

ตอนที่ 5

ประวัติศาสตร์การเมืองไทย พ.ศ. 2519-2535

บทที่ 13 รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียรและ รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เค้าโครงเรื่อง

1. รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร
 - 1.1 คณะรัฐบาล
 - 1.2 นโยบายและการบริหาร
 - 1.3 การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520
2. รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
 - 2.1 รัฐบาล "เกรียงศักดิ์ 1"
 - 2.2 รัฐบาล "เกรียงศักดิ์ 2"

สาระสำคัญ

1. รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นรัฐบาลของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินบริหารประเทศโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2519 การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 เป็นสาเหตุการสิ้นอำนาจของรัฐบาล
2. พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2520 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กับจัดการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2522 ครั้งที่ 2 รัฐบาลประสบปัญหาทางเศรษฐกิจกับบทบาทของกลุ่มทหารยังเดี๋ยก เป็นสาเหตุทำให้นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง

จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังจากศึกษาบทที่ 13 แล้ว นักเรียนสามารถ

1. อธิบายการเมืองสมัย รัฐบาล นายธำนิพนท์ กรัยวิเชียรได้
2. อธิบายการเมืองสมัย รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้

□ □

ในบทที่ 13 นี้ จะเป็นการศึกษาการเมือง ภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 จนถึง พ.ศ.2523 มีนายกรัฐมนตรี 2 คน ตามลำดับ คือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร กับ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เหตุการณ์สำคัญทางการเมือง คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ พ.ศ.2519, 2520 และ 2521 การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2522 ซึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ จะเริ่มมีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง หลังจากหยุดชะงักบทบาทไปตั้งแต่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เข้ายึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ.2519

1. รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

1.1 คณะรัฐบาล

ในด้านภูมิหลังทางการเมือง นายธานินทร์ เป็นบุคคลที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองมากนัก นอกจากเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมัยรัฐบาลนายสัญญา และไม่ได้มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับคณะทหารของคณะปฏิรูปฯ มาก่อนปี พ.ศ.2519

รัฐบาลชุดนี้มีลักษณะ เป็นรัฐบาลพลเรือน ก็จริง แต่อยู่ภายใต้การสนับสนุนและการเห็นชอบของคณะปฏิรูปฯ¹ นายธานินทร์เปรียบเทียบไว้ว่า รัฐบาลเปรียบเสมือนเนื้อหอย มีเปลือกหอย ซึ่งได้แก่ทหารเป็นผู้ให้ความคุ้มครอง ต่อมาจึงถูกสื่อมวลชนขนานนามว่า "รัฐบาลหอย" รายงานคณะรัฐมนตรี มีดังนี้



ภาพที่ 59

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

- | | |
|----------------------------|------------------------------------|
| 1. พลเอก บุญชัย บำรุงพงศ์ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 2. นายอัมพร จันทร์วิจิตร | รองนายกรัฐมนตรี |
| 3. นายคสุติ ศิริวรรณ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 4. พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 5. นายสุวัฒน์ สุธาธรรม | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| 6. นายอุปดิษฐ์ ปาจรียางกูร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| 7. นายอินทรีย์ จันทรสถิตย์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 8. คุณหญิงเลอศักดิ์ สมบัติศิริ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 9. นายสุธี นาทวรทัต | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |
| 10. นายสมิคร สุนทรเวช | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 11. นายเสมา รัตนมาลัย | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 12. นายภิญโญ สาธร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| 13. เรือโทยงยุทธ ลัจจวาณิชย์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข |
| 14. พลอากาศโทเพิ่ม ลิ้มปัสวัสดิ์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม |
| 15. นางวิมลศิริ ชำนาญเวช | รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ |
| 16. พลเอกเล็ก แฉวมาลี | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 17. นายคณิง ภาชัย | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |

อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า คณะรัฐมนตรีชุดนี้มีจำนวนน้อยเพียง 17 ตำแหน่งเท่านั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวกับผู้นำรัฐบาลมาก่อน และมีแนวคิดในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ชนิด "ชวาทกขอบ" กับอีกส่วนหนึ่งเป็นบุคคลของคณะปฏิรูปฯ

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ได้มีการจัดตั้ง "สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี" สภานี้ประกอบด้วยคณะทหารจากคณะปฏิรูปฯ และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ แล้ว รัฐบาลนายธานินทร์ เสมือนเป็นรัฐบาลหุ่นเพราะผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองขั้นสุดท้าย คือสภาที่ปรึกษาฯ "ผลการประชุมร่วมระหว่างคณะรัฐมนตรี และสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว รัฐบาลต้องนำไปปฏิบัติ" ซึ่งเป็นคำชี้แจงของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิรูปฯ ด้วยเหตุนี้ ความมั่นคงของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายสอดคล้องกับความประสงค์ของคณะปฏิรูปฯ มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ยังได้มีการแต่งตั้ง "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ประกอบด้วยสมาชิก 340 คน เสมือนเป็นรัฐสภาและทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยพรรคพวกของฝ่ายทหาร คณะปฏิรูปฯ และพรรคพวกของฝ่ายรัฐบาล โดยได้รับโปรดเกล้าฯ จากพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งวาระ 4 ปี สภาปฏิรูปฯ มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือการตั้งกระทู้ การให้ความยินยอมต่อร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอ และไม่มีสิทธิหน้าที่จะแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะรัฐบาล คือไม่มีอำนาจในการไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล

รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มี "คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ" (ประกอบด้วยฝ่ายสภาปฏิรูปฯ และคณะรัฐมนตรีฝ่ายละไม่เกิน 6 คน) ดังนั้นเมื่อสมาชิกสภาปฏิรูปฯ จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการฯ ชุดนี้ จึงเท่ากับว่าฝ่ายบริหารมีโอกาสควบคุมอำนาจนิติบัญญัติของสภาฯ หรือฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติได้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงอยู่ในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสียเปรียบ

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 21 ซึ่งกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และสภาที่ปรึกษาฯ หลังจากนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 21 ไปแล้ว จึงแจ้งให้สภาปฏิรูปฯ ทราบ ฐานะของสภาปฏิรูปฯ จึงเป็น "สภาตรายาง" รับรองความถูกต้องและความชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหาร²

แม้ว่าจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ น่าจะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญชั่วคราว แต่รัฐบาลนายธานินทร์ ถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญถาวร ซึ่งจะบังคับใช้ตลอดไป³ โดยคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้เสนอให้แก้ไข รวม 3 ระยะ ๆ ละ 4 ปี โดยเงื่อนไขดังนี้

"... สี่แรก เป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจ และตระหนักในหน้าที่ของตน

สี่ที่สอง สมควรเป็นระยะให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้ง 2 สภานี้ จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน

สี่ที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีส่วนในการเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร"

ข้อความดังกล่าวข้างต้นปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ซึ่งพลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และในมาตรา 28 ยังระบุเงื่อนไขการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างแน่ชัดว่า เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาปฏิรูปฯ ในฐานะรัฐสภาที่จะเปลี่ยน
รัฐบาลได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เช่นการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์
ว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ สามารถที่จะอยู่ในตำแหน่ง ได้ตลอดไปเป็น
เวลาถึง 12 ปี โดยไม่มีใครเอาออกได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะลาออกเอง
หรือสมัครใจแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่

จึงตั้งข้อสังเกตได้ว่าหากรัฐบาลนายธนาธิบดิ์สามารถร่วมมือกับสภาที่ปรึกษานายก-
รัฐมนตรีหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้เป็นอย่างดี รัฐบาลชุดนี้จะมีอายุยืนยาวกว่าที่เป็นจริง
แทนที่จะถูกคณะปฏิวัติยึดอำนาจในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520

วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2519 คณะรัฐบาลได้เข้าแถลงนโยบายต่อสภาปฏิรูปฯ โดย
ไม่มีการลงมติไว้วางใจ การแถลงนโยบายจึงเป็นเพียงประชุมเพื่อรับทราบนโยบายของรัฐบาลเท่า
นั้น เพราะไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นำเสนอ นโยบายต่อสภา

1.2 นโยบายการบริหารประเทศ

ก. การปราบปรามคอมมิวนิสต์

รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายประการในด้านความมั่นคง เช่น การใช้ภาวะกฎ
อัยการศึกทั่วราชอาณาจักร กำหนดให้คดีอาญาต้องขึ้นศาลทหาร รวมทั้งคดีที่มีความผิดตามพระราช-
บัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ยุครัฐบาลนายธนาธิบดิ์ จึงเป็นยุคต่อต้าน
คอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง เริ่มต้นจากการออกคำสั่งคณะปฏิรูปฉบับที่ 25 กำหนดความหมายของคำว่
องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ และการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 โดย
ออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เพิ่มเขตจังหวัดซึ่งเป็นเขตแทรกซึมถึง 35 จังหวัด และได้ใช้
มาตรการปราบปราม จับกุม กวาดล้าง ผู้ที่รัฐบาลกล่าวหาว่า มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์อย่าง
เจียบชัด โดยอาศัยระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และพระราชบัญญัติป้องกันการ
กระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ดังกล่าว โดยรัฐบาลยืนยันว่า จะใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้อย่างเข้มงวด
โดยไม่คำนึงว่า ริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด

รัฐบาลปราบปรามผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ทั้ง นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ
นักเขียน ประชาชน เป็นจำนวนมาก และทำให้บุคคลเหล่านั้น ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ เช่น
ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือ บางคนต้องหลบ "เข้าป่า"
เช่น อติตผู้่านิสิต นักศึกษา ได้แก่ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ชีรยุทธ บุญมี เหวง โตจิราการ

สमान เลือดดวงหัต ปริตี บัญชื้อ จิระนันท์ พิตรปรีชา วิสา คัญทัพ ฯลฯ และต่อมา ความกดดันทางการเมืองทำให้มีการไปเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ กองอำนาจการรักษาคความมั่นคงภายในประเทศ (กอ.รมน.) หน่วยงานของทหาร ได้จัดรายการ "เพื่อแผ่นดินไทย" ขึ้น เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยตรง รายการนี้ออกอากาศทุกวัน และทำการถ่ายทอดเสียงถึง 209 สถานี ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ รัฐบาลจัดตั้งโครงการบ้านไทยอาสาป้องกันตนเอง (ทสป.) เพื่อป้องกันตนเองและเป็นการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในเขตจังหวัดสำคัญ 35 จังหวัด กับมีโครงการการรณรงค์ โครงการคืนสู่เหย้า โครงการสันติสุข เป็นโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชาติ

การใช้กำลังอำนาจทางการเมืองทหารปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ กลับทำให้สถานการณ์ร้ายแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลนี้จะเผชิญกับการคุกคามและการลอบโจมตีของผู้ก่อการร้ายรุนแรงมากที่สุด ประสบความสำเร็จสูงสุด ทั้งในด้านชีวิต ทรัพย์สินของรัฐบาล และของประชาชน^๕ เป็นผลให้เกิดความไม่แน่ใจในความมั่นคงของประเทศชาติ และมีผลต่อการลงทุนของต่างชาติ แม้ว่าจะได้มีมาตรการส่งเสริมและให้สิทธิพิเศษแก่ชาวต่างชาติก็ตาม การชุมนุมโจมตีในบางครั้งรุนแรงมาก เช่น การวางระเบิด ขณะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรางวัลแก่ครูปอดเนาะ และพระราชทานธงลูกเสือประจำรุ่น ณ โรงเรียนช้างเผือก จังหวัดยะลา การระดมยิงเฮลิคอปเตอร์ ขณะที่หม่อมเจ้าหญิงวิภาวดีรังสิต เดินทางไปเยี่ยมตำรวจตระเวนชายแดนที่คุ้มกันการก่อสร้างบ้านพักพระราชทาน ณ อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถึงสิ้นชีพิตักษัย และการชุมนุมโจมตีเฮลิคอปเตอร์ของนายสมศักดิ์ พันธเสน รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ขณะไปเยี่ยมเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และอาสาสมัคร ที่ อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จนเป็นเหตุให้นายสมศักดิ์เสียชีวิต

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การปราบปรามคอมมิวนิสต์โดยการร่วมมือระหว่างทหาร ตำรวจ และพลเรือน จัดตั้งเป็นกรมผสมพิเศษ เพื่อปฏิบัติการตาม "แผนพิทักษ์ประชา" นั้น ทำให้การแทรกซึมก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น และบางครั้งมีปฏิกิริยาโต้กลับอย่างรุนแรง เช่น ขบวนการชาบี-ลิลละฮ์ วางระเบิดสนามบินดอนเมืองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2520 เป็นการเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนแก้ไขปัญหา 5 จังหวัดภาคใต้โดยการใช้อาวุธ ให้เปลี่ยนเป็นสันติวิธี สรุปได้ว่านโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลธานินทร์นั้นแม้ลักษณะใช้ "นโยบายทหาร นำหน้านโยบายทางการเมือง"

ข. คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22

คำสั่งฉบับนี้ว่าด้วยพฤติการณ์ของบุคคลที่ถือว่าเป็นภัยต่อสังคม ซึ่งได้ให้อำนาจแก่พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจอย่างกว้างขวาง ในการจะจับกุมคุมขังบุคคลโดยไม่ต้องมีหมายจับ เพื่อควบคุมตัวไว้เป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน พฤติการณ์ของบุคคลที่ถือว่าเป็นภัยต่อสังคมนั้นกว้างขวาง เช่น เป็นบุคคลจรรยาดีไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง บุคคลที่สะสมอาวุธปืน หรือวัตถุระเบิดโดยมิชอบ บุคคลที่กักตุนสินค้า หรือขึ้นราคาสินค้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลที่รวมกันหยุดงานหรือปิดงาน งดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลที่ตั้งบ่อนการพนัน ตั้งช่องค้าประเวณี หรือเป็นเจ้าของการพนันสลากกินรวม บุคคลที่กระทำการเป็นภัยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฯลฯ ผลจากคำสั่งดังกล่าว มีบุคคลที่ถูกจับกุมข้อหา "ภัยสังคม" กว่า 2,000 คน ในระยะเวลา 1 ปี⁷ การใช้คำสั่งฉบับนี้ย่อมสะท้อนการบริหารประเทศแบบเผด็จการของรัฐบาล

ค. คำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 และนโยบายของรัฐบาลด้านสื่อมวลชน

"ปร. 42" ฉบับนี้ออกมาควบคุมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ในการรายงานข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น ประชาชนมีโอกาสได้รับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์เฉพาะเรื่องที่รัฐบาลต้องการให้ทราบเท่านั้น แต่หนังสือพิมพ์ก็ขาดโอกาสที่จะสะท้อนสภาพความเป็นจริงต่าง ๆ ให้รัฐบาลได้ทราบเช่นกัน คำสั่งฉบับนี้จึงได้รับการเรียกร้องให้ยกเลิกในยุครัฐต่อ ๆ มา และในขณะเดียวกันรัฐบาลได้ออก "หนังสือพิมพ์เจ้าพระยา" เป็นกระบอกเสียงของรัฐบาล โดยกล่าวอ้างว่าเพื่อใช้เป็นหนังสือพิมพ์ตัวอย่าง แต่ในที่สุดต้องยุบเลิกเพราะขาดทุน

ขณะที่รัฐบาลได้รื้อถอน จำกัดเสรีภาพและควบคุมสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์จะถูกควบคุมโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเจ้าพนักงานการพิมพ์ (แต่งตั้งเมื่อ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2519) ในระยะ 1 ปี มีหนังสือพิมพ์ถูกปิดทั้งชั่วคราวและถาวรเป็นจำนวนมากกว่า 20 ครั้ง⁸ ในขณะเดียวกันได้มีการใช้วิทยุและโทรทัศน์เป็นสื่อในการเผยแพร่ความคิด ผลงาน และการโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายรัฐบาลอย่างมาก การควบคุมสื่อมวลชนอย่างเข้มงวด ทำให้สัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลและสื่อมวลชน มีทั้งความตึงเครียดและความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างรัฐบาลกับสื่อมวลชน ตัวอย่างเช่น กรณี นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับหนังสือพิมพ์นับตั้งแต่เดือนธันวาคม 2519 เป็นต้นมา สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย และสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ยื่นหนังสือร้องเรียนว่า นายสมัคร ได้ใช้อำนาจหน้าที่ข่มขู่ และคุกคามหนังสือพิมพ์

อย่างปราศจากความเป็นธรรม รวมทั้งมีส่วนในการปิดหนังสือพิมพ์หลายฉบับ กับยัง เคยกล่าวหาว่า นักหนังสือพิมพ์รัดไถ่นักการเมือง ในการออกรายงานโทรทัศน์อีกด้วย⁹

นอกจากนี้ยังมีการใช้อำนาจรัฐกดขี่บุคคลมีเกียรติบางคน เช่น พญาไม้ (บ้านเมือง) ชูวงศ์ มณีน้อย (ดาวสยาม) และปรากฏต่อมาว่า ได้มีสมาชิกสภาปฏิรูปฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิมพ์ใหม่ ให้มีการควบคุมหนังสือพิมพ์ให้เคร่งครัดมากยิ่งขึ้น แต่ถูกสภามาตหนังสือพิมพ์ฯ เคลื่อนไหวต่อต้าน ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงตกไป

ในขณะที่บรรยากาศทางการเมืองระหว่างรัฐบาลและสื่อมวลชนตึงเครียด ในเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2519 นายดุสิต ศิริวรรณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งว่ารัฐมนตรีต่าง ๆ จะไม่ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์โดยตรง แต่จะเปิดการแถลงข่าวรัฐบาลแทนสัปดาห์ละ 2 ครั้ง ก็พอจะมีข่าวที่อยู่บ้างคือ งานพระราชพิธีอภิเษกสมรสพระราชทานของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร กับ มล. โสมสวัสดิ์ กิติยากร ในวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2520 รัฐบาลนายธานินทร์ จึงได้ดำเนินการจัดสร้างโรงพยาบาลในถิ่นทุรกันดาร เพื่อเฉลิมฉลอง โอกาสสำคัญนี้ โดยใช้ชื่อว่า โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช และรณรงค์หาเงินบริจาคในระยะแรกได้กว่า 123 ล้านบาท

ง. นโยบายด้านการทหาร การดำเนินการกับข้าราชการและผลกระทบ

รัฐบาลกำหนดนโยบายเสริมสร้างกำลังทหาร บำรุงขวัญและกำลังใจทหารเป็นพิเศษ พลเรือเอกสัจด์ ชลช้อย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน เพื่อการป้องกันประเทศ ต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งพลเรือเอกสัจด์ ชลช้อย มีตำแหน่งเป็นประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีด้วย จำนวนเงินที่ขอกู้ 20,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในการปรับปรุงและพัฒนากองทัพไทยให้มีขีดความสามารถป้องกันตนเองได้ สภาที่ปรึกษาฯ อนุมัติและประกาศใช้พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ จำนวน 20,000 ล้านบาทเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยจะขอกู้จากธนาคารโลกและประเทศซาอุดีอาระเบีย กำหนดการผ่อนคืนระยะยาว 20 ปี

นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดการเพิ่มงบประมาณป้องกันประเทศ ในงบประมาณปี 2520 จำนวน 12,319 ล้านบาท มาเป็น 15,809 ล้านบาท แม้ว่า การสนับสนุนงบประมาณตามแผนการปรับปรุงแสนยานุภาพของกองทัพไทย จะถูกมองโดยสื่อมวลชนว่า เป็นการ "ซื้อใจ" หรือ การยอมอ่อนน้อมให้กับ "ผลประโยชน์" ของฝ่ายทหาร¹⁰

อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐบาลนายธานินทร์ มาจากการแต่งตั้งและสนับสนุนของคณะปฏิรูปฯ รัฐบาลนายธานินทร์ได้ให้ความสำคัญแก่ทหาร และอิทธิพลของทหาร จึงตอบสนองผลประโยชน์

โยชน์ให้กับทหาร ในด้านงบประมาณแก่กองทัพ จนเป็นอันดับหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินใน การป้องกันราชอาณาจักร รักษาความมั่นคงและความเป็นเอกราชของประเทศและรักษาความสงบ สุขภายในประเทศ รวมทั้งจัดหาพาหนะ อาวุธยุทโธปกรณ์แก่กองทัพ จนมีชื่อว่าในการจัดซื้อมีผู้ได้ รับผลประโยชน์โดยเฉพาะนายทหารระดับสูง บทบาทของคณะปฏิรูปฯ ในกองทัพก่อให้เกิดการแตก แยกในหมู่ทหาร จึงนำไปสู่ความพยายามที่จะยึดอำนาจจากรัฐบาลซึ่งคณะปฏิรูปฯ เป็นฐานอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520 ที่เรียกว่า "กบฏ 26 มีนาคม"

"กบฏ 26 มีนาคม" นำโดย พลเอกฉลาด ทิรัญศิริ อดีตรองผู้บัญชาการทหารบกที่ ถูกคณะปฏิรูปฯ ปลดออกจากตำแหน่งเพื่อยึดอำนาจในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นผลสำเร็จ พลเอกฉลาด ใช้กำลังทหารจากกองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี¹¹ และ ร.19 พัน 1-2 และ 3 ประมาณ 300 คนพร้อมอาวุธ การยึดอำนาจของพลเอกฉลาดไม่สำเร็จ ทหารฝ่ายรัฐบาลสามารถ ต่อต้านไว้ได้ ดังนั้น พลเอกฉลาดจึงได้ถูกประหารชีวิตโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 แห่งรัฐ- ธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2520 และในการกบฏครั้งนี้ พลตรีอรุณ ทวาทสิน ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 ได้ถูกฝ่ายกบฏยิงเสียชีวิตเพราะไม่ให้ความร่วมมือในการยึดอำนาจ "กบฏ 26 มีนาคม" จึงมีเบื้องหลังจากความริ้วรานในหมู่ทหารที่สะสมมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อพลเอกฉลาด กับตำแหน่งหน้าที่ทางการ ทหาร ซึ่งพลเอกทวิช เสนีวงศ์ กล่าวไว้ในหนังสือ "คนหัวโขน" เปรียบเทียบว่า "มีคนกล่าวว่า อันเลื้อยร้ายนั้น หากมันขอบซ้ำ เข้าตาจน มักจะแยกเขี้ยวจิ้งก่า, ลูต้าย"

นอกจากนี้ในระยะเวลากบฏบริหารประเทศ 1 ปีของรัฐบาล ชำราชการหลายราย ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เช่น กรณีการสั่งพักราชการนายอานันท์ ปันยารชุน ปลัดกระทรวง การต่างประเทศ โดยข้อหาที่ไม่เป็นที่เปิดเผยอย่างแน่ชัดและเมื่อสอบสวนว่านายอานันท์ไม่มีความผิด รัฐบาลก็ให้กลับเข้ารับราชการใหม่ ในตำแหน่งพิเศษ คือ "เอกอัครราชทูตพิเศษประจำกระทรวง" กรณีการปลดนายอานวย วีรวรรณ จากตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง กรณีการปลดพลตำรวจโท วิเชียร แสงแก้ว ในข้อกล่าวหา เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การย้ายพลตำรวจเอก ศรีสุข มหินทรเทพ อธิบดีกรมตำรวจ ไปดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ

นโยบายของรัฐบาลต่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก่อให้เกิดการเสียชีวิตในหมู่ข้าราชการ และชาติศรัทธาในรัฐบาล และยังมี กรณีการข่มขู่ผู้บริหารและสมาชิกกรุงเทพมหานคร โดยอาศัย มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับว่ารัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล การกระทำดังกล่าวข้างต้น จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลได้ใช้

อำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด หรือเป็น "รัฐบาลเผด็จการพลเรือน" ภายใต้ฐานอำนาจทางทหารจากคณะปฏิรูปฯ

จ. นโยบายเศรษฐกิจ

การที่รัฐบาลให้งบรายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศ และงบการรักษาความมั่นคงภายใน รวมกันมากกว่ารายจ่ายทางเศรษฐกิจ ทำให้มาตรฐานการใช้การจัดสรรงบประมาณเพื่อกระตุ้นบรรยากาศการลงทุนภาคเอกชนไม่ได้ผลนัก เพราะงบประมาทป้องกันประเทศจะเป็นงบที่ไม่มีผลสะท้อนทางเศรษฐกิจกลับมา หรือเป็นงบที่สูญเปล่าทางเศรษฐกิจ¹² แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีการเสนอการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน นอกจากนั้นยังปรับปรุงกฎหมายแรงงานห้ามการนัดหยุดงาน และปิดงานงต้งเป็นการชั่วคราว ซึ่งให้มีผลบังคับอย่างจริงจังตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 รัฐบาลจัดส่งคณะผู้แทน นำโดย นายสมัคร สุนทรเวช เดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ เพื่อเชิญชวนมาลงทุนและยืนยันความมีเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ แต่ปรากฏว่าในขณะเดียวกันการตัดสินใจในปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลบางเรื่อง ทำให้นักลงทุนชาวต่างประเทศไม่แน่ใจและไม่กล้ามาลงทุนในประเทศ เช่น การเรียกเก็บเงินค่าปรับจากบริษัทสยามตราฟท์ การยกเลิกบริษัทการบินแอร์สยาม การถอนใบอนุญาตบริษัทสินค้าสัตว์สัตว์ประกันภัย จำกัด และการแก้ไขปัญหาน้ำมัน เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังดำเนินนโยบายแตกต่างกันในลักษณะส่งเสริมธุรกิจการลงทุนที่มาจากต่างประเทศมากกว่า ธุรกิจการลงทุนภายในประเทศ จนเป็นเหตุให้นักธุรกิจบางกลุ่มไม่พอใจ เช่น กลุ่มตุลิต 99 ซึ่งประกอบด้วย นายเกษม จาติกวณิช นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช กับนักธุรกิจจากตระกูลเตลาน และนายสมพงษ์ ปิยะอุย ฯลฯ

นอกจากนั้นนโยบายการล้มเลิกการดำเนินการทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอินโดจีน คือ ลาว เขมร พูวน ซึ่งสะท้อนการประกาศตัวเป็นศัตรูกับประเทศที่มีการปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ทำให้ยุติโอกาสทางการค้าที่จะเพิ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีผลทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างไทยและประเทศในกลุ่มอินโดจีนเสื่อมลง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 มิได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน ดังนั้นในขณะที่รัฐบาลได้กำหนดโครงการวางพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย เช่น กำหนดโครงสร้างหลักสูตรเพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ในการศึกษาาระดับสามัญศึกษา และอุดมศึกษา เน้นข้อเด่นข้อดีของระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลกลับจำกัดเสรีภาพทางการเมืองอย่างเข้มงวด รวมทั้งบริหารประเทศโดยใช้อำนาจเผด็จการอย่างชัดเจน

ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ได้มีปัญหากับคณะกรรมการที่เคยสนับสนุนรัฐบาลมาตั้งแต่ต้น และนำไปสู่การยึดอำนาจในวันที่ 20 ตุลาคม 2520

1.3 การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520

ก. กลุ่มยังเดิร์ก : จปร.7

แม้ว่ารัฐบาลนายธานินทร์จะมีคณะกรรมการจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519 เป็นฐานอำนาจ เมื่อรัฐบาลบริหารประเทศมาได้ระยะหนึ่ง ก็ถูกพลเอกฉัตร ชิริยุศิริ พยายามจะล้มรัฐบาล แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ในเหตุการณ์ "กบฏ 26 มีนาคม" การล้มรัฐบาลด้วยกำลังทหารมาสำเร็จเมื่อพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ กระทำการเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520

สาเหตุของการยึดอำนาจนั้น ควรจะพิจารณาย้อนหลัง ไปถึงเหตุการณ์ภายหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งได้เกิดภาวะเสื่อมถอยทั้งเกียรติภูมิและอำนาจทางการเมืองของกองทัพ จึงก่อให้เกิดการรวมตัวของ "กลุ่มทหารหนุ่ม" ที่เรียกกันต่อมาว่า "กลุ่มยังเดิร์ก" ซึ่งเคยเป็นทหารระดับกลางที่คุมกำลังระดับกองพัน ส่วนใหญ่มียศ "พันตรี" กลุ่มทหารหนุ่มประกอบด้วยแกนนำสำคัญ 6 คนแรกคือ พันตรีจำลอง ศรีเมือง พันตรีมัญญู รูปขจร พันตรีชูพงศ์ มัทวพันธ์ พันตรีชาญบูรณ์ เพ็ญตระกูล พันตรีแสงศักดิ์ มังคละศิริ และพันตรีปรีดี รามสูตร¹³



นายทหารหนุ่มเหล่านี้เป็นเพื่อนร่วมรุ่น

ภาพที่ 60

นักเรียนนายร้อยทหารบก (หลักสูตรใหม่) รุ่น 7 จบการ

พันตรี จำลอง ศรีเมือง

ศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2503 ต่อมาจึงถูกเรียกว่า "กลุ่มจปร.7" ต่อมากลุ่มนายทหารหนุ่มได้เพิ่มจำนวนเพื่อนร่วมรุ่นคนอื่น ๆ เข้ามา เช่น พันตรีบวร งามเกษม พันตรีบุลศักดิ์ โพธิ์เจริญ พันตรีพลภบ ปิ่นมณี พันตรีวีรยุทธ อินวะษา พันตรีสาคร กิจวิริยะ และพันตรีประจักษ์ สว่างจิตร์ (กลุ่มหลังนี้มาร่วมด้วยภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519) กลุ่มนายทหารหนุ่มนี้มีส่วนเป็นกำลังสำคัญ ทำให้คณะปฏิรูปฯ ยึดอำนาจในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นผลสำเร็จ

คณะทหารหนุ่ม ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเมื่อได้รับการเลือกเข้าเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ถึง 10 กว่าคน และในระหว่างยุครัฐบาลนายธานินทร์ คณะนายทหารหนุ่มได้มีส่วนทางการเมืองอย่างสำคัญในหลายกรณี และแสดงออกความไม่พอใจการบริหารของรัฐบาลนายธานินทร์หลายประการ ส่วนการเผิกกำลังของกลุ่ม จนถึงเดือนตุลาคม 2520 ก่อนการโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ สมาชิกคณะทหารหนุ่ม เป็นผู้คุมกำลังระดับผู้บังคับกองพันถึง 18 กองพัน¹⁴

คณะทหารหนุ่มเคยจะกระทำรัฐประหาร ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2520 แต่ไม่ได้รับสนับสนุนจาก พลเอกเสริม ณ นคร ผู้บัญชาการทหารบก และเมื่อคณะทหารหนุ่มขอให้สภาที่ปรึกษาฯ ผลักดันให้นายธานินทร์ ปรับคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2520 แต่ไม่ได้รับการสนองตอบ ดังนั้นคณะทหารหนุ่มจึงคิดทำการปฏิวัติ โดยมอบให้ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า แต่ภายหลังยึดอำนาจเป็นผลสำเร็จ กลับสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะมีความเห็นว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด จึงสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี¹⁵

สำหรับเหตุผลในการปฏิวัติถูกระบุว่า "... รัฐบาลบริหารประเทศแล้วเกิดการแตกแยกในหมู่ข้าราชการและประชาชน เศรษฐกิจทรุดลง แผนพัฒนาประชาธิปไตย 3 ชั้น 12 ปี นานเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ..."¹⁶

ข. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520

คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งใช้มาตั้งแต่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะปฏิวัติมีชื่อเรียกว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520" นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ มี 32 มาตรา เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 เป็นต้นไป วาระของรัฐธรรมนูญชั่วคราว คือ จะบังคับใช้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 โดยระหว่างนั้นจะได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญกับกำหนดให้ มี "สภานโยบายแห่งชาติ" มีฐานะเหนือกว่าสภานิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี และประธานสภานโยบายฯ มีอำนาจสั่งปลดนายกรัฐมนตรีได้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 และพ.ศ. 2515 ที่คณะปฏิวัติประกาศใช้ คือไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตำแหน่งในสภานิติบัญญัติ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี ยังมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ที่จะสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับมาตรา 17 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 และ

มาตรา 17 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2515 และมาตรา 21 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2520 คณะทหารหนุ่มจึงยังคงมีบทบาทอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้เป็น ประธานสภานโยบายแห่งชาติ ดังนั้นคณะทหารหนุ่มจึงสามารถสนับสนุนให้พลเอกเกรียงศักดิ์ จัดตั้งคณะรัฐบาล

กิจกรรมการเขียนที่ 1

1. จงสรุปนโยบายทางการเมืองสมัยรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร
2. จงกล่าวถึงเหตุการณ์สำคัญก่อนการปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520

2. รัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

2.1 รัฐบาล "เกรียงศักดิ์ 1"

ก. คณะรัฐบาล

พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 และจัดตั้งคณะรัฐบาล รัฐบาลชุดนี้ถือว่าเป็น "รัฐบาลคณะปฏิวัติ" มีรายนามคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| 1. นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 2. พลเอกบุญชัย บำรุงพงศ์ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 3. นายสมภพ โทตระกิจ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 4. พลโทบุญเรือน นัวจรุงกู | รองนายกรัฐมนตรี |
| | ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |



ภาพที่ 61
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

- | | |
|---------------------------------|--|
| 5. นายสมพร นุญคุปย์ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 6. พลเอกเล็ก แฉวมาลี | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 7. พลอากาศเอกประสงค์ คุณะติติก | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 8. นายสุวัฒน์ สุทธธรรม | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| 9. นายฉลอง ปิงตระกูล | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง |
| 10. นายอุทิศร์ ปาจรียงกูร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |
| 11. นายวงศ์ พลนิกร | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่าง-
ประเทศ |
| 12. นายปรีดา กรรณสูตร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 13. นายอาภรณ์ ศรีนิวัฒน์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและ
สหกรณ์ |
| 14. นายทำนอง สิงคาลวิเชีย | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและ
สหกรณ์ |
| 15. พลเอกสุรกิจ มัยลาภ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 16. นายประสงค์ สุขุม | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 17. นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 18. นายนาม พูนวิถุ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |
| 19. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 20. พลโทเปรม ติณสูลานนท์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 21. นายดำริ น้อยมณี | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 22. นายจำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 23. นายสุทธธรรม ภัทรารคม | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 24. นายบุญสม มาร์ติน | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| 25. นายก่อ สวัสดิพานิชย์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ |
| 26. เวือไทยงยุทธ สัจจวานิชย์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข |
| 27. นายประพนธ์ ปิยะรัตน์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข |
| 28. นายเกษม จาติกวณิช | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม |
| 29. นายบุญยิ่ง นันทาภิวัดณ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม |

ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 รวม 360 คน ในจำนวนนี้เป็นนายทหารจาก 3 เหล่าทัพถึง 141 คน นอกจากนั้นเป็นบุคคลจากอาชีพอื่น ๆ กับมีสตรี 18 คน สภานิติบัญญัติ พล.อ.อ.หะริน หงสกุล เป็นประธาน สภาได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญและออกกฎหมายต่าง ๆ

รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้พยายามให้บรรดาผู้ที่ "เข้าป่า" ไปร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ภายหลัง "เหตุการณ์ 6 ตุลา" กลับมาอยู่กับครอบครัว แม้ว่ากระทำการดำเนินคดีกับผู้ต้อง "คดี 6 ตุลา" คือ นายสุธรรม แสงประทุม และพวก รวม 18 คน¹⁷ ยังคงดำเนินต่อไป ซึ่งแต่เดิมคดีนี้พิจารณาตัดสินในศาลทหารกรุงเทพ โดยไม่มีทนายแก้ต่าง ต่อมาผ่อนปรนให้มีทนายแก้ต่าง เพราะทนายกระแสดักดานจากประชาชนทั้งในและจากต่างประเทศไม่ได้¹⁸ และในที่สุดรัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรมแก่ผู้ต้องคดี 6 ตุลา นายสุธรรม แสงประทุม และพวก รวม 18 คน จึงได้รับการปลดปล่อย เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2521 รวมเวลาถูกขังเกือบ 2 ปี

แต่อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติบางมาตราในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520 (มาตรา 18, 19, 22, 23) ทำให้สรุปได้ว่า อำนาจการบริหารประเทศที่แท้จริงอยู่ที่สภานโยบายแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ที่พลเรือเอกส้งัด ชลอมอยู่ ประธานสภานโยบายแห่งชาติ

ข. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2522

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ในกำกับควบคุมของกลุ่มทหารคณะปฏิวัติ ตุลาคม พ.ศ.2520¹⁹

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ 13 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2521 กำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แม้ว่าสภานโยบายแห่งชาติจะไม่ได้ดำรงอยู่ต่อไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เปลี่ยนโอนอำนาจทางการเมืองไปยังตัวนายกรัฐมนตรี เพราะมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจทัดเทียมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ 225 คน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาล

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 แล้วรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

จึงสิ้นสุด แต่จะยังคงรักษาการและเตรียมการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีการคาดหมายว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพราะพลเอกเกรียงศักดิ์ จะเป็นผู้มีฐานเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภา และวุฒิสมาชิกคนหนึ่งจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เพียงแต่ได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 38 เสียงเท่านั้น ก็จะสามารถจัดตั้งคณะรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้ทันที เพราะकुเสียง ได้เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้ง 2 สภาด้วยกัน คือ 263 เสียง (วุฒิสมาชิกรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวน 526 คน)

ในทำนองเดียวกันหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะให้การสนับสนุนผู้ใดคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้นั้นจะต้องได้เสียงสนับสนุนเกิน 263 ซึ่งเป็นไปได้อย่างยาก เพราะน่าจะไม่ได้เสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกจำนวนมากดังเช่น พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้รับ

การเมืองภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้ถูกเรียกว่า "ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ" คือ การพบกันครึ่งทางระหว่างระบบการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง คือวุฒิสมาชิกและนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และมีบทเฉพาะกาล 4 ปี ที่ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้²⁰ (ข้อกำหนดที่จะมีผลใช้บังคับภายหลังบทเฉพาะกาลคือ ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือวุฒิสมาชิก)

ดังนั้นการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2521-2531 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งคือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จนกระทั่งภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2531 พลเอกเปรมได้ปฏิเสธตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นโอกาสของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ พรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และทำให้พลตรีชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งในยุครัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และจัดรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขึ้นบริหารประเทศ แต่ก็ไม่สามารถบริหารประเทศได้จนครบวาระ เพราะได้ถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 สิ้นสุดลง

2. การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2522

การเลือกตั้งทั่วไป 22 เมษายน พ.ศ.2522 เป็นการเลือกตั้งโดยยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง การสมัครเข้ารับเลือกตั้ง จึงกระทำในนามกลุ่มการเมืองต่างๆ แต่เรียกชื่อว่า "พรรค" เป็นการเลือกตั้งโดยตรงแบบแบ่งเขต นอกจากนี้ยังมีลักษณะพิเศษคือ ผู้ที่มีสัญชาติไทย แต่บิดาเป็นคนต่างด้าวจะไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และจากข้อเท็จจริงที่ฝ่ายทหารยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ ตลอดจนรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีอำนาจได้ จึงเป็นที่คาดหมายกันว่า ฝ่ายทหารภายใต้การนำของ พลเอกเกรียงศักดิ์ โดยการสนับสนุนของกลุ่มทหาร ยังเติร์กก็จะมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง²¹

การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2522 มีพรรคการเมืองสำคัญส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติประชาชน เป็นต้น และพรรคตั้งใหม่ คือ พรรคประชากรไทย ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค พรรคนี้อาศัยกัณฑ์หนึ่งแยกตัวมาจากพรรคประชาธิปัตย์ การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการเริ่มต้นในวงการเมืองของพรรคประชากรไทย ซึ่งมีเป้าหมายว่า "จะเร่งต้นการเกิดของพรรคการเมืองใหม่ในกลางกรุง และที่สาขากรุงอย่างปากน้ำ" กับ "ตั้งใจจะเอาชกเข้ากันด้วยการบุกรุกการปราศรัย"²²

ผลการเลือกตั้ง พ.ศ.2522 มีส.ส. 301 คน ปรากฏดังนี้

1. พรรคกิจสังคม	82	ที่นั่ง
2. พรรคชาติไทย	38	ที่นั่ง
3. พรรคประชาธิปัตย์	32	ที่นั่ง
4. พรรคประชากรไทย	29	ที่นั่ง
5. พรรคเสรีธรรม	21	ที่นั่ง
6. พรรคชาติประชาชน	13	ที่นั่ง
7. นอกจากนั้นเป็นพรรคต่ำลิบ รวม	21	ที่นั่ง
8. ไม่สังกัดพรรค รวม	61	ที่นั่ง

การเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร พรรคประชากรไทย พรรคตั้งใหม่มีชัยชนะอย่างถล่มทลาย กวาดที่นั่งส.ส. กรุงเทพมหานครเกือบทั้งหมด 29 ที่นั่ง (ส.ส.กทม. มี 32 ที่นั่ง) มีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ แทรกเข้ามาได้เพียง 1 ที่นั่งเท่านั้น คือ นายถนัด คอมันตร์ (เขต 6 บ่อมปราบ ปทุมวัน) และพรรคกิจสังคมได้รับเลือกตั้ง 2 ที่นั่ง คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรค และดร.เกษม ศิริพันธ์ (เขต 11 พระนคร สัมพันธวงศ์ บางรัก)

เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคกิจสังคมได้รับคะแนนเสียงสูงสุดคือ 82 ที่นั่ง ดังนั้น โดยหลักการแล้วพรรคกิจสังคมน่าจะ ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ก็ควรจะ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี

แต่แล้วเหตุผลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ปิดกั้นโอกาสเพราะฝ่ายทหารโดยคณะปฏิวัติ ได้กำหนดแนวทางไว้เพื่อให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ โดยพิจารณาจาก กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 75) สมาชิกวุฒิสภาล้วน แต่เป็นผู้ที่พลเอกเกรียงศักดิ์ เสนอชื่อกราบบังคมทูลให้ทรง โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทั้งสิ้น ประธาน วุฒิสภามีอำนาจในการทูลเกล้าฯ ถวายชื่อบุคคลเพื่อให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี (มาตรา 146) โดยประธานรัฐสภาจะปรึกษาหารือกับสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ บุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นส.ส. (มาตรา 146) และรัฐธรรมนูญยังกำหนด ไว้อีกว่า รัฐบาลสามารถแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจอีก ด้วย (มาตรา 151)

ดังนั้น พลเอกเกรียงศักดิ์ จึง ได้รับเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ ให้ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้จะมีเสียงสนับสนุนข้าง น้อยจากสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าไม่มี พรรคการเมืองใดมีเสียงมากพอที่จะตั้งคณะรัฐบาล โดยลำพัง ได้ นอกเสียจากพลเอกเกรียงศักดิ์ เท่านั้น

พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งคณะรัฐบาล โดยการสนับสนุนจากวุฒิสภาและส.ส. พรรคเล็กพรรคน้อย กับส.ส. ไม่สังกัดพรรค เช่น พรรคเสรีธรรม (21 เสียง) พรรคพลังใหม่ (8 เสียง) พรรคกิจประชาธิปไตย (4 เสียง) ทั้งนี้ โดยมีได้มีพรรค ใหญ่เข้าร่วมรัฐบาล เช่น พรรคกิจสังคม ต้องไปเป็นพรรคฝ่ายค้าน เช่นเดียวกับพรรคชาติไทย ก็ ต้องไปเป็นพรรคฝ่ายค้านเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ตั้งพรรคมา

2.2 รัฐบาล"เกรียงศักดิ์ 2"

รัฐบาล"เกรียงศักดิ์ 2" เป็นรัฐบาลผสม ในจำนวนรัฐมนตรี 44 คน ประกอบด้วยรัฐมนตรีจากส.ส. เพียง 8 คน อีก 19 คนเป็นข้าราชการประจำ และยังมีข้าราชการอาวุโส ทั้งทหารและพลเรือน จึงกล่าวได้ว่าเป็นรัฐบาลที่อาศัยกองทัพ คือกลุ่มคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2520 เป็น ฐานอำนาจ รายนามคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

1. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ รองนายกรัฐมนตรี

- | | |
|----------------------------------|---|
| 2. พลเอกเสริม ณ นคร | รองนายกรัฐมนตรี |
| 3. นายสมภพ ไทตระกิจ | รองนายกรัฐมนตรี |
| 4. เรืออากาศตรีบุญยงค์ วัฒนพงศ์ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 5. นายสวัสดิ์ คำประกอบ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 6. พลโทเฉลิมชัย จารุวัสเตอร์ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 7. พลอากาศโทสิทธิ เศรษฐศิลา | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 8. นายเกษม จาติกวณิช | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 9. นายปริดา กรรณสูตร | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 10. พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 11. นายบุญชิง นันทากิจวัฒน์ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 12. นายประมวล กุลมาตย์ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 13. พลเอกพร ธนะภูมิ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 14. พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 15. พลเรือเอกทวี สิงหะ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 16. พลอากาศเอกพะเนียง กานตะรัตน์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม |
| 17. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| 18. นายชาญชัย ลี้ถาวร | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง |
| 19. นายสุธี สิงห์เสนห์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง |
| 20. นายอุปัติร์ ปาจริยางกูร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |
| 21. นายอรุณ ภาณุพงศ์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่าง-
ประเทศ |
| 22. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 23. นายวงศ์ พลนิกร | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ |
| 24. นายอาภรณ์ ศรีวิวัฒน์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ |
| 25. พลตำรวจตรีสง่า กิตติขจร | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ |

26. นายระพี สาคริก	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
27. นายสมพร บุญคูปต์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
28. พลอากาศเอกประสงค์ คุณะติลก	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
29. พลเรือเอกอมร ตีรिकासะ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
30. นายอบ วสุรัตน์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
31. นายปรก อัมระนันท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
32. พลเอกเล็ก แนวมาลี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
33. นายดำริ น้อยมณี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
34. นายประเทือง กิรติบุตร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
35. พลตำรวจเอกชัชพล ไชยชนะ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
36. นายสุธรรม ภัทราคม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
37. นายชัช ภาณุจนประกร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
38. นายก่อ สวัสดิพิพาณิชย์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
39. นางยุภา อุดมศักดิ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
40. นายบุญสม มาร์ติน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
41. นายกระแสร์ ชนะวงศ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
42. นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
43. นาวาอากาศเอกวิมล วิริยวิทย์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
44. นายเกษม สุวรรณกุล	รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

ควรจะต้องตั้งข้อสังเกตว่าเสถียรภาพของ "รัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1" และ "รัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2" ก็ดี ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากกองทัพ คือกลุ่มนายทหารที่คุมกำลังในหน่วยสำคัญๆ ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หรือเท่ากับเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันกับผู้ที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ดังนั้นหากกลุ่มกองทัพถอนการสนับสนุน รัฐบาลก็ไม่อาจอยู่ต่อไปได้เพราะจะขาดเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภา ส่วนเสียงสนับสนุนจากส.ส. รัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 มีอยู่ประมาณ 100 เสียงเท่านั้น ดังนั้นรัฐบาลชุดนี้ จึงมีอาจกระทำการใด ๆ ชัดแจ้ง หรือสวนทางกับความต้องการของกองทัพเพราะต้องอาศัยเป็นฐานกำลังสนับสนุนรัฐบาล

รัฐบาล"เกรียงศักดิ์ 2" ต้องประสบปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่าจะมีวุฒิสมาชิกเป็นฐานสนับสนุนอยู่ก็ตาม แรงกดดันสำคัญได้แก่ภาวะการขาดแคลนน้ำมันและราคาน้ำมันเชียบสูงขึ้นสูง ผลิตผลทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าว ข้าวโพด ประสบปัญหาการแข่งขันในตลาดโลก ทำให้เกษตรกรเดือดร้อน สภาผู้แทนราษฎรจึงพยายามกดดันให้รัฐบาลแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยฉับพลัน ซึ่งยากที่จะทำได้²³

9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 รัฐบาลตัดสินใจขึ้นราคาจำหน่ายน้ำมันภายในประเทศ น้ำมันเบนซินธรรมดาจากลิตรละ 7.45 บาทเป็น 9.26 บาท น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว จากลิตรละ 4.88 บาทเป็น 7.39 บาท ทั้งนี้เพราะกลุ่มโอเปค หรือกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันในตลาดโลก รวมตัวกันกำหนดราคาให้สูงขึ้น การขึ้นราคาน้ำมันมีผลต่ออัตราค่ากระแสไฟฟ้า และมีผลกระทบต่อสินค้าและธุรกิจบริการทุกประเภท และวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 รัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 ก็ได้ปรับคณะรัฐมนตรี

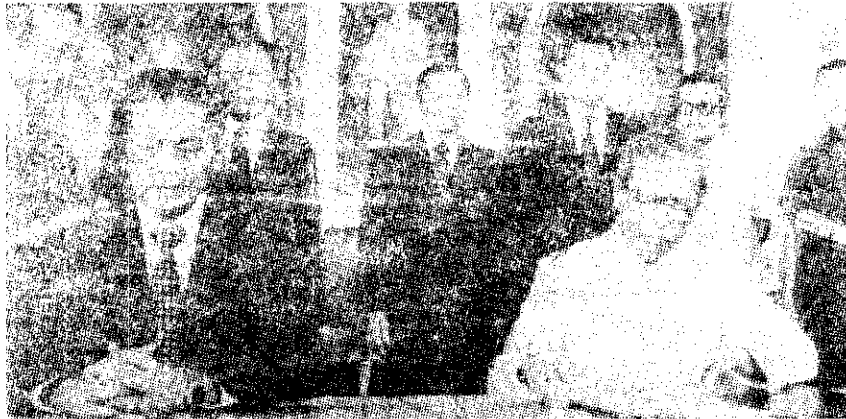
ผลจากการขึ้นราคาน้ำมัน จึงเกิดการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนนโยบายบรรดา ส.ส. ฝ่ายค้าน ได้ร่วมกันลงชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญตามมาตรา 119 ของรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องได้จำนวน ส.ส. ถึง 176 คน แต่พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขอเปิดประชุมเพื่อชี้แจงปัญหาต่อสภาตามมาตรา 118 ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 เสียก่อน

การประชุมสภาสมัยวิสามัญ ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงการทำงานของรัฐบาลที่ผ่านมา ตลอดจนปัญหาที่รัฐบาลต้องประสบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ยากที่จะบริหารประเทศต่อไปได้ และพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในตอนท้ายของการชี้แจง

หากพิจารณาสาเหตุการตัดสินใจลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ทั้งๆ ที่เคยมีเสียงข้างมากสนับสนุนรัฐบาลอยู่ และ ส.ส. ฝ่ายค้าน ก็ไม่อาจจะใช้คะแนนเสียงล้มรัฐบาลได้อยู่แล้ว คงจะต้องพิจารณาในแง่กลุ่มทหารยิ่งเติร์ก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่ ได้ถอนตัวจากการสนับสนุนรัฐบาล และมีแนวโน้มจะไปลงคะแนนเสียงกับฝ่ายที่ไม่ไว้วางใจรัฐบาล จากนั้นวุฒิสมาชิกสายทหารกลุ่มยิ่งเติร์ก ก็ได้สนับสนุน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยพรรคการเมืองก็ให้การสนับสนุนด้วย เช่น ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ มีมติสนับสนุนพลเอกเปรม เพราะ "เป็นคนซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจจริงในการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน"²⁴ รวมทั้งพรรคอื่น ๆ ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรค

สยามประชาธิปไตย พรรคเสรีธรรม พรรคเกษตรสังคม เป็นต้น

พลเอกเปรมได้รับคะแนนเสียงสูงสุดถึง 395 คะแนน (จากส.ส. 195 เสียง และวุฒิสมาชิก 200 เสียง) รองลงมาคือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ จากพรรคกิจสังคม ได้ 80 คะแนน (จากส.ส. 79 เสียง และวุฒิสมาชิก 1 เสียง) ส่วนอดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ เหลือคะแนนสนับสนุนเพียง 5 คะแนน (จากส.ส. 4 เสียง และวุฒิสมาชิก 1 เสียง) จะเห็นได้ว่าคะแนนเสียงที่สนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ 80 คะแนน เป็นคะแนนจากพรรคกิจสังคมซึ่งรักษาฐานของพรรคการเมืองไว้ ส่วนที่เหลือจากสองสภาล้วนแต่สนับสนุนพลเอกเปรม อย่างท่วมท้น



ภาพที่ 62

พลเอกเกรียงศักดิ์ วันมอบตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ให้แก่พลเอก เปรม

สรุปได้ว่า แม้ว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ จะพยายามใช้พลังจากกองทัพซึ่งเป็นกลุ่มพลังระบบราชการมาค้ำจุนรัฐบาล โดยหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองและลดอำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการแต่งตั้งและควบคุมรัฐบาล แต่เมื่อในเวลาต่อมา พลเอกเกรียงศักดิ์ มิได้เป็นทหารสายคุมกำลัง รวมทั้งเกษียณอายุราชการตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2521 ฐานทางทหาร

ของพลเอกเกรียงศักดิ์ จึง ไม่นั่นคง และ เมื่อกลุ่มทหารสายคุมกำลัง เปลี่ยน ไปสนับสนุน พลเอกเปรม
ผู้บัญชาการทหารบกคนใหม่ จึงนำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์โดยง่าย

กิจกรรมการเรียนที่ 2

1. จงสรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

2. อะไรเป็นสาเหตุทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี

สรุปบทที่ 13

การยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นการกลับคืนสู่อำนาจอีกครั้งหนึ่งของคณะทหารที่ต้องลอบทลายทางการเมืองไประยะหนึ่ง หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา แต่เมื่อยึดอำนาจได้แล้วก็มอบอำนาจให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร จัดตั้งรัฐบาล โดยคณะปฏิรูปฯ ควบคุมอำนาจกำกับอยู่เบื้องหลัง พร้อมกับประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ของคณะปฏิรูปฯ รัฐบาลนายธานินทร์ มีนโยบาย "การทหารนำการเมือง" ปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง และมีแนวนโยบายแบบชาวจัด ต่อมาบทบาทของรัฐบาลและความขัดแย้งระหว่างคณะปฏิรูปฯ กับรัฐบาล จึงนำไปสู่การปฏิวัติ ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ของคณะทหารซึ่งมี "กลุ่มยังเติร์ก" หรือ "จปร.7" เป็นแกนนำ

คณะปฏิวัติ พ.ศ. 2520 ประกาศใช้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520" และสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีของ "รัฐบาลคณะปฏิวัติ" ภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2521 ประกาศใช้ ก็ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป 22 เมษายน พ.ศ. 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ยังคงได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ 2 การเมืองช่วงนี้ดำเนินไปโดยปรากฏบทบาทของกลุ่มทหารยังเติร์กและพรรคการเมือง แม้จะยังไม่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบาลประสบปัญหาเรื่องราคาน้ำมัน และคณะทหารฐานอำนาจรัฐบาลถอนตัวจากการสนับสนุนรัฐบาล เป็นเหตุให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ถูกแรงกดดัน จนตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลจึงสิ้นสุดลงด้วย และคณะทหาร "กลุ่มยังเติร์ก" ได้สนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี



แบบฝึกหัด บทที่ 13

จงเติมคำหรือข้อความที่เหมาะสมลงในช่องว่าง

1. รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐบาล.....และอยู่ภายใต้การสนับสนุนด้านกำลังทหารของ.....
2. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519 กำหนดให้มีสภา..... กับ สภา.....
3. อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร คือ.....แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519
4. คำสั่งคณะปฏิรูปฉบับที่ 25 กำหนดความหมายของคำว่าองค์กรและการกระทำอันเป็น.....
5. การควบคุมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ในการรายงานข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น คือ คำสั่งที่เรียกว่า.....
6. พลเอกฉลาด หิรัญศิริ อดีตรองผู้บัญชาการทหารบก ที่ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปลดออกจากตำแหน่ง ได้พยายามยึดอำนาจในเหตุการณ์ที่เรียกว่า.....
7. การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 มีแกนนำสำคัญ คือกลุ่ม.....หรือ.....
8. "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" และ "สภานโยบายแห่งชาติ" ถูกกำหนดให้มีขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับ.....
9. นายสุธรรม แสงประทุม กับพรรคพวก ได้รับการปลดปล่อยเมื่อ พ.ศ.2521 โดยอาศัยกฎหมาย.....
10. "ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ" หมายถึงการเมืองในช่วงระยะบทยเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ.....
11. พรรคการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง พ.ศ.2522 โดยมีฐานเสียงอยู่ในกรุงเทพมหานคร คือ.....มี.....เป็นหัวหน้าพรรค

12. เหตุผลที่ทำให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ. 2523 คือ ผลกระทบจากนโยบาย.....ของรัฐบาล และการถอนการสนับสนุนของ.....

13. ก่อนที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีตำแหน่งทางการเมืองหรือ.....และตำแหน่งทางการเมืองสำคัญที่เป็นสมัยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 คือ.....

14. การที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้นเป็นเพราะได้รับการสนับสนุนจาก ก.....ข.....
.....ค.....



เชิงอรรถที่ 13

¹ ตูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ยศ สันตสมบัติ, อำนาจ บุคลิกภาพและผู้นำการเมืองไทย เอกสารวิจัยอันดับที่ 34 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2533 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 130-170

² ไมตรี วิริยะ, รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2518 และ 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519 วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522, หน้า 19

³ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 128

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131

⁵ สุวรรณ เด่นเมธารัตน์, ประเมินผลงานรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร, หน้า 96

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83

⁸ ระวีวรรณ ประกอบผล, ล้อมวลชนกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย, หน้า 136

⁹ ประกอบ ไชยประการและคณะ, ประวัติศาสตร์การเมืองเรื่องของคนไทย การปฏิบัติสามสมัย (โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2522), หน้า 1098-1099

¹⁰ ยศ สันตสมบัติ, เรื่องเดิม, หน้า 146

¹¹ หลังจากสหรัฐพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามแล้ว กองพันพยัคฆ์น้อย กองพันเสือดำ และอีกหลายหน่วยถูกส่งมอบกำลังอยู่ที่จังหวัดกาญจนบุรี รวมกำลัง 1 กองพล สหรัฐฯ มอบอาวุธเครื่องมืออุปกรณ์สงครามที่ทันสมัยให้กองพลเหล่านี้ด้วย กองพลดังกล่าวนี้เคยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพลเอกฉัตร กำลังส่วนนี้มีประสิทธิภาพ ผ่านการยุทธโศกโชนในสมรภูมิเวียดนาม และมีพันตรีอัศวิน ทรัพย์ศิริ บุตรชายพลเอกฉัตร เป็นผู้บังคับกองพัน

อ้างอิง ประกอบ ไชยประการ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 1104

¹² สุวรรณ เด่นเมธารัตน์ เรื่องเดิม, หน้า 138

¹³ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมทวณิช, ยังเดี๋ยวก่อนกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย (กทม : บริษัทการพิมพ์, 2525), หน้า 87

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99

¹⁶ 36 ปี สยามรัฐ, หน้า 135

25 ก.ค. 2520 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร แถลงนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาความมั่นคงของชาติ ว่าได้กำหนดแผนจุลจอมเกล้า ซึ่งแบ่งการพัฒนาเป็น 3 ชั้นคือพัฒนาประชาธิปไตยให้การศึกษาแก่ประชาชน และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของบ้านเมือง

อ้างอิง อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ และ นัชรีย์ ลิโรรส, คู่มือเหตุการณ์สำคัญทางสังคมเศรษฐกิจ การเมืองไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2428-2528 มปป. มพท., 2533, หน้า 87

¹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ธวัช สุจริตวรกุล, คดีประวัติศาสตร์ คดี 6 ตุลา, (กรุงเทพ : บริษัทการพิมพ์, 2521)

¹⁸ สุธรรม แสงประทุม "ผมผ่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม มาได้อย่างไร" มติชน ฉบับประจำวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2535, หน้า 3

¹⁹ เกียรติชาย นำพลสุขสันต์, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2533, หน้า 115

²⁰ ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน, ประชาธิปไตยครึ่งใบ: การเมืองไทยในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 2 ปีการศึกษา พ.ศ.2532-2533, หน้า 93

²¹ ชัยวัฒน์ สารสมบัติ, ทหารกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง พ.ศ.2500-2526 วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2529, หน้า 127

²² สมัคร สุนทรเวช "จากสนามไชย ถึงสนามหลวง" (กรุงเทพ : เกษมการพิมพ์, 2522), หน้า 13-14

²³ พ.ต.ต.อภิชาติ พุ่มแก้ว, พรรคการเมืองไทยกับฐานคะแนนเสียง : ศึกษากรณีพรรคประชากรไทยในเขตกรุงเทพมหานคร วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2533, หน้า 48

²⁴ มติชน ฉบับประจำวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2523, หน้า 12

★