

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) :
วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์
An Analysis of General Prem Tinasulanond Regime
(1980-1988) in Historical Perspective

พรภิรมณ์ เชียงกูล
Ponpirom Chiengkul

This research analyzes political roles of the army and the politicians in the “Semi-Democratic” system under the Major General Prem Tinnasulanond regime during 1980-1988.

This period marks the struggles for superiority in politics of these 2 political groups and the hardship Major General Prem faced as his “neutral” position balancing these 2 groups.

This “Semi-Democratic” system was effective for a certain time before it was declined due to the increasing of democratic consciousness-minded people who preferred “full-fledged” democratic system.

Key words : semi-democracy, military, political party, politics, politician

บทคัดย่อ

เป็นการวิเคราะห์การเมืองไทยในยุค “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ภายใต้การบริหารประเทศของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ พ.ศ.2523-2531 อันเป็นรูปแบบทางการเมืองที่เป็นผลของการประนีประนอมกับทางการเมืองระหว่างพลังอำนาจนิยม (หรือเรียกอีกอย่างว่า “ประชาธิปไตยแบบปิด”) ที่มีกองทัพเป็นผู้นำ และพลัง “ประชาธิปไตยแบบเปิด” นำโดยพรรคการเมือง ปัญญาชน คนชั้นกลาง

พลเอกเปรม ได้รับการยอมรับให้ขึ้นมาเป็น นายกรัฐมนตรี “คนกลาง” ที่ไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ.2521 ได้รับการยอมรับจาก 2 พลังทางการเมืองว่ามีคุณสมบัติ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหมาะสมกับภาวะของการดำรงความเป็น “คนกลาง” ประสานระหว่างกองทัพและนักการเมืองมากกว่าผู้ใด

กระนั้นก็ดี “ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่มีพลังอำนาจทางการเมือง 2 พลังซ้อนทับอยู่ และต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะมีอำนาจเหนือกันอยู่ ทำให้พล

เอกเปรมต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตทางการเมืองหลายครั้ง ความเคยชินอยู่กับการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารตั้งแต่อดีต ทำให้ทหารเองก็ยังคงต้องการสงวนอำนาจและมีบทบาททางการเมืองในฐานะ “ผู้กำกับและดูแล” ทางการเมือง เป็นอำนาจนอกระบบ ในขณะที่ระบบพรรคการเมืองของฝ่ายประชาธิปไตยแบบเปิดบางส่วน ก็ยังมีลักษณะอ่อนแอ ต้องพึ่งพาพลังนอกระบบ แต่บางส่วนก็ต้องการเป็นอิสระเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยเต็มรูป ทำให้สถาบันทางการเมืองในระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” มีความสับสนในหน้าที่บทบาทของตนเองอย่างยิ่ง แต่ด้วย “บารมี” และความสามารถทางการเมืองของพลเอกเปรม สามารถประคองการบริหารประเทศให้ระบบประชาธิปไตยดำเนินไปเป็นระยะเวลาเกือบ 8 ปีอย่างต่อเนื่อง พลเอกเปรมใช้บารมีของการเป็นผู้นำทางทหารทำการปราบการขบถถึง 2 ครั้ง ในเดือนเมษายน 2524 และ 9 กันยายน 2528 ความต่อเนื่องทางการเมืองทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสามารถปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สร้างฐานทางการเมืองคลัง วินัยการเงินที่เข้มแข็งให้กับรัฐบาลยุคต่อมา

อย่างไรก็ตามระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ถูกต่อต้านจากฝ่าย “ประชาธิปไตยแบบเปิด” อย่างรุนแรงว่าเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับ “บารมี” ของผู้นำมากกว่าจะส่งเสริมวางรากฐานพัฒนาการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และนำไปสู่การสลายตัวของระบบนี้ต่อมา เมื่อกระแสทางการเมืองคัดค้านการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรมอีกครั้งในพ.ศ.2531 พลตรี (ยศขณะนั้น) ชาติชาย ชุณหะวัณจึงได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งเมื่อพ.ศ.2531 เป็นครั้งแรกในรอบทศวรรษ เป็นการยุติบทบาทของนายกรัฐมนตรี “คนกลาง” ที่ไม่สังกัดพรรคและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาขึ้นสู่อีกระดับหนึ่ง โดยมี

แนวโน้มว่าพรรคการเมืองจะมีพัฒนาการที่เข้มแข็งขึ้น ทหารพัฒนาไปสู่ทหารอาชีพโดยไม่เข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมือง

ความสำคัญ ที่มาของปัญหา

ในพัฒนาทางการเมืองไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา เป็นการต่อสู้ระหว่างอำนาจทางการเมืองสองกระแสหลักมาโดยตลอด ได้แก่ฝ่ายอำนาจนิยมและฝ่ายประชาธิปไตย โดยฝ่ายแรก ภายใต้การนำของทหาร สามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองมาโดยตลอด นับตั้งแต่จอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481-2487 และ 2491-2500) จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501-2506) และ จอมพลถนอม กิตติขจร (2506-2516) การลุกฮือขึ้นเรียกร้องประชาธิปไตยของกระบวนการประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ฝ่ายประชาธิปไตยมีโอกาสเข้ามามีส่วนในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ขณะที่ฝ่ายอำนาจนิยมก็ยังคงค้ำยันที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองของตนผ่านทางวิถีทางแบบประชาธิปไตย ดังรายงานผลการวิจัยของข้าพเจ้าเรื่อง “แนวคิดทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของผู้นำทางทหาร 2510-2524” ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย 66/23 และสาระในรัฐธรรมนูญในปี 2521 โดยเฉพาะที่ปรากฏในบทเฉพาะกาล เป็นการสะท้อนให้เห็นความพยายามในการคงอำนาจทางการเมืองของฝ่ายอำนาจนิยมที่มีทหารเป็นผู้นำ และแก้ความขัดแย้งกับพลังประชาธิปไตยด้วยการประณีประนอมผลประโยชน์ด้วยการสร้างรูปแบบ (model) ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบขึ้นมา รูปแบบประชาธิปไตยครึ่งใบมีเนื้อหาอย่างกว้าง ๆ คือ

1. ฝ่ายทหารต้องการให้ผู้นำทางการเมืองมาจากทหาร ฝ่ายประชาธิปไตยยอมรับในประเด็นนี้ได้ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องไม่ใช่ผู้นำทางทหารแบบเก่าที่มีลักษณะโกงกินและเผด็จการ ลักษณะของผู้นำทาง

ทหารที่ฝ่ายประชาธิปไตยยอมรับคือต้องมีความซื่อสัตย์และพัฒนาประชาธิปไตย

2. ผู้นำทางการเมืองในทรราชของทหารต้องปกป้องผลประโยชน์ของกองทัพ ดังนั้นจะต้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมในขณะเดียวกัน ในขณะที่ฝ่ายประชาธิปไตย ไม่ต้องการให้ผู้นำทหารที่เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ฝ่ายอำนาจนิยม ได้สนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (3 มีนาคม 2523-เมษายน 2531) ทั้งนี้ด้วยการยอมรับของฝ่ายพรรคการเมือง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ที่อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันยาวนานที่สุด นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา

การขึ้นมาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นสัญลักษณ์ของการประนีประนอมระหว่างอำนาจทางการเมืองสองกระแสหลักดังกล่าวข้างต้น ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ นับตั้งแต่การใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมานั้น ในขณะนั้นยอมรับกันว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้เหมาะสมที่สุดในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะเป็นอดีตผู้บัญชาการทหารบก มีความจงรักภักดีต่อราชบัลลังก์ เป็นที่ยอมรับของพรรคการเมือง ว่าเป็นความซื่อสัตย์สุจริต ต่างจากนายทหารที่มีอำนาจก่อนหน้านี้ จนมีการกล่าวถึงความเหมาะสมว่า “หากไม่เอาพลเอกเปรม เป็นนายกฯ แล้วจะเอาใครเป็นนายก?” (ธีรยุทธ, 2530) ในช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น นักวิชาการหัวรุนแรงกันว่า ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอาจตกผลึกเป็นระบอบที่ไม่พัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยเต็มใบได้ แต่ปรากฏว่าภายหลังการบริหารประเทศของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ความวิตกดังกล่าวคลี่คลายไป เพราะได้เกิดกระแสความไม่พอใจในหมู่ประชาชน จนนำมาสู่สภาวะที่เรียกว่า “วิกฤตศรัทธา” ในตัว

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จากผู้ที่เคยได้รับสมญานามว่าเป็นรัฐบุรุษ กลับถูกเรียกเป็น “อาชญากรประชาธิปไตย” (ธีรยุทธ, 2530) จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาพัฒนาการทางการเมือง ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ว่าได้มีการสร้างจารีต ความชอบธรรมทางการเมืองอะไรบ้าง บทบาทและการต่อสู้ของกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายอำนาจนิยมที่มีทหารเป็นกำลังนำ และกลุ่มประชาธิปไตยที่มีนายทุน-นักการเมืองเป็นพลังนำ เป็นอย่างไร รวมทั้งศึกษา บทบาทของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะที่เป็นคนกลาง ระหว่างสองกลุ่มว่าสามารถบริหารประเทศในลักษณะ “ลอยตัวอยู่เหนือความขัดแย้ง” และสร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอย่างไร โดยจะพิจารณาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและประกอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นการศึกษาว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบมีความเหมาะสมและเป็นไปได้กับสังคมไทยหรือไม่ และสังคมไทยมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในแนวทางใดจึงจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

- เพื่อศึกษาในแง่พัฒนาทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของไทย
- เพื่อศึกษารูปแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- เป็นการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจพัฒนาการทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ว่า อยู่ในส่วนไหนของกระบวนการพัฒนาทางการเมืองไทย
- เป็นการสร้างองค์ ความรู้ (body of knowledge) เกี่ยวกับการเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

- ใช้ประกอบการเรียนการสอน ทั้งสาขาวิชาประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์

การวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ยังไม่มีงานวิจัยที่ทำในหัวข้อนี้โดยตรง มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพียงงานของ รศ.พรภริมณีย์ เชียงกุล เรื่อง “แนวคิดทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มผู้นำทางทหารของไทย ตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ถึงการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534” (ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยฯ มก. 2536) งานวิจัยชิ้นนี้ให้ประโยชน์กับการทำความเข้าใจการเมืองไทย ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ 14 ตุลาคม 2516 - 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยเฉพาะในส่วนของทหารพยายามเข้ามาบีบบทบาท “กำกับ” ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์

ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (historical method) ในการสำรวจ ตรวจสอบ คัดเลือกเอกสาร เพื่อนำข้อเท็จจริงที่ได้ มาแยกแยะ ตีความ เพื่อหาข้อเท็จจริง และนำมารวบรวม เรียบเรียง ตามกระบวนการระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เอกสารที่ใช้ในการหาข้อมูล ได้แก่

1. เอกสารปฐมภูมิ (primary source) จากหนังสือพิมพ์ วารสาร ฉบับต่าง ๆ ในหอสมุดแห่งชาติ และจาก รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรใน ห้องสมุดรัฐสภา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. เอกสารทุติยภูมิ (secondary source) ได้แก่ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย หนังสือ บทความต่าง ๆ เอกสารอื่น ๆ จากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ Thai Information Center (จุฬาฯ)

ขอบเขตของการวิจัย

- ศึกษาสภาพสังคมไทยที่นำมาสู่การก่อรูป และลักษณะของระบอบประชาธิปไตยครั้งโบในแง่พัฒนาการทางการเมือง
- ศึกษาสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ที่นำมาสู่การขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
- ศึกษาการเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในแง่การต่อสู้ทางการเมือง ระหว่างพลังอำนาจนิยม และพลังประชาธิปไตย หรือระหว่างทหาร และนายทุน-นักการเมือง
- ศึกษาบทบาทของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ในระบอบประชาธิปไตยครั้งโบ โดยพิจารณาบทบาททางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ

ผลและวิจารณ์

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ บริหารประเทศภายใต้ระบบการเมืองที่ถูกขนานนามกันในขณะนั้นว่าเป็น “ประชาธิปไตยครั้งโบ” นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งได้ให้คำจำกัดความว่า ประชาธิปไตยครั้งโบ หรืออีกนัยหนึ่งคือเผด็จการครั้งโบ มีโครงสร้างสำคัญคือการผสมผสานระหว่างโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองแบบเก่าและแบบใหม่ กล่าวคือ เป็นการเอาการเมืองในรูปแบบราชการ (bureaucratic polity) ผสมกับการเมืองแบบประชาธิปไตย คือ ผู้เข้ามาสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมือง ทั้งในสถาบันนิติบัญญัติและบริหารนั้นเป็นการผสมกันระหว่างการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง การแต่งตั้งก็คือการที่มีวุฒิสภาและตัวนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางส่วนไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชาธิปไตยแบบครั้งโบคือการพยายามสร้างโครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง

เมืองโดยการตอบสนองต่อความเป็นจริงทางการเมืองคือการพยายามตอบสนองต่อกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนและการตอบสนองต่อกลุ่มพลังเกิดใหม่ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นได้แก่ นักธุรกิจ ชนชั้นบริหารในภาคเอกชน ผู้ใช้แรงงานและชาวนาบางส่วน ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบคือการพยายามใช้โครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองแบบเก่าและแบบใหม่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มพลังเดิมและกลุ่มพลังใหม่ เป็นการปรับ ประยุกต์ระบบการเมืองตะวันตกและระบบการเมืองจารีตนิยมเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้องทางการเมืองของทั้งสองกลุ่มพลังการเมือง (ลิขิต, 2531)

ดังนั้นระบบของประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นผลมาจากการปะทะสังสรรค์ (interaction) ระหว่างคูลกำลังทางเศรษฐกิจการเมืองของพลังทุกฝ่ายในสังคมไทยขณะนั้น ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาอันเป็นผลมาจากความต้องการจัดระบอบเผด็จการขวจัด เต็มรูปภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519-2521 และในบรรยากาศของการเติบโตทางอุดมการณ์ประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจการเมืองของนายทุนที่ต้องการบรรยากาศการเมืองของชนชั้นนายทุนชนชั้นกลาง รวมทั้งความจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยต่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ ในขณะที่กลุ่มอำนาจเก่าซึ่งได้แก่กองทัพก็ยังคงสงวนอำนาจทางการเมืองของตนไว้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นการประนีประนอมต้องการยอมรับการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันก็ยืนยันว่าต้องมีสมาชิกรัฐสภาอีกส่วนหนึ่งคือวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่นายทหาร (ศิริโรตม์, 2537) ลักษณะของระบบประชาธิปไตยครึ่งใบปรากฏอยู่ในสาระหลักใน

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ได้แก่ :

1. ให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในที่นี้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกก็สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. วุฒิสมาชิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นสายทหารมีฐานะและอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 2 ประการที่สำคัญคือ

ก. อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งมีอำนาจเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอน

ข. ในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 วุฒิสภามีสิทธิอภิปรายและลงมติ บทเฉพาะกาลนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ.2526 เชื่อกันว่าเมื่อถึงเวลานี้ การประนีประนอมระหว่างสองพลังทางการเมืองจะยุติลง เพราะประเด็นสำคัญ คือวุฒิสภาซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการสงวนและคงอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารในระบอบประชาธิปไตยจะถูกลดลงไปอย่างมาก ระบอบประชาธิปไตยจะเปลี่ยนจาก “ครึ่งใบ” มาเป็น “เต็มใบ” การกล่าวถึงลักษณะของ “ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ข้างต้นเป็นตามเนื้อหาทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญพ.ศ.2521 ปัญญาชน นักวิชาการที่อยู่ในฝ่าย “ประชาธิปไตยแบบเปิด” บางคนมีทัศนคติต่อ “ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในแง่ลบ เขาเห็นว่าการใช้คำว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” นั้นเป็นเพียงการใช้คำพูดเพื่อ “ตบตาและหลอกลวงประชาชน” แท้จริงแล้ว “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” คือเผด็จการ อย่างไรก็ดี ก็มีผู้กล่าวว่าแท้จริงแล้ว “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เป็นเผด็จการในรูปแบบใหม่เป็นการรวมอำนาจของชนชั้นปกครอง เพื่อไม่ให้ถูกมองว่าเป็น “เผด็จการ” ด้วยการสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมา จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป (บทความพิเศษ, 2522)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” นั้น ยอมให้พรรคการเมือง และพลังประชาธิปไตยมีบทบาทได้ภายใต้กรอบและกติกากการเมืองแบบระบอบรัฐประหาร (ศิริโรตม์, 2537) ฝ่าย “ประชาธิปไตยแบบเปิด” กล่าวว่า แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญ 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายในเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจงเป็น “ทางเลือกอันดับ 2” ที่พอรับได้ ชั่วคราว (ศิริโรตม์, 2537) แต่กลับมีผลบังคับใช้สืบเนื่องยาวนาน อันนำมาสู่ความวิตกกังวลของฝ่าย “ประชาธิปไตยแบบเปิด” ว่า “ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” นี้ จะทำให้เกิดการตกผลึกทางการเมืองเพราะสาระหลักของระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” อยู่บนเงื่อนไขว่าจะต้องมีผู้นำที่มีคุณธรรม จากงานวิจัยเรื่อง “แนวคิดทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มผู้นำทางทหาร ตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519” นั้น ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งในแนวคิดทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มทหารหนุ่ม ซึ่งอยู่เบื้องหลังการกำหนดสาระแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ ความเชื่อเรื่อง “ผู้นำ” (ที่มีคุณธรรม) ว่ามีความสำคัญที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยดีหรือไม่ดี พัฒนาหรือไม่พัฒนา ซึ่งแท้ที่จริงแล้วแนวคิดดังกล่าวก็พัฒนามาจากการบ่มเพาะทางวัฒนธรรมในกองทัพที่เคยชินอยู่กับระบบการเชื่อฟัง “นาย” การรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา มาปฏิบัติเท่ากับว่าเคยชินอยู่กับระบบ “ผู้นำ”

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวขัดต่อวิถีทางแบบประชาธิปไตยอย่างกลับหัวเป็นหาง เพราะระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองจากการฟังเสียงมติของคนส่วนล่าง ผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทน ประเด็นที่เน้นความสำคัญอยู่ที่บุคคลิกคุณสมบัติเฉพาะตัวของ “ผู้นำ” เป็นอย่างมากจะนำไปสู่การเคยชินกับการแสวงหา “ผู้นำ” รายอื่นต่อไป เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป การให้

ความไว้วางใจเชื่อมั่นกับ “ผู้นำ” มากกว่าความพยายามจะสร้างระบบทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพแบบประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องน่าห่วงสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยและการยกระดับการเมืองประชาธิปไตยในอนาคต แม้ว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจะเต็มไปด้วยความสับสนเกี่ยวกับบทบาทที่ควรจะเป็นของฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าแทรกแซงทางการเมืองระบบรัฐสภาของทหาร ซึ่งไม่ควรมีบทบาทใด ๆ ทางการเมือง ทหารควรเป็นทหารอาชีพที่มุ่งแต่พัฒนาวิชาชีพและเข้ายุ่งเกี่ยวแต่เฉพาะเรื่องความมั่นคงเท่านั้น แต่ทหารเองก็ได้อาศัยการสร้างกฎเกณฑ์ทางการเมืองนับตั้งแต่สาระในรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ.2521 การตีความรัฐธรรมนูญ การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกนโยบายทางการเมืองนำการทหาร 66/23 ทำให้สามารถใช้เป็นช่องทางเปิดโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองอย่างชอบธรรม เหล่านี้ทำให้ทหารก้าวล้ำเขตแดนของพลเรือนหรือพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากการเข้าไป “บงการและจัดการ” ทางการเมืองในยุครัฐบาลพลเอกเปรม 1-5 ทำให้ช่วงเวลาตั้งแต่พลเอกเปรมขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ดูเหมือนว่ามี “เงาของกองทัพ” อยู่เบื้องหลังตลอดเวลา และพลเอกเปรมก็แสดงท่าโหม่เอียงเข้าหากองทัพมากกว่าพรรคการเมือง และยิ่งมาในยุคหลัง ๆ ความโหม่เอียง ดังกล่าว ปรากฏอย่างชัดเจน

การเมืองไทยภายใต้รัฐบาลพลเอกเปรมนั้น ดูเหมือนว่าได้สร้างรูปแบบใหม่ขึ้นมา คือ การขึ้นอยู่กับ “บารมี” ของบุคคลคนเดียว คือ พลเอกเปรมมากกว่าการพัฒนาให้เป็นระบบการเมืองที่นำไปสู่ประชาธิปไตยเต็มรูปกล่าวคือ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับบุคคลมากกว่าการสร้างระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพ นั่นหมายความว่า หากไม่ใช่พลเอกเปรมแล้ว เสถียรภาพและการบริหารงานทางการเมืองไม่อาจดำเนินไปได้ เพราะกองทัพจะไม่สนับสนุน

บุคคลได้อื่น

ผลจากการที่กองทัพให้การสนับสนุนพลเอกเปรมอย่างสุดตัวตลอดมา มีส่วนดีประการหนึ่งคือทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมมีเสถียรภาพทางการเมืองแม้ว่าจะมีความพยายามทำรัฐประหารโดยทหารกลุ่มที่ไม่สนับสนุนพลเอกเปรมถึง 2 ครั้ง คือ ขบถ 1 เมษายน 2524 และ 9 กันยายน 2528 แต่ทหารส่วนอื่นรวมทั้ง “โนวัง” ซึ่งแสดงท่าทีสนับสนุนพลเอกเปรมก็สามารถปราบขบถลงได้อย่างราบคาบ จนกล่าวกันว่าหากไม่ใช่พลเอกเปรมแล้วก็คงไม่มีใครสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ในสถานะเช่นนั้น ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมเป็น **รัฐบาลแรกในประวัติศาสตร์ไทย ที่สามารถรักษาระบบรัฐสภาได้ครบวาระ 4 ปี ในปีพ.ศ.2530**

ผู้วิจัยได้ศึกษาและเห็นความพยายามของการรักษาอำนาจของพลเอกเปรมทุกวิถีทางด้วยความร่วมมือของกองทัพ และสมาชิกในพรรคการเมืองบางพรรค ไม่ว่าจะเป็นการทำลายคู่แข่งทางการเมืองในชั้นแรก เช่น การโค่นอำนาจทางการเมืองของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อดีตนายกรัฐมนตรีก่อนพลเอกเปรม ซึ่งยังคงมี “บารมี” อยู่ แม้ว่าจะไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังเป็นบุคคลหนึ่งที่มีรัศมีที่พอเทียบกันได้กับพลเอกเปรม ก็ปรากฏว่าได้ถูก “ตัดแขน ตัดขา” เสียแต่แรกด้วยการที่ฝ่ายทหารเคลื่อนไหวไม่ให้เกิดการช่วย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเป็นการตัดผู้ที่จะมาแข่งขันทางการเมืองกับพลเอกเปรม เป็นต้น อีกตัวอย่างหนึ่งคือการลดบทบาท ตำแหน่ง ของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก แม้ว่าจะเป็นนายทหารที่เคยสนับสนุนพลเอกเปรม ในการปราบขบถ 1 เมษายน 2524 แต่จากการที่ทหารหลายคนไม่พอใจและไม่ไว้วางใจการบริหารประเทศ ไม่พอใจที่พลเอกเปรม ดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเสรีนิยมมากไป ดังเช่นการนำนโยบาย 66/23 มาใช้ ทำให้ นายทหารพวกนี้กลัวว่า

คอมมิวนิสต์สามารถแทรกซึมเข้าไปได้ในทุกที่ นายทหารเหล่านี้จึงต้องการผู้นำประเทศที่มีความเข้มแข็งและเด็ดขาด รวมทั้งมี “ความเข้าใจ” ในกองทัพมากกว่านี้ ซึ่งนายทหารเหล่านี้เห็นว่า พลเอกอาทิตย์มีคุณสมบัติดังกล่าว ดังนั้น จึงมีนายทหารบางกลุ่มสนับสนุนมุ่งความสนใจไปที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในขณะที่ พลเอกอาทิตย์เองก็ถูกมองว่าเป็นนายทหารที่เป็นที่ยอมรับของ “โนวัง” พลเอกอาทิตย์เองก็ทำตัวเป็นที่รู้จักของสาธารณชนด้วยการแสดงกิจกรรมต่าง ๆ และเป็นข่าวในสื่อมวลชนแทบทุกวัน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและความมั่นคงของชาติ จนบางครั้งดูเหมือนว่าพลเอกอาทิตย์ จะเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเองด้วยซ้ำ และในระยะหลังพลเอกอาทิตย์ ได้ดำเนินการหลายอย่างที่มีลักษณะต่อต้านพลเอกเปรม ที่สำคัญได้แก่การโจมตีอย่างเปิดเผยและรุนแรงเกี่ยวกับการลดค่าเงินบาท เมื่อ พ.ศ.2526 และกรณี กบถ 9 กันยายน ซึ่งพลเอกอาทิตย์ ถูกสงสัยว่าจะมีส่วนร่วมในการให้การสนับสนุนเพื่อล้มรัฐบาลพลเอกเปรม ดังนั้น พลเอกอาทิตย์จึงถูกลดตำแหน่งจาก ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด มาเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่เพียงตำแหน่งเดียว ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่ง “แขวน” คือไม่มีอำนาจทางด้านกองกำลังแต่อย่างใด และไม่ได้รับการต่ออายุราชการอีก 1 ปี ทำให้พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ซึ่งภายหลังการปราบขบถ 1 เมษายน ได้กลายมาเป็น ผู้นำทางการเมืองที่สำคัญ จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า จะเป็น “ทายาท” คนต่อไปของพลเอกเปรมด้วยซ้ำ ต้องถูกลดบทบาททางการเมืองและสูญเสียฐานะทางการเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น ปรากฏว่ากองทัพได้เข้าดำเนินการเพื่อให้พลเอกเปรมอยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุดด้วยเช่นกัน ด้วยการเข้าไปแทรกแซงก่อให้เกิดกระแสสองแนวทางภายในพรรคการเมือง มีผลให้พรรคการเมืองไม่มีเอกภาพ

อ่อนแอ ดังเช่น ทหารถูกกล่าวหาว่ามีบทบาทในการแทรกแซงผลักดันให้ฝ่ายที่สนับสนุนพลเอกเปรม ซึ่งได้แก่สายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในพรรคชาติไทยขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแทน พลตรีประมาธ อติเรกสาร ซึ่งต่อต้านพลเอกเปรมเป็นต้น รวมทั้งการแทรกแซงวิงวอน “ล้อบปี” ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ ส.ส.ถอนชื่อจากญัตติลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเปรม จนทำให้ญัตตินั้นตกไป ในพ.ศ.2530

เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลพลเอกเปรม จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยนอกระบบมากกว่าความพยายามสร้างให้เกิดจากระบบเอง เสถียรภาพทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ จึงมีรากฐานอยู่บน “บารมี” ของบุคคลมากกว่าความสถาพรความมั่นคงที่แท้จริงของระบบ อย่างไรก็ตาม ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้เป็นเพียงช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตยเต็มรูป เพราะในปลายสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม พลัดประชาธิปไตยได้รวมตัวกันแสดงให้เห็นพลังต่อต้านระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” อย่างแข็งขัน พรรคการเมืองมีการปรับตัวเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งหนักแน่นมากขึ้น สื่อมวลชนนักวิชาการก็มีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีพลัง โดยเฉพาะกรณี นักวิชาการ 99 ท่าน เช่นชื่อคัดค้านนายกรัฐมนตรี “คนกลาง” ในระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” จนในที่สุด เมื่อเสียงคัดค้านมากขึ้น พลเอกเปรมต้องวางมือทางการเมืองให้พรรคการเมืองสรรหานายกรัฐมนตรีเอง

แม้ว่านักวิชาการจะวิพากษ์วิจารณ์ ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบในทางลบ แต่เมื่อพิจารณาบทบาทของพลเอกเปรมในทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่า พลเอกเปรมได้ใช้ประโยชน์จากการเป็น “คนกลาง” ตัดสินใจเด็ดขาดและเข้มแข็งเพื่อปกป้อง คุ้มครองให้การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม

แม้ว่าระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ใน

ทางการเมืองพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า เป็นระบบที่ไม่ตกผลึกอยู่ในสังคมไทยได้นาน แต่ก็ยังเป็นระบบที่มีความหมายในพัฒนาการทางการเมืองไทยที่เห็นการประสานรอยต่อ การต่อรอง ประนีประนอมระหว่าง 2 พลังอำนาจทางการเมือง คือ ฝ่ายอำนาจนิยม (กองทัพ) และฝ่ายประชาธิปไตย (พรรคการเมือง ปัญญาชน) จนเกิดเป็นรูปแบบประชาธิปไตย “แบบเปิด” มากขึ้น

ดังนั้นระบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” นี้มีความชอบธรรม สามารถดำเนินไปในระยะแรก ๆ ของมัน และในที่สุดก็ต้องสลายตัวไปตามวิถีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์

เอกสารอ้างอิง

- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. 2538. *ประชาชนไทยกับอนาคตการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ. นำอักษรการพิมพ์ ธีรยุทธ บุญมี. 2530. “การเมืองไทยหลังยุคเปรม”, *มติชนสุดสัปดาห์*, 28 มิถุนายน.
- _____. 2536. *สังคมเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิ่งมิตร.
- บัณฑิต นิจถาวร และณัฐ ตาปสนันท์. 2534. “จากเปรมถึงชาติชาย”. นโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วงสิบปีที่ผ่านมา *สมุดสังคมศาสตร์*. 6-7 (มกราคม-กรกฎาคม 2534.).
- บทความพิเศษ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”. 2522 *ตะวันใหม่*. 72 (15 มิถุนายน 2522).
- ปราโมทย์ นาคทรพรพ. 2534. *จดหมายถึงนายเข้มแข็ง* : *ปริทัศน์ทางการเมืองไทย*, กรุงเทพฯ : ปราโมทย์การพิมพ์.
- พรภิรมณ์ เชียงกุล. 2536. *แนวคิดทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของกลุ่มผู้นำทางทหารตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 ถึงการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534*. เอกสารอัดสำเนา.
- ลิขิต ธีรเวคิน. 2531. “แนวโน้มการเมืองไทยหลังยุบ

- สภาแนใจหรือว่าจะมี “เปรม 6” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, 48, (15-21 พฤษภาคม 2531).
- ศิริโรตม์ ครามไพบูลย์. 2537. “ความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของการเคลื่อนไหวเดือนพฤษภาคม”. ราชภัฏรำไพพรรณี. กรุงเทพฯ : สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. 2530. “ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน” *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย*. (หน่วยที่ 7-15) สาขารัฐศาสตร์.
- สุจิต บุญบงการ. 2528. “แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง” *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย (หน่วยที่ 1) สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*.
- Tongdhamachart, K. 1984. “Recent Political Developments in Thailand and Their Implications for the Future”. *Contemporary Southeast Asia*, 6(3).