรคร่วมกันคัดค้านโดยเฉพา นายทวีข กสิณประทุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พรรคธรรมสังคม ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการชุดนี้ พรรค

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 302.

<sup>2</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 13, (23 กันยายน 2522) : 4.

<sup>3</sup> พรรคฯ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย, หน้า 303.

<sup>4</sup> วีระ มุสิกพงษ์ และคณะ, ถอดคอกเข้าพบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปิยะสาส์น, 2521), หน้า 14 - 15.

ประชาธิปไตย เป็นผู้จัดหาทั้งสิ้น โดยไม่ได้ผ่านการร่วมการพิจารณา จากพรรคร่วมรัฐบาล และพรรคดังกล่าวไม่เห็นด้วย ที่ตั้งข้าราชการประจำและบุคคลบางคน เป็นกรรมการแต่การลงมติต้องลงมติทั้งคณะไม่สามารถกระทำเป็นรายตัวบุคคลได้ นอกจากนี้ ในการอภิปรายสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ได้ใช้คำมุกก้าวร้าว และข่มขู่ว่าจะยุบสภา ทำให้เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบ<sup>1</sup> รวมทั้งพันธมิตรทั้ง 3 พรรคมีความไม่ชอบนายชวน หลีกภัยผู้สรรหาคณะกรรมการชุดนี้ เป็นการส่วนตัวมาก่อน จึงเกิดปฏิกิริยาไม่ยอมรับขึ้น<sup>2</sup> ซึ่งความล้มเหลวในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำความแค้นเคืองแก่กลุ่มหนุ่มพรรคประชาธิปัตย์มาก ทางพรรคประชาธิปัตย์ได้ติดต่อกับพรรคชาติไทยว่า จะบีบพรรคธรรมสังคมออกจากการร่วมรัฐบาล และจะยกตำแหน่งต่าง ๆ ที่พรรคธรรมสังคมดำรงอยู่ให้แก่พรรคชาติไทยทั้งหมด แต่ขอให้พรรคชาติไทยสนับสนุนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดนี้แต่พรรคชาติไทยปฏิเสธ<sup>3</sup> ซึ่งทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องเสียหน้าและอับอาย ฉะนั้น การลาออกจึงอาจเป็นหนทางให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาคความแตกแยกและขัดแย้งต่าง ๆ ดังกล่าว

ข. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และความไม่สามารถในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล

<sup>1</sup> ฃรงค์ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย, หน้า 300-301.

<sup>2</sup> ถวิล เป็ลียนศรี, "เสถียรภาพรัฐบาลผลมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519 - 5 ตุลาคม 2519)", หน้า 145-146.

<sup>3</sup> ฃรงค์ พ่วงพิศ, ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย, หน้า 301.

ข. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และความไม่สามารถในการแก้ไขปัญหายของรัฐบาล

นับตั้งแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นต้นมา กล่าวได้ว่ารัฐบาลในช่วงนั้นต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากสภาวะที่ประชาชนภายในประเทศยังไม่มี ความพึงพอใจในสถานภาพต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นอยู่ ทั้งนี้สืบเนื่องตั้งแต่ได้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงขึ้นทั่วประเทศ อัตราการว่างงานของประชาชนก็อยู่ในระดับสูง ผู้มีงานทำส่วนใหญ่ก็ได้รับค่าจ้างอย่างไม่ยุติธรรม ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในอดีตก็มิได้เน้นการกระจายรายได้ จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทางเศรษฐกิจ ระหว่างคนมั่งมี กับคนยากจน จากปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวได้ส่งผลก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาทางสังคม และปัญหาทางการเมือง ตามมา ยิ่งกว่านั้น ความปั่นป่วนวุ่นวายทางสังคม และการเมืองอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และในยุคที่ประชาชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ที่แสดงออกในลักษณะเรียกร้อง คัดค้าน ชุมนุม และเดินขบวนทั้งฝ่ายก้าวหน้าและอนุรักษนิยม ซึ่งมีอยู่ทั่วไปตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เช่นการนัดหยุดงานของกรรมกร การเดินขบวนประท้วงหรือแสดงปฏิริยาต่าง ๆ ของนิสิต นักศึกษา การชุมนุมต่อต้านต่าง ๆ และอื่น ๆ เรื่อยมาจนถึงเหตุการณ์ การชุมนุมประท้วงการกลับมาของจอมพลประภาส จารุเสถียร วิกฤติการณ์ที่ได้กระทำซ้ำแล้วซ้ำเล่า และออกมาในลักษณะรุนแรงต่อต้านรัฐบาล และตอบโต้ซึ่งกันและกันเหล่านี้ เป็นปัญหาที่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เผชิญอยู่เสมอ แม้ว่าอาจจะเบาบางกว่าในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ มาก แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่เรื้อรัง และสำคัญต่อเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงนั้นมาก และรัฐบาลเองก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในการจัดปัญหา เหล่านี้ ให้หมดสิ้นไปโดยวิธีประนีประนอม และสันติวิธี นอกจากนี้ การกลับมาของสามเพชรนอม กิตติขจร นอกจากจะก่อให้เกิดความแตกแยกภายในคณะรัฐบาลแล้ว ยังทำให้เหตุการณ์ทางการเมืองมีความรุนแรงยิ่งขึ้นอีกด้วย กล่าวคือเมื่อจอมพลถนอม เดินทาง เข้ามาในประเทศไทยในฐานะ

สามเพชรแล้ว บรรดานิสิต นักศึกษา ก็ได้แสดงการประท้วงโดยการตีโปสเตอร์ประนามพระณอม เป็นการใหญ่ ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ฆาตกรรมสองนายช่างแห่งจังหวัดนครปฐม ซึ่งทำการตีโปสเตอร์ต่อต้านการกลับมาของพระณอม เมื่อทางรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ไม่สามารถจะคลี่คลายปัญหาดังกล่าวนี้ได้ กลุ่มพลังต่าง ๆ ได้แก่ผู้แทนศูนย์กลางนิสิต นักศึกษา สหพันธ์ชาวนา ชาวไร่ กลุ่มอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ฯลฯ ก็พากันเข้าพบ ม.ร.ว. เสนีย์ โดยยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการในสองประเด็น คือ ให้จัดการเอาจอมพลถนอม ออกนอกประเทศด่วน และให้เร่งดำเนินการจับกุมฆาตกรที่แขวนคอตายข้างทั้งสอง และดำเนินการกับกลุ่มอันธพาลการเมือง รวมทั้งต้องให้หลักประกันว่าจะคุ้มครองประชาชน ที่ให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ก็ไม่สามารถจัดการกับเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะนอกจากรัฐบาลเอง จะมีความขัดแย้งในเรื่องนี้แล้ว จอมพลถนอม ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากฝ่ายทหาร ก็ยืนยันที่จะอยู่ในประเทศไทยต่อไป เมื่อเป็นเช่นความรุนแรงทางการเมืองก็เกิดขึ้นจึงน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จะต้องแก้ปัญหาด้วยการลาออก เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีให้มีประสิทธิภาพในการบริหารใหม่ รวมทั้งลดความกดดัน จากสภาพปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป การสิ้นสุดรัฐบาลผลมขุคนี้ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว ผลจากปัจจัยทั้ง 2 ประการ มีความสำคัญเท่าเทียมกัน ที่ก่อให้เกิดการตัดสินใจลาออก จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งสภาพปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในช่วงนี้เปรียบได้กับสภาพปัญหา ในยุคของรัฐบาลพลเรือน ภายหลังสงคราม

-----  
<sup>1</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อ... ลอนนายพล  
เป็นนายก ฯ, หน้า 291.

โลกครั้งที่สอง ในช่วงรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ประกอบกับรัฐบาลก็ไม่มี การตัดสินใจอย่างเด็ดขาดในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ เพราะในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเอง ก็มีความขัดแย้งแตกแยกโดยเฉพาะภายในพรรคประชาธิปัตย์ อย่างไรก็ตาม การลาออก จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ในครั้งนี้ มีผู้กล่าวว่า เป็นการ แสดงออกของการหนีสภาพปัญหา เพราะในช่วงขณะนั้นสภาพการเมืองชาติรัฐบาล ที่ตัดสินใจ ได้ จึงเท่ากับเป็นการปล่อยให้สภาพปัญหา เป็นไปตามวิถีทางของมันเอง ซึ่งส่วนหนึ่ง น่าจะเกี่ยวข้องกับภาวะการเป็นผู้นำทางการเมืองของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ที่โดย บุคลิกภาพส่วนตัว มีความเป็นสุภาพบุรุษอย่างเต็มที่ การตัดสินใจต่าง ๆ มักติดอยู่กับ ปัญหาของความเกรงใจ และขาดความเด็ดขาด ปัญหาภายในพรรคประชาธิปัตย์ ก็ได้แต่ พยายามประนีประนอม โดยไม่สามารถจัดการหรือหาวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ยับยั้งความ ขัดแย้งดังกล่าวได้ ส่วนอีกกรณีหนึ่งน่าจะได้แก่ ความไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหา ดังจะเห็นได้จากความไม่สามารถควบคุมฝ่ายทหารของรัฐบาลได้

(5) รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (25 กันยายน 2519- 5 ตุลาคม 2519)

5.1 สภาวะการเจรจาต่อรอง ยังคงเป็นบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพรรคการเมืองแกนนำรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะการตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอื่น ๆ มิได้มีที่ท่าจะ ทราบมาก่อน อย่างไรก็ตามทุกพรรคการเมือง ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ ก็ได้ให้ความสนับสนุน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้การร่วมรัฐบาลผสม 4 พรรคเดิม โดยคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 30 คน จาก พรรคประชาธิปัตย์ 16 คน พรรคชาติไทย 9 คน พรรคธรรมสังคม 4 คน และพรรคสังคมนิยม 1 คน โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และนายนิธิพนธ์ ชาลีจันทร์ ดำรง 2 ตำแหน่ง ภายในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนา หรือเป้า



หมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันในนโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์ เซลอร์ด คอคคัล และอมรแล้ว สามารถสรุปได้ ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

ยังคงเป็นรูปรัฐบาลผสมใน 4 พรรคการเมืองเดิม แสดงให้เห็นว่ารูปแบบรัฐบาลผสมเช่นเดิม ยังคงเป็นรูปแบบรัฐบาลผสมที่ดีที่สุดสำหรับรัฐบาลในขณะนั้น และสำหรับพรรคประชาธิปไตยด้วย

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ ที่แต่ละพรรคจะได้รับโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

เป็นไปตามสัดส่วนและตำแหน่งทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่นเดิม ยกเว้นในพรรคประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในบางตำแหน่งที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งภายในพรรคแต่เดิม

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมาก และพรรคการเมืองอื่น ๆ

เนื่องจากไม่มีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ระดับของความแตกต่าง ในด้านความขัดแย้ง ระหว่างพรรคประชาธิปไตย กับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอื่น ๆ จึงไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การที่สมาชิกพรรคประชาธิปไตย กลุ่มหนึ่งได้เสนอให้หน้าพรรคกิจสังคม เข้าร่วมรัฐบาลแทนพรรคชาติไทย แสดงให้เห็นว่ามีความขัดแย้ง

ในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้เป็นความขัดแย้งที่ไม่สามารถประนีประนอมได้

กล่าวโดยสรุป รูปรัฐบาลผสมในรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ชุดนี้ ยังคงเป็นรูปรัฐบาลผสมแบบมากพรรค ที่คะแนนเสียงท่วมท้น เช่น เดิม และไม่มีอาการเจราจาต่อรองมากนัก เพราะยังคงเป็นการร่วมผสมในลักษณะเดิม ทั้งสัดส่วนและตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารูปรัฐบาลผสม เช่นนี้ สำหรับการเมืองไทยโดยเฉพาะในผู้นำพรรคการเมืองเพียงข้างมาก จัดว่าเป็นรูปรัฐบาลผสม ที่มีความมั่นคงทั้งในด้านการร่วมกันบริหารประเทศ และไม่ต้องคำนึงผลกระทบ จากพรรคการเมืองฝ่ายค้านมากนักสำหรับข้อที่น่าสังเกต ในรัฐบาลผสมชุดนี้ ได้แก่การให้ความสนับสนุน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จากทั้งพรรคประชาธิปไตยเอง ที่ได้เดินทางไปประชุม ม.ร.ว. เสนีย์ เพื่อขอรับรองให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ดำรงตำแหน่งสืบต่อไป และจากพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 3 ที่มีมติให้การสนับสนุน เช่น เดิมแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในความเป็นผู้นำ และผู้ที่จะสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการเมืองไทยได้<sup>1</sup>

5.2 การล้มเหลวของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเกิดจากปัจจัย 3 ประการคือ

ก. สภาพปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กับความสามารถในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล

สภาพปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ชุดแรก แม้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีจะได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้น โดยประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วม

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 1 ฉบับที่ 39, (23 - 29 กันยายน 2519) :

รัฐบาลเต็มแล้ว เหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ นอกจากจะไม่บรรเทาความรุนแรงลง ยังทำให้การเมืองในช่วงนั้นขาดรัฐบาลที่มั่นคงที่จะแก้ไขปัญหาอีกด้วย ซึ่งความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาดของรัฐบาล จึงย่อมไม่อาจจะยับยั้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้สงบลงได้ โดยเฉพาะการกลับมาของจอมพลประภาส จารุเสถียร และจอมพลถนอม กิตติขจร ในเวลาไล่เลี่ยกัน ได้ก่อให้เกิดกระแสความกดดันต่อรัฐบาลเป็นอย่างมาก ประกอบกับความขัดแย้งภายในคณะรัฐบาล การไม่ร่วมมือจากฝ่ายทหารที่มีอยู่ตลอดเวลา เช่น กรณีการโจมตีของสถานีวิทยุยานเกราะของฝ่ายทหาร โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น ย่อมทำให้รัฐบาลอยู่ในสภาพอ่อนแอ กลุ่มพลังต่าง ๆ ทั้งนิสิต นักศึกษา สหภาพแรงงาน และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จึงเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการในลักษณะที่ขัดแย้งกันตลอดเวลา จนรัฐบาลไม่มีแนวทางอย่างชัดเจนในทิศทางของการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ ในส่วนหนึ่งรัฐบาลก็เกรงกลัวฝ่ายทหารและในอีกส่วนหนึ่งก็เกรงกลัวกลุ่มพลังต่าง ๆ เช่น กลุ่มนิสิต นักศึกษา จึงไม่อาจใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับบัญชากับฝ่ายใดได้<sup>๑</sup> อนึ่ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ในฐานะนายกรัฐมนตรีเองโดยบุคคลลักษณะก็ไม่ใช่นักประนีประนอม และไม่ใช่มุขที่ตัดสินใจอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนั้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจอย่างรวดเร็วและฉับพลัน และจากความสามารถระงับเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ จึงได้นำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่เกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองนี้ ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่หน้าซำ และความไม่สามารถคลี่คลายปัญหาของรัฐบาลได้ ก่อให้เกิดปัญหาที่คนจำนวนไม่น้อยคิดว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้จริงหรือเปล่า และบางคนกลับมองไปว่าประชาธิปไตยคือความวุ่นวายต่าง ๆ นานา

<sup>๑</sup> สยามลับตาห์วิจารณ์, ปีที่ 25 ฉบับที่ 13, (23 กันยายน 2519) : 23.

ผลของการรัฐประหารในครั้งนี้ จึงทำให้รัฐบาลในขณะนั้นขาดฐานมวลชนในการสนับสนุน

ข. ความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

ความแตกแยกกันเองภายในคณะรัฐบาล เป็นข้ออ้างประการหนึ่งของฝ่ายทหารและโดยข้อเท็จจริงก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลของความแตกแยกดังกล่าวนี้ได้ ทั้งนี้ เพราะความแตกแยกกันเองภายในพรรคประชาธิปัตย์ ที่แบ่งออกเป็นกลุ่ม ๆ การให้ข่าวขัดแย้งและโจมตีซึ่งกันและกันตลอดเวลาโดยเฉพาะการโจมตีถึง ม.ร.ว. เสวีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรค และหัวหน้ารัฐบาลโดยตรง ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความเอือมระอาเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่ขาดเสถียรภาพ มีการแก่งแย่งช่วงชิงและเรียกร้องตำแหน่งทางการเมืองกันตลอดเวลา ประชาชนในขณะนั้นจึงเกิดความเบื่อหน่าย และพิจารณาไปในทำนองที่เห็นว่าเป็นความอ่อนแอของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ในรัฐบาลเองก็ก่อให้เกิดความอ่อนแอในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา การไม่ยอมรับมติพรรค การแสดงความคิดเห็นส่วนตัวโดยเปิดเผยที่ได้รับการยอมรับ จึงยิ่งทำให้ประชาชนขาดศรัทธาในนโยบายการแก้ไขปัญหาที่แน่นอนของรัฐบาลด้วย

ค. ความต้องการกลับมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่งของฝ่ายทหาร

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เกียรติภูมิของทหารตกต่ำลงอย่างมาก พร้อมกับการเพิ่มขึ้นของบทบาทพรรคานิลิต นักศึกษา ฝ่ายก้าวหน้า จากความตื่นตัวในยุครัฐบาลประชาธิปัตย์ ผลประโยชน์บางประการของทหารเริ่มถูกกระทบกระเทือนจากผู้นำฝ่ายพลเรือน เช่น การแต่งตั้งประธานในองค์การรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาตำแหน่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบำเหน็จสำหรับบรรดานายทหารชั้น

ผู้ใหญ่ทั้งหลาย แต่ครั้ง เมื่อสิ้นสุทธรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร การแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าว เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปผู้พลเรือนในองค์การรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ การที่ผู้นำฝ่ายพลเรือนได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และแทรกแซงในการแต่งตั้งและโยกย้ายนายทหารประจำปีก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายทหารเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะฝ่ายทหารถือว่าผลประโยชน์ในเรื่องนี้เป็นผลประโยชน์สำคัญ และควรเป็นเรื่องภายในคณะทหารเองโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความกระทบกระเทือนดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีน้อยมาก และอยู่ในภาวะที่ทหารสามารถยอมรับได้ แต่โดยเหตุที่สภาพการณ์ภายในคณะทหารเอง ภายหลังจากการตายของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ได้เกิดการแตกแยกเป็นกลุ่มเป็นพวกขึ้น จึงมีการแก่งแย่งและช่วงชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองในลักษณะแข่งขันกัน ประกอบกับทหารเคยได้รับทั้งเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี และเคยชินกับการปกครองในลักษณะผู้นำทหารด้วยกันเอง สภาพบ้านเมืองในขณะนั้น ก็ทำให้ทหารเริ่มหวาดระแวงต่อภัยคุกคามของฝ่ายก้าวหน้า ซึ่งทหารถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศโดยตรง ฉะนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง และเพื่อช่วงชิงการควบคุมการบังคับบัญชาเหนือกลุ่มการเมืองอื่นรวมทั้งกลุ่มทหารกันเองด้วย คณะทหารกลุ่มหนึ่งจึงได้ทำการรัฐประหารในนามของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน<sup>1</sup>

กล่าวโดยสรุป การสิ้นสุดของรัฐบาลผสมในครั้งนี้ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบาทของความต้องการการกลับเข้ามาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่งของฝ่ายทหารเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด โดยในอีก 2 ปัจจัยแรกเป็นปัจจัยสนับสนุนให้คณะทหารมีมูลเหตุในการเข้ามาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุดังกล่าวนี้แล้วได้ชี้ให้เห็นถึงว่า สภาพการณ์ทางการเมืองไทยมีลักษณะที่เป็นวัฏจักรในระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับคณะทหาร มูลเหตุแห่งการรัฐประหารในครั้งนี้ จึงมีคล้ายคลึงกับยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลก

<sup>1</sup> "ดวล เปลี่ยนศรี" เลขาธิการรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2515 - 12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519 - 5 ตุลาคม 2519)," หน้า 216.



ครั้งที่สอง เป็นอย่างยิ่ง และภายหลังจากยุคดังกล่าว สภาพของการร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมในการเมืองไทยก็ได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปสู่การประนีประนอมในระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ในรัฐบาลช่วงต่อ ๆ มา ทำให้ได้ข้อพิจารณาประการหนึ่งว่าการพัฒนาการในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในการเมืองไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ จากเหตุการณ์ของการสิ้นสุดรัฐบาลผสมในครั้งนี้ได้ให้ประสบการณ์ในการบริหารประเทศว่า รัฐบาลผสมที่ยั่งยืนอยู่ได้ จะต้องผสมกับบุคคลในคณะทหารร่วมด้วย ซึ่งอาจจะ เป็นรูปแบบหนึ่งของรัฐบาลผสมในการเมืองไทย

(6) สรุป รัฐบาลผสมในยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม (ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน) นี้ นับเป็นยุคที่การเมืองไทยมีความเป็นประโยชน์อย่างอิสระที่แท้จริง โดยรัฐบาลในชุดต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ได้ให้ข้อพิจารณาในด้านการจัดตั้ง การสิ้นสุด และปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ดังนี้

6.1 ในด้านการจัดตั้งรัฐบาลผสม ปัจจัยต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ได้ตั้งไว้ คือ จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในลัทธิที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี และระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้ง 3 ประการนี้ มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมในยุคเหตุการณ์อย่างลุ่มบวม โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นผู้พิจารณาถึง "สูตร" ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม และปราศจากอิทธิพลจากภายนอก ทั้งในฝ่ายทหาร ที่จะกำหนดบทบาทหรือทิศทางของการจัดตั้งรัฐบาลผสมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นับเป็นปรากฏการณ์อีกครั้งหนึ่งของการเมืองไทย ที่พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงเพียง 18 เสียง แต่หัวหน้าพรรคสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่มีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีคะแนนเสียงมากกว่าได้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ น่าจะขึ้นอยู่กับจำ

นวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ ในลักษณะ เบียดหัวแตก ที่ก่อให้เกิดทิศทางการจัดตั้งรัฐบาลผสม เช่นนี้ขึ้น นอกจากนี้ เจอนไซที่แต่ละพรรคได้รับในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ก็มิได้มีความสมดุลในรัฐบาลชุดนี้ จึงนับเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้น เพราะสถานการณ์และความสามารถของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ในฐานะนายกรัฐมนตรี โดยแท้

6.2 ในด้านการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม บัณฑิตต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ตั้งไว้ คือ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม อันเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย และความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ อิทธิพลจากกองทัพ ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีความสำคัญกับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน มีผลต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมในแต่ละชุด โดยในบัจจัยอื่น ๆ ยกเว้นอิทธิพลจากกองทัพมีผลอย่างอิสระต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมในช่วงนี้ สำหรับอิทธิพลจากกองทัพนั้น ได้ส่งผลอย่างเด็ดขาด ที่ทำให้รัฐบาลผสมในยุคนี้ต้องสิ้นสุดลง และการสิ้นสุดด้วยการรัฐประหารในครั้งนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับการรัฐประหารในรัฐบาลในชุดก่อน ๆ นั้น นั่น ที่กองทัพเป็นตัวแทนจากภายนอกที่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับกาสิ้นสุดของรัฐบาลผสม โดยมีได้เป็นการสิ้นสุดโดยผลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเหตุการณ์ทางการเมืองในยุคดังกล่าวนี้ นับว่าคล้ายคลึงกับในยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นอย่างยิ่ง และได้ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพเหตุการณ์ทางการเมืองกับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน ที่รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงอยู่เสมอ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับรัฐบาล

6.3 รูปรัฐบาลผสม มีรัฐบาลผสม 3 รูปแบบคือ รัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในรัฐบาล ม.ร.ว. เลียมี่ ปราโมช ชุดแรก รัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น ในรัฐบาล ม.ร.ว.

เสนีย์ ปราโมช 2 ชุดหลัง ซึ่งรูปของรัฐบาลผสมดังกล่าวในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดแรก มีส่วนอย่างสำคัญเนื่องมาจากจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ กับข้อจำกัดแห่งเงื่อนไข สำหรับในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช 2 ชุดหลัง เป็นรูปรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นอยู่เสมือนในการเมืองไทยและทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีแนวทางเลือกในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบอื่น เช่น รัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ฯลฯ และรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กลับเลือกจัดตั้งรูปรัฐบาลผสมเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก โดยเฉพาะการตัดสินใจของหัวหน้าพรรค มีความคิดเห็นต่อรูปของรัฐบาลผสมดังกล่าว ซึ่งจะมีส่วนต่อการบริหารประเทศ และความยั่งยืนของรัฐบาลในอนาคตด้วย

6.4 ผู้นำรัฐบาล ในยุคดังกล่าวนี้มีผู้นำรัฐบาล 2 ท่าน ได้แก่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีบุคลิกลักษณะที่แตกต่างกัน และยังเป็นจุดชี้ให้เห็นถึงบุคลิกลักษณะของผู้นำต่อสภาพการณ์ทางการเมืองได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม ที่มีคะแนนเสียงเพียง 18 เสียง แต่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ยาวนานเกือบหนึ่งปี ทั้ง ๆ ที่เป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรค ที่รวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันถึง 16 พรรค และใน 26 พรรคดังกล่าวก็มีเพียง 8 พรรคเท่านั้นที่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการประสานประโยชน์ ในการเจรจาต่อรอง และในความยืดหยุ่นต่อสภาพการณ์ทางการเมืองที่มีความวุ่นวายทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งต่างกับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ที่แม้พรรคประชาธิปไตยจะมีคะแนนเสียงเกือบครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น แต่กลับไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างเด็ดขาด หรือแก้ไขปัญหามิได้ อย่างฉับไว รวมทั้งไม่สามารถควบคุมสมาชิกภายในพรรคให้เกิดความสามัคคี เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารงานของประเทศไทยได้ จึงทำให้รัฐบาลมีอายุสั้น และต้องสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารในที่สุด บทบาทของผู้นำจึงมีส่วนอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งและการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม ในรูปแบบของรัฐบาลแห่งยุคประชาธิปไตยเต็มรูปแบบด้วยเช่นกัน



#### 4. ยุครัฐบาลทหารภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม (ยุคปัจจุบัน)

ในยุครัฐบาลทหารภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 (ยุคปัจจุบัน) แห่งรัฐบาลออกได้เป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ ที่มีเหตุการณ์ทางการเมืองต่อเนื่องกันมาโดยตลอดคือรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (12 พฤษภาคม 2522-3 มีนาคม 2523) รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม 2523-1 พฤษภาคม 2529) และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (11 สิงหาคม 2529-29 เมษายน 2531) โดยใน 2 ช่วงแรกเป็นช่วงแห่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ทำให้วุฒิสภามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และมีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นช่วงที่รัฐบาลมีฐานสนับสนุนจากวุฒิสภานอกเหนือจากพรรคการเมืองต่าง ๆ สำหรับใน 2 ช่วงหลังเนื่องจากบทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลงแล้ว ฐานสนับสนุนของรัฐบาลที่แท้จริง จึงได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ในช่วงที่ 2 รัฐบาลได้เปลี่ยนฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลถึง 2 ครั้ง แต่ก็สามารถอยู่บริหารประเทศมาได้จนเกือบจะครบวาระตามรัฐธรรมนูญ

##### (1) พรรคการเมือง

1.1 พรรคการเมืองในช่วงก่อนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มีจำนวนหลายพรรค แต่ที่ได้รับการเลือกตั้งมีทั้งสิ้น 14 พรรค และมีกำเนิดขึ้นในระหว่างช่วงอายุของรัฐบาลชุดต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนหลายพรรค เพื่อรวมกลุ่มกันเป็นพลังต่อรองในการเข้าร่วมรัฐบาลผสม ซึ่งเป็นสภาพเหตุกาณ์ที่คล้ายกันกับในช่วงรัฐบาลผสมจอมพล ป. พิบูลสงคราม และแสดงให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งพรรคการเมืองของแต่ละพรรคส่วนใหญ่มีความต้องการเข้าร่วมในคณะรัฐบาลทั้งสิ้น นอกจากนี้ ในช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติ

พรรคการเมือง ยังคงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ไม่สังกัดพรรคการเมืองอีกจำนวนหนึ่ง ดังเช่น ที่เป็นมาในหลาย ๆ ช่วงการเลือกตั้งที่ผ่านมา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเหล่านี้ โดยข้อเท็จจริงจะเป็นฐานในการให้การสนับสนุนรัฐบาล ที่มีผู้นำมาจากบุคคลภายนอกเสมออย่างใดก็ดี เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่าในบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ มีพรรคการเมืองใหญ่ที่มีคะแนนเสียงเป็นกลุ่มเป็นก้อนจำนวน 6 พรรค ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีธรรม และพรรคชาติประชาชน และใน 6 พรรคดังกล่าว 3 พรรค เป็นพรรคการเมืองที่มีความต่อเนื่องโดยผ่านการเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ครั้ง และผ่านช่วงรัฐบาลมากกว่า 4 รัฐบาลแล้ว ได้แก่ พรรคประชาธิปไตย พรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม ซึ่งพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ เมื่อรวมคะแนนเสียงจะเกินกว่าครึ่ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในฐานะบทบาทของพรรคฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ต้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พรรคการเมืองใหญ่ดังกล่าว ก็กลายเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีลักษณะของการเข้าร่วมอย่างมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ พิจารณาได้จากการนำนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติ และสัดส่วนของตำแหน่งทางการเมือง ที่มีการจัดสรรอย่างเหมาะสม ในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ

(2) พรรคการเมืองภายหลังพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2524 มีจำนวนทั้งสิ้น 20 พรรค แต่มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งประมาณ 10-15 พรรคโดยผลจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีบทบัญญัติบังคับ ให้พรรคการเมืองที่สมาชิก จะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้นั้น ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิก เข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น เช่น จะต้องส่งสมาชิก 150 คน ในกรณีที่จะเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั้งหมด 300 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่

พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครเข้ารับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัคร เป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต (มาตรา 95) นอกจากนั้น ยังได้กำหนดมูลเหตุที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกของคนที่ได้รับเลือก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเด็ดขาดอีกด้วยทั้งนี้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยกันทุกคน (มาตรา 94 (3) และมาตรา 104) ไม่มีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หากลาออกจากพรรคที่ตนสังกัด จะต้องพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และหากตนถูกพรรคที่ตนสังกัดไล่ออกจากพรรค หรือ ینกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ที่ตนเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ینกรณีเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนฯ ผู้นั้นก็ต้องสูญเสียสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน (มาตรา 103) <sup>1</sup> ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้แนวโน้มของพรรคการเมืองมีจำนวนลดลง และเป็นกลุ่ม เป็นก้อนอยู่เฉพาะในพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ไม่ก็พรรค ใดแก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย ฯลฯ ซึ่งจากแนวโน้มดังกล่าวนี้ นับ เป็นนิมิตหมายที่ดีของการ เมืองในระบบพรรคินประเทศไทย ที่ได้พรรคการเมืองที่มีประวัติต่อเนื่องยาวนาน เป็นจำนวนหลายพรรค และพรรคดังกล่าวยังเป็นพรรคการเมืองใหญ่ อีกด้วย นอกจากนี้พรรคการเมืองใหญ่ดังกล่าวยังเป็นพรรคการเมือง ที่เข้าร่วมในคณะรัฐบาลด้วยเสมอ ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองเล็ก ๆ หมดความหมาย และความสำคัญลง อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งถึงการเลือกตั้งในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 พรรคการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีก ความขัดแย้งในระหว่างพรรคการเมืองใหญ่นำไปสู่การแตกแยกออกเป็น

<sup>1</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,"

ราชกิจจานุเบกษา 36

พรรคการเมืองเล็กพรรคการเมืองน้อย ซึ่งพรรคการเมืองเหล่านี้ต่อไปในอนาคตจะมีบทบาทความสำคัญหรือไม่อย่างไรมัน ย่อมขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องยาวนาน ที่มีฐานสนับสนุนจากมวลชน และการยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่าง ๆ ที่เป็นชนชั้นนำของเมืองไทย

(2) รัฐบาลผสมพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (12 พฤษภาคม 2522-3 มีนาคม 2523)

2.1 สภาวะการเจรจาต่อรอง โดยเหตุที่รัฐบาลมีความสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคกิจสังคม ในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมาก จึงไม่แสดงท่าทีในการเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ประกอบพรรคการเมืองใหญ่อื่น ๆ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย ได้ส่งวนท่าทีในการเข้าร่วมรัฐบาลผสม ส่วนพรรคชาติไทยก็ได้ยื่นข้อเรียกร้อง และเงื่อนไขในการเข้าร่วมรัฐบาล

หนึ่ง สำหรับพรรคการเมืองอื่น ๆ กลับได้ประกาศให้ความสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ โดยเปิดเผย ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ใช้ระยะเวลาถึง 12 วัน เต็มภายหลังจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ 32 วัน ภายหลังจากทราบผลการเลือกตั้ง และสามารถจัดตั้งได้เพียงรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองใหญ่ 4 พรรคได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทย มีคะแนนเสียงรวม 184 เสียง ไม่เข้าร่วมในรัฐบาลชุดนี้ และทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง จึงนับว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์เป็นรัฐบาลผสมชุดแรก ที่มีผู้นำหรือหัวหน้ารัฐบาลมาจากบุคคลภายนอก แต่ไม่สามารถรวบรวมคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้เกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด นอกจากนี้ ฐานคะแนนเสียงของรัฐบาลยังขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระบางส่วน ทำให้ไม่อาจคาดคะเนจำนวนคะแนน

เสียงที่แน่ชัด ที่จะสนับสนุนรัฐบาลได้ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับและความคล้ายคลึงกันในนโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์เชลอร์ดคอคต์ และอมรแล้วสามารถสรุปได้ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

1) รัฐสภา รัฐบาลมีฐานความสนับสนุนจากวุฒิสมาชิก จำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจำนวน 225 เสียง การจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากที่มั่นคงรัฐบาลจึงต้องการคะแนนเสียงอีก 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น กลุ่มวุฒิสมาชิกจึงนับเป็นกลุ่มการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภา และมีคะแนนเสียงเป็นกลุ่มเป็นก้อนที่ส่งผลต่อความคงอยู่ของรัฐบาล และส่วนหนึ่งก็เป็นผลทำให้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องล้มเลิกลงด้วย

2) สภาผู้แทนราษฎร จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองต่าง ๆ 14 พรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระได้รับกวรวเลือกตั้งจำนวน 301 คน ดังนี้<sup>1</sup>

พรรคกิจสังคม	82	ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ	27.24
พรรคชาติไทย	38	ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ	12.62
พรรคประชากรไทย	32	ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ	10.63

<sup>1</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 25 ฉบับที่ 50, (10 มิถุนายน 2522) : 19.

พรรคประชาธิปัตย์	32	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	10.63
พรรคเสรีธรรม	21	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	6.98
พรรคชาติประชาชน	13	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	4.32
พรรคพลังใหม่	8	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	2.66
พรรคเกษตรสังคม	3	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	1.00
พรรคกิจประชาธิปไตย	3	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	1.00
พรรคกิจธรรม	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.33
พรรคธรรมสังคม	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.33
พรรคสนับสนุนนโยบาย เกรียงศักดิ์	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.33
พรรคสยามปฏิรูป	1	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.33
พรรครวมไทย	2	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	0.67
ไม่สังกัดพรรคใด	63	ที่นั่ง	คิด เป็นร้อยละ	20.930

ผลจากการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง 14 พรรค โดยมี 6 พรรค ที่มีคะแนนเสียง เป็นกลุ่มก้อน อีก 8 พรรค เป็นพรรคกลุ่มคำลิม และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สังกัดพรรคใดอีก จำนวน 63 คน จำนวนคะแนน ที่จะสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลจึงน่าจะขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในลำดับสี่พรรคแรกที่ยังรวมคะแนนเสียงแล้ว เกินกว่าครึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดอย่างท่วมท้นแต่ปรากฏว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้แสวงหาความสนับสนุนอย่างแท้จริงจากพรรคการเมืองเล็กๆ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระแสดงให้ เห็นว่ารัฐบาลมิได้คำนึงฐานความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่าที่ควร

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะ  
ในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

จากคำกล่าวของพลเอกเกรียงศักดิ์ ในระหว่างการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้ง  
 รัฐบาลผสมว่า "การร่วมจัดตั้งรัฐบาลและพรรคการเมืองต้องไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น"<sup>๑</sup>  
 ประกอบกับการยื่นเงื่อนไขในการขอรับผิดชอบกระทรวงสำคัญ ๆ ได้แก่ กระทรวงการคลัง  
 กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ 3 กระทรวงของพรรค  
 ชาติไทย<sup>๒</sup> และได้รับการปฏิเสธ ทำให้พรรคชาติไทย ไม่เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยนั้น  
 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมิได้มีความต้องการให้พรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมในนโยบาย  
 การบริหารประเทศ และจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญให้แต่อย่างใด ซึ่งในลักษณะ  
 เช่นนี้ มีความคล้ายคลึงกันกับในรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม และรัฐบาลพลเอกถนอม  
 กิตติขจร โดยในช่วงนั้น พรรคการเมืองใหญ่มีเพียงพรรคเดียว คือพรรคประชาธิปัตย์ และ  
 ไม่ยอมเข้าร่วม ในการจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะ และสภาพเช่นนี้ด้วย เช่นเดียวกับกับ พรรค  
 กิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชากรไทย ดังเช่นปัจจุบัน และ  
 เป็นข้อบ่งชี้ที่สำคัญว่า พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงเป็นกลุ่มเป็นก้อน ย่อมมีความต้องการ  
 เข้าร่วมในการบริหารประเทศ แต่ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แต่ละพรรคจะได้รับ มิใช่  
 เข้าร่วมอย่างไม่มีศักดิ์ศรี และในทางตรงกันข้ามการเข้าร่วมรัฐบาลผสม ของพรรคการเมือง  
 เล็ก ๆ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ขอเพียงมีโอกาสในการ  
 เข้าร่วมรัฐบาลก็เป็นการเพียงพอแล้ว ส่วนเงื่อนไขต่าง ๆ มักจะมีการเรียกร้องใน  
 ภายหลัง และทำให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาความขัดแย้ง และดำเนินการปรับปรุงคณะ  
 รัฐมนตรีอยู่เสมอ

<sup>๑</sup> สยามจดหมายเหตุ, • ปีที่ 4 ฉบับที่ 18, (27 เมษายน - 3 พฤษภาคม 2522) : 477.

<sup>๒</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 25 ฉบับที่ 47, (20 พฤษภาคม 2522) : 10.

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนที่นั่ง ในคณะรัฐมนตรี ในรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะเห็นได้ว่ามีความเลื่อมล้ำอย่างเด่นชัด ทั้งระหว่างรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับบุคคลภายนอก และระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันที่สนับสนุนรัฐบาล กล่าวคือ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพียง 8 คน เท่านั้น จากตำแหน่งทั้งหมดในคณะรัฐบาล 45 ตำแหน่ง และยังเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงที่ไม่ค่อยมีความสำคัญอีกด้วย แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้มีความต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าร่วมในการบริหารประเทศแต่อย่างใด นอกจากนี้ วุฒิสภา ที่เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลที่มั่นคง กลับมี + วุฒิสมาชิก เข้าดำรงตำแหน่งเพียงคนเดียว และยังได้รับตำแหน่งเพียงแค่รัฐมนตรีช่วยว่าการอีกด้วย สำหรับความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองนั้น จะเห็นได้ว่าการแบ่งเฉลี่ยตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรีค้ำึงถึงสัดส่วนระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ น้อยมาก หากแต่ค้ำึงถึงความสนิทชิดชอบส่วนตัว เป็นส่วนใหญ่ พิจารณาตั้งแต่พรรคเสรีธรรม ซึ่งเป็นพรรคที่ประกาศอุดมการณ์ในการสนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง พรรคนี้มีสมาชิกได้รับเลือกเข้ามา 21 คน มากกว่าพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์อื่น ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรแต่หัวหน้าพรรคคือ นายบุญยิ่ง นันทากิจวัฒน์ แทนที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสำคัญ ๆ กลับได้เป็นเพียงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พรรคนี้ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี 5 คน เป็นบุคคลภายนอก 3 ตำแหน่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ตำแหน่ง สำหรับพรรคการเมืองที่เหลืออีกนั้น แม้จะมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกัน เช่น พรรคชาติประชาชน มีจำนวนสมาชิก 13 คน พรรคพลังใหม่มีจำนวนสมาชิก 8 คน พรรคกิจประชาธิปไตยและพรรคเกษตรสังคมมีจำนวนสมาชิก 5 คน พรรครวมไทยมีจำนวนสมาชิก 2 คน แต่จำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไว้ให้กับเป็นรัฐมนตรีกับพรรคละ 1 คน และที่น่าสนใจก็คือ พรรคกิจประชาธิปไตยหัวหน้าพรรค คือ พล.อ.ทวี จุลละทรัพย์ ได้เป็นถึงรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดจากความสนิทชิดชอบเป็นส่วนตัวกับ พลเอก เกรียงศักดิ์ จึงทำให้ไม่อาจคาดคะเนถึงอัตราส่วนที่นั่งในสภาต่อตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้



ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้ง หรือการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมือง เลียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

หากพิจารณาถึงวุฒิสภาเป็นพรรคการเมือง เลียงข้างมาก ระดับของความแตกต่างในด้านความขัดแย้ง เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการไม่เข้าร่วมในรัฐบาลผสม ของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์จากบรรดาพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ทั้งพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย และพรรคประชาธิปไตย ดังเช่น คำแถลงของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ที่ว่า "พรรคกิจสังคมจะไม่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับใครทั้งสิ้น การจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลผสมนั้น ไม่มีประโยชน์ ไม่สามารถบริหารประเทศได้สะดวก เพราะได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมมาหลายรัฐบาลแล้ว ปรากฏว่ามีแต่ความวุ่นวายทำให้คนอื่นฉวยโอกาสมาย่ำยั้งความเป็นประชาธิปไตยหลายหน ด้วยรัฐบาลขาดเสถียรสนับสนุนที่แน่นอน ในที่สุดรัฐบาลก็ล้มรัฐบาลผสมจึงเท่ากับเป็นการทำลายระบบประชาธิปไตย ฉะนั้นหากพลเอกเกรียงศักดิ์ จัดตั้งรัฐบาลไม่ได้ พรรคกิจสังคมก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและ " การจัดตั้งรัฐบาลควรเป็นหน้าที่ของพลเอกเกรียงศักดิ์ เนื่องจากการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา ซึ่งมาจากประธานวุฒิสภา และมีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกถึง 225 คน นอกจากนี้ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคมก็ได้เปิดเผยว่า "หากพลเอกเกรียงศักดิ์ได้เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคกิจสังคมก็จะเป็นฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตาม ความจริงแล้วพรรคกิจสังคมมีสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ควรทำหน้าที่เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล" สำหรับพรรคประชาธิปไตย นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมการกลางพรรคได้เปิดเผยว่า "กรรมการกลางพรรคประชาธิปไตย ได้ประชุมเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2522 มีมติว่าท่าทีของพรรคประชาธิปไตย ในสภาผู้แทนราษฎรนั้น คงจะต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน" และในวันที่ 30 เมษายน 2522 ได้มีการประชุมสมาชิกพรรคประชาธิปไตยซึ่ง นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ เลขาธิการพรรคประชาธิปไตย ได้เปิดเผยว่า "พรรคมีมติให้อยู่เฉย ๆ ก่อนและจะดำเนินการเป็นฝ่ายค้าน แต่ทั้งนี้ก็จะเป็นการค้านอย่างมีเหตุผลในสภา พร้อมกับปฏิเสธข่าว

ที่ว่าจะร่วมกับพรรคกิจสังคม สนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>๑</sup> ส่วนพรรคประชากรไทย นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย กล่าวว่า "การจะเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลหรือไม่ ยังไม่อาจกล่าวได้ในขณะนี้ เพราะต้องรอดูว่าใครจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล หากคนนั้นดีก็จะร่วม ถ้าไม่ดีก็จะเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองใหญ่ต่าง ๆ มิได้แสดงท่าทีในการเข้าร่วมรัฐบาลอย่างเปิดเผย และมีแนวโน้มจะไม่เข้าร่วมรัฐบาลผสมที่มีลักษณะของการมีอิทธิพลจากภายนอกโดยเฉพาะการมีฐานจากวุฒิสภาที่ทำให้อำนาจของพรรคการเมืองอื่น ๆ ลดน้อยลง

สำหรับในการดำเนินการประนีประนอมนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนจากการเปิดเผยท่าทีต่อการเข้าร่วมรัฐบาลผสม โดยไม่มีเงื่อนไขของบรรดาพรรคการเมืองเล็ก ๆ ต่าง ๆ เช่น พรรคเสรีธรรม นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช สมาชิกพรรคได้แถลงว่า "ได้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ พร้อมจะจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ โดยทางพรรคเสรีธรรมจะให้การสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์และจะดำเนินการทาบทามผู้ที่ให้การสนับสนุนโดยไม่มีเงื่อนไข หรือข้อต่อรองใด ๆ ทั้งสิ้น" พรรคธรรมสังคม นายทวิช กลิ่นประทุม หัวหน้าพรรคธรรมสังคม แม้จะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรในครั้งนี้แต่ก็ได้เปิดเผยว่า "พร้อมที่จะสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยไม่ต้องการผลตอบแทนแต่อย่างใด" หรือ พรรคกิจประชาธิปไตย พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ หัวหน้าพรรคกิจประชาธิปไตย ที่กล่าวว่า "จากการชาวเสียงเห็นพ้องกันว่าพลเอกเกรียงศักดิ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป และผู้ที่จะมาสนับสนุนรัฐบาลจะต้องเข้ามาโดยไม่มีข้อต่อรอง ซึ่งน่าจะเป็นการเริ่มต้นที่ดี อย่างไรก็ตาม ต้องใช้เวลา และทำตามขั้นตอน"<sup>๒</sup> ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป รูปรัฐบาลผสมในชุดนี้เป็นการผสมระหว่างบุคคลภายนอกสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลมีฐานความสนับสนุนอย่างสำคัญที่

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 478 - 479.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 480 - 481.

สมาชิกวุฒิสภา เพราะเมื่อดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว กลับเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย  
 ในสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมในการในคณะรัฐบาลเพียงคนเดียว เช่น  
 กัน สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมในคณะรัฐบาลนั้น เป็นการเข้าร่วมอย่างไม่มี  
 เงื่อนไขและข้อจำกัดในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีตั้งจะเห็นได้จากการจัดสรรตำแหน่ง  
 ทางการเมือง ให้กับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดจาก  
 ความสนิทชิดชอบ เป็นส่วนตัวมากกว่า ซึ่งรูปรัฐบาลผสมเช่นนี้ ทำให้บทบาทของพรรค  
 การเมืองฝ่ายค้าน มีความเข้มแข็งและเป็นผลกระทบต่อ เสถียรภาพของรัฐบาล เป็นอย่างยิ่ง  
 นอกจากนี้ ความไม่เหมาะสมในการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองภายในคณะรัฐบาล  
 เองก็ก่อให้เกิดความขัดแย้ง จนกระทั่ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ต้องทำการปรับปรุงคณะ  
 รัฐมนตรีใหม่ แต่ในการปรับปรุงครั้งนี้ กลับทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในคณะ  
 รัฐบาลลดลงอีก แสดงให้เห็นถึงสถานะที่ค่อนข้างจะขาดความมั่นคง ของรัฐบาลในสภา  
 ผู้แทนราษฎร และเป็นสภาพส่วนผสมของรัฐบาลผสมที่อาจกล่าวได้ว่า ไม่เคยปรากฏในประ  
 วัติศาสตร์การเมืองไทย ซึ่งส่วนหนึ่งของสาเหตุดังกล่าวนี้ น่าจะมาจากความแข็งกร้าว  
 และบุคลิก ตลอดจนการไม่เห็นถึงความสำคัญ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพลเอก  
 เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาล อย่างไม่รู้ดี รัฐบาลผสมชุดนี้มีข้อที่น่า  
 พิจารณาในหลายประการ คือ

1) รูปรัฐบาลผสม เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบมากพรรค หากคำนึงถึงจำนวน  
 สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นรัฐบาลผสมเสียง  
 ข้างน้อย เมื่อพิจารณาเฉพาะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่  
 เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยเฉพาะ เมื่อมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ในวันที่ 24  
 พฤษภาคม 2522 พรรคร่วมรัฐบาลมีเพียง พรรคพลังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคกิจประ  
 ชาคม เท่านั้น ส่วนพรรคเกษตรสังคม พรรคชาติประชาชน และพรรครวมไทย ไม่ปรากฏ  
 รายงานในคณะรัฐมนตรี ซึ่งรูปรัฐบาลผสมเช่นนี้ ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่  
 ประกอบด้วยพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ทั้งสิ้น เป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อความยั่งยืนของรัฐ  
 บาล

2) อิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะจากคณะกรรมการมีล่วนอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ดังจะเห็นได้จากบทบาทของวุฒิสมาชิกในการเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลและก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องสิ้นสุดลงด้วย

## 2.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้

จริงของการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์แล้ว น่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการด้วยกันคือ

ก. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และการแก้ไขปัญหาก  
ที่ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจขณะนั้นกล่าวได้ว่า ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ภาวะเงินเฟ้อ มาตรฐานแห่งการครองชีพสูง ภาวะเงินตึงตัว การเลี้ยวเปรียบดุลการค้าระหว่างประเทศ ดุลการชำระหนี้กำลังจะหมดค่าของเงินตัก ครรชย์แห่งราคาสินค้าสูงขึ้นเรื่อย ๆ และมีคนว่างงานอยู่เป็นจำนวนมากถึงประมาณ 3-4 ล้านคน<sup>1</sup> และทั้ง ๆ ที่ประชาชนต้องรับภาระอย่างหนักจากภาวะเศรษฐกิจที่สืบเนื่องมาตั้งแต่รัฐบาลชุดปฏิวัติก่อนการเลือกตั้งของพลเอกเกรียงศักดิ์ ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2523 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ก็ได้ออกประกาศขึ้นราคาค่ากระแสไฟฟ้า ภายหลังจากที่ได้ระงับการขึ้นราคาเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 ไว้ เนื่องจากการประท้วงของบรรดาบิลิต นักศึกษา ประชาชนและการอภิปรายคัดค้านของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร การขึ้นราคาในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้ว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ จะได้ออกแถลงเหตุผลและความจำเป็นของรัฐบาล และยังไม่ทันจะสิ้นเสียงวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการขึ้นราคาค่ากระแสไฟฟ้า ต่อมาในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2523 รัฐบาล

<sup>1</sup> วิเทศกรรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อ... ลงนายพล  
เนิ่นนายนดา หน้า 563 - 565.

พลเอกเกรียงศักดิ์ ก็ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันและแก๊สอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ให้เหตุผลว่าเพราะสถานการณ์น้ำมันของโลก และราคาน้ำมันดิบจากต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป จากการประกาศขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นชนวนอันสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน รวมทั้งนิสิต นักศึกษา 18 สถาบัน สหภาพแรงงานต่าง ๆ พวกกันมีการเคลื่อนไหวต่อต้านการขึ้นราคาน้ำมัน เป็นการใหญ่ สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้นได้ร่วมมือกันเป็นเอกฉันท์ที่จะเสนอญัตติเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจตัวนายกรัฐมนตรี ในค่านิสิต นักศึกษา 18 สถาบัน ได้เปิดการประชุมขึ้นอย่างมโหฬาร ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สหภาพแรงงานต่าง ๆ ก็เปิดการประชุมอภิปรายโจมตีรัฐบาลที่ท้องสนามหลวง<sup>๑</sup>

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงภาวะเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลต้องประสบกับปัญหาเป็นอย่างมาก การขึ้นราคาน้ำมัน หลังจากที่เพิ่งจะได้ขึ้นค่ากระแสไฟฟ้าไปนั้น ได้ทำให้บรรดาสินค้าต่าง ๆ ในท้องตลาดราคาสูงขึ้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเพิ่ม เป็นทวีคูณรวมทั้งความวุ่นวายจากการเดินขบวนของนิสิต นักศึกษา และสหภาพแรงงานต่าง ๆ นอกจากนี้ ในขณะที่เสียงเรียกร้องให้มีการลดราคาน้ำมันและแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กลุ่มชนต่าง ๆ นั้นพลเอกเกรียงศักดิ์ขณะนั้นกลับยืนยันในหลักการเดิมอย่างแข็งกร้าวในการประกาศขึ้นราคาน้ำมัน<sup>๒</sup> การออกมาชี้แจงแก่ประชาชนทางโทรทัศน์ด้วยตนเองนั้น นอกจากจะไม่ช่วยสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนได้ดีขึ้นแล้ว กลับเป็นการสร้างความกดดันและมุ่งเป้าโจมตีให้กระชั้นยิ่งขึ้น

ข. บทบาทและความกดดันจากพรรคฝ่ายค้าน

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 568 - 571.

<sup>๒</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 26 ฉบับที่ 37, (9 มีนาคม 2527) : 34.

พรรคการเมืองฝ่ายค้านในช่วงนี้ ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคที่มีคะแนนเสียง 1 เสียงอีก 2-3 พรรค เช่น พรรคกิจธรรม พรรคธรรมสังคม ฯลฯ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระบางส่วน โดยเมื่อรวมคะแนนเสียงแล้ว คาดว่ามีคะแนนเสียงกว่า 200 เสียงขึ้นไป หรือประมาณ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจึงนับเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในการเมืองไทย ซึ่งพรรคฝ่ายค้านต่าง ๆ นอกจากจะแสดงข้อคิดเห็นโจมตีรัฐบาลทั้งในการแถลงนโยบาย การบริหารงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม แล้วยังได้แสดงบทบาทที่สำคัญทางการเมือง โดยการเปิดอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 137 และ 203 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยพรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 63 คน หรือเกินกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ได้ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 4 กระทรวง จำนวน 11 คนคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคม<sup>1</sup> และการอภิปรายได้มีขึ้นระหว่างวันที่ 10-15 ตุลาคม 2522 ผลปรากฏว่าในการลงมติเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2522 รัฐมนตรีทุกคนที่ถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น<sup>2</sup> ซึ่งผลจากการอภิปรายในครั้งนี้ ได้ก่อให้เกิดความกดดันต่อรัฐบาลจนต้องมีความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และแม้รัฐบาลจะได้ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ เพื่อให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น แต่ผลกลับปรากฏว่าเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลมีน้อยลง โดยพรรคเกษตรสังคม พรรคชาติประชาชน และพรรครวมไทย ไม่ได้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ด้วย จึงกลายเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองฝ่ายค้านโดยปริยาย นอกจากนี้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในคณะรัฐมนตรี ได้ลดจำนวนจาก 8 คน เป็น 3 คน ย่อมก่อให้เกิด

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 41, (5 - 11 ตุลาคม 2522) : 1121-1122.

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 42, (12 - 18 ตุลาคม 2522) : 1163.

ความไม่พอใจแก่พรรคการเมือง และกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลเพิ่มขึ้น การว่างตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงไม่ทำให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด และที่สำคัญที่สุดรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นรัฐบาลผสมเพียงรัฐบาลเดียวในการเมืองไทย ที่มีเสียงสนับสนุนข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการล้มถอนเสถียรภาพของรัฐบาล จึงมีอยู่ค่อนข้างสูง ดังนั้นต่อมาเมื่อพรรคการเมืองฝ่ายค้านใหญ่ 4 พรรค ร่วมกับพรรคสยามประชาธิปไตยที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลจะทำการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีโดยตรงจึงยอม เท่ากับสร้างกระแสความกดดันต่อการตัดสินใจของพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งบทบาทของพรรคฝ่ายค้านนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนจากคำแถลงของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก่อนการตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ว่า "ท่านสมาชิกฝ่ายค้านพากันมุงมันแต่เพียงอย่างเดียวคือ เพื่อจะล้มล้างรัฐบาลหรือ เพื่อจะหารัฐบาลใหม่มาแทนรัฐบาลของกระผมเท่านั้น" และอีกตอนหนึ่งว่า "กระผมมีความเห็นโดยสัจจริงกับการรณรงค์ของฝ่ายค้านโจมตีรัฐบาลนี้นั้น เป็นการกระทำที่อ่อนด้วยเหตุผล กระผมมีความเชื่อว่าเวทีการเมืองนั้นมีความสำคัญ ศักดิ์สิทธิ์ เกินกว่าที่จะใช้เป็นที่รองรับความแค้นผันทะเยอทะยานส่วนตัวของนักการเมือง"<sup>๑</sup>

#### ค. ความกดดันจากฝ่ายทหาร

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ในครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นความสนับสนุนของวุฒิสมาชิก ซึ่งมีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดและส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ โดยเฉพาะฝ่ายทหารบทบาทของทหารในช่วงนี้ แม้จะมีเอกภาพในกองทัพ แต่ก็แบ่งเป็นกลุ่มย่อยที่มีความคิดเห็นทางการ

<sup>๑</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อ...สองนายพลเป็นนายก ฯ, หน้า 601.

เมืองแตกต่างกัน โดยเฉพาะการเติบโตขึ้นของกลุ่มยังเติร์ก ซึ่งเป็นนายทหารหนุ่มคุมกำลัง และแสดงออกซึ่งแนวความคิดที่ต้องการให้ประเทศชาติมีการพัฒนา จากภาวะเศรษฐกิจและการไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงได้ส่งผลถึงความไม่พอใจของฝ่ายทหารในนโยบายการบริหารประเทศของพลเอกเกรียงศักดิ์ ประกอบกับพลเอกเกรียงศักดิ์ได้เติบโตมาในสายของเสนานิการ และได้เกษียณอายุจากการเป็นข้าราชการทหาร ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดแล้ว ฐานอำนาจในหมู่ทหารจึงมีได้ก็แต่โดยอาศัยบารมีเก่าซึ่งไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงแต่อย่างใด การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วหากพลเอกเกรียงศักดิ์ ยังมีฐานสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกอยู่ การเปิดอภิปรายย่อมไม่มีความกระทบกระเทือนต่อรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้นการที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงน่าจะมาจากความกดดันจากกลุ่มพลังทางการเมืองใด โดยเฉพาะกลุ่มทหารด้วยกันเอง ซึ่งมีกระแสข่าวความเคลื่อนไหวในลักษณะไม่พอใจนโยบายในการแก้ไขปัญหา ของพลเอกเกรียงศักดิ์เสมอ<sup>1</sup> ดังคำบันทึกของนายบุญชนะ อัดถาวร ที่ว่า "กลุ่มทหารยังเติร์ก ก็ไม่พอใจผลงานของคุณเกรียงศักดิ์โดยหาว่าไม่รับฟังความคิดเห็นของกลุ่ม ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนให้คุณเกรียงศักดิ์ได้เป็นนายกรัฐมนตรี"<sup>2</sup> ประกอบกับสื่อมวลชนในขณะนั้นยังได้อ้างแหล่งข่าว เกี่ยวกับการขอร้องของฝ่ายทหารที่จะให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ลาออกว่า "ผมทราบว่ายังเติร์กเคลื่อนไหวในเรื่องนี้มาก และได้บอกไปยังคุณหญิงวิรัตน์ว่าพวกเขาเองจริง"<sup>3</sup> นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงจำนวนคะแนนเสียงที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้รับการชาวเสียงเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่อมาที่ได้เพียง 5 เสียง โดยเป็นคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 เสียง และวุฒิสมาชิก 1 เสียง ย่อมเห็นได้ว่าวุฒิสภาที่ประกอบไปด้วยคณะทหาร

<sup>1</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 26 ฉบับที่ 37, (9 มีนาคม 2523) : 34.

<sup>2</sup> คู่สนทนา, ปีที่ 5 ฉบับที่ 246, (11 - 27 พฤศจิกายน 2523) : 23.

<sup>3</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 26 ฉบับที่ 37, (9 มีนาคม 2523) : 4.





เป็นส่วนใหญ่ได้หันเหไปให้ความสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์แทน และมีในส่วน  
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เองจะวางมือทางการเมือง เพราะได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อ  
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด จัดตั้งพรรคชาติประชาธิปไตยและยังเป็นบุคคล  
ผู้มีส่วนพัวพันกับการกบฏเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 จึงเป็นการสรุปได้ว่าพลเอกเกรียงศักดิ์  
คงจะไม่ตัดสินใจลาออกเองโดยสมัครใจอย่างแน่นอน แต่น่าจะด้วยแรงกดดันและการขาด  
ฐานสนับสนุนอย่างใดอย่างหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมชุดนี้ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วปัจจัย  
ความกดดันจากฝ่ายทหารคงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐบาลเป็น  
รัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร จึงขาดฐานสนับสนุนจากมวลชนเมื่อไม่สามารถแก้  
ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ จึงเท่ากับเป็นการผลักระต่าง ๆ ให้กับประชาชนต้องรับผิดชอบโดย  
ตรง และเมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในรัฐสภาได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน จึง  
ส่งผลให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ต้องตัดสินใจลาออกในที่สุด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจาก  
บุคลิกภาพที่เข้มแข็งในการขึ้นราคาค่ากระแสไฟฟ้าและค่าน้ำมันและการที่ไม่สามารถเจรจา  
ต่อรองกับพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ในการจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยเฉพาะพรรคการเมืองบาง  
พรรค เช่น พรรคชาติไทย ที่ความจริงก็มีความพร้อมที่จะเจรจาร่วมจัดตั้งรัฐบาลอยู่แล้ว  
บุคลิกลักษณะเช่นนี้ ย่อมเป็นผลทั้งต่อการจัดตั้งรัฐบาล และเป็นผลต่อการสิ้นสุดของรัฐบาล  
ผสม เพราะขาดลักษณะของการประนีประนอม และประสานประโยชน์

### 3. รัฐบาลผสมพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม 2523-29 เมษายน 2526)

3.1 สถานะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยพลเอกเปรม  
ติณสูลานนท์ ได้เปลี่ยนท่าทีจากการไม่ขอความร่วมมือจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสมัย  
รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาเป็นการติดต่อ และประสานกับพรรคการเมืองทุก

พรรค ซึ่งแต่ละพรรคก็ตอบสนองต่อการเข้าร่วมรัฐบาลผสมของพลเอก เปรม เป็นอย่างดีซึ่ง พลเอกเปรมใช้ระยะเวลาเพียง 8 วันนับตั้งแต่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการเจรจา ติดต่อกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งในที่ที่สุดพลเอกเปรม ก็ได้ตัดสินใจเลือกพรรคการเมือง ใหญ่ ๆ ได้แก่ คือพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติประชาชน และพรรคสยามประชาธิปไตย ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม และนับเป็นรัฐบาลผสมที่มี เสี่ยงข้างมากอย่างมั่นคงทั้งในด้านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 11 คน จากพรรคกิจสังคม 5 คน พรรคชาติไทย 4 คน พรรคประชาธิปัตย์ 5 คน พรรคสยามประชาธิปไตย 1 คน พรรคชาติประชาชน 1 คน และ บุคคลภายนอก 26 คนโดยเป็นบุคคลภายนอกในโควตาพรรคกิจสังคม 6 คน พรรคชาติไทย 2 คน และในโควตานายกรัฐมนตรี 18 คน โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามก็ดี ในระหว่างการบริหารประเทศรัฐบาลพลเอก เปรม ต้องพบกับอุปสรรคปัญหา ในด้านความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองได้แก่ พรรค ชาติไทยกับพรรคกิจสังคม ทำให้พรรคกิจสังคม ต้องถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล รวมถึง พรรคชาติประชาชนด้วย และรัฐบาลก็ต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี โดยเจรจาดำรง เพื่อนำเอาพรรคแนวมหาชน และสหพรรคเข้าร่วมในคณะรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองทั้งสอง เป็นพรรคที่จัดตั้งขึ้นในช่วงการบริหารประเทศจำนวนคะแนนเสียงของแต่ละพรรคจึงมีความ ไม่แน่นอน โดยรัฐบาลในขณะนั้นเท่ากับเป็นรัฐบาลผสมที่มีคะแนนเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทน ราษฎร พลเอกเปรมจึงได้ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และนำเอาพรรคกิจสังคมเข้าร่วม ในคณะรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าในช่วงดังกล่าวนี้ มีการเจรจาดำรงเพื่อเข้าร่วม ภายในรัฐบาลผสมถึง 3 ครั้งแต่ รัฐบาลก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มั่นคงอยู่ได้เกือบตลอด วาระตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนาหรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ต้องคำนึงถึงโอกาสใน การเข้าบริหารประเทศ อรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันใน นโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์เชลอร์ด คอคคัล และอมรแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

แม้รัฐบาลพลเอกเปรม จะมีฐานคะแนนเสียงจากวุฒิสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้ว แต่จากการนำเอาพรรคการเมืองใหญ่ที่มีคะแนนเสียงเป็นกลุ่มก้อนจำนวน 3 พรรคได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย เข้าร่วม คณะรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่พรรคการเมืองทุกพรรคในขณะนั้นต่างก็ประกาศให้ความสนับสนุนรัฐบาลพลเอกเปรมทั้งสิ้น ย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่า พลเอกเปรมให้ความไว้วางใจในการมอบหมายความรับผิดชอบในการบริหารให้กับพรรคการเมืองใหญ่ต่าง ๆ นอกจากนั้น ภายหลังจากการออกจากการร่วมรัฐบาลผสม ของพรรคกิจสังคม และพรรคชาติประชาชน จนกระทั่งพรรคกิจสังคม ได้เข้าร่วมในรัฐบาลผสมอีกครั้งหนึ่งนั้น ในระหว่างนั้น รัฐบาลได้นำเอาพรรคแนวมหาชน และสหพรรคเข้ามาเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล แต่พรรคดังกล่าวก็มิอาจคาดคะเนคะแนนเสียงสนับสนุนที่แน่ชัดได้ การกลับมาของพรรคกิจสังคม จึงเป็นเสมือน เน้นย้ำความมั่นคงของรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับโดยเฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

แม้ว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ จะประกาศสนับสนุนพลเอกเปรม คิณสุลาภนที โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ในข้อเท็จจริงในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้มีการพบปะสนทนาระหว่างพลเอกเปรม กับหัวหน้าพรรคต่าง ๆ ทุกคน จึงทำให้คาดคะเนได้ว่ามีการกำหนดแนวนโยบาย ในการเข้าร่วมรัฐบาลผสมอย่างกว้าง ๆ ไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคกิจสังคม ที่ได้รับผิดชอบในกระทรวง เศรษฐกิจร่วมกับพรรคชาติไทย และพรรคการเมืองอื่น ๆ ก็ได้รับมอบหมายความรับผิดชอบลดหลั่นกันตามจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรค

ได้รับจากการเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลโดยพรรคกิจสังคมในฐานะพรรคที่มีคะแนนเสียงสูงสุด  
 คู่จะได้เปรียบในความรับผิดชอบในราชการตรง มากกว่าพรรคชาติไทย เพราะรับผิดชอบ  
 ในราชการเดียว ทั้งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ แต่กลับเสียเปรียบในด้าน  
 ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการที่มีจำนวนเท่ากับพรรคชาติไทย อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกต  
 ประการหนึ่งคือ บุคคลในโควตานายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายความรับผิดชอบในราชการ  
 ที่เกี่ยวกับงานของข้าราชการประจำ และงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง และได้รับตำแหน่งรัฐ  
 มंत्रीว่าการในจำนวนกว่าครึ่งของกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมด โดยอัตราส่วนของตำแหน่ง  
 ได้แก่ พรรคกิจสังคม 11 ตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3  
 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 7 ตำแหน่ง พรรคชาติไทย 6 ตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี  
 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง พรรคประชาธิปัตย์  
 5 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรี  
 ช่วยว่าการ 3 ตำแหน่ง พรรคสยามประชาธิปไตยและพรรคชาติประชาชน เป็นรัฐมนตรี  
 ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีพรรคละ 1 ตำแหน่งส่วนบุคคลภายนอกโควตาของนายกรัฐมนตรี  
 ได้รับตำแหน่งรวมทั้งหมด 14 ตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี  
 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 6 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 4 ตำแหน่ง และรัฐมนตรี  
 ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของตำแหน่งรัฐมนตรี  
 ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมีอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ พรรคกิจสังคม 7 . 5 : 1  
 พรรคชาติไทย 6 . 3 : 1 และพรรคประชาธิปัตย์ 6 . 4 : 1 ยกเว้นในพรรคการเมือง  
 เมืองเล็ก ๆ เช่น พรรคสยามประชาธิปไตย และพรรคชาติประชาชน ที่ได้รับตำแหน่ง  
 พรรคละ 1 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวกับ  
 ตำแหน่งรัฐมนตรี ในสัดส่วนที่น่าพึงพอใจ แต่การจัดสรรดังกล่าวในบางกระทรวงในลักษณะ  
 ของพรรคการเมืองต่างพรรคกันรับผิดชอบในราชการเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัด  
 แย้งระหว่างพรรคการเมืองขึ้นในภายหลัง และพรรคดังกล่าวก็ไม่แน่ว่าจะสามารถนำนโยบาย

ของพรรคตนเองไปสู่แนวดำเนินกรทางปฏิบัติได้ เช่น ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างโรงงานโซดาแอซ กรณีทะเลเล็กซ์น้ำมันที่ทำให้พรรคกิจสังคมต้องถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล และกรณีเกี่ยวกับนโยบายข้างที่พรรคชาติไทยต้องการให้กำหนดอย่างต่ำเกินยลละ 3,750 บาท เป็นต้น

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่นๆ

ในการจัดตั้งรัฐบาลชุดนี้เห็นได้อย่างชัดจ่นว่ารัฐบาลสามารถประนีประนอมได้ทุกพรรคการเมืองโดยพลเอก เปรมได้เดินทางไปพบหัวหน้าพรรคการเมืองใหญ่ 3 พรรค ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อเชิญเข้าร่วมรัฐบาลด้วย<sup>1</sup> และได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีซึ่งแต่ละพรรคได้ส่งรายชื่อบุคคลที่สมควรจะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีในขอข่างานที่พรรคจัดไปให้พลเอก เปรม เป็นผู้คัดเลือกและตัดสินใจโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่เหลือพลเอก เปรมก็ได้เชิญหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว เช่น หัวหน้าพรรคประชากรไทย หัวหน้าพรรคชาติประชาธิปไตย หัวหน้าพรรคเสรีธรรม หัวหน้าพรรครวมไทย หัวหน้าพรรคชาติประชาชน ฯลฯ เข้าพบอย่างถ้วนทั่ว เพื่อขอความร่วมมือในการสนับสนุนรัฐบาล<sup>2</sup> แต่จากการที่พรรคประชากรไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่เช่นกัน ไม่มีบุคคลภายในพรรคเข้าร่วมในคณะรัฐบาลอาจจะมีเหตุผล เนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคประชากรไทย ที่มีมาแต่ในอดีต จึงทำให้พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ตัดพรรคประชากรไทยจากการเข้าร่วมรัฐบาลผสมในครั้งนี้

<sup>1</sup> สำนักพิมพ์เบญจมิตร, นายก ฯ เปรม รัฐบาลใหม่และสัมภาษณ์พิเศษนายบญชุโรจนเสถียร (กรุงเทพมหานคร : สถาบันการโษษา, 2523), หน้า 10.

<sup>2</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 26 ฉบับที่ 38, (16 มีนาคม 2523) : 4-5.

กล่าวโดยสรุป รูปรัฐบาลผสมในรัฐบาลชุดนี้ เป็นรัฐบาลแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น โดยนอกจากรัฐบาลจะมีฐานสนับสนุนจากวุฒิสภาแล้ว ยังมีคะแนนเสียงสนับสนุนข้างมากแบบท่วมท้น ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในช่วงนี้จึงไม่มีผลต่อการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเองได้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญ และทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนฐานสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคกิจสังคม และพรรคชาติประชาชน ได้ถอนจากการร่วมรัฐบาล เนื่องจาก พรรคกิจสังคม กับพรรคชาติไทยได้ขัดแย้งกัน และทำให้ในขณะนั้นรัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรแม้ว่าจะนำเอาพรรคแนวมหาชนและสหพรรค เข้ามาร่วมในคณะรัฐบาลด้วยแล้วก็ตาม ซึ่งภายหลังจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มั่นคงดังกล่าว ต่อมาก็ได้มีการนำเอาพรรคกิจสังคมเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้หาก เป็นรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลคงต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง อาจเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือการลาออกของคณะรัฐบาล แต่โดยเหตุที่รัฐบาลมีฐานสนับสนุนอย่างสำคัญจากวุฒิสภา การให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในครั้งนี้ จึงนับเป็นก้าวแรกของรัฐบาลผสมในการเมืองไทย ที่ผู้นำรัฐบาลที่มาจากบุคคลภายนอก ยอมรับและนำนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ มาเป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ ในลักษณะของการประนีประนอม และประสานประโยชน์ และยังเป็นจุดต่อเชื่อมที่สำคัญที่แสดงให้เห็นแล้วว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ นอกจากจะมีความเป็นกลุ่ม เป็นก้อนขึ้นแล้ว ยังมีความเข้าใจในการเจรจาต่อรองเงื่อนไข และอรรถประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งเข้าใจถึงบทบาท และการประนีประนอมในระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า "ถ้าพลเอกเสรีม ๗ บคร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกได้รับ เลือกว่าให้เป็นนายกรัฐมนตรีและยอมรับที่จะนำนโยบายเศรษฐกิจของ

พรรคกิจสังคม เข้าไปบริหารประเทศตน ก็จะยอมรับพรรคกิจสังคม เข้าร่วมรัฐบาลด้วย"<sup>1</sup>  
อย่างไรก็ดี รัฐบาลผสมชุดนี้มีข้อที่น่าพิจารณาในหลายประการ คือ

1) อิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะคณะทหาร ยังมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดนี้ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รวมทั้งการให้ความสนับสนุนจากบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยไม่มีเงื่อนไขทั้งสิ้น ทั้ง ๆ ที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านเพิ่งจะล้มรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผลสำเร็จ ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะมาจากบทบาทของวุฒิสมาชิกที่เป็นฐานในการให้ความสนับสนุนรัฐบาล

2) บุคคลิก ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีส่วนอย่างสำคัญต่อการให้ความสนับสนุนจากบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ของรัฐบาลผสมชุดนี้ ซึ่งนับเป็นประวัติการณ์ที่พรรคการเมืองแทบทุกพรรครวมคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร เกือบครบถ้วนได้ให้ความสนับสนุนรัฐบาลที่มีฐานการสนับสนุนอย่างสำคัญจากวุฒิสมาชิก เช่น ดังจะเห็นได้จากคำแถลงของกลุ่มสหพรรคที่ประกอบด้วย พรรคเกษตรสังคม พรรคชาติประชาชน พรรครวมไทย พรรคพลังใหม่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระบางส่วน ได้แถลงที่จะสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะเห็นว่า เป็นผู้ที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ปัจจุบัน<sup>2</sup>

(2) การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์แล้ว น่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัย 2 ประการด้วยกัน คือ

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 10, (29 กุมภาพันธ์ - 6 มีนาคม 2523)  
: 257.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 260.

ก. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ

เนื่องจากบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะสิ้นสุดลงตามวาระในบางบท โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เรียงหมายเลข ส่วนที่ว่าด้วยการให้ข้าราชการประจำของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และการลบทบาทของอำนาจวุฒิสมาชิกในรัฐสภา ว่าภายหลังจากการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แล้วรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน โดยการเลือกตั้งที่ต้องจัดให้มีการขึ้นใหม่ตามผลของรัฐธรรมนูญนี้ จะเปลี่ยนวิธีการเลือกใหม่มาเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบรวมเขตหมายเลขเดียวและในขณะเดียวกันทางด้านข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกต่อไป รวมทั้งบทบาทและอำนาจของวุฒิสมาชิกต้องลดลงด้วย ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ได้มีการเคลื่อนไหวของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ และวุฒิสภาที่เป็นทหารบางส่วน ขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อต่ออายุบทเฉพาะกาลนี้ต่อไปอีก ในระยะแรกรัฐบาลได้แถลง เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2526 ว่า รัฐบาลจะวางตัวเป็นกลาง ไม่ขอให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ และจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่วนทางด้านพรรคการเมือง ได้มีการออกแถลงการณ์ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ทางด้านวุฒิสมาชิกบางส่วนที่เป็นนายทหารระดับสูงของกองทัพต่างมีความเห็นสนับสนุนให้มีการแก้ไข ต่อมา ในวันที่ 1 กันยายน 2526 สมาชิกรัฐสภาจำนวน 131 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 141 คน และวุฒิสมาชิก 50 คน ได้ร่วมกันลงนามขอให้มีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญขึ้น เพื่อให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยวิธีการเลือกตั้ง สภาได้พิจารณาและผ่านวาระหนึ่งและสอง แต่ในวาระสุดท้าย วันที่ 16 มีนาคม 2526 ปรากฏว่าจะแนบเสียงผ่านเพียง 254 เสียง ไม่ถึงครึ่ง



ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด มีผลทำให้ยุตินี้ตกไป เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ และสภาพความขัดแย้ง จะเห็นได้ว่าแตกแยกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในหมู่สมาชิกวุฒิสภาเองที่มีเสียงคัดค้าน เป็นบางส่วนในหมู่พรรคการเมืองฝ่ายร่วมรัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคกิจสังคม ประกาศคัดค้านอย่างเต็มที่โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ได้คัดค้านทั้งใน และนอกสภาอย่างเปิดเผย เช่น กรณีเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด พรรคประชาธิปัตย์ประกาศเผาตัวเองหากร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านสภาในวาระที่สาม<sup>1</sup> ส่วนพรรคชาติไทย ได้สนับสนุนร่างญัตติดังกล่าวในวาระแรกและวาระที่สอง แต่ในวาระที่สามได้เปลี่ยนแปลงท่าทีและลงมติคัดค้านในที่สุดท้ายให้ร่างแก้ไขดังกล่าวต้องตกไป พรรคอื่น ๆ และพรรคฝ่ายค้าน เช่น พรรคสยามประชาธิปไตย พรรคประชากร ฯลฯ ที่เป็นพรรคเล็ก ๆ กลับมีแนวนโยบายที่สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ กลุ่มการเมืองนอกสภาต่าง ๆ ก็ได้มีการเคลื่อนไหวทั้งสนับสนุนและไม่เห็นด้วย เช่น ฝ่ายทหารบกกลุ่มผลักดันคำสั่ง 66/2523 หรือกลุ่มทหารประชาธิปไตย กลุ่มกรรมกรฝ่ายสภาแรงงาน ฯลฯ มีความต้องการให้แก้ไขรัฐธรรมนูญนี้สามประการกลุ่มนักศึกษาปัญญาชนคัดค้านแก้ไข<sup>2</sup> ฉะนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ยังไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับทุกกลุ่มทุกอาชีพ ด้วยเหตุนี้ทางออกที่ดีที่สุดก็ได้แก่ การยุบสภาเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ และยังเป็น การเดินในทางสายกลางอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งยังคงใช้วิธีเดิม ในประเด็นที่มีปัญหาวิกฤตที่สุด คือ ประเด็นเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้วก็เป็น การเริ่มบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 อย่างสมบูรณ์ นับเป็นการชะลอการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วงหนึ่ง

#### ข. บทบาทความกดดันและอิทธิพลจากฝ่ายทหาร

<sup>1</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 36, (27 กุมภาพันธ์ 2526) : 21.

<sup>2</sup> มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1799, (5 กุมภาพันธ์ 2526) : 2.

พิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเมื่อพิจารณาถึงหลักการ "3 ไม่" คือ ไม่เปิดสภา ไม่ยุบสภา และไม่ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ของพลเอกเปรม ประกอบกับคำกล่าวของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกรัฐบาล ที่กล่าวไว้เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2524 ก่อนจะถึงวันพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระสามเพียงวันเดียวว่า "พลเอกเปรมขอให้มีการเตรียมคั้งพี่น้องประชาชนว่า การพิจารณารัฐธรรมนูญวาระสามไม่ว่าผลจะออกมาอย่างไร ขอให้ทุกคนยึดถือไปตามนั้น ชาติบ้านเมืองต้องการความสงบเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อผลของการลงมติของสมาชิกรัฐสภาไม่ผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระสาม การยุบสภาเกิดขึ้น ดังนั้น หากพิจารณาถึงสถานการณ์ต่อสู้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในขณะนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทหารและผู้สนับสนุนและสมาชิกสภาฝ่ายรัฐบาลและผู้สนับสนุน ซึ่งการต่อสู้ได้ดำเนินไปอย่างดุเดือดทั้งในสภาและนอกสภา ผลของการต่อสู้ปรากฏออกมาว่าฝ่ายต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือฝ่ายทหารเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ หากมีการยุบสภาเกิดขึ้น การเลือกตั้งก็ยังคงเป็นวิธีแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลขเช่นเดิม ซึ่งนับว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งของฝ่ายทหารที่เรียกร้องให้มีการแก้ไขดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากคำกล่าวของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่ว่า "พลเอกเปรม อยู่ในฐานะลำบาก ลำบากกว่าในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีมาก เพราะต้องทำสงครามที่ยิ่งใหญ่กว่าสงครามที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ทำกับนักศึกษา กระทั่งแดง และไทยคาร์ดมาก<sup>1</sup> ซึ่งมาจากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการยุบสภาของพลเอกเปรมในครั้งนี้ มิได้มาจากความกดดันจากฝ่ายทหารหรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิวัติรัฐประหาร

ในอีกแนวทางหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จะเห็นได้ว่าไม่ว่าในหมู่ทหาร เช่น พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลโทชาติิต ยงใจยุทธ ฯลฯ ในหมู่วุฒิสมาชิก-สายพลเรือน เช่น ร.ต.อ.ชาญ

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับประจำวันที 28 มีนาคม 2526 หน้า 5.

มบุตรรม ฯลฯ หรือในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น พันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์<sup>1</sup> แล้วแต่ละบุคคลล้วนแล้วแต่เป็นผู้ใกล้ชิดกับพล เอก เปรม ติณสูลานนท์ ทั้งสิ้น ประกอบกับผลจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ สามารถคาดการณ์ ได้ว่าจะไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียง เกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นก็ต้องเป็นรัฐบาลผสมอย่างแน่นอน ซึ่งผลภายหลังจากการเลือกตั้ง ก็ปรากฏว่ากลุ่มทหารได้ผลักดันให้พล เอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง จึงเท่ากับว่าการยุบสภาในครั้งนี้ก็เพื่อพล เอก เปรม ติณสูลานนท์ และกลุ่มทหารจะได้มีอำนาจทางการเมืองต่อไป ซึ่งสาเหตุทั้งสองประการนี้ไม่ว่าจะเป็นในด้านใดก็ตามก็เป็นเพราะบทบาท ของทหารมีส่วนเกี่ยวข้องกับด้วยกันทั้งสิ้น และเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้

กล่าวโดยสรุป การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลทำให้รัฐบาลพล เอก เปรม ติณสูลานนท์ ต้องสิ้นสุดลง เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วปัจจัยบทบาทความกดดันและอิทธิพลจากฝ่ายทหาร น่าจะเป็นความสำคัญมากกว่าปัจจัยความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและกลุ่มการเมือง เพราะผลจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ กลุ่มทหาร เป็นผู้ได้รับประโยชน์ด้วยส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าว เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่นานนัก และไม่ใช่ว่าความขัดแย้งที่เป็นผลมาจากสภาพล้าสมัยของรัฐบาลผสม ฉะนั้น การที่รัฐบาลพล เอก เปรม ติณสูลานนท์ สามารถบริหารประเทศมาจนเกือบครบวาระตามกฎหมายย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลผสมชุดนี้เป็นรูปรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยผู้นำ พรรคการเมือง ฐานความสนับสนุนที่แน่นอนและมั่นคง อย่างไรก็ตาม ในช่วงรัฐบาลผสมชุดนี้ รัฐบาลยังคงมีฐานความสนับสนุนจากวุฒิสภาอยู่จึงเป็นรัฐบาลที่นับว่ามีความมั่นคง และยั่งยืน ตราบเท่าที่บุคคลในฝ่ายทหาร จะไม่ใช้วิธีการนอกกรอบแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มาทำให้รัฐบาลต้องสิ้นสุดลง

<sup>1</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 31, (23 มีนาคม 2526) : 6.

(4) รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (30 เมษายน 2526-1 พฤษภาคม 2529)

4.1 สภาพการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม ตามมารยาทและประเพณีทางการเมือง พรรคกิจสังคม ในฐานะพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ควรจะเป็นพรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่เนื่องจากเป็นช่วงสุดท้ายก่อนการสิ้นสุดทศวรรษเผด็จการ ตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ และพรรคการเมืองบางพรรค จึงได้ยุบพรรคของตนเอง เข้าร่วมกับพรรคการเมืองใหญ่ และผลปรากฏว่าพรรคชาติไทย กลายเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงสูงสุด และมีฐานะเป็นพรรคการเมืองแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล สำหรับพรรคกิจสังคมได้ประกาศนโยบายในการให้ความสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ ฉะนั้น เมื่อพลเอกเปรม แสดงท่าทีในการไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคชาติไทย ก็ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลอย่างเปิดเผย และประสพชัยชนะในการเลือกประธาน และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ครั้งเมื่อพลเอกเปรม ได้เปลี่ยนท่าทียอมรับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ประกาศให้ความสนับสนุนพลเอกเปรม จนกระทั่งพลเอกเปรม ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกเปรมก็ได้พิจารณาคัดเลือกพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย เข้าร่วมในคณะรัฐบาล โดยไม่มีพรรคชาติไทยร่วมด้วย อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวังความปรารถนา หรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่จะต้องคำนึงถึงโอกาสในการเข้าบริหารประเทศอรรถประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับและความคล้ายคลึงกันนโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์เชลอร์คอคคัตต์และอมรแล้วสามารถสรุปได้ ดังนี้

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 16 พรรค มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งจำนวน 10 พรรค มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 324 คน ปรากฏผลดังนี้<sup>1</sup>

พรรคกิจสังคม	92	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	28.40
พรรคชาติไทย	73	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	22.53
พรรคประชาธิปัตย์	56	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	17.28
พรรคประชากรไทย	36	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	11.11
พรรคชาติประชาธิปไตย	15	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	4.63
พรรคสยามประชาธิปไตย	18	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	5.56
พรรคประชาไทย	4	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	1.23
พรรคประชาเสรี	1	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	0.31
พรรคก้าวหน้า	3	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	0.93
พรรคสังคมประชาธิปไตย	2	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	0.61
ไม่สังกัดพรรคใด	24	ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	7.41

ต่อมา สืบเนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะครบกำหนดของวาระ 4 ปี ในวันที่ 21 เมษายน 2526 จึงมีระยะเวลาเพียง 3 วัน ภายหลังจากการเลือกตั้งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระจะต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ประกอบกับปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ที่กำหนดให้

<sup>1</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475 - 2525 ข้อมูลพื้นฐานการเมืองไทย, หน้า 540.

พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ที่ปรากฏว่าพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งตามกฎหมายเพียง 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทย ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระจึงได้เข้าสังกัดในพรรคชาติไทยบ้าง กิจสังคมบ้าง และประชาธิปัตย์บ้าง นอกจากนี้ พรรคสยามประชาธิปไตยและพรรคประชาไทยได้ยุบพรรคตนเองไปรวมกับพรรคชาติไทย และมีการตั้งพรรคปวงชนชาวไทยเพิ่มอีก 1 พรรค ปรากฏผลดังนี้<sup>1</sup>

พรรคชาติไทย	108	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	33.33
พรรคกิจสังคม	101	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	31.17
พรรคประชาธิปัตย์	57	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	17.59
พรรคประชากรไทย	36	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	11.11
พรรคชาติประชาธิปไตย	14	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	4.32
พรรคก้าวหน้า	3	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.93
พรรคสังคมประชาธิปไตย	2	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.62
พรรคปวงชนชาวไทย	2	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.62
พรรคประชาเสรี	1	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.31

เมื่อพิจารณาจากจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะทั้งพรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทยต่างก็มีโอกาสในการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมทั้งสองพรรค เพื่อรวบรวมคะแนนเสียงให้เกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ เกินกว่า 162 เสียง แต่หากพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม 2

<sup>1</sup> คู่อากาศ, ปีที่ 3 ฉบับที่ 112, (1 - 7 พฤษภาคม 2526) : 11.

พรรครวมกันได้ก็จะเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงข้างมากอย่างมั่นคง หรือหากพรรคการเมือง พรรคใดพรรคการเมืองหนึ่งสามารถรวมกันกับพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชากรไทย ได้ก็จะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากอย่างมั่นคงเช่นกัน ซึ่งแนวโน้มของจำนวนคะแนนเสียงเช่นนี้ น่าจะเป็นการสร้างสภาวะการเจรจาต่อรองที่มีอยู่ภายในพรรคการเมือง ไม่ก็พรรคที่เป็นกลุ่มก้อน และสามารถคาดคำนวณถึง "สูตร" ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ได้หลายสูตร

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

เมื่อพลเอกเปรม ได้เปลี่ยนท่าทีเป็นยอมรับการ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ได้ประกาศให้ความสนับสนุนพลเอกเปรม รวมทั้งพรรคชาติไทยด้วย โดยแต่ละพรรคต่างมอบความรับผิดชอบ ในการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ให้กับพลเอกเปรมทุกพรรค ซึ่งปรากฏว่ามีการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ในลักษณะที่ทุกพรรคการเมืองได้รับความพึงพอใจ แสดงให้เห็นว่ามีการต่อรองเงื่อนไขเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ในแต่ละกระทรวงพอสมควร โดยพรรคกิจสังคม ได้เข้าควบคุมในกระทรวงเศรษฐกิจ 2 กระทรวงได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่พรรคการเมืองอื่น ๆ ก็ได้รับตำแหน่งตามส่วนในแต่ละพรรค ตามความเหมาะสม สำหรับในโควตาพลเอกเปรม ปรากฏว่า ได้เข้าควบคุมกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการประจำและงานความมั่นคงรวมทั้งกระทรวงการคลัง ที่เกี่ยวกับการควบคุมทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรตำแหน่ง คือ พรรคกิจสังคม 15 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 4 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 8 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง พรรคประชาธิปัตย์ 9 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 4 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง

พรรคประชากรไทย 6 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 2  
ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 3 ตำแหน่ง พรรคชาติประชาธิปไตย 3 ตำแหน่ง เป็น  
รัฐมนตรีว่าการ 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง และบุคคลภายนอกในโควตา  
นายกรัฐมนตรี 12 ตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง  
รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 3 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีประจำสำนัก  
นายกรัฐมนตรี 4 ตำแหน่ง สำหรับในด้านอัตราส่วนเงินระหว่างพรรคการเมืองต่างๆปรากฏ  
ว่ามีความใกล้เคียงกัน โดยพรรคกิจสังคม มีอัตราส่วน 6 . 7 : 1 พรรคประชาธิปัตย์  
6 . 3 : 1 พรรคประชากรไทย 6 : 1 และพรรคชาติประชาชน 4 . 7 : 1 ซึ่งแม้ว่า  
พรรคชาติประชาชนจะได้เปรียบ เล็กน้อยทั้งในด้านกระทรวงที่รับผิดชอบและสัดส่วนที่ได้รับ  
นอกจากนี้ในการจัดสรรตำแหน่งในครั้งนี้ ได้มอบหมายความรับผิดชอบให้แก่พรรครับผิดชอบ  
เป็นรายกระทรวง จึงนับว่าเป็นการขจัดปัญหาที่จะสร้างข้อขัดแย้งเงินระหว่างพรรคการเมือง  
เมืองดังเช่น ในรัฐบาลพลเอกเปรม ในชุดที่แล้ว

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้าน  
ของความขัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

ในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ กับพรรค  
ประชากรไทย ที่ความขัดแย้งกันมาในอดีต และไม่แน่ว่าจะเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลได้  
แต่พรรคการเมืองทั้งสองต่างก็ยินยอมเข้าร่วมในรัฐบาลผสมชุดนี้ เพื่อให้รัฐบาลมีเสียงข้าง  
มากอย่างมั่นคง ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้กล่าวถึงพรรคประชากรไทยว่า "ถึงอย่างไรพรรค  
เด็กฝากเราก็คัดไม่ได้แน่พรรคชาติประชาธิปไตยนั้น เป็นเพียงตัวเสริมเพื่อให้รัฐบาลมีเสียง  
200 กว่าเสียง ซึ่งนายฯ ท่านบอกว่า ท่านต้องการให้ครบ 200 เสียง"<sup>1</sup> และในข้อเท็จ

<sup>1</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 46, (8 พฤษภาคม 2526) : 7.



จริงหากปราศจากพรรคประชากรไทย รัฐบาลก็ยังคงมีเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งในสภาผู้แทนราษฎร คือ 162 เสียง แต่เป็นรัฐบาลผสมแบบน้อย นอกจากนี้การไม่สามารถเข้าร่วมในรัฐบาลของพรรคชาติไทย แม้ส่วนหนึ่งจะเพราะพรรคชาติไทย เป็นพรรคการเมืองที่เกินความจำเป็น และมีการต่อสู้แข่งขันในระหว่างการจัดตั้งรัฐบาล ก็ตามแต่ในระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม ทั้งสองพรรคนี้ก็มีความขัดแย้งกันมาในอดีตโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงการตัดพรรคชาติไทยว่า "จะให้กิจสังคมไปหาชาติไทย ก็เป็นเรื่องลำบากเหมือนกัน เพราะภายในก็สิ้นหัวทุกคน และมติอาจไม่รับชาติไทย"<sup>1</sup> แต่อย่างไรก็ดี พรรคทั้งสองเป็นพรรคการเมืองใหญ่ด้วยกันทั้งสองพรรค ซึ่งหากร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมเองได้ ก็จะเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างมากอย่างมั่นคงที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาคบคัลภายนอก เป็นผู้นำในคณะรัฐบาลก็เป็นได้

กล่าวโดยสรุป รูปรัฐบาลผสมชุดนี้ เป็นรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น โดยมีพรรคการเมืองที่เกินความจำเป็น 1 พรรค ในระหว่างพรรคประชากรไทย กับพรรคชาติประชาธิปไตย แต่มีอาจขาดพรรคกิจสังคมหรือพรรคประชาธิปไตยได้ ซึ่งในกรณีนี้การนำพรรคชาติประชาธิปไตยเข้าร่วมในคณะรัฐบาล จะเป็นเหตุผลที่เนื่องมาจากบทบาทของหัวหน้าพรรคชาติประชาธิปไตย มากกว่าการคำนึงถึงฐานคะแนนเสียงในการให้ความสนับสนุนรัฐบาล อย่างไรก็ตามในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในครั้งนี้ ได้มีอำนาจแฝงเข้ามาเป็นตัวกำหนดทิศทางของการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งน่าจะได้แก่คณะทหาร ดังจะเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองต่าง ๆ พากันให้ความสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างท่วมท้น และการแสดงบทบาททางการเมือง ของพรรคฝ่ายค้านก็มีทั้งลักษณะของความต้องการล้มล้างและต้องการเข้าร่วมรัฐบาล โดยในส่วนของพรรคกระทิงรัฐบาลนั้น มีน้อยมาก แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลแฝงเร้นที่น่าจะมาจากปัจจัยของฝ่ายทหารเป็นสำคัญ นอกจากนี้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ในด้านการบริหารงานของรัฐบาลนั้นปรากฏว่ามีความราบรื่นพอสมควร พรรคการเมืองที่แม้จะมีความขัดแย้งกันเอง ต่างก็สงวนท่าทีของตนเองไว้ เพื่อเสถียรภาพและความอยู่รอดของรัฐบาล และก็เป็นที่ประจักษ์ได้ว่ารัฐบาลผสม ที่มีบุคคลภายนอกที่มีฐานทางการทหารสนับสนุนอยู่สามารถที่จะสร้างความมั่นคง และประนีประนอมในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำรัฐบาลผสมนั้น ๆ ต่อความเหมาะสมของตำแหน่งทางการเมือง และความสำคัญของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการนำนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติ

4.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เพื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์แล้ว น่าจะเกิดจากปัจจัย 2 ประการด้วยกัน คือ

ก. ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

เมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคกิจสังคมด้วยเหตุผล จากความไม่สามารถนำพรรคไปสู่ชัยชนะ ในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2528 ได้ทำให้รัฐบาลจำเป็น จะต้องดำเนินการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในโควตา ของพรรคกิจสังคม ซึ่งมีข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนนายสมหมาย ฐานตระกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในโควตาของนายกรัฐมนตรี ออกด้วย เพราะมีข้อขัดแย้งซึ่งกันและกัน ในด้านนิตยราชการบริหารงาน และจากผลของการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่สมาชิกพรรคกิจสังคมจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่มีได้เสนอใบลาออกจากตำแหน่ง โดยนายบุญเท่งได้กล่าวเปิดเผยถึงท่าทีของตนและสมาชิกพรรคกิจสังคมบางส่วนว่า "จะพยายาม

ทุกวิถีทางที่ล้มรัฐบาลที่มีพลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรีให้ได้ เนื่องจากไม่สามารถแก้ไข ปัญหาอะไรได้ และไม่ยอมรับว่าพลเอกสิทธิ เสวตศิลา เป็นหัวหน้าพรรคด้วย<sup>1</sup> ดังนั้นรัฐบาล ได้เสนอพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงิน จำนวน 9 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2529 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2529 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2529 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2529 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2504 และ พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อสร้างโครงสร้างเงินกู้ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2528 ซึ่งจะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ก็ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า "สภาจะอย่างนี้เหมาะสำหรับการเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว และไม่ว่าพระราชกำหนดนี้สภาจะรับหรือไม่ก็แล้วแต่ แต่พรรคกิจสังคมไม่เอาด้วยแน่นอน พระราชกำหนดที่จะเข้าสภาก็เหมือนกับยุติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล มติดังกล่าวก็เป็นเอกฉันท์แล้ว และคนก็ได้เจรจากับพรรคชาติไทยและพรรคสยามประชาธิปไตยแล้ว ทั้งสองพรรคก็เห็นด้วย"<sup>2</sup> ฉะนั้น การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2529 ไม่ผ่านการอนุมัติของสภา ก็แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งได้แก่

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 22, (30 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2529) : 592.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 593.

สมาชิกส่วนหนึ่ง ของพรรคกิจสังคม ได้ร่วมกับพรรคฝ่ายค้านในการลงมติคัดค้านร่างพระราชกำหนดดังกล่าวและหากรัฐบาลดำเนินการบริหารประเทศต่อไปก็อาจเป็นการเสี่ยงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในอนาคต จึงน่าจะ เป็นสาเหตุหนึ่งที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ คัดลึงใจทำการยุบสภาผู้แทนราษฎร

#### ข. การแทรกแซงจากฝ่ายทหาร

ความเคลื่อนไหวในการต่ออายุของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก ของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในกองทัพบก ได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ในช่วงหนึ่ง จนกระทั่งคณะรัฐบาลไม่อนุมัติการต่ออายุดังกล่าวต่อ เนื่องมาจากคำกล่าวของ ร.ต.อ. สุรศักดิ์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ ในวันที่ 7 พฤษภาคม 2529 เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร ของรัฐบาลว่า "เป็นเพราะการแทรกแซงจากฝ่ายทหารคุมกำลัง และความแตกแยกภายในพรรคกิจสังคม" ซึ่งภายหลังจากคำกล่าวนี้ในวันถัดมา พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ก็ได้ให้ความเห็นตอบโต้ต่อคำกล่าวนั้นอย่างรุนแรง รวมถึงตลอดถึงการที่มัยนายทหารระดับพันเอกและพลตรีหลายนาย ได้เคลื่อนไหวเข้าออกในที่ทำการของพรรคการเมืองที่มีบทบาทในการคว่ำพระราชกำหนดทั้งช่วงก่อนและหลังการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล และจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความตึงเครียดทางการเมืองในระหว่างวันที่ 14 - 15 พฤษภาคม 2529 โดยได้มีคณะทหารจากหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ และกองทัพภาคที่ 3 เข้าเยี่ยมคารวะ และให้กำลังใจแก่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่บ้านพักสี่เส้าเรศวร์<sup>1</sup> คำวิจารณ์ของสื่อมวลชนต่อบทบาททางการเมืองของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ที่ว่า "ใคร ๆ ก็หยุดอาทิตย์ไม่ได้ 1 นายกรัฐมนตรี 2 ต่ออายุ" อีกตอนหนึ่งที่ว่า "ไม่ยากนักกับการที่จะก้าวขึ้นไปรับตำแหน่งผู้นำในการบริหาร

<sup>1</sup> ถู๋อนาคต, ปีที่ 6 ฉบับที่ 272, (21 - 27 พฤษภาคม 2529) : 11.



เพราะพรรคการเมืองที่เราร้อนต่อการสนับสนุนและอนาคตแจ่มใสในการเลือกตั้ง เพราะ  
 ล้วนแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยืนเคียงข้าง และปกป้องผลประโยชน์ ของคนจน  
 พร้อม ๆ กันนั้นเส้นทางนี้ก็ได้รับการยอมรับแล้วจากปวงชนต่อพลเอกอาทิตย์..." และในที่  
 สุดการปลดพลเอกอาทิตย์จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก เหลือแค่เพียงตำแหน่งผู้บัญชา  
 การทหารสูงสุดที่มีได้คุมกำลัง และการโยกย้ายพลเอกจุโท แสงทวีป จากตำแหน่งรองผู้  
 บัญชาการทหารบก ไปเป็นจเรทหารทั่วไป ในวันที่ 27 พฤษภาคม 2529 ทั้ง ๆ ที่มีได้เป็น  
 ช่วงของการโยกย้ายประจำปี<sup>๑</sup> ดังนั้น เมื่อประมวลเหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ เข้าด้วยกันจะ  
 เห็นได้ว่า มีบทบาทของทหารโดยเฉพาะทหารในระดับคุมกำลังของกองทัพบก เข้ามาเกี่ยว  
 ข้องก่อนหน้าที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะทำการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ  
 จากบทบาทของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และความเคลื่อนไหวของฝ่ายทหารที่สนับสนุน  
 ในการก้าวขึ้นมาเป็นตัวแทนหรือทายาททางการเมืองสืบต่อจากพลเอก เปรม ติณสูลานนท์  
 ย่อมทำให้สถานการณ์ทางการเมืองของพลเอกเปรมไม่มั่นคง และเป็นตัวแปรที่เพิ่มขึ้นในการพิ  
 จารณาบุคคลที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลมาจากการที่พลเอก  
 เปรม จำเป็นจะต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะขาดเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองร่วม  
 รัฐบาลเอง และน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอก  
 เปรมในครั้งนี้

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลผสมพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ชุดนี้ มีอายุในการบริหาร  
 ประเทศถึง 3 ปีเต็ม นับว่าเป็นรัฐบาลผสมที่มีอายุยืนยาวชุดหนึ่งในการเมืองไทย และ  
 เมื่อพิจารณาถึงการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าใน 2 ปีจ้จยตั้ง  
 กล่าว มีความเกือหนุนและส่งเสริมต่อการตัดสินใจ ยุบสภาผู้แทนราษฎรของพลเอกเปรม  
 ทั้ง 2 ปีจ้จย สำหรับข้อเท็จจริงที่ว่าปีจ้จย ในด้านความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง

<sup>๑</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 32 ฉบับที่ 50, (1 มิถุนายน 2529) : 6-7.

ร่วมรัฐบาล เป็นผลมาจากสภาพส่วนผสมของรัฐบาลผสมหรือไม่นั้น จากสภาพการแบ่งสรร  
ตำแหน่งทางการเมืองที่เหมาะสม แม้จะมีความแตกต่างในด้านความขัดแย้งระหว่างพรรค  
ประชาธิปัตย์ กับพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากการแบ่งความรับผิดชอบเป็นรายกระทรวง  
ภายในคณะรัฐบาล ทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ปรากฏชัด จึงอาจกล่าวได้ว่ามิได้เป็นผล  
จากสภาพส่วนผสมแม้แต่น้อย ส่วนในด้านระยะเวลาในความหมายของอมร รักษาสิทธิ์ นั้น  
ผู้ศึกษาคิดว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับบ้างเล็กน้อย เพราะภายในพรรคกิจสังคม กับคณะรัฐบาลมี  
ความขัดแย้งที่ต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไป กลุ่มที่ไม่พอใจและสูญเสีย  
ผลประโยชน์ก็ก่อ เป็นสาเหตุที่นำไปสู่สิ้นสุดของรัฐบาลผสมได้ อย่างไรก็ตาม รูปแบบ  
รัฐบาลผสมเช่นนี้ หลักการในการร่วมผสมเช่นนี้ สามารถบริหารประเทศมาจน เป็นระยะ  
เวลาดัง 3 ปีเต็ม ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบ และหลักการร่วมผสมที่ดีรูปแบบหนึ่งในการ  
เมืองไทยใน ขณะนี้

(5) รัฐบาลผสมพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (11 สิงหาคม 2529 - 29 เมษายน 2531)

5.1 สภาวะการเจรจาต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยพรรคประชาธิปัตย์  
ได้รับเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนเสียงสูงสุด จึงเท่ากับเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากใน  
การเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลก็มีปัญหาประการหนึ่งเกี่ยวกับ  
ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองในขณะนั้น ยังไม่มีบุคคลที่พร้อม  
ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ แม้ว่ากลุ่มพลังต่าง ๆ จะได้เรียกร้องให้มีการแต่งตั้ง  
นายกรัฐมนตรีจากบุคคลภายในพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม อย่างไรก็ตาม  
แนวโน้ม ในการรวมตัวยังคงผูกพัน เฉพาะภายในพรรคการเมืองใหญ่ที่มีคะแนนเสียง เป็นกลุ่ม  
เป็นก้อน โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้สนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี  
อีกครั้งหนึ่ง และพลเอกเปรมได้ใช้ระยะเวลาเพียง 6 วัน ภายหลังจากดำรงตำแหน่ง ในการ

จัดตั้งคณะรัฐบาล และ 15 วันภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้นได้ โดยร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความคาดหวัง ความปรารถนาหรือเป้าหมายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่จะต้องคำนึงถึงโอกาส ในการเข้าบริหารประเทศ ธรรมชาติของพรรคแต่ละพรรคจะได้รับ และความคล้ายคลึงกันนโยบาย ตามแนวความคิดของอาร์ เซลอร์ด คอคคัลและอมรแล้ว สามารถสรุปได้ ดังนี้<sup>1</sup>

ก. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง

จากผลการเลือกตั้งเมื่อ วันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 16 พรรคมีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 15 พรรค มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 347 คน ปรากฏผลดังนี้

พรรคประชาธิปัตย์	100 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	28.28
พรรคชาติไทย	63 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	18.15
พรรคกิจสังคม	51 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	14.70
พรรคสหประชาชาติไทย	38 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	10.95
พรรคประชากรไทย	24 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	6.92
พรรครวมไทย	19 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	5.48
พรรคราษฎร	18 ที่นั่ง	คิดเป็นร้อยละ	5.19

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 24, (13-19 มิถุนายน 2529) : 647

พรรคกิจประชาคม	15	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	4.32
พรรคก้าวหน้า	9	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	2.59
พรรคชาติประชาธิปไตย	3	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.86
พรรคมวลชน	3	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.86
พรรคปวงชนชาวไทย	1	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.29
พรรคพลังใหม่	1	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.29
พรรคเสรีนิยม	1	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.29
พรรคแรงงานประชาธิปไตย	1	ที่นั่ง คิด เป็นร้อยละ	0.29

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนคะแนนเสียงข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความผูกพันอยู่กับ พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียง เป็นกลุ่ม เป็นก้อน จำนวน 8 พรรค ที่ต่างก็ให้ความสนับสนุน พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยในพรรคการเมืองทั้งหลายนี้มีพรรคประชาธิปไตยเป็นพรรคการเมืองหลักและได้พิจารณาถึงพรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม ว่าเป็นพรรคการเมืองใดก็ได้ที่มีนโยบายและแนวทางเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันสามารถผสมกับพรรคได้ โดยมีข้อสังเกตสำหรับแนวทางการเจรจา คือให้รัฐบาลใหม่มีเสียงข้างมากเพียงพอที่จะมีเสถียรภาพมั่นคง ซึ่งควรจะมี 200 เสียงขึ้นไป และให้นำนโยบายของพรรค โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจไปแก้ไขปัญหามันเมือง โดยบรรจุไว้ในแนวทางการบริหารของรัฐบาลชุดใหม่ให้มากที่สุด สำหรับตำแหน่งรัฐมนตรีที่ประชุมพรรคประชาธิปไตย มีความเห็นในหลักการว่า หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดควร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการพรรค เพราะต้องฟังเสียงพรรคการเมืองอื่นด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง นอกจากนี้ ใจภรณ์นี้ก็เช่นเดียวกับรัฐบาลชุดที่แล้ว ที่มีการนำพรรคชาติประชาธิปไตยเข้าร่วมในรัฐบาลผสม เพราะในรัฐบาลชุดนี้ได้มีการนำเอาพรรคราษฎรที่มีคะแนนเสียงไม่มากนัก แต่เป็นพรรคการเมืองที่รู้จักดีว่ามีนายทหารชั้นผู้ใหญ่ถอนออกจากการ เป็นผู้นำพรรคมา



เข้าร่วมรัฐบาล จึงทำให้มีฐานะคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นอีกโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ฐานะคะแนนเสียงที่สำคัญในรัฐบาลชุดนี้ยังได้แก่ พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงเป็นลำดับที่หนึ่ง สอง และสาม ในสภาผู้แทนราษฎร ตามลำดับด้วย

ข. ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไขเกี่ยวกับผลประโยชน์ของแต่ละพรรค จะได้รับโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี

ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมของรัฐบาลที่มีพล เอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ภายหลังจากที่ได้มีการตกลงเข้าร่วมรัฐบาลแล้ว ก็มอบอำนาจและสิทธิขาดในการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ให้กับนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรตำแหน่งที่ได้รับแล้ว จะเห็นได้ว่าขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และฐานจำนวนคะแนนเสียงของแต่ละพรรคที่ได้รับเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการจัดสรรครั้งนี้ ได้ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นภายในพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจาก พรรคได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี ในกระทรวงเศรษฐกิจที่สำคัญ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการน้อยกว่า พรรคชาติไทย กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพียงกระทรวงเดียว ส่วนพรรคชาติไทย ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการในกระทรวงคมนาคม และกระทรวงอุตสาหกรรม 2 กระทรวง ซึ่งนับเป็นข้อได้เปรียบทั้ง ๆ ที่ พรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่สุดที่ให้ความสนับสนุนรัฐบาล สำหรับตำแหน่งในโควตาของนายกรัฐมนตรียังคงเป็นเช่นเดิม คือ คุมกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการคลังไว้ในความรับผิดชอบ โดยพรรคการเมืองต่าง ๆ มีการจัดสรรตำแหน่งคือ พรรคประชาธิปัตย์ 16 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 4 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 9 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ตำแหน่ง พรรคชาติไทย 10 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 6 ตำแหน่ง พรรคกิจสังคม 8 ตำแหน่ง เป็นรอง

นายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 3 ตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง พรคราชฎร 3 ตำแหน่ง เป็นรองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 ตำแหน่ง และบุคคลภายนอกโควตา นายกรัฐมนตรี 8 ตำแหน่ง เป็นนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ 3 ตำแหน่ง และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ตำแหน่งในด้าน อัตราส่วนที่เกี่ยวข้อง กับตำแหน่งภายในคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า มีความใกล้เคียงกันในด้าน อัตราส่วน 6 ต่อ 1 คน และนับว่ามีความเหมาะสมในการจัดสรรที่ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงที่สุด และไม่ก่อให้เกิดปัญหาการกระทบกระทั่งในระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ในภายหลัง อย่างไรก็ตาม การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลชุดนี้ ยังคงมีทั้งรูปแบบ ของความรับผิดชอบทั้งกระทรวงในพรรคการเมืองเดียว และในกระทรวงเดียวกันมีหลายพรรคการเมือง เพื่อจัดสรรเฉลี่ยตามเหมาะสมในความรับผิดชอบต่อกระทรวงใหญ่ และกระทรวงเล็กที่มีความสมดุลในระหว่างพรรคการเมืองที่มีฐานคะแนนเสียงต่างกัน

ค. ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความ ชัดแย้งหรือการประนีประนอม ระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมากกับพรรคการเมืองอื่น ๆ

น่าจะได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ กับพรรคประชากรไทย ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ พรรคประชากรไทยไม่ได้เข้าร่วมในรัฐบาลผสมชุดนี้ อีกประการหนึ่ง ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างพรรคสหประชาชาติไทย ซึ่งเป็นกลุ่มพรรคกิจสังคม ในรัฐบาลชุดที่แล้ว และขัดแย้งกับรัฐบาล จนเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องล่มสลาย ดังนั้น แม้ พรรคสหประชาชาติไทย จะมีคะแนนเสียงเป็นอันดับ 4 ของพรรคการเมืองทั้งหมด แต่ก็มิได้ เป็นพรรคการเมืองเป้าหมาย ในการเจรจาจัดตั้งรัฐบาลผสมแต่อย่างใด นอกจากนี้ การ ที่ตั้งพรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม และพรรคประชากรไทยให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นถึงการไม่มีข้อแตกต่าง ในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ กับผู้นำรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของรัฐบาลผสมชุดนี้ ยังคงเป็นรูปแบบรัฐบาลผสมแบบมาก พรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น โดยมีพรรคการเมืองที่เกินความจำเป็นของจำนวนคะแนนเสียงที่น้อยที่สุดอยู่หนึ่งพรรค ได้แก่ พรรคราษฎร แต่น่าจะด้วยเหตุผลของความสนิทชิดชอบเป็นส่วนตัว ในระหว่างหัวหน้าพรรคกับผู้นำรัฐบาลคือ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มากกว่าประเด็นอื่น สำหรับในด้านเงื่อนไข และข้อจำกัดเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี ยังคงมีในลักษณะมอบหมายความรับผิดชอบ ให้แก่บุคคลภายนอกพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้พิจารณาจัดสรร โดยยึดหลักความเหมาะสมและเป็นธรรม เป็นสำคัญและรูปแบบของรัฐบาลผสม เช่นนี้ก็มักกำเนิดขึ้นมาแล้วในหลาย ๆ รัฐบาล และสามารถมีความยั่งยืนอยู่ได้เป็นระยะเวลายาวนาน แม้จะไม่ครบวาระตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยาวนานกว่าในรัฐบาลที่หัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมชุดนี้ มีข้อที่น่าพิจารณาในหลายประการ คือ

1) รัฐบาลผสม เป็นรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น ติดต่อกันมาตั้งแต่รัฐบาลพลเอก เปรมในชุดแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองไทยนิยมและมีความคิดเห็นว่าการจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบนี้ เป็นรูปแบบที่ดีที่สุดที่จะมีความมั่นคงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในอนาคต

2) อิทธิพลจากภายนอก โดยเฉพาะจากคณะทหาร มีส่วนอย่างสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมอีกครั้งหนึ่ง

3) จนกระทั่งถึงขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าบุคคลลักษณะ และบารมีแห่งความเป็นผู้นำของ พลเอก เปรม ต่อการเมืองไทยมีบทบาทอย่างสูงทั้งในด้านของการจัดตั้งและการสิ้นสุดของรัฐบาล

5.2 การสิ้นสุดของรัฐบาลผสม เมื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ แล้วน่าจะเกิดขึ้น จากปัจจัย 2 ประการด้วยกัน คือ

ก. ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ได้แก่ ความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ โดยภายหลังจากการเข้าร่วมรัฐบาลแล้ว สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์กลุ่มหนึ่งได้กล่าวโจมตีนายพิชัย รัตตกุล เกี่ยวกับการได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีภายในคณะรัฐบาลว่า ได้นำพรรคไปร่วมรัฐบาลอย่างไม่มีศักดิ์ศรี ทำให้ประชาชนผู้สนับสนุนพรรคส่วนมากได้พากันตำหนิพฤติการณ์ดังกล่าว และเสื่อมศรัทธาในพรรคประชาธิปัตย์เป็นอย่างมากยิ่ง กล่าวคือ แทนที่พรรคจะได้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ 5 กระทรวง ในโควตารัฐมนตรี 17 คน กลับได้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการเพียง 4 กระทรวง ในโควตารัฐมนตรี 16 คน และได้กระทรวงที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเพียงกระทรวงเดียว คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ การที่นายพิชิต รัตตกุล บุตรชายของนายพิชัย รัตตกุล ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยก่อให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องคุณสมบัติและความสามารถ และสร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกของพรรค อีกประเด็นหนึ่งได้แก่ บัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่นายพิชัย เป็นผู้จ่ายแต่เพียงผู้เดียว สมาชิกบางคนได้มากบางคนได้น้อย ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวนำไปสู่การเปิดประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคประชาธิปัตย์ ในวันที่ 10 มกราคม 2530 และกลุ่มของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ รองหัวหน้าพรรค กับนายวิระ มุสิกพงศ์ เลขานุการพรรค ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคใหม่ แต่ปรากฏว่ากลุ่มของนายพิชัย ได้รับชัยชนะ<sup>1</sup> อย่างไรก็ดีความขัดแย้งดังกล่าวน่าจะมีสาเหตุมาจากความผิดหวังจากตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ มากกว่าประเด็นอื่น<sup>2</sup> ทำให้ภายหลังจากการประชุมใหญ่สามัญประจำปีเสร็จสิ้นแล้ว มีการจัดตั้งกลุ่ม "10 มกรา" ขึ้นภายในพรรคประชาธิปัตย์ มีสมาชิกประมาณ 45 คน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 10, (6-12 มีนาคม 2530) : 260.

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 11, (13-19 มีนาคม 2530) : 291.

<sup>3</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 12, (10-16 เมษายน 2530) : 391.

และมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีตลอดเวลา แต่ก็ไม่เป็นผล จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งได้นำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ในวันที่ 28 เมษายน 2531 และภายหลังจากที่มีการอภิปรายกันยาวเหยียดถึง 6 ชั่วโมง ผลการลงมติแม้รัฐบาลจะเป็นฝ่ายมีชัยอย่างท่วมท้นแก่กลุ่ม 10 มกรา ที่ได้ประกาศอย่างชัดเจนก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ว่า จะร่วมมือกับฝ่ายค้านในการคว่ำพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้ยกมือคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ถึง 32 คน<sup>1</sup> และเป็นเหตุให้รัฐมนตรีในสังกัดพรรคประชาธิปไตยทั้งหมดขอลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่พลเอกเปรม ก็ได้เลือกวิถีทางของการยุบสภาผู้แทนราษฎรแทน

#### ข. บทบาทและความกดดันจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

พรรคการเมืองฝ่ายค้านในช่วงนี้ประกอบด้วย พรรคกิจประชาคม พรรคสหประชาธิปไตย พรรครวมไทย พรรคประชากรไทย และพรรคกลุ่มตำลึง ที่รวมกลุ่มกันเรียกว่า "กลุ่ม 19" มีพรรคก้าวหน้า พรรคชาติประชาธิปไตย พรรคมวลชน พรรคพลังใหม่ พรรคดวงชนชาวไทย พรรคเสรีนิยม และพรรคแรงงานประชาธิปไตย โดยมีนายอุทัย พิมพ์วิจิตร หัวหน้าพรรคก้าวหน้า เป็นหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวได้ร่วมกันตราปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือกันของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ ความมุ่งมั่น และแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในรัฐสภา<sup>2</sup> และเมื่อรวมคะแนนเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายค้านทั้งหมด 115 เสียง ยังไม่เท่ากับครึ่งหนึ่งของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ที่มีคะแนนเสียงทั้งหมด 262 เสียง อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้มีความเคลื่อนไหวทาง

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที 1 พฤษภาคม 2531 หน้า 6.

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 51, (19-25 ธันวาคม 2529) : 1408.

การเมืองที่สำคัญหลายครั้ง เช่นความเคลื่อนไหวในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายสุรัตน์  
โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับกรณีนำไม้ซุงเถื่อนจากประ  
เทศพม่า<sup>1</sup> ความเคลื่อนไหว ในการยื่นเงื่อนไขให้พลเอกเปรม พิจารณานโยบายเกี่ยวกับกรณี  
หมิ่นพระบรมเดชานุภาพของนายวิระ มุสิกพงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง  
เป็นผลให้บุคคลทั้งสองต้องลาออกจากตำแหน่งไป<sup>2</sup> จนกระทั่ง ถึงการเปิดอภิปรายไม่ไว้วาง  
ใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะที่เกิดการถอนชื่อ ให้ยุบคดีกันไปจนเป็นข่าวใหญ่ ทำให้รัฐบาลโดย  
เฉพาะพลเอกเปรม ถูกโจมตีอย่างหนัก รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการ  
เมืองฝ่ายค้านต่าง ๆ ที่ถอนชื่อด้วย<sup>3</sup> และในที่สุด ในวันที่ 15 เมษายน 2531 กลุ่มพรรค  
การเมืองฝ่ายค้านก็ได้รวบรวมรายชื่อครบ 84 คน ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอเปิด  
อภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ โดยมีมุ่งเป้าโจมตีพลเอกเปรม คิณสุลลันนท์โดยเฉพาะซึ่งแม้  
จะมีความพยายาม ที่จะทำให้เกิดการถอนชื่ออย่างไรก็ไม่เป็นสำเร็จ พลเอกเปรมจึงได้  
ประกาศเป็นครั้งแรกในวันที่ 19 เมษายน 2531 ในความพร้อมที่จะเผชิญกับ พรรคการ  
เมืองฝ่ายค้าน<sup>4</sup> แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติสิทธิผ่านสภาไปแล้ว การยุบสภาของพลเอก  
เปรมในครั้งนี้ส่วนหนึ่งจึงน่าจะมาจากความไม่พร้อมที่จะเผชิญหน้ากับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 23, (5-11 มิถุนายน 2530) : 621.

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 8, (20-26 กุมภาพันธ์ 2530) : 203.

<sup>3</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 3, (31 กรกฎาคม-6 สิงหาคม 2530)

: 849.

<sup>4</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ฉบับประจำวันที 1 พฤศจิกายน 2531 หน้า 6.

กล่าวโดยสรุป การยุบสภาผู้แทนราษฎรพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในครั้งนี้ ทั้งสองเหตุผลมีความน่าเชื่อถือได้ทั้งสิ้น และเป็นข้อยืนยันได้อย่างดีประการหนึ่งว่า ในกรณีที่ผู้นำมาจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะบุคคลที่มีอิทธิพลจากฝ่ายทหาร เป็นฐานการสนับสนุนการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งใหม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ โดยพิจารณาจากพื้นฐานของความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน ที่จะมึผลกระทบต่อผู้นำของรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลในรูปแบบ เช่นนี้มักหลีกเลี่ยงการโจมตีจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตามก็รัฐบาลที่มีผู้นำมาจากบุคคลภายนอก การสิ้นสุดของรัฐบาลในแต่ละครั้ง มักมีอิทธิพลแอบแฝงจากภายนอกรัฐบาลมาเป็นเครื่องกำหนดด้วยในอีกประการหนึ่ง เสมอ

(6) สรุป รัฐบาลผสมในยุครัฐบาลทหารภาคหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม (ยุคปัจจุบัน) นี้ เหตุการณ์ทางการเมืองยังคงดำเนินต่อไป ซึ่งจำเป็นจะต้องรอดังผลการเลือกตั้งครั้งใหม่ ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 แต่จากสภาพแวดล้อมทางการเมือง การจัดตั้งและการสิ้นสุดรัฐบาลผสมทั้ง 4 ชุด มีข้อที่น่าพิจารณาค้างนี้

6.1 ในด้านการจัดตั้งรัฐบาลผสม บั้จจ่ายต่อสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้คือ จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากผลการเลือกตั้ง ข้อจำกัดแห่งเงื่อนไข เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่แต่ละพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรี ระดับของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในด้านของความขัดแย้ง หรือการประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองเสียงข้างมาก กับพรรคการเมืองอื่น ๆ ทั้ง 3 ประการนี้ มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมทั้ง 4 ชุด ในระดับที่แตกต่างกันโดยในรัฐบาลผสมพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ บั้จจ่ายดังกล่าวแทบไม่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมเลย ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้อาศัยฐานสนับสนุนจากวุฒิสภาเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีเป็นจำนวนน้อยมากในคณะรัฐมนตรี และได้มีการจัดสรรตำแหน่งในอัตรา

ส่วนของแต่ละพรรคการเมืองเลย ประกอบกับพลเอกเกรียงศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้กล่าว โดยเปิดเผยถึงการไม่มีเงื่อนไขของแต่ละพรรคการเมืองในการเข้าร่วมรัฐบาลผสม จึงเท่ากับเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อจำนวนคะแนนเสียง เงื่อนไข และสภาพความแตกต่างในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เลย สำหรับในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละชุดที่ผ่านมามีปัจจัยทั้ง 3 ประการ จะมีมากขึ้นในแต่ละชุดรัฐบาล ทั้งนี้ น่าจะเนื่องมาจากฐานการสนับสนุนจากวุฒิสภาที่หมดลงตามผลแห่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฯ แต่อย่างไรก็ตามผลจากปัจจัยทั้ง 3 ประการ ที่มีมากขึ้นและมากกว่า รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ดังจะเห็นได้จากสภาวะการเจรจาต่อรองในการเข้าร่วมรัฐบาลในพรรคการเมืองต่าง ๆ และอัตราส่วนต่อตำแหน่งรัฐมนตรีของแต่ละพรรคการเมืองนั้น ก็ยังมีได้มีความเป็นอิสระ ดังเช่นในยุครัฐบาลพลเรือนภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยทั้ง 3 ประการ แม้จะมีส่วนเกี่ยวพันซึ่งกันและกันและมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลในยุคนั้นก็ตาม แต่ก็มิได้มีความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์

6.2 ในด้านการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม ปัจจัยต่อสมมุติฐานทางการศึกษาที่ตั้งไว้เกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้ง 4 ประการ คือ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม อันเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย และความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ อิทธิพลของกองทัพ ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีความสำคัญ กับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน แสดงให้เห็นว่าตัวแปรทั้ง 4 ประการ มีความสำคัญต่อความยั่งยืนของรัฐบาลผสมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะใน 2 ปัจจัยแรกนับเป็นผลอย่างสำคัญต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม ซึ่งมีข้อที่น่าสังเกต คือ แม้จะเป็นรัฐบาลที่มีผู้นำมาจากบุคคลในฝ่ายทหาร อิทธิพลจากกองทัพก็ยังมีส่วนสำคัญต่อการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม ทั้งในแง่คัดค้านการเป็นผู้นำรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่สอง และสนับสนุนการคงอยู่ของผู้นำรัฐบาล (รัฐบาลพลเอกเปรมติณสูลานนท์ ชุดแรก)



นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงช่วงอายุของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในแต่ละชุดแล้ว จะเห็นว่ามีความต่อเนื่องยาวนานกว่าในรัฐบาลพลเรือน ในทั้งสองยุคเหตุการณ์ข้างต้น ซึ่งแสดงว่า รัฐบาลที่มีผู้นำมาจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะบุคคลภายในคณะทหารมีความยั่งยืนกว่าในรัฐบาลที่มีผู้นำมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก หรือมาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยทั้งนี้ น่าจะเนื่อง เพราะตัวแปรอิทธิพลจากกองทัพมิได้มีผลอย่างเด็ดขาด ในการสิ้นสุดรัฐบาลผสม กล่าวคือ ไม่เกิดการรัฐประหารขึ้นในรัฐบาลเหล่านี้ และอีกสาเหตุหนึ่งก็อาจจะเนื่องมาจากความเข้าใจต่อบทบาททางการเมืองของบรรดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ยอมรับสถาบันหลักที่มีอิทธิพลทางการเมือง ได้แก่ กองทัพบก ในการเข้ามามีส่วนในการบริหารประเทศร่วมกัน

6.3 รูปรัฐบาลผสม ในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นรัฐบาลผสมในแบบมากพรรค เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของวุฒิสมาชิกด้วย แต่เป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย เมื่อพิจารณาเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนับเป็นรูปรัฐบาลผสมที่ผู้นำรัฐบาลมาจากบุคคลภายนอกที่มีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้างน้อย เป็นครั้งแรกในการเมืองไทย และต้องสิ้นสุดลงในระยะเวลาอันสั้น โดยมีสาเหตุหนึ่งมาจากบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จึงเป็นรูปรัฐบาลผสมที่ขาดความมั่นคงรูปแบบหนึ่ง สำหรับในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้ง 3 ชุดนั้น เป็นรูปรัฐบาลผสมแบบมากพรรค ที่มีคะแนนเสียงท่วมท้น ซึ่งเป็นรูปรัฐบาลผสมส่วนใหญ่ในการเมืองไทย โดยเมื่อพิจารณาถึงสภาพการจัดตั้งรัฐบาลผสมในแต่ละชุดแล้ว จะเห็นว่าหากปัจจัยต่อสมมุติฐานในการจัดตั้งทั้ง 3 ประการมีความพร้อม ผู้นำรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นผู้นำรัฐบาลที่มาจากบุคคลภายนอก หรือหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก จะเลือกจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบมากพรรค ที่มีคะแนนเสียงท่วมท้นในรูปแบบ เช่นนี้เสมอ

6.4 ผู้นำรัฐบาล เป็นข้อเปรียบเทียบอย่างสำคัญ ทั้งนี้ เพราะในระหว่าง

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีบุคลิกที่แตกต่างกันที่เห็นได้ชัด โดยเฉพาะในการแสดงออกต่อสาธารณชน ความแข็งกร้าวของพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นส่วนที่ทำให้ไม่สามารถเจรจาคั่งรองกับพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ให้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ และก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการมุ่งประเด็นโจมตี การบริหารงานจนเป็นสาเหตุให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ต้องประกาศลาออกกลางสภาผู้แทนราษฎร สำหรับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้ที่มีบุคลิกอ่อนน้อม มีลักษณะของการประสานประโยชน์ และยอมรับในแต่ละสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ให้การสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลผสม เป็นเอกฉันท์ ในทุก ๆ ครั้ง บุคลิกลักษณะของผู้นำจึงมีส่วนอย่างสำคัญต่อการจัดตั้ง และความยั่งยืนของรัฐบาลผสม นอกจากนี้ บุคคลทั้งสองดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในระดับสูงสุด คือ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก จึงนับเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากในทศวรรษ ฝ่ายเป็นอย่างสูง ในฐานะการเข้าเป็นผู้นำรัฐบาล เพราะทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้นำพรรคการเมืองต่าง ๆ มิได้แสดงท่าทีในการแข่งขันการเป็นนายกรัฐมนตรี เลยแม้แต่น้อย ทั้งในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง และภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว

6.5 อิทธิพลจากภายนอก ต่อการจัดตั้งรัฐบาล ของรัฐบาลทั้ง 4 ชุด จะเห็นว่ามิมีบทบาทจากภายนอก ได้แก่ อิทธิพลของกองทัพเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ นอกจากจะไม่มีพรรคการเมืองใด มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังแล้ว ความอิสระในการจัดตั้งรัฐบาลก็จำเป็นจะต้องพิจารณาจากอิทธิพลภายนอก ในอีกประการหนึ่งด้วย