

บทที่ 4

สภาพทางการเมือง และการขอแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ในยุครัฐบาล

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ. 2518-2519)

ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คือในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเคลื่อนไหวขอแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระอย่างเด่นชัด โดยจะนำเสนอส่วนต่าง ๆ ดังนี้

ก. สภาพทางการเมืองของไทยก่อนปี พ.ศ. 2517 เพื่อชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาทางการเมืองของไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไร และกลุ่มบุคคลใดเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองหรือการกำหนดนโยบาย

ข. สภาพทางการเมืองในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพทางการเมืองในช่วงดังกล่าวว่าเป็นอย่างไร และกลุ่มบุคคลใดเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง หรือการกำหนดนโยบาย

ค. กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ และเนื้อหาสาระสำคัญที่ขอแก้ไข ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนการในการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ว่าเป็นอย่างไร

ประเด็นสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้น สามารถศึกษาพิจารณาได้ ดังนี้

ก. สภาพทางการเมืองของไทยก่อน ปี 2517

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี 2475 แล้ว รูปแบบการปกครองแบบตะวันตก ได้ถูกนำมาใช้แทนที่รูปแบบการปกครองเดิม ระบอบการปกครองแบบใหม่นี้มีแนวคิดที่จะให้การปกครองเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย มากกว่าที่จะเป็นไปตามตัวบุคคล ดังนั้นในการปกครองระบอบใหม่นี้ จึงมีการสร้างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งมีความหมายว่า

- รัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันให้ รัฐบาลใหม่บริหารประเทศอย่างมีหลักเกณฑ์แน่นอนเป็นไปตามลายลักษณ์อักษร มิได้เป็นไปตามน้ำพระทัยส่วนพระองค์ ดังเช่นยุคสมบูรณาญาสิทธิราช

- รัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันแห่งสิทธิของราษฎร อีกทั้งเป็นการยืนยันว่าอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร

- รัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่า จะไม่ใช่อำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชอีกต่อไป แต่จะมีการแบ่งอำนาจเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้นำมาใช้เพื่อเป็นกฎเกณฑ์กติกาในการปกครองประเทศนั้น ได้บัญญัติมาตราแรกไว้ว่า¹ “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” ซึ่งหมายความว่า กษัตริย์นั้นสูญเสียอำนาจแก่ราษฎรแล้ว และมาตราที่ 2 ได้ระบุถึงผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรคือ กษัตริย์, สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการราษฎร และศาล อนึ่ง ถึงแม้จะมีการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองออกเป็น 4 สถาบันแล้วก็ตาม แต่ความสำคัญของอำนาจทั้ง 4 ก็มีได้เท่าเทียมกัน กล่าวคือธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากที่สุด เพราะถือว่าเป็นสถาบันเดียวที่มาจากราษฎรโดยตรง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของธรรมนูญนี้ เช่น²

มาตรา 4 ระบุว่า การสืบราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล และด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรนั้น หมายถึง สภามีอำนาจลงมติเรื่องการสืบราชสมบัติ

มาตรา 6 ระบุว่า กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาญาที่ศาลมิได้ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่า ศาลจะพิจารณาคดีของกษัตริย์ไม่ได้ แต่สภาวินิจฉัยได้

มาตรา 9 ระบุให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการของประเทศที่มีอำนาจถอดถอนกรรมการราษฎร (รัฐบาล) หรือพนักงานของรัฐผู้ใดก็ได้

มาตรา 29 ระบุให้คณะกรรมการราษฎร หรือรัฐบาลที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นนี้จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา

จากธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากอย่างไรก็ตาม โดยที่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองดังกล่าวเป็นการริเริ่มของกลุ่มข้าราชการทหาร และพลเรือน ดังนั้น แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่อำนาจทางการเมืองนั้นไม่ได้มีการกระจายไปอย่างเสมอภาคตามหลักทั่วไป อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่กลับตกอยู่กับกลุ่มของผู้ที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงดังกล่าว มิได้มีการสร้างกระแสประชาธิปไตยระดมมวลชนให้เข้าร่วมสนับสนุน อีกทั้ง ประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้นยังไม่มีพลังการต่อสู้ ดังจะเห็นได้จากทัศนะของ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช ผู้นำสำคัญในการยึดอำนาจที่กล่าวว่า³ “ราษฎรไทยกลัวเจ้ากลัวนายของเขาทั้งหมด ยังกะหนูกกลัวแมว ลำพังราษฎรจะไม่มีปัญญาคิดปลดแอกได้เลย” ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น เป็นความต้องการของกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนเท่านั้น จาก

¹ทิพยวรรณ บุญทวี, “ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477)”, วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 133-134.

²สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 60 ปีประชาธิปไตย : ประวัติแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเครือเอทีพี พับลิชชิ่ง จำกัด, 2535), หน้า 18.

³สำรวจ กาญจนสิทธิ์, ชีวิตพระยาทรงฯ ในต่างแดน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บงการ, 2523), หน้า 66-67.

การที่กลุ่มข้าราชการดังกล่าวสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้อย่างสิ้นเชิง จึงส่งผลต่อรูปแบบการปกครองของไทยในสมัยต่อมา คือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มข้าราชการแทบทั้งสิ้น โดยที่กลุ่มอื่น ๆ นอกบรรดาข้าราชการไม่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้เลย และหากยามใดที่มีกลุ่มนอกระบบราชการเข้ามาครอบครองอำนาจทางการเมืองในสถาบันต่าง ๆ เหนือกลุ่มข้าราชการ หรือเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มข้าราชการแล้ว สิ่งที่ข้าราชการทหาร จะใช้ในการแก้ปัญหาก็คือ การใช้กำลังทหารยึดอำนาจ ซึ่งจะส่งผลให้อำนาจทางการเมืองตกมาอยู่กับกลุ่มตนอีกครั้งหนึ่ง การที่กลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะทหาร เข้าครอบครองอำนาจทางการเมืองโดยการทำรัฐประหาร ซึ่งอาศัยการใช้กำลังเป็นหลักโดยมิได้อาศัยวิถีทางแบบประชาธิปไตย อีกทั้งเมื่อทำการยึดอำนาจสำเร็จแล้วก็มักจะกำหนดรูปแบบการปกครองไปในทางที่สืบทอดอำนาจของตน จึงทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย มิได้เป็นไปตามแบบอย่างสากลอย่างแท้จริง มีแต่เพียงรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองเท่านั้นที่เป็นประชาธิปไตย แต่อำนาจทางการเมืองที่แท้จริงยังคงตกอยู่กับชนชั้นนำ ซึ่งได้แก่กลุ่มข้าราชการ ซึ่งต่อมาได้มีการเรียกระบอบการปกครองเช่นนี้ว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย”

ระบอบอำมาตยาธิปไตยหรืออำนาจนิยมโดยกลุ่มข้าราชการนี้ ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบก และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ตั้งตนเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ทำรัฐประหารยึดอำนาจปกครองโดยเลขาธิการรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และสหภาพแรงงาน ตลอดจนมีการควบคุมสื่อมวลชนอย่างเข้มงวด การปกครองในช่วงดังกล่าว จอมพลสฤษดิ์ได้รวบอำนาจทางการเมืองไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยการปกครองประเทศด้วยคำสั่งคณะปฏิวัติ และกฎอัยการศึก ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ได้พยายามสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการปกครองของตน โดยการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้มีรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยไม่มีการเลือกตั้งเลย ทั้งนี้ เนื่องจาก สภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการทหารและพลเรือนซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของจอมพลสฤษดิ์ จึงสามารถควบคุมได้ง่าย สภาภายใต้ธรรมนูญการปกครองนี้ เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติด้วย ในช่วงที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญนี้เอง จอมพลสฤษดิ์ได้ปกครองประเทศด้วยการอาศัยธรรมนูญชั่วคราวเพียง 20 มาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 17 ของธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจให้จอมพลสฤษดิ์อย่างมากมาย คือ จอมพลสฤษดิ์สามารถใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการได้ในเวลาเดียวกัน⁴ ยิ่งกว่านั้น ธรรมนูญนี้ยังยินยอมให้ข้าราชการประจำเป็นนักการเมืองได้ตั้งนั้น จอมพลสฤษดิ์ จึงได้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งที่อยู่ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชา-

⁴ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนารัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันคดีไทยการศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529), หน้า 246-256.

การทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจ⁵

อนึ่ง เพื่อที่จะให้ระบบการปกครองที่ตนสร้างขึ้นปราศจากฝ่ายค้าน จอมพลสฤษดิ์ได้สั่งจับนักการเมืองฝ่ายค้าน นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ ที่ไม่มีความผิดเข้าคุกขังเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีการไต่สวนตามกฎหมายแต่อย่างใด⁶

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการเข้าครอบงำอำนาจทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการ เหนือกลุ่มนักการเมืองก็คือ องค์ประกอบของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกับสภา ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มข้าราชการแทบทั้งสิ้น โดยที่การมีอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นในยุคจอมพลสฤษดิ์นี้ จึงเป็นยุคที่กลุ่มข้าราชการเป็นทั้งผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และเป็นผู้ที่ นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบประชาธิปไตยโดยทั่วไปที่กลุ่มข้าราชการเป็นเพียง ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่กรรมในปี 2505 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เป็นผู้รับช่วงการปกครองแบบจอมพลสฤษดิ์ไว้ทุกประการ⁷ ทั้งในแง่รูปแบบการปกครองและอำนาจทางการเมือง ต่อมาในปี 2511 สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นจนสามารถทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้ได้ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กล่าวถึงเบื้องหลังความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “ตามวิวัฒนาการปรากฏว่าระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชนชาวไทยเป็นการถาวรมั่นคงตลอดมา ข้อที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีและรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามสมควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ...สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้” เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ระยะเวลาในการร่างนานถึง 10 ปี เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็คือ ได้มีการนำสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกลับมาใช้อีกเช่น การกำหนดให้มีพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ระบบรัฐสภาที่นำมาใช้ในช่วงนี้แบ่งเป็นสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการนั้นมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

⁵ ลิขิต อีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 321.

⁶ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, อ้างแล้ว, หน้า 31.

⁷ ทักษ์ เจลิมเตียรณ, การเมืองระบบขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี จิตร-พลรักษ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526). หน้า 454.

ก็เทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ รวมทั้งยังมีอำนาจในการเสนอกฎหมายและยับยั้งกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรด้วย

อนึ่ง โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างโดยกลุ่มข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงได้เปิดช่องให้กลุ่มของตนสามารถเข้าครอบครองอำนาจทางการเมืองได้อีก โดยการกำหนดไม่ให้สมาชิกสภาเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี แต่ในทางกลับกันก็ไม่ได้ห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว อีกทั้งสภาไม่มีอำนาจในการลงมติต่อการแถลงนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาในช่วงนี้มีได้เป็นแบบแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด สภายังมีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็สามารถยุบสภาได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาสถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามิได้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ

1. การกำหนดมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร โดยมีได้ห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว เท่ากับเป็นการกีดกันกลุ่มอื่นๆ ออกจากการเข้ามาบริหารประเทศ โดยสงวนตำแหน่งดังกล่าวไว้สำหรับกลุ่มข้าราชการ

2. การกำหนดรูปแบบสภาออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีอำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และสามารถคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรได้ จึงเท่ากับเป็นการลดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล

3. การกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบาย โดยที่สภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจเท่ากับมีผลให้รัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา

โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงการเลือกตั้งแล้ว จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงวิธีการที่กลุ่มข้าราชการนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มของตนเท่านั้น เนื่องจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้หมายถึงการเลือกผู้แทนของประชาชนเข้ามาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่เป็นการเลือกผู้แทนประชาชนเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ที่กลุ่มข้าราชการได้กำหนดบทบาทไว้แล้วเท่านั้นเอง

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจทางการเมืองยังเป็นของกลุ่มข้าราชการ ก็คือ องค์ประกอบของฝ่ายบริหาร และวุฒิสภา ส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการเช่นเดิม

แม้ว่ากลุ่มนักการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มนอกระบบราชการจะถูกจำกัดบทบาทไว้ โดยกลุ่มข้าราชการ แต่การที่กลุ่มนักการเมืองสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งยังคงมีบทบาทในการถ่วงดุลย์อำนาจของกลุ่มข้าราชการที่เป็นรัฐบาล จึงทำให้กลุ่มข้าราชการมีความรู้สึกว่าการบริหารประเทศของตนได้รับความยุ่งยาก ประกอบกับปัญหาแย้งชิงอำนาจกันเองของกลุ่มทหารที่ต้องการสืบทอดอำนาจต่อจากจอมพลถนอม^๘ ทำให้กลุ่มทหารหมดความอดทนต่อ

^๘ พงศศิธาน ชุมพล, การสร้างชาติกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : กรณีของไทย, เอกสารในการประชุมวิชาการ เรื่องบูรณาการชาติกับความมั่นคงแห่งชาติไทย เสนอที่หอพักนานาชาติ สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ 27-28 พฤศจิกายน 2528, หน้า 20.

สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จอมพลถนอมจึงได้ทำรัฐประหารรัฐบาลของตนเอง และเลิกล้มระบบรัฐสภา แล้วนำระบบการปกครองแบบสมัชชจอมพลสฤษดิ์กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง เหตุผลที่จอมพลถนอมเลิกล้มระบบรัฐสภา ตามคำแถลงการของ “ประกาศคณะปฏิวัติ” ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ก็คือ การอ้างภัยที่จะเกิดกับประเทศไทย ซึ่งมีด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ภัยคุกคามจากภายนอกที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศ ไปสู่ระบอบอื่นอันมิใช่ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กับภัยภายในประเทศคือ “นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้วปรากฏว่าได้มีบุคคลบางจำพวกอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยุขงบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอก สถานितिบัญญัติก่อความการบริหารราชการของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความยากลำบาก และล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน” ด้วยเหตุดังกล่าว คณะปฏิวัติจึงได้สรุปว่า “การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์จึงต้องใช้วิธียึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน”

ภายหลังการปฏิวัติแล้ว ได้มีการจัดตั้งสภาแบบสมัชชจอมพลสฤษดิ์ขึ้นอีกครั้ง คือ การรวมอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหารและลดอำนาจหน้าที่ ของสภานิติบัญญัติลง สภานิติบัญญัติที่ตั้งขึ้นนี้จึงมีอำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบเช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในสมัชชจอมพลสฤษดิ์ คือมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้ความเห็นชอบกับการออกกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอนั้น และแม้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติจะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอกฎหมาย หรือสามารถตั้งกระทู้ถามฝ่ายรัฐบาลได้ แต่ก็ไม่มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ระบุให้ฝ่ายบริหารยุบสภาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสภานิติบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของจอมพลถนอมแทบทั้งสิ้น อีกทั้ง สมาชิกสภาส่วนใหญ่ล้วนได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น ในความเป็นจริงสภานิติบัญญัติจึงตั้งขึ้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายรัฐบาล มากกว่าที่จะทำหน้าที่เหมือนสภานิติบัญญัติทั่วไป และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสภานิติบัญญัติและรัฐบาลในช่วงนี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่เข้ามามีอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มของข้าราชการเช่นเดิม

จากการที่รัฐบาลจอมพลถนอมได้นำระบอบการปกครองแบบนี้มาใช้เอง จึงเป็นเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิด “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516” ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

แม้ว่าภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม จะมีผลให้รัฐบาลจอมพลถนอมต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาลไปแล้วก็ตาม แต่ธรรมนูญการปกครองซึ่งจอมพลถนอมนำมาใช้ยังคงอยู่ ดังนั้น สภา

¹สมเกียรติ วันทะนะ, 60 ปี ประชาธิปไตย : ชนชั้นนำกับประชาธิปไตยของไทย, สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ บรรณาธิการ ผู้รวบรวม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ครีเอทีฟ พับลิชชิ่ง จำกัด , 2535), หน้า 99.

นิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่หนึ่ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากจอมพลถนอมส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการ อย่างไรก็ตาม โดยที่สภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้นภาพพจน์ของข้าราชการ โดยเฉพาะทหาร ตำรวจเป็นที่รังเกียจของประชาชน จึงทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ต้องลาออกไปและมีผลทำให้สภาไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาชุดนี้ และได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติชุดที่สองขึ้น การแต่งตั้งสภานิติบัญญัติชุดที่สองนี้มีกระบวนการที่แตกต่างไปจากการแต่งตั้งสภาชุดก่อน ๆ คือ ทางรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐบาลต่อจากรัฐบาลจอมพลถนอม โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง) ได้สรรหาบุคคลในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ทั้งข้าราชการ ทหาร ตำรวจ พลเรือน นักธุรกิจ เกษตรกร และผู้ประกอบการอิสระ เสนอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ แล้วให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณากันเองว่าจะเสนอชื่อผู้ใดเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสภาทางการเมืองในยุครัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นี้ แม้ว่ากระแสประชาธิปไตยจะแพร่หลาย และดูเหมือนว่าประเทศไทยจะได้เป็นประชาธิปไตยในไม่ช้าภายหลังจากที่รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อย แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สองแล้ว กลุ่มข้าราชการยังคงเป็นกลุ่มใหญ่ที่ครอบครองอำนาจทางการเมืองอยู่เช่นเดิม เพียงแต่เปลี่ยนจากกลุ่มข้าราชการทหารมาเป็นกลุ่มข้าราชการพลเรือน ซึ่งนั่นหมายถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายยังคงเป็นของกลุ่มข้าราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้น กระแสประชาธิปไตยได้แพร่หลายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเรียกร้องของกลุ่มนักศึกษา ประชาชน ที่จะให้ประเทศมีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งทางนิตินัย และพฤตินัย ภายใต้อิทธิพลดังกล่าว แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ปกครองของตนเองทุกระดับได้เกิดขึ้นเช่นกัน ดังนั้นในช่วงนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น ร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร ร่าง พ.ร.บ.หมู่บ้านไทยอาสา เป็นต้น ได้ถูกเสนอ เข้ามาให้สภาเพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกผู้ปกครองของตนได้โดยตรง

การขอแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ยุครัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์

โดยที่ยุคนี้ เป็นยุคที่กระแสประชาธิปไตยได้แพร่หลายเป็นอย่างมาก ดังนั้นในช่วงยุคนี้เองนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สอง จึงได้เสนอให้สภาให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านขึ้น¹⁰ โดยให้เหตุผลในการเสนอว่าให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในการเสนอเรื่อง ดังกล่าวมีผู้สนับสนุนร่าง พ.ร.บ. ของ นายสุรินทร์ จำนวน 20 คน

¹⁰ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ , (ชุดที่ 2) ครั้งที่ 38/2517 วันที่ 14 มิถุนายน 2517, หน้า. 64-100.

ในขณะเดียวกันนายจันท์ อินลุเพท ก็ได้เสนอร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เข้าไปอีก ร่างหนึ่ง ซึ่งคล้ายคลึงกับร่างของนายสุรินทร์ แต่ที่เหมือนกันก็คือการขอแก้ไขให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันอิทธิพลเถื่อนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ดีกว่าเข้ามาสร้างความเจริญให้หมู่บ้าน ตำบล ให้เจริญรุดหน้า และเพื่อประชาธิปไตย ในการเสนอ ร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวของนายจันท์ อินลุเพท ได้มีผู้ที่สนับสนุนจำนวน 22 คน ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ที่สนับสนุนร่างของนายสุรินทร์ นั่นเอง

ในวันที่ 14 มิถุนายน 2517 ร่าง พ.ร.บ. ของทั้งสองคนได้เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติและเนื่องจากร่างทั้งสองมีความคล้ายคลึงกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองร่างร่วมกันในการพิจารณาร่างดังกล่าว ฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้แก่นายเทียน อักษกุล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ที่ได้เข้าร่วมประชุมสภาในขณะนั้นได้ขอรับร่าง พ.ร.บ. ไปพิจารณาก่อนรับหลักการโดยขอเวลาในการพิจารณา 90 วัน โดยให้เหตุผลว่าในขณะนั้นกระทรวงมหาดไทยมีงานด่วน หลายอย่างที่จะต้องทำ การที่กระทรวงมหาดไทยได้ขอรับร่างไปพิจารณาก่อนนี้เองทำให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวไม่สามารถผ่านสภาได้ เพราะมีการยุบสภาเสียก่อนในวันที่ 26 มกราคม 2518

จากความเห็นของนายประหัต หงษ์ทองคำ¹¹ เรื่องการเสนอร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ในช่วงนี้ ได้ให้ข้อพิจารณาว่า การที่ฝ่ายรัฐบาลยังไม่ยอมรับหลักการ โดยขอร่าง พ.ร.บ. ไปพิจารณาก่อนนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นอันมาก เพราะการที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะพนักงานประจำซึ่งเป็นมือ เป็นเท้า ของฝ่ายปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งตามวาระนั้น จะส่งผลต่อการดำเนินงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคให้กระทบกระเทือนไปด้วย เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นวาระนั้นอาจกระทำตัวเป็นนักการเมือง จนนำไปสู่สาเหตุของความขัดแย้งเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้

เมื่อพิจารณาการที่ฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้ขอรับร่าง พ.ร.บ. ไปพิจารณาโดยไม่ยอมรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวนั้นแสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มข้าราชการยังไม่เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ. ของกลุ่มที่เสนอโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รัฐบาลปล่อยให้ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ใหม่เป็นระยะเวลา นาน โดยมิได้มีการเร่งรัดให้การพิจารณาเสร็จสิ้นตามที่ได้ขอเวลาในการพิจารณาไว้กับสภา ยิ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งกลุ่มข้าราชการสามารถเห็นยวรั้งนโยบายที่กลุ่มตนไม่เห็นด้วยได้ทางหนึ่ง ในฐานะที่องค์กรของตนเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของฝ่ายรัฐบาล

¹¹ชโลธร ฝาโคตร, “การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517-2519 : ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ”, วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 131.

ข. สภาพทางการเมืองยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

ภายหลังจากนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพล ถนอม กิตติขจร แล้ว หน้าที่สำคัญของรัฐบาลก็คือการร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้น เพื่อให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วตามคำเรียกร้องของกลุ่มนักศึกษาและประชาชน ในการนี้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน 18 คน โดยมีนายประกอบ หุตะสิงห์ ประธานกรรมการ¹² คณะกรรมการชุดนี้ได้ใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญประมาณ 3 เดือนจึงแล้วเสร็จ และได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาในวันที่ 15 สิงหาคม 2517 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในสภานิติบัญญัติ และกลุ่มนักศึกษา ประชาชน ในประเด็นที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งกลุ่มนักศึกษาและประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรยกเลิกเสีย¹³ และหากมีวุฒิสภาก็ควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในช่วงดังกล่าวทั้งกลุ่มนักศึกษา และประชาชน ส่วนใหญ่ต่างได้เรียกร้องให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเท่านั้น และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ก็ได้เสนอขอแก้ไข รัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติให้ยกเลิกวุฒิสภาเสีย แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการไม่ยอมรับหลักการให้มีการแก้ไข

อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีแนวโน้มไปสู่ประชาธิปไตยมากกว่าฉบับก่อน ๆ กล่าวคือมีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหาร และให้ความสำคัญต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมากเช่น การกำหนดให้ประธานสภามาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้น และที่สำคัญที่สุดก็คือ มีการกีดกันข้าราชการประจำออกไปจากอำนาจทางการเมือง หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ

1. การจำกัดให้สมาชิกวุฒิสภามีสมาชิกเพียง 100 คน แต่ขณะเดียวกันก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากกว่าจำนวนวุฒิสภาเกินกว่าครึ่ง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนอย่างน้อย 240-300 คน และการกำหนดให้ประธานสภาจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่สถาบัน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างมาก

2. การกำหนดให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น จำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องมาจากสมาชิกสภา การกำหนดเช่นนี้ เท่ากับเป็นการกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนคือ เป็นการเข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลตามวิถีทางประชาธิปไตยนั่นเอง

3. การที่กำหนดให้วุฒิสภาสามารถยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วได้เพียง 180 วัน เท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการลดบทบาทของวุฒิสภาลงจากเดิม เนื่องจากในรัฐธรรมนูญปี 2511 นั้น วุฒิสภาสามารถยับยั้งได้นานถึง 1 ปี

¹² วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518), หน้า, 1158.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1160.

4. การกำหนดให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศนั้น จะต้องขอมติไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน จึงเท่ากับให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยที่ไม่ให้อำนาจนี้แก่วุฒิสภา

5. การกำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การกำหนดเช่นนี้ เท่ากับเป็นการกีดกันข้าราชการประจำออกจากอำนาจทางการเมือง และให้ข้าราชการประจำเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศเท่านั้น

6. การกำหนดชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งเพศว่าจะเป็นหญิงหรือชายไม่ว่าด้านใด ๆ กล่าวคือ ทั้งหญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกันทางกฎหมาย

7. การกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยให้องค์กรท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง และมีอิสระในการจัดเก็บภาษีอากรและการเงิน แห่งท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีการกล่าวกันว่าเป็นประชาธิปไตย แต่สิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายยังเป็นของชนชั้นนำก็คือ การกำหนดนโยบายหรือการเสนอกฎหมายต่าง ๆ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดให้มีการลงมติของประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็น การปกครองในระบอบใด อำนาจในการกำหนดนโยบายยังคงเป็นของกลุ่มชนชั้นนำเท่านั้น แตกต่างก็เพียงว่ากลุ่มชนชั้นนำที่เข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้นเข้ามาโดยวิธีใด และในความรู้สึกของประชาชนการได้มาซึ่งอำนาจนั้นชอบธรรมหรือไม่ หากเข้ามาโดยวิธีทางที่ถูกต้องตามความรู้สึกของประชาชนแล้ว กลุ่มชนชั้นนำนั้นย่อมจะสามารถอยู่ในอำนาจได้นานเท่าที่ยังสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่าตนยังมีความชอบธรรมอยู่ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประชาชนด้วยว่ามีความสนใจในเรื่องดังกล่าวมากน้อยเพียงใด

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในปี 2517 แล้ว รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลรักษาการ ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 26 มกราคม 2518 ในการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า มีพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่งสมาชิกเข้าแข่งขันจำนวนมาก กล่าวคือ มีจำนวนทั้งสิ้น 42 พรรค มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 2,199 คน และในจำนวนพรรคดังกล่าวมีพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทั้งสิ้น 22 พรรค จากจำนวนผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง 279 คน พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาและมีสมาชิกเป็นกลุ่มเป็นก้อนเพียง 9 พรรค เท่านั้น คือ

1. พรรคประชาธิปัตย์ ได้	72	ที่นั่ง
2. พรรคธรรมสังคม ได้	45	"
3. พรรคชาติไทย ได้	28	"
4. พรรคเกษตรสังคม ได้	19	"
5. พรรคกิจสังคม ได้	18	"
6. พรรคสังคมชาตินิยม ได้	16	"

7. พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย ได้ 25 ที่นั่ง
 8. พรรคพลังใหม่ ได้ 12 ที่นั่ง
 9. พรรคแนวร่วมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย ได้ 10

ส่วนพรรคอื่น ๆ เป็นพรรคที่ได้รับเลือกต่ำกว่าสิบคน ซึ่งรวมกันแล้วมีสมาชิกที่ได้รับเลือก 34 คน จากผลการเลือกตั้งไม่สามารถมีพรรคใดคุมเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเด็ดขาด ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องเป็นแบบ รัฐบาลผสม คือ อาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคอื่น ๆ มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะพรรคที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้นั้น จะต้องมียกเสียงในสภาถึง 135 เสียง

อย่างไรก็ตามโดยมารยาททางการเมือง พรรคประชาธิปไตยซึ่งได้ที่นั่งสูงสุดควรมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลมากกว่าพรรคอื่น เพราะถือว่าได้รับความไว้วางใจจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่พรรคการเมืองอื่น ๆ เปิดโอกาสให้พรรคประชาธิปไตยจัดตั้งรัฐบาลนั้น พรรคธรรมสังคมนิยม ซึ่งมีนายทวิช กลิ่นประทุม เป็นหัวหน้า (ไม่ได้รับเลือกตั้ง) ได้พยายามทาบทามพรรคชาติไทย กิจสังคม เกษตรสังคมนิยม และพรรคอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลด้วยเหมือนกัน¹⁴ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าการหาเสียงเลือกตั้งนั้น พรรคประชาธิปไตยได้โจมตีพรรคธรรมสังคมนิยมและพรรคอื่น ๆ เช่น ชาติไทย และสังคมนิยม ไว้มากกว่าเป็นพรรคของกลุ่มจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นพวกเผด็จการ ดังนั้น จึงไม่อาจที่จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลได้เพราะเป็นพรรคที่ประชาชนตั้งข้อรังเกียจ อีกทั้งพรรคชาติไทยซึ่งนำโดยพลตรีประมาณ อติเรกสาร นั้น พรรคประชาธิปไตยกับพรรคเกษตรสังคมนิยม ซึ่งเป็นพันธมิตรกันที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้มีมติไม่ให้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลด้วย เพราะตกลงเรื่องตำแหน่งทางการเมืองตามที่พรรคชาติไทยเรียกร้องไม่ได้ เนื่องจากพรรคชาติไทยได้เรียกร้องขอตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ เช่น กลาโหมมหาดไทย และคลัง เป็นต้น รวมทั้งจะต้องให้พลตรีประมาณ อติเรกสาร เป็นรองนายกรัฐมนตรีคนที่ 1 ส่วน นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ เป็นรองนายกรัฐมนตรีคนที่ 2¹⁵

ในขณะที่พรรคประชาธิปไตย และพรรคชาติไทยกำลังแสวงหาพรรคการเมืองสนับสนุนตนนั้น ต่างก็มักจะให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ในเชิงทำลายซึ่งกันและกันตลอดเวลาสำหรับพรรคอื่น ๆ นั้น มีการเรียกร้องตำแหน่งทางการเมืองมากเกินไป ซึ่งพรรคประชาธิปไตยยอมไม่ได้ จึงรวมกับพรรคเกษตรสังคมนิยมเพียงสองพรรคในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีที่นั่งรวมกันเพียง 91 คน เท่านั้น โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคพลังใหม่ ซึ่งมีเสียงอยู่ 12 เสียง และจากพรรคกิจสังคมนิยม ซึ่งมีเสียงอยู่ 18 เสียง

ทางด้านพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคมนิยมและพรรคสังคมนิยมต่างก็ได้พยายามทาบทามพรรคต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลแข่งกับพรรคประชาธิปไตย โดยทั้งสามพรรคได้รวมตัวกันเป็น

¹⁴ โฟโรจน์ โพธิวงศ์ และสุวิทย์ สุทธิจิระพันธ์, การเลือกตั้งทั่วไป มกราคม 2518, จุลสารชุดเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน, (กุมภาพันธ์ 2518), หน้า 74-66.

¹⁵ ประชาชาติ 2, สรุปข่าวรอบสัปดาห์, ฉบับวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2518, น.16-17.

“กลุ่มร่วมชาติ” เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “สหพรรค” ในวันที่ 10 มีนาคม 2518¹⁶

ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518 ซึ่งเป็นวันที่เลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร นั้น ทางสหพรรค ได้ส่งนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ และนายประมวล กุลมาตย์ เข้าแข่งขันด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก ประธานสภาฯ เป็นตำแหน่งที่จะเสนอชื่อผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรี โดยจะใช้วิธีชาวเสียงแบบลับ หรือเปิดเผย ก็ได้ ดังนั้น การได้ครอบครองตำแหน่งดังกล่าวย่อมเป็นการได้เปรียบทางการเมือง อีกทั้ง ยังเป็นการขยี้งเสียงพรรคต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนพรรคของกลุ่มตนมากนักยั้งใด ซึ่ง จากผลของการ แข่งขันปรากฏว่า นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ได้รับเลือกเป็นประธานสภาผู้แทน ราษฎร โดยได้รับ การสนับสนุนจากพรรคกิจสังคม และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม จนได้คะแนน เสียง 141 เสียง ขณะนายสมบุญ ศิริธร จากพรรคประชาธิปไตย ที่ได้เพียง 108 เสียง

ต่อมาในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518 หลังจากที่นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ กล่าวรับตำแหน่ง แล้ว ก็ได้กล่าวปิดประชุม เพื่อจะมีให้มีการชาวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีในวันดังกล่าว แต่ได้ถูก พรรคประชาธิปไตยคัดค้านขอให้เปิดประชุมต่อไปจนนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ยอมรับให้มีการ ประชุมต่อ แต่ขอให้เป็นการประชุมลับและได้ขอให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องออกจากที่ประชุม¹⁷ การกระทำ ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชน ซึ่งรวมกลุ่มอยู่ที่หน้ารัฐสภาเป็นอันมากจนพากันเดิน ขบวนขึ้นไปบนสภา เพื่อให้สภาเปิดการชาวเสียงโดยเปิดเผย ประกอบกับพรรคประชาธิปไตย เกษตรสังคม พลังใหม่และแนวร่วมนิยม ได้กล่าวโจมตีนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ อย่างกว้าง ขวางจึงทำให้นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ต้องใช้วิธีชาวเสียงหาผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีโดย เปิดเผย¹⁸

ในการเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี มีผู้ได้รับการเสนอชื่อ 2 คน คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ขอถอนตัวจากการเป็นคู่แข่ง กลุ่มสหพรรคจึงได้เสนอชื่อ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นคู่แข่งแทน ซึ่งผลการแข่งขัน ปรากฏ ว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียง 133 เสียง ต่อ 52 เสียง ทำให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในการหาพันธ มิตรเพื่อจัดตั้งรัฐบาลนั้น พรรคประชาธิปไตยไม่สามารถหาพรรคอื่น ๆ เข้ามาร่วมกันจัดตั้ง รัฐบาลได้ มีเพียงพรรคเกษตรสังคมเท่านั้นที่ยอมเป็นพันธมิตรด้วย จนในที่สุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย จึงตัดสินใจจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย โดยร่วมกับพรรค เกษตรสังคมเพียงพรรคเดียวเท่านั้น จากการตัดสินใจดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนเพียง 91 เสียง

¹⁶ ประมาณ อติเรกสาร, บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค, (กรุงเทพฯ : จงเจริญการพิมพ์), หน้า 43,67.

¹⁷ ประชาชาติ, “การชาวเสียงคนเป็นนายกฯ ความแน่นอนที่ไม่แน่นอน”, ประชาชาติ ฉบับ วันที่ 6 มีนาคม 2518, หน้า 7.

¹⁸ ประชาชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 13.

การกระทำดังกล่าวของกลุ่มพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้กลุ่มสหพรรคพยายามหาช่องทางล้มรัฐบาล โดยร่วมกันโจมตีว่า พรรคประชาธิปัตย์หวงตำแหน่งไม่ยอมเสียสละ เอาประเทศชาติเป็นเครื่องมือทดลองและการกระทำดังกล่าวเพื่อกลุ่มของตน¹⁹ โดยเฉพาะพลตรีประมาธ อติเรกสาร ได้กล่าวโจมตีว่า พรรคประชาธิปัตย์ตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยเพื่อที่จะขุบสภา อีกทั้งได้กล่าวว่า พรรคประชาธิปัตย์กำลังกว้านซื้อเสียงจากกลุ่มพรรคที่ได้รับเลือกต่ำกว่าสิบคนคนละ 3 แสน เพื่อให้ลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบาย โดยจะจ่ายล่วงหน้าก่อน 5 หมื่นบาท และหลังจากผ่านมติไม่ไว้วางใจแล้วจะจ่ายส่วนที่เหลือให้²⁷

นอกจากนี้ทางกลุ่มสหพรรคได้พยายามติดต่อกับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อหาทางจัดตั้งรัฐบาลโดยยอมให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีแทนหาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ไม่ผ่านการลงมติไม่ไว้วางใจในสภา ซึ่งจากท่าทีของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็มีท่าทียินยอมใน ข้อตกลงดังกล่าว¹⁹

ในวันที่ 6 มีนาคม 2518 รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะเข้ารับบริหารประเทศ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากการแถลงนโยบายดังกล่าวได้ถูกโจมตีจากกลุ่มสหพรรค กิจสังคม แนวร่วมสังคมนิยมและสังคมนิยมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวโจมตีถึงการหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ว่า ใช้วิธีการหาเสียงโจมตีสมาชิกพรรคอื่นว่าเลวทราม หมดทุกคน แม้กระทั่งตนเอง ซึ่งเป็นน้องของหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ก็ถูกโจมตี อีกทั้งผู้หญิงที่สมัครรับเลือกตั้งยังถูกกล่าวหาว่าเป็นเมียของหัวหน้าพรรค²⁰

หลังจากการอภิปรายดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วจึงได้มีการลงมติ ซึ่งผลปรากฏว่ารัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ไม่ได้รับการไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียง 152 ต่อ 111 เสียง ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งไปในที่สุด

เมื่อได้โค่นล้มรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช สำเร็จแล้ว กลุ่มสหพรรคได้ติดต่อทาบทาม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เพื่อจัดตั้งรัฐบาลตามที่ตกลงกันไว้ ซึ่งผลจากการตกลงเพื่อจัดตั้งรัฐบาลปรากฏว่ามีพรรคการเมืองร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลทั้งสิ้น 12 พรรค คือพรรคกิจสังคม,ธรรมสังคมนิยม,ชาติไทย,สังคมนิยม,ประชารธรรม,สันติชน,พลังประชาชน,ฟื้นฟูชาติไทย,แผ่นดินไทย,เสรีชน,แรงงาน และพรรคไทย โดยพรรคต่าง ๆ ดังกล่าว มีมติสนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รวมทั้งให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีสิทธิพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรี จากรายชื่อที่แต่ละพรรคเสนอมา โดยไม่จำกัดจำนวน²¹

¹⁹ ประชาชาติ, ฉบับวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 1.

²⁰ ประชาชาติ, ฉบับวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 1.

²¹ สยามรัฐ, ฉบับวันที่ 1 มีนาคม 2518, หน้า 1.

²² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2518 ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 2518, หน้า 53-59.

²³ สยามรัฐ, ฉบับวันที่ 11 มีนาคม 2518, หน้า 1.

ในวันที่ 13 มีนาคม 2518 ได้มีการประชุมสภาเพื่อชาวเสียงหาผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี ผลการประชุมปรากฏว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการชนะคู่แข่งคือ พ.อ.สมคิด ศรีสงัด ด้วยคะแนน 135 เสียง ต่อ 59 เสียง ในวันที่ 17 มีนาคม 2518 ได้มีการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีจำนวน 26 คน โดยเป็นสมาชิกจากพรรคต่าง ๆ รวม 7 พรรค คือ

- พรรคกิจสังคมมีสมาชิก 18 คน ได้ 5 ตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี 1 คน, รัฐมนตรีว่าการ 3 คน, รัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 คน
- พรรคธรรมสังคมมีสมาชิก 45 คน ได้ 9 ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการ 6 คน, รัฐมนตรีช่วยว่าการ 3 คน
- พรรคชาติไทยมีสมาชิก 28 คน ได้ 6 ตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ 3 คน, รัฐมนตรีช่วยว่าการ 3 คน
- พรรคสังคมนิยมมีสมาชิก 16 คน ได้ 2 ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 คน
- พรรคสันติชนมีสมาชิก 8 คน ได้ 2 ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการ 1 คน, รัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 คน
- พรรคไทย มีสมาชิก 4 คน ได้ 1 ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 คน
- พรรคพลังประชาชนมีสมาชิก 2 คน ได้ 1 ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 คน

ภายหลังจากได้ประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีแล้วในวันที่ 19 มีนาคม 2518 รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายเพื่อขอมติไว้วางใจต่อสภา ซึ่งผลจากการลงมติดังกล่าวปรากฏว่า รัฐบาลได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจให้เข้ามาบริหารประเทศด้วยคะแนนเสียง 140 เสียง ต่อ 124 เสียง จึงเป็นอันว่า รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เป็นรัฐบาลที่สมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2518 เป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จะเห็นได้ว่าอำนาจทางการเมืองในช่วงนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ กลุ่มนอกระบบราชการสามารถเข้ามาครอบครองอำนาจในการบริหารประเทศได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการ ซึ่งเคยครอบครองอำนาจในการบริหารประเทศมาโดยตลอด แต่การเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มนักการเมืองต่าง ๆ นั้นมิได้มีความแนบแน่นเป็นหนึ่งเดียว กับการเข้ามาครอบครองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการ กล่าวคือ โดยผลของการเลือกตั้งที่ไม่มีพรรคการเมืองใด ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงทำให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ดังนั้น อำนาจทางการเมืองในช่วงนี้ จึงมิได้รวมอยู่กับพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง แต่ได้ กระจายไปยังกลุ่มพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วย ซึ่งเท่ากับว่าการกำหนดนโยบายนั้น ได้มีกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากกว่าเดิม ต่างจากอดีตที่มีเพียงกลุ่มข้าราชการเพียง กลุ่มเดียวเท่านั้น

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ในวันที่มีการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลรักษาการ ได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้น จำนวน 100 คน ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นกลุ่มของข้าราชการเช่นเดิม คือ มีจำนวนถึง 61 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มข้าราชการยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายอยู่

เช่นเดิม แม้ว่าจะน้อยกว่ากลุ่มนักการเมือง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนก็ตาม แต่อย่างน้อยก็ยังสามารถต่อรองกับกลุ่มนักการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

ค. การขอแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

ภายหลังที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เข้าเป็นรัฐบาลแล้วได้มีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเคยเสนอขอแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระมาแล้วครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ได้เสนอร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวเข้ามาอีก ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ผู้เสนอได้แก่นายประทีป ทองคำใส และนายสมบุรณ์ บัณฑิต จากพรรคธรรมสังคม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล โดยมีผู้สนับสนุน จำนวน 20 คน²²

กลุ่มที่สอง มีนายสุรินทร์ มาศดิตถ์, นายไชยวัฒน์ ไตรสุนันท์, นายสงสุข ภัคเกษม และนายขุนทอง ภูผิวเดือน จากพรรคประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอ โดยมีผู้สนับสนุนจำนวน 25 คน²³

กลุ่มที่สาม มีนายแคล้ว นรปติ และนายเจริญ ปราภณศักดิ์ จากพรรคแนวร่วมสังคมนิยม ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอ โดยมีผู้สนับสนุน จำนวน 20 คน²⁴

ในการเสนอร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว มีประเด็นที่สำคัญคือ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระมิให้อยู่ในตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี รวมทั้งขอให้เพิ่มเงินเดือนและเงินสวัสดิการแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่าง พ.ร.บ.ทั้งสามร่างได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรและมีการอภิปรายกันในการประชุมสภาครั้งที่ 9/2518 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2518 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้มีการพิจารณาร่างทั้งสามร่วมกัน ซึ่งผลการอภิปรายสรุปได้ ดังนี้²⁵

กลุ่มที่อภิปรายสนับสนุนให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ ได้แก่

1. นายแคล้ว นรปติ พรรคแนวร่วมสังคมนิยม
2. นายประทีป ทองคำใส พรรคธรรมสังคม
3. นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ พรรคประชาธิปไตย
4. นายอุดมศักดิ์ ทังทอง พรรคธรรมสังคม
5. นายไชยวัฒน์ ไตรสุนันท์ พรรคประชาธิปไตย

²² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, (สามัญสมัยแรก) ครั้งที่ 1-10 พ.ศ. 2518, หน้า, 820.

²³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว, หน้า, 834.

²⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว, หน้า, 851-852.

²⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว, หน้า, 863-894.

6. นายบุญเกิด นาคดี พรรคประชาธิธรรม

7. นายแถม ตีบุญมี พรรคชาติไทย

เหตุผลที่กลุ่มอภิปรายสนับสนุนให้มีการแก้ไขเรื่อง กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของ ผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้แก่

- เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้การ เลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นพื้นฐานขั้นต้นในการเรียนรู้ของประชาชน

- เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระดับชาติ ผู้ปกครองมาจากการเลือกของประชาชน และอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 4 ปี

- การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ จะทำให้ผู้ใหญ่บ้านแข่งขันกันกระทำ ความดี เพื่อที่จะให้ได้รับเลือกเข้ามาอีก รวมทั้งจะทำให้การทำงานของผู้ใหญ่บ้านมีประสิทธิภาพ มากกว่าเดิม เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในตำแหน่งนาน ๆ จะมีสภาพเฉื่อยชา

- การให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปี จะก่อให้เกิดระบบเผด็จการเพราะอยู่ใน ตำแหน่งนานเกินไป

- การอยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปี จะทำให้ผู้ใหญ่บ้านไม่เห็นความสำคัญของราษฎร เพราะไม่สามารถให้คุณ ให้โทษได้เช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านจะมุ่งทำงานเพื่อ สนองความต้องการของฝ่ายปกครอง อันได้แก่ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด มากกว่าจะ ทำงานเพื่อสนองความต้องการของราษฎร

สำหรับผู้ที่อภิปรายคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ที่จะให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระ คือ นายประยงค์ โมกขพันธ์ จากพรรคชาติไทย โดยให้เหตุผลว่า

- การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมิใช่การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกสมาชิก สภาจังหวัด แต่การเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นการเลือกผู้นำท้องถิ่นให้มาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ซึ่ง ทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน อีกทั้งงานในตำแหน่งก็มีมากมาย ซึ่งมีความผูกพัน กัน เช่น งานทะเบียน และงานปราบปราม เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้จะต้องใช้ความต่อเนื่องจาก ประสบการณ์ที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลานาน

- การให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ จะก่อให้เกิดความแตกแยกภายในหมู่บ้าน ทำให้มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกกัน

หลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายแล้ว นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (สมาชิกพรรคกิจสังคม) ได้ขอรับร่างทั้งสามไปพิจารณาก่อนที่จะรับหลักการ โดยให้เหตุผลว่าร่างทั้งสามนั้น หลักการยังแคบเกินไป และการขอร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวไป ร่างใหม่นี้ จะเร่งดำเนินการโดยเร็ว เพราะเห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่ขอเวลาในการ พิจารณา 60 วัน อย่างไรก็ตามกลุ่มของนายแคล้ว นรปติ และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้ทำการต่อ รองให้เวลาในการพิจารณาเพียง 45 วัน โดยให้เหตุผลว่าข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้ ศึกษาร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดีแล้ว ดังนั้นข้อมูลต่าง ๆ จึงมี พร้อมแล้ว ไม่ต้องใช้เวลานานจนเกินไป ซึ่งจากผลการต่อรองปรากฏว่า นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ตกลงรับไปพิจารณาในช่วงเวลา 45 วัน และจะเสนอร่างเข้ามาใหม่ให้สมบูรณ์กว่าเดิม

เมื่อนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวมาพิจารณาแล้วได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว เพื่อเสนอร่างต่อสภาในโอกาสต่อไป และในฐานะที่นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีแนวโน้มเห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว ที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระ จึงทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยจำต้องคล้อยตาม เนื่องจากเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและอยู่ในฐานะที่ต่อยกว่า (สำหรับขั้นตอนการกำหนดนโยบายซึ่งกระทำในระบบราชการนี้จะได้กล่าวในบทต่อไป)

ภายหลังการจัดทำร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ โดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเครื่องมือของรัฐบาลได้จัดทำร่างดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว ในวันที่ 4 กรกฎาคม 2518 รัฐบาลได้เสนอร่างที่ได้แก้ไขแล้วต่อรัฐสภา²⁶ (รายละเอียดร่าง พ.ร.บ. ดูในผนวก ก.)

ในการประชุมดังกล่าวได้มีผู้อภิปรายสรุปได้ ดังนี้²⁷

กลุ่มนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ นายแคล้ว นรปติ นายประทีป ทองคำใส นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์ ร.ต.ท.ระบิล นานากุล นายสมาน มณีราชกิจและนายบุญทัน ดอกไธสงค์ ได้อภิปรายสนับสนุนให้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

สำหรับผู้คัดค้านได้แก่ นายปัญญา เกสรทอง สมาชิกพรรคเกษตรสังคมได้กล่าวคัดค้านโดยให้เหตุผลว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะให้มีการเลือกเป็นวาระ เพราะจะก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่บ้าน และการแก้ไข พ.ร.บ. ดังกล่าวควรให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตย อย่างแท้จริงก่อน อีกทั้งการเลือกเป็นวาระนั้นมีใช้จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ได้ดีขึ้น เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเอง

ภายหลังที่ได้อภิปรายกันเป็นเวลานานถึง 4 ชั่วโมงแล้ว (9.10-13.15 น.) จึงได้มีการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ผลปรากฏว่า สภามีมติให้รับหลักการด้วยคะแนน 164 ต่อ 3 เสียง และที่ประชุมได้มีมติให้ส่งร่าง พ.ร.บ. แก่คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีด้วยกัน 25 คน

เนื่องจากองค์ประกอบของคณะวิสามัญ ประกอบด้วยคณะกรรมการ ปกครอง 19 คน ของรัฐบาล 3 คน และเจ้าของร่างฉบับละ 1 คน จำนวน 3 คน และโดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการปกครอง ซึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญนั้น แบ่งสรรตามอัตราส่วนของการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาในสภา ดังนั้น พรรคที่ได้รับเลือกเข้ามา มาก คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคธรรมสังคม จึงมีที่นั่งในกรรมการชุดนี้ มากกว่าพรรคอื่น ๆ คือตัวแทนของพรรคประชาธิปัตย์มีทั้งหมด 6 คน พรรคธรรมสังคมมีทั้งหมด 5 คน และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม 2 คน ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนตัวแทนของพรรคทั้งสามที่เสนอร่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามี

²⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, (สามัญสมัยที่สอง) ครั้งที่ 4/2518, หน้า 218-241.

²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, (สามัญสมัยที่สอง) ครั้งที่ 4 /2518 วันที่ 4 กรกฎาคม 2518, หน้า 295-327.

จำนวนทั้งสิ้นถึง 13 คน จากจำนวนคณะกรรมการทั้งสิ้น 25 คน ซึ่งนับว่ามีจำนวนมากพอที่จะผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการได้

ภายหลังที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่เสร็จสิ้นแล้ว ในวันที่ 18 กันยายน 2518 ซึ่งเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 27/2518 (สามัญสมัยที่สอง) คณะกรรมการได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ต่อสภา เพื่อทำการแปรญัตติ ในการขอแปรญัตตินี้มีสมาชิกขอแปรญัตติถึง 69 คน ซึ่งเป็นประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน คงมีเพียงนายสวัสดิ์ คำประกอบ จากพรรคเกษตรสังคม เท่านั้นที่ได้ขอแปรญัตติให้ตัดประเด็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระออกไป โดยให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปี ได้เช่นเดิม

จากการแปรญัตติของนายสวัสดิ์ คำประกอบ นี้ นายชานี ศักดิ์เศรษฐ์ และนายพีร์ บุนนาค ในฐานะกรรมการได้กล่าวคัดค้านว่า คำแปรญัตติของนายสวัสดิ์ คำประกอบ เป็นการขอแก้ไขในหลักการ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภามาแล้ว มิใช่เป็นการขอแปรญัตติ อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ สภาได้ขอให้มีการลงมติว่าให้แก้ไขหรือว่าคงไว้อย่างเดิม ซึ่งผลจากการลงมติปรากฏว่ามีผู้สนับสนุนให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ จำนวน 103 คะแนน ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีเพียง 6 เสียงเท่านั้น

ในการอภิปรายวาระที่ 2 นี้ ได้มีการพิจารณากันเป็นเวลาถึง 2 วันเต็ม คือในวันแรกใช้เวลาอภิปรายตั้งแต่เวลา 9.25-18.10 น. และวันที่สองตั้งแต่เวลา 9.20-19.10 น. เหตุที่ใช้เวลาในการพิจารณานานเนื่องจากในวันแรกได้มีผู้อภิปรายกันถึง 57 คน และในวันที่สองได้มีผู้อภิปรายกันถึง 59 คน จากที่มีผู้อภิปรายกันมากนี้เอง ทำให้เวลาในการประชุมยังไม่เสร็จสิ้นก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดการประชุมเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 16 ตุลาคม 2518 ได้มีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณา พ.ร.บ. นี้ต่อ โดยมีพิจารณาตั้งแต่เวลา 9.15-20.20 น. มีผู้อภิปรายรวมทั้งสิ้น 62 คน และในที่สุดได้มีการลงมติของที่ประชุมให้ พ.ร.บ. นี้ ผ่านสภาไปด้วยคะแนน 156 ต่อ 1 คะแนน และได้เสนอ พ.ร.บ. ดังกล่าว ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

การพิจารณา พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ของวุฒิสภา

ในวันที่ 24 ตุลาคม 2518 พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ได้ถูกเสนอเข้าที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าจะรับหลักการหรือไม่ ซึ่งผลการอภิปรายสรุปได้ดังนี้²⁸

กลุ่มที่อภิปรายสนับสนุน ได้แก่ นายมารุต บุนนาค นายบรรหาร ศิลปอาชา นางจันทน์ สันตบุตร นายประโชช เปาโรหิตย์ และนายกิตติรัตน์ ศรีวิสารวาจา โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในชั้นพื้นฐาน และเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระดับชาติ

²⁸ รายงานการประชุมวุฒิสภา, ครั้งที่ 3/2518 (วิสามัญ) วันศุกร์ที่ 24 ตุลาคม 2518, หน้า 494-560.

เหตุผลส่วนใหญ่ที่ได้อภิปราย สนับสนุนให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระนั้น ล้วนคล้ายคลึงกันกับกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว

สำหรับกลุ่มที่คัดค้านได้แก่นายเสนาะ เอกพจน์ นายบุญชนะ อัดถากร นายมานะ พิทยาภรณ์ นายเหม สุไลมาน นายอุทธรณ์ พลกุล พลเอกทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา คุณหญิงสายหยุด ดิฐการภักดี พลเรือเอกอนันต์ เนตรโรจน์ นายสมจิตต์ เทียงธรรม นายสนอง ตูจินดา และพลเอกเล็ก แวมมาลี โดยมีเหตุผลว่า

- สถานการณ์ของเมืองไทยในขณะนั้น ยังไม่เหมาะสมที่จะให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ เพราะสถานการณ์รอบบ้าน และภายในบ้านกำลังได้รับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายตัวอย่างกว้างขวาง การแก้ไข พ.ร.บ.ดังกล่าว กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระจะเป็นผลดีต่อพวกที่ฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ อีกทั้งในขณะนั้นประชาธิปไตยของไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นที่ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น จึงควรชะลอการแก้ไข พ.ร.บ. ดังกล่าวไว้ก่อน

- การกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านบ่อยครั้ง จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของชาติโดยไม่จำเป็น และการเป็นประชาธิปไตยนั้น มิใช่จะต้องมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเสมอไป

จากการอภิปรายเรื่องดังกล่าวได้ใช้เวลาในการอภิปรายทั้งสิ้นประมาณ 3 ชั่วโมง จึงได้มีการลงมติ ซึ่งปรากฏว่า มติที่ประชุมไม่ยอมรับหลักการร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ด้วยคะแนน 38 ต่อ 19 คะแนน ซึ่งมีผลให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวต้องส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งว่าจะยังคงยืนยันเสนอร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่อีกหรือไม่

ภายหลังที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวแล้ว กลุ่มนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ได้เสนอร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เข้าสู่สภาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างดังกล่าว ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินครึ่งหนึ่งเห็นชอบด้วยก็จะสามารถประกาศเป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องผ่านวุฒิสภาอีก ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญที่สอง) เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2518 นี้เอง ได้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจากหลายจังหวัดมาชุมนุมกันที่หน้าสภา โดยทำการประท้วงคัดค้านการเสนอ พ.ร.บ.ดังกล่าว พร้อมทั้งประกาศว่าจะลาออก และงดการทำงานบริการประชาชน²⁹ อย่างไรก็ตาม ในการอภิปรายครั้งนี้มีผู้อภิปรายกันถึง 29 คน โดยเฉพาะการมาคัดค้าน พ.ร.บ. ดังกล่าวของกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ชุมนุมกันอยู่ที่ได้สภาว่าไม่ควรที่จะเปลี่ยนมติไปจากเดิมเนื่องจากความต้องการของกลุ่มหนึ่ง กลุ่มใด ผลที่สุดมติที่ประชุมก็ได้ยืนยันหลักการเดิมให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระ ด้วยคะแนนเกินครึ่งหนึ่ง คือ 151 คะแนน ซึ่งมีผลให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ประกาศเป็นกฎหมายได้ โดยไม่ต้องผ่านวุฒิสภาอีก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้จะผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2518 แต่ก็ยังไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนกระทั่งวันที่ 12 มกราคม 2519 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ทำการยุบสภาเสียก่อน จึงทำให้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ยังไม่มีผลใช้บังคับ

²⁹ สยามจดหมายเหตุ, (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2519), หน้า 117.

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องทำการยุบสภาก็เนื่องจากความแตกแยกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่พยายามช่วงชิงผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวว่า³⁰

“เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ก็มาวิ่งหาอิฐ มาวิ่งหาตำแหน่ง และวิ่งหาสายสะพาย...แก่งแย่งชิงอำนาจกัน คนนั้นอยากเป็นรัฐมนตรี คนนี้อยากเป็นรัฐมนตรี บางคนมาหาผมบอกขอเป็นสักสองเดือนเท่านั้นจะไล่ออกก็เอา มันจะได้มีเกียรติมีประวัติว่าครั้งหนึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีกับเขา”

ด้วยพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงระบบพรรคการเมืองของไทยอย่างชัดเจนว่า มิใช่พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นจากการสนับสนุนของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมในแนวทางกว้างๆ และรวมตัวกันเพื่อที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล เพื่อจะนำนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ แต่เป็นพรรคการเมืองที่สร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้มีอำนาจทางการเมือง โดยที่ผู้สนับสนุนหวังผลประโยชน์ทางการเมืองหรือทางอื่นเป็นสิ่งตอบแทน ดังนั้นด้วยเหตุนี้เองพรรคการเมืองไทยจึงเป็นเพียงเครื่องมือที่สร้างความชอบธรรมให้กับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลมากกว่าที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะตามกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ในเมื่อพรรคการเมืองไทยมิได้ทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ หรือความต้องการของประชาชน มาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะแล้ว จึงเท่ากับว่า การกำหนดนโยบายใด ๆ ของพรรคการเมืองไทย เป็นเพียงความต้องการของชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้นเอง

อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ในวันที่ 4 เมษายน 2518 นั้น ปรากฏว่า กลุ่มที่เคยสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เช่น นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ นายแคล้ว นรปติ นายสมคิด ศรีสังคม และนายไชยวัฒน์ ไตรสุนันท์ เป็นต้น ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกลุ่มนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ในฐานะที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้เสนอร่าง พ.ร.บ.นี้ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง และได้ผลักดันจนร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ สามารถผ่านความเห็นชอบของวุฒิสมาชิกได้สำเร็จ ในวันที่ 29 กันยายน 2519 อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ ยังไม่ทันได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ก็ได้มีการปฏิวัติเกิดขึ้นเสียก่อน ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงมีผลทำให้ พ.ร.บ.นี้ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เช่นเดิม

³⁰ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, “ชีวิตการเป็นนายกรัฐมนตรี”, สยามรัฐ (5 กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 7-8.