

บทที่ 2

บริบททางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม

ในระหว่างปี พ.ศ. 2514-2519

2.1 บริบททางด้านการเมืองการปกครอง

2.1.1 บริบททางด้านการเมืองการปกครองก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้บริหารราชการแผ่นดินตามแบบการบริหารราชการแผ่นดินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สมัยของจอมพลถนอม ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ คือ กட்சีและลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในสมัยจอมพลถนอมฯ คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ เมื่อปี 2502 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาร่างยาวนานมาก และต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการร่างมากที่สุดเท่าที่เคยมีการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วได้มีการกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ซึ่งจอมพลถนอมฯ ได้ตั้งพรรคการเมืองชื่อพรรคสหไทย และส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. โดยที่ตนเองเป็นหัวหน้าพรรค แต่โดยที่รัฐธรรมนูญฯ 2511 กำหนดห้ามมิให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี จอมพลถนอมฯ จึงไม่ได้ลงสมัคร ผลของการเลือกตั้ง พรรคสหไทยได้ที่นั่งในสภา 75 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตยได้ 50 กว่าที่นั่ง นอกจากนั้นเป็น ส.ส. สังกัดพรรคเล็กพรรคน้อย และ ส.ส.อิสระไม่สังกัดพรรค จอมพลถนอมเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่เนื่องจากกลไกของรัฐธรรมนูญที่ส่งผลให้กองทัพมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมได้อย่างง่าย การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลถนอมฯ ภายใต้ระบอบรัฐสภาดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องง่าย และในการอภิปรายงบประมาณในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2514 ส.ส. ชูที่จะไม่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนงบประมาณทหาร และชูที่จะไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติงบประมาณฯ จอมพลถนอมฯ จึงตัดสินใจรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ การรัฐประหารตนเองและกลับมาขึ้นอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญของจอมพลถนอมฯ ต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายในแง่ของความชอบธรรมหรือการยอมรับจากมติมหาชน อันประกอบด้วยฐานของพลชั้นกลางใหม่ อันได้แก่ นักธุรกิจ นายทุนน้อย และนักศึกษา ฯลฯ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา ความพยายาม

รวบอำนาจของคณะปฏิวัติถูกต้องด้านศักดิ์อำนาจ อันจะเห็นได้จากการที่ “คณะปฏิวัติ” ยังพยายามดึงเอาอำนาจฝ่ายตุลาการให้มาอยู่ภายในอำนาจควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 แต่ถูกต้องด้านศักดิ์อำนาจอย่างรุนแรงจึงจำต้องยอมเลิกราไปในที่สุด แต่ก็มีพยายามรวบอำนาจยิ่ง ๆ ขึ้นอีกในการใช้อำนาจบริหารประเทศ กล่าวคือ การรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 “คณะปฏิวัติ” ตั้งคนใช้อำนาจอยู่ถึงปีกว่าจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ในระหว่างนั้นก็ออกประกาศของคณะปฏิวัติออกมาใช้บังคับถึง 364 ฉบับ และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติอีกรวม 79 ฉบับ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจถือว่าเป็นมาตรการใช้อำนาจทางการเมืองเอาไว้ และยังมีมาตรการพิเศษในการบริหารเพิ่มขึ้นมาอีกโดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 216, 217, 218 และ 324) อำนาจพิเศษเช่นว่านี้มีส่วนสร้างความวุ่นวายภายในวงราชการด้วยกันเอง รวมทั้งความประหวั่นพรั่นพรึงในหมู่พ่อค้าและนักธุรกิจ¹

เงื่อนไขปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้ “คณะปฏิวัติ” และคณะรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เสื่อมอำนาจลง คือ ปัจจัยภายใน อันได้แก่ การแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจเอง อันเนื่องมาจากปัญหาการสืบทอดอำนาจ และผลประโยชน์ อันก่อให้เกิดวิกฤตความชอบธรรมหรือการยอมรับภายในกองทัพ ดังนั้น ฐานกำลังอำนาจของผู้นำจึงถูกจำกัดลงไปเป็นเพียงเรื่องของครอบครัวและสมุนบริวารที่ใกล้ชิดในวงแคบ โดยอาศัยเกราะกำบังตำแหน่งอำนาจทางราชการอันคับแคบ

นอกจากนี้ การรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอมฯ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้เป็นแรงผลักดันอันหนึ่งทำให้ขบวนการนิสิตนักศึกษาที่ได้จัดตั้งเป็น “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2513 มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น มีการเคลื่อนไหวในประเด็นปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น การชุมนุมประท้วงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ซึ่งเป็นการริดรอนอำนาจตุลาการ จนกระทั่งในปี 2516 นักศึกษาได้มีการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่อีกครั้ง โดยมีมูลเหตุมาจากการที่คณะทหาร ตำรวจ และคารา ได้ลักลอบเข้าไปล่าสัตว์ในเขตทุ่งใหญ่นเรศวร และใช้เฮลิคอปเตอร์ของทางราชการจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น กลุ่มนักศึกษาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อิทธิทธิผิดกฎหมาย จึงได้ร่วมกันจัดทำหนังสือพิมพ์ในมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมีบทความโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลและคณะปฏิวัติอย่างรุนแรง และเสียดสีกรณีสภากลาโหมมีมติให้ต่ออายุราชการ

¹ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 341-342.

ให้แก่จอมพลถนอมฯ และจอมพลประภาส จารุเสถียร ไปอีกคนละ 1 ปี ปรากฏว่านักศึกษาที่ร่วมทำหนังสือดังกล่าวจำนวน 15 คน ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งผลการสอบสวน ดร.ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง สั่งให้ลบชื่อนักศึกษาจำนวน 9 คน ออกจากมหาวิทยาลัย ฝ่ายรัฐบาลตอบโต้ฝ่ายนิสิตนักศึกษาด้วยวิธีการสั่งปิดมหาวิทยาลัยทุกแห่งในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2516 อันเป็นผลทำให้นิสิตนักศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ หลั่งไหลไปชุมนุมกันที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย เพื่อโต้แย้งคำสั่งของอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นจำนวนมากเป็นประวัติการณ์¹ การชุมนุมครั้งนี้เป็นได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอันมากและโดยส่วนใหญ่เห็นด้วยและสนับสนุนนิสิตนักศึกษา การชุมนุมฯครั้งนี้ก็ได้ขยายข้อเรียกร้องไปถึงการเรียกร้องขอให้รัฐบาลเร่งร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ผลการเรียกร้องปรากฏว่ารัฐบาลยอมรับข้อเสนอในการให้ยกเลิกคำสั่งลบชื่อนักศึกษาทั้ง 9 คน และให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงลาออกจากตำแหน่ง นับว่าการเคลื่อนไหวในครั้งนี้เป็นการสั่นคลอนอำนาจของรัฐบาล และเป็นการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ผู้ร่วมชุมนุมเป็นอันมาก²

การบริหารประเทศโดยรัฐบาลจอมพลถนอมฯ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวข้องกับปากท้องของประชาชนได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความรู้ประสิทธิภาพของรัฐบาลและยอมส่งผลถึงการยอมรับนับถือของมหาชนและเสถียรภาพของรัฐบาล ส่วนระบบราชการก็ตกเป็นเป้าของการโจมตีในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจเพื่อครองความเป็นใหญ่และคุ้มครองอิทธิพลผลประโยชน์ของตนและบริวาร นอกจากนี้ การที่ประชาชนจะหวังพึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 1 พ.ศ. 2515) ให้คอยควบคุมการบริหารงานหรือเป็นปากเสียงแทนประชาชนเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความจริง เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัตินี้จึงเป็นเพียงฐานอำนาจในการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล ทำให้การวิพากษ์วิจารณ์หรือท้วงติงรัฐบาลจากฝ่ายประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ภาวะเหล่านี้ทำให้ประชาชนอึดอัดและเมื่อการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปอย่างช้า ๆ ซึ่งขัดต่อความต้องการของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่ต้องการให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยโดยเร็วที่สุด

¹ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม, จาก 14 ถึง 6 ตุลา, ชาญวิทย์ เกษตรศิริฯ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 16-17.

² ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, บทบาทของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯกับการพัฒนาทางการเมือง, รัฐศาสตร์การเมือง, คณะกรรมการจัดทำหนังสือรัฐศาสตร์การเมือง รวบรวม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนส, 2518), หน้า 52.

จึงมีการเคลื่อนไหวในหมู่นิสิตนักศึกษา อาจารย์ และประชาชนที่สนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา จัดพิมพ์หนังสือเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญขึ้นเล่มหนึ่งชื่อ “รัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วย ข้อเขียนของนักวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คำนำของหนังสือเล่มนี้แถลงไว้ว่า “...เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาล และประชาชนได้เห็นประโยชน์จากการมีรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นจุดหมายปลายทางในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยภายใต้พระมหากษัตริย์เป็นประมุข...” และเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นวันรพี ทางกลุ่มนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดพิมพ์ “ร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับตัวอย่าง)” ซึ่งทางกลุ่มนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยกร่างขึ้นมาออกเผยแพร่แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีการเสนอบทความของนักวิชาการทางหน้าหนังสือพิมพ์เพื่อสนับสนุนการเรียกร้อง รัฐธรรมนูญ⁴

ในช่วงแห่งการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง รวมตัวกันขึ้นคือ “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วยบุคคลอาชีพต่าง ๆ อาทิ นักการเมือง นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ อาจารย์มหาวิทยาลัย นิสิตนักศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด

กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ เริ่มออกปฏิบัติงานในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยมารวมกันที่อนุสาวรีย์ทหารอาสาและนำไปปลิวเรียกร้องให้ประชาชนร่วมกันต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพออก แจกจ่ายแก่ประชาชนบริเวณตลาดนัดสนามหลวง บางลำพู ประตูน้ำ พร้อมกับแจกหนังสือ “กลุ่มเรียกร้อง รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1” หนังสือเล่มนี้หน้าปกได้อัญเชิญพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มาลงพิมพ์ภายในเล่มเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง ของไทยและการเรียกร้องรัฐธรรมนูญปกหลังเป็นรายชื่อกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญจำนวน 100 คน ในขณะที่กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญกำลังออกปฏิบัติงานนั้น ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมรวมทั้งสิ้น 11 คน ในข้อหา มั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 และต่อมาทาง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เพิ่มข้อหาความผิดในลักษณะกบฏต่อราชอาณาจักร ตามกฎหมายอาญา มาตรา 116⁵

⁴สมชาติ รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการ ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 10.

⁵ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ขบวนการประชาชนตุลาคม 2516, หน้า 48, 54.

ทางศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ ได้ออกแถลงการณ์คัดค้านการจับกุม และทางฝ่ายนักศึกษาเริ่มมีปฏิริยาคัดค้าน โดยเริ่มชุมนุมประท้วงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อมาเมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาเพิ่มอีก 2 คน การชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง นักเรียนและประชาชนได้เข้าร่วมในการชุมนุมเรียกร้องด้วย ข้อเรียกร้องของทางฝ่ายศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ คือ ให้รัฐบาลปล่อยผู้ต้องหาทั้ง 13 คน โดยไม่มีเงื่อนไข แต่ทางฝ่ายรัฐบาลกลับตอบโต้ด้วยวิธีที่แข็งกร้าว คือใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ควบคุมผู้ต้องหาทั้ง 13 คน จนกว่าจะเสร็จสิ้นการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การชุมนุมของนักเรียนนิสิตนักศึกษาและประชาชนเพื่อคัดค้านอำนาจเผด็จการของรัฐบาล และเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด นับว่าเป็นการเผชิญหน้าครั้งยิ่งใหญ่ที่สุด ครั้นต่อมาเมื่อมีการเดินขบวนในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ได้ลุกลามจนถึงขั้นเกิดการปะทะกันอย่างรุนแรง ระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารตำรวจกับฝ่ายนักเรียนนิสิตนักศึกษาและประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จากเหตุการณ์นี้ทำให้ผู้คนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก มติมหาชนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลทหาร โดยเฉพาะกับจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร เมื่อเหตุการณ์เข้าขั้นวิกฤต จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁷

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้ปราศรัยต่อประชาชนทางวิทยุและโทรทัศน์เรียกร้องให้ทุกฝ่ายกลับคืนสู่ความสงบเรียบร้อย และได้สัญญาว่าจะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยเร็วที่สุดซึ่งคาดว่าจะไม่เกิน 6 เดือน และย้ำว่าจะปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2.1.2 บริบททางการเมือง ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการต่อสู้ของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นการก่อการปฏิวัติโดยมีเป้าหมายที่จะยึดอำนาจรัฐแต่อย่างใด

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

⁷ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา 90 (15 ตุลาคม 2516)

ดังนั้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 จึงยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคณะได้ยื่นญัตติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย⁸ แต่ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ญัตติดังกล่าวตกไป⁹

หลังจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญาฯ เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ต่อมาในวันที่ 16 ตุลาคม 2516 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ ดังต่อไปนี้¹⁰

1. นายสัญญา ธรรมศักดิ์	เป็นนายกรัฐมนตรี
2. นายสุกิจ นิมมานเหมินท์	เป็นรองนายกรัฐมนตรี
3. พลโทแสวง เสนาณรงค์	เป็นรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี
4. นายบุญมา วงศ์สวรรค์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
5. นายจรูญพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ
6. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
7. หม่อมเจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ จักรพันธ์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์
8. พลเรือตรีชลิ สินธุโสภณ	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคม
9. นายชาญชัย ลีถาวร	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์

⁸ร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ... เสนอโดยนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก 79 ท่าน เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2517.

⁹รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 33, วันที่ 17 พฤษภาคม 2517.

¹⁰ประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา 90 (16 ตุลาคม 2516)

- | | |
|---------------------------------|---|
| 10. นายกมล วรรณประภา | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย |
| 11. นายประกอบ หุตะสิงห์ | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ยุติธรรม |
| 12. นายอภิรักษ์ จันทรวิมล | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ศึกษาธิการ |
| 13. นายอุดม โปษะภฤษณะ | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
สาธารณสุข |
| 14. นายโอสถ โกศิน | เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
อุตสาหกรรม |
| 15. นายอรุณ สรเทศน์ | เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวง
มหาวิทยาลัยของรัฐ |
| 16. พลเรือเอกถวิล ราชนานนท์ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
กลาโหม |
| 17. พลเอกสุรกิจ มัยลาภ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
กลาโหม |
| 18. นายเชื้อ สุสายัณห์ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
การคลัง |
| 19. พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
การต่างประเทศ |
| 20. พลตำรวจเอกพิชัย กุลละวณิชย์ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ |
| 21. พลตำรวจเอกประจวบ สุนทรางกูร | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
คมนาคม |
| 22. นายจรูญ สีบุญเรือง | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
พาณิชย์ |
| 23. นายพ่วง สุวรรณรัฐ | เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
มหาดไทย |

24. พลตำรวจโทชุมพล โลหะชาละ	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
25. นายสมภพ โทตระกิตย์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม
26. นายบุญสม มาร์ติน	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
27. นายเสมอ พริ้งพวงแก้ว	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
28. นายสะอาด หงษ์ย่นต์	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2516 ที่ประชุมมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติ” และเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2516 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน 18 คน ดังนี้คือ¹¹

1. นายประกอบ หุตะสิงห์	ประธานกรรมการ
2. นายกมล วรรณประภา	รองประธานกรรมการ
3. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	กรรมการ
4. นายจิตติ ดิงศภัทย์	กรรมการ
5. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการ
6. นายปราโมทย์ นาครทรรพ	กรรมการ
7. นายพงศ์เพ็ญ ศกุนดาภัย	กรรมการ
8. นายมบุญ บริสุทธิ์	กรรมการ
9. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ	กรรมการ
10. นายสมภพ โทตระกิตย์	กรรมการ

¹¹รัฐสภาสาร, (ตุลาคม 2516) : หน้า 51.

11. พลเอกสุรกิจ มัยลาภ	กรรมการ
12. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	กรรมการ
13. นางสุมาลี วีระไวทยะ	กรรมการ
14. นายอมร จันทรมบูรณ์	กรรมการ
15. นายเอนก สิทธิประศาสน์	กรรมการ
16. นายโอสถ โกสิน	กรรมการ
17. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย	กรรมการและเลขานุการ
18. นายอักษราทร จุฬารัตน์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

ดังนี้ นักกฎหมาย 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายประกอบ หุตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานที่ประชุม

ประธานได้แจ้งต่อที่ประชุมทราบว่า คณะกรรมการชุดนี้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเวลาว่าควรจะแล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ถึงแม้จะมีระยะเวลาจำกัดก็ต้องทำด้วยความสุขุมรอบคอบ และเสนอให้มีการประชุมในวันจันทร์ วันพุธ และวันศุกร์ ที่ประชุมเห็นชอบด้วย

เพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 ชุด คือ (1) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ (2) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (3) คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ¹²

(1) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1. นายจิตติ ดิงศภัทย์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายปราโมทย์ นาครทรรพ | รองประธานอนุกรรมการ |

¹²คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2516 วันพุธ ที่ 31 ตุลาคม 2516.

3. นายลิขิต ชีรเวคิน	อนุกรรมการ
4. นายวิชัย ตันศิริ	อนุกรรมการ
5. นายกมล สมวิเชียร	อนุกรรมการ
6. นายวีรพงษ์ รามางกูร	อนุกรรมการ
7. นายวีรยุทธ วิเชียร โชติ	อนุกรรมการ
8. นายสมศักดิ์ สิงห์พันธ์	อนุกรรมการ
9. นายสุจิต บุญบงการ	อนุกรรมการ
10. นายสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธ์	อนุกรรมการ
11. นายอัมมาร์ สยามวาลา	อนุกรรมการ
12. นางสาวเอื้อย มีสุข	อนุกรรมการ
13. นางสาวศิริจันทร์ สุจริตกุล	อนุกรรมการ
14. นายทินพันธ์ นาคะตะ	อนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คอยจัดเตรียมหลักการและปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา คือ เท่าที่เห็นว่าคอยให้คำตอบแก่คณะกรรมการในสิ่งที่ต้องการทราบหรือมีข้อเสนอซึ่งเกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ที่เสนอมาให้คณะกรรมการพิจารณา

(2) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

1. ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	ประธานอนุกรรมการ
2. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	รองประธานอนุกรรมการ
3. นางสุมาลี วีระไวทยะ	อนุกรรมการ
4. นางเสริมศรี เอกชัย	อนุกรรมการ
5. นางสาวนภา พงศ์พัฒน์	อนุกรรมการ
6. ม.ร.ว.สายสิงห์ ศิริบุตร	อนุกรรมการ
7. นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ	อนุกรรมการ
8. นางชลธิรา กลัดอยู่	อนุกรรมการ
9. นายกวี สุภธีระ	อนุกรรมการ
10. นายอรุณ งามดี	อนุกรรมการ

11. นายอภิชัย พันธเสน	อนุกรรมการ
12. นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อนุกรรมการ
13. นายทวี หมั่นนิกร	อนุกรรมการ
14. นายอำนาจ ศรีอิมศาสตร์	อนุกรรมการ
15. นางสาวสุดาทิพย์ อินทร	อนุกรรมการ
16. นายธีรยุทธ บุญมี	อนุกรรมการ
17. นายธนเศรษฐ์ เจริญเมือง	อนุกรรมการ
18. นายวิรัตน์ ศักดิ์จิรภาพงษ์	อนุกรรมการ
19. นายอัศวิน เสาวรส	อนุกรรมการ
20. นายโกวิทย์ วรพิพัฒน์	อนุกรรมการ
21. นายผสม เพชรจำรัส	อนุกรรมการ
22. นายรังสรรค์ ณะพรพันธ์	อนุกรรมการ
23. นายชิต นิลพานิช	อนุกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้แบ่งออกเป็นแผนกใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ 1. แผนกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นที่ประชาชนส่งมาโดยแยกความคิดเห็นเหล่านั้นเป็นแต่ละประเภท 2. แผนกเผยแพร่มีหน้าที่เน้นไปในทางอภิปรายและการนำบทความเสนอทางวิทยุโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ 3. แผนกเอกสาร มีหน้าที่จัดทำเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำออกเผยแพร่ 4. แผนกประสานงาน มีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับกลุ่มต่าง ๆ ที่จะเดินทางไปเผยแพร่ในต่างจังหวัด โดยจัดเอกสารให้ข้อแนะนำและอำนวยความสะดวกในเรื่องยานพาหนะ

(3) คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

1. นายสมภพ โทตระกิตย์
2. นายมนูญ บริสุทธิ์
3. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์
4. นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย
5. นายอมร จันทรมบูรณ

คณะอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการตกลง

ในหลักการกันแล้ว

ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คณะกรรมการเห็นสมควรให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา วิธีการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการจะเสนอและตกลงกันในหลักการเสียก่อน ถ้ามีปัญหาหรือต้องการทราบเพิ่มเติมประการใดก็จะให้คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ไปทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์มาเสนอ บางครั้งมอบหมายให้เลขานุการหรือกรรมการบางท่านไปกร่างมาเสนอที่ประชุม เมื่อที่ประชุมพิจารณาดตกลงหลักการกันแล้ว ก็จะให้คณะอนุกรรมการกร่างไปจัดการกร่างมาเสนอ เมื่อคณะอนุกรรมการกร่างจัดการกร่างเสร็จแล้วก็ให้นำร่างมาเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาจนเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2516 โดยแถลงถึงการดำเนินการเพื่อให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า “รัฐบาลนี้จะเทิดทูนพระมหากษัตริย์ไว้เป็นที่เคารพสักการะอันสูงยิ่งตลอดไป และจะดำเนินการเพื่อให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเร็วที่สุด”¹³ แต่ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่แล้วก็ตาม แต่กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 คือ จากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้นั้น เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมฯ ภายหลังจากการรัฐประหารตัวเองเมื่อปี 2514 เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลสมัยนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของฝ่ายรัฐบาลและทหารจากสามเหล่าทัพ คือ จากทหาร 185 คน คิดเป็นร้อยละ 61.87 จากพลเรือน 114 คน คิดเป็นร้อยละ 38.13¹⁴ ดังนั้นภาพพจน์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ในสายตาของประชาชนส่วนใหญ่จึงเห็นไปในทางลบ และมีความวิตกว่าถ้าให้สภานิติบัญญัติชุดนี้คงอยู่ต่อไปจะเป็นอุปสรรคขัดขวางในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีความเห็นว่า สภานิติบัญญัติชุดนี้ไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้ยังมีการเรียกร้องให้สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ลาออกหรือให้

¹³ คำแถลงนโยบายของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (25 ตุลาคม 2516), ราชกิจจานุเบกษา 90 (6 พฤศจิกายน 2516).

¹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “บทบาทของทหารในการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา 2475-2520, วารสารสังคมศาสตร์ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2521) : 112.

รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาเสีย เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดใหม่ ในระยะแรกของการเรียกร้องมีสมาชิกสภานิติบัญญัติฯบางท่านลาออกแต่มีเพียงจำนวนน้อย การเรียกร้องให้สมาชิกสภานิติบัญญัติฯลาออกได้ขยายออกไปทางหน้าหนังสือพิมพ์ การชุมนุมอภิปราย แลกเปลี่ยนของกลุ่มต่าง ๆ ฯลฯ จนในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2516 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการ ประชุมปรึกษาหารือเป็นการภายในเพื่อพิจารณาข้อเรียกร้องขอให้สมาชิกสภานิติบัญญัติฯลาออก ปรากฏว่า ไม่มีการลงมติ แต่ให้เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละบุคคลที่จะพิจารณาเอง

ในวันที่ 10 ธันวาคม 2516 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ¹⁵ ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 2,347 คน จากบุคคลผู้เป็นตัวแทน ของกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทัศนคติและแนวคิดทางการเมืองทุกระดับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่เลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วให้นำรายชื่อกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ครั้นเมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯแต่งตั้งสมาชิกสมัชชา แห่งชาติทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยื่นใบลาออกจากสมาชิกภาพมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่ง เหลือสมาชิกเพียง 11 คน รัฐบาลนายสัญญาฯจึงออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516¹⁶

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 2,347 คนนี้ เมื่อพิจารณาถึง กลุ่มอาชีพของสมาชิกแล้ว สามารถแบ่งตามกลุ่มอาชีพได้ 16 กลุ่มอาชีพ กลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น สมาชิกสมัชชาแห่งชาติมากที่สุด คือ กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีจำนวน 416 คน คิดเป็น 17.72% ของจำนวน สมาชิกสมัชชาแห่งชาติทั้งหมด รองลงมาได้แก่กลุ่มข้าราชการพลเรือนมีจำนวน 348 คน คิดเป็น 14.87% กลุ่มครูอาจารย์ มีจำนวน 264 คน คิดเป็น 11.25% กลุ่มทหารสามเหล่าทัพ มีจำนวน 258 คน คิดเป็น 10.99% กลุ่มนักธุรกิจ 204 คน คิดเป็น 8.70% กลุ่มผู้นำท้องถิ่น 184 คน คิดเป็น 7.84% (เป็นสมาชิกสภาจังหวัด 104 คน คิดเป็น 4.43% เป็นสมาชิกสภาเทศบาล 80 คน คิดเป็น 3.41%) กลุ่มเกษตรกรมีจำนวน 138 คน คิดเป็น 5.88% กลุ่มตำรวจ 90 คน คิดเป็น 3.83% กลุ่มนักกฎหมาย ทนายความ 72 คน คิดเป็น 3.07% กลุ่มตุลาการ 71 คน คิดเป็น 3.10% กลุ่มแพทย์ 67 คน คิดเป็น 2.85% นักหนังสือพิมพ์ 65 คน คิดเป็น 2.77%

¹⁵ประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา 90 (10 ธันวาคม 2516).

¹⁶พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา 90 (16 ธันวาคม 2516).

กลุ่มนักเขียน ศิลปิน มีจำนวน 61 คน คิดเป็น 2.60% กลุ่มนักธนาคาร มีจำนวน 44 คน คิดเป็น 1.89% กลุ่มนักการเมือง มีจำนวน 41 คน คิดเป็น 1.75% กลุ่มกรรมการ มีจำนวน 24 คน คิดเป็น 1.02%¹⁷

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. 2516¹⁸ ในวันที่ 18 ธันวาคม 2516 เวลา 09.30 นาฬิกา ณ สนามราชตฤณมัยสมาคม โดยทรงเสด็จพระราชดำเนินเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติในวันดังกล่าวด้วย และทรงมีพระราชดำรัสเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติความว่าขอให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติทำหน้าที่โดยสุจริตยุติธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาการ ตลอดจนทัศนคติ ความคิดเห็นอันกว้างขวางอย่างแท้จริงเพื่อที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติรวมทั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะเป็นหลักในการปกครองประเทศต่อไป ทรงมั่นพระราชหฤทัยว่าสมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีเจตนาดีต่อบ้านเมือง และมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ทรงมอบหมายให้ร่วมกันเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สมัชชาแห่งชาติได้ประชุมเพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2516 ณ ราชตฤณมัยสมาคม โดยมีนายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ เป็นประธานกรรมการควบคุมการนับคะแนน ผลปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับเลือกและได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจำนวน 299 คน นั้น ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มอาชีพทุกอาชีพในจำนวน 16 อาชีพของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ กลุ่มอาชีพที่ได้รับเลือกและได้รับโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้มากที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือน มีจำนวน 101 คน คิดเป็น 33.78% ของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด รองลงมาคือ กลุ่มครู อาจารย์ มีจำนวน 40 คน คิดเป็น 13.36% กลุ่มทหาร มีจำนวน 25 คน คิดเป็น 8.36% กลุ่มนักธุรกิจ มีจำนวน 24 คน คิดเป็น 8.02% นักกฎหมาย ทนายความ มีจำนวน 16 คน คิดเป็น 5.36% กลุ่มตำรวจ มีจำนวน 15 คน คิดเป็น 5.02% กลุ่มนักธนาคาร มีจำนวน 12 คน คิดเป็น 4.01% กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตุลาการ แพทย์ มีจำนวนเท่ากัน คือ 11 คน คิดเป็น 3.68% กลุ่มนักการเมือง มีจำนวน 10 คน คิดเป็น 3.34% กลุ่มนักหนังสือพิมพ์ มีจำนวน 9 คน คิดเป็น 3.02% กลุ่มผู้นำท้องถิ่น มีจำนวน 8 คน คิดเป็น 2.68% กลุ่มเกษตรกร มีจำนวน 3 คน คิดเป็น 1.00% กลุ่มนักเขียน ศิลปิน มีจำนวน 2 คน คิดเป็น 0.67% กลุ่มเกษตรกร มีจำนวน 1 คน คิดเป็น 0.34%¹⁹ (ดูตารางประกอบ)

¹⁷สมชาติ รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ,” หน้า 20-21.

¹⁸ประกาศเรียกประชุมสมัชชาแห่งชาติ พ.ศ. 2516 แต่งตั้งประธานและรองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา 90 (16 ธันวาคม 2516).

¹⁹สมชาติ รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ,” หน้า 25.

ตาราง
แสดงเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ
และจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำแนกตามลักษณะอาชีพ

ที่	ลักษณะอาชีพ	สภาแห่งชาติ		สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
		จำนวน(คน)	คิดเป็นร้อยละ	จำนวน(คน)	คิดเป็นร้อยละ
1	กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน	416	17.72	11	3.68
2	ข้าราชการพลเรือน	348	14.87	101	33.78
3	ครู-อาจารย์	264	11.25	40	13.36
4	ทหาร	258	10.99	25	8.36
5	นักธุรกิจ	204	8.70	24	8.02
6	ผู้นำท้องถิ่น	184	7.84	8	2.68
	- สมาชิกสภาจังหวัด	(104)	(4.43)	(1)	(0.34)
	- สมาชิกสภาเทศบาล	(80)	(3.41)	(7)	(2.34)
7	เกษตรกร	138	5.88	3	1.00
8	ตำรวจ	90	3.83	15	5.02
9	นักกฎหมาย ทนายความ	72	3.10	16	5.36
10	ตุลาการ	71	3.07	11	3.68
11	แพทย์	67	2.85	11	3.68
12	นักหนังสือพิมพ์	65	2.77	9	3.02
13	นักเขียน-ศิลปิน	61	2.60	2	0.67
14	นักธนาคาร	44	1.87	12	4.01
15	นักการเมือง	41	1.75	10	3.34
16	กรรมกร	24	1.02	1	0.34
รวม		2,347	100.00	299	100.00

ที่มา : ประกาศแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ตอนที่ 171

(24 ธันวาคม 2516) : 1-18 และหนังสือรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาแห่งชาติ, สำนักทำเนียบ

นายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2516.

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นั้น รัฐบาลของนายสัญญาฯ ได้เร่งรัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 3 เดือน ได้นำเอารัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ประชาชนได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญและมีการส่งความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันมาก รวมทั้งมีการแสดงความคิดเห็นโดยการจัดอภิปรายเสนอบทความทางหน้าหนังสือพิมพ์และวารสาร คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2517 ร่างรัฐธรรมนูญมีความยาว 225 มาตรา และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณามีการแก้ไข 3 มาตรา คัดออก 1 มาตรา ต่อจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ²⁰

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเริ่มพิจารณาวันที่ 1 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2517 เมื่อสภาได้พิจารณาโดยละเอียดแล้วมีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันพฤหัสบดี ที่ 4 เมษายน 2517 จำนวน 35 คน ดังมีรายชื่อดังต่อไปนี้²¹

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. นายไพโรจน์ ชัยนาม | 2. นายมารุต บุณนาค |
| 3. นายอมร จันทรสุมบูรณ์ | 4. นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย |
| 5. พันเอกถนัด คอมันตร์ | 6. นายปวิฐ อึ้งภากรณ์ |
| 7. นางแรม พรหมโอบถ บุษยประสพ | 8. นายนิสสัย เวชชาชีวะ |
| 9. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร | 10. นายเกษม สุวรรณกุล |
| 11. นายมนูญ บริสุทธิ์ | 12. นายปรีดี เกษมทรัพย์ |
| 13. นายใหญ่ สวิตชาติ | 14. นายเกษม ศิริสัมพันธ์ |
| 15. พลตำรวจโทจรัส มังคลารัตน์ | 16. นายเถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ |
| 17. นายเล็ก วานิชชองกูร | |
| 18. นาวาอากาศตรีกำธน สินธวานนท์ | |
| 19. นายกระมล ทองธรรมชาติ | 20. คุณหญิงอัมพร มีสุข |

²⁰ สยามรัฐ (12 กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 1.

²¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดี ที่ 4 เมษายน 2517, กองการประชุม

- | | |
|----------------------------------|------------------------------|
| 21. นายจิตติ ดิงศักดิ์ | 22. นายหยุด แสงอุทัย |
| 23. พันตำรวจโท ประจักษ์รา บุญนาค | 24. นายประเทือง กิริติบุตร |
| 25. นายพิชัย รัตตกุล | 26. นายวิกรม เมลาณนท์ |
| 27. นายชลอ วนะภูติ | 28. นายกมล สมวิเชียร |
| 29. นายสนอง ตูจันดา | 30. นายเฉลิมชัย วสินนท์ |
| 31. นายประกายเพชร อินทุโสภณ | 32. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ |
| 33. นายกิตติรัตน์ ศรีวิสารวาจา | 34. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ |
| 35. นายสิงห์โต จ่างตระกูล | |

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นกรรมาธิการวิสามัญนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะ คณะกรรมาธิการวิสามัญจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามร่างเดิมได้ทุกมาตรา และสมาชิกสภา ที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการ ได้ภายในเวลาที่สภากำหนด ซึ่งครั้งนี้กำหนดแปรญัตติภายใน 45 วัน การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็น รายมาตรา การประชุมคณะกรรมาธิการต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับ โดยอนุโลม สมาชิกผู้แปรญัตติมีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็น ได้เฉพาะที่แปรญัตติไว้ การชี้แจงแสดงความคิดเห็นนั้นผู้แปรญัตติอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้รับรองคำแปรญัตติกระทำแทนได้ ให้เลขาธิการรัฐสภา ประกาศกำหนดการประชุมของคณะกรรมาธิการไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและนัดผู้แปรญัตติให้มา ชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับรองมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการตามนัดจนเวลา ล่วงเลยไปเกินกว่า 30 นาทีนับแต่เวลาที่คณะกรรมาธิการได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใดคำแปรญัตตินั้นเป็น อันตกไป เว้นแต่คณะกรรมาธิการจะพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษก่อนเสร็จการพิจารณา เรื่องนั้น ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับรองมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมาธิการในข้อใด จะสงวนคำแปร ญัตติในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้ และกรรมาธิการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมาธิการในข้อใด จะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้เช่นกัน²²

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญประชุมครั้งแรกเมื่อวันพุธ ที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2517 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ที่ประชุมได้เลือกนายไพโรจน์ ชัยนาม เป็นประธาน คณะกรรมาธิการ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นรองประธานที่ 1 นายมนูญ บริสุทธิ์ เป็นรองประธานคนที่ 2

²²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมข้อบังคับการประชุมสภา (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519), หน้า 237-239.

นายนิสสัย เวชชาชีวะ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และนายเกษม ศิริสัมพันธ์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการฯ นายเฉลิมชัย วสินนท์ เป็นโฆษกคณะกรรมการ และนาวาอากาศตรี กำธน สินธวานนท์ เป็นผู้ช่วยโฆษก กำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 3 วัน คือ วันพุธ วันพฤหัสบดี (เว้นวันหยุดราชการ) และวันเสาร์²³ ที่ประชุมคณะกรรมการได้ตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจำนวน 5 คน คือ

1. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์
2. นายเฉลิมชัย วสินนท์
3. นายปรีดี เกษมทรัพย์
4. นายกิตติรัตน์ ศรีวิศาลวาจา
5. นาวาอากาศตรี กำธน สินธวานนท์

ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นมาทางคณะกรรมการและทางสื่อมวลชนรวม 70 ราย และคณะกรรมการได้นำความคิดเห็นเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณาด้วยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้มีผู้แปรญัตติ 77 คน ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ส่วนคำปรารภนั้นให้พิจารณาเป็นลำดับสุดท้าย และได้ตั้งคณะกรรมการร่างคำปรารภจำนวน 5 คน ประกอบด้วย

1. นายกมล สมวิเชียร
2. นายเฉลิมชัย วสินนท์
3. นาวาอากาศตรี กำธน สินธวานนท์
4. นายชลอ วนะภูติ
5. นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้นายไพศาล กุมาลย์วิสัย และนายอักษราทร จุฬารัตน์ เป็นผู้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการได้เริ่มประชุมพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาในการประชุมครั้งที่ 30 วันที่ 24 มิถุนายน 2517

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับ และสภานิติบัญญัติ

²³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 1/2517 วันพุธ ที่ 10 เมษายน 2517, กองกรรมการ 2.

มีมติเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ 6 ตุลาคม 2517 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และได้ทรงมีบันทึกกระแสพระราชดำริถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาลว่าไม่ทรงเห็นด้วยที่ให้ประธานองคมนตรี ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะพระมหากษัตริย์จะต้องทรงอยู่เหนือการเมือง ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ทำการแก้ไขเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2518

ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้นบรรยากาศทางการเมืองและสภาพการณ์ทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมาก ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง และมีความปรารถนาที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญอย่างอิสระไม่มีใครคอยบงการบรรยากาศและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ส่งผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ 2517 ที่ได้มานั้น จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักธุรกิจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ ทำให้บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญ 2517 ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์

2.1.3 บริบททางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

บรรยากาศทางการเมืองภายหลังจากการมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับการกล่าวถึงว่าได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นอย่างดีฉบับหนึ่งนั้น มีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพอย่างสูง และเมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้ระบุให้ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และนายกรัฐมนตรียังต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ ด้วย ทำให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จัดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองจำนวนมาก เพื่อต้องการให้กลุ่มของตนเข้าไปมีบทบาทในการบริหารแผ่นดินและทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง 42 พรรค ผลปรากฏว่าได้รับเลือกตั้งเพียง 22 พรรค จำนวน 269 คน โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 72 คน รองลงมา คือ พรรคธรรมสังคม 45 คน พรรคชาติไทย 28 คน พรรคเกษตรสังคม 19 คน พรรคกิจสังคม 19 คน พรรคสังคมชาตินิยม 16 คน

พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย 15 คน พรรคพลังใหม่ 12 คน และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม 10 คน ที่เหลืออีก 13 พรรค ได้รับเลือกตั้งต่ำกว่า 10 คน²⁴ ซึ่งในฐานะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด จึงได้พยายามจัดตั้งรัฐบาลโดยมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ผลปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับนโยบายด้วยคะแนนเสียง 152 ต่อ 111 ม.ร.ว.เสนีย์ฯ จึงต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นได้มีการชาวเสียงในสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่ามีเสียงสนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 135 เสียง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ จึงได้จัดตั้งรัฐบาลผสมจำนวน 8 พรรค ด้วยจำนวนเสียง 127 เสียง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสภา แต่ก็สามารถแถลงนโยบายของรัฐบาลผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปได้ด้วยคะแนนเสียง 140 เสียง ต่อ 129 เสียง แต่ในการบริหารประเทศโดยเป็นรัฐบาลผสมที่มีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสภา ภายใต้สภาวะมรสุมทางการเมืองทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศกระทำได้อย่างยั้ง และเมื่อพรรคประชาธิปัตย์เตรียมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ จึงตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519 ผลการเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 39 พรรค แต่ได้รับเลือกตั้งเพียง 19 พรรค จำนวน 279 คน โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 114 คน พรรคชาติไทย 56 คน พรรคกิจสังคม 45 คน และพรรคธรรมสังคม 28 คน ที่เหลืออีก 15 พรรค ได้รับเลือกตั้งพรรคละไม่ถึง 10 คน²⁵ พรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้จัดตั้งรัฐบาลผสมจำนวน 5 พรรค โดยมีคะแนนเสียงถึง 215 คน แม้ว่ารัฐบาลนี้จะมีเสถียรภาพภายในมาก แต่เหตุการณ์ความไม่สงบในบ้านเมืองมีอย่างมกเช่นกัน

ข้อโต้แย้งในประเด็นปัญหาเรื่องอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวางและค่อนข้างร้อนแรงทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติเป็นการสะท้อนถึงกระแสเรียกร้องต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในระบบรัฐสภาของกลุ่มคนวัยนิตินักศึกษา เมื่อถูกการปิดกั้นการใช้สิทธิทางการเมืองจึงเป็นการผลักดันให้นักศึกษาให้ต้องทำการกดดันและเคลื่อนไหวนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการรัฐสภา²⁶ อันจะเห็นได้จากการเดินขบวนประท้วงบนถนนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นอาการของปัญหาการประท้วงของนิตินักศึกษาในขณะนั้นกล่าวคือความจำเป็น

²⁴ กรมการปกครอง, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, 26 มกราคม 2518, (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย).

²⁵ กรมการปกครอง, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, 4 เมษายน 2519, (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย).

²⁶ เสน่ห์ จามริก, การเมืองกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 352.

ต้องโค่นล้มระบบจักรวรรดินิยมสหรัฐอเมริกา ทุนนิยม และศักดินา²⁷ อันเป็นเหตุให้กลุ่มพลังทุนนิยมของนักธุรกิจชนชั้นกลาง และกลุ่มพลังอนุรักษ์นิยมที่เป็นสถาบันหลักของบ้านเมืองที่เดิมมีความเห็นพ้องทางการเมืองร่วมกันว่าจะเอาระบบรัฐสภาประชาธิปไตยในระยะต้นแยกตัวออกมา เนื่องจากความขัดแย้งทางชนชั้นและความขัดแย้งทางอุดมการณ์เป็นตัวขับเคลื่อน ในที่สุดพันธมิตรดังกล่าวก็ระส่ำระสาย แยกตัวทางอุดมการณ์เป็นขวา/ซ้าย แยกชนชั้นเป็นนายทุนเจ้าของที่ดินชนชั้นกลาง/กรรมกร ชาวนา นักศึกษา แบ่งฝ่ายทางจุดยืนค่านิยมเป็นอนุรักษ์นิยมเพื่อความมั่นคงของชาติ/ปฏิวัติเพื่อความเป็นธรรมของสังคม และขยายตัวเป็นการแตกหักทางการเมืองชั้นพื้นฐานระหว่างเผด็จการเก่า/ประชาธิปไตยแผนใหม่ ในแง่ระบบการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างปรารถนา²⁸

ประมาณเดือนเมษายน 2518 องค์กรบางแห่งเริ่มถูกคุกคาม ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ของชาวไร่ชาวนาถูกฆาตกรรมเป็นจำนวนมาก ผู้นำของสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาที่เหลือยังคงถูกคุกคามโดยองค์กรนวพลที่กล่าวหาว่า ผู้นำเหล่านี้เป็นคอมมิวนิสต์และเป็นปฏิปักษ์กับชาวพุทธ การรณรงค์ต่อต้านผู้นำชาวนาชาวไร่ได้ผล คือ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยหายตัวไปหลายคนเชื่อว่านวพลอยู่เบื้องหลังการฆาตกรรมผู้นำชาวนาชาวไร่ นวพลเป็นองค์กรที่ กอ.รมน สนับสนุนอยู่ โดยมีจุดยืนเพื่อปกป้องชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ภายใต้ภาวะการถูกคุกคามจากคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ กอ.รมน. ยังจัดตั้งกลุ่มกระทิงแดงเพื่อต่อต้านการลุกขึ้นสู้ของมวลชน โดยปลุกเร้าให้เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน กลุ่มกระทิงแดงมีศูนย์กลางอยู่ในกลุ่มทหารรับจ้างซึ่งเคยทำสงครามในลาวและเวียดนาม นอกจากนี้ ยังมีการชักจูงหาสมาชิกจากคนตกงานคนเร่ร่อนในเมือง โดยเฉพาะนักเรียนอาชีวะซึ่งประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สลายการชุมนุมในเมือง²⁹ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน และมีพระอนุรักษ์นิยมสนับสนุนฝ่ายขวาที่มีปฏิปักษ์กับแนวโน้มนิยมฝ่ายซ้าย ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นขั้วอำนาจที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจนทั้งในด้านอุดมการณ์และความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์(กลุ่มอำนาจเก่า ซึ่งสูญเสียอำนาจ) นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศรอบข้าง คือ เขมร ลาว เวียดนาม ได้ตกเป็นฝ่ายของคอมมิวนิสต์จนหมดสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการยกเลิกสถาบัน

²⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพฯ. (กรุงเทพฯ : โอ.เอส. พรินติ้งเฮาส์, 2539), หน้า 519.

²⁸ เกษียร เตชะพีระ, วิสามันต์สำนึก. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ทางไท, 2537), หน้า 110-111.

²⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพฯ. หน้า 521-522.

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) ได้ยึดแนวพัฒนาฯ ฉบับ 1 เป็นเป้าหมายหลัก แต่ได้เสริมด้วยการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการพัฒนากำลังคน และการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยรัฐได้ทุ่มเทพรรษาให้การก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทานและการพลังงาน จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและผลิตผลการเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น จากข้าว ไม้ และยาง เป็น ปอ ข้าวโพด และมันสำปะหลัง นอกจากนี้ ก็มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ ทั้งโครงสร้างการนำเข้าและการส่งออก ผลของการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ประสบความสำเร็จพอสมควร โดยเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราเฉลี่ยกว่าร้อยละ 7 ต่อปี³³ แต่จากศึกษาสถานะเศรษฐกิจของคณะกรรมการ โลกเมื่อกลางปี 2514 และเสนอรายงาน ให้แก่รัฐบาลไทยอีกชุดหนึ่ง ชื่อ EAP – 28 เมื่อเดือนมกราคม 2515 ซึ่งเป็นเวลาที่รัฐบาลไทยกำลังจะประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีสาระสำคัญ คือ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ เกิดการขยายตัวของกรุงเทพฯ และบริเวณรอบนอก ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการคมนาคมขยายตัวมากกว่าเมืองในภูมิภาคอื่น ๆ และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เรียกว่า ความแตกต่างรายได้ระหว่างภาค คณะทำงานมีความวิตกต่อการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ คณะทำงานจึงเสนอให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่หลังได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ราวปี 2514-2515 ภาวะเศรษฐกิจโลกเริ่มทรุดตัว รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทตามสหรัฐฯ เพื่อรักษาเงินสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินดอลลาร์เอาไว้ ราคาทองคำเพิ่มจากบาทละ 400 บาท เป็นบาทละ 700-800 บาท และที่สำคัญราคาน้ำมันได้ถีบตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สินค้าจำเป็นแก่การครองชีพขึ้นราคาอย่างมาก ซึ่งจากการเปรียบเทียบดัชนีราคาผู้บริโภคในกรุงเทพฯ จากรายงานของ World Bank, “Thailand” (1975), II, Table 9, Neher, “Stability” ให้อัตราเงินเฟ้อปี 2515 ไว้ที่ร้อยละ 15³⁴ สภาพทางเศรษฐกิจเช่นนี้ก่อให้เกิด

³³วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, เศรษฐศาสตร์ไม่ยากอย่างที่คิด. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2537), หน้า 261-262.

³⁴เบนเนดิก แอนเดอร์สัน, บ้านเมืองของเราลงแดง : แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม, ใน จาก 14 ถึง 16 ตุลา, ชาญวิทย์ เกษตรศิริฯ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 114.

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น และเนื่องจากสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจเอื้ออำนวยให้เกิดกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยกลุ่มพ่อค้า นายธนาคาร และข้าราชการชั้นสูงที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ อันนำไปสู่การเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจที่มีผลสะท้อนต่อทางการเมืองได้ เช่น การรวมตัวของพ่อค้ากักตุนสินค้า การรวมกลุ่มพ่อค้าที่กำหนดราคาสินค้าให้สูงขึ้นเพื่อผลกำไรทางเศรษฐกิจอันเป็นผลก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป

2.2.2 บริบททางเศรษฐกิจภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยในเดือนตุลาคม 2516 ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของเศรษฐกิจไทย โดยประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจบ้าง ด้วยวิธีการเรียกร้องนโยบายโดยตรงหรือโดยผ่านสื่อมวลชน การรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายและการเรียกร้องผ่าน ส.ส. โดยในระหว่างปี 2516-2519 รัฐบาลมีนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 โดยมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ แต่ผลจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกประเทศที่สำคัญ กล่าวคือ ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาลดลง การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยกเลิกมาตรฐานทองคำ ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในประเทศ อันเป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศทั่วโลกได้ชะงักงัน เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินมาตรการทางการเงินอย่างเข้มงวดเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ โดยในขณะนั้นรัฐบาลได้แก้ไขปัญหาโดยใช้นโยบายการเงิน และมาตรการควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ โดยใช้มาตรการควบคุมเป็นหลัก ได้แก่ การควบคุมราคาข้าว ราคาน้ำตาล ใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อตรึงราคาสินค้าลดอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม ขยายการชดเชยภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลได้เพิ่มนโยบายส่งเสริมการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้าทำให้สินค้าอุตสาหกรรมได้เปรียบกว่าสินค้าเกษตรกรรมมาก ทำให้รัฐบาลมุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลลดภาษีขาเข้าบางประเภท แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลได้เพิ่มระดับภาษีขาเข้าเพื่อพยุงอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าให้เจริญเติบโตต่อไป ระหว่าง พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2524 รัฐบาลเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าสินค้า 53 รายการ และลดเพียง 19 รายการ พ.ศ. 2520 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยเพิ่มระดับการคุ้มครองให้กับอุตสาหกรรมที่ได้สิทธิประโยชน์มากพอสมควร

พ.ศ. 2518 รัฐบาลนำมาตรการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจภายหลังถูกผลกระทบจาก

ราคาน้ำมันขึ้นมาใช้ โดยการเพิ่มภาษีขาเข้าขยายอุปสงค์ภายในด้วยการวางแผนพัฒนาชนบทยากจน เพื่อเพิ่มรายได้คนชนบท ควบคุมอัตราดอกเบี้ย สนับสนุนการพัฒนาของแหล่งเครดิตใหม่ ๆ และการลงทุนด้านสาธารณูปโภค³⁵ โดยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศนโยบายผันเงินสู่ชนบท โครงสร้างดังกล่าวเรียกว่าโครงการพัฒนาชนบท และส่งเสริมการจ้างงานในฤดูแล้ง โดยได้ตั้งยอดเงินเอาไว้ 2,500 ล้านบาท และต่อมาได้กลายเป็นโครงการพัฒนาสภาพตำบลในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณ 3,500 ล้านบาท โครงการดังกล่าวแม้ว่าจะมีส่วนช่วยให้ชาวนามีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น แต่เงินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น ผู้รับเหมาในท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนน้อยเท่านั้นที่จะตกไปถึงมือเกษตรกรจริง ๆ

การประกาศถอนตัวของสหรัฐอเมริกาจากอินโดจีนใน พ.ศ. 2518 มีผลทำให้สหรัฐลดความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจต่อไทย ทำให้นับแต่ พ.ศ. 2519 รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านทหารอย่างเต็มที่ โดยจ่ายจากงบประมาณประจำปีแทบทั้งหมด กองทัพต้องกู้เงินจากต่างประเทศถึง 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อซื้ออาวุธ ธนาคารต่างประเทศที่ให้กู้ก็คิดอัตราดอกเบี้ยสูงและต้องจ่ายคืนในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ

ภาวะทางการเมืองที่ยุ่งยากในช่วง พ.ศ. 2517-2519 นำไปสู่การไหลออกของเงินลงทุน แม้จะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราวและเป็นปัญหาระยะสั้น แต่ก็เกือบจะทำให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจระดับมหภาค การกดอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน มีผลอย่างสำคัญในการทำลายสิ่งจูงใจในการออม จนเป็นเหตุให้การออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน ทำให้การลงทุนต้องพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ

ในปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) รัฐบาลยังมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในกรณีอุตสาหกรรมสินค้าบริโภคนิยม และสินค้าปัจจัยการผลิตระดับกลางต่อไปอีก รัฐบาลสนับสนุนโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ที่ชลบุรีและระยองเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีหลายประเภทอันจะเป็นผลพวงจากการผลิตน้ำมันและก๊าซที่ค้นพบในอ่าวไทย ทำให้ต้องมีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาลงทุนวางท่อส่งก๊าซและโรงงาน และเนื่องจากรัฐบาลได้ใช้จ่ายจนเกินความสามารถในการหารายได้มาทดแทน โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่นำไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ และมีภาระในการชำระเงินกู้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหน้าที่ต่างประเทศและภายในประเทศ ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลด้าน

³⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองสมัยกรุงเทพฯ, หน้า 253-254.

งบประมาณ การค้า และเงินออม

ปัญหาการกระจายรายได้เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากการกระจายรายได้ มีการกระจุกตัวของความเจริญและการพัฒนาเฉพาะในเขตเมืองไม่กระจายออกไปในชนบทตามนโยบายของรัฐบาล ความเจริญจึงไม่กระจายออกไปทั่วประเทศ แต่เป็นเฉพาะในชุมชนเมืองเท่านั้น

2.3 บริบททางสังคม

สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมหรือสังคมชนบท เป็นสังคมที่มีวิวัฒนาการเป็นเวลานาน ประชากรส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งในมุมมองอำนาจทางการเมืองแล้วจะตกอยู่กับชนชั้นข้าราชการซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยเกือบตลอด นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบการเมืองมีลักษณะเป็นระบบการเมืองแบบข้าราชการหรือระบบอำมาตยาธิปไตย³⁶ ต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ขึ้น นับแต่นั้นมาแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่กำหนดโดยกลุ่มข้าราชการซึ่งถูกรอบงำด้วยภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกัน โดยไม่มีเข้าใจภูมิปัญญาของท้องถิ่นและสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนมิติทางประวัติศาสตร์ได้ก่อผลกระทบมหาศาลต่ออาณาประชาราษฎร์³⁷ รัฐบาลได้กำหนดแนวทางเน้นการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีการขยายบริการขั้นพื้นฐานออกไปอย่างกว้างขวาง และทำให้อัตราการขยายการผลิตโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าเกิดความแตกต่างและช่องว่างรายได้ในหมู่ประชากร และระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มขึ้นสูงเป็นลำดับ นอกจากนี้ยังได้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับและจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามภาคต่าง ๆ ขึ้นหลายมหาวิทยาลัย ซึ่งจากสถิติแล้วในปี 2504 มีนักศึกษา 15,000 คน วนเวียนอยู่ในมหาวิทยาลัยรวม 5 แห่ง พอถึงปี 2515 มีนักศึกษา 100,000 คน ใน 17 มหาวิทยาลัย³⁸ ผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมามาจนถึงฉบับที่ 3 นี้ ก่อให้เกิดกลุ่มคนใหม่ขึ้นหลายกลุ่ม ซึ่งไม่ใช่กลุ่มที่สังกัดชนชั้นปกครองและแวดวงชาวนา ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งใจจะสร้างให้เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นเพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ “ระบอบการปฏิวัติ

³⁶Fred W. Riggs, Thailand. the Modernization of a Bureaucratic polity. p.312.

³⁷รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย. หน้า 68.

³⁸เบเนดิก แอนเดอสัน, บ้านเมืองของเราลงแดง : แกมมุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม , หน้า 109.

ของตน” เข้าใจว่าหลวงวิจิตวาทการ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีสมัยนั้นจะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความคิดนี้³⁹ กลุ่มคนใหม่หรือคนชั้นกลางที่เกิดขึ้นนี้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้ดังนี้⁴⁰

1. นักธุรกิจในการธนาคาร สถาบันการเงิน นักธุรกิจส่งเข้าส่งออก และผู้ลงทุนอุตสาหกรรมและกิจการบริการ อันมีผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจผนวกกับการไหลเข้ามาของเงินทุนและเงินกู้ต่างประเทศทำให้เกิดพลวัตในระบบเศรษฐกิจไทย และได้นำไปสู่การเกิดชนชั้นกลางใหม่หรือเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งการเติบโตของชนชั้นนี้เป็นผลมาจากการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ในแง่ที่ผู้นำทางการเมืองมีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหาร โดยเข้าไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารของบริษัท ขณะเดียวกันกลุ่มนักธุรกิจก็ได้รับความคุ้มครองทางการเมือง

การที่ภาคเอกชนยินยอมให้ผู้นำทางการเมืองเข้าไปมีส่วนบริหารงานในบริษัทของตนก็เพื่อที่จะได้มีเส้นสายและอิทธิพลที่จะคุ้มกันให้ความสะดวก รวมทั้งเปิดช่องให้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้ตนเองและบริษัทได้รับประโยชน์โดยตรง สำหรับผู้นำทางการเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปเป็นฐานอำนาจทางการเมือง

2. กลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริการ ซึ่งมีผลโดยตรงจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามจำนวนการเพิ่มของประชากร และการขยายตัวของชุมชน การเพิ่มขึ้นของผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณูปโภคสามารถใช้การหยุดงานเป็นอำนาจสำคัญในการต่อรองทางการเมืองได้

3. กลุ่มนักศึกษาและนักเรียนอาชีวะ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากมาตามผลการขยายการศึกษา ซึ่งขยายจำนวนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอาชีวะ ทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งภาครัฐและเอกชนไม่สามารถรับบุคคลเหล่านี้เข้าทำงานได้หมด ทำให้เกิดกลุ่มชนที่ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น แต่หางานทำไม่ได้ อันมีผลทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่ของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันต่าง ๆ ซึ่งกลายเป็นระเบิดเวลาที่พร้อมที่จะระเบิดขึ้นเมื่อสถานการณ์สุกงอม

กลุ่มชนใหม่ทั้ง 3 กลุ่มที่กล่าวมานี้เอง เป็นกำลังสำคัญในการปฏิวัติของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองสืบต่อมา

³⁹ เสน่ห์ จามริก, 60 ปี ประชาธิปไตย, สังคมไทยกับการพัฒนาที่ก่อปัญหา, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537), หน้า 387.

⁴⁰ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 197.