

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 9 ตุลาคม 2535

ตลาดนายกรัฐมนตรีนคร (ตอนที่สอง)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

นายกรัฐมนตรีนครมาจากไหน?

ตลอดช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลราชการเป็นแหล่งผูกขาดการผลิต นายกรัฐมนตรีโดยตลอด ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คน ไม่มีคนใดเลยที่ไม่มีภูมิหลังเป็น ข้าราชการ ความแตกต่างมีอยู่แต่เพียงว่า ความเข้มข้นของสีสันความเป็นข้าราชการนั้นไม่เท่ากัน เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2518 และ 2519 นั้น สีสันความเป็น ข้าราชการได้เหือดหายไปจนหมดสิ้น ความข้อนี้จริงในกรณีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531) ด้วย ในกรณีของนายอานันท์ ปันยารชุน (2534) แม้ว่าร่องรอยของความเป็นข้าราชการจะยังคงหลงเหลืออยู่บ้าง แต่สีสันก็เจือจางไปเป็นอันมาก นับว่าต่างจากพลเอกสุจินดา คราประยูร ที่ครบไปโคลแห่งความเป็นข้าราชการยังคงปรากฏอย่าง เด่นชัด เพราะเพิ่งลาออกจากราชการเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีบางคน สามารถดำรงตำแหน่งโดยมิต้องลาออกจากราชการ ไม่ว่าจะเป็นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501) จอมพลถนอม กิตติขจร (2501 และ 2506) และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (2519)

ในบรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองจำนวน 15 ฉบับ มีเพียง 5 ฉบับ เท่านั้นที่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ฉบับปี 2492 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 การที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยินยอมให้ ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองได้นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า กลุ่มพลังอำนาจภายในไทย ซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ต้องการผูกขาดอำนาจการเมืองการปกครองไว้ในระบบ ราชการ และประสบความสำเร็จในการนั้น

แม้ว่ากลุ่มทุนจะแผ่อิทธิพลในปริมนทลทางเศรษฐกิจในสังคมไทย และแม้ว่า พลังเศรษฐกิจทุนนิยมจะสามารถทะลุทะลวงเข้าสู่ตลาดการเมืองเกือบทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี จนอาจกล่าวสรุปได้ว่า ทุนนิยมทางเศรษฐกิจกำลัง ชักนำให้เกิดทุนนิยมทางการเมือง แต่กลุ่มทุนยังไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในตลาดนายกรัฐมนตรีนคร ได้อย่างเต็มที่ ในประการสำคัญ กลุ่มทุนยังไม่สามารถผลักดันตัวแทนของกลุ่มขึ้นสู่ตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีได้เอง หากแต่ตกอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องยอมรับตัวแทนของกลุ่มพลัง อำมาตยาธิปไตย รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกือบจะเป็นรัฐบาลชุดเดียวที่กลุ่มทุนมี บทบาทในการจัดตั้ง แต่กระนั้นก็ตาม พลเอกชาติชายก็มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ และมีสายสัมพันธ์กับทหาร ส่วนรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แม้จะมีลักษณะเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุน แต่ก็เป็นรัฐบาลที่ทหารหนุนหลังและขึ้นสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร

กระบวนการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีลักษณะการที่แตกต่างกันตาม ประเภทของระบอบการเมืองการปกครอง เนื่องจากสังคมการเมืองไทยมีลักษณะเป็นสังคม อำมาตยาธิปไตย การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะก้าวเข้าสู่ตลาดนายกรัฐมนตรีได้นั้น จำต้องไต่บันได แห่งอำนาจในระบบราชการเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำต้องยึดกุมอำนาจในกองทัพได้เอง ดังกรณีจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงปี 2481-2487 และช่วงต้นทศวรรษ 2490 จอมพลสฤษดิ์ ธานีพิตรในช่วงปี 2500-2506 และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในช่วงปี 2523-2531 หรือมิฉะนั้น ก็ต้องมีความสามารถในการประสานผลประโยชน์และอำนาจในกองทัพ ดังกรณีจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงปลายทศวรรษ 2490 จอมพลถนอม กิตติขจรในช่วงปี 2506-2516 และ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ในระหว่างปี 2520 - 2523

การรัฐประหารเป็นหนทางลัดในการก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในจำนวน นายกรัฐมนตรี 19 คน มีนายกรัฐมนตรีถึง 9 คนที่ขึ้นมาสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้เป็นทหาร 5 คน และพลเรือน 4 คน บรรดาพลเรือนที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยอำนาจรัฐประหารมิได้ก่อการรัฐประหารเอง หากแต่เป็นรัฐบาลหุ่นของคณะทหารที่ก่อการ รัฐประหาร หนึ่งมีข้อสงสัยว่า ในจำนวนทหารที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 9 คน อาศัยการ รัฐประหารขึ้นมาสู่อำนาจถึง 5 คน ได้แก่ ผ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธานีพิตร จอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทั้งนี้มีเพียง 2 คนเท่านั้นที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งตามกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ส่วนอีก 2 คน อันได้แก่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นมาสู่อำนาจด้วยการจัดการและการแทรกแซงของ ผู้นำฝ่ายทหาร ในกรณีของพลเอกเปรมนั้น ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารยังเติร์กในเบื้องต้น โดยที่ในเวลาต่อมาได้อาศัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธในการจัดการให้หัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ พร้อมใจยกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่พลเอกเปรม ทั้งนี้โดยอาศัยลักษณะเผด็จการครึ่งใบของ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งเดิมร่างขึ้นเพื่อเกื้อกูลการสืบทอดอำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่ในกรณีของพลเอกสุจินดานั้น พลเอกสุจินดาเป็นผู้นำคนหนึ่งในการรัฐประหาร เดือนกุมภาพันธ์ 2534 คณะ รสช. ได้อาศัยสมุนบริวารในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสืบทอดอำนาจ

ของตนเอง ผู้นำฝ่ายทหารบางคนมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งพรรคสามัคคีธรรม และในการเปลี่ยนแปลงหน้าทั้งพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคมเพื่อเป็นฐานของผู้นำฝ่ายทหารที่ต้องการสืบทอดอำนาจนั้น อีกทั้งการจัดตั้งรัฐบาลชุดที่ 51 ก็มีรายงานข่าวหนังสือพิมพ์ทุกฉบับต้องตรงกันว่าผู้นำฝ่ายทหารบางคนมีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงการจัดตั้ง พลเอกสุจินดาจึงขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 เป็นใจ และพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากสนับสนุน ทั้งหมดนี้เกิดจากการวางแผนในการสืบทอดอำนาจมาตั้งแต่ต้น

ในยุคสมัยที่ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะประชาธิปไตย ผู้ที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆที่รวมกันแล้วมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจจะมาจากพรรคการเมืองที่มี ส.ส. มากที่สุด ดังกรณี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (2518 และ 2519) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531) แต่การเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรมิใช่หลักประกันว่าจะได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสมอไป ดังกรณีพลตรีประมาธ อติเรกสาร (2526) และนายพิชัย รัตตกุล (2529) แม้แต่หัวหน้าพรรคการเมืองขนาดเล็ก หากมีความสามารถในการบริหารทางการเมือง (political management) และแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันก็สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ดังกรณี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมี ส.ส. เพียง 18 คน

ใครต้องการนายกรัฐมนตรี?

ในสังคมประชาธิปไตย ความต้องการนายกรัฐมนตรีย่อมมาจากประชาชน ความต้องการนี้แสดงออกโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งโดยอ้อม ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม ราษฎรเลือกผู้แทนเพื่อให้ผู้แทนไปเลือกนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง ในบางประเทศ ราษฎรเลือกพรรคการเมืองเพื่อให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นๆขึ้นไปเป็นนายกรัฐมนตรี ราษฎรในสังคมประชาธิปไตยย่อมคาดหวังให้นายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคมและดำเนินการให้สังคมมีสันติสุข แต่สังคมการเมืองไทยหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ตลาดนายกรัฐมนตรีในสังคมการเมืองไทยเป็นตลาดของชนชั้นปกครอง หากใช้ตลาดของประชาชนไม่ ราษฎรไม่เพียงแต่จะไม่มีโอกาสเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงเท่านั้น แม้การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยอ้อมก็มีโอกาสอันน้อยนิดอีกด้วย ตลาดนายกรัฐมนตรีจึงแตกต่างจากตลาดนักการเมืองโดยทั่วไป ในขณะที่เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ในตลาดนักการเมือง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูกาลเลือกตั้ง เสียงของประชาชนกลับไร้ความหมายในตลาดนายกรัฐมนตรีนโยบายที่มีต่อ นายกรัฐมนตรีจะมีความหมายก็ต่อเมื่อเป็นอุปสงค์ของสมาชิกในชนชั้นปกครองด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ยอมรับของผู้นำฝ่ายทหารที่ทรงอำนาจ หากไม่เป็นที่ยอมรับ นายกรัฐมนตรีนั้นๆจะต้องหาทางลงจากเก้าอี้โดยดูขงฎภาพ ดังเช่นนายควง อภัยวงศ์ (เมษายน 2491) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (มกราคม 2518) และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (กุมภาพันธ์ 2523) ในกรณีส่วนใหญ่ ผู้นำฝ่ายทหารที่ทรงอำนาจเลือกที่จะโค่นนายกรัฐมนตรีที่หมดสิ้นการสนับสนุนจากกองทัพด้วยการรัฐประหาร ดังกรณีของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (8 พฤศจิกายน 2490) จอมพล ป.พิบูลสงคราม (16 กันยายน 2500) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (6 ตุลาคม 2519) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (20 ตุลาคม 2520) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (23 กุมภาพันธ์ 2534)

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ความยอมรับของผู้นำฝ่ายทหารนับเป็นปมเงื่อนสำคัญของ การขึ้นสู่ตำแหน่งและการดำรงไว้ซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเป็นทหารมิใช่หลักประกันว่าจะได้รับการยอมรับจากผู้นำฝ่ายทหารที่มีอำนาจตลอดไป นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร หากไม่สามารถสนองผลประโยชน์ของผู้นำฝ่ายทหารที่คุมกำลัง ก็อาจถูกโค่นล้มจากตำแหน่งได้ ทั้งโดยการรัฐประหารหรือโดยการบีบบังคับให้ออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนมีโอกาสที่จะถูกโค่นล้มได้ง่ายกว่านายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร

ตารางที่ 1

นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจด้วยการทำรัฐประหาร

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

รายนาม	วันเดือนปีการรัฐประหาร	รัฐบาลที่ถูกโค่นล้ม (ชุดที่)
1. พระยาพหลพลพยุหเสนา	20 มิถุนายน 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา (3)
2. นายควง อภัยวงศ์	8 พฤศจิกายน 2490	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (18)
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	8 เมษายน 2491	นายควง อภัยวงศ์ (20)
4. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	29 พฤศจิกายน 2494	จอมพล ป. พิบูลสงคราม (22)
5. นายพจน์ สารสิน	16 กันยายน 2500	จอมพล ป. พิบูลสงคราม (26)
6. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	20 ธันวาคม 2501	พลเอกถนอม กิตติขจร (28)
7. จอมพลถนอม กิตติขจร	17 พฤศจิกายน 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร (31)
8. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	6 ตุลาคม 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (38)
9. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	20 ตุลาคม 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร (39)
10. นายอานันท์ ปันยารชุน	23 กุมภาพันธ์ 2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (49)

ตารางที่ 2

นายกรัฐมนตรีที่ออกจากตำแหน่งโดยการรัฐประหาร

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ระยะเวลาการบริหาร
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา	3	เม.ย.2476 - มิ.ย.2476
2. พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	18	พ.ค.2490 - พ.ย.2490
3. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	26	มี.ค.2500 - ก.ย.2500
4. พลเอกถนอม กิตติขจร	28	ม.ค.2501 - ต.ค.2501
5. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	38	ก.ย.2519 - ต.ค.2519
6. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	39	ต.ค.2519 - ต.ค.2520
7. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	49	ธ.ค.2533 - ก.พ.2534

ตารางที่ 3

นายกรัฐมนตรีที่ออกจากตำแหน่งเนื่องจากทหารไม่สนับสนุน

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

รายนาม	รัฐบาลชุดที่	ระยะเวลาการบริหาร
1. นายควง อภัยวงศ์	20	ก.พ.2491 - เม.ย.2491
2. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	36	มี.ค.2518 - ม.ค.2519
3. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	42	18 - 29 ก.พ.2523