

## บทที่ 6

### บทบาททางการเมืองสมัยคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2514-2516) และการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร

วัตถุประสงค์ของการศึกษาบทนี้ เพื่อศึกษาถึงวิธีการรักษาอำนาจทางการเมืองในช่วงสุดท้ายแห่งอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากที่ได้ทำลายหลักสำคัญของความชอบธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ.2512 ด้วยการรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ซึ่งในภาพกว้างดูเหมือนว่ารัฐประหารโดยคณะปฏิวัติที่มีจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นผู้นำในครั้งนี้ จะเป็นการกระชับและรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จในลักษณะ “คณะธิปไตย” ของทหาร ที่อยู่ในอำนาจได้ยาวนานที่สุดเคยมีมาในประวัติศาสตร์คือ 13 เดือน หรือ 1 ปี 1 เดือน โดยไม่ต้องมี “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่แม้ว่าจะมีการประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 ทำให้ต้องมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง หากทว่าในระยะเวลาอีกเพียง 10 เดือนต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร พร้อมด้วยจอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ก็สืบทอดอำนาจทางการเมืองกลายเป็น “3 ทหารราชย์”<sup>1</sup> ของสังคมไทยจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ก็เป็นประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวรวมเกือบสองปีนี้ กลุ่มคณะธิปไตยที่มีจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นผู้นำ ไม่อาจกู้สถานภาพด้านความชอบธรรมทางการเมืองทางการเมืองกลับคืนมาได้ และไม่อาจ

---

<sup>1</sup> ประชาธิปไตย(3 กันยายน 2516): 1. การเรียกกลุ่มผู้นำทหารที่มีอำนาจทางการเมืองว่า “ทหารราชย์” นั้นปรากฏอย่างเปิดเผยโดยโปสเตอร์ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตั้งแต่ช่วงต้นเดือนกันยายน พ.ศ.2516 จากคำสั่งของรัฐบาลที่แทรกแซง “เสรีภาพทางวิชาการ” ในมหาวิทยาลัย โดยการออกคำสั่ง “ห้ามคนนอก” เข้าร่วมทั้งในฐานะผู้ร่วมอภิปรายและผู้ร่วมฟังงานสัมมนาอภิปรายในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีมาตั้งแต่กลางเดือนสิงหาคม หนังสือพิมพ์สรุปคำสั่งเป็นถ้อยคำสั้นๆ ว่าเป็นนโยบาย “คนนอกอย่างผู้” โปสเตอร์และใบปลิวต่อต้านนโยบายปิดกั้นเสรีภาพทางปัญญาของนักศึกษาครั้งนี้ หนังสือพิมพ์กล่าวสรุปว่า “โจมตีรัฐบาลรุนแรงที่สุดภายหลังการปฏิวัติ” เช่น “ต่อต้านนโยบายบัดขบนี้จนถึงที่สุด” ขณะที่ทางนิติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยออกไปปลิวและโปสเตอร์เรียกชุมนุมนิสิตที่หน้าเสาธง ด้วยถ้อยคำว่า “มหาวิทยาลัยจะกลายเป็นป่าร้างทางปัญญา ถ้ายอมปล่อยให้รัฐบาลครอบ” แต่เฉพาะคำว่า “3 ทหารราชย์” นั้นจะปรากฏทางสื่อหนังสือพิมพ์เมื่อเรียกนายทหารทั้งสาม คือ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พันเอกณรงค์ กิตติขจร เมื่อหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทั้งนี้ คำว่า “ทหารราชย์” ในสมัยดังกล่าวจะเขียนโดยมี “ย์” แต่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานในปัจจุบันให้เขียน “ทหารราช” แบบไม่มี “ย์” ด้วยเหตุนี้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้ “ทหารราชย์” เพื่อแสดงถึงความหมายแห่งยุคสมัย

รักษาคุณภาพแห่งอำนาจทางการเมืองจากภายในกลุ่มอำนาจด้วยกันเองได้ จึงต้องพบกับการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองหลังจากครองอำนาจต่อเนื่องมานานถึงเกือบ 10 ปี

## 6.1 รัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514

รัฐประหารโดย “คณะปฏิวัติ” ครั้งนี้ หนังสือพิมพ์ได้เรียกเหตุการณ์นี้ว่า “การปฏิวัติทางวิทยุ”<sup>2</sup> และ “การปฏิวัติเงียบ”<sup>3</sup> โดยขยายความว่าการรัฐประหารครั้งนี้ “มีลักษณะเช่นเดียวกับการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกระทำเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501”<sup>4</sup> ทั้งนี้ฝ่ายหนังสือพิมพ์ทราบ “วีแววการปฏิวัติ” ในช่วงเที่ยงของวันเดียวกันนั้น ขณะที่ภาคเช้าวันนั้นจะมีการประชุม ส.ส. สมาชิกพรรคสหประชาไทยที่บ้านอัมพวัน ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่ทำการพรรค โดย ส.ส. มาประชุมอย่างคับคั่งเพื่อร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2515 เป็นวันสุดท้ายก่อนจะนำเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร<sup>5</sup> แต่ก่อนเปิดการประชุม พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เลขาธิการพรรค ได้มาแจ้งขอเลื่อนการประชุมไปโดยไม่มีกำหนด เนื่องจากจอมพลถนอม กิตติขจร ติตราชการสำคัญ ขณะที่ตึกกองบัญชาการทหารสูงสุดส่วนหน้า ใกล้กับตึกคณะกรรมการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (ก.ร.ป.กลาง) ถนนเสือป่า ได้มีนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของกองทัพบก กองทัพอากาศ รวมทั้งนายทหารชั้นผู้ใหญ่ผู้คุมกำลังจำนวนมาก เดินทางมาประชุมที่นี่ตั้งแต่เวลา 14.00 น. ท่ามกลางการคุ้มกันของรถวิทยุสารวัตรทหารรายรอบตึกที่ประชุม ขณะที่เจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์และเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ขอให้สื่อมวลชนรอฟังประกาศข่าวสำคัญทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยในตอนค่ำวันเดียวกัน และเมื่อเริ่มการยึดอำนาจ รถถัง 6 คัน จึงปรากฏตัว ณ ทางเข้าออกโดยรอบกองบัญชาการคณะปฏิวัติ พร้อมทหาร “เตรียมพร้อมเต็มอัตราอยู่ในที่ตั้ง” โดย “บรรรยากาศทั่วๆ ไป สงบเงียบ”<sup>6</sup>

### 6.1.1 เหตุผลการยึดอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร

เวลา 20.00 น. มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 1 ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย มีใจความสำคัญว่า คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 19.00 น. ของวันนี้ และ “การยึดอำนาจครั้งนี้ก็เพื่อรักษาสถาบันที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ ให้ดำรงอยู่

<sup>2</sup> ก/ป2/2513/4 สยามรัฐ(18 พฤศจิกายน 2514).

<sup>3</sup> ก/ป2/2513/4 เคลินิวส์(19 พฤศจิกายน 2514).

<sup>4</sup> ก/ป2/2513/4 สยามรัฐ(18 พฤศจิกายน 2514).

<sup>5</sup> ทหารเก่า, ขุมทางนายก (กรุงเทพฯ: พีจี, ม.ป.ป.), หน้า 294.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน. และประกาศของคณะปฏิวัติทั้ง 6 ฉบับก็ได้รับการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์เดียวกันนี้ด้วย

ตลอดไป องค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ได้รับอารักขาจากคณะปฏิวัติอย่างปลอดภัยแล้วทุกประการ” และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 20.11 น. ของวันนี้เป็นต้นไป พร้อมบัญญัติท้ายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ที่ระบุนความผิดที่ต้องขึ้นศาลทหาร

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 เพื่อระบุนการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 การสิ้นสุดของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี โดยให้องคมนตรียังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนศาลดำเนินการตามกฎหมายและประกาศคณะปฏิวัติ ทั้งนี้ ให้มี “กองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และเป็นผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร” และให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยช่วงท้ายซึ่งมีพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประกาศฉบับนี้ กล่าวว่า “คณะปฏิวัติจะยังไม่ทำการตรวจข่าวหนังสือพิมพ์” แต่ถ้าหนังสือพิมพ์เสนอไปในทางก่อเรื่องร้าย เสนอความเท็จแก่ประชาชน หรือปราศจากความเป็นธรรม จะถูกขยับยั้งด้วยอำนาจปฏิวัติ” ส่วนหนังสือพิมพ์ “ที่ทำตนเป็นปากเสียงของชนต่างชาติ ออกเสียงแทนหรือเชิดชูลัทธิที่เป็นภัยต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือพยายามแยกให้แตกสามัคคีในชาติโดยทางตรงทางอ้อม หรือด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องประสบการปราบปรามอย่างเด็ดขาด” สำหรับประกาศฉบับนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่า คณะปฏิวัติใช้อำนาจสั่งสถาบันต่างๆ โดยปราศจากคำอธิบาย แต่สำหรับหนังสือพิมพ์ แม้จะมีเป้าหมายเพื่อแสดงว่าจะยังไม่ “เซ็นเซอร์” หนังสือพิมพ์ แต่กลับเต็มไปด้วยคำอธิบายเชิง “ชู” อันแสดงให้เห็นว่า หนังสือพิมพ์เป็นกลุ่มกีดกันทางการเมืองที่คณะทหารหรือคณะปฏิวัติเห็นว่าเป็น “ภัย” ที่สำคัญกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่อาจ “กำจัด” ได้โดยตรงไปตรงมาด้วยอำนาจอย่างทันทีโดยไม่เสียภาพลักษณ์ หรือทำให้ประชาสังคมเห็นคณะปฏิวัติเป็น “เผด็จการทหาร” อย่างรวดเร็วจนเกินไป

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 “ห้ามมิให้มั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใดๆ จำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป” ซึ่งก็คือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 13 เมื่อการรัฐประหาร พ.ศ.2501 โดยคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ครั้งนี้ ประกาศของจอมพลถนอมได้ระบุบทลงโทษไว้ด้วยว่า จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 5 นั้น “ห้ามมิให้ผู้ใดกักตุนสินค้าหรือขึ้นราคาสินค้า”

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นประกาศฉบับสุดท้ายก่อนเที่ยงคืนของวันยึดอำนาจ หลังจากคณะปฏิวัติ อันประกอบด้วย จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร นายพจน์ สารสิน พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ และพล.อ.อ.ทวิ จุลละทรัพย์ กลับจากการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อเวลา 22.50-23.10 น. เป็นประกาศที่ “คณะปฏิวัติขอชี้แจงเหตุผลถึงความจำเป็นใน

การยึดอำนาจครั้งนี้” การยึดอำนาจรัฐบาลตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจรและคณะปฏิวัติในครั้งนี้ ได้รับการตั้งข้อสังเกตจากนักหนังสือพิมพ์ร่วมสมัยว่า จอมพลถนอม “ปฏิวัติตนเอง โดยมีเหตุผลในการปฏิวัติไม่เพียงพอ และไม่มีข่าวกระแสนกระสายล่วงหน้ามาก่อนเลย”<sup>7</sup> ทว่าเมื่อพิจารณาจากการอ้างเหตุผลของคณะปฏิวัติจากประกาศฉบับที่ 6 คณะปฏิวัติอ้างเหตุผลสองประการ

ประการแรก อ้างถึง “สถานการณ์ของโลกและภัยที่คุกคามประเทศโดยละเอียดแล้ว เห็นว่า จะมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศและราชบัลลังก์ และกำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เป็นลำดับ ทั้งมุ่งจะเปลี่ยนระบอบการปกครองไปสู่ระบอบอื่นซึ่งมิใช่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังจะเห็นได้จากการยุบสนับสนุนให้ผู้ก่อการร้าย ก่อความยุ่งยากอยู่ ณ ที่ต่างๆ ของประเทศไทยในขณะนี้ สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ถ้าหากไม่รีบดำเนินการแก้ไขโดยเด็ดขาดแล้ว จะเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชน”

ประการที่สอง อ้างถึง “สถานการณ์ภายในประเทศ ... ได้มีบุคคลบางจำพวกอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยุบบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อความการบริหารราชการของรัฐบาลให้ดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แทนที่ทุกฝ่ายจะร่วมสามัคคีกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อป้องกันภัยอันตราย แต่บุคคลบางกลุ่มบางคณะกลับฉวยโอกาสทำการก่อกวน ชัดขวาง มิให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขโดยสะดวก เช่น ยุบงให้ประชาชนและสถาบันต่างๆ เป็นปฏิปักษ์และกระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล ให้นักศึกษาเดินขบวน ให้กรรมกรนัดหยุดงาน พฤติการณ์เหล่านี้เป็นเหตุฉุฉงนการบริหารราชการ ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งในด้านฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ตลอดมา”

ด้วยเหตุผลสองประการนี้ ฝ่ายคณะปฏิวัติจึงได้ข้อสรุปว่า “การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน” และมีตรรกะอธิบายว่า “ถ้าหากเหตุการณ์ภายในสงบเรียบร้อย การแก้ไขเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ภายนอกย่อมกระทำได้โดยง่าย แต่ถ้าเหตุการณ์ภายในมีแต่ยุ่งเหยิง แฉกแยก ชัดแย้งซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา การแก้ไขสถานการณ์ซึ่งมิใช่แต่เพียงภายนอกแต่รวมถึงภายใน จะกระทำได้ยากยิ่งเป็นทวีคูณ และจะเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศและราชบัลลังก์” ดังนั้น จึงเป็นบทสรุปของการยึดอำนาจว่า “คณะปฏิวัติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง ทั้งๆ ที่คณะปฏิวัติมีความตั้งใจที่จะรักษาความสามัคคีอันดีกับทุกฝ่ายในชาติ เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติและประชาชนชาวไทย”

<sup>7</sup> ทหารเก่า, ชุมทางนายนก, หน้า 294.

วันที่สองของการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ช่วงเช้าได้มี “ประชาชนในเมืองหลวงอีกส่วนหนึ่งพากันไปบริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า และรอบๆ รั้วสนามเสือป่า เพื่อดูการเคลื่อนไหวของบรรดาถถังและทหารที่ถือปืนจังก้ารักษาการณ์อยู่อย่างเข้มแข็งตลอดเวลา” โดยเวลา 11.00-12.00 น. คณะปฏิวัติเรียกประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี อธิการบดี และเทียบเท่าทุกกระทรวงจำนวน 154 คน เป็นการด่วน รวมทั้งมีอดีตรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมด้วย 4 คน ได้แก่ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ ม.ร.ว.ทองแท้ ทองแถม นายถวิล สุนทรสารทูล และ หลวงจำรูญเนติศาสตร์ ณ กองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยจอมพลถนอม กิตติขจรชี้แจงว่า “จะใช้อำนาจเด็ดขาดอย่างเต็มที่ เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติ และยังความผาสุกให้แก่ประชาชน” ภัยร้ายแรงต่อสังคม เช่น คดีอาชญากรรมนั้น ว่าจะ “ลงโทษอย่างเด็ดขาด ซึ่งอาจจะมีการสังหารชีวิตด้วยการยิงเป้า” ซึ่งเห็นได้ว่า จอมพลถนอม กิตติขจร เสนอบุคลิกความเป็นผู้นำทหารของตนเองในครั้งนี้อย่างเข้มแข็งเด็ดขาด อันแตกต่างออกไปจากเมื่อขึ้นสู่อำนาจในปี พ.ศ.2506 หรือเมื่อ 8 ปีก่อน ซึ่งหากจะพิจารณาเปรียบเทียบ ก็คือความพยายามของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่จะแสดงบท “เด็ดขาด” ในแบบที่จอมพลสฤษดิ์ รัชชศักดิ์กระทำเมื่อรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501

นอกจากนี้ สารสำคัญอีกประการหนึ่งที่จอมพลถนอม กิตติขจร ชี้แจงในที่ประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในครั้งนี้ คือ “เหตุผลที่แท้จริงของการปฏิวัติครั้งนี้” โดยจอมพลถนอมอธิบายขยายความสาเหตุที่กล่าวอ้างถึงในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 ซึ่งสถานการณ์โลกในขณะนี้ระบุนิยมมากขั้นขึ้นก็คือ การที่ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติและได้เป็นคณะมนตรีความมั่นคงแทนประเทศจีนได้วันด้วย ทั้งปัญหาจีนคอมมิวนิสต์นี้ยังสัมพันธ์กับความระแวง “ลูกจีน” ที่มีจำนวนประมาณ 3 ล้านคนในประเทศไทยซึ่งมีประชากรทั้งหมดประมาณ 36 ล้านคน ว่า

เพื่อความอยู่รอดความเป็นเอกราชของประเทศ และการเทิดทูนไว้ซึ่งราชบัลลังก์ เนื่องจากขณะนี้ได้มีเหตุการณ์ผันผวนทั้งของโลก ทั้งประเทศข้างเคียง และในประเทศเราเอง เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ และเป็นคณะมนตรีความมั่นคง คนจีนในประเทศไทยซึ่งมีอยู่ 3 ล้านคน อาจจะมีการเคลื่อนไหวทั้งในทางที่ดีและไม่ดี เราไม่รู้แน่ว่าคนเหล่านั้นคนไหนนิยมลัทธิใด ถ้านิยมลัทธิคอมมิวนิสต์มากๆ เหตุการณ์ในประเทศอาจยุ่งยากขึ้น เพราะการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์มีอยู่ทุกภาค หากพวกนี้เสริมเข้าไปอีก ความรุนแรงในการปฏิบัติการของคอมมิวนิสต์ก็จะมากขึ้น อันจะเป็นภัยอย่างใหญ่หลวงต่อความมั่นคง

ปลอดภัยของประเทศชาติ ซึ่งการแก้ไขจำเป็นจะต้องใช้มาตรการที่รวดเร็ว รุนแรง และเด็ดขาด เพราะว่าเหตุการณ์ต่างๆ ในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงถึงจุดที่เป็นภัยต่อประเทศชาติและราชบัลลังก์

สำหรับ “เหตุผลที่แท้จริงของการปฏิวัติครั้งนี้” ในด้านสถานการณ์ภายในประเทศ จอมพล ถนอม กิตติขจร ในฐานะผู้นำคณะปฏิวัติ ได้สรุปไว้ชัดเจนว่า “หากไม่มี ส.ส. เสียแล้ว การบริหารงานของข้าราชการพลเรือนจะดีขึ้นกว่าเก่าเป็นอันมาก”<sup>9</sup>

ดังนั้น คำอธิบายถึงสาเหตุภายในประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงได้รับการสรุปจากหนังสือพิมพ์ว่า คือ “การก่อกวนของบรรดา ส.ส. ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่เป็นเหตุให้การบริหารราชการของรัฐบาลดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์และสมเจตนาธรรมณ์ของรัฐบาลเป็นเหตุสำคัญ” ซึ่งนี่คือชัยชนะของคำอธิบายจากจอมพลถนอม กิตติขจร จนกลายเป็นสาระจดจำกันต่อมาสำหรับการรัฐประหารครั้งนี้ กล่าวคือเป็นการลดทอนปัญหาความขัดแย้งกับฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรให้เหลือเพียงกรณี ส.ส. กับ “ความหิวกระหายในเรื่องเงิน” งบประมาณแผ่นดิน และข้อเสนอเรื่องจัดงบประมาณหรือพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. ผู้สนับสนุนรัฐบาลแต่ละคน จังหวัดละ 2 ล้านบาท<sup>10</sup>

แต่สำหรับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้วิจารณ์เหตุผลการยึดอำนาจครั้งนี้จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 ว่า “รู้สึกว่าคุณผลยังอ่อนอยู่” และกล่าวโดยนัยว่า ประเด็นที่คณะปฏิวัติอ้างนั้น ก็คือปัญหาหนักการเมืองในพรรคสหประชาไทยอันเป็นพรรครัฐบาลเอง ไม่ได้เกิดจากพรรคฝ่ายค้านเลย และแม้ว่าจะ “มี ส.ส. ไม่ดีปะปนอยู่มาก แต่นั่นก็ไม่ใช่ว่าเหตุที่จะยกเลิกประชาธิปไตยเสีย เราจะรอให้มีคนดีหมดทุกคนเสียก่อน จึงจะเป็นประชาธิปไตยแล้วก็คงไม่ต้องเป็นประชาธิปไตยกันตลอดชาติ” นอกจากนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ยังกล่าวสรุปไว้ว่า “คนเคยพูดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฟืนปลอม ซึ่งถึงอย่างไรก็ยังคงคิดว่าไม่มีฟืนเสียเลย แต่ขณะนี้แม้แต่ฟืนปลอมเราก็ไม่มีเสียแล้ว”<sup>11</sup> การให้สัมภาษณ์ของอดีตนักการเมืองที่วิพากษ์คณะปฏิวัตินี้ กล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรก และครั้งสุดท้ายเพราะขณะที่ให้สัมภาษณ์ก็มีนายตำรวจ 2 นายจากสันติบาล ได้รับคำสั่งจากกองบัญชาการตำรวจให้มาควบคุมตัวไว้ โดยเรียกว่าเป็นการ “อารักขา” ม.ร.ว.เสนีย์<sup>12</sup> นอกจากนี้

<sup>8</sup> ก/ป2/2513/4 เคลินิวส์(19 พฤศจิกายน 2514). เป็นการเผยแพร่ข่าวโดยกองบัญชาการ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>10</sup> ก/ป2/2513/4 เคลินิวส์(20 พฤศจิกายน 2514).

<sup>11</sup> ก/ป2/2513/4 สยามรัฐ(19 พฤศจิกายน 2514).

<sup>12</sup> ก/ป2/2513/4 เคลินิวส์(19 พฤศจิกายน 2514).

หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ รวมทั้งอดีต ส.ส. บางคนก็ได้รับการ “อารักขา” เช่นกัน แต่จำนวนมาก “อยู่ในสายตาดำรวจอย่างใกล้ชิด”<sup>13</sup>

คำวิพากษ์ข้ออ้างการรัฐประหารในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 น่าจะมีกระแสการสนทนาในหมู่ประชาชนจำนวนมาก ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ต้องให้สัมภาษณ์โดยกล่าวว่า “แต่มีบุคคลบางคนที่ยังคลุมเครือและสับสนไป” ดังนั้น จอมพลถนอมจึงต้องชี้แจงเพิ่มเติม<sup>14</sup> โดยประเด็นยังคงเป็นเรื่องจีนคอมมิวนิสต์ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ซึ่ง “อาจมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงภายในประเทศ การแทรกซึมบ่อนทำลายทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น” ทั้งจอมพลถนอมยังกล่าวอ้างด้วยว่า “จีนแดงได้ส่งทหารช่างตลอดจนอาวุธยุทโธปกรณ์มาสร้างถนนคิซายแดนไทยด้านจังหวัดน่านและเชียงรายแล้ว” และ “มีนักการเมืองที่มีหัวโน้มเอียงทางซ้ายนิยมจีนแดงมาแต่ดั้งเดิม ช่วยกระตุ้นให้รัฐบาลริบผลิผลามติดต่อกับจีนแดง บางคนถึงกับมาอาสาขับพลเอกประภาส จารุเสถียร ขอเป็นผู้ไปติดต่อกับจีนแดง ซึ่งคณะปฏิวัติเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ควร”

สำหรับกรณี ส.ส. หรือสถานการณ์ภายในประเทศ จอมพลถนอมให้คำอธิบายเพิ่มเติมโดยกล่าวว่า นักการเมืองนั้น “ฉวยโอกาสอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบ่อนทำลายตลอดจนก่อความการบริหารงานของรัฐบาล” และยกตัวอย่างการหาเสียงเลือกตั้งซ่อม ส.ส. พระนคร ซึ่งจอมพลถนอมระบุชื่อว่าเป็น นายธรรมนุญ เทียนเงิน นั้น “ใช้ถ้อยคำหาบคาย โจมตีบุคคลในคณะรัฐบาลอย่างรุนแรง” และ “เรียกตนเองกับพลเอกประภาสว่าเป็นไอ้โน่นไอ้นี่ บางทีประณามว่าพรรค ส.ป.ท. เป็นกระหรี มีตนเองเป็นแม่เล่า” แน่แน่นอนว่า หนังสือพิมพ์ย่อมไม่มีคำสัมภาษณ์จากนายธรรมนุญมานำเสนอภายใต้สภาพของอำนาจคณะปฏิวัติได้ แต่การขกกรณีหนึ่งตัวอย่างนี้ของจอมพลถนอม ก็เพื่อที่จะชี้ว่า นักการเมืองเป็นบุคคลที่ “ไม่สุภาพ” และมีเล่ห์เหลี่ยม ขณะที่ผู้นำทหารเช่นจอมพลถนอมและพลเอกประภาสนั้น “สุภาพ” และไม่มีเล่ห์เหลี่ยมเช่นนักการเมือง

โดยสรุปของข้ออ้างสาเหตุการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ ที่จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัตินำเสนอนั้น คือ 1) สาเหตุจากสถานการณ์ระหว่างประเทศ ที่ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ได้ที่นั่งในองค์การสหประชาชาติแทนประเทศจีนไต้หวัน และยังได้เป็นคณะมนตรีความมั่นคงด้วย อัน “อาจจะ” ส่งผลต่อความมั่นคงภายในของประเทศไทย คือการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่อาจมีมากยิ่งขึ้น และอาจถูกรุกรานจากจีนคอมมิวนิสต์จากการอ้างถึงการสร้างถนนคิซายแดนไทยในเขตประเทศลาว รวมทั้งนักการเมืองที่นิยมจีนคอมมิวนิสต์ก็เคลื่อนไหวโน้มนำให้รัฐบาลจอมพลถนอม “ริบผลิผลาม” ทำการติดต่อกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ และ 2) ในด้าน

<sup>13</sup> ก/ป2/2513/4 ชาวไทย(20 พฤศจิกายน 2514).

<sup>14</sup> ก/ป2/2513/4 สยามรัฐ(20 พฤศจิกายน 2514).

ภายในประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งสมาชิก ส.ส. เหล่านี้มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากงบประมาณแผ่นดิน และประพฤติดนไม่สุภาพและมีเล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่เชื่อว่าตนคือผู้ซื่อสัตย์และสุภาพนั้น ไม่อาจจะตามเกมได้ทัน

### 6.1.2 คณะปฏิวัติ

การตัดสินใจยุติการเมืองระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 โดยการรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 นั้น กล่าวได้ว่าเป็นความเห็นร่วมของผู้นำทหารในคณะรัฐบาล เช่น ในคณะรัฐมนตรี พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม “พูดที่เล่นที่จริงในคณะรัฐมนตรีอยู่บ่อยๆ ว่า ‘จะยึดหรือจะยุบดี’ ซึ่งหมายความว่า จะให้ทหารยึดอำนาจรัฐบาล หรือจะยุบสภาผู้แทนเพื่อเลือกตั้งใหม่”<sup>15</sup> แต่ในขั้นสุดท้ายแล้ว 2 นายทหารที่ตกลงร่วมกันที่ยึดอำนาจในครั้งนี้ คือ จอมพลถนอม กิตติขจร ผู้ยังคงไว้ซึ่งภาพลักษณ์ความเป็นผู้นำของฝ่ายทหาร ในขณะที่เลขอายุ 60 ปี ซึ่งปีนี้ได้ต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นที่ 1 และ จอมพลประภาส จารุเสถียร ผู้คุมกำลังอำนาจทางทหารที่แท้จริงในฐานะผู้บัญชาการทหารบก และยังเป็นรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่เป็นผู้ที่ถูกกดดันด้านภาพลักษณ์ ปัญหาการคอร์รัปชัน และการมีความสัมพันธ์กับธุรกิจเอกชนจำนวนมาก ทั้งยังเป็นนายทหารที่นิสิตนักศึกษาได้เดินขบวนประท้วงมากที่สุด จอมพลประภาสกำลังจะเกษียณอายุราชการในปีต่อไป คือ พ.ศ.2515<sup>16</sup> อย่างไรก็ตาม จอมพลถนอมก็ได้เปิดเผยข้อมูลว่า จอมพลถนอมเป็นผู้ “ลงมือด้วยตนเองเกือบทุกอย่าง นับตั้งแต่การกำหนดแผน ตั้งเป้าหมาย ถึงการคำนวณหาฤกษ์ยาม”<sup>17</sup>

<sup>15</sup> บุญชนะ อัครถาวร, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย(กรุงเทพฯ: มูลนิธิบุญชนะ อัครถาวร เพื่อการศึกษาและวิจัย, 2526), หน้า 89.

<sup>16</sup> สำหรับบทนี้ จะใช้ศ “จอมพล” กับประภาสโดยตลอด แม้ว่าพลเอกประภาสจะได้เลื่อนยศเป็น จอมพลหลังการต่ออายุราชการในปีแรกแล้ว คือเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2516 หรือเพียง 4 เดือนครึ่งก่อนการขึ้นอำนาจทางการเมือง จอมพลประภาส จารุเสถียร ขณะยศพลเอก จะต้องเกษียณอายุราชการ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2515 อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2515 ไม่ปรากฏข่าวการต่ออายุของจอมพลประภาส ในลักษณะเดียวกับของจอมพลถนอม แต่จะปรากฏข่าวการต่ออายุในปี พ.ศ.2516

<sup>17</sup> ก/ป2/2513/4 เคลินิวส์(22 พฤศจิกายน 2514).



การตัดสินใจขั้นเด็ดขาดในการยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง น่าจะเกิดขึ้นหลังการประชุม คณะรัฐมนตรีวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ที่มีการ “โต้เถียงกันในคณะรัฐมนตรีอย่างรุนแรง”<sup>18</sup> และได้รับการกล่าวถึงกันว่าเป็น “ชนวนอย่างหนึ่งที่จ่อมพลถนนมตัดจิตใจลงมือปฏิวัติอำนาจ”<sup>19</sup> เพราะจากกรณีของ “บันทึกของทูตไทย” หนังสือที่เขียนและจัดพิมพ์โดยนายบุญชนะ อัครถาวร อดีต เอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริการะหว่างปี 2510-2512 เป็นที่สร้างความไม่พึงพอใจในการ บันทึกที่เกี่ยวกับ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในหลายประเด็น ด้วย เหตุนี้ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ จึงเป็น “บรรยากาศเคร่งเครียดและร้ายแรง” อย่างสำคัญ เมื่อ พ.อ.ถนัด “ระเบิดความไม่พอใจเข้าไปใส่นายบุญชนะ” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ นาย บุญชนะตอบโต้ ส่วน พ.อ.ถนัดก็ “เพิ่มความรุนแรงในการต่อว่ามากขึ้น” และ พ.อ.ถนัด เรียกร้องให้ นายบุญชนะ “พิจารณาตัวเองให้เหมาะสมต่อไป” แต่นายบุญชนะได้ตอบได้ว่าเรื่องนี้ “ขอให้ เป็นหน้าที่และอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว” เหตุการณ์นี้ ทั้งจ่อมพลถนนม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี และสองรองนายกฯ คือ จอมพลประภาส จารุเสถียร และนายพจน์ สารสิน รวมทั้ง รัฐมนตรีคนอื่นๆ “ต่างพากันนั่งเงียบและอึ้ง” หลังการประชุม นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ “ผู้รู้ สถานการณ์ดีที่สุด” ได้เขียนใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้จ่อมพล ถนนมเป็นคนแรก และหลังการประชุมครั้งนี้ จ่อมพลถนนมและจอมพลประภาส ได้นั่งสนทนากัน ในห้องสองต่อสองอย่างยาว ที่ในบ่ายวันต่อมา วันที่ 17 พฤศจิกายน ฝ่ายผู้นำทหารจึงเดินทางมา ประชุมกันที่กองบัญชาการทหารสูงสุดส่วนหน้า

นายทหาร 16 นายที่อยู่ในระดับบุคคลสำคัญของคณะปฏิวัติครั้งนี้ ได้แก่<sup>20</sup>

1. จ่อมพลถนนม กิตติขจร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
2. จ่อมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก
3. นายพจน์ สารสิน อดีตรองนายกรัฐมนตรีชุดที่ผ่านมา
4. พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีกรมตำรวจ
5. พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เสนาธิการทหาร
6. พล.อ.อ.บุญชู จันทร์เบกษา ผู้บัญชาการทหารอากาศ

<sup>18</sup> บุญชนะ อัครถาวร, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย, หน้า 89. นายบุญชนะบันทึกไว้ ว่า กรณีนี้ “ทางหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทม์ได้ลงข่าวว่า เป็นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้จ่อมพลถนนมท่านต้องปฏิวัติตัวเอง แต่ความจริงยังมีสาเหตุอื่นๆ ด้วย” ที่นายบุญชนะกล่าวถึงคือ ส.ส. กับเรื่องงบประมาณ

<sup>19</sup> ก/ป2/2513/4 เคลินิวส์(22 พฤศจิกายน 2514).

<sup>20</sup> ก/ป2/2513/4 ชาวไทย(21 พฤศจิกายน 2514).

7. พล.ร.อ.ถวิล ราชานานนท์ ผู้บัญชาการทหารเรือ
8. พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา รองผู้บัญชาการทหารบก
9. พล.อ.สุรกิจ มัยลาภ เสนาธิการทหารบก
10. พล.ร.อ.กมล สีตะกลิน รองผู้บัญชาการทหารเรือ
11. พล.อ.อ.ศิริ เมืองมณี รองผู้บัญชาการทหารอากาศ
12. พล.อ.อ.กมล เดชะตุงคะ เสนาธิการทหารอากาศ
13. พล.ร.ท.จิตต์ สังข์คุลย์ เสนาธิการทหารเรือ
14. หลวงจัญญเนติศาสตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมชุดที่ผ่านมา
15. นายสมภพ โทตระกิตย์ สำนักงานกฤษฎีกา
16. นายกมล วรรณประภา สำนักงานกฤษฎีกา

อีกราว 5 วันต่อมาจะมีการเพิ่มชื่อนายทหารอีก 10 นาย รวมเป็น 26 นาย ว่าเป็นบุคคลสำคัญในคณะปฏิวัติ ได้แก่ พล.ท.แสวง เสนาณรงค์ พล.อ.ทวนชัย โกศินานนท์ พล.อ.จิตติ นาวิเสถียร พล.อ.ถนอม ปัทมพันธ์ พล.อ.พิศิษฐ์ ฉายเหมือนวงศ์ พล.อ.ธงเจิม สังขะวนิชย์ พล.ท.บุญชัย บำรุงพงษ์ พล.ท.เชวง ชัยเจริญ พล.ร.ท.สงัด ชลออยู่ และ พล.ท.จำเริญ จารุเสถียร ซึ่งจากจำนวนคณะปฏิวัติรวมที่เพิ่มขึ้นนี้ เป็น ทหารบก 13 นาย ทหารเรือ 4 นาย ทหารอากาศ 4 นาย ตำรวจ 1 นาย พลเรือน 4 คน แต่หนังสือพิมพ์ที่รายงานเรื่องนี้ก็ระบุว่า “ตามความจริงแล้ว ผู้ริเริ่มจริงๆ มีเพียง 16 คนตามที่คณะปฏิวัติเคยประกาศ นอกนั้นมาสมทบภายหลัง”<sup>21</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้แต่บุคคลสำคัญในกลุ่ม 16 คนแรกของคณะปฏิวัติ กล่าวได้ว่า ก็เป็นเพียงความพยายามของจอมพลถนอมที่จะให้ภาพของคณะปฏิวัติว่าเป็นการร่วมมือจากทุกฝ่าย คือ ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และพลเรือน แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏผ่านการดำเนินการบุคคลสำคัญของคณะปฏิวัติครั้งนี้นั้นคือ 2 บุคคลเท่านั้น คือ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร โดยมีผู้ช่วยสำคัญอีก 3 คน คือ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ นายพจน์ สารสิน ซึ่งทั้งสองนี้เป็นบุคคลที่จอมพลถนอมไว้วางใจ และเป็นผู้ช่วยที่สำคัญในการติดต่อกับฝ่ายสหรัฐอเมริกา และ พล.ต.ต.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ซึ่งทั้ง 5 นี้ก็เป็นบุคคลสำคัญของรัฐบาลจอมพลถนอมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ดังจะเห็นได้ว่า ในชั่วโมงแรกๆ ของการรัฐประหาร คณะปฏิวัติได้เชิญเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย นายเลียวนาร์ต อังเกอร์ (Leonard Unger) มาชี้แจงถึงสาเหตุการรัฐประหารครั้งนี้

<sup>21</sup> ก/ป2/2513/4 เคลื่อนิวส์(26 พฤศจิกายน 2514).

เป็นบุคคลแรก โดยได้สนทนากันตั้งแต่เวลา 20.10 น.<sup>22</sup> ในครั้งนี้ไม่มี พล.ต.ต.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ร่วมด้วย ถัดจากการชี้แจงเรื่องการรัฐประหารต่อเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย บุคคลทั้ง 5 นี้ได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อเวลา 22.50-23.10 น. เพื่อกราบบังคมทูลให้ทราบๆ เกี่ยวกับความจำเป็นที่คณะปฏิวัติต้องดำเนินการปฏิวัติในครั้งนี้<sup>23</sup> และในวันถัดมา 18 พฤศจิกายน ผู้นำคณะปฏิวัติทั้ง 4 คน โดยไม่มี พล.ต.ต.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ร่วมด้วย ได้เชิญฝ่ายสหรัฐฯ มาชี้แจงถึงความจำเป็นในการรัฐประหารครั้งนี้อีกครั้งอย่างเป็นทางการที่ทำเนียบรัฐบาล ระหว่างเวลา 9.30-11.05 น. โดยครั้งนี้ฝ่ายสหรัฐฯ มี 6 คน มี นายอเล็กซิส ยู. จอห์นสัน อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2501-2504 ในฐานะปลัดกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ (American-Under Secretary) และนายเลียวนาร์ด อังเกอร์ เป็นผู้นำคณะ และเมื่อพิจารณาตำแหน่งในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เมื่อ 17 พฤศจิกายน และตำแหน่งในสภการบริหารคณะปฏิวัติ ที่จัดตั้งเมื่อ 27 พฤศจิกายน บุคคลทั้ง 5 ยังเป็นผู้นำสำคัญสุดในคณะปฏิวัติ แม้จะปรากฏชื่อว่ามี พล.อ.อ.บุญชู จันทร์เกษม ผู้บัญชาการทหารอากาศ และ พล.ร.อ.ฉวี รายนานนท์ ผู้บัญชาการทหารเรือ ทั้งสองเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายทหาร แต่อีกเพียง 10 วันต่อมาบทบาทนั้นก็หายไป ด้วยไม่ปรากฏชื่อของทั้งสองในผู้นำของสภการบริหารคณะปฏิวัติ

กล่าวโดยสรุป การรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติครั้งนี้ เป็นบทบาทการรักษาอำนาจทางการเมืองของ 2 ผู้นำทหาร โดยเฉพาะ คือ จอมพลถนอม กิตติขจร และ จอมพลประภาส จารุเสถียร โดยมีผู้ช่วยที่สำคัญคือ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ และนายพจน์ สารสิน ส่วนกองทัพเรือ กองทัพอากาศ ตำรวจ และพลเรือนนั้น หากได้มีความสำคัญที่แท้จริงแต่ประการใดไม่ นอกจากการมีภาพว่าเป็นการรัฐประหารจากข้าราชการทุกหมู่เหล่าเท่านั้น นอกจากนี้ นายทหารสำคัญที่จะมีบทบาทในฐานะผู้นำกลุ่มทหารนี้ที่สำคัญอีกคนหนึ่ง คือ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร (พันโท) บุตรของจอมพลถนอม และบุตรเขยของจอมพลประภาส ในฐานะผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 11 รอ. หน่วยสังกัดกองทัพอากาศที่ 1 ได้รับตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะปฏิวัติ<sup>24</sup>

<sup>22</sup> "Telegram From the Embassy in Thailand to the Department of State," (November 17, 1971) in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia* (Washington D.C.: United States Government Printing House, 2006), pp. 307-310.

<sup>23</sup> กป2/2513/4 สยามรัฐ (18 พฤศจิกายน 2514).

<sup>24</sup> *ประชาธิปไตย* (27, 28, 29 มกราคม 2515). มีบทสัมภาษณ์อย่างยาวของพันเอกณรงค์เกี่ยวกับบทบาทและทัศนคติโดยทั่วไป

### 6.1.3 สาเหตุปัจจัยการรัฐประหาร

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุปัจจัยสำคัญมี 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

ประการแรก สาเหตุปัจจัยจากความขัดแย้งขั้นพื้นฐานระหว่างผู้นำทหารแบบคณาธิปไตย กับระบอบประชาธิปไตยแบบมีสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ได้ศึกษาให้เห็นในบทที่ 5 แล้วว่า เกมการเมืองของระบอบประชาธิปไตยแบบมีสภาผู้แทนราษฎร เป็นเกมการเมืองที่จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องยอมเล่นหลังจากที่ยืดและขยายเวลาของการมีรัฐธรรมนูญไม่ได้อีกต่อไปแล้ว กระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตยที่จำกัดบทบาทอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมากยิ่ง โดยมีวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งที่เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการทหารและพลเรือนให้พื้นฐานสนับสนุนทางอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองที่สำคัญ จอมพลถนอม กิตติขจรและคณะได้ใช้วิธีการสร้างฐานการเมืองในระบบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งโดยการสร้างพรรคการเมืองของตนเองคือพรรคสหประชาไทย และดึงดู ส.ส. พรรคการเมืองอื่นและที่ไม่สังกัดพรรคให้ย้ายเข้ามาสังกัดในพรรคของฝ่ายตน หรืออยู่ในฐานะเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลของตนเอง ด้วยการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ด้านการเงิน ทั้งในทางตรงและทางอ้อมคืองบประมาณจังหวัด อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานของแนวความคิดทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็สมาชิกฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็หาได้มีความแตกต่างกันไม่ คือ การเห็นพลังอำนาจของการเป็นผู้แทนจากประชาชนในการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ตลอดจนความปรารถนาที่จะได้เข้าเป็นฝ่ายบริหารอย่างชอบธรรม จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลจอมพลถนอมต้องถูกตรวจสอบด้านการออกกฎหมายบังคับใช้ ด้านการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่มีปัญหาซึ่งและสัมพันธ์กับปัญหาทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ คือปัญหาการปราบปรามและป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์ ที่ฝ่ายรัฐบาลจอมพลถนอมได้แสดงให้เห็นถึงการ “เล่นเกมสองหน้า” ตลอดจนถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่โดยพื้นฐานแล้วขัดแย้งกันระหว่างการให้น้ำหนักงบประมาณแก่กระทรวงด้านความมั่นคงของฝ่ายผู้นำทหาร กับการให้น้ำหนักแก่กระทรวงพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา และเกษตรของฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายสภาก็ได้รุกเข้าตรวจสอบงบประมาณในทุกๆ กระทรวง และยิ่งนานวันฝ่ายสภาที่รุกเข้าตรวจสอบงบประมาณด้านความมั่นคงหรืองบประมาณกระทรวงกลาโหม โดยเฉพาะงบราชการลับ และการดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาล<sup>25</sup> ท่ามกลางสถานการณ์ด้านการคลังที่มีปัญหา “นำห่วงใย” มากขึ้น

<sup>25</sup> “Memorandum of Conversation,” (November 18, 1971) in Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia, p. 313.

“เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายรับมาก”<sup>26</sup> และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2511 ผลสรุปออกมาว่า “รายจ่ายจริงสูงกว่ารายได้จริงสุทธิ” ถึง 3,626 ล้านบาท จึงต้อง “นำเงินคงคลังที่มีอยู่มาใช้จ่าย”<sup>27</sup> ขณะที่ความเชื่อและทัศนคติของจอมพลถนอมก็คือ ตนเองรู้ดีกว่าใครว่าจะใช้ในกิจการอะไรเท่าใด และอย่างไร เป็นต้น เหล่านี้คือความขัดแย้งขั้นพื้นฐานที่สะท้อนออกมาจากจอมพลถนอม กิตติขจรเอง หลังการยึดอำนาจแล้วว่า “หากไม่มี ส.ส. เสียแล้ว การบริหารงานของข้าราชการพลเรือนจะดีขึ้นกว่าเก่าเป็นอันมาก” และ ระบบสภาทำให้รัฐบาลไม่อาจ “ดำเนินการอย่างเฉียบขาดและรวดเร็วทันเหตุการณ์” ทั้ง “จะต้องมีการขออนุมัติ ก่อนที่จะอนุมัติหรือไม่ก็ต้องมีการอภิปรายอย่างยืดเยื้อกันเป็นแรมเดือน”<sup>28</sup> ซึ่งแนวความคิดนี้ก็คือลักษณะความเป็นคนฉาบไต่ หรือลักษณะผู้นำเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ ที่เชื่อว่าการตัดสินใจที่รวดเร็วของคนนั้นถูกต้องเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด

ประการที่สอง สาเหตุปัจจัยด้านการเมืองเรื่องอายุราชการทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ทั้งนี้เพราะการที่ทั้งจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร สามารถดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองมาได้อย่างยาวนานนับแต่ปี พ.ศ.2506 นั้น ปัจจัยสำคัญยิ่งก็คือการเป็นผู้นำของกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพบก โดยทั้งสองนายทหารนี้มีระยะเวลาที่กว่าจะเกษียณอายุราชการจากวันเริ่มขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองก็เป็นระยะเวลา 8 ปี และ 9 ปี คือเกษียณปี พ.ศ.2514 และ พ.ศ.2515 ตามลำดับ

ปัญหาการเมืองเรื่องอายุราชการทหารนี้เป็นปัญหาเดียวกันกับเมื่อครั้งที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และจอมพลผิน ชุณหะวัณ ผู้บัญชาการทหารบก ต้องประสบในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2490 โดยครั้งนั้นได้ใช้วิธีแก้ไขกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ.2494 ที่ได้ขยายอายุเกษียณราชการจากเดิมอายุ 55 ปี เป็นเกษียณ 60 ปี ทั้งยังให้สามารถต่ออายุได้อีกคราวละ 1 ปี ไปจนถึงอายุ 65 ปีเป็นอันสิ้นสุด (ดูรายละเอียดบทที่ 3.2.1) และในครั้งนั้นเมื่อจอมพลผิน ชุณหะวัณ ต่ออายุในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกได้เพียง 3 ปี ก็ถูกแรงกดดันจากภายในกองทัพโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รองผู้บัญชาการทหารบก ทำให้จอมพลผินต้องยอมสละตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้กับจอมพลสฤษดิ์ในกลางปี พ.ศ.2497 หลังจากนั้นบทบาทและอำนาจทางการเมืองของจอมพลผินผู้นำกลุ่มชอชราชครูก็ลดลงตลอดเวลา ขณะที่จอมพล

<sup>26</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 17/2512, วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม 2512. วาระเรื่องคณะกรรมการภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลก

<sup>27</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 20/2514, วันอังคารที่ 11 พฤษภาคม 2514. วาระเรื่องรายงานการตรวจสอบปีรายรับ-รายจ่าย 2511

<sup>28</sup> จอมพลถนอม กิตติขจร, บันทึกจากใจ(สระบุรี: ปากเพ็ชร์การช่าง 2, 2532), หน้า 137.

ป. พิบูลสงครามเอง ดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองได้ก็เพราะภาพลักษณ์การเป็นผู้นำทหารที่ยอมรับของทุกกองทัพ แต่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในกองทัพบก ดำรงตำแหน่งเพียงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หลังการเสียดุลในกองทัพบกให้กับการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ที่จะมีอายุราชการครบ 60 ปีในปี พ.ศ.2511) ส่งผลให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม (เกษียณปี พ.ศ.2500) ก็สามารถอยู่ในอำนาจทางการเมืองได้ต่อมาอีกเพียง 3 ปีนั้น ก็สิ้นสุดอำนาจโดยการรัฐประหารของกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 ประสพการณ์เหล่านี้กล่าวได้ว่าข้อมเป็นที่ตระหนักดีของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เพราะทั้งสองในขณะนั้นคือผู้ช่วยของจอมพลสฤษดิ์ที่สำคัญที่สุดในการล้มอำนาจกลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม และกลุ่มชอชราชครู

การต่ออายุของจอมพลถนอม กิตติขจรในปีแรกเมื่อ พ.ศ.2514 นั้น กล่าวได้ว่าได้ทำลายภาพลักษณ์ของผู้นำทหารที่ไม่ปรารถนาสืบต่ออำนาจทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง ภาพลักษณ์นี้จอมพลถนอมสามารถสร้างความสำเร็จ เมื่อครั้งต้องจำยอมสละตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้กับจอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก) เมื่อปี พ.ศ.2507 ด้วยคำอธิบายว่า “เพื่อหลีกเลี่ยงให้ผู้เหนื่อย” ให้นายทหารชั้นรองลงไปสามารถเลื่อนขั้นที่สูงขึ้นได้ แม้การต่ออายุราชการในปีแรก จอมพลถนอมจะมีคำอธิบายต่อสังคมว่าหาได้เป็นความประสงค์ของตน ทั้งจอมพลถนอมนั้นก็ไม่ว่าเรื่องด้วย แต่เป็นความต้องการของกระทรวงกลาโหมและสภากลาโหม และคำอธิบายแบบเดียวกันนี้จะมีขึ้นในการต่ออายุซ้ำให้แก่จอมพลถนอมอีกในปี พ.ศ.2515 และในปี พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นการต่ออายุเป็นปีที่สาม แต่จากการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า บุคคลสำคัญของกระทรวงกลาโหม และสภากลาโหม ก็คือ จอมพลถนอม กิตติขจรนั่นเอง อันหมายความว่า การต่ออายุราชการทหารเป็นวิธีการรักษาอำนาจทางการเมืองที่สำคัญยิ่งในระบอบคณะปฏิวัติ

ข้อที่น่าตั้งคำถามคือ หากไม่มีการต่ออายุให้จอมพลถนอม กิตติขจร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในปี พ.ศ.2514 จะเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างไรภายในกองทัพ? สิ่งที่น่าจะเป็นไปได้คือ จอมพลประภาส จารุเสถียร ดำรงตำแหน่งทั้งผู้บัญชาการทหารบก และควบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย ซึ่งเท่ากับจอมพลประภาสจะกลายเป็นเป้าหมายของความขัดแย้งด้านตำแหน่งหน้าที่ในกองทัพ แต่เพียงผู้เดียว และในปีต่อมา การถึงวาระเกษียณอายุราชการของจอมพลประภาส ก็ข้อมทำให้จอมพลประภาสต้องหมดอำนาจหน้าที่ในกองทัพทันที นายทหารซึ่งจะได้เลื่อนขั้นขึ้นมาใหม่ทั้งหมดจะกลายเป็นกลุ่มของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองผู้บัญชาการทหารบก ดังนั้น การต่ออายุให้แก่จอมพลถนอม กิตติขจรในปี พ.ศ.2514 และต่อเนื่องมาอีกสองปีนั้น ข้อมส่งผลในการอ้างอิงการต่ออายุให้แก่จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นอย่างคิ

การรัฐประหารที่เกิดขึ้นก่อนการเกษียณอายุราชการของจอมพลประภาส จารุเสถียร ผู้บัญชาการทหารบก (เกิด 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2455) เพียง 1 ปี ยังมีความสำคัญของการดำรงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มจอมพลถนอม-จอมพลประภาส เพราะหากจอมพลประภาสไม่อาจควบคุมกองทัพโดยตรงได้อีกต่อไปนั้น ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็จะเกิดขึ้นทันที ดังที่เกิดขึ้นกับจอมพลฉินและจอมพล ป. ช้างคันทน์

การต่ออายุราชการแก่จอมพลถนอม กิตติขจร (ปีที่ 3) และจอมพลประภาส จารุเสถียร (ปีที่ 1 และปีที่ 2) ได้บันทึกไว้ในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 22/2516 วันอังคารที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2516 ในวาระ “คณะรัฐมนตรีประชุมลับ” ระหว่างเวลา 11.40-12.00 ว่า

ในการประชุมลับนี้ คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติให้ต่อเวลาราชการจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีก 1 ปี ตั้งแต่ 12 สิงหาคม 2516 ถึง 11 สิงหาคม 2517

อนุมัติให้ต่อเวลาราชการพลเอกประภาส จารุเสถียร รองผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีก 1 ปี ตั้งแต่ 6 ธันวาคม 2515 ถึง 5 ธันวาคม 2516 (ต่อครั้งแรก) และอีก 1 ปี ตั้งแต่ 6 ธันวาคม 2516 ถึง 5 ธันวาคม 2517<sup>29</sup>

ประเด็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการต่ออายุราชการของจอมพลประภาส จารุเสถียร ในปลายปีแรกนั้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2516 คือ จอมพลประภาสต้องขอมสละตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้กับพลเอกกฤษณ์ สีวะรา โดยยังดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพียงตำแหน่งเดียว อันหมายความว่าแรงกดดันต่อจอมพลประภาสภายในกองทัพบกนั้นมีอยู่สูงมาก จนเกินกว่าที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีกต่อไปได้

ทั้งนี้ยังก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใหม่เกือบทั้งหมดในส่วนของผู้นำกองทัพบก และส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งของส่วนกองบัญชาการทหารสูงสุดด้วย (ดูตารางที่ 13 ประกอบ) โดย พลโท ทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา เลื่อนจากผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้บัญชาการทหารบก ส่วนผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่ทั้งสองตำแหน่ง คือ พลโทสำราญ แพทยกุล ซึ่งเคยขึ้นมาเป็นแม่ทัพภาคที่ 1 ในระหว่างปี พ.ศ.2510-2511 แต่แล้วต้องถูก “ลดชั้น” ไปเป็นแม่ทัพภาคที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ.2512-2515 การกลับคืนมาสู่ศูนย์บัญชาการของกองทัพบกของพลโทสำราญ ย่อมเป็นนัยอย่างชัดเจนถึงความขัดแย้งอย่างลึกซึ้งระหว่างกลุ่มพลเอกกฤษณ์ สีวะรากับกลุ่มจอมพลประภาส จารุเสถียร ส่วนผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกอีกหนึ่งนั้นคือ พลโทโชติ หิรัณชัยวุฒิ ที่ย้ายมาจากการเป็นเจ้ากรมยุทธ

<sup>29</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 22/2516, วันอังคารที่ 22 พฤษภาคม 2516.

ศึกษาทหารบก สำหรับเสนาธิการทหารบกคู่ใจของจอมพลประภาส คือ พลเอกสุรกิจ มัยลาภ ที่ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 ก็ถูกย้ายออกจากกองทัพบกไปพร้อมกับพลเอกประภาส ไปดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหาร แทน พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนี้มาอย่างยาวนานนั้น ได้เลื่อนขึ้นไปเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด แทนพลเอกจิตติ นาวิเสถียร ซึ่งเกษียณในปี พ.ศ.2516 สำหรับนายทหารที่ขึ้นมาเป็นเสนาธิการทหารบกคนใหม่คือ พลโทบุญชัย บำรุงพงศ์ รองเสนาธิการทหารบก โดยสรุป ด้านหนึ่งนั้น ความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งระดับสูงของกองทัพบกและกองบัญชาการทหารสูงสุด ย่อมส่งผลเป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระลอกคลื่นไปยังตำแหน่งในระดับต่างลงมาในทุกระดับ ทั้งนี้ผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงภายในกองทัพบกอย่างขนานใหญ่เพื่อกระชับอำนาจของกลุ่มตน โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นในฤดูโยกย้ายปีที่ 2 ของการอยู่ในตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งนั้น กลุ่มจอมพลดอนอมและจอมพลประภาสมีภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองยิ่งนับแต่เดือนตุลาคม พ.ศ.2516 และน่าจะเผชิญหน้ากับภาวะวิกฤติแห่งอำนาจของกลุ่มตนในช่วงเวลาอีกไม่นานนักเช่นเดียวกับกลุ่มจอมพล ป. และจอมพลผินได้เป็นตัวอย่างมาแล้ว

คำบอกเล่าของ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ ซึ่งเป็นนายทหารที่มีอำนาจและแนบแน่นกับจอมพลดอนอม-จอมพลประภาสตลอดมานั้น ได้ให้สัมภาษณ์หลังการสิ้นอำนาจของกลุ่มจอมพลดอนอม-จอมพลประภาสไปแล้วว่าผลของการต่ออายุของสองจอมพลนี้คือ “ประชาชนเขาเรียกจอมพลดอนอม-จอมพลประภาสว่า “ไอ้” ทั้งนี้ ต่ออายุนี้เท่ากับผลักนายลงเหว ถึงเวลาแล้วที่จะต้องออก”<sup>30</sup> ซึ่งความหมายโดยนัยคือ การต่ออายุทำให้ทั้งสองจอมพลเสื่อมอำนาจบารมี มากกว่าที่จะสร้างอำนาจบารมีให้เพิ่มขึ้น

บันทึกของ พ.ต.สัญญาชัย บุญทรสิขสวัสดิ์ ในหนังสือ “ทหารปฏิวัติทำไม?” ได้แสดงความรู้สึกแทนนายทหารโดยทั่วไป เมื่อกลุ่มจอมพลดอนอมและจอมพลประภาสสิ้นอำนาจทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 คือ

การใช้สิทธิอย่างปราศจากขอบเขตโดยทั่วไป ... ยังความขมขื่นให้กับนายทหารที่ไม่มีพวกพ้องเส้นสาย ... เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นอุทาหรณ์อันชัดเจนว่า กำลังพลในกองทัพส่วนใหญ่เกิดความ “สะใจ” ขึ้นเรื่อยๆ เมื่อปรากฏว่า ผู้นำทางทหารต้องหมดอำนาจลงในครั้งนั้น<sup>31</sup>

<sup>30</sup> พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์, “สฤกษ์จะจับผมไปยิงเป้า,” รวมบทสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ ราชวันฉบับวันอาทิตย์(กรุงเทพฯ: ประพันธ์สาส์น, 2517), หน้า 81.

<sup>31</sup> พ.ต.สัญญาชัย บุญทรสิขสวัสดิ์, ทหารปฏิวัติทำไม?(กรุงเทพฯ: โรงเรียนช่างพิมพ์เพชรรัตน์, 2524), หน้า 58-59.





โดยสรุป การต่ออายุราชการของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร แม้จะช่วยให้ยังคงดำรงตำแหน่งผู้นำในกองทัพไว้ได้ พร้อมกับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ผู้นำทหารทั้งสองมากยิ่งขึ้น แต่ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของทั้งสองก็ได้จบสิ้นลงในทัศนะของประชาชนและในหมู่นายทหาร ซึ่งหมายถึงการขาดซึ่งฐานแห่งความชอบธรรมทางการเมืองเช่นกัน

**ประการที่สาม** สาเหตุปัจจัยความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ปัจจัยหนึ่งนั้นมาจากเกมที่ต้องควบคุมเสียง ส.ส. ทำให้รัฐมนตรีแต่ละคนต้องสร้างฐานเสียงของตนเอง ไม่เว้นแม้แต่จอมพลถนอม กิตติขจร ที่มีฐานเสียง ส.ส. ผ่าน พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร และ พล.โทแสวง เสนาณรงค์ การที่ ส.ส. ของแต่ละกลุ่มกดดันหรือวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำของกลุ่มอื่นนั้น ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีด้วยกันเอง นอกจากนี้ การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการที่เป็นคณะปฏิวัติขัดแย้งกับรัฐมนตรีว่าการที่เป็นพลเรือน กระทั่งต้องย้ายรัฐมนตรีช่วยว่าการไปอยู่กระทรวงอื่น เช่นในกรณีของ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา และ พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์ (คูบทที่ 5.3.2) หรือระหว่างรัฐมนตรีด้วยกันเองเช่นกรณีนายพจน์ สารสินกับนายบุญชนะ อัดถากร หรือกรณีนายบุญชนะ อัดถากร กับ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ ตลอดจน ความรุนแรงของความขัดแย้งระหว่าง พ.อ.ถนัด คอมันตร์ กับ นักหนังสือพิมพ์ และกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก เป็นต้น ความขัดแย้งเหล่านี้เป็นสิ่งที่แทบไม่เคยเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลคณะปฏิวัติในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2506-2512 ย่อมหมายถึงการเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม ต้องเผชิญหน้ากับการเสื่อมความนิยมในรัฐบาลที่มากขึ้นเช่นกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่จอมพลถนอม กิตติขจร ไม่อาจยอมรับได้ถึงภาวะที่คว่ำวายุและไม่เรียบร้อยดังกล่าวนี้

**ประการที่สี่** สาเหตุปัจจัยด้านการต่างประเทศที่จอมพลถนอมไม่อาจปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายได้อย่างบรรลุผลโดยไม่กระทบต่อการปรามปรามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ อันเป็นการ “เล่นเกมสองหน้า” ซึ่งกลายเป็นปมปัญหาระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีระดับดิ่งเดี๋ยวมามากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งผลต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ดังนั้น สาเหตุปัจจัยด้านนโยบายต่างประเทศ ประเด็นสำคัญไม่ใช่เรื่องที่คณะปฏิวัติและจอมพลถนอมประกาศว่าจะไม่เปลี่ยนแปลง ในนโยบายการต่างประเทศ (ประธานาธิบดีนิกสันแห่งสหรัฐฯ ยังต้องขีดเส้นใต้ที่ประโยคข้อความนี้ ในรายงานที่มีขึ้นมา และเขียนว่า “คิสซิงเจอร์ - นี่มันเรื่องอะไรี”) <sup>32</sup> โดยเฉพาะกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ แต่ประเด็นสำคัญคือจะสร้างความสัมพันธ์กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ได้อย่างไร ในท่ามกลางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่กำลังเปลี่ยนแปลงต่อประเทศจีนคอมมิวนิสต์และ

<sup>32</sup> “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” (November 17, 1971) in Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia, p. 313. ประโยคนี้คือ “K—This is what matters.”

สงครามเวียดนาม โดยที่จอมพลถนอม กิตติขจรจะยังสามารถดำรงอำนาจในฐานะรัฐบาลได้ ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง เมื่อเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในทิศทางที่ตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิงดังครั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากบันทึกการศึกษาเพื่อหาเส้นทางและจังหวะเวลาเพื่อการค้ากับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ กล่าวคือ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รายงานการพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวางแผน สภาความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับเรื่องการค้าต่อค้าขายกับจีนคอมมิวนิสต์ สรุปว่า ควรยับยั้งการพิจารณาที่จะมีการติดต่อค้าขายกับจีนคอมฯ ในขณะนี้ไว้ก่อน จนกว่าสภาพการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะอำนวยประโยชน์แก่เรา จึงจะนำมาพิจารณาในภายหลัง<sup>33</sup>

ทั้งในเดือนกันยายน พ.ศ.2514 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาเงินในองค์การสหประชาชาติ โดยรัฐบาลไทยก็เปลี่ยนเป็นสนับสนุนจีนคอมมิวนิสต์ให้ได้ที่นั่งในองค์การสหประชาชาติ ขณะที่รัฐบาลจอมพลถนอมคัดค้านและแสดงความไม่เห็นด้วยตลอดมา การเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งนี้ได้รับการอธิบายจากสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า

หากประเทศไทยจะออกเสียงคัดค้าน หรือแม้แต่วงเวียนออกเสียงแล้ว ก็ย่อมไม่บังเกิดผลยับยั้งได้แต่ประการใด แต่จะทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในฐานะโดดเดี่ยว ที่แข่งขันกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนแต่ประเทศเดียวในย่านเอเชียและแปซิฟิก จะทำให้เสียผลประโยชน์ในปัญหาต่างๆ ต่อไปได้ในวันข้างหน้า สภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงมีมติเห็นชอบให้ออกเสียงสนับสนุนประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ และให้สนับสนุนทุกวิถีทางที่จะยังผลให้ประเทศสาธารณรัฐจีน หรือจีนคณะชาติ คงมีผู้แทนอยู่ในองค์การสหประชาชาติต่อไปด้วย<sup>34</sup>

<sup>33</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 21/2514, วันอังคารที่ 18 พฤษภาคม 2514. วาระเรื่องการติดต่อค้าขายกับจีนแดง

<sup>34</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 38/2514, วันอังคารที่ 14 กันยายน 2514. วาระเรื่องมติสภาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาเงิน (แดง) ในองค์การสหประชาชาติ. เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า บันทึกครั้งนี้อาจเป็นครั้งแรกๆ ที่ฝ่ายทางการไทยไม่เรียกว่า ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ แต่เรียกชื่อประเทศว่า ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ผลการลงมติในองค์การสหประชาชาติเมื่อกลางเดือนตุลาคม พ.ศ.2514 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้เป็นสมาชิก แต่ประเทศสาธารณรัฐจีนต้องออกจากการเป็นสมาชิก เพราะนโยบายประเทศจีนนั้นมี “จีนเดียว” เท่านั้น คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถัดมา คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 53<sup>35</sup> ที่ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2502 ที่ “ห้ามมิให้นำสินค้าที่ผลิต หรือมีกำเนิดในประเทศจีนคอมมิวนิสต์ เข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย” หรือที่สรุปกันอย่างง่าย ๆ ว่า เป็นประกาศห้ามคนไทยค้าขายกับจีนคอมมิวนิสต์ แม้ว่าเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลตนเองพร้อมประกาศว่าจะยังไม่มีติดต่อกับจีนคอมมิวนิสต์ในทุกด้าน แต่ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2515 ต่อมา คณะปฏิวัติของจอมพลถนอมก็อนุมัติให้ดำเนินงานที่เรียกว่า “การทูตป้องกัน” โดยส่งทีมนักกีฬาป้องกันไปแข่งที่ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ตามที่ประเทศนั้น “เชิญมา” และส่งนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจในรัฐบาลจอมพลถนอม “ไปดูด้านการค้าด้วย”<sup>36</sup> นายประสิทธิ์นักธุรกิจการธนาคารและการค้าเป็นผู้ที่เคยเรียนที่จีนแผ่นดินใหญ่และพูดภาษาจีนได้อย่างดี

การดำเนินการ “ทูตป้องกัน” นี้ กล่าวกันว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการเริ่มต้นสร้างความสัมพันธ์กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ โดยไม่ต้องมีคำวิพากษ์วิจารณ์ถึงนโยบาย “เล่นเกมสองหน้า” อย่างรุนแรงจาก ส.ส. เช่นก่อนการรัฐประหาร ต่อมาเดือนตุลาคม พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติก็อนุมัติให้ 15 นักธุรกิจไทยไปจีนคอมมิวนิสต์เพื่อชมสินค้าตามที่ประเทศจีนคอมมิวนิสต์ “เชิญมา”<sup>37</sup> ขณะที่ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็ออกมาสนับสนุนการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ว่า “เพราะมีความจำเป็นเพิ่มขึ้น”<sup>38</sup> ขณะที่จอมพลประภาส จารุเสถียร ก็ประกาศว่า “ไทยพร้อมจะค้ากับจีนแดงถ้าปักกิ่งมีข้อเสนอ”<sup>39</sup> ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้มีบัญชาให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ไทยกับจีนคอมมิวนิสต์ที่มีระดับเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทั้งระดับรัฐบาลและระดับชาวบ้านที่สินค้าจากประเทศจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาสู่ตลาดไทยมากขึ้นเพราะราคาถูก เพราะปัญหาที่ตามมาของนโยบายรัฐบาลคณะปฏิวัติที่ยังไม่ลงตัวในความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์นี้ ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติตามของหน่วยราชการว่าจะปฏิบัติอย่างไรกันแน่ ข้อเสนอแนะของฝ่ายสภาความมั่นคงแห่งชาติมีว่า

<sup>35</sup> ประชาธิปไตย(4 พฤศจิกายน 2514): 1.

<sup>36</sup> ประชาธิปไตย(9 สิงหาคม 2515): 1.

<sup>37</sup> ประชาธิปไตย(6 ตุลาคม 2515): 1.

<sup>38</sup> ประชาธิปไตย(30 มีนาคม 2516): 1.

<sup>39</sup> ประชาธิปไตย(23 มีนาคม 2516): 1.

การชะลอเวลาตกลงในด้านการเพิ่มความสัมพันธ์ด้านต่างๆ กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมจะทำให้สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกได้มีเวลาปรับตัวเองได้ดียิ่งขึ้น<sup>40</sup>

โดยสรุป สาเหตุปัจจัยด้านการต่างประเทศ นโยบายของจอมพลถนอม กิตติขจรนั้นอยู่ในแนวทางเดียวกันกับที่เหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้นำเสนอในสภา เรื่องการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าและการทูตกับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ เพียงแต่ว่าความแตกต่างอยู่ที่ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ยังคงใช้ปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ และการรุกรานจากคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศคือจากจีนคอมมิวนิสต์ เป็นเครื่องมือของการรักษาอำนาจทางการเมืองและการได้มาซึ่งงบประมาณด้านความมั่นคง ขณะที่ฝ่าย ส.ส. เห็นว่า การปราบปรามคอมมิวนิสต์แบบที่ดำเนินการอยู่ต้องได้รับการตรวจสอบมากขึ้น เพราะตัวอย่างจำนวนมากนั้น ประชาชนเป็นคอมมิวนิสต์เพราะรัฐบาลและข้าราชการไทยเอง ดังนั้น การรัฐประหารครั้งนี้ก็คือการ “ซื้อเวลา” หรือ “ชะลอเวลา” ในการปรับเปลี่ยนด้านนโยบายต่างประเทศต่อจีนคอมมิวนิสต์ ในบริบทที่สหรัฐฯ กำลังถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม

ปัญหาเงินช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐฯต่อประเทศไทย สำหรับความกังวลใจที่สำคัญที่สุดของจอมพลถนอม กิตติขจรในการทำรัฐประหารครั้งนี้ คือ การตัดเงินช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐฯ ซึ่งนี่คือที่มาของการริบเชิญเอกอัครราชทูตสหรัฐฯประจำประเทศไทยมาปรึกษาหารือตั้งแต่ชั่วโมงแรกของการยึดอำนาจ ก่อนที่จะเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสียดีก ทั้งยังขอให้ฝ่ายสหรัฐฯรักษาเรื่องการพบปะกันเป็นกรณีพิเศษนี้เป็นความลับด้วย<sup>41</sup> และได้มีการประชุมสนทนาของสองฝ่ายอีกครั้งในเช้าวันถัดมา<sup>42</sup> โดยฝ่ายสหรัฐฯได้ชี้แจงอย่างตรงไปตรงมาว่าฝ่ายไทย “ต้องคาดหวังการลดความช่วยเหลือของสหรัฐฯบางประการไว้ด้วย” ขณะที่จอมพลถนอม กิตติขจรอ้างว่า การรัฐประหารครั้งนี้ จะช่วยการดำเนินงานในโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่ถูกคัดค้านจากสภาในกรณีที่รัฐบาลต้องออกสมทบงบประมาณด้วย ซึ่งเรื่องนี้จอมพลถนอมกล่าวว่า “ไม่ได้อ้างเป็นเหตุผล” ในการยึดอำนาจครั้งนี้ให้แก่สาธารณชนไทยทราบ แต่ฝ่ายสหรัฐฯก็ยังยืนยันว่า คำว่า “รัฐประหาร” (coup d'etat) นั้นสร้างความรู้สึกที่ “เลวร้าย”

<sup>40</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 14/2516, วันอังคารที่ 27 มีนาคม 2516. วาระเรื่องนโยบายและมาตรการปฏิบัติต่อประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>41</sup> “Telegram From the Embassy in Thailand to the Department of State,” (November 17, 1971) in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia*, pp.307-310.

<sup>42</sup> “Memorandum of Conversation,” (November 18, 1971) in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia*, pp. 313-318.

มากในหมู่อเมริกัน ประเทศไทยวันนี้แตกต่างจากเมื่อกว่าสิบปีก่อนที่มีการทำรัฐประหาร พ.ศ.2500 และ พ.ศ.2501 ครั้งนั้น ประเทศไทยยังไม่อยู่ในความสนใจของคนอเมริกัน แต่วันนี้แตกต่างออกไป หนังสือพิมพ์ในสหรัฐฯ เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทัศนคติ และสภาครองเกรสก็จ้องจะตัดงบประมาณ ฝ่ายไทยพยายามชี้แจงว่ารัฐประหารนี้เป็นเรื่องที่จะทำให้ไทยดีขึ้น ขณะที่จอมพลประภาสนำเสนอว่าคนอเมริกันไม่เข้าใจความหมายของคำว่า “เผด็จการทหาร” (military dictatorship) ในสังคมไทย ว่ามันเป็นสิ่งที่แตกต่างจาก “เผด็จการทหาร” ของลาตินอเมริกาอย่างไร โดยรวมคือการนำเสนอของฝ่ายไทยก็เพื่อให้ผู้แทนฝ่ายสหรัฐฯ หาทางไม่ให้งบช่วยเหลือของสหรัฐฯ ต่อประเทศไทย ถูกตัดทอนลงไป ฝ่ายสหรัฐฯ เสนอว่า ทางออกที่น่าจะพอช่วยลดทอนปัญหาการตัดทอนงบประมาณ ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ นี้ได้บ้าง โดยสิ่งที่จะต้องทำอย่างทันทีทันใดคือ คำประกาศของคณะปฏิวัติถึงเจตนาที่แท้จริงที่จะให้มีรัฐบาลตามระบอบรัฐธรรมนูญ โดยการระบุวันเวลาที่แน่นอนจะเป็นสิ่งที่ดีมาก แต่ฝ่ายไทยหลีกเลี่ยงที่จะตอบต่อข้อเสนอมือหรือคำถามนี้จนจบการสนทนา

อย่างไรก็ตาม ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเนื่องจากการรัฐประหารในประเทศไทย และเนื่องจากนโยบายการถอนทหารสหรัฐฯ ออกจากสงครามเวียดนามด้วยหรือไม่ก็ตาม เงินช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐฯ แก่ประเทศไทย ที่ไทยเคยได้รับสูงสุดในรอบสองทศวรรษในปี พ.ศ.2515 เป็นจำนวนเงิน 95.9 ล้านดอลลาร์ ได้ลดลงไปกว่าครึ่ง เหลือเพียง 40.6 ล้านดอลลาร์ในปี พ.ศ.2516 และลดลงเหลือ 29.2 ล้านดอลลาร์ในปี พ.ศ.2517 (ดูตารางที่ 6) หากทว่าการลดน้อยลงของเงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ จำนวนมากในท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ต้องลดค่าเงินบาท ที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นตลอดเวลา ที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ และภาวะข้าวขาดแคลนภายในประเทศ ขณะที่กองทัพต้องการงบประมาณมากขึ้นอันเนื่องจากการขยายตัวในยุคสงครามเวียดนาม ก็กลายเป็นประเด็นปัญหาที่สั่นคลอนเสถียรภาพและความชอบธรรมทางการเมืองของคณะปฏิวัติอย่างยิ่ง การเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่เพิ่มระดับขึ้นเรื่อยๆ จึงกลายเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมที่คู่ขนานไปกับการปกครองของคณะปฏิวัติ ที่ดูเหมือนจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่ขาดซึ่งความชอบธรรมทางการเมืองและไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

## 6.2 การปกครองโดยคณะปฏิวัติ

คณะปฏิวัติที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าในครั้งนี้นำกล่าวได้ว่าเป็นคณะทหารที่ปกครองประเทศโดยไม่มีรัฐธรรมนูญได้ยาวนานที่สุด คือ 13 เดือน ซึ่งข้อมสะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจอย่างยิ่ง แต่ด้วยปัจจัยเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้คณะปฏิวัติต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองในกลางเดือนธันวาคม มาเป็นรัฐบาลคณะปฏิวัติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ซึ่งดำรงอยู่ได้เพียง 10 เดือน ลักษณะที่สำคัญในการปกครองโดยคณะปฏิวัติ

ทั้ง 2 รูปแบบของช่วงทำยนี้ คือ 1) การนำเสนอความเค็ดขาดด้วยอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติและอำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรี และ 2) การยึดหรือขยายเวลาการรักษาอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอมและคณะ ด้วยประเด็นการจัดทำธรรมนูญและรัฐธรรมนูญเช่นเดิม

### 6.2.1 คณะบริหารของคณะปฏิวัติ

ในคืนวันรัฐประหาร 17 พฤศจิกายนนั้น คณะปฏิวัติได้จัดตั้ง “กองบัญชาการคณะปฏิวัติ” ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และเป็นผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งได้จัดรูปแบบเช่นเดียวกับการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.2501 โดยแบ่งกองบัญชาการออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน โดยฝ่ายทหารนั้น ดูแลสั่งการเรื่องด้านการทหาร ส่วนฝ่ายพลเรือน งานของกระทรวงทบวงกรมที่นอกเหนือจากการทหาร ต้องส่งเรื่องที่น่าเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีผ่านมายังผู้อำนวยการกองอำนาจการฝ่ายพลเรือนเพื่อขออนุมัติ ดังนั้น การบริหารประเทศในระยะนี้ อำนาจหน้าที่การบริหารงานของรัฐบาลนั้นจะอยู่ที่ผู้อำนวยการกองอำนาจการฝ่ายพลเรือนเป็นสำคัญ<sup>43</sup>

กองบัญชาการคณะปฏิวัติ ประกอบด้วย จอมพลถนอม กิตติขจร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หัวหน้าคณะปฏิวัติ มี นายพจน์ สารสิน เป็นผู้ช่วยหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยฝ่ายทหารนั้น จอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก) ผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองหัวหน้าคณะปฏิวัติ และผู้อำนวยการกองอำนาจการฝ่ายทหาร พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เสนาธิการทหารอากาศ เป็นรองผู้อำนวยการฝ่ายทหาร และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายทหาร 2 คน คือ พล.อ.อ.บุญชู จันทร์เบกษา ผู้บัญชาการทหารอากาศ และ พล.ร.อ.ถวิล ราชนานนท์ ผู้บัญชาการทหารเรือ ส่วนฝ่ายพลเรือน มี พล.ต.อ.ประเสริฐรุจิรวงศ์ เป็นผู้อำนวยการกองอำนาจการฝ่ายพลเรือน และมีนายถวิล สุนทรสารทูล อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้อำนวยการฝ่ายพลเรือน ทั้งนี้ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นเลขาธิการคณะปฏิวัติ จากบุคคลสำคัญของกองบัญชาการคณะปฏิวัติทั้ง 9 คนนี้ เป็นรัฐมนตรีของรัฐบาลจอมพลถนอมที่เพิ่งถูกล้มไป 7 คน โดยอีก 2 คนที่เพิ่มเข้ามาใหม่นี้

<sup>43</sup> แม้จะไม่พบเอกสารในช่วงคณะปฏิวัติ พ.ศ.2514-2515 ในชุดบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่โครงสร้างและระบบการดำเนินงานดังกล่าวก็สามารถเห็นได้จากตัวอย่างที่ปรากฏในแฟ้ม “คำสั่งคณะปฏิวัติในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่คณะรัฐมนตรี” ซึ่งเป็นคำสั่งระหว่างวันที่ 22 ตุลาคม ถึง 31 ธันวาคม พ.ศ.2501 จำนวน 212 หน้า

ตารางที่ 25 ตำแหน่งในคณะกรรมการคณะปฏิวัติ

ชื่อ	ตำแหน่งในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ (17 พฤศจิกายน 2514)	ตำแหน่งในสภการบริหารคณะปฏิวัติ (27 พฤศจิกายน 2514)
จอมพลถนอม กิตติขจร	หัวหน้าคณะปฏิวัติ	ประธานสภการบริหารคณะปฏิวัติ, ผอ. ฝ่ายกิจการต่างประเทศ และ ยุติธรรม
จอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก)	รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ ผอ. กองอำนวยการฝ่ายทหาร	ผอ. ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (ดูแล ก. กลาโหม, มหาดไทย)
นายพจน์ สารสิน	ผู้ช่วยหัวหน้าคณะปฏิวัติ	ผอ. ฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรม (ก.คลัง, เศรษฐการ, อุตสาหกรรม)
พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์	ผอ. กองอำนวยการฝ่ายพลเรือน	ผอ. ฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุข (ก. ศึกษาธิการ, สาธารณสุข)
พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์	รอง ผอ. กองอำนวยการฝ่ายทหาร	ผอ. ฝ่ายอำนวยการพัฒนาการเกษตร และคมนาคม (ก. พัฒนาการแห่งชาติ, เกษตร, คมนาคม)
พล.อ.อ.บุญชู จันทร์เบกษา	ผู้ช่วย ผอ. กองอำนวยการฝ่ายทหาร	-
พล.ร.อ.ถวิล รายนานนท์	ผู้ช่วย ผอ. กองอำนวยการฝ่ายทหาร	-
นายถวิล สุนทรสารทูล	รอง ผอ. กองอำนวยการฝ่ายพลเรือน	-
พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา	เลขาธิการคณะปฏิวัติ	สำนักงานเลขาธิการคณะปฏิวัติ

ที่มา: "คำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ," (วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514) รัฐสภาสาร 19,12 (พฤศจิกายน 2514): 151-152; "คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 32/2514," (วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514), ก/ป2/2514/4 เติลินิวส์(30 พฤศจิกายน 2514).

เห็นได้ว่าเป็นการนำผู้นำฝ่ายทหารอากาศและทหารเรือให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ แม้จะไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่เท่าเทียมกับจอมพลประภาส ก็ไม่ได้เป็นรองหัวหน้าคณะปฏิวัติ แต่กล่าวได้ว่า การเป็นผู้อำนวยการกองอำนวยการฝ่ายพลเรือน ก็ทำให้ได้ควบคุมการบริหารงานของประเทศเป็นส่วนใหญ่ ส่วนนายถวิล สุนทรศารทูล ที่ไม่ได้มีชื่อว่าเป็นกลุ่มผู้ก่อการในจำนวน 26 คนเลขนั้น แต่กลับได้รับตำแหน่งสำคัญในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ก็เป็นตัวอย่งที่แสดงให้เห็นว่า รายชื่อกลุ่มผู้ก่อการไม่ได้มีความสำคัญที่แท้จริง นอกจากเป็นการรวมรายชื่อและร่วมประชุม เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกันบิบทบาทร่วมในการยึดอำนาจครั้งนี้ เพราะบทบาทและอำนาจที่แท้จริงนั้นอยู่ที่สองจอมพล คือจอมพลถนอมและจอมพลประภาส

แต่อีกเพียง 10 วันถัดมา ก็มีการปรับเปลี่ยนเป็น “สภการบริหารคณะปฏิวัติ” ซึ่งโครงสร้างนี้ยังเน้นย้ำว่ารายชื่อกลุ่มผู้ก่อการยึดอำนาจนั้นมีความสำคัญไม่มากนัก เพราะทั้งผู้บัญชาการทหารอากาศและผู้บัญชาการทหารเรือ ไม่ปรากฏบทบาทในการเป็นกลุ่มผู้นำในโครงสร้างใหม่นี้ รวมทั้งนายถวิลด้วย โครงสร้างใหม่นี้เป็นเพียงการเพิ่มตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายอีก 3 ตำแหน่งออกมาจากโครงสร้างเดิม โดยกระจายการดูแลบริหารกระทรวงต่างๆ ให้ผู้อำนวยการฝ่ายทั้ง 5 ตำแหน่งดูแล โดยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานสภการบริหารคณะปฏิวัติ ซึ่งเท่ากับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศ และยุติธรรม จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ดูแลกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย นายพจน์ สารสิน เป็นผู้อำนวยการฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรม พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุข พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเกษตรและคมนาคม ดูแลกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงเกษตร และกระทรวงคมนาคม โดยมี พลเอกถนอม สี่วะรา เป็นผู้ดูแลสำนักงานเลขาธิการคณะปฏิวัติ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โครงสร้างใหม่นี้หนึ่งก็คือการย่อคณะรัฐมนตรีให้เล็กลงเหลือเพียง 5 ตำแหน่ง และจากโครงสร้างนี้เห็นได้ว่า ส่งผลให้จอมพลประภาสขยายอำนาจหน้าที่จากด้านการทหารมาครอบคลุมถึงกระทรวงมหาดไทยที่ตนเป็นรัฐมนตรีว่าการตลอดมาด้วย แต่เท่ากับเป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ลงไปอย่างสำคัญ นอกจากนี้ การที่ในครั้งนี้ จอมพลถนอมควบตำแหน่งว่าการกระทรวงต่างประเทศและการกระทรวงยุติธรรมเอง ได้แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาของคณะปฏิวัตินี้ จอมพลถนอมเห็นความสำคัญในการดำเนินงานด้านต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และจีนคอมมิวนิสต์ ทั้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจเด็ดขาดโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติด้วย



การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเป็น “สภการบริหารคณะปฏิวัติ” ครั้งนี้ ฝ่ายคณะปฏิวัติได้สร้างคำอธิบายเพื่อให้เกิดการยอมรับจากสังคมว่า คณะปฏิวัติ “เป็นประชาธิปไตย” ดังปรากฏคำอธิบายผ่านวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยว่า

การที่คณะปฏิวัติได้มอบหน้าที่ของ “คณะรัฐมนตรี” ให้แก่สภการบริหารคณะปฏิวัติมีอำนาจหน้าที่พิจารณากฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีนั้น นับได้ว่าเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาอันดีของคณะปฏิวัติอย่างชัดเจน กล่าวคือ นอกจากจะเป็นการแสดงออกถึงความ เป็นประชาธิปไตย โดยคณะปฏิวัติไม่คุมอำนาจไว้แต่ผู้เดียวแล้ว ยังเป็นการกระทำที่ ถูกกับหลักการบริหารประเทศ ที่มีสภาหรือคณะบริหารที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในงานสาขาต่างๆ ซึ่งนานาประเทศยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ อยู่ในขณะนี้อีกด้วย<sup>44</sup>

ภายใต้สภาพการณ์ที่มีข้อจำกัดในการวิพากษ์วิจารณ์คณะปฏิวัติ “ทหารเก่า” แห่งหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ก็ได้คำอธิบายถึงความเป็นประชาธิปไตยของคณะปฏิวัติว่า “สภาพของบ้านเมืองในขณะนี้ ก็ยังถือกันว่าเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอยู่ ทั้งๆ ที่ประชาธิปไตยเรานั้น ไม่มีรัฐบาล ไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีรัฐสภา ไม่มีผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งมาเป็นตัวแทน เป็นปากเป็นเสียง มีแต่คณะปฏิวัติเท่านั้น ดังต่างว่า เราเป็นประชาธิปไตยก็จริง แต่ผมก็อยาก เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบปฏิวัติ หรือใครจะว่าไม่ใช่!”<sup>45</sup>

ภาพรวมที่ชัดเจน 3 ประการในสมัยคณะปฏิวัตินี้ คือ

ประการแรก การสร้างรูปแบบสภการบริหารคณะปฏิวัติ เป็นภาพสะท้อนของความพยายามที่จะอยู่ในอำนาจของคณะปฏิวัติให้ยาวนานที่สุด โดยเฉพาะของสองจอมพลผู้นำการปฏิวัติครั้งนี้ และสอดคล้องกับหลักฐานถึงความพยายามไม่ตอบต่อข้อเสนอของผู้แทนฝ่ายสหรัฐฯ ที่จอมพลถนอมได้บ้ายเบี่ยงต่อข้อเสนอ ให้จอมพลถนอมประกาศให้แจ้งชัดว่าจะมีรัฐบาลตามระบอบรัฐธรรมนูญเมื่อใด และทั้งจอมพลถนอมและจอมพลประภาส ก็จะใช้วิธีให้ความหวังแล้วเลื่อนเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวออกไป ในแบบที่เคยกระทำในสมัยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนาน “ที่สุดในโลก” โดยจอมพลถนอมให้สัมภาษณ์หลังการปฏิวัติเป็นครั้งแรกว่า “จะใช้อำนาจของคณะปฏิวัติเพียง 3-4 เดือนเท่านั้น เพื่อจัดการบ้านเมืองให้สงบเรียบร้อยโดยเร็ว คณะปฏิวัติชุดนี้

<sup>44</sup> ก/ป2/2515/1 สยามรัฐ(11 มกราคม 2515).

<sup>45</sup> ก/ป2/2515/1 ทหารเก่า, “เขียนจริงๆ ให้อ่านเล่นๆ,” สยามรัฐ(23 มกราคม 2515).

จะไม่แช่เย็นถึง 10 ปีเป็นอันขาด”<sup>46</sup> ทั้งนี้ข่าวว่าได้มีการมอบหมายให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำการ  
ขกร่างรัฐธรรมนูญการปกครองขึ้นใช้ชั่วคราว โดยคาดว่าจะมีเพียง 9 มาตรา ผู้ได้รับมอบหมายคือ พล  
โทแสวง เสนาณรงค์ พลโทบุญเรือน บัวจรรยา นายถวิล สุนทรสารทูล และนายกมล วรรณประภา<sup>47</sup>

อีกเกือบ 4 เดือนถัดมา ช่วงต้นเดือนมีนาคม พ.ศ.2515 จอมพลถนอมก็ใช้ประเด็น “การ  
ปรับปรุงกระทรวง” ให้เรียบร้อยก่อนที่จะจัดตั้งรัฐบาลและมีรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งยังไม่อาจคาดได้ว่า  
จะเป็นเมื่อไร<sup>48</sup> ขณะที่ปลายเดือนเดียวกัน จอมพลถนอมก็ให้ข่าวใหม่ว่า “จะใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว  
เมษายนนี้” โดยแจ้งว่าร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวเสร็จแล้ว กำลังอยู่ในขณะที่ปรึกษากฎหมาย<sup>49</sup> และเดือน  
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้ ได้รับการเน้นย้ำโดยการประกาศอย่างเป็นทางการของฝ่าย  
ประชาสัมพันธ์คณะปฏิวัติ ทั้งนี้ “ถ้าสภาพการณ์เป็นอย่างทุกวันนี้ หรือดีกว่านี้”<sup>50</sup> แต่เมื่อถึงเดือน  
เมษายน จอมพลประภาส จารุเสถียร กลายเป็นผู้มาให้สัมภาษณ์ว่ายังไม่สามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
ชั่วคราวได้ “เพราะงานยังไม่เสร็จ ยังมีงานที่จะต้องทำอยู่อีกมาก ทั้งภายในประเทศและภายนอก  
ประเทศ”<sup>51</sup> และเพื่อความหนักแน่นสร้างความน่าเชื่อถือ ข่าวจึงถูกประกาศอย่างเป็นทางการอีกครั้ง  
ว่าในช่วงกลางเดือนเมษายนว่า “สภาพปฏิวัติลงมติยืนยันใช้รัฐธรรมนูญแน่ แต่ต้องอยู่ที่สถานการณ์”<sup>52</sup> ซึ่ง  
เท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการประกาศวันเวลาที่แน่ชัด ขณะที่วันถัดมา จอมพลถนอมก็ออกมาให้  
ความหวังอีกครั้งแก่สาธารณชนว่า การจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้น อีก “ไม่นานนัก”<sup>53</sup> เดือน  
พฤษภาคม มีการ “ปล่อยข่าว” ว่ามาจากวงในคณะปฏิวัติ ที่จะเริ่มมีการพิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญการ  
ปกครองฉบับชั่วคราว เพราะคาดว่าจะการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมนั้นจะเสร็จสิ้นในสัปดาห์นี้<sup>54</sup>  
ขณะที่ปลายเดือนมิถุนายน หลวงจัญญูเนติศาสตร์ ประธานคณะที่ปรึกษากฎหมายคณะปฏิวัติ  
กลายเป็น “เป้าโจมตี” ที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้นล่าช้า ซึ่งหลวงจัญญูเนติศาสตร์ก็แสดงการยอมรับใน  
การเป็นเป้าโจมตีครั้งนี้ โดยให้สัมภาษณ์ว่า การ “ขกร่างกฎหมายเพื่อจะบังคับใช้คนนั้น ไม่ใช่ของ  
เล่นๆ และไม่ใช้ทำกันได้ง่ายๆ”<sup>55</sup> และอีกไม่กี่วันต่อมา คณะปฏิวัติก็ให้ข่าวว่า กำหนดการประกาศใช้

<sup>46</sup> ก/ป2/2514/1 สยามรัฐ(20 พฤศจิกายน 2514).

<sup>47</sup> ก/ป2/2514/1 ชาวไทย(20 พฤศจิกายน 2514).

<sup>48</sup> ประชาธิปไตย(3 มีนาคม 2515): 1.

<sup>49</sup> ประชาธิปไตย(31 มีนาคม 2515): 1.

<sup>50</sup> ประชาธิปไตย(1 เมษายน 2515): 1.

<sup>51</sup> ประชาธิปไตย(8 เมษายน 2515): 1.

<sup>52</sup> ประชาธิปไตย(17 เมษายน 2515): 1.

<sup>53</sup> ประชาธิปไตย(18 เมษายน 2515): 1.

<sup>54</sup> ประชาธิปไตย(10 พฤษภาคม 2515): 1.

<sup>55</sup> ประชาธิปไตย(21 มิถุนายน 2515): 1.

ธรรมนูญชั่วคราวคาดว่าจะเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกคือประมาณเดือนสิงหาคม “หากงานพื้นฐานเสร็จ” ซึ่งคือการจัดทำกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม แต่ถ้งานไม่แล้วเสร็จ “ก็เลื่อน” ไปเป็นเดือนพฤศจิกายน<sup>56</sup> แต่เมื่อจะสิ้นเดือนสิงหาคม จอมพลถนอมก็ประกาศ “ข่าวดี” ว่า “จะมอบธรรมนูญเป็นส.ค.ส. ปีใหม่” พ.ศ.2516<sup>57</sup> เมื่อถึงสิ้นเดือนกันยายน จอมพลถนอมก็แจ้ง “ข่าวดี” อีกครั้งว่าธรรมนูญชั่วคราวจะประกาศใช้ต้นเดือนพฤศจิกายน หรือเร็วขึ้นอีกราวสองเดือน แต่เมื่อถึงต้นเดือนพฤศจิกายน จอมพลถนอมแจ้งอีกครั้งว่า “ธรรมนูญออกก่อนปีใหม่”<sup>58</sup> และปลายเดือนเดียวกัน คณะปฏิวัติก็ให้ข่าวอย่างเป็นทางการว่า ธรรมนูญฉบับชั่วคราวประกาศใช้ก่อนวันที่ 28 ธันวาคมอย่างแน่นอน พร้อมการจัดตั้งสภานิติบัญญัติและรัฐบาลด้วย<sup>59</sup> และต่อมาได้ให้ข่าวช่วงเวลาการประกาศใช้ธรรมนูญชั่วคราวมาเป็นวันที่ 21 ธันวาคม เพื่อให้ประกาศใช้ก่อนพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวชิราลงกรณฯ เถลิงพระนามอภิไธยขึ้นเป็น “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร” ในวันที่ 28 ธันวาคมนี้<sup>60</sup> แต่ในที่สุดคณะปฏิวัติก็ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับชั่วคราวในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 โดยเอาธรรมนูญฉบับชั่วคราวสมัยรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 มาใช้แล้วเขียนเพิ่มไปอีก 3 มาตราเท่านั้น

โดยสรุป จอมพลถนอม กิตติขจรและคณะนั้น ได้แสดงให้เห็นว่าพยายามที่จะยื้อเวลาการประกาศใช้ธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นอย่างยิ่ง โดยข้ออ้างด้านสภาพการณ์ที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ข้ออ้างด้านการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ข้ออ้างความยากลำบากในการร่างกฎหมายสำคัญ แต่ข้ออ้างต่างๆ เหล่านี้ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป เมื่อต้องเผชิญหน้ากับความสำคัญของพระราชพิธีของสถาบันพระมหากษัตริย์

*ประการที่สอง การปกครองสมัยคณะปฏิวัติ การออกกฎหมายบังคับใช้ไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ หากออกเป็นเพียง “ประกาศของคณะปฏิวัติ” เท่านั้น เพราะเมื่อใดก็ตามที่มีธรรมนูญฉบับชั่วคราว ก็จะต้องมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายก็จำต้องนำเสนอให้สภานิติบัญญัติที่สมาชิกแต่งตั้งนั้นแม้ในประสพการณ์ 10 ปีสมัยคณะปฏิวัติครั้งก่อน ไม่เคยที่จะไม่ผ่านพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐบาลคณะปฏิวัติเสนอมาเลยก็ตาม และก็ผ่านทั้งวาระที่ 1 และวาระที่ 2 และที่ 3 ได้อย่างรวดเร็ว ในแต่่วาระก็ใช้เวลา 2-3 นาทีเป็นอย่างน้อย แต่ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบโดยมีการตั้งกรรมาธิการฝ่ายสภาเพื่อพิจารณาแปรญัตติภายใน 7 วันเป็นอย่างน้อย*

<sup>56</sup> ประชาธิปไตย(24 มิถุนายน 2515): 1.

<sup>57</sup> ประชาธิปไตย(29 สิงหาคม 2515): 1.

<sup>58</sup> ประชาธิปไตย(2 พฤศจิกายน 2515): 1.

<sup>59</sup> ประชาธิปไตย(29 พฤศจิกายน 2515): 1.

<sup>60</sup> ประชาธิปไตย(9 ธันวาคม 2515): 1.

และขั้นตอนการบรรจวาระการประชุม เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้ทำให้เสียเวลาไปอย่างน้อยก็ครึ่งเดือนขึ้นไป ดังนั้น การบริหารแบบสภาบริหารคณะปฏิวัติ สามารถที่จะประกาศใช้กฎหมายได้ทันทีโดยไม่ต้องเล่นเกมอ้างความเป็นประชาธิปไตยแบบมีสถานะบัญญัติอีกต่อไป ทั้งนี้กฎหมายที่เคยอยู่ในสถานะพระราชบัญญัติ ก็ลดรูปเหลือเป็นเพียง “ประกาศของคณะปฏิวัติ” และลงพิมพ์ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกัน ตลอด 13 เดือน มีประกาศของคณะปฏิวัติจำนวนถึง 361 ฉบับ ส่วนกฎหมายที่อยู่ในรูปของพระราชกฤษฎีกา คำสั่งและประกาศของกระทรวงทบวงกรมนั้น ก็อยู่ในรูปของ คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ และคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ

นอกจากนี้ ประเด็นที่สำคัญคือ ประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัตินี้ ไม่จำเป็นต้องมีพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ดังนั้น 13 เดือนของคณะปฏิวัติที่ไม่มีรัฐธรรมนูญชั่วคราว ก็เป็น 13 เดือนที่ไม่ปรากฏบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือ “พระปรมาภิไธย” ในการบริหารงานแผ่นดิน

*ประการที่สาม การใช้อำนาจเด็ดขาดของจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติปราบปรามอาชญากรรมอย่างเด็ดขาด* โดยใช้ “คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ” (ดูภาคผนวก ข.) สั่งประหารชีวิตบุคคลรวม 37 คน สั่งจำคุก 60 คน ขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ใช้คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งประหารชีวิตบุคคลเพียง 5 คนเท่านั้น โดยไม่มีคำสั่งจำคุกบุคคลใด อันแสดงให้เห็นว่าจอมพลถนอม กิตติขจรนิยมการใช้อำนาจเด็ดขาดไม่น้อยกว่าหรือยิ่งกว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ด้วยซ้ำไป ซึ่งวิธีการนี้ย่อมเป็นการขัดแย้งกับความยุติธรรมในระบบตุลาการสมัยใหม่อย่างสิ้นเชิง

สำหรับคำสั่งประหารชีวิตโดยจอมพลถนอม กิตติขจรในช่วง 13 เดือนของคณะปฏิวัตินี้ เป็นคดีปล้นและฆ่า รวมทั้งทำร้ายพลเมืองดี รวม 19 คน คดีข่มขืนและฆ่า 12 คน คดีค้าอาวุธสงครามแก่คอมมิวนิสต์ 3 คน คดีผลิตและค้าเฮโรอีน 2 คน และคดีป่าระเบิดเข้าฝูงชนทำให้คนล้มตาย 1 คน โดยคำสั่งประหารชีวิตครั้งแรกมีขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2514 หรือหลังการรัฐประหารเพียงสิบกว่าวัน ซึ่งเป็นคำสั่งประหารชีวิตในคดีปล้นฆ่า ส่วนคำสั่งประหารชีวิตคำสั่งสุดท้ายมีขึ้นเมื่อ 14 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวเพียงวันเดียว โดยสั่งประหารชีวิตคดีผู้ผลิตและค้าเฮโรอีน

ข้อที่น่าสังเกตคือ คำสั่งประหารชีวิตและจำคุกนั้น เกือบทั้งหมดไม่มีคดีด้านภัยคอมมิวนิสต์ ยกเว้นเรื่องเกี่ยวพันคือการค้าอาวุธสงครามให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ และไม่มีคดีนักโทษการเมืองเช่นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งนี้อาจเพราะคณะปฏิวัติได้ยืนยันเมื่อครั้งสนทนากับนายอเล็กซิส ยู. จอห์นสัน ผู้แทนของสหรัฐฯ ว่า “จะไม่มีปัญหานักโทษการเมืองเช่นสมัยจอมพลสฤษดิ์”<sup>61</sup>

<sup>61</sup> “Memorandum of Conversation,” (November 18, 1971) in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XX, Southeast Asia*, pp. 313.

## 6.2.2 ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515

คณะปฏิวัติจำเป็นต้องประกาศใช้ “ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515” เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 เวลา 21.45 นาฬิกา ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญของการต้องประกาศใช้ธรรมเนียมการปกครองฉบับชั่วคราวนี้ เพราะจะต้องมีพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวชิราลงกรณฯ เถลิงพระนามอภิไธยขึ้นเป็น “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร” (สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวชิราลงกรณฯ เสด็จกลับประเทศไทยระหว่างปิดภาคการศึกษาจากซิดนีย์ออสเตรเลีย ในวันศุกร์ที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515) ซึ่งพระราชพิธีนี้จะไม่สามารถอธิบายได้โดยว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงดำรงสถานภาพเป็นองค์พระประมุขใน “ระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” (ดังปรากฏในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญปี 2511) เพราะระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีสถาบัน 3 สถาบันหลัก คือ ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ สภา หรือ รัฐสภา และฝ่ายตุลาการ คือ ศาล ซึ่งในสภาพการเมืองการปกครองในสมัยของคณะปฏิวัตินั้น ย่อมหมายถึงการขาดสองสถาบันหลักสำคัญ คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และขณะที่หัวหน้าคณะปฏิวัติยังมีอำนาจสิทธิ์ในการสั่งประหารชีวิตบุคคลอันเป็นอำนาจในฝ่ายตุลาการ

ความรีบเร่งของการที่จะต้องมีสถาบันใน “ระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” เห็นได้จากว่า ในวันถัดจากประกาศใช้ธรรมเนียมการปกครองแล้ว วันเสาร์ที่ 16 ธันวาคม ก็ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม 299 คน อีกสองวันถัดมา (19 ธันวาคม) ก็ประกาศแต่งตั้งจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี วันถัดมาก็ประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี (19 ธันวาคม) อีกสามวันต่อมา รัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภานิติบัญญัติ (22 ธันวาคม) อันทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ชุดใหม่นี้สามารถกล่าวอ้างได้ว่าเป็นรัฐบาลใน “ระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” อย่างครบถ้วน โดยในวันที่ 28 ธันวาคม จึงได้มีพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวชิราลงกรณฯ เถลิงพระนามอภิไธยขึ้นเป็น “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร” ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม โดยใช้ห้องประชุมสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เป็นสถานที่ประกอบพระราชพิธี “ท่ามกลางมหาสมาคม มี พระบรมวงศานุวงศ์ องคมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะทูตานุทูต ผู้มีตำแหน่งเฝ้าโดยพร้อมเพรียง”<sup>62</sup>

“ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515” เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นสิ่งซึ่งลอกแบบมาจาก “ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502” สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้ธรรมเนียมฉบับปี 2515 จะมีมตรามากกว่าฉบับปี 2502 อยู่ 3 มาตรา (ฉบับปี 2502 มีรวม 20 มาตรา

<sup>62</sup>ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)(กรุงเทพฯ: กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517), หน้า 1053-1070.

ฉบับปี 2515 มีรวม 23 มาตรา) กล่าวได้ว่าเป็นเพียงการเพิ่มในส่วนรายละเอียดเท่านั้น เช่นความใน มาตรา 15 ว่าด้วยอำนาจการตราพระราชกำหนดใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ หากมีความจำเป็น รีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความ จำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ในมาตรา 16 อำนาจการตราพระราชกฤษฎีกา ใน มาตรา 21 ให้ประกาศหรือคำสั่งของปฏิวัติที่บังคับใช้มาแล้วยังคงมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการต่อไปและชอบด้วยกฎหมาย โดยสาระสำคัญอยู่ที่การให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างสูงสุดโดย สำหรับมาตรา 17 ซึ่งเป็นมาตราที่สำคัญที่สุดอันว่าด้วยอำนาจเผด็จ การทหารของนายกรัฐมนตรีนั้นที่ “ให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตาม คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังปรากฏในมาตรา 17 ของธรรมนูญทั้งสองฉบับ แต่ในธรรมนูญฉบับปี 2515 ได้เพิ่มเงื่อนไขการใช้อำนาจนี้กว้างขวางมาก ขึ้น ดังนี้

มาตรา 17 ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็น การบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการของแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลาย ทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่า จะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการ กระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือ การปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่ง แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ<sup>63</sup>

<sup>63</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, ใน รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511-2534(เอกสารโรเนียวเข็บเล่ม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.), หน้า 78. เน้นโดยผู้เขียน

ดั่งที่เน้นให้เห็นในมาตราที่ 17 ของธรรมนูญฉบับปี 2515 ซึ่งได้ขยายขอบเขตการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีออกไปอย่างกว้างขวางกว่าธรรมนูญฉบับปี 2502 ของจอมพลสฤษดิ์ กล่าวคือ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี สามารถใช้อำนาจเด็ดขาดได้นอกเหนือจากเรื่องความมั่นคงของประเทศและราชบัลลังก์ โดยครอบคลุมไปถึงเรื่องเศรษฐกิจ การบริหารประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การทำลายทรัพย์สินของประเทศ การบั่นทอนสุขภาพของประชาชน ทั้งยังสามารถใช้โดยวิธีการผิดหลักพื้นฐานทางนิติศาสตร์อีกว่า ให้ครอบคลุมถึงเหตุการณ์และการกระทำก่อนวันประกาศใช้ธรรมนูญฉบับนี้

ตารางที่ 26 สมาชิกสภานิติบัญญัติ 299 คน  
(แต่งตั้งวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2515)

ยศ	ทหารบก	ทหารอากาศ	ทหารเรือ	ตำรวจ	พลเรือน
จอมพล	-	-	-	-	-
พลเอก/พลอากาศเอก/พลเรือเอก/พลตำรวจเอก	13	4	9	-	-
พลโท/พลอากาศโท/พลเรือโท/พลตำรวจโท	32	9	7	8	-
พลตรี/พลอากาศตรี/พลเรือตรี/พลตำรวจตรี	35	5	8	1	-
พันเอก/นาวาอากาศเอก/นาวาเอก/พันตำรวจเอก	50	4	6	3	-
พันโท/นาวาอากาศโท/นาวาโท/พันตำรวจโท	3	-	-	-	-
พันตรี/นาวาอากาศตรี/นาวาตรี/พันตำรวจตรี	-	-	1	-	-
รวม 299 คน	133	23	30	12	101

ที่มา: แฉงนับจากรายชื่อที่ปรากฏใน ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)

(กรุงเทพฯ: กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517), หน้า 1058-1064.

ถ้าในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2502 ของจอมพลสฤษดิ์ เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า ความปรารถนาที่จะใช้อำนาจเด็ดขาดเช่นที่ปรากฏในมาตรา 17 นั้น มาจากตัวของจอมพลสฤษดิ์เอง โดยผู้ร่างกฎหมายมาตรา 17 นี้คนสำคัญคือ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ซึ่งจะได้รับความเชื่อมั่นจากจอมพลสฤษดิ์ต่อมาให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2515 นี้ ความปรารถนาที่จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จครอบคลุมกว้างขวางในทุกเรื่องทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ย่อมเป็นของจอมพลถนอม กิตติขจรเองอย่างแน่ชัด โดยนักกฎหมายที่มีน่าจะมีบทบาทสำคัญกับการจัดทำมาตรานี้ คือ หลวงจำริญเนติศาสตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในฐานะประธานจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (แต่ หลวงจำริญเนติศาสตร์ ไม่ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอีกครั้ง เพราะปัญหาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ในประเด็นเรื่องการแทรกแซงอำนาจฝ่ายตุลาการ)

หนึ่งวันหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน จอมพลถนอม กิตติขจรได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งไม่มีบทบาทหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 299 คน (ดังตารางที่ 26) ซึ่งประมาณ 3 ใน 4 เป็นข้าราชการทหารและตำรวจ ที่เหลือเป็นพลเรือนที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ มีนักธุรกิจ ทนายความ นักหนังสือพิมพ์ อยู่บ้าง เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร นักการธนาคารแห่งธนาคารกรุงเทพฯ นายมารุต บุนนาค ทนายความ ม.ร.ว.กึกฤทธิ์ ปราโมช นักหนังสือพิมพ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติครั้งนี้ เมื่อเทียบกับวุฒิสมาชิกเมื่อปี พ.ศ.2511 นั้น มีความเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก กล่าวคือ กองทัพบกมีร้อยละของสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งลดลงเล็กน้อย คือจาก 49.39% ในปี พ.ศ.2511 เหลือ 44.48% กองทัพเรือ สมาชิกเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจาก 9.14% เป็น 10.03% กองทัพอากาศ เพิ่มขึ้นเล็กน้อย จาก 5.48% เป็น 7.69% ตำรวจลดลงจาก 7.31% เหลือ 4.01% ส่วนพลเรือนเพิ่มขึ้นจาก 28.65% เป็น 33.77% ข้อที่น่าสังเกตคือ ทหารระดับนายพันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก และพันตำรวจเอก มีความสำคัญมากขึ้น เพราะในส่วนของกองทัพบก นายพันเอกมีอัตราส่วน 1 ต่อ 2.66 ของนายทหารบกทั้งหมด ขณะที่กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และตำรวจ นายทหารชั้นยศนี้ไม่ได้รับการแต่งตั้งเลยในครั้งก่อน อันแสดงให้เห็นว่า ฐานปริมาณและความสำคัญของบุคคลากรชั้นยศนี้ไม่อาจมองข้ามได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของสภานิติบัญญัติชุดนี้ ก็เพื่อรองรับความชอบธรรมทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลเท่านั้น การดำเนินงานเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับต่างๆ ยังทำได้ด้วยเวลาอันรวดเร็ว เช่นเดิม



### 6.2.3 รัฐบาลคณะปฏิวัติ

#### 1) นายกรัฐมนตรี

จอมพลถนอม กิตติขจร ขณะอายุ 62 ปี ต่ออายุราชการเป็นปีที่ 2 ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2515 ลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำทางการเมืองในระยะ 10 เดือนสุดท้ายนี้ คือ

*ประการแรก การใช้อำนาจตามมาตรา 17 นั้น* ลดจำนวนคำสั่งประหารชีวิต เน้นคำสั่งจำคุก ควบคุมตัว และกรณีพิเศษ (ดูภาคผนวก คม.) แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีกว้างขวางครอบคลุมในปัญหาทุกด้าน แต่คำสั่งประหารชีวิตมีเพียง 1 กรณีที่มีผู้ถูกสั่งประหาร 2 คน เป็นคดีเกี่ยวกับตำรวจระดับล่างซึ่งทรยศและฆ่าเจ้าทรัพย์ตาย สั่งจำคุก 18 คน ซึ่งในนี้มี 3 อดีต ส.ส. ที่ฟ้องจอมพลถนอม กิตติขจรและคณะข้อหาทรมานทำกรบฏทำการยึดอำนาจล้มรัฐธรรมนูญต่อศาลอาญา จอมพลถนอมจึงใช้อำนาจมาตรา 17 สั่งจำคุกทั้ง 3 อดีต ส.ส. นี้ ควบคุมตัว 19 คน เพื่อเป็นการให้ฝ่ายข้างผู้ต้องหาได้ตลอดไปโดยไม่ต้องไปขออนุญาตศาลเพื่อฝากขังเป็นระยะๆ ลักษณะคดียังคงเป็นเรื่องปล้นฆ่า ข่มขืนฆ่า ผลิตและค้าเฮโรอีน วางเพลิง จับคนเรียกค่าไถ่ ทหารและข้าราชการเรียกเงินจากการเกณฑ์ทหาร ปาฐกกระเบิดใส่ฝูงชน ทั้งนี้มี 13 คน หรือที่เรียกว่า “13 กบฏ” ถูกจับเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นสาเหตุปัจจัยโดยตรงของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 อันเป็นจุดสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอมและคณะ

ส่วนกรณีพิเศษ 2 กรณีคือ กรณีปาเลสไตน์บุกยึดและจับตัวประกันในสถานทูตอิสราเอลเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2515 อันเป็นวันสำคัญในพระราชพิธีสถาปนาเฉลิมพระนามาภิไธยขึ้นเป็น “สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร” รัฐบาลจอมพลถนอมจึงใช้วิธีเจรจากับความ และใช้อำนาจมาตรา 17 สั่งให้การบินไทยนำสมาชิกองค์การปาเลสไตน์ 4 คนเดินทางออกนอกประเทศไทยโดยเร็วที่สุด กรณีที่สองคือ จอมพลถนอมใช้อำนาจมาตรา 17 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2516 เพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งมี พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร รองเลขาธิการ ก.ต.ป. ผู้มีบทบาทสำคัญขององค์กร ทำหน้าที่แก้ปัญหาเกี่ยวกับภาวะข้าวขาดแคลนและมีราคาแพง

การใช้อำนาจมาตรา 17 สั่งประหารชีวิต 2 คน เมื่อเทียบกับช่วง 13 เดือนของคณะปฏิวัติที่สั่งประหารชีวิตถึง 37 คน นับว่าจำนวนลดลงอย่างมาก แต่เมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ยของการใช้อำนาจมาตรา 17 สั่งประหารชีวิตในระหว่างปี พ.ศ.2506-2511 นั้น พบว่าอัตราเฉลี่ยต่อปีก็ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก ประเด็นนี้น่าจะแสดงให้เห็นว่า การที่ประเทศมีรัฐธรรมนูญการปกครอง แม้จะให้ อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางตามมาตรา 17 แต่ก็ช่วยยับยั้งการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อการรักษา

ภาพลักษณ์และความชอบธรรมทางการเมืองบางประการไว้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2515-2516 นี้ ก็กลายเป็นประเด็นปัญหาที่คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีมีความเห็นเป็น 2 ฝ่ายครั้งแรกในกรณีผู้ต้องหาวางเพลิงเผาทรัพย์<sup>64</sup> ที่ปรึกษาฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “การวางเพลิงเผาทรัพย์เป็นคดีอุกฉกรรจ์ ควรวางมาตรการลงโทษโดยเฉียบขาดเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้ที่จะคิดร้ายในทำนองเดียวกัน การนำคดีขึ้นสู่ศาลจะไม่ได้ผลในด้านการปราบปรามป้องกัน จึงเห็นว่า ความเสียหายจะมากจะน้อยเพียงใด ไม่น่าจะคำนึงถึง ควรจะมุ่งพิจารณาถึงเจตนาเท่านั้นที่เป็นเรื่องสำคัญในการพิจารณาโทษ” ขณะที่ฝ่ายไม่เห็นควรใช้อำนาจมาตรา 17 เห็นว่า คดีนี้ควรให้ศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย เห็นว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 17 นั้น “ควรจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะโดยตรงเท่านั้น และเมื่อใช้แล้ว ประชาชนควรจะได้เห็นผลของความศักดิ์สิทธิ์ของมาตรา 17 มิใช่ใช้พร่ำเพรื่อทุกกรณี อันจะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของมาตรา 17 เสื่อมคลายลง” และ “คดีนี้พยานหลักฐานและพฤติการณ์แวดล้อมก็พอเพียงที่ศาลจะลงโทษได้ ทั้งโทษที่ศาลจะลงนั้นมีอัตราจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตอยู่แล้ว จึงสมควรที่จะให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย” ข้อขัดแย้งของที่ปรึกษากฎหมายนี้ จอมพลถนอมได้ใช้วิธีให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และมติก็คือให้ใช้อำนาจมาตรา 17 ลงโทษ ซึ่งหากพิจารณาถึงทัศนคติของจอมพลถนอมย่อมที่จะทราบแล้วว่า การเลือกใช้อำนาจมาตรา 17 เพื่อเป็นวิธีปราบและปรามนั้น เป็นวิธีการที่จอมพลถนอมเลือกที่จะทำอย่างแน่นอน นอกจากนี้ ความเห็นที่แตกต่างของคณะที่ปรึกษากฎหมายนี้ ย่อมเป็นภาพสะท้อนระดับที่ชัดเจนมากกว่าในสังคมไทยนั้นก็มีความเห็นที่คัดค้านการใช้อำนาจมาตรา 17 ที่เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน

*ประการที่สอง การเพิ่มบทบาทของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร บุตรชาย ในฐานะกลไกสำคัญทางการเมืองในตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.ต.ป.ฝ่ายการเมือง จากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 324 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งก็คือจอมพลถนอม กิตติขจร ต่อมาเมื่อเริ่มรัฐบาลใหม่ ต้นเดือนมกราคม พ.ศ.2516 จอมพลถนอมจึงได้เสนอตั้งคณะกรรมการอีก 5 คน ทั้งหมดก็คือรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดใหม่ของจอมพลถนอม ได้แก่ พลโทแสวง เสนาณรงค์ นายเสริม วินิจฉัยกุล พล.ต.ท. พิชัย กุลละวณิชย์ นายสมภพ โทตระกิตย์ โดยมี จอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก) เป็นรองประธาน เลขาธิการ ก.ต.ป. คือ พลเอกทรงเจิม ตั้งวณิช ซึ่งตั้งแต่นั้นของรัฐบาลจอมพลถนอมชุดนี้*

<sup>64</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 14/2516, วันอังคารที่ 27 มีนาคม 2516. วาระเรื่องปัญหาการใช้

ก.ต.ป. ก็ได้รับการขยายอัตรากำลังให้หน่วยงานมีข้าราชการ 355 อัตรา มีลูกจ้าง 84 อัตรา<sup>65</sup> กลายเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ และเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการกักตุนสินค้าที่สำคัญของจอมพลถนอม

เพียงสองเดือนเท่านั้น คือกลางเดือนมีนาคม พ.ศ.2516 สำนักงาน ก.ต.ป. ก็เสนอขอให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจมาตรา 17 เพื่อให้อำนาจแก่ ก.ต.ป. ในการแก้ไขปัญหา “สินค้าที่มีความจำเป็นแก่ชีวิตประจำวันของประชาชน และจำเป็นในการประกอบการค้าก่อสร้างได้ดิบดั่งสูงชันกว่าเดิม ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และมีผลกระทบต่อจนถึงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย” ดังนั้น “จึงเห็นควรจะให้ดำเนินการโดยด่วน โดยการสำรวจ อยัด และเปิดขายสินค้าแก่ประชาชน” แน่แน่นอนว่า จอมพลถนอมจะใช้วิธีให้เสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติประนีประนอม ด้วยการให้กระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นกระทรวงผู้รับผิดชอบไปพิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับสำนักงาน ก.ต.ป.<sup>66</sup>

ปลายเดือนมีนาคมเดียวกันนี้ ก.ต.ป. นำเสนออีกครั้งถึง “วิธีการควบคุมราคาสินค้าที่กำลังสูงขึ้นในขณะนี้” ได้แก่ ข้าวสาร เหล็กเส้น ผ้า กระดาษ แก้วจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเชิงปฏิเสธข้อเสนอ โดยการสรุปว่า “เรื่องต่างๆ ที่เสนอมานี้ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการแก้ไขอยู่แล้ว”<sup>67</sup> ต่อมาเมื่อเดือนมิถุนายน ข้าวสารขาดแคลนภายในประเทศ ขณะที่ทางกระทรวงพาณิชย์เสนอมาตรการระงับการอนุญาตให้ส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักร พ.อ.ณรงค์ก็เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า “เห็นควรที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการต่อพ่อค้าที่กักตุนข้าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 เพื่อตรึงข้าวสารภายในประเทศต่อไป”<sup>68</sup> ต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร ก็แต่งตั้งให้ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร เป็นประธานอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ ทั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้ประธานอนุกรรมการฯ

<sup>65</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2516, วันอังคารที่ 2 มกราคม 2516. วาระเรื่อง ก.ต.ป. การแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่; บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 2/2516, วันพุธที่ 10 มกราคม 2516. วาระเรื่องการแต่งตั้งกรรมการ ก.ต.ป.

<sup>66</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 12/2516, วันอังคารที่ 13 มีนาคม 2516. วาระเรื่องใช้อำนาจมาตรา 17 เพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้า

<sup>67</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 13/2516, วันอังคารที่ 20 มีนาคม 2516. วาระเรื่อง ก.ต.ป. เสนอวิธีการควบคุมราคาสินค้า

<sup>68</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 25/2516, วันอังคารที่ 12 มิถุนายน 2516. วาระเรื่องระงับการอนุญาตให้ส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักร

ชุดนี้ มีอำนาจควบคุมราคาข้าวทุกชนิดที่เสนอมา ทั้งยังมอบอำนาจในการสั่งยึดและบังคับซื้อข้าวจากทุกที่ได้ด้วย<sup>69</sup>

และต่อมาเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2516 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ก็เป็นผู้เสนอใช้อำนาจตามมาตรา 17 เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องข้าว โดยให้อำนาจแก่เลขาธิการ ก.ค.ป. และรองเลขาธิการ ก.ค.ป. “มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดข้าวนั้น และสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองขายข้าวตามราคาและปริมาณที่กำหนด หรือบังคับซื้อข้าวตามราคาและปริมาณที่กำหนด” ทั้งข้าวที่ยึดหรืออายัดไว้ หากไม่มีใครมาติดต่อ ก็ให้ข้าวที่ยึดหรืออายัดนั้น “ตกเป็นของรัฐ”<sup>70</sup> การที่จอมพลถนอมยอมใช้อำนาจมาตรา 17 ตามข้อเสนอของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจรนั้น กล่าวได้ว่า เป็นการวางใจและเชื่อมั่นในบุตรชายของตนและบุตรเขยของจอมพลประภาสอย่างเต็มที่ เป็นการประกาศทางสังคมว่า ด้านหนึ่งจอมพลถนอมจะเอาจริงเรื่องปัญหาข้าว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นจากประชาชน อีกด้านหนึ่งก็เป็นการส่งเสริมอำนาจและบทบาทหน้าที่ทางการเมืองให้กับบุตรชายคนโตของตนเอง ข้อสังเกตคือ คำสั่งมอบอำนาจให้กับ ก.ค.ป. ครั้งนี้ เห็นได้ชัดว่าจอมพลถนอมมีเจตนาที่จะมอบอำนาจให้กับ พ.อ.ณรงค์ บุตรชายเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงต้องระบุให้ครอบคลุมถึง “รองเลขาธิการ” ก.ค.ป. ด้วย และในภาคปฏิบัติ บทบาทก็เป็นของ พ.อ.ณรงค์ เป็นสำคัญ และเมื่อได้รับอำนาจตามมาตรา 17 แล้ว พ.อ.ณรงค์ก็เสนอขออนุมัติใช้ “เงินราชการลับ” ของ ก.ค.ป. จำนวน 600,000 บาท เพื่อใช้จ่ายในการสืบสวน สอบสวน ตรวจสอบเรื่องข้าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็อนุมัติ<sup>71</sup> และตั้งแต่ปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ.2516 พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ก็กลายเป็นสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างถาวร

โดยสรุปเห็นได้ว่า การเลื่อนไหวผลักดันบทบาทอำนาจหน้าที่ของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร นอกเหนือจากการเป็นผู้บังคับกรมทหารราบที่ 11 รอ. ได้บรรลุความสำเร็จในคณะรัฐมนตรีภายในเวลาเพียงครึ่งปี ที่ทำให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ สามารถแปรเปลี่ยนจากเป้าหมายของชื่อหน่วยงาน มามีอำนาจ “สั่งยึดและบังคับซื้อ” ข้าวตามอำนาจมาตรา 17 ของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้ ทั้งยังกลายเป็นผู้เสนอความคิดเห็นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อเรื่องเหล่านี้ที่รัฐมนตรีอื่นๆ ต้องฟัง อยากรู้ก็ตาม แม้ พ.อ.ณรงค์จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของจอมพลถนอมในความพยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเรื่องข้าว แต่ก็กลายเป็นประเด็นที่สร้างปัญหาให้กับจอมพลถนอมและคณะรัฐบาลอย่างมาก เช่น เรื่องการสืบทอดอำนาจทาง

<sup>69</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 32/2516, วันอังคารที่ 24 กรกฎาคม 2516. วาระเรื่อง พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ประธานอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ

<sup>70</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 33/2516, วันอังคารที่ 31 กรกฎาคม 2516. วาระเรื่องข้าว

<sup>71</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 38/2516, วันอังคารที่ 28 สิงหาคม 2516. วาระเรื่อง ก.ค.ป. ขออนุมัติเงินราชการลับ

การเมือง การปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของพวกเขา การไม่ซื่อสัตย์และคอร์รัปชัน เป็นต้น ซึ่งก็ได้เป็นสาเหตุปัจจัยสำคัญของการสิ้นอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจรด้วย

ประการที่สาม ในท่ามกลางปัญหาทางเศรษฐกิจ ข้าวแพง น้ำมันแพง ฝนแล้ง และปัญหาด้านต่างๆ ที่รุมล้อม จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เน้นงานด้านวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับร่างกายของประชาชนมากขึ้น จอมพลถนอมประกาศ “เกลียดคนไว้ผมยาว” และจะห้ามพวก “ฮิปปี” มาเมืองไทย<sup>72</sup> ความเข้มข้นเรื่องการไว้ผมยาวน่าจะเป็นประเด็นถกเถียงกันต่อเนื่องมาเป็นปี กระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จไปทรงดนตรี ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษา เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2516 พระองค์ยังทรงต้องยกประเด็นนี้มาสนทนากับนักศึกษาว่า “เรื่องของผมนี้ ... บางคนก็ตอบว่าสำคัญมาก บางคนก็บอกว่าไม่สำคัญ ... ผมเขารู้งริงแต่เขาก็เรียนได้อะไรมาว่า ผมนั่นเป็นเรื่องส่วนตัว เป็นเรื่องสิทธิของเขาที่จะไว้ผมยาวรู้งริง หรือไม่รู้งริง ... ถ้าเดือนว่าทำไมผมรู้งริงนั้น โดยมากผู้ใหญ่ก็บอกว่าผมรู้งริงอย่างนี้ไม่ดี ทำให้เป็นข้อเสีย ก็ต้องมีการโต้ตอบบ้างว่าเสียที่ไหน ... ถ้าฟังเป็นกลางไม่เป็นผู้ใหญ่ ไม่เป็นผู้น้อย ไม่เป็นเด็ก ไม่เป็นผู้เฒ่า ฟังคุณแล้วสรุปได้ว่า ผมนี้ไม่สำคัญ ...”<sup>73</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจในความเปลี่ยนแปลงทางความนึกคิดของจอมพลถนอม กิตติขจร ในท่ามกลางปัญหาหลากหลายด้านที่รุมเร้าในช่วงท้ายแห่งอำนาจของจอมพลถนอม ที่ได้รับการสังเกตจากบุคคลใกล้ชิด คือ พล.อ.อ.ทวิ จุลละทรัพย์ โดยเล่าว่า

ท่าน (จอมพลถนอม - ผู้เขียน) ซักสัมภาษณ์ มีหมอบไปคุยว่าท่านเป็นพ่อขุนราม กลับชาติมาเกิด ท่านก็เชื่อ เอาผ้ามาคาดพุง ผม (พล.อ.อ.ทวิ - ผู้เขียน) ยังเคยจะให้เอากางเกงและสนับเพลาามาใส่เสียเลย เอาให้พร้อม วันหนึ่ง ประชุม ค.ร.ม. ผมมาสายหน่อย เห็นพระพุทธรูปมาตั้งหน้าพีธอนอม คุยไปคุยมากลายเป็นรูปพ่อขุนรามคำแหง<sup>74</sup>

## 2) คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีทั้งสิ้น 28 คน 31 ตำแหน่ง รวมทั้งจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ที่ยังคงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเช่นเดิม แต่ได้เพิ่มการควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย ซึ่งก็คือความ

<sup>72</sup> ประชาธิปไตย(25 เมษายน 2515):1.

<sup>73</sup> ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่พระราชทานในโอกาสต่างๆ ตั้งแต่พุทธศักราช ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2515 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2516(กรุงเทพฯ: สำนักพระราชเลขานุการ, 2517), หน้า 105.

<sup>74</sup> พล.อ.อ.ทวิ จุลละทรัพย์, “สฤกษ์จะจับผมไปยิงเป้า,” รวมบทสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ รายวันฉบับวันอาทิตย์, หน้า 82.

สืบเนื่องจากการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการต่างประเทศในสภาพบริหารคณะปฏิวัติ นั้น หมายความว่าในห้วงเวลาของรัฐบาลใหม่นี้ ปัญหาความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งสำหรับจอมพลถนอม โดยเฉพาะในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือจีน คอมมิวนิสต์ ขณะที่นโยบายการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามก็กำลังดำเนินการอย่างจริงจัง

ด้านกระทรวงได้มีการปรับเปลี่ยนบางประการ โดยคณะปฏิวัติได้ยุบกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ ด้วยการคืนกรมชลประทานกลับคืนไปยังกระทรวงเกษตร คืนกรมทางหลวง กลับคืนไปยังกระทรวงคมนาคม ส่วนงานด้านการสหกรณ์ที่ครั้งหนึ่งเคยมีสถานะเป็นกระทรวง (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2495-2506) นั้น ก็ได้นำไปผนวกกับกระทรวงเกษตร กลายเป็นกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ สำหรับกระทรวงเศรษฐกิจก็ปรับชื่อใหม่เป็นกระทรวงพาณิชย์ ส่วนสถาบันอุดมศึกษา ต่างๆ ซึ่งเคยสังกัดกับหลายกระทรวงได้ถูกรวมไปไว้ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล จอมพลถนอมช่วงปี พ.ศ.2507 ครั้งนี้ได้รับการแยกออกมาให้มีหน่วยงานดูแลเฉพาะเป็น ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเทียบเท่ากระทรวง

คณะรัฐมนตรีชุดนี้มีรัฐมนตรีเดิมจากรัฐบาลจอมพลถนอมสมัยรัฐธรรมนูญปี 2511 อยู่ถึง 17 คน โดยผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการเกือบทุกกระทรวงเป็นอดีตรัฐมนตรีจากรัฐบาลก่อน มีเพียงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น ที่เป็นบุคคลใหม่คือ นายกมล วรรณประภา แต่บุคคลนี้ก็เป็นหนึ่งในกลุ่มคณะปฏิวัติทำหน้าที่ด้านที่ปรึกษากฎหมายให้กับจอมพลถนอม

สำหรับอดีตรัฐมนตรีว่าการที่ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการในรัฐบาลนี้มี 7 คนซึ่ง นอกจากจอมพลถนอมแล้ว ได้แก่ จอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก) ยังคงเป็นรองนายกรัฐมนตรี และควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม นายเสริม วินิจฉัยกุล เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ ย้ายจากกระทรวงคมนาคมมาเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พลโทพงษ์ บุญณกันต์ ซึ่งรัฐบาลก่อนเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และน่าแปลกใจว่าเป็นผู้ที่ไม่ปรากฏรายชื่อในกลุ่มคณะปฏิวัติ พ.ศ.2514 ครั้งนี้ได้กลับไปว่าการกระทรวงคมนาคมที่เคยดำรงตำแหน่งนี้มานานถึงทศวรรษ พ.ศ. 2502-2512 ส่วนพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เช่นเดิม แต่สิ่งซึ่งสำคัญยิ่งคือ ไม่ได้ต่ออายุราชการเหมือนเช่นจอมพลประภาสในปี พ.ศ.2515 และ จอมพลประภาสก็ได้มาเป็นรักษาการอธิบดีกรมตำรวจแทน อันหมายความว่า สถานภาพทางอำนาจ หลังการปฏิวัตินั้นลดน้อยลงเพราะปัจเจกเกษียณราชการ และไม่มีฐานกำลังแห่งอำนาจสนับสนุนคน

ตารางที่ 27 คณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร (18 ธันวาคม 2515 – 14 ตุลาคม 2516)

ตำแหน่ง	ชื่อ	หมายเหตุ
นายกรัฐมนตรี	จอมพลถนอม กิตติขจร	ตั้งนายกฯ 18 ธ.ค.15, ต่ออายุราชการตั้งแต่ปี 2514 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด, หัวหน้าคณะปฏิวัติ
รองนายกรัฐมนตรี	จอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก)	(ตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี หายไป 1) ต่ออายุราชการตั้งแต่ปี 2515 ผู้บัญชาการทหารบก รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ และ ผอ.ฝ่ายทหาร
รมว. กลาโหม	จอมพลถนอม กิตติขจร	
รมว. คลัง	นายเสริม วินิจฉัยกุล	
รมว. ต่างประเทศ	จอมพลถนอม กิตติขจร	รับตำแหน่งเพิ่ม
รมว. เกษตรและสหกรณ์	พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์	เดิม รมว.คมนาคม, รอง ผอ.ฝ่ายทหาร คณะปฏิวัติ
รมว. คมนาคม	พลโทพงษ์ ปุณณกันต์	เดิม รมว.อุตสาหกรรม
รมว. พาณิชย์	นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์	เดิม รมช.เศรษฐกิจ
รมว. มหาดไทย	พลเอกประภาส จารุเสถียร	
รมว. ยุติธรรม	นายกมล วรรณประภา	
รมว. ศึกษาธิการ	นายอภิรักษ์ จันทวิมล	เดิม รมช.เศรษฐกิจ
รมว. สาธารณสุข	พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์	รอง ผอ. ฝ่ายพลเรือน คณะปฏิวัติ ต่อมาลดเป็น ผอ. ฝ่ายศึกษาและสาธารณสุข
รมว. อุตสาหกรรม	พลเอกกฤษณ์ สีวะรา	เดิม รมช. กลาโหม, เลขาธิการคณะปฏิวัติ
รมว.กระทรวงในสำนัก นายกรัฐมนตรี	พลโทแสวง เสนาณรงค์	
รมว.ทบวงมหาวิทยาลัย ของรัฐ	นายบุญรอด บิณฑสันต์	เดิม รมช. พัฒนาการแห่งชาติ
รมช. กลาโหม	พล.ร.อ.ถวิล ราชานานนท์	ผู้ช่วย ผอ.ฝ่ายทหาร คณะปฏิวัติ
รมช. กลาโหม	พล.อ.อ.บุญชู จันทรเบกษา	ผู้ช่วย ผอ.ฝ่ายทหาร คณะปฏิวัติ
รมช. คลัง	นายสมหมาย ฮุนตระกูล	
รมช. การต่างประเทศ	พลจัตวาชาติชาย ชุณหะวัณ	
รมช. เกษตรและสหกรณ์	พล.ต.ท.พิชัย กุลละวณิชย์	

รมช. เกษตรและสหกรณ์	นายแสวง กุลทองคำ	
รมช.คมนาคม	พลเรือตรีชลิ สินธุโสภณ	
รมช.คมนาคม	นายอุทัย วุฒิกุล	
รมว. พาณิชย์	นายไอศล โกสิน	
รมช. มหาดไทย	นายถวิล สุนทรสารทูล	ผู้ช่วย ผอ.ฝ่ายพลเรือน คณะปฏิวัติ
รมช. มหาดไทย	นายพ่วง สุวรรณรัฐ	
รมช. มหาดไทย	นายมาลัย หุวะนันท	
รมช. ยุติธรรม	นายสมภพ โหตระกิตย์	รมช. ยุติธรรม ลดไป 1
รมช.ศึกษาธิการ	นายบุญสม มาร์ติน	
รมช.สาธารณสุข	นายสมบุญ ผ่องอักษร	
รมช.อุตสาหกรรม	นายสะอาด หงษ์ยนต์	

ที่มา: มนูญ บริสุทธิ์, คณะรัฐมนตรี(กรุงเทพฯ: ครุสภา, 2527), หน้า 207-209 ข้อมูลในหนังสือนี้หายไป 1 ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายอภิย จันทวิมล; นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. รวมรายชื่อคณะรัฐมนตรีตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน(กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), หน้า 123-125; “หัวหน้าคณะปฏิวัติชี้แจงเหตุผลในการปฏิวัติและนโยบายที่จะดำเนินต่อไป,” รัฐสภาสาร 19, 12(พฤศจิกายน 2514), หน้า 151-152.

หมายเหตุ: 1. ประกาศตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2515 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515

- ตำแหน่งที่ทำเป็นตัวแทน หมายถึงตำแหน่งที่มีเพิ่มจากคณะรัฐมนตรีชุดก่อน
- สำหรับชื่อบุคคลที่ทำตัวแทน หมายถึง รัฐมนตรีใหม่ที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรชุดก่อน (7 มีนาคม พ.ศ.2512-14 พฤศจิกายน พ.ศ.2514)
- รมต. เดิมที่ไม่ได้เป็นอีก นายพจน์ สารสิน รองนายกรัฐมนตรี รมว. พัฒนาการแห่งชาติ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ รมว. ต่างประเทศ ม.ร.ว.จักรทอง ทองใหญ่ รมว. เกษตร หลวงจำรูญเนติศาสตร์ รมว. ยุติธรรม นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ รมว. ศึกษาธิการ นายบุญชนะ อัดดากร รมว. เศรษฐการ (ยุบ) พลเอกจิตติ นาวิเสถียร รมช. กลาโหม ม.ร.ว.ทองแท้ ทองแถม รมช. คลัง พล.ต.ต.สง่า กิตติขจร รมช. การต่างประเทศ นายทวี แรงขำ รมช. มหาดไทย พลโทอัมพร ศรีไชยยนต์ รมช. ยุติธรรม นายมนูญ บริสุทธิ์ รมช. ยุติธรรม



อย่างแท้จริงอีกต่อไป สำหรับพลโทแสวง เสนาณรงค์ ที่สมัยรัฐบาลชุดก่อนเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี ครั้งนี้มีการปรับเปลี่ยนเรียกตำแหน่งนี้เพียงว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่ดูแลหน่วยงานตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้

อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงของรัฐบาลก่อน ที่ครั้งนี้ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรวม 4 คน ได้แก่ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จากที่เคยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมก่อนการปฏิวัติ มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในครั้งนี้ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เดิมเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ครั้งนี้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายอภัย จันทวิมล จากเดิมเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ขึ้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเดียวกันนี้ นายบุญรอด บิณฑสันต์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

อดีตรัฐมนตรีช่วยจากรัฐบาลชุดก่อน 5 คน ได้แก่ พลตำรวจโทพิชัย กุลละวณิชย์ ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พลเรือตรีชลิ สินธุโสภณ ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายสมบุญ ผ่องอักษร ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายสะอาด หงษ์ยนต์ ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายถวิล สุนทรสารทูล ยังคงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับรัฐมนตรีช่วยว่าการซึ่งเป็นรัฐมนตรีใหม่นั้นมี 11 คนด้วยกัน สำหรับ พลอากาศเอกบุญชู จันทรเบกษา และพลเรือเอกถวิล ราชานนท์ กล่าวได้ว่าเป็นผู้นำหรือตัวแทนของฝ่ายทหารอากาศและทหารเรือในคณะปฏิวัติ ทั้งสองต่างก็ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นสมัยแรก และก็เป็นครั้งแรกในรอบ 14 ปีนับจากการรัฐประหาร พ.ศ.2501 ที่ผู้นำของกองทัพอากาศและกองทัพเรือได้มีที่นั่งในคณะรัฐมนตรี นายสมหมาย สุนทระกุล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง พลจัตวาชาติชาย ชุณหะวัณ สมาชิกสำคัญกลุ่มชอวยราชครูที่ถูกส่งตัวไปเป็นทูตต่างประเทศหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2500 ได้เสนอตัวกับจอมพลถนอมชอกกลับ ประเทศไทย จึงได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายอุทัย วุฒิกุล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายโอสถ โกสิน เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายพ่วง สุวรรณรัฐ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายมาลัย หุวะนันท์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายสมภพ โทตระกิตย์ ที่ปรึกษาากฎหมายของจอมพลถนอมได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม นายบุญสม มาร์ติน อธิบดีกรมพลศึกษา เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายแสวง กุลทองคำ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสรุปก็คือ รัฐมนตรีหน้าใหม่เหล่านี้ต่างก็เป็นข้าราชการระดับสูงทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า นักการเมืองพลเรือนอาวุโสที่เคยดำรงตำแหน่งมาอย่างต่อเนื่องกว่าทศวรรษนั้น ได้ยุติบทบาทอย่างพร้อมเพรียงกัน และสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการที่รัฐบาลชุดนี้ขาดบุคลากรด้านการเมืองระหว่างประเทศกับประเทศมหาอำนาจเช่น สหรัฐอเมริกา นั่นคืออดีตรัฐมนตรีที่เคยเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ ทั้ง 4 คนต่างไม่ได้เป็นรัฐมนตรีเลย ได้แก่ นายพจน์ สารสิน อดีตนายกรัฐมนตรี อดีตรองนายกรัฐมนตรีมาหลายสมัย ซึ่งครั้งนี้แจ้งความประสงค์ไม่ขอรับตำแหน่งเพราะชรา อีก 3 คนที่เหลือต่างเป็นบุคคลที่มีข้อขัดแย้งที่สำคัญในสมัยรัฐบาลก่อน คือ พ.อ.ถนัด คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถึง 12 ปี นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายบุญชนะ อัดถากร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ซึ่งบุคคลทั้ง 4 นี้กล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทอันสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศในห้วงทศวรรษที่ผ่านมา อันน่าจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรชุดนี้กำลังเผชิญหน้ากับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างมากทีเดียว ทั้งยังอาจหมายความว่ารัฐบาลจอมพลถนอมชุดนี้ขาด “ผู้อาวุโสฝ่ายพลเรือน” ในคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้ภาพของการเป็น “รัฐบาลของคณะทหาร” โดดเด่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

### 3) นโยบาย

ในด้านนโยบายรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่จัดทำและแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น กล่าวได้ว่าเป็นการนำเอานโยบายของรัฐบาลจอมพลถนอมหลังการเลือกตั้ง พ.ศ.2512 มาใช้โดยการตัดถ้อยคำและข้อความให้สั้นลง อันเท่ากับไม่มีสิ่งใดเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบาย เว้นแต่ความพยายามในทางปฏิบัติที่จะหาช่องทางในการเปิดความสัมพันธ์ ทั้งทางการเมืองและการค้ากับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งภาวะความอ่อนคลายของสงครามเย็นที่สหรัฐฯกับจีนคอมมิวนิสต์ฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างกันตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2515 โดยประธานาธิบดีนิกสันเยือนกรุงปักกิ่ง สภาพการณ์บรรยากาศที่อ่อนคลายเหล่านี้ น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจรและคณะรัฐบาลทหารพยายามที่จะนำเอาปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ มาใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามนิสิตนักศึกษาประชาชนที่กำลังเดินขบวนนั้น ปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ จึงไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลในขณะนั้นได้

## 6.3 การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร

### 6.3.1 ปัจจัยการเมืองเรื่องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย

นิสิตนักศึกษา-ปัญญาชนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาได้ขยายตัวทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพ ซึ่งการศึกษาทั้งในระบบ โดยเฉพาะระดับมหาวิทยาลัย ทั้งในห้องเรียน และการนำเสนอบทความวิชาการ เช่นด้านรัฐศาสตร์ใน “วารสารสังคมศาสตร์” ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบทความวิชาการในวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตลอดจนการศึกษานอกระบบของกลุ่มกิจกรรมทางปัญญา เช่นที่ปรากฏเป็นบทความในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ และในกลุ่มกิจกรรมของมหาวิทยาลัยต่างๆ ฯลฯ ก็ได้ช่วยให้เกิดการศึกษาดกเถียงถึงเรื่อง “ประชาธิปไตยที่แท้จริง” ซึ่งในทางหลักวิชา ก็คือการหักล้างการครอบงำ หรือคำอธิบายหลักเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบไทย” ไม่ว่าจะในรูปรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย หรือประชาธิปไตยแบบคณะปฏิวัติ ที่จอมพลถนอม กิตติขจรได้สร้างขึ้นและนำเสนอในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจรทำรัฐประหารรัฐบาลตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 นิสิตนักศึกษาจึงเป็นกลุ่มแรกๆ ที่แสดงออกถึงการประท้วงคัดค้านและกดดันเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

ดังจะเห็นได้ว่า ทันทีที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 1 ออกอากาศทางวิทยุในค่ำวันนั้น จอมพลถนอมได้ชี้แจงเองว่า นิสิตจุฬาลงกรณ์ฯ ที่อยู่หอพักของมหาวิทยาลัย “พากันก่อหวอดแสดงความไม่พอใจ”<sup>75</sup> ขณะที่ช่วงเช้าในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการคิดโปสเตอร์ตามบริเวณคณะต่างๆ ทั่วมหาวิทยาลัย เช่นเขียนว่า “ไว้อาลัยกับเสรีภาพ” “ฮิตเลอร์เกิดใหม่ในเมืองไทย” “สร้างด้วยมือลบด้วยเท้า” ฯลฯ ทั้งนี้ค่านิสิตมาชุมนุมกันที่หน้าเสาธงเวลาเที่ยงตรง<sup>76</sup> เมื่อถึงเวลาเที่ยงตรง นิสิตประมาณ 3,000 คนได้มาชุมนุมกันที่หอประชุม ได้มีตัวแทนของนิสิตขึ้นชี้แจง เช่น นายเอกชัย ชูติพงศ์ ประธานชมรมรัฐศึกษา ได้กล่าวถึงการยึดอำนาจของคณะปฏิวัติว่า “ออกแถลงการณ์คลุมเครือให้เหตุผลไม่ชัดเจน ในฐานะที่เป็นนิสิตนักศึกษาต้องการให้ทางคณะปฏิวัติมาชี้แจงเหตุผล” ขณะที่ นายพิรุณ จิตรวานิชกุล นายกสโมสรนินิต ได้ปราศรัย “ขอร้องให้นิสิตอย่าใช้อารมณ์ในการตัดสินใจ เพราะจะตกเป็นเครื่องมือของบุคคลอื่นได้ง่ายดังที่เคยมีมาแล้วเมื่อครั้งก่อนๆ” การชุมนุมของนิสิตจุฬาฯ ใช้เวลาประมาณหนึ่งชั่วโมงก็แยกย้ายกันกลับคณะ<sup>77</sup>

<sup>75</sup> ก/ป2/2514/4 เคลินิวส์(19 พฤศจิกายน 2514)

<sup>76</sup> ก/ป2/2514/4 สยามรัฐ(18 พฤศจิกายน 2514)

<sup>77</sup> ก/ป2/2514/4 สยามรัฐ(19 พฤศจิกายน 2514)

ขณะที่ด้านมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายกสโมสรและผู้แทนของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 5 คน นำพวงหรีดไปวางที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ทันทีหลังวันยึดอำนาจ<sup>78</sup> แม้ทั้งหมดจะถูกตำรวจควบคุมตัวไปสอบสวน แต่ก็ถือได้ว่านิสิตนักศึกษาทั้งสองสถาบันได้แสดงออกถึงการไม่ยอมรับการรัฐประหารมาตั้งแต่ต้น และอีกประมาณสามเดือนต่อมา เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 คณะกรรมการสโมสรนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้ประมวลคำถาม 5 ข้อ เพื่อยืนยันและขอพึ่งคำชี้แจงจากจอมพลถนอม หัวหน้าคณะปฏิวัติ คำถามมีว่า

1. เหตุใดคณะปฏิวัติจึงไม่แก้ไขสถานการณ์ด้วยวิธีอื่น เช่นเมื่อผู้แทนทำไม่ดี เหตุใดไม่ยุบสภา หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ
2. เหตุใดคณะปฏิวัติจึงไม่ร่างรัฐธรรมนูญเสียเอง และจะให้รัฐธรรมนูญแก่ประชาชนภายในเดือนพฤศจิกายน 2515 เป็นอย่างช้า ได้หรือไม่
3. คณะปฏิวัติจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไร โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับจีน สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และความเป็นกลาง
4. คณะปฏิวัติจะวางมาตรการปราบปรามและลงโทษการคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดหรือไม่
5. การปฏิวัติ เท่ากับทำลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ จึงควรจะถวายคืนพระราชอำนาจโดยเร็วที่สุด จะทำได้หรือไม่<sup>79</sup>

จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ยอมให้ผู้แทนของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่มุ่งหวังจะได้คำตอบจากคำถามทั้ง 5 ข้อเพื่อมาชี้แจงแก่นักศึกษาต่อไป แต่จอมพลถนอมให้เข้าพบในแบบเข้าเยี่ยมเพียง 10 นาทีเท่านั้น โดยไม่มีคำตอบใดๆ จากคำถามข้างต้น หากพิจารณาจากคำถามทั้ง 5 ข้อ เกี่ยวพันกับการเรียกร้องให้ฝ่ายจอมพลถนอมระบุนวันที่แน่ชัดว่าจะมีรัฐธรรมนูญเมื่อใด หากใช่แค่มีเพียง “ธรรมนูญ” อันหมายถึงฉบับชั่วคราวเท่านั้น ทั้งนักศึกษายังถามเรื่องนโยบายการต่างประเทศ การปราบคอร์รัปชันซึ่งรัฐบาลจอมพลถนอมมีชื่อเสียงในปัญหานี้ และ “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ” เพราะหากการปกครองโดยคณะปฏิวัติมีอย่างยืดเยื้อไป พระมหากษัตริย์ย่อมไม่ปรากฏสถานภาพในทางกฎหมาย

การเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาสองสถาบันข้างต้น ที่เป็นข่าวตั้งแต่วันแรกของการรัฐประหารนั้น ได้แสดงให้เห็นว่า การรัฐประหารที่ทำให้คณะทหารมีอำนาจแบบเผด็จการนั้น ไม่

<sup>78</sup> ประชาธิปไตย(21 พฤศจิกายน 2514): 1.

<sup>79</sup> ประชาธิปไตย(7 กุมภาพันธ์ 2515): 1.

อาจเป็นวิธีการที่จะปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์ของคนในสังคมได้อย่างทั้งหมดอีกต่อไป การเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาจากหลายสถาบันในด้านต่างๆ ก็ทำให้นิสิตนักศึกษาได้สร้างแรงกดดันต่อจอมพลถนอมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการต่อต้านประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ที่ลงนามเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียง 3 วัน ประกาศฉบับนี้คือการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2497 แต่เป็นการแก้ไขที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงฝ่ายตุลาการ โดยการให้รัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น และการจัดวางที่มาของคณะกรรมการตุลาการ โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกจำนวนหนึ่งด้วย ประกาศฉบับนี้ได้รับการชุมนุมต่อต้านอย่างกว้างขวางจากนิสิตนักศึกษาด้านนิติศาสตร์ นักกฎหมาย ผู้พิพากษา เป็นต้น กระทั่งเมื่อจอมพลถนอมประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 1/2515 วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2515 จอมพลถนอมก็เสนอยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ทั้งนี้เพราะแรงกดดันจากสังคม และ “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชปรารภ”<sup>80</sup> ขณะที่ช่วงก่อนหน้านั้น คือเดือนพฤศจิกายน นิสิตนักศึกษาในเขตกรุงเทพฯ ประมาณ 4,000 คน ภายใต้การนำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ทำการรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น เนื่องจากปัญหาการขาดดุลการค้าไทย-ญี่ปุ่นจำนวนมากและต่อเนื่องมาหลายปี การรณรงค์ครั้งนี้กล่าวได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่สุดของนิสิตนักศึกษาในสมัยคณะปฏิวัติ ข้อที่น่าสงสัยก็คือเหตุไฉนนิสิตนักศึกษาจึงสามารถรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นได้โดยไม่ถูกยับยั้งจากจอมพลถนอม กิตติขจร เพราะทัศนคติของจอมพลถนอมนั้นไม่นิยมคำว่า “เดินขบวน” และการรณรงค์ในลักษณะนี้ย่อมทำทลายอำนาจของคณะปฏิวัติ อย่างไรก็ตาม ผลการรณรงค์ของนิสิตนักศึกษา ได้รับรายงานจากสถานทูตไทยประจำญี่ปุ่นว่า “การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นของนักศึกษา ทำให้ญี่ปุ่นมีปฏิกิริยาต่อฝ่ายไทยดีขึ้นมาก” ทั้งการประชุมร่วมไทย-ญี่ปุ่นเพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างกันก็ได้รายงานมาว่า “ในการประชุมครั้งนี้นับได้ว่าได้ผลสำเร็จกว่าการประชุมในปีก่อนๆ คณะผู้แทนญี่ปุ่นได้ตกลงรับข้อเสนอของคณะผู้แทนไทยทุกประการ”<sup>81</sup> ผลต่อนิสิตนักศึกษานอกจากสามารถสร้างพลังร่วมกันแล้ว ยังได้รับความนิยมนจากคนในสังคม

แรงกดดันจากนิสิตนักศึกษา จากประเด็นเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย จนถึงการประกาศข้อเสนอให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายในเวลาที่กำหนด กล่าวได้ว่าเป็นประเด็นต่อเนื่องที่สำคัญของปี พ.ศ.2516 กรณีการประชุมประท้วงของนิสิตนักศึกษา

<sup>80</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2515, วันอังคารที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2515. วาระเรื่องยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299

<sup>81</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 5/2516, วันอังคารที่ 30 มกราคม 2516. วาระเรื่องการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ญี่ปุ่นเพื่อส่งเสริมการค้าครั้งที่ 5 และวาระเรื่องการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นของนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย

จากทุกสถาบันราวสองหมื่นคนที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ระหว่างวันที่ 21-22 มิถุนายน พ.ศ.2516 เพื่อคัดค้านการลอบซื้อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 9 คน ซึ่งเกี่ยวพันกับกรณีทุ่งใหญ่ที่นายทหารไป “ราชการลับ” และใช้เฮลิคอปเตอร์ของทางการล่าสัตว์ป่า จนเกิดเหตุเฮลิคอปเตอร์ตกระหว่างเดินทางกลับกรุงเทพฯ กลายเป็นข่าวใหญ่ และนำมาสู่ข้อความเสียดสีการต่ออายุราชการของผู้นำทั้งสองจอมพล การชุมนุมของนักศึกษาครั้งนี้มีระดับที่กว้างขวางมากถึงขั้นที่ฝ่ายรัฐบาลสั่งปิดมหาวิทยาลัยทุกแห่ง แต่ผลก็คือนักศึกษาได้ชัยชนะตามข้อเรียกร้องเรื่องลอบซื้อเพื่อนนักศึกษา และทางกลุ่มนักศึกษายังเสนอข้อเรียกร้องเพิ่มขึ้นคือ ให้รัฐบาลจอมพลถนอมประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน<sup>82</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า ในท่ามกลางแรงกดดันเรื่องรัฐธรรมนูญ เมื่อจอมพลถนอมจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ก็ได้มีการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 21 คน โดยมีจอมพลประภาส จารุเสถียร (พลเอก) เป็นประธาน เห็นได้ว่า ฝ่ายจอมพลถนอมก็นำเสนอว่าการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า กลุ่มกดดันต่างๆ น่าจะกล่าวได้ว่า ความน่าเชื่อถือในตัวจอมพลถนอมเกี่ยวกับเรื่องการจัดสร้างและวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญมีไม่มากนัก หรือแทบไม่มีเลย นี่คือปัญหาความชอบธรรมที่สำคัญของจอมพลถนอมในยุคสุดท้าย

นอกจากนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ยังได้รับการทำทนายอำนาจจาก 3 อดีตนักการเมือง คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ส.ส.ชลบุรี นายอนันต์ ภักดีประไพ ส.ส.พิษณุโลก นายบุญเกิด หิรัญคำ ส.ส.ชัยภูมิ ได้ฟ้องคณะปฏิวัติต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2515 ว่าจอมพลถนอมและพรรคพวกกระทำผิดข้อหาทมิฬการทำให้รัฐประหารล้มรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งสามก็ถูกจับด้วยข้อหาทำให้เกิดจลาจล ทั้งคณะปฏิวัติยังต้องสั่งเตรียมพร้อมทั้ง 3 กองทัพโดยไม่มีกำหนดในเขตจังหวัดพระนครธนบุรี ตั้งแต่ 9 มีนาคม เป็นต้นไป ทั้งนี้ ฝ่ายคณะปฏิวัติห้ามมิให้สื่อมวลชนเสนอข่าวนี้<sup>83</sup> และในที่สุดก็มี “คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ” ที่ 36/2515 สั่งจำคุกอดีต 3 ส.ส. นี้โดยให้จำคุกนายอุทัย พิมพ์ใจชน 10 ปี และอีกสองคนๆ ละ 7 ปี “ฐานต่อต้านล้มล้างคณะปฏิวัติ”<sup>84</sup>

การทำทนายและต้นกลอนเสียดสีภาพของคณะปฏิวัติของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะที่ต้อง “ลี้ภัย” หรือสอนหนังสืออยู่ที่ต่างประเทศ ได้เขียนจดหมายเปิดผนึกในนามของนายเข้ม เข็มยิ่ง ถึง “พี่ทำนุ” หรือผู้ใหญ่บ้านทำนุ เกียรติก้อง ที่ได้ “เปลี่ยนใจโดยกะทันหัน ร่วมกับคณะของพี่ทำนุบางคน ประกาศเลิกล้มกติกามุ่บ้านและเลิกสมัชชาเสียโดยสิ้นเชิง หวนกลับไปใช้วิธีการปกครองหมู่บ้านตามอำเภอใจของผู้ใหญ่บ้านกับคณะ” ซึ่งวิธีการนี้ผิดหลัก “ธรรมเป็นอำนาจ – ไม่ใช่อำนาจเป็นธรรม

<sup>82</sup> ประชาธิปไตย(1-31 มิถุนายน 251): 1.

<sup>83</sup> ประชาธิปไตย(11 มีนาคม 2515): 1.

<sup>84</sup> ประชาธิปไตย(24 มิถุนายน 2515): 1.

- และธรรมเกิดจากประชาชน รวมความว่าอำนาจสูงสุดมาจากธรรมของประชาชนในหมู่บ้านไทยเจริญทั้งหมด”<sup>85</sup> ดร.ป๋วยไต้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลที่ซื่อตรงและข้อเสนอความคิดเห็นย่อมเป็นสิ่งที่จะต้องฟัง ดังนั้น จดหมายเปิดผนึกนี้จะไม่ปรากฏปฏิกริยาจากจอมพลถนอม แต่จดหมายเปิดผนึกฉบับนี้ได้ให้ความหมายต่อการกระทำที่ชัดเจนของจอมพลถนอมและคณะว่า “หวนกลับไปใช้วิธีการปกครองหมู่บ้านตามอำเภอใจ” ซึ่งโดยตัวของความหมายนี้ก็คือการเรียกร้องระบอบการปกครองแบบรัฐธรรมนุญ

โดยสรุป นับตั้งแต่การรัฐประหารเป็นต้นมา จอมพลถนอมและคณะได้รับการเรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญจากกลุ่มนิสิตนักศึกษา นักการเมือง และปัญญาชน ขณะที่จอมพลถนอมพยายามแสวงหาวิธีการเลื่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญออกไปให้นานที่สุด บนพื้นฐานทางความคิดที่แตกต่างกันของสองฝ่ายอันว่าด้วยหลักการประชาธิปไตยที่แท้จริง กับประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตย หรืออำมาตยาธิปไตยของจอมพลถนอม กิตติขจร

### 6.3.2 ปัจจัยการสืบทอดอำนาจทางทหารและการเมือง

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ด้านหนึ่งก็คือการหาทางสืบทอดอำนาจทางทหารและการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร อันเนื่องจากการเกษียณอายุราชการแล้วของจอมพลถนอม กิตติขจร และกำลังจะเกษียณของจอมพลประภาส จารุเสถียร ทั้งนี้เพราะการดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองของระบอบคณะปฏิวัติ หรือรัฐบาลคณะปฏิวัตินั้น ฐานกำลังที่สำคัญในการค้ำจุนให้ผู้นำทางการเมืองสามารถรักษาสถานภาพของตนไว้ได้ก็คือฐานจากกองทัพบก แม้ว่าตลอดมาโดยส่วนใหญ่ จอมพลถนอมจะไม่ได้เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชากองทัพบกด้วยตนเอง เพราะดำรงอยู่ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่เนื่องด้วยปัญหาจากบุคลิกภาพและภาพลักษณ์ที่สัมพันธ์กับการคอร์ปชั่นที่สูงของจอมพลประภาส จารุเสถียร ผู้บัญชาการทหารบก จึงทำให้ทั้งสองเป็นทั้งคู่แข่งขันทางการเมือง และเป็นคู่ร่วมมือทางการเมืองในฐานะเป็นกลุ่มอำนาจเดียวกัน

ในช่วงของการเผชิญหน้ากับปัญหาการเกษียณอายุราชการนั้น การให้จอมพลถนอม กิตติขจรยังคงสามารถต่ออายุราชการและดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดไปได้อีก ย่อมเป็นประโยชน์ในการเป็นสัญลักษณ์ของกองทัพ ขณะที่จอมพลประภาส จารุเสถียรก็พยายามต่ออายุในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด และในเดือนตุลาคม พ.ศ.2515 กลุ่มจอมพลถนอมและจอมพลประภาส สามารถที่จะไม่ต่ออายุให้กับคู่แข่งอีกคนคือ พล.ต.อ.ประเสริฐ

<sup>85</sup> ปราโมทย์ นาครทรรพ, จดหมายเปิดผนึก จาก...ถึง ดร.ปราโมทย์ นาครทรรพ(ม.ป.ท., ม.ป.ป.), ไม่มีเลขหน้าหน้า.

รุจิรวงศ์ ในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ก็ทำให้จอมพลประภาสสามารถควบอำนาจได้ทั้งกองทัพบกและตำรวจ โดยเข้าดำรงตำแหน่งรักษาการอธิบดีกรมตำรวจตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2515 พร้อมทั้งได้ยศ พลตำรวจเอก แต่ในการต่ออายุปีที่ 2 ของจอมพลประภาส ที่แรงกดดันจากนายทหารระดับล่างลงไปมีอยู่สูง ทำให้จอมพลประภาสยอมพ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไปตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2516 โดยเป็นรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดตำแหน่งเดียว แต่จอมพลประภาสก็ยังคุมฐานกำลังตำรวจไว้ได้เป็นเครื่องทดแทน ส่วนกำลังฝ่ายทหารที่จอมพลถนอมสามารถใช้เป็นฐานกำลังได้โดยตรงนั้น คือฐานกำลังจาก พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ในตำแหน่งผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 11 รอ. และฐานกำลังจาก พล.ต.เอื้อม จิรพงศ์ ลูกเขยของจอมพลถนอม ซึ่งก่อนหน้ารัฐประหารหน่วยทหารกองพลอาสาสมัครที่ พล.ต.เอื้อมบังคับบัญชาได้เดินทางกลับจากเวียดนาม แล้วจัดตั้งหน่วยใหม่เป็นกองพลที่ 9 ในกลางปี พ.ศ.2514 โดยมี พล.ต.เอื้อม เป็นผู้บัญชาการ หลังการรัฐประหาร พล.ต.เอื้อมได้ย้ายมาเป็น ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รอ. อันเป็นหน่วยสำคัญของการพิทักษ์อำนาจทางการเมือง ดังนั้นในสถานการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ.2516 จอมพลถนอมและจอมพลประภาสก็ยังมีกำลังหน่วยทหารที่ไว้วางใจในเขตกรุงเทพฯ และยังมีกำลังหน่วยตำรวจอีกด้วย

หากทว่านับแต่การรัฐประหาร พ.ศ.2514 การปรากฏบทบาทของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ที่มีอำนาจเพิ่มพูนขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็กลายเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดความกลัวถึงวิธีการสืบทอดอำนาจทางการเมืองและทางทหาร จากพ่อและพ่อตาผู้ลูก คือ พ.อ.ณรงค์ ด้วยเหตุนี้ พฤติกรรมของ พ.อ.ณรงค์ ในฐานะรองเลขาธิการ ก.ค.ป. ก็ “เป็นตัวแปรที่เสริมสร้างสถานการณ์ในทางเลวร้าย” ที่ก่อให้เกิด “ความไม่พอใจขึ้นอย่างมาก” จากทั้งนายทหารกลุ่มอื่น พ่อค้านักธุรกิจ และ

ความจริงแล้วการตกจากอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียรนั้น ก็เพราะระบบอุปถัมภ์ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมีดุลยภาพนั้น ได้ถูกกระทำให้เกิดขัดข้องและกระทบกระเทือน โดยการกระทำของพันเอกณรงค์ กิตติขจร ทำให้คุกคามต่อประโยชน์และบารมีของกลุ่มที่กำลังถูกรบกวนจากการขยายตัวของกลุ่มถนอม-ประภาส-ณรงค์ จึงเป็นเหตุที่นำไปสู่การพยายามล้มการผูกขาดอำนาจของกลุ่มดังกล่าว<sup>86</sup>

โดยสรุป การสืบทอดอำนาจทางการเมืองการทหารของจอมพลถนอมและจอมพลประภาสนั้น ได้ปิดทางการเมืองชั้นของนายทหารระดับล่างลงมาเป็นเวลานานถึงทศวรรษ ดังนั้น เมื่อทั้งสองจอมพล

<sup>86</sup> ลิขิต วีระเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 46, 141.



เกษียณอายุราชการจึงยอมเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงภายในกองทัพบก แต่ความพยายามที่จะซื้อเวลาออกไปของทั้งสองจอมพลอันเนื่องมาเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง ก็กลายเป็นความขัดแย้งและความไม่พอใจของนายทหารระดับล่าง ด้วยเหตุนี้ วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อกลางเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 จึงเป็นภาพสะท้อนความขัดแย้งและความไม่พอใจนี้ได้เป็นอย่างดี ทั้งความขัดแย้งและความไม่พอใจของนายทหารกลุ่มอื่นยังมีส่วนสัมพันธ์กับพฤติกรรมด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ก็กลายเป็นปัจจัยเร่งของจุดสิ้นสุดทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร

### 6.3.3 พระมหากษัตริย์

ภายใต้ระบบการเมืองแบบเผด็จการทหาร พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็เป็นเสมือน “กระจก” ที่ “สะท้อน” ถึงสภาพการณ์ของสังคมในขณะนั้นให้รัฐบาลทหารได้รับทราบ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของการนำเสนอจากส่วนอื่นๆ ของสังคม เช่นวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2514 ในหลวงทรงดนตรีที่จุฬาฯ ทรง “ให้นิสิตจุฬาฯช่วยกันปราบคอร์ปชั่น”<sup>87</sup> ขณะที่นิสิตจุฬาฯก็เตรียมทำหนังสือกราบบังคม “ทูลขอวิธีปราบคนโกง”<sup>88</sup> หรือในวาระพระราชทานปริญญาบัตรแก่นักจิตวิทยาธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ.2515 หนังสือพิมพ์สรุปพระราชดำรัสว่า “ในหลวงฝากเรื่องเก่ากับใหม่” คือ “อีสานแล้ง” และ “พ่อค้าเริ่มกักตุนข้าวเป็นการใหญ่”<sup>89</sup> พระราชดำรัสพระบรมราโชวาทที่ทรงมีต่อนักศึกษาในสถาบันการศึกษาและที่ได้รับการเผยแพร่เป็นข่าว จึงมีผลต่อความเชื่อมั่นในภาวะผู้นำจอมพลถนอม กิตติขจรและคณะรัฐบาล

การปกครองโดยสภาพบริหารคณะปฏิวัติหลังการรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 เป็นเวลายาวนานถึง 13 เดือน หรืออาจมากกว่านั้นหากไม่มีปัจจัยอื่นมาบังคับให้จอมพลถนอมต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ย่อมเป็นระบอบการปกครองที่ไม่ปรากฏพระราชอำนาจและพระราชหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ เพราะหัวหน้าคณะปฏิวัติสามารถลงนามประกาศใช้กฎหมายด้วยตนเองได้ สำหรับพระองค์แล้ว การที่ประเทศเป็น “ประชาธิปไตยที่แท้จริง” ย่อมแก้ปัญหาต่างๆ ของประเทศได้ โดยเมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จยังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เกี่ยวกับหอพักนักศึกษา ซึ่งจะสร้างด้วยเงินที่มีผู้ทูลเกล้าฯถวายเนื่องในพระราชพิธีรัชดาภิเษก เมื่อผู้แทนนักศึกษาขอพระราชทานแนวทางชีวิต พระราชดำรัสตอนหนึ่งของพระองค์เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2515 คือ

<sup>87</sup> ประชาธิปไตย(22 กันยายน 2514): 1.

<sup>88</sup> ประชาธิปไตย(26 เมษายน 2514): 1.

<sup>89</sup> ประชาธิปไตย(19 สิงหาคม 2515): 1.

ก็เพราะปัจจุบันชีวิตออกจะปั่นป่วน มีปัญหาต่างๆ อยู่ในสมองของคนเสมอ ... ปัญหาเรื่องการยุบสภา การปกครองอย่างประชาธิปไตย ซึ่งคงมีการปั่นป่วนใจ ถึงกับไปวางพวงหรีดไว้อาลัยที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และไว้อาลัยส.ส. ปัญหาต่อไปคือเรื่องความมั่นคงของประเทศ สภาพการเศรษฐกิจ การศึกษาคอร์รัปชั่น ปัญหาเหล่านี้เชื่อมโยงกัน ถ้าแก้ไขได้ก็จะได้ประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งการจะให้ประชาชนเข้าใจถึงประชาธิปไตย ก็จะต้องเรียนรู้มาแต่รากฐาน ทรงยกตัวอย่างเรื่องโครงการทำนวมฝงที่จังหวัดราชบุรี ว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเข้าใจเรื่องประชาธิปไตย เพราะทำเป็นรูปสหกรณ์ให้เลือกผู้แทนเข้ามาบริหาร ถ้าได้ทำทั่วประเทศก็จะช่วยให้ราษฎรเข้าใจยิ่งขึ้น<sup>90</sup>

ความสำคัญของพระราชดำรัสนี้คือ เป็นพระราชดำรัสที่มีขึ้นในยุคสมัยคณะปฏิวัติและกล่าวถึงเรื่องประชาธิปไตย พระราชดำรัสนี้ได้รับการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ขณะนั้น พร้อมกับพาดหัวข่าวในยุคปฏิวัติว่า “ในหลวงตรัสถึงประชาธิปไตย” และประชาธิปไตยของพระองค์โดยพื้นฐานคือ การ “ให้เลือกผู้แทนเข้ามาบริหาร” ซึ่งแตกต่างจากสภาพการปกครองของจอมพลถนอมในขณะนั้น และเป้าหมายสูงสุดคือการเป็น “ประชาธิปไตยที่แท้จริง” ที่จะต้องแก้ปัญหาความมั่นคง เศรษฐกิจ การศึกษา และคอร์รัปชั่นให้ได้ก่อน

ก่อนหน้าการมีพระราชดำรัสข้างต้นเพียงหนึ่งวัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จทรงดนตรีประจำปี ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2515 ในวันนี้พระองค์มีพระราชดำรัสแก่นักศึกษาเกี่ยวกับ “พลังของผู้ที่เป็นนักศึกษา” ว่า

ในประเทศไทยนี้ เราผ่านอุปสรรคต่างๆ มากมายอย่างมหัศจรรย์ตลอดมาเป็นเวลานับร้อยปี ... การผ่านพ้นมาได้ก็อาศัยพลังจิตนี้เอง ... ถ้าเป็นพลังของผู้ที่เป็นนักศึกษา ก็ขอแปลเป็นภาษาฝรั่งว่าเป็น student power แต่ว่า student power ของเมืองไทยนี้ก็ ได้สมทบกับ power อื่นๆ คือพลังของศรัทธาในศาสนา พลังศรัทธาในหลักวิชาการต่างๆ และศรัทธาในสิ่งที่ดีงามที่เหมาะสม ที่ถูกหลักเหตุผล ถ้ามีศรัทธาเช่นนี้และเกิดพลังขึ้นมา มิใช่เฉพาะพลังของนักศึกษา เป็นพลังจิตของ

<sup>90</sup> ประชาธิปไตย(8 มีนาคม 2515): 1, 16.

ประชาชนทั้งมวลที่สมทบเข้ามาแล้ว ก็กลายเป็นพลังมหาศาลที่ทำให้บ้านเมืองก้าวหน้าไปได้โดยปลอดภัย<sup>91</sup>

โดยสรุป ในท่ามกลางการปกครองอย่างรวมอำนาจเบ็ดเสร็จที่จอมพลถนอม กิตติขจร พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่แท้จริง และพลังของนักศึกษา ก็เป็นสองสิ่งที่จะมีบทบาทสำคัญในสภาพการณ์ขณะนั้น

#### 6.3.4 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นเหตุการณ์ “พลังของผู้ที่เป็นนักศึกษา” ดังพระราชดำรัสข้างต้น ขณะที่นักวิชาการบางท่านเรียกเหตุการณ์นี้ว่าการ “ปฏิวัติตุลาคม”<sup>92</sup> ทั้งนี้เพราะการสลายตัวของ “ระบอบถนอม-ประภาส” ซึ่งยึดกุมอำนาจอย่างต่อเนื่องมาเกือบสองทศวรรษ ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจ การเติบโตและขยายตัวของชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษากับความเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ในท่ามกลางปัญหาความยากจนในชนบทและชุมชนในเมือง การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และในสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในกรณีสงครามเวียดนาม และปัญหาความสัมพันธ์ไทยกับสหรัฐฯ และไทยกับจีนคอมมิวนิสต์

กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลุ่มที่สัมพันธ์กับการชุมนุมเพื่อคัดค้านการลบชื่อนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหงเมื่อเดือนมีนาคมก่อนหน้านั้น ที่เรียกร้องให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน ได้เริ่มแจกใบปลิวแถลงการณ์ของกลุ่มคนพร้อมกับรายชื่อ 100 คนแรกที่อยู่ร่วมเรียกร้องรัฐธรรมนูญด้วย หลักการประชาธิปไตยที่ปรากฏใน “คำประกาศเชิญชวนร่วมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” นั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างจากหลักการประชาธิปไตยที่นำเสนอโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ที่มุ่งเน้นการตัดสินใจของกลุ่มผู้นำ และเชื่อมั่นในการตัดสินใจของผู้นำที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดย “คำประกาศฯ” นี้เริ่มต้นว่า

<sup>91</sup> ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่พระราชทานในโอกาสต่างๆ ตั้งแต่พุทธศักราช ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2515 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2516, หน้า 96.

<sup>92</sup> เสน่ห์ จามริก, “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม,” ใน จาก 14 ถึง 6 ตุลา, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ ชำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2544), หน้า 1-31.

ประเทศไทย เป็นของชาวไทยทุกคน อันหมายความว่าบรรดาทรัพยากรทั้งมวล การจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากร อำนาจอธิปไตยในการปกครอง การบริหาร การป้องกันประเทศ การจัดระบบสังคม เพื่อให้เกิดและรักษาไว้ซึ่งความสงบ เสรีภาพ เสมอภาค และความยุติธรรม เป็นของประชาชนชาวไทยทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

หลักการเช่นว่านี้ ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน เพื่อร่วมกันกำหนดความเป็นไปของชาติ การสร้างสรรค์ความสมบูรณ์สันติสุขให้เกิดขึ้นในชุมชนคนไทย<sup>33</sup>

“คำประกาศฯ” ของกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญนี้ ได้ชี้ว่า หลักการดังกล่าวถูกทำลายลงไปด้วยการรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 อันทำให้ “ผู้ปกครองไม่ได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชน สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด การบริหารบ้านเมืองขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ สภาพเศรษฐกิจการเมืองและสังคมขมวดปมแห่งความยุ่งยาก ความยุติธรรมในสังคมลดน้อยลงทุกที สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดผลร้ายต่อความอยู่รอดของชาติในระยะยาว”

ผู้แจกใบปลิวรณรงค์เรียกร้องรัฐธรรมนูญ ถูกจับ 11 คน ต่อมาขยายการจับกุมอีก 2 คนเป็น 13 คน มีทั้งนักศึกษา นักกิจกรรม สื่อมวลชน อาจารย์ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร เสนอให้ใช้มาตรา 17 เพื่อควบคุมผู้ต้องหาชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน และข้อหา “กบฏ” ภายในราชอาณาจักร ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคมว่า

ให้ควบคุมตัวนายไขแสง สุกใส กับพวก ซึ่งต้องหาว่าสมคบกันชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คนในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก และกระทำการโฆษณาและยุยงให้ปรากฏแก่ประชาชน เพื่อให้ล่วงละเมิดกฎหมาย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล และเพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน ถึงขนาดจะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร อันเป็นการก่อกวนและคุกคามความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศชาติ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดว่าไว้ ตั้งแต่วันครบกำหนดควบคุมตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนกว่าการสอบสวนจะเสร็จสิ้น ผู้ต้องหาคนใด หากอธิบดีกรมตำรวจเห็นว่ายังไม่

<sup>33</sup> ชำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ธรรมชาติการเมืองไทย: จากปฏิวัติ 2475 ถึง 14 ตุลา 2516 – 6 ตุลา 2519. (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 122-123.

ความคิด ก็ให้มีอำนาจสั่งปล่อยพ้นการควบคุมไปได้ โดยอาศัยอำนาจตามความใน  
มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515  
มติ - เห็นชอบด้วยตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เสนอ<sup>94</sup>

มาตรการจับกุมผู้แจกใบปลิว ตั้งข้อหาอย่างรุนแรง และใช้อำนาจมาตรา 17 สั่งควบคุมตัวไว้  
จนกว่าจะสอบสวนเสร็จ ซึ่งอาจไม่มีระยะเวลาของการที่จะสอบสวนแล้วเสร็จเลย คั้งนั้น จากบันทึก  
นี้ เห็นได้ว่าเป็นการตัดสินใจครั้งสำคัญของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งมีทัศนคติและพฤติกรรมที่  
ปรารถนาจะใช้อำนาจมาตรา 17 และต้องการแสดงความเด็ดขาด ในการประชุมครั้งเดียวกันนี้ จอม  
พลถนอมยังสั่งให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ “ติดต่อให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ทำการสอบ  
ต่อไป” ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม ทั้งนี้เพราะมีผู้ประเมินสถานการณ์การชุมนุมใน  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “อันสืบเนื่องมาจากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญและปฏิกริยาที่นักศึกษาถูกจับ  
ตัวไป” โดยเสนอว่า “หากให้มีการปิดมหาวิทยาลัยหรือยุติการสอบ จะทำให้นักศึกษามีเวลาว่างรวม  
พลังกันคิด”<sup>95</sup>

หากพิจารณาจากจุดเริ่มต้น เห็นได้ว่า จอมพลถนอมเชื่อว่าการใช้มาตราเด็ดขาดจะทำให้การ  
ชุมนุมของนักศึกษายุติลง เพราะรัฐบาลเองจริง ขณะที่จอมพลประภาส จารุเสถียรมีความพยายาม  
แสดงเอกสารหนังสือที่เกี่ยวกับคอมมิวนิสต์ทั้งภาษาไทย จีน อังกฤษที่ยึดมาได้<sup>96</sup> ซึ่งโดยครครกะ กลุ่ม  
เรียกร้องรัฐธรรมนูญมีแผนที่จะล้มรัฐบาลเป็นขั้นๆ และอาจเกี่ยวพันกับภักธุกรานจากคอมมิวนิสต์  
นอกประเทศ แต่ประเด็นคอมมิวนิสต์ในสถานการณ์ขณะนั้นได้แสดงให้เห็นว่า ความรับรู้ข่าวสาร  
ข้อมูลที่เพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์และสงครามเวียดนาม ตลอดจนทั้งภาวะผ่อนคลายความ  
สัมพันธ์ของโลกเสรีกับโลกคอมมิวนิสต์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รวมทั้งความพยายามของคณะปฏิวัติ  
ของจอมพลถนอมเอง ที่แสวงหาทางสร้างความสัมพันธ์ทั้งทางการทูตและทางการค้ากับจีน  
คอมมิวนิสต์ ก็ทำให้ประเด็นนี้ไม่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือได้อย่างมีประสิทธิภาพในครั้งนี้

ปริมาณผู้ร่วมชุมนุมที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงบ่ายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ทำให้  
แนวทางฝ่ายจอมพลถนอมเพื่อให้มหาวิทยาลัยดำเนินการจับสอบต่อไปนั้นไม่บรรลุผล การร่วม  
ชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ปล่อย “13 กบฏ” อย่างไม่มีเงื่อนไข และให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

<sup>94</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 44/2516, วันอังคารที่ 9 ตุลาคม 2516. วาระเรื่องให้ควบคุมตัว  
นายไขแสง สุกใส กับพวก

<sup>95</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 44/2516, วันอังคารที่ 9 ตุลาคม 2516. วาระเรื่องความ  
เคลื่อนไหวใน ม.ธรรมศาสตร์

<sup>96</sup> วันมหาปิติ (วารสาร อ.ม.ธ. ฉบับพิเศษ 14 ตุลาคม.) (กรุงเทพฯ: พิมพ์, 2516), หน้า 27.

ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการประชุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม กระทั่งเดินขบวนสู่ถนนราชดำเนินเมื่อเที่ยงวันที่ 13 ตุลาคม ก็เป็นการร่วมชุมนุมที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย

จอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรักษาการอธิบดีกรมตำรวจ ได้แสดงเจตนาที่จะเค็ดขาดเอาจริงไม่แตกต่างไปจากจอมพลถนอม ดังเสนอในการประชุมของกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม (การประชุมครั้งที่ 27/2516) หรือประชุมตั้งแต่การประชุมของฝ่ายนิสิตนักศึกษายังไม่เริ่มนั้น ว่า

วิธีการขอมอมขอม ปล่อยให้คนทำผิดกฎหมายอยู่เรื่อยๆ เป็นวิธีการที่ใช้ไม่ได้เสียแล้ว จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย แต่เชื่อว่านิสิตนักศึกษาจะเสียไปราว 2% จากจำนวนเป็นแสน จำต้องเสียสละเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง<sup>97</sup>

ในที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยนี้ จอมพลประภาสประกาศชัดเจนในที่ประชุมว่า “มูลเหตุจูงใจที่กระทำครั้งนี้เนื่องมาจากพวกคอมมิวนิสต์เป็นต้นเหตุ” ซึ่งมาตรการปราบปรามอย่างรุนแรงที่พร้อมจะสละชีวิตนิสิตนักศึกษาประมาณ 2,000 คนนั้นจึงถูกนำเสนอขึ้นมา ขณะเดียวกัน บันทึกลับสัมภาษณ์ของ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เมื่อปี พ.ศ.2517 นั้นก็แสดงให้เห็นว่า ในช่วงสถานการณ์ที่ตั้งเครียด รายงานของ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของจอมพลถนอม กิตติขจรอย่างยิ่ง พล.อ.อ.ทวีกล่าวว่ “ข่าวกรองให้สวนรินไม่ผิด แต่ที่เขียนเข้าไปถึงท่านมันผิด”<sup>98</sup> และแสดงให้เห็นว่าวิธีการจัดการกับปัญหาทางการเมืองครั้งนี้ พ.อ.ณรงค์อยู่ในแนวทางเดียวกันกับจอมพลถนอมและจอมพลประภาส

อย่างไรก็ตาม ด้วยความผันผวนของสถานการณ์ในเช้าวันที่ 14 ตุลาคมบริเวณถนนติดกับพระราชวังสวนจิตรลดา ที่ตำรวจใช้กำลังกับนิสิตนักศึกษา อันนำไปสู่การจลาจล ฝ่ายรัฐบาลส่งหน่วยทหารเข้ายึดครองถนนราชดำเนิน จนนำไปสู่การนองเลือดของผู้ชุมนุมตลอดถนนราชดำเนิน แต่ในท้ายสุด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงขอให้จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ลาออกเวลา 18.10 น. ในอีกหนึ่งชั่วโมงต่อมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

<sup>98</sup> พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์, “สฤษดิ์จะจับผมไปยิงเป้า,” รวมบทสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ ราชวันฉบับวันอาทิตย์, หน้า 83.

ทรงมีพระราชดำรัสทางวิทยุโทรทัศน์ว่า “ข้าพเจ้าจึงแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็น นายกรัฐมนตรี”<sup>99</sup>

วันที่ 15 ตุลาคม จากข่าวที่รัฐบาลชุดใหม่ของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับคำแนะนำให้ปลด จอมพลถนอมและจอมพลประภาสออกจากราชการ ทำให้ทั้งสองจอมพลตัดสินใจ “ทำหนังสือ ลาออกส่งไปทางกระทรวงกลาโหม” ส่วน พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ทำเพียงหนังสือลาจส่งพลเอก กฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบก

เช้าวันที่ 16 ตุลาคม จอมพลถนอมขอให้ พล.อ.อ.บุญชู จันทรเบกษา ผู้บัญชาการทหาร อากาศ ไปขอพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อบังคมทูลถามว่า จะทรงมี พระราชวินิจฉัยอย่างไร พล.อ.อ.บุญชูกลับมาบอกว่า “ทรงมีพระราชประสงค์ให้ผมไปอยู่ ต่างประเทศชั่วคราว เพื่อให้เรื่องมันเงียบหายไปสักพักหนึ่งก่อน แล้วค่อยกลับมา” และ “พลตำรวจ โทพงค์อมตย์ อมตยกุล ก็ได้เชิญพระราชดำรัสมาจาก สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชินี มาถึงผม ว่า ขอให้ผมไปอยู่ต่างประเทศสักพักหนึ่ง เมื่อบ้านเมืองคืนสู่ภาวะปกติแล้วค่อยกลับมา”<sup>100</sup> ดังนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร จึงเดินทางออกนอก ประเทศไทยนับแต่นั้น เป็นการยุติบทบาททางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจรในผู้นำประเทศ ไทยที่ยาวนานถึงหนึ่งทศวรรษ

## 6.4 สรุป

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และด้วยความ ร่วมมืออย่างสำคัญจากจอมพลประภาส จารุเสถียร กล่าวได้ว่า เป็นการรวบอำนาจเข้าสู่ตนเองอีกครั้ง ในลักษณะเดียวกันกับเมื่อแรกขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2506 ซึ่งแนวความคิดทางการเมืองว่า ด้วยประชาธิปไตยของจอมพลถนอมนั้น เป็นการเน้นอำนาจของฝ่ายบริหาร เน้นการไม่ถูก วิพากษ์วิจารณ์และการถูกตรวจสอบ เน้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าเป็นความ รับผิดชอบของผู้นำที่รู้ดีว่าจะจ่ายอะไรและจ่ายเท่าไร ขณะที่กระทรวงกลาโหมนั้นถือเป็น งบประมาณที่มีความสำคัญยิ่ง ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นความขัดแย้งขั้นพื้นฐานกับระบอบ รัฐธรรมนูญหรือ “ประชาธิปไตยที่แท้จริง” ที่ต้องมีตัวแทนประชาชนจากการเลือกตั้ง และ ผู้แทนราษฎรนี้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดทั้งเข้าเป็นฝ่ายบริหารได้ด้วย ดังนั้น การทำรัฐประหารของจอมพลถนอม ก็คือการยกเลิกระบบตรวจสอบและควบคุมการบริหารของตน

<sup>99</sup> ประมวลพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทที่พระราชทานในโอกาสต่างๆ ตั้งแต่พุทธศักราช ตั้งแต่ เดือนธันวาคม 2515 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2516, หน้า 432.

<sup>100</sup> จอมพลถนอม กิตติขจร, บันทึกจากใจ(สระบุรี: ปากเพรียวการช่าง 2, 2532), หน้า 166.

นั่นเอง ซึ่งนี่คือสาเหตุปัจจัยภายในประเทศ ส่วนสาเหตุปัจจัยการรัฐประหารจากภายนอกประเทศ นั้นเป็นเรื่องของความไม่สามารถปรับเปลี่ยนนโยบาย เป็นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศ คอมมิวนิสต์ ได้อย่างรวดเร็ว อันเป็นผลของการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบ “เล่นเกมสองหน้า” ในช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ ขณะที่ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ จอมพลถนอมให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศพยายามแสวงหาแนวทางสร้างความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ แต่ในประเทศไม่เพียงเน้นโฆษณาการปราบปรามคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ยังเสนอภาพภัยรุกรานจาก ประเทศจีนคอมมิวนิสต์อีกด้วย

ขณะปฏิวัติ ซึ่งกลุ่มผู้นำก็คือคณะทหารที่มีบทบาททางทหารและการเมืองมาตั้งแต่สมัยปี พ.ศ.2500 แม้อุเหมือนว่าต่างก็ได้ประโยชน์จากการรัฐประหารในครั้งนี้ แต่กลับเป็นว่า 3 กลุ่มทหาร ในวงคณะปฏิวัตินี้ต่างก็คอยจ้องหาช่องของการชิงอำนาจทางทหารและทางการเมือง กล่าวคือ กลุ่ม จอมพลถนอมและจอมพลประภาสมีจุดอ่อนคือปัญหาเกษียณอายุราชการ ดังนั้น การรัฐประหารก็คือ การรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้ต่อไป เพราะยังสามารถยึดครองตำแหน่งทางทหารไว้ได้ด้วยการ ต่ออายุ ขณะเดียวกัน การที่ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ไม่ได้ต่ออายุราชการในตำแหน่งอธิบดีกรม ตำรวจ ก็มีความหมายว่า พล.ต.อ.ประเสริฐกำลังถูกลดทอนความสำคัญลงไปโดยฝ่ายจอมพลถนอม- จอมพลประภาส ขณะที่ฝ่ายพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ก็สามารถสร้างแรงกดดันจอมพลประภาส และ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชาระดับสูงในกองทัพพบกันได้ในปี พ.ศ.2516

ดังนั้น การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ปรากฏในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นั้น ก็เป็นผลรวมจากประเด็นปัญหาความชอบธรรมเรื่องรัฐธรรมนูญและ ประชาธิปไตย ประเด็นการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มจอมพลถนอม-จอมพลประภาส ประเด็นเครื่องมือเรื่องคอมมิวนิสต์ที่จะใช้อ้างในการปราบปรามฝ่ายนิสิตนักศึกษาไม่ทำงานเช่นที่เคย เป็นอันเนื่องจากบรรยากาศที่ผ่อนคลายความตึงเครียดทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค รวมทั้งการ แสดงออกเชิงนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาลคณะปฏิวัติอีกด้วย ส่วนปัจจัยสำคัญท้ายสุดก็คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ที่จอมพลถนอม กิตติขจรต้องยอมรับที่จะเดินทางออกนอกประเทศ