

บทที่ 3

พื้นฐานการก่อ เกิดนโยบายอีสานเขียว

จากผลการศึกษาในบทที่ 2 อาจกล่าวได้ว่า ทหารที่มีบทบาทในการพัฒนาชนบท ก็คือกองทัพบก เพราะไม่ว่าจะเป็น แนวความคิดหรือหน่วยงานองค์กร ล้วนก่อ เกิดขึ้นมาจากกองทัพบกทั้งสิ้น หรือไม่เช่นนั้นกองทัพบกก็จะเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็น กอง.รมบ. หรือ กรป.กลาง สำหรับกองทัพเรือ และกองทัพอากาศนั้น จะเข้ามามีบทบาทเสริมเฉพาะในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้เป็น เพราะที่ทั้งพื้นที่ในการดำเนินงาน และกิจกรรมในการพัฒนา โดยเฉพาะด้านการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ เป็น เรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพบก โดยตรง ฉะนั้น เมื่อเกิดปัญหาความแห้งแล้งอย่างหนักในภาคอีสาน จึงเป็น เรื่องที่สมควรอย่างยิ่งที่กองทัพบกในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีทั้งกำลังพลและ เครื่องมือ และปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ภาคอีสานนั้น ต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังเดือดร้อน ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ อัน เป็นการแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ต่อมากองทัพบกมีความต้องการที่จะทำการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่าง ต่อเนื่อง เป็นแผนงานระยะยาวขึ้นมา ทั้ง ๆ ที่ตามปกติแล้ว หน่วยงานราชการพลเรือนก็มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว เช่น แผนพัฒนาชนบท ที่ทำในนามของคณะกรรมการพัฒนาชนบท แห่งชาติ (กชช.) โครงการสร้างงานในชนบท ที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก หรือแผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่ เช่น บริเวณพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นต้น การเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาภาคอีสานของกองทัพบก จึงเป็น เรื่องที่น่าศึกษาวิเคราะห์ถึงพื้นฐานการก่อ เกิดของนโยบายนี้ ใน 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ 1) มีปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อ เกิดของนโยบายอีสานเขียวอย่างไรบ้างในที่นี่ มีปัจจัยที่นำมาศึกษา ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการเมือง และปัจจัยที่ไม่ใช่ด้านการเมืองซึ่งในที่นี่ได้แก่ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ระบบราชการ และภูมิศาสตร์ 2) มีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหลักในการกำหนดนโยบายของนโยบายอีสานเขียว มีลักษณะอย่างไร จะมีผลต่อรูปแบบและกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายอย่างไร

ผลการศึกษาจากทั้ง 2 ประเด็นนี้ เพื่อที่จะนำมาสรุปว่าพื้นฐานการก่อนโยบายอีสานเขียวเหล่านี้ จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างไรบ้าง

ปัจจัยแวดล้อมที่นำมาสู่การก่อเกิดนโยบาย

๓๐ ปีที่ผ่านมาของการพัฒนาประเทศไทยตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การศึกษาพื้นฐานการก่อเกิดนโยบายอีสานเขียว โดยแยกพิจารณาออกเป็นปัจจัยต่าง ๆ นั้น ตามสภาพความเป็นจริงแล้วย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะปัจจัยต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องและมีส่วนกำหนดซึ่งกันและกัน แต่ผู้ศึกษาต้องการแสดงแยกแยะเห็นว่าปัจจัยต่าง ๆ แต่ละปัจจัยนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับนโยบายอีสานเขียวอย่างไร และผู้กำหนดนโยบายนั้นคำนึงถึงหรือให้ความสำคัญต่อปัจจัยนั้น ๆ อย่างไรบ้าง

1. ปัจจัยทางด้านการเมือง

สภาวะความวุ่นวายทางการเมืองนับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 ประกอบกับปัญหาความมั่นคงของชาติ ทำให้กลุ่มอำนาจต่าง ๆ เติบโตขึ้นถึงอันตรายนที่จะเกิดกับประเทศไทย รูปแบบของการขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองจึงได้ปรับเปลี่ยนไป เช่น จากการใช้คำว่า "ปฏิวัติ" มาเป็น "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" จากการเมืองอำนาจโดยคนกลุ่มเดียว ก็หันมายึดกติกาแบบ "ประชาธิปไตย" มากขึ้น ลักษณะของการประนีประนอม (Compromise) ทางการเมืองจึงเพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเรือน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และเห็นชัดเจนขึ้นในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่สามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาถึง ๘ ปี เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) ที่เกิดขึ้นนี้ ไม่ได้อยู่ที่ความสามารถในการบริหารประเทศของพลเอกเปรมเป็นด้านหลัก แต่อยู่ที่ที่มาของอำนาจ

ของพลเอกเปรม¹¹⁷ การได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากทั้งสถาบันกษัตริย์ ผู้นำทหาร และพรรคการเมืองบางกลุ่ม ทำให้พลเอกเปรมมีความชอบธรรม และได้รับการยอมรับจากบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง¹¹⁸

ภายใต้เสถียรภาพทางการเมืองนี้เอง ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างคั่งเนื่องทำให้สังคมไทยมีลักษณะที่สลับซับซ้อนขึ้น (Pluralistic Society) กลุ่มอำนาจต่างมีทั้งที่ก่อรูปขึ้นมาใหม่หรือที่ปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น กลุ่มที่สำคัญได้แก่ 1) กลุ่มนายทุนนักธุรกิจ (Business Group) 2) กลุ่มพรรคการเมือง (Political Group) 3) กลุ่มข้าราชการในระบบราชการ (Technocrate) และ 4) กลุ่มทหาร (Military) ในขณะที่กลุ่มของชาวนา ชาวไร่ กลุ่มนิสิตนักศึกษานั้นปัจจุบันรัฐได้เข้าไปมีบทบาทแทรกแซงและควบคุมกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น ในรูปของมวลชนจัดตั้งโดยรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ดึงขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารและการเมืองของรัฐ บทบาทของกลุ่มจึงถูกจำกัด และได้รับการกำกับหรือชี้นำโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่¹¹⁹ กลุ่มอำนาจทั้ง 4 กลุ่มที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมืองในปัจจุบัน จะแยกพิจารณาออกเป็นกลุ่ม ๆ ดังนี้

1) กลุ่มนายทุน นักธุรกิจ

ผลมาจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นอกจากจะทำให้ทหารถูกลดบทบาททางด้านการเมืองลงแล้ว ยังทำให้ทหารไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจได้ดังเช่น ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ หรือจอมพลถนอม-ประภาส ที่ผู้นำทหารเป็น

¹¹⁷ อีรยุทธ บุญมี "การเมืองไทยยุคหลังเปรม" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 356 (28 มิถุนายน 2530) น. 10

¹¹⁸ Paisal Sricharatchanya, "The army's new Role", (19 February 1987), P. 24

¹¹⁹ แสง รัตนมงคลมาศ "ปัญหากลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง" ใน ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน เอกสารการสอนสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 7-15 หน้า 361

ผู้ให้การอุปถัมภ์บรรดาพ่อค้านายทุนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ และได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของหุ้นลม เงินประจำตำแหน่งต่าง ๆ หรือเงินบริจาคน ผลของการช่วยเหลือสนับสนุนจากกลุ่มผู้นำเผด็จการทหาร เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โครงสร้างของระบบภาษีอากร การบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อกลุ่มนายทุนที่ดำเนินติดต่อกันมาอย่างค่อเนื่องนี้เอง ทำให้กลุ่มนายทุน นักธุรกิจสามารถเติบโต และขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจออกไปกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันสภาพการกระจุกตัวของกลุ่มทุนยังคงอยู่ และยังคงหันตัวเอง (Diversify) ไปครอบคลุมนภาคธุรกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านการก่อสร้างและภาคบริการ เพื่อสร้างมูลค่าส่วนเกิน (Surplus) ให้กับตนเองมากที่สุด¹²⁰ เป็นกลุ่มที่มีความก้าวหน้าทั้งทางด้านบริหารและเทคโนโลยี มีอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มอื่น ๆ และกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ¹²¹ ตัวอย่างรูปธรรมที่เห็นได้ชัด คือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการเปิดทางของรัฐบาลให้กลุ่มธุรกิจได้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติมากขึ้นอีก

นอกจากนี้ กลุ่มนายทุน นักธุรกิจนี้ยังได้ขยายบทบาททางด้านการเมืองเพิ่มมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของการให้เงินทุนสนับสนุนพรรคการเมือง ร่วมมือกับนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงจัดตั้งพรรคการเมืองจนถึงการเข้ามาบริหารโดยตรง คือ เป็นผู้เล่น (Players) เสียเอง ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอาชีพ เป็นนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ (ในตารางที่ ๑) และมีลักษณะของการผูกขาดทางการเมือง ด้วยการมีความสัมพันธ์ทางครอบครัว (Kinship Relation) กันอย่างใกล้ชิด¹²²

¹²⁰ อุกฤษณ์ บัทยาภรณ์ "โฉมหน้าที่กำลังเปลี่ยนไปของชนชั้นนายทุนไทย" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ 436 (29 มกราคม 2532) น. 17-19

¹²¹ Clark D. Neher "Thailand in 1987 Semi-Successful Semi-Democracy" Asian Survey Vol 28 No.2 (February 1988) P. 201

¹²² Jurgen Ruland "17th General Election of Thailand" Asien No.3 (January 1989) P. 26

ตารางที่ 3: จำนวน เปอร์เซนต์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอาชีพ เป็นนักธุรกิจ

| การเลือกตั้ง ครั้งที่ | วัน เดือน ปี ที่มีการเลือกตั้ง | จำนวนและ เปอร์เซนต์ของนักธุรกิจ | |
|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|------------|
| | | จำนวน | เปอร์เซนต์ |
| 1 | 15 พฤศจิกายน 2476 | 15 | 19.2 |
| 2 | 7 พฤศจิกายน 2480 | 18 | 19.3 |
| 3 | 12 พฤศจิกายน 2481 | 20 | 22.0 |
| 4 | 6 มกราคม 2489 | 20 | 20.8 |
| 5 | 5 สิงหาคม 2489 | 9 | 11.0 |
| 6 | 29 มกราคม 2491 | 22 | 22.2 |
| 7 | 5 มิถุนายน 2492 | 7 | 33.3 |
| 8 | 26 กุมภาพันธ์ 2495 | 25 | 20.3 |
| 9 | 25 กุมภาพันธ์ 2500 | 42 | 26.3 |
| 10 | 15 ธันวาคม 2500 | 44 | 27.5 |
| 11 | 10 กุมภาพันธ์ 2512 | 100 | 45.7 |
| 12 | 26 มกราคม 2518 | 93 | 34.6 |
| 13 | 4 เมษายน 2519 | 82 | 29.4 |
| 14 | 22 เมษายน 2522 | 112 | 37.2 |
| 15 | 18 เมษายน 2526 | 124 | 38.3 |
| 16 | 27 กรกฎาคม 2529 | 136 | 39.2 |
| 17 | 24 กรกฎาคม 2531 | 243 | 68.1 |

ที่มา: Pisan Suriyamongkol/James F. Guyot : The Bureaucratic Polity at Bay. NIDA, Bangkok 1986, PP.32-33. Profiles of Thai Politics (Bantruk gan muang Thai), Bangkok 1987; Pisan Suriyamongkol, The Institutionalization of Democratic Political Processes in Thailand, Bangkok P. 85 in Jurgen Ruland, op.cit., P. 25.

เมื่อเศรษฐกิจไทยได้พัฒนาเข้าสู่ลักษณะการเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมากขึ้น นักธุรกิจก็มีความสำคัญมากขึ้น ประกอบกับการที่นักธุรกิจได้ขยายบทบาทจากทางด้านเศรษฐกิจไปครอบคลุมทางด้านการเมือง ยิ่งทำให้สถานภาพทางสังคมของพ่อค้าหรือนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้นอีก ในขณะที่สถานภาพของชนชั้นขุนนาง หรือข้าราชการเริ่มเสื่อมถอยลง เป็นลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจาก ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการที่บรรดานักธุรกิจชั้นนำมักจะถูกหน่วยราชการ หรือสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ดึงเข้าไปเป็นกรรมการในโครงการการกุศลต่าง ๆ การเข้าไปมีส่วนร่วมในตำแหน่งที่สำคัญทางสังคมต่าง ๆ นั้น ทำให้สถานภาพทางสังคมของนักธุรกิจได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะจากกลุ่มอำนาจเดิม ซึ่งได้แก่สถาบันกษัตริย์ กลุ่มทหาร และข้าราชการในระดับสูง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กลุ่มนายทุน นักธุรกิจจะก้าวขึ้นมามีฐานะทัดเทียมกับกลุ่มอำนาจเก่า โดยเฉพาะกลุ่มทหาร แต่อำนาจทางเศรษฐกิจของทหารก็ไม่ได้หมดไปเสียทีเดียว ทหารยังคงสามารถกุมอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ได้ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐบาลซึ่งพิจารณาได้จากส่วนแบ่งงบประมาณรายจ่ายของรัฐ ด้านการป้องกันประเทศได้รับงบประมาณถึง 17.6% ของงบประมาณทั้งหมด หรือคิดเป็นจำนวนเงินถึง 42,965.5 ล้านบาท¹²³ ดังนั้นในส่วนของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง อาคารชุดไฮเปอร์ลัมต่าง ๆ ยังจำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มทหารเช่นเดิม นอกจากนี้ทหารยังมีบทบาทสำคัญในส่วนของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากจำนวนรัฐวิสาหกิจ 57 แห่ง จากทั้งหมด 74 แห่งนั้น มีกรรมการบริหารงานที่เป็นทหารถึง 127 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 21.1¹²⁴ และในส่วนของภาคเอกชนนั้นถือได้ว่าธนาคารทหารไทยเป็นตัวแทนของทหารด้านธุรกิจการเงิน ปัจจุบันธนาคารนี้ได้พัฒนาขึ้นสู่การ

¹²³ สำนักงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2531 (กรุงเทพ : วิกตอรี ฮาวเวอร์ พอยท์ 2530) น. 45

¹²⁴ "ทหารกับตำแหน่งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 32 ฉบับที่ 35, (16 กุมภาพันธ์ 2529), น. 6

เป็นธนาคารพาณิชย์อันดับ 7 เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2527¹²⁵ ตลอดจนความพยายาม เข้ามามีบทบาททางด้านเศรษฐกิจโดยตรง ด้วยการจัดตั้งบริษัทมวลชนพัฒนาขึ้นมา เพื่อประกอบธุรกิจโดยทหารเอง สำหรับพื้นที่ในชนบทนั้น กองทัพบกยังคงมีอิทธิพลครอบคลุมนายทุนในท้องถิ่นชนบทอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะตำแหน่งของแม่ทัพภาค ที่มีอิทธิพลและอำนาจครอบคลุมไปทั้งทั้งภาค เหนือผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทหารกับกลุ่มนักธุรกิจในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะที่ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ จากความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ กลายมาเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันอย่างมากขึ้น โดยมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขในการต่อรองที่สำคัญ ดังนั้นเมื่อกองทัพบกได้กำหนดนโยบายอีสานเขียวขึ้น โดยมุ่งที่จะพัฒนาทั้งทางด้านสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจ และสังคม แล้วแล้วแต่มีผลประโยชน์กับกลุ่มนักธุรกิจไม่ทางตรงกับทางอ้อมทั้งสิ้น ในขณะที่ทหารได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน ทั้งทางด้านงบประมาณ เครื่องใช้และร่วมลงทุนในโครงการต่าง ๆ ภาคเอกชนก็จะได้รับการอำนวยความสะดวก ผลตอบแทนที่เป็นกำไรในการลงทุน และยังช่วยเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทหารกับกลุ่มนักธุรกิจอีกด้วย

2) กลุ่มพรรคการเมือง

เสถียรภาพทางการเมืองที่ต่อเนื่องกันมากกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ทำให้พรรคการเมืองได้มีโอกาสพัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นลำดับ จนเริ่มมีโครงสร้างที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น สามารถมีพลังทำลายกลุ่มทหารมากขึ้น เช่น มีการเสนอให้ตัดงบประมาณลับของทหาร การยื่นผู้คัดค้านข้อบกพร่อง แต่โอกาสที่พรรคการเมืองจะก้าวขึ้นมาในฐานะตัวแทนของประชาชนรับผิดชอบภารกิจของตนเอง และบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ยังคงเป็นเรื่องที่ยังห่างไกลจากความเป็นจริง ทั้งนี้

¹²⁵ ธนาคารทหารไทยยุคเดิมได้อย่างก้าวร้าว จากธนาคารขายหุ้นหวาหันมาเป็นมีอออาชีพ ผู้จัดการ, ปีที่ 3 ฉบับที่ 25, (กันยายน-ตุลาคม 2528), น. 57

เพราะพรรคการเมืองไทยหาใช่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการต่อสู้
 ค้ำประกันเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนไม่ แต่พรรคการเมืองไทยมักจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็น
 เครื่องมือในการสนับสนุนอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล¹²⁶ ฉะนั้น ปัญหาการแตกแยก
 ภายในพรรคเดียวกันหรือระหว่างพรรค การถูกครอบงำโดยนักธุรกิจซึ่งมักจะร่วมพรรคการเมือง
 เพียงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น มักจะไม่มีความจริงรักภักดีหรือความรู้สึกรับผิดชอบ
 ต่อพรรคเลย¹²⁷ หรือการรวมตัวของพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาล เพียงเพื่อแบ่งปัน
 สัดส่วน (Quota) ตำแหน่ง จนถึงปัญหาการใช้เงินซื้อเสียงจากประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่ง
 ฐานะและตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงเป็นจุดอ่อนของพรรคการเมือง
 ที่ถูกโจมตีจากกลุ่มอำนาจอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มทหารเสมอมา และเป็นสิ่งที่พรรคการเมือง
 ต้องยอมรับ¹²⁸

บทบาทของพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบาย ทว่านโยบายของแต่ละพรรค
 การเมืองซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญนั้น ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ลักษณะของนโยบาย
 มักจะมีลักษณะกว้าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นนโยบายที่เตรียมไว้เพื่อกำหนดนโยบายหรือแผนใน
 การบริหาร ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากปัญหาด้านโครงสร้างของพรรคการเมืองที่อิงบุคคลมากกว่า
 กว่านโยบาย และการขาดอุดมการณ์ของพรรคและนักการเมืองว่าจะเข้าไปทำอะไร เพื่อ
 ใคร และอย่างไร¹²⁹ ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองของไทยที่ยังไม่เคยมีโอกาสดำ
 หน้าที่โดยสมบูรณ์หรือมีโอกาสปฏิบัติหน้าที่คือ เนื่องกันนานพอและขาดหน่วยงานที่ปรึกษาทางวิชา
 การและเทคนิคเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ นี้เอง ทำให้ฝ่ายข้าราชการพลเรือนได้กลายเป็น
 เป็นกลุ่มที่ถูกขาดค้ำประกันการตัดสินใจ และกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาดังคม พรรคการเมืองส่วนใหญ่

¹²⁶ แสง รัตนมงคลมาศ "ปัญหาการกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง"
ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน เอกสารการสอนวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 หน่วยที่ 7-15 น. 354

¹²⁷ Suchit, Ibid, op.cit., P. 81-8

¹²⁸ นฤมิตร สอดสุข "การเมืองไทยในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้เมื่อทหารคิด
 จะหันมาเล่นการเมืองไทยในระบบพรรค" เอเชียปริทัศน์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน-
 ธันวาคม 2528) น. 51

จะทำหน้าที่เพียงแสดงความคิดเห็น หรือไม่ก็จะให้ความสนใจเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพรรคหรือตัวบุคคลในพรรคเท่านั้น

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนักรบ เมืองกับกลุ่มทหารที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน แต่มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่กลุ่มนักรบ เมืองมีอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มทหารมากขึ้น หลังจากที่ตกตั้งเป็นฝ่ายเสียเปรียบตลอดมา สาเหตุเพราะการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประชาชนทั่วไปมีความรู้การตื่นตัวทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น มีการยอมรับการศึกษาประชาธิปไตยมากขึ้น การใช้กำลังเข้ายึดอำนาจหรือการยึดอำนาจแบบเผด็จการไม่ได้รับความชอบธรรมจากประชาชนอีกต่อไป ทหารจึงต้องหันมาหาต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง ความครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไป การพัฒนาชนบทจึง เป็นวิถีทางอันหนึ่งของทหารในการหาฐานมวลชนสนับสนุน ดังนั้น เมื่อกองทัพบกกำหนดนโยบายอีสาน เขียวขึ้นมา โอกาสที่กองทัพบกจะได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากกลุ่มนักรบ เมืองจึงมีน้อยมาก เพราะถ้านโยบายอีสาน เขียวประสบความสำเร็จ ย่อมหมายถึงว่า คะแนนนิยมของประชาชนในภาคอีสานจะตกอยู่กับฝ่ายทหาร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า นักรบ เมืองนั้นอยู่ในพื้นที่ภาคอีสานหรือไม่ และอยู่พรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคมฝ่ายค้าน ตลอดจนความสัมพันธ์ระดับบุคคลระหว่างทหารกับนักรบ เมืองคนนั้น ๆ ถ้าจะเห็นได้ว่า สส. จากพื้นที่ภาคอีสานซึ่ง เป็นพรรคมฝ่ายค้านนั้นได้ เป็นกลุ่มที่ออกมาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างมาก กว่าพรรคมฝ่ายรัฐบาล เพราะนโยบายอีสาน เขียวนั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐที่มี พลเอก เปรม เป็นประธาน คพร. พรรคมฝ่ายค้าน เช่น นายสุจิต ไสภิตชา นายจรัส พัวช่วย จึงสามารถออกมาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างออกมาอย่างเต็มที่¹³⁰ นอกจากนี้

¹³⁰ ติดตามรายละเอียดในเรื่องได้จาก "สุจิต ไสภิตชา เขียว-ไม่เขียว เคียวก็รู้" สู่นาคศ, ปีที่ ฉบับที่ (กรกฎาคม 2530) น. 23-24 และ สุจิต ไสภิตชา "ขอร่วมวงเสวนาแนะโครงการอีสานเขียวด้วยคน" สยามรัฐ (13 กรกฎาคม 2530) น. 3 จรัส พัวช่วย "อภิปรายนอกสภา : สยามรัฐ (20 กรกฎาคม 2530) น. 3

สส. ในพื้นที่ภาคอีสานยังได้รวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นในเวลาต่อมา ทั้งนี้เหตุผลอย่างหนึ่งก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า สส. ก็มีความสนใจต่อปัญหานี้และมีบทบาทในการแก้ไขปัญหของภาคอีสานด้วยนั่นเอง

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารกับกลุ่มนักการเมืองจะส่งผลกระทบต่อ นโยบายอีสานเขียวในส่วนของกระบวนการได้มาซึ่งงบประมาณ เพราะถึงแม้ว่ากองทัพภาคได้พยายามจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาดำเนินนโยบายด้วยตัวเอง และใช้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในฐานะของ ผอ.ปค. ก็ตาม แต่กระบวนการจัดสรรงบประมาณ จะต้องเกี่ยวข้องกับ ครม. และต้องเกี่ยวข้องกับสภา เพื่ออนุมัติงบประมาณ ฉะนั้นเมื่อกลุ่มนักการเมืองไม่ให้ความร่วมมือ เท่าที่ควร งบประมาณจึงเป็นปัญหาพื้นฐานนโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่ง

3) กลุ่มนักวิชาการในระบบราชการ (Technocrats)

การที่ฝ่ายราชการพลเรือนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอดกว่า 30 ปีแล้วนั้น ได้ก่อให้เกิดกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคม ได้แก่กลุ่มนักวิชาการในระบบราชการขึ้น ซึ่งได้แก่บรรดาข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณธนาคารแห่งประเทศไทย และส่วนต่าง ๆ ของ 4 กระทรวงหลักที่มีบทบาทในการพัฒนาชนบท เป็นต้น คนกลุ่มนี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากข้าราชการแบบดั้งเดิมของไทย ทั้งทางด้านทัศนคติและอุดมการณ์ กล่าวคือ จะมีการเลื่อนสถานะด้วย ความสามารถทางเทคนิคของตนเอง มีฐานะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพของรัฐในปัจจุบัน และมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของชาติมากกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล ¹³¹

¹³¹ AKIRA, Ibid, op.cit., P. 5-56 - 5-58

กลุ่มนักวิชาการ เหล่านี้สามารถยึดกุมการดำเนินนโยบายในระดับมหภาคได้ทั้งหมด และยังมีผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่จะสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ในระบบราชการอีกด้วย¹³² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม กว่า 8 ปีที่ผ่านมา นั้น ในฐานะของความเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้นโยบายของพรรคใดพรรคหนึ่งไม่สามารถนำมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาลได้ พลเอกเปรมจึงหันไปใช้สภาพัฒนา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น และพลเอกเปรมก็ได้ให้ความไว้วางใจกับสภาพัฒนาเป็นอย่างมากด้วย จนสภาพัฒนาถูกเรียกว่าเป็น "มาเฟีย" (MAFIA)¹³³ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ประสานนโยบายของรัฐกับการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ โดยข้ามชั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไป เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประสานงานการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล¹³⁴

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักวิชาการในระบบราชการกับกลุ่มทหารนั้น มีลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ที่ได้อาศัยกลุ่มนักวิชาการนี้ในการวางแผนพัฒนาประเทศ จนกระทั่งถึงการร่วมมือกันในการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงบริเวณพื้นที่บริเวณชายแดนต่าง ๆ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนเตรียมพร้อมทางด้านเศรษฐกิจขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2519 ทำให้แผนพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงประสบความสำเร็จอย่างดี¹³⁵

¹³² รุ่งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531 น. 93-95

¹³³ Paisal Sricharatchanya "Eye on the top", FEER (19 Feb. 1987), P. 27.

¹³⁴ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, "เมืองไทยในรอบปี 1986", เอเชียรายปี พ.ศ. 2530, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 106

¹³⁵ จักรกฤษณ์ นรมิตคงการ ทวี สอนมาลี และเพ็ญศรี วายวานนท์, รายงานการวิจัยการบริหารโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในประเทศไทย : การแสวงหาตัวแบบที่เหมาะสม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ขพพ. น. 153-186

การกำหนดนโยบายอีสาน เขียวของกองทัพบกในระยะแรกสำเร็จขึ้นมาได้ก็ด้วย ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนงานจากนักวิชาการของสภาพัฒนาที่ เคยร่วมงานกันมาก่อนใน การวางแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงนั่นเอง นอกจากนี้ ความสายงานการบังคับบัญชาของ กอง.รมน. ทำให้กองทัพบกมีอำนาจบังคับบัญชาให้ฝ่ายราชการต่าง ๆ ทั้งพล เรือรบและตำรวจ เข้ามาร่วมงานได้ความเหมาะสมสามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการเหล่านี้ได้ ดังนั้น กลุ่มนักวิชาการในระบบราชการจึง เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่สนับสนุนมากกว่าที่จะ เป็นฝ่ายต่อต้านการ กำหนดนโยบายอีสาน เขียวของกองทัพบก

4) กลุ่มทหาร

ความล้มเหลวของทหารที่พยายามจะโค่นล้มรัฐบาลของพลเอกเปรม ด้วย กำลังอาวุธถึง 2 ครั้ง คือ กบฏ 1 เมษายน 2524 และกบฏ 9 กันยายน 2528 นอกจาก จะแสดงให้เห็นถึงการไม่ได้รับการยอมรับถึงวิธีการยึดอำนาจด้วยกำลังแล้ว ยังแสดงให้เห็น ถึงการแตกแยกในกลุ่มทหารอีกด้วย การขาดความเป็นเอกภาพในกองทัพ การรวมตัวกัน เป็นกลุ่มย่อย ๆ ความรู้เห็นต่าง ๆ ก่อให้เกิดภาวะการปรับเปลี่ยนจุดกำลัง และการต่อสู้ เพื่อสร้างภาวะผู้นำภายในกองทัพอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง การโยกย้ายตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ในระดับสูง ได้กลายเป็น เครื่องชี้วัดทิศทางการขึ้นมามีอำนาจของทหารแต่ละกลุ่มไปโดย ปริยาย¹³⁶

ในที่สุดการประกาศปลด พล.อ. อาทิตย์ กำลังเอก และแต่งตั้ง พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2529 ทำให้ทหารประชาธิปไตย ขึ้นมามีอำนาจอย่างเต็มภาค และแสดงให้เห็นว่าลักษณะการประนีประนอม วิธีการหุคหุย

¹³⁶ พลเอกสายหยุด เกิดผล ได้จัดแบ่งทหารออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ทหารอาชีพ ทหารอนุรักษ์นิยม และทหารฝ่ายก้าวหน้า ใน สายหยุด เกิดผล (พล.อ.) "ปัญหาความร่วมมือ ระหว่างทหารกับพลเรือนในทางการเมือง" เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยใน ปัจจุบัน หน่วยที่ 7-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 505-7

เพื่อให้โน้มน้าวจิตใจหรือการต่อรอง (Lobby) การเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ คึง เช่นลักษณะของพล เอกชวลิตนั้น เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันมากกว่า วิธีการใช้กำลังรุนแรง เค็ดขาด คึง เช่นลักษณะของผู้นำทหารที่แล้วมา

เมื่อพล เอกชวลิต ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกก็ได้แสดงให้เห็นถึง ความต้องการที่จะรวบรวมกองทัพให้เป็นปึกแผ่น และยกระดับกองทัพให้ขึ้นมา เป็นกลุ่มอำนาจ ที่สนับสนุนการเมืองระบอบประชาธิปไตย คึงจะเห็นได้จากการประกาศเจตนารมณ์ไว้อย่าง ชัดเจนว่า

"จะพัฒนากองทัพให้เป็นสถาบันหลักของชาติที่ประชาชน เชื่อมั่น และศรัทธาอย่างแท้จริงประกอบด้วยกำลังพลที่มี คุณภาพทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถ..... . . .และสำนักอยู่เสมอว่า กองทัพเป็นของประชาชนมีจุด ยืนประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่าง แน่วแน่ หรือบ้ทั้งจะถอนตัวไม่ยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทางค้ำ การ เมืองที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่..."¹⁴¹

¹⁴⁰ เพ็ญอ้าง. น. 506

¹⁴¹ ฝ่ายกิจการพลเรือนศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก, คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ของพล เอกชวลิต ยงใจยุทธ. บปท. บปป. น. (5)-(6)

ภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี ตั้งแต่คำร้องตำแหน่งมานั้น พลเอกชวลิต ได้กระทำกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เพื่อดำเนินการตามจุดมุ่งหมายที่ได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้ ซึ่งอาจนำมาแยกพิจารณาเป็นประเด็น ๆ ได้ดังนี้ คือ

(1) การพัฒนาประสิทธิภาพของกองทัพ

พลเอกชวลิต อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้บัญชาการทหารบกคนแรกที่ยอมรับว่า ปัจจุบันนี้ กองทัพมีความล้าหลังเป็นสิบ ๆ ปี โดยเฉพาะด้านวิทยาการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี¹⁴² การดำเนินการปรับปรุงกองทัพให้มีประสิทธิภาพในสมัยของพลเอกชวลิต เริ่มตั้งแต่การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพให้มีขนาดเล็กลง โดยจะลดกำลังคนลงแต่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น การรับสมัครทหารแทนการเกณฑ์ทหาร การเปิดหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ทางทหาร) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแก่กำลังพล นอกจากนี้ พลเอกชวลิต ยังได้พยายามสร้างเอกภาพขึ้นในกองทัพ ด้วยการรวมรวมอดีตนายทหารต่าง ๆ เข้ามาร่วมทำงาน เช่น การเชิญจอมพลถนอม-ประภาส และพลเอกอาทิตย์ มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากองทัพ¹⁴³ หรือการผลักดันให้นายทหารยังเดอร์ดที่ถูกปลดออกจากราชการเพราะร่วมก่อการกบฏกลับเข้ารับราชการได้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการแตกแยกภายในกองทัพที่แล้วมานั่นเอง

(2) การพัฒนาทางด้านการเมือง

พลเอกชวลิต ได้พยายามเปลี่ยนแปลงทัศนทางการเมืองของทหารจากผู้ที่ทำลายหรือขัดขวางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มาเป็นผู้คุ้มครองหรือปกป้องประชาธิปไตย เริ่มตั้งแต่การประกาศว่าทหารจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอีกต่อไปในความหมายที่ว่า จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงไม่เข้าไปเป็นพรรคพวกกับใคร แต่จะ

¹⁴² เที่ยงอ้าง, น. 4

¹⁴³ Paisal Sricharatchanya "Eye on the top", FEER (10 Feb 1987) P. 27

วางตัวเป็นกลาง ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจ ด้วยวิธีการแบบสันติ จะแสดงความคิดเห็น ด้วยการสื่อสารทางการเมือง¹⁴⁴ ดังจะเห็นได้จากการแสดงบทบาทเป็นผู้วิจารณ์พรรคการเมือง นักการเมืองต่าง ๆ เช่น การกล่าวหาการเลือกตั้งว่าเป็นการใช้เงินซื้อเสียง สมาชิกพรรคการเมืองโดยเฉพาะที่มาจากกลุ่มนายทุน เข้ามาบีบบังคับทางการเมืองก็เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันกองทัพก็พยายามโฆษณาชวนเชื่ออยู่เสมอว่า กองทัพ คือ ผู้สนับสนุนและปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(3) การพัฒนาเศรษฐกิจ ความต้องการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศของกองทัพบก เห็นได้จากการขยายความของนโยบาย 66/2523 ว่า

“นโยบาย 66/2523 นี้ มิได้เป็นนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่เป็นนโยบายที่ต่อสู้กับความไม่ถูกต้อง ทั้งปวงในประเทศ เพื่อสร้างสรรค์ประเทศได้พัฒนา และนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข”¹⁴⁵

การพยายามเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจของกองทัพบกในสมัยของพลเอกชวลิต มักจะเริ่มจากการอาศัยรูปธรรมปัญหาที่กำส้งเกิดขึ้นในขณะนั้น แล้วกองทัพบกก็จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาร่วมปฏิบัติในการแก้ไขปัญหานั้นเสมอ นับตั้งแต่การเกิดภาวะราคาข้าวเปลือกตกต่ำในช่วงปลายปี พ.ศ. 2529 กองทัพบกก็ได้แถลงนโยบาย “ซื้อข้าวเปลือกช่วยเหลือนาชาวนา” โดยขอรับการสนับสนุนเงินที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยจากรัฐบาล

¹⁴⁴ มนตรี สุภาพร “การพัฒนามาบทของทหารในการพัฒนาประชาธิปไตย” วารสารเสนาธิปัตย์, ปีที่ 36 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2530), น. 63-77.

¹⁴⁵ คำบรรยายของพลเอกชวลิต บงใจยุทธ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2527 ที่ รร. นายร้อย จปร. อ่างใน กนลา สุขพานิช-ขันทปราย และสุจิต บุญบงการ, เรื่องเดียวกัน, อ่างแล้ว, น. 35

จำนวน 120 ล้านบาท¹⁴⁶ ถึงแม้จะเป็นเงินจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับมูลค่าของข้าว
 นับหมื่นล้านบาทในแต่ละปี แต่ก็นับเป็นความสำเร็จก้าวแรกของกองทัพในการเข้ามามุ่งเกี่ยว
 กับปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ กองทัพบกยังได้ทำการจัดตั้งกลุ่มชาวนาใน
 พื้นที่ภาคกลาง ซึ่งเป็นแกนนำในการที่จะยกขบวนเข้ามาเรียกร้องราคาข้าว ทำให้การเดิน
 ขบวนล้มเหลวลง อันมีผลที่ดีทางการเมืองต่อรัฐบาล และคะแนนนิยมของกองทัพบก หลังจากนั้น
 พลเอกชวลิตก็ได้พยายามแสดงความคิดในการสนับสนุนโครงการใหญ่ ๆ ที่ยังคงมีปัญหา
 หรือหาข้อตกลงไม่ได้ เช่น นโยบายปุ๋ยแห่งชาติ¹⁴⁷ นโยบายการสร้างเขื่อนน้ำโจน¹⁴⁸
 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

สำหรับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทนั้น พลเอกชวลิตมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของ
 การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง การเสนอนโยบายต่าง ๆ ยังคงมีลักษณะที่เป็นนามธรรมสูง
 และไม่ชัดเจนในการแปรเปลี่ยนเป็นรูปธรรมที่ใช้ในการปฏิบัติ¹⁴⁹ เช่น การเสนอแนว
 ความเรื่องนโยบาย "การปฏิรูปที่ดิน" นโยบาย "มหาอำนาจทางเกษตร" ที่มีเป้าหมายให้
 ประเทศไทยเป็นประเทศมหาอำนาจทางการเกษตรในอีก 5 ปีข้างหน้า จะสามารถผลิต
 อาหารเลี้ยงคนทั้งโลก¹⁵⁰

¹⁴⁶ กองบรรณาธิการ "กองทัพบกซื้อข้าวเปลือกช่วยเหลือชาวนา อีกบทบาท
 หนึ่งของการพัฒนาประเทศ" เสนาสาร ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2530) น. 25-31

¹⁴⁷ "ชวลิต อยุ่ใจยุทธ เล่มบทบาทหมอมิรุบชิปุ๋ยแห่งชาติ" มติชนสุดสัปดาห์,
 ปีที่ 7 ฉบับที่ 332 (11 ม.ค. 30), น. 44

¹⁴⁸ "ระวังเขื่อนน้ำโจนจะดับเขื่อน" ข่าวพิเศษ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 521 (10-17
 มิถุนายน 2530), น. 30-32

¹⁴⁹ อีรภัทร เสรีรังสรรค์ "แนวความคิดของผู้นำกองทัพไทย" สู่อินท
 ปีที่ 7 ฉบับที่ 332 น. 21

¹⁵⁰ Paisa] Snicharatchanya "Onward Political soldier"
FEER (a April 1987), P. 24

(4) การพัฒนาองค์กร

กองทัพบกไม่เพียงแต่จะเสนอแนะความคิดหรือเป็นผู้เฝ้าดูเท่านั้น แต่ต้องการเป็นผู้เล่นด้วย โดยการจัดตั้งและปรับปรุงหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมารองรับแนวความคิดของตนเอง องค์กรเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกับหน่วยงานของราชการพลเรือนหรือพรรคการเมืองที่มีอยู่ แต่ควบคุมหรือดำเนินการโดยกองทัพก นับตั้งแต่การจัดตั้งกรมกิจการพลเรือน ศูนย์อำนวยการเลือกตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติ และที่สำคัญได้แก่การปรับปรุงโครงสร้างของ กอ.รมน.

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใน กอ.รมน. ได้แก่ การปรับขนาดขององค์กรให้มีขนาดเล็กลง แต่จะขยายความร่วมมือทางด้านแนวความคิดออกไปในกลุ่มต่าง ๆ ให้อ่างกว้างขวางขึ้น ปรับขอบเขตความรับผิดชอบให้มากขึ้น กอ.รมน. ที่เคยเป็นแค่หน่วยงานในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จะถูกเปลี่ยนเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งแนวทางงบประมาณต่าง ๆ จะกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบาย และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ มากมาย ครอบคลุมเรื่องทั้งหมด เพื่อ "ให้ทุกคนยอมรับหมดว่าเป็นนโยบายของชาติ"¹⁵¹ โดยกำหนดความรับผิดชอบไปตามสายการบังคับบัญชา กอ.รมน. ที่มีการปรับเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีมาดำรงตำแหน่ง ผอ.ปค. แทน ผบ.ทบ. แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้ รอง ผอ.ปค. คือ ผบ.ทบ. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาลงนาม สั่งการ และทำการแทน ผอ.ปค. ได้¹⁵² ดังนั้น ย่อมหมายถึงว่าทหารสามารถสั่งการได้เหมือนเดิม และยังสามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามของนายกรัฐมนตรีในฐานะ ผอ.ปค. ได้อีกด้วย ซึ่งมีผลทำให้องค์กรหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาต้องยอมรับคำสั่งมากขึ้น และยังเป็นการจัดขึ้นคอนการติดต่อดำเนินงานจาก

¹⁵¹ คำบรรยายและคำให้สัมภาษณ์ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ, อ้างแล้ว น. 70-71 และ "ปฏิรูป กอ.รมน. บำบัดยิ่งกว่าการปฏิวัติ", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 33, ฉบับที่ 40 (22-28 มีนาคม 2530) น. 8

¹⁵² เพ็ญอ่าง, น. 9

กอ.รมน. ที่มีฐานะแค่กอง แต่สามารถรับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง คือ ผ่านคณะรัฐมนตรี หรือผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เช่นที่กล่าวมา

การปรับปรุงโครงสร้างของ กอ.รมน. จึงเท่ากับเป็นการสร้างองค์กรที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรของฝ่ายราชการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสับสนการปกครอง กอ.รมน. ทำให้ทหารมีอำนาจควบคุมหน่วยราชการพลเรือนอื่น ๆ ได้ โดยผ่านนายกรัฐมนตรีในตำแหน่ง ผอ.ปค. ในระดับชาติ และกองทัพอากาศในราชการส่วนภูมิภาค ดังที่ สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้าง กอ.รมน. จะนำไปสู่การสมยอมยกสิทธิ์ และอำนาจในการกำหนดนโยบายให้กับ กอ.รมน. ทั้งหมด เป็นการช่วงชิงอำนาจจากฝ่ายพลเรือน โดยไม่ต้องแก้กฎหมายหรือปฏิวัติ เพียงแค่ออกคำสั่ง 2-3 ฉบับเท่านั้น¹⁵³

กองทัพก็ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะใช้โครงสร้างใหม่ของ กอ.รมน. มาใช้ในการพัฒนาชนบท ด้วยการออกแถลงการณ์ว่า

"...กอ.รมน. ประกาศศุภคิภาวะสงครามของพรรค พคท. ...และต่อไปกองทัพจะมุ่ง เน้นด้านการพัฒนาประเทศโดยไม่พะวงกับเรื่องอื่น...กองทัพจะมุ่ง เน้นการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนที่รอคอยความหวังอยู่ โดยกองทัพจะเข้าไปพัฒนาพื้นที่ถิ่นทุรกันดารที่หน่วยงานอื่น เข้าไม่ถึง เช่น การสร้างถนน เลี้ยงชายแดน..."¹⁵⁴

จากสถานการณ์ทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์ว่าพื้นฐานการก่อกำเนิดนโยบายอิสาน เขียวมีส่วน เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมืองอย่างไรบ้าง ดังนี้ คือ

¹⁵³ เพ็ญอ้าง, น. 9

¹⁵⁴ "ทหารมีข่าวดีมาบอกอีก", มติชน, (15 มีนาคม 2530), น. 2

1) สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีผลต่อการก่อเกิดนโยบาย

ตลอดระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมาภายใต้การปกครอง "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" และวิธีการปกครองแบบแบ่งแยกและปกครองของ พลเอกเปรม ที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตอำนาจ การปกครองทั้งใบและนอกกรอบอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดสภาพการไม่ยอมรับในอำนาจซึ่งกัน และกัน ภาวะทางการเมืองที่มีทั้งความขัดแย้งและประนีประนอมในกลุ่มอำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มทหาร นายทุน นักธุรกิจ นักการเมือง และนักวิชาการในระบบราชการ จึงเกิดขึ้นตลอดเวลา ประกอบกับสภาพภาพของพลเอกเปรม ที่ตกต่ำลงอย่างมาก การไม่ได้รับ การยอมรับทั้งจากสถาบันต่าง ๆ และบุคคลทางการเมืองที่สำคัญ คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ทำให้เกิด "วิกฤตการณ์ศรัทธา" ขึ้น ว่าใครควรจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁵⁵ ในช่วงเวลานี้เอง สถาบันกษัตริย์ในฐานะผู้ที่อยู่ในสถานภาพอันสูงสุดทำให้ในทางการเมือง พระองค์ จึงทรงกลายเป็นผู้ให้ความชอบธรรม แก่ปฏิบัติการต่าง ๆ ของผู้นำทหาร ยกสถานภาพและ ก่อให้เกิดสิทธิพิเศษแก่คนธรรมดา¹⁵⁶ จึงถูกนำมาใช้เป็น เครื่องมือของแต่ละกลุ่ม โดยการโจมตีฝ่ายตรงข้ามในข้อหาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ไม่จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์¹⁵⁷ ในขณะที่เดียวกันก็แสดงตนเองว่ามีความใกล้ชิดหรือมีความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์

การปรับเปลี่ยน ทั้งทางด้านแนวความคิด โครงสร้างองค์กร และบทบาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกองทัพบกชี้ให้เห็นว่า ทหารได้พยายามแสวงหาแนวทางเพื่อสร้างความชอบธรรม ในการควบคุมหรือจัดการกับสังคมตลอดมา ด้วยการจัดการระบบหรือพัฒนาโครงสร้างสถาบัน ให้เป็นแบบอย่างตามแบบฉบับของตน ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิธีการ

¹⁵⁵ ในช่วงระยะเวลาได้มีการอภิปรายถึงปัญหาผู้นำบ่อยครั้ง ถึงขั้นมีการทำ การสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อสภาวะการเมืองในปัจจุบัน โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 19-23 มีนาคม 2530 ว่าบุคคลใดที่เหมาะสมที่จะดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

¹⁵⁶ Morell & Chai-anan, Ibid, op.cit., P. 66

¹⁵⁷ เช่นกรณีของนายวิระ มุสิกพงศ์, นายบุญเสริม วิสกุล และ พล.ต.ต.สนิท แก้วผลึก

ต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านการเมืองกองทัพภักได้รุกรานการเมืองให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือยึดบทเฉพาะกาลออกไปใน 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ 1) ให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ 2) ให้อำนาจวุฒิสมาชิกเท่าเทียมกับ สส. และ 3) แก้ไขให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ หรือแม้กระทั่งความพยายามจัดตั้งสภาปฏิวัติแห่งชาติขึ้นมา

ดังนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริกับพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผบ.ทพ. ว่า

“...กองทัพผสมควรที่จะออกปฏิบัติการ เป็นหน่วยนำเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ภายใต้ขีดความสามารถที่มีอยู่ไปพลางก่อน จนกว่าส่วนราชการอื่นจะสามารถระดมสรรพกำลัง เข้าสู่พื้นที่อันเป็นปัญหาได้ในเวลาอันไม่ช้า...”¹⁵⁸

จากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีพระราชประสงค์ให้กองทัพภักช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นนี้เอง จึงเป็นช่วงเวลาอันเหมาะสมหลายประการที่เปิดโอกาสให้กองทัพภักสามารถเข้ามาแทรกแซงกับกิจกรรมของรัฐมากขึ้น หลังจากที่ได้พยายามกระทำมาแล้วในหลายโอกาส แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ด้วยการเสนอโครงการน้ำพระทัยจากในหลวง อันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ด้วยความรีบด่วน กองทัพภักก็ได้ประกาศโครงการขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2530 ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความชัดเจนในโครงการที่ชัดเจน ทหารเองก็ยังไม่ทราบอย่างแน่นอนว่าตนเองควรจะทำอะไร ซึ่งสถานการณ์ในขณะนั้น ฝ่ายราชการพลเรือนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ได้พยายามช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนในภาคอีสานอยู่แล้ว แต่ก็ต้องดำเนินการไปคามขั้นค่อน แผนการและงบประมาณที่มีอยู่ ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนพรรคการเมืองนั้น รัฐบาล

¹⁵⁸ อ้างจากแผนพัฒนาแหล่งน้ำ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งจัดทำโดยกองทัพภาคที่ 2 ในนามของ กอ.รมน. ภาค 2 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2530 (เอกสารโรเนียว)

เองก็พะวงอยู่กับปัญหาการ เบียดเบียนรายไม่ไว้วางใจจากฝ่ายค้าน และพยายามจะสลายหลัง พรรคฝ่ายค้าน จนกระทั่งสิ้นชีพหลังทิ้งมวลในการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ คือ ปัญหา ความแห้งแล้งที่ประชาชนทั้งประเทศกำลัง เผชิญอยู่¹⁵⁹ ช่วงเวลานี้เอง จึงหวนเวลาที่ เหมาะสมนี้เองทำให้กองทัพบกสามารถ เข้ามากำหนดนโยบายของรัฐขึ้นอย่าง เป็นรูปธรรมได้ ความ เจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

2) การก่อให้เกิดการยอมรับในนโยบาย

เมื่อใดที่มีการนำเอาอุดมการณ์ชาติ ศาสน์ กษัตริย์มาใช้ เมื่อนั้นย่อม เป็นการ แสดงถึงอาการสังคมนที่หน้าต้อง เผชิญกับปัญหาไม่ว่าจะ เนื่องจาก การแสวงหาความชอบธรรม แห่งอำนาจ หรือความคิดปฏิบัติการที่เกิดจาก "ฝ่ายตรงข้าม" ผลที่คาดหวังก็คือการยอมรับและ ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ของผู้นำโดยคุณ¹⁶⁰ การก่อให้เกิด การยอมรับในนโยบายอีสาน เขียวก็ใช้เหตุผล เช่นเดียวกัน ท่ามกลางวิกฤติการณ์ศรืทอาทาง การเมืองที่ดำรงอยู่ การยกให้โครงการนี้ เป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็น พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น จึงเป็น เหตุผลความชอบธรรมอย่างยิ่ง ของทหารที่ไม่มีกลุ่มอำนาจใด กล้าแสดงความเห็นขัดแย้ง หรือไม่เห็นด้วยโดยตรง ฉะนั้น ไม่ว่าพล เอกชวลิต หรือตัวแทนจะไปกล่าวบรรยายถึงความ เป็นมาของโครงการที่ใด จะต้องมีการ เน้นย้ำว่าเป็นโครงการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อันจะสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุ ที่แท้จริงเสมอ ตัวอย่าง เช่น คำบรรยายของพล เอกชวลิต เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2530 ที่ โรงแรมคูสิตรานีว่า

¹⁵⁹ สยามรัฐ (28 มีนาคม 2530) น. 8

¹⁶⁰ อัจฉราพร กุณฑิสัย, อุดมการณ์ชาตินิยมของผู้นำไทย, เอกสารวิชาการ หมายเลข 29 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 51

"...ผมขอเรียนย้ำในที่นี้ว่า...โครงการนี้ไม่ได้ก่อ
กำเนิดขึ้นจากหน่วยงานใด หรือจากผู้ใด แต่เป็นโครง
การที่กำเนิด มาจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของ
เรา ผมขอเรียนย้ำในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งจึงไม่มีปัญหา
อะไรทั้งสิ้น มีอยู่อย่างเดียวเราจะทำถวายให้โครงการ
นี้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างไรม้าง..."¹⁶¹

หรือคำบรรยายของ พลเอกชวลิต เกี่ยวกับโครงการนี้ เมื่อวันที่ 18 กันยายน
2530 ที่โรงแรมแก่นจันทร์ จ. ขอนแก่น ว่า

"...ผมขอเรียนยืนยันในสิ่งนี้อีกครั้งหนึ่งว่า โครงการนี้
ไม่ใช่เป็นโครงการของใคร แต่เป็นโครงการที่เกิดมา
จากน้ำพระราชหฤทัยของในหลวง พวกเราซึ่งเป็นข้าได้
เบื้องพระยุคลบาท ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งใด นอกจาก
ถวายกายและใจเพื่อปฏิบัติงานสิ่งนี้ให้บรรลุสิ่งที่ตั้งใจได้
งานนี้ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง..."¹⁶²

นอกจากการใช้ฐานะการเป็นโครงการพระราชดำริ เพื่อให้เกิดการยอมรับจาก
กลุ่มอื่น ๆ แล้ว การประกาศของพลเอกชวลิต ที่จะยอมตายถ้าโครงการนี้ไม่เป็นผลสำเร็จ
ยังเป็นการสร้างการยอมรับในนโยบายให้เกิดขึ้นภายในกลุ่มทหาร ให้กลุ่มทหารอื่น ๆ ยอม
รับและสนับสนุนนโยบายคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่

3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อสถานการณ์ทางการเมือง

(1) ผลกระทบที่สำคัญของการที่กองทัพกำหนดนโยบายอีสานเขียวขึ้นมา
ก็คือ การได้รับชื่อเสียง ได้รับการสนับสนุน จากประชาชนโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคอีสานเอง

¹⁶¹ คำบรรยายของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เรื่อง โครงการน้ำพระทัยจาก
ในหลวงฯ. กรุงเทพฯ : ทจก. ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2530 น. 4-5

¹⁶² เพ็ญอ้าง. น. 43

ทั้งชื่อเสียงในนามของกองทัพบก และผู้นำคือ พลเอกชวลิต ในฐานะผู้ริเริ่มนโยบายนี้ขึ้นมา ช่วยให้ภาพพจน์ของ พลเอกชวลิต เป็นไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งในด้านความใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และแก้ไขภาพพจน์เดิมที่ถูกโจมตีว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นหัวหน้าสภาปฏิวัติแห่งชาติ ดังคำกล่าวของพลเอกชวลิต ที่ขอให้ยุติทุกอย่าง แล้วมาร่วมมือร่วมใจกัน และต่อไปนี้จะพูดถึงแต่เรื่องการพัฒนาภาคอีสาน ¹⁶³

(2) ผลประโยชน์ทางการเมืองที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของการผลักดันให้นโยบายนี้ขึ้นมา ก็คือ โอกาสที่พลเอกชวลิต จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในภาคอีสาน และประสบความสำเร็จทางการเมืองมีสูงมาก ถ้าพลเอกชวลิต ก็คงจะลงมาเล่นการเมือง เพราะภาคอีสานเป็นภาคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดถึง 126 ที่นั่ง จากทั้งหมด 356 ที่นั่ง หรือเกือบถึง 1 ใน 3 ของที่นั่งทั้งหมด และยังเป็นภาคที่ไม่มีลักษณะที่พรรคการเมืองใดจะเข้าไปมีฐานอำนาจเด็ดขาดได้ ดังเช่นภาคอื่น ๆ ประกอบกับลักษณะของภาคอีสานที่ยังมีสายโยงใยของระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม ¹⁶⁴ (Traditional clientist networks) ดังนั้น วิธีการหาเสียงแบบลากพลา โดยตัวคะแนน ซึ่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บวกกับวิธีการใช้เงินซื้อเสียง จึงทำให้ภาคอีสานกลายเป็นแหล่งมรดกของนักแสวงหาโชคทางการเมือง นักการเมืองหน้าใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักธุรกิจ มักจะมาลงสมัครรับเลือกตั้งในภาคนี้ ¹⁶⁵ จากตารางที่ 4 จะเห็นว่าภาคอีสานเป็นภาคที่มีอัตราส่วนจำนวนผู้สมัครต่อจำนวนที่นั่งสูงกว่าภาคอื่น ๆ การประกาศของพลเอกชวลิต ว่า "ถ้าทำให้อีสานเขียวไม่ได้ ก็ขอตายเสียดีกว่า" เป็นการแสดงให้เห็นว่าพลเอกชวลิต มีความสนใจต่อภูมิภาคนี้เป็นพิเศษ

¹⁶³ "สยามรัฐ" (10 เมษายน 2530) น. 14

¹⁶⁴ Peter Mytri Ungphakorn "Marshalling the Numbers" Nation (24 July 1988), P. 13

¹⁶⁵ "เลือกตั้ง '31" มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 413 (31 กรกฎาคม 2531), น. 13-14

ตารางที่ 4: จำนวนผู้ลงสมัครผู้แทนราษฎร และอัตราส่วนจำนวนผู้สมัครต่อที่นั่ง จำแนกตามภาคต่าง ๆ จากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

| ภาค | จำนวนผู้สมัคร | จำนวนที่นั่ง | อัตราส่วน จำนวนผู้สมัคร/ จำนวนที่นั่ง |
|-----------------------|---------------|--------------|---|
| กรุงเทพฯ | 377 | 37 | 10.2:1 |
| ภาคกลาง | 811 | 80 | 10.1:1 |
| ภาคเหนือ | 620 | 71 | 8.7:1 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 1,494 | 126 | 11.9:1 |
| ภาคใต้ | 304 | 43 | 7.1:1 |
| ทั่วประเทศ | 3,606 | 357 | 10.1:1 |

ที่มา: Jürgen Ruland "17th General Election of Thailand" Asien No. 30 (January 1989) P. 7

เมื่อกล่าวโดยสรุปจากสถานการณ์ทางการเมืองที่กลุ่มอำนาจทางการเมืองทั้ง 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนายทุนนักธุรกิจ กลุ่มพรรคการเมือง กลุ่มนักวิชาการในระบบราชการ และกลุ่มทหาร ต่างก็เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มทหารที่กำลังอยู่ในภาวะการปรับ เปลี่ยนแนวความคิด โครงสร้างองค์กร และบทบาทให้เกิดความชอบธรรมในการเข้ามาควบคุมหรือจัดการกับสังคมมากกว่า การยึดอำนาจด้วยกำลังหรือความรุนแรง เช่นที่แล้ว นโยบายอีสานเขียวจึงเป็นรูปธรรมที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นความต้องการของกลุ่มทหาร โดยอาศัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ทหารใช้ ช่องว่างในการพัฒนาชนบทที่ยังไม่มีกลุ่มอำนาจใดให้ความสนใจอย่าง