

แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย: ศึกษากรณีรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปีพุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540

ร้อยตำรวจเอก ถาวร ฤทัยวัฒน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN.974-332-880-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**IDEAS OF DRAFTING OF THE CONSTITUTIONS IN THAILAND  
: A CASE STUDY OF THE CONSTITUTIONS  
IN 1968,1974 AND 1997**

**POL.Capt.Thavorn Ruetaiwat**

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

**Department of Government**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**

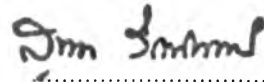
**Academic Year 1999**

**ISBN.974-332-880-7**

ชื่อวิทยานิพนธ์ : แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย : ศึกษากรณีรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540  
โดย : ร้อยตำรวจเอกถาวร ฤทัยวัฒน์  
ภาควิชา : การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

---

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา กิระนันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)



.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร)

ถาวร ฤทัยวัฒน์, แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย : ศึกษากรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540 ( IDEAS OF DRAFTING OF THE CONSTITUTIONS IN THAILAND : CASE STUDY OF THE CONSTITUTIONS IN 1968, 1974 AND 1997 ) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. 171 หน้า. ISBN 974-332-880-7

การศึกษาวิจัยเรื่อง "แนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย : ศึกษากรณีรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดความเป็นมาและวิวัฒนาการของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว โดยกำหนดสมมุติฐานของการศึกษาไว้ว่า "แนวความคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีพัฒนาการไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมไทย

ผลของการวิจัย พบว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 แต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการเกือบทั้งหมด ด้วยเหตุนี้การร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอิสระมากนัก แม้ว่าจะนำเอา รูปแบบของรัฐสภา และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 มาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ตาม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2517 แต่งตั้งโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง บรรยายการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปอย่างเสรีไม่มีบุคคลใดมาครอบงำ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางในระหว่างดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการของประชาธิปไตยมากที่สุด และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งรัฐสภาอันประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เข้ามาแทน "ตัวแทน" ของประชาชนทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยเพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นในการร่าง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ความเป็นมาขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญ หรือผู้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญเป็นส่วนประกอบสำคัญยิ่งต่อการบ่งบอกถึงรากฐานและเจตนารมณ์ รวมทั้งพัฒนาการแห่งความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอย่างเห็นได้ชัดในเบื้องต้น นอกจากนี้จากการศึกษาวิจัยยังพบว่า พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับขึ้นอยู่กับความต้องการหรือกระแสเรียกร้องทางสังคมในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ภาควิชา ..... การปกครอง .....  
 สาขาวิชา ..... การปกครอง .....  
 ปีการศึกษา ..... 2542 .....

ลายมือชื่อนิติ .....  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

KEY WORD :

CONSTITUTION

THAVORN RUETAIWAT : IDEAS OF DRAFTING OF THE CONSTITUTIONS IN THAILAND : A CASE STUDY OF THE CONSTITUTIONS IN 1968 , 1974 AND 1997. THESIS ADVISOR: ASSO. PROF. PREECHA HONGERILERT,Ph.D.171 pp.

The objectives for a study of "ideas in drafting of constitution in Thailand : a case study of constitutional in 1968, 1974 and 1997" are to find both concept, origin and evolution of constitutional drafting and form, structure and power of the mentioned constitutions. The hypothesis of the study is "ideas in drafting constitution of the kingdom of Thailand B.E. 1997 are evolved to be more democratic according to the society change."

The results of the study found that the constitutional drafting assembly for the constitution B.E. 1968, which most of the members appointed by the revolution party, are quite lack of freedom. Although some articles in the constitution of the kingdom of Thailand B.E. 2489 such as form of parliamentary system, guaranty on freedom of the people are enacted in this constitution but, on the otherhand, some principles of the revolution party are also enacted together.

The constitutinal drafting assembly for the constitution B.E. 1974, Which all of member appointed by Mr Sanya Thammasakdi, got a lot of freedom in drafting process, moreover the people are take part in public hearings process. The constitution of the kingdom of Thailand B.E. 1974 has a democratic value and also a constitution for the people.

The constitutional drafting assembly for the constitution B.E. 1997, which the member are elected by the Senators and the member of the House of Representatives and the people from all folks of life participated in legislative process.

Hence, the origin of an organization or the people who take part in drafting process are so significant since it indicates the basic, free will and evolution of democratic for each constitution. moreover, an evolution of each constitutions depends upon social pressure.

ภาควิชา..... GOVERNMENT

สาขาวิชา..... GOVERNMENT

ปีการศึกษา..... 1999

ลายมือชื่อนิติศ.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... Preecha Hongerilert  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร กรรมการสอบที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และตรวจแก้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณพี่แอ๊ด พี่ต้น พี่จี๊ด ที่ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลมาตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จขอขอบคุณอาจารย์บุหากจะมีความดีอยู่บ้างในการสนับสนุนส่วนเติมเต็มของวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณเพื่อนปริญญาโท รัฐศาสตร์การปกครอง รุ่น C8 ทุกท่านที่เป็นห่วงใยและส่งข่าวสารการลงทะเบียนให้ทราบทุกครั้ง

ขอขอบคุณหม่ออิม ที่เป็นทั้งกำลังใจและแรงผลักดันด้วยดีมาตลอด ทั้งเรื่องการเรียนและเรื่องส่วนตัว

ขอขอบคุณทุกท่านที่มีได้เอย่ยามในที่นี่ ที่มีส่วนช่วยเหลือในความสำเร็จครั้งนี้

ท้ายสุดขอโน้มรำลึกถึงพระคุณของคุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้ได้มีโอกาสศึกษาจนสำเร็จพร้อมกับความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่	
1 <b>บทนำ</b> .....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
ขอบเขตการศึกษา.....	6
สมมุติฐานของการศึกษา.....	6
วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 <b>แนวความคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b> .....	7
การเมือง.....	7
การมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	8
การพัฒนาการทางการเมือง.....	20
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	25

สารบัญ (ต่อ)

ช

บทที่	หน้า
<b>3</b>	
<b>ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" กรอบแนวความคิด และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.....</b>	32
ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ฉบับพุทธศักราช 2511.....	32
อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	39
กรอบแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2511.....	43
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.....	46
สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511..	47
การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511.....	48
<b>4</b>	
<b>ความเป็นมาของ "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" กรอบแนวความคิด และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.....</b>	51
ความเป็นมาของ "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" ฉบับพุทธศักราช 2517.....	51
อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.....	57
กรอบแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517.....	60
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.....	77
สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517..	77
การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517.....	79
<b>5</b>	
<b>ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" กรอบแนวความคิดและสาระสำคัญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....</b>	81
ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ฉบับพุทธศักราช 2540.....	81



สารบัญ (ต่อ)

ณ

บทที่	หน้า
อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	96
กรอบแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540.....	104
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.....	110
สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	111
<b>6</b> วิเคราะห์และสรุป.....	125
รายการอ้างอิง.....	142
ภาคผนวก ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2539 หมวดที่ 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่.....	150
ข. รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2540...	158
ค. รายชื่อประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์จังหวัด (76) จังหวัด ของสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2540.....	165
ประวัติผู้เขียน.....	171

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบที่มาขององค์การร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511,2517 และ 2540.....	129
ตารางที่ 2 สำระสำคัญและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511,2517 และ 2540.....	132
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบองค์ประกอบสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511,2517 และ 2540.....	139

## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 องค์ประกอบและที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	91
แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540.....	103
แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวความคิดเชิงกระบวนการประชาธิปไตยที่มา จากการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชน.....	136
แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวความคิดเชิงกระบวนการประชาธิปไตยที่มาจากการ ยกร่างรัฐธรรมนูญมิใช่ประชาชนอย่างแท้จริง.....	137