

บทที่ 4

วิเคราะห์เสถียรภาพของรัฐบาล ชวน หลีกภัย

เสถียรภาพของรัฐบาล หมายถึงความสามารถในการบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น ตลอดจนหมายถึงการบริหารประเทศจนครบวาระของรัฐบาลตามกฎหมาย โดยเสถียรภาพของรัฐบาลจะมีมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. จำนวนเสียงข้างมาก และจำนวนพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล หลักสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลมีความยั่งยืนได้ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็คือ การผสมแบบมีจำนวนพรรคน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการมีเสียงข้างมาก (minimum winning coalition) เพราะจะได้ไม่ต้องแบ่งตำแหน่งและผลประโยชน์กันมากโดยไม่จำเป็น

2. ความแตกต่างของนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล เพราะเหตุว่า นโยบายของพรรคการเมืองย่อมแสดงออกถึงอุดมการณ์ และแนวทางปฏิบัติของแต่ละพรรคที่พึงจะมี ดังนั้นการที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นนั้น แนวทางปฏิบัติหรือนโยบายของแต่ละพรรคควรจะสอดคล้องกัน หรือแตกต่างกันน้อยที่สุด

3. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล ถ้าความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลมีมาก รัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีเสถียรภาพน้อย ทั้งนี้เพราะแต่ละพรรคจะพยายามต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของพรรคหรือของตนไว้ ในทางตรงกันข้ามถ้าความขัดแย้งดังกล่าวมีน้อยหรือไม่มีความขัดแย้งกันเลย รัฐบาลผสมที่จะจัดตั้งขึ้นย่อมมีเสถียรภาพมาก ทั้งนี้เพราะพรรคร่วมรัฐบาลเหล่านั้น จะมีความสมัครใจที่จะเจรจาต่อรองประนีประนอมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

4. ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมเรียกว่า ปัจจัยภายนอกที่มีความสำคัญกับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ปัญหา ซึ่งผลกระทบจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ข้างต้นนี้ หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ตรงกับความต้องการของประชาชน หรือไม่มีมาตรการ นโยบายที่เด็ดขาด ก็อาจก่อเป็นเหตุการณ์ใหม่ ที่ทำให้รัฐบาลต้องประสบความยุ่งยากในการบริหารงานได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมที่ผ่านมา พบว่า ปัจจัยทั้ง 4 ประการดังกล่าว เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลที่สำคัญยิ่งต่อเสถียรภาพของรัฐบาล กล่าวคือ กรณีรัฐบาลผสมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นั้นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2) คือ

1. จำนวนเสียงข้างมากและจำนวนพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล
2. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล
3. ผลกระทบจากปัจจัยภายนอก

สำหรับรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นั้น ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพคือ

1. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล
2. ผลกระทบจากปัจจัยภายนอก

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พบว่า รัฐบาลชวน หลีกภัย ต้องเผชิญกับปัญหาด้านเสถียรภาพมาโดยตลอด 2 ปีกว่า ๆ ที่รัฐบาลชุดนี้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้มีการปรับคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น 3 ครั้ง ดังต่อไปนี้

รัฐบาลชวน 1 เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกันยายน 2535 (เลือกตั้ง)

รัฐบาลชวน 2 เมื่อพรรคกิจสังคมถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาล โดยมีพรรคเสรีธรรมเข้าร่วมรัฐบาลแทน เมื่อเดือนกันยายน 2536

รัฐบาลชวน 3 มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีของ 2 พรรคการเมือง คือ พรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่ เมื่อเดือนตุลาคม 2537

รัฐบาลชวน 4 เมื่อพรรคความหวังใหม่ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล และพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาลแทนเมื่อเดือนธันวาคม 2537

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะทำการศึกษาในขอบเขตด้านเวลา ตั้งแต่รัฐบาลชวน 1 จนกระทั่งพรรคความหวังใหม่ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล คือ สิ้นสุดในช่วงชวน 3 โดยในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลในแต่ละครั้ง โดยจะสรุปในตอนท้ายว่า สาเหตุของความไม่มีเสถียรภาพจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองหรือไม่ อย่างไร

รัฐบาลชน 1-ชน 2 (กันยายน 2535-กันยายน 2536)

ภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือด เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 รัฐบาลชั่วคราวของ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้จัดให้มีการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 และผลการเลือกตั้งปรากฏดังนี้

พรรคประชาธิปัตย์	ได้ 79 ที่นั่ง
พรรคชาติไทย	ได้ 77 ที่นั่ง
พรรคชาติพัฒนา	ได้ 60 ที่นั่ง
พรรคความหวังใหม่	ได้ 51 ที่นั่ง
พรรคพลังธรรม	ได้ 47 ที่นั่ง
พรรคกิจสังคม	ได้ 22 ที่นั่ง
พรรคเสรีธรรม	ได้ 8 ที่นั่ง
พรรคเอกภาพ	ได้ 8 ที่นั่ง
พรรคมวลชน	ได้ 4 ที่นั่ง
พรรคประชากรไทย	ได้ 3 ที่นั่ง
พรรคราษฎร	ได้ 1 ที่นั่ง
รวม	360

ถ้าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในยามสงบ(ไม่มีภัยจากภายนอกคุกคาม) รัฐบาลผสมที่น่าจะทำให้มีเสถียรภาพมากที่สุด คือ รัฐบาลที่มาจากการรวม 3 พรรคการเมืองใน 4 อันดับแรก เพราะว่า 4 อันดับแรกของพรรคการเมืองเมื่อนำมา 3 พรรคก็จะได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งทั้งสิ้น เช่น พรรคประชาธิปัตย์ รวมกับ พรรคชาติไทย และชาติพัฒนา ก็จะได้ 216 เสียง ถ้าประชาธิปัตย์ รวมกับชาติพัฒนา รวมกับความหวังใหม่ ก็จะได้ 192 เสียง ซึ่งก็จะเกินกึ่งหนึ่งอยู่ดี

แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมในรูปแบบดังกล่าว เพราะเหตุว่า ภายหลังจากเหตุการณ์ยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) พรรคการเมืองไทย ได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย โดยทั่วไปเรียกว่า "พรรคเทพ" กับ "พรรคमार" พรรคเทพก็คือ พรรคที่ไม่เห็นด้วยกับคณะ รสช. และเป็นพรรคฝ่ายค้านในรัฐบาลของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร อันประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ส่วนพรรคमार ก็คือ พรรคที่ร่วมกันเป็นรัฐบาลในสมัยเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย 5 พรรคการเมือง คือ พรรคสามัคคีธรรม, พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร ซึ่งภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองทั้ง 2 ฝ่าย ได้ส่งผลกระทบต่อตัวเลือกให้เข้าร่วมในรัฐบาลผสม

เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ หรือแม้แต่ันักการเมืองเองก็ตาม อยากให้มีการร่วมกันระหว่าง พรรคเทพในการจัดตั้งรัฐบาล และผลการเลือกตั้งที่ปรากฏก็ส่งเสริมให้พรรคเทพได้มีการรวมตัวกัน คือ

พรรคประชาธิปัตย์ ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ มากที่สุด จึงได้มีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพรรค “ฝ่ายเทพ” ร่วมรัฐบาลด้วยอีก 3 พรรค ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ซึ่งจากตัวเลขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ของ “พรรคเทพ” 4 พรรค รวมกันได้ 185 เสียง เกินจำนวนกึ่งหนึ่งมาเพียง 5 เสียง ซึ่งนับได้ว่าน้อยมาก บรรดาแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลจึงตัดสินใจถึงพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็น “พรรคฝ่ายมาร” มาร่วมรัฐบาลด้วย โดยหวังว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ของพรรคร่วมรัฐบาลจะได้เกินกึ่งหนึ่งพอสมควร และจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีมากขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับการที่นายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งยังมีปัญหาเกี่ยวกับประกาศยึดทรัพย์ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) ยินยอมพร้อมใจที่จะไม่เข้ารับตำแหน่งใด ๆ ในคณะรัฐบาล ทำให้การจัดสรรตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง กระทำได้ง่ายขึ้น

สรุปได้ว่า รัฐบาลชวน 1 ประกอบด้วย 5 พรรคการเมือง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 207 เสียง ในช่วงระยะเวลา 1 ปี ของการร่วมรัฐบาลของพรรคกิจสังคม ได้ปรากฏความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมกับพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ โดยได้มีการเคลื่อนไหวของนายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคและบรรดาสมาชิกในพรรค เกี่ยวกับปัญหาคำสั่งยึดทรัพย์สินนักรการเมือง ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) ซึ่งแต่งตั้งโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26² ด้วยเหตุที่ว่า ศาลฎีกาได้มีคำสั่งให้ประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 เป็นโมฆะ และทรัพย์สินของนักรการเมืองที่ถูกอายัด โดย คตส. ก็จะต้องยุติลงตามไปด้วย ทางด้านนายมนตรี นั้น เห็นว่าเมื่อศาลพิพากษาให้คำสั่งยึดทรัพย์ไม่มีผลบังคับแล้ว รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังที่พรรคประชาธิปัตย์ควบคุมดูแลอยู่ ต้องรีบคืนทรัพย์สินที่อายัดไว้ ให้กับนักรการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์ได้เลย ทางด้านพรรคประชาธิปัตย์โดยนั้น พิจารณาว่า การจะให้รัฐบาลคืนทรัพย์สินของนักรการเมืองที่ได้อายัดไว้ จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยกระบวนการทางศาล จะให้รัฐบาลปฏิบัติโดยพลการนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

จากความขัดแย้งในประเด็นดังกล่าว บวกกับพฤติกรรมทางการเมืองที่สวนทางกันมาตลอด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการค้าพืชผลทางเกษตรตกต่ำที่พรรคกิจสังคมยกขึ้นมากล่าวโจมตีรัฐบาล ทำให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น และท้ายที่สุด เมื่อพรรคกิจสังคมประกาศร่วมลงชื่อในสัตยาบัน รวมพรรคกิจสังคมเข้ากับ 4 พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และได้ลาออกจากการร่วมรัฐบาล ในเวลาต่อมา

²ผู้จัดการรายวัน 21 ก.ค. 36 หน้า 32.

รัฐบาลชวน 2-ชวน 3 (กันยายน 2536-ตุลาคม 2537)

ภายหลังจากที่พรรคกิจสังคมได้ลาออกจากการร่วมรัฐบาล โดยมีพรรคเสรีธรรม ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 8 เสียง เข้าร่วมรัฐบาลแทน ทำให้จำนวน ส.ส. ในพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 มีจำนวน 193 เสียง ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่ง 13 เสียง

พรรคเสรีธรรมเป็นพรรคที่มีแนวนโยบายใกล้เคียงกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ จึงไม่น่ามีปัญหาในการร่วมรัฐบาล ประกอบกับการที่พรรคเสรีธรรมมีจำนวน ส.ส. เพียง 8 เสียง จึงทำให้บทบาทของพรรคในการร่วมรัฐบาลจะต้องน้อยตามไปด้วย ซึ่งในข้อนี้ สมาชิกพรรคหรือ แกนนำพรรคเสรีธรรมเอง ก็ยอมรับความเป็นจริงในข้อนี้และก็ได้สร้างปัญหาให้กับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ

การบริหารประเทศภายใต้รัฐบาล ชวน 2 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ ปลายปี 2536 นั้น ได้มีความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองทั้งสิ้น 2 ครั้ง ดังที่เสนอไปแล้วในบทที่ 3 ได้แก่ ประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและประเด็นเรื่องพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลฯ แต่ความขัดแย้งใน 2 ประเด็นดังกล่าว ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี หรือพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด ประเด็นความขัดแย้งที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรี ในรัฐบาล ชวน 2 นั้นเกิดจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อันได้แก่ พรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

พรรคพลังธรรมภายหลังที่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งได้ประกาศที่จะวางมือจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ระหว่างการต่อสู้เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535³ ทำให้ นายบุญชู โรจนเสถียร ได้มีโอกาสดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคเป็นคนต่อมา ประกอบกับการเปิดกว้างให้กับนักการเมืองจากพรรคอื่น ๆ เข้าร่วมพรรค เช่น นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ นายสุธรรม แสงประทุม นายถวิล จันทรประสงค์ นายอุดร ดันดีสุนทร ฯลฯ ทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างพรรคสมาชิกเก่า กับสมาชิกใหม่ ออกเป็น 2 สาย หรือที่มักจะเรียกกันว่า “สายวัด” กับ “สายบ้าน” พฤติกรรมทางการเมืองของทั้ง 2 สายนี้ ดำเนินมาอย่างสวนทางกัน โดยตลอด ตั้งแต่การที่ นายบรรจง โชะมณี ซึ่งเป็นสมาชิกสายวัดที่ร่วมก่อตั้งพรรคพลังธรรม มาตั้งแต่แรก ยื่นใบลาออก ด้วยเหตุที่ว่าไม่พอใจบทบาทของสมาชิก และกรรมการบริหารพรรค ซึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่พรรคเคยให้ไว้กับประชาชน⁴ รวมไปถึงความเห็นที่แตกต่างกันของคณะกรรมการบริหารพรรคเกี่ยวกับการเลือกสรรตัวบุคคลลงสมัครเลือกตั้งซ่อมแทนนายอากร ฮุนตระกูล⁵

³มติชน 7 ตุลาคม 2536 หน้า 3.

⁴ผู้จัดการรายวัน 21 กรกฎาคม 36 หน้า 32.

⁵มติชน 7 ตุลาคม 36 หน้า 3.

จนกระทั่งกลางปี 2537 อุณหภูมิทางการเมืองก็เพิ่งสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ว่า ร.ต.ฉลาด วรรณ ได้ออกมาต่อต้านอาหารประท้วง โดยยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลหลายประการ แต่ประการหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การเสนอให้รัฐบาลจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ โดย ส.ส. ชื่น บรรดาสมาชิก “สายวัด” ของพรรคพลังธรรม หลายท่านซึ่งได้เคยร่วมต่อสู้กันมาในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เห็นว่า เพื่อเป็นการช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด จึงเสนอญัตติตั้งกรรมาธิการวิสามัญ รวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ผู้เสนอคือ นายสุทิน นพเกตุ และมี ส.ส. ในพรรคร่วมสนับสนุนอีก 20 ท่าน และมติของคณะกรรมการบริหารพรรคเห็นชอบให้มีการยื่นญัตติตั้งดังกล่าว แต่ทางด้านพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นแกนนำของรัฐบาล และที่ประชุมหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2537 มีมติไม่ให้มีการเสนอญัตติดังกล่าว ไม่ว่าจะป็นในนามพรรคร่วมรัฐบาล หรือในนามพรรคการเมือง หรือแม้แต่ในนาม ส.ส.⁶

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ต่าง ๆ ไม่ได้ยุติเพียงเท่านั้น เพราะว่า บรรดาสมาชิกพรรคพลังธรรม ที่เสนอชื่อยื่นญัตติตั้งจำนวน 21 ท่าน อ้างว่า แม้จะขัดมติพรรคร่วมรัฐบาล แต่ทุกคนอ้างว่าไม่ขัดกับมติพรรคแต่อย่างใด การยืนยันตามมติของพรรคของ ส.ส. ที่ยื่นญัตติว่า สร้างความหนักใจให้กับนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่ว่า นายบุญชู เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งจะต้องควบคุม ส.ส. ของพรรคของตนให้ปฏิบัติตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลให้ได้ โดยนายบุญชู กล่าวว่⁷

“หาก ส.ส. ของพรรคจะยังยื่นญัตติต่อไป ก็จะทำให้ผมซึ่งเป็นตัวแทน รู้สึกเสียหน้า หากมีการยื่นจริง จะไม่ขออยู่ในพรรคจะดีกว่า”

ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกพรรคพลังธรรมทั้ง 2 สาย ได้ถึงจุดแตกหัก ในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน โดยที่คณะกรรมการบริหารพรรคสายวัด จำนวน 15 คน จากจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคทั้งหมด 25 คน ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง กับ นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรค ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ข้อคือ⁸

1. ไม่ยอมรับบทบาททางการเมืองของผู้นำพรรคชุดปัจจุบัน
2. ไม่ยอมให้พรรคเสื่อมเสียชื่อเสียงอีกต่อไป

⁶“มารยาททางการเมือง” สยามโพสต์ 9 มิถุนายน 37 หน้า 3.

⁷เรื่องเดียวกัน

⁸มติชนรายวัน 22 มิถุนายน 37 หน้า 2.

จากการลาออกของคณะกรรมการบริหารพรรค ส่งผลให้ต้องมีการเรียกประชุมวิสามัญตัวแทนสมาชิกพรรคทั่วประเทศ เพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ และต่อมาในวันที่ 25 ตุลาคม 2537 ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ในโควตาของพรรคหลังธรรมจำนวน 11 ตำแหน่ง ดังนี้

1. พลตรีจำลอง ศรีเมือง	เป็น รองนายกรัฐมนตรี
2. นางพิมพ์า ตันทรัพย์ประสงค์	เป็น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
3. พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
4. นายวิชิต สุรพงษ์ชัย	เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
5. นพ.กระแส ชนะวงศ์	เป็น รัฐมนตรีการทบวงมหาวิทยาลัย
6. พลเรือโท โรช วิภัติภูมิประเทศ	เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
7. นายสมุท มงคลกิตติ	เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. นางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์	เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
9. นายอุดร ดันติสุนทร	เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
10. นายสฤต สันติเมทนีดล	เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
11. นายทินวิทย์ มฤคภักดิ์	เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ทางด้านพรรคความหวังใหม่ ภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคความหวังใหม่ มีจำนวน ส.ส. 51 คน ซึ่งมากเป็นอันดับ 2 ของบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด มีโควตารัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการ ทั้งสิ้น 12 ตำแหน่ง⁹ และหนึ่งในจำนวนนี้ คือ ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งทางพรรคมอบหมายให้ นายอำนาจ วีรพรธร ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ เข้าดำรงตำแหน่ง จากตำแหน่งดังกล่าวทำให้ปฏิเสธไม่ได้ว่า นายอำนาจ วีรพรธร มีอำนาจอิทธิพลในพรรคความหวังใหม่มากพอสมควร และเพียงไม่กี่เดือนภายหลังการเลือกตั้ง ก็มีกระแสจากภายในแกนกลางของพรรคความหวังใหม่ เสนอให้นายอำนาจ ขึ้นสู่ตำแหน่งเลขาธิการพรรคแทน นายพิศาล มูลศาสตรสาธร แต่การผลักดันนายอำนาจขึ้นเป็นเลขาธิการพรรคต้องประสบกับความล้มเหลว พร้อม ๆ กับผู้ผลักดันคือ พ.อ.ศรชัย มนต์วิวัฒน์ ก็ถูกสมาชิกในพรรคแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างหนักแน่น¹⁰ ในช่วงเวลาเดียวกันนั่นเอง ก็มีข่าวว่า นายอำนาจ จะลาออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี เพื่อออกมาตั้งพรรคการเมืองใหม่ ด้วยเหตุนี้ บรรดา ส.ส. ในพรรคหลายฝ่ายได้ออกมาโจมตีนายอำนาจ สร้างความแตกแยกภายในพรรคและเรียกร้องให้ลาออกจากตำแหน่ง ในที่สุดเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2537 นายอำนาจ ก็ลา

⁹”กรม. ขวน 3 ปรับแน่นอน 2 พรรค” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 729 วันที่ 12 สิงหาคม 2537 หน้า 11.

¹⁰“แม่น้ำแยกสาย หวังใหม่แยกกอ” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 723 วันที่ 1 กรกฎาคม 2537 หน้า 12 .

ออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และเปิดแถลงการตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้น โดยใช้ชื่อพรรคว่า “นำไทย” เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2537 การลาออกของนายอานวย ทำให้ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในส่วนพรรคความหวังใหม่ว่างลง ซึ่งตำแหน่งที่ว่างลงดังกล่าวนี้เป็นที่หมายปองของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนฯ กลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรคเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่ว่า จะให้สมาชิกในกลุ่มของตนเข้ารับตำแหน่งต่อไป โดยสมาชิกฯ กลุ่มที่สนับสนุน นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร เห็นว่า เพื่อความเหมาะสม ควรจะให้ นายพิศาล ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ทางด้าน ส.ส. อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งสื่อมวลชน เรียกว่า “กลุ่มลูกพระพายุ” ซึ่งประกอบไปด้วย นายกรีช กงเพชร นายไพจิตร ศรีวรขาน นายเฉลิมยศ แสนวิเศษ นายบุญทรง วงศ์กวี นายเทิดภูมิ ใจดี ฯลฯ ก็ได้แสดงท่าทีที่จะส่งคนในกลุ่มของตนคือ นายเฉลิมยศ แสนวิเศษ หรือนายกรีช กงเพชร เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ด้วยเหตุที่ว่า บุคคลทั้ง 2 มีความอาวุโสเหมาะสมคือ เป็น ส.ส. มา 4, 5 สมัยแล้ว¹¹

นอกจาก นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร นายกรีช กงเพชร และ นายเฉลิมยศ แสนวิเศษ ที่ได้รับการเสนอให้ดำรงตำแหน่ง รองนายกฯ ที่ว่างอยู่นั้น ยังมีการผลักดัน พล.อ.พัฒน์ อัครนิบุตร และ นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคขึ้นดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน

ทางด้าน พล.อ.ชวลิต หัวหน้าพรรค ด้วยความที่เกรงว่า หากตำแหน่งรองนายกฯ ไปตกอยู่กับกลุ่มใด ๆ ย่อมสร้างความไม่พอใจสำหรับกลุ่มที่เหลือ จึงตัดสินใจเข้ามาดำรงตำแหน่งรองนายกฯ ควบกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่ง แล้วค่อยพิจารณาหาตัวบุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งรองนายกฯ ต่อไปในอนาคต และในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เมื่อวันที่ 20 ก.ย. 37 ที่ประชุมมีมติให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีของพรรค ด้วยเหตุผลที่ว่า ได้ทำงานมาครบ 2 ปีแล้ว สมควรให้มีการปรับปรุงขึ้น¹² จนเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2537 ได้มีการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีในส่วนพรรคความหวังใหม่ (พร้อมกันกับการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีของพรรคพลังธรรม) จำนวน 3 ตำแหน่ง คือ

1. ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี คือ นายสุขวิช รังสีพล
2. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คือ นาย วัน มูหะมัด นอร์มะทา
3. ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ คือ นายฉัตรชัย เอียสกุล

และนี่ถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดของรัฐบาลชวน 2 เพราะมีการปรับเปลี่ยนผู้ที่เป็นรัฐมนตรีจำนวน 14 คน ใน 49 คน ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนมาก

¹¹เรื่องเดียวกัน

¹²”ปรับ ครม. คึกคัก” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 735 วันที่ 23 กันยายน 2537

ชวน 3-ชวน 4 (ตุลาคม 2537-ธันวาคม 2537)

รัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีจากพรรคประชาธิปัตย์ ที่ตลอดระยะเวลาผ่านมาช่วง 2 ปีต้องบริหารประเทศไปพร้อมกับการประนีประนอมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลตลอดมา ภายหลังจากปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีภายในรัฐบาลครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในของ 2 พรรคการเมืองคือ พรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่ รัฐบาลชวน 3 นั้นจึงประกอบไปด้วย 5 พรรคการเมือง 193 เสียงเท่าเดิม จากที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายของพรรคการเมืองทั้ง 5 นั้น ไม่แตกต่างกันมากนัก และการที่จะปรับนโยบายเข้าหากันบ้างเพื่อที่จะบริหารประเทศต่อไปได้ ก็ไม่น่าจะยากเย็นอะไรเท่าไร แต่ในที่สุดรัฐบาลชวน 3 ก็ต้องประสบกับความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอีกครั้ง และความขัดแย้งในครั้งนี้ก็นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อีกครั้งหนึ่ง

ที่มาของปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลครั้งนี้ เกิดขึ้นเมื่อ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ได้แสดงจุดยืนคัดค้านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ของคณะกรรมการวิสามัญ แก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี นายประจวบ ไชยสาส์น เลขาธิการพรรคชาติพัฒนาเป็นประธาน โดยคณะกรรมการชุดนี้ ตั้งขึ้นภายหลังจากที่พรรคฝ่ายค้านได้ร่วมมือกับวุฒิสมาชิกล้มร่างแก้ไขที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาลเป็นผลสำเร็จ และได้เสนอร่างแก้ไข ฉบับของฝ่ายค้าน โดยยึดเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นหลัก โดยประเด็นของความขัดแย้งอยู่ที่เนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, มาตรา 199 ซึ่งขณะที่กรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) มีมติให้สนับสนุนร่างแก้ไขดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการเสนอ แต่ทางด้านพรรคความหวังใหม่ยืนยันว่าจะต้องมีการแก้ไขในส่วนสาระสำคัญบางประการของ 2 มาตรานี้ มิฉะนั้นแล้ว การพิจารณาในที่ประชุมรัฐสภาวาระที่ 2 และ 3 พรรคความหวังใหม่จะขอลงมติอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศ (ฟรีโหวต) ตามแนวทางของพรรค¹³

แต่เดิมนั้นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 198, 199 ระบุไว้ว่า

¹³ศิวบูรณ์ เชาว์ศิลป์, “ความขัดแย้งของรัฐบาลชวน หลีกภัย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 138.

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีสมาชิกน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ส่วนคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าควรแก้ไขและเพิ่มข้อความดังนี้

“การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่า ถ้าแก้ไขรัฐธรรมนูญตามร่างฯ ที่กรรมการเสนอ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่จะได้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่น รูปแบบอื่น ๆ อีกเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การฯ โดยตำแหน่ง สุขาภิบาล ซึ่งนายอำเภอยังเป็นประธานสุขาภิบาล สำหรับสุขาภิบาล โดยส่วนใหญ่ที่มีรายได้ยังไม่ถึงเกณฑ์ที่จะมีประธานที่มาจากการเลือกตั้งได้

การที่ พล.อ.ชวลิต และพรรคความหวังใหม่ได้ออกมาคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวอย่างหนักแน่น และพร้อมที่จะแตกหักกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ ก็มีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน 5 พรรคร่วมลง “สัตยาบัน” ซึ่งมีสาระสำคัญว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาลชุดนี้อย่างเด็ดขาด เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537 อันประกอบด้วย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย นายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคม นายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย และนายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ หัวหน้าพรรคราษฎร

บริบททางการเมืองภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว พิจารณาได้ว่า ในประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ พรรคความหวังใหม่ เป็นพรรคที่ได้เปรียบทุกประการ ไม่ว่าผลของความขัดแย้งจะเป็นเช่นไร

1. ถ้าพรรคร่วมรัฐบาลยอมรับและเห็นด้วยกับพรรคความหวังใหม่ ในการที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของมาตรา 198, 199 ก็จะทำให้พรรคความหวังใหม่ ได้รับความนิยมนอกจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้มีอิทธิพลค่อนข้างมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค

2. ถ้าพรรคร่วมรัฐบาลยังยืนยันตามมติเดิมคือ เห็นด้วยกับกรรมวิธีการ ซึ่งในกรณีนี้ หากพรรคความหวังใหม่ ไม่ยกมือสนับสนุนรัฐบาล ก็จะทำให้จำนวนเสียงของรัฐบาลไม่เกินกึ่งหนึ่งและไม่สามารถบริหารประเทศได้ผลตามที่เป็นไปได้ 2 ทางคือ ยุบสภา หรือมิฉะนั้น ก็ต้องลาออก ซึ่งทางออกทั้ง 2 ทาง ล้วนแต่เป็นผลดีต่อพรรคความหวังใหม่ทั้งสิ้น กล่าวคือ ถ้าหากมีการยุบสภาจริง ก็จะต้องคืนอำนาจให้กับประชาชนและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเป็นธรรมดาที่กลุ่มที่จะเสียประโยชน์จากการแก้ไข 2 มาตราดังกล่าว อันได้แก่ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องหันมาสนับสนุนพรรคความหวังใหม่ในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น ในกรณีที่รัฐบาลลาออก เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ก็เป็นไปได้สูงที่พรรคความหวังใหม่ ถึงแม้ว่าจะมีจำนวน ส.ส. มากเป็นอันดับที่ 4 จะได้เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุที่ว่า พรรคความหวังใหม่ เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องลาออก และจากคำพูดของ พล.อ.ชวลิต หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ที่กล่าวต่อสมาชิกในพรรค เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2537 ดูเหมือนว่าจะเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับข้อพิจารณาของผู้วิจัยมากขึ้น คือ

“ในช่วง 2 ปีที่ร่วมรัฐบาลมา พรรคความหวังใหม่ตกเป็นรองทางการเมืองแก่พรรคประชาธิปัตย์มาโดยตลอด จึงจำเป็นต้องแก้เกม ด้วยการแอ่นอกคัดค้านการแก้ไขมาตรา 198, 199... ผมอยากจะยกตัวอย่างว่า หากพรรคความหวังใหม่มีอยู่ 100 คะแนน สถานการณ์ขณะนี้พรรคเสียไปแล้ว 50 คะแนน หากไม่ลุกขึ้นมาต่อสู้ ก็ต้องเสียคะแนนจนเหลือศูนย์เป็นแน่ ซึ่งเมื่อถึงวันนั้น ความหวังใหม่ก็จะไม่มีค่าทางการเมืองอีกเลย แต่หากความหวังใหม่ต่อสู้ในมาตรานี้ อย่างน้อยก็มีโอกาสตีคืน สามารถสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นฐานคะแนนหลักในชนบทรวมทั้งได้ซึ่งใจข้าราชการมหาดไทยอีกด้วย¹⁴

ทางด้านพรรคพลังธรรม ซึ่งภายในพรรคยังมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกของพรรคจากสายต่าง ๆ จึงไม่ได้มีบทบาทกับความขัดแย้งในประเด็นนี้เท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม สมาชิกของพรรคยังคงยึดถือตามมติของพรรคร่วมรัฐบาล โดยจะสนับสนุนให้มีการแก้ไข มาตรา 198, 199 ตามร่างของกรรมวิธีการที่เสนอให้แก้ไข โดยนายถวิล โพรสณฑ์ แกนนำคนสำคัญของพรรคได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความขัดแย้งในประเด็นนี้ว่า

¹⁴ “ระหัดลับ 198, 199 ปฏิบัติการ 200,000 ไมล์ ยึดทำเนียบ” เนชั่นสุดสัปดาห์ 3(25 พฤศจิกายน-1 ธันวาคม 2537) หน้า 12-13.

ในการแก้ไขมาตรา 198, 199 นั้น พรรคความหวังใหม่ มีความเห็นไม่สอดคล้องกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ โดยคิดว่า ถ้ายืนอยู่ข้างกัน-ผู้ใหญ่บ้าน แล้วจะทำให้ได้คะแนนเสียงมากขึ้น ตามความเป็นจริงคิดแค่นั้นเอง¹⁵

และในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 มาตราดังกล่าว เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2537 ปรากฏว่า พล.อ.ชวลิต และสมาชิกพรรคความหวังใหม่ สามารถแสวงหาแนวร่วมสนับสนุนได้จากวุฒิสมาชิกและสมาชิกพรรคฝ่ายค้านส่วนใหญ่ มีมติไม่ผ่านร่างพิจารณาใน 2 มาตราด้วยคะแนน 310 ต่อ 158 และ 319 ต่อ 153 วันรุ่งขึ้นพรรคประชาธิปัตย์ได้นัดประชุมแกนนำพรรคเป็นการด่วน ที่ประชุมมีมติให้พรรคความหวังใหม่ลาออกจากการร่วมรัฐบาล สร้างความตกตะลึงให้กับ พล.อ.ชวลิต และสมาชิกพรรคความหวังใหม่เป็นอย่างยิ่ง ที่ประเมินสถานการณ์ก่อนหน้านี้ว่าถึงแม้พรรคความหวังใหม่จะแสดงพฤติกรรมสวนทางกับมติของรัฐบาลครั้งนี้ พรรคแกนนำประชาธิปัตย์คงไม่กล้าที่จะปรับพรรคความหวังใหม่ออก เพราะทางด้านพรรคฝ่ายค้านเองได้มีการลงสัตยาบันกันไว้ว่า จะไม่เข้าร่วมกับรัฐบาล และเมื่อเวลา 11.00 น. ของวันเดียวกัน นายพิศาล มูลศาสตรสาทร เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ก็ได้นำหนังสือถอนตัวออกจากพรรคร่วมรัฐบาล ยื่นต่อนายกฯ ที่ทำเนียบรัฐบาลและต่อมาในวันที่ 12 ธันวาคม พรรคประชาธิปัตย์ได้เปิดแถลงข่าวอย่างเป็นทางการว่า พรรคชาติพัฒนา ได้ตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลแทนพรรคความหวังใหม่¹⁶ เป็นอันว่าสิ้นสุดรัฐบาลชวน 3 นับตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา

สรุป

เสถียรภาพของรัฐบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ในการศึกษาครั้งนี้ กำหนดให้เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

1. จำนวนเสียงข้างมาก และจำนวนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
2. ความแตกต่างของนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล
3. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล
4. ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมเรียกว่า ปัจจัยภายนอกที่มีความสำคัญ กับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ปัญหา

¹⁵สัมภาษณ์ ฤวิล ไพรสมณต์ วันที่ 18 ธันวาคม 2538

¹⁶ศิวบูรณ์ เชาวศิลป์ อ้างแล้ว หน้า 152-151.

สำหรับเสถียรภาพของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย จากการศึกษาพบว่า ในการเปลี่ยนแปลง พรรคร่วมรัฐบาลที่ดี หรือการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ในแต่ละครั้งก็ดี สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้ว ในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ

รัฐบาล ชวน 1-ชวน 2 สาเหตุที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ จนต้องปรับพรรคกิจสังคมออกจากการร่วมรัฐบาล โดยดึงเอาพรรคเสรีธรรมเข้าร่วมรัฐบาลแทนนั้น เกิดจากความแตกต่างของนโยบาย และผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลเป็นหลัก ส่วนประเด็นความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองเป็นเรื่องรองลงมา และด้วย 2 ปัจจัยนี้ ทำให้พรรคกิจสังคมไม่สามารถอยู่ร่วมกับพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ ในการบริหารประเทศต่อไปได้

รัฐบาล ชวน 2-ชวน 3 สาเหตุที่ทำให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีในส่วนของพรรคพลังธรรมและพรรคความหวังใหม่นั้น เกิดจากความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองภายในพรรค โดยทั้งนี้ทั้งนั้น จำนวนเสียงข้างมากของรัฐบาล ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองในพรรคการเมืองได้ เนื่องจากรัฐบาลชวน 2 ประกอบด้วยพรรคการเมือง 5 พรรค 193 เสียง เกินกึ่งหนึ่งมาเพียง 13 เสียง ดังนั้น ถ้าสมาชิกในส่วนของพรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับมติของพรรคร่วมรัฐบาล แม้เพียงจำนวนน้อย ก็จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ด้วยเหตุนี้สมาชิกในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ที่แบ่งออกเป็นกลุ่มเป็นสาย จึงสามารถใช้จุดอ่อนในข้อนี้ ในการต่อรอง เรียกร้อง ความต้องการของกลุ่มของตนเพื่อแลกกับการทำตามมติของรัฐบาล แต่ในที่สุดก็ทำให้เกิดความขัดแย้ง และส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้

รัฐบาลชวน 3-4 การสิ้นสุดของรัฐบาลชวน 3 เกิดจากการที่พรรคความหวังใหม่ ไม่ปฏิบัติตามแนวทางของมติพรรคร่วมรัฐบาลในการสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 ตามที่กรรมาธิการฯ เสนอ ซึ่งในประเด็นนี้พิจารณาได้ว่า เป็นความแตกต่างในการปฏิบัติตามมาตรการของนโยบายของพรรคการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง ประกอบกับเป็นการแย่งชิงความได้เปรียบทางการเมืองของพรรคความหวังใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล โดยทั้ง 2 ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล อันหมายถึงความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ในที่สุด