

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 : ศึกษาเฉพาะกรณี ความเหมาะสม
กับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย



นางสาวปวีณา อินวษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

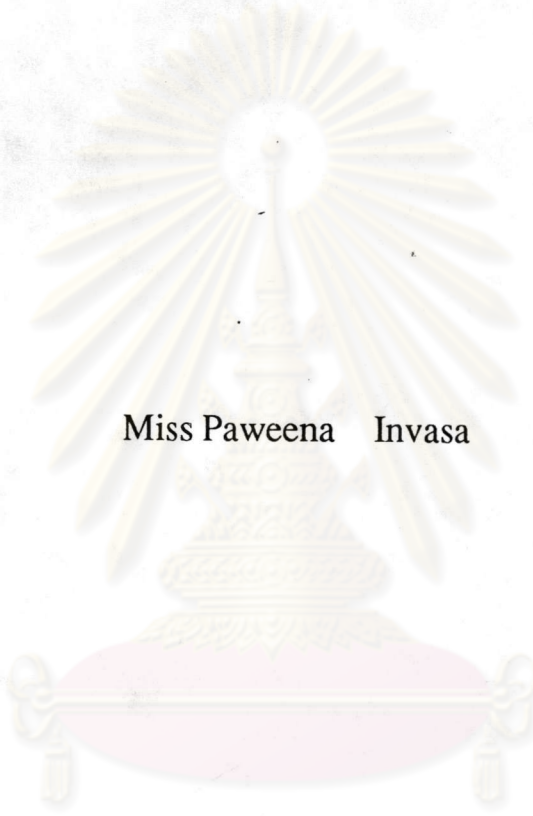
พ.ศ. 2537

ISBN 974-583-614-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I1703193X

THE CONSTITUTION OF 1978 : A CASE STUDY OF ITS SUITABILITY
FOR THAI POLITICAL AND SOCIAL REALITIES



Miss Paweena Invasa

ศูนย์วิทยทรัพยากร
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-583-614-1



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ปวีณา อินวษา : รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ศึกษาดูเฉพาะกรณี ความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย (THE CONSTITUTION OF 1978 : A CASE STUDY OF ITS SUITABILITY FOR THAI POLITICAL AND SOCIAL REALITIES) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดำรง ชรรมาภิรักษ์ อ.ที่ปรึกษาร่วม : ศ.พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิณ, 300 หน้า. ISBN 974-583-614-1

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ว่ามีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทยหรือไม่อย่างไร และศึกษาวิเคราะห์วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองที่ได้เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่มีสาเหตุมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมาจากพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองด้วยตนเอง

ผลการศึกษาริวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทยในขณะนั้น อันเป็นสภาพของการคานอำนาจและถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างพลัง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มอำนาจนิยม - อนุรักษ์นิยม และกลุ่มประชาธิปไตยนิยม ซึ่งรัฐธรรมนูญเปิดทางให้พลัง 2 กลุ่มนี้ เข้ามาใช้อำนาจร่วมกันได้อย่างกลมกลืน โดยในระยะ 4 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาล (พ.ศ. 2521 - 2526) ระบอบการปกครองยังเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย แต่หลังจากนั้นเป็นระบอบผสมผสานประชาธิปไตยกับอำมาตยาธิปไตยเข้าด้วยกัน หรือที่เรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลแต่ละชุดภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความแตกแยกในรัฐบาล การขัดแย้งในสภา การยุบสภา จนถึงการโค่นล้มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยการรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มูลเหตุที่แท้จริงมิได้มาจากความบกพร่องของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เป็นผลมาจากพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครองซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำและนักการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมการแย่งชิงอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจการเมืองการปกครอง.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2536

ลายมือชื่อนิติต ปวีณา อินวษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิณ

C430112 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: CONSTITUTION/ DISSOLUTION/ PARLIAMENT/ REGIME

PAWEENA INVASA : THE CONSTITUTION OF 1978 : A CASE STUDY OF ITS SUITABILITY FOR THAI POLITICAL AND SOCIAL REALITIES.

THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. DAMRONG DHARMARAKSA

THESIS CO-ALVISOR : PROF. PONGPEN SAKUNTABHAI, 300 PP.

ISBN 974-583-614-1

The purpose of this research is to investigate the Constitution of 1978 in order to evaluate whether that Constitution was suitable to the Thai actual political and social scenarios. In addition, it is an attempt to analyse various political crises which occurred during the enforcement of the Constitution and to conclude whether these crises arised as a result of the unsuitability of the principles laid down by the Constitution or of the political behaviour of the political groups.

The finding indicates that the Constitution of 1978 is suitable to the Thai socio-political realities at that time when Thai politics was in the state of power balance between the two main political groups: the authoritarian-conservative group and the democratic one. Thus, the Constitution had giver the opportunity to both groups to weild their power in harmony. This began with the first four years under the dictate of provisional clauses (1978-1983) where Thai political regime was operated within bureaucratic environment. Afterwards, the Kingdom was governed under mixed regime of democratic and bureaucratic rule, frequently referred to as "sami democratic regime" However, it is found that the actual cause of the political crises of each Governments which administered during the conflict with and within the Parliament and its dissolution, as well as the coup d' etat against the Government of General Chartchai Chunnahawan on February 23, 1993, was not caused by the defects of the principles of the Constitution, but was prompted as an aftermath of political behaviours of the leader groups: the bureaucrats and the politicians, especially, the power struggle and the search for personal gains through the exercise of political power.

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....การปกครอง

สาขาวิชา.....การปกครอง

ปีการศึกษา.....2536

ลายมือชื่อนิติ.....ปีติลา อึ้งอภิชญา

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม.....

หัวข้อวิทยานิพนธ์

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 : ศึกษาเฉพาะกรณี ความเหมาะสมกับ
สภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย

โดย

นางสาววิณา อินวษา

ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดำรง ธรรมารักษ์

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พงศ์ศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดำรง ธรรมารักษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ (พิเศษ) พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงศ์ ชูมาก)



กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยมีความซาบซึ้งในเกียรติคุณและอรรถคุณูปการที่ รองศาสตราจารย์ ดำรง ธรรมารักษ์ และ ศาสตราจารย์พิเศษ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ได้มอบให้กับผู้วิจัย ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการทำวิจัย ตลอดจนตรวจอ่านต้นฉบับอย่างละเอียดครั้งแล้วครั้งเล่า ด้วยความอดทน วิริยะ อุทิศ และด้วยจิตวิญญาณแห่งความเป็นอาจารย์อย่างแท้จริง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ และผู้ที่ให้การสนับสนุนท่านอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงศ์ ชูมาก รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ พลโท วีรยุทธ อินวษา ผู้เป็นบิดาและคุณยินดี อินวษา ผู้เป็นมารดา ที่ได้ให้การสนับสนุนทั้งด้านกำลังทุนทรัพย์ การอบรมสั่งสอนและทุ่มเทกำลังใจให้เสมอมา ผู้วิจัยจึงขอจารึกพระคุณของท่านให้ปรากฏไว้ ณ. ที่นี้ ด้วยความเคารพเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับความกรุณาจากบุคคลต่าง ๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการทำวิจัยครั้งนี้อีกหลายท่าน คือ คุณธรรพร วรพิทักษานนท์ เจ้าของและผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์ ที่ได้กรุณาจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ และขอขอบคุณบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถเอ่ยนามได้ทั้งหมด ที่กรุณาช่วยเหลือติดต่อประสานงานด้วยดีตลอดมา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถาบันที่ได้อบรม ปลูกฝัง และประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด

ปวีณา อินวษา



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
สภาพปัญหาการวิจัย.....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
นิยามตัวแปร.....	2
ระเบียบวิธีวิจัย	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
สมมติฐานของการวิจัย	3
การนำเสนอรายงานการวิจัย	3
2 สภาพการเมืองก่อนร่างรัฐธรรมนูญ 2521	6
รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519.....	23
การเมืองการปกครองภายใต้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร.....	27
รัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520	36
ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520	41
สรุป	45
3 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521	
และการจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครอง.....	48
การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521.....	48
การช่วงชิงอำนาจในชั้นคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ	63
สภานิติบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.....	72
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 1 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.....	74

	หน้า
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะกรรมการวิสามัญ	82
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.....	96
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 3 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.....	127
การจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	128
ระบอบอำมาตยาธิปไตยตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาล (พ.ศ. 2521 - พ.ศ. 2526)	129
การผสมผสานอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตย (พ.ศ. 2526 - รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534).....	138
ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล	144
สรุป.....	156
4 การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521	158
การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาลชุดต่าง ๆ จาก พ.ศ. 2521 - 2534	158
การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	158
การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์.....	169
การเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	214
วิเคราะห์ความเหมาะสมของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 กับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง และสังคมของประเทศไทย	229
สรุป	238
5 รัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.....	239
สาเหตุของรัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.....	239
เหตุการณ์รัฐประหาร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534	242
สรุป.....	268

	หน้า
6 บทสรุป	270
บรรณานุกรม	275
ภาคผนวก	280
ประวัติผู้เขียน	300



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	64
4.1	สมาชิกวุฒิสภา.....	161
4.2	ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ.....	165
4.3	ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล	186
4.4	ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล	208
4.5	ผลการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล	220
5.1	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	246



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย