

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538 - 2539) :  
วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์  
**An Analysis of Banharn Silapaarcha Government  
(1995 - 1996) in Historical Perspective**

พรภิรมณ์ เชียงกุล  
Ponpirom Chiengkul

---

**ABSTRACT**

The research firstly focus on the historical background of Banharn Silapaarcha as “Chao Poh” from local area who became the 21<sup>st</sup> prime minister of Thailand. The middle class in big cities was proved having bad impression on him at the first place. Though Banharn pleased them by supporting the political reform and the process of establishing the new constitution, his lacking of efficiency in globalization economic understanding and approach including the bad image of Banharn cabinet led to the dissidence of the capitalists, middle class in big cities. The opposite political parties grasped the opportunity to non – confidential motion of Banharn in the parliament. After the 3 days and 3 nights being fiercely verbal attacked by the opposite political parties, Banharn was forced by his allied political parties to resign from the prime minister position but he finally decided to dissolve the parliament for the new general election. Banharn government lasted only 1 year and 2 months.

**Key words** : Chao Poh, dissidence, parliament

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิเคราะห์รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (1995 - 96) โดยชี้ให้เห็นว่าชนชั้นกลางในเมืองมีอคติต่อประวัติความเป็นมา

ของนายบรรหาร ในฐานะ “นักธุรกิจคนต่างจังหวัด” “ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น” “เจ้าพ่อ” ตั้งแต่แรก แม้ว่านายบรรหารจะเอาใจชนชั้นกลางในเมืองด้วยการสนับสนุนให้มีการปฏิรูปทางการเมืองด้วยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ “ประชาชน” แต่บทบาท

และผลงานของรัฐบาลนายคฯ บรรหารไม่เป็นที่พอใจของชนชั้นกลางในเมืองมาก โดยเฉพาะภาพพจน์ของคณะรัฐมนตรี การขาดประสิทธิภาพโลกทัศน์ของนักบริหารรุ่นใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ และนำมาสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยพรรคฝ่ายค้านอย่างดุเดือดรุนแรง ภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายคฯ บรรหารถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายคฯ บรรหารตัดสินใจยุบสภาเพื่อเลือกตั้งทั่วไปใหม่ เป็นการสิ้นสุดรัฐบาลนายคฯ บรรหาร ภายหลังการบริหารประเทศเพียง 1 ปี 2 เดือน

### ความสำคัญ ที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ภายหลังการเคลื่อนไหวทางการเมืองในเดือน พฤษภาคม 2535 นำโดยกลุ่มพลังประชาชน อันเป็นกระแสต่อต้านการขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร หนึ่งในผู้นำคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และนำมาสู่เหตุการณ์นองเลือด ดังเป็นที่รู้จักกันใน “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ”

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬครั้งนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นเจตนาารมณ์ประการสำคัญของประชาชนไทยคือการต้องการ “ประชาธิปไตยแบบเปิด” เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” จึงเป็นรูปธรรมของการแสดงออกทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนำโดยชนชั้นกลางในเมืองเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ด้วยการแสดงการปฏิเสศการกลับเข้ามากุมอำนาจทางการเมืองแบบแฝง โดยกลุ่มอนุรักษ์ นำโดยฝ่ายทหาร คณะ รสช. แม้ว่าการตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน นักบริหารธุรกิจ ที่ประสบความสำเร็จขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในระยะแรกของการทำรัฐประหาร เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ควบคุมทางด้านเศรษฐกิจ แต่ทางด้านการเมืองคณะ รสช. ยังคงรักษาอำนาจ จนแม้กระทั่งการร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ รสช.

ที่มีเนื้อหาเอื้อแก่การรักษาอำนาจทางการเมืองของคณะ รสช. อันเป็นการขัดต่ออึดอัดของพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำ รสช. ที่เคยประกาศไว้ในระยะแรกของการยึดอำนาจทางการเมืองโดยการรัฐประหารจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรอบ 2 ทศวรรษของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณว่าจะไม่มียึดติดกับอำนาจทางการเมือง จะปลดปล่อยอำนาจทางการเมืองโดยเร็ว

ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ได้มีความพยายามในการสานต่อเจตนาารมณ์ของการเคลื่อนไหวในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” จากกลุ่มองค์กรทางการเมืองต่างๆ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 ที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับ รสช.” ซึ่งถูกวิจารณ์ว่า ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของฝ่ายประชาธิปไตย “แบบเปิด”

การเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมืองจึงกลายเป็นการเคลื่อนไหวที่สำคัญภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” นับตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2535 – 2537) จนถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2538 – 39) เช่น การเสนอแก้ไขปฏิรูปรัฐธรรมนูญ เสนอโดย ดร.อมร จันทรมานูรณ์ ที่ได้ นำข้อเขียน “รัฐธรรมนูญ : โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อเดือนกรกฎาคม 2534 ซึ่งมีเนื้อหาวิพากษ์วิจารณ์ รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทย เป็นชนวนจุดให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยอย่างกว้างขวางในหมู่นักวิชาการ การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามการเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองที่มีนายชุมพล ศิลปอาชา ส.ส.พรรคชาติไทย และบทบาทของวุฒิสมาชิกภายใต้การนำของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวณิช เป็นต้น

แม้ว่ารัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จะมีอายุไม่ถึงปี แต่มีการดำเนินการและนำมาสู่การร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีการลงประชามติและประกาศใช้เป็นทางการเมื่อเดือนตุลาคม 2540 นอกจากนี้การขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของนายฯ บรรหารยังมีความน่าสนใจ การมีพื้นฐานจาก “นักธุรกิจคนต่างจังหวัด” “ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น” “เจ้าพ่อ” ที่ได้เข้ามาจนเป็นนายกรัฐมนตรีและถูกชนชั้นกลางในเมืองใหญ่ไม่พอใจทั้งจากพื้นฐานประวัติส่วนตัว บทบาทและผลงานในฐานะนายกรัฐมนตรีจะนำมาสู่ความเข้าใจถึงสถานภาพของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ว่าอยู่ตรงไหนของกระแสธารของการพัฒนาทางการเมืองประชาธิปไตยของประเทศไทย ดังนั้น งานวิจัยที่เสนอนี้จะเป็นการศึกษารัฐบาล บรรหารในมิติทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ในแง่หนึ่งรัฐบาลนายบรรหาร ได้ดำเนินการสืบ தொடต่อเนื่องเจตนารมณ์ของผู้เคลื่อนไหวในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เพื่อเอาใจชนชั้นกลางในเมือง ถือว่าเป็นช่วงเวลาของการก่อตัวของการปฏิรูปทางการเมือง อันนำมาสู่การสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อีกแง่หนึ่งรัฐบาลนายบรรหารฯ ก็ถูกชนชั้นกลางในเมืองต่อต้านเช่นกันและนำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองโดยขึ้นบริหารประเทศได้เพียง 1 ปี 2 เดือน

### วัตถุประสงค์ของโครงการ

เพื่อวิเคราะห์รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในแง่ของการขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมือง บทบาทในฐานะนายกรัฐมนตรีและการสิ้นสุดอำนาจของนายฯ บรรหาร ศิลปอาชา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำความเข้าใจพัฒนาการและการปฏิรูปทางการเมืองในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา

สร้างองค์ความรู้ (body of knowledge) เกี่ยวกับการเมืองไทยสมัยใหม่ ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา ดังนั้นผลงานวิจัยจึงนำมาใช้ประกอบการเรียน

การสอนทั้งสาขาวิชาประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์

### หน่วยงานที่จะนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ภาควิชาประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ สามารถเป็นบริการสาธารณะแก่บุคคลที่สนใจทางการเมืองทั่วไปด้วยการบรรจุไว้ในห้องสมุดต่างๆ เช่น ห้องสมุดในรัฐสภา มหาวิทยาลัย วิทยาลัยครู ห้องสมุดประชาชน และห้องสมุดของบริษัทเอกชน

### การวิจัยที่เกี่ยวข้องและคล้ายคลึงกับงานที่ทำ (related work and similar studies)

ยังไม่มีการทำวิจัยในหัวข้อนี้โดยตรงมีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยนำมาใช้เป็นพื้นฐานได้แก่ :-

พรภิรมณ์ เชียงกุล, “ฐานะทางประวัติศาสตร์ของรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534” ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัย มก. 2537.

พรภิรมณ์ เชียงกุล, “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 : วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์”, ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัย มก. 2538.

พรภิรมณ์ เชียงกุล, “รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์”, ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัย มก. 2540.

พรภิรมณ์ เชียงกุล, “รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2535 – 38) : วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์”, ได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันวิจัย มก. 2541.

### ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการขึ้นมาและการหมดอำนาจของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา

### ผล

รัฐบาลนายฯ บรรหาร ศิลปอาชา ขึ้นมาบริหารประเทศภายหลังจากที่รัฐบาลนายฯ ชวน หลีก

ภัย ยุบสภา เนื่องจากกรณี สปก. 4 – 01. ภายใต้บรรยากาศของการเรียกร้องทางการเมือง เพื่อแสวงหาผู้นำประเทศที่ดี ปรากฏว่าภาพพจน์ของนายกฯ บรรหาร มีลักษณะติดลบตั้งแต่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของสำนักต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยเกริกและมติชน ทั้ง 2 โพลล์นี้กระทำก่อนการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 โพลล์ทั้ง 2 นี้เป็นภาพสะท้อนคุณสมบัติของนายกฯ ที่เป็นที่ต้องการของชนชั้นกลางปัญญาชนในกรุงเทพฯ

โดยสำรวจความเห็นของชนชั้นกลางต่อบุคคลที่อยู่ในข่าย “นายกรัฐมนตรี” กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน นักธุรกิจ ผู้สื่อข่าว และปัญญาชนซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ตอบแบบสอบถามว่าจะต้องเป็นผู้สนใจการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาลจะมีผลกระทบต่อชีวิตของเขา มีการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 19 – 24 มิถุนายน 2538 ซึ่งผลการสำรวจสะท้อนทัศนคติความคาดหวังต่อ “ว่าที่นายกฯ” ของชนชั้นกลางในเมือง

สรุปความได้ว่า คนชั้นกลางกลุ่มนี้มองภาพ “ว่าที่นายกฯ” ไม่ตรงกับ “ฐานเสียง” ที่เป็นชาวบ้านทั่วไป ซึ่งเลือกนายกฯ บรรหาร ศิลปอาชา และนายชวน หลีกภัย แต่คนชั้นกลางกลุ่มนี้กลับเห็นว่า “ว่าที่นายกฯ” ที่ต้องการ คือ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร และ ดร.อานวย วีรรรณ โดยมีคะแนน นายชวน หลีกภัย และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตามมาห่างๆ เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ชื่นชอบ นายกฯ ชวน มากที่สุด ขณะที่กลุ่มปัญญาชน ผู้สื่อข่าว เลือก พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร และนายอานวย วีรรรณ

ภาพของนายกฯ ชวน ในประเด็นการตัดสินใจ ได้คะแนนต่ำสุดในทุกกลุ่ม แต่ได้รับคะแนนในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตสูงสุด ส่วนนายบรรหาร

ศิลปอาชา มีภาพพจน์ด้านการทำงานระหว่างประเทศและความซื่อสัตย์สุจริตต่ำที่สุด

ขณะที่โพลล์ของมติชนซึ่งสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มประชากรที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่กำลังมีบทบาทในสังคมแทนคนรุ่นใหม่ สรุปได้ว่า

คุณสมบัติของนายกฯ ในฝันที่คนกลุ่มนี้ให้ความสำคัญสูงสุดคือ ความซื่อสัตย์ ซึ่งพจนานุกรมภาษาไทยแปลว่า “ประพฤติตรงและจริงใจ ไม่คิดคดทรยศ ไม่คดโกงและไม่หลอกลวง” ดังตารางข้างล่างนี้

การสำรวจความคิดเห็นที่อ้างในมติชนนี้ มีประเด็นที่เหมือนกับโพลล์ของมหาวิทยาลัยเกริก คือ การเรียกร้องให้นายกฯ มีความซื่อสัตย์ ซึ่งโพลล์ที่อ้างในมติชนให้ความสำคัญถึง 79% ประเด็นที่ 2 คือ การต่างต่างประเทศ (รวมทั้งมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลด้วย) โพลล์ในมติชนให้ความสำคัญถึง 58 – 66% ซึ่งทั้ง 2 ประเด็นนี้ในโพลล์ของมหาวิทยาลัยเกริก นายบรรหาร ศิลปอาชา มีคะแนนต่ำที่สุด ดังกล่าวมาแล้ว

โพลล์ทั้งสองนี้ บ่งชี้แนวโน้มทัศนคติในเชิงลบของชนชั้นกลางในเมืองที่มีต่อนายกฯ บรรหาร ศิลปอาชา ภาพพจน์ที่ติดลบผนวกกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารประเทศและบทบาทอันเข้มแข็งของฝ่ายค้าน นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ และการถูกปฏิเสธจากชนชั้นกลางในเมือง นำมาสู่การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลนายกฯ บรรหาร โดยบริหารประเทศเพียง 1 ปี 2 เดือน (20 กรกฎาคม 2538 – 27 กันยายน 2539)

นอกเหนือจากกระแสการเรียกร้อง “ผู้นำ” ในอุดมคติดังกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยพบว่า บรรยากาศของการเรียกร้องการปฏิรูปทางการเมืองก่อนการขึ้นมากของรัฐบาลนายกฯ บรรหารมีสูงมาก การปฏิรูปทางการเมืองซึ่งเป็นเสมือนสัญญาทางการเมืองที่รัฐรับรู้ว่าเป็นความต้องการของประชาชน ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ซึ่งกระแสการเมืองที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองในช่วงเวลานี้

## ผลการสำรวจความคิดเห็นคุณสมบัติของนายกฯ ในฝันของคนไทย

คุณสมบัติ	ไม่สำคัญ (%)	สำคัญ (%)	สำคัญมาก (%)
1. มีความซื่อสัตย์เป็นที่ยอมรับ	1.76	19.11	79.11
2. มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล	3.79	29.76	66.44
3. มีทีมที่ปรึกษาที่ดี มีคุณภาพ	4.31	36.70	58.98
4. มีความเชี่ยวชาญด้านกิจการระหว่างประเทศ	7.33	34.334	58.32
5. ใช้ภาษาต่างประเทศได้ดี	7.38	40.07	52.54
6. มีความสามารถในการควบคุมลูกพรรค	4.55	43.39	52.04
7. มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย	7.45	44.65	47.89
8. มีความเชี่ยวชาญทางเกมการเมือง	9.18	43.59	41.21
9. มีความสามารถในการพูด	9.69	48.37	41.92
10. มีครอบครัวที่อบอุ่น	11.89	46.39	41.70
11. มีลูกพรรค บริวารที่ดี เป็นที่ยอมรับของสังคม	11.23	50.62	38.14
12. เป็นนักบริหารที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว	24.27	47.88	27.83
13. อยู่ในอาชีพการเมืองมานาน	41.19	41.94	16.86
14. ได้รับการยอมรับจากกองทัพ	43.77	42.73	13.48
15. จบปริญญาเอก	47.60	39.20	13.20
16. มีฐานะทางการเงิน	50.28	43.14	6.56
17. เกิดในตระกูล	90.22	8.02	1.74

ที่มา : บทนำ “นายก รัฐมนตรีในฝัน”, มติชน, 2 กรกฎาคม 2538, หน้า 2.

ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบหรือโครงสร้างมากกว่าการเน้นตัวบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการตื่นตัวทางการเมืองภาคประชาชน ซึ่งมีการดำเนินการสืบทอดเจตนารมณ์ของขบวนการพฤษภา 2535 ในสมัยนายกฯ ชวน หลีกภัย มาบ้างแล้ว ด้วยการตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ได้เสนอความเห็นทางการเมืองผ่านทางตรวจสอบปัญหาทางการเมืองและรวบรวมบทบัญญัติต่างๆ ขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญ คพป. ได้เสนอแนวทางปฏิรูปทางการเมืองแก่รัฐบาลนายกฯ ชวน หลีกภัย หนถึง 800 หน้า ในปลายเดือนเมษายน 2538 โดยมีสาระสำคัญว่าจะต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แทน

ฉบับ พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขปรับปรุง และเสนอว่า การดำเนินงานนั้นต้องกระทำโดยองค์กรพิเศษที่ไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐสภา และต้องดำเนินการโดยให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องมากที่สุด มีการลงประชามติด้วย แต่ข้อเสนอของ คพป. ไม่มีผลในทางปฏิบัติในสมัยของนายกฯ ชวน หลีกภัย

ในเดือนมิถุนายน 2538 ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 2 กรกฎาคม 2538 นักวิชาการที่ผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เช่น ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ นายแพทย์ประเวศ วะสี นายแพทย์สันต์ หัตถิรัตน์ ฯลฯ มีความคิดว่าจะเรียกร้องจากพรรคการเมืองให้สัญญาว่าจะมีการปฏิรูปทางการเมืองเมื่อขึ้นเป็นรัฐบาล โดยใช้คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เป็นเวทีของการสร้างพันธมิตรหรือสัญญาประชาคมร่วมกับนักการเมืองจากพรรคการเมืองต่างๆ กับสาธารณชนในช่วงที่ต้องการหาเสียง โดยให้เหตุผลว่าการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและกลไกในระบบรัฐสภา เพื่อลดทอนหรือป้องกันปัญหาที่นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบ ดังนั้นนักการเมืองจึงไม่ยอมที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่ลดทอนอำนาจของตน จึงต้องให้บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำหน้าที่นี้

แต่ปรากฏว่า นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้ประกาศออกมาตัดหน้าเสียก่อนว่าหากพรรคชาติไทยเป็นแกนนำในการตั้งรัฐบาล เขาจะสนับสนุนการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทางของ คพป. (สยามรัฐฯ, 2538 : 4-6)

การตัดสินใจของนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่ได้สนับสนุน “ปฏิรูปการเมือง” ครั้งนี้ผู้วิจัยตีความว่า แม้นายบรรหารจะเป็นนักการเมืองที่เป็นรู้จัก มีเกียรติภูมิ ชื่อเสียง แต่ก็เป็นที่ต้องถกเถียงจากฐานเสียงจังหวัดสุพรรณบุรี ที่มีคนเรียกว่าเป็นบรรหารบุรี แต่สิ่งที่นายบรรหารเมื่อต้องการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น จะอาศัยเกียรติภูมิ การยอมรับเพียงแค่นี้ระดับท้องถิ่นไม่ได้ ต้องทำตนให้เป็นที่ยอมรับของ “ชนชั้นกลางในเมืองใหญ่” ด้วย (หากไม่นับการยอมรับจากนานาชาติซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่ง) ดังนั้น การที่นายบรรหารตกปากรับคำโดยถึงกับเขียนรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง จึงมีสาเหตุมาจากความต้องการสนับสนุนจาก “ปัญญาชน ชนชั้นกลางในเมืองใหญ่”

ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า ภูมิหลังทางการเมืองของนายฯ บรรหาร ที่มาจากพื้นฐานที่เป็น “นักธุรกิจคนดังต่างจังหวัด” หรือ “นักเลง” หรือ “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เจ้าพ่อ” จากจังหวัดสุพรรณบุรี มีส่วนกำหนดภาพพจน์ของนายฯ บรรหาร ให้ตกต่ำลง เพราะคนชั้นกลางในเมืองมีทัศนคติต่อบุคคลเหล่านี้ว่ามี

พฤติกรรมที่ “น่ารังเกียจ” เพราะเติบโตมาจากธุรกิจที่ไม่ “โปร่งใส” และใช้ระบบอุปถัมภ์ อิทธิพล ได้แต่ใส่งานทางการเมือง ถูกมองว่าได้รับการศึกษาน้อย และเป็นคนต่างด้าว เป็นต้น

การที่นายฯ บรรหารเติบโตมาจากพ่อค้าและผู้รับเหมาก่อสร้างในสังคมการเมืองระบบจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่การทำธุรกิจต้องใช้วิธีการต่อรองต่อสู้กับระบบเศรษฐกิจภายใต้การเมืองแบบรวมอำนาจ ทำให้นายบรรหารเรียนรู้วิธีการการปรับตัวเอง มีความอดทน อดกลั้น เมื่อเอาอกเอาใจผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วยวิธีการทุกรูปแบบ สิ่งเหล่านี้คือเป็นตัวกำหนดวิธีการทำงานและบุคลิกของนายฯ บรรหาร แม้แต่ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่น การยินยอมให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อเอื้อกระแสทางการเมืองของชนชั้นกลางในเมือง ขณะที่บุคลิกอื่นๆ ขัดต่อนักธุรกิจรุ่นใหม่ในเมืองที่เรียนจบจากต่างประเทศและมีพื้นฐานการศึกษาสูง เกิดในเมืองไทยมีการทำธุรกิจใหม่ๆ เช่น โทรคมนาคม ซึ่งสามารถใช้ช่องกฎหมายสัมปทานที่มีอยู่เพื่อผูกขาดการค้าจนสามารถพัฒนาเป็นนายทุนระดับสูง เช่นเดียวกับนักธุรกิจต่างๆ ที่มั่งคั่งจากตลาดการค้าหุ้นและธุรกิจอื่นๆ ที่ต้องติดต่อกับต่างประเทศ นักธุรกิจเหล่านี้มีความภาคภูมิใจในความสำเร็จโดยตนเอง และถือว่าเป็นผู้มีเกียรติภูมิสูง บุคคลเหล่านี้มีทัศนคติในทางลบต่อวิธีการดำเนินธุรกิจของนายทุนท้องถิ่นอย่างนายบรรหาร ศิลปอาชา และมองว่าไม่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลในเวทีธุรกิจต่างประเทศ เช่น พวกตนนักธุรกิจรุ่นใหม่ซึ่งจัดเป็นชนชั้นกลางในเมืองจึงมีทัศนคติไม่ดีต่อนายฯ บรรหาร

ประมาณกลางทศวรรษ 2520 ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ระบุว่านายทุนท้องถิ่น “เจ้าพ่อ” หรือที่ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรียกว่า “นักธุรกิจคนดัง” จากต่างจังหวัด ได้เข้ามามีอิทธิพลในพรรคการเมืองจนถึงกับได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ผาสุก, 2539 : 575) ในกรณีของพรรคชาติไทย นายบรรหาร

ศิลปอาษา เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในฐานะนายทุนของพรรคคนสำคัญ จนได้สมญานามว่า “เอทีเอ็มเคลื่อนที่ของพรรค” (ผาสุก : 582)

จากประเด็นทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น เป็นการปูพื้นฐานเพื่อชี้ให้เห็นว่าภาพพจน์ของนายกฯ บริหารติดลบมาตั้งแต่ก่อนดำรงตำแหน่งนายกฯ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยและชี้ให้เห็นต่อมาว่าเมื่อรัฐบาลนายกฯ บริหารเข้าบริหารประเทศได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เริ่มจากการแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองกันเอง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพรรคชาติไทย และระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ พรรคพลังธรรม ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองยังมาจากพื้นฐานของการแย่งชิงผลประโยชน์ และการกีดกันกันเองในหมู่พรรคร่วมรัฐบาลที่ต้องการแย่งชิงฐานเสียงทางการเมือง ดังนั้นจึงขัดแย้งกันในเรื่องของการอนุมัติโครงการต่างๆ เช่น พรรคประชากรไทยคัดค้านพรรคพลังธรรมเกี่ยวกับการจัดทำป้ายจราจร โดยอ้างว่าบดบังทัศนวิสัยในการจราจร พรรคชาติไทยคัดค้านการสร้างทางด่วนสายที่ 2 แจ้งวัฒนะ – บางพูน – บางไทร ที่เสนอโดยพรรคพลังธรรม เพราะบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ซึ่งมี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคพลังธรรมมีหุ้นอยู่จำนวนมาก และได้รับสัมปทานโดยไม่มีเปิดประมูล พรรคชาติไทยยังคัดค้านพรรคพลังธรรมเรื่องโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ หรือรถไฟฟ้าชานชาลาของบริษัทยูทีบีทีเอส ขณะที่พรรคพลังธรรมก็คัดค้านโครงการย้ายโรงงานยาสูบที่เสนอโดยพรรคชาติไทย

พรรคพลังธรรมยังคัดค้านการขออนุมัติสายการบินแห่งชาติสายที่สองที่เสนอโดยพรรคกิจสังคม และคัดค้านโครงการดาวเทียมทหาร โทรศัพท์ PHS การลดค่าโทรศัพท์มือถือที่เสนอโดยพรรคความหวังใหม่ เนื่องจากขัดผลประโยชน์ของธุรกิจของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคพลังธรรม

เป็นต้น

ความขัดแย้งต่างๆ เหล่านี้ถูกมองว่าเป็นความขัดแย้งที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวและเป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคเพื่อแย่งชิงฐานทางการเมือง มากกว่าการขัดแย้งเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ

ประชาชนยังไม่พอใจรัฐมนตรีบางคนในรัฐบาลนายกฯ บริหาร จนมีศัพท์เรียกว่า เป็นรัฐมนตรี “ยี้” เช่น นายเนวิน ชิดชอบ ซึ่งได้รับการต่อต้านจากสื่อมวลชนและสาธารณชนเนื่องจากหวัหระเนนเสียงของนายเนวิน ชิดชอบ ถูกจับได้ช่วงขณะที่มีการหาเสียงเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2538 พร้อมเงินที่เชื่อว่าจะนำไปใช้ในการซื้อเสียง นอกจากนั้นยังมีประวัติทางการเมืองพัวพันมัวหมองจากกรณีประมูลเขื่อนสิียด คดีปั่นหุ้นสมัยรัฐมนตรีนายกฯ ชวน รวมทั้งประชาชนและสื่อมวลชนยังไม่มั่นใจว่านายเนวิน ชิดชอบ มีความรู้ความสามารถมากพอที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

อีกคนหนึ่งที่ประชาชนไม่ยอมรับคือนายสุชาติ ตันเจริญ ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมที่ชอบก้าวก่ายกับข้าราชการประจำ รวมทั้งพฤติกรรมต่างๆ ในช่วงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ฝ่ายค้านออกมาเปิดโปงและโจมตีในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ นส. 3ก บนเกาะเสม็ด จ.ชุมพร โดยไม่ถูกต้อง การใช้ ส.ค. 1 ของที่ดินอีกแห่งหนึ่งเป็นหลักฐานการออก นส.3ก กรณีบริษัทซีลาร์ อินเตอร์เนชั่นแนล เซอร์วิส และบริษัทชินนิเวศของตระกูลตันเจริญ ดำเนินธุรกิจร่วมกับนายทุนท้องถิ่นกว่านซื้อที่ดินใน อ.พรเจริญ อ.โซ่พิสัย และบึงคล้า จำนวน 32,000 ไร่ แล้วนำไปจำหน่ายกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือบีบีซี ในวงเงิน 43 ล้านบาท แต่ปรากฏว่า นส. 3ก ที่บริษัทในตระกูลตันเจริญกว้านซื้อเป็น นส. 3ก ปลอม และออกทับที่ดินสาธารณะและที่ดินของชาวบ้าน (จิตศิริ, 2540 : 122) และถูกกล่าวหาอีกว่าร่วมมือกับ

ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การก่อให้เกิดหนี้เสียมหาศาล ผลงานการบริหารประเทศของนายฯ บรรหาร ในเรื่องเศรษฐกิจก็ไม่ใช่ที่พอใจของนักธุรกิจ การแต่งตั้งนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ขณะที่นายสุรเกียรติ์เองมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แทนที่จะตั้งนายอานวย วีรวรรณ ซึ่งเรียนมาทางด้านบริหารธุรกิจโดยตรง แต่กลับแต่งตั้งนายอานวย วีรวรรณ ให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีดูแลด้านการต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำเพียง 1 เดือนเศษ หลังการเข้ามาบริหารประเทศของนายฯ บรรหารและเกิดปัญหาเงินเพื่อทำให้เกิดปฏิกริยาในทางลบต่อรัฐบาล นายฯ บรรหารเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น เสียงเรียกร้องให้นายฯ บรรหารลาออกจากตำแหน่งจึงเป็นกระแสที่เกิดขึ้นตามมา ผู้วิจัยได้เสนอโพลล์ที่สำนักสื่อมวลชนได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้านการยอมรับต่อคุณสมบัติและบุคลิกต่างๆ ของนายบรรหารในประเด็นสำคัญ 6 ด้าน คือ เรื่องความรู้ความสามารถในการทำงานการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาต่อประชาชน ความตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวม ความซื่อสัตย์สุจริต ความสามารถในการประสานงาน และความเป็นผู้นำ พบว่าการทำงาน 3 เดือนที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ให้การยอมรับในคุณสมบัติและบุคลิกแต่ละด้าน โดยเฉพาะคุณสมบัติที่ได้รับการยอมรับน้อยมาก ได้แก่ ความเป็นผู้นำ การปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาต่อประชาชน และความรู้ความสามารถในการทำงาน

ความไม่พอใจรัฐบาลนายบรรหารตาม “มติชนโพลล์” ปรากฏว่า ปัญญาชน ชนชั้นกลาง โดยเฉพาะผู้มีวุฒิสูงกว่าปริญญาตรี และผู้มีรายได้มากกว่า 15,000 บาทต่อเดือน มีมากที่สุด คนกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและก่อกระแสทางการเมืองเป็นอย่างมาก แสดงให้เห็น

ภาพลักษณ์ทางการเมืองของนายฯ บรรหาร ตกต่ำตั้งแต่ 3 เดือนแรกของการเข้ามาบริหารงานและเสถียรภาพทางการเมืองมีความอ่อนแออย่างยิ่ง

รัฐบาลนายฯ บรรหาร เป็นภาพสะท้อนของระบบการเมืองที่ไม่พัฒนาหรืออย่างที่นายแพทย์ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโสผู้ชี้นำทิศทางของสังคมคนสำคัญ เรียกว่าเป็น วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ระบบการเมืองไทย “ตีบตัน” การเมืองไทยจากพฤษภาทมิฬ 2535 ถึงพฤศจิกายน 2538 ยังเลวลง ระบบการเมืองไทยทำให้ได้ผู้นำท้องถิ่นที่เป็นระดับ “เจ้าพ่อ” ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้มีปัญหาในการเป็นผู้นำระดับชาติ เพราะชาติใหญ่กว่า และมีการเชื่อมโยงทั่วโลก ดังนั้น ผู้นำประเทศต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกลกว่าระดับท้องถิ่น (มดิชนฯ, 2538 : 16)

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าเพื่อเป็นการลดความกดดันทางการเมืองที่ปัญญาชน ชนชั้นกลางในเมืองมีต่อรัฐบาล นายฯบรรหารสนับสนุนให้มีการปฏิรูปทางการเมืองด้วยการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมาสำเร็จในรัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เริ่มจากการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนวทางต่อรัฐสภาด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” มีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการโดยเลือกจาก ส.ส. วุฒิสมาชิก นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนประชาชน แต่ คปก. ก็ยังเสนอให้มีการแก้ไขดำเนินการภายใต้รัฐสภา เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว คปก. ได้ส่งให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งรัฐสภาลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 และให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา มี ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวณิช เป็นประธาน

ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติที่กระทำกันมานั้นคณะกรรมการจะแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำ แต่จะคง



โครงสร้างตามร่างที่ผ่านวาระที่หนึ่งมาแล้ว และแม้ว่าบางครั้งจะมีการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระบ้าง แต่ก็เป็นการดำเนินการเพื่อให้โครงสร้างเดิมนั้นสมบูรณ์ แต่ปรากฏว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการกรรมาธิการส่วนหนึ่งได้มีแนวความคิดแตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่ผ่านวาระที่หนึ่ง โดยเห็นว่าตามปกติการแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถทำได้โดยองค์กรรัฐสภาตามมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534) อยู่แล้ว การที่มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ย่อมแสดงว่าในขณะนี้ไม่ไว้วางใจรัฐสภาว่าจะปฏิรูปการเมืองได้ เพราะเป็นผู้ที่จะต้องรับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยตรง ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกฉบับหนึ่ง แตกต่างจากร่างเดิมทั้งหมด และนำเสนอต่อรัฐสภา

ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภาแก้ไขใหม่ต่อรัฐสภาในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ปรากฏว่าสมาชิกสภาส่วนใหญ่คัดค้านเพราะเห็นว่าขัดต่อหลักการที่รับในวาระที่หนึ่ง

อย่างไรก็ดีการที่รัฐสภาได้มีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภาทำให้มีการหารือร่วมกันเพื่อหาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่จะเป็นที่ยอมรับได้ ในที่สุดรัฐสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 กำหนดกรอบของร่างรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็น รวม 5 ประการ คือ

1. องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญให้ใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักวิชาการ และประชาชนทั่วไป
3. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของรัฐสภาและมีจำนวนตามที่คณะกรรมการวิสามัญกำหนด
4. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่าง

รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

5. ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

คณะกรรมการวิสามัญได้รับหลักการนี้กลับไปปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ในที่สุดรัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2539 และมีมติเห็นชอบด้วยที่จะนำออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมจากนั้นนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2539

ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดวาระการดำเนินงาน องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละจังหวัดและสมาชิกที่มาจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวข้องการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เริ่มต้นเมื่อ 7 มกราคม 2540 มีการแบ่งเป็นคณะกรรมการต่างๆ เพื่อดำเนินการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ให้สำเร็จลุล่วง

หลังจากได้ปฏิบัติงานมา 233 วัน วันที่ 15 สิงหาคม 2540 ที่ประชุมสภาร่างฯ ได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 3 “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” จึงได้บังเกิดขึ้นและประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอร่างนี้ต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ และเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 11 ตุลาคม 2540

แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะเสร็จสิ้นในสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แต่ก็ต้องยอมรับว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่อยู่ในรัฐบาลนายทศพร บวรหาร และนายทศพร บวรหารให้คำมั่นสัญญาว่าจะ

สนับสนุนให้มีการปฏิรูปทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นมิติใหม่ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย ที่ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการยกร่างจนประสบความสำเร็จเป็นรัฐธรรมนูญอย่างที่ทำให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด และให้ความหวังกับสังคมไทยสำหรับการจะพัฒนาระบบการเมืองการปกครองประเทศให้สูงขึ้น

แม้ว่ารัฐบาลนายฯ บรรหาร ยินยอมให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนสำเร็จล่วงในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ตาม แต่รัฐบาลนายฯ บรรหารก็ยังไม่เป็นที่ไว้วางใจให้บริหารประเทศต่อไป ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ให้เห็นอีกแง่มุมหนึ่งว่า การที่ประเทศไทยเน้นการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยและรับเอาเทคโนโลยีความเจริญด้านวัตถุที่แผ่กระจายจากประเทศทุนนิยมเข้ามาในประเทศทำให้เกิดการก่อตั้งโครงการขนาดใหญ่ในภาครัฐ แต่ละโครงการมีระดับมูลค่านับหมื่นล้านบาทขึ้นไป ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถควบคุมผลประโยชน์ทางธุรกิจของบริษัทเอกชนในแง่การให้คุณ – ให้โทษได้ ผู้วิจัยได้รวบรวมโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลนายฯ บรรหาร เช่น โครงการโทรศัพท์ 1.9 ล้านเลขหมาย โครงการรถไฟฟ้ามหานคร โครงการจัดตั้งสนามบินหนองงูเห่า โครงการสัมปทานต่างๆ มากมายในทุกภูมิภาคของประเทศ ฯลฯ ซึ่งรวมมูลค่านับล้านล้านบาท อำนาจทางการเมืองเป็นผู้ชี้ขาดให้เอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับสัมปทาน การเมืองไม่สามารถแยกกับผลประโยชน์ทางธุรกิจได้ ในลักษณะที่เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” ดังนั้นจึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า กลุ่มนายทุนที่ไม่ใช่ผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นจึงต้องการล้มอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลนายฯ บรรหาร

ขณะเดียวกัน ช่วงเวลานี้เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การครบกำหนด

ต้องมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกใหม่ 260 คน อีกทั้งเป็นการขัดขวางการวาง “ฐานราชการ” ของพรรครัฐบาล เนื่องจากเป็นเวลาของการโยกย้ายตำแหน่งนายทหารทุกเหล่าทัพ การโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด การแต่งตั้งปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ขณะเดียวกันรัฐบาลนายฯ บรรหารก็ไม่ใช่ที่พอใจของประชาชน โดยเฉพาะชนชั้นกลางในเมืองใหญ่อยู่แล้ว

ดังนั้น เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2539 นายชวน หลีกภัย ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน จึงยื่นญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายฯ บรรหาร แต่เพียงผู้เดียว เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2539 หลังจากที่เคยเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 10 คน รวมทั้งนายฯ บรรหารในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย เมื่อวันที่ 8 – 10 พฤษภาคม 2539 แต่ผลปรากฏว่ายังไม่อภิปรายได้ครบทุกคน นายฯ บรรหารรีบชิงปิดอภิปรายเสียก่อน ทำให้ภาพพจน์ของนายฯ บรรหารขาดความ “สง่างาม” อย่างมาก

นายฯ บรรหารถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 18 – 20 กันยายน 2539 ด้วยข้อกล่าวหาที่ฝ่ายค้านเขียนด้วยภาษาที่รุนแรง ดังจะขอยกตัวอย่างดังนี้

...ด้วยปรากฏเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้บริหารราชการแผ่นดินโดยขาดความรู้ความสามารถ ไร้ประสิทธิภาพ ไร้ประสิทธิผล ขาดวิสัยทัศน์ ขาดวิจรรณญาณ ขาดคุณธรรม ขาดจริยธรรม ขาดภาวะแห่งการเป็นผู้นำ มีพฤติกรรมฉ้อฉล เห็นแก่ตัว ปิดความรับผิดชอบ ไร้ศักดิ์ศรี สมคบกับรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลและพรรคพวกใช้ตำแหน่งหน้าที่ อิทธิพลแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ปลอ่ยปละละเลยให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง คำนึงถึงความอยู่รอดส่วนตนมากกว่าความอยู่รอดของประเทศชาติโดยรวม ทั้งมีการกระทำผิดกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา จงใจลดทอนสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน บีบบังคับสื่อมวลชนให้

เสนอข่าวด้านเดียว โดยเจตนาปกปิดความชั่วร้ายทั้ง  
ของส่วนตนและรัฐบาล... (อาทิตย์, 2539 : 16)

นายกฯ บรรหาร ถูกกล่าวหาว่า บกพร่องใน  
การบริหารประเทศตลอดระยะเวลา 14 เดือน เพราะ  
ทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะกำหนด  
นโยบายและการแต่งตั้งบุคลากรผิดพลาด ทำให้เกิด  
ปัญหาเงินเฟ้อ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และภาวะ  
การส่งออกต่ำกว่าเป้าหมาย ตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำ มี  
การประเมินว่ารัฐบาลทำให้เศรษฐกิจเสียหายเป็น  
มูลค่าถึง 80,000 ล้านบาท (สยามโพสต์, 2539 : 16)

นอกเหนือจากข้อกล่าวหาข้างต้น นายกฯ  
บรรหาร ยังถูกกล่าวหาเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัว  
และพวกพ้อง ได้แก่

1. กรณีการขายที่ดินของบุตรสาวโดย  
ฝ่ายค้านได้นำหลักฐานชี้แจงว่า มีการชำระภาษีไม่  
ถูกต้อง

2. กรณีที่พรรคฝ่ายค้านอ้างว่า มีหลักฐานว่า  
พรรคชาติไทยรับเงินสนับสนุนการเลือกตั้งจาก  
นายราเชน สักเสนา ซึ่งมีคดีเกี่ยวกับบีบีซี (ธนาคาร  
กรุงเทพฯ พาณิชยการ)

3. ประเด็นอื่นๆ ที่ฝ่ายค้านหยิบยกเพื่อ  
ทำลายความน่าเชื่อถือของนายกฯ บรรหาร เช่น  
เรื่องสัญญาติของบิดา สัญชาติและวุฒิการศึกษาของ  
นายกฯ บรรหาร ว่าไม่จบการศึกษามัธยมปลาย ลอก  
วิทยานิพนธ์ในการเรียนระดับปริญญาโทที่  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แม้ว่านายกฯ บรรหารจะสามารถชี้แจงข้อ  
กล่าวหาที่ฝ่ายค้านกล่าวหาในเรื่องส่วนตัวได้ เช่น  
เรื่องใบต่างด้าวปลอม การลอกวิทยานิพนธ์ และ  
เรื่องการหลีกเลี่ยงภาษีการขายที่ดินของบุตร แต่  
นายกฯ บรรหารต้องเผชิญกับการอภิปรายที่รุนแรง  
กราดกรี้ยว จนถึงขั้นหยาบคายไม่แสดงความเคารพ  
และให้เกียรติความเป็นนายกรัฐมนตรีของนาย  
บรรหารจนสื่อมวลชนบางฉบับถึงกับกล่าวติเตียน  
พฤติกรรมของนักการเมืองในรัฐสภาครั้งนี้ว่า “น่า

อภัย” ดังขอยกตัวอย่างดังนี้

...จากญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ใช้ถ้อยคำใน  
ข้อกล่าวหาจนกระทั่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ  
ออกนอกมาว่า “กระทั่งเป็นมนุษย์ยังเป็นไม่ได้”...

“ความเป็นมนุษย์” นั้นว่าไปแล้วมันมีค่ากว่า  
ความเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นไหนๆ เพราะบรรยากาศ  
ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ 3 วัน 3 คืน หรือกว่า 40  
ชั่วโมงที่ผ่านมา ได้สะท้อนบางสิ่งบางอย่างให้เห็น  
ชัดเจนว่า เพื่อบรรลุชัยชนะเพื่อเป้าหมายทางการเมือง  
เมืองทำให้นักการเมืองที่อยู่ในสภาหลายต่อหลายราย  
มีท่าทางไม่ผิดอะไรกับ “สัตว์”...

ความต้องการชัยชนะใดๆ นั้น มันจึงมักมีคำ  
เรียกผู้หวังในชัยชนะอย่างหิวกระหายว่า “สัตว์ชนิด  
ต่างๆ” สัตว์เศรษฐกิจ สัตว์สงคราม หรือกระทั่งสัตว์  
การเมือง...

คุณบรรหาร ศิลปอาชา ยังได้ถูกกล่าวหาด้วย  
ถ้อยคำที่หยาบคายยิ่งกว่าในจดหมายญัตติอภิปราย  
ไม่ไว้วางใจหลายต่อหลายเท่า... นักการเมืองบางราย  
ยังสะใจไม่พอกับคำกล่าวหาว่า ฉ้อฉล เลวร้าย ชั่ว  
ช้า...คนที่ได้เต้าจากความยากจนขึ้นมาจนเป็นนายก  
รัฐมนตรีมีอายุอานาม 60 กว่าๆ ได้ถูกเรียกว่า ปีสาง  
ฆาตกร สุนัข ฯลฯ ยิ่งมีการแสดงที่ทำขบไล่ นายก  
รัฐมนตรีแบบไล่หมูไล่หมานั้น ต้องใช้อารมณ์ของ  
“สัตว์ป่า” เข้ามาขบไล่ความเป็นมนุษย์กันอย่างเต็มที่  
ถึงจะสามารถแต่งปั้นกิริยาถ้อย สดุด ทราม ออกมา  
ได้ชัด การเมืองจะเป็นเรื่องน่าสนใจ สนุกสนาน  
ตื่นเต้น เป็นข่าวใหญ่ สำหรับใครต่อใครก็ตามที่...  
แต่เหตุการณ์ครั้งนี้มันสามารถใช้ความเป็นมนุษย์  
เข้าไปแยกแยะหาแง่มุมที่น่าสนใจเหล่านี้ได้ไม่ยาก...  
(อาทิตย์, 2539 : 8-9)

ภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจตลอดเวลา  
3 วัน ที่นายกฯ บรรหารยืนหยัดชี้แจงด้วยตนเอง  
คนเดียว โดยมีฝ่ายค้านกล่าวโจมตีเกือบ 30 คน  
นายกฯ บรรหารถูกกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาล คือ  
ความหวังใหม่ นำไทย และมวลชน ให้ลาออกจาก

ตำแหน่ง โดยให้ประกาศต่อสาธารณชนว่าจะลาออกภายใน 3 วัน 7 วัน แลกเปลี่ยนกับการลงคะแนนเสียงไว้วางใจให้ถือว่าเป็นการ “ปฏิวัติเงียบ” ของพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งกระทำในตอนเช้าในวันที่ 21 กันยายน 2539 และผลของการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า นายกฯ บรรหารได้คะแนนไว้วางใจ 207 ต่อ 180 เสียง

แต่ต่อมา นายกฯ บรรหารเลือกใช้วิธียุบสภาให้มีการเลือกตั้งวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 แทนและเป็นการสิ้นสุดของรัฐบาลนายกฯ บรรหาร นายกรัฐมนตรีที่มาจาก “นักธุรกิจคนดังต่างจังหวัด”

### เอกสารอ้างอิง

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. 2541. *รัฐธรรมนูญของเรา*. กรุงเทพฯ. มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา.

กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. 2545. *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ. บรรณกิจ.

จิตศิริ สัจจญาณ. 2540. *การแตกแยกของพรรคการเมืองในรัฐบาลผสม : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลผสมของนายชวน หลีกภัย กับรัฐบาลผสมของนายบรรหาร ศิลปอาชา*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพนธ์ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. 2537. *กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เล่ม 1 และเล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คอลัมน์รายงานพิเศษ. 7 พฤศจิกายน 2538. “จาก “คูสิต” ถึง “มดิชน” โพล” รัฐบาลสติ “บูค” “หมักนាំทีมฮาราศิริเต็ง 1 “แวลเยี่ยม” เคลื่อนทำเนียบ”, *มดิชนสุดสัปดาห์*.

คอลัมน์สัมภาษณ์ “ดร.เขียน ธีระวิทย์ ทูบโตะอีก 3 เดือนรัฐบาลพัง ชนชั้นกลางเรียกหาปฏิวัติ”.

14 พฤศจิกายน 2538. *มดิชนสุดสัปดาห์*. ปีที่ 16 ฉบับที่ 795.

ซัชรินทร์ ไชยวัฒน์. 27 กันยายน – 3 ตุลาคม 2539. คอลัมน์จุดไฟในนาคร, “สัตว์การเมือง (2)”, *อาทิตย์*, ปีที่ 19 (3), ฉบับที่ 1007.

“น.พ.ประเวศ วะสี ชำแหละถึงแก่นวิกฤตสังคม – ปฏิรูปการเมืองล้ม – “บรรหาร” ไปไม่รอด”. 5 ธันวาคม 2538. *มดิชนสุดสัปดาห์*, ปีที่ 16, ฉบับที่ 798.

“นายแพทย์ประเวศ วะสี เปิดใจครั้งสำคัญ” ถ้อยแถลงปฏิรูปการเมืองต้องไม่เกลียดนักการเมือง”. 10 – 22 กุมภาพันธ์ 2539. *อาทิตย์*. ปีที่ 19 (3), ฉบับที่ 975 (118).

บทนำ “นายกรัฐมนตรีในฝัน”, 2 กรกฎาคม 2538, *มดิชน*.

ปิยะพร กลั่นทกพันธุ์. 2537. *ความสัมพันธ์ของนายทุนนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาจากประชาธิปไตยครึ่งใบ – พฤษภาทมิฬ 2535*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

“ประมวลประเทศไทย”. 2 – 8 มิถุนายน 2538, *อาทิตย์*, ปีที่ 18 (2), ฉบับที่ 938 (81).

“ปัญญาชนคนชั้นกลางดับเครื่องชนรัฐบาลเต็ง 1”. 7 พฤศจิกายน 2538. *มดิชนสุดสัปดาห์*.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2535. *รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์. *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. 2539. เชียงใหม่. สำนักพิมพ์ตรีศวิน.

เพ็ญภา หงษ์ทอง, คอลัมน์รายงานเรื่อง “ปฏิรูปการเมืองภาคประชาชน” วันอาทิตย์ที่ 25 – 30 มิถุนายน 2538. *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*. ปีที่ 42, ฉบับที่ 4.

“ยุทธการโค่น “บรรหาร” 48 ชั่วโมงก่อนลงบัลลังก์”,  
22 กันยายน 2539. *สยามโพสต์*.

ยอดชาย ชูติกาโม. 2541. *กระบวนการร่างกฎหมาย  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธ  
ศักราช 2540 : ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง  
กลุ่มผลักดันและชนชั้นนำทางการเมือง*. กรุงเทพฯ:  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
“รุมทิ้งศพ “เหยื่อสถานการณ์” ที่ “ลานประหาร”  
กลางสภา”. 27 กันยายน – 3 ตุลาคม 2539.  
*อาทิตย์*, ปีที่ 19 (3) ฉบับที่ 1007.

วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. 2540. *การไร้เสถียรภาพของ  
รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา : ศึกษาในเชิง  
ปัญหาความชอบธรรม ปัญหาทางเศรษฐกิจ  
และความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาล.  
ภาควิชาการปกครอง, สาขาการปกครอง,  
บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

สำเร็จ คำพะอู. อังคารที่ 13 ตุลาคม 2538. “ทาง  
ออกอันสวยงามของนายบรรหาร ศิลปอาชา”,  
*มติชนสุดสัปดาห์*. ปีที่ 16, ฉบับที่ 793.

อภิญาแก้วกำเนิด. 2544. *การสถาปนารัฐธรรมนูญ  
เพื่อปฏิรูปการเมือง : ศึกษาในเชิง  
ประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ  
กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส  
และไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท,  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

“อภิปรายบรรหารจ่มขึ้นแล้วมา”. 30 สิงหาคม – 5  
กันยายน 2539. *อาทิตย์*, ปีที่ 19 (3), ฉบับที่ 1003  
(145).

อมร รักษาสัตย์. 2544. *การเมืองการปกครองไทยตาม  
รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์  
วี.เจ.