

บทที่ 1

บทนำ



ภูมิหลังความเป็นมาของปัญหา

ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เป็นการเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย แม้ว่าบางช่วงเวลานั้นระบอบการปกครองอาจไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยก็ตามแต่ก็ต้องนับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานกว่า 64 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้รู้จักและสัมผัสกับระบอบประชาธิปไตย

แต่ก็ปรากฏว่า 64 ปีที่ผ่านมานี้ก็ยังไม่แนบพอที่จะสามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยของเราพัฒนาไปสู่มีการหยั่งรากฐานที่มั่นคงได้ การเมืองของเราต้องประสบกับปัญหาความไม่แน่นอนและขาดเสถียรภาพมาตลอดอันเกิดจากสาเหตุหลากหลายประการ ปัญหาประการหนึ่งที่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งไม่สามารถแก้ไขได้ ก็คือปัญหาเรื่องการขาดเสถียรภาพในการปกครองของรัฐบาลซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาว่ายังไม่เคยมีรัฐบาลประชาธิปไตยรัฐบาลไหนเลยที่สามารถจะอยู่บริหารงานได้อย่างมีเสถียรภาพจนครบวาระคือสี่ปี เพราะจะต้องมีการสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลไปก่อนทุกครั้งด้วยเหตุผลประการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติยึดอำนาจของฝ่ายทหาร การเดินขบวนประท้วงขับไล่รัฐบาลจากประชาชน ความขัดแย้งแตกแยกกันเองในพรรคร่วมรัฐบาล อันทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพจนต้องล่มลงไปในที่สุด นับแต่เริ่มการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยประเทศไทยของเรามีคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศถึงคณะรัฐบาลชุดนายบรรหาร ศิลปอาชาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 51 ชุด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539:4) ซึ่งหากจะเทียบกับระยะเวลา 64 ปีที่เราเริ่มต้นใช้ระบอบประชาธิปไตยแล้วจะพบว่ารัฐบาลแต่ละรัฐบาลจะมีเวลาบริหารประเทศโดยเฉลี่ยเพียงชุดละหนึ่งปี กับสามเดือนเท่านั้นซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในสี่ของวาระการปกครองที่แท้จริงคือสี่ปี และเมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งจะพบว่าในจำนวนคณะรัฐบาลทั้ง 51 ชุดจะสามารถจัดแบ่งได้เป็นสามประเภท(สุราษฎร์ ยัมประเสริฐ, บก, 2536:76) คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นรัฐบาลที่ได้มีที่มาจากอำนาจของรัฐสภา รัฐบาลชนิดนี้อาจมีที่มาหรือเป็นผลทวงของอำนาจปฏิวัติ/รัฐประหาร หรืออำนาจอื่นที่ใช้ในสถานการณ์พิเศษ เช่นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประธานรัฐสภาเป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นรัฐบาลที่ได้มาจากการสรรหาเสนอแนะของรัฐสภา โดยที่หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา แต่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประเภทที่สาม เป็นรัฐบาลที่ได้มาจากการสรรหาเสนอแนะของรัฐสภา โดยที่หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือสัดส่วนจำนวนรูปแบบของรัฐบาล โดยจะพบว่ารูปแบบของรัฐบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มใบคือถูกคัดเลือกโดยสภาและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งจัดเป็นประเภทที่สามนั้นมีเพียง 13 ชุดเท่านั้นจากทั้งหมด 51 ชุดหรือประมาณหนึ่งในสี่ ในขณะที่รัฐบาลอีก 38 ชุดหรือประมาณสามในสี่ที่เหลือนั้นเป็นการปกครองในรูปแบบที่ไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รัฐบาลในรูปแบบที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือผ่านการคัดเลือกจากสภาและนายกฯมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนเพียงประมาณหนึ่งในสี่เท่านั้นของจำนวนรัฐบาลทั้งหมด นอกจากนี้จะสังเกตได้ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยในช่วงก่อนยุคพล.อ.ชาติชายขึ้นไป จะมีระยะเวลาในการบริหารงานที่สั้นมากไม่มีรัฐบาลใดบริหารงานได้เกินกว่าหนึ่งปี รัฐบาลที่บริหารงานได้นานที่สุดคือ 9 เดือน 7 วันและที่สั้นที่สุดคือ 1 วัน และหากจะเฉลี่ยระยะเวลาการบริหารงานของรัฐบาลก็จะได้แค่สี่เดือนเศษเท่านั้นซึ่งสั้นมาก แต่ต่อมาในช่วงหลังจากยุคการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ที่ยาวนาน นับจากรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณจนมาถึงรัฐบาลนายชวนและรัฐบาลนายบรรหาร จะพบว่าอายุการบริหารงานของรัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะรัฐบาลของนายชวนหลักๆได้บริหารงานเป็นเวลาเกือบสามปีหรือสามในสี่ของวาระการบริหารประเทศเลยทีเดียว แม้ว่าอายุเฉลี่ยของรัฐบาลประชาธิปไตยในช่วงหลังจากยุคพล.อ.เปรมนี้จะยาวนานกว่าในช่วงก่อนหน้านี้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ยังไม่มียุคที่รัฐบาลประชาธิปไตยชุดใดที่มีอายุยืนยาวจนครบวาระการปกครองคือ 4 ปี ซึ่งจัดว่าเป็นเป้าหมายหนึ่งในการบริหารประเทศของรัฐบาลแทบจะทุกรัฐบาล ดังนั้นปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลจึงยังเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขกันต่อไป เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญ รัฐบาลที่มีเสถียรภาพย่อมที่จะสามารถดำเนินงานบริหารบ้านเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

และมั่นคง สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายไว้ อันจะทำให้งานสำเร็จซึ่งจะเป็นผลดีต่อประชาชนประเทศชาติและต่อตัวรัฐบาลเอง

ตารางที่ 1. รายชื่อรัฐบาลที่มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ชื่อคณะรัฐบาล	ช่วงเวลาบริหาร	ระยะเวลา	การหันตำแหน่ง
1. รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์	31 มค.2489- 24 มีค.2489	1เดือน 24วัน	ลาออก
2. รัฐบาลพล.ร.ต.ฉวีรักษ์ ชำรงนาวาสวัสดิ์	23 สค.2489- 30 พค.2490	9เดือน 7วัน	ลาออก
3. รัฐบาลพล.ร.ต.ฉวีรักษ์ ชำรงนาวาสวัสดิ์	31 พค.2490- 8 พย.2490	6เดือน 8วัน	รัฐประหาร
4. รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์	21 กพ.2491- 8 เมษ.2491	1เดือน 17วัน	ถูกบังคับให้ลาออก
5. รัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม	21 มีค.2500- 16 กย.2500	5เดือน 25วัน	รัฐประหาร
6. รัฐบาลมรว.เสนีย์ ปราโมทย์	15 กพ.2518- 14 มีค.2518	1เดือน	สภาฯ ไม่รับรอง
7. รัฐบาลมรว.เทือกฤทธิ์ ปราโมทย์	17 มีค.2518- 12 มค.2519	8เดือน 25วัน	ยุบสภา
8. รัฐบาลมรว.เสนีย์ ปราโมทย์	21 เมษ.2519- 23 กย.2519	5เดือน 2วัน	ลาออก
9. รัฐบาลมรว.เสนีย์ ปราโมทย์	5 ตค.2519- 6 ตค.2519	1วัน	รัฐประหาร
10. รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ	4 สค.2531- 9 สค.2533	2ปี 4เดือน	ลาออก
11. รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ	9 สค.2533- 23 กพ.2534	2เดือน 14วัน	รตช.
12. รัฐบาลนายชวน หลีกภัย	23 กย.2535- 6 กค.2538	2ปี 10เดือน	ยุบสภา
13. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา	20 สค.2538- 27 กย.2539	1ปี 2เดือน	ยุบสภา

ที่มา: คัดแปลงจากสุรราชย์ ยิ้มประเสริฐ, บรรณาธิการ, 60ปีประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2536 และ กนก วงศ์ตระหง่าน, ภูมิอากาศเมืองไทย:2475-2525ข้อมูลพื้นฐานทางกรมเมืองไทย, กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ฯ, 2526

เหตุผลในการศึกษา

การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจจะจำแนกสาเหตุได้สองประการคือ สาเหตุจากภายในรัฐสภาเองเช่นการยุบสภาหรือการลาออกของนายกรัฐมนตรี และสาเหตุจากภายนอกรัฐสภาซึ่งจะเป็นการปฏิบัติยึดอำนาจจากฝ่ายทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงสองครั้งเท่านั้นที่การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลเกิดจากฝ่ายที่มีใช้ทหารหรืออาจเรียกว่าเกิดจากประชาชนก็ได้คือในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 17 พฤษภาคม 2535 หรือพฤษภาทมิฬ

หากจะนับดูเฉพาะในกรณีรัฐบาลที่มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตย จะพบว่าในสิบสามรัฐบาล สาเหตุการสิ้นสุดอำนาจที่มาจากฝ่ายทหารมีเพียงห้าครั้งและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นน้อยลง นอกนั้นแปดครั้งเกิดจากปัญหาภายในรัฐบาลและรัฐสภาเอง โดยที่โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นรูปรัฐบาล

ผสมหลายพรรคย่อมทำให้รัฐบาลไม่เข้มแข็งอยู่แล้วซึ่งปัญหาด้านโครงสร้างนี้คงไม่สามารถแก้ไขได้ ในระยะเวลาสั้นๆ ขึ้นอยู่แต่เพียงว่าปัจจัยใดที่จะนำมาสู่ความขัดแย้งในรัฐบาลผสมจนไม่สามารถ ประสานประ โยชน์ร่วมกัน ได้นำมาสู่การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลนั่นเอง

ในรัฐบาลแต่ละรัฐบาลจะมีสาเหตุที่นำมาสู่การสิ้นสุดรัฐบาลที่แตกต่างกันไป ปัญหาที่แท้จริง ที่ต้องศึกษาก็คือปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการสิ้นสุดรัฐบาลที่มาจากภายในนั่นคือปัจจัยอะไร ในรัฐบาล ก่อนหน้ายุคของพล.อ.เปรม ภาวะทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทยยังไม่ถึงตัวส่งผลให้อายุของแต่ละ รัฐบาลสั้นมาก แต่ช่วงหลังจากยุคพลเอกเปรมเป็นต้นมาอายุรัฐบาลจะยาวนานขึ้นมากกว่า 1 ปีอัน เนื่องมาจากความเข้าที่ของภาวะทางการเมืองและเศรษฐกิจ แม้ว่าอายุรัฐบาลจะยาวนานขึ้นแต่ทุก รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำรงอยู่นครบสี่ปี ปัจจัยที่นำมาสู่ความสิ้นสุดอำนาจของแต่ละรัฐบาลก็แตก ต่างกันออกไป ในรัฐบาลพล.อ.ชาติชายปัจจัยที่สำคัญคือการถูกกล่าวหาว่ามีการคอร์รัปชัน ในรัฐบาล นายชวนปัจจัยสำคัญก็คือการถูกกล่าวหาในกรณีการออกเอกสารสิทธิสปก. 4-01 ซึ่งก็เข้าข่ายการ ประพฤติมิชอบเช่นเดียวกันกับในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย แต่สำหรับรัฐบาลนายบรรหารปัจจัยสำคัญที่ ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลนอกจากความขัดแย้งในรัฐบาลผสมแล้วก็คือภาวะเศรษฐกิจ

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยเคยอยู่ในช่วงที่ทรุดตัวอย่างมากในยุคสมัยของพล.อ.เปรม แต่ รัฐบาลในสมัยนั้นก็สามารถแก้ไขปัญหาและนำประเทศรอดวิกฤติการณ์ในครั้งนั้นมาได้ และพอด่าน พ้นยุคของพล.อ.เปรม เศรษฐกิจของประเทศก็เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของ พล.อ.ชาติชาย ซึ่งดูจะควบคู่ไปกับอายุของรัฐบาลที่ยาวนานออกไปมากขึ้นกว่าในยุคก่อนๆ ในยุค รัฐบาลนายชวน หลักภัยแม้ว่าภาวะเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงกว่าในยุคพล.อ.ชาติชาย แต่ระดับเศรษฐกิจ ก็ยังถือได้ว่าเจริญเติบโตในอัตราที่สูงพอสมควร จนมาถึงในยุครัฐบาลนายบรรหารจะพบว่าภาวะ เศรษฐกิจ เริ่มมีแนวโน้มว่าจะตกต่ำลงอย่างมากในรอบสี่ปี จนสร้างความตื่นตระหนกให้กับ ประชาชนอย่างมากจนเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่ามาซึ่งการสิ้นสุดของรัฐบาล

การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลนายบรรหาร จึงมีประเด็นที่แตกต่างจากรัฐบาลของพล.อ. ชาติชายและรัฐบาลนายชวน เนื่องจากส่วนหนึ่งเกิดจากประเด็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งในสอง รัฐบาลก่อนหน้านี้อาจทางด้านเศรษฐกิจมิใช่ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการสิ้นสุดอำนาจทางการเมือง ดังนั้นการศึกษาถึงการสิ้นสุดอำนาจในรัฐบาลนายบรรหาร จะทำให้เกิดความเข้าใจภาพความสัมพันธ์ ระหว่างภาวะเศรษฐกิจและการเมืองมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันและต่อเนื่องไปถึงในอนาคตเมื่อ ประเทศเจริญและพัฒนาขึ้นไปเรื่อยๆก็มิแน่ว่าภาคการเมืองและภาคเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์ กันอย่างแน่นแฟ้นมากขึ้น

สภาพปัญหา

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาเป็นรัฐบาลชุดที่ 51 ของประเทศ เข้ามาบริหารประเทศภายหลังการถวายสัตย์ปฏิญาณเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2538 โดยเป็นรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัยซึ่งเข้าบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2535 แต่ภายหลังจากการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในเรื่องส.ป.ก. 4-01 ในสภาพอย่างหนักหน่วง ซึ่งแกนนำสำคัญที่เป็นผู้อภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนั้นก็มาจากบุคคลที่อยู่ในพรรคชาติไทยของนายบรรหารนั่นเอง รวมถึงการประกาศถอนตัวของพรรคพลังธรรมที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2538 ได้นำไปสู่การตัดสินใจประกาศยุบสภาในวันรุ่งขึ้นและมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคชาติไทยได้ส.ส. 92 คน ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ส.ส. 86 คน พรรคความหวังใหม่ได้ส.ส. 57 คน พรรคชาติพัฒนาได้ส.ส. 53 คน พรรคพลังธรรมได้ส.ส. 23 คน พรรคกิจสังคมได้ส.ส. 22 คน พรรคประชากรไทยได้ส.ส. 18 คน พรรคนำไทยได้ส.ส. 18 คน พรรคเสรีธรรมได้ส.ส. 11 คน พรรคเอกภาพได้ส.ส. 8 คน พรรคมวลชนได้ส.ส. 3 คนและในคืนวันเลือกตั้งก็เกิดปฏิญญาร่วมกันของ 6 พรรคการเมืองที่จะร่วมมือกันในการจัดตั้งรัฐบาลผสมและต่อมาในคืนวันที่ 4 กรกฎาคม 2538 ก็ได้เกิดปฏิญญาร่วมมือกันอีกฉบับที่นำเอาพรรคนำไทยมาร่วมด้วยกลายเป็นรัฐบาลผสม 7 พรรคการเมืองรวม 233 เสียง โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกระทรวงต่างๆดังนี้ พรรคชาติไทยรับผิดชอบดูแลสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรมและทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ พรรคความหวังใหม่รับผิดชอบดูแลกระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและกระทรวงศึกษาธิการ พรรคพลังธรรมรับผิดชอบกระทรวงอุตสาหกรรม พรรคกิจสังคมรับผิดชอบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พรรคประชากรไทยรับผิดชอบกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พรรคนำไทยรับผิดชอบกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐบาลนายบรรหาร เริ่มต้นบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ท่ามกลางกระแสความไม่ยอมรับรัฐมนตรีบางคนและเสียงเรียกร้องให้มีการปรับกรม. แต่รัฐบาลก็พยายามขอเวลาทำงานเพื่อพิสูจน์ตัวเองแต่ภายหลังการทำงานไปได้แค่เดือนรัฐบาลก็ต้องมีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่หนึ่งเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539 สาเหตุของการปรับคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมของแต่ละพรรคการเมือง และคลายแรงกดดันต่อเสียงเรียกร้องให้ปรับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจคือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ไม่พอใจการที่รัฐมนตรี ที่ดูแลการไฟฟ้าคือนายรักเกียรติได้เข้าไปใช้อำนาจปรับเปลี่ยนบอร์ดผู้บริหารโดยมีการนำคนสนิทของตัวเองเข้าไปนั่งแทน แสดงให้เห็นถึงการมีเจตนาที่จะ

หาผลประโยชน์ขาดความชอบธรรมในการบริหารจึงทำให้เกิดการประท้วงขึ้นจนในที่สุดรัฐบาลต้องยอมเปลี่ยนบอร์ดอีกครั้งและต่อมาในภายหลังเมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่สองมีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2539 การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้เพื่อทดแทนตำแหน่งของนายพิศาล มุตสาทรสาทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ได้ถึงแก่กรรมลง ภายหลังจากการปรับรม.ครั้งที่สองไม่นานฝ่ายค้านได้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อวันที่ 8-10 พฤษภาคม 2539 โดยอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวนถึง 10 คนคือ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายสุชาติ ตันเจริญ นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายสุรเกียรติ์ เติญไทย นายเนวิน ชิดชอบ นายมนตรี พงษ์พานิช นายสุวิทย์ คุณกิตติ นายสุขวิช รังสิตพล นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ แต่การอภิปรายไม่สามารถทำได้ครบ 10 คนเพราะอภิปรายไปได้เพียง 7 คนยังคงเหลือ นายบรรหาร นายชูชีพและนายเนวิน ก็เกิดเหตุการณ์ที่ทำให้มีการปิดสภาขึ้นทำให้นายบรรหารถูกกล่าวหาว่าปิดสภานี้การอภิปราย นอกจากนี้ในการลงคะแนนไว้วางใจพรรคพลังธรรมได้งดออกเสียงลงมติไว้วางใจนายสุชาติ ตันเจริญทำให้นายสุชาติได้คะแนนเสียงไว้วางใจน้อยที่สุดทั้งที่รัฐบาลได้เคยตกลงกันไว้ก่อนว่าจะยกมือให้ทุกคนสร้างความไม่พอใจให้กับพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรค โดยเฉพาะกับกลุ่มของนายสุชาติ ตันเจริญและได้มีความพยายามขับพรรคพลังธรรมออกจากการร่วมรัฐบาล แต่ในที่สุดกลุ่มของนายสุชาติเองกลับไม่อาจฝืนกระแสกดดันได้จนมีประกาศลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี 5 คนในกลุ่มเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ในขณะที่เดียวกันก็มีการประกาศลาออกของรัฐมนตรีในสังกัดพรรคพลังธรรมอีก 5 คนในวันที่ 24 พฤษภาคม และนอกจากนี้ยังมีการประกาศลาออกของรัฐมนตรีอีกสองคน คือนายสุรเกียรติ์ เติญไทยและม.ร.ว.เกษมสไมตร เกษมศรีรวมแล้วมีรัฐมนตรีลาออกในช่วงเวลาเดียวกันถึง 12 ตำแหน่งทำให้ต้องมีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่สามเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2539

ภายหลังจากการประกาศปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่สามได้ไม่นาน พรรคประชากรไทยได้แสดงความไม่พอใจอย่างยิ่งต่อพรรคพลังธรรมในกรณีที่ไม่ลงมติไว้วางใจให้นายสุชาติ ซึ่งถือเป็นการละเมิดและฝ่าฝืนมติของพรรคร่วมรัฐบาลที่เห็นสมควรลงมติไว้วางใจไปก่อนแล้วค่อยพิจารณาภายหลัง นอกจากนี้หัวหน้ารัฐบาลก็ยังไม่ได้อธิบายอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อรักษาระเบียบวินัยของระบบพรรคร่วมรัฐบาลเอาไว้ด้วยมีท่าทีเหมือนเอาใจพรรคพลังธรรมพรรคเดียวเช่นการที่ให้พรรคพลังธรรมทราบถึงรายชื่อรัฐมนตรีที่จะมีการปรับ ทำให้พรรคประชากรไทยแสดงออกถึงการประท้วงพรรคพลังธรรมและนายบรรหารด้วยการลดอนตัว นอกจากนี้พรรคประชากรไทยยังมีความไม่พอใจต่อรายชื่อคณะรัฐมนตรี ชุดใหม่เพราะพรรคนำไทยซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลอีกพรรคหนึ่ง กลับได้ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยเพิ่มขึ้นอีกตำแหน่งทำให้จำนวนรัฐมนตรีมากกว่าพรรคประชากรไทยทั้งที่มี

จำนวนส.ส.เท่ากัน พรรคประชากรไทยได้อ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีของพรรคต่างๆที่ปกป้องรัฐบาลมาตลอด แต่กลับพิจารณาให้พรรคอื่นได้ตำแหน่งมากกว่าจึงได้มีการประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล แต่ภายหลังการถอนตัวได้ไม่นานพรรคประชากรไทยก็ทนการรบเร้าของพรรคร่วมรัฐบาลที่ขอร้องให้ กลับเข้าร่วมรัฐบาลไม่ได้จนต้องกลับเข้าร่วมรัฐบาลอีกครั้ง ส่งผลให้ต้องมีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม เพื่อมอบตำแหน่งทางการเมืองให้กับพรรคประชากรไทยตามเดิม

เหตุการณ์ต่อมาที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลก็คือการประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลของพรรคพลังธรรม เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 โดยเป็นมติของพรรคอ้างถึงการกระทำของ ร.ต.อ. เฉลิม ที่ก่อนหน้านี้ได้มีการออกมาให้ข่าวเรื่องการให้สินบนในกรณีการพิจารณาตั้งธนาคารพาณิชย์ แห่งใหม่เป็นวงเงินถึง 750 ล้านบาท พร้อมทั้งได้เรียกร้องให้นายบรรหารลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะไม่มีความชอบธรรมอีกต่อไป ซึ่งเป็นข่าวใหญ่ที่กระทบกระเทือนต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลโดยตรงและผู้ที่เปิดเผยก็มีตำแหน่งถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทำให้ข่าวนี้น่าเชื่อถือว่าจะเป็นจริง และยังสามารถมองไปได้อีกว่าสาเหตุที่มีการนำข่าวนี้ออกมาเผยแพร่อาจการแบ่งผลประโยชน์อย่างไม่ทั่วถึงก็ได้ แต่ปรากฏว่าเพียงสองวันให้หลัง ร.ต.อ. เฉลิมก็เปลี่ยนท่าทีไปเหมือนกับไม่มีอะไรเกิดขึ้น ทั้งที่โดยฐานะและตำแหน่งนั้นเมื่อกล่าวออกมาพูดได้ก็ควรจะต้องดำเนินการสอบสวนต่อให้ถึงที่สุดเพราะเป็นการคอร์รัปชันอย่างรุนแรง แต่การที่ออกมาบอกว่าเคลียร์ได้เรียบร้อยแล้วยังทำให้เกิดความสงสัยในเรื่องของจัดสรรผลประโยชน์ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นพรรคพลังธรรมเห็นว่าเป็นการไม่รับผิดชอบในคำพูดที่ก่อให้เกิดความเสียหายของ ร.ต.อ. เฉลิม และทำให้พรรคร่วมรัฐบาลต่างๆเสียหายไปด้วย พรรคพลังธรรมจึงอ้างเหตุผลเหล่านี้ประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลส่งผลให้รัฐบาลเหลือเพียง 6 พรรค 209 เสียง ในขณะที่ฝ่ายค้านมี 5 พรรค 182 เสียงทำให้เสียงรัฐบาลเกินกึ่งหนึ่งไปเพียง 13 เสียงและมีเสียงมากกว่าฝ่ายค้านเพียง 27 เสียงนับว่าไม่เป็นผลดีกับเสถียรภาพรัฐบาลเลย ในขณะที่ภายในพรรคร่วมรัฐบาลก็ยังมีความขัดแย้งกันอยู่หากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ยอมร่วมมือกับรัฐบาลก็จะทำให้รัฐบาลมีปัญหาในการบริหารงานได้

และเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสุดท้ายที่มีผลต่อรัฐบาลนายบรรหาร จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศยุบสภาก็คือการการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลชั๊กฟอกนายบรรหาร ศิลปอาชาในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพียงคนเดียวเมื่อวันที่ 18-20 กันยายน เป็นเวลาสามวันสามคืนพรรคร่วมฝ่ายค้านได้กล่าวหาว่านายบรรหารบริหารงานผิดพลาดถึง 13 ประเด็น การอภิปรายครั้งนี้ดำเนินไปอย่างหนักหน่วงและหลายฝ่ายเริ่มแสดงท่าทีไม่ชัดเจนที่จะสนับสนุนนายบรรหาร ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้จะมีการอภิปรายก็มีข่าวออกมาว่าพรรคร่วมรัฐบาลจะไม่หักหลังนายบรรหารและจะยกมือสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่ปรากฏออกมากลับกลายเป็นตรงกันข้ามในวันที่ 21 กันยายนซึ่งเป็นวันลงมติไว้วางใจได้มีความเคลื่อนไหวของพรรคร่วมรัฐบาลที่พรรคที่จะเปลี่ยนท่าทีสนับสนุนนายบรรหารและในเวลาก่อน

การลงมติไว้วางใจเพียง 15 นาทีก็ปรากฏว่าพรรคความหวังใหม่ได้นำจดหมายที่มีใจความบังคับให้นายบรรหารประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งโดยเร็วที่สุดแล้วพรรคร่วมรัฐบาลจะลงคะแนนไว้วางใจให้ ทำให้นายบรรหารต้องยอมประกาศว่าจะลาออกภายใน 7 วันและการลงมติไว้วางใจก็ปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลชนะด้วยคะแนนเสียง 207 ต่อ 180 เสียงแต่เมื่อครบกำหนด 7 วันคือในวันที่ 27 กันยายน ก็ปรากฏว่านายบรรหารได้ประกาศปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 5 เพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง พร้อมกับประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างเหตุผลว่าหากให้มีการคัดเลือกนายกคนใหม่จะเกิดความวุ่นวายขึ้นและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 นับเป็นจุดสิ้นสุดของรัฐบาลนายบรรหาร

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นอีกรัฐบาลหนึ่งที่มาตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยคือมาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลผสมมีเสียง 233 เสียง นับได้ว่าเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากซึ่งไม่น่ามีปัญหาในด้านคะแนนเสียง แต่ปรากฏว่ารัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาก็ต้องประสบปัญหาต่างๆจนนายบรรหารต้องประกาศลาออกและตามมาด้วยการยุบสภาในที่สุดรวมอายุรัฐบาลนายบรรหารก็มีเพียง 1 ปี 2 เดือนเท่านั้น ซึ่งตลอดเวลาที่รัฐบาลนายบรรหารได้บริหารประเทศก็ต้องพบกับปัญหาการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลต้องถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจถึงสองครั้งมีการปรับคณะรัฐมนตรีถึง 5 ครั้ง มีรัฐมนตรีลาออกจากการดำรงตำแหน่งอีกหลายคน รวมรัฐมนตรีที่มีการเปลี่ยนแปลงถึง 20 กว่าตำแหน่ง พรรคร่วมรัฐบาลสองพรรคได้มีการประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล ยังมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจการทำงานของรัฐบาลอีกสองครั้งและท้ายที่สุดการถูกพรรคร่วมรัฐบาลบังคับให้ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่ง จนในที่สุดนายบรรหารต้องประกาศลาออกและตามมาด้วยการประกาศยุบสภา

สิ่งเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงเสถียรภาพที่ไม่มั่นคงของรัฐบาลได้เป็นอย่างดีซึ่งจากการสังเกตการณ์ในขั้นต้นพบว่า ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลชุดนี้ต้องพบเจอในระหว่างการบริหารงานก็คือ “ปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง” จะเห็นได้จากสื่อต่างๆที่สะท้อนออกมาทันทีที่มีการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีก็มีการใช้คำว่า “กรรมยี่” ขึ้นมาทันที ซึ่งคำๆนี้นั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่ยอมรับในพฤติกรรมความสามารถหรือความน่าเชื่อถือของตัวบุคคลเหล่านั้น รวมไปถึงโพลต่างๆที่ออกมาในภายหลังที่ระบุถึงความไม่พอใจในการบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ของประชาชน “ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ” โดยจะพบว่าระหว่างการบริหารงานของรัฐบาลนายบรรหารมีภาวะเศรษฐกิจของไทยได้เกิดการถดถอยลง อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจต่ำลง ดัชนีราคาหุ้นในตลาดหุ้นตกลงอย่างมาก ค่าครองชีพขึ้นสูงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับชาติรวมถึงประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง “ปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลและภายในพรรคชาติไทยเอง” ภายใต้ระยะเวลาการบริหารงานหนึ่งปีสองเดือนของรัฐบาลนายบรรหาร สิ่งที่พบเห็นได้อย่างชัดเจนคือความไม่สามัคคีไม่เป็นอัน

หนึ่งอันเดียวกันมีความขัดแย้งในรัฐบาลตลอดเวลา ไม่ว่าในเรื่องนโยบายชนนนโยบายการแก้ปัญหา
 จราจรที่มีความขัดแย้งระหว่างพรรคพลังธรรมและพรรคประชากรไทยซึ่งต่างก็ดูแลรับผิดชอบงาน
 ด้านจราจร ปัญหาเรื่องการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 มหาดไทยที่หัวหน้ากลุ่มต่างๆ ในพรรคชาติไทยต่างก็ต้องการจะดำรงตำแหน่งนี้จนในที่สุดเมื่อไม่
 สามารถตกลงผลประ โยชน์กัน ได้อย่างถ่วงตัวนายกรัฐมนตรี จึงต้องมาดำรงตำแหน่งนี้ควบคู่ไปกับ
 ตำแหน่งนายกฯอีกหนึ่งตำแหน่งเพื่อเป็นการยุติปัญหาไว้ชั่วคราว ปัญหาความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียว
 กันในรัฐบาลเช่นการที่พรรคพลังธรรมงดออกเสียงสนับสนุนนายสุชาติฉัตรเจริญในการอภิปรายไม่ไว้วาง
 ใจครั้งที่หนึ่ง และท้ายสุดในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งที่สองที่เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
 นายกษเพียงคนเดียววันนั้นปรากฏว่าในวันที่จะมีการลงคะแนนเสียงปรากฏว่าพล.อ.ชวทิศและว.ต.อ
 .เฉลิมได้ยื่นคำขาดให้นายบรรหารประกาศว่าจะลาออกจากตำแหน่งแก่สาธารณชนก่อนการลง
 คะแนนเสียงมิฉะนั้นจะไม่ยกมือสนับสนุน จนนายบรรหารต้องยินยอมประกาศว่าจะลาออก แต่ใน
 ภายหลังก็เปลี่ยนเป็นการประกาศยุบสภาแทน

ซึ่งปัญหาตามกรณีที่ยกมาข้างต้นนี้มีความเด่นชัดมากในช่วงการบริหารงานของรัฐบาล ดัง
 นั้นจึงน่าสนใจศึกษาว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลบรรหารนั้นมีความสัมพันธ์และมีผล
 กระทบกับเสถียรภาพของรัฐบาลนายบรรหารหรือไม่และอย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือเพื่อจะทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆที่
 ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนายบรรหารอันได้แก่ ปัจจัยเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง ปัจจัย
 ทางด้านเศรษฐกิจ และความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล

สมมุติฐานในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า การขาดเสถียรภาพของ รัฐบาลนายบรรหารนั้น
 เป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการคือ

1. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆในพรรคชาติไทย และระหว่างพรรคการเมืองที่มาเข้าร่วม
 เป็นรัฐบาลผสม
2. ปัญหาทางด้านภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
3. ปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลนายบรรหาร

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อที่จะทราบสาเหตุปัจจัยที่ทำให้ เกิดความไร้เสถียรภาพ ขึ้นในรัฐบาลนายบรรหาร โดยจะเน้นเฉพาะตั้งแต่การเริ่ม ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลผสมของนาย บรรหารติดป้ออาชญา ภายหลังจากเลือกตั้ง 2 กรกฎาคม 2538 เป็นต้นมาจนกระทั่งนายบรรหาร ประกาศ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถเข้าใจถึงปัจจัยต่างๆที่มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลและลักษณะ ของความสับสนวุ่นวายที่เกิดขึ้นแม้ว่าการศึกษานี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีแต่องค์ความรู้ที่ได้จาก การศึกษาบางประการนั้นย่อมจะต้องมีประ โยชน์บ้าง หากนักการเมืองทั้งหลายนำไปศึกษาและปรับ ใช้เพื่อให้รัฐบาลในอนาคตของประเทศไทยมีเสถียรภาพที่มั่นคงและสามารถบริหารงานให้เป็น ประโยชน์แก่ชาติได้อย่างเต็มที่

วิธีการศึกษาและวิจัย

สำหรับวิธีการศึกษาและดำเนินการวิจัยเพื่อบรรลุเป้าหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นจะรวบรวม ข้อมูลจากเอกสารต่างๆเป็นหลักได้แก่ หนังสือพิมพ์ บทความการสัมภาษณ์ของนักการเมืองและนัก วิชาการที่มีชื่อเสียง ข้อเขียน บทความ หนังสือ ผลงานวิจัย โพลต่างๆ รายงาน ตัวเลขทางเศรษฐกิจ ส่วนการเรียบเรียงนำเสนอจะกระทำในรูปการพรรณนา (Descriptive) และวิเคราะห์ (Analytical) เพื่อตี ความข้อเท็จจริงกับแนวคิดประกอบกัน ไปเป็นช่วงตามระยะเวลาของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ การสรุปสิ่งที่เกิดขึ้นในท้ายที่สุด

นิยามศัพท์

ความชอบธรรมทางการเมือง หมายถึง ความเชื่อความยอมรับเกี่ยวกับการ ได้มาซึ่งอำนาจ การ มีอำนาจและการใช้อำนาจในการปกครอง รวมถึงการยอมรับในการกระทำ การตัดสินใจ นโยบาย และตัวผู้นำที่มีความถูกต้องเหมาะสม

เสถียรภาพของรัฐบาล หมายถึง การที่รัฐบาลสามารถทำการปกครองอยู่ได้อย่างราบรื่นสม่ำเสมอและครบวาระการปกครอง

ความไม่เสถียรภาพ หมายถึง การที่รัฐบาลอยู่ไม่ครบวาระการปกครองมีความไม่ราบรื่นในการบริหาร

ปัญหาเศรษฐกิจ หมายถึง สถานะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนกับประชาชน

ความขัดแย้งในรัฐบาล หมายถึง ความไม่สมานสามัคคีและไม่เป็นเอกภาพในพรรคร่วมรัฐบาล

การนำเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 7 บทด้วยกันคือ

บทที่ 1 บทนำ เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของปัญหาที่จะศึกษา รวมถึงวัตถุประสงค์และกรอบของวิธีการในการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและนำมาใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

บทที่ 3 การขาดความชอบธรรมของรัฐบาล เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับ สภาพปัญหาการขาดความชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล ทั้งในด้านตัวบุคคลและด้านผลการดำเนินงาน

บทที่ 4 สถานะทางด้านเศรษฐกิจ เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจหลายตัวที่จะบ่งถึงความตกต่ำทางเศรษฐกิจ และความสำคัญของดัชนีแต่ละตัว

บทที่ 5 ความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาล เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐบาล โดยแบ่งเป็นความขัดแย้งในระดับพรรคและในระดับกลุ่มด้วย

บทที่ 6 ผลกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาล เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับ การชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสามด้านที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

บทที่ 7 สรุปและเสนอแนะ เนื้อหาในบทนี้จะเกี่ยวกับ การสรุปแนวความคิดและผลการวิจัย นอกจากนั้นยังมีมุมมองที่เป็นข้อเสนอแนะของผู้เขียนที่มีต่อสภาพการเมืองไทย