

## บทที่ 2

### สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในช่วง พ.ศ. 2507 - 2516

ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 เป็นยุคการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีคนเดียวก็คือจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งนับได้ว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน การบริหารประเทศของจอมพลถนอมเป็นการบริหารประเทศที่สืบทอดอำนาจและรูปแบบการปกครองจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในช่วงการบริหารประเทศของจอมพลถนอม ดังกล่าว มีการจัดตั้งรัฐบาล ทั้งสิ้น 3 ชุด

ชุดที่ 1 ตั้งแต่ 9 ธันวาคม 2506 - 6 มีนาคม 2512

ชุดที่ 2 ตั้งแต่ 7 มีนาคม 2512 - 17 พฤศจิกายน 2514

ชุดที่ 3 ตั้งแต่ 18 ธันวาคม 2514 - 14 ตุลาคม 2516

โดยได้มีการปฏิวัติรัฐประหาร 1 ครั้ง ซึ่งก็เป็นการปฏิวัติรัฐประหารโดยจอมพลถนอมเอง และดำเนินรอยการบริหารประเทศตามแบบอย่างที่ยอมพลสฤษดิ์ได้เคยทำไว้ อาจารย์ลิขิต ธีรเวคิน ได้กล่าวไว้ว่า

"ไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมใดเกิดขึ้น โดยปราศจากสาเหตุ และไม่มีเหตุการณ์ทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ เกิดขึ้นโดยไม่มีมูลฐานปรากฏการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นได้โดยน้อมมนุษย์ และโดยพลังจากธรรมชาติ แต่บ่อยครั้งมนุษย์ซึ่งเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง (agent of change) มีบทบาทอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลง หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดังนั้น การศึกษากระบวนการ วิวัฒนาการ หรือ

ธันวาคม 2506<sup>2</sup> และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 17 นายเป็นคณะรัฐมนตรีร่วมเป็นคณะรัฐบาล<sup>3</sup> ดังมีรายนามต่อไปนี้

1. พลเอกถนอม กิตติขจร  
เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
2. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์  
เป็นรองนายกรัฐมนตรี
3. พลเอกประภาส จารุเสถียร  
เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
4. นายสุนทร หงส์ลดารมภ์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
5. พันเอกถนัด คอมันตร์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
6. พลเอกสุรจิต จารุเศรณี  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร

<sup>2</sup>"ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี", ราชกิจจานุเบกษา 80 (10 ธันวาคม 2506):766.

<sup>3</sup>"ประกาศตั้งรัฐมนตรี", ราชกิจจานุเบกษา 80 (12 ธันวาคม 2506):1-4. ต่อมาในวันที่ 11 ธันวาคม 2506 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นผู้บัญชาการทหารบกและได้เลื่อนยศเป็นจอมพลจอมพลเรือ และจอมพลอากาศ ในวันที่ 10 มกราคม 2507 ซึ่งเท่ากับทำให้ฐานะรัฐบาลของจอมพลถนอม มีเสถียรภาพ และมีหลักประกันอันมั่นคงยิ่งขึ้น.

7. พลโทพงษ์ บุณณกันต์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
8. นายพจน์ สารสิน  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
9. พระยาอรรถการีย์นิพนธ์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
10. หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
11. นายเกษม ศรีพยัคฆ์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ
12. พระบาราสุนราตุร  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
13. นายบุญย์ เจริญไชย  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
14. พระประกาศสหกรณ์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี  
และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
15. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
16. นายบุญชนะ อัดถากร  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ
17. นายทวี แร่งขำ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในขณะที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร บริหารประเทศนั้นทั้งใช้  
 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 อยู่ รวมทั้งจะเห็นได้ว่า  
 คณะรัฐมนตรีของจอมพลถนอมนั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยจอมพลสฤษดิ์  
 เท่าใดนัก นอกจากนั้น จอมพลถนอมเองก็แถลงให้หนังสือพิมพ์ทราบว่ารัฐบาล  
 จะยึดถือนโยบายตามที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้กำหนดไว้<sup>4</sup>

ในขณะที่สภาที่ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง  
 ดำเนินการสืบเนื่องมาจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ก็คือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักการ  
 แล้วควรจะเป็นสภาที่มีอำนาจควบคุมนโยบายการปกครองและบริหารประเทศ แต่  
 สภานี้ก็กลับเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาล เนื่องจากเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ส่วนในด้านการบริหารประเทศของรัฐบาล กล่าวได้ว่าไม่มีปัญหา  
 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร  
 พุทธศักราช 2502 และก็ได้ใช้อำนาจนี้ดำเนินการขึ้นสำคัญเป็นอันดับแรก คือยึด  
 ทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ อันมีมูลค่าถึง 2,874 ล้านบาท

รัฐบาลจอมพลถนอมได้เน้นอุดมการณ์รักษาความสงบเรียบร้อยสืบตาม  
 แบบอย่างของจอมพลสฤษดิ์ และใช้มาตรา 17 ส่งประหารชีวิตผู้กระทำความผิดในคดี  
 ต่าง ๆ หลายคดี นอกจากนี้ยังแสดงความเข้มงวดในการปราบปรามทอร์ปชั้นใน  
 วงรัฐบาลด้วยการสั่งจำคุกพลเอกสุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร  
 เป็นเวลา 15 ปี เนื่องจากรับสินบน 3 ล้านบาท จากพ่อค้าเพื่อได้รับสิทธิพิเศษ  
 ในการทำสวนยางในป่าสงวน<sup>5</sup>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า จอมพลถนอมได้แถลงว่าจะบริหารประเทศ

<sup>4</sup>สยามรัฐ (12 ธันวาคม 2506):1.

<sup>5</sup>ภารดี มหาขันธ์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่, (กรุงเทพฯ :  
 ศิลปบรรณาการ, 2526), หน้า 169.

โดยยึดถือนโยบายตามที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้กำหนดไว้ โดยได้บริหารประเทศ ให้เป็นแบบทันสมัย และยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น รวมทั้ง เพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศชาติ การบริหารประเทศของจอมพลถนอมในช่วงแรก เนื่องจากยังอยู่ใน ระหว่างการประกาศกฎอัยการศึกจึงยังไม่ค่อยมีปัญหา การ ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่ง เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง ทำให้รัฐบาลที่ตั้งขึ้น เป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้ฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งส่วนใหญ่ เป็นข้าราชการ ยังสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ โดยปราศจากการควบคุม ของสภา เนื่องจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่มีสิทธิ ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะได้รับการลงมติว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มี สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล<sup>6</sup> รวมทั้งสืบเนื่องจากการรัฐประหารพุทธศักราช 2501 ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองอำนาจทางการเมือง ทำให้รัฐบาล ดำเนินการทางการเมืองได้ตามที่ตนต้องการ

ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากคอมมิวนิสต์ได้เริ่มดำเนินการ อย่างรุนแรงในเวียดนามตั้งแต่ พ.ศ. 2506 ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องส่งทหารมา ช่วยเหลือเวียดนามใต้ ประเทศไทยมีส่วนสนับสนุนการเข้าแทรกแซงทางการเมือง ของสหรัฐอเมริกาในเวียดนาม เพื่อต่อต้านการรุกเข้าครอบงำเวียดนามใต้ นโยบาย การป้องกันร่วมกันของไทยและสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยจอมพล สฤษดิ์แล้ว แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการถึงขนาดตั้งฐานทัพ แต่เป็นเพียงการรับความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจ แต่เมื่อมาถึงสมัยจอมพลถนอม คอมมิวนิสต์ได้ขยาย ผลทหารอเมริกันจำนวนมากจึงถูกส่งเข้ามาประจำการในไทย และสหรัฐอเมริกา

---

<sup>6</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ)" เล่ม 3 พ.ศ. 2503 ประชุมครั้งที่ 80 หน้า 3447.

ได้ตั้งฐานทัพในประเทศไทย โดยความยินยอมของรัฐบาล<sup>7</sup>

นอกจากนี้ จอมพลถนอมยังได้ดำเนินยุทธวิธีสกัดกั้นคอมมิวนิสต์มิให้เข้าสู่  
ไทยโดยได้ส่งกองกำลังอาสาสมัคร ซึ่งมีชื่อว่าจงอางศึกไปรวมรบในเวียดนาม  
โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้<sup>8</sup>

ในยุคของรัฐบาลนี้ ประเทศไทยไม่เป็นเพียงฐานทัพในการทำสงคราม  
อินโดจีนเท่านั้น แต่ยังนำตัวเองเข้าไปผูกพันกับสหรัฐอเมริกาในการรักษาความ  
มั่นคง โดยยินยอมให้สร้างท่าเรือสตัด์ฮีบ สนามบินอู่ตะเภา จึงเห็นได้ว่าระยะเวลา  
ดังกล่าว เป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทครอบงำประเทศอย่างสูง  
ซึ่งการที่สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีความสัมพันธ์กับไทยอย่างมาก ทั้งในด้านการ  
ทหารและการเข้ามาตั้งฐานทัพ และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินนั้น  
มีผลต่อการก่อตัวทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างยิ่ง ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียด  
ในส่วนของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงเวลาดังกล่าวต่อไป

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบปัญหาในการ  
ปะทะกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ มีการปะทะกันด้วยอาวุธเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ  
สถานการณ์คุกคามความปลอดภัยของประเทศนี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลหวังเหนี่ยว  
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งใช้เวลาร่างมาเป็นระยะเวลานานนับตั้งแต่ช่วงสมัย  
ของจอมพลสฤษดิ์ โดยจอมพลประภาส จารุเสถียร ได้ให้ข่าวว่ารัฐธรรมนูญอาจ  
หยุดชะงัก เนื่องจากสถานการณ์บ้านเมือง<sup>9</sup> แต่เมื่อเริ่มมีความขัดแย้งขึ้นมีการ

<sup>7</sup>บัญชา แก้วเกตุทอง, 36 รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทย,  
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, มปป.), หน้า 169.

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

<sup>9</sup>สยามนิกร (22 มกราคม 2508):1.

นัดหยุดงาน ถึงแม้จะเป็นช่วงของกฎอัยการศึกจนถึงปี 2511 มีกรรมกรเข้าร่วม การนัดหยุดงานมากกว่า 5,000 คน และคิดเป็นจำนวนวันทำงานที่เสียไป 25,000 วัน<sup>10</sup> จอมพลถนอมจึงต้องแสวงหาความชอบธรรม โดยการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับที่ เริ่มร่างเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2504 และร่างเสร็จเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2511 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511\* นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย

## 1.2 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐบาลจอมพลถนอมได้บริหารประเทศ ตามธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 สืบต่อมาจากรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ จนถึงวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตั้ง แต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 นับมาจนถึงวันประกาศใช้กินเวลา ถึงเกือบ 10 ปี จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งใช้เวลาร่างยาวนานที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายมากที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 183 มาตรา หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

1. ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมี

<sup>10</sup>จรัส วิทยเสรี, พรั้งมองไทย : เศรษฐกิจแห่งความขัดแย้ง

(กรุงเทพ : มิตรนราการพิมพ์, 2523), หน้า 76.

\*ทั้งนี้การที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เนื่องจากต้องไปจารึกในสมุดข่อย และใช้เวลา ดำเนินการถึง 3 เดือน

พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. ใช้ระบบ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

3. วุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะได้ รวมทั้งมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้

4. ไม่มีข้อห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีรับประโยชน์จากรัฐ

5. กำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นสมาชิกในรัฐสภาไม่ได้

6. เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบ ไม่ต้องมีการลงมติไม่ไว้วางใจ

7. ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี แต่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนมิให้เป็นรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะมีรูปแบบของรัฐสภา และมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่หลักใหญ่ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่าเป็นหลักเดียวกับหลักการของคณะปฏิวัติตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 โดยให้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำประกันเสถียรภาพของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้จอมพลถนอมสามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำจากฝ่ายทหาร และพลเรือนให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เท่ากับผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำทั้งหมด สามารถใช้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็น



ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมืออำนาจของตนได้อย่างเต็มที่

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 แล้วมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คนโดยรัฐบาลเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 ให้ทำหน้าที่รัฐสภาไปพลางก่อน และมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนด 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้ง งดให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขต ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวของประชาชนในทางการเมือง คือ ความเคลื่อนไหวที่จะรวมกลุ่มกันตั้งพรรคการเมืองนั่นเอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้แยกย้ายกันไปเมื่อสภาถูกยุบก็ได้กลับมารวมตัวกันอีก เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน เช่น พรรคประชาธิปไตย ซึ่งได้แต่งตั้งให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค นอกจากนี้ก็มีพรรคอื่น ๆ ที่จดทะเบียนตั้งพรรคเพื่อรับการเลือกตั้ง ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ได้แก่ พรรคประชาชน พรรคแนวร่วม-เศรษฐกิจ พรรคแนวประชาธิปไตย พรรคไทยธิปไตย พรรคอิสลาม พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคแรงงาน พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา พรรคประชาธิปไตย และพรรคชาวนาชาวนไร่

สำหรับรัฐบาลนั้น หลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง ได้มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง งดใช้ชื่อว่า พรรคสหประชาไทย มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค จอมพลประภาส จารุเสถียร และ นายพจน์ สารสิน เป็นรองหัวหน้าพรรค พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ เป็นเลขาธิการพรรค ซึ่งอาจกล่าวได้พรรคสหประชาไทยนั้น เป็นพรรคการเมืองซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากการจดทะเบียนตั้งพรรคดังกล่าวเป็นการจดทะเบียนตั้งพรรคขึ้นมาเพื่อเป็นฐานรองรับอำนาจของจอมพลถนอม และตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้จอมพลถนอมและกลุ่มของตนอยู่ในอำนาจต่อไป ทั้งนี้อาจเรียกได้ว่าพรรคสหประชาไทยเป็นพรรคการเมืองเฉพาะกาล เพราะเมื่อนักการเมืองซึ่งพรรคการเมืองนั้นตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับอำนาจหมดอำนาจไป พรรคการเมืองนั้นก็มิอัน



ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

030791

สลายไปด้วย จึงทำให้พรรคการเมืองแบบนี้เป็นพรรคการเมืองส่วนบุคคลไม่ใช่พรรคการเมืองของชาติ ตัวอย่างพรรคการเมืองแบบนี้ในอดีตจะเห็นได้จากพรรคเสรีมนังคศิลา ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคชาติสังคม และพรรคสหภูมิของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น

จากข่าวสารที่ออกมาเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง รัฐบาลรวมทั้งพรรคสหประชาไทยถูกโจมตีอย่างหนักจากฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งไม่ได้รับการต้อนรับจากประชาชน แสดงให้เห็นว่า ตลอดเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาล ประชาชนมีความรู้สึกถึงการถูกกดขี่ในการปราศจากเสรีภาพทางการเมืองอย่างมาก

ในวันที่ 1 กันยายน 2511 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตกรุงเทพฯ - ชลบุรี ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปไตยเป็นผู้ชนะยกทีมเข้าบริหาร ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีความคิดเห็นมีแนวโน้มไปในทางสนับสนุนระดมองข้ามรัฐบาลขณะนั้น<sup>11</sup>

เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏออกมา ประชาชนไทยได้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 49<sup>12</sup>

พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด คือ 76 คน

พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือก 57 คน

พรรคแนวร่วมเสรีชนกร และพรรคเสรีประชาธิปไตย ได้รับเลือกพรรคละ 4 คน และ 1 คน ตามลำดับ

---

<sup>11</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองไทยในระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2517), หน้า 180.

<sup>12</sup> กรมการปกครอง, รายงานวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 123 - 124.

พรรคแนวประชาธิปไตย ได้รับเลือก 1 คน

ส่วนที่เหลือกระจายไปตามพรรคต่าง ๆ พรรคละ 1 - 2 คน และมีผู้ได้รับเลือกโดยมิได้สังกัดพรรค 71 คน<sup>13</sup>

การที่พรรคสหประชาไทย ซึ่งถือว่าเป็นพรรครัฐบาล มีเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเพียง 76 เสียง ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 219 คน ย่อมทำให้เสียงในสภาในการจัดตั้งรัฐบาลไม่มั่นคง ทำให้พรรคสหประชาไทยใช้วิธีชักชวนสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งไม่สังกัดพรรคเข้าร่วม ทำให้สมาชิกพรรคมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ได้รับเลือกตั้งไว้เดิม แต่การเข้าร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยปราศจากการยึดถือนโยบาย หรืออุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน แต่เป็นการร่วมกันภายใต้อิทธิพลทางการเงิน และความชอบพอกับหัวหน้าพรรคเป็นการส่วนตัว ทำให้ความผูกพันระหว่างสมาชิกกับพรรคไม่แน่นแฟ้น และเป็นผลให้ผู้นำพรรคสหประชาไทยมีปัญหาในการบริหารประเทศ ในด้านการสนับสนุนของสมาชิกพรรคในสภาในเวลาต่อมา

พรรคสหประชาไทยได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยมีเสียงวุฒิสมาชิกซึ่งแต่งตั้งโดยจอมพลถนอมสนับสนุน และจอมพลถนอมก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง<sup>14</sup> โดยมีพลเอกประภาส จารุเสถียร และ นายพจน์ สารสิน เป็นรองนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

<sup>13</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 284.

<sup>14</sup> "ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี", ราชกิจจานุเบกษา 86 (20 มีนาคม 2512): 316 - 317.

<sup>15</sup> รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520). หน้า 398 - 399.

1. พลเอกประภาส จารุเสถียร  
เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายพจน์ สารสิน  
เป็นรองนายกรัฐมนตรี
3. พลโทแสวง เสนาณรงค์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี
4. จอมพลถนอม กิตติขจร  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
5. นายเสริม วินิจฉัยกุล  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
6. พันเอกถนัด คอมันตร์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
7. หม่อมราชวงศ์จักรทอง ทองใหญ่  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
8. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
9. นายพจน์ สารสิน  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
10. พลเอกประภาส จารุเสถียร  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
11. หลวงจากรุญเนติศาสตร์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
12. นายสุกิจ นิมมานเหมินท์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

13. นายบุญชนะ อัดถากร  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการ
14. พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
15. พลโทพงษ์ บุณณกันต์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
16. พลเอกจิตติ นาวิเสถียร  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
17. หม่อมราชวงศ์ทองแท้ ทองแถม  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
18. นายจิตติ สุจริตกุล  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
19. นายมัญญ บริสุทธิ์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร
20. พลเรือตรีชลี สินธุโสภณ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
21. หม่อมหลวงชูชาติ กาญ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
22. นายทวี แรงษา  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
23. นายถวิล สุนทรสารบูล  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
24. พลโท อัมพร ศรีไชยยันต์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม

25. พลเอกกฤษณ์ สีวะราห์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
26. พลตำรวจโทพิชัย กุลละวณิชย์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐการ
27. นายสมบุญ ผ่องอักษร  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
28. นายสอาด หงษ์ยนต์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

คณะรัฐมนตรีชุดนี้บริหารประเทศ และแถลงนโยบายต่อสภา โดยไม่มีการลงมติใหม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญ หลังจากบริหารประเทศได้ไม่นานก็เกิดปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านรัฐสภาเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง พรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลนั้น เกิดการขัดแย้งกันเองในระหว่างลูกพรรค เนื่องจากมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกไปตามกลุ่มของนักการเมืองผู้มีอำนาจ เช่น

- กลุ่มของพลเอกประภาส จารุเสถียร ซึ่งเรียกว่ากลุ่มมหาดไทย
- กลุ่มของพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์
- กลุ่มของพลเอกกฤษณ์ สีวะราห์
- กลุ่มของพลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์
- กลุ่มของพลตำรวจตรีสง่า กิตติขจร
- กลุ่มของพลตำรวจโทพิชัย กุลละวณิชย์
- กลุ่มของนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์
- กลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร และ พลโทแสวง เสนาณรงค์<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ขบวนการประชาชน  
ตุลาคม 2516, (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517), ไม่มีเลขหน้า.

การแตกแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ โดยยึดถือในตัวบุคคลดังกล่าว ทำให้เป็นการยากสำหรับผู้นำพรรคสหประชาไทย ที่จะหวังให้รัฐบาลบริหารประเทศอย่างราบรื่น จอมพลถนอมจึงประสบความสำเร็จล้มเหลวในการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตนเองอย่าง ที่จอมพลสฤษดิ์ได้ทำไว้

แม้รัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในสภา แต่จากความไม่แน่นอนแห่งความผูกพันระหว่างสมาชิกพรรค ตลอดจนการแตกแยกเป็นกลุ่ม ๆ ทำให้การเสนอกฎหมายต่อสภามีปัญหา ดังเช่น ในวันที่ 26 มิถุนายน 2512 ร่างพระราชบัญญัติถ่ายถอดการประชุมสภาผู้แทน วุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของสองสภา ซึ่งเสนอโดยนายทองดี อิศรางกูร ณ อยุธยา ซึ่งรัฐบาลลงมติกันในพรรครว่าจะไม่รับหลักการของกฎหมายฉบับนี้ แต่เมื่อมีการโหวตคะแนนเสียง ผลกลับปรากฏว่าในขั้นรับหลักการรัฐบาลแพ้คะแนนเสียง คือ ฝ่ายรัฐบาลได้รับเพียง 83 เสียง ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนกฎหมายได้คะแนน 88 เสียง แต่รัฐบาลก็ได้พยายามหาทางขัดขวางพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยสามารถทำให้พระราชบัญญัติตกไปได้ ในการประชุมพิจารณาวันที่ 217

นอกจากนี้ การเข้าสังกัดพรรคสหประชาไทยของสมาชิกโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแสวงหางบประมาณเพื่อไปพัฒนาจังหวัดของตนเพื่อจะได้เป็นการสร้างฐานคะแนนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทำให้สมาชิกต่างแก่งแย่งกันเป็นกรณีการในคณะกรรมการกรรมาธิการงบประมาณ เมื่อไม่ได้ก็มีการขู่ว่าจะยกมือสนับสนุนให้ฝ่ายค้าน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการรวมตัวของพรรคสหประชาไทยนั้นเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ เพื่อหาความชอบธรรมให้จอมพลถนอมเป็นนายกรัฐมนตรี

---

17 เสนอ จันทร่า, "สาเหตุของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ. 2484 - 2518)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 115.

การจัดตั้งพรรคเป็นการจัดตั้งโดยคณะทหาร ซึ่งคุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น เพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งและมีเสียงสนับสนุนในสภา มีการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเข้ามาสังกัดพรรค ซึ่งสมาชิกเหล่านั้นก็หวังผลประโยชน์ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสำคัญ เนื่องจากหากสภาไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เท่ากับว่าไม่ยอมอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเท่ากับไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยทั่วไปรัฐบาลจะต้องลาออก นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องพยายามให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ผ่านรัฐสภา ออกบังคับใช้เป็นกฎหมายให้เร็วที่สุด เนื่องจากหากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต้องล่าช้าออกไป ก็หมายถึงเงินที่รัฐบาลจะมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ของรัฐก็ล่าช้าไปด้วย และในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลนี้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็ต้องล่าช้า เนื่องจากสมาชิกสภาพยายามแปรญัตติเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อรัฐบาลต้องการตัดปัญหา จึงต้องยินยอมจัดสรรเงินให้สมาชิกสภาผู้แทนในสังกัดพรรคสหประชาไทยและพรรคอิสระ ซึ่งสนับสนุนรัฐบาลอยู่เพื่อนำไปพัฒนาจังหวัดของตนเพื่อเป็นการหาเสียง โดยในปีงบประมาณ 2513 คนละ 3 แสนบาท และต่อมาในปีงบประมาณ 2514 รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้สมาชิกดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น คนละ 1 ล้านบาท จนในปีงบประมาณ 2515 รัฐบาลถูกขอให้จัดสรรเงินพัฒนาจังหวัดให้สมาชิกผู้สนับสนุนรัฐบาลเป็นเงินถึงคนละ 2 ล้านบาท<sup>18</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup>รงค์ชัย แสงประดับ, ร.ต.ต., "การศึกษาเชิงเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเสรีมนังคศิลา กับพรรคสหประชาไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 158.



### 1.3 ความขัดแย้งของสมาชิกพรรคสหประชาไทย

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล และสมาชิกพรรคสหประชาไทยได้แสดงออกมาชัดเจนในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2514 โดยในการเลือกกรรมการ ปรากฏว่ากรรมการพิจารณาของฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนน้อยกว่ากรรมการที่สังกัดพรรคการเมืองอื่น ๆ<sup>19</sup> โดยสมาชิกพรรคสหประชาไทยได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียง 6 คน

นอกจากนี้ สมาชิกแต่ละคนยังพยายามที่จะขอแปรญัตติทุกมาตรา เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในการเลือกตั้งสมัยหน้า ทำให้การพิจารณางบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างล่าช้า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ และก่อความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2515 คณะกรรมการได้พิจารณาตัดทอนรายจ่ายที่รัฐบาลตั้งไว้หลายรายการ ซึ่งสมาชิกพรรคสหประชาไทยส่วนใหญ่ต้องการให้นำเงินที่ตัดทอนไปเพิ่มในงบพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลได้ขอแปรญัตติเพื่อนำเงินซึ่งตัดออกมาจำนวน 280 ล้านบาทไปเพิ่มให้กับงบประมาณป้องกันประเทศ เพื่อรับสถานการณ์ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาถอนทหารออกจากประเทศ ทำให้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่สมาชิกในพรรคสหประชาไทย

นอกจากความขัดแย้งของสมาชิกพรรคสหประชาไทยจะ เกิดจากการไม่ได้รับผลประโยชน์แล้ว ยังมีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแตกความสัมพันธ์ในระหว่างสมาชิกในพรรคเดียวกันอีกด้วย

โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีการโต้เถียงโดยอาศัยถ้อยคำรุนแรง

<sup>19</sup>สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ (3 กันยายน 2515):42.

ระหว่างพันเอกถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ นายบุญชนะ อัตถากร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ เนื่องจากนายบุญชนะ อัตถากร ได้ตีพิมพ์บันทึกความทรงจำขณะที่ตนเป็นเอกอัครราชทูตไทย มีข้อความพาดพิงไปถึงการทำงานของพันเอกถนัด คอมันตร์ ในเชิงตำหนิ ซึ่งทำให้พันเอกถนัด คอมันตร์ไม่พอใจ

นอกจากนี้ก็ยังปรากฏความไม่ราบรื่น ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรี ในคณะรัฐบาลกล่าวคือมีการเรียกร้องจากสมาชิกพรรคสหประชาไทยให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ คือ นายเสริม วินิจฉัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายบุญชนะ อัตถากร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พลเรือ ammiral ศรีไชยยันต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม นายมณูญ บริสุทธิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และ พลเอกจิตติ นาวิเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม<sup>20</sup>

จากความขัดแย้งในรัฐบาล และสมาชิกพรรคสหประชาไทย ตามที่ได้ประมวลมาทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง จอมพลถนอมไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เกิดการรัฐประหารขึ้น ภายขณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลถนอมเป็นหัวหน้านำคณะทหารเข้าทำการรัฐประหาร และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

#### 1.4 การปฏิบัติตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร

สาเหตุต่าง ๆ ของความขัดแย้งตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นชนวนผลักดันให้จอมพลถนอมทำการปฏิวัติตนเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 การ

<sup>20</sup>สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ (27 สิงหาคม 2515):33.

รัฐประหารครั้งนี้ไม่มีวีแววมามาก่อนเลย และจอมพลถนอมก็ได้นำเอารูปแบบการรัฐประหารแบบจอมพลสฤษดิ์มาใช้ มีผู้ให้ความเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายนายตระหนักว่า รัฐประหารทำขึ้นโดยตั้งใจที่จะปราบปรามฝ่ายค้านอย่างแท้จริง จึงได้พากันหลบซ่อนตัวทันที<sup>21</sup>

คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 โดยชี้แจงเหตุผลในคำแถลงการณ์ฉบับที่ 6 สรุปได้ว่า

1. มีภัยคุกคามประเทศที่จะกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของราชบัลลังก์ โดยมุ่งจะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบบอื่น ซึ่งมีชั่ระบอบประชาธิปไตย
2. มีการก่อกวนการบริหารราชการของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความล่าช้าและล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์

การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์จึงต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครองเพื่อแก้ไขสถานการณ์โดยเฉียบขาดและฉับพลัน<sup>22</sup>

หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้แถลงชี้แจงถึงเหตุผลที่ต้องทำการปฏิวัติเพิ่มเติมในเวลาต่อมาอย่างยืดเยื้อ ซึ่งพอสรุปได้ว่า

นอกจากจะมีบุคคลบางกลุ่มบางคนยุยงนักศึกษาแล้ว ยังยุยงกรรมกรอีก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรุ่นนี้แยกว่าทุกยุคทุกสมัยคอยแต่ก่อกวนขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล พระราชบัญญัติงบประมาณคลอดออกมาได้ล่าช้า ก่อให้เกิดผลเสีย

<sup>21</sup>ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 458.

<sup>22</sup>วิเทศกรณีย์, วันมหาวิปโยค ยุคจอมพลถนอมปฏิวัติ (กรุงเทพฯ : รวมการพิมพ์, 2516), หน้า 16 - 17.

แกว่งการบริหาร ก็เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแต่ชอบทำอะไรให้เกิดความยุ่งเหยิง วุ่นวายโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายของประเทศชาติ ทั้ง ๆ ที่เงินแดงก็ยังถูกคาม ทยอยอยู่จึงต้องทำการปฏิวัติเพื่อความอยู่รอดของประเทศ<sup>23</sup>

เมื่อทำการปฏิวัติยึดอำนาจแล้ว คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รวมทั้งวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะ รัฐมนตรีก็ให้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งได้ใช้เวลาร่างยาวนานเกือบ 10 ปี สิ้นเปลืองงบประมาณเกือบ 100 ล้านบาทก็ได้สิ้นสุด โดยมีอายุเพียงแค่ 3 ปี 4 เดือนเศษ และต่อมาก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

คณะปฏิวัติได้ปกครองประเทศ โดยมีการจัดตั้งสภาคณะปฏิวัติแบ่งความ รับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ออกเป็นส่วน ๆ ดังนี้

1. สำนักเลขาธิการ มีพลเอกกฤษณ์ สีวะรา เป็นผู้บังคับบัญชา
2. ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ มีพลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นผู้บังคับบัญชา
3. ฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจการคลัง และอุตสาหกรรม มีนายพจน์ สารสิน เป็นผู้บังคับบัญชา
4. ฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุข มีพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นผู้บังคับบัญชา
5. ฝ่ายอำนวยการ การเกษตร คมนาคม มีพลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้บังคับบัญชา

<sup>23</sup>ประกอบ ไขประการ สมบูรณ์ คนฉลาด ประยูทธ สิทธิพันธ์, ปฏิวัติสามสมัย (กรุงเทพฯ : รวมการพิมพ์, 2521), หน้า 731 - 732.

<sup>24</sup>"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3", วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514.

การดำเนินการภายใต้สภาคณะปฎิวัติดังกล่าว ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่  
รับผิดชอบ และขึ้นตรงต่อจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฎิวัติ ซึ่งดำรง  
ตำแหน่งประธานสภาคณะปฎิวัติแต่ผู้เดียว

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อมีการปฎิวัติรัฐประหารก็มีการประกาศยก  
เลิกรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรครการเมือง เทศบาล ซึ่งเป็นสถาบันแห่ง  
ประชาธิปไตยสถาบันหนึ่ง เนื่องจากสมาชิกต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงไม่น่าจะ  
ดำรงอยู่ได้

ได้มีประกาศคณะปฎิวัติออกมากำหนดให้สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัด  
หรือสภาเทศบาล เมื่อสิ้นสุดลงตามวาระ หรือเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด  
หรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ หรือเมื่อมีการยุบสภา  
จังหวัดหรือสภาเทศบาล ยังไม่สมควรให้มีการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
จังหวัดหรือสภาเทศบาล แต่ควรรอวิธีแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง โดยให้รัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้ง โดยให้ถือว่าสมาชิกที่ได้รับการ  
แต่งตั้งดังกล่าว เป็นสมาชิกโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
จังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล และให้อยู่ในตำแหน่งได้ตามวาระที่กฎหมาย  
ได้กำหนด<sup>25</sup>

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ขณะนั้น  
คือ นายถวิล ระวังภัย เป็นอดีตสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นฝ่ายค้านที่มี  
บทบาทในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะปฎิวัติต้องการใช้อำนาจเด็ดขาดในการ  
บริหารประเทศ ก็คงจะต้องใช้คนของตนมาควบคุมงานในเทศบาลนครกรุงเทพ  
และธนบุรีด้วย ดังนั้นจึงได้มีประกาศคณะปฎิวัติรวมจังหวัดพระนคร และจังหวัด

<sup>25</sup> "ประกาศคณะปฎิวัติ ฉบับที่ 19", วันที่ 15 ธันวาคม 2514.

ธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกันเรียกว่านครหลวงกรุงเทพธนบุรี<sup>26</sup> และประกาศให้รวมสภาจังหวัด เทศบาลนครหลวงกรุงเทพ และเทศบาลนครหลวงธนบุรี สภาเทศบาลจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรี โดยตำแหน่ง และต่อมาก็ได้มีการแต่งตั้งนายวิญญู อังคณารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร เป็นผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี<sup>27</sup> โดยไม่ได้แต่งตั้งนายถวิล ระวังภัย อดีตนายกเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ ให้ได้รับตำแหน่งใด ๆ ในคณะเทศมนตรี ครั้งนั้นมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลล้มล้างอิทธิพลของพรรคประชาธิปัตย์<sup>28</sup> และหลังจากนั้นคณะปฏิวัติก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ให้จัดรูปการปกครองของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ให้มีการบริหารงานอิสระมีชื่อใหม่ "กรุงเทพมหานคร" มีผู้ว่าราชการ 1 คน เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้ง นายชานาญ ยูบวรณ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเพื่อที่จะแสดงให้เห็นเด่นชัดถึงความแตกต่างของกรุงเทพมหานครกับจังหวัดอื่น ๆ จึงได้มีการเปลี่ยนคำว่า "อำเภอ" และ "นายอำเภอ" ในเขตปกครองของกรุงเทพมหานคร เป็น "เขต" และ "ผู้ว่าการเขต"

สำหรับเหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงนี้ สหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน ได้เริ่มเปลี่ยนนโยบายทางการ

<sup>26</sup>"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 - 25", วันที่ 21 ธันวาคม 2514.

<sup>27</sup>หนังสือพิมพ์ข่าวไทย (22 ธันวาคม 2514):1.

<sup>28</sup>กนก วงศ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525

ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน (แผนกการพิมพ์) จำกัด, 2526), หน้า 59.

ต่างประเทศ เพื่อผ่อนคลายสถานการณ์ตึงเครียดระหว่างค่ายคอมมิวนิสต์กับค่ายเสรีประชาธิปไตยได้เดินทางไปเยี่ยมจีนแดงในเดือนกุมภาพันธ์ 2519<sup>29</sup> แม้ว่าการต้อนรับจะเป็นแบบชาเย็น แต่ก็ได้มีแถลงการณ์ร่วมกันระหว่าง 2 ประเทศ โดยในแถลงการณ์นั้น เห็นได้ว่าสหรัฐมีนโยบายจะไม่แทรกแซงอินโดจีน

เมื่อภาวะการเมืองโลกมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ไทยเริ่มเปลี่ยนท่าทีต่อจีนแดง แม้ว่าจีนแดงจะเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผู้ก่อการร้ายในประเทศไทย แต่คณะปฏิวัติก็ไม่อาจคืนกระแสดังกล่าวได้ โดยเมื่อสมาคมเทเบิลเทนนิสแห่งเอเชียได้เชิญให้ไทยส่งนักปิงปองไปแข่งขันชิงชนะเลิศแห่งเอเชียที่กรุงปักกิ่ง สมาคมปฏิวัติจึงไม่ปฏิเสธ ทั้งนี้ได้มีการวางหลักการที่จะไปเปิดการเจรจากับนายกรัฐมนตรีจีนแดงด้วย หัวหน้าคณะในการเดินทางครั้งนี้ คือ พล.ต.ชุมพล โลหะชาละ โดยมีนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รองผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจ การคลัง การอุตสาหกรรม ร่วมเดินทางไปด้วย<sup>30</sup>

ต่อมาได้มีการกำหนดที่จะมีพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร ในวันที่ 28 ธันวาคม 2515 ซึ่งวันดังกล่าวถือเป็นวันสำคัญ เนื่องจากมีการสถาปนาองค์สยามมกุฎราชกุมารครั้งนี้ นับเป็นพระองค์ที่สามแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ คณะปฏิวัติจำเป็นต้องตัดสินใจให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเพื่อให้ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อร่วมกันประกอบพระราชพิธีอันเป็นมงคล

ในวันที่ 15 ธันวาคม 2515 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รวมระยะเวลาที่คณะปฏิวัติใช้อำนาจเด็ดขาด

<sup>29</sup>สิทธิเดช จันทศิริ และคณะ, กรรพาวังในรอบ 20 ปี (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์การเวก, 2521), หน้า 291 - 292.

<sup>30</sup>วิเทศกรณีย์, วันมหาวิปโยค ยุคจอมพลถนอมปฏิวัติ, หน้า 462-469.

ปกครองประเทศเป็นเวลา 1 ปี กับ 28 วัน และได้มีการใช้ประกาศคณะปฏิวัติที่มีผลเป็นกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 364 ฉบับ ที่สำคัญได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11<sup>31</sup> ยกเลิกกฎหมายอาญาหลายมาตรา โดยวางมาตรการใหม่ สำหรับความผิดที่จะต้องได้รับโทษว่า ในการกระทำผิดหลายกรรมต่างกันให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ถ้าความผิดกระทงใดมีโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้เปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นจำคุก 50 ปี แล้วจึงบวกกระทงอื่นตามเข้าไป รวมทั้งได้กำหนดบทลงโทษเพิ่มขึ้นสำหรับความผิดอาชญากรรมที่เขย่าขวัญประชาชน เช่น ความผิดในการวางเพลิง ความผิดเกี่ยวกับการข่มขืน หรือโทรมหนิง ความผิดอนาจาร พรากผู้เยาว์ ความผิดลักทรัพย์โดยใช้กำลังประทุษร้าย และ ปล้นทรัพย์ เป็นต้น

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216, 217, 218 และ 219<sup>32</sup> ซึ่งเป็นประกาศคณะปฏิวัติซึ่งออกมาเพื่อปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญ คือ

1. ยุบกระทรวงพัฒนาการ รองงานคืนใบสังกัดเดิม และโอนใบสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นบางส่วน
2. ยุบกระทรวงสหกรณ์ รวมเข้ากับกระทรวงเกษตร เป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. เปลี่ยนชื่อกระทรวงเศรษฐกิจ เป็นกระทรวงพาณิชย์ ดังเดิม
4. ปรับปรุงส่วนราชการต่าง ๆ ในสำนักงานนายกรัฐมนตรีใหม่

31 "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11", ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2514.

32 "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216, 217, 218 และ 219", ลงวันที่ 29 กันยายน 2515.



ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299<sup>33</sup> ให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบบริหารราชการตุลาการ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการแทนประธานศาลฎีกาส่วกรรมการตุลาการ 9 คน เฉพาะกรรมการที่คณะผู้พิพากษาเป็นผู้เลือก 4 คน เปลี่ยนให้รัฐมนตรีเป็นผู้เลือก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษา ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านในทางการเมืองครั้งแรก เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นการทำอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก้าวท้าวอำนาจตุลาการ เป็นการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร การเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาที่รุนแรงขึ้น ทำให้ในภายหลังประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ต้องถูกยกเลิกไป

เมื่อมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ทั้งชื่อ หลักการ และแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง และให้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 แก่นายกรัฐมนตรี โดยมีขอบข่ายการบังคับใช้กับการกระทำต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น โดยถือว่าการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อวินาศกรรม หรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนามัยของประชาชน เป็นการกระทำที่ผิดร้ายแรงเท่ากัน การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ และให้ใช้มาตรานี้ย้อนหลังกับการกระทำดังกล่าวที่เกิดขึ้นในบังคับธรรมนูญนี้อีกด้วย

ในวันที่ 19 ธันวาคม 2515 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐบาล โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี พลเอกประภาส

<sup>33</sup>"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299", ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515.

จารุเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะ 34 คือ

1. จอมพลถนอม กิตติขจร  
เป็นนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม,  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
2. พลเอกประภาส จารุเสถียร  
เป็นรองนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
3. พลเรือเอกถวิล รายนานนท์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
4. พลอากาศเอกบุญชู จันทรุเบกษา  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
5. พลโทแสวง เสนาณรงค์  
เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
6. นายเสริม วินิจฉัยกุล  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
7. นายสมหมาย ชุนตระกูล  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
8. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
9. พลตำรวจโทพิชัย กุลละวณิชย์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

---

34 ประเสริฐ ปัทยะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (2435-2517),  
พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : หจก.ชุมนุมช่าง, 2517), หน้า 1065-1066.

10. นายแสวง กุลทองคำ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
11. พลเอกพงษ์ บุญกันต์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
12. พลเรือตรีชลิ สินธุโสภณ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
13. นายอุทัย วุฒิกุล  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
14. นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
15. นายโจสถ โชคสิน  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
16. นายถวิล สุนทรสารบูล  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
17. นายพวง สุวรรณรัฐ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
18. นายมาลัย หุวะนันท์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
19. นายกมล วรรณประภา  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
20. นายสมภพ ภัทรระกิตย์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม
21. นายอภัย จันทวิมล  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

22. นายบุญสม มาร์ติน  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
23. พลจัตวาชาติชาย ชุณหะวัณ  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
24. พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
25. นายสมบุญ ผ่องอักษร  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
26. พลเอกกฤษณ์ สีวะรา  
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
27. นายสะอาด หงษ์ยนต์  
เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
28. นายบุญรอด บิณฑสันต์  
เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ

รัฐบาลจอมพลถนอม ได้แถลงนโยบายต่อสภาเพื่อให้สภารับทราบ และได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มี จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นประธาน ถึงแม้ว่ากรรมการชุดนี้จะประชุมกันสัปดาห์ละครั้ง แต่การร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นไปอย่างล่าช้ามาก จึงเริ่มมีการแสดงออกถึงความไม่พอใจรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีการเดินขบวนประท้วงยับยั้งการขึ้นค่าโดยสารรถเมล์ การเดินขบวนต่อต้านการใช้สินค้าญี่ปุ่น และการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของกลุ่มนักการเมือง อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักศึกษาจนกระทั่งนำไปสู่การเดินขบวนแสดงประชามติครั้งยิ่งใหญ่ของประชาชน และเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 1.5 วิกฤตการณ์ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

วิกฤตการณ์ เหตุการณ์ วันที่ 14 ตุลาคม 2516 นับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยที่สำคัญ และมีความหมายทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าการเมืองไทยหลังจากการปฏิวัติเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 เพราะหลังจากการลุกฮือของประชาชน และเกิดนองเลือดขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 แล้ว ก็เกิดบรรยากาศของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเต็มไปด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่ทั่วไป ทำให้การเมืองไทยหลังจากนั้นเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ

### 1.6 สภาพเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ตามที่ได้กล่าวมา สภาพการณ์ทางการเมืองภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 เป็นต้นมา เป็นการบริหารบ้านเมืองในรูปแบบเผด็จการ แม้ว่าจะมีช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และมีการเลือกตั้ง แต่ประชาธิปไตยในช่วงดังกล่าวก็เป็นเพียงประชาธิปไตยครึ่งใบ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภามีสภาพไม่แตกต่างไปจากตรายาง ในการรับรองอำนาจและสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐบาลทหาร ซึ่งการมีรัฐธรรมนูญก็เป็นช่วงระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากจอมพลถนอมได้ปฏิวัติตนเอง และทำให้ประเทศกลับไปสู่การเมืองแบบเผด็จการอีก

เมื่อการเมืองของประเทศไทยไม่มีการพัฒนาประชาชนไม่ได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองรวมทั้งตัวแปรทางด้านโครงสร้างทางสังคม และเศรษฐกิจซึ่งพัฒนาอย่างไม่สมดุลกับการเมือง ทำให้เกิดความกดดันและนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง

พลังนำอันเป็นหัวหอกไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์นี้ ได้แก่ กลุ่มนักศึกษา จากการศึกษาที่ได้มีการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้น ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2513<sup>35</sup> ทำให้กลุ่มนักศึกษาเป็นกลุ่มทางการเมืองซึ่งเคลื่อนไหวโดยมีปัจจัย คือ ความรู้สึกชาตินิยมต่อต้านการครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมืองของต่างชาติ และความต้องการประชาธิปไตยเป็นตัวผลักดัน ในปี 2515 มีการรณรงค์เพื่อเศรษฐกิจไทยโดยต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น และรณรงค์ให้คนหันมาใช้สินค้าไทย การต่อต้านการประกวดนางสาวไทย

การเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ของกลุ่มนักศึกษาได้มาเริ่มอีกในปี 2516 โดยมูลกรณี่มาจากการที่มีคณะทหาร นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และดาราเข้าไปล่าสัตว์ที่ทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีการนำเฮลิคอปเตอร์ของทางราชการไปใช้ และได้เกิดอุบัติเหตุ ทำให้กลุ่มนักศึกษาซึ่งเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการใช้อภิสิทธิ์ผิดกฎหมาย จึงได้ร่วมกันออกหนังสือพิมพ์ในมหาวิทยาลัยรามคำแหง เขียนบทความโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลคณะปฏิวัติอย่างรุนแรงโดยได้ใช้ถ้อยคำเสียดสี การที่สภากลางหม่อมมีมติให้ต่ออายุราชการให้แก่จอมพลถนอมและจอมพลประภาสออกไปอีกคนละ 1 ปี ข้อความดังกล่าวทำให้นักศึกษาที่ร่วมกันทำหนังสือ 15 คน ถูกตั้งกรรมการสอบสวน

ผลของการสอบสวนคือ ดร.ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงสั่งลบชื่อนักศึกษา 9 คน ออกจากมหาวิทยาลัย

การเดินขบวนของนักศึกษาในตอนแรกมีเป้าหมายในการต่อสู้กับการใช้อำนาจของอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่ต่อมาก็ได้ขยายตัวไปถึงเรื่อง

---

<sup>35</sup>ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ขบวนการประชาชน ตุลาคม 2516, ไม่มีเลขหน้า.

การเรียกร้องขอให้รัฐบาลเร่งร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 6 เดือน<sup>36</sup> ผลของการเรียกร้อง ปรากฏว่ารัฐบาลยอมรับข้อเสนอ ยกเลิกคำสั่งลบชื่อนักศึกษา 9 คน ดร. ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดี

สืบเนื่องจากการเร่งรัดติดตามการร่างรัฐธรรมนูญ กลุ่มบุคคลซึ่งเรียกตัวเองว่ากลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยนักศึกษา อาจารย์ อดิศักดิ์ แกนนำกลุ่มได้เดินถือป้ายโบสถ์เตอร์ และแจกใบปลิวจนถูกตำรวจจับกุม 11 คน และถูกแจ้งข้อหาว่ามั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน ซึ่งต่อมาได้จับนักศึกษ่อีก 1 คน และนายไขแสง สุภาส อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม ซึ่งนายไขแสง สุภาส เป็นผู้อยู่ใต้ความอุปถัมภ์ของอดีตอธิบดีกรมตำรวจ (พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์) ซึ่งไม่ได้ต่ออายุราชการเช่นเดียวกับจอมพลถนอม และจอมพลประภาส การจับตัวนายไขแสงจึงน่าจะเป็นการตัดไม้ข่มนาม และอาจไม่เกี่ยวกับการจับกุม 12 คนแรก<sup>37</sup> ทั้งนี้การจับนายไขแสง สุภาส สันติบาลได้ออกหมายจับ โดยกล่าวหาว่าได้พบเอกสารที่สำนักงานธรรมรังสีของนายไขแสง เป็นเอกสารที่ส่อว่านายไขแสงมีส่วนชกฉวยในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญครั้งนี้

สืบเนื่องจากกรณีดังกล่าว จึงมีการแสดงความไม่เห็นด้วยของการกระทำของรัฐบาลเพื่อคัดค้านการจับกุม โดยเริ่มต้นจากการติดโบสถ์เตอร์โจมตีการกระทำของรัฐบาลอย่างรุนแรงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรียกร้องให้นักศึกษางดสอบและร่วมชุมนุมประท้วง และการชุมนุมก็ได้กระจายมาถึงมหาวิทยาลัยรามคำแหง และวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร

<sup>36</sup>บันทึก 20 ปี เหตุการณ์ 14 ตุลา, สารคดี 9 (ตุลาคม

2536): 91.

<sup>37</sup>ลิขิต ชีรเวคิน, ดร., วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย,

พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 192.

การประชุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เริ่มมีผู้ชุมนุมมากขึ้นเป็น 10,000 คน และปฏิกิริยาในเรื่องนี้ก็แผ่ขยายวงกว้างออกไป ถึงนักเรียนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาและวิทยาลัย รวมตลอดถึงมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดด้วย ทางด้านรัฐบาลเมื่อเห็นว่าเหตุการณ์มีที่ท่าว่าจะรุนแรงหนักขึ้นเรื่อย ๆ ก็ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี และมีมติแต่งตั้งจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบ

ในที่สุด ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาก็ได้ตัดสินใจประกาศให้รัฐบาลปลดปล่อยผู้ต้องหาทั้ง 13 คนภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เที่ยงวันที่ 12 ตุลาคม 2516 ถ้าไม่ได้รับคำตอบจากรัฐบาลเป็นที่น่าพอใจจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด

ได้มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานของกรรมการศูนย์ฯ ทยอยให้ไปเจรจากับรัฐบาล ขอเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและควบคุมการเคลื่อนขบวนของนักเรียนนิสิต นักศึกษา

เนื่องจากขาดการติดต่อกับศูนย์ฯ ขบวนผู้ประท้วงจึงได้เคลื่อนออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มายังอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และต่อมายังพระราชวังสวนจิตรลดาการเจรจาระหว่างกรรมการศูนย์ฯ และรัฐบาลสามารถตกลงกันได้ รัฐบาลยอมปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้ง 13 คน ทยอยไม่มีเงื่อนไขและจะร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายในเดือนตุลาคม 2517

ได้มีการแจ้งผลการเจรจากับรัฐบาล และพระบรมราชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ฝูงชนทราบ และให้แยกย้ายกันกลับบ้าน แต่จากความไม่เข้าใจบางประการความอ่อนเพลียสับสนการขาดการติดต่อประสานงานที่ดี และความตึงเครียด ทำให้เกิดต่อสู้ปะทะกันจนเกิดการนองเลือดขึ้นในเช้าวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการปะทะกันระหว่างตำรวจกับผู้ประท้วงทำให้มีการเสียชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการถูกเผาทำลาย จนเวลา 18.00 น. ของวันนั้น จอมพลถนอมจึงได้ประกาศขอลาออก

แม้ว่าจอมพลถนอมได้ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว



การชุมนุมก็ยังไม่สลายตัว เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าถึงอย่างไร จอมพลถนอมก็ยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ จนกระทั่งสถานีวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์ได้ประกาศข่าวการลาออกจากตำแหน่ง และเดินทางออกนอกประเทศของจอมพลถนอม จอมพลประภาส และ พ.อ.ณรงค์ สภาวการณ์ จลาจลจึงได้สงบลง

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญมากเป็นการต่อสู้ของคนจำนวนมากในเรื่องสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย และเป็นจุดเริ่มต้นของยุคที่เรียกว่าประชาธิปไตยเบ่งบาน ประเทศไทยหลังจากนั้นมีบรรยากาศประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารซึ่งสืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์และผูกขาดสืบทอดมาในยุคของจอมพลถนอม ได้ถูกทำลายลง ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ระบบรัฐสภามีการพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

ตลอดจนกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงต่อมาก็เป็นกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งทำให้กฎหมายที่ออกมาเป็นกฎหมายที่เป็นเสรีประชาธิปไตยมากกว่าเดิม เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการสิ้นสุดของระบอบ ถนอม-ประภาส จึงนับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงอันมีความหมายและสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย<sup>38</sup>

<sup>38</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 372.

## 2. สภาพเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจของไทยในอดีตได้ก้าวหน้าตามธรรมชาติ ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้แบบหาเช้ากินค่ำ การบูรณะพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจกระทำโดยไม่มีแบบแผนแผนจนกระทั่งสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ทำให้เกิดการกำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติขึ้นโดยประเทศไทยได้จัดทำมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ในช่วงการบริหารประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นช่วงการบริหารประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ช่วงที่ 2 เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกมีระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) แบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงละ 3 ปี

ช่วงระยะเวลาแรก คือ ตั้งแต่ปี 2504-2506 อยู่ในช่วงการบริหารประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่กรรม จอมพลถนอมก็ได้สืบต่อการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก

ช่วงที่ 2 คือ ระหว่างปี 2507-2509 และได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) แต่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นี้เอง ก็เกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน ราคาข้าวแพง และเงินเฟ้อจนเกิดความกดดันทางการเมือง และเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนรัฐบาลของจอมพลถนอมได้สิ้นสุดลง

## 2.1 ลักษณะเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงแรกของการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอม เป็นการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก โดยสรุปคือ 39

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
2. การส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรม
3. การส่งเสริมการลงทุนและการแข่งขันในภาคธุรกิจเอกชน

ลักษณะเศรษฐกิจไทย ได้สืบทอดการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและการลงทุนในภาคเอกชนจากสมัยของจอมพลสฤษดิ์ โดยในสมัยนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ส่งเสริมและคุ้มครองกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ลงทุนยกเว้นภาษีสำหรับเครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์เพื่อการผลิต ทำให้มีการลงทุนจากต่างชาติหลั่งไหลเข้ามา และสามารถควบคุมธุรกิจสำคัญ ๆ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ระบบเศรษฐกิจในช่วงนี้จึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราขยายตัวของการผลิตเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีการระดมสร้างถนน และโครงการชลประทาน ทั้งนี้โดยส่วนหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกรัฐบาลกลางให้สามารถเข้าถึงประชาชน

---

39 วิวัฒน์ชัย อัตถากร, ภาพรวมเศรษฐกิจไทยในระยะดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504-ปัจจุบัน (2532) ในเอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทย หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาศิลปศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2535), หน้า 332.

งานชนบทได้ นอกจากนี้ ยังสามารถสกัดกั้นอิทธิพลและภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วยโดยได้มีการจัดตั้งหน่วยเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.)  
ขึ้น

การเข้ามาลงทุนของต่างชาติในประเทศไทยนั้น เป็นการเข้ามาลงทุน  
ในภาคอุตสาหกรรม มีการใช้เครื่องจักรกล และเทคโนโลยีทันสมัยในการผลิต  
มากกว่าแรงงานคน ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาด้านการผลิตในภาคเกษตรกรรมไม่  
ได้มีการพัฒนาขึ้นเลย ธุรกิจอุตสาหกรรม ได้ให้ความสนใจในกิจการเหมืองแร่  
การเงินการธนาคาร และการบริการเท่านั้น ซึ่งได้นำไปสู่ภาวะความไม่สมดุล  
ระหว่างการผลิตในภาคอุตสาหกรรม และในภาคเกษตรกรรม

เมื่อการพัฒนาการเกษตรมิได้รับการเอาใจใส่ทำให้เกิดผลกระทบทาง  
ด้านสังคมมีประชากรมากมายหลั่งไหลเข้ามาในกรุงเทพมหานครเพื่อหางานทำ  
จอมพลถนอมยังมีได้ให้ความสำคัญกับปัญหานี้ แต่ได้สานต่อกลไกเพื่อพัฒนาประเทศ  
โดยการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.  
2510-2514) โดยมีวัตถุประสงค์

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
2. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน
3. ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในภาคอุตสาหกรรม
4. ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม
5. รักษาความมั่นคงแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 มีจุดมุ่งหมายหลักคล้าย  
คลึงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก คือ การให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ  
โดยการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ  
ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 2 นี้ จึงได้ละเลยการพัฒนาทางการเกษตร เช่น  
เดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก

นอกจากนี้การลงทุนในการสร้างเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการ

ประกอบการอุตสาหกรรม หรืออาจเรียกว่ากิจกรรมรากฐานในการพัฒนาประเทศ เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน การติดต่อสื่อสาร การลงทุนดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเงินทุน ซึ่งรัฐก็ได้เงินทุนนี้จากการช่วยเหลือของต่างประเทศโดยการกู้เงิน ทำให้ประชาชนเป็นผู้ต้องแบกรับภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศ

ในช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอม รัฐบาลได้ยอมให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย การยินยอมให้มีการจัดตั้งฐานทัพขึ้นหลายแห่ง เช่น อุตะเปา ฐานทัพเรือสัตหีบ ทำให้มีการใช้จ่ายเงินของทหารอเมริกันในประเทศไทยมาก ทำให้ดุลการชำระเงินของประเทศไทยมีลักษณะเกินดุล ในขณะที่ไทยประสบกับสภาวะการขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล

ดุลการชำระเงินของประเทศไทยเกินดุล มีสาเหตุจากการเกินดุลในดุลการค้าคือ มีค่าจากการส่งออกสินค้ามากกว่าสินค้าเข้า ตรงกันข้าม ประเทศไทยขาดดุลการค้าติดต่อกันมาตลอด โดยเฉพาะจาก พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา การขาดดุลเพิ่มสูงขึ้นมาก ใน พ.ศ. 2511 ดุลการค้าของไทยขาดดุลถึง 11.1 พันล้านบาท สินค้าออกในปีนั้นคิดเป็นเพียง 55% ของสินค้าเข้า ทำให้การขาดดุลการค้าขยายตัวขึ้นทุกปี<sup>40</sup>

การพัฒนาประเทศในแนวทางดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม การพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมมีผลทำให้อัตราการเก็บทั้งหมดตกอยู่ในมือของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือฝ่ายนายทุน ในขณะที่ผู้ใช้แรงงานและภาคเกษตรกรรมยากจนลงจนเกิดภาวะของชาวนาไร้ที่ดิน

ในช่วงปี 2510 และ 2511 ชาวนาเช่านาเพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็น 40% ของพื้นที่ราบภาคกลาง การเพิ่มจำนวนของชาวนาไร้ที่ดิน และชาวนาเช่าเป็นผล

---

<sup>40</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, พัฒนาการเศรษฐกิจไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์วิทย์ยากร, 2511), หน้า 139-140.

มาจากการพัฒนาการของการเกษตรเพื่อการค้าที่บีบบังคับให้ชาวนาต้องพึ่งพานุ้ย ยา  
ฆ่าแมลง และเครื่องมือทันสมัยเมื่อชาวนาขายข้าวได้ในราคาต่ำ ราคาข้าวไม่  
เพียงพอกับรายจ่าย จึงทำให้ชาวนามีหนี้สิน ต้องขายที่นา และการขยายถนนยิ่ง  
มีผลให้มีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยเจ้าของที่ดินในเมืองมีมากยิ่งขึ้น<sup>41</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้เริ่มประกาศใช้ในปี  
พ.ศ. 2515 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
2. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
3. แก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน
4. ยกระดับรายได้และการครองชีพของชาวชนบทและการกระจายรายได้
5. ยกระดับการมีงานทำของประชาชน
6. การลดอัตราการเพิ่มประชากร
7. การขยายการบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงประชาชน
8. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้มีการเน้นในเรื่องการ  
รักษาความมั่นคงด้วยซึ่งรัฐบาลถือว่าความมั่นคงนี้เกี่ยวข้องกับการพัฒนา  
เศรษฐกิจโดยอ้อม เนื่องจากการรักษาความมั่นคงทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย  
ทำให้มีส่วนเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดี และช่วยปกป้องระบบเศรษฐกิจแบบ  
เสรีให้พ้นจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์และจากปัญหาความยากจน การขาด

---

<sup>41</sup> ภารดี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่, (กรุงเทพฯ :  
ศิลปพระนคร, 2526), หน้า 174.

ดุลการค้า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ปรากฏทำให้รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์  
งานด้านการกระจายรายได้ไว้ในแผน 3 ด้วย

ในช่วงก่อนแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ประธานาธิบดี  
นิกสันได้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ โดยการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหา  
ความมั่นคงภายในประเทศของประเทศใด ๆ อเมริกาจึงได้เริ่มถอนตัวเองออก  
จากสงครามเวียดนาม ถอนฐานทัพ และกำลังทหารออกจากประเทศไทย ทำให้  
รายได้จากเงินตราต่างประเทศซึ่งไทยเคยได้รับจากการใช้จ่ายของทหารอเมริกัน  
ลดลง เป็นผลให้ไทยต้องเสียดุลการชำระเงินนี้ต่างประเทศ บรรดาคนไทย ซึ่งเคย  
ทำงานที่เกี่ยวข้องกับทหารอเมริกันต้องประสบกับสถานการณ์ของการตกงานเป็น  
จำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาคนว่างงาน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยืดเยื้อ  
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐบาลใช้วิธีแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยการ  
ออกพระราชกำหนด

นอกจากการเน้นในเรื่องการรักษาความมั่นคงแล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ยังได้เน้นการเพิ่มผลผลิต การเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจ และเพิ่มมาตรการในการกระจายรายได้ และการพัฒนาสังคม ซึ่ง  
แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องความแตกต่างในด้าน  
รายได้ และการพัฒนาอย่างไม่สม่ำเสมอของสังคมเมืองและสังคมชนบท แต่ถึง  
อย่างไรก็ตามแม้จะได้นำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาก็คงเป็น  
ไปอย่างไม่สมดุล ทางภาคกลางได้รับการพัฒนามากกว่าชนบทที่อยู่ไกลออกไป

การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่ง  
ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่  
3 ได้เกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินปัญหาความยากจนในชนบท นอกจากนี้  
นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาได้ประกาศลดค่าเงินดอลลาร์ทำให้ประเทศไทยซึ่งอิงค่า  
เงินบาทอยู่กับเงินดอลลาร์ตัดสินใจลดค่าเงินบาท ทำให้ระบบการเงินและการค้า



ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์

อุบลราชธานีมหาวิทยาลัย

030781

ระหว่างประเทศระสาละสาย สิ้นค้าอุปโภคบริโภคมีราคาแพงในขณะที่รายได้ของประชาชนยังคงเท่าเดิม ภาวะเศรษฐกิจที่ปั่นป่วนซึ่งรัฐบาลไม่อาจแก้ไขได้มีผลขนาดทำให้คนไทยต้องไปรอเข้าคิวเพื่อซื้อข้าวสารปันส่วนซึ่งขายในราคาควบคุม ในขณะที่ไทยเป็นประเทศที่มีอาชีพหลักคือการปลูกข้าว

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนา ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 3 ฉบับนี้ ประกอบกับมติทางด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังจะได้อีกกล่าวต่อไป

### 3. สภาพสังคม

สภาพสังคมในสมัยของจอมพลถนอมเป็นสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพสังคมเดิมซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมาตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ตั้งแต่เป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดประการแรกคือ การเพิ่มของประชากรในระยะ 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 จนถึง พ.ศ. 2513 ประชากรของไทย มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 10 ล้านคน คิดเป็นเพิ่มเฉลี่ยปีละ 1 ล้านคน<sup>42</sup>

นอกจากนี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมาประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม

---

<sup>42</sup>วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2500-2516 ใน เอกสารชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : บริษัท วิคเตอร์เพาเวอร์พอยด์ จำกัด) หน้า 721.



และการบริการ ทำให้รัฐให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเกษตรน้อยมาก

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 รัฐมีโครงการต่าง ๆ ในการส่งเสริมการพัฒนาการเกษตร เช่น มีคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกร และในโครงการช่วยเหลือเกษตรกรนี้ยังมีโครงการให้เกษตรกรกู้เงินโดยตรงจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยธนาคารเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราต่ำ คือ ร้อยละ 9 ต่อปี สำหรับการกู้ในนามสหกรณ์ และร้อยละ 12 ต่อปี สำหรับการกู้เป็นรายบุคคล เพื่อให้เกษตรกรมีเงินทุนไปซื้อปุ๋ย เครื่องสูบน้ำ และเครื่องทุ่นแรงอื่น ๆ<sup>42</sup> แต่ความพยายามของรัฐในการพัฒนาด้านเกษตรกรรมก็ยังไม่สู้ได้ผล เมื่อการดำเนินการทางภาคเกษตรกรรมมีปัญหา ประกอบกับการที่ประชากรมีจำนวนเพิ่ม มากขึ้นในเวลาอันรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนด้านที่พักอาศัยโรงเรียน สถานพยาบาล ตลอดจนบริการสังคมอื่น ๆ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแรงงานในภาคเกษตรกรรมเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นทำให้มีการอพยพแรงงานจากชนบทสู่กรุงเทพมหานคร การย้ายถิ่นฐานจากชนบทไปสู่ตัวเมือง ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองและเกิดชุมชนใหม่เพิ่มขึ้น

### 3.1 การพัฒนาระบบการศึกษา

การพัฒนาประเทศในสมัยของจอมพลถนอม มีการพัฒนาทางด้านศึกษา สืบต่อมาจากสมัยของจอมพลสฤษดิ์ โดยได้มีการมุ่งขยายการศึกษาออกไปในส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงโดยมี

<sup>42</sup>เจียน ซีระวิทย์, รายงานวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น (สิ้นสุดปี พ.ศ. 2517), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ครุสภาลาดพร้าว, 2517), หน้า 58.

ความก้าวหน้าทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

### 1. ระดับประถมศึกษา

ได้มีการปรับปรุงและขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาจาก 4 ปี เป็น 7 ปี โดยมุ่งให้ประชาชนได้รับการศึกษาเบื้องต้นสูงขึ้น นอกจากนี้ยังได้ขยายการศึกษาภาคบังคับไปยังท้องที่ห่างไกลความเจริญอีกด้วย

### 2. ระดับมัธยมศึกษา ทั้งสายสามัญ และอาชีวศึกษา

ได้มีการปรับปรุงและขยายงานโดยเฉพาะสายอาชีวศึกษาได้มีการปรับปรุงอาคารเรียนจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนขยายชั้นเรียนและเพิ่มจำนวนครู จัดให้มีการสอนวิชาสามัญ และวิชาชีพในโรงเรียนเดียวกัน เพื่อให้นักเรียนได้มีโอกาเลือกเรียนวิชาที่เหมาะสมกับความถนัด และความสนใจของแต่ละคน

### 3. ระดับอุดมศึกษา

มีนโยบายกระจายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค โดยได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ขึ้นทางภาคใต้ เพิ่มเติมจากการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในภาคเหนือ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

มีโครงการขยายมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยทับแก้ว ที่จังหวัดนครปฐม ตลอดจนได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเปิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นตลาดวิชาแก่ประชาชน สามารถรับนักศึกษาได้ในขณะนั้นประมาณ 40,000 คน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ในส่วนของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2511 ได้เริ่มโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อสนับสนุนการศึกษาขั้นมหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนาการศึกษาระดับปริญญาตรี และปริญญาเอก นอกเหนือไปจากที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดำเนินอยู่แล้วอีกด้วย<sup>43</sup>

### 3.2 การพัฒนาทางด้านการคมนาคมขนส่ง และสาธารณูปการ

มีการมุ่งเน้นการส่งเสริมกิจกรรมรากฐานในการพัฒนาประเทศ หรือ โครงสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ถนน ไฟฟ้า ประปา และการติดต่อสื่อสาร

ในด้านการขนส่งทางบกได้มีการก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดิน และ ทางหลวงจังหวัด มีการขยายทาง และปรับปรุงมาตรฐานบนทางหลวงแผ่นดินให้ ดีขึ้นในระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 จนถึง 2514 มีทางหลวงแผ่นดินสายสำคัญที่ด้ รับการปรับปรุง 47 สาย ได้ทำการก่อสร้างเสร็จ 19 สาย ซึ่งเป็นทางหลวงที่ อยู่ในทั้งภาคกลางภาคเหนือภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้<sup>44</sup>

ด้านการสาธารณูปโภค มีการก่อสร้างแหล่งผลิต เพื่อเพิ่มการผลิตไฟ ฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้เพื่อให้การผลิตไฟฟ้ามีประสิทธิภาพ มี การประสานงานและประหยัดได้มีการรวมกิจการการไฟฟ้าอันฮี่ การลิกันต์ และ การไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ เข้าเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย<sup>45</sup> การประปามีการรวมกิจการประปาในเขตจังหวัดพระนคร ชนบุรี นนทบุรี และ

<sup>43</sup> เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์, ดร., ชีวิตที่ผ่านมาในระยะ 60 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2514), หน้า 387 - 390.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 378.

<sup>45</sup> ชัยณรงค์ ธรรมศักดิ์, พ.ต.อ., ประมวลคำปราศรัยและผลงาน และคำสั่งคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร, (ชนบุรี : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, มปป.), หน้า 187.

สมุทรปราการ เข้าด้วยกัน จัดตั้ง เป็นการประปานครหลวง

นอกจากนี้ในด้านการคมนาคมยังได้มีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่บริเวณท่าช้างวังหน้า โดยรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้วยการที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1 ล้านคน ตลอดจนผลจากการพัฒนาทางการศึกษา การคมนาคม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งการเจริญเติบโตของประเทศในภาคอุตสาหกรรมอันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีผลทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชน มีการอพยพแรงงานจากชนบทมาสู่ตัวเมือง ทำให้เกิดอัตราว่างงานโดยเฉพาะสภาพการว่างงานของผู้มีการศึกษาหรือกลุ่มปัญญาชน รวมทั้งการทำงานในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับวุฒิทางการศึกษา หรือการทำงานที่ต่ำกว่าระดับ

นอกจากปัญหาว่างงานแล้วการเพิ่มขึ้นในด้านต่าง ๆ ทำให้เกิดชนกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคม โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้<sup>46</sup>

1. กลุ่มนักธุรกิจ เป็นนักธุรกิจในการธนาคาร สถาบันการเงิน นักธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ และผู้ลงทุนอุตสาหกรรมและกิจการบริการ การเน้นการพัฒนา เศรษฐกิจผนวกกับการไหลเข้ามาของเงินทุน และเงินกู้ต่างประเทศประกอบกับการใช้จ่ายเงินของสหรัฐอเมริกาทำให้เกิดภาวะพลวัตในระบบเศรษฐกิจไทย และนำไปสู่การเกิดชนชั้นกลางใหม่

การเติบโตของชนชั้นกลาง เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ผู้นำทางการเมืองมีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหาร โดยเข้าไปอยู่ในตำแหน่งคณะกรรมการบริหารของบริษัท และมีส่วนร่วม

<sup>46</sup> จตุพร บุรุษพัฒน์, "การวิเคราะห์การเมืองไทย ช่วงปี 2516-2519", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 105 - 106.

ในการลงทุน และกลุ่มนักธุรกิจที่ได้รับการคุ้มครองทางการเมืองตอบแทน ผลก็คือ ผู้นำทางการเมืองได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นฐานอำนาจทางการเมือง

ในขณะที่นักธุรกิจได้มีเส้นสาย และอิทธิพลที่จะคุ้มกันให้ความสะดวก รวมทั้งเปิดช่องให้มีส่วนเสนอแนะการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ซึ่งคนและบริษัท ซึ่งผู้นำทางการเมืองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่นั้นได้ประโยชน์ อำนาจทางการเมือง โดยตรงยังอยู่ในมือของผู้บริหารบ้านเมือง นักธุรกิจจะมีบทบาททางอ้อมและมีฐานะเป็นผู้ร่วมมือสนับสนุนผู้นำทางการเมือง

2. กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกร เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริหารนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้ผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น และกลายเป็นกำลังต่อรองที่สำคัญทางการเมือง และอำนาจที่สำคัญคือ การนัดหยุดงาน

3. กลุ่มนักศึกษา การขยายการศึกษาทำให้นักศึกษาเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมายจำนวนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนได้กระจายออกไปในต่างจังหวัดตามภาคต่าง ๆ ทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเดิมผู้ที่สำเร็จการศึกษาเหล่านี้จะเข้าปฏิบัติงานในภาครัฐบาลและเอกชนแต่จำนวนที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย ทำให้ภาคเอกชนที่แม้กำลังขยายใหญ่ขึ้นก็ไม่สามารถรับได้หมด ทำให้เกิดกลุ่มชนที่ได้รับการศึกษาที่หางานทำไม่ได้เกิดขึ้น

สภาพสังคมในช่วงการบริหารประเทศของจอมพลถนอมนั้น เป็นสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องมาจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐได้เป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเดินของสังคมตามแผนพัฒนาฯ โดยมุ่งเน้นการเติบโตของรายได้ประชาชาติ โดยผ่านการขยายตัวของภาคพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมทั้งนี้โดยมีรัฐเป็นผู้สนองเงื่อนไขทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนหนทาง การศึกษาระดับสูง และการสื่อสารโทรคมนาคม

โดยทั่วไป การที่เศรษฐกิจในตัวเมืองเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้

มีการอพยพเข้ามาสู่เมืองหลวง การเติบโตของสังคมทำให้ชนบทถูกลดความสำคัญ และถูกปล่อยให้ตกอยู่ในสภาพเป็นหนี้สิน สภาพสังคมไทยในยุคนั้น อำนาจทางการเมืองถูกควบคุมโดยชนชั้นผู้นำในระบบราชการโดยเฉพาะฝ่ายทหาร และในระยะหลังก็มีกลุ่มธุรกิจนายทุนต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับรูปของระบบอุปถัมภ์

ระหว่างกลุ่มธุรกิจนายทุน และชนชั้นผู้นำทางการเมืองซึ่งต่างเอื้อประโยชน์และประสานผลประโยชน์ร่วมกันเมื่อมีปัญหาการขาดแคลนข้าวสารและตามมาด้วยปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลและรัฐบาลไม่อาจแก้ปัญหาและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรได้ เมื่อมีการรวมตัวของนักศึกษา และประชาชนกดดันรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องสิ้นสุดการบริหารประเทศด้วยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร

สภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของสภา นอกจากจะต้องศึกษาสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว การศึกษาบทบาทรัฐสภาในการตรากฎหมายจะต้องรู้ถึงระบบรัฐสภาในแต่ละสมัย และกระบวนการในการพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับด้วย ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย