

การเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : การบริหารจัดการทางการเมือง (2523 – 31)



นายอดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thai Politics during the General Prem Tinsulanonda: Political Management (1980 – 88)

Mr. Adinant Prompanjai



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	1
บทนำ	1
ความสำคัญของสภาพปัญหา	1
คำถามหลักการวิจัย	3
สมมติฐานการวิจัย	4
วัตถุประสงค์การวิจัย	4
กรอบแนวคิด	4
ขอบเขตการวิจัย	11
ระเบียบวิธีการวิจัย	11
การนำเสนอวิทยานิพนธ์	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
บทที่ 2 รัฐราชการไทยและรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978)	14
รัฐราชการไทย	14
ที่มาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบและสภาพปัญหา ก่อนสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม	16
สภาพปัญหาของรัฐไทยก่อนจะถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบสมัยพลเอกเปรม	17
การจัดตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี	32
คณะกรรมการประสานการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล.....	34
รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978)	35

ที่มาและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1978).....	35
สาระและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1978).....	38
การดำเนินการเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1978).....	39
การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978).....	41
โครงสร้างอำนาจในสมัยพลเอกเปรม	46
บทที่ 3 การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อจัดสรรอำนาจให้กองทัพ	53
บทบาทหน้าที่กองทัพกับปัญหาความมั่นคง.....	54
การจัดสรรอำนาจกองทัพ	67
การขึ้นสู่อำนาจของพลเอกเปรม.....	71
ความขัดแย้งของกลุ่มทหาร	74
การสร้างอำนาจนำทางวัฒนธรรมเพื่อคานอำนาจกองทัพ	91
บทที่ 4 การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล	101
การจัดการทางการเมืองเพื่อความมั่นคงของรัฐบาล	102
รัฐบาลเปรม 1	103
รัฐบาลเปรม 2.....	109
รัฐบาลเปรม 3.....	110
รัฐบาลเปรม 4.....	116
รัฐบาลเปรม 5.....	121
การควบคุมอำนาจพรรคการเมืองและนักการเมืองในสมัยพลเอกเปรม	127
การควบคุมอำนาจนักการเมืองด้วยบทบาทของทหารทั้งในและนอกสภา	127
การควบคุมอำนาจนักการเมืองด้วยบทบาทเชิงนโยบายของเทคโนโลยีสารสนเทศ.....	133
การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	136
การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6	140

การลดค่าเงินบาท.....	156
บทที่ 5 การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ	160
การแก้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ	162
การแก้ไขปัญหาด้านพลังงานในสมัยพลเอกเปรม.....	165
การแก้ไขปัญหาสถาบันทางการเงิน	168
การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก	175
การเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มนักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมือง	179
ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจกับตัวแสดงอื่นๆ	193
นักธุรกิจกับทหาร	193
นักธุรกิจกับนักการเมือง	194
นักธุรกิจกับเทคโนโลยี	194
บทสรุป การปรับตัวของรัฐบาลราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต และการจัดการทางการเมือง ของพลเอกเปรม.....	197
การปรับตัวของรัฐบาลราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต	199
ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการพัฒนาเชิงสถาบันของรัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรม	204
ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ.....	205
ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของไทย.....	210
การบริหารจัดการทางการเมืองในสมัยพลเอกเปรม	213
กล่าวโดยสรุป	215
รายการอ้างอิง	218
ภาคผนวก ก. บทสัมภาษณ์	235
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	237

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของสภาพปัญหา

การเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถือว่าเป็นเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านอีกครั้งของประเทศไทย แม้จะมีการปรับโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว แต่โครงสร้างอำนาจยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ภายหลังจากดำเนินนโยบายความมั่นคงด้วยการพัฒนาแทนการปราบปราม ทำให้ทหารและเทคโนแครตมีบทบาทใหม่เชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แนวทางนี้แม้ว่าจะสามารถเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้ในที่สุด แต่ก็ได้ขีดขวางกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย เพราะอำนาจจากระบบราชการยังคงยุ่งเกี่ยวทางการเมืองทั้งการมีส่วนร่วมและเป็นตัวแทนเชิงสถาบันอันเป็นเหตุให้สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอ ส่งผลให้เงื่อนไขแห่งอำนาจและความขัดแย้งทางการเมืองยังคงยึดโยงอยู่กับระบบราชการ อีกทั้งผลจากการที่สถาบันทางการเมืองอ่อนแอ ทำให้ทหารสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 (Diamond, 1993) โดยใช้กลไกอำนาจรัฐเพื่อควบคุมสังคมในเชิงนโยบาย และชี้แนะว่าสิ่งที่ทหารทำอยู่นั้นมีความชอบธรรม ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่ยอมรับการนำของระบบราชการที่เรียกว่าศักดินาราชูปถัมภ์ และเป็นปัจจัยที่ทำให้พลเอกเปรมสามารถอยู่ในอำนาจนายกรัฐมนตรีได้ยาวนานถึงแปดปี

รัฐไทยหลังการสิ้นสุดระบอบประชาธิปไตยครั้งใบในสมัยพลเอกเปรมได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของไทยได้สำเร็จ แต่ก็ยังไม่อาจสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้นได้เพราะถูกล้มล้างด้วยการรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 ตามมาด้วยเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน ค.ศ. 1992 ที่นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่ไม่มีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ท่านใดคาดการณ์ว่าจะเกิดการรัฐประหารโดยทหารในรัฐไทยอีก จนกระทั่งเกิดรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 และ 2014 ตามมา ซึ่งทุกครั้งหลังทำการรัฐประหาร ข้ออ้างที่นำมาใช้คือ “รัฐไทยอยู่ในภาวะวิกฤต” และ “รัฐไทยต้องปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง” จึงเกิดคำถามว่า โครงสร้างของรัฐไทยมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างไรจึงเกิดวิกฤตครั้งแล้วครั้งเล่า กลไกหรือระบบใดที่ขับเคลื่อนรัฐไทยอย่างแท้จริง และรัฐไทยปรับตัวอย่างไรขณะที่เผชิญวิกฤต อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งของรัฐไทยเหตุใดจึงยังไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนได้

การบริหารจัดการทางการเมืองในสมัยพลเอกเปรมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปสมัยจอมพลสฤษดิ์ และยังแตกต่างจากสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ต่างๆที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจอย่างเดียวกัน โดยรัฐราชการในสมัยพลเอกเปรมเปิดโอกาสให้แก่ผู้นำรัฐบาลได้สร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองจากกลไกระบบราชการ มีการจัดสรรอำนาจให้แก่กลุ่มการเมืองต่างๆ ทั้งทหาร เทคโนแครต นักการเมือง

และนักธุรกิจ ด้วยการถ่วงดุลภายในและระหว่างกลุ่ม และยังได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ค่านิยมศักดินาราชูปถัมภ์ฝังรากลึกในสังคมไทย พลเอกเปรมจึงมีเสถียรภาพทางการเมืองตลอดการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นักวิชาการ (Daniel H. Unger, Dan Slater, เอนก เหล่าธรรมทัศน์, & ธนะพรพันธุ์.) จำนวนหนึ่งได้เสนอว่าโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้คลี่คลายออกจากระบบรัฐราชการแล้ว เพราะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองทำให้มีการเติบโตของชนชั้นนายทุนที่มีอิสระมากขึ้น อีกทั้งมีการเสื่อมถอยอย่างต่อเนื่องของกองทัพในทางการเมือง ทำให้รัฐราชการเริ่มอ่อนพลังลง และอำนาจนอกระบบราชการเริ่มแข็งแกร่งมากขึ้น กลุ่มธุรกิจเริ่มก่อตัวเป็นพลังการเมืองนอกระบบราชการเพราะผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ทำให้กลุ่มอำนาจเดิมที่ผูกขาดอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของระบบราชการต้องยอมทำลายความเผด็จการลง อีกทั้งเงื่อนไขที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากภายนอก รัฐเมื่อนำรัฐเข้าสู่การเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ทำให้โครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนจากระบบรัฐราชการ (bureaucratic polity) ไปสู่ระบอบการเมืองแบบระบอบกึ่ง (bourgeois polity) แต่ในความเป็นจริงพบว่าเมื่อพลเอกเปรมขึ้นสู่อำนาจ พลังแบบรัฐราชการไม่ได้เสื่อมถอยหรือลดลง หากแต่ปรับตัวจากการแบ่งปันอำนาจบางส่วนให้แก่ธุรกิจและเปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรเอกชนนอกระบบราชการที่รวมไปถึงกลุ่มองค์กรนักพัฒนาเอกชนและประชาชนทั่วไปได้แสดงความเห็นเชิงนโยบายได้มากขึ้น แม้มีขอบเขตจำกัดอยู่บ้าง แต่ก็เปิดพื้นที่และยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นภายใต้ระบบการเลือกตั้งทั่วไป อีกทั้งการส่งเสริมแนวคิดราชาชาตินิยมที่เน้นบทบาทสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นสถาบันที่รักษาเสถียรภาพทางการเมือง ส่งผลที่สำคัญต่อรัฐบาลของพลเอกเปรมให้มีความเข้มแข็ง และสามารถรักษาอำนาจการเป็นนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาได้ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อีกทั้งยังได้รับการยอมรับจากกลุ่มพลังต่างๆว่าเป็นผู้มีอำนาจและความดีที่เรียกกันว่า “บารมีทางการเมือง” มาจนถึงปัจจุบัน

การดำเนินนโยบายของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรมนั้นเป็นช่วงเวลาที่รัฐไทยต้องเผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง การเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นชุดปัญหาที่สืบต่อมาจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งพลเอกเปรมได้ใช้กระบวนการปรับโครงสร้างเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ โดยปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจนสามารถพลิกฟื้นภาวะที่ย่ำแย่จนทำให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศสูงถึงร้อยละ 13.2 ใน ค.ศ.1988 (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2545a) และมีการเติบโตสูงที่สุดในโลกถึงร้อยละ 11.6-13.3 ในช่วง ค.ศ. 1988-1990 (สมภพ มานะรังสรรค์, 2552) ปรับโครงสร้างด้านความมั่นคงเพื่อเปลี่ยนภัยคุกคามกลับกลายมาเป็นมิตรผู้ร่วมพัฒนาและทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลายลงเพื่อแก้ปัญหาด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอก รัฐ และปรับโครงสร้างทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนสถานการณ์จากสภาพรัฐบารมีที่ไร้เสถียรภาพกลายเป็นเข้มแข็ง แต่การพัฒนาประชาธิปไตยยังเกิดการย้อนกลับ (ไปสู่อำนาจเผด็จการ) หลังการยุติบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม

บทบาทในเชิงนโยบายที่โดดเด่นของพลเอกเปรม คือ ความพยายามในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ของรัฐไทย ด้วยการบริหารจัดการกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองให้มีเสถียรภาพร่วมไปกับการสร้างขีดความสามารถของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งผลจาก

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ได้เปิดโอกาสให้พลเอกเปรมปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองของตัวแสดงเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และให้นักธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยในด้านการเมืองใช้การถ่วงดุลคานกันระหว่างกลุ่มต่างๆภายในกองทัพ และใช้ประโยชน์จากการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาล โดยให้กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมนำหน้า นักการเมืองในการกำหนดนโยบาย ส่วนในด้านเศรษฐกิจแม้จะเปิดโอกาสให้กลุ่มนักธุรกิจแต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมเชิงนโยบายของระบบราชการ โดยยังไม่มี ความพยายามใดๆในการสร้างระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยให้มั่นคงและยั่งยืน

การใช้นโยบายปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองของตัวแสดงเพื่อสร้างสมดุลทางการเมือง เช่น การใช้นโยบายการเมืองนำการทหารที่เปลี่ยนบทบาททหารจากงานด้านความมั่นคงเป็นงานด้านการพัฒนาจนสามารถแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ได้สำเร็จ และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้ระบบทุนนิยมเสรีได้เติบโตอย่างกว้างขวางส่งผลต่อการสร้างนักธุรกิจใหม่ และนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นในเวลาต่อมา และสร้างระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนให้เป็นภาคีที่ทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังนำเอาแนวคิดเชิงอุดมการณ์ราชาชาตินิยมและแนวคิดการพัฒนาเพื่อใช้แก้ปัญหาความมั่นคงมาใช้ในการพัฒนาชนบท โดยจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) ขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความชอบธรรมและเสถียรภาพให้รัฐบาลของพลเอกเปรมได้เป็นอย่างดีแล้วยังเป็น การนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาคานอำนาจทหารที่ปรับบทบาทไปสู่การพัฒนา และส่งเสริมค่านิยมศักตินาราชูปถัมภ์ให้แก่สังคมไทยด้วย ซึ่งผลจากการบริหารจัดการรัฐไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้ แม้จะดูเหมือนมีคุณูปการให้แก่รัฐไทยในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้นได้สำเร็จ แต่ก็ได้ทิ้งปมปัญหาไว้จนทำให้รัฐไทยต้องหวนกลับมาสู่วงจรการรัฐประหารอีกหลายครั้ง

จึงอาจกล่าวได้ว่าพลเอกเปรมประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพในอำนาจ และสามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย ซึ่งความสำเร็จที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นคำถามสำคัญที่นักรัฐศาสตร์พยายามหาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร และวิทยานิพนธ์นี้จะขอเสนอการจัดการทางการเมืองของพลเอกเปรมในภาวะที่ต้องแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยภายใต้เงื่อนไขที่สามารถให้ทำได้ ร่วมกับการบริหารจัดการทางการเมือง โดยพิจารณาจากความขัดแย้งและความร่วมมือ และผลประโยชน์ของตัวแสดง โดยที่พลเอกเปรมมีบทบาทสำคัญในการใช้กลไกของระบบราชการ และกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การอยู่ในอำนาจของรัฐบาลทหาร รวมทั้งผลักดันนโยบายเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐในช่วงทศวรรษที่ 1980

คำถามหลักการวิจัย : พลเอกเปรมมีวิธีการบริหารจัดการทางการเมืองอย่างไรในภาวะวิกฤตที่สามารถรักษาความมั่นคงในอำนาจได้ยาวนานถึงแปดปี แม้ว่าพลเอกเปรมจะโดนกระแสวิพากษ์วิจารณ์ให้ต้องยอมยุติบทบาททางการเมือง แต่พลเอกเปรมยังคงเป็นบุคคลที่มีบารมีทางการเมืองมากที่สุดคนหนึ่งในปัจจุบัน และการปรับตัวของรัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรมเป็นอย่างไรในภาวะ

วิกฤตการณ์นั้น ซึ่งการปรับตัวดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแท้จริงหรือไม่ รวมทั้งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนในภายหลังกี่ปีต่อมาหรือไม่

สมมติฐานการวิจัย : การบริหารจัดการทางการเมืองและการปรับตัวของประเทศไทยภายใต้กลไกรัฐราชการเดิมที่เทคโนโลยีและกองทัพมีความเข้มแข็ง และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ได้วางเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้พลเอกเปรมสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองจากภายในกลไกระบบราชการ จึงมีการจัดสรรอำนาจให้กองทัพที่เป็นทั้งฐานอำนาจและกลุ่มกดดันทางการเมืองโดยใช้การถ่วงดุลคานกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในกองทัพและการสนับสนุนรัฐบาลจากสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังใช้ประโยชน์จากการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาล และสร้างระบบขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจไปสู่การส่งออก ที่ด้านหนึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจากทุนและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และอีกด้านหนึ่งคือการหาทางปกป้องนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวจากแรงกดดันทางการเมือง อีกทั้งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นเพียงการปรับตัวในช่วงวิกฤต โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างเชิงอำนาจของกลุ่มอำนาจเดิมอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้ในภายหลังกี่ปีต่อมาอำนาจเดิมยังสามารถรักษาสถานะของกลุ่มในการเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการประชาธิปไตยเมื่อโอกาสอำนวยดังการรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 2006 และ 2014

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่ออธิบายการบริหารจัดการทางการเมืองภายใต้เงื่อนไขความเป็นรัฐราชการและรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ว่าโครงสร้างอำนาจภายในของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรภายหลังจากแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การแก้ปัญหาด้านความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม
2. เพื่อวิเคราะห์การจัดสรรอำนาจภายใต้เงื่อนไขระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของตัวแสดงทางการเมือง เพื่อจัดการกับความขัดแย้งและร่วมมือที่เกิดขึ้น และสามารถเชื่อมโยงผลประโยชน์ของตัวแสดงในการรักษาความมั่นคงในอำนาจให้แก่พลเอกเปรม

กรอบแนวคิด

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ใช้การวิเคราะห์และอธิบายในเชิงเปรียบเทียบพัฒนาการเมืองสถาบันอันเนื่องมาจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในแง่โครงสร้างผ่านมิติทางประวัติศาสตร์ ด้วยมุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เป็นหลัก และเสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relations) และแนวคิด

โครงสร้างนิยม (structuralism) ที่นำมาใช้เป็นฐานของวิธีการศึกษาการบริหารจัดการทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยทำการศึกษว่าโครงสร้างเชิงสถาบันในสมัยพลเอกเปรมเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขใดและมีพัฒนาการอย่างไร อีกทั้งส่งผลอย่างไรต่อตัวแสดงและกลุ่มอำนาจทางการเมือง อีกทั้งศึกษาการจัดสรรอำนาจทางการเมืองตามโครงสร้างใหม่ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศไทยในขณะนั้น และส่งผลต่อการสร้างความมั่นคงในอำนาจทางการเมืองของพลเอกเปรมได้อย่างไร

แนวคิดสถาบันเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) ให้ความสนใจที่ความเป็นมาของสถาบันหลักในสังคมหรือประเทศว่ามีอิทธิพลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมและการเมืองในประเทศ การศึกษาจึงต้องมีมุมมองและมิติทางประวัติศาสตร์มากกว่าทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ล้วนๆ (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และคณะ, 2555) และให้ความสนใจไปที่ความเป็นมาของสถาบันหลักในสังคมหรือรัฐที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมุมมองและมิติทางประวัติศาสตร์มากกว่าทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ล้วนๆ ซึ่งจะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่เกิดจากการวางเงื่อนไขของสถาบันที่เป็นทางการ (formal institutions) และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutions) ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกับบทบาททางการเมืองของตัวแสดง เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการเชิงสถาบันและเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ และให้ตระหนักถึงความสำคัญของตัวแปรอื่นที่อยู่ภายนอกเงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ส่งผลต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการดำรงอยู่ในอำนาจของพลเอกเปรม

แนวความคิดนี้ประกอบไปด้วยสองส่วนสำคัญคือคิดเรื่องสถาบันและแนวคิดการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งการนำแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) มาเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์พัฒนาการของสถาบันในเชิงประวัติศาสตร์ที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง แนวทางการศึกษานี้จะส่งผลกระทบต่อานิยามผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะช่วยสร้างสะพานทางการวิเคราะห์ (analytical bridges) ที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในระดับโครงสร้างและศึกษาถึงบทบาทตัวแสดงที่มีต่อกระบวนการทางประวัติศาสตร์ในสมัยพลเอกเปรม

จากแนวทางเดิมของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่ใช้แนวทางการอธิบายในระดับโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมและการทำงานของสถาบัน (Ira. Katznelson, 1997) ซึ่งสถาบันเป็นปัจจัยที่สร้างความแตกต่างของระดับความสำเร็จในการพัฒนา ซึ่งขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐ โดยที่สถาบันเป็นการกำหนดเงื่อนไขและกฎกติกาในสังคมที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงและปัจเจกบุคคลให้เป็นไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน กลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย สถาบันถูกนิยามเป็นกระบวนการ กิจวัตร จารีต และแนวปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งฝังรากอยู่ในโครงสร้างองค์กรทางการเมืองหรือโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง (Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, 1996)

การใช้แนวทางการศึกษาทางประวัติศาสตร์ในเชิงประจักษ์ที่มีต่อบริบทของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในเชิงเปรียบเทียบ สนใจโครงสร้างเชิงสถาบันที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างนั้นถูกนำไปใช้ โดยทำการศึกษบทบาทของสถาบันในการกำหนดกฎกติกาสู่สังคมส่งผลอย่างไรต่อพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงโครงสร้างอย่างไร

(Steinmo, 2008) ซึ่งแนวคิดเชิงสถาบันประกอบไปด้วยสถาบันที่เป็นทางการ (formal institutions) และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutions) โดยมองว่าสถาบันเป็นปัจจัยที่สร้างความแตกต่างของระดับความสำเร็จในการพัฒนาที่ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐ โดยสถาบันได้กำหนดเงื่อนไขและกฎกติกาในสังคมที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงและปัจเจกบุคคลให้เป็นไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน กลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย (North, 1990) ซึ่งสถาบันถูกสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ ศักยภาพของสถาบันแปรผันตามแรงกดดันทางการเมือง และสถาบันถูกผลักดันตามโครงสร้างทางการเมืองที่ซับซ้อนทำให้เกิดขึ้น (Doner, 2009) ทำให้การทำงานของสถาบันภายใต้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างส่งผลต่อบทบาทของรัฐ

การศึกษาในเชิงสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism approach) มีสมมติฐานว่าคนเราแม้จะมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและในเรื่องอื่นๆตามแต่กฎเกณฑ์และกระบวนการที่สถาบันซึ่งเราสังกัดอยู่ (ทั้งที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย และที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มทางสังคมและการเมือง) ได้วางกรอบกติกาไว้ สถาบันก็น่าจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมอื่นๆของบุคคล (สตีธ ธนาธิโชติ, 2550) โดยที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับระบบ ซึ่งการทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสมัยใหม่ จะต้องสร้างระบบและสถาบันให้มีลักษณะของความเป็นสถาบัน เพื่อให้สถาบันทางการเมืองสามารถตอบสนองความต้องการและขยายตัวไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุจิต บุญบงการ, 2542a)

การศึกษาในเชิงสถาบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองเป็นการทำความเข้าใจกระบวนการเชิงสถาบันนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความเป็นพลวัต (Streeck & Thelen, K., 2014) และสถาบันได้ส่งผลกระทบต่อสังคม เพราะประกอบไปด้วยสถาบันทั้งที่เป็นทางการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง ประกาศจากรัฐบาล และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ธรรมเนียม จารีต ประเพณี วัฒนธรรม และแนวปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือจะเปลี่ยนแปลงฉับพลันทันที เพราะของเขตของการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลลัพธ์มาจากการเปลี่ยนแปลงกฎกติกา เงื่อนไขบังคับที่ไม่เป็นทางการที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม เช่น วัฒนธรรม ธรรมเนียม และข้อตกลงร่วมกัน (code of conduct) รวมทั้งประเพณีและประสิทธิภาพของการบังคับใช้ด้วย ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นนโยบายที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะมีมิติที่เกี่ยวพันกับความเป็นมาในอดีต และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตนั้นจะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ (North, 1990)

การที่รัฐจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐนั้น เพราะหากประชาชนสามารถเข้าถึงสถาบันทางเศรษฐกิจได้ ลูกจ้างก็จะสามารถเลือกอาชีพได้อย่างอิสระ มีการอบรมแสวงหาความรู้และพัฒนาทักษะ ด้านนายจ้างก็จะลงทุนด้วยเทคโนโลยีที่ดีที่สุดและจ่ายค่าจ้างที่สูง ส่วนการเข้าถึงสถาบันทางการเมืองก็จะผ่านกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อเลือกตัวแทนให้มาจัดหาบริการขั้นพื้นฐานตามที่ประชาชนต้องการ ทั้งการสาธารณสุข กฎหมาย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพหรือ

คอร์ปชั่นก็จะไม่ได้รับการเลือกเข้ามาอีกหรือได้รับการลงโทษทางสังคมจากประชาชน ซึ่งการที่รัฐจะมั่งคั่งหรือยากจนขึ้นอยู่กับสถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันทางการเมืองที่มีพลังและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน หากสถาบันเหล่านี้ไม่เข้มแข็ง กฎเกณฑ์ทางสังคมก็จะถูกกำหนดการเมืองในลักษณะของมือใครยาวสาวได้สาวเอาตามแต่อำนาจที่กลุ่มใดหรือใครที่ถือครองอำนาจนั้นไว้ได้ (Acemoglu & Robinson, 2012)

การศึกษาโครงสร้างรัฐไทยในเชิงสถาบันมีสองรูปแบบคือ สถาบันที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญที่พยายามจะจัดตำแหน่งแห่งที่ให้กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองต่างๆ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอเพราะไม่ได้มีประชาชนเป็นรากฐานให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง (สุจิต บัญบังการ, 2542a) และสถาบันแบบที่ไม่เป็นทางการตามวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่มีลักษณะยึดโยงอยู่กับระบบราชการ วาทกรรมคนดี กรอบแนวคิดแบบจารีตนิยมที่อ้างอิงความชอบธรรม ความยุติธรรม การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2557) และความสัมพันธ์ในสังคมแบบระบบอุปถัมภ์ที่กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์” (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536) ยอมรับเรื่องอำนาจ เห็นอำนาจเป็นสิ่งดี ซึ่งอำนาจในสังคมไทยนั้นต้องมาพร้อมกับคุณธรรม คุณธรรมและอำนาจเป็นของคู่กันไม่แยกกัน (ธงชัย วินิจจะกุล, 2557)

ส่วนวิธีการทางประวัติศาสตร์เป็นการอธิบายเรื่องราวบนพื้นฐานของข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ตีความเรื่องราวตามหลักฐานที่ปรากฏ และอธิบายอย่างสมเหตุสมผล จนเกิดความจริง ณ เวลาหนึ่ง ต่อมาเมื่อค้นพบหลักฐานเพิ่มขึ้นหรือมีคำอธิบายที่ต่างไปจากเดิม ความเชื่อหรือคำอธิบายย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามข้อมูลหลักฐานใหม่ การศึกษาทางประวัติศาสตร์จึงเป็นการทบทวนอดีต เข้าใจปัจจุบัน และรู้เท่าทันอนาคต ประโยชน์ของการศึกษาประวัติศาสตร์เพื่อฝึกคิดอย่างมีเหตุผล คิดอย่างมีวิจารณญาณ สามารถแยกความจริงข้อเท็จจริง และความคิดเห็นออกจากกันได้ อีกทั้งการศึกษาประวัติศาสตร์ด้วยการฝึกใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ ยังสามารถนำแนวคิดไปใช้ได้จริง ทำให้เกิดทักษะในการคิด ไม่หลงเชื่ออะไรง่ายๆ โดยปราศจากหลักฐานข้อมูลและเหตุผล (สายพิณ แก้งามประเสริฐ, 2557)

ดังนั้นมุมมองแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จึงอธิบายว่า สถาบันทางการเมืองสามารถเป็นตัวแสดงทางการเมืองได้ มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง และเป็นภาพสะท้อนของสังคม ส่วนพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์จะช่วยทำให้เห็นที่มาหรือจุดกำเนิดของสถาบันที่ผ่านการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงทำให้คาดการณ์ได้ว่าสถาบันที่กำลังศึกษาอยู่นั้นมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างไร (March & Olsen, 1984.) ซึ่งสถาบันสามารถวางกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับตัวแสดง และอาจส่งผลให้ตัวแสดงบางกลุ่มมีสถานะที่ดีกว่าในเชิงเปรียบเทียบ สถาบันมีพัฒนาการ และอาจมีตัวแปรอื่นภายนอกสถาบันที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ทางการเมือง (Kathleen Thelen & Steinmo., 1992) ซึ่งสมมติฐานของสถาบันนิยมใหม่ คือ สถาบันสามารถสร้างระเบียบหรือเงื่อนไขขึ้นมาได้ด้วยตัวเอง และมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันและพฤติกรรมของตัวแสดงมีความเป็นพลวัต การศึกษาตามแนวทางนี้สามารถทำนายพฤติกรรมและแนวทางปฏิบัติของตัวแสดงได้ (March & Olsen, 2009)

การศึกษาในแนวทางสถาบันนิยมใหม่จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นโครงสร้างกฎหรือกติกาของสถาบัน โดยศึกษาทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในลักษณะของความเป็นพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการปะทะสังสรรค์ระหว่างค่านิยมของสถาบันกับค่านิยมของสังคม ซึ่งสถาบันมีลักษณะของหน่วยย่อยทางสังคมที่มีความเป็นอิสระในตัวของสถาบันเอง (Lowndes, 2010)

ดังนั้นการศึกษาในคิดนี้จึงเป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐในด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ด้วยการพิจารณาการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้านของสถาบันต่างๆ เพื่อสร้างสมรรถนะและเสถียรภาพภายในรัฐ และมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันด้วยตนเอง เน้นการกระทำของสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดระเบียบ จัดสรรผลประโยชน์และยุติปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมที่เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระเบียบความสัมพันธ์และขอบเขตอำนาจภายในรัฐ สภาพการดำรงอยู่และการปรับตัวของโครงสร้างเชิงสถาบันเป็นอย่างไรเมื่อพลวัตทางเศรษฐกิจสังคมมีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งการจัดสรรอำนาจภายในสังคมของตัวแสดงทางการเมืองตามโครงสร้างใหม่ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมอย่างไร

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relations) เป็นการศึกษาตัวแสดงทางสังคมที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทรัฐ โดยพิจารณาที่เงื่อนไขการสร้างอำนาจให้แก่รัฐทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งความเข้มแข็งของรัฐในการควบคุมสังคมดูได้จาก การทำให้เกิดความชอบธรรมด้วยกฎหมาย (legitimation) ตามกลไกการปกครองของรัฐ การยินยอมทำตาม (compliance) และการมีส่วนร่วมของสังคม (participation) ซึ่งจะนำไปสู่การอธิบายระดับความเข้มแข็งของรัฐที่ศึกษาได้จากความเป็นอิสระของรัฐ (state autonomy) และศักยภาพของรัฐ (state capacity) ความเป็นอิสระสามารถทำให้รัฐสามารถผูกขาดการกำหนดนโยบายปิดกั้นโอกาสของกลุ่มพลังทางสังคมในการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย ส่วนศักยภาพภาพของรัฐในการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติได้สำเร็จนั้นคือความสามารถของรัฐในการกำหนดบทบาทและขึ้นนำการตัดสินใจทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังทางสังคม (Migdal, 1988) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมได้ส่งผลต่อการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐ ความมีอิสระ (autonomy) ที่เกิดขึ้นจากความสามารถในการกำหนดผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสังคม ในขณะที่ศักยภาพนำมาซึ่งความสามารถในการที่ดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจการเมืองหรือสังคม (Barkey & Parikh, 1991) สำหรับวิธานิพนธ์นี้กำหนดให้ความเข้มแข็งของรัฐคือ ความเป็นอิสระและสามารถในการวางแผน กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายได้โดยรัฐ

แนวคิดความสัมพันธ์รัฐกับสังคมใช้เพื่ออธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของรัฐไทยที่สร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ซึ่งความเป็นอิสระในการใช้อำนาจและความเข้มแข็งของรัฐนั้นเป็นผลมาจากสมรรถนะของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558) แนวคิดนี้จึงเข้ามาใช้อธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของรัฐไทยที่สร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ซึ่งในที่นี้กำหนดให้ความเข้มแข็งของรัฐคือ ความสามารถในการวางแผน กำหนด

นโยบายและขับเคลื่อนนโยบายได้โดยรัฐ ส่วนวิธีการศึกษาแบบโครงสร้างนิยมที่จะช่วยอธิบายความหมายของการกระทำ ปรากฏการณ์ และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับตัวแสดงในสังคม

การศึกษาในเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเข้มแข็งของรัฐในการใช้อำนาจจะมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (infrastructural power) ที่จะนำให้รัฐนั้นมีอิสระในการใช้อำนาจ (embedded autonomy) และกลายเป็นรัฐที่เข้มแข็ง อำนาจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐมีสามด้านคือ 1. อำนาจในการแทรกซึมเข้าไปยังคนกลุ่มต่างๆในสังคม 2. อำนาจในการดึงเอาทรัพยากรต่างๆจากสังคมมาใช้ และ 3. อำนาจในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มพลังอำนาจต่างๆผ่านกลไกและสถาบันทางสังคม ซึ่งการจะเข้าใจความเป็นอิสระของรัฐ จำเป็นต้องนำเอาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งตัวแปรด้านโครงสร้างของรัฐและสังคมมาร่วมพิจารณาด้วย (Weiss & Hobson, 1995)

เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างรัฐจะเห็นได้ว่าคำอธิบายเรื่องของการสร้างรัฐที่แข็งแกร่ง (strong state) กับโครงสร้างรัฐอ่อน (soft state) เป็นการศึกษาโครงสร้างรัฐในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของรัฐบาลกับโครงสร้างของสังคม โดยรัฐแข็งแกร่งจะมีโครงสร้างของรัฐเข้มแข็งอธิบายได้สองนัยยะคือ นัยยะหนึ่งคือรัฐที่ควบคุมกลุ่มสังคมไว้ได้อย่างเด็ดขาดอาจจะเป็นรัฐเผด็จการหรือรัฐประชาธิปไตยก็ได้ และนัยยะที่สองคือรัฐที่สามารถรวมศูนย์อำนาจอย่างเด็ดขาดได้ รัฐจึงเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ถ้ารัฐอ่อนจะมีโครงสร้างทางสังคมเข้มแข็งกลุ่มทางสังคมที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ทางสังคมจะควบคุมรัฐบาลไว้ให้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของเสียงส่วนใหญ่ (อภิญา รัตนมงคลมาศ, 2548) โดยรัฐที่มีความเข้มแข็งนั้นประกอบไปด้วยคุณสมบัติสองประการ

ประการแรก รัฐนั้นมีระดับของความเป็นอิสระสูงสามารถที่จะกำหนดเนื้อหาของนโยบายกำหนดทิศทางของรัฐ และสามารถบังคับใช้นโยบายของรัฐต่อตัวแสดงนอกภาครัฐ (social actors) แม้ว่าจะมีข้อเรียกร้อง นโยบายหรือทิศทางรัฐที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มนอกภาครัฐ แม้ว่ากลุ่มนั้นจะมีอำนาจในการต่อรองสูงเพียงใดก็ตาม รัฐสามารถก็ยังกำหนดเนื้อหาของนโยบายหรือทิศทางได้ตามความต้องการของรัฐได้โดยไม่ถูกครอบงำจากตัวแสดงนอกภาครัฐ ประการที่สอง คือมีความสามารถสูง โดยพิจารณาจากความสามารถในการผลักดัน ขับเคลื่อนนโยบายหรือทิศทางของรัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยขึ้นกับปัจจัยอย่างน้อยสองประการคือ ระบบราชการที่เป็นกลไกรัฐ และสถาบันทางการเมือง ทั้งที่เป็นทางการ (มีกฎ กติการองรับ) และที่ไม่เป็นทางการ (อำนาจในเชิงวัฒนธรรมประเพณีที่ไม่มีกฎหมายรองรับ) และมองว่ารัฐเข้มแข็งสามารถผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อภิชาติ สถิตินิรามัย, 2556) อีกทั้งรัฐที่เข้มแข็งยังมีอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม มีอิทธิพลที่จะดึงทรัพยากร จัดหาสินค้าสาธารณะ และกำหนดค่าใช้จ่ายระยะสั้นในการปรับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้สถาบันหลักรวมทั้งองค์กรของกลุ่มประโยชน์ต่างๆจะขึ้นตรงต่ออำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง รัฐบาลสามารถที่จะตระเตรียมเครื่องมือต่างๆตามกลไกรัฐเท่าที่จะทำได้เพื่อกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Haggard, 1992)

ระดับความเข้มแข็งของรัฐมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมืองในสมัยพลเอกเปรม ในสภาพที่รัฐเข้มแข็งสามารถผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และผลของความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเกิดจากการพัฒนาเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองตามกติกาของระบอบประชาธิปไตยทำให้พลเอกเปรมมีเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงทางอำนาจ ด้วยการใช้กลไกความเข้มแข็งของรัฐวางเงื่อนไขเชิงสถาบันในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเพื่อตอบสนองเชิงนโยบายและการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในครั้งนั้นกลับทำให้สมดุลทางอำนาจของกลุ่มพลังทางการเมืองทั้งสี่กลุ่มเกิดเปลี่ยนแปลง โดยที่กลุ่มพลังที่อิงอำนาจรัฐทั้งทหาร และเทคโนโลยี มีความเข้มแข็งในช่วงแรก แต่ในช่วงหลังกลุ่มพลังทางสังคมทั้งนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นกลางกลับเข้ามาเสริมความเข้มแข็งของรัฐราชการไทย และสร้างสมดุลอำนาจใหม่ที่มีเสถียรภาพ

แนวคิดโครงสร้างนิยม (structuralism) มีมโนทัศน์ที่เป็นพื้นฐานคือ โครงสร้างที่มีลักษณะเป็นส่วนรวมทั้งหมด (totality whole) จุดยืนของโครงสร้างนิยมก็คือ การให้ความสำคัญกับโครงสร้างพร้อมๆกับการลดความสำคัญของมนุษย์ลงไป ปฏิบัติการแต่ละอย่างนั้นล้วนแต่มีโครงสร้างที่แน่นอน โครงสร้างจะเป็นตัวกำหนดองค์ประกอบย่อยๆ อันได้แก่ ตัวบุคคล วัตถุ เครื่องมือ ว่าจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร โครงสร้างจึงเป็นตัวกำหนดตำแหน่งแห่งที่ หน้าที่ ที่องค์ประกอบย่อยๆ เหล่านี้จะกระทำ ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันนั่นเอง อีกทั้งสมาชิกในโครงสร้างสังคมนั้น ไม่สามารถรับรู้การดำรงอยู่ของโครงสร้างอย่างรู้ตัวเสมอไป การที่สมาชิกในสังคมจะมองเห็นความเป็นจริง (reality) ได้ จะต้องมองแบบส่วนรวมทั้งหมด การกำหนดโครงสร้างนั้นไม่ได้ทำได้ง่ายๆ (simple) แต่ทว่ามีลักษณะซับซ้อนและหลายชั้น (multiple) (กาญจนา แก้วเทพ. หลุยส์ อัลตุสเซร์, 2557.) ซึ่งแนวทางการศึกษาในระดับโครงสร้างนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาแบบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ โดยให้ความสำคัญกับบริบทและการทำงานของสถาบัน (I. Katznelson, 2009)

การศึกษาความหมายของการกระทำ ปราภฏการณ์ และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงหรือตรึงให้สรรพสิ่งอยู่ด้วยกัน การศึกษาจึงเป็นการมองหาโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ในการกระทำ ปราภฏการณ์ หรือเหตุการณ์นั้นๆ และทำให้สิ่งเหล่านั้นดำรงอยู่อย่างที่เป็นอยู่ ซึ่งโครงสร้างนิยมให้ความสำคัญการแยกระหว่างรูปแบบ (form) กับสิ่งที่ปรากฏ (appearance) เป็นเรื่องของหน้าที่ (function) และความสัมพันธ์ (relation) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอบาร, 2555) การมองหารหัส กฎเกณฑ์ และโครงสร้างหรือค่านิยมหลักในสังคมหรือที่ Roland Bathes เรียกว่ามายาคติในสังคม (mythology) เป็นการสื่อความหมายด้วยคติความเชื่อทางวัฒนธรรมผ่านกระบวนการที่เผยแพร่หรือแสดงออกมาในรูปของความเป็นธรรมชาติหรือความเป็นปกติธรรมดา เป็นระบบ ระเบียบ และวิธีการสร้างความหมายแบบหนึ่งที่ตั้งอยู่กับเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ (Barthes, 1990) ซึ่งวิธีการศึกษาแบบโครงสร้างนิยมจะช่วยอธิบายความหมายของการกระทำ ปราภฏการณ์ และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับตัวแสดง

การวิเคราะห์ในครั้งนี้อาศัยแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ที่จะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างระบอบประชาธิปไตยครั้งใบกับพฤติกรรมทางการเมืองของตัวแสดง จากเงื่อนไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งและประกาศจากรัฐบาล และค่านิยมของสังคมไทย ที่มากำหนดโครงสร้างเชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงที่

แตกต่างกัน เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการในเชิงสถาบันและเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่ และให้ตระหนักถึงความสำคัญของตัวแปรอื่นที่อยู่ภายนอกเงื่อนไขของระบอบที่ส่งผลต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการดำรงอยู่ในอำนาจของพลเอกเปรม โดยนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์รัฐกับสังคมเข้ามาใช้อธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของประเทศไทยที่สร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง และวิธีการศึกษาแบบโครงสร้างนิยมที่ช่วยอธิบายความหมายของการกระทำ ปรากฏการณ์ และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับตัวแสดงทางเศรษฐกิจและการเมือง

ดังนั้นสำหรับวิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นการศึกษาที่ผสมผสานแนวคิดระหว่างแนวทางสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์กับโครงสร้างที่เข้มแข็งของรัฐราชการไทยในการใช้อำนาจรัฐที่สามารถผูกขาดการกำหนดนโยบายและศักยภาพภาพของรัฐในการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติได้สำเร็จ และวิธีการศึกษาเป็นแบบโครงสร้างนิยมมาเป็นฐานในการสร้างคำอธิบายเพื่อฉายและสะท้อนภาพการทำงานของสถาบันตามโครงสร้างอำนาจที่เกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของรัฐ ภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่ในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศไทย ที่นำไปสู่การกำหนดบทบาทของกลุ่มพลังอำนาจทางสังคมที่ต่างยอมรับในตำแหน่งแห่งที่จนเกิดเสถียรภาพทางการเมืองขึ้นในสมัยพลเอกเปรม

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ศึกษาสภาพเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทยในสมัยพลเอกเปรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่ ช่วง ค.ศ. 1980 - 1988 โดยวิเคราะห์พัฒนาการในเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่และตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของระบอบดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นที่มา โครงสร้าง เครื่องมือ การทำงานเชิงสถาบัน และปัญหาของระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่ในสมัยพลเอกเปรม

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้การวิเคราะห์และอธิบายในเชิงเปรียบเทียบ โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทสัมภาษณ์ โดยมีแหล่งที่มา ดังนี้

เอกสารชั้นต้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าและหก รายงานการประชุมของหน่วยงานต่างๆ แผนงานและโครงการต่างๆ ในสมัยพลเอกเปรม รวมทั้งเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง

เอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ หนังสือแปล บทความ วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกอบการบรรยาย ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพลเอกเปรม ประชาธิปไตยครั้งใหม่ และเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทยในสมัยพลเอกเปรมทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

นอกจากนี้ยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองในสมัย พลเอกเปรมบางท่าน ได้แก่ นายเสนาะ อุณากุล นายนิยม วรปัญญา เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร และ นายธทอง จันทรางศุ

การนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทนำ เป็นการนำเสนอที่มาของสภาพปัญหา กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เป็นหลัก และเสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society Relations) และแนวคิดโครงสร้างนิยม (structuralism) รวมทั้งวัตถุประสงค์และประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์นี้

บทที่ 2 นำเสนอที่มาของแนวคิดรัฐราชการและรัฐราชการไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 และเงื่อนไขที่เกิดจากกฎกติกาในการกำหนดบทบาทของกลุ่มทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ทำให้พลเอกเปรมสามารถบริหารจัดการทางการเมืองให้มีความมั่นคงในอำนาจได้ รวมทั้งโครงอำนาจของรัฐไทยในช่วงการบริหารจัดการทางการเมืองของพลเอกเปรม

บทที่ 3 นำเสนอการจัดการกับกองทัพของพลเอกเปรมที่เป็นทั้งฐานอำนาจและกลุ่มกดดันทางการเมืองโดยใช้การถ่วงดุลคานกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในกองทัพและการสนับสนุนของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เลือกสนับสนุนรัฐบาลที่ช่วยทำให้พลเอกเปรมมีความมั่นคงในอำนาจทางการเมือง

บทที่ 4 นำเสนอการเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรมและการใช้ประโยชน์จากการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาล ซึ่งพลเอกเปรมได้จัดสรรอำนาจ โดยดึงเอากลุ่มพลังอำนาจใหม่ เข้ามาเสริมความเข้มแข็งในเชิงนโยบาย เป็นการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ให้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

บทที่ 5 นำเสนอการสร้างระบบขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาของพลเอกเปรมเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจไปสู่การส่งออก และมีการสร้างองค์กรใหม่ที่เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและทุนและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งการออกนโยบายที่ไปสร้างโอกาสให้ตัวแสดงกลุ่มใหม่ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การจัดการของเทคโนโลยีที่ช่วยปกป้องนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวโดยมีระบบราชการเป็นกลไกควบคุมเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

บทสรุปงานวิจัยทั้งหมด เพื่ออธิบายการบริหารจัดการทางการเมืองของพลเอกเปรมในรัฐราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต โดยการอธิบาย กลไกเชิงนโยบายและเงื่อนไขที่พลเอกเปรมใช้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐ และยังสามารถทำให้พลเอกเปรมมีความมั่นคงอยู่ในอำนาจทางการเมืองได้อย่างมั่นคงและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการอธิบายการบริหารจัดการทางการเมืองสำหรับผู้นำในรัฐราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต ที่จะช่วยเปิดประเด็นใหม่สำหรับเงื่อนไขระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่จะนำมาแก้ไขปัญหารัฐไทยในยามวิกฤตว่าจะส่งผลอย่างไรในเชิงโครงสร้างตามมามา และปัญหาที่คาดว่าจะระบอบนี้สามารถแก้ไขได้นั้นเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่เพียงใด อันจะเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับการนำเอาเงื่อนไขระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้มาใช้ในอนาคต



บทที่ 2

รัฐราชการไทยและรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978)

สภาพรัฐราชการไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในสมัยพลเอกเปรมมีลักษณะที่เป็นรัฐราชการที่เปิดโอกาสให้แก่อำนาจพลอำนาจนอกระบบเข้าสู่กระบวนการนโยบาย แต่รัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขที่ระบบราชการสามารถที่สามารถควบคุมสังคมหรือกลุ่มพลังต่างๆในรัฐเอาไว้ได้ ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเรียกร้องเหล่านั้นเสมอไป และยังไม่อาจจะตรวจสอบหรือควบคุมนโยบายของรัฐได้โดยง่าย อีกทั้งยังมีสถาบันพระมหากษัตริย์สนับสนุนรัฐบาลและช่วยเสริมความมั่นคงทางอำนาจทางการเมืองให้พลเอกเปรม

รัฐราชการไทย

รัฐราชการไทย หมายถึง รัฐไทยที่มีระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ อำนาจในเชิงการกำหนดนโยบายเป็นของรัฐ โดยสังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบอนุรักษนิยมที่มีความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นวิถีแบบไทย (Kevin Hewison & Kengkit Kitirianglarp, 2010) มีวัฒนธรรมความเป็นไทยแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ (Michael Kelly Connors, 2557) ที่ทำให้ข้าราชการมีบทบาทและอำนาจมาก ภายใต้การบริหารงานโดยเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ (McCargo, 2010)

ระบบราชการไทยเป็นระบบอุปถัมภ์แบบเครือข่ายที่เรียกกันว่า “เส้นสาย” นับตั้งแต่เกิดระบบราชการสมัยใหม่ขึ้นมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเส้นสายนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการเข้ารับราชการและก้าวหน้าในราชการ ระบบเส้นสายเป็นส่วนสำคัญหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ค.ศ. 1932 ประสบความสำเร็จ แต่สถานการณ์ทางการเมืองหลังการยึดอำนาจ เช่น การต่อต้านการปฏิวัติทุกวิถีทางของฝ่ายอนุรักษนิยมก็บีบบังคับให้คณะราษฎรต้องใช้เส้นสายในระบบราชการต่อไป แม้ว่าคณะราษฎรจะได้สลายไปนานแล้ว แต่ว่าเส้นสายที่ใช้คือสายสัมพันธ์กับนักการเมือง ที่หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐ ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและการรัฐประหาร (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2558)

แนวคิดรัฐราชการ (bureaucratic polity) ที่นำเสนอในช่วงปลายของทศวรรษที่ 1960 โดย Fred Riggs นั้น มองระบบราชการเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างและเป็นสถาบันที่ควบคุมกำกับสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทย โดยที่ระบบราชการที่ผูกโยงกับกลไกอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็ง แต่สถาบันทางการเมืองอื่นๆที่เชื่อมโยงกับพลังอำนาจของสังคมอ่อนแอ

การศึกษารัฐราชการไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ค.ศ. 1932 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ พบว่าถูกขับเคลื่อนโดยระบบราชการและมีลักษณะของการประสานกำลังกัน (synergy) ระหว่างข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) โดยทหารมีกำลังและอาวุธ ส่วนข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการรัฐตามกระบวนการรัฐชาติสมัยใหม่ (political modernization) โดยมีกระบวนการประชาธิปไตยช่วยสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็น

รัฐประชาธิปไตย ซึ่งผลกระทบจากการทำให้ประเทศทันสมัย (modernization) ในการก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ที่มีความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ในด้านการผลิต การใช้พลังงาน และเทคโนโลยี ทำให้รัฐต้องขยายบทบาทหน้าที่ของระบบราชการ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองได้รับการพัฒนาและมีความมั่นคงน้อยกว่าระบบราชการ อีกทั้งการปกครองของรัฐไทยที่สืบทอดมาจากระบอบราชาธิปไตยที่มีค่านิยมและสถาบันตามประเพณีเดิมเป็นฐานรองรับอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยโครงสร้างส่วนบนการเมืองไทยถูกครอบงำโดยคณะรัฐมนตรี (cabinet) ที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ การแข่งขันทางการเมืองจำกัดอยู่ในกลุ่มอำนาจรัฐด้วยตนเอง การจะประสบความสำเร็จหรือขึ้นสู่อำนาจขึ้นอยู่กับการแข่งขันกันเองใน ซึ่งการเมืองของรัฐข้าราชการนั้น แม้ว่าโครงสร้างสถาบันทางการเมือง จะประกอบด้วยรัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง แต่โครงสร้างอำนาจและการแข่งขันกลับอยู่อยู่ที่คณะรัฐมนตรีที่ผู้นำจากระบบราชการแข่งขันกันเข้ามาสู่อำนาจรัฐ ส่วนพลังอำนาจในสังคมยังคงอ่อนแอ (Riggs, 1966) ที่ไม่อาจเรียกร้องใดๆได้

แนวคิดรัฐราชการนี้มาจากมโนทัศน์ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งในยุคแรกธุรกิจมีอิทธิพลต่อรัฐบาลและการเมืองน้อยมาก ๆ ผู้นำทางการเมืองทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารมีท่าทีแบบผู้มีอำนาจเหนือกว่านักธุรกิจและทำให้นักธุรกิจเป็นเพียงบริวาร ด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ ผู้นำเหล่านี้สามารถกำกับและสร้างนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการขึ้นมา และสร้างความสัมพันธ์แบบคอร์รัปชันระหว่างนายกับลูกน้องในวงการเมืองและเศรษฐกิจ บรรดาผู้นำในระบบรัฐราชการโดยเฉพาะทหารสามารถรักษาระดับของการควบคุมธุรกิจที่ให้หลักประกันว่าผลกำไรของการพัฒนาทั้งหลายต้องรับใช้ผลประโยชน์ของกองทัพและระบบราชการก่อนประชาชน (ธเนศ อารณีสวรรธน์ และคณะ, 2555)

จุดอ่อนของแนวคิดรัฐราชการ นี้ขาดมุมมองในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งฉันทามติที่เกิดขึ้นในสังคมชาติเรื่องของพลังอำนาจใหม่เพราะเป็นส่วนที่อยู่นอกเหนือระบบราชการ และระบบราชการเกิดจากการผสมกันระหว่างทหารและพลเรือนที่มีความแตกต่างกันด้านการศึกษา ความเชี่ยวชาญในสายงาน โครงสร้างอาชีพ และความคาดหวังของแต่ละบุคคล ทำให้การนำเสนอของข้ามองค์ประกอบย่อยๆที่มีผลต่อความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางสังคมที่เกิดขึ้น (John L.S. Girling, 1981) รัฐราชการในลักษณะนี้ จึงมีปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง ทั้งความชอบธรรมตามประเพณีราชาธิปไตยและตามหลักประชาธิปไตยที่เป็นสากล โดยรัฐราชการไทยในอดีตพยายามแก้ไขโดยใช้ลัทธิรัฐนิยม-ชาตินิยมทหารผสมกับลัทธิเชื่อผู้นำชาติพ้นภัยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และการขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น มาชดเชยทดแทน แต่ก็ประสบปัญหาเปลืองปล้ำพ่ายแพ้ทางการเมืองและนโยบาย เพราะการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจในทางมิชอบ อีกทั้งการอยู่ภายใต้กระแสชาตินิยมที่มีสถาบันกษัตริย์เป็นศูนย์กลาง รัฐราชการจึงเล็งไม่ได้ที่จะหันไปจัดแสดงรูปแบบประชาธิปไตยที่พอจะกำกับควบคุมและชี้นำได้ เช่น การลงประชามติ การจัดเลือกตั้ง ฯลฯ เพื่อให้ต่างชาติรับรองและให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งรักษาเขตชุมชนตามประเพณีเดิมไว้เพื่อดึงการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ รัฐราชการจึงต้องเผชิญแรงกดดันให้สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (เกษียร เตชะพีระ, 2557)

ระบบราชการไทยจึงเป็นทั้งเครื่องมือและได้รับประโยชน์จากการจัดการจากส่วนกลางออกไปสู่สังคม และข้าราชการเปรียบเสมือนสัญลักษณ์อำนาจสถาบันกษัตริย์ และยังมีความชอบธรรม

อย่างต่อเนื่องในการบริหารจัดการรัฐในฐานะผู้รับใช้ของพระมหากษัตริย์ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ค.ศ. 1932 ที่นำพาประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาธิปไตย และเหตุผลหลักที่อ้างถึงการรัฐประหารที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า คือ การที่รัฐไทยไม่มีขบวนการชาตินิยมเพราะไม่เคยตกเป็นรัฐอาณานิคมของตะวันตก และพรรคการเมืองแตกแยก เป็นเพียงกลุ่มพวกพ้องที่ปราศจากการสนองตอบเชิงนโยบายต่อมวลชนที่ให้การสนับสนุน ทำให้โครงสร้างและอำนาจของสถาบันทางการเมืองยังคงอยู่ในวงจำกัด และถูกบริหารจัดการจากส่วนกลางโดยระบอบราชการ โดยระหว่างทศวรรษที่ 1960-1970 สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกผูกมัดอยู่กับการทำงานของรัฐบาลทั้งแนวความคิดการพัฒนาและความมั่นคงของชาติ แม้ผลลัพธ์หลังเหตุการณ์ ตุลาคม ค.ศ. 1976 จะทำให้เกิดการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างนักการเมืองสายอนุรักษ์นิยมกับพลเรือนและทหารในกองทัพ แต่ทำให้ทหารกลับมาสร้างบทบาทเผด็จการอีกครั้งในช่วงทศวรรษที่ 1980 และพรรคการเมืองถูกผลักดันให้กลับไปสู่สถานะเดิมและระบอบราชการก็ยังคงทำงานเพื่อแก้ไขวิกฤตของรัฐไทยต่อไป

ที่มาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบและสภาพปัญหา ก่อนสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม

นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างให้ความเห็นและยอมรับร่วมกันว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบมีจุดเริ่มต้นโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 โดยมีจุดกำเนิดจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ออกแบบโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะการประนีประนอมระหว่างทหารและพลเรือน หรือเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มที่ไม่เห็นความสำคัญของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยที่ผู้ปกครองไม่จำเป็นต้องมาจากเสียงส่วนใหญ่ก็ได้ (ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2557)

ทำให้ในตอนแรกจากงานวิชาการจำนวนมากอธิบายระบอบนี้ว่าเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองในกลไกรัฐและกลุ่มนอกกลไกรัฐ หรือกลุ่มอำนาจเก่าที่เป็นข้าราชการกับกลุ่มอำนาจใหม่ที่เป็นนักธุรกิจและนักการเมือง ซึ่งงานวิชาการอื่นๆ ในช่วงเวลาต่อมาก็ล้วนแต่ได้อิทธิพลของแนวคิดนี้ พร้อมกับมีการอธิบายเพิ่มเติมว่าอำนาจในทางการเมืองถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คืออำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยมีอำนาจระบอบราชการควบคุมไว้สูงสุด ซึ่งมีพลเอกเปรมเป็นผู้ แบ่งปันอำนาจระหว่างพรรคการเมืองกับข้าราชการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557) และลดยึดเหนี่ยวความขัดแย้งอยู่เป็นระยะเวลานาน (ยศ สันตสมบัติ, 2535) โดยที่พลเอกเปรมไม่ต้องลงเลือกตั้ง แต่พรรคการเมืองไปเชิญมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพจากการแบ่งสรรอำนาจด้วยการต่อรองและปรับกลยุทธ์ระหว่างฝ่ายระบอบราชการและนอกระบอบราชการเพื่อให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจสูงสุด (Chai-Anan Samudavanija, 2002) ซึ่งประวัติศาสตร์การเมืองหลัง ค.ศ. 1932 เป็นต้นมา เป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังสามกลุ่ม คือ นักการเมืองข้าราชการ นักการเมืองอาชีพ และพลังของประชาชนที่เป็นขบวนการสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังทั้งสามนี้มีสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นการต่อสู้เชิงผลประโยชน์ อีกด้านหนึ่งเป็นการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ ซึ่งผลของการต่อสู้ที่เกิดขึ้นก็คือ มีวิวัฒนาการเมืองและมีวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญ (รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์, 2557) ทำให้การสถาปนาอำนาจหลังวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1973-1976 เป็นการประสานกันจากอำนาจหลายฝ่าย ได้แก่ ระบอบราชการและกองทัพ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเริ่มมีการช่วงชิงอำนาจการนำระหว่างข้าราชการและนักการเมืองอย่าง

รุนแรง เป็นผลให้เกิดการใช้กำลังแย่งชิงอำนาจรัฐและพัฒนาสู่การประนีประนอมระหว่างพลังอำนาจทั้งสอง (นิยม รัฐอมฤต) ในช่วงเวลาต่อมา

สภาพปัญหาของรัฐไทยก่อนจะถึงยุคประชาธิปไตยครึ่งใบสมัยพลเอกเปรม

สภาพปัญหาของรัฐไทยที่เผชิญอยู่ในช่วงเวลาแห่งทศวรรษที่ 1970 ที่นำพาให้รัฐไทยไปสู่ภาวะวิกฤต ได้แก่ สงครามทางการเมืองระหว่างประเทศเมื่อเวียดนามบุกกัมพูชา และยกกำลังประชิดชายแดนไทยที่อำเภอรัฐประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี (ปัจจุบันเป็นจังหวัดสระแก้ว) ทำให้บรรดานักธุรกิจและกลุ่มทุนเกิดการตื่นตระหนก พากันอพยพและขนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้สินค้าราคาแพง อีกทั้งเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันและราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ส่วนด้านการเมืองเองพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติและพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้เพราะขาดความรู้และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนต้องนำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ อีกทั้งในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ระบบการเมืองไม่มีเสถียรภาพเพราะกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนที่เคยสนับสนุนไม่พอใจการแก้ปัญหาราคาน้ำมันของรัฐบาลทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ทหารเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา เมื่อทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองจึงสามารถบีบให้นายกรัฐมนตรีลาออกได้ จึงเห็นได้ว่ารัฐไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองอันประกอบไปด้วยสี่ชุดปัญหาสำคัญ ดังนี้ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การขาดความชอบธรรมในทางการเมือง การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในด้านความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยที่นำพาให้รัฐไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่พลเอกเปรมต้องเผชิญเป็นผลพวงมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิต และการลงทุนภายในประเทศ อีกทั้งปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงทศวรรษที่ 1970 เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค ทั้งการค้าระหว่างประเทศและภาคการเงิน สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเปรมต้องเผชิญเมื่อเข้าสู่

สู่การบริหารประเทศ คือ ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยและชะลอตัวเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน เกิดภาวะเงินเฟ้อ การขาดดุลงบประมาณ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และภาระหนี้สินต่างประเทศขยายตัวสูงขึ้น ประกอบกับภายในประเทศประสบกับภัยแล้งและราคาพืชผลตกต่ำทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องประสบกับปัญหาความยากจนจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างในเมืองและชนบท ปัญหาการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชน ปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเงิน การคลัง และการลงทุนของประเทศ ปัญหาเชิงสถาบันที่มีอยู่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และในภาคการผลิตที่มีปัญหาเรื่องต้นทุนสูงและรายได้ไม่แน่นอน

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ประเทศไทยจึงเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจในทุกๆด้าน ได้แก่ วิกฤตการณ์น้ำมัน เศรษฐกิจโลกถดถอย ราคาสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ ภัยแล้ง วิกฤตการณ์ทางการเงินจากการเก็งกำไรในตลาดหุ้น อันเนื่องมาจากจากปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพพอต่อการรับมือเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งภายในและระหว่างประเทศ ซึ่งลักษณะของเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1970 การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจยังอยู่ในวงแคบๆของกลุ่มผลประโยชน์ไม่กี่กลุ่ม เพราะกลุ่มที่มีโอกาสเข้าถึงปัจจัยการผลิตได้มากกว่าจะได้เปรียบและนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ระหว่างกันเพื่อสร้างฐานอำนาจผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมือง ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดจากการเกี่ยวดองระหว่างผู้อยู่ในอำนาจทางการเมืองและผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ด้านการผลิตที่ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านกระบวนการผลิต เศรษฐกิจมหภาค และความแตกต่างในด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างสังคมเมืองกับชนบท ซึ่งในช่วงแรกของระบอบประชาธิปไตยครั้งใบในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ กลุ่มธุรกิจยอมรับอำนาจกลไกรัฐเหนือกว่าพลังทางสังคมเพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน โดยมีความพยายามที่จะยังคงรักษาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเอาไว้ (เกรียงไกร ชัยวัฒน์, 2533)

การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มผู้มีผลประโยชน์เพื่อสร้างฐานอำนาจผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ผ่านมา ทำให้โครงสร้างนโยบายเศรษฐกิจมีความจำเป็นต้องปรับจากสาเหตุหลักสองประการ คือ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจเพื่อบริหารนโยบายเศรษฐกิจ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531)ซึ่งปัญหาในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย เป็นผลมาจากการเสียสมดุลโครงสร้างในเชิงสถาบันอันเนื่องมาจากการปรับนโยบายเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้สร้างระบบอุปถัมภ์ภายใต้การเกี่ยวดองระหว่างผู้อยู่ในอำนาจทางการเมืองและผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจรวมทั้งการสร้างความเข้มแข็งอย่างมากให้กับระบบราชการและความอ่อนแอของพลังนอกระบบราชการ เกิดเป็นรัฐราชการ (bureaucratic polity) เพราะมีเพียงชนชั้นนำกลุ่มเล็กๆและข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) เท่านั้นที่ครอบงำการเมืองไทยด้วยการผูกขาดการทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งสถาบันทางการเมืองที่อยู่นอกระบบราชการมีความอ่อนแอของระบบราชการจึงมีความเข้มแข็งขึ้น ทำให้ขาดดุลยภาพระหว่างสถาบันทางการเมืองที่กำหนดนโยบายกับระบบราชการที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Riggs, 1966) อีกทั้งเมื่อประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองเดิมไม่อาจจะแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ได้ จึงเกิดเสียงเรียกร้องทั้งจากภายในและภายนอกประเทศไทยให้ปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อรองรับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลง และปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกรัฐให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในวิถีทางประชาธิปไตยที่เป็นสากล

ปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1970 มีทั้งภาคการผลิต เศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาชนบท ซึ่งธนาคารโลกได้จ้างผู้เชี่ยวชาญมาศึกษา *A Public Development Program for Thailand* ใน ค.ศ. 1959 เสนอให้ประเทศไทยพัฒนาภาคการเกษตรด้วยวิทยาการแผนใหม่ เป้าหมายเพื่อป้อนสินค้าเกษตรไทยสู่ประเทศอุตสาหกรรมในตลาดโลก ซึ่งข้อเสนอแนะ

ดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางหลักในการวางนโยบายการเกษตรของไทยผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ใน ค.ศ.1961 (สมบุญ เจริญจิระตระกูล และคณะ, 2543) มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อน ฝายกักเก็บน้ำ ถนน มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ปัจจัยการผลิต ผลก็คือประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้ส่งออกสินค้าการเกษตรอันดับต้น ๆ ของโลก แต่ก็ยังคงมีปัญหาทางด้านความยากจนเพราะราคาสินค้าเกษตรนั้นขึ้นอยู่กับกลไกตลาดโลก อีกทั้งในการผลิตสินค้าเกษตรของไทยยังขึ้นอยู่กับลมฟ้าอากาศและผลิตสินค้าเกษตรเพียงไม่กี่ชนิดทำให้เกิดความไม่มั่นคงในระดับรายได้ของเกษตรกรไทย (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2532)

ปัญหาทางด้านการผลิตทำให้รัฐไทยต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ด้านการผลิตทั้งการเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งในด้านการเกษตรที่เคยเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคเป็นหลัก ทำให้ผลผลิตทางขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมและเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตก็ไม่ได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้า และนโยบายขาดการส่งเสริมอย่างจริงจังจากภาครัฐ ทำให้การดำเนินนโยบายยังยึดแนวทางตามนโยบายการพัฒนาในทศวรรษที่ 1960 ได้ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจหรือเกษตรเชิงเดี่ยว โดยทำการส่งเสริมการเกษตรตามแนวทางเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการผลิตในเชิงการค้าตามความต้องการของอุปสงค์ในตลาด การเปลี่ยนแปลงครั้งนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติเขียว (green revolution) ในกลุ่มประเทศตะวันตกใน ค.ศ. 1967 ทำให้เกิดการค้นพบพืชพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง ใช้เครื่องจักรกลการเกษตรแทนแรงงานคนและสัตว์ ใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีต่าง ๆ สำหรับควบคุมโรคและแมลงรวมทั้งเครื่องจักรกลต่าง ๆ เพื่อความสะดวกและลดต้นทุนต่อหน่วยในขั้นตอนการผลิต เพราะมีปัญหาต้นทุนสูงและรายได้ไม่แน่นอน

ส่วนการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ดำเนินนโยบายสร้างอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมพื้นฐานขยายตัวมาก เช่น สิ่งทอ และอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของตลาดภายในประเทศ ด้านการลงทุนจากต่างประเทศ มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนใน ค.ศ. 1977 ซึ่งญี่ปุ่นมีบทบาทค่อนข้างโดดเด่นหลังสหรัฐอเมริกาถอนตัวออกไปจากภูมิภาค กิจกรรมที่ไทยได้ชักชวนให้ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนคืออุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งผู้ร่วมทุนในฝ่ายไทย คือกลุ่มราชครู กลุ่มสุกรี และกลุ่มสหยูเนียน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร & คริส เบเกอร์, 2546) ซึ่งการปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมนี้ส่งผลกระทบต่อภาคแรงงาน ทำให้เกิดการไหลของแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม

ด้านเศรษฐกิจมหภาค เมื่อวิเคราะห์จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเห็นว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1-2 (ค.ศ. 1961-1971) เป็นการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาชนบทเป็นหลัก ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและการชี้แนะของธนาคารโลก ดังคำขวัญในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ที่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” โดยสามส่วนแรกเป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งเขื่อนพลังงานไฟฟ้า และการตัดถนนสายหลักเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาคต่างๆเข้าด้วยกันเพื่อการเดินทางที่สะดวกรวดเร็ว เงินลงทุนเบื้องต้นมาจากเงินช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและเงินกู้จากธนาคารโลก สร้างการจ้างงานให้กับประชาชนได้มาก ส่งผลให้เศรษฐกิจเติบโตถึงร้อยละ 8 ตามเป้าที่ได้วางเอาไว้ รายได้ต่อหัวของประชาชนอยู่ที่ 4,100 บาท และการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับห้าของโลก มีการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมและบริการ

ประมาณร้อยละ 12 ขณะที่ภาคเกษตรเติบโตเพียงร้อยละ 6 และในช่วงปลายของแผนฯ 2 ได้ริเริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ความเจริญยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้มีการอพยพเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้น ทำให้มีการพัฒนาภาคและเมืองอย่างเป็นระบบมากขึ้น (สรรเสริญ วงศ์ช่อม, 2554)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3-4 (ค.ศ. 1972-1981) เกิดการยกเลิกระบบปริวรรตทองคำ Breton Woods ใน ค.ศ. 1972 และวิกฤตการณ์น้ำมันใน ค.ศ. 1973 และ 1979 เป็นผลให้เศรษฐกิจชะลอตัว ทำให้เงินเฟ้อขยับตัวขึ้นสูงมากถึงร้อยละ 25 ใน ค.ศ. 1974 การเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ (เสนาะ อุนากุล, 2530a) หลังจากผ่านแผนฯ 2 ที่ริเริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนใน ค.ศ. 1977 และได้ให้ความสำคัญกับภาคสังคมมากขึ้น มีการเพิ่มมิติทางสังคมเข้าไปในแผน เพื่อให้ครอบคลุมเรื่องความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ รวมทั้งมีแนวคิดการพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค โดยในช่วงแผนฯ 4 ได้เริ่มนโยบายกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่ภูมิภาค อีกทั้งการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาจากสงครามเวียดนามส่งผลต่อเศรษฐกิจพอสมควร เพราะประเทศไทยต้องใช้งบประมาณด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้น จึงต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อผูกมิตรประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะจีนที่ไทยเปิดสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 1975 เพื่อโอกาสทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงไปพร้อมกัน

ความผันผวนจากการยกเลิกระบบ Breton Woods ทำให้เศรษฐกิจโลกซบเซาลง และวิกฤตการณ์น้ำมันอันเนื่องมาจากกลุ่มโอเปกขึ้นราคาน้ำมันถึงสี่เท่าใน ค.ศ. 1973 ได้ส่งผลกระทบต่อทำให้เงินสำรองราคาน้ำมันและแก๊สลดน้อยลง รัฐบาลต้องประกาศขึ้นราคาน้ำมันตามตลาดโลก เนื่องจากไม่อาจแบกรับเงินอุดหนุนค่าน้ำมันได้ เพราะจะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไม่มั่นคง อีกทั้งใน ค.ศ. 1975 ประเทศไทยเผชิญกับภาวะ Stagflation ที่ภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืดเกิดขึ้นพร้อมกัน เกิดภาวะดอกเบี้ยสูงหรือเงินแพง (ดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 11-13) เกิดภาวะตกต่ำของตลาดหุ้นที่ลดลงถึงร้อยละ 40 ใน ค.ศ. 1979 และสถาบันการเงินหลายแห่งล้ม การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ทำให้ประเทศมีภาวะเสี่ยงในเรื่องการปรับสมดุลอัตราแลกเปลี่ยนอยู่มาก ปัญหาหลักในภาคการเงินเกิดจากการขาดดุลการชำระเงิน และเงินเฟ้อ ซึ่งใน ค.ศ. 1988 สูงถึงร้อยละ 10 และสูงขึ้นไปถึงเกือบร้อยละ 20 ใน ค.ศ. 1990 ในขณะที่เงินเฟ้อโลกเฉลี่ยอยู่ที่ ร้อยละ 13 (กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ, 2549) เมื่อประเทศต้องประสบกับเงินเฟ้อ การขาดดุลการค้า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง จึงนำไปสู่การลดค่าเงินบาท ตามสภาพความจำเป็นที่ต้องฟื้นฟูฐานะการเงินของประเทศที่มีภาระหนี้เป็นจำนวนมาก

ในด้านภาคการเงินมีการจัดตั้งธุรกิจการเงินขึ้นเป็นจำนวนมาก ตลาดหุ้นที่มีการซื้อขายสูงขึ้น แต่เกิดความปั่นป่วนจากการเก็งกำไรในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ในตลาดหลักทรัพย์และสถาบันทางการเงินทำการปั่นหุ้นตัวเอง เพราะบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ราชาเงินทุนที่เติบโตอย่างรวดเร็วจากการปั่นหุ้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นราคาหุ้นจึงตกลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีปัญหานี้สู่บริษัทซึ่งขาดทุนและถูกเพิกถอนใบอนุญาต ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงินและบริษัทเงินทุนอื่น ๆ รวมทั้งตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่กฎหมายที่ใช้บังคับยังไม่ครอบคลุมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งใน ค.ศ. 1978 กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าบริษัทเงินทุนมีจำนวนมากถึง 130 บริษัท จึงไม่อนุญาตให้เปิด

บริษัทเงินทุนขึ้นอีก ซึ่งนายเสนาะ อุณากร ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นได้ผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) เพื่อดูแลและกำกับบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ให้เข้มงวดขึ้น และต้องใช้ความพยายามอย่างมากเนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นมีพลังทางการเมืองอยู่มาก ทว่าปัญหาเศรษฐกิจที่ซบเซาเนื่องจากน้ำมันมีราคาสูงขึ้นมาก ยังเป็นตัวจุดชนวนก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงของสถาบันการเงิน อีกทั้งรัฐไทยยังประสบกับปัญหาอัตราดอกเบี้ยในประเทศต่ำกว่าต่างประเทศเกิดภาวะเงินไหลออก ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเริ่มลดลง รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้พยายามแก้ปัญหาโดยการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี เป็นผลให้ทางราชการมีความคล่องตัวมากขึ้นในการดำเนินนโยบายทางการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556)

ในด้านปัญหาการขาดแคลนน้ำมันที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นองค์กรที่รับผิดชอบดูแล การจัดหา จัดเก็บ และจัดจำหน่ายน้ำมันภายในประเทศประสบปัญหาการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปได้เพียงร้อยละ 74 ของปริมาณความต้องการในการใช้น้ำมัน ซึ่งยังขาดอยู่อีกเป็นจำนวนเกือบ 60,000 บาร์เรลต่อวัน จึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสั่งซื้อน้ำมันจากต่างประเทศหรือเอาน้ำมันดิบภายในประเทศไปแลกเปลี่ยนมา อีกทั้งยังใช้วิธีนำน้ำมันดิบที่สั่งซื้อมาจากต่างประเทศไปจ้างโรงกลั่นของสิงคโปร์หรือฟิลิปปินส์กลั่นให้ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำมันและราคาสูงขึ้นมาก แม้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จะได้พยายามออกมาตรการลดราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันรวมหารายการลงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงถูกกดดันจนต้องลาออกและส่งต่อปัญหานี้ให้แก่รัฐบาลของพลเอกเปรม โดยมีนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะทำงานด้านเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาระยะยาวของการขาดแคลนน้ำมัน ซึ่งในวันที่นายบุญชูเข้ารับผิดชอบปัญหาเศรษฐกิจในรัฐบาลพลเอกเปรมนั้น น้ำมันเตาส่งรองสำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีใช้ได้เพียงครึ่งวันเท่านั้น (นาวิ รังสิวารักษ์, 2548)

ในด้านการพัฒนาชนบทพบว่ามีปัญหาใหญ่ คือ ความยากจนที่มีหลายมิติ ทั้งความยากจนเงิน การศึกษา การเข้าถึงบริการของรัฐ การทำมาหากิน และการใช้ทรัพยากร และพบว่าคนยากจนส่วนใหญ่กระจายอยู่ในชนบท เพราะไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประกอบกับความต้อโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร การศึกษา และสาธารณสุข ทำให้คนส่วนใหญ่ในชนบทต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐและกลุ่มอื่นๆในสังคม ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างในเมืองกับชนบท ปัญหาการประสานงานระหว่างภาครัฐกับเอกชน ปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเงิน การคลัง และการลงทุนของประเทศ อีกทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีอยู่ก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ ซึ่งมีการนำเสนอปัญหาจากกลุ่ม “ทหารประชาธิปไตย (democratic soldiers)” ที่เชื่อว่าความมั่นคงของรัฐถูกคุกคามจาก การฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ การเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการ และความยากจนในชนบท

ซึ่งการพัฒนาชนบทก็เป็นการปรับโครงสร้างแนวทางการพัฒนาจากบนลงล่าง เพราะรัฐบาลขาดความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับวัฒนธรรมและสภาพท้องถิ่น นอกจากนี้คนของรัฐยังไม่พร้อมที่จะให้อำนาจคนในท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาหมู่บ้านตนเอง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร & คริส เบเคอร์, 2546)

เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองต่อฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาเพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบมีจำนวนมากและขยายออกเป็นวงกว้าง อีกทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจยังทับซ้อนกับมิติด้านความมั่นคงในประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เปิดช่องให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ชักจูงประชาชนที่ยากจนในชนบทเข้าเป็นแนวร่วม

การขาดความชอบธรรมในทางการเมืองจากมุมมองภาคสังคม ที่สะท้อนผ่านงานวิชาการที่เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำ ความขัดแย้งในเชิงนโยบายการบริหารประเทศ และการครอบงำทางการเมืองจากข้าราชการทหารและพลเรือนที่ยึดกุมอำนาจรัฐและปกครองสังคมด้วยสถานภาพทางสังคมที่เหนือกว่าประชาชน อีกทั้งการที่ระบบราชการมีความเข้มแข็งอย่างมากได้ส่งผลต่อการขาดดุลยภาพของโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยกลายเป็นปัญหาความชอบธรรมในการครอบครองอำนาจ ที่ส่งผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม จนกลายเป็นเงื่อนไขในการกำหนดบทบาทเชิงนโยบายให้แก่ทหารในเวลาต่อมา

ความชอบธรรมทางการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นปัญหาที่มีการทับซ้อนกันระหว่างมิติทางการเมืองกับมิติด้านความมั่นคง ซึ่งเห็นได้จากการเกิดความขัดแย้งจากการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างหมู่ชนชั้นนำโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหาร ความขัดแย้งในเชิงนโยบายการบริหารประเทศ และการครอบงำทางการเมืองจากทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน แม้ว่าในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะมีการใช้นโยบายที่นำไปสู่การสร้างความสมานฉันท์และการปรองดองในประเทศ โดยอนุญาตให้กลุ่มการเมืองต่างๆ เคลื่อนไหวได้อย่างเปิดเผย ทั้งกลุ่มขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้าและกลุ่มขบวนการแรงงานและกรรมกร แต่ทหารยังคงสภาพบทบาทนำทั้งในและนอกสภาด้วยการสร้างความชอบธรรมผ่านมิติด้านความมั่นคง เพื่อให้ทหารสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยมีกฎหมายรองรับและมีความชอบธรรมที่จะเข้ามาดำเนินภารกิจของพลเรือน ดังที่กล่าวต่อไปในการปรับนโยบายด้านความมั่นคง

ระบบราชการที่มีความเข้มแข็งอย่างมากส่งผลต่อดุลยภาพโครงสร้างทางการเมือง ทำให้การพัฒนาสถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตยหยุดชะงัก เพราะอำนาจการกำหนดนโยบายต่างๆตกอยู่กับข้าราชการที่มีความเข้มแข็ง กอปรกับสถาบันทางการเมืองของประเทศไทยไม่แข็งแรง นักการเมืองไม่อาจที่จะนำเสนอนโยบายที่มีคุณภาพออกมาใช้บริหารประเทศได้ และยังคงพึ่งพิงอำนาจในระบบราชการ (Riggs, 1966)

ดังจะเห็นได้จากการที่ฝ่ายการเมืองยอมรับให้ทหารดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่สะท้อนให้เห็นสภาพการเมืองไทยที่อยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการที่เป็นแกนนำสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งกลุ่มพลังอำนาจต่างๆที่สนับสนุนพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มนายทหารที่คุมกำลังพล นักการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายรัฐบาล และกลุ่มนักวิชาการบางส่วนที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษารัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภา จึงเห็นได้ว่าการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีพรรคการเมืองของตนเองนั้น บารมีส่วนตัวเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือกับพรรคการเมือง

ร่วมรัฐบาล ซึ่งบางส่วนตัวที่วานี้ก็คือพลังสนับสนุนจากกลุ่มพลังอำนาจต่างๆอันประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทหารที่ได้รับความชอบธรรมในการเข้ามามีบทบาททางการเมือง และได้รับการรับรองทางกฎหมายผ่านรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978)

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในด้านความมั่นคง เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาที่มีการประท้วงและเหตุรุนแรงในจังหวัดชายแดนใต้ใน ค.ศ. 1976 และกดดันจนรัฐบาลต้องถอนหน่วยนาวิกโยธินออกจากสาม จังหวัดชายแดนใต้ ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้กระทำการคุกคามต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระราชวงศ์ และหลังจากการเข้าป่าของกลุ่มนักศึกษาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีการประมาณการใน ค.ศ. 1975 มีกองโจรคอมมิวนิสต์อยู่ประมาณ 8,000 คน (รายงานข้อมูลอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 1982 มีอยู่ 7,000 คน) มีการก่อความไม่สงบและใช้ความรุนแรงตลอดระยะเวลาเจ็ดปี (ค.ศ. 1975 – 1982) และมีชาวบ้านที่เป็นฐานให้การสนับสนุนประมาณ 100,000 คน รัฐบาลใช้ยุทธวิธีในการปราบปรามแบบเดิมที่ใช้ความรุนแรงแต่สถานการณ์ไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้ (Indorf, 1982) ซึ่งพลเอกเปรมครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เห็นว่าเป็นปัญหาที่มีอิทธิพลสูงและเร่งด่วนต่อความมั่นคงแห่งชาติ คือ ปัญหาคอร์ปชั่น ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ปัญหายาเสพติด และปัญหาผู้ก่อการร้าย และต้องการให้ภาคเอกชนและประชาชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหเหล่านี้ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549w)

ส่วนปัญหาความมั่นคงที่มาจากภายนอกนั้น ใน ค.ศ. 1975 เกิดวิกฤตการณ์ในอินโดจีนที่พนมเปญและไซ่ง่อนแตก รวมทั้งการสิ้นสุดระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของลาวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย และจำเป็นจะต้องรับมือกับปัญหานี้โดยลำพัง หลังการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาของจากภูมิภาคอินโดจีน ทำให้รัฐไทยต้องรับมือต่อภัยคุกคามด้านความมั่นคงด้วยตัวเอง มีการเผชิญหน้ากับคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหลังการถอนกำลังของกองทัพอเมริกันจากภูมิภาคและปิดองค์การซีใต้ใน ค.ศ. 1977 งบประมาณบางส่วนที่กองทัพเคยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอเมริกันหายไป ความช่วยเหลือในลักษณะให้เปล่าเปลี่ยนเป็นความช่วยเหลือในรูปแบบของสินเชื่อ ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณด้านอาวุธให้กับกองทัพเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของพม่าที่กระทบต่อราษฎรไทยในจังหวัดตากใน ค.ศ. 1977 และหลังกองทัพเวียดนามบุกยึดพนมเปญ ใน ค.ศ. 1979 และกลุ่มประเทศอินโดจีนได้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ มีผู้ลี้ภัยและอพยพจากเวียดนามและกัมพูชาได้หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและนโยบายด้านความมั่นคงที่เคยพึ่งพิงรัฐมหาอำนาจเป็นการพึ่งพาตนเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่ยังคงช่วยเหลือไทยด้านการเลือกตั้ง ในช่วงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ด้วยรูปแบบประชาธิปไตยเพื่อธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองภายใน และลบล้างภาพลักษณ์รัฐบาลทหารที่เข้มแข็ง ซึ่งการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1969 จอมพลถนอม ได้กลับมาจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้ง นอกจากนั้นยังคงได้รับความช่วยเหลือในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และโครงการด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีจุดประสงค์เพื่อนำไปสู่การเข้ามาลงทุนของบรรษัทอเมริกัน แต่หลังสนธิสัญญาสันติภาพใน ค.ศ. 1973 รัฐสภาอเมริกันได้เข้มงวดต่อการใช้จ่ายงบประมาณต่างๆลง

มาก แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะทุ่มงบประมาณในการฟื้นฟูอินโดจีน แต่ไทยกลับไม่ได้อยู่ในส่วนหนึ่งของโครงการ และสหรัฐอเมริกาก็มีท่าทีที่ไม่เป็นมิตรต่อรัฐบาลไทย (กุลลดา เกษบุญชู มีดี, 2553) ซึ่งแตกต่างจากช่วงสงครามเวียดนามที่ไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและการพัฒนาจากสหรัฐอเมริกาอย่างมาก ต่อมาเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป กองทัพอเมริกันได้ถอนกำลังออกจากเวียดนาม แต่ยังคงต้องการมีบทบาทในภูมิภาคอยู่ สหรัฐอเมริกาจึงทุ่มงบประมาณในการฟื้นฟูอินโดจีน ผู้นำไทยจึงรู้สึกได้ว่าไทยได้แบกรับปัญหาความมั่นคงอย่างหนักหน่วง และไทยไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการฟื้นฟูอินโดจีน ยิ่งทำให้ท่าทีของสหรัฐอเมริกาและไทย ซึ่งแต่เดิมเคยมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันในฐานะมหามิตร กลับมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหิน ทั้งที่ก่อนหน้านี้ความช่วยเหลือทางการเงิน สัมปทานทางการค้า การผลิตอาวุธและมีกองกำลังรบร่วมกัน ประเทศไทยต้องปรับตัวหลังกองทัพอเมริกันถอนตัวออกไปจากภูมิภาคนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกและภายในโดยลำพัง

เมื่อสหรัฐอเมริกาหันไปปรับความสัมพันธ์กับจีนได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศไทย ที่ต้องหันไปปรับความสัมพันธ์กับจีน และได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนใน ค.ศ. 1975 (ประภัสสร เทพชาตรี & 2543) ประเทศไทยจึงปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศเพื่อแสวงหาหลักประกันด้านความมั่นคงใหม่ ด้วยการประสานความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) และเปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับจีน เพื่อผลประโยชน์ของชาติทั้งในเรื่องความมั่นคงและพลังงานในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สัมพันธภาพอันดีระหว่างไทยจีนได้สะดุดลงชั่วคราวเมื่อเกิดการรัฐประหารในประเทศไทย โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใน ค.ศ. 1976 ที่ได้ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐบาลนี้มีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์และปราบปรามผู้มีความเห็นต่างจากรัฐบาลอย่างรุนแรง

ต่อมาเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งใน ค.ศ. 1977 โดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชะลออยู่ และได้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งประเทศไทยได้ปรับนโยบายต่างประเทศเป็นนโยบาย “มิตรรอบด้าน” ทำให้สัมพันธภาพทางการเมืองระหว่างไทยกับจีนก็กลับมาดีขึ้นหลังการส่งนายทหารสามนาย คือ พลโทผิน เกสร พันเอกชวลิต ยงใจยุทธ และพันเอกพัฒน์ อัครนิบุตร (ยศในขณะนั้น) ไปจีนเพื่อเจรจากับตั้งเสี่ยวผิง ส่งผลให้เกิดสงครามสั่งสอนเวียดนาม ทำให้ไทยกับเวียดนามเลิกเผชิญหน้ากัน และได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลจีน โดยยุติการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547) หลังจากนั้นก็มีการเยี่ยมเยียนกันระหว่างผู้นำของทั้งสองประเทศอย่างต่อเนื่อง มีความร่วมมือในทุกๆด้าน และจีนก็เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเวลาต่อมา ซึ่งการเปิดความสัมพันธ์กับจีนในครั้งนั้น นอกจากที่จะช่วยรัฐไทยแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงแล้ว ยังช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันอีกทางหนึ่งด้วย โดยจีนขายน้ำมันราคาถูกให้แล้วแก่รัฐบาลไทยและระงับความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จนนำไปสู่การล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 มิติในด้านความมั่นคงมีแนวโน้มเห็นห่างหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประสบกับความพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนามและถอนตัวออกจากอินโดจีน แต่ในด้านเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกากลับมาให้ความสำคัญกับรัฐไทยและอาเซียนมากขึ้น ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ปรับบทบาททางด้านเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายทางการค้าเชิงรุก

มากขึ้นสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Indorf, 1982) อีกทั้งยังสนับสนุนการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน และกระตุ้นทางอ้อมให้ประชาชนสู้เพื่อประชาธิปไตย (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2537) ซึ่งรัฐไทยเองก็อยู่ในช่วงปรับบทบาทใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง คือ ความพยายามดำเนินนโยบายการทูตรอบทิศ มีความใกล้ชิดกับญี่ปุ่นและจีนมากขึ้น เปิดความสัมพันธ์ในทางที่ดีกับสหภาพโซเวียตและปรับทัศนคติกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน โดยใช้สมาคมอาเซียนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภูมิภาค

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทย จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่นำไปสู่การสิ้นสุดระบอบเผด็จการทหารใน ค.ศ. 1973 ทำให้ระบบทหารเริ่มเสื่อมคลายลงและเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยครั้งใหญ่หลังการก่อกบฏรัฐบาลให้ยอมรับให้นิสิตนักศึกษาในการออกเผยแพร่ประชาธิปไตยสู่สังคม นับเป็นการสร้างรากฐานทางประชาธิปไตยของรัฐไทยที่ดีจากการเตรียมรัฐธรรมนูญและนำไปสู่การเลือกตั้ง ต่อมาใน ค.ศ.1974 มีการจัดงาน “นิทรรศการเงินแดง” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถือเป็นการเปิดเสรีภาพทางความคิดเรื่องสังคมนิยม ซึ่งกลุ่มนิสิตนักศึกษาเริ่มเชื่อถือแนวคิดแบบสังคมนิยมและยอมรับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ จนชนชั้นนำและทหารเริ่มกลัวและเกิดแรงเหวี่ยง (สวิง) ชาวของกลุ่มอนุรักษ์นิยมในไทย ส่วนกลุ่มฝ่ายซ้าย (นิสิตนักศึกษา) ก็เหวี่ยงไปซ้ายมากขึ้น (สุรชาติ บำรุงสุข, 2557) กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางอุดมการณ์ที่สำคัญคือการแบ่งเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในสังคมไทย

นับเป็นสถานการณ์ที่ผสมผสานกันระหว่างสถานการณ์การเมืองภายในกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ร่วมด้วยสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เป็นผลมาจากประเทศในกลุ่มอินโดจีนได้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อมีการเรียกร้องจากกลุ่มพลังทางสังคม ทั้งกลุ่มแรงงาน นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า รวมทั้งกลุ่มอื่นๆ กลายเป็นความวุ่นวายในสังคมจากการเดินขบวนของนิสิตนักศึกษาและการนัดหยุดงานประท้วงของกรรมกร ด้านเศรษฐกิจนั้นมีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเริ่มรุนแรงขึ้น ผสานกับความไม่แน่นอนของภัยคุกคามคอมมิวนิสต์จากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การสนับสนุนของชนชั้นกลางและประชาชนที่มีต่อกลุ่มนักศึกษาเปลี่ยนแปลงไปจากผลลบทางเศรษฐกิจการเมือง สังคมและความมั่นคงที่เกิดขึ้น และส่งผลให้ฝ่ายขวามีปฏิริยาโต้ตอบกลับที่รุนแรงมากขึ้น (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2545a)

ใน ค.ศ. 1976 การขยายตัวของฝ่ายซ้ายที่มีมากขึ้นได้สร้างความกังวลให้แก่ชนชั้นนำและทหาร ผวนกับความกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ได้ก่อให้เกิดปฏิริยาตอบโต้จากฝ่ายขวาที่ต้องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองเอาไว้ ทำให้มีการตั้งองค์กรฝ่ายขวาขึ้นเพื่อต่อต้านขบวนการนักศึกษา การปิดล้อมทางข่าวสารและใส่ร้ายป้ายสี การโฆษณาทำลายภาพลักษณ์ รวมทั้งมีการจัดตั้งกลุ่มกระหังแดง และกลุ่มพลังฝ่ายปฏิริยาต่างๆ อีกมาก เพื่อให้ร่วมกันในการทำลายขบวนการนักศึกษา กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ ได้รับการสนับสนุนอันดีจากอำนาจและกลไกของรัฐในขณะนั้น (ธิดากานต์ ศรีนารา)

นิสิตนักศึกษาเดินขบวนเดือนมีนาคมเพื่อต่อต้านกองทัพอเมริกัน ซึ่งภายในขบวนการนิสิตนักศึกษาเองก็มีการพูดถึงการรัฐประหาร เพราะเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐประหารเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะชนชั้นปกครองคงไม่ปล่อยให้สถานการณ์เรียกร้องมีอยู่อีกต่อไป ในที่สุดก็เกิดจลาจลและความวุ่นวาย มีการเข้าทำร้ายนักศึกษาและผู้ร่วมชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่

6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 และนำไปสู่การทำรัฐประหารรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในวันเดียวกัน โดยคณะนายทหารสามเหล่าทัพและอธิบดีกรมตำรวจ ที่นำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในนามคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ด้วยข้ออ้างที่ว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่อาจควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครอง

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มีพลเรือเอกสงัด (มีความสัมพันธ์อันดีกับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ได้ให้เหตุผลว่าเพราะเป็นสายสัมพันธ์เดิมระหว่างทหารเรือกับพรรคประชาธิปัตย์ ตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์เป็นหัวหน้าพรรค) พร้อมด้วยผู้บัญชาการเหล่าทัพ และนายทหารชั้นผู้ใหญ่อย่างพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เชิญ ม.ร.ว.เสนีย์ นายกรัฐมนตรีไปปรึกษาหารือที่กองบัญชาการทหารสูงสุดที่สนามเสือป่าในช่วงเย็นของวันที่ 6 ตุลาคม มีการขอให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ร่วมมือและเป็นที่ปรึกษาแต่ได้รับการปฏิเสธเพราะยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย โดยพลเรือเอกสงัด ได้บอกกับ ม.ร.ว.เสนีย์ ว่าหัวหน้าพรรคชาติไทยชวนทหารทำปฏิวัติ และมีความจำเป็นต้องยึดอำนาจ ไม่เช่นนั้นทหารอีกกลุ่มจะทำการในเวลา 04.00 น. ของวันที่ 7 ตุลาคม ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ สันนิษฐานว่า น่าจะเป็นคณะของ พลเอกฉัตร หิรัญศิริ โดยก่อนหน้านั้น พลเรือเอกสงัด ได้เคยเตือนแล้วว่า ทหารจะรัฐประหารและมีผู้ชักชวนให้พลเรือเอกสงัดร่วมด้วย ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ได้สงสัยพฤติกรรมพลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร และพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ที่เข้าๆออกๆที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตลอดเวลาในระหว่างการประชุมที่ทำเนียบรัฐบาลเพื่อประเมินสถานการณ์ในเช้าวันที่ 6 ตุลาคม ว่าอาจรู้เห็นเป็นใจกับกลุ่มลูกเสือชาวบ้านที่เข้าทำร้ายกลุ่มนักศึกษาและผู้ชุมนุม หรือรู้เห็นเป็นใจกับคณะนายทหารอีกคณะหนึ่งที่พลเรือเอกสงัดอ้างว่าจะรัฐประหาร (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, 2542)

การรัฐประหารทำให้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมกลับมาอีกครั้ง จัดตั้งเป็นรัฐบาลที่มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ตามมาตรา 21 ให้อำนาจสูงสุดแก่นายกรัฐมนตรีทั้งอำนาจบริหารและตุลาการ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554) แต่การดำเนินงานของรัฐบาลนายธานินทร์ ประสบกับปัญหาทั้งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และปัญหาภายในรัฐบาลเอง เช่น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมีแผนพัฒนาประชาธิปไตยที่ใช้เวลาถึง 12 ปี จึงถูกมองว่าล่าช้าไม่ทันการกับสถานการณ์ในขณะนั้นที่เร่งแก้ไขปัญหาเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก และยังคงใช้กำลังในปราบปรามอย่างรุนแรงต่อกลุ่มฝ่ายซ้าย ผู้เห็นต่าง และผู้ที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น ซึ่งเหตุการณ์หลายๆครั้งปราศจากการตรวจสอบ ทำให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้าที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาลต้องหนีเข้าป่าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ทำให้สถานการณ์ไม่ดีขึ้นเพราะยังใช้ความรุนแรงยิ่งเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ ทำให้เกิดความไม่พอใจให้แก่กลุ่มผู้ที่เคยสนับสนุนก่อนรัฐประหาร และเห็นว่าการใช้กำลังรุนแรงยิ่งสร้างผลร้ายมากกว่าผลดี

ในช่วงที่นิสิตนักศึกษาถูกจับและกักขังที่เรือนจำบางขวางมีกระแสแรงมากจากสังคมภายนอก คือการที่ผู้แทนจากต่างประเทศเข้าฟังการพิจารณาคดีทางการเมือง ทำให้รัฐบาลมีคำสั่งให้ถอดถอนนักโทษและไม่ให้นักโทษการเมืองใส่ชุดนักโทษ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2557) ระหว่างนั้นเกิดคดี

กบฏวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1977 โดยเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นหลังการจลาจลและรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ที่ทหารในคณะปฏิรูปการปกครองและชนชั้นนำยังมีความวิตกกังวลว่าอาจจะมี การรัฐประหารซ้อนจากทหารกลุ่มไม่มีอำนาจอยู่ในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในขณะนั้น เพื่อล้มล้างรัฐบาลของนายธานินทร์ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554)การก่อการครั้งนี้้นำโดย พลเอกฉลาด หิรัญศิริ และนายทหารกลุ่มหนึ่งรวมทั้ง พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ด้วย แต่ก่อการไม่สำเร็จ พลเอกฉลาดและพวกถูกจับและกักขังร่วมกับนักโทษคดีกบฏที่เป็นนิสิตนักศึกษา และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสองฝ่าย ภายหลังเมื่อกลุ่มนายทหารพันโทขอออกไปเป็นกำลังสำคัญที่กลับมาช่วยกลุ่มนิสิต นักศึกษาที่ยังถูกกักขังอยู่ ส่วนพลเอกฉลาด ต่อมาต้องโทษประหารชีวิต

การวางแผนแก้ปัญหาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประชาธิปไตยที่มี ระยะเวลา 12 ปีของรัฐบาลนายธานินทร์ ได้รับการวิจารณ์จากสังคมว่านานเกินไป ดังนั้นใน ระยะเวลาไม่ถึงปีจึงถูกโจมตีว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างที่หวังเอาไว้ได้ และยังมีปัญหาเรื่องการ คุกคามเสรีภาพของสื่อมวลชน ทำให้กระแสคอมมิวนิสต์ถูกกระพือขึ้นมาอีก อีกทั้งเกิดการลอบ วางระเบิดใกล้พลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จังหวัดยะลาใน ค.ศ. 1977 สภา ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีจึงเสนอให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่ได้รับการปฏิเสธ (สรวง วงศ์สุวรรณ เลิศ, 2554a) ในที่สุดคณะนายทหารในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดย พลเรือเอกสงัด ชลอ อยู่ จึงก่อการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1977 และได้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็น นายกรัฐมนตรี โดยยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนายทหารยังเติร์กในด้านกำลังและประชาชนที่ไม่ ต้องการรัฐบาลขวจำกัด เมื่อล้มรัฐบาลเดิมแล้วก็จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ได้ใช้นโยบายที่มีความ ผ่อนปรนกับกลุ่มนิสิตนักศึกษามากขึ้น จนกลายเป็นความหวังอีกครั้งในการสร้างประชาธิปไตยให้ ประชาชน โดยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดใน เหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 และได้เชิญกลุ่มนักศึกษาที่เป็นนักโทษการเมืองไปรับประทานอาหารที่บ้านหลังได้รับการนิรโทษกรรม เพื่อเปิดให้เห็นภาพที่ต้องการความประนีประนอมใน สังคมไทย

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จึงเป็นการจัดสรรอำนาจใหม่ ระหว่างกลุ่มผู้ครองอำนาจในระบบราชการกับผู้ที่อยู่นอกกลุ่มระบบราชการ โดยมีบทเฉพาะกาลที่ ยังคงความเป็นเผด็จการอำนาจนิยมอยู่ เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งใน ช่วงแรกก็ได้สร้างความร่วมมือได้อย่างดีระหว่างกลุ่มทหารและนักการเมือง แต่เมื่อเกิดความไม่พอใจ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรง การไร้เสถียรภาพทางการเมือง และ ความขัดแย้งในกลุ่มทหาร กลุ่มนายทหารยังเติร์กจึงหันไปให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเกิดการก่อกบฏขึ้นทั้งภายในและภายนอกสภา พลเอกเกรียงศักดิ์จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และส่งต่ออำนาจให้แก่พลเอกเปรม

นับจาก ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ทหารได้ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็น สิ่งจำเป็น และในขณะเดียวกันสังคมก็ยอมรับว่าบทบาททางการเมืองของทหารก็เป็นจำเป็นเช่นกัน โดยถือว่าการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์เงื่อนไขสำคัญเหล่านี้จำเป็นในการเสริมสร้างความ มั่นคงของชาติ (สุจิต บุญบงการ, 2542a)ถึงแม้ว่าจะมีการเรียกร้องจากกลุ่มนอกระบบราชการที่เป็น พลังทางสังคม แต่ยังเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยไม่มีอำนาจโดยตรงในการมีส่วนร่วมในการกำหนด

รูปแบบการปกครอง เพราะกลุ่มประชาชนในชนบทเองก็ยังยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ทำให้ถูกชักจูงหรือระดมไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำในท้องถิ่น ส่วนกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆรวมทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน นักศึกษาและปัญญาชนก็ทำได้เพียงวิจารณ์และเรียกร้องจากผู้นำที่มีอำนาจ ซึ่งต่อมาภายหลังกลุ่มการเมืองเองก็ถูกรอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในการเข้าไปคานอำนาจกับกลุ่มพลังอำนาจราชการ (เกรียติชาย นำพูลสุขสันต์, 2533) และเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลกลุ่มพลังทางสังคมมีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จากสภาพปัญหาที่สัปดาห์ที่นำเสนอมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในด้านการเมืองยังคงผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำและข้าราชการภายใต้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ส่วนด้านเศรษฐกิจการก็ยังคงยึดมั่นอยู่ในระบบเศรษฐกิจเสรีทุนนิยม แต่ไม่สามารถเติบโตหรือขยายตัวต่อไปได้ภายใต้โครงสร้างอำนาจเก่า จึงต้องเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจใหม่เข้ามาแก้ไขปัญหาต่างๆภายใต้เงื่อนไขที่ต้องทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมือง

พลเอกเปรมก่อนเป็นนายกรัฐมนตรีเคยชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความมั่นคง คือ พลังทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ พลังทางสังคมจิตวิทยา และพลังทางทหาร (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549w) พลังทั้งสี่นั้นพลเอกเปรมนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการสร้างความเป็นธรรมให้รัฐบาลพลเอกเปรมมีเสถียรภาพ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าพลังที่สร้างความมั่นคงในระบอบประชาธิปไตยครั้งนี้ไม่มีพลังทางประชาธิปไตย จึงเห็นได้ว่ากระบวนการเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศไทย กระบวนการทางประชาธิปไตยจะไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ เพราะไม่ใช่พลังที่จะแก้ไขปัญหาและทำให้รัฐมั่นคงได้

ดังนั้นการดำเนินนโยบายต่างๆของพลเอกเปรมนอกจากเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศไทยที่ต้องเผชิญอยู่อย่างเร่งด่วนแล้ว อีกด้านหนึ่งยังเป็นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองและการปรับตัวของประเทศไทย โดยมีกองทัพและเทคโนโลยีเป็นกลไกสำคัญในการผลิตและขับเคลื่อนนโยบาย มีนักการเมืองและนักธุรกิจเป็นผู้ให้การสนับสนุน ซึ่งการวางตัวบุคคลเพื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีในเบื้องต้นเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยที่รัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ ต่างก็อยู่ในการดูแลของข้าราชการ และมีหน่วยงานราชการสำคัญ คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่คอยช่วยเหลือด้านกฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติช่วยทำแผนงานการพัฒนา นอกจากนี้ยังคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้อำนาจในเชิงสถาบันขององค์กรเหล่านั้นหนุนหลังให้รัฐบาลมีความมั่นคงในทางการเมือง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐบาล คอยให้ความช่วยเหลือตรวจร่างกฎหมายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการให้ความเห็นทางกฎหมายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการพิจารณาโครงการต่างๆ สำนักงบประมาณในเรื่องงบประมาณ และเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งในบางเวลาหากมีความจำเป็นก็จะมีหน่วยงานด้านความมั่นคงและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าร่วมด้วย ซึ่งการกำหนดนโยบายหากมีความจำเป็นต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือออกเป็นกฎหมายใหม่เพื่อรองรับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเข้ามาทำหน้าที่นี้ เพราะถูกออกแบบมาให้เป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางวิชาการ จัดทำกฎหมาย

และให้ความเห็นทางกฎหมายตามหลักนิติศาสตร์และให้มีความสอดคล้องกับศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายเกือบทุกฉบับต้องผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยกเว้นพระราชกำหนดเพราะเป็นกฎหมายที่ด่วนและลับ

การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นใหม่ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1933) และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) ซึ่งนอกจากงานร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย แต่ไม่มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดว่าข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาททางปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำหน้าที่ด้านการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายเท่านั้น

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 บทบัญญัติต่าง ๆ จึงล้าสมัยไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการ และรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งศาลปกครองซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบกับโดยที่เรื่องราวร้องทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องทราบเหตุของการร้องทุกข์มาตั้งแต่เบื้องต้น และสามารถวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ได้ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และจะช่วยให้กรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีความชำนาญงานต่อเนื่องกับงานร่างกฎหมายและงานให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสมควรรวมสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กับคุณสมบัติของกรรมการกฤษฎีกาให้มีความสอดคล้องต่อเนื่องกันด้วย นอกจากนี้โดยที่ขณะนี้ ประชาชนอาจยื่นร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้สองทาง คือ ทางสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราว ร้องทุกข์และทางสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน สมควรรวมไว้แห่งเดียวกันคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” (กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีภาระหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) มาตรา 62 เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย การพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่น ๆ อันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศ ร้องขอ ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านกฎหมายและการร่างกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้ง

การพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย รวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐ งานประสานการนิติบัญญัติ โดยการตรวจสอบดูแลงานกฎหมายของประเทศและแก้ไขปัญหาคือ ข้อขัดข้องในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งการช่วยเหลืองานด้านกฎหมายในชั้นรัฐสภา การปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้น แต่ไม่มีสิทธิเสนอความเห็นให้ทบวงหลักการของร่างกฎหมายได้ (ต่อมาใน ค.ศ. 1991 ได้เพิ่มอำนาจโดยเปิดช่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถเสนอความคิดเห็นให้มีการทบทวนหลักการของร่างกฎหมายได้)

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ บทบาทของคณะกรรมการ และบทบาทของสำนักงานฯ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแง่ของที่มา สถานะความเป็นอิสระในการแสดงบทบาทพอสมควร รวมทั้งความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองด้วย

ส่วนแรกคือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์คณะผู้เชี่ยวชาญที่เป็นสหวิทยาการ โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีคุณสมบัติค่อนข้างสูงในแง่ประสบการณ์การรับราชการหรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของรัฐไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือมีความรู้และเคยทำงานร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีความชำนาญและความสามารถแก่งานของกรรมการกฤษฎีกา การแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงได้โดยนายกรัฐมนตรีสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะเลือกแต่ตั้งใครเป็นกรรมการ (แต่หลังจาก ค.ศ. 2011 มีการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีแทรกแซงไม่ได้) ในด้านการประชุมของคณะกรรมการย่อยชุดต่างๆแบ่งเป็นสามลักษณะคือ การประชุมคณะกรรมการปกติตามคณะย่อย การประชุมลักษณะพิเศษที่มีการเลือกกรรมการมาจากสมาชิกกรรมการทั้งหมด และการประชุมร่วมในเรื่องที่มีความกำกวมและต้องใช้การวินิจฉัยจากคณะย่อยมากกว่าหนึ่งคณะ ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่ค่อนข้างอิสระเพราะเป็นข้าราชการเกษียณอายุราชการแล้วบ้าง อาจารย์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงให้ความเห็นทางกฎหมายได้อย่างอิสระ และไม่ต้องเกรงใจหน่วยงานของราชการหรือรัฐบาล การให้ความเห็นของคณะกรรมการฯจึงค่อนข้างห่างจากฝ่ายการเมือง แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการจากคณะกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินบางคนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในภายหลัง เช่น นายวิชณุ เครืองาม และนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะมีโอกาสได้ใกล้ชิดและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลมากกว่าคณะอื่นๆ

ส่วนที่สอง คือ ส่วนของตัวสำนักงานนั้นเป็นข้าราชการประจำที่มีระเบียบการปฏิบัติงานชัดเจน บทบาทที่สำคัญคือการเข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นทางกฎหมาย โดยผู้ที่มิบทบาทมาก คือ เลขาธิการกฤษฎีกา เพราะต้องเตรียมการเรื่องกฎหมายและคอยระแวดระวังเรื่องข้อกฎหมายในแก่รัฐบาล ทำให้ในส่วนของสำนักงานฯค่อนข้างที่จะใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง เพราะมีหน้าที่ที่ต้องเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง ซึ่งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้ที่ได้เข้ามาทำงานการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตลอดการอยู่ในอำนาจของพลเอกเปรม

อีกบทบาทหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจในการเป็นเครื่องมือของรัฐ นอกเหนือจากการตรวจกฎหมายให้ละเอียดรอบคอบก่อนใช้งานแล้ว ยังใช้ถ่วงเวลากฎหมายบางฉบับได้ ซึ่งถ้ากฎหมายฉบับใดต้องการความเร่งด่วนก็ส่งให้กับสำนักงานฯเป็นผู้พิจารณา แต่ถ้าต้องการถ่วงเวลาไว้ก็ส่งให้คณะกรรมการฯเป็นผู้พิจารณา และอีกบทบาทหนึ่งคือการใช้ลดความขัดแย้งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการโต้แย้งหรือโต้เถียงกันอย่างมากในที่ประชุม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะทำหน้าที่ในการรับเรื่องมาพิจารณาภายนอกและเสนอความเห็นกลับเข้าไปในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงต้นของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในด้านกฎหมาย จึงเป็นที่รวมของบรรดาผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆและนักกฎหมายชั้นนำของรัฐบาลไทยทั้งจากหน่วยงานด้านกฎหมาย หน่วยงานราชการ และสถาบันการศึกษา ต่อมาในสมัยพลเอกเปรมได้นำเอาผู้ที่บทบาทสำคัญในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เข้ามามีบทบาททางการเมือง คือนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาคอบกัน (ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ให้ข้าราชการประจำสามารถควบตำแหน่งทางการเมืองได้) นายมีชัยจึงเสมือนหนึ่งว่าเป็นรัฐมนตรีที่มีคณะกรรมการกฤษฎีกาหนุนหลัง ซึ่งทำให้พลเอกเปรมมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคอยเสริมความเข้มแข็งในด้านกฎหมายให้รัฐบาล และกลายเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลไทยที่เข้ามาช่วยค้ำจุนความมั่นคงให้แก่รัฐบาลพลเอกเปรม

ในการศึกษาบทบาทคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติไทยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ระบุไว้ว่า “โดยทั่วไป การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นมาชี้แจงประกอบการพิจารณา แต่ผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ เช่น ตัวแทนภาคประชาชน แทบจะไม่มีโอกาสได้เข้าชี้แจงในขั้นนี้ ทำให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายภายในของรัฐบาลมีอคติคล้ายตามภาคราชการเป็นหลัก และมีลักษณะอนุรักษนิยมสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการประจำระดับสูง ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินภาครัฐ ขณะที่ภาคประชาชนสาขาต่างๆ ไม่มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาเลย จะมีบ้างก็เพียงอาจารย์คณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยจำนวนไม่มาก ปัญหาอคติคล้ายตามภาคราชการในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยิ่งมากขึ้น” (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2558)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งขึ้นตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 มีจำนวนทั้งสิ้น 15 ท่าน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งท่าน กรรมการอื่นๆ ที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวนไม่เกินเก้าท่าน ซึ่ง

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนห้าท่าน อันได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการฯ ชุดนี้ สำหรับกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี หากครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ มีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่น ๆ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา และจัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติตามแผนงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในสมัยพลเอกเปรม นั้น มีทั้งตัวสถาบันและบุคคลในการดูแลกระบวนการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานในตารางแผนงานเดียวกัน มีการพัฒนาเป็นขั้นตอนและสอดคล้องกัน ซึ่งในระบบราชการนั้นองค์กรเดียวที่สามารถให้หน่วยงานต่างๆของรัฐปฏิบัติตามได้ คือ คณะรัฐมนตรี (เสนาะ อุณากร, 2552) จึงนับได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในการกำกับและกำหนดนโยบายในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา ดังที่จะนำเสนอต่อไป

การจัดตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

แม้ว่าพลเอกเปรมอาจจะดูเหมือนไม่มีประสบการณ์การบริหารหรือมีความรู้ทางเศรษฐกิจ แต่คณะที่ปรึกษาและรัฐมนตรีที่พลเอกเปรมเลือกเข้ามาช่วยงานนั้นสามารถทำหน้าที่ตามความถนัดของตนได้อย่างเหมาะสมจนพลเอกเปรมสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆให้ลุล่วงไปได้ ซึ่งบรรดาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีมีทั้งหมดสี่ชุด ประกอบไปด้วยนายทหารและนักวิชาการในสาขาต่างๆ รวมทั้งจากสถาบันการวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1984 ด้วย มีนายอาณัติ อาภาภิรมย์ เป็นประธานสถาบันคนแรก (พ.ย. 1984 – ก.ค. 1987) และได้กล่าวถึงการบทบาทของนักวิชาการกับรัฐบาลพลเอกเปรมไว้ว่า “...ในช่วงนั้นนักวิชาการของทีดีอาร์ไอเป็นที่ปรึกษาของพลเอกเปรมทุกคน มันจึงต่อสายตรงกับรัฐบาล เพราะฉะนั้นนโยบายสาธารณะของรัฐบาลมาจากมันสมองของทีดีอาร์ไอเป็นส่วนใหญ่...” (อาณัติ อาภาภิรมย์, 2558)

การตั้งคณะที่ปรึกษาชุดแรกได้กลุ่มยังเติร์กเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดหาคณะที่ปรึกษาที่เป็นนักวิชาการในสายสัมพันธ์ของ จปร. 7 แต่เมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งแรกขึ้น จะเห็นได้นายทหารที่ได้รับความไว้วางใจจากพลเอกเปรมได้รับการแต่งตั้งสามคน โดยมีนายทหาร จปร. 5 (พันเอกสุจินดา คราประยูร) รวมอยู่ด้วย อีกทั้งนักวิชาการที่เหลืออยู่คือนักวิชาการสายพลเอกเปรมโดยตรงส่วนที่เข้ามาใหม่และมีความสัมพันธ์กับนายทหารคนสนิทของพลเอกเปรม ส่วนนักวิชาการบางคนในคณะที่ปรึกษาเดิมที่พลเอกเปรมไว้วางใจก็ได้กลายเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของพลเอกเปรม เช่น นายไพจิตร

เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ขอลาออกจากตำแหน่งเพื่อยืนยันความถูกต้องในการลดค่าเงินบาทในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1984) (ธนพล บางยี่ขัน, 2558)

การจัดหาคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีชุดที่ 1 (วันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1980 ถึง 6 เมษายน 1981) บรรดานายทหารกลุ่มยิ่งเติร์กได้เป็นผู้ไปติดต่อนักวิชาการ ซึ่งส่วนมากมาจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549w) จำนวน 33 คน โดยมีนายไพจิตร เอื้อทวิกุล เป็นรองประธานและหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ นายทินพันธุ์ นาคะตะ เป็นเลขาธิการคณะที่ปรึกษา นายอมร รักษาสัตย์ เป็นหัวหน้าฝ่ายการเมือง การบริหาร และการต่างประเทศ นายสิปพนธ์ เกตุทัต เป็นหัวหน้าฝ่ายสังคมและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอีกตำแหน่ง นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นหัวหน้าฝ่ายกฎหมาย นายมยุร วิเศษกุล เป็นหัวหน้าฝ่ายประสานงานกับรัฐสภา อีกทั้งยังมีนายอาณัติ อาภาภิรมย์ ที่เป็นคณะที่ปรึกษาในฝ่ายเศรษฐกิจก็ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกตำแหน่งหนึ่ง

คณะที่ปรึกษา ชุดที่ 2 (24 เมษายน ค.ศ. 1981 ถึง 9 มีนาคม ค.ศ. 1983) จำนวน 21 คน มีนายวาทัญญู ณ ถลาง เป็นประธาน นายอรรถ ธรรมโน และนายประทีป สนธิสุวรรณ เป็นรองประธาน มีนายทหารที่มีบทบาทช่วยพลเอกเปรม 3 คนเข้ามาร่วมเป็นคณะที่ปรึกษา คือ พลตรีชวลิต ยงใจยุทธ พันเอกวิชาตี ลายถมยา และพันเอกสุจินดา คราประยูร

คณะที่ปรึกษาชุดที่ 3 (9 พฤษภาคม ค.ศ. 1983 ถึง 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1986) จำนวน 18 คน มีนายวาทัญญู ณ ถลาง เป็นประธาน และมีเจ้าหน้าที่กองงานคณะที่ปรึกษาเป็นกรรมการและเลขาธิการ คณะที่ปรึกษาชุดนี้ไม่มีนายทหารที่เคยมีบทบาททางการเมืองหรือนายทหารที่คุมกำลังเข้าร่วมคณะ

คณะที่ปรึกษาชุดที่ 4 (25 สิงหาคม 1986 ถึง 29 เมษายน 1987) จำนวน 8 คน มีร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม เป็นประธาน มีนายทหารที่เคยควบคุมกำลัง คือ พลเอกสายหยุด เกิดผล อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด (เกษียณอายุราชการ ค.ศ. 1982 และสมาชิกวุฒิสภา) เพียงท่านเดียวเท่านั้น

การจัดตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในสมัยพลเอกเปรมนั้น ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาที่พลเอกเปรมต้องเผชิญอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความชอบธรรมและการสร้างความมั่นใจแก่สังคมในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่รัฐไทยต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้น คณะที่ปรึกษาชุดที่ 1 นั้นจะเห็นได้ว่ารัฐไทยต้องเผชิญกับปัญหาด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย การเมือง การบริหาร และการต่างประเทศ การตั้งคณะที่ปรึกษาจึงครบในทุกๆด้านเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของรัฐไทย แต่เมื่อเกิดการปฏิวัติขึ้นพลเอกเปรมเลือกที่จะให้ใช้ที่ปรึกษาเฉพาะที่ตรงกับปัญหา เช่น พลตรีชวลิต พันเอกวิชาตี และพันเอกสุจินดา ที่มาเป็นที่ปรึกษาในงานด้านความมั่นคง นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ดูงานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน และนายวิระพงษ์ รามางกูร ดูแลด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น เมื่อจัดตั้งคณะที่ปรึกษาชุดที่ 3 ปัญหาทางด้านความมั่นคงได้คลี่คลายลงจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และ 65/2525 จึงไม่จำเป็นต้องมีที่ปรึกษาที่เป็นนายทหาร ยังคงเหลือแต่ปัญหาด้านเศรษฐกิจ แต่ในช่วงท้ายมีนายทหารที่เคยคุมกำลังกลับเข้ามาอีกหนึ่งนายในช่วงหลังจากการปฏิวัติครั้งที่สอง เพราะพลเอกเปรมคงเล็งเห็นแล้วว่าภารกิจการปฏิวัติครั้งนี้มีพลเรือนเข้าร่วมจำนวนหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องมีที่ปรึกษาสายทหารเข้ามาด้วย

ในคณะที่ปรึกษาชุดที่ 1 นี้มีนายทหารอยู่เพียง 2 คน คือ พลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นประธานที่ปรึกษา และพันเอกชูพงศ์ มัทวพันธ์ (จปร.7) ในตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการคณะที่ปรึกษา เท่านั้น อีกทั้งยังมี พันเอกจำลอง ศรีเมือง (จปร.7) เป็นเลขานุการนายกรัฐมนตรี ที่เหลือเป็นนักวิชาการและพลเรือน ซึ่งส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์และเข้ามาเป็นคณะที่ปรึกษาตามคำชักชวนของนายทหารกลุ่ม จปร. 7

เมื่อเกิดการปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981 ขึ้นคณะที่ปรึกษาชุดที่ 1 ได้ขอลาออกจากตำแหน่งเพราะได้เข้ารายงานตัวต่อหัวหน้าคณะผู้ก่อความไม่สงบ อีกทั้งพลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา เป็นหัวหน้าคณะกรรมการสถาปนาปฏิวัติ และพันเอกชูพงศ์ มัทวพันธ์ เป็นผู้ร่วมก่อการปฏิวัติด้วย จึงมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา ชุดที่ 2 จำนวน 21 คน ซึ่งมีนายทหารเข้ามาใหม่ 3 นาย คือ พลตรีชวลิต ยงใจยุทธ พันเอกวิชาตี ลายถมยา ซึ่งเป็นนายทหารที่มีความสนิทสนมกับพลเอกเปรมและถูกจับไปไว้ที่หอประชุมกองทัพบกในช่วงที่มีการปฏิวัติ 1-3 เมษายน ค.ศ. 1981 และพันเอกสุจินดา คราประยูร (จปร. 5) แต่ยังคงมีนักวิชาการกลุ่มเดิมเข้ามาอีก เช่น นายวทัญญู ณ ถลาง นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นายวิระพงษ์ รามางกูร นายอมร รักษาสัตย์ ส่วนกลุ่มนักวิชาการจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ นายช้อยนันต์ สมุทวณิช นายกมล ทองธรรมชาติ และ นายเขียน อีระวิทย์ ไม่ได้กลับเข้ามาอีก แต่มีนายสุจิต บุญบงการ และนายสุขุม นวลสกุล นักวิชาการสายรัฐศาสตร์ที่เข้ามาใหม่ ต่อมาเมื่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงคลี่คลายลง การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาชุดที่ 3 และชุดที่ 4 จึงไม่มีนายทหารที่คุมกำลังในขณะนั้นอยู่ในคณะที่ปรึกษา เหลือเพียงแต่อดีตนายทหารและนักวิชาการที่เป็นพลเรือนเท่านั้น

ส่วนนักวิชาการที่เคยเป็นคณะที่ปรึกษาแต่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาในชุดต่อๆมา ภายหลังได้เป็นแกนนำในการลงชื่อเพื่อขอให้พลเอกเปรมยุติบทบาททางการเมืองในนาม “กลุ่ม 99 นักวิชาการ” ที่ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าหัว เพราะเห็นว่าพลเอกเปรมได้ใช้กำลังทหารเข้ามาสนับสนุนตนและแทรกแซงทางการเมือง จนทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งมีนายช้อยนันต์ สมุทวณิช เป็นหนึ่งในผู้ร่วมลงชื่อในฎีกาดังกล่าว

คณะกรรมการประสานการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล

จัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 105/2529 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1986 โดยมีนาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธาน เนื่องจากพลเอกเปรมมีความเห็นว่าการจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกันนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานที่มาเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการเพื่อให้นโยบายของรัฐบรรลุผลสำเร็จ โดยมีกรรมการเป็นปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า อีกทั้งยังมีเสนาธิการจากสามเหล่าทัพ กองบัญชาการทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจร่วมเป็นกรรมการด้วย

นาวาอากาศตรีประสงค์ ได้กล่าวว่า “หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ จะคอยประสานการปฏิบัติราชการตามนโยบายรัฐบาลทุกกระทรวง ไม่ว่าการเมืองภายใน การเมืองต่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา และการรักษาความปลอดภัย อำนาจของคณะกรรมการจะคอยกำกับ ดูแล ประสาน การปฏิบัติของส่วนราชการให้บรรลุเป้าหมาย... ..ผมคิดว่าสามารถระดมความคิดเช่นนี้ได้ เพราะเคยผ่านงานสภาความมั่นคงมาก่อน กรรมการชุดนี้สามารถสนองความต้องการของนายกรัฐมนตรีให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างดีที่สุด เพราะที่ผ่านมาข้าราชการหลายคนเหนื่อยใจ เนื่องจากไม่รู้นโยบายใน

ระดับบนว่าเป็นอย่างไร บางกระทรวงก็ทำงานเลยเถิด ไม่มีการประสานกัน ซึ่งกรรมการชุดนี้จะรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลและงานด้านอื่นๆ ผมในฐานะเป็นประธานจะทำงานอย่างเต็มที่เพื่อตอบสนองท่านนายกฯ ประเทศชาติจะมีเสถียรภาพได้ต้องประกอบด้วยสามประการ คือ 1. นโยบายดี 2. การบริหารดี และ 3. กลไกรัฐดี” ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ คือ คอยแก้ปัญหาขัดข้องหรือแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ รวมทั้งประเมินผลว่านโยบายต่างๆของรัฐบาลมีปัญหาอย่างไรบ้าง คอยอุดช่องว่างในการทำงาน อีกทั้งยังมีอำนาจในการเรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง และเรียกเอาเอกสารข้อมูลต่างๆมาประกอบการพิจารณาแล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี มีการประชุมพบปะกันอย่างน้อยเดือนละครั้ง ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันทั้งฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือน เพื่อผลักดันนโยบายที่เทคโนโลยีกำหนดเป็นไปตามเป้าประสงค์ และสามารถสนองตอบความต้องการของพลเอกเปรม

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978)

นักวิชาการเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกว่า “ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” เพราะให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้เป็นประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น จึงทำให้ผู้ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งได้ตำแหน่งผู้นำทั้งในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ต่อเนื่องมาจนกระทั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 แล้วให้ประกาศธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1991

รัฐธรรมนูญฉบับนี้แบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ช่วงแรกมีการบังคับใช้บทเฉพาะกาลที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และนายกรัฐมนตรีสามารถนำเอาระบบราชการเข้ามาควบคุมอำนาจบริหารและนิติบัญญัติได้ และช่วงหลังที่บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง มีบทบัญญัติที่สร้างความเข้มแข็งให้สถาบันทางการเมือง จึงปรากฏว่าใน ค.ศ. 1983 หลังไม่ต่ออายุบทเฉพาะกาลได้ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาลดบทบาทลงเหลือแค่ที่ปรึกษาและห้ามข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ทำให้สถาบันทางการเมืองและภาคสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น จนนำไปสู่การเรียกร้องให้พลเอกเปรมยุติบทบาททางการเมืองได้ในที่สุด

ที่มาและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1978)

ความล้มเหลวของการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยในรัฐบาลนายธานินทร์ ได้นำมาซึ่งบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) ของคณะรัฐประหาร แต่สาระสำคัญยังคงอยู่ที่การไม่มีหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และธรรมนูญการปกครองนี้ให้อำนาจสูงสุดแก่สภานโยบายแห่งชาติ จึงทำให้เกิดกระแสเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกทั้งการสนับสนุนจากกลุ่มนายทหารยังเติร์กที่มีต่อพลเอกเกรียงศักดิ์ จึงได้ก่อเกิดรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ขึ้นมา โดยมีผู้นำทหารดำรงตำแหน่งสำคัญและสืบทอดอำนาจกันมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังมีบทบาทในการกำหนดกติกาการปกครองเพื่อแบ่งปันสัดส่วนอำนาจทางการเมืองร่วมกับนักการเมือง โดยที่การร่างรัฐธรรมนูญนี้มีหลักคิดใหญ่อยู่สองประการ คือ เสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาล และหลักการประชาธิปไตย (เขาวนระ ไตรมาศ,

2530) แต่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาลกับมุ่งไปที่การรักษาเสถียรภาพและสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนหลักการประชาธิปไตยนั้นแม้จะมีอยู่แต่ก็ติดขัดด้วยบทเฉพาะกาลและบทบัญญัติบางมาตราที่ยังไม่ใช่หลักการประชาธิปไตยที่เป็นสากล

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากเงื่อนไขความพยายามสร้างเสถียรภาพทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ.1973 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ.1976 ซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง คือ การกำหนดระบบระเบียบให้แก่กลุ่มอำนาจทางสังคมให้มีตำแหน่งที่และหมายรู้ว่าในตำแหน่งดังกล่าวเหล่านั้นจะได้หรือเสียประโยชน์อะไรและยอมรับได้ทั้งตำแหน่งและผลประโยชน์เหล่านั้น ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้เมื่อกลุ่มอำนาจสามารถหมายรู้ได้ว่ากลุ่มของตนจะดำรงอยู่ในตำแหน่งใดในสังคมและจะได้หรือเสียอะไรในเงื่อนไขใด ระบบการเมืองที่ถูกสร้างให้เกิดความประนีประนอมระหว่างกันและแบ่งสรรพื้นที่ที่มีเสถียรภาพเพื่อให้นักกลุ่มอำนาจทุกกลุ่มยอมรับตำแหน่งที่และผลได้/ผลเสียต่างๆ และที่สำคัญทำให้สามารถคาดการณ์และมีปฏิบัติการทางสังคมการเมืองไปในอนาคตในระยะยาวได้ (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2557)

การก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) เกิดจากสภาพการณ์ทางการเมืองและเหตุปัจจัยที่ใช้เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ที่มีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในการร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินของสามองค์กรหลัก คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี และสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งภายใต้โครงสร้างนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากกว่าอีกสององค์กร และไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองลงได้ (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2537)

ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) อำนาจตกอยู่กับทหาร แต่ก็พยายามสร้างการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ ด้วยการดึงเอาตัวแทนจากทั้งนักการเมือง และนักวิชาการเข้ามาเป็นกรรมการร่วมร่างรัฐธรรมนูญ และแสดงให้เห็นว่าฝ่ายอำนาจนิยมที่อิงอำนาจกลไกรัฐได้ครองอำนาจก่อนในช่วงบทเฉพาะกาล ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างเสถียรภาพให้การเมืองไทยเนื่องจาก 1. มีบทบัญญัติที่คงอำนาจหน้าที่ของทหารไว้ให้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติในรูปของสมาชิกวุฒิสภา 2. บทบัญญัติมีลักษณะยึดหยุ่นด้วยการกำหนดเกณฑ์กว้างๆ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร และไม่ได้กำหนดลักษณะพิเศษเฉพาะไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 3. ความเป็นอิสระของสถาบันทางการเมือง เพราะฐานที่สนับสนุนของรัฐบาลไม่ได้จำกัดอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี 4. ความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ และ 5. บทบัญญัติได้สร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลและตัวรัฐธรรมนูญเอง (เกรียงติชาย นำพูลสุขสันต์, 2533)

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้แก่กลุ่มอำนาจนอกระบบราชการเข้าร่วม โดยสาระสำคัญมุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลด้วยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในลักษณะอำนาจนิยม แต่ก็ยอมให้มีแนวทางแบบเสรีนิยมบางส่วน คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งและเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญอย่างอิสระและเปิดกว้าง ซึ่งความคงทนของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบท่ามกลางปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงตลอดช่วงเวลาเกือบทศวรรษนี้ ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสภาวะพัฒนาการความเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยรัฐธรรมนูญเปิดทางให้ฝ่ายข้าราชการประจำและพรรคการเมืองเข้ามาใช้อำนาจร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับสภาพความจริงทางการเมืองไทยในขณะนั้น เพราะพลังทางการเมือง

ของข้าราชการโดยเฉพาะทหารอ่อนแอลงไปมาก ในขณะที่พลังทางสังคมเติบโตและเข้มแข็งขึ้น ซึ่งสาระหลักของรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงเปิดช่องให้กับพลเอกเปรมที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารเข้ามาเป็นผู้ค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลผสม โดยทำให้เกิดการประนีประนอมอำนาจของทั้งสองฝ่าย (ปวีณา อินวระษา, 2537) แต่เสถียรภาพทางการเมืองไทยไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเกี่ยวข้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองอันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนา การขยายตัวของแนวคิดเสรีนิยมหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1973 และ 6 ตุลาคม ค.ศ.1976 การปรับบทบาทกองทัพเพื่อต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ และภาวะความเป็นผู้นำของพลเอกเปรม แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นจุดเสริมให้ระบบการเมืองไทยมีเสถียรภาพ จากบทบัญญัติที่คั่งอำนาจของข้าราชการและทหารไว้ให้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติ มีความยืดหยุ่นสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร การสร้างความเป็นอิสระให้แก่สถาบันทางการเมือง การสร้างความเห็นพ้องต้องกันของความชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย และสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล (เกรียงศิษย์ นำพูลสุขสันต์, 2533)

ผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) มีทั้งนักกฎหมายคนสำคัญ เช่น นายจิตติ ดิงศภัทย์ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายกมล วรณประภา นายไพโรจน์ ชัยนาม และ นายกระมล ทองธรรมชาติ มีนักการเมืองที่เคยมีประวัติต่อต้านเผด็จการทหารและเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีคือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อีกทั้งยังมีนักวิชาการที่เป็นตัวของตัวเองมารวมอยู่ด้วย จึงคิดกันว่าเป็นความพยายามของคณะทหารที่ยึดอำนาจต้องการจะประนีประนอมในการร่างกติกาฉบับใหม่ของประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็คงมีความเข้าใจกันระดับหนึ่งว่าจะให้ทหารมีบทบาททางการเมืองต่อไปอีกระยะหนึ่ง เมื่อมีรัฐธรรมนูญออกมาประกาศใช้ในการเลือกตั้งวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1979 ปรากฏว่านักการเมืองรวมตัวกันได้เพียงแค่ว่าเป็น “กลุ่ม” เท่านั้นเอง ยังไม่เป็นพรรคการเมือง เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาแทนที่ฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป เมื่อเลือกตั้งเป็นแบบนี้กลุ่มทหารที่เล่นการเมืองก็สบายใจ เพราะจะได้ไปรวบรวมเสียงสนับสนุนภายหลังการเลือกตั้งได้อย่างสบาย ดังปรากฏว่าในการประชุมรัฐสภาตั้งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 มีผู้สนับสนุนให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี อยู่ 311 เสียง ในจำนวนนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ 301 คน แต่มีสมาชิกวุฒิสภาอยู่จำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตอนตั้งรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองน้อย รัฐมนตรีแปดคนในรัฐบาล แม้จะเป็นนักการเมืองที่ลงเลือกตั้งก็มีใครคนที่พรรคการเมืองส่ง ดังนั้นจึงได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองน้อย เพราะรัฐบาลอยู่ได้ด้วย การสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งน่าจะอยู่ได้นานสักสี่ปี จนกว่าจะสิ้นสุดบทเฉพาะกาล เพราะตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่และให้เลือกทั้งคณะเบอร์เดียว อันเป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่กำหนดไว้เพียงคราวเดียว ซึ่งการเลือกตั้งแบบพวงใหญ่เบอร์เดียวนี้ได้ปฏิบัติอยู่เพียงครั้งเดียวในการเลือกตั้งซ่อมของกรุงเทพมหานคร ที่ในเขตนั้นผู้แทนราษฎรคนเก่าเสียชีวิตหนึ่งคนและอีกคนลาออก ภายหลังเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้วมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นเขตเล็กสามคน เรียงเบอร์และใช้กันต่อมาอีกหลายปี แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ใช้ได้ประมาณหนึ่งปีก็ไม่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปได้ เพราะทหารไม่ให้การสนับสนุน (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2521)

การสร้างจารีตในการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการลดทอนอำนาจนิติบัญญัติกระทำในสองด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และอีกด้านหนึ่งคือ ฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีการเปลี่ยนแปลงที่พึงสังเกต ดังนี้ 1. อำนาจนิติบัญญัติถูกลดทอน เมื่อมีข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่างกฎหมายในนามปัจเจกบุคคล ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาต้องมีมติพรรคที่สังกัดให้ความเห็นชอบ และต้องมีสมาชิกที่สังกัดพรรคเดียวกันลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน เริ่มต้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้) ซึ่งมีผลในการล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน และรัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นมาที่รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ จนกลายเป็นจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญ ฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2521 (ค.ศ. 1978) มีผลในการเปลี่ยนแปลงฐานะสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเทียบกับวุฒิสภาด้วย แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การให้อำนาจวุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เสมอด้วยหรือมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภากลายได้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภากลายได้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในรัฐสภา หากวุฒิสภาย้ายบทบาทหน้าที่และอำนาจ ย่อมมีผลเสมือนว่าฝ่ายบริหารใช้วุฒิสภารุกเข้าไปยึดพื้นที่อำนาจนิติบัญญัติ

สาระและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1978)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1978 มีทั้งหมด 206 มาตรา และมีบทเฉพาะกาลกำกับเป็นระยะเวลาสี่ปี โดยให้วุฒิสภาที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งสามารถเข้าร่วมประชุมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาวาระสำคัญต่างๆ อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การเปิดอภิปรายทั่วไป การพิจารณากฎหมายสำคัญทางความมั่นคงและเศรษฐกิจ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาทิ การเสนอกฎหมายในรัฐสภาในฐานะปัจเจกชน ที่ร่างกฎหมายที่จะนำเสนอต้องผ่านความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่สังกัด และมีสมาชิกในพรรคการเมืองเดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน ซึ่งเป็นการปิดกั้นพรรคการเมืองที่มีเสียงในสภาน้อยกว่า 20 เสียงหรือเสียงข้างน้อยไม่มีสิทธิเสนอกฎหมาย (มาตรา 125) หรือกรณีห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพื่อเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการที่รัฐบาลเสนอ และจะไปขอลดหรือตัดทอนรายการที่รัฐบาลมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายมิได้ (มาตรา 133) และกรณีที่มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ เป็นต้น (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2539) ซึ่งเป็นการลดทอนอำนาจการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนการควบคุมนักการเมืองให้อยู่ภายใต้สังกัดพรรคการเมือง ได้แก่ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง พรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องส่งสมาชิกลงเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งแต่ละเขตเป็นคนละ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคที่ส่งลงเลือกตั้ง หากออกจากพรรคไม่ว่าด้วยเหตุใดก็จะหมดสภาพการเป็นส.ส.ทันที (ทองธรรมชาติ, 2526)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ 1. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา 2. วุฒิสมาชิกมาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีวาระคราวละหกปี เมื่อครบ สองปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามโดยวิธีจับสลาก และทำดังนี้จนครบหกปี 3. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้คำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน 4. คณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน และ 5. ก่อนการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีกรรมติ

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการสงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครองและการบริหารอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจารีตการเขียนรัฐธรรมนูญที่สงวนและแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครอง ได้สร้างประเด็นความขัดแย้งที่เรียกว่าเรื่องเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรีต้องไม่เข้าราชการประจำ รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2557) ซึ่งสังคมการเมืองไทยมีการต่อสู้ในประเด็นนี้ เป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังจากระบบราชการกับกลุ่มพลังภายนอกจากระบบราชการ ซึ่งความขัดแย้งในประเด็นเหล่านี้ อาจจะเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ เพราะหากว่าผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่สามารถเป็นข้าราชการประจำในเวลาเดียวกัน หรือว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งก็จะเป็นการปิดช่องทางผู้นำฝ่ายทหารในการขึ้นสู่อำนาจและอาจเป็นชนวนของการก่อเกิดวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ ส่วนการตรึงอำนาจนิติบัญญัติกลุ่มพลังข้าราชการจึงขึ้นมายึดกุมอำนาจรัฐและกลุ่มพลังนักการเมืองก็ยินยอมพร้อมใจที่จะไม่ให้อำนาจนิติบัญญัติเหนือกว่าหรือแม้แต่เท่าเทียมอำนาจบริหาร

จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างอำนาจทางการเมืองไทยที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้มีการกระจายตัวมากขึ้นของกลุ่มตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองทั้งในส่วนของอำนาจและกลุ่ม การบริหารอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ผูกขาดอำนาจไว้ที่ระบบราชการแต่เดิมแบบจอมพลสฤษดิ์ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเศรษฐกิจเติบโตและภาคเอกชนขยายตัวมากขึ้น ทำให้พลเอกเปรมเปิดโอกาสให้แก่ภาคสังคมให้มีส่วนร่วมมากขึ้น แม้จะดูเหมือนว่ารัฐต้องลดบทบาทการรวมศูนย์อำนาจให้น้อยลงและจำเป็นต้องยอมรับการมีส่วนร่วมของภาคสังคม ทำให้เกิดพลังทางสังคมและเศรษฐกิจที่กดดันให้กติกาที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในแง่โครงสร้าง ซึ่งพรรคการเมืองที่ถือว่าเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญยิ่งเพราะมีบทบาทหลักในการคัดเลือกบุคลากรและดำเนินการทางการเมือง แต่กระบวนการทางการเมืองยังไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะการตัดสินใจทางการเมืองยังขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรค แม้โครงสร้างทางการเมืองจะเอื้อต่อประชาธิปไตย แต่โครงสร้างของรัฐที่เป็นกลไกการปกครองและการบริหารยังต้องปรับตัวให้เข้ากับระบอบประชาธิปไตย

การดำเนินการเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1978)

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) มีที่มาจากเหตุการณ์ 6 ตุลา ค.ศ. 1976 เมื่อทหารและนักการเมืองต่างเปิดเกมแย่งชิงมวลชน ซึ่ง “...รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้ ส.ส. เกรงกลัวบาร์มีทหาร แต่ก็ทำให้บ้านเมืองเกิดความสงบ แต่จุดที่นักการเมืองบางส่วนอยากให้มีการยกเลิกเพราะต้องการนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะจะเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดเป็นประชาธิปไตยที่

สมบูรณ์และได้รับการยอมรับจากนานาชาติโดยที่ประเทศไทยไม่ถูกมองว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งในช่วงรัฐบาลเผด็จการทหารนั้นถือว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุด อำนาจถูกนำไปไว้ที่ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมาก ซึ่งในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์และพลเอกเปรมก็เป็นเช่นนั้น แต่ทั้งสองท่านก็เคารพในกฎหมาย หากเกิดกรณีกฎหมายขัดกันให้ถามที่รัฐสภาว่าจะทำอย่างไร หากตกลงกันไม่ได้ นายกรัฐมนตรีก็จะประกาศยุบสภา ซึ่งนักการเมืองในช่วง ค.ศ. 1979 แบ่งขั้วชัดเจนระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย (ไม่ได้แบ่งขั้วฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล ที่มุ่งจะเอาชนะกันโดยไม่ได้สนใจความถูกต้อง) รัฐธรรมนูญเผด็จการมีความต้องการให้พรรคการเมืองและนักการเมืองอ่อนแอ และให้อำนาจรัฐเข้มแข็ง โดยมีจุดมุ่งหมาย 2 อย่าง คืออำนาจและเงิน... ดังจะเห็นได้จากช่วงแรก ที่บทเฉพาะกาลบังคับใช้ทำให้ทหารและนักการเมืองร่วมมือกันในช่วงแรก

ใน ค.ศ. 1979 มีนักการเมืองที่ต้องการให้แก้ไขและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับ โดยที่เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร ขอให้ยกเลิกทั้งฉบับแต่ นายปิยะณัฐ วัชรภาพร ขอให้แก้ไขทั้งฉบับ เพราะเรืออากาศตรีฉลาดเห็นว่า หากยอมรับและแก้ไขทั้งฉบับก็เสมือน “เป็นการรับของโจร” ในช่วงที่แถลงยุตินายทหารที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งกล่าวหาว่าเรืออากาศตรีฉลาดเป็นกบฏกลางรัฐสภา มีการทำหายกันไปฟ้องศาลแต่เหตุการณ์ก็จบลงด้วยดีไม่มีอะไรเกิดขึ้น อีกทั้งช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มีปัญหาจากการขึ้นราคาและข่าวลือการกักตุนน้ำมันเพื่อค้ำกำไรที่คาดว่าจะได้กำไรไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ทำให้มีการขอให้เปิดสภาแต่ไม่มีสมาชิกรัฐสภาลงนามเพื่อขอเปิด ร้อยตำรวจโทเชาวริน ลัทธิสักดิ์ศิริ จึงเป็นแกนนำเรียกร้องในขณะที่คุณฉลาดอดอาหารประท้วงและมีการเคลื่อนไหวของพลังมวลชนนอกสภา สุดท้ายพลเอกเกรียงศักดิ์ยอมเปิดสภาแต่ชี้แจงไม่ชัดเจน อีกทั้งยังมีกลุ่มต่างๆมากดดันทั้ง วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทหารกลุ่มยังเติร์ก ซึ่งสุดท้ายพลเอกเกรียงศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและส่งต่ออำนาจให้พลเอกเปรมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งมีความพยายามจากกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1983 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมือง สร้างเอกภาพให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคานอำนาจกลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (เกรียงศิษย์ นำพูลสุขสันต์, 2533)

การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลใน ค.ศ. 1983 ซึ่งมีการเคลื่อนไหวต่อสู้กันทั้งในและนอกสภา โดยในสภามีการเกลี้ยกล่อม ชักจูงโน้มน้าว แม้กระทั่งติดสินบนเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายทหารสนับสนุน นับเป็นขัดขวางกระบวนการประชาธิปไตยในระบบ โดยกีดขวางไม่ให้รัฐสภาดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ มีการกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่วนด้านนอกสภามีกลุ่มมวลชนมากดดัน รวมทั้งการประกาศว่าจะฆ่าตัวตายของ เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร ส.ส. พรรคประชาธิปไตยเพื่อประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่วนท่าทีของพลเอกเปรมที่มีต่อการเคลื่อนไหวดังกล่าว คือ การออกมาปรามกลุ่มนักศึกษาอย่าเล่นนอกกติกาประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ห้ามปรามกลุ่มนายทหารที่เคลื่อนไหวกดดันรัฐสภา นับเป็นการเปิดทางให้แก่ระบอบเผด็จการทหารให้ครอบงำประเทศได้โดยสะดวก ซึ่งรายละเอียดในช่วงนี้จะได้นำเสนอต่อไป

การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978)

นักวิชาการส่วนใหญ่ เชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้เกิดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมือง ซึ่งการศึกษาพบว่าในช่วงสี่ปีแรกที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ในรัฐบาลพลเอกเปรมนั้น อำนาจการบริหารและนิติบัญญัติตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการที่เป็นพรรคพวกเดียวกับกลุ่มทหารที่มีอำนาจ ทำให้การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากข้าราชการและได้รับการสถาปนาให้มีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ดังนั้นในคณะรัฐมนตรีจึงมีทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำในฐานะที่เท่าเทียมกัน แต่มีพลังที่สนับสนุนการอยู่ในอำนาจที่ต่างกัน ส่งผลให้การทำงานโดยระบบรัฐสภาไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ เพราะถูกแทรกแซงโดยอำนาจของข้าราชการประจำจนครอบงำระบบผู้แทนไปโนที่สุด ซึ่งสะท้อนโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยภายใต้อำนาจของข้าราชการ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554) อีกทั้งรัฐธรรมนูญภายใต้บทเฉพาะกาลนี้ มีบทบาทในการสร้างรัฐราชการอำนาจนิยมที่มีการแย่งชิงอำนาจในหมู่ข้าราชการประจำและทำให้นักการเมืองตกอยู่ภายใต้อำนาจของระบบราชการ พรรคการเมืองก็มีบทบาทจำกัดเพราะต้องปกครองร่วมกับทหาร (สุจิต บุญบงการ, 2542a) แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลใน ค.ศ. 1983 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการถูกควบคุมโดยรัฐธรรมนูญ รูปแบบการปกครองจึงเกิดการย้ายแกนอำนาจจากกลไกรัฐไปสู่ภาคสังคม และความขัดแย้งทางความคิดก็คลี่คลายลงไปบ้างเพราะเกิดการยอมรับมากขึ้น (เกรียงศิษย์ นำพูลสุขสันต์, 2533)

นักวิชาการจำนวนหนึ่ง มองว่าการประนีประนอมระหว่างพลังเก่าระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า (ข้าราชการทั้งพลเรือนและทหาร) กับกลุ่มพลังอำนาจใหม่ (นักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจที่มีความตื่นตัวทางการเมือง ที่เติบโตมาจากภาคเศรษฐกิจและเข้าสู่การเมืองด้วยการเพิ่มบทบาทของตนเองหรือกลุ่มในการต่อรองและมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย) ทำให้บรรยากาศทางการเมืองมีการผ่อนคลายและมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น เป็นการรวมขอมระหว่างระบบราชการกับประชาสังคม โดยเฉพาะกลุ่มทุน ภายใต้สัญญาประชาคมของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) โดยกลุ่มอำนาจในสังคมสามารถหมายรู้ได้ว่ากลุ่มของตนจะดำรงอยู่ ณ ตำแหน่งแห่งที่ใด และจะได้หรือเสียอะไรในเงื่อนไขใด ระบบการเมืองที่ถูกสร้างให้มีเสถียรภาพจะทำให้กลุ่มอำนาจทุกกลุ่มยอมรับตำแหน่งแห่งที่และผลได้/ผลเสียต่างๆ ของตน โดยอาศัยลูกผสมการรักษาอำนาจและบทบาททางการเมืองไว้ ทั้งการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง โดยประเด็นสำคัญอยู่ที่นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งและข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งประจำและดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน สถาบันทหารจำเป็นต้องแบ่งอำนาจส่วนหนึ่งให้แก่พรรคการเมืองที่อิงอยู่กับประชาชนนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่เป็นแบบผสมของพรรคการเมืองหลายพรรค โดยที่ทุกพรรคยอมยกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่ผู้นำกองทัพ (พลเอกเปรม) เพื่อจัดสรรปันส่วนอำนาจในรัฐบาลให้แก่ทุกพรรคการเมือง จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง อีกทั้งการที่พลเอกเปรมไม่ตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาทำให้ไม่มีการใช้ข้าราชการกองการเลือกตั้งหรือกดดันให้มีการเลือกใครเป็นพิเศษ

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ประกาศใช้อย่างเป็นทางการได้เปิดทางให้กลุ่มพลังทางการเมืองทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและพรรคการเมืองเข้ามาใช้อำนาจร่วมกัน (ปวีณา อินวະษา, 2537) โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลและระบบการเมืองไทยในช่วงเวลานั้น เพราะช่วงแรกมีความเป็นอำนาจนิยมสูงจากบทเฉพาะกาล 12 มาตราของรัฐธรรมนูญ

ที่มีเงื่อนไขเวลากำหนดไว้สี่ปี แต่เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญเมื่อพลเอกเปรมเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป้าหมายเดิมที่ใช้ในการประណอมอำนาจจึงมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่ง นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ได้ให้ความเห็นว่า “...ประเทศเราอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการมาโดยตลอด ความคิดประชาธิปไตยเป็นความคิดใหม่ ก็ต้องมีการต่อสู้กัน แต่ว่าเราจะบอกให้ทหารตำรวจทั้งหมดวางอาวุธยอมจำนน ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองให้ยอมรับการเลือกตั้งให้นักการเมืองเป็นรัฐมนตรีกลาโหม สั่งทหารทุกกองทัพให้ตะเบะในทันทีเลยนั้น เขารับไม่ได้แน่นอน มันต้องสร้างภาพ synthesis (การเปลี่ยนแปลงที่สภาพผสมผสาน) ขึ้นมาก่อน ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ เปิดโอกาสให้มีการตั้งคนของฝ่ายทหารเข้ามาครึ่งสภาฯ ส่วนอีกครึ่งมาจากการเลือกตั้ง ใช้สิทธิเหมือนกัน ผมรับสภาพนี้ได้ เพราะความเข้าใจปรัชญาทางการเมือง ทำให้ผมยังสัมผัสพื้น เข้าใจโลกแห่งความเป็นจริง” (ชรินทร์ แซ่มสาคร, 2542) แนวคิดดังกล่าวของนายไตรรงค์ ได้สะท้อนแนวทางของพรรคประชาธิปไตยที่ได้แสดงออกทางการเมืองที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

แม้นักวิชาการบางคน (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2556) จะมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้รัฐอ่อนแอหลงอันส่งผลต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดระบบการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค มีอายุสั้น ไร้เสถียรภาพ และมีการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อย ในขณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการต่อรองกับรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลต่ำ และกล่าวว่าการเมืองจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นตัวทำให้รัฐบาลและกลไกของรัฐอ่อนแอ อันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งความอ่อนแอของพรรคการเมืองนั้นมาจากรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กและไม่มีเสถียรภาพ ในด้านกลไกของรัฐเองก็ขาดเอกภาพ ขาดการประสานงานระหว่างกันมีความทับซ้อนและซ้ำซ้อน ความล่าช้าและความไม่สม่ำเสมอในการดำเนินงาน ทำให้ระบบราชการไร้ประสิทธิภาพ แต่ความเห็นที่เสนอใน ค.ศ. 2013 นั้นขัดแย้งกับความเห็นของนักวิชาการ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2533) ที่ได้นำเสนอมาก่อนหน้านี้ เพราะการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจนประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เปิดโอกาสให้พลเอกเปรมจัดสรรอำนาจให้แก่กลุ่มพลังอำนาจต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศไทย และยังคงผลให้ช่วงเวลาดังกล่าวสามารถเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้สำเร็จ เพราะเมื่อสิ้นสุดบทบาทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ อำนาจกลุ่มนอกระบบราชการเข้มแข็งขึ้น แต่หน้าที่ของนักการเมืองที่กลัวการรัฐประหารและแย่งชิงกันเป็นรัฐบาลต่างหากทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ทำให้รัฐบาลของพลเอกเปรมเข้มแข็ง และยังสามารถสร้างเครือข่ายรัฐราชการที่แข็งแกร่งมาสนับสนุนการอยู่ในอำนาจได้อีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความผ่อนปรนและการเปิดโอกาสจากทหารต่อกลุ่มกลุ่มพลังภายนอก ระบบราชการได้สร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมือง โดยกำหนดบทบัญญัติให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติแก่เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภาต้องผ่านมติความเห็นชอบของพรรคที่สมาชิกสังกัดอยู่เสียก่อน ทำให้นักการเมืองต้องปรับตัวและรวมตัวกันอย่างเป็นกิจจะลักษณะ อีกทั้งบรรดานักธุรกิจการเงินได้เข้ามาสู่กระบวนการ

ทางการเมืองและการกำหนดนโยบายรัฐเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น (เสนห์ จามาริก, 2549b)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเงื่อนไขที่สร้างความเข้มแข็งให้รัฐบาลโดยมีระบบราชการหนุนหลัง การบริหารของคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา รัฐสภาที่ประชุมร่วมของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลได้ รัฐบาลสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อยุบแล้วต้องจัดให้เลือกตั้งใหม่ใน 90 วัน (สุชุม นवलสกุล, 2522) กำหนดให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทั้งข้าราชการประจำและตำแหน่งทางการเมืองได้ในเวลาเดียวกัน ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาสำคัญและมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร และให้ สิทธิและเสรีภาพประชาชนมีได้อย่างกว้างๆ แต่รัฐบาลสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554) ทำให้ฐานะสัมพัทธ์ของสภาผู้แทนราษฎรเสื่อมทรุดเมื่อเทียบกับวุฒิสภา แนวความคิดว่าด้วยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้มีส่วนเสริมอำนาจบริหารและทอนอำนาจนิติบัญญัติ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์)

แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตยสองประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติไม่ได้มาจากประชาชนทั้งหมดและอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล เพราะมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาจึงกลายเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ และไม่ได้กำหนดคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้ต้องมาจากตัวแทนของประชาชน แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลอำนาจนิติบัญญัติมีการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากการลดบทบาทของวุฒิสภาเหลือแค่ยับยั้งกฎหมายและให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น อีกทั้งได้แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง เว้นแต่ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ จึงเห็นได้ว่าในช่วงสี่ปีแรกบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกจำกัดและควบคุมอย่างมาก เพื่อสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล เพราะบทเฉพาะกาลได้เอื้อประโยชน์ให้แก่ นายกรัฐมนตรีในการควบคุมเสียงสมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจจะควบคุมรัฐบาลได้ จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญที่ถูกกำกับด้วยบทเฉพาะกาลนั้นต้องการให้อำนาจแก่รัฐบาลที่มีข้าราชการมาบริหารมีความเข้มแข็ง เห็นได้จากกลุ่มที่สนับสนุนพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีมีทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนกลุ่มข้าราชการรวมกับนักการเมืองโดยไม่มีเสียงเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งยังยอมรับในการมีอำนาจนำแบบผูกไว้กลไกอำนาจรัฐเมื่อสนับสนุนการต่ออายุราชการให้พลเอกเปรมในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีกหนึ่งปี

ข้าราชการการเมืองที่มีฐานเดิมเป็นข้าราชการสามารถเข้าสู่กลไกของรัฐสภาได้โดยชอบธรรม เพราะมีกฎหมายรองรับ และมีอำนาจเหนือกว่านักการเมืองในทุกด้านเพราะยังคงมีอำนาจหน้าที่ในระบบราชการหนุนหลังอยู่ โดยใช้พื้นที่รัฐสภาปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแทนจากทั้งระบบเลือกตั้งและแต่งตั้ง ทำให้สถาบันและกลไกรัฐสภากลายเป็นเครื่องมือทางอำนาจและสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มชนชั้นนำมามากกว่าที่จะเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือควบคุมรัฐบาลอย่างจริงจัง (เสนห์ จามาริก, 2549) และยังสะท้อนภาพการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการ โดยมีการผสมผสานหลักการประชาธิปไตยบางส่วนเข้ากับโครงสร้างอำนาจเดิมที่มีข้าราชการทหารและพลเรือนเป็นแกนนำสำคัญในการปกครองประเทศ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554) ส่วนในด้านสถานภาพของรัฐสภาและ

สัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ใช้ระบบรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท คือสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง ทำให้ทหารสามารถที่จะควบคุมกลไกทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ อีกทั้งยังสอดคล้องไปกับการแสดงบทบาทของทหารในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ส่วนกลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจก็ประกอบกันเป็นฐานที่สร้างความชอบธรรมและประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายของรัฐ โดยผูกพันกับภาคเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโต แต่ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองยิ่งยากที่จะประเมินว่าสามารถกระจายออกไปสู่ประชาชนผู้ยากไร้และเสียเปรียบในวงกว้างได้อย่างไร

กระบวนการเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ สามารถพิจารณาได้สองด้าน คือ ในด้านกฎหมายและด้านปฏิบัติ ซึ่งในด้านกฎหมายแม้ว่าโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้ทหารและข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้และสามารถครอบงำการเมืองได้เกือบเด็ดขาด แต่ในสาระของรัฐธรรมนูญก็มีความพยายามที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เติบโต เพื่อระดมมวลชนเข้าสู่ระบบการเมือง โดยการวางแนวทางในการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็ง แต่ยังไม่สามารถทำให้เป็นจริงได้เพราะบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ มีการจัดสรรอำนาจให้กับบุคคลในกองทัพด้วยการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้รับการยอมรับเพราะเห็นว่ากองทัพได้รับประโยชน์และถูกต้องตามกฎหมาย ทหารจึงสามารถยึดกุมอำนาจและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัตินั้นประชาชนถูกกันออกจากระบบการเมือง ส่วนพรรคการเมืองและนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งก็ยอมรับให้ผู้ที่กองทัพให้การสนับสนุนเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเหตุแห่งการวิเคราะห์ไว้สองนัยคือ ความไม่วางใจในกองทัพที่อาจจะก่อให้เกิดการปฏิวัติได้ทุกเมื่อ ดังจะเห็นได้จากในช่วงรัฐบาลเปรมมีการปฏิวัติเกือบจะตลอดรัฐบาล และการที่พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งพอที่จะขึ้นมากุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งเห็นได้จากการไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกชาติชายเมื่อชนะการเลือกตั้ง หากแต่เมื่อพลเอกเปรมปฏิเสด็จจึงจะกล้าจัดตั้งรัฐบาล อีกทั้งพรรคการเมืองเก่าแก่อย่างประชาธิปัตย์ที่ถดถอยลงอย่างมากในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1980 และความแตกแยกภายในกลุ่ม 11 มกรา เมื่อ ค.ศ. 1987 อีกทั้งความไม่เข้มแข็งของฝ่ายการเมืองที่ขาดฐานมวลชนสนับสนุนอย่างแท้จริงและไม่มีฐานทางปัญญาที่จะผลิตนโยบายของตนเอง ดังนั้นในด้านการปฏิบัติฝ่ายข้าราชการและเทคโนโลยีจึงยึดกุมและผูกขาดการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และฝ่ายการเมืองต้องพึ่งพาเพื่อสร้างภาพลักษณ์ เนื่องจากการขาดสารสนเทศและไม่คุ้นเคยต่อระเบียบราชการที่มีอยู่มากมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1985) ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งตำแหน่งปลัดกระทรวงเท่านั้น ส่วนข้าราชการในตำแหน่งรองลงมาเป็นเรื่องของระบบราชการ ซึ่งเป็นการสกัดกั้นและจำกัดอำนาจนักการเมืองในการควบคุมการดำเนินงานของข้าราชการ (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2539)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวจะสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้นำที่เป็นทหารและลดความไม่พอใจในการปกครองแบบรวบอำนาจลงได้ แต่รัฐบาลก็ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายทหารเองว่าสภา

ผู้แทนราษฎรไม่ได้ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเพียงแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ จากกลุ่มนักธุรกิจที่เข้าสู่ระบบการเมืองด้วยการเลือกตั้ง (สุจิต บุญบงการ, 2542a) รัฐสภาไม่มีอำนาจ ที่เชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน นโยบายถูกกำหนดจากชนชั้นนำที่มีลักษณะกึ่งบังคับ และการ พัฒนารัฐเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจนำ (Doner, 2009) ซึ่งข้าราชการกลายเป็นกลจักร ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบาย มีการประสานประโยชน์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญในลักษณะของการรวมตัวและผูกมิตรระหว่างกัน (ชัยอนันต์ สมุทวานิช, 2532) กลายเป็นเครือข่ายระบบราชการที่มีอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองแต่กระบวนการทำให้ เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ทำให้รัฐไทยภายใต้การนำของ ระบบราชการไม่ได้มีอิสระในการกำหนดนโยบายมากนัก ดังเห็นได้จากกลุ่มพลังทางสังคมสามารถ เรียกร้องในเชิงนโยบายต่อรัฐได้ (Unger, 1989) แต่ก็เป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น เช่น การขึ้นราคา ารถประจำทาง

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนิยมที่ อิงอำนาจระบบราชการและเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจทางสังคมนอกระบบราชการได้มีพื้นที่ทาง การเมือง ซึ่งมีลักษณะของการแบ่งปันอำนาจที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้กลุ่มพลังเศรษฐกิจภายนอกนอกระบบราชการที่มีกลุ่มผู้นำที่อาศัยฐานะปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นฐาน ที่มาของอำนาจทางการเมือง เรียกว่า ชนชั้นนำทางชนชั้น (ruling elite) มีปฏิสัมพันธ์กับชนชั้นนำ ทางอำนาจ (power elite) ที่มีสถานภาพและสัมพันธ์ภาพกับระบบราชการ (เสนห์ จามาริก, 2549) ดังนั้นการพัฒนาประชาธิปไตยจึงเกี่ยวข้องกับการปรับบทบาทของรัฐ ซึ่งหากรัฐยังดำเนินกิจการต่างๆ ต่อไป รัฐก็จะครอบงำวิถีชีวิตของคนในสังคมไว้ การพัฒนาประชาธิปไตยจึงต้องทำสองด้านพร้อมๆ กันไป คือ การพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยและปรับบทบาทภาครัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวานิช, 2552)

จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งในช่วงทศวรรษที่ 1980 ประชาชนที่ยากจนยังไม่มีอำนาจต่อรองทาง เศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมากนัก ผู้แทนราษฎรจึงไม่ได้มีความหมายเชิงการเมืองของการ เลือกผู้แทนเข้าไปเป็นปากเสียงแทนตนเท่านั้น แต่มีความหมายเชิงเศรษฐกิจของการแลกเปลี่ยนใน ระบบอุปถัมภ์ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2556) ทำให้เห็นได้ว่าบทบาทอำนาจรัฐไม่ได้ผ่อนคลายอำนาจลง แต่กลับเข้าครอบงำและควบคุมพรรคการเมืองอีกด้วย ซึ่งระบอบการปกครองที่มีเสถียรภาพคือการ ปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ (A Stable Semi-Democracy) เพราะภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ พัฒนา สังคมมีบทบาทที่จำกัด ทำให้ระบบราชการการขยายตัวและบทบาทมากขึ้น ชนชั้นกลางมี บทบาทจำกัดตามนโยบายรัฐ การปกครองภายใต้ระบอบนี้ได้เปิดโอกาสและให้พื้นที่แก่กลุ่มพลัง อำนาจทางการเมืองให้พอเคลื่อนไหวได้บ้าง และมีสถาบันพระมหากษัตริย์คอยช่วยประคับประคอง รัฐบาลซึ่งเงื่อนไขในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้วางให้ข้าราชการ นักวางแผน เทคโนโลยี ผู้นำทาง การเมืองที่มาจากระบบราชการและไม่อาจที่จะละเลยกลุ่มนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง แต่ อำนาจทางการเมืองยังแตกกระจายไม่มีเอกภาพจากการร่วมรัฐบาลที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมือง หลายพรรค เกิดเป็นรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นสองระดับคือ ระดับการผสมระหว่างอำนาจจากภาคราชการ กับอำนาจที่มาจากเลือกตั้ง และผสมระหว่างพรรคการเมืองด้วยตนเอง (Chai-Anan Samudavanija, 2002)

ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างความขัดแย้งทางการเมืองในการแข่งขันทางอำนาจระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองมากกว่าที่จะเป็นการประนีประนอมอำนาจตั้งที่นักวิชาการทั้งหลายเคยเชื่อ แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะใช้การแข่งขันต่อรองเพื่อหาข้อตกลงและสามารถประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง และใช้อำนาจที่ถูกสถาปนาขึ้นมาร่วมกัน แต่ก็ไม่มีฝ่ายใดที่จะสร้างเงื่อนไขของกติกาให้เป็นประโยชน์ของตนได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีสถาบันทหาร-ข้าราชการเป็นสถาบันหลักที่มีพิสัยอำนาจสูงสุดทางการเมือง และพรรคการเมืองก็มีภูมิหลังการกำเนิดมาจากสถาบันทหาร ทำให้การดำรงอยู่และการเติบโตของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับกรอบจำกัดจากสถาบันทหาร (เชาวนะ ไตรมาศ, 2530) ซึ่งความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหารและผู้นำพลเรือนในการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่แม้จะมีการประนีประนอมให้อยู่ในกรอบ แต่ฝ่ายทหารที่ไม่เห็นด้วยแสดงออกด้วยความพยายามทำรัฐประหารสองครั้งใน ค.ศ. 1981 และ 1985 นอกจากนี้ยังไม่เห็นด้วยกับการขยายบทบาทของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยึดบทเฉพาะกาลออกไปเพื่อให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และให้บทบาทและอำนาจของวุฒิสภาคงอยู่ซึ่งฝ่ายทหารพ่ายแพ้ในที่สุด และหันมาใช้การมีส่วนร่วมแบบระดมในการจัดตั้งมวลชนทั้งในเขตชนบทและเมืองเพื่ออาศัยการสนับสนุนของมวลชนในการสร้างอำนาจทางการเมืองให้มีความเข้มแข็ง (สุจิต บุญบงการ, 2542a)

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดโครงสร้างอำนาจอธิปไตยที่ไม่ได้อยู่กับประชาชนอย่างเต็มที่ แต่อยู่ที่ข้าราชการและนักการเมืองที่ยอมรับลักษณะอำนาจนำแบบรัฐราชการให้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรมอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทเฉพาะกาลเกิดเป็นภาวะประชาธิปไตยเพียงแค่ครึ่งใบ และยังเปิดโอกาสให้เกิดการครอบงำทางการเมืองจากกลุ่มชนชั้นนำเนื่องจากระบบเผด็จการข้าราชการมีอำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างเต็มที่ ภายใต้การตัดสินใจของข้าราชการที่เป็นทั้งผู้ขับเคลื่อนแนวความคิดและแผนการดำเนินงาน ส่งผลให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งและมีความเป็นสถาบันสูง และอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆของรัฐยังคงไม่ได้มาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แบ่งสรรอำนาจกันระหว่างข้าราชการและนักการเมือง โดยที่ข้าราชการสามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้จากการแต่งตั้งให้เข้ามาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และเปิดช่องให้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ ทำให้อำนาจบริหารรุกคืบและลิดรอนอำนาจนิติบัญญัติในการคานอำนาจและตรวจสอบ แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลใน ค.ศ. 1983 พรรคการเมืองและนักการเมืองพ้นจากเงื้อมมือบังคับตามรัฐธรรมนูญ และภาคสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทในเชิงนโยบายมากขึ้น อันนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมืองที่มากขึ้นจนนำไปสู่การยุติบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม

โครงสร้างอำนาจในสมัยพลเอกเปรม

ปัญหาของระบบการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองเพื่อแสวงหาว่าระบบการเมืองแบบใดที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพ โดยที่กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพลังอำนาจต่างยอมรับว่าเป็นระบบที่ชอบธรรม มีประสิทธิภาพต่อการแก้ปัญหา มีความเหมาะสม และสามารถช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของชาติได้ ซึ่งระบบการเมืองที่เหมาะสมและช่วยเสริมสร้างความ

มันคงให้กับรัฐไทยได้ คือ ระบบประชาธิปไตยแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (strong executive) ที่สามารถสร้างความชอบธรรม (การได้รับการยอมรับจากสังคม) และสามารถแก้ปัญหาของชาติอย่างได้ผล (ทองธรรมชาติ, 2526)

ส่วนตัวแปรที่ทำให้การเมืองไทยขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพคือ 1. ตัวแปรด้านโครงสร้างและกลุ่มพลังทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยที่ชนชั้นนำกับฝ่ายทหารแตกแยกกัน ส่วนนักการเมืองและนักศึกษาเข้มแข็งขึ้นและรวมตัวกันได้ดีขึ้นทั้งในและนอกสภา 2. ตัวแปรด้านสถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอเพราะไม่ใช่สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติโดยมีประชาชนเป็นฐานในการให้การสนับสนุน 3. ตัวแปรด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ที่คนไทยยังยึดมั่นกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ามากกว่าที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง 4. ตัวแปรด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน ประชาชนส่วนน้อยที่มั่งคั่งเป็นชาวต่างดาวหรือมีเชื้อสายคนต่างดาวที่นิยมเล่นการเมืองอยู่เบื้องหลังผู้มีอำนาจและอิทธิพล และชนชั้นกลางยังมีน้อยไม่สามารถเป็นกันชนและประสานผลประโยชน์ของส่วนน้อยที่มั่งคั่งกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจนได้ 5. ตัวแปรด้านบริหารที่สะท้อนประสิทธิภาพกลไกการบริหารรัฐที่ไม่ดีพอ และสรุปว่าระบบการเมืองที่ได้รับการพัฒนาและมีเสถียรภาพเป็นระบบประชาธิปไตยแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (strong executive type of democracy) มีองค์ประกอบของระบบการเมืองดังนี้ โครงสร้างรัฐสภาที่แยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติออกจากกัน สร้างสถาบันพรรคการเมืองและรัฐสภาให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมชนชั้นนำและประชาชนให้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กระจายอำนาจออกสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจและสังคมที่ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างระบบบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพที่ดีสามารถส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐ

พลวัตของการเมืองไทย (dynamics of Thai politics) ถูกกำหนดด้วยสองส่วน คือ โครงสร้างที่เป็นทางการโดยรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ โดยวัฒนธรรมการเมืองอันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับส่วนประกอบของสังคมและการเมืองไทยสี่ส่วน คือ 1.สถาบันพระมหากษัตริย์ 2.ข้าราชการทหารและพลเรือน 3.ชนชั้นกลางในกรุงเทพและเมืองใหญ่ที่สามารถต่อรองได้ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ 4.ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทที่ยากในการเข้าถึงทรัพยากรและไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสี่ส่วนนี้เอง ที่ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมืองสังคมตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งก่อให้เกิดรัฐบาลและทำลายรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย หากไม่เข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหล่านี้ก็ไม่สามารถเข้าใจพลวัตของการเมืองไทยได้ ซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิภาพของการเมืองไทยจะเกิดขึ้นเมื่อ 1.สถาบันพระมหากษัตริย์วางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองโดยยึดรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัดแต่ยังคงต้องเป็นเสาหลักของการเมืองการปกครอง 2. โครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ต้องออกแบบให้สามารถรองรับกลุ่มพลังทางการเมืองสามกลุ่มอันประกอบด้วย ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท คนชั้นกลางในเมือง และข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน และ 3.วัฒนธรรมการเมือง (political culture) แบบไทยเดิมที่ต้องมีการปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเริ่มด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐไม่ควบคุม เพื่อให้คนชั้นกลางเล็กฟุ้งฟิงรัฐ สำหรับคนจนนั้นมีรัฐสวัสดิการที่จะช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคม

และการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนชนบทได้ ซึ่งการทำความเข้าใจพลวัตของระบบการเมืองไทยจะทำให้เข้าใจโครงสร้างทางการเมืองไทยได้ดีขึ้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2556)

พลวัตของการเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรมที่ถูกกำหนดด้วยโครงสร้างสองส่วน ส่วนแรกคือรัฐธรรมนูญที่ออกแบบการถ่วงดุลอำนาจเพื่อรองรับกลุ่มพลังทางการเมืองให้อยู่ในกรอบกติกาเดียวกันเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการทหารและพลเรือน ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท และนักธุรกิจสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ อีกส่วนหนึ่งคือ วัฒนธรรมการเมืองของสังคมไทยที่ยังคงเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย ด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐลดการแทรกแซงและปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี ที่ช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของภาคสังคมได้มากขึ้น อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการได้เข้าสู่กระบวนการนโยบายได้ แต่ก็ยังคงเกิดปรากฏการณ์ประชาธิปไตยย้อนกลับไปสู่เผด็จการอำนาจอีก ทำให้เกิดความไม่มั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตย

ตัวชี้วัดความมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาธิปไตยที่พิจารณาจากตัวแสดงสามระดับ ได้แก่ ชนชั้นนำ องค์กร และมวลชน โดยศึกษาทัศนคติและความเชื่อและพฤติกรรมตัวแสดง ตามแนวทางของ Larry Diamond และ Georg Sorensen ที่เสนอว่า ความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยนั้นเกิดจาก ชนชั้นนำมีความเชื่อในความชอบธรรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด มีพฤติกรรมที่เคารพต่อสิทธิในการแข่งขันทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ และหลีกเลี่ยงในการให้ฝ่ายที่สนับสนุนใช้ความรุนแรง รวมทั้งผู้นำทางการเมืองไม่พยายามใช้ทหารเพื่อความได้เปรียบทางการเมือง องค์กรที่มีความสำคัญทางการเมือง อาทิ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ต่างก็ยอมรับในความชอบธรรมของประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่ไม่พยายามล้มล้างประชาธิปไตยหรือความรุนแรง หรือแนวทางที่ผิดกฎหมาย ในการแสวงหาอำนาจและการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง และมวลชนที่มากกว่าร้อยละ 70 มีความเชื่ออย่างสม่ำเสมอว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบที่พึงปรารถนามากกว่าระบอบอื่น และน้อยกว่าร้อยละ 15 ต้องการการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม โดยมีพฤติกรรมที่ไม่มีความเคลื่อนไหวในลักษณะต่อต้านประชาธิปไตย และพลเมืองไม่ใช้ความรุนแรงหรือวิธีการที่ผิดกฎหมายในการเรียกร้องทางการเมือง (ไชยวัฒน์ คำชู & นิธิ เนื่องจำนง, 2559) ซึ่งสภาพการเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรมอยู่ในอำนาจพบว่าชนชั้นนำไม่ได้มีความเชื่อและยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังใช้อำนาจทหารเพื่อความได้เปรียบทางการเมือง ส่วนองค์กรและมวลชนก็มีวัฒนธรรมการเมืองที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนได้

วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) หมายถึง รูปแบบของทัศนคติส่วนบุคคลและความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อการเมืองในฐานะที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกของระบบการเมือง (G.A. Almond & Powell, 1966) เป็นความรู้สึนึกคิด ทัศนคติ และการปฏิบัติต่อการเมืองและสถาบันทางการเมือง (ทองธรรมชาติ, 2526) ซึ่งความโน้มเอียงมีสามด้านด้วยกัน ได้แก่ ความโน้มเอียงด้านการรับรู้ (cognitive orientations) ความโน้มเอียงด้านความชอบ (affective orientations) และความโน้มเอียงด้านการประเมิน (evaluative orientations) คือ การใช้ดุลพินิจตัดสินใจให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมและปรากฏการณ์ทางการเมือง (G.A. Almond & Verba, 1966) อีกทั้งทัศนคติ

ความเชื่อ ความรู้สึกเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองยังเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของบุคคลในระบบการเมืองโดยครอบคลุมทั้งอุดมการณ์และปทัสถานในทางปฏิบัติของบุคคล (Pye, 1966)

วัฒนธรรมนั้นเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม

วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางการเมืองของสังคมไทยที่มีลักษณะแบบไพร่ฟ้าผสมวัฒนธรรมแบบการมีส่วนร่วม (subject – participant culture) วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้ ประชาชนพลเมืองจะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ พวกที่มีความเข้าใจถึงบทบาทและมีอิทธิพลที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้มีความรู้สึกไวต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองทุกชนิด และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมือง และพวกเขอยอมรับในอำนาจทางการเมืองของอภิสิทธิ์ชน และมีความเฉื่อยชาทางการเมือง ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ในปัจจุบันมักจะมีลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งผลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ คือ การสลับการขึ้นครองอำนาจระหว่างรัฐบาลอำนาจนิยมกับรัฐบาลประชาธิปไตย เพราะคนในสังคมมีคนที่สองกลุ่มคือทั้งพวกที่มีวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมที่ต้องการการปกครองระบอบประชาธิปไตย และกลุ่มที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าที่ยอมรับต่อการปกครองแบบอำนาจนิยม ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในโครงสร้างทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองไทยในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 ได้ทำให้สถาบันกษัตริย์กลายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และเป็นแกนหลักทางความคิดแบบชาตินิยม เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลเผด็จการทหาร (ศุภมิตร ปีติพัฒน์, 2555) และใช้ต่อสู้กับภัยคุกคามด้วยบทบาทการพัฒนาและการเจริญทางโมเดิร์นกับต่างประเทศเพื่อความมั่นคง ก่อเกิดวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมมักเกิดควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมแบบระบบอุปถัมภ์ กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์” (รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์, 2536) ซึ่งวัฒนธรรมการเมืองของรัฐไทยไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เพราะมีระบบที่มีอิทธิพลต่อการเมืองไทย คือ ระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบราชการ และระบบอุปถัมภ์ (อุไรวรรณ ธนสถิต) อีกทั้งสังคมไทยขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เพื่อกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลหรือระบอบ สามารถยอมรับผู้เข้าสู่อำนาจทั้งจากการเลือกตั้งและการใช้กำลังว่ามีความชอบธรรม และแทบจะไม่มีกรเรียกร้องเมื่อมีปัญหาเดือดร้อนให้ไปมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเมืองเลย เพราะมีความเชื่อเรื่องบุญกรรม อีกทั้งการพัฒนาของระบบการเมืองไทยที่อิงอยู่กับระบบราชการมาช้านาน (เกรียติชาย นำพูลสุขสันต์, 2533)

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยจึงยอมรับเรื่องอำนาจ เห็นอำนาจเป็นสิ่งดี ซึ่งอำนาจในสังคมไทยนั้นต้องมาพร้อมกับคุณธรรม คุณธรรมและอำนาจจึงเป็นของคู่กันไม่แยกกัน และอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางโดยเชื่อมั่นในอาญาสิทธิ์รัฐ โดยผู้นำจะต้องมีความรู้ดี มีความชอบธรรมมากกว่าราษฎร ซึ่งจะเอื้ออำนาจต่อผู้นำที่เข้มแข็ง จอมเผด็จการ คุณพ่อรู้ดี และการใช้อำนาจแบบสั่งการบนลงล่าง นอกจากนั้นยังแสวงหาผู้นำที่มีคุณธรรม ถือว่าศีลธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณสมบัติของผู้นำที่เหนือกว่าคุณสมบัติอื่นใด ผู้นำอย่างพลเอกเปรมจึงเป็นตัวแทนตามอุดมคติวัฒนธรรมอำนาจนี้ (ธงชัย วินิจจะกูล, 2557) และวัฒนธรรมการเมืองไทยยังมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะเชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนบางกลุ่มหรือเป็นเรื่องของผู้นำไม่ใช่เรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง การเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ การต่อสู้ทางการเมือง

เป็นไปเพื่อการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกัน และสังคมไทยผูกพันและยอมรับกับบทบาทและอำนาจของข้าราชการจึงยอมรับในอำนาจนิยม ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่เป็นเช่นนี้เพราะหลักสูตรการศึกษาที่สอนเรื่องประชาธิปไตยเป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ แต่เน้นให้รักชาติ ภูมิใจในชาติ เลื่อมใสและศรัทธาในสถาบันพระมหากษัตริย์และศาสนา (สุจิต บัญบังการ, 2542a) สังคมไทยจึงเป็นสังคมการเมืองระบบราชการที่มีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจที่เน้นจุดสำคัญอยู่ที่ศูนย์อำนาจภายในวงราชการ และเป็นเวทีซึ่งขาดการต่อสู้ช่วงชิงฐานอำนาจในหมู่ผู้นำและกลุ่มอำนาจต่างๆ ทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งการครองความเป็นใหญ่ทางการเมืองปรากฏในรูปแบบการปฏิวัติรัฐประหาร และเป็นตัวซึ่งถึงการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของ “โครงสร้างมูลฐานของสังคม” อันเป็นตัวกำหนด “กรอบจำกัด” ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย (เสนห์ จามริก, 2540)

จึงพอสรุปได้ว่า จากวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจนิยมแบบไพร่ฟ้าและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ได้ฝังลึกอยู่ในระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้รัฐไทยเกิดปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นแบบเอื้ออาทร มีระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สนับสนุนสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองตามระบอบและปิดกั้นการแสดงออกของประชาชน แต่สร้างความเลื่อมใสศรัทธาต่อพระราชอำนาจที่อ้างอิงกับราชนาภาพแห่งพระมหากษัตริย์ที่ทรงบุญญาบารมี เกิดเป็นประชาธิปไตยแบบไทยๆที่ไม่เป็นไปตามหลักสากล แต่ยอมรับว่าทหารเป็นผู้นำและมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้โครงสร้างอำนาจภายในสังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบอนุรักษนิยมที่มีความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ มีวัฒนธรรมการเมืองแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ที่ทำให้ข้าราชการมีบทบาทและอำนาจมาก ภายใต้การบริหารงานโดยเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ และมีโครงสร้างสังคมที่แบ่งออกเป็นสามส่วน ดังนี้

โครงสร้างส่วนบนมีสถาบันพระมหากษัตริย์และชนชั้นสูง และกลุ่มทุน เพราะมีอำนาจและอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงต่อสังคมไทย ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์และชนชั้นสูงมีอำนาจในตัวเองที่มาจากชาติตระกูล คุณงามความดี ส่วนกลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม โดยยอมรับแนวคิดแบบอนุรักษนิยมและปฏิบัติตัวสอดคล้องไปกับกลุ่มชนชั้นสูง รวมทั้งมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันและกัน ซึ่งทำการผลิตความรู้และแนวความคิดที่มีอิทธิพลในการชี้นำสังคมไทย

โครงสร้างชั้นกลาง ประกอบไปด้วย กลุ่มข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) นักการเมือง และเทคโนโลยีที่มีความพยายามสร้างความยึดโยงกับโครงสร้างส่วนบนเพื่อสร้างฐานอำนาจทางสังคมให้กับตนเอง ซึ่งกลุ่มข้าราชการและเทคโนโลยีจะยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ส่วนนักการเมืองในสมัยพลเอกเปรมก็มีเครือข่ายและมีความเชื่อมโยงบกกลุ่มทุนอย่างมาก โดยกลุ่มทุนที่ต้องการเปิดตัวสู่สังคมและขยายฐานลงสู่โครงสร้างชั้นกลาง เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับข้าราชการและเทคโนโลยีก็จะเข้าสู่เส้นทางการเมือง

โครงสร้างกลุ่มล่างสุด คือ ประชาชนทั่วไป นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า และประชาชนยากจนในชนบท ซึ่งเป็นฝ่ายตั้งรับในเชิงนโยบาย และไม่อาจจะมีความหมายหรือกดดันหากโครงสร้างชั้นที่สองหรือโครงสร้างส่วนบนสุดไม่เปิดโอกาสให้ทำได้ เพราะไม่อาจสร้างความ

เชื่อมโยงกับโครงสร้างชั้นบนหรือชั้นกลางได้มากนัก มีบางครั้งที่โครงสร้างชั้นกลางต้องการให้เป็นการกำลังสนับสนุนเพื่อต่อสู้กับตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางด้วยตัวเอง

สรุป

รัฐราชการไทยสมัยพลเอกเปรมเกิดจากการผนึกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างทหารกับเทคโนโลยี (authoritarian military-technocratic alliance) อีกทั้งยังมีภารกิจเมืองและนักธุรกิจชนชั้นกลางที่ยอมรับได้กับเผด็จการอำนาจนิยมเข้าร่วมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการในทุกมิติ กลายเป็น “รัฐราชการไทยแบบเปิด (open bureaucratic polity)” ที่มีโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic regime)” โดยดึงกลุ่มพลังอำนาจที่ยอมรับในอำนาจเผด็จการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย และยอมให้มีกระบวนการทางประชาธิปไตยที่อำนาจไม่ได้กระจายออกจากศูนย์กลาง โดยใช้กลไกของระบบราชการเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนรัฐ กลายเป็นระบบรัฐราชการไทยที่มีความเข้มแข็ง แม้ว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองจะถูกปรับ แต่ค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์ยังคงอยู่ในสังคมไทย จึงเป็นเพียงแค่การปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤต ที่นำเอาระบบราชการมาครอบทับสังคมด้วยการจัดการเชิงนโยบาย และช่วยให้ผู้นำรัฐในช่วงเวลานั้นมีความมั่นคงในอำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่จำกัดบทบาทเชิงสถาบันของนักการเมืองและประชาชน เปิดโอกาสให้ระบบราชการเข้ามากำหนดและควบคุมนโยบาย ซึ่งพลเอกเปรมนำเงื่อนไขนี้มาบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมและเสถียรภาพ แต่เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเกิดการเรียกร้องจากสังคมจนนำไปสู่การยุติบทบาททางการเมืองของพลเอกเปรม

โครงสร้างสังคมไทยแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนบนสุด ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ ชนชั้นสูง และกลุ่มทุน ส่วนที่สอง ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) นักการเมือง และเทคโนโลยี กลุ่มล่างสุดคือ นักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า และประชาชน ซึ่งสังคมไทยยังคงมีค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์ ภายใต้สมดุลทางอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางที่มีการต่อรอง ชัดแจ้ง ร่วมมือ ระหว่างกันของตัวแสดงที่มีระบบราชการรองรับ โดยได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างส่วนบนสุดคือสถาบันพระมหากษัตริย์และกลุ่มทุน ส่วนโครงสร้างส่วนล่างนั้นจะได้รับโอกาสก็ต่อเมื่อโครงสร้างส่วนบนและส่วนกลางเปิดโอกาสให้ได้แสดงออกเป็นครั้งคราว ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐไทยจะเกิดจากสมดุลอำนาจภายในโครงสร้างส่วนกลางนี้เท่านั้น หากโครงสร้างส่วนนี้ได้รับผลกระทบหรือเสียสมดุลก็จะนำไปสู่วิกฤตการณ์ของรัฐไทยและนำไปสู่การรัฐประหาร ดังที่เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1991 2006 และ 2014

พลเอกเปรมได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของแนวทางแบบอนุรักษนิยมที่สามารถเชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ นักการเมือง นักธุรกิจ เทคโนโลยี และสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ได้ อีกทั้งค่านิยมของสังคมไทยก็ยังคงยอมรับว่าสถาบันทหารและสถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่ช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและเป็นเครื่องมืออำนาจประโยชน์สุขให้กับประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยยอมรับว่าอำนาจนั้นมาพร้อมกับความดีที่เรียกว่าบารมีทางการเมือง แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่โครงสร้างอำนาจของรัฐไทยยังคงไม่

เปลี่ยนแปลง เพราะเงื่อนไขจากรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการจัดการทางการเมืองของผู้นำ และค่านิยมของสังคมไทยที่ยังยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ทำให้เกิดการยอมรับรัฐราชการแบบเปิดของพลเอกเปรม และต่อยุ่ค่านิยมศักดินาราชูปถัมภ์ให้ยังลึกลงในสังคมไทย ดังจะได้นำเสนอผ่านการจัดการทางการเมืองที่มีต่อตัวแสดงทางการเมืองต่างๆต่อไป



บทที่ 3

การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อจัดสรรอำนาจให้กองทัพ

การกำหนดเงื่อนไขเชิงโครงสร้างแม้ว่ารัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีรัฐสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และมีนโยบายแห่งรัฐที่จะดำเนินการปกครองเพื่อประชาชน แต่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบยังคงคุ้มครองสังคมให้อยู่ภายใต้หลักการรัฐนิยมเพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ ความมั่นคงแห่งชาติ บนพื้นฐานที่มีกองทัพเป็นสถาบันหลักไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ (เฉลิมเกียรติ ฝึนวนล, 2535) อีกทั้งยังมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมือง (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2557) ซึ่งความสามารถในการดำรงอยู่ในอำนาจของพลเอกเปรมขึ้นอยู่กับบทบาทของฝ่ายทหารที่มีส่วนกำกับดูแลทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และรัฐธรรมนูญที่มีความผ่อนปรนและรอมชอม (เสนห์ จามริก, 2540) แต่ความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างหมู่ชนชั้นนำและความได้เปรียบในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการครอบงำทางการเมืองจากข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ทำให้ปัญหาช่องว่างและความแตกต่างลึกชั้นในระบบและโครงสร้างสังคมไทยยังคงมีอยู่ เพราะระบอบปฏิวัติและประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่สืบทอดมาจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ได้ส่งเสริมความเติบโตให้กับกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง และแสดงความหวังใญ่ว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาการแข่งขันภายใต้เงื่อนไขยังมีหมิ่นเหม่ต่อการหวนไปสู่วัฏจักรของการใช้กำลัง (เสนห์ จามริก, 2549a)

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ได้วางเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้นำรัฐบาลเพื่อสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองจากกลไกระบบราชการที่เทคโนโลยีและกองทัพมีความเข้มแข็ง ซึ่งการจัดการกับกองทัพที่เป็นทั้งฐานอำนาจและกลุ่มกดดันทางการเมืองโดยใช้การถ่วงดุลคานกันระหว่างกลุ่มต่างๆภายในกองทัพและการสนับสนุนรัฐบาลจากสถาบันพระมหากษัตริย์ช่วยทำให้พลเอกเปรมมีความมั่นคงในอำนาจทางการเมืองตลอดระยะเวลาแปดปี แม้จะมีการรัฐประหารถึงสองครั้งแต่ก็ล้มเหลว ยิ่งทำให้กองทัพแตกแยกกันมากขึ้น แต่ทหารส่วนใหญ่ยังคงสนับสนุนพลเอกเปรมในตำแหน่งผู้นำรัฐบาลต่อไป อีกทั้งสถาบันพระมหากษัตริย์ได้กลายเป็นสถาบันที่รักษาเสถียรภาพทางการเมืองไทย ดังจะเห็นได้จากบทบาทของสถาบันกษัตริย์ในการเข้าแทรกแซงทางการเมืองเพื่อปรามพฤติกรรมทหาร ในเหตุการณ์ ค.ศ. 1973 ที่ทรงเกลี้ยกล่อมให้ทหารที่ประชาชนเกลียดชังให้ออกไปจากประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการนองเลือดไม่ให้มากเกินไปกว่าที่ผ่านมา อีกทั้งยังให้การสนับสนุนพลเอกเปรมอย่างมากถึงสองครั้ง ครั้งแรกจากการรัฐประหารปี ค.ศ. 1981 ที่เสด็จไปยังกองทัพภาคที่ 2 พร้อมด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ทำให้ฝ่ายกบฏก่อการไม่สำเร็จ และครั้งที่ 2 ในการส่งพระราชสาสน์ส่วนพระองค์ถึงพลเอกเปรม และเชิญให้พลเอกเปรมค้างคืนกับพระราชวงศ์เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่พอใจของทหารในการลดค่าเงินบาทใน ค.ศ. 1983 และยังโปรดเกล้าฯให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารพาพลเอกกลับไปส่งยังบ้านพักอีกด้วย (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2533) อีกทั้งยังสามารถระงับเหตุการณ์รุนแรงเมื่อกองทัพปะทะกับประชาชนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992

นักวิชาการบางคน เสนอว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบไม่อาจทำให้เกิดการประนีประนอมได้จริง ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งภายในกองทัพและการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้นำทหาร แม้ว่าบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จะวางดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยและกองทัพ โดยที่กองทัพสามารถควบคุมทิศทางทางการเมืองได้จากการที่ข้าราชการประจำสามารถควบคุมตำแหน่งทางการเมือง และสมาชิกวุฒิสภาที่ส่วนใหญ่แต่งตั้งมาจากกลุ่มทหาร ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มนายทหารชั้นผู้ใหญ่และกลุ่มนายทหารหนุ่มหรือยังเติร์ก สะท้อนผ่านเหตุการณ์ทางการเมืองหลายครั้งทั้งการทำรัฐประหารรัฐบาลนายธานินทร์ การถอนการสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์จันต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการทำรัฐประหารถึงสองครั้งในรัฐบาลพลเอกเปรมแม้จะไม่สำเร็จก็ตาม ซึ่งพลเอกเปรมเองก็พยายามจัดวางดุลอำนาจทางการเมืองและทหาร เพื่อที่จะไม่เอื้อต่อการให้กลุ่มอำนาจขึ้นมาทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์รักษาเสถียรภาพทางการเมืองไทยท่ามกลางความขัดแย้ง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549) และเลือกที่จะสนับสนุนรัฐบาล นับเป็นการคานอำนาจกับสถาบันทหารที่ทำให้พลเอกเปรมมีเสถียรภาพในอำนาจทางการเมืองตลอดระยะเวลาที่เป็นรัฐบาล

บทบาทหน้าที่กองทัพกับปัญหาความมั่นคง

ในสถานการณ์ที่มีการต่อสู้และช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำที่ยึดกุมอำนาจอยู่ในช่วงต้นของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ต้องการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลด้วยการเขียนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ทหารได้มีส่วนแบ่งทางอำนาจผ่านการเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทหารจึงมีความชอบธรรมทางกฎหมายในการเข้าสู่บทบาททางการเมือง แม้พลเอกเกรียงศักดิ์ได้ลาออกและส่งต่ออำนาจให้แก่พลเอกเปรมแล้ว แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับทหาร อีกทั้งการดำเนินนโยบาย 66/2523 และออกกฎหมายรับรอง เป็นการกำหนดหน้าที่และทิศทางใหม่ของกองทัพไทยที่มีต่อสงครามกับคอมมิวนิสต์ โดยเน้นการปฏิบัติการทางการเมือง ทำให้ทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการอย่างเป็นระบบ ซึ่งการเกี่ยวข้องทางการเมืองของทหารนั้นได้กระจายออกไม่กระจุกตัวอยู่กับนายทหารที่มียศสูงเท่านั้น และเป็นการรับผิดชอบในกิจการพลเรือนที่เน้นการสร้างฐานมวลชนด้วยการพัฒนาและประชาสัมพันธ์ ทำให้ทหารมีการสร้างระเบียบปฏิบัติในทางการเมืองที่มีความชอบธรรมและมีความเป็นสถาบันมากขึ้นด้วย (สุรชาติ บำรุงสุข, 2541a) จึงเห็นได้ว่าการใช้นโยบายการเมืองนำทหารอาจทำให้สถาบันทหารเสมือนมีบทบาทและอำนาจทางการเมืองจำกัด แต่แท้ที่จริงแล้วกลับเป็นการประสานงานของระบบราชการและกองทัพภายใต้การนำของพลเอกเปรม

ปัญหาความมั่นคงภายใน ที่พลเอกเปรมมีความเห็นว่าเร่งด่วนต่อความมั่นคงของชาติ ได้แก่ ปัญหาเรื่องคอร์ปชั่น ปัญหาเรื่องการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ปัญหาเรื่องยาเสพติด และปัญหาผู้ก่อการร้าย (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549w) แม้ว่าจะเป็นการแสดงทัศนะเมื่อคราวเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์และผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก แต่พลเอกเปรมก็ยึดมั่นในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้อย่างเร่งด่วนทันทีเมื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาพปัญหาความมั่นคงภายในรัฐไทยสมัยพลเอกเปรม ต้องเผชิญกับปัญหามุสลิมมลายูหัวรุนแรง ภัยคอมมิวนิสต์ และยาเสพติด

ปัญหามุสลิมหลายหัวรุนแรง

ในพื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา นราธิวาส ปัตตานี สตูล และสงขลา ส่วนใหญ่เกิดจากขบวนการโจรก่อการร้าย ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่ม เช่น PULO, B.R.N. อีกทั้งยังมีปัญหาการเมือง เชื้อชาติ และศาสนา ทำให้เกิดความสลับซับซ้อนและยุ่งยากต่อการแก้ไขปัญหา เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547) ซึ่งผู้ก่อการร้ายมุสลิมหลายหัวรุนแรง (Pattani United Liberation Organization: PULO) มี 84 กลุ่มที่อยู่เบื้องหลังการโจมตีสถานที่ราชการและประชาชน มีการก่อความไม่สงบวางระเบิดที่สถานีรถไฟหาดใหญ่ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1980 ต่อมา มีการวางระเบิดพร้อมๆกันหลายจุดทั่วกรุงเทพฯ ในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1980 มีผู้ได้รับบาดเจ็บมากกว่า 40 คน ซึ่งตั้งใจจะระเบิดสถานีรถไฟสองแห่ง และป้ายรถโดยสารประจำทางที่มีผู้คนพลุกพล่าน มีการค้นพบระเบิดที่โรงพยาบาลนรีรัตนบุรีและการแจ้งเตือนตำรวจ แต่หลังจากนั้นอีกสองเดือนต่อมา มีการปะระเบิดในโรงพยาบาลนรีรัตนบุรีแห่งเดิมมีผู้บาดเจ็บ 14 ราย ต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1981 ก็มีการวางระเบิดศูนย์การค้ากลางกรุงเทพฯอีก มีผู้บาดเจ็บ 40 คน และกลุ่ม PULO ได้ออกมายอมรับว่าเป็นผู้วางระเบิด 5 ลูกในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ยังมีการวางระเบิดที่กระทรวงพาณิชย์ และศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) ต่อมาใน ค.ศ. 1982 เจ้าหน้าที่รัฐได้ปะทะกับผู้ก่อการร้ายครั้งใหญ่ในฐาน 508 ซึ่งเป็นฐานกำลังใหญ่และได้รับชัยชนะ แต่ผู้ก่อการร้ายตอบโต้ด้วยการขับระเบิดพลีชีพพุ่งใส่ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี สร้างความเสียหายแก่อาคาร มีผู้บาดเจ็บนับ 100 และมีผู้เสียชีวิต 6 ศพ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

การแก้ไขปัญหาของพลเอกเปรมได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนและขบวนการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1981 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อขจัดปัญหาที่สะสมมาในอดีตที่มีความขัดแย้งในแนวคิดทางศาสนาและวัฒนธรรม โดยใช้ภาษาไทยและภาษามลายูในการสื่อสารความเข้าใจ ใช้หลักการจิตวิทยาในการเรียนรู้และลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนชาวมุสลิม เร่งพัฒนาสาธารณูปโภค อาชีพ และการศึกษาของคนในท้องถิ่นให้ทัดเทียมกับจังหวัดอื่นๆ และรักษาความเป็นธรรมในสังคมมุสลิมในกรณี queเจ้าหน้าที่รัฐประพฤติโดยมิชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยคำนึงถึงความยุติธรรมมากขึ้น เช่น สະສາງปัญหาการอุ้มฆ่า เป็นเวทีการแสดงข้อคับข้องใจของชาวมุสลิม ปรับทัศนคติและขจัดปัญหาคอรัปชั่นในวงราชการ และจัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติการด้านการเมืองควบคู่ไปกับด้านการทหาร และเป็นการประสานกำลังระหว่างพลเรือน ตำรวจ และทหารทำให้สถานการณ์ความรุนแรงลดลงไปมาก แม้จะมีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้นบ้างเป็นระยะๆ ก็ตาม (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2549)

นอกจากนั้นยังมีโครงการได้รื้อฟื้นตามนโยบายที่ 66/2523 ที่มีแนวคิดยอมรับการดำรงอยู่ของอีกฝ่าย ลดเงื่อนไขที่สร้างความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ในสังคมเพื่อไม่ให้เป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนให้พรรคคอมมิวนิสต์ขยายวงกว้างออกไป และยอมรับการกลับมาร่วมพัฒนาชาติไทยของผู้เห็นต่างทางการเมือง อีกทั้งใน ค.ศ. 1986 รัฐบาลยังยกเลิกคำสั่งห้ามข้าราชการหญิงและนักเรียนหญิงแต่งกายแบบมุสลิม หลังจากกลุ่ม ส.ส. จังหวัดภาคใต้แสดงความไม่เห็นด้วยและเตือนว่าเป็นเรื่องที่

เกี่ยวข้องกับศาสนา และอาจจะเป็นชนวนให้เกิดการจลาจล เพราะข้าราชการเกินครึ่งในภาคใต้เป็นมุสลิม (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555b)

รัฐบาลพลเอกเปรมพยายามสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการกำหนดนโยบายเฉพาะตัว ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติในวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1988 โดยแบ่งการดำเนินนโยบายออกเป็น ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการเมืองภายใน ด้านการเมืองระหว่างประเทศ และด้านเศรษฐกิจ มีเป้าหมายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ห้าประการคือ 1. ให้ประชาชนนิยมพูดและใช้ภาษาไทยโดยมีเยาวชนรุ่นใหม่เป็นเป้าหมายสำคัญ 2. ให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาในการปกครองและสถาบันหลักของชาติ มีทัศนคติที่ถูกต้องในความเป็นไทย ไม่ใช่คนกลุ่มน้อยและไม่นำความแตกต่างทางศาสนามาเป็นเครื่องแบ่งแยก 3. ให้สภาวะความเป็นอยู่และรายได้ของประชากรสูงขึ้น และแตกต่างกันน้อยที่สุด 4. ให้ประชาชนปลอดภัยจากการคุกคามของโจรผู้ร้าย 5. ให้กลุ่มประเทศมุสลิมเข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริง เกี่ยวกับการปกครองและความเป็นอยู่ของคนไทยมุสลิม และเข้าใจนโยบายรัฐที่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่คนไทยมุสลิมทุกคน เพื่อให้ประเทศมุสลิมระงับความช่วยเหลือขบวนการโจรก่อการร้ายในทางลับหรือดำเนินการใดๆที่ส่งผลร้ายต่อไป (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547c)

ภัยคอมมิวนิสต์

ปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ภายในที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วหลังจากประเทศในกลุ่มอินโดจีนเปลี่ยนแปลงเป็นคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. 1975 ซึ่งกองกำลังพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถปฏิบัติการทางการทหารในเชิงรุกต่อฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่ต่างๆและมีฐานที่มั่นค่อนข้างแข็งแรง นอกจากนั้นยังมีขบวนการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศในตะวันออกกลาง รวมทั้งจีนคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาหลบซ่อนในเขตไทยที่ทำทนายอำนาจรัฐด้วยการเรียกค่าคุ้มครองในเขตชายแดนใต้ ประเทศไทยจึงปรับเปลี่ยนแนวทางและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมาเป็นการพึ่งพาตนเองมากขึ้นและมีทิศทางการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงที่ไม่พึ่งพิงหรืออิงกับชาติมหาอำนาจเฉกเช่นในอดีต เพื่อสร้างขีดความสามารถของรัฐในด้านความมั่นคงหลังความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาถอนออกไปในปลายทศวรรษ 1970 อีกทั้งยังมีการสร้างมวลชนเพื่อเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในด้านความมั่นคง หลังการถอนตัวของกองทัพอเมริกันออกจากอินโดจีน ทำให้ประเทศไทย มีการเผชิญหน้ากับคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และต้องรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงด้วยตัวเอง ซึ่งหลังจากการเข้าป่าของกลุ่มนักศึกษาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยด้วยยุทธวิธีในการปราบปรามแบบเดิมมีความรุนแรงขึ้นและไม่มีที่ท่าว่าจะยุติลงได้ ส่วนความมั่นคงที่มาจากภายนอกประเทศ หลังการถอนกำลังของกองทัพอเมริกันจากภูมิภาคและปิดองค์การซีไอทีใน ค.ศ. 1977 งบประมาณบางส่วนที่กองทัพเคยได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาหายไป รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณด้านอาวุธให้กับกองทัพเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาการปรามปรามชนกลุ่มน้อยของพม่า รวมทั้งผู้ลี้ภัยและอพยพจากเวียตนามและกัมพูชาได้หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ปรับกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ จากการใช้แนวทางต่อสู้แบบปราบปราม เป็นการใช้อุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร ภายใต้คำสั่งที่ 66/2523 โดยการ

ริเริ่มจากกลุ่มทหารประชาธิปไตย และได้รับการสนับสนุนจากพลเอกหาญ ลีนาพันธ์ และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ โดยใช้การพัฒนาทางเศรษฐกิจรับมือการขยายตัวของขบวนการคอมมิวนิสต์ เป็นการพัฒนาประสานกับการปราบปรามที่รุนแรง ให้ทหารมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาในลักษณะของโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบ โดยทำงานประสานกับกลุ่มเทคโนโลยีที่มี นายสุเมธ ตันติเวชกุล เป็นผู้มืบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นในระดับนโยบาย ในด้านการเมืองรัฐบาลได้ปรับกลยุทธ์การพัฒนาชนบทเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคง และได้บรรจุในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เพื่อจัดสรรงบประมาณ กำลังคน และการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ชนบทที่เป็นเขตยุทธพัฒนา ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาภายใต้โครงการในพระราชดำริก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อให้เป็นการพัฒนาเพื่อความมั่นคง (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, 2554)

การประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่องนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ในวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1983 เป็นการนำเสนอนโยบายและมาตรการใหม่ภายใต้แนวทางการเมืองนำการทหาร ที่มีพลตรีหาญ ลีนาพันธ์ และพลตรีชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) เป็นผู้มืบทบาทสำคัญในการผลักดัน โดยพลตรีชวลิต ได้บรรยายที่สภาความมั่นคง ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1980 ในประเด็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของคำสั่งนี้ว่า “นโยบายนี้ครอบคลุมถึงปัญหาหลักในด้านการเมือง เศรษฐกิจ การต่างประเทศ และสังคมไว้อย่างสมบูรณแบบ ในด้านการเมือง นโยบายนี้ระบุไว้ชัดเจนว่า ในการกระทำการด้วยมาตรการทั้งปวง เพื่อให้ประชาชนชาวไทยได้รู้สึกว่ามีแผ่นดินนี้เป็นของตนที่จะต้องหวงแหนปกป้องรักษา ตนมีสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของปกครองและได้รับประโยชน์ และสิ่งนี้คือหลักอธิปไตยของปวงชน ซึ่งเป็นหลักสูงสุดในระบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อชนส่วนรวม ในด้านเศรษฐกิจ ได้ระบุชัดถึงการทำลายเงื่อนไขสงครามอิทธิพลท้องถิ่น หรือผูกขาด พุดถึงความเป็นธรรมในสังคมและการเฉลี่ยผลประโยชน์ ประสานประโยชน์ของคนในชนชั้นต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นหัวของระบบเศรษฐกิจไทย ในด้านการระหว่างประเทศ ได้พุดถึงนโยบายเป็นกลางไว้อย่างชัดเจน ในด้านสังคม ได้พุดถึงการรวมขอม การทำความเข้าใจ การให้อภัย ซึ่งแนะนำให้ใช้การแก้ปัญหาตามแนวทางสันติอันเป็นลักษณะชาติของประชาชนคนไทย ไม่จำเป็นต้องแก้ปัญหาด้วยความรุนแรง สังคมจะต้องพัฒนาไปอย่างแน่นอน แต่ต้องเป็นขั้นตอน สิ่งนี้เป็นสัจธรรม ไม่ว่าจะเอาปรัชญาวัตถุนิยมวิภาววิธีหรือหลักปรัชญาใดมาจับก็ตา” (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540c)

นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ได้สรุปสาระสำคัญของคำสั่งทั้งสองฉบับใน ค.ศ. 1989 ไว้ว่า “คำสั่ง 66/23 เป็นคำสั่งนโยบายเพื่อต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วด้วยการรุกรททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดรอนทำลายขบวนการแนวร่วมและกองกำลังติดอาวุธ เพื่อยุติสถานการณ์ปฏิวัติ ยับยั้งการปฏิวัติที่สร้างสถานการณ์สงครามประชาชาติ และขยายผลที่เปิดจากโอกาสที่เป็นอยู่ เพื่อเปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธมาเป็นการต่อสู้ในแนวทางสันติ พยายามขจัดเงื่อนไขต่างๆที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยยกขึ้นโจมตีรัฐบาล คำสั่ง 65/25 เป็นแผนรุกรททางการเมืองเพื่อต่อสู้กับแนวทางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ใช้เงื่อนไขต่างๆ ในการแย่งชิงมวลชน กำหนดให้กลไกรัฐเป็นผู้นำในการทำประชาธิปไตย เช่นแผนงานการสร้างศรัทธาของประชาชนต่อรัฐบาล โดยเน้นให้ข้าราชการทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองปรับปรุงสิ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกกดขี่ขูดรีด และให้เร่งดำเนินการในสิ่งทีประชาชนต้องการคือ

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การมีส่วนร่วมในทางการเมือง การได้รับความเป็นธรรมจากการให้บริการของทางราชการ เป็นต้น” (น.ต. ประสงค์ สุนศิริ, 2532a)

ปัญหาสำคัญที่ทำให้คนไทยเข้าร่วมกับฝ่ายคอมมิวนิสต์คือ ความยากจน การไม่ได้รับความเป็นธรรม และการถูกกดขี่ข่มเหง (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549f)ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์สำคัญในแนวคิดการเมืองนำการทหารที่มาตั้งแต่ ค.ศ. 1969 มาเป็นนโยบายใช้การเมืองนำการทหารที่มุ่งสู่การพัฒนาด้วยนโยบายที่ 66/2523 ที่ได้รับการผลักดันจากพลเอกเปรมตั้งแต่ครั้งยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยประกาศ เป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้ข้าราชการประจำในฐานะกลไกของฝ่ายบริหารทุกคนได้ยึดถือปฏิบัติ เพราะการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของทหารแต่เพียงลำพังอีกต่อไป (พันเอกบัญชา ชวางศิลป์) แต่ต้องใช้กลไกระบอบราชการในภาคส่วนต่างๆร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ดีต่อทางราชการในสายตาของชาวชนบทและคนไทยบางส่วนให้ได้ ตามนโยบายหลักของกองอำนวยการป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ตามแนวคิดใช้พลเรือน ตำรวจ ทหาร ทำหน้าที่ (พตท.) โดยใช้ประชาชนเป็นเป้าหมายเพื่อสร้างศรัทธาให้ประชาชนเลื่อมใสการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปลุกฝังให้ประชาชนมีใจต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ และทำลายล้างผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ทั้งในป่าและในบ้าน โดยไม่ใช่กำลังปราบปรามเช่นในอดีต แต่เป็นการปฏิบัติการเชิงจิตวิทยาและอื่นๆ (พลเอก สายหยุด เกิดผล, 2554) รวมทั้งใช้การพัฒนาเพื่อให้ประชาชนหันมาร่วมมือกับรัฐบาล โดยมีศัพท์ที่ทหารพูดว่า “กองทัพเราไม่ใช่ปืน แต่ใช้ปากในการทำงาน (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549ad)

สถานการณ์การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและมีกองกำลังที่มุ่งประทุษร้ายต่อที่ตั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร ได้ในทุกพื้นที่และทุกโอกาส อีกทั้งยังเกิดความขัดแย้งในภูมิภาคเมื่อเวียดนามแผ่อิทธิพลเข้าไปในลาวและเขมร อีกทั้งไทยและเวียดนามเผชิญหน้ากันอันเป็นผลมาจากการที่รัฐไทยส่งกองกำลังเข้าไปช่วยรบในสงครามเวียดนาม ซึ่ง พลเอกอภิชัย วารุณประภา ในประเมินสถานการณ์ของรัฐไทยในขณะนั้นว่า “ตอนนั้นเวียดนามได้ใกล้แตก คำว่าทฤษฎีโดมิโนกำลังคุกคามประเทศไทย นักธุรกิจใหญ่ๆเตรียมแผนหนีไปอยู่อเมริกาไปแล้ว เพราะคิดว่าอย่างไรเสียประเทศไทยไม่รอดแน่ และต่อมาเวียดนามได้แผ่อิทธิพลเข้ามาลาว เขมร ในประเทศเองคอมมิวนิสต์กำลังฮึกเหิม ขยายเขตงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หลายนพื้นที่ทั่วประเทศกลายเป็นพื้นที่สีแดง ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ พลเอกชวลิต จึงมาคิดว่าทำอย่างไรจะมีกำลังต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ได้ ครั้นจะให้กำลังหลักก็ได้ ไม่ได้ ไม่คุ้มกัน ในที่สุดก็มีความคิดตั้งทหารพรานขึ้นมา เอาชาวบ้านในพื้นที่นั้นแหละมาฝึกทหารพราน เพราะรู้พื้นที่รู้ความเคลื่อนไหวในหมู่บ้านรู้ว่าใครเป็นคอมมิวนิสต์และแนวร่วมบ้าง” ซึ่งมีการตั้งหน่วยทหารพรานขึ้นที่ค่ายปึกธงชัย จังหวัดนครราชสีมาและกองทัพกอบหมายให้หน่วยทหารพรานทำการป้องกันประเทศตามแนวชายแดนร่วมกับหน่วยทหารประจำการ และมีอัตราการจัดหน่วยทหารพรานที่แน่นอนใน ค.ศ. 1983 (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547)

แม้จะเน้นการเสริมสร้างอุดมการณ์ตามแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข แต่ก็ไม่ละเลยในการปราบปรามควบคู่กันไปด้วย ดังจะเห็นได้

จากในช่วงวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1980 ทหารได้บุกเข้าโจมตีที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์ที่จังหวัดน่าน มีการปะทะกันและคอมมิวนิสต์เสียชีวิต 16 ศพ ถูกจับ 9 คน และ 136 คน ทอยยอมเข้ามอบตัว ซึ่งเป็นการมอบตัวครั้งใหญ่ของกลุ่มผู้ก่อการร้าย และในวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1980 ทหารได้บุกทำลายศูนย์บัญชาการคอมมิวนิสต์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นศูนย์หลักในการบัญชาการและยังทำลายฐานปฏิบัติการบริเวณจุดเชื่อมต่อสามจังหวัด คือ กาฬสินธุ์ นครพนม และสกลนครนอกจากนั้นในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1982 กลุ่มคอมมิวนิสต์ภาคใต้ได้ก่อเหตุระเบิดฆ่าตัวตายโดยขับรถพุ่งเข้าใส่ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีผู้เสียชีวิต 6 คน บาดเจ็บประมาณ 100 คน หลังจากนั้นประมาณหนึ่งสัปดาห์ประชาชนกว่า 10,000 คนเดินขบวนประท้วง เพราะเชื่อว่าเป็นฝีมือของกลุ่มคอมมิวนิสต์ หลังโดนฝ่ายรัฐบาลปราบปรามฐาน 508 ที่เป็นฐานกำลังที่ใหญ่ที่สุดในภาคใต้

พลเอกเปรมให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาคอมมิวนิสต์เป็นอย่างมากดังคำกล่าวของพลเอกเปรมในงานเปิดการประชุม “การสรุปผลการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ วันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1982 ไร้ความตอนหนึ่งว่า “...สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์เป็นภัยร้ายแรงต่อสถาบันชาติถึงสิ้นชาติได้ เช่นในประเทศอินโดจีน หากเราไม่สามารถแก้ปัญหาสงครามปฏิวัติ หรือการต่อสู้ด้วยอาวุธกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้เราก็จะแก้ปัญหาอื่นไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าเราสามารถแก้ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ โดยทำให้เขาไม่สามารถทำสงครามปฏิวัติต่อไปได้ และจำต้องยุติการต่อสู้ด้วยอาวุธ ในที่สุดปัญหาอื่นๆ ก็จะไม่ค่อยเกิดขึ้นแล้ว เพราะความขัดแย้งสูงสุดของชาติหรือการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธของคอมมิวนิสต์ เกิดจากปัญหาความขัดแย้งภายในชาติทั้งสิ้น ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหมักหมมกันมาในระบอบการปกครองของเราที่ยังไม่สามารถปักหลักลงไปได้อย่างสมบูรณ์ในช่วง 50 ปี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงขณะนี้ ล้วนเป็นเงื่อนไขสงคราม เป็นต้นเหตุหรือเป็นบ่อเกิดแห่งการเติบโตของคอมมิวนิสต์ภายในชาติถึงขั้นทำสงครามได้นับเป็นอันตรายอย่างที่สุด...” (นิสิต จันทรสมวงศ์, 2529)

คำกล่าวดังกล่าวของพลเอกเปรมได้สะท้อนให้เห็นถึงการเข้าใจสภาพปัญหาและเงื่อนไขของการก่อความไม่สงบ การแก้ปัญหาจึงใช้แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อลดเงื่อนไขที่จะทำให้คอมมิวนิสต์มีแนวร่วม ร่วมกับการปราบปรามอย่างจริงจัง ทำให้มีผู้ก่อการร้ายทยอยออกมามอบตัวทั้งที่ เลย พิษณุโลก และเพชรบูรณ์ จำนวนประมาณ 500 คนและมีผู้ก่อการร้ายที่ทยอยออกมามอบตัวอีกหลายร้อยคน ต่อมากลางเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1982 มีผู้ก่อการร้ายในเขตภาคเหนือและภาคอีสานออกจากป่ามอบตัวอีกรวมถึง 3,000 คน และกองทัพชาวม้งประมาณ 7,400 คน ลงจากเขาที่เพชรบูรณ์และมามอบตัวเช่นกัน นอกจากนี้ผู้ก่อการร้ายและผู้ให้การสนับสนุนที่มุกดาหารและตากอีกราว 5,000 คนก็เข้ามอบตัวกับทางราชการ ซึ่งรัฐบาลระบุว่าการทำงานจิตวิทยากับฝ่ายคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จ และต้องการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ก่อการร้ายที่ตัดสินใจวางอาวุธเข้ามอบตัว

ใน ค.ศ. 1983 มีกลุ่มคอมมิวนิสต์กลับใจกว่า 5,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขาในพื้นที่ห่างไกล เข้ามอบตัวและวางอาวุธ ซึ่งในพิธีรับมอบอาวุธนี้ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธานที่จังหวัดน่าน และจัดงานน่านร่มเย็น เพื่อสนองตอบผลสำเร็จของรัฐบาลในการทำลายฐานที่มั่นคอมมิวนิสต์ในภาคเหนือหลายพื้นที่ติดต่อกันนับเป็นความสำเร็จในการแก้ปัญหาคอมมิวนิสต์ด้วยกลไกการพัฒนาและใช้การเมืองนำการทหารภายใต้นโยบายที่ 66/2523 ที่มีการ

จัดตั้งองค์การมวลชนทั้งชนบทและในเมืองเป็นบทบาทที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางการเมือง (สุจิต บัญบังการ, 2542b)

ในมุมมองของแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) มองว่า แม้รัฐไทยจะอยู่ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ แต่นโยบาย 66/2523 ได้ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องอะไรได้บ้างตามสมควร และบรรยากาศของการประนีประนอมและให้อภัยเข้ามาแทนที่การเข่นฆ่า แสดงเจตนาของประชาชนที่ไม่ใช่สงคราม (ธงชัย สุวรรณวิหค, 2546) ทำให้ สมาชิก พคท. บางคนได้ออกมาปฏิบัติตามโครงการการณยุทธ (Open Arms) ที่เปิดโอกาสให้ผู้กลับใจตามแนวทางจิตวิทยาที่มีศูนย์ปฏิบัติการกระจายในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ โดยที่ กอ.ปค.ยอมรับข้อเสนอของ พคท. ให้เปลี่ยนคำว่ามอตัวมาเป็น “การร่วมพัฒนาชาติไทย” (พลเอก สายหยุด เกิดผล, 2554) ซึ่งนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ได้อธิบายนโยบายการเมืองนำการทหารไว้ว่า “...การเมืองนำการทหารนั้นไม่ใช่ นโยบาย (policy) หรือยุทธศาสตร์ (strategy) แต่เป็นความจริงแท้ (reality) ความจริงแท้ไม่สามารถเป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ เพราะมันเป็นรากฐานของนโยบายหรือยุทธศาสตร์... ..นั่นก็คือการทหารเป็นเครื่องมือของการเมืองและรับใช้การเมือง ซึ่งจะเรียกว่าการเมืองนำการทหารก็ได้ ในโลกนี้ไม่มีเลยที่การเมืองจะนำการทหาร มีแต่การทหารนำการเมืองเท่านั้น...” (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540a)

การเปิดโอกาสให้ขบวนการนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า รวมทั้งนักการเมืองที่ต่อสู้ด้วยแนวทางคอมมิวนิสต์ได้กลับเข้ามาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย และใช้แนวทางแบบสันติวิธีที่จะอยู่ร่วมกัน ทำให้เกิดการเข้ามามอตัวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดย นายรำเพย อุ้นชัย หัวหน้ากลุ่มได้พาผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนประมาณ 500 คนเข้ามามอตัวและรัฐบาลจัดพิธีต้อนรับที่บ้านหนองตะพัง ตำบลโพรงาม อำเภอดำรงวิทยะ อี จังหวัดมุกดาหาร ในวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1983 ต่อมาสหายุทธหรือนายสุวิทย์ เนียมสา และนายวิจิต จันดาวงค์ แกนนาคันสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในเขตอีสานเหนือได้ขอเข้ามามอตัว อีกทั้งยังมีผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยประมาณ 300 คนในเขตอำเภอสงขลาบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เข้ามอตัวอีกด้วย ต่อมาวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1983 ได้มีการจัดพิธีต้อนรับผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่อำเภอดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 312 คน จากจังหวัด กาญจนบุรี สุพรรณบุรี อุทัยธานี และตาก แต่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในเขตภาคใต้ยังคงก่อความรุนแรง โดยกองกำลังประมาณ 60 คน บุกรั้วตีทหารพราน หน่วยสันติमित ที่ 415 อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา มีทหารเสียชีวิตหนึ่งนาย และอาวุธปืนและอุปกรณ์สื่อสารถูกยึดไป ในวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 1983 กองอำนาจการรักษามันคงภายใน ได้ประกาศลดพื้นที่แทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์รุนแรงจาก 16 จังหวัดเหลือเพียง จังหวัดมุกดาหาร น่าน สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช ในวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1983 นายสุรชัย แซ่ด่าน ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์คนสำคัญของภาคใต้ถูกพิพากษาจำคุกในคดีความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ทำให้เสียทรัพย์และวางเพลิงเผาจนผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี ค.ศ. 1975 กำหนด 23 ปี และในวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1983 รัฐบาลได้จัดพิธีต้อนรับผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยในเขตภาคใต้จำนวน 680 คนที่ค่ายสิรินธร อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี และการจัดพิธีต้อนรับผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่ใหญ่ที่สุดเกิดขึ้นในวันที่ 22 ธันวาคม

ค.ศ.1983 ที่มีจำนวนถึง 6,000 คน ที่สนามกีฬาจังหวัดน่าน ซึ่งสรุปผลการดำเนินงานและสถานการณ์คอมมิวนิสต์ก่อนสิ้น ค.ศ. 1988 มีกองกำลังติดอาวุธเหลืออยู่ประมาณ 1,000 คน กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศในลักษณะหน่วยจรยุทธ์ ไม่มีฐานที่มั่นอย่างมั่นคงเหมือนในอดีต (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

บทบาทที่ชัดเจนของทหารในด้านการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงภายในและรับมือกับภัยคุกคามจากภายนอก ทำให้ทหารจำเป็นต้องสร้างบทบาทที่ชัดเจนเป็นอย่างมากในระบบนี้ในสองด้านด้วยกันคือ การสร้างความชอบธรรมในการมีบทบาททางการเมืองของทหาร และการสร้างความเป็นสถาบันของการมีบทบาทในทางการเมืองของทหาร ดังนั้นความมั่นคงภายใต้ประชาธิปไตยครึ่งใบ จึงเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของทหารใหม่ที่จะเข้าสู่บทบาททางการเมืองด้วยความชอบธรรมและมีความเป็นสถาบันโดยกฎหมายรองรับและได้รับการยอมรับถึงตำแหน่งตามภารกิจและบทบาทหน้าที่นั้นอย่างมีที่มาที่ไปและอ้างอิงได้

มิติใหม่ของการเมืองยุคของคำสั่ง 66/2523 ทำให้อำนาจและบทบาทของทหารเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ คือ มีความชอบธรรมในบทบาททางการเมืองโดยทำหน้าที่ด้านความมั่นคงเพื่อต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ซึ่งทหารได้เรียนรู้ว่าการใช้กำลังล้อมปราบด้วยความรุนแรงนั้นยิ่งทำให้เกิดความอ่อนแอแก่ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายตรงข้ามอาจใช้เป็นมูลเหตุขจัดความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่กองทัพใช้กำลังปราบปรามประชาชนจนนำไปสู่การทำสงครามปฏิวัติได้ ดังนั้นการจะได้มาซึ่งชัยชนะต้องใช้ปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อสร้างการยอมรับในหมู่ประชาชน เปลี่ยนจากนักรบเป็นนักพัฒนา กระจายอำนาจการดำเนินงานทางการเมืองในประเด็นต่างๆที่ครอบคลุมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจากนายทหารในระดับสูงออกสู่นายทหารในระดับต่างๆ สร้างบทบาทใหม่ให้ทหารแสดงบทบาททางการเมืองอย่างเป็นระบบ และเกิดความเป็นสถาบันด้วยในขณะเดียวกัน ส่วนความเป็นสถาบันของทหารที่เกิดจากการมีกฎหมายรองรับบทบาททางการเมืองทั้งการก่อตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการพลเรือนที่ระบุหน้าที่ด้านการพัฒนาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของทหารมักจะมาจากการทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลที่บริหารประเทศ การดำเนินการที่ตามมาคือการจัดสรรผลประโยชน์และตำแหน่งในหมู่คณะของผู้ทำการยึดอำนาจโดยปราศจากคำอธิบายที่อ้างอิงได้ ดังนั้นการเปิดแนวรุกของทหารในงานด้านการเมืองคือ การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับบทบาทในทางการเมืองของทหารในงานกิจการพลเรือนที่มีภาระหน้าที่ในงานกิจการพลเรือน ทำหน้าที่ปฏิบัติการจิตวิทยา การประชาสัมพันธ์ และปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง (สุรชาติ บำรุงสุข, 2541c)

การทำงานของ พคท. เน้นที่มวลชนในกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กรรมกร คนยากจน นักศึกษา ปัญญาชนและอดีตนักศึกษาที่เคยเข้าป่า รวมทั้งแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์เดิมที่อยู่ในกลุ่มการเมือง พรรคการเมือง และองค์กรที่มีบทบาทด้านมนุษยชนและประชาธิปไตยที่มีการจัดตั้งขึ้นอย่างถูกกฎหมาย แต่หลังจากการดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารของพลเอกเปรม การแทรกซึมไปยังกลุ่มเป้าหมายต่างๆไม่ได้ผลเท่าที่ควร กลุ่มกรรมกรมีการแย่งชิงบทบาทการนำระหว่างกันเองเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ในเรื่อง การปรับค่าจ้างแรงงาน ขอเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เป็นต้น ส่วนกลุ่มนักศึกษาปัญญาชนก็ออกมาจากป่าและการให้ความร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็เริ่มลดน้อยลง

นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ กล่าวถึงบทบาทของกลุ่มต่างๆที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ว่า “แม่ พคท. จะยอมรับบทบาทของพวกนักศึกษาและปัญญาชนก็ตาม แต่ก็ให้ความสำคัญแก่กลุ่มพลังนี้น้อยกว่าพวกชาวนาและกรรมกร เพราะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเน้นน้ำหนักของงานปฏิวัติชนบทเป็นหลัก งานในเมืองเป็นรอง และแม่จะได้มวลชนเป็นนักศึกษา ปัญญาชน เข้าไปร่วมจำนวนมากหลังเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 ก็ตาม แต่ก็ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นเพียงแนวร่วมของตนเท่านั้น เพราะยังไม่เชื่อเชื่อถือความซื่อสัตย์ของบุคคลเหล่านี้ที่มีต่อพรรค” (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

พลเอกเปรมได้กล่าวถึงนโยบายว่า “ในที่สุด ผลก็ออกมาเป็นแนวคิดที่เราเรียกว่าการเมืองนำ การทหาร ตอนนั้นคือปีพุทธศักราช 2518 ตอนที่ผมเริ่มเป็นแม่ทัพใหม่ๆ พลเอกหาญ ลีนาทนันทน์ ก็มีส่วนร่วมคิด และหน่วยที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน่วยแรกคือกรมผสมที่ 23 ในสมัยนั้นหรือกรมทหารราบที่ 23 ในสมัยนี้ มีพันเอกอาทิตย์ กำลังเอก (ยศในขณะนั้น) เป็นผู้บังคับการ คนที่ควรเอ่ยถึงอีกคนเพราะมีบทบาทในเรื่องนี้มากก็คือ ร้อยเอกเรวัต บัญหับ (ยศในขณะนั้น)” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549z) “ตอนนั้นไปครั้งแรก ก็มอง ผกค. เหมือนกับศัตรูของชาติที่ต้องฆ่าฟันกัน เพราะไม่รู้จะอะไรเป็นอะไร ผมมานึกว่า ทำอย่างไรจะแก้ปัญหานี้ได้ ไม่รู้ว่าอะไรมาดลใจให้ผมคิดออก ให้พวกเราคิดออก ที่จริงไม่ใช่ผมคิดคนเดียว พวกเราช่วยกันคิด...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549z) ซึ่งนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ได้กล่าวถึงคำสั่ง 66/2523 ไว้ในหนังสือ นายประเสริฐชี้แจง ฉบับที่ 10 ว่า “...ผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อ 66/23 ก็คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลเอกหาญ ลีนาทนันทน์ พลตรีระวี วันเพ็ญ พันเอกมานะ เกษตรศิริ และบุคคลอื่นๆอีกมากมาย” (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540b) และเล่าให้ฟังในขณะดำรงตำแหน่งเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 ว่า “กำลังทหารและกำลังอาวุธในมือของเรามีมากกว่าผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แต่ก็ดูเหมือนว่าประชาชนในหมู่บ้านต่างๆจะไม่อยู่กับฝ่ายเรา เวลาทหารเข้าไปในหมู่บ้าน ชาวบ้านจะวิ่งหนี ถามอะไรก็ไม่ค่อยบอกไม่ค่อยอยากพูดจาด้วย ทหารถูกข่มขู่โจมตีเสียชีวิตอยู่เรื่อยๆใกล้หมู่บ้าน บางครั้งถูกโจมตีเสียชีวิตคราวเดียวกว่ายี่สิบคนจนหาโลงศพที่สกลนครมาใช้ไม่พอ การเดินทางไปไหนมาไหนไม่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอ แม้กระทั่งในจังหวัดที่มีผู้คนมากมายก็ยากที่จะรู้ว่าใครเป็นใครเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หรือเปล่าก็ไม่มีผู้ใดตอบได้ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ตอบไม่ได้” (นาวาตรี ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532)

พลเอกเปรมได้กล่าวถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ไว้ว่า “คอมมิวนิสต์นั้นจะชนะหรือไม่ชนะ จะสำเร็จหรือไม่สำเร็จอยู่ที่การจัดตั้ง เพราะฉะนั้น เราต้องทำลายการจัดตั้งให้ได้” “ต้องลดเงื่อนไขของสงคราม เงื่อนไขของสงครามมี 2 อย่าง คือเงื่อนไขทางจิตใจและเงื่อนไขทางวัตถุ เงื่อนไขทางจิตใจก็คือ จะต้องให้ความเป็นธรรมและให้ความสะดวก เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการกับประชาชน ไม่ใช่เข้าไปริดไถใช้อำนาจไม่เป็นธรรม เงื่อนไขด้านวัตถุ ต้องพยายามสร้างความเจริญแก่ประชาชนอยู่ดีกินดีขึ้น โดยเฉพาะคนยากจน” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549z) และเล่าถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับสังคม ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 ว่า “ถ้าเราไม่สามารถแยกได้ว่า คนไหนเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และคนไหนไม่ใช่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์แล้ว เราคงไม่สามารถต่อสู้กับปัญหานี้ได้สำเร็จ คงต้องยิงกับเขาทุกวัน ยิ่งผิดบ้างถูกบ้าง บางครั้งยิงพวกเดียวกันเองได้ ทำอย่างไรเราจึงจะรู้ว่าคนไหนเป็นคนดีและคนไหนเป็นฝักก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เราต้องตอบคำถามนี้ให้ได้ ประชาชนในหมู่บ้านนั้นแหละรู้ดีว่าใครเป็นใคร แต่ก็ไม่อยาก

พูดจาอะไรกับพวกเราที่เป็นทหาร ดูเหมือนว่าเขาเกลียดและกลัวข้าราชการไปเสียทั้งหมด” (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) และพลเอกเปรมยังกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในช่วงแรกว่า “การทำงานการเมืองของพวกเราในระยะแรกลำบากมาก ต้องล้างทัศนคติทางลบของชาวบ้านที่มีต่อข้าราชการรัฐ” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549z) ซึ่งทั้งสองความเห็นล้วนสะท้อนภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ขัดแย้งกันระหว่างรัฐและสังคม

พลเอกเปรมจึงดำเนินนโยบายตามแนวคิดการเมืองนำการทหาร โดยเริ่มโครงการเพื่อแก้ปัญหาทัศนคติที่ไม่ดีของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการไทยอาสาป้องกันชาติ ที่ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจาก นายสมภาพ ศรีวรรณ นายอำเภอมุกดาหาร ทำการรวบรวมครู กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรมาฝึกเพื่อช่วยป้องกันพื้นที่ร่วมกับกองกำลังตำรวจและทหาร โดยสามารถดึงประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ เข้าฝึกอบรมด้วยความสมัครใจในการป้องกันตนเองในขั้นต้น ทำให้กำลังทหารสามารถถอนออกมารักษาพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญบางแห่งได้ และสามารถรวมตัวกันปฏิบัติการต่อสู้ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

ผลจากการดำเนินนโยบายที่ 66/2523 ได้ส่งผลต่อสถานการณ์ของ พคท. ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่นำไปสู่การยุติสงครามประชาชน ทำให้ประชาชน นิสิต นักศึกษา ปัญญาชน กรรมกร ชาวนาใน 33 จังหวัด จำนวนถึง 24,884 คนที่เคยไปเข้าร่วม หันกลับมาร่วมมือร่วมใจกับรัฐบาลในการพัฒนาชาติไทย (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554a) อีกทั้งยังมีการปรับปรุงโครงสร้างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ใหม่ โดยตำแหน่งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำทั่วไปอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ผอ.ปค.) ที่แต่เดิมเป็นตำแหน่งของผู้บัญชาการทหารบก มาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธให้เหตุผลการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ว่า “ภาระหน้าที่ของทหารหมดสิ้นไปแล้วต่อไปเป็นเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ และการพัฒนา ซึ่งต้องใช้พลังอำนาจของชาติเข้าไปเอาชนะให้ได้ เป็นการต่อสู้ขั้นสูงที่ต้องใช้กลไกทุกอย่างของชาติเอาชนะให้ได้” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547) การปรับโครงสร้างดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นภารกิจของทหารที่เป็นงานในภาระหน้าที่อย่างทหารได้ลงหมดไปแล้ว ต่อไปจะเป็นการขยายบทบาทของทหารออกไปสู่ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และงานด้านการพัฒนา

เครื่องมือสำคัญของพลเอกเปรมในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ คือ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างมวลชนให้อยู่ฝ่ายรัฐมากขึ้นผ่านโครงการด้านการพัฒนาและจิตวิทยามวลชน ได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการอาสาสมัครพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) โครงการมูลนิธิมิตรภาพ การปรับปรุงโครงสร้างการข่าวกรอง (ศูนย์ข่าวตชด. และศูนย์ซึกถาม) และการปรับปรุงงานด้านจิตวิทยาและสานต่อโครงการการอุยเทพ

ปัญหาหาเสพติด

รัฐบาลพลเอกเปรมเดินทางการแก้ไขปัญหาหาเสพติดที่รัฐไทยดำเนินการปราบปรามอย่างเอาจริงเอาจัง และมีการแก้ปัญหาโดยพัฒนาอาชีพให้กับชาวเขาไปพร้อมกันนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ปัญหาชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนพม่าที่ต่อสู้ทางการเมืองเพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระ มีการล่าเหยียดและก่อตั้งโรงงานผลิตยาเสพติด และจัดตั้งกองกำลังอยู่ในเขตไทยโดยร่วมมือกับกองทหารจีนคณะชาติที่ตกค้างอยู่ในจังหวัดชียงใหม่และเชียงราย (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) เมื่อเข้า

รับตำแหน่งพลเอกเปรมได้เดินทางเยือนพม่าเพื่อหารือกับนายพลเนวินถึงปัญหาการปราบปรามยาเสพติดที่เป็นปัญหาสากลร่วมกัน

ใน ค.ศ. 1980 สภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีมติจัดการปลูกฝิ่นในหมู่บ้านชาวไทยภูเขา โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆรวมทั้งมูลนิธิโครงการหลวงด้วย เพื่อยับยั้งการปลูกฝิ่นในพื้นที่สูงและรัฐบาลได้แจกจ่ายเมล็ดพันธุ์พืชเพื่อให้ชาวเขาใช้เพาะปลูกแทนฝิ่น ต่อมาใน ค.ศ. 1982 สามารถบุกโจมตีฐานที่มั่นของขุนสำผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ที่ชายแดนไทยพม่า โดยสามารถยึด ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือแพทย์ และยารักษาโรคได้เป็นจำนวนมาก โดยพลเอกเปรมได้กล่าวว่า “... รัฐบาลจะขับเคลื่อนทุกวิถีทางเพื่อต่อต้านขุนสำจนกว่ากองทัพของขุนสำจะถูกทำลายลงอย่างราบคาบ” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

ในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพชาวเขาเพื่อลดปัญหาการปลูกฝิ่น พลเอกเปรมส่งเสริมและสนับสนุน “โครงการหลวง” ซึ่งโครงการหลวงเป็นโครงการส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ม.จ. ภักดีเดช รัชนี รับสนองแนวพระพระราชดำริตามพระราชกระแสเพื่อ รักษาอธิปไตยของประเทศ รักษาและดูแลต้นน้ำลำธาร ทำให้ชาวเขามีความเป็นอยู่ดีขึ้น ไม่ตัดไม้ทำลายป่า ไม่ทำไร่เลื่อนลอย ไม่ปลูกพืชเสพติด และเป็นประชากรที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงที่มีจิตสำนึกในการดูแลรักษาต้นน้ำลำธารด้วย ซึ่งโครงการหลวงได้ขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งเป็นมูลนิธิโครงการหลวง (royal project foundation) ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 ซึ่งการแก้ไขปัญหาด้วยโครงการหลวงนี้ ได้รับความชื่นชมอย่างยิ่งจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงในด้านการป้องกันยาเสพติดขององค์การสหประชาชาติ เพราะปัญหายาเสพติดเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อน เกี่ยวพันกับนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้มีอิทธิพลและอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงประสบความสำเร็จสำหรับโครงการนำร่องนี้ ที่สามารถแก้ปัญหาทั้งยาเสพติดและความยากจน (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2542) เพื่อให้หลุดพ้นจากการถูกชักจูงไปเป็นคอมมิวนิสต์และไม่ตกเป็นเครื่องมือการผลิตของพ่อค้ายาเสพติด

ปัญหาความมั่นคงภายนอกและนโยบายต่างประเทศ พลเอกเปรมได้สานต่อนโยบายการเป็นมิตรกับทุกประเทศโดยไม่แบ่งแยกอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับนานาประเทศของพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยเฉพาะการเจรจากับเวียดนามและลาวในการของบิณผ่าน่านฟ้าไปยังฮ่องกงได้สำเร็จใน ค.ศ. 1978 และยังคงเดินทางไปเยือนจีนอย่างเป็นทางการของพลเอกเกรียงศักดิ์ เพื่อกระชับความสัมพันธ์ใน ค.ศ. 1979 เพื่อขอให้รัฐบาลจีนยุติการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554) ซึ่งแนวนโยบายนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อรัฐบาลพลเอกเปรมในการสานต่อและทำให้นโยบายที่ 66/2523 เป็นผลสำเร็จมากขึ้นเมื่อไทยหันไปพึ่งจีนเพื่อคานอำนาจเวียดนาม ซึ่งในขณะนั้นจีนได้แตกหักกับสหภาพโซเวียตที่หนุนหลังเวียดนามและได้ทำสงครามสั่งสอนเวียดนามใน ค.ศ. 1979 ทำให้รัฐไทยได้หลักประกันใหม่ คือ จีน โดยที่ไทยและจีนได้ร่วมมือกันสนับสนุนเขมรสามฝ่ายที่มีเขมรแดงเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ เพื่อต่อต้านระบอบเฮงสัมรินที่เวียดนามสนับสนุนอยู่ (ประภัสสร เทพชาตรี & 2543)

ผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน หลังจากเกิดสงครามในเวียดนาม เขมร และลาว โดยเฉพาะปัญหาผู้อพยพตามแนวชายแดนที่พลเอกเปรมแสดงความห่วงใยต่อประเด็นปัญหานี้ และกล่าวในที่ประชุมใหญ่ประจำปีครั้งที่ 36 ของคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับเอเชีย-แปซิฟิกขององค์การสหประชาชาติ (ESCAP) ว่า “การรณรงค์ในกัมพูชายังมีอยู่ ไทยต้องแบกรับภาระหนักอึ้ง จึงขอยืนยันตามมติสหประชาชาติให้ยุติการสู้รบ ให้กองกำลังต่างชาติถอนจากกัมพูชาทันที รัฐบาลไทยเชื่อว่าปัญหาในกัมพูชาต้องแก้ด้วยสันติวิธี ... รัฐบาลไทยยังคงไม่เปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ และยึดถือนโยบายไม่เกี่ยวข้องกับการสู้รบในกัมพูชา” และยืนยันหลักการของไทยสามประการในการที่รัฐบาลเฮงสัมรินทร์ขอเจรจากับรัฐบาลไทยในเรื่องการรับผู้ลี้ภัยทั้งหมดกลับ กัมพูชา คือ ให้ทหารต่างชาติถอนกำลังออกจากกัมพูชา ประชาชนชาวกัมพูชาต้องมีสิทธิในการเลือก รัฐบาลเอง และรัฐบาลกัมพูชาต้องเป็นอิสระและเป็นกลาง การไปเยือนพม่าของพลเอกเปรมได้ยกเอาประเด็นเรื่องการประมงล้ำแดนมาเจรจากับพม่า ซึ่งฝ่ายไทยละเมิดเข้าไปจับปลาในเขตพม่าบ่อยครั้ง เพื่อให้เกิดการรวมขอมในการปล่อยชาวประมงไทย อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของพม่า เช่น มอญ กระเหรี่ยง และไทยใหญ่ แล้วชนกลุ่มน้อยเหล่านี้หนีเข้ามาในไทย อีกทั้งยังหารือกับพม่าในการเปิดเส้นทางการบินใหม่ระหว่างเชียงใหม่กับฮ่องกง แทนเส้นทางการบินเดิมที่ต้องผ่านเวียตนาม ซึ่งไม่รู้ว่าจะเวียตนามจะสั่งปิดน่านฟ้าเมื่อไหร่ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549v)

ส่วนเหตุการณ์ความตึงเครียดระหว่างชายแดนไทยและลาวในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1980 จนนำไปสู่การประท้วงทางการทูตของฝ่ายไทยโดยยืนยันให้รัฐบาลลาวรับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหาย แต่พลเอกเปรมกลับเห็นว่าเป็นเรื่องการลักลอบขนสินค้าหนีภาษีมากกว่าเรื่องอื่น ซึ่งการลักลอบขนสินค้าหนีภาษีมีอยู่เป็นประจำตลอดลำน้ำโขง ทางฝ่ายไทยใช้มาตรการปราบปรามขั้นเด็ดขาดทำให้เกิดการยิงปะทะจนเรือหน่วยปฏิบัติการตามลำน้ำโขงถูกยิง (นปข.) และเจ้าหน้าที่ต้นเรือประจำเรือถูกยิงเสียชีวิต พลเอกเปรมให้ดำเนินการตามข้อตกลงที่เคยทำร่วมกันระหว่างไทยและลาว “การดำเนินการประท้วงนั้น เราเคยตกลงร่วมกัน ถ้ามีเรื่องเกิดขึ้นในระดับไหนก็ให้ระดับเดียวกันหาทางเจรจา เช่นระดับจังหวัดกับจังหวัด อำเภอกับอำเภอ ส่วนที่เกิดขึ้นครั้งนี้ให้จังหวัดจัดการไปตามที่ ได้รับมอบหมาย” เหตุการณ์ในครั้งนั้นได้บานปลายไปสู่บรรยากาศที่ตึงเครียดในสภา นอกจากนี้ยังมีการยิงเรือประมงไทยจมโดยเรือลาดตระเวนชายฝั่งเวียตนามในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1980 การโจมตีครั้งนี้ได้สร้างความตึงเครียดและการเผชิญหน้าระหว่างไทยและเวียตนามตามชายแดนไทยและกัมพูชา (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) และเกิดเหตุการณ์กองกำลังจากเวียตนามรุกล้ำชายแดนไทยระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน ค.ศ. 1980 และทหารไทยจับเชลยได้ 25 คน ซึ่งรับสารภาพว่ามีการวางแผนและรับคำสั่งให้บุกมาจากเวียตนามเหนือ จากกรณีนี้พลเอกเปรมกล่าวถึงเหตุการณ์ทั้งสองนี้ว่า “สิ่งที่เราต้องทำคือ เราต้องแสดงหลักฐานที่จะพิสูจน์ว่า เรื่องต่างๆที่เกิดขึ้นและเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นความจริง ถ้าเราทำอย่างนี้ได้ อย่างอื่นก็เป็นเรื่องง่าย เพราะทุกประเทศต้องยืนอยู่บนเหตุผลและความเป็นจริง ถ้าเราไม่ได้เป็นฝ่ายผิด เราก็ต้องมีเพื่อนที่ยืนอยู่ข้างเรา” ซึ่งหากการดำเนินการทางการทูตไม่ได้ผล ก็ต้องแสดงให้เห็นประเทศต่างๆรู้ และให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการตอบโต้สมควรระมัดระวัง (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549v)

เมื่อพลเอกเปรมเยือนจีนใน ค.ศ. 1980 นายกรัฐมนตรี จ้าว จื่อ หยาง ยืนยันว่าจีนพร้อมเสมอที่จะช่วยไทยหากเวียตนามบุกรุกไทย ซึ่งพลเอกเปรมได้กล่าวยืนยันตอบว่า “ไทยและอาเซียนไม่ได้มีความมุ่งร้ายหรือต้องการบ่อนทำลายภูมิภาคใด แต่พยายามอย่างยิ่งที่จะให้เอเชียตะวันออกฉียงใต้เป็นสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง ความพยายามดังกล่าวได้รับการยอมรับและสนับสนุนอย่างกว้างขวางในโลก แต่ขณะเดียวกัน ไทยกระทบกระเทือนมากที่สุดจากปัญหาการสู้รบ

ในกัมพูชา ทั้งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสังคม โดยที่ไทยไม่ได้เป็นคู่กรณีหรือมีส่วนในการสู้รบ นั้น ต้นเหตุของปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เกิดจากการละเมิดหลักการของสหประชาชาติโดยเวียดนามที่ส่งกำลังเข้ายึดครองเพื่อนบ้าน ไทยเฝ้าดูความเพียรพยายามของจีนที่จะพัฒนาตนเองเป็นประเทศทันสมัยด้วยความหวังดี เพราะผลสำเร็จในเรื่องนี้ย่อมเป็นผลดีต่อเสถียรภาพของภูมิภาคนี้และของโลก...” จากสุนทรพจน์ดังกล่าวได้แสดงจุดยืนของไทยต่อปัญหาอินโดจีนอย่างชัดเจน ซึ่งจีนเองก็ให้การสนับสนุนไทยอย่างเต็มที่ที่จะเห็นได้จากการเจรจาที่บรรลุผลสำเร็จในด้านต่างๆ รวมทั้งการสามารถเปิดเส้นทางบินไปยังจีนเพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549v)

การผิดสัญญาของเวียดนามที่ให้ไว้ว่าจะไม่ข้ามลำน้ำเข้ามาในเขตแดนไทย ทำให้เกิดการสู้รบระหว่างไทยกับเวียดนามเกิดขึ้นสี่วันทหารเวียดนามจึงถอนตัวกลับ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศอาเซียนต่างรุมประณามการบุกรุกของเวียดนาม (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) แต่สถานการณ์ตามแนวชายแดนก็ยังไม่สงบ ในช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1984 มีการปะทะกันที่จังหวัดศรีสะเกษ กองทัพไทยจับทหารเวียดนามได้ 42 คนที่รุกล้ำเข้ามาจากขบวนการต่อต้านชาวเวียดนามของชาวกัมพูชาการปะทะกันครั้งนี้มีทหารเวียดนามเสียชีวิต 30 คน ทหารไทย 5 คน บาดเจ็บอีก 35 คน ในเดือนเมษายน เวียดนาม เสงส์มินทร์ และฮุนเซ็นเข้าโจมตีฝ่ายเขมรสามฝ่าย ทำให้มีผู้อพยพชาวกัมพูชากว่า 80,000 คนทะลักเข้ามาทางภาคตะวันออกของไทย และมีผู้อพยพเข้ามาอีก 33,000 คน หลังจากขบวนการถล่มของเวียดนามโจมตีฐานที่มั่นของแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติประชาชนเขมรที่อัมปิล รัฐบาลไทยได้ส่งหนังสือร้องเรียนไปยังสหประชาชาติประณามการยิงถล่มเครื่องบินในฐานทัพอากาศที่สุรินทร์ กระทรวงต่างประเทศเรียกตัวเอกอัครราชทูตเวียดนาม นายเงิน กวาง โก ให้มาชี้แจงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ทูตกลับกล่าวว่ายังไม่ได้รับรายงานใดๆ ต่อมาในเดือนพฤศจิกายนทหารเวียดนามรุกล้ำชายแดนจังหวัดสุรินทร์อีก ทำให้เจ้าหน้าที่ชายแดนเสียชีวิต 18 คน นอกจากนั้นยังมีกรณีที่ลาวยึดแนวเขabenเขตพิพาท และส่งกองกำลัง 200 นายบุกโจมตีทหารไทยใกล้หมู่บ้านร่มเกล้า ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากพื้นที่พิพาทบริเวณชายแดน กองกำลังของลาวอ้างว่าหมู่บ้านดังกล่าวและภูสอยดาวอยู่ในเขตของลาว กองทัพไทยได้ตอบโต้และมีการปะทะกันนานหลายเดือน (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

ในด้านความสัมพันธ์กับประเทศในอาเซียน การเยือนกลุ่มประเทศอาเซียนของพลเอกเปรมทำให้ไทยได้รับความร่วมมืออย่างดีในด้านเศรษฐกิจ เช่น การนำเข้าปูนซีเมนต์และน้ำมันจากอินโดนีเซีย และไทยก็ส่งออกข้าวไปยังอินโดนีเซีย อีกทั้งยังแสดงจุดยืนร่วมกันที่จะก้าวท้าวกิจการภายในของกันและกัน เช่น การยืนยันการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอินโดจีนที่อินโดนีเซียเห็นด้วยกับไทยที่ให้เวียดนามเป็นฝ่ายเจรจา อินโดนีเซียจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับปัญหามุสลิมในไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งการแสดงจุดยืนทางด้านการเมืองระหว่างประเทศของไทยนี้ได้รับความพอใจจากประธานาธิบดีมาร์กอสของฟิลิปปินส์

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในมิติทางด้านความมั่นคงภายในที่รัฐบาลอเมริกันยังคงให้การสนับสนุนต่อรัฐบาลไทย ดังจะเห็นได้จากการมาเยือนไทยของทูตอเมริกันประจำสหประชาชาติ Jeanne Kirkpatrick ใน ค.ศ. 1981 ซึ่งให้ความหมายของการป้องกันตนเอง (self-defense) ไว้ว่า “จะเป็นการถูกกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า หากคนในท้องถิ่นปกป้องแผ่นดินของเขาเองด้วยการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา” นับเป็นการรับประกันว่าอย่างไรเสียสหรัฐอเมริกาก็ยังคงไม่ทอดทิ้งรัฐไทยในด้านความมั่นคง และยังมีความร่วมมือทางด้านอื่นๆที่ USAID (U.S. Agency

fi-or International Development) เข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการสร้างงานในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย (Hans H. Indorf, 1982)

นอกเหนือจากนั้นไทยยังได้เสียงสนับสนุนในการเลือกคณะกรรมการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แม้ว่าจะมีความพยายามไม่ให้ผู้แทนไทยได้รับการคัดเลือก โดยยกเอาข้อขัดแย้งกับลาวกรณีสามหมูบ้านขึ้นมาเป็นประเด็น แต่ที่น่าสนใจความเป็นอิสระในการลงคะแนน เพราะเจ้าหน้าที่การทูตไทยกล่าวว่า ดูเหมือนว่าทุกประเทศต่างเข้าใจปัญหาระดับภูมิภาคดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นมา อีกทั้งคู่แข่งของไทยคือมองโกเลียกลับถูกมองว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียต ซึ่งจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาที่มีความใกล้ชิดกันย่อมส่งผลต่อบทบาทของรัฐไทยในเวทีระหว่างประเทศด้วย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพไทยและกองทัพอเมริกันรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งในการฝึกร่วมและผสมภายใต้รหัส "คอบร้าโกลด์ (Cobra Gold)" ใน ค.ศ. 1982 เป็นการฝึกปฏิบัติการทางเรือ ทางอากาศ และการยกพลขึ้นบก ร่วมกับกองทัพเรือและนาวิกโยธินสหรัฐอเมริกา ต่อมาใน ค.ศ. 1983 กองทัพบกได้จัดหน่วยรบพิเศษเข้าร่วมการฝึก เป็นการฝึกทั้งสามเหล่าทัพ หลังจากนั้นกองบัญชาการทหารสูงสุดได้เข้ารับผิดชอบดำเนินการฝึก cobra gold ใน ค.ศ. 1986 โดยเน้นการฝึกหน่วยทหารในการปฏิบัติการรบตามแบบ ด้วยกำลังขนาดใหญ่ระดับกองกำลังเฉพาะกิจร่วมและผสม เข้าปฏิบัติการในยุทธบริเวณ (US Watch) และดำเนินการฝึกต่อเนื่องมาเป็นประจำทุกปี

รัฐไทยพยายามรักษาความเป็นกลางและยึดมั่นในการเป็นมิตรกับทุกประเทศโดยไม่มีการแบ่งแยกอุดมการณ์ ดังจะเห็นได้จากการที่ไทยไม่ส่งนักกีฬาไปร่วมในกีฬาโอลิมปิกที่มอสโก โดยให้เหตุผลว่านักกีฬาไทยยังไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นที่ถอนตัวจากการแข่งขันอย่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ที่ให้เหตุผลว่าการถอนตัวนั้นเพราะประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ของสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้คว่ำบาตรสหภาพโซเวียต เพื่อประท้วงการที่สหภาพโซเวียตส่งทหารเข้าแทรกแซงอัฟกานิสถาน ต่อมาเหตุการณ์ความขัดแย้งในการเมืองโลกเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเมื่อกอร์บาชอฟผู้นำโซเวียตประกาศจะลดบทบาทเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดในภูมิภาคโดยจะไม่มี การขยายอิทธิพล และมีนโยบายเปเรสตรอยก้าและกลาสนอส เพื่อปฏิรูปสหภาพโซเวียตและลดนโยบายในเชิงรุกgranลง นับเป็นการส่งสัญญาณที่จะไม่สนับสนุนเวียดนาม ผู้นำไทยจึงได้หันกลับไปปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตเพื่อให้กดดันเวียดนาม ซึ่งเห็นได้จากใน ค.ศ.1988 รัฐบาลพลเอกเปรมได้เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต (ประภัศร์ เทพชาติ & 2543)

การจัดสรรอำนาจกองทัพ

ความพยายามรักษาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้ฝ่ายทหารเปิดระบบการเมืองให้มีลักษณะเสรีนิยมมากขึ้น ซึ่งเหตุผลในการนำไปสู่การเป็นเสรีนิยมเพื่อลดภัยคุกคามภายในจากคอมมิวนิสต์ สร้างความชอบธรรมในการปกครองโดยทหาร และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกองทัพ เมื่อมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 66/2523 ออกมาทำให้บทบาทของทหารมีลักษณะของความเป็นสถาบันมากขึ้น เพราะเปลี่ยนแปลงบทบาทจากนักรบไปสู่การเป็นนักพัฒนา โดยมีกฎหมายรับรองบทบาททางการเมืองของกองทัพอย่างเป็นระบบ และเกิดความเป็นสถาบันอันเนื่องมาจากบทบาทและผูกโยงไปกับวิธีคิดแบบราชการ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2541b) นับเป็นบทบาทที่ทหารเปลี่ยนแปลงไป

จากอดีตจากการยึดอำนาจมาเล่นตามกติกา แต่ทหารยังคงมีการแย่งชิงอำนาจ เห็นได้จากการก่อรัฐประหารที่สะท้อนภาพการแย่งชิงอำนาจกันตลอดเวลา (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2557) แต่การรัฐประหารที่ล้มเหลวทั้งสองครั้งช่วยกระตุ้นให้ทหารยอมรับระบบรัฐสภามากขึ้น อีกทั้งบทบาทใหม่ด้านการพัฒนาที่ใช้เสริมสร้างความมั่นคงของชาติมีการจัดตั้งมวลชนด้วยเพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ และสร้างความชอบธรรมให้แก่ทหารโดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ไว้ (สุจิต บุญบงการ, 2542a)

การกลับมามีบทบาททางการเมืองในช่วงทศวรรษ 1970-1980 หลังภาพลักษณ์ที่ตกต่ำจากเหตุการณ์เดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งพลเอกเปรมคือตัวเลือกใหม่สำหรับรัฐบาลทหาร เพราะไม่มีประวัติต่างพร้อยเรื่องคอร์รัปชันและเป็นที่ยอมรับของทหารในทุกภาค ในขณะที่ภายในกองทัพแตกแยกและแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ คือ นายทหารกลุ่มแรกมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นแกนนำ กลุ่มทหารปฏิรูปที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอก เสริม ณ นคร เป็นแกนนำ และกลุ่มทหารหนุ่ม (แบ่งเป็นสองปีก คือ กลุ่มยังเติร์กและกลุ่มทหารประชาธิปไตย) สำหรับกลุ่มแรกและกลุ่มนายทหารปฏิรูปค่อยๆ เสื่อมบทบาทลงหลังจากที่พลเอกเปรมขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่กลุ่มนายทหารหนุ่มทั้งสองปีกนั้นยังคงมีบทบาทเป็นอย่างมากตลอดช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรม

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ต่อช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ผู้นำทางทหารมองว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน และเห็นว่าการเมืองคือราชการและราชการก็คือการเมือง ทำให้ทหารมีบทบาทในการสนับสนุนพลเอกเปรมในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มยังเติร์กที่ไม่พอใจการลดบทบาทที่เป็นทางการกลุ่มตนในกองทัพในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์

นายทหารหนุ่มหรือกลุ่มยังเติร์กเป็นนายทหารที่จบจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่น 7 ก่อตัวขึ้นใน ค.ศ. 1973 จากการพบปะกันเป็นครั้งคราวเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองระหว่างกันของกลุ่มนายทหารรุ่น 7 โดยเฉพาะประเด็นที่ผู้นำทหารระดับสูงไม่เอาใจใส่การพัฒนากองทัพ แต่กลับเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและการค้ามากจนเกินไป โดยเริ่มแรกในกลุ่มมีกันหกคนคือ พันตรีมนูญ รูปขจร พันตรีจำลอง ศรีเมือง พันตรีชูพงศ์ มัทวพันธ์ พันตรีชาญบุรณ์ เพ็ญตระกูล พันตรีแสงศักดิ์ มังคละศิริ และพันตรีปริทัศน์ รามสูตร ต่อมาหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ได้มีเพื่อนร่วมรุ่นเข้ามาร่วมอีก อาทิ พันตรีบวร งามเกษม พันตรีบุลศักดิ์ โพธิ์เจริญ พันตรีพัลลภ ปันมณี พันตรีวิระยุทธ อินวะษา พันตรีสาคร กิจวิริยะ และพันตรีประจักษ์ สว่างจิตร โดยมีผู้ประสานงานกลุ่มคือ พันตรีมนูญ รูปขจร และพันตรีจำลอง ศรีเมือง

ซึ่งในช่วง ค.ศ. 1977 ก่อนการโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ สมาชิกของกลุ่มนี้เป็นผู้คุมกำลังระดับผู้บังคับกองพันถึง 18 กองพัน (พันเอกจำลอง ศรีเมือง, 2525)

กลุ่มยังเติร์กเป็นกลุ่มนายทหารสายกุมกำลังมีบทบาทสำคัญมากจากรูปแบบของการรวมตัวและสร้างฐานอำนาจในการต่อรองทางการเมือง นายทหารกลุ่มนี้มีความเป็นตัวของตัวเองสูงมากกว่าที่จะยอมเป็นเครื่องมือของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง เช่น การให้การสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีหลังโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ การสร้างแรงกดดันในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจจนพลเอกเกรียงศักดิ์ต้องลาออกสนับสนุนและเป็นฐานอำนาจให้พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี และเมื่อไม่พอใจในระบบก็ก่อรัฐประหารขึ้นสองครั้งในสมัยพลเอกเปรม อีกทั้งยังมีความน่าสนใจอยู่ที่แนวคิดหรืออุดมการณ์ของ

กลุ่มที่นำเอาปัญหาเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้าง เช่น ปัญหาความยากจน หรือ ปัญหาในเรื่องของระบบ เป็นต้น มาเป็นข้ออ้างในการก่อการปฏิวัติ (สมชาย ภาสกรวิวัฒน์, 2545b) พันเอกถนัด พากฎิพัทธ์ อดีต ผบ.พัน 2 บก.ทบ. ได้ตอบคำถามถึงต้นกำเนิดความคิดในการทำปฏิวัติของนายทหารระดับผู้พันไว้ว่า “...อย่างหนึ่งก็คือเราอยากจะปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น เรารู้สึกว่าปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องที่จะแก้ไขกันได้ง่ายๆ มันมีหลายระบบแต่เศรษฐกิจที่ติดนั้นอยู่ที่คณะผู้บริหารจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกันอย่างไร จะทำจริงหรือเปล่า เราต้องการที่จะประกาศและแถลงนโยบายของคณะปฏิวัติว่า เวลานี้เรามีอำนาจอยู่ในมือ การแก้ปัญหาทางการเมืองเราก็อยากจะให้เป็นการแก้ไขทางรัฐสภา ถ้าเรามีโอกาสจะทำได้ก็จะทำแต่ต้องรอโอกาส...” (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524c)

จึงเห็นได้ว่ากลุ่มยังเติร์กมีความมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ เพราะเห็นว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่เป็นธรรม ส่วนปัญหาทางการเมืองก็อยากที่จะให้ไปไปตามกลไกและกระบวนการทางรัฐสภา อีกทั้งยังต้องการแยกบทบาทของทหารอาชีพ (กลุ่มตน) ออกจากทหารการเมือง (ผู้นำทหารระดับสูง) เพราะมองว่า สถาบันทหารกับการเมืองเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก แต่บทบาททางการเมืองของทหารควรจะเป็นเช่นไร เพราะบทบาทของทหารที่ผ่านมาในอดีตเมื่อเข้าสู่การเมืองแล้วก็จะถูกกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองหยิบยื่นผลประโยชน์ให้เพื่อแลกกับอำนาจของทหาร โดยอาศัยทหารปกป้องนักการเมืองอาชีพ และทหารการเมือง ซึ่งการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของนายทหารกลุ่มนี้ได้สรุปสถานการณ์จากเอกสารที่ใช้ในการประชุมกลุ่มเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1980 ซึ่งเอกสารชุดนี้เป็นเอกสารที่ไม่เปิดเผยต่อบุคคลภายนอก โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. คณะนายทหารหนุ่มยังคงเห็นว่า กลุ่มของตนเป็นทหารอาชีพ
2. คณะนายทหารหนุ่มมองบทบาทของกลุ่มว่า ไม่ใช่กลุ่มที่มีบทบาทโดยตรงทางการเมือง แต่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะสถานการณ์ทางการเมือง และสภาพการณ์ภายในกองทัพผลักดันให้กลุ่มต้องเข้าไปมีบทบาท
3. การแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่ม กระทำในหลายระดับคือ
 - 3.1 การติดตามเฝ้าดูการเคลื่อนไหวทางการเมือง
 - 3.2 การเลือกเข้าไปมีบทบาทในปัญหาสำคัญที่มีลักษณะวิกฤตเพื่อผลักดัน การเปลี่ยนแปลงทั้งในทางการเมืองและการทหาร
 - 3.3 การเข้าไปแทรกแซงด้วยการยึดอำนาจ
4. คณะทหารหนุ่มต้องการดำรงความเป็นกลุ่มไว้อย่างเหนียวแน่น ต้องการมีความเป็นอิสระไม่ยึดเหนี่ยวต่อบุคคล ทั้งนี้เพื่อทำให้กลุ่มมีอิสระเป็นกลาง และสามารถมีอำนาจต่อรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. คณะนายทหารหนุ่มพร้อมที่จะประเมินและทบทวนการให้ความสนับสนุนแก่ผู้นำทหารที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับสูง (เป็นนายกรัฐมนตรีน) อยู่ตลอดเวลา

6. ในการแสดงบทบาทภายในกองทัพ และในทางการเมือง คณะนายทหารหนุ่มยึดหลักความรับผิดชอบร่วม ยึดความเสมอภาคในทางการเมืองแสดงความคิดเห็น แต่เมื่อมีมติใดๆ ออกมาแล้ว จะยึดเอกภาพในการแสดงบทบาทเพื่อให้มตินั้นได้นำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง
7. คณะนายทหารหนุ่มถือว่า กลุ่มยังเล็กและจำเป็นต้องขยายฐานออกไป แต่ต้องกระทำอย่างระมัดระวัง โดยวางหลักเกณฑ์ในการแสวงหาแนวร่วมไว้ 2 ประการคือ การยึดมั่นในอุดมการณ์ร่วมกับการไว้วางใจ จริงใจต่อกัน สามัคคีร่วมเป็นตายร่วมกัน
8. การตระหนักถึงสถานภาพของกลุ่มว่าอยู่ท่ามกลางฝ่ายที่ต้องการทำลายสลายกลุ่ม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2525c)

การที่คณะทหารหนุ่มต้องเข้าไปมีบทบาททางการเมืองนั้นเข้าไปในฐานะเป็น “ผู้พิทักษ์” ซึ่งเกิดจากทัศนคติที่มองว่าสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ยังไม่เข้มแข็งและมีคุณภาพ ประชาชนยังไม่ตื่นตัวเข้าสนับสนุนพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดอย่างชัดเจนและมั่นคง และพรรคการเมืองต่างๆ ก็ยังไม่ได้จัดตั้งอย่างมั่นคงและมีคุณภาพ

นอกจากนี้นายทหารกลุ่มนี้ยังมีการคบหาสมาคมกับนักวิชาการและปัญญาชน เช่น นายทินพันธุ์ นาคะตะ นายแสง สงวนเรือง นายลิขิต ธีระเวคิน และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เพื่อศึกษาและหาทางออกให้ประเทศอยู่เสมอ ซึ่งนายทินพันธุ์ เป็นผู้หว่านล้อมให้นายทหารกลุ่มนี้เห็นว่าแนวทางขวาจัดเป็นอันตรายต่อประเทศและนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลขวาจัดของนายธานินทร์ใน ค.ศ. 1977 จนกลายเป็นกลุ่มพลังที่สำคัญที่สุดกลุ่มหนึ่ง ในการเคลื่อนไหวแบบปิดลับและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอแนะมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการที่ช่วยให้การจัดตั้งรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ รวมทั้งการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเข้ามาร่วมในคณะรัฐมนตรี และให้ความเห็นต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลและปฏิกริยาที่มีต่อภาพพจน์และการทำงานของรัฐมนตรีบางคน เป็นต้น (สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม, 2556b)

ส่วนทหารประชาธิปไตยเป็นกลุ่มที่ส่งเสริมความคิด การก่อต่อเริ่มจากการรวมกลุ่มของผู้ที่มีความคิดแบบเดียวกันมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบกลุ่มยังเต็กรัก ซึ่งแนวคิดของกลุ่มได้รับอิทธิพลมาจากนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร อดีตกรมกลางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งหลังจากมีความขัดแย้งกับสมาชิกในระดับแกนนำของพรรคแล้วก็หันมาให้ความช่วยเหลือรัฐบาล โดยมีบทบาททางการเมืองอย่างลับๆ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1966 เป็นต้นมา ซึ่งความเห็นที่ชัดเจนของนายประเสริฐและกลุ่มทหารประชาธิปไตยคือ การใช้ระบอบประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาหลักของชาติ มีแกนนำหลักที่ประกอบด้วยฝ่ายทหารและพลเรือน ฝ่ายทหารที่เป็นแกนนำได้แก่ พลตรีระวี วันเพ็ญ พลตรีชวลิต ยงใจยุทธ พันเอกชวติ พิสุทธิพันธุ์ พันเอกประโยชน์ ถาวรศิริ พันเอกสุบรรณ แสงพันธุ์ พันเอกทรงศักดิ์ ยูสานนท์ พันเอกประสิทธิ์ นวาวัตร พันเอกสมพงษ์ บุญญศิริกุล พันเอกมานะ เกสรศิริ พันโทสมศักดิ์ พันธุ์เอี่ยม พันโทพิชิตชูศักดิ์ ณีปนวิช และร้อยเอกสมชาย วิรุฬผล ส่วนฝ่ายพลเรือนประกอบด้วย นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร นายอาหมัด ขามทองเทศ นายสวัสดิ์ ลูก

โอด นายสนั่น สันติยา นายเทิดภูมิ ใจดี นายสมบัติ อารังธัญวงศ์ นายสมพงษ์ สระแก้ว นายบวร ยะสินธร นายเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (ยุค ศรีอาริยะ) นายคำคุณ สิทธิสมาน นายยอดธง ทับทิวไม้ และนายปราโมทย์ นาครทรรพ ซึ่งพลตรีระวี วันเพ็ญ จะเป็นผู้เปิดเผยความเห็นของกลุ่มออกสู่สาธารณะ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2525)

ทหารประชาธิปไตยมีแนวคิดหลักยึดหลักการไม่ยึดตัวบุคคล ต้องการให้แก้ไขปัญหาแบบการเมืองนำการเศรษฐกิจ และพยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วยวิถีทางประชาธิปไตย มีแนวคิดที่ผูกอยู่กับปัญหาความมั่นคงของชาติเป็นหลัก และจะต้องมียุทธศาสตร์การเมืองที่ชัดเจน มีการรวมกลุ่มกันอย่างจริงจังภายหลังการปฏิวัติ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1977 เพื่อโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ และในช่วงต้น ค.ศ. 1978 ได้ร่วมกับนายปรีชา สามัคคีธรรม ออกนิตยสารรายสัปดาห์ชื่อ “ตะวันใหม่” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2525b) ทหารประชาธิปไตยช่วงหนึ่งก็มีบทบาทหนุนให้มีการต่ออายุราชการพลเอกเปรม แต่ก็ไม่ได้มีความสนิทสนมกับพลเอก สันต์บางครั้งยังมีความเห็นขัดแย้งกันอีกด้วย ทหารกลุ่มนี้แยกเป็นสองกลุ่มจากเหตุการณ์ปฏิวัติใน ค.ศ. 1981 โดยพวกหนึ่งเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาล เช่น พลตรีระวี วันเพ็ญ พลโทหาญ สีนานนท์ อีกส่วนหนึ่งเข้ากับฝ่ายปฏิวัติ ทำให้ทหารประชาธิปไตยกลุ่มนี้ถูกมองว่าเป็นเพียงการนำเอาประชาธิปไตยมากล่าวอ้างเท่านั้นเพื่อหวังผลในการเอาชนะทางการเมือง ทำให้ประชาชนค่อนข้างระแวงทหารกลุ่มนี้ เพราะเปิดเผยวิธีการต่อสู้ของกลุ่มประชาธิปไตยว่า “ประชาธิปไตยนั้นจะได้มาด้วยการร้องขอต่อผู้มีอำนาจ” (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524) กลุ่มที่เข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาลนั้นกลายเป็นกำลังสำคัญให้กับพลเอกเปรมในช่วงปฏิวัติ และได้ขยายขอบเขตกำลังออกไปยังจุดต่างๆ บทบาทของทหารประชาธิปไตยเน้นบทบาทของการเป็นเครื่องมือรัฐมากกว่าที่จะเป็นตัวของตัวเอง ส่วนใหญ่เป็นนายทหารเสนานิการ แม้จะใกล้ชิดกับพลเอกเปรมก็จริง แต่อำนาจของนายทหารเหล่านี้กลับขึ้นอยู่กับอำนาจของพลเอกเปรม

ผลของความพยายามที่จะให้ทหารเป็นแกนหลักในการส่งเสริมประชาธิปไตย คือ ปฏิกริยาจากนายทหารระดับสูงที่มีต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มปฏิสัมพันธ์ระหว่างแนวทางทหารอาชีพกับทหารที่มีบทบาททางการเมือง เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างคุณค่าเดิมที่ยึดหลักการอาวุโสการมีระเบียบวินัยโดยไม่มีข้อโต้แย้งกับคุณค่าแบบใหม่ที่เป็นประชาธิปไตย

การขึ้นสู่อำนาจของพลเอกเปรม

พลเอกเปรมได้วางฐานอำนาจและฐานกำลังมาตั้งแต่ครั้งเป็นแม่ทัพภาคที่ 2 ดังจะเห็นได้ว่า มีผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนมากได้สืบทอดความเป็น “ลูกป่า” สืบต่อมา (สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม, 2556b) เช่น พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นต้น โดยฐานสนับสนุนสำคัญ คือ นายทหารกลุ่มยังเติร์ก และนายทหารสายพิราบที่ทำงานด้านจิตวิทยามวลชนร่วมกันในภาคอีสาน ทำให้พลเอกเปรมในขณะนั้นกลายเป็นหนึ่งในคณะปฏิวัติโดยที่ไม่รู้ตัวมาก่อนเพราะว่าเป็นแม่ทัพ เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์จัดตั้งรัฐบาลก็ได้เลือกให้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก โดยการสนับสนุนจาก พลเอกเกรียงศักดิ์ พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และพลเอกเสริม ณ นคร (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549ad) ทำให้พลเอกเปรมมีบทบาททางการเมืองที่โดดเด่นขึ้น เมื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบก อีกทั้งยังมี

ภาระงานด้านอื่นในงานของกระทรวงมหาดไทยในตำแหน่งผู้รักษาพระนครและตำแหน่งอื่นๆ จนก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในที่สุด

หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 และการถึงแก่อนิจกรรมอย่างกะทันหันของพลเอก กฤษณ์ สีวะรา จากโรคหัวใจขาดเลือดทำให้เกิดการไร้เสถียรภาพในรัฐบาล ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช เพราะขาดฐานอำนาจจากทหารมาสนับสนุน อีกทั้งยังมีความแตกแยกในกองทัพจนนำไปสู่การปฏิวัติล้มอำนาจรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยทหารแบบเป็นสองกลุ่มระหว่างฝ่าย พลเอกฉัตร หิรัญศิริ และพลเอกประเสริฐ ธรรมศิริ กับฝ่ายของพลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ พลอากาศเอกกมล เตชะตุงคะ และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่ฝ่ายพลเอกฉัตรเกิดเพลิงพลาเพราะพลเอกกฤษณ์ เสียชีวิต ทำให้ถูกย้ายเข้ากองบัญชาการทหารสูงสุด ทำให้กลุ่มนายทหารยังเติร์กถูกสลายกำลังไปหมด แต่การกลับเข้าประเทศไทยอีกครั้งของจอมพลถนอม กิตติขจร กลายเป็นเงื่อนไขให้พลเรือเอก สงัดใช้อำนาจเพื่อก่อการปฏิวัติ ซึ่งพลเอกฉัตรได้แสดงความไม่พอใจต่อการก่อการครั้งนี้อย่างชัดเจน ด้วยการไม่ไปรายงานตัว และยังมีคำสั่งให้นายทหารระดับคุมกำลัง และระดับผู้บังคับหน่วยไปประชุมที่บ้านย่านลาดพร้าว คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงตอบโต้ด้วยการปลดพลเอกฉัตร ออกจากราชการในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1976

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้ผู้นำทางการเมืองที่มาจากทหารต้องแสวงหาฐานสนับสนุนจากหน่วยกำลังหลักในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง ทำให้ผู้บังคับกองพันที่เป็นนายทหารระดับกลางมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ด้วยสาเหตุสำคัญสามประการคือ 1. นายทหารระดับสูงขาดเอกภาพและแตกแยกหลังการสิ้นสุดอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร 2. นายทหารระดับกลางเริ่มมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเป็นอิสระหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 โดยไม่ต้องพึ่งพิงอาศัยนายทหารระดับสูง และ 3. นายทหารระดับกลางเป็นหน่วยที่คุมกำลังหลักในการเข้ายึดกรุงเทพฯ ในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 และเป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวในการทำปฏิวัติรัฐบาลชุนนายธานินทร์ เมื่อ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1977 (ชัยอนันต์ สมุทวานิช, 2525a) โดยเฉพาะกลุ่มยังเติร์ก

นายทหารกลุ่มยังเติร์กเริ่มเข้มแข็งและมีอิทธิพลมากขึ้นหลังเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 และมีตำแหน่งในระดับผู้บังคับหน่วยถึง 18 กองพันก่อนการโค่นล้มรัฐบาลนายธานินทร์ นายทหารกลุ่มนี้มักจะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยการวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลที่มีทัศนคติอย่างเปิดเผย ด้วยการยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลนายธานินทร์เปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีที่มีทัศนคติ (นายสมัคร สุนทรเวช นายภิญโญ สาธร และนายดุสิต ศิริวรรณ) แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงวางแผนการยึดอำนาจในวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 1977 แต่ปฏิบัติการล้มเหลวเพราะพลเอกเสริม ญ นคร หัวหน้าคณะฯ เกิดเปลี่ยนใจ แต่ความพยายามยังไม่สิ้นสุด โดยทำการตกลงกับพลเอกเกรียงศักดิ์อีกครั้ง ภายใต้เงื่อนไขการขอนิโทษกรรมกรณี 6 ตุลาคม ค.ศ. 1969 และกรณี 26 มีนาคม ค.ศ. 1977 แต่ถูกพลเรือเอกสงัด ชิงตัดหน้าปฏิวัติเสียก่อนเพราะข่าวรั่ว ทำให้พันโท มนูญ รูปขจร (ยศและชื่อในขณะนั้น) เปิดเจรจากับพลเรือเอกสงัด โดยยื่นเงื่อนไขให้พลเอกเกรียงศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่พลเอกเปรมเป็นผู้ที่นำเงื่อนไขของกลุ่มยังเติร์กไปปรึกษากับพลเรือเอกสงัดและคณะปฏิวัติ ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดต้องมาเป็นนายกรัฐมนตรีตามธรรมเนียมปฏิบัติการยึดอำนาจที่ผู้นำของกองทัพมักจะได้รับตำแหน่งนี้

เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการปรับดุลอำนาจและตำแหน่งตามข้อตกลงที่ทำกันไว้ก่อนหน้าการปฏิวัติ ดังนั้นในช่วง ค.ศ. 1978-1979 นายทหารกลุ่มยิ่งเติร์กจึงได้กลับไปยังสายกำลังและผู้บังคับหน่วย ทำให้มีอำนาจในการต่อรองสูง ดังจะเห็นได้จากการผลักดันให้พลเอกเสริม ฌ นคร มีตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพียงตำแหน่งเดียว และผลักดันให้พลเอกเปรมขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบกสำเร็จในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1978 อีกทั้งพันเอกมัญญู รูปขจร (ยศในขณะนั้น) ยังเป็นต้นคิดและธรรมาธิการให้บ้านสี่เสาเทเวศร์ให้กลายเป็นบ้านพักของพลเอกเปรมเพื่อความสมเกียรติ (สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม, 2556a)

ในขณะที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาน้ำมัน มีการแสดงความไม่พอใจในสภาด้วยการขอเปิดอภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ส่วนภายนอกสภาก็มีการคัดค้านจากนักศึกษาและกรรมกรต่างๆ ซึ่งนายทหารกลุ่มยิ่งเติร์กได้ประเมินสถานการณ์แล้วว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยที่ในขณะนั้นมีการเสนอชื่อเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีสองคน คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และพลเอกเปรม แต่พันเอกมัญญูบอกว่า “ผมเลือกป่า” (สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม, 2556b) จึงเป็นผู้จัดการติดต่อพลเอกเปรมขอให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่พลเอกเปรมปฏิเสธในตอนแรก ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ต้องส่งมอบอำนาจต่อให้พลเอกเปรมโดยที่พลเอกเปรมไม่ได้รู้ล่วงหน้า ดังที่พลเอกเปรมได้เล่าว่า “...ท่านก็บอกว่า มันลำบาก มันคงลำบาก ถ้าไม่ลาออกแล้วก็มีปัญหา ก็ชวนผมไปเข้าเฝ้าฯ ผมก็เข้าไปเฝ้าฯ ก็ไปด้วยกันสองคน สองคนเท่านั้นที่ไป แล้วกลับมาท่านก็มาออก” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549p) ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์คงจะตระหนักดีว่าบัดนี้ นายทหารกลุ่มนี้ได้หันไปให้การสนับสนุนพลเอกเปรมแล้ว

การก้าวขึ้นสู่อำนาจในสายทหารของพลเอกเปรมมีกำลังสนับสนุนมาจากเหล่าทหารม้า แต่ขาดฐานอำนาจในหน่วยทหารราบซึ่งเป็นกำลังหลักเพราะไม่เคยดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 1 มาก่อน อีกทั้งเมื่อขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกก็มีเวลาเพียงหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ฐานอำนาจทางทหารกับฐานอำนาจทางการเมืองไม่สัมพันธ์กันเหมือนกับผู้นำทหารคนอื่นๆที่ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อพลเอกเปรมขึ้นสู่อำนาจนายกรัฐมนตรี กลุ่มยิ่งเติร์กที่มีสมาชิกหลักคือ จปร. 7 คือฐานกำลังสนับสนุน แต่พลเอกเปรมก็ไม่ได้ประมาทเพราะรู้ดีว่านายทหารกลุ่มนี้นอกจากสนับสนุนให้อยู่ในอำนาจได้แล้ว ยังสามารถก่อการปฏิวัติหรือกดดันให้ลงจากอำนาจได้ พลเอกเปรมจึงจัดดุลอำนาจใหม่ โดยให้ทหารกลุ่มอื่น คือ จปร. 1-6 และจปร. 8 เข้าสู่ผู้บังคับหน่วย เริ่มต้นจากพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ให้คุมกำลังที่กองพลที่ 1 รักษาพระองค์ เพราะเป็นหน่วยกำลังที่เป็นหัวใจสำคัญในการก่อการรัฐประหาร

เมื่อกองทัพมีบทบาทมากและต้องการชี้้นำการเมืองไทยให้ไปในทิศทางที่ต้องการ แม้แต่ผู้นำหรือตัวนายกรัฐมนตรีเองกองทัพก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดตัวบุคคลเหล่านั้นขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหาร (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547b) ทำให้บทบาทของกลุ่มทหารในสมัยพลเอกเปรมสามารถที่จะเข้ามากำหนดบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ ควบคุมเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณโดยตรง และผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งผลประโยชน์ส่วนตัวที่มีระหว่างนายทหารกับนักธุรกิจ (กุลลดา เกษบุญชู มีต์, 2553)

โดยปรับบทบาทตนเองจากการยึดอำนาจมาเป็นการมีบทบาทในทางการเมืองตามกติกา แม้ว่าจะเป็นร่างกฎกติกาเหล่านั้นเองก็ตาม การแสดงบทบาทเหล่านี้ของทหาร ย่อมแสดงให้เห็นว่า ทหารต้องการที่จะยึดอำนาจทางการเมืองเอาไว้โดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพื่อรักษาความมั่นคงและ ยั่งยืนในการดำรงอยู่ในอำนาจของกลุ่มทหารสืบต่อไป ซึ่งแบ่งบทบาทของทหารออกได้ เป็นสามด้าน ดังนี้

บทบาทด้านความมั่นคงในด้านการแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์และความไม่สงบตามแนว ชายแดน ซึ่งบทบาทนี้ของทหารได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และทหารก็มักจะใช้ข้ออ้างนี้เพื่ออ้าง ความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง โดยเฉพาะในประเด็นการจำกัดภัย คอมมิวนิสต์ทั้งในมิติของการปราบปรามและการพัฒนาภายใต้คำสั่ง 66/2523 และ 65/2525

บทบาททางการเมือง ทหารต้องการที่จะมีบทบาทในการกำหนดแนวทางการพัฒนาทาง การเมืองของไทย ซึ่งบทบาทดังกล่าวของทหารนี้ได้นำเอาประเด็นเรื่องความมั่นคงของชาติมากล่าว อ้างเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเข้าแทรกแซงทางการเมือง ดังจะเห็นได้จาก การแสดงบทบาท ของทหารเมื่อ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอกเป็นผู้นำการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1983 เพื่อให้คงบท เฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยผู้นำทหารอ้างว่าการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นการช่วยเสริมสร้าง ประชาธิปไตย เพราะต้องทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ และการแสดงการคัดค้านการประกาศลด ค่าเงินบาทของรัฐบาลและเสนอให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีที่สืบเนื่องมาจากประเด็นนี้ นอกจากนั้นยังมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แสดงออกถึงการแสวงหาแนวทางการปรับปรุงระบบ การเมืองที่เป็นอยู่ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้เป็นพฤติกรรมที่ทำลายต่อบทบาทตนเอง แต่ทหารก็เห็นว่ามี ความชอบธรรมที่จะยุ่งเกี่ยว และกำหนดแนวทางของการเมืองไทย

บทบาททางด้านการพัฒนา ที่ทหารเห็นว่าตนมีความสามารถและศักยภาพสูงที่จะเข้าไป รับผิดชอบงานของพลเรือน ซึ่งพลเอกพิจิตร กุลละวณิช ได้แสดงทัศนะว่า ทหารมีความพร้อมทั้ง กำลังคน ทรัพยากร เงิน และเทคโนโลยี สามารถที่จะเข้าไปพัฒนาในส่วนที่พลเรือนทำไม่ได้หรือทำ ได้แต่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งทหารมีเครื่องมือสำคัญในการดำเนินกิจการด้านพลเรือนคือ กอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ในการอำนวยความสะดวกด้านกิจการพลเรือน ได้แก่ งาน ด้านการเมือง ด้านการพัฒนา ด้านการปฏิบัติการจิตวิทยา และประชาสัมพันธ์ (สุจิต บุญบงการ, 2542b)

ความขัดแย้งของกลุ่มทหาร

ความขัดแย้งในหลักการการสร้างเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาลและหลักการ ประชาธิปไตย เริ่มต้นตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญภายในกลุ่มทหารที่แตกออกเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่ม ขวา (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และ พลเอกยศ เทพหัสติน ณ อยุธยา เป็นแกนนำ) กลุ่มทหารปฏิรูป (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอกเสริม ณ นคร เป็นแกนนำ) และกลุ่มทหารหนุ่ม (แบ่งเป็น สองปีก คือ กลุ่มยังเติร์กและกลุ่มทหารประชาธิปไตย) ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้มีทั้งที่ขัดแย้งและร่วมมือ กัน ในส่วนความร่วมมือทั้งสามกลุ่มนี้ร่วมมือกันในการทำรัฐประหารยึดอำนาจเพื่อความเป็น เอกภาพของทหาร โดยเฉพาะเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่กลุ่มขวาจัดก็แสดงความไม่เห็นด้วยกับกลุ่มปฏิรูปเมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ในฐานะนายกรัฐมนตรีมี นโยบายผ่อนปรนต่อคอมมิวนิสต์ และนิรโทษกรรมให้กับผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 แต่ก็ยัง

ต้องอาศัยกติกาของรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่อำนาจ เพราะฐานอำนาจของทหารทางเศรษฐกิจและการเมืองถูกกลืนไปอย่างมาก และเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความขัดแย้งภายในกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มทหารปฏิรูป แต่ก็ประสบความสำเร็จน้อยมาก ส่วนทหารหนุ่มกลุ่มยังเติร์กไม่ชอบกลุ่มขวาจัด เพราะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งและไม่เชื่อถือนักการเมืองและพรรคการเมือง จึงมีความพยายามผลักดันรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มตนเองต้องการ ซึ่งสอดคล้องไปกับพลเอกเกรียงศักดิ์ และพันธมิตรจากพลังประชาธิปไตย อันได้แก่ นักศึกษา ปัญญาชน กรรมกร พรรคการเมืองและนักการเมือง

ความขัดแย้งและแตกแยกของฐานอำนาจในกองทัพมาจากความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มยังเติร์กและทหารประชาธิปไตย เริ่มต้นเมื่อการยึดอำนาจรัฐบาลนายธานินทร์ จนกระทั่งมีการกดดันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ลาออกในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1980 ภายหลังจากเคลื่อนไหวของมวลชนในการขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลและการเคลื่อนไหวของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอเปิดไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทำให้กลุ่มยังเติร์กมีบทบาทโดดเด่นจากการเข้าหาและเป็นที่กำลังสนับสนุนที่ต้องการชูปลเอกเปรมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยเฉพาะแกนนำคนสำคัญคือ พลตรีบุญฤทธิชัย จปร.7 ที่เคยโทรศัพท์ขอให้พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีและอาสาเป็นผู้จัดการ แต่พลเอกเปรมปฏิเสธเพราะไม่อยากเป็น

แต่พลเอกเกรียงศักดิ์ก็ได้เลือกให้พลเอกเปรมรับช่วงเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป โดยในช่วงแรกของการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 ฐานสนับสนุนยังคงมีจากทั้งกลุ่มยังเติร์กและทหารประชาธิปไตย โดยฝ่ายทหารประชาธิปไตยได้เป็นปรึกษาด้านการเมืองและด้านความมั่นคง คือ พลตรีหาญ สีนานนท์ และ พลตรีชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540a) ส่วนกลุ่มยังเติร์กทำหน้าที่จัดหาทีมที่ปรึกษา และยังชักชวนนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมีประธานที่ปรึกษาเศรษฐกิจคือ พลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา ซึ่งเป็นรองผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น และแกนนำของกลุ่ม คือ พันเอกจำลอง ศรีเมือง (ยศในขณะนั้น) ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกเปรมกล่าวถึงกลุ่มยังเติร์กว่า “...ตอนนั้นกลุ่มยังเติร์กกำลังโด่งดัง จำลอง (พลตรีจำลอง ศรีเมือง) เขาก็อยู่ในกลุ่มนี้ด้วย กลุ่มนี้เข้าสนับสนุนผมตลอดมา...” เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล คณะที่ปรึกษาบางคนก็ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549p)

การต่ออายุผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลเอกเปรม

ความขัดแย้งที่สร้างรอยร้าวให้เกิดขึ้นในกองทัพ เมื่อพลเอกเปรมเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว คือ ประเด็นการต่ออายุราชการผู้บัญชาการทหารบก โดยที่กลุ่มยังเติร์กที่มีพันเอกมัญญู รูปขจร (ชื่อและยศในขณะนั้น) เป็นแกนนำ ต้องการผลักดันให้พลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา รองผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบก ความขัดแย้งเริ่มต้นด้วยใบปลิวโจมตีนายทหารที่ถูกคาดการณ์ว่าจะมาสืบทอดตำแหน่งคนต่อไป พลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา ผู้ซึ่งได้รับการคาดการณ์ว่าจะเป็นผู้รับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกคนต่อไป และมีข่าวการต่ออายุราชการให้แก่พลเอกเปรม ซึ่ง พันเอกจำลอง ศรีเมือง (ยศในขณะนั้น) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ยืนยันว่า “ผู้บัญชาการทหารบกปฏิเสธการต่ออายุอย่างแน่นอน” เพราะไม่มีการเสนอเรื่องการต่ออายุผู้บัญชาการทหารบกเข้ามา แต่อีกด้านหนึ่ง พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก (ยศในขณะนั้น) ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ ผู้ผลักดันคนสำคัญในการต่ออายุราชการให้แก่พลเอกเปรม ได้กล่าวว่า “เท่าที่

ที่มีการต่ออายุราชการผู้บัญชาการทหารบกในอดีตนั้นประชาชนไม่เห็นด้วย แต่สำหรับการต่ออายุราชการให้พลเอกเปรมเป็นเรื่องใหม่ ในสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนอาจเห็นว่าความชอบความไว้วางใจให้แก่พลเอกเปรมก็ได้” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549g) อีกทั้งยังมีนายทหารกลุ่มหนึ่งออกหาเสียงสนับสนุนจากการลงชื่อสนับสนุนการต่ออายุราชการของพลเอกเปรมเพื่อถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งพลตรีอาทิตย์ ได้ร่วมลงชื่อและชี้แจงเรื่องดังกล่าวว่า “ทหารนับพันๆส่งความเห็นมา มิใช่ผมไปล่าลายเซ็นอย่างที่เข้าใจกัน ทุกคนเป็นตัวของตัวเอง มีความสุจริตใจไม่เอาการเมืองมาเกี่ยวข้อง และไม่ได้คิดเอาตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไปค้าตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ผมว่านี่เป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว ไม่ได้กระทำให้เป็นอย่างอื่น ไม่มีใครเคลื่อนไหวอะไรทั้งนั้น ผมทำก็บอกว่าผมทำ ไม่ได้ทำอะไรผิดนี่ การต่ออายุผู้บัญชาการทหารบกเป็นเรื่องของขวัญ และอำนาจทางการรบของทหารเป็นเรื่องละเอียด ถ้าเรื่องถึงมือคณะรัฐมนตรีแล้ว ผมก็หมดหน้าที่” ซึ่ง ม.ล.ทวีสันต์ ลดาวัลย์ ราชเลขาธิการในขณะนั้น ได้นำฎีกานี้ไปส่งให้เลขาธิการรัฐมนตรี และแจ้งว่าเรื่องการต่ออายุราชการให้ผู้บัญชาการทหารบกนี้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549g)

พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก (ยศในขณะนั้น) ออกมาให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่โดยหวังที่จะควบคุมสถานการณ์ต่างๆให้อยู่ในความสงบ ส่วนกระแสคัดค้านก็จะอยู่ในกลุ่มยังเดิร์ก ซึ่งมีพลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา เป็นแกนนำกลุ่มและเป็นประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกสัณฑ์ คือ ผู้ที่ได้รับการคาดการณ์ว่าจะเป็นผู้บัญชาการทหารบกคนต่อไปหากอยู่ในสถานการณ์ปกติ นอกจากนั้นยังมีการสำรวจความเห็นประชาชนจากหลายองค์กร ที่ได้ผลการสำรวจว่าส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลเอกเปรม เพราะไม่ถูกหลักการและทำลายขวัญกองทัพ แต่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งโบราณ แม้ประชาชนจะมีสิทธิเลือกผู้ปกครองผ่านการเลือกตั้ง แต่อำนาจที่แท้จริงไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แต่ผูกขาดอยู่ที่บางกลุ่ม เช่น ข้าราชการ ทหาร หรือชนชั้นนำ (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554a) แม้จะมีการคัดค้านและไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง แต่พลเอกเปรมก็ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายด้วยการอธิบายเหตุผลความจำเป็นให้แก่ทุกฝ่ายที่เห็นค้านรวมทั้งพลเอกสัณฑ์ด้วย (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, 2542) ซึ่งในที่สุดพลเอกเปรมก็ได้รับการต่ออายุผู้บัญชาการทหารบกออกไปอีกหนึ่งปี แต่ก็ทำให้ความขัดแย้งในกองทัพเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เพราะกลุ่มยังเดิร์กมองว่าการโยกย้ายนายทหารจากคำสั่ง 66/2523 และการต่ออายุราชการให้พลเอกเปรมนั้นไม่เป็นธรรม

การขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพลเอกเปรม ถูกมองว่าเป็นการขึ้นสู่อำนาจโดยไม่มีฐานรองรับ ซึ่งพลตรีมนูญกฤต รูปขจร ได้แสดงออกถึงความไม่พอใจและกล่าวถึงการสนับสนุนของตนและกลุ่มนายทหารที่เคยมีต่อพลเอกเปรม รวมทั้งได้สะท้อนภาพความขัดแย้งในกลุ่มทหารนับตั้งแต่การผลักดันให้พลเอกเปรมขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบก ในจดหมายเปิดผนึกลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 2008 มีใจความสำคัญว่า “...ฯพณฯ จากที่เป็นแม่ทัพภาคที่ 2 มาเป็นผู้ช่วยบัญชาการทหารบกนั้นเป็นอย่างไร ฯพณฯ มีเพื่อนเพียงไม่เกิน 5 คน คือ พล.ต. สูดสาย, พล.อ. ประจวบ, พล.อ. ไพจิตร, พล.ท. สท้าน ในขณะนั้น ฯพณฯ พุดกับ รณชัย (ขี้ต) (หมายถึง พล.อ. รณชัย ศรีสุวรรณันท์ ซึ่งเคยร่วมกับพลตรีมนูญกฤตทำรัฐประหารรัฐบาลพลเอกเปรม เมื่อ 1-3 เมษายน 2524 ขณะนั้นมียศ พ.ท.) ว่า ฯพณฯ ท่านคงเกษียณแล้วผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก แต่ผมคิดว่า เหล่านี้ เราหาคนเดียว

ผมจึงนำเสนอเพื่อน ขอร้องให้พิจารณา ๗๗ เมื่อส่วนใหญ่เห็นด้วย ผมกับ พ.ท. ชายชาญ เทียนประภาส จึงไปขอความกรุณาจาก พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และ ร.ม.ว. กลาโหม ในขณะนั้น (กลางเดือน กันยายน 2521) ตอนแรก ๗๗ ถามผมว่า จะเอา พล.อ. เสริม ผน นคร ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ไปอยู่ที่ไหน แล้ว 5 เสือ ทบ.เก่า อาวุโสกว่าทั้งนั้น เขาจะว่าอย่างไร

ผู้ใหญ่ใน ทบ. , บก.สส. (เสือป่า) ในกลาโหม ขณะนั้นไม่มีผู้ใดเห็นด้วยเลยกับการที่ ๗๗ ท่าน จะเป็นผู้บัญชาการทหารบก โดยไปไล่ พล.อ.เสริม ผน นคร ๗๗ ท่าน ทราบไหมว่า? ทำไมท่าน จึงได้เป็นผู้บัญชาการทหารบก 1 ตุลาคม 2521 ขำผู้ใหญ่หลายคน และดันพล.อ. เสริม ผน นคร ซึ่งเป็นผ.ทบ. ไปเป็น ผ.บ.สส. ด้วยความที่ ๗๗ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องเสียดายให้ ๗๗ ท่าน ส่วนพล.อ. เสริม ๗ ต้องเสียดายมาก แต่ท่านดีใจบนความไม่สบายใจของคนอื่น แล้วท่านเคยถามผมสักคำไหมว่า ผมกับ พ.ท.ชายชาญ เทียนประภาส ต้องปฏิบัติกรอย่างไร ผมต้องทำทุกอย่างให้ ๗๗ ท่านเป็น ผ.บ.ทบ.ใน เดือนตุลาคม 2521 ให้จนได้ ในที่สุด 1 ตุลาคม 2521 ท่านก็ได้เป็น ผ.บ.ทบ. ท่ามกลางคนด่า ผมถูกรุ่นที่ จปร.5-6 ด่าทุกวัน ท่านรู้ไหมครับ? เขาว่าผมทำลายระบบ กองทัพบก อีกอย่าง ๗๗ ไม่มีผลงานอะไร? ที่เป็นการริเริ่มและโดดเด่น และเป็นต้นเหตุให้เกิดการแตกความสามัคคีในกองทัพ...” (พลตรีมนูญกฤต รูปขจร)

ความแตกแยกของกองทัพที่เป็นผลมาจากการช่วงชิงอำนาจการนำและการควบคุมกลไก การบริหารที่สำคัญในบางระดับ โดยเฉพาะการจัดกำลังเพื่อควบคุมกลไกสำคัญในกองทัพของกลุ่มยัง เติร์ก ทำให้การต่ออายุราชการตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลเอกเปรมต่อไปมีกระแสการต่อต้านจากหลายฝ่ายทั้งพรรคการเมืองและทหาร โดยมีนายทหารบางกลุ่มแสดงความไม่เห็นด้วย อีกทั้งยังมีข่าวลือเรื่องการปฏิวัติและพลเอกเปรมจะลาออกเพราะไม่สามารถประสานรอยร้าวในทีม รัฐมนตรีเศรษฐกิจได้ พลเอกเปรมพยายามยุติข่าวลือเหล่านี้ด้วยการพูดคุยกับสื่อมวลชนคล้ายๆกับ ปรามให้ยุติข่าวลือ และยืนยันว่า “จะไม่มีการปฏิวัติอย่างเด็ดขาด” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549) ส่วน กลุ่มยังเติร์กเริ่มถูกกีดกันจากนายทหารรุ่นต่างๆ และพลเอกเปรมก็เริ่มเหินห่าง แม้ว่าการกลุ่มยังเติร์ก ประกาศสลายตัว แต่ยังคงเคลื่อนไหวใต้ดิน โดยมีพันเอกมนูญ รูปขจร เป็นผู้วางแผน และไม่ยอมรับคำสั่งย้ายจากกองพันทหารม้า (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524)

จึงเห็นได้ว่าพลเอกเปรมได้ใช้พลังทางทหารและพลังทางการเมือง ทั้งๆที่พลเอกเปรมมีกำหนดเกษียณอายุราชการในปี ค.ศ. 1980 แต่ในขณะนั้นพลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้เพียงห้าเดือนเศษ อีกทั้งยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีกด้วย เพราะผลของบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ไม่ได้กำหนดให้ข้าราชการประจำห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง การอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองจะทำให้พลเอกเปรมมั่นใจได้ว่ามีกองทัพและกำลังทหารสนับสนุนอยู่ ซึ่งจะทำให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพและมั่นคง

การปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981: เมฆาฮาวาย

การปฏิวัติมีชนวนมาจากความไม่พอใจของกลุ่มยังเติร์กที่มีต่อการแต่งตั้งเพื่อนรักของพลเอกเปรมในคณะรัฐมนตรีชุดเปรม 2 ที่มีพลตรีสุตสาย หัสติน เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และ

กลายเป็นเป้าหมายของกลุ่มยังเติร์กที่แสดงความไม่พอใจและเป็นเหมือนกระแสดิ้นได้นำมาตลอด ซึ่งพลเอกเปรมบอกว่า “เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2524 มนุญกับประจักษ์ เข้ามาหาป่าที่บ้านสี่เสาฯ ประจักษ์เป็นคนบอกว่าจะปฏิวัติ ถามว่าทำไมต้องทำอย่างนั้น เขาบอกว่า เพราะป่าเอาคนไม่ดีมาเป็นรัฐมนตรี” (พลโททพ พิณสายแก้ว, 2542) แต่สาเหตุของการปฏิวัติที่แท้จริงนั้น พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เคยให้ความเห็นความตอนหนึ่งว่า “...กองทัพมีความแตกแยกเป็นรุ่นเป็นเหล่า ถ้าไม่แก้ไข มันจะนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร” (พลโททพ พิณสายแก้ว, 2542) โดยเฉพาะระหว่างนายทหาร จปร. 5 และ นายทหาร จปร. 7 ซึ่งกลุ่มนายทหาร จปร. 7 เองก็แบ่งเป็น 2 ปีก คือ กลุ่มยังเติร์ก และทหารประชาธิปไตย ซึ่ง จปร. 7 มีความสนิทสนมกับนายทหารระดับสูงอย่าง ไกล่ชิดหลายคน อาทิ พลเอกทวนทอง สุวรรณทัต พลเอกเสริม ณ นคร พลเอกเทพ กรานเลิศ พลโทวศิน อิศรางกูร ณ อยุธยา และพลเอกสัณห์ จิตรปฏิมา ที่เคยผลักดันให้เกิดการปฏิวัตินายธานินทร์ กัดตันให้พลเอกเกรียงศักดิ์ลาออก และผลักดันให้พลเอกเปรมก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และนายกรัฐมนตรี โดย จปร. 5. ที่มีแกนนำคือ พลเอกสุจินดา คราประยูร มองว่า กลุ่มยังเติร์ก มีชั้นยศแค่ พันโท พันเอก แต่ทำตัวใหญ่โตมาก ไม่เห็นผู้บังคับบัญชาหรือนายทหารชั้นผู้ใหญ่อยู่ในสายตา ทำให้เสียระบบการบังคับบัญชา เพราะกองทัพต้องมีการปกครองในลำดับชั้นยศ ซึ่งพลเอกสุจินดา ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเจ้ากรมยุทธการทหารบกได้แสดงออกถึงการสนับสนุนพลเอกเปรมอย่างชัดเจน นอกจากนั้นยังผนึกกำลังกับนายทหาร จปร.1 ซึ่งมีพลเอกชวลิต กำลังเอกเป็นตัวแทนอย่างเหนียวแน่น เพื่อช่วยกันเป็นฐานกำลังฝ่ายทหารที่ช่วยสนับสนุนพลเอกเปรมอย่างมั่นคง (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540b)

การวางแผนปฏิวัติเริ่มต้นจากความพยายามของนายทหารกลุ่มหนึ่งที่จะให้มีการต่ออายุราชการให้แก่พลเอกเปรมเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกต่อไปอีก ซึ่งการเคลื่อนไหวนี้ได้รับการขัดขวางจากนายทหารระดับสูงหลายคน อาทิ พลโทชำนาญ นิลวิเศษ รองเสนาธิการทหารบก พลตรียุทธศักดิ์ พึ่งพักตร์ เลขาธิการ จปร. 5 อีกทั้งยังมีข่าวลืออีกว่าจะต่ออายุราชการพลเอกเปรมออกไปอีกห้าปี และจะโยกย้ายนายทหาร จปร. 7 ออกจากฝ่ายคุมกำลัง ซึ่งพลเอกเปรมได้เคยแถลงที่นครราชสีมาก่อนหน้าจะมีการปฏิวัติว่า “มีนายทหารรุ่น 7 มาขอเข้าพบและขอให้พลเอกเปรมทำปฏิวัติ” แต่พลเอกเปรมไม่ยอมจึงได้นำไปสู่การรัฐประหารรัฐบาลพลเอกเปรมครั้งที่หนึ่งโดยกำลังของ จปร.7 และมีพันเอกมนุญ รูปขจรเป็นเลขาธิการคณะปฏิวัติ ใช้กำลังรถถังเป็นกำลังหลักในการยึดกรุงเทพฯ ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1981 (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524d) โดยมีนายทหารระดับกองพันที่คุมโดย จปร.7 เข้าร่วมไม่ต่ำกว่า 40 กองพัน (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547b) โดยมี พลเอกสัณห์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติได้บุกจับตัวพลเอกเสริม ณ นคร และควบคุมนายทหารระดับสูงไว้ ซึ่งแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติระบุถึงสาเหตุว่า “เนื่องจากบ้านเมืองระส่ำระสายเพราะผู้บริหารอ่อนแอ พรรคการเมืองแตกแยก จึงเป็นจุดอ่อนให้คณะบุคคลที่ไม่หวังดีต่อประเทศเคลื่อนไหวจะใช้กำลังเข้ายึดการปกครองเพื่อเปลี่ยนเป็นแบบเผด็จการถาวร คณะปฏิวัติจึงได้ชิงเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเสียก่อน” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

ผู้ก่อการประกอบด้วยนายทหาร จปร. 7 ได้แก่ พันเอกมนุญ รูปขจร (ม.พัน.4 รอ.), พันเอกชูพงศ์ มัทวพันธุ์ (ม.1 รอ.), พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร (ร.2), พันโทพลก ปันมณี (ร.19 พล.9), พัน

เอกชาณบุรณัม เพ็ญตระกุล (ร.31 รอ.), พันเอกแสงศักดิ์ มงคลเสศิริ (ช.1 รอ.), พันเอกบวร งามเกษม (ป.11), พันเอกสาคร กิจวิริยะ (สท.มทบ.11) โดยมีพลเอกสัณห์ จิตรปฏิมา รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้า (ธิกานต์ ศรีนารา) พลเอกเปรมเล่าว่า “มณูญกับประจักษ์มาทั้งสองคน ก็ถามเขาว่าจะ ปฏิวัติทำไม เขาบอกว่าผมทำเพื่อป่า และก็ขอเชิญป่าเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ผมก็บอกว่าไม่ปฏิวัติ ทรอก ผมปฏิวัติไม่ได้และไม่ต้องการปฏิวัติด้วย ขอให้เลิกคิด เลิกทำเสียหรือไม่งั้นก็ยิงผมให้ตายแล้ว ก็ปฏิวัติกันไป” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549s) ซึ่งพลเอกธรรมรักษ์ กล่าวเกี่ยวกับกลุ่มยังเติร์กว่า “เขาก็อริกชาติไปอีกแบบหนึ่ง และคิดจะจับป่าเป็นหัวหน้า แต่ว่าผิดโผไป มันก็เจ๊ง” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547b)

พลเอกเปรมมีความรู้สึกเหมือนไม่ใช่การปฏิวัติแต่เป็นการปรึกษากันเพราะไม่มีการควบคุมตัว ซึ่งพลเอกมงคล อัมพรพิสิษฐ์ ได้เล่าทบทวนความหลังการปฏิวัติ 1 เมษายนว่า “ผมเข้าไปที่บ้านสี่เสาฯ โดยไม่มีใครมาห้าม เห็นรถปิกอัพจอดอยู่หน้าบ้าน มีทหารเต็มไปหมด ไม่รู้ของใครบ้าง ผมเข้าไปในบ้านเห็นพี่จักษ์ (พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร์) พี่วิระยุทธ (พันเอกวิระยุทธ อินวะษา) พี่มณูญ (พันเอกมณูญ รูปขจร) เดินตามป่าอยู่ที่รอบๆสนามหญ้าบ้านสี่เสาฯ ได้ยินแต่เสียงป่าบอกว่า ... ทำไม่ได้หรอก ให้อย่างไรก็ไม่เอาทั้งนั้น” ซึ่งในทัศนะของพลเอกมงคล นั่นคือการควบคุมตัวพลเอกเปรม เพราะมีทหารที่ถืออาวุธอยู่ขณะเข้าสนทนากับพลเอกเปรมทั้งพันเอกบวร งามเกษม และพันเอกวิระยุทธ อินวะษาต่างก็สะพายปืน การต่อรองระหว่างนายทหารกลุ่มยังเติร์กกับพลเอกเปรมใช้เวลาเพราะพลเอกเปรมไม่ยอม และพลเอกเปรมได้ไล่ให้นายทหารกลุ่มนี้กลับไปพร้อมจะไม่เอาโทษทางวินัยที่เอากำลึงออกมาโดยไม่ได้รับคำสั่ง แต่นายทหารกลุ่มนี้ก็ยังคงเดินตามพลเอกเปรมอยู่ตลอดเวลา

พลตรีบุญสืบ ชุรินทร์ และพลเอกยิ่งยศ ศรีเจริญ ในขณะที่นั้นมียศร้อยโท เป็นทหารเสริมกำลังพิเศษอยู่ในวัง (ทหารเสีอราชินี) ได้รับคำสั่งให้มาดูแลพลเอกเปรมตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 1980 หลังจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เล่าถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในวันที่ 1 เมษายน เวลาประมาณ 19.00 น.ในห้องรับประทานอาหารชั้นล่างของบ้านสี่เสาเทเวศร์ ว่า “ผมได้ยินพี่ไพโรจน์ (พลตรีไพโรจน์ พานิชสมัย ยศในขณะนั้น) แจ้งให้ป่าทราบว่ามีรถเคลื่อนไหวอย่างผิดปกติในหน่วยทหารป่าก็ดูพี่ไพโรจน์ว่าไปเอาข้อมูลที่ไหนมา พี่ไพโรจน์ก็เช็กข่าวทุกด้าน ในที่สุดก็มารายงานป่าว่าเขาปฏิวัติกันแน่ ...เมื่อป่าทานข้าวเสร็จแล้วก็ขึ้นข้างบน ผมออกจากบ้านสี่เสาฯเพื่อกลับเข้าไปในวัง แต่ก็อดคิดไม่ได้ว่าบรรยากาศไม่ค่อยดีจึงไปบอกยิ่งยศ ขณะเดียวกันก็โทรศัพท์หาผู้บังคับบัญชาด้วยแล้วเหตุการณ์ให้ฟัง ท่านก็บอกว่าให้กลับไปที่บ้านสี่เสาฯโดยเร็ว พอกลับมาที่บ้านสี่เสาฯอีกครั้งทหารก็อยู่กันเต็มหมดแล้ว ...ผมเดินเข้าไปในบ้านสี่เสาฯ ป่าถามกับพี่หมง (พลเอกมงคล)ว่า ผมกับยิ่งยศเป็นใคร พี่หมงก็บอกชื่อเราสองคนไป ท่านก็บอกว่าให้ไล่เราสองคนกลับเข้าไปในวัง แล้วก็สั่งอีกว่าไม่ต้องพูดกับใครว่าที่บ้านสี่เสาฯมีอะไร เรื่องจะรู้ขึ้นไปถึงข้างบนได้ เพราะตอนนั้นยังไม่มีใครรู้ข่าวทั้งสิ้น” ซึ่งนายทหารทั้งสองเกิดความอึดอัดเพราะไม่รู้จะอย่างไรดีกับคำสั่งของพลเอกเปรม จึงได้ปรึกษากับพลเอกมงคลว่าควรทำอย่างไรดี พลเอกมงคลแจ้งแก่นายทหารทั้งสองว่า “เอาอย่างนี้แล้วกัน น้องทั้งสองมีภารกิจต้องดูแลป่า เพราะฉะนั้นต้องทำหน้าที่ให้ดีที่สุดไม่ต้องเกรงอะไรทั้งสิ้น หากมีเรื่องขึ้นมา น้องเอาป่าออกไปให้ได้ ดูแลป่าอย่างดีก็แล้วกัน” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549s)

ในช่วงดึกขณะที่พันเอกประจักษ์ สว่างจิตอยู่กับพลเอกเปรมที่ชั้นบนของบ้านสี่เสาเทเวศร์ มีโทรศัพท์มาจากสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถรับสั่งด้วยพลเอกเปรมและพันเอกประจักษ์ โดยพลตรีอาทิตย์ กำลังเอก (ยศในขณะนั้น) ได้เล่าถึงเหตุการณ์ในช่วงปฏิวัติให้นายทหารจำนวนหนึ่งของกองทัพอากาศที่ 2 หลังการปฏิวัติประมาณ 1 สัปดาห์ว่า “...ผมโทรไปที่แรกก็ยังไม่มีการกล้าไปกราบบังคมทูล ผมก็บอกว่าต้องกราบบังคมทูลเดี๋ยวนี้ บอกว่าพลตรีอาทิตย์จะพูด จะกราบทูลมีเรื่องสำคัญด่วนมากในที่สุดก็สำเร็จ ผมก็ได้เล่ารายละเอียด ให้ท่านฟังอะไรต่างๆ แล้วก็บอกว่า ขอให้พลเอกเปรมมาเข้าเฝ้าฯ ขณะนั้นเขาไม่ยอมให้ท่านออกครับ สมเด็จพระนางเจ้าฯ... ..เมื่อสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถทรงทราบ พระองค์ทรงโทรศัพท์ไปถึงพลเอกเปรมบอกว่าให้มาเข้าเฝ้าฯ ในหลวงเดี๋ยวนี้ จากการที่ติดต่อไปพบแล้ว ก็ขอให้มาเข้าเฝ้าเดี๋ยวนี้ ทางนั้นเขาก็ไม่ยอมให้มา ผลที่สุดเขาบอกว่าให้มาเฝ้าฯ ก็แหวกวงล้อมมาได้...”

...คืนนั้นขณะที่พลเอกเปรมออกจากบ้านมาเข้าเฝ้าฯ... ..สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถโทรศัพท์ไปที่บ้านผู้บัญชาการทหารบกอีกครั้งบอกว่า... นี้คือน้ำพระราชหฤทัยของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ พลเอกเปรมถึงออกจากบ้านมาได้” (พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก, 2524) ในขณะที่พันเอกประจักษ์กำลังกราบบังคมทูลทางโทรศัพท์อยู่นั้น พลเอกเปรมก็ลงมาชั้นล่างและให้พลตรีไพโรจน์เตรียมรถ โดยที่พลเอกเปรมขึ้นรถด้านซ้ายมีร้อยโทบุญสืบนั่งไปด้วย ในรถที่ด้านขวา พลตรีไพโรจน์นั่งหน้าคู่กับคนขับรถ และก่อนออกมาพลเอกเปรมได้เปิดกระจกรถบอกกับพลตรีชวลิต (ยศในขณะนั้น) ว่าให้ไปเจอกันที่ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก (ศปก.ทบ.) แล้วรถพลเอกเปรมก็ออกจากบ้านสี่เสาเทเวศร์ตรงไปยังสวนรื่นฤดี วิ่งมาถึงสี่แยกไทยเจริญแล้วช่วยผ่านหน้าหอประชุมกองทัพบก เลี้ยวขวาที่สี่แยกการเรือน มีทหารประจำจุดที่แยกต่างๆ พอเลี้ยวขวาทางพระที่นั่งวิมานเมฆไม่มีทหารก็เข้าพระตำหนักจิตรลดารโหฐานโดยไม่มีการสกัดกั้น เพราะต่างเข้าใจว่าพลเอกเปรมได้ยอมทำตามข้อเรียกร้องของตนแล้ว (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549s)

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เล่าบรรยายการแก้ปัญหาในช่วงที่มีการยึดอำนาจว่า “ความจริงมีคนเขาเตือนแล้วว่าจะมีปฏิวัติ แต่เราไม่เชื่อ เพราะเช็กข่าวแล้ว ข่าวก็บอกไม่มีบอกเลย ผมเป็นเจ้ากรมยุทธการ ฉะนั้นน่าจะจะมีข่าวบอกผม เขาเตือนเราก็ไม่เชื่อจนเขาบอกว่ามันแจกปิ่นกันแล้วนะ” “ผมก็รีบออกไป พอออกไปก็ถูกต้องเลย ก็รีบไปบอกป่าแต่ไม่ทัน ปรากฏว่าป่าถูกจับแล้ว จะเรียกว่าถูกจับคงไม่ใช่ คือเขาเอากำลังไปอารักขา เห็นนั่งอยู่ที่ตึ้นบันไดบ้านสี่เสาหลายคน ผมจำได้มีประจักษ์ มีวีรยุทธ มีพัลลภ มีใครต่อใครเต็มไปหมด” เมื่อพลเอกเปรมทราบว่าพลตรีชวลิต (ยศในขณะนั้น) มาให้ขึ้นไปพบข้างบน ซึ่งในขณะนั้นมีพันเอกสุรยุทธ จุลานนท์ (ยศในขณะนั้น) อยู่ด้วย และมีความเห็นตรงตรงกันว่าคงต้องอาศัยพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นที่พึ่ง และต้องเดินทางไปเข้าเฝ้าฯให้ได้

พลเอกชวลิตได้เล่าต่อถึงการถูกควบคุมตัวว่า ตนและพันเอกมงคล อัมพรพิสิษฐ์ (ยศในขณะนั้น) ถูกควบคุมตัวไปที่ ศปก.ทบ. “เราไปที่ ศปก.ทบ. เพราะนัดกับป่าไว้ พอเข้าไปก็ถูกรวบเลยทีเดียว คนแรกที่เจอก็คือพีหาญ (พลเอกหาญ ลีนาถนันทน์ ขณะครองยศพลโท ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเสนาธิการทหารบกฝ่ายยุทธการ) มีใครต่อใครเยอะแยะไปหมดที่ ศปก.ทบ.ถูกควบคุมหมดแล้ว ผมก็ขึ้นไปนอนและปรึกษาหารือกับพีหาญ ผมนอนไม่หลับจนตี 2 ตี 3 ก็มีแอ๊ด (พลเอกสุรยุทธ จุลานนท์) ไล่เกือกตะแตะเข้ามา พอทหารมาบอกว่าแอ๊ดจะเข้ามา เราก็วางแผน พอแอ๊ดเข้ามาตรงที่จอด

รถ ผมก็บอกว่า “แอ๊ด อย่าพูดอะไรนะ” ผมหันมาบอกว่า “เอาป้ายอมแล้ว ไม่มีเรื่องมีราวอะไร” ตอนนั้นประมาณตี 5 ยังจำได้ติดหูติดตา พวกนั้นเฮกันใหญ่ จากนั้นมันก็ปล่อยเราทันที เพราะการสื่อสารของพวกนั้นไม่ค่อยดี นี่คือการเสียหายของฝ่ายปฏิวัติ” จากที่เล่ามาจะเห็นว่าที่จริงแล้วในหมู่ทหารกันเองก็มีความไว้วางใจกันในระดับหนึ่ง พลเอกมงคล อัมพรพิสิษฐ์ เล่าถึงเรื่องการเดินทางไปนครราชสีมาว่า “พอตอนเช้าประมาณตี 5 ก็มีข่าวว่าป่าจะไปโคราช ผมก็ไปหาพี่พีรช (พลโทพีรช สวามิวัตต์ จปร. 7 ขณะนั้นมียศพันเอก) กับพี่กัมปนาท (พันเอกกัมปนาท เกษวิริยการ) ซึ่งเหมือนคนคุม เห็นนั่งอยู่ในห้องตรงทางขึ้น ผมก็บอกว่าผมเป็นนายทหารคนสนิทของพลเอกเปรม นายผมจะไปแล้ว ผมขออนุญาตไปส่งนายนะ พี่พีรชเขานึกอยู่ในคืนนี้ เขาบอกนอင့်ไปได้ ผมก็ไป เขายังบอก นี่นี่ รอเดี๋ยว มาเอาปืนไปด้วย คือเขาเก็บปืนผมไว้ ปืนพกเล็ก ๆ นี้แหละ ผมก็เข้าไปหาป่าในวังพบอู๊ด (พลเอกอู๊ด เบื้องบน) ซึ่งขณะนั้นเรียนหลักสูตรเสนาธิการทหารบก ภายหลังอู๊ดบอกว่าป่าสั่งให้โทรศัพท์ติดต่อพลตรีอาทิตย์ที่โคราชถึงขั้นตอนการเดินทางของขบวนบุคคลสำคัญ และให้อู๊ดไปเก็บของใช้ของป่าทั้งหมดนำไปฝากไว้ที่กองพันทหารมหาดเล็กฯ แล้วตามขึ้นไปโคราช” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549๐)

พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก (ยศในขณะนั้น) เป็นกลุ่มที่สนับสนุนการต่ออายุราชการให้แก่พลเอกเปรมและมีทัศนคติค่อนข้างขัดแย้งกับนายทหารรุ่น 7 ให้สัมภาษณ์ว่าได้รับโทรศัพท์จากพลเอกเปรมและแสดงความไม่เห็นด้วย อีกทั้งยังเป็นผู้แนะนำให้พลเอกเปรมเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและทูลเชิญเสด็จพร้อมพระบรมวงศานุวงศ์ออกจากกรุงเทพฯ และให้ประกาศแก่ประชาชนทางสถานีวิทยุและทิ้งใบปลิวในกรุงเทพฯ เพื่อให้ทราบว่าเป็นพลเอกเปรมไม่ได้เข้าร่วมปฏิวัติ และไม่มีใครยอมรับคณะปฏิวัติ (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524)

พลเอกเปรมได้กราบบังคมทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์เสด็จไปประทับยังกองทัพภาคที่ 2 ค่ายสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา พร้อมทั้งคณะรัฐมนตรี คณะผู้บริหารระดับสูง และตั้งกองบัญชาการตอบโต้ และเล่าว่า “...นายกเกรียงศักดิ์มาจากกรุงเทพฯ มาขอเจรจาเพื่อเป็นตัวแทนเจรจายฝ่ายเรากับคณะปฏิวัติ ข้อความที่เจรจายเขาบอกว่าขอให้เลียงการนองเลือดและขอให้นิรโทษกรรมผู้ที่ก่อการปฏิวัติทุกคน ได้ควบคุมกำลังอยู่อย่างเดิม ผมบอกว่าไม่ได้ ถ้าจะยอมก็ยอมอย่างไม่มีเงื่อนไข... ..ผมก็โทรศัพท์ไปเช็ค ผมก็พูดกับนายกเกรียงศักดิ์ นายกเกรียงศักดิ์ก็บอกว่าผมก็พูดแล้ว แต่เขาเฉยๆ เขาก็บอกว่าเขาจะตอบให้ทราบเอง และท่านก็บอกว่ามีแนวโน้มจะไม่สำเร็จ ผมนึกไม่ถึงเหมือนกัน เราก็ยอมจนถึงที่สุดแล้ว เอาใจก็เอากัน ผมก็เข้าไปรายงานให้ผู้บัญชาการทหารบกทราบ ผมขออนุมัติดำเนินการตามแผน ท่านก็บอกตกลง...” (พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก, 2524)

การก่อการครั้งนี้ยุติลงเมื่อฝ่ายรัฐบาลของพลเอกเปรมที่นำโดยพลเอกชวลิต คุ่มกำลังทางอากาศพร้อมด้วยพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี พลเอกวิมล วงศ์วานิช พลเอกศัลย์ ศรีเพ็ญ พลเอกอารี ยะ อุโฆษกิจ ที่คุมกำลังทางพื้นดินรวมห้ากองพัน มีนาวาอากาศเอกสุวิช จันทระประดิษฐ์ และ นาวาอากาศเอกเชษฐ วิจารณ์ (ยศในขณะนั้น) เป็นผู้ประสานงานทางอากาศและคอยช่วยเหลือ (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547c) เข้ายึดกรุงเทพฯ คืบสำเร็จในวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1981 ผู้เกี่ยวข้องกับการกบฏยอมมอบตัว แต่พลเอกสัณฐ์หนีไปเวียงกาตี (ตำบลหนึ่งในเขตจังหวัดกาญจนบุรีใกล้ชายแดนพม่า) (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549๐) ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานอภัยโทษเนื่องใน

วันฉัตรมงคลปีเดียวกัน นายทหารที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษจำนวน 30 นายนำรูปเขียนไปขอมา พลเอกเปรมที่บ้านพัก และต่อมาพลตรีจำลอง ศรีเมือง เลขาธิการนายกรัฐมนตรีขอลาออกจากตำแหน่ง โดยอ้างว่าเพื่อค่านกฎหมายทำแท้ง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภา แต่นักวิชาการอธิบายว่า ตั้งแต่เหตุการณ์พยายามการยึดอำนาจพลเอกเปรมเมื่อเมษายนที่ผ่านมา พลตรีจำลองถูกจับตามองระหว่างความจงรักภักดีต่อพลเอกเปรมกับความสัมพันธ์ของกลุ่มยังเติร์ก ซึ่งเมื่อลาออกจากตำแหน่งแล้วพลตรีจำลองก็กลับเข้ารับราชการตามเดิม และต่อมาได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่ากรุงเทพมหานครใน ค.ศ. 1985 (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555b)

คณะปฏิวัติ 1 เมษายน ไม่ประสบความสำเร็จในการก่อการ พันเอกมณูญ ไม่ได้ถูกจับและยังไม่รู้ที่อยู่แน่นอน ซึ่งระหว่างหลบหนีได้เขียนบันทึกความในใจว่า “เรามีสิ่งบางอย่างแยกไม่ออก นั่นคือความเป็นเพื่อนมนุษย์คนไทยด้วยกัน ควรรักและเห็นอกเห็นใจกันสามัคคีกันเพื่อคนไทยทั้งชาติ ไม่ควรทับคนล้มและไม่ควรฉวยโอกาสในขณะที่คนล้มไม่มีโอกาส ทำไมไม่สู้กันอย่างลูกผู้ชายในฐานะเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องใช้.....หรือจาก.....แผ่นดินนี้ช่างมีความยุติธรรมน้อยเหลือเกิน ไม่ใช่ทั้งกรรมเวรของเราหรือโชควาสนาของใครหรอก คนนี้แหละที่สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนคนไทยทั้งแผ่นดิน ในแผ่นดินไทยแบ่งประชากรออกเป็นส่วนใหญ่ 3 ประเภทประเภทที่ 1 จน - จน ไม่มีจะกิน ประเภทที่ 2 คนรวยที่ได้เปรียบแสวงหาความสุข ความร่ำรวยจากความทุกข์ยาก ความร่ำรวยจากหยาดเหงื่อของผู้อื่น ประเภทที่ 3 คือชนชั้นกลาง เป็นคนส่วนใหญ่ของแผ่นดิน ทำงานทุกข์ยาก แต่ถูกช่วงชิงผลประโยชน์ไป ได้ค่าตอบแทนไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยในผลงานที่ทำลงไป มองออกไปให้กว้างจะยิ่งเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นเจ้าของที่ดินให้เช่ากับชาวนา เป็นต้น ใครเอารถเอาเปรียบและใครเสียเปรียบ ...เราจะทำอย่างไร - การขอร้องให้คนรวยเห็นอกเห็นใจคนจนคงไม่มีทางแน่ คนไม่เคยทุกข์ยากเขาไม่รู้ซึ่งถึงความทุกข์ยากของคนอื่นหรอก คนทั้งสามประเภทที่กล่าวมา คนประเภทที่ 3 คนทุกข์ยาก เสียเปรียบ มีมากมายทนนทุกแห่ง ถ้าเกิดมีการต่อสู้กัน ฝ่ายข้างมากต้องชนะแน่นอนที่สุด และจะต้องสู้เพื่อความเป็นธรรม เพื่อความเป็นคนไทยส่วนใหญ่ ด้วยความสามัคคี คงจะมีสักวันหรอกที่คนทุกข์ยาก ทนไม่ได้ (เมื่อเขารู้ความจริง) ลุกขึ้นมาสู้ - และเขาก็จะสู้จนได้ชัยชนะ เมื่อนั้นประเทศไทยเป็นอย่างไรไม่รู้ ถ้าขึ้นปล่อยาวไว้อย่างนี้... ซึ่งยังไม่สายเกินแก้” (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524b) ความในใจดังกล่าวได้สะท้อนความไม่ยุติธรรมของสังคมไทยผ่านนายทหารที่มีข้อมูลเชิงลึกมาพอสมควร และการเอาเปรียบกันในสังคมได้สะท้อนระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงฝังลึกอยู่ในสังคมไทย

พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เล่าไว้ว่าเป็นคนพาพันเอกมณูญ (ยศในขณะนั้น) หลบออกนอกประเทศไปทางเกาะไหหลำ แต่ถูกจับส่งกลับกรุงเทพฯ “ผมก็ติดต่อบริษัทที่จิว (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ว่าจะพามามอบตัว ขอให้ที่จิวพิจารณาสิทธิประโยชน์ให้กับยังเติร์กด้วย ท่านก็รับปากจะดำเนินการให้ แต่ขอให้ออกจากวุฒิสมาชิก” หลังจากนั้นพลตรีสนั่นพาพันเอกมณูญไปขึ้นเครื่องบินจากหาดใหญ่เข้ากรุงเทพฯ แต่ยังไม่ทันมอบตัวก็ได้รับนิรโทษกรรมเสียก่อน (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ซึ่งการผลักดันให้กลุ่มยังเติร์กได้กลับเข้ารับราชการใหม่อีกครั้งเป็นผลสำเร็จในวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1986 (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540c)

เหตุการณ์การปฏิวัติ 1-3 เมษายน ค.ศ. 1981 ผ่านไปโดยไม่มีภาวะปะทะและสูญเสียเลือดเนื้อ ซึ่งพลเอกอเล็กซานเดอร์ เฮก รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ส่งสารด่วนแสดงความยินดี

ที่สามารถแก้ไขสถานการณ์ให้ผ่านพ้นไปได้ด้วยดี และรัฐบาลก็ออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้แก่บรรดาผู้ก่อการเหล่านี้อย่างรวดเร็วในวันฉัตรมงคล 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1981 ซึ่งผู้ได้รับการนิรโทษกรรมได้รวมตัวกันหน้าอาคารเรือนจำต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพร้อมใจกันร้องเพลงสดุดีมหาราชาและเพลงสรรเสริญพระบารมี

พลเอกเปรมได้กล่าวหลังเหตุการณ์เข้าสู่ความสงบแล้วว่า “ข้อแตกต่างทางความคิดของทุกคนย่อมจะมีได้ แต่การแก้ไขต้องเป็นไปโดยสันติ อันเป็นลักษณะของชาติไทย ขอแต่คนไทยมีความเข้าใจในปัญหาและร่วมกันด้วยชีวิตจิตใจอย่างแท้จริง เราจะแก้ปัญหและอุปสรรคทั้งปวงของชาติได้” (ชรินทร์ ชำ่มสาค, 2542) ซึ่งในเวลานั้นพลเอกเปรมได้วางตุลกำลังทางการทหารที่มี จปร.1 นำโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และ จปร.5 นำโดย พลเอกสุจินดา คราประยูร ไว้รองรับการอยู่ในอำนาจเรียบร้อยแล้ว (สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม, 2556a)

การรัฐประหารครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของกองทัพ เพราะได้สร้างความขัดแย้งภายในกองทัพที่พลเอกเปรมต้องหาวิธีและใช้เวลาในการสร้างความสมานฉันท์กลับมาอีกครั้ง พลเอกเปรมได้แต่งตั้งให้พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นอย่างมากในการคลี่คลายสถานการณ์ในครั้งนี้ให้ขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบก เพื่อหาฐานกำลังจากกองทัพในการสนับสนุนเพราะกองทัพคือพลังอำนาจทางราชการที่สำคัญที่สนับสนุนพลเอกเปรมและสามารถทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพอยู่ได้อย่างมั่นคง ซึ่งการปฏิวัติครั้งนี้เกิดขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มหรือตนเองมากกว่าการปฏิวัติเพื่อประชาชน (บุญชนะ อรรถากร, 2525) ดังที่พันเอกประจักษ์ สว่างจิตรได้แสดงทรรศนะในหนังสือพิมพ์รวมประชาชาติไว้ว่า “ถ้าการปฏิวัติครั้งนี้สำเร็จ เขาจะให้ผมคุมกระทรวงกลาโหมกับมหาดไทย ผมคิดว่าอาจจะต้องมีการยิงเป้าคนหลายคน...” (พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร, 2525) อีกทั้งบันทึกกลับมาของพันเอกมณูญ รูปขจร ระบุว่า การปฏิวัติครั้งนี้ทำเพื่อพลเอกเปรม แต่ถูกหลอกให้หลงทางเพื่อทำลายกลุ่มยังเติร์ก เพราะการปฏิวัติเป็นการแสดงบทบาทและพลังอำนาจระหว่างนายทหาร จปร. 5 กับนายทหาร จปร. 7 กลุ่มยังเติร์ก ที่ต้องการมีความสำคัญและบทบาททางการเมืองผ่านการต่ออายุราชการให้พลเอกเปรมที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกต่อไปอีกและเปลี่ยนแปลงการควบคุมกำลังจาก จปร. 7 เพื่อลดบทบาททางการเมืองของนายทหารกลุ่มนี้ลง

การสำรวจความเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิวัติในวันที่ 1-3 เมษายน ค.ศ. 1981 โดยสถาบันวิจัยสังคมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับหนังสือพิมพ์มติชน มีผลปรากฏว่าร้อยละ 41.97 เชื่อว่าทำให้เกิดการก่อการปฏิวัติคือความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ รองลงมาร้อยละ 23.91 คือ คณะปฏิวัติมีกใหญ่ไฝ่สูง (บุญชนะ อรรถากร & 2525)ซึ่งผลการสำรวจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสังคมมองว่าการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจในขณะนั้น ซึ่งการปฏิวัติครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพราะความขัดแย้งระหว่างทหารบางส่วนในกองทัพย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกองทัพและเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง เพราะกลุ่มนายทหารที่ก่อการเหล่านั้น ล้วนแต่เป็นกลุ่มที่มีความใกล้ชิดและเคยให้การสนับสนุนพลเอกเปรมมาก่อนตั้งแต่การทำรัฐประหารรัฐบาลนายธานินทร์ ซึ่งพลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา หัวหน้าคณะปฏิวัติก็เป็นประธานที่ปรึกษาของพลเอกเปรม จึงเห็นได้ว่ากลุ่มพลังอำนาจทางสังคมไม่สามารถเรียกร้องหรือกดดันบทบาททางการเมืองของทหารได้เลย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม

ในช่วงเวลานั้นจึงเป็นลักษณะของทหารที่แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกันแต่พยายามที่จะครอบงำและดึงมวลชนมาสนับสนุนมากกว่าที่จะเป็นเสียงเรียกร้องหรือกดดันจากสังคมให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ความแตกแยกกันเองภายในกองทัพระหว่างนายทหารสองกลุ่ม คือ จปร. 5 และจปร. 7 ทำให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในกองทัพโดยการใช้กำลังขึ้น จากเหตุการณ์การปฏิวัติในครั้งนี้แม้จะไม่สำเร็จ แต่ก็ได้เห็นบทบาทของ สถาบันพระมหากษัตริย์ ที่กลายเป็นปัจจัยสำคัญอันจะทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะหรือพ่ายแพ้ ดังจะเห็นได้จากในความขัดแย้งทางการเมืองนับตั้งแต่ ค.ศ. 2005 เป็นต้นมามีความพยายามที่จะนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง และพยายามดึงเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาอยู่ข้างตนเพื่อดึงมวลชนหรือสังคมให้เห็นด้วยหรือคล้อยตามกับแนวทางของกลุ่มตนนำเสนออันมีความชอบธรรม

การลอบสังหาร

เหตุการณ์ความขัดแย้งที่ถึงขั้นมุ่งเอาชีวิตพลเอกเปรมเกิดขึ้นในวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 เมื่อพลเอกเปรมถูกลอบยิงด้วยจรวด M72 ในพิธีเปิดแพรคลุมรูปปั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ศูนย์กลางทหารปืนใหญ่ จังหวัดลพบุรี โดยผู้ก่อการประกอบด้วย พันตรีไพรัช โพธิ์พฤษภาวงศ์ สังกัดศูนย์กลางทหารปืนใหญ่ จำสับเอกอมรศักดิ์ อินดิโชติ กรมทหารม้าที่ 1 รักษาพระองค์ และสิบเอกสุพัฒน์ ทองสุกผ่อง กองพันทหารปืนใหญ่ที่ 13 รักษาพระองค์ แต่ไม่ทราบตัวผู้บงการจนถึงปัจจุบัน พันตรีไพรัชฆ่าตัวตายก่อนที่ตำรวจจะเข้าจับกุม ส่วนผู้ร่วมก่อการอีกสองนายหายไปอย่างไรร่องรอย และต่อมาในวันที่ 15 สิงหาคม ปีเดียวกันมีการขว้างระเบิดเอ็ม 26 ลูกเกลี้ยงจากสโมสรกองทัพบกเข้าไปในบ้านพักพลเอกเปรม (บ้านสี่เสาเทเวศร์) แรงระเบิดทำให้ต้นปาล์มล้มลง สะเก็ดระเบิดกระจายโดนหน้าต่างและฝ้าเพดานห้องนายทหารคนสนิทเสียหายเล็กน้อย แต่ไม่มีใครได้รับบาดเจ็บ เหตุการณ์ทั้งสองครั้งนี้ พลตำรวจเอกสุรพล จุลละพราหมณ์ อธิบดีกรมตำรวจในสมัยนั้นได้ให้ความเห็นว่า “การกระทำของคนร้ายครั้งนี้ อาจจะเป็นการมุ่งร้ายต่อชีวิตผู้นำประเทศ” (สำรวจวงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b) ซึ่งพลเอกเปรมให้สัมภาษณ์กับนักข่าวว่า “ไม่ว่าใครที่เกิดเจอเหตุการณ์แบบนี้ก็ต้องช็อกทั้งนั้นแหละ” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

พลเอกเปรมยังกล่าวกับประชาชนผ่านสื่อมวลชนว่า “รู้สึกปลาบปลื้มใจที่พี่น้องชาวไทยมาให้กำลังใจและเห็นอกเห็นใจ จะขอจดจำเหตุการณ์และสิ่งที่ได้รับตอบสนองในวันนี้ให้นานที่สุด เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นอุบัติเหตุ จะไม่ทำให้ท้อถอยและจะทำให้ตั้งหน้าตั้งตาปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด จะต่อสู้และทำทุกอย่างเพื่อชาติบ้านเมืองและส่วนรวมจนถึงที่สุด” (สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม, 2556b) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มพลังอำนาจต่างๆยังคงให้การสนับสนุนพลเอกเปรมในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป

การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ในปี ค.ศ. 1983

พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกได้ผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยให้มีการยึดอายุบทเฉพาะกาลออกไปอีกและเสนอให้เปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาเรื่องนี้แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วยและแถลงการณ์ปฏิเสธที่จะทำตามข้อเสนอนี้ในวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 โดยรัฐบาลจะวางตัวเป็นกลาง ความขัดแย้งนี้ได้สร้างความวิตกกังวลให้กับสังคมเป็นอย่างมากถึงการปฏิวัติที่อาจเกิดขึ้นได้อีกเพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำกองทัพกับผู้นำรัฐบาล อีกทั้งความ

ขัดแย้งเดิมจากการปฏิวัติครั้งก่อนก็ยังไม่อาจสร้างความเป็นเอกภาพให้กับกองทัพได้ โดยที่พลเอก อาทิตย์และสมาชิกวุฒิสภาสายทหารหลายท่านได้ยื่นใบลาออกตามอีกหลายคน และได้ชี้แจงทาง โทรทัศน์ถึงเหตุผลของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อรัฐบาลไม่เห็นด้วยก็ขอไม่ยุ่งเกี่ยวเรื่องนี้อีกต่อไป ซึ่งเป็นการแสดงท่าทีไม่พอใจรัฐบาลอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อ ความหวุ่นวิตกในสังคม และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้นอย่างมาก

การลดค่าเงินบาท

ความขัดแย้งระหว่างพลเอกเปรมและพลเอกอาทิตย์ที่เด่นชัดในกรณีการลดค่าเงินบาทนั้น เป็นผลมาจากความไม่พอใจเดิมที่มีต่อการโยกย้ายกำลังในเดือนเมษายน ค.ศ. 1984 ที่พลเอก อาทิตย์ ได้เสนอการโยกย้ายนายทหารคุมกำลังและไม่คุมกำลังจำนวนหนึ่งทั้งระดับล่างและระดับบน ต่อพลเอกเปรมในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่พลเอกเปรมไม่เห็นด้วยกับการเสนอดังกล่าวและมีการโยกย้ายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทำให้เกิดการกีดกันจากกลุ่มนายทหารต่อพลเอก เปรมในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1984 ด้วยการผลักดันให้พลเอกอาทิตย์ได้รับการต่ออายุราชการ และเร่งเงื่อนไขให้พลเอกอาทิตย์ก้าวไปสู่ตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งยังมีโจมตีพลเอกชวลิต ยงใจ ยุทธ ในประเด็นเรื่องคอมมิวนิสต์ มีการกวาดล้างจับกุมสมาชิกและแกนนำสำคัญระดับกรรมการ กลาง พคท. ในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1984 โดยจับกุม นายพิรุณ ฉัตรวนิชกุล นางชลธิรา ฉัตรวนิช กุล นายประสงค์ อรุณาสันติโรจน์ นายมาโนช เมธางกูร และคนอื่นๆรวม 16 คน นอกจากนั้นยังมีการจับกุม นายชัชชินทร์ ไชยวัฒน์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ *มาตุภูมิ* และที่ปรึกษานิตยสารราย สัปดาห์ *อาทิตย์เคล็ดลับ* พร้อมกับ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ อาจารย์ประจำที่จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ซึ่งการจับกุมและโจมตีกันเองในกลุ่มทหารด้วยประเด็นคอมมิวนิสต์นี้เป็นการชิง อำนาจภายในกองทัพระหว่างฝ่ายขวาที่ยึดถือพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ 2495 (ค.ศ. 1952) กับฝ่ายซ้ายที่ยึดถือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/25 เป็นหลัก โดยใช้ คอมมิวนิสต์เป็นแพะรับบาป

ในกรณีการลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1984 แม้ว่าพลเอกเปรมจะได้แถลง อย่างเป็นทางการเรื่องการปรับอัตราแลกเปลี่ยนและค่าเงินบาทในวันที่ 5 พฤศจิกายน ถึงความ จำเป็นเพื่อประโยชน์ของชาติในอนาคตและเพื่อให้สอดคล้องกับการสถานการณ์ปัจจุบันที่ระบบ แลกเปลี่ยนของไทยเคยผูกขาดอยู่ที่เงินตราสกุลเดียว จะมีการผูกกับเงินหลายสกุล ซึ่งจะส่งผลดีต่อ ความมั่นคงด้านเงินตราและเสถียรภาพของเงินตราของไทยด้วย อีกทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์คือ เกษตรกรที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกทั้งนายเสนาะ อุนากุล เลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กล่าวถึงการปรับแผนและโครงการด้านการ พัฒนา โดยเฉพาะการให้ยืมเงินตามกรอบงบประมาณปี 2528 (ค.ศ. 1985) และปรับลดหรือยืด เวลาโครงการพัฒนาบางส่วนออกไป เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและเร่งการส่งออกให้ได้ผล รวมทั้งการขอให้หันมาใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศแทนสินค้าต่างประเทศ (เสนาะ อุนากุล, 2530a)

อีกทั้งการปราบปรามเจ้ามือแชร์ที่จ่ายดอกเบี้ยให้แก่ลูกค้าสูงกว่าตลาด 6-8 เท่าที่กำลัง เพิ่งพออยู่ในช่วงเวลานั้น มีข้าราชการและนายทหารจำนวนมากเข้าร่วมขบวนการ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555b) ซึ่งรัฐบาลเป็นห่วงว่าอาจจะเป็นธุรกิจผิดกฎหมายบังหน้าและอาจบิดเบือนธุรกิจ สินเชื่อในระบบอีกด้วย โดยที่พลเอกอาทิตย์แสดงความเห็นใจเจ้ามือแชร์ และอนุญาตให้เจ้ามือแชร์

รายหนึ่งออกอากาศผ่านสถานีวิทยุของทหารเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล และความตึงเครียดถึงขั้นสูงสุดในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1984 เมื่อรัฐบาลลดค่าเงินบาทลงร้อยละ 15 โดยไม่ได้หารือกับผู้นำฝ่ายทหารก่อน ซึ่งทหารเห็นว่าถูกมองข้ามไปในการกระบวนการตัดสินใจ เพราะการลดค่าเงินส่งผลกระทบต่อ การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของทหาร และยังมีข่าวลือความเกี่ยวข้องระหว่าง พลเอกอาทิตย์กับกลุ่มนักธุรกิจที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศและได้รับความเสียหายอย่างมากจากมาตรการนี้ พลเอกอาทิตย์ออกอากาศทางโทรทัศน์โจมตีรัฐบาลทั้งเรื่องการลดค่าเงินและนโยบายสินเชื่อกู้เงินต่างประเทศ รวมทั้งเรื่องที่รัฐบาลปราบปรามเจ้ามือแชร์ด้วย มีการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับคณะรัฐมนตรี จนเกิดข่าวลือว่าทหารจะรัฐประหาร แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเข้าแทรกแซงโดยการแสดงการสนับสนุนพลเอกเปรม รางพูนจูดเย็นของทหารก็ค่อยลดถอยลง

แต่ก็มีการแสดงความไม่พอใจจากกลุ่มนายทหารบางกลุ่มในกองทัพที่มีตำแหน่งสำคัญในการให้ความเห็นผ่านรายการสนทนาปัญหาบ้านเมืองออกอากาศทางโทรทัศน์ช่อง 5 และช่อง 7 ในวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1984 ด้วยท่าทีแข็งกร้าวที่แสดงความไม่เห็นด้วยต่อการลดค่าเงินบาท จนเกิดการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดการปฏิวัติขึ้น ซึ่งนายทหารกลุ่มดังกล่าว ได้แก่ พลเอกปฐม เสริมสิน พลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ พลเอกบรรจบ บุณนาค พลเรือเอกนิพนธ์ ศิริธร และพลอากาศเอกประพันธ์ ฐปะเตมีย์ ทำหนังสือด่วนมากถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้เตรียมการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีโดยด่วน เพื่อลดกระแสกดดันทางการเมืองจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังต่างๆที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งข้อเสนอผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุดก็เห็นชอบแล้ว และพลเอกอาทิตย์กำลังเอกที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นได้แสดงออกถึงความไม่พอใจอย่างมาก โดยให้สัมภาษณ์ในรายการสนทนาปัญหาบ้านเมืองของกองทัพบอกว่า “...ผมกระทบกระเทือนกับการลดค่าเงินบาทมาตั้งแต่แรก คือ กองทัพของเราต้องกระทบกระเทือนต่อการพัฒนากองทัพ เราไม่สามารถจะหาเงินมาชดเชยหรือทำการพัฒนากองทัพได้เป็นเวลานาน เราก็อดอดใจมานานเต็มที... บางคนอาจจะพูดว่ายุทธโธปกรณ์ไม่สำคัญ ปากท้องสำคัญกว่า แต่ถ้าเราไม่มีสิ่งป้องกันประเทศแล้วเราก็จะไม่มีปากท้องไว้กินอีกต่อไปอย่างที่เกิดกับประเทศเพื่อนบ้าน...คราวนี้ลดมากเหลือเกิน แรงจูงใจทั้งกระทบกระเทือนต่อการพัฒนากองทัพ ผมจะซื้อรถถัง เครื่องบิน กระสุนมายิงกับเขาที่ชายแดนก็ต้องถูกจำกัดไปหมด แม้กระทั่งผมจะซื้อน้ำมันเพื่อที่จะเคลื่อนย้ายกำลังไปป้องกันประเทศก็ต้องถูกจำกัดไปหมด...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549x)

...ผมเสียใจมาก ผมมีความคิดอยากลาออกจากราชการ เพราะผมไม่มีคุณค่าไม่มีความสามารถอะไรที่จะเสนอแนะให้มาดำเนินการตามความคิดของผม หรือจะรับฟังและเอากลับไปทบทวนกันสักนิดหนึ่งว่ามันมีเหตุผลอย่างไร ถูกครับหลักวิชาการมันอาจจะเป็นไปได้ว่า เมื่อลักษณะสมดุลทางการเงิน การชำระหนี้ยังไม่ดีพอ ค่าของมันอาจจะกระเพื่อมอาจจะตกลงไปบ้าง แต่มันต้องค่อยๆทำค่อยๆลดค่อยๆเกิดความรู้สึก ไม่ใช่อยู่ๆพรวดพรวดก็ลดโครมไปเลยตั้ง 4 บาท ผมไม่ทราบมีความคิดอย่างไร นักวิชาการกับนักปฏิบัติ ว่าไปด้วยกันหรือเปล่า ในแง่ของทางวิชาการอาจจะถูกผมไม่ได้ว่าอะไร แต่ในแง่ของการปฏิบัตินั้น ผมอยากเรียนว่า ถ้าเราทำอะไรเร็วเกินไปเราจะไม่สำเร็จอย่างที่เราคิดที่เราปรารถนา เหมือนอย่างเราวิ่งเข้าไปสู่ที่หมาย ถ้าเราวิ่งเร็วเกินไปไปถึงที่หมายแล้วไม่มีกำลังจะวิ่ง มันก็ตายเสียก่อนที่จะถึงที่หมาย แต่ถ้าเราค่อยวิ่งบ้างเดินบ้าง เราอาจจะช้านิด เราก็จะถึงที่หมายได้ ในความปรารถนา ผมอยากให้เรามีความความคิดกันอย่างนี้ถ้านักวิชาการและนัก

ปฏิบัติ” “ความวุ่นวายต้องเกิดขึ้นแน่ คนเราอยู่ดีๆเงินหายไป ทั้งที่เงินไม่ค่อยจะพอใช้แล้วมันก็ต้องเกิดความวุ่นวายและนอกจากนั้นของก็ต้องแพงเพราะเขาสั่งของเข้ามาขาย ของที่ซื้อด้วยเงินไทยราคาแพงขึ้น เช่นนี้เขาก็ต้องเดือดร้อน เขาก็ต้องเรียกร้องค่าแรงมา แล้วเราจะเอาอะไรไปให้เขา ผมก็อยากจะถามนัก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทุกฝ่ายไม่ว่า ทหาร ข้าราชการพลเรือน ตำรวจ เคยได้รับค่าแรงอะไรเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ตายไปกี่คน บาดเจ็บไปกี่คน รถตลิ่ง 24 ชั่วโมงเคยได้รับค่าแรงอะไรบ้าง เคยได้รับอะไรบ้าง เพราะเราต้องมามัวจำกั๊กจำเขี่ยตามกันแล้วก็สั่งสอนผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประหยัด ให้รู้จักอดออมต่างๆ ไม่เคยได้พิจารณาอะไรเลย สิ่งเหล่านี้มันจะกระทบกระเทือนรัฐบาลต่อไป ถูกครับผมเป็นทหาร ผมต้องทำตามคำสั่งรัฐบาล แต่ในฐานะที่ผมเป็นประชาชนล่ะครับ ผมไม่ควรจะมีสิทธิมีความเห็นบ้างหรือ การที่ผมพูดในวันนี้จะสวนทางกับรัฐบาลอีกหรือเปล่า หรือผมจะต้องตามทางที่รัฐบาลทำอยู่เสมอๆ ไม่ต้องมีความคิดเห็นอะไรเลย เพราะฉะนั้นผมก็ไม่ควรอยู่เป็นพวกรัฐบาล...” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

การให้สัมภาษณ์ครั้งนั้นทำให้เกิดความหวั่นวิตกว่าอาจจะนำไปสู่การปฏิวัติเพราะฝ่ายรัฐบาลก็เตรียมให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ออกรายการโทรทัศน์ช่อง 3 และช่อง 9 เพื่อชี้แจงความจำเป็นที่ต้องลดค่าเงินบาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างเลือกเอาสื่อโทรทัศน์เป็นช่องทางในการตอบโต้กัน ในขณะเดียวกันพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังที่พยายามแก้ไขความขัดแย้งเพื่อให้สถานการณ์คลี่คลาย ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้กล่าวความตอนหนึ่งในที่ประชุมยังเพชรศิรินทร์ว่า “แต่โชคดีที่มีนายทหารคนหนึ่งสมญานามของเขาว่า บิ๊กจิว ใช้กาวใจประสานดวงม่านที่กำลังสลายให้สนิทแน่นดังเดิม ปิดเป่าความไม่เข้าใจระหว่งกันและกันให้สลายไป ทุกอย่างจึงจบลงอย่างแฮปปี้เอนด์ สำหรับประชาธิปไตยแบบไทยๆ” (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540d)

นายวีรพงษ์ รามางกูร ได้เล่าถึงเหตุการณ์ในช่วงนั้นว่า “ผมเขาไปที่บ้านสี่เสาฯ ก็ปรากฏว่ามีนายทหารชั้นผู้ใหญ่ 5 พล เอกของกองทัพทั้งสามมาอยู่ที่บ้านป่าแล้ว นำโดยพลเอกบรรจบ บุนนาค เสนาธิการทหารบก ผมถามคนในบ้านว่า เขามาทำไม เขาบอกว่า มายื่นคำขาดให้ป่าลาออก” และพลเอกเปรมได้อธิบายกลับไปว่า “...ถึงจะเป็นทหารแต่ผมก็รู้ว่าเหตุการณ์การเงินการคลังของประเทศพัฒนาอย่างไรแล้ว... ...เมื่อเป็นอย่างนี้ก็ขอเวลาให้ผม 6 เดือน ถ้าเหตุการณ์มันเลวร้ายอย่างที่ผู้บัญชาการทหารบกฯหรือไม่ประสบความสำเร็จผมจะลาออกเอง ไม่ต้องมีใครมาบอกหรอก...” (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554) จากเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้พลโทพิจิตร กุลละวณิชย์ (ยศในขณะนั้น) ที่เคยเป็นนายทหารที่ใกล้ชิดและเป็นฐานกำลังให้กับพลเอกอาทิตย์เปลี่ยนท่าทีโดยวางตัวออกห่างพลเอกอาทิตย์ และใกล้ชิดกับพลเอกเปรมมากขึ้น อีกทั้งพลเอกเปรมยังได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่จำนวน 75 คน ที่เป็นสายพลเอกเปรมโดยตรงทำให้การทำงานในสภาและการผ่านร่างกฎหมายสำคัญอย่าง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน รวมทั้งพระราชบัญญัติอื่นๆที่รัฐบาลเสนอเป็นไปด้วยความราบรื่น และยังแยกทหารบางกลุ่มออกจากพรรคชาติไทย เพื่อป้องกันกรียืนหยัดต่ออภิปรายไม่ว่างใจรัฐบาลจากพรรคฝ่ายค้าน

พลเอกเปรมและนายสมหมายถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากทหารที่อยู่ในกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ ทั้งจากการลดค่าเงินบาทและการจับแบร์แม่ช้อย ซึ่งคุณหญิงสมศรี ฮุนตระกูล ได้เล่าให้ฟังว่า “ครอบครัวถูกคุกคามมากๆ มีโทรศัพท์มาขู่ ในที่สุดเราก็ต้องเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์ เวลาจะไปไหนท่านนายกฯก็จะจัดกำลังอารักขาให้...ต้องย้ายที่นอนบ่อยๆหรือบางที่ต้องไปอาศัยนอนบ้านเพื่อนก็มี

(เสนาะ อุณากร, 2552) นับเป็นการคุกคามเทคโนโลยีที่ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแต่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของทหาร

การปฏิวัติ 9 กันยายน ค.ศ. 1985 : กบฏทหารนอกราชการ

ก่อนจะเกิดเหตุการณ์การรัฐประหารพลโทชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) ขณะดำรงตำแหน่งรองเสนาธิการทหารบก สมาชิกวุฒิสภา และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี บรรยายเรื่องสถานการณ์ภายในประเทศและประเทศใกล้เคียง เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1985 ที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ ว่า รัฐประหารเกิดขึ้นได้เสมอหากเงื่อนไขเอื้ออำนวย ซึ่งสถานการณ์ภายในประเทศขณะนั้นเกิดสภาพความทรุดโทรมทางเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อน “นับได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่น่ากลัว เพราะประชาชนเกิดความไม่สบายใจและอยากได้ความหวังใหม่ ทั้งๆที่ไม่รู้สิ่งที่ดีต้องการนั้นจะได้หรือไม่ หรือจะดีหรือเลวก็ได้ นี่คือการรัฐประหาร” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547a) เมื่อเงื่อนไขเกิดขึ้นประกอบกับความขัดแย้งของกลุ่มทหารถึงขั้นแตกหักจึงเกิดการรัฐประหารขึ้น

การก่อรัฐประหารครั้งนี้ ทหารกลุ่มขวาจัดและกลุ่มปฏิรูปได้มาร่วมมือกันเพื่อก่อการ แต่กลุ่มนายทหารหนุ่ม จปร. 7 กลับมีเพียง พันเอกมณูญ รูปขจร เท่านั้นส่วนเพื่อนร่วมรุ่นกลับไม่เข้าร่วมด้วย ซึ่งสาเหตุของการรัฐประหารครั้งนี้ มีแถลงการณ์ว่า “...คณะปฏิวัติเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะอยู่เสมอ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ การยึดอำนาจครั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขสถานการณ์บ้านเมือง โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจที่ทรุดหนักและรักษาสถาบันสถาบันที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐให้ดำรงคงอยู่ตลอดไป องค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ได้รับการอารักขาจากคณะปฏิวัติอย่างปลอดภัย...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549a) แถลงการณ์นี้ได้ชี้ให้เห็นสองเรื่อง คือ ปัญหาจากการลดค่าเงินบาทใน ค.ศ. 1984 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และธุรกิจที่ทหารกลุ่มนี้มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องอยู่ อีกทั้งการตั้งเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นเกราะคุ้มกันและสร้างความชอบธรรมในการก่อการ (คณะปฏิวัตินำพระบรมฉายาลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร มาติดที่หน้ารถถัง พร้อมกับธงสีเหลืองและสีฟ้า) เพราะเห็นแล้วว่า การก่อการคราวก่อนสถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญมากหากอยู่ในความอารักขาดูแลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

การก่อการเกิดขึ้นในขณะที่พลเอกเปรมเดินทางไปราชการที่ประเทศอินโดนีเซีย และพลเอกอาทิตย์ ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุดไปราชการที่ประเทศสวีเดน ก่อนหน้านั้นฝ่ายรัฐบาลเองก็พอรู้ข่าวระแคะระคายเรื่องรัฐประหารแต่ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าเป็นเมื่อไหร่ และได้รับรายงานจากฝ่ายข่าวว่ามีกลุ่มบุคคลคิดจะยึดอำนาจ แต่พลเอกเปรมก็ไม่เปลี่ยนแปลงกำหนดการเยือนต่างประเทศ เพียงแต่มอบหมายให้พลโทชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) รองเสนาธิการทหารบก เป็นผู้ประสานงานและคลี่คลายสถานการณ์ พลเอกเปรมเมื่อทราบข่าวการรัฐประหารระหว่างอยู่ที่ประเทศอินโดนีเซียจึงอุทานว่า “นี่แล้ว” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549a)

การรัฐประหารครั้งนี้แบ่งผู้ร่วมก่อการออกเป็นสามกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มแรก คือนายทหารอาวุโสที่เคยมีบทบาททางการเมือง (ทหารกลุ่มขวาจัดและกลุ่มปฏิรูป) อาทิ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลอากาศเอกกระแส อินทรรัตน์ และพลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา กลุ่มที่สอง คือนายทหารกลุ่ม จปร. 7 ที่มีเพียง พันเอกมณูญ รูปขจร (มณูญกฤต) ซึ่งเป็นผู้นำการก่อการ ร่วมกับ

นาวาอากาศโทมนัส รูปขจร น้องชายเท่านั้น ส่วนกลุ่มพลเรือนประกอบไปด้วยกลุ่มการเมืองนักธุรกิจที่เสียผลประโยชน์ และคนที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารราชการของพลเอกเปรม ซึ่งจากความพ่ายแพ้ของการปฏิวัติครั้งที่สองนี้ทำให้กลุ่มยังเติร์กที่คุมกำลังอยู่ถูกสลายลงไป และนับเป็นโอกาสที่ดีให้แก่กลุ่ม จปร. 5 ที่ได้ขยายฐานอำนาจในกองทัพ และค่อยๆ ขึ้นสู่การเป็นนายทหารระดับสูงในกองทัพในเวลาต่อมา

พลเอกเปรมยังคงมีอำนาจที่เข้มแข็งอยู่มากเพราะสามารถควบคุมกลไกต่างๆ ในระบบราชการไว้ได้หมด ผู้ก่อการปฏิวัติจึงต้องอาศัยช่วงเวลาที่น่าายกรัฐมนตรีและคณะเดินทางไปราชการที่อินโดนีเซีย และพลเอกอาทิตย์ กำลังเอกผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุดไปราชการที่ประเทศสวีเดน โดยฝ่ายคณะปฏิวัติได้เคลื่อนกำลังรถถังจากกองพันทหารม้าที่ 5 รักษาพระองค์และกรมอากาศยานอินทรวรกำลังพลประมาณ 500 นาย ควบคุมสถานที่สำคัญ อาทิ กรมประชาสัมพันธ์ ทำเนียบรัฐบาล เป็นต้น และใช้อาคาร 604 ของกองบัญชาการทหารสูงสุด สนามเสือป่าเป็นกองบัญชาการคณะปฏิวัติ แต่ทางฝ่ายรัฐบาลที่คัดค้านการกระทำดังกล่าวการปฏิวัติถึงการก่อการครั้งนี้ได้เตรียมความพร้อมและเตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยมีพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ รองผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าคณะกองบัญชาการปราบปรามการปฏิวัติได้ทันที เมื่อพลเอกเปรมและพลเอกอาทิตย์เดินทางกลับมา ก่อนที่เหตุการณ์จะบานปลาย พลโทพิจิตร กุลละวณิช แม่ทัพภาคที่ 1 ได้ติดต่อมายังพลโทชวลิตว่า ขอเป็นผู้ไปดำเนินการเจรจายุติปัญหา การเจรจาเกิดขึ้นประมาณ 30 นาที ฝ่ายก่อการก็ยอมแพ้หลังใช้เวลาก่อการปฏิวัติ 9 ชั่วโมง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554) หลังจากนั้นพันเอกมัญญ (มัญญกุลต) รูปขจร และน้องชายนาวาโทมนัส รูปขจรก็เดินทางออกนอกประเทศ ส่วนผู้ร่วมก่อการที่เป็นนายทหารนอกประจำการได้รับการปล่อยตัวกลับบ้าน แต่ไม่ปรากฏกลุ่ม จปร. 7 ที่เคยสนับสนุนในการปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981 เข้าร่วม

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือพลเอกเปรมคือ พลโทชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) ซึ่งเล่าว่า เมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1985 ได้โทรศัพท์ชวนนายปิยะ จักกะพาก ตำแหน่งอธิบดีกรมประมงลข่าวกลางไปที่บ้านสี่เสาเทเวศร์ แต่พอออกจากบ้านก็รู้ตัวทันทีว่ามีคนติดตาม “มันตามจนกระทั่งผมก็ใช้วิธีการเก่าของผมเลี้ยงเข้าซอยตันเลย ลงมาผมก็ถามว่าตามมาทำไม ตอนนั้นเขาจะทำกัน หมูจะหามเรากี่เอาคานเข้าไปสอด” อีกทั้งยังเล่าต่อไปอีกว่า “หมง (พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์) โทรหาผมบอกว่าป่าสั่งมีอะไรให้พูดกับพี่จิว ผมบอกว่าใช่ ที่ไม่ไปส่งที่ตอนเมือง ส่งที่บ้านสี่เสาที่เพราะนี่แหละ” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547a) และพลโทชวลิตยังได้บันทึกไว้ว่า “พอมัญญ (พันเอกมัญญ รูปขจร) กลับมาเราก็มั่นใจว่าต้องเกิดขึ้นแน่ๆ” “เช้าวันนั้นนายทหารอากาศและจำอากาศรวมสามคนได้บุกเข้าบ้านจับพี่พันธ์ (พล.อ.อ. ประพันธ์ ธูปะเตมีย์) ที่ดอนเมืองแล้วนำไปกักไว้เป็นตัวประกันที่กองบัญชาการคณะปฏิวัติแห่งเดิมคือสนามเสือป่า ตอนนั้นพี่เบ๊ยก (พ.ต. ประดิษฐ์ชัย บุญรักษ์ (ยศในขณะนั้น)) โทรมาปลุกตอนตีสี่บอกว่า พี่จิวออกจากบ้านด่วนนะ มันจะไปจับพี่แล้ว ผมก็ออกจากบ้านทันทีเลย” และปล่อยข่าวไปยังฝ่ายปฏิวัติเพื่อกดดันว่า “ผมให้เวลาถึงบ่ายสามนะ ผมจะลุยแล้ว” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b) ทำให้กองกำลังที่คิดจะเข้าร่วมหรือหนีไปแล้วเปลี่ยนใจกะทันหัน

ระหว่างการเดินทางกลับมาของพลเอกเปรม พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ได้เล่าเหตุการณ์ช่วงนั้นไว้ว่า ได้รับแจ้งจากพลเอกชวลิตให้บินไปลงที่กรุงเทพฯ เพราะควบคุมสถานการณ์ได้แล้ว “ผม

ก็บอกป้าไปว่าไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น ไปเข้าเฝ้าฯ ป้าจะเป็นจะตายยังไงก็ต้องไปเข้าเฝ้าฯแล้วว่กันใหม่ จึงไปลงที่หาดใหญ่” โดยมีเครื่องบินพระที่นั่งมารับ พลเอกเปรมเข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นที่เรียบร้อยโดยไม่มีเหตุการณ์อะไร จากนั้นก็ได้รับการติดต่อจากพลเอกชวลิตให้พลเอกเปรมกลับเข้ากรุงเทพฯโดยเร็วที่สุด เพื่อแสดงให้เห็นว่าศูนย์รวมอำนาจการบริหารยังอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ประชาชนจะได้ไม่ตกใจเพราะฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมสถานการณ์ได้แล้ว ส่วนพลโทพิจิตร กุลละวณิช (ยศในขณะนั้น) แม่ทัพภาคที่ 1 เป็นผู้ที่สนิทสนมกับกลุ่มนายทหาร จปร. 7 มาแต่เดิมได้อาสาเป็นผู้เจรจากับฝ่ายปฏิวัติและเปิดโอกาสให้พันเอกมัญญูออกนอกประเทศ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549a) เหตุการณ์การปฏิวัติครั้งที่ 2 นี้จึงคลี่คลายไป

แม้การทำปฏิวัติครั้งนี้มีพลเอกเสริม ฌ นคร เป็นหัวหน้า รวมทั้งมีผู้ร่วมที่เป็นอดีตนายทหารชั้นผู้ใหญ่และเคยมีบทบาทสำคัญทางการเมือง แต่ไม่ปรากฏกลุ่ม จปร. 7 ที่แต่เดิมเคยสนับสนุนในการปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981 เข้าร่วม กองกำลังกำลังที่ใช้ปฏิวัติมีเพียงหน่วยทหารม้าและทหารอากาศ ประมาณ 500 นายเท่านั้นที่เข้าร่วม ซึ่งการก่อการครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงเบื้องหลังว่าผู้ร่วมก่อการบางคนที่คุณกำลังอาจจะไม่มาตามนัด อีกทั้งการปฏิวัติในครั้งนี้มีความเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจที่ล้มเหลวจากสถาบันการเงินและเงินนอกระบบ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549a) คือ นายเอกยุทธ อัญชันบุตร ผู้ต้องหาคดีแชร์ชาร์เตอร์ ซึ่งรับผลกระทบจากการปราบปรามเงินนอกระบบและทรัพย์สินของรัฐบาลพลเอกเปรม รวมถึงพลเรือนที่เป็นผู้นำแรงงาน เช่น นายสวัสดิ์ ลูกโดด นายประทีน อารังจ้อย ร่วมกับกลุ่มผู้ก่อการพลเรือนที่ไม่พอใจรัฐบาล เช่น กลุ่มแรงงานประชาธิปไตย ซึ่งผู้นำกลุ่มที่เป็นพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยถูกให้ออกจากงานหลังเคลื่อนไหวเรื่องเงินค่าชดเชย รวมทั้งนายยีนยง โอภากุล (แอด คาราบาว) ร่วมอยู่ในคณะรัฐประหารในครั้งนี้ด้วย

นายยีนยง โอภากุล ได้เล่าว่าได้วางแผนร่วมกับพันเอกมัญญู รูปขจร โดยฝ่ายทหารจะเอารถถังไปยึดสถานีโทรทัศน์และวงคาราบาวตั้งเวทีเล่นดนตรีสลับกับการพูดโจมตีพลเอกเปรม โดยวงดนตรีคาราบาวดึงมวลชนเข้าร่วมและสร้างมือบอยู่ที่สวนอัมพร ซึ่งแสดงการสนับสนุนการก่อการปฏิวัติครั้งนี้ผ่านปกเทปชุด “อเมริกัน” ที่เป็นลายพรางทหาร และคำว่า vol.6 ซึ่งเมื่ออ่านกลับหัวจะเป็นคำว่า 9 ก.ย.และเนื้อเพลง “มะโหนก” มีเนื้อหาเกี่ยวกับทหารที่มีเนื้อเพลงตอนหนึ่งว่า “มะโหนกตัดลิ้นใจรับใช้ชาติประชา มาเป็นพลทหารม้าสังกัดมอพันสี่” ซึ่งหมายถึง พันเอกมัญญู รูปขจร นายทหารม้าสังกัด กองพันทหารม้าที่ 4 รักษาพระองค์ (ม.พัน.4 รอ.) ผู้เป็นผู้ก่อการในเหตุการณ์ครั้งนี้ และในท้ายเพลงมีบันทึกเสียงปืนจากรถถังเสียงผู้คนโหวกเหวกที่ยิงใส่เวทีคอนเสิร์ตในวันเกิดเหตุด้วย เมื่อมีคนดูเพิ่มจำนวนมากขึ้นทั้งนักข่าวและชาวบ้านคาราบาวก็ยังเล่นไปกระทั่งเวลา 08.30 น. รถถังฝ่ายปฏิวัติก็ยิงปืนนัดแรก โดยมีกรยิงโต้ตอบเป็นระยะ จนกระทั่งประมาณเวลาเที่ยงฝ่ายรัฐบาลประกาศผ่านวิทยุและโทรทัศน์ว่าสามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้หมดแล้ว ขอให้ฝ่ายปฏิวัติวางอาวุธและกลับกรมกอง นายยีนยงมีโอกาสพูดคุยกับทหารพรานจากปักษ์ชาย ทำให้ทราบว่ ทหารบางนายถูกจ้างมาแค่ 500 บาท เวลาประมาณ 14.00 น. คนฝ่ายก่อการปฏิวัติเริ่มน้อยลงและเมื่อฝ่ายรัฐบาลเริ่มคุมสถานการณ์ไว้ได้หมด ประมาณ 15.00น. นายยีนยงได้รู้ว่า พันเอกมัญญูและนาวาโทมนัส รูปขจร ได้หลบหนีออกนอกประเทศไปแล้ว การปฏิวัติครั้งนี้ก็ล้มเหลวลง เขาเดินทางกลับบ้านและก็ยังคงไม่ถูกดำเนินคดีแต่อย่างใด (Itsara’s space, 2554)

แม้ว่าคณะผู้ก่อการปฏิวัติพยายามที่จะพยายามดึงเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นเครื่องมือในการดึงมวลชนเข้าร่วมดังจะเห็นได้จากการแสดงสัญลักษณ์สถาบันพระมหากษัตริย์ที่รถถัง (พระบรมฉายาลักษณ์และธงสัญลักษณ์) แต่กลุ่มพลังอำนาจทางสังคมก็ยังไม่เข้มแข็งมากพอที่จะเรียกร้องหรือกดดันให้พลเอกเปรมยอมแพ้ ซึ่งพลเอกเปรมก็แสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมว่าศูนย์รวมอำนาจการบริหารยังอยู่ที่นายกรัฐมนตรี เพราะพลเอกเปรมได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นที่เรียบร้อยโดยไม่มีเหตุการณ์อะไรรุนแรง ส่วนทหารที่ก่อการปฏิวัติก็แยกย้ายกันไปเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น และมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งสำหรับการปฏิวัติในครั้งนี้ คือการสร้างเครือข่ายร่วมกันระหว่างกลุ่มนายทหาร นักรูทกิจ และศิลปินนักดนตรี

คำสั่งปลดพลเอกอาทิตย์จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก

ความขัดแย้งระหว่างพลเอกเปรมกับพลเอกอาทิตย์รุนแรงขึ้นหลังจากนายทหารที่รับราชการและที่เกษียณอายุราชการที่เป็นฝ่ายสนับสนุนพลเอกอาทิตย์ กดดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มอิทธิพลทางการเมืองให้แก่กองทัพ จนพลเอกอาทิตย์ต้องเสนอให้เลิกเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่มีการเคลื่อนไหวกดดันให้ต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกที่จะสิ้นสุดลงในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1986 ออกไปเป็นเดือน กันยายน ค.ศ. 1987 (ธนพล บางยี่ขัน, 2558)

การต่ออายุราชการพลเอกอาทิตย์ยังคงเป็นปัญหาสำหรับพลเอกเปรม เพราะพลเอกอาทิตย์ยังคงควบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งคุมกำลังสามเหล่าทัพ และยังมีเสียงสนับสนุนจากฝ่ายทหารอยู่มาก อีกทั้งยังมีทหารฝ่ายที่สนับสนุนการต่ออายุราชการออกมากดดันพลเอกเปรม โดยพลเอกจุฑา แสงทวีป รองผู้บัญชาการทหารบกแถลงข่าวให้ต่ออายุให้กับพลเอกอาทิตย์ โดยขู่ว่า “ถ้าถึงเดือนเมษายนอากาศมันร้อน” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547a)

พลเอกเปรมได้ทำให้เรื่องนี้มีความชัดเจน โดยประกาศว่าจะไม่มีการต่ออายุราชการให้พลเอกอาทิตย์อีกเป็นครั้งที่สองในวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1986 และสั่งปลดพลเอกอาทิตย์จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 โดยให้คงไว้แต่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่เพียงตำแหน่งเดียว และ แต่งตั้งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งพลเอกชวลิตนั้นถือได้ว่าเป็นนายทหารที่ใกล้ชิดกับพลเอกเปรม และเป็นนายทหารที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการปฏิวัติ 9 กันยายน ค.ศ. 1985 ส่วนพลเอกอาทิตย์เองก็ดูเหมือนจะเจียบสงบ เพราะคงได้บทเรียนจากการกดดันเรื่องค่าเงินบาทใน ค.ศ. 1984 (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547a) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งในระหว่างกลุ่มทหารด้วยกันเองได้สะท้อนความไม่เป็นเอกภาพของกองทัพ และการมีกลุ่มต่างๆที่มีความเห็นต่างในทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่อีกทางหนึ่งก็ได้แสดงให้เห็นว่าพลเอกเปรมคือผู้ที่มีอำนาจและบารมีที่ได้รับการยอมรับจากกองทัพอย่างแท้จริง

การสร้างอำนาจนำทางวัฒนธรรมเพื่อคานอำนาจกองทัพ

กระบวนการทางสังคมของระบอบประชาธิปไตยครั้งไปได้สร้างระบบคิดให้แก่สังคมไทยว่า เสถียรภาพและความมั่นคงเกิดขึ้นจากสถาบันพระมหากษัตริย์และกองทัพ โดยไม่จำเป็นต้องมีเสถียรภาพและความมั่นคงจากระบอบประชาธิปไตย ส่วนการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกิด

จากการขยายตัวของภาคการผลิตในเขตเมืองได้ทำลายการยังชีพการผลิตในภาคการเกษตรในชนบท ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทำให้ชนชั้นกลางขยายตัวทางการบริโภคและมีส่วนช่วยในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์แบบเดิมเปลี่ยนไป คนในชนบทไม่ต้องพึ่งพิงการอุปถัมภ์จากคนในเมืองและได้สร้างเครือข่ายแนวระนาบขึ้นมา ระหว่างกันมีสำนึกของความเป็นปัจเจกชนเพิ่มมากขึ้น โครงสร้างทางการเมืองที่มีการประสานอำนาจระหว่างอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจและยกเอาอำนาจทางวัฒนธรรมไว้สูงกว่าอำนาจอื่น และโครงสร้างที่เหนียวรั้งความเปลี่ยนแปลง คือกลุ่มชนชั้นกลางที่รับรู้และซึมซาบอำนาจทางวัฒนธรรมที่เชื่อมต่อบรรยากาศบางส่วนกับสถาบันพระมหากษัตริย์ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2557)

พลเอกเปรมส่งเสริมอุดมการณ์ราชาชาตินิยมและค่านิยมศักดินาราชาอุปถัมภ์ โดยทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นที่พึ่งพิงใหม่สำหรับประชาชนและคานอำนาจกับกองทัพและกลุ่มนายทหารที่ต้องการต่อรองทางการเมือง เพราะพลเอกเปรมนอกจากที่จะนำเอาโครงการพระราชดำริมาเป็นผลงานของรัฐบาลแล้ว ยังสถาปนาพระราชอำนาจเพื่อส่งเสริมบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเข้มข้นในมิติต่างๆ ได้แก่ ด้านการพัฒนาชนบท สร้างสายสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกลุ่มนักธุรกิจ การขยายเครือข่ายชนชั้นนำไปเข้ามามีบทบาทการศึกษา การสร้างฐานอำนาจในระบบทหาร และการสร้างอุดมการณ์ความเป็นไทยกับบทบาทของพระมหากษัตริย์ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีสถานะและมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินข้อพิพาททางการเมือง การตัดสินใจของสถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมอยู่เหนือการเมือง เพราะเป็นการกระทำเพื่อประชาชนทุกหมู่เหล่า ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นผู้อำนวยเสถียรภาพและความมั่นคงแก่ชาติไทย เพราะทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติ และการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้พระราชอำนาจ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2557)

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใบบอำนาจทางการเมืองถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คืออำนาจทางการเมือง การทำให้ระบอบมีเสถียรภาพทางการเมือง พลเอกเปรมต้องสร้างอำนาจศรัทธาในสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นฐานอำนาจและสร้างความชอบธรรมในระบบการเมือง เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้ระบุหน้าที่ที่ชัดเจนของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเอาไว้ พลเอกเปรมจึงจัดวางดุลอำนาจทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการให้มามีกลุ่มอำนาจทหารขึ้นมาท้าทายเสถียรภาพของรัฐบาลได้ โดยสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นตัวแสดงเชิงสถาบันที่คอยรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองท่ามกลางความขัดแย้ง ให้สังคมไทยเรื่อยมา

พลเอกเปรมได้ใช้พลังทางสังคมจิตวิทยาในการส่งเสริมอุดมการณ์ที่เน้นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดไม่ใช่เพียงแค่สัญลักษณ์เท่านั้น แต่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่เสถียรภาพทางการเมืองแบบเผด็จอำนาจถูกทำลายลงไป เนื่องจากการสูญเสียอำนาจของศูนย์กลางระบบราชการเดิมอย่างกะทันหันหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1973 ทำให้เกิดการปรับตัวที่มีการเชื่อมประสานกันระหว่างกลุ่มราชการและกลุ่มอำนาจเศรษฐกิจ โดยกลุ่มราชการที่ต้องการมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่นๆจำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และได้ขยายรวมเอาเงินทุนเข้ามาอยู่ในระบบเกียรติยศใหม่ที่ได้รับการสร้างขึ้น นับเป็นการส่งเสริมพระราชอำนาจและพระบารมี

ของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้สูงเด่นที่สุด สอดคล้องกับความหมายของความเป็นไทยที่ได้รับการสถาปนาขึ้นมาในช่วงก่อนหน้านั้น (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และคณะ, 2555)

พลเอกเปรม กล่าวถึงความประทับใจพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ ไว้ว่า “...สำหรับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบัน ท่านได้สละทุกอย่าง เหน็ดเหนื่อย เพื่อที่จะทำให้เกิดความร่วมมือเย็นในบ้านเมืองของเรา ผมขอเรียนยืนยันว่า ในความคิดของพระองค์ท่านคิดแต่เรื่องของคนอื่น เรื่องของพระองค์เอง ผมไม่คิดว่าจะคิด เท่าที่ผมเฝ้าสังเกตดู พระองค์ท่านนึกถึงเรื่องคนอื่นตลอดเวลา...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549b) อีกทั้งพลเอกเปรมยังได้บันทึกไว้ว่า “ปวงชนชาวสยามมีบุญยิ่งใหญ่ที่มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นหลักชัยของประเทศ มีการกล่าวถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า ทรงเป็นศูนย์รวมใจของคนในชาติ ทรงเป็นมิ่งขวัญ ทรงเป็นที่เคารพ ทรงเป็นที่บูชา และทรงเป็นพ่อของคนในแผ่นดิน คำกล่าวเหล่านี้หลั่งออกมาจากใจทั้งของคนไทยและชาวต่างชาติในประเทศของเรา เป็นคำกล่าวที่แสดงถึงความรู้สึกของปวงชนชาวสยามที่มีต่อในหลวงพระองค์นี้ ความรู้สึกที่จะดำรงอยู่ตลอดไปไม่มีวันสลาย เท่าที่เคนได้ยินมา มีชาวต่างชาติประเทศประเทศหนึ่งพูดว่า ประเทศของเขาโชคดีน้อยกว่าประเทศไทย เขาไม่มีคิง” (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, 2554) ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นพระมหากษัตริย์และพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีต่อประชาชนไทยทำให้เกิดความรักและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก

จากคำกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าความเห็นของพลเอกเปรมที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ สอดคล้องไปกับแนวคิดของนายธานินทร์ กรีวิเชียร ที่แสดงไว้เมื่อ ค.ศ. 1976 โดยอธิบายสถาบันพระมหากษัตริย์ในลักษณะของสถาบันในฐานะต่าง ๆ สี่ประการ คือ ในฐานะประมุขของประเทศ ในฐานะศูนย์รวมแห่งราชการแผ่นดินทั้งหมด ในด้านพระราชภารกิจ และในทางพระราชตระกูล ทำให้ทรงมีพระราชอำนาจตามประเพณีปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะพระราชทานคำแนะนำและได้รับคำปรึกษา และสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล อีกทั้งพระมหากษัตริย์ไม่ใช่สมมติเทพอีกต่อไป เป็นคนธรรมดาที่จับต้องและสัมผัสได้ เป็นจิตวิญญาณและเกียรติศักดิ์ของประชาชนชาวไทยทั้งหมด ทั้งยังทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจต่างๆที่เป็นประโยชน์อย่างอเนกอนันต์และเสียสละอย่างมากเพื่อประโยชน์สุขของอาณาประชาราษฎร์ ดังปรากฏเป็นโครงการในต่างๆที่ทรงวางไว้ในด้านต่างๆ เช่น เกษตรกรรม สาธารณสุข และการศึกษา อีกทั้งยังมีพระราชภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านความมั่นคง การประชาสัมพันธ์ และด้านการเตือนสติบุคคลต่างๆ ผ่านพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัส ดังนั้นผู้ที่ป็นข้าราชการจึงเป็นเสมือนหนึ่งผู้รับใช้ในภารกิจอันยิ่งใหญ่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งโครงการในด้านต่างๆเหล่านี้ต่อมารัฐบาลพลเอกเปรมได้ต่อยอดโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริให้รัฐบาลเข้ามาสนับสนุนในการดำเนินการต่อไป ส่วนพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทก็ถูกอัญเชิญมาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและนโยบายภาครัฐ ที่เห็นได้ชัด คือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ประมวลมาจากหลักการทรงและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและนำมาเป็นแนวทางการบริหารรัฐราชการไทยนับตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา

จึงเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการคุ้มครองพระเกียรติในฐานะประมุขด้วยการปรับเปลี่ยนโทษในกฎหมายอาญามาตรา 112 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) ซึ่งการนำเอาอุดมการณ์ราชาชาตินิยมมาใช้เป็นเครื่องมือสร้างความยึดโยงระหว่างรัฐบาล ประชาชน และสถาบันพระมหากษัตริย์ ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของพลเอกเปรมภายใต้

สภาวะประชาธิปไตยครึ่งใบที่อำนาจยังคงผูกอยู่ที่ชนชั้นนำในกลไกรัฐ การเชื่อมโยงโครงการพระราชดำริกับงานของรัฐบาลย่อมได้ผลดี ทั้งในด้านจิตวิถียามวลชนว่ารัฐบาลนี้ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากสถาบันพระมหากษัตริย์ การต่อต้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการพัฒนาประเทศผ่านโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้จะมีน้อยลงและคล้อยตามได้ง่าย อีกทั้งยังเป็นการสร้างความชอบธรรมและสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลโดยอาศัยศรัทธาประชาชนที่มีต่อพระมหากษัตริย์ทั้งในรูปแบบที่เป็นสถาบันและในลักษณะรายพระองค์ ดังจะเห็นได้ว่าแนวทางอุดมการณ์นี้ได้สืบทอดลงมาถึงปัจจุบัน

คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการในพระราชดำริ (กปร.)

ใน ค.ศ. 1981 ก่อนที่จะมีการจัดตั้ง กปร. รัฐบาลมีความเห็นว่าพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอันเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาต่าง ๆ นั้นเป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนในชนบทที่ยากจนและอยู่ถิ่นทุรกันดาร แต่โครงการต่างๆที่เกิดขึ้นนั้นบางส่วนก็เกิดจากพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ในส่วนที่รัฐบาลหรือส่วนราชการเข้าไปรับสนองพระราชดำรินั้นโครงการต่างๆนั้นก็ยังไม่เป็นระบบระเบียบ เป็นการดำเนินงานแบบต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานระหว่างกัน ทำให้โครงการประสบปัญหาติดขัดล่าช้า ขาดการประเมินผลกระทบและผลภาพรวมของโครงการ รัฐบาลของพลเอกเปรมจึงมอบหมายให้ นายเสนาะ อุนากุล ในฐานะเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ไปดำเนินการเพื่อจัดระบบงาน อีกทั้งพลเอกเปรมได้เล็งเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรจะเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่โดยตรงในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนงาน และประสานงานการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ โดยนายเสนาะ ได้มอบหมายให้ นายสุเมธ ตันติเวชกุล (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ชนบท) เป็นผู้พิจารณาและยกย่องระบบขึ้นมา (เสนาะ อุนากุล, 2552) โดยพลเอกเปรมได้จัดสรรงบประมาณ กำลังคนจากภาครัฐ และกองทัพเข้าสนับสนุนอย่างเต็มที่

โครงการพระราชดำรินี้ได้รับการสนองตอบอย่างดีจากกองทัพมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ประกอบกับการที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ส่งเสริมให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นสถาบันหลักของชาติเพื่อใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการสร้างสถาบันในเชิงนามธรรมที่แม้ว่าประชาชนจะสัมผัสจับต้องได้ยากแต่ก็สร้างอำนาจในเชิงศรัทธาที่มีต่อสถาบันนี้ได้มากและกลายเป็นวาทกรรมที่ครอบงำสังคมไทยมากกว่าสองทศวรรษ ซึ่งสร้างความต่อเนื่องด้วยการนำเอาโครงการในพระราชดำรินี้มาใช้ในสมัยพลเอกเปรม โดยเน้นที่การส่งเสริมด้านการเกษตรและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่นชนบท ใช้แนวคิดการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคง และมีโครงการเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดนี้ เช่น โครงการแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง เป็นต้น อีกทั้งยังสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และงานด้านสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการผ่าน มูลนิธิราชประชาสมาสัย มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ และมูลนิธิพระดาบส เป็นต้น ซึ่งงานในระยะแรกเป็นการฟื้นฟูป่าและจัดสรรพื้นที่ทำกินให้กับราษฎร มิ่งบประมาณพิเศษไว้ให้ใช้จ่าย ภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยประกาศจุดมุ่งหมายหลักของการประสานงานโครงการในพระราชดำรินี้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน กระทั่งกลายมาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายและผลงานของรัฐบาล ที่สร้างความสอดคล้องไปกับบริบทปัญหาภายในประเทศ และ

สอดคล้องไปกับเงื่อนไขจากธนาคารโลกที่ประเทศไทยเข้าโครงการเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยสาระสำคัญคือการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและจัดการพื้นที่ป่าไม้ภายในประเทศ ซึ่งการนำเอาโครงการพระราชดำริเป็นเครื่องมือได้ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและประชาชน รวมทั้งกลุ่มอำนาจต่างๆ ที่ก่อตัวกันเป็นพันธมิตรนโยบายอีกด้วย การจัดทำโครงการน้ำพระทัยจากในหลวงของกองทัพใน ค.ศ. 1987 แต่ในสถานการณ์ที่พลเอกเปรมต้องแก้ไขวิกฤตการณ์ในด้านต่างๆ ทำให้พลเอกเปรมได้ใช้การคานอำนาจกันในระหว่างรุ่นของทหาร โดยเฉพาะ จปร. 5 กับ จปร. 7 นอกจากนั้นพลเอกเปรมยังนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์มาคานอำนาจทหารที่ปรับบทบาทไปสู่การพัฒนา โดยที่พลเอกเปรมนำเอาแนวคิดราชาชาตินิยมมาใช้ในการพัฒนาชนบทด้วยแนวทางตามโครงการตามพระราชดำริ

นายเสนาะ อุณากร และนายสุเมธ ตันติเวชกุล ได้ทำการหารือร่วมกับสำนักราชเลขาธิการในการออกระเบียบที่เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981)” และจากระเบียบนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.)” ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหมด (เสนาะ อุณากร, 2552) โดยมีคณะทำงานที่ประกอบด้วยฝ่ายกองทัพ ที่มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ คณะที่ปรึกษา กปร. เป็นต้น และฝ่ายการเมือง มีนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกลุ่มอำนาจทั้งสามยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ผ่านคณะองคมนตรีและสำนักราชเลขาธิการ โดยเอางานที่เป็นพื้นเดิมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาต่อยอดและสร้างเป็นองค์กรเชิงสถาบันเพื่อผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

นายสุเมธ ได้เล่าถึงบทบาทหน้าที่ของ กปร. เริ่มตั้งแต่การศึกษางาน วิเคราะห์โครงการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ ประสานแผนต่างๆ กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ไปจนถึงการประเมินผลโครงการ ตลอดจนควบคุม กำกับดูแลให้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริสามารถดำเนินงานไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมายเพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (สุเมธ ตันติเวชกุล, 2529) อีกทั้ง นายเสนาะ ได้เล่าว่า สำนักงานเลขานุการ กปร. อยู่ในสังกัดกองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีนายสุเมธ ผู้อำนวยการกองฯ เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่กองฯ ก็กลายเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขานุการ กปร. ด้วยส่วนพระราชดำริที่ยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินโครงการ สำนักงานเลขานุการ กปร. ก็จะพิจารณาเพื่อวางแผนและแนวทางการดำเนินงาน โดยแยกเป็นสามกรณีหลักๆ คือ

กรณีแรก เป็นเรื่องที่ยังขาดความเป็นกิจกรรมอะไรและมีหน่วยงานใดเป็นผู้ปฏิบัติ โดยสำนักงานเลขานุการ กปร. จะทำการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการสำรวจพื้นที่ ศึกษาความเป็นไปได้ ถ้าเห็นว่าเหมาะสมก็จะส่งเรื่องกลับมา เพื่อพิจารณาและของบประมาณ หรือในบางครั้งก็จะใช้บังคับของหน่วยงานก็ได้ เมื่อสำนักงานเลขานุการ กปร. พิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการมีความ

สอดคล้องถูกต้องตามพระราชดำริ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด เมื่อมีความเห็นว่าทุกอย่างพร้อมก็ทำการเสนอต่อ กปร. เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการและงบประมาณ

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริกว้างๆในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง สำนักงานเลขาธิการ กปร. ก็ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจพื้นที่นั้น ซึ่งอาจจะร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริง เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการวางแผน แนวทางการดำเนินงาน และจัดตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการร่วมขึ้น โดยสำนักงานเลขาธิการ กปร. ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการพิจารณาจัดทำแผนงานโครงการ แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระราชทานพระราชวินิจฉัย ก่อนที่จะนำเสนอให้ กปร. อนุมัติโครงการและงบประมาณ

กรณีที่สาม เป็นกรณีของโครงการขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนสูง เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานเลขาธิการ กปร. จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาตามระบบปกติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดียวกับโครงการปกติทั่วไป

เมื่อโครงการอนุมัติและเริ่มดำเนินการแล้ว ทั้ง กปร. และสำนักงานเลขาธิการ กปร. ก็จะทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้า ปัญหา และอุปสรรค ตลอดจนผลกระทบของโครงการ เพื่อทำรายงานและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทุกๆสี่เดือน ซึ่งการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงใช้ยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ซึ่งเป็นการพัฒนาที่จำเป็นต้องเข้าใจสภาพปัญหาอย่างรอบด้านทั้งเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาจึงไม่ใช่แค่การสร้างความสำเร็จทางวัตถุเท่านั้น แต่ความสำเร็จเหล่านั้นต้องสามารถที่จะตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชนบท ซึ่งปัญหาที่พบคือภาวะอดอยาก เพื่อการพัฒนาในการสร้างวัตถุที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ในบางครั้งส่งผลกระทบต่อสังคมต้องชุมชน การเร่งพัฒนาชนบทและระดมกำลังสู่ชนบทอย่างจริงจัง แต่รัฐกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและตรงจุด เพราะภาครัฐเองขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานในการพัฒนาชนบท (เสนาะ อุณา กุล, 2552) โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนชนบทที่ยากจนและด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งประชาชนเหล่านี้ไม่สามารถเสนอความคิดเห็นหรือความต้องการเพื่อที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายได้

บทบาทและหน้าที่ของ กปร. ที่สำคัญมีสามประการคือ งานด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา วิเคราะห์และกลั่นกรองโครงการต่างๆ การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในภาคราชการ (เพราะสำนักงานเลขาธิการ กปร. เป็นหน่วยงานกลางที่ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดบันทึกพระราชดำริและประสานงานกับหน่วยงานอื่นให้เกิดเป็นโครงการขึ้นมา) และหน้าที่พิเศษที่ได้รับพระราชกระแสรับสั่งหรือพระราชดำริมาโดยตรง ซึ่งการจัดตั้ง กปร. นั้นทำให้ภาครัฐมีความเข้มแข็งมากขึ้นในด้านการเป็นผู้ชี้นำด้านการพัฒนา โดยนำเอาโครงการในพระราชดำริมาเป็นเครื่องมือในการแสดงบทบาทนำในด้านการพัฒนาผ่านสถาบันกษัตริย์ และได้สร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงระบบราชการที่มีทั้งทหารและเทคโนโลยีควบคู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์ แม้ว่าโครงการในพระราชดำริและแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้แก่ประชาชน ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนยากจนในชนบท และมุ่งช่วยเหลือพัฒนาให้เกิดการพึ่งตนเองได้ (self reliance) ของคนในชนบทเป็นหลัก (มูลนิธิชัยพัฒนา, 2557) แต่การดำเนินงานของ กปร. กลับ

เป็นสร้างระบบอุปถัมภ์ให้เกิดขึ้นในสังคมชนบทอย่างรุนแรงมากขึ้น โดยย้ายฐานจากผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองในท้องถิ่นมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์และระบอบราชการ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นการสร้างสถานภาพการครอบงำสังคมและชี้นำมวลชนผ่านผู้นำทางจริยธรรมและภูมิปัญญา และยังเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์จากทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระมหากษัตริย์ และการครอบงำสังคมภายใต้พระราชอำนาจนำส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงบทบาทและสถานะสูงสุดในทางสังคม การเมือง และในมิติอุดมการณ์ บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นอัตลักษณ์ของชาติที่วนเวียนอยู่ในสังคมที่ถูกผลิตซ้ำและต่อยอดผ่านกลไกของรัฐ (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, 2554)

การตั้งคณะกรรมการประสานงานโครงการในพระราชดำริ (กปร.) ได้สร้างเครือข่ายผลประโยชน์ให้แก่ตัวแสดงในช่วงเวลานั้น ซึ่งพลเอกเปรมมีทางเลือกเชิงนโยบายอยู่ 2 แนวทางหลัก คือ การไม่ยอมตามกลุ่มนักการเมืองโดยให้อำนาจอยู่ที่กลุ่มข้าราชการและการยอมตามนักการเมืองเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล แต่พลเอกเปรมใช้สภาวะทางการเมืองที่อำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ที่ประชาชนอย่างเต็มที่ แต่อยู่ที่นักการเมืองและข้าราชการ สภาวะการณ์ดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากระบบการเมืองไทยที่ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเป็นชนชั้นที่ยึดกุมอำนาจรัฐและปกครองสังคมมาเป็นพื้นเดิม มีสถานภาพทางสังคมเหนือกว่าประชาชน ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้ข้าราชการยังคงอยู่ในฐานะผู้ปกครองดั้งเดิม

องค์ประกอบของคณะกรรมการ กปร. ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ องคมนตรี เป็นที่ปรึกษา ราชเลขาธิการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วิทยาการพิเศษ สำนักราชเลขาธิการ (ม.ล.ทองน้อย ทองใหญ่) นายสุเมธ ตันติเวชกุล (เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการกองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ จากโครงสร้างดังกล่าวประกอบไปด้วยตัวแสดงสามกลุ่มหลักคือสถาบันพระมหากษัตริย์ เทคโนโลยี และทหาร ซึ่งมีพลเอกเปรมเป็นผู้ประสาน โดยมีสาระสำคัญในการทำงานคือ “เป็นองค์กรกลางระดับชาติที่จะควบคุมกำกับ ดูแล ติดตามผล และประสานการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจทั้งปวง ที่ดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมายเพื่อสนองพระราชดำริอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจนเป็นองค์กรกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการและอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานต่างๆ เสนอมา เพื่อการดำเนินงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” นอกจากนั้นยังมีภารกิจที่รับผิดชอบโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ในการเตรียมการก่อนเสด็จพระราชดำเนิน ตามเสด็จพระราชดำเนิน และทำการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชกระแสหรือพระราชดำริเกี่ยวกับโครงการหรือเรื่องใดๆ ที่ส่งพระราชทานแนวพระราชดำริ แล้วนำข้อมูลขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกอบพระราชวินิจฉัยต่อไป โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติงบประมาณตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่ง

คณะกรรมการบริหารโครงการอาจได้รับการแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือรัฐบาลเป็นฝ่ายรับสนองพระราชดำริแต่งตั้ง (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549aa)

เมื่อพิจารณาจากตราสัญลักษณ์ของสำนักงาน กปร. เป็นรูปหนุมานหรือลิงขาวอันเป็นนักชัตรปีเกิดของพลเอกเปรม ซึ่งแสดงให้เห็นเสมือนหนึ่งว่าพลเอกเปรมคือทหารคู่พระบารมีขององค์พระนารายณ์อวตารมาเป็นพระมหากษัตริย์ เป็นการผูกโยงด้วยขนบความเชื่อระหว่างสถาบันกษัตริย์ในฐานะสมมติเทพกับพลเอกเปรมในฐานะทหารเอกคู่พระบารมี ส่วนโครงสร้างของสำนักงานได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายทางการเมืองดังนี้คือ ฝ่ายกองทัพ มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ฝ่ายเทคโนโลยี มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ คณะที่ปรึกษา กปร. เป็นต้น และฝ่ายการเมือง มีนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกลุ่มอำนาจทั้ง 3 ยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ผ่านคณะองคมนตรีและสำนักราชเลขาธิการ โดยที่การดำเนินการของสำนักงานก็เป็นการเอางานที่เป็นพื้นเดิมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาต่อยอดและสร้างเป็นองค์กรเชิงสถาบันเพื่อผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้นการตั้งคณะกรรมการพิเศษประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จึงเป็นการสถาปนาองค์กรเชิงสถาบันที่มีกฎหมายรับรองในหน้าที่และบทบาท โดยอาศัยโครงกรอบเดิมจากอำนาจที่เกิดจากการยอมรับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันหลักของชาติในฐานะที่เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ต้องยกย่องเทิดทูนไว้สูงสุด เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายและสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็เป็นอำนาจเชิงสถาบันที่ครอบทับลงบนสังคมไทยขาลงไปจากโครงกรอบที่เป็นสถาบันหลักเดิม จากการที่รัฐบาลพลเอกเปรมได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากสถาบันพระมหากษัตริย์ และรัฐบาลเองก็สนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริว่าเป็นส่วนหนึ่งในงานของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังส่งเสริมบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่ในฐานะผู้สร้างชาติและดำรงรักษาความสงบร่มเย็นให้แก่มวลพสกนิกร สถาบันพระมหากษัตริย์จึงอยู่ในฐานะเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนชาวไทย เป็นสถาบันที่ทรงคุณานุภาพการแก่ชาติบ้านเมือง ทรงเป็นวีรชนทหารกล้า และสถาปนาพระราชอาณาจักรให้มีความมั่นคงไพบูลย์ โดยรัฐบาลของพลเอกเปรมเริ่มต้นจากการถวายพระนาม “มหाराช” แต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกในงานฉลอง 200 ปีกรุงรัตนโกสินทร์เมื่อปี ค.ศ. 1982 เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติคุณที่ทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นเป็นราชธานี (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) ซึ่งการถวายพระราชสมัญญามหาราชนั้น “...เป็นข้อยืนยันอย่างสำคัญว่า คนไทยทุกๆฝ่ายมีความนิยมเลื่อมใสในคุณความดีและปรารถนาที่จะตั้งตนอยู่ในคุณความดีนั้น...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549ab) ซึ่งเป็นการสร้างแบบอย่างและคุณค่าของความคิดด้วยการเจริญรอยตามเบื้องยุคลบาทของพระมหากษัตริย์

อีกทั้งรัฐบาลยังได้จัดให้มีการจัดงานมหามงคลสโมสรสันนิบาตขึ้นในวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1982 และพลเอกเปรมกราบบังคมทูลเพื่อถวายพระพรชัยมงคลความตอนหนึ่งว่า “...ณ กาลปัจจุบันข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายยิ่งประจักษ์ชัดถนัดตาถนัดใจในพระเดชพระคุณแห่งพระมหากษัตริย์ของชาติว่า ต้องทรงรับพระราชภาระหนักเหลือประมาณ เพื่อความร่มเย็นเป็นสุขของประเทศชาติ

ราษฎรและทวยหาญทั้งหลาย มิได้มีเวลาพักผ่อนพระวรกายและพระราชหฤทัยเหมือนสามัญชนทั่วไป เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นพระประมุขของชาติ เป็นทั้งพ่อพระของชาวไทย เป็นที่พึ่งทางกายและใจ มีพระคุณล้นพ้นแก่ราษฎร เป็นศูนย์รวมพลังสามัคคีของพลกนิกรที่ทวยนาครจะขาดเสียมิได้...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549r) ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นที่พึ่งแก่ราษฎรในยามยากได้อีกต่อไป

การที่รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และได้ตั้งหน่วยงาน กปร. ขึ้นมาดูแลเฉพาะ ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของกษัตริย์นักพัฒนาโดดเด่นขึ้นมาก จนในปี ค.ศ. 1986 นิตยสาร Far Eastern Economic Review นำเสนอบทความเฉลิมพระเกียรติ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีส่วนร่วมอย่างมากในการพัฒนาพื้นที่ในชนบท และทรงใส่พระราชหฤทัยในการพัฒนาระบบการชลประทานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 รัฐบาลได้ถวายพระราชสมัญญา “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช” หลังจากทำการสำรวจความเห็นประชาชนในปี ค.ศ. 1986 พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นสมควรให้ถวายพระราชสมัญญา “มหาราช” ต่อท้ายพระนามเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณและพระเกียรติคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เสมอด้วยบุรพกษัตริย์ที่ทรงเป็นมหาราชดุจกัน โดยรัฐบาลได้ประกาศอย่างเป็นทางการในงานสโมสรสันนิบาต เนื่องในวโรกาสวันฉัตรมงคล ณ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งพลเอกเปรมได้นำเจ้าหน้าที่ของไทยและต่างประเทศร่วมกันร้องเพลงสรรเสริญพระบารมี และกล่าวเชิดชูโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท่ามกลางฝนที่ตกลงมาอย่างหนัก นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีการจัดพิมพ์ธนบัตรฉบับละ 60 บาทออกจำหน่ายเป็นที่ระลึก ในช่วงปลายปีมีการเฉลิมฉลองการเปิดสะพานพระราม 9 มีการจัดการแข่งขันวิ่งมาราธอนเพื่อเฉลิมพระเกียรติ โดยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีทรงเป็นประธาน

ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 รัฐบาลได้จัดพระราชพิธีรัชมิ่งคลาภิเษก เป็นพระราชพิธีเฉลิมฉลองการครองราชย์สมบัติยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินประกอบพระราชพิธี ณ พระที่นั่งอัมรินทราวินิจฉัย ภายในพระบรมมหาราชวัง พร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถและพระบรมวงศานุวงศ์ หลังจากนั้นอีก 4 วัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ทรงประกอบพิธีทางศาสนาเพื่อถวายราชสักการะสมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชของชาติไทย ณ พลับพลาตรีมุข จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) ซึ่งการประกอบพระราชพิธีต่างๆ เพื่อสถาปนาความศรัทธาและความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมทำให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ

การส่งเสริมแนวคิดราชาชาตินิยมของพลเอกเปรม ทำให้บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่นอกจากจะเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจและรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงแห่งรัฐไทยแล้ว ยังกลายเป็นสถาบันที่ผลิตองค์ความรู้ที่ชี้นำสังคมไทย จากโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และได้รับการยกย่องเชิดชูพระเกียรติยศเป็นพระบิดาทั้งศาสตร์และศิลป์ ทรงพระมหากรุณาธิคุณในทุกๆด้าน จึงส่งเสริมให้ศักดินาราชูปถัมภ์มีความเข้มแข็งและฝังรากลึกในสังคมไทยมากขึ้นนับจากสมัยพลเอกเปรมเป็นต้นมา

สรุป

เมื่อเศรษฐกิจดีขึ้นและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ล้มสภาพบังคับลง ทหารถูกกดดันจากสังคม ให้ลดบทบาททางการเมืองลง โดยบทบาทของทหารให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยครั้งใบ ซึ่งบทบาทใหม่นี้ส่งผลให้ทหารมีความเป็นสถาบันที่เป็นทางการมากขึ้นด้วยภาระหน้าที่ในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่ชัดเจน และในแง่ค่านิยมของสังคมนั้น ทหารยังคงเป็นความหวังและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของสังคมเสมอหากเกิดปัญหาใดๆ ขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มทหารในแง่การสร้างความเป็นสถาบันถือว่าบรรลุผลสำเร็จในสมัยพลเอกเปรม และยังคงเป็นตัวแสดงที่ตัวแสดงอื่นต้องคำนึงถึงมากที่สุดหากมีการจัดสรรอำนาจใดๆ ในรัฐไทย

การแก้ปัญหาความมั่นคงในสมัยพลเอกเปรมนอกจากจะขยายบทบาทของทหารด้านการปราบปรามไปสู่การพัฒนาแล้ว ยังทำให้ทหารมีความชอบธรรมและมีกฎหมายรองรับบทบาทเชิงสถาบันในการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองที่ช่วยเสริมสร้างกองทัพให้มีความเข้มแข็งมากกว่าเดิม ทำให้พลเอกเปรมใช้การคานอำนาจระหว่างรุ่นของทหารเพื่อคลายความเข้มแข็งของกองทัพลง และยังทำให้กองทัพกลายเป็นกองทัพของสถาบันพระมหากษัตริย์ ยังผลให้บทบาทเชิงสถาบันของทหารด้อยกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เมื่อเทียบกับยุคเผด็จการทหารที่ผ่านมา

ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นสถาบันหลักที่สามารถทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองหากเลือกสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ซึ่งการที่พลเอกเปรมทำให้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริกลายเป็นส่วนหนึ่งของผลงานรัฐบาลได้สร้างความชอบธรรมและเสถียรภาพในการครองอำนาจให้แก่พลเอกเปรมเป็นอย่างมาก เพราะค่านิยมของสังคมไทยยังคงยึดโยงอยู่กับระบบราชการที่มีทหารคอยแก้ไข้ปัญหาทั้งด้านความมั่นคงและการพัฒนา ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมแห่งความศรัทธาและที่พึ่งอันสูงสุด ทหารและสถาบันพระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นสถาบันที่สังคมไทยเรียกร้องทุกครั้งให้เข้าระงับเหตุเมื่อมีสภาพวิกฤตทางสังคม นับตั้งแต่เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา

บทที่ 4

การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล

การใช้ประโยชน์จากการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาล ซึ่งพลเอกเปรม ได้จัดสรรอำนาจและส่งเสริมบทบาทเชิงสถาบันให้แก่กลุ่มพลังอำนาจอื่นเพื่อคานอำนาจกลุ่มอำนาจเดิม โดยดึงเอากลุ่มเทคโนโลยีเข้ามาเสริมความเข้มแข็งในเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่เผชิญอยู่ร่วมกับทหาร ขณะเดียวกันก็ตรวจสอบและควบคุมโครงการต่างๆของนักการเมือง โดยลดบทบาทเชิงสถาบันของพรรคการเมืองและนักการเมืองลงให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ด้วยกลไกทางรัฐสภา จึงเป็นการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ให้แก่ักการเมืองและพรรคการเมืองที่สะท้อนออกมาในรูปความขัดแย้งและความร่วมมือเพื่อแสดงบทบาทเชิงผลประโยชน์ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

การสร้างระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเกิดขึ้นจากเงื่อนไขความพยายามสร้างเสถียรภาพทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ.1973 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ.1976 ซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง คือ การกำหนดระบบระเบียบให้แก่กลุ่มอำนาจทางสังคมให้มีตำแหน่งที่และหมายรู้ว่าในตำแหน่งดังกล่าวเหล่านั้นจะได้หรือเสียประโยชน์อะไรและยอมรับได้ทั้งตำแหน่งและผลประโยชน์เหล่านั้นซึ่งโครงสร้างของระบบการเมืองในสมัยของพลเอกเปรมได้มีการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในเงื่อนไขที่เริ่มต้นจากการประนีประนอมระหว่างกันเพื่อให้กลุ่มอำนาจทุกกลุ่มยอมรับตำแหน่งแห่งที่และผลได้/ผลเสียต่างๆ และที่สำคัญทำให้สามารถคาดการณ์และมีปฏิบัติการทางสังคมการเมืองไปในอนาคตระยะยาวได้ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2557)

การใช้กลไกพรรคการเมืองที่สร้างขึ้นมารับรองรับความชอบธรรมแห่งอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำ ทหาร หรือผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่ต้องการเข้าสู่ระบบการเมือง เช่น พลตรีประมาธ อติเรกสาร เป็นประธานสภาอุตสาหกรรม และนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นประธานสมาคมธนาคารไทยมาก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. 1978 อีกทั้งนายออบ วสุรัตน์ เป็นประธานหอการค้าไทย แม้ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ในฐานะเพื่อนสนิทพลเอกเกรียงศักดิ์ก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองของรัฐไทยไม่ได้มีพื้นฐานหรือการเติบโตที่มาจากฐานการสนับสนุนของประชาชน แต่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งตามสถานการณ์ของผู้นำทางการเมืองในส่วนของทหารและข้าราชการที่ต้องการใช้ตอบสนองต่อผลประโยชน์เฉพาะหน้า (เขาวนระ ไตรมาส, 2530) เช่น การตั้งพรรคการเมืองและลงเลือกตั้งของพลเอกเกรียงศักดิ์ จึงเห็นได้ว่ากลไกการเลือกตั้งและตั้งพรรคการเมืองเป็นการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองที่ชอบธรรมของ ทหาร ข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจ หากรัฐธรรมนูญไม่เปิดช่องให้เข้ามาได้

การจัดการทางการเมืองเพื่อความมั่นคงของรัฐบาล

ผลประโยชน์ของนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ การแบ่งปันอำนาจทางการเมืองกับทหารที่มีบทบาทเข้มแข็งและพยายามสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทัพ แต่เมื่อสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น นักการเมืองจำนวนหนึ่งก็อิงไปกับกระแสสังคมเพื่อกดดันให้ทหารและระบบราชการลดบทบาททางการเมืองลง อีกทั้งการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุนบางกลุ่มผ่านทางพรรคการเมืองส่งผลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายที่สนองตอบต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้ในด้านการกำหนดนโยบาย

นักการเมืองต้องการเป็นฝ่ายรัฐบาลมากกว่าเป็นฝ่ายค้าน เพราะมีโอกาสที่จะเข้าแสวงหาประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการกำหนดนโยบาย ดังนั้นนักการเมืองและพรรคการเมืองในสมัยพลเอกเปรมที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม จึงเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนบางกลุ่ม (กุลลดา เกษบุญชู มีต์, 2553) รวมทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจจุลภาค ซึ่งบทบาทที่น่าสนใจของนักการเมืองในช่วงแรกของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบยังคงเป็นการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างพรรคการเมืองและทหาร โดยมีพลเอกเปรมเป็นผู้ประสานและมีความราบรื่นและต่อเนื่องทางการเมืองในระดับหนึ่ง ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ 1980 ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) นักการเมืองเชื้อและเกรงกลัวบารมีของทหาร โดยเฉพาะนักการเมืองที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองมักจะกลัวการยุบสภา เพราะการเลือกตั้งในแต่ละครั้งนั้นนักการเมืองต้องใช้เงินในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้กลุ่มนายทหารที่อยู่เบื้องหลังการสร้าง ความมั่นคงให้กับรัฐบาลพลเอกเปรม

แม้ว่านักการเมืองพยายามจะผูกโยงอำนาจทางการเมืองกับสังคมมากกว่าผูกโยงไว้กับอำนาจรัฐดังที่เคยเป็นมา แต่อำนาจรัฐทั้งจากทหารและเทคโนโลยียังคงปิดกั้นโอกาสของนักการเมืองในกระบวนการนโยบาย ดังจะเห็นได้จากผลสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อสถานะทางการเมืองใน ค.ศ. 1987 ที่ประชาชนต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งและเห็นว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการเมืองของไทย (ธีระยุทธ บุญมี, 2550) แต่พลเอกเปรมและกองทัพก็ยังคงได้รับการยอมรับจากนักการเมืองหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1988 จนเมื่อพลเอกเปรมปฏิเสธการรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอำนาจทางการเมืองจึงตกแก่นักการเมืองอย่างแท้จริง แต่ทหารก็ยังคงมีบทบาททางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลโดยเฉพาะพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่เป็นเสมือนผู้จัดการรัฐบาลมาตั้งแต่สมัยพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี และมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลชาติชาย 1

พลเอกเกียรติศักดิ์ให้คำแนะนำการจัดตั้งรัฐบาลโดยเอาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านในรัฐบาลก่อนที่ทำให้พลเอกเกียรติศักดิ์ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีสี่พรรค ได้แก่ พรรคกิจ

สังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคสยามประชาธิปไตย ซึ่งการจัดตั้งรัฐบาลจากห้าพรรคการเมืองโดยมีพรรคชาติประชาชนมาร่วมอีกหนึ่งพรรค พรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างก็ให้การสนับสนุนและความร่วมมือเป็นอย่างดีกับพลเอกเปรม ในการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเป็นครั้งแรกของพลเอกเปรม (เปรม 1) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญฝ่ายพรรคการเมืองให้พลเอกเปรม และมีนักธุรกิจระดับแนวหน้า เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร ดร. อำนวย วีรวรรณ นายวิศิษฐ์ ต้นสัจจา นายตามใจ ขำโกโต ซึ่งเป็นคนนอกและเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งพลเอกเปรมเคยเล่าให้กับผู้ที่ถามถึงการนำคนนอกมาเป็นรัฐมนตรีว่าไม่มีความเห็นท้วงติงหรือใครวิจารณ์ว่า “ไม่มีใครว่าอะไร เพราะว่าพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆก็มีคนนอกเยอะแยะไปหมด ผมเองก็ไม่ทราบเหมือนกันว่าทำไมไม่เอาผู้แทนราษฎรมาเป็นรัฐมนตรี แต่ละพรรคเลือกกันมาเอง ผมก็ยินยอมตามท่านทุกอย่าง พรรคชาติไทย พลตรีชาติชาย (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ก็ไม่ได้เป็น ส.ส. แต่ส่วนของผม...ผมเลือกเอง” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549)

แต่การจัดตั้งรัฐบาลในแต่ละครั้งก็ได้สร้างความลำบากใจและความยุ่งยากในการประสานความร่วมมือระหว่างนักการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ดังคำกล่าวของพลเอกเปรมที่มีต่อคณะผู้ที่มาต้อนรับเมื่อคราวเดินทางไปราชการที่จังหวัดนครราชสีมาในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1986 ในช่วงรัฐบาลชุดสุดท้ายของพลเอกเปรมความตอนหนึ่งว่า “...จริงๆแล้วการเป็นนายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นความปรารถนาของผมเลย ผมเป็นมาหกปีแล้ว จะเป็นอีกเท่าไรก็ไม่ทราบเหมือนกัน สิ่งหนึ่งที่น่าจะบอกกับพวกเราได้ว่า มันเป็นงานที่ยุ่งยากมาก เพราะต้องยุ่งกับการประสานความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ผมขอเรียนว่า ถ้าใครอยากมีความสุข ก็โปรดอย่าเป็นนายกรัฐมนตรีเลย...” (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งของนักการเมืองและพรรคการเมืองของพลเอกเปรมนั้นจะพิจารณาเป็นเรื่องๆไป หากเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจะเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงและจัดการแก้ไขทันที แต่หากเป็นเรื่องภายในพรรคพลเอกเปรมปล่อยให้พรรคการเมืองแก้ปัญหาตนเองก่อนโดยไม่ก้าวล่วง มีเพียงแค่การให้คำปรึกษาหารือกับหัวหน้าพรรคหรือเลขาธิการพรรค แต่เมื่อจะต้องแก้ปัญหาก็จะเลือกวิธีการปรับคณะรัฐมนตรีหรือการยุบสภา และยึดถือความถูกต้องตามเงื่อนไขกฎกติกาตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำเช่นนี้ของพลเอกเปรมได้สร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม

รัฐบาลเปรม 1

ในการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 นั้นดูเหมือนจะมีความขัดแย้งกันอยู่ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคกิจสังคมที่มีนายบุญชู โรจนเสถียร รับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและเป็นหัวหน้าคณะทำงานด้านเศรษฐกิจ กับพรรคการเมืองใหญ่ที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งสามารถสังเกตได้จากท่าทีและการ

พูดจากันในที่ประชุมเกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างกันในการทำงาน ทั้งยังมีความเห็นขัดแย้งกันในเชิงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย แต่สภาวะการเมืองโดยรวมยังมีความมั่นคงสูง

ในระยะแรกได้มอบหมายให้นายบุญชู รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ และคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคม รับผิดชอบกระทรวงเศรษฐกิจทำกระทรวงเศรษฐกิจ คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม โดยวางแผนทางระยะเร่งด่วนและระยะยาว โดยในระยะเร่งด่วนนั้นรัฐบาลส่งเสริมการสร้างงานเพื่อเพิ่มรายได้และสร้างโอกาสแก่ประชาชนในชนบท โดยเฉพาะในฤดูแล้งเพื่อไม่ให้ประชาชนยากจนในชนบทหลังไหลเข้ามาสร้างปัญหาในเมือง ส่วนประชาชนในเมือง รัฐบาลก็หาทางลดรายจ่ายจำพวกราคาสินค้าอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชน อีกทั้งยังมุ่งแก้ปัญหาน้ำมันแพง โดยเตือนเรื่องการเก็งกำไรและการปรับราคาน้ำมันนั้นในหมู่พ่อค้าน้ำมันว่า รัฐบาลจะไม่มีการชดเชยเรื่องราคาให้ แก่ไขปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน โดยเจรจาซื้อน้ำตาลทรายขาวจากบริษัทต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการกักตุนน้ำตาลทราย แก้ไขปัญหาสินค้าอุปโภคบริโภคราคาแพง โดยผลิตสินค้าชื่อ “สินไทย” (สินคามีสามประเภทคือ สบู่ ยาสีฟัน และผงซักฟอก) ออกมาจำหน่ายราคาถูกให้แก่ประชาชน และบรรเทาภาวะภัยแล้งทั่วประเทศด้วยโครงการจ้างงานในชนบทและผ่อนคลายน้ำมันเกษตรกรรมและกระจายทุนสู่ชนบทส่วนแผนระยะยาว ได้แก่ การประกันราคาพืชผล การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัด การปรับปรุงภาษีและแก้ไขน้ำมันขาดแคลนในระยะยาว (นาวิ รังสิวารักษ์, 2548) อีกส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาก็ยึดตามแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานเพื่อเพิ่มผลผลิตในภาคการเกษตรและส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเปรม 1 เมื่อผ่านไปได้เพียงห้าเดือน เรื่องการต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลเอกเปรมออกไปอีกหนึ่งปีกลายเป็นประเด็นที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยออกมาโจมตีรัฐบาล พลเอกเปรมได้ให้ความเห็นว่า “ฝ่ายค้านจะเคลื่อนไหวอะไรก็เป็นสิทธิของฝ่ายค้านที่สามารถทำได้ในกระบวนการประชาธิปไตย รวมทั้งในสองปีนี้จะไม่มีการก่อตั้งพรรคการเมืองอย่างแน่นอน” นอกจากนั้นยังมีข่าวลือว่าพลเอกเปรมจะลาออกเพราะมีความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี พลเอกเปรมได้เดินทางไปพบ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่บ้านพักในซอยสวนพลู ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า “เรื่องที่เกิดขึ้นนั้น ท่านนายกฯบอกว่าไม่ใช่เรื่องใหญ่โตอะไร และเป็นข่าวที่เกิดขึ้นกับตัวท่านนายกฯเองเกือบทั้งสิ้น เนื่องจากท่านไม่ได้บอกกับรัฐมนตรีคนอื่นหรือบอกแต่บอกเข้าไปหน่อย ก็เลยเกิดการไม่เข้าใจกัน เมื่อท่านชี้แจงมา ผมก็บอกว่า เมื่อสั่งรัฐมนตรีคนหนึ่งทำอะไร ก็ควรบอกรัฐมนตรีคนอื่นด้วย เพื่อขจัดช่องว่างนี้ให้หายไป” ส่วนพลเอกเปรมกล่าวกับผู้สื่อข่าวหลังการเข้าพบ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ว่า เป็นการพูดคุยเรื่องการเดินทางไปประเทศจีนของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ส่วนเรื่องปัญหาความขัดแย้งและข่าวลือ

พลเอกเปรมกล่าวว่า “มีการพูดกันบ้างแต่ก็ไม่มากนัก ผมเองเรียนท่านว่ามันไม่ใช่ปัญหาใหญ่โตอะไร จนไม่สามารถแก้ไขอะไรได้” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549g)

นักรการเมืองมีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านอย่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นส่วนที่สนับสนุน โดยพลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสารได้เปิดเผยหลังเข้าเฝ้าฯว่า “เป็นการทำเพื่อส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อ พลเอกเปรม ตินสุลานนท์คนเดียว โดยจะเสนอเรื่องการต่ออายุพลเอกเปรมผ่านสภาตามระเบียบ เชื่อว่าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งคัดค้านเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้นจะเห็นด้วย” เป็นการสำคัญว่ารัฐบาลจะเสนอให้ ต่ออายุราชการผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลเอกเปรมอย่างแน่นอน อีกทั้ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมเองก็ออกมาพูดสนับสนุนการต่ออายุในครั้งนี้อย่างหนักแน่น แม้แต่พรรค ประชาธิปัตย์เองที่เป็นฝ่ายค้านจากที่เคยมีท่าทีคัดค้านก็เปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุนเพราะอ้างว่ามี ข้อมูลใหม่ที่ต้องให้การสนับสนุน ซึ่งผลสุดท้ายคณะรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลก็มีมติสนับสนุนพล เอกเปรมให้ได้รับการต่ออายุราชการตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกออกไปอีก 1 ปี

นายทวี ไกรคุปต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรี สังกัดพรรคสยามประชาธิปไตย ได้ทำการหยั่งเสียงมหาชน โดยส่งไปรษณียบัตรจำนวน 500,000 ฉบับเพื่อทำการสำรวจความเห็น ประชาชนที่มีต่อการอายุราชการผู้บัญชาการทหารบก โดยมีผลตอบรับกลับมาประมาณ 200,000 ฉบับ ว่ามีผู้เห็นด้วยถึง 193,056 เสียง ซึ่งส่วนใหญ่ที่เห็นด้วยเป็นเสียงจากต่างจังหวัด แต่กลับขัดแย้งกับผล การสำรวจประชามติในเรื่องเดียวกันของหนังสือพิมพ์มติชน และเดอะเนชั่น ที่ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ในระหว่างวันที่ 12-13 สิงหาคม ค.ศ. 1980 ที่มีผลสำรวจคือ ร้อยละ 46.2 ไม่เห็นด้วย ให้ต่ออายุผู้บัญชาการทหารบก โดยระบุเหตุผลว่าเป็นการทำลายขวัญและกองทัพ ร้อยละ 32.9 เห็น ด้วย และมีเหตุผลว่า สื่อสัตย์ โสัด และยังแข็งแรง อีกทั้งยังมีมติไม่เห็นด้วยที่นายกรัฐมนตรีและผู้ บัญชาการทหารบกควรเป็นคนเดียวกันสูงถึงร้อยละ 61.1 (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549g) แสดงว่าอำนาจของ ฝ่ายอำนาจรัฐยังเข้มแข็งอยู่มาก แม้จะมีเสียงคัดค้านจากภาคสังคม แต่ไม่อาจส่งผลต่อการต่ออายุ ราชการตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพลเอกเปรมได้

แต่การคัดค้านการต่ออายุผู้บัญชาการทหารบกยังคงมีอย่างหนักในกลุ่มพรรคการเมืองร่วม รัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ที่คัดค้านอย่างรุนแรง ประกาศยื่นกรณาวาพร้อมจะพร้อมที่จะ ถอนตัวออกจากกรรมาธิการร่วมรัฐบาล ซึ่ง นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี (ในสมัยพลเอกเปรมดำรงตำแหน่งโฆษก รัฐบาล) ได้เล่าไว้ว่า “ก่อนที่ผมจะได้รับมอบหมายภารกิจ พลเอกเปรม เรียกผมไปพบในห้องทำงาน ในทำเนียบรัฐบาล แล้วท่านก็เล่าให้ฟังถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุของการต่ออายุราชการครั้งนี้ ซึ่งผม ขออนุญาตไม่กล่าวถึงเนื่องจากเป็นเรื่องค่อนข้างละเอียดอ่อน แต่ยืนยันได้ว่า โดยส่วนตัวของพลเอก เปรมแล้ว ท่านไม่ใช่คนทะเลาะเถียงกัน แต่เหตุมาจากความจำเป็นอย่างแท้จริง และปัญหาก็คือ ท่านไม่ สามารถจะอธิบายเหตุผลนี้ต่อสาธารณชนได้ นอกจากต้องเรียกมาชี้แจงกันเป็นรายตัว ท่านเรียกพลเอก ลัทธิ เข้าไปชี้แจง พลเอกลัทธิก็ไม่ตั้งใจเหมือนกัน แต่สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ ท่านมอบหมายให้

ผมเนื่องจากเห็นว่า เป็นสมาชิกเก่าของพรรค น่าจะคุยกันได้สนิทใจมากกว่า ผมติดต่อไปหาคุณณัด คอมันตร์ เพื่อขอเข้าชี้แจงในที่ประชุมพรรค ตอนนั้นสำนักงานพรรคอยู่แถวเอกมัย ผมเข้าไปเล่า ข้อเท็จจริงให้ที่ประชุมพรรคฟังทุกคนก็เลยถึงบางอ้อกลับมติพรรคจะสนับสนุนรัฐบาลพลเอกเปรม ต่อไป เพียงแต่ติดปัญหาว่า จะหาทางลงอย่างไรไม่ให้ดูน่าเกลียด จะอธิบายอย่างไรเพื่อให้ประชาชน ทั่วไปเข้าใจว่าทำไมอยู่ๆพรรคถึงกลับลำ คุณณัดถามผมว่า จะให้พรรคแถลงเรื่องนี้ได้อย่างไร ผมบอก ไปทันทีว่า ในฐานะอดีตที่ผมเคยเรียนวิชาสถิติมา (อย่าลืมนะว่าผมเก่งวิชานี้มาก) เวลาเรารัน คอมพิวเตอร์เราพิมพ์ตัวเลขใส่เข้าไป (สมัยก่อนคอมพิวเตอร์ยังใช้ภาษา “ฟอร์แทรน” (Fortran) คอมพิวเตอร์ก็จะคำนวณออกมา ใ้ฉันนี้ถูกไม่ถูก บางครั้งเชื่อได้ 80 เปอร์เซ็นต์ เราได้ตัวเลขออกมาใหม่ หรือ NEW DATA ใส่แล้วรันใหม่ มันอาจจะออกมาว่าเชื่อถือไม่ได้ 80 เปอร์เซ็นต์ก็ได้ นั่นคือที่มาของ คำว่า “ข้อมูลใหม่” ซึ่งพรรคประชาธิปไตยใช้เป็นการเหตุผลในการสนับสนุนพลเอกเปรม ก็เอาตัวรอด กันไปได้ แต่คนกันตาก็มีอยู่ไม่น้อย ซึ่งก็สนใจที่จะบอกชี้ชัดลงไปว่า ข้อมูลใหม่คืออะไรกันแน่” (ชรินทร์ แซ่มสาคร, 2542) และนี่คือที่มาของข้อมูลใหม่ที่พรรคประชาธิปไตยนำมาอ้างต่อสังคมเพื่อ สนับสนุนการต่ออายุราชการให้พลเอกเปรม เพื่อปิดบังเหตุผลที่อ้างว่าไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณะ ได้

แม้พลเอกเปรมจะประกาศในการประชุมคณะรัฐมนตรีนัดแรกว่า “รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาล เหนือพรรค เหนือพวก เหนือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง” แต่ก็เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่าง ตัวบุคคลในพรรคการเมือง หรือระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากการแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคของตนเป็นใหญ่ ที่กลายเป็นแรงกดดันที่สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพ ของรัฐบาล (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) ซึ่งปัญหาชุดแรกที่เกิดขึ้นคือประเด็นขัดแย้งระหว่าง พรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยที่ต้องการเข้าไปควบคุมการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ใน เรื่องน้ำตาลทรายขาดแคลน ราคาข้าวตกต่ำ และความขัดแย้งกรณีทะเลาะกันน้ำมัน ที่ได้ส่งผลกระทบต่อ การปรับคณะรัฐมนตรีโดยพรรคกิจสังคมถูกให้ออกไปจากการร่วมรัฐบาล

ประเด็นปัญหาน้ำตาลขาดแคลนที่นายบุญชู โรจนเสถียร เสนอมาตรการให้ทำสัญญาซื้อ น้ำตาลจากบริษัท Pete & Lyle ซึ่งนายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งใน ขณะนั้น ได้กล่าวถึงกรณีนี้ว่า มีการทำสัญญาซื้อน้ำตาลจากบริษัทนี้และทำสัญญาขายล่วงหน้ากับ บริษัทนี้เป็นจำนวนมาก ทั้งที่ก่อนหน้านี้รัฐบาลได้ควบคุมการส่งออกและให้โรงน้ำตาลทุกแห่ง เปลี่ยนแปลงน้ำตาลที่จะส่งออกมาเป็นน้ำตาลที่จะขายในประเทศ จึงเกิดการครหาว่าราคาซื้อแพง กว่า 200 ล้านบาท และขายถูกกว่า 200 ล้านบาท ซึ่งกลายเป็นปมปัญหาให้กับพลเอกเปรม

ประเด็นปัญหาราคาข้าวตกต่ำลงอย่างมากซึ่งสวนทางกับราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่ง นายวีรพงษ์ รามางกูร ได้กล่าวถึงข่าวนั้นมีโควตาการส่งออก และมีภาษีขาออกอีก 3 รูปแบบคือ 1. ค่าพรีเมียมข้าว (ค่าธรรมเนียมพิเศษ) ที่เก็บในอัตราที่ค่อนข้างสูงเพื่อใส่เข้าไปในกองทุนสงเคราะห์

เกษตรกร ซึ่งมีองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรดำเนินการ (อตก.) 2. อกรขาออก และ 3. ผู้ส่งออกส่งมอบข้าวราคาถูกให้แก่รัฐบาลเพื่อให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) นำมาขายให้แก่ประชาชนในราคาถูก ซึ่งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีขอให้ยกเลิกภาษีขาออกทั้ง 3 รูปแบบนั้นและปล่อยให้มีการส่งออกอย่างเสรี แต่ได้รับการคัดค้านจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร และทีมเศรษฐกิจในคณะรัฐมนตรีอย่างมาก ซึ่งความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองที่เข้าไปคุมกระทรวงเหล่านี้ได้เกิดขึ้นคือ พรรคกิจสังคมที่คุมกระทรวงพาณิชย์เสนอมาตรการพยุงราคาข้าว แต่พรรคชาติไทยที่คุมกระทรวงเกษตรคัดค้าน โดยอ้างว่าเรื่องข้าวเปลือกเป็นหน้าที่ของ อตก. พรรคชาติไทยจะทำเอง ส่วนกระทรวงพาณิชย์ให้ไปทำเรื่องข้าวสาร โดยพรรคชาติไทยขอใช้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเอาไปพยุงราคาข้าวเปลือกผ่านโรงสีต่างๆ และทางพรรคกิจสังคมก็ใช้ อคส. พยุงราคาข้าวสาร แต่ต้องกู้เงินดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวน 6,000 ล้านบาทเพราะไม่มีเงิน เพื่อเอาไปซื้อข้าวจากโรงสีในราคาประกัน ทั้งสองมาตรการได้รับการคัดค้านจากคณะทำงานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเพราะผู้ที่ได้ประโยชน์คือโรงสีไม่ใช่ชาวนา และในที่สุดโครงการนี้ก็ล้มเหลว รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณใช้หนี้ในที่สุด

ประเด็นความขัดแย้งกรณีทะเลาะน้ำมัน เกิดขึ้นจากกรณีที่นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีจากพรรคกิจสังคมแนะนำว่ารัฐบาลต้องลดราคาน้ำมัน แต่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ยศในขณะนั้น) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่ายังไม่ควรลด เพราะจะทำให้รัฐบาลต้องขาดเงินจำนวนมากและราคาน้ำมันในตลาดโลกก็มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ในขณะที่รัฐบาลเองจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ก่อน จึงเสนอว่าควรหาตลาดน้ำมันจากต่างประเทศ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549i) และทำการขึ้นราคาน้ำมันเป็นระยะๆตามความจำเป็น โดยคณะรัฐมนตรีเลือกที่จะขึ้นราคาน้ำมันเบนซินและกวดราคาดีเซลเอาไว้เพราะจะส่งผลกระทบต่อราคาสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และค่ารถเมล์ เป็นต้น

ประเด็นความขัดแย้งระหว่างพรรคทั้งสองเกิดขึ้นจากกรณีรัฐบาลมีนโยบายให้ยกเลิกการเข้าโรงน้ำมันบางจากกับบริษัทหิมมิท โดยกระทรวงกลาโหมเจ้าเข้ามาดำเนินการกลั่นน้ำมันแทนและมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบในการจัดหาน้ำมันดิบมาให้ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็มีการจัดหาน้ำมันดิบ โดยที่นายวิสิษฐ์ ต้นสัจจา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จากพรรคกิจสังคมเป็นรัฐมนตรีที่เสนอว่าจะไปเจรจาต่อรองกับซาอุดีอาระเบีย แต่เลือกวิธีเจรจาผ่านนายหน้าที่ยื่นราคา 36 เหรียญต่อบาร์เรล ไปยังมิสเตอร์ตาเออร์ ที่เป็นเพื่อนสนิทของพลตรีชาติชาย ในขณะที่พลตรีชาติชายต่อรองได้ที่ราคา 32-33 เหรียญต่อบาเรล และมีทะเลาะที่นายบุญชูส่งไปยังการปิโตรเลียมซาอุดีอาระเบียว่าไม่ให้ทำสัญญากับทางพลตรีชาติชายเพราะไม่ใช่ผู้มีอำนาจลงนามในสัญญา ทั้งๆที่นายรัฐมนตรีมอบอำนาจให้รัฐมนตรีอุตสาหกรรมไปเจรจา โดยนายวิสิษฐ์ก็ไปรอคำตอบอยู่ที่ฮ่องกง และนายบุญชูก็เดินทางไปหาซื้อน้ำมันที่อินโดนีเซีย จึงเกิดเป็นปัญหาที่ทำ

ให้ทางซาอุดีอาระเบียสับสนเพราะว่ามีการจัดซื้อน้ำมันมาสองรายจากประเทศเดียวกัน และมีเทเล็กซ์แจ้งมาดังกล่าว ซึ่งปัญหาเกิดจากการที่นายวิสิษฐ์ไม่แจ้งเรื่องนี้ให้พลตรีชาติชายทราบ ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตเรื่องทุจริต แต่ก็ไม่มีหลักฐาน สุดท้ายพรรคกิจสังคมต้องยอมลาออกจากการร่วมรัฐบาล ซึ่งพลเอกเปรมได้แถลงต่อผู้สื่อข่าวที่ทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 ต่าหนินายวิสิษฐ์ บกพร่องสองประเด็น คือ นายวิสิษฐ์ไม่แจ้งให้พลตรีชาติชายทราบ และนำชื่อรองนายยก รัฐมนตรีบุญชู ไปใช้โดยไม่บอกล่วงหน้า ซึ่งต่อมาพรรคกิจสังคมก็ออกแถลงการณ์ปฏิเสธในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1981 ว่านายวิสิษฐ์ถูกใส่ร้ายป้ายสี (นาวิ รังสิวารักษ์, 2548) ซึ่งพลเอกเปรมยอมต้องเชื่อถือพลตรีชาติชายมากกว่า เพราะเป็นเพื่อนรักกันมาตั้งแต่อยู่กองพันทหารม้าที่ 4

โครงสร้างทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเก่าที่ไม่เอื้อต่อการขยายตัวของทุนนิยมสมัยใหม่อย่างเต็มที่และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคมที่พยายามจะขยายอำนาจเข้าไปกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ แม้ว่าทุนนิยมสมัยใหม่จะเคยร่วมมือกับผู้กุมอำนาจเก่าแต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับสภาพปัญหาของสังคมและการเมืองได้ ทั้งการนัดหยุดงานในโรงงาน การเรียกร้องค่าแรงของกรรมกร การคอร์รัปชันผ่านกลไกข้าราชการแบบเก่า ซึ่งความคิดของนายทุนพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในการกุมอำนาจรัฐเพื่อสร้างอำนาจจริงที่เกื้อหนุนหรือขจัดอุปสรรคต่อการขยายตัวของทุน ดังจะเห็นได้จากนักธุรกิจรุ่นใหม่ได้อำนาจของทุนในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ดังตัวอย่างที่ปรากฏในพรรคกิจสังคม นอกจากนี้ยังพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทในกองทัพ ด้วยการสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจปีรัฐบาล เช่น การสร้างภาวะเงินตึงตัวในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ที่พรรคกิจสังคมได้รับเสียงข้างมากในสภา และมีความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมการค้า การเงิน การตลาด และการผลิตเพื่อพัฒนาเงินทุนให้มีความเข้มแข็งและผลักดันให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตน เช่นการเสนอแนวคิดบรรษัทรวมไทย การเสนอแผนพัฒนาชนบท ความพยายามในการขยายตัวของทุนนิยมการค้า การสร้างระบบธุรกิจด้านเกษตรกรรม ทั้งการจัดรูปแบบการผลิตและการค้าผลผลิตทางการเกษตร แต่การขยายตัวของกลุ่มทุนภายใต้โครงสร้างอำนาจเก่า แม้จะมีความร่วมมือกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง แต่ในสภาพความเป็นจริงที่สังคมมีความขัดแย้งกลับทำให้ความร่วมมือเป็นไปได้ยาก ซึ่งพรรคกิจสังคมไม่สามารถยึดครองอำนาจรัฐบาลได้อย่างเบ็ดเสร็จและไม่สามารถเข้าไปมีอำนาจในส่วนอื่นทั้งกองทัพหรือในกลไกอำนาจรัฐ แต่กลับถูกโจมตีจากกลุ่มพลังต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มนายทหารรุ่นใหม่ หรือแม้แต่กลุ่มอำนาจเก่าเอง ทำให้พรรคกิจสังคมแม้จะมีเสียงอยู่ในมือถึง 80 เสียง แต่ถูกโจมตีอย่างหนักจากพรรคชาติไทย กลุ่มพลตรีสุุดสาย หัสดิน กลุ่มนายทหารหนุ่ม รวมทั้งกลุ่มเศรษฐกิจที่ขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ จนกระทั่งพรรคกิจสังคมต้องลาออกจากรัฐบาลเปรม 1 (กองบรรณาธิการสยามใหม่, 2524a) มีการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 2 ที่ไม่มีพรรคกิจสังคมร่วมรัฐบาล และม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมได้ประกาศเลิกอัฐมรัฐบาล

ซึ่งเสียงสนับสนุนรัฐบาลหายไป 82 ที่นั่ง รัฐบาลเหลือที่นั่งในสภาเพียง 168 เท่านั้น ทำให้ฝ่ายค้านเข้มแข็งและสามารถสั่นคลอนเสถียรภาพรัฐบาลได้ตลอดเวลา

บทบาทของนักการเมืองสายเศรษฐกิจที่มีนายบุญชู เป็นแกนนำคนสำคัญ ในช่วงเวลาที่ร่วมรัฐบาลเปรม 1 นั้นพรรคกิจสังคมและคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของนายบุญชูบริหารงานที่มีความผิดพลาดหลายประการ แต่ผลประโยชน์จากนโยบายเหล่านั้นกลับตกอยู่กับนักธุรกิจ ในพรรคกิจสังคม เช่น นโยบายชะลอการขึ้นราคาปูนซีเมนต์ นโยบายการค้าต่างประเทศ ปัญหาข้าวและน้ำตาล และภาวะเงินฝืดตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1981 เป็นต้นมาจากการขึ้นค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนายบุญชูและคณะทำงานเศรษฐกิจไม่ยอมปรับค่าเงินตาม เพราะคาดหวังว่าอัตราดอกเบี้ยอเมริกันจะลดต่ำลงในช่วงกลางปี ทำให้ไทยสามารถกู้เงินจากสหรัฐอเมริกาภายใต้ระบบเศรษฐกิจได้ ทำให้เกิดสภาพคล่องโดยไม่ต้องลดค่าเงินบาท เพราะจะส่งผลกระทบต่อธนาคารกรุงเทพและธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ต้องสูญเสียกำไรเพราะกู้เงินจากต่างประเทศมาในช่วงก่อนหน้านี้ จึงเปิดโอกาสให้ธนาคารเหล่านั้นเรียกระดมเงินกู้คืนจากลูกหนี้ที่ปล่อยกู้ในช่วงต้น ค.ศ. 1981 และงดปล่อยสินเชื่อ เพื่อระดมเงินดอลลาร์ส่งคืนสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดภาวะเงินฝืดในช่วงต้นถึงกลาง ค.ศ. 1981 เพราะนักค้าเงินและธนาคารพาณิชย์ต่างระดมกว้านซื้อเงินดอลลาร์ไว้เป็นจำนวนมาก (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านักการเมืองได้พยายามรักษาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องในด้านธุรกิจมากกว่าที่จะมองเห็นประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

รัฐบาลเปรม 2

การปรับคณะรัฐมนตรีในชุดเปรม 2 ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคสหพรรค พรรครวมไทย และพรรคแนวมหาชน โดยมีรัฐมนตรีที่เป็นบุคคลภายนอกในสัดส่วนที่กำหนดไว้ของนายกรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการหรือนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ นายสมหมาย ฮุนตระกูล นายไพจิตร เอื้อทวิกุล นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา พลเอกประจวบ สุนทรากร พลตรีสุตสาย หัสติน และร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรม ซึ่งการแต่งตั้งนายทหารที่เป็นเพื่อนรักของพลเอกเปรมครั้งนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่กลุ่มยังเดิร์กเมื่อรวมกับความไม่พอใจเรื่องอื่นที่มีมาก่อนหน้านี้ได้นำไปสู่การทำรัฐประหาร 1 เมษายน ค.ศ. 1981 (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

ในช่วงการปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981 สมาชิกรัฐสภาและพรรคการเมืองต่างๆ เลือกที่อิงอยู่กับพลเอกเปรม แต่พรรคการเมืองที่มาร่วมรัฐบาลก็ไม่มีเอกภาพและสื่อเค้าว่าจะมีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล อีกทั้งการดำเนินนโยบายที่หาความร่วมมือจากทหารสื่อเค้าว่าจะเป็นผลเสียให้แก่พรรคการเมืองเสียมากกว่า เพราะปัญหาเศรษฐกิจทำให้ประชาชนเดือดร้อนอย่างมากที่สุด การบริหารงานของพลเอกเปรมได้ทำให้ฐานมวลชนที่สนับสนุนลดลงเรื่อยๆ กลุ่มพลังประชาชนที่ดำเนินการเรียกร้องประชาธิปไตยดีตัวออกห่างเรื่อยๆ นอกจากนั้นนโยบายประชาธิปไตยของฝ่าย

ปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981 ที่โฆษณาออกมาในวันก่อการ ยิ่งเป็นตัวเร่งให้ฝ่ายประชาธิปไตยมองเห็นความเป็นไปได้ที่จะทำให้รัฐไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ภายหลังก่อการรัฐปฏิวัติที่ล้มเหลว รัฐบาลเปรม 2 บริหารบ้านเมืองได้ไม่นานนัก คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านการเมืองได้ให้คำแนะนำว่าปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อเพิ่มจำนวนเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพมากขึ้นโดยหวังที่จะดึงเอาพรรคกิจสังคมกลับมาเข้าร่วมรัฐบาลอีกครั้ง เพื่อปิดกั้นการหวนคืนสู่อำนาจของพลเอกเกรียงศักดิ์ หลังจากทีพลเอกเกรียงศักดิ์ลงเลือกตั้งซ่อมในจังหวัดร้อยเอ็ดและชนะพันตำรวจโทบุญเลิศ เลิศปรีชา ตัวแทนจากพรรคกิจสังคม แต่พรรคกิจสังคมเองก็บริหารนโยบายผิดพลาดและมีประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของนักธุรกิจในพรรคกิจสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เช่น นโยบายการชะลอการขึ้นราคาปูนซีเมนต์ นโยบายการค้ากับต่างประเทศ ภาวะฟืดเคืองเรื่องข้าวสาร น้ำตาล และภาวะเงินฝืดในช่วง ค.ศ. 1981 จากการขึ้นค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ และการไม่ยอมปรับลดค่าเงินบาทของคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของนายบุญชู ดังนั้นเมื่อนายไพจิตร เอื้อทวีกุลจากกระทรวงการคลังเสนอให้ลดค่าเงินบาท หลังจากทีพรรคกิจสังคมออกจากพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว รัฐบาลจึงถูกโจมตีอย่างหนักจากพรรคกิจสังคม (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m)

ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีเดิมจำนวนหนึ่งขอลาออกจากตำแหน่ง เช่น นายประเทือง กীরติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลตรีสุตสาย หัสติน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งสองท่านให้เหตุผลทางการเมืองเหมือนกันคือ อยากลากออก ซึ่งพลตรีสุตสายให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า “...แต่อยากลากออกเช่นเดียวกับคุณประเทือง ในใบลาออกเขียนว่าก็เนื่องจากมีความผันผวนทางการเมืองจึงขอลากออก” และกรณีการเสียชีวิตของ พันตำรวจเอกกฤษ สังขทรัพย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จากเหตุเฮลิคอปเตอร์ตกที่ตอยอ่างขาง จังหวัดเชียงใหม่ ทำให้ต้องมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่ โดยพลเอกสิทธิ จิโรจน์ มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ให้พรรคชาติไทยเดิม และมีรัฐมนตรีท่านอื่นยื่นใบลาออกกับนายกรัฐมนตรีอีกหลังจากได้รับจดหมายจากพลเอกเปรมถึงความจำเป็นในการปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกเปรมก็ให้สัมภาษณ์ว่า “การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งใหม่ ไม่ได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันมีข้อบกพร่องหรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพ แต่เป็นการปรับปรุงให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และอีกประการ รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m)

รัฐบาลเปรม 3

การปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ในรัฐบาลเปรม 3 ได้ดึงเอาพรรคกิจสังคมมาร่วมรัฐบาลอีกครั้งด้วยเหตุผลที่พลเอกเปรมชี้แจงว่า “เพราะเป็นพรรคที่เคยร่วมรัฐบาลกันมาก่อน มีนโยบายคล้ายคลึงกัน และจะทำให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลดียิ่งขึ้น ซึ่งทางกิจสังคมก็เห็นชอบด้วย

แล้ว เพียงยังอยู่ที่รายละเอียดต่างๆ ซึ่งต้องตกลงกับพรรคกิจสังคมและพรรคการเมืองอื่นๆที่ร่วมรัฐบาล เพื่อให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจตรงกัน สามารถทำงานร่วมกันได้ต่อไปด้วยดี... ...การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ จะเป็นการสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในระบอบรัฐสภาให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย เราจะได้ ส.ส.ร่วมรัฐบาล มากยิ่งขึ้น และช่วยกันประคับประคองระบอบประชาธิปไตยตามวิถีทางรัฐสภา ตามที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ” ส่วน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงการเข้าร่วมรัฐบาลอีกครั้งว่า “การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีคราวนี้ไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจตกต่ำ ถือเป็นเรื่องการเมืองโดยตรง หากถือปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำเป็นสาเหตุการปรับ ก็เป็นการโยนภาระให้กับพรรคกิจสังคมมากเกินไป เพราะการเข้าร่วมรัฐบาลต้องช่วยกันอยู่แล้วในปัญหาต่างๆ แต่ถ้าไม่ร่วมกันรับผิดชอบทางรัฐสภา...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m) จะเห็นได้ว่าจากคำสัมภาษณ์ดังกล่าว ของทั้งพลเอกเปรมและ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้นำเอาวิถีทางทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญมาอ้างอิงเพื่อใช้แสดงผลที่เหมาะสมในการปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ถ้าเรารักษาคุณเปรมไว้แบบนี้ก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าคนอื่นมาแทน ผมไม่รับรอง” (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540a) ซึ่งเป็นปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลมากกว่าแรงกดดันจากปัญหาเศรษฐกิจ ส่วนการสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในระบอบรัฐสภาที่พลเอกเปรมอ้างอิงก็คือความมั่นคงของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญที่ยังคงเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบอยู่ และยังสะท้อนให้เห็นว่าเสถียรภาพทางการเมืองในสภาไม่อาจพึ่งพาสมาชิกวุฒิสภาสายทหารได้อีกหลังจากสิ้นสุดเหตุการณ์ปฏิวัติ 1 เมษายน ค.ศ. 1981

พรรคกิจสังคมเกิดการแตกกลุ่มการเมืองภายในขึ้น ซึ่งพรรคกิจสังคมนั้นมีกลุ่มอำนาจ 3 กลุ่มคือ กลุ่มนักธุรกิจที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน กลุ่มที่ศรัทธาและยอมรับต่อม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรค และกลุ่มที่เข้ามาร่วมเพราะเห็นแก่สวัสดิการและความรู้สึกมั่นคงในฐานะของตนเอง โดยที่กลุ่มนายบุญชูแยกตัวออกมาตั้งพรรคประชากรราษฎร์และไม่ได้ร่วมรัฐบาลเปรม 3 (ต่อมาจดทะเบียนเป็นพรรคกิจประชาคม ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1982 มีนายบุญชู เป็นหัวหน้าพรรค และนางศิริระ ปัทมาคม เป็นเลขาธิการพรรค) ซึ่งสาเหตุจากการร่วมรัฐบาลเปรม 3 ทำให้พรรคกิจสังคมแตกกลุ่มออกไปตั้งพรรคใหม่ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m)

รัฐบาลเปรม 3 ประกอบไปด้วยพรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคสยามประชาธิปไตย ต่อมาในปี ค.ศ. 1983 เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องวิธีการเลือกตั้งก่อนระยะเวลาสิ้นสุดของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อขอยืดอายุบทเฉพาะกาล แต่สมาชิกอีกส่วนไม่เห็นด้วย หากยืดบทเฉพาะกาลออกไปอีก ซึ่งรัฐบาลแถลงว่าจะวางตัวเป็นกลาง ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาสายทหารยื่นในลาออกจากตำแหน่ง พรรคประชากรไทยแถลงให้การสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ส่วนพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยแสดงความเห็นจะไม่ร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ นายอนันต์ เสนาจันทร์ (ขณะนั้นบวชเป็นพระภิกษุ) ร่วมกับเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร

อดอาหารประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีการชุมนุมประท้วงจากนักศึกษาปัญญาชน และประชาชนทั่วไป บริเวณด้านนอกรัฐสภา มีการชกจูงและโหมน้ำพรกระเด็นต่าง ๆ รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ที่อ้างว่ามีข้อมูลใหม่ด้วย เรืออากาศตรีฉลาด เริ่มอดอาหารประท้วงและประกาศว่าจะฆ่าตัวตาย ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชขอให้เรืออากาศตรี ฉลาด ไปบวชเพื่อรักษาชีวิต ส่วนนายอนันต์ เสนาจันทร์ ได้สึกจากการเป็นพระมาช่วยจัดปราศรัยและนำมวลงชช อีกทั้งในช่วงที่จะมีการลงญัตติในสภามีการแจกเงิน ส.ส. เพื่อขอเสียงสนับสนุน รายละเอียด 5,000 - 10,000 บาท เวลาลงคะแนนก็ให้มีการลงคะแนนลับปรากฏว่าเสียงสนับสนุนพลเอกเปรมแพ้เสียงสนับสนุนเรืออากาศตรีฉลาด 1 เสียง ซึ่งเรืออากาศตรีฉลาดเชื่อว่าการเปลี่ยนท่าทีของสมาชิกรัฐสภาส่วนหนึ่งมาจากมวลงชชที่มาสนับสนุนเรืออากาศตรีฉลาดอยู่ด้านนอกรัฐสภาเมื่อมีการลงญัตติในสภา ปรากฏว่าเสียงสนับสนุนพลเอกเปรมแพ้ 1 เสียง ซึ่งเรืออากาศตรีฉลาดเชื่อว่าการเปลี่ยนท่าทีของสมาชิกรัฐสภาส่วนหนึ่งมาจากมวลงชชที่มาสนับสนุนอยู่ด้านนอกรัฐสภา

การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1983 นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ได้บันทึกไว้ว่า “...สืบเนื่องมาจากความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งก่อนระยะเวลาสิ้นสุดของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2521 มาตรา 204 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงกำหนดสิ้นสุดลง การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นครั้งต่อไปจะต้องเลือกตั้งตามบทบัญญัติที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มาตรา 204 ซึ่งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงกำหนดสิ้นสุดลง การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นครั้งต่อไปจะต้องเลือกตั้งตามบทบัญญัติที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 อย่างเคร่งครัดครบถ้วน และโดยที่มาตราต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งยังมีผู้ไม่เห็นด้วย เช่น การกำหนดเขตจังหวัดหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น ตามที่เรียกกันง่ายๆ ว่าเลือกเป็นพวก ทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งยื่นญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลโดยให้ยืดต่อไปอีกสมัยหนึ่ง แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วย สมาชิกบางคนถึงกับประกาศฆ่าตัวตาย หากยืดบทเฉพาะกาลออกไปอีก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นเหตุการณ์ขัดแย้งกันเองของรัฐสภาที่สืบเนื่องมาจากเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ จึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 (ค.ศ. 1983) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเลขหมายบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล” (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) ซึ่งการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดกระแสความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาสายทหาร นับเป็นความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับกองทัพเป็นอย่างมาก ส่วนในด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ยื่นญัตติต่อสภา

ผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลโดยให้ยึดอายุออกไปอีกสมัยหนึ่ง แต่ก็มีสมาชิกกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลเองก็มีความเห็นต่างกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ จึงเกิดความวุ่นวายทางการเมืองอย่างมากในช่วงเดือนมกราคม ค.ศ. 1983

นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้ให้สัมภาษณ์ลงในนิตยสารสยามใหม่ฉบับวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1983 ว่า “ผมบอกว่า ผมไม่เห็นด้วยกับการที่จะแลกเปลี่ยนกัน เพราะทางการเมืองนั้น ข้อนี้มันแลกเปลี่ยนกันไม่ได้ เมื่อเวลาสี่ปีที่แล้วเราได้ทดลองแล้วว่าให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเหนือ แล้วเราก็ทำหน้าที่ หมายความว่า เป็นคนที่มีอำนาจดูแลเรา เรียกว่าถือหางเลี้ยวข้างนี้เถอะ เทียบนี้เป็นโอกาสที่เราจะได้เป็นตัวของเราเอง แสดงให้ประชาชนเห็นว่าทางฝ่ายพลเรือนก็สามารถที่จะดำเนินการทางการเมืองได้โดยไม่บกพร่องเสียหาย แล้วทำไมอยู่ดีจะต้องไปยึดเชื้อให้มันเลื่อนออก” (สมัคร สุนทรเวช, 2526) แต่หลังจากการพูดคุยกันระหว่างนายทหารระดับสูงในกองบัญชาการกองทัพที่ได้รับมอบหมายจากพลเอกอาทิตย์ เพื่อขอให้ นายสมัครสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยนายสมัครส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ตนแก้ไขใหม่ให้พลเอกอาทิตย์ ซึ่งพลเอกอาทิตย์ตกลงเห็นด้วย ทำให้หลังจากนั้นท่าทีของนายสมัครและพรรคประชากรไทยเปลี่ยนไปหันมาสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และมีเสียงเป็นเอกฉันท์เข้าร่วมในการเปิดสภา (สุทิน กาญจนไพบูลย์ และคณะ, 2526)

การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะประเด็นการยึดอายุบทเฉพาะกาลออกไปอีกได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองกับกองทัพ โดยฝ่ายกองทัพมีพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลเอกพิจิตร กุลละวณิช และ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพราะเห็นว่าหากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะเพิ่มการใช้เสียงข้างมากในรัฐสภา แต่จะทำให้นโยบายจากคำสั่งที่ 66/23 และ 65/25 ไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้ เพราะหากเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น (เลือกเป็นพวง) จะเป็นการตัดสิทธิประชาชนผู้ด้อยโอกาสและทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้นายทุนและกลุ่มทุนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้มีความยากลำบากในการปราบอิทธิพลและอำนาจมืดให้หมดไปตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/25 นอกจากนี้ผู้นำกองทัพและนายทหารระดับสูงจะออกมาสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีสมาชิกวุฒิสภาสายทหารและสายร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรม ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีความขัดแย้งในระหว่างกลุ่มนายทหารในกองทัพจากการที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่อยู่ในกลุ่มผู้สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกล่าวตำหนิพลตรีจำลอง ศรีเมือง ที่แสดงความเห็นคัดค้านว่าเป็นการแสดงออกที่ไม่ถูกต้อง เพราะเห็นขัดแย้งกับแนวทางของกองทัพ (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540a)

อีกทั้งยังมีแกนนำฝ่ายสมาชิกผู้แทนราษฎร คือ พันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ ส.ส.อุทัยธานี อดีตนายทหารคนสนิทของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา หัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย และมีนายสมัคร

สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยให้การสนับสนุน แต่พรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลก็แสดงจุดยืนไม่ร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เขียนบทความโจมตีการเคลื่อนไหวของกลุ่มสนับสนุนในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐ ฉบับวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1983 ความตอนหนึ่งว่า “...แผนอุบายนี้เป็นแผนคอมมิวนิสต์ ใครจะมาอกรับว่าเป็นแผนของตนแล้วไปฟ้องร้องว่าผมใส่ความหมิ่นประมาท ผมก็จะสู้ความทุกศาล ไม่กลัวมึง จะบอกให้ตรงๆ เพราะแผนนี้เป็นแผนล้มล้างชาติไทยอย่างชัดเจนที่สุด...” (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540c) ซึ่งพลเอกสหายหยุด เกิดผล ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ในวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1983 ว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการเมือง” ซึ่งการเมืองในที่นี้น่าจะหมายถึงการชิงอำนาจรัฐ (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1983 สมาชิกรัฐสภาจำนวน 191 คนประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 141 คน และสมาชิกวุฒิสภา 50 คน ได้เข้าชื่อกันเสนอให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญขึ้นเพื่อให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งมีผู้เสนอสองฉบับ คือ ฉบับแรกของนายปัญญา เกสรทอง ส.ส. เพชรบูรณ์และคณะเสนอให้แก้ไขบทเฉพาะกาลให้มีการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเรียงหมายเลข ผู้สมัครต้องสังกัดพรรค และพรรคต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนฯที่พึงมีพึงได้และแก้ไขให้ยึดอายุสมาชิกวุฒิสภาออกไปอีกสี่ปีและให้คงอำนาจในการพิจารณางบประมาณ การไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ต้องเป็นวุฒิสมาชิกด้วยอีกฉบับหนึ่ง ส่วนฉบับที่ 2 เสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ส.ส. กรุงเทพมหานคร เสนอให้แก้ไขวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลข ภายหลังจากอภิปรายแล้วมีมติรับหลักการ 295 เสียง ไม่รับหลักการ 126 เสียง งดออกเสียง 19 เสียง และบัตรเสียสองเสียง ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1983 รัฐสภาได้พิจารณาผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในวาระสอง ด้วยคะแนน 243 ต่อ 87 ด้านนอกสภาในวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1983 มีการอดอาหารประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ วันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1983 และมีมวลชนมากต้อนอยู่ภายนอกรัฐสภา เมื่อรัฐสภาเปิดประชุมแก้ไขเพิ่มเติมในวาระ 3 ผลการลงมติเสียงสนับสนุน 254 เสียง ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จึงเป็นอันตกไป และในที่สุดพลเอกเปรมก็ได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1983 (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549n) ก่อนที่สถานการณ์ความขัดแย้งจะลุกลามบานปลายออกไป

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองต่างๆพยายามที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งพรรคการเมืองเพื่อคานอำนาจกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน อีกทั้งภาคสังคมที่มีกลุ่มประชาชน นักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้าเข้ามามีบทบาทกดดันทางการเมืองแก่รัฐบาลมากขึ้น โดยเห็นได้จากทั้งในและนอกสภา มีการเรียกร้องและประท้วงจากทั้งนักการเมือง นักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า ซึ่งประเด็นการเรียกร้องคือการขอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นของบทเฉพาะ

กาลที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะเพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นนายกรัฐมนตรีได้โดยหวังผลให้พลเอกเปรมควมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก เพื่อที่จะควบคุมทั้งกองทัพและอำนาจฝ่ายบริหารโดยเบ็ดเสร็จ มีการชักจูงและโน้มน้าวพรรคการเมืองต่างๆ แต่ เสียงสนับสนุนพลเอกเปรมที่เป็นพลังจากอำนาจรัฐแพ้เสียงสนับสนุนจากนักการเมืองและประชาชนที่มาจากพลังทางสังคม จึงเห็นได้ว่าพลังทางสังคมกลับมามีอำนาจมากขึ้นในการกดดันทางการเมืองรัฐบาล

ประเด็นการเรียกร้อง คือ การขอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นนายกรัฐมนตรีได้โดยหวังผลให้พลเอกเปรมควมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก เพื่อที่จะควบคุมทั้งกองทัพและอำนาจฝ่ายบริหารโดยเบ็ดเสร็จ มีการชักจูงและโน้มน้าวพรรคการเมืองต่างๆรวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ด้วย และยังมีกรณีที่เรืออากาศตรีฉลาดเรียกว่า “รายการคุณขอมมา” ขอให้ยอม ซึ่งพลเอกเปรมประเมินว่าพลังของสถาบันทางการเมืองยังอ่อนแอ และพลเอกเปรมมีความพร้อมจากเสียงสนับสนุนในสภาที่มาจากทั้ง ส.ส. (ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล) และ สมาชิกวุฒิสภา ส่วนนอกสภามันจะมีเสียงคัดค้านแต่ก็เป็นส่วนน้อย และพลเอกเปรมก็ได้แสดงอำนาจที่เหนือกว่าด้วยการยุบสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพลเอกเปรมมีเสถียรภาพทางการเมืองมาก เพราะยังคงได้รับเสียงสนับสนุนทางการเมืองจากฝ่ายต่างๆ ในระหว่างนี้พันเอกประจักษ์ สว่างจิต นำเงินจำนวนหนึ่งมาให้เรืออากาศตรีฉลาดเพื่อใช้ในการคัดค้านพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปและสนับสนุนคุณประมาณ อติเรกสาร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เรืออากาศตรีฉลาดปฏิเสธเพราะเห็นว่าหากนายกรัฐมนตรีมาจากกการเลือกตั้งก็บรรลุนิติบุคคลการเรียกร้องแล้ว ส่วนใครจะมีตำแหน่งอะไรอย่างไรก็เป็นเรื่องทางการเมืองที่ไม่ต้องการยุ่งเกี่ยว

เมื่อพลเอกเปรมแพ้การลงคะแนนการจากการลงมติแก้ไขรัฐธรรมนูญได้นำไปสู่การยุบสภาครั้งที่ 1 ในวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 1983 ด้วยเหตุผลต่อนหนึ่งความว่า “...การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ตามวิธีใหม่ในขณะนี้อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม และความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m)หลังยุบสภาแล้วการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1983 ก็ยังคงต้องใช้รัฐธรรมนูญที่ยังคงบทเฉพาะกาลไว้ ซึ่งหลังจากการเลือกตั้งก็ยังคงไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ และปรากฏว่าพรรคกิจสังคมได้จำนวน ส.ส. มาเป็นอันดับหนึ่งและจับมือกับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย สนับสนุนพลเอกเปรมให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัย ส่วนพรรคชาติไทยกลายเป็นฝ่ายค้านร่วมกับพรรคการเมืองอื่นที่เหลืออยู่ พลเอกเปรมก็ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป

รัฐบาลเปรม 4

หลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1983 เมื่อไม่ปรากฏว่าพรรคการเมืองใดได้รับเสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล พลเอกเปรมได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองสี่พรรคด้วยเหตุผลร่วมกันที่ว่า พลเอกเปรมคือสัญลักษณ์ของความอยู่รอดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา แม้ว่าพลเอกเปรมจะได้เคยแถลงในขณะที่เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ เมื่อวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1983 ว่า “จะไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก เมื่อมีการเลือกตั้งแล้วก็ควรให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย” แต่การที่พรรคการเมืองยังยอมรับความเป็นผู้นำของพลเอกเปรมและพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากขอรับรองให้รับตำแหน่ง (น.ต. ประสงค์ สุนศิริ, 2532b)

ในการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 4 ใน ค.ศ. 1983 พรรคชาติไทยที่ได้ร่วมรัฐบาลมาโดยตลอดกลายไปเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งมีรายงานข่าวออกมาในช่วงนั้นว่าสาเหตุที่พลเอกเปรมไม่เอาพรรคชาติไทยเข้าร่วมรัฐบาลเพราะไม่พอใจพลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคที่ต้องการจัดรัฐบาลแข่งเพื่อจะเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง เมื่อจัดตั้งรัฐบาลไม่สำเร็จเพราะสี่พรรคการเมืองไปสนับสนุนพลเอกเปรม จึงถูกกันออกไปเป็นฝ่ายค้านและพร้อมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อเวลา (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547)

พลตำรวจเอกประมาณ ได้กล่าวถึงเหตุที่พรรคชาติไทยไม่เข้าร่วมรัฐบาลไว้ว่า เกิดขึ้นจากการที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งรับอาสาเป็นผู้แทนพรรคชาติไทยไปเข้าร่วมประชุมการจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่รับโทรศัพท์ให้เข้าร่วมประชุมคณะผู้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลที่พยายามโทรตามถึงหกครั้ง เมื่อพลตำรวจเอกประมาณ และนายบรรหาร ศิลปอาชาไปประชุมเมื่อเวลาเย็นการจัดตั้งรัฐบาลก็เสร็จสิ้นลงแล้ว ทำให้พรรคชาติไทยกลายเป็นฝ่ายค้าน แต่ก็ไม่มีใครตำหนิพลเอกชาติชายและไม่มีใครทราบเหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงเกิดเหตุการณ์เช่นนั้น ต่อมามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 พลตำรวจเอกประมาณเล่าว่า “พลเอกเปรมได้ตั้งเงื่อนไขว่า ถ้าต้องการเป็นฝ่ายรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะต้องปรับปรุงองคาพยพของพรรคใหม่ คือต้องเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรค (พลตำรวจเอกประมาณ) และก็จะช่วยในการเลือกตั้งเป็นเงิน 30 ล้านบาท พลเอกชาติชาย และนายบรรหาร ได้มาพูดกับผม ขอให้ผมยอมรับในการเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรค ในเรื่องนี้ผมก็เห็นใจพรรค จะลาออกทันทีก็เกรงจะทำให้ลูกพรรคจำนวนหนึ่งลาออก ทำให้พรรคชาติไทยกลายเป็นพรรคเล็ก และอีกประการหนึ่ง ผมก็เป็นหัวหน้าพรรคมาเป็นเวลา 12 ปี ได้นำพรรคเข้าร่วมรัฐบาลทุกครั้ง มีครั้งเดียวที่พลาด ก็เพราะพลเอกชาติชายฯ ไม่ทำตามทีอาสา จะเป็นด้วยเหตุใด ก็สุดแต่จะพิจารณา ผมได้รอมารกระทั่งลูกพรรคได้เข้ารับสมัครเลือกตั้งกันเรียบร้อยแล้วและไม่สามารถที่จะลาออกไปเข้าพรรคอื่นได้ ผมจึงเรียกประชุมกรรมการบริหารพรรคและยื่นใบลาออก คุณบรรหารฯ ก็เซ็นเช็คส่วนตัวแทนพล

เอกเปรมฯ เป็นการช่วยเหลือการเลือกตั้ง ผมเองก็รับเช็คนั้น ก็ส่งต่อให้นายเดช บุญ-หลงเหรียญกษาปณ์ของพรรคเข้าบัญชีพรรคต่อไป เช็คนั้นมีมูลค่า 30 ล้านบาท ทราบภายหลังว่าเช็คนั้นใช้ไม่ได้” (พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร, 2553) เหตุการณ์นี้ได้สะท้อนความขัดแย้งภายในพรรคชาติไทยและส่งผลต่อการร่วมรัฐบาล และชี้ให้เห็นว่ามีการอ้างถึงพลเอกเปรมในการแทรกแซงเรื่องภายในพรรคชาติไทย

พลตำรวจเอกประมาณยังให้ความเห็นอีกว่า การที่พลเอกเปรมไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ไม่มีพรรคการเมืองเป็นของตน และไม่ได้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็น ส.ส. การยุบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่พลเอกเปรมชอบใช้เป็นทางออกทุกครั้ง เพราะไม่ต้องเหน็ดเหนื่อยในการหาเสียงเลือกตั้ง ประกอบกับด้วยบารมีทางกำลังทหาร ซึ่งให้การสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี (พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร, 2553) รวมทั้งพลตำรวจเอกประมาณยังให้ความเห็นในเรื่องการตั้งเงื่อนไขกับพรรคชาติไทยให้ปรับองค์ภาพและเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคชาติไทยว่ามาจากการผูกใจเจ็บที่พรรคชาติไทยโจมตีรัฐบาลในการที่ไม่ส่งนโยบายของรัฐบาลให้สมาชิกทราบล่วงหน้าสามวันตามข้อบังคับของการนัดประชุมแถลงนโยบาย และการเดินออกจากห้องประชุมพร้อมทั้งประณามรัฐบาลว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการเป็นรัฐบาลที่บริหารประเทศโดยไม่ฟังเสียงใคร และสังหรณ์ใจว่ามีคนอยู่เบื้องหลังเรื่องนี้ที่ขอบึงต้นจัดการเรื่องการเมืองอยู่ตลอดเวลา แต่ก็ไม่ได้เปิดเผยชื่อ กล่าวถึงแต่เพียงว่า “...ก็ได้เป็นจริงที่ผมคิดถึงบุคคลผู้นั้น โดยการที่ผู้นั้นได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์หลายฉบับ” (พล.ต.อ. ประมาณ อติเรกสาร, 2553) ซึ่งคนที่พลตำรวจเอกประมาณ พูดถึงน่าจะเป็น พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ โดย พลตำรวจเอกประมาณ ได้นำข่าวที่ตีพิมพ์ใน นสพ.แนวหน้า ฉบับวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 ซึ่งพาดหัวว่า "จิ๋วกระอักทวงบุญคุณนำชาติ" โดยระบุเนื้อหาที่พลเอกชวลิตปราศรัย ว่า รัฐบาลที่ผ่านมามันเป็นคนช่วยเหลือมาทุกพรรค ช่วยให้คนเป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้วหลายคน แม้แต่ พลเอกชาติชาย หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาตนก็เคยผลักดันให้เป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย แล้วยังสนับสนุนให้เป็นนายกฯ โดยไปวิ่งเต้นกับพลเอกเปรมรวมทั้งช่วยให้เลื่อนยศจากพลตรีมาเป็นพลเอกด้วย (สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น, 2549) อีกทั้งพลเอกชวลิตยังเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูงทางการเมืองที่คอยช่วยเหลือในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับนักการเมือง ซึ่งพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้กล่าวถึงพลเอกชวลิตว่า เป็นผู้จัดการรัฐบาลทำหน้าที่ตั้งรัฐบาล สอดคล้องกับนายกร ทักษะรังสี ที่ได้เรียนรู้วิธีตั้งและล้มรัฐบาลจากพลเอกชวลิต

ในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคชาติไทยในฐานะที่เป็นฝ่ายค้าน มีการโจมตีรัฐบาลนอกสภาที่มีการใช้ถ้อยคำที่หยาบคายและหมิ่นประมาท (ชรินทร์ แซ่มสาคร, 2542) ท่าทีของพรรคชาติไทยต่อรัฐบาลพลเอกเปรมจึงเต็มไปด้วยความแข็งกร้าว มีการเดินสายอภิปรายโจมตีพลเอกเปรมนอกสภาอย่างต่อเนื่องเพราะเจ็บแค้นที่พลเอกเปรมไม่เอาพรรคชาติไทยเข้าร่วมรัฐบาล โดยที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้มีบทบาทในการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวประนีประนอมและให้ความหวังกับพรรคชาติไทยว่าจะมีโอกาสร่วมรัฐบาลในโอกาสต่อไปอย่างแน่นอน เพื่อให้ลด

ความแข็งแกร่งเพราะมีความหวังขึ้นมา อีกทั้งทหารในระดับผู้บังคับบัญชาประมาณ 100 คน ซึ่งนำโดยพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก พลเอกบรรจบ บุญนาค เสนาธิการทหารพลโทชวลิต ยงใจยุทธ รองเสนาธิการทหารบก และพลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ ผู้ช่วยราชการกองพลที่ 1 ได้เข้าพบเพื่อให้กำลังใจพลเอกเปรม และเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมว่า กองทัพยังคงให้ความไว้วางใจพลเอกเปรมให้เป็นรัฐบาลต่อไป ซึ่งหลังจากนั้นอีกไม่กี่วันพรรคชาติไทยก็ยุติการเดินทางโจมตีพลเอกเปรมนอกสภา ด้วยบทสรุปของพรรคชาติไทยที่ว่า คำร้องขอของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก มีเหตุผลและมีลักษณะสร้างสรรค์ (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540a)

การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเปรมในช่วง ค.ศ. 1985 เมื่อพรรคชาติไทยเป็นฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 6 กระทรวง ได้รับการวิจารณ์ว่าญัตตินั้นไม่ถูกต้องและขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 137 วรรคแรก โดยนายเกษม ศิริสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคกิจสังคมได้เป็นผู้เสนอให้มีการตีความ ซึ่งสอดคล้องไปกับความเห็นของรัฐมนตรีและเทคโนโลยีที่ปรึกษาทางกฎหมายของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการเสนอว่าญัตติของพรรคชาติไทยต้องนำกลับไปแก้ไขใหม่ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า “ญัตติของพรรคชาติไทยขัดรัฐธรรมนูญจริง เพราะมาตรา 137 ให้เลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างไม่ไว้วางใจทั้งคณะหรือรายบุคคล เรื่องนี้พวกเราสงสัยกันมานานแล้ว สู้สุดส่าห์เก็บไว้ในใจ กลัวจะเข้าใจผิดว่ารัฐบาลกลัวฝ่ายค้าน แต่เรื่องนี้ควรเคลียร์ออกมา เพราะจะต้องถือเป็นประเพณีปฏิบัติกันต่อไป ทางออกก็คือให้สมาชิกเสนอตีความรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐบาลลำบากใจที่จะขอตีความเสียเอง” และรัฐบาลก็ชนะการตีความตามญัตติของนายเกษม แม้ว่าพรรคชาติไทยจะแย้งว่าญัตติของนายเกษมนั้นไม่สมบูรณ์ แต่นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานรัฐสภาได้สรุปว่าญัตติดังกล่าวถูกต้องตามขั้นตอนแล้ว เป็นเหตุให้พรรคชาติไทยไม่พอใจและทำการประท้วงด้วยการเดินออกจากห้องประชุม เหลือแต่กลุ่มของพันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ ซึ่งพลตรีประมาณ อติเรกสาร ได้กล่าวก่อนออกจากห้องประชุมว่า “เสียใจมากที่ประธานไม่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม เห็นว่าแม้จะร่วมประชุมต่อไปก็ไร้ประโยชน์” ซึ่งในที่ประชุมก็ยังคงมีการประชุมต่อไป โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านอื่น ได้แก่ พรรคก้าวหน้าและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ยังคงให้การสนับสนุนญัตติของพรรคชาติไทยว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุดก็แพ้มติที่ประชุมรัฐสภา

ส่วนพรรคการเมืองที่อาจกล่าวได้ว่ามีปัญหาหนักที่สุดในช่วงเวลานั้น คือ พรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่และมีสมาชิกอยู่ในสภามากกว่าพรรคการเมืองอื่น หลังจากที่มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคในวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1985 เพราะมีความน้อยใจที่พลเอกเปรมไม่ยอมรับฟังความเห็น ทำให้พรรคกิจสังคมเปลี่ยนมาอยู่ในมือของพลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา ซึ่งเป็นเพื่อนสนิทที่พลเอกเปรมไว้วางใจ และมีข่าวลือว่าปฏิบัติการการยึดพรรคกิจสังคมครั้งนั้นเป็นฝีมือของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำให้พลเอกเปรมตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรีในส่วนพรรคกิจสังคม โดย

ให้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และให้พลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน

ความขัดแย้งภายในพรรคกิจสังคมขยายตัวและทวีความรุนแรงมากขึ้น เริ่มจากการเรียกร้องให้มีการปรับคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกพรรค ต่อมาก็เรียกร้องให้เปลี่ยนตัวสมาชิกพรรคที่ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีใหม่ โดยอ้างว่าเพื่อให้สมาชิกของพรรคท่านอื่นได้ดำรงตำแหน่งบ้าง เมื่อหัวหน้าพรรคไม่ยอม ก็มีข่าวว่าให้เปลี่ยนหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรคใหม่ สมาชิกพรรคบางส่วนเกิดความไม่พอใจแต่ยังไม่ลาออกหรือแยกตัวออกมาเพราะจะทำให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ส่วนพรรคการเมืองอื่นก็มีความขัดแย้งภายในพรรคด้วยเช่นกัน เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาคอีสานบางส่วนไม่พอใจการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่น ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่ราบรื่นนักภายหลังการลดค่าเงินบาท จากความเห็นที่ไม่ลงรอยกันระหว่างผู้นำกองทัพกับผู้นำรัฐบาล ขณะเดียวกันก็มีปัญหาระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง (ชรินทร์ แซ่มสาคร, 2542) จนกระทั่งเกิดการเล่นเกมในสภาโดยกลุ่มของนายบุญเท่ง ในการลงมติพระราชกำหนดจำนวนเก้าฉบับ

นาวาตรีประสงค์ สุ่นศิริ เล่าถึงเหตุการณ์หลังการบริหารของคณะรัฐมนตรีผ่านมาได้สองปีเศษไว้ว่า ได้เกิดความระหองระแหงขึ้นระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เมื่อรัฐบาลเสนอพระราชกำหนดจำนวนเก้าฉบับเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 ปรากฏว่าการลงมติเพื่อขออนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ในสภาฝ่ายรัฐบาลแพ้ฝ่ายค้านเพราะสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลไปออกเสียงให้ฝ่ายค้าน ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 143 เสียง คะแนนเสียงคัดค้าน 147 เสียง โดยที่กลุ่มของนายบุญเท่งออกมาเคลื่อนไหวว่าจะไม่ยอมลงมติให้ แต่พอใกล้เวลาเปิดสภาก็ทำที่ว้ายอมลงมติให้ และลงมติผ่านพระราชกำหนดฉบับแรกไปได้ด้วยดี แต่แล้วนายบุญเท่งก็กลับยกมือค้านส่งผลให้ฝ่ายรัฐบาลแพ้การลงมติในสภา ซึ่งต้องใช้การลงมติดังกล่าวถึงสามครั้ง เพราะครั้งแรก เสียงสนับสนุน 137 เสียง เสียงคัดค้าน 140 เสียง นายไกรสร ตันติพงศ์ ขอให้นับใหม่ปรากฏว่าเสียงสนับสนุน 142 เสียง เสียงคัดค้าน 143 คราวนี้นายสมิคร สุนทรเวช ลูกขึ้นประท้วงขอให้นับใหม่ ทำให้ผู้แทนราษฎรในสภาที่ไม่เห็นด้วยโห่ร้องแสดงความไม่พอใจ จึงต้องลงมติดังกล่าวด้วยการขานชื่อ จนผลออกมาดังที่แสดงไว้ข้างต้น (สนธิญาณ ขึ้นฤทัยในธรรม, 2556b)

การที่รัฐบาลแพ้การลงมติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เนื่องจากพรรคกิจสังคมที่เป็นแกนนำหลักร่วมรัฐบาลโดยสมาชิกพรรคกิจสังคมที่นำโดย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ กลับลงมติไม่อนุมัติกฎหมายดังกล่าว 38 เสียง และยังมีการกล่าวหาว่าพรรคฝ่ายค้านซื้อเสียงโหวต มีข่าวลือว่าเหตุการณ์ในวันนั้นมีตัวแทนจาก พลเอกอาทิตย์ กำลังเอกเข้าร่วมปฏิบัติการในสภาด้วย และมีการ

ใช้เงินนับร้อยล้านบาทสำหรับการยกมือออกเสียง และผู้ที่ถือกระเป่าบรรจุเงินไปแจกวันนั้นเป็น นายตำรวจติดตามรัฐมนตรีรายหนึ่งของพรรคกิจสังคม “ที่ถามใครในสภานั้นก็จำกันได้ทุกคน” และว่ากันว่าเหตุการณ์นี้เป็นความหลังฝังใจพลเอกเปรมอย่างมาก” (สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น, 2549) เพราะในรัฐสภามีการแจกเงินกันนับสิบล้านบาทอย่างครึกโครมหน้าห้องน้ำ โดยมีข่าวลือว่า เงินดังกล่าวเป็นเงินราชการลับของกองทัพ ซึ่งผู้นำกองทัพ เตรียมเอาไว้ล้นรับบาลพลเอกเปรม เพื่อให้มีการยุบสภา และจะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นโดยมีกองทัพหนุน ซึ่งทั้งนายแคว้น นรปติ และ ร้อย ตำรวจโทเชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ ต่างก็ลุกขึ้นอภิปรายในประเด็นการแจกเงินในครั้งนี้ (สนธิญาณ ชื่น ฤทัยในธรรม, 2556b)

จึงนำมาสู่การยุบสภาครั้งที่ 2 ในวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1986 ดังที่เหตุผลในพระราช กฤษฎีกายุบสภาระบุว่า “...จากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกใน พรรคการเมืองบางพรรค...” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554a) และอีกสาเหตุหนึ่งมาจากการตัดสินใจไม่ ต่ออายุราชการให้กับผู้นำกองทัพ นั่นคือการต่ออายุราชการให้แก่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ใน ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และผู้บัญชาการทหารสูงสุด อีกหนึ่งปี ทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้ต่อมาแล้ว หนึ่งปี ซึ่งความแตกแยกภายในของพรรคการเมืองได้นำไปสู่การแยกตัวออกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ ของสมาชิกพรรคกิจสังคม จน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคต้องลาออกจากตำแหน่งหัวหน้า พรรค และพรรคประชาธิปัตย์ก็มีความเคลื่อนไหวไม่พอใจการสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่ง ทางการเมืองต่างๆ ส่วนพรรคชาติไทยแม้จะเป็นฝ่ายค้านแต่ก็มีปัญหาตนเองระหว่างสมาชิกในพรรค ถึงแนวทางในการดำเนินการทางการเมืองเพื่อเตรียมตัวเป็นรัฐบาลในสมัยหน้า ซึ่งไม่อาจหาข้อสรุป ร่วมกันได้ จึงมีการแยกตัวออกไปตั้งพรรคใหม่

นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ แยกตัวออกมาตั้งพรรคสหประชาธิปไตย และมี นายตามใจ ขำภโธ เป็นเลขาธิการพรรค รวบรวมสมาชิกพรรคกิจสังคมที่ออกเสียงล้มพระราชบัญญัติชนสงฆ์ทางบกและ สมาชิกผู้แทนราษฎรที่มีศักยภาพเข้าร่วม มีข่าวว่าพลเอกอาทิตย์อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งพรรค แต่เมื่อ พลเอกเปรมมีคำสั่งปลดพลเอกอาทิตย์ก่อนการเลือกตั้ง 60 วัน (24 พฤษภาคม ค.ศ.1986) ทำให้ พรรคสหประชาธิปไตยอ่อนกำลังลง หลังเลือกตั้งพลเอกเปรมกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดย การสนับสนุนของพรรคประชาธิปัตย์ และมีพลเอกชวลิตเป็นผู้สนับสนุนทางทหารและผู้จัดตั้งรัฐบาล (สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น, 2549) หลังยุบสภาต้องมีการเลือกตั้งใหม่ที่กำหนดไว้ในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 การเลือกตั้งครั้งนี้มีความหมายทางการเมืองสำหรับพลเอกอาทิตย์เพราะเป็นทั้งผู้ บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด และถูกจับตาว่าเป็นคู่แข่งชั้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กับพลเอกเปรม

รัฐบาลเปรม 5

เมื่อเลือกตั้งใหม่ในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน พรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด และเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคราษฎร ได้เห็นพ้องต้องกันเสนอชื่อพลเอกเปรมขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 3 (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555b) นาวาตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ได้กล่าวถึงการจัดตั้งรัฐบาลชุดเปรม 5 ที่ตนเข้ามาเป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเอาไว้ว่า ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเองเหมือนทุกครั้งที่ผ่านมา อีกทั้งพรรคการเมืองที่มาร่วมรัฐบาลยังมีความไม่ลงรอยลงกันมาตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว โดยมีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีพรรคประชาธิปัตย์ ได้ 100 เสียง พรรคชาติไทย 63 เสียง พรรครวมไทย 19 เสียง พรรคราษฎร 63 เสียง พรรคกิจสังคม 15 เสียง และมีพรรคที่ได้เสียงต่ำกว่าสิบเสียงอีก 7 พรรค รวมจำนวนพรรคการเมือง 15 พรรค ผู้แทนราษฎร 347 คน ในขณะนั้น พรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคมก็มีการปะทะกันเพื่อเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลด้วย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์จึงได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า การที่พรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคมจะเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลคงเป็นไปได้ พรรคประชาธิปัตย์จะเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีควรมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากที่สุด เกิดการตอบโต้การทางสื่อและส่งสัญญาณถึงพรรคประชาธิปัตย์ว่าจะเป็แกนนำจัดตั้งรัฐบาลคงไม่ใช่เรื่องง่าย เมื่อเลขาธิการพรรคชาติไทยกล่าวกับสื่อมวลชนว่า “ถ้าพรรคประชาธิปัตย์ยืนยันจะเอาหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีรัฐบาลผสม ทางพรรคของเราต้องคุยกันก่อนว่าจะยอมรับหรือไม่” อีกทั้งหัวหน้าพรรคกิจสังคมก็กล่าวว่า “ขณะนี้ ตนได้ติดต่อกับพรรคชาติไทยแล้วและพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทยเป็นเพื่อนกัน” หลังจากที่พรรคประชาธิปัตย์ประชุมหารือกันในวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 มีมติให้ตั้งคณะทำงานเพื่อเจรจากับพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร เพื่อร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล และมีมติเสนอชื่อพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุผลที่แถลงว่า “เนื่องจากไม่มีพรรคใดชนะเสียงเด็ดขาดในการจัดตั้งรัฐบาล จึงต้องมีรัฐบาลผสมที่น่าจะมีคนกลางมาเป็นนายกรัฐมนตรี” และประกาศพรรคร่วมอีก 2 พรรคคือ พรรคกิจประชาคม และพรรครวมไทย รวม 266 เสียง ในช่วงเวลานั้นเองก็มีการปะทะระหว่างหัวหน้าพรรคสหประชาชาติไปโดยกับหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เพื่อจะตั้งรัฐบาล โดยหวังว่าจะไม่ให้พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532a)

ในครั้งนี้นักพรรคชาติไทยได้เข้าร่วมรัฐบาลด้วยเพราะเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคจากพลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร มาเป็นพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งในครั้งนี้นายกร ทักษะรังสี ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และเล่าให้ฟังถึงเบื้องหลังการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อยู่เบื้องหลังว่า “เพราะพี่จิวเป็นคนเสนอป่าเองให้ผมเป็นรัฐมนตรีครั้งแรกในชีวิต สิงหาคม

2529 พี่จิวโทรมาบอกว่าเฮ้ยกร คราวนี้ที่เสนอป่าให้กรเป็นรัฐมนตรีเว้ย” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547c) และพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ก็ได้กล่าวถึงว่า “ท่านก็เคยช่วยผม ช่วยประชาธิปไตยนะ จะพูดได้หรือเปล่าผมก็ไม่รู้ คือเลือกตั้งปี 29 (ค.ศ. 1986) พี่จิวก็สนับสนุน ผมก็ไปพบท่านที่บ้าน ก็ยังเป็นบุญคุณติดกับผมมาตลอด” (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์)

นอกจากนั้นยังมีประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1986 ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกพรรคมีความเห็นตรงกัน คือ ประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา 90 และมาตรา 91 (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549d) ที่กำหนดว่า

มาตรา 90 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จังหวัดใดราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน

ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นหรือมากกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสามเขต และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่าๆกัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องแบ่งพื้นที่เขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

มาตรา 91 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

พรรคกิจสังคมได้แถลงผลการประชุมพรรคและเสนอญัตติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยขอให้แก้มาตรา 90 และ 91 และขอให้เพิ่มมาตรา 90 ทวิ ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมได้เคยให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “การเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์หนักมาก เขตใหญ่ค่าใช้จ่ายก็มาก ผู้สมัครก็มาก ไม่เหมาะสม อยากให้เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์หรือแบ่งเขตรวมเบอร์ก็ได้ และทางกิจสังคมจะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้เพียงประเด็นเดียว” ส่วนพรรคประชากรไทยสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเลือกตั้งซ่อมให้เป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์เหมือนเดิม ซึ่งนายยิ่งพันธ์ มนะสิการ กรรมการบริหารพรรคประชากรไทยได้กล่าวไว้ว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเคยเป็นเรื่องที่แต่ละต้องไม่ได้ทางการเมือง เพราะวัตถุประสงค์ในการแก้ไขครั้งแรกแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการรักษารัฐธรรมนูญในลักษณะประชาธิปไตยครึ่งใบ ด้วยการคงอำนาจ

สภาสูงเอาไว้ให้เท่าเทียมกับสภาล่าง แต่สำหรับวันนี้ว่าการเมืองและพรรคการเมืองใหญ่กลับเป็นฝ่ายริเริ่มและเคลื่อนไหวในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเอง ทั้งที่ประกาศเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งปี 2526 ว่าจะไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549d)

ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คือ วิธีการการเลือกตั้งที่ความเห็นแตกออกเป็นสามฝ่าย โดยฝ่ายแรกเห็นว่าควรแก้ไขเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ตามร่างที่พรรคกิจสังคมเสนอ ฝ่ายที่สองเห็นว่าควรให้แก้ไขแบบแบ่งเขตรวมเบอร์หรือเลือกแบบพวงเล็ก และฝ่ายที่สามเห็นว่าควรแก้เป็นแบบแบ่งเขตละหนึ่งคน (วันแมนวันโหวต) ซึ่งนายอมร รักษาสัตย์ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอ ทำให้ผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกังวลว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจจะไม่ประสบความสำเร็จและมีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีขี้นามติ ในขณะที่กรรมาธิการเห็นว่าให้คงตามร่างเดิม ซึ่งนายแคล้ว นรปติ ส.ส. ฝ่ายค้านจาก พรรคสังคมประชาธิปไตย ได้กล่าวว่า “ผมไม่คิดว่าเป็นการผิดมารยาททางการเมือง ถ้าพลเอกเปรมจะแสดงท่าทีในเรื่องนี้ เพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งพลเอกเปรมควรจะต้องทำ และเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการขอความสนับสนุนจากพลเอกเปรมด้วย” ซึ่งนายกมล ทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา ได้เปิดเผยหลังการประชุมว่า “ที่ประชุมมติให้แก้ไขวิธีการเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตละหนึ่งคน เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยให้เป็นแบบสากลและส่งเสริมพรรคการเมืองให้เข้มแข็งขึ้น” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549d) ในขณะที่พรรคชาติไทยที่เป็นฝ่ายค้านจะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญในสามประเด็นคือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา และการแถลงนโยบายของรัฐบาลต้องให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบก่อน (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549d) แต่ก็ไม่ได้รับความความสนใจเพราะประเด็นที่พรรคชาติไทยยกขึ้นมานั้นไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากไปกระทบกับผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาและการดำรงตำแหน่งของพลเอกเปรมในฐานะนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นก็มีการปรับคณะรัฐมนตรีและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่กำหนดไว้ในวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1985 แต่นายเกษม ศิริสัมพันธ์ รองหัวหน้าพรรคกิจสังคมได้ทักท้วงต่อสภาว่าญัตติการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่พรรคชาติไทยยื่นเข้ามานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 137 วรรคแรก เมื่อมีการลงมติปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลชนะ ญัตตินี้จึงต้องตกไปและพรรคชาติไทยไม่พอใจการวินิจฉัยของนายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานรัฐสภาประท้วงด้วยการเดินออกจากห้องประชุม และยื่นญัตติกลับเข้ามาใหม่เพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1985

เมื่อสมาชิกวุฒิสภามีมติให้แก้ไขแบบแบ่งเขตละหนึ่งคน แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ความขัดแย้งและความเห็นแตกแยกในสภาผู้แทนราษฎร แต่สุดท้ายฝ่ายสมาชิกวุฒิสภาก็มีท่าทีโอนอ่อนตาม

ข้อเสนอเดิมของพรรคกิจสังคม คือ เป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ และมีการปฏิเสธข่าวว่าพลเอกเปรมยุ่งเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี โฆษกรัฐบาล อีกทั้งยังเรียกร้องให้สมาชิกวุฒิสภามีการประชุมเรื่องนี้ใหม่ และขอร้องไม่ให้นำเอามติของคณะกรรมการมาเป็นมาใช้บังคับความเห็นกรรมาธิการ ส่วนพรรคการประชาธิปไตยตั้งนายขุนทอง ภูผิวเดือน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นตัวแทนและพรรคกิจสังคมตั้งพลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นตัวแทนประสานงาน อีกทั้งพรรคชาติไทยก็ยอมรับร่วมมือกับพรรคร่วมรัฐบาลด้วยดีเพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นการเล่นไหวของฝ่ายสมาชิกผู้แทนราษฎรที่มีความกังวลใจในการลงเลือกตั้งให้ได้รับชัยชนะของนักการเมืองที่มีต่อการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 1987 เพราะกฎหมายเลือกตั้งนั้นกำหนดให้ใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ 350,000 บาทเท่านั้น ดังที่นายยิ่งพันธ์ มนะสิการได้เคยกล่าวถึงการเลือกตั้งซ่อมเขต 3 ในกรุงเทพมหานคร ว่า “...หากเป็นการเลือกตั้งทั่วไปจะมีผู้แทนฯได้ 12 คน ใน 9 เขต นักการเมืองหนึ่งคนใช้เงิน 3.5 แสนบาท รวมกันก็คงจะมีเงินถึง 402 ล้านบาท แต่เลือกซ่อมเพียงคนเดียวใน 9 เขต ใช้เงิน 3.5 แสนบาทจะพอได้อย่างไร” อีกทั้งหากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งคุมเสียงในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งไว้ได้หมด การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวย่อมจะไม่เปิดโอกาสให้ผู้แทนจากพรรคการเมืองอื่นมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเลย ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองเท่านั้น ไม่ได้ใส่ใจต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเด็นที่ประธานผู้แทนราษฎรต้องเป็นประธานรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งเพราะประเด็นดังกล่าวนี้กระทบต่อสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาอยู่ อีกทั้งยังกระทบต่อพลเอกเปรมที่อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย นักการเมืองทั้งหลายจึงมองว่าหากขอแก้ไขในประเด็นดังกล่าวนี้อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกวุฒิสภา และอาจจะถูกขัดขวางให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่สำเร็จจากสมาชิกวุฒิสภาที่ให้การสนับสนุนพลเอกเปรม

ในช่วงท้ายของการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลังจากพลเอกเปรมปฏิเสธข่าวการยุ่งเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว ทำให้พรรคการเมืองต่างๆหันหน้าเข้าหากันเพื่อร่วมมือกันแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สำเร็จ โดยไม่ได้แบ่งฝ่ายว่าเป็นฝ่ายค้านหรือรัฐบาล แต่มุ่งที่จะถือเอาผลประโยชน์ของนักการเมืองเป็นที่ตั้ง (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549d) นับเป็นการแสดงพลังของนักการเมืองเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการ ซึ่งม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในส่วนของรัฐบาลนั้นจะเห็นบทบาทของนักกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ได้แก่ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายกระมล ทองธรรมชาติ และร้อยตำรวจโทชาญ มนุชธรรม ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับพิจารณาอาระสอง และคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีอีกหลายคนให้การสนับสนุนวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตละหนึ่งคน แต่

สุดท้ายในฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภาก็ยอมปล่อยให้ฝ่ายนักการเมืองเพื่อลดความตึงเครียดทางการเมือง เพื่อไม่ให้ความขัดแย้งนำไปสู่การยุบสภาและการเผชิญหน้าระหว่างพลเอกเปรมและม.ร.ว. คึกฤทธิ์ อีกทั้งพรรคกิจสังคมก็ยังคงจะให้การสนับสนุนพลเอกเปรมและรัฐบาลต่อไป ซึ่งการที่ฝ่ายอำนาจรัฐยอมให้แก่ฝ่ายการเมืองในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐบาลที่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตจากทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ในช่วงปลายปีมีการผ่านร่างกฎหมายลิขสิทธิ์ ซึ่งสมาชิกสภาบางส่วนไม่พอใจและเรียกร้องให้มีการยุบสภา ซึ่งมีการวิจารณ์กันว่ารัฐบาลพยายามผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้เพราะได้รับการกดดันจากสหรัฐอเมริกา (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) อีกทั้งปัญหาการแบ่งสรรและจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นแต่ละพรรคตกลงเรื่องโควตากันเองตามสัดส่วนของสมาชิกที่ได้รับเลือกเข้ามา มีการถกเถียงกันที่สร้างความไม่พอใจขึ้นไม่เพียงแต่ระหว่างพรรคแต่เกิดขึ้นแม้แต่ในพรรคเดียวกัน (น.ต. ประสงค์ สุนศิริ, 2532b) ซึ่งความแตกแยกกันเองภายในพรรคประชาธิปไตยในช่วงปี ค.ศ.1988 ได้นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3 ซึ่งมีเหตุมาจากสมาชิกพรรคกลุ่ม 10 มกรา โดยมีนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ เป็นแกนนำ ไม่พอใจหัวหน้าพรรคที่เสนอชื่อลูกชายมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดเปรม 5 โดยส่งตัวแทนเข้าพบพลเอกเปรมเพื่อขอให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในส่วนของพรรคประชาธิปไตยเสียใหม่ พลเอกเปรมมอบเรื่องให้พรรคประชาธิปไตยกลับไปพิจารณากันเองก่อนเพราะเป็นปัญหาภายในของพรรค ส่วนทางด้านพรรคฝ่ายค้านเองก็เตรียมยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และมีนักการเมืองฝ่ายค้านบางคนให้ข่าวสร้างความเสียหายแก่พลเอกเปรมหลายเรื่อง โดยคาดหวังให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งก่อนการอภิปราย ซึ่งสมาชิกกลุ่ม 10 มกราแสดงออกอย่างชัดเจนว่าจะกระทำการโดยอิสระไม่ยึดมติของพรรค โดยเฉพาะการคัดค้านพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ถึง 32 คน โดยจะร่วมมือกับฝ่ายค้านเพื่อล้มพระราชบัญญัติฉบับนี้ พรรคประชาธิปไตยมีมติให้รัฐมนตรีของพรรคทั้ง 16 คนลาออก เพื่อให้พลเอกเปรมปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ความขัดแย้งกันเองของพรรคประชาธิปไตยครั้งนี้ส่งผลอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งพลเอกเปรมได้กล่าวย่ำกับหัวหน้าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปไตย พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร ในการหารือร่วมกันในเรื่องเอกภาพในการทำงานของพรรคร่วมรัฐบาล การเล่นตามกติกาที่ถูกต้องเพื่อช่วยกันสร้างคุณภาพนักการเมืองในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ดีขึ้น โดยเฉพาะการเคารพมติพรรค เมื่อพรรคร่วมรัฐบาลมีมติร่วมกันในแนวทางใดก็ควรช่วยกันให้มีผลตามนั้น มิฉะนั้นก็คงจะบริหารงานให้บรรลุผลได้ยาก ซึ่งผลสุดท้ายคือกลุ่ม 10 มกราได้ฝืนมติพรรคและพลเอกเปรมตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1988 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม ปีเดียวกัน

จึงเห็นได้ว่าการยุบสภาทั้ง 3 ครั้งที่เกิดขึ้น สาเหตุเกิดจากความขัดแย้งของนักการเมือง เพราะสมาชิกพรรคการเมืองไม่เล่นไปตามกติกาตามระบบพรรคการเมือง ไม่ทำตามมติพรรคโดยหัน

ไปร่วมมือกับฝ่ายค้านเพื่อสร้างปัญหาให้กับรัฐบาล อำนาจการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่พลเอกเปรมเลือกใช้เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยครั้งใบ แต่ก็ได้สะท้อนคุณภาพของนักการเมืองไทยที่ไม่เป็นที่เล่นการเมืองโดยไม่สนใจกติกาหรือมติพรรค (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

เรืออากาศตรีฉลาดมองว่าพลเอกเปรมเป็นผู้ที่มีจิตใจกว้างขวางและยอมรับในกติกา ไม่ผูกใจเจ็บและให้โอกาสแก่คนที่มีความเห็นค้านรวมทั้งเรืออากาศตรีฉลาดด้วย ดังจะเห็นได้จากในช่วงที่พรรคประชาธิปัตย์เข้าร่วมรัฐบาลและเรืออากาศตรีฉลาดได้รับหน้าที่ทำงานที่สำคัญนายกรัฐมนตรีการเคลื่อนไหวต่อต้านพลเอกเปรมอีกครั้งใน ค.ศ. 1988 เมื่อเรืออากาศตรีฉลาดร่วมกับสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและกลุ่มประชาชนแนวร่วมเดินทางไปคัดค้านพลเอกเปรมที่บ้านสี่เสาเทเวศร์ พลเอกเปรมให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาเข้าพบเพื่อชี้แจงแสดงจุดยืน บรรยายภาคโดยทั่วไปไม่มีความรุนแรงเพราะกลุ่มที่มานั้นมาด้วยความความสงบและแสดงความอ่อนน้อมต่อพลเอกเปรม

ในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 สถานการณ์ทางการเมืองค่อนข้างสับสน มีกระแสไม่ต้องการให้พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปจากนักการเมืองและนักวิชาการจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีความเห็นว่าระยะเวลาแปดปีที่เป็นนายกรัฐมนตรีมาน่าจะเพียงพอแล้วสำหรับพลเอกเปรม เพราะไม่มีพรรคการเมืองของตนเอง แต่กลับได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและกองทัพจนอยู่ในอำนาจยาวนานกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และควรจะยุติอำนาจนอกระบบที่เข้าไปก้าวกายฝ่ายการเมือง ปล่อยให้เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตย ซึ่งพลเอกเปรมก็ตัดสินใจไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและปล่อยให้ให้นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาปกครองกันเอง

แม้นักการเมืองในสมัยพลเอกเปรมจะไม่ได้ฐานสนับสนุนจากประชาชนมากนักแต่ก็ถือได้ว่าเป็นพลังอำนาจทางสังคมที่อยู่นอกกลไกอำนาจรัฐที่พอจะคานอำนาจกับทหารได้บ้าง แม้ว่าจะมีเข้มแข็งน้อยกว่าและตกเป็นเบี้ยล่างอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างทหารและนักการเมืองในประเด็นการต่ออายุบทเฉพาะกาลออกไปที่สะท้อนภาพความพยายามของข้าราชการในระบบราชการพยายามที่จะยึดครองอำนาจรัฐและรักษาอำนาจต่อไป แต่เมื่อพลังทางสังคมเข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีกระแสการเรียกร้องให้พลเอกเปรมลงสมัครรับเลือกตั้ง แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขณะนั้นไม่ได้กำหนดว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ซึ่งพลเอกก็ยืนยันอย่างชัดเจนว่า “*ผมไม่มีความทะเยอทะยานเรื่องการเมือง จะไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดและจะไม่ลงสมัครผู้แทนด้วย*” (สำรวจ วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b) แต่สุดท้ายพลเอกเปรมก็ยังได้รับเชิญเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยอยู่ดี เพราะพรรคการเมืองเองก็คงรู้ว่าพลังอำนาจของพรรคการเมืองไม่ได้มีความเข้มแข็งมากเพียงพอ เพราะไม่ได้มีประชาชนเป็นฐานเสียงสนับสนุนอย่างแท้จริง และด้วยกรอบรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ทำให้นักการเมืองมีความเชื่อและเกรงกลัว

บารมีของทหาร ดังนั้นพลังอำนาจในระบบราชการจึงมีพลังอำนาจที่เข้มแข็งกว่า เพราะฉะนั้นผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ต้องได้รับการยอมรับจากข้าราชการและนักการเมืองว่ามีความสามารถในการควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างพลังอำนาจทั้งสองได้

การควบคุมอำนาจพรรคการเมืองและนักการเมืองในสมัยพลเอกเปรม

ทหารและเทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทสำคัญในการคานและลดอำนาจสถาบันการเมืองด้วยวิธีการจัดการทางการเมืองของพลเอกเปรม นอกจากนี้เพื่อกำหนดและควบคุมนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยแล้ว ยังสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยครั้งใดก็ได้ด้วย

การควบคุมอำนาจนักการเมืองด้วยบทบาทของทหารทั้งในและนอกสภา

ความร่วมมือระหว่างทหารและนักการเมืองที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดในสมัยพลเอกเปรม คือ การที่นักการเมืองยอมรับอำนาจทหารในระบบรัฐสภา โดยในช่วงที่พลเอกเกรียงศักดิ์เริ่มประสบปัญหาทางการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย ต่างก็มาทาบทามและขอร้องให้พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีเพราะไม่มีใครที่เหมาะสมที่จะเป็นแล้ว (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549p) อีกทั้งในช่วงเวลานั้นทหารได้เข้ามามีบทบาทมากในฐานะสมาชิกวุฒิสภาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และอยู่เบื้องหลังการรักษาเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลพลเอกเปรมอีกหลายครั้ง

การจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 แม้จะเห็นความร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับทหาร แต่ก็มีควมไม่ไว้วางใจของทหารที่ตั้งหัวหน้าคณะที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจเป็นพลเอกสัณฑ์ ซึ่งสะท้อนภาพการที่ทหารต้องการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารและคอยสอดส่องพฤติกรรมของนักการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาที่ต้องจัดการเร่งด่วนในสมัยนั้น และก็เริ่มมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างทีมที่ปรึกษาเศรษฐกิจปีกนายบุญชูกับทีมที่ปรึกษาเศรษฐกิจฝ่ายทหาร ซึ่ง นายวีรพงษ์ รามางกูร ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “ทางคุณบุญชูเสนอแนวคิดเรื่องไทยแลนด์อิง (Thailand Incorporated หรือ บรรษัทรวมไทย ที่เป็นการประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนให้แน่นแฟ้น เพื่อให้เกิดพลังเข้มแข็งในการผลิต และส่งสินค้าออกไปแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เคยประสบความสำเร็จให้กับประเทศอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเกาหลีใต้มาก่อนแล้ว) แต่ทางฝ่ายที่ปรึกษานโยบายอยากให้เน้นบทบาทของรัฐบาลในการกระจายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การพัฒนาชนบท และการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ” โดยทางนายบุญชูต้องการเน้นเรื่องการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ จึงเกิดความขัดแย้ง แต่ในที่สุดความเห็นของคณะที่ปรึกษาต้องถอยออกไป (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549p)

นักการเมืองให้การสนับสนุนการต่ออายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้กับพลเอกเปรมต่างๆที่หากเป็นยุคก่อนหน้านี้คงจะไม่เห็นด้วย การแสดงออกอย่างชัดเจนเมื่อ นายทวี ไกรคุปต์ ส.ส. ราชบุรี เปิดแถลงข่าวการส่งไปรษณียบัตรเพื่อสำรวจประชามติประชาชนจำนวน 500,000 ฉบับ แต่กลับมาประมาณ 200,000 ฉบับว่ามีผู้เห็นด้วยถึง 193,056 เสียง ซึ่งส่วนใหญ่ที่เห็นด้วยเป็นเสียงจากต่างจังหวัด อีกทั้งรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 4 คนและหัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตยได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน โดยพลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสารได้เปิดเผยหลังเข้าเฝ้าว่า รัฐบาลจะเสนอให้ต่ออายุราชการผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลเอกเปรมอย่างแน่นอน อีกทั้ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมเองก็ออกมาพูดสนับสนุนการต่ออายุในครั้งนี้ แม้แต่พรรคประชาธิปัตย์เองที่เป็นฝ่ายค้านจากที่เคยมีท่าทีคัดค้านก็เปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุนเพราะอ้างว่ามีข้อมูลใหม่ที่ต้องให้การสนับสนุน ซึ่งพันเอกถนัด คอมันตร์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ให้เหตุผลว่า “เราทำอย่างดีที่สุดแล้ว ในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรที่ดี เป็นคนไทยที่ดี” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549g)

เหตุการณ์การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 (ค.ศ. 1978) ได้ก่อให้เกิดกระแสความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาสายทหาร นับเป็นความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับกองทัพเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลแถลงว่าจะไม่มีการเปิดรัฐสภาสมัยวิสามัญ และไม่เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญตามที่ม็อบหลายฝ่ายออกมาเคลื่อนไหว แต่จะวางตัวเป็นกลาง ด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ยื่นญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลโดยให้ยึดอายุออกไปอีกสมัยหนึ่ง แต่ก็มีสมาชิกกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย พรรคร่วมรัฐบาลก็มีความเห็นต่างกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ส่วนทางด้านพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปอุปสมบท พลเอกสายหยุด เกิดผล แสดงความคิดเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญฯเป็นเรื่องการเมือง ไม่ใช่หน้าที่ทหาร ส่วนพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก สนับสนุนให้มีการเปิดสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ หลังพลเอกอาทิตย์แถลงผ่านโทรทัศน์ในวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1983 วันรุ่งขึ้นวุฒิสภาสายทหารจำนวน 9 คน ได้แก่ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ พลตรีประชุม พิบูลย์ภานุวัชน์ พันเอกสุเทพ สีวะระ พันเอกอัครเดช ศศิภา พันเอกศักดิ์ศรี แข็งแรง พลตรีพิศิษฐ์ เหมะบุตร พันเอกอัมพร เสวตเศรณี และพลตรีวิมล วงศ์วานิช นับเป็นความวุ่นวายอย่างมากของรัฐบาลเปรม 3 ในช่วงเดือนมกราคม ค.ศ. 1983 ส่วนกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้การเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์ นายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวว่า “การเลือกตั้งจะพิสูจน์ว่า ประชาชนผู้รักประชาธิปไตยสามารถล้มล้างกลุ่มผู้สนับสนุนเผด็จการได้หรือไม่” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

ความเห็นที่แตกแยกกันเกี่ยวกับบทบาทของทหารในทางการเมืองและวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐสภาไม่ยอมผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผลักดันโดยสมาชิกวุฒิสภาสาย

ทหาร ที่ต้องการให้ขยายเวลาบทยเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ออกไปอีกสมัยหนึ่ง เพื่อคงอำนาจของวุฒิสมาชิกในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐบาล ให้สิทธิแก่ข้าราชการในการดำรงตำแหน่งทาง การเมือง และระงับการใช้บังคับระบบเลือกตั้งแบบรวมเขตเลือกพรรค ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งกับวุฒิสมาชิกสายทหาร รัฐบาลจึงตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1983 (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2522)

การต่อสู้ทางความคิดระหว่างทหารและนักการเมือง โดยทหารจัดทำเอกสารกองทัพพบเผยแพร่ติดต่อกันหลายฉบับกลางปี ค.ศ. 1982 ก่อนที่ร่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายปัญญา เกสรทอง จะผ่านเข้าสู่สภา ซึ่งกลุ่มทหารสนับสนุนร่างนี้ เพราะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ และการยึดอายุบทยเฉพาะกาลออกไปอีกสี่ปี สารในเอกสารเชื่อมโยงความต้องการของกลุ่มเข้ากับสถานการณ์การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ โดยอ้างความจำเป็นของกองทัพกับการแก้ไขปัญหาของชาติ อีกทั้งยังมีการเคลื่อนไหวทางด้านองค์กรโดยผู้นำทางกองทัพและกลุ่มนายทหารระดับคุมกำลังเคลื่อนไหวในนามกองทัพพบ (เขาวนะ ไตรมาส, 2530)

ในด้านของกองทัพพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นประกาศชัดว่าการขยายเสรีภาพของบุคคลและขยายอิทธิพลของปวงชน นั้นเกี่ยวพันกับกฎหมายต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งกองทัพประเมินแล้วว่า การยึดบทยเฉพาะกาลออกไปอีกนั้นเหมาะสมแก่สภาพการณ์ในขณะนั้น เพราะยังต้องการให้ทหารและข้าราชการประจำมีบทบาทในการควบคุมรัฐสภาและนักการเมือง แม้จะมีเสียงคัดค้านในประเด็นที่ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองจากนักการเมืองอย่าง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายพิชัย รัตตกุล กลุ่มนักวิชาการ และ พันเอกจำลอง ศรีเมือง แต่ฝ่ายทหารยังคงโน้มน้ำหนักพรรคการเมือง โดยอาศัยความสัมพันธ์จากนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ และนายสมัคร สุนทรเวช และใช้การโฆษณาทางวิทยุโดยนายดุสิต ศิริวรรณ ถึงสถานการณ์ทางการเมืองที่ตึงเครียด มีการปลุกกระแสประชาชนด้วยคำบัญชาการทางอากาศ คล้ายกับเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ประสานกับกระแสข่าวการเตรียมการรัฐประหาร ทางสถานีวิทยุกองทัพที่ 1 รักษาพระองค์ ที่มีพลตรีพิจิตร กุลละวณิช เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นแรงกดดันที่สำคัญยิ่งแก่นักการเมืองหากการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ลุล่วง ซึ่งการดำเนินการกดดันทั้งในและนอกสภาโดยทหารกลุ่มทหารประชาธิปไตยในครั้งนี้ ทำให้สื่อมวลชนและสังคมตั้งคำถามต่อท่าทีของนายทหารกลุ่มนี้ที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยมาเป็นการเล่นนอกกติกา นอกจากนั้นกองทัพก็ยังออกแถลงการณ์แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1983 มีสาระสำคัญว่า กองทัพต้องการให้ยึดบทยเฉพาะกาลเพื่อยกฐานะของวุฒิสมาชิกให้เป็นประชาธิปไตย ไม่ใช่การต้องการยึดอายุวุฒิสมาชิกหรือให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ แต่ความคำอธิบายดังกล่าวขัดกับหลักการประชาธิปไตย เพราะกองทัพให้ความเห็นว่า วุฒิสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งนั้นมีความ

เป็นประชาธิปไตยเพราะเป็นตัวแทนที่ประกอบด้วยบุคคลในทุกสาขาอาชีพที่แต่งตั้งมาด้วยความยุติธรรม มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเสียอีก (สุทิน กาญจนไพบูลย์ และคณะ, 2526) ซึ่งแนวคิดนี้สืบทอดสู่เผด็จการทหารอีกหลายครั้งเมื่อต้องการลิดรอนอำนาจประชาชน และจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา

การช่วงชิงอำนาจรัฐระหว่างทหารและพรรคการเมืองสะท้อนได้สะท้อนผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ โดยทหารยังคงต้องการรักษาบทบาทในทางการเมืองและวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการให้ขยายเวลาบทยุติการของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ออกไปอีกสมัยหนึ่ง ที่ยังคงอำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐบาล และให้สิทธิแก่ข้าราชการในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และระงับการใช้บังคับระบบเลือกตั้งแบบรวมเขตเลือกพรรค แต่ฝ่ายนักการเมืองไม่ยอมผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผลักดันโดยสมาชิกวุฒิสภาสายทหาร ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งกับวุฒิสภาสายทหาร รัฐบาลจึงตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งผู้ที่สนับสนุนคือผู้นำกองทัพและนายทหารระดับสูง

ในฝ่ายนักการเมือง มีข้อจำกัดในด้านการเคลื่อนไหวและกดดันด้านกำลังเหมือนทหาร จึงรูปแบบของการต่อสู้ทางการเมืองโดยใช้วิถีทางรัฐสภาเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งการเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนั้นริเริ่มกันเฉพาะในขอบเขตรัฐสภา ไม่มีการเคลื่อนไหวเป็นขบวนการเหมือนทหาร จนกระทั่งเมื่อกลุ่มทหารแสดงเจตจำนงชัดเจน พรรคการเมืองจึงเริ่มเป็นฝ่ายออกมาต่อต้าน และได้รับแรงสนับสนุนจาก นักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า อาจารย์มหาวิทยาลัย และประชาชนบางส่วนที่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจัดการอภิปราย ประชุมประท้วง โดยมีแกนนำ คือ เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร (เขาวนะ ไตรมาศ, 2530) ที่ทำการอดอาหารประท้วง ซึ่งผลการพิจารณาของรัฐสภาไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอเข้ามาทั้ง 4 ฉบับ ดังที่กล่าวถึงมาแล้วข้างต้น

ส่วนสื่อมวลชนมองว่า เป็นการกลับมาร่วมมืออีกครั้งของฝ่ายขวาหลังเสื่อมพลังอำนาจลงหลังรัฐบาลธานินทร์สินอำนาจ โดยมีความร่วมมือระหว่างทหารและนักการเมืองในสภาที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นแกนนำ ส่วนนอกสภานั้นมีนายดุสิต ศิริวรรณ ใช้สื่อวิทยุปลุกปั่นสถานการณ์และมวลชน โดยมุ่งโจมตีพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ และพันเอกจำลอง ศรีเมือง อีกทั้งหนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับมีความเห็นไปในทางเดียวกันคือ ไม่เห็นด้วยต่อการยึดบทยุติการยกเว้นเดลิมีเรอร์ของนายสมัคร สุนทรเวช หนังสือพิมพ์มติชนเขียนบทนำวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1983 ความตอนหนึ่งว่า “...เมื่อรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งได้นำเอาวิทยุทหารในสังกัดกองทัพบุก ได้เผยแพร่รายการโจมตีรัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาลอย่างรุนแรง รัฐมนตรีแห่งพรรคกิจสังคมได้ขอร้องให้นายกรัฐมนตรีไปพูดให้ยุติรายการเช่นนั้นเสีย ในฐานะที่เป็นทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่คำตอบของพลเอกเปรมคือ “ผมจะพยายาม แต่ไม่รู้ว่าจะทำได้

หรือไม่” ในวันเดียวกันพลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน คณะกรรมการ กบว. ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเหนือสถานีวิฑูรย์ทุกสถานในประเทศ ก็ยอมรับออกมา เช่นกันว่า “คุณนั้นคุมได้ แต่เขาจะเชื่อหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง” จากคำพูดของทั้งสองท่าน แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการใดๆของกองทัพไม่อยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐบาล (สื่อมวลชน, 2526) หรืออีกนัยหนึ่งผู้ที่อยู่ในอำนาจและได้รับประโยชน์ก็ไม่อยากขัดขวางหากการกระทำนั้นจะเป็นคุณหรือเป็นไปตามความต้องการของท่านเหล่านั้นอยู่แล้ว

เมื่อลงมติแพ้ในสภารัฐบาลจึงประกาศยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงมาจากความขัดแย้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลให้เหตุผลว่าเป็นความขัดแย้งระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้ว่าการต่อสู้เพียงใช้รัฐสภาเป็นเวทีเท่านั้นแต่ยังมีการต่อสู้กันอย่างกว้างขวางระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีความซับซ้อนซ่อนอยู่เบื้องหลัง ต่างฝ่ายต่างใช้กำลังสนับสนุนฝ่ายตนทั้งในและนอกสภา ใช้วิธีการทั้งในกติกานอกกติกาสภาประชาธิปไตย

ความขัดแย้งระหว่าง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชกับทหาร ปะทุขึ้นอีกครั้งและครั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่ามีมวลชนมาร่วมด้วย ซึ่งเหตุเกิดจากการปราศรัยของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์กล่าวปราศรัยเรื่องอนาคตการเมืองไทย ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1987 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีเนื้อหาตอนหนึ่ง พาดพิงพลเอกชวลิต ผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และกำลังหาทางทำรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นแบบคอมมิวนิสต์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ส่วนพลเอกเปรมเองก็ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารบ้านเมืองเป็นคนที่ “อยู่ไปวันๆ” และยังแสดงความคิดเห็นว่าคนไทยชอบรูปแบบการปกครองที่ทหารเป็นผู้นำเพราะให้ความรู้สึกปลอดภัย กลุ่มผู้ชุมนุมราว 250 คนมารวมตัวกันหน้าบ้านพักของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เรียกร้องให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ออกมาขอโทษ แต่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปฏิเสธว่าไม่เคยกล่าวหาพลเอกชวลิตเป็นคอมมิวนิสต์ และไม่มีคำจำเป็นต้องออกไปพบกลุ่มผู้ประท้วงแต่อย่างใด (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a) แต่ก็ไม่มีเหตุความรุนแรงแต่อย่างใด และสถานการณ์ก็คลี่คลายไปด้วยดี

อีกเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าทหารมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง คือ การปกป้องรัฐบาลพลเอกเปรมของฝ่ายทหาร ทำให้นักการเมืองและนักวิชาการแสดงความไม่พอใจเพิ่มมากขึ้น และมีการโจมตีพลเอกเปรมว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่แตะต้องไม่ได้ ซึ่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เล่าให้ฟังถึงการล้มยุติกการอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกเปรมในช่วงรัฐบาลเปรม 5 ว่า “ชักฟอกป่าเปรมมัน trick ง่ายๆ ธรรมรักษ์ (พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา) ก็เป็นมือช่วย” อีกทั้งพลเอกอภิชัย วารุณประภา ได้เล่าถึงเบื้องหลังการล้มยุติกการอภิปรายว่า “วันหนึ่งฝ่ายค้านยื่นญัตติจะเปิดอภิปรายนายกฯ นาย (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) รู้สึกไม่เอา ป่าไม่แฮปปี้อยู่ดีๆจะมาด่าปากกลางสภา แต่ถ้าจะให้เลิกล้มการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส.ส.ที่ลงชื่ออภิปรายจะต้องถอนชื่อออก 15 คน จึงต้องมีการลှอบบี้ให้ถอนชื่อ เริ่มแรกได้ส.ส.ของเสี้ยเสี้ย(นายเจริญ พัฒน์ดำรงจิตร) มาก่อน 5 คน ต่อมาได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

จนกระทั่งขาดเพียงคนเดียวจึงจะครบ 15 คน” “ตอนนั้นที่ทีมงานมีพี่หมง (พลเอกมงคล อัมพรพิสิฏฐ์) พี่แอ๊ด (พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา) อย่างพี่แอ๊ดนี่เก่ง ตอนนั้นเป็นพลตรี มีคอนเนคชั่นกับคนนั้นคนนี้เยอะแยะ มีพื้นฐานทางการเมือง” พลเอกอภิชัยยังเล่าต่ออีกว่า ต่อมาพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ โทรมาบอกว่าได้ชื่อเพิ่มมาอีกแล้ว จึงขอให้พลเอกสุนทรนั่งรถมาเลยในคืนนั้นเพื่อที่จะรวบรวมรายชื่อให้ได้ครบก่อนส่งให้ประธานรัฐสภาในวันรุ่งขึ้น และคนสุดท้ายที่ได้คือ นายชัย ชิดชอบ ซึ่งพลเอกธรรมรักษ์ เล่าว่า การล้มญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกเปรม ต้องถอนรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายยื่นญัตติออกทั้งหมด 15 คน “เราจึงมีการไปดึงเอาออกจากพรรคนั้น 5 คน พรรคนี้ 3 คนบ้าง 2 คนบ้าง คนก็หาว่าพวกนี้รับเงิน ความจริงไม่ใช่ เพียงแต่ชู้ ถ้าไม่เซ็นให้วันอภิปรายไม่ไว้วางใจเขาสุขภาพต้องเลือกใหม่ เพิ่งเลือกเข้ามาและป่วยสภาวะป่วย ส.ส.กลัวตรงนี้บอกยุบ 100 เปอร์เซ็นต์ ถ้าไม่เซ็น ก็แค่นั้นแหละ” ส่วนก้านชัย ชิดชอบนั้นลวดลายมาก ต้องให้พิมพ์ใหม่ให้เหมือน ต้องให้นายเนวิน มาพิมพ์ให้ “มันก็มาเหมือนพ่อ นั่งกางเกงนอนอยู่ ก็ร่างให้พิมพ์ตรงนั้นแหละ พิมพ์เสร็จแล้วลืมนั่งเก้าอี้ไปอีก อ้าววิ่งไปถ่ายเอกสารมา สว่าง 6 โมงเช้าแล้ว เสร็จแล้ววิ่งออกมารถมันติด พี่ก็เปิดหวิวไฟแบะๆมาถึงสภาฯ ตอนนั้นคุณชวนเป็นประธานสภาฯ ท่านก็ดึงได้หน่อยหนึ่ง ยังไม่รีบไปนั่งให้ผู้แทนมาครบก่อน ก็เฉียดฉิว” (บุญกรม ดงบังสถาน และคณะ, 2547a) ซึ่งการที่ทหารเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการล้มญัตติดังกล่าว ทำให้พลเอกเปรมมีเสถียรภาพทางการเมือง เพราะตลอดระยะเวลาแปดปีของรัฐบาลพลเอกเปรมฝ่ายค้านไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจพลเอกเปรมได้เลย

อีกทั้งเมื่อเปลี่ยนผ่านอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเอกชาติชายหลังพลเอกเปรม ยุติบทบาททางการเมืองแล้ว พลเอกชวลิตได้เคยกล่าวเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกกว่ารัฐบาลพลเอกชาติชายนั้นกองทัพมีส่วนในการก่อตั้งขึ้นมา อีกทั้งพลเอกชาติชายก็เคยกล่าวกับหลายคนว่า “กองทัพได้เข้ามาช่วยจัดตั้งรัฐบาลให้จนสำเร็จ และว่ากันตามความจริง กลาโหม มหาดไทยและคลังถือเป็นโควตาของทหาร และทหารเขาไม่พร้อมที่จะเป็นตอนนั้น จึงได้ฝากเอาไว้ก่อน (อภิวัฒน์ วรรณกร, 2540d)

ความขัดแย้งดังกล่าวจะเห็นได้ว่าทหารและนักการเมืองต่างก็ใช้รัฐสภาเป็นเวทีในการต่อสู้ในครั้งนี้ และทหารมีความเห็นว่าบทบาทของทหารจึงไม่ใช่แค่ผู้รักษาระบอบประชาธิปไตย แต่ยังเป็นผู้สร้างประชาธิปไตยด้วย จึงควรให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนได้ดีกว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา เพราะผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้นเป็นแต่เพียงตัวแทนของนักธุรกิจและผู้ที่มีเงินเท่านั้น (สุจิต บุญบงการ, 2542b) อีกทั้งการยึดอายุบทเฉพาะกาลออกไปยังเป็นการรุกรานการเมืองต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยตามยุทธศาสตร์ของคำสั่งที่ 66/2523

การควบคุมอำนาจนักรการเมืองด้วยบทบาทเชิงนโยบายของเทคโนโลยี

เทคโนโลยี มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและตรวจสอบโครงการต่างๆ ของนักรการเมือง แบ่งเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นเทคโนโลยีขนาดใหญ่ที่มีความพยายามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับองค์โลกบาลทางการเงิน ทั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และกลุ่มที่สองที่มีนโยบายในการกระจายรายได้และการพัฒนาชนบท ซึ่งกลุ่มหลังนี้สอดคล้องกับนโยบายที่พลเอกเปรมยกขึ้นเป็นวาระสำคัญในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ (กุลลดา เกษบุญชู มีต์, 2553) ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้เป็นมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้หรืออ้างว่าใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญนั้นในการกำหนด หรือนำเสนอนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยไม่สนใจว่าเขาจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย หรือเป็นเพียงผู้เสนอแนะ หรือเป็นเพียงผู้ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายของเทคโนโลยีช่วยสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ระบอบอำนาจนิยมทหาร แม้ว่าภายใต้ความสัมพันธ์นี้ไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเทคโนโลยีเป็นหลัก แต่ก็ได้รับเกียรติภูมิและความใกล้ชิดกับอำนาจในเชิงนโยบาย และได้รับการยอมรับจากสังคมในฐานะชนชั้นนำทางปัญญา เมื่อนโยบายได้รับการยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2558)

เทคโนโลยีในสมัยพลเอกเปรมเป็นกลุ่มข้าราชการและนักวิชาการที่มีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์จากสี่หน่วยงานหลักคือ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งทั้งสี่หน่วยงานนี้ได้รับอิสระอย่างมากในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งแบ่งออกเป็นสามสาย คือ สายที่มาจากกระทรวงการคลัง สายที่มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย และสายนักวิชาการที่มาจากสถาบันการศึกษาต่างๆ โดยมีการจัดตั้งเป็นสถาบันที่ทำงานเฉพาะด้าน และเข้ามาทำงานร่วมกับสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อมาวางแผนและกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่มีบทบาทในการให้คำปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่กลั่นกรองนโยบาย และพิจารณาประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องการการตัดสินใจระดับสูง โดยเข้ามาสามแนวทางด้วยกันคือ พลเอกเปรมเชิญให้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี ได้แก่ นายไพจิตร เอื้อทวิกุล นายสมหมาย สุนทรกุล นายอานันท์ อภิภากริมย์ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งมอบหมายภาระงานเป็นคณะกรรมการหรือเลขาธิการตามโครงการต่างๆของรัฐบาล เช่น นายเสนาะ อุณากร นายสุเมธ ตันติเวชกุล นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นต้น และคณะที่ปรึกษา เช่น นายวาทัญญู ณ กลาง นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี นายอรรถ ธรรมโน นายเอกวิทย์ ณ กลาง นายอมรรักษาสัตย์ นายเสน่ห์ จามरिक นายกมล ทองธรรมชาติ นายสุจิต บุญบงการ นายสมศักดิ์ ชูโต นาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช นายเขียน ธีระวิทย์ นายทินพันธุ์ นาคะตะ นายสุขุม นวลสกุล นายพิชัย วาสนาส่ง เป็นต้น

บทบาทหลักของเทคโนโลยีสารสนเทศในสมัยพลเอกเปรม คือ แก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคง อีกทั้งยังตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ที่คณะรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นฝ่ายการเมืองเสนอเข้ามา ส่วนนักการเมืองคอยดูแลด้านเศรษฐกิจจุลภาคและถูกห้ามเข้ามายุ่งเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาค แต่สามารถหาผลประโยชน์ได้จากงบประมาณของกระทรวงที่ตนดูแลได้รับมา เช่น การจัดสรรโควต้าสิ่งทอ หรือนโยบายประกันราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น (กุลลดา เกษบุญชู มีต์, 2553) ซึ่งเทคโนโลยีที่มีบทบาทมากที่สุดคือ เทคโนโลยีสายเศรษฐกิจที่ทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังที่นายเสนาะ อุณากรุล กล่าว “นับเป็นการรวมตัวกันของเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ของชาติ ครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์” แต่ในภายหลังก็แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่มักจะมีความคิดเห็นแย้งกัน จึงเห็นได้ว่าเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดระบบและวางแผนงานทางด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาคของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ รวมทั้งพยายามแปลงสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และช่วยสร้างความชอบธรรมในการเข้ามาแก้ปัญหาให้รัฐบาลของพลเอกเปรม

การแก้ไขปัญหาและกำหนดรูปแบบเศรษฐกิจนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้ามามีบทบาทอย่างสูง (สุขุม นวลสกุล, 2557) ซึ่งบทบาทที่สำคัญ คือ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศไทยในขณะนั้น ทั้งการขาดดุลการขาดเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง การขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน และผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน และยังมีปัญหาทางด้านความมั่นคงเมื่อเวียดนามเคลื่อนกำลังพลประชิดชายแดนไทยที่อรัญประเทศ อีกทั้งเพื่อแก้ไขข้อข้องใจภายในประเทศในประเด็นที่ว่า ทำไมยิ่งพัฒนายิ่งขาดดุลมาก ขาดทั้งดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด และยิ่งขาดดุลลงประมาณพร้อมกันอีก ทำไมยิ่งพัฒนามากแต่รู้สึกเหมือนคนจมน้ำ และทำไมยิ่งพัฒนามากขึ้นแต่กลับมากระจุกตัวอยู่แต่ในกรุงเทพฯ (เสนาะ อุณากรุล, 2552)

พลเอกเปรมแก้ปัญหาเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้างเพื่อกระจายความเท่าเทียมทางสังคม และการจัดสรรผลประโยชน์ การพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนบทกับเมือง และการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ได้ส่งผลต่อการปรับโครงสร้างทางการเมืองตามมา ซึ่ง นายเสนาะ อุณากรุล ได้อธิบายว่า ในยุคสมัยของการปรับตัว ที่ไม่เพียงแต่ปรับตัวทางการพัฒนา แต่หมายถึงการปรับตัวทางการเมืองด้วย ถ้าหากรัฐบาลมีเสถียรภาพและมีความต่อเนื่องก็จะสามารถปรับตัวทางการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยได้มากขึ้น

การดำเนินนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรมเป็นการผสมผสานกันระหว่าง นักการเมืองสายอนุรักษนิยมและเทคโนโลยีสายกลาง (John L.S. Girling, 1981) โดยเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทร่วมกับนักการเมืองในช่วงเวลานั้นประกอบด้วย เทคโนโลยีจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งในการประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีมีข้าราชการประจำที่เข้าร่วมประชุม คณะรัฐมนตรีคือ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ) เพราะปัญหาสำคัญเร่งด่วนในช่วงเวลานั้นคือปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความมั่นคง อีกทั้งเทคโนโลยีหรือข้าราชการพลเรือนที่พลเอกเปรมนำมาช่วยงานก็มักจะมีสายสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ เช่น นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี เทคโนโลยีที่เคยเป็นโฆษกรัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ต่อมาก็ลงเล่นการเมืองเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์

ในช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรมพรรคการเมืองใหญ่ร่วมรัฐบาลต่างก็ขัดแย้งกันโดยเฉพาะ พรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ซึ่งนายบุญชู ในฐานะหัวหน้าคณะผู้ดูแลทางเศรษฐกิจได้ทาบทามนายเสนาะ ให้กลับเข้ามารับตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติครั้งที่ 2 ทำให้นายเสนาะถูกมองจากรัฐมนตรีที่มีความขัดแย้งกับพรรคกิจสังคมว่าอาจทำงานเพื่อเอื้อประโยชน์กับพรรคกิจสังคม นายเสนาะได้เข้าพบกับพลเอกเปรมเพื่อชี้แจงเจตนาารมณในการทำงานว่า “...ผมไม่ยอมให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมาทำให้การทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการทำงานเพื่อความถูกต้องเป็นธรรมของผมเสียหายไปเลย ผมขอยืนยันด้วยความสัตย์สุจริตต่อหน้าท่านนายกฯ...” จึงเห็นได้ว่าเทคโนโลยีที่เข้ามาร่วมทำงานนั้นมีทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งกับนักการเมืองที่ร่วมรัฐบาลอยู่ ซึ่งพลเอกเปรมได้กล่าวตอบไปว่า “ขอให้ทำงานต่อไปตามหลักการที่พูดไปนี้” และให้ความสำคัญกับการจัดทำฯ 5 และจัดทำระบบเพื่อให้สาระสำคัญของแผนได้นำไปสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งแผนดังกล่าวประกอบไปด้วยสามแผนคือ แผนแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการขาดดุล แผนพัฒนาชนบทยากจน และแผนพัฒนาเมืองหลักและพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (เสนาะ อุณากร, 2552)

หลังจากที่พรรคกิจสังคมได้ออกจากการร่วมรัฐบาลในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1981 พลเอกเปรมได้ทำการปรับคณะรัฐมนตรีเป็นชุดเปรม 2 และมอบหมายให้นายเสนาะ อุณากร เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้วางระบบการบริหารทางด้านเศรษฐกิจ (เสนาะ อุณากร, 2552) ซึ่งฝ่ายนักการเมืองนั้นไม่ค่อยพอใจเพราะแนวทางการกำหนดนโยบายของนักการเมืองมุ่งผลในระยะสั้น และมักจะมีผลประโยชน์ของกลุ่มทุนที่หนุนหลังทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ ดังปรากฏในการโต้เถียงเรื่องการกู้เงินเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระหว่างนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กับนาย

เสนาะ อุณาภูล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยพลเอกเปรมเป็นผู้ตัดสินใจให้ดำเนินการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอมา¹ จึงแสดงให้เห็นว่าเทคโนโลยีตัวเองได้รับอิสระและการสนับสนุนอย่างมากในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค อีกทั้งยังมีอำนาจตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของคณะรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นฝ่ายการเมืองเสนอเข้ามา ส่วนนักการเมืองคอยดูแลด้านเศรษฐกิจจุลภาคและถูกห้ามเข้ามายุ่งเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาค แต่สามารถหาผลประโยชน์ได้จากงบประมาณของกระทรวงที่ตนดูแลได้รับมา เช่น การจัดสรรส่วนแบ่งด้านสิ่งทอ หรือนโยบายประกันราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น²

ในช่วงแรกฝากความหวังไว้กับนักการเมืองโดยคณะทำงานด้านเศรษฐกิจที่มีนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นประธาน แต่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทย ทำให้พลเอกเปรมหันกลับมาใช้กลไกของระบบราชการเป็นหลักในการทำงาน และเริ่มให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ มากกว่านักการเมือง ส่วนในด้านความมั่นคงให้ทหารร่วมมือกับเทคโนโลยีในโครงการด้านการพัฒนา และลดบทบาทนักการเมืองลงให้เหลือเพียงแค่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และแสดงบทบาทที่จำกัดทางรัฐสภาเท่านั้น โดยพลเอกเปรมได้นำเอากองทัพและหน่วยงานภาครัฐที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการทำงานร่วมกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทโดดเด่น คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ดึงเอานายมิชัย ฤชุพันธุ์ มาเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีนายเสนาะ อุณาภูล เป็นเลขาธิการฯ เข้ามาวางแผนโครงการขนาดใหญ่ในระยะยาว และควบคุม ตรวจสอบโครงการต่างๆ ของนักการเมือง ส่วนเทคโนโลยีที่มีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายสมหมาย ฮุนตระกูล นายอาณัติ อภาภิรมย์ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็นต้น

การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) จัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 195/2523 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1980 มีชื่อเมื่อแรกตั้งว่า “คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ” ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็น “คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ” เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1983 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่

¹ บทสัมภาษณ์ นายเสนาะ อุณาภูล ที่บ้านพักถนนสุขุมวิท ในวันที่ 1 เมษายน 2558.

² กุลลดา เกษบุญชู มีดี. “ก้าวแรกสู่กระแสเสรีนิยมใหม่ภายใต้รัฐบาลเปรม”. เอกสารประกอบการเรียนวิชาไทยกับโลกาภิวัตน์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ภาคนอกเวลาราชการ) ปีการศึกษา 2553. หน้า 2-12.

84/2526 คณะกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านเศรษฐกิจ น้ำมัน กฎหมาย และการท่องเที่ยว นั่นคือกรรมการของคณะนี้ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีเกือบทุกคน ยกเว้น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงกลาโหม และทบวงมหาวิทยาลัย นอกจากนั้นยังมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ และโฆษกรัฐบาลเข้าร่วมประชุมด้วย

รศก. ตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1981 หลังจากที่คณะทำงานด้านเศรษฐกิจที่มีนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นแกนนำและพรรคกิจสังคมถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล โดยพลเอกเปรมมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ประสานงานร่วมกับบุคลากรทางวิชาการ เพื่อแก้ปัญหา “*ยิ่งพัฒนายิ่งขาดดุล*” และปรับปรุงเครื่องมือทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุน การส่งออก และการท่องเที่ยว ซึ่งคณะกรรมการมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นกรรมการ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการ โดยมีนายเสนาะ อุณาคุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ มีนายโฆษิต ปันเปี่ยมรัษฎ์ เป็นผู้ช่วยและประสานงาน ขอบเขตการดำเนินการในการพิจารณานโยบายสามประเภทคือ ประเภทแรก นโยบายเศรษฐกิจภาพรวมที่มีสาระสำคัญอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 การกำหนดนโยบายการคลัง การแก้ไขปัญหาการขาดดุล (ทั้งการค้า บัญชีเดินสะพัด และงบประมาณ) การปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (ลดค่าเงินบาท) การส่งเสริมการส่งออกและลดการนำเข้า รวมทั้งการปรับปรุงระบบการค้าให้เป็นไปอย่างเสรี ประเภทที่สอง โครงการขนาดใหญ่ที่เสนอโดยกระทรวงต่างๆ และ ประเภทที่สาม เรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง เช่น การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพข.) การจัดเก็บภาษี เป็นต้น (เสนาะ อุณาคุล, 2552)

นายวีรพงษ์ รามางกูร ได้เล่าถึงบุคคลที่เข้ามาร่วมรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นว่า “เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี มีการดึงเอา ดร.ไพจิตร เอื้อทวิกุล ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา เข้ามาในขณะรัฐบาล คุณสมหมาย ฮุนตระกูล ก็มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีการรีวิวกภาพ MACRO (ภาพรวมเศรษฐกิจ) กัน ก็เห็นปัญหาจะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุง มิฉะนั้นจะเป็นอันตรายต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศอย่างมาก ” “หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว มีครูเสนาะมาเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงทางด้านสภาพัฒน์ ส่วนคุณบุญชูนั้นได้ออกจากคณะรัฐบาลไปแล้ว จึงมีผลกระทบต่อองค์กรที่สำคัญอันหนึ่งในการบริหารเศรษฐกิจที่เราเรียกว่า “คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ” โดยที่ป่าทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมเอง แล้วให้เลขาธิการสภาพัฒน์เป็นเลขานุการ” ซึ่งในช่วงแรกมีการประชุมแบบไม่เป็นทางการก่อน โดยนายเสนาะ อุณาคุลมีบทบาทอย่างมากในด้านการเงินการคลังและเศรษฐกิจของ

ประเทศมากขึ้น และกระบวนการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมีการทำรายงานคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ทุกสามเดือน มีการแก้ไขและใช้มาตรการต่างๆ และมาตรการแรกที่ใช้คือ การผลักดันการส่งออกเป็นหลัก

การดำเนินงานเป็นลักษณะขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและสถาบันทางเศรษฐกิจในภาคเอกชน มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการส่งออกในการกำกับและรับผิดชอบโดยกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งหลังจากการลดค่าเงินบาทใน ค.ศ. 1984 แล้วคณะกรรมการพัฒนาการส่งออกเป็นกลไกที่มีบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการปรับโครงสร้างและกลไกการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีกระบวนการส่งเสริมการตลาดในลักษณะโครงการและกิจกรรมย่อย มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการส่งออก (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ) ซึ่งเป็นกองทุนที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน นอกจากนั้นยังแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อการส่งออกทั้งในส่วนขั้นตอนและภาษี (เสนาะ อุณากร, 2552) ในส่วนของการส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้มีมติของรัฐมนตรีเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การยุบรวมบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด เข้ากับบริษัทการบินไทยจำกัด ซึ่งทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดและนักท่องเที่ยวมีความสะดวกในการจองตั๋วเครื่องบินจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาท่องเที่ยวด้วยช่องทางเดียว

การผลักดันเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยมีมาตรการลดปัญหาการขาดดุลการค้า ด้วยการส่งเสริมการส่งออก มีการเดินทางไปเจรจาการค้าและสร้างความเชื่อมั่นกับต่างประเทศ โดยมีพลเอกเปรมนัยกรรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ มีผู้แทนจากเอกชนทั้งสามสถาบันคือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เดินทางไปในคณะที่มีหน่วยงานราชการไปพร้อมกันด้วย (เสนาะ อุณากร, 2552) ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ตกอยู่กับนักธุรกิจเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะจากผู้แทนเอกชนสามสถาบันเท่านั้น และในสถาบันทั้งสามก็ได้ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไป

กลุ่มที่ได้านิสงค์จากการลงทุนเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 ได้แก่ อุตสาหกรรมในกลุ่มอุปโภคและบริโภค กิจกรรมเกี่ยวกับการก่อสร้าง กิจกรรมถลุงแร่และแต่งแร่ กิจกรรมโรงกลั่นน้ำมัน กิจกรรมบริการ และกิจกรรมเกษตรได้มีการพัฒนา และเมื่อรัฐบาลมีการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกในช่วงทศวรรษที่ 1980 ประเทศไทยมีความได้เปรียบจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมาย ซึ่งอุตสาหกรรมในยุคนี้คือ อาหารกระป๋อง การปั่นด้ายทอผ้า การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป การผลิตถุงมือถุงเท้า และการผลิตส่วนประกอบเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งการสนับสนุนการลงทุนยังเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะญี่ปุ่นที่ย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมการประกอบและชิ้นส่วนยานยนต์เข้ามายังประเทศไทย (เสนาะ อุณากร, 2552) ซึ่งในกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอนั้นก็เป็นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของกลุ่มราชครู ส่วนบางธุรกิจที่ได้รับผลประโยชน์จากการลดค่าเงินบาทใน ค.ศ. 1984 รัฐมนตรีเศรษฐกิจก็มีมติให้นำผลกำไรมาจัดสรรเป็นงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่การ

ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจำนวน 100 ล้านบาท และต่อยอดให้เกิดโครงการปีการท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year 1987)

การแก้ไขนโยบายเศรษฐกิจที่สร้างปัญหาหลายรัฐบาล รัฐมนตรีเศรษฐกิจได้แก้ปัญหาในระดับนโยบาย ทำให้ราคาสินค้าเป็นตามราคาตลาด กำหนดวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัดซึ่งหลายมาตรการส่งผลกระทบต่อเมืองอย่างมาก อาทิ การปรับราคาน้ำมันดีเซล ราคาผลผลิตการเกษตร เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และยกเลิกค่าพรีเมียมข้าว โดยมีการต่อต้านจากกระทรวงพาณิชย์ (เสนาะ อุนากุล, 2552) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะทำงานเศรษฐกิจในคณะรัฐมนตรี ที่มีพรรคกิจสังคมดูแลกระทรวงพาณิชย์ ส่วนพรรคชาติไทยดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การเสนอนโยบายต่างๆก็ขัดกันเองเกือบหมด โดยเฉพาะความเห็นที่ขัดกันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ในช่วงรัฐบาลเปรม 1) (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549i)

นอกจากนั้นยังลดการอุดหนุนและให้มีการปรับปรุงการทำงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งการปรับโครงสร้างเชิงนโยบายครั้งนี้มาจากเงื่อนไขการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ต้องการให้เป็นไปตามกลไกตลาด และให้มีการแปรรูปองค์กรรัฐ (privatization) เพื่อลดอำนาจและบทบาทของรัฐในตลาดลง แต่การแปรรูปองค์กรภาครัฐก็ไม่ได้เกิดขึ้น

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ ศึกษาและพิจารณาสถานการณ์และกำหนดแนวทางเศรษฐกิจในระดับนโยบายเพื่อให้เกิดความรอบคอบ พิจารณาปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้รวดเร็วและทันกับเหตุการณ์ และแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจปัญหาต่างๆ รวมทั้งพิจารณาโครงการทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) ซึ่งเป็นการให้อำนาจเชิงนโยบายโดยไม่มีการเข้าร่วมจากสังคมแก่เทคโนโลยีเพื่อกำหนด ตรวจสอบ และนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดเครือข่ายระหว่างเทคโนโลยีด้วยกันภายในระบบราชการ

การประชุมในช่วงแรกอย่างเป็นทางการ มีนายเสนาะ อุนากุล นายสมหมาย ฮุนตระกูล นายไพจิตร เอื้อทวิกุล และท่านอื่นๆ พยายามที่จะใช้กลไกทางราชการมาบริหารงานทางด้านเศรษฐกิจให้มากที่สุด โดยหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทร่วมกับสถาบันของเอกชนคือ กรมการส่งเสริมการค้าส่งออก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (เสนาะ อุนากุล, 2552) นายวิระพงษ์ ยังกล่าวอีกว่า “เมื่อมีการตั้งครุเสนาแล้ว ครุเสนาที่ร่วมกับคุณสมหมาย ดร.ไพจิตร และใครต่อใครต่างๆ พยายามใช้กลไกทางราชการให้เป็นประโยชน์ในการบริหารราชการทางด้านเศรษฐกิจให้มากขึ้น มีการวิพากษ์ของ MACRO ในปี 2524 (ค.ศ. 1981) ก็เห็นได้ว่าภาพทางด้าน MACRO นี้มีฐานะที่ค่อนข้างเป็นอันตราย” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549c)

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6

การวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะยาว การวางแผนฯ 5 จึงอยู่ในลักษณะของการตั้งรับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันเพื่อลดการพึ่งพาน้ำมัน และการแก้ไขปัญหาสินค้าการเกษตรตกต่ำส่วนแผนฯ 6 มีเป้าหมายในสามเรื่องใหญ่คือ การแก้ไขปัญหาหนี้สิน การแก้ไขปัญหาความยากจน และการแก้ไขปัญหาการว่างงาน

นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 (ค.ศ. 1961-1977) เป็นระยะเวลากว่า 20 ปีที่รัฐไทยต้องขาดดุลการค้ามาตลอด ซึ่งมีตัวเลขแสดงดังนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ขาดดุลเฉลี่ย 2,367 ล้านบาทต่อปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ขาดดุลเฉลี่ย 10,288 ล้านบาทต่อปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ขาดดุลเฉลี่ย 14,200 ล้านบาทต่อปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ขาดดุลเฉลี่ย 20,000 ล้านบาทต่อปี การขาดดุลอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทำให้ค่าเงินของไทยไม่สามารถยืนอยู่ที่อัตรา 20 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมต้องประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1981 ไปร้อยละ 8.7 จาก 21 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 23 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ จนในที่สุดต้องลดค่าเงินบาทอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1984 จาก 23 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 27 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 14.8 นี่คือผลกระทบจากการดำเนินนโยบายขาดดุลด้วยเหตุผลและความเข้าใจที่ว่าประเทศกำลังพัฒนาต้องนำเข้า เครื่องจักรและเทคโนโลยี ที่ส่งผลให้ค่าเงินต้องอ่อนค่าลงตามมูลค่าจริงและประชาชนต้องเข้าสู่ยุคการพึ่งพาปัจจัยการพัฒนาจากภายนอกประเทศ (กองบรรณาธิการ ประชาชาติธุรกิจ, 2549)

ประเด็นปัญหาใหญ่ทางเศรษฐกิจที่ไทยเผชิญอยู่คือปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบท แนวทางที่สำคัญจึงมีการเริ่มดำเนินนโยบายการพัฒนาในชนบทยากจนผ่านแผนฯ 5 นอกจากนั้นยังพัฒนาการผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นผลิตเพื่อการส่งออกและในช่วงแผนฯ 5-6 เป็นช่วงการวางแผนและปรับโครงสร้างแลฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากผ่านวิกฤตการณ์น้ำมัน มีการวางแผนและพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ โดยเริ่มจากบริเวณชายฝั่งตะวันออก เพื่อเป็นฐานการผลิตและการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมออกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑลสู่บริเวณชายฝั่งทะเล มีการสร้างท่าเรือน้ำลึกขึ้นแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และมาบตาพุด จังหวัดระยอง มีการลงทุนเพิ่มเติมในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายด้าน ทั้งถนน รถไฟ พัฒนาแหล่งน้ำ ไฟฟ้า และแก๊สธรรมชาติ ทำให้ภาคการผลิตก้าวหน้าอย่างมาก ในช่วงแผนฯ 5 มีการใช้นโยบายการคลังที่เข้มงวด ตรึงเงินเดือน ภาครัฐฯ และชะลอการลงทุนภาครัฐฯ ในบางโครงการออกไปก่อน มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐฯ และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้น (สรรเสริญ วงศ์ช่อม, 2554)

โดยถือว่าแผนฯ 5 เป็นแผนวางกรอบนโยบายเท่านั้น ขณะเดียวกันเร่งให้มีการกระจายอำนาจการพัฒนาประเทศไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เน้นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท ส่งเสริมการประสานการแก้ปัญหาเศรษฐกิจร่วมกับภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตในสาขาเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงานและเร่งการส่งออก โดยรัฐจะทบทวนกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อลดการแทรกแซงและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชนตามเป้าหมายของแผนฯ 5 เสริมสร้างบทบาทและศักยภาพขององค์กรธุรกิจเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจร่วมกับภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ซึ่งการเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มทุนได้เข้าสู่กระบวนการทางนโยบายนั้นมีทั้งในส่วนช่องทาง กรอ. และการผันตัวไปเป็นนักการเมืองจากที่กล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่า การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้มีผลต่อการปรับโครงสร้างทางอำนาจการเมือง

ในช่วงการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 เป็นช่วงการวางแผนและปรับโครงสร้างเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากผ่านวิกฤตการณ์น้ำมัน มีการวางแผนและพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ ที่ประกอบไปด้วยนโยบายต่างๆที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวที่ถูกวางแผนและควบคุมจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มจากบริเวณชายฝั่งตะวันออก เพื่อเป็นฐานการผลิตและการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมจากกรุงเทพฯและปริมณฑลออกสู่บริเวณชายฝั่งทะเล มีการสร้างท่าเรือน้ำลึกขึ้นแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และมาบตาพุด จังหวัดระยอง มีการลงทุนเพิ่มเติมในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายด้าน ทั้งถนน รถไฟ พัฒนาแหล่งน้ำ ไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติ แม้ว่าการผลิตจะก้าวหน้าอย่างมาก แต่มีผลกระทบทางด้านสังคมโดยเฉพาะคุณภาพชีวิตและมลภาวะจากอุตสาหกรรมที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างรอบคอบและจริงจัง เพราะในช่วงหลัง (รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ได้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่กั้นไว้เพื่อสิ่งแวดล้อมหลายแห่งให้กลายเป็นเขตอุตสาหกรรม

ขณะนั้นทั่วโลกต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 และเงินเฟ้อจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบนี้ด้วย ทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง รวมทั้งการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน นอกจากนั้นยังมีปัญหาเงินทุนไหลออก จากความรู้สึกไม่มั่นใจกับสถานการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศ เมื่อเวียดนามบุกเข้ากัมพูชา ทำให้คนไทยและชาวต่างชาติพากันอพยพออกจากประเทศไทยตามความเชื่อ ทฤษฎีโดมิโน ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยมีแผนรับมือกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคและแผนพัฒนาชนบท ส่วนแผนรุกคือการพัฒนาเมืองหลักและพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพฯไปสู่ต่างจังหวัด (เสนาะ อุณาคุล, 2552) ซึ่งสาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ในด้าน การเกษตร

อุตสาหกรรม การผลิต พลังงาน การใช้ทรัพยากร การขนส่ง การสื่อสาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาพื้นที่เมือง การพัฒนาโครงสร้างและการกระจายการบริการ ทางสังคม การพัฒนาและแก้ไขปัญหาชนบทยากจน การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง มี แผนนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่มีหลักการสำคัญหกประการ ดังนี้

- (1) ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
- (2) พัฒนาระบบประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบท ที่มีความยากจนหนาแน่น
- (3) เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ
- (4) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชน ทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ
- (5) แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชน ทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ
- (6) ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองได้มากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

แผนฯ 5 ที่นำมาขับเคลื่อนในช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรมนั้น มีการวางแผนทั้งในการ แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาสเพื่อวางแผนอนาคตของประเทศไทยไปด้วยในเวลา เดียวกัน ซึ่งในแผนฯ 5 นี้เองที่นำเอาแนวคิดทั้งที่สอดคล้องกับองค์การโลบการการเงินและการ กระจายรายได้มาผสมผสานกัน ซึ่งแบ่งเป็นสามแผน คือแผนที่หนึ่งด้านการแก้ปัญหาทาง เศรษฐกิจได้วางแผนแก้ปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลตามเงื่อนไขการขอเข้ารับความช่วยเหลือจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (structural adjust loan: SAL) แผนที่สองคือการวางแผนพัฒนา ชนบท โดยทำงานประสานร่วมกันกับสี่ กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข มีการจัดตั้งโครงการข้อมูล ชนบทยากจนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อช่วยประมวลข้อมูล และกำหนดดัชนีความจำเป็น พื้นฐาน (จปฐ.) ออกมาใช้เป็นเครื่องมือ และได้ดึงเอากระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม เข้าร่วมในเวลาต่อมา ซึ่งแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนถูกกำหนดและประกาศใช้ใน ค.ศ. 1982 และแผนที่สามเป็นส่วนของการวางแผนเพื่ออนาคตได้วางแผนการพัฒนาเมืองหลักและพื้นที่ชายฝั่ง

ทะเลตะวันออกเพื่อกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพฯ โดยเริ่มที่ จังหวัดเชียงใหม่ สงขลา
ขอนแก่น และนครราชสีมา

แผนฯ 5 เป็นแผนที่มีการรับและรุก โดยเน้นที่การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของรัฐไทย โดยมี
แผนที่หนึ่ง คือ แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจขาดดุลและการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ โดยดำเนินนโยบายการเงิน
การคลังอย่างเข้มงวด ประหยัดค่าใช้จ่ายและลดการกีดกันทั้งภายในและนอกประเทศ แผนที่สอง เป็น
แผนพัฒนาชนบทยากจนที่กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด แผนที่สามคือ
แผนพัฒนาเมืองหลักและพื้นที่ชายฝั่งทะเล (เสนาะ อุนากุล, 2556) ในช่วงแผนฯ 5 มีการใช้
นโยบายการคลังที่เข้มงวด มีการตรึงเงินเดือนภาคราชการ และชะลอการลงทุนภาครัฐในบาง
โครงการออกไปก่อน และมาตรการลดค่าเงินบาทสองครั้งใน ค.ศ. 1981 และ 1984 ที่ช่วยให้
ประเทศไทยรอดพ้นจากการล้มละลาย เพราะค่าเงินบาทในขณะนั้นสูงกว่าความเป็นจริงและยังม
ีการขาดดุลงบประมาณแบบเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ (การขาดดุลงบประมาณใน ค.ศ. 1981 อยู่ที่
25,278.7 ล้านบาท เพิ่มขึ้นใน ค.ศ. 1982 เป็น 40,069.8 ล้านบาท) (เสนาะ อุนากุล, 2556)
นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ขึ้นใน ค.ศ. 1981 ต่อมาใน
ค.ศ. 1985 เกิดข้อตกลง Plaza Accord ส่งผลให้ญี่ปุ่นเริ่มย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศและ
ประเทศไทยเองก็ได้รับอานิสงค์ในครั้งด้วยจากการย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่น ที่นายเสนาะ อุนากุล
เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการชักชวนให้รัฐบาลญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตมายังไทย รวมทั้งการจัดทำ
white paper เพื่อกำหนดความร่วมมือทางเศรษฐกิจและทางวิชาการร่วมกันในช่วงแผนฯ 5 และ
แผนฯ 6 เพราะข้อดีด้านที่ตั้ง ทรัพยากร แรงงานราคาถูก และประเด็นด้านวัฒนธรรม (ความสัมพันธ์
ระหว่างราชวงศ์ไทยและญี่ปุ่น นับถือพุทธศาสนาเหมือนกัน และนิสัยใจคอคนไทยที่เป็นมิตรและเข้า
กับผู้อื่นได้ง่าย) ญี่ปุ่นจึงเลือกย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทย ต่อมาได้หวั่น ฮองกง สิงคโปร์
สหรัฐอเมริกา ก็ตามญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนในประเทศไทย (เสนาะ อุนากุล, 2556) ทำให้ในช่วงปลายของ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 13.3 รายได้ต่อหัวประชากรอยู่ที่
44,300 บาท (สรุประเสริฐ วงศ์ช่อ, 2554)

ในช่วงต่อของแผนฯ 5 และแผนฯ 6 หลังการประกาศลดค่าเงินบาท และการประกาศ 24
มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจแล้ว มีการดำเนินงานตามที่พลเอกเปรมประกาศเป็นนโยบาย คือ ประหยัด
เร่งรัดใช้ของไทย และร่วมใจส่งออก ในช่วงแผนฯ 6 เป็นการเน้นเรื่องคุณภาพในทุกๆ เรื่อง การ
ทำงานเป็นระบบครบวงจร และเพิ่มแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการพัฒนาคน
พัฒนาจิตใจ และทัศนคติในการทำงาน อีกทั้งภาคเอกชนก็เริ่มที่จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา
ประเทศมากขึ้น รัฐจึงต้องปรับบทบาทของรัฐให้มีความเหมาะสม ในขณะที่ประเทศไทยกำลังเริ่ม
เปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม จึงต้องมีการพัฒนาระบบการผลิต
การตลาด และเทคโนโลยี

ช่วงหลัง ค.ศ. 1985 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเริ่มที่จะคลี่คลาย ระบบการเงินระหว่างประเทศมีความยืดหยุ่นมากขึ้นจากข้อตกลง Plaza Accord ที่ทำให้เงินดอลลาร์สหรัฐลดค่าลงอย่างรวดเร็วส่งผลทางอ้อมให้การส่งออกของไทยเราดีขึ้น ญี่ปุ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากข้อตกลงนี้ถูกบังคับให้ค่าเงินเยนมีค่าเพิ่มขึ้น ต้องหาทางย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมออกนอกประเทศเพื่อลดต้นทุน และพอดีกับที่รัฐไทยเริ่มมีแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล นายเสนาะ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้เดินทางไปญี่ปุ่นเพื่อโฆษณาสาระสำคัญของแผนฯ 5 ซึ่งทั้งภาครัฐและเอกชนญี่ปุ่นต่างก็สนใจและเชิญให้สำนักวางแผนของญี่ปุ่นส่งเจ้าหน้าที่มาฝึกงานเพื่อให้เห็นว่ารัฐไทยมีความจริงจังกับการพัฒนาประเทศ ในที่สุดรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (MIT) เดินทางมาด้วยตนเอง และเป็นญี่ปุ่นประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับรัฐไทยอย่างแน่นแฟ้น และได้ทำเอกสารหลักฐานกำหนดรายละเอียดความร่วมมือระหว่างกันสองฉบับทั้งในช่วงแผนฯ 5 และแผนฯ 6 ทำให้การทำงานร่วมกันสะดวกรวดเร็วขึ้น (เสนาะ อุนากูล, 2552)

แผนฯ 6 มียุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการเพิ่มการจ้างงานและการกระจายผลการพัฒนา หลังจากที่มีการดำเนินแผนฯ 5 ในการเพิ่มผลผลิต แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาความยากจนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งนายเสนาะ ก็ยอมรับว่าการดำเนินการตามแผนฯ 5 ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพราะยังคงเผชิญกับปัญหาการเงินและความมั่นคง ซึ่งในส่วนของแผนฯ 6 ก็คือต้องพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าไทย รวมทั้งเน้นวิธีการที่เป็นระบบในเรื่องการผลิต การตลาด และเทคโนโลยี โดยตั้งเป้าหมายในการที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนโดยพยายามทำให้เศรษฐกิจขยายตัวถึงร้อยละห้า แต่ปัญหาความยากจนก็ยังคงแก้ไขไม่สำเร็จดังที่พลเอกเปรมได้กล่าวต่อพรรคการเมืองที่มาเชิญให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 ว่า “...แต่สิ่งหนึ่งที่ผมยังทำไม่สำเร็จ ก็คือ การช่วยเหลือคนยากคนจน แม้ว่าตลอดรัฐบาลห้าสมัยที่ผ่านมาเราจะมุ่งมั่นด้านนี้อย่างเต็มที่แล้วก็ตาม จึงขอฝากฝังให้พวกเราทำกันต่อ...” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554a) ในขณะที่นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจยังไม่คืบหน้ามากนัก แม้ว่าจะตั้งเป้าหมายไว้ในแผนฯ 5 และมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาหลายครั้ง โดยเฉพาะใน ค.ศ. 1983 มีมติเพื่อลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจลง รวมทั้งยกเลิกบทบาทของรัฐวิสาหกิจจลลง เช่น โรงงานกระดาษ บริษัทหินอ่อน บริษัทท่อกระสอบ บริษัทจังหวัด ที่มีขนาดเล็กและไม่สามารถอยู่ได้โดยปราศจากความช่วยเหลือจากรัฐ รัฐทำได้แค่เพียงการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าแข่งขันในธุรกิจบางประเภทที่รัฐผูกขาด เช่น ประกาศให้เอกชนสามารถผลิตบุหรืได้

แผนฯ 5 และแผนฯ 6 จึงเป็นการปรับโครงสร้างและการพัฒนาเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศ ดำเนินการโดยเทคโนโลยีในลักษณะการจัดทำแผนระยะยาว ซึ่งเทคโนโลยีเองก็พยายาม

ป้องกันไม่ให้นักการเมืองเข้าเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยกำหนดเงื่อนไขทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้ รวมทั้งกำหนดความร่วมมือที่ทำไว้กับญี่ปุ่นก็ทำให้นักการเมืองเข้ามายุ่งได้ยากขึ้น

การแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนาชนบท

จากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐไทยต้องเผชิญในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม พบว่าปัญหาที่รุนแรงที่สุดคือปัญหาความยากจน และเป็นหนึ่งในสามสาเหตุสำคัญทำให้คนไทยเข้าร่วมกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549f) ซึ่งพลเอกเปรมเคยแสดงความคิดเห็นและแสดงความหวังเยต่อปัญหานี้ พลเอกเปรมจึงความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาความยากจนมาตั้งแต่ครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

การวางแผนพัฒนาชนบทพลเอกเปรมมีความสนใจตั้งแต่ตอนเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์แล้ว ซึ่งนายสุเมธ ตันติเวชกุลได้เล่าให้ฟังว่า “...ความจริงในช่วงที่วางแผนพัฒนาชนบทนี้ ผมก็มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องช่วงหนึ่ง จุดเริ่มแรกการพัฒนาชนบทนั้น เราเริ่มก่อน สภาพพัฒนาที่ผมเป็นคนเริ่มคนแรกในเขตที่ไม่มีใครเขาลงกัน พอหลังจากที่เหตุการณ์สงบลง ปากก็มาเป็นนายกรัฐมนตรี ท่านก็สนใจเรื่องพัฒนาชนบท ความจริงสนใจตั้งแต่เป็นรัฐมนตรีช่วยฯ มหาดไทย เริ่มมีการพูดคุยกับกลุ่มพวกเราว่าควรจะทำอย่างไร พอท่านขึ้นมาเป็นนายกฯ ก็ตั้ง กชช. หรือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ แต่ตอนนั้นผมยังทำงานในส่วนนั้นอยู่ ก็มีคุณโฆเซิต บันเปียมรัษฎ์ เข้ามารับผิดชอบ และมี ดร. บุญญรักษ์ นิงสานนท์ (อดีตผู้อำนวยการธนาคารออมสิน) ที่เคยทำงานร่วมกันกับผมนั้นก็ได้ไปอยู่กับคุณโฆเซิตด้วย เพราะฉะนั้นแนวทางยังเป็นแนวทางเดิมใช้ Target Group (กลุ่มเป้าหมาย) แต่แทนที่จะเป็น Target (เป้าหมาย) ในเขตแทรกซึมล่อแหลมต่อการเป็น ผกค. ก็เปลี่ยนเป้าหมายมาที่ชนบทยากจน แต่วิธีการดำเนินการ ขึ้นตอนเหมือนกันทุกประการ คุณโฆเซิตรับผิดชอบอยู่ 2-3 ปี ผมก็ขึ้นมาเป็นรอง คุณโฆเซิตก็ไปรับผิดชอบอีกส่วนหนึ่ง ผมก็มารับช่วงต่อ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็ต่อเนื่องจากงานเดิมเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นผมก็กลับมาทำงานให้ป่าอีกครั้งในเรื่องการพัฒนาชนบท แล้วประสบการณ์จากการทำงานที่ป่าทำในเรื่องการพัฒนาความมั่นคงมีเป้าหมายอย่างแน่ชัด มีการระดมกำลังอะไรเข้าไบนั่น ก็มาส่งผลในการพัฒนาชนบทหรือ กชช. นี้เอง เพราะ กชช. แต่เดิมนั้นเงินลงไปเท่าไรมันเหมือนกับแจกทานกระจายไปใครมีเอวก็สาวเอาไป หมายถึงคนในจังหวัดในเขตที่มีขีดความสามารถเขาจะดู Potential (ศักยภาพ) ของการพัฒนาไปหมด ส่วนชาวบ้านจริงๆได้รับเศษๆ แต่พอมาใช้แบบนี้ โอเค จุดนี้ กลุ่มนี้ ชาวบ้านเขาต้องการโครงการอะไรบ้างเราลงไปตรงนั้นเลย คือตัดลัดขั้นตอนมุ่งสู่ชาวบ้าน ยอมรับว่าสถานการณ์ชนบทตอนนั้นมันขึ้นมาพรีบเลย ไม่มีช่วงไหนที่ชนบทจะเฟื่องฟูเท่ากับช่วงของป่า เพราะท่านทุ่มเทให้ส่วนนี้จริงๆ” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549aa)

นายเสนาะ อุณาภูล (เสนาะ อุณาภูล, 2552) ได้มองสภาพปัญหาของชนบทและความยากจนว่า เกิดจากสาเหตุสามประการ คือ 1. การขาดความรู้ในเรื่องการพัฒนาระดับความเป็นอยู่ของตนเองที่จะทำให้ผ่านพ้นปัญหาอุปสรรคต่างๆ และการถูกเอาเปรียบจากผู้ที่เข้มแข็งกว่า 2. การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอันได้แก่ปัจจัยสี่รวมทั้งการขาดแคลนปัจจัยการผลิต อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งที่ดินในการประกอบอาชีพ และ 3. ภาวะโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดกับประชาชนในชนบทอย่างมาก ระบบสาธารณสุขยังไม่ทั่วถึงและเพียงพอ เด็กๆ เป็นโรคขาดสารอาหาร มีสภาวะทุโภชนาการเป็นจำนวนมาก เรียกว่า โง่-จน-เจ็บ ส่วนนายโฆษิต ปันเปียมรัฐ (โฆษิต ปันเปียมรัฐ, 2532) มองว่าปัญหาความยากจนของคนในชนบทมาจากการพึ่งพารายได้ที่ไม่แน่นอนและการผลิตสินค้าเกษตรเพียงไม่กี่ชนิด และนายสุเมธ ตันติเวชกุล ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกัน โดยมองว่าปัญหาความยากจนของสังคมไทยมาจากการไม่มีรายได้ที่เพียงพอ การไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาและบริการของรัฐ รวมทั้งการใช้ทรัพยากร

ระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่เป็นระบบการพัฒนาชนบทของรัฐไทยที่ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพลเอกเปรมโดยมีคณะกรรมการประสานงานองค์การพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ในรูปแบบที่เรียกว่าระบบ กชช. (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) เป็นระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) ในวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 เพื่อผนึกกำลังของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเข้าด้วยกัน เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนในชนบท ซึ่งพลเอกเปรมได้เคยแถลงต่อรัฐสภาหลายครั้งว่า นโยบายแรกที่คณะรัฐมนตรีจะต้องทำให้สำเร็จคือนโยบายช่วยคนยากจนในชนบท และประกาศพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทจำนวน 246 อำเภอและกิ่งอำเภอ ใน 37 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ เพื่อให้ครอบคลุมคนจนในชนบทไม่น้อยกว่า 8 ล้านคน โดยกำหนดโครงการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทรวม 15 โครงการ ใช้งบประมาณ 622 ล้านบาท และในปี ค.ศ. 1983 จะมีโครงการเพิ่มเติมให้เงินเพิ่มขึ้นอีก 1,150 ล้านบาท ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาตัวคนและแก้ปัญหาพื้นฐานในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ได้แก่ ด้านการผลิตที่เน้นต้นทุนต่ำและเทคนิคง่ายๆ ด้านรายได้ของประชาชน ด้านการสาธารณสุข ด้านบริการขั้นพื้นฐานทางด้านกฎหมายและบริการภาครัฐ และด้านการศึกษา เพื่อเกิดความเท่าเทียมกันในสังคม เป็นการบูรณาการงานของสี่กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข มีการประสานงานกันในระดับต่างๆ โดยปรับปรุงระบบบริหารการพัฒนาชนบทเพื่อให้ประชาชนในชนบทสามารถที่จะพึ่งพาตัวเองได้ ไม่ใช่การยึดเย็ดความเจริญทางวัตถุหรือการแก้ไขปัญหาแบบประชาสงเคราะห์ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549c) เน้นที่การสร้างสมดุลในการพัฒนาที่มุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค การกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

เป้าประสงค์ให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสช่วยตัวเองและมีส่วนร่วมในขบวนการผลิต และหวังผลในการแก้ปัญหาความยากจนและยาเสพติด โดยจะเสริมสร้างบทบาทและความร่วมมือของภาคเอกชนให้มีส่วนในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ แต่การแก้ไขปัญหาคความยากจนก็ยังไม่ได้ผลอย่างจริงจัง เพราะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลไม่สามารถลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยได้ แม้ว่าพลเอกเปรมจะเน้นการแก้การแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบท แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังคงเป็นภาคที่มีประชากรที่มีความเป็นอยู่ในระดับยากจนสูงถึงร้อยละ 26.67 ในขณะที่กรุงเทพฯมีเพียงร้อยละ 3.9 เท่านั้น (สุจิต บุญบงการ, 2542b)

สาเหตุที่ทำให้การแก้ปัญหาคความยากจนไม่ประสบความสำเร็จพอจะวิเคราะห์ได้ดังนี้ ประการแรก การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าด้านการเกษตรของไทยทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร เพราะเกษตรกรขาดความชำนาญเฉพาะเรื่อง (specialization) ประการที่สอง การที่เกษตรกรไทยมีพื้นที่ทางการเกษตรขนาดเล็กทำให้การจัดการด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตที่เหมาะสมกับพื้นที่ขนาดใหญ่รวมทั้งการขยายพื้นที่ทางการเกษตรเป็นไปได้ยาก และประการที่สาม การนำเอาแนวคิดธุรกิจทางการเกษตรมาใช้โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ทำให้เกษตรกรที่เข้าร่วมกับธุรกิจเอกชนมีสัดส่วนน้อย (โฆซิต ปันเปียมรัชฎ์, 2532) อีกทั้งภาคธุรกิจที่เข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาคเศรษฐกิจค้ำจนถึงแต่ประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจจึงเน้นที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากกว่าที่กระจายลงสู่ภาคการเกษตรที่ยังคงยากจนอยู่มาก

ในการประชุมเพื่อจัดตั้งคณะทำงานเพื่อร่างแผนพัฒนาชนบทในช่วงรัฐบาลเปรม 1 ที่ห้องประชุมบ้านสี่เสาเทเวศร์ โดยฝ่ายคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนำเสนอแต่ได้รับการคัดค้านจากพรรคกิจสังคม และนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่ง พลเอกเปรมได้กล่าวในที่ประชุมว่า “...ใครไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาชนบทนั้น ถือว่าใจดำเต็มที” ซึ่งนายวิระพงษ์ รามางกูร เล่าว่า “ปากก็บอกว่า เอละ ไม่ต้องอภิปรายต่อไป มติคณะรัฐมนตรีคือ เห็นด้วย เห็นชอบ กับข้อเสนอของทีที่ปรึกษาของผมให้ดำเนินการต่อไป” และมอบหมายให้สี่กระทรวงหลักคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบโครงการแผนพัฒนาชนบท (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549i) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทคโนโลยีในคณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจมีบทบาทและมีอำนาจในเชิงกำหนดนโยบายมากกว่านักการเมือง และเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายคือระบบราชการ

การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ พลเอกเปรมได้แต่งตั้งพลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมาเป็นประธานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาชนบทที่มีนายเสน่ห์ จามริก (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) เป็นประธานร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการอีกหลายท่าน ในส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้นายโฆซิต ปันเปียมรัชฎ์ นายสุเมธ ตันติเวชกุล และนาย

สมชาย กรุสวนสมบัติ ไปร่วมเป็นคณะกรรมการ และเมื่อตั้ง กชช. แล้ว นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและ ปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ และมีการประสานงานทั้งในแนวราบแนวดิ่งลงไปสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งการพัฒนาชนบทได้รับความร่วมมืออย่างดีจากคณะกรรมการของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้าราชการจากทั้งสี่กระทรวงหลัก (เสนาะ อุ นากุล, 2552)

เมื่อแผนพัฒนาชนบทยากจนได้รับการบรรจุเข้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 งานเบื้องต้นคือการศึกษาและสำรวจเพื่อให้ทราบว่าพื้นที่และกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดความ ยากจน ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกในการให้ทุนสนับสนุน โดยนายเสนาะ อุนากุล ได้ ขอให้นายไชยจิต ปันเปี่ยมรัชฎ์ เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ขณะเดียวกันพลเอกเปรมได้เจรจาขอทุน สนับสนุนจากญี่ปุ่นเมื่อคราวไปเยือนญี่ปุ่นใน ค.ศ. 1981 เพื่อจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พลเอกเปรมได้พยายามดึงเอาภาคส่วนต่างๆเข้าร่วมมือกันในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะการ สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและการดำเนินการของรัฐบาลที่ต้องการความช่วยเหลือ และการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง เช่น การระดมทุนจากการจัดงานเลี้ยงอาหารกลางวันของสมาคม นักเรียนทุนรัฐบาล ที่พลเอกเปรมได้กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาชนบทยากจนว่า “...สิ่งที่คุณทั้งหลายได้ ร่วมมือกับรัฐบาลอย่างแข็งขันเช่นนี้ ทำให้ผมเกิดความเชื่อมั่นว่า กิจการด้านนี้คงจะเจริญรุดหน้าไป อย่างรวดเร็วตามที่เรที่ตั้งเป้าหมายไว้...” ซึ่งโครงการที่จัดทำในช่วงเวลานั้น คือ โครงการยุงฉางเก็บ ข้าวในชนบท ที่มีความมุ่งหวังให้ประชาชนยากจนในชนบทได้ใช้เก็บข้าวเพื่อรอขายในช่วงที่มีราคาสูง และอีกด้านหนึ่งใช้เก็บเมล็ดพันธุ์หรือทำเป็นธนาคารข้าว (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549q)

ปัญหาความยากจนในชนบทสาเหตุหนึ่งมาจากรายได้ที่มาจากกรฟิงพาสินค้าเกษตรไม่ก่ ษนิค ระบบการผลิตและการค้าขึ้นอยู่กับความเคลื่อนไหวทางการค้าการเกษตรในระดับชาติและระดับ โลกเป็นสำคัญ ราคาสินค้าเกษตรจึงไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาด การผลิตที่พึ่งพาดินฟ้า อากาศทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่แน่นอน จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงในด้านรายได้สำหรับเกษตรกร ดังจะ เห็นได้จากแม้จะสามารถเพิ่มการผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ค.ศ. 1982-1987) แต่ปัญหาราคาสินค้าการเกษตรตกต่ำทำให้การผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้นไม่ สามารถช่วยเพิ่มรายได้ของเกษตรกรได้ ซึ่งการมีโครงการหรือนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะ ทำให้กลุ่มประชาชนยากจนในชนบทเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนิน นโยบายดังกล่าวนี้ โดยเริ่มต้นจากโครงการการแก้ปัญหาความยากจนจำนวน 15 โครงการ ด้วย งบประมาณ 622 ล้านบาท และในปี ค.ศ. 1982 และเตรียมเพิ่มเติมโครงการเข้าไปอีก รวมทั้งเพิ่มเงิน เข้าไปอีกเป็นจำนวน 1,150 ล้านบาท โดยมุ่งที่จะพัฒนาตัวคนและแก้ปัญหาพื้นฐานเป็นหลัก แม้ว่า

รัฐบาลพลเอกเปรมจะมีนโยบายให้ภาคเอกชนเข้าร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่การดำเนินการแก้ไข ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจแต่อย่างเดียวได้ก่อให้เกิดปัญหาความเจริญที่ กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล (โฆษิต ปันเปียมรัฐ, 2532) ส่วนการจัดทำและนำนโยบาย ออกสู่การปฏิบัติตามแผนได้ใช้กลไกระบบราชการที่มีสี่กระทรวงหลักเข้ามาทำหน้าที่ โดยมีเทคโนโลยี แครตจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบาย

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท โดยที่รัฐบาลประกาศพื้นที่เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาชนบทยากจนเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1981 มี พื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทรวมทั้งสิ้น 246 อำเภอและกิ่งอำเภอ ใน 37 จังหวัดของภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ซึ่งหลังจากสิ้นสุดแผนฯ 5 ในปี พบว่า อำเภอยากจน เป้าหมายมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นประมาณร้อยละ 58 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการ เปลี่ยนแปลงดีขึ้นร้อยละ 46 ภาคเหนือเปลี่ยนแปลงดีขึ้นร้อยละ 76 และภาคใต้เปลี่ยนแปลงดีขึ้นร้อย ละ 80

การดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาจากรัฐในอดีตเป็นไปตามลำดับภารกิจ ของหน่วยงานราชการเป็นหลัก แต่การจัดตั้ง กชช. เป็นการจัดโครงสร้างในกระบวนการแก้ไข ปัญหาความยากจนในชนบทที่เชื่อมโยงกลไกอำนาจรัฐเข้าสู่ชนบทเป็นครั้งแรก ซึ่งตัวแสดงที่เข้ามามี ปฏิสัมพันธ์กันหลักๆ ประกอบด้วย นักการเมือง ประชาชนยากจนในชนบท ทหารและข้าราชการ โดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือช่วยประสานงานให้แนวนโยบายของรัฐสอดคล้องไปกับความ ต้องการของประชาชน เรียกว่า ระบบ กชช. ส่วนการจัดตั้งองค์กรในระดับต่างๆตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) ซึ่งในภายหลังได้มีการจัดตั้งศูนย์ ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) ขึ้นมา เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงาน ต่างๆ ที่มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานเลขานุการ (เสนาะ อุณาภูล, 2552)

จุดมุ่งหมายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาชนบทยากจน คือ การทำให้ประชาชนลด การพึ่งพารัฐ และสามารถอยู่รอดได้ด้วยตนเอง ดังคำกล่าวของพลเอกเปรมที่ว่า “...ความสำเร็จของ การพัฒนาไม่ใช่จะอยู่ที่รัฐบาลฝ่ายเดียวเท่านั้น ทุกๆฝ่ายที่มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของประเทศต้องช่วยกัน รัฐบาลนี้ไม่ต้องการแก้ไขปัญหาชนบทด้วยการยึดเยียดความเจริญทางวัตถุ หรือแก้ไขปัญหาแบบการ ประชาสงเคราะห์ แต่เราจะทำให้ชาวชนบทเหล่านั้นยืนอยู่ได้ด้วยน้ำพักน้ำแรงของเขาเอง...” (มูลนิธิ รัฐบุรุษ, 2549q) สอดคล้องกับนายเสนาะ ที่อธิบายการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาชนบทไว้ว่า เมื่อ ปัญหาเปลี่ยนไปการดำเนินนโยบายในชนบทยากจนก็เน้นที่ใช้เงินน้อยและให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง ได้ ซึ่งพลเอกเปรมได้กล่าวถึงความก้าวหน้าของการพัฒนาชนบทเมื่อดำเนินการครบสามปีว่า การ ดำเนินการของ กชช. สามารถช่วยให้ประชาชนพึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น เด็กขาดสารอาหารลดลง

บริการทางการแพทย์กระจายไปในอำเภอต่าง การประกอบอาชีพทางการเกษตรได้รับการแก้ปัญหาให้สามารถผลิตอาหารที่จำเป็นเพื่อยังชีพได้ (สำรวจ วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการปรับโครงสร้างการผลิตและการกระจายการพัฒนา กลยุทธ์ที่สำคัญคือการปรับบทบาทรัฐในด้านการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปให้กว้างขวางโดยอาศัยความร่วมมือและบทบาทของภาคธุรกิจและองค์กรเอกชน สำหรับภารกิจของรัฐมีอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก คือ การให้ความใส่ใจต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะความเป็นอยู่และรายได้ของเกษตรกรอิสระซึ่งเป็นคนยากจนส่วนใหญ่ในชนบท และประการที่สองคือ การสนับสนุนวิธีการมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเน้นกรรมวิธีจากล่างสู่บน (bottom up) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น เช่น การสร้างผู้ประกอบการท้องถิ่นและบทบาทของท้องถิ่นในการจัดตลาด รวมทั้งการลงทุนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ที่จะเริ่มใช้ในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งแผนงานหลักในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจในชนบทมีสองแผนงาน คือ แผนงานพัฒนาระบบการผลิต การตลาดและการสร้างงานที่มีความยืดหยุ่นไม่พึ่งพิงสินค้าตัวใดตัวหนึ่งเพียงอย่างเดียว และแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อลดความขัดแย้งในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีโครงการทดลองในจังหวัดน่าน ลำปาง อุบลราชธานี และภูเก็ต (โฆซิต ปันเปียมรัชฎ์, 2532)

การจัดตั้ง กชช. นี้ได้สร้างเครือข่ายระหว่าง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมด้วยเทคโนโลยีในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีนายโฆซิต ปันเปียมรัชฎ์ นายสุเมธ ตันติเวชกุล และนายสมชาย กรุสวนสมบัติ โดยพลเอกสัณฑ์ จิตรปฎิมา เป็นประธานคณะที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาชนบทที่มีนายเสนห์ จามริก ที่เป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการอีกหลายท่าน

จึงเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายต่าง ๆ นั้นภาครัฐเป็นผู้กำหนดผ่านแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเทคโนโลยีมากกว่าที่จะมาจากความต้องการของประชาชนที่ประสบปัญหาความยากจนที่แท้จริงโดยผ่านพรรคการเมือง ทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนไม่ประสบความสำเร็จเพราะการกระจายทางเศรษฐกิจไม่ลงไปสู่ภาคชนบท แต่กลับกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลรวมทั้งตามเมืองใหญ่ที่มีการขยายฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมลงไป แต่สำหรับประชาชนที่อยู่ในภาคการเกษตรยังคงประสบกับปัญหาความยากจนอยู่เช่นเดิมเพราะปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง เพราะเป็นการดำเนินกิจกรรมมาจากภาครัฐตามเป้าหมายที่ตั้งไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว

การแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล้าหลัง เกิดขึ้นจากการกระจายผลประโยชน์ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นไม่สม่ำเสมอทุกพื้นที่ เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ระหว่างภาค และระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ การกระจายรายได้ระหว่าง

ภาคต่างๆ ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1960 – 1979 พบว่า แนวโน้มของรายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลแตกต่างกัน มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดของประเทศ มี รายได้ต่อบุคคลในปี 2522 เพียง 4,991 บาท เทียบกับประชากรในกรุงเทพฯ มีรายได้ต่อบุคคลถึง 30,161 บาท หรือต่างกันถึง 6 เท่าตัว เมื่อเทียบสัดส่วนผลิตภัณฑ์รวมระหว่างภาค จะเห็นว่าการขยายการ ผลิต โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม บริการและการค้าในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ส่งผลให้ ผลผลิตส่วนใหญ่ขยายในเขตกรุงเทพมหานครกับภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่นๆ แนวโน้ม กลับลดลง (ข้อมูลการกระจายรายได้ระหว่างภาคต่างๆ ระหว่าง ค.ศ.1960-1979 และ อัตราความ ยากจนในชนบทแยกเป็นรายภาค : ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ เข้าถึงโดย <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=87> เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2558)

สาเหตุของปัญหาความยากจนและความล้าหลังในชนบท มาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ ดังนี้ การมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นหลัก โดยมีโครงการลงทุนในโครงการ ขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนสูงและหวังว่าความเจริญเหล่านั้นจะขยายลงไปสู่ชนบทต่อไป ทำให้การ จัดสรรทรัพยากรให้แก่การพัฒนาชนบทโดยตรงจึงมักจะมีน้อยและเป็นส่วนที่เหลือจากการพัฒนาใน ด้านอื่นๆ ทำให้เขตชนบทยากจนขาดการเอาใจใส่ช่วยเหลืออย่างจริงจังและเพียงพอ อีกทั้งโครงการ พัฒนาชนบทยังมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์ เมื่อรัฐถอนตัวออกมาแล้วชาวชนบทก็จะกลับไปสู่สภาพ ยากจนและไม่สามารถช่วยตัวเองได้เช่นเดิม ซึ่งแนวความคิดของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจน ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่ประชาชนยากจนในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด โดยรัฐจะ จัดสรรทรัพยากรไปให้อย่างทั่วถึง และยึดหลักเพื่อให้ประชาชนชนบทสามารถช่วยเหลือตนเองและ ชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

พลเอกเปรมได้บรรยายที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1980 สรุป ปัญหาความยากจนไว้ว่า ประชาชนคงไม่ต้องการอะไรมากกว่าขอให้มีการทำกิน และขอให้มีความ ปลอดภัยมั่นคง และขอให้เร่งด่วนเรื่องต่างๆที่พุ่มเฟือย (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549b) การแก้ไขปัญหาคความ ยากจนอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกจึงเกิดขึ้นในสมัยพลเอกเปรม เมื่อการตั้งคณะกรรมการศึกษา นโยบาย การพัฒนาชนบทในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1980 ที่ประกอบไปด้วยข้าราชการจากกระทรวงหลัก ต่างๆและคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยจัดทำโครงการข้อมูลชนบทยากจน มีศูนย์การทำงาน อยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ช่วยประมวลข้อมูลออกมาเป็น กชช. 2 ค มีดัชนีชี้วัดการทำงานขึ้น พื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อศึกษา นโยบายการพัฒนาชนบท ซึ่งรายงานผลการศึกษาระบุว่า แม้ว่าอัตราการ ขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วง 20 ปี (ทศวรรษที่ 1960-1970) จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ร้อยละ 7-8 แต่การกระจายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างขาดสมดุล ยังผลให้เกิดปัญหาช่องว่างและ

ความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ ทั้งในระดับภาคและระหว่างเขตชนบทและเขตเมือง (สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) ซึ่งคณะทำงานได้เสนอรายงานต่อคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1980 หลังจากนั้นพลเอกเปรมมีประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทในวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 เพื่อบูรณาการหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจน ให้สอดคล้องไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554a)

สภาพปัญหาหลักในชนบทของรัฐไทยคือปัญหาความยากจน จากราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำและการว่างงาน โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรและผู้ยากไร้ในชนบทที่ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับตลาด อีกทั้งการประกอบอาชีพก็ต้องพึ่งพาธรรมชาติเป็นสำคัญ ต้นทุนทางเทคโนโลยีสำหรับการทำเกษตรที่ใช้คือ น้ำมัน ปุ๋ย และสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้นราคาสินค้าทางการเกษตรตกต่ำลงอย่างมาก ในขณะที่ราคาน้ำมันและปัจจัยด้านอื่นมีราคาสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากใน ค.ศ. 1983 ราคาข้าวจากราคาเกวียนละ 2,966 บาท ลดลงเหลือ 2,344 บาท และมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากมีประเทศผู้ส่งออกข้าวบางประเทศให้การอุดหนุนแก่เกษตรกรและผู้ส่งออกทำให้ราคาข้าวตกต่ำลง พลเอกเปรมจึงมีดำริให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) ขึ้นเพื่อดูแลปัญหานี้เป็นการเฉพาะ โดยมอบหมายให้พลเรือเอกสนธิ บุญยะชัย รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเร่งรัดหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการคลัง การทรวงมหาดไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ เข้ามาร่วมกันหาทางช่วยเหลือเป็นการด่วน ซึ่งนอกจากจะแก้ปัญหาเรื่องข้างแล้วยังมีพืชผลทางการเกษตรอื่น เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ที่ได้รับอานิสงส์ไปด้วย (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

นอกเหนือจากหน่วยงานภาครัฐที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีกองทัพบกที่เข้ามามีส่วนช่วยในการรับซื้อข้าวเปลือก อีกทั้งรัฐบาลพลเอกเปรมยังจัดสรรเงินให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) จำนวน 500 ล้านบาท เพื่อรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกร โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งผลจากการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้านี้ทำให้ราคาข้าวใน ค.ศ. 1988 ปรับตัวสูงขึ้นเป็นเกวียนละ 4,276 บาท นอกจากนั้นยังปรับปรุงนโยบายการปลูกพืชเศรษฐกิจที่มีประมาทมากเกินไป ความต้องการของตลาดและปรับตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ โดยให้มีการลดพื้นที่การปลูกข้าวนาปรัง ให้เกษตรกรหันไปปลูกถั่วเหลือง ทำสวนผัก ผลไม้ หรือเลี้ยงสัตว์ให้นมแทน แก่ทั้งยังใช้มาตรการส่งเสริมตลาดภายในประเทศด้วยการกำหนดราคาขั้นต่ำ การจัดระเบียบในการผลิต และ

การแก้ไขสภาพคล่องในการบริหารงาน ให้แก่สินค้าเกษตรกลุ่มอื่นด้วย เช่น ถั่วเหลือง ปาล์ม น้ำมัน กาแฟ สับปะรด และหอมหัวใหญ่ เป็นต้น (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b)

รายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน จำนวนทั้งสิ้น 7,193.38 ล้านบาท ประกอบด้วย งบพัฒนาชนบทยากจน จำนวนรายจ่ายทั้งสิ้น 2,195.08 ล้านบาท งบรายจ่ายสำหรับแรงงานที่เพิ่มเติม ทั้งสิ้น 4,998.30 ล้านบาท และเงินกู้ต่างประเทศ อีก จำนวน 1,400 ล้านบาท (ข้อมูลแหล่งที่มาของงบพัฒนาแผนพัฒนาชนบทยากจนในช่วง ค.ศ. 1982-1986 และเป้าหมายจำนวนอำเภอและกิ่งอำเภอ เพื่อการพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 : ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าถึงโดย <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=87> เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2558)

แผนพัฒนาชนบทที่กำหนดไว้ในแผนฯ 5 ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมาย 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ ใน 37 จังหวัด ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ ซึ่งพลเอกเปรมได้แถลงถึงการแก้ไขปัญหาชนบทตามแนวทางใหม่ในสาสน์นายกรัฐมนตรีที่กล่าวต่อประชาชนในวันขึ้นปีใหม่ ค.ศ. 1981 ที่สาระสำคัญนั้นสอดคล้องไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่บรรดาเทคโนโลยีครบถ้วนร่างขึ้น โดยยึดหลักให้ชาวบ้านในชนบทยากจนสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด โดยมีระบบคิดการทำงานแบบกำหนดพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ และนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยที่มีการคัดเลือกหมู่บ้านและตำบลที่ยากจน เพื่อแก้ไขปัญหาให้ตรงจุด โดยเสนอเป็นแผนพัฒนาของชาติ ที่มีสี่กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และภายหลังมีกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมเข้าร่วมด้วย ซึ่งต่อมาแผนพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจนนี้ได้พัฒนาไปเป็นแผนพัฒนาชนบทก้าวหน้าและพัฒนาเมืองหลัก เพื่อขยายผลการดำเนินนโยบายในการกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาค (เสนาะ อุณาภูล, 2552)

นโยบาย “ประหยัด นิยมไทย ร่วมใจส่งออก”

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายใต้แนวทาง “ประหยัด เร่งรัดใช้ของไทย ร่วมใจกันส่งออก” ซึ่งพลเอกเปรมมีแนวคิดที่ “ถ้าช่วยกันประหยัด ประเทศชาติก็จะประหยัดไปด้วย” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549t) เป็นนโยบายที่พลเอกเปรมยืนยันว่าจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้อย่างมั่นคงและถาวรต่อไปในอนาคต และจะดูแลนโยบายนี้ด้วยตนเอง โดยจะเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นระบบตั้งแต่ต้น ค.ศ. 1985 (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549ac)

หลังจากรัฐบาลประกาศนโยบายประหยัด เร่งรัดใช้ของไทย ร่วมใจกันส่งออก ในการให้สัมภาษณ์พิเศษเกี่ยวกับผลงานที่ผ่านมาของรัฐบาลในการพัฒนาชนบทและแก้ไขภาวะเศรษฐกิจในรอบปี เมื่อวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1985 แล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนได้ระดมความคิดเพื่อวาง

มาตรการ 24 ประการ (ดังที่นำเสนอไว้แล้วในบทที่ 3) เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นผลและเห็นเป็นรูปธรรม โดยมีการรณรงค์ให้เกิดการประหยัดในทุกระดับ และระบุว่าการประหยัดหมายถึง การลดความฟุ่มเฟือยตามฐานะ และสนับสนุนหรือชักจูงผู้ที่มีความสามารถในการออมให้เพิ่มการออมมากขึ้น (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549h) เพราะปัญหาเรื่องการประหยัดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลการค้า ดังที่นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รายงานฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจรับทราบ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1985 ว่า “ปัญหาการใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ไม่ระมัดระวังของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ ปัญหาบริโภคของสุรุ่ยสุร่าย ไม่มีประโยชน์ เช่น การดื่มสุรามากเกินไปของคนไทย ตลอดจนความฟุ้งเฟ้อในการใช้ของต่างประเทศที่ไม่จำเป็น” โดยกระทรวงการคลังขออนุมัติ คณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการทางภาษีและตัดทอนค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเทคโนโลยีที่พลเอกเปรมกล่าวถึงเรื่องมาตรการประหยัดคือ นายอาณัติ อาภาภิรมย์ “คนที่ช่วยผมมากที่สุดคือ ดร.อาณัติ อาภาภิรมย์ เขาเก่งเรื่องน้ำ คนนี้มาช่วยแนะนำว่าทำอย่างไรในเรื่องการประหยัดน้ำ ประหยัดไฟฟ้า ควรปิดทีวีตั้งแต่เวลาเท่านั้นถึงเท่านั้น ส่วนมากได้มาจากคุณอาณัติ และนักวิชาการทีมที่ปรึกษาที่เขาช่วยผมอยู่” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

ส่วนมาตรการนิยมไทยเกิดจากช่วง ค.ศ. 1984-1985 เกิดกระแสการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น เนื่องจากรัฐไทยขาดดุลการค้ากับประเทศญี่ปุ่นสูงถึง 16,216 ล้านบาทหรือร้อยละ 79.80 ของการขาดดุลการค้าทั้งหมด ทำให้ในรัฐบาลพลเอกเปรมพยายามจะยับยั้งการลุกลามของวิกฤตเศรษฐกิจ โดยหันมารณรงค์ให้ใช้สินค้าไทยและโฆษณานิยมไทย (กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ, 2549) ซึ่งใน ค.ศ. 1985 พลเอกเปรมได้มอบหมายเชิงนโยบายให้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับคณะกรรมการพิจารณาการซื้อและการจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจเพื่อสนับสนุนผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น เป็นผู้รับผิดชอบและสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนี้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้เห็นชอบในหลักการและพร้อมให้การสนับสนุน ซึ่งจากการวิจัยของหนังสือพิมพ์มติชนร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำโครงการสำรวจประชามติ เพื่อวัดความสนใจและความเข้าใจของประชาชนต่อนโยบายดังกล่าว พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจต่อนโยบายนี้ว่า หมายถึง แนวทางการส่งเสริม การผลิต และการใช้สินค้าไทย โดยมีมูลเหตุที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า และเห็นว่าเป็นนโยบายที่จำเป็นต้องดำเนินการ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549j)

ด้านการส่งออกเกิดจากการปรับนโยบายจากยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI) เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (EOI) จากปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970 ที่สร้างปัญหาต่อการส่งออก เนื่องจากประเทศต่างๆ ล้วนแต่ประสบกับการถดถอยทางเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น มาตรการการปกป้องสินค้าภายในประเทศจึงถูกนำมาใช้ในตลาด การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

ลดลง และการพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงมาก ภายใต้ข้อจำกัดที่มาจากภายนอกประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวในการผลิตสินค้าใหม่ออกสู่ตลาด ขยายตลาดภายในประเทศ ใช้มาตรการที่ส่งเสริมการลงทุน และใช้เทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมการส่งออกทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1981 สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 รายได้ประชากรต่อหัวอยู่ที่ 15,700 บาท รวมทั้งการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการเจรจาการค้า ซึ่งใน ค.ศ. 1986 จีนได้ลงนามซื้อข้าวและข้าวโพดมูลค่า 1,137 ล้านบาทจากไทยตามคำขอร้องของ พลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศที่หารือผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมูลค่าการสั่งซื้อครั้งนี้สูงที่สุดนับเป็นมูลค่าการสั่งซื้อที่สูงที่สุดของไทยนับตั้งแต่เกิดภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ โดยไทยทำการจัดส่งสินค้าให้แก่จีนเดือนละ 50,000 ตัน สัญญาดังกล่าวนี้นำส่งผลดีต่อเกษตรกรโดยตรง และยังช่วยให้ไทยมีแหล่งส่งออกเพิ่มขึ้น (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

อีกทั้งยังมีการปรับนโยบายและมาตรการที่ส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกและปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 ได้เห็นชอบให้ออกมาตรการเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำแผนปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาตลาดทุนภายในประเทศ เร่งมาตรการส่งออกในกลุ่มสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้าว และน้ำตาล สินค้าอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น สิ่งทอ ปรับปรุงสิ่งจูงใจเป็นการทั่วไปให้เป็นธรรมและลดระดับความแตกต่างด้านสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับกติกาการค้าสากล จัดระบบการคำนวณตารางปัจจัยที่ใช้ในการผลิต เพื่อประโยชน์ในการคืนภาษีแก่ผู้ส่งออก ขยายการให้สินเชื่อในระยะยาวสำหรับการส่งออกสินค้าทางการเกษตร ส่งเสริมให้มีการใช้ letter of credit ภายในประเทศมาใช้เพื่อการส่งออก และให้คณะกรรมการเงินกู้ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจงวดที่ 3 กับธนาคารโลก แต่ในช่วงเวลานั้นเกิดปัญหาค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอ่อนค่าลงหลังข้อตกลง Plaza Accord ส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยโดยตรง ซึ่งพลเอกเปรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามปัญหาค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอย่างใกล้ชิด โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด โดยมอบหมายให้ นายเสนาะ อุณากร เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน นายชวลิต ณะชานันท์ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นรองประธาน กรรมการประกอบด้วย นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ตัวแทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีนายวิจิตร สุพินิต เป็นเลขานุการ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549e)

การลดค่าเงินบาท

การลดค่าเงินบาทครั้งแรกใน ค.ศ. 1981 โดย นายไพจิตร เอื้อทวีกุล เทคโนโลยีสารสนเทศที่เข้ามา รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังที่เสนอให้แก้ปัญหาค่าเงินบาทและเศรษฐกิจด้วยการ ลดค่าเงินบาท ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลพลเอกเปรมถูกโจมตีอย่างหนักจากพรรคกิจสังคม (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549m) เพราะมีนักธุรกิจใสายการเงินและมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับธนาคารพาณิชย์อยู่หลายคน การลดค่าเงินบาทครั้งนี้สืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้รัฐไทยมีการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างมาก ทำให้เทคโนโลยีสายเศรษฐกิจที่เข้ามาช่วยเหลืองาน ทางการเมืองแก่พลเอกเปรมเสนอความเห็นให้มีการลอยตัวค่าเงินบาทเพราะประสบปัญหาจากการ แข่งขันของเงินดอลลาร์สหรัฐ ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐแข็งขึ้นมากในช่วงต้น ค.ศ. 1981 ทำให้ภาวะ หนี้ระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น แต่มีการเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงิน บาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐ อีกทั้งการขาดดุลชำระเงินกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เอกชนเกิดความ ไม่มั่นใจต่อค่าเงินบาท จึงเร่งชำระเงินกู้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศส่งผลให้เงินทุนสำรองลดลงมาก จึง ต้องมีการแทรกแซงค่าเงินบาทจากภาครัฐ โดยในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1981 ได้ลดค่าเงินบาท ร้อยละ 1.07 จาก 20.775 บาท เป็น 21 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ แต่เงินดอลลาร์สหรัฐก็ยังคงแข็งค่า ขึ้นต่อไป ประกอบกับการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน จึงประกาศลดค่าเงินบาทลดลงร้อยละ 8.7 จากนั้นปรับอีกครั้งเป็น 23 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ พร้อมกับยกเลิกระบบ Daily Fixing (ทุนรักษา ระดับอัตราแลกเปลี่ยนและธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันร่วมกันที่ประกาศใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1978) และกลับมาใช้วิธีที่ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเป็นผู้ กำหนดแต่เพียงผู้เดียว ในวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) แม้ว่า รัฐบาลจะดำเนินมาตรการต่างๆภายในประเทศแล้ว แต่ก็ยังต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศเข้ามาอีก 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งรัฐบาลใช้เงินกู้ไปได้เพียง 345 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ก็ ต้องหยุดลงเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ส่วนการลดค่าเงินบาทครั้งที่สองนั้นใน ค.ศ. 1984 โดย นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำใน ค.ศ. 1982 ทำให้ รัฐบาลมีรายได้ต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้ ประกอบกับราคาน้ำมันและหนี้ต่างประเทศที่สูงขึ้นในช่วง ค.ศ. 1983 อันเป็นผลให้ทุนสำรองลดลงเหลือเพียง 2,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รัฐบาลพลเอกเปรมจึงได้ ขอเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามาเสริมอีกเป็นครั้งที่สอง วงเงิน 270 ล้านดอลลาร์ สหรัฐฯ มีจุดสิ้นสุดโครงการใน ค.ศ. 1983 และขอเงินจากธนาคารโลกเพื่อปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans: SAL) ควบคู่ไปด้วยอีก 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ยังทำการขอกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศเป็นครั้งแรก มีการออก

มาตรการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อและปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นโดยเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานในช่วงต้น ค.ศ. 1983 จากร้อยละ 11.5 เป็นร้อยละ 13 ต่อปี หลังจากการได้ดำเนินมาตรการทางการเงินที่เข้มงวดจนทำให้สื่อมวลชนโจมตีอย่างรุนแรง จนส่งผลให้ นายอนุกุล ประจวบเหมาะ พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนกันยายน ค.ศ. 1984 ต่อมาค่าเงินดอลลาร์สหรัฐสูงขึ้นอีก ทำให้รัฐไทยประสบปัญหาดุลการค้าและดุลชำระเงินอย่างรุนแรง ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1984 รัฐบาลพลเอกเปรมจึงตัดสินใจลดค่าเงินบาทจาก 23 บาท เป็น 27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐฯ พร้อมกับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้ยืดหยุ่นขึ้น โดยกลับไปใช้ระบบการผูกค่าเงินบาทกับกลุ่มเงินตราของประเทศคู่ค้าสำคัญหลายสกุล (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) ซึ่งการลดค่าเงินบาทในครั้งนั้นพลเอกเปรม และนายสมหมาย ยอมเจ็บตัวอย่างมาก เพราะถูกโจมตีอย่างหนักจากทั้ง ทหาร และนายธนาคาร รวมทั้งนักธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยน

การลดค่าเงินบาทครั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการส่งออกที่ตกต่ำลงเพราะค่าเงินบาทแข็งตัว และหันมาใช้ระบบการเงินแบบตะกร้า (basket of Money) โดยให้สัดส่วนเงินดอลลาร์สหรัฐอยู่ที่ร้อยละ 80 ในการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทไทย สภาพการณ์ที่เงินบาทแข็งตัวจนต้องลดค่าเงินลงนั้นเป็นเพราะไทยใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราอิงอยู่กับสหรัฐอเมริกาที่แข็งตัวมากในตลาดการค้าโลก จากการที่รัฐบาลอเมริกันต้องการแก้ปัญหาเงินเฟ้อโดยการทำให้ค่าเงินดอลลาร์ให้แข็งค่าขึ้นด้วยการขึ้นดอกเบี้ยโดยธนาคารกลาง ส่งผลต่อการส่งออกโดยตรง และภาวะการณ์ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการค้าแย่งเรื่อยๆ ซึ่งนายวิระพงษ์ รามางกูร เทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการลดค่าเงินบาท ได้เข้าชี้แจงพลเอกเปรมถึงโดยอ้างถึงค่าเดือนจากเจ้าหน้าที่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าสภาพปัญหาฐานะทางการเงินของรัฐไทยที่อยู่ในภาวะย่ำแย่ อีกทั้งรัฐไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมใหญ่ใน ค.ศ. 1983 และมาตรการทางการเงินที่ใช้มาตรการสินเชื่อร้อยละ 18 ติดต่อกันมานาน อีกทั้งยังมีสถาบันทางการเงินที่สื่อเค้าว่าจะล้ม และเกิดการแพร่ระบาดของแซร์ลูกโซ่ ที่ส่งผลต่อสถานการณ์ทางการเงินของประเทศอย่างมาก ทำให้รัฐไทย “ไม่มีทางเลือก ต้องลดค่าเงินบาท” ส่วนสถานการณ์ดอกเบี้ยสินเชื่อบริษัทที่สูงมากนั้นประชาชนก็วิพากษ์วิจารณ์หนักขึ้น (วิระพงษ์ รามางกูร, 2554)

ในช่วงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 1984 มีการประชุมคณะกรรมการธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้แทนฝ่ายไทยมีนายสมหมาย สุนทรະกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายอนุกุล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังของไทยเข้าร่วมประชุม ซึ่งนายสมหมายมีความเห็นส่วนตัวว่า ไม่มีความจำเป็นต้องลดค่าเงินบาท แต่ควรเลือกเปลี่ยนระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราจากการผูกติดกับดอลลาร์สหรัฐมาเป็นระบบที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม แต่ในการประชุมร่วมกันระหว่าง นาย วิ

ระพงษ์ นายสมหมาย และนายกำจร สติรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ขึ้นมาแทนนายบุญกุล ได้มีข้อสรุปตรงกันว่าต้องลดค่าเงินบาท และมอบหมายให้นายวิระพงษ์เป็นผู้แจ้งแก่พลเอกเปรมในฐานะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในระหว่างนั้นพลเอกเปรมอยู่ระหว่างการรักษาตัวที่โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า เนื่องจากเลือดไปอุดตันที่ปอด นายวิระพงษ์พยายามขอร้องเพื่อเข้าพบพลเอกเปรมหลายครั้ง แต่ได้รับการปฏิเสธ จนกระทั่ง เรืออากาศโทศุภลี มหาสันทนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โทรศัพทติดต่อกลับมาหานายวิระพงษ์และขอให้นายวิระพงษ์ นายสมหมาย และนายกำจร มาพบที่ทำเนียบรัฐบาลในวันรุ่งขึ้น และได้ต่อโทรศัพท์ให้นายวิระพงษ์ได้อธิบายให้พลเอกเปรมฟังถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น ซึ่งพลเอกเปรมยอมรับผลกระทบที่จะตามมาและตัดสินใจลดค่าเงินบาทในวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1984 (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

ก่อนหน้าการตัดสินใจลดค่าเงินบาทนั้น ในการจัดทำงบประมาณประจำปี นายสมหมายได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมาธิการฯ เพื่อพิจารณาร่างงบประมาณเป็นรายมาตรา โดยใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือน ซึ่งในระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่ของไทยจากวอชิงตันได้นำเอาข้อมูลลับจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาเข้าพบนายสมหมาย มีการปรึกษาหารือกันว่ารัฐบาลต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยนายสมหมายได้นำข้อมูลเข้าปรึกษาหารือกับพลเอกเปรม เพื่อการตัดสินใจลดค่าเงินบาท โดยพลเอกเปรมได้ปรึกษากับคณะที่ปรึกษาและนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายคน โดยพลเอกเปรมเก็บงำไว้เป็นความลับอยู่หลายเดือน (ซุม, 2536)

พลเอกเปรมได้กล่าวถึงผลงานของนายสมหมายในหนังสือพระราชทานเพลิงศพของนายสมหมาย ความตอนหนึ่งว่า “...งานชิ้นที่สำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งที่คุณสมหมายได้กระทำ ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก็คือ การขออนุมัติลดค่าเงินบาท อันเป็นผลดีอย่างยิ่งต่อภาวะเศรษฐกิจ ราคาสินค้า การส่งออก และการลงทุนของประเทศของเรา เมื่อเราประกาศลดค่าเงินบาทใหม่ ๆ นั้น คุณสมหมายโดนโจมตีและตำหนิจากบางกลุ่มอย่างรุนแรง แต่ในที่สุด เมื่อผลจากการลดค่าเงินบาทปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมแล้ว ต่างก็เข้าใจและสรรเสริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคุณสมหมายเสียชีวิตแล้ว สื่อมวลชนทุกแขนงต่างก็นำเรื่องคุณงามความดีที่คุณสมหมายทำไว้แก่ชาติบ้านเมืองขึ้นมากล่าวถึง เป็นเวลาหลายวันติดต่อกัน...” (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, 2536) และผลของการดำเนินการในครั้งนั้นสามารถรักษาทุนสำรองไว้ได้ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทมีเสถียรภาพ (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, 2536) อันเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการส่งออกในเวลาต่อมา

สรุป

ในช่วงแรกพลเอกเปรมมอบหมายให้นักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เผชิญอยู่ แต่ปรากฏว่านักการเมืองกลับช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมืองและ

แข่งขันเพื่อได้เป็นรัฐบาล อีกทั้งยังพยายามแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและปกป้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าที่จะมุ่งแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐ เมื่อนักการเมืองเกิดปัญหาหรือการขัดกันในการดำเนินนโยบาย พลเอกเปรมจึงมอบหมายให้เทคโนโลยีโนแครตเข้ามาเป็นผู้กำหนด ตรวจสอบ และควบคุมนโยบายแทน เพราะนอกจากสามารถเชื่อมโยงกับองค์กรโลภบาลทางการเงินในการรับแนวคิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแล้วยังมีบทบาทในการคานอำนาจเชิงนโยบายกับนักการเมืองอีกด้วย ซึ่งยุทธวิธีสำคัญที่พลเอกเปรมใช้รับมือกับปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง คือการไม่ตอบโต้ให้นักการเมืองผ่านสื่อ และไม่ใช้วิธีการด้านความรุนแรงใดๆกับฝ่ายที่มีความเห็นแตกต่างทางการเมือง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลและความต่อเนื่องทางการเมืองที่ยาวนานถึงแปดปีทำให้พรรคการเมืองและนักการเมืองเข้มแข็ง และสร้างการยอมรับจากประชาชนได้มากขึ้น อีกทั้งความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ทำให้ภาคธุรกิจมีความเข้มแข็งและมีอิทธิพลมากขึ้น และทำให้นักธุรกิจจำนวนหนึ่งสนใจเข้ามามีบทบาททางการเมืองในหลายรูปแบบทั้งการจัดตั้งพรรคการเมือง การลงสมัครรับเลือกตั้ง และให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง ทำให้มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นและเปลี่ยนสถานะไปมาระหว่างนักธุรกิจและนักการเมือง แต่โครงสร้างอำนาจการเมืองของประเทศไทยที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ทำให้สถาบันทางการเมืองยังไม่อาจทำหน้าที่ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่

การบริหารจัดการทางการเมืองที่ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมมีเสถียรภาพนั้นเกิดขึ้นจากการมีทหารเป็นผู้กำหนดรัฐบาล มีเทคโนโลยีโนแครตเป็นผู้กำหนดและขับเคลื่อนนโยบาย มีนักการเมืองและนักธุรกิจเป็นผู้สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ และมีระบบราชการเป็นกลไกขับเคลื่อนรัฐ ทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นหากอำนาจในระบบราชการไม่เข้าสนับสนุนหรือเปิดโอกาสให้ทำได้ อีกทั้งผู้นำหรือทหารที่อยู่ในอำนาจมานานหากไม่ต้องการปล่อยหรือวางมือทางการเมืองก็เป็นการยากที่ประชาธิปไตยจะเปลี่ยนผ่านไปได้อย่างราบรื่น เพราะอำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของทหารทั้งการจัดตั้งรัฐบาลและการควบคุมรัฐสภา ส่วนอำนาจในเชิงนโยบายตกอยู่กับเทคโนโลยีโนแครตที่กำหนด ตรวจสอบ และควบคุมนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม

บทที่ 5

การบริหารจัดการทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้นำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมือง ที่ลดทอนอำนาจแบบเผด็จการที่ผูกโยงไว้กับตัวบุคคลหรือกลุ่มอำนาจเดิมลง และเริ่มกระจายออกสู่ระบบด้วยกลไกตลาด ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ชนชั้นนำไม่อาจแบกรับต้นทุนของการถือครองอำนาจเอาไว้ได้ และจำเป็นต้องกระจายอำนาจและขยายอาณาเขตของระบบราชการไทยไปสู่ภาคเศรษฐกิจ ซึ่งการใช้กลไกในระบบราชการเดิมย่อมไม่เพียงพอ จึงมีการสร้างกระบวนการใหม่เพื่อมาเป็นกลไกในการช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ ในการสร้างรัฐราชการให้มีความเข้มแข็ง พลเอกเปรมจึงสร้างระบบขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจไปสู่การส่งออกที่ด้านหนึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและทุนและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และอีกด้านหนึ่งคือการหาทางปกป้องนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากแรงกดดันทางการเมือง

ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1970-1980 ส่วนหนึ่งเกิดจากนักเศรษฐศาสตร์ที่กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจผิดพลาด จึงเกิดการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ทางด้านนโยบายเศรษฐกิจผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-6 เพื่อกระจายรายได้ และให้ความสำคัญแก่คนยากจนในชนบท ซึ่งเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการคณะต่างๆ ที่มุ่งเน้นการกระจายการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจออกสู่ภูมิภาคและตั้งเป้าหมายในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างเป็นรูปธรรมและมีข้อเสนอจากนักเศรษฐศาสตร์ ที่สรุปว่า เศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน (ทศวรรษที่ 1990) มองปัญหาคับแคบผิดกับเศรษฐศาสตร์สมัยคลาสสิกที่รวมเอาปัญหาปรัชญา คุณธรรม จริยธรรม การเมืองและเศรษฐกิจเอาไว้วิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองด้วย ซึ่งปัญหาด้านเหล่านี้และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในสังคมไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขได้จึงถูกตัดออกไป ทำให้ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ห่างไกลจากสังคม ส่งผลมองปัญหาไม่รอบด้านและห่างไกลจากสังคมไปทุกทีซึ่งคณะกรรมการวิชาการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยอมรับว่ามีเงินเพื่อพุ่งสูงถึงระดับเกือบร้อยละ 20 ทำให้

ประชาชนคนไทยโดยเฉพาะคนยากจนมีสภาพความเป็นอยู่อย่างลำบาก ส่วนนักเศรษฐศาสตร์ก็มีความเห็นต่างกันจากสองค่ายความคิด คือ ฝ่ายหนึ่งคิดแก้ปัญหาอย่างค่อยเป็นค่อยไป (traditional school) และฝ่ายที่ต้องการให้แก้ปัญหาแบบถอนรากถอนโคน (radical school) ซึ่งมีการถกเถียงปัญหาเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1980 ในการจัดสัมมนาของสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทยในหัวข้อ “วิกฤตการณ์ทางความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เมืองไทย” (กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ, 2549)

สาเหตุที่พลเอกเปรมเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอำนาจอื่นเข้ามาร่วมมือในเชิงนโยบายและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ เพราะนักการเมืองที่เข้ามาแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจกลับพยายามปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและกลุ่ม อีกทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจได้สร้างชนชั้นกลางในเมืองและระบอบการเมืองแบบระดมพีขึ้นมาแทนที่ระบอบเก่าแบบรัฐราชการ (Ramsay, 1985) ทำให้กลุ่มชนชั้นกลางหรือกลุ่มที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจได้เข้าสู่แวดวงทางการเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายในบทบาทของคณะรัฐมนตรีและอีกกลุ่มหนึ่งเป็นตัวแทนในรูปของสมาคมธุรกิจ ในบทบาทคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2533) เกิดการผสมผสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆที่แข่งขันกันอยู่ให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่สมาคมธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองแทนที่กลุ่มนักศึกษา ทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่ารัฐไทยได้คลี่คลายออกจากกระบวนรัฐราชการแล้ว เพราะกลุ่มนักธุรกิจมีความเป็นอิสระมากพอจากการควบคุมของรัฐบาล (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ได้แปรสภาพจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เคยผูกอยู่กับกลุ่มข้าราชการแบ่งปันออกไปสู่บุคคลและกลุ่มที่อยู่นอกระบบราชการมากขึ้น

แต่การปกป้องและสนับสนุนของพลเอกเปรมผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างอิสระได้สร้างความเข้มแข็งให้แก่เทคโนโลยีอย่างมาก ผู้ที่มีบทบาทสำคัญจะมาจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเทคโนโลยีที่นำมาช่วยงานก็มักจะมีสายสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์

ตัวชี้วัดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สำคัญ คือ ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งจะแสดงออกถึงสถานการณ์การค้าขายของประเทศและสภาพคล่องทางการเงินของระบบเศรษฐกิจ ประเทศไทยมักประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาตลอดด้วยข้ออ้างของรัฐบาลต่างๆที่ต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อพัฒนาประเทศ ด้วยการนำเข้าเครื่องจักร เทคโนโลยี และเงินทุนจากต่างประเทศ เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนของค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯและราคาน้ำมัน ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจไทย อีกทั้งการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการลดค่าเงินบาท

การปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทย มีการปรับเปลี่ยนจากแนวทางการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในทศวรรษที่ 1960-1970 เป็นการผลิตที่มุ่งไปสู่เป้าหมายการส่งออกเมื่อล่วงเข้าสู่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970-1980 แต่เดิมการผลิตที่มีเป้าประสงค์ในการพึ่งพาตนเองและทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศจึงกลับกลายเป็นการผลิตเพื่อการอุตสาหกรรมและส่งออก แนวทางการพัฒนา

ประเทศจึงมุ่งที่จะนำพาประเทศไปสู่การเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) มีการสร้างองค์กรใหม่ และการออกนโยบายที่ไปสร้างโอกาสให้ตัวแสดงกลุ่มใหม่ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การจัดการของเทคโนโลยี แครตที่ช่วยปกป้องนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวโดยมีระบบราชการเป็นกลไก ควบคุมเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

การแก้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

ในสภาพที่ไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านการผลิต เศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาชนบท การปรับโครงสร้างนโยบายเศรษฐกิจ ในสมัยพลเอกเปรม จึงเป็นการปรับสมดุลโครงสร้างของ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย ซึ่งปัญหาในเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจ เป็นผลมาจากการเสีย สมดุลอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1960 ที่ทำให้การเจริญทาง เศรษฐกิจกระจุกตัว รัฐบาลของพลเอกเปรมจึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาเศรษฐกิจในเชิงโครงสร้างเพื่อ กระจายอำนาจออกมาสู่ภาคสังคม ที่ประกอบไปด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ การพัฒนาที่มีความ เหลื่อมล้ำระหว่างชนบทและเมือง และการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยใช้กลไกของระบบ ราชการเป็นตัวขับเคลื่อน

ปัญหาทางเศรษฐกิจที่อยู่ในขั้นวิกฤต ส่วนแรกมาจากปัจจัยภายนอกเนื่องจากการปรับขึ้น ของราคาน้ำมันใน ค.ศ. 1979 เป็นครั้งที่สองในตลาดโลก ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอย และเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง ส่วนที่สองคือสภาพภายในของเศรษฐกิจไทยที่ได้รับผลกระทบจากราคา น้ำมันที่สูงขึ้นนี้ ในภาคการเงินเกิดภาวะเงินเฟ้อ ที่ส่งผลต่อปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลบัญชี เดินสะพัด และเงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง ในภาคการคลัง เกิดปัญหาการขาดดุล งบประมาณ หนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นจากการลงทุนต่างๆในช่วงก่อนหน้านี้ ซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจ มหภาคที่เป็นปัญหาใหญ่ๆ คือ เงินเฟ้อ การขาดดุลการค้า และเงินฝืด อันเป็นผลมาจากปัญหาการ ขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุปสงค์ โดยเฉพาะวัสดุในด้านการผลิตและก่อสร้าง การปรับเพิ่มขึ้นของ ราคาน้ำมัน สินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาสูงขึ้น เงินเดือนและค่าแรงขั้นต่ำขยับสูงขึ้น สินค้านำเข้ามี ราคาสูงขึ้นจากปัญหาเงินเฟ้อในต่างประเทศ การส่งออกไม่สมดุลกับสินค้านำเข้าเพราะราคาสินค้า เกษตรตกต่ำ และภาวะดอกเบี้ยในตลาดการเงินโลกอยู่ในระดับสูง ทำให้เงินออมไหลออก (นาวิ รังสิว รารักษ์, 2548) จึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างด้านการผลิต เศรษฐกิจมหภาค ดำเนินนโยบาย การเงินและการคลังที่เข้มงวด และปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับรัฐมหาอำนาจเพื่อแก้ปัญหาทาง เศรษฐกิจและความมั่นคง

ปัญหาเชิงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ได้แก่ ประสิทธิภาพในภาคการผลิต ประสิทธิภาพในด้านการประสานงาน และประสิทธิภาพของการพัฒนาในเชิงสถาบัน ซึ่งการไม่มี ประสิทธิภาพเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้บริหารจัดการเศรษฐกิจแต่เพียงฝ่ายเดียวภายใต้ระบบราชการ ขนาดใหญ่ที่มีกฎระเบียบและขั้นตอนที่ซับซ้อน และผลงานที่ได้ก็ไม่คุ้มค่างบประมาณแผ่นดินที่จ่าย ลงไป ซึ่งรัฐบาลพลเอกเปรมได้ดำเนินนโยบายในการปรับโครงสร้างภาคการผลิต ทำการจัดตั้งเป็น คณะกรรมการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในเชิงนโยบายเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาล และส่งเสริม บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้มีบทบาทในเชิง

สถาบันเพื่อช่วยเตรียมการในการตัดสินใจเชิงนโยบายให้กับคณะรัฐมนตรี เป็นการให้อำนาจกับกลุ่มเทคโนโลยีและครุฑมาช่วยกลั่นกรองและพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ขึ้นว่าเป็นการคานอำนาจฝ่ายการเมือง โดยใช้กลไกการทำงานในระบบราชการของรัฐ

ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยสามารถแก้ไขได้จากการปรับโครงสร้างเชิงนโยบายที่สำคัญทางเศรษฐกิจสามด้าน คือ การปรับโครงสร้างการผลิต การปรับโครงสร้างด้านเศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาชนบท ซึ่งการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือการปรับนโยบายการบริหารนโยบายเศรษฐกิจแบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ช่วงแรก ค.ศ. 1980-1985 และ ช่วงที่สอง ค.ศ. 1986-1988 โดยในช่วงแรก ค.ศ. 1980-1985 เป็นช่วงของการปรับนโยบายและมาตรการบางอย่างเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายในการรักษาเสถียรภาพด้านการเงินระหว่างประเทศ ด้วยการดำเนินนโยบายเข้มงวดทางการเงินและการคลัง การปรับอัตราแลกเปลี่ยนและการบริหารหนี้ต่างประเทศ (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) จากสภาพปัญหาที่เศรษฐกิจไทยยังไม่ฟื้นตัว ปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และการขาดดุลงบประมาณที่สะสมมาหลายปี

การปรับโครงสร้างการผลิตเป็นการปรับโครงสร้างการผลิตทั้งภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก และปรับโครงสร้างด้านพลังงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในด้านการคมนาคมและขนส่ง เพื่อการประหยัดพลังงานอย่างจริงจังเพื่อลดผลกระทบจากต้นทุนราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศให้เกิดผลตอบแทนสูงขึ้นโดยเฉพาะการใช้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แร่ และพลังงาน สนับสนุนการนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิตและการประหยัดการใช้ปัจจัยการผลิตหลักของประเทศควบคู่กันไป เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจและการผลิตภายในประเทศสามารถปรับตัวรับกับสถานการณ์เศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลง โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพเศรษฐกิจและการเพิ่มผลผลิตเป็นหลัก วางเป้าหมายที่จะชะลอการนำเข้าสินค้าหลายประเภทและประหยัดการใช้ ด้วยการผลิตทดแทนภายในประเทศ สนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้สอดคล้องกัน พัฒนาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการใช้พลังงานมาใช้เป็นหลักสำคัญในกระบวนการปรับโครงสร้างการผลิต เพื่อเพิ่มโอกาสการแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

การปรับโครงสร้างด้านเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงิน การคลัง การลงทุนและการค้า อันเนื่องจากวิกฤตการณ์ตลาดหุ้นและตลาดการเงินครั้งแรกของไทย

ภาคการเงิน ผลจากเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาและวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ประกอบต้องเผชิญกับภาวะ Stagflation ที่ภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืดเกิดขึ้นพร้อมกัน เกิดภาวะตกต่ำของตลาดหุ้น และสถาบันการเงินหลายแห่งมีปัญหา ปัญหาหลักในภาคการเงินเกิดจาก การขาดดุลการค้า เงินเฟ้อ และเงินฝืด ซึ่งใน ค.ศ. 1988 สูงถึงร้อยละ 10 และสูงขึ้นไปถึงเกือบร้อยละ 20 ใน ค.ศ. 1990 ในขณะที่เงินเฟ้อโลกเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 13 (กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ, 2549) เมื่อประเทศต้องประสบกับเงินเฟ้อ การขาดดุลการค้า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง จึงนำไปสู่การลดค่าเงินบาทสองครั้งใน ค.ศ. 1981 และ ค.ศ. 1984 ตามสภาพความเป็นจริง แม้จะส่งผลดีต่อการส่งออกสินค้า แต่สร้างความ

ขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง ทหาร นักธุรกิจนำเข้าหรือกักยืมเงินมาจากต่างประเทศ กับ รัฐบาลและเทคโนโลยีที่ว่าจะได้นำเสนอมาแล้ว อีกทั้งยังมีปัญหาแชร์ลูกโซ่ล้มที่มีข้าราชการและ นายทหารจำนวนมากเข้าไปเกี่ยวข้องกับเงินวงแชร์ที่สูงนับร้อยล้านบาท

ภาคการคลัง การปรับโครงสร้างการคลังเพื่อสร้างวินัยเศรษฐกิจในชาติโดยควบคุมรายจ่ายที่ไม่จำเป็น มีมาตรการเข้มงวดทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและการคลังของประเทศ เพื่อให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสม โดยมีเป้าหมายที่จะลดการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ รัฐบาลจึงต้อง ดำเนินการขาดดุลทางการคลัง โดยเพิ่มอากรขาเข้าและลดอากรขาออก เพิ่มอัตราภาษีน้ำมันและ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน และเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดเก็บภาษีการค้าและภาษีเงินได้ เพื่อให้สอดคล้อง ไปด้วยความต้องการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงิน ดังจะเห็นได้จาก ตั้งแต่มีงบประมาณ ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังอย่างจริงจัง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539)

การลงทุนจากต่างประเทศสอดคล้องไปกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านภาคการผลิตและการที่ ประเทศไทยกลายเป็นฐานการผลิตของญี่ปุ่น ในประเภทสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และเกิดการขยายตัวอย่าง มากของอุตสาหกรรมด้านอื่นตามมา เช่น อุตสาหกรรมด้านสิ่งทอ อีกทั้งช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 สหรัฐอเมริกาได้ส่งคณะนักธุรกิจเข้ามาในประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Indorf, 1982) โดยเฉพาะการลงทุนจากบริษัทสัญชาติอเมริกันในธุรกิจอาหารที่มีการร่วมทุนระหว่างผู้ประกอบการ ไทยและบริษัทอาหารข้ามชาติขนาดใหญ่จากสหรัฐอเมริกา เปิดธุรกิจแมคโดนัลด์ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 สาขาแรกที่ห้างอัมรินทร์พลาซ่า และมีแผนจะขยายเปิดสาขาเพิ่มอีก 4 แห่ง ในระยะเวลา 1 ปี และต่อมาในปี ค.ศ. 1986 พิซซา ฮัท ธุรกิจร้านอาหารที่ใหญ่ที่สุดในโลกกลายเป็น ธุรกิจร้านอาหารที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย เมื่อพิซซา ฮัทเปิดสาขาที่ 6 ที่ห้างสรรพสินค้าสยาม

ภาคการค้าและบริการ การเข้าเป็นสมาชิกถาวรของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษี ศุลกากรและการค้า (GATT: The General Agreement on Tariffs and Trade) เป็นการเปิด เศรษฐกิจไทยออกสู่ตลาดระหว่างประเทศมากขึ้น อีกทั้งการปรับโครงสร้างโดยเร่งการส่งออกสินค้า และบริการให้ขยายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 21.9 ต่อปี และทำการปรับโครงสร้างให้มีสัดส่วนเฉลี่ยของ การส่งออกสินค้าเกษตรเป็นร้อยละ 41 อุตสาหกรรมร้อยละ 36 สินค้าร้อยละ 8 และประมงร้อยละ 4 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ทบพวนและปรับปรุงแก้ไขมาตรการแทรกแซงต่างๆ รวมทั้งภาษีอากรที่ เป็นภาระและเป็นอุปสรรคต่อการส่งออก ส่งเสริมให้มีการกระจายสินค้าส่งออกและตลาดเพิ่มขึ้น จัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก ชะลอการนำเข้าน้ำมันให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 18.1 ต่อปี ส่วน ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขยายจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.4 ต่อปี และ กำหนดเป้าหมายรายได้จากการท่องเที่ยวให้ได้ถึงประมาณ 50,000 ล้านบาท ใน ค.ศ. 1986 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และใน ค.ศ. 1987 รัฐบาลเริ่ม รมรณรงค์ปีการท่องเที่ยวไทย (Visit Thailand Year) เพื่อให้ไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติ มีการ ปรับภาพลักษณ์ของกรุงเทพฯด้วยการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการ กทมพมหานคร ออกประกาศห้ามตั้งหาบเร่แผงลอยเพื่อให้เป็นเมืองสะอาดเหมาะแก่การท่องเที่ยว เป็นเหตุให้กลุ่มผู้ค้าจำนวนมากมารวมตัวประท้วงหน้าทำเนียบรัฐบาล ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สามารถจับกุมผู้วางขายสินค้ากีดขวางบนทางเดินเท้าได้ทันที อีกทั้งยังมีการส่งเสริมธุรกิจภาคบริการ

โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกได้ลงนามสัญญาประกันชีวิตทหารกับบริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด เมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 1987 เป็นจัดทำประกันชีวิตทหารแห่งแรกและแห่งเดียวในโลกภายใต้กรมธรรม์ประกันภัยหมู่แบบภัยสงครามเพื่อมอบความคุ้มครองแก่ทหารของกองทัพบกในการปฏิบัติภารกิจการป้องกันประเทศ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

การพัฒนาชนบท เป็นการปรับโครงสร้างบทบาททหารจากหน่วยงานด้านความมั่นคงให้ไปทำงานด้านการพัฒนาร่วมกับเทคโนโลยี โดยเชื่อมโยงผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-6 เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำระหว่างสังคมเมืองและชนบท โดยหวังผลในการแก้ปัญหาความยากจนและยาเสพติด อีกทั้งเสริมสร้างบทบาทและความร่วมมือของภาคเอกชนให้มีส่วนทางเศรษฐกิจ รวมถึงบทบาทของกลุ่มงานสถาบันในชนบท มีคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาชนบท (กป.อพช.) และมีเครื่องมือใหม่ในการแก้ปัญหาความยากจนของพลเอกเปรมคือ การตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) และคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) โดยเน้นที่การสร้างสมดุลในการพัฒนาที่มุ่งการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อหวังผลในการกระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เพื่อลดปัญหาการขูดรีดและผู้มีอิทธิพลและกลุ่มทุนในท้องถิ่น แต่การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทก็ไม่ได้ผลอย่างจริงจัง ความสำเร็จทางเศรษฐกิจยังไม่สามารถลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนยากจนลงได้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงยากจนที่สุด มีประชากรที่มีความเป็นอยู่ในระดับยากจนถึงร้อยละ 27.67 ในขณะที่กรุงเทพฯมีเพียงร้อยละ 3.9 เท่านั้น (สุจิต บุญบงการ, 2542b)

เศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรมปรับเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก สินค้าเกษตรที่เคยเป็นสินค้าหลักได้ปรับเปลี่ยนเป็นสินค้าอุตสาหกรรม ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการปรับตัวเพื่อเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภายนอกทั้งในด้านการเงินและการลงทุน มีการขยายตัวของสินค้าส่งออกในกลุ่มสิ่งทอ แผงวงจรไฟฟ้า รองเท้า และอัญมณี โครงสร้างการนำเข้ามีแนวโน้มลดลงกว่าช่วงก่อนสมัยพลเอกเปรม โครงสร้างอัตราแลกเปลี่ยนมีแนวโน้มอ่อนตัวเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐอันเป็นผลมาจากนโยบายลดค่าเงินบาท (สมชาย ภาคภาสน์วิวัฒน์, 2545b) อีกทั้งยังมีการพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นสถาบันด้านการวางแผนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะยาว

การแก้ไขปัญหาด้านพลังงานในสมัยพลเอกเปรม

การพึ่งพาน้ำมันเพียงอย่างเดียวทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมันอย่างรุนแรงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา แม้จะมีการค้นพบปิโตรเลียมที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง แต่ก็มีขนาดเล็กมากผลิตไฟฟ้าได้เพียง 12.5 เมกะวัตต์เท่านั้น หลังจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในช่วงปี ค.ศ. 1979-1980 ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรุนแรงทั่วโลก ในด้านรัฐไทยเองปัญหานี้ได้นำไปสู่การลาออกของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะไม่มีความรู้และไม่มีเทคโนโลยีหรือนักธุรกิจมาช่วยแก้ไขปัญหา เมื่อส่งต่ออำนาจให้แก่รัฐบาลพลเอกเปรมจึงได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา โดยมีเรืออากาศโท ศุภี มหาสันทนะ (เป็นเพื่อนนักเรียนโรงเรียนสวนกุหลาบของพลเอกเปรม เป็นนักธุรกิจที่ได้รับการยอมรับในวงการอุตสาหกรรมและ

พลังงาน เคเยทำงานให้บริษัทเอสโซ่เสตนดาร์ท (ประเทศไทย) และบริษัทปูนซีเมนต์ไทย ก่อนมาเป็นรัฐมนตรีร่วมในรัฐบาลพลเอกเปรมเพื่อแก้ไขวิกฤตพลังงาน และเป็นผู้ก่อตั้งบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด ใน ค.ศ. 1985)

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่วางแผนพลังงานร่วมกับสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และดูแลเรื่องนี้มาจนถึงช่วงก่อนจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เพราะความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 7-8 มาตรการ ในขั้นแรกได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ โดยมีสำนักงานพลังงานแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จึงได้มีการจัดทำแผนพลังงาน เพื่อกระจายแหล่งพลังงาน แม้ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1980-1981 ได้มีการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย แต่ส่วนหนึ่งก็นำไปใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพราะเป็นพลังงานที่มีราคาถูกกว่าน้ำมัน แต่รัฐไทยก็ยังคงมีปัญหาเรื่องการใช้จ่ายเงินและพลังงานปริมาณ ต่อมาเมื่อเข้าสู่แผนฯ 6 ได้มีการเสนอแนวทางในการบริหารจัดการด้านพลังงานที่แตกต่างไปจากแนวทางในช่วงก่อนหน้านั้นโดยสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ายโยบายและการบริหารงานที่เกี่ยวกับพลังงานมีความสำคัญและเกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจ จึงนำไปสู่การจัดตั้ง กพข. ที่มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อผลักดันนโยบายและมาตรการด้านพลังงานที่สำคัญให้บรรลุผลสำเร็จ (เสนาะ อุณาคุล, 2552)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาการค้าเนินกิจการด้านน้ำมันปิโตรเลียมของไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทค้าน้ำมันต่างชาติ จนกระทั่ง ค.ศ. 1957 กระทรวงกลาโหมได้เสนอให้สร้างโรงกลั่นน้ำมันบางจากเพื่อจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่ทหารและพลเรือน อีกทั้งยังได้ประโยชน์ในการช่วยตรึงราคาน้ำมันและเป็นเชื้อเพลิงสำรองไว้ใช้ในยามฉุกเฉินหรือมีสงคราม ต่อมาหลังประกาศพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันที่ผลิตได้ในประเทศ เกิดปัญหาการขาดทุนจากการชำระภาษีเพราะเป็นโรงกลั่นขนาดเล็ก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้ประมูลการเข้าโรงน้ำมันบางจาก โดยบริษัทซัมมิท อินดัสเตรียล คอร์ปอเรชั่น (ปานามา) เป็นมูลได้ และมีนายจรูญ หวังบุญสัมฤทธิ์ กรรมการผู้จัดการเป็นลงนามในสัญญาเช่า ต่อมาปลาย ค.ศ. 1978 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ออกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) พ.ศ. 2521 และให้โอนกิจการบางส่วนของกรมพลังงานทหารไปเป็นของ ปตท. ภายในสองปี แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางด้านความมั่นคงไม่น่าไว้วางใจ และมีวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชกำหนด การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) ให้ยึดการโอนกิจการของโรงกลั่นน้ำมันบางจากออกไปอีกไม่เกินเจ็ดปี นับตั้งแต่พระราชบัญญัติฯ ประกาศใช้ แต่ผู้เช่าก็ทำผิดสัญญาเช่าหลายครั้งและในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 ก็มีเรื่องพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอีก และความขัดแย้งก็มีแนวโน้มว่าจะรุนแรง พลเอกเปรมและคณะรัฐมนตรีจึงมีมติบอกเลิกสัญญาเช่ากับเอกชน และให้กระทรวงกลาโหมเข้าดำเนินงานแทน ในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1981

นายเสนาะ อุณาคุลได้เล่าถึงการมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายและมาตรการด้านพลังงานที่ประสบปัญหาการไม่สามารถนำนโยบายพลังงานไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ไว้ว่า “เนื่องจากงานด้านพลังงานกระจุกกระจายอยู่หลายหน่วยงานและหลายกระทรวง ซึ่งในการแก้ปัญหาการบริหารพลังงานที่ไม่มีเอกภาพนี้ ท่านนายกฯเปรม ได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยนโยบายการบริหารพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2529 (ค.ศ. 1986) จัดตั้ง กพข. โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีเลขาธิการสภาพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่ง ดร. พิสิษฐ ภัคเกษม และ ดร. ปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ เป็นผู้ช่วยผมได้มากในเรื่องนี้ นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพง.) เป็นหน่วยงานภายในระดับกอง สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการ ทั้งนี้กำหนดว่าในภายหลังให้ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้ง สพง. เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และต่อไปหากเห็นสมควรก็อาจรวมหน่วยงานทางด้านพลังงานทั้งหมดมาอยู่ด้วยกันเป็นกระทรวงพลังงาน ซึ่งการวางกลไกทุกขั้นตอนบรรลุผลแล้วในปัจจุบัน” (เสนาะ อุณาภูล, 2552)

ในช่วง ค.ศ. 1986 ประเทศไทยได้มีประกาศลดดอกเบี้ยลง และลดราคาน้ำมันลงจากการปรับโครงสร้างภาษีน้ำมัน ซึ่งเรืออากาศโทศลี มหาสันทนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “เป็นการปรับเพื่อเตรียมการที่จะทำให้ราคาน้ำมันลอยตัวในอนาคตนั่นเอง” ซึ่งเป็นการปรับเพื่อให้ราคาน้ำมันลอยตัวโดยเสรี โดยมีประกาศการเก็บภาษีน้ำมันต่อลิตรที่มีเพดานสูงสุดของการเก็บ เบนซินลิตรละไม่เกิน 5 บาท ดีเซลลิตรละไม่เกิน 4 บาท LPGหรือก๊าซหุงต้มไม่เกิน 4 บาท น้ำมันก๊าดไม่เกิน 1 บาท ส่งผลให้กองทุนน้ำมันที่คอยทำหน้าที่ดูดซับการขึ้นลงของราคาน้ำมัน ณ โรงกลั่น หมดความจำเป็นไปโดยปริยาย และรัฐบาลสามารถปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัวได้ในอนาคตเมื่อต้องการ และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำรายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจและข้อเสนอแนะการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจเสนอนต่อนายสมหมาย สุนทรະกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้ชี้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้นผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศขยายตัวร้อยละ 4-4.5 ต่อปี อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ระดับร้อยละ 2-2.5 การลงทุนขยายตัวเพิ่มขึ้น การขาดดุลการค้าลดลงเหลือ 55,000 ล้านบาท แต่ฐานะทางการคลังและภาระหนี้ของรัฐไทยยังคงเป็นปัญหาสำคัญ เพราะภาวะขาดดุลเงินสตรียังคงสูงอยู่ อันเนื่องมาจากการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐที่สูงขึ้น (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549) ต่อมาใน ค.ศ. 1987 เศรษฐกิจโลกเริ่มฟื้นตัวดีขึ้น ประกอบกับ ผลจากการลดค่าเงินบาทในปี ค.ศ. 1984 ทำให้ประเทศไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการส่งออก การท่องเที่ยว และการลงทุนจากต่างประเทศที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นมาก (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556)

การปรับปรุงนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากเงื่อนไขการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้ประเทศไทยต้องปรับโครงสร้างด้านพลังงาน และให้ใช้กลไกตลาด (Chaipat Sahasakul, Nattapong Thaongpakde, & Keokam Kraisorabpong, 1991) และมาตรการต่างๆในแผนฯ 6 นั้น ที่สำคัญคือการปรับปรุงกฎหมายปิโตรเลียมให้สอดคล้องกับนโยบายการเร่งรัดสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม มีความตกลงร่วมมือกับรัฐบาลมาเลเซียและบริษัทผู้รับสัมปทานพัฒนาปิโตรเลียมบริเวณอ่าวไทย ยกเลิกการชดเชยราคาน้ำมัน ยกเลิกระบบก๊าซสองราคา การลอยตัวผลิตภัณฑ์น้ำมัน สนับสนุนให้ใช้หลักเกณฑ์และกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติให้สัมพันธ์กับราคาพลังงานทดแทน มีการวางระเบียบการกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าขนส่งท่อให้ชัดเจนและโปร่งใส ส่งเสริมการเจรจาโดยตรงระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคก๊าซธรรมชาติ ออกกฎหมายส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานสำหรับโรงงาน อุตสาหกรรม และอาคาร สนับสนุนการประสานงานแผนและนโยบาย

ในด้านพลังงานของรัฐให้เป็นเอกภาพ สนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโรงกลั่นน้ำมันและให้มีการนำเข้าน้ำมันอย่างเสรีการจัดตั้งทำให้การบริหารนโยบายพลังงานมีความเป็นเอกภาพและคล่องตัว ส่งผลให้การพัฒนาพลังงานของไทยประสบความสำเร็จได้ดีกว่าเป้าหมายของแผนฯ 6 หลังจากนั้น มาตรการต่างๆก็ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการซื้อสัมปทานคืนจากบริษัทเท็กซัสแปซิฟิก การแก้ไขพระราชบัญญัติปิโตรเลียม และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียมที่ใช้อยู่จนปัจจุบัน ที่ถือว่าให้ความเป็นธรรมทั้งกับรัฐไทยและผู้ลงทุน เป็นกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในรัฐไทยเพิ่มขึ้น เกิดเป็นเครือข่ายร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเครือข่ายภาคเอกชนโดยมีเทคโนโลยีเป็นศูนย์กลางและผู้ควบคุมและกำหนดนโยบาย

แนวทางในการดำเนินนโยบายพลังงานตามฯ 6 นั้น เน้นการปรับบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้กำกับดูแล โดยให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น มีการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาด ใช้กลไกด้านราคาและกลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการบริหารพลังงาน มีการแก้ไขกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆเพื่อส่งเสริมการลงทุน มีการเสนอแนะ มาตรการที่ชัดเจนโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ กลไกตลาด การแข่งขัน และบทบาทภาคเอกชนเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งแนวคิดสำคัญเหล่านี้ได้กลายเป็นฐานความคิดในการกำหนดนโยบายพลังงานในช่วงต่อมาจนถึงปัจจุบัน และการตั้ง กพข. นี้ช่วยทำให้นโยบายพลังงานมีความเป็นเอกภาพและคล่องตัวมากขึ้น ทำให้รัฐไทยสามารถดำเนินนโยบายด้านพลังงานในเชิงรุก และผลักดันนโยบายที่สำคัญด้านพลังงานให้ประสบความสำเร็จในระยะต่อมา อันเนื่องมาจาก มาตรการต่างๆนั้นได้ให้ความเป็นธรรมทั้งแก่ประเทศไทยและผู้ลงทุน ซึ่งช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในประเทศไทยเพิ่มขึ้น (เสนาะ อุณากร, 2556) จึงเห็นได้ว่ารัฐไทยผ่านคลายการผูกขาดอำนาจของรัฐในด้านพลังงานเองออกสู่ภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นายเสนาะ อุณากร ได้อธิบายถึง มาตรการสำคัญในช่วงแผนฯ 6 ว่า “มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม การตกลงความร่วมมือกับรัฐบาลมาเลเซียและผู้ได้รับสัมปทานพัฒนาปิโตรเลียมบริเวณอ่าวไทย ยกเลิกการชดเชยราคาน้ำมัน ยกเลิกระบบก๊าซสองราคา การลอยตัวผลิตภัณฑ์น้ำมัน สนับสนุนให้ใช้หลักเกณฑ์และกำหนดราคาฐานก๊าซธรรมชาติให้สัมพันธ์กับราคาพลังงานทดแทน โดยวางระเบียบการกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าขนส่งผ่านท่อให้ชัดเจนและโปร่งใส ส่งเสริมการเจรจาโดยตรงระหว่างผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติและผู้ใช้ก๊าซ ออกกฎหมาย ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมและอาคาร สนับสนุนให้มีการประสานงาน แผนงานและนโยบายส่วนรวมด้านพลังงานของรัฐให้เป็นระบบที่เป็นเอกภาพ สนับสนุนภาคเอกชนร่วมลงทุนในโรงกลั่นน้ำมัน และให้มีการนำเข้ผลิตภัณฑ์น้ำมันอย่างเสรี” (เสนาะ อุณากร, 2556)

การแก้ไขปัญหาสถาบันทางการเงิน

ในด้านการดำเนินการแก้ปัญหาของสถาบันการเงินที่ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ เช่น ธนาคารมหานคร ธนาคารนครหลวงไทย ด้วยการสั่งลดเงินทุนเพื่อนำเงินของเจ้าของกิจการมาชดเชยความเสียหาย และเพิ่มทุนใหม่โดยใช้เงินงบประมาณ พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนผู้บริหารใน ค.ศ.1985 มีการจัดตั้งกองทุนการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินขึ้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา และช่วยผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินจำเป็นต้องปิดกิจการลง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) หลังจากวิกฤตสถาบันการเงินปิดตัวลง

อันเนื่องจากบริษัทราชาเงินทุน เกิดการขาดความเชื่อมั่นและเสื่อมศรัทธาต่อสถาบันการเงิน อาทิ ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารมหานคร ธนาคารเอเชียทรัสต์ ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เป็นต้น ที่ต้องเข้าโครงการ 4 เมษายน ใน ค.ศ. 1980 อีกทั้งความซบเซาของตลาดหุ้นได้ส่งผลให้เกิดภาวะเงินตึง ทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายจำกัลดิสเครดิตธนาคารพาณิชย์ที่ปล่อยกู้ให้แก่ภาคเอกชนได้ไม่เกิน ร้อยละ 18 ของอัตราการขยายตัวด้านเงินกู้ รวมทั้งคุมเข้มมาตรการการคลัง เพื่อแก้ปัญหาเรื่อง ค่าเงินบาทและการค้าที่ขาดดุลอย่างมาก ส่งผลให้นักธุรกิจประสบปัญหาเงินลงทุนและสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง ในขณะที่ดอกเบี้ยใน ค.ศ. 1982 สูงถึงร้อยละ 20-21 ต่อปี ยิ่งซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจและความยากลำบากในการดำเนินธุรกิจให้มากยิ่งขึ้น ท่ามกลางภาวะเงินฝืดและเงินเฟ้อได้ มีการก่อตั้งแชร์ขึ้นมากมายเพื่อหาแหล่งเงินนอกระบบธนาคารและผลตอบแทนที่ผู้จัดตั้งแชร์กล่าวอ้าง ซึ่งใน ค.ศ. 1984 เกิดแชร์น้ำมันขึ้นจาก นางชม้อย ทิพย์โส ที่สร้างความน่าเชื่อถือจากการที่เคยเป็นผู้บริหารระดับกลางของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และแสดงตัวต่อสาธารณชนบ่อยครั้งว่ามีความสนิทสนมกับข้าราชการระดับสูง เป็นการฉ้อโกงจากการระดมเงินประชาชนในช่วง ค.ศ. 1977-1985 มีผู้เสียหายจำนวน 13,248 คน รวมให้กู้ยืมเงินไปทั้งสิ้น 23,519 ครั้ง ทำสัญญากู้ยืมทั้งสิ้น 23,519 ฉบับ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 4,043,997,795 บาท และผู้เสียหายที่ให้กู้ยืมเงินภายหลังพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ ประกาศใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1984 ถึงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1985) เป็นผู้เสียหายจำนวน 2,983 คน รวมให้กู้ยืมเงินไปทั้งสิ้น 3,641 ครั้ง ทำสัญญากู้ยืมทั้งสิ้น 3,641 ฉบับ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 510,584,645 บาท (คมชัดลึกออนไลน์) แม้ว่านายสมหมาย สุนทรระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะผลักดันเพื่อออกพระราชกำหนดการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเพื่อควบคุมธุรกิจการเงินนอกระบบ แต่การเล่นแชร์ยังคงแพร่กระจายไปทั่วอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้จัดตั้งและวงแชร์ที่โด่งดัง ได้แก่ พันจ่าอากาศเอกหญิงนกแก้ว ใจเย็น นายเอกยุทธ อัญชันบุตร และแชร์เสมาฟ้าคราม เป็นต้น

รัฐบาลพลเอกเปรมต้องเจรจาขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นครั้งแรก ได้รับการอนุมัติเงินจำนวน 814 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1981 ซึ่ง IMF ได้ยื่นเงื่อนไขให้ไทยปรับปรุงกลไกการหารายได้เพิ่มของรัฐบาลไทย โดยเพิ่มอากรขาเข้าสำหรับสินค้าเข้ารายการที่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และเก็บอากรพิเศษ (surcharge) อีกร้อยละ 10 จากสินค้าเข้ารายการที่เสียอากรขาเข้าตั้งแต่ร้อยละ 60 ลงมา พร้อมทั้งลดอากรขาออกที่เรียกเก็บจากข้าวส่งออก ลงร้อยละ 5 เปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสุราที่นำเข้าจากต่างประเทศจากการจัดเก็บตามสภาพ (specific tax) มาเป็นการจัดเก็บตามราคา (ad valorem tax) ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน และเปลี่ยนแปลงมาตรการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีการค้าและภาษีเงินได้ การกู้เงินดังกล่าวจาก IMF รัฐบาลใช้เพียง 345 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ก็หยุดชะงักลงเพราะไทยไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาเงิน อีกทั้งเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกใน ค.ศ. 1982 ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายการคลังเนื่องจากการเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าที่ตั้งไว้ ส่งผลให้มีการขาดดุลเพิ่มขึ้นจาก ค.ศ. 1981 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าก็ยังขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ใน ค.ศ. 1983 มีการคาดการณ์จากธนาคารแห่งประเทศไทยว่า เงินทุนสำรองระหว่างประเทศจะอยู่ในภาวะที่ต่ำมากจนเป็นอันตราย รัฐบาลพลเอกเปรมจึงเจรจาขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็น

ครั้งที่สอง วงเงิน 271.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และขอเงินกู้จากธนาคารโลกควบคู่ไปด้วย 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

แต่ปัญหาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจต่างประเทศก็ยิ่งเพิ่มขึ้นจนถึงจุดวิกฤติใน ค.ศ. 1983 เมื่อเงินสำรองทางการเหลือเพียง 2,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อและเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน จากร้อยละ 11.5 เป็นร้อยละ 13 ต่อปี อีกทั้งบริษัทเงินทุนที่มีปัญหามากจนรัฐบาลต้องออกมาตรการ “โครงการ 4 เมษายน 2527” (ค.ศ. 1984) เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารของบริษัทเงินทุนให้มีประสิทธิภาพ และออกพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 (1984) เพื่อป้องกันและปราบปรามการกักเงินนอกระบบ และผลจากปัญหาของบริษัทเงินทุนตั้งแต่ ค.ศ. 1979 และต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำใน ค.ศ. 1983 ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนรวม 19 แห่ง และให้ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินได้รับเงินต้นคืนในระยะเวลา 10 ปี ขณะเดียวกันก็สร้างความเชื่อมั่นในระบบการเงิน โดยให้ทางราชการเข้าร่วมทุนและบริหารกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพื่อยุติปัญหาไม่ให้ลุกลามมีบริษัทเงินทุน 25 แห่งสมัครเข้าร่วมโครงการ 4 เมษายน 2527 อีกทั้งได้ดำเนินมาตรการเข้มงวดทางเศรษฐกิจ เพื่อลดปัญหาที่เกิดจากราคาน้ำมันและหนี้ต่างประเทศที่สูงขึ้น ทำให้ทุนสำรองลดลงรัฐบาลได้กู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามาเสริม และทำการขอวงเงินกู้จากสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศเป็นครั้งแรกด้วย รวมถึงการลดค่าเงินบาทจาก 23 บาท เป็น 27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐฯ พร้อมกับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้ยืดหยุ่นขึ้น ปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น และการกำหนดเพดานการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ที่ร้อยละ 18 ของปริมาณสินเชื่อในปีก่อนหน้า เพื่อรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556)

ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกก็มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ มีการกีดกันทางการค้าสูง และค่าเงินดอลลาร์เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนตลอดเวลา ส่งผลกระทบถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยใน ค.ศ. 1985 ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ 4 ลดลงจากปี ค.ศ. 1984 ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจร้อยละ 6.2 การขยายตัวในกลุ่มอาชีพเกษตรกรรมร้อยละ 2.3 ชะลอลดกว่าปีก่อนเล็กน้อย ทางด้านอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.4 ดัชนีราคาผู้บริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.2 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2528 (ค.ศ. 1985) มีการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อนเป็นร้อยละ 36 เพราะการจัดเก็บภาษีต่ำกว่าเป้า อีกทั้งยังมีการยกเลิกการจัดเก็บภาษีบางประเภท ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ประมาณ 4,000-5,000 ล้านบาท แต่รัฐบาลได้รับการชดเชยการขาดดุลด้วยการกักเงินในประเทศในจำนวนที่สูงกว่าการขาดดุล ทำให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้นเป็น 12,383 ล้านบาท การลงทุนลดลง ในช่วงเก้าเดือนมีโรงงานที่เปิดใหม่ลดลงถึงร้อยละ 4.8

การเกิดรัฐประหารครั้งที่สองใน ค.ศ. 1985 ทำให้การระดมทุนจากต่างประเทศมีการชะงักงัน เพราะนักลงทุนต่างชาติมีความกังวลต่อเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งใน ค.ศ. 1985 ส่งออกได้เพียง 159,000 ล้านบาทต่ำกว่าเป้าหมายประมาณ 10,000 ล้านบาท และคาดการณ์ว่าในปีต่อไปจะลดลงอีกประมาณ 15,000 ล้านบาท จึงจำเป็นต้องลดการกู้เงินจากต่างประเทศลงไม่เกิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากที่คณะรัฐมนตรีเคยอนุมัติไว้ก่อนหน้านี้จำนวน 1,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีข้อเสนอให้ปรับลดการกู้เงินจาก

ต่างประเทศในโครงการต่างๆ เช่น งบประมาณทางการทหาร โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก โครงการปรับปรุงรถไฟและรถโดยสารประจำทาง ขสมก. และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร เป็นต้น (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549k) ดังที่นายเสนาะ อุณากร กล่าวไว้ว่า “ต้องมีการพยุ่งฐานะทางเศรษฐกิจไทยไม่ให้ล่อแหลมจนถึงขีดอันตราย ด้วยการลดการลงทุน แม้แต่งานพัฒนาบางอย่าง เช่น บางโครงการในโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกต้องทบทวนดูความจำเป็นที่ไม่จำเป็นจะเลื่อนหรือเลิกก็ได้” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

การบริหารหนี้ต่างประเทศนอกจากกำหนดเพดานเงินกู้ยืมจากต่างประเทศแล้ว ยังมีการปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศให้มีเงื่อนไขที่ดีกว่าเพื่อไถ่ถอนหนี้เก่า เป็นการลดภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ส่วนหนี้ในประเทศใช้แนวทางการบริหารหนี้แบบกระจายไม่ให้มีการกระจุกตัวในปีใดปีหนึ่งมากเกินไป โดยการไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลก่อนกำหนด รวมถึงการใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธของกองทัพที่นายเสนาะ ได้กล่าวไว้ว่า “แม้แต่งบประมาณที่ทหารใช้ซื้ออาวุธยุทธโปกรณ์ที่ต้องใช้เงินตราต่างประเทศก็ต้องทำความเข้าใจต่อปัญหาเศรษฐกิจที่แท้จริง เราทุกคนล้วนแต่รักชาติ เมื่อทหารเข้าใจข้อเท็จจริงก็หวังว่าจะพยายามไม่ให้เกิดปัญหาพาประเทศผ่านพ้นไปได้” (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b)

มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

พลเอกเปรมได้กล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยใน ค.ศ. 1985 ไว้ว่า “ผมอยากจะเรียนอย่างหนึ่งว่าเรายังยากจนอยู่ ยากจนจริงๆ ผมรู้ เพราะผมเป็นนายกรัฐมนตรี และคนที่รู้เรื่องนี้ดีอีกคนคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้นเราต้องร่วมมือกันหาเงินเข้าประเทศ และต้องเจียมตัวเจียมใจเหมือนสภาพที่เป็นอยู่ ความยากจนไม่ใช่เรื่องที่น่าละอาย เพียงแต่ความยากจนอาจทำให้การพัฒนาช้าไป ดังนั้นต้องช่วยกัน...” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549k) ซึ่งพลเอกเปรมมีคำขวัญที่สะท้อนนโยบายหลักทางเศรษฐกิจมอบในวันขึ้นปีใหม่ ค.ศ. 1985 ว่า “มุ่งประหยัด เร่งรัดนิยมไทย ร่วมใจส่งออก” โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่างหลักการและมาตรการให้เสร็จภายใน 30 วัน โดยมีแผนงาน ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างละเอียดและชัดเจน ทั้งสามแนวทางคือ การประหยัด การใช้ของไทย และเร่งรัดการส่งออก เรียกว่า “24 มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ” (เสนาะ อุณากร, 2552)

1. เร่งรัดพัฒนาให้มีกองทุนสะสมทั้งในภาครัฐและเอกชน
2. การพัฒนาธุรกิจประกันภัยและประกันชีวิต
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพสถาบันการเงินเพื่อช่วยระดมเงินออม
4. การพัฒนากองทุนพัฒนาชนบท
5. พัฒนาตลาดทุน

6. การจัดทำนโยบายรายจ่ายที่ประหยัดต่อไป ด้วยการเข้มงวดเงินงบประมาณ ทบทวนหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ตัดทอนรายจ่าย และเข้มงวดเรื่องการเบิกจ่ายจริงของแต่ละหน่วยงาน
7. การรณรงค์ให้เกิดการประหยัดในทุกระดับ ซึ่งให้คำจำกัดความของการประหยัด หมายถึง ลดความฟุ่มเฟือยตามฐานะ สนับสนุนและชักจูงให้เพิ่มการออมมากขึ้น
8. พิจารณาให้รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการบินไทยเข้าตลาดหุ้น
9. การโอนกิจการบางประเภทให้ของรัฐวิสาหกิจให้เอกชนดำเนินการ
10. การรณรงค์ให้ใช้สินค้าและบริการที่ผลิตในประเทศ โดยสนับสนุนข้อมูลข่าวสารให้ผู้บริโภคสามารถใช้สินค้าที่คุณภาพดีและราคาถูก
11. ให้การสนับสนุนเป็นพิเศษแก่การลงทุนของธุรกิจเอกชนเพื่อผลิตวัตถุดิบ หรือ กิจกรรมเพื่อใช้วัตถุดิบ หรือ ในกิจกรรมที่ใช้วัตถุดิบ และ ปังจ่ายการผลิต ภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น
12. การดำเนินการให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศ
13. แผนการผลิตเพื่อการส่งออก
14. แผนการตลาด ทั้งตลาดภายในประเทศและการเร่งรัดและขยายตลาดการส่งออก
15. มาตรการการส่งเสริมการใช้ Letter of Credit: L/C) เพื่อสนับสนุนการส่งออก
16. มาตรการประกันสินเชื่อเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก
17. เร่งรัดการจัดตั้งสถาบันประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก
18. มาตรการใช้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเงินได้เป็นการทั่วไปเพื่อการส่งออก
19. มาตรการปรับปรุงอัตราขาดเสียภาษีอากรแก่อุตสาหกรรมส่งออก โดยใช้ตารางปั้งจ่ายการผลิต/ผลผลิต
20. โครงการประกาศเกียรติคุณผู้ส่งออก
21. โครงการกำหนดมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

22. โครงการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก
23. โครงการระบบมาตรวิทยา
24. การเพิ่มบทบาทของเอกชนในการตรวจสอบคุณภาพสินค้าออก ให้มีการเร่งรัดการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มบทบาทของเอกชน

จากมาตรการข้างต้น นายเสนาะ อธิบายว่า การประหยัดมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความฟุ่มเฟือย จัดระเบียบวินัยทางการคลัง และส่งเสริมการออม การใช้ของไทย เพื่อส่งเสริมการใช้สินค้าไทยแทนสินค้าต่างประเทศทั้งในภาครัฐและเอกชน อีกทั้งยังสนับสนุนการใช้วัตถุดิบ ชิ้นส่วน อุปกรณ์ และเครื่องจักรในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนการส่งออกนั้นได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะให้มีมูลค่าการส่งออกขั้นต่ำมีมูลค่าประมาณ 200,000 ล้านบาทใน ค.ศ. 1985 จัดระบบการส่งออกให้ครบวงจรและเป็นการร่วมมือกันระดับชาติในการจัดโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการซื้อขายในระยะยาว รวมทั้งสนับสนุนเป้าหมายและมาตรการการส่งออกรายสินค้าโดยกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้เป็นสิ่งจูงใจสำหรับการส่งออกในกลุ่มผ้าฝ้าย เสื้อผ้าสำเร็จรูป ปลาทูน่ากระป๋อง สับปะรดกระป๋อง มีการจัดทำแผนการส่งเสริมการส่งออกทั้งแผนเจาะตลาดต่างประเทศ การตรวจสอบคุณภาพสินค้าเพื่อการส่งออก และการวางแผนการผลิตเพื่อการส่งออก

รัฐบาลพลเอกเปรมให้ความสำคัญเป็นอิสระกับหน่วยงานราชการที่วางแผนเศรษฐกิจมหภาคเป็นสำคัญ อันได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นพันธมิตรร่วมกันระหว่างการเมือง เทคโนโลยี และกองทัพ

นโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงนี้จึงดำเนินตามหน่วยงานที่วางแผนเศรษฐกิจ แต่ในภาคการเงินเริ่มมีการเปิดเสรีทางการเงินแต่ยังไม่เต็มรูปแบบ ซึ่งหากแบ่งประเภทของการดำเนินงาน จะเห็นได้ว่าเป็นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยมาตรการด้านการคลัง มาตรการด้านการเงิน มาตรการภาษี และมาตรการด้านการส่งออก อันเป็นผลมาจากการรับเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าโครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (structural adjustment program: SAL) ที่บังคับให้รัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรมมีเงื่อนไขในภาคปฏิบัติ ที่ต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ดังนี้ ในด้านการเกษตรที่มีนโยบายในการจัดการที่ดิน นโยบายด้านการตลาดและราคาและนโยบายด้านการพัฒนาและจัดการน้ำ ในด้านอุตสาหกรรมมีนโยบายในการส่งเสริมการส่งออก การปฏิรูปโครงสร้างเชิงป้องกัน (protective structure) ในด้านภาษีศุลกากร การกระตุ้นการลงทุน และการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ ในด้านพลังงานมีนโยบายด้านราคาและการอนุรักษ์พลังงาน ในด้านการจัดการภาคส่วนสาธารณะ (public sector management) ทางการเงินการคลัง นโยบายระบบภาษีให้มีประสิทธิภาพ นโยบายด้านการใช้จ่ายภาครัฐ การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ กองทุนงบประมาณส่วนเกิน (extra-budgetary funds) และการพัฒนาเชิงสถาบันให้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง (Chaipat Sahasakul et al., 1991) ซึ่งมาตรการทั้ง 24 ข้อที่

กล่าวมาข้างต้นก็เป็นไปตามเงื่อนไขของกองทุนระหว่างประเทศในการที่รัฐไทยขอรับความช่วยเหลือและเข้าโครงการ SAL

ในด้านนโยบายการเงินได้ใช้นโยบายเข้มงวด โดยใช้นโยบายดอกเบี้ยสูงในช่วงแรก ค.ศ. 1980-1984 และควบคุมสินเชื่อไม่ให้ขยายตัวมากเกินไป และจำกัดการปล่อยเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่ธนาคารพาณิชย์ เพื่อไม่ให้เป็นแรงกดดันต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, 2532b) มีการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน ด้วยออกมาตรการควบคุมการนำเข้าสินค้าทุกประเภท ยกเว้นน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน 1 ปี และควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ให้เพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 18 มีมาตรการจัดขึ้นสินเชื่อเพื่อเข้มงวดการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจที่ไม่เป็นประโยชน์ และควบคุมการให้สินเชื่อเพื่อการนำเข้าให้ขยายตัวไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี ในด้านปัญหาขาดดุลการค้ามีการปรับปรุงพิกัดอัตราศุลกากรเพื่อชะลอการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยและส่งเสริมการส่งออกโดยการยกเว้นอากรขาออกสำหรับสินค้าบางประเภท แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะค่าเงินดอลลาร์สหรัฐได้เพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งปัญหาสถาบันทางการเงินที่บางแห่งมีการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพและในบางกรณีผู้บริหารก็ง้อทุจริต ทำให้บริษัทเงินทุนบางแห่งไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่ผู้ฝากได้ เกิดวิกฤตความเชื่อมั่นที่มีต่อสถาบันทางการเงิน รัฐบาลพลเอกเปรมจึงตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาสถาบันทางการเงิน (โครงการ 4 เมษายน 2527) นอกจากนั้นยังมีปัญหาวงแชร์ที่มีลักษณะฉ้อโกงประชาชน ทำให้รัฐบาลต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1984) ออกมาใช้ แต่ปัญหาโดยรวมยังส่งผลอย่างต่อเนื่อง พลเอกเปรมจึงตัดสินใจลดค่าเงินบาทในวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1984 ด้วยความเชื่อว่าจะหยุดวิกฤตได้ ซึ่งมาตรการนี้ได้ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างหนัก เพราะได้รับการต่อต้านจากสื่อมวลชน นายทหารบางกลุ่มในกองทัพ และเริ่มมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองต่างๆที่มีแนวโน้มจะนำความยุ่งยากทางการเมืองมาสู่รัฐบาล

ในด้านตลาดเงิน มีประกาศกระทรวงการคลังเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1987 ทำให้เกิดการควบกิจการระหว่างธนาคารสยามและธนาคารกรุงไทย เพื่อยุติการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ และรัฐหวังที่จะใช้ธนาคารทั้งสองแห่งนี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางการเงินของรัฐ ในขณะที่สถาบันการเงินในภาคเอกชนก็อยู่ในกระแสของการควบรวมกิจการด้วยเช่นกัน มีการรวมกลุ่มของสถาบันการเงินหลายกลุ่ม ซึ่งทำให้สถาบันการเงินไทยมีความเข้มแข็งขึ้น ในด้านตลาดทุน เป็นปีที่ราคาหุ้นของตลาดหุ้นไทยขึ้นไปสูงสุดนับตั้งแต่ก่อตั้งตลาดมา ดัชนีเปิดตลาดตอนต้นปีอยู่ที่ 290.16 จุด ปรับเพิ่มสูงขึ้นถึง 478.86 จุด คิดเป็นร้อยละ 128.21 อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของบริษัทจดทะเบียนในช่วงเก้าเดือนที่ผ่านมา อีกทั้งยังคงมีสภาพคล่องในตลาดเงินราว 30,000 – 50,000 ล้านบาท ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และดอกเบี้ยเงินฝากได้ถูกกดลงอยู่ในระดับต่ำทำให้นักลงทุนต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนสูงถึง 25,501 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.36 ของมูลค่าทั้งหมด แม้ว่าจะเกิดวิกฤตการณ์ Black Monday ที่ทำให้เกิดการดิ่งลงของตลาดหุ้นไทยตามทิศทางตลาดหุ้น New York ของสหรัฐอเมริกา แต่ด้วยความมั่นคงของสภาพคล่องที่มีอยู่อย่างมาและนโยบายของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่เปิดพาดานให้บริษัทเงินทุนทั้งระบบลงทุนเพิ่มขึ้นอีก 7,000 ล้านบาท เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนในตลาดทุน ในขณะนั้นบริษัทเงินทุนมีเงินกองทุนรวมทั้งสิ้น 10,000 ล้านบาท มีการลงทุนที่เป็นหุ้นสามัญ ประมาณร้อยละ 30 นอกจากนั้นยังมีการ

เข้ามาลงทุนของต่างชาติอย่างต่อเนื่อง ใน ค.ศ. 1987 รายงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนระบุว่า มีต่างชาติมาขอรับการส่งเสริมการลงทุนกว่า 1000 รายคิดเป็นเงิน 191,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร โดยเฉพาะการแบ่งพื้นที่ (zone) ให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีตามพื้นที่และระยะทาง มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดใหม่เป็นจำนวนมากในเขตปริมณฑลกรุงเทพฯ และเมืองในต่างจังหวัด ในด้านภาคธุรกิจได้ถือกำเนิดโทรศัพท์เคลื่อนที่ขึ้นเป็นครั้งแรกในระบบ APMS 800 ที่มีความต้องการเป็นอย่างสูงในตลาด แต่มีข้อจำกัดทางด้านหมายเลขโทรศัพท์ (ตะวันออก สุทธิเจริญสุข & เปรมศิริ ฤทัยเจตน์เจริญ, 2552) จะเห็นได้ว่าด้วยเงินออมที่มีอยู่ในระบบเป็นจำนวนมาก และการลงทุนทั้งจากต่างประเทศ การกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการท่องเที่ยวทำให้สภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจของสังคมไทยมีมาก และส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

ในช่วงที่สอง ค.ศ. 1986-1988 เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าตามเป้าหมายของการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งนายสมักร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาการขนส่งสินค้าทางเรือว่า ท่าเรือระหว่างประเทศของไทยในการขนส่งสินค้ามีขนาดเล็ก และมีท่าเรือเดียวคือ ท่าเรือกรุงเทพ (คลองเตย) ซึ่งประสบปัญหาการคับคั่งของจราจรทางน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา ความไม่สะดวกของการจราจรทางบกที่เข้าสู่ท่าเรือ และความจำกัดของร่องน้ำลึกในแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้เรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้าได้ ส่งผลต่อนโยบายการส่งเสริมการส่งออกและการลดต้นทุนสินค้าของรัฐบาล ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของรัฐไทยสู้สิงคโปร์ไม่ได้ จึงมีการจัดตั้งโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้นเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจด้วยโครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกสองแห่ง คือ ท่าเรือแหลมฉบังเพื่ออุตสาหกรรมทั่วไปและอุตสาหกรรมส่งออก และท่าเรือมาบตาพุดเพื่ออุตสาหกรรมหนัก ซึ่งในขณะนั้นมีการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยที่เป็นต้นทุนของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลและการใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้า ซึ่งพลเอกเปรมให้คำขวัญว่า “โชติช่วงชัชวาล”

แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก (eastern sea board: ESB) ได้เปลี่ยนรัฐไทย “จากร้านอาหารที่อยู่ในตรอกออกมาเป็นห้างริมถนนใหญ่” ทำให้เศรษฐกิจของรัฐไทยฟื้นกลับขึ้นมาได้ ด้วยการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสองแห่ง คือ ท่าเรือแหลมฉบังสำหรับอุตสาหกรรมทั่วไป และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และท่าเรือมาบตาพุดที่เป็นท่าเรือสำหรับอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะปิโตรเคมีคัล เนื่องจากในขณะนั้นเพิ่งจะค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย (เสนาะ อุณากรู, 2552) ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวได้รับการผลักดันจากกลุ่มนักวิชาการที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยจัดให้มีการประชุมวิชาการเรื่อง “ความเหมาะสมของฝั่งทะเลด้านตะวันออก เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและท่าเรือน้ำลึก” และนี่คือจุดเริ่มต้นของแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกที่มีการกำหนดเขตอุตสาหกรรมหลักหนองแปน-มาบตาพุด จังหวัดระยอง มีการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสตัดฮิบสำหรับบริการสินค้าออกเป็นหลัก และพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังให้เป็นท่าเรือสำหรับสินค้าทั่วไป และในช่วงต้น ค.ศ. 1988 พลเอกเปรมได้วางศิลาฤกษ์โครงการปิโตรเคมีและบริษัทไทยซีอาร์ที มูลค่าห้าล้านล้านบาท เพื่อนำก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมาใช้ประโยชน์ การก่อสร้างอยู่ในนิคม

อุตสาหกรรมมาตาพุด ในแผนพัฒนา ESB ที่ต้องใช้เงินก่อสร้างมากกว่า 16,000 ล้านบาท และสร้างงานได้ถึง 30,000 งาน (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2555a)

การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นแผนเชิงรุกเพื่อสร้างฐานทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาการพัฒนากระจุกตัว ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1981 โดยสร้างชุมชนแห่งใหม่เพื่อให้ความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจกระจายตัวออกจากกรุงเทพฯ และยังเป็น การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการพึ่งผลผลิตทางการเกษตรเพียงไม่กี่ชนิดและอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มาเป็น “ประเทศอุตสาหกรรมใหม่แบบไทย” ซึ่งเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หันมาเพิ่มคุณค่าผลผลิตทางการเกษตรโดยการส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตร และพัฒนาให้รัฐไทยกลายเป็น “ครัวของเอเชีย” และพัฒนาไปเป็นครัวของโลก (นายเสนาะเคยใช้คำนี้หลังการจัดทำแผนฯ 5 ในปี ค.ศ.1982) (เสนาะ อุณากรู, 2556)

เมื่อสภาพปัญหาทางการเมืองได้คลี่คลายไปบางส่วนแล้ว พลเอกเปรมได้ทำการผลักดันให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นยังมีความร่วมมือจากนักวิชาการที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาคความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนยากจนในชนบทกับประชาชนในกรุงเทพฯ ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว และในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1981 ซึ่งพลเอกเปรมได้เปิดประชุมวิชาการเรื่องความเหมาะสมของฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักและท่าเรือน้ำลึก และนี่คือจุดเริ่มต้นของแผนพัฒนาชายฝั่งด้านทะเลตะวันออก โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแกนกลางในการประสานงานโครงการลงทุนพัฒนาและทำการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อวางแผนต่อไป

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกในการพัฒนาเพื่อสร้างโอกาสใหม่ในด้านอุตสาหกรรมจากเดิมที่พึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก อีกทั้งยังเป็นการเปิดประตูเส้นทางขนส่งทางเรือใหม่เพื่อเชื่อมกับโลกและเปิดการพัฒนาโดยไม่ผ่านกรุงเทพฯ และยังเป็น การยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของไทยในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งแผนการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมประกอบสินค้าสำเร็จรูปที่พึ่งพาการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศเท่านั้นมาเป็นการใช้วัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตต่างๆในประเทศ มีเป้าหมายในการสร้างฐานอุตสาหกรรม โดยทำการสร้างท่าเรือน้ำลึกสองแห่ง คือ ท่าเรือมาตาพุดที่เป็นท่าเรือสำหรับอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะปิโตรเคมีคัล เนื่องจากในช่วงเวลานั้นประเทศไทยได้ค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย และท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อสินค้าการเกษตร อุตสาหกรรมทั่วไป และอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งท่าเรือแหลมฉบังนี้เองที่เป็นหัวใจสำคัญที่ช่วยให้การส่งออกของไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว และยังช่วงในการขนส่งรถยนต์ที่ประกอบในไทยได้เป็นอย่างดีหลังการย้ายฐานการผลิตรถยนต์ของญี่ปุ่นเข้ามาในประเทศไทย

การวางแผนพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำแผนและผลักดันให้แผนงานไปสู่การปฏิบัติได้จริงคือนายเสนาะ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องไปกับที่นายวีระพงษ์ รามางกูรเล่าว่า “ในช่วงจะเกิดเมฆาฮาวาย (การปฏิวัติเมื่อวันที่ 1-3 เมษายน ค.ศ. 1981) ก็พอดีกับการที่จะต้องมาปรับปรุงฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ป้าเปรมจึงตัดสินใจเปลี่ยนแปลงเลขาธิการสภาพัฒน์ โดยดึงเอา ดร.เสนาะ อุณากรู ซึ่ง

ท่านได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในสมัยท่านพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒน์ แทนคุณภักดิ์ สมบัติศิริ ซึ่งท่านยังไม่ได้เกษียณอายุนะ อันนี้ผมว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คนที่ผลักดันหรือดึงเอาครูเสนาะมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒน์รู้สึกจะเป็นคุณบุญชู (โรจนเสถียร รองนายกฯ ในขณะนั้น) ส่วนป๋าก็เป็นคนแต่งตั้ง แต่ว่าบทบาทครูเสนาะในช่วงก่อนเมษาฮาวายยังมีไม่มากนัก เพราะคุณบุญชูยังคงมีบทบาททางเศรษฐกิจอยู่มาก” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549c)

ในการวางแผน ESB ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนและผลักดันให้แผนงานไปสู่การปฏิบัติได้จริงคือ นายเสนาะ โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ระหว่างตนและ Dr.Saburo Okita ซึ่งดำรงตำแหน่งประธาน OECF ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1973-1977 องค์กรนี้มีหน้าที่ปล่อยเงินกู้กึ่งช่วยเหลือให้กับประเทศกำลังพัฒนา และต่อมาในช่วง ค.ศ. 1979-1980 ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Masayoshi Ohira และในช่วง ค.ศ. 1980-1981 เป็นผู้แทนรัฐบาลญี่ปุ่นในด้าน External Economic Relations หลังจากนั้นก็ดำรงตำแหน่ง President (ค.ศ. 1982-1987) และ Chancellor (ค.ศ. 1987-1993) ของมหาวิทยาลัย International University of Japan บุคคลผู้นี้คือบุคคลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการเพิ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ รวมทั้งการเลือกรัฐไทยเป็นฐานการผลิตใหม่ในการย้ายอุตสาหกรรมจากญี่ปุ่น ซึ่งในการดำเนินแผนฯ 5 และ แผนฯ 6 Dr.Okita ได้มีส่วนช่วยให้รัฐไทยได้รับเงินกู้กึ่งช่วยเหลือจาก OECF และเมื่อเกิด Plaza Accord ญี่ปุ่นก็ย้ายฐานการผลิตมาสู่รัฐไทยทำให้ทำเรือและนิคมอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออกได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งหลังจากนั้น ได้หวั่น ฮองกง สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา และยุโรปก็ตามญี่ปุ่นเข้ามา และเมื่อสิ้นสุดแผนฯ 5 (ค.ศ. 1987-1988) รัฐไทยสามารถผ่านวิกฤตทางเศรษฐกิจไปได้และมีความมั่นคงพอสมควรทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วยทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีเกิน 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ในช่วงเริ่มต้นแผนงานพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก สถานการณ์ทางการเงินการคลังของรัฐไทยก็ไม่เอื้ออำนวย งบประมาณมีไม่เพียงพอ และมีภาระหนี้สินจึงต้องปรับแผนเพื่อให้เลือกทำได้เฉพาะโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนก่อน ต่อมาแม้จะมีวงเงินกู้ต่างประเทศเกือบ 30,000 ล้านบาทก็เกือบถูกยกเลิกชะลอโครงการด้วยการให้ทบทุนความเหมาะสมของโครงการเพราะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก แม้แต่กลุ่มนักวิชาการในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพราะเห็นว่าในภาวะที่รัฐไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่นายเสนาะเล่าว่า “เขาเห็นว่าบ้านเมืองกำลังจนตรอก จะไปคิดทำการใหญ่ขนาดนี้ซึ่งคนไทยไม่เคยทำ จะทำได้อย่างไร บ้านเมืองจะไม่ล้มละลายหรือ” แต่คณะรัฐมนตรีก็มีมติให้ดำเนินโครงการต่อไป เนื่องจากการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเป็นแผนยุทธศาสตร์ของชาติ ซึ่งนายสมหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทเป็นอย่างมากในเรื่องแผนการเงิน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการกู้เงินจากญี่ปุ่นที่ได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายสมหมายที่เคยเป็นนักเรียนเก่าญี่ปุ่นที่มีความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของญี่ปุ่นเป็นอย่างดี โดยได้รับเงินสนับสนุนจากทั้งงบประมาณ และเงินกู้ระยะยาวจาก OECF ของญี่ปุ่น ซึ่งส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จคือ ความร่วมมือและความต่อเนื่องจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ อีกทั้งยังมี

กลุ่มนักวิชาการและภาคเอกชนที่เข้าร่วมด้วย (เสนาะ อุณาภูล, 2552) ซึ่งกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงคือกลุ่มนักธุรกิจเอกชน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ที่ได้รับการพัฒนาในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และการศึกษา

แผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นแผนงานขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยที่ภาครัฐเป็นผู้นำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับอุตสาหกรรม เช่น ท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม ถนน รถไฟ น้ำ ไฟฟ้า การสื่อสารและโทรคมนาคม ในขณะที่ภาคเอกชนเป็นผู้นำด้านการลงทุน เช่น เขตประกอบการอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย โรงแรม สนามกอล์ฟ เป็นต้น โดยหวังว่าการปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศในครั้งนี้จะช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของรัฐกับเวทีนานาชาติได้ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม โลจิสติกส์ และด้านการบริหารจัดการต่างๆ อีกทั้งยังคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดพื้นที่ การจัดทำผังเมืองรวม การจัดแบ่งพื้นที่ (zoning) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแนวกันชน (buffer zone) ระหว่างนิคมอุตสาหกรรมและชุมชน และนับเป็นครั้งแรกที่มีการออกกฎหมายประกาศเป็นพื้นที่ที่มีผังเมืองเฉพาะในเขตมาบตาพุด กำหนดพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเขต 3 เพื่อช่วยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีสูงสุด และต่อมาได้ขยายขอบเขตพื้นที่พัฒนาให้ครอบคลุมแปดจังหวัดในภาคตะวันออก รวมทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาชุมชนและสังคม มีการพัฒนาสถาบันการศึกษา ทั้งโรงเรียนนานาชาติ พัฒนามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒวิทยาเขตบางแสนให้เป็นมหาวิทยาลัยบูรพา

การดำเนินงานในครั้งนี้ได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1985) กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) ที่มีหน้าที่คอยกำกับดูแล กำหนดนโยบาย ตัดสินใจอนุมัติแผนงานและโครงการ กพอ.มีคุณสมบัติพิเศษคือ ประกอบด้วยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ มีนายเสนาะ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีสำนักเลขาธิการคือ สำนักงานคณะกรรมการพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.) หรือศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ (ศวป.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ประสานและติดตามรวมทั้งกำกับการทำงานที่เกี่ยวข้อง และนายเสนาะได้เชิญ นายสาวิตรี โพธิวิหค จากกรมชลประทานให้มารับหน้าที่ผู้อำนวยการ สพอ. (เสนาะ อุณาภูล, 2552)

ช่วงหลัง ค.ศ. 1985 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเริ่มที่จะคลี่คลาย ระบบการเงินระหว่างประเทศมีความยืดหยุ่นมากขึ้นจากข้อตกลง Plaza Accord ที่ทำให้เงินดอลลาร์สหรัฐลดค่าลงอย่างรวดเร็วส่งผลทางอ้อมให้การส่งออกของไทยเราดีขึ้น ญี่ปุ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากข้อตกลงนี้ถูกบังคับให้ค่าเงินเยนมีค่าเพิ่มขึ้น ต้องหาทางย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมออกนอกประเทศเพื่อลดต้นทุน และพอดีกับที่รัฐไทยเริ่มมีแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล นายเสนาะ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้เดินทางไปญี่ปุ่นเพื่อโฆษณาสาระสำคัญของแผนฯ 5 ซึ่งทั้งภาครัฐและเอกชนญี่ปุ่นต่างก็สนใจและเชิญให้สำนักวางแผนของญี่ปุ่นส่งเจ้าหน้าที่มาฝึกงานเพื่อให้เห็นว่ารัฐไทยมีความจริงจังกับการพัฒนาประเทศ ในที่สุดรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมขอญี่ปุ่น (MIT) เดินทางมาด้วย

ตนเอง และเป็นที่ญี่ปุ่นประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยอย่างแน่นแฟ้น และได้ทำเอกสารหลักฐานกำหนดรายละเอียดความร่วมมือระหว่างกันสองฉบับทั้งในช่วงแผนฯ 5 และแผนฯ 6 ทำให้การทำงานร่วมกันสะดวกรวดเร็วขึ้น (เสนาะ อุณาภูล, 2552)

การเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มนักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมือง

การปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายที่เน้นบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ให้เข้ามาร่วมปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในภาคการผลิต เศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาชนบท โดยภาครัฐได้แก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อลดการกีดกันและการแทรกแซงโดยรัฐ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชน เสริมสร้างบทบาทและศักยภาพภาพขององค์กรธุรกิจเอกชนให้เข้ามาร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะขีดความสามารถของกลไกบริหารนโยบายด้านการพัฒนาของรัฐมีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากไม่มีการปฏิรูประบบบริหารงานด้านการพัฒนาของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อรับมือกับปัญหาต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปัญหาเดิม ซึ่งการขาดระบบการประสานงานที่ดีทั้งด้านการกำหนดนโยบายและการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ ขาดการปฏิรูปกระบวนการวางแผนงาน การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การบริหารกำลังคนให้ทำงานสอดคล้องกัน องค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถนำเอานโยบายและแผนงานพัฒนาที่สำคัญไปปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้ แม้ว่าจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ ระดับกระทรวงและสาขาการพัฒนาที่สำคัญ ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำแผนลงทุนระยะสามปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ระดมเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

การจัดตั้ง กรอ.เพื่อดึงเอากลุ่มทุนจากสมาคมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งมีกลุ่มทั้งที่สนับสนุนและต่อต้านการปฏิรูปเศรษฐกิจเข้าสู่อำนาจในการกำหนดนโยบาย และการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมภายในกลุ่มทุนเสียในระดับหนึ่งก่อน เป็นการดึงกลุ่มทุนในภาคธุรกิจเข้ามาเป็นอีกกลุ่มอำนาจในทางการเมืองเพื่อเสริมความมั่นคงให้แก่รัฐบาล อีกทั้งมีพลังอำนาจจากภายนอกที่มีอิทธิพลมาก คือ การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาที่ส่งเสริมบทบาทพลเอกเปรมให้โดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศ ในการเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการเมื่อ ค.ศ. 1981 และได้กล่าวปราศรัยต่อที่ประชุมสหประชาชาตินับเป็นนายกรัฐมนตรีไทยคนแรกที่ได้รับเกียรตินี้

รัฐบาลพลเอกเปรมจึงเป็นรัฐบาลที่มีสัดส่วนของผู้ที่มีความรู้ด้านเศรษฐกิจที่เข้ามารับตำแหน่งทางการเมืองในสัดส่วนที่สูง เพื่อระดมกำลังกันในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และเป็นรัฐบาลที่ให้อำนาจการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มเทคโนโลยี โดยมีการให้อำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงระหว่างองค์กรโลกาภิวัตน์กับเทคโนโลยี และเทคโนโลยีกับภาคเอกชน ในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างความสมดุลทางอำนาจระหว่างนักการเมืองและกองทัพ ภายใต้การสนับสนุนของสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้การออกแบบการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นการปรับโครงสร้างภายในที่สอดคล้องไปกับบริบทของเศรษฐกิจการเมืองโลก ทำให้การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนำไปสู่การปรับโครงสร้างใหม่ของกลุ่มอำนาจทางการเมืองไทยที่สร้างสมดุลแห่งอำนาจใหม่และสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการผ่านนโยบายหลักทางเศรษฐกิจของพลเอก

เปรม ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดการยอมรับว่าระบอบราชการไทยและข้าราชการเป็นกลไกที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐไทยอย่างแท้จริง

สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่ต้องรีบเร่งในการทำการแก้ไข และไม่มั่นคงจากความขัดแย้งที่มีต่อกลุ่มนายทหาร การอยู่ในตำแหน่งทางการทหารไม่อาจทำให้พลเอกเปรมมั่นใจได้ว่ามีกองทัพและกำลังทหารสนับสนุนอยู่ ดังจะเห็นได้จากการพยายามในการปฏิวัติ การลอบสังหาร และการแสดงความไม่พอใจของทหารเพื่อกดดันพลเอกเปรมเมื่อยุบายของรัฐไปกระทบกับผลประโยชน์ของกองทัพ ดังนั้นการจะทำให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพและมั่นคง จำเป็นต้องดึงกลุ่มพลังอำนาจอื่นเข้ามามีบทบาททางการเมือง ซึ่งกลุ่มนักธุรกิจนี้นอกจากที่จะมาร่วมมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นกลุ่มพลังอำนาจที่สามารถสนับสนุนพลเอกเปรมในทางการเมืองได้อีกด้วย

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกจากค่าน้ำมันแพงที่กลุ่ม OPEC ขึ้นราคาน้ำมันถึงสี่เท่าในครั้งเดียวในช่วงทศวรรษที่ 1970 และความปั่นป่วนทางการเงินภายหลังการยกเลิกการแลกเปลี่ยนระหว่างเงินดอลลาร์สหรัฐฯและทองคำก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเงินและการค้าทั่วโลกทรุดตัวอย่างมาก ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรงขึ้นไปถึงระดับร้อยละ 24-27 ดอกเบี้ยเงินกู้สูงในระดับร้อยละ 11-13 และในบางช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมดอกเบี้ยขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 18 เมื่อเศรษฐกิจทั่วโลกซบเซาในช่วง ค.ศ. 1976-1986 ทำให้ระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยมีความฝืดเคืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีสาเหตุหลักสามประการ คือ ภาวะฝนแล้ง การขาดดุลการชำระเงิน และเงินเฟ้อสูง ซึ่งในรัฐบาลเปรม 1 พลตรีประมาณ อติเรกสาร และนายบุญชู โรจนเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมธุรกิจมาก่อน ได้สนับสนุนข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจที่จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น จึงมีความคิดตั้งภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดทำนโยบายเพราะต้องการปรับเปลี่ยนแผนพัฒนาเศรษฐกิจเดิมของประเทศไทยที่เน้นชาตินิยม (nationalistic) และขาดความไว้วางใจในนักธุรกิจ จึงเกิดการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยมีรัฐมนตรีเศรษฐกิจและผู้แทนจากสามสมาคมคือ ประธานหอการค้าไทย นายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย และนายกสมาคมธนาคารไทย อีกทั้งยังมีแนวความคิด บริษัทรวมไทย (Thailand Incorporated) ของ นายบุญชู โรจนเสถียร ที่ได้นำเสนอต่อสมิสรผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1980 เพราะต้องการให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศธุรกิจอย่างประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย เช่น สิงคโปร์ ฮ่องกง เกาหลีใต้ โดยต้องการเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของรัฐไทยในเวทีโลกทั้งการส่งออกและการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ (**กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ, 2549**)

แต่การประสานงานและทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มนักธุรกิจที่เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและการเมืองกับกลุ่มนักธุรกิจตัวแทนจากสมาคมการค้าที่พบปะกันอย่างไม่เป็นทางการในระยะแรก ไม่ได้ผลคืบหน้าไปอย่างที่นายบุญชูคาดหวัง โดยกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ของสมาคมทั้งสามเสนอว่าถ้าต้องการให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนทำงานได้ผลจริงจังในระดับชาตินายกรัฐมนตรีต้องมาเป็นประธานเอง และต้องจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการและสม่ำเสมอ และเมื่อนายบุญชูและพรรคกิจสังคมถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาล พลเอกเปรมจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ใน ค.ศ. 1981 ตาม

ข้อเสนอของผู้นำสมาคมธุรกิจ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) นับเป็นการดึงเอาภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้าและนายทุนเข้ามาร่วมกับภาครัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการโดยมีกฎหมายรองรับเป็นครั้งแรก

กรอ. เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่สำหรับรัฐบาลราชการไทย นับเป็นนวัตกรรมใหม่ทางการเมืองในสมัย พลเอกเปรมที่ภาคเอกชนสามารถเข้าสู่กระบวนการนโยบายเพื่อร่วมกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และมีการขยาย กรอ. ออกไปสู่ระดับภูมิภาคและได้จัดตั้ง กรอ. ระดับจังหวัดขึ้น โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดมีบทบาทสำคัญร่วมกับรัฐบาลในการจัดการอบรมให้แก่ธุรกิจ ในภูมิภาคและให้สิทธิในการเข้าร่วมเป็น กรอ. จังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) ส่วนบทบาทของพลเอกเปรมเมื่อเข้ามาเป็นประธานคณะกรรมการ กรอ. ที่ไม่เพียงแต่มีการจัดประชุมในประเทศเท่านั้น แต่พลเอกเปรมยังนำคณะนักธุรกิจไทยร่วมเดินทางไปในการเยือนต่างประเทศของรัฐบาลอยู่เสมอ ซึ่งบทบาทของ กรอ. คือการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาล ให้ข้อเสนอแนะและติดตามผลการดำเนินงานด้านการส่งออกและการลงทุน โดยมี นักวิชาการสายเศรษฐกิจ ภาคเอกชน และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องร่วมมือกัน

นายประยูร จินดาประดิษฐ์ นักวิชาการ นักบริหารการเงินและการธนาคาร ได้แสดงทัศนะไว้ว่า การตั้ง กรอ. เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานด้านต่างๆ และมีการตั้งหน่วยงานเพื่อให้การสนับสนุนแก่ภาคเอกชน ทำให้ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากนักวิชาการและภาคเอกชน นายชาติรี โสภณพานิช ได้แสดงทัศนะว่า การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จเพราะมีคณะงานที่บริหารการเงิน การธนาคารอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีนายสมหมาย ฮุนตระกูลเป็นผู้รับผิดชอบที่มีความเด็ดขาด และสามารถช่วยแก้ไขข้อวิฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์ในช่วง ค.ศ. 1984 ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจการเงินสามารถผ่านพ้นวิฤตไปได้ ธนาคารกรุงเทพจึงตระหนักในบุญคุณของพลเอกเปรมอย่างมาก และในภายหลังพลเอกเปรมได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะที่ปรึกษาธนาคารกรุงเทพ ส่วนนายบรรยงค์ ลำซ่า อดีตประธานกรรมการบริหารธนาคารกสิกรไทย และประธานสมาคมธนาคารไทยในสมัยพลเอกเปรม ได้กล่าวถึง กรอ. ว่า “... นายกฯเปรม ให้ความสำคัญทางด้านเอกชนมาก ท่านมองเห็นว่าการที่จะทำให้เศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้ต้องอาศัยความร่วมมือของทั้งสองภาค... ..ซึ่งผมก็ได้ร่วมในการปฏิบัติงานของ กรอ. ด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาครัฐบาลได้พบปะกันอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ...เมื่อรัฐบาลให้ความสนใจอย่างจริงจัง โดยเฉพาะหัวหน้ารัฐบาล ลงมาเล่นลูกเอง คือมาเป็นประธาน กรอ.เองเช่นนี้ ก็ทำให้เป็นผลดีหลายประการ คือ ฝ่ายเอกชนมีขวัญและกำลังใจที่จะดำเนินกิจการ เพราะปัญหาขัดข้องต่างๆได้รับการขจัดและแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น รวมทั้งมีมาตรการใหม่ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการค้า เมื่อเป็นอย่างนั้นแล้ว คนภายนอกเขาก็มองว่าเมื่อรัฐบาลให้ความสนใจต่อธุรกิจเอกชนอย่างจริงจัง เขาก็พร้อมจะมาลงทุนเพิ่มเติม การลงทุนมันก็ดีขึ้นอีก มันเกียงโยงกันไปหมดและเป็นผลดีที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ผมว่าการจัดตั้ง กรอ. ขึ้นมา มีประโยชน์อย่างมากทีเดียว มันเป็นการบอกว่า รัฐบาลให้ความสนใจเอกชนในแง่ธุรกิจอย่างจริงจัง” (สำรวจ วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554b) ทำให้นักธุรกิจทั้งหลายอยากที่จะเข้าร่วมใน กรอ. เพราะได้ประโยชน์อย่างมากไม่เพียงแต่การดำเนินธุรกิจ แต่ยังสามารถแสดงบทบาททางการเมืองในระดับนโยบายร่วมกับรัฐบาลอีกด้วย

บทบาทของนักธุรกิจในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และบางส่วนได้ผันตัวเข้าสู่บทบาททางการเมือง โดยที่กลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายอยู่ในรูปสมาคมทางการค้า ซึ่งสมาคมการค้าส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ เพราะเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเริ่มต้นจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยจอมพลสฤษดิ์ที่ได้สืบทอดกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจที่เติบโตจากการนำเข้าและส่งออก กลุ่มนายธนาคารและนักการเงิน และกลุ่มนายทุนด้านอุตสาหกรรม นักธุรกิจในกลุ่มพลังเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองมาแต่เดิม และสามารถประสานประโยชน์กับกลุ่มทหารได้เป็นอย่างดี เพราะในช่วงทศวรรษที่ 1950 นักธุรกิจทั้งขนาดใหญ่และขนาดย่อยในประเทศไทยส่วนใหญ่มีเชื้อสายจีนและมีสถานะเป็นคนต่างด้าวซึ่งค่อนข้างล่อแหลมต่อการสงสัยจากทางราชการ และส่วนใหญ่ยังมาจากครอบครัวชาวนาที่มีการศึกษาต่ำ ทำให้นักธุรกิจเหล่านั้นต้องเผชิญกับรัฐบาลชาตินิยมที่ไม่ชอบคนต่างด้าวจีน จากเงื่อนไขเหล่านี้ นักธุรกิจเหล่านี้จึงเลือกที่จะผลักดันนโยบายหรือความต้องการในลักษณะที่ปกปิด โดยอาศัยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ หรือสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้นำในระบบราชการ โดยเชิญให้ข้าราชการที่มีอำนาจมาเป็นกรรมการบริหารของกิจการ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539)

ส่วนในช่วงต้นของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ พลตรีประมาณ อติเรกสาร ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และนายบุญชู โรจนเสถียร ประธานสมาคมธนาคารไทย ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ฝ่ายค้านในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ในการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1978 ส่วนนายออบ วสุรัตน์ ประธานหอการค้าไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) เมื่อเข้าสู่สมัยพลเอกเปรมนักธุรกิจได้เข้าสู่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีสัดส่วนที่น่าสนใจดังนี้ รัฐบาลเปรม 1 ร้อยละ 45.9 รัฐบาลเปรม 2 ร้อยละ 30 รัฐบาลเปรม 3 ร้อยละ 41.5 รัฐบาลเปรม 4 ร้อยละ 47.7 และ รัฐบาลเปรม 5 ร้อยละ 47.7 กลุ่มนักธุรกิจที่เข้าสู่บทบาททางการเมืองมีทั้งที่มาจากการได้รับเลือกตั้งผ่านพรรคการเมืองและได้รับการแต่งตั้ง และเป็นที่น่าสนใจว่าในช่วงรัฐบาลเปรม 2 สัดส่วนลดลงต่ำกว่าร้อยละ 40 ก็เป็นสืบเนื่องมาจากการถอนตัวของพรรคกิจสังคมที่มีนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นหัวหน้าคณะทำงานด้านเศรษฐกิจออกไป ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1981

กลุ่มนักธุรกิจที่เข้าสู่บทบาททางการเมืองและการกำหนดนโยบายแยกออกได้เป็นสามกลุ่มหลักคือ กลุ่มทุนการค้า กลุ่มทุนอุตสาหกรรม และกลุ่มทุนธนาคาร ซึ่งแต่ละกลุ่มมีผลประโยชน์แตกต่างกันไปดังนี้

กลุ่มทุนการค้า เป็นกลุ่มหรือสมาคมการค้าที่เก่าแก่ที่สุด ก่อตั้งโดยกลุ่มพ่อค้าชาวไทยเมื่อวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1933 ในนาม “หอการค้าไทย” โดยนายเล็ก โกเมศ และมีพระยาภิรมย์ภักดีเป็นประธานคนแรกของหอการค้าไทย ส่วนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กำเนิดมาจากสภาการค้าในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดย มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้เป็นองค์กรส่งเสริม จัดระเบียบเกี่ยวกับการค้า ให้คำปรึกษา และรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การค้าอุตสาหกรรม การขนส่ง การผลิต การคลัง และการเงินต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นได้เล็งเห็นว่า การค้าเป็นพลังสำคัญของเศรษฐกิจของประเทศ และเศรษฐกิจของประเทศจะเจริญรุ่งเรืองได้ ก็ต่อเมื่อการค้าเจริญรุ่งเรืองต่าง ๆ อยู่ในระเบียบแบบแผนอันถูกต้อง คณะรัฐมนตรี

จึงมีมติเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2497 ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อดำเนินการจัดตั้งสภาการค้า
 ดังนี้ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พลเอกมังกร พรหมโยธี พลโทเอก เพียรเลิศบริรักษ์ยุทธกิจ พล
 โทบัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา พลตรีศิริ ศิริโยธิน นายสุนทร หงส์ลดารมย์ พันเอกช่วง เซวงศักดิ์
 สงคราม และนายเกษม ศรีพยัคฆ์ ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวพิจารณาเห็นควรให้จัดตั้งสภาการค้า
 ขึ้นในรูปสมาคม เพื่อให้เป็นสถาบันกลางของนักธุรกิจที่ประกอบธุรกิจในการส่งสินค้าเข้า ส่ง
 สินค้าออก ผู้ประกอบการผลิต การอุตสาหกรรม การธนาคาร การประกันภัย การขนส่ง และการค้า
 อื่น ๆ โดยสภาการค้าได้ทำหน้าที่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล (หอการค้าไทย)

ตั้งแต่หอการค้าไทยได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในสมัย
 พลเอกเปรม ทำให้หอการค้าเติบโตเร็วกว่าสภาหอการค้า และมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการของ
 รัฐบาลหลายชุด โดยพบว่าเมื่อปลาย ค.ศ. 1990 มีผู้แทนหอการค้าไทยอยู่ในกรรมการและ
 คณะอนุกรรมการต่างๆถึง 56 คณะ โดยหอการค้าใน ค.ศ. 1987 ทำงานในรูปคณะกรรมการต่างๆ
 เช่น คณะอนุกรรมการการเงิน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การเกษตร การขนส่ง การนำเข้าและ
 ส่งออก และหัตถกรรม (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539)

กลุ่มทุนอุตสาหกรรม รวมกลุ่มกันในนามสมาคมอุตสาหกรรมไทย ก่อตั้งเป็นตัวแทน
 ภาคอุตสาหกรรมใน ค.ศ. 1967 แต่มีสถานะด้อยกว่าสภาหอการค้าไทยและมีความพยายามจะควบ
 รวมองค์กรทั้งสองให้เป็นองค์กรสูงสุดองค์กรของภาคธุรกิจแต่ไม่สำเร็จ ซึ่งสมาคมอุตสาหกรรมได้รับ
 การส่งเสริมบทบาทอย่างมากหลังการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการ
 ผลิตเพื่อการส่งออก และมีสถานะภาพดีขึ้นเมื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ กรอ. สมาคมอุตสาหกรรม
 ไทยได้พยายามผลักดันให้สถานะของสมาคมมีความเป็นอิสระและมีฐานะเท่าเทียมสภาหอการค้า
 ไทย และประสบความสำเร็จใน ค.ศ. 1988 เมื่อได้รับการจัดตั้งให้เป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 โดยมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 (ค.ศ.
 1987) ในมาตรา 6 ดังนี้ เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมภาคเอกชน ในการประสานนโยบาย
 และดำเนินการกับรัฐ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรม ศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหา
 เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา วิจัย อบรม เผยแพร่วิชาการและ
 เทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรม ตรวจสอบสินค้า ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดหรือใบรับรองคุณภาพ
 สินค้า ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่รัฐบาล เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม ส่งเสริมนัก
 อุตสาหกรรม และเป็นแหล่งกลางสำหรับนักอุตสาหกรรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อประโยชน์ต่อ
 วงการอุตสาหกรรม ควบคุมดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม
 และปฏิบัติกิจการอื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังร่วมให้คำปรึกษา และเป็นกรรมการใน
 คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือ กรอ. และ
 คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานต่าง ๆ แต่ต้องไม่แสวงหาผลกำไรและดำเนินการทางการเมือง
 (มาตรา 7)

กลุ่มทุนธนาคาร รวมตัวกันในนามสมาคมธนาคารไทย มีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียง
 สมาคมธุรกิจธรรมดาที่ก่อตั้งใน ค.ศ. 1958 โดยมีสมาชิกเป็นธนาคารที่ประกอบกิจการในประเทศไทย
 ทั้งหมด ซึ่งกลุ่มทุนธนาคารเหล่านี้มีบทบาทในเชิงนโยบายอย่างมาก เพราะนับตั้งแต่ ค.ศ. 1962
 เป็นต้นมาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์จะถูกส่งไปขอคำปรึกษา

จากสมาคมธนาคารไทยก่อนประกาศใช้ และมีหน้าที่หลักในการประสานนโยบายการเงินกับรัฐบาลอย่างใกล้ชิด (สมาคมธนาคารไทย)

ทั้งสามกลุ่มที่กล่าวมาข้างต้นแต่ละกลุ่มได้รวมตัวกันในลักษณะสมาคมผู้ประกอบการ และเป็นตัวแทนของภาคเอกชนที่เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เพื่อกำหนดแนวทางที่ต้องการของภาคธุรกิจ ข้อเสนอต่างๆจะถูกพิจารณาในที่ประชุม กรอ. ซึ่งจะสอดคล้องไปกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลทั้ง 24 มาตราการ นับเป็นครั้งแรกที่มีการร่วมมืออย่างเป็นทางการและมีกฎหมายรองรับในลักษณะนี้ โดยที่นักธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

การก่อตั้ง กรอ. นั้นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการโน้มน้าวพลเอกเปรมให้เห็นความจำเป็นของการก่อตั้ง กรอ. คือ รตอ. ชาญ มนูญธรรม และเทคโนโลยีในคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รตอ.ชาญ เป็นนักธุรกิจที่ทำงานเป็นที่ปรึกษาของสมาคมอุตสาหกรรมไทยและหอการค้าไทย ซึ่งเป็นสนิทของพลเอกเปรมและเข้าร่วมรัฐบาลในตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนเทคโนโลยีกำลังเตรียมร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อยู่ จึงเสนอให้มีการสร้างระบบการปรึกษาหารือระหว่างรัฐและเอกชนอย่างเป็นทางการ เพราะในช่วงเวลานั้นรัฐไทยกำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤตทางด้านการเงินการคลังเพราะหนี้สินภาครัฐเพิ่มขึ้นเพื่อส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาประเทศตามแผนฯ 5 ที่วางไว้ โดยเน้นการส่งออกเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า และเป็นทัศนะของนายเสนาะ อุณากรุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนแบบ กรอ. นั้น จะช่วยทำให้เศรษฐกิจทุนนิยมมีความมั่นคงและพัฒนาได้อย่างเต็มที่

กรอ. เป็นรูปแบบคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) ระหว่างตัวแทนภาครัฐ ที่รับผิดชอบในงานด้านเศรษฐกิจ เช่น รัฐมนตรีเศรษฐกิจ และข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนภาคเอกชนที่มาจากสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาครัฐและเอกชนเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นเมื่ออดีตประธานสมาคมทางธุรกิจเข้ามารับตำแหน่งทางการเมืองในการบริหารประเทศ ซึ่งจะคอยสนับสนุนข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจให้กลายเป็นนโยบายของรัฐ โดยมีการพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างภาครัฐและเอกชนในลักษณะของคณะกรรมการร่วมระหว่างกัน แต่ต่อมาเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการที่นายบุญชูถอนตัวออกไปจากรัฐบาล จึงได้กำหนดความสัมพันธ์ที่เป็นทางการขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1981

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่พลเอกเปรมได้กล่าวไว้ในที่ประชุม กรอ. นัดแรก เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1981 ว่า การจัดตั้งความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนนี้ จะเป็นความร่วมมือเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด หากภาคเอกชนมีปัญหาหรือข้อขัดข้องประการใดก็มาร่วมมือปรึกษาหารือกัน นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายจะพัฒนาสถาบันเอกชนให้เป็นองค์กรที่รัฐบาลจะพึ่งพาได้ เป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อสังคม เป็นที่เชื่อถือต่อส่วนรวม ร่วมมือจัดผู้ปฏิบัติมีขอบ และผู้ที่เอาเปรียบต่อส่วนรวมโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งในระยะเริ่มต้น พลเอกเปรมได้เน้นการสร้างบรรยากาศความร่วมมือ โดยการสร้างศรัทธาและความเชื่อถือให้เกิดขึ้น ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับสถาบันภาคเอกชน โดยภาครัฐมุ่งเน้นการพัฒนา ความเข้มแข็งของสถาบันภาคเอกชนให้มีขีด

ความสามารถสูงขึ้น และสามารถเป็นผู้แทนของภาคธุรกิจเอกชนได้ในวงกว้าง ปรับปรุงกฎเกณฑ์ กติกาในการทำงานร่วมกันก็ได้มีการกำหนดให้ชัดเจน โปร่งใส และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (หอการค้าไทย, 2558)

ภายใต้กระบวนการ กรอ. นั้น กลับพบว่ากลุ่มธุรกิจที่ได้รับประโยชน์จริงๆ คือ กลุ่มนักธุรกิจ ในภาคอุตสาหกรรมที่มีความใกล้ชิดกับภาคการเมือง และกระจายผลประโยชน์อยู่ภายในสมาคมที่เข้าร่วมกับ กรอ. ทั้งสามเท่านั้น เพราะมีข้อจำกัดของสมาคมทางธุรกิจที่ยังขาดเอกภาพ โครงสร้างของ กรอ. เองก็ไม่ได้เปิดโอกาสอย่างแท้จริงให้แก่ภาคเอกชน และกลุ่มธุรกิจที่อยู่นอกสมาคมทั้งสามก็ถูก กันไว้จนนโยบายการส่งเสริมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งในการยกประเด็นขึ้นพิจารณาเป็นบทบาทหลักของ ภาครัฐที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

ลักษณะเฉพาะของประเทศไทยที่กลไกอำนาจรัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทเข้าไปทำการส่งเสริม และพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจ แทนที่จะเป็นชนชั้นกลางหรือผู้ประกอบการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม เกิดเป็นการร่วมมือกันระหว่างระบบราชการ เทคโนโลยี และผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันและปรับปรุงประสิทธิภาพ การทำงาน (Chai-Anan Samudavanija, 1990) แต่ นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม กลับมองว่าการบริหารจัดการ ของ กรอ. ยังคงมีปัญหาและควรที่จะปรับปรุงระบบและประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วม ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การจัดฉากละคร แม้ว่ากรอ. จะมีผลงานที่เป็นรูปธรรมแต่ก็ยังไม่อาจบรรลุ อุดมการณ์ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างแท้จริง และยังมีข้อเสนอเชิงสถาบันในการ จัดตั้งสภาความร่วมมือแห่งชาติที่ตั้งเอาสถาบันหลักในการพัฒนาประเทศเข้ามาร่วมด้วย (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, 2531)

สมาคมทั้งสามได้รวมตัวกันในนามคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนสามสถาบัน (กกร.) มาตั้งแต่ ค.ศ. 1977 โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคธุรกิจเอกชน เกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางการค้าและเศรษฐกิจ เพื่อเสนอต่อหน่วยงานราชการที่ รับผิดชอบปัญหานั้นโดยตรง เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนา และ กำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการภาคเอกชนชุดนี้มีบทบาทมาก ในทางเศรษฐกิจ และผู้นำของสมาคมสองในสามนั้นต่อมาก็ได้เข้าสู่บทบาททางการเมืองและได้รับ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในสมัยพลเอกเปรม 1 แม้ว่าต่อมา นายบุญชูจะถอนตัวจากร่วมรัฐบาล แต่ก็ ยังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองอยู่

การก่อรูปความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ชัดเจนเกิดขึ้นหลังการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 เมื่อพลตรีประภาณ อติเรกสาร (อดีตประธานสมาคมอุตสาหกรรม) และนายบุญชู โรจนเสถียร (อดีตประธานสมาคมธนาคารไทย) เข้ามารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี อีกทั้งนายอบ วสุรัตน์ (อดีต ประธานสภาหอการค้าไทย) ก็เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ใน ค.ศ. 1983 ด้วย ซึ่งนักการเมืองทั้งสามต่างมีสายสัมพันธ์กับสมาคมธุรกิจเพราะเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมมา ก่อน จึงสนับสนุนข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจให้มากขึ้น ซึ่งการประสานงานในครั้งแรกๆนั้นอาศัยความสัมพันธ์ในระดับบุคคล โดยที่นายบุญชูเป็นแกน หลักสำคัญที่จัดให้มีการพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

เศรษฐกิจกับผู้นำสมาคมธนาคารไทย สมาหอการค้า และสมาคมอุตสาหกรรม เพื่อรื้อฟื้นการทำงานของ กรอ. ขึ้นมาอีกครั้ง

อีกทั้งนายบุญชูได้เสนอแนวคิด “Thailand INC” เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของรัฐไทยในการแข่งขันในเวทีโลก ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มการส่งออก แต่ยังไม่ได้มีความคืบหน้าแต่อย่างใด เพราะผู้นำจากสามสมาคมเห็นว่านายกรัฐมนตรีต้องมาเป็นประธานเองและจะต้องมีการจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการและสม่ำเสมอ เมื่อนายบุญชูและพรรคกิจสังคมถอนตัวออกจากการเป็นรัฐบาลในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1981 สมาคมทั้งสามจึงขอให้พลเอกเปรมได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นอย่างเป็นทางการ และพลเอกเปรมได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายนปีเดียวกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกำหนดการประชุมทุกเดือน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากสภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย และรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) และมีนายเสนาะ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาครัฐเป็นเลขานุการ กรอ.

การจัดตั้ง กรอ. ในระดับชาติ (ส่วนกลาง) ทำให้เกิดการยกระดับการค้นคว้าวิจัยและการบริหารงานสำนักงานของสมาคมธุรกิจทั้งสาม โดยได้รับเงินช่วยเหลือภายหลังการเยือนสหรัฐอเมริกาของคณะนายกรัฐมนตรีและกลุ่มนักธุรกิจจาก USAID ในช่วง ค.ศ. 1983-1987 ประมาณ 3.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และอีก 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ จากโครงการ USAID “Private Sector in Development” สำหรับจัดสรรเพื่อโครงการวิจัยใหญ่ๆ และใน ค.ศ. 1987 ได้รับเงินช่วยเหลืออีก 300,000 ดอลลาร์สหรัฐ จาก USAID เพื่อพัฒนางานของ กรอ. จังหวัด ภายใต้โครงการอุตสาหกรรมชนบทและการจ้างงาน แต่สำนักงานเลขาธิการ กรอ. เงินจำนวนนี้ไปกับการจัดประชุมระหว่างข้าราชการและผู้นำธุรกิจในภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายเลขานุการมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดทิศทางของ กรอ. หรือแม้แต่ให้นำเอาเงินช่วยเหลือไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค

พลเอกเปรมได้กล่าวถึงผลประโยชน์จากการตั้ง กรอ. หลังจากประเมินความสำเร็จในการเจรจาการค้าเจ็ดครั้งที่มีนักธุรกิจร่วม 100 คนเดินทางไปด้วยกับคณะของนายกรัฐมนตรีในการเยือนต่างประเทศว่า “ทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมในการเจรจาทางธุรกิจ เนื่องจากได้มีการปรึกษาหารือกันมาก่อน ทำให้ต่างประเทศเกิดความเชื่อถือมากกว่าแยกกันไปเจรจา ถ้าการเจรจาสามารถตกลงกันได้ก็สามารถลงนามในสัญญาได้เลยเพราะมีทั้งฝ่ายรัฐบาลและเอกชนร่วม การไปพบปะกันต่างประเทศจะพอใจมากทำให้เกิดความมั่นใจมากกว่าจะติดต่อกันเฉพาะทางจดหมายหรือโทรเลข เพราะการที่เดินทางไปร่วมกันอย่างนี้ แสดงให้เห็นว่ามีความร่วมมือและทำงานกันเป็นระบบ อีกทั้งรัฐบาลและเอกชนสามารถรู้ปัญหาและติดตามผลได้อย่างเป็นผล” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549ก)

อีกทั้งภายหลังจากการเยือนสหรัฐอเมริกาของพลเอกเปรม รัฐบาลของประธานาธิบดีเรแกน ได้ให้ทุนช่วยเหลือจาก Bureau of Private Enterprise ของ AID จำนวนหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยพัฒนาภาคเอกชนไทยในช่วงปลาย ค.ศ. 1982 เกิดการตั้งสถาบันเอกซไทย-อเมริกัน (Institute for Management Education for Thailand: IMET) เพื่อฝึกอบรมระยะสั้นนอกสถานที่ให้แก่ผู้นำเอกชนในต่างจังหวัด โดยกลุ่มอาจารย์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) มีนักธุรกิจผ่านการอบรมโครงการ NIDA-IMET นี้จำนวน 372 คน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทของเทคโนโลยีไม่เพียงแต่ครอบคลุมการกำหนดและดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเท่านั้น แม้แต่การต่อยอดในด้าน

อบรมและพัฒนาเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจสำหรับผู้นำทางธุรกิจในแต่ละจังหวัดก็ถูกดึงเข้าสู่เครือข่าย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งหมด เพราะนักวิชาการจำนวนหนึ่ง นำโดย นายไพจิตร เอื้อทวีกุล จาก NIDA ได้เข้ามาเป็นที่คณะปรึกษาพลเอกเปรมและเข้ามาได้เพราะการแนะนำของ นายทหารกลุ่ม จปร. 7

บทบาทของ กรอ. ในการร่วมแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นเพียงการจัดฉากของรัฐบาล เพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามจะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยมีเอกชนเข้าร่วม เพราะผู้ที่มีบทบาทจริงๆ ใน กรอ. คือฝ่ายเลขานุการที่ทำหน้าที่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งในการแถลงผลงานของ กรอ. ได้ นำเสนอ ว่าได้ทำการสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน ส่งเสริมบทบาทในการพัฒนาภาคเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งเสริมการท่องเที่ยว การประหยัดพลังงาน การปรับปรุงนโยบายภาษี และการพัฒนาสถาบันเอกชน แต่ภาคเอกชนของ กรอ. ประกอบไปด้วย สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยเท่านั้น ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จึงต้องอยู่ในกลุ่มธุรกิจทั้งสาม ไม่ได้กระจายออกสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อีกทั้งยัง ละเลยภาคการเกษตร ผู้ใช้แรงงาน และนักธุรกิจในด้านอื่นๆ กรอ. จึงไม่ใช่การร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่แท้จริง เพราะมีเอกชนเพียงเฉพาะกลุ่มเท่านั้นที่ได้เข้าร่วม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีฐานทางการเมืองสนับสนุนและภาครัฐเองก็มีเพียงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เลือกประเด็นให้ กรอ. พิจารณา (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2531)

อีกทั้งในกลุ่มของสมาคมทางธุรกิจทั้งสามนั้นก็มีความเข้มแข็งและบทบาทที่ไม่เท่ากัน หอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นสมาคมธุรกิจที่อ่อนแอที่สุดในบรรดาสมาคมนี้นี้ เพราะหอการค้า เพิ่งจะก่อตั้งขึ้นมาไม่นาน ดังจะเห็นได้จากในปีที่ก่อตั้ง กรอ. หอการค้าจังหวัดมีเพียงหกแห่ง แต่หลังจากการจัดอบรม NIDA-IMET ในปี 1982 และเมื่อนายอบ วสุรัตน์ (อดีตประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย) เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หอการค้าได้เพิ่มขึ้นจาก 15 แห่ง เป็น 39 แห่ง ในค.ศ. 1984 59 แห่งใน ค.ศ. 1985 และครบทุกจังหวัดใน ค.ศ. 1986 ซึ่งบทบาทของ หอการค้านี้ไม่ใช่ผู้ประกอบการโดยตรง เป็นนักธุรกิจในแต่ละจังหวัดที่รวมตัวกันเพื่อประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งส่วนใหญ่คือสินค้าเกษตร และเป็นตัวแทนธุรกิจในเวทีการค้าระหว่างประเทศ นักธุรกิจนั้นก็รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ ผู้นำการก่อตั้งกลุ่มก็รับเอาแนวคิดจาก NIDA-IMET (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) อีกทั้งหอการค้ายังมีสมาชิกค่อนข้างน้อย ไม่มีพนักงานทำงานเต็มเวลา อย่างเต็มที่ แม้แต่สถานที่ตั้งในแต่ละจังหวัดก็พบว่า 33 ใน 48 แห่งอยู่ในหน่วยงานราชการหรือสถานที่ของผู้ก่อตั้ง และยังมีบทบาทน้อยที่ไม่อาจให้หน่วยงานภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของนักธุรกิจในพื้นที่ได้ ซึ่งจะแตกต่างจากสมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยที่นอกจากตัวแทนในระดับผู้นำขององค์กรจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองแล้ว ยังได้รับการส่งเสริมในเชิงนโยบายเป็นอย่างมากจากรัฐบาล ตามนโยบายส่งเสริมการส่งออกและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมหภาคที่ธนาคารพาณิชย์คือเครื่องมือได้รับการตอบสนองจากภาครัฐเท่าที่ควร

จึงอาจจะวิเคราะห์ได้ว่า การที่ผู้นำจากทั้งสามสมาคมต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาเป็นประธานนั้น เพราะ ประการแรก ต้องการให้รูปแบบการพบปะกันระหว่างภาครัฐและเอกชนมีความเป็นทางการและนายกรัฐมนตรีรับทราบปัญหาและความต้องการโดยตรงจากนักธุรกิจ ประการที่สอง

ไม่ต้องการให้นายบุญชู ซึ่งเป็นตัวแทนจากสมาคมธนาคารไทยมีบทบาทในการประชุมมากจนเกินไป เพราะอาจจะมุ่งรักษาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเป็นการเฉพาะ

นอกจากการแก้ไขปัญหาที่ต้องสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นภายในประเทศแล้ว การแสวงหาตลาดการส่งออกนับเป็นเครื่องมือหลักเพื่อหวังฟื้นสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย อีกทั้งยังต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับบรรดานักลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อโน้มน้าวให้เข้ามาลงทุนและส่งเสริมการท่องเที่ยว พลเอกเปรมจึงเป็นหัวหน้าคณะเดินทางไปสหรัฐอเมริกาในช่วงวันที่ 1-10 ตุลาคม ค.ศ. 1981 พร้อมด้วยคณะผู้แทนนักธุรกิจจากสามสถาบันธุรกิจเอกชน ได้แก่ สมาคมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย อีก 10 คนร่วมเดินทาง เพื่อพบผู้นำทางธุรกิจและชักชวนมาลงทุนในรัฐไทย และเพื่อเจรจาประเด็นข้อจำกัดทางการค้าระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา อีกทั้งเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ซึ่งในสภาวะเอกชนพลเอกเปรมเปิดเผยว่า การเดินทางของนักธุรกิจเอกชนที่ร่วมไปครั้งนี้ แต่ละคนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น คณะนักธุรกิจไทยที่เดินทางไปด้วยนั้น ได้แก่ นายถาวร พรประภา นายชาติโร โสภณพานิช นายสุกรี แก้วเจริญ นายพงษ์ สารสิน นายประจิดร ยศสุนทร นายฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549u) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์อย่างดีกับภาคการเมือง และบางคนต่อมาก็ได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองด้วย

ส่วนผู้ร่วมเดินทางที่เป็นฝ่ายราชการได้แก่ นายเสนาะ อุณากรุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ทำงานร่วมกับกลุ่มนักธุรกิจภาคเอกชนจากสามสมาคมเป็นหลัก ฝ่ายรัฐบาลประกอบด้วย พลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี พลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เรืออากาศโทศุภี มหาสันทนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายสมหมาย สุนทรระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐบาลได้ทำการจัดแถลงข่าวในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1981 เวลา 17.00 น. โดยนายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (ยกเว้นนายสมหมาย สุนทรระกูล ไม่ได้ร่วมการแถลงข่าวด้วย) ซึ่งพลเอกเปรมได้ให้สัมภาษณ์ว่า “...การมาคราวนี้เราเน้นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าการเมือง เพราะฉะนั้นที่ผมเรียนในที่ประชุมนั้น ขอให้ดำเนินเรื่องการค้าขายและการลงทุนในประเทศให้จริงจังยิ่งขึ้น เพราะว่าโดยที่เราโชคดีที่มีก๊าซขึ้นมา ทำให้บรรยากาศในการลงทุนและโอกาสการลงทุนมีมาก ประเทศต่างๆในยุโรปที่จริงไปติดต่อค้าขายเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว แต่คราวนี้เราอยากจะทำให้เกิดผลดีที่สุดที่จะทำได้ เพราะมันเป็นโอกาสของเราที่จะทำอย่างนั้นได้” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549u) ต่อมาในระหว่างวันที่ 4-10 พฤศจิกายน ค.ศ. 1981 พลเอกเปรมได้นำคณะนักธุรกิจเอกชนร่วมเดินทางไปเยือนญี่ปุ่นและเกาหลี นอกจากนี้ยังมีนายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ร่วมเดินทางไปด้วย โดยประเด็นการเจรจากรัฐบาลเน้นเรื่องการค้า การเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการลงทุน การเจรจามีขึ้นสองระดับ คือระดับนายกรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ และระดับภาคเอกชนของนักธุรกิจ

แม้ว่า กรอ. จะมีความสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจต่างๆ แต่โดยทั่วไปการติดต่อกันระหว่างรัฐบาลและเอกชนกลับไม่ได้ติดต่อโดยผ่าน กรอ. เป็นหลัก สมาคมธุรกิจส่วนใหญ่มักจะติดต่อหน่วยงานราชการต่างๆเอง ซึ่งการที่พลเอกเปรมได้จัดตั้ง กรอ. ขึ้นมาด้วยจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความร่วมมืออันใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่เมื่อพลเอกเปรมนำคณะกรอ. และนักธุรกิจไปเยือนต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่การเดินทางของ

นักธุรกิจที่เข้าร่วมกับคณะรัฐบาลไปเยือนต่างประเทศพร้อมคณะรัฐมนตรีนั้น จะเห็นได้ว่ามีเพียงผู้นำจากสามสมาคมเท่านั้น สมาคมธุรกิจอื่นๆยังไม่มีโอกาสเข้าร่วม แม้ว่าจะได้รับความเชื่อถือและได้รับผลตอบรับที่ดีในด้านการเจรจาการค้าและธุรกิจ แต่ภาคเอกชนที่ได้เข้าร่วมกับคณะที่เดินทางไปก็ขึ้นอยู่กับทางเลือกของทางราชการว่าให้กลุ่มใดบ้างเข้าร่วมในคณะได้ และมีเพียงภาคอุตสาหกรรมและภาคธนาคารเท่านั้นที่ได้รับการส่งเสริมตามนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกในขณะที่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในภาคอื่น โดยเฉพาะในภาคสินค้าทางการเกษตรนั้นยังไม่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐบาลเท่าที่ควร ทั้งๆที่ปัญหาใหญ่ทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ ราคาสินค้าทางการเกษตรที่ตกต่ำ และปัญหาต้นทุนทางด้านการผลิตที่สูงขึ้นจากราคาน้ำมัน ทำให้ปัญหาความยากจนยังไม่ได้รับการแก้ไขด้วยกลไกของกระบวนการนี้ มี ซึ่งพลเอกเปรมเองก็ยอมรับว่าประเทศนั้นยากจนเพราะปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่อาจจะแก้ไขให้สำเร็จลุกล่วงไปได้

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสมาคมธุรกิจพบว่า รัฐได้ให้อิสระในการดำเนินการของสมาคมต่างๆ ซึ่งอเนก เหล่าธรรมทัศน์ได้ให้ความเห็นว่ารัฐให้อิสระกับกับสมาคมธุรกิจในระดับสูง แต่อเนกยังไม่ได้ศึกษาในเชิงนโยบายเมื่อสมาคมธุรกิจเข้าร่วมกับ กรอ. ซึ่งความสัมพันธ์ในเชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสมาคมธุรกิจในกระบวนการ กรอ. นั้นมีลักษณะความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับตัวแบบ ภาควิรัฐ-สังคมนิยม (corporatism) (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) เพราะ การอุปถัมภ์และสนับสนุนจากรัฐบาลมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาสมาคมธุรกิจ โดยเฉพาะการก่อตั้งสมาคมธุรกิจต่างๆในต่างจังหวัดเป็นผลมาจากความริเริ่มของทางราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมนักธุรกิจในพื้นที่ และขอให้ทำการจัดตั้งหรือเข้าร่วมในหอการค้าตามแนวทางของรัฐบาล และรัฐบาลมีอำนาจในการแทรกแซงในการจดทะเบียนการคัดเลือกสรรหาผู้นำ และการออกกฎระเบียบภายในของสมาคมธุรกิจ

ทางด้านพลเอกเปรมก็ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งนายเสนาะ ยืนยันทว่า “ผมยังไม่เห็นปัญหาเรื่องผิดแผนหรือไม่ใช้แผน เพราะรัฐบาลปัจจุบันโดยเฉพาะท่านนายกรัฐมนตรี ท่านให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 5 ที่กำลังใช้อยู่ และฉบับที่ 6 ที่เราจะดำเนินการต่อไป ท่านย้ำหลายครั้งหลายหนถึงความสำคัญของแผน...” (เสนาะ อุณาภูล, 2530b) ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้กำกับ ดูแล และตรวจสอบ อีกทั้งสำนักงานยังทำงานเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่ กรอ. จึงเป็นการควบคุมข้อเรียกร้องต่างๆของฝ่ายเอกชนให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ของรัฐบาล

โครงสร้างการทำงานของ กรอ. นั้น แบ่งเป็น กรอ. ส่วนกลาง และกรอ. ส่วนจังหวัดที่จำลองรูปแบบมาจากคณะกรรมการ กรอ. ส่วนกลาง โดยที่กรอ. ส่วนกลางนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคอยช่วยประสานงานและดูแลวาระการประชุม ส่วนกรอ. จังหวัดนั้นมีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทางและมาตรการทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกระทรวงมหาดไทยรับหน้าที่ประสานงานภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

แต่เดิมการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นการลบภาพความสัมพันธ์ที่ไม่สู้ดีนักของทั้งสองฝ่ายและเป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างรัฐกับเอกชน โดยที่ฝ่ายข้าราชการ

มักจะกล่าวหาฝ่ายเอกชนว่าเป็นผู้ทุจริต เห็นแก่ตัว ไม่อุทิศตัวเพื่อประเทศชาติและพร้อมที่จะวิ่งหนีในยามวิกฤต ส่วนฝ่ายเอกชนก็ตั้งข้อสงสัยว่าข้าราชการไม่มีประสิทธิภาพ บำเพ็ญตนเป็นกาฝากสังคม และใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งการดำเนินการตามแผนฯ 5 เป็นการสร้างโอกาสและพัฒนาบรรยากาศของความร่วมมือ และเกิดแนวคิดการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลจากการเป็นผู้ควบคุมกฎระเบียบมาเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนา โดยมีภาคเอกชนเป็นตัวนำการพัฒนาแต่การจัดตั้ง กรอ. กลับกลายเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างเทคโนโลยีกับนักธุรกิจภาคเอกชนเฉพาะกลุ่มอย่างแนบแน่น ดังจะเห็นได้จากมีเทคโนโลยีที่ล้าสมัยที่หลุดออกจากราชการแล้ว ก็ไปร่วมทำงานกับธุรกิจภาคเอกชน เช่น นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ที่ไปทำงานให้กับธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด(มหาชน) นอกจากนี้ภายหลังยุติบทบาททางการเมืองพลเอกเปรมก็รับตำแหน่งประธานที่ปรึกษาทิตติศาสตร์ให้กับธนาคารแห่งนี้ด้วยเช่นเดียวกัน

บทบาทของภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะระบุถึงบทบาทของภาครัฐคือผู้ให้การสนับสนุน และให้ภาคเอกชนเป็นฝ่ายนำ ซึ่งภารกิจหลักของรัฐคือการพัฒนาคนให้ไปตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ในด้านการศึกษา การสาธารณสุข ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน ที่รวมๆเรียกว่าคุณภาพชีวิต ทำให้ในช่วงแผนฯ5 แรงแงานรุ่มหนุ่มสาวถูกดึงออกจากภาคเกษตรรายย่อยเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในฐานะแรงงาน ส่วนที่ยังคงอยู่ในภาคการเกษตร รัฐบาลก็ได้กำหนดเป็นนโยบายไว้แล้วให้ปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อปรับโครงสร้างด้านการผลิตตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ยังให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกของรัฐในการดำเนินบทบาทด้านเศรษฐกิจในระดับจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตตามเป้าหมายของภาครัฐ ด้วยเหตุผลสี่ประการคือ มีเครือข่ายที่กว้างขวาง มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ รู้ปัญหาและเข้าใจเรื่องทรัพยากรในพื้นที่ และมีสมรรถนะในการประสานงานที่ดี (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2532)

แต่การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลจากการเป็นผู้ควบคุมกฎระเบียบมาเป็นผู้สนับสนุนการพัฒนานั้น เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนบทบาทรัฐในเชิงนโยบายเท่านั้น แต่โครงสร้างในด้านการทำงานยังคงเป็นรูปแบบที่ภาครัฐมีอำนาจ และเป็นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดเอาไว้แล้ว การผลิตทรัพยากรบุคคลเข้าสู่ระบบแรงงานก็เป็นไปตามแผนพัฒนาฯของรัฐมากกว่าจะเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน ส่วนการปฏิบัติและเข้าร่วมของภาคเอกชนก็ต้องยึดกฎระเบียบของระบบราชการเป็นหลัก ซึ่งในการวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจที่ผ่านการลงมติของกรอ. ระหว่าง ค.ศ. 1981-1987 จากมติจำนวน 143 เรื่อง พบว่าร้อยละ 60.8 เป็นเรื่องที่น่าเสนอจากภาคเอกชน ร้อยละ 9.8 นำเสนอจากฝ่ายรัฐบาล และร้อยละ 28 นำเสนอร่วมกันระหว่างรัฐบาลและเอกชน เมื่อจำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ กลับพบว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการผลิต คิดเป็นร้อยละ 49.65 ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศร้อยละ 16.73 ถ้าจำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องก็เป็นมติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศมากที่สุดถึงร้อยละ 40.56 ส่วนภาคการผลิตนั้นแบ่งเป็นภาคหัตถอุตสาหกรรมร้อยละ 18.46 และมีภาคเกษตรเพียงร้อยละ 4.89 ส่วนการจำแนกตามเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจพบว่ามติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง (มาตรการด้านภาษี) ร้อยละ 50.35 การปรับปรุงระบบราชการร้อยละ 10.11 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539)

การแสดงบทบาทของพลเอกเปรมในการเปิดโอกาสและชักชวนคนไทยในต่างประเทศให้กลับไปช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยพลเอกเปรมได้กล่าวปราศรัยกับคนไทยในนครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา วันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1981 โดยมีนายอาณัติ สุวรรณวิหค กงสุลใหญ่ประจำมหานครนิวยอร์กเป็นตัวแทนต้อนรับว่า “ปัญหาใหญ่ของรัฐบาลที่อยากบอกคนไทยในต่างประเทศคือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถให้คนไทยมีรายได้คุ้มกับรายจ่าย ไม่ว่าคนไทยจะไปอยู่ที่ไหน ก็สามารถช่วยเหลือประเทศชาติได้ เมื่อทำมาหากินตามเป้าหมายแล้ว ขอให้กลับไปช่วยชาติบ้านเมือง” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549u) นับเป็นการชักชวนและเปิดโอกาสให้กับภาคธุรกิจเอกชนไทยที่อยู่ต่างประเทศให้ร่วมมือกับภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

ในการเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1981 พลเอกเปรมได้ให้นายเสนาะตอบคำถามของนายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ ในช่วงสัมภาษณ์ที่ถามถึงประเด็นผลผูกมัดระหว่างการเจรจาของผู้แทนสถาบันทางธุรกิจของไทยกับนักธุรกิจอเมริกันว่าจะมีผลผูกพันกับรัฐบาลหรือไม่อย่างไร ซึ่งนายเสนาะได้ชี้แจงว่า การติดต่อเป็นเรื่องของเอกชนติดต่อธุรกิจไม่มีผลผูกพันกับรัฐบาล รัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนให้เกิดการเจรจา อีกทั้งพลเอกเปรมได้ตอบคำถามปัญหาและอุปสรรคที่นักลงทุนเอกชนทั้งไทยและอเมริกันต่างกังวลในเรื่องกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) ที่มีข้อจำกัดหลายประการจากระบบราชการที่แข็งตัวมากและปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งพลเอกเปรมได้รับทราบปัญหาที่เป็นอุปสรรคอยู่และให้คำมั่นว่าจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยเร็ว จึงเห็นได้ว่าในมุมมองของภาคเอกชนนั้น ระบบราชการไทยที่เข้มแข็งเกินไปมีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และแม้ว่าภาครัฐจะเป็นแค่ผู้ให้การสนับสนุนให้เกิดเจรจาทางธุรกิจ แต่ปัญหาและอุปสรรคของภาคธุรกิจก็ยังคงอยู่ที่กฎระเบียบของทางราชการ

ระบบเศรษฐกิจของรัฐไทยในขณะนั้นหนึ่งในสามเป็นกิจกรรมการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนายชวลิต ธนะชานันท์ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นต่อปัญหาเศรษฐกิจของรัฐไทยในขณะนั้นว่า “...ภาครัฐจะมีบทบาทเป็นหัวหอกด้านเศรษฐกิจแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่ได้แล้ว ต้องมีความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด และบางครั้งอาจจะต้องให้ภาคเอกชนเป็นฝ่ายริเริ่มด้วยซ้ำ เพราะ 70% ของระบบเศรษฐกิจนั้นจะสามารถสร้างความเจริญให้กับเศรษฐกิจของประเทศได้ จะต้องมีการพึ่งพากันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเหมือนน้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า” (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549k) ซึ่งสะท้อนปัญหาการนำของรัฐในด้านเศรษฐกิจมากกว่าที่จะปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่มหรือกลไกตลาดเป็นเครื่องมือผลักดันระบบเศรษฐกิจ

จึงเห็นได้ว่ามติของ กรอ. นั้นมุ่งเน้นที่การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth bias) มากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ซึ่งจากผลของมติที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าแม้ภาคเอกชนจะเป็นผู้เสนอเรื่องต่างๆถึงร้อยละ 60 แต่มติหลักๆที่ออกมากลับปรากฏว่าเป็นเรื่องของการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศมากที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้เอกชนจะมีโอกาสในด้านนโยบายมากขึ้น แต่ระบบราชการก็ยังคงครอบงำการตั้งและลงมติในประเด็นต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐจึงยังคงมีความเข้มแข็งและเปิดโอกาสให้กับเอกชนในบางเรื่องเท่านั้น ส่วนนโยบายในการแก้ปัญหาการค้าสินค้าทางการเกษตรที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้กำหนดมาตรการต่างๆ แม้แต่ราคาก็ไม่ได้ปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด ดังปรากฏว่ามีนโยบายการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรและการอุดหนุนสินค้าทางการเกษตรหลายรายการ

ข้อจำกัดของสมาคมทั้งสามในการเสนอความเห็นและประเด็นต่างๆสู่รัฐบาลในระยะแรกอยู่ในลักษณะไม่เป็นทางการ จนกระทั่งเมื่อการตั้ง กรอ. ขึ้น และพลเอกเปรมในฐานะนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธานในการประชุมทุกเดือน จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนมีขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากสมาคมทั้งสามได้เข้าร่วมประชุมกับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านเศรษฐกิจ แต่ในการประชุมของ กรอ. ส่วนกลางข้อเสนอต่างๆของสมาคมทั้งสามก็จะผ่านฝ่ายเลขานุการที่มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา การตัดสินใจใดๆในที่ประชุมก็อยู่ภายใต้กรอบของระบบราชการและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น ส่วน กรอ. จังหวัด ก็อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใน กรอ. ระหว่างรัฐและภาคเอกชนนั้น จะเห็นได้ว่ายังอยู่ภายใต้ระบบราชการที่มีภาคเอกชนเข้าร่วม แต่รูปแบบการประชุม การจัดวาระการประชุม การประสานงาน การจัดรูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจยังคงเป็นอำนาจและบทบาทของภาครัฐผ่านระบบราชการอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งมติดังกล่าวของกรอ. ก็ได้แสดงให้เห็นว่าภาครัฐยังคงเป็นแกนนำในการกำหนดแผนหรือนโยบาย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

แต่การเข้ามาร่วมกำหนดนโยบายดังกล่าวทำให้ กรอ. กลายเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยพ่อค้านายทุนที่เข้ามาผลักดันนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์และขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนเองและเป็นกลุ่มธุรกิจและนายทุนจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้แนวทางในความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางและมุ่งเน้นที่ความเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้

จึงเห็นได้ว่ากลุ่มทุนการค้าและกลุ่มทุนอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์เป็นหลักจากการปรับปรุงประสิทธิภาพภาครัฐ การปรับปรุงกฎระเบียบ และมาตรการทางภาษี ส่วนกลุ่มทุนธนาคารนั้นแทบจะไม่ได้ประโยชน์อะไรจากเวที กรอ.

ระบบทุนนิยมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่นอกจากจะทำให้เกิดการขยายตัวด้านการลงทุนแล้ว ยังส่งเสริมให้เกิดการบริโภคและการขยายตัวของสังคมเมืองอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นกลางที่เงินและความร่ำรวยกลายเป็นดัชนีที่สำคัญในการกำหนดสถานภาพทางสังคมของบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมให้เกิดธุรกิจการเมืองอย่างกว้างขวาง และเงินได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จทางการเมือง (สุจิต บุญบงการ, 2542a) ส่งผลให้กลุ่มพลังใหม่เริ่มที่เติบโตและมีอำนาจเหนือกว่ากลุ่มพลังเก่า การเข้ามามีส่วนร่วมของนักธุรกิจทางการเมือง ซึ่งแต่เดิมใช้วิธีการสร้างพันธมิตรเพื่อของการค้ำกันทางการเมือง กลับเป็นการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองและเข้าไปเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง ทำให้สามารถก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีที่เข้าสู่อำนาจได้โดยตรง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2533) ซึ่งการเริ่มมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มทุนทำให้แบ่งนักธุรกิจหรือกลุ่มทุนนั้นๆออกได้เป็นสองกลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกคือกลุ่มทุนหรือนักธุรกิจจากท้องถิ่นที่เข้าสู่การเลือกตั้งทางการเมืองด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนักธุรกิจในกลุ่มนี้ได้แก่ นายณรงค์ วงศ์วรรณ นายเจริญ พัฒนาดำรงจิตต์ นายบรรหาร ศิลปะอาชา นายเสนาะ เทียนทอง นายสมชาย คุณปลื้ม นายสมชาย ฤกษ์วราลักษณ์ นายทอง ศิริพงษ์ปรีชา และ ตระกูลอังกินันท์ เป็นต้น หรือให้ทุนสนับสนุนนักการเมืองในเขตอิทธิพลของตน

แล้วทำให้ต้นสามารถมีอิทธิพลในพรรคการเมืองที่สังกัดได้โดยไม่จำเป็นต้องลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งกลุ่มทุนนี้สามารถแสวงหาประโยชน์ได้จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) จากระบบอุปถัมภ์ ในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจหรือได้รับประโยชน์ต่างๆโดยตรงจากโครงการของภาครัฐ เช่น การรับเหมาก่อสร้าง สัมปทานป่าไม้ สัมปทานแร่ การจัดซื้อสินค้าและบริการ เป็นต้น กลุ่มที่สองคือนักธุรกิจที่อยู่ในส่วนกลาง ที่ได้ประโยชน์จากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่การส่งออกในตลาดต่างประเทศ ซึ่งแต่เดิมมีเพียงกลุ่มทุนชั้นนำในกลุ่มทุนธนาคารและอดีต ที่เรียกกันตามต้นกำเนิดทุนว่าเป็นทุนกรุงเทพนั้น บัดนี้ฐานของทุนได้ขยายกว้างไปสู่กลุ่มทุนในภาคการผลิตเพื่อการส่งออกอีกด้วย (กุลลดา เกษบุญชู มีต์, 2553) ส่วนใหญ่จะมีบทบาทอยู่ในธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ธนาคาร สิ่งทอ สำนักงานกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศ (การนำเข้า-ส่งออก) เป็นต้น โดยใช้การรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมธุรกิจการค้าต่างๆ ซึ่งนักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในกลุ่มนี้ได้แก่ นายประสิทธิ์ กาญจนรัตน์ นายอุกฤษ มงคลนาวิน พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกร ทัพพะรังสี นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นต้น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจกับตัวแสดงอื่นๆ

นักธุรกิจกับทหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจและทหารภายหลังการรัฐประหารรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ส่งผลให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนักธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญมากในช่วงเวลานั้น คือ นายบุญชู โรจนเสถียร จนได้รับฉายาว่า “ซาร์เศรษฐกิจ” ได้มีความสนิทสนมคุ้นเคยกับนายทหารกลุ่ม จปร. 7 จากการพบปะเพื่อให้ความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างกัน แต่การพบปะกันนั้นก็ยังคงไม่ได้เปิดเผย โดยมีตัวกลางที่เชื่อมโยงคือ นายสุธี นพคุณ และนายพร สิทธิอำนาจ เจ้าของธุรกิจในกลุ่ม PSA เจ้าของโรงแรมราม่า ที่ถนนสีลม อำนาจความสะดวกเรื่องการนัดหมายและจัดสถานที่ให้พบปะกันที่โรงแรมดังกล่าว อีกทั้งในขณะนั้น พลเอกเกรียงศักดิ์ ก็ได้แต่งตั้งให้ พลตรีประมาณ อติเรกสาร นักธุรกิจคนสำคัญในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ให้ดำรงตำแหน่งประธาน และนายบุญชูดำรงตำแหน่งรองประธานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นาวิ รังสิวารักษ์, 2548) ต่อมาเมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ลาออก ทั้งสองท่านนี้ก็เข้าสู่วงการการเมืองอย่างเต็มตัว

นายบุญชูเป็นนักธุรกิจที่ทหารกลุ่มยังเติร์กสนับสนุนและแนะนำให้พลเอกเปรม เพราะต้องการสนับสนุนพลเอกเปรมขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการพบกันครั้งแรกของทั้งสองเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการที่บ้าน ม.ล.ตรี ทศเทพ เป็นการพูดคุยเพื่อทาบถามให้นายบุญชูร่วมรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยในช่วงแรกของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้นได้ใช้ข้อมูลของฝ่ายวิจัยและวางแผนของธนาคารกรุงเทพ อีกทั้งเมื่อต้องถอนตัวออกจากรัฐบาลเปรม 1 นายบุญชูยังคงเป็นผู้ผลักดันสำคัญสำหรับวงการธุรกิจในการก่อตั้ง กรอ. เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายนักธุรกิจกับรัฐบาลพลเอกเปรม

นักธุรกิจกับนักการเมือง

นักการเมืองจำนวนมากไม่น้อยที่มีภูมิหลังทางธุรกิจก่อนที่จะเข้าสู่อำนาจทางการเมือง เช่น พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร ที่เคยทำธุรกิจสิ่งทอมาก่อนและเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมอุตสาหกรรมไทย และนายบุญชู โรจนเสถียร ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มนายธนาคาร เพราะเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมธนาคารไทย ซึ่งกลุ่มนักการเมืองเหล่านี้มักจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจอยู่เสมอ และไม่อาจปฏิเสธสายสัมพันธ์และเครือข่ายนักธุรกิจที่เชื่อมโยงกับนักการเมืองได้ ตัวอย่างที่เห็นชัด คือ พรรคกิจสังคมและคณะทำงานด้านเศรษฐกิจ ที่มีนายบุญชู โรจนเสถียร อดีตประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นหัวหน้าลงสมัครรับเลือกตั้งใน ค.ศ. 1978 ครั้งแรกนั้นได้เป็นฝ่ายค้านในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ แต่เมื่อถึงสมัยพลเอกเปรมได้เข้าร่วมรัฐบาลและดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจที่มาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันดังที่ได้นำเสนอมาแล้วก่อนหน้านี้ ส่วนอีกหนึ่ง คือ กลุ่มราชครูกับสมาคมอุตสาหกรรม บุคคลสำคัญที่บทบาทมากของกลุ่มราชครู คือ พลตรีประมาณ อติเรกสาร และพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ พลตรีประมาณนั้นมีบทบาทอย่างมากตั้งแต่เป็นประธานสภาอุตสาหกรรม เป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2536) และเมื่อเข้าร่วมรัฐบาลพลเอกเปรมก็ได้เข้ามาดูแลกระทรวงอุตสาหกรรม จนมีความขัดแย้งกับพรรคกิจสังคมในกรณีการซื้อน้ำมันดังที่ได้นำเสนอแล้ว ส่วนพลตรีชาติชายนั้นมีบทบาทในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวกับชาอุดีอาระเบียในเรื่องน้ำมัน ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วเช่นกัน

นักธุรกิจกับเทคโนโลยี

ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือ กรอ. ขึ้นมานั้น นักธุรกิจและข้าราชการมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง เพราะนักธุรกิจมองว่าข้าราชการเป็นกลุ่มที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำงานล่าช้า คิดแต่จะหาผลประโยชน์ในทางที่มีขอบ มักจะคอยรีดไถและวางอำนาจบาตใหญ่แบบศักดินา ส่วนข้าราชการเองก็มองว่ากลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มทุนต่างๆ เป็นพวกจ้องจะหาผลประโยชน์ หากำไร ไม่คิดถึงส่วนรวม ไม่รักชาติบ้านเมือง ทิ้งบ้านเมืองเมื่อภัยมาถึงตัว และสนใจแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก เพื่อแก้ไขปัญหาให้ทั้งสองฝ่ายกลับมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ พลเอกเปรมจึงจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนขึ้น เพื่อสร้างความร่วมมือและลดความขัดแย้งลง โดยต่างฝ่ายต่างก็ยอมรับในการปรับทัศนคติเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ทั้งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และปัญหาความมั่นคงที่ประชาชนไม่มีความมั่นใจ เทคโนโลยีจะเป็นคนทำการบ้านเพื่อจัดทำเป็นประเด็นเสนอต่อรัฐบาลให้ โดยฝ่ายเอกชนก็ให้ความร่วมมือในการเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาลผ่าน กรอ. (เสนาะ อุณาภูล, 2556)

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและนักธุรกิจนอกจากที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจร่วมกันแล้ว ยังดำเนินการในเชิงรุกเมื่อนายกรัฐมนตรีไปเยือนสหรัฐอเมริกาและคณะนักธุรกิจไทยร่วมคณะไปด้วย ซึ่งประกอบด้วย นายสมภพ สุสังกรกาญจน์ ผู้แทนสภาหอการค้าไทย นายถาวร พรประภา ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมไทย นายประจิตร ยศ

สุนทร ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และนักธุรกิจอีกจำนวนหนึ่ง โดยเข้าร่วมประชุมกับผู้แทนจากหอการค้าอเมริกัน

ในการวางแผนและนโยบายทางเศรษฐกิจมีเทคโนโลยีเป็นผู้นำกำหนดแผนในระยะยาว อีกทั้งการเปิดเวที กรอ. ทำให้ภาครัฐและเอกชนสามารถปรึกษาหารือกันได้ใกล้ชิดมากขึ้น นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในสังคมไทย แต่ก็มีมาตรการบางอย่างที่รัฐก็ประชุมนอกเวที กรอ. เช่นนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทุนธนาคาร ซึ่งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1983 นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอหลักการขั้นต้นในการจัดตั้งธนาคารเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งมองจากเทคโนโลยีมองว่ากลุ่มทุนธนาคารเดิมนั้นเป็นกลุ่มทุนผูกขาด และเติบโตขึ้นมาจากระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งมิติต่างๆของกรอ. ก็มุ่งเน้นที่การเจริญเติบโตของตัวเลขทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายอื่นๆ การมาเข้าร่วมกันของสมาคมธุรกิจการค้าต่างๆก็ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม การค้าและการธนาคาร โดยละเลยการกระจายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจออกไปสู่ภาคเกษตรกรรมและคนยากจนในชนบท ส่วนการลดค่าเงินบาทในปี ค.ศ. 1984 นั้น นายสมหมาย ถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากกลุ่มนายธนาคาร (เสนาะ อุณากรู, 2552) เพราะเสียหายจากการใช้เงินกู้เงินต่างประเทศ แม้ว่าเมื่อสิ้นสุดแผนฯ 5 (ค.ศ. 1987-1988) ประเทศไทยจะสามารถผ่านวิกฤตทางเศรษฐกิจไปได้และมีความมั่นคงพอสมควรทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทุนสำรองระหว่างประเทศมีเกิน 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ท่ามกลางความสำเร็จที่เกิดขึ้นก็มีนักธุรกิจจำนวนไม่น้อยที่ต้องล้มและเลิกกิจการไป โดยเฉพาะธุรกิจการนำเข้า อันเป็นผลกระทบจากการลดค่าเงินบาทในครั้งนั้น

นอกจากนั้นยังมีการว่าจ้างให้นักวิชาการศึกษาและวิจัยนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อหวังผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายและนำเสนอผลการวิจัยออกสู่สาธารณะเพื่อแสวงหาประชาชาติ โดยใน ค.ศ. 1985 สมาคมธนาคารไทยได้ว่าจ้างนักวิชาการในมหาวิทยาลัยให้ทำวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบนโยบายการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ โดยนายภาณุพงษ์ นิธิประภา และนายประศาสน์ ตั้งมติธรรม เสนอเป็นรายงานต่อสมาคมฯ ถึงผลเสียของการเก็บดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร และใช้ผลการวิจัยนี้ผลักดันให้รัฐบาลยกเลิกการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

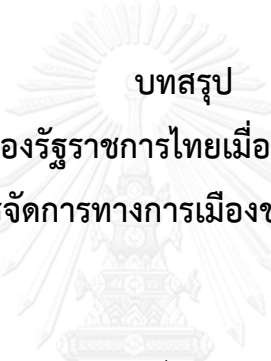
สรุป

การเติบโตอย่างมากทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้การผลิตสินค้าและการส่งออกมีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งการย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่นมายังไทยใน ค.ศ. 1985 ทำให้สินค้าส่งออกของไทยเป็นสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น นอกจากนั้นการส่งเสริมธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวและธุรกิจภาคบริการได้เติบโตอย่างต่อเนื่อง และกลายเป็นภาคเศรษฐกิจหลักที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย ทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว

พลเอกเปรมได้เปิดโอกาสให้นักธุรกิจจากตัวแทนสมาคมธุรกิจการค้าต่างๆ เข้าร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงต้นของการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง หลังจากทีนี้การเมืองไม่อาจแก้ไข

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจได้ โดยจัดตั้งเป็น กรอ. เพื่อทำงานร่วมกับภาครัฐ แต่การเรียกร้องและการตัดสินใจหรือใช้อำนาจในเชิงนโยบายส่วนใหญ่ผ่านกลไกนี้ยังมีความโน้มเอียงทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจและเครือข่ายในภาคการค้า อุตสาหกรรม และการธนาคาร ทำให้มีการกระจุกตัวของการพัฒนาอยู่ที่ส่วนกลางมากกว่าที่จะกระจายรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจออกสู่ภาคเกษตรกรรมและชนบท อีกทั้งมิติของคณะกรรมการที่เกิดขึ้นมักจะสอดคล้องไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามแนวทางของเทคโนโลยีที่มุ่งเน้นไปการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ ทำให้บรรดานักธุรกิจที่เข้าสู่ กรอ. แม้ว่าจะมีพัฒนาการในเชิงสถาบันภายใต้กระบวนการนี้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐหรือเทคโนโลยีที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งยังคงไม่สามารถเรียกร้องหรือผลักดันนโยบายได้โดยปราศจากการครอบงำของระบบราชการ ส่วนองค์กรธุรกิจที่เข้าร่วมกับภาครัฐก็เป็นเพียงองค์กรเฉพาะกลุ่มที่เข้ามารักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับนักการเมือง ทหาร และเทคโนโลยี

การสร้าง กรอ. เป็นเครื่องมือใหม่ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจไปสู่การส่งออก ที่ด้านหนึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและทุนกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และอีกด้านหนึ่งคือการหาทางปกป้องนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งกลไก กรอ. ยังไม่อาจผลักดันข้อเรียกร้องหรือความต้องการของนักธุรกิจเข้าสู่นโยบายได้อย่างแท้จริง เพราะการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกกำหนดโดยเทคโนโลยี ส่วนประชาชนยากจนในชนบทแม้จะได้รับการดูแลที่มากขึ้นแต่ก็ยังไม่ได้รับความเท่าเทียมและโอกาสทางเศรษฐกิจจากชนชั้นนำ เพราะการสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ไม่ได้มีประชาชนเป็นฐานสนับสนุนอย่างแท้จริง โดยอำนาจยังคงอยู่ภายใต้ระบบราชการและเครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ ระบบเศรษฐกิจและสังคมจึงยังคงไม่เป็นธรรมและมีค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์ที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยต่อไป



บทสรุป
การปรับตัวของรัฐราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต
และการจัดการทางการเมืองของพลเอกเปรม

ในบทนี้เป็นการสรุปโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากระบบประชาธิปไตยครึ่งใบของประเทศไทยในสมัยพลเอกเปรมเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “พลเอกเปรมมีวิธีการจัดการทางการเมืองอย่างไรในภาวะที่รัฐไทยเผชิญกับวิกฤต และยังสามารถรักษาความมั่นคงในอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลได้อย่างยาวนานได้ถึงแปดปี” ซึ่งพบว่ารัฐไทยจะมีการปรับโครงสร้างอำนาจในลักษณะเผด็จการที่มีการฉีกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างทหารกับเทคโนโลยี (authoritarian military-technocratic alliance) อีกทั้งยังมีการดึงนักการเมืองและนักธุรกิจชนชั้นกลางที่ยอมรับได้กับอำนาจแบบเผด็จการเข้าร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการในทุกมิติ กลายเป็น “รัฐราชการไทยแบบเปิด (open bureaucratic polity)” ที่มีโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic regime)” ซึ่งไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจดังคำอธิบายชุดเดิม แต่เป็นการดึงกลุ่มพลังอำนาจที่ยอมรับในอำนาจเผด็จการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย และยอมให้มีกระบวนการทางประชาธิปไตยที่อำนาจไม่ได้กระจายออกจากศูนย์กลาง อีกทั้งใช้กลไกของระบบราชการเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนรัฐ กลายเป็นระบบรัฐราชการไทยที่มีความเข้มแข็ง แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการ (รัฐธรรมนูญ) จะเปลี่ยนแปลงไปก็ครั้งก็หนกก็ตามแต่ โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมของระบอบนี้ก็ยังคงอยู่และแฝงตัวอยู่ในสังคมไทย ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบก็คือการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤต เป็นระบอบที่ใช้แก้ปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า โดยการนำเอาระบบราชการมาครอบทับสังคมด้วยการจัดการเชิงนโยบาย และระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ผลการศึกษาในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นว่าการดึงเอาภาคเอกชนเข้าร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้นไม่ได้เป็นการลดทอนอำนาจรัฐลง อีกทั้งสังคมไทยก็ยังคงไม่ได้คลี่คลายออกจากกระบวนรัฐราชการ แต่การดำเนินนโยบายภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่กลับสร้างความเข้มแข็งและขยายขนาดของระบบราชการจากเครือข่ายที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้โครงสร้างใหม่ที่เรียกว่ารัฐราชการแบบเปิดที่ผสมผสานระหว่างอำนาจเผด็จการที่มีพลังสนับสนุนจากอำนาจทหารและสถาบันราชการกับสถาบันตามระบอบประชาธิปไตยที่นักการเมืองและผ่านกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย ที่มีการสร้างขึ้นในสมัยพลเอกเปรม ซึ่งทำให้รัฐไทยกลายเป็นรัฐราชการที่เข้มแข็งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่และค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์

อีกทั้งการยุติบทบาททางการเมืองที่เป็นทางการของพลเอกเปรมในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 อันเนื่องมาจากกระแสเรียกร้องและกดดันทางการเมืองที่ทำให้เห็นว่า แม้จะสามารถทำให้ปัญหาความมั่นคงสงบเรียบร้อยและสร้างเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมาก แต่ปัญหาใหญ่ที่สังคมต้องการคือการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน รวมทั้งความชอบธรรมทางการเมืองของผู้นำหากต้องการอยู่ในอำนาจต่อไป ซึ่งมีประเด็นอันพึงพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ในทางการเมือง แม้พรรคการเมืองและนักการเมืองจะมีความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง แต่ปัญหาที่ก่อให้เกิดวิกฤตต่างๆ ทั้งด้านความมั่นคงก็ได้คลี่คลายไปในทางที่ดี สภาพทางเศรษฐกิจที่เจริญรุ่งเรืองอย่างมาก แต่ความชอบธรรมทางการเมืองของพลเอกเปรมถูกโจมตีจากกลุ่มนักวิชาการที่ถวายเป็นปฏิปักษ์และสังคมก็จะเกิดขึ้นหากยังรั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ แต่เมื่อปล่อยให้พรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลภาพลักษณ์ของการพัฒนาประชาธิปไตยก็จะเป็นไปในทางที่ดีเมื่อนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และการกดดันจากภาคสังคมก็จะลดน้อยลง

ประการที่สอง ในการดำเนินนโยบายในด้านต่างๆ ระบบราชการมีความเข้มแข็งมากพอในการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้ลุล่วง ภายใต้การควบคุมของทหารและเทคโนโลยีที่ได้รับการสนับสนุนจากพลเอกเปรม ซึ่งหากปล่อยให้ระบบราชการดำเนินงานด้านนโยบายเช่นนี้ก็กลายเป็นกำลังสำคัญและสามารถช่วยเหลือประเทศชาติได้ในภาวะวิกฤต จึงทำให้พลเอกเปรมเชื่อว่า ประเทศไทยจะมีเสถียรภาพและมีความมั่นคง เพราะมี “ต้นแบบของแผ่นดิน” (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, 2554) คือองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและยังปลูกฝังค่านิยม “ข้าราชการเป็นคนเก่ง คนดี และเป็นข้าแผ่นดิน” เอาไว้แล้ว ซึ่งพลเอกเปรมคือต้นแบบดังกล่าว

ประการที่สาม พลเอกเปรมยังคงมีบทบาททางการเมืองผ่านโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการได้ เมื่อพลเอกเปรมได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นโบราณมงคลนพรัตนราชวราภรณ์ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1988 อีกทั้งยังได้รับการโปรดเกล้าฯ ของมนตรีและรัฐบุรุษทำให้พลเอกเปรมกลายเป็นบุคคลสำคัญที่เชื่อมโยงสถาบันกษัตริย์และระบบราชการไทยกับสังคมไทย ดังนั้นพลเอกเปรมจึงกลายเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองอย่างมากหลังพ้นจากตำแหน่ง มีการเข้าเยี่ยมคารวะจากกองทัพและรัฐบาลเป็นประจำทุกปี มีการขอเข้ารับคำปรึกษาและมักจะถูกเรียกร้องให้เข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยหลายครั้ง ดังที่ปรากฏในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือน

พฤษภาคม ค.ศ.1992 รวมทั้งถูกกล่าวหาว่าอยู่เบื้องหลังการปฏิวัติรัฐประหาร ใน ค.ศ. 2006 และ 2014

การปรับตัวของรัฐราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต

รัฐราชการไทย หมายถึง รัฐไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ด้วยอำนาจการกำหนดนโยบายเป็นของรัฐ มีระบบราชการเป็นกลไกขับเคลื่อนรัฐ โดยสังคมไทยอยู่ภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ที่มีการผลิตความรู้และบริหารนโยบายจากเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมกับการมีส่วนร่วมที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่มีค่านิยมแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ที่ทำให้ข้าราชการมีบทบาทและอำนาจมาก

แม้ว่ารัฐไทยจะมีการปรับตัวในภาวะวิกฤตหลายครั้ง แต่พบว่าโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยนั้นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยมีโครงสร้างส่วนบนที่ประกอบด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์รวมทั้งชนชั้นสูงและกลุ่มทุน ส่วนกลางประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) นักการเมือง และเทคโนโลยี และส่วนล่างประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า อีกทั้งยังมีค่านิยมในระบอบอุปถัมภ์มากกว่าที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง

ส่วนการพัฒนาเชิงสถาบันของสถาบันการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐไทยนั้นไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้เป็นเครื่องในการแก้ปัญหาในยามวิกฤต เพราะสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนของรัฐอย่างแท้จริง ทำให้การแก้ปัญหาต่างๆของรัฐไทยในเชิงสถาบันเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่มีระบบราชการเป็นผู้จัดการอยู่เบื้องหลังสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง เพราะเงื่อนไขสำคัญของรัฐในการปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายในประเทศที่ประกอบไปด้วย การเมืองภายในประเทศ ได้แก่ สถาบันความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม คุณค่าและปทัสถานที่ยึดถือ (ความเชื่อของผู้นำ) และเศรษฐกิจภายในประเทศ (Thomas Risse-Kappen, 1994) ซึ่งพฤติกรรมของรัฐจะแสดงบทบาทโดยนำเสนอเป็น องค์ความรู้ ค่านิยมที่ยึดถือ และแนวคิดในเชิงกลยุทธ์ในนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม

การนำเสนอวงจรรัฐประหาร (coup cycle) ในช่วง 30 ปี (นับจากสมัยจอมพลสฤษดิ์จนถึงช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรม) พบว่ามีวงจร ดังนี้ เริ่มต้นด้วยการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตย และออกรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีความเข้มงวด บรรดาพรรคการเมืองต่างๆเกิดการยอมรับนำไปสู่การเลือกตั้งที่มีการควบคุมอย่างระมัดระวัง ได้รับการสนับสนุนให้มีรัฐบาลจากสมาชิกสภาที่ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยการสนับสนุนของทหารเกิดความไม่พอใจในกลุ่มสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งที่แสดงความคับข้องใจและอ้างสิทธิที่พึงมี เกิดความแตกแยกในกลุ่มนายทหารมีการวางแผนและชักใยทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองส่งสัญญาณเตือนว่าสถานการณ์ไม่อาจจะควบคุมได้ และนำไปสู่การรัฐประหาร (John L.S. Girling, 1981) แต่สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ขอเสนอวงจรรัฐประหารที่มีความแตกต่างไปจากที่เดิม คือ

การรัฐประหารเป็นกระบวนการหนึ่งในการปรับโครงสร้างใหม่ให้แก่รัฐไทย การนำเสนอวงจรรัฐประหารในวิทยานิพนธ์นี้ได้ขยายให้เห็นแต่ละช่วงของวงจรรัฐประหารที่มีความชัดเจนและแตกต่างไปจากเดิม คือ การรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้ง กำหนดธรรมนูญปกครอง

ชั่วคราวในช่วงเวลาสั้นๆเพื่อปรับโครงสร้างทางการเมืองและให้ระบบราชการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรม (authorithorian military-technocratic alliance) เรียกช่วงนี้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic regime)” ในด้านการบริหารประเทศและกำหนดนโยบายต่างๆก็เป็นหน้าที่ของข้าราชการ มีการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกิดจากผู้อยู่ในอำนาจของระบบราชการที่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และนักวิชาการปัญญาชนที่ยอมรับอำนาจเผด็จการ จัดการเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตยและได้รัฐบาลที่ถูกครอบงำจากทหารและผู้สนับสนุนการรัฐประหาร โดยกลุ่มผู้ยึดอำนาจเดิมและชนชั้นสูงที่สนับสนุนการรัฐประหารให้การยอมรับและสนับสนุนรัฐบาลใหม่นี้ แต่การกำหนดนโยบายและนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติยังคงเป็นหน้าที่ของทหารและเทคโนโลยี เมื่อโครงสร้างส่วนล่างและนักการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นสามารถเรียกร้องเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและมีอำนาจทางการเมืองเหนือกว่าระบบราชการก็จะเกิดการเสียสมดุลทางอำนาจภายในโครงสร้างชั้นกลาง เมื่อเกิดการโต้แย้งทางสังคมก็จะมี การตั้งมวลชนจากโครงสร้างชั้นล่างคือนิสิตนักศึกษาและนักวิชาการปัญญาชน รวมทั้งประชาชน เกิดการความแตกแยกในกองทัพ ข้าราชการ และนักธุรกิจชนชั้นกลาง มีการเข้าร่วม วางแผน และสมรู้ร่วมคิดกันของเครือข่ายต่างๆ เกิดการชกโยทางการเมืองให้เกิดความวุ่นวายในสังคม เช่น การประท้วงบนท้องถนน การปิดสถานที่ราชการ การขัดขวางการเลือกตั้ง เป็นต้น เกิดสภาวะวิกฤตที่สร้างความเสียหายและกระทบต่อผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบนคือสถาบันพระมหากษัตริย์ ชนชั้นสูง และกลุ่มทุน ทำให้ผู้นำทางกองทัพเริ่มส่งสัญญาณเตือนว่าอาจจะควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ และมีความจำเป็นที่ต้องเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตยเพื่อระงับเหตุความขัดแย้งทางสังคมและยับยั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ดังนั้นวิกฤตการณ์ของรัฐราชการไทย คือ การประสพความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกรูปแบบหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ (นักธุรกิจชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษาปัญญาชน และนักการเมือง) จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อำนาจและผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบน เช่น เหตุการณ์เดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 เกิดจากการทำลายอำนาจเผด็จการของนิสิตนักศึกษาปัญญาชน การรัฐประหารรัฐบาลประชาธิปไตยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็เกิดจากการที่นักการเมืองและนักธุรกิจเข้ามามีอำนาจกำหนดนโยบายและครอบงำระบบราชการจนเสียสมดุลอำนาจในโครงสร้างส่วนกลาง

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ คือ ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ เพื่อดึงเอาระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการและกำจัดกลุ่มพลังอำนาจอื่นที่ทำลายอำนาจระบบราชการออกไปจากระบบการเมือง เกิดความขัดแย้งและร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดบทบาทที่สะท้อนผลประโยชน์ของตัวแสดงเหล่านั้น โดยให้ข้าราชการทหารดูแลเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม นักธุรกิจได้เข้าร่วมกำหนดนโยบายแต่อยู่ภายใต้การชี้นำและตั้งประเด็นของเทคโนโลยี ส่วนนักการเมืองก็แสดงบทบาทตามกระบวนการประชาธิปไตยแต่ก็สยบยอมต่อทหารและระบบราชการ ซึ่งระบอบที่รัฐราชการไทยมีความมั่นคงและเสถียรภาพมากคือระบอบปัฐราชการที่

มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามค่านิยมของสังคมไทย ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในรูปแบบรัฐเข้มแข็งและชี้นำสังคมไปในทิศทางที่ต้องการ แม้จะมีการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระดับความเข้มแข็งของรัฐกับสังคมตามแนวทางประชาธิปไตยก็ตาม แต่ระบอบประชาธิปไตยถูกนำมาใช้เพียงกระบวนการและขั้นตอนเท่านั้น เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ที่จะเข้าสู่อำนาจในรัฐสภา ส่วนอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่ที่ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนที่จะกำหนดนโยบายการบริหารประเทศทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม หากระบอบราชการถูกสั่นคลอนจากนโยบายของพรรคการเมือง กระแสกดดันจากนิสิตนักศึกษาปัญญาชน หรือการชักจูงไปในทิศทางที่นักธุรกิจชนชั้นกลางหรือกลุ่มทุนต้องการ ก็จะเกิดความแตกแยกในหมู่ข้าราชการระหว่างกลุ่มอนุรักษ์นิยมกับกลุ่มเสรีนิยม นำไปสู่การวางแผนและชักใยทางการเมืองโดยดึงเอามวลชนออกมาสนับสนุนเมื่อเกิดการต่อสู้ทางความคิดและมีการเผชิญหน้ากันระหว่างมวลชนฝ่ายที่เห็นต่างๆก็จะนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้ง

ตารางเปรียบเทียบการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤต

ยุคสมัย	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทศวรรษที่ 1960	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทศวรรษที่ 1980	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ค.ศ. 2014 - 2015
ระบบ	รัฐราชการไทยแบบปิด	รัฐราชการไทยแบบเปิด	รัฐราชการไทย แบบเปิด
รัฐธรรมนูญ	ธรรมนูญปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 (มาตรา 17 ให้อำนาจสูงสุด แก่นายกรัฐมนตรีในการ กระทำการใดๆได้ก่อนแจ้ง รัฐสภาทราบ)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับพ.ศ. 2521 (นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้อง มาจากสภาผู้แทนราษฎรและ ประธานวุฒิสภาเป็น ประธานรัฐสภา)	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย (ฉบับ ชั่วคราว) พ.ศ. 2557 (ให้อำนาจแก่ หัวหน้าคณะ รักษาความสงบ แห่งชาติ กระทำการได้ ทุกอย่าง เหนือกว่าฝ่าย บริหาร นิติ

			บัญญัติ ตุลาการ และเป็นคำสั่งที่เป็นผลที่สุด โดยไม่ต้องรับผิดชอบ (กฎหมาย)
ค่านิยมของสังคมไทย	ยึดมั่นตัวบุคคล ยอมรับอำนาจเผด็จการ และระบบรัฐบาลโดยข้าราชการ	ยึดมั่นตัวบุคคล มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด และยอมรับในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ	ยึดมั่นในตัวบุคคล เชื่อมมั่นว่าทหารสามารถแก้ไขปัญหาดังๆได้ ยอมรับในอำนาจเผด็จการและระบบรัฐบาลโดยข้าราชการ
โครงสร้างอำนาจทางการเมือง	<u>โครงสร้างชั้นบน</u> ประกอบด้วย กลุ่มทุน และชนชั้นสูง <u>โครงสร้างชั้นกลาง</u> ประกอบด้วย ทหารและเทคโนโลยี <u>โครงสร้างชั้นล่าง</u> ประกอบด้วย นักธุรกิจ ประชาชนทั่วไป	<u>โครงสร้างชั้นบน</u> ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ กลุ่มทุน และ ชนชั้นสูง <u>โครงสร้างชั้นกลาง</u> ประกอบด้วย ทหาร เทคโนโลยี แครต นักการเมือง และนักธุรกิจ <u>โครงสร้างชั้นล่าง</u> ประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป และ นิสิตนักศึกษา และปัญญาชนหัวก้าวหน้า	<u>โครงสร้างชั้นบน</u> ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ กลุ่มทุน และ ชนชั้นสูง <u>โครงสร้างชั้นกลาง</u> ประกอบด้วย ทหาร เทคโนโลยี นักการเมือง และนักธุรกิจ

			โครงสร้างชั้น ล่าง ประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป และ นิสิต นักศึกษาและ ปัญญาชนหัว ก้าวหน้า
ตัวแสดง ทาง การเมือง	ข้าราชการ (ทหาร และพล เรือน)	ทหาร เทคโนโลยี นักรัฐกิจ และนักการเมือง	ทหาร เทคโนโลยี นักรัฐกิจ นักการเมือง และนักวิชาการ
กระบวนการ เชิงนโยบาย	ระบบราชการเป็นผู้กำหนด และดำเนินนโยบาย	ระบบราชการยังคงเป็นผู้ กำหนดและดำเนินนโยบาย แต่เปิดโอกาสให้แก่นักรัฐกิจ เข้ามามีส่วนร่วม แต่อยู่ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ และดำเนินนโยบายโดยกลไก ระบบราชการ	ทหาร เทคโนโลยี นักรัฐกิจ นักวิชาการ และนักรัฐกิจ เข้าร่วมกำหนด โครงสร้างและ นโยบายต่างๆ รวมทั้งการ ปฏิรูปรัฐไทยใน ด้านต่างๆ
เงื่อนไขที่ทำ ให้รัฐไทย เข้าสู่ภาวะ วิกฤต	การแย่งชิงอำนาจภายใน ของระบบราชการ	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ทางด้านความ มั่นคง	วิกฤตการณ์ทาง เศรษฐกิจ ความขัดแย้ง ทางการเมือง
การปรับตัว ของรัฐไทย ในภาวะ วิกฤต	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จ แบบเผด็จการ กระบวนการเชิงนโยบาย ถูกกำหนดโดยระบบ	ใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่ง ใบที่เปิดโอกาสให้มี กระบวนการทาง ประชาธิปไตย	ควบคุมอำนาจ เบ็ดเสร็จแบบ เผด็จการ แต่มี การวางแผน

	ราชการ	แต่กระบวนการเชิงนโยบาย ยังคงเป็นการกำหนดจาก ระบบราชการ	และแนวทางที่ จะนำพา ประเทศไปสู่ ประชาธิปไตยที่ ชัดเจน กระบวนการ เชิงนโยบายถูก กำหนดโดย ระบบราชการ
--	--------	--	---

ตารางข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อศึกษาเปรียบเทียบการปรับตัวของประเทศไทยในช่วงวิกฤต จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมเป็นการสร้างรัฐราชการไทยในระบบเปิดที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นนอกระบบราชการเข้าสู่ระบบราชการ ซึ่งต่างจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ที่ปิดโอกาสดังกล่าวไว้ ส่วนสมัยพลเอกประยุทธ์พยายามที่จะนำรัฐราชการไทยสมัยพลเอกเปรมมาใช้เป็นต้นแบบ โดยมีค่านิยมที่ยึดมั่นในตัวบุคคล โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด และยอมรับว่ากระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยสามารถเลือกมาใช้เฉพาะบางกระบวนการได้ เช่น การจัดการเลือกตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภายังคงมาจากการแต่งตั้ง และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้ ทำให้โครงสร้างสังคมไทยยังคงไม่เปลี่ยนแปลง มีโครงสร้างชั้นบนเป็นผู้ชี้นำสังคม โครงสร้างชั้นกลางเป็นตัวรักษาคุณภาพแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง และโครงสร้างชั้นล่างเป็นผู้รองรับนโยบายและถูกดึงเข้าร่วมกับตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเมื่อสมดุลทางอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางเปลี่ยนแปลงไปอันนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เปิดโอกาสให้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกลับมาพร้อมกับเครือข่ายระบบราชการในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ให้คลี่คลาย แต่ปัญหาต่างๆ ยังคงอยู่และพร้อมจะหมุนกลับมาเป็นวงจรวิกฤตของสังคมไทยต่อไป

ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการพัฒนาเชิงสถาบันของประเทศไทยในสมัยพลเอกเปรม

หากจะกล่าววาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเพียงอย่างเดียวช่วยให้ประเทศไทยในสมัยพลเอกเปรมผ่านพ้นวิกฤตต่างๆ มาได้โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยภายนอกคงจะเป็นคำอธิบายที่บกพร่อง เพราะการผ่านวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้นต้องยอมรับว่ารัฐไทยได้รับอานิสงค์ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกมาช่วย ซึ่งเป็นปัจจัยเสริมสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของพลเอกเปรม ลุล่วงไปได้ด้วยดี

การเกิดข้อตกลง Plaza Accord ใน ค.ศ. 1985 ที่ส่งผลในทางอ้อมต่อการส่งออกของไทยที่ดีขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 25 ต่อปี และมีการย้ายฐานการลงทุนจากประเทศที่ค่าเงินแข็งมายังไทย เช่น

ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ อีกทั้งการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังที่เข้มงวดก่อนหน้านี้ทำให้สถานการณ์ทางการเงินของไทยปรับตัวดีขึ้นและเงินเฟ้อลดลง แต่สถานะภาพทางการคลังยังไม่ดีขึ้น เพราะการจัดเก็บภาษียังต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ทั้งที่มีการปรับโครงสร้างภาษีแล้ว รัฐบาลได้ผ่อนคลายมาตรการการเงินการคลัง มีการลดอัตราดอกเบี้ยในประเทศและลดภาษีอากรบางประเภท ลดราคาน้ำมันและค่ากระแสไฟฟ้า มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงเฉลี่ยร้อยละ 9.9 ต่อปี โดยมีภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นตัวนำ ซึ่งมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 13.7 และ 9.9 ต่อปี ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีความผันผวนสูงจากราคาสินค้าตกต่ำและภัยธรรมชาติ (ทั้งฝนแล้งและน้ำท่วม) ทำให้มีอัตราเติบโตเพียงร้อยละ 2.9 ต่อปี การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยช่วงปลายทศวรรษที่ 20 ทำให้มูลค่าการส่งออกและบริการขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยร้อยละ 27 ต่อปี (กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ 2549, 95-96) ช่วยสนับสนุนให้ให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากในเอเชียในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ส่วนการแก้ไขปัญหาทางด้านความมั่นคงโดยเฉพาะปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้น ปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศส่งผลไม่น้อยต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลายลงย่อมส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศไทยได้ดีขึ้น

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ การมอบความไว้วางใจในการกำหนดและบริหารนโยบายให้แก่ระบบราชการ โดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลจากสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีประชาชนเป็นฐานสนับสนุน อีกทั้งยังเป็นการสร้างระบบราชการให้มีความเข้มแข็งและมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วระบบราชการควรเป็นแค่เครื่องมือที่รัฐใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆตามที่สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองกำหนด และควรจะมีหน้าที่รับใช้ตามความต้องการของประชาชน มากกว่าที่จะเป็นผู้กำหนดหรือนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติ โดยที่นโยบายเหล่านั้นอาจจะถูกสร้างขึ้นเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มและไม่ได้ตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

พลวัตของประเทศไทยในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในสมัยพลเอกเปรม ตามวงจรรัฐประหารที่ได้นำเสนอข้างต้นได้อธิบายโครงสร้างของการใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ช่วงเริ่มต้นจาก ค.ศ. 1980-1983 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการบังคับใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และอยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง มีการนำเอาทหารเข้ามาคานอำนาจนักการเมืองและมอบหมายให้เทคโนโลยีกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว และช่วงหลังจากบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญสิ้นสภาพบังคับลง ใน ค.ศ. 1983-1988 ซึ่งเป็นช่วงเวลาการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ไปสู่การปฏิบัติ อันเป็นช่วงที่ระบบเศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างมากและตัวแสดงในภาคสังคมมีบทบาทในด้านนโยบายมากขึ้นแต่ยังคงอยู่ในการควบคุมของระบบราชการโดยเทคโนโลยี ทำให้ดูเหมือนว่ามีการพัฒนาประชาธิปไตยที่มากขึ้นจากกระบวนการทางประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า แม้กระบวนการและโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้นได้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองให้แก่รัฐไทยภายใต้การบริหารราชการของพลเอกเปรม แต่โครงสร้างอำนาจทางสังคมกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่พรรคการเมืองต่างๆล้วนไม่เข้มแข็ง ผู้แทนราษฎรเองก็มีความเชื่อและเกรงกลัวบารมีของทหาร รวมทั้งโครงสร้างอำนาจแบบไม่เป็นทางการที่ปรากฏในรูปของค่านิยมในสังคมด้วย ซึ่งโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษ์นิยมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย จึงทำให้ปัญหาหลายประการไม่อาจจะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ในสมัยพลเอกเปรม เช่น ความยากจน และการฉ้อราษฎร์บังหลวง อีกทั้งบางปัญหา เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง ก็ย้อนกลับมาสู่วงจรรัฐประหารอีกครั้งแล้วครั้งเล่า

ปัญหาเศรษฐกิจ โครงสร้างและเงื่อนไขที่เกิดจากระบบประชาธิปไตยครึ่งใบไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ ซึ่งพลเอกเปรมเองก็ยอมรับว่าปัญหาความยากจนคือสิ่งที่ยังค้างคาใจและยังไม่อาจปฏิบัติภารกิจนี้ให้ลุล่วงได้ ซึ่งการทำงานของ กรอ. เองก็มุ่งแต่ความจำเริญทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้และการแก้ไขปัญหาความยากจน

ส่วนเครื่องมือควบคุมสถาบันทางเศรษฐกิจ คือ การไม่ให้มีส่วนร่วมในด้านนโยบายและเข้าร่วมโครงการพัฒนาของรัฐบาล รวมทั้งการไม่ได้ร่วมขบวนไปกับนายกรัฐมนตรีในการเยือนต่างประเทศ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและเอกชน จึงมีเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับโอกาสการเข้าร่วมกระบวนการเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจผ่านองค์กรทางเศรษฐกิจทั้งสามคือ สภาหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยเท่านั้น ภายใต้การควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน ส่วนกลาง และกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค

กรอ. จึงเป็นโครงสร้างใหม่ในการสร้างความร่วมมือในเชิงนโยบายระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นทางการและเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เปิดโอกาสให้กับกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการให้สู่กระบวนการทางนโยบาย แต่แนวทางต่างๆนั้นยังถูกชี้นำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ขอบเขต และประเด็นที่จะนำไปสู่การจัดทำนโยบาย ส่วนองค์กรธุรกิจที่เข้าร่วมกับ กรอ. ประกอบด้วย สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยเท่านั้น ซึ่งผลประโยชน์ส่วนใหญ่จึงต้องอยู่ในกลุ่มธุรกิจทั้งสาม ไม่ได้กระจายออกสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อีกทั้งยังละเลยภาคการเกษตร ผู้ใช้แรงงาน และนักธุรกิจในด้านอื่นๆ (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2531) กรอ. จึงไม่ใช่การร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่แท้จริง เพราะมีเอกชนเพียงเฉพาะกลุ่มเท่านั้นที่ได้เข้าร่วม และภาครัฐเองก็มีเพียงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เลือกประเด็นให้ กรอ. พิจารณา ดังนั้นการดำเนินงานของ กรอ. จึงเป็นระบบอุปถัมภ์ใหม่ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสมัยพลเอกเปรม โดยมีกลุ่มองค์กรทางธุรกิจที่ยอมรับในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบเข้าไปเสริมความเข้มแข็งให้กับระบบราชการ เพราะทำให้ภาคราชการ (public sector) เติบโตและมีเครือข่ายเพิ่มขึ้นมาก

แม้ว่าการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรมจะดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จในด้านการลงทุนและการส่งออก แต่กลยุทธ์และนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ชักจูงให้บริษัทจากต่างประเทศเข้ามาใช้แรงงานราคาถูกทำให้ประเทศไทยเหมือนจะกำลังเปลี่ยนสภาพจากประเทศเกษตรกรรมไปเป็นประเทศอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมและปกป้องอุตสาหกรรมใน

ประเทศด้วยการกีดกันสินค้าจากต่างประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษีศุลกากร เช่น การห้ามนำเข้ารถยนต์ทั้งคัน เพื่อบังคับให้มีการประกอบรถยนต์ในประเทศและให้ใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศ และตั้งความหวังว่าจะสามารถผลิตรถยนต์ทั้งคันได้ แต่กลยุทธ์การพึ่งพาค่าแรงขั้นต่ำและค่าเงินเพียงสองอย่าง โดยไม่มีการสนับสนุนด้านอื่นเพื่อให้ต้นทุนต่ำลงทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่ยั่งยืน เพราะเมื่อปัจจัยทั้งสองเปลี่ยนแปลงทำให้อุตสาหกรรมไทยไม่สามารถสร้างความได้เปรียบในด้านการแข่งขัน เพราะเป็นเพียงแค่ผู้รับจ้างผลิตสินค้าให้กับบริษัทต่างชาติ อีกทั้งการไม่มีนโยบายที่ส่งเสริมด้านการเกษตรอย่างจริงจังยิ่งทำให้ภาคการผลิตส่วนใหญ่ (ภาคเกษตรกรรม) ของประเทศอ่อนแอลง จึงเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนจึงยังคงไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้เพราะภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับการส่งเสริมและแก้ปัญหา และภาคอุตสาหกรรมเองก็อ่อนแอจากการรับจ้างการผลิตและไม่สามารถสร้างตราหือผลิตภัณฑ์ของตนเองได้ อีกทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่างก็ยังคงพึ่งพารัฐเพราะยังคงอ่อนแอทั้งคู่ (หริรักษ์ สุตะบุตร, 2558) จึงเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบทำให้การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของรัฐไทยไม่ได้เติบโตยั่งยืน

ปัญหาความชอบธรรม ปัญหาความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยที่เป็นสากล ทำให้รัฐราชการไทยมีจุดอ่อนเพราะ ที่ต้องหันไปจัดแสดงรูปแบบประชาธิปไตยที่พอจะกำกับ ควบคุม และชี้้นำได้ รวมทั้งสนับสนุนและให้การส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในทุกรูปแบบเพื่อให้ต่างชาติรับรองและให้ความช่วยเหลือ อีกด้านหนึ่งก็เพื่อรักษาเขตสุขภาพตามประเพณีเดิมไว้เพื่อต้องการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ รัฐราชการจึงต้องเผชิญแรงกดดันให้สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (เกษียร เตชะพีระ, 2557) เพราะโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมฝังราก ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองยังคงความเป็นสถาบันแบบระบบราชการเอาไว้ ไม่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างกลุ่มที่มองว่าโครงสร้างเชิงสถาบันควรมีความเป็นพลวัตสามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องยึดโยงอยู่กับประชาชน กับกลุ่มที่มองว่าสถาบันไม่ควรเปลี่ยนแปลงและยังคงอยู่ในรูปแบบรัฐราชการแบบดั้งเดิม ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เกิดเป็นปัญหาความชอบธรรมขึ้นและเกิดเป็นความขัดแย้งทางความคิดในสังคมระหว่างแนวคิดโครงสร้างที่เป็นทางการ (ยึดถือตามรัฐธรรมนูญ) กับโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ (ยึดถือตามความเชื่อและค่านิยม) ในสังคมไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ ค.ศ. 2005-2014

การสร้างความชอบธรรมเพื่อรักษาอำนาจของชนชั้นนำในการปกครองรัฐราชการไทยผ่านโครงสร้างที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) คือ การให้ข้าราชการประจำ (ทั้งทหารและพลเรือนสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้) ซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการสร้างโครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับฐานสนับสนุนจากระบบราชการที่เป็นการต่างตอบแทนทางประโยชน์ทางการเมืองซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลจะมีเสถียรภาพและได้รับการปกป้องจากวุฒิสภา ในขณะที่ข้าราชการที่มาดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะได้อำนาจหน้าที่ในกรณีการชู้ตต่างๆและเงินประจำตำแหน่ง ตลอดจนเบี้ยประชุมและสิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งการทำเช่นนี้เป็นการสร้างระบบราชการให้มีการเข้มแข็งอย่างมากเพราะอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ระบบราชการ และการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤตทุกครั้งก็จะดึง

อำนาจเข้าร่วมศูนย์และให้ระบบราชการทำงานเพื่อสร้างความชอบธรรมในด้านการปฏิบัติและการรักษาฐานอำนาจทางการเมือง

ส่วนการดำเนินการด้านการบริหารงานที่ใช้อุดมการณ์ราชาชาตินิยมมาเสริมผ่านนโยบายด้านการพัฒนา ทำให้เกิดค่านิยมที่ประชาชนอยู่ร่มเย็นได้ด้วยพระบารมีปกเกล้าฯ และส่งเสริมให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทโดดเด่นในทุกด้านและการเป็นที่พึ่งพิงใหม่สำหรับประชาชนยามเกิดวิกฤตของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จาก เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน ค.ศ. 1992 ที่สามารถระงับวิกฤตความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ด้วยพระบารมี และเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ที่อัญเชิญแนวทางพระราชดำริปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเผยแพร่เป็นองค์ความรู้เพื่อใช้ในการแก้ไขและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่กลับไม่มีการสร้างสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจตามหลักการประชาธิปไตยที่เป็นสากลอย่างจริงจัง เพราะโครงสร้างที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมยังคงเป็นในลักษณะความเชื่อแบบอำนาจนิยมที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมมีอิทธิพลในการควบคุมการเคลื่อนไหวของพลังประชาธิปไตยในสังคมไทยไว้ได้เสมอมา

การดำเนินนโยบายของพลเอกเปรมในการบริหารรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 แม้จะมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่ก็มีโครงสร้างค่านิยมที่ทำให้รัฐบาลของพลเอกเปรมเป็นรัฐบาลที่มีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ และเป็นรัฐบาลที่สนองงานในโครงการตามพระราชดำริที่มุ่งให้พสกนิกรมีความร่วมเย็นภายใต้พระบารมี ความชอบธรรมทางการเมืองจึงไม่ได้จากการมีประชาชนสนับสนุนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่ผู้ปกครองและชนชั้นนำในสังคมได้สร้างความชอบธรรมผ่านโครงสร้างทั้งรัฐธรรมนูญและค่านิยมในสังคม ซึ่งความชอบธรรมที่ให้อำนาจทางการเมืองแก่ชนชั้นนำภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งโบราณนั้นไม่ใช่ความชอบธรรมที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ดังที่ นายอานันท์ ปันยารชุน ยืนยันว่าประเทศไทยไม่เคยมีประชาธิปไตยมาโดยตลอด แต่คนไทยหลอกตัวเองว่ามี (อานันท์ ปันยารชุน, 2557) จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของรัฐไทยยังคงวนเวียนผ่านการปกครองที่มีชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดและใช้วงจรรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่าเพื่อแก้ปัญหาความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ

ปัญหาความมั่นคง รัฐไทยยังคงมีความแตกแยกในสังคมระหว่างกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ยึดมั่นในระบอบรัฐราชการกับกลุ่มประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง โดยที่ค่านิยมของสังคมไทยยังยึดมั่นอยู่กับระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังมีความพยายามสร้างความเป็นไทยให้แก่สังคมไทย โดยกำหนดเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยทั้งในสมัยพลเอกที่มีการสร้างเอกลักษณ์ของคนไทยห้าประการ ซึ่งในประการที่ 4 กำหนดให้รักเทิดทูนในสถาบันพระมหากษัตริย์ และค่านิยม 12 ประการตามนโยบายของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ข้อที่หนึ่งคือ มีความรัก ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

การใช้ระบอบประชาธิปไตยครั้งโบราณหลังจากความขัดแย้งในสังคมจากเหตุการณ์เดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 ช่วยทำดูเหมือนว่าความขัดแย้งได้คลี่คลายไปในทางที่ดี เพราะนำเอาเอาแนวคิดราชาชาตินิยมมาใช้ และมีการพัฒนาเชิงสถาบันให้กับสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมื่อระบอบได้พัฒนาเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการไปสู่ประชาธิปไตยที่มากขึ้นกลับนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมมากขึ้นเพราะโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการคือค่านิยมไทยที่ยังยึดมั่นกับระบบราชการและสถาบัน

พระมหากษัตริย์ โดยเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2005 ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความขัดแย้งในสังคมและนำไปสู่การรัฐประหาร ค.ศ. 2006 หลังจากนั้น ตลอดระยะเวลากว่าเก้าปีสังคมไทยปราศจากความปรองดองและความขัดแย้งดูท่าจะหนักหนากว่าครั้งปลายทศวรรษที่ 1970 มากนัก อีกทั้งยังมอภาระหน้าที่ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมไว้ที่ทหาร ดังที่พลเอกเปรมได้กล่าวในการเข้าเยี่ยมอวยพรปีใหม่ในวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2014 ว่า “ถ้าทุกคนจำเหตุการณ์วันที่ 22 พฤษภาคมได้ ถือว่าคนในชาติจะภูมิใจมาก ที่นายกรัฐมนตรีเข้าควบคุมอำนาจ ทำให้ประเทศมีความสงบเรียบร้อยไม่ต้องทะเลาะกัน วันนั้นเป็นวันที่แสดงให้เห็นว่าทหาร กองทัพ เมื่อถึงคราวที่จำเป็นต้องออกมาทำหน้าที่ดูแลชาติบ้านเมือง” (มติชน, 2557)

ส่วนสถานการณ์ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสภาพปัญหาสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อน เพราะมีประเด็นด้านการเมือง เชื้อชาติ และศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อนำความเป็นไทยจากส่วนกลางลงไปครอบงำ จึงยิ่งทำให้ความขัดแย้งยังคงอยู่และส่งผลต่อความไม่สงบในพื้นที่จนถึงในปัจจุบัน

ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย แม้ว่าความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยจะมีมากขึ้นหลังพลเอกเปรมประกาศวางมือทางการเมืองเพื่อให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งหลังการแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ จนถือกันว่าสมัยพลเอกเปรมนี้เองเป็นยุคสมัยของการเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตยที่มากขึ้น เมื่อพลเอกเปรมไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1988 และผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลกันเอง แต่พลเอกเปรมชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความมั่นคง คือ พลังทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ พลังทางสังคมจิตวิทยา และพลังทางทหาร (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549b) ไม่มีพลังประชาธิปไตย และพลเอกเปรมก็ได้ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการด้วยพลังทั้งสิ้น

อีกทั้งระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้สร้างค่านิยมการไม่ยึดมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) ให้แก่สังคมไทย การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งก็เกิดขึ้นได้เพราะชนชั้นนายอมให้เกิดขึ้นได้ เพื่อให้ต่างชาติยอมรับและผ่อนคลายกระแสทางสังคมที่ไม่ต้องการให้ทหารแทรกแซงทางการเมืองและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สำเร็จและยั่งยืน เพราะสาเหตุหลักสองประการคือ ประการแรก สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่เข้มแข็งและไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยมีแต่เพียงกระบวนการและข้ออ้างเพื่อใช้ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เท่านั้น ส่วนพลเอกเปรมก็มีเครื่องมือควบคุมสถาบันทางการเมืองคือ การยุบสภา ประการที่สอง คือ สังคมไทยยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าระบบ ดังจะเห็นได้จากหลังการเลือกตั้ง ค.ศ. 1980 นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งก็ยังคงพร้อมใจกันเชิญพลเอกเปรมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกสมัย อีกทั้งยังมีการเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพลเอกเปรมเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองหลายครั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา

นั่นเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบไม่ได้สร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันให้แก่สถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันทางการเมืองที่จะเอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริง แต่กลับสร้างความเข้มแข็งและขยายขอบเขตอำนาจให้กับระบบราชการ ทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมที่มีฐานเป็นระบบราชการไม่มีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งอุดมการณ์ราชาชาตินิยมยังบ่มเพาะ

และสนับสนุนให้ระบบศักดินาราชาอุปถัมภ์เข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกว่าสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองใดๆ ซึ่งแม้จะมีการปรับโครงสร้างด้วยรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่กลับไม่มีการเปลี่ยนค่านิยมให้สังคมไทยกลายเป็นประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนกลางที่ประกอบด้วย ข้าราชการ (ทหารและเทคโนโลยี) นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลางที่ยังคงยึดติดกับโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมที่มีระบบราชการเป็นฐานยังคงอยู่อย่างมั่นคงและเข้มแข็ง จึงมีโอกาสที่วงจรการแย่งชิงอำนาจเกิดขึ้นวนเวียนซ้ำแล้วซ้ำอีก ส่วนปัญหาต่างๆ ของรัฐไทยก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขในเชิงโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ (ค่านิยม) แม้จะมีการปรับโครงสร้างแบบที่เป็นทางการหลายครั้งด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการก็ไม่มีเปลี่ยนแปลง กลับถูกปลูกฝังและทำให้ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์จากระบบราชการส่วนกลาง ที่หมายรวมถึงทั้งจากสถาบันพระมหากษัตริย์และระบบราชการที่มีหน้าที่ในฐานะที่เป็นข้าแผ่นดินที่ทำงานถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารประเทศ เป็นการตอกย้ำอุดมการณ์ราชาชาตินิยมให้ฝังรากลึกในสังคมไทยและกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีสมบูรณาญาสิทธิราชก้าบอยู่ ข้าราชการจึงมีความชอบธรรมในการแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง วงจรของปัญหาจึงวนเวียนซ้ำซากทั้งๆ ที่มีความพยายามแก้ปัญหาตลอดมาอย่างต่อเนื่อง และสุดท้ายกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมไทยระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มประชาธิปไตยที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยที่ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนได้ เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง จะไม่ยอมใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหา และจะมีคนบางกลุ่มในสังคมที่เรียกร้องให้ระบบราชการหรือบุคคลผู้มีการมี รวมทั้งการขอพึ่งพระบารมีจากสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลงมาแก้ไขปัญหาและยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลประชาธิปไตย โดยกลุ่มดังกล่าวพร้อมที่จะยอมรับอำนาจเผด็จการและยอมให้เกิดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบขึ้นเพื่อใช้แก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้แกตัวแสดงอื่นนอกกระบบราชการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาเช่นกัน แต่ตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเหล่านั้นต้องยอมรับในอำนาจเผด็จการ เมื่อการแก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จสิ้นก็จะมีการปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการให้เป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น แต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการคือค่านิยมในสังคมไทยแบบระบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นตัวจุดรั้งให้สังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลง ดังที่เห็นได้จาก การบริหารประเทศของพลเอกเปรมในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ดำเนินการโดยระบบราชการ การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน ค.ศ. 1992 ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ลงมายุติความขัดแย้ง และรัฐบาลหลังการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ที่มีการนำเอาระบบราชการลงมาแก้ปัญหาต่างๆ ของรัฐไทยอย่างเต็มรูปแบบ

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยไทยของรัฐไทย

ปัญหาหลักที่ทำให้รัฐไทยไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ เพราะเมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้นสังคมไทยไม่ได้ยอมรับระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง แต่ยอมรับระบอบที่ต้องการประสานกันระหว่างหลายฝ่าย โดยมีคนกลางที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และสามารถให้ระบบราชการควบคุมกลุ่มการเมืองต่างๆ ในสังคมได้ หรือที่เรียกว่า

“ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งการทำให้ระบอบนี้สร้างเสถียรภาพทางการเมือง พลเอกเปรมจึงสร้างและรักษาอำนาจด้วยการเชื่อมต่อกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้มีฐานอำนาจและมีความชอบธรรม โดยมีการสถาปนาพระราชอำนาจเพื่อส่งเสริมบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเข้มข้นในมิติต่างๆ ได้แก่ บทบาทในด้านการพัฒนาชนบท สร้างสายสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกลุ่มนักธุรกิจ การขยายเครือข่ายชนชั้นนำไปเข้ามากำกับระบบการศึกษา การสร้างฐานอำนาจในระบบทหาร และการสร้างอุดมการณ์ความเป็นไทยร่วมกับบทบาทของพระมหากษัตริย์ หรืออาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยไม่ได้เชื่อมั่นในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) และไม่ได้ยอมรับว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียงกติกาเดียวในสังคม (democracy is the only game in town)

การสร้างความมั่นคงให้แก่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม เกิดจากการสร้างการรับรู้ร่วมกันของสังคมไทยว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้อำนวยเสถียรภาพและความมั่นคงแก่ชาติไทยเพราะเป็นศูนย์รวมจิตใจคนไทยทั้งชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจ มีการเกาะกลุ่มกันของเครือข่ายชนชั้นสูงระหว่างกลุ่มข้าราชการระดับสูงและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มทุนธนาคารที่ได้รับการค้ำประกันโดยรัฐจนกลายเป็นผู้กุมระบบเศรษฐกิจส่วนใหญ่เอาไว้ กระบวนการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้รับการตอกย้ำและเน้นความสำคัญผ่านสื่อในรูปแบบต่างๆ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการมีเสถียรภาพทางการเมือง มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นเพราะพระบารมี เกิดการซิมซับและยอมรับแนวคิดอุดมการณ์ราชาชาตินิยมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจ อีกทั้งยังมีการประสานเชิงแบ่งสรรอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจต่างๆทางการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการและมีความนิยมประชาธิปไตยแบบไทยๆเป็นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ

ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอำนาจระบอบราชาการเป็นอำนาจควบคุมสูงสุด พลเอกเปรมได้ดำเนินนโยบายที่มีการยึดโยงรัฐบาลกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลพลเอกเปรมได้แสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐบาลที่ทำงานสนองพระราชปณิธานตามพระปฐมบรมราชโองการ และสร้างค่านิยมให้สังคมไทยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่าทรงสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความสงบสุขและความมั่นคงทั้งในเมืองและชนบทเพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ช่วยทำให้รัฐบาลมีฐานอำนาจที่มั่นคงและชอบธรรมไปพร้อมกัน อีกทั้งยังมีการขยายเครือข่ายของชนชั้นนำควบคุมไปกับการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนที่ได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ผ่านการอุปถัมภ์โครงการในพระราชดำริ ดังนั้นประชาธิปไตยแบบไทยๆที่ชนชั้นนำหมายถึงก็คือ “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่ระบอบราชาการมีอำนาจสูงสุดในการกำกับและขับเคลื่อนนโยบาย ตามองค์ความรู้และแนวคิดเชิงนโยบาย จากโครงสร้างส่วนบนของสังคมไทย โดยมีโครงสร้างส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและนำนโยบายเหล่านั้นออกสู่การปฏิบัติ และโครงสร้างส่วนล่างเป็นผู้ยึดถือและมีความนิยมตามที่โครงสร้างส่วนบนกำหนดมา เพื่อให้นโยบายต่างๆบรรลุผลสำเร็จตามแผนเชิงนโยบายที่กำหนดไว้

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทยมักจะมีการสะดุดหยุดลงอยู่เสมอหากมีการย้อนกระบวนการจากโครงสร้างส่วนล่างที่นำเสนอความต้องการและต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายส่งกลับขึ้นไปสู่โครงสร้างส่วนบน แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองหรือเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการเชิงนโยบายแล้วก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญคือโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมของสังคมไทยที่ยังคงยึดติดอยู่กับโครงสร้างของระบบราชการแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) เข้ามาช่วยแก้ปัญหาและนำพาให้รัฐผ่านวิกฤตไปได้โดยไม่ได้หวังที่จะใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของไทยมีสาเหตุมาจากกลุ่มพลังอำนาจเก่าที่ยังยึดโยงอยู่กับระบบราชการและระบบอุปถัมภ์จากเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ มีอิทธิพลในการควบคุมพลังอำนาจฝ่ายประชาธิปไตยผ่านค่านิยมและได้ก่อร่างสร้างค่านิยมศรัทธาทรศนะแบบอำนาจนิยมที่สืบเนื่องต่อกันมา จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับได้ในการเมืองไทยตลอดมา และฝังรากลึกกลายเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยอย่างยาวนาน

หากพิจารณาในประเด็นค่านิยมของสังคมจะเห็นได้ว่า ค่านิยมแบบรัฐราชการไทยดำรงอยู่ในสองส่วนด้วยกันคือ ส่วนของผู้มีอำนาจรัฐ (ข้าราชการ) ที่ยังคงยึดติดอยู่กับการใช้อำนาจในระบบราชการเพื่อควบคุมสังคมในส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการใช้ระบบราชการในการจัดระเบียบทางสังคมให้แก่ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ และมีการสร้างกลุ่มอุปถัมภ์เพื่อเป็นฐานอำนาจผ่านระบบราชการ ซึ่งเห็นได้ชัดในสมัยพลเอกเปรมที่มีกลุ่มทหารแบ่งพรรคแบ่งพวกและแย่งชิงอำนาจกัน รวมทั้งยังแสดงบทบาทในทางการเมืองที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง ทหาร เทคโนโลยี และนักการเมืองอยู่บ่อยครั้ง และส่วนของผู้ที่รับบริการจากรัฐ (ประชาชน) ก็ยอมรับระบบอุปถัมภ์ที่มีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ในการตัดสินข้อพิพาททางการเมืองและผลิตองค์ความรู้ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีระบบราชการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย และยึดถือคุณค่าแบบอำนาจนิยมมากกว่าคุณค่าแบบประชาธิปไตย

โครงสร้างการเมืองไทยจึงอยู่ภายใต้ค่านิยมแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม กลุ่มตัวแสดงทางการเมืองนี้จึงประกอบไปด้วยสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความเข้าใจถึงบทบาทและมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมือง และกลุ่มที่ยอมรับในอำนาจทางการเมืองของอภิสิทธิ์ชน ซึ่งผลของค่านิยมทางการเมืองแบบนี้จะขึ้นอยู่กับการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างสองกลุ่ม ทำให้เกิดการสลับการขึ้นครองอำนาจระหว่างรัฐบาลอำนาจนิยมกับรัฐบาลประชาธิปไตย อันส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในโครงสร้างทางการเมือง และหากกลุ่มที่ยอมรับอำนาจนิยมมีความเข้มแข็งมากกว่าก็จะนำมาพาไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งกลไกในการควบคุมอำนาจในทางการเมืองที่สำคัญคือระบบราชการ ทำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ยอมรับอำนาจนิยมจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการเพื่อให้ระบบราชการสามารถควบคุมและครอบงำกลุ่มการเมืองที่ต้องการมีส่วนร่วมเอาไว้ให้ได้

ดังนั้นระบบรัฐราชการไทยที่ยังผูกขาดอำนาจนิยมอยู่ที่ชนชั้นนำมีการชี้นำสังคมเชิงนโยบายจากโครงสร้างส่วนบนลงสู่โครงสร้างส่วนล่าง ข้าราชการเข้าสู่สถาบันทางการเมืองโดยชอบธรรมด้วยเงื่อนไขโครงสร้างที่เป็นทางการของรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมืองสยบยอมต่ออำนาจระบบราชการ ทำให้อำนาจทางการเมืองที่น่าจะอยู่ที่โครงสร้างส่วนล่างและส่งต่อไปยังสถาบันทางเศรษฐกิจและ

การเมืองจึงไม่เคยเกิดขึ้น และหากเกิดขึ้นชนชั้นนำก็จะชี้ว่ารัฐไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤตและนำเอาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกลับมาใช้อีกครั้ง โดยที่สังคมไทยเองก็ยอมรับได้เพื่อแลกกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองชั่วคราว ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่ยั่งยืน เพราะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมนับตั้งแต่สมัยพลเอกเปรมเป็นต้นมา

การบริหารจัดการทางการเมืองในสมัยพลเอกเปรม

ภายใต้โครงสร้างอำนาจของสังคมไทยเป็นการเมืองของตัวแสดงในโครงสร้างส่วนบนที่กำหนดสมดุลทางอำนาจให้แก่โครงสร้างชั้นกลาง โดยที่โครงสร้างชั้นล่างเป็นส่วนสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้แก่ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเพื่อปรับสมดุลทางอำนาจของโครงสร้างภายใน จากการศึกษาพบว่า พลเอกเปรมและระบบราชการได้สร้างสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นภายในโครงสร้างชั้นกลางของสังคมไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งพลเอกเปรมได้ถ่วงดุลอำนาจด้วยการจัดสรรบทบาทและหน้าที่ระหว่างตัวแสดงต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง ปัญหาความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย อีกทั้งพลเอกเปรมยังนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนบนมาใช้ถ่วงดุลอำนาจและควบคุมบทบาทของตัวแสดงไม่ให้แสดงบทบาทที่มีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งมากจนเกินไปมากจนเกินไป จึงทำให้การพัฒนาเชิงสถาบันของรัฐไทยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจที่นำไปสู่การสร้างระบบสังคมใหม่ โดยเฉพาะสังคมเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ดังนั้นเมื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่การเกิดสังคมรูปแบบใหม่และชนชั้นใหม่ในสังคมไทย จึงเกิดปัญหาสถาบันทางการเมืองปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไม่ทันตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ทำให้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจยังคงยึดโยงอยู่กับระบบราชการอย่างเหนียวแน่นและมั่นคง โดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ถ่วงดุลอำนาจกับสถาบันทหาร และทั้งสองสถาบันก็กลับกลายเป็นที่พึ่งพิงใหม่ให้กับสังคมหลังสมัยพลเอกเปรม

ความขัดแย้งและร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ของตัวแสดงเหล่านั้นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม แต่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเองก็ได้สร้างเงื่อนไขและทำให้เกิดการยอมรับกันว่าสามารถใช้แก้ปัญหาวิกฤตการณ์ของรัฐไทยได้ประสบความสำเร็จ แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการจะสิ้นสุดลงหลังบทเฉพาะกาลสิ้นวาระ แต่โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการหรือแนวทางในทางปฏิบัติยังคงอยู่ โดยเฉพาะค่านิยมที่ยึดถือที่ตัวบุคคลมากกว่าที่ตัวสถาบัน ระบบ หรือโครงสร้างใดๆ เพราะมีค่านิยมและความเชื่อว่าเป็นเพราะตัวบุคคลที่แก้ไขปัญหาความมั่นคงให้คลี่คลายลงไปในทางที่ดี เศรษฐกิจไทยที่รุ่งเรืองอย่างมากจนกลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากในเอเชีย เสถียรภาพทางการเมืองมีสูง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลของพลเอกเปรมสามารถบริหารงานอย่างต่อเนื่องถึงแปดปี และเมื่อโครงสร้างที่เป็นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้นได้เมื่อพลเอกเปรมยุติบทบาททางการเมือง แต่พลเอกเปรมนี้ก็ยังคงได้รับการยอมรับจากตัวแสดงทางการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองที่เห็นว่าการเมืองจะมีเสถียรภาพสูงเพราะศักยภาพของพลเอกเปรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1988 นักการเมืองก็ยังคงพร้อมใจกันไปเชิญพลเอกเปรมให้รับ

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป เพราะเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากตัวแสดงเชิงสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ทั้ง ทหาร เทคโนโลยีแคร์ต และนักธุรกิจ

ดังนั้นหากเกิดความไม่สมดุลทางอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางของรัฐไทยก็จะนำไปสู่ภาวะวิกฤต จึงจำเป็นต้องควบคุมให้ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางมีคุณภาพทางอำนาจภายใต้บทบาทที่แสดงอยู่ไม่ให้นำเกินไป เพราะหากตัวแสดงใดมีอำนาจขึ้นมากตัวแสดงอื่นก็จะมีวิธีการปรับสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นอีกครั้ง เช่น ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อเทคโนโลยีแคร์ต ถูกลดบทบาท ในขณะที่นักการเมืองและนักธุรกิจมีบทบาทโดดเด่นมากขึ้น ทหารก็เข้ามาสู่การยึดอำนาจใน ค.ศ. 1991 แต่เมื่อทหารยึดอำนาจแล้วแสดงบทบาทที่มากเกินไปนักการเมืองก็หันไปดึงเอาพลังอำนาจในส่วนล่าง คือ นิสิตนักศึกษาและประชาชนทั่วไปเข้ามา รวมทั้งตัวแสดงในโครงสร้างส่วนบนทั้งสถาบันกษัตริย์ กลุ่มทุนและชนชั้นนำก็จะลงมากดดันทหาร ดังจะเห็นได้จากกรณีการคลี่คลายวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1992 หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ หรือในสมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อนักการเมืองและนักธุรกิจมีอำนาจมากกว่าเทคโนโลยีแคร์ตและทหารก็นำไปสู่การรัฐประหาร ค.ศ. 2004 แต่ครั้งนี้ทหารได้รับการสนับสนุนจากพลังอำนาจในโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่าง

เครื่องมือของรัฐราชการไทยที่พลเอกเปรมใช้ในการจัดโครงสร้างทางการเมืองของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 แตกต่างจากการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ที่ปิดโอกาสไว้ จึงเป็นระบบรัฐราชการที่มีแต่ระบบราชการเพียงอย่างเดียว แต่พลเอกเปรมได้เปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย แต่บทบาทหลักในเชิงนโยบายก็ยังอยู่ภายใต้ระบบราชการ ที่มีองค์กร อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งรูปแบบนี้ได้กลับมาใช้อีกครั้งในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังการทำให้รัฐประหาร ค.ศ. 2014

ส่วนตัวแสดงทั้งสี่กลุ่มในสมัยพลเอกเปรม ได้แก่ ทหาร เทคโนโลยีแคร์ต นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลาง แม้จะมีบทบาทในเชิงสถาบันต่อการกำหนดนโยบายและสร้างสภาพแวดล้อมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่พลเอกเปรมก็มีเครื่องมือที่จะควบคุมและกำกับบทบาทของเหล่าตัวแสดงเหล่านั้น ดังนี้ กลุ่มทหารใช้การย้ายหรือปลดออกจากตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ เช่น ตำแหน่งการควบคุมกำลังหรือปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น กลุ่มเทคโนโลยีแคร์ตใช้การลดทอนอำนาจหรือไม่มอบหมายหน้าที่ในการกำหนดและควบคุมนโยบายให้ กลุ่มนักการเมืองใช้การยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นกลางใช้การปิดโอกาสเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและการร่วมชวบนกับนายกรัฐมนตรีและนักธุรกิจอื่นๆ ในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ

นอกจากนั้นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบยังพร้อมจะกลับมาทุกครั้งที่รัฐไทยเข้าสู่วิกฤตการณ์ ดังจะเห็นได้เมื่อเกิดการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ก็มีการนำเอาแนวทางบางส่วนโดยเฉพาะกระบวนการที่ใช้กลไกระบบราชการครอบงำสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง และมีการดึงเอาตัวแสดงต่างๆ ทั้ง ทหารที่ยังคงอยู่ในวงวนอำนาจและพร้อมจะยึดอำนาจเมื่อสูญเสียไป เทคโนโลยีแคร์ตที่พร้อมจะออกมาเล่นบทผู้กำหนดและวางแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม นักธุรกิจที่เรียกร้องให้

ระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ามาจัดการนักรบการเมือง และนักรบการเมืองที่ได้รับประโยชน์ก็พร้อมจะยอมรับอำนาจเผด็จการทหารและยอมอ่อนข้อให้แก่ระบบราชการ ซึ่งตัวแสดงเชิงสถาบันเหล่านี้พร้อมจะเข้าร่วมในการกำหนดโครงสร้างและนโยบายในด้านต่างๆ โดยหวังว่าจะสามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ที่รัฐเผชิญอยู่ได้ อีกทั้งยังสามารถรักษาฐานอำนาจและสถานภาพเอาไว้ได้ ดังจะเห็นได้หลังจากการรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 และ ค.ศ. 2014

กล่าวโดยสรุป

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ การปรับตัวของประเทศไทยในภาวะวิกฤต เป็นระบอบที่ใช้แก้ปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า โดยการนำเอาระบบราชการมาครอบทับสังคมด้วยการจัดการเชิงนโยบาย ซึ่งระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมไม่ใช่ว่าการประนีประนอมอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายราชการกับฝ่ายนอกกลไกระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นการสร้างโครงสร้างทางการเมืองใหม่ขึ้นมาในสังคมไทย โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงกำหนดโครงสร้างแบบที่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจครอบงำ (dominant power) รวมทั้งการใช้แนวคิดราชาชาตินิยมสร้างโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจนำ (hegemony power) ซึ่งระบอบนี้มีการพัฒนาเชิงสถาบันของตัวระบอบเอง ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบนี้ก็มีการพัฒนาการเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐราชการไทยจากการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการเข้าไปครอบงำสถาบันต่างๆ รวมทั้งสร้างอำนาจนำผ่านวิถีปฏิบัติและค่านิยมแบบประชาธิปไตยครึ่งใบให้แก่สังคมไทย

วิกฤตการณ์ของประเทศไทยจะเกิดขึ้นเมื่อสมดุลแห่งอำนาจของโครงสร้างชั้นกลางเสียไป เกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกครอบงำหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ (นักธุรกิจชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษาปัญญาชน และนักรบการเมือง) จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อำนาจ และผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ คือ ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ เพื่อดึงเอาระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการและกำจัดกลุ่มพลังอำนาจอื่นที่ทำลายอำนาจระบบราชการออกไปจากระบบการเมือง โดยให้ข้าราชการทหารดูแลเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบมีค่านิยมของระบอบในการส่งเสริมคนดีให้ได้ปกครองบ้านเมือง และคนดีเหล่านั้นก็คือข้าราชการ ซึ่งระบอบที่รัฐราชการไทยมีความมั่นคงและเสถียรภาพมากคือระบอบรัฐราชการที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามค่านิยมของสังคมไทย นอกจากนั้นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจโลกที่เริ่มฟื้นตัวและการย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่น รวมทั้งประเด็นการเมืองระหว่างประเทศที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ล่มสลายลงก็เป็นปัจจัยบวกที่อยู่นอกเหนือเงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้ส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง

โครงสร้างอำนาจภายในของประเทศไทยเกิดจากโครงสร้างชั้นบนเป็นผู้กำหนดแนวคิด ค่านิยม และสร้างสมดุลแห่งอำนาจให้แก่โครงสร้างส่วนอื่นๆ มีโครงสร้างส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สมดุลอำนาจระหว่างกันของตัวแสดงในชั้นนี้ อันได้แก่ ทหาร เทคโนโลยี นักรบการเมือง และนักธุรกิจ โดยที่โครงสร้างชั้นล่างเป็นส่วนสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้แก่ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเพื่อปรับสมดุลทางอำนาจของโครงสร้างภายใน อีกทั้งวิถีปฏิบัติ และค่านิยมของสังคมไทยที่ไม่ได้เชื่อถือในคุณค่าแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงก็ยังคงเป็นปัญหาที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบยังคงฝังรากลึกในสังคมไทย และเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำที่ขึ้นชอบทรศนะแบบอำนาจนิยมนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยทุกครั้ง โดยอ้างอิงกับอำนาจของเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ระบบราชการที่ครอบงำและมีอำนาจนำในสังคมไทยสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยมอบหมายภารกิจด้านความมั่นคงและการพัฒนาให้แก่ทหาร ส่วนการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมมอบหมายให้เทคโนโลยี ทำให้อำนาจในการบริหารและกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้กลไกระบบราชการ

ผลการศึกษานี้จึงเป็นการยืนยันสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า การบริหารจัดการทางการเมืองและการปรับตัวของรัฐไทยภายใต้กลไกรัฐราชการเดิมที่เทคโนโลยีและกองทัพมีความเข้มแข็ง และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ได้วางเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้พลเอกเปรม ราชฐานสนับสนุนทางการเมืองจากภายในกลไกระบบราชการ จึงมีการจัดสรรอำนาจให้กองทัพที่เป็นทั้งฐานอำนาจและกลุ่มกดดันทางการเมืองโดยใช้การถ่วงดุลคานกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในกองทัพ และการสนับสนุนรัฐบาลจากสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังใช้ประโยชน์จากการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาล และสร้างระบบขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจไปสู่การส่งออก ที่ด้านหนึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจากทุนและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และอีกด้านหนึ่งคือการหาทางปกป้องนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวจากแรงกดดันทางการเมือง อีกทั้งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นเพียงการปรับตัวในช่วงวิกฤต โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างเชิงอำนาจของกลุ่มอำนาจเดิมอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้ในภายหลังต่อมากลุ่มอำนาจเดิมยังสามารถรักษาสถานะของกลุ่มในการเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการประชาธิปไตยเมื่อโอกาสอำนวย ดังการรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 2006 และ 2014

อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์นี้ยังมีข้อจำกัดของการศึกษาบางประการ เพราะแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์วิเคราะห์โครงสร้างระหว่างรัฐและสังคมผ่านบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการทางประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายบทบาทและการดำรงอยู่ของสถาบัน แต่ยังขาดการศึกษาการก่อตัวหรือแรงจูงใจของตัวแสดงที่มีต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น อีกทั้งการนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยมมาเสริมช่วยทำให้มองระบบในฐานะโครงสร้างที่กำหนดบทบาทของตัวแสดงต่างๆ แต่ยังไม่ได้อธิบายการทำงานโครงสร้างในเชิงสถาบันของระบบราชการไทยได้อย่างกระจ่างชัดเจน

แม้ว่าสังคมไทยจะยอมรับระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นระบอบที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤต แต่ก็ได้สร้างปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะค่านิยมของสังคมไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นก็มักจะเรียกร้องให้ระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาแก้ไขปัญหา

ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่ก้าวหน้า เพราะความอ่อนแอของสถาบันทางเศรษฐกิจ และการเมืองถูกครอบงำให้อยู่ภายใต้ระบบราชการ หากวันใดสถาบันทหารหรือสถาบันพระมหากษัตริย์อ่อนแอลง เครื่องมือที่เคยใช้ปรับสมดุลทางการเมืองแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ก็ไม่อาจจะใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศไทยอย่างได้ผลอีกต่อไป

ดังนั้นสังคมไทยจึงควรส่งเสริมให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองมีฐานการสนับสนุนที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีศักยภาพในการปรับตัวให้เท่าทันกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงนั้น ไม่เพียงแต่กำหนดสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเพียงใดเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพัฒนาวิถีปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทยให้เชื่อถือในคุณค่าและยึดมั่นระบอบต่อประชาธิปไตย เพื่อพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเข้มแข็งจากประชาชนที่เป็นฐานสนับสนุนให้แก่สถาบันเหล่านั้น คอยลดทอนและคานอำนาจระบบราชการ และไม่ปล่อยให้ค่านิยมแบบอนุรักษนิยมของสังคมไทยคอยอุดหนุนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย จึงจะทำให้ประเทศไทยก้าวไปสู่การเป็นประชาธิปไตยตามหลักสากลที่มั่นคงและยั่งยืน



รายการอ้างอิง

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. London: Profile Books Ltd.
- Almond, G. A., & Powell, B. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and company.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1966). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown and company
- Barkey, K., & Parikh, S. (1991). Comparative perspectives on the state. *Annual Review of Sociology*, 523-549.
- Barthes, R. (1990). *Mythologies. Selected and translated from the French by Annette Lavers*. . New York, Twenty-third printing.: The Noonday Press. .
- Chai-Anan Samudavanija. (1990). *Thailand Economic Policy-Making in Liberal Technocratic Polity* (J. W. L. a. K. L. Brownsey Ed.). Nova Scotia: The Institute for Research on Public Policy.
- Chai-Anan Samudavanija. (2002). *Thailand: A Stable in Semi-democracy*. Bangkok: IPPS.
- Chaipat Sahasakul, Nattapong Thaongpakde, & Keokam Kraisorapbong. (1991). *Thailand* (P. M. a. t. others Ed. Vol. 2). London: Routledge.
- Daniel H. Unger, Dan Slater, ท. น., เอนก เหล่าธรรมทัศน์, & ชนะพรพันธุ์, ร.
- Diamond, L. (1993). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. (L. Diamond. Ed.). London: Lynne Rienner.
- Doner, R. F. (2009). *The Politics of Uneven Development: Thailand's economic growth in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Haggard, S. (1992). *Pathways from the Periphery The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. 3rd printing. New York: Cornell University Press.
- Hans H. Indorf. (1982). *The Fidelity of Friendship*. Singapore: Hoong Fatt Press.
- Indorf, H. H. (1982). Thailand as Indirect Beneficiary of U.S.-ASEAN Relations In H. H. Indorf (Ed.), *Thai-American relations in contemporary affairs* (pp. 72, 159-175). Singapore: Hoong Fatt Press.
- Itsara's space. (2554). บทความจากคอกควาย ตอน คาราบาว กบฏ 9 กันยายน 2528. Retrieved from https://itsara2515.wordpress.com/2011/01/04/%E0%B8%

9A%E0%B8%97%E0%

B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%
B8%81%E0%B8%84%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0
%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%84%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E
0%B8%9A%E0%B8%B2

John L.S. Girling. (1981). *The bureaucratic polity in modernizing societies: similarities, differences, and prospects in the ASEAN region*. Singapore: Institute of southeast Asian studies.

Kathleen Thelen, & Steinmo., S. (1992). **Historical Institutionalism in Comparative Politics**. In Kathleen, Frank Longstreth, & Sven Steinmo (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 7). Cambridge: Cambridge University Press.

Katznelson, I. (1997). Structure and Configuration in Comparative Politics. . In M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman. (Eds.), ***Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure***. New York: Cambridge University Press. .

Katznelson, I. (2009). Strong Theory, Complex History: Structure and Configuration in Comparative Politics Revisited. . In M. I. Lichbach. & A. S.Zuckerman. (Eds.), ***Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure***. New York: Cambridge University Press.

Kevin Hewison, & Kengkit Kitirianglarp. (2010). Thai-Style Democracy: The Royalist Struggle for Thailand's Politics. In Soren Ivarsson & Lotte Isager (Eds.), *Saying the Unsayable: Monarchy and Democracy in Thailand* (pp. 179-202). Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press.

Lowndes, V. (2010). "The Institutional Approach". In D. Marsh. & G. Stoker. (Eds.), ***Theory and Methods in Political Science***. (eds.3rd ed., pp. 67-70.). Basingstroke, Hampshire: Palgrave Macmillan. .

March, J., & Olsen, J. (1984.). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life., 78(3), 734-749.

March, J., & Olsen, J. (2009). ***Elaborating the New Institutionalism***. . In B. Rhodes & Rockman. (Eds.). The Oxford Handbook of political Institutions. : online publication.

McCargo, D. (2010). Network monarchy and legitimacy crises in Thailand. *The Pacific Review*, 18, 445-469.

- Michael Kelly Connors. (2557). บทนำ: ความขัดแย้งในระยะเปลี่ยนผ่านของประเทศไทย (ภ. วีระ ภาสพงษ์, Trans.). In M. Saxer (Ed.), *สังคมไทยในวังวนแห่งวิกฤตเปลี่ยนผ่าน* (pp. 24). กรุงเทพฯ: open world.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*: Princeton University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*: Cambridge university press.
- Peter A. Hall, & Rosemary C. R. Taylor. (1996). *Historical Institutionalism*. . Paper presented at the The MPIFG Board's meeting, Political Science and the Three New Institutionalisms. .
- Pye, L. (1966). *Aspects of Political Development* Boston: Little, Brown and company.
- Ramsay, A. (1985). *Thai domestic politics and foreign policy*. Paper presented at the Paper delivered for Third US-ASEAN Conference, Chiang Mai, Thailand.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*: Honolulu, East-West Center Press.
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. In: Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective, por Donatella della PORTA e Michael KEATING, 118-38: Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W., & Thelen. K. (2014). ***Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*** Retrieved from http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ws/downloads/Introduction_Institutional_Change.pdf
- Thomas Risse-Kappen. (1994). *Idea do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of cold war* (Vol. 48(2)).
- Unger, D. H. (1989). *Japan, the overseas Chinese, and industrialization in Thailand*: University of California, Berkeley.
- US Watch. การฝึกคอบร้า โกลด์ :ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ. *Ministry of Foreign Affairs, Thailand*. Retrieved from <http://uswatch.mfa.go.th/uswatch/th/relationship/tactics/>. เมื่อ <<http://uswatch.mfa.go.th/uswatch/th/relationship/tactics/%20เมื่อ>>
- Weiss, L., & Hobson, J. M. (1995). *States and economic development: a comparative historical analysis*: Polity Press.

- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2549). ความรุนแรงและความตายภายใต้นโยบายรัฐ : กรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. Retrieved from <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSRA/AnnualConference/Conferencell/Article/Article12.htm>
- กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ. (2549). บันทึกประเทศไทย 3 ทศวรรษ. กรุงเทพฯ: ประชาชาติธุรกิจ
- กองบรรณาธิการสยามใหม่. (2524a). คำนำ: สำนักพิมพ์อาทิตย์ จำกัด.
- กองบรรณาธิการสยามใหม่. (2524b). ทำไมไม่สู้กันอย่างลูกผู้ชาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อาทิตย์ จำกัด.
- กองบรรณาธิการสยามใหม่. (2524c). นิรโทษกรรม ตัดคลื่นการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พระอาทิตย์.
- กองบรรณาธิการสยามใหม่. (2524d). บทเรียนกบฏ 1 เมษายน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อาทิตย์ จำกัด.
- กองบรรณาธิการสยามใหม่. (2524).ชาติต้องการปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อาทิตย์ จำกัด.
- กาญจนา แก้วเทพ. หลุยส์ อัลธูแซร์. (2557.). บทแนะนำ หลุยส์ อัลธูแซร์ : ชีวิต ความคิดและผลงาน. อุดมการณ์และกลไกทางอุดมการณ์ของรัฐ. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์. .
- กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2553). สหรัฐากับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. .
- กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2553). ก้าวแรกสู่กระแสเสรีนิยมใหม่ภายใต้รัฐบาลเปรม. เอกสารประกอบการเรียนวิชาไทยกับโลกาภิวัตน์ สาขาคอมพิวเตอร์ระหว่างประเทศ (ภาคนอกเวลาราชการ) หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต.
- เกรียงศิษย์ นำพูลสุขสันต์. (2533). รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เกษียร เตชะพีระ. (2557 26 ก.ย.- 2 ต.ค.). รัฐราชการไทยในสายตาเฟรด ริกส์. มติชน สุดสัปดาห์, p. 49.
- คมชัดลึกออนไลน์. พลิกเพิ่มคดีดัง : “แม่ช้อย” ตำนานแซร์สีพันล้าน. Retrieved from <http://www.komchadluek.net/detail/20090314/5243/%E0%B8%9E%E0%B8%A5%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B9%81%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%94%E0%B8%B1%E0%B8%87:%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%8A%E0%B8%A1%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%95>

- [99%E0%B9%81%E0%B8%8A%E0%B8%A3%E0%B9%8C4%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99.html](http://www.komchadluek.net/detail/20090314/5243/%E0%B8%9E%E0%B8%A5%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B9%81%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%94%E0%B8%B1%E0%B8%87:%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%8A%E0%B8%A1%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%8A%E0%B8%A3%E0%B9%8C4%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99.html.%20) เมื่อ
<<http://www.komchadluek.net/detail/20090314/5243/%E0%B8%9E%E0%B8%A5%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B9%81%E0%B8%9F%E0%B9%89%E0%B8%A1%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%94%E0%B8%B1%E0%B8%87:%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%8A%E0%B8%A1%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%8A%E0%B8%A3%E0%B9%8C4%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99.html.%20>>
โฆษิต ปันเปียมราษฎร์. (2532) . โครงสร้างการผลิตกับการกระจายผลการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. (2535). ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ. ชนิตา ชิตบัณฑิตย์. (2554) . โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ : การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 2) . กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชรินทร์ แซ่มสาคร. (2542). ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ทองแดงของจริง. กรุงเทพฯ: ทีไอเอ็น พับลิชชิง.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2525). ทหารประชาธิปไตย : การก่อตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมือง. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2531). สภาพแวดล้อมและลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2525a). กองทัพบกในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีศักยภาพทางการเมือง. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2525b). ทหารประชาธิปไตย : การก่อตัวและการเคลื่อนไหวทางการเมือง. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2525c). ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2532). รายงานผลการวิจัยในโครงการบริการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2552) . โครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย.

Retrieved from

[http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000112809.%20%20%20\(àCéÖ¶ÖsàÁxèí](http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000112809.%20%20%20(àCéÖ¶ÖsàÁxèí)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2555a). กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554. กรุงเทพฯ: โปสท์ พับลิชชิ่ง.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2555b). กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554 กรุงเทพฯ: โปสท์ พับลิชชิ่ง.

เขาวนระ ไตรมาศ. (2530). ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2555). สัญญาวิทยา โครงสร้างนิยม หลังโครงสร้างนิยม กับการศึกษา รัฐศาสตร์ (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิชาษา.

ไชยวัฒน์ คำชู, & นิธิ เนื่องจำนง. (2559). การเมืองเปรียบเทียบ ทฤษฎี แนวคิด และกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชุม. (2536, 2 กรกฎาคม). ทะหะพาที. ไทยรัฐ.

ตะวัน สุรติเจริญสุข, & เปรมศิริ ฤทัยเจตน์เจริญ. (2552). 2530 - 2551 จาก *Black Monday* ถึง *Hamburger Crisis*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพธุรกิจ Bizbook.

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี. (2542). ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ทองแดงของจริง. ทีไอเอ็น พับลิชชิ่ง.

ทองธรรมชาติ, ก. (2526). การพัฒนาการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ เอกสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 25 ประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2525-2526

ธงชัย วินิจจะกุล. (2557). ประชาธิปไตย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรื่อง และ ภาสกร ประมูลวงศ์.

In ช. ยอดหงษ์ (Ed.), (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มติชน.

ธงชัย สุวรรณวิท. (2546). กระจุกเข้าบัว (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: แสงดาว.

ชนพล บางยี่ขัน. (2558). พลิกปม “บึกชัน” บนเส้นทางชีวิตที่พลิกผัน. Retrieved from

<http://m.posttoday.com/articlestory/341941/0005>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). เรื่องเล่าน่ารู้ 7 ทศวรรษธนาคารแห่งประเทศไทย. วารสารพระสยาม ฉบับพิเศษ, 36 (พิเศษ), 46-48.

ชเนศ อารมณ์สุวรรณ และคณะ. (2555). โครงการวิจัยเรื่องโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน.

กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2542). ทำเป็นธรรม. In ท่านผู้หญิง เกนหลง สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Ed.),

(Vol. พิมพ์ครั้งที่ 2, pp. 568). กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

- อํารงค์กัฒ์ เพชรเลศอณันต์. (2557). ประชาธิปไตย: สารคดี โดย เป็นเอกรัฒนเรื่อและ ภาสกร
 ประมุขลวงศ์. In ช. ยอดหงษ์ (Ed.), (Vol. พิมพ์ครั้้งที่ 3, pp. 82-83). กรุงเทพฯ: มติชน.
- ธิกานต์ ศรีนารา. กบฏเมษาฮาวาย. Retrieved from
<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/%E0%B8%81%E0%B8%9A%E0%B8%8F%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%AE%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A2>.
- ธิกานต์ ศรีนารา. เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519. Retrieved from
http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/6_%E0%B8%95_%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_2519. เมื่อ
 <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/6_%E0%B8%95%20%E0%B8%20%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_2519.%20เมื่อ>
- ธีระยุท บัญมี. (2550). ความคิดสองทศวรรษ. กรุงเทพฯ มติชน.
- น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ. (2532a). 726 วันใต้บัลลังก์เปรม ฤาจะลบรอยอดีตได้. กรุงเทพฯ: มติชน.
- น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ. (2532b). 726 วันใต้บัลลังก์เปรม ฤาจะลบรอยอดีตได้. กรุงเทพฯ: มติชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). พระผู้ทรงปกเกล้าประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการ
 ปกครองไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2557). ประชาธิปไตย: สารคดี โดย เป็นเอกรัฒนเรื่อและ ภาสกร
 ประมุขลวงศ์. In ช. ยอดหงษ์ (Ed.), (Vol. พิมพ์ครั้้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มติชน.
- นรนิติ เศรษฐบุต. (2521). Retrieved from http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/22_%E0%B8%98%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2521
- นรนิติ เศรษฐบุต. (2522). Retrieved from http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/22_%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%99_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2522
- นรนิติ เศรษฐบุต. (2536). การเมืองไทยตามนัยรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521. กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นาวาตรี ประสงค์ สุ่นศิริ. (2532). 726 วันใต้บัลลังก์ “เปรม” ฤาจะลบรอยอดีตได้. กรุงเทพฯ: มติชน.
- นาวี รังสิวารักษ์. (2548). บนถนนการเมืองของบุญชู โรจนเสถียร. กรุงเทพฯ: ปะการัง.

- บุญชนะ อัตถากร. (2525). บันทึกการปฏิวัติ 1-3 เมษายน 2524 กับข้าพเจ้า. กรุงเทพฯ: มูลนิธิบุญชนะ อัตถากร เพื่อการศึกษาและวิจัย.
- บุญชนะ อัตถากร, & (2525). บันทึกการปฏิวัติ 1-3 เมษายน 2524 กับข้าพเจ้า. กรุงเทพฯ: มูลนิธิบุญชนะ อัตถากร เพื่อการศึกษาและวิจัย.
- ประภัสสร เทพชาตรี, & (2543). นโยบายต่างประเทศของไทย: จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหประชาชาติใหม่. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปวีณา อินวษา. (2537). รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 : ศึกษาเฉพาะกรณี ความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, & คริส เบเกอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.). เชียงใหม่: Silkworm Books.
- พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร. (2553). หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร (ก. เ. แ. บรรณาธิการ Ed.).
- พลตรีบุญญกฤต รูปขจร. เบื้องลึกเบื้องหลังประชาธิปไตยเป็นเลือด. Retrieved from http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1270101155, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1270101155.%20
- พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์. โลกสีขาวของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ. นนทบุรี: ออฟเซ็ทเพรส.
- พลโทพ พิณสายแก้ว. (2542). ทองแดงของจริง (ไ. สุวรรณศิริ Ed.). กรุงเทพฯ: ทีไอเอ็น พบลิชซิ่ง.
- พลเอก เปรม ติณสูลานนท์. (2536). ๗๗๗ สมหมาย ฮุนตระกูล.
- พลเอก เปรม ติณสูลานนท์. (2554). พระบาทสมเด็จพระเจ้าหัวกับคณะองคมนตรี. กรุงเทพฯ: สภาทนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- พลเอก สายหยุด เกิดผล. (2554). พคท. หายไปไหน? กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์.
- พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก. (2524). แผนปราบปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อาทิตย์ จำกัด.
- พันเอกจำลอง ศรีเมือง. (2525). In ช. สมุทวานิช (Ed.), ยังเดี๋ยวกับทหารประชาธิปไตย (pp. 97). กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- พันเอกบัญชา ชวางศิลป์. กระจุกเข้าบัว (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.). กรุงเทพฯ: แสงดาว.
- พันเอกประจักษ์ สว่างจิตร. (2525). บันทึกการปฏิวัติ 1-3 เมษายน 2524 กับข้าพเจ้า. In บ. อัตถากร (Ed.), (pp. 205). กรุงเทพฯ: มูลนิธิบุญชนะ อัตถากร เพื่อการศึกษาและวิจัย.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2531). แนวทางการพัฒนาบวรการ ก.ร.อ.ในอนาคต. In น. เ. และคนอื่นๆ (Ed.), แต่อาจารย์ป่วย: การเงิน การธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (pp. 281-300). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ปราโมช. (2536, 3 กรกฎาคม). ซอยสวนพลู สยามรัฐ.
- ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. (2542). ชีวิตจิต กรุงเทพฯ: มูลนิธิ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช.
- มติชน. (2557, 22 พ.ค.). สุดยิ่งใหญ่ “ป่า” ชม “ปึกตู” ช่วยตอบแทนบุญคุณแผ่นดิน ระบุทหารดูแล
บ้านเมืองดีที่สุดใน. มติชนออนไลน์. Retrieved from
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid = 141982276
- มูลนิธิชัยพัฒนา. (2557). แนวคิดการพัฒนาเพื่อพึ่งตนเองของเกษตรกรอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
Retrieved from <http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/concept-and-theory-development/to-develop-self-reliance-of-farmers>
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549a). 9 กันยายน 2528 (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549b). ก้าวแรกในหมู่นักศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549c). คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549d). คลื่นลมทางการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549e). จังหวะก้าว (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549f). ชีวิตทหาร (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549g). ต่ออายุผู้บัญชาการทหารบก (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549h). นโยบายประหยัด (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549i). น้ำตาลขาดแคลน-ข้าวราคาตก (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549j). นิยมไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549k). ประเทศเรายากจน (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549l). เปรม 1 (มีนาคม 2523 - มีนาคม 2524) (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มติ
ชน. .
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549m). เปรม 3 (ธันวาคม 2524-มีนาคม 2529) (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.).
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549n). เปรม 4 (พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2529) (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549o). ไปโคราช (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549p). ผมไม่พร้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549q). พลเอกเปรมกับการพัฒนาชนบท (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549r). มหามงคลสโมสรสันนิบาต (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน. .
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549s). เมฆาฮาวาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549t). ไม่ได้นึกมาก่อน (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549u). เยือนสหรัฐ-ยุโรป (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549v). เยือนอาเซียน-จีน (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.

- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549w). รัฐบุรุษชื่อเปรม (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549x). เรื่องยุ่งยาก (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549y). เศรษฐกิจกระต๊อง (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549z). สถานการณ์คอมมิวนิสต์ (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549aa). สอนองพระราชดำริ (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549ab). สมโภชกรุงเทพฯ 200 ปี (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549ac). สรุปลาน (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. (2549ad). สู้วังวนการเมือง (พ. 2 Ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- ยศ สันตสมบัติ. (2535). อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: น้ำไท.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. จาริตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม. Retrieved from <http://thaiis.com/midnightuniv-org-v1/midnight2544/0009999711.html>.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2536). อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง กรุงเทพฯ ผู้จัดการ.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2539). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ ผู้จัดการ.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2557). จาริตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม. Retrieved from <http://thaiis.com/midnightuniv-org-v1/midnight2544/0009999711.html>
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2533). ประชาธิปไตยครึ่งใบ : การเมืองไทยในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) ปีการศึกษา พ.ศ. 2532-2533, รุ่นที่ 2, 95-99.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรื่อง และ ภาสกร ประมูลวงศ์ (ช. ยอดหงษ์ Ed. พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.). กรุงเทพฯ: มติชน.
- วีระพงษ์ งามมางกูร. (2554). พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ รัฐบุรุษคู่แผ่นดิน. In ส. วงศ์สุวรรณเลิศ (Ed.), (pp. 164). กรุงเทพฯ.
- ศรัญญู เทพสงเคราะห์. (2557). ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรื่อง และ ภาสกร ประมูลวงศ์. In ช. ยอดหงษ์ (Ed.), (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มติชน.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2555). บทวิพากษ์ธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของประกาศกร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- สตีล ธนาธิโชติ. (2550). พฤติกรรมนิยมและสถาบันนิยมในการเมืองเรื่องการเลือกตั้งของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ฉบับที่ 3, 1-25.

- สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2527). คณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบท
การสัมมนาการพัฒนาประเทศ : แนวทางการศึกษาวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานศึกษา
นโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523.
- สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม. (2556a). อำนาจเปรม. นนทบุรี: กรีน ปัญญาญาณ.
- สนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม. (2556b). อำนาจเปรม (ช. แซ่มสาคร Ed.). นนทบุรี: กรีน ปัญญาญาณ.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2558). บทบาทคณะกรรมการกฤษฎีกาในกระบวนการนิติบัญญัติ
ไทย. การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน.
Retrieved from <http://tdri.or.th/priority-research/law-council/>
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2545a). การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5 ed.).
กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2545b). เศรษฐกิจการเมืองไทยในทศวรรษ 1970 (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.).
กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2554). การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 4
ed.). กรุงเทพฯ เสมาธรรม.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล และคณะ. (2543). แนวทางและนโยบายในการพัฒนาการเกษตรแบบ
ยั่งยืน. ธีรนา จิตต์สงวน. Retrieved from
<http://thairesearch.org/%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%A0/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B9%8C254384460%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%98%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%95%E0%B9%8C>
<<http://thairesearch.org/%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%A0/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B9%8C254384460%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%98%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%25%20B4%E0%B8%95%E0%B8%95%E0%B9%8C>>%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%A7%E0%B8%99.html

สมภพ มานะรังสรรค์. (2552). พลวัตของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.).

กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมัคร สุนทรเวช. (2526). สมัคร-อาทิตย์ ประสานพลังขจัด. สยามใหม่, ปีที่ 2 (ฉบับที่ 68), 30-33.

สมาคมธนาคารไทย. สมาคมธนาคารไทย. Retrieved from

<http://www.tba.or.th/aboutassociationthai.htm>. (àCéÒ¶ÖSàÁxèìÇÑ¹·Öè 22 Ñ¹ÇÒαÁ 2557

สรรเสริญ วงศ์ชูม. (2554). การวางแผนพัฒนาประเทศ. นนทบุรี: ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง.

สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ. (2554a). พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ รัฐบุรุษคู่แผ่นดิน. กรุงเทพฯ: พระอาทิตย์.

สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ. (2554b). พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ รัฐบุรุษคู่แผ่นดิน. กรุงเทพฯ: พระอาทิตย์.

สายพิน แก้งามประเสริฐ. (2557). เรียนประวัติศาสตร์ไปทำไม. Retrieved from

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1404232736

สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น. (2549, 15 - 21 กันยายน). เส้นทางและน้ำยา "จิว" กับความหลังฝังใจ "ป่า"

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. Retrieved from

<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=72>. เมื่อ

<<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=72.%20เมื่อ>>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 5. Retrieved from <http://www.nesdb.go.th/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). กระบวนการกำหนด

นโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.

2475-2530. In ร. ณะพรพันธุ์ (Ed.), (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed., pp. 139). กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

สื่อมวลชน. (2526). สื่อมวลชนรัฐ วิหุฑหาร. สยามใหม่, ปีที่ 2 (ฉบับที่ 68), 30-33, 43-44.

สุขุม นวลสกุล. (2522). หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ 2521. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุขุม นวลสกุล. (2557 15 ตุลาคม 2557). เทียบฟอร์มอดีตนายกา สฤษดี-ป่า ถึงบักตู. มติชน.

สุจิต บุญบงการ. (2542a). การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทาง

การเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.). กรุงเทพฯ:

โครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุจิต บุญบงการ. (2542b). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกับบทบาททางการเมืองของ

ทหาร กรุงเทพฯ: โครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทิน กาญจนไพบูลย์ และคณะ. (2526). สมัคร-อาทิตย์ ประสานพลังขจัด (Vol. ปีที่ 2).

- สุเมธ ตันติเวชกุล. (2529). โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการสนับสนุนการรักษาความมั่นคงของชาติในพื้นที่ชนบทของประเทศ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2541a). ทหารกับการเมืองยุคหลัง 6 ตุลา: กองทัพกับระยะผ่านสู่ประชาธิปไตยครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ต้นตำรับ
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2541b). ทหารกับการเมืองยุคหลัง 6 ตุลา: กองทัพกับระยะผ่านสู่ประชาธิปไตยครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ ต้นตำรับ.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2541c). ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2557). *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup*. Paper presented at the Benedict Anderson คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนห์ จามริก. (Ed.) (2540) (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เสนห์ จามริก. (2549a). การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.). กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- เสนห์ จามริก. (2549b). ส่งท้าย : สู่ประชาธิปไตยครึ่งใบ (ครั้งที่ 3 ed.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- เสนห์ จามริก. (2549). ส่งท้าย : สู่ประชาธิปไตยครึ่งใบ (ครั้งที่ 3 ed.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เสนาะ อุณาкул. (2552). 8 ปีกับรัฐบาลพลเอกเปรม (พ.ศ. 2523 - 2532). กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เสนาะ อุณาкул. (2556). พลังเทคโนโลยี : ผ่านชีวิตและผลงานของเสนาะ อุณาкул. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เสนาะ อุณาкул. (2530a). ยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ อดีต ปัจจุบัน อนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เสนาะ อุณาкул. (2530b). สภาพัฒน์เป็นมาเพียงจริงหรือ? กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เสนาะ อุณาкул. (2552). 8 ปีกับรัฐบาลพลเอกเปรม (พ.ศ. 2523 - 2532). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เสนาะ อุณาкул. (2552). 8 ปีกับรัฐบาลพลเอกเปรม (พ.ศ. 2523 - 2532). กรุงเทพฯ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

หริรักษ์ สุตะบุตร. (2558, 11 พฤษภาคม). กลยุทธ์ประเทศไทย. ไทยโพสต์, p. 4.

หอการค้าไทย. การจัดตั้ง. Retrieved from

http://www.thaichamber.org/scripts/static_detail.asp?Tag=2&n_PAGEID=18

หอการค้าไทย. (2558). ความเป็นมาของ กรอ. จังหวัด. Retrieved from

<http://rss.thaichamber.org/rss/view.asp?nid=1689>

อนุสรณ์ ลิมมณี. (2558). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบายและ
เครือข่ายความสัมพันธ์ (2 ed.). กรุงเทพฯ: ศยาม.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2533). การเมืองเรื่องการปรับโครงสร้างในประเทศไทย: อธิบายความสำเร็จ
ทางเศรษฐกิจด้วยปัจจัยทางการเมือง. รัฐศาสตร์สาร, 16/3 1-39.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ.

กรุงเทพฯ: คบไฟ.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2556). ความเข้มแข็งของรัฐกับเศรษฐกิจการเมืองไทย นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2558). เทคโนโลยีกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย. การปาฐกถาเมื่อ
วันที่ 9 มีนาคม 2558 ที่บริเวณโถงทางเข้าหอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ท่าพระจันทร์ มีการจัดกิจกรรมเนื่องในวาระครบรอบ 99 ปี ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2459-
2558). Retrieved from <http://www.prachatai.com/journal/2015/03/58289>

อภิญา รัตนมงคลมาศ. (2548). นโยบายต่างประเทศ แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย
(พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อภิวัฒน์ วรรณกร. (2540a). เดินทัพทางไกล หมิ่นไมล์แห่งชีวิต พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ. กรุงเทพฯ:
มติชน.

อภิวัฒน์ วรรณกร. (2540b). เดินทัพทางไกล หมิ่นไมล์แห่งชีวิต พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ. มติชน.

อภิวัฒน์ วรรณกร. (2540c). เดินทัพทางไกลหมิ่นไมล์ชีวิต พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ. กรุงเทพฯ: มติชน.

อภิวัฒน์ วรรณกร. (2540d). เดินทางไกลหมิ่นไมล์ชีวิตพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ. กรุงเทพฯ มติชน.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2557). โครงสร้างการเมือง “ประชาธิปไตยครึ่งใบอันมีพระมหากษัตริย์ทรง
เป็นประมุข. กรุงเทพฯ มติชน.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2557). บทสรุป. กรุงเทพฯ: มติชน.

อัครเมศวร์ ทองนวล. (2537). การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521
กับ ปีพุทธศักราช 2534. (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บัณฑิต
วิทยาลัย

อานันท์ อภาภิรมย์. (2558). เทคโนโลยีควบกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย. Paper presented at the การปาฐกถาเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2558 ที่บริเวณโถงทางเข้าหอสมุดปรีดี พนมยงค์ในวาระครบรอบ 99 ปี ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2459-2558) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ <http://www.prachatai.com/journal/2015/03/58289>. เมื่อ <[%20เมื่อ](http://www.prachatai.com/journal/2015/03/58289)>

อานันท์ ปันยารชุน. (2557). เมื่อ "ภิญโญ" ถาม "อานันท์" คุณเห็นด้วยกับรัฐประหารครั้งนี้แค่ไหน? Retrieved from http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1408035092

อุไรวรรณ ธนสถิต. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย. Retrieved from <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3/53/01/5203%2003.%20%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2%20%20%E0%B8%AD.%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B9%84%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%93.pdf>

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). ลักษณะของการจัดความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคม (ม. เจนวิทย์การ Ed.). กรุงเทพฯ: คบไฟ.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก.

บทสัมภาษณ์

ฉลาด วรรณัตร, เรืออากาศตรี. เมื่อวันที่ 2 เมษายน 255. เวลา 16.05 – 17.35 น.

ที่ริมบาทวิถีข้างสวนสัตว์ดุสิต ถ.อุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ.

ธงทอง จันทรางศุ. เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2558. เวลา 17.30 – 19.30 น.

ที่ซอยอารีย์ 2 ถนนพหลโยธิน สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ

นิยม วรปัญญา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557. เวลา 17.00 - 18.00 น.

ที่แผนกทันตกรรม โรงพยาบาลพญาไท 2 สนามเป้า กรุงเทพฯ.

เสนาะ อุนากุล เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2558. เวลา 10.00 -12.30 น. ที่บ้านพักถนนสุขุมวิท เอกมัย กรุงเทพฯ.





