



บทที่ 1 บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

ระบอบการเมืองของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ถือได้ว่าเป็นผลผลิตของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะพิเศษในตนเอง และเมื่อพิจารณาจะพบว่านับแต่อดีตที่ประเทศไทยยังคงถูกเรียกว่า "รัฐสยาม" มาจนถึงปัจจุบันนั้นได้ผ่านขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงในแง่รูปแบบทางการเมืองมาหลายครั้งด้วยกัน แต่โดยทั่วไปเรามักให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในปีพ.ศ.2475 เป็นพิเศษในฐานะการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองในระบอบกษัตริย์ (monarchy) สู่ประชาธิปไตย (democracy)

ในการศึกษาวิวัฒนาการทางการเมืองไทย นักวิชาการหรือผู้สนใจศึกษาต่างยอมรับกันว่าการเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ.2475 ไม่ได้เป็นการนำพาประเทศไทยเข้าสู่ความเป็น "ประชาธิปไตย" ในทันที หากแต่เป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของการเดินทางอันยาวไกลทางการเมืองของข้าราชการอย่างเป็นทางการหรือที่รู้จักในนามระบอบ "อำมาตยาธิปไตย" (Bureaucratic Polity)¹ ซึ่งในแง่มุมมองทางรัฐศาสตร์ระบอบอำมาตยาธิปไตยดังกล่าวก็คือรูปการปกครองแบบคณาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง ซึ่งคือการที่อำนาจทางการเมืองได้ถูกครอบครองอยู่เฉพาะกับบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่สำหรับระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้นมีคุณลักษณะที่พิเศษคือคุณสมบัติที่สำคัญของบุคคลที่ครองอำนาจนั้นคือการเป็น "ข้าราชการ" (bureaucrats) อันได้แก่ทหารและข้าราชการพลเรือนที่มีส่วนในการเปลี่ยนแปลง พ.ศ.2475 นั้นเอง

ประเด็นปัญหาที่ตามมาจากการที่การเปลี่ยนแปลง พ.ศ.2475 ไม่ได้นำพาการเมืองไทยเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยในทันทีก็คือคำถามในประเด็นที่ว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตยที่เข้ามาแทนที่ระบอบกษัตริย์เดิมนั้นมีวิวัฒนาการอย่างไร เถลิงอำนาจอยู่หรือมีพัฒนาการไปในทิศทางใด ดำรงอยู่ ลื่นสุดลง หรือเสื่อมคลายอย่างไร งานศึกษาชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นรายละเอียดในขั้นตอนพัฒนาการทางการเมืองที่สำคัญของการเมืองไทยกล่าวคือในช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาดังข้อสังเกตว่าเป็นช่วงของการเสื่อมคลายลง (decline) ของระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยในประเทศไทยและการกำเนิดขึ้นของระบอบการเมืองแบบใหม่ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิมคือ

¹Rigg Fred, Thailand: the Modernization of a bureaucratic polity (Honolulu: East-West center press, 1967), p. 92.

ระบอบการเมืองแบบธนาธิปไตย (Plutocracy) โดยมีขอบเขตช่วงเวลาคือหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยได้อาศัยปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นเครื่องมือเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ขั้นตอดังกล่าว

ในแง่ของวิวัฒนาการทางการเมืองไทยนั้น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยน (turning point) ที่สำคัญสำหรับการเมืองไทย ทั้งนี้เป็นเพราะช่วงเวลาในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นช่วงเวลาที่เราเห็นได้ชัดเจนถึงการขับเคลื่อนในการแข่งขันอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มพลังสองกลุ่มอันได้แก่พลังอำนาจเก่าคือข้าราชการ (bureaucrats) ซึ่งประกอบไปด้วยทหารและข้าราชการพลเรือนกับพลังอำนาจใหม่ที่ถือกำเนิดขึ้นตามพัฒนาการความเจริญเติบโตของสังคมนั่นคือนักการเมืองและนักธุรกิจ (นักธุรกิจการเมือง) ซึ่งกลุ่มพลังดังกล่าวได้เติบโตแข่งกล้าจนสามารถที่จะท้าทายและแข่งขันทางอำนาจกับกลุ่มพลังอำนาจเก่าได้

สำหรับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีสิ่งที่น่าสนใจหลายประการและเป็นมิติใหม่ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในด้านการเมืองนั้นรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยพิจารณาจากประเด็นเรื่องที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้งนี้เนื่องจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกรเลือกตั้งและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีในรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวจึงสอดคล้องกับ “ระบอบประชาธิปไตย” ในแง่รูปแบบที่มาของฝ่ายบริหาร ส่วนด้านเศรษฐกิจนั้นมีการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงและรวดเร็วทั้งการลงทุนจากต่างประเทศ การส่งออก อสังหาริมทรัพย์ เป็นยุคเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจจนประเทศไทยถูกจับตามองและคาดหมายว่าจะเป็นเสือตัวที่ 5 ของเอเชีย และจะกลายเป็นสิ่งมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของโลก

ในแง่ของพัฒนาการทางการเมืองนั้นรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มพลังอำนาจใหม่ซึ่งหมายถึงนักการเมืองและนักธุรกิจที่ก้าวเข้ามา มีบทบาทนำในทางการเมือง ภายหลังจากที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ลงจากอำนาจทั้งนี้การก้าวขึ้นมา มีบทบาทนำในทางการเมืองดังกล่าวของกลุ่มพลังอำนาจใหม่นั้นเป็นผลมาจากการปะทะของกระแสประชาธิปไตยนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมา รวมถึงกระแสประชาธิปไตยโลกอันเป็นผลมาจากขับเคลื่อนในสงครามเย็นระหว่างมหาอำนาจ

สำหรับระบอบคณาธิปไตยในประเทศไทยนั้นพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงผ่านที่น่าสนใจซึ่งเริ่มต้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และได้ทอดเวลายาวนานพอที่จะทำให้กระแสสังคมที่เรียกร้องการเมืองในระบอบประชาธิปไตยงอกเงยได้เต็มที่ โดยจะเห็นได้ว่าในช่วงปลายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญซึ่งนับว่าเป็นการทำทลายอย่างยิ่งต่อระบอบการเมืองรูปแบบเดิมนั้นคือกระแสไม่ต้องการนายกรัฐมนตรีคนนอกหรือผู้นำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งกระแสดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกระแสของการทำทลายอย่างรุนแรงต่อการดำรงอยู่ของระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย

เมื่อเหตุการณ์ทางการเมืองดำเนินไปตามกระแสดังกล่าว จนทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยอมที่จะลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในที่สุด จึงเท่ากับว่าทำให้การเมืองไทยอยู่ในสภาวะที่ไม่มีคนกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังอำนาจเก่าอันหมายถึงข้าราชการซึ่งประกอบไปด้วยทหารและข้าราชการพลเรือนที่เคยสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี กับกลุ่มพลังอำนาจใหม่คือกลุ่มนักการเมือง นักธุรกิจที่ก้าวมามีบทบาทนำในทางการเมืองที่เด่นชัดขึ้นโดยเฉพาะในช่วงหลังของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

การลงจากอำนาจของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายข้าราชการกับฝ่ายการเมืองทั้งในแง่ของอำนาจ ผลประโยชน์ และศักดิ์ศรีดังปรากฏอยู่ตลอดเวลาของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งหากมองว่าความขัดแย้งดังกล่าวมิได้เป็นความขัดแย้งธรรมดาทั่วไปหากแต่มีนัยยะและความหมายบางอย่างที่ซ่อนอยู่ตัวอยู่ในความขัดแย้งนั้นซึ่งมีพัฒนาการอันสืบเนื่องมานาน มิได้ตัดตอนเพียงช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เท่านั้น ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถือได้ว่าเป็นเพียงอาการอย่างหนึ่งที่เป็นผลจากการขับเคี่ยวและการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจนำในทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจสองกลุ่มคือข้าราชการกับนักการเมืองที่มีพัฒนาการเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งที่จริงก็ยังมีช่วงก่อนหน้าที่มีปรากฏการณ์ความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาการปฏิวัติประชาชนในเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 อันน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสประชาธิปไตยมากที่สุดทั้งนี้เพราะระบอบการเมืองก่อนหน้าอันหมายถึงการเมืองในแบบสฤทธิและถนอมนั้นเป็นการเมืองที่อาจเรียกได้ว่าเป็นอำมาตยาธิปไตยเต็มรูป ซึ่งออกไปในทางรูปแบบเผด็จการ (autocracy) แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ขึ้นจึงเสมือนเป็น

จุดเริ่มต้นในการรอกงามของระบอบประชาธิปไตยอันนำมาซึ่งรูปธรรมที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเป็นไปในแนวทางประชาธิปไตยอย่างมาก ทั้งในแง่ที่มาของฝ่ายบริหารโดยให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น รวมถึงการพยายามจำกัดบทบาทในทางการเมืองของบรรดาข้าราชการประจำเป็นต้นว่าห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 นี้จึงเป็นที่มาของการเบ่งบานขึ้นของระบอบประชาธิปไตย

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นตัวบ่งชี้ถึงจุดจบของการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยแบบสฤษดิ์และถนอม และได้นำสังคมไทยสู่การมีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยในรูปแบบค่อนข้างสมบูรณ์ ในช่วง 3 ปีหลังเหตุการณ์ดังกล่าวประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง 4 ชุด อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เกิดขึ้นอีกครั้งจากการรัฐประหารนองเลือดในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งเกิดขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นความรุนแรงทางการเมืองครั้งสำคัญ เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ทำให้พลังฝ่ายอำมาตยาธิปไตยได้กลับเข้ามามีอำนาจในการเมืองไทยอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่รัฐประหารแล้วได้มีการตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นคือรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่ความจริงเป็นรัฐบาลที่สนับสนุนโดยทหารและข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตามรัฐบาลดังกล่าวก็อยู่ได้ไม่นานเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 ซึ่งนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จนในที่สุดนำมาซึ่งรูปแบบทางการเมืองที่เรียกว่าประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy) ภายใต้บทบัญญัติตามของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521

ในแง่หนึ่งจะพบว่าพลังประชาธิปไตยที่เคยรอกงามหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นั้นได้สิ้นสุดลงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ในแง่รูปธรรมก็เช่นการกลับเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของทหารและข้าราชการพลเรือน มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เป็นต้น แต่การรัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 แม้ว่าจะแสดงให้เห็นว่าทหารได้กลับเข้ามามีบทบาททางการเมือง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการกลับเข้ามาในบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การที่ทหารซึ่งเป็นกลุ่มพลังอำนาจเก่าได้กลับเข้ามาในระบบการเมืองหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 นั้นเป็นการกลับเข้ามาท่ามกลางพลังกลุ่มใหม่ๆในสังคมโดยเฉพาะชนชั้นกลางและกลุ่มพลังอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นิสิตนักศึกษา รวมถึงผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นที่มาของระบอบการเมืองที่ทหารและกลุ่มพลังใหม่ๆทางสังคมต้องทำการประนีประนอมซึ่งกันและกันอันนำมาซึ่งระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบและในอีกแง่หนึ่งที่สะท้อนปรากฏการณ์ประนีประนอมในระบอบการเมืองดังกล่าวก็คือเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ที่ระบุให้วุฒิสมาชิก

และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและมีบทเฉพาะการ 4 ปีที่ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ข้อกำหนดที่จะมีผลใช้บังคับภายหลังบทเฉพาะการคือห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือวุฒิสมาชิกซึ่งจะมีผลต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวต่อไปถึงประเด็นเรื่องการย้ายผู้อำนวยการเมืองด้วยการพยายามจะแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในเรื่องบทเฉพาะกาลดังกล่าว

สำหรับระบอบประชาธิปไตยครั้งโบราณ ระยะเวลาส่วนใหญ่อยู่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระบอบการเมืองดังกล่าวนั้นถูกมองว่าเป็นการพยายามประนีประนอมระหว่างสถาบันทางการเมืองอันได้แก่กลุ่มพลังอำนาจเก่าคือพวกอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองที่พัฒนาการและเติบโตขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ตลอดช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ไม่ได้ต่างจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ปรากฏภาพของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองมีการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มกันตลอดเวลา หากแต่สิ่งที่จะต่างกันอยู่บ้างคือของผู้นำรัฐบาลสำหรับกรณีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งจากกลุ่มอำนาจทั้งสองกลุ่มคือทั้งข้าราชการและนักการเมือง แต่สำหรับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นได้แตกต่างไปอย่างชัดเจนคือเป็นตัวแทนของกลุ่มอำนาจใหม่อย่างชัดเจน

ตลอดรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สิ่งที่ปรากฏอยู่ตลอดเวลา ก็คือการพยายามช่วงชิงพื้นที่แห่งอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มหลักสองกลุ่มความขัดแย้งมิให้เห็นตลอดเวลา ตัวอย่างเช่นความขัดแย้งในการต่ออายุราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ถูกสนับสนุนในกองทัพเพื่อให้เป็นผู้บัญชาการทหารบกต่อไป ซึ่งได้ถูกคัดค้านโดยฝ่ายนักการเมือง เช่นการคัดค้านจากพรรคประชาธิปัตย์ การสนับสนุนของกองทัพในการต่ออายุราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในแง่หนึ่งน่าจะเป็นเพราะกองทัพเห็นว่าการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงแก่รัฐบาลซึ่งกองทัพให้การสนับสนุนหรืออีกนัยหนึ่งก็เพื่อสืบทอดอำนาจและบทบาทในทางการเมืองต่อไป

การต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่แห่งอำนาจทางการเมืองปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดอีกกรณีหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากเพราะเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีการต่อสู้ในเชิงสถาบันระหว่างกลุ่มอำนาจเก่ากับกลุ่มอำนาจใหม่ ปรากฏการณ์ดังกล่าวคือการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงกติกาทางอำนาจอันหมายถึงกติกาทางการเมืองในรัฐธรรมนูญนั่นเอง การเคลื่อนไหวดังกล่าวก็คือ

การเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะสิ้นสุดลงในเดือนเมษายน พ.ศ.2526 มีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของสภาถึง 4 ครั้ง ประเด็นสำคัญของการพยายามแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็คือประเด็นว่าด้วยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยโดยเฉพาะจากผู้นำกองทัพและกลุ่มนายทหาร ขณะเดียวกันก็มีกระแสต่อต้านการแก้ไขบทเฉพาะกาลดังกล่าวด้วยเช่นกันโดยต้องการให้บทเฉพาะกาลดังกล่าวสิ้นสุดลงตามที่ได้บัญญัติไว้แต่เดิม การต่อต้านคัดค้านดังกล่าวนี้โดยพรรคกิจสังคมของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และพรรคประชาธิปไตยเป็นแกนนำ โดยได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ สื่อมวลชน และนักศึกษา อย่างไรก็ตามร่างแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อย่างไรก็ตามหลังจากที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลก็ได้ประกาศยุบสภาทันที วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นความตึงเครียดทางการเมืองอันเป็นหนึ่งในตัวอย่างความขัดแย้งเชิงสถาบันระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองในสังคมคือฝ่ายอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังใหม่ๆในสังคม

สำหรับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องเป็นเวลาถึง 8 ปี แต่ก็อยู่บนความลุ่มๆดอนๆท่ามกลางความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มอำนาจใหม่โดยเฉพาะนักการเมือง จนกระทั่งมาถึงการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ซึ่งนับได้ว่าเป็นช่วงที่สำคัญในการเมืองไทยคือการขึ้นมา มีบทบาทเหนืออำมาตยาธิปไตยรูปแบบเดิมของกลุ่มอำนาจใหม่คือนักการเมือง ผลการเลือกตั้งที่ออกมาซึ่งปรากฏว่าพรรคชาติไทยที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้า ได้เสียงมากที่สุด ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งหมด อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีแนวโน้มจากหลายพรรคการเมืองที่ต้องการสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้เป็นนายกต่อไปอีกแต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ปฏิเสธไม่รับตำแหน่งและประกาศว่าด้วยวิธีประวัติศาสตร์ว่า “ผมพอแล้ว”² ซึ่งเป็นผลให้พรรคชาติไทย ซึ่งมีที่นั่งมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองคนแรกที่ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ พ.ศ.2519 ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตยในแง่ที่มาของอำนาจทางการเมืองที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดย

²เสถียร จันทิมาธร, ทหารนักประชาธิปไตย ชาติชาย ชุณหะวัณ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ แพลนพับลิชชิ่ง, 2532), หน้า 188.

ประชาชนอย่างแท้จริง และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นี่เองที่เป็นสัญลักษณ์ของการขึ้นมีอำนาจของพลังกลุ่มใหม่ที่ไม่ใช่ทหารและข้าราชการ แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 จะยังเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งก็ตาม

การปฏิเสศการสนับสนุนเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และการจัดตั้งรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงเสมือนเป็นจุดเริ่มของการขับเคลื่อนระหว่างพลังฝ่ายอำมาตยาธิปไตยกับพลังธนาธิปไตย ในการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในยุคที่อำมาตยาธิปไตยยึดกุมอำนาจทางการเมืองซึ่งรวมถึงยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้วยที่ผู้นำรัฐบาลเป็นทหารและมีกองทัพที่แสดงการสนับสนุนอย่างเห็นได้ชัดภายใต้ระบบราชการ ข้าราชการซึ่งรวมถึงทหารด้วยจะอยู่ในฐานะที่สามารถผูกขาดผลประโยชน์ไว้ที่กลุ่มตน แต่เมื่อมีการเกิดขึ้นของกลุ่มที่ไม่ใช่ทหารและข้าราชการเช่นพรรคการเมือง ก็เท่ากับว่าเป็นการดึงเอาส่วนที่ฝ่ายอำมาตยาธิปไตยเคยผูกขาดออกไปโดยเฉพาะผลประโยชน์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปฏิเสธไม่รับการสนับสนุนเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องด้วยสาเหตุปฏิกิริยาทางการเมืองช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปพ.ศ.2531 ก็ทำให้ความเชื่อมโยงระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับอำนาจทางการเมืองถูกลดทอนลง ผลประโยชน์เดิมที่รวมอยู่ที่ข้าราชการก็กระจายไปสู่ฝ่ายการเมืองที่ไม่ใช่ข้าราชการ พลังอำมาตยาธิปไตยซึ่งผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ในอดีตที่ผ่านมาในระบบราชการรู้สึกไม่พอใจกับการเกิดขึ้นของกลุ่มอำนาจใหม่ซึ่งอาจมีหนทางและวิธีการในการหาผลประโยชน์ได้ดีกว่าตน การขับเคลื่อนระหว่างสองกลุ่มนี้ไม่ใช่มีเพียงการจัดสรรของผลประโยชน์เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการต่อสู้เพื่อดุร้ายอำนาจทางการเมืองด้วยการปล่อยให้กลุ่มอำนาจใหม่มีโอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งอำมาตยาธิปไตยอาจเชื่อว่าจะทำให้พวกตนสูญเสียอำนาจในการควบคุมกระบวนการทางการเมืองในที่สุด กลุ่มอำนาจใหม่มีโอกาสที่จะสร้างพรรคการเมืองของตนขึ้นมาและสามารถใช้ระบบพรรคและพลังสนับสนุนจากมวลชนมาต่อต้านทหารและกลุ่มอำนาจเก่าได้ ระบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นมาจะเป็นตัวบั่นทอนอำนาจหรืออาจทำให้อำมาตยาธิปไตยสูญเสียอำนาจทางการเมืองได้ในที่สุด

กระบวนการขับเคลื่อนเผชิญหน้าที่เกิดขึ้นในตลอดสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาตินั้น หากมองในแง่หนึ่งก็อาจเป็นความขัดแย้งในเชิงบุคคลต่อบุคคล ทั้งในเรื่องพยายามชี้ให้เห็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของฝ่ายตรงข้ามเช่นการคอร์รัปชัน การก้าวก่ายแทรกแซงโยกย้าย เช่นกลุ่มนักการเมืองซึ่งเป็นอำนาจใหม่ได้เข้าไปแทรกแซงการโยกย้ายนายทหาร ซึ่งทหารก็มองว่าเป็นเรื่องของธรรมเนียมที่ทหารจะโยกย้ายกันเอง ซึ่งบางครั้งภาพที่ปรากฏก็ไม่ต่างจากการล้างแค้นซึ่งกันและกันระหว่าง

บุคคลต่อบุคคล แต่หากศึกษาในแง่ของวิวัฒนาการของการครองอำนาจ ภาพของความขัดแย้งที่ปรากฏตลอดทั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็คือผลผลิตหนึ่งที่ตั้งสมมาจากพัฒนาการของการขับเคี่ยวทางอำนาจ ระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าอันหมายถึงกลุ่มราชการในระบอบอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มอำนาจใหม่คือนักการเมืองนักธุรกิจ และการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่กำลังกำเนิดขึ้นและพัฒนาความเข้มแข็งจนขึ้นมาบีบคั้นทางทางการเมืองที่ตัดเทียมกัน และนั่นหมายถึงว่าความขัดแย้งดังกล่าวย่อมไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลต่อบุคคลอีกต่อไป หากแต่เป็นความขัดแย้งที่มีนัยถึงความขัดแย้งในเชิงสถาบัน และการที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เหมือนเป็นอุบัติเหตุทางการเมืองที่ทำให้ขาด “คนกลาง” ที่จะคอยยับยั้งความขัดแย้งระหว่างอำนาจทั้งสองกลุ่ม จนนำมาซึ่งการรัฐประหารของฝ่ายทหารโดยคณะ ร.ส.ช. ในที่สุด

ดังนั้นเมื่อกลับมาดูภาพรวมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวคือนับแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์หลักที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยก็คือการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มพลังหลักสองกลุ่มคืออำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มอำนาจใหม่ที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในทางการเมืองไทยคือนักการเมืองและนักธุรกิจ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นการสิ้นสุดการปกครองแบบเผด็จการของคณะทหารที่ทำการรัฐประหารเมื่อปีพ.ศ.2500 ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคือการพึ่งพาอาศัยอำนาจของกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะนักธุรกิจได้สิ้นสุดลง กลุ่มธุรกิจต่างๆเริ่มพึ่งตัวเองและสามารถใช้อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจ³ การแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจนั้นเกิดขึ้นในหลายรูปแบบเช่น การรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง หรือให้การสนับสนุนพรรคการเมือง โดยเปิดเผย การเป็นผู้บริหารพรรค การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการที่มีการรวมกลุ่มก่อตั้งพรรคและมีบทบาทในทางการเมืองและมีอำนาจต่อรองทำให้บทบาทของนักธุรกิจในกระบวนการเมืองเห็นเด่นชัดขึ้น และจากการที่มีนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้นแทนการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ดังเช่นในอดีตทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่ามีการทุ่มเงินในการซื้อเสียงในการเลือกตั้งและมีการทุ่มเงินซื้อตำแหน่งรัฐมนตรี รวมถึงความ

³ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การกำหนดและบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจระดับมหภาค,” ใน ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย? (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 76.

พยายามในการถอนทุนโดยการใช้ตำแหน่ง ผลก็คือการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการการเมืองไทย มีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง⁴ หรือ "ธนาธิปไตย" นั่นเอง

ในการศึกษานี้จึงเป็นความพยายามชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของระบอบอำมาตยาธิปไตย การเสื่อมคลายลงและการก้าวไปสู่ระบอบธนาธิปไตย โดยอาศัยปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นขั้นตอนของพัฒนาการดังกล่าวและพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งที่ดูเหมือนเป็นความขัดแย้งของบุคคลต่อบุคคลนั้นแท้จริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเชิงสถาบัน ที่เกิดจากการขับเคี่ยวของกลุ่มพลังอำนาจสองกลุ่มในทางการเมืองซึ่งเป็นผลมาจากการก่อตัวภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

วิธีการในการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ต่างๆ บทความทางวิชาการ หนังสือ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นๆนำมาเป็นกรอบในการพรรณนาและวิเคราะห์

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของระบอบคณาธิปไตยแบบอำมาตยาธิปไตย ในประเด็นการเสื่อมคลายลงของระบอบดังกล่าว และการกำเนิดขึ้นของระบอบคณาธิปไตยรูปแบบใหม่ อันได้แก่ระบอบธนาธิปไตย

2. เพื่อชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นมิได้เป็นเพียงความขัดแย้งธรรมดาหากแต่เป็นความขัดแย้งเชิงสถาบัน ระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองอันได้แก่กลุ่มอำนาจเก่าอันหมายถึงข้าราชการในระบอบอำมาตยาธิปไตย และกลุ่มอำนาจใหม่อันหมายถึงนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบธนาธิปไตย ที่ก่อตัวขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

⁴ลิขิต ธีรเวคิน, "กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง," ใน ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย? (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 132.

ประโยชน์ในการศึกษา

1. ให้อารยะเยียดในพัฒนาการของระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และธนาธิปไตย (Plutocracy) ในประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นการเสื่อมคลายลงของอำมาตยาธิปไตยและการเกิดขึ้นของธนาธิปไตย
2. ชี้ให้เห็นแนวโน้มของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ของการเมืองไทย

สมมติฐาน

1. ความขัดแย้งที่ปรากฏในตลอดสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าอันหมายถึงข้าราชการในระบอบอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มอำนาจใหม่คือนักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้งในลักษณะธนาธิปไตย และเป็นความขัดแย้งในเชิงสถาบัน
2. พัฒนาการหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เป็นตัวอธิบายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการเสื่อมคลายลงของระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และการกำเนิดขึ้นของระบอบคณาธิปไตยรูปแบบใหม่ อันหมายถึงระบอบธนาธิปไตย (Plutocracy) โดยอาศัยปรากฏการณ์ของความขัดแย้งในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นเครื่องช่วยให้เห็นพัฒนาการของการขับเคี่ยวต่อสู้ แข่งขันระหว่างสองระบอบดังกล่าว เพื่อชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งทางการเมืองที่เห็นทั่วไปว่าเป็นความขัดแย้งส่วนตัวนั้นแท้จริงเป็นความขัดแย้งในเชิงสถาบันอันเป็นผลจากการช่วงชิงพื้นที่ของอำนาจทางการเมือง ระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าอันหมายถึงข้าราชการกับกลุ่มอำนาจใหม่คือนักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้งที่เติบโตและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

การนำเสนอ

แบ่งการนำเสนอออกเป็น บทด้วยกันคือ

บทที่ 1 บทนำ โดยนำเสนอเกี่ยวกับสภาพโดยทั่วไปของปัญหา รวมทั้งปัญหาประเด็นเรื่องพัฒนาการของระบอบคณาธิปไตยแบบอำมาตยาธิปไตย ความเป็นมา การเสื่อมคลายลงและการเข้ามาแทนที่ของระบอบคณาธิปไตยในรูปแบบใหม่อันหมายถึงระบอบธนาธิปไตยในประเทศไทย รวมถึงวัตถุประสงค์ สมมติฐาน วิธีการและขอบเขต ที่ใช้ในการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 สภาพทางการเมืองไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงสิ้นสุตวรรษ
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

บทที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มอำนาจใหม่ในสมัยรัฐบาล
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ : การต่อสู้และการแย่งชิงอำนาจนำในทางการเมือง

บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ