

บทที่ 2
สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
ในระหว่างพ.ศ.2516-2526

2.1 สภาพทางการเมือง

2.1.1 สภาพทางการเมืองก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์
14 ตุลาคม 2516

2.1.1.1 สภาพทางการเมืองก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

สภาพทางการเมืองภายใต้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งได้บริหารราชการแผ่นดิน ตามแบบการบริหารราชการแผ่นดินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้ระบบการเมืองแบบสามส่วน อันประกอบด้วย รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน โดยได้แช่เย็นการเมืองแบบมีส่วนร่วมเพื่อรัฐบาลจะได้ใช้อำนาจบริหารราชการอย่างเต็มที่ การบริหารราชการดังกล่าวเป็นการบริหารบ้านเมืองในรูปแบบเผด็จการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแล้วแต่จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งทำให้ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาพมีสภาพไม่แตกต่างไปจากตรายาง ในการรับรองอำนาจและสร้างความชอบธรรมทางการเมือง ให้แก่รัฐบาลทหารเมื่อจอมพลถนอมได้ปฏิบัติรัฐบาลของตนเอง จึงทำให้การปกครองประเทศกลับไปสู่การเมืองแบบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อการเมืองของไทยไม่มีการพัฒนาไปเป็นรูปแบบประชาธิปไตย หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเมือง ตามแนวทางการบริหารราชการของจอมพลถนอม กิตติขจร ไม่มีการพัฒนาไปดีกว่าเดิม ตลอดช่วงระยะเวลาที่จอมพลถนอม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้พัฒนารุดหน้าไปมากพอสมควรทำให้การพัฒนาทางการเมือง ไม่สมดุลกับการพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้มีการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาเป็นกลุ่มทางการเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2513¹ โดยมีปัจจัยเพื่อสร้างความรู้สึกราชาตินิยมต่อต้านการครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมืองของต่างชาติ และความต้องการประชาธิปไตย การเคลื่อนไหวของกลุ่มนักศึกษาได้ดำเนินการเรื่อยมา และมีบทบาทมากขึ้นตามลำดับ

¹ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, ขบวนการประชาชน ตุลาคม 2516 (กรุงเทพฯ ฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517), ไม่มีเลขหน้า.

จนกระทั่งในปี 2516 กลุ่มนักศึกษาได้มีการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่อีกครั้ง โดยมีมูลเหตุจากการที่คณะทหาร ตำรวจ และดารา ได้เข้าไปล่าสัตว์ที่ทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี และได้ใช้เฮลิคอปเตอร์ของทางราชการจนเกิดอุบัติเหตุขึ้น กลุ่มนักศึกษาเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อิทธิทธิ์ผิดกฎหมายจึงได้ร่วมกันจัดทำหนังสือพิมพ์ในมหาวิทยาลัยรามคำแหง เขียนบทความโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลและคณะปฏิวัติอย่างรุนแรง โดยเฉพาะบทความที่ใช้ถ้อยคำเสียดสีกรณีที่พักตากลาโหมมีมติให้ต่ออายุราชการให้แก่จอมพลถนอม และจอมพลประภาสออกไปอีกคนละ 1 ปี ข้อความดังกล่าวทำให้นักศึกษาที่ร่วมกันทำหนังสือจำนวน 15 คน ถูกตั้งกรรมการสอบสวนซึ่งผลของการสอบสวน ทำให้ ดร.ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงสั่งลบน้ำชื่อักศึกษาจำนวน 9 คน ออกจากมหาวิทยาลัย

นักศึกษาได้รวมตัวกันเดินขบวนโดยมีเป้าหมายในตอนแรกต้องการต่อสู้กับการใช้อำนาจของอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่ต่อมาก็ได้ ขยายตัวไปถึง การเรียกร้องขอให้รัฐบาลเร่งร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน² ผลของการเรียกร้องปรากฏว่า รัฐบาลยอมรับข้อเสนอยกเลิกคำสั่งลบน้ำชื่อักศึกษา ทั้ง 9 คน และอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงลาออกจากตำแหน่ง

2.1.1.2 เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

สาเหตุของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้น สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ถนอม-ประภาส- ณรงค์ กับกลุ่มผู้นำทางการเมืองกลุ่มอื่น ซึ่งสูญเสียผลประโยชน์ทางด้านอำนาจทางการเมืองและกิจการค้าไปกับการยึดอำนาจของบุคคลกลุ่มนี้ นอกจากนี้ภาพพจน์ของรัฐบาลในขณะนั้นก็ไม่ค่อยจะสู้ดีในสายตาของประชาชน เนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดการรวมตัวของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา ประชาชน หรือกลุ่มการเมืองเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามที่พวกตนต้องการ ซึ่งการเรียกร้องขั้นสุดท้าย อันนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็คือ การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ³

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เริ่มต้นด้วยการเดินแจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญของกลุ่มนักศึกษา และอาจารย์ ซึ่งในเวลาต่อมาแกนนำของกลุ่ม จำนวน 11 คน ได้ถูกตำรวจจับกุมในข้อหา มั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน ต่อมาได้จับนักศึกษาเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

² บันทึก 20 ปี เหตุการณ์ 14 ตุลาคม, สารคดี 9. (ตุลาคม 2536) 91.

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15 80101 พิมพ์ครั้งที่ 5. (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-สุโขทัยธรรมาธิราช. พ.ศ.2532), หน้า 750.

และได้จับตัวนายไขแสง สุกใส อดีต ส.ส. จังหวัดนครพนมซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้ความอุปถัมภ์ของอดีตอธิบดีกรมตำรวจ (พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิวงศ์) ซึ่งไม่ได้ต่ออายุราชการ การจับตัวนายไขแสง สุกใส ในครั้งนี้ อาจจะมองไปได้ว่าจับตัวเพื่อเป็นการตัดไม้ข่มนาม และอาจจะไม่เกี่ยวกับการจับกุม 12 คนแรกก็เป็นเป็นได้⁴

การจับกumnักศึกษา อาจารย์ และนักการเมืองดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสคัดค้านการจับกุมของตำรวจ โดยเริ่มต้นด้วยการติดโปสเตอร์โจมตีการกระทำของรัฐบาลอย่างรุนแรงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการเรียกร้องให้นักศึกษางดสอบและเข้าร่วมการชุมนุมประท้วง ซึ่งการชุมนุมประท้วงได้ขยายวงกว้างออกไปยังมหาวิทยาลัยรามคำแหง และวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีผู้ชุมนุมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนในที่สุดได้มีการชุมนุมประท้วงของนักเรียนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาและวิทยาลัยไปทั่วประเทศ ทางรัฐบาลจึงได้แต่งตั้งให้จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบเพื่อคอยควบคุมเหตุการณ์ดังกล่าว โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาได้ประกาศให้รัฐบาลปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมทั้ง 13 คน ภายใน 24 ชั่วโมง หลังเที่ยงวันที่ 12 ตุลาคม 2516 ซึ่งรัฐบาลได้ยินยอมปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมทั้ง 13 คน โดยไม่มีเงื่อนไขและรับว่าจะร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม 2517 อีกด้วย

หลังการเจรจาได้มีการพยายามแจ้งผลการเจรจาให้แก่ผู้ชุมนุมทราบพร้อมกับได้อัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งได้รับสั่งทางโทรทัศน์ว่า "วันนี้เป็นวันมหาวิปโยค" โดยได้รับสั่งให้ทุกคนกลับไปสู่ความสงบ หยุดยั้งการรบราฆ่าฟันกันเองแต่เนื่องจากจำนวนผู้ชุมนุมประท้วงมีเป็นจำนวนหลายแสนคนจึงเป็นการยากที่จะแพร่ข่าวสารให้ทั่วถึงกัน การชุมนุมประท้วงจึงยังคงดำเนินต่อไป

จนกระทั่งวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดการต่อสู้ปะทะกันระหว่างผู้ประท้วงกับตำรวจที่มาดูแลความเรียบร้อยของการชุมนุม การปะทะกันได้กระจายไปทั่วทั้งถนนราชดำเนินมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากและทรัพย์สินของทางราชการถูกเผาทำลายอย่างมากมาย ทำให้จอมพลถนอมต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อเวลา 18.00 น. ในวันเดียวกัน

หลังการประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของจอมพลถนอมแล้ว ผู้ชุมนุมก็ยังไม่ยอมสลายตัวเนื่องจากผู้ชุมนุมส่วนใหญ่เห็นว่าจอมพลถนอมยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ จนในที่สุดจอมพลถนอมได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งทุกตำแหน่ง และได้เดินทางออกจากประเทศไปเป็นการชั่วคราว พร้อมกับ จอมพลประภาส และ พ.อ.ณรงค์

⁴ ลิขิต ธีรเวคิน. วิกฤตการณ์การเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 197.

เมื่อวิฤตกระจายเสียงกรมประชาสัมพันธ์ได้กระจายข่าวดังกล่าวออกไป ผู้ชุมนุมประท้วงจึงได้สลายตัวและการจลาจลได้ยุติลง

2.1.2 สภาพทางการเมือง ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

หลังการล้มล้างรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ทำให้จอมพลถนอมต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเดินทางออกนอกประเทศไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และองคมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรีแทนจอมพลถนอม เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบ⁵ ซึ่งการลาออกของจอมพลถนอมเป็นการลาออก เนื่องจากแรงกดดันจากประชาชนไม่ใช่การปฏิวัติดังเช่นที่ทหารได้กระทำกันมา ดังนั้น จึงไม่ได้มีการประกาศยกเลิกธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลจอมพลถนอม จึงยังคงอยู่ อย่างไรก็ตาม จากสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวย จึงทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ลาออกไป จนกระทั่งสภาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาชุดนี้ในที่สุด⁶

หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 2,347 คน และให้สมาชิกสภาแห่งชาติเลือกตั้งกันเอง เพื่อเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน และรัฐบาลได้เสนอชื่อให้ในหลวงทรงแต่งตั้งเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาชุดนี้จึงเป็นสภาแต่งตั้งที่มีการแต่งตั้งที่แตกต่างจากที่เคยมีมาและผลจากการแต่งตั้งที่มาจากการเลือกตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจำนวน 2,347 คน สภาชุดนี้จึงเป็นสภาที่มีคุณภาพพอสมควร และเป็นครั้งแรกที่มีสมาชิกที่เป็นทหารเพียงเล็กน้อยแค่ 25 คน หรือประมาณร้อยละ 8 ของสมาชิกทั้งหมด เป็นข้าราชการพลเรือนมากที่สุด 101 คน หรือประมาณร้อยละ 33.78 ครูและอาจารย์ 40 คน นักธุรกิจ 36 คน ที่เหลือเป็นนักกฎหมาย นายธนาคาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

⁵ ลิขิต ธีรเวคิน.. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 199-200.

⁶ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526) ,หน้า 28.

แพทย์ นักการเมือง นักหนังสือพิมพ์ และผู้นำท้องถิ่น⁷ จากรูปแบบและสมาชิกดังกล่าวจึงเป็นมิติใหม่
ของสภาที่มีสมาชิกมาจากบุคคลหลากหลายอาชีพอันเป็นจุดเริ่มต้นของการได้มาซึ่งประชาธิปไตยเต็ม
ใบในเวลา ต่อมา

นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นต่างหากจากสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนซึ่งต้องการรัฐธรรมนูญที่เป็น
ประชาธิปไตยซึ่งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 238 มาตรา

ในช่วงหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ผ่านพ้นไปแล้วนั้นในเบื้องต้นจะเป็น
จุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยอันสวยงามงดงาม ทุกอย่างดูจะดำเนินไปในแง่ดี อนาคตของชาติ และ
ความหวังเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเต็มไปด้วยสิทธิ เสรีภาพ เบ่งบานงอกงาม และ
เป็นบรรยากาศที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเผยแพร่ประชาธิปไตยโดยมีนักเรียน
นิสิต นักศึกษา มาสมัครเป็นผู้เผยแพร่ประชาธิปไตยเป็นจำนวนมากซึ่งเมื่อประชาชนได้ตื่นตัวกับ
การปกครองแบบประชาธิปไตยกันอย่างกว้างขวาง การเปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงออกตามแนวทาง
ประชาธิปไตยทำให้ปัญหาที่หมักหมมกันมานานได้ถูกเปิดขึ้นเมื่อรวมกับการที่ถูกแช่เย็นทางการเมือง
หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการถูกแช่เย็นทางความคิดภายใต้การปกครองแบบสฤษดิ์ยิ่งทำให้การอยาก
แสดงออก การเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนดูจะรุนแรงขึ้นหลายเท่า ทำให้เกิดการเดินขบวนเรียกร้อง
ร้องเรียนต่อรัฐบาล การนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงาน การเข้าร้องทุกข์ของชาวนา ฯลฯ การดำเนินการ
ดังกล่าวได้เข้าตรงสู่รัฐบาลโดยตรง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นกลไกที่ไม่สามารถแก้ปัญหา
หรือตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้เกิด บรรยากาศของความ
ขัดแย้ง เคร่งเครียด และการประจัญหน้า แต่อาศัยที่รัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีที่มีชาว
สะอาดและคณะรัฐมนตรีที่มีคุณภาพดีพอควรจึงทำให้ สามารถประคับประคองเสถียรภาพของรัฐบาล
มาได้จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและมีการเลือกตั้ง ทั่วไปในเดือนมกราคม 2518

ผลที่ตามมาของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516⁸ คือ

1. การล้มรัฐบาลทหาร โดยการประท้วงของประชาชนในขนาดที่ไม่เคยมีมาก่อนใน
ประวัติศาสตร์ของไทย
2. การทำลายกลุ่มอุปถัมภ์สำคัญกลุ่มหนึ่งซึ่งผูกขาดอำนาจมานานและมีท่าทีว่าจะ
สืบทอดอำนาจต่อไป

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁸ ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครอง. หน้า 198-199.

3. การเปิดโอกาสให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย
4. การกลับมามีบทบาทและอำนาจของกลุ่มจารีตนิยมมากขึ้น
5. การเปลี่ยนแปลงและสรรหาตัวผู้อุปถัมภ์ใหม่ของกลุ่มจอมพลถนอม และ
จอมพลประภาส

6. ทหารและตำรวจ เสียความน่าเชื่อถือลงไปมาก ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนิสิตนักศึกษา และอาจารย์ มหาวิทยาลัย กลับมีบทบาทในการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้น

สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2517 ได้มีการพยายามวางรากฐานประชาธิปไตยในทุกรูปแบบ โดยการเผยแพร่ประชาธิปไตย การอภิปรายปัญหาบ้านเมือง การรวมกลุ่มต่าง ๆ เช่น สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส) และประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (ปช.ปช.) เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีการรวมกลุ่ม เพื่อเตรียมการตั้งพรรคการเมืองอีกหลายกลุ่มความตื่นตัวทางการเมืองมีอยู่สูงมาก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็มีอยู่ในทุกขณะโดยดูแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญเป็นส่วนประกอบ ซึ่งสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผันผวนอยู่ตลอดเวลาเช่นนี้ ประกอบกับปัญหาทางสังคม และเศรษฐกิจที่รุมเร้าเข้ามาในขณะนั้น เป็นเสมือนกับจะเป็นการพยากรณ์ให้เห็นความยุ่งยากในอนาคตที่จะตามมา

2.1.3 สภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

หลังการต่อสู้ของประชาชนมาเป็นระยะเวลายาวนานโดยเฉพาะการต่อสู้ของพลังประชาชน และกลุ่มนักศึกษาในการล้มล้างรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยก็เริ่มเบ่งบานขึ้นแม้ว่านายสัญญา ธรรมศักดิ์ จะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากกาแต่งตั้งแต่ก็เปรียบเสมือนนายกรัฐมนตรี ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานให้แก่ประชาชนชาวไทยซึ่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ไม่ได้ทำให้ประชาชนผิดหวังเพราะด้วยรัฐบาลชุดนี้ได้เร่งรัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังจนสามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นี้ ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการ ประชาชน และบุคคลทุกกลุ่มว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ซึ่งผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งระบุให้ผู้รับสมัครเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และนายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ด้วย

การประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้มีกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองจำนวนมากเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีเสรีในการแสดงความคิดเห็น การต้องการให้กลุ่มการเมืองของตนเข้าไปมีบทบาทในการบริหารแผ่นดิน และเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 42 พรรค แต่ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเพียง 22 พรรค มีสมาชิกจำนวน 269 คน⁹ ดังนี้

1. ประชาธิปัตย์	72	คน
2. ธรรมสังคม	45	คน
3. ชาตินไทย	28	คน
4. เกษตรสังคม	19	คน
5. กิจสังคม	18	คน
6. สังคมชาตินิยม	16	คน
7. สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	15	คน
8. พลังใหม่	12	คน
9. แนวร่วมสังคมนิยม	10	คน
10.สันติชน	8	คน
11. ประชาธรรม	6	คน
12.ไท	4	คน
13.ฟื้นฟูชาติไทย	3	คน
14.อธิปัตย์	2	คน
15.พลังประชาชน	2	คน
16.แผ่นดินไทย	2	คน
17.ประชาธิปไตย	2	คน
18.เศรษฐกิจ	1	คน
19.เสรีชน	1	คน
20.พัฒนาจังหวัด	1	คน
21.แรงงาน	1	คน
22.เกษตรกร	1	คน

⁹ กรมการปกครอง "รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, 26 มกราคม 2518" กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, หน้า 217.

พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพรรคที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 72 คน ได้พยายามจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น แต่ก็ต้องประสบกับปัญหามากมายในการพยายามจัดตั้งรัฐบาล ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องตัดสินใจร่วมกับพรรคเกษตรสังคม ซึ่งมี ส.ส. 19 คน รวมกันเป็น 91 คน จัดตั้งรัฐบาลขึ้นมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ด้วยการใช้ เกมส์การเมืองต่าง ๆ ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าจะรับหรือไม่รับนโยบายรัฐบาล ซึ่งผลปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับนโยบายของรัฐบาล 152 เสียง ต่อ 111 เสียง ทำให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยเป็นรัฐบาลที่มีอายุเพียงสั้น ๆ ระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ - 14 มีนาคม 2518 โดยสาเหตุสำคัญหลายประการ¹⁰ คือ

1. เป็นครั้งแรกที่พรรคการเมืองพลเรือนอยู่ในสภาพที่ไร้ความกดดันจากฝ่ายทหารและ ส.ส. แต่ละพรรคไม่เคยมีประสบการณ์เช่นนี้มาก่อนรวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้พรรคดำเนินการทางการเมืองผิดพลาด

2. พรรคการเมืองที่มี ส.ส. จำนวนมากรู้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค เมื่อได้รับการทาบทามให้เข้าร่วมรัฐบาล จึงมีการต่อรองเก้าอี้รัฐมนตรีค่อนข้างมากจนพรรคประชาธิปัตย์รับไม่ได้ เพราะในพรรคประชาธิปัตย์เองก็กำลังต่อสู้เพื่อต้องการเป็นรัฐมนตรีกันเป็นจำนวนมาก การรวมกันน้อยพรรคก็จะทำให้โควตาเป็นรัฐมนตรีภายในพรรคมีมากขึ้น โดยลืมไปว่าพรรคตนเองเมื่อรวมกับพรรคเกษตรสังคมแล้วมีจำนวนเพียง 91 เสียง เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี ส.ส. ที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลอีก 178 คน นโยบายต้องไม่ผ่านสภาแน่

3. เหตุผลประการหนึ่งที่หลายพรรคไม่ยอมรับร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ เพราะพรรคประชาธิปัตย์หลายคนมีคารมกล้าโจมตี (หรือภาษาชาวบ้าน เรียกว่า "ด่า") พรรคอื่นๆ ไว้มากในระหว่างหาเสียง

4. ระหว่างการอภิปรายในสภาฯ เพื่อจะรับหรือไม่รับนโยบายของรัฐบาล หัวหน้าพรรคกิจสังคม คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อภิปรายได้ชัดเจนถึงเหตุผลที่ไม่ควรให้รัฐบาลบริหารประเทศ และทำให้ส่วนมากเชื่อว่ารัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินไปไม่ได้

เมื่อรัฐบาลประชาธิปัตย์ - เกษตรสังคม ต้องหมดสภาพไปหลังจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ได้มีการพยายามจัดตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้น โดยได้มีการชวเสี่ยงกันในสภาเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2518 ปรากฏว่ามีเสียงสนับสนุนให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 135 เสียง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้จัดตั้งรัฐบาลผสม

¹⁰ ณรงค์ ลินสวัสดิ์, การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา. (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ออเรียนเทลสกอล่า, 2539), หน้า 154-155.

ประกอบด้วย พรรคการเมืองจำนวน 8 พรรค คือ

1. พรรคกิจสังคม	18	คน
2. พรรคธรรมสังคม	45	คน
3. พรรคชาติไทย	28	คน
4. พรรคสังคมชาตินิยม	16	คน
5. พรรคสันติชน	8	คน
6. พรรคประชากรธรรม	6	คน
7. พรรคไท	4	คน
8. พรรคพลังประชาชน	2	คน

แม้ว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จะรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมจำนวน 8 พรรคแล้วก็ตาม แต่จำนวน เพียง 127 เสียงก็ยังไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสภาอยู่ดี การแถลงนโยบายของรัฐบาลก็ต้องฝ่าวิกฤติของจำนวน ส.ส.อีก 142 คน ซึ่งก็อาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ดี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้นำรัฐบาลผ่านการแถลงนโยบายไปได้ด้วยคะแนน 140 เสียง ต่อ 129 เสียง การที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีสมาชิกในพรรคเพียง 18 คน สามารถใช้ชั้นเชิงและเล่ห์เหลี่ยมในทางการเมืองจัดตั้งรัฐบาลและตนเองได้เป็นนายกรัฐมนตรี ถือว่าเป็นการใช้ เล่ห์เหลี่ยมทางการเมืองได้ถูกต้องกับกาลเทศะ และเหตุการณ์ในขณะนั้นได้ดีทีเดียว

รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในช่วงระยะเวลา 1 ปีเศษ ได้มีการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีผลงานที่ปรากฏเด่นชัดหลายประการ¹¹ เช่น การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน การกำหนดเวลาให้ทหารอเมริกันถอนตัวจากประเทศไทย การยุบองค์การซีโต้ การกระจายความเจริญไปสู่ชนบทโดยใช้เงินผัน เป็นต้น แต่การนำรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ฝามรสุมการบริหารราชการที่มีแต่การชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งบางครั้งก็เป็นการชุมนุมแบบจัดตั้ง หรือมีเบื้องหลัง ซึ่งในปี 2518 ได้มีการเรียกร้อง การชุมนุมประท้วง และการนัดหยุดงาน รวม 241 ครั้ง ซึ่งการเรียกร้องทางการเมืองอันมากมาย การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา ปัญหาจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่รุนแรง การแบ่งกลุ่มของกลุ่มนิสิต นักศึกษา และกลุ่มอื่น ๆ เป็นขว้างจัดซ้ายจัด และข่าวลือในการใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจเป็นระยะ ๆ ปัญหาจากภายนอก

¹¹ สละ ลิขิตกุล, คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายก : ชีวิตและงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ดี.จี), ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

ประเทศ ที่เพื่อนบ้านของไทยคือ เขมร ลาว เวียดนาม ได้ตกไปอยู่ในการปกครองของฝ่ายคอมมิวนิสต์ทั้งหมด¹² ตลอดจนปัญหาทางการเมืองที่พรรคประชาธิปไตยเตรียมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในวันที่ 4 เมษายน 2519

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 13 ของประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 39 พรรค แต่ได้รับเลือกเพียง 19 พรรค มีจำนวนทั้งสิ้น 279 คน¹³ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย	114	คน
2. ชชาติไทย	56	คน
3. กิจสังคม	45	คน
4. ธรรมสังคม	28	คน
5. เกษตรสังคม	9	คน
6. สังคมชาตินิยม	8	คน
7. พลังใหม่	3	คน
8. พลังประชาชน	3	คน
9. พัฒนาจังหวัด	2	คน
10. สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	2	คน
11. สังคมก้าวหน้า	1	คน
12. ประชาธิปไตย	1	คน
13. ไทสังคม	1	คน
14. แนวร่วมสังคมนิยม	1	คน
15. สยามใหม่	1	คน
16. แรงงาน	1	คน
17. พัททษไทย	1	คน
18. แนวร่วมประชาธิปไตย	1	คน
19. ธรรมาธิปไตย	1	คน

¹² ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา, หน้า 157.

¹³ กรมการปกครอง "รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 เมษายน 2519" (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย).

การเลือกตั้งครั้งนี้แม้พรรคกิจสังคม โดยการนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถึง 45 คน แต่ด้วยอุบัติเหตุทางการเมือง ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สอดตกจากการเป็น ส.ส. ซึ่งรัฐธรรมนูญ ปี 2517 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงหมดสิทธิ์ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้นพรรคประชาธิปัตย์ โดยการนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาถึง 114 คน จึงได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และจากประสบการณ์ของการเดินเกมทางการเมืองผิดพลาดในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา จนทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องไปเป็นฝ่ายค้านเป็นบทเรียนให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่ทำผิดพลาดอีกครั้งโดยได้จัดตั้งรัฐบาลผสมจำนวน 5 พรรค รวม 215 คน

และแม้ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนถึง 215 คน ซึ่งมากกว่า ฝ่ายค้านที่มีเพียง 164 คน ซึ่งควรจะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพอย่างมาก แต่เหตุการณ์ความไม่สงบในบ้านเมือง ก็ยังคงดำเนินไปเช่นเดิม และดูเหมือนว่าจะรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งพอสรุปเป็นปัญหาของรัฐบาลได้ดังนี้¹⁴

1. การควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัยมีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งสมาชิกพรรคใจมตีกันเอง บางทีก็ใจมตีไปถึงหัวหน้าพรรค จน ม.ร.ว.เสนีย์ ถูกขนานนามว่า "ฤๅษีเลี้ยงลิง"
2. เกิดการเดินขบวนกดดันรัฐบาล จากกลุ่มพลังต่าง ๆ รวมทั้งจากกลุ่มศูนย์ นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และมีการประท้วงของผู้ใช้แรงงานบ่อยครั้งจนทำให้ดูเหมือนว่าบ้านเมืองหาความสงบไม่ได้
3. ภัยของคอมมิวนิสต์คุกคามประเทศมากที่สุดในประวัติศาสตร์ เพราะนอกประเทศนั้น ในปี พ.ศ. 2518 เขมร ลาว และเวียดนาม ตกเป็นฝ่ายของคอมมิวนิสต์ และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็มีกำลังใจ และเร่งการปฏิบัติการมากขึ้น ปัญญาชนไทยจำนวนมากก็หันไปเชิดชูแนวทางสังคมนิยมเป็นการใหญ่ ส่วนพวกที่อาจจะไม่เห็นด้วยกับลัทธิสังคมนิยมก็จะเฉยเสีย เรียกว่าช่วงประมาณ ปี 2518 - 2522 นี้ เกือบจะไม่มีข้อเขียนของนักวิชาการไทยที่ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องลัทธิคอมมิวนิสต์

ดังที่กล่าวแล้วว่าเสถียรภาพของรัฐบาลก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเมืองที่มีสภาพปัญหาอบด้านอยู่แล้วยิ่งเปราะบางมากขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจแก้ปัญหาค้าง ๆ ของรัฐบาลผสมขึ้นอยู่กับพื้นฐานการอ้อมอ้อมล้วยไม่มีความเด็ดขาดเพียงพอ การชุมนุมประท้วงจึงยังคงดำเนินการต่อไป ซึ่งการประท้วงที่ส่อแววว่าจะมีการชุมนุมประท้วงใหญ่ก็ตกมมากก็คือ การลี้ภัยเข้าไทยของ

¹⁴ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา, หน้า 161.

จอมพลประภาส จารุเสถียร ที่ได้ไปพำนักอยู่ในไต้หวันเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปี จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

จอมพลประภาสได้เดินทางโดยสายการบินไชน่า แอร์ไลน์ เที่ยวบินที่ ซี.ไอ. 819 จากไทเปมาลงดอนเมือง เครื่องบินได้ถึงดอนเมืองเวลา 17.50 น. ของวันที่ 15 สิงหาคม 2519 ซึ่งเป็นเวลาที่ฝนตกหนัก หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่สายการบินไชน่า แอร์ไลน์ ได้นำบัญชีรายชื่อผู้โดยสารส่งมอบให้กองตรวจคนเข้าเมือง ปรากฏว่าผู้โดยสารที่ใช้ชื่อว่า พี.จารุเสถียร (จอมพลประภาส จารุเสถียร) ไม่ได้ผ่านการตรวจคนเข้าเมืองจึงสอบถามไปยังหน่วยรักษาความปลอดภัยของสนามบินได้รับแจ้งว่า หลังจากเครื่องบินลงจอดแล้ว มีรถเก๋งคันหนึ่งผ่านเข้าไปในลานจอดรับคนโดยสารจากเครื่องบิน แล้วขับหายไประยะหนึ่ง และเนื่องจากฝนตกหนักจึงไม่มีผู้ใดจำสีรถหรือหมายเลขทะเบียนรถได้

วันที่ 17 สิงหาคม 2519 เวลา 16.00 น. ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้จัดชุมนุมใหญ่ที่ท้องสนามหลวง โดยมีนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน รวมตัวกันประมาณหลายพันคน โจมตีการลักลอบเข้าประเทศของจอมพลประภาส และหลังจากที่ตัวแทนได้เข้าพบนายกรัฐมนตรีแล้วได้แจ้งผลการเจรจาให้ผู้ชุมนุมทราบ และจะยื่นข้อเสนอมอบให้รัฐบาลให้คำตอบภายใน 48 ชั่วโมง คือ

1. รัฐบาลต้องจับกุมตัวจอมพลประภาส มาดำเนินการตามกฎหมายให้ได้ภายใน 48 ชั่วโมง
2. รัฐบาลจะต้องสอบสวนและลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่สนับสนุนและรู้เห็นเป็นใจกับการเข้ามาของจอมพลประภาส ทุกคน

การชุมนุมได้สลายตัวเมื่อเวลา 23.00 น. โดยนัดรวมตัวกันอีกครั้งในวันที่ 19 สิงหาคม 2519

ต่อมาเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2519 รัฐบาลได้แจ้งให้ทราบว่า พบตัวจอมพลประภาส และได้ตั้งคณะกรรมการไปเจรจากับจอมพลประภาสให้เดินทางออกนอกประเทศภายในคืนวันที่ 18 สิงหาคม 2519 นี้ โดยกองทัพอากาศจะจัดเที่ยวบินของกองทัพอากาศให้ แต่จอมพลประภาส ขออยู่ในประเทศไทยจนตาย และขอสู้อุตุนิยมวิทยาโรครุนแรงและโรคหัวใจ โดยไม่เดินทางไปไหน¹⁵

ในวันที่ 19 สิงหาคม 2519 ญาติพี่น้องของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประมาณ 100 คน ได้เข้าแจ้งความดำเนินคดีแก่จอมพลประภาสฐานเป็นผู้บงการฆ่าคนตาย และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และในวันเดียวกันนี้รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ โดยให้เวลาจอมพลประภาส

¹⁵ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 33 (12-18 สิงหาคม 2519):

พักรักษาตัวในประเทศ เป็นเวลา 7 วัน นิสิตนักศึกษาเข้าร่วมชุมนุมโจมตีรัฐบาล และให้ความเห็นว่าการที่ จอมพลประภาส ลักลอบเข้าไทย โดยที่รัฐบาลไม่รู้ แสดงว่าทหารมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนจะเป็นจริง และทำให้เกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงตามมาในภายหลัง

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ในวันที่ 22 สิงหาคม 2519 แจงให้ทราบว่าจะ จอมพลประภาส ได้เดินทางออกจากประเทศไทยไปยังกรุงไทเป โดยเครื่องบินเที่ยวพิเศษ เมื่อเวลา 14.23 น. แล้ว ผู้ชุมนุม ซึ่งได้ชุมนุมอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อได้รับทราบการเดินทาง ออกนอกประเทศแล้วจึงได้สลายตัวไปเมื่อเวลา 19.00 น. วันเดียวกัน¹⁶

เมื่อจอมพลประภาสได้เดินทางออกจากประเทศไทยไปแล้ว เหตุการณ์ต่าง ๆ ดูจะคลี่คลายไปในทางที่ดี แต่การเดินทางเข้าประเทศของจอมพลประภาส ดูเหมือนจะเป็นการชิมลาง เพื่อให้ เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญยิ่งตามมานั้นก็คือ เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการเดินทางกลับเข้าสู่ประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรี และนำไปสู่การชุมนุมประท้วงคัดค้านที่ใหญ่หลวงกว่า กรณีจอมพลประภาส หลายเท่าตัว

จากเหตุการณ์ที่จอมพลประภาสได้เดินทางเข้ามายังประเทศไทยในครั้งนั้น แม้จะเป็น เหตุการณ์เล็ก ๆ ที่ไม่ส่งผลลุกลามใหญ่โตออกไปมากนัก แต่มีข้อสังเกตบางประการว่า ในการชุมนุม คัดค้านการเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยของจอมพลประภาส ของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยทุกครั้งจะมีกลุ่มที่อ้างว่าเป็นกลุ่มผู้รักชาติ และกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มกระหิงแดง จะมาชุมนุมในบริเวณใกล้เคียง ๆ กับที่ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาชุมนุมอยู่ และกล่าวโจมตีศูนย์กลางนิสิตฯ ซึ่งแม้จะมีคนเพียงจำนวนน้อยนิด แต่ก็แสดงให้เห็นถึงการแตกแยกทางความคิดของนิสิต นักศึกษา และ ประชาชน ซึ่งได้นำมาสู่ความแตกแยกที่รุนแรงในเวลาต่อมา

การเดินทางกลับเข้าสู่ประเทศไทยของจอมพลประภาส เป็นเสมือนการชิมลางหรือ การหยั่งเชิงทางการเมือง เป็นการทดสอบกำลังของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยว่า จะดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ได้เพียงใด และเมื่อบุคคลที่มีความสำคัญมากกว่าจอมพลประภาส จะเดินทางเข้าประเทศบ้าง ก็ดูเหมือนว่าความหายนะกำลังจะมาเยือนประเทศไทยของเราอย่างแน่นอน

ในวันที่ 19 กันยายน 2519 จอมพลถนอม ได้เดินทางเข้าไทย โดยได้บรรพชาเป็น สามเณรที่สังคไปร้อยแล้วมาบวชเป็นพระที่วัดบวรนิเวศน์ โดยอ้างว่าเพื่อทดแทนคุณบิดาที่กำลังป่วยหนัก การเดินทางเข้ามาของจอมพลถนอมได้รับการคัดค้านจากรัฐบาล นักศึกษา ประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเห็นว่าจอมพลถนอมได้ใช้ ศาสนาบังหน้า ซึ่งแนวร่วมยุวสงฆ์แห่งประเทศไทย โดยพระสำรวจ ชาตวิโร ได้กล่าวว่า พระถนอมบวชครั้งนี้ผิดพระธรรมวินัย และกฎของมหาเถรสมาคม ลักษณะคน

¹⁶ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 34 (19-25 สิงหาคม 2519) : 785-798.

ต้องห้ามอุปสมบท ข้อ 17 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าบุคคลที่จะบวชจะต้องไม่เป็นบุคคลที่เป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา การที่อ้างว่ายังไม่เป็นผู้ต้องหานั้นเป็นการอำพรางข้อเท็จจริง¹⁷

การประชุมประท้วงของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ในครั้งนี้มีความแตกต่างจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อยู่หลายประการดังนี้

1. การชุมนุมประท้วงในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นการประท้วงรัฐบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้มีประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมประท้วงของกลุ่ม นิสิต นักศึกษา อยู่มากพอสมควร

2. ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของผู้ชุมนุมประท้วงในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่การชุมนุมประท้วงในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 มีการแตกแยกเป็นกลุ่มต่อต้านผู้ชุมนุมประท้วง โดยมีพวกอนุรักษฝ่ายขวาคอยหนุนหลัง

3. วิถีของฝ่ายทหารซึ่งอ้างตัวว่าเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลได้เสนอข่าวให้ประชาชน มีความคิดเป็นปรปักษ์ต่อการเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางการเมืองของกลุ่มนิสิตนักศึกษาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งทำให้ประชาชนหลงเชื่อว่าเป็นการทำเพื่อรัฐบาล ไม่ใช่เพื่อพวกพ้องของตนเอง

4. กลุ่มสนับสนุนจอมพลถนอมได้แฝงตัวออกมาในรูปของกลุ่มพลังมวลชนต่างๆ แล้วทำการต่อต้านกลุ่มนิสิต นักศึกษา ในหลายรูปแบบ

ในตอนเย็นของวันที่ 19 กันยายน 2519 ตัวแทนกลุ่มนักศึกษา 165 กลุ่ม ได้เข้าพบ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีเพื่อยื่นหนังสือขอทราบท่าทีของรัฐบาล โดยมีใจความสรุปได้ว่า ที่ประชุมของ 165 กลุ่ม พิจารณาเห็นว่า การเข้ามาของพระถนอมเป็นการเอาศาสนาปกป้องความผิด ทำให้ศาสนาหมองเป็นแผนของกลุ่มบุคคลที่ต้องการให้เผด็จการเกิดขึ้น และพระถนอมมีความผิด ในกรณี 14 ตุลาคม 2516 ในนามกลุ่ม 165 กลุ่ม ขอคัดค้านการเอาศาสนาไปปิดบังความผิด

ในวันที่ 23 กันยายน 2519 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มี ส.ส. จำนวนหนึ่งได้ยื่น กระหู่ด่วนกรณีการกลับมาของพระถนอม และต้องการให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจำกัดถิ่นที่อยู่ของบุคคลบางประเภท โดยให้จำกัดถิ่นที่อยู่ของจอมพลถนอม จอมพลประภาส และพันเอกณรงค์ พร้อมทั้งให้รัฐบาลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้จอมพลถนอมไปจากประเทศไทย ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ตอบสรุปว่า รัฐบาลไม่ได้รู้เห็น และสนับสนุนให้จอมพลถนอม เข้ามาบวชและพำนักในประเทศไทย แต่รัฐบาลไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะห้ามหรือขัดขวางการเดินทางเข้าของจอมพลถนอมได้ เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนไทยอย่างเท่าเทียมกัน และไม่

¹⁷ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 38 (16-22 กันยายน 2519): หน้า 905-908.

อาจเนรเทศคนไทยออกจากประเทศได้ รัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญประกอบกับมีสมาชิกหลายคนไม่ไว้วางใจ จึงขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกลางสภาผู้แทนราษฎร ในวันเดียวกัน

ในส่วนของทหารและตำรวจได้มีการสั่งให้เตรียมพร้อมในที่ตั้งเดิมอัตราศึกตั้งแต่ วันที่ 23 กันยายน 2519 เช่นกัน

ต่อมาในวันที่ 24 กันยายน 2519 ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีรักษาการณ์เสนอให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัยและได้มีการโปรดเกล้าให้แต่งตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี อีกครั้งในวันที่ 25 กันยายน 2519

ในส่วนของ การต่อต้านการกลับมาของจอมพลถนอมนั้น กลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชน ได้มีการติดโปสเตอร์ตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่อขับไล่ให้จอมพลถนอมออกจากประเทศโดยเร็ว โดยมีแนวร่วมทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด และในการดำเนินการเช่นนี้ทำให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นรวม 3 ครั้งดังนี้¹⁸

1. นักศึกษาธรรมศาสตร์ถูกรุมซ้อมขณะออกปิดโปสเตอร์ตอนดึก ที่หน้าสถานีตำรวจนครบาลชนะสงคราม ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อหน้าตำรวจ แต่ไม่มีการจับกุมอันธพาลเหล่านี้
2. นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถูกรุมซ้อมขณะออกปิดโปสเตอร์หน้าหอพักจุฬาฯ ซึ่งไม่อาจจับคนร้ายได้
3. การกระทำทารุณ น่าสลดใจ โดยการแขวนคอนายวิชัย เกษศรีพงษา และนายชุมพร ทุมไทย พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขตนครปฐมและเป็นสมาชิกแนวร่วมประชาชนจังหวัดนครปฐม จนถึงแก่ความตาย

วันที่ 29 กันยายน 2519 ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและกลุ่มพลังต่าง ๆ ชุมนุมกันนับหมื่นคนเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งจัดการให้พระถนอมเดินทางออกนอกประเทศและให้จับตัวฆาตกรฆ่าแขวนคอ 2 ศพที่จังหวัดนครปฐมมาดำเนินคดีโดยเร็ว โดยให้รัฐบาลดำเนินการภายใน 3 วัน และจะมาชุมนุมเพื่อฟังคำตอบในวันที่ 2 ตุลาคม 2519 เวลา 12.00 น.

ในขณะที่ชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมนายบดินทร์ เอี่ยมศิลา สมาชิกกลุ่มกระทิงแดงที่บริเวณเชิงสะพานพระปิ่นเกล้าทางข้ามมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พร้อมวัดถูระเบิดชนิด ที.เอ็น.ที ซึ่งร้ายแรงพอที่จะทำให้ลายดีขนาดใหญ่ได้จึงควบคุมตัวไว้ดำเนินคดี

¹⁸ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 39 (23-29 กันยายน 2519) : 927-928.

ในต่างจังหวัดก็ได้มีการชุมนุมเรียกร้องในลักษณะเดียวกันจนเกิดการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมกับกลุ่มที่เรียกว่าพลังเงียบจนมีการบาดเจ็บเกิดขึ้น¹⁹ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการแตกแยกในทางความคิดออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ อย่างชัดเจนและการแตกแยกของ 2 กลุ่มนี้ลุกลามไปถึงขนาดที่กลุ่มที่ต่อต้านศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย จำนวน 13 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยขบวนการปฏิรูปแห่งชาติ สหพันธ์นักศึกษาครูแห่งประเทศไทย ชมรมอาชีพะอิสระ สหพันธ์ครูอาชีพะ กลุ่มกรรมกรเสรี กลุ่มค่างคาวไทย กลุ่มกล้วยไม้ไทย กลุ่มวิหคสายฟ้า กลุ่มเพชรไทย กลุ่มพิทักษ์ไทย กลุ่มสหภาพแรงงานเอกชน สมาคมนักศึกษามหาวิทยาลัย และองค์การประชาชนแห่งประเทศไทย ได้ประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนที่จะต่อต้านศูนย์นิสิต นักศึกษาแห่งประเทศไทย

วันที่ 2 ตุลาคม 2519 ศูนย์นิสิตนักศึกษาพร้อมด้วยตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 10 คน ได้เข้าพบ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เพื่อฟังคำตอบกรณีพระถนอม แต่หลังจากเข้าพบ นายสุธรรม แสงปทุม เลขาธิการศูนย์นิสิตนักศึกษา ได้แถลงว่าไม่มีคำตอบที่ชัดเจนจากรัฐบาล และนัดชุมนุมที่ท้องสนามหลวงในวันที่ 4 ตุลาคม 2519

วันที่ 3 ตุลาคม 2519 กลุ่มนวมพลจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต่อต้านกลุ่มของศูนย์นิสิตนักศึกษาได้ชุมนุมที่สนามไชยหน้าวัดพระศรีรัตนศาสดาราม และได้ปฏิญาณตนว่าจะปกป้องชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อย่างสุดความสามารถ

วันที่ 4 ตุลาคม 2519 เริ่มมีการชุมนุมของศูนย์นิสิตนักศึกษา สภาแรงงานและกลุ่มพลังต่าง ๆ ตั้งแต่เวลา 15.30 น. และได้เคลื่อนขบวนเข้าไปชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อเวลา 19.30 น. โดยชุมนุมที่ลานโพธิ์นับหมื่นคนและยืนยันจะไม่สลายตัวจนกว่าพระถนอมจะออกไปจากประเทศไทย ซึ่งในระหว่างที่ชุมนุมอยู่ที่ท้องสนามหลวงได้มีกลุ่มกระทิงแดงและกลุ่มประชาชนผู้รักชาติ ตั้งเวทีโจมตีกลุ่มผู้ชุมนุมตลอดเวลา

สำหรับในต่างจังหวัดไม่ว่าจะเป็นเชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น สงขลา ได้มีการชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวาง และได้มีการสั่งปิดการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย

วันที่ 5 ตุลาคม 2519 ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยไม่มีชื่อนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมบุญ ศิริธร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีการชุมนุมประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาล ให้แต่งตั้งนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมบุญ ศิริธร เข้ารับตำแหน่งเดิม

¹⁹ "บันทึกข่าวสารเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 40 (30 กันยายน - 6 ตุลาคม 2519) :

การประชุมในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังคงดำเนินต่อไปโดยมีการแสดงละครเสียดสีตั้งแต่การเข้ามาของจอมพลถนอมจนถึงการฆ่าแขวนคอที่จังหวัดนครปฐม มีภาพปรากฏในหนังสือพิมพ์หลายฉบับว่าตัวละครที่แสดงเป็นผู้ถูกแขวนคอแต่งกายและหน้าตาคล้ายคลึงกับสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร เป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ องค์รัชทายาท ทำให้สถานีวิทยุยานเกราะ ชมรมวิทยุเสรีได้ออกประกาศว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำอันก่อความไม่สงบ และเหยียบย่ำหัวใจของคนไทยทั้งชาติ และเป็นการดำเนินการในทางที่ทำลายสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อย่างชัดแจ้ง

ทางกลุ่มผู้ต่อต้านศูนย์นิสิตนักศึกษาได้มีการประชุมและมีมติให้มีการชุมนุมต่อต้านศูนย์นิสิตนักศึกษาในเวลา 09.00 น. ของวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ที่ลานพระบรมรูปทรงม้าเพื่อยับยั้งการเคลื่อนไหวกอง นิสิตนักศึกษา พร้อมทั้งได้อ้างถึงการแสดงละครแขวนคอว่าเป็นการเหยียบย่ำสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวไทยเคารพจึงจำเป็นต้องหาทางขัดขวางและเรียกชุมนุมลูกเสือชาวบ้านของกรุงเทพฯ และลูกเสือชาวบ้านที่อยู่ในการควบคุมของตำรวจตระเวนชายแดนมาร่วมกันตอบโต้ และอาจต้องใช้มาตรการที่รุนแรงด้วย

เหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เริ่มตั้งแต่เวลา 00.15 น. สถานีวิทยุยานเกราะออกอากาศระบุว่า พลตรีประมาณ อติเรกสาร ได้โทรศัพท์ยื่นคำขาดต่อนายกรัฐมนตรีให้รัฐบาลดำเนินการตามกฎหมายต่อศูนย์นิสิต นักศึกษา ที่หมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างเด็ดขาด มีประชาชนที่ทราบข่าวประมาณหนึ่งร้อยคนได้ชุมนุมที่หน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โจมตีศูนย์นิสิต นักศึกษา และเผาโปสเตอร์หน้ามหาวิทยาลัย และพยายามปีนเข้าทางด้านหน้าของมหาวิทยาลัย ได้เกิดเสียงปึงดังขึ้นจากทั้งสองฝ่าย แต่ไม่มีผู้ใดได้รับบาดเจ็บ นอกจากนี้กลุ่มนวลได้ยื่นคำขาดต่อรัฐบาลให้ดำเนินการกับศูนย์นิสิต นักศึกษา หากไม่ดำเนินการ พวกตนจะดำเนินการโดยเด็ดขาดเพื่อป้องกัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ

ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อเวลา 05.40 น. กลุ่มผู้ต่อต้านศูนย์นิสิตนักศึกษา ซึ่งชุมนุมอยู่หน้ามหาวิทยาลัยได้พยายามที่จะเข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการช่วยกันอีก เป็นเหตุให้นักศึกษาที่อยู่ในมหาวิทยาลัยปีนออกมา และกลุ่มผู้ต่อต้านภายนอกก็ได้อิงโต้ตอบเข้าไป ในเวลา 06.25 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามจะเข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ถูกนักศึกษายิงสกัดออกมา จนเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้หนึ่งได้รับบาดเจ็บ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงยิงโต้ตอบเข้าไปบ้าง เวลา 07.00 น. กลุ่มผู้ชุมนุมภายนอกมหาวิทยาลัยนำเอารถยนต์โดยสารประจำทาง 2 คัน พยายามจะบุกเข้าไปในมหาวิทยาลัยและปรากฏว่าได้มีเสียงระเบิดเกิดขึ้น ในเวลา 07.45 น. มีนักศึกษาที่อยู่ภายในมหาวิทยาลัยวิ่งออกมา และได้ถูกกลุ่มผู้ต่อต้านที่อยู่ภายนอกมหาวิทยาลัยรุมประชาทัณฑ์

ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจภายใต้การนำของพลตำรวจโทชุมพล โลหะชาละ รองอธิบดีกรมตำรวจ และพลตำรวจตรียุทธนา วรรณโกวิท ได้มาบัญชาการ สกัดกั้นประชาชนที่อยู่หน้า

มหาวิทยาลัยให้ไปอยู่ทางด้านสนามหลวง พร้อมกันนั้นพลตำรวจตรียุทธนา ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติการโดยเฉียบขาด ในเวลา 08.10 น. พลตำรวจตรีเสน่ห์ ลิทธิพันธ์ ได้บัญชาการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน พร้อมอาวุธครบมือบุกเข้าไปภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อาวุธทุกชนิดทั้งปืนเอ็ม 79 เอชเค. คาร์บิน และเอ็ม 16 ยิงเข้าไปในมหาวิทยาลัย มีนักศึกษาได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตหลายคน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ประกาศให้นักศึกษาที่อยู่ในมหาวิทยาลัยยอมจำนน ปรากฏว่ามีนักศึกษาหลายคนพยายามจะวิ่งหนีออกมาภายนอกจึงถูกกลุ่มชนที่ชุมนุมหน้ามหาวิทยาลัยประชาทัณฑ์ได้รับบาดเจ็บ ซึ่งบางคนถึงกับเสียชีวิต เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ติดต่อขอรถพยาบาลเพื่อลำเลียงคนเจ็บส่งโรงพยาบาล นักศึกษาที่อยู่ภายในมหาวิทยาลัย ได้แตกกระจายไม่เป็นขบวนบางกลุ่มได้หลบหนีออกมาภายนอกมหาวิทยาลัย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับคำสั่งให้จับกุมตัวนักศึกษาในมหาวิทยาลัยไว้ทั้งหมด หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำกำลังส่วนหนึ่งเข้าเคลียร์พื้นที่ตามตึกต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย และชั้นสุตรศพผู้เสียชีวิต

ขณะเดียวกันประชาชนที่อยู่หน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ลากศพนักศึกษาออกจากมหาวิทยาลัย เอามาเผาที่กลางถนนราชดำเนิน ตรงข้ามกับพระแม่ธรณีบีบมวยผม 2 ศพ นอกจากนั้นประชาชนยังลากเอาศพนักศึกษาออกมาอีกศพหนึ่งแขวนคอไว้ที่ต้นหางนกยูงกลางสนามหลวง ปรากฏว่าสภาพของศพถูกตีจนร่างและวิทยุกรมประชาสัมพันธ์รายงานว่าที่บริเวณร้านขายหนังสือใกล้สนามหลวงมีนักศึกษาถูกจับมาข้อมแต่ยังไม่ตายแล้วนำมาเผากลางถนน²⁰

หลังเหตุการณ์สงบลงแล้วได้มีการสรุปผลการจับกุมผู้ก่อการจลาจลได้เป็นจำนวน 3,094 คน เป็นชาย 2,432 คน หญิง 662 คน และยังมีผู้บาดเจ็บอยู่ตามโรงพยาบาลต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก จากเหตุการณ์ดังกล่าวนับว่าเป็นจุดดำทางประวัติศาสตร์ไทยเพราะเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงโหดเหี้ยม ทารุณ น่าเศร้าสลด น่าสังเวช และไม่ควรจะให้เกิดขึ้นอีก²¹ ซึ่งถ้ามองอีกแง่หนึ่งก็เหมือนกับ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าจับกุมตัวผู้ชุมนุมเสมือนกับว่าผู้ชุมนุม เป็นอาชญากรร้ายแรงต้องกำจัดให้สิ้นไปและดูจะรุนแรงเกินกว่าเหตุ

เมื่อเวลา 18.00 น. ในวันเดียวกันนั้นเองคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และได้มีคำสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี²²

²⁰ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 40 (30 กันยายน - 6 ตุลาคม 2519) : 954-958.

²¹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 204.

²² คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519.

และนับเป็นการสิ้นสุดการเมืองในระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ในวันนี้แน่นอน

2.1.4 สภาพทางการเมืองแบบเผด็จการ

2.1.4.1 สภาพทางการเมืองภายหลังคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจ และสภาพทางการเมืองภายใต้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

สืบเนื่องมาจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่เวลา 18.00 น. วันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยอ้างเหตุผลจากการที่นิสิตนักศึกษาได้แสดงละครหมิ่นพระบรมเดชานุภาพว่าเป็นแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศ ซึ่งมีรัฐมนตรีและนักการเมืองบางกลุ่มตลอดจนสื่อมวลชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการกระทำครั้งนั้น และรัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ เมื่อยึดอำนาจการปกครองได้แล้ว คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่งประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี²³ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517²⁴ ซึ่งการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำให้การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งต้องสิ้นสุดลง การดำเนินการทางการเมืองของไทยเข้าสู่การเมืองแบบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าต่อมาจะได้มีการแต่งตั้ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นพลเรือนเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็ยังเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่ง²⁵ ให้นำหนังสือพิมพ์และสิ่งตีพิมพ์ที่เสนอข่าวและข้อเขียนแสดงความคิดเห็น หยุดทำการพิมพ์ออกจำหน่าย แจก ควบคุมนิตยสาร ส่วนสิ่งตีพิมพ์ประเภทสารคดีและบันเทิงคดี ต้องผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจข่าวสาร สำหรับสถานีวิทยุ โทรทัศน์ ให้อยู่ในการควบคุม ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสาร และข้อเท็จจริงให้แก่ประชาชนได้รับทราบซึ่งจะมีแต่ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการเท่านั้น

²³ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3, ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519

²⁴ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6, ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2516

²⁵ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 5, ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2516

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ใช้เวลาในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียง 2 วัน เท่านั้น พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ก็ได้ไม่นานายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อเวลา 20.25 น. ของวันที่ 8 ตุลาคม 2519 และนับเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 15 ของไทย

เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2519 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมาย และทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ²⁶ ประกอบด้วยบุคคลสำคัญจำนวน 13 คน ดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------|
| 1. นายสุธรรม ภัทราคม | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายวิกรม เมาลานนท์ | เป็นกรรมการ |
| 3. นายบัญญัติ สุชีวะ | เป็นกรรมการ |
| 4. นายประทีป ชุ่มวัฒนะ | เป็นกรรมการ |
| 5. นายประมุข สวัสดิ์มงคล | เป็นกรรมการ |
| 6. นายชูเชิด รักตะบุตร | เป็นกรรมการ |
| 7. นายสหัส สิงหวิริยะ | เป็นกรรมการ |
| 8. นายเสริมศักดิ์ เทพาคำ | เป็นกรรมการ |
| 9. พลโทสมิง ไตลังคะ | เป็นกรรมการ |
| 10. พลโทประสิทธิ์ ใจมั่น | เป็นกรรมการ |
| 11. พันเอกมณีรัตน์ จารุจินดา | เป็นกรรมการ |
| 12. พันเอก ประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์ | เป็นกรรมการ |
| 13. นายมีชัย ฤชุพันธ์ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

คณะผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ใช้ชื่อว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 29 มาตรา โดยใช้แนวทางเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515²⁷

²⁶ คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ 6/2519 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2519.

²⁷ รัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองการประชาสัมพันธ์ ประวัติรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พิมพ์ที่กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 29.

ในวันเดียวกันนั้นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี²⁸ จำนวน 17 คน ดังต่อไปนี้

1. พลเอกบุญชัย บำรุงพงศ์	เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายอัมพร จันทรวิจิตร	เป็นรองนายกรัฐมนตรี
3. นายดุสิต ศิริวรรณ	เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
4. พลเรือเอกสงัด ชลออยู่	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
5. นายสุพัฒน์ สุทธธรรม	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
6. นายอุปัติศรี ปาจริยางกูร	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
7. นายอินทรี จันทรสถิตย์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. คุณหญิงเลอศักดิ์ สมบัติศิริ	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
9. นายสุธี นาทวรทัต	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
10. นายสมัคร สุนทรเวช	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
11. นายเสมา รัตนมาลัย	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
12. นายภิญโญ สาธร	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
13. เรือโทองยุทธ สัจจวานิชย์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
14. พลอากาศโทเพิ่ม ลิมปิสวัสดิ์	เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
15. นางวิมลศิริ ชำนาญเวช	เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
16. พลเอกเล็ก แนวมาลี	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
17. นายคณิง ฉายชัย	เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

หลังจากนั้นได้มีการแต่งตั้งสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งมีพลอากาศเอกกมล เดชะ ตุงคะ เป็นประธาน และให้สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิบัติการปกครองแผ่นดินไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง เมื่อมีการแต่งตั้งสภาปฏิบัติการปกครองแผ่นดินแล้วจึงให้เป็นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีอย่างเดียว สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี จึงทำหน้าที่เป็นรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งสภาปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ เข้าเป็นสภาปฏิบัติการปกครอง

²⁸ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 42 (14-20 ตุลาคม 2519) :

แผ่นดินโดยมี พลอากาศเอกหะริน หงสกุล เป็นประธานสภา นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นรองประธานสภาคนที่ 1 และนายเกรียง กীরติกร เป็นรองประธานสภาคนที่ 2 โดยสภานี้มีหน้าที่ในการดำเนินการขบวนการนิติบัญญัติ แต่ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีได้แต่อย่างใด

หลังจากที่ฝ่ายทหารได้ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และได้จัดตั้งรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นแล้ว รัฐบาลได้ดำเนินการปราบปรามขบวนการนักศึกษาอย่างรุนแรง ปิดกั้นเสรีภาพและการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนอย่างเต็มที่ มีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์และยึดสิ่งพิมพ์ที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐบาลจำนวนมาก ขบวนการนักศึกษาจึงเปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ใหม่โดยมีนักศึกษาจำนวนไม่น้อยหลบหนีเข้าไปร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในครั้งนี้มีทั้งที่เป็นผู้นำและอดีตผู้นำนิสิต นักศึกษา นักการเมือง ปัญญาชน อาจารย์มหาวิทยาลัย และข้าราชการ²⁹

นักศึกษาที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้นประมาณกันว่า มีจำนวน 2,000-3,000 คน ซึ่งแม้จะไม่ช่วยเพิ่มความสามารถในการรบให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่ได้สร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในด้านอื่น ๆ เป็นอันมาก โดยเฉพาะได้สร้างความมั่นใจในความสำเร็จของพรรคมากขึ้น ทำให้เกิดความหวั่นไหวในรัฐบาลและประชาชนในความเข้มแข็งของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีปัญหาชนชั้นหวังกะทิของประเทศเข้าไปร่วมมือกับทางพรรคเป็นจำนวนมาก ปัญญาชนเหล่านี้มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เช่น เป็นครู นักเขียน นักดนตรี นายแพทย์ ซึ่งช่วยในด้านการสอนหนังสือ การประชาสัมพันธ์ การรักษาพยาบาล การจัดทำหนังสือสามัคคีสู้รบเพื่อส่งมาแจกจ่ายให้แก่บรรดานักศึกษาในเมือง ตลอดจนมีการจัดรายการวิทยุที่สอดคล้องกับรสนิยมของคนหนุ่มสาวขึ้น³⁰ และนับได้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จมากที่สุดในช่วงรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียรเลยที่เดียว

ในช่วงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีเหตุการณ์สำคัญอย่างหนึ่งเกิดขึ้นคือ กบฏเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2520 โดยกลุ่มยังเติร์กนำโดยพลเอกฉลาด หิรัญศิริ ซึ่งถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปลดออกจากราชการเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2519 และไปบวชอยู่ที่วัดบวรนิเวศวิหารจนลาสิกขาบทออกมาเมื่อเช้าวันที่ 26 มีนาคม 2520 นั้นเอง จากเหตุการณ์ครั้งนี้ ฝ่ายยังเติร์กได้ถึงตัว

²⁹ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนากาเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬารังกรณมหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 197.

³⁰ เรื่องเดียวกัน

ประกันคือ พลตรี อรุณ ทวาทสิน ถึงแก่ความตาย และจับตัวพลเอกประเสริฐ ธรรมศิริ เป็นตัวประกัน แต่เหตุการณ์นี้ถูกระงับได้โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งได้จับคณะบุคคลผู้ก่อการขังไว้ พร้อมทั้งได้จับกุมนักหนังสือพิมพ์ ข้าราชการ ทหารตำรวจไว้เป็นอันมาก

ต่อมา พลเอกฉลาดได้ถูกถอดยศและถูกประหารชีวิต ในวันที่ 21 เมษายน 2520 โดยมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และรัฐบาลนายธานินทร์ ได้ใช้ มาตรา 21 ประหารชีวิตบุคคลผู้มีความผิดอื่น ๆ อีกหลายราย³¹

การพยายามยึดอำนาจของพลเอกฉลาดเป็นการบ่งชี้แล้วว่ามี การแตกแยกขึ้นในหมู่ทหาร และมีการต่อต้านรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมีผลจากการบริหารประเทศที่ไม่สมเจตนาธรรมณ์ของบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายด้วยกัน จนมีการกล่าวว่าเป็นการปกครองระบอบเผด็จการพลเรือน ขว้างจัดซึ่งมีความน่ากลัวกว่าเผด็จการทหารเสียอีก

การบริหารประเทศของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีนโยบายจะค่อย ๆ ปรับปรุงประเทศให้เป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงโดยใช้ระยะเวลาถึง 12 ปี ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านเห็นว่า เป็นการดำเนินการที่ช้าเกินไปไม่ทันต่อเหตุการณ์บ้านเมืองและความเจริญของประเทศ และยังเป็นนายกรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคนขว้างจัดต่อต้านคอมมิวนิสต์เกินความพอดี ทำให้เกิดการแตกความสามัคคีภายในชาติมากยิ่งขึ้น³² และเห็นว่ารัฐบาลไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังปิดกั้นเสรีภาพทางความคิดของประชาชน ตลอดจนท่าทีของรัฐบาลในกรณีการลอบวางระเบิดบริเวณพลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จังหวัดยะลา ซึ่งได้นำไปสู่ความแตกแยก ในหมู่ประชาชน และสถาบันต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และเมื่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ได้เสนอให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีจำนวน 9 กระทรวง แต่ปรากฏว่าข้อเสนอนี้ได้รับการปฏิเสธโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรียืนยันกันว่า หากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งจะต้องออกจากตำแหน่งก็จะขอลาออกทั้งหมด

พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และคณะนายทหาร ตำรวจ พลเรือน รวม 23 นาย จึงเข้าทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองอีกครั้งเมื่อเวลา 18.00 น. ของวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยได้ประกาศล้มเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 คณะรัฐมนตรี และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และอ้างเหตุแห่งการปฏิวัติว่าได้เกิดการแตกความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ และ

³¹ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, การเมืองไทย : วิเคราะห์เชิงจิตวิทยา, หน้า 324.

³² กองบรรณาธิการ น.ส.พ.ประชาชาติ, อดีตหมัด ๆ ที่เพิ่งผ่านมา. (กรุงเทพฯ : มิถุนายน 2521), หน้า 24-25.

ประชาชน เป็นอันมาก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจ และการลงทุน ของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอนหากปล่อยให้ไปเช่นนี้จะยากแก่การแก้ไข และเห็นว่าการ พัฒนาระบบประชาธิปไตยตามแนวทางของรัฐบาลที่กำหนดไว้ 12 ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เห็นควรปรับปรุงใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการ เลือกตั้งทั่วไปในปี 2521³³

2.1.4.2 สภาพทางการเมืองภายใต้รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สมัยแรก

ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 สิ้นสุดลง พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มอบหมายให้ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มหนึ่งซึ่งมีนายสมภพ โหดระกิตต์ เป็นประธาน ดำเนินการร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งหลังจากรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่นี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะปฏิวัติแล้ว พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 มีบทบัญญัติรวม 32 มาตรา ซึ่งรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่เพียง 2 ประการ คือจัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้จัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในปี 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีเดียวกัน³⁴

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2520 พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง แต่งตั้งสภานโยบายแห่งชาติขึ้น โดยมีตนเองเป็นประธาน ซึ่งสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสภานโยบายแห่งชาตินี้เปรียบเสมือนผู้ควบคุมรัฐบาล ซึ่งได้มีการแต่งตั้งในวันถัดมา

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2520 พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ในฐานะประธานสภานโยบายแห่งชาติได้นำพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งในวันเดียวกัน ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้นำรายชื่อคณะรัฐมนตรี จำนวน 33 คน ขึ้นทูลเกล้าฯ เสนอเพื่อแต่งตั้งเป็น

³³ "บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์," สยามจดหมายเหตุ 43 (21-27 ตุลาคม 2520) : 1177-1179.

³⁴ รัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองประชาสัมพันธ์. ประวัติรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2539).

รัฐมนตรี และทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2520

หลังจากได้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้วได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน ขึ้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2520 มีพลอากาศเอกหะริน หงสกุล เป็นประธานสมาชิกส่วนใหญ่เป็นทหารสามเหล่าทัพและมีนักการเมืองเก่าบ้างบางคนร่วมอยู่ด้วย ซึ่งการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ได้จัดทำรัฐธรรมนูญเสรี จลีนและประกาศใช้เมื่อ วันที่ 22 ธันวาคม 2521 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติที่สำคัญ 2 มาตรา คือกำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งประจำและตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกันได้³⁵ ตามบทเฉพาะกาลที่จะใช้บังคับถึง 4 ปี ซึ่งการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เปรียบเสมือนเป็นกลอุบายของรัฐบาลที่ครองอำนาจอยู่ที่จะอยู่ครองอำนาจต่อให้นานที่สุด³⁶

ในส่วนนโยบายเกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และกลุ่มนักศึกษานั้น พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีนโยบายอะลุ่มอล่วยกับขบวนการนักศึกษามากขึ้น คือมีนโยบายต้อนรับนักศึกษาที่หนีเข้าป่าให้มามอบตัว โดยไม่เอาผิดและให้เข้าศึกษาต่อด้วย ส่วนผู้ที่ถูกจับกุมในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ก็ให้มีการอภัยโทษ นโยบายดังกล่าวผสมกับความแตกแยกภายในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย อันเนื่องมาจากเวียดนามได้โค่นล้มรัฐบาลพอลพตในเขมร และไม่ให้ที่พึ่งพิงแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้นักศึกษาเป็นจำนวนไม่น้อยเริ่มทยอยออกจากป่า การได้สัมผัสกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้นักศึกษาเห็นว่าการเป็นแนวร่วมของตนเองไม่มีบทบาทเท่าใดนักในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และเริ่มรู้สึกว่าตนเองตกเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยโดยนักศึกษาที่ทยอยเข้ามามอบตัวนั้นได้เข้ามาใช้ชีวิตอยู่เงียบ ๆ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทั้งหลาย³⁷ และลดบทบาทของตนเองลง สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็อ่อนกำลังลงไปเป็นอันมาก

นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่น่าสนใจประการหนึ่งในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็คือการแต่งตั้งนายทหารขึ้นดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่ว่างลง

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146 และมาตรา 198.

³⁶ ลิขิต อธิเวดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 214.

³⁷ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 189.

โดยมีการคาดหมายว่า พลเอกเสริม ณ นคร จะได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวควบกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น แต่เหตุการณ์กลับไม่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากแม้ว่าพลเอกเสริม ณ นคร จะได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดตามคาดหมายไว้ก็ตาม แต่ก็ต้องเสียตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งทางปฏิบัติถือว่าเป็นผู้ที่คุมกำลังอย่างแท้จริงให้แก่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งก้าวกระโดดจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกขึ้นมาเลยทีเดียว โดยมีการวิเคราะห์ว่าอาจจะเกิดจากการที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีความไว้วางใจต่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มากกว่าพลเอกเสริม ณ นคร และพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ ซึ่งเป็นรองผู้บัญชาการทหารบกก็เป็นได้ และเนื่องจากลักษณะของพลเอกเปรม เป็นคนพูดน้อย มีลักษณะเป็นทหารอาชีพไม่ต้องการอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด แต่พลเอกเกรียงศักดิ์ หารู้ไม่ว่าการแต่งตั้งพลเอกเปรมในครั้งนี้นั้น ได้สร้างคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญให้กับตนเองขึ้นในอนาคต และบุคคลคนนี้ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนตนเองอีกด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.1.5 สภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

2.1.5.1 สภาพทางการเมืองภายใต้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สมัยที่ 2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ภายใน 120 วัน หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 22 เมษายน 2522 ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งนี้นี้แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็มีบทเฉพาะการที่ให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 4 ปี หลังจากมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือจะใช้ต่อเมื่อพ้นวันที่ 22 เมษายน 2526 ไปแล้วนั่นเอง ดังนั้นการเลือกตั้งครั้งนี้จึงมีการส่งผู้สมัครในนามกลุ่มต่าง ๆ โดยใช้เป็นชื่อพรรคจำนวนถึง 46 พรรค (ความจริงไม่น่าเรียกเป็นพรรคการเมือง เนื่องจากบางกลุ่มส่งผู้สมัครเพียงคนเดียว) และมีผู้สมัครอิสระอีก 615 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเพียง 14 พรรค และผู้สมัครอิสระอีก 63 คน รวม 301 คน ดังนี้

1. กิจสังคม	82	คน
2. ชาตินไทย	38	คน
3. ประชากรไทย	32	คน
4. ประชาธิปัตย์	32	คน
5. เสรีธรรม	21	คน

6.ชาติประชาชน	13	คน
7.พลังใหม่	8	คน
8.เกษตรสังคม	3	คน
9.กิจประชาธิปไตย	3	คน
10.รวมไทย	2	คน
11.กิจธรรม	1	คน
12.ธรรมสังคม	1	คน
13.สยามปฏิรูป	1	คน
14.สนับสนุนนโยบายเกรียงศักดิ์	1	คน
15.อิสระ	63	คน

หลังจากนั้น ได้มีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกอีกจำนวน 225 คน ซึ่งวุฒิสมาชิกสามารถออกเสียงเพื่อเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีได้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ให้พลอากาศเอกหะริน หงสกุล เรียกประชุมสภาต่อหน้าวิทยุโทรทัศน์ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2522 โดยกำหนดให้มีการประชุมสภาในวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 จึงทำให้ ส.ส.ส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางเข้าประชุมได้ทัน โดยมีสมาชิมาประชุมเพียง 349 คน จาก 526 คน และที่ประชุมมีมติให้พลเอกเกรียงศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี 311 เสียง งดออกเสียง 18 คน และมี ส.ส. เดินออกจากที่ประชุม 20 คน

เมื่อได้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ทูลเกล้าถวายรายชื่อคณะรัฐมนตรี ให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2522 โดยมีรัฐมนตรี 44 ตำแหน่ง จำนวน 42 คน เป็นข้าราชการประจำ 19 คน อื่น ๆ 15 คน และเป็น ส.ส. เพียง 8 คน โดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อีก 2 ตำแหน่ง นอกจากนี้ยังได้แต่งตั้งให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลชุดนี้ด้วย

รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชะนะนันท์ ได้บริหารประเทศพบกับอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาน้ำมันซึ่งมีราคาสูงขึ้นทั่วโลก ทำให้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ประกาศขึ้นราคาน้ำมันมีผลทำให้ประชาชนพากันแสดงความไม่พอใจ และได้ชุมนุมแสดงปฏิกิริยาประท้วงการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ โดยต้องการให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ลาออกพร้อมกับฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยกำหนดให้เปิดอภิปรายในวันที่ 3 มีนาคม 2523 อีกทั้งยังได้รับแรงกดดันจากกลุ่มทหารหนุ่มที่เรียกว่า "ยังเติร์ก" ให้ลาออก พลเอกเกรียงศักดิ์ จึงได้ประกาศลาออกกลางสภาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523

2.1.5.2 สภาพทางการเมืองภายใต้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

หลังจากที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาได้มีการประชุมเพื่อชาวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่สืบแทนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งผลการชาวเสียงปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภาได้สนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีถึง 395 เสียง จากผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 496 คน โดยมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตามมาห่าง ๆ ด้วยคะแนนเสียง 80 เสียง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันเดียวกันนั่นเอง

พลเอกเปรม ได้นำรายชื่อคณะรัฐมนตรีทุลเกล้าฯถวายสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2523 มีจำนวนรัฐมนตรี 37 ตำแหน่ง โดยพลเอกเปรมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย และมีพรรคการเมืองเข้าร่วมรัฐบาลรวม 5 พรรค คือ กิจสังคม ชชาติไทย ประชาธิปัตย์ สยามประชาธิปไตย และชาติประชาชน โดยการเสนอชื่อรัฐมนตรีให้แต่ละพรรคเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรไปให้พลเอกเปรม พิจารณาโดยไม่จำกัดจำนวนว่าจะเสนอได้พรรคละกี่คน และไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. แต่การพิจารณาว่าใครสมควรเป็นรัฐมนตรี และอยู่กระทรวงใดบ้างเป็นอำนาจของพลเอกเปรมเพียงผู้เดียว ซึ่งรัฐมนตรีทั้ง 37 ตำแหน่ง เป็นบุคคลในพรรคการเมือง 24 ตำแหน่ง และเป็นบุคคลภายนอก 13 ตำแหน่ง

ในการดำเนินการทางการเมืองเกี่ยวกับการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ ต่อเนื่องจากรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 และได้มีการแต่งตั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 นั้น หลังจากเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง 1 เดือนเศษ ๆ พลเอกเปรม ก็ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 ลงวันที่ 23 เมษายน 2523 กำหนดเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ โดยมีนายทหารประชาธิปไตยผลักดันผ่านพลตรีหาญ ลีลานนท์ (ตำแหน่งในขณะนั้น) ซึ่งมีนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร อดีตกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นผู้มือิทธิพลทางความคิดต่อคำสั่งนี้³⁸

คำสั่งที่ 66/2523 เปรียบเสมือนนโยบายของรัฐบาลที่เจาะจงเฉพาะการต่อสู้ทางการเมืองกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงทำให้ขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่าง ๆ ว่าได้ยอมรับนโยบายนี้เพียงใดหรือไม่³⁹ แต่การดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวก็ได้ผลในระดับ

³⁸ สรรพสิทธิ์ คุมภ์ประพันธ์, "คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2533 สู่การปฏิบัติที่สวนทาง" ใน สิทธิราษฎร์ไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, 2527), หน้า 13.

³⁹ เรื่องเดียวกัน

หนึ่ง และทำให้ผู้ที่หนีเข้าป่าในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516, 6 ตุลาคม 2519 และเหตุการณ์อื่น ๆ ได้เข้ามาขอตัวต่อทางราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้ภัยจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์น้อยลงเป็นลำดับจนเกือบจะหมดสิ้นไป

ในส่วนของ การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลได้พบกับอุปสรรคอันเกิดจากความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลอยู่เนือง ๆ แต่ความขัดแย้งที่รุนแรงที่ทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ครั้งแรก ก็คือ ความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคม และ พรรคชาติไทย กรณีการซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบีย จนทำให้พรรคกิจสังคมได้ถอนตัวออกไปจากรัฐบาล แต่ก็ได้กลับเข้าร่วมรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2525⁴⁰ การบริหารประเทศของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแม้จะไม่ราบรื่นนัก แต่ก็อาศัยการเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากบุคคลหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ประชาชน และ ทหาร ทำให้สามารถบริหารประเทศติดต่อกันเป็นระยะเวลาถึง 8 ปี (2523-2531)

การต่ออายุราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ออกไปอีก 1 ปี ในปลายปีงบประมาณ พ.ศ.2523 ก็เป็นประเด็นการเมืองที่น่าสนใจประการหนึ่ง เพราะการต่ออายุราชการนี้จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2484 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 11) พ.ศ.2518 มาตรา 19 ซึ่งในขณะนั้นในวงการเมืองมีทั้งผู้สนับสนุน และคัดค้านการดำเนินการเพื่อต่ออายุราชการ ทั้ง 2 ฝ่ายได้แสดงความเห็นและรณรงค์เพื่ออธิบายท่าทีของตนอย่างชัดเจนถึงกับมีการล่ารายชื่อจากบุคคลสำคัญ ๆ ในวงราชการให้สนับสนุน ในเรื่องนี้พรรคประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล แต่มีท่าทีคัดค้านการต่ออายุราชการได้ออกแถลงการณ์ในวันที่ 3 กันยายน 2523 ไว้ว่า⁴¹

“พรรคประชาธิปไตยสนับสนุนและเข้าร่วมรัฐบาลกับพลเอกเปรม ด้วยเหตุผลที่จะช่วยกันสร้างสวัสดิภาพระบบประชาธิปไตย และปัจจุบันการต่ออายุต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสภาพคล้ายกับต้องแก้กฎหมายเพื่อรองรับการต่ออายุ เป็นการไม่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตย ที่แก้กฎหมายเพื่อคนๆเดียว”

⁴⁰ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 158.

⁴¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคประชาธิปไตย : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 106-107.

แต่ในวันรุ่งขึ้นพรรคประชาธิปไตยก็ได้ออกแถลงการณ์ใหม่ยอมให้มีการต่ออายุพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในการรับราชการเป็นผู้บัญชาการทหารบก ภายหลังจากหัวหน้าพรรคได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกับรองนายกรัฐมนตรีอีก 3 ท่าน และรัฐสภาได้อนุมัติเป็นพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ(ฉบับที่ 23) พ.ศ.2523 ทำให้มีการต่ออายุราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ออกไปอีก 1 ปี

เหตุการณ์วันที่ 1 เมษายน 2524 เป็นอีกเหตุการณ์หนึ่งที่อยู่ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เนื่องจากได้มีการพยายามยึดอำนาจการปกครองโดยพลเอกฉัตร ธิติกุมมา หัวหน้าคณะพร้อมด้วยกลุ่มทหาร จปร.7 ได้เข้ายึดสถานที่สำคัญ ๆ ของทางราชการ เช่น สถานีวิทยุโทรทัศน์ และกองบัญชาการทหารที่สำคัญไว้ได้เกือบหมด แต่พลเอกเปรมได้หลบไปตั้งกองบัญชาการต่อต้านการยึดอำนาจที่จังหวัดนครราชสีมา โดยมีกองกำลังของกองทัพภาคที่ 2 มีพลตรีอาทิตย์ กำลังเอก เป็นรองแม่ทัพภาค คอยช่วยเหลือในการคุมกำลังทหารปราบการยึดอำนาจไว้ได้ จนได้เลื่อนเป็นพลโทพร้อมกับได้ย้ายเข้ามาคุมกองทัพอากาศที่ 1 และได้เลื่อนยศเป็นพลเอกในปีถัดมา ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาทหารบกในวันที่ 1 ตุลาคม 2525 ซึ่งเป็นเวลาเพียง 1 ปีครึ่ง ในการขึ้นจากตำแหน่งรองแม่ทัพภาคเป็นผู้บัญชาการทหารบกซึ่งเป็นผลมาจากการร่วมมือกับพลเอกเปรม ในการต่อต้านการพยายามยึดอำนาจเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2524 นั้นเอง

สำหรับพลเอกฉัตร กับพวกต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ และนายทหารหลายคนโดนจับกุมและถูกปลดออกจากราชการ ผลจากการยึดอำนาจไม่สำเร็จทำให้การคุมกำลังทหารของพลเอกเปรม เข้มแข็งขึ้นและสามารถค้ำอำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้รัฐบาลของพลเอกเปรมสามารถดำรงอยู่ได้นานหลายสมัยในเวลาต่อมา

ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่ ซึ่งมีผลทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองมีความยุ่งยากมากขึ้น อาทิเช่น จะต้องมิสมาชิกลงในแต่ละภาคไม่ต่ำกว่าภาคละ 5 จังหวัด และแต่ละจังหวัดต้องมีสมาชิกจังหวัดละไม่ต่ำกว่า 50 คน และทั้งประเทศไม่ต่ำกว่า 5,000 คน เป็นต้น ซึ่งทำให้หากปล่อยให้สภาชุดนี้ครบวาระ 4 ปี ในวันที่ 22 เมษายน 2526 ก็จะทำให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และการเลือกตั้งจะใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง และการดำเนินการต่าง ๆ ตามมาซึ่งดูจะเป็นภาระมากพลเอกเปรม จึงตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญยังมีผลบังคับใช้อยู่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง และการแบ่งเขตเลือกตั้งยังคงแบ่งเขตเช่นเดิม

หลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 18 เมษายน 2526 แล้วปรากฏว่ามี ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรคได้รับเลือกตั้งจำนวน 24 คน ทำให้ ส.ส. เหล่านี้ต้องเข้าสังกัดพรรคการเมืองก่อนที่รัฐธรรมนูญ

จะมีผลบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองในวันที่ 22 เมษายน 2526 และนอกจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเช่นกัน ซึ่งจากบทเฉพาะกาลดังกล่าวทำให้มีการย้ายพรรครวมพรรค และเข้าสังกัดพรรคของนักการเมือง และดูเหมือนจะเป็นปรากฏการณ์ที่แปลกใหม่อีกประการหนึ่งของการเมืองไทยเลยทีเดียว

2.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

2.2.1 สภาพทางเศรษฐกิจก่อน 14 ตุลาคม 2516

นับตั้งแต่ปี 2501 เป็นต้นมา ระเบียบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจรรโลงระบอบการเมืองไทยได้สิ้นสุดลง เนื่องจากการเข้ายึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีอุดมการณ์ใหม่คือ อุดมการณ์แห่งการพัฒนามาแทนที่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีระยะเวลา 6 ปี (2504-2509) แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยแห่งการปฏิวัติ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ปลอดจากการมีโครงสร้างทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นการดำเนินการจัดสร้างและปรับปรุงกลไกเพื่อรองรับการพัฒนาจึงขาดมิติทางการเมือง การกำหนดกลไกรองรับการพัฒนาจึงเป็นการสร้างกลไกการบริหารที่เกิดขึ้นและเติบโตภายในระบบราชการ ซึ่งจัดว่าการเปลี่ยนแปลงด้านแผนนโยบายเศรษฐกิจภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนกลไกระบบราชการเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดและชี้แนะโดยข้าราชการอย่างต่อเนื่องจนถึงการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 (2510-2514) แต่รัฐบาลไม่อาจควบคุมระบบ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมดการลงทุนของภาครัฐบาลในการก่อสร้าง ปรับปรุง ขยายพื้นฐานทางเศรษฐกิจกลับเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมอย่างรวดเร็ว รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรให้แก่การก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทานและการพลังงาน จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและการส่งออก ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้นจาก ข้าว ไม้ และยาง เป็นปอและมันสำปะหลัง นอกจากนี้ก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ ทั้งโครงสร้างการนำเข้าและส่งออก การเปลี่ยนโครงสร้างอาชีพและการจ้างงาน เกิดการขยายตัวของกรุงเทพฯ และบริเวณรอบนอก ทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการคมนาคม ขยายตัวมากกว่าเมืองในภูมิภาคอื่นๆ เป็นอันมาก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคมชนบทและสังคมเมืองอย่างเห็นได้ชัด

และกล่าวได้ว่าการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 2 ฉบับ เป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อทางเศรษฐกิจของประเทศในเวลาต่อมาหลายประการ

ในช่วงก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ซึ่งนับแต่ พ.ศ.2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของโลกเริ่มทรุดตัวลงทำให้การลงทุนในประเทศชะงักงันส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานอย่างรุนแรง ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงนี้ได้เกิด การขยายตัวของภาคการก่อสร้างภายในประเทศ ความขัดแย้งทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีน ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจไทยในช่วงต่อมาเช่นกัน⁴²

2.2.2 สภาพทางเศรษฐกิจภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ดังที่กล่าวไว้แล้วว่าสภาพเศรษฐกิจของไทยภายหลังจากมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ได้เกิดผลกระทบต่อการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524) เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้การดำเนินการของรัฐ ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาความมั่นคง ปัญหาดุลการชำระเงิน ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการเสื่อมโทรมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและรุนแรงอันมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยโดยตรง โดยเฉพาะระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มระส่ำระสายควบคู่ไปกับการลดค่าของเงินดอลลาร์ และการรวมกลุ่มขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน⁴³

ในปี พ.ศ.2517 รัฐบาลลดภาษีขาเข้าบางประเภท แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐบาล ได้เพิ่มระดับภาษีขาเข้าเพื่อพยุงอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าให้เจริญเติบโตต่อไป ระหว่าง พ.ศ.2517 ถึง พ.ศ.2524 รัฐบาลเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าสินค้า 53 รายการ และลดเพียง 19 รายการ พ.ศ.2520 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยเพิ่มระดับการคุ้มครองให้กับอุตสาหกรรมที่ได้สิทธิประโยชน์มากพอสมควร

พ.ศ.2518 รัฐบาลนำมาตรการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจภายหลังถูกผลกระทบจากราคาน้ำมันขึ้นมาใช้ โดยการเพิ่มภาษีขาเข้าขยายอุปสงค์ภายในด้วยการวางแผนพัฒนาชนบทยากจน เพื่อเพิ่มรายได้คนชนบท ควบคุมอัตราดอกเบี้ย สนับสนุนการพัฒนาของแหล่งเครดิตใหม่ ๆ และการลงทุน

⁴² ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2538), หน้า 102-104.

⁴³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 104.

ด้านสาธารณูปโภค⁴⁴ โดยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ประกาศนโยบายผันเงินสู่ชนบท โครงสร้างดังกล่าวเรียกว่าโครงการพัฒนาชนบท และส่งเสริมการจ้างงานในฤดูแล้ง โดยได้ตั้งยอดเงินเอาไว้ 2,500 ล้านบาท และต่อมาได้กลายเป็นโครงการพัฒนาสภาพตำบลในปี พ.ศ.2519 ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณ 3,500 ล้านบาท โครงการดังกล่าวแม้ว่าจะมีส่วนช่วยให้ชาวนามีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น แต่เงินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น ผู้รับเหมาในท้องถิ่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนน้อยเท่านั้นที่จะตกไปถึงมือเกษตรกรจริง ๆ⁴⁵

การประกาศถอนตัวของสหรัฐอเมริกา จากอินโดจีนใน พ.ศ.2518 มีผลทำให้สหรัฐลดความช่วยเหลือทางทหาร และเศรษฐกิจต่อไทย ทำให้นับแต่ พ.ศ.2519 รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านทหารอย่างเต็มที่ โดยจ่ายจากงบประมาณประจำปีแทบทั้งหมด กองทัพต้องกู้เงินจากต่างประเทศถึง 800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อซื้ออาวุธ หนาकारต่างประเทศที่ให้กู้ก็คิดอัตราดอกเบี้ยสูง และต้องจ่ายคืนในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ

ภาวะทางการเมืองที่ยุ่ยากในช่วง พ.ศ.2517-2519 นำไปสู่การไหลออกของเงินลงทุน แม้จะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราวและเป็นปัญหาระยะสั้น แต่ก็เกือบจะทำให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจระดับมหภาค การกดอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน มีผลอย่างสำคัญในการทำลายสิ่งจูงใจในการออม จนเป็นเหตุให้การออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน⁴⁶ ทำให้การลงทุนต้องพึ่งพเงินออมจากต่างประเทศ

ในปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) รัฐบาลยังมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในกรณีอุตสาหกรรมสินค้าบริโภค และสินค้าปัจจัยการผลิตระดับกลางต่อไปอีก รัฐบาลสนับสนุนโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ที่ชลบุรีและระยองเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมเคมีหลายประเภทอันจะเป็นผลพวงจากการผลิตน้ำมันและก๊าซที่ค้นพบในอ่าวไทย ทำให้ต้องมีการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อมาลงทุนวางท่อส่งก๊าซและโรงงาน

⁴⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตรีสินธุ์ ซิลเวอร์มูนบุคส์, 2539), หน้า 253-254.

⁴⁵ อภิชาติ พันธเสน, พัฒนาชนบทไทย : สมุทัย และมรรค ตอนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา (กรุงเทพฯ : มูลนิธิภูมิปัญญา, 2539) หน้า 108.

⁴⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร, เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 1033.

ย่อยก๊าซ เพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ทดแทนการนำเข้าน้ำมัน และสามารถนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ได้ใน ปี 2524 เป็นต้นมา

เมื่อถึงต้นปี พ.ศ.2523 ระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก ที่สำคัญคือได้ก่อให้เกิดการรวมตัว และเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม โดยร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจนทำให้มีข้อสังเกตว่า อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ มิได้จะมีอยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มักจะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อรองกับรัฐบาล หรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย⁴⁷ โดยมีนักธุรกิจเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หลายคน อาทิเช่น นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และนายอำนวย วีรวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น

วิกฤตการณ์การคลังที่ร้ายแรงเกิดขึ้นในปี 2523 จากการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาท ออกมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง ซึ่งพรรคกิจสังคมพยายามผลักดันโครงการ “เงินผัน” นี้เพื่อคะแนนนิยมทางการเมืองโดยมิได้พิจารณาฐานะทางการคลังของรัฐบาล และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมทุนนิยมโลกอย่างรอบคอบ อีกทั้งงบประมาณประจำปี 2523 มีส่วนขาดดุลงบประมาณสูงถึง 20,000 ล้านบาท โดยต้องชดเชยด้วยเงินคงคลัง 3,300 ล้านบาท และเงินคงคลังยังต้องร่อยหรอลงอีก 5,556.5 ล้านบาท ในการปรับเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีการจ่ายเงินคงคลังเป็นดอกเบี้ยเงินสะสมแก่ข้าราชการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากภาวะเงินเฟ้ออีก 1,300 ล้านบาท เมื่อประกอบกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจโลกอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 นับแต่ปี 2522 ทำให้เกิดภาวะถดถอยในระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลไม่สามารถหารายได้มาชดเชยเงินคงคลังตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งการนำเงินส่งคลังจำนวนน้อย แต่มีการเบิกจ่ายเงินจากคลังรุนแรงตามนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาล ทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลงจนสร้างปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาลอย่างรุนแรง⁴⁸

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา นโยบายแบบเจ้าบุญทุ่มแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายงบประมาณแบบกระยาจกตลอดยุครัฐบาลเปรม 2-5 การรัดเข็มขัดทางการคลังดำเนินมา

⁴⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 107-108.

⁴⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, 2539), หน้า 50.

อย่างต่อเนื่องโดยได้มีการนำงบประมาณที่คงไว้ซึ่งรายจ่ายที่แท้จริง (real government expenditure) ระดับเดิมมาใช้กล่าวคือ อัตราเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเท่ากับอัตราเงินเฟ้องบประมาณในปีใหม่พอเพียงที่จะซื้อสินค้าและบริการปริมาณเท่ากับปีงบประมาณเก่านั้น⁴⁹ ซึ่งการใช้นโยบายการคลังดังกล่าวทำให้เงินคงคลังของไทยเริ่มดีขึ้น และเพิ่มขึ้นถึง 226,894.9 ล้านบาท เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2535

ในพ.ศ.2522-2523 ประเทศไทยต้องกู้เงินจากธนาคารโลกถึง 542 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้รับเงินกู้มากที่สุดอันดับ 5 จากธนาคารโลก ใน พ.ศ.2524-2526 ไทยกู้เงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อีก 610 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้นในช่วง พ.ศ.2523-2526 ธนาคารโลกจึงเข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจไทย รวมทั้งเข้ามาทำรายงานเกี่ยวกับสถานะเศรษฐกิจ และได้เข้ามามีส่วนช่วยจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ธนาคารโลกได้ให้เงินประเทศไทยภายใต้โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans) เจือใจของการกันั้นคือการขอให้ไทยยอมปฏิรูปสถาบันและนโยบายเศรษฐกิจสำคัญ โดยให้มุ่งเน้นส่งเสริมการขยายตัวของส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม และมีมาตรการส่งเสริมการส่งออก โดยการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำต่อผู้ผลิตสินค้าออกซึ่งมีปริมาณสินเชื่อในวงเงินจำกัด การลดภาษีส่งออกบางรายการ และการปรับราคาน้ำมันและก๊าซ⁵⁰ แต่การลดภาษีก็ไม่มีผลมากนัก เนื่องจากการสูงขึ้นของค่าเงินบาท ตามค่าเงินของสหรัฐทำให้สินค้าของไทยมีราคาสูงขึ้น จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินบาทในปี 2524 เดือนเมษายน, ร้อยละ 1.07 และในเดือนกรกฎาคม อีกร้อยละ 8.7

นโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2516-2526 นี้ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยพื้นฐานเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระบบทุนนิยมโลก และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของเศรษฐกิจไทย⁵¹ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในเดือน ตุลาคม 2516 ทำให้การเมืองเป็นประชาธิปไตยในช่วงปี 2517-2519 และกลับไปเป็นเผด็จการคณาธิปไตยในช่วงปี 2519-2521 ซึ่งในที่สุดการเมืองของไทยก็เป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในระหว่างปี 2522-2526 การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้ประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจบ้าง โดยเรียกร้องนโยบายโดยตรง เรียกร้องโดยผ่านสื่อมวลชน การรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนนโยบาย และ

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

⁵⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. หน้า 256-258.

⁵¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ขบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2539), หน้า 154-162.

การเรียกร้องผ่าน ส.ส. ทำให้นโยบายเศรษฐกิจไม่ถูกครอบงำฝ่ายเดียวเหมือนในช่วงปี 2475-2516

(2) ส.ส. ทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้มากกว่าช่วงก่อน โดยเฉพาะในช่วงปี 2518-2519 จะมีบทบาทมากกว่าในช่วงปี 2522-2526 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มีบทบัญญัติที่จำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ และในฐานะผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517

(3) กรรมการและเกษตรกรมีบทบาทมากในช่วงปี 2516-2519 และจบสิ้นลงพร้อมกับการรัฐประหารเดือน ตุลาคม 2519 โดยกลุ่มที่มีบทบาทที่รัฐบาลดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเศรษฐกิจของชาติประกอบด้วยกลุ่มพ่อค้า นายทุนโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ซึ่งกลุ่มพ่อค้านายทุนได้ใช้ กรอ. ในการผลักดันนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ และขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตน ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อเกื้อกูลประชาชนในเขตพระนครมากกว่าเขตชนบท โดยเห็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอีกด้วย

(4) กลุ่มพ่อค้านายทุนได้กระโดดเข้าสู่การเมือง ซึ่งทำให้โครงสร้างของชนชั้นนำทางอำนาจแปรเปลี่ยนไป โดยบุคคลเหล่านี้ได้ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองและอาจลงสมัคร ส.ส. หรือไม่ก็ได้ หากสมัคร ส.ส. ก็จะสามารถนำลูกทีมเข้าสู่สภาได้คราวละหลายคน ซึ่งสามารถต่อรองกับพรรคเพื่อเป็นรัฐมนตรีได้ และหากไม่ลงสมัคร ส.ส. ก็จะสามารถสนับสนุนผู้สมัคร ส.ส. ในพื้นที่ของตนแล้วให้ ส.ส. เหล่านี้ไปต่อรองเพื่อรับสัมปทานทำป่าไม้ สัญญาการก่อสร้าง สัญญาจัดซื้อสินค้า และอื่นๆ ซึ่งบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ปรากฏชัดเจนหลังปี 2516

(5) เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเกิดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้มีการจัดตั้งสมาคมการค้าเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการคานอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นคู่แข่ง

(6) การที่ระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบเศรษฐกิจขนาดเล็ก แต่กลับมีขนาดการเปิดประเทศที่ใหญ่โต ทำให้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลก และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ ดังนั้นเมื่อเกิดสภาวะการณ์วิกฤตจากราคาน้ำมันขึ้นราคาในปี 2516 และ 2522 และปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรงระบบเศรษฐกิจไทยหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ น้ำมันในปี 2522 ทำให้รัฐบาลไทยต้องกู้เงินจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกอบกู้ฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ ทำให้องค์การระหว่างประเทศทั้งสองเข้าแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2524-2529

ในระหว่างปี 2516-2526 จะเห็นว่ารัฐบาลได้มีนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และ 4 โดยมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ผลจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกประเทศที่สำคัญคือการที่ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาดลดลง การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ยกเลิก มาตรฐานทองคำ (Gold Standard) การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าในตลาดโลกทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ราคาอาหาร และวัตถุดิบสูงขึ้น ติดตามมาด้วยการเพิ่มของราคาน้ำมันที่สูงถึง 4 เท่าตัวในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 การเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันอย่างรุนแรงอีกครั้งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 (2522-2524) ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในประเทศ ต่อมาระบบเศรษฐกิจไทยและทั่วโลกได้ชะงักงันเนื่องจากประเทศต่างๆ ได้ดำเนินมาตรการทางการเงิน และมาตรการควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ โดยใช้มาตรการควบคุมเป็นหลัก ได้แก่การควบคุมราคาข้าว ราคาน้ำตาล ใช้นโยบายภาษีอากรเพื่อตรึงราคาสินค้า ลดอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรม ขยายการชดเชยภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลได้เพิ่มนโยบายส่งเสริมการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้าทำให้สินค้าอุตสาหกรรมได้เปรียบกว่าสินค้าเกษตรกรรมมาก ทำให้รัฐบาลมุ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นแนวหลักในการพัฒนาประเทศ และแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสินค้าเกษตรกรรม

การขาดดุลด้านงบประมาณ การค้า และเงินออม ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 ค่อนข้างรุนแรง สาเหตุเนื่องจากรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินเกินความสามารถในการหารายได้มาทดแทนโดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่นำไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายเร่งฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ และมีภาระในการชำระเงินกู้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ต่างประเทศและภายในประเทศ

ปัญหาการกระจายรายได้เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3, 4 และ 5 เนื่องจากการกระจายรายได้มีการกระจุกตัวของความเจริญและการพัฒนาเฉพาะในเขตเมืองไม่กระจายออกไปในชนบทตามนโยบายของรัฐบาล ความเจริญจึงไม่กระจายออกไปทั่วประเทศ แต่เป็นเฉพาะในชุมชนเมืองเท่านั้น ดังนั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 5 (2525-2529) รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์หลักในการฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศปรับปรุงโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจโดยเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายเพิ่มผลผลิตในเขตชนบทพื้นที่ยากจน ดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทอย่างต่อเนื่อง เพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค และที่สำคัญที่สุดคือการสร้างโครงการ

พิเศษได้แก่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกแต่รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้เท่าที่ควร⁵²

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนา ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3,4 และ 5 ประกอบกับมติทางด้านการเมืองส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป

2.3 สภาพสังคมไทย

สังคมที่ไม่ได้ผ่านการเป็นอาณานิคมของต่างชาติมาแต่มีการกดขี่ภายในและเอาเปรียบกันเองอย่างสังคมไทย มีผลทำให้การกดขี่นั้นมองเห็นไม่ชัดการรวมกำลังกันเข้าสู่กับความเอาเปรียบนั้นจึงเกิดขึ้นได้ยาก⁵³ ลักษณะเช่นนี้ได้เกิดขึ้นในสังคมที่มีการปกครองแบบเผด็จการอมาตยาธิปไตย ซึ่งปรากฏขึ้นนับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา แต่ได้ปรากฏชัดเจนขึ้นในยุคการปกครองของจอมพลถนอม และสืบทอดต่อมาโดยจอมพลถนอม เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการแซ่เย้นทางการเมืองแต่พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปเป็นอันมากโดยได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการบูรณะและเสริมสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งในส่วนของสังคมได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นตามภาคต่าง ๆ หลายมหาวิทยาลัย มีการขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพื่อให้ประชากรได้มีการศึกษามากขึ้น สำหรับในทางเศรษฐกิจได้มีการก่อสร้างถนน และเส้นทางคมนาคมขึ้นมากมายแต่แทนที่จะเป็นการนำความเจริญไปสู่ชนบทกลับเป็นเส้นทางที่คนชนบทเดินทางเข้ามาหางานทำในเมือง

อัตราการเพิ่มของประชากรซึ่งอยู่ในระดับร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่สูงมากจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ทำกิน เป็นผลให้มีการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ มีการเพาะปลูก

⁵² นิพัทร พุกณะสุด, ปัญหาพื้นฐานและแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า สำหรับโครงการอาศรมความคิด (Forum) ด้านนโยบายเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2534 ที่ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵³ ชัยอนันต์ สมทวณิช, ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : ที่นำอักษรการพิมพ์, 2538), หน้า 116.

แบบไร้เงื่อนไขลอย ก่อให้เกิดปัญหาสภาพดินเสื่อมโทรม และทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในระยะต่อมา

การขยายการศึกษา และการมีมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มขึ้น ความอดทนต่อการกดขี่ของสังคมเริ่มน้อยลง การเข้าใจระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีมากขึ้น แต่ถูกปิดกั้นการแสดงออกโดยรัฐบาล จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิดจากรัฐบาลสั่งหรือให้ทำอะไรก็ทำ มาเป็นเมื่อสิ่งอะไรก็คิดก่อนทำ และในที่สุด ก็จะกลายเป็นเมื่อสิ่งอะไรก็ไม่ทำ

การกดขี่และเอาเปรียบกันของสังคมไทยที่ไม่ชัดเจนและการรวมตัวกันเข้าสู่กับการเอาัดเอาเปรียบที่ว่ายากนั้น เมื่อการพัฒนาทางด้านสังคมได้พัฒนาไปจนกระทั่งถึงจุดที่คนในสังคมมีความรู้และความคิดมากขึ้น ประกอบกับความเจริญทางวัตถุการสื่อสารต่าง ๆ ทำให้มีการรวมกลุ่มของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งปรากฏเด่นชัดในขณะนั้นก็คือ กลุ่มนิสิต นักศึกษา ชวนา ชาวไร่ และกรรมกร โดยได้มีการจัดตั้งเป็นศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและกลุ่มอื่นๆ ขึ้นมากมาย และมีหลายกลุ่มที่มองการกดขี่และเอาเปรียบไปในทางเดียวกันก็จะทำให้การเอาเปรียบนั้นชัดขึ้น และเมื่อแต่ละกลุ่มที่ต่างกันมองเห็นภาพไปในทางเดียวกันก็จะเกิดการรวมตัวกันครั้งใหญ่เพื่อต่อต้านการกดขี่และเอาเปรียบนั้น จนนำไปสู่การต่อต้านรัฐบาลจอมพลถนอมจากฝ่ายนิสิต นักศึกษา และประชาชนอย่างรุนแรง และตามมาด้วยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ผ่านมา

จากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) ซึ่งเน้นการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีการขยายบริการขั้นพื้นฐานออกไปอย่างกว้างขวาง และทำให้อัตราการขยายการผลิตโดยส่วนรวมได้เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากร และระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยการผลิตสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล หรือขาดปัจจัยการผลิต ดังนั้นแนวโน้มนโยบายของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) จึงให้ความสำคัญต่อปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้โดยเพิ่มความสำคัญในการพัฒนาบริการทางด้านสังคมในด้านการกระจายรายได้ และหันมาให้ความสำคัญทางด้านการพัฒนาสังคมมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาการศึกษา การคมนาคม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งการเจริญเติบโตของประเทศในภาคอุตสาหกรรมอันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม มีการขยายตัวของชุมชน มีการ

อพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร การเปลี่ยนแปลงอาชีพของกลุ่มชนชั้นต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดชนกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคม โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้ดังนี้⁵⁴

1. นักธุรกิจในกิจการธนาคาร สถาบันการเงิน นักธุรกิจสั่งเข้าส่งออก และผู้ลงทุนอุตสาหกรรมและกิจการบริการ อันมีผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจผนวกกับการไหลเข้ามาของเงินทุนและเงินกู้ต่างประเทศทำให้เกิดพลวัตในระบบเศรษฐกิจไทย และได้นำไปสู่การเกิดชนชั้นกลางใหม่หรือเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งการเติบโตของชนชั้นนี้เป็นผลมาจากการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล และเอกชน ในแง่ที่ผู้นำทางการเมืองมีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหาร โดยเข้าไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารของบริษัท ขณะเดียวกันกลุ่มนักธุรกิจก็ได้รับความคุ้มครองทางการเมือง

การที่ภาคเอกชนยินยอมให้ผู้นำทางการเมืองเข้าไปมีส่วนบริหารงานในบริษัทของตนก็เพื่อที่จะได้มีเส้นสายและอิทธิพลที่จะคุ้มกันให้ความสะดวกรวมทั้งเปิดช่องให้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้ตนเองและบริษัทได้รับประโยชน์โดยตรง สำหรับผู้นำทางการเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปเป็นฐานอำนาจทางการเมือง

2. กลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริการ ซึ่งมีผลโดยตรงจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามจำนวนการเพิ่มของประชากร และการขยายตัวของชุมชน การเพิ่มขึ้นของผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณูปโภค สามารถใช้การหยุดงานเป็นอำนาจสำคัญในการต่อรองทางการเมืองได้

3. กลุ่มนักศึกษา และนักเรียนอาชีวะ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากมาตามผลการขยายการศึกษาซึ่งขยายจำนวนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอาชีวะ ทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งภาครัฐและเอกชนไม่สามารถรับบุคคลเหล่านี้เข้าทำงานได้หมด ทำให้เกิดกลุ่มชนที่ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นแต่หางานทำไม่ได้ อันมีผลทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่ของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันต่าง ๆ ซึ่งกลายเป็นระเบิดเวลาที่พร้อมที่จะระเบิดขึ้นเมื่อสถานการณ์สุกงอม

จากกลุ่มชนใหม่ทั้ง 3 กลุ่มที่กล่าวมานี้ เป็นกำลังสำคัญในการปฏิวัติของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และยังมีผลต่อเนื่องมาจนถึงภายหลังจากการล้มล้างรัฐบาลของจอมพลถนอมลงได้ เพราะหลังจากที่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 สงบลงแล้ว แทนที่สังคมไทยจะประสบกับ

⁵⁴ ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. หน้า 235-236.

สภาวะความสงบสุขตามมา กลับกลายเป็นว่าสภาพสังคมอยู่ในความสับสนวุ่นวาย ปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่สามารถแสดงออกได้ในรัฐบาลของจอมพลถนอมได้ถูกเปิดขึ้นให้เห็นกันดาดดิน เนื่องจากการเปิดโอกาสสำหรับการแสดงออก ซึ่งได้แก่ปัญหาความยุติธรรมในด้านต่าง ๆ การกดขี่ข่มเหงโดยข้าราชการ และระบบราชการ ทั้งหมดนี้ออกมาในรูปแบบของการเดินขบวนเรียกร้องต่อรัฐบาล การนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงาน เกิดบรรยากาศของการขัดแย้ง เคร่งเครียด และประจัญหน้าอยู่ทั่วไป

ในขณะที่สังคมไทยประสบปัญหายุ่งยากดังที่กล่าวมา ปราบกฏว่าผู้ส่งออกน้ำมันดิบได้รวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมัน ทำให้เกิดปัญหาน้ำมันแพง และขาดแคลนสินค้าอุปโภค และบริโภค โดยสินค้าอุปโภคและบริโภค ได้ถีบตัวสูงขึ้นตามราคาน้ำมันทำให้ปัญหาทางสังคมทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกขณะ ซึ่งแม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการเลือกตั้งภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 แล้วก็ตาม แต่ด้วยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นพรรครัฐบาลผสมที่มีความอ่อนแอ และไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้การเรียกร้องของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง และพอเพียง การประสบปัญหาความยากจน การว่างงาน สินค้าราคาแพง การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา และการมีความคิดทางการเมืองที่แตกแยกเป็นสองขั้วอย่างชัดเจนระหว่างพวกอนุรักษ์และหัวก้าวหน้า ทำให้เหตุการณ์ทางการเมืองของไทยตึงเครียดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด สภาพทางสังคมที่ได้มีการพัฒนาไปอย่างมากมาด้วยการเมืองที่อ่อนแอเปรียบเสมือนเด็กหัดเดิน ทำให้การแก้ปัญหาของรัฐบาลไม่ถูกจุด และไม่ทันต่อเหตุการณ์จนเกิดเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงของนิสิต นักศึกษา ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นผลให้เกิดการนองเลือดในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ขึ้น และทำให้สังคมไทยกลับไปสู่ระบอบการปกครองแบบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง

จากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ต่อเนื่องกันมาทำให้ประชากรในชนบทได้ย้ายถิ่นฐานเข้ามาในเมืองเพื่อทำงานในภาคพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมมากขึ้นทำให้สังคมในเมืองขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาคเกษตรกรรมถูกให้ความสำคัญน้อยลง รัฐบาลหันมาพึ่งภาคอุตสาหกรรมส่งออกมากขึ้น ความสำคัญของชนบท ซึ่งเคยเป็นฐานการผลิตภาคเกษตรกรรม และเป็นที่อยู่ของประชาชนส่วนใหญ่กลายเป็นแหล่งแรงงานราคาถูกไป ชาวชนบทได้เคลื่อนย้ายเข้าไปขายแรงงานในตัวเมืองและอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้สถาบันครอบครัวในชนบทล่มสลายและแตกแยกกระจาย เหลือเพียงคนแก่และเด็กคอยดูแล และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจชบเซาก็เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง ซึ่งแรงงานบางส่วนก็อพยพกลับยังต่างจังหวัดบ้าง บางคนก็เกาะกลุ่มเช่าบ้านราคาถูกหรือก่อสร้างบ้านชั่วคราวในเขตพื้นที่ว่าง ซึ่งเมื่ออยู่กันเป็นชุมชนมากขึ้น ก็เกิดปัญหาเป็นแหล่งสลัมตามเมืองใหญ่ ๆ ดังเช่น กรุงเทพมหานคร และเป็นปัญหาทางสังคมที่ยากแก่การแก้ไข และจะมีผลกระทบต่อปัญหาทางสังคมอื่น ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสุขภาพ และปัญหาการไม่รู้หนังสือของเด็ก ๆ ที่เกิดมาในแหล่งสลัมนี้

โดยในปี 2528 เฉพาะกรุงเทพมหานครมีประชากรในชุมชนแออัดจำนวน 1,011,483 คน การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดวงจรรอบาทวในการจัดสรรงบประมาณ เพราะยิ่งกรุงเทพมหานครขยายตัวมากเพียงใด ก็จะต้องจัดงบประมาณแผ่นดินมากเท่านั้น งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาชนบทจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้แรงงานชนบทไทยได้เคลื่อนตัวสู่ประเทศในตะวันออกกลางเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันของประเทศทางตะวันออกกลาง ทำให้ประเทศเหล่านี้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล และได้เริ่มทุ่มทุนการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศขนาดใหญ่ แรงงานของไทยได้เริ่มเดินทางไปตะวันออกกลางนับแต่ปี 2516 และเพิ่มขยายขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปี 2525 การย้ายถิ่นสู่ตะวันออกกลางได้ชะลอตัวลง เป็นเพราะการก่อสร้างภายใต้โครงการต่าง ๆ เริ่มเสร็จเกือบหมด โดยในช่วงต้นทศวรรษ 2520 มีคนไทยไปทำงานอยู่ต่างประเทศประมาณ 200,000 คน และเงินตราต่างประเทศที่พวกเขาส่งเข้าประเทศไทยมีมูลค่าถึง 8,000 ล้านบาท

แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะได้พยายามพัฒนาโครงสร้างทางสังคม ให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นบ้าง โดยได้มีการลดอัตราการเพิ่มของประชากรควรคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพประชากรและพัฒนาจิตใจ ตลอดจนได้มีการจัดบริการทางสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข หรือความยุติธรรม แต่ปัญหาที่หนักหนากันมานาน ไม่ว่าจะเป็นการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ตัวเมือง การกระจายรายได้ของประชาชนโดยคนในชนบทส่วนใหญ่ก็ยังคงมีฐานะยากจนอยู่แต่คนที่มียาได้จำนวนมากเป็นส่วนน้อยของสังคม ตลอดจนความเสมอภาคของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมก็ยังคงมีอยู่

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วนั้น ในส่วนรัฐบาลได้ขยายระบบราชการในระดับกลาง และส่วนภูมิภาค ภายใต้เหตุผลของการพัฒนาไปอย่างมากมาย ระบบราชการไทยมีแนวโน้มการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม โดยมีการจัดตั้งส่วนราชการในระดับกรมและกอง ที่ทำงานซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งการขยายตัวของระบบราชการในนามของการพัฒนานั้นแทนที่จะเป็นผลดี และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กลับกลายเป็นอุปสรรคและปัญหาต่อการพัฒนา เพราะการขยายตัวของระบบราชการก็คือการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้า ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไทยนั้นมิได้มีการแยกแยะหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และส่งเสริมให้ชัดเจน แต่เน้นหนักไปทางด้านการควบคุมมากกว่าอย่างอื่น และยังขาดความโปร่งใสที่จะแสดงให้เห็นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถล่วงรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ภายใต้สถานการณ์แต่ละกรณีด้วย ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่กฎหมายไทยได้ให้อำนาจอย่างมากมายแก่อนุบัญญัติ ซึ่งข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการใช้ดุลยพินิจอีกด้วย ปัญหาการพัฒนาจึงย้อนกลับเป็นลูกโซ่

กล่าวคือ การพัฒนานำไปสู่การขยายตัวของระบบราชการซึ่งกลับมาเป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนา⁵⁵

ในด้านการศึกษามีการกำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเข้าเรียนโรงเรียนประถมศึกษาทุกคน เว้นแต่จะมีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ เป็นโรคติดต่อ หรือต้องเลี้ยงผู้ปกครองที่ทุพพลภาพ เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน และโดยทั่วถึงโดยได้ลดการศึกษาภาคบังคับจาก 7 ปี เหลือ 6 ปี ส่วนในระดับมัธยมศึกษาได้เพิ่มการศึกษาจาก 5 ปี เป็น 6 ปี

ในระดับปริญญาตรีได้มีการปรับปรุงมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค และส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการจัดตั้งวิทยาลัยครูทั่วประเทศให้มีการเรียนการสอนถึงระดับปริญญาตรี และยังมีกำหนดให้มีวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาเพื่อผลิตครูอาชีวศึกษา ในระดับปริญญาตรี และรับเด็กนักเรียนในระดับอาชีวศึกษาให้มีโอกาสศึกษาต่อให้สูงขึ้นด้วย

นอกจากนี้ยังมีการยกฐานะวิทยาลัยขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับนักศึกษาให้ได้มากขึ้น และมีความรู้ในระดับที่สูงขึ้นด้วย และที่สำคัญได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเปิด เพื่อรองรับนักเรียนมัธยมปลายที่จบออกมาเป็นจำนวนมาก และยังเป็น การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ทำงาน และไม่มีเวลาเข้าชั้นเรียน ได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ และมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นซึ่งการขยายการศึกษาในระดับต่าง ๆ ก็เพื่อรองรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ประกอบกับการรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของสภา นอกจากนี้จะต้องศึกษาสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว การศึกษาบทบาทรัฐสภาในการตรากฎหมายจำต้องรู้ถึงระบบรัฐสภาในแต่ละสมัย และกระบวนการในการพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับด้วย ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

⁵⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง. หน้า 104.