

สภาพแวดล้อมทางการ เมืองและองค์ประกอบของสภาฯ

รัฐสภาเป็นส่วนย่อยของระบบการเมือง ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีปฏิสัมพันธ์กับส่วนย่อยอื่นๆ ของระบบการเมืองเท่านั้น หากยังได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและ เศรษฐกิจโดยทั่วไปอีกด้วย ในการศึกษาบทบาทและการปฏิบัติงานของรัฐสภา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวการณ์ ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคมที่ก่อตัวขึ้น เป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองด้วย เพราะรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง ย่อมจะต้องปฏิบัติงานภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และบทบาทของรัฐสภา และองค์ประกอบด้านสมาชิกรัฐสภาก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อบทบาทของรัฐสภาเช่นกัน ดังนั้นในบทแรกนี้ จะได้วิเคราะห์บทบาทของกลุ่มต่างๆ ที่เคลื่อนไหวอยู่ในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๑๙ ตลอดจนจะได้พิจารณาองค์ประกอบของสภาฯ และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ พอสังเขปก่อนที่จะศึกษาถึงบทบาทของรัฐสภาชุดต่างๆ ต่อไปนี้ในรายละเอียด ดังต่อไปนี้ :-

ก. การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังในสังคม

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๑๖ - ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นช่วงของระบบการเมืองแบบเปิด มีกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองต่างๆ เคลื่อนไหวอยู่ภายนอกสภาฯ เป็นพลังผลักดันต่อกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภา กลุ่มต่างๆ ที่เคลื่อนไหวทางการเมือง ที่สำคัญได้แก่

๑. กลุ่มกรรมกร

ภายหลังการสิ้นอำนาจของ จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ กรรมกรได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยการชุมนุมนัดหยุดงาน ประท้วงต่อเจ้าของโรงงานและต่อรองกับรัฐบาลมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

สาเหตุของการพิพาทแรงงานจนก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงของกรรมกรได้แก่ ภาวะค่าครองชีพถีบตัวขึ้นสูง ในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๑๙ ทำให้กรรมกรต้องคืนรหารายได้เพื่อ

ยกมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น ส่วนฝ่ายเจ้าของกิจการเองก็ต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคเกษตรกรรมอพยพเข้ามาทำงานทำในเมือง ทำให้ค่าแรงของกรรมกรต่ำ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาด้านวัตถุดิบป้อนโรงงานมีราคาสูงขึ้นในขณะที่โรงงานยังต้องการกำไรคงตัว จึงทำให้มีการลดการจ้างแรงงาน หรือลดค่าแรงงานลง นอกจากนี้ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ในปี ๒๕๑๘ ซึ่งให้สิทธิแก่กรรมกรในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรกรรมกรขึ้นเพื่อพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ตลอดจนสภาพบีบคั้นทางการเมืองในระบบการเมืองแบบปิดของ จอมพลถนอม ได้สิ้นสุดลง ทำให้กรรมกรจากโรงงานต่างๆ ตื่นตัวขึ้น เรียกร้องขอเพิ่มค่าแรงและสวัสดิการ ตลอดจนสภาพการทำงานที่ดีกว่าเดิมจากเจ้าของกิจการและจากรัฐบาล

ผลจากความขัดแย้งหรือกรณีพิพาทแรงงาน ๕๗๗ กรณีในปี ๒๕๑๖ ก่อให้เกิดการสไตรค์ ๕๐๑ ครั้ง ซึ่งมีจำนวนกรรมกรร่วมสไตรค์กว่า ๑๗๘,๐๐๐ คน ๗๓ เปอร์เซ็นต์ ของการสไตรค์ ในปี ๒๕๑๖ เกิดขึ้นในช่วงเดือน ตุลาคม - ธันวาคม ส่วนในปี ๒๕๑๗ มีกรณีพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ๔๗๗ เรื่อง ก่อให้เกิดการสไตรค์ ๓๕๘ ครั้ง ปี ๒๕๑๘ มีกรณีพิพาทแรงงาน ๔๖๐ ครั้ง ไม่สามารถตกลงกันได้และสไตรค์ ๒๔๑ ครั้ง ส่วนในปี ๒๕๑๙ การสไตรค์ลดลงเหลือเพียง ๑๓๓ ครั้ง จากกรณีพิพาทแรงงาน ๒๓๓ เรื่อง^๑ (โปรดดูรายละเอียดในตาราง)

^๑ สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, การบริหารแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๒๐), หน้า ๑๕

ตารางที่ ๑

แสดงการเปรียบเทียบการนัดหยุดงานในช่วง ๑๐ ปี (๒๕๐๙-๒๕๑๙)

ปี	จำนวนครั้งของการสไตรค์	เฉลี่ยต่อเดือน	จำนวนคนงานทั้งหมดที่รวมสไตรค์	จำนวนคนงานเฉลี่ยในการสไตรค์แต่ละครั้ง	จำนวนแรงงานต่อวันทั้งหมดที่สูญเสีย	เฉลี่ยแรงงานต่อวันที่สูญเสียต่อการสไตรค์แต่ละครั้ง	เฉลี่ยระยะเวลาของการสไตรค์แต่ละครั้ง (วัน)
๒๕๐๙	๑๗	๑.๔	๕,๔๑๓	๓๑๘	๑๘,๗๖๔	๑,๑๐๔	๓.๕
๒๕๑๐	๒	๐.๒	๔๗๐	๒๓๕	๔๗๐	๒๓๕	๑.๐
๒๕๑๑	๑๔	๑.๒	๑,๘๖๗	๑๓๓	๓,๒๑๗	๒๓๐	๑.๗
๒๕๑๒	๑๘	๑.๕	๕,๓๕๕	๒๙๗	๑๒,๕๙๓	๑,๓๑๑	๕.๕
๒๕๑๓	๒๕	๒.๑	๒,๘๘๘	๑๑๖	๖,๐๐๔	๒๔๐	๒.๑
๒๕๑๔	๒๗	๒.๓	๕,๑๕๓	๑๙๑	๑๒,๖๕๖	๔๖๘	๒.๕
๒๕๑๕	๓๔	๒.๘	๗,๖๐๓	๒๒๔	๑๙,๙๐๓	๕๘๕	๒.๖
๒๕๑๖	๕๐๑	๔๑.๘	๑๗๗,๘๘๗	๓๕๕	๒๙๖,๘๘๗	๕๙๓	๑.๗
(จมี.ปี.(๑๓๔) ถึง ๑๔ ค.ปี.)		(๑๔.๘)					
(๑๔ปี.ปี.(๓๖๗) -๓๑ปี.ปี.)		(๑๒๒.๓)					
๒๕๑๗	๓๕๘	๒๙.๓	๑๐๕,๘๘๓	๒๙๖	๕๐๗,๖๐๘	๑,๔๑๘	๔.๘
๒๕๑๘	๒๔๑	๒๐.๑	๙๕,๗๕๗	๓๙๓	๗๒๒,๙๕๖	๒,๓๐๐	๗.๖

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ปี	จำนวนครั้ง ของการ สไตรค์	เฉลี่ย ต่อเดือน	จำนวนคนงาน ทั้งหมด ที่รวม สไตรค์	จำนวนคนงาน เฉลี่ยในการ สไตรค์แต่ละครั้ง	จำนวนแรงงาน ต่อวันทั้งหมด ที่สูญเสีย	เฉลี่ยแรงงาน ต่อวันที่สูญเสีย ต่อการสไตรค์ แต่ละครั้ง	เฉลี่ยระยะเวลา ของการสไตรค์ แต่ละครั้ง
๒๕๑๔	๑๓๓	๑๑.๑	๖๕,๓๔๒	๔๙๑	๔๔๕,๖๑๑	๓,๓๒๖	๗.๖
รวม	๑,๓๗๐	๑๐.๔	๔๗๒,๕๔๘	๓๔๕	๒,๑๐๗,๖๔๘	๑,๕๓๘	๔.๕

ที่มา : สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, การบริหารแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๒๐,) หน้า ๑๕.

เป้าหมายสำคัญของการประท้วงและนัดหยุดงานของกรรมกร ได้แก่^๑

- ๑. การขอเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ
- ๒. การเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น
- ๓. เรียกร้องให้ฝ่ายนายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน
- ๔. เรียกร้องให้ปรับปรุงสวัสดิการต่างๆ ตลอดจนการแบ่งปันผลกำไร
- ๕. เรียกร้องต่อรองประเด็นทางการเมืองอื่นๆ กับรัฐบาล เช่น กรณีการสไตรค์ครั้งใหญ่ต่อต้านนโยบายประกันราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์

ปราโมช เมื่อ ๒ มกราคม ๒๕๑๔ เป็นต้น

การเคลื่อนไหวต่างๆ ของกรรมกรมิได้เป็นไปโดดๆ นักศึกษาจากสถาบันต่างๆ และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้มีส่วนร่วมและสนับสนุนกลุ่มกรรมกรตามโรงงานต่างๆ และในบางกรณีก็ได้มีการร่วมมือกับชาวนา และเรียกรวมกันว่า "พลังสามประสาน" ซึ่งประกอบด้วยกรรมกร ชาวนาและนักศึกษา ต่อสู้และเรียกร้องความต้องการต่างๆ จากรัฐบาล กรณีการประท้วงเรียกร้องค่าแรงและสวัสดิการของกรรมกรโรงงานทอผ้า เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๑๗ จำนวน ๒๐,๐๐๐ คน ก็ได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือจาก ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย สหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย ชมรมบัณฑิต ศูนย์กลางนักเรียนแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น

มูลเหตุของความแตกแยกในขบวนการกรรมกรได้เกิดขึ้นเมื่อมีการแบ่งแยกทางด้านแนวความคิดและวิธีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มกรรมกร ๒ กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกันคือ พวกหนึ่งมีหัวก้าวหน้าต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กลุ่มที่มีความคิดเช่นนี้ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ ซึ่งมี นายเทอดภูมิ ใจดี นายประสิทธิ์ ไชโย และนายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล เป็นผู้นำ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษนิยมต้องการความเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย กลุ่มนี้ได้แก่กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งนำโดย นายไพศาล ธรรมชัยนันท์ นอกจากนี้ ก็ยังมีกลุ่มอื่นๆ อีกซึ่งมีความคิดขว้างัด เช่น สมาคมกิจการแรงงานแห่งประเทศไทย ซึ่งมี นายสนั่น วงศ์สุธี เป็นเลขาธิการ^๑

อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองมากที่สุด ในช่วงปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ คือ กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย^๒ ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ นายไพศาล ธรรมชัยนันท์ ผู้นำของสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ก็ได้ทำความตกลงในเรื่องการดำเนินงานของสหภาพแรงงานภายใต้เงื่อนไขของกฎอัยการศึก กับพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เลขาธิการคณะปฏิรูปฯ ซึ่งมีผลให้การสละตัวผู้ติดลงภายหลังจากที่ได้เกิดขึ้นนับพันครั้งในช่วง ๓ ปี ก่อนหน้านี้

กลุ่มกรรมกรนับ เป็นกลุ่มหนึ่ง ที่มีศักยภาพทางการเมืองสูงในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘ บทบาทของกรรมกรในช่วงดังกล่าวนี้ นับเป็นช่วงที่กรรมกรมีความตื่นตัวทางการเมืองมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ของขบวนการกรรมกรไทย และเมื่อกรรมกรรวมตัวกับกลุ่มชาวนาและนักศึกษาต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม กลุ่มพลังสามประสานนี้จึง เป็นกลุ่มที่ทุกรัฐบาลในช่วงประชาธิปไตยต้องรับฟังปัญหาและความเดือดร้อนของเขาเหล่านั้น

^๑ โปรดดูรายละเอียดใน ศักดิ์ชัย สุวรรณศิลป์, "การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง ระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๘" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ปรัชญาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

^๒ สหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สภาแรงงานแห่งประเทศไทย

๒. กลุ่มชาวนา

เป็นครั้งแรกที่ชาวนาไทยได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างจริงจัง ทำให้ปัญหาของชาวนาชาวไร่กลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมือง ในช่วงปี ๒๔๑๗-๒๔๑๘

สาเหตุที่ทำให้ชาวนาชาวไร่ ซึ่งกระจุกกระจายอยู่ตามชนบทของไทยต้องเดินทางเข้ามาเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐบาลชุดต่างๆ ได้แก่ ปัญหาต่างๆ ที่บีบคั้นสภาพความเป็นอยู่ อันแร้นแค้นของชาวนา เช่น ปัญหาที่ทำกินไม่มีปัญหาการถูกเอาเปรียบเรื่องค่าเช่าที่นา ปัญหาเรื่องกรรมวิธีในการผลิตลำหลังทำให้ทำนาไม่ได้ผล ขาดน้ำขาดพันธุ์พืชตลอดจนปัญหาหนี้สิน และปัญหาาราคาข้าวตกต่ำ ทุกปัญหาที่กล่าว มาถูกทับถมมาในปีโดยไม่มีรัฐบาลชุดใดแก้ไขได้สำเร็จ

ช่วงระยะเวลา ๓ ปี ของประชาธิปไตย ชาวนาไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรภายใต้การสนับสนุนช่วยเหลือของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ออกสู่ชนบทในโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระหว่างปิดภาคเรียน ปี ๒๔๑๗ องค์กรของชาวนาที่มีบทบาทมากที่สุดคือสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย

ผลของการชุมนุมเรียกร้องขอความเป็นธรรมในสมัยรัฐบาลสัญญา รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๔๑๗ และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๔๑๘

ความหวังของรัฐบาลที่จะให้เกิดความยุติธรรมระหว่างชาวนากับเจ้าของที่ดิน โดยการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา เมื่อปี ๒๔๑๗ ดูจะเลื่อนลอย ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจังแต่ประการใด ผู้ให้เช่าอยู่ในสภาพที่ได้เปรียบตามธรรมเนียมของการทำนาแบ่งครึ่ง โดยไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

กล่าวคือ เมื่อผู้เช่านาเก็บเกี่ยวได้ผลผลิตต่อไร่เท่าใดก็จะต้องแบ่งผลผลิตนั้นออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นของชาวนาผู้เช่านา และอีกส่วนหนึ่งเป็นของเจ้าของที่นา ทั้งนี้ ผู้เช่านาจะต้องลงทุนในการทำนาเอง

กฎหมายควบคุมการเช่านา กำหนดให้ผู้ให้เช่าหักผลผลิตที่ได้ไม่เกินหนึ่งในสามเป็นค่าเช่า หลักการดังกล่าวมิได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังแต่ประการใด สหพันธ์ชาวนาชาวไร่จึงได้

รณรงค์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ของชาวนาตาม พ.ร.บ. การเช่านา ๒๕๑๗ และได้เข้าไปมีส่วนระงับกรณีพิพาทระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่านา

บทบาทดังกล่าวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้อย่างรุนแรงจากกลุ่มผู้สูญเสียประโยชน์ ทำให้ผู้นำและสมาชิกสำคัญของสหพันธ์ ถูกลอบสังหารเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ คน ในช่วงเดือนมีนาคม-สิงหาคม ๒๕๑๘^๑

ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้มีผู้นำชาวนา เช่น นายศรีธน ยอดกันธา ได้เข้าร่วมกับขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ต่อสู้กับรัฐบาล และบทบาทของสหพันธ์ ที่เคยดำเนินการอย่างเปิดเผยได้สิ้นสุดลง

๓. กลุ่มนิสิตนักศึกษา

นิสิตนักศึกษาและนักเรียนนับ เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อ ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖

บทบาทของนักเรียนและนักศึกษาได้ขยายกว้างขวางในช่วงปี ๒๕๑๗-๒๕๑๘ และสิ้นสุดลงพร้อมกับประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘

ช่วงระยะเวลาดังกล่าว นักเรียนและนักศึกษาได้ปฏิบัติกิจกรรมการเมือง โดยประสานงานกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ อันได้แก่กลุ่มกรรมกรและชาวไร่ชาวนา เรียกร้องสิทธิและขอความเป็นธรรมจากรัฐบาลในกรณีต่างๆ ตลอดช่วงเวลา ๓ ปี

แม้ว่าช่วงแรกภายหลังจากการโค่นล้มจอมพลถนอม สำเร็จ กลุ่มนักศึกษาได้รับความนิยมและความสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ช่วงระยะเวลาเพียง ๓ ปี ความสนับสนุนที่ประชาชนเคยมีก็ เริ่มลดลงและเสื่อมศรัทธาในที่สุด

^๑ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ชาวนาไทยเขาถูกบังคับให้จับปืน (กรุงเทพมหานคร : โพธิ์สามต้นการพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๓๔-๓๗.

สาเหตุที่ทำให้บทบาททางการเมืองของนิสิตนักศึกษาเสื่อมลง มีสาเหตุหลายประการ แต่ที่สำคัญ ๒ ประการที่ทำให้ความนิยมและความสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินกิจกรรมของนิกศึกษาลดลง คือ

๑. เกิดสภาพความไม่แน่ใจในหมู่ประชาชนว่า กิจกรรมด้านต่างๆ ที่นิสิตนักศึกษาเคลื่อนไหวอยู่นั้น เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง หรือเป็นไปเพื่อการนำประเทศชาติไปสู่การปกครองแบบคอมมิวนิสต์

สภาพการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น เมื่อศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศ.น.ท.) และกลุ่มอื่นๆ เริ่มรณรงค์ขับไล่กองกำลังและฐานทัพอเมริกันออกจากประเทศไทย ช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประชาชนเห็นภัยจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ที่ทำให้ประชาชนเวียดนาม ลาว และเขมรต้องอพยพพลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ภายหลังจากที่ฝ่ายสังคมนิยมสามารถยึดครองไซ่ง่อน เวียงจันทน์ และพนมเปญไว้ได้ ข่าวของการอพยพพลี้ภัยดังกล่าวได้สร้างความหวาดกลัวในกลุ่มประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความแคลงใจในบทบาทของศูนย์ฯ ว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่

๒. กลุ่มผู้สูญเสียประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของศูนย์กลางนิสิตและนักศึกษาแห่งประเทศไทย ดำเนินการบ่อนทำลายพลังของนักศึกษา ทั้งโดยการใช้กำลังรุนแรงและโดยสงบ

ความสำเร็จในการมุ่งทำลายพลังนิสิตนักศึกษาของกลุ่มผู้เสียประโยชน์คือ การที่สามารถแยกกลุ่มนักเรียนอาชีวศึกษาออกจากศูนย์ฯ และสามารถทำให้กลุ่มที่แยกออกไปดังกล่าวหันมาต่อต้านการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ฯ การตั้งหน่วยนวลกิติ์ กระทั่งแดงกิติ์ และหน่วยจัดตั้งอื่นๆ ที่ดำเนินการภายใต้คำขวัญชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ล้วนแต่เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำลายพลังของฝ่ายที่ถูกเรียกว่าฝ่ายซ้ายทั้งสิ้น

สถานีวิทยุยานเกราะและชมรมวิทยุเสรี ตลอดจนรายการสนทนาประชาธิปไตย มีส่วนในการต่อต้านการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของศูนย์ฯ และองค์กรก้าวหน้าอื่นๆ และรวมโจมตีว่ากิจกรรมต่างๆ ของศูนย์ฯ เป็นต้นตอของความวุ่นวายและเป็นพวกที่ใช้กฎหมายเหินกฎหมาย

ตลอดจนมีการเรียกร้องให้มีการจัดการกับสภาพความวุ่นวายต่างๆ เพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยเร็ว เพื่อความผาสุก และความปลอดภัยของประชาชนก่อนที่จะสายเกินไป

บทบาทของนักศึกษาในเมืองได้สิ้นสุดลงพร้อมกับการปราบปรามอย่างราบคาบในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และบทบาทของนักศึกษาที่เข้าต่อสู้ร่วมกับขบวนการคอมมิวนิสต์ ได้เริ่มสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลใหม่ต่อไป

๔. องค์กรของกลุ่มฝ่ายขวา

ลักษณะเด่นของสภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ กล่าวคือ มีความแตกแยกทางความคิดออกเป็นสองฝ่าย ชายและขวา อย่างชัดเจนในสังคม กลุ่มที่ถูกเรียกว่าฝ่ายซ้ายได้แก่กลุ่มนักศึกษา ครูอาจารย์ นักหนังสือพิมพ์ กรรมกร และชาวนา และพรรคการเมืองที่มีแนวทางสังคมนิยม ได้แก่ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย แนวร่วมสังคมนิยมและพลังใหม่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการโค่นล้มรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร คัดค้านเผด็จการและเรียกร้องให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ต่อต้านการเข้ามาครอบงำทางการเมืองและเศรษฐกิจของอเมริกันและญี่ปุ่น สนับสนุนการเรียกร้องความเป็นธรรมของประชาชนผู้ถูกเอารัดเอาเปรียบทางสังคม อันได้แก่ ชาวนาและกรรมกร

นักศึกษาของกลุ่มนี้ นำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรนำในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และได้ออกเผยแพร่ประชาธิปไตย สัมผัสชีวิตที่แท้จริงของชาวนาในชนบทและกรรมกรในเมือง เผยแพร่สิทธิของชาวนาและกรรมกรตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเช่านา และ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินกิจกรรมของสหพันธ์ชาวนา ชาวไร่แห่งประเทศไทย และกลุ่มสหภาพแรงงานต่างๆ

ส่วนกลุ่มที่ถูกเรียกว่าฝ่ายขวา คือกลุ่มที่ดำเนินการเพื่อต่อต้านและคัดค้านกิจกรรมของกลุ่มฝ่ายซ้ายอย่างรุนแรงทุกรูปแบบ เช่น กรณีการขับไล่ฐานทัพของอเมริกันที่มีอยู่ในประเทศไทย เมื่อ เดือนมีนาคม ๒๕๑๙ ก็ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มที่ถูกเรียกว่าฝ่ายขวา เป็นต้น กลุ่มฝ่ายขวายึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และประกาศตนเป็นผู้พิทักษ์สถาบันเหล่านี้ เชื่อกันว่ากลุ่มฝ่ายขวาที่นอกเหนือจากลูกเสือชาวบ้าน

ได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่น กอ.รมน. กลุ่มต่างๆ ที่ถูกจัดว่าเป็นองค์กรของฝ่ายขวา ได้แก่ นวพล กระทั่งแดง ลูกเสือชาวบ้าน ชมรมแม่บ้าน เป็นต้น

ขบวนการนวพล เป็นกลุ่มการเมืองที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ชาตินิยมเชิดชูสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ต่อต้านการดำเนินงานของคอมมิวนิสต์ และฝ่ายที่ถูกเรียกว่า ฝ่ายซ้าย

ช่วงปลายปี ๒๕๑๘ นวพลเป็นองค์กรที่เข้มแข็งมากองค์กรหนึ่ง วัฒนา เขียววิมล ผู้นำของขบวนการนวพล ได้ให้สัมภาษณ์ว่า สมาชิกซึ่งจัดตั้งและขยายตัวในระดับจังหวัดและอำเภอมีมากกว่าหนึ่งล้านคน และกำลังขยายตัวเรื่อยๆ ส่วนใหญ่ของสมาชิกขบวนการนวพล ได้แก่ ข้าราชการและพ่อค้าตามต่างจังหวัดมากกว่าที่จะเป็นสมาชิกในกรุงเทพ

ผู้นำสำคัญของขบวนการนวพลที่มีส่วนให้นวพลสามารถหาผู้สนับสนุนการดำเนินงานของขบวนการได้อย่างมากมาย คือ กิตติวุฒ โภทิกขุ ซึ่งเป็นนักเทศน์ระดับผู้นำคนหนึ่ง ซึ่งได้ให้ภาพเกี่ยวกับนวพลว่าเป็นงานของชาตบ้านเมือง นวพลไม่ใช่การเมือง

กลุ่มกระทั่งแดงก็เช่นเดียวกับนวพล กระทั่งแดง เป็นกลุ่มการเมืองที่คอยปกป้องสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ และต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ สมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มกระทั่งแดงเป็นนักเรียนอาชีวศึกษา ซึ่งดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่เพื่อต่อต้านการดำเนินกิจกรรมของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

ในขณะที่กลุ่มที่ถูกเรียกว่าฝ่ายซ้ายถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ฝึกฝในลัทธิคอมมิวนิสต์ กลุ่มฝ่ายขวาก็ถูกเรียกว่ากลุ่มปฏิกริยา การประจัญหน้ากันระหว่างสองกลุ่มนี้สิ้นสุดลงภายหลัง วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘ พร้อมกับความพ่ายแพ้ของกลุ่มฝ่ายซ้าย ซึ่งถูกปราบปรามและจับกุมนับพันคน

002417

๕. กลุ่มทหาร

บทบาททางการเมืองของทหารได้ถูกจำกัดลง หลังจากการสิ้นอำนาจทางการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๘

ที่นั่งของทหารประจำการและบ้านาญในสถานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ (ครั้งที่สอง) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม มีเพียง ๒๗ ที่นั่ง หรือ ๔ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่เคยมีที่นั่งในสถานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึง ๑๘๐ ที่นั่ง หรือ ๖๐ เปอร์เซ็นต์^๑

ช่วงระยะเวลา ๓ ปี ของประชาธิปไตย (๒๕๑๕-๒๕๑๘) เป็นช่วงที่ฝ่ายทหารเฝ้ามองนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งได้เข้ามาแสดงบทบาท และเมื่อได้จังหวะก็ก้าวออกมาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมองเห็นว่านักการเมืองอาชีพ ไม่สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาด และฉับพลัน เพื่อความอยู่รอดของชาติ และไม่สามารถปกป้องมิให้ประเทศต้องตกไปเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์ได้ดี เท่ากับที่ทหารสามารถจะทำได้^๒ รัฐประหารในนามของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วง ๓ ปีแห่งประชาธิปไตยดังกล่าว ทหารจะไม่ได้มีบทบาทในการปกครองประเทศเองก็ตาม แต่ก็มีอิทธิพลสำคัญในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายบางประการของรัฐบาล เช่น การดำเนินนโยบายเปิดสัมพันธทางการทูตกับจีนหรือการดำเนินการถอนกองกำลังของอเมริกันออกจากไทย ในสมัยของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตลอดจนการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้น เมื่อต้นปี ๒๕๑๙ ก็ได้รับอิทธิพลจากการประเมินสถานการณ์ของฝ่ายทหารเป็นสำคัญ

^๑ ชัยอนันต์ สุมทวนิช, "ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทหารและการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐสภา (๒๕๑๕-๒๕๒๑)" (รายงานการวิจัยในโครงการข้อมูลพื้นฐาน เสนอต่อ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๒๖.

^๒ โปรดดูแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑.

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ความแตกต่างในส่วนที่เกี่ยวกับเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะบทกำหนดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนับ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การแสดงบทบาทด้านต่างๆ ของสมาชิกสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไว้ในรูปแบบของรัฐบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีฐานะทางอำนาจได้คู่leyกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางนับแต่เริ่มแรก ที่ฝ่ายบริหารจะเข้าดำเนินการบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร^๑ และเมื่อรัฐบาลดำเนินการบริหารประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีในกิจการต่างๆ^๒ มีสิทธิที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาฯ เป็นผู้เสนอ มีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ^๓ และขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ^๔ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร^๕

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด ต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีบทบัญญัติที่แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นรัฐมนตรี

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๘๓, ๑๘๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔๙.

^๕ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๒๒.

สำหรับวุฒิสภาซึ่งมีจำนวนหนึ่งร้อยคนตามรัฐธรรมนูญนี้ มีอำนาจจำกัดมาก หน้าที่สำคัญประการเดียวของวุฒิสภา คือการกลั่นกรองยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว นอกจากการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติวุฒิสภามีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีในกิจการใดๆ ได้^๑ แต่ไม่มีสิทธิที่จะ เสนอร่างพระราชบัญญัติและเปิดอภิปรายทั่วไป

ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างเป็นอิสระต่อกัน เพราะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายบริหารมีส่วนสำคัญในการสรรหาผู้ที่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

โดยเหตุที่คณะปฏิรูปฯ ได้วางหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ไว้เพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้อย่างจำกัด

สภาปฏิรูปฯ มีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายบริหารก็แต่เพียงการตั้งกระทู้ถามและการให้ความยินยอมต่อร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอ การที่สมาชิกสภาปฏิรูปฯ จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเองก็จะต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายสภาปฏิรูปฯ และคณะรัฐมนตรีฝ่ายละไม่เกิน ๖ คน^๒

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยสมาชิกสภาปฏิรูปฯ เท่ากับ เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาปฏิรูปการปกครองนั้นเอง นอกจากนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ โดยสมาชิกสภาไม่มีสิทธิที่จะ เสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

^๑ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔๗.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙, มาตรา ๑๕.

ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเช่นที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๙ นี้ ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถที่จะยับยั้งหรือถ่วงดุลย์กันได้ โดยที่ฐานะทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในลักษณะที่เสียเปรียบ และการนี้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตาม มาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการเรื่องใดๆ ตามความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีแล้วแจ้งให้สภาปฏิรูปฯ ทราบ ทำให้ฐานะของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นเพียงสภาตรายางรับรองความถูกต้องและความชอบธรรมให้กับฝ่ายบริหาร

ค. องค์ประกอบและภูมิหลังของสมาชิกสภาฯ

๑. ลักษณะของการเป็นตัวแทนของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง

ความแตกต่างที่สำคัญของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน กับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ก็คือ ลักษณะของการเป็นตัวแทนของแต่ละเขตเลือกตั้งและภูมิหลังของสมาชิกสภาฯ แต่ละชุด

ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีลักษณะของการเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้มีลักษณะดังกล่าว

การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นลักษณะของการตอบแทนทางการเมือง โดยเหตุที่ความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งทหารและพลเรือน ดังนั้น เมื่อการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสำเร็จลง จึงมีการแจกจ่ายตำแหน่งทางการเมืองในสภาเพื่อรักษาความสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ที่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ดังจะเห็นได้ว่า จำนวนนายทหารประจำการทั้งหมดที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ๑๔๑ นายเป็นนายทหารประจำการฝ่ายยุทธการ ซึ่งคุมกำลังในจุดสำคัญๆ ของกองทัพถึงร้อยละ ๖๗.๓๘ (๙๕ นาย) ^๑ นอกจากนี้

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทหารและการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐสภา (๒๕๑๕-๒๕๒๑)", หน้า ๓๕.

สมาชิกกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มนพพล ชมรมวิทย์เสรี และนักการเมืองบางกลุ่มที่ได้มีส่วนในการต่อต้านการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ตลอดจนคัดค้านนโยบายและทำลายความชอบธรรมของการปกครองของรัฐบาลที่ดำเนินการบริหารประเทศอยู่ในช่วงปี ๒๕๑๕ ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูป

ลักษณะของการตอบแทนทางการเมือง เพื่อรักษาการสนับสนุนของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเช่นนี้ จึงไม่มีลักษณะของการเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งแต่อย่างใด การศึกษาของ ยุทธวัฒน์ ภักธรานุกัทร พบว่า ในบางจังหวัดไม่มีใครได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปเลย^๑

ส่วนองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ ซึ่งมีพรรคการเมืองต่างๆ ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภา เป็นจำนวนมากดังปรากฏรายละเอียดในตาราง ต่อไปนี้

^๑ โปรตดูรายละเอียดใน, ยุทธวัฒน์ ภักธรานุกัทร, "รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาในสมัยที่ ๒๕๑๖ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๑๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๒๔-๑๓๐.

ตารางที่ ๒

แสดงการเปรียบเทียบจำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

พรรคการเมือง	สภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘		สภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙	
	จำนวนที่นั่งในสภา	ร้อยละ	จำนวนที่นั่งในสภา	ร้อยละ
ประชาธิปไตย	๗๒	๒๖.๗๗	๑๑๔	๔๐.๐๙
ธรรมสังคม	๔๕	๑๖.๗๒	๒๘	๑๐.๐๔
ชาติไทย	๒๘	๑๐.๔๐	๕๖	๒๐.๐๗
เกษตรสังคม	๑๙	๗.๐๖	๙	๓.๒๓
กิจสังคม	๑๘	๖.๖๙	๔๕	๑๖.๑๓
สังคมชาตินิยม	๑๖	๕.๙๔	๘	๒.๘๗
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑๕	๕.๕๘	๒	๐.๗๒
พลังใหม่	๑๒	๔.๔๖	๓	๑.๐๘
แนวร่วมสังคมนิยม	๑๐	๓.๗๒	๑	๐.๓๖
สันติชน	๘	๒.๙๗	-	-
ประชาธิปไตย	๖	๒.๒๓	-	-
ไท	๔	๑.๔๙	-	-
ฟื้นฟูชาติไทย	๓	๑.๑๒	-	-
อธิปัตย์	๒	๐.๗๔	-	-
พลังประชาชน	๒	๐.๗๔	๓	๑.๐๘
แผ่นดินไทย	๒	๐.๗๔	-	-
ประชาธิปไตย	๒	๐.๗๔	-	-



ตารางที่ ๒ (ต่อ)

พรรคการเมือง	สภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘		สภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙	
	จำนวนที่นั่งในสภาฯ	ร้อยละ	จำนวนที่นั่งในสภาฯ	ร้อยละ
เสรีชน	๑	๐.๓๗	-	-
พัฒนาจังหวัด	๑	๐.๓๗	๒	๐.๗๒
เศรษฐกิจ	๑	๐.๓๗	-	-
เกษตรกร	๑	๐.๓๗	-	-
แรงงาน	๑	๐.๓๗	๑	๐.๓๖
พิทักษ์ไทย	-	-	๑	๐.๓๖
ไทสังคม	-	-	๑	๐.๓๖
ธรรมาธิปไตย	-	-	๑	๐.๓๖
สังคมก้าวหน้า	-	-	๑	๐.๓๖
แนวร่วมประชาธิปไตย	-	-	๑	๐.๓๖
สยามใหม่	-	-	๑	๐.๓๖
รวม	๒๑๙	๑๐๐.๐๐	๒๗๙	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นลักษณะเด่นขององค์ประกอบสำคัญของสภาผู้แทนทั้งสองสมัยดังนี้

ประการแรก คือ จำนวนพรรคการเมืองในสภาทั้งสองมีเป็นจำนวนมาก จำนวนที่นั่งในสภาฯ จึงกระจายกระจายไปตามพรรคการเมืองต่างๆ โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงเด็ดขาดและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เอง ดังนั้น พรรคการเมืองต่างๆ จึงต้องร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ต้องประนีประนอมประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังจะได้กล่าวในบทต่อๆ ไป

ประการที่สอง จะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งเมื่อ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๙ จำนวนที่นั่งของกลุ่มพรรคที่มีแนวทางสังคมนิยมได้ที่นั่งลดลงจาก ๑๓.๗๕ เปอร์เซ็นต์ ในสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ เหลือเพียง ๒.๑๕ เปอร์เซ็นต์ ในสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มพรรคดังกล่าวถูกโจมตีว่าเป็นพรรคที่ฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังจะเห็นแผ่นโปสเตอร์ซึ่งมีข้อความว่า "สังคมนิยมทุกรูปแบบคือคอมมิวนิสต์" ติดอยู่ทั่วไป ทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

ประการที่สาม ผลการเลือกตั้งเมื่อ ๔ เมษายน ๒๕๑๙ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าพฤติกรรมในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนได้เปลี่ยนจากความนิยมในตัวบุคคลไปสู่พรรคการเมือง จะเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองใหญ่ ๔ พรรคได้ที่นั่งในสภา รวมกันถึง ๘๗.๑๐ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่อีก ๑๕ พรรค ในสภามีเสียงรวมกันเพียง ๓๖ ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตยได้ที่นั่งทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร และนครศรีธรรมราช

๒. ภูมิหลังของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาและมีส่วนส่งเสริมต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาฯ แต่ละสมัย ก็คือภูมิหลังของสมาชิกสภา

สำหรับการศึกษานี้จะได้พิจารณาภูมิหลังด้านอาชีพ การศึกษาและประสบการณ์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเชิงเปรียบเทียบต่อไป

ก) ภูมิหลังด้านอาชีพ

ลักษณะเด่นของความแตกต่างในเรื่องภูมิหลังด้านอาชีพของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็คือ ในสภาที่มาจากการแต่งตั้งประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จากสองตารางข้างล่างนี้จะเห็นได้ว่า สภาปฏิรูปฯ มีสมาชิกเป็นข้าราชการประจำร้อยละ ๕๘.๒๓ และมีข้าราชการบำนาญ ร้อยละ ๑๒.๖๕ ดังนั้น เมื่อรวมผู้ที่มีอาชีพอยู่ในแวดวงราชการทั้งหมดในสภาปฏิรูปฯ แล้วจะมีสูงถึงร้อยละ ๗๐.๘๘ ของสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ทั้งหมด ในขณะที่ผู้ที่มีอาชีพอื่นๆ รวมกันมีเพียง ร้อยละ ๒๙.๑๒

ส่วนในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสมัย พบว่า ภูมิหลังด้านอาชีพของสมาชิกสภาฯ มีนักธุรกิจและทนายความเป็นส่วนประกอบของสภาที่สำคัญ กล่าวคือ ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ มีนักธุรกิจและทนายความ ร้อยละ ๓๓.๔๖ และ ๑๗.๘๔ ตามลำดับ ส่วนในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ มีนักธุรกิจและทนายความ ร้อยละ ๒๙.๓๙ และ ๑๑.๑๑ ตามลำดับ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิหลังด้านอาชีพของสมาชิกสภาต่างอื่นๆ โปรดดูในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓

แสดงการเปรียบเทียบภูมิหลังด้านอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘,
๒๕๑๙ และ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

ลักษณะอาชีพ	สภาฯ ๒๕๑๘		สภาฯ ๒๕๑๙		สภา ปฏิรูปฯ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ข้าราชการพลเรือน	๙	๓.๓๔	๒๘	๑๐.๐๔	๔๗	๑๓.๘๒
ครู-อาจารย์	๒๔	๘.๙๒	๒๗	๙.๖๘	๒๐	๕.๘๘
ทหาร	-	-	-	-	๑๕๐	๔๕.๑๒
ทหารบก	๑	๐.๓๗	๑	๐.๓๖	๘๐	๒๓.๕๓
ทหารเรือ	-	-	-	-	๔๑	๑๒.๐๖
ทหารอากาศ	-	-	-	-	๒๙	๘.๕๓
นักธุรกิจ	๙๐	๓๓.๕๖	๘๒	๒๙.๓๙	๔๑	๑๒.๐๖
นักกฎหมาย-ทนายความ	๔๘	๑๗.๘๔	๓๑	๑๑.๑๑	๗	๒.๐๖
ตำรวจ	-	-	๒	๐.๗๒	๑๓	๓.๘๒
นักการธนาคาร	๔	๑.๔๙	๖	๒.๑๗	๑๐	๒.๙๔
ตุลาการ	-	-	-	-	๕	๑.๔๗
กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน	-	-	๓	๑.๐๘	๔	๑.๑๘
แพทย์	๗	๒.๖๐	๙	๓.๒๓	๖	๑.๗๖
นักการเมือง	๔	๑.๔๖	๒๑	๗.๕๓	๖	๒.๓๕
นักหนังสือพิมพ์	๘	๒.๙๗	๖	๒.๑๕	๔	๑.๑๘
ผู้นำท้องถิ่น	๒	๐.๗๔	-	-	๖	๑.๗๗
สมาชิกสภาจังหวัด	๑	๐.๓๗	-	-	๔	๑.๑๘
สมาชิกสภาเทศบาล	๒	๐.๗๔	๔	๑.๔๓	๒	๐.๕๙

ตารางที่ ๓ (ต่อ)

ลักษณะอาชีพ	สภาฯ ๒๕๑๘		สภาฯ ๒๕๑๙		สภาฯ ปฏิรูป	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกร	๒๓	๘.๕๕	๑๖	๕.๗๓	๗	๒.๐๖
นักเขียน	-	-	-	-	๑	๐.๒๙
กรรมกร-นายช่าง	๒	๐.๗๔	๑	๐.๓๖	๒	๐.๕๙
ข้าราชการบำนาญ	๑๗	๖.๓๒	๑๗	๖.๐๙	-*	-
อื่นๆ	๒	๐.๗๔	๘	๒.๘๗	๕	๑.๔๗
ไม่แจ้งอาชีพ	๒๔	๘.๙๒	๑๕	๕.๓๘	๕	๑.๑๘
รวม	๒๖๙	๑๐๐.๐๐	๒๗๙	๑๐๐.๐๐	๓๕๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และ ยุทธวัฒน์ ภัทรภานุภัทร, "รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙", หน้า ๑๒๒.

* โปรดดูในตารางต่อไป

ตารางที่ ๔

แสดงสถิติจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำแนกตามลักษณะอาชีพ

(เฉพาะข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ)

ลักษณะอาชีพ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ข้าราชการประจำ	๑๙๘	๕๘.๒๓
ข้าราชการบำนาญ	๔๓	๑๒.๖๕
รวม	๒๔๑	๗๐.๘๘

ที่มา : ยุทธวัฒน์ ภัทรภานุภัทร, "รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิก

ข) ภูมิหลังด้านการศึกษา

ลักษณะเด่นของภูมิหลังด้านการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองสมัยที่ปรากฏในตารางข้างล่างนี้ พบว่า ภูมิหลังด้านการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎรสองสมัยนี้ มีลักษณะของการกระจายตามการศึกษาระดับต่างๆ คล้ายคลึงกัน ๔๗.๙๕ เปอร์เซ็นต์ และ ๕๓.๗๖ เปอร์เซ็นต์ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๙ มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ส่วน ๘๖.๑๘ เปอร์เซ็นต์ ของสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ได้รับการศึกษาดังแต่ปริญญาตรีขึ้นไป กล่าวได้ว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินประกอบด้วยสมาชิกที่มีการศึกษาสูงมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสามสภาฯ นี้ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการแจกจ่ายตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ถูกจำกัดอยู่ในแวดวงอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางการทหารและบุคคลที่มาร่วมในคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิหลังทางการศึกษาของสมาชิกสภาฯ ทั้งสามปรากฏในตารางต่อไปนี้

๓) ภูมิหลังด้านอาชีพการงาน

ลักษณะเด่นของภูมิหลังด้านอาชีพการงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองสมัยที่ปรากฏในตารางข้างล่างนี้ พบว่า ภูมิหลังด้านอาชีพการงานของสภาผู้แทนราษฎรสองสมัยนี้ มีลักษณะของการกระจายตามอาชีพการงานต่างๆ คล้ายคลึงกัน ๔๗.๙๕ เปอร์เซ็นต์ และ ๕๓.๗๖ เปอร์เซ็นต์ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๙ มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ส่วน ๘๖.๑๘ เปอร์เซ็นต์ ของสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ได้รับการศึกษาดังแต่ปริญญาตรีขึ้นไป กล่าวได้ว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินประกอบด้วยสมาชิกที่มีการศึกษาสูงมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสามสภาฯ นี้ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการแจกจ่ายตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ถูกจำกัดอยู่ในแวดวงอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางการทหารและบุคคลที่มาร่วมในคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิหลังทางอาชีพการงานของสมาชิกสภาฯ ทั้งสามปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๕

แสดงการเปรียบเทียบภูมิหลังด้านการศึกษาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

ระดับการศึกษา	สภาฯ ๒๕๑๘		สภาฯ ๒๕๑๙		สภาปฏิรูปฯ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ประถมศึกษา ๔-ประถมศึกษา ๗	๗	๒.๖๐	๑๐	๓.๕๘	๘	๑.๑๘
มัธยมศึกษาปีที่ ๑-๓	๘	๒.๙๗	๑๓	๔.๖๖	๑๙	๕.๕๙
มัธยมศึกษาปีที่ ๔-๖	๖๒	๒๓.๐๔	๕๒	๑๘.๖๔	๙	๒.๖๕
มัธยมศึกษาปีที่ ๙-๘	๒๓	๘.๕๕	๑๘	๖.๕๕	-	-
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	๔๐	๑๔.๘๗	๓๖	๑๒.๙๐	๑๕	๔.๔๑
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	๑๐๑	๓๗.๕๔	๑๑๘	๔๒.๒๙	๑๖๖	๔๘.๘๒
ปริญญาโทหรือเทียบเท่า	๒๐	๗.๕๓	๒๑	๗.๕๓	๙๓	๒๗.๓๕
ปริญญาเอกหรือเทียบเท่า	๕	๑.๘๖	๗	๒.๕๑	๑๙	๕.๕๙
ไม่แจ้ง	๓	๑.๑๒	๔	๑.๔๓	๑๕	๔.๔๑
รวม	๒๖๙	๑๐๐.๐๐	๒๗๙	๑๐๐.๐๐	๓๔๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และ
 ยุทธวัฒน์ ภัทรานุกัทร, "รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลัง
 ของสมาชิกรัฐสภาชาติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
 พ.ศ. ๒๕๑๙", หน้า ๑๑๘.

ก) ภูมิหลังด้านประสบการณ์ทางการเมือง

ในที่นี่จะได้แบ่งประเภทของประสบการณ์ทางการเมืองออกเป็น ๓ ประเภท

กล่าวคือ

- ก) ระดับท้องถิ่น ได้แก่ การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภา
เทศมนตรี นายกเทศมนตรี
- ข) ระดับชาติ ได้แก่ การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี
- ค) ไม่เคยมี ประสบการณ์ทางการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติมา
ก่อนเลย

จากการเปรียบเทียบภูมิหลังด้านประสบการณ์ทางการเมืองของสมาชิกสภา
ทั้งสามในตารางต่อไปนี้ พบว่า ร้อยละ ๔๑.๖๔ และร้อยละ ๖๒.๓๗ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ตามลำดับ เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองระดับท้องถิ่น และ/หรือ
ระดับชาติมาก่อน ส่วนในสภาปฏิรูปฯ ก็มีสมาชิกที่มีประสบการณ์ทางการเมืองลักษณะนี้ ๔๙.๔๑
เปอร์เซ็นต์

สำหรับสมาชิกสภาผู้ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนในสภาผู้แทน
ราษฎร ๒๕๑๘ มีมากที่สุด在三สภานี้ กล่าวคือ มีผู้แทนประเภทนี้ ๕๘.๓๖ เปอร์เซ็นต์ สภา
ปฏิรูปฯ มีสมาชิกประเภทนี้ ๕๐.๕๔ เปอร์เซ็นต์ ส่วนสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ มีสมาชิกประเภท
นี้เพียง ๓๗.๖๓ เปอร์เซ็นต์

กล่าวได้ว่า สภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ และสภาปฏิรูปฯ มีสมาชิกใหม่ ซึ่งไม่
เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาเลยประมาณครึ่งหนึ่งของสภาฯ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙
มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยผ่านประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับ
ภูมิหลังด้านประสบการณ์ทางการเมืองของสมาชิกสภาทั้งสามโปรดดูในตาราง

ตารางที่ ๖

แสดงการเปรียบเทียบภูมิหลังด้านประสบการณ์ทางการ เมืองของสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙

ประสบการณ์ทางการเมือง	สภาฯ ๒๕๑๘		สภาฯ ๒๕๑๙		สภาปฏิรูปฯ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เคยมีระดับท้องถิ่น	๒๓	๘.๕๕	๒๗	๙.๖๘	๔๐	๑๐.๗๖
เคยมีระดับชาติ	๘๙	๓๓.๐๙	๑๔๗	๕๒.๖๙	๑๒๘	๓๒.๖๕
ไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง	๑๕๗	๕๘.๓๖	๑๐๕	๓๗.๖๓	๑๗๒	๔๐.๕๙
รวม	๒๖๙	๑๐๐.๐๐	๒๗๙	๑๐๐.๐๐	๓๔๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

สรุป

ในช่วงระยะเวลา ๓ ปี นับแต่ตุลาคม ๒๕๑๖-๒๕๑๙ เป็นช่วงของระบบการเมืองแบบเปิด กลุ่มการเมืองต่างๆ ได้แสดงบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเต็มที่

ลักษณะเด่นของการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ อยู่ที่ความแตกต่างทางความคิดและอุดมการณ์ของแต่ละฝ่ายยึดถือเป็นสิ่งสำคัญ กลุ่มที่ถูกเรียกว่าฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาได้ประจัญหน้าเข้าหากัน ข้อเสนอเรียกร้องของฝ่ายหนึ่งจะถูกตอบโต้จากอีกฝ่ายหนึ่งอย่างรุนแรง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายได้ สภาพดังกล่าวดำเนินไปจนกระทั่งเกิดรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

สภาพแวดล้อมทางการเมืองนอกสภาฯ ในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ นับเป็นพลังผลักดันที่มีอิทธิพลยิ่งต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

ส่วนองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร ที่ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพต่อรัฐบาลและต่อระบบการเมืองโดยรวม ก็คือ การที่ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรกระจุกกระจายไปตามพรรคการเมืองต่างๆ โดยไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ ผลของการเลือกตั้ง ๔ เมษายน ๒๕๑๘ เริ่มส่งเค้าให้เห็นถึงความเข้ารูปเข้ารอยของระบอบประชาธิปไตย โดยที่พรรคการเมืองใหญ่ ๔ พรรคสามารถครอบครองที่นั่งในสภาฯ ได้รวมกันถึง ๘๗.๐๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ก็ไม่สามารถต้านทานรัฐประหารได้