



บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้ ผู้วิจัยขอเสนอหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ (1) สภาพปัญหาการวิจัย (2) วัตถุประสงค์การวิจัย (3) ขอบเขตของการวิจัย (4) นิยามตัวแปร (5) ระเบียบวิธีวิจัย (6) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (7) สมมติฐานของการวิจัย และ (8) การนำเสนอรายงานการวิจัย

### สภาพปัญหาการวิจัย

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา การต่อสู้ทางการเมืองได้เคลื่อนตัวลงจากการต่อสู้ระดับบนคือระดับผู้ปกครองด้วยกัน มาเป็นการต่อสู้ระดับล่างที่อิงฐานพลังมวลชน ในช่วงนี้กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจการเมืองการปกครองมากขึ้น นอกจากนั้นพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมก็ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับการศึกษาดีขึ้น มีความรู้ความเข้าใจในการเมืองมากขึ้น ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังผลให้กลุ่มอำนาจนิยม - อนุรักษ์นิยมซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นองค์กรหลักและเป็นแกนนำ ไม่สามารถเข้ามาผูกขาดอำนาจอีกต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐประหารวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 อย่างไรก็ตามกลุ่มอำนาจนิยมก็ยังคงเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องด้วยนักการเมืองและพรรคการเมือง ยังไม่สามารถสร้างตัวเองขึ้นมาเป็นศูนย์รวมความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน ประกอบกับกลุ่มธุรกิจการเมืองก็ได้เข้ามามีอิทธิพลครอบงำกลุ่มบุคคลเหล่านี้มาเกือบโดยตลอด หลัง 14 ตุลาคม 2516

จากสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้กลุ่มพลัง 2 ฝ่าย คือ ข้าราชการประจำกับนักการเมือง ได้ใช้อำนาจการเมืองร่วมกัน โดยในระยะต้น (พ.ศ. 2521 - พ.ศ. 2526) ข้าราชการประจำจะยังคงยึดกุมอำนาจในลักษณะเกือบจะเป็นการผูกขาด (อำมาตยาธิปไตย) แต่หลังจากนั้นการจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ก็มีลักษณะเป็นการแบ่งสรรให้มีการใช้อำนาจการเมืองร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง (ประชาธิปไตยครึ่งใบ) ลักษณะการแบ่งสรรอำนาจและการให้เข้ามาใช้อำนาจการเมืองร่วมกันดังกล่าวนี้เองที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ใช้ได้เป็นเวลานานถึง 13 ปี การโค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยการ

รัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มูลเหตุที่แท้จริงมีได้มาจากความบกพร่องของตัวบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ แต่มาจากพฤติกรรมทางการเมือง และการขัดแย้งแย้งชิงอำนาจระหว่างกลุ่ม ผู้ปกครองด้วยกันเองเป็นสำคัญ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ว่ามีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทยหรือไม่อย่างไร
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองที่ได้เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่มีสาเหตุมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือมาจาก พฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมแย่งชิงอำนาจ ระหว่างกลุ่มผู้ปกครองด้วยกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ จะศึกษาสภาพการณ์ทางการเมืองนับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 จนถึงรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

### นิยามตัวแปร

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้มี

1. ตัวแปรอิสระ  
ความเหมาะสม หมายถึง ความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสภาวะ การเมืองและสังคมของประเทศไทยในยุคสมัยนั้น
2. ตัวแปรตาม  
รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในเรื่องนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยวิธีการศึกษาจากประวัติศาสตร์ (HISTORIAL APPROACH) การศึกษาทางด้านกฎหมาย

(LEGALISTIC APPROACH) ตลอดจนการศึกษาในเชิงพฤติกรรมทางการเมือง (BEHAVIORAL APPROACH) และนำเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (ANALYTICAL DESCRIPTION) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลจากเอกสารสำคัญต่าง ๆ ทั้งเอกสารชั้นต้น (PRIMARY SOURCE) และเอกสารชั้นรอง (SECONDARY SOURCE)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้แล้ว คาดว่าจะได้รับประโยชน์ที่สำคัญ ดังนี้คือ

1. ทำให้ทราบถึงอิทธิพลของสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมที่มีต่อการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของระบอบการปกครองในแต่ละยุคสมัย
2. เพื่อให้ทราบถึงหลักความจริงทางการเมืองการปกครองอย่างหนึ่ง นั่นก็คือ ความปรารถนาอำนาจอย่างปราศจากขอบเขตของกลุ่มผู้ปกครองจะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ร้ายแรง แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่จะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับสภาวะต่าง ๆ ของประเทศอยู่แล้วก็ตามและในทางกลับกันรัฐธรรมนูญที่ได้รับการร่างและจัดทำในลักษณะที่ทวนกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมรวมตลอดถึงความต้องการของคนในสังคมก็ไม่อาจจะดำรงและบังคับใช้อยู่ได้เช่นกัน

### สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญจะมีความมั่นคง ก็ต่อเมื่อ รัฐธรรมนูญนั้นได้รับการร่างและจัดทำในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศนั้น ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญที่ได้รับการร่างและจัดทำในลักษณะที่ทวนกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมรวมตลอดถึงความต้องการของคนในสังคม ก็ไม่อาจจะดำรงและบังคับใช้อยู่ได้เช่นกัน

### การนำเสนอรายงานการวิจัย

ในการนำเสนอผลงานของการศึกษาวิจัยในรูปของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดลำดับการเสนอเนื้อหาออกเป็น 6 บท ตามรายละเอียดของเนื้อหาแต่ละบท ดังนี้คือ

บทที่ 1 จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา เพื่อให้ทราบถึงลักษณะสำคัญของปัญหาในการศึกษาวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในส่วนแรกของการนำเสนอนี้ เป็นการนำเสนอถึงโครงร่างในการศึกษาวิจัยนั่นเอง

บทที่ 2 เป็นการกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองก่อนมีการทำรัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เพื่อให้มองเห็นความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจนิยมซึ่งมีอำนาจทางการเมืองมาตลอด และต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กับกลุ่มพลังประชาธิปไตยซึ่งมีอำนาจทางการเมืองหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รวมทั้งศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองภายหลังการทำรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 การเมืองการปกครองในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการกวาดล้างทางการเมืองสูง ปิดกั้นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเข้มงวด ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมสูง จนก่อให้เกิดการทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 การจัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่มีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น และลดความเข้มงวดในการควบคุมสังคมลง รวมทั้งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520

บทที่ 3 เป็นการกล่าวถึงบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างและจัดทำขึ้นภายใต้ความกดดันของกระแสความคิดทางการเมืองสองกระแสคือ กระแสความคิดประชาธิปไตยภายใต้การนำของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ส่วนอีกกระแสหนึ่งเป็นกระแสอำมาตยาธิปไตยภายใต้การนำของบรรดาผู้นำกองทัพ ซึ่งต้องการรักษาอำนาจของพวกตนไว้หรือแม้ก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจให้ได้มากที่สุดที่จะทำได้

ผลของความกดดันของความคิดทางการเมืองสองกระแสดังกล่าวข้างต้นก็คือ การจัดระเบียบโครงสร้างของอำนาจการเมืองจึงได้มีลักษณะเป็นการประนีประนอมความคิดและความต้องการของกลุ่มพลังสองฝ่ายดังกล่าวข้างต้น โดยในระยะ 4 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาลระบอบการปกครองยังเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยเต็มรูป แต่หลังจากนั้นจะเป็นระบอบที่ผสมผสานพลังของสองฝ่ายให้ได้เข้ามาใช้อำนาจร่วมกันโดย

1. ยังคงให้นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่ไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ และรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

2. วุฒิสภามีอำนาจเป็นสภาถ่วงดุล แต่ประธานวุฒิสภา ยังคงเป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น (ซึ่งต่อมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา แต่บทบัญญัตินี้จะยังไม่มีผลบังคับใช้โดยทันที)

ระบอบการปกครองจัดได้ว่าเป็นระบอบผสมผสานประชาธิปไตยกับอำมาตยาธิปไตยเข้าด้วยกันหรือที่เรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

บทที่ 4 เป็นการกล่าวถึงการดำเนินการทางการเมืองการปกครองและพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ในการศึกษาการเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ จะได้วิเคราะห์เหตุการณ์และวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลแต่ละชุด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ การปฏิวัติรัฐประหาร ความแตกแยกในรัฐบาล การขัดแย้งในสภา การยุบสภา ความริ้วร้าวระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ ซึ่งในการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ จะได้โยงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ไม่ได้เป็นผลเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลเนื่องมาจากพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองเป็นสำคัญ

บทที่ 5 เป็นการกล่าวถึงสภาวะการเมืองและสังคมที่นำไปสู่ซึ่งการทำรัฐประหาร โดยคณะ ร.ส.ช. ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

บทที่ 6 เป็นการสรุปผลการศึกษา และอภิปรายผลการศึกษา รวมทั้งเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นการเสนอจากผลของการศึกษา

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย