

Received: 17-02-2021

Revised: 09-05-2021

Accepted: 04-06-2021

คณะรัฐมนตรี พ.ศ.2516-2519

Thai Cabinets 1973-1976

อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์¹

Thamrongsak Petchlertanan

thamrongsak.p@rsu.ac.th

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ 1. เพื่อศึกษาการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2516-2519 เน้นด้านภูมิหลังอาชีพและเครือข่ายของรัฐมนตรี 2. เพื่อศึกษาปัจจัยในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2516-2519 คณะรัฐมนตรีที่ศึกษานี้มี 6 ชุดระหว่าง 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เป็นคณะรัฐมนตรีชุดที่ 33-38 มีนายกรัฐมนตรีรวม 3 คน ได้แก่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านรัฐธรรมนูญ ปัจจัยด้านพระมหากษัตริย์ ปัจจัยด้านทหารและกองทัพ ปัจจัยด้านพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ปัจจัยด้านกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันทางการเมือง ปัจจัยด้านบริบททางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ลักษณะคณะรัฐมนตรีในช่วงสามปีนี้ รัฐบาลนายสัญญาเป็นคณะรัฐมนตรีแบบรัฐราชการภายใต้อิทธิพลของเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ ส่วนรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ และรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์นั้นเป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตย คณะรัฐมนตรีในช่วงสามปีนี้มีแตกต่างไปจากคณะรัฐมนตรีจอมพลถนอม กิตติขจรก่อนหน้านี้ที่เป็นคณะรัฐมนตรีแบบเผด็จการทหาร

คำสำคัญ: คณะรัฐมนตรี, ประชาธิปไตย, นายสัญญา ธรรมศักดิ์, ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

¹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Political Science, Rangsit University

Abstract

This research had two objectives. 1. To study the establishment of the cabinets 1973-1976. The study focused on career background and network of ministers. 2. To study factors for the establishment of the cabinets 1973-1976. There were 6 sets of cabinet studies between October 14, 1973 and October 6, 1976, as the 33-38 Cabinet, with 3 prime ministers: Mr. Sanya Thammasak M.R. Seni Pramoj and M.R. Kukrit Pramoj. The study found that constitution, monarchy, military and army, political party and election, interest groups and political pressure groups, political context all were important factors in the cabinet appointment. Cabinet characteristics during these three years were that the Sanya cabinets were a bureaucratic polity which was under the influence of the network monarchy. The governments of M.R. Seni and M.R. Kukrit were a democratic cabinet. These three-year cabinets had been different from the previous cabinets of Field Marshal Thanom Kittikachorn which was a cabinet of military dictatorship.

Keywords: Cabinet, Democracy, Sanya Thammasak, M.R. Seni Pramoj, M.R. Kukrit Pramoj

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองไทยสมัยประชาธิปไตยนับจากปฏิวัติ 2475 มานั้น มีจุดเปลี่ยนสำคัญที่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 หรือ “ปฏิวัติตุลาคม” (เสนห์ จามริก, 2541) ที่พลังของนิสิตนักศึกษาประชาชนได้ทำให้ระบอบเผด็จการทหารที่สืบทอดต่อเนื่องมานานถึงสองทศวรรษครึ่งชะงักงันลงระยะหนึ่ง ระบอบเผด็จการทหารเป็นการเมืองแย่งชิงจัดสรรอำนาจกันในกลุ่มชนชั้นนำทหาร บางช่วงเวลาก็ออมให้มีผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบทางการเมืองมากกว่าที่จะได้เป็นปัจจัยหลักที่มาแห่งอำนาจจัดตั้งรัฐบาลแบบประชาธิปไตย เหตุการณ์ 14 ตุลาคมได้เปลี่ยนการเมืองไทยให้กลับคืนสู่เส้นทางระบอบประชาธิปไตย ที่มีตัวแสดงหลักเป็นพรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันทางการเมือง ร่วมกับกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการทหารพลเรือน และเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ แม้ว่าอีกสามปีต่อมาการเมืองไทยได้หวนกลับคืนสู่ระบอบเผด็จการทหารด้วยการรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งในช่วงเวลาสั้นๆ สามปีดังกล่าวนี้ได้ถูกเรียกว่ายุคประชาธิปไตยเฟื่องฟู

ลักษณะประชาธิปไตยในช่วงสามปีนี้ ไทยมีรัฐบาลแบบไร้เสถียรภาพ มีนายกรัฐมนตรี 3 คน มีคณะรัฐมนตรีรวม 6 คณะ (ชุดที่ 33-38) มีการเลือกตั้ง 2 ครั้ง แต่กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงมาก กล่าวคือ รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์จากวิกฤติการณ์ทางการเมือง แม้จะได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐบาลที่มี “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” และเป็น “รัฐบาลพระราชทาน” แต่ก็สามารถดำรงอยู่บริหารประเทศได้เพียง 7 เดือน นายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง แม้นายสัญญาจะได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยเพื่อดำเนินการให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ประกาศใช้และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังการเลือกตั้งมกราคม พ.ศ.2518 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เป็นนายกรัฐมนตรี มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย แต่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้เข้าบริหารประเทศต้องสิ้นสุดวาระลงเนื่องจากการเสนอนโยบายของรัฐบาลไม่ผ่านมติเสียงข้างมากของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์จึงเป็นรัฐบาลที่มีอายุเพียงหนึ่งเดือน ถัดนั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ที่มี ส.ส. เพียง 18 คน ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรค สามารถบริหารประเทศได้ 10 เดือน ก็ต้องยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ที่มีขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2519 การเลือกตั้งครั้งนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคที่มี ส.ส. มากเป็นอันดับที่หนึ่ง ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยจัดตั้งรัฐบาลผสม 4 พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา แต่ภาวะปั่นป่วนทางการเมืองภายใต้บริบทการเปลี่ยนระบอบการเมืองเป็นคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเพื่อนบ้านอินโดจีน และในบริบทการเมืองไทยของกระแส “ชาวนาพิชิต

ซ้าย” ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนหลักของรัฐบาล ทำให้ ม.ร.ว.เสนีย์ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ ม.ร.ว.เสนีย์สามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งด้วยการจัดตั้งรัฐบาลผสม 4 พรรค เช่นเดิม แต่ก็ดำรงอยู่ได้ระยะเวลาเพียงไม่กี่วัน รัฐบาลชุดนี้ก็สิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

แนวความคิดการอธิบายรัฐไทยว่าเป็น “รัฐราชการ” (Bureaucratic Polity) โดยใช้การศึกษาภูมิหลังอาชีพและเครือข่ายของรัฐมนตรี ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีชุดที่ 1-30 หรือระหว่างปี พ.ศ.2475-2503 นั้น (Riggs, 1966) แนวความคิดนี้ยังถูกใช้อธิบายรัฐไทยเรื่อยมาถึงปัจจุบัน แม้ว่างานศึกษาในระยะหลังได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ระหว่างปี พ.ศ.2501-2516 นั้นได้เป็น “รัฐทหาร” หรือรัฐเผด็จการทหารอย่างสมบูรณ์ไปแล้ว (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2550) ดังนั้น การศึกษาคณะรัฐมนตรีในช่วงสามปีหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นี้ นอกจากจะช่วยให้เข้าใจถึงปัจจัยการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีและผลสะท้อนที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ยังสามารถช่วยให้เข้าใจลักษณะรัฐบาลไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีในช่วงสามปี พ.ศ.2516-2519 มีลักษณะเป็นคณะรัฐมนตรีแบบรัฐราชการภายใต้อิทธิพลของเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ และคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2516-2519 เน้นด้านภูมิหลังอาชีพและเครือข่ายของรัฐมนตรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2516-2519

นิยามศัพท์

คณะรัฐมนตรีแบบรัฐราชการ หมายถึง ข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีจำนวนมากเป็นข้าราชการประจำและอดีตข้าราชการ

คณะรัฐมนตรีแบบรัฐทหาร หมายถึง ทหารซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำคณะรัฐประหารดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีกฎหมายและกลไกอำนาจพิเศษแบบเบ็ดเสร็จ เป็นนายกรัฐมนตรีแบบเผด็จการทหาร และมีรัฐมนตรีจำนวนมากเป็นข้าราชการประจำและอดีตข้าราชการ หรือบางช่วงอาจแปลงรูปให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้มีพรรคการเมืองต่างๆ ร่วมจัดตั้งรัฐบาล มีรัฐมนตรีจำนวนมากเป็นทั้งข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตย หมายถึง หัวหน้าหรือผู้นำพรรคการเมือง ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีจำนวนมากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหรือสมาชิกพรรคการเมือง

ประโยชน์ที่ได้รับการวิจัย

1. ได้ทราบลักษณะของคณะรัฐมนตรีไทยในสมัยประชาธิปไตยเฟื่องฟู พ.ศ.2516-2519
2. ได้ทราบปัจจัยสำคัญในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว
3. ได้ทราบบริบทและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าว
4. ทำให้เข้าใจพลวัตทางการเมืองไทยในแง่มุมด้านรัฐบาลที่ละเอียดมากยิ่งขึ้น

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (historical approach) โดยใช้เอกสารชั้นต้นและชั้นรอง หนังสือพิมพ์ วารสารรายสัปดาห์ บทความวิชาการ หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ใช้กรอบแนวคิดด้านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง (political institutions and processes) เป็นกรอบในการจัดระเบียบข้อมูลและการวิเคราะห์

ผลการวิจัย

งานศึกษาของ Fred W. Riggs (1966) เรื่อง *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity* กล่าวได้ว่าคือต้นแบบของความเข้าใจลักษณะรัฐไทย ด้วยการศึกษานโยบายหลังด้านอาชีพและเครือข่ายของคณะรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ.2475-2502 หรือตั้งแต่คณะรัฐมนตรีชุดแรกสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดาจนถึงชุดสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การแจกแจงนับรัฐมนตรีว่าใครคือคณะรัฐประหาร อาชีพข้าราชการทหารบก ทหารเรือ พลเรือน และนักธุรกิจ ทำให้นักศึกษานี้เสนอกรอบแนวคิดที่รัฐไทยเป็น “รัฐราชการ” หรือ “รัฐอำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ที่ยังคงถูกใช้อธิบายรัฐไทยมาจนถึงปัจจุบันโดยที่ขาดการพิจารณาพลวัตด้านการเติบโตของประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ดังนั้น งานศึกษาต่างๆ จึงวางแนวทางแจกแจงนับภูมิหลังรัฐมนตรีตามแนวทางของ Riggs ตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูลวิเคราะห์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ เช่นงานของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2528) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เชาวณะ ไตรมาศ (2543) ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530 ซึ่งสิ่งที่ขาดไปคือการแจกแจงนับรัฐมนตรีนอกจากแจกแจงนับว่าเป็นข้าราชการประจำหรือนักธุรกิจ ยังต้องแจกแจงนับว่าเป็นนักการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้งสังกัดพรรคการเมืองหรือลงสมัครอิสระ ทั้งได้รับเลือกตั้งและไม่ได้รับเลือกตั้งด้วย ซึ่งจะทำให้เห็นพลวัตทางการเมืองไทยในยุคประชาธิปไตยเฟื่องฟูในสามปีนี้

งานศึกษาด้านคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแต่ละสมัยนั้น ในขณะที่ Riggs สรุปว่ารัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีแบบรัฐราชการหรือแบบอำมาตยาธิปไตย แต่งานของ สมเกียรติ วันทะนะ (2536) ที่ศึกษารัฐบาลปี 2475-2535 จัดแบ่งรัฐบาลออกเป็น 3 แบบตามกระบวนการในการเข้าดำรงตำแหน่ง ได้แก่ แบบที่ 1 รัฐบาลที่มีได้มีที่มาของอำนาจจากรัฐสภา ซึ่งอาจมาจากผลพวงของการรัฐประหารหรืออำนาจอื่นที่ใช้ในสถานการณ์พิเศษ แบบที่ 2 รัฐบาลที่ได้มาจากอำนาจการสรรหาเสนอแนะของรัฐสภา โดยที่หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา แบบที่ 3 รัฐบาลที่ได้มาจากอำนาจการสรรหาเสนอแนะของรัฐสภา โดยที่หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา

ส่วนงานศึกษาเกี่ยวกับแบบคณะรัฐมนตรีไทยของ ปธาน สุวรรณมงคล (Suvanamongkol, 2013) จัดแบ่งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ แบบที่ 1 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (elected government) แบบที่ 2 รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian government) แบบที่ 3 รัฐบาลชั่วคราวที่ได้รับแต่งตั้งในช่วงวิกฤติทางการเมือง (interim government appointed in the political crisis) การศึกษาจัดแบบรัฐบาลของสมเกียรติและปธานเป็นการใช้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นปัจจัยกำหนด แตกต่างไปจากงานของ Riggs ที่ใช้ทั้งคณะรัฐมนตรี ดังนั้นงานวิจัยนี้จะใช้กรอบการศึกษาตามแนวทาง Riggs แต่เพิ่มการแจกแจงนับรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. ทั้งสังกัดพรรคการเมืองหรือลงสมัครอิสระ ทั้งได้รับเลือกตั้งและไม่ได้รับเลือกตั้งด้วย

1 คณะรัฐมนตรีสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 33

การขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 มีปัจจัย 2 ประการด้วยกัน ประการแรก ปัจจัยจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจรในคำวันเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เหตุการณ์นี้เป็นกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาประชาชนเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยฉบับใหม่ จากรัฐบาลเผด็จการทหารที่สืบทอดอำนาจจากรัฐประหารปลายปี พ.ศ.2514 ที่นำโดยจอมพลถนอมซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดของประเทศอย่างต่อเนื่องมาแล้วถึง 10 ปี สถานการณ์ปราบปรามการชุมนุมของนิสิตนักศึกษาประชาชนด้วยการใช้กำลังทหารในกรุงเทพฯ อย่างรุนแรง จนมีการสูญเสียชีวิตประชาชนและทรัพย์สินจำนวนมาก อันเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ทำให้อาจมองถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่งด้านการทหารและ

นายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพระมหากษัตริย์ และจอมพลถนอมยอมเดินทางไปลี้ภัยทางการเมืองในต่างประเทศ (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2550, น. 562) ประการที่สอง ปัจจัยพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 9 ได้ทรงมีพระราชดำรัสทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ในคำวันที่ 14 ตุลาคมนั้น ทรงกล่าวถึงวิกฤติของประเทศ ทรงขอให้ประชาชนช่วยกันรักษาความสงบของประเทศ และทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนี่คือครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยทรงเลือกบุคคลของพระองค์ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง (Morell and Chai-anan, 1981, p. 69)

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ อายุ 66 ปี อดีตประธานศาลฎีกา เมื่อเกษียณราชการแล้ว จึงได้มาเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ เมื่อ พ.ศ.2511 ต่อมาในปี พ.ศ.2514 ได้เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ก็ได้เป็นองคมนตรีของในหลวงรัชกาลที่ 9 มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 ดังนั้น ขณะที่นายสัญญาได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอย่างไม่มีรัฐ (จินทนา ไชยนาเคนทร์, 2544, น. 68-72; Kobkua Suwannathat-Pian, 2003) โดยมีปัจจัยเชื่อมโยง 3 สถานภาพที่สำคัญต่อการได้รับการคัดสรรจากพระมหากษัตริย์ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ ได้แก่ 1) ปัจจัยสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยนายสัญญาเป็นองคมนตรี ซึ่งต้องลาออกจากตำแหน่งนี้เพื่อมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่หลังจากสิ้นสุดการเป็นนายกรัฐมนตรี ก็จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีอีก และต่อมาได้เป็นประธานองคมนตรีอย่างยาวนานจวบจนอสัญกรรม (พ.ศ.2518-2541) 2) ปัจจัยการเป็นอดีตข้าราชการตุลาการชั้นสูงสุด ซึ่งเป็นหนึ่งในสามประมุขของสถาบันสำคัญในระบอบการเมืองคือ ประธานศาลฎีกา ระหว่างปี พ.ศ.2506-2510 และ 3) ปัจจัยการเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2514 และมหาวิทยาลัยแห่งนี้คือจุดเริ่มของการชุมนุมทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาประชาชน ที่เป็นพลังสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ล้มระบอบเผด็จการทหารของจอมพลถนอม

ความหมายสำคัญของการเป็นนายกรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มี 3 ประการ ประการแรก เป็นครั้งแรกในรอบ 26 ปีอย่างต่อเนื่องที่ผู้นำประเทศได้เป็นพลเรือนที่ไม่ได้เป็นเพียงนายกรัฐมนตรีหุ่นของคณะรัฐประหาร เช่น นายควง อภัยวงศ์ เมื่อหลังรัฐประหาร พ.ศ.2490 หรือนายพจน์ สารสิน เมื่อหลังรัฐประหาร พ.ศ.2500 ประการที่สอง เป็นครั้งแรกในระบอบประชาธิปไตยไทยนับแต่การปฏิวัติ 2475 ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างชัดเจนในการเสนอแต่งตั้งบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง ทำให้นายสัญญาได้รับฉายาว่า “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ประการที่สาม นายสัญญาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่เป็นอดีตประธานศาลฎีกา หรืออดีตประมุขฝ่ายตุลาการ ซึ่งนับจากนี้ไป ผู้พิพากษาของศาลต่างๆ จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน และนับเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่สองที่เป็นผู้นำในฝ่ายตุลาการ ห่างจากคนแรกถึง 4 ทศวรรษ นั่นคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นอธิบดีศาลอุทธรณ์ ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยคณะราษฎรหลังปฏิวัติ 2475 ดังนั้น เมื่อภูมิหลังและปัจจัยของนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยเป็นผู้นำในกองทัพ ย่อมทำให้บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ตลอดทั้งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบาลอีกด้วย การกิจสำคัญอย่างเร่งด่วนของนายสัญญาในฐานะนายกรัฐมนตรีชั่วคราวในช่วงเปลี่ยนผ่านจากยุคเผด็จการทหารสู่การฟื้นฟูสร้างประชาธิปไตยนี้คือ การสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสร็จภายในเวลา 6 เดือน

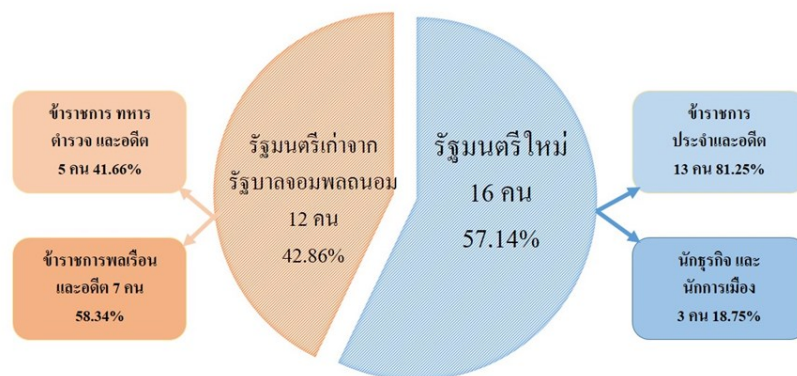
คณะรัฐมนตรีของนายสัญญา อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรี 27 คน (แต่งตั้ง 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516) รวม 28 คน (นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, 2544, น. 126-128) ยังเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อสืบทอดอำนาจคณะรัฐประหารปี พ.ศ.2514 ที่กำหนดให้มีรัฐมนตรีได้ “ตามจำนวนสมควร” (มาตรา 14) โดยรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีข้อกำหนดขอบเขตด้านอายุ และไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี (สรรสาระรัฐธรรมนูญไทย, 2548, น. 416-417) ดังนั้น จำนวนรัฐมนตรีของนายสัญญาจึงแต่งตั้งเท่ากับรัฐบาลจอมพลถนอมที่สิ้นสุดไป สามารถจัดออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ รัฐมนตรีใหม่ 16 คน คิดเป็นร้อยละ 57.14 และรัฐมนตรีเก่าจากรัฐบาลจอมพลถนอม 12 คน คิดเป็นร้อยละ 42.86 รัฐมนตรีเก่าเป็นทหารบก 3 ทหารเรือ 1 ตำรวจ 1 รวม 5 คน ที่เหลือ

อีก 7 คนเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งการที่รัฐมนตรีเก่ามีจำนวนมากเกือบครึ่งของจำนวนรัฐมนตรีนั้นเพราะที่ปรึกษาในการแต่งตั้งฝ่ายทหารที่สำคัญที่สุดคือ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบกที่เพิ่งได้เลื่อนขึ้นมามีตำแหน่งนี้เมื่อต้นตุลาคม พ.ศ.2516 ก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองเพียงไม่กี่วัน ทั้งนี้ นายสัญญาได้ดำเนินการปรึกษากับพลเอกกฤษณ์ตามการพระราชทานคำแนะนำของรัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระราชินี ดังนั้น การแต่งตั้งรัฐมนตรีเก่าสายนี้จึงมั่นใจได้ว่าเป็นผู้ทำงานทางการเมืองและการบริหารมากกว่าที่จะเป็นบุคคลยึดมั่นในอดีตผู้นำทั้งจอมพลถนอมและจอมพลประภาส แม้ว่านายสัญญาจะทาบทามให้พลเอกกฤษณ์มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วยตนเอง แต่พลเอกกฤษณ์ปฏิเสธ เพราะอาจทำให้ภาพลักษณ์รัฐบาลนายสัญญาซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนยังดูเหมือนว่าถูกรวบงำด้วยผู้นำฝ่ายทหาร ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ชอบธรรมและสร้างปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองให้กับรัฐบาลนายสัญญา อย่างไรก็ตาม นายสัญญาก็ให้พลเอกกฤษณ์มีที่นั่งและเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีทุกสัปดาห์ด้วย (จันทนา ไชยนาเคนทร์, 2554, น. 69-70) ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นว่า แม้เหตุการณ์ 14 ตุลาคมนั้นกล่าวกันว่าเป็นชัยชนะของฝ่ายประชาชนและฝ่ายประชาธิปไตย แต่ฝ่ายทหารและพลังรัฐราชการยังคงเป็นพลังที่แนบแน่นต่อกันและยังยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้

ส่วนรัฐมนตรีใหม่ 13 คนเป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ เป็นอธิการบดี 3 คนจาก 3 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อดีตประธานศาลฎีกา 1 คน จากกระทรวงการคลัง 3 คน แพทย์ 2 คน ตำรวจ 2 คน ทหาร 1 คน กระทรวงต่างประเทศ 1 คน ซึ่งในกลุ่มนี้จะมีถึง 4 คนเมื่อพ้นตำแหน่งทางการเมืองจะได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรี ได้แก่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายประกอบ หุตะสิงห์ อดีตประธานศาลฎีกา นายจรูญพันธ์ อิศรากร ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และ ม.จ.จักรพันธ์เพ็ญศิริ จักรพันธ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐมนตรีส่วนใหญ่มีมาจากรฐานสนับสนุนของเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ ส่วนรัฐมนตรีกลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจที่มี 3 คนนั้น คนแรกมาจากฐานของการเป็นอดีตข้าราชการนักการทูตและนักการเมืองคือนายสุกิจ นิมมานเหมินท์ เป็นอดีต ส.ส. จังหวัดเชียงใหม่หลายสมัย เป็นรองนายกรัฐมนตรีปี พ.ศ.2501 และเป็นเอกอัครราชทูตไทยในหลายประเทศในทศวรรษ 2500 ครั้งนี้ได้เป็นรองนายกรัฐมนตรี คนที่สองเป็นนักกฎหมายและนักธุรกิจรวมทั้งเป็นที่ปรึกษาด้านธุรกิจที่สำคัญของรัฐบาลทหาร นายโอสถ โกศิน ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม คนที่สามเป็นนักธุรกิจอย่างแท้จริง เป็นประธานหอการค้าไทย ตระกูลทำธุรกิจที่สำคัญคือเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าไฟฟ้ายี่ห้อฮาร์ปจากประเทศญี่ปุ่น และลงทุนในธุรกิจอีกหลายประเภท คือนายจรูญ สืบบุญเรือง ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในด้านอายุของคณะรัฐมนตรี อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มี 16 คน คิดเป็นร้อยละ 57.14 อายุสูงสุดได้แก่ พลเรือตรีลี สันธุโสภณ อายุ 72 ปี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กลุ่มอายุ 50-59 ซึ่งกำลังดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงานราชการระดับอธิบดีกรมและปลัดกระทรวงมี 11 คน คิดเป็นร้อยละ 39.28 ส่วนใหญ่อายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไปมีถึง 8 คน รัฐมนตรีที่อายุต่ำกว่า 50 ปีลงมามีเพียงคนเดียว คือนายชาญชัย ลีถาวร อายุ 46 ปี ขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในด้านอายุสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาเป็นรัฐมนตรีสูงอายุ อันสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยกระบวนการประชาชน แต่ฝ่ายที่สามารถเข้ายึดกุมอำนาจรัฐบาลได้คืออดีตข้าราชการเกษียณที่แนวทางการบริหารประเทศจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากยุคเดิมมากนัก การเปลี่ยนแปลงถ้าจะมีก็เป็นแบบอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งก็คือลักษณะของรัฐบาลอนุรักษนิยม

สรุป คณะรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 33 เป็นคณะรัฐมนตรีแบบรัฐราชการภายใต้อิทธิพลของเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ ด้วยการผสมผสานประโยชน์จากกลุ่มทหาร ที่ต่างก็เชื่อมั่นในพลังข้าราชการประจำจากกระทรวงต่างๆ เป็นสำคัญ โดยเพิ่มพื้นที่ให้กับนักธุรกิจการค้าและนักการเมืองอีกเพียงเล็กน้อย คณะรัฐมนตรีชุดนี้กล่าวได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนทิศทางประเทศไทยจากการเป็นรัฐบาลแบบรัฐทหาร หรือแบบเผด็จการทหาร ในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ.2501-2516 ให้กลับคืนสู่การเป็นรัฐบาลแบบรัฐราชการ โดยมีบุคคลจากฝ่ายตุลาการเป็นผู้นำ อันแตกต่างไปจากรัฐบาลแบบรัฐราชการภายใต้การนำของคณะราษฎรในช่วงหลังปฏิวัติ 2475

แผนภาพที่ 1 : คณะรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 33 พ.ศ.2516-2517



ในช่วงท้ายสมัยรัฐบาลนายสัญญาชุดนี้มีรัฐมนตรีลาออก 1 คน เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่อีกไม่กีวันต่อมา นายสัญญา ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสิ้นสุดวาระรัฐบาล จึงไม่มีการแต่งตั้งใครให้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยนี้แทน

2. คณะรัฐมนตรีสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 34

นายสัญญาได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2517 หลังจากบริหารประเทศในช่วงวิกฤติทางการเมืองและเศรษฐกิจมาได้ 7 เดือน แรงกดดันที่ทำให้ให้นายสัญญาใช้วิธีการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจาก 5 ปัจจัยด้วยกัน ปัจจัยแรก การรับผิดชอบต่อความล่าช้าของการสร้างรัฐธรรมนูญและการจัดเลือกตั้งทั่วไปที่ให้นายสัญญาไว้ว่าจะบรรลุเป้าหมายนี้ภายใน 6 เดือน แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็ล่วงเลยเกินกำหนดแล้ว กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังไม่เสร็จสิ้น ปัจจัยที่สอง การวิพากษ์วิจารณ์ต่อการที่รัฐมนตรีในรัฐบาลจอมพลถนอมที่ประชาชนได้ขับไล่ไปนั้น ยังคงสืบทอดอำนาจในตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของรัฐบาลนายสัญญา จึงกลายเป็นภาพลักษณ์ว่ารัฐบาลนายสัญญานั้นเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีแต่ยังสืบทอดอำนาจเผด็จการเหมือนเดิม ปัจจัยที่สาม ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลนายสัญญากับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลนายสัญญาติดขัดไม่ราบรื่น โดยเฉพาะการที่ฝ่ายสภาไม่ผ่านกฎหมายหลายฉบับให้กับฝ่ายรัฐบาล เช่นไม่ผ่านกฎหมายการค้ากับประเทศจีนแดง ทำให้สินค้าจากจีนแดงยังคงเป็นสินค้าใต้ดิน สินค้าหนีภาษี และคนไทยที่ค้าขายต้องถูกจับกุมด้วยข้อหาตามกฎหมายคอมมิวนิสต์ ปัจจัยที่สี่ รัฐบาลถูกวิจารณ์อย่างหนักว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นกระทรวงด้านเศรษฐกิจของประเทศที่มีความสำคัญอย่างเร่งด่วนเพื่อรับมือกับปัญหาสินค้าราคาแพงและขาดแคลน ทั้งเรื่องน้ำมันและข้าว ปัญหาเงินเฟ้อ ปัจจัยที่ 5 เรื่องการชุมนุมประท้วงของกรรมกรและชาวนารวมทั้งของนักศึกษาที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น (ณรงค์ พ่วงพิศ, 2527, น. 289-291; Neher, 1979, pp. 20-21; Rong Syamananda, 1993, pp.187-188) อย่างไรก็ตาม นายสัญญาในมิติ “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ก็ได้รับแต่งตั้งให้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งอย่างทันทีด้วยการสนับสนุนอย่างมากจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาชุดใหม่ที่มีจุดเริ่มมาจาก “สภาสนามม้า” ตามแนวพระราชดำริทางการเมืองของรัชกาลที่ 9 ซึ่งได้ช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมต่ออำนาจทางการเมืองและการบริหารงานรัฐบาล รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้นายสัญญามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ก็เป็นโอกาสให้ปรับคณะรัฐมนตรีชุดนี้ที่ได้รับการวิจารณ์มาก

นายสัญญาได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2517 อีกสามวันถัดมาก็มีการแต่งตั้งรัฐมนตรี 30 คน รวมเป็นคณะรัฐมนตรี 31 คน (นิพัทธ์ สระฉันท์พงษ์, 2544, น. 129-131) ความเด่นชัดมากคือรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดก่อนที่มี 28 คน ได้รับแต่งตั้งกลับมาเป็นรัฐมนตรีในชุดใหม่เพียง 12 คน (42.85%) โดยกลุ่มรัฐมนตรีเก่าที่สืบทอดมาจาก

คณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอมที่เคยมีจำนวนมากถึง 12 คนในรัฐบาลนายสัญญาชุกก่อนนั้น ได้กลับมาเป็นรัฐมนตรีของรัฐบาลใหม่นี้เพียง 3 คน ได้แก่ พลเรือเอกถวิล รายนานนท์ อดีตผู้บัญชาการทหารเรือ ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายสมภพ โพธิ์ระกิตต์ ข้าราชการฝ่ายกฎหมายแห่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานทางกฎหมายของรัฐบาล ยังคงเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม การลดน้อยลงของรัฐมนตรีในกลุ่มนี้เป็นผลจากแรงกดดันของสังคมที่ต้องการให้รัฐบาลนายสัญญาหลุดออกจากอิทธิพลของฝ่ายทหาร เพื่อนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตย ส่วนรัฐมนตรีอีก 9 คนนั้นเป็นอดีตข้าราชการเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ทั้งหมด ซึ่งสื่อกันจะได้เป็นองคมนตรีในปีถัดมา

ในส่วนรัฐมนตรีใหม่จำนวน 19 คน มีเพียง 3 คนที่เป็นทหารบก ทหารอากาศ และตำรวจ ซึ่งทั้งสามได้เกษียณและสูงอายุ มี 13 คนเป็นข้าราชการและข้าราชการเกษียณ ทั้งเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นอธิบดีและปลัดกระทรวง เป็นกลุ่มเทคโนโลยี เป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ นายสมหมาย สุนทรกุล อดีตข้าราชการธนาคารแห่งประเทศไทยมาอย่างยาวนาน เพิ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการทั่วไปบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2516 ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อีกคนคือนายเชาว์ ณ ศิลวันต์ รองผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีรัฐมนตรีใหม่เพียง 1 คนที่เคยเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลจอมพลถนอม แต่กล่าวได้ว่าเป็นข้าราชการระดับสูง หรือเทคโนโลยีหรือนายบุญ บรสุทธิ์ เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนานสิบปีจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ถึงรัฐบาลจอมพลถนอมจนเกษียณ คราวนี้ได้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีใหม่ 2 คนเป็นนักธุรกิจ คนแรกเป็นนักธุรกิจด้านการเกษตรสวนส้มหลายร้อยไร่ที่เชียงใหม่ที่รัชกาลที่ 9 เคยเสด็จเยือนสวนแห่งนี้มาแล้ว ทั้งมีภริยาเป็นสายของเจ้านายเมืองเหนือ คือนายพันธุ์เลิศ บุรณะศิลปิน ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คนที่สองเป็นนักบริหารในบริษัทไอเอสเอส (เด็กเฮงหยู) บริษัทเอกชนรายใหญ่ที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคสำคัญของไทย นายประกายเพชร อินทุโสภณ ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น รัฐมนตรีกลุ่มใหม่นี้จึงเป็นข้าราชการระดับสูง เป็นเทคโนโลยี และเป็นนักธุรกิจ แต่มีสายสัมพันธ์ที่สำคัญร่วมกันคือเป็นเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ รัฐมนตรีในกลุ่มนี้จะได้เป็นองคมนตรีในปีถัดมา 4 คน ได้แก่ พลตำรวจตรีอรุณสิทธิ์ สิทธิสุนทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเชาว์ ณ ศิลวันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายกิตติ สีนนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และศาสตราจารย์ ม.ล.จิรายุ นพวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษา (ธนาพล อิวสกุล, 2558, น. 77-79) รวมรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ที่จะได้เป็นองคมนตรีในปีต่อมาทั้งสิ้น 8 คน หรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของคณะรัฐมนตรีชุดนี้

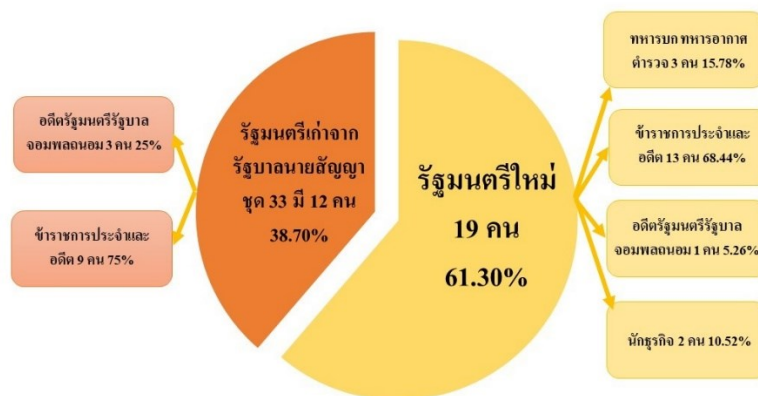
ในด้านอายุของรัฐมนตรีชุดนี้ มี 16 คนที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 51.60 รวมทั้งนายสัญญา นายกรัฐมนตรีด้วยที่มีอายุ 67 ปี ส่วนรัฐมนตรีที่มีอายุสูงสุด 75 ปี คือ พลเอกครวญ สุทธานันท์ อดีตแม่ทัพภาคที่ 2 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ขณะที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมอีก 2 คนเป็นทหารเรือและทหารอากาศต่างก็เกษียณแล้ว ดังนั้น ทีมรัฐมนตรีกลาโหมจึงได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นทีมที่สูงอายุมากเกินไป มีรัฐมนตรี 15 คนที่อายุต่ำกว่า 60 ปี ลงมา คิดเป็นร้อยละ 48.40 โดยกลุ่มช่วงอายุ 50-59 ปี มี 7 คน กลุ่มช่วงอายุ 40-49 ปี มี 8 คน ในด้านอายุ คณะรัฐมนตรีนายสัญญาชุดใหม่ได้ตอบโต้ทางสังคมที่มีข้อสงสัยว่าทำไมรัฐมนตรีในรัฐบาลก่อนจึงสูงอายุมากเกินไป ดังนั้น การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้จึงพยายามดุลระหว่างกลุ่มเกษียณราชการและกลุ่มที่ยังไม่เกษียณราชการ ด้วยปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้มีการเปลี่ยนโฉมหน้ารัฐมนตรี ที่รัฐมนตรีหน้าใหม่อยู่ในช่วงวัยกลางคนวัยทำงานมากขึ้น ซึ่งสร้างภาพลักษณ์ต่อการสร้างความหวังที่ว่ารัฐบาลนายสัญญาชุดใหม่นี้จะแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคมได้ดีและรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม นายสัญญาก็ประกาศว่ารัฐบาลใหม่นี้จะเป็นรัฐบาลชั่วคราวเพียง 6 เดือนเท่านั้น เพื่อมุ่งผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และดูแลจัดการเลือกตั้งทั่วไปเหมือนเช่นนโยบายรัฐบาลชุดก่อน ดังนั้น รัฐบาลนายสัญญาจึงได้รับการวิจารณ์ว่าแม้จะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมากที่สุดของรัฐบาลพลเรือนที่เคยมีมา ด้วยไม่มีฝ่ายค้านในสภา เพราะไม่มีข้อกำหนดใดในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2515 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำการอธิบายไม่

ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะรัฐมนตรีได้ แต่ช่วงเวลาที่ดีดังกล่าวนี้ สื่อมวลชนได้วิเคราะห์ว่ารัฐบาลนายสัญญาไม่มีนโยบายและแนวดำเนินงานอย่างจริงจังที่จะแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (นโยบายรัฐบาลฯ, 2517, น. 9)

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้เมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 ต้นเดือนพฤศจิกายนได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปลายเดือนมกราคม พ.ศ.2518 ดังนั้น รัฐบาลนายสัญญาจึงเป็นรัฐบาลรักษาการจากวันประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้รับการแต่งตั้ง

แผนภาพที่ 2 : คณะรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 34 พ.ศ.2517-2518



ในช่วงท้ายของรัฐบาลนายสัญญาชุดนี้ หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีรัฐมนตรีลาออก 3 คน โดยไม่มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่เข้ามาแทน โดยหนึ่งในนั้นลาออกเพื่อเตรียมจัดตั้งพรรคชาติไทยและลงสมัครรับเลือกตั้ง คือ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งบนเส้นทางการเมืองการเลือกตั้ง จะได้เป็นนายกรัฐมนตรีจากการเป็น ส.ส. ในอีก 24 ปีต่อมา

3. คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 35

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 เป็นการจัดเขตเลือกตั้งแบบผสม (แบบรวมเขตและแบ่งเขต) โดยเขตหนึ่งนั้นจะมี ส.ส. ระหว่าง 1-3 คน ก็ให้ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่หากจังหวัดใดมี ส.ส. ได้ตั้งแต่ 4 คนขึ้นไป ก็ให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมี ส.ส. 2 คนต่อเขตเลือกตั้ง โดยผู้ชนะเลือกตั้งเป็น ส.ส. ใช้เสียงข้างมากแบบเรียงเบอร์ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. อายุ 25 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและต้องสังกัดพรรคการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป ผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งครั้งนี้มี 20,243,791 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 9,549,924 คน คิดเป็น 47.17% มีผู้สมัคร ส.ส. จาก 42 พรรคการเมือง ได้รับเลือกเข้ามา 22 พรรคการเมือง มี ส.ส. รวม 269 คน มี 9 พรรคที่ได้ ส.ส. ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ 72 คน พรรคธรรมสังคม 45 คน พรรคชาติไทย 28 คน พรรคเกษตรสังคม 19 คน พรรคกิจสังคม 18 คน พรรคสังคมชาตินิยม 16 คน พรรคสังคมนิยม 15 คน พรรคพลังใหม่ 12 คน พรรคแนวร่วมสังคมนิยม 10 คน ส่วนอีก 13 พรรค เป็นพรรคที่มี ส.ส. ระหว่าง 1-8 คน รวมกันเป็น 34 คน (รัฐบาลของประชาชน, 2518, น. 29)

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 30 คน รวมทั้งมีได้ 31 คน โดยนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สรสารรัฐธรรมนูญไทย, 2548, น. 496) การระบุให้ฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กับฝ่ายสภาในด้านที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนี้เป็นผลจากชัยชนะทางการเมืองของประชาชนในการฟื้นฟูประชาธิปไตย แม้ว่าพลังฝ่ายรัฐราชการยังคงการมีวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งไว้ได้ โดยสาระสำคัญของมาตรา 177 นี้ก็

คือหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2475 ทั้งสองฉบับแรกของไทย ดังนั้น ข้อกำหนดที่มาของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นปัจจัยให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไทยได้หลุดออกจากกรอบพลังรัฐทหารและรัฐราชการ เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยของประชาชนโดยมีพรรคการเมืองเป็นแกนหลักสำคัญ หรือเรียกได้ว่าเป็นพลังรัฐประชาธิปไตย

แม้พรรคประชาธิปไตยเป็นพรรคการเมืองที่มี ส.ส. มากที่สุด แต่ก็มีจำนวนเพียง 1 ใน 4 ของ ส.ส. ทั้งหมด ดังนั้น ในการสรรหาชื่อนายกรัฐมนตรี จึงมีการแข่งขันจากผู้นำ 3 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนเสียงสนับสนุนมากที่สุด ด้วยเสียงสนับสนุนสำคัญจากพรรคฝ่ายกลางและฝ่ายซ้ายในสภา เพื่อสกัดกันไม่ให้ผู้นำพรรคฝ่ายขวาที่นำโดยพรรคชาติไทยได้ชัยชนะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล

ม.ร.ว.เสนีย์เคยเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรกสั้นๆ ราว 3 เดือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในฐานะผู้นำขบวนการเสรีไทยสายอเมริกา ขณะนั้น ม.ร.ว.เสนีย์อายุ 40 ปีเท่านั้น และเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศในตำแหน่งอัครทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. หลังจากนั้นก็เข้าสู่สนามการเมืองผ่านการเลือกตั้งและร่วมจัดตั้งพรรคประชาธิปัตย์ในปี พ.ศ.2489 และประกอบอาชีพทนายความโดยมีสำนักงานทนายความของตนเอง ม.ร.ว.เสนีย์ได้ขึ้นเป็นหัวหน้าพรรคในปี พ.ศ.2511 แต่เมื่อมีรัฐประหารปี 2514 และคำสั่งยุบพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ก็ต้องหยุดเคลื่อนไหวทางการเมือง หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญและให้จัดตั้งพรรคการเมืองอีกครั้งในปี พ.ศ.2517 ม.ร.ว.เสนีย์จึงฟื้นฟูพรรคประชาธิปัตย์เพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง พ.ศ.2518 ครั้งนี้ ม.ร.ว.เสนีย์อายุ 70 ปีได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นสมัยที่สอง

ทว่าเมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2518) มีเพียงพรรคเกษตรสังคมเท่านั้นที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย 91 เสียง (จำนวนเกินครึ่งของ ส.ส. ทั้งหมดคือ 135 คน) พรรคที่สนับสนุนให้ ม.ร.ว.เสนีย์เป็นนายกรัฐมนตรีในคราวลงคะแนนสรรหาต่างได้ปฏิเสธการเข้าร่วมตั้งรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์จึงเป็นรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพทางการเมืองอย่างทันที (สภานัดแรกๆ, 2518, น. 8)

ด้วยปัจจัยรัฐธรรมนูญและพรรคการเมือง รวมทั้งสภาพการณ์ที่ยังต้องตระหนักถึงการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหารและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเทคโนโลยี คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ มีนายกรัฐมนตรี 1 คน รัฐมนตรีอีก 29 คน 30 ตำแหน่ง รวม 30 คน 31 ตำแหน่ง (21 กุมภาพันธ์) คณะรัฐมนตรีชุดนี้ประกอบด้วยรัฐมนตรี 2 ส่วนใหญ่ ส่วนแรกเป็นรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองถึงร้อยละ 80 ส่วนที่สองเป็นรัฐมนตรีจากอดีตและข้าราชการประจำอีกร้อยละ 20 (นิพัทธ์ สระดินทงษ์, 2544, น. 132-134)

ในส่วนของพรรคการเมือง ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์และผู้บริหารที่ไม่ได้เป็น ส.ส. รวมถึง 20 คน คิดเป็น 66.66% ในส่วน 15 ส.ส. ที่เป็นรัฐมนตรีพรรคประชาธิปัตย์ มาจากกรุงเทพฯ 5 คน ภาคกลาง 2 คน ภาคเหนือ 4 คน ภาคอีสาน 1 คน ภาคใต้ 3 คน สำหรับพรรคเกษตรสังคม ส.ส. ของพรรคได้เป็นรัฐมนตรี 4 คน 5 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 13.34 โดยนายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ หัวหน้าพรรค เป็น ส.ส. ระยองอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2489 ได้เป็นรัฐมนตรีมาหลายสมัย ครั้งนี้ได้เป็นรองนายกรัฐมนตรีควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ในส่วนอดีตและข้าราชการประจำมีรวม 6 คน คิดเป็น 20% เป็นรัฐมนตรีในโควตาของพรรคประชาธิปัตย์ โดยได้ดูแลว่าการกระทรวงกลาโหม มหาตมไทย ศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย และเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมอีก 2 คน ในจำนวนนี้มี 4 คนที่เคยเป็นรัฐมนตรีสมัยนายสัญญา มี 3 คนที่เป็นอดีตข้าราชการทหาร มี 1 คนเป็นอดีตนายตำรวจ อดีตข้าราชการทั้ง 4 คนนี้อายุ 60-73 ปี มี 2 คนยังเป็นข้าราชการที่ต้องลาออกมารับตำแหน่ง ได้แก่ นายเกษม สุวรรณกุล อายุ 45 ปี เป็นอาจารย์จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และนายก่อ สวัสดิพานิชย์ อายุ 53 ปี อธิบดีกรมสามัญศึกษา มารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

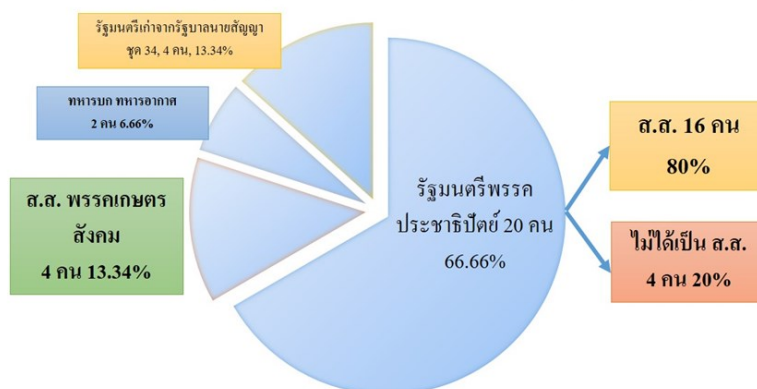
ในด้านอายุ รัฐมนตรีที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมี 10 คน คิดเป็น 33.33% อายุต่ำกว่า 60 ปีลงมา มี 20 คน คิดเป็น 66.67% โดยช่วงอายุ 50 ปีมี 5 คน ช่วงอายุ 40-49 ปี มี 13 คน และต่ำกว่า 40 ปีลงมา มี 2 คนของพรรคประชาธิปัตย์และมี

อายุเท่ากันคือ 37 ปี ได้แก่ นายชวน หลีกภัย ส.ส.ตรัง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม และนายอุทัย พิมพ์ใจชน ส.ส.ชลบุรี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม

ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ระบุในมาตรา 184 ไว้ว่าก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศนั้นต้องแถลงนโยบายรัฐบาลเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้มีการแถลงนโยบายรัฐบาลในวันที่ 6 มีนาคม มีการอภิปรายในนโยบายรัฐบาลจากช่วงเช้าจนถึงค่ำ และมีการลงมติในนโยบายในวันเดียวกันนั้น ผลการลงมติโดยวิธีการลับ คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมีมากกว่า คือ 152 เสียง ต่อคะแนนไว้วางใจ 111 เสียง การไม่ได้รับความไว้วางใจในนโยบายรัฐบาลทำให้คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญในวันนั้น (อ้างศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2546, น. 146-147)

โดยสรุป ปัจจัยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกครึ่งหนึ่งต้องเป็น ส.ส. และสภาพการณ์ประชาธิปไตย มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านรัฐมนตรีอย่างมาก กล่าวคือไทยได้เคลื่อนออกจากรัฐราชการมาเป็นรัฐประชาธิปไตยมากขึ้น มีรัฐมนตรีมาจากฐานของนักการเมืองและการเลือกตั้งที่มาจากอาชีพต่างๆ มากกว่าที่จะมาจากข้าราชการประจำระดับสูงเช่นที่ผ่านมาตั้งแต่หลังปฏิวัติ 2475 อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีแบบผสมระหว่างแบบประชาธิปไตยและแบบรัฐราชการ

แผนภาพที่ 3 : คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 35 พ.ศ.2518



4. คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ชุดที่ 36

ด้วยข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. ทำให้การแข่งขันเพื่อหาบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ในสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมนั้น มีผู้นำของพรรคการเมืองที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับเพียงไม่กี่คน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมจึงได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากรวม 16 พรรค ให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่เมื่อ 14 มีนาคม พ.ศ.2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์เป็นนักการเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2489 เคยเป็นรัฐมนตรีในต้นทศวรรษ 2490 ก่อนที่จะเปลี่ยนเส้นทางมาเป็นเจ้าของกิจการและนักหนังสือพิมพ์ นักเขียน อาจารย์ และเป็นปัญญาชนชั้นนำที่ได้รับความนิยมจากนักศึกษา รวมทั้งมีฐานการเงินด้านธุรกิจธนาคาร หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการเลือกตั้งปี 2518 ได้จัดตั้งพรรคกิจสังคมที่เน้นนโยบายประชานิยมลงสู่ท้องถิ่น มี ส.ส. 18 คน

การจัดตั้งรัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เริ่มต้นด้วยภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมือง เพราะพรรคกิจสังคมที่เป็นพรรคแกนหลักรัฐบาลมีจำนวน ส.ส. น้อย แต่ด้วยข้อจำกัดด้านผู้นำทางการเมืองทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่กว่าและขนาดเล็กเข้าร่วมรัฐบาลบนพื้นฐานการต่อรองจำนวนรัฐมนตรี รัฐบาลสหพรรคการเมืองซึ่งเป็นการรวมกันของพรรคฝ่ายกลางและ

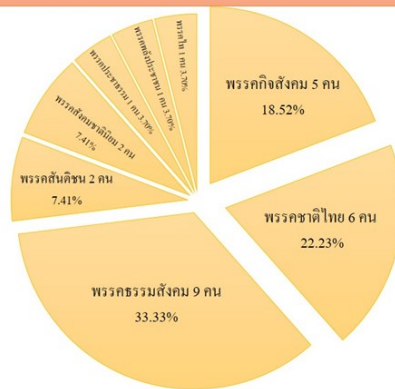
ฝ่ายอนุรักษ์นิยม 8 พรรค มีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีรวม 27 คน 28 ตำแหน่ง (แต่งตั้ง 17 มีนาคม) พรรคกิจสังคมได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรวม 5 คน คิดเป็นร้อยละ 18.52 พรรคชาติไทยได้ 6 คน 7 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 22.23 พรรคธรรมสังคมซึ่งมี ส.ส. จำนวนมากแต่มีข้อจำกัดที่หัวหน้าพรรคสับสนในการเลือกตั้ง ได้รัฐมนตรี 9 คน คิดเป็นร้อยละ 33.33 พรรคสันติชนและพรรคสังคมชาตินิยมได้รัฐมนตรีพรรคละ 2 คน คิดเป็นร้อยละ 7.41 อีก 3 พรรคการเมืองได้รัฐมนตรีพรรคละ 1 คน คิดเป็นร้อยละ 3.70 ได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคไท ส่วนพรรคประชากรธรรมได้เข้าร่วมรัฐบาลที่หลังมาอีกราวหนึ่งเดือน (ปิยนาก บุนนาค และคณะ, 2549, น. 558-559) การตั้งรัฐมนตรีน้อยกว่าที่พึงมีได้ 30 คนนั้นเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อแสวงหาความสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆ ที่ต้องการร่วมรัฐบาล (นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, 2544, น. 135-137; สมาน ทองศรี, 2522, น. 65-73) นโยบายรัฐบาลผสมชุดนี้เน้นไปที่การแก้ไขปัญหาความยากจน การสร้างงานทั้งในเมืองและชนบท ปัญหาเงินเฟ้อและราคาสินค้าที่แพง

รัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ มีปัญหาทั้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลและปัญหาระหว่างพรรคการเมือง โดยเฉพาะการกดดันต่อรองเพื่อตำแหน่งรัฐมนตรี ในบริบทปัญหาทางสังคมการเมืองที่มีระดับการเคลื่อนไหวของกลุ่มกดดันและกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากที่ทำให้ดูเหมือนสังคมอยู่ในภาวะวิกฤติ รวมทั้งชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ในสามประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม (สมาน ทองศรี, 2522, น. 90-231) แม้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์จะได้สร้างมิติใหม่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วยการเปิดความสัมพันธ์กับประเทศจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งรัฐบาลทหารไทยยึดมั่นว่าเป็นศัตรูสำคัญต่อความมั่นคงของชาติตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่จากแรงกดดันทางการเมืองดังกล่าว ช่วงต้นเดือนมกราคม พ.ศ.2519 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์จึงปรับรัฐมนตรีครั้งใหญ่ ตามด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม เพื่อให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งใหม่ นับจากนี้ไป รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์จึงเป็นรัฐบาลรักษาการ (อรรถศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2546, น. 190-206)

ลักษณะสำคัญของคณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ประการแรก รัฐมนตรีทุกคนเป็นนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ ทั้งยังเป็นครั้งแรกที่ ส.ส. ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ส่วนรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม แม้จะเป็นอดีตผู้บัญชาการทหารเรือที่เพิ่งเกษียณมา แต่ก็ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง แม้ว่าจะไม่ได้รับเลือกตั้งก็ตาม ประการที่สอง ภูมิหลังของ ส.ส. ที่เป็นนักธุรกิจและอาชีพต่างๆ นอกภาคราชการได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีมากกว่า ส.ส. ที่เป็นอดีตข้าราชการระดับสูง

ด้านอายุของรัฐมนตรีมีความแตกต่างอย่างเด่นชัดเมื่อเป็นรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองและ ส.ส. กล่าวคือ อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มี 12 คน คิดเป็นร้อยละ 44.44% มีอายุสูงสุดคือ 68 ปี แต่ก็เป็น ส.ส. จังหวัดนครสวรรค์อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2489 เป็นนักการเมืองอาวุโส คือนายใหญ่ ศวิตชาติ ส่วน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ นายกรัฐมนตรี มีอายุ 64 ปี สำหรับรัฐมนตรีที่อายุต่ำกว่า 60 ปีลงไปมีถึง 15 คน คิดเป็นร้อยละ 55.56 อายุน้อยที่สุดคือนายอนันต์ ภาณุประไพ ส.ส.สมัยที่ 2 จากจังหวัดชัยภูมิ อายุ 38 ปี เป็นหนึ่งในสามอดีต ส.ส. ที่ติดคุกด้วยคำสั่งของหัวหน้าคณะรัฐประหาร เพราะฟ้องต่อศาลว่าจอมพลถนอมและคณะทหารทำผิดรัฐธรรมนูญมีโทษเป็นกบฏจากการทำรัฐประหารปี พ.ศ.2514 กลุ่ม ส.ส. ที่เป็นรัฐมนตรีช่วงอายุ 40-49 ปี และช่วงอายุ 50-59 ปี มีช่วงอายุละ 7 คนเท่ากัน ลักษณะอายุที่น้อยลงเมื่อเทียบกับคณะรัฐมนตรีแบบรัฐทหารและแบบรัฐราชการนั้น ได้ส่งผลให้มีการดำเนินนโยบายรัฐบาลมีความเปลี่ยนแปลงและรวดเร็วตอบโต้ปัญหาของประชาชนด้านเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 4 : คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ชุดที่ 36 พ.ศ.2518-2519



5. คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 37

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 279 คน เมื่อ 4 เมษายน พ.ศ.2519 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร 38 พรรค จากที่จดทะเบียนไว้ 56 พรรคการเมือง มีพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครมากกว่า 100 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นพรรคที่มีความพร้อมและมีขนาดใหญ่รวม 9 พรรค มีอดีต ส.ส. ลงสมัคร 241 คน ในจำนวนนี้ได้ย้ายไปสังกัดพรรคใหญ่ 2 พรรค ได้แก่ พรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยรวม 64 คน สะท้อนให้เห็นพัฒนาการของการเติบโตและเข้มแข็งของพรรคการเมืองหากมีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องมากขึ้น บรรยากาศเลือกตั้งครั้งนี้มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้สมัครพรรคฝ่ายซ้ายจำนวนมากในบริบทที่ประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นแบบคอมมิวนิสต์ไปแล้ว สภาพดังกล่าวทำให้ผู้สมัครพรรคฝ่ายซ้ายหาเสียงได้ยาก รวมทั้งความกังวลว่าจะมีการทำรัฐประหารก็ทำให้อดีต ส.ส. จำนวนหนึ่งจึงไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง และการหาเสียงไม่คึกคักเหมือนเช่นครั้งก่อน ผลการเลือกตั้งมีพรรคที่ได้ ส.ส. จำนวนมากเพียง 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ 114 คน พรรคชาติไทย 56 คน พรรคกิจสังคม 45 คน โดยหัวหน้าพรรค ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ไม่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งในกรุงเทพฯ พรรคธรรมสังคม 28 คน รวม ส.ส. 4 พรรคใหญ่เป็นจำนวน 243 คน คิดเป็นร้อยละ 85 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ที่เหลืออีก 15 พรรค เป็นพรรคที่มี ส.ส. น้อยกว่า 10 คน โดยมีถึง 9 พรรคที่มี ส.ส. พรรคละ 1 คน (ถวิล เปลี่ยนสี, 2523, น. 56-60)

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 20 เมษายน พ.ศ.2519 และสามารถประกาศตั้งรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็วในวันถัดมา โดยเป็นรัฐบาลผสม 4 พรรค มี ส.ส. 206 คน หรือร้อยละ 73.83 ของ ส.ส. ทั้งหมด คณะรัฐมนตรีนั้นมีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีก 30 คนตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ รวมเป็นคณะรัฐมนตรี 31 คน 36 ตำแหน่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้รัฐมนตรี 18 คน 21 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 58.06 โดยนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รองนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีควบรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม พรรคชาติไทยได้รัฐมนตรี 8 คน 9 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 25.80 โดยหัวหน้าพรรคได้เป็นรองนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พรรคธรรมสังคมได้ 4 คน 5 ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 12.90 หัวหน้าพรรคเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ให้รองหัวหน้าพรรคเป็นรองนายกรัฐมนตรี พรรคสังคมนิยมได้ 1 คน/ตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 3.24 โดยหัวหน้าพรรคเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, 2544, น. 140-143; ปิยนาท บุนนาค และคณะ, 2549, น. 561-564)

ลักษณะเด่นของคณะรัฐมนตรีชุดนี้คือต่างก็เป็น ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง ยกเว้นคนเดียวคือ พลเอกเกษม สีวะรา เพ็งเกษมจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในโควตาของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งต้องการใช้บารมีของพลเอกเกษมเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองของทหารที่อาจมีขึ้นในอนาคต ทว่าเพียง 3 วันหลังแต่งตั้ง พลเอกเกษมก็ถึงแก่กรรมอย่างกะทันหัน โดยพลเอกทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา อดีตผู้ช่วย

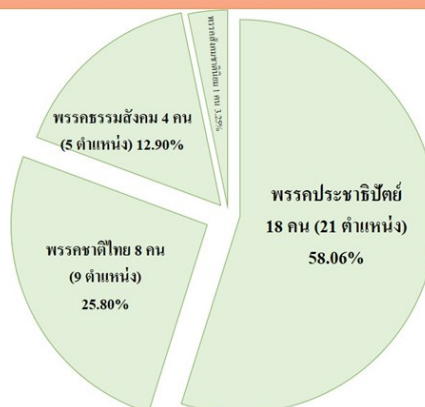
ผู้บัญชาการทหารบก ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ฯ ชุดก่อน (ชุดที่ 35) ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ในครั้งนี้ พลเอกทวีชลสมัครและได้รับเลือกเป็น ส.ส. กรุงเทพฯ สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ดังนั้น จึงได้เลื่อนขึ้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้แทน อันเท่ากับว่า คณะรัฐมนตรีชุดที่ 37 นี้มีรัฐมนตรีมาจาก ส.ส. 100 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตามอีกสี่เดือนถัดมา พลเอกทวีชลก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนี้ โดย ม.ร.ว.เสนีย์ นายกรัฐมนตรี ได้ตั้งให้ตนเองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่ง

รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ มีอายุเพียง 5 เดือน สิ้นสุดลงด้วยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อ 23 กันยายน จากปัญหาความแตกแยกทางอุดมการณ์ทางการเมืองในสังคมไทย ปัญหาขัดแย้งในพรรคประชาธิปัตย์ ปัญหาการกดดันต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยของฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายก้าวหน้าภายในพรรค อันสัมพันธ์กับการกลับคืนสู่ประเทศของจอมพลถนอมอดิตผู้เผด็จการทหาร ที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงของฝ่ายนิสิตนักศึกษาประชาชน ทั้งเป็นชนวนความขัดแย้งในพรรคประชาธิปัตย์มากยิ่งขึ้น และยังมี ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคร่วมรัฐบาล ภายใต้บริบทที่มีการสร้างกระแสการเมืองแบบ “ขวาพิฆาตซ้าย” โดยมีการขยายการจัดตั้งกลุ่มพลังมวลชนฝ่ายขวาจัดและอนุรักษ์นิยมไปทั่วประเทศมากยิ่งขึ้นโดยใช้กลไกระบบราชการ ทั้งยังมีระดับความรุนแรงในการลอบทำร้ายและการฆาตกรรมทางการเมืองต่อผู้นำนักศึกษา กรรมกร และชาวนาอย่างต่อเนื่อง (Morell and Chai-anan, 1981, น. 268-273; ณรงค์ พ่วงพิศ, 2527, น. 302-303; ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น, 2560, น. 2263-267)

อายุของรัฐมนตรีชุดนี้ กลุ่มอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมี 12 คน คิดเป็นร้อยละ 38.70 โดย ม.ร.ว.เสนีย์เป็นผู้มีอายุสูงสุดที่ 71 ปี ส่วนรัฐมนตรีอายุต่ำกว่า 60 ปีลงมามีมากถึง 19 คน คิดเป็นร้อยละ 61.30 โดยส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 50 ปี อายุเฉลี่ยที่สุด 38 ปี มี 2 คน คือนายชวน หลีกภัย ส.ส. ตรัง และนายปรีชา มุสิกกุล ส.ส. กำแพงเพชร

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยจากรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งทำให้คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 37 นี้เป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตย รัฐมนตรีมาจาก ส.ส. ของ 4 พรรคการเมืองตามสัดส่วน และอายุของรัฐมนตรีของกลุ่มอายุน้อยมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น

แผนภาพที่ 5 : คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 37 พ.ศ.2519



6. คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 38

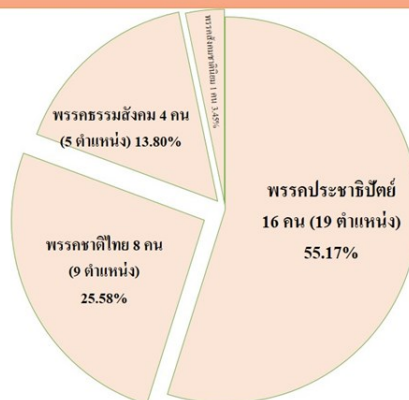
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับการสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลเดิมอีกสามพรรคให้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อ 25 กันยายน พ.ศ.2519 แต่กว่าจะสามารถตั้งรัฐมนตรีได้ก็อีกสัปดาห์ต่อมา โดยประกาศตั้งเมื่อ 5 ตุลาคม ความล่าช้าของการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเป็นปัญหาภายในพรรคประชาธิปัตย์เองที่ต้องการย้ายรัฐมนตรีปีกขวาจัดสอง

คน ได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช และนายสมบุญ ศิริธร ออกไปจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ไปอยู่ตำแหน่งอื่น เพราะกลไกของกระทรวงมหาดไทยดูแลสั่งการทั้งงานตำรวจ งานสายปกครองที่มีอำนาจลงไปถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งทั้งสองปฏิเสธที่จะถูกย้ายตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อประกาศรายชื่อรัฐมนตรี ทั้งสองจึงไม่ปรากฏชื่อเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดใหม่นี้

รัฐมนตรีของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดนี้ ในด้านตัวบุคคลนั้นคงเดิมเกือบทั้งหมด ทั้งของพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีการสับเปลี่ยนในบางตำแหน่ง ขาดไปเพียง 2 รัฐมนตรีเดิมพรรคประชาธิปัตย์ คือนายสมัครและนายสมบุญ และมีเพิ่มมาใหม่เพียงคนเดียวในโควตาของพรรคประชาธิปัตย์ คือพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่เพิ่งเกษียณราชการได้เพียงไม่กี่วัน (เป็นผู้บัญชาการทหารเรือระหว่างปี พ.ศ.2516-2518) ได้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงเป็นอดีตข้าราชการทหารระดับสูงเพียงคนเดียวที่ไม่ได้เป็น ส.ส. ในรัฐบาลนี้ คณะรัฐมนตรีชุดนี้มี 29 คน 34 ตำแหน่ง แต่รัฐบาลนี้ก็ถูกเรียกว่าเป็น “รัฐบาลวันเดียว” (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. 2548, น. 177) เพราะวันต่อมา 6 ตุลาคม ก็เกิดอาชญากรรมรัฐต่ออันศึกษาประชาชนที่ชุมนุมต่อต้านการกลับมาของจอมพลถนอมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมีการรัฐประหารล้มรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ในเย็นวันเดียวกันนั้นโดยมี พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร

กล่าวโดยสรุป คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 38 นี้เป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน รัฐมนตรียังมาจาก ส.ส. ของ 4 พรรคการเมืองตามสัดส่วน มีอดีตข้าราชการทหารระดับสูงเพียงคนเดียวที่ไม่ได้เป็น ส.ส. และอายุของรัฐมนตรีของกลุ่มอายุน้อยยังมีสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอายุมากในลักษณะเดียวกันกับคณะรัฐมนตรีชุดก่อน

แผนภาพที่ 6 : คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 38
วันที่ 5-6 ตุลาคม พ.ศ.2519



7. ปัจจัยในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

การศึกษาคณะรัฐมนตรีชุดที่ 33-38 ซึ่งมีขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จนถึงวันรัฐประหารอีกครั้งด้วยข้ออ้างที่สัมพันธ์กับเหตุการณ์สังหารหมู่ที่ศึกษาประชาชนเมื่อ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 สามารถสรุปปัจจัยในการตั้งคณะรัฐมนตรีในช่วงดังกล่าวได้ดังนี้

7.1 ปัจจัยด้านรัฐธรรมนูญ

ปัจจัยด้านรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2515 ซึ่งเป็นฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารปี 2514 และฉบับ พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นฉบับประชาธิปไตยจากพลังประชาชนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดลักษณะและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

7.1.1 ด้านจำนวนคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการรัฐประหาร กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรี “มีจำนวนตามสมควร” ได้ทำให้คณะรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 33 พ.ศ. 2516 ตั้งคณะรัฐมนตรี 28 คน ซึ่งจำนวนคณะรัฐมนตรีนี้เป็นไปตามแบบคณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร ชุดที่ 32 ทว่าเมื่อปรับเป็นคณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดใหม่ ชุดที่ 34 พ.ศ.2517 นายสัญญาได้ตั้งคณะรัฐมนตรีจำนวน 31 คน คือมีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 30 คน ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังจะประกาศใช้ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้ตุลาคม พ.ศ.2517 คณะรัฐมนตรีชุดที่ 35-38 จึงมีจำนวนคณะรัฐมนตรีใกล้เคียงหรือเท่ากับจำนวนคนที่กำหนดไว้ คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 35 พ.ศ.2518 มี 30 คน 31 ตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ชุดที่ 36 พ.ศ.2518 มี 26 คน 27 ตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 37 พ.ศ.2519 มี 31 คน 36 ตำแหน่ง และคณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 38 พ.ศ.2519 มี 29 คน 34 ตำแหน่ง ตำแหน่งที่มีมากกว่าจำนวนคนมักมาจากการควบตำแหน่งของรองนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาลที่ควบเป็นรัฐมนตรีว่าการอีกกระทรวง ซึ่งให้ความหมายว่า ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในระบบคณะรัฐมนตรีของไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่จำกัด และเป็นผู้รับผิดชอบจากนายกรัฐมนตรีในเชิงสัญลักษณ์มากกว่าที่จะมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น การควบเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงมีความสำคัญเพราะทำให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและสั่งการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งที่แท้จริง

งานศึกษาของโกลิถี เฟื่องสวัสดิ์ เรื่อง “ขนาดของคณะรัฐมนตรีสำคัญไฉน” ได้เปรียบเทียบจำนวนรัฐมนตรีของรัฐบาลหลายประเทศ แม้จะเป็นข้อมูลในปี พ.ศ.2562 หรือหลังคณะรัฐมนตรีที่งานวิจัยนี้ศึกษาว่า 4 ทศวรรษ พบว่า (โกลิถี เฟื่องสวัสดิ์, 2562, น. 175-180) ประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสูง ตลอดทั้งมีความเป็นประชาธิปไตยสูง เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก นิวซีแลนด์ มีจำนวนรัฐมนตรีระหว่าง 17-22 คน ซึ่งมักมีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรองนายกรัฐมนตรี ส่วนจำนวนรัฐมนตรีของไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาลทหารมาจนถึงสมัยสามนายกรัฐมนตรีที่งานวิจัยนี้ศึกษา กล่าวได้ว่ามีจำนวนรัฐมนตรีสูงกว่ากลุ่มประเทศที่ได้กล่าวถึงไปราว 10 คนด้วยกัน ส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับจำนวนรัฐมนตรีประเทศกัมพูชาและเมียนมาร์

7.1.2 ด้านภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดที่ 33 มี 28 คน โดย 25 คนเป็นอดีตและข้าราชการประจำระดับสูง มีเพียง 3 คนที่เป็นนักการเมืองและนักธุรกิจ คิดเป็นร้อยละ 89.3 ต่อ 10.7 คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดที่ 34 มี 31 คน โดย 29 คนเป็นอดีตและข้าราชการประจำระดับสูง มีเพียง 2 คนที่เป็นนักธุรกิจ คิดเป็นร้อยละ 93.5 ต่อ 6.5 ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่เกิดจากรัฐประหารที่เชื่อมั่นในพลังรัฐราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาทั้งสองชุดจึงเป็นคณะรัฐมนตรีแบบรัฐราชการที่มีเครือข่ายสถาบันกษัตริย์เป็นแกนนำ

เมื่อมีการเลือกตั้งต้นปี พ.ศ.2518 และเลือกตั้งต้นปี พ.ศ.2519 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ด้านภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรีมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 35 มี 30 คน โดย 6 คนไม่ได้เป็น ส.ส. หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นอดีตและข้าราชการประจำระดับสูง ที่เหลือ 24 คนเป็นนักการเมือง ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. มีอาชีพธุรกิจ อาชีพนอกภาครัฐราชการ สัดส่วนคณะรัฐมนตรีระหว่างอดีตและข้าราชการประจำระดับสูง ต่อ ส.ส. นักการเมือง คิดเป็นร้อยละ 20 ต่อ 80 กล่าวสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยที่ผสมแบบรัฐราชการ

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ชุดที่ 36 มี 26 คน โดยทุกคนเป็นนักการเมือง ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. มีอาชีพธุรกิจ มีบางคนเป็นข้าราชการระดับสูงที่เกษียณ ก็ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย แม้จะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ก็ตาม คณะรัฐมนตรีชุด

นี้เป็นนักการเมืองคิดเป็นร้อยละ 100 จึงเป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยแบบร้อยละเปอร์เซ็นต์เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 37 มี 31 คน โดย 1 คนไม่ได้เป็น ส.ส. หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นอดีตผู้บัญชาการทหารบกที่เพิ่งเกษียณ ที่เหลือ 30 คนเป็นนักการเมือง ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. มีอาชีพธุรกิจ สัดส่วนคณะรัฐมนตรีระหว่างอดีตและข้าราชการประจำระดับสูง ต่อ ส.ส. นักการเมือง คิดเป็นร้อยละ 3 ต่อ 97 แต่เมื่อพลเอกกฤษณ์ สีวะรา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเสียชีวิต โดย ม.ร.ว.เสนีย์ นายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งนี้เองอีกตำแหน่ง ก็ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นนักการเมืองคิดเป็นหนึ่งร้อยละเปอร์เซ็นต์ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยแบบร้อยละเปอร์เซ็นต์

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 38 มี 29 คน โดย 1 คนไม่ได้เป็น ส.ส. หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่เพิ่งเกษียณ ที่เหลือ 28 คนเป็นนักการเมือง ส่วนใหญ่เป็น ส.ส. มีอาชีพธุรกิจ สัดส่วนคณะรัฐมนตรีระหว่างอดีตและข้าราชการประจำระดับสูง ต่อ ส.ส. นักการเมือง คิดเป็นร้อยละ 3 ต่อ 97 สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยที่ผสมแบบรัฐราชการ

สรุป คณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดของนายสัญญาเป็นแบบรัฐราชการที่เชื่อมั่นในข้าราชการระดับสูงที่อยู่ภายใต้แกนนำของเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ ส่วนคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งของ ม.ร.ว.เสนีย์ 3 ชุด และของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยที่เชื่อมั่นในศักยภาพของนักการเมืองเป็นสำคัญ แม้จะมีแบบรัฐราชการผสมอยู่บ้างก็ตามในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

7.1.3 ด้านอายุคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2515 ไม่มีข้อกำหนดด้านอายุของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่โดยลักษณะการแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นคัดสรรมาจากข้าราชการประจำระดับสูง หรือข้าราชการที่เกษียณ ดังนั้น ระดับอายุด้วยตำแหน่งราชการและข้าราชการเกษียณนี้จึงมีอายุค่อนข้างสูงอยู่แล้ว

คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดที่ 33 มี 16 คนอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 57.14 รวมทั้งนายสัญญา นายกรัฐมนตรีด้วย ที่มีอายุ 67 ปี อายุน้อยกว่า 60 ปีลงมามี 12 คน คิดเป็นร้อยละ 42.86 คณะรัฐมนตรีชุดนี้มีภาพลักษณ์เป็นคณะรัฐมนตรีที่สูงวัยและทำงานได้ไม่รวดเร็ว

คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดที่ 34 มี 16 คนที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 51.60 มีรัฐมนตรี 15 คนที่อายุต่ำกว่า 60 ปีลงมา คิดเป็นร้อยละ 48.40 โดยกลุ่มช่วงอายุ 50-59 ปี มี 7 คน กลุ่มช่วงอายุ 40-49 ปี มี 8 คน การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดนี้พยายามแก้ปัญหาภาพลักษณ์รัฐมนตรีสูงวัย โดยเพิ่มสัดส่วนอายุต่ำกว่า 60 ปีให้มากขึ้น ซึ่งก็จะเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งระดับอธิบดีกรมและปลัดกระทรวง

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ไม่มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรี มีเพียงการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ไว้ที่ 25 ปีบริบูรณ์ ส่วนผู้ที่จะเป็น ส.ว. ได้อายุขั้นต่ำที่ 35 ปีบริบูรณ์ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า สมาชิกคณะรัฐมนตรีครึ่งหนึ่งของชุดนั้นๆ ต้องมาจาก ส.ส. หรือ ส.ว. ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่า การตั้งบุคคลเป็นรัฐมนตรีจึงใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ 35 ปีบริบูรณ์ตามเกณฑ์ ส.ว.

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 35 รัฐมนตรีที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมี 10 คน คิดเป็นร้อยละ 33.33 โดย ม.ร.ว.เสนีย์ นายกรัฐมนตรี มีอายุสูงสุด 70 ปี อายุต่ำกว่า 60 ปีลงมามี 20 คน คิดเป็นร้อยละ 66.67 โดยช่วงอายุ 50 ปีมี 5 คน ช่วงอายุ 40-49 ปี มี 13 คน และต่ำกว่า 40 ปีลงมามี 2 คน ที่มีอายุน้อยที่สุดคือ 37 ปี

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ชุดที่ 36 อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มี 12 คน คิดเป็นร้อยละ 44.44 มีอายุสูงสุดคือ 68 ปี ส่วน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ นายกรัฐมนตรี มีอายุ 64 ปี สำหรับรัฐมนตรีที่อายุต่ำกว่า 60 ปีลงมามีถึง 15 คน คิดเป็นร้อยละ 55.56 อายุน้อยที่สุด 38 ปี

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 37 อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมี 12 คน คิดเป็นร้อยละ 38.70 โดย ม.ร.ว.เสนีย์เป็นผู้มีอายุสูงสุดที่ 71 ปี ส่วนรัฐมนตรีอายุต่ำกว่า 60 ปีลงมามีมากถึง 19 คน คิดเป็นร้อยละ 61.30 โดยส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 50 ปี อายุน้อยที่สุด 38 ปี มี 2 คน

คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 38 มีลักษณะคล้ายกับชุดก่อน เพราะปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีเพียง 3 คน อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมี 10 คน คิดเป็นร้อยละ 34.48 ส่วนรัฐมนตรีอายุต่ำกว่า 60 ปีลงมามีมากถึง 19 คน คิดเป็นร้อยละ 65.52 โดยส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 50 ปี อายุน้อยที่สุด 38 ปี มี 2 คน

สรุปในด้านอายุ รัฐบาลนายสัญญาทั้งสองชุดรัฐมนตรีมีอายุค่อนข้างสูงมาก ขณะที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนของรัฐมนตรีที่อายุน้อยกว่า 60 มีมากกว่าผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และมีระดับอายุน้อยที่สุดที่อายุ 37-38 ปี ซึ่งหากมีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง อายุของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีมีแนวโน้มอายุน้อยลงตลอดเวลา

7.1.4 ด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2515 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยระดับการศึกษาของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็น ส.ส. ส.ว. และรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การเติบโตในวงราชการก็ต้องมีฐานการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป และยิ่งมีการศึกษาจากต่างประเทศก็ยิ่งมีโอกาสได้เข้าในระบอบราชการ อันสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดที่ 33 และที่ 34 ที่ทุกคนมีการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือโรงเรียนนายร้อยทหารหรือตำรวจ ทั้งนี้มีจำนวนเกินกว่าครึ่งที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ โดยมีผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอกถึงสามคน ขณะที่คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลเลือกตั้งชุดที่ 35-38 โดยทั่วไปนั้นจบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือโรงเรียนนายร้อยทหาร มีรัฐมนตรีที่จบปริญญาเอกเพียง 1 คน ยกเว้นชุดที่ 35 มีจบปริญญาเอก 2 คน ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงแล้วมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 37 และที่ 38 มีรัฐมนตรีเพียง 1 คนที่จบการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี แต่เป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ ต่อมาได้ศึกษาในระดับสูงขึ้นจนจบการศึกษาระดับปริญญาโทขณะที่ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา

7.2 ปัจจัยด้านพระมหากษัตริย์

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์รุนแรงให้ยุติลง ทั้งยังทรงแนะนำให้ผู้นำทหารยอมถอยไปต่างประเทศระยะหนึ่ง และทรงประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ทางวิทยุโทรทัศน์ด้วยพระองค์เอง จึงทำให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ชื่อว่าเป็น “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” คณะรัฐมนตรีของนายสัญญาชุดที่ 34 มีรัฐมนตรีที่จะได้รับแต่งตั้งองค์มนตรีที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์รวม 8 คนด้วยกัน รวมทั้งนายสัญญาเองด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัจจัยด้านพระมหากษัตริย์ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอย่างสูงยิ่ง แม้คณะรัฐมนตรีชุด 35-38 จะมีปัจจัยด้านพระมหากษัตริย์น้อยลง แต่ภูมิหลังของนายกรัฐมนตรีทั้งสอง คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สองพี่น้องจากครอบครัวเดียวกัน แม้ต่างจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองคู่แข่งกันจนในสนามการเมืองเลือกตั้ง แต่ก็มีภาพอย่างเด่นชัดว่าทั้งสองมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ (network monarchy) มาอย่างยาวนาน (อาสา คำภา, 2561, น. 61-62) นอกจากนี้ ในสมัยจัดตั้งคณะรัฐมนตรีรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ชุดที่ 35 มีการใช้ประเด็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่ามีการพาคณะรัฐมนตรีไปเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนการแถลงนโยบายต่อสภา เป็นการให้สถาบันพระมหากษัตริย์มาสร้างการรับรองทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ลำดับการเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ก่อนแถลงนโยบายรัฐบาลก็ได้กลายเป็นประเพณีทางการเมืองไทยนับแต่นั้นมา

7.3 ปัจจัยด้านทหารและกองทัพ

แม้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 จะลดทอนบทบาทของทหารที่มีอำนาจอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานถึงสองทศวรรษครึ่งลงอย่างฉับพลัน แต่รัฐบาลใหม่ทั้ง 6 ชุดต่อเนื่องมาหลังจากเหตุการณ์นี้ ก็ตระหนักถึงปัจจัยด้านทหารในการเมืองไทยว่ายังคงมีพลังอำนาจอย่างสูง ดังเห็นได้ว่า รัฐบาลนายสัญญาชุดที่ 33 ได้แต่งตั้งรัฐมนตรีที่เป็นอดีตรัฐมนตรีของรัฐบาลทหารชุดก่อนมาเป็นรัฐมนตรีอีกครั้งถึง 12 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.86 แม้ว่าจะไม่สามารถเชิญชวนให้ผู้บัญชาการทหารบกเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีด้วยได้เพราะปัญหาภาพลักษณ์ทางการเมืองในยุคประชาธิปไตย แต่รัฐบาลนายสัญญาก็จัดที่นั่งพิเศษในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้กับผู้บัญชาการทหารบกเข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง แม้ว่าคณะรัฐมนตรีนายสัญญาชุดที่ 34 จะลดทอนอดีตรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมลงเนื่องจากแรงกดดันทางการเมืองของสังคม แต่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมและมหาดไทยก็ยังเป็นของอดีตทหารและตำรวจอาวุโส ส่วนคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในส่วนรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดที่ 35 ได้ให้อดีตข้าราชการทหารและตำรวจระดับสูงและอาวุโสมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและมหาดไทย ส่วนชุดที่ 37 ให้อดีตผู้บัญชาการทหารบกมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ชุดที่ 38 ให้อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยทั้งสองชุดหลัง ม.ร.ว.เสนีย์ ควบเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยตนเอง ขณะที่คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้ ส.ส. ผู้เป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพราะเคยเป็นทหารร่วมทำรัฐประหารหลายครั้งในทศวรรษ 2490 มียศพลตรี อย่างไรก็ตาม ช่วงประชาธิปไตยเฟื่องฟูในทศวรรษสามปีนั้นก็ยุติลงด้วยการยึดอำนาจ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อดีตผู้บัญชาการทหารเรือ และอดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร

7.4 ปัจจัยด้านพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

คณะรัฐมนตรีนายสัญญาชุดที่ 33 และชุดที่ 34 ไม่มีปัจจัยด้านพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง โดยปัจจัยนี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อคณะรัฐมนตรีชุดที่ 35-38 เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 177) ทั้งยังกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 117 (3)) ทำให้การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีต้องมาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งต้นปี พ.ศ.2518 พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ได้รับเลือกตั้งเป็นพรรคขนาดใหญ่กลางและขนาดเล็ก ทั้งด้วยปัญหาแนวทางอุดมการณ์และผู้นำที่ขัดแย้งกันระหว่างพรรค ทำให้คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 35 ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม 2 พรรคที่มีคะแนนเสียงข้างน้อยในสภา แต่ก็ต้องสิ้นสุดวาระรัฐบาลอย่างรวดเร็วเพราะได้คะแนนเสียงในสภาไม่ผ่านการลงมติไว้วางใจในนโยบายของรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ขณะที่คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ชุดที่ 36 ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรคการเมือง โดยมีพรรคเล็กอีก 8 พรรคให้ความสนับสนุน ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองจนต้องยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ใน 9 เดือนต่อมา การเลือกตั้งเมษายน พ.ศ.2519 ผลการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองใหญ่ 4 พรรคที่มี ส.ส. รวมกันถึงร้อยละ 85 ของ ส.ส. ทั้งหมด ร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพ แต่ทว่าปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลมีอย่างรุนแรง จึงนำมาสู่การลาออกจากราชการตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ แม้ว่าทั้งสี่พรรคจะได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้ง โดยบุคคลและตำแหน่งรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก แต่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้ก็มีอายุเพียงสองวันเท่านั้นด้วยการรัฐประหาร

7.5 ปัจจัยด้านกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันทางการเมือง

คณะรัฐมนตรีนายสัญญาชุดที่ 33 และ 34 มีปัจจัยสำคัญจากเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ กลุ่มพลังรัฐราชการ และกลุ่มพลังรัฐทหาร โดยมีการประสานกับเครือข่ายด้านนักรูรกิจเล็กน้อย แต่การเลือกตั้งทั้งสองครั้งและข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญเรื่องพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง รวมทั้งนายกรัฐมนตรียุคหนึ่งต้องเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. ทำให้กลุ่มธุรกิจทั้ง

ระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งผู้มีอาชีพการปกครองได้เข้าสู่สังกัดพรรคการเมืองและลงนามการเลือกตั้ง รวมทั้งอดีตข้าราชการระดับสูงทั้งทหารและพลเรือนด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในพรรคการเมืองต่างๆ จึงได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีในชุดที่ 36-38 เป็นสำคัญ ชัยชนะของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันทางการเมืองในการเลือกตั้งที่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้มีการตั้งคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยได้ในสมัยรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์และพรรคกิจสังคมเป็นแกนนำ

7.6 ปัจจัยด้านบริบททางการเมือง

บริบทการสิ้นสุดสงครามอินโดจีนด้วยชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศเวียดนาม กัมพูชา และลาว สร้างความกลัวอย่างสูงให้กับชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย ขณะที่ในสนามเลือกตั้งมกราคม พ.ศ.2518 พรรคฝ่ายซ้าย 3 พรรค (พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมนิยม พรรคแนวร่วมสังคมนิยม) ได้ที่นั่ง ส.ส. ถึง 37 คน ในบริบทกระแสสังคมนิยมที่ร้อนแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดังกล่าว แม้พรรคประชาธิปัตย์และพรรคกิจสังคมเองก็จะต้องประกาศว่าตนเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายแบบสังคมนิยมอ่อนๆ กระนั้นก็ตามการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 35 ก็จัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยมเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย และในลักษณะแบบเดียวกัน คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ชุดที่ 36 ก็จัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคฝ่ายอนุรักษนิยม ปฏิเสธร่วมมือกับพรรคฝ่ายซ้าย การเลือกตั้ง พ.ศ.2519 พรรคฝ่ายซ้ายถูกบ่อนทำลายตั้งแต่ในสนามเลือกตั้ง ได้เป็น ส.ส. จำนวนไม่มาก มีจำนวนลดลงกว่าการเลือกตั้งครั้งก่อน คณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว.เสนีย์ ชุดที่ 37 จึงเป็นการจัดตั้งร่วมกับพรรคฝ่ายอนุรักษนิยมทั้งหมด กระนั้นก็ตาม ส.ส. ที่เป็นรัฐมนตรีฝ่ายขวาจัดสุดในพรรคประชาธิปัตย์ก็มุ่งกำจัดรัฐมนตรีในพรรคที่ถูกมองว่าเป็นฝ่ายซ้ายในพรรค จนต้องมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่ 38 แต่กลับสิ้นสุดลงด้วยเหตุการณ์ “ชาวพิฆาตซ้าย” แบบอาชญากรรมรัฐในเหตุการณ์สังหารหมู่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519

อภิปรายผล

ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ.2516-2519 ได้เปลี่ยนรูปจากคณะรัฐมนตรีแบบบริหารในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2502-2516) มาเป็นคณะรัฐมนตรีแบบบริหารราชการภายใต้อิทธิพลเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และเป็นคณะรัฐมนตรีแบบประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พรรคประชาธิปัตย์ และรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พรรคกิจสังคม ปัจจัยสำคัญของความเปลี่ยนแปลงได้แก่ ปฏิวัติตุลาคม พ.ศ.2516 ที่ทำให้ประชาธิปไตยได้ถูกฟื้นฟูขึ้นอีกครั้ง ปัจจัยด้านพระมหากษัตริย์ที่มีพระบารมีทางสังคมการเมืองสูงมากขึ้น ปัจจัยด้านทหารและกองทัพที่ต้องลดบทบาททางการเมืองโดยตรงและเปิดเผย ปัจจัยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 มาตรา 177 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย บทบัญญัตินี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้พัฒนาเป็นรัฐบาลแบบประชาธิปไตย โดยมีรัฐมนตรีทั้งหมดมาจาก ส.ส. และสมาชิกพรรคการเมือง ปัจจัยพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ที่การเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องสองครั้งทำให้พรรคการเมืองลดจำนวนลงและมีพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ส่งผลให้พรรคการเมืองมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น บทบาทด้านกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันทางการเมือง ตลอดจนทั้งบริบททางการเมืองของช่วงท้ายของสงครามเวียดนามและสงครามเย็น เหล่านี้เป็นปัจจัยต่อการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในช่วงสามปีดังกล่าวนี้

ปัจจัยสำคัญมากยิ่งขึ้นที่ทำให้คณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2518-2519 เป็นแบบประชาธิปไตยคือปัจจัยรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐมนตรีกึ่งหนึ่งมาจากสภา ดังนั้น เมื่อฝ่ายทหารและเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ทำรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และรัฐประหารต่อเนื่องมาถึงสมัยปัจจุบัน ฝ่ายดังกล่าวนี้จึงมุ่งสร้างรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายทหารและข้าราชการภายใต้อิทธิพลเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี

และรัฐมนตรี โดยไม่มีข้อจำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชนในเหตุการณ์ พฤษภาคม พ.ศ.2535 ที่มีประเด็นสำคัญคือนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลสำคัญคือทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ระบุไว้ชัดเจนอีกครั้งว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (มาตรา 163) และทศวรรษ 2540 ไทยก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยระดับสูงมากในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (โยชิฟูมิ ทามาเดะ, 2551, น. 99) อย่างไรก็ตาม การต่อสู้สองแนวทางระหว่างการสร้างประชาธิปไตยของประชาชนกับการ รักษาอำนาจนำทางสังคมนิยมของฝ่ายรัฐทหารและรัฐราชการ ฝ่ายทหารและเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ก็ได้ทำรัฐประหาร อย่างต่อเนื่องอีก 2 ครั้งในปี พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2557 ที่ทำให้ฝ่ายทหารและเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ได้บรรลุเป้าหมาย กลับคืนมาในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 ที่มุ่งรักษาอำนาจของฝ่ายรัฐประหารให้มากที่สุดอย่างไม่เคยมีมาก่อนในหน้า ประวัติศาสตร์ของการรัฐประหาร โดยการกำหนดให้วุฒิสภาที่มาจากการะบวนการแต่งตั้งของฝ่ายรัฐประหารที่มีจำนวนถึง 250 คน หรือจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ให้มีบทบาทอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการ ลงคะแนนเลือกผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีโดยที่ไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรูปแบบของคณะรัฐมนตรีที่พัฒนาขึ้นมา ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 ก็เห็นได้ชัดเจนในการเมืองไทยปัจจุบัน คือเป็นคณะรัฐมนตรีแบบรัฐทหารภายใต้อิทธิพลของ เครือข่ายสถาบันกษัตริย์

ข้อเสนอแนะ

1. การวิจัยครั้งต่อไป ควรจะเป็นการศึกษาผลสะท้อนทางการเมืองของปฏิวัติ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เพื่อที่จะได้ เข้าใจมากขึ้นในลักษณะทางการเมืองในยุคประชาธิปไตยเฟื่องฟูช่วง 3 ปีนี้ และเข้าใจการสถาปนารบพาทนาของเครือข่าย สถาบันกษัตริย์ บทบาทของทหารและการจัดการภายในกองทัพ การเติบโตและขยายตัวของพรรคการเมือง บทบาทของนัก ธุรกิจและอาชีพนอกภาครัฐราชการ บทบาทของนักศึกษา กรรมกร และชาวนา
2. ควรจะมีการวิจัยถึงผลสะท้อนทางการเมืองของการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งจะช่วยให้เห็นความ เปลี่ยนแปลงและความคงอยู่ระหว่างสถานภาพและบทบาทของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ก่อนและหลังรัฐประหารครั้งนี้ ซึ่ง จะทำให้เราเข้าใจการต่อสู้ขัดแย้งทางการเมืองที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น
3. ควรจะมีการศึกษาผลสะท้อนจากการกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 ว่ามีผลต่อการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอย่างไร เอื้อประโยชน์ให้กับสถาบันและเครือข่ายทางการเมือง เศรษฐกิจใดในสังคมไทย

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2528). *การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- โกสิทธิ์ เฟื่องสวัสดิ์. (2562). ขนาดของคณะรัฐมนตรีนั้นสำคัญไฉน. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 6(2), 157-180.
- จันทนา ไชยนาเคนทร์. (2544). *การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์ พ.ศ.2516-2518* (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ
- เขาวนง ไตรมาศ. (2543). *ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. (2527). *ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมือง*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

- ถวิล เปลี่ยนศรี. (2523). *เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน - 6 ตุลาคม 2519)* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาปกครอง). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- ไทเรล ฮาเบอร์คอร์น. (2560). *การปฏิวัติที่ถูกตัดตอน: ชาวนา นักศึกษา กฎหมาย และความรุนแรงในภาคเหนือของไทย*. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- ธนาพล อิวสกุล. (2558). ภูมิหลังองค์มนตรีใต้พระบรมโพธิสมภาร. *ฟาเดียวกัน*, 13(2), 70-82.
- อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2546). *ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2550). *บทบาททางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ.2506-2516* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต). สาขาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- นโยบายรัฐบาล : ใหม่ ๆ และเก่า ๆ ปนกันไป. (2517). *ประชาชาติ*. (20 มิถุนายน), 9-11.
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2544). *รวมรายชื่อคณะรัฐมนตรีตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปิยนารถ บุนนาค และคณะ. (2549). *พัฒนาการระบบคณะรัฐมนตรีไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 - 6 ตุลาคม พ.ศ.2519* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- โยชิฟูมิ ทามาตะ. (2551). ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย. *ฟาเดียวกัน*, 6(4), 98-139.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2532). *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- รัฐบาลของประชาชน : การจัดตั้งและปัญหาที่ต้องเผชิญ. (2518). *ประชาชาติ* 2:65 (13 กุมภาพันธ์), 25-33.
- สถานัดแรก : การประลองกำลัง. (2518). *ประชาชาติ* 2:66 (20 กุมภาพันธ์), 6-9.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2536). *ชนชั้นนำกับประชาธิปไตยไทย. ใน สุธาสัย ยัมประเสริฐ. 60 ปีประชาธิปไตยไทย*, 58-109. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตยไทย.
- สมาน ทองศรี. (2522). *ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- สรรสารรัฐธรรมนูญไทย (รวมรัฐธรรมนูญสำเนาฉบับ ฉบับที่ 1-16 ปี พ.ศ. 2475-2540)*. (2548). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เสน่ห์ จามริก. (2541). *การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ). จาก 14 ถึง 6 ตุลา*, 1-31. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. (2548). *ชีวลิขิต*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช.
- อาสา คำภา. (2561). *พลวัตสถาบันพระมหากษัตริย์เชิงเครือข่าย: ข้อสังเกตว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายชนชั้นนำไทย พ.ศ.2495-2535*. *วารสารไทยคดีศึกษา*, 15(2), 41-88.
- Morell, D., & Samudavanija, C. A. (1981). *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*. Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Neher, C. D. (1979). *Modern Thai Politics: from Village to Nation*. Cambridge. Mass.: Schenkman Pub.

- Riggs, Fred W. (1966). *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu, East-West Center Pr.
- Suvanamongkol, P. (2013). Thai Government. In *Thai Politics and Government During the 60-Years Reign of King Bhumipol Adulyadej*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Suwannathat-Pian, K. (2003). *Kings, Country and Constitutions: Thailand's Political Development, 1932-2000*. London: Routledge Curzon
- Syamananda, R. (1993). *A History of Thailand*. Bangkok: Thai Watana Panich Press.