

บทที่ ๒

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน



๑. คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ภายหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งนำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ เรียบร้อยแล้ว มีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นอันต้องถูกยุบเลิกไปอีกราวหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีก็ต้องถึงวาระสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญด้วย

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกองบัญชาการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดำเนินไปด้วย ความเรียบร้อย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ก็ได้มีคำสั่งหัวหน้า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่งตั้งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นจำนวน ๒๔ นาย อันได้แก่ คณะผู้ก่อการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองครั้งนี้ ประกอบด้วยทหารทั้ง ๓ เหล่าทัพ และตำรวจ ซึ่งมียศระดับนายพลทุกคน ได้แก่

- | | |
|--------------------------------|--|
| ๑. พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| ๒. พลอากาศเอกกมล เกษะตุงคะ | ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารอากาศ |
| ๓. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ | รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด |
| ๔. พลเรือเอกทวี สิงหะ | ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด |
| ๕. พลเอกเจริญ พงษ์พานิช | เสนาธิการทหารบก |

"คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๒๐ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๕).

๒ "คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ ๑/๒๕๑๕ เรื่อง การแต่งตั้ง คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๕.

๖. พลเอกบุญชัย บำรุงพงษ์	รองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
๗. พลเอกเสรีม ณ นคร	ผู้บัญชาการทหารบก
๘. พลเรือเอกอมร ศิริกาเยะ	ผู้บัญชาการทหารเรือ
๙. พลตำรวจเอกศรีสุข มหิทรเทพ	อธิบดีกรมตำรวจ
๑๐. พลอากาศเอกพะเนียง กานทรรัตน์	เสนาธิการทหารอากาศ
๑๑. พลเอกประเสริฐ ธรรมศิริ	รองผู้บัญชาการทหารบก
๑๒. พลเอกประลอง วีระปรีดิ์	เสนาธิการทหารบก
๑๓. พลอากาศเอกกำรณ สีสละศิริ	ผู้บัญชาการกองบินยุทธการ
๑๔. พลเอกประสาร อมาตยกุล	ข้าราชการบ้านานู
๑๕. พลเรือโทสถาปน เกยานนท์	ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ
๑๖. พลโทยศ เพพหัดสิน ณ ออยุธยา	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก
๑๗. พลโทเปรม คินสุลานนท์	แม่ทัพภาคที่ ๒
๑๘. พลโทสมศักดิ์ ปัญจมานนท์	แม่ทัพภาคที่ ๓
๑๙. พลโทอำนาจ คำวิกาญจน์	แม่ทัพภาคที่ ๑
๒๐. พลตรีปิ่น ธรรมศรี	แม่ทัพภาคที่ ๔
๒๑. พลตรีเทพ กรานเลิศ	เจ้ากรมยุทธศึกษาทหารบก
๒๒. พลตรีอรุณ ทวาทิน	ผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ รักษาพระองค์
๒๓. พลตรีแสวง จามรจันทร์	ผู้บัญชาการกองพลทหารม้า
๒๔. พลตรีประเทียบ เทววิศาล	ผู้บัญชาการกองพล ปตอ.

๒. นโยบายของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ภายหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ เวลา ๑๘.๐๐ น. ก็ได้แถลง

นโยบายหลักสำคัญ ๆ ซึ่งสะท้อนถึงอุดมการณ์ที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะดำเนินการต่อไป ดังนี้

๒.๑ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะยึดมั่นในความมั่นคงของชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นสิ่งสำคัญ และจะกำรงไว้ซึ่งระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยจะพยายามจนสุดความสามารถที่จะให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นจากรากฐานที่มั่นคงและเป็นขั้นตอนให้จงได้^๑

๒.๒ ในด้านการต่างประเทศ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จะยึดมั่นในหลักแห่งสหประชาชาติ จะร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิและปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีตามสนธิสัญญา หรือความตกลงที่ไต่ทำไว้กับประเทศทั้งหลายตามหลักแห่งความเสมอภาคและจะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ^๒ รวมทั้งประเทศที่มีระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจแตกต่างกับประเทศไทยให้เป็นไปด้วยดี ถ้าหากว่าประเทศนั้น ๆ มีเจตนาและปฏิบัติที่ชัดเจนและตรงไปตรงมาต่อประเทศไทย และไม่เป็นผลเสียหายแก่ประโยชน์ เกียรติ และศักดิ์ศรีของประเทศชาติ และประชาชนชาวไทย^๓

๒.๓ ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีความประสงค์ที่จะสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่ชนในชาติตลอดจนอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ประชาชน อันจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้า ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

^๑ "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๒๐ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๕).

^๒ "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๑๒๐ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๕).

^๓ "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๑๒๒ (๘ ตุลาคม ๒๕๑๕).

ของประเทศสืบต่อไป จึงขอให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดสิทธิและหน้าที่
ของทั้งสองฝ่ายโดยเคร่งครัด^๑ และห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดทำการ กักตุนสินค้าหรือขึ้นราคาสินค้า เพื่อหวัง
ประโยชน์ใดตน^๒

๓.๓ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

จากคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓ ข้อ ๕ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม
๒๕๑๕ กำหนดไว้ว่า "ในระหว่างที่ยังไม่มีนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้
เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินหรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมอบหมายนั้น" เนื่องจากสถานการณ์
มีความจำเป็นจะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยรีบด่วนเพื่อเตรียมการจัดตั้งคณะรัฐบาลต่อไป คณะ
ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้มีคำสั่งที่ ๑๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๕ กำหนดในอำนาจหน้าที่ของ
หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมอบหมายให้มี
ต่อไปจนกว่าจะได้มีคณะรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่จะประกาศใช้ต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๕ เวลาประมาณ ๒๐.๒๕ น. พลเรือเอกสังข์ ชลลoday
หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ให้นายชานินทร์ กรวยวิเชียร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา
หัวหน้าคณะในศาลฎีกา เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระบรม
ราชโองการประกาศแต่งตั้งนายชานินทร์ กรวยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย
ภายหลังจากที่นายชานินทร์ กรวยวิเชียร ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้กล่าวปราศรัย
ต่อประชาชนทางวิทยุและโทรทัศน์โดยเน้นให้เห็นถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ว่านาวาวิติกและเป็นอันตราย
๕ ประการ คือ

^๑ "ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑," ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๕.

^๒ "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๗," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ)

๑. ภัยจากคณมวินิสต์
๒. ภัยจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง
๓. ภัยจากข้าราชการ เบียดเบียนราษฎรผู้ยากไร้
๔. ภัยจากความยากจนของราษฎรส่วนใหญ่
๕. ภัยจากผู้นำใหญ่ผู้สูงที่ใครจะเป็นใหญ่ในแผ่นดิน

นายธำนิเทศ์ ทรัพย์วิเชียร นายกรัฐมนตรีคนใหม่ ได้เรียกร้องให้ประชาชนชาวไทย
ร่วมมือกันขจัดภัยทั้ง ๕ ประการนี้ พร้อมทั้งได้กล่าวยืนยันว่าจะดำเนินการ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้น
บริหารประเทศภายใน ๑๔ วัน

๓.๔ คณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย

สืบเนื่องมาจากพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
ได้ออกแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๕^๑ ซึ่งแจ้งให้
ประชาชนทราบว่าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะดำเนินการ เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญและรัฐบาลบริหาร
ประเทศโดยเร็ว ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้แต่งตั้งให้นายธำนิเทศ์ ทรัพย์วิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี
เมื่อค่ำวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๕ แล้ว ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง
เจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย^๒ ของกองบัญชาการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นจำนวน ๑๓ คน
เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายกฎหมายตลอดจนถึงการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมายทั้ง
๑๓ คน ได้แก่ นายสุธรรม ภัทราคม นายวิกรม เมลาพันธ์ นายบัญญัติ สุชีวะ นายประทีป จุมภฏณะ
นายประมุข สวัสดิ์มงคล นายชูเชิด รักตะบุตร นายสหัส สิงหวิริยา นายเสริมศักดิ์ เทพาคำ
พลโทสมิง ไทลังคะ พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น พันเอกณัฏรัตน์ จารุจินดา พันเอกประสาน อุลยธรรมาภิรมย์
และนายมีชัย จตุพันธุ์

^๑ "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๓," ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๕.

^๒ "คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ ๖/๒๕๑๕," ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๑๕.

๓.๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕

ภายหลังจากที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย เพื่อให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีนายสุธรรม ภัทราคม เป็นประธาน แล้วนั้น คณะคณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย ก็ได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว และในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๕ เวลา ๑๕.๐๕ น. พลเรือเอกสังข์ ชลชอยุ์ พร้อมด้วยพลอากาศเอกกมล เกษะตุงคะ รองหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและนายชานินทร์ กรยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ก็ได้เข้าไปทูลละอองธุลีพระบาท ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของไทย ฉบับที่ ๒๐ แต่โดยที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีอุดมการณ์เพื่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ มีนโยบายในการปราบคอร์รัปชัน ดังนั้น นายชานินทร์ กรยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลผลิตจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ก็มีนโยบายในแนวเดียวกันกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายชานินทร์ กรยวิเชียร ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยอย่างมีขั้นตอนตามแบบแผน ๔ ขั้นตอน^๑ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ ในระยะ ๔ ปีแรก กำหนดให้เป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ หรือทางเศรษฐกิจ และการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันนี้ เร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะ ๔ ปีที่ ๒ ควรให้เป็นระยะที่ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสมาชิกซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้ง ๒ สภานี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน โดยในระยะ ๔ ปีที่ ๓ สมควรขยายอำนาจสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้นและลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้า

^๑ "ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๔๕ (๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๕), หน้า ๑ - ๒๐.

ราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของคนที่คือชาตบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยคือแล้วก็
 อาจุมเลิกลูกศิษษาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร

จากแนวนโยบายในการปลูกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของนายชาตินิทร กรีวิเชียร
 ดังกล่าว คณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย จึงได้กร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องและรองรับนโยบาย
 ของนายชาตินิทร กรีวิเชียร ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกร่างขึ้นใหม่ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

(ก) หมวดเกี่ยวกับสภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดิน

คามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ กำหนดให้มีสภาพิฎฐูปการ
 ปกครองแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบ ประคบค้ำยสมาชิกไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๕๐๐ คน
 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้สมาชิกสภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดินพ้นจาก
 ตำแหน่งก่อนครบวาระตามที่ประธานสภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดินถวายคำแนะนำตามมติของสภาพิฎฐูป
 การปกครองแผ่นดิน

สภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดิน มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภาเกี่ยวกับการเสนอ
 ร่างพระราชบัญญัติ การเสนอบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม การศึกษา และกิจการอื่น ๆ เพื่อดำเนินการตาม
 อำนาจหน้าที่ สำหรับในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น กำหนดให้
 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ สมาชิกสภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดินจะเสนอได้ก็แต่โดยมีคำรับรองของ
 คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ^๓ ซึ่งแต่งตั้งจากสภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดิน หรือบุคคล
 อื่นจำนวน ๑๒ คน ทั้งนี้ ให้คณะรัฐมนตรีและสภาพิฎฐูปการปกครองแผ่นดินแต่งตั้งฝ่ายละไม่เกิน ๖ คน
 ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเงิน จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ร่างพระราช

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕, มาตรา ๑๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๒.

^๓ คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้แก่ พ.ต.อ.กฤษ สังขทรัพย์ พลโท
 ประสิทธิ์ ใจชื่น นายประเทือง กীরติบุตร นายวินัย ทองลงยา หลวงอรรถไพศาล ศรีฤกษ์ พันเอก
 ประสาน คุณยธรรมาภิรมย์ นายประทีป ชุมวัฒน์ นายคณิง ภาชัย นายเสมา รัตนาลัย นาย
 เสริมศักดิ์ เทพาคำ นายมีชัย ฤชุพันธ์ พลโทจันทร์คุปต์ ศิริสุทธิ์

บัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเงินหรือไม่ ให้คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้วินิจฉัย^๑

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นอกจากจะกำหนดให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแล้ว ยังได้กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษาและหน้าที่อื่น ๆ ในกรณีตำแหน่งว่างลง หรือจะตั้งเพิ่มให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเพิ่ม โดยความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี^๒

การแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ให้กระทำแล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และในระหว่างที่ยังไม่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ให้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน^๓

(ข) หมวดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติไว้ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ๑ คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๒๐ คน เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยที่นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่ได้ จะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือดำรงตำแหน่งในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไรมิได้ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุมชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แต่ไม่มีสิทธิออกคะแนนเสียง^๔

ในกรณีที่เมื่อเหตุจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อเหตุจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ในการตราพระราชกำหนดให้ไว้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยมิชักช้า ซึ่งสภา

^๑ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๘.

^๓ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕ วรรค ๒.

^๔ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๖.

^๕ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๖ วรรค ๔.

จะอนุมัติหรือไม่ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา^๑

และในบางกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญ นี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติการดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อใดสั่งการหรือกระทำไปแล้วให้รายงานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ^๒

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ นี้มีเพียง ๒๘ มาตรา ซึ่งมีว่าสั้นมาก และเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจค่อนข้างจะเด็ดขาดแก่ฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็จำกัดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติลง

๖. คณะรัฐมนตรี

ในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งรัฐมนตรี ตามความในมาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ ดังนี้

- | | |
|---------------------------|--|
| (๑) พลเอกบุญชัย บำรุงพงศ์ | เป็นรองนายกรัฐมนตรี |
| (๒) นายอัมพร จันทรวิจิตร | เป็นรองนายกรัฐมนตรี |
| (๓) นายकुสัต ศิริวรรณ | เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| (๔) พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม |
| (๕) นายสุพัฒน์ สุชาธรรม | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| (๖) นายอุทิศร์ ปาจรียงกูร | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |

^๑ เรื่องเดียวกัน., มาตรา ๑๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน., มาตรา ๒๕.

(๗) นายอินทรีย์	จันทร์ สติชัย	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์
(๘) คุณหญิง เลอศักดิ์	สมบัติศิริ	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
(๘) นายสุธี	นาทพร ทัด	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
(๑๐) นายสมักร	สุนทร เวช	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
(๑๑) นายเสมา	รัตนมาลัย	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
(๑๒) นายภิญโญ	สาทร	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
(๑๓) เรือโท ยงยุทธ	สัจจวานิชย์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
(๑๔) พลอากาศโทเพิ่ม	ลิมปิสวัสดิ์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
(๑๕) นาง วิมลศิริ	ชำนาญ เวช	เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ
(๑๖) พลเอกเล็ก	แนวมาลี	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
(๑๗) นายคณิง	ฤาไชย	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓.๗ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี

หลังจากที่ได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๘ และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๘ แล้ว ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนด ให้มีสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีอันประกอบไปด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และ ให้ทำหน้าที่ของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งยังมีได้มีการแต่งตั้ง ๑ ครั้งนั้น ในวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๑๘ สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดให้มีการประชุม โดยมีพลอากาศเอกกมล เกษะตุงคะ เป็นประธาน เพื่อรับทราบการแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งคณะรัฐบาลอันมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศทั้งในด้านการเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การต่างประเทศ และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งสิ้น ๑๑ ข้อ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ ๒

๑. รัฐบาลจะให้ความสำคัญทุกประการเพื่อสร้างไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย ความมั่นคง

๑ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๖ วรรค ๒.

๒ ปรักฏ "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี," เมื่อวันที่

และผลประโยชน์ของประเทศชาติ

๒. จะป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจังและเด็ดขาด และจัดการ
ฉ้อราษฎร์บังหลวงและปราบปรามการผลิตและค้ายาเสพติดให้โทษ นอกจากนี้ ก็จะพัฒนาส่งเสริม
อาชีพและราษฎรทุกคนให้มีรายได้ชดเชยปัญหาการว่างงาน

๓. รักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย จะจัดให้มีศาลในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่าง
เพียงพอ และจะปรับปรุงวิธีดำเนินการพิจารณาของศาลให้เป็นไปโดยรวดเร็ว

๔. กำนันการต่างประเทศ จะดำเนินนโยบายโดยถือผลประโยชน์ของประเทศเป็น
สำคัญ จะยึดมั่นในกฎบัตรสหประชาชาติ ร่วมมือกับประเทศสมาชิกโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใน
ระบบการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนและให้ความร่วมมือกับประเทศในสังคม
ประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซีย) อย่างจริงจังและจริงใจ

๕. ในด้านการคลัง จะใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา โดยจะ
สนับสนุนให้สถาบันการเงินของเอกชนมีบทบาทในการช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่
ให้ดีขึ้น

๖. สำหรับการพาณิชย์ จะยึดหลักการ กินดีอยู่ดีของประชาชน เป็นสำคัญ ทั้งนี้จะจัด
ให้ประชาชนได้มีสินค้าที่จำเป็นเพื่อการบริโภคอย่างเพียงพอ ส่งเสริมสนับสนุนสินค้าที่ผลิตในประเทศ
ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

๗. กำนันการอุตสาหกรรม จะส่งเสริมและดำเนินการให้มีอุตสาหกรรมในประเทศ
เพื่อผลิตปัจจัยสี่อย่างเพียงพอ และให้มีเหลือส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่งเสริมการผลิตปุ๋ยและ
อาหารสัตว์เพื่อเกษตรกร

๘. กำนันการคมนาคม ส่งเสริมให้มีการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ
อย่างเพียงพอโดยเฉพาะปัญหารถยนต์โดยสารประจำทาง ในเขตกรุงเทพมหานคร จะจัดให้มีเพิ่ม
มากขึ้นตามความต้องการของประชาชน

๙. กำนันการเกษตรและสหกรณ์ จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนา
ระบบสหกรณ์ พร้อมทั้งสนับสนุนเกษตรกรขนาดเล็ก กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรให้มีขีด
ความสามารถในการผลิตสูงขึ้น โดยจัดให้มีมาตรการเพื่อการปลดปล่อยหนี้สินแก่ชาวนาชาวไร่

ก้านการ ปุศสัตว์จะจัดให้มีการบำรุงพันธุ์ และการ เลี้ยงปลาน้ำจืด การบำรุงและป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติเป็นเรื่องจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องกระทำ

๑๐. ก้านการศึกษา ให้อบรมนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน ให้ตระหนักและเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะปรับปรุงระบบการศึกษาทุกระดับ ทั้งในก้านการศึกษาภาคบังคับและไม่บังคับ ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน เพื่อให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาความสามารถ ทักษะ ทักษะ พิศุกรรม ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคลเพื่อให้เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามความจำเป็นและต้องการของสังคมไทย

๑๑. ในก้านการสาธารณสุข จะจัดให้บริการสาธารณสุขแบบผสมผสาน ทั้งในก้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาล ให้กระจายไปสู่ภูมิภาคท้องถิ่นอย่างทั่วถึง โดยจัดสร้างโรงพยาบาลประจำอำเภอ และสถานอนามัยตามตำบลต่าง ๆ จัดส่งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ให้บริการรักษาพยาบาลและป้องกันโรคแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ห่างไกล

จากนโยบายทั้ง ๑๑ ข้อดังกล่าวข้างต้น นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าเป็นการเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่า ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทยจะดำรงคงอยู่ได้ด้วยความมั่นคงถาวร ซึ่งสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้ซักถามข้อสงสัยต่อคณะรัฐมนตรีแล้วให้ความเห็นชอบในนโยบายที่ได้แถลงไว้

๓.๘ สภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน

ตามที่สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่สภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดินมาโดยตลอดตั้งแต่วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดินจำนวนทั้งสิ้น ๓๕๐ คน ซึ่งส่งผลทำให้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีหมดหน้าที่นิติบัญญัติไปโดยอัตโนมัติ รุ่งขึ้นในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียก

ประกาศ "พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๔๕ (๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๕), หน้า ๑ - ๒๐.

ประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕^๑

โดยเหตุที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตั้งดำเนินการเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงยึดถือหลักของการประนีประนอมกันในคำผลประโยชน์เป็นสำคัญ กล่าวคือ พลอากาศเอกกมล เกษะตุงคะ ประธานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมี นายชานินทร ทรัพย์วิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ทั้งนี้โดยได้กำหนดจำนวนการเสนอชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยให้รัฐมนตรี ๑ คน เสนอชื่อได้ ๒ คน นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อได้เพียง ๔ คน นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอชื่อได้ ๘ คน สำหรับทางฝ่ายทหารเสนอชื่อได้ ๑๒๐ คน ซึ่งการประชุมพิจารณากลับกรองตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้กระทำแล้วเสร็จ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และนายกรัฐมนตรีก็ได้นำรายชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งในวันเดียวกัน^๒

สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ได้รับการแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่ง ๔ ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง^๓ เมื่อพิจารณาตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหารและตำรวจซึ่งกุมอำนาจและอาวุธอยู่ในกองทัพ ข้าราชการพลเรือนก็มีบ้างแต่เป็นส่วนน้อย นอกจากนี้ก็เป็นข้าราชการบ้านนอกซึ่งก็มีไม่มากนัก^๔ ซึ่งจะกล่าวไว้ในรายละเอียดในเรื่องภูมิหลังสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต่อไป

๓.๘ ภูมิหลังของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๒๕๑๕

จากความเปี่ยมมาของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่น่าสนใจและน่าศึกษามากเกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินว่า ประกอบด้วย

^๑"พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๑๕," ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๕.

^๒หนังสือพิมพ์เพื่อลิขัย ฉบับประจำวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕, หน้า ๑๖.

^๓"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕," มาตรา ๑๐.

^๔รัฐสภาสาร ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๑ ประจำเดือนมกราคม ๒๕๒๐, หน้า ๑ - ๑๑๗.

จากตารางที่ ๑ พบว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นเพศชายมีมากกว่าเพศหญิงหลายเท่าตัว ถ้าจะพิจารณาถึงมูลเหตุของการแต่งตั้งเพศชายให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมากกว่าเพศหญิงแล้ว น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากค่านิยมทางสังคมไทยที่ให้ความสำคัญแก่เพศชายมากกว่าเพศหญิง กล่าวคือเพศชายถือว่าเป็นช่างทำหน้า เป็นผู้นำครอบครัว เพศหญิงเป็นช่างทำหลัง เป็นผู้ตามเท่านั้น ประกอบกับการเมืองเป็นเรื่องของการแก่งแย่งอำนาจแย่งชิงผลประโยชน์กัน เต็มไปด้วยเล่ห์เหลี่ยมและความสกปรก สตรีเพศซึ่งถือว่าเป็นเพศที่มีความละเอียดอ่อนจึงไม่สมควรจะเข้ามายุ่งเกี่ยว ควรที่จะเป็นผู้จัดการ เรื่องภายในครอบครัวเท่านั้น หรือถ้าจะออกมามีบทบาทในสังคมภายนอกบ้าน งานที่จะทำนั้นควรจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับด้านสังคมสงเคราะห์มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการเมือง นอกจากนี้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ถือกำเนิดมาจากการทำปฏิวัติรัฐประหาร ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการนำกำลังอาวุธสนับสนุน ซึ่งเป็นทหารอยู่ตามกรม กองต่าง ๆ ดังนั้นจึงทำให้เพศชายได้รับแต่งตั้งมากกว่าเพศหญิง

ข. ภูมิลักษณ์อายุ

สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๕๐ คน เราสามารถที่จะจำแนกช่วงอายุได้เป็น ๘ ช่วง ดังปรากฏในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำแนกตามอายุ

ช่วงอายุ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๒๕ - ๒๙	๑	๐.๒๘
๓๐ - ๓๔	๓	๐.๘๖
๓๕ - ๓๙	๑๓	๓.๗๑
๔๐ - ๔๔	๔๓	๑๒.๒๘
๔๕ - ๔๙	๔๓	๑๒.๒๘
๕๐ - ๕๔	๘๓	๒๓.๗๑
๕๕ - ๕๙	๗๕	๒๑.๗๑
๖๐ ปีขึ้นไป	๕๕	๑๖.๑๔
รวม	๓๕๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา: งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาถึงภูมิลักษณ์หลังค่านอายุของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทั้ง ๓๕๐ คน แล้ว พบว่าผู้มีช่วงอายุระหว่าง ๕๐ - ๕๕ ปี มีจำนวนมากที่สุดถึง ๘๗ คน สำหรับสมาชิกที่มีช่วงอายุ ๒๕ - ๒๙ ปี มีเพียงคนเดียว เมื่อคิดอายุโดยเฉลี่ยของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ชุดนี้แล้วจะเท่ากับ ๕๒ ปี ซึ่งนับว่ามีอายุค่อนข้างสูง จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าสาเหตุของการแต่งตั้งบุคคลที่มีอายุมากให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน อาจสืบเนื่องมาจากความเชื่อถือว่าผู้มีอายุมากผ่านชีวิตมานานมีประสบการณ์ทางด้านการทำงานมานาน ทำให้มีความคิดที่ละเอียดลึกซึ้งรอบคอบและสุขุมไม่ใจร้อนเช่นคนหนุ่ม และมีแนวความคิดที่เป็นแบบอนุรักษ์นิยมมากกว่าคนหนุ่ม ตลอดจนมีลักษณะของการประนีประนอมกันมากกว่าคนที่อายุน้อย

ค. ภูมิลักษณ์ทางการศึกษา

สำหรับภูมิลักษณ์ทางการศึกษาของสมาชิกสภาปฏิรูปทั้งหมด เราสามารถแบ่งระดับของการศึกษาออกได้เป็น ๗ ระดับ ดังปรากฏในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน(คน)	คิดเป็นร้อยละ
ประถมศึกษาปีที่ ๔ - ประถมศึกษาปีที่ ๗	๔	๑.๑๘
มัธยมศึกษาปีที่ ๑ - มัธยมศึกษาปีที่ ๓	๑๕	๕.๕๕
มัธยมศึกษาปีที่ ๔ - มัธยมศึกษาปีที่ ๖	๕	๒.๖๕
อนุปริญญา หรือเทียบเท่า	๑๕	๔.๒๑
ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	๑๖๖	๔๘.๘๒
ปริญญาโท หรือเทียบเท่า	๕๓	๒๓.๓๕
ปริญญาเอก หรือเทียบเท่า	๑๕	๕.๕๕
ไม่แจ้งระดับการศึกษา	๑๕	๔.๒๑
รวม	๓๕๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ ๓ จะเห็นว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มีระดับการศึกษา
 ค่อนข้างสูง กล่าวคือมีสมาชิกที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า มีมากถึง ๑๖๖ คน
 หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๘.๘๒ ของสมาชิกทั้งสภา ซึ่งจากการศึกษารายละเอียดต่อไป พบว่าสมาชิกที่
 มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าจำนวน ๑๖๖ คน ปรากฏว่าเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาทาง
 การทหารและตำรวจมากถึงจำนวน ๑๖๖ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๖๔ ของสมาชิกทั้งสภา หรือ
 คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๕๕ ของสมาชิกที่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ปรากฏรายละเอียด
 ตามตารางที่ ๔

จากการศึกษาภูมิหลังทางด้านระดับการศึกษาของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
 ประกอบกับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มากที่สุดถึงจำนวน ๑๖๖ คน หรือ
 คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๘๒ แต่เมื่อนับรวมสมาชิกที่มีการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรี ถึงปริญญาเอกจะมีจำนวน
 ถึง ๒๗๕ คน จากสมาชิกจำนวน ๓๔๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๑.๗๖ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสภาปฏิรูป
 การปกครองแผ่นดินชุดนี้ประกอบไปด้วยผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงมาก ดังนั้น สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
 ชุดนี้จึงกล่าวว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถรอบคอบ มีเหตุผลและสามารถ
 ใช้วิจารณญาณต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง แต่จากการศึกษาต่อไปพบว่า ภูมิหลังทางด้านระดับการศึกษา
 ที่ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า จำนวน ๑๖๖ คน นั้น ปรากฏว่าเป็นผู้สำเร็จ
 ปริญญาทางการทหารหรือตำรวจถึง ๑๖๖ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๖๔ ของสมาชิกทั้งสภา หรือ
 คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๕๕ ของสมาชิกผู้สำเร็จปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็น
 ถึงแนวความเห็นทางการเมืองของสมาชิกสภาชุดนี้แล้วว่า ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นแนวความคิดตามแบบ
 อย่างที่ได้มีการอบรมสั่งสอนตามแบบอย่างทหาร มากกว่าจะมีความคิดที่เป็นอิสระสามารถ
 ใช้วิจารณญาณของตนได้อย่างเต็มที่

จากตารางที่ ๓ จำนวนสมาชิกผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
 ๑๖๖ คน นั้น ปรากฏว่าเป็นที่สำเร็จการศึกษาทางการทหารหรือตำรวจมากถึงจำนวน ๑๖๖ คน
 โดยแยกเป็นผู้ที่สำเร็จจากโรงเรียนนายร้อยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และตำรวจ ถึง
 ปรากฏตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔

แสดงจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำแนกตามระดับการศึกษา
(เฉพาะสมาชิกที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหาร - ตำรวจ)

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
โรงเรียนนายร้อยทหารบก	๑๐๓	๓๐.๒๕
โรงเรียนนายร้อยทหารเรือ	๔๓	๑๒.๖๕
โรงเรียนนายร้อยทหารอากาศ	๑๐	๒.๕๔
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ	๖	๑.๗๖
รวม	๑๖๒	๔๗.๖๔

ที่มา: งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตามที่ไต่ถามมาแล้วว่าสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถือกำเนิดมาจากการทำรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยทหารทั้ง ๓ เหล่าทัพและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ดังนั้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยการแต่งตั้งจากผู้ที่มียศทางทหารและตำรวจเพื่อให้เป็นรัฐบาลของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั่นเอง

ดังนั้น จากการศึกษาจะพบว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้ง ๓๘๐ คนนั้นจะประกอบไปด้วยผู้ที่มียศทางการทหารและตำรวจถึง ๑๔๕ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๕๕ ของสมาชิกทั้งสภา ซึ่งสามารถจะแยกระดับชั้นยศตามตำแหน่งในหน่วยงานที่สังกัด ดังต่อไปนี้

ก. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มียศทางกองทัพบก มีทั้งสิ้น ๕๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๕๔ ของสมาชิกสภาทั้งหมด ในจำนวนสมาชิกสภาที่มียศทางกองทัพบกนี้ปรากฏว่ามีทั้งทหารที่ประจำการและนอกประจำการดังนี้ คือ ทหารประจำการ ๗๕ นาย คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒๓ และทหารนอกประจำการ ๑๖ นาย คิดเป็นร้อยละ ๔.๖๕ ของสมาชิกสภาทั้งหมด ปรากฏคามรายละเอียดใน

ตารางที่ ๕

ตารางที่ ๕

แสดงจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการทหารสัญญาบัตรในกองทัพบก

ระดับยศ	ทหารประจำ การ	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา	ทหารนอก ประจำการ	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา	รวมทั้งหมด	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา
พลเอก	๔	๑.๑๘	๓	๐.๘๘	๗	๒.๐๖
พลโท	๑๐	๒.๕๔	๕	๑.๔๓	๑๕	๔.๐๑
พลตรี	๒๑	๖.๑๘	๑	๐.๒๘	๒๒	๖.๔๓
พันเอก	๒๕	๗.๓๕	๒	๐.๕๘	๒๗	๗.๙๔
พันโท	๑๒	๓.๕๓	-	-	๑๒	๓.๕๓
พันตรี	๖	๑.๗๖	๑	๐.๒๘	๗	๒.๐๖
ร้อยเอก	๑	๐.๒๘	๒	๐.๕๘	๓	๐.๘๘
ร้อยโท	-	-	๑	๐.๒๘	๑	๐.๒๘
ร้อยตรี	-	-	๑	๐.๒๘	๑	๐.๒๘
รวม	๗๕	๒๓.๒๓	๑๖	๔.๖๘	๙๑	๒๗.๙๑

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ข. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มียศทางกองทัพเรือ มีทั้งสิ้น ๔๔ นาย คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๕๔ ของสมาชิกสภาทั้งหมด และในจำนวนสมาชิกที่มียศทางกองทัพเรือนี้ปรากฏว่ามีทั้งทหารประจำการและนอกประจำการ ทั้งนี้ ทหารประจำการจำนวน ๓๘ นายคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๑๘ และทหารนอกประจำการ ๖ นาย คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๖ ของสมาชิกสภาทั้งหมด ซึ่งปรากฏรายละเอียดความตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖

แสดงจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการทหารสัญญาบัตรในกองทัพเรือ

ระดั้มยศ	ทหารประจำ การ	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา	ทหารนอก ประจำการ	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา	รวมทั้งหมด	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา
พลเรือเอก	๓	๐.๘๘	๔	๑.๑๘	๗	๒.๐๖
พลเรือโท	๘	๒.๓๕	-	-	๘	๒.๓๕
พลเรือตรี	๑๖	๔.๗๑	๑	๐.๒๙	๑๗	๕.๐๐
นาวาเอก	๗	๒.๐๖	-	-	๗	๒.๐๖
นาวาโท	๔	๑.๑๘	-	-	๔	๑.๑๘
เรือเอก	-	-	๑	๐.๒๙	๑	๐.๒๙
รวม	๓๘	๑๑.๑๘	๖	๑.๗๖	๔๔	๑๒.๙๔

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ค. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มียศทางกองทัพอากาศ มีทั้งสิ้น ๓๕ นาย คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๒๙ ของสมาชิกทั้งสภา และในจำนวนสมาชิกที่มียศทางกองทัพอากาศนี้ ปรากฏว่ามีทั้งทหารประจำการและนอกประจำการ ดังนี้คือ ทหารประจำการ จำนวน ๒๙ นาย คิดเป็นร้อยละ ๘.๕๓ และทหารนอกประจำการ ๖ นาย คิดเป็นร้อยละ ๑.๗๖ ของสมาชิกสภาทั้งหมด ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ ๗

ตารางที่ ๗

แสดงจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่เป็นข้าราชการทหารสัญญาบัตรในกองทัพอากาศ

ระกัษยศ	ทหารประจำการ	คึกเบ็ญร่อยละทังสภา	ทหารนอกประจำการ	คึกเบ็ญร่อยละทังสภา	รวมทังหมด	คึกเบ็ญร่อยละทังสภา
พลอากาศเอก	๓	๐.๘๘	๓	๐.๘๘	๖	๑.๗๖
พลอากาศโท	๕	๒.๖๕	๑	๐.๒๙	๑๐	๒.๙๔
พลอากาศตรี	๘	๒.๓๕	-	-	๘	๒.๓๕
นาวาอากาศเอก	๓	๐.๘๘	-	-	๓	๐.๘๘
นาวาอากาศโท	๖	๑.๗๖	๑	๐.๒๙	๗	๒.๐๖
เรืออากาศเอก	-	-	๑	๐.๒๙	๑	๐.๒๙
รวม	๒๙	๘.๕๓	๖	๑.๗๖	๓๕	๑๐.๒๙

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ง. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มียศทางตำรวจ มีทั้งสิ้น ๑๕ นาย คึกเบ็ญร่อยละ ๔.๔๑ ของสมาชิกสภาทังหมด และในจำนวนสมาชิกที่มียศทางตำรวจนี้ ปรากฏว่ามีทังตำรวจประจำการ และนอกประจำการ เช่นเดียวกัน คึงนี้คือ ข้าราชการตำรวจประจำการ จำนวน ๑๐ นาย คึกเบ็ญร่อยละ ๒.๙๔ และข้าราชการตำรวจนอกประจำการ จำนวน ๕ นาย คึกเบ็ญร่อยละ ๑.๘๗ ของสมาชิกสภาทังหมด ซึ่งปรากฏรายละเอียดการางที่ ๘

ตารางที่ ๔

แสดงจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร

ระดับยศ	ตำรวจ ประจำการ	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา	ตำรวจนอก ประจำการ	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา	รวมทั้งหมด	คิดเป็นร้อยละ ทั้งสภา
พลตำรวจเอก	๑	๐.๒๙	๑	๐.๒๙	๒	๐.๕๘
พลตำรวจโท	๓	๐.๘๘	-	-	๓	๐.๘๘
พลตำรวจตรี	๔	๑.๑๘	๑	๐.๒๙	๕	๑.๔๗
พันตำรวจเอก	๒	๐.๕๘	๑	๐.๒๙	๓	๐.๘๘
พันตำรวจโท	-	-	๑	๐.๒๙	๑	๐.๒๙
ร้อยตำรวจโท	-	-	๑	๐.๒๙	๑	๐.๒๙
รวม	๑๐	๒.๙๔	๕	๑.๔๗	๑๕	๔.๔๑

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ ๕ ถึงตารางที่ ๘ ได้แสดงถึงจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มียศทางทหารและตำรวจ ซึ่งมีทั้งหมด ๑๘๘ นายนั้น จะพบว่าสมาชิกสภาที่มียศตั้งแต่ระดับนายพลขึ้นไปซึ่งมีทั้งประจำการและนอกประจำการมีทั้งสิ้นจำนวน ๑๑๐ นาย คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๓๕ ของสมาชิกสภาทั้งหมด เหตุที่เป็นเช่นนี้ สันนิษฐานได้ว่า นายทหารและนายตำรวจ ระดับนายพลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นเป็นเพราะนายทหารและนายตำรวจเหล่านั้นอยู่ในระดับชั้นผู้ใหญ่ มีพรรคพวกบริวารมากและประกอบกับรู้จักกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาก่อน ดังนั้นคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงจำเป็นต้องแต่งตั้งเขาเหล่านั้นให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อเป็นฐานอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต่อไป นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่ากลุ่มทหารและตำรวจยังคงสามารถรวมกลุ่มกันติดอยู่เพื่อรอจังหวะที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง เพราะทหาร ตำรวจทราบดีว่าการเปลี่ยนแปลงเมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

เหตุผลเดียวกันนี้ โปรดดูเปรียบเทียบกับ ชัยอนันต์ สมุททนิจ, "บทบาทของทหารในการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ๒๔๗๕ - ๒๕๒๐," ใน กนลา สุขพานิชและ วุฒิชัย มูลศิลป์, อ้างแล้ว., หน้า ๑๘๖ - ๒๒๕.

เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะบรรยากาศในทางการเมืองเท่านั้น แต่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม หรือวัฒนธรรมทางการเมือง ของคนไทยยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแต่อย่างใด ทั้งนี้ ภายหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้ทำรัฐประหารแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการ รวบรวมอำนาจของตัวถ่วงการแต่งตั้งนายทหาร ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งยังสามารถกุมอำนาจและกำลัง อารมณ์ในส่วนต่าง ๆ อยู่ ให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ง. ภูมิหลังบ้านอาชีพ

สำหรับภูมิหลังทางบ้านอาชีพของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ผู้วิจัย ได้อาศัยการแบ่งกลุ่มอาชีพตามกลุ่มอาชีพของสมาชิกแห่งชาติ ตามที่สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แบ่งเอาไว้ซึ่งมีทั้งหมด ๑๗ กลุ่ม และได้เพิ่มกลุ่มที่ไม่แจ้งอาชีพขึ้นมาอีก ๑ กลุ่ม รวมเป็น ๑๘ กลุ่ม เพื่อให้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริง อาชีพของสมาชิกสภาปฏิรูป ๓๕๐ คน รวมเป็น ๑๘ กลุ่ม ปรากฏตามตารางที่ ๕ ดังนี้

ตารางที่ ๕

สถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำแนกตามกลุ่มอาชีพ

ลักษณะอาชีพ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ทหาร (รวมทั้ง ๓ กองทัพ)	๑๕๐	๔๔.๑๖
ข้าราชการพลเรือนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการบำนาญ	๔๗	๑๓.๘๖
นักธุรกิจ (รวมตลอดถึงพนักงานเอกชนทุกระดับ)	๔๑	๑๒.๐๖
ครู - อาจารย์ (รวมตลอดถึงผู้จัดการ หรือ เจ้าของโรงเรียน)	๒๐	๕.๘๘
ตำรวจ	๑๓	๓.๘๖

ตารางที่ ๕ (ต่อ)

ลักษณะอาชีพ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
นักวิชาการ	๑๐	๒.๕๔
นักการเมือง	๘	๒.๓๕
นักกฎหมาย - หมายควม	๓	๒.๐๖
เกษตรกร	๓	๒.๐๖
ผู้นำท้องถิ่น (สมาชิกสภาจังหวัดและ สมาชิกสภาเทศบาล)	๖	๑.๓๖
แพทย์ - เภสัชกร	๖	๑.๓๖
บุคลากร	๕	๑.๓๕
กำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน	๔	๑.๑๘
นักหนังสือพิมพ์	๔	๑.๑๘
กรรมกร	๒	๐.๕๔
กลุ่มนักเขียน	๑	๐.๒๕
อื่น ๆ	๕	๑.๓๕
ไม่แจ้งอาชีพ	๔	๑.๑๘
รวม	๓๙๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ ๕ จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๑๕ ประกอบด้วยกลุ่มอาชีพหลัก ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่กลุ่มข้าราชการ ทหาร และกลุ่มข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ทหาร เป็นกลุ่มอาชีพที่มีจำนวนมากที่สุด ก็มีจำนวน ๑๕๐ คน รองลงมาได้แก่กลุ่มข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๗ คน พิจารณาจากพื้นฐานอาชีพ และการอบรมทางสังคมนगर เมืองของสมาชิกกลุ่มนี้ อาจจะสามารถคาดคะเนได้ว่านโยบายหลักไม่น่าจะแตกต่างไปจากความเชื่อกฎเดิม กล่าวคือ ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ รวมตลอดถึงการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นนโยบายหลักมากกว่าจะเป็นนโยบายอื่น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การที่สมาชิกสภาปฏิรูปเหล่านี้เป็นข้าราชการประจำระดับสูงมีความรับผิดชอบมากมายอยู่แล้ว ซึ่งเป็นที่น่าสงสัยว่าจะอุทิศเวลาให้กับสภาปฏิรูปในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนได้เพียงพอหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่สามารถอุทิศเวลาได้เพียงพอ โอกาสที่จะ "ปฏิรูป" ไม่เพียงแต่จะเกิดขึ้นได้ยาก แต่ยังมีขั้นตอนพัฒนาการระบบรัฐสภาด้วย

จ. ภูมิหลังทางตำแหน่งการปกครองเมือง

สำหรับการศึกษาภูมิหลังของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในตำแหน่งการปกครองเมืองนั้น จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น ๓ ลักษณะ ดังต่อไปนี้

๑. เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี เทศมนตรี
๒. เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองระดับชาติ เช่น เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น
๓. ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติมาก่อนเลย

จากการศึกษาถึงภูมิหลังทางตำแหน่งการปกครองเมืองของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพบว่า สมาชิกที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีจำนวนถึง ๑๖๘ คน สำหรับสมาชิกที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองในระดับใดมาก่อนเลย มีจำนวน ๑๓๒ คน ซึ่งมากกว่าเพียง ๔ คน เท่านั้น ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ ๑๐

ตารางที่ ๑๐

สถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำแนกตามประเภทการทางการเมือง

ประเภทการเมือง	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
การเมืองระดับชาติ	๑๒๘	๓๗.๖๕
- ทำหน้าที่นิติบัญญัติ	๘๒	๒๓.๐๖
- ทำหน้าที่บริหาร	๓๖	๑๐.๕๔
การเมืองระดับท้องถิ่น	๕๐	๑๑.๗๖
ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง	๑๗๒	๕๐.๕๕
รวม	๓๕๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ ๑๐ จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนเลยมีมากถึงจำนวน ๑๗๒ คน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นโอกาสที่จะหวังพึ่งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เป็นตัวชี้้นำในการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจึงเป็นไปได้ยาก เพราะสมาชิกที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนยังไม่ทราบขั้นตอนตลอดจนวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ จึงทำให้ขาดการกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน เขาเหล่านี้เป็นเพียงสมัครพรรคพวกของคณะทหาร และคณะรัฐบาล^๑ ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกเท่านั้น ประกอบกับเป็นพวกที่มีอุดมการณ์อย่างเดียวกันในอันที่จะขำรง

^๑ ตัวอย่างเช่น พ.อ.ถนอม ชลออยู่ เป็นน้องชายพลเรือเอกสังข์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นายถวิล ฆมนันท์ ก็เป็นนามสกุลเดียวกับพลเอกเกรียงศักดิ์ ฆมนันท์ เลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นายมโนชัย สุนทรเวช เป็นน้องชายของนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ จึงทำให้ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภา
ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้ง ๆ ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน สำหรับสมาชิกที่เคย
มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนก็เชื่อว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระและมี
ประสิทธิภาพไม่ว่าทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในฐานะ ของสมาชิกรัฐสภาจะต้องทำไปใน
ลักษณะที่เอาใจบุคคลที่แต่งตั้งตนมากกว่าที่จะทำออกนอกกรอบนอกทาง ฉะนั้น สภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินชุดนี้ จึงเป็นเพียงสภาที่รองรับความถูกต้องตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร เท่านั้น ไม่สามารถ
ทำหน้าที่ในฐานะผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับสภาที่มาจาก
การเลือกตั้ง

๓.๑๐ ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

เนื่องจากในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๔
มิได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้ ดังนั้น
สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจำนวน ๓๕๐ คน
จึงปรากฏว่ามีข้าราชการประจำรวมถึงข้าราชการบำนาญที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นจำนวนถึง ๑๕๔ คน
ซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด

ถ้าจะพิจารณาถึงมูลเหตุของการแต่งตั้งข้าราชการประจำให้เข้าดำรงตำแหน่ง
สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่าสืบเนื่องมาจากความไม่มีเสถียรภาพทาง
การเมืองของไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖
เป็นต้นมา กล่าวคือ มีความขัดแย้งทางกันแนวความคิดระหว่างกลุ่มผู้ต้องการเปลี่ยนแปลงกับกลุ่ม
ผู้เสียผลประโยชน์จนทำให้เกิดการแบ่งเป็นฝ่ายชาย ฝ่ายขวา ซึ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ถึง
กับพูดว่า "ทำไมเมื่อเป็นฝ่ายชายจะต้องทำลายฝ่ายขวาให้พินาศ เมื่อเป็นฝ่ายขวาจะต้อง
เหยียบฝ่ายชายให้จมดินไป" ฝ่ายชายได้แก่นิสิต นักศึกษา ซึ่งมีการเคลื่อนไหวกับประชาชนโดยตรง
เพื่อเรียกร้องความชอบธรรมในสังคม มีการนำข้อมูลต่าง ๆ มาตีแผ่ให้ประชาชนรับรู้ โดยการเดินขบวน
การจัดชุมนุมประท้วงต่าง ๆ ฝ่ายขวาเป็นพวกนักธุรกิจ พ่อค้า ข้าราชการทหารและพลเรือน ซึ่ง

เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ในสังคม ไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่การ เสียผลประโยชน์
 ของกลุ่มตน จึงพยายามนำเอาชาติ ศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้อง มีการ
 ตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมากมาย คอยทำหน้าที่หมิ่นทำลายการรวมตัวของฝ่ายซ้าย ก็ให้เห็นได้จาก
 การบุกทำลายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ของนัก เรือนอาชีวะ ปาระเบิดที่ทำการพรรคพลังใหม่
 การขัดขวางการขับไล่อัฐมนตรีอเมริกันของศูนย์กลางนัก เรือนอาชีวะศึกษาแห่งประเทศไทย
 ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับทางคนสภาผู้แทนราษฎร นั้น ก็ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางคน
 มุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ โดยส่วนรวมของประเทศชาติ ทำให้อุดมการณ์ที่เคยยึดถือ
 มีอันต้องลดน้อยลงไป สมาชิกบางคนขาดจรรยาบรรณทางการเมือง ไม่เล่นการเมืองตามกติกา
 ประชาธิปไตยที่ใ้กำหนดไว้ มีการก่อกวนวุ่นวายให้เกิดขึ้นภายในสภา ทำให้สภาผู้แทนราษฎร ไม่
 สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ทั้งค่านับรัฐบาลเอง เนื่องจาก
 ไม่มีพรรคใดที่สามารถชนะการ เลือกตั้งได้โดยเด็ดขาด ทำให้ไม่มีรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากกลับกลายเป็น
 เป็นรัฐบาลผสมที่มาจากการรวมตัวของพรรคต่าง ๆ หลายพรรค อันมีผลทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ
 เมื่อแต่ละพรรคไม่สามารถตกลงกันในเรื่องของผลประโยชน์ได้ ก็จะทำให้รัฐบาลขาดความมั่นคง
 บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ผลกระทบบรรเทา
 จากการ เมืองภายนอกประเทศกรณีคอมมิวนิสต์สามารถกำชัยชนะในการ สู้รบในเวียดนาม ลาว
 และเขมร ได้ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความหนักใจให้แก่คณะรัฐบาล เป็นอย่างมากที่จะต้องพะวั
 พะวงต่อการบุกของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งสภาพการณ์ในช่วงนี้ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญศึก ๒ หน้า
 กล่าวคือ จะต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งของประชาชนภายในประเทศ ขณะเดียวกันก็ต้อง
 เผชิญกับปัญหาการรุกรานของฝ่ายคอมมิวนิสต์นอกประเทศอีก ซึ่งถือว่าเป็นภาระอันหนักหน่วงที่
 รัฐบาลจะต้องดำเนินการ แก้ไข

จากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นช่องทางของผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูป
 การปกครองแผ่นดิน ซึ่งแต่งตั้งสมาชิกส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ โดยใ้ช่องทางเหตุผลต่าง ๆ
 และเข้าใจว่าข้าราชการ เป็นผู้มีการศึกษาสูง มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ในการบริหาร
 งานมากกว่าบุคคลอื่น รวมตลอดถึงข้าราชการมีความสำนึกในหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบบ้านเมือง

ได้ถือว่าผู้อื่นเป็นต้น ทั้ง ๆ ที่ข้ออ้างดังกล่าวคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงอยู่มาก แต่นั่นก็เป็นเพียงคำกล่าวอ้างเพื่อต้องการจะสร้างฐานอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมาย และเป็นการสร้างอิทธิพลของผู้อ้างที่จะสามารถควบคุมการแสดงออกของสมาชิกที่ตนแต่งตั้งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตนที่กำหนดไว้เท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่น ดังนั้น สถาปนิกรูปการปกครองแผ่นดินพุทธศักราช ๒๕๑๕ นี้จึงไม่ผิดอะไรกับ "สภาตรายาง" ซึ่งมีหน้าที่เป็นเพียงผู้รับรู้การบริหารงานของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่เพียงประทับรับรองการบริหารงานของรัฐบาลว่าชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกสถาปนิกรูปการปกครองแผ่นดินจำเป็นอย่างมากที่จะต้องปฏิบัติงานไปในแนวทางที่ตนเองใฝ่ใจอยู่แต่ตั้งตน ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ต่อไปในภายหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่แต่งตั้งคนนั้น โดยตำแหน่งหน้าที่การงานแล้วก็คือผู้บังคับบัญชาของคนนั้นเอง

ดังนั้น จากการศึกษาเกี่ยวกับสถาปนิกรูปการปกครองแผ่นดินพบว่า องค์ประกอบของสถาปนิกรูปการปกครองแผ่นดินประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นทั้งข้าราชการ และมีได้เป็นข้าราชการปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๑

สถิติจำนวนสมาชิกสถาปนิกรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำ
และมีได้เป็นข้าราชการประจำ

ประเภทสมาชิก	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
สมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำ	๑๕๘	๕๘.๒๓
สมาชิกที่มีได้เป็นข้าราชการประจำ	๑๐๒	๔๑.๗๗
รวม	๒๖๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำนวน ๓๐ คน จะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำถึง ๑๕๘ คน แล้ว ยังประกอบไปด้วยข้าราชการบ้านนาญอีกจำนวน ๔๓ คน ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑๒

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
ที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการบ้านนาญ

ประเภทข้าราชการ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ข้าราชการประจำ	๑๕๘	๕๘.๒๓
ข้าราชการบ้านนาญ	๔๓	๑๒.๖๕
รวม	๒๐๑	๗๐.๘๘

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นข้าราชการประจำ เมื่อแยกสังกัดแล้ว ปรากฏว่า เป็นข้าราชการประจำสังกัดส่วนกลางถึง ๑๕๑ คน เป็นข้าราชการประจำสังกัดส่วนท้องถิ่น ๓ คน และเป็นเจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่น จำนวน ๔ คน ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ ๑๓

ตารางที่ ๑๓

สถิติสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเฉพาะข้าราชการแยกตามสังกัด

ข้าราชการประจำ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ข้าราชการสังกัดส่วนกลาง	๑๕๑	๕๖.๑๘
ข้าราชการสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่น พนักงานปกครองท้องถิ่น	๓ ๔	๐.๘๘ ๑.๑๓
รวม	๑๕๘	๕๘.๒๓

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ข้าราชการสังกัดส่วนกลาง จำนวน ๑๕๑ คน เมื่อแยกตามหน่วยงานที่สังกัดอยู่ พบว่าสมาชิกที่เป็นข้าราชการมาจากกระทรวงกลาโหมมีมากที่สุดถึง ๑๕๐ คน รองลงมาคือ กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๔ คน พววมหาวิทยาลัยของรัฐ ๑๒ คน สำนักนายกรัฐมนตรี ๖ คน กระทรวงยุติธรรม ๔ คน กระทรวงสาธารณสุข ๒ คน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒ คน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง มีกระทรวงละ ๑ คน ส่วนข้าราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงมี ๒ คน ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๔

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกสภาผู้ปกครองแผนก
(เฉพาะข้าราชการสังกัดส่วนกลางโดยจำแนกตามสังกัด)

กระทรวงที่สังกัด	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละของ ข้าราชการสังกัดส่วนกลาง	คิดเป็นร้อยละ ของสภา
กลาโหม	๑๔๐	๓๓.๓๐	๔๑.๑๘
มหาดไทย	๑๘	๔.๔๒	๕.๒๙
ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ	๑๒	๒.๒๘	๓.๕๓
สำนักนายกรัฐมนตรี	๖	๓.๑๔	๑.๓๖
ยุติธรรม	๔	๒.๐๙	๑.๑๓
สาธารณสุข	๒	๑.๐๕	๐.๕๙
เกษตรและสหกรณ์	๒	๑.๐๕	๐.๕๙
ศึกษาธิการ	๑	๐.๕๒	๐.๒๙
การต่างประเทศ	๑	๐.๕๒	๐.๒๙
คมนาคม	๑	๐.๕๒	๐.๒๙
พาณิชย์	๑	๐.๕๒	๐.๒๙
การคลัง	๑	๐.๕๒	๐.๒๙
ไม่สังกัดกระทรวงฯ	๒	๑.๐๕	๐.๕๙
รวม	๑๙๑	๑๐๐.๐๐	๕๖.๓๔

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ ๑๔ พบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๒๕๑๕ ประกอบไปด้วย สมาชิกที่มาจากกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวง โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหมได้เป็นสมาชิกมากที่สุด ดังนั้น จึงตั้งข้อสังเกตได้ว่าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เน้นหนักนโยบายในด้านความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ ประกอบกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ทหารตามกองทัพต่าง ๆ เป็นฐานรองรับอำนาจของตนทั้งในและนอกสภา ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยการแต่งตั้งให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ซึ่งถ้าพิจารณาในรายละเอียดต่อไปอีกแล้วจะพบว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม เมื่อแยกตามเหล่าทัพแล้ว ปรากฏว่าข้าราชการที่สังกัดกองทัพบกมีจำนวน ๗๖ คน กองทัพเรือ ๗๖ คน กองทัพอากาศมีเพียง ๒๔ คน ปรากฏรายละเอียดตามตารางที่

ตารางที่ ๑๕

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
(เฉพาะกระทรวงกลาโหมจำแนกตามเหล่าทัพ)

เหล่าทัพ	จำนวน (คน)	คิเป็นร้อยละ	คิเป็นร้อยละของสภา
ทหารบก	๗๖	๕๔.๒๘	๒๒.๗๕
ทหารเรือ	๗๖	๕๔.๓๑	๑๐.๕๕
ทหารอากาศ	๒๔	๒๐.๐๐	๘.๒๔
รวม	๑๘๐	๑๐๐.๐๐	๔๑.๑๘

ที่มา: งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

พิจารณาจากตารางที่ ๑๕ ไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่า ทำไมสมาชิกที่สังกัดกองทัพบก
 จึงมีมากกว่าสมาชิกที่สังกัดกองทัพเรือและกองทัพอากาศ ทั้งนี้ เพราะการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมา
 ซึ่งต้องประสบกับปัญหาการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏว่าการปฏิบัติที่ได้รับ
 ผลสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ตาม กำลังสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหารก็ได้แก่กองทัพบกนั้นเอง โดย
 เฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิวัติรัฐประหารที่ได้รับความสำเร็จลงได้ก็มาจากการกระทำของคณะ
 นายทหารบกทั้งสิ้น โดยมีทหารเรือ^๑ ทหารอากาศ เป็นกำลังเสริมเท่านั้น แม้ว่าการปฏิรูปการ
 ปกครองในปี ๒๕๑๕ นี้ จะนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ก็จริง แต่ขณะเดียวกันถ้าไม่ได้กำลัง
 สนับสนุนส่วนใหญ่จากกองทัพบกแล้ว โอกาสที่จะทำการปฏิรูปก็เป็นไปไม่ได้ยาก ดังนั้นการปฏิรูปการ
 ปกครองแผ่นดินครั้งนั้นก็กล่าวได้ว่า พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กระทำไปในนามของกองทัพบกนั้นเอง
 ทั้งนี้ เพื่อเป็นนครรัฐรักษาภาพพจน์ของกองทัพบกมิให้เสื่อมถอย เพราะจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำลาย
 รัฐธรรมนูญอีก จึงได้ให้พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปแทน^๒

^๑ทหารเรือเคยทำการรัฐประหารครั้งหนึ่งแต่ก็ไม่ได้ประสบผลสำเร็จ เช่น กรณีกบฏแมนฮัตตัน.

^๒ภายหลังการปฏิรูปสำเร็จลง ปรากฏว่าพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ไม่มีบทบาทสำคัญในทาง
 การเมืองแต่อย่างใด ตรงกันข้ามผู้ที่เปี่ยมบทบาทสำคัญได้แก่คณะผู้ก่อการที่มาจากกองทัพบก.

สรุป

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำเนิดมาจากระบบปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งได้ทำการรัฐประหารสำเร็จในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๑๕ ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงนั้นเต็มไปด้วยความขัดแย้งซึ่งผลประโยชน์แบ่งเป็นฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา ฯลฯ เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จึงเป็นโอกาสทองของทหารที่จะเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองได้อีกวาระหนึ่งภายหลังจากที่ทหารได้ถูกจำกัดและลบทบทางทางการเมืองลงมาตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา

ภายหลังจากทหารทำการรัฐประหารยึดอำนาจสำเร็จแล้ว ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลซึ่งนำโดยฝ่ายพลเรือนได้แก่นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกาศใช้ เป็นฉบับที่ในการปกครองประเทศ ซึ่งปรากฏว่ารัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่สั้นและกระชับมากคือมีเพียง ๒๕ มาตรา และค่อนข้างจะเผด็จการอยู่มาก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จำกัดสิทธิและหน้าที่ของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนไว้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนหรือนโยบายการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีขั้นตอน ๑๒ ปีของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อพิจารณาแล้วเท่ากับไม่ได้พัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่เป็นการหวนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่า นอกจากนี้ก็ได้มีการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจำนวน ๓๕๐ คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเกิน ๔๐๐ คน ซึ่งจากการศึกษารายละเอียดภูมิหลังของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแล้ว ปรากฏผลสรุปดังนี้

๑. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เป็นเพศชายมีมากกว่าเพศหญิง
๒. อายุโดยเฉลี่ยของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเท่ากับ ๕๖ ปี

ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูง จึงอาจสันนิษฐานได้ว่า การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองฯ นี้จะต้องเป็นไปด้วยความรับผิดชอบ รอบคอบ และสุจริต



๓. จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๒๕๑๕ มีการศึกษาค้นคว้าสูงมาก (คูศารางที่ ๓ ประกอบ) จึงน่าจะเป็นไปได้ว่าสภาปฏิรูปชุดนี้จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มกำลังความสามารถที่มีอยู่ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าสมาชิกที่มีการศึกษาสูงส่วนใหญ่มาจากทหาร ทำให้แนวความคิดทางการเมืองเป็นแนวความคิดตามแบบอย่างที่ได้รับการอบรมสั่งสอนตามอย่างทหาร ทำให้ขาดความเป็นอิสระ

๔. ภูมิหลังทางค่านิยมของสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ส่วนใหญ่สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นทหารอาชีพ เพราะฉะนั้นแนวความคิดทางการเมืองจึงมุ่งเป็นไปในค่านิยมมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นที่ยืนยันเกรงว่าสภาชุดนี้จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทยได้อย่างเต็มที่ เพราะสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำซึ่งต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ประจำของตนอยู่แล้ว โอกาสที่จะอุทิศเวลาให้แก่สภาจึงเป็นไปได้ยาก

๕. สำหรับภูมิหลังทางค่านิยมทางการเมืองทางค่านิยมเมืองนั้น ปรากฏว่าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองและไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ๑๗๒ ต่อ ๑๖๘ จึงเป็นที่น่าสงสัยอยู่ว่าสภาชุดนี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาจากจุดกำเนิดของสภาชุดนี้แล้ว จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าสภาชุดนี้จะทำหน้าที่เพียงสภาตรายางที่ประทับรับรองความถูกต้องในการกระทำของรัฐบาลเท่านั้น เพราะสมาชิกทุกคนจะต้องทำงานเพื่อเอาใจบุคคลที่แต่งตั้งตนมากกว่าจะทำในสิ่งที่ขัดกับเจตนารมณ์ของผู้แต่งตั้งตนแน่นอน

ดังนั้น สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนี้จะสามารถกระทำหน้าที่ของตนได้เต็มกำลังความสามารถ และมีประสิทธิภาพมากนักเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคนที่จะแสดงออกในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป.