

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 2 ตุลาคม 2535

ตลาดนายกรัฐมนตรีน (ตอนที่หนึ่ง)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

นายกรัฐมนตรีนเป็นอาชีพที่มีตลาดแรงงานอันไม่แตกต่างไปจากแรงงานประเภทอื่นๆ กล่าวโดยพื้นฐานแล้ว ตลาดนายกรัฐมนตรีนับเป็นตลาดนักรการเมืองประเภทหนึ่ง ใครก็ตามที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนย่อมต้องมีหน้าที่ในการใช้อำนาจเพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนและจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ในสังคม คงจะมีแต่อดีตนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรีนแต่ปากบอกว่าไม่อยากเป็นนักรการเมือง แม้นายกรัฐมนตรีนจะเป็นนักรการเมือง แต่ตลาดนายกรัฐมนตรีนก็มีลักษณะเฉพาะอันแตกต่างจากตลาดนักรการเมืองโดยทั่วไป หากจะใช้ศัพท์ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ เห็นจะต้องกล่าวว่า ตลาดนายกรัฐมนตรีนเป็นกรณีพิเศษ (special case) ของตลาดนักรการเมือง

คนทั่วไปมักจะเข้าใจว่า นักรการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่ไต่เต้าขึ้นสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ด้วยกระบวนการเลือกตั้ง ความเข้าใจนี้ถูกต้องเพียงครึ่งเดียว เพราะยังมีนักรการเมืองอีกจำพวกหนึ่งในระบบราชการที่มีอำนาจโดยไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา อำนาจรัฐก็ถูกยึดกุมโดยกลุ่มชนนางข้าราชการระบอบการเมืองการปกครองแปรเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย กลุ่มอำมาตยาธิปไตยได้ใช้อำนาจรัฐในการร่างรัฐธรรมนูญและบัญญัติกฎหมายเพื่อสงวนอำนาจไว้ในระบบราชการ ด้วยเหตุดังนั้น ชุมนางข้าราชการตั้งแต่ระดับอธิบดีขึ้นไป รวมตลอดทั้งผู้นำฝ่ายทหารเป็นกลุ่มบุคคลที่ทรงอำนาจในสังคมไทย และนับเนื่องอยู่ในชนชั้นนำทางอำนาจ กลุ่มผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเหล่านี้จึงเป็นนักรการเมืองที่มีอำนาจโดยไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ประวัติศาสตร์การเมืองไทยในช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา เป็นประวัติศาสตร์แห่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังในระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ยามใดที่กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ ระบอบการเมืองการปกครองก็จะมีลักษณะเผด็จการคณาธิปไตย แต่ยามใดที่กลุ่มพลังนอกระบบราชการสามารถยึดอำนาจจากระบบราชการได้ ระบอบการเมืองการปกครองก็จะมีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น

ระบอบการเมืองการปกครองอันเป็นโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super structure) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดโครงสร้างและสภาพแวดล้อมในตลาดนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี หากระบอบการเมืองการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตย ราษฎรจะมีสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่ระบบการเลือกตั้งในสังคมการเมืองไทยไม่เคยเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง อย่างมากที่สุดที่เป็นมาก็คือ การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจักต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีตรงกันข้าม หากกลุ่มพลังอำนาจโดยเรื่องอำนาจ ราษฎรจะปราศจากสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นเพียงโดยอ้อมก็ตาม เพราะกลุ่มพลังอำนาจโดยต้องการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

ในบรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครอง ซึ่งบังคับใช้ในสังคมการเมืองไทยรวม 15 ฉบับ มีเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่ระบุว่า นายกรัฐมนตรีจักต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และฉบับปี 2517

ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คน (ดูตารางที่ 1 และ 2) มีเพียง 6 คนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูตารางที่ 1) ได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ (ส.ส.อยุธยา 2489) พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (ส.ส.อยุธยา 2489) จอมพล ป.พิบูลสงคราม (ส.ส.พระนคร 2500) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ส.ส. กรุงเทพฯ 2518 และ 2519) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (ส.ส. กรุงเทพฯ 2518) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ส.นครราชสีมา 2531) นายกรัฐมนตรีบางท่านผ่านสนามการเลือกตั้งมาอย่างโชกโชน ข้อมูลข้างต้นแสดงเฉพาะสมาชิกภาพในปีที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีนายกรัฐมนตรีอีก 1 ท่านที่ลงสนามเลือกตั้งหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้ว ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ส.ส.ร้อยเอ็ด เลือกตั้งซ่อม 2524) แม้จะมีนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการเลือกตั้งถึง 6 คน แต่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. มีอายุเพียง 5 ปี 9 เดือนเท่านั้น ในจำนวนนี้รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์นับเป็นรัฐบาลที่อายุน้อยที่สุด นายปรีดีได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. อยุธยาเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489 ครั้นในวันที่ 21 สิงหาคม ศกเดียวกันก็ลาออกจากตำแหน่ง ในหมู่่นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส.รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นับเป็นรัฐบาลที่มีอายุยืนยาวที่สุด โดยอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี 6 เดือน แม้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานกว่าพลเอกชาติชาย แต่จอมพล ป. เพิ่งจะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.พระนครเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 อีกเพียง 7 เดือนต่อมา รัฐบาลจอมพล ป. ก็ถึงจุดจบด้วยการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ดูตารางที่ 1)

นอกเหนือจากโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจแล้ว อิทธิพลและการแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและพลังเศรษฐกิจทุนนิยมโลกก็มีส่วนในการกำหนด

โครงสร้างและ สภาพแวดล้อมในตลาดนายกรัฐมนตรีด้วย บทบาทของปัจจัยภายนอกประเทศ เหล่านี้มุ่งกดดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายมากกว่าการกำหนดตัวบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี ดังเช่นการกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2492-2498 และในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ระหว่างปี 2514-2516 รัฐบาลชุดใด ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับในชุมชนระหว่างประเทศ จะประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมาก ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ชุดที่ 10 ปี 2490-2491) รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ชุดที่ 39 ปี 2519-2520) รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่ 50 ปี 2534-2535) เป็นต้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐบาลเหล่านี้ ขึ้นมาด้วยอำนาจเผด็จการและการรัฐประหาร

แม้จะมีตัวอย่างไม่มากนักเกี่ยวกับบทบาทของประเทศมหาอำนาจในการ โค่นล้มรัฐบาลไทย แต่บทบาทของกระทรวงกลาโหมอเมริกันในการสนับสนุนกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และบทบาทของสำนักประมวลข่าวกลางอเมริกัน (CIA) ในการอุ้มชูกลุ่มพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ นับเป็นตัวอย่างในกรณีที่กำลังกล่าวถึงนี้ เพราะความช่วยเหลือจากหน่วยงานอเมริกัน ทั้งสองนี้มีฐานะไม่แตกต่างกันไปจากเชื้อเพลิงที่โหมกระพือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมือง ทั้งสองนี้ อันนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500

แต่การที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันตอบคำถามผู้สื่อข่าวเมื่อปลาย เดือนมีนาคม 2535 ว่า รัฐบาลอเมริกันได้เพิกถอนวีซ่าเข้าสหรัฐอเมริกาของนายณรงค์ วงศ์วรรณ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2534 ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งยังผลให้นายณรงค์ต้องกลายเป็น 'เทวดาตกสวรรค์' มีอาจสวมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้น นับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ประเทศมหาอำนาจมีบทบาทในการยับยั้งบุคคลบางคนมิให้ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทย ไม่ว่าบทบาทดังกล่าวเป็นไปได้โดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม

สังคมไทยได้พัฒนามาเป็นสังคมเปิดที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับสังคม ทุณนิยมโลก ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมิใช่ตำแหน่งนักรบการเมืองธรรมดา หากแต่เป็นตำแหน่งที่เป็น หน้าตาของบ้านเมือง บัดนี้ โครงสร้างและสภาพแวดล้อมในตลาดนายกรัฐมนตรีนอกจากจะได้รับการผลกระทบจากรูปแบบของระบบการเมืองการปกครองเท่านั้น หากทว่ายังได้รับผลกระทบจาก การแทรกแซงของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและพลังเศรษฐกิจทุนนิยมโลกอีกด้วย

ตารางที่ 1

รายนามนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2475-2535

รายนามนายกรัฐมนตรี	การเลือกตั้ง ส.ส.	คณะรัฐบาล		รัฐธรรมนูญ
		ชุดที่	ช่วงเวลา	
1. นายปรีดี พนมยงค์ อยุธยา	5 สิงหาคม 2489	16	11 มิ.ย.2489-21 ส.ค.2489	รธน.2489
2. พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ อยุธยา	5 สิงหาคม 2489	17	23 ส.ค.2489-30 พ.ค.2490	รธน.2489
		18	31 พ.ค.2490-8 พ.ค.2490	รธน.2489
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม พระนคร	26 กุมภาพันธ์ 2500	26	24 มี.ค.2500-16 ก.ย.2500	รธน.2475/95
4. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กรุงเทพฯ	26 มกราคม 2518	37	21 เม.ย.2519-23 ก.ย.2519	รธน.2517
		38	25 ก.ย.2519-6 ต.ค.2519	รธน.2517
5. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กรุงเทพฯ	26 มกราคม 2518	36	17 มี.ค.2518-22 ม.ค.2519	รธน.2517
6. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นครราชสีมา	24 กรกฎาคม 2531	48	9 ส.ค.2531-14 ธ.ค.2533	รธน.2521
		49	14 ธ.ค.2533-23 ก.พ.2534	รธน.2521

หมายเหตุ

- เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 และ 2517 เท่านั้นที่บังคับว่า นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ไม่ได้บังคับ
- รธน. 2475/95 หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

ตารางที่ 2

นายกรัฐมนตรีที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2475-2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่ง
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	1-3	มิ.ย.2475 - มิ.ย.2476
2. พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา	4-8	มิ.ย.2476 - ธ.ค.2481
3. จอมพล ป.พิบูลสงคราม	9-10	ธ.ค.2481 - ก.ค.2487
	21-25	เม.ย.2491 - ก.พ.2500
4. นายควง อภัยวงศ์	11	ธ.ค.2487 - ธ.ค.2488
	14	ม.ค.2489 - มี.ค.2489
	19-20	พ.ย.2490 - เม.ย.2491
5. นายทวี บุณยเกตุ	12	ธ.ค.2488 - ก.ย.2488
6. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	13	ก.ย.2488 - ม.ค.2489
7. นายปรีดี พนมยงค์	15	มี.ค.2489 - มิ.ย.2489
8. นายพจน์ สารสิน	27	ก.ย.2500 - ธ.ค.2500
9. จอมพลถนอม กิตติขจร	28	ม.ค.2501 - ต.ค.2501
	30-32	ธ.ค.2506 - ต.ค.2516
10. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	29	ก.พ.2502 - ธ.ค.2506
11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	33-34	ต.ค.2516 - ก.พ.2518
12. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	39	ต.ค.2519 - ต.ค.2520
13. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	40-42	พ.ย.2520 - ก.พ.2523
14. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	43-47	มี.ค.2523 - ธ.ค.2531
15. นายอานันท์ ปันยารชุน	50	มี.ค.2534 - เม.ย.2535