พิมพ์ครั้งที่ 3

Thai Politics and Constitutional Development

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ



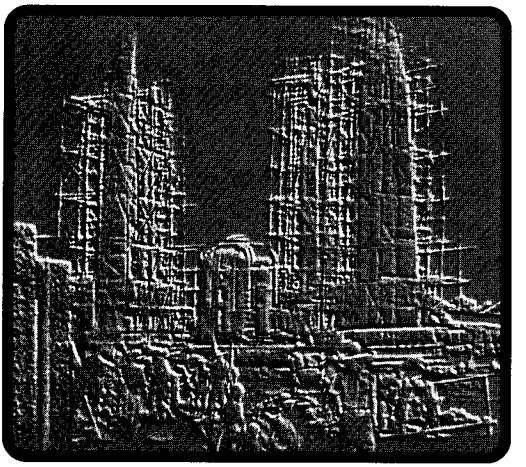
เสน่ห์ จามริก
Saneh Chamarik

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

การเมืองไทยกับพัฒนาการ
รัฐธรรมนูญ

Thai Politics and Constitutional Development

เสน่ห์ จามริก
Saneh Chamarik



การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ

แต่งโดย
เสน่ห์ จามริก

บรรณาธิการมูลนิธิโครงการตำราฯ
ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์
แบบปกและรูปเล่ม
ลำยวน เพชรแสงสว่าง

พิมพ์ครั้งแรก : ธันวาคม 2529
พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุง : 11 กรกฎาคม 2540
พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม : 10 ธันวาคม 2549
จำนวนพิมพ์ 2,000 เล่ม

ISBN 974-93776-8-0

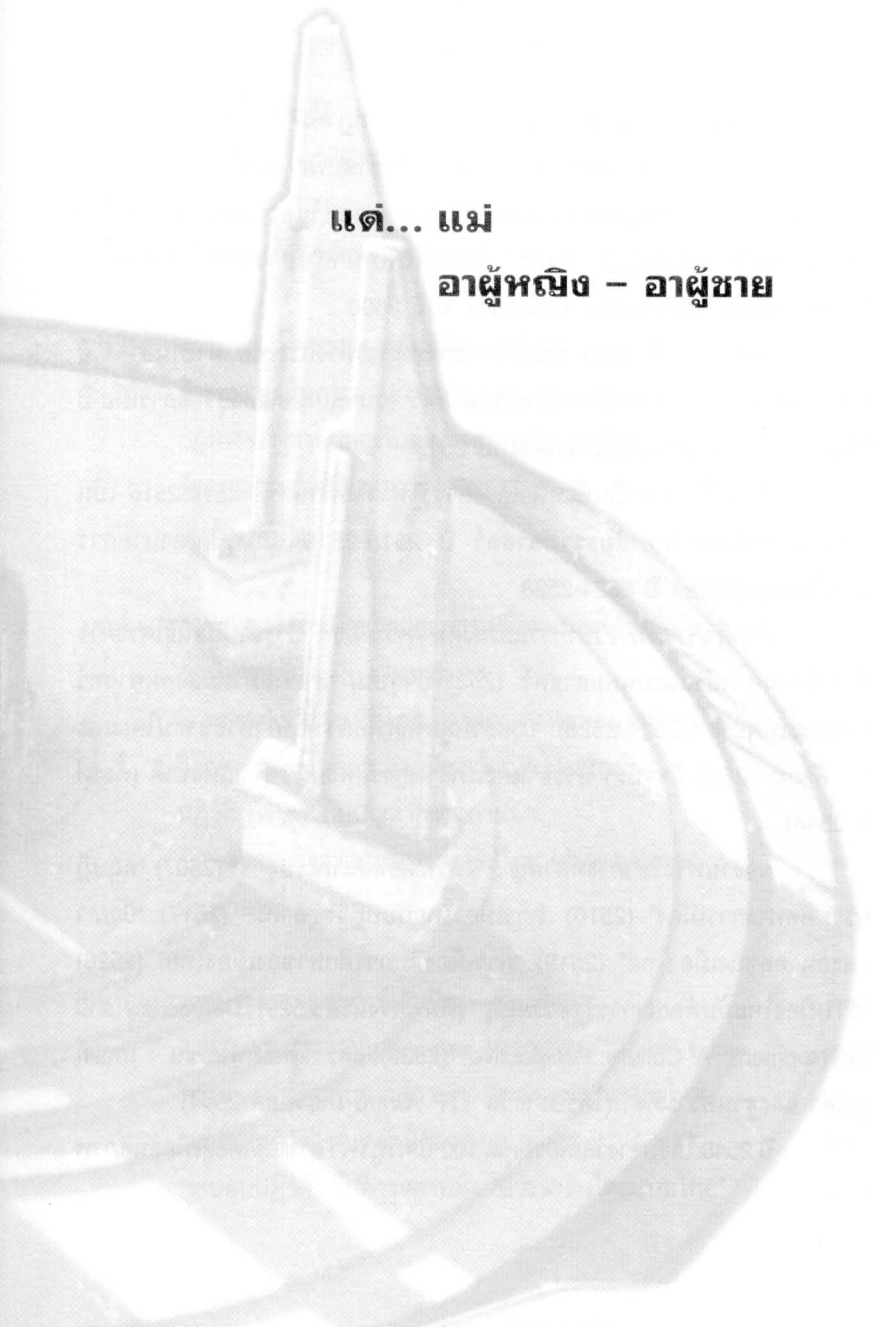
ราคา 270 บาท

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT
413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700 โทร-โทรสาร 02-433-8713
413/38 Arun-amarin Road, Bangkok 10700, Tel.-Fax. : 02-433-8713
www.textbookproject.com, e-mail : munithik@loxinfo.co.th

จัดจำหน่ายโดย
ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โทร. 02-255-4433 www.chulabook.com, e-mail : cubook@chula.ac.th

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว



แด่... แม่

อาผู้หญิง – อาผู้ชาย

ประวัติผู้แต่ง

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก (เกิด 11 กรกฎาคม 2470)

การศึกษา : จบมัธยมปีที่ 6 โรงเรียนวัดราชบพิธ เมื่อปี 2484 แล้วเข้าศึกษาต่อที่เตรียมปริญญามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง จบเป็นธรรมศาสตร์บัณฑิตเมื่อปี 2491 ได้ทุนไปศึกษาต่อประเทศอังกฤษด้าน Administration, Manchester University จบปี 2500

การงาน : ปี 2503 ย้ายจากกระทรวงการต่างประเทศ มาเป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จวบจนเกษียณอายุราชการเมื่อ ปี 2530 โดยเป็น ศาสตราจารย์ มาตั้งแต่ปี 2518

ด้านบริหาร : เป็นหัวหน้าโครงการรัฐศาสตร์ศึกษา ปี 2512-2515 เป็นรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2518-2519 และเป็นผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา ปี 2524-2528

ด้านกิจกรรมทางวิชาการและสังคม-การเมือง : ประธานมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (2521-ปัจจุบัน) นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (2524-2528) ประธานมูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา (2530-ปัจจุบัน) ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ตั้งแต่ปี 2544)

ผลงานทางวิชาการที่สำคัญ : "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ" (2507) "ทฤษฎีความคิดทางการเมือง" (2510) "การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม" (2517) "ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย" (2519) "การเมืองกับการศึกษาของเมืองไทย" (2526) "การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ" (พิมพ์ครั้งแรก 2529) "Democracy and Development: A Culture Perspective" (2536) และ "สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่า และฐานความคิด" (ได้รับรางวัล TTF Award เกียรติยศ 2544)

ปี 2548 ได้รับรางวัลเกียรติคุณ 100 ปี ศรีบูรพา สาขานักต่อสู้เพื่อสันติภาพ

สารบัญ

คำนำ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ *(๗)*

คำนำบรรณาธิการโครงการวิจัย "พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย" *(๑๐)*

คำนำผู้แต่ง *(๑๒)*

คำแถลงมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ *(๑๓)*

บทที่ ๑ ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง **๑**

รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคม-การเมือง ๒

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมือง ๑๐

รัฐธรรมนูญกับปัญหาการสร้างสถาบัน ๒๕

บันทึกบทที่ ๑ ๓๖

บทที่ ๒ ศตวรรษของการเมืองไทยยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย **๔๑**

ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ ๔๕

วิกฤตการเปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบอบราชการใหม่ ๖๐

วิกฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสถาบัน ๗๘

ปฏิวัติ ๒๔๗๕ กับปัญหาการสถาปนา

ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (๒๔๗๕-๒๕๐๐) ๑๑๕

บันทึกบทที่ ๒ ๑๔๘

บทที่ ๓ ระบอบรัฐธรรมนูญทหารกับปัญหาการพัฒนา **๑๗๕**

จากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ มาสู่ระบอบ "ปฏิวัติ" ๒๕๐๑ ๑๗๙

"ระบอบปฏิวัติ" กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่ ๑๙๗

"ระบอบปฏิวัติ" กับหลักนิติธรรมอย่างไทย ๒๒๕

"ระบอบปฏิวัติ" กับการสถาปนา "ประชาธิปไตยแบบไทย" ๒๔๓

"ระบอบปฏิวัติ" กับแผนการพัฒนาอย่างไม่สมดุล ๒๖๑
บันทึกบทที่ ๓ ๒๘๒

บทที่ ๔ ส่งท้าย : สู่ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ๒๙๕
โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ ๒๙๘
ระบอบราชการกับวิกฤตความชอบธรรม ๓๐๒
รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยกับพลังซ้าย-ขวา ๓๑๓
ครึ่งทางระหว่างพลังราชการและพลังชนชั้นกลาง ๓๒๕
สรุป ๓๔๒
บันทึกบทที่ ๔ ๓๔๗

ปัจฉิมลิขิต ว่าด้วย "ปฏิรูปการเมือง" ๓๕๕
บันทึกบทปัจฉิมลิขิต ๓๗๘

ปัจฉิมลิขิต 2 ว่าด้วยหลุมพรางประชาธิปไตย ๓๘๑
บันทึกปัจฉิมลิขิต 2 ๓๙๕

คำนำ

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

มีแนวคิดทางประวัติศาสตร์อยู่สำนักหนึ่ง ที่ถือว่าการใช้ระยะเวลาช่วงยาวๆ ที่เรียกว่า longgue durée นั้น จะทำให้สามารถมองเห็นเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ของมนุษย์ได้ชัดเจนและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ปัญหาหลายปัญหาในปัจจุบันหากปราศจากเสียซึ่งมิติของกาล "เวลาช่วงยาว" ก็อาจเป็นเรื่องของการตีประเด็นผิดฝาผิดตัว เป็นเรื่องของการ "พายเรือในอ่าง" หรืออย่างในภาษาเก่าของนักคิดนักเขียนอย่าง หม่อมเจ้าอากาศดำเกิง ระพีพัฒน์ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ที่ว่า "พายเรือบนโคลน"

หนังสือของ **ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก** *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* เล่มนี้ ดูจะจัดอยู่ในแนวทางของการวิเคราะห์ด้วยกรอบของวิชาการดังกล่าว และน่าจะเป็นหนังสือที่ดีที่สุดเล่มหนึ่งที่เกี่ยวกับปัญหาของการเมืองไทยตลอดจนปัญหาของรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาและมรดกตกทอดมาเป็นระยะเวลานาน

อาจารย์เสน่ห์ (ตามที่ลูกศิษย์ลูกหา และคนในวงวิชาการเรียกท่าน) ถือว่า "รัฐธรรมนูญนับเป็นแกนกลางของการแสวงความเข้าใจถึงสถานภาพของสิทธิมนุษยชนในสังคมการเมืองหนึ่งๆ" แต่การทำความเข้าใจกับเรื่องของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้อง "สัมพันธ์ต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละบริบททางเศรษฐกิจและสังคม" และนี่ก็เป็นที่มาของความพยายามศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยย้อนกลับไปสู่มิติของกาลเวลาย้อนกลับไปถึงการที่สยามถูกอิทธิพลภายนอกบีบบังคับให้ต้องเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี (สนธิสัญญาเบาว์ริง) การที่ชนชั้นนำต้องปฏิรูปการเมืองการปกครอง การก่อตัวของรัฐประชาชาติและสังคม "ราชูปถัมภ์" การก่อตัวของสถาบันใหม่ คนชั้นใหม่ ความคิดและความต้องการใหม่ อันทำให้สยาม-ไทยตกอยู่ภายใต้วิกฤตการณ์อันยาวนานของการที่

จะแสวงหารูปแบบของการเมืองการปกครองใหม่ ซึ่งรวมถึงทั้งสถาบันใหม่ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง ฯลฯ

หนังสือ *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้เป็นเสมือนลายแทงหรือแผนที่การเดินทางของการเมืองไทยกว่า 100 ปี อาจารย์เสน่ห์พาเรากลับไปยังสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายนับตั้งแต่สนธิสัญญาเบาว์ริง 2398 คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและขุนนาง ร.ศ.103 ที่ต้องการให้เปลี่ยน "แอบโสลูดโมนากี" เป็น "คอนสติติวชั่นแนลโมนากี" การกบฏ ร.ศ.130 การปฏิวัติ 2475 เรื่อยมาจนสมัย "ประชาธิปไตยแบบไทย" ยุคจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร จนถึงสมัย "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ในการพิมพ์ครั้งแรกนั้น พิมพ์ในปี 2529 ในนามของสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ หลังจากนั้นดังเป็นที่ทราบทั่วกันดีว่า การเมืองไทยต้องผ่านช่วงระยะเวลาของเหตุการณ์สำคัญที่รุนแรง คือ พฤษภามหาโหด 2535 ดังนั้นในการจัดพิมพ์ครั้งที่สองนี้ อาจารย์เสน่ห์จึงได้เขียนบทส่งท้าย ***ปัจฉิมลิขิต "ปฏิรูปการเมือง"*** สำหรับการจัดพิมพ์ครั้งใหม่นี้ ซึ่งสังคมไทยกำลังอยู่ในยุคหลังทักษิณ อาจารย์เสน่ห์ก็ได้เขียนบท ***"ปัจฉิมลิขิต 2 ว่าด้วยหลุมพรางประชาธิปไตย"*** ขึ้นเพิ่ม เพื่อความสมบูรณ์ของหนังสือเล่มนี้อีกด้วย

ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า "ถ้าจะเปรียบเทียบอาจารย์เสน่ห์กับรัฐบุรุษอาวุโสอย่างท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ หรือคนอย่างนายเข้ม เย็นยิ่ง ท่านอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แล้ว ก็คงกล่าวได้ว่าในขณะที่ท่านอาจารย์ปรีดีเป็นรัฐบุรุษ อาจารย์ป๋วยเป็นนักบริหารผู้เปี่ยมจริยธรรม อาจารย์เสน่ห์เป็นนักวิชาการ"

อาจารย์เสน่ห์เป็นนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ที่เฝ้านั่งดู นั่งศึกษา และนั่งสอนหนังสือเกี่ยวกับการเมืองของไทย ที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นระยะเวลายาวนานระหว่าง 2503-2530 (จากสมัย "ประชาธิปไตยแบบไทย" จนถึงสมัย "ประชาธิปไตยครึ่งใบ") อาจารย์เกิดเมื่อ 11 กรกฎาคม 2470 ก่อนการปฏิวัติ

2475 5 ปี เข้าเรียนทั้งเตรียมปริญญา และปริญญาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง จบ ต.ม.ธ.ก. 2487 เมื่อปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 จบ ธ.บ. 2491 (หลังการรัฐประหาร 2490) เข้าทำงานระยะหนึ่งที่กรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ และที่กรมการเมืองกระทรวงการต่างประเทศ และไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษ ระหว่างปี 2496-2501

ในสมัยที่อยู่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์เสน่ห์ดำรงตำแหน่งหัวหน้าโครงการรัฐศาสตร์ศึกษา หัวหน้าสาขาวิชาการระหว่างประเทศ เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ (2516-2517) เป็นรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517-2519) เป็นประธานมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (2523-2524) เป็นนายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2524-2528) ฯลฯ และเหนืออื่นใดคือความเป็นนักวิชาการที่เฝ้าดูและศึกษากระแสของสังคมไทยที่อาจารย์เสน่ห์เองเติบโตควบคู่มาในช่วงของความเปลี่ยนแปลงอันนี้ และนี่ก็น่าจะเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ ที่อาจารย์เสน่ห์ใช้ทั้งหลักวิชาการที่จะศึกษา ใช้ทั้งประสบการณ์ที่ได้สัมผัส "ทั้งนี้โดยมองออกไปจากฐานความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้บางทีเราอาจสามารถคิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ดีขึ้นเป็นลำดับ"

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าในยามวิกฤตทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน ในยามที่ดูจะมืดมิดขาดทางออกของการเมืองไทย หนังสือเล่มนี้จะมีส่วนเป็นแสงแม้เพียงเล็กน้อย ที่จะช่วยส่องให้เกิดปัญญา ช่วยให้เกิดช่องทางและทางออก ดังพุทธสุภาษิตที่ว่า ***นตถิ ปญฺญาสมา อาภา แสงสว่าง เสมอด้วยปัญญา ไม่มี***

คำนำบรรณาธิการ

โครงการวิจัย "พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย"

บทศึกษาเรื่อง ***การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*** นี้ เป็นรายงานวิจัยส่วนหนึ่งในชุดโครงการวิจัย "พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย" เดิมทีเดียวเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญได้แบ่งการทำงานวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือพิจารณาในแง่กฎหมายส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นการพิจารณาในแง่การเมือง ทั้งนี้โดยหวังว่าแต่ละส่วนจะได้รับการวิเคราะห์อธิบายอย่างละเอียดลึกซึ้งขึ้นตามสมควรตามความถนัดทางวิชาการเฉพาะด้านของผู้วิจัย ในประการสำคัญยังจะได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ได้เข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและประสบการณ์ข้ามสาขาวิชา เพื่อขยายโลกทัศน์ทางวิชาการและปัญญาความคิดระหว่างกันให้กว้างขวางขึ้นด้วย เพราะโดยแท้จริงแล้วเรื่องของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะมองจากแง่มุมนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ก็ตาม ต่างก็เกี่ยวข้องอยู่ในเรื่องเดียวกันนั่นเอง กล่าวคือ สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมมนุษย์ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า เจตนารมณ์ทางวิชาการนี้ไม่อาจสัมฤทธิผลได้ด้วยเหตุขัดข้องบางประการ ผู้วิจัยจึงจำต้องดำเนินงานศึกษาไปโดยลำพัง หากแต่โดยที่ตระหนักเห็นในความสัมพันธ์เชื่อมโยงของทั้งสองด้าน จึงได้พยายามทำการศึกษาครอบคลุมไว้ทั้งหมด ทั้งที่โดยพื้นฐานวิชาการแล้ว น่าจะจำกัดตนอยู่ในด้านของการเมืองโดยเฉพาะ

คงไม่เกินไปนักที่จะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญนับเป็นแกนกลางของการแสวงความเข้าใจถึงสถานภาพของสิทธิมนุษยชนในสังคมการเมืองหนึ่งๆ แต่การตั้งเป้าหมายทางวิชาการไว้เช่นนี้ ก็หมายความถึงด้วยว่า การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเป็นไปในลักษณะเชิงประจักษ์ สัมพันธ์ต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละบริบททางเศรษฐกิจและสังคม มิใช่โดยยึดติดอยู่กับหลักการหรือสมมติฐานอันเลื่อนลอย หลักทฤษฎีหรืออุดมการณ์อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์คุณค่าหรือ

เป้าหมายที่จะพึงบรรลุถึงได้ ซึ่งก็เป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจประกอบกันไปก็คือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งช่วยให้เกณฑ์คุณค่าหรือเป้าหมายนั้นๆ เป็นไปได้หรือเป็นไปไม่ได้ และอย่างไร ในประการสำคัญยิ่งกว่านั้น จะต้องไม่จำกัดกรอบการศึกษาอยู่เฉพาะแต่ในเรื่องของการตีความตัวบทกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญเท่านั้น หากจำต้องขยายขอบข่ายออกไปถึงมาตรการทางอำนาจอื่นๆ ซึ่งทั้งหมดประกอบกันเป็นระบบและกระบวนการสัมพันธภาพอำนาจที่แท้จริงๆด้วยเหตุนี้เอง การศึกษาถึงรัฐธรรมนูญในที่นี้จึงไม่ใช่เพื่อนำเอา "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมาวิเคราะห์ตีความและอธิบาย หากแต่เป็นการพิเคราะห์ในเชิงพัฒนาการให้เห็นและเข้าใจทั้งในแง่ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง

แนววิธีการศึกษาที่ว่านี้อาจมีปัญหาขาดตกบกพร่องมากมายทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมองจากแง่มุมของแต่ละวิชาชีพ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เป็นเพียงความพยายามส่วนหนึ่งที่จะเสนอประเด็นปัญหาหลักๆ อย่างมีมิติรอบด้านตามสมควรเท่าที่จะสามารถกระทำได้ อย่างน้อยที่สุด พอให้ได้ภาพกว้างๆ ในระดับมหภาคสำหรับเป็นความเข้าใจพื้นฐานต่อการศึกษาหาความรู้ ในเรื่องสิทธิของบุคคลด้านต่างๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยแท้จริงแล้วปัญหาสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านเหล่านี้ยากที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ผลสำเร็จลุล่วงไปได้โดยปราศจากกรอบทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่อำนวยส่งเสริม โดยนัยนี้ เมื่อมองจากแง่มุมของปัญหาสิทธิมนุษยชน บทศึกษาเรื่อง ***การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*** นี้ จึงไม่ใช่เป็นจุดจบในตัวเอง หากเพื่อประกอบเป็นงานศึกษาเบื้องต้นในฐานะส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนโดยส่วนรวม ซึ่งทั้งหมดต่างมีเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้ได้มีการศึกษาในขั้นก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้นในเวลาต่อไป

เสน่ห์ จามริก

ตุลาคม 2529

คำนำผู้แต่ง

ความมุ่งหมายของงานศึกษาเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้ ไม่ใช่เป็นการศึกษาในลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากเพื่อวิเคราะห์อธิบายพัฒนาการของการจัดระบบสัมพันธภาพทางอำนาจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง เพื่อการนี้ รัฐธรรมนูญให้ความหมายกว้างและมีมิติทางประวัติศาสตร์เกี่ยวเนื่องกันเป็นลำดับมา ทั้งนี้โดยจับจุดเริ่มต้นตั้งแต่การเปิดประเทศอันเนื่องมาจากสนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งบังเกิดผลเปลี่ยนแปลงกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ และนำไปสู่ปัญหาการสร้างสถาบันการเมืองสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ *Herman Finer* กล่าวไว้ว่า *"รัฐธรรมนูญคือ อัตตชีวประวัติเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและในทางจิตใจในกลุ่มมนุษยชนและทำนองเดียวกันกับอัตตชีวประวัติทั้งมวล รัฐธรรมนูญรวมสิ่งใฝ่ฝันบางอย่างซึ่งไม่ได้บรรลุถึงจริงๆ และละเว้นไม่พูดถึงสิ่งชั่วร้ายบางอย่างซึ่งประพฤติปฏิบัติกันอย่างเป็นปกติวิสัยทีเดียว"* งานศึกษานี้พยายามทำตรงกันข้าม กล่าวคือ ละเว้นไม่พูดถึง *"สิ่งใฝ่ฝัน"* ในรูปของหลักการและสมมติฐานนามธรรมทั้งหลาย ในขณะเดียวกับที่รวมเอา *"สิ่งชั่วร้าย"* เข้ามาอยู่ในขอบเขตความหมายและการศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญ เพราะในที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนอัตตชีวประวัติร่วมกันของประชาชนทั้งมวล ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะรู้จักตนเอง และมีสัจธรรมต่อตนเองข้อนี้ พึงเป็นภารกิจร่วมกันซึ่งงานศึกษานี้ถือเป็นส่วนหนึ่ง

เสน่ห์ จามริก

คำแถลง



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2509 ด้วยความร่วมแรงร่วมใจกันเองเป็นส่วนบุคคลในหมู่ผู้มีความรักในภารกิจบริหารการศึกษาจากสถาบันต่างๆ เมื่อเริ่มดำเนินงาน โครงการตำรามีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ก่อนที่จะมีฐานะเป็นมูลนิธิฯเมื่อต้นปี พ.ศ.2521 ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมือด้านทุนทรัพย์จากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเล่อร์ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นต้น เป้าหมายเบื้องแรกของมูลนิธิโครงการตำราฯ ก็คือ ส่งเสริมให้มีตำราภาษาไทยที่มีคุณภาพ เฉพาะในทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งนี้ต่างก็เห็นพ้องต้องกันในระยะนั้นว่า คุณภาพหนังสือตำราไทยระดับอุดมศึกษาแขนงวิชาดังกล่าวยังไม่สูงพอ ถ้าส่งเสริมให้มีหนังสือเช่นนี้เพิ่มขึ้นย่อมมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาในขั้นมหาวิทยาลัยโดยปริยาย อีกทั้งยังอาจช่วยการสร้างสรรค์ปัญญา ความคิดริเริ่ม และความเข้าใจอันถูกต้องในเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยส่วนรวม

พร้อมกันนี้ มูลนิธิโครงการตำราฯก็มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะทำหน้าที่เป็นที่ชุมนุมผลงานเขียนของนักวิชาการต่างๆ ทั้งในและนอกสถาบัน เพื่อให้ผลงานวิชาการที่มีคุณภาพได้เป็นที่รู้จัก และเผยแพร่ออกไปโดยทั่วถึงในหมู่ผู้สอน ผู้เรียน และผู้สนใจงานวิชาการ การดำเนินงานของมูลนิธิโครงการตำราฯ มุ่งขยายความเข้าใจและความร่วมมือของบรรดานักวิชาการออกไปในวงกว้างยิ่งๆ ขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบายสร้างตำรา การเขียน การแปล และการใช้ตำรานั้นๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์อันพึงปรารถนาตลอดจนความเข้าใจอันดีต่อกันในวงวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

นโยบายพื้นฐานของมูลนิธิโครงการตำราฯ คือ ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภท ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปล เรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่งและงานวิจัย ในช่วงแรกๆ เราได้เน้นส่งเสริมงานแปลเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัดพิมพ์ตำราประเภทอื่นๆ ด้วย นับแต่ได้จัดตั้งโครงการตำราฯมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยความร่วมมืออย่างดียิ่งของนักวิชาการหลายสถาบัน สามารถส่งเสริม-กลั่นกรอง-ตรวจสอบ และจัดพิมพ์หนังสือตำราภาษาไทยระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพตามเป้าหมาย เจตนารมณ์ และนโยบายได้ครบทุกประเภท และมีเนื้อหาครอบคลุมสาขาวิชาต่างๆ ถึง 8 สาขา ดังต่อไปนี้ คือ (1) สาขาวิชาภูมิศาสตร์ (2) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ (3) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (4) สาขาวิชารัฐศาสตร์ (5) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (6) สาขาวิชาปรัชญา (7) สาขาวิชาจิตวิทยา (8) สาขาวิชาภาษาและวรรณคดี นอกจากนี้ เรายังมีโครงการผลิตตำราสาขาวิชาอื่นๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น สาขาวิชาศิลปะ ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นดำเนินงาน และยังได้ขยายงานให้มีการแต่งตำราเป็น "ชุด" ซึ่งมีเนื้อความคาบเกี่ยวระหว่างหลายสาขาวิชา เช่น "ชุดชีวิตและงาน" ของบุคคลที่น่าสนใจ ดังที่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วบางเล่ม

ปัจจุบัน มูลนิธิโครงการตำราฯยังคงมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะขยายงานของเราต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง แม้จะประสบอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอุปสรรคด้านทุนรอน เพราะกิจการของเราไม่ใช่กิจการแสวงหากำไร หากมุ่งประสงค์ให้นักศึกษาและประชาชนได้มีโอกาสซื้อหาหนังสือตำราในราคาย่อมเยาพอสมควร

คณะกรรมการทุกสาขาวิชาของมูลนิธิโครงการตำราฯ ยินดีน้อมรับคำแนะนำและคำวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อ่านทุกท่าน และปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้ท่านผู้อ่านทุกท่านได้เข้ามามีส่วนร่วมในมูลนิธิโครงการตำราฯ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนแนะนำอยู่ห่างๆ ช่วยแต่ง แปล เรียบเรียง หรือรวบรวมตำราสาขาวิชาต่างๆ ให้เรา หรือเข้ามาร่วมบริหารงานร่วมกับเรา

เสน่ห์ จามริก

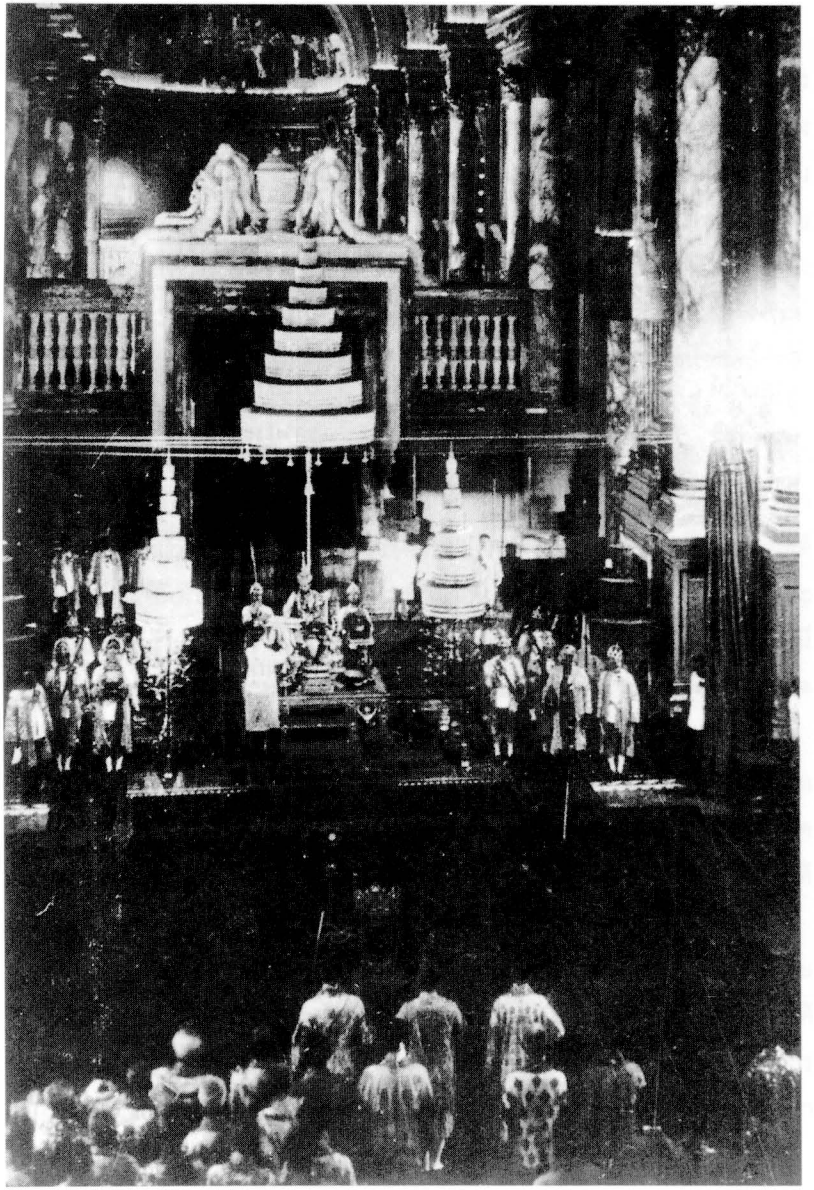
ประธานคณะกรรมการบริหาร

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

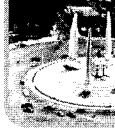
รายนามคณะกรรมการบริหาร
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

(ก่อตั้ง พ.ศ.2509 โดย นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และ นายเสน่ห์ จามริก ฯลฯ)

นายเสน่ห์	จามริก	ประธาน
นางเพ็ชรี	สุมิตร	รองประธาน
นางสาวกุสุมา	สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายสุลักษณ์	ศิวรักษ์	กรรมการ
นายรังสรรค์	ธนะพรพันธุ์	กรรมการ
นายวิทยา	สุจริตธนารักษ์	กรรมการ
นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
นายธเนศ	อาภรณ์สุวรรณ	กรรมการ
นางสาวศรีประภา	เพชรมีศรี	กรรมการ
นายวีระ	สมบูรณ์	กรรมการ
นายประจักษ์	ก้องกีรติ	กรรมการ
นางสาวอุบลรัตน์	ศิริยุวศักดิ์	กรรมการ
นางสาวศุภลักษณ์	เลิศแก้วศรี	กรรมการและเหรัญญิก
นายชาญวิทย์	เกษตรศิริ	กรรมการและเลขานุการ
นายธำรงศักดิ์	เพชรเลิศอนันต์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายทรงยศ	แววหงษ์	กรรมการและผู้จัดการ



ภาพปก : รัฐพิธีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ในฐานะ “ประมุขสูงสุดของประเทศ” ตามรัฐธรรมนูญฉบับแรก (27 มิถุนายน 2475) ที่เกิดมาจากการปฏิวัติของคณะราษฎร ทรงลงพระปรมาภิไธยใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ยืนยันหลักอำนาจอธิปไตยที่ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”



บทที่ ๑
ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ สิ่งแรกที่จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจกันก่อนอื่น ได้แก่ ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประเด็นปัญหาบางประการที่อาจมีส่วนพาดพิงถึงข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับสภาวะและปัญหาทางวิชาการในเรื่องนี้ จุดประสงค์ ณ ที่นี้ไม่ใช่จะมาเสนอแนวความคิดหรือทฤษฎีอะไรใหม่แต่ประการใด หากเพียงจะพยายามพิเคราะห์ประมวลข้อคิดข้อสังเกตต่างๆ เท่าที่เห็นว่าน่าจะช่วยให้เรื่องราวของรัฐธรรมนูญกระจ่างชัดขึ้นมาบ้าง อย่างน้อยพอให้เห็นต้นเค้าของปัญหาที่เกี่ยวข้องตามสภาววิสัยทางสังคมและการเมือง อันเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเอง

เดิมทีงานศึกษานี้ใช้หัวข้อว่า *พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาด้านการเมือง* ว่ากันโดยหลักการแล้วไม่สู้จะเหมาะสมนัก เพราะฟังดูประหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่จะแยกแยะออกมาศึกษากันเฉพาะด้านนั้นด้านนี้ได้ ซึ่งย่อมจะไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของชีวิตอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นจึงต้องขอชี้แจงเสียขั้นหนึ่งก่อนว่า หัวข้อที่ใช้ศึกษานี้นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกำหนดครอบคลุมไว้ทั้งด้านกฎหมายและด้านการเมือง เป็นแต่ว่ามาจัดแยกศึกษากันคนละส่วนก่อน โดยมุ่งหวังว่าในที่สุดแล้ว งานศึกษาทั้งสองด้านจะประกอบกันช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันถ่องแท้ขึ้นเกี่ยวกับระบบและกระบวนการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเกี่ยวกับสภาวะและพัฒนาการ (หรือด้อยพัฒนาการ) ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

อนึ่ง การแบ่งงานศึกษาออกเป็นด้านกฎหมายและด้านการเมืองดังกล่าวนี้ก็เพียงแต่จัดไปตามความถนัดและสนใจทางวิชาชีพเป็นเกณฑ์ มิได้มีหลักเหตุผลอื่นใดที่ดีไปกว่านี้เลยอันที่จริงความนิยมแบ่งสายงานทางวิชาการออกเป็นสาขาต่างๆ



อย่างเช่นทุกวันนี้ แม้ว่าอาจจะมีเหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อต้องเผชิญกับประเด็นปัญหาหลักๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเข้า ระบบวิธีการศึกษาแบบแบ่งแยกสาขาวิชา ก็นับวันจะกลายเป็นสิ่งล้าสมัยลงไปทุกที โครงการศึกษาเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญนี้ ก็คงตกอยู่ภายใต้สภาพอันจำกัดทางปัญญาความคิดและวิชาการในทำนองเดียวกัน อย่างดีเท่าที่ทำได้ในที่นี้ก็โดยพยายามประสานแหล่งความคิดและข้อมูลความรู้ด้านต่างๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้แนวทางเข้าถึงปัญหากันอย่างรอบด้านขึ้น กล่าวโดยเฉพาะถึงงานศึกษานี้เอง แม้จะกำหนดหัวข้อเน้นไปในด้านการเมือง แต่ทว่าโดยเนื้อหาสาระในตัวเองก็มีส่วนจะต้องเกี่ยวโยงอยู่ไม่น้อยไปถึงเรื่องของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตลอดจนเศรษฐกิจและสังคม ดังที่จะได้เห็นในบทต่อๆ ไป แสดงให้เห็นว่าเรื่องของรัฐธรรมนูญนั้นจริงๆ แล้ว มีประเด็นปัญหากว้างขวางสลับซับซ้อน และไม่ใช่เรื่องที่จะพึงปล่อยให้เป็นธุระรับผิดชอบของสาขาวิชาหรือความเชี่ยวชาญด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ

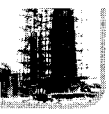
รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคม-การเมือง

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า จะมองหรือเข้าใจรัฐธรรมนูญกันอย่างไร เป็นที่น่ายินดีว่าในปัจจุบัน โลกทัศน์ทางวิชาการในเรื่องนี้ได้พัฒนารุดหน้าไปเป็นอันมาก มีการยอมรับรู้กว้างขวางขึ้นถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ประกอบกัน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการตื่นตัวและขยายความคิดความเข้าใจของแวดวงวิชาการ แต่เดิมการศึกษาคิดค้นเรื่องรัฐธรรมนูญเคยนิยมเน้นหนักไปในแนวและเนื้อหาของการวิเคราะห์ตีความตัวบทกฎหมายกันเป็นพื้นฐานหลัก และวิธีการศึกษาเชิงนิติศาสตร์เช่นว่านี้ คงจะไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่า ความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นหลักการอันมีมาจากระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนามาถึงขั้นที่มีพื้นฐานรองรับทางค่านิยมวัฒนธรรมและสถาบันอย่างมั่นคง ในสภาพการณ์ปกติ การปฏิบัติงาน



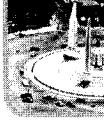
และการศึกษาคิดค้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีภายในกรอบของความเป็นกฎเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างแน่ชัด แต่ครั้นเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการเปลี่ยนแปลง แนวทางและขอบข่ายความสนใจย่อมได้รับผลกระทบไปด้วยเป็นธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมต้องถูกคุกคามจากเผด็จการฟาสซิสต์ หลักความคิดและความเชื่อในประชาธิปไตยและสถาบันแบบเสรีเริ่มสั่นคลอนลงไป และแม้เผด็จการฟาสซิสต์จะพ่ายแพ้ไป แต่โลกหลังสงคราม ก็ยังต้องประสบกับวิกฤตจากการเผชิญหน้าระหว่างค่ายทางความคิดและการเมืองของ *"ตะวันตก"* กับ *"ตะวันออก"* ตลอดมาจนกระทั่งบัดนี้ ผลที่ตามมาก็คือ ความขัดแย้งทางความคิดด้านต่างๆ แม้ภายในสังคมตะวันตกเอง ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องได้รับการประเมินวิเคราะห์กันอย่างรอบด้านขึ้นถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเงื่อนไขสำหรับความเป็นไปได้หรือความสำเร็จของระบอบ ในแง่นี้ การศึกษาคิดค้นเรื่องของรัฐธรรมนูญจึงพัฒนาเป็นไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเป็นสำคัญ นอกเหนือไปจากแนวความสนใจพื้นฐานในเชิงประวัติศาสตร์และกฎหมาย*

ในประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ถ้าเข้าใจไม่ผิด ดูแนวโน้มที่เริ่มขยายขอบข่ายความสนใจทางวิชาการออกไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเหมือนกัน หากแต่ด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน ปัญหาทางรัฐธรรมนูญของไทยไม่ใช่เกิดจากการท้าทายทางความคิดหรืออุดมการณ์ แต่เป็นเพราะเหตุจากความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญเอง ถ้าจะถือเอาการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นจุดเริ่มต้นจนถึงบัดนี้เป็นระยะเวลากว่า ๕๐ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้รวมถึง ๑๓ ฉบับด้วยกัน เกิดกบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร ๑๔ ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นผลล้มล้างรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ ๘ ครั้ง ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงกรณีรัฐบาล *"ปฏิวัติตัวเอง"* และเปลี่ยนรัฐธรรมนูญอีกอย่างน้อย ๓ ครั้ง (พระยามโนปกรณ์นิติธาดา เมษายน ๒๔๗๖ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และจอมพลถนอม กิตติขจร พฤศจิกายน ๒๕๑๔) ในช่วงระยะเดียวกัน มีรัฐบาลนับจำนวนถึง ๔๓ ชุด ในจำนวนนี้ถ้าดูจากตัวบุคคลที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลแล้ว เป็นพลเรือน



ถึง ๑๐ คน จาก ๑๖ คน แต่เมื่อนับระยะเวลาที่คณะรัฐบาลชุดพลเรือนดำรงตำแหน่งโดยอาศัยสถาบันรัฐธรรมนูญจริงๆ แล้ว รวมกันไม่ถึง ๘ ปี หรืออีกนัยหนึ่งเป็นคณะรัฐบาลชุดภายใต้ผู้นำฝ่ายทหารถึงกว่าร้อยละ ๘๐ ของช่วงระยะเวลาทั้งหมด[๒] ความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยๆ เช่นนี้ เท่ากับเป็นภาพสะท้อนถึงปัญหาทางรัฐธรรมนูญไปในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งต่างออกไปจากกรณีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กล่าวคือ ลักษณะที่ขาดการยอมรับใน "หลักการมูลฐาน" บางอย่างอันจำเป็นต่อเสถียรภาพทางรัฐธรรมนูญ และเพราะเหตุขาดความแน่นอนหรือความเป็นกฎเป็นเกณฑ์นี่เองที่ทำให้แนวการศึกษารัฐธรรมนูญของไทยเริ่มเป็นที่รู้สึกว่าเป็นปัญหาขัดข้อง ผลก็คือ เริ่มมีการแสวงหาความหมายและความเข้าใจในขอบข่ายอันกว้างขวางออกไป ในแวดวงของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญเอง แม้จะยังคงจำกัดตัวอยู่ในอาณาเขตนิติศาสตร์ แต่ก็เริ่มปรากฏความพยายามขยับขยายการศึกษาคิดค้นออกไป ถึงหลักการทางทฤษฎีและปรัชญารวมทั้งสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ และในขณะเดียวกันพยายามเรียกร้องเชิญชวนให้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงของนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่ประกอบกันไป[๓]

เจตนารมณ์ของงานศึกษานี้ มุ่งที่จะแสวงความเข้าใจในปรากฏการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้มิใช่ด้วยยึดติดในแนวหรือวิธีการของศาสตร์สาขาใดทั้งนั้น ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของสมมติธรรม หากแต่จะพยายามศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมตามบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคมและการเมือง มองจากพื้นฐานความเป็นจริงในข้อนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่อยู่ในขอบข่ายของตัวบทกฎหมายและในส่วนที่นอกเหนือออกไปจากนั้น ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายที่จะปฏิเสธหรือลดคุณค่าและฐานะทางกฎหมาย ซึ่งนับเป็นมิติสำคัญยิ่งด้านหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ เป็นแต่เพียงว่าตัวบทกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จะให้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้อย่างครบถ้วน ดังที่ศาสตราจารย์*คาร์ล ไฟรดริค* ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่า การจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาลอันเป็นเจตนารมณ์แห่งระบอบรัฐธรรมนูญ



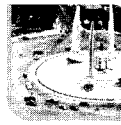
เสรีนิยมนั้น เป็นทั้งข้อที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายและอาศัยปัจจัยที่อยู่นอกขอบข่ายของกฎหมายด้วย เป็นต้นว่า การวิพากษ์วิจารณ์พลังคัดค้านจากพรรคการเมือง หนังสือพิมพ์ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ รวมตลอดถึงความสำนึกในจิตใจของผู้ครองอำนาจเองว่าจำเป็นต้องประพฤติปฏิบัติตนภายในกรอบอันถูกต้องเหมาะสม[๔] เหล่านี้ล้วนประกอบกันเป็นพื้นฐานทางกระบวนการสังคม-การเมืองส่งเสริมให้ระบอบรัฐธรรมนูญของตะวันตกบังเกิดผลบังคับและความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด *"แม่บท"* ของประเทศ

เมื่อพิเคราะห์เปรียบเทียบถึงหลักทฤษฎีและผลปฏิบัติของระบอบรัฐธรรมนูญในประเทศตะวันตกกับของไทยแล้วคงทำให้เห็นความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนขึ้น ที่กล่าวนี้ไม่มีความมุ่งหมาย เพียงแต่จะมาย้ำกันถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว จากทัศนะของงานศึกษานี้ ผลปฏิบัติของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ตาม ต่างก็ให้ความหมายความสำคัญแก่การศึกษาคิดค้นทางวิชาการเช่นกัน แม้ว่าอาจจะมีเป้าหมายและแนวทางที่แตกต่างกันไปบ้างเป็นธรรมดา เพราะผลที่สุดแล้ว เรื่องของสังคมและการเมืองอันมีเรื่องของคนเป็นแก่นสารนั้น ย่อมจะต้องมีลักษณะทั้งที่เป็นสากลและเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละรายไป ข้อสำคัญจะต้องไม่ปล่อยให้มาตรฐานความเชื่อทาง *"วิชาการ"* มาเป็นตัวกำหนดขอบข่ายความสนใจทางปัญญาความคิด กล่าวโดยเฉพาะถึงหลักทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญนั้นก็มิใช่หลักการที่กำหนดขึ้นมาลอยๆ ตามเจตนารมณ์หรือหลักความคิดของใครโดยเฉพาะ หากเป็นผลอันเกิดจากพลังผลักดันทางสังคม-การเมือง และเป็นที่ยึดถือปฏิบัติขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมองในแง่ของกระบวนการทางการเมืองแล้ว ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นไปไม่เฉพาะแต่ในกรณีรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษดังที่ศาสตราจารย์*ไอเวอร์ เจนนิงส์*อธิบายถึง[๕] เท่านั้น หากรวมถึงกรณีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรทั้งหลายด้วยสุดแต่ว่าจะเข้าใจความหมายของรัฐธรรมนูญกว้างแคบกันเพียงใด

ในกรณีรัฐธรรมนูญของไทย มีคำถามที่สะท้อนปัญหาทางวิชาการในขณะนี้อยู่ข้อหนึ่งซึ่งน่าสนใจ คือ

> มีคำกล่าวว่า ไม่ควรมีการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เพราะในประเทศไทยนี้มี*การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย* จนหา*กฎเกณฑ์ที่แน่นอน* ไม่ได้ บางครั้งก็*ไม่มีรัฐธรรมนูญ* ให้นำมาศึกษากัน ท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร...[๖]

เข้าใจว่าประเด็นที่น่าคำนึงถึงกันในเรื่องนี้ก็คงจะมีแง่มุมหลากหลายพอสมควร เริ่มตั้งแต่ว่าถ้าจะถือเอาตามหลักเบื้องต้นทีเดียวที่ว่า รัฐธรรมนูญหมายถึงเอกสารตัวบทกฎหมายแล้ว ปี พ.ศ.๒๔๗๕ ก็นับเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญอย่างน้อยเป็นผลให้เกิดความคิดและหลักปฏิบัติที่ต้องมี *"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"* หรือไม่ก็ *"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร"* ต่อเนื่องกันตลอดมา อาจจะมีช่วงเวลาเว้นว่างขาดตอนไปบ้างก็เล็กน้อย มองอย่างนี้ เราก็มีรัฐธรรมนูญให้ศึกษากันจำนวนมากมาย ปัญหาอยู่ที่ว่าจะศึกษากันอย่างไร จะพอใจกันแค่นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาตีความทางกฎหมายเปรียบเทียบกันเท่านั้นหรือ หรือถ้าจะเอาความแน่นอนของกฎเกณฑ์เป็นหลัก เราจะยึดมาตรฐานเช่นใดกัน เป็นต้นว่า ถ้าจะอาศัยมาตรฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตก คือกฎเกณฑ์อันแน่ชัดและสัมฤทธิผลในการจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักการแยกอำนาจและการประกันสิทธิเสรีภาพรวมทั้งความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม เช่นนี้ เราก็มีรัฐธรรมนูญเพียงบางฉบับให้ศึกษากัน (ฉบับ พ.ศ.๒๔๘๙, ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๗) ในแง่นี้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้ก็ต้องถูกเลิกล้างไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น ถึงแม้จะมีคำถามต่อไปอีกว่า หลักการเหล่านี้บังเกิดผลจริงจังหรือไม่เพียงใด แต่นั้นก็ไม่สำคัญเท่ากับประเด็นคำถามที่ว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นไปเช่นนั้น นอกจากนั้น ยังมีปัญหาว่าจะอธิบายรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่กำหนดกฎเกณฑ์ลักลั่นขัดแย้งกับหลักการเหล่านี้อย่างไร หรือจะมองแต่เพียงจากมาตรฐานอุดมการว่าเป็นประเภทรัฐธรรมนูญ (ถ้ายอมรับเป็นรัฐธรรมนูญ) ที่ด้อยคุณค่าทางวิชาการและเพราะฉะนั้นจึงไม่ควรค่าสำหรับการศึกษาเท่าไรนักกระนั้นหรือ และประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนอกจากจะถือเป็นปรอทวัดความล้มเหลว

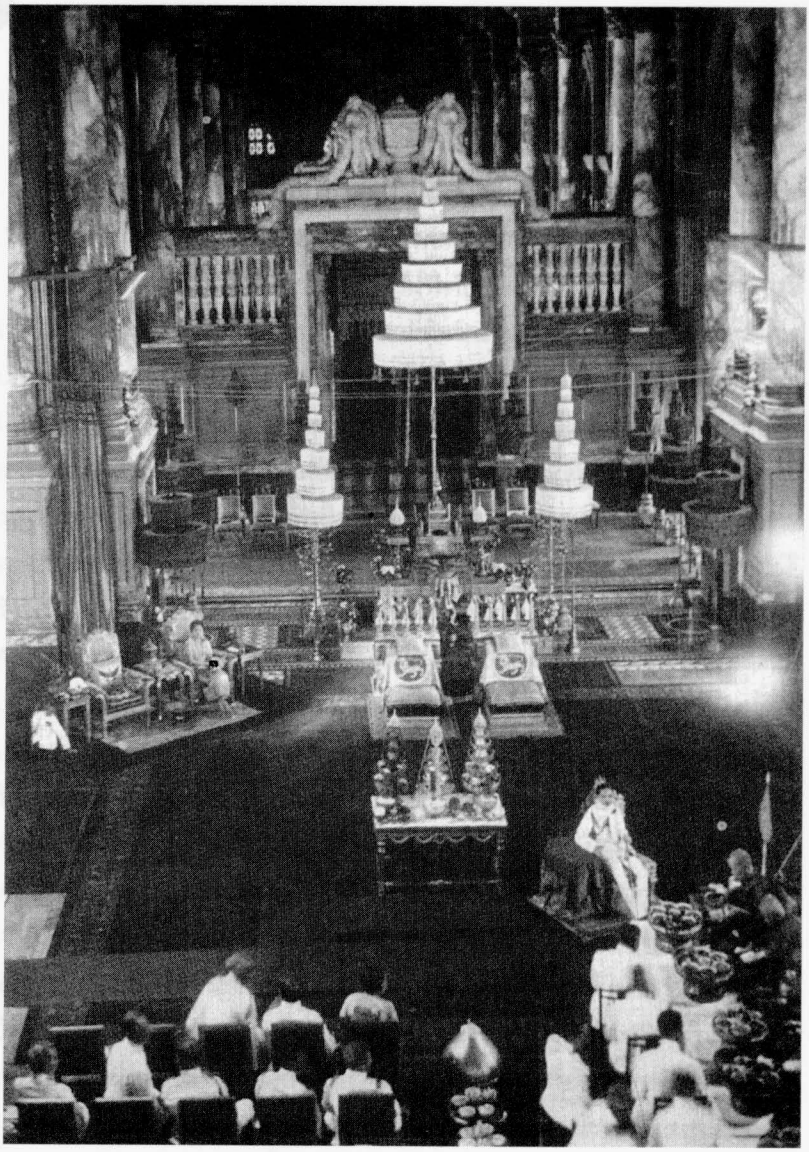


ของระบอบรัฐธรรมนูญไทยแล้ว น่าจะให้ความหมายในเชิงอธิบายปรากฏการณ์ทั้งในด้านกฎหมายและการเมืองอย่างไร

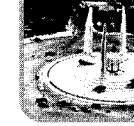
เท่าที่หยิบยกตัวอย่างประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการศึกษาระบอบรัฐธรรมนูญไทยดังกล่าวมานี้คงจำกัดเท่าที่ปรากฏอยู่ในขอบข่ายของ *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เท่านั้น ยังมิได้ท้าวไปถึงบทกฎหมาย การกระทำและพฤติกรรมต่างๆ ซึ่งอยู่นอกขอบข่ายเช่นว่านี้ เป็นต้นว่า การปฏิวัติรัฐประหาร กฎอัยการศึก คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ กระบวนการยุติธรรม ฯลฯ เหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อระบบและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลจากความผันผวนปรวนแปรทางการเมืองหลักการความเป็นกฎเป็นเกณฑ์อันเป็นที่คาดหวังจาก**การมี**รัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นปัญหาสลับซับซ้อนขึ้น และปัญหาได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๙๐ ยังความหวั่นไหวสั่นคลอนแก่หลักการรัฐธรรมนูญ และในที่สุดแก่สถานภาพของ *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญเอง ทางด้านแวดวงวิชาการก็มีส่วนสะท้อนสภาพบรรยากาศทางความคิดในทำนองเดียวกัน ความเชื่อมั่นในหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเคยแสดงออกอย่างเด่นชัดภายหลังการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ มา ณ บัดนี้เริ่มกลายเป็นปัญหาอันเคลือบแคลง ดังทำนองข้อสังเกตจากนักนิติศาสตร์ท่านหนึ่ง ดังนี้

> ที่เรียกกันว่า 'แม่บท' (ของกฎหมายทั้งหลาย) นั้น ก็ยังน่าสงสัยอยู่ เพราะในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญอาจมาทีหลังกฎหมายอื่นก็เป็นได้ จนน่าสงสัยว่า รัฐธรรมนูญเป็น 'บ่อเกิด' หรือ 'บทสรุป' ของกฎหมายอื่นๆ กันแน่ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยๆ...[๗]

ประเด็นเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญไทยคงจะยังเป็นปัญหาทางนิติศาสตร์ที่ต้องหาข้อยุติอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่กติกาการเปลี่ยนแปลง



ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งเป็นอาคารสภาผู้แทนราษฎร ในงานฉลองรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีรัฐพิธีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และถือเป็นวันเปิดประชุมสมัยสามัญของสภาผู้แทนราษฎรของทุกปี วันที่ 11 ธันวาคม เป็นพิธีสงฆ์ที่มีรัฐธรรมนูญประดิษฐานเป็นองค์ประธาน โดยมีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เสด็จเป็นประธานพิธีสงฆ์ วันที่ 12 ธันวาคม ภาคเช้ามีพิธีทางศาสนา ถัดมามีพิธี "เวียนเทียน" รอบรัฐธรรมนูญเพื่อ "สมโภชพระพุทธปฏิมาชัยวัฒนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม" โดยมีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เป็นองค์ประธาน



ทางการเมืองยังไม่อาจเป็นที่ยุติตกลงกัน ดังจะได้พิจารณาถึงในบทหลังๆ ของงานศึกษานี้ แต่อย่างน้อยที่สุด ในแง่ความเข้าใจ ปัญหาข้อนี้เท่ากับเป็นผลสะท้อนถึงความเป็นจริงทางสังคมและการเมืองของไทยด้วยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ นั่นก็คือ ความเป็นจริงเกี่ยวกับ*สัมพันธภาพทางอำนาจ* หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบและกระบวนการภายในสังคมการเมืองหนึ่งๆ อันเป็นตัวกำหนดแจกแจงว่า *"ใครได้อะไร เมื่อไร แล้วก็อย่างไร"* ซึ่งก็หมายถึงเรื่องของฐานะอำนาจและผลประโยชน์อันจะมีตามมานั่นเอง สัมพันธภาพทางอำนาจนี้กำหนดขึ้นและแสดงออกในรูปของสถาบันการเมืองต่างๆ และระบบสถาบันการเมืองเช่นว่านี้ก็คือรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนอัตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ[๙]

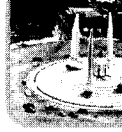
เมื่อพิเคราะห์ไปถึงพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคม-การเมืองเช่นนี้แล้ว สิ่งที่เรียกว่า "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญ จึงมิใช่อะไรอะไรอื่นเลยนอกจากจะเป็นเครื่องมือแสดงบทบาทหน้าที่ของระบบและกระบวนการแห่งสัมพันธภาพทางอำนาจ ด้วยเหตุฉะนี้สถานภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ ความเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นแม่บทหรือบ่อเกิดแห่งกฎหมายอื่นๆ ย่อมไม่อาจเป็นหลักการที่มีความสมบูรณ์แน่นอนในตัวเอง หากเป็นหลักการที่อิงอยู่กับเงื่อนไขของความเป็นจริงจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจ ที่กล่าวเช่นนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะทำให้รัฐธรรมนูญเกิดมีความหมายหรือคำจำกัดความเป็นสองแง่หรือสองนัยขึ้นมาหามิได้ ความจริงมีอยู่ว่า เราไม่อาจแยก*สถานภาพทางกฎหมาย* ของรัฐธรรมนูญออกจาก*ปรากฏการณ์ทางอำนาจ*ได้ เพราะในที่สุดแล้วกฎหมายกับการเมืองต่างเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน และเป็นองค์ประกอบอยู่ในกระบวนการสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ที่เราเรียนรู้กันมาจากตะวันตก ซึ่งก็มิใช่หลักทฤษฎีที่อุบัติขึ้นมาลอยๆ หากเป็นผลสะท้อนจากการตกลงยอมรับกติกามูลฐานในระบบ และกระบวนการสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

ตรงกันข้าม ประสบการณ์ทางการเมืองของไทยชี้ให้เห็นว่า ขาดความเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนดังกล่าวมาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็น

ผลสะท้อนของสภาวะที่ในวงการรัฐศาสตร์วิจารณ์กันว่าเป็น *"วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย"* กล่าวคือเป็นความผันแปรว่ายเวียนอยู่ในวัฏจักรจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งมีรัฐสภา ครั้นแล้วก็จะเกิดวิกฤตการณ์และจบลงด้วยรัฐประหาร์ ในกรณีอย่างนี้ การที่จะยึดถือเอาแต่หลักทฤษฎีอันมีมาแต่ประสบการณ์ของตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยนั้น อาจจะมีส่วนสนองความพอใจตามอุดมการณ์หรือคตินิยมอยู่บ้าง แต่เข้าใจว่าจะไม่ช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจมากเท่าใดนัก ในประการสำคัญ ประเด็นปัญหาบางอย่างที่สำคัญกลับมักถูกมองข้ามละเลยกันไป ข้อที่ต้องการจะชี้ให้เห็นในงานศึกษานี้ก็คือว่า รัฐธรรมนูญจะเป็นที่เข้าใจได้ตรงกับเรื่องราวที่เป็นจริงขึ้น ก็โดยมองจากแง่ที่เป็นมิติหนึ่งในกระบวนการทางสังคมและการเมือง ประเด็นทางทฤษฎีทำนองที่รัฐธรรมนูญหนึ่งๆ มีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร หรือว่ามีความมั่นคงแน่นอนหรือไม่เพียงไรเหล่านี้ อาจให้คุณค่าทางปัญญาความคิดในส่วนหนึ่ง แต่คงจะไม่สำคัญเท่ากับที่ควรจะรู้และเข้าใจกันตามสมควรว่า *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บอกอะไรกับเราบ้างในแง่ของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ รวมทั้งในประการที่ว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้ความหมายแก่เราอย่างไร และในทางกลับกันสภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองจะมีส่วนอธิบายเจตนารมณ์และข้อบัญญัติ *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญอย่างไร ตลอดจนแนวทางที่รัฐธรรมนูญอาจจะพัฒนาต่อไป

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมือง

จากที่ได้พิจารณาถึงความหมายและบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญกล่าวคือในฐานะที่เป็นมิติหนึ่งในกระบวนการของสังคมและการเมือง และเพราะฉะนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอยู่กับสัมพันธภาพทางอำนาจ ข้อที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างไร คำถามนี้ดูจะมีคำตอบอยู่ในตัวเอง ส่วนหนึ่งจากความเข้าใจที่มีกันอยู่โดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม ถ้าจะพิเคราะห์ดูจากปัญหาของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว นั่นก็นับเป็น



เพียงครึ่งหนึ่งของคำตอบเท่านั้นเอง เพราะการมีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศย่อมต้องแฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งอยู่เสมอ ในข้อนี้มีประเด็นบางประการที่จำเป็นต้องคลี่คลายกันตามสมควรในที่นี้ เพื่อความกระจ่างเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

ก่อนอื่น ขอให้พิจารณาคำอธิบายทางกฎหมาย ซึ่งอาจใช้ถ้อยคำต่างกันไปบ้าง แต่ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญรับตรงกันเป็นลักษณะสากล อย่างเช่นที่ว่า

> ...เป็นกฎหมายสาขามหาชน ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะเป็นเพียงจารีตประเพณี...[๑๐]

หรือว่าหมายถึง *"เอกสารซึ่งวางกฎเกณฑ์กำหนดองค์ประกอบ อำนาจและวิธีปฏิบัติการของบรรดาสถาบันสำคัญๆ ทางการปกครอง และหลักการทั่วไปที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสถาบันเหล่านั้นกับปวงราษฎร"*[๑๑]

บางท่านก็อาจเสริมด้วยสถานภาพพิเศษทางกฎหมายดังที่กล่าวแล้ว โดยให้หมายความถึง *"เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองแห่งรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐ มีความมุ่งหมายให้ถาวรยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่ทำลาย"*[๑๒]

หรืออาจย้ำโดยเฉพาะถึงศักดิ์ทางกฎหมาย คือว่า *"เป็นบทบัญญัติสูงสุดของบรรดากฎหมาย เป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมายตั้งอยู่บนรากฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสำคัญกว่าเพื่อนคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ"*[๑๓] เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเข้าใจว่าคงจะมุ่งให้ได้ความหมายในเชิงของความเป็นกฎหมายแท้ๆ เป็นความหมายกลางๆ โดยยังไม่ได้บอกถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์อื่นใดทั้งสิ้น[๑๔] นั่นอาจเป็นหลักในทางทฤษฎีแต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีปัญหาสับสนพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงวิชาการที่เรียนรู้ได้รับอิทธิพลของหลักธรรมเนียมแบบอย่างรัฐธรรมนูญของตะวันตก ปัญหาเกี่ยวกับ

รัฐธรรมนูญของไทยก็อยู่ในสภาพทำนองนี้ กระบวนการเรียนรู้เช่นว่านี้ไม่ต้องสงสัยเลยว่าย่อมจะมีผลสะท้อนต่อบรรยากาศทางปัญญาความคิดและส่งผลกระทบทางการเมืองอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้นำมาประเมินในงานศึกษานี้ แต่ทว่าจะใช้เป็นเครื่องอธิบายความเป็นจริงกันอย่างไรนั้นเป็นข้อที่น่าพิเคราะห์ไตร่ตรองกัน ขอให้พิจารณาทัศนะตัวอย่างหนึ่งที่พยายามอธิบายปัญหาความหมายที่เป็นกลางของรัฐธรรมนูญ

> ความสับสนของรัฐธรรมนูญในเมืองไทย เดิมเข้าใจคำว่ารัฐธรรมนูญคือประชาธิปไตย ถึงกับถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบเผด็จการ รัฐธรรมนูญก็คือ ปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย ซึ่งไม่มีความหมายอะไรเลย เพราะเผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชก็เป็นรัฐธรรมนูญ
>
> ...คำว่ารัฐธรรมนูญมีความหมายเป็นกลางในตัวเอง ไม่ได้เอนเอียงไปในทางประชาธิปไตยหรือเผด็จการโดยนัยความหมายของคำ สำหรับผู้เขียนเอง มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศหรือถ้าจะกล่าวในเชิงทฤษฎีก็เป็นว่ารัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่เกี่ยวพันกับอำนาจสูงสุดของรัฐ *เริ่มต้นก็เป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไม่ว่าราษฎรจะพร้อมใจกันจำกัด* เช่นรัฐธรรมนูญอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือผู้ปกครองจะยอมจำกัดอำนาจตัวเอง เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ.๒๔๓๒ รัฐธรรมนูญรุสเซีย พ.ศ.๒๔๔๙ รัฐธรรมนูญโมนาโค พ.ศ.๒๔๕๔ หรือรัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย พ.ศ.๒๔๗๔ ก็ตาม ต่อจากนั้นก็สร้างหรือรับรองอำนาจต่างๆ ขึ้น เช่น รับรองว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของใคร ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีการจัดระเบียบอย่างไร ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น...[๑๕]



"ความหมายเป็นกลาง" ของรัฐธรรมนูญกับ*เจตนารมณ์* ของ *"การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง"* เป็นปัญหาที่เห็นจะต้องแยกแยะอธิบายในที่นี้ ถ้าจะพูดกันอย่างกว้างๆ แล้ว การจำกัดอำนาจอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในทางปฏิบัติและเป็นไปได้แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามแม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นใช้จริง แต่อาจไม่ได้มีบทบัญญัติข้อใดที่กำหนดกฎเกณฑ์การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไว้เลยก็ได้ ประสบการณ์ทางการเมืองของไทยเราเองเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ดังจะอนุมานได้จากพระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ.๒๔๓๐ ว่า

> ...พระบรมราชานุภาพของเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นล้นพ้นไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใด ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่างๆ กันนั้น...[๑๖]

และถ้าหากจะได้มี *"กฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพ"* ขึ้นในสมัยนั้น ก็ยังทรงมีพระราชดำริไว้ว่า

> เมื่อจะนำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นที่เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมี*กำหนดพระราชานุภาพต่างๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งได้เกิดขึ้น*

ในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกั้นเป็นชั้นๆ ตามลำดับ เหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้นๆ ...ส่วนที่กรุงสยามนี้ ยังไม่มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้วจึงเป็นขึ้นเหมือนประเทศอื่นๆ *ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำเจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ* เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผิดกันตรงข้าม...ปรกติทุกวันนี้ ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรมและเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากันเป็นความจริง เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า *ราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินควรจะกำหนดตามแบบเดิมแต่ในข้อที่เป็นข้อจริงอย่างไร* คือ เหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดกันนอกๆ แบบ เช่น เรียกพระนามว่าเจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่*หมายว่ามีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้น* ก็จะเป็นการสมควรแก่บ้านเมืองในเวลานี้อยู่แล้ว[๑๗]

เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพระบรมราชานุภาพภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดใน *"ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม"* ซึ่งเข้าใจว่าสมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ทรงเป็นผู้ยกร่าง[๑๘] ดังนี้

มาตรา ๒ พระเจ้าแผ่นดินย่อมมีพระราชอาญาสิทธิ์เด็ดขาดโดยพระราชหฤไทย์ ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่าอีกแล้ว

มาตรา ๓ พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักดานุภาพเป็นอาทิ คือ (๑) ย่อมเป็นเจ้าเป็นใหญ่ปกครองแผ่นดิน ที่พึ่งที่พำนักของอาณาประชาราษฎร (๒) เป็นที่เกิดแห่งความยุติธรรมที่ระงับ

ดับทุกข์ร้อน แลทรงพระกรุณายกโทษคนผิดกฎหมาย... (๓) พระราชดำรัสได้ประกาศแล้วย่อมเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดิน...[๑๙]

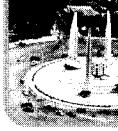
ในลักษณะเช่นนี้ การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญในตัวเอง จึงอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการจำกัดอำนาจเสมอไป ทั้งนี้ไม่พูดถึงในกรณีที่ว่า ผู้ปกครองอาจสมัครใจเองที่จะจำกัดการใช้อำนาจอัน *"ล้นพ้น"* ในขอบข่าย *"ที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม"* ซึ่งไม่ใช่จะเป็นไปไม่ได้ หรืออาจจะมองกันในแง่ที่ว่าเกิดความรู้สึกในทางที่อำนาจถูกจำกัดเพียงเพราะมีการตรา *"กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพ"* ขึ้นอันผิดไปจากธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมา เช่นนี้เป็นต้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องจากกรณีของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แสดงเจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ โดยแท้จริงแล้วกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ยึดเจตนารมณ์เพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาลนั้นมีต้นกำเนิดและเป็นลักษณะเฉพาะของตะวันตกซึ่งในงานศึกษานี้จะใช้คำเรียกเฉพาะว่า *ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม* (Constitutionalism) โดยตลอด อันเป็นหลักความคิดและค่านิยมของตะวันตก รัฐธรรมนูญไม่ใช่เพียงตัวบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเป็นกลางๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นที่เข้าใจกันด้วยเสมอในความหมายของบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ การสถาปนาระบบจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล[๒๐] ในประวัติศาสตร์ทางความคิด เจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญตะวันตกสะท้อนให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในงานเขียนของ *มองเตสกิเออ* ปราชญ์ฝรั่งเศส เรื่อง *"เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย"* (De l'esprit des lois) โดยเฉพาะในเล่ม ๑๑ ของหนังสือนี้ซึ่งให้หัวข้อเป็นการสื่อความหมายของเจตนารมณ์ดังว่านี้คือ *"ว่าด้วยการสถาปนาเสรีภาพทางการเมืองในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ"* จุดมุ่งหมายสำคัญก็คือปัญหาที่จะต้องหาทางควบคุมอำนาจและกำหนดหลักการแยกอำนาจเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคล และในขณะเดียวกันเพื่อสถาปนาสิทธิอำนาจโดยชอบธรรมของรัฐบาล[๒๑]

ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมเช่นว่านี้ มิใช่เพียงจะอุบัติขึ้นมาจากจินตนาการของมนุษย์โดยลำพัง หากเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการต่อสู้ต่อรองทางการเมืองอันเป็นมาโดยลำดับในสังคมตะวันตก กระแสพระราชดำรัสที่



อ้างถึงข้างต้น ในแง่หนึ่ง เป็นการแสดงถึงความเข้าใจที่ตรงจุดอย่างยิ่งในลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน *"ประเทศยุโรปซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชานุภาพต่างๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งได้เกิดขึ้นในบ้านเมือง โดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกั้นเป็นชั้นๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้นๆ...ส่วนที่กรุงสยามนี้...เป็นการผิดกันตรงกันข้าม..."* ในตอนต้นของบทนี้ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วถึงบทบาทหน้าที่ของ *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นภาพสะท้อนหรืออีกนัยหนึ่งอัตตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ เจตนารมณ์ของการจำกัดและควบคุมอำนาจและการกระทำของรัฐบาลเป็นผลสรุปจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่ง *"ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ"* ดังนั้นความหมายในเชิงบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ จึงย่อมแตกต่างออกไปจากประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาแต่อิทธิพลจากผู้นำเบื้องบนเป็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้เจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ ถ้าจะมีปรากฏก็เห็นจะเป็นเรื่องของเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของส่วนบุคคลเสียมากกว่าที่จะมีพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางความคิดของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมซึ่งได้เข้ามามีบทบาทอยู่มากพอสมควรในการอธิบายความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทย ดังทัศนะจากนักนิติศาสตร์อีกท่านหนึ่งดังนี้

> ...เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญ เราหมายถึงอะไร ตามความเข้าใจของข้าพเจ้า รัฐธรรมนูญหมายถึงแต่*เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองอันมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม คือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนด* ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ข้อนี้เป็นสำคัญแตกต่างกับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจ ไม่อยู่ในอาณัติแห่งกฎหมาย[๒๒]



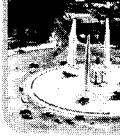
ตามหลักความคิดนี้ ลักษณะความเป็น *"สัญญาประชาคม"* ถือเป็นเกณฑ์กำหนดลักษณะความเป็น *"รัฐธรรมนูญ"* นี่ก็อีกเช่นกัน คติว่าด้วย *"สัญญาประชาคม"* มีรากฐานอยู่ในประวัติศาสตร์ทางความคิดและการต่อสู้ทางการเมืองของตะวันตก กล่าวได้ว่าเป็นที่มาส่วนหนึ่งของหลักการจำกัดอำนาจในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม *"เป็นรากฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอันสถาปนารัฐธรรมนูญให้มีสถานภาพเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น"* หลักความคิดว่าด้วย *"สัญญาประชาคม"*เป็นผลสะท้อนของการตกลงยินยอมระหว่างคู่ภาคีในสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างเช่นทำนองที่ *"ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ"* ดังนั้น ความเป็น *"สัญญาประชาคม"* จึงเป็นลักษณะเฉพาะสำหรับอธิบายความหมายของ *"เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง"* เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น เป็นต้นว่า *แมกนา คาร์ตา* (Magna Catra ค.ศ.๑๒๑๕) *บัญญัติว่าด้วยสิทธิ* (Bill of Rights ค.ศ.๑๘๖๙) ฯลฯ ของอังกฤษแต่ค่อนข้างจะเป็นปัญหาน่าสงสัยอยู่ ถ้าจะนำมาใช้อธิบายกรณีอย่างของไทยซึ่งเป็นเรื่องความเห็นดีเห็นงามมาจากผู้ปกครองเองคือ *"เป็นแต่เจ้าแผ่นดินคิดเป็นว่าควรจะทำ"* เป็นต้นว่าจะเปรียบเทียบกันระหว่าง*แมกนา คาร์ตา* กับ *ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง* ถ้าประสงค์จะตีความกันให้กว้างทั้งสองกรณีก็อาจนับอยู่ในข่าย *"เป็นเอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง"* และจัดเป็นรัฐธรรมนูญได้[๒๓] แต่จะไปไกลถึงขั้นวินิจฉัยเอาว่า ทั้งคู่เป็น *"สัญญาประชาคม"* ด้วยกันนั้น[๒๔] ก็จะพลอยทำให้ลักษณะความเป็น *"สัญญาประชาคม"* เองหมดความหมายไปในทันที ด้วยเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับ และทราบกันดีอยู่ว่า

> ...ประกาศปฏิญญาของพ่อขุนรามคำแหง...ไม่ใช่เอกสารทางการเมืองที่ขุนนางหรือราษฎรบังคับให้พระเจ้าแผ่นดินเซ็นเหมือนแมกนาคาร์ตาของพระเจ้าจอห์น แต่เป็นปฏิญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศปิติอุทานศรัทธาความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมืองของตนเอง *เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจด้วยใจรักและเอ็นดู...*[๒๕]

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ได้มีความประสงค์อันใดที่จะมาบั่นทอนหรือล้มล้างหลักความเชื่อหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะในวงการนิติศาสตร์ไทยที่ว่าจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญมีอยู่เพื่อจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล และแนวโน้มของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็มีทางอาจจะมองกันได้ในทำนองนั้น ดังที่จะพยายามพิเคราะห์ดูในแง่นี้ด้วยส่วนหนึ่ง กระนั้นก็ดีประเด็นหลักในที่นี้ไม่ใช่อยู่ที่ว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไร ซึ่งจำเป็นจะต้องแยกแยะให้ถ่องแท้จากแง่ของความเป็นจริงทางการเมือง จริงอยู่การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ปรากฏเป็นตัวเป็นตนขึ้นมา นับเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งทางการเมือง และอาจมีส่วนทำให้บังเกิดความรู้สึกหรือเข้าใจไปถึงว่าการมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจำกัดอำนาจของรัฐบาลนั้น ดูเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงหรือเหมือนเป็นเรื่องเดียวกัน[๒๖] แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญอาจเป็นเพียงเอกสารหรือเครื่องบ่งบอกถึงอำนาจสิทธิ์ขาดของผู้ปกครอง อันเป็นการตรงกันข้ามกับความหมายในเชิงจำกัดอำนาจก็ได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่าง *"ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม"* หรือว่าอาจเป็นเพียงเพื่อบอกกล่าวให้ทราบถึงนโยบายหรือเจตนารมณ์ในการใช้อำนาจปกครองอย่างเช่นทำนองศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

ยิ่งมาในสมัยปัจจุบันนี้ ประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกพากันนิยมให้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญออกมาใช้กัน แล้วก็มักบรรจุบทบัญญัติไปในทำนองจำกัดอำนาจของรัฐบาลคล้ายๆ กับระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาทิเช่น การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ การเลือกตั้ง และสิทธิเสรีภาพของราษฎร เหล่านี้เป็นต้น โดยที่พอจะเห็นๆ กันได้ว่า มิได้เกิดผลบังคับจริงจังอะไรนัก หรือในหลายๆ กรณีอาจเป็นไปในทางตรงกันข้ามก็ได้ เพราะในที่สุดแล้ว เจตนารมณ์และผลบังคับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติทำนองคล้ายๆ กันเหล่านี้ จึงย่อมให้ผลและความหมายในเชิงของบทบาทหน้าที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจในแต่ละสังคม

ในสภาวะอันสลับซับซ้อนของการเมืองสมัยใหม่เช่นนี้ จึงมีปัญหาบางประการที่พึงพิจารณากัน กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่แต่เพียงเป็นเอกสารเกี่ยวกับ

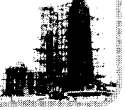


การปกครองบ้านเมืองเท่านั้น หากยังมี *เจตนารมณ์* กำกับอยู่ด้วย แต่ในทางที่มักปฏิบัติกัน ก็มีกฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย รวมทั้งของไทย ที่แสดงเจตนารมณ์ให้ปรากฏหลายๆ ด้านที่ลักลั่นขัดแย้งกัน ปัญหามีอยู่ว่าเราจะทำความเข้าใจกันอย่างไร สำหรับเจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้นค่อนข้างชัดเจนในจุดมุ่งหมายของการจำกัดอำนาจรัฐบาลดังกล่าวมาข้างต้น และหลักอุดมการณ์ข้อนี้มีส่วนอยู่ไม่น้อยทีเดียวที่สร้างความเข้าใจทางวิชาการไปไกลถึงขั้นที่ว่า การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้ก็เฉพาะเพื่อจุดประสงค์เช่นว่านี้เท่านั้น ดังที่พอจะอนุมานได้จาก *"ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนและราษฎร"* ค.ศ.๑๗๘๙ ของฝรั่งเศส ที่ว่า

> สังคมใดซึ่งไม่มีการประกันรับรองบรรดาสิทธิทั้งหลาย
> ทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแน่นอนหาใช่รัฐธรรมนูญไม่[๒๗]

มาในสมัยนี้ แม้จะยอมรับกันตามข้อเท็จจริงว่า รัฐธรรมนูญอาจมีแนวทางแตกต่างหลากหลายไปได้ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคมดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังรักที่จะยึดถือเอาระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยประเด็นปัญหากัน กล่าวคือ มองแยกแยะประเภทรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกันระหว่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalist Constitution) กับระบอบที่ไม่ใช่เป็นเช่นนั้น (Non-Constitutionalist Constitution) ผลทางการศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมเช่นนี้ก็มักจะเป็นไปในแนวที่มาดูกันว่ารัฐธรรมนูญระบอบไหนจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ดีกว่าหรือว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่า รวมทั้งปัญหาว่าเพราะเหตุใดการประพฤติปฏิบัติถึงมิได้เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับของตะวันตก[๒๘] อะไรทำนองนี้ ซึ่งก็เป็นแนวและแบบวิธีการศึกษาที่อาจจะเป็นคุณประโยชน์อยู่ แต่ในขณะเดียวกันอาจจะกลายเป็นฉันทาคติทางวิชาการที่ทำให้มองพลาดจากสาระสำคัญในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่ต่างออกไปจากแบบของตะวันตก

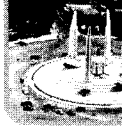
กรณีตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัด เห็นจะได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพโซเวียต



ฉบับ ค.ศ.๑๙๓๖ ซึ่งอาจจะดูเป็นสองแง่สองมุมตรงข้ามกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งเป็นการพัฒนาระบบการเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (โดยใช้หลักการสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยตรง และการลงคะแนนเสียงด้วยวิธีลับ) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ยังคงสงวนการผูกขาดอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ไว้เช่นเดิมแน่นอน เมื่อมองจากสายตาของตะวันตกแล้วบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเหล่านี้แทบจะไม่ให้ความหมายอะไรเลย ในแง่ของการจำกัดอำนาจรัฐบาลและและการควบคุมสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แล้วก็แน่นอนอีกเช่นกันที่ว่า การเปลี่ยนแปลงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศที่ต้องการผูกมิตรกับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ร่วมกันต่อสู้กับฝ่ายฟาสซิสต์ของฮิตเลอร์ การบรรจุหลักการแยกอำนาจก็ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ดี ตลอดจน บรรดาสิทธิเสรีภาพต่างๆ ก็ดี เหล่านี้อาจมุ่งเพื่อโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองอย่างที่เข้าใจกัน แต่ถึงกระนั้นก็เป็นการยากยิ่งที่จะปฏิเสธความหมายความสำคัญของรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต ในฐานะ*สถาบันการเมือง* เป็นแต่ว่าอาจไม่ได้มีความหมายตามนัยอุดมการณ์ และความเข้าใจแบบตะวันตกเท่านั้น ดังเช่นที่นักวิชาการ *"ฝ่าย"* ตะวันตกผู้หนึ่ง เคยตั้งข้อสังเกตวิจารณ์รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตไว้ว่า

> ...บรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นๆ ได้อีก (คือนอกไปจากการจำกัดอำนาจรัฐบาล) รัฐธรรมนูญยังเน้นลัทธิความเชื่อด้วย เฉพาะตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญใช้เพื่อโฆษณาชวนเชื่อในต่างประเทศ บรรดาเอกสารรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตก็ย่อมหมดคุณค่าลงไปในฐานะ*สถาบันการเมือง* กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นวิธีการเพื่อช่วยให้บรรลุถึงความตกลงกันในหมู่คนทั้งหลาย[๒๙]

ในตอนต้นของบทนี้ได้พูดถึงว่า รัฐธรรมนูญเปรียบได้เสมือนอัตตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ และสัมพันธภาพนี้ แสดงออกในรูปของสถาบัน



การเมืองต่างๆ ข้อที่สมควรทำความเข้าใจต่อไปในชั้นนี้ ก็คือว่าความหมายและบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองในฐานะเป็นเครื่องแสดงออกของสัมพันธภาพทางอำนาจ ระบบและกระบวนการทางการเมือง *"เปิด"* (โดยเปรียบเทียบ) ในสังคมตะวันตกเป็นภาพสะท้อนของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่ง ในฐานะเช่นนั้น สถาบันการเมืองย่อมมีบทบาทหน้าที่เป็นสื่อวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มชนจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกัน (อย่างน้อยตามนัยแห่งกฎหมาย) และเพราะฉะนั้น จึงทำหน้าที่เป็นแหล่งประสานปัญหาขัดแย้งและผลประโยชน์ในหมู่บุคคลหรือกลุ่มชนเหล่านั้น แต่ความหมายและบทบาทหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ยากที่จะนำมาใช้อธิบายหรือวิเคราะห์สถาบันการเมืองอย่างของสหภาพโซเวียต ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของสัมพันธภาพอีกแบบหนึ่งตามนัยของหลักการเผด็จการแห่งชนชั้นกรรมาชีพภายใต้ *"บทบาทนำ"* ของพรรคคอมมิวนิสต์อันเป็นพรรคการเมืองเดียวเท่านั้นที่จะมีอยู่ได้ในสหภาพโซเวียตในฐานะที่ทำหน้าที่ *"ปกป้องผลประโยชน์ของคนงานและชาวนา"* และอำนวย *"ประชาธิปไตยสำหรับประชาชนคนงาน กล่าวคือ ประชาธิปไตยสำหรับชนทั้งมวล"*[๓๐] นี่คือเจตนารมณ์หลักแห่ง *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญ อันมิได้มีอยู่เพื่อควบคุมจำกัดอำนาจรัฐบาล หากแต่เพื่อยืนยันรับรองฐานะความชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งก็คือพรรคคอมมิวนิสต์

ข้อแตกต่างทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ อันมีลักษณะหลากหลายต่างๆ กันได้ตามสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง และลักษณะความเปลี่ยนแปลงนี้ก็เป็นมิติอันสำคัญยิ่งสำหรับความหมายในเชิงพฤติกรรมของรัฐธรรมนูญ กรณีของระบอบและสถาบันการเมืองของประเทศตะวันตกและสหภาพโซเวียต มักถูกนำมาใช้อ้างอิงเปรียบเทียบกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผลของแนวทางหรือแบบอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน หรือว่าตรงกันข้ามกันในเชิงการต่อสู้ทางลัทธิการเมือง กล่าวคือ ระหว่างแนวทางแบบปฏิวัติเสรีนิยมและแนวทางปฏิวัติสังคม[๓๑] แต่ทว่าสองระบอบนี้ก็มีบางอย่างที่คล้ายกันอยู่ ซึ่งเป็นจุดน่าสนใจไม่น้อยไปกว่าในด้านความแตกต่าง อย่างน้อยก็สำหรับงานศึกษานี้ นั่นก็คือ ความเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างแตกหักจากอดีต ในแง่นี้ สำหรับแนวทางแบบ

ปฏิวัติสังคม ความหมายของการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญพอจะอนุมานได้จากเหตุผลอ้างอิงของผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเท่ากับเป็นผู้กำกับการเปลี่ยนแปลงตลอดมาภายหลังสถาปนาอำนาจขึ้นโดยผลของการปฏิวัติบอลเชวิค ปี ค.ศ.๑๙๑๗ ทั้งนี้โดยนัยแห่งหลักอุดมการณ์มาร์กซิสต์ กล่าวคือ เหตุผลอ้างอิงถึงสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม อันเป็นรากฐานของระบบอำนาจรัฐ และซึ่งเป็นเครื่องอธิบายเหตุปัจจัยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ (ฉบับ ค.ศ.๑๙๑๘, ๑๙๒๔, ๑๙๓๖, และ ๑๙๗๗)[๓๒]

ส่วนสำหรับแนวทางแบบเสรีนิยมในตะวันตกอาจดูรุนแรงน้อยกว่าและมีวิวัฒนาการต่อเนื่องอยู่พอสมควร แต่ลักษณะของความแตกหักจากอดีตปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคหลังการปฏิรูปและการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ความคิด ความพยายามจำกัดอำนาจซึ่งสะท้อนจากสมัยแมกนา คาร์ตา ตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ มาได้รับการเสริมด้วยหลักอุดมการณ์เรื่องสิทธิเสรีภาพในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ดังที่ปรากฏเอกสารรัฐธรรมนูญสำคัญๆ ออกมาในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อังกฤษ (Petition of Rights 1627, Habeas Corpus Act 1679 และ Bill of Rights 1689) อเมริกา (Declaration of Independence 1776, United States Constitution 1787 และ Bill of Rights 1791) และฝรั่งเศส (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789) การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้เป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อสัมพันธภาพทางอำนาจดังที่ C.G. Weeramantry อดีตผู้พิพากษาศาลสูงสุดของศรีลังกา ได้ให้อรรถาธิบายไว้อย่างชัดเจนและกะทัดรัด กล่าวคือ

> ได้เกิดการตั้งข้อโต้แย้งต่อระบบอำนาจ ไม่ว่าจะเคยเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือว่ายึดถือกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับพลันทันใดต่อวัฒนธรรมเก่าแก่ มีการค้นพบโลกใหม่ๆ ซึ่งปลดเปลื้องทั้งจิตใจและสังคมให้ออกไปจากหลักยึดถือเก่าๆ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลทำให้รูปแบบการจัดระเบียบสังคมแบบโบราณในยุโรปต้องแตกสลายไป และเป็นการปลดปล่อย

> ปัจเจกบุคคลออกไปจาก (พันธะผูกพันของ) กลุ่มและเชิดชูแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคให้เป็นมรดกตกทอดมาสู่ยุคหลังๆ สืบมาแต่นั้น[๓๓]

ลักษณะความแตกหักจากอดีตดังกล่าวนี้ ยากที่จะพบได้ในประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งโดยพื้นฐานยังคงเป็นสังคมแบบประเพณี แม้ว่าจะถูกผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ก็ตาม ในแง่หนึ่ง ถ้าหากจะพิเคราะห์เปรียบเทียบพอเป็นเค้าดูกันง่ายๆ แล้ว ก็เห็นจะกล่าวได้ว่าประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยคงจะอยู่ในระหว่างสองแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่ว่านี้ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งของสัมพันธภาพทางอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำของระบบราชการยังคงเป็นผู้กำกับควบคุมอำนาจรัฐดังเช่นที่เคยเป็นมา และในอีกด้านหนึ่งเป็นกระแสพลังท้าทายต่อต้านอันเกิดแต่อิทธิพลของแนวอุดมการณ์เสรีนิยมสมัยใหม่และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม เหล่านี้ประกอบเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของสังคมไทย กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญก็คงเป็นไปในลักษณะทำนองเดียวกัน คือเป็นการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากเบื้องบนเป็นหลัก ในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นไปได้ยากที่จะมุ่งหวังให้กฎหมายรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นเครื่องจำกัดอำนาจของรัฐบาลอย่างเช่นที่อยากจะให้เป็นกันจากแง่ของนิติศาสตร์ดังกล่าวมาในตอนต้นของบทนี้ สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมแบบประเพณีของไทยจึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญดูมีความหมายกระเดียดไปทางด้านของสหภาพโซเวียตมากกว่า แม้ว่าจะพยายามคงรูปแบบของตะวันตกไว้ อย่างไรก็ตาม ในข้อนี้ A.V. Dicey ได้เคยให้ข้อสังเกตเปรียบเทียบในเชิงสังคมวิทยาไว้อย่างน่าสนใจ ในงานวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า

> ...กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษแฝงไว้ด้วยหลักนิติธรรม โดยอาศัยพื้นฐานที่ว่าบรรดาหลักการทั่วไปแห่งรัฐธรรมนูญ (อาทิ เช่น สิทธิในเสรีภาพส่วนบุคคล หรือว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ)

> สำหรับเราแล้ว นับเป็นผลอันเกิดมาจากคำพิพากษาอรรถคดีทั้งหลาย ซึ่งกำหนดสิทธิส่วนบุคคลในคดีต่างๆ ที่มาสู่ศาล แต่ส่วนสำหรับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเป็นจำนวนมากหลักประกัน (เช่นที่เป็นอยู่) ที่ให้ไว้แก่สิทธิของคนทั้งหลายเป็นผล...เกิดมาจากหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ[๓๔]

โดยนัยนี้ เมื่อพิเคราะห์จากแง่ของความสัมพันธ์ระหว่าง*สิทธิเสรีภาพของบุคคลต่ออำนาจของรัฐ* แล้ว ก็จะทำให้เห็นชัดขึ้นถึงความหมายและสถานภาพอันแตกต่างกันระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทอย่างเช่นของอังกฤษและประเทศตะวันตกอื่นๆ ซึ่งมีที่มาจากสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นตัวกำหนดหรือจำกัดอำนาจรัฐ กับประเทศซึ่งมีที่มาจากเบื้องบน คือจากชนชั้นปกครองผู้กำหนด *"หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ"* รวมทั้งขอบข่ายและเงื่อนไขสิทธิเสรีภาพของบุคคล ความหมายและสถานภาพของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยจัดอยู่ในลักษณะของประเภทหลังนี้เอง และด้วยเหตุฉะนี้จึงไม่น่าที่จะต้องฉงนกันอีกต่อไปแล้วในปัญหาที่ว่ารัฐธรรมนูญไทยเป็น *"บ่อเกิด"* หรือ *"บทสรุป"* ของกฎหมายอื่นๆ กันแน่ ความปราศจากกฎเกณฑ์หรือผลบังคับที่แน่นอนก็ดี การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยๆ ก็ดี อาจเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความรู้สึกท้อแท้ผิดหวัง (หรือว่าสมหวัง) หรือว่าทำให้จับกฎเกณฑ์ศึกษากันจริงจังไม่ได้ แต่ก็เป็นเครื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงของสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยกำหนดเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเด็นสุดท้ายที่เหลืออยู่คงมีว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยจะถือเอาเป็นจริงเป็นจังนักไม่ได้แล้ว เราจะได้ความหมายความเข้าใจอะไรอย่างไรจากรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ในกรณีเช่นนี้ ข้อคิดข้อสังเกตของผู้รู้ท่านหนึ่ง น่าจะมีส่วนเป็นประโยชน์ต่อแนวการศึกษาวิเคราะห์อยู่ไม่น้อย แม้ว่าจะมุ่งเจาะจงสำหรับกรณีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ตาม กล่าวคือ



> ...รัฐธรรมนูญทั้งหลาย เป็นรูปแบบของการแสดงออกทางการเมือง และบางทีน่าจะให้แนวเข้าใจได้ดีที่สุดในฐานะเป็นเครื่องสะท้อนถึง *การเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบาย* จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเหล่านี้รวมถึงการจัดสถาบันเป็นทางการรับรองการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมา การแสดงออกเกี่ยวกับอันดับความสำคัญก่อนหลังทางการเมืองในปัจจุบัน และการวางพื้นฐานสำหรับกำหนดแนวนโยบายหลักด้านต่างๆ[๓๕]

รัฐธรรมนูญกับปัญหาการสร้างสถาบัน

แนวความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมา จะเป็นเครื่องชี้ถึงวัตถุประสงค์และขอบข่ายของงานศึกษานี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารทางกฎหมายที่จะคิดบัญญัติขึ้นมาตามที่เห็นว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการปกครองบ้านเมือง หากเป็นสิ่งที่มีชีวิตอยู่ในกระบวนการทางสังคม-การเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจมีความหมายกลางๆ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาล อย่างเช่นในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกเสมอไป แต่ก็ย่อมต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ตามลักษณะธรรมชาติของสัมพันธภาพทางอำนาจ ในแง่นี้ นอกจากปัจจัยแวดล้อมทั้งหลายแล้ว ยังมีข้อพึงพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญในแง่ที่เป็นผลของการ *เปลี่ยนแปลงทางสังคม* อันนำมาสู่สัมพันธภาพทางอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะต้องหาความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ด้วย ระบอบรัฐธรรมนูญไทย อาจไม่ได้ให้แก่นสารที่มั่นคงแน่ชัดตามแบบฉบับของ *"กฎหมาย"* ด้วยเหตุจากความผันผวนทางการเมือง แต่กระนั้น และก็ด้วยเหตุผลข้อนี้เองที่ *การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ* ให้ความหมายสำหรับงานศึกษานี้โดยตรง

ดังนั้น จุดสนใจของงานศึกษานี้จึงจะมุ่งทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทยในเชิงที่เป็นกระบวนการพัฒนาทางการเมืองปรากฏการณ์ที่เรียกว่า *"วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย"* อาจจะวินิจฉัยกันไปตามความเห็นหรือ

อุดมการณ์อย่างไรก็ตาม แต่โดยรากฐานแล้วนับเป็นผลอันมีมาแต่เหตุในประวัติศาสตร์ การ *"เปิดประเทศ"* ต่ออิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ ๔ ถือได้ว่าเป็นจุดตั้งต้นของความคิดและปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่ความรู้สึกเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและแปลกใหม่ใน *"ขนบธรรมเนียม"* การปกครองและอุปนิสัยใจคอของผู้คนในประเทศตะวันตก อย่างเช่นที่ปรากฏในพระราชสาส์นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปถึงประธานาธิบดีแห่งสหรัฐฯ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๐๓ ดังนี้

> ...ขอเจริญทางพระราชไมตรีมายังท่านผู้อันมหาชนชาวยูไนติศเตศได้เลือกสรรว่าล้ำเลิศแล้ว ให้เป็นใหญ่รักษาแผ่นดินยูไนติศเตศเป็นผู้ชี้ขาดบังคับการแผ่นดินอยู่ในกาลเวลามีกำหนด...
>
> ...การปกติของชนทั้งปวงในประเทศต่างๆ บรรดาที่ได้ควบคุมกันเป็นอำนาจบ้านเมืองแต่ละแห่งๆ ในโลกนี้ตามซึ่งเห็นอยู่โดยมาก เมืองหนึ่งๆ ประเทศหนึ่งๆ นั้นๆ เมืองใดปรกติธรรมดาของมนุษย์ยังเป็นเถื่อนหรือไกลเถื่อนอยู่ ผู้ใดมีกำลังด้วยการกล้าหาญเรี่ยวแรงของตน หรือพึ่งพิงอิงกำลังกล้าหาญเรี่ยวแรงของพวกพ้องเพื่อนฝูงมาก ผู้ที่มีกำลังกว่าชนทั้งปวงนั้นจะเป็นที่ชอบใจก็ดีมิเป็นที่ชอบก็ดีของท่านทั้งปวงเป็นอันมาก ก็ได้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน *แต่ในบ้านเมืองที่มนุษย์ไกล้จะเชื่องราบหรือเชื่องราบแล้ว ด้วยรู้จักและส้องเสพย์กฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดี ในบ้านเมือง* เช่นนี้โดยมากท่านผู้ใดที่นับถือเป็นที่สรรเสริญและเป็นที่ไว้วางใจมากที่สุดของผู้ที่ควรนับควรสรรเสริญควรไว้ใจทั้งปวงเป็นอันมากซึ่งมีความดี และความถนัดต่างๆ ในกิจนั้นๆ การนั้นๆ พร้อมกับเลือกสรรขึ้นตั้งไว้เป็นที่พึ่งพิงอิงอ้างแล้ว ท่านผู้นั้นก็ได้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน...
>
> ...ในแผ่นดินยูไนติศเตศอเมริกามีขนบธรรมเนียมตั้งไว้



และสืบมาแต่ครั้งปริไสเดนต์ยอดวัดชิงทันให้ราษฎรทั้งแผ่นดินพร้อมใจกันเลือกสรรบุคคลที่ควรจัดไว้เป็นชั้นแล้วตั้งให้เป็นปริไสเดนต์ใหญ่ และปริไสเดนต์รอง ครอบครองแผ่นดินผู้ชี้ขาดว่าราชการบ้านเมืองเป็นวาระเป็นคราวมีกำหนดเพียง ๔ ปี และ ๘ ปี *และให้ธรรมเนียมนี้ยั่งยืนอยู่ได้ ไม่มีการขัดขวางแก่งแย่งกันด้วยผู้นั้นๆ จะช่วงชิงอิสริยยศกันเป็นใหญ่ในแผ่นดินดังเมืองอื่นๆ* ซึ่งเป็นอยู่เนืองๆ นั้นได้ ก็เห็นว่าเป็นการอัศจรรย์ยิ่งนัก เป็นขนบธรรมเนียมที่ควรจะสรรเสริญอยู่แล้ว...[๓๖]

ที่น่าสนใจก็คืออีกร้อยปีเศษต่อมา ทัศนะเช่นเดียวกันนี้ได้ถูกนำมาสะท้อนอ้างอิงประเมินความหวังของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย จากสายตาของผู้คลุกคลีอยู่กับวัฏจักรการเมืองไทยมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองดังนี้

...คนไทยส่วนมากที่ไม่ทำผิดกฎหมายนั้น น้อยนักที่จะเป็นคนนับถือกฎหมาย ที่ไม่ทำผิดกัน ส่วนใหญ่ก็เพราะกลัวคุกกลัวตะราง เมื่อทรงมีลายพระหัตถเลขาถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในหลวงรัชกาลที่ ๔ จึงได้ทรงรับสั่งถึงระบบนับถือกฎหมายว่า บ้านเมืองใดคนเชื่องแล้ว บ้านเมืองนั้นย่อมปกครองกันได้ง่ายๆ ด้วยกฎหมาย แต่บ้านเมืองใด คนยังป่าเถื่อนจะปกครองกันด้วยกฎหมายไม่ได้ ต้องใช้วิธีกดหัวกันบ้าง

...(จึง) เป็นเรื่องที่คนไทยเราจะต้องพิจารณาตัวของเราเองว่า เราเป็นคนเชื่องหรือคนป่าดอย...

...(แต่) คนจะนับถือกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกฎหมายของเขาเอง ออกมาเพื่อประโยชน์ของเขาเอง สมัยใดบ้านเมืองอยู่ใน*ระบอบประชาธิปไตย* มีผู้แทนของปวงชนอันแท้จริงนั่งในสภาเป็นปากเสียงของราษฎร ออกกฎหมายเพื่อราษฎรโดยอาศัยเสียงข้างมาก สมัยนั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับประชาชน



> ย่อมเป็นกฎหมายของประชาชน ซึ่งคนทั้งหลายจะเห็นดีเห็นชอบด้วย และเคารพนับถือปฏิบัติตาม เมื่อใดบ้านเมืองไม่ใช้วิธีออกกฎหมายเช่นนี้ และออกกฎหมาย โดยไม่ได้รับความรู้เห็นยินยอมของปวงชนหรือผู้แทนของเขา เมื่อนั้นประชาชนอาจไม่นับถือปฏิบัติตาม เพราะเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นกดหัว[๓๗]

ที่อ้างถึงนี้เป็นถ้อยคำแสดงออกในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (๒๕๐๖-๒๕๑๑) ซึ่งสืบทอดจากระบอบ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๑-๒๕๐๖) ประเด็นเรื่อง *"คนกับการถือกฎหมาย"* กล่าวคือ *"รู้จักส้องเสพย์กฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดีๆ ในบ้านเมือง"* นับเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ซึ่งจะได้พิเคราะห์กันในตอนต่อๆ ไป สำหรับในที่นี้ ข้ออันควรสังเกตจากแง่ของพัฒนาการทางการเมือง ก็คืออิทธิพลทางความคิดแบบตะวันตกเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ ใจความในวรรคท้ายซึ่งเน้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการนับถือกฎหมายกับระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยพื้นฐานแล้วเป็นผลของการเรียนรู้จากแนวคิดทางตะวันตก ความคิดความเข้าใจถึงความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเริ่มเกิดขึ้นไม่ช้าไม่นานหลังจากต้อง *"เปิดประตู"* คบค้าสมาคมกับยุโรปยุคเสรีนิยม ดังจะเห็นได้จากที่บรรดาเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ.๒๔๒๘ ถึงความจำเป็นที่

> จะต้องจัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีฤาคอนสติติวชั่นใหม่ตามทางชาวยุโรป หรือให้ใกล้ทางยุโรปที่สุดที่จะเป็นไปได้ เหมือนดังเมืองญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศเดียวในตะวันออกที่ได้เดินในทางยุโรปมาแล้ว... (และ) ทางนั้นคือ
>
> ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบันนี้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไป



ในพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษเรียกว่าแอบโสลูดโมนากี ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่า คอนสติติวชั่นแนลโมนากี...[๓๕]

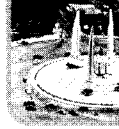
จากผลกระทบทางความคิดและปัญหากดดันทางการเมือง ยุโรปจึงนับเป็นแหล่งที่มาทางวัฒนธรรมที่กลุ่มชนชั้นนำของไทยได้เรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเรียกร้องของบรรดาเจ้านายและข้าราชการในปี พ.ศ.๒๔๒๘ นี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่แนวความนึกคิดอัน *"เป็นข้อสำคัญแตกต่างกับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจไม่อยู่ในอาณัติแห่งกฎหมาย"*[๓๖] แต่ทว่าในขณะเดียวกันความคิดความต้องการ *"การเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีฤๅคอนสติติวชั่นใหม่ตามทางของยุโรป"* นี้ ก็เป็นแต่เพียงกระแสอุดมการณ์หนึ่งที่อุบัติขึ้นในสภาพแวดล้อมของ *"ขนบธรรมเนียม"* และสัมพันธภาพทางอำนาจแบบสังคมราชการ ผลสะท้อนทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างจากความหมายและเจตนารมณ์แบบยุโรป ซึ่งมีผลบังคับเท่ากับเป็น *"สัญญาประชาคมคือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ"*[๓๗] กล่าวคือหลักการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

แน่นอนว่าในช่วงร้อยปีเศษที่ล่วงมา ได้มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากมายหลายประการด้วยกันทั้งก่อนและหลังการปฏิวัติเดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๕ อันเป็นการเริ่มต้นศักราชของการใช้ *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญในระบบและกระบวนการทางการเมืองของไทย อำนาจการเมืองได้เปลี่ยนมือกันไปตามยุคสมัยต่างๆ แต่จนถึงบัดนี้กฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองบ้านเมืองก็ยังดูไม่เป็นที่ตกลงเห็นพ้องต้องกันเท่าใดนัก พิจารณาจากเหตุการณ์ผันผวนอันมีมาโดยตลอดกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ออกมา เป็นภาพสะท้อนของวิกฤตความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่ชัดในสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมืองในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญจึงค่อนข้างสับสนและซับซ้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญในด้านหนึ่ง จากประสบการณ์ที่เห็นกันมาเป็นการยากยิ่งที่จะพยายามจัดประเภท

รัฐธรรมนูญของไทยเข้าอยู่ในแบบอย่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก กล่าวคือมีเจตนารมณ์เพื่อการจำกัดอำนาจของรัฐบาลถึงแม้ว่าจะพยายามลอกเลียนหลักการหรือรูปแบบกันมา อย่างไรก็ตาม แต่กระนั้นในอีกด้านหนึ่ง ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญก็ได้แปรเปลี่ยนออกไปไม่น้อยทีเดียวจาก *"ขนบธรรมเนียม"* ในอดีตที่เคยเป็นเพียง *"ปฏิญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศปิติอุทานศรัทธาความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมืองของตนเอง (คือ) เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจด้วยใจรักและเอ็นดู"*[๕๑] ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง หรือว่าจะเป็นแต่ทำนอง *"กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพ"* อย่างเช่นกรณี *"ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม"* ในสมัยรัชกาลที่ ๕[๕๒] ดังกล่าวถึงในตอนต้น

ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายที่จะปฏิเสธอิทธิพลและความสำคัญทั้งในด้านแนวอุดมการณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม และในด้าน *"ขนบธรรมเนียม"* การปกครองอันแนบเนื่องอยู่ในค่านิยมวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เพราะโดยแท้จริงแล้ว สภาพและปัญหาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยเช่นที่เป็นมา เป็นผลของปฏิกิริยาตอบโต้และผสมผสานระคนกันระหว่างพลังสองกระแสเหล่านี้ บางทีข้อสังเกตจากความรู้สึกของผู้รู้ท่านหนึ่งซึ่งคลุกคลีโดยตรงอยู่กับวงการเมืองอาจช่วยให้รูปการณ์ชัดเจนขึ้นในข้อนี้

> การปฏิวัติเมื่อ ปี พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นการปฏิวัติทางทฤษฎี ...การปฏิวัติทางจิตใจของคนไทยหาได้มีขึ้นในครั้งนั้นไม่... *ภาพทางจิตใจของคนไทย* ตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี (๒๔๗๕-๒๔๙๐) *ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย* นั้น เป็นภาพที่จะวาดให้เห็นได้ยาก แต่ก็เป็นภาพที่คนไทยย่อมเห็นได้ในจิตใจของตนเองอยู่แล้วทั่วทุกคน เราหลับกันมาทั้งๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลุกให้เราตื่น เราไม่ได้ไยดีเลยว่า *รัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพ* อันใดให้เราใช้ และไม่สนใจที่จะศึกษาหาความรู้ในทางนี้...



> ...สภาพจิตใจของคนไทย...ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นมาดังกล่าวแล้ว...ประชาชนจะโทษประชาธิปไตยไม่ได้ เมื่อประชาชนไม่เอาใจใส่ช่วยกันทำให้มันเป็นประชาธิปไตยขึ้นจริงๆ ในทางหลักวิชาจึงกล่าวกันว่าจิตใจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีอยู่แค่ไหน ประชาธิปไตยก็แค่นั้น... กล่าวโดยสรุปก็คือจิตใจของคนไทยในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมาแล้ว...หาได้มีการปฏิวัติให้เป็นจิตใจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยด้วยไม่...[๔๓]

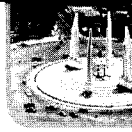
ในฐานะเป็นสถาบันการเมือง ปัญหาอันเป็นมูลฐานที่สุดของรัฐธรรมนูญก็คือปัญหาของการสร้างสถาบัน จุดน่าสนใจที่นี้คือแนวความคิดเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับการ *"ประสิทธิ์ประสาท"* สิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยและในที่สุดการนับถือกฎหมาย อันเป็นการตรงกันข้ามกับการปกครองโดย *"ใช้วิธีกดหัว"* หลักการเหล่านี้ประกอบเป็นกระแสความเชื่อและนับเป็นพลังการเมืองสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งต่อการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาสาระของบรรดากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยมาโดยตลอด แม้แต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตย"* ก็ยังให้การรับรู้ถึง *"ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"* (มาตรา ๒๐) ช่องว่างแตกต่างระหว่างหลักการซึ่งเรียนรู้กันมาจากตะวันตก กับความล้มเหลวปราศจากผลบังคับในชีวิตที่เป็นจริงทางการเมืองของไทยนั้นเป็นเรื่องที่อาจอธิบายกันได้ต่างๆ นานา ข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์ของ *"แมลงหวี่"* ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ในแง่หนึ่งเป็นตัวอย่างสะท้อนถึงความรู้สึกผิดหวังท้อแท้ในความล้มเหลวของประชาธิปไตยในสังคมไทยซึ่งได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอ แต่ในแง่ที่สำคัญ การชี้ประเด็นปัญหาไปที่ *"สภาพจิตของคนไทย"* นั้น ก็เป็นทัศนะแบบฉบับธรรมดาสามัญของบรรดาชนชั้นนำโดยทั่วไปอยู่แล้วในประการที่ว่าประชาชนคนไทยไม่คู่ควรกับระบอบประชาธิปไตย และเพราะฉะนั้นประชาชนคนไทยจึงเป็นต้นเหตุแห่งความล้มเหลวของประชาธิปไตยด้วยเหตุที่ *"หลับกันมา ทั้งๆ*

ที่มีรัฐธรรมนูญปลุกให้เราตื่น...(และ) ไม่ได้ไยดีเลยว่ารัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพอันใดให้...”

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาพจิตใจของคนย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่ของการปกครองไม่ว่าระบอบใด และปัจจัยข้อนี้ยิ่งจะมีความสำคัญเป็นทวีคูณสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต้องอาศัยความเชื่อถือและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาธิปไตย และซึ่งเป็นค่านิยมวัฒนธรรมที่ต่างออกไปจากขนบธรรมเนียมการปกครองของไทยที่เคยเป็นมาแต่อดีต แต่เมื่อพูดถึงปัญหาของสภาพจิตใจที่มีต่อเรื่องของ*การเปลี่ยนแปลง* แล้ว ก็มีแง่ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปด้วยเกี่ยวกับบทบาทความสำคัญของกลุ่ม*ชนชั้นนำ* ดังที่ศาสตราจารย์ *สเปงเกลอร์* ได้เคยตั้งข้อสังเกตทางทฤษฎีไว้ว่า

> สภาพตลอดจนอัตราความเร็วและแนวทางของพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของประชาชาติหนึ่ง โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่อยู่ในจิตใจของมวลสมาชิก และเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมดเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับแก่นสารทางจิตใจของชนชั้นนำในประชาชาตินั้นๆ...[๔๔]

ข้อสังเกตนี้ดูจะยืนยันกับประสบการณ์ของประชาธิปไตยตะวันตก ซึ่งพัฒนาจากระบอบอำนาจนิยมมาสู่ประชาธิปไตย โดยผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมตามแบบอย่างของตะวันตก ขั้นตอนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคม ก่อให้เกิดลักษณะหลากหลาย มีกลุ่มชนใหม่ๆ มีบทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ใหม่ๆ ในช่วงประวัติศาสตร์นี้เองที่บทบาทของกลุ่มชนชั้นนำมีความสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองขั้นต่อๆ ไป คือ เป็นช่วงที่กลุ่มพลังและผลประโยชน์ใหม่ๆ เหล่านี้พากันเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิทางการเมืองเพื่อปกป้องฐานะและผลประโยชน์ของตนเอง[๔๕] ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงนี้ อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้ถึงผลแตกต่างที่บังเกิดขึ้น สำหรับกรณีของตะวันตก ความโน้มน้าวในหมู่ชนชั้นนำที่จะประนีประนอมออมชอมกัน



เป็นผลให้สามารถจัดการกับปัญหาขัดแย้งต่างๆ และในที่สุดสร้างกฎเกณฑ์กำหนดระบบวิธีการต่อสู้ชิงชัยทางการเมืองระหว่างกันตามครรลองประชาธิปไตย ตามแนววิเคราะห์ของ *รอเบิต ดาห์ล* พัฒนาการเช่นว่านี้นับเป็นองค์ประกอบจำเป็นยิ่งต่อพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่[๔๖] พัฒนาการด้านต่างๆ เหล่านี้ ถ้าจะดูกันอย่างเป็นขั้นตอนกว้างๆ แล้ว การสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญเสรีนิยม กล่าวคือกติกาการต่อสู้ชิงชัยทางการเมืองอย่างเสรีและเปิดเผยนี้ก็เท่ากับช่วงที่ *รัสเทาว์* เรียกว่า *"ขั้นตอนตัดสินใจ"* (Decision phase) ขั้นตอนนี้จัดอยู่ในระหว่างอีกสองช่วงด้วยกันคือ *"ขั้นตอนเตรียมการ"* (Preparatory phase) ซึ่งบรรดาผู้นำฝ่ายต่างๆ ยังคงพัวพันอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงฐานะอำนาจการเมืองกันโดยปราศจากจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ตกลงยอมรับร่วมกัน และช่วงสุดท้าย หรือ *"ขั้นตอนขยายตัว"* (Habituation phase) ซึ่งเป็นการขยายกติกาการเมืองที่ชนชั้นนำเหล่านี้ร่วมกันสร้างขึ้นให้แผ่ขยายครอบคลุมออกไปสู่มวลชนในวงกว้าง[๔๗] ขั้นตอนสุดท้ายนี้ตรงกับพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของมวลชนส่วนใหญ่ในแนววิเคราะห์ของ *รอเบิต ดาห์ล* ดังกล่าว ซึ่งในแง่ของพัฒนาการ นับเป็นผลสืบเนื่องมาจากช่วงของการสร้างกติกาหรือสถาบันการเมืองในหมู่ชนชั้นนำก่อนหน้านั้น ผลสำคัญประการหนึ่งที่มีต่อกระบวนการสร้างสถาบันในขั้นตอนที่สองนี้ ก็คือการเรียนรู้และยอมรับนับถือฐานะอันชอบธรรมของฝ่ายค้าน สิ่งเหล่านี้ประกอบเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งพัฒนาขึ้นมาในหมู่*ชนชั้นนำ* และจากนั้นจึงขยายขอบข่ายออกไปสู่มวลชนตามกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

เท่าที่เท้าความถึงประสบการณ์ประชาธิปไตยของตะวันตกนี้ มิได้หมายความว่าจะยึดถือเอามาเป็นแบบอย่างสำหรับความเข้าใจเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยโดยตรง ในทัศนะของงานศึกษานี้ เป้าหมายอุดมการณ์ประชาธิปไตยมีทั้งความเป็นไปได้และความไม่อาจเป็นไปได้ สำหรับกรณีการเมืองไทย ซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็มิใช่สูตรสำเร็จ หากขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและพลังการเมืองที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องการจะเน้นในที่นี้ก็คือว่า ถ้าหากจะมองกันถึงความ

เป็นไปได้จากพื้นฐาน *"สภาพจิตใจ"* ของคนแล้ว บทบาทของ*กลุ่มคนระดับนำ* น่าจะเป็นจุดเพ่งเล็งสนใจกันเป็นเบื้องแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิเคราะห์ดูตามพฤติการณ์เป็นจริงของชีวิตของเมืองไทยในรอบศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ก็จัดได้ว่าเป็นเรื่องราวของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจอันเวียนว่ายอยู่ในวงของคนระดับนำเป็นหลักใหญ่ ซึ่งพอจะเทียบความหมายกับ *"ขั้นตอนเตรียมการ"* เท่านั้นในประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของตะวันตก

การเปรียบเทียบทำนองนี้ แม้ว่าจะไม่อาจใช้อธิบายพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้ตลอดไปทุกขั้นตอน แต่อย่างน้อยก็คงจะช่วยให้ได้ภาพความหมายกว้างๆ ของการเรียกร้องและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งหลายที่เกิดขึ้นในชีวิตสังคม-การเมืองไทย ความหวังความต้องการรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนั้นก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่ในแง่ของการศึกษาหาความเข้าใจกันแล้วประเด็นปัญหาคงจะไม่ใช่อยู่ในข้อที่ว่า *"กฎหมาย"* รัฐธรรมนูญของไทยมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนหรือไม่ หรือว่ามีสถานภาพเป็น *"แม่บท"* หรือกฎหมายสูงสุดหรือไม่ ตามหลักทฤษฎีจากประสบการณ์ตะวันตก ซึ่งไม่ได้มีตัวตนอยู่ในระบบและกระบวนการเมืองไทยในปัจจุบัน คำถามเหล่านี้ ถ้าหากจะนำไปใช้กับสังคมตะวันตกในยุคสมัยก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ก็คงหาคำตอบที่แน่ชัดได้ยากเช่นกัน พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็คงตกอยู่ในสภาพปัญหาทำนองนี้ กล่าวคือ สภาพและปัญหาของการต่อสู้และแสวงหารัฐธรรมนูญ หรืออีกนัยหนึ่งสถาบันการเมืองอันมีหลักการมูลฐานเป็นที่เห็นพ้องต้องกัน ยิ่งไปกว่านั้นการแปรเปลี่ยนทางพื้นฐานเศรษฐกิจ-สังคม ในช่วงสองสามทศวรรษที่แล้วมา ย่อมจะมีผลกระทบสำคัญต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจแบบสังคมราชการของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ระเบียบสังคมไทยเริ่มตั้งเค้าให้เห็นลักษณะของความหลากหลาย เกิดกลุ่มชนกลุ่มอาชีพและผลประโยชน์ใหม่ๆ และแตกต่างลักลั่นกันยิ่งขึ้นโดยลำดับ ภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการกับปัญหาขัดแย้งและประสานผลประโยชน์ของคนในชาตินับวันจะทวีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนขึ้น และทั้งหมดเหล่านี้หมายถึงว่า ปัญหาการสร้างสถาบันจะถูกกดดันเรียกร้องจากแหล่งพลังอันหลากหลายขึ้น แต่ก็ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า กระบวนการสังคม-การเมืองเช่นว่านี้ จะพัฒนาไปสู่

"ขั้นตอนการตัดสินใจ" และในที่สุด ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของมวลชนตามแบบฉบับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ประเด็นอย่างน้อยในชั้นนี้อยู่ที่จะต้องทำความเข้าใจกับ *"ขั้นตอนเตรียมการ"* ของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญอันอยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานศึกษานี้

บันทึกบทที่ ๑

๑. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy,* New Delhi, Oxford & I B H Publishing Co., fourth edition, 1968, Prefaces to Third and Second Editions, หน้า xi-xvi ; Paul Sigmund, "Carl Friedrich's Contribution to the Theory of Constitutionalism-Comparative Government", ใน J. Roland Pennock and John W. Chapman (ed.) *Constitutionalism,* New York, New York University Press, 1979 หน้า 34.

ข้อสังเกตทำนองเดียวกัน ไพโรจน์ ชัยนาม : *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย,* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๕ หน้า ๗-๘.

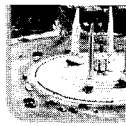
๒. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักย จันทรรินทร์ (รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย,* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรกฎาคม ๒๕๒๔ หน้า ๑๖-๑๗.

เกี่ยวกับรัฐบาลชุดทหาร-พลเรือนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าต่างออกไปบ้างเล็กน้อยจากข้อมูลที่อ้างถึง แต่ก็เป็นประเด็นหลักการที่จำเป็นต้องกล่าวไว้ในที่นี้ กล่าวคือ กรณีรัฐบาลชุด พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้หัวหน้าคณะรัฐบาลจะมียศทหารแต่เมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะถือเป็นรัฐบาลชุดพลเรือน ในทางตรงกันข้าม คณะรัฐบาลชุดนายพจน์ สารสิน (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๐๐) ชุดนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน ๒๔๙๐-กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑) และชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ตุลาคม ๒๕๑๙-ตุลาคม ๒๕๒๐) ซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีเป็นพลเรือน แต่ก็เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยอาศัยการสนับสนุนจากกำลังฝ่ายทหาร จึงยากที่จะจัดให้เข้าอยู่ในประเภทรัฐบาลพลเรือนได้

๓. เป็นต้นว่า ไพโรจน์ ชัยนาม แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓-๙ ; วิษณุ เครืองาม : *กฎหมายรัฐธรรมนูญ,* สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๓๘๘-๓๙๓.

๔. Carl J. Friedrich อ้างแล้วหน้า 124-125 ; Paul Sigmund, อ้างแล้ว หน้า 34-35.

๕. W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution,* London, London University Press Ltd., fourth edition, 1954, หน้า 37-38.



๖. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๓๘๙ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง.

๗. วิษณุ เครืองาม, แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๘๘.

๘. Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government,* London, Methuen & Do Ltd., 1956, หน้า 12.

๙. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักย์ จันทรรินทร์ : *ข้อมูลพื้นฐานฯ* อ้างแล้ว หน้า ๑๙ ; ใน ปาฐกถาที่สโมสรผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ พลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุดพูดถึงวงจรการเมืองในแง่ของความขัดแย้งแตกต่างระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน *The Nation Review,* February 5, 1982, หน้า 1 และ 4.

๑๐. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๘.

๑๑. W.Ivor Jennings อ้างแล้ว หน้า 33. คัดแปลโดยผู้เขียนเอง

๑๒. จิตติ ติงศภัทย์ อ้างใน วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๒.

๑๓. ไพโรจน์ ชัยนาม : *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ* โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ ๔ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๔ หน้า ๗๙.

๑๔. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๒.

๑๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง.

๑๖. "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช ขัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม) : *เอกสารการเมืองการปกครองของไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๘ หน้า ๑๒๔ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง.

๑๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๒๔-๑๒๕ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง

๑๘. วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๑๒๖ ; สุวดี เจริญพงศ์ : *ปฏิกิริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕.* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๙.

๑๙. "ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" *หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๕* อ.๒/๘ ประกาศและราชบัญญัติ เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม.

๒๐. Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 24 และ 123-126.

๒๑. แหล่งอ้างเดียวกัน ; John Bowle, *Western Political Thought,* London, Jonathan Cape, 1954, หน้า 402-403 : M. Judd Harmon, *Political Thought : From Plato*

to the Present, New York, McGraw-Hill Book Company, 1964, หน้า 280-287.

๒๒. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง* องค์การค้าของคุรุสภา พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๘๔ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง ; และใช้อ้างใน โกศล โสภาคย์วิจิตร์, *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๙.

๒๓. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘๕-๙๑ ; วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๑๑๖.

๒๔. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘๕.

๒๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๔ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง. โปรดอ่านประกอบ David M. Engel, *Law and Kingship in Thailand During the Reign of King Chulalongkorn,* Ann Arbor. Center for South and Southeast Asian Studies, The University of Michigan, 1975, หน้า 8.

๒๖. Gordon J. Schochet, "Introduction : Constitution, Liberalism, and the Study of Politics" ใน Pennock and Chapman (ed.), *Constitutionalism* อ้างแล้ว หน้า 11-12.

๒๗. อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม พ.ศ.๒๕๒๔ อ้างแล้ว หน้า ๘๑.

๒๘. เช่น Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 123-126 ; โปรดอ่านประกอบ Lawrence Ward Beer, ed., *Constitutionalism in Asia : Asian Views of the American Influence,* Berkeley, University of California Press, 1979 หน้า 9-10.

๒๙. Derek J.R.Scott, *Russian Political Institution,* London, George Allen & Unwin Ltd., 1958 หน้า 89 คัดแปลและอักษรเอนโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled,* Cambridge, Harvard University Press, 1956 หน้า 291-292 และ 313-315.

๓๐. คำปราศรัยของสตาลิน อ้างใน Merle Fainsod แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 314 และโปรดอ่านประกอบ หน้า 126-131.

๓๑. Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy,* Penguin Books, Preface หน้า xii-xiii และ 413-483.

๓๒. Merle Fainsod อ้างแล้ว หน้า 292-315 ; Leonard Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union,* New York, Vintage Books, 1967, หน้า 93-94.

๓๓. C.G. Weeramantry, *Equality and Freedom : Some Third World Perspectives,* Colombo, Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า 13 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ Adamantia Pollis and Peter Schwab, "Human Rights : A Western

Construct with Limited Applicability" ใน Pollis and Schwab, *Human Rights : Cultural and Ideological Perspectives,* New York, Praeger Publishers, 1979 หน้า 2-4.

๓๔. A.V. Dicey, *Law of the Constitution,* London, Macmillan and Co. Limited, ninth edition, reprinted 1952, หน้า 195-196.

๓๕. M.D. Fletcher, "Politics and Constitution in China", *Government and Opposition,* Vol. 16, No. 3, Summer, 1981, หน้า 317.

๓๖. "พระราชสาส์นถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา" พ.ศ.๒๔๐๓ ใน *พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* องค์การค้าของคุรุสภา พ.ศ.๒๕๒๑ หน้า ๖๘๒-๖๘๕ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง.

๓๗. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช : "คนกับการนับถือกฎหมาย" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๓ พ.ศ.๒๕๐๘ หน้า ๒-๖ อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง.

๓๘. "คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ.๑๐๓" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ขัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม) : *เอกสารการเมือง-การปกครองไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๘ หน้า ๕๙-๖๐.

๓๙. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อ้างแล้วในบันทึก ๒๒.

๔๐. แหล่งอ้างเดียวกัน.

๔๑. แหล่งอ้างเดียวกันกับบันทึก ๒๕. อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง.

๔๒. "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" อ้างแล้วในบันทึก ๑๗, ๑๘ และ ๑๙.

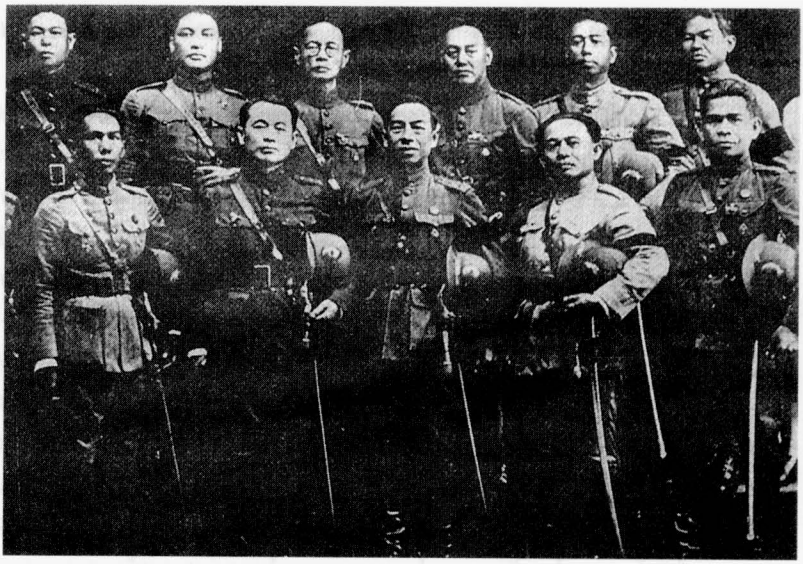
๔๓. "แมลงหวี่" : "เบื้องหลังประวัติศาสตร์" *ประชาธิปไตย* ประจำวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๙๐ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง. "แมลงหวี่" เป็นนามปากกาของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

๔๔. Joseph J. Spengler, "Theory Ideology, Non-Economic Values, and Politico-Economic Development", ใน R. Braibanti and J.J. Spengler (ed.), *Tradition, Values and Socio-Economic Development,* Durham, Duke University Press, 1961, หน้า 4 ; โปรดอ่านประกอบ Seymour M. Lipset, *Political Man : Social Bases of Politics,* New York, Double Day 1960, หน้า 39-48.

๔๕. Robert A. Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition,* New Haven, Yale University Press, 1971, หน้า 76-80.

46. R.A. Dahl อ้างแล้ว หน้า 1-32.

47. Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy", *Comparative Politics,* 2 (April 1970) หน้า 337-364.



บางส่วนของคณะทหารหนุ่มผู้ก่อการ ร.ศ.130 เพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองของประเทศสยามเมื่อต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ รัชกาลที่ 6 โดยถูกกวาดล้างจับกุมเมื่อ 1 มีนาคม 2454 เพราะมีสมาชิกหนึ่งคนนำความไปบอกฝ่ายผู้ปกครอง มีผู้ถูกจับทั้งสิ้น 106 คน ถูกตัดสินลงโทษ 92 คน เป็นข้าราชการพลเรือน 4 คน เป็นนายทหารบกทหารเรือ 88 นาย

คณะผู้ก่อการ ร.ศ.130 มี ร.อ.ขุนทวยหารพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) นายทหารกองพยาบาล โรงเรียนทหารบก อายุ 30 ปี เป็นหัวหน้าคณะ และสมาชิกแทบทั้งหมดมีอายุต่ำกว่า 30 ปี โดย 3 ใน 4 ของสมาชิกที่ถูกจับได้เป็นทหารรุ่นอายุ 20-25 ปี

"บันทึกว่าด้วยความเสื่อมชามและความเจริญของประเทศ" ของ ร.อ.ขุนทวยหารพิทักษ์ ได้มุ่งหวังถึง "ความเจริญรุ่งเรืองแลศรีวิลัย" ของประเทศไว้ว่า "บรรดาประเทศใหญ่น้อยทั่วไปไม่ว่าประเทศหนึ่งประเทศใดซึ่งจะมีความรุ่งเรืองหรือเกิดความเสื่อมทรามลงนั้นย่อมเป็นไปโดยความปกครองของประเทศ ... ถ้าประเทศหนึ่งประเทศใดรู้จักจัดการปกครองดีโดยใช้กฎหมายแลแบบธรรมเนียมที่ยุติธรรม ซึ่งไม่กดขี่แลเบียดเบียนให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ประเทศนั้นก็จะมีความเจริญรุ่งเรืองแลศรีวิลัยยิ่งขึ้นทุกที เพราะราษฎรได้รับความอิสรภาพเสมอหน้ากัน ไม่มีใครที่จะมาเป็นเจ้าสำหรับกดคอกันเล่นดังเช่นประเทศซึ่งอยู่ในยุโรปแลอเมริกาเป็นต้น ประเทศเหล่านี้แต่เดิมก็เคยมีกระษัตริย์ปกครองอยู่เหนือกฎหมายใช้อำนาจแอ็บโซลู๊ดเต็มที่สำหรับกดขี่ราษฎรได้ตามความพอใจ ครั้นต่อมาเมื่อราษฎรเกิดความรู้แลความฉลาดมากขึ้นแล้ว จึงได้ช่วยกันลบล้างประเพณีอันชั่วร้ายของกระษัตริย์เสียหมด คิดจัดตั้งประเพณีการปกครองบ้านเมืองขึ้นใหม่ บางประเทศก็บังคับให้กระษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย บางประเทศก็ยกเลิกไม่ให้กระษัตริย์ปกครอง คือ จัดตั้งการปกครองเป็นรีปับลิ๊ก...."



บทที่ ๒
ศตวรรษของการเมืองไทยยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

> ...เรื่องความเจริญของชาตินี้ หากพวกเราไม่ช่วยกันทำขึ้น ก็ใครเล่าเขาจะช่วยเรา ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองด้วยแล้ว คนมือเปล่าจะทำได้อย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย แต่จะเหมาะสมกับระบบลัทธิใดๆ ก็สุดแต่ภาวะของบ้านเมืองและเหตุการณ์ในขณะนั้น...
>
> **ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ - ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์:**
> ***กบฏ ร.ศ.๑๓๐ (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)***

ในบทแรก ได้พยายามทบทวนให้เล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับบทบาทและความหมายของรัฐธรรมนูญจากแง่ของสภาพอันเป็นจริงในชีวิตการเมือง กล่าวคือ นอกเหนือไปจากจะเป็นที่คาดหวังให้ทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองและสถาบันการเมืองอันพึงปรารถนาแล้ว รัฐธรรมนูญจากทัศนะของงานศึกษานี้ยังน่าจะเป็นเครื่องช่วยให้ได้เรียนรู้เป็นอย่างมากเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ โดยเฉพาะจากประเด็นหลักการและแนวประพฤติปฏิบัติที่ได้เถียงต่อสู้กันมา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างเช่นที่บังเกิดขึ้นกับสังคมการเมืองไทย แน่นอน ลำพังแต่ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจอธิบายปรากฏการณ์ของสัมพันธภาพทางอำนาจได้โดยตลอดและครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อที่งานศึกษานี้ต้องการเสนอก็คือ มองรัฐธรรมนูญในความหมายที่อยู่ในกระบวนการเมือง ซึ่งย่อมมีส่วนสัมพันธ์ไปด้วย

กันกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ในฐานะเช่นนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิต หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผลสะท้อนของสภาพเป็นอยู่และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และด้วยเหตุนี้เองรัฐธรรมนูญย่อมจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งแนวทางและลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคมการเมือง หลักการและแนวทางประพฤติปฏิบัติในสังคมวัฒนธรรมหนึ่ง อย่างเช่นระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาจนำมาใช้เป็นกรอบหรือบรรทัดฐานอ้างอิงในการประเมินระบอบรัฐธรรมนูญไทย ดังเช่นที่กระทำกันอยู่อย่างกว้างขวางทั้งในวงการเมืองและวงการศึกษา แต่บรรทัดฐานอ้างอิงเช่นว่านี้ ย่อมจะมีข้อจำกัดในตัวเองภายใต้เงื่อนปัจจัยที่แตกต่างกันของโครงสร้างอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ทั้งนี้ ก็มิได้หมายความว่าหลักอุดมการณ์ที่ใช้อ้างอิงกันจะปราศจากความหมายสำคัญไป เป็นแต่ว่าจากทัศนะของงานศึกษานี้ถือเป็นเพียงข้อเท็จจริงในกระแสการเมืองไทยส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่อาจนำมาใช้อธิบายระบบและกระบวนการเมืองในส่วนรวม

ดังนั้น จุดประสงค์ของบทที่ ๒ นี้ จึงจะเป็นการพยายามศึกษาหาความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างน้อยพอเป็นแนวทางช่วยให้ความกระจ่างชัดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญในบทต่อไป มองจากแง่ของพัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ปี พ.ศ.๒๔๒๘ อาจถือเอาเป็นจุดเริ่มต้นจากการที่คณะเจ้านายและข้าราชการร่วมกันเข้าชื่อกราบบังคมทูลความเห็น *"จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีฤๅคอนสติติวชั่นใหม่ตามทางชาวยุโรป"*[๓] ที่ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ก็โดยเหตุว่านับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการยกเอาประเด็นปัญหาสัมพันธภาพทางอำนาจขึ้นมาเป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิด *"การเลิกถอนพระราชประเพณีเดิมตั้งพระราชประเพณีใหม่"*[๔] แล้วจากความเคลื่อนไหวทางการเมืองขั้น *"กราบบังคมทูล"* ความเห็นนี้เอง ต่อมาได้ขยายวงออกไปเป็นสำคัญจนถึงขั้นพยายามใช้กำลังทำการ *"เปลี่ยนแปลงระบอบประเพณีการปกครอง"* ในชั่วเวลาเพียงไม่ถึง ๓๐ ปีหลังจากนั้น ดังถ้อยแถลงจากตัวบุคคลชั้นนำของคณะก่อการ *"กบฏ" ร.ศ.๑๓๐* ที่นำมาแสดงไว้ในตอนต้นของบทนี้ และในที่สุดก็มา



สู่เหตุการณ์ปฏิวัติเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ จริงอยู่ ปี ๒๔๗๕ อาจถือได้อีกเช่นกันว่าเป็นการตั้งต้นการเมืองยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผลให้เกิดมีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสืบกันมาจนทุกวันนี้ แต่ทว่าเมื่อพิเคราะห์ดูถึงลักษณะแบบแผนของสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการเป็นไปทางการเมืองในปัจจุบันแล้ว ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเป็นสิ่งที่มีพื้นฐานมาจากผลการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง และกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองการบริหารในช่วงกึ่งศตวรรษก่อนหน้านั้น

พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้อยู่ในขอบข่ายที่จะต้องนำมาพิจารณากัน แนวการอธิบายและวิเคราะห์ในที่นี้คงต้องเป็นไปตามลำดับช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมา หากแต่จะอาศัยใช้วิธีตั้งประเด็นปัญหาหลักประกอบกันไป เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจในลักษณะแบบแผนของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอย่างเป็นขั้นเป็นตอนที่ชัดเจนขึ้น จุดใหญ่ใจความ มิใช่เพื่อจะมาสาธยายเป็นทำนองประวัติศาสตร์การเมืองอะไรอีกในที่นี้ หากมุ่งที่จะนำเอาข้อความรู้ทั้งหลายที่รู้เห็นกันอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่มาประมวลวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจกับสิ่งที่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักของสังคมการเมืองไทย คือ *วิกฤตอันเกิดแต่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย* และ*ปัญหาของการสร้างสถาบันการเมือง* อันมีตามมา ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่า วิกฤตและปัญหาเช่นว่านี้ ได้อุบัติขึ้นและสะสมพอกพูนต่อเนื่องกันโดยตลอดในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา และจะยังคงเป็นปัญหาที่คั่งค้างอยู่ต่อไปในสภาวะสังคมการเมืองอันทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจของการต่อสู้โต้แย้งกันทางรัฐธรรมนูญ แต่ก่อนที่จะเข้าสู่เรื่องราวทั้งหลายเหล่านี้ มีข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการที่เห็นสมควรพูดถึงในขั้นนี้ คือเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง



การค้ากับเมืองจีนเป็นความมั่งคั่งของราชสำนักสยามมานานนับหลายร้อยปี พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็ยังทรงใช้พระนามแซ่ติดต่อทางการทูตและการค้าในระบบบรรณาการ "จิ้มก้อง" กับจักรพรรดิจีนว่าแซ่ "แต้" (สำเนียงแต้จิ๋ว) หรือ "เจิ้ง" (สำเนียงจีนกลาง) ว่าพระองค์คือ "แต้ปิ๋ง" (เจิ้งหมิง) ซึ่งเป็นการอธิบายว่าเป็น "เชียมโลก๊กออง" สืบทอดสายสกุลมาจากพระเจ้าตาก "เจิ้งเจา" มาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ที่มีพระนามว่า "เจิ้งหัว" (ภาพและคำบรรยายจากหนังสือ เซอร์จอห์น เบาว์ริง เรื่อง "ราชอาณาจักรและราษฎรสยาม" ฉบับแปลและพิมพ์ครั้งแรก 2547)



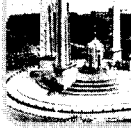
ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ

ข้อแรกที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจก่อนอื่น ได้แก่ ความหมายของ *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* อันเป็นสาระสำคัญของบทนี้โดยตรง เจตนาของงานศึกษานี้มุ่งจะใช้คำๆ นี้โดยสะท้อนจากความคิดอ่านและการกระทำของกลุ่มคนที่คิดและกระทำการเองเป็นหลัก ไม่ใช่โดยอาศัยวิธีการนิยามความหมายขึ้นมาตามความเชื่อหรือความเห็น *"ทางวิชาการ"* ว่าควรจะเป็นเช่นนั้นหรือจะต้องเป็นอย่างนี้ ซึ่งมีบ่อยครั้งกลายเป็นเรื่องเลื่อนลอยสับสนเอากฎเกณฑ์อะไรแน่นอนไม่ได้[๓] จุดอ่อนเด่นชัดของวิธีการหลังนี้มีอยู่สองนัยซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ประการแรก เป็นวิธีการที่มักจะยึดติดอยู่กับ*ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลง* ที่บังเกิดขึ้นกับสังคมวัฒนธรรมอื่นอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องปลายเหตุ และบ่อยครั้งทีเดียวกลายเป็นเพียงเรื่องของรูปแบบ ผลที่ได้ก็คือการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของสังคมไทยเองเป็นไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ขาดความเป็นเหตุเป็นผลที่เกี่ยวเนื่องกัน และประการที่สอง ที่สำคัญกว่านั้นก็คือผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ มักจะเป็นที่ยึดถือและเป็นตัวกำหนดเป้าหมายที่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจะต้องบรรลุถึง เป้าหมายที่ถูกกล่าวขวัญมากที่สุดเกี่ยวกับการเมืองไทยเห็นจะได้แก่ประชาธิปไตย ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ว่าเป้าหมายที่ว่านั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หรือว่าจะเป็นไปได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องของทางปฏิบัติ แต่ข้อที่ต้องการจะแยกแยะให้ชัดเจนไว้ ณ ที่นี้ก็คือว่าการกำหนดเป้าหมายสำหรับการเปลี่ยนแปลงนั้น อาจเป็นที่เข้าใจได้ในแง่ของนโยบายหรือเจตนารมณ์ที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุ แล้วความจริงนิยามต่างๆ ที่ยกขึ้นมาอ้างใช้กันก็มักมีจุดประสงค์เพื่อวางนโยบายเป็นสำคัญ[๔] แต่ทว่าในฐานะเป็น *"นโยบาย"* เช่นนี้ก็เป็นคนละเรื่องต่างหากออกไปจากความมุ่งหมายที่จะ*อธิบาย* หรือ *เข้าใจ* ปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นจริงๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ชื่นชอบกันหรือไม่อย่างไรก็ตาม การแยกแยะระหว่างสองเรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าปล่อยให้สับสนปะปนกันไป หลักความพยายามที่จะแสวงหาความรู้ความเข้าใจในปัญหาและสภาพการณ์ที่เป็นจริงทางสังคมและการเมือง ก็มักจะเป็นฝ่ายถูกครอบงำจาก "เป้าหมาย" ที่ยึดถือต้องการกัน



และอาจกลายสภาพเป็นอาณานิคมทางวิชาการและทางปัญญาความคิดไปได้โดยไม่รู้ตัวในที่สุด

จะอย่างไรก็ตาม ถึงปัจจุบันนี้ ประสบการณ์ได้ชี้ให้เห็นว่า การยึดมั่นถือมั่นเอาเป้าหมาย หรือแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดมาเป็นตัวชี้หรือกำหนดความหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับสภาพที่เป็นจริงของชีวิตสังคมและการเมือง[๕] เพราะจริงๆ แล้ว ดังเช่นที่จอห์น *คอตสกี้* เตือนเอาไว้ *"หนทางที่การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาหนึ่งๆ เดินไปนั้น จะถูกกำหนดขึ้นจากความคิดอ่านต้องการของบรรดาคนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่ใช่จากความคิดอ่านต้องการของบรรดาผู้ที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ทั้งหลาย"*[๖] ตรงนี้เป็นจุดสำคัญที่จะต้องตระหนักกันให้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งมองเรื่องราวและปัญหาจากแง่ของวิศวกรสังคมทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในกระแสของนักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตยตะวันตก หรือว่านักทฤษฎีค่ายเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักมาร์กซิสต์ก็ดี ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็คือ ทั้งสองค่ายสองกระแสเหล่านี้ แม้จะมองเป้าหมายและแนวทางแตกต่างห่างไกลกันเพียงใดก็ตาม แต่ก็มามีอะไรที่ตรงกันอยู่มากทีเดียว เป็นต้นว่าในเรื่องบทบาทของกลุ่มหรือชนชั้นนายทุน ซึ่งเรียกกันรวมๆ ว่าชนชั้นกลางในสังคมการเมืองไทย นักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตยตะวันตกอาจจะมองไปในเชิงของความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย[๗] ส่วนนักทฤษฎีค่ายเศรษฐกิจการเมืองสำนักมาร์กซิสต์อาจจะมองในเชิงของความสำเร็จหรือความล้มเหลวในเส้นทางการเปลี่ยนแปลงจากระบบศักดินาไปสู่ระบบทุนนิยมอันจะเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาที่แท้จริง[๘] จากทัศนะเหล่านี้ บทบาทฐานะของชนชั้นกลางหรือชนชั้นกระฎุมพีผิดเพี้ยนไปจากเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดหรือคาดหวังกันไว้ และเพราะฉะนั้น จึงถือว่าเป็นความล้มเหลวในสายตาของบรรดาผู้ศึกษาวิเคราะห์จากทั้งสองค่าย ทั้งๆ ที่พฤติกรรมและการกระทำจริงๆ ของกลุ่มพ่อค้านายทุนเหล่านี้เองแสดงให้เห็นว่า อาจมิได้คิดคำนึงหรือต้องการความสำเร็จหรือความล้มเหลวในความหมายเช่นว่านั้นเลย เป้าหมายหรือแนวทางที่คาดหวังกันดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ระดับหนึ่งแน่นอน แต่อาจมีปัญหาขัดข้องเกิดขึ้นก็ตรงที่กลายเป็นภาพยึดถือกันว่าเป็นกฎ



ความจริงและสากล

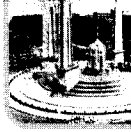
ทางที่เป็นไปได้อย่างน้อยที่สุดในชั้นนี้ และในที่นี้ เห็นจะไม่มีอะไรดีไปกว่าพยายามอิงความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดและการกระทำของตัวคนผู้มีบทบาทกระทำการทางการเมืองเป็นหลักใหญ่ เริ่มกันตั้งแต่การใช้คำว่า *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* ทีเดียว ในทัศนะของงานศึกษานี้เห็นว่าน่าจะให้ความหมายที่เป็นสภาวะวิสัยขึ้น ถ้าจะมองออกไปจากสายตาของตัวคนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเอง อย่างเช่นที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ พูดถึงความพยายามจัดการศึกษาสำหรับชาติว่า

> คนไทยทั้งหมดดีพอที่จะ*ดัดแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและทันเพื่อนได้* การดัดแปลงเช่นนี้คืออะไร คือการศึกษาสำหรับชาติ *National Education* ที่ให้ทุกคนได้เรียนตามควรแก่อัตตภาพเป็นอันเขยิบภูมิรู้ของชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันทั้งหมดนั่นเอง
>
> นอกจากที่ราษฎรของเราไม่ได้รับการศึกษาตามควรแก่อัตตภาพ ราษฎรของเรายังประสบความลำบากที่*ต้องล้าหลังเดินไม่ทันปรกติความเปลี่ยนแปลงแห่งสมัย...*
>
> รัฐประศาสนโยบายในทางแก้กฎหมายให้ทันสมัย ถ้าหากได้จูงคนไปให้ทันด้วย เป็นทางตัดลัดที่จะให้ถึงซึ่งความเจริญได้เร็วที่สุด ดีกว่าที่จะห่วงให้กฎหมายรอคน เหตุฉะนั้นเมื่อยังมีเวลาทันที่จะเร่งด่วนให้ทันกฎหมายและทันสมัย โดยรีบแผ่การศึกษาให้ทั่ว...[๙]

ข้อความข้างต้นนี้เป็นที่น่าสนใจไม่เพียงแต่ในแง่ของศัพท์ภาษาที่ใช้เท่านั้น หากยังให้ความหมายของ *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* อันมีลักษณะค่อนข้างเฉพาะในเชิงของแนวนโยบายเป็นประการสำคัญ สิ่งที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีพูดถึง อาจดูจำกัดอยู่ในเรื่องของการศึกษา แต่โดยแท้จริงแล้วนับเป็นผลสะท้อนมาจากอิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อ *"รัฐประศาสนโยบาย"* โดย



เมื่อจีนพ่ายแพ้ต่อการรุกรานจากชาติตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 4 ก็ประกาศยุติส่งคณะทูตไปจิ้มก้องจักรพรรดิจีน แล้วมาติดต่อคบค้ากับประเทศตะวันตกในฐานะมหาอำนาจใหม่ของสยาม ดังปรากฏการรับวัฒนธรรมด้านการแต่งตัวที่เริ่มเป็น "ฝรั่ง" และการฉายภาพคู่ในฐานะเป็น King และ Queen แห่งสยาม เช่นเดียวกับธรรมเนียมปฏิบัติในนานาอารยประเทศตะวันตก



ส่วนรวมของทางราชการไทย เหตุจูงใจแหล่งบันดาลใจและเป้าที่มองเพื่อ *"ดัดแปลงให้ทันสมัย"* และ *"จูงคนไปให้ทัน"* พอจะสรุปได้อย่างกะทัดรัดที่สุดจากคำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ.๑๐๓ ถึงผลจากการเปิดประเทศที่ว่า

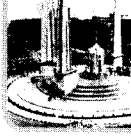
> ๑. คือภัยอันตรายซึ่งจะมีมาถึงกรุงสยามได้ ด้วยความปกครองของกรุงสยามอย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้ จะเป็นไปได้ด้วยเหตุต่างๆ ดังเช่นมีตัวอย่างของชาติที่มีอำนาจใหญ่ได้ประพฤติต่อชาติซึ่งหาอำนาจป้องกันปกครองมิได้
>
> ๒. คือการที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นได้ด้วย การปกครองของบ้านเมืองอย่างมีอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยทางยุติธรรมฤๅอยุติธรรมของศัตรูก็ดี ต้องอาศัยความเปลี่ยนแปลงในทางทะนุบำรุงรักษาบ้านเมือง *ตามทางญี่ปุ่นที่ได้เดินทางยุโรปมาแล้ว และซึ่งประเทศทั้งปวงที่มีศิวิไลซ์ นับกันว่าเป็นทางอันเดียวที่จะรักษาบ้านเมืองได้*[๓๐]

เหตุที่จะ *"ต้องอาศัยความเปลี่ยนแปลง"* นี้ ก็มิใช่เพียงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะความด้อยทางกำลังทหารที่จะเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกเท่านั้น หากโดยรากฐานแล้ว ยังเป็นเรื่องของความถูกต้องชอบธรรมตามกระแสความเจริญเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ด้วย กล่าวคือ

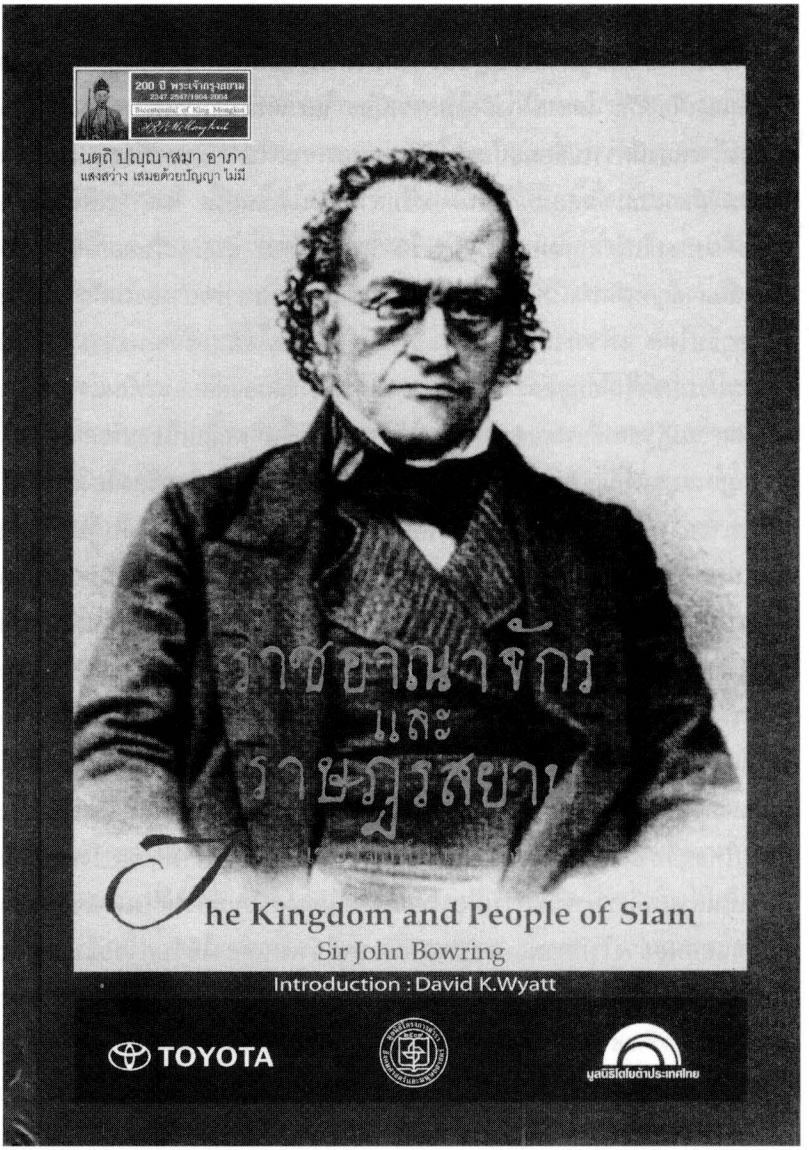
> ...ยังหาเห็นด้วยเกล้าฯ ไม่ ที่ไทยก็ดี ฤๅชาติใดๆ ก็ดี จะมีชัยชนะแก่ชาติยุโรปไปได้ แลถ้าไทยจะมีชัยชนะแก่ชาติยุโรปแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าเห็นต้องกันกับความเห็นของชาวยุโรปว่าจะเป็นการเดินถอยหลังของความเจริญแห่งบ้านเมือง เพราะว่าไทย เมื่อเวลามีชัยชนะแก่ชาติยุโรปแล้ว ความประสงค์อันดี อันยุติธรรมของยุโรป เป็นต้น การเปิดสินค้า การระงับโจรผู้ร้าย แลทั้งการให้ความสุขแก่มนุษย์ให้เสมอทั่วกัน ฯลฯ เหล่านี้ก็ไม่อาจจะเป็นไปได้โดยจริงที่จะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง...[๓๑]

ความมุ่งมั่นผูกพันต่อการเปลี่ยนแปลง *"ให้ทันสมัย"* นี้ นับเป็นหลัก *"รัฐประศาสโนบาย"* ที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่ผู้นำรุ่นใหม่ของไทย ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินอีก ๒ ปีเศษต่อมา ที่ว่า *"...ที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อันใด ซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นขึ้นเหมือนประเทศอื่นๆ ประเทศอื่นๆ (ในยุโรป) ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำเป็นการผิดกันตรงกันข้าม..."*[๒] นี่เป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธกันได้ ความเห็นการณ์ไกลและอัจฉริยภาพของผู้นำที่จะกำหนดแนวนโยบาย ตลอดจนความสามารถที่จะปฏิบัติการให้สำเร็จลุล่วงไปนั้น แน่นอนย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์บ้านเมือง ในช่วงของรัชกาลที่ ๔ และ ๕ ก็ตกอยู่ในภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นว่านี้ ในการเผชิญหน้ากับการคุกคามขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตกดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ความคิดอ่านริเริ่มและการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงตลอดช่วงสองรัชกาล เป็นผลงานอันสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีถึงคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของบรรดาผู้นำในยุคนั้นๆ แต่ทว่าในขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือ ภาวะปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างเช่นเดียวกันต่อความคิดและการกระทำของบรรดาผู้นำเหล่านั้น ข้อพิจารณาเปรียบเทียบถึงแรงเปรียบเทียบถึงแรงปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน *"ประเทศยุโรป"* กับ *"ที่กรุงสยาม"* นี้ นอกจากจะแสดงถึงทัศนะท่าทีของระดับผู้นำต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังเป็นเครื่องสะท้อนไปถึงฐานะของผู้นำเองในโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจที่แตกต่างกัน และความแตกต่างพื้นฐานเช่นว่านี้ จะมีส่วนช่วยอธิบายถึงลักษณะแบบแผนและวิธีการของสังคมการเมืองหนึ่งๆ ในวิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของตน

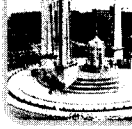
ประเด็นไม่ใช่อยู่ที่ว่าโครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่จะเป็นตัวปัจจัยกำหนดลักษณะแบบแผนและวิธีการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองนั้นๆ ตลอดไป ชีวิตสังคมมนุษย์ก็เป็นเช่นเดียวกับชีวิตมนุษย์



โดยทั่วไป ย่อมอยู่ภายใต้กฎของความไม่เที่ยงแท้แน่นอนอันเป็นกฎสากลในทำนองเดียวกัน โครงสร้างสังคมการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่เองก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นธรรมดา แต่ไม่จำเป็นจะต้องแปรเปลี่ยนไป*ตามวิถีทางและขั้นตอนที่กำหนด* หรือคาดหวังไว้เสมอไป ไม่ว่าจะเป็นในแนว *"ปฏิวัติประชาธิปไตย"* แบบตะวันตกหรือ *"ปฏิวัติสังคม"* แบบตะวันออก ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้ ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเรื่องประชาธิปไตย เพราะเหตุที่ว่า อิทธิพลทางเทคโนโลยีและวัฒนธรรมอันเป็น *"ความประสงค์อันดีอันยุติธรรมของยุโรป"* ได้รับการสนองตอบและเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่างๆ *"ให้ทันสมัย"* ขึ้น ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่ปรากฏในหมู่คนที่มีการศึกษาสมัยใหม่ก็คือ ความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมือง ซึ่งก็เป็นข้อที่อยู่ในความคาดหมายของระดับผู้ปกครองประเทศเองมาแต่แรก[๒๓] ในบรรยากาศทางการเมืองเช่นนี้ จึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย อันเป็นแบบธรรมเนียมใหม่ *"ตามทางชาวยุโรป"* จะเข้ามามีบทบาทเป็นเป้าหมายและความคาดหวังของการเปลี่ยนแปลง ดังที่ได้เคยกล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ประเด็นหลักไม่ได้อยู่ที่ว่าเป้าหมายและความคาดหวังในรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ ชอบธรรมหรือไม่อย่างไร หรือว่าสอดคล้องกับสภาวะวิสัยของสังคมไทยหรือไม่เพียงใด เพราะถึงอย่างไรเป้าหมายและความคาดหวังเช่นว่านี้ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการเมืองไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้จะง่อนแง่นคลอนแคลนอย่างไรก็ตาม แต่ประเด็นแรกที่จำเป็นต้องได้รับการอธิบายและวิเคราะห์ก่อนสิ่งอื่นใด ก็คือ *อะไรที่เป็นพลังตัวนำการเปลี่ยนแปลง "ให้ทันสมัย" และภายใต้โครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างไร* เพราะพลังปัจจัยทางสังคมการเมืองเหล่านี้ ประกอบกันจะเป็นตัวกำหนดแบบแผนและกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงความคาดหวังหรือเจตนารมณ์ของผู้นำหรือกลุ่มชนหนึ่งใด ซึ่งไม่อาจประเมินวัดกันได้โดยแน่ชัด และซึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้วต่างก็มีฐานะและผลประโยชน์ที่ตนจะปกป้องรักษาและส่งเสริมเพิ่มพูนด้วยกันเป็นหลักใหญ่



สนธิสัญญาเบาว์ริง เมื่อปี 2398 มาจากชื่อของเซอร์จอห์น เบาว์ริง ได้รับการบันทึกไว้ในสังคมไทยว่าเป็นหลักหมายสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย ทว่านอกจากนั้นแล้ว คนไทยก็แทบไม่รู้จักเบาว์ริงเลยว่าเป็นใคร และทำอะไร แม้แต่ผลงานบันทึกเรื่องสยามที่ได้พิมพ์เป็นหนังสือเล่มใหญ่ในโลกตะวันตกเมื่อปี 2400 นั้น เพิ่งมีการแปลทั้งหมดเป็นภาษาไทยในอีกศตวรรษครึ่งต่อมาเมื่อปี 2547



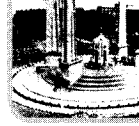
ด้วยเหตุนี้ และเพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ตั้งอยู่ในโลกของความเป็นจริงเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องแยกแยะให้ดีระหว่าง*กระบวนการ* เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และ*ผลกระทบ* ทางการเมือง กับทั้งยังจำเป็นต้องแยกแยะให้กระจ่างชัดด้วยเช่นกัน ระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายในสังคมนั้นๆ เอง และที่มีมาจากภายนอกดังทำนองที่*จอห์น คอตสกี้* ได้เสนอแนะเอาไว้[๑๔] กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ กับชีวิตเศรษฐกิจสังคมด้านต่างๆ เป็นต้นว่า การสร้างอุตสาหกรรม การขนส่งคมนาคม การศึกษา ฯลฯ ไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพลังแหล่งที่มาของการเปลี่ยนแปลงอย่างเช่นตามประสบการณ์ ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายใน จะพบว่าพลังตัวนำการเปลี่ยนแปลงมาจากกลุ่มพ่อค้านายทุนภายในของสังคมนั้นๆ เอง ซึ่งอาศัยใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจถีบฐานะของตนขึ้นไปมีสิทธิมีเสียงทางการเมืองร่วมกับกลุ่มอภิชนต่างกับสังคมประเพณีทั้งหลายซึ่งขาดพลังภายในทั้งในด้านกำลังคนและกำลังทุน และเพราะฉะนั้น จึงต้องอาศัยพลังการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากภายนอก[๑๕] สังคมไทยอยู่ในข่ายของแบบแผนกระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ดังจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ลักษณะเปรียบเทียบดังกล่าวนี้ อ่านได้ความหมายเป็นทำนองเดียวกันในแนววิเคราะห์ของ*นอร์แมน เจค็อบส์* เพราะในที่สุดแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบที่มาจากภายใน ก็ได้แก่กรณีที่บังเกิดขึ้นโดยเฉพาะกับสังคมยุโรปตะวันตก รวมทั้งญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะตัวแบบโครงสร้างเป็นระบบฟิวดัล สังคมแบบฟิวดัลนี้ ต่างจาก *สังคมแบบราชูปถัมภ์* (Patrimonial) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของ *สังคมการเมืองระบอบราชการ* (Bureaucratic Polity) สังคมไทยจัดอยู่ในแบบประเภทหลังนี้ ซึ่งเจค็อบส์เห็นว่ามีองค์ประกอบพื้นฐานอันทำให้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่าง *"ในเชิงคุณภาพ"* จากสังคมการเมืองแบบฟิวดัลอย่างเช่นญี่ปุ่น และสังคมยุโรปตะวันตก ลักษณะแบบแผนการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันนี้ มีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจของสังคมแต่ละแบบเอง โดยเฉพาะในข้อที่ว่า สังคมแบบฟิวดัลเป็นโครงสร้างที่กระจายอำนาจ ในขณะที่

สังคมแบบราชูปถัมภ์เน้นหนักไปในทางรวมศูนย์อำนาจ[๑๖] เงื่อนปัจจัยหลักเป็นเรื่องความแตกต่างในระดับพลังความสามารถของหน่วยท้องถิ่นต่างๆ ที่จะต้านและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และข้อนี้ประกอบเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอันจะมีมาตามแนวคิดทางทฤษฎีของเจค็อบส์ ศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นไปในสองแบบตามลักษณะโครงสร้างของสังคมคือ *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* (Modernization) แบบหนึ่ง กับอีกแบบหนึ่งเป็น *"พัฒนาการ"* ซึ่งจะเป็นไปได้ก็เฉพาะสำหรับสังคมแบบฟิวดัล ส่วนสังคมแบบราชูปถัมภ์ของไทย คงได้แต่เพียงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเท่านั้น แต่ไม่พัฒนา[๑๗]

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองแบบต่างพยายามใช้ศักยภาพของสังคมอย่างเต็มที่ แต่ความแตกต่างอยู่ตรงที่ว่า *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมเพียง *"ภายในกรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม"*[๑๘] ส่วน *"พัฒนาการ"* เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมโดยไม่มีการคำนึงถึงกรอบจำกัดเช่นว่านั้น กล่าวคือ *"เป็นความมุ่งมั่นโดยไม่มีขีดคั่นจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่ให้ดอกออกผลไม่ว่าจะบังเกิดผลกระทบใดๆ ต่อเป้าหมายหรือแนววิธีการกระทำสิ่งต่างๆ ตามที่เป็นอยู่ก็ตาม"*[๑๙] ด้วยเหตุนี้สำหรับ *"พัฒนาการ"* นอกเหนือไปจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณอันเป็นลักษณะเฉพาะของ *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* แล้ว ยังให้ความหมายในเชิงของคุณภาพอีกด้วย ทั้งนี้ *"...เพราะว่า (พัฒนาการ) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับการยอมรับ**สัมพันธภาพใหม่ๆ** ในหมู่คนและต่อสภาพแวดล้อมของคนเหล่านั้น"*[๒๐]

ประเด็นต่อไปที่พึงพิจารณากันก็คือว่า *"กรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน"* กล่าวคือ จากพื้นฐานที่เป็นอยู่เดิมของสังคมการเมืองระบอบราชการนี้ จะเป็นสิ่งที่มีความเที่ยงแท้แน่นอนเพียงใดจากทัศนะของงานศึกษานี้ ประเด็นข้อนี้ค่อนข้างมีความสำคัญอยู่สำหรับการพิเคราะห์ทำความเข้าใจกับความหมายของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อระบบและกระบวนการเมืองของไทยในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรที่จะขยายความขึ้นอีกสักเล็กน้อยในที่นี้ จากที่กล่าวมาข้างต้น คงจะพออนุมานได้ว่า แนวการศึกษาเปรียบเทียบของเจค็อบส์ มีคุณประโยชน์อยู่สำหรับใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงทาง



การเมืองเฉพาะในขอบข่ายหนึ่ง กล่าวคือ ในขอบข่ายของโครงสร้างสังคมการเมืองระบอบราชการ ในแง่นี้ ทฤษฎีตัวแบบ *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* ของเจค็อบส์ จึงดูจะรองรับกันเป็นอย่างดีกับแนวการอธิบายและวิเคราะห์การเมืองไทยในรูปแบบ *"สังคมการเมืองระบอบราชการ"* (Bureaucratic Polity) ของ*เฟรด ริกส์* ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญและอ้างอิงกันอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นระบอบและกระบวนการเมืองซึ่งเน้นจุดสำคัญอยู่ที่ศูนย์อำนาจภายในวงราชการเป็นเวทีชี้ขาดการต่อสู้ช่วงชิงฐานอำนาจในหมู่ผู้นำและกลุ่มอำนาจฝ่ายต่างๆ ทั้งทหารและพลเรือน[๒๑] ไม่ต้องสงสัยเลยว่าแนววิเคราะห์แบบนี้ ยังคงมีส่วนสะท้อนภาพชีวิตการเมืองไทยอยู่เป็นหลักใหญ่ การครองความเป็นใหญ่ทางการเมืองของกลุ่มอำนาจในราชการ รวมทั้งปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ และเป็นตัวชี้ถึงการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของ *"โครงสร้างมูลฐานของสังคม"* อันเป็นตัวกำหนด *"กรอบจำกัด"* ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า สังคมการเมืองไทยจะปราศจากพลังภายนอกภาคราชการอย่างเช่นกลุ่มนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นตัวพลังชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงจากภายในของสังคมตะวันตก ตรงกันข้าม กลุ่มพลังเหล่านี้ได้เกิดขึ้นและมีบทบาทมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังที่จะกล่าวถึงต่อไป หากแต่ว่าภายใต้ *"กรอบจำกัด"* ในโครงสร้างมูลฐานของสังคมประเพณี มิได้มีสถานะเป็นอิสระออกไปจากอำนาจควบคุมของทางราชการ และเมื่อมองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว ผู้นำทางราชการกับนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรมไม่ได้มีความสัมพันธ์แตกต่างไปจากฐานะสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับบริวารอย่างเช่นที่เป็นไปกับกลุ่มอาชีพอื่นๆ ทั้งหลายทั้งปวงโดยทั่วไป[๒๒]

มาถึงจุดนี้ เริ่มจะมีปัญหาขึ้นกับแนววิเคราะห์ของทั้งเจค็อบส์ และริกส์ โดยที่ค่อนข้างจะยึดติดอยู่กับการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแง่ของโครงสร้าง จึงมีความโน้มน้าวที่จะให้ข้อสรุปที่ค่อนข้างเข้มงวดตายตัว และเป็นการสะท้อนภาพการเมืองแบบหยุดนิ่งอยู่กับที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง *"มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* โดยไม่ *"พัฒนา"* และนี่คือ แนวทางเดินโดยเฉพาะสำหรับ *"สังคมการเมืองระบอบราชการ"* ปัญหาเกิดขึ้นก็เพราะแนววิเคราะห์เช่นว่านี้ มักจะชวน

ให้มองข้ามความหมายของพลังอำนาจทางเศรษฐกิจอันเป็นทรัพยากรการเมืองอย่างหนึ่ง และเป็นพลังที่นับวันจะยิ่งทวีบทบาทความสำคัญขึ้นโดยลำดับ สังคมประเพณีไม่ว่าสังคมใดก็ตาม เมื่อย่างเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่แล้ว ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่พลังอำนาจทางเศรษฐกิจจะเติบใหญ่มีสถานะและบทบาทสำคัญในทางการเมืองขึ้นมา เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นกันที่โครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจ จะต้องได้รับผลกระทบและแปรเปลี่ยนไปจากรูปแบบของ *"ผู้นำ-บริวาร"* ดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต สังคมการเมืองไทยก็คงอยู่ภายใต้กฎการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ในทำนองเดียวกัน และตามความจริงแล้ว อย่างน้อยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็เริ่มตั้งเค้าให้เห็นได้ถึงบทบาทความสำคัญของบรรดากลุ่มพลังทางการค้า การเงินและอุตสาหกรรมที่เข้าไปมีส่วนมีเสียงในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐยิ่งขึ้นโดยลำดับ ทั้งในทางตรงและในทางอ้อม[๒๓] ในสภาพอันเป็นจริงเช่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าข้อแตกต่าง **ในหลักการ** ระหว่าง *"การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"* และ *"พัฒนาการ"* เริ่มจะหมดความหมายลงไป ดังที่*เจค็อบส์* เองก็ได้ตั้งข้อแม้เอาไว้ตั้งแต่แรก

> ...เราถือว่า พัฒนาการเป็นกรณีพิเศษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแต่เป็นกรณี*ตราบจนถึงเดี๋ยวนี้* เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมประเภทหนึ่งเท่านั้น คือ *สังคมฟิวดัล* แต่ไม่ (เกิดขึ้น) ในสังคมอีกประเภทหนึ่ง คือสังคมราชการ...*โดยตรรกวิสัย* แล้ว ความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ไม่ใช่เป็นสิ่งขนานกันตลอดไป หากแต่ว่าตราบจนถึงเดี๋ยวนี้โดยประสบการณ์อันประจักษ์กันมาแล้ว (กล่าวคือโดยทางประวัติศาสตร์) มีความแตกต่างกันเช่นนี้...[๒๔]

พิจารณาโดยเปรียบเทียบ แนวการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลงของ*จอห์น ค็อตสกี้* ดูจะให้ความยืดหยุ่นและสมเหตุสมผลกว่า กล่าวคือ แนวอธิบายในเชิงของการเปลี่ยนแปลงจากภายในและจากภายนอก ซึ่งค็อตสกี้[๒๕] เห็นว่าข้อแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ อาจจะปรากฏในชั่วระยะเวลา



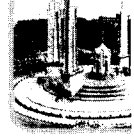
ตอนเริ่มแรกเท่านั้นก็ได้ เพราะเมื่อการเปลี่ยนแปลงดำเนินไปจนกระทั่งมีการพัฒนากำลังคน เทคโนโลยีและกำลังทุน *ภายในขึ้นมา* ถึงขั้นที่บังเกิดผลกระทบโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจให้ต้องแปรเปลี่ยนไป ถึงจุดนั้น ความแตกต่างที่เคยปรากฏในตอนแรกๆ ก็จะหมดความหมายลงไปในที่สุด ส่วนแนวทางและขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองจะเป็นไปอย่างไรนั้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ลักษณะความยืดหยุ่นตามแนววิเคราะห์นี้ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการคาดเดาเอาหรือสมมุติขึ้นมาลอยๆ หากเป็นผลสืบเนื่องมาจากเป้าความสนใจที่ค้อตสกี้เน้นลงไปที่เรื่องของคนและ*กลุ่ม* อันเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งซึ่ง*ขัดแย้ง* กับของกลุ่มอื่นๆ[๒๖] อันที่จริงแล้ว หลักวิเคราะห์จากแง่ของกลุ่มและปัญหาขัดแย้งระหว่างกลุ่มนี้ ก็เป็นไปตามปรากฏการณ์ปกติธรรมดานี่เองไม่ได้มีอะไรที่แปลกหรือใหม่ขึ้นมาแต่ประการใด แต่มาย้ำถึงโดยเฉพาะในที่นี้ ก็เพื่อดึงดูดจุดสนใจในการวิเคราะห์การเมืองจากระดับโครงสร้างให้ลงมาสู่ระดับพฤติกรรม พื้นฐานของคนเรา คือ การรวมกลุ่มและการกระทำของคนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันมีตามมา ในแง่นี้ที่บทบาทและสถานะของกลุ่มพลังภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่อย่างเช่นในกรณีของกลุ่มพ่อค้าและนายทุนอุตสาหกรรม จำเป็นต้องได้รับการศึกษาประเมินอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในฐานะที่มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องปกป้องและส่งเสริม และเพื่อจุดประสงค์เช่นว่านี้ ฐานะอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายที่กลุ่มผลประโยชน์พยายามแสวงหาอยู่เสมอ

ในทางกลับกัน พิจารณาจากแง่ของกลุ่มและการขัดแย้งอันเป็นสภาวะวิสัยปกติธรรมดานี้แล้ว กลุ่มหรือชนชั้นผู้ปกครอง โดยสาระก็คือ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งนี่เอง ซึ่งย่อมมีฐานะและผลประโยชน์ที่จะปกป้องและส่งเสริมในทำนองเดียวกันเป็นแต่ว่าในฐานะที่เชื่อมโยงอยู่กับอำนาจรัฐและเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ย่อมมีบทบาทหน้าที่ที่จะกำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงจากแง่มุมของผลประโยชน์ที่กว้างขึ้น ส่วนในทางการกระทำและผลปฏิบัติจะครอบคลุมหรือประสานผลประโยชน์ *"ส่วนรวม"* กว้างแคบอย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ขึ้นอยู่กับโครงสร้างและสัมพันธภาพอำนาจภายในรัฐ โลกทัศน์ที่ว่า



เจ้าจอมมารดาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 4 แต่งชุดทหารสก๊อต (จากซ้าย) เจ้าจอมมารดาเขียน เจ้าจอมมารดาวาด และ เจ้าจอมมารดาสุ่น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชโอรสพระราชธิดา 82 พระองค์ มากที่สุดในประวัติศาสตร์ของพระมหากษัตริย์กรุงรัตนโกสินทร์ จากพระมเหสีและเจ้าจอม 54 ทั้งนี้ประสูติก่อนครองราชย์ 2 พระองค์ องค์สุดท้ายประสูติหลังการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ไปแล้ว 6 เดือน



อะไรและอย่างไรเป็นประโยชน์สุขส่วนรวมนั้น จริงอยู่ ส่วนหนึ่งอาจขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของผู้นำเอง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญก็คือ พลังกระตุ้นการตัดสินนโยบายและการเปลี่ยนแปลงจะมีขอบข่ายกว้างแคบอย่างไร และเพราะเหตุฉะนี้ จึงมีความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจาก*กลุ่มพลังที่เกิดขึ้นใหม่ภายในสังคมการเมือง* นั้นๆ กับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากแรงกระตุ้นจากภายนอก แต่โดยอาศัยสื่อนำของกลุ่มผู้ปกครองเอง ดังที่คอตสกี้ตั้งข้อสังเกตเปรียบเทียบไว้ ในกรณีแรก เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยสำหรับคนกลุ่มใหม่ก็คือการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐ ส่วนในกรณีหลัง เป้าหมายถูกกำหนดจากกลุ่มผู้ปกครองเองภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่[๒๗] ประเด็นสืบเนื่องที่อยู่ในความสนใจของการศึกษานี้ ก็คือว่า แม้แต่ในกรณีหลังนี้เองก็ตาม โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจก็อาจได้รับผลกระทบเช่นกัน จากพลังเรียกร้องต้องการของกลุ่มชนใหม่อันพัฒนาขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้นเอง

ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นแนวเนื้อหาสาระของชีวิตการเมืองไทย ซึ่งย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เพื่อประโยชน์แก่แนววิเคราะห์อันเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ จะได้แบ่งประเด็นพิจารณาต่อไปออกเป็น ๓ ส่วน กล่าวคือ ในส่วนแรกนอกจากทางด้านทัศนะและการกระทำของกลุ่มผู้ปกครองต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นผลตามมา ส่วนต่อไปจะพิจารณาถึงการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลางขึ้นสู่สถานภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและผลสืบเนื่อง ประการสุดท้ายจะพยายามประเมินลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมไทย ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ในกระบวนการเมืองของไทย ซึ่งไม่ว่าจะมองกันในด้านบวกหรือลบอย่างไรก็ตาม ในตัวของมันเองนับเป็นพลังผลักดันให้สัมพันธภาพทางการเมืองแปรเปลี่ยนและขยายขอบข่ายออกไปตามลำดับ เริ่มต้นด้วยปัญหาการสถาปนารัฐประชาชาติ และปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหารเพื่อตอบปัญหาความอยู่รอดและ *"ความเจริญของชาติ"* จากโลกทัศน์ของกลุ่มผู้นำในยุคสมัยนั้นๆ

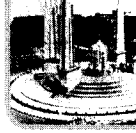


วิกฤตการเปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบอบราชการใหม่

เศรษฐกิจการเมืองในโครงสร้างศักดินา

โดยสภาพพื้นฐานของแบบวิธีการผลิต คือ การเพาะปลูกข้าวซึ่งจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับธรรมชาติดินฟ้าอากาศ ประกอบกับโดยโครงสร้างอำนาจรัฐแบบ *"ราชูปถัมภ์"* สังคมไทยจึงแตกต่างจากสังคมภายใต้โครงสร้างแบบฟิวดัลอย่างเช่นของยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น โดยเฉพาะในข้อที่ว่า ขาดเงื่อนไขภายในที่จะกระตุ้นให้เกิดพลังเปลี่ยนแปลง หากแต่มักจะต้องอาศัยแรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก[๒๙] จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ *ค็อตสกี้* มองเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจากภายนอกอาจเป็นไปได้ด้วยวิธีการของระบอบอาณานิคม โดยมหาอำนาจอุตสาหกรรมใช้กำลังบังคับเอาแก่สังคมประเพณี หรือไม่ก็เป็นไปโดยอาศัยการริเริ่มของกลุ่มผู้ปกครองเองเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงจากพลังผลักดันภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มทำการโดยอิสระหรือโดยร่วมกับระบอบอาณานิคมก็ตาม[๒๙] *ค็อตสกี้* พูดถึงระบอบอาณานิคมในความหมายกว้าง กินความไม่เฉพาะแต่อิสรภาพหรือเอกราชทางการเมืองเท่านั้น หากยังรวมไปถึงด้านฐานะสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจด้วย เมื่อพิจารณาถึงแง่นี้แล้วก็เห็นจะต้องยอมรับว่าฐานะของผู้นำไทยมีลักษณะก้ำกึ่งอยู่ในทางปฏิบัติภายใต้แรงอิทธิพลกดดันของมหาอำนาจตะวันตก สนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษปี พ.ศ.๒๓๙๘ เป็นผลจำกัดอธิปไตยส่วนหนึ่งของไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจและการศาล แล้วจากนั้นตลอดช่วง พ.ศ.๒๓๙๙-๒๔๔๒ วิธีการและกฎเกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้ ก็ได้กลายเป็นตัวแบบสนธิสัญญากำหนดฐานะสัมพันธ์ของไทยกับประเทศตะวันตกอื่นๆ รวมทั้งรัสเซียและญี่ปุ่น[๓๐] นี่เป็นผลภาระจำยอมของนโยบายเปิดประเทศมาตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ภาระจำยอมเช่นว่านี้ และอื่นๆ ที่จะยังมีตามมาเป็นเรื่องของความจำเป็นโดยสถานการณ์อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ทว่าในขณะเดียวกันนโยบายเปิดประเทศและภาระจำยอมยกความได้เปรียบทางเศรษฐกิจนานา



ประการให้แก่ มหาอำนาจตะวันตก กล่าวคือ เปิดให้ทำการค้าโดยเสรีและกำหนดอัตราภาษีสินค้าขาเข้าและออกตายตัวเพียงร้อยละ ๓ ก็นับเป็นทั้งภาพสะท้อนและก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมืองไทย ปรากฏการณ์ข้อนี้เป็นสิ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ในฐานะที่จะมีส่วนอธิบายอย่างสำคัญ เกี่ยวกับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแท้จริง แนวนโยบายและการกระทำของผู้นำประเทศในครั้งนั้น นอกจากจะเป็นเรื่องจำเป็นต้องดำเนินวิเทโศบายให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายนอกแล้ว ยังบังเกิดผลให้ด้านลิดรอนอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งเติบโตขึ้นมาโดยลำดับในช่วงสองรัชกาลก่อน ปัญหาที่มองเห็นตรงกันระหว่างผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ของไทยกับมหาอำนาจตะวันตกแต่ด้วยเหตุผลจูงใจที่แตกต่างกันก็ได้แก่อำนาจและอิทธิพลผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของขุนนางไทยกับพ่อค้าจีน กล่าวคือว่า มองจากแง่ของปัญหาการเมืองภายใน ระบบผูกขาดสร้างทั้งความมั่งคั่งและอำนาจให้แก่กลุ่มขุนนางถึงขั้นที่เป็นการแข่งและคุกคามฐานะอำนาจกับพระมหากษัตริย์ รวมทั้งก่อให้เกิดธรรมเนียมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเบียดบังผลประโยชน์ที่จะพึงเข้าสู่ท้องพระคลัง ในอีกด้านหนึ่งมองจากแง่ผลประโยชน์ของภายนอก ระบบผูกขาดเท่ากับสร้างอภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการค้าขาย ซึ่งอังกฤษและชาวตะวันตกอื่นๆ ทั้งหลายไม่สามารถจะแข่งขันด้วยได้ รัฐบาลอังกฤษได้พยายามส่งทูตเข้ามาเจรจาขอเปลี่ยนนโยบายการค้ากับไทยหลายครั้งด้วยกันตั้งแต่ตอนต้นรัชกาลที่ ๓ แต่เพิ่งมาประสบผลสำเร็จเอาในรัชกาลที่ ๔ ทั้งๆ ที่ถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ทั้งไทยและจีน หากแต่ว่าด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีนโยบายแน่วแน่มาแต่แรกที่จะเปลี่ยนเข็มวิเทโศบายของประเทศมาผูกสัมพันธไมตรีกับมหาอำนาจตะวันตก[๓๑]

สนธิสัญญาเบาว์ริงมีผลเป็นการล้มเลิกระบบผูกขาดการค้าทั้งหลาย รวมทั้งที่บรรดาพ่อค้าจีนได้รับพระราชทาน และนั่นก็เท่ากับเป็นผลลิดรอนอภิสิทธิ์และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนาง ซึ่งในที่สุดจะเป็นฝ่าย

สูญเสียฐานะอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองลงไปเป็นลำดับ สำหรับทางด้านกลุ่มพ่อค้าคนจีน การสูญเสียอภิสิทธิ์ในระบบการค้าผูกขาดเพียงแต่เป็นผลบังคับให้จำต้องพยายามปรับตัวเข้ากับบรรยากาศการค้าระบบเสรีอย่างรวดเร็ว และในที่สุดกลับสามารถพัฒนาบทบาทและอิทธิพลเข้าไปในวงการค้า และธุรกิจด้านต่างๆ ในชีวิตเศรษฐกิจของไทยอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ตั้งแต่การค้าต่างประเทศ การค้าปลีกและส่ง การค้าข้าว กิจการโรงสี โรงเลื่อย และการเงินการธนาคาร ตลอดจนรับจ้างเป็นตัวแทนนายหน้าบริษัทและธนาคารของชาวตะวันตก[๓๒] ในส่วนทางด้านกลุ่มอำนาจในรัฐ สนธิสัญญาเบาว์ริง นอกจากจะช่วยลิดรอนฐานะอำนาจของฝ่ายขุนนางลงไปแล้ว ยังเป็นช่องทางให้การค้าและเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาขยายตัวออกไปโดยลำดับ เหล่านี้เป็นสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเมืองซึ่งตกทอดมายังกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ของไทย พร้อมกับปัญหาขัดแย้งภายในที่ยังคงคั่งค้างอยู่ และการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งก็ไม่ได้จบสิ้นไปด้วยการโอนอ่อนยินยอมทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษและอำนาจอื่นๆ หลังจากนั้น

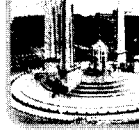
เพื่อประโยชน์แก่การทำความเข้าใจถึงผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือ ผลกระทบต่อสัมพันธภาพทางอำนาจ จำเป็นจะต้องแยกแยะพิเคราะห์ถึงฐานะการณ์ของคนกลุ่มต่างๆ ในโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทย เรื่องของโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทยสมัยก่อน ได้มีการศึกษากันมาแล้วอย่างละเอียดถี่ถ้วน[๓๓] จุดประสงค์ในที่นี้มีอยู่เพียงเพื่อตั้งข้อสังเกตบางอย่างบางประการที่เห็นว่าสำคัญต่อการประเมินแนวทางเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตลอดศตวรรษที่แล้วมา หลักพื้นฐานที่มักใช้อธิบายการจัดระเบียบสังคมไทย ซึ่งมีโครงสร้างจัดอยู่ในแบบราชการหรือราชูปถัมภ์ คือ ลักษณะการแบ่งประเภทคนตามลำดับชั้นศักดินา อันได้แก่ เจ้า ขุนนาง ไพร่ และทาส บุคคลประเภทต่างๆ เหล่านี้ ดำรงสถานภาพอันกอปรด้วยสิทธิและหน้าที่รวมทั้งสัมพันธภาพระหว่างกันฉัน *"ผู้ใหญ่-ผู้น้อย" ตามที่กฎหมายกำหนดไว้* แน่ชัด[๓๔] ส่วนสำหรับคนประเภทอื่นๆ นอกเหนือไปจากนี้ คงใช้เรียกกันรวมๆ ไปว่า *"ชาวต่างชาติ"* ซึ่งเข้ามามีส่วนพัวพันอยู่ในประวัติศาสตร์ของไทยเสมอมามิได้ขาด ทั้งนี้ด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ จากสงครามช่วงชิงกำลังคนก็ดี จากการอพยพของผู้คนเข้ามาขอพักพิงอาศัยหรือทำการค้าขายก็ดี ตลอดจนการเข้ามา

แข่งขันตีกันทางการค้าและการเมืองของบรรดาชาติมหาอำนาจตะวันตกกลุ่มคนจีนซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีบทบาทสำคัญเป็นพิเศษในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย ก็คงถูกจัดรวมๆ อยู่ในประเภท *"ชาวต่างชาติ"* นี้เอง[๓๕] หรือถ้าจะได้รับการกล่าวขวัญในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมการเมืองไทย ก็ดูจะจำกัดเฉพาะอยู่ในกรณีของกลุ่มคนจีนอพยพที่สามารถสร้างตัวสร้างความมั่งคั่งจนได้รับความอุปถัมภ์ค้ำจุนของเจ้านายและขุนนางไทย เลื่อนฐานะเป็นขุนนางในที่สุด ในลักษณะเช่นนี้ จุดสนใจเกี่ยวกับกลุ่มพ่อค้าคนจีนก็มักจำกัดอยู่แต่ในขอบข่ายของลักษณะและปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเขยิบฐานะทางสังคมเป็นสำคัญ[๓๖] บทบาทความสำคัญของกลุ่มคนจีนต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและสัมพันธภาพทางอำนาจจึงค่อนข้างจะถูกมองข้ามกันไป หรือว่าถ้าจะให้ความสนใจต่อประเด็นเหล่านี้ จากแง่ของเศรษฐกิจการเมือง ก็มักโน้มเอียงไปในทางที่จะวินิจฉัยว่า ภายใต้ระบบการผลิตในสังคมศักดินาเอเชีย *"เนื่องจากต้นกำเนิดของชนชั้นไม่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ นายทุนในสังคมแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นนายทุนราชการ"* [๓๗] ดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตมาในตอนต้น

แต่ทว่า ภาพการก่อตัวของ *"ชนชั้นนายทุน"* ที่ว่ามานี้ โดยแท้จริงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพัฒนาการทั้งหมด ประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของกลุ่มพ่อค้าจีนเหล่านี้มิได้จำกัดอยู่แต่ที่การพยายามไต่เต้า *"เขยิบฐานะทางสังคม"* ในวิถีของทางราชการเท่านั้น หากโดยส่วนใหญ่แล้ว ยังได้กระจายตัวและมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนอยู่ภายนอกทำเนียบศักดินาด้วยในขณะเดียวกันกลุ่มชนเหล่านี้ยังคงดำรงความเป็น *"ชาวต่างชาติ"* และเพราะฉะนั้นจึงไม่ถึงกับเป็นอิสระทีเดียวจากอำนาจและอิทธิพล *"อุปถัมภ์ค้ำชู"* ของชนชั้นปกครอง คือ เจ้านายและขุนนาง แต่กระนั้นก็ย่อมจะมีทัศนคติและค่านิยมเป็นเอกเทศของตัวเองอยู่ ซึ่งจะพัฒนาให้ปรากฏเด่นชัดขึ้นโดยลำดับภายหลังเปิดศักราช *"การค้าแบบเสรี"* กล่าวโดยย่อ กลุ่มพ่อค้าจีนอยู่ในฐานะค่อนข้างพิเศษไปจาก *"ชาวต่างชาติ"* อื่นๆ ในข้อที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยใกล้ชิดและต่อเนื่องอยู่กับชีวิตเศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นอยู่โดยทั่วไปของสังคมไทย จุดใหญ่ใจความที่ต้องการย้ำในที่นี้ก็คือว่าพ่อค้าจีนเป็นกลุ่มชนที่มีบทบาทสำคัญยิ่งไม่แต่เพียงเฉพาะสำหรับภาครัฐบาล



"ทหารหญิงจิงโจ้" ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 4 โดยการหัดผู้หญิงที่เป็นโขลน (หญิงนายประตูมีหน้าที่คล้ายตำรวจ) ในวังขึ้นเป็นทหาร โดยเมื่อแสดงความเคารพให้ร้องว่า "จิงโจ้กัด" แสดงถึงอิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตกในราชสำนัก ในภาพทหารหญิงจิงโจ้มีอาวุธปืนสมัยใหม่ แต่ยังไม่มีรองเท้า (ภาพสืบค้นโดย เอนก นาวิกมูล ใน *ศิลปวัฒนธรรม* 15 : 7 พฤษภาคม 2537)



ในฐานะ *"นายทุนราชการ"* เท่านั้น หากยังเป็นแหล่งก่อตัวและขยายตัวของชนชั้นนายทุน*ในภาคเอกชน* ด้วยในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และในฐานะบทบาทเช่นนั้น ก็ดูจะเป็นที่ตระหนักและยอมรับจากทางราชการมาแต่แรก[๓๙]

ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าจะมองในแง่ปริมาณหรือในเชิงคุณภาพก็ตาม จึงดูค่อนข้างจะผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง ถ้าจะให้ภาพโครงสร้างสังคมไทย โดยปราศจากกลุ่มอาชีพทั้งหลายซึ่งอยู่นอกสาระบบศักดินา และซึ่งส่วนใหญ่ก็คือคนจีน กลุ่มเอกชนเหล่านี้อาจเรียกรวมๆ กันได้ว่าชนชั้นกลาง เป็นกลุ่มชนซึ่งเป็น *"ชาวต่างชาติ"* แทบทั้งนั้น แต่ทว่าประกอบเป็นชนชั้นที่มีฐานะบทบาทคั่นกลางอยู่ระหว่างชน *"ชั้นนาย"* กับไพร่และทาส[๓๙] จริงอยู่ ถ้าหากจะมองโครงสร้างสังคมไทยแต่เพียงจากแง่ของการ *"ปกครองผู้คน"* แล้วก็พอจะพูดได้ว่า เป็นเรื่องของสัมพันธภาพระหว่าง *"บุคคลซึ่งเป็นชั้นนายสำหรับควบคุมบังคับบัญชาไพร่...(กับ) ไพร่ที่อยู่ในบังคับบัญชา"*[๔๐] แต่ทว่าโดยความเป็นจริงของสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจการเมือง ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทและสถานภาพของกลุ่มชนชั้นกลางที่กล่าวมานี้ด้วยอย่างแน่นอน ในงานศึกษาโดยทั่วไปเกี่ยวกับคนจีนในประเทศไทย เรามักจะเน้นกันถึงแต่ในแง่การผสมกลมกลืนคนจีนเข้าสู่สังคมวัฒนธรรมศักดินาไทย แต่แทบจะไม่ได้มีการพยายามพิเคราะห์กันจากด้านของผลกระทบที่ระบอบศักดินาและราชการไทยได้รับจากค่านิยมและวัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้ ความจริงมีอยู่ว่าภายในโครงสร้างสังคมการเมืองแบบ *"ราชูปถัมภ์"* ของไทย กลุ่มชน *"ชั้นนาย"* กับชนชั้นกลางได้มีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองต่อกันอยู่เป็นพื้นฐาน และภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจนี้เองที่สังคมไทยย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ปฏิสัมพันธ์เช่นว่านี้เป็นมาทั้งในด้านบวกและด้านลบตามกระแสการเมืองทั้งภายในและภายนอก แต่การณ์จะเป็นอย่างไรก็ตาม กลุ่มชนชั้นกลางได้ก่อตัวขึ้นประกอบเป็นส่วนหนึ่งภายในโครงสร้างอำนาจ และในประการสำคัญ เป็นแหล่งพลังที่จะได้พัฒนาศักยภาพของตนเองขึ้นเป็นเอกเทศควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของระบอบราชการไทยเอง[๔๑]

ผลกระทบทางโครงสร้างจากพัฒนาการของชนชั้นกลางเป็นปรากฏการณ์



ระยะยาว ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงในตอนต่อๆ ไป ปัญหาเฉพาะหน้าอันเกิดจากแรงกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ได้แก่ *การปรับตัวเอง* ของระบบราชการ แนวทางการปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ นอกจากเป็นผลบังคับโดยสถานการณ์แล้ว ยังเป็นเครื่องสะท้อนถึงโลกทัศน์ของผู้นำระบอบในการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของนโยบายปฏิรูปการปกครองภายหลังการเปิดประเทศ รวมทั้งลักษณะแบบแผนของการขัดแย้ง และการต่อสู้ทางการเมืองในระบอบราชการไทยต่อจากนั้นไป

การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองและสถาปนารัฐประชาชาติ

การปรับตัวเองของระบอบราชการยังไม่บังเกิดขึ้นจนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ และก็มิได้เป็นไปโดยปราศจากการต่อต้านขัดขวางยิ่งไปเสียกว่าที่นโยบายเปิดประเทศประสบมาในรัชกาลก่อน เรื่องราวเกี่ยวกับผลงานปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ความจริงได้มีการศึกษากันไว้อย่างกว้างขวางแสดงให้เห็นอยู่ในตัวเองถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์การเมืองช่วงนี้ เท่าที่นำมากล่าวถึง ณ ที่นี้ ก็เพียงพอเป็นแนวทางให้เห็นเค้าเงื่อนของลักษณะแบบแผนของปัญหาขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง อันมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นกระบวนการก่อให้เกิดสัมพันธภาพทางอำนาจแบบใหม่ เป็นที่แน่นอนว่า นโยบายและมาตรการปฏิรูปต่างๆ ย่อมจะต้องกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจต่างๆ สิ่งที่ *"พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำเพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป"* นั้น มิได้หมายความว่าจะเป็นที่เห็นดีเห็นงามยอมรับกันเสมอไป เพราะนโยบายและมาตรการทั้งหลายของรัฐไม่ใช่เป็นแต่เพียงสิ่งนามธรรมระหว่างรัฐผู้ให้กับราษฎรผู้รับเท่านั้น หากโดยมีสาระแล้วยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฐานะและผลประโยชน์ของคนและกลุ่มชนต่างๆ ซึ่งย่อมมีทั้งที่สอดคล้องกันและขัดแย้งกันแม้แต่ในกรณีของผู้ปกครองในระบบ *"ราชูปถัมภ์"* ของไทยก็ไม่อาจพ้นไปจากกฎธรรมดาข้อนี้



นโยบายการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยน่าจะเป็นที่เข้าใจได้ดีขึ้น เมื่อพิเคราะห์จากแง่ที่เป็น*กระบวนการ* ขัดแย้งและต่อสู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ และในกระบวนการขัดแย้งนี้ หมายถึงว่าจะต้องมีการพยายามระดมทรัพยากรทางการเมืองและการรวมก่อตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อให้ได้ฐานพลังเพียงพอที่จะควบคุมกลไกของรัฐ และในที่สุด เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย *"นโยบาย"* เช่นว่านั้น[๔๒]

ปัญหาการขัดแย้งและความจำเป็นต้องเสริมสร้างทรัพยากรทางการเมืองที่ว่านี้เป็นที่ประจักษ์ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯทรงขึ้นครองราชย์ในยุคที่สถาบันพระมหากษัตริย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของฝ่ายขุนนางผู้ใหญ่ และเป็นยุคที่บ้านเมืองกำลังเข้าสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงในทิศทางและขอบข่ายที่จะต้องกระทบกระเทือนระบอบอำนาจที่เป็นอยู่ เพื่อความเข้าใจถึงฐานะสัมพันธ์ทางการเมืองของยุค *"ปฏิรูป"* นี้ เห็นจะไม่มีอะไรดีไปกว่าพิจารณาเอาจากพระราชหัตถเลขาที่พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ดังนี้

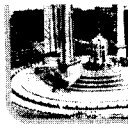
> ...ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง ๑๕ ปีกับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็มิได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐานฝ่ายญาติของพ่อคือ เจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจของสมเด็จพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเฟื้อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือที่ร่วมทั้งมารดาก็เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้นไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่แม้แต่เพียงเสมอเท่าที่ทูลกระหม่อมทรงประพฤติมาแล้วได้ ยังซ้ำเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตาย อันไม่มีผู้ใดสักคนเดียวซึ่งจะเชื่อว่าจะรอด ยังซ้ำถูกอันตรายอันใหญ่คือทูลกระหม่อมเสด็จสวรรคต ในขณะนั้น

> เปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว รับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมติกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพร้าในอายุเพียงเท่านี้ และความหนักของมงกุฎอันเหลือที่คอจะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบข้าง ทั้งภายในภายนอก หมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศ ทั้งโรคภัยในการเบียดเบียนแสนสาหัส[๔๓]

รวมความแล้ว ยุค *"ปฏิรูป"* ของรัชกาลที่ ๕ จึงเริ่มขึ้นมาจากฐานะทางการเมืองที่ค่อนข้างล่อแหลมอย่างยิ่ง ท่ามกลางกลุ่มอำนาจแวดล้อมทั้งในฝ่ายขุนนางและฝ่ายเจ้านายซึ่งไม่สู้จะเอื้ออำนวยอะไรนักสำหรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันจำเป็น ในสภาพการณ์เช่นนี้ ปัญหาเฉพาะหน้าจึงเป็นเรื่องจะต้องพยายามทำการ *"ฟื้นฟูพระราชอำนาจ"* ขึ้น และเพื่อการนี้ก็ต้องทำการรวบรวมกำลังสนับสนุนจากกลุ่มเป้าหมายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ *"ญาติพี่น้อง"* และ *"ข้าราชการซึ่งเป็นกลาง"* ทั้งนี้โดย

> ...พยายามหาคนที่จะใช้สอยอันควรจะเป็นที่วางใจได้ มีน้องเป็นต้น อันมีอายุเจริญขึ้นโดยลำดับ
>
> เมื่อมีผู้ที่ร่วมคิดในทางอันดีมากขึ้น จึงค่อยแผ่อำนาจออกโดยยึดเอาทางที่ถูกต่อสู้ทางที่ผิด เมื่อชนะได้ครั้งหนึ่งสองครั้ง ความนิยมของคนซึ่งตั้งอยู่ในทางกลาง ย่อมรวนเรหันมาเห็นด้วยก่อน จึงเกิดความนิยมมากขึ้นๆ จนถึงผู้ซึ่งเป็นศัตรูก็ต้องกลับเป็นมิตร เว้นไว้แต่ผู้ซึ่งมีความปรารถนากล้า อันจะถอยกลับมิได้เสียแล้วก็ต้องทำไป แต่ย่อมเห็นว่ากำลังอ่อนลงทุกเมื่อๆ[๔๔]

พระราชหัตถเลขานี้ เป็นการสะท้อนภาพของปัญหาและสภาพการณ์เป็นไปในช่วง ๒๕ ปีเศษภายหลังทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ.๒๔๑๑ แสดงให้เห็นถึงวิถีทางต่อสู้ทางการเมืองเพื่อรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์และ



ภายใต้การนำขององค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯนี้เอง ที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของ *"กลุ่มสยามหนุ่ม"* อันประกอบไปด้วยบรรดาพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางรุ่นหนุ่มทั้งหลาย ซึ่งเป็นแรงพลังผลักดันการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตลอดรัชสมัยของพระองค์[๔๕] เริ่มต้นทันทีภายหลังพระราชพิธีบรมราชาภิเศกครั้งที่สอง เมื่อพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษา สิ้นสุดแห่งการมีผู้สำเร็จราชการฯในปี พ.ศ.๒๔๑๖ นั้นเอง ด้วยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อปรับปรุงและรวมอำนาจเก็บภาษีอากรซึ่งเคยอยู่ในอำนาจและเป็นแหล่งประโยชน์รายได้โดยตรงของพระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ การปฏิรูปการคลังนี้ยังตามติดด้วยการลิดรอนอำนาจอื่นๆ ของฝ่ายขุนนางในปีต่อมา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษชำระคดีความคั่งค้างที่เคยอยู่ในอำนาจศาลของกรมต่างๆ และพระราชบัญญัติเกษียณอายุลูกทาสลูกไทยปลดปล่อยให้ลูกทาสที่เกิดปี พ.ศ.๒๔๑๑-๒๔๑๒ เป็น*ไท* เมื่ออายุครบ ๒๑ ปี

ควบคู่กันไปกับมาตรการด้านการคลัง การศาล และเริ่มการปลดปล่อยไพร่ทาสดังกล่าว ในต้นปี พ.ศ.๒๔๑๗ เช่นเดียวกันก็ได้มีการประกาศตั้งและตราพระราชบัญญัติขึ้น ๒ ฉบับ อันจะมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างฐานพระราชอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐในเวลาต่อไป คือ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) ที่ปรึกษาทั้งสองประเภทเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง สำหรับที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน *"จะทรงตั้งราชตระกูลแลข้าราชการซึ่งมีตระกูล แลผู้มีสติปัญญาว่องไวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชกิจการต่างๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ...โดยกำหนดตั้งแต่ ๑๐ นายขึ้นไปไม่ให้เกิน ๒๐ นายออกไป"* [๔๖] ส่วนสำหรับที่ปรึกษาในพระองค์ *"จะทรงเลือกจัดสรรพระบรมวงศานุวงศ์แลข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยตามแต่จะทรงเห็นควร...แลจำนวน...มากน้อยเท่าใด ไม่มีกำหนดตามแต่พระราชประสงค์"* [๔๗] การตั้งที่ปรึกษาเช่นว่านี้นอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้แล้ว โดยแท้จริงก็เป็นผลเท่ากับระดมพลังสนับสนุนทางการเมืองให้เข้ามาคานอำนาจกับฝ่ายเสนาบดีภายใต้ระบอบจตุสดมภ์นั่นเอง รวมทั้งยังเป็นการเตรียมกำลังผู้นำในกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ที่จะรับภารกิจบริหารราชการบ้านเมืองใน



รูปหมู่คราวเสด็จอินเดียปี 2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 รวมทั้งเจ้านายและข้าราชบริพารสามัญชน การเสด็จประพาสประเทศอาณานิคมอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ชวา พม่า และอินเดีย ในช่วงต้นรัชสมัย กล่าวได้ว่าส่งอิทธิพลอย่างสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศในยุคสมัยของพระองค์ เช่น

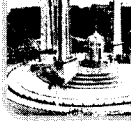
"ประกาศเปลี่ยนธรรมเนียมใหม่" เมื่อปี 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงให้เลิกการมอบคลานกราบไหว้ ดังนี้

"ด้วยได้ทรงพระราชดำริพ์เหนว่า ในมหาประเทศต่างๆ ซึ่งเปนมหานครอันใหญ่ในทิศตวันออก ตวันตก ในประเทศอาเซียนี้ ฝ่ายตวันออก คือประเทศจีน ประเทศญวน ประเทศยี่ปุ่น แลฝ่ายตวันตก คืออินเดีย และประเทศที่ใช้การกดขี่ให้ผู้น้อยหมอบคลานกราบไหว้ต่อเจ้านายแลผู้มีบันดาศักดิ์ที่เหมือนกับธรรมเนียมในประเทศสยามนั้น บัดนี้ประเทศเหล่านั้นก็ได้เลิก เปลี่ยนธรรมเนียมนั้นหมดทุกประเทศด้วยกันแล้ว การที่เขาได้พร้อมกันเลิกเปลี่ยนธรรมเนียมที่หมอบคลานกราบไหว้นั้น ก็เพราะเพื่อจะให้เหนความดีที่จะไม่มีการกดขี่แก่กันในบ้านเมืองนั้นอีกต่อไป ประเทศใด เมืองใด ที่ได้ยกธรรมเนียมที่เปนการกดขี่ซึ่งกันแลกัน ประเทศนั้นเมืองนั้น ก็เหนว่ามีแต่ความเจริญมาทุกๆ เมืองโดยมาก ...

เพราะฉนั้น จึ่งจะต้องละพระราชประเพณีเดิม ที่ถือว่าหมอบคลานเปนการเคารพอย่างยิ่งในประเทศสยามนี้เสีย ... แลธรรมเนียมที่หมอบคลานนั้น ให้เปลี่ยนอิริยาบถเปนยืนเปนเดิน ธรรมเนียมที่ถวายบังคมแลกราบไหว้นั้น ให้เปลี่ยนอิริยาบถเปนก้มสีสะ ...

การที่เปลี่ยนธรรมเนียมหมอบคลาน ให้ยืนให้เดิน จะเปนการเจริญแก่บ้านเมืองด้วยเหตุไร ก็ให้พึงรู้ว่า การที่เปลี่ยนธรรมเนียมใหม่ เลิกหมอบคลานให้ยืนให้เดินนั้น เพราะจะให้เหนเปนแน่ว่า จะไม่มีการกดขี่แก่กันในการที่ไม่เปนยุติธรรมอีกต่อไป เมืองใดประเทศใดผู้ที่เปนใหญ่ มิได้ทำการกดขี่แก่ผู้น้อย เมืองนั้นประเทศนั้นก็คงมีความเจริญเปนแน่"

(*ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 1 วันจันทร์ เดือน 8 แรมค่ำ 1 ปีจอฉศก 1236)



ช่วงเวลาข้างหน้าดังที่จะเห็นได้ต่อไป กล่าวโดยเฉพาะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่ง *"มียศบรรดาศักดิ์ควรนับว่าเป็นที่สองรองท่านเสนบาดี"*[๔๘] นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าได้ทรงตั้งขึ้นไว้รวม ๑๒ นาย เป็นจำนวนมากกว่าเสนาบดีเท่าตัว ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาข้อราชการและออกพระราชกำหนดกฎหมายตามพระบรมราชโองการ ด้วยเหตุนี้ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงถูกกำหนดให้มีบทบาทเสมือนหนึ่งสภานิติบัญญัติถ่วงดุลย์อำนาจบริหารของฝ่ายเสนาบดี ตามรูปแบบที่เคยทรงเห็นมาจากตะวันตก ทั้งนี้เนื่องจากว่า

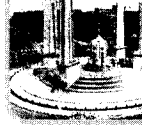
> ...ราชการในเมืองเรานี้ ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่นๆ การแต่เดิมๆ มานั้น การเอกเสกคิวตีฟ กับ ลิยิสเลตีฟรวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเยนซี ในตอนต้นอำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนต์แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราค่อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนต์แลเสนาบดี แต่ลิยิสเลตีฟนั้น หาใคร่จะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้รับอุดหนุนการลิยิสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนืองๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลิยิสเลตีฟเคาน์ซินเป็นออปโปลิชั่นของคอเวอนเมนต์โดยตรง...[๔๙]

เป็นที่แน่นอนว่า มาตรการปฏิรูปทั้งหลายรวมทั้งการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทั้งสอง ย่อมจะต้องประสบกับการปะทะต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ดังเช่นกรณีพระยาอาหารบริรักษ์เสนาบดีเกษตรผู้เป็นหลานสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเป็นที่ปรึกษาในพระองค์ด้วย ขัดขืนไม่ยอมส่งภาษีฝ่ายนาให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงถูกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตัดสินคดี และถูกถอดออกจากตำแหน่งไปในปี ๒๔๑๗ นั่นเอง หรือกรณีพิพาทระหว่างวังหลวง-วังหน้าระหว่างปี ๒๔๑๗-๒๔๑๘ ซึ่งก็มีสาเหตุส่วนสำคัญมาจากปัญหาเรื่องภาษีอันเคยเป็นส่วนของวังหน้า[๕๐] เหตุการณ์พิพาทขัดแย้งเหล่านี้

แม้จะยุติลงไปได้ แต่ก็เป็นผลให้บรรดาความพยายามปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงันไปถึงสิบปี[๕๑] จนกระทั่งกลุ่มขุนนางหัวเก่าเสื่อมอำนาจลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้นำคนสำคัญ คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ.๒๔๒๖ และต่อมา กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตในปี พ.ศ.๒๔๒๘ สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการต่อสู้เพื่อ *"ฟื้นฟูพระราชอำนาจ"* ได้บรรลุผลสำเร็จ ก็คือ การประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้าในปี พ.ศ.๒๔๒๘ นั้นเอง และการสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารขึ้นเป็นครั้งแรก ในปีต่อมา ทั้งหมดนี้ประกอบกับ *"กลุ่มสยามหนุ่ม"* เองก็ได้เติบโตขยายตัวออกไปโดยลำดับ และในประการสำคัญ บรรดาพระเจ้าน้องยาเธอต่างก็ทรงเจริญวัยได้รับการฝึกฝนอบรมเข้ามีบทบาทอิทธิพลสูงขึ้นในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ทางราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน[๕๒] จากนั้นราวปี พ.ศ.๒๔๓๐ จึงเป็นช่วงที่พร้อมสำหรับ

> ...จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง ได้คิดและได้พูดมาช้านานแต่การหาตลอดไปได้ไม่ ด้วยมีเหตุขัดขวางต่างๆ เป็นอันมาก และการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนักต้องอาศัย*กำลังสติปัญญาและความซื่อตรงความจงรักภักดีของท่านทั้งปวงผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะ* วางเป็นแบบแผนลงไว้ได้แล้ว การทั้งปวงจึงจะเป็นไปได้สะดวกตามความประสงค์
>
> บัดนี้ ท่านทั้งปวงได้ลงความเห็นพร้อมกับข้าพเจ้าในการซึ่งควรจะเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ให้สมกับกาลสมัยดังนี้แล้ว...[๕๓]

โดยอาศัยพื้นฐานสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ที่แปรเปลี่ยนไปหลังการเปิดประเทศและการฟื้นฟูพระราชอำนาจดังกล่าวที่การเปลี่ยนแปลง *"ธรรมเนียมการปกครอง"* ดำเนินไป ทั้งนี้ภายในกรอบของ *"คอเวอนเมนต์รีฟอม"* ซึ่ง *"จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุกๆ กรมทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่แลให้ได้*



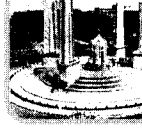
ประชุมปรึกษาหารือกันทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็วทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกลี้ไม่ได้..."[๕๔] สำหรับรูปแบบที่จะจัดก็เป็นไปตามแบบอย่างระบบ *"คาบิเนต"* ของประเทศอังกฤษ ซึ่งคณะเจ้านายและข้าราชการเคยอ้างถึงใน *"คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน"* เมื่อปี พ.ศ.๒๔๒๘ และต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบให้กรมหลวงเทววงศ์วโรปการ ทำการศึกษาถึงแบบอย่างการจัดคณะเสนาบดีของประเทศต่างๆ ในยุโรป ในโอกาสที่เสด็จไปร่วมงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีนิวคตอเรียครบ ๕๐ ปี ณ ประเทศอังกฤษ ครั้นแล้วในปีเดียวกันนั้น *"...จึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่ามีการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่งซึ่งได้ปันไว้แต่เดิม ถ้ายังปันลงอย่างเก่า การก็จะไม่สะดวกไปได้จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งราชการเป็นส่วนๆ ก็เห็นสมควรว่าจะปันออกเวลานี้ได้เป็นสิบสองส่วน..."*[๕๕]

จากแบบแผนที่กำหนดไว้สำหรับ *"คอเวอนเมนต์รีฟอม"* และการเตรียมตัวบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มเจ้านาย *"ผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวง"* ตลอดจนการฝึกทดลองปฏิบัติราชการแบบคณะเสนาบดีระหว่าง ปี พ.ศ.๒๔๓๐-๒๔๓๕ จึงนำไปสู่การปฏิรูปทางการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.๒๔๓๕ ด้วยการตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ซึ่ง *"ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า 'พลิกแผ่นดิน'"*[๕๖] ความหมายและความสำคัญของการ *"แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง"* ถึงขั้น *"พลิกแผ่นดิน"* นี้มิได้จำกัดอยู่แต่ที่รูปแบบ จำนวนและกลุ่มบุคคลที่ขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจระดับเสนาบดีในเมืองหลวงอันเป็นศูนย์อำนาจเพียงเท่านั้น แต่ในประการที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ เป็นฐานสำหรับเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองจากระบบ *"กินเมือง"* มาเป็นระบบเทศาภิบาลในปี พ.ศ.๒๔๓๗ โดยมีหลักการรวมหัวเมืองน้อยใหญ่ทั้งหมดมารวมอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอันหนึ่งอันเดียวกันของกระทรวงมหาดไทย โดยนัยนี้การ *"แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง"* แบบจตุสดมภ์เดิมมาเป็นระบบแบ่งปันอำนาจหน้าที่ราชการออกเป็น ๑๒ กระทรวงในปี พ.ศ.๒๔๓๕ จึงมีผลเท่ากับ *"พลิกแผ่นดิน"* เป็นการสถาปนา

รัฐประชาชาติ รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยเด็ดขาดนับตั้งแต่บัดนั้น[๕๗]

อย่างไรก็ตาม การสถาปนารัฐประชาชาติ ก็มิได้หมายความแต่เพียงรวมเขตแดนหัวเมืองเข้าอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น หากแต่โดยรากฐานแล้ว นับเป็นกระบวนการอันเกี่ยวข้องและต่อเนื่องอยู่โดยตรงกับมาตรการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันมีมาแต่แรกตาม *"พระบรมราโชบาย"* เพื่อผนึกกำลังคนในประเทศ[๕๘] กระบวนการผนึกกำลังคนที่ว่านี้ จะมีผลสืบเนื่องอย่างสำคัญต่อการสร้างกลไกการเมือง การบริหารของระบอบราชการให้ทันสมัยและต่อพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงตอนต่อไป

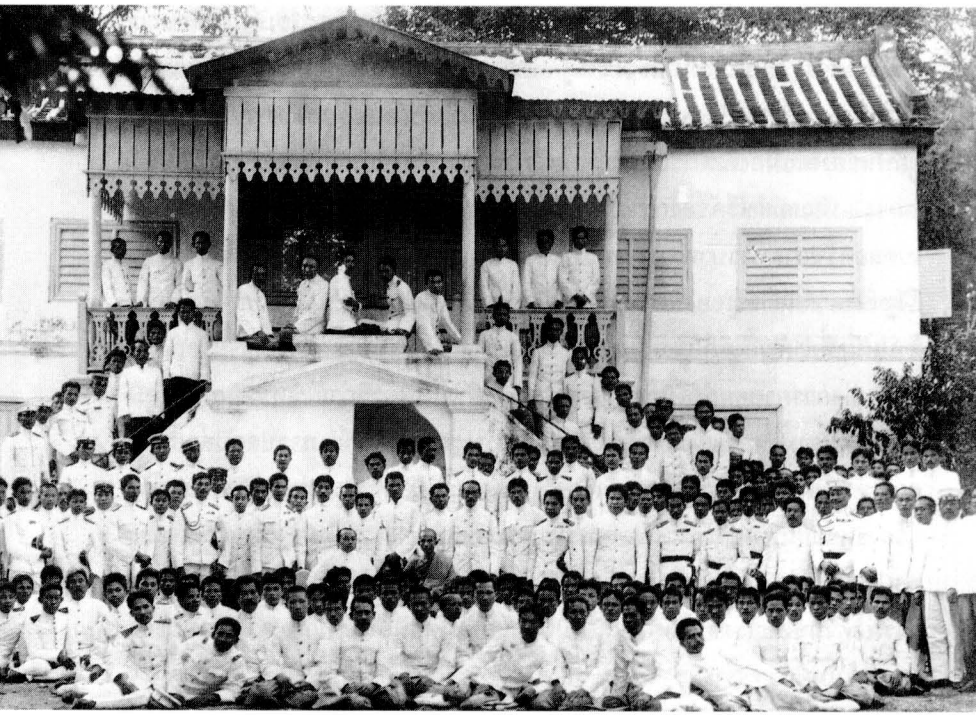
"พระบรมราโชบาย" ผนึกกำลังคนนี้ ไม่อาจกระทำได้อย่างจริงจังจนกระทั่งภายหลังจากที่บรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่สิ้นพระชนม์และถึงแก่กรรมดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้ได้ออกกฎหมายว่าด้วย *"ประกาศเรื่องชำระเลข เจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม"* ในเดือนกันยายน ๒๔๓๐ ซึ่ง *"เร่งรัดสักแปลงเลขจากไพร่สมวังต่างๆ รวมทั้งที่อยู่ในบังคับบัญชาของบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยให้เข้ามาเป็นไพร่หลวงขึ้นตรงต่อวังหลวงเพื่อประโยชน์ในราชการแผ่นดิน"*[๕๙] กฎหมายแปลงไพร่หลวงเช่นนี้ ในแง่หนึ่งคงเป็นไปตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาแล้ว กับทั้ง *"เพื่อจะมิให้เลขที่นายตายไปแล้ว ไพร่จะสาปสูญไป"*[๖๐] ด้วยเป็นประการสำคัญ จากนั้นก่อนหน้าการตั้งกระทรวงแบบใหม่ในปี พ.ศ.๒๔๓๕ และวิกฤตการณ์ ร.ศ.๑๑๒ กับฝรั่งเศส จึงค่อยๆ ทำการ *"รวบรวมชายฉกรรจ์ทั้งมวลให้เข้ามาได้รับการฝึกหัดและอยู่ใต้บังคับบัญชาแต่แห่งเดียวตามแผนใหม่ตามแนวผนึกกำลังผู้คนเพื่อป้องกันประเทศ"*[๖๑] ภายใต้พระราชบัญญัติทหาร พ.ศ.๒๔๓๑ เป็นการขยายพระบรมราโชบายผนึกกำลังคนจากในพระบรมมหาราชวังออกไปสู่หัวเมืองทั้งหลาย ในชั้นแรก การเป็นทหารคงอาศัยการเกลี้ยกล่อมของทางราชการให้ผู้คนเข้ามาสมัครเป็นกัน โดยให้ได้รับเงินเดือน เงินปี และเงินรางวัลเป็นการตอบแทน ส่วนผู้ที่ไม่ได้สมัครเป็นทหาร ก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินช่วยราชการแผ่นดิน จนในที่สุดจึงได้เปลี่ยนจากระบบสมัครมาเป็นระบบเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ.๒๔๔๓ กำหนดให้ชายฉกรรจ์ที่อายุครบต้องเข้ารับราชการในกองประจำการมีกำหนด ๒ ปี และเมื่อ



ได้รับราชการในกองประจำการแล้วก็พ้นจากการที่จะต้องเสียค่าราชการตลอดไป[๖๒] เป็นอันครบวงจรของพระบรมราโชบายผนึกกำลังคนแทนที่ระบบเกณฑ์แรงงานไพร่แบบเก่า มองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้วพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร จึงเป็นเสมือนวางรากฐานทางกฎหมายของปฏิรูปการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากพันธะผูกพันระหว่างไพร่กับมูลนายต่างๆ มาสู่พันธะผูกพันของพลเมืองต่อประเทศชาติโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นจุดศูนย์กลาง

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง *"ธรรมเนียมการปกครอง"* ซึ่งดำเนินไปตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในด้านหนึ่ง เป็นเครื่องแสดงถึงฐานะความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมการเมืองไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งที่สำคัญยิ่งก็คือ เป็นผลจากการจัดตั้งกลุ่มอำนาจและสร้างฐานกำลังอันจำเป็นต่อการควบคุมกำลังของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกำลังทหาร[๖๓] การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนับตั้งแต่การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ การปลดปล่อยทาสและไพร่ จนถึงเลิกระบบ *"กินเมือง"* เหล่านี้ แม้จะทรงพยายามกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ล้วนเป็นผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ของบรรดาเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่อื่นๆ ซึ่งจะเป็นเหตุก่อให้เกิดการต่อต้านขัดขวางขึ้นได้ดังที่เคยเป็นมาแล้วในตอนต้นรัชกาล จากทัศนะของกลุ่มผู้นำใหม่

> ข้อขัดขวางนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าเป็นข้อสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าทางที่จะแก้ไขให้หมดสิ้นเป็นที่เชื่อมั่นใจได้ ก็มีแต่กำลังอย่างเดียว ถ้าใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทไม่วางพระราชหฤทัยในกำลังทหาร...ซึ่งมีอยู่ว่าจะต่อสู้แลดับการจลาจลอันนี้ได้แล้ว ทางแก้ไขซึ่งจะให้การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปได้ก็มีอยู่ทางเดียว แต่ที่จะหากำลังอำนาจซึ่งจะให้เป็นที่วางพระราชหฤทัยได้นั้นทวียิ่งขึ้น...(และ)...ซึ่งจะหากำลังให้ต่อสู้ แลดับภัยอันตรายในกรุงที่จะเกิดขึ้นทางนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงต้องกลับลงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะต้องคิดจัดทหาร รีบรัดการฝึกหัดโดย



พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ รัชกาลที่ 6 ประทับตรงกลางคู่กับ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส สมเด็จพระสังฆราช พร้อมข้าราชการสามัญชน หน้าตึกโรงพิมพ์ วัดบวรนิเวศวิหาร กรุงเทพฯ ราวต้นรัชสมัย (ภาพสืบค้นโดย เอนก นาวิกมูล ใน *ศิลปวัฒนธรรม* 17 : 7 พฤษภาคม 2539)



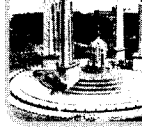
กวดขันให้เชื่อว่าใช้ได้ *เป็นกำลังที่จะวางพระราชหฤทัยในการที่จะป้องกันภายใน* ได้จริงก่อน แล้วจึงเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีต่อไปภายหลัง...[๖๔]

แนวการ *"จัดทหาร"* เป็นที่เห็นได้ชัดในทำนองเดียวกับการ *"แก้ธรรมเนียมการปกครอง"* โดยการตั้งเสนาบดี ๑๒ กระทรวง คือ รวมอำนาจอยู่ที่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ *"วางพระราชหฤทัยได้"* กล่าวโดยเฉพาะในด้านจัดการทหาร ซึ่งเป็นฐาน *"กำลังอำนาจ"* จำเป็นสำหรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงนั้น พัฒนาการได้มีมาโดยลำดับควบคู่ไปกับพระบรมราโชบายผนึกกำลังคนดังกล่าวมาเริ่มตั้งแต่เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ.๒๔๑๑ ก็ทรงตั้งและฝึก *"ทหารมหาดเล็กไล่กา"* จากพระบรมวงศานุวงศ์ที่ยังทรงพระเยาว์และส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าน้องยาเธอในเวลาใกล้ๆ กันทรงตั้ง *"ทหาร ๒ โหล"* เป็นทหารมหาดเล็กขึ้นอีกพวกหนึ่งจากข้าหลวงเดิมที่เฝ้าพระฉาก ต่อมาปี พ.ศ.๒๔๑๓ ทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ คัดเลือกจากพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรข้าราชการที่เป็นมหาดเล็กหลวง ระหว่าง ปี พ.ศ.๒๔๒๓-๒๔๒๔ ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกทหารเกณฑ์ ซึ่งยังเป็นทหารสมัคร และทรงตั้งโรงเรียนทหารมหาดเล็กสำหรับผลิตนายร้อยนายสิบให้กับกรมทหารมหาดเล็ก โดยคัดจากบรรดาหม่อมราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ จนถึงปี พ.ศ.๒๔๓๐ อันเป็นปีเดียวกับที่ทรงทดลองใช้ระบบคณะเสนาบดีแบบใหม่ก็ทรงประกาศจัดการทหาร โดยตั้งโรงเรียนทหารสราญรมย์รวมนักเรียนคะเด็ตคือ นักเรียนนายร้อยทหารหน้ากับคะเด็ตทหารมหาดเล็กเข้าด้วยกัน นับเป็นการวางรากฐานของการสร้างนายทหารอาชีพขึ้นอย่างแท้จริง[๖๕] และพร้อมกันนั้น ทรงจัดกรมทหารอย่างใหม่รวม ๙ กรม โดยเลือกสรรพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่วางพระราชหฤทัยเป็นผู้บังคับการกรม จากนั้นจึงทรงตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นเป็น *"กรมกลาง"* รับผิดชอบดำเนินงานและบังคับบัญชากรมทหารบก ทหารเรืออย่างใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตำแหน่งจอมทัพและสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทั่วไป กรมยุทธนาธิการนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงในปี พ.ศ.๒๔๓๓

ทั้งหมดนี้จึงเป็นการปูพื้นฐาน *"กำลังอำนาจ"* ของการสร้างระบอบราชการใหม่ในรูปของการตั้งเสนาบดี ๑๒ กระทรวง ในปี พ.ศ.๒๔๓๕ และการสถาปนารัฐประชาชาติหลังจากนั้น ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจการเมืองเข้ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์[๖๖] ภารกิจในการสร้างเสริมพระราชอำนาจ ถือได้ว่า บรรลุผลมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.๒๔๒๘-๒๔๒๙ เมื่อทรงประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้าและสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมงกุฎราชกุมาร จากนั้นจึงทรงนำประเทศเข้าสู่ช่วงของการปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหาร ตามรูปแบบของตะวันตก ภายใต้ระบอบราชการใหม่ บรรดาอำนาจอภิสิทธิ์ของขุนนางทั้งในกรุงและหัวเมืองที่เคยมีมาแต่อดีตในการเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและค่าราชการ และในการควบคุมบังคับบัญชากำลังไพร่พลเป็นอันถูกเลิกล้มไป โดยเปลี่ยนสถานะจากขุนนางมาเป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากส่วนกลางทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างแน่ชัดตามลักษณะงานหน้าที่ส่วนต่างๆ และระบอบราชการทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของคณะเสนาบดี ซึ่งส่วนใหญ่ทีเดียวประกอบไปด้วยเจ้านายเชื้อพระวงศ์ การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพระราชวงศ์นี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจครั้งสำคัญ ต่างจากในสมัยรัชกาลที่ ๒ ที่ทรงตั้งเจ้านายกำกับราชการให้เป็นผู้กลั่นกรองราชการฝ่ายต่างๆ ระหว่างเสนาบดีกับองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อขจัดปัญหาการแย่งชิงอำนาจราชสมบัติกันภายในพระราชวงศ์เอง[๖๗] แต่มาในรัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งเจ้านายขึ้นเป็นเสนาบดีว่าราชการโดยตรง ทั้งนี้โดยเป็นผลสืบเนื่องจากการต่อสู้ลิดรอนอำนาจของฝ่ายขุนนาง และการสถาปนาระบอบราชการใหม่ภายใต้อำนาจของฝ่ายเจ้านายซึ่งสืบทอดต่อกันมาตราบจนถึงการปฏิวัติปี พ.ศ.๒๔๗๕[๖๘]

วิกฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสถาบัน

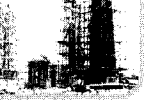
ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภายในสังคมประเพณีของไทยเองขาดพลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การแผ่ขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตก



เป็นแรงผลักดันให้เปิดประเทศให้กับระบบการค้าแบบเสรีแทนที่ระบบผูกขาดและอภิสิทธิ์ต่างๆ อันประกอบเป็นฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางและเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ผลสืบเนื่องที่สำคัญจากพลังผลักดันภายนอกนี้ นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจแล้วก็คือการสร้างความทันสมัยทางการเมืองซึ่งบรรลุผลด้วยการปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหารในปี พ.ศ.๒๔๓๕ และหลังจากนั้น ทั้งนี้โดยอาศัยแนวรูปแบบของตะวันตก หากแต่ยังคงยึดอยู่กับโครงสร้างอำนาจเช่นที่เป็นมาแต่อดีต การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเป็นผลของการริเริ่มและดำเนินการลงมาจากเบื้องบนเป็นหลักใหญ่ ทั้งหมดนี้ มิใช่จะเป็นไปได้โดยปราศจากการขัดแย้งและการต่อสู้ เป็นแต่ว่าการขัดแย้งและการต่อสู้จำกัดอยู่เฉพาะภายในวงของผู้นำกลุ่มอำนาจต่างๆ อันบังเกิดผลนำไปสู่การสถาปนาระบอบ *"อาญาสิทธิ์ที่ liberal"* ขึ้นในที่สุด[๖๙] กระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่อาจมองข้ามปัญหาของภัยคุกคามจากภายนอกได้ วิเทโศบายอะลุ้มอล่วยรอมชอมกับบรรดามหาอำนาจตะวันตกและการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยนับเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความรอดอยู่และความมั่นคง เป้าหมายและแนววิเทโศบายเช่นว่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นที่เห็นพ้องต้องกันของกลุ่มอำนาจทุกฝ่าย หากแต่อาจขัดกันในแง่ของขอบข่ายและจังหวะเวลาของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลกระทบต่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ลักลั่นขัดแย้งกันอยู่แล้วด้วยเป็นพื้นฐาน[๗๐]

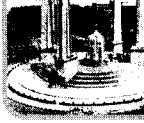
พลังราชการและพลังตลาดในการเมืองไทย

ถึงจุดนี้ มีประเด็นที่อาจจำเป็นต้องทำความกระจ่างบ้างเล็กน้อยเกี่ยวกับฐานะสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง สัมพันธภาพและความเป็นเหตุเป็นผลระหว่างพลังปัจจัยทั้งสองเป็นเรื่องที่ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้และประเด็นเรื่องราวต่างๆ เท่าที่หยิบยกบรรยายมาแต่ต้นก็เป็นเครื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงในข้อนี้ แต่ข้อที่มักถกเถียงกันอยู่เสมอ คือ อะไรจะสำคัญกว่าอะไร หรือว่าอะไรเป็นตัวปัจจัยกำหนดอะไรทำนองนั้น งานศึกษานี้ไม่พยายามจะก้าวเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดใน



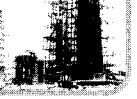
ปัญหาวัวพันหลักแบบนี้ เพราะอาจจะโต้แย้งกันไปได้ไม่มีที่สิ้นสุด และจริงๆ แล้วเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ของยุคหนึ่งสมัยหนึ่งซึ่งอาจแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ จุดสนใจสำหรับบทที่ ๒ นี้ เห็นได้ว่ามุ่งเน้นหนักอยู่ในด้านของการเมืองเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ พยายามทำความเข้าใจถึงว่าอะไรเป็นปัจจัยตัวแปรหลักอันยังผลให้กลุ่ม*พลังฝ่ายเปลี่ยนแปลง* ขึ้นสู่อำนาจ[๗๑] ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มิใช่เพียงเพราะว่าความมุ่งหมายและขอบข่ายของงานศึกษานี้ต้องการเจาะจงไปทางด้านการเมือง หากแต่เพราะว่าโดยสภาวะการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของไทยเอง ปัจจัยด้านการเมืองดูจะเป็นตัวแปรชี้ขาดสำคัญต่อความหมายและลักษณะแบบแผนของการขัดแย้งต่อสู้ทางการเมืองอย่างน้อยในช่วงศตวรรษหลังการเปิดประเทศ คือ ระหว่างปลายศตวรรษ ๒๓๙๐ และ ๒๔๙๐ ถึงกระนั้นก็ตาม การที่เน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการเมือง ก็มิได้หมายความว่าจะมองข้ามความสำคัญและผลกระทบของพลังเศรษฐกิจไปได้ เพราะตามความเป็นจริงแล้วปัจจัยด้านเศรษฐกิจนับเป็นพลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยมาแต่แรกเริ่มดังที่ทราบกัน และค่อยๆ ขยายตัวเติบโตขึ้นโดยตลอดมา หากแต่ว่ายังอาจจะไม่นับว่าเป็นพลังตัวแปรอิสระต่อระบบราชการอันเป็นปัจจัยตัวแปรหลักในโครงสร้างสังคมประเพณีของไทยจนกระทั่งถึงราวสองทศวรรษสุดท้ายที่ผ่านมา

ที่กล่าวมานี้อาจยังความสับสนอยู่บ้างเล็กน้อยจากการใช้คำว่า *"การเมือง"* ซึ่งค่อนข้างหละหลวมในที่นี้ เพราะในที่สุดแล้ว *"การเมือง"* เป็นเครื่องชี้ถึงระบบและกระบวนการสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งพลังเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยประกอบส่วนหนึ่ง ในขณะเดียวกันงานศึกษานี้ก็ยังกล่าวถึง *"การเมือง"* ในความหมายแคบเกี่ยวข้องกับพลังปัจจัยต่างๆ นอกเหนือไปจากทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อช่วยความกระจ่างในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง อาจพออาศัยพิเคราะห์ดูจากเกณฑ์การจัดลำดับตำแหน่งฐานะในโครงสร้างสังคมหนึ่งๆ ซึ่งอาจเน้นหนักอยู่สองแนวใหญ่ๆ กล่าวคือ แนวหนึ่งจัดแบ่งในเชิงของ*ชนชั้น* โดยถือเอาความสัมพันธ์ทางการผลิตหรือฐานพลังทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์กำหนด อีกแนวหนึ่งจัดแบ่งใน*เชิงสถานภาพ* โดยให้น้ำหนักความสำคัญในด้านเกียรติและการยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจเสมอไป



อันที่จริงแล้วฐานะความสัมพันธ์ทางสังคม-การเมืองเป็นเรื่องที่ออกจะสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะแยกแยะถือเอาเกณฑ์หนึ่งใดมาเป็นเครื่องวัดโดยเด็ดขาดได้ อย่างเช่นจากทัศนะของ*แม็กซ์ เวเบอร์* ซึ่งถือเอาเกียรติฐานะยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญ แต่ก็ยังเห็นด้วยว่า ในช่วงเวลาที่เกิดการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี *"สถานการณ์ทางชนชั้น"* อาจจะมีความสำคัญขึ้นมาเป็นพิเศษสำหรับในช่วงเวลาเช่นนั้น ซึ่งหมายความว่า ฐานะสัมพันธ์ทางการผลิตจะเป็นตัวแปรสำคัญต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเหนือปัจจัยตัวแปรอื่นๆ ทางการเมือง แต่ครั้นเมื่อการปรับเปลี่ยนลำดับชั้นทางเศรษฐกิจเริ่มอยู่ตัวขึ้น ก็จะเกิดเป็นโครงสร้าง *"สถานภาพ"* ขึ้นมาใหม่ และเกียรติฐานะการยอมรับนับถือทางสังคมก็จะหวนกลับมามีบทบาทสำคัญต่อไปอีกเช่นเดิม[๗๒] แม้ว่าจะเป็นเกณฑ์ที่ทวีความสลับซับซ้อนตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม

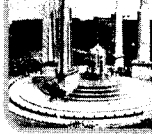
มาในกรณีสังคมแบบราชการของไทย ซึ่งจัดอยู่ในแบบของสังคมเกษตรและประเพณีนิยมเป็นพื้นฐาน และเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยอาศัยแรงผลักดันลงมาจากผู้นำเบื้องบนดังกล่าวแล้ว ถ้าจะอาศัยเกณฑ์ *"สถานภาพ"* เป็นแนววิเคราะห์ระบบสัมพันธภาพทางสังคม-การเมือง ก็จะช่วยให้ภาพที่ชัดเจนขึ้นตามสมควร และจากพื้นฐานของสังคมแบบราชการอันเป็นโครงสร้างสัมพันธภาพในเชิงของ *"สถานภาพ"* นี้เอง ถ้าจะอาศัยแนวคิดทำนองของศาสตราจารย์*บอตโตมอร์* อาจกล่าวได้ว่าระบบผู้นำทางการเมืองของไทยมีลักษณะโน้มน้าวไปในแบบของ *"ผู้นำทางอำนาจ"* (Power elite) มากกว่าแบบของ *"ผู้นำทางชนชั้น"* (Ruling Class) ในข้อนี้จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า การแยกแยะทำนองนี้ไม่อาจกระทำได้อย่างเด็ดขาดแน่ชัดด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น แต่การเน้นให้เห็นถึงลักษณะแตกต่างระหว่างผู้นำสองรูปแบบนี้ อย่างน้อยก็คงจะช่วยให้ได้มองเห็นถึงแหล่งที่มาของอำนาจ ซึ่งนับเป็นจุดสำคัญในการอธิบายความหมายของปัญหาขัดแย้งและการต่อสู้อันจะมีผลกระทบต่อลักษณะและแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-การเมือง กล่าวคือ ระบบ*ผู้นำทางชนชั้น* ซึ่งอาศัยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือเครื่องมือผลิตเป็นฐานแห่งอำนาจ และระบบ*ผู้นำทางอำนาจ* ซึ่งโดยตนเองไม่ใช่เป็นพลังผลิต หากแต่ขึ้นสู่ฐานะอำนาจโดยอาศัยพลังความสามารถในการ



ควบคุมองค์กรบริหารและหรือกำลังทหารของรัฐเป็นเบื้องต้น[๗๓] แน่นอนแม้แต่ในฐานะของ *"ผู้นำทางอำนาจ"* นี้เอง ก็มิใช่ว่าจะปราศจากฐานพลังทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นที่ต้องแสวงหาไม่ว่าในยุคใดสมัยใด แต่นั่นก็เป็นคนละเรื่องจากสถานภาพทางราชการอันเป็นแหล่งที่มาโดยตรงของอำนาจในระบบการเมืองไทย

พระบรมราโชบายผนึกกำลังคนและมาตรการปฏิรูปต่างๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เรียกได้ว่าเป็นไปตามแนวเป้าหมายทางการเมืองดังกล่าวนี้ กล่าวคือ อำนาจกุมกลไกทางการเมืองการบริหารพร้อมทั้ง *"กำลังทหาร"* โดยวิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในที่สุดบังเกิดผลต่อการสร้างเสริมพระราชอำนาจและรวมศูนย์อำนาจให้กับราชการส่วนกลางในกระบวนการสร้างรัฐประชาชาติ กล่าวโดยเฉพาะถึงทางด้านระบบการเมืองโดยส่วนรวมภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผลที่สืบเนื่องประการสำคัญ ก็คือโครงสร้างสังคมการเมืองที่มีลักษณะแบ่งแยกออกจากกันอย่างค่อนข้างเด่นชัดระหว่างกลุ่มชน ๓ ระดับชั้น อันได้แก่ กลุ่มพระราชวงศ์ ข้าราชการ และชาวนา[๗๔] แน่นอน ในการจำแนกกลุ่มชนตามระดับชั้นแบบนี้จะต้องไม่ลืมกลุ่มพ่อค้า ธุรกิจและอุตสาหกรรม ตลอดจนคนงานกรรมการซึ่งส่วนใหญ่ทีเดียวเป็นคนจีนและจะเข้ามาสู่บทบาททางการเมืองในภายหลัง แต่เมื่อมองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วงแรกๆ ซึ่งอาศัยสถานภาพทางราชการเป็นตัวแปรชี้ขาดดังกล่าวแล้ว ก็คงพอจะจำกัดการพิจารณาอยู่ที่กลุ่มชน ๓ ระดับชั้นที่ว่านี้ไปพลางก่อนได้

พิจารณาตามลักษณะสัมพันธภาพทางอำนาจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลุ่มราชวงศ์อยู่ในอำนาจสูงสุดจากผลของการปฏิรูปครั้งนั้น ดังจะเห็นได้ชัดแจ้งจากองค์ประกอบของคณะเสนาบดีอันเป็นองค์กรระดับนโยบายและซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็มาจากภายในพระราชวงศ์[๗๕] ระดับชั้นถัดไปได้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติราชการประจำตามขีดคั่นอำนาจหน้าที่ และอัตราเงินเดือนกับผลตอบแทนอื่นๆ ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะ และภายใต้โครงสร้างสังคมการเมืองแบบราชการสมัยใหม่นี้ ชาวนาซึ่งประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในระดับชั้นต่ำสุดสำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาแล้ว การแบ่งแยกไม่จำกัดแต่เพียงในแง่ของฐานะและบทบาทหน้าที่เท่านั้น



หากยังแตกต่างออกไปจากสองระดับขั้นแรกเกือบโดยสิ้นเชิงในวิถีและแบบแผนการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมือง[๗๖] ในข้อนี้เห็นสมควรขยายความต่อไปเล็กน้อยเพื่อให้ได้ประเด็นปัญหาที่ชัดเจนขึ้น

ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่า การเปิดประเทศเป็นเครื่องกระตุ้นให้การเพาะปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักดั้งเดิมของประชากรไทยส่วนใหญ่ได้ขยายตัวขึ้นอย่างกว้างขวางและรวดเร็วเพื่อการส่งออก ความหมายสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปในด้าน *"กำลังคน"* ที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะเป็นการแปลงสถานะของไพร่และทาสมาเป็นพลเมืองที่อิสระเสรีแล้ว ยังเป็นผลปลดปล่อยประชากรส่วนใหญ่เหล่านี้ให้ออกไปเป็นกำลังผลิตหลัก หรือโดยนัยหนึ่ง *"กระดูกสันหลัง"* ของประเทศ แต่ตลอดศตวรรษของการสร้างความทันสมัย ระบบและวิธีการเพาะปลูกโดยพื้นฐานก็คงเป็นไปเช่นที่เคยกระทำและปฏิบัติกันมาแต่ก่อนไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยขึ้นมาตามกาลเวลา[๗๗] ทั้งนี้เมื่อเทียบกับกลุ่มชน ๒ ระดับชั้นแรก

ความล้าหลังทางเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา ในส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติอื่นๆ โดยเฉพาะในท้องที่ที่ห่างไกลและแห้งแล้ง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นเรื่องของนโยบายของส่วนกลางในด้านภาคเกษตรและชนบท ประการแรกในเชิงปริมาณ การพัฒนาส่งเสริมของทางราชการอาจจะพอประเมินได้จากงบประมาณแผ่นดินระหว่าง พ.ศ.๒๔๓๕-๒๔๗๕ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจากในด้านการศาลยุติธรรมและการต่างประเทศแล้ว งบประมาณรายจ่ายในด้านการศึกษาและเกษตร ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวนาและพัฒนาส่งเสริมเทคโนโลยีทางภาคเกษตรโดยตรง ตกอยู่ในอัตราเกือบต่ำสุดโดยตลอด คือ อยู่ในระหว่างอัตราร้อยละ ๓.๒๘-๗.๐๔ และ ๒.๙๓-๖.๙๘ ตามลำดับ เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายในด้านการทหาร (รวมกระทรวงกลาโหมและทหารเรือ) มหาดไทย และคมนาคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๔.๒๕-๓๓.๘๗ ๑๒.๗๘-๒๙.๐๙ และ ๙.๗๙-๒๓.๒๙ ตามลำดับ (โปรดดูตารางอัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่างๆ พ.ศ.๒๔๓๕-๒๔๗๕) กิจกรรมเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในซึ่งบรรดาผู้นำประเทศจำเป็นต้องคำนึงถึง แต่

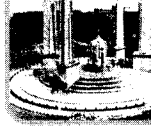
อัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่างๆ

พ.ศ.๒๔๓๕-๒๔๗๕

กระทรวง	๒๔๓๕-๔๔	๒๔๔๕-๕๓	๒๔๕๔-๕๘	๒๔๕๙-๖๘	๒๔๖๙-๗๕
กลาโหม	๒๔.๒๕	๒๓.๔๕	๒๕.๕๙	๒๓.๖๓	๒๐.๐๐
ทหารเรือ	-	๙.๐๖	๘.๒๘	๗.๓๓	๗.๑๕
การต่างประเทศ	๕.๑๙	๒.๖๕	๒.๒๔	๒.๒๓	๒.๐๕
พระคลังมหาสมบัติ	๕.๙๓	๕.๘๐	๙.๐๒	๑๐.๐๑	๑๑.๕๕
มหาดไทย	๑๗.๐๖	๒๔.๗๔	๒๐.๕๐	๑๒.๗๘	๒๙.๐๙
นครบาล	๙.๒๗	๙.๒๙	๑๓.๑๒	๑๕.๘๐	-
ยุติธรรม	๔.๓๗	๕.๑๒	๕.๒๒	๖.๐๙	๕.๐๔
ธรรมการ(ศึกษาธิการ)	๗.๐๔	๓.๓๐	๓.๒๘	๓.๖๑	๕.๖๐
คมนาคม	๒๓.๒๙	๑๐.๒๙	๙.๗๙	๑๔.๐๖	๑๒.๑๐
เกษตราธิการ	๓.๔๘	๖.๒๕	๒.๙๓	๔.๔๑	๖.๙๘

แหล่งที่มา : สรุปจากที่อ้างใน แน่งน้อย ติดติรานนท์ : **เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๙ ตารางที่ ๒-๓-๔-๕ และ ๖ หน้า ๗๖, ๑๕๐, ๑๘๓, ๒๒๔, และ ๒๓๕ ตามลำดับ ซึ่งดัดแปลงมาจาก

- Ministy of Finance Reports of the Financial Advisor on the Budget of the Kingdom for the years 121 and B.E. 2468.
- กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๗ ค.๑๕.๑/๑-๕ งบประมาณประจำปี พ.ศ.๒๔๖๘-๒๔๗๕.



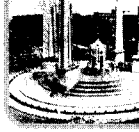
ที่น่าสังเกตก็คือ แม้ถึงภายหลังจากเสด็จประพาสยุโรปในปี ๒๔๔๐ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นช่วงที่เหตุการณ์บ้านเมืองภายในสงบราบคาบและฐานะทางการเงินของประเทศค่อนข้างอำนวย[๗๗] รวมทั้งปัญหาคุกคามจากภายนอกเริ่มผ่อนคลายลงจากการที่อังกฤษกับฝรั่งเศสตกลงประกันเอกราชของไทย ถึงกระนั้น ฐานะทางงบประมาณทางด้านการศึกษาและเกษตรก็มิได้กระเตื้องขึ้นมาหลังจากนั้น

ประการต่อมาที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความด้อยพัฒนาในเชิงของคุณภาพ ซึ่งเป็นพื้นฐานปัจจัยจำเป็นยิ่งต่อความเป็นไปได้ที่กลุ่มชนระดับชั้นชาวนาจะสามารถพัฒนาศักยภาพและสถานภาพทางสังคม-การเมืองของตนขึ้น[๗๘] ในข้อนี้ การศึกษานับเป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญที่สุด จากผลความพยายามเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมของทางราชการนับตั้งแต่ยุคปฏิรูปเป็นต้นมา นอกจากการขยายการศึกษาจะเป็นไปอย่างเชื่องช้าสำหรับประชากรในส่วนภูมิภาคแล้ว ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของระบบการศึกษา *"แผนใหม่"* ของไทย แทบจะไม่ได้เอื้ออำนวยหรือสัมพันธ์ต่อปัญหาและความต้องการสำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในภาคเกษตรและชนบท เพราะทั้งเนื้อหาสาระและกระบวนการศึกษามุ่งแต่ส่งเสริมให้เรียนและ *"ไล่หนังสือ"* กันเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อผลิตและป้อนกำลังคนเข้ารับราชการหรือตำแหน่งหน้าที่การงานในภาคเศรษฐกิจ-สังคมในเมือง ไม่ได้มุ่งฝึกหรือเตรียมคนส่วนใหญ่ของประเทศสำหรับดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพและสภาพแวดล้อมในชนบทให้เจริญรุดหน้าขึ้นแต่อย่างใด[๗๙] ระบบค่านิยมทางสังคมและการศึกษาเช่นว่านี้ จริงอยู่อาจมีส่วนเปิดโอกาสให้ลูกหลานชาวไร่ชาวนาได้ไต่เต้าขึ้นสู่สถานภาพทางสังคม-การเมืองที่สูงขึ้นไป แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยให้บทบาทและสถานภาพของกลุ่มชน*ในระดับชั้นชาวนา* เองกระเตื้องขึ้นมา มิหนำซ้ำยังเป็นผลเท่ากับพรากและบั่นทอนกำลังทรัพยากรทางสติปัญญาออกไปจากประชาคมเกษตรและชนบทในขณะเดียวกับที่กลับไปช่วยเสริมระบบราชการและประชาคมเมือง ซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าอยู่แล้วเป็นทุนเดิม ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในตอนต้นของบทที่ ๒ นี้ ได้นำเอาข้อสังเกตทางทฤษฎีของนอร์แมน เจค็อบส์ มาประกอบการพิจารณาถึงศักยภาพอันจำกัดในการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายใต้ระบอบราชการ ความพยายามสร้างความทันสมัยของไทยในช่วง

ศตวรรษภายหลังการเปิดประเทศ ก็คงอยู่ภายใต้ของจำกัดที่ว่านี้ อันที่จริงแล้ว การจัดการศึกษาแบบ *"สมัยใหม่"* ก็เป็นเครื่องสะท้อนบทบาทหน้าที่และความหมายของบรรดามาตรการปฏิรูปและเทคโนโลยีด้านอื่นๆ ที่รับมาจากตะวันตก กล่าวคือ เป็นการสนองตอบปัญหาและความต้องการของบ้านเมืองที่กำลังต้องแปรเปลี่ยนไป หากแต่โดยจำกัดอยู่ในกรอบและแนวทางแห่งค่านิยมประเพณีที่กำหนดออกไปจากทางราชการ[๙๑] และซึ่งในประการสำคัญ จะเป็นตัวกำหนดระดับความพัฒนาหรือไม่พัฒนาของกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศในภาคเกษตรและชนบท

การสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารที่ว่านี้อาจเป็นสิ่งจำเป็นต้องกระทำเพื่อให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงภายในบ้านเมือง ในยามที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกและในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง ข้อนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ทว่าอย่างน้อยที่สุดเมื่อมองออกไปจากแง่ของการสร้างรัฐประชาชาติเอง ซึ่งเป็นความหมายสำคัญที่ให้ไว้กับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงหลังการเปิดประเทศ[๙๒] รวมทั้งปัญหาที่ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพัฒนาสถาบันทางการเมืองแล้ว ปัญหาก็ไม่ได้จบลงเพียงแค่นั้น เพราะทั้งโดยเงื่อนไขอันจำกัดภายในโครงสร้างสังคมไทยเอง และจากมวลความพยายามสร้างความทันสมัยภายใต้ระบอบราชการดังกล่าวมา ผลสืบเนื่องที่เห็นได้ชัด ก็คือ พัฒนาการอันไม่ทัดเทียมกันระหว่างกลุ่มชนในภาคชนบทกับภาคเศรษฐกิจ-สังคมอื่นๆ ช่องว่างและความไม่สมดุลย์ไม่ใช่เพียงกับกลุ่มชนในระบบราชการซึ่งได้รับการพัฒนาส่งเสริมและขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยผลของการศึกษาและเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ในอีกด้านหนึ่งของปัญหาที่จำเป็นต้องคำนึงถึง คือ พัฒนาการอันไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจ กระบวนวิธีการ *"แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง"* ยังผลทั้งในด้านผนึกกำลังคนและปลดปล่อยมวลชนเหล่านั้นออกไปเป็นพลังผลิตที่เป็นไทแก่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นอิสรภาพที่เข้าไปอยู่ภายใต้*ระบบตลาด* ซึ่งตกอยู่ในอิทธิพลครอบงำของบรรดาพ่อค้าคนจีนและชาวต่างชาติอื่นๆ ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าอิทธิพลทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะของพ่อค้าคนจีนนี้ ในส่วนหนึ่งที่สำคัญแล้วก็เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายส่งเสริมของทางราชการมาแต่เดิมให้ได้รับอภิสิทธิ์ผูกขาดการค้าและเป็นเจ้าภาษีนายอากรจนเป็นช่องทางให้เข้ามามีอิทธิพลควบคุมกิจการภายใน



และมาในยุค *"การค้าเสรี"* นโยบายส่งเสริมทำนองเดียวกันก็ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนจีนเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมอันเป็นอาชีพที่บรรดาชนชั้นนำของไทยเองยังไม่นิยมทำกัน[๙๓]

ดังนั้น โดยโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง *"สมัยใหม่"* สัมพันธภาพทางอำนาจจึงผันแปรเข้าสู่สัมพันธภาพแบบศูนย์อำนาจกับบริวารอย่างเป็นระบบขึ้นตามลำดับ เริ่มจากฐานะสัมพันธ์กับภายนอก ซึ่งเศรษฐกิจ-การเมืองของประเทศถูกดึงเข้าไปผูกพันอยู่กับศูนย์อำนาจอุตสาหกรรมและตลาดโลก ในด้านความสัมพันธ์ภายใน พัฒนาการภาคเกษตรและชนบทได้รับการ *"ปลดปล่อย"* ให้เป็นไปตามอัตภาพ โดยปราศจากการพัฒนาส่งเสริมความทันสมัยจากทางราชการ แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกจำกัดฐานะบทบาทเป็นเสมือนบริวาร กล่าวคือ ทำหน้าที่ผลิตเพื่อส่งออกสนองความต้องการของตลาดภายนอก และสร้างเสริมความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และภายใต้โครงสร้างอำนาจครอบงำทั้งในด้าน*การเมือง* และในด้าน*กลไกตลาด "เสรี"* นี้เอง ที่มวลชนส่วนใหญ่ในภาคเกษตรและชนบทถูกซับส่วนเกินไปสู่กลุ่มชนชั้นนำและพ่อค้านายทุนในเมือง[๙๔] ในกรอบของบทบาทและสถานภาพแบบบริวารเช่นนี้ ความเป็น *"พลเมือง"* ของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา จึงเท่ากับถูกจำกัดสิทธิทั้งในด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย

อนึ่ง ได้มีผู้รู้ตั้งข้อสังเกตไว้ถึงสภาพความจำกัดทางวัฒนธรรมและสมรรถนะทางการเมืองของไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาแต่นโยบายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย[๙๕] ประเด็นที่เห็นจำเป็นต้องเน้น ณ ที่นี้ก็คือว่า สภาพความจำกัดที่ว่านี้โดยแท้จริงแล้วเป็นปัญหาที่บังเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา ในด้านการเมือง สัมพันธภาพแบบ *"หัวหน้า-บริวาร"* โดยพื้นฐานเป็นแบบแผนที่สืบต่อเนื่องมาแต่ค่านิยมประเพณีของสังคมราชการในอดีต การเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยและการ *"แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง"* มิได้ทำให้แบบแผนสัมพันธภาพเช่นว่านี้เสื่อมคลายลงไปแต่อย่างใด นอกจากเพียงแต่แปลงฐานะความเป็นบริวารของบรรดามูลนายเดิม ซึ่งกระจัดกระจายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กระชับรวมอยู่ที่ศูนย์อำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันของ *"ราชการ"*

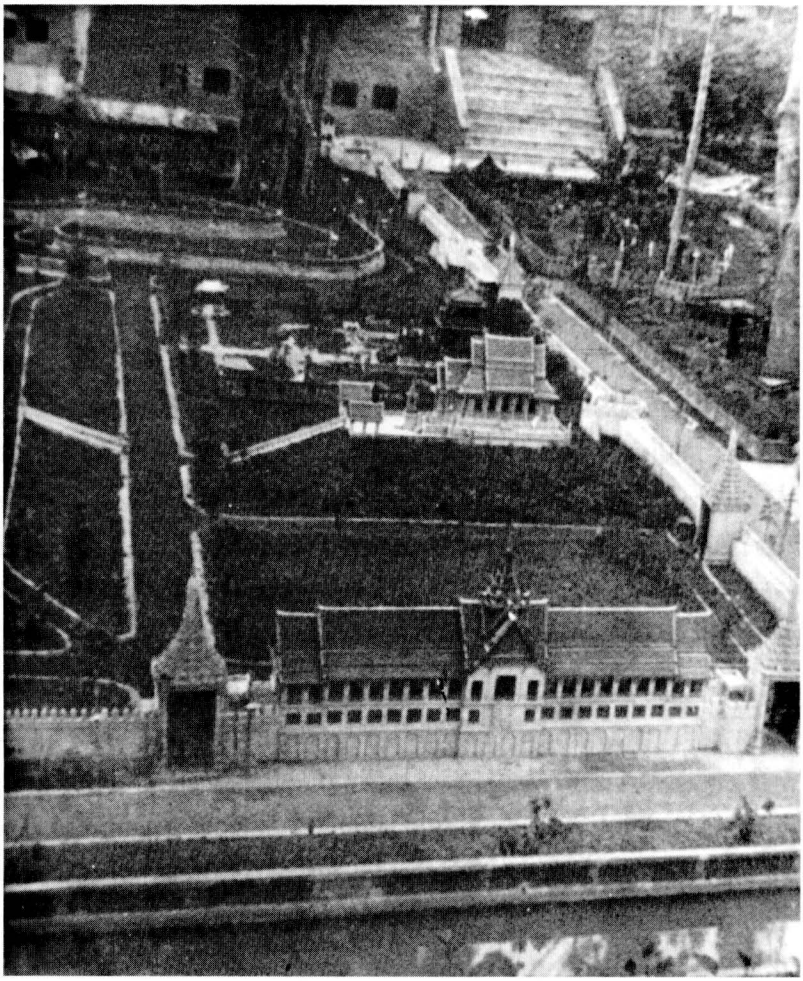
ในแง่นี้แม้อาจจะกล่าวกันได้อย่างเต็มปากว่า การสถาปนารัฐประชาชาติบรรลุผลต่อเป้าหมายอุดมการณ์ของการ*สร้างเอกภาพและความมั่นคงของชาติ* แต่ทว่าเมื่อหันมามองถึงอีกแง่หนึ่งของ*พัฒนาการทางการเมือง* แล้ว กลุ่มชนภาคเกษตรและชนบทอันเป็นทรัพยากรกำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับต้องตกเป็นเบี้ยล่างและล้าหลังในฐานะสัมพันธ์ทางอำนาจกับกลุ่มข้าราชการและทั้งกับกลุ่มพ่อค้านายทุนซึ่งกำลังค่อยๆเติบโตรับการขยายตัวของเวทีการเมืองไทยขึ้นโดยลำดับ ระบอบการเมืองของไทยจึงเป็นการแบ่งขีดคั่นกันแน่ชัดระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ระบอบการเช่นว่านี้อาจถือกันว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความพยายามสร้างบูรณภาพและความมั่นคงของชาติ[๘๖] แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าระบอบการเมืองที่แบ่งแยกย่อมเป็นบ่อเกิดของปัญหาความไม่สมดุลและช่องว่างขึ้นภายในชาติเองในระยะยาวเมื่อ*โครงสร้าง* เศรษฐกิจ-สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่ *"สถานการณ์ทางชนชั้น" ซึ่งความสัมพันธ์ทางการผลิต* หรือฐานพลังทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวปัจจัยกำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจ ประเด็นอยู่ที่ว่า ระบบและกลุ่มอำนาจในระบอบราชการที่เป็นอยู่มีขีดความสามารถที่จะสนองตอบ*การเปลี่ยนแปลง* อย่างไร และในทิศทางอย่างไร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยเท่าที่เป็นมาเป็นเรื่องของการริเริ่มและกระทำลงมาจากเบื้องบน บูรณภาพและความมั่นคงของชาติเป็นเป้าหมายสำคัญสูงสุด ข้อนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ว่ารัฐประศาสโนบายที่ยึดกุมอยู่ในประเพณีนิยมของระบอบราชการมาโดยตลอดนั้น คงตั้งมั่นอยู่ในแนวทางของ *"รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์"*[๘๗] หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจสิทธิ์ขาดของผู้ปกครองเหนือผู้ถูกปกครอง ในกรณีใดก็ตาม ระบอบอาญาสิทธิ์มิอาจดำเนินไปโดยปราศจากการท้าทาย และการท้าทาย*ต่อตัวระบอบ* เองนี้ โดยรากฐานแล้วก็นับเป็นผลสืบเนื่องของรัฐประศาสโนบายเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยหลังการเปิดประเทศดังกล่าวมาข้างต้นนั่นเอง



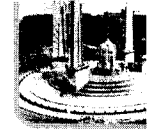
กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่กับระบอบเก่า

ดังที่กล่าวถึงในตอนต้นของบทนี้ ปี พ.ศ.๒๔๒๘ นับเป็นการเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย เมื่อคณะเจ้านายและข้าราชการสถานทูตกลุ่มหนึ่งร่วมกันเข้าชื่อ *"กราบบังคมทูลพระกรุณา"* ให้มีการเปลี่ยนแปลงประเพณีบ้านเมืองจาก *"แอบโสลูดโมนากี"* ให้เป็น *"คอนสติติวชั่นแนลโมนากี"* หรือระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว หลังจากสิ้นรัชกาลที่ ๕ การโต้แย้งระบอบเก่าจึงขยายตัวเป็นขบวนการกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ เกิดเป็นกบฏ ร.ศ.๑๓๐ (พ.ศ.๒๔๕๔) และในที่สุด การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ปฏิกิริยาโต้แย้งเหล่านี้เป็นผลของเงื่อนปัจจัยเชิงสังคมวิทยาร่วมกัน คือ การก่อตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ หากแต่ว่าพื้นฐานที่มาทางสังคมแตกต่างกันเกือบโดยสิ้นเชิงระหว่างกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ ร.ศ.๑๐๓ และหลังจากนั้น จุดประสงค์ในที่นี้จะพยายามทำความเข้าใจถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งที่ตามมาในช่วงสองทศวรรษซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕

ทำนองเดียวกันกับผู้นำสมัยใหม่ทั้งหลายในสังคมไทย กลุ่มผู้นำในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ล้วนเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและอิทธิพลของวิทยาการตะวันตก และอยู่ในวัยหนุ่มกอปรด้วยพลังความมุ่งมั่นสูงต่อภารกิจของชาติบ้านเมือง แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ในกรณีของกลุ่มผู้นำใหม่รุ่นแรกๆ ***"ชาติตระกูล...*** *ทำให้คนกลุ่มนี้อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้อง**ความเป็นผู้นำ**ของสังคมได้ เพราะสมาชิกของคนกลุ่มนี้มีตั้งแต่องค์พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการวัยหนุ่มทั้งหลาย ฉะนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีความเชื่อมั่นว่า ตนเป็น "คลื่นแห่งอนาคต" ซึ่งจะคุมชะตาชีวิตของบ้านเมืองไว้"*[๕๕] ในสภาพแวดล้อมหลังการเปิดประเทศและการต่อสู้ทางการเมืองภายในอันยังผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นสู่ฐานะอำนาจสิทธิ์ขาดและในฐานะทรงเป็นผู้นำโดยตรงของกลุ่มชนชั้นนำใหม่เหล่านี้เอง ต่อกรณีการเรียกร้องของคณะเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ.๑๐๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงขจัดปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดี (พ.ศ.๒๔๓๕) แม้การปฏิรูปครั้งนั้นจะจำกัดอยู่ในขอบข่ายของ



พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ รัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ 2453-2468) ทรงสร้าง "ดุสิตธานี" "เมืองตุ๊กตา" เมื่อปี 2461 "ภายในบริเวณ (พระราชวังดุสิต) เนื้อที่ไม่ต่ำกว่าสองไร่ครึ่ง สี่เหลี่ยมจัตุรัส ซึ่งตั้งอยู่ชิดกับพระที่นั่งอุดรฯ ทางด้านใต้ และชิดอ่างหยกทางด้านเหนือ เต็มไปด้วยอาคารหลังเล็กๆ มีขนาดโตกว่าศาลพระภูมิ ตัวบ้านสร้างขึ้นด้วยฝีมือวิจิตรพิสดาร ฉลุลวดลายในที่จำเป็น บางหลังก็มีบานประตูหน้าต่างน้อยๆ เมื่อแลดูเผินๆ จะเห็นเป็นบ้านคนจริงๆ" โดย "พระองค์ทรงกะแผนผังที่ดิน (สนามหญ้า) ... แบ่งเขตเป็นอำเภอ ตำบล แบ่งพื้นที่เป็นตอนๆ ขนาด 2-3 ตารางเมตร สร้างเป็นสถานที่ทำการรัฐบาล วัดวาอาราม ... ถนนแห่งหนึ่งให้ชื่อว่า "ถนนประชาธิปไตย" และวัดๆ หนึ่งมีชื่อว่า "ธรรมาธิปไตย" (ภาพและเรื่องจากหนังสือ จมื่นอมรดรุณารักษ์, *ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตย*, 2513)



"คอเวอนเมนต์รีฟอม" กล่าวคือ ปรับปรุงระบบบริหารโดยแบ่งส่วนราชการใหม่และเพิ่มตำแหน่งเสนาบดีจาก ๖ ขึ้นเป็น ๑๒ ตำแหน่ง เพื่อ *"ให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุกๆ กรม ทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ และให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกันทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัวหลีกลี้ไม่ได้..."*[๙๙] กล่าวโดยสรุปแล้วทรงเห็นว่า เป้าหมายการปฏิรูปเป็นเรื่องของการปรับปรุงระบบการบริหารของรัฐบาลเป็นหลักใหญ่ ในการนี้ ระบบคณะเสนาบดีได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรการเมืองสูงสุดในโครงสร้างราชการสมัยใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการสนองตอบส่วนหนึ่งต่อข้อเรียกร้อง ร.ศ.๑๐๓ ส่วนข้อที่ว่าเสนาบดีเกือบทั้งหมดทรงแต่งตั้งจากพระบรมวงศานุวงศ์[๑๐๐] นั้น เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงพลังการเมืองสูงสุดของกลุ่มผู้นำฝ่ายเจ้านายในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ขุนนางข้าราชการรุ่นใหม่ยังอยู่ในระยะของการก่อตัวและขยายตัวจากผลของรัฐประศาสโนบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

ข้อที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือว่า ระบบและกลุ่มอำนาจการเมืองที่สถาปนาขึ้นใหม่นี้ มีความสามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงเพียงใด ในตอนต้นของบทนี้เช่นกัน ได้กล่าวถึงความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมืองในหมู่คนที่มีการศึกษาซึ่งขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ และซึ่งก็เป็นปัญหาที่ตระหนักกันเป็นอย่างดีในหมู่ผู้ปกครองเอง[๑๐๑] แต่กระนั้นทัศนคติที่มีต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเป็นเช่นเดิม มิได้เสื่อมคลายไปทั้งที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Syre) กราบบังคมทูลถวายบันทึกความเห็นพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเดือนกรกฎาคม ๒๔๖๙ โดยมีสาระสำคัญเสนอให้มีการจัดตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานบริหารของรัฐบาลตามแนวนโยบายที่ทรงกำหนด ข้อเสนอนี้ว่าตามจริงแล้วต้องนับว่าเบาบางมากที่สุด แทบไม่ได้มีอะไรกระทบถึงพระราชอำนาจเลย นอกจากจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แบ่งเบาภาระการบริหารงานรัฐบาลออกไปเท่านั้น แต่จากทัศนะของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีท่านหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอความเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของพระยากัลยาณไมตรี ทรงคัดค้านว่า



ความคิดใหม่เช่นนี้อาจเป็นที่ชื่นชอบของพวกคนไทยหัวตะวันตกบางคน แต่คนพวกนี้จะมีจำนวนสักเท่าไรเมื่อเทียบกับประชาชนคนไทยทั้งประเทศ...

ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาจะให้เป็นที่เข้าใจไปว่า ข้าพเจ้าเห็นว่าการปกครองแบบรัฐสภาและระบบที่มีนายกรัฐมนตรีจะไม่เหมาะสมสำหรับประเทศสยามตลอดไป ข้าพเจ้าเพียงแต่ยืนยันว่า ทั้งสองอย่างไม่เหมาะสมและไม่พึงปรารถนาสำหรับเงื่อนไขและสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศสยามและจะเกิดความหายนะ ถ้าหากรับเอาระบอบการปกครองโดยมีนายกรัฐมนตรีมาใช้กันเดี๋ยวนี้ สิ่งที่ประเทศสยามต้องการอย่างรีบด่วนในยามนี้ ก็คือ ต้องจัดการแก้ไขสิ่งเลวร้ายทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ และต้อง *จัดระเบียบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ* ของราชอาณาจักรก่อนสิ่งอื่นใดในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงกระทำการอันใหญ่ยิ่งลงไปแล้วอย่างหนึ่ง...(คือ) โดยการจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรี และพระองค์เองได้ทรงทำงานร่วมกับคณะอภิรัฐมนตรีอย่างตั้งพระทัย และอุตสาหะบังเกิดผลน่าพอใจ จนทำให้ความมั่นใจในรัฐบาลกลับฟื้นคืนมา...[๙๒]

ทัศนะเช่นว่านี้ จึงมุ่งที่ปัญหาปรับปรุงระบบงานบริหารเป็นสำคัญ และปฏิเสธความคิดความพยายามที่จะทำการปฏิรูปแก้ไขอะไร นอกเหนือไปจากนี้ เราได้เห็นมาแล้วถึงพระราชดำริทำนองเดียวกันนี้เมื่อครั้งสมัยปฏิรูปรัชกาลที่ ๕ แต่นั่นก็เป็นพระราชวินิจฉัยประเมินขอบข่ายและจังหวะเวลาของการ *"ปฏิรูป"* ในสภาวะแวดล้อมอย่างหนึ่งในสมัยกว่า ๔๐ ปีมาแล้วมาในยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป การที่มุ่งแต่ยึดมั่นถือมั่นอยู่ในสถานภาพเดิม ย่อมเป็นการทวนกับกระแสความเป็นจริงของชีวิต เป็นผลให้ระบบการเมืองซึ่งตนเป็นพลังหลักอยู่ต้องสูญเสียสมรรถนะในการปรับตัวให้พัฒนาก้าวหน้าออกไปอย่างมีดุลยภาพ ในกรณีใดก็ตาม



คณะอภิรัฐมนตรีเองซึ่งล้วนเป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ก็ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีในฐานะที่ทรงอิทธิพลอยู่เหนือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และในประการสำคัญ เป็นผู้ที่มีบทบาทชี้ขาดต่อการหน่วงเหนี่ยวยับยั้งความพยายามริเริ่มปฏิรูปปรับปรุงต่างๆ อันจะพึงมีมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง[๙๓] เหตุผลที่มักใช้อ้างอิงก็คงเป็นในทำนองเดียวกันกับที่นำมาอ้างถึงข้างต้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงเรื่องของคนกลุ่มน้อยไม่กี่คน โดยคนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจอะไรนัก และทั้งยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิเสียงทางการเมือง

ทัศนะดังกล่าวนี้มีส่วนถูกอยู่ไม่น้อย แต่ก็เป็นการมองข้ามกฎความเป็นจริงข้อที่ว่า ความคิดอ่านเปลี่ยนแปลงใดๆ ย่อมเป็นผลมาจากการริเริ่มและผลักดันของคนกลุ่มน้อย[๙๔] ประสบการณ์ของสังคมไทยเองเป็นอุทธาหรณ์อย่างดี นับตั้งแต่ความคิดความพยายามเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยหลังการเปิดประเทศเป็นต้นมา การเรียกร้องสมัย ร.ศ.๑๐๓ เองนับเป็นเครื่องสะท้อนถึงหลักความจริงข้อนี้ และโดยสาระแล้ว มีมูลจูงใจมาจากความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เรื่องนี้ถือเป็นกฎธรรมดาเมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการทางสังคม กรณีเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในช่วงหลังต่อมาก็คงมีความหมายทำนองเดียวกัน หากแตกต่างกันในข้อสำคัญที่ว่าเป็นขบวนการเรียกร้องของกลุ่มผู้นำใหม่ที่มีพื้นเพมาจาก *"ชาติตระกูล"* สามัญชน กลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เหล่านี้ก่อตัวและขยายตัวเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้โดยผลของรัฐประศาสโนบายขยายการศึกษาสมัยใหม่ เพื่อระดมกำลังคนเข้าสู่ราชการตามความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เนื่องจากว่า *"...ในการเวลานี้ ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการ ไม่รู้หนังสือแล้ว เกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ...การต่อไปภายหน้าจะต้องเลือกว่า ผู้ใดไม่รู้หนังสือไล่ได้ตามควรแก่ที่จะกำหนด ผู้นั้นจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย..."*

> ...โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปภายหน้า โดยมากได้คิดจัดการโดยอุตส่าห์เต็มกำลังที่จะให้เป็นการเรียบร้อยพร้อมเพรียง ...และคิดว่าจะให้แพร่หลายกว้างขวาง



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ รัชกาลที่ 7 (ครองราชย์ในฐานะพระมหากษัตริย์ในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 2468-2475 และในฐานะประมุขใต้รัฐธรรมนูญ 2475-2477) และพระนางเจ้ารำไพพรรณี ฉายร่วมกับพระประยูรญาติ ที่วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม กรุงเทพฯ (ภาพไม่ระบุปี) ซึ่งพระประยูรญาติฝ่ายชายต่างมีบทบาทในฐานะเป็นอภิรัฐมนตรี (ชาย ยืน จากซ้าย) สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ และ (นั่ง จากซ้าย) นายพลเอก กรมพระกำแพงเพ็ชรอัครโยธิน และ นายพลเอก สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต



> เป็นที่คนเรียนได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ...เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นลงไปตลอดถึงราษฎรต่ำสุด จะให้ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้าว่าขุนนาง ว่าไพร่...[๙๕]

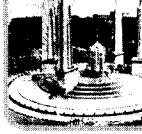
ในสภาวะเศรษฐกิจ-สังคมไทย การศึกษาและการเข้ารับราชการจึงเป็นโอกาสช่องทางสำหรับสามัญชนจะเลื่อนขึ้นสู่ตำแหน่งฐานะทางสังคมที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในโครงสร้างขุนนางข้าราชการอันเป็นค่านิยม และเป็นแหล่งที่มาของเกียรติและอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำใหม่นี้อาจรวมเรียกว่า คนชั้นกลาง ซึ่งแตกต่างออกไปจากกลุ่มเจ้านาย และในขณะเดียวกันก็แยกตัวออกไปจากกลุ่มชนชาวไร่ชาวนาหรือสามัญชนอื่นๆ อันเป็นพื้นเพที่มาของกลุ่มชนระดับกลาง หลังจากตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับบุตรหลานของเจ้านายและข้าราชการในปี พ.ศ.๒๔๑๔ แล้ว อีกถึง ๑๓ ปีต่อมาในปี ๒๔๒๗ จึงได้เริ่มตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้น[๙๖] ต่อจากนั้น เพื่อผลิตกำลังคนเข้ารับราชการระดับสูง ในปี พ.ศ.๒๔๕๓ ได้ยกฐานะโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็น *"โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"* และในที่สุดเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี ๒๔๕๙ ถึงจุดนี้ ข้อที่จำเป็นต้องเน้นถึงเป็นพิเศษในเรื่องรัฐประศาสโนบายผลิตกำลังคนเข้ารับราชการ ก็คือ ในด้านจัดการทหาร ดังที่ได้บรรยายถึงในตอนก่อนแล้วว่าได้รับการพัฒนามาโดยตลอดตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ ๕ จากกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์จนถึงจัดตั้งเป็นโรงเรียนทหารสราญรมย์ขึ้นในปี ๒๔๓๐ เป็นการวางรากฐานสำหรับสร้างนายทหารอาชีพ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า โรงเรียนทหารเช่นว่านี้จะเป็นแหล่งผลิตผู้นำทางทหารซึ่งจะก่อตัวขึ้นเป็นพลังการเมืองอันทรงอิทธิพลยิ่ง

ในขณะเดียวกัน การก่อตัวของคนชั้นกลาง ก็มิได้จำกัดอยู่แต่ภายในวงราชการเท่านั้น การศึกษาสมัยใหม่ยังเป็นผลก่อให้เกิดอาชีพใหม่ๆ ซึ่งเป็นอิสระจากราชการ อย่างเช่น นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ นักกฎหมาย แพทย์ และนักธุรกิจการค้า เป็นต้น ธุรกิจการค้าส่วนใหญ่ทีเดียวตกอยู่ในมือคนจีนและ



ชาวต่างประเทศอื่นๆ ดังกล่าวมาแล้ว สำหรับกลุ่มอาชีพอิสระอื่นๆ นั้น แม้จะยังไม่ได้เข้าไปมีบทบาทหรืออำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยตรง แต่ต้องนับว่ามีอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อบรรยากาศแวดล้อมทางสังคมและการเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ควบคู่ไปกับการขยายตัวของการศึกษาสมัยใหม่อิทธิพลของวิทยาการและความคิดอ่านของตะวันตกในเรื่องสิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยและอื่นๆ ก็แพร่หลายออกไปเป็นลำดับ เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกิจการหนังสือพิมพ์ได้ขยายตัวออกมาสู่สามัญชน เป็นแรงกระตุ้นให้มีการเรียกร้องสิทธิเสียงและการเปลี่ยนแปลงโดยเปิดเผยทั้งภายในและภายนอกวงราชการ[๙๗] ในสภาพแวดล้อมใหม่เช่นนี้ ปัญหาขัดแย้งและความตื่นตัวทางการเมืองจึงไม่อาจจำกัดเพียงภายในแวดวงราชการอีกต่อไป ความคิดอ่านเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญซึ่งเคยอุบัติขึ้นจากกลุ่มผู้นำภายในระบบราชการอย่างเมื่อครั้ง ร.ศ.๑๐๓ มาได้รับการแสดงออกในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ยุคของ *"เทียนวรรณ"* ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาสิทธิเสรีภาพปัญหาความเป็นธรรม และเรียกร้องให้เร่งรีบจัดตั้ง *"ปาลิเมนต์"* เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เยี่ยงอารยะประเทศ[๙๘] มาจนถึงยุคที่เริ่มมีการตั้งปัญหารุนแรงท้าทายถึงพื้นฐานแหล่งที่มาและฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังเช่นบทความเรื่อง *"กฎหมายธรรมนูญประเพณี"* เปรียบสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเสมือนหนึ่งหุ้นส่วนในบริษัทว่า

> ประเทศสยามเราในเวลานี้ หากจะเปรียบเทียบกับบริษัทก็อาจจะแบ่งออกได้ว่า คณะรัฐบาลมีหมู่เสนาอำมาตย์ราชเสวกเป็นกรรมการ และราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น แต่บริษัทของเรายังหาได้มีบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทไม่ เท่ากับยังขาดธัมมะวินัยที่กรรมการและผู้ถือหุ้นจะพึงปฏิบัติตามหน้าที่... เราจึงเห็นว่าเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศอันเป็นที่รักยิ่งของเรา ประเทศเราจึงควรจะร่างบริคณห์สนธิและข้อบังคับขึ้นให้เป็นกิจจะลักษณะเสียที บริคณห์สนธิที่ว่านี้มิใช่อื่นไกล คือ กฎหมายธรรมนูญประเพณีการปกครองนั่นเอง...ในสมัยที่บ้านเมืองของ



> เรากำลังตกอยู่ในฐานะที่ฝ่ายราษฎร์กำลังจะรู้สึกตัวเผยอศีรษะขึ้น และความเป็นไปของโลกก็กำลังก้าวหน้าอยู่เช่นนี้ ประเทศเราไม่ควรรอไว้ให้ไข้เกิดเสียก่อน จึงตั้งยา ควรจัดการสุขาภิบาลป้องกันไข้ไว้เสียก่อนจะดีกว่า[๙๙]

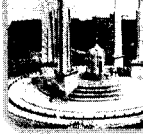
แนวความคิดทั้งสองที่ยกมาเปรียบเทียบข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการทางปัญญาความคิดที่รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ข้อเขียนของ*เทียนวรรณ* จำกัดในวงแคบในยุคหนังสือพิมพ์ตอนปลายรัชกาลที่ ๕ เทียนวรรณอาจพูดไปไกลถึงสิทธิและความยินยอมของประชาชน แต่ก็ยังมองปัญหาจากแง่ของการริเริ่มแก้ไขเปลี่ยนแปลงลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์เอง[๑๐๐] บทความ *"กฎหมายธรรมนูญประเพณี"* ออกมาตอนปลายรัชกาลที่ ๖ อันเป็นยุคหนังสือพิมพ์แพร่หลายและมีการวิพากษ์วิจารณ์โต้เถียงทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง หลักความคิดที่ยืนยันว่า *"ราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น"* โดยสาระมาจากทฤษฎีประชาธิปไตยของตะวันตกซึ่งถือว่าความยินยอมเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน[๑๐๑] จริงอยู่ความคิดความเชื่อทำนองนี้คงจะจำกัดอยู่ในแวดวงปัญญาชนเป็นส่วนน้อยในกรุงเทพฯ แต่ก็เป็นสัญญานบ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งอันมีมาแต่กลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งประกอบขึ้นเป็นชนชั้นนำรุ่นใหม่ และที่แน่นอนก็คือเป็นปัญหาขัดแย้งในระดับและขอบข่ายที่แตกต่างไปจากสมัย ร.ศ.๑๐๓ และก่อนหน้านั้น

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้ อาจอธิบายได้จากข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์*ลิปเซท* ว่าเป็นประเด็นปัญหาหลักของวิกฤตความชอบธรรม ซึ่งโดยรากฐานเป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม และบังเกิดขึ้นในขณะที่สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่รูปโครงสร้างใหม่ จากมูลเหตุใหญ่ ๒ ประการ คือ ฐานะของสถาบันเก่าที่*สำคัญ ๆ* ถูกคุกคามในระหว่างการเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกลุ่มชน*สำคัญ ๆ* ในสังคมมิได้เข้ามีส่วนร่วมในระบบเปลี่ยนแปลงหรืออย่างน้อยที่สุดในเมื่อกลุ่มชนเหล่านี้ตั้งข้อเรียกร้องทางการเมืองขึ้น[๑๐๒] เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมนี้



เทียนวรรณ (2385-2458 ภาพถ่ายขณะอายุเกือบ 65 ปี) ปัญญาชนสามัญชนที่มีงานเขียนมากที่สุดคนหนึ่งของไทย แต่ถูกเจ้านายผู้ปกครองแกล้งฝากขังลืมเป็นเวลากว่า 17 ปีในสมัยรัชกาลที่ 5

เรื่อง "ว่าด้วยความฝันละเมอ แต่มิใช่นอนหลับ" เทียนวรรณมีข้อเสนอเพื่อ "จัดบ้านเมืองแลเปลี่ยนแปลงแก้ไขขนบธรรมเนียมในประเทศสยามเสียใหม่ ให้ดีให้ทันแก่ไสมยของบุคคล" รวม 34 หัวข้อเรื่อง ตั้งแต่ "จะเลิกการขายมนุษย์เปนทาษ" "จะห้ามขาดมิให้ไทยแท้สูบฝิ่นกินฝิ่น" "จะให้มีกฎหมายมีภรรยาคนเดียว" กระทั่งเสนอ "จะตั้งปาลิเมนอะนุญาตให้มีหัวหน้าราษฎรมาพูดธุระชี้แจงของตนแก่รัฐบาลได้" (*ตุลวิภาคพจนกิจ* เล่มที่ 5 แผ่นที่ 179, 180, 181 วันที่ 16 และ 23 ธันวาคม และ 1 มกราคม ร.ศ.123)



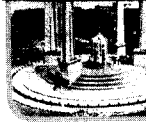
มีประเด็นที่เห็นสมควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ คือ ระดับและขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงซึ่งคงจะต้องแยกแยะกันออกไป อย่างน้อยเพื่อช่วยให้เป็นที่เข้าใจกระจ่างถึงขั้นตอนของพัฒนาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย ในการนี้น่าจะเป็นประโยชน์ถ้าจะวิเคราะห์เรื่องราวจากแง่ของความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลต่อกันระหว่าง*โครงสร้างสังคมกับสภาวะปัจจัยแวดล้อม*[๑๐๓] กฎอันเป็นธรรมดาสามัญมีอยู่ว่า ระบบสังคมหนึ่งๆ อันประกอบขึ้นเป็นโครงสร้าง กำหนดแบบแผนสัมพันธภาพและการประพฤติปฏิบัติต่อกันในหมู่คนซึ่งอยู่ในตำแหน่งฐานะและบทบาทต่างๆ กันภายในสังคม แบบแผนความสัมพันธ์และการประพฤติปฏิบัติต่อกันนี้ อาจมีส่วนอยู่ภายใต้*การบังคับ* ในสังคม-การเมืองหนึ่งๆ แต่โดยรากฐานเป็นผลจาก*การยอมรับรู้รับรอง* ของบรรดาสมาชิก หาไม่แล้ว สังคม-การเมืองนั้นๆ ย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้ เมื่อพิเคราะห์ระบบสังคมในเชิงโครงสร้างแบบแผนของความสัมพันธ์และการกระทำของคนและกลุ่มชนเช่นนี้แล้ว ระบบสังคมก็เท่ากับเป็นโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับรู้รับรองกันอันเป็นรากฐานของฐานะความชอบธรรมของระบบนั้นๆ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ต่อไปว่า โครงสร้างสังคมมิใช่สิ่งที่อยู่โดดเดี่ยวหรือสถิตอยู่ในสูญญากาศ หากแต่สัมพันธ์อยู่กับสภาวะปัจจัยแวดล้อมอย่างหนึ่ง จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองของไทยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในยุคสมัยก่อนการเปิดประเทศ ล้วนแต่เป็นเรื่องของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจเป็นใหญ่ภายในรั้วในวัง มิได้มีผลกระทบอะไรสำคัญต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจซึ่งสามารถคงความต่อเนื่องมาโดยตลอด การแผ่อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกและการเปิดประเทศเท่ากับเป็นผลเปลี่ยนแปลงสภาวะปัจจัยแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจเดิม การต่อสู้สร้างเสริมพระราชอำนาจในสมัยรัชกาลที่ ๕ อาจเป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มพระราชวงศ์ แต่ทว่าโดยแท้จริงแล้วเป็นการต่อสู้ทางการเมืองในสภาวะปัจจัยแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป และแล้วการต่อสู้ก็ยังผลผลักดันสังคมไทยเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในตัวเองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจัยแวดล้อม นั่นก็คือ การก่อตัวและเติบโต

ของกลุ่มชนชั้นกลางในที่สุดดังกล่าวมาข้างต้น ความหมายสำคัญของความตื่นตัวและการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มชนเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสัญญานบอกบ่งถึงความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองทำนองเดียวกับสมัย ร.ศ.๑๐๓ แล้ว ยังพุ่งเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงไปที่ตัวระบบและโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่ด้วย คือ ฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จะอย่างไรก็ตามจากแง่ของ*ขั้นตอนพัฒนาการ* ทางการเมือง จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่ง ณ ที่นี้ว่า *ตัวพลังกระทำการเปลี่ยนแปลง* ในสภาวะปัจจัยแวดล้อมในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ยังคงจำกัดวงอยู่ภายในโครงสร้างราชการเป็นสำคัญ ทั้งนี้มิได้หมายความว่า กลุ่มคนชั้นกลางภายนอกราชการจะไม่มีบทบาทหรือความสำคัญอะไรเสียเลยต่อการเปลี่ยนแปลง ตรงกันข้าม บรรยากาศและแรงกดดันทางปัญญาความคิดจากบรรดากลุ่มอาชีพอิสระ โดยเฉพาะนักเขียนหนังสือพิมพ์ ย่อมประกอบเป็นปัจจัยแวดล้อมต่อกลุ่มชนชั้นนำภายในระบบราชการ และเพราะฉะนั้น จึงเป็นตัวแปรส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อแนวทางการเปลี่ยนแปลง หากแต่มิใช่เป็นตัวพลังทำการเปลี่ยนแปลงโดยตรง กลุ่มคนชั้นกลางอิสระเหล่านี้มิได้มีการจัดตั้งหรือฐานกำลังที่จะมีบทบาทเช่นนั้นได้ และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ กลุ่มพ่อค้าธุรกิจอันเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ก็ล้วนเป็นคนจีนและชาวต่างประเทศอื่นๆ ไม่อยู่ในฐานะ *"อันชอบธรรม"* ที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ในสภาวการณ์เช่นนี้ ทางที่เป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงก็คือโดยการริเริ่มกระทำการลงมาจากกลุ่มผู้ปกครอง ดังที่เทียนวรรณเคยเรียกร้องมาในตอนปลายรัชกาลที่ ๕ หรือไม่เช่นนั้นก็โดยการกระทำโดยตรงขึ้นมาจากกลุ่มคนชั้นกลางภายในระบบราชการในแนวทางดังที่คณะผู้ก่อการกบฏ ร.ศ.๑๓๐ พากันเห็นว่า

> ...ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองด้วยแล้ว คนมือเปล่าจะทำได้อย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย...[๑๐๔]



นี่คือความเป็นจริงของพัฒนาการในการเมืองไทยตลอดช่วงหลังรัชกาลที่ ๕ ถึงรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปี พ.ศ.๒๕๐๐ ท่ามกลางกระแสเสรีนิยมและประชาธิปไตยที่ไหลบ่าเข้ามาจากตะวันตกนั้น เมื่อพิเคราะห์ดูถึงลักษณะเนื้อหาทางความคิดความเชื่อของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการในยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ทุกรุ่นดูจะมีความสำนึกแรงกล้าตรงกันในปัญหาและเป้าหมายเรื่องความรอดอยู่ของชาติเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็นไปตามสำนึกในตรรกวิสัยของชนชั้นสูงหัวใหม่ทั้งหลายดังที่ *จอห์น คอตสกี้* ตั้งข้อสังเกตไว้[๑๐๕] กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเป็นเงื่อนไขสำหรับความมั่นคงและความรอดอยู่ของชาติ และอำนาจปกครองเป็นเงื่อนไขสำหรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อความรอดอยู่ของชาติ ปัญหาลักลั่นขัดแย้งเกิดขึ้นก็เพราะเป็นสำนึกที่ตรงกันระหว่างชนชั้นนำ ๒ กลุ่ม ในสถานภาพทางอำนาจแตกต่างกัน และไม่สามารถประสานรอมชอมระหว่างฝ่ายที่ครองอำนาจกับฝ่ายที่เรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมในอำนาจ

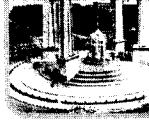
ปี พ.ศ.๒๔๕๓ อันเป็นปีแห่งสิ้นสุดของรัชกาลอันยาวนานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่งภายในชั่วระยะเวลาเพียงปีเศษต่อมา ได้เกิดปรากฏการณ์อันเป็นสัญญานสะท้อนถึงปัญหาที่ได้สะสมมาจากผลของรัฐประศาสโนบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในสองสามทศวรรษก่อนหน้านั้น คือ หนังสือ *ทรัพยศาสตร์* ของพระยาสุริยานุวัตร และ*กบฏ ร.ศ.๑๓๐* ปรากฏการณ์แรกเป็นความพยายามทางปัญญาความคิดที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนค้นแค้นของชาวนา ปัญหาขาดแคลนการสะสมทุนและการส่งเสริมคนชั้นกลาง[๑๐๖] เหตุการณ์หลังเท่ากับเป็นอาการแสดงออกถึงพัฒนาการของกลุ่มผู้นำข้าราชการชั้นกลางและเจตนารมณ์ที่จะขึ้นมามีส่วนในอำนาจปกครอง รายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของหนังสือ*ทรัพยศาสตร์* และเรื่องราวของกบฏ ร.ศ.๑๓๐ ได้มีงานเขียนโดยเฉพาะอยู่แล้ว[๑๐๗] ไม่มีความประสงค์จะนำมาสาธยายซ้ำในที่นี้อีกเป็นแต่หยิบยกขึ้นมาพูดถึงก็เพื่อช่วยวิเคราะห์ประเมินสมรรถนะและประสิทธิผลของระบอบอำนาจในการจัดการกับปัญหาลักลั่นขัดแย้งมูลฐานเหล่านี้ความจริง ทั้งสองประเด็นก็เป็นสิ่งที่เทียนวรรณได้เคยเรียกร้องขอให้ทำมาแล้ว

ทั้งสิ้นเมื่อกว่าสิบปีมาแล้ว หากแต่เป็นในช่วงที่ยังปราศจากแรงกดดันจาก *"ผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย"*

ศักยภาพของระบบการเมืองหนึ่งๆ ที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงคงไม่มีอะไรจะชัดเจนไปกว่าโลกทัศน์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจเอง ว่าตามความเป็นธรรมแล้ว ผู้นำภายใต้ระบอบเก่าเองก็มีทัศนคติก้าวหน้าทัดเทียมกับการเปลี่ยนแปลงของกาลสมัย ดังที่ได้เห็นกันมาแล้วตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ มาในเหตุการณ์กบฏ ร.ศ.๑๓๐ ก็ยังได้พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ กราบบังคมทูลสรุปสาเหตุของการกบฏอย่างตรงไปตรงมาว่า

> ...เริ่มแต่ว่า การค้าขายและการเพราะปลูกในเมืองไทยนั้นตกต่ำทรุดโทรมมาแต่ในปลายๆ รัชกาลก่อนแล้ว ราษฎรได้รับความคับแค้นอับจนต่างๆ ครั้นมาเปลี่ยนรัชกาล เขาก็*มุ่งหมาย*กันว่า จะได้ทรงจัดการทำนุบำรุงแก้ไขความร้อนทั้งนั้นขึ้นมาจนบัดนี้ก็หาเห็นได้ทรงจัดแก้ไขประการใดไม่ มีแต่การเล่นตลอดมา...[๑๐๗]

ความรู้สึกผิดหวังจากความ *"มุ่งหมาย"* ที่จะได้เห็นการแก้ไขปัญหา ก็จะได้เห็นจากคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อีกในทำนองเดียวกัน ในกรณีใดก็ตามเสียงทักท้วงชี้แนะในทางสร้างสรรค์ทำนองนี้ก็มิได้รับการฟังแต่อย่างใด ข้อที่น่าสังเกตคือว่า บุคคลชั้นนำจากสามัญชนที่ขึ้นมาถึงระดับเสนาบดีอย่างเช่น เสนาบดีกระทรวงธรรมการหรือศึกษาธิการนั้น มักจะด้อยอิทธิพลทางความคิดเห็น เมื่อเทียบกับเสนาบดีฝ่ายเจ้านายซึ่งเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว[๑๐๙] ปฏิกิริยาที่มีต่อกรณีกบฏ ร.ศ.๑๓๐ คงโน้มเอียงไปตามกระแสความคิดของทางข้าราชสำนักโดยตั้งอยู่ในความเชื่อเพียงว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนพวกแก่การเมืองมักใหญ่ใฝ่สูง แล้วก็ไม่ปะสีปะสาอะไรไม่กี่คน ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ทีเดียวต่างก็สุขสบายพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ไม่ได้สนใจอะไรมากไปกว่านั้น[๑๑๐]



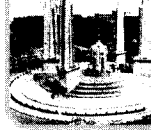
ความรู้สึกที่มีต่อคนกลุ่มกบฏ ร.ศ.๑๓๐ อาจพอเป็นที่เข้าใจได้ แต่ที่สำคัญและร้ายแรงยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความไม่สนใจใยดีต่อปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ปรากฏว่าเสียงทักท้วงและพยายามชี้แนะในทางสร้างสรรค์อย่างเช่นของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ดังกล่าว ได้รับการหยิบยกขึ้นมาใคร่ครวญแต่ประการใด ตัวพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เอง ในฐานะเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ก็ยังต้องถูกกระทบกระเทือนเอาจากการที่กระทรวงธรรมการออกใบอนุญาตให้หนังสือ *ทรัพยศาสตร์* ของพระยาสุริยานุวัตรเป็นตำราเรียนได้[๑๑๑] หนังสือ*ทรัพยศาสตร์* คงถูกมองแต่เพียงเรื่องของ *"คนนอกราชการมีเวลาว่างและกระเป๋าว่าง ...รู้สึกคันคะเยออยากรู้อยากเรียน"* โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงไม่เห็นด้วยอย่างแรงกับแนวการมองสังคมไทยแบ่งเป็นลำดับชั้นสูง ชั้นกลาง และชั้นต่ำ รวมทั้งการที่ยกย่องให้ความสำคัญกับคนชั้นกลาง[๑๑๒] และเมื่อสรุปรวมความแล้ว *"...ข้าพเจ้ามีความเสียใจที่รู้สึกว่าท่านผู้แต่งหนังสือ "ทรัพยศาสตร์" ช่างตีราคาชาติของเราต่ำเสียจริงๆ"*

> ...แท้จริงถ้าพิจารณาดูให้ดีจะต้องเห็นว่า แท้จริงท่านไม่รู้จักชาติของท่านดีพอที่ควรจะเป็นผู้เตือนชาติได้เลย การที่เพื่อนเตือนเพื่อน เป็นคนละอย่าง เพราะไม่มีท่าทางบังคับว่าต้องเชื่อฟัง เมื่อเห็นชอบก็เชื่อ เมื่อไม่เห็นชอบก็แล้วไป แต่นี่กระทรวงธรรมการหนุนหลังยกย่อง ให้หนังสือของพระยาสุริยานุวัตรเป็นตำรา ก็แปลว่าเหมือนสมมุติให้ท่านผู้นั้นเป็นอาจารย์ของกุลบุตรไทยสืบไป...[๑๑๓]

ในสภาวะความชะงักงันทางความคิดอ่านและการกระทำของผู้ครองอำนาจจึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอะไรที่จะเกิดการเคลื่อนไหวขึ้นมาจากระดับกลาง เริ่มตั้งแต่การชี้แนะในหมู่ปัญญาชนอย่างสุภาพอ่อนโยนที่สุด ดังเช่นจากพระยาสุริยานุวัตรซึ่งจากที่รู้เห็นมาในต่างประเทศ *"สังเกตเห็นความจำเริญของเขาบางอย่าง ที่ดีกว่าของเรามากเท่าใด ก็อยากจะให้เราทำได้อย่างเขาบ้าง... (รวมทั้ง) เรื่องการทำมาหากินหรือวิชาจัดการปกครองบ้านเมืองของเขาดีกว่าของเราข้อใดก็...อยากให้*

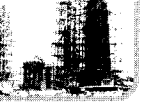


พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค 2405-2479) อายุ 9 ขวบไปศึกษาต่างประเทศที่ปีนังและกัลกัตตา อาณานิคมอังกฤษ รวม 5 ปี ปี 2419 กลับมารับราชการกรมมหาดเล็ก ปี 2430 ย้ายมาประจำกระทรวงการต่างประเทศ และได้เป็นผู้ช่วยทูตประจำราชสำนักเซ็นต์เจมส์ อังกฤษ ต่อมาได้ประจำหลายประเทศ และในปี 2439 ได้เป็น พระยาสุริยานุวัตร และเป็นอัครราชทูตประจำประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และรัสเซีย ปี 2448 กลับกรุงเทพฯ ได้เป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ปี 2449 เป็นเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่ปัญหารายได้เกี่ยวกับภาษีฝิ่น รัชกาลที่ 5 ให้พ้นจากตำแหน่งเสนาบดี ปี 2450 ลาออกจากราชการ และเริ่มเขียน "ทรัพยศาสตร์" ซึ่งถือว่าเป็นตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกของไทย หลังปฏิวัติ 2475 ได้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา และถึงแก่กรรมในขณะเป็นรัฐมนตรี (ภาพจาก *ศิลปวัฒนธรรม* 13 : 5 มีนาคม 2535 ฉบับปก "พระยาสุริยานุวัตร นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของสยามประเทศ")



ชาติของเราทำได้ดีเสมอเขาบ้าง"[๑๑๔] จนถึงขั้นพยายามใช้กำลังกระทำการเปลี่ยนแปลงของกลุ่ม ร.ศ.๑๓๐ *"ด้วยความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะให้ชาติของตนเข้าถึงสมัยแห่งความเจริญก้าวหน้าของโลกทุกด้านจึงจำต้องเป็นหน้าที่ของคนไทยเท่านั้นที่จะคิดชำระสะสางความเสื่อมสลายของชาติสังคม ผดุงความมั่งคั่งสมบูรณ์พูนสุขของปวงชนคนไทยและแก้ไขการปกครองให้เกิดแต่ตราชูสมองของผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน...อย่างน้อยก็เยี่ยงประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเคยเดินคู่กันมาแท้ๆ กับประเทศไทยสมัยที่เปิดเมืองท่า แต่ครั้นญี่ปุ่นเปลี่ยนระบอบปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยใต้กฎหมายแล้วมิช้ามินานเท่าใดนัก ความเจริญก้าวหน้าก็วิ่งเข้ามาหาประชาชาติของเขาอย่างรวดเร็วจนเกินหน้าประเทศไทยอย่างไกลลิบ..."*[๑๑๕]

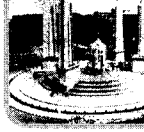
เหตุการณ์ ร.ศ.๑๓๐ แม้จะถูกรัฐบาลทำการจับกุมกำราบปรามปรามเสียก่อนจะลงมือกระทำการ แต่ส่งผลสั่นสะเทือนต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นชนวนสำคัญส่วนหนึ่งของความรู้สึกบาดหมางระแวงภายในกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เนื่องจากมีการกล่าวขวัญกันในคำให้การของผู้ต้องหาถึงแผนที่จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต หรือไม่ก็สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ขึ้นเป็นกษัตริย์ หรือถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ ก็จะทูลเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี[๑๑๖] เห็นจะเป็นด้วยเหตุนี้ ประกอบกับความยึดมั่นในความเลิศประเสริฐของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความพยามของพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในปี ๒๔๖๐ ทรงกราบทูลเสนอให้ปรับปรุงรัฐมนตรีสภาเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีสมาชิกองคมนตรีสภา กราบบังคมทูลในปี ๒๔๖๔ ขอให้ทรงฟื้นฟูรัฐมนตรีสภาเช่นเดียวกัน พร้อมทั้งลดพระองค์ลงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย จึงล้วนเป็นความพยายามที่ไร้ผลอย่างช่วยไม่ได้ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีนี้ ได้มีพระราชกระแสตอบเป็นทำนองปฏิเสธผ่านมาทางพระยาประสิทธิศัลการ ข้าราชสำนัก ว่าเป็นเพียงคนพวก *"น้อยใจ" "ไม่มีสติ"* และ



ส่วนใหญ่เป็นลูกจีนกับพวกโก้ต่างๆ[๑๑๗] ในลักษณะการปกครองและการบริหารบ้านเมืองภายในแวดวงราชสำนักเช่นนี้ ย่อมบังเกิดช่องว่างห่างไกลกับบรรดาข้าราชการรวมทั้งพระบรมวงศ์ฝ่ายหัวก้าวหน้า ผลสืบเนื่องที่ตามมาเห็นจะไม่มีอะไรสรุปได้ชัดเจนไปกว่าพระราชบันทึกพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยากัลยาณไมตรี (ฟรานซีส บี. แซร์) เรื่อง *Problem of Siam* หลังขึ้นครองราชย์เพียง ๘ เดือนเศษ ดังนี้

> สิ่งต่างๆ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าแผ่นดินยังเป็นที่เคารพและเกรงกลัวอยู่มากแม้ว่าในตอนปลายรัชสมัยจะมีคนหนุ่มกลุ่มหนึ่งเริ่มวิพากษ์วิจารณ์พระมหากษัตริย์ในหลายๆ ด้าน แต่ก็มิได้เป็นไปอย่างเปิดเผย ในรัชสมัยที่เพิ่งสิ้นสุด หลายสิ่งหลายอย่างได้ทวีความเลวร้ายไปมากเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ...พระเจ้าแผ่นดินกลายเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชบริพารคนโปรด ข้าราชการทุกคนถูกเพ่งเล็งบ้างมาก บ้างน้อย ในด้านฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือเล่นพรรคเล่นพวก ยังนับเป็นโชคที่พระบรมวงศานุวงศ์ยังเป็นที่เคารพยกย่องว่าเป็นคนซื่อสัตย์ สิ่งที่เป็นที่น่าเสียใจยิ่ง คือ ข้าราชสำนักของพระองค์เป็นที่เกลียดชังอย่างรุนแรง และในตอนปลายรัชสมัย ก็ถูกล้อเลียนเยาะเย้ยกำเนิดของหนังสือพิมพ์พรีเพรส ทำให้สถานการณ์ในขณะนั้นขยายตัวเลวร้ายขึ้น ฐานะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสิ่งหนึ่งที่ตกอยู่ในสภาวะลำบาก ความเคลื่อนไหวทางความคิดในประเทศแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ระยะเวลาของระบบเอกาธิปไตยเหลือน้อยลงเต็มที...[๑๑๘]

ความจริงแล้ว *"ความเคลื่อนไหวทางความคิด"* ที่ว่าไว้ในพระราชบันทึกไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในประเทศเท่านั้น ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๖๐ นั้นเอง กลุ่มคนไทย



ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนทุนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการคบคิดรวมตัวกัน จนถึงขั้นประชุมก่อตั้ง *"คณะราษฎร"* ขึ้นเป็นทางการที่หอพักแห่งหนึ่งในกรุงปารีสในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๖๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการ *"เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย และการดำเนินเพื่อให้สยามบรรลุหลัก ๖ ประการ"*[๑๑๙] การเคลื่อนไหวทางความคิดจนถึงขั้นจัดตั้งนี้นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญ ซึ่งในส่วนหนึ่งดูไม่แตกต่างอะไรกับที่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการสถานทูตเคยประพฤติปฏิบัติกันสมัย ร.ศ.๑๐๓ เมื่อ ๔๐ ปีเศษก่อนหน้านั้น เมื่อได้มีโอกาสมาพบมาเห็นความเจริญรุดหน้าของอารยประเทศ หากแต่ว่าเป็นขบวนการที่พุ่งเป้าหมายเพื่อโค่นล้มระบอบเก่าทำนองเดียวกันกับกลุ่มกบฏ ร.ศ.๑๓๐ พิจารณาจากเหตุการณ์เรียกร้องระบอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจาก ร.ศ.๑๐๓ และ ร.ศ.๑๓๐ ถึงปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นระยะเวลาเกือบ ๕๐ ปี ก็พอจะช่วยให้เห็นลักษณะการคลี่คลายขยายตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ได้ตามสมควรโดยเฉพาะจากภาพเปรียบเทียบองค์ประกอบทางกลุ่มกบฏ ร.ศ.๑๓๐ กับคณะราษฎร ๒๔๗๕

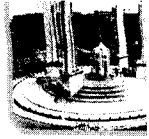
องค์ประกอบกลุ่มก่อการ ร.ศ.๑๓๐ และคณะราษฎร ๒๔๗๕[๑๒๐]

สายอาชีพ/ยศ	พ.อ.	พ.ท.	พ.ต.	ร.อ.	ร.ท.	ร.ต.	ว่าที่ ร.ต.	นายดาบ	รวม	ร้อยละ
ร.ศ.๑๓๐										
ทหารบก			๑	๒	๑๐	๕๔	๑๗	๑	๘๕	๙๒.๔
ทหารเรือ				๑		๒			๓	๓.๓
ตำรวจ									-	-
พลเรือน									๔	๔.๓
									๙๒	๑๐๐.๐
๒๔๗๕										
ทหารบก	๓	๑	๔	๑๑	๑๒	๔			๓๕	๓๕.๓
ทหารเรือ			๒	๗	๖	๓			๑๘	๑๘.๒
ตำรวจ					๑				๑	๑.๐
พลเรือน									๔๕	๔๕.๕
									๙๙	๑๐๐.๐

มาถึงรุ่น ๒๔๗๕ พลังการเปลี่ยนแปลงเรียกได้ว่ามีขอบข่ายการผสมผสานระหว่าง *"ผู้ถืออาวุธของชาติ"* กับ *"พลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ"* กว้างขวางขึ้นพอสมควร ทั้งในด้านตำแหน่งยศของฝ่ายทหาร และในด้านสาขาวิชาชีพของฝ่ายพลเรือน การผนึกแนวร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนายทหารระดับพันเอกถึง ๓ นาย ซึ่งล้วนผ่านการศึกษาและประสบการณ์มาจากต่างประเทศเช่นนี้ ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว เท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตความชอบธรรมที่กำลังบังเกิดแก่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าอยู่ในขั้นรุนแรงเพียงใดแล้ว ก็ยังโชคร้ายอีกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงขึ้นครองราชย์สืบทอดปัญหาเสื่อมโทรมด้านต่างๆ ที่มีมาก่อนหน้า[๑๒๑] และซ้ำเติมด้วยวิกฤตเศรษฐกิจโลกตกต่ำอันเป็นสมุฏฐานสำคัญนำไปสู่ปฏิวัติเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕[๑๒๒] อันเป็นระยะเวลาเพียง ๖ ปีเศษหลังการก่อตั้ง *"คณะราษฎร"*

กระนั้นก็ตาม ในช่วง ๖ ปีนี้เอง ตามความจริงแล้วก็เป็นช่วงที่ยังเปิดโอกาสพอสมควรทีเดียวสำหรับการริเริ่มเปลี่ยนแปลงลงมาจากเบื้องบน เพราะรัชสมัยอันสั้นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.๒๔๖๘-๒๔๗๗) เรียกได้ว่าเป็นรัชสมัยของความพยายามอย่างจริงจังขึ้นในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญและขยายแวดวงการมีส่วนร่วมทางการเมือง เริ่มด้วยการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรี[๑๒๓] แต่ทว่าโอกาสริเริ่มเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยอันจำกัดยิ่ง ทั้งโดยแนวพระราชวินิจฉัยปัญหาในตัวเอง และจากแรงต่อต้านของพลังการเมืองที่แวดล้อม

ตรงกันข้ามกับในรัชกาลก่อน พระราชบันทึกเรื่อง *"Problem of Siam"* ดังกล่าว แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ทรงตระหนักเพียงใดถึงภัยที่กำลังคืบคลานมาสู่ระบอบ *"แอบโสลูดโมนากี"* และความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในบรรดาประเด็นปัญหาหลักรวม ๓ ประเด็น คือ รัฐธรรมนูญ การคลัง และกิจการภายใน ทรงยกเอาเรื่องรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญอันดับแรก และในจำนวนคำถามที่ทรงตั้งขึ้นมาทั้งหมด ๙ ข้อ ก็เป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญเสีย ๗ ข้อ รวมทั้งแม้ในประเด็นสุดท้ายเรื่องกิจการภายใน ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระราชดำริจะจัดตั้งระบบเทศบาลเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นไปสู่ระบบผู้แทนในที่สุด[๑๒๔]



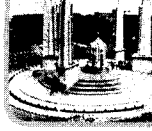
ซึ่งก็ต้องนับว่าอยู่ในประเด็นเรื่องพัฒนาการทางการเมืองอีกเช่นกัน

แนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีทั้งระยะเวลาและเฉพาะหน้า สำหรับแผนระยะยาวทรงตระหนักอยู่ว่า *"ถ้ายอมรับว่าสักวันหนึ่งเราอาจจำต้องมีประชาธิปไตยรูปหนึ่งขึ้นในประเทศสยามแล้ว เราก็ต้องค่อยๆ เตรียมตัวเราสำหรับประชาธิปไตย เราจะต้องเรียนรู้และต้องสอนตัวเราเอง เราจะต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อให้เกิดความคิดความเข้าใจถึงว่าการปกครองแบบรัฐสภาจะทำกันได้อย่างไรในประเทศสยามเราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เกิดสำนึกทางการเมือง ให้เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนเพื่อจะได้ไม่ถูกชักจูงให้หลงผิดจากพวกนักก่อกวนและพวกนักสร้างวิมาน ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราก็ต้องสอนประชาชนว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไรและเลือกผู้แทนอย่างไร ให้ได้คนที่จะเห็นแก่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง"*[๒๒๕] ทางหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ ก็โดยจัดตั้งระบบเทศบาล ซึ่ง *"จะให้ความคิดบางอย่างเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะเริ่มระบบผู้แทน (ระบบเทศบาล) จะให้ความพอใจแก่บรรดาคนหัวก้าวหน้าของประเทศและจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าประชาชนพร้อมที่จะมีสิทธิมีเสียงอย่างจริงจังในกิจการของบ้านเมืองหรือไม่"*[๒๒๖]

แผนพัฒนาการเมืองระยะยาวเช่นว่านี้ คงไม่มีผู้ใดโต้แย้งอะไร และแท้ที่จริงแล้ว ก็ดูจะสอดคล้องกันกับแนวความคิดเห็นของ *"คณะราษฎร"* อยู่ในข้อที่ว่าประชาชนคนไทยยังไม่พร้อมสำหรับประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๔๗๕ (มาตรา ๖๕) ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งระหว่างที่ประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงดี รวมทั้งได้มีพระราชบัญญัติเทศบาลออกมาเป็นการพัฒนาการปกครองตนเองประชาชนในท้องถิ่น ในจุดนี้มักมีการวิจารณ์การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ อยู่เนืองๆ ว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนมักใหญ่ใฝ่สูงไม่กี่คนชิงทำการปฏิวัติตัดหน้าเสียก่อนเพียงเพื่อแสวงหาอำนาจวาสนาให้กับตนเอง ทั้งๆ ที่เป็นที่รู้กันอยู่โดยทั่วไปว่า กำลังจะพระราชทานรัฐธรรมนูญและปูพื้นฐานทางสังคมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไป

อย่างไรก็ดี แนวความเข้าใจทำนองนี้มองข้ามประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพาะหน้าไปอย่างหนึ่งสำหรับขณะนั้นเอง กล่าวคือ การเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งกำลังขึ้นสู่ฐานะผู้นำรุ่นใหม่ แล้วพฤติการณ์ก็เป็นไปเช่นนั้น เพราะเมื่อทรงตระหนักแน่ชัดถึงความไม่เหมาะสมและไม่พร้อมที่จะมีระบบผู้แทนได้ทันทีแล้ว *"ระหว่างนี้เล่า อะไรเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ความพยายามชั้นแรกของข้าพเจ้าที่จะหาหลักประกันบางอย่างสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ก็คือ การสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น"*[๑๒๗] ส่วนในด้านการเตรียมการเพื่อเรียนรู้และทดลองระบบรัฐสภานั้นทรงถือว่า *"การปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรีเป็นความพยายามอันหนึ่งที่จะดำเนินการขั้นแรกตามความคิดเหล่านี้ อาจจะมีคนบอกว่าคณะกรรมการองคมนตรีตามที่ปรับปรุงจะไม่เป็นตัวแทนมติมหาชนอย่างแท้จริง และในฐานะเป็นองค์กร ก็จะไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย ข้อนี้เป็นความจริงทีเดียว (แต่การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี) ก็เป็นเจตนาในเบื้องแรกให้เป็นการทดลองและการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการอภิปรายในระบบรัฐสภา..."*[๑๒๘]

รวมความแล้วทรงเห็นว่า การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีและสภากรรมการองคมนตรีเป็นทางออกสำหรับปัญหาเฉพาะหน้า เท่ากับเป็นการขยายวงความรับผิดชอบโดยลำพังขององค์พระมหากษัตริย์ออกไปเป็นระบบความรับผิดชอบร่วมกันของอภิรัฐมนตรี และตามมาด้วยการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรีเป็นการเปิดประตู *"ทดลอง"* การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบรัฐสภาทั้งสองประการนี้ทรงดำเนินการอย่างรวดเร็วพอสมควร ภายในระยะเวลาไม่ถึง ๒ ปีหลังขึ้นครองราชย์ แต่จุดที่เป็นปัญหาทวีความไม่พอใจที่มีมาก่อนหน้านั้นก็คือ ลักษณะองค์ประกอบขององค์กร ทั้งนี้มากกว่าอะไรอื่น เพราะเท่ากับไม่ได้มีส่วนสนองตอบความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เลยแม้แต่น้อย อภิรัฐมนตรีสภาซึ่งทรงอิทธิพลอย่างสูง ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งหมด ครั้นมาถึงสภากรรมการองคมนตรีซึ่งทรงปรับปรุงให้เหลือจำนวนเพียง ๔๐ ก็เป็นที่อภิรัฐมนตรีสภาคัดเลือกเอาจากกสภาองคมนตรีที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และทั้ง ๒ ชุดที่โปรดเกล้าฯแต่งตั้ง คงจำกัดอยู่แต่ใน



แวดวงของเจ้านายและข้าราชการชั้นเจ้าพระยาและพระยาทั้งสิ้น[๑๒๙] ผลที่ปรากฏออกมาเช่นนี้จึงเป็นการผิดจากความคาดหวังอย่างแรงในหมู่ชนที่มีการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการหนังสือพิมพ์จากกระแสข่าวที่แสดงออกในระหว่างพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีอยู่เป็นเวลาหลายเดือน ดูจะไม่มีเสียงคัดค้านในเรื่องที่รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการองคมนตรี แต่ก็เป็นที่คาดคะเนและหวังกันมากก็คือว่า จะทรงโปรดเกล้าฯให้มีรัฐสภาโดยตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปร่วมด้วย[๑๓๐]

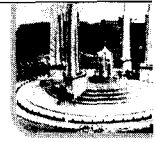
ในกรณีใดก็ตาม สภากรรมการองคมนตรีอันมีจุดมุ่งหมายเพื่อปูพื้นฐานไปสู่ระบบรัฐสภา จริงๆ แล้วคงมีอำนาจหน้าที่จำกัด ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของอภิรัฐมนตรี แล้วก็ปฏิบัติงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล่าช้าจนค่อยๆ หมดบทบาทความสำคัญลงไปในที่สุด เป็นอันว่าความรู้สึกเรียกร้องต้องการเฉพาะหน้าคงเป็นไปโดยปราศจากการสนองตอบ รวมแม้กระทั่งพระราชประสงค์เพียงจะให้ราษฎรภายนอกได้เข้าฟังการประชุม ก็ยังถูกคัดค้านจากอภิรัฐมนตรี[๑๓๑] ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นก็คือแผนพัฒนาทางการเมืองระยะยาวที่ทรงตั้งพระทัยไว้เป็นอย่างสูง คือ การจัดตั้งระบบเทศบาล และก็ได้รับการสนับสนุนของอภิรัฐมนตรีสภาถึงขั้นยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นแล้วกลับปรากฏว่าตัวร่างพระราชบัญญัติไปตกอยู่ที่กรมร่างกฎหมายตั้งแต่กลางปี ๒๔๗๓ จนกระทั่งเกิดปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ได้มีผลอะไรออกมา[๑๓๒]

อิทธิพลอนุรักษ์นิยมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดำเนินไปถึงขีดสุดและสัมฤทธิผลถึงขนาดคัดค้านยับยั้งข้อเสนอเปลี่ยนแปลงที่เบาบางที่สุด เริ่มตั้งแต่ร่างเค้าโครงรัฐธรรมนูญของพระยากัลยาณไมตรี (ฟรานซิส บี. แซร์) ในเดือนกรกฎาคม ๒๔๖๙ เสนอให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันที่ยังคงสงวนพระราชอำนาจไว้เช่นเดิม รวมทั้งยังคงดำรงอภิรัฐมนตรีสภาไว้ด้วย[๑๓๓] แต่ปฏิกิริยาที่ได้รับจากอภิรัฐมนตรีก็คือ *"...การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรี มิใช่เป็นปัญหาสำคัญหรือเป็นการแก้ปัญหาของสยามให้ถูกจุด หากแต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน คือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และนี่เป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น..."*[๑๓๔]

เหตุใหญ่ใจความคงมีอยู่ว่า การตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เคยเป็นที่รู้จักกันมาก่อนในประเพณีการปกครองของไทย เพราะฉะนั้นย่อมไม่เหมาะสม และทั้งไม่พึงปรารถนาด้วย เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนและบั่นทอนพระราชอำนาจ[๑๓๕]

โดยนัยกลับกัน อิทธิพลของกลุ่มเจ้านายที่มีอยู่อย่างสูงและแผ่ไพศาลทั้งในเสนาบดีสภาและอภิรัฐมนตรีสภา ตลอดจนสภากรรมการองคมนตรี ก็ต้องตกเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์วิจารณ์โจมตี กระแสข่าวการต่อต้านยับยั้งการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่างๆ ยิ่งเป็นชนวนให้ความไม่พอใจทวีรุนแรงขึ้นในหมู่ชนรุ่นใหม่ เกิดความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างเจ้ากับสามัญชน และพุ่งเป้าไปยัง *"เจ้ากับขุนนาง"* โดยตรงในฐานะเป็น *"ผู้บงการของประเทศ"* และเป็น *"ลูกตุ้มถ่วงความเจริญ"* ของบ้านเมือง กระแสการเรียกร้องให้พระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาแผ่ขยายออกและรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ[๑๓๖] ในบรรยากาศอันร้อนแรงเช่นนี้ ในที่สุดหลังจากเสด็จกลับจากสหรัฐอเมริกา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงรีบเร่งทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยตรง มอบหมายให้กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระบบผู้แทนขึ้นเพื่อพระราชทานแก่ประชาชนในวันที่ ๖ เมษายน ๒๔๗๕ อันเป็นวาระครบรอบ ๑๕๐ ปีแห่งราชวงศ์จักรี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะทำการเปลี่ยนแปลง *"จากเบื้องบน"* เป็นวาระสุดท้าย มีหลักการกำหนดให้มีการจัดตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งคงอภิรัฐมนตรีสภาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทำนองเดียวกันกับร่างฉบับของพระยากัลยาณไมตรีในปี ๒๔๖๙ หากแต่มีหลักการเพิ่มเติมสำคัญ คือ องค์กรสภานิติบัญญัติ ซึ่งผู้ร่างทรงเสนอแนะว่า ในระยะเริ่มต้นควรจะประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งและเลือกตั้ง และสำหรับสมาชิกแต่งตั้งซึ่งจำนวนไม่ควรเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้น พระมหากษัตริย์ควรมีอิสระที่จะเลือกเอาจากข้าราชการทั้งหมด[๑๓๗]

เมื่อเทียบกับข้อเสนอปี ๒๔๖๙ แล้ว เห็นได้ชัดว่าร่างฉบับปี ๒๔๗๕ ก้าวหน้าขึ้นมาก ที่กำหนดให้เริ่มระบบรัฐสภาและเลือกตั้งผู้แทนทันที เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่จะต้องถูกคัดค้านขัดขวางจากพลังอนุรักษ์นิยมสุดโต่งภายในวงผู้ปกครอง มาตอนนี้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ข้าราชการใน



กระทรวงการต่างประเทศ คือ นายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษา และพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลอง ปฏิกิริยาของบุคคลทั้งสองสรุปตรงกันที่ว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะทำการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นจัดตั้งสภานิติบัญญัติ ซึ่งถ้ามีขึ้นมาแล้ว ก็ยากที่จะเรียกเอาอำนาจกลับคืนมา หรือไม่ก็จะขยายอำนาจต่อๆ ไปเรื่อยๆ ทั้งสองต่างอ้างถึงประสบการณ์ในพม่า ซึ่งมีระบบเทศบาลอยู่ถึงร่วม ๔๐ ปี ก่อนจัดตั้งสภานิติบัญญัติ สำหรับนายสตีเวนส์เห็นว่าอาจทดลองจัดตั้งนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีผลกระทบกระเทือนอะไร แต่ไม่เห็นความจำเป็นจะต้องมีสภานิติบัญญัติ เพราะ *"ไม่เชื่อว่า ความปรารถนาต้องการรูปการปกครองด้วยเสียงประชาชนจะมีอยู่แพร่หลายในหมู่ประชาชน"*[๓๓] ทางด้านพระยาศรีวิสารวาจา คงเห็นเหมือนๆ กัน พร้อมทั้งอ่านสถานการณ์ไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

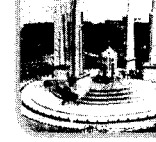
> ขณะนี้กำลังเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจ แพร่อยู่ในหมู่ประชาชน*บางชนชั้น* เพราะเหตุเกิดเป็นเบื้องต้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อที่จะเผชิญกับสถานการณ์ทางการคลัง รัฐบาลจึงจำใจต้องตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลอย่างรุนแรงและตั้งภาษีฉุกเฉินใหม่ๆ ขึ้น มาตรการเหล่านี้ย่อมจะทำให้ความรู้สึกไม่พอใจรัฐบาลทวีขึ้นบ้าง ในสภาวการณ์เช่นนี้ ก็มีเสียงเล่าลือกันอยู่ว่า จะมีการพยายามโค่นรัฐบาลในวันหนึ่งข้างหน้า แม้ว่าเสียงเล่าลือเหล่านี้บางเรื่องดูจะเลื่อนลอยและเชื่อถือไม่ได้ แต่กระนั้นย่อมเป็นการดีที่รัฐบาลจะเตรียมรับกับเหตุการณ์ทั้งปวง ในยามเช่นนี้ *เป็นเรื่องจำเป็นที่ควรจะมีความรู้สึกมั่นใจ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่สมาชิกทั้งปวงของรัฐบาล (จึง) ไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะมาบั่นทอนอำนาจของรัฐบาล*[๓๔]

แต่ดังที่ได้เน้นให้เห็นมาแล้วข้างต้น ประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพาะหน้าอยู่ที่ความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ซึ่งได้แผ่ขยายออกไปทุกระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ในช่วงเวลา ๖ ปี นับแต่การก่อตั้ง *"คณะราษฎร"*

การติดต่อสัมพันธ์จัดตั้งได้พัฒนาขยายตัวจากต่างประเทศมาสู่ภายในประเทศ[๑๔๐] ในขณะที่ฝ่ายผู้ปกครองยังคงต่อต้านหน่วงเหนี่ยวการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด เพราะด้วยตระหนักมองเห็นแต่ความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่อยู่นั้น จากสายตาของนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้นำคณะราษฎร

> ในเบื้องต้นทีเดียว เกิดมีความรู้สึกว่า ราชการบ้านเมืองในเวลานั้น *ดูพวกข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพวกเจ้านาย* ทำกันตามอำเภอใจไม่ใคร่เอาใจใส่ความเห็นของผู้น้อยซึ่งแม้จะมีเหตุผลควรเชื่อก็ตาม พวกผู้ใหญ่มักจะถือเสียว่าความเห็นของผู้น้อยนั้นจะดีหรือไม่ดี ไม่สำคัญ หากอยู่ที่ว่า ถูกใจหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ พวกผู้น้อยซึ่งอาจมีสติปัญญาดีๆ ก็เกิดความท้อถอย ไม่อยากแสดงความคิดเห็น ทั้งๆ ที่เชื่อแน่ว่าอาจมีประโยชน์ต่อบ้านเมือง และเมื่อการบริหารราชการบ้านเมืองดำเนินไปตามความเห็นของพวกผู้ใหญ่ไม่กี่คนซึ่งถ้าท่านเหล่านั้นมีความคิดเห็นอย่างเก่าๆ และแคบๆ ด้วยแล้ว ก็อาจชักนำให้บ้านเมืองไปสู่ความเสื่อมและความล่มจมได้ง่าย[๑๔๑]

นี่คือสภาวะการเผชิญหน้าระหว่างสองกระแสความคิด ซึ่งเมื่อมองย้อนกลับไปในอดีตแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นกันได้ชัดแจ้งว่าไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่อุบัติขึ้นโดยฉับพลันทันใด หากเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันมาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงตามสมัยตลอดช่วง ๗๕ ปีเศษ หลังการเปิดประเทศ ความตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการมีส่วนมีเสียงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ ตั้งแต่รุ่น ร.ศ.๑๐๓ ร.ศ.๑๓๐ มาจนถึงกลุ่ม ๒๔๗๕ เป็นผลสะท้อนของกระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ เป็นแต่ว่าในช่วงสองทศวรรษหลังก่อน ๒๔๗๕ สภาวะเผชิญหน้าทางแนวความคิดได้พัฒนาขึ้นเป็นการช่วงชิงฐานะอำนาจระหว่างพลังเก่าและพลังใหม่อันเป็นผลผลิตของการศึกษาสมัยใหม่และกระแสความคิดทางสังคม-การเมืองจากตะวันตก การก่อตัวและพัฒนาการของกลุ่มคนชั้นกลางก่อให้เกิด*ผลกระทบ*



เปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจภายในระบบราชการ อันเป็นศูนย์รวมอำนาจขบวนการ ร.ศ.๑๓๐ และ พ.ศ.๒๔๗๕ นับเป็นผลเกิดจากเงื่อนปัจจัยใหม่ร่วมกันในแง่นี้ ข้อแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า กลุ่มก่อการ ๒๔๗๕ สามารถผสมผสานพลังทำการฝ่ายทหารระดับสูงซึ่งสะสม *"ความรู้สึกไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นผู้น้อย"* ถึงขั้นคิดต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง[๑๑๒] ปรอทวัดระดับความรุนแรงของวิกฤตความชอบธรรมหรืออีกนัยหนึ่ง การยอมรับนับถือที่มีต่อระบอบเก่าอันเป็นปัญหาสะสมมาตั้งแต่ก่อนหน้ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งสองฝ่ายอาจมีเจตนาตรงกันที่จะเห็นบ้านเมืองเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่นอกเหนือไปจากอุปสรรคเพราะการต่อต้านหน่วงเหนี่ยวจากพลังอนุรักษ์นิยมดังกล่าวมาแล้ว ปัญหาขัดแย้งแตกต่างระหว่างสองฝ่ายก็คือตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งฝ่ายพลังเก่ายังถือสิทธิอำนาจที่จะกำหนดทิศทางและขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ในขณะที่ทางฝ่ายชนชั้นนำใหม่ มีความต้องการอย่างแรงกล้าและพร้อมที่จะเข้ากุมบังเหียนอำนาจเพื่อทำการเปลี่ยนแปลง ประเด็นปัญหาข้อนี้จะเป็นตัวกำหนดเงื่อนปัจจัยเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงต่อไป

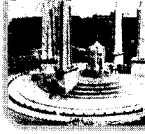
ปฏิวัติ ๒๔๗๕ กับปัญหาการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (๒๔๗๕-๒๕๐๐)

ประเด็นปัญหาหลัก

การเมืองไทยหลัง ๒๔๗๕ มักนิยมมองกันว่าเป็นเรื่องทำนองการทดลองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และเพราะเหตุที่นำเอาระบอบนี้มาใช้ในสภาวะสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตะวันตกอันถือเป็นแม่บท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยซึ่งมวลชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษาเกินกว่าที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อปัญหาบ้านเมือง จึงเป็นผลเท่ากับพยายามสร้างระบอบขึ้นโดย



ใบปลิวหาเสียงของผู้สมัครเป็นผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2480 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองของไทยหลังจากสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกที่เลือกตั้งเมื่อปลายปี 2476 ได้หมดอายุลงตามวาระสี่ปี รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 นี้ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมือง ดังนั้น ข้าราชการประจำจึงสามารถเป็น ส.ส.ประเภทที่ 1 เลือกตั้ง หรือเป็น ส.ส. ประเภทที่ 2 แต่งตั้ง หรือเป็นรัฐมนตรีก็ได้ (ภาพจาก "โปสเตอร์หาเสียง 2480" ใน *ศิลปวัฒนธรรม* 13 : 10 สิงหาคม 2535)



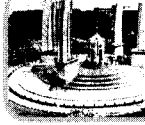
ปราศจากพลังมติมหาชนเป็นฐานรองรับ ผลที่ได้ก็คือ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารผู้กุมกำลังอำนาจในสังคม[๑๔๓] แนวความคิดความเข้าใจทำนองนี้ มีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เพราะเป็นแต่เพียงอธิบายปรากฏการณ์ที่พอเห็นๆ รู้ๆ กันอยู่ โดยปราศจากข้อคิดคำนึงถึงกระบวนการเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตย แม้ในบริบทของสังคมวัฒนธรรมตะวันตกก็ตาม ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การศึกษาเป็นเงื่อนปัจจัยจำเป็นประการหนึ่งสำหรับการมีส่วนร่วมใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมือง ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ทั้งของไทยและของตะวันตกเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ในยุคสมัยต่างๆ ดังที่เน้นให้เห็นมาข้างต้นโดยรากฐานก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษานั่นเอง โดยนัยกลับกัน มวลชนนอกกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่ทีเดียวเป็นของชนบทต้องตกอยู่ในสภาพล้าหลังทั้งในด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ-สังคมอื่นๆ เกินกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในวิถีชีวิตเมืองสมัยใหม่ ด้วยเหตุฉะนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย จึงดำเนินไปในสภาวะแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่มีช่องว่างห่างไกลระหว่างกลุ่มชนชั้นนำและมวลชนมาโดยตลอด พูดง่ายๆ การเมืองระบอบรัฐธรรมนูญจึงจำกัดตัวอยู่ภายในเวทีการต่อสู้ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำ โดยเฉพาะเป็นสำคัญ หรือถ้าจะกล่าวว่าพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยยังตกอยู่ในช่วง*การเมืองอภิสิทธิ์ชน* ซึ่งแตกต่างจาก*การเมืองมวลชน* ก็คงจะไม่ผิดนัก

เมื่อพิเคราะห์จากแง่พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะของงานศึกษานี่แล้ว การที่จะวินิจฉัยสรุปถึงสมุฏฐานแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ด้วย มิใช่เพียงประเมินเอาจากสภาวะเงื่อนปัจจัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประหนึ่งเป็นสูตรสำเร็จ ความมุ่งหมายในที่นี้ไม่ใช่ต้องการมาตั้งประเด็นถกเถียงกันว่าระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นไปได้หรือไม่ในสังคมไทย หากแต่ประสงค์จะเน้นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหาในเชิงของพัฒนาการ เพื่อช่วยให้แนวความเข้าใจบนพื้นฐานของประสบการณ์ที่เป็นจริงขึ้น ไม่ใช่เพียงจากความเห็นว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไรเท่านั้น ในทัศนะ

ของงานศึกษานี้เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ช่วยให้ประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นที่กระจ่างขึ้นบ้างตามสมควร ถ้าหากจะพยายามพิเคราะห์แยกแยะให้ดีถึงบทบาทความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจากแง่ที่เป็น*อุดมการณ์* และจากแง่ที่เป็น*กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม* ความหมายประการแรกเป็นเรื่องของเป้าหมายและหลักการ รวมทั้งรูปแบบและวิธีการ อันประกอบกันขึ้นเป็นหลักการและปฏิบัติการของระบอบการเมือง-การปกครองอย่างหนึ่ง ความหมายประการหลังเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของพลังต่างๆ ในวิถีความเป็นไปของชีวิตสังคม ซึ่งนำไปสู่ระบอบการปกครองเช่นว่านั้น จุดสนใจในที่นี้จะมุ่งทำความเข้าใจโดยเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะปฏิสัมพันธ์ของกระแสพลังต่างๆในกระบวนพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงระหว่าง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วงแปรเปลี่ยนสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการหลังจากนั้น จนถึงปัจจุบัน

เพื่อการนี้ เห็นสมควรนำเอาข้อคิดข้อสังเกตทางทฤษฎีบางประการมาช่วยพิจารณาประกอบพอเป็นแนวทางโดยสังเขป นั่นก็คือ แนววิเคราะห์พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของริชาร์ด พี. คล๊อด, แดงควอท เอ. รัสเทาว์ และรอเบิต เอ. ดาห์ล[๑๔๔] งานศึกษาวิเคราะห์ทั้งสามท่านอาศัยประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของตะวันตกเป็นพื้น แต่ก็ให้แนวคิดที่อาจช่วยชี้ประเด็นปัญหาของการเมืองไทยให้ชัดเจนขึ้นตามสมควร และในขณะเดียวกัน ไม่มีลักษณะเป็นการตั้งเป้าหมายเจาะจงตายตัวว่า พัฒนาการจะต้องมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางเช่นนั้นเช่นนี้ หรือว่าจะต้องเป็นไปตามแนวทางหนึ่งๆ โดยเฉพาะ หากมุ่งชี้ให้เข้าใจถึงเงื่อนปัจจัยพื้นฐานของพัฒนาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับแบบพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งน่าจะเป็นตัวอธิบายความหมายความสำคัญของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงดังกล่าวนี้ได้อย่างมาก

รอเบิต ดาห์ล ให้ข้อคิดเกี่ยวกับแนวทางเป็นไปได้ที่ระบอบการเมืองแบบอำนาจปิดหรือผูกขาดอาจจะพัฒนาไปใน ๒ มิติใหญ่ด้วยกัน กล่าวคือ ในแนวมิติเปิดให้การแข่งขันทางการเมืองขึ้น และ/หรือในแนวมิติขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กว้างขึ้น พัฒนาการจากระบอบอำนาจปิดอาจเป็นไปในแนวมิติ



หนึ่งมิติใด หรือผสมผสานระหว่าง ๒ มิติ ตามที่ดาห์ลมองเห็นพัฒนาการอาจเป็นไปในรูปเปิดการแข่งขันทางการเมือง หากแต่จำกัดอยู่ในวงกลุ่มผู้นำส่วนน้อย หรือในรูปขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีขึ้น หรือในแนวมิติที่สามอันเป็นลักษณะผสาน ผสานเปิดการแข่งขันอย่างเสรีและขยายฐานการมีส่วนร่วมออกไปในหมู่ชนส่วนใหญ่ ในกรณีหลังนี้ พัฒนาการก็จะมีลักษณะองค์ประกอบใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์[๑๔๕]

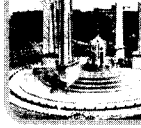
แนวมิติที่น่าจะช่วยอธิบายปัญหาพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้แก่ แนวมิติแรก เกี่ยวกับความเป็นไปได้ของพัฒนาการจากระบอบปิดก่อน ๒๔๗๕ ไปสู่ระบอบเปิดการแข่งขันทางการเมืองอันจำกัดภายในกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งงานศึกษานี้ถือว่าเป็นปัญหาสะท้อนสภาวะที่เป็นจริงทางการเมืองของไทย มากกว่าที่จะมองกันในทำนองเป็นปัญหาประชาธิปไตยที่ปราศจากพลังมติมหาชนดังกล่าวถึงข้างต้น เพราะในที่สุดแล้ว ประชาธิปไตยตะวันตกเองก็มิใช่จะอุบัติขึ้นมาทันทีทันใดประหนึ่งสูตรสำเร็จ หากแต่ได้ผ่านลำดับชั้นพัฒนาการมาอย่างเช่น กรณีของอังกฤษในตอนที่พัฒนาระบอบการแข่งขันทางการเมืองขึ้นตอนสิ้นสุดคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ สิทธิเสียงทางการเมืองก็ยังจำกัดอยู่ในวงกลุ่มชนชั้นนำส่วนน้อย แล้วถึงได้ขยายสิทธิเสียงออกไปเป็นลำดับในอีกไม่กี่ทศวรรษต่อมา[๑๔๖]

ในจุดนี้ *แดงควอท รัสเทาว์* ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจในเชิงพัฒนาการของการแข่งขันทางการเมืองที่ว่านี้ซึ่งรัสเทาว์มองในแง่เน้น *"ขั้นตอนตัดสินใจ"* (decision phase) กล่าวคือ เป็นพัฒนาการสู่ช่วงที่บรรดากลุ่มชนชั้นนำสามารถขจัดปัญหาขัดแย้งทั้งหลายไป ทั้งนี้ด้วยการตกลงรวบรวมกันจัดตั้งกฎเกณฑ์ประพฤติปฏิบัติทางการเมืองแบบเปิดให้มีการแข่งขันระหว่างกันโดยเสรีขึ้น อย่างไรก็ตาม *"ขั้นตอนตัดสินใจ"* นี้เป็นช่วงพัฒนาการที่อยู่ในระหว่างช่วงก่อนหน้านั้นอีกคือ *"ขั้นตอนเตรียมการ"* (ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นปฏิปักษ์กันทางการเมือง ยังคงทำการขับเคี่ยวต่อสู้กันโดยปราศจากกฎเกณฑ์ดังกล่าว) และช่วงสุดท้ายเรียกว่า *"ขั้นตอนขยายตัว"* (habituation phase) (ซึ่งกฎเกณฑ์แข่งขันทางการเมืองได้ขยายออกไปรวมถึงมวลราษฎรให้ได้เข้ามามีส่วนมีเสียงในวงกว้าง) ช่วงสุดท้ายที่ว่านี้คงมีความหมาย

ทำนองเดียวกันกับแนวมิติการมีส่วนร่วมของมวลชนจากทัศนะของดาห์ล ซึ่งเป็นช่วงพัฒนาการสืบต่อมาจากช่วงการแข่งขันทางการเมืองในหมู่บรรดากลุ่มชนชั้นนำฝ่ายต่างๆ ซึ่งได้พัฒนาก้าวหน้าไปถึงขั้นตกลงเป็นหลัก การยอมรับนับถือให้มีฝ่ายค้านทางการเมืองขึ้น ข้อที่จำเป็นต้องย้ำโดยเฉพาะ ณ ที่นี้ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่า *วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย* ที่ว่านี้โดยประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตกเองแล้ว เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นในหมู่*ชนชั้นนำ* เป็นเบื้องแรก และแล้วจึงได้แพร่ขยายออกไป*สู่มวลชน* ส่วนใหญ่ อันเป็นพัฒนาการในแนวมิติของความเป็นประชาธิปไตยขึ้นไปเป็นลำดับในที่สุด

ถ้าหากจะพูดกันถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังมีอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ นั่นก็คือ *หลักนิติธรรม* อันหมายถึงหลักความเป็นใหญ่ของกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับอำนาจตามอำเภอใจของคน หลักนิติธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญก็เพราะเป็นรากฐานของความศักดิ์สิทธิ์และมั่นคงของระบบกฎหมายทั้งมวลในสังคมรวมทั้งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมือง รัฐธรรมนูญได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในบ้านเมืองก็จริงอยู่ แต่ก็เป็นเรื่องของหลักการนามธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำ หากปราศจากเสียซึ่งการยึดมั่นในหลักนิติธรรมและความมั่นคงของระบบกฎหมายแล้วไซร้ การเมืองการปกครองก็จะถูกครอบงำไปด้วยความรุนแรงและการใช้กำลังอำนาจโดยพลการ ซึ่งเป็นปฏิปักษ์โดยตรงต่อแนวทางของระบอบรัฐธรรมนูญ[๑๔๗] อันเป็นประเด็นที่จะพิเคราะห์กันต่อไป

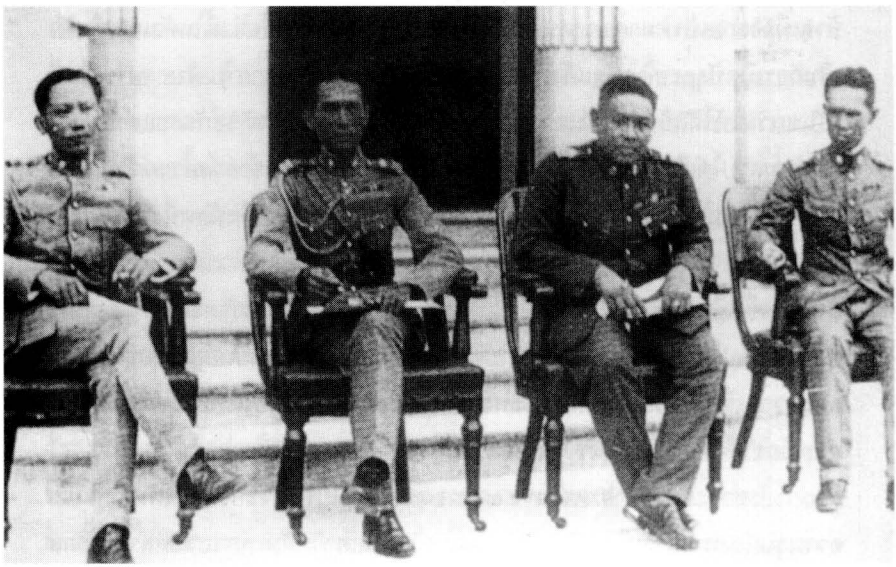
ด้วยเหตุผลจากข้อเท็จจริงของประวัติศาสตร์ดังกล่าวแล้ว งานศึกษานี้จึงจะมองปัญหาในลักษณะที่แตกต่างจากที่มักนิยมมองและอ้างอิงกัน กล่าวคือจะไม่มองข้ามไปที่คุณภาพความพร้อมไม่พร้อมของมวลชน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษาหรืออื่นๆ[๑๔๘] หากจะมุ่งจับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นปัญหาของ *"คุณภาพ"* และความสำเร็จหรือความล้มเหลวของบรรดากลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อประเมินศักยภาพของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสภาวะที่เป็นจริงทางการเมืองในช่วง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วง *"เตรียมการ"* อันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีความหมายความ



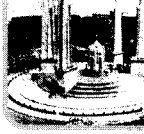
สำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาและแนวทางการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ

ข้อพึงระลึกถึงประการต่อไปก็คือว่า พัฒนาการใน *"ขั้นตอนเตรียมการ"* ที่ว่านี้ ย่อมหมายถึงการแปรเปลี่ยนไปสู่ระบอบเปิดอันอำนวยโอกาสความเป็นไปได้แก่ฝ่ายปรปักษ์ทางการเมืองที่จะเข้าสู่บัลลังก์อำนาจเพื่อกำหนดนโยบายบริหารบ้านเมืองตามเป้าหมายของตน *"โอกาสความเป็นไปได้"* เช่นว่านี้ในตัวเองเท่ากับเป็นการเปิดปัญหาการขัดแย้งใหม่ขึ้นกับทั้งสองฝ่ายหรือหลายๆ ฝ่าย ประเด็นที่เป็นชนวนให้โต้แย้งต่อสู้กันอาจมีหลายอย่างหลายประการด้วยกัน แต่ทั้งหมดอาจรวมสรุปได้เป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาในข้อที่ว่าควรจะเปิด *"โอกาสความเป็นไปได้"* ทางการเมืองแก่ฝ่ายปรปักษ์หรือไม่อย่างไรและเพียงใดกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาหลักการว่า แต่ละฝ่ายจะมีขันติธรรมหรือยอมรับนับถือฐานะความชอบธรรมของฝ่ายค้านซึ่งเป็นปรปักษ์ทางการเมืองเพียงใด ที่ว่าเป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาก็เพราะว่าความเป็นไปได้ของหลักการและปฏิบัติข้อนี้ในที่สุดแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจและความเชื่อมั่นต่อกันและกันระหว่างกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง[๑๔๔]

ช่วง ๒๕ ปี ระหว่าง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ นับเป็นช่วงของความผันผวนและความรุนแรงทางการเมืองเกือบโดยตลอด ผลก็คือความล้มเหลวและพลาดโอกาสของการสถาปนาเงื่อนปัจจัยจำเป็นไปได้สำหรับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ในช่วงระยะเวลานี้ ได้มีรัฐธรรมนูญใช้กันรวม ๖ ฉบับ ถ้าไม่รวมฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีอายุยืนยาวที่สุดถึง ๑๔ ปีแล้ว แต่ละฉบับก็มีอายุเฉลี่ยเพียง ๒ ปีเศษ ในช่วงเดียวกันนี้มีรัฐบาลถึง ๒๖ ชุด ซึ่งยกเว้นชุดที่ ๔-๑๐ ต่อเนื่องกันของรัฐบาลชุดพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมกว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่ละชุดก็มีอายุเฉลี่ยเพียง ๙ เดือนเศษ นอกจากนี้ในช่วง ๒๕ ปีเดียวกันได้เกิดเหตุการณ์กบฏและรัฐประหารอย่างน้อยถึง ๑๒ ครั้ง[๑๔๕] ทั้งหมดเหล่านี้เป็นเหตุการณ์และข้อเท็จจริงที่ทราบกันโดยทั่วไปจากงานเขียนจำนวนมากอยู่แล้ว จะไม่นำมาบรรยายซ้ำอีก แต่มีข้อที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในที่นี้ก็คือ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำในช่วง *"เตรียมการ"* สร้างสถาบันการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการ



"สี่ทหารเสือคณะราษฎร" ที่นำการปฏิวัติล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 และสถาปนารัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย จากซ้าย คือ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา (นายกรัฐมนตรีคนที่ 2) และ พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์



ศึกษาประเมินระบบผู้นำของไทยเองเพื่อปรับและขยายความเข้าใจให้นอกเหนือไปจากความเชื่อที่มีอยู่โดยทั่วไปที่ว่า ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยที่เป็นมาตั้งแต่ต้นเกิดจากความไร้การศึกษาและความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นกันได้ รวมทั้งระบอบความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารก็เช่นเดียวกัน แต่ประเด็นที่ยังจะต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติม ก็คือพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้นำที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะสั้นๆ อย่างน้อย ๒ ช่วง คือ ระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๕-๒๔๗๗ และ ๒๔๘๘-๒๔๙๐

ปัญหาการรอมชอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ และการขึ้นสู่อำนาจของผู้นำฝ่ายทหาร ๒๔๗๕-๒๔๗๗

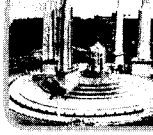
ในเรื่องนี้ เห็นควรทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นบ้างเล็กน้อย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว เรื่องราวเป็นไปทางการเมืองในช่วงทศวรรษ ๒๔๗๐ นี้ มักจะมองกันและถกเถียงกันอยู่แต่จากแง่ที่ว่า ผู้ใดหรือฝ่ายไหนเป็นฝ่ายมีน้ำใสใจจริงต่อการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยหรือไม่ ในแง่นี้ งานศึกษาหรือการวิพากษ์วิจารณ์จึงโน้มน้าวไปในทางยึดตัวบุคคลเป็นสรณะในการวิเคราะห์วินิจฉัยปัญหาเรื่องราวทั้งหมดประเด็นที่ว่าๆ กันจึงวนเวียนอยู่ในวัฏจักรของการเชิดชูหรือไม่ก็ประณามตัวบุคคลกันแบบไม่ต่างอะไรกับการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ แน่นอนตัวบุคคลเป็นตัวแปรและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเรากำลังพูดกันถึงเรื่องของบุคคลระดับผู้นำทางการเมือง แต่ข้อที่ไม่อาจมองข้ามและปฏิเสธได้ก็คือความจริงที่ว่าตัวผู้นำเองก็ไม่ใช่ตัวแปรอิสระแท้ๆ ที่จะบันดาลหรือกระทำอะไรได้ตามที่คิดเสนอไปหากยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยด้านภาวการณ์และพลังแวดล้อมด้วยในขณะเดียวกัน กรณีพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างให้เห็นได้ในแง่นี้[๑๕๑] งานศึกษานี้มีเจตนารมณ์เพื่อแสวงความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด และเพราะฉะนั้นจึงพยายามพิเคราะห์ดูเรื่องราวทั้งหลายไปในเชิงปฏิสัมพันธ์ของพลังสังคม-การเมืองที่เกี่ยวข้อง



มากกว่าที่จะเจาะจงประเมินตัวบุคคล ซึ่งเข้าใจว่ายังจะต้องอาศัยงานศึกษาค้นคว้าที่ละเอียดลึกซึ้งกว่าความมุ่งประสงค์เพียงเพื่ออธิบายพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในที่นี้

การปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ว่าจะมองกันเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว หรือว่าเกิดจากความใจเร็วด่วนได้ของกลุ่มคนไม่กี่คนที่ต้องการแสวงอำนาจ อย่างไรก็ตาม มีความหมายเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในโครงสร้างราชการ และการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการก่อตัวของกลุ่มคนชั้นกลางในช่วงหลายทศวรรษของกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามสมัยก่อนหน้านั้น ความตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมือง เป็นสัญญาณท้าทายฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จุดจบมาถึงเมื่อปัญหาวิกฤตความชอบธรรมต้องถูกกระหน่ำด้วยปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเพียงชั่วระยะอันสั้น และระบอบเก่าไม่อยู่ในฐานะสามารถแก้ไขได้อย่างสัมฤทธิผล ความเสื่อมถอยทั้งในฐานะความชอบธรรมอันสะสมมาและในความสัมฤทธิผลที่จะเผชิญปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า[๑๕๒] ยังผลให้เสื่อมถอยในสมรรถนะที่จะตอบโต้การท้าทายของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ และในที่สุดเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แต่ทว่าในขณะเดียวกัน *"คณะราษฎร"* ผู้ก่อการปฏิวัติก็ต้องเผชิญกับปัญหาการจัดตั้งของตนเองด้วยเหมือนกัน ทั้งในด้านฐานะกำลังและในด้านเป้าหมายแนวทางของการปฏิวัติ ประการแรกในด้านฐานะกำลัง ปฏิบัติการช่วงชิงอำนาจเป็นข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีว่า กลุ่มผู้นำสายทหารของคณะราษฎรมิได้มีกองกำลังพลภายใต้บังคับบัญชาที่จะนำมาใช้ปฏิบัติการโดยตรง หากสามารถกระทำการลุล่วงไปได้โดยใช้ยุทธวิธี *"กลลวงทางการเมือง"* และด้วยการจับกุมตัวบรรดาเจ้านายและบุคคลสำคัญๆ ในขณะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในกรุงเทพฯ[๑๕๓] อย่างไรก็ตาม การก่อการ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ สามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วและหลีกเลี่ยงการรุนแรงเสียเลือดเนื้อ ทั้งนี้ด้วยการโอนอ่อนรอมชอมของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและฝ่ายเจ้านายให้การรับรองคณะราษฎร พร้อมกับทรงลงพระปรมาภิไธย *"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง*



แผ่นดินสยามชั่วคราว" และ *"พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง"* ให้ทันทีภายในชั่วเวลาเพียงสามวันต่อมา จริงอยู่ คณะราษฎรแก้ปัญหาจุดอ่อนในด้านกำลังด้วยการเข้าครองตำแหน่งบังคับบัญชาสำคัญๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางสายทหารบกในทันทีหลังการยึดอำนาจ[๑๕๔] แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะคุมกำลังได้อย่างจริงจังทันที และในประการสำคัญ ยังเกิดการแตกคอขึ้นภายในกลุ่มผู้นำทหารของคณะราษฎรเสียอีก ซึ่งโดยรากฐานแล้วเป็นผลสืบเนื่องมาจากความลักลั่นขัดแย้งภายในคณะราษฎรเองในด้านเป้าหมายและแนวทางของการปฏิวัติ จุดอ่อนทางอุดมการณ์เช่นนี้จะบังเกิดผลบั่นทอนฐานะทางการเมืองของคณะราษฎรอีกเป็นประการที่สอง ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างระบอบรัฐธรรมนูญไปในที่สุด

ความลักลั่นขัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในคณะราษฎรเป็นผลิตผลโดยธรรมชาติจากมูลจูงใจและประสบการณ์ทางวิชาชีพระหว่างผู้นำสายทหารและสายพลเรือน เป้าหมายของการปฏิวัติดูจะตรงกันจริงๆ ก็ในข้อที่ต้องการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งความปรารถนาแรงกล้าที่จะเข้ามามีเสียงทางการเมือง แต่ละคนแต่ละกลุ่มต่างได้รับอิทธิพลของกระแสตื่นตัวทางความคิดมากบ้างน้อยบ้างต่างกันไป แต่ในขณะที่กลุ่มก่อตั้งคณะราษฎรในกรุงปารีสโดยมีนายปรีดี พนมยงค์เป็นหัวหน้าชั่วคราวได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็นแนวดำเนินงานไว้ค่อนข้างจะแน่ชัดเป็นหลัก ๖ ประการ นั้น[๑๕๕] ทางด้านของผู้นำฝ่ายทหารแรงจูงใจคิดต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองคงเป็นในทำนองที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎรชี้แจงถึงว่า *"ผมเป็นทหาร เหตุทางผมจึงได้เริ่มมาจาก**หน้าที่ทางการทหารของผม**"*[๑๕๖] ซึ่งรวมความแล้ว เหตุจูงใจเป็นเรื่องของปัญหาการปฏิบัติราชการเสียมากกว่าอะไรอื่น และก็ด้วยเหตุนี้เองที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาสามารถดึงเอาเพื่อนนายทหารระดับอาวุโสด้วยกันเข้ามาร่วมก่อการปฏิวัติเพราะต่างมีความรู้สึกตรงกันที่ *"ไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมรับฟังความเห็นของผู้น้อย จนถึงเป็นห่วงว่าการปฏิบัติราชการเช่นนี้อาจนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้... ภาวะแห่งราชการแผ่นดินเช่นนี้ สมควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข มิฉะนั้น*



ประเทศชาติก็ไม่มีทางจะเจริญก้าวหน้าได้"[๕๙] ความรู้สึกนึกคิดทำนองเดียวกันนี้ได้เคยปรากฏมาก่อนแล้วในหมู่นายทหารหนุ่มสมัย ร.ศ.๑๓๐ ซึ่งความจริง ก็เป็นรุ่นไล่ๆ กันแต่เผอิญถูกส่งออกไปศึกษาในต่างประเทศเสียเท่านั้นระหว่างเกิดเหตุการณ์ ร.ศ.๑๓๐

ปัญหาขาดเอกภาพในเป้าหมายและอุดมการณ์จะเผยให้เห็นเด่นชัดเมื่อกรณีขัดแย้งเรื่อง *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* ขึ้นในชั่วเวลาเพียง ๙ เดือนเศษต่อมาหลังการปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน เพื่อให้ประเด็นปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นที่กระจ่างชัดเห็นสมควรลำดับพฤติการณ์ไปโดยสังเขป ดังนี้

๒๔ มิ.ย. : คณะราษฎรทำการยึดอำนาจ

๒๕ มิ.ย. : ทรงรับคำเชิญของคณะราษฎร เสด็จกลับพระนคร
'เป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน"

๒๖ มิ.ย. : โปรดเกล้าให้คณะราษฎรเข้าเฝ้า

๒๗ มิ.ย. : คณะราษฎรนำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงลงพระปรมาภิไธย

๒๘ มิ.ย. : - ตั้งสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน ๗๐ นาย
- ตั้งคณะกรรมการราษฎร โดยพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นประธาน
- ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- ทรงมีพระราชหัตถเลขาขอให้ *"พระราชวงศ์ควรช่วยกันรักษาความสงบโดยละม่อมละมัย เพราะความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งความดำริของฉัน"*

๓๐ มิ.ย. : พระราชทานอภัยแก่คณะราษฎรและทรงแสดงความหวังว่า *"จะเป็นผลสมานไมตรีระหว่างพระราชวงศ์จักรีกับพวกท่านและราษฎรทั่วไปให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้"*

๒๖ ส.ค. : สมาชิกสภาสอบถามและเร่งรัดเรื่องโครงการเศรษฐกิจตามหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร

๓ ธ.ค. : พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำผิดทางการเมือง ร.ศ.๑๓๐

๑๐ ธ.ค. : - พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕



- คณะรัฐมนตรีชุดที่ ๒ โดยมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายรับรองหลัก ๖ ประการ รวมทั้งนโยบายเศรษฐกิจ

๑๐ มี.ค. : - สภาฯอภิปรายเร่งรัดเรื่องโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติพระยาทรงสุรเดช รัฐมนตรี แถลงรับจะทำโครงการเศรษฐกิจโดยมอบให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ยกร่าง

- ตั้ง *"คณะกรรมาธิการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ"* กรรมาธิการส่วนข้างมากเห็นชอบด้วยและนำเสนอคณะรัฐมนตรี

- การขัดแย้งเรื่อง *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* ในคณะรัฐมนตรี

- นายกรัฐมนตรีสั่งให้ทหารทำการตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาก่อนเข้าประชุมสภา

๑ เม.ย. : - รัฐบาลปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

๒๔๗๖ - ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ไม่มีนายปรีดี พนมยงค์ร่วมด้วย

๒ เม.ย. : - ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

- *"พระบรมราชวินิจฉัย"* เค้าโครงการเศรษฐกิจ

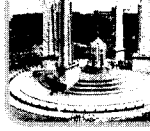
๑๒ เม.ย. : - ให้นายปรีดี พนมยงค์ ออกนอกประเทศ

อย่างน้อยช่วง ๖ เดือนแรกนับได้ว่าเป็นบรรยากาศของการรอมชอมโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับคณะราษฎร จนกระทั่งถึงตอนคณะรัฐมนตรีพิจารณา *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้ยกร่าง บรรยากาศรอมชอมซึ่งค่อยๆ พอกพูนขึ้นกลับต้องอันตรธานไปอย่างฉับพลันทันใด ปฏิกิริยาต่อ *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* รุนแรงถึงขั้นรัฐประหารปิดสภา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และยุบคณะรัฐมนตรี เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดารัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปิดสภา ยังคงมีรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรร่วมอยู่ด้วยครบครัน ยกเว้นเฉพาะแต่ผู้นำฝ่ายพลเรือน รวมทั้งนายปรีดี พนมยงค์เองที่ถูกตัดออกไปจากสารบบ แสดงให้เห็นถึงพลังต่อรองของกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารที่

ฝ่ายตรงกันข้ามยังต้องคำนึงถึง ในขณะเดียวกัน เป็นการโดดเดี่ยวกลุ่มผู้นำทางความคิดออกไป ซึ่งผลก็เป็นเช่นนั้น และแท้ที่จริงแล้ว กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรเองก็แตกแยกกันจากกรณี *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายถึงว่าจะมีส่วนที่เห็นด้วยหรือสนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นแต่ว่าส่วนหนึ่งคัดค้านออกมาโดยเปิดเผยและเบนเข็มการสนับสนุนออกไปจากคณะราษฎร อีกส่วนหนึ่งยังคงตั้งมั่นอยู่กับกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งเป็นฐานจำเป็นในการต่อสู้ทางการเมืองของตน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญจริงจังนักกับ *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมรสุมทางการเมืองผ่านพ้นไปและผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรสถาปนาอำนาจขึ้นอย่างมั่นคงจนตลอดช่วงสิบปีเศษหลังจากนั้น จึงไม่ปรากฏว่าได้มีการหยิบยกเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาพูดถึงกัน ทั้งในแนวที่นายปรีดี พนมยงค์ยกร่างขึ้นหรือในแนวอื่นใดเลย

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำ ณ ที่นี้ ก็คือ เจตนารมณ์ร่วมและรอมชอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ซึ่งนอกเหนือไปจากพฤติการณ์ที่ลำดับให้เห็นข้างต้นแล้ว พอจะอนุมานได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงในสาระสำคัญบางประการกับร่างที่กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเคยทรงเสนอไว้ก่อนหน้าการปฏิวัติเดือนมิถุนายน แต่ถูกนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจายับยั้งไว้เพราะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน ส่วนที่มีแนวสอดคล้องกันก็ได้แก่ส่วนที่ว่าด้วยสภานิติบัญญัติ ซึ่งต่างก็กำหนดให้มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากันในทำนองเดียวกัน นับได้ว่าเป็นพลังขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดผลเป็นการแยกสถาบันพระมหากษัตริย์ออกจากกระแสความคิดก้าวหน้า ซึ่งมีปรากฏอยู่สมควรทีเดียวแม้ในหมู่เจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ครั้งนั้น

จะอย่างไรก็ตาม เมื่อเส้นทางของการรอมชอมต้องขาดสะบั้นลง พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองต่อจากนั้นไป ก็คงเป็นเรื่องของการตอบโต้และต่อสู้เพื่อความแพ้ชนะเป็นเกณฑ์ และในที่สุดเป็นการเปิดช่องทางให้พลังฝ่ายทหารขึ้นสู่ฐานะอำนาจสิทธิ์ขาดทางการเมืองอย่างช่วยไม่ได้ สมดังข้อสังเกตของโจซาย ครัอสบี้



เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ที่ว่าประชาธิปไตยที่ขาดพลังมติมหาชนย่อมโน้มเอียงที่จะตกเป็นเหยื่อของพลังทางทหาร[๑๕๕] ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่าพลังมติมหาชนอันเป็นเงื่อนปัจจัยจำเป็นต่อระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนี้โดยรากฐานทางประวัติศาสตร์แล้วนับเป็นผลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่แพร่ขยายออกไปจากกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองของบรรดากลุ่มชนชั้นนำ ในแง่นี้ขอให้พิจารณาดูพฤติการณ์เป็นไปทางการเมืองภายหลังการปิดสภาในเดือนเมษายน ๒๔๗๖ ซึ่งพอจะลำดับได้ดังนี้

๑๔ มิ.ย. : สี่ผู้นำฝ่ายทหารชั้นผู้ใหญ่ของคณะราษฎรลาออกจากตำแหน่งทางทหาร

๒๐ มิ.ย. : คณะทหารและพลเรือนทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศภายใต้การนำของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา โดยมีพันโทหลวงพิบูลสงครามเป็นเลขานุการฝ่ายทหารบก

๒๑ มิ.ย. : - เปิดสภา
- ตั้งคณะรัฐบาลใหม่ โดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี

๓๑ ส.ค. : - หลวงวิจิตรวาทการ สมาชิกสภาฯ เสนอญัตติให้มีการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ (ต่อมารัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ ๒ พฤศจิกายน ๒๔๗๖)

๑ ต.ค. : - ตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรี
- นายปรีดี พนมยงค์ เดินทางกลับประเทศไทย

๑๑-๒๔ ต.ค. : - กบฏบวรเดช หรือ *"คณะกู้บ้านกู้เมือง"*
- พันโทหลวงพิบูลสงครามได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลปราบกบฏบวรเดช

๒๕ ต.ค. : พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ

๒ พ.ค. : พระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ

๑ ต.ค.-๑๕ พ.ค. : การเลือกตั้งสมาชิกสภาแบบ ๒ ชั้น

๙ ธ.ค. : ตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒

๑๐ ธ.ค. : เปิดสภา

๑๖ ธ.ค. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี

๒๕ ธ.ค. : ญัตติสภาให้ตั้งกรรมการสอบสวนกรณีนายปรีดี พนมยงค์ถูกหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยว่าพ้นมลทิน

๑๑ ม.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จต่างประเทศ

๑๓ ก.ย. ๒๔๗๗ : รัฐบาลลาออกเพราะแพ้คะแนนเสียงในสภาเรื่องสัญญาการจำกัดยาง

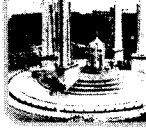
๒๒ ก.ย. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายปรีดี พนมยงค์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๖ ต.ค. : รัฐมนตรีมหาดไทยมีคำสั่งเนรเทศ *"ผู้มีความเห็นและการกระทำต่อต้านการปกครองรัฐธรรมนูญ"* จำนวน ๙ คนไปจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดตาก

๒๑ พ.ย. : ศาลพิเศษพิพากษาคดีกบฏ ๒๔๗๖

๒ มี.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ

กระบวนเป็นไปทางการเมืองหลังสิ้นสุดของการรอมชอม จึงสับสนระคนกันไปของทั้งสองฝ่ายระหว่างกระบวนการทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการละเมิดฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานจำเป็นยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว พฤติกรรมของรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ทั้ง ๕ ชุด ในช่วง ๕ ปีครึ่ง (มิ.ย.๒๔๗๖-ธ.ค.๒๔๘๑) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์สร้างสรรค์ตามวิถีทางของระบอบรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทหารบกออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีการยอมจำนนต่อคะแนนเสียงข้างมากในสภาด้วยการลาออกของคณะรัฐบาล เหล่านี้เป็นต้น รวมถึงมีการเลือกตั้งตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่กระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ก็ต้องกลายเป็นสิ่งไร้ความหมายไปเกือบโดยสิ้นเชิง ในท่ามกลางการต่อสู้และมาตรการรุนแรงทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ



ที่แท้จริงจะเป็นไปได้ ก็โดยอาศัยการดำรงคงอยู่ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านซึ่งนอกเหนือไปจากเพื่อให้มีการควบคุมการบริหารงานของรัฐแล้วยังเพื่อให้มีทางเลือกผู้นำที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลด้วยเป็นประการสำคัญ แต่ในสภาพการณ์ที่เป็นไป การลาออกของรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาด้วยจำนนต่อการแพ้คะแนนเสียงในสภา ก็หาได้ให้ทางเลือกผู้นำรัฐบาลใหม่แต่อย่างใดไม่ เนื่องด้วยกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองต้องถูกหันเหให้เป็นไปในลักษณะมุ่งประหัตประหารกันเสียแล้ว นับตั้งแต่กรณีขัดแย้งเรื่อง *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* เป็นผลบั่นทอนทำลายระบบและกระบวนการสร้างผู้นำทางการเมือง และในประการสำคัญ เท่ากับสร้างธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ขาดพื้นฐานของการเรียนรู้ที่จะ*เชื่อมั่นไว้วางใจต่อกันและกัน* ในระดับหนึ่ง ที่จำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ควบคู่กันไปของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน[๑๕๙]

ดังนั้น จึงเป็นอีกวาระหนึ่งที่สถาบันหลักและกระแสพลังความคิดก้าวหน้าต้องถูกแยกออกจากกัน และไม่อาจทัดทานอิทธิพลต่อต้านจากพลังอนุรักษ์นิยมรุนแรง จนในท้ายที่สุดเมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังทหาร ปัญหาทั้งหลายทั้งมวลกลับกลายมาสรุปลงเป็นปัญหาแนวทางไม่ลงรอยกันโดยตรงระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึกจากฝ่ายรัฐบาล[๑๖๐] ซึ่งเป็นการโต้ตอบกันในประเด็นปัญหาหลักการรัฐธรรมนูญหลายประการด้วยกัน เริ่มตั้งแต่เจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นต้นมาทรงเห็นว่า *"...ผู้ก่อการฯมิได้มีความประสงค์ที่จะให้มีเสรีภาพในการเมืองโดยบริบูรณ์ แต่หากต้องการให้มีคณะการเมืองได้แต่คณะเดียว..."*[๑๖๑] นอกจากนี้ทรงติงเรื่องบทเฉพาะกาลและปัญหาการเลือกสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจจนเกิดกรณีกบฏบวรเดช ทรงทักท้วงเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ ทรงเรียกร้องให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญตลอดจนปัญหาเรื่องการจัดกำลังและงบประมาณทหารรักษาวัง ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่างๆ[๑๖๒]

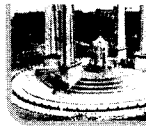
การตอบโต้จบลงด้วยการสละราชสมบัติดังที่ทราบกัน ผลบั้นปลายของ



ยืนจากซ้าย : พ.ต.อ.หลวงอดุลเดชจรัส (ต่อมาคือ พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส) อธิบดีกรมตำรวจ พล.ต.อุ่น วิโรจน์เพชร เจ้ากรมแผนที่ และ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม (ต่อมาคือจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

นั่งจากซ้าย : ภริยาหลวงพิบูลฯ (ละเอียด พิบูลสงคราม) และภริยาหลวงอดุลฯ (เปี่ยมสุข อดุลเดชจรัส)

ภาพถ่ายในงานฉลองรัฐธรรมนูญ ปี 2480



ความไม่สามารถรอมชอมกันในหมู่ผู้นำในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งระบอบรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออันมีผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยอย่างน้อย ๒ ประการ ซึ่งเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ในประการแรก กระบวนการเมืองต้องดำเนินไปโดยปราศจากองค์ประมุข ซึ่งน่าจะมีบทบาทสำคัญในฐานะดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งและการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง ในข้อนี้อาจแย้งกันได้ว่า กระแสความรุนแรงทางการเมืองตามที่เป็นมา ทำให้การดำรงฐานะเหนือกว่าระดับกลุ่มและพรรคเป็นไปได้โดยยาก หรือว่าไม่อาจเป็นไปได้เลย ในกรณีใดก็ตาม การเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการแข่งขันต่อสู้อย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์หรือกติกากันแล้ว ยังต้องอาศัย *"ผู้ตัดสิน"* ที่จะช่วยประคับประคองกระบวนการต่อสู้แข่งขันให้เป็นไป*ภายในกฎเกณฑ์* ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งในสภาพการณ์การเมืองไทยซึ่งปราศจากรากฐานของ *"มติมหาชน"* ด้วยแล้ว องค์ประกอบทางสถาบันในข้อนี้จึงยิ่งจะมีความสำคัญเป็นทวีคูณ การสละราชสมบัติในเดือนมีนาคม ๒๔๗๗ จึงนับเป็นความสูญเสียใหญ่หลวงต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ เพราะหลังจากนั้นแล้ว การเมืองไทยก็ต้องว่างเว้นปราศจากองค์ประมุขอยู่ถึงกว่าทศวรรษ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลซึ่งทรงขึ้นครองราชย์สืบต่อมายังทรงพระเยาว์

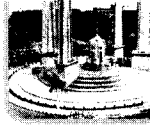
ประการที่สอง แม้ในช่วงรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งมีส่วนพยายามปูพื้นฐานระบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ภายในกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรเองก็เกิดการแตกแยกช่วงชิงฐานอำนาจกัน การแบ่งแยกในส่วนหนึ่งมีมาตั้งแต่กรณี *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* แต่โดยรากฐานเป็นผลเกิดจากปัญหาความไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารรุ่นอาวุโสและรุ่นผู้น้อย เกี่ยวกับปัญหาปรับปรุงกองทัพบกและตำแหน่งอำนาจทางทหาร การรัฐประหาร ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ ก็ดี และการปราบกบฏบวรเดชก็ดี เป็นเหตุการณ์ส่งเสริมให้นายทหารหนุ่ม คือ พันโทหลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ฐานะผู้นำทางการเมืองอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาถึงจุดที่จะต้องเลือกเอาระหว่างพันเอกพระยาทรงสุรเดชและพันโทหลวงพิบูลสงคราม เพื่อขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาในเดือนธันวาคม ๒๔๘๑ ผลการเลือกจึงตกอยู่แก่ พันโท

หลวงพิบูลสงคราม จากนั้นไป พัฒนาการเมืองไทยก็คงเป็นไปตามกระแสของอำนาจนิยมภายใต้ระบอบ *"เชื่อผู้นำ ชาติพันภัย"* นายกรัฐมนตรี พันเอกหลวงพิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งทั้งการเมืองและการทหาร คือ รัฐมนตรีกลาโหมควบกันไปกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก[๑๖๓] และต่อแต่นั้นไปก็เป็นยุคของการปราบปรามกวาดล้างปรปักษ์ทางการเมือง เริ่มต้นด้วยการจับกุมผู้คิดกบฏ และเนรเทศผู้นำฝ่ายทหารอาวุโสของคณะราษฎรที่เหลือออกนอกประเทศ ตลอดจนออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ จัดการกับศัตรูทางการเมืองภายในปีที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นเอง

การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนและการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ ๒๔๘๘-๒๔๙๐

พึงสังเกตว่า หลังเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นปิดสภาและกบฏบวรเดชแล้ว หนทางเลือกผู้นำรัฐบาลดูจะจำกัดตัวลงไปที่ฝ่ายทหารเป็นสำคัญ ปรากฏการณ์เช่นนี้อาจอธิบายได้ในแง่ทั่วๆ ไปที่ว่า ฝ่ายทหารเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งเหนือกลุ่มพลังอื่นๆ และถือตนเป็นผู้พิทักษ์รักษาความมั่นคงของประเทศชาติจากภยันตรายคุกคามใดๆ รวมทั้งความปรวนแปรขาดเสถียรภาพทางการเมืองและอันที่จริงแล้วพลังทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เท่าที่เป็นมาในอดีตตั้งแต่ที่สถาบันทหารได้รับการพัฒนาขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ วิกฤตความชอบธรรมที่เกิดต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสมุฏฐานส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งมาจากความไม่พอใจของกลุ่มทหารอันมีเค้าให้เห็นมาตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ ๖ ตลอดจนมาถึงได้รับผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจการคลังช่วงสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตอนปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ดังได้เห็นมาแล้ว

แต่กระนั้นก็ตาม เหตุเฉพาะหน้าซึ่งช่วยผลักดันให้สถาบันทหารมีบทบาทนำสูงเด่นขึ้นมา ก็คือ ความล้มเหลวของความพยายามรอมชอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมกับพลังการเปลี่ยนแปลง[๑๖๔]



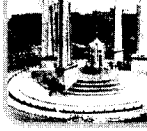
"เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ถูกใช้เป็นชนวนให้เกิดการแตกหักเพียงด้วยความต้องการที่จะขจัดผู้นำฝ่ายพลเรือนที่เห็นกันว่าเป็นตัวจักรกลสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบังเกิดผลกระทบกระเทือนและสูญเสียต่อกลุ่มอำนาจเก่า ปัญหาขัดแย้งซึ่งเริ่มต้นจากการถกเถียงในเวทีของที่ประชุมกรรมการราษฎรและสภาฯ ถูกดึงออกไปสู่การต่อสู้นอกวิถีทางแห่งกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จากนั้นสถานการณ์ได้ลุกลามไปเป็นการใช้กำลังและความรุนแรง ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่เองว่า พลังของผู้ถืออาวุธเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาด*ผู้นำ* และจากนั้นก็*สถาบันทหาร* เข้ามามีบทบาทนำในเวทีการเมืองของไทย ก็เพราะจุดแตกหักของการรอมชอมในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ ความจำเป็นที่จะต้องกุมอำนาจทั้งในด้านตำแหน่งอำนาจทางการเมือง และในด้านตำแหน่งอำนาจทางทหาร อาจเป็นไปเพื่อปกป้องและพิทักษ์การดำรงคงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญ ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพระราชบัญญัติการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๗๖ แต่มาตรการ*ทางกฎหมาย* ทำนองนี้ก็เป็นเสมือนดาบสองคม เพราะเท่ากับเป็นการใช้วิธี*พลการ* มาปกป้องคุ้มครองระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของคน ซึ่งในทางปฏิบัติจริงๆ แล้วกลายเป็นมาตรการบั่นทอนทำลายสิทธิเสรีภาพและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ แต่ผลสืบเนื่องที่สำคัญไปยิ่งกว่านั้น ก็คือ บทบาททางการเมืองของสถาบันทหารซึ่งอาจดูเป็นสิ่งจำเป็นเฉพาะหน้า ได้กลับกลายไปสู่สภาวการณ์ซึ่งสถาบันทหารตั้งตนขึ้นเป็นสถาบันหลักทางการเมืองไปในที่สุด

นี่คือความหมายของการที่อำนาจรัฐบาลเปลี่ยนมือจากพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ไปยังพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ในเดือนธันวาคม ๒๔๘๑ ในสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลถึง ๕ ชุดในช่วงเวลา ๕ ปีครึ่ง ถึงแม้ว่าทางเลือกผู้นำจะจำกัดอยู่ที่บุคคลคนเดียว และถึงแม้จะได้ออกกฎหมายและใช้มาตรการที่ขัดต่อระบอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรมในหลายๆ กรณีก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับสภานิติบัญญัติแล้ว ต้องเป็นที่ยอมรับว่า การประพฤติปฏิบัติเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ มีการรับฟังเสียง และยอมรับผลการวินิจฉัยชี้ขาดจากสภาในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากการยอมลาออกหลังจาก

รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภา ทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็มีสมาชิกเป็นจำนวนมากทั้งที่ยังเป็นรุ่นแรกๆ ได้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชนและควบคุมดูแลการบริหารราชการของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง

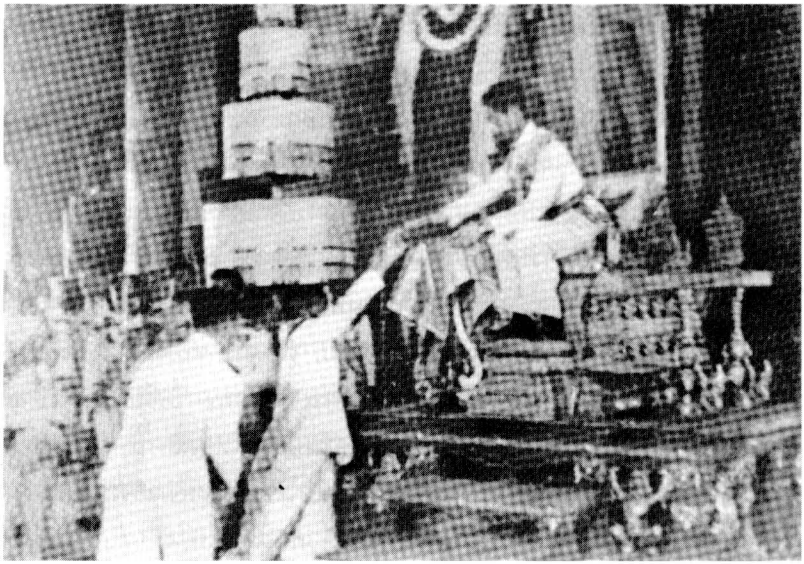
สภาพเหตุการณ์เช่นว่านี้ แปรเปลี่ยนไปเกือบโดยสิ้นเชิงหลังจากพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาตรการจัดการกับปรปักษ์ทางการเมืองรุนแรง มีการจับกุมคุมขังและกวาดล้างกว้างขวางขึ้น และคงเป็นเพราะเหตุนี้ก็ได้ ที่เป็นผลให้บทบาทด้านสภาอ่อนตัวลงไปเป็นอย่างมาก[๑๖๕] ซึ่งหมายความว่าพลังการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร ค่อยๆ ตกลงไปจนในบั้นปลายกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารกลับเป็นฝ่ายกำกับควบคุมแม้กระทั่งการดำเนินงานของฝ่ายสภานิติบัญญัติ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ได้แก่กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในเดือนกรกฎาคม ๒๔๘๖ เลือกนายทวี บุณยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธานและรองประธานสภาตามลำดับ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไม่ยอมกราบบังคมทูลให้โปรดเกล้าฯแต่งตั้ง เพราะเห็นว่า *"...ส่งคนของเราไปคุมสภาดีกว่า ขอไว้ทั้งสองตำแหน่ง"*[๑๖๖] ในที่สุด สภาฯจำต้องทำการเลือกอีกถึงสองครั้งสองคราถึงได้ตัวประธานและรองประธานสภาฯซึ่งเป็นนายพลทหารทั้งคู่สี่เดือนเศษก่อนหน้านั้น ทั้งนายทวี บุณยเกตุและนายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี *"เพราะมีนโยบายและความคิดความเห็นไม่ตรงกับนายกรัฐมนตรี"*[๑๖๗] สาเหตุของความไม่ลงรอยที่ว่านี้ก็สืบเนื่องมาจาก จอมพล ป. พิบูลสงครามยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงขั้นกรมโฆษณาการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายทวี บุณยเกตุ ในฐานะรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ออกวิทยุกระจายเสียงประกาศการลาออก แต่แล้ว จอมพล ป. พิบูลสงครามก็กลับให้ประกาศว่าไม่ได้ลาออก ต่อกรณีนี้ได้รับการอธิบาย มีประเด็นน่าสนใจจากประธานสภาฯขณะนั้น ดังนี้

> พอจะมีหลักฐานชี้แจงให้ทราบว่า ท่านนายกรัฐมนตรีได้ลาออก แต่*ท่านได้ถอนใบลาออกเสียแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจตั้งไม่ได้ตั้งคนใหม่* ก็ต้องถือว่าคนเดิมเป็นตามเดิม พระราชบัญญัติ

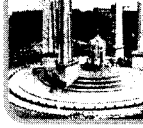


งบประมาณไม่มี ใช้งบประมาณเดิมฉันใด ฉันก็ขอตอบท่านเท่านี้แล้วท่านจะขยายความออกกว้างอย่างไร ก็ตามแต่ท่าน[๑๖๙]

เท่าที่เท้าความถึงภูมิหลังเป็นมาโดยสังเขปนี้ก็เพื่อประกอบความตระหนักเข้าใจถึงฐานะอิทธิพลและเกียรติภูมิของพลังทหารในการเมืองไทยภายหลังช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ ๓ ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อิทธิพลและเกียรติภูมินี้เป็นที่ครั่นคร้ามเกรงกันจนแม้กระทั่งในวาระสุดท้ายที่จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเสื่อมอำนาจลงไป เพราะสถานการณ์สงครามฝ่ายอักษะ ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนำประเทศเข้าร่วมพันธมิตรด้วยเป็นอันต้องเพลี่ยงพล้ำลงถึงแพ้สงคราม ในปีต่อมา ด้วยเหตุด้านสถานการณ์สงครามนี้เองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองฝ่ายสภานิติบัญญัติสามารถโค่นอำนาจจอมพล ป. พิบูลสงครามลงได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ด้วยการลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล ทั้งนี้ก็โดยต้องอาศัยแรงเกลี้ยกล่อมจากกลุ่มเสรีไทยซึ่งมีสมาชิกสภาร่วมอยู่ด้วยหลายคนชี้ให้เห็นถึงภัยต่อบ้านเมืองจากผลของการแพ้สงคราม รวมทั้งได้ พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจและเป็นผู้นำเสรีไทยด้วยอีกผู้หนึ่งมาช่วยให้ความมั่นใจ แต่ถึงกระนั้นปรากฏว่ามีสมาชิกสภาฯมาร่วมประชุมพิจารณาพระราชกำหนด ๒ ฉบับด้วยเพียง ๘๔ จากจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๓ คน และคะแนนเสียงแพ้ชนะก็คู่คี่กันมาก คือ ๔๘ ต่อ ๓๖ เสียงและ ๔๓ ต่อ ๔๑ เสียง ตามลำดับ ในรูปการณ์เช่นนี้ ทางเลือกอาจมีได้ ๒ ทาง คือ ยุบสภา หรือไม่ก็ลาออก สถานการณ์สงครามบังคับให้จำต้องเลือกทางออกประการหลัง แต่ครั้นพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ยังมีปัญหาที่รัฐบาลใหม่ต้องสะสางกันอีก เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ เมื่อพ่ายแพ้ทางการเมืองแล้ว ยังคงไปตั้งหลักแข็งข้ออยู่ที่ฐานทัพจังหวัดลพบุรี ร้อนถึงตัวนายควง อภัยวงศ์นายกรัฐมนตรี ต้องเดินทางไปหา ขอร้องให้ลาออก แต่ไม่สำเร็จ จึงต้องใช้อำนาจทางกฎหมายยุบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ซึ่งไม่ปรากฏในทำเนียบราชการทหารครั้งนั้น) พร้อมทั้งแต่งตั้งพลเอก



เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม รัฐสภา มีรัฐพิธีลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับที่ 3) โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ทรงกำลังส่งคืนรัฐธรรมนูญฉบับสมุดไทยเพื่อให้นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อประกาศใช้ต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีสภาสูง หรือพฤฒสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม แทนการมี ส.ส. ประเภทที่สองที่มาจากการแต่งตั้ง และห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกคณะทหารที่ยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือน “ฉีกทิ้ง” เป็นฉบับแรกในการเมืองไทย



พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของจอมพล ป. พิบูลสงครามให้เป็นแม่ทัพใหญ่แทน[๑๖๙]

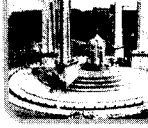
นี่เป็นสภาพภูมิหลังที่กลุ่มผู้นำพลเรือนขึ้นมามีบทบาทกำกับกระบวนการทางการเมืองช่วงปลายและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การพ่ายแพ้สงครามของฝ่ายอักษะ ยังผลให้อิทธิพลและเกียรติภูมิของผู้นำฝ่ายทหารตกต่ำลง ในขณะเดียวกัน พฤติการณ์เป็นไปในช่วงปลายสงครามหลังจากนายควง อภัยวงศ์ ได้รับเลือกขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลก่อให้เกิดบรรยากาศของความรอมชอมขึ้นอีกวาระหนึ่ง จากการประสานร่วมงานกู้ชาติของขบวนการเสรีไทย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การอภัยโทษนักโทษการเมืองที่ต้องคำพิพากษาศาลพิเศษ[๑๗๐] รวมทั้งประกาศให้เจ้านายผู้ใหญ่ที่ถูกถอดได้กลับดำรงฐานันดรศักดิ์ตามเดิม ตลอดจนการถวายอารักขาดูแลความปลอดภัยแก่บรรดาเจ้านายระหว่างภัยสงคราม ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นนิมิตรหมายอันเอื้ออำนวยต่อการเริ่มศักราชการเมืองใหม่ตามวิถีทางแห่งระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งล้มเหลวมาในอดีต เจตนารมณ์ของการรอมชอมและความหวังของการฟื้นฟูระบอบรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ พอจะอนุมานได้จากคำปราศรัยของนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสองวันก่อนหน้าประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙) ดังนี้

> ในวาระที่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๔๗๕ จะได้สิ้นสุดลงในวันนี้ ข้าพเจ้าขอถือโอกาสเชิญชวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้ระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นมหากษัตริย์ที่ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น คณะราษฎรพึ่งทราบเมื่อ ๖ วัน ภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คือเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ได้มีพระกระแสรับสั่งให้พระยาพหลพลพยุหเสนา พระยาปรีชาชลยุทธ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา พระยาศรีวิสารวาจา พร้อมทั้งข้าพเจ้าไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และเจ้าพระยามหิธรซึ่งเป็นราชเลขาธิการขณะนั้น เป็นผู้จดบันทึก มีพระกระแส

รับสั่งว่ามีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อได้ปรึกษาข้าราชการมีตำแหน่งสูงในขณะนั้น ก็ไม่เห็นพ้องกับพระองค์ ในสุดท้ายเมื่อเสด็จกลับจากประพาสอเมริกา ได้ให้บุคคลหนึ่ง ซึ่งไปเฝ้าในวันนั้นพิจารณา บุคคลนั้นก็ถวายความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา และที่ปรึกษาก็กลับเห็นพ้องด้วยบุคคลนั้น คณะราษฎรมิได้รู้พระราชประสงค์มาก่อน การเปลี่ยนแปลงได้กระทำโดยบริสุทธิ์ ไม่ได้ช่วงชิงดังที่มีผู้ปลุกเสกข้อเท็จจริงให้เป็นอย่างนั้น ความจริงทั้งหลายปรากฏในบันทึกการเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในวันนั้นแล้ว ...ฉะนั้นเมื่อคณะราษฎรได้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระองค์จึงพระราชทานด้วยดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณแก่ชาวไทย ข้าพเจ้าจึงขอให้ท่านทั้งหลายที่อยู่ ณ ที่นี้ และบรรดาชาวไทยทั้งหลาย จงระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณและเทอดพระเกียรติของพระองค์ไว้ชั่วกาลปาวสาน

บัดนี้ผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ได้ร่วมมือช่วยเหลือกันประกอบเป็นสมาชิกประเภท ๒ ก็จะสุดสิ้นสมาชิกภาพลงแล้ว ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องชี้อมความเข้าใจถึงหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญซึ่งคณะราษฎรได้ขอพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่า...ในทางการเมือง การใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยต้องทำโดยบริสุทธิ์ใจ มุ่งหวังผลส่วนรวมจริงๆ ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว หรือมีความอิจฉาริษยากันเป็นมูลฐาน *...ความสามัคคีธรรม ระบอบประชาธิปไตย* อันแท้จริงจึงจะเป็นไปได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่าถ้าต่างฝ่ายต่างสุจริตมุ่งส่วนรวมของประเทศชาติ ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว แม้แนวทางที่จะเดินไปสู่จุดหมาย จะเป็นคนละแนว แต่ในอวสานเราก็พบกันได้...

ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะได้เห็นประเทศชาติปลอดจากระบอบเผด็จการและปลอดจากระบอบอนาธิปไตย คงมีแต่



> ระบอบประชาธิปไตยอันพรั่งพร้อมไปด้วยสามัคคีธรรม...(อัน) เป็นวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรที่ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานรัฐธรรมนูญ[๑๗๑]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ เป็นเครื่องยืนยันในเจตนารมณ์และหลักการประชาธิปไตย *"อันแท้จริง"* โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการพัฒนาก้าวหน้าออกไปจากระบบสภาเดียวมีสมาชิก ๒ ประเภท ประกอบด้วยประเภทเลือกตั้ง และประเภทแต่งตั้ง ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบสองสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ หากด้วยวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน แต่ดังเป็นที่ทราบกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่เพียงปีครึ่ง ก็ต้องถูก *"คณะทหาร"* ทำการรัฐประหารล้มล้างไปในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ เป็นอันว่าโอกาสของระบอบรัฐธรรมนูญต้องเป็นหมันไปอีกเป็นคำรบสอง และคราวนี้จะเป็นโอกาสและความพยายามครั้งสุดท้าย สำหรับคณะก่อการ ๒๔๗๕

รัฐประหาร พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ดูจะตรงกับที่ โจซาย ครอสบี้ ได้พูดเหมือนกับจะทายทักเอาไว้เมื่อ ๒ ปีเศษ ก่อนหน้านั้นอย่างไม่ผิดเพี้ยนเลยในข้อที่ว่า

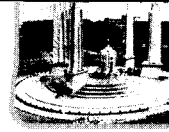
> เมื่อมองย้อนไปในอดีตแล้ว ก็เป็นการง่ายในตอนนี้สำหรับผู้สังเกตการณ์ ผู้มีใจเป็นกลางที่จะเห็นได้ว่า การปฏิวัติประชาธิปไตยเดือนมิถุนายน ค.ศ.๑๙๓๒ มีแต่จะประสบความล้มเหลว (เพราะเหตุที่) ขาดพื้นฐานของมติมหาชนอันแท้จริง บทเรียนที่ได้จากสิ่งที่ได้เกิดขึ้นหลังจากนั้น ก็คือว่า ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม ที่รูปการปกครองประเพณีถูกบั่นทอนหรือถูกทำลายล้างไป และที่ไม่ได้มีมติมหาชนเข้มแข็งที่จะช่วยเสริมหรือเข้าแทนที่รูปการปกครองนั้นๆ แล้วไซร้ การดำรงคงอยู่ของกำลังทหารที่ทรงพลัง ย่อมจะต้องคุกคามอยู่เสมอต่อการเติบโตของสถาบันประชาธิปไตย...[๑๗๒]



ซึ่งเมื่อมองถึงในแง่นี้แล้วทางออกหนึ่งที่เห็นได้ก็คือยุบเลิกกองกำลังทหารนั้นเสีย ในทำนองเดียวกันกับที่มหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรปฏิบัติต่อประเทศเยอรมันและญี่ปุ่นผู้แพ้สงคราม โจซาย ดร๊อสบี้ เองเสนอแนะให้ฝ่ายสหประชาชาติใช้นโยบายแบบเดียวกันนี้เพื่อช่วยในการสถาปนาสถาบันประชาธิปไตยที่ถาวรในบรรดาประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งยังล้าหลัง และขาดมติมหาชนที่แท้จริง[๑๗๓]

นั่นก็เป็นแนวคิดที่อาจเป็นไปได้ แต่ข้อที่น่าจะพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็คือ *เงื่อนไขภายใน* ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญประเด็นมีอยู่ว่า *"ความสามัคคีธรรม"* อันเป็นเงื่อนปัจจัยมูลฐานสำหรับระบอบประชาธิปไตยดังที่ตั้งปณิธานไว้นั้น มีอยู่จริงจังเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่กลุ่มการเมืองพลเรือน อันเป็นกำลังปัจจัยหลักของ*ระบอบรัฐธรรมนูญ* ซึ่งโดยสาระย่อมหมายถึง *ระบอบการปกครองโดยพลเรือน* นั่นเอง เป็นความจริงที่ว่ากระบวนการเมืองในช่วงปีครึ่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ให้ภาพพจน์ที่เป็นพัฒนาการก้าวหน้าในกรอบวิถีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า เริ่มมีการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายต่างๆ ขึ้นเกือบในทันทีที่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยุบสภาในเดือนตุลาคม ๒๔๘๘ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ การเลือกตั้งและการต่อสู้ทางการเมืองภายในกรอบกฎเกณฑ์ของระบอบรัฐสภาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยมีทางผลัดเปลี่ยนเลือกตัวผู้นำจากพรรคฝ่ายตรงกันข้ามเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนที่

แต่ทว่าในขณะเดียวกัน กระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่ว่านี้ ก็ต้องตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมของสถานการณ์หลังสงคราม ซึ่งล้อมรอบไปด้วยปัญหาวิกฤตด้านต่างๆ ตั้งแต่ปัญหาข้าวยากหมากแพง การขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค โจรผู้ร้าย ไปจนถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งแพร่ระบาดทั่วไป ทั้งนี้นอกเหนือไปจากปัญหาอันยุ่งยากสลับซับซ้อนด้านการต่างประเทศ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย โดยธรรมชาติในตัวเองย่อมจะต้องการ *"ความสามัคคีธรรม"* อยู่แล้วในระดับหนึ่ง ได้แก่ ความเห็นพ้องต้องกันในหลักการ และกฎเกณฑ์มูลฐานร่วมกันที่จะเป็นกรอบให้มวลความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายสามารถเป็นไปได้โดยสันติวิธีในสถานการณ์วิกฤตหลังสงคราม *"ความสามัคคีธรรม"* ยิ่งจะมี

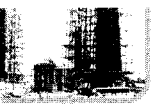


ความหมายและความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณ ในแง่นี้ ปัญหาการแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนจึงมีผลสะท้อนใหญ่หลวง ดังที่มีผู้สังเกตการณ์ใกล้ชิดท่านหนึ่งตั้งเป็นประเด็นคำถามน่าคิดว่า

> อะไรเป็นสาเหตุของการแตกแยกระหว่างบรรดาบุคคลสำคัญ ซึ่งเคยร่วมงานกอบกู้เอกราชของชาติหรือรับใช้ชาติมาด้วยกัน? อะไรที่อยู่เบื้องหลังการแตกแยกของบุคคลสำคัญเหล่านี้ทั้งๆ ที่นายปรีดี พนมยงค์ก็ดี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชก็ดี นายควง อภัยวงศ์ก็ดี ตลอดจนบุคคลสำคัญอื่นๆ อีกหลายคนก็เคยร่วมงานเสรีไทยมาด้วยกันทั้งนั้น?[๑๗๔]

ความจริงแล้วลำพังแต่ความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดอ่านหรือแนวทางการบริหารประเทศ หรือแม้แต่ความรู้สึกกินแหนงแคลงใจอันเนื่องมาแต่ครั้งปฏิบัติงานเสรีไทยก็ดี การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ต้องแพ้มติสภาเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชน ถึงกับต้องลาออกในเดือนมิถุนายน ๒๔๘๙ ก็ดี รวมตลอดจนการแบ่งพรรคแบ่งพวกช่วงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ดี เหล่านี้ล้วนเป็นพฤติการณ์ปกติธรรมดาของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอะไรนัก ถ้าหากจะไม่ถูกครอบงำจากความไม่ลงรอยในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งผู้สังเกตการณ์ท่านเดียวกันให้ข้อคิดเป็นทาง *"สันนิษฐานส่วนตัว"* ดังนี้

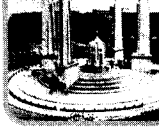
> การแตกแยกระหว่างบุคคลชั้นนำของขบวนการเสรีไทยมีสาเหตุมาจากความเป็นมาแต่ละคนเป็นมูลฐานที่สำคัญ...เป็นที่ยอมรับกันว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นตัวจักรกลสำคัญของคณะผู้ก่อการฯตลอดมา การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นการพลิกแผ่นดินครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ทำให้กษัตริย์และพระราชวงศ์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะฉะนั้น ในสายตาของบุคคลสามัญทั่วไปจึงเห็นว่าคณะผู้ก่อการฯ



กับพระราชวงศ์ย่อมจะเข้ากันไม่ได้สนิทนัก และช่วยไม่ได้ที่บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้จะมีความหวาดระแวงในเจตนาของฝ่ายตรงกันข้ามอยู่ตลอดไป...[๑๗๕]

จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้จากแง่ของการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย คือ การขาดองค์ประมุขที่ดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งของกลุ่มหรือพรรคต่างๆ และซึ่งจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง ช่วยประคับประคองให้บรรดาการขัดแย้งและการต่อสู้ทั้งหลายดำเนินไปภายในกรอบของวิถีทางรัฐธรรมนูญ จุดอ่อนข้อนี้เป็นปัญหาวิกฤตทางรัฐธรรมนูญที่เรื้อรังคั่งค้างมาตั้งแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติในปี ๒๔๗๗ ดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน นับเป็นการสูญเสียและเป็นช่องว่างทางการเมืองที่ยังปราศจากคำตอบการอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัติกลับประเทศ เรียกได้ว่าเป็นความพยายามฟื้นฟูขวัญและความมั่นใจทางการเมือง และก็ได้ทรงเป็นสัญลักษณ์สำคัญยืนยันถึงฐานะความเป็นเอกราชของชาติในสายตาของนานาชาติ เมื่อครั้งกองทหารสัมพันธมิตรทำการสวนสนามในเดือนมกราคม ๒๔๘๙ โดยประทับเป็นองค์ประธาน ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย แต่ในด้านการเมืองภายในซึ่งกำลังเข้าสู่ภาวะผันผวนและการต่อสู้ช่วงชิงกันอย่างไม่ลดราต่อกัน โอกาสและเวลาที่จะทรงมีบทบาท *"องค์ประธาน"* ให้กับกระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญยังมาไม่ถึง และก็ไม่มีวันจะมาถึงเนื่องด้วยเสด็จสวรรคตในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ นั้นเอง

กรณีสวรรคตเป็นจุดแตกหักที่ทำให้การต่อสู้ขับเคี่ยวทางการเมืองผันแปรออกไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรม รัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ตกเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์โจมตีทั้งในที่ลับและที่แจ้ง และในท่ามกลางความไม่พึงพอใจในหมู่ทหารซึ่งเกิดความรู้สึกว่าถูกฝ่ายรัฐบาลทอดทิ้งและได้รับการดูหมิ่นเหยียดหยามจากกลุ่มเสรีไทย[๑๗๖] บรรยากาศและปฏิกิริยาทวีความรุนแรงเกินกำลังความสามารถของรัฐบาลพลเรือนที่จะคุมสถานการณ์ไว้ได้ มีการพยายามในนาทีสุดท้ายที่จะให้พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบก



ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลเพื่อควบคุมสถานการณ์ แต่ก็สายไปเสียแล้ว เพราะในประการแรก พลเอกอดุล อดุลเดชจรัสเองได้ออกจากตำแหน่งอำนาจทางทหารมาเป็นเวลาช้านาน โดยไปทำหน้าที่เป็นอธิบดีกรมตำรวจตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงแทบจะไม่ได้มีอำนาจบารมีอะไรนักในหมู่ทหาร ประการต่อมาที่น่าสนใจคือ, พลเอกอดุล อดุลเดชจรัสในฐานะผู้บัญชาการทหารบกคงจะได้รู้ได้เห็นชอบกับแผนการรัฐประหารอยู่แล้ว เป็นแต่มาเกิดกลับใจ หรือลังเลเอาภายหลัง โดยออกไปสั่งถอนกำลังทหารฝ่ายรัฐประหารที่รักษาการณ์อยู่พร้อมกับไล่ต้อนให้กลับเข้ากรมกอง[๑๗๗]

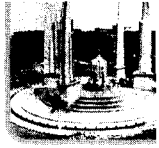
การหยิบยกเอาพฤติการณ์ของพลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ มิได้มีความมุ่งหมายแต่ประการใดที่จะตำหนิประณามการกระทำของท่านผู้นี้โดยเฉพาะ หรือว่าที่จะชี้ชวนไปในทางว่าพฤติการณ์ตัดสินใจของท่านผู้นี้เป็นเหตุของความพ่ายแพ้ของฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หากแต่เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงฐานะความชอบธรรมของรัฐบาลในสายตาของบรรดาผู้นำส่วนหนึ่งทั้งทหารและพลเรือนภายในวงการรัฐบาลเอง ซึ่งบังเกิดผลกระทบต่อฐานะความชอบธรรมของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยอย่างช่วยไม่ได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องไปพูดถึงความรู้สึกนึกคิดในเรื่องนี้ของบรรดาผู้นำกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ดังที่นายควง อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ๒ สมัยก่อนและหลังสงครามอธิบายถึงเหตุผลที่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากคณะรัฐประหารในครั้งนั้นว่า

> การเมืองภายหลังสงครามก็มีเรื่องยุ่งเหยิงกันอยู่เรื่อยๆ แต่ผมก็รอดมาทุกที เพราะไม่ได้ไปมั่วสุมกับใคร ใครจะคิดอ่านกันอย่างไรก็ช่างเขา...เมื่อตอนที่เกิดรัฐประหารรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์นั้น ผมก็ไม่ได้เกี่ยวข้อง ครั้นเขามาเชิญให้เป็นนายกก็ใช่ว่าผมจะไม่รู้ว่าเขาจะเอาผมไปนั่งร้านให้เขา แต่ผมก็จำเป็นต้องรับ...ถ้าเราไม่รับ ก็จะเกิดเรื่องใหญ่ เพราะฝ่ายหลวงประดิษฐฯ และฝ่ายหลวงพิบูลฯ ต่างก็มีลูกศิษย์ลูกหากันอยู่มากด้วยกันถึงเขาจะเคยเป็นเพื่อนกันแต่เมื่อเกิดเรื่องระหว่างลูกศิษย์ต่อลูกศิษย์เราก็จะพลอยลำบากไปด้วย...[๑๗๘]

แต่ว่าจริงๆ แล้ว ตอน *"คณะทหาร"* มอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้นั้น นายควง อภัยวงศ์ดูจะเชื่อมั่นเอามากๆ ว่า จะสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระดังที่ปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงว่า

> รัฐบาลรู้สึกซาบซึ้งในเจตนาของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน แต่รัฐบาลนี้จะเป็นอิสระจากคณะรัฐประหารทั้งนโยบาย ความคิด และการเมือง คณะรัฐประหารตกลงเป็นผู้รักษาความปลอดภัยและความสงบของชาติเท่านั้น[๑๗๙]

ในกรณีใดก็ตาม *"เรื่องใหญ่"* ที่จะเกิดขึ้นต่อไปหลังจากนั้นหาใช่เป็นกรณีพิพาทระหว่าง *"ฝ่ายหลวงประดิษฐฯ และฝ่ายหลวงพิบูลฯ"* อย่างที่เคยเข้าใจกันไม่ เพราะอันที่จริงแล้ว รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ มีผลเท่ากับบรรจบวงจรประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากยุคของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ มาสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งไม่ได้มีภูมิหลังการศึกษาหรือประสบการณ์จากค่านิยมตะวันตกโดยตรงแต่ประการใด การขึ้นสู่ฐานะอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามอีกคำรบหนึ่งจากผลการรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยรากฐานแล้วก็คงไม่ผิดไปจากบทบาทฐานะของนายควง อภัยวงศ์ในช่วง ๔-๕ เดือนแรกเท่าใดนัก หากแต่ยืนยาวอยู่ถึงสิบปีด้วยเหตุปัจจัยด้านบารมีของจอมพล ป. พิบูลสงครามเองในหมู่ทหาร และเพราะกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ยังต้องการช่วงเวลาปรับดุลย์กำลังอำนาจในระหว่างกันเอง ช่วง ๔ ปีแรกเป็นระยะของการกำราบปราบปรามความพยายามของฝ่ายผู้สูญเสียอำนาจที่จะกลับคืนสู่ฐานะอำนาจใหม่ ช่วง ๖ ปีหลังเป็นระยะเวลาการสถาปนาอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเจตนารมณ์ตามแบบฉบับ *"คณะราษฎร"* พยายามหวนกลับไปหาสูตรรัฐธรรมนูญสมัย ๒๔๗๕ คือ ระบบสภาเดียวมีสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งสะดวกง่ายแก่การควบคุมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยเลิกล้มระบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ซึ่งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ของนายควง อภัยวงศ์ริเริ่มขึ้น ภายในกรอบของสูตรรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามเดินแต้มการเมืองด้วย



วิธีคานดุลอำนาจระหว่างพลังตำรวจภายใต้การนำของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และพลังทหารบกภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ทว่าโดยปราศจากฐานกำลังอำนาจของตนเองโดยตรง ด้วยเหตุนี้ในช่วง ๓ ปีสุดท้าย จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงจำต้องพยายามสถาปนาฐานการสนับสนุนทางด้านมวลชนโดยออกมาตรการต่างๆ เป็นการส่งเสริมเสรีภาพขึ้นโดยลำดับ รวมทั้งออกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกในปี ๒๔๙๘ อย่างไรก็ดี การเดินแต้มคูการเมืองประชาธิปไตยกลับเป็นเหตุก่อความผันผวนและวิกฤตทางการเมืองขึ้นภายในพรรคเสรีมนังคศิลาของฝ่ายรัฐบาลเอง เป็นชนวนให้เกิด *"การเลือกตั้งสกปรก"* ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ และในท่ามกลางการประท้วงของนักศึกษาประชาชนนี้เป็นจังหวะที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แยกตัวออกจากพรรครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และทำการรัฐประหารในที่สุดในเดือนกันยายนต่อมา

ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว การก่อตัวและเติบใหญ่ของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ดังกล่าวนี้ นับเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์รุนแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ภายหลังรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง *"กบฏวังหลวง"* (๒๔๙๒) และ *"กบฏแมนฮัตตัน"* (๒๔๙๔) ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียงการพ่ายแพ้ของฝ่ายพยายามก่อการเท่านั้น หากแต่ยังมีผลสะท้อนไปไกลถึงเป็นการสูญเสียทำลายบรรดาผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นจำนวนมากมายจากมาตรการปราบปรามของฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำทางรัฐสภาจากส่วนภูมิภาค ซึ่งได้มีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นตัวแทนปากเสียงของบรรดาท้องที่ต่างจังหวัด รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงไม่เพียงเป็นการจบบทบาททางการเมืองของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ แต่ยังมีผลบั่นทอนกำลังทรัพยากรผู้นำท้องถิ่นซึ่งจะเป็นศักยภาพสำหรับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องในอนาคต ช่วงทศวรรษระหว่าง ๒๔๙๐-๒๕๐๐ มีความหมายเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงและปรับดุลกำลังอำนาจของกลุ่มพลังรุ่นใหม่ การรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่แต่เพียงเพื่อโค่นล้มอำนาจของฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เท่านั้น แต่ยังมีผลเป็นการปิดฉากระบอบรัฐธรรมนูญซึ่ง จอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามใช้เป็นอาวุธต่อสู้ทางการเมืองของตนเองไปเป็นระยะเวลาจากนั้นอีกถึงสิบปีเต็มๆ



บันทึกบทที่ ๒

๑. "คำกราบบังคลทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.๑๐๓" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม): *เอกสารการเมืองการปกครองของไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๘ หน้า ๕๙.

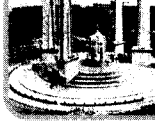
๒. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๐.

๓. Lucien W. Pye, *Aspects of Political Development,* Boston, The Litte Brown Series in Comparative Politics, 1966, หน้า 33-45 รวบรวมความหมายของคำว่า *"พัฒนาการเมือง"* ที่ใช้ๆ กันอย่างน้อยถึง ๑๐ ความหมาย ซึ่ง กมล สมวิเชียรนำมาอ้างไว้ใน *พัฒนาการเมือง* คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๓ (คำนำ) กล่าวคือ หมายถึงเงื่อนไขทางการเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจ - ระบบการเมืองแบบฉบับของสังคมอุตสาหกรรม - การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมือง - ระบบปฏิบัติการของรัฐประชาชาติ - พัฒนาการทางการบริหารและกฎหมาย - การระดมและการมีส่วนร่วมของมวลชน - การสร้างระบอบประชาธิปไตย - เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระเบียบ - การระดมพลังและอำนาจ และด้านหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีหลายมิติประกอบกัน

ที่น่าสังเกต คือ ในขณะที่ ลูเซียน พาย พยายามทำความเข้าใจกับความหมายแต่ละข้อนี้เหล่านี้ แต่สำหรับ กมล สมวิเชียร แล้ว *"พัฒนาการเมืองไทย หมายถึงวิธีการทั้งหลายที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ* ***เป็นการหาทางให้ระบบการเมืองไทยมีลักษณะทันสมัย มีประสิทธิภาพ สามารถรวบรวมระดมสรรพกำลังทั้งหลายในชาติให้เข้ามามีบทบาทในทางการปกครอง เพื่อให้ประเทศได้เจริญรุดหน้าไปภายใต้ครรลองของการเปลี่ยนแปลงโดยสันติ และภายใต้วงกรอบของประชาธิปไตย"*** (คำนำ) โดยสรุปรวมทุกอย่างเข้าไว้ให้เป้าหมายของการพัฒนา ในแง่นี้ คำว่า *"พัฒนาการเมือง"* จึงไม่เพียงแต่เป็นเครื่องอธิบายความหมายของปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเท่านั้น หากยังแปลงฐานะมาเป็นนโยบายที่จะต้องปฏิบัติการด้วย

๔. Pye แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 33 : กมล สมวิเชียร แหล่งอ้างเดียวกัน

๕. John H. Kautsky, *The Political Consequences of Modernization,* New York, John Wiley and Sons, Inc., 1972, หน้า 11-15 ; โปรดอ่านประกอบ W.F. Wertheim, *Evolution and Revolution : The Rising Waves of Emancipation,* Penguin



Books, 1974 หน้า 20-28 สรุปความเป็นมาของแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้

๖. Kautsky แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 13.

๗. แหล่งอ้างเดียวกัน

๘. Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset (ed.), *The Political Economy of Thailand 1851-1910,* Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981 หน้า 37-41; Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset-Montri Chenvidyakarn (ed.), *The Political Economy of Thailand 1910-1932,* Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981, หน้า 90-124.

๙. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ *เอกสาร ศธ.๔๒/๑๓* (ราชการลับ) "รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล" แผนกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๖๒ หน้า ๖-๘ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๐. *"คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.130"* อ้างแล้ว หน้า ๔๗-๘๔.

๑๑. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๕๓.

๑๒. อ้างแล้วในบันทึก ๑๗ บทที่ ๑.

๑๓. ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ในปี พ.ศ.๒๔๔๐ ทรงปรารภถึงความจำเป็นที่เจ้าควรเรียนวิชาทหาร เพราะต่อไปอาจจะเป็น *"ปาลิเมนต์"* และเจ้านายจะถูกรังเกียจในการที่จะทำหน้าที่ทางพลเรือน และต่อมาทรงมีพระราชหัตถเลขาโดยตรงถึงสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ ขณะยังทรงศึกษาอยู่ในประเทศเยอรมันเมื่อปี พ.ศ.๒๔๔๓ ว่า : *"...บรรดาลูกเจ้าฟ้าควรจะต้องเป็นทหาร เพราะเหตุที่จะประมาทว่าเมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีเวลาเป็นคอนสติตูชาแนลไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายรับราชการในน่าที่พลเรือนเมื่อใด เจ้าฟ้าแลจะหลุดไปก่อนไม่มีอะไรจะทำถ้าหากว่าเป็นทหารอยู่ก็คงจะได้เป็นทหารอย่างเจ้านายฝรั่ง..(และ)ถ้ามีวิชาทหารทิ้งไว้ทหารนั้นแลจะเป็นที่พึ่ง..."* (อ้างใน สุวดี เจริญพงศ์ : *ปฏิกิริยาของรัฐบาลสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕* วิทยานิพนธ์ปริญญาโทแผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๒๙-๓๐.)

และอีก ๒๗ ปีต่อมา เพียง ๕ ปีเศษก่อนปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะเสนาบดีมหาดไทยและประธานกรรมการองคมนตรี ทรงยอมรับว่า : *"...รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่าในเวลานี้ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็น*

อย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่วันล่วงไป ก็ยิ่งจะมีคนที่ได้การศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ" (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ *เอกสาร ร.๗ รล.๖/๓* "รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรีเรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี" ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ หน้า ๓.)

๑๔. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 15-22 และบทที่ 2-3 หน้า 44-74.

๑๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 49-55.

๑๖. Norman Jacobs, *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study,* New York, Praeger Publishers Inc., 1971 หน้า 4-5.

๑๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 3-4.

๑๘. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 9.

๑๙. แหล่งอ้างเดียวกัน

๒๐. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 11 อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๒๑. Fred Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity,* Honolulu, East-West Center Press, 1966 ความจริงแล้ว รูปแบบสังคมการเมืองระบอบราชการของริกส์ ก็เป็นผลสรุปมาจากภาพการเมืองไทยของเดวิด วิลสัน ในรูปของการขับเคี่ยวช่วงชิงระหว่างกลุ่มพวกพ้องฝ่ายต่างๆ ภายในวงราชการนั่นเอง ดูโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้า 211-218 และ 312-324 และโปรดอ่านประกอบ David Wilson, *Politics in Thailand ;* Ithaca, Cornell University Press, 1962, หน้า 137-162 และ 277.

๒๒. Jacobs อ้างแล้ว หน้า 192-193 และ 201-203 และโปรดอ่านประกอบ Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Infurence : A Study of Trade Associations in Thailand, Ph.D.* Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June 1979 หน้า 20-22.

๒๓. เป็นต้นว่า Saneh Chamarik "Questions of Stability and Security in Thailand", *Trends in Thailand,* Singapore, Singapore University Press, 1973 หน้า 95-96.

๒๔. Jacobs อ้างแล้ว หน้า 10 อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๒๕. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 45.

๒๖. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 4-8.

๒๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 70-71.

๒๘. Yoneo Ishii (ed.), *Thailand, a Rice Growing Society,* Kyoto, The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University 1978 หน้า 116-117.

๒๙. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 60-63 และ 66-67

๓๐. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970,* Stanford, Stanford University Press, 1971, หน้า 33-35.

๓๑. G. William Skinner, *Chinese Society in Thailand : An Analytical History,* Ithaca, Cornell University Press, 1957 หน้า 99-101 ; ชัย เรืองศิลป์ : *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.๒๓๕๒-๒๔๕๓ : ด้านเศรษฐกิจ* มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๒ หน้า ๑๗๘-๑๘๓ : กรมหมื่นพิทยลาภพฤติยากร : "การเปลี่ยนแปลงและประเพณีไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน *หนังสือที่ระลึกรอบ ๑๐๐ ปี แห่งวันสวรรคตพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและวันเสวยราชย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พิมพ์พระราชทาน) พ.ศ.๒๕๑๑ หน้า ๑๖๗-๑๖๘ : อัมมาร์ สยามวาลา : "อิทธิพลในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* เล่มที่ ๑ ปีที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๕ หน้า ๖๘-๖๙.

๓๒. Skinner แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 102-109 ; ชัย เรืองศิลป์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๑๕-๒๑๖.

๓๓. โปรดดูโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควอริช เวลส์ : *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ* (ฉบับแปลโดย กาญจนี สมเกียรติกุล-ยุพา ชุมจันทร์) โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๓๓-๑๐๕ ; ขจร สุขพานิช "ฐานันดรไพร่" ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๖๙-๑๒๐ ; อคิน รพีพัฒน์ : *สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ.๒๓๒๕-๒๔๑๖* (ฉบับแปลโดยประกายทอง สิริสุข-พรรณี สรุงบุญมี) มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๑ หน้า ๑๙๗-๒๕๑ ; ชัย เรืองศิลป์ : *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.๒๓๕๒-๒๔๕๓ : ด้านสังคม* สำนักพิมพ์เรืองศิลป์ พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๘๐-๑๓๔.

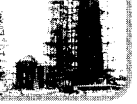
๓๔. อคิน รพีพัฒน์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๐๑-๒๔๖ ; ขจร สุขพานิช แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๒-๑๐๓.

๓๕. เป็นต้นว่า ควอริช เวลส์ อ้างแล้ว หน้า ๙๘-๑๐๕.

๓๖. เป็นต้นว่า อคิน รพีพัฒน์ อ้างแล้ว หน้า ๒๗๕-๒๗๘ และ ๓๓๗-๓๔๓.

๓๗. สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร : *ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๒ หน้า ๒๓ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๑๖-๒๓ และ ๔๐-๗๘ : Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset (ed.) 1981 อ้างแล้ว หน้า 31-34.

๓๘. ทัศนคติของทาง *"ราชการ"* ในเรื่องนี้พอจะอนุมานเปรียบเทียบได้จาก



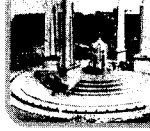
พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองต่อ *"พ่อค้าต่างประเทศ"* และ *"พ่อค้าจีน"* ในโอกาสรับเสด็จพระราชดำเนินกลับจากประเทศยุโรป เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๖ (พ.ศ.๒๔๕๐) ดังนี้

> **พระราชดำรัสตอบพ่อค้าต่างประเทศ** : "...เรามีความเชื่อแน่ใจในการที่เกี่ยวพันกันสนิทในระหว่างความสำเร็จประโยชน์ของการค้าขายที่เกี่ยวกับท่านทั้งหลายนี้กับความเจริญของเมืองนี้ ที่ท่านทั้งหลายได้สมัครมาทำการร่วมอยู่ด้วยแล้วนั้น แลเห็นว่าไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นเหตุชักนำทำให้เกิดความเจริญของคนต่างประเทศที่อยู่ในเมืองเรากับทั้งความเจริญของราษฎรของเรานั้น ยิ่งขึ้นไปกว่าที่จะมีน้ำใจอันหนึ่งซึ่งนับหน้าถือตาต่อกันอยู่มิได้ขาด"
>
> **พระราชดำรัสตอบพ่อค้าจีน** : "...พวกพ่อค้าจีนซึ่งตั้งอยู่ในเมืองเราๆ ย่อมรู้อยู่แล้วว่าความสามารถในทางค้าขายของพ่อค้าจีนแลความอุตสาหะแลความพยายามของจีนผู้ทำการงานเป็นอันมาก ที่ได้เข้ามาอยู่ในเมืองนี้นั้น ย่อมเป็นคุณมีราคามากเพียงไร จีนที่เกิดในเมืองจีนนั้นถึงแม้ว่าเป็นคนต่างภาษากับไทยอย่างหนึ่งแล้วก็ดี แต่ก็ยังไม่ต้องการ ให้มีผู้แทนทางราชการมาช่วยให้ได้ที่เหมาะสมสำหรับทำการค้าขาย อันเป็นคุณวิเศษของพวกจีนซึ่งได้ปรากฏแล้ว *ความคิดของเรานั้น ย่อมมีอยู่เสมอมาว่า จีนในกรุงสยามควรจะได้มีโอกาสที่จะทำการงานแลมีประโยชน์เหมือนเช่นคนไทยเรา เราถือว่าพวกจีนนั้นไม่เหมือนเป็นคนต่างประเทศ แต่หากว่าจะเป็นในเมืองเราส่วนหนึ่ง แลมีส่วนได้รับผลในความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองด้วยเหมือนกัน..."*

จาก *พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* ธนาคารแห่งประเทศไทยพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.ทองเถา ทองแถม ๑๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๐ หน้า ๒๑๐-๒๑๑)

๓๙. ชัย เรืองศิลป์ พ.ศ.๒๕๑๗ อ้างแล้ว หน้า ๘๔ และ ๑๒๑-๑๒๓.

ผู้เขียนเองค่อนข้างลังเลใจที่จะใช้ศัพท์อย่างคำว่า *"ชนชั้นกลาง"* หรือ *"ชนชั้นกฎุมพี"* โดยเกรงว่าจะชวนให้เข้าใจไปพ้องกับความหมายของลักษณะความเป็นชนชั้นซึ่งมีบทบาททัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรม ตามที่ปรากฏในประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของสังคมการเมืองตะวันตก จากความเข้าใจของผู้เขียน สิ่งเหล่านี้จะมีลักษณะแบบแผนและพฤติกรรมเป็นไป



อย่างไรนั้นเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละกาลเทศะ (โปรดอ่านประกอบ Max Weber, "Class, Status, Party" ใน B.R. Cosin (ed.) *Education : Structure and Society,* Penguin Books, 1972 หน้า 223 ; Margaret Levy, "The Predatory Theory of Rule", *Politics and Society,* Vol. 10, No.4, 1971 หน้า 464.

ในกรณีใดก็ตาม การกล่าวขวัญถึงคนชั้นกลางของ ชัย เรืองศิลป์ แม้จะมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อบรรยายสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยโดยทั่วไป แต่ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของกลุ่มคนเหล่านี้ในโครงสร้างสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในชีวิตที่เป็นจริง.

๔๐. สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ : "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๑๖-๑๗ ; โปรดอ่านประกอบ อคิน รพีพัฒน์ อ้างแล้ว หน้า ๒๐๐ และ ๒๔๖-๒๔๗.

๔๑. เมื่อพิเคราะห์ดูถึงผลกระทบจากค่านิยมและวัฒนธรรมของกลุ่มพ่อค้าจีนประกอบกับพัฒนาการผสมกลมกลืนในสังคมไทยแล้ว งานศึกษานี้จึงไม่สู้จะคล้อยตามแนวสรุปทำนองเช่นของ นอร์แมน เจค็อบส์ ที่ว่า

> ...และถ้าชาวต่างชาติจะกระทำการเป็นอิสระอยู่ในภาคเศรษฐกิจเอกชนกลุ่มชนชั้นนำก็อาจใช้ฐานะบทบาทของตนเข้าทำการควบคุมระบบเศรษฐกิจ ...เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางชนชั้นของตนได้ แต่การเผชิญหน้า (ระหว่างชาวต่างชาติกับกลุ่มชนชั้นผู้นำ) ไม่น่าจะเกิดขึ้นเพราะชาวต่างชาติส่วนมากซึ่งทำการอยู่ในภาคเอกชนจะสนใจแต่จะได้ผลประโยชน์ทางวัตถุให้เต็มที่เท่านั้น และไม่ชอบที่จะยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของ (การเมือง) ท้องถิ่น ...กล่าวโดยย่อชาวต่างชาติ...ไม่อยู่ในฐานะจะนำเอาธรรมเนียมนิยมและการจัดองค์การ ...แบบการค้าและวิสาหกิจเข้ามาใช้ในเมืองไทยได้ แม้ว่าอยากจะทำเช่นนั้นก็ตามแต่ว่าโดยทั่วไปแล้วเขาจะไม่ประสงค์ที่จะทำเช่นนั้น (Jacobs อ้างแล้ว หน้า 197).

ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่าการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้นเมื่อไปถึงจุดหนึ่งแล้วบทบาทการควบคุมระบบเศรษฐกิจของทางราชการย่อมไม่อาจกระทำได้อย่างสัมฤทธิผลไม่ว่าจะมองจากด้านข้อจำกัดกำลังทุนหรือศักยภาพในการจัดการก็ตาม ระบบการตั้งเจ้าภาษีนายอากรสมัยก่อนเท่ากับเป็นเครื่องชี้อยู่ในตัวเองถึงข้อจำกัดบทบาทความสามารถของราชการไทยมาแต่แรกที่จะควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มแปรเปลี่ยนไปจากขั้นเลี้ยงตัวเอง กลุ่มพ่อค้าจีนอาจดูอยู่

ภายใต้อำนาจควบคุมของราชการ แต่ในขณะเดียวกัน ระบบสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ก็เป็นช่องทางให้กลุ่มพ่อค้าเหล่านี้เข้าไปสู่ฐานะอำนาจร่วมกับทางราชการ ซึ่งแม้จะยังไม่ถึงขั้นเป็นอำนาจ "ปกครอง" แต่ก็อยู่ในขั้นสามารถกุมกลไกเศรษฐกิจการเมืองตลอดจนการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐ.

๔๒. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 4-8 และ 15 ; Margaret Levy อ้างแล้ว หน้า 439-442.

๔๓. จากที่อ้างในกรมหมื่นทิพยลาภพฤฒิยากร อ้างแล้ว หน้า ๑๗๓-๑๗๔.

๔๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๗๖-๑๗๗.

๔๕. เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ : "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๑๙๐-๑๙๗ ; David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn,* Bangkok, Thai Watana Panich, B.E. 2512, หน้า 42-62.

๔๖. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ ๑.

๔๗. พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล ข้อ ๑.

๔๘. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ ๓.

๔๙. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ.๑๒๔๗" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ขัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม) : *เอกสารการเมืองการปกครองไทย* อ้างแล้ว หน้า ๗๘.

๕๐. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๙๖-๑๙๗.

๕๑. David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 55-62.

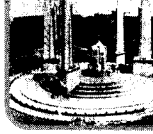
๕๒. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘๔-๙๓.

๕๓. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๑๒๖ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๕๔. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ.๑๒๔๗" อ้างแล้ว หน้า ๗๙.

๕๕. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" อ้างแล้ว หน้า ๑๖๕.

๕๖. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชนิพนธ์คำนำ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๒๔.



๕๗. เตช บุนนาค : "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ ธันวาคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๐๙-๒๕๑๐ หน้า ๕๙-๖๓ ; เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๐๑-๒๐๒ ; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ : "ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๙๗.

ความหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองมาให้อยู่ภายใต้อำนาจแต่งตั้งและควบคุมโดยเด็ดขาดของส่วนกลาง จะพิจารณาได้จากรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ.๒๔๓๕ ดังนี้

> การปกครองตามหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า "กินเมือง" อันเป็นแบบเดิม ...หลักเดิมคงมา แต่ถือว่าเป็นเจ้าเมืองต้องทิ้งกิจธุระของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของทำมาหาได้ ...รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่างๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวเงินสำหรับใช้สอย กรรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกันเป็นแต่ลดลงตามศักดิ์...
>
> เมื่อขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้นเจ้าเมืองที่ไปพบโดยมากเป็น "ผู้ดีมีตระกูล" แต่*มักเป็นชาวเมืองนั้นเองด้วยเป็นเหือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อนๆ ซึ่งได้ทำราชการ ประกอบกับทำมาหากินตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น* มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการเป็นยกกระบัตร เป็นปลัด ใครดีก็ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิตลูกหลานจึงมีกำลังพาหนะรับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หาใคร่มีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัวดังกล่าวมาแล้ว...ยิ่งถึงขั้นกรรมการชั้นรองลงไปต้องเลือกแต่ในพวกคฤหบดีในเมืองนั้นเองทั้งนั้นเพราะหาคนต่างถิ่นยาก

("รายงานสมเด็จกรมพระยาดำรงฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองคราวแรก พ.ศ.๒๔๓๕" ใน พระยามหาอำมาตยาธิบดี : *การปกครองฝ่ายพลเรือน* พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณภูมิ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ หน้า ๗๐-๗๑ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง).

๕๘. ขจร สุขพานิช อ้างแล้ว หน้า ๑๐๓-๑๐๖.

๕๙. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๒.

๖๐. "ประกาศเรื่องชำระเลขเจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม" อ้างถึงในแหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๑.

๖๑. ขจร สุขพานิช แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๗.

๖๒. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๗-๑๑๑.

๖๓. Magaret Levy อ้างแล้ว หน้า 439-444.

๖๔. "เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ.๑๐๓" อ้างแล้ว หน้า ๖๖-๖๗. อักษรหน้าเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๖๕. ภารดี มหาขันธ์ : *การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* ปริญญานิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.๒๕๑๘ หน้า ๑๑๔-๑๓๐.

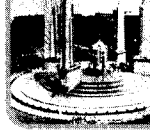
๖๖. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๐๒ และ ๒๐๙-๒๑๐.

๖๗. จากคำอภิปรายของ ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา และนิออน สนิทวงศ์ใน *เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย* มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๔๐ และ ๕๒-๕๓ ตามลำดับ.

๖๘. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ อ้างแล้ว หน้า ๙๗-๙๘.

๖๙. สมเด็จกรมพระนครสวรรค์วรพินิต (พ.ศ.๒๔๗๐)

> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ liberal มาก ถึงแม้ทรงเห็นว่าบ้านเมืองชอบปกครองด้วยอาญาสิทธิ์แต่ก็เป็นอาญาสิทธิ์ที่ liberal
>
> ...ในรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงศึกษาในต่างประเทศมาแล้ว ทรงมั่นพระราชหฤทัยว่าการปกครองกรุงสยามจะเป็นอย่างใดไม่ได้ดีแน่แล้ว นอกจากโดยรูป absolute monarchy
>
> ในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ ๗) นี้ ทรงทราบแน่ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย liberal อย่างเอกได้เคยทรงสนทนากันมาแต่ก่อนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้วในเรื่อง form of government ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่าในเวลานี้ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้...



หดจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.๗ รล.๖/๓ เรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ หน้า ๒-๔.

โปรดอ่านประกอบ Toru Yano, "Political Structure of a Rice-Growing State" ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อ้างแล้ว หน้า 127 ; Norman Jacobs อ้างแล้ว หน้า 34-35 และ 42-43.

๗๐. Sarasin Viraphol, *Directions in Thai Foreign Policy,* Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1976, หน้า 8 ; David K. Wyatt, 1969 อ้างแล้ว หน้า 46-50 ; Norman Jacobs 1971 แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 316-319.

๗๑. John H. Kautsky, 1972 อ้างแล้ว หน้า 8-9.

๗๒. Max Weber, "Class, Status, Party" ใน B.B. Cosin (ed.) *Education, Structure and Society : Selected Readings,* Penguin Books, 1972 หน้า 223.

๗๓. T.B. Bottomore, *Elites and Society,* New York, Basic Books, 1964, หน้า 35-37.

ในที่นี้ จำเป็นต้องชี้แจงเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยในเรื่องของ *"กลุ่ม"* และ *"ชนชั้น"* ผู้เขียนค่อนข้างคล้อยตาม จอห์น เอช. คอตสกี้ ในข้อที่ว่า มองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นสารัตถของชีวิตการเมืองแล้ว *"กลุ่ม"* นับเป็นเป้าวิเคราะห์สำคัญในฐานะเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งขัดแย้งกับกลุ่มอื่นๆ และในประการสำคัญเป็นตัวการกระทำจากสำนึกในผลประโยชน์ของตน ส่วน *"ชนชั้นสังคม"* อาจมีลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรมร่วมกันหลายๆ อย่าง รวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าในตัวเองไม่ใช่ตัวการกระทำการทางการเมือง การขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของกลุ่มโดยตรง ไม่ใช่ชนชั้น นอกจากนี้กลุ่มในฐานะตัวกระทำทางการเมืองอาจก่อตั้งขึ้นจากที่ไม่ใช่ชนชั้น และเพราะฉะนั้น จึงอาจข้ามชนชั้นก็ได้ หรือว่าอาจเป็นส่วนที่พัฒนาผลประโยชน์ชนชั้นขึ้นมาในขณะที่ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นเช่นนั้น อย่างเช่นกลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร เป็นต้น ในกรณีเช่นนั้นชนชั้นก็อาจเป็นพื้นฐานของกลุ่มได้ แต่ไม่เสมอไป (John H. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 8-15)

๗๔. Toru Yano "Political Structure of a Rice-Growing State" ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อ้างแล้ว หน้า 122-123.

๗๕. จากจำนวนเสนาบดีทั้งหมดรวม ๔๗ ระหว่างปี พ.ศ.๒๔๓๕-๒๔๗๕ เป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ถึง ๒๖ หรือกว่าร้อยละ ๕๕ ซึ่งรวมกับจำนวนเสนาบดีที่มีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนางแต่เป็นหม่อมราชวงศ์อีก ๘ ท่าน หรือราวร้อยละ ๑๗ ก็จะเป็นเสนาบดีเชื้อพระวงศ์ถึงร้อยละ ๗๒ นอกนั้นเป็นเสนาบดีจากกลุ่มขุนนางแท้ๆ รวม ๑๓ ท่าน หรือราวร้อยละ ๒๗ (จากการรวบรวมของอัจฉราพร กมุทพิสัย : *ประชุมกฎหมายประจำศก* และ*ราชกิจจานุเบกษา* พ.ศ.๒๔๓๕-๒๔๗๕)

อนึ่ง นอกจากจะวัดกันจากอัตราจำนวนเสนาบดีแล้วยังต้องคำนึงถึงฐานะอิทธิพลภายในคณะเสนาบดีระหว่างส่วนใหญ่ที่เป็นเชื้อพระวงศ์และที่ขึ้นมาจากกลุ่มขุนนาง ดังเช่นกรณีปัญหาของเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งนอกจากช่วงสุดท้าย พ.ศ.๒๔๗๐-๒๔๗๕ แล้วทุกท่านล้วนมาจากกลุ่มขุนนาง และต้องประสบกับปัญหาต่อสู้อย่างหนักทั้งในด้านนโยบายและงบประมาณ แล้วก็มักพ่ายแพ้ตลอดมาในคณะเสนาบดี โปรดอ่านประกอบ แน่งน้อย ติดติรานนท์ : *เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๖ หน้า ๑๘๕-๑๘๖ และ ๑๙๗-๒๒๐).

๗๖. Toru Yano อ้างแล้ว.

๗๗. Toru Yano แหล่งอ้างเดียวกัน ; James C. Ingram อ้างแล้ว หน้า 48-49 และ 56-57 ; Robert J. Muscat, *Development Strategy in Thailand : A Study of Economic Growth.* New York, Frederick A Praeger, 1966 หน้า 18 และ 26-31 ; สุวิทธ์ ไพทยวัฒน์ : "วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ.๒๓๙๔-๒๔๗๕" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๑) สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ หน้า ๑๙๙-๒๔๓.

๗๘. David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 197.

๗๙. จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ลำพังแต่การเพิ่มงบประมาณด้านเกษตรและการศึกษาอาจช่วยให้กิจกรรมเหล่านี้ขยายปริมาณขึ้น แต่จะไม่บังเกิดผลยกระดับฐานะของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาขึ้นมาอย่างแท้จริง ตราบเท่าที่มิได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ กล่าวคือ ให้เป็นการสนองตอบโดยตรงต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มชนในภาคเกษตรและชนบท แม้หลัง ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน เป้าหมายและแนวทางของราชการ ก็ดูจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าไรนัก ในขณะเดียวกับที่พยายามทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินให้กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้นๆ โดยลำดับ.

๘๐. Toru Yano อ้างแล้ว ; Nicholas Bennett, "Commitments for Compulsory Education or Miseducation in Thailand? : Some Alternative Strategies" ใน *บทเส้นทางการแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย* รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๖ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักพิมพ์พิฆเณศ หน้า ๓๓๗ ; โปรดอ่านประกอบ เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษาของไทย* สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๒๓ หน้า ๑๒-๒๓ และ ๕๘-๗๕.

๘๑. บันทึก ๑๖-๒๑ ; สำหรับความหมายและขอบข่ายของการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ ๕ โปรดอ่านประกอบ David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 380-382.

๘๒. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๐๑-๒๐๒.

๘๓. Robert J. Muscat อ้างแล้ว หน้า 26-31 และ 40-41 ; James C. Ingram อ้างแล้ว หน้า 19-28, 36-37 และ 67-74.

๘๔. Robert J. Muscat แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 42-43

๘๕. Toru Yano อ้างแล้ว หน้า 127-128 ; พัทยา สายหู : คำอภิปรายใน *การสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน* กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ สิงหาคม ๒๕๑๗ หน้า ๙๖

๘๖. Toru Yano แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 123.

๘๗. จากพระดำรัสกรมพระนครสวรรค์วรพินิต โปรดดูบันทึก ๑๓

มักจะมีการโต้เถียงกันอยู่เสมอว่า ระบอบอาญาสิทธิ์ของไทย แม้จะเป็นอำนาจนิยม แต่ก็ตั้งอยู่ในการุณยธรรม นี่เป็นเรื่องข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ จุดสนใจของงานศึกษานี้ ไม่ได้อยู่ที่ว่าระบอบใดดีหรือเลว หากมุ่งวิเคราะห์ถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลง เพื่อประเมินดูว่าระบอบนั้นๆ มีขีดความสามารถเผชิญต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่เท่านั้น.

๘๘. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๙๕-๑๙๖ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๘๙. "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ.๑๒๔๗" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ขัตติยา กรรณสูต (รวบรวม) ๒๕๑๘ อ้างแล้ว หน้า ๗๙ สำหรับแนวพระราชดำริเรื่องการจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดี ๑๒ ตำแหน่ง โปรดดู "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" (พ.ศ.๒๔๓๐) แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘๙-๑๒๕.

๙๐. โปรดดูรายพระนามเสนาบดีในรัชกาลที่ ๕ ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ๒๕๑๗ อ้างแล้ว หน้า ๑๐๙-๑๑๐ อนึ่ง จากพระบรมวงศ์ ๔ พระองค์ (กับข้าราชการสถานทูตอีก ๗ ท่าน) ที่ร่วมกันกราบบังคมทูลความเห็นขอให้ทรงทำการเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครอง ร.ศ.๑๐๓ ๓ พระองค์ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีภายหลังที่กลับจากต่างประเทศ

หลังจากการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดีแล้ว สามปีต่อมา ยังได้ทรงออกพระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ.๑๑๓ (พ.ศ.๒๔๓๘) จัดตั้งรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่ทำนองนิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมาย แต่ก็มีฐานะเป็นเพียง *"ที่ประชุมปฤกษากฎหมายสำหรับแผ่นดิน...ซึ่งจะได้ดำรงอยู่ในตำแหน่งเพียงตลอดเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้เป็นอยู่"* (มาตรา ๑) ทั้งยัง *"ห้ามไม่ให้ใครขอปฤกษาในที่รัฐมนตรีสภานี้ด้วยข้อความอื่น นอกจากข้อความซึ่งทรงพระราชดำริห์เห็นเป็นการสมควรที่จะให้ปฤกษากันโดยมีพระกระแสรับสั่งตรงเฉพาะมายังที่ประชุมนั้น..."* (มาตรา ๖) *"ห้ามไม่ให้คำปฤกษาที่ตกลงในที่รัฐมนตรีสภานี้ เป็นอันใช้ได้ตามนั้น ก่อนเวลาที่ได้มีพระราช*

หัตถเลขาแลประทับพระราชลัญจกรเป็นสำคัญว่าทรงพระราชดำริห์เห็นชอบด้วยแล้ว..." (มาตรา ๗) และ *"คำปฏิญาณอันนั้น ต้องไม่ผิดแผกจากการที่จะรักษาพระบรมเดชานุภาพทั้งหลาย แลพระบรมเดชานุภาพของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชนั้นให้ดำรงคงอยู่..."* (มาตรา ๗ ข้อ ๒) *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม ๑๔ หน้า ๒๑๓-๒๑๖.

๙๑. ดังตัวอย่างพระดำรัสของสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตเสนาบดีมหาดไทยต่อที่ประชุมกรรมการองคมนตรี ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ ซึ่งอ้างในบันทึกที่ ๑๓ วรรค ๒.

๙๒. "Prince Damrong's Memorandum" ใน Benjamin A. Batson (ed.), *Siam's Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy,* New York, Ithaca, Cornell University, Data Paper Number 96, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, 1974 หน้า 38 และ 40 คัดแปลและอักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

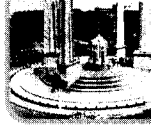
๙๓. ร.อ.หลวงโหมรอนราญ : *เมื่อข้าพเจ้าก่อการกบฏ* โรงพิมพ์นครชัย พ.ศ.๒๔๙๒ หน้า ๓-๖ ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ กล่าวถึงข้อวิพากษ์โจมตีฝ่ายเจ้านายไปในทำนองเป็นเรื่องปล่อยข่าวลือประเด็นอยู่ที่ว่าข้อวิพากษ์โจมตีเหล่านี้สะท้อนความรู้สึกนึกคิดของบรรดาคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร

โปรดอ่านประกอบ Thawatt Mokarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour,* Bangkok, Chalermnit 1972, หน้า 90 และ 97 ; Benjamin A. Batson อ้างแล้ว หน้า 82-85.

๙๔. อย่างเช่นที่รู้สึกกันในกลุ่มกบฏ ร.ศ.๑๓๐ ว่า *"...วิสัยของกิจกรรมไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ จำเป็นจะต้องมีผู้เริ่มต้นคิด ...เป็นผู้นำขึ้นมา จึงจะมีผู้ตาม หรือมิฉะนั้นก็มีอุบัติเหตุเกิดขึ้น ในหมู่ชนบทที่รวมกันอยู่จนทำให้หมู่ชนนั้นจะนิ่งดูดายมิได้ต้องลุกฮือขึ้นกระทำหรือแก้ไขสถานการณ์พร้อมๆ กัน"* ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ.๑๓๐* โครงการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๕๒.

๙๕. "การไล่หนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเดิมสวนกุหลาบ" *เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลย์ราชสมบัติครบ ๑๐๐ ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.๒๕๑๑ หน้า ๑๘ และ ๒๐.

๙๖. โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรคงจำกัดเฉพาะสำหรับคนในกรุงเทพฯ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.๒๔๔๑ จึงเริ่มดำริขยับขยายไปสู่หัวเมือง ("ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง" *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม ๑๖ ร.ศ.๑๑๗ หน้า ๔๑๔-๔๑๗)



โปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับเปรียบเทียบถึงเงื่อนปัจจัยทางโครงสร้างสังคมและจังหวะขั้นตอนของการพัฒนาการทางการเมืองและการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ชนชั้นนำของไทยพยายามเดินตามมาโดยตลอด ใน เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษา* โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๔๐-๕๐ และ ๕๘-๖๓.

๙๗. สุกัญญา ตีรวนิช : *ประวัติการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ.๒๓๒๕-๒๔๗๕)* : มัทนา เกษกมล : *การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.๒๔๕๓-๒๔๖๘)"* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗) หน้า ๙๙-๑๐๐.

๙๘. ชัยอนันต์ สมุทวณิช : *สรรนิพนธ์ของเทียนวรรณ* องค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๖๒-๖๖ และแถมสุข นุ่มนนท์ : "เทียนวรรณ" ใน *พื้นอดีต* สำนักพิมพ์เรืองศิลป์ พ.ศ.๒๕๒๒ หน้า ๑๑๙-๑๒๒.

๙๙. *บางกอกการเมือง* ๒๑ มีนาคม ๒๔๖๖ อ้างใน มัทนา เกษกมล อ้างแล้ว หน้า ๑๐๐.

๑๐๐. แถมสุข นุ่มนนท์ : *พื้นอดีต* อ้างแล้ว

๑๐๑. โดยเปรียบเทียบอย่างเห็นได้ชัดกับแนวคิดของ Edmund Burke ปราชญ์การเมืองและรัฐบุรุษของอังกฤษ ใน *Reflections on the Revolution in France,* Oxford University Press, 1950, หน้า 106.

๑๐๒. Seymour M. Lipset, *Political Man Social Bases of Politics,* New York, Doubleday, 1960, Chapter 2 หน้า 77-96 งานศึกษาของศาสตราจารย์ลิปเซท มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจนำมาปรับใช้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจและวิกฤตความชอบธรรมในที่นี้

๑๐๓. แนวอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ อาศัยข้อคิดเชิงทฤษฎีจาก Chalmers Johnson, *Revolutionary Change,* Boston, Little Brown and Company, 1966 หน้า 40-45 และ 51-58 ซึ่งเน้นความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปกับปัญหาเสถียรภาพ ปัญหาทั้งสองด้านโดยแท้จริงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเสมือนด้านหัวและก้อยของเหรียญอันเดียวกัน ในประการสำคัญจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงอันเป็นกฎธรรมดาของระบบสังคมมนุษย์ ดุลยภาพอันเป็นเงื่อนไขของเสถียรภาพของสังคมหนึ่งย่อมไม่อาจเป็นสิ่งที่อยู่คงที่ตายตัวได้ หากเป็นดุลยภาพที่จะต้องปรับไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาวะ

ปัจจัยแวดล้อม

๑๐๔. ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ.๑๓๐ (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)* อ้างแล้ว หน้า ๖๖.

๑๐๕. John H. Kautsky, 1972 อ้างแล้ว หน้า 66-72.

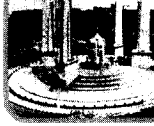
๑๐๖. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ : *พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของไทย* มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๒๓ หน้า ๒-๒๕.

๑๐๗. สำหรับเรื่องกบฏ ร.ศ.๑๓๐ โปรดอ่าน ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน : *กบฏ ร.ศ.๑๓๐* และแถมสุข นุ่มนนท์ : "ขบวนการ ร.ศ.๑๓๐" ใน *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว งานเขียนล่าสุด อัจฉราพร กมุทพิสมัย : *กบฏ ร.ศ.๑๓๐ : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่ม "ทหารใหม่"* (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๔.)

๑๐๘. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ บ.๑๗/๑๑ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๔ มีนาคม ร.ศ.๑๓๐ อ้างใน แถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๔๙ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๐๙. อย่างเช่นกรณีปัญหาขัดแย้งระหว่างเสนาบดีธรรมการกับเสนาบดีคลังตั้งแต่สมัยเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ใน แน่งน้อย ติดติรานนท์ : *เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๑๘๕-๑๘๖, ๒๐๒-๒๐๖ และโปรดอ่านประกอบ เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษาของไทย* อ้างแล้ว หน้า ๖๙-๗๐.

๑๑๐. ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยายมราชภายหลังกบฏ ร.ศ.๑๓๐ ว่า *"...คนจำพวกที่ร้ายกาจกว่าจำพวกอื่นนั้น คือจำพวกที่อ้างเอาความรักชาติขึ้นเป็นสาเหตุเพื่อคิด ฤาถ้ามีโอกาส ก็ถึงแก่ลงมือประทุษร้ายต่อผู้ปกครอง ...ฉันมีความวิตกและไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่งเพราะรู้สึกว่า เมืองเรากำลังจะเดินเร็วเต็มที ยังมิทันจะเดินแข็ง ก็จะวิ่งเสียแล้ว ทั้ง 'โปลิติค' ก็เป็นคำที่ได้ยินหนาหูขึ้นทุกวัน คนไทยโดยมากที่พูดถึงโปลิติคนั้น ฉันไม่เชื่อว่าเข้าอกเข้าใจทางเหนือทางใต้อะไรนัก..."* (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ บ.๑/๖๔ เล่ม ๑ สำเนาพระราชหัตถเลขา ๔ มิถุนายน ร.ศ.๑๓๑ อ้างใน แถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๖๒-๖๓) พระราชวิจารณญาณนี้ดูจะสอดคล้องเป็นอย่างดีกับที่พระยาประสิทธิ์ศัลการ ข้าราชสำนักได้กราบบังคมทูลไว้หลังการจับกลุ่มกบฏ ร.ศ.๑๓๐ ไม่กี่วัน ว่า พวกก่อการเป็นพวก *"น้อยใจ" "ไม่มีสติ"* และส่วนใหญ่เป็นลูกจีน กับ



พวกโก้ต่างๆ. (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ บ.๑๗/๑๑ หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๙ และ ๑๒ มีนาคม ร.ศ.๑๓๐ อ้างใน แถมสุข นุ่มนนท์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓)

๑๑๑. ในทัศนะของ *"อัศวพาหุ" : "ถึงคำว่า "ทรัพยศาสตร์" ซึ่งเป็นศัพท์ใช้โดยอนุมัติของกระทรวงธรรมการนั้น ก็ต้องนับว่าเป็นศัพท์ดี มีลักษณะทำให้ผู้ถือตนเป็น 'คนจน' (และซึ่งโดยมากอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นคนนอกราชการ มีเวลาว่างและกระเป๋าว่างอยู่โดยมากนั้น) รู้สึกคันคะเยออยากรู้อยากเรียน เพราะคงจะทำให้หวังไปว่า นี่แล้วเป็นตำราที่จะแสดงให้เห็นหนทางที่จะได้มั่งมีโดยไม่ต้องออกกำลังกายมากมาย และไม่ต้องลำบากยากใจระวังความประพฤติเคร่งครัดเหมือนอย่างที่ทำราชการอยู่ ถ้าผู้ใดคิดเป็นเช่นนี้ และหวังอยู่เช่นนี้ และไปซื้อหนังสือ 'ทรัพยศาสตร์' มาอ่าน บางทีจะรู้สึกเสียใจที่ผิดคาดหมาย เพราะหนังสือนี้ไม่ใช่ตำราแสดงวิธีมั่งมีทันใจได้ หามิได้ พูดกันสั้นๆ หนังสือนี้ไม่ใช่เป็นหนังสือแสดงศาสนาพระศรีอารย์ และไม่ได้ชี้หนทางให้ดำเนินไปถึงต้นกัลปพฤกษ์หามิได้"* (กองจดหมายเหตุแห่งชาติเอกสาร ร.๖ บ.๑ ๑ข/๔ ส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หมวดพระราชนิพนธ์ "ความเห็นเรื่องหนังสือทรัพยศาสตร์" หน้า ๕).

หมายเหตุ พระยาสุริยานุวัตร์ ได้รับแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ในปี พ.ศ.๒๔๔๙ และถูกโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งเสนาบดี ด้วยเหตุไปขัดผลประโยชน์กับนายอากรเรื่องปัญหาการจำหน่ายฝิ่น ซึ่งพระยาสุริยานุวัตรทำการโอนจากนายอากรมาให้รัฐบาลทำเองทั้งหมด ท้ายที่สุดจึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการไปในปี ๒๔๕๐ เมื่อมีอายุเพียง ๔๕ ปี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภากับคณะ : *พระยาสุริยานุวัตร* อ้างแล้ว หน้า ๒๕-๒๗ และ ๑๘๙-๑๙๐.

๑๑๒. *"...มีข้อความบางอย่างซึ่งถ้าจะพูดอย่างเบาๆ ก็ว่า ยังคลาดเคลื่อนอยู่ เช่น ผู้แต่งแบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ ชั้นสูง ชั้นกลาง ชั้นต่ำ แล้ว และแสดงความเห็นว่าบุคคลชั้นกลางนั้นแลเป็นกำลังแก่ชาติมาก เพราะถึงแม้คนหนึ่งๆ จะมีทรัพย์สะสมได้น้อยกว่าบุคคลชั้นสูงตัวต่อตัวก็ดี แต่คนชั้นกลางมีจำนวนมากกว่า เพราะฉะนั้น จึงรวมอยู่ในมือบุคคลชั้นกลางมากกว่าชั้นอื่น... การแบ่งคนเป็นชั้นๆ ในเมืองเรามีเหมือนในยุโรปฤๅ? ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น เพราะคนไทยไม่มีใครสูงกว่าใคร เว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวแล้ว ใครๆ เสมอกันหมด คือ ลูกพลเรือนก็มีช่องได้เป็นเจ้าพระยาเท่ากับหม่อมราชวงศ์สำคัญที่คุณสมบัติส่วนตัวเท่านั้น..."* (เอกสาร ร.๖ บ.๑ ๑ข/๔ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๙ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

โปรดอ่านประกอบ ฉัตรทิพย์ นาถสุภากับคณะ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘-๙ และ ๒๗-๓๐.

๑๑๓. เอกสาร ร.๖ บ.๑ ๑ข/๔ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖.

๑๑๔. พระยาสุริยานุวัตร : *เศรษฐวิทยาชั้นต้น* "คำนำ" หน้า จ. อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภากับคณะ อ้างแล้ว หน้า ๓.

๑๑๕. ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ.๑๓๐* อ้างแล้ว หน้า ๕๐-๕๑.

๑๑๖. แถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๕๙-๖๑.

๑๑๗. สุวดี เจริญพงศ์ : *ปฏิกิริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๔๗-๕๐ และปัญหาแตกแยกระหว่างรัชกาลที่ ๖ กับพระราชวงศ์ชั้นสูง หน้า ๒๕๙-๒๖๓.

๑๑๘. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ เล่ม ๓ บันทึกเรื่อง การปกครอง ๒๓ กรกฎาคม-๑ สิงหาคม ๒๔๖๙ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว-ดร.ฟรานซิส บี. แซร์ อ้างใน แถมสุข นุ่มนนท์ *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๗๐-๗๑ และโปรดดูประกอบพระราชบันทึกภาษาอังกฤษ ใน Banjamin A. Batson 1974 อ้างแล้ว หน้า 15.

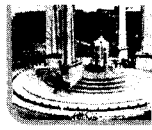
๑๑๙. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย* โรงพิมพ์นิติเวชช์ พ.ศ.๒๕๑๕ หน้า ๑-๒ บันทึกนี้ระบุปี ค.ศ.๑๙๒๗ สมัยนั้นปีศักราชไทยยังเริ่มเดือนเมษายนอยู่ เดือนกุมภาพันธ์ซึ่งทำการก่อตั้ง *"คณะราษฎร"* จึงยังอยู่ในช่วงปี พ.ศ.๒๔๖๙.

๑๒๐. ข้อมูลสำหรับกลุ่มกบฏ ร.ศ.๑๓๐ จาก แถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๒๓-๒๔ โดยจัดแบ่งในกลุ่มผู้ถูกตัดสินลงโทษ ๙๙ คน จากผู้ต้องหาทั้งสิ้น ๑๐๖ คน.

สำหรับคณะราษฎร ๒๔๗๕ ปรับจากข้อมูลใน ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๑๗)* กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๑-๕ และใน ประยูร ภมรมนตรี : *บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕* สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดดิ้ง พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๑๐๘-๑๑๖.

๑๒๑. บันทึกของพระยากัลยาณไมตรี (ฟรานซิส บี. แซร์) และของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ใน Batson อ้างแล้ว หน้า 30 และ 38 ตามลำดับ เป็นการยืนยันสอดคล้องกับพระราชบันทึกรัชกาลที่ ๗ เรื่อง "Problems of Siam"

๑๒๒. เกี่ยวกับประเมินมูลเหตุของการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ โปรดอ่าน Thawatt Makarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour,* Bangkok,



Chalermnit, 1972 หน้า 69-101 ; เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ : *ปฏิวัติ ๒๔๗๕* แพร่พิทยา พ.ศ.๒๕๑๔ หน้า ๕๗-๙๔.

๑๒๓. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ : *"บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว"* (ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม ๒๕๑๙) หน้า ๘๘-๑๑๖ เกี่ยวกับการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาและหน้า ๒๔๖-๒๕๓ เกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี.

๑๒๔. Batson อ้างแล้ว หน้า 13-22.

๑๒๕. พระราชบันทึกเรื่อง "Democracy in Siam" ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 49 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๖. พระราชบันทึกเรื่อง "Problems of Siam" ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 21 คำแปลโดยผู้เขียนเอง และโปรดอ่านประกอบ สนธิ เตชานันท์ (ผู้รวบรวม) : *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๙ "คำแนะนำเอกสาร" หน้า (ญ-ฏ).

๑๒๗. พระราชบันทึกเรื่อง "Problems of Siam" ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 13 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๘. พระราชบันทึกเรื่อง "Democracy in Siam" ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 49 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๙. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๒๔. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ้างแล้ว หน้า ๒๕๑-๒๕๒ และ ๓๘๙.

๑๓๐. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๔๔-๒๕๐.

๑๓๑. สุวดี เจริญพงศ์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๒๙-๑๓๑. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๕๖-๒๖๒ แม้หลังจากจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นในเดือนกันยายน ๒๔๗๐ แล้ว ก็ยังเป็นที่คาดหวังกันมาก ดังตัวอย่าง เช่น

- หนังสือพิมพ์ *ไทยหนุ่ม* ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ : *"สภากรรมการองคมนตรี ซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็นบันไดขั้นแรกที่นำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมด้วยเป็นแน่ ...เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างดีแล้วว่า พระองค์ทรงตั้งพระทัยอยู่เสมอที่จะทำนุบำรุงประเทศของเราให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น ...เป็นสิ่งที่ก่อให้เราเกิดความมั่นใจขึ้นอีกว่ามิวันใดก็วันหนึ่งในภายหน้า พวกราษฎรคงจะมีโอกาสได้มีเสียงในที่ประชุมบ้างเป็นแน่"*

- หนังสือพิมพ์ *ศรีกรุง* ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ ในคอลัมน์เรื่อง *"สภากรรมการ*

องคมนตรีปลุกเราแล้ว" : "ตั้งแต่บัดนี้สืบไป บรรดาพลเมืองทุกชั้นจักรู้สึกว่าได้ตื่นจากหลับและลืมตาโพลงแล้ว เพื่อคอยเสนอความเป็นไปทุกอย่างที่เกี่ยวแก่การเป็นอุปสรรคแห่งความเจริญของประเทศและประชาชนให้สภานี้ทราบ จะได้เกิดความคิดความดำริ แล้วรวบรวมขึ้นเป็นความเห็นของสภาถวายแด่พระประมุขของชาติให้ทรงพระราชวินิจฉัยเด็ดขาดต่อไป บรรดาพลเมืองได้รู้สึกอึดอัดกันมาช้านานในเรื่องที่จะหาผู้แทนนำสารทุกข์สุกดิบให้ทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท จริงอยู่บรรดาพลเมืองมีโอกาสถวายฎีกาพิเศษได้ทางหนึ่ง ทำหนังสือร้องเรียนโดยตรงต่อราชการได้ทางหนึ่ง และอาศัยปากเสียงของคณะหนังสือพิมพ์ได้อีกทางหนึ่ง ...แต่ผู้ที่มีหน้าที่อย่างอื่นอยู่มาก จะสู้ผู้ที่มีหน้าที่โดยเฉพาะได้อย่างไร และคนเดียวหัวเดียวหรือจะสู้หลายคน หลายความคิดได้..." และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช *สัตว์การเมือง* ๒๕๑๔

๑๓๒. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ้างแล้ว หน้า ๒๖๔-๒๖๖. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๓๘-๑๓๙ และ ๑๗๕-๑๗๗.

๑๓๓. "Outline of Preliminary Draft" ใน Batson อ้างแล้ว หน้า 34-35.

๑๓๔. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๗ บ.๑.๓/๓๒ No.๓๗ ส่วนพระองค์สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ แผนกอภิรัฐมนตรี เรื่องบันทึกการปกครอง บันทึกความเห็นเรื่องการปกครองของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทูลเกล้าฯ ถวาย ๑ สิงหาคม ๒๔๖๙ และโปรดอ่านประกอบใน Batson อ้างแล้ว หน้า 40.

๑๓๕. Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 37-41.

๑๓๖. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๙๕, ๑๐๕-๑๐๘ และ ๑๖๗-๑๖๘.

๑๓๗. Batson อ้างแล้ว หน้า 82 และ "An Outline of Changes in The Form of Government" ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 86-89.

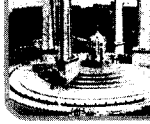
๑๓๘. Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 90.

๑๓๙. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 92 คำแปลและอักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๔๐. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรฯ* อ้างแล้ว หน้า ๑-๑๐ ; กุหลาบ สายประดิษฐ์ : *เบื้องหลังการปฏิวัติ* สำนักพิมพ์บูรพาแดง พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๑๘ หน้า ๕๑-๑๐๕.

๑๔๑. กุหลาบ สายประดิษฐ์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๐-๑๐๑ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๔๒. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๒-๖๓ ที่พูดถึงบทบาทกลุ่มผู้ก่อการ ๒๔๗๕ สายทหารระดับสูงในที่นี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำมาใช้อธิบายถึงว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เพราะจริงๆ แล้วกลุ่มนายทหารฝ่ายปฏิวัติก็ไม่ได้มีกำลังพลในการบังคับบัญชาอย่างแน่นอน เป็นผลให้จำต้องทำการโดยอาศัยยุทธวิธี



จับกุมตัวเจ้านายและบุคคลสำคัญๆ ไว้เป็นตัวประกันดังที่ได้มีงานเขียนบรรยายไว้อย่างแพร่หลายอยู่แล้ว ผู้รู้ท่านหนึ่งจึงให้ขอสังเกตยุทธการปฏิวัติ ๒๔๗๕ ว่าเป็น *"กลลวงทางการเมือง"* (a revolution by political bluff) (โปรดอ่าน Thawatt Makarapong อ้างแล้ว หน้า 21-24)

ประเด็นที่น่าคิดก็คือว่า เพราะเหตุใดเพียง *"กลลวงทางการเมือง"* จึงบังเกิดผลสำเร็จ ในข้อนี้เข้าใจว่า การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ น่าจะยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างรอบด้านเพียงพอ บรรดางานศึกษาและงานเขียนเท่าที่ปรากฏ มักมุ่งอธิบายไปที่ปฏิบัติการของฝ่ายปฏิวัติเป็นสำคัญโดยไม่ค่อยจะคำนึงถึงอีกด้านหนึ่งของเหตุการณ์ เรื่องราว คือ ปัญหาความสัมพันธ์และความเป็นไปภายในของฝ่ายผู้ปกครองเอง ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยอธิบายได้อย่างสำคัญถึงความเป็นไปได้และความสำเร็จของ *"กลลวงทางการเมือง"* ทางฝ่ายปฏิวัติ.

๑๔๓. Josiah Crosby, *Siam : The Crossroads,* London, Hollis & Carter Ltd., หน้า 89-90 และ 152-153.

๑๔๔. Richard. P. Claude, "The Classical Model of Human Rights Development" ใน R.P. (Claude), *Comparative Human Rights,* The Johns Hopkins University Press, 1976 หน้า 6-50.

Dankwart A. Rustow "Transitions to Democracy" ใน *Comparative Politics,* 2 (April 1970) หน้า 337-364.

Robert A. Dahl, Polyarchy : *Participation and Opposition,* Yale University Press, 1972 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบท 1-6 หน้า 1-104.

๑๔๕. Dahl แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 4-9.

๑๔๖. แหล่งอ้างเดียวกัน.

๑๔๗. Claude อ้างแล้ว หน้า 7-8.

๑๔๘. ด้วยแนวทัศนะที่มองปัญหาเช่นนี้เองที่กลุ่มผู้ปกครองสมัยก่อน ๒๔๗๕ เดินนโยบายพัฒนาการเมืองอย่างผิดพลาด ซึ่งในส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นผลมาจากอิทธิพลที่ปรึกษาต่างประเทศโน้มเอียงที่จะชวนให้มองประเด็นปัญหาจากสภาวะที่รู้เห็นกันจากสังคมตะวันตกในขณะนั้นโดยมิได้พยายามทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขปัจจัยเป็นมาทางประวัติศาสตร์และทั้งมิได้หรือไม่ยอมให้การรับรู้เข้าใจในพลังศักยภาพของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ ซึ่งก่อตัวขึ้นมาแสดงออกให้ปรากฏเป็นเวลาหลายทศวรรษอยู่แล้วก่อนหน้าการปฏิวัติ ๒๔๗๕.

๑๔๙. Dahl อ้างแล้ว หน้า 15-16.

๑๕๐. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พีรศักย จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

พ.ศ.๒๕๒๔ หน้า ๑๖-๒๙.

๑๕๑. มีประเด็นข้อเท็จจริงถกเถียงกันมากที่ว่า ผู้นำคณะราษฎรล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้วก่อนลงมือทำการยึดอำนาจในเช้าวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายปรีดี พนมยงค์เองในฐานะเลขานุการกรมร่างกฎหมายสมัยนั้น (โปรดดูชัยอนันต์ สมุทวณิช : ๑๔ *ตุลา : คณะราษฎร์กับกบฏบวรเดช* ชมรมประวัติศาสตร์ชุมนุมวิชาการอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗ หน้า ๑๐-๑๑)

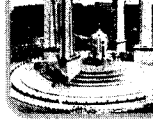
นายปรีดี พนมยงค์พยายามอธิบายชี้ให้เห็นว่า โดยฐานะทางราชการของบรรดาผู้นำคณะราษฎร รวมทั้งเลขานุการกรมร่างกฎหมาย ไม่อาจล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คำชี้แจงของนายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นนี้ยังให้ข้อสังเกตน่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับกลุ่มผู้นำรัฐบาลสมัยนั้นที่ว่า

> ...พระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น รู้กันเฉพาะบุคคลที่พระองค์ได้มีพระราชดำรัสให้พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าทราบ ๖ วันภายหลัง ๒๔ มิถุนายน และเสนาบดีของพระองค์เท่านั้น ซึ่งไม่ยอมบอกให้คนภายนอกรู้ เพราะเป็นความลับทางราชการ เสนาบดีใดที่เห็นด้วยกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ควรสนับสนุนพระราชประสงค์ในที่ประชุมเสนาบดี ถ้านิ่งเฉยก็เท่ากับ*ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงโดดเดี่ยวในพระราชดำรินั้น* และถูกเสนาบดีสภาคัดค้าน (ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร* อ้างแล้ว หน้า ๔๑-๔๒ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง)

๑๕๒. Seymour M. Lipset อ้างแล้ว ชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงซึ่งอาจเป็นผลกระทบฐานะความชอบธรรม และสัมฤทธิผล ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความดำรงคงอยู่ของระบอบการเมืองหนึ่งๆ

๑๕๓. Thawatt Makarapong อ้างแล้ว หน้า 21-24 และโปรดดูบันทึกที่ ๑๔๒ ประกอบ.

๑๕๔. วีณา มโนพิโมกษ์ : *ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๐) หน้า ๔๑ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตีความเรื่องคณะราษฎรเข้าคุมกองกำลังทหารโดยโยงเหตุผลไปถึงการที่คณะราษฎรยินยอมให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาขึ้นเป็นประธานกรรมการราษฎรว่า *"เพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่าคณะราษฎรมิได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง"*



การพิจารณาประเด็นทำนองนี้ปรากฏอยู่ในงานเขียนจำนวนมากมาย ซึ่งค่อนข้างเน้นอัตตวิสัย อาจมีส่วนจริงที่ว่าคณะราษฎรต้องการรวบอำนาจหรือว่าต้องการให้ใครๆ เชื่อว่ามิได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่จะตีความพฤติกรรมของคณะราษฎรไปในทางนี้เสียหมดทุกเรื่อง อย่างเช่นในกรณีมิให้ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลกับพระยามโนปกรณ์นิติธาดานี้

๑๕๕. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรฯ* อ้างแล้ว หน้า ๑-๒.

๑๕๖. กุหลาบ สายประดิษฐ์ อ้างแล้ว หน้า ๕๕. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๕๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๒-๖๓.

๑๕๘. Josiah Crosby 1945 อ้างแล้ว หน้า 90-91

๑๕๙. Robert Dahl อ้างแล้ว หน้า 15-16.

๑๖๐. *คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๗* "สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" ระหว่างหน้า ๓๐๙ และ ๓๑๐

๑๖๑. "สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒ กล่าวโดยเฉพาะในประเด็นการยอมให้ตั้งคณะหรือพรรคการเมืองนั้น ข้อเท็จจริงเป็นที่ยืนยันตรงกันระหว่างนายปรีดี พนมยงค์และหลวงวิจิตรวาทการแถลงในสภาฯ ว่า หลวงวิจิตรวาทการผู้คิดริเริ่มก่อตั้ง *"คณะชาติ"* เองได้นำเรื่องปรึกษาหารือกับนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นที่เห็นชอบด้วยกันถึงกับมีการประชุมผู้ก่อการซึ่งเสียงข้างมากก็เห็นว่าควรให้ตั้งคณะชาติขึ้นพระยามโนปกรณ์นิติธาดานายกรัฐมนตรีเองก็แสดงความเห็นด้วยที่จะอนุญาตให้ตั้งคณะชาติ จากความเข้าใจเช่นนั้น นายปรีดี พนมยงค์ จึง *"ได้ขอร้องต่อนายกคณะราษฎรให้เตรียมการอีเล็คตอเรียลแคมเพน ถึงกับได้มีการเรี่ยไรกันแล้วต่อมาอย่างไรไม่ทราบ พระยามโนฯกลับความเห็นอีกทีว่าอย่าให้มีคณะการเมืองเลย ข้าพเจ้าจึงขอแถลงให้ทราบว่าในครั้งนั้นคงมีเรื่องลับลมคมใน"* (*คำแถลงการณ์สละราชสมบัติฯ* แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๕๒-๒๕๓)

"เรื่องลับคมใน" ที่ว่านี้ได้รับการชี้แจงจากหลวงวิจิตรวาทการในสภาฯ ว่า *"...มีเหตุที่น่าจะเรียนให้ทราบว่าคณะราษฎรในเวลาที่ตั้งเป็นสมาคมขึ้นนั้น ไม่ได้เลือกเจ้าคุณมโนฯ เป็นนายกฯ กลับเลือกเจ้าคุณนิติศาสตร์ฯเป็นนายก เจ้าคุณมโนฯจึงได้พยายามที่จะล้มคณะราษฎรเสีย เมื่อข้าพเจ้าได้ยื่นคำขอตั้งคณะชาติไปแล้ว พระยามโนฯเรียกข้าพเจ้าไปบอกว่าเลิกคณะชาติเสียเถอะแล้วจะล้มคณะราษฎรให้...ข้าพเจ้าขอสนับสนุนคำอ้างของรัฐบาลที่ว่าผู้ก่อการในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ส่วนมากเห็นด้วย และโดยเฉพาะหลวงประดิษฐ์ฯเองได้แสดงความเห็นแก่ข้าพเจ้าว่าคณะชาติควรได้ตั้งขึ้น ข้าพเจ้าขอแสดงให้ท่านทั้งหลายทราบว่าที่รัฐบาลแถลงมานั้นเป็นความจริง"* (แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๗๘)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผลปรากฏเป็นการโต้ตอบ ดังนี้

พระราชบันทึก

ข้าพเจ้าชอบที่จะให้มีคณะพรรคการเมืองขึ้น จดหมายของข้าพเจ้ามีไปถึงพระยามโนฯนั้น เขียนไปในคราวที่รัฐบาลในครั้งกระนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ข้าพเจ้าจึงแนะนำไปว่า ถ้าคณะชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแล้วก็ควรที่จะเลิกล้มคณะราษฎรเสียเหมือนกัน ...ข้าพเจ้าเห็นว่า ณ บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่จะอนุญาตให้คณะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยเปิดเผย...ถ้าหากไม่อนุญาตให้มีหนทางอันถูกต้องตามกฎหมายเพื่อคัดค้านการกระทำของรัฐบาลเสียเลย จุดประสงค์ในอันที่จะมีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญก็ย่อมสูญหายไปหมดทีเดียว

สนองพระราชบันทึก

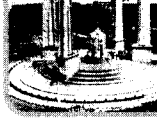
ตามที่ทรงรับสั่งว่า ได้ส่งจดหมายถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดาให้เลิกล้มคณะราษฎร เพราะรัฐบาลในครั้งนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ความข้อนี้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาจะกราบบังคมทูลไว้อย่างไรก็ยังทราบไม่ได้ แต่ความจริงเรื่องนี้ รัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้นัดประชุมผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญทั้งหมด ที่ประชุมส่วนมากเห็นการให้ตั้งคณะชาติและยังไม่ทันที่รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรก็มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ดั่งได้กล่าวแล้ว ข้อนี้หลวงวิจิตรวาทการ เลขาธิการคณะชาติในเวลานั้นย่อมทราบได้ดี

("สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๕) ในกรณีใดก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ไม่มีคำตอบ ก็คือว่าในเมื่อทรงมีพระราชดำริและเรียกร้องออกมาเช่นนี้แล้ว เหตุไฉนฝ่ายคณะราษฎรจึงยังไม่จัดการก่อตั้งพรรคการเมืองบังเกิดผลขึ้นมา?

๑๖๒. "สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" แหล่งอ้างเดียวกัน (หน้า ๑)-(หน้า ๒๔)

๑๖๓. วีณา มโนพิโมกษ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๑๕-๑๒๒

๑๖๔. Gerhard E. Lenski, *Power and Privilege : A Theory of Social Stratification,* New York, McGraw-Hill Book Company, 1966, หน้า 5-7 ปัญหาระหว่างพลังทั้งสองเป็นภาพสะท้อนกระแสความคิด 2 แนวทาง ซึ่ง Lenski ใช้คำเรียกว่า *"Conservative*



Thesis" อันหมายถึงพลังอนุรักษ์นิยม และ *"Radical anti Thesis"* อันหมายถึงพลังเปลี่ยนแปลง แต่ถ้ามองจากแง่ของพุทธธรรมซึ่งยืนยันกฎธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงแล้วผู้เขียนกลับเห็นควรจะเรียกเสียใหม่ว่า *"Radical Thesis"* และ *"Conservative anti Thesis"*

๑๖๕. ประชัน รักพงศ์ : *การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์บัณฑิต แผนประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๐ หน้า ๑๕๑-๑๕๒.

๑๖๖. *รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี* ครั้งที่ ๒๕/๒๔๘๖ (๕ พฤษภาคม ๒๔๘๖) เรื่องประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อ้างใน ประชัน รักพงศ์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๕๖ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง และโปรดอ่านเรื่องต่อไป หน้า ๑๕๗-๑๕๘. ; ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : *รัฐสภาไทยในสรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๔๒๐-๔๒๑.

๑๖๗. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๑๗.

๑๖๘. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร* ครั้งที่ ๙/๒๔๘๖ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖ อ้างใน เทียมจันทร์ อ่ำแหวว : *บทบาททางการเมืองและการปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๑ หน้า ๓๖๔ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๖๙. เทียมจันทร์ อ่ำแหวว แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๗๑-๓๗๒. ; ประชัน รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๓๙. ; พลเอกเนตร เขมะโยธิน : *ชีวิตนายพล* เกษมบรรณกิจ *พ.ศ.๒๕๑๐ "คำนำ" นายทวี บุณยเกตุ หน้า ๑๑-๑๒ ; สิริ เปรมจิตต์ : ชีวิตและงานของพลเรือตรีถวัลย์ธำรงนาวาสวัสดิ์* โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ พ.ศ.๒๕๒๑ หน้า ๔๓๕-๔๓๘ ซึ่งมองออกไปในแง่ให้ความเห็นอกเห็นใจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ไม่อาจเปิดเผยเหตุผลความจำเป็นของนโยบายตามพระราชกำหนด ๒ ฉบับได้ เพราะเป็นความลับทางราชการทหาร การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาและออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงนับเป็นการเสียสละและแสดงน้ำใจเป็นประชาธิปไตยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในด้านบทบาทของสภาฯ ในกรณีนี้ สิริ เปรมจิตต์ กลับมองไปในทางลบว่า *"...การที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดสำคัญของรัฐบาลทั้งสองฉบับนั้น สภาฯถูกนัก 'ประชาธิปไตย' คนใดข่มขู่ไว้ด้วยกลอุบายอันสกปรกโสมมอย่างไรก็คงจะเป็นที่ประจักษ์กันได้ดีแล้ว และนี่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เกิดจากนักการเมืองพลเรือนไม่ใช่ทหาร"* (หน้า ๔๓๗)

๑๗๐. *บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒* "พระบรมวงศานุวงศ์กับขบวนการเสรีไทย" โดยนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร และนายเปรื่อง ศิริภัทร์ จัดพิมพ์ในโอกาส ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๕ หน้า ๓๓-๓๗ บรรยายถึง

การประสานร่วมงานกู้ชาติระหว่างหม่อมเจ้าศุภสวัสดิ์ สวัสดิวัฒน์ ในอังกฤษกับนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการ และหัวหน้าขบวนการเสรีไทยในประเทศ และได้เกิดความดำริที่จะหาทางปลดปล่อยโดยออกกฎหมายนิรโทษกรรมบรรดานักโทษการเมืองที่ต้องคำพิพากษาของศาลพิเศษตั้งแต่ปี ๒๔๗๖ ภารกิจเรื่องนี้ *"นายทวี บุณยเกตุ ขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ ทำหน้าที่รัฐมนตรีสั่งราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและเป็นเลขาธิการขบวนการเสรีไทยภายในประเทศ เป็นผู้รับคำสั่งโดยตรงจากหัวหน้าเสรีไทย ให้ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นกฎหมาย โดยนายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ลงนามในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองตามระเบียบ"* (หน้า ๓๕-๓๖)

๑๗๑. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ อ้างแล้ว หน้า ๕๑๙-๕๒๒ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๗๒. Josiah Crosby อ้างแล้ว หน้า 90.

๑๗๓. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 151-152 โปรดดูประกอบทัศนะทำนองเดียวกัน หากแต่เน้นในด้านนโยบายของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะใน Frank Darling, *Thailand and The United States,* Washington D.C., Public Affairs Press, 1965, Chapter II, หน้า 40-60.

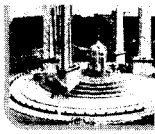
๑๗๔. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : *งานใต้ดินของพันเอกโยธี* เกษมบรรณกิจ พ.ศ.๒๕๑๐ หน้า ๗๔๔.

๑๗๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๔๕ ความขัดแย้งและหวาดระแวงต่อกันเช่นว่านี้จะสะท้อนให้เห็นจากการที่ปัญหาเรื่องพระราชอำนาจได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในรัฐธรรมนูญ *"ใต้ตุ่ม"* ซึ่งประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยเปรียบเทียบกับระบอบภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๙ ได้ว่า

> โครงการเก่า ร่างขึ้นเพื่อให้ราษฎรเลือกสมาชิกวุฒิสภา แต่ *รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม กำหนดให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงเลือก*
>
> *การเลือกนายกรัฐมนตรี ก็กำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์เช่นกัน*

(*อนุสรณ์ในงานรับพระราชทานเพลิงศพพลโทกาจ กาจสงคราม* ๒๐ เมษายน ๒๕๑๐ "อะไร คือหัวใจของรัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม" ไม่ปรากฏหน้า).

๑๗๖. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : *งานใต้ดินของพันเอกโยธี* หน้า ๗๕๑.



๑๗๗. แถลงการณ์ฉบับที่ ๓ ของ "คณะทหาร" ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ กล่าวหา พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส ว่า

> ...ก่อนที่คณะเราจะลงมือกระทำการนั้น ก็ได้ไปเชื้อเชิญ อ้อนวอนพลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส แล้ว เพื่อขอให้มาเป็นประมุข ในการกระทำคราวนี้ โดยคณะของเราเห็นว่า ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่หวังดีต่อชาติ โดยแท้จริง เหมือนดังที่ประชาชนทั่วๆ ไปเข้าใจกัน อนึ่งเล่า ท่านผู้นี้เอง ได้ตระหนักถึงความเหลวแหลกของรัฐบาลอยู่แล้ว ถึงกับปรารภอยู่เนืองๆ ว่า ยินดีจะช่วยเหลือ แต่ครั้นถึงการกระทำเข้าจริงๆ ท่านผู้นี้ ซึ่งใครๆ พากันหวังว่าเป็นคนรักชาติที่แท้จริงคนหนึ่งกลับกลายเป็นบุคคลสำคัญที่ พยายามขัดขวางการกระทำของคณะทหารผู้หวังดีต่อประเทศชาติ...

(สุชิน ตันติกุล : *รัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐* วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี สาขาวิชา รัฐศาสตร์ศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ระบุปี ภาคผนวก หน้า ๘๘).

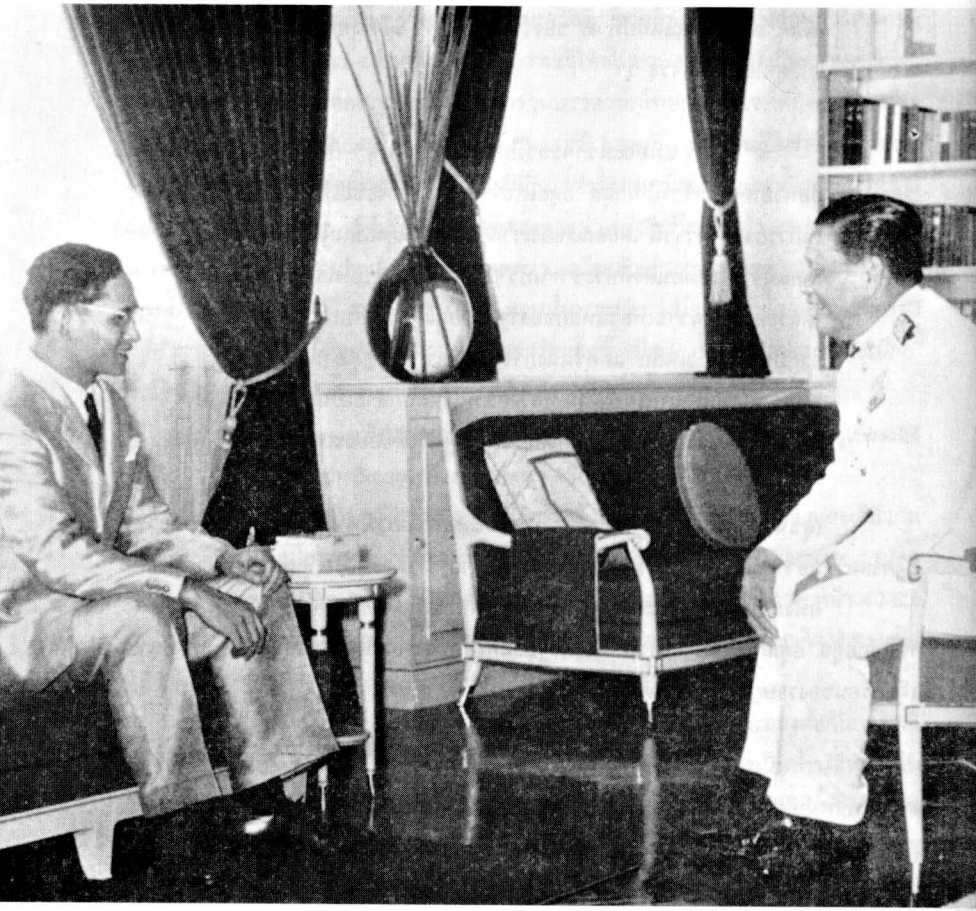
อนึ่งก่อนหน้ารัฐประหาร ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เดือนกรกฎาคม ๒๔๙๐ พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส กล่าวประณามรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขความยุ่งเหยิง และปัญหาเดือดร้อนของราษฎรพร้อมทั้งเตือนว่า

> ...ถ้ารัฐบาลยังทำตัวเลวอยู่เช่นนี้ แม้เกิดปฏิวัติรัฐประหารขึ้น ในขณะนี้คิดว่าจะไม่ปราบปราม เพราะไม่ต้องการเอาทหารไทยไปฆ่า ทหารไทยด้วยกันเอง ไม่ต้องการให้คนไทยฆ่าคนไทยกันเอง โดยที่ รัฐบาลเลวเช่นนี้

(*รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี* ครั้งพิเศษ/๒๔๙๐ ๓ กรกฎาคม ๒๔๙๐ อ้างใน ประชัน รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๑๑ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๒๔๑-๒๔๒)

๑๗๘. พันตรีควง *อภัยวงศ์* : "ชีวิตของข้าพเจ้า" ใน *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์* ๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๑ หน้า ๑๓๕.

๑๗๙. หนังสือพิมพ์ *ศรีกรุง* ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ อ้างใน ประชัน รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๔๗.



จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจเด็ดขาดตามธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2502 ที่คณะปฏิวัติยึดอำนาจและ "ฉีก" รัฐธรรมนูญฉบับก่อนทิ้ง เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลถวายข้อราชการต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 คณะปฏิวัติจะยึดมั่นและ "ตั้งอยู่บนรากฐานสถาบันที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญญลักษณ์ของชาติและทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน"



บทที่ ๓

ระบอบรัฐธรรมนูญทหารกับปัญหาการพัฒนา

> ท่านเห็นหรือยังเล่าว่า ลักษณะอุปนิสัยคนคงจะต้องมีอยู่หลายๆ อย่างด้วยกัน ทำนองเดียวกับที่มีรูปการปกครองกันหลายๆ รูปแบบ? รัฐธรรมนูญทั้งหลายไม่ได้ผุดขึ้นมาเอง จากกรวดจากหิน หากเป็นผลมาจากอิทธิพลครอบงำของลักษณะอุปนิสัยบางอย่าง ที่ชักจูงลักษณะอุปนิสัยส่วนอื่นๆ ของประชาชนให้คล้อยตามไป ดังนั้นถ้าหากจะมีรูปการปกครองได้ถึง ๕ รูปแบบ ก็หมายถึงว่าคงจะต้องมีองค์ประกอบทางจิตใจอยู่ ๕ อย่างด้วยกันในหมู่คนเรา
>
> **เปลโต**

ในสองบทที่แล้วมา ได้พยายามอธิบายถึงพัฒนาการทางการเมืองสำหรับช่วงศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งอาศัยแรงริเริ่มและกระตุ้นลงมาจากเบื้องบนบังเกิดผลเป็นการกระชับรวมศูนย์อำนาจในราชการส่วนกลาง แต่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเดียวกันนั้นเองภายในโครงสร้างอำนาจของราชการ ก็ได้มีการคลี่คลายขยายตัวของระบบสัมพันธภาพทางอำนาจออกไปเป็นลำดับ จากอดีตที่เคยจำกัดอยู่ภายในแวดวงของผู้นำกลุ่มเจ้านายและขุนนางชั้นสูง ฐานสัมพันธภาพได้กระจายออกไปสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ ซึ่งค่อยๆ ก่อตัวขึ้นจากพื้นฐานคนชั้นกลาง กบฏ ร.ศ.๑๓๐ และปฏิวัติ ๒๔๗๕ นับเป็นผลสะท้อนของการแปรเปลี่ยนรูปโฉมโครงสร้างอำนาจเช่นว่านี้ ถ้าจะมองจากแง่ของมิติเวลาโดยนับเอาสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ.๒๓๙๘ เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากพลังกดดันภายนอกแล้ว เหตุการณ์ ร.ศ.๑๓๐ และ พ.ศ.๒๔๗๕ ก็ตกอยู่ในช่วงจากกลางมาถึงค่อนศตวรรษ ช่วง ๒๕ ปีหลังสุดคือระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๐๐ อาจถือได้ว่าเป็นช่วงของการปรับดุลอำนาจภายในโครงสร้างราชการ ในสภาพแวดล้อมของ



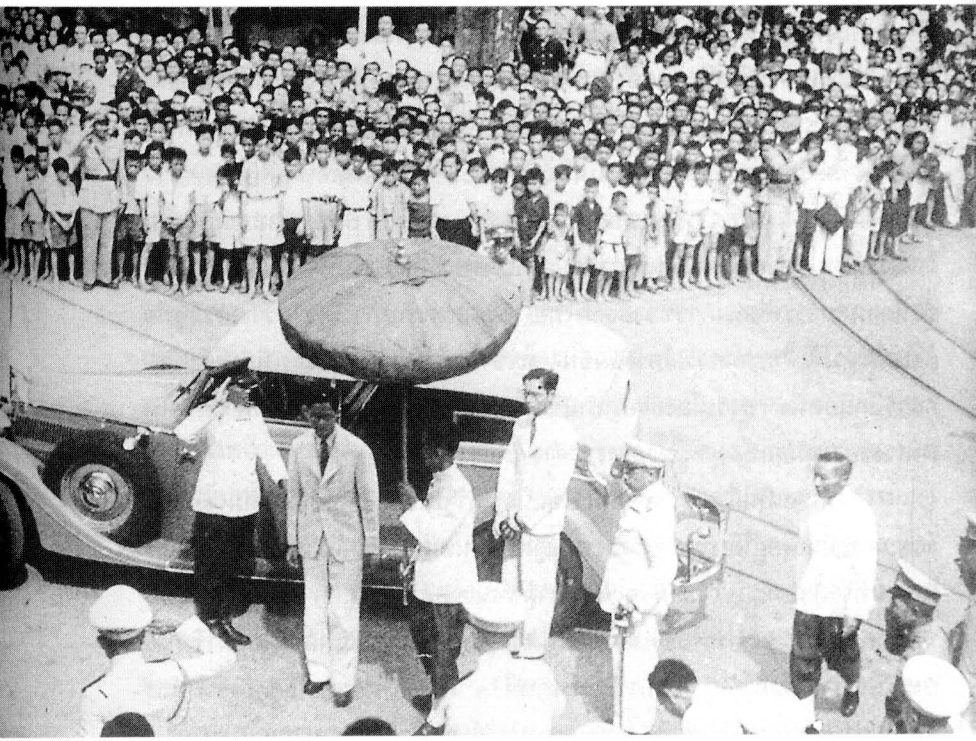
"ประชาธิปไตยอันปราศจากมติมหาชน อันสัมฤทธิผล" ประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองในหมู่ชนชั้นนำฝ่ายต่างๆ ไม่อาจบรรลุผล โอกาสความเป็นไปได้มีอยู่ถึงสองครั้งสองคราภายในชั่วระยะเวลา ๑๕ ปีแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ ช่วงระหว่าง ๒๔๗๕-๒๔๗๗ และ ๒๔๘๘-๒๔๙๐ อันเป็นช่วงที่กระบวนการเมืองเป็นไปภายใต้การกำกับของพลังฝ่ายพลเรือน ความล้มเหลวทั้งสองครั้งเปิดช่องให้พลังฝ่ายทหารสามารถเข้าทำการแทรกซ้อนและแปรเจตนารมณ์ และแนวทางพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญ ให้กลายเป็นเพียงฐานอ้างอิงความชอบธรรมของระบอบทหาร การปฏิวัติ ๒๔๗๕ ซึ่งเริ่มต้นด้วยผลสำเร็จโดยการรอมชอม และปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อ กลับต้องกลายเป็นการเผชิญหน้ากันด้วยกำลังอาวุธและความรุนแรง และในที่สุดการขึ้นสู่ฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของพลังฝ่ายทหาร ตำแหน่งหน้าที่ควบคุมกำลังทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเริ่มมีบทบาททางการเมืองจากเหตุความจำเป็นเพื่อ *"ป้องกันรักษา"* รัฐธรรมนูญสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (๒๔๗๖-๒๔๘๑) กลับกลายมาเป็นเงื่อนปัจจัยหลักของการเปลี่ยนแปลงและค้ำจุนอำนาจการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้กลับคืนสู่อำนาจอีกเป็นคำรบสองจากการรัฐประหาร ๒๔๙๐ ต้องคลอนแคลนขาดความมั่นคงก็ด้วยเหตุที่ต้องปล่อยตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลโทผิน ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร แล้วอีกห้าปีต่อมา จอมพลผิน ชุณหะวัณ เองก็จำต้อง *"สละ"* ไปให้อีกต่อหนึ่งในปี ๒๔๙๗ แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้ซึ่ง *"ได้แสดงว่าใคร่จะได้ตำแหน่งมานานแล้ว"*[๒] จากนั้นฐานะตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจึงได้เป็นปัจจัยต่อรองสำคัญของฝ่ายกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และนำไปสู่การปฏิวัติเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ดังที่พูดถึงในตอนก่อน

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งคือว่า สิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นี้ โดยสาระแล้ว ไม่ใช่เรื่องของปัญหาการทดลองประชาธิปไตยอย่างที่อยากจะเข้าใจกัน ประเด็นจึงไม่ใช่เรื่องของการประเมินว่าประชาชนพร้อมหรือไม่พร้อมสำหรับการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในสังคมวัฒนธรรมไทย หรือถ้าประสงค์จะยกเอาประชาธิปไตยมาเป็นประเด็นวินิจฉัยกัน



ก็อาจเป็นไปได้*ในเชิงของพัฒนาการ* มากกว่าที่จะมาประเมินเอาจากสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมตามที่มีอยู่เป็นอยู่ ซึ่งย่อมอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ และเป็นข้อที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในบทนี้ จะอย่างไรก็ตาม ประสบการณ์และพัฒนาการที่เกิดขึ้นจริงๆ นั้นเป็นประเด็นปัญหาของสัมพันธภาพทางอำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงกันโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มชนชั้นนำฝ่ายต่างๆ ซึ่งแน่นอนจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตกเอง นับเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งในตอนก่อนพัฒนาการประชาธิปไตยในระดับการมีส่วนร่วมของมวลชน งานศึกษานี้พยายามมุ่งประเมินวิเคราะห์ถึงบทบาทและสัมพันธภาพทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำในแง่นี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้ตามสภาวะพัฒนาการของสังคมไทย ซึ่งผลกระทบทาง*โครงสร้างเศรษฐกิจ*ยังไม่ถึงช่วงที่ *"สถานการณ์ทางชนชั้น"* จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองที่สำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการขับเคี่ยวต่อสู้กันเฉพาะภายในแวดวงของ*กลุ่มสถานภาพผู้นำทางราชการ*

เห็นจะเป็นด้วยสภาพเงื่อนไขเช่นนี้เองที่รัฐธรรมนูญฉบับธนวาคม ๒๔๗๕ จึงสามารถยืนยงอยู่ได้นานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดหลังจากนั้น เพราะมีหลักการในส่วนที่ว่าด้วย*ที่มาของอำนาจ* คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกกำกับไว้ด้วย*ระบบ "บทเฉพาะกาล"* (มาตรา ๖๕) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น และสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่ง *"พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น"* ระบบ *"บทเฉพาะกาล"* นี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เท่ากับเปิดช่องทางให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยสะดวก ทั้งนี้โดยอาศัยใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมีจำนวนเท่ากันกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ว่าที่จริงความขัดแย้งประการหนึ่งที่สำคัญระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ก็มีมูลมาจากปัญหาเรื่องอำนาจการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ นี่เอง ระบบ *"บทเฉพาะกาล"* อาจจะริเริ่มขึ้นมาจากเจตนารมณ์เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ได้ถูกผันแปรไปเป็นการเสริมดุลอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากที่มีการขยายอายุบทเฉพาะกาลออกไปในปี ๒๔๘๓ จากเดิมกำหนดไว้ *"อย่างช้าต้องไม่เกินสิบปี"* เป็นถึงยี่สิบปีในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 (พระราชสมภพ 20 กันยายน 2468) ขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477 ขณะพระชนมายุ 10 พรรษา โดยส่วนใหญ่ประทับที่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์เพื่อทรงศึกษาวิชาการ เสด็จนิวัติประเทศไทยครั้งหนึ่งเมื่อปี 2481 ประทับอยู่เป็นเวลาสองเดือน และเสด็จนิวัติอีกครั้งเมื่อ 5 ธันวาคม 2488 ในภาพพระองค์เสด็จเยี่ยมราษฎรชาวจีนที่สำเพ็ง เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2489 พระองค์สวรรคตเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 พระชนมายุ 21 พรรษา (ภาพจาก *ศิลปวัฒนธรรม* 18 : 4 กุมภาพันธ์ 2540 ฉบับ "2540 เยาวราชในพายุฝุ่น")



พิบูลสงคราม หลังจากที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง ๒ ปีเศษ แล้วครั้นเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม หวนกลับมาสู่อำนาจการเมืองอีกครั้งหนึ่งจากรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ต่อมาในปี ๒๔๙๔ ก็ทำการรัฐประหารตนเองขึ้นโดย *"ข้าราชการทหารบกทหารเรือและทหารอากาศได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตกลับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕..."*[๕] ที่ว่าเป็นการรัฐประหารตนเองก็เพราะ *"ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"* นี้ได้รับการสนองพระบรมราชโองการโดย *"คณะบริหารประเทศชั่วคราว"* ซึ่งประกอบด้วยผู้นำทางทหารระดับนายพล ๙ นายจากสามเหล่าทัพ และจอมพล ป. พิบูลสงครามเองในฐานะนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ *"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕"*

จากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ มาสู่ระบอบ "ปฏิวัติ" ๒๕๐๑

ความผันผวนปรวนแปรทางการเมืองในช่วง ๖ ปีระหว่าง พ.ศ.๒๔๘๙-๒๔๙๕ นี้ นอกเหนือไปจากที่เพียงแต่จะมองกันเป็นทำนอง *"วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย"* เท่านั้น กล่าวคือ เวียนว่ายอยู่ในวัฏจักรของรัฐประหาร ตามมาด้วย *"กบฏ"* ต่อต้าน (รวม ๕ ครั้ง) การใช้รัฐธรรมนูญ (๔ ฉบับ) การเลือกตั้ง (๕ ครั้ง) และมีรัฐสภา (๔ ชุด) แล้ว[๖] ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการแปรเปลี่ยนภายใน*โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ* อันมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อแนวความคิดและ*หลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญ* รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๙ มีอายุอยู่ได้เพียงปีครึ่ง แต่ก็ให้แง่คิดน่าสนใจจากความพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมือง และความเห็นพ้องต้องกันในหลักการมูลฐานบางประการอันควรนำมาบันทึกไว้ ณ ที่นี้ อย่างน้อยเพื่อประกอบความเข้าใจถึงความหมายของความผันแปรและเป็นไป นับตั้งแต่รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ จนกระทั่งการ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง ๒๕๐๐-๒๕๐๑



อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ เป็นผลเกิดจากการริเริ่มและการเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปรารภถึงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีระหว่างสงคราม และมีการหารือกับนายกรัฐมนตรีคนต่อๆ มาเป็นลำดับ จนถึงสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ *"...อันเกี่ยวแก่พระบรมวงศานุวงศ์... (และ) หลักการอันเป็นสาระสำคัญ คือเลิกบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญและอำนาจนิติบัญญัติที่ให้มี ๒ สภา สมาชิกและสภาทั้งสองต้องเลือกตั้งมาจากราษฎร ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่ต้องกำหนดว่า ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องเป็นสมาชิกแห่งสภา..."*[๗] จากนั้น ผู้สำเร็จราชการยังได้เชิญพระบรมวงศานุวงศ์และต่อมาบรรดาสมาชิกประเภท ๒ รวมทั้งผู้ก่อการ ๒๔๗๕ มาร่วมหารือ จนในท้ายที่สุด *"บรรดาผู้ที่ได้รับเชิญมามีความเห็นเป็นเอกฉันท์ยืนยันเจตนาให้เลิกสมาชิกประเภท ๒ พร้อมทั้งมี**ความเห็นต้องกันกับความเห็นที่รัฐบาลได้หารือ** ในหลักการสาระสำคัญที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ...คือ*

๑. *ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล...*
๒. *ยกเลิกบทบัญญัติซึ่งให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง*
๓. *อำนาจนิติบัญญัติมี ๒ สภา คือ สภาอาวุโส และสภาผู้แทน*
๔. *สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกมาโดยตรง*
๕. *สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้ง ๒ ชั้น **ไม่มีการแต่งตั้ง***
๖. *คณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทนและประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามรับสนอง แต่บุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนั้น ไม่จำต้องเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ...*
๗. *รัฐมนตรีและสมาชิกของสภาผู้แทนและสภาอาวุโสนั้นจะเป็น**ข้าราชการประจำไม่ได้***

นี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยดูมีทางจะบังเกิดผลขึ้นมาได้จากรากฐานของการประสานรอมชอมของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่างๆ แต่การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนเองก่อให้เกิดช่องว่างอำนาจ เปิดทางให้ต้องถูกล้มล้าง



ไปด้วยรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ดังกล่าวมาแล้ว ข้อที่น่าสังเกตจากเหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองครั้งนี้ ก็คือว่า ประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญซึ่งดูจะเป็นที่ประสานปรองดองกันได้จนบรรลุออกมาเป็นรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ บรรจุหลักการต่างๆ ดังกล่าวไว้อย่างครบถ้วนนั้น กลับกลายมาเป็นปมอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งของการต่อสู้ขับเคี่ยวทางการเมืองไป นั่นก็คือ ประเด็นปัญหาเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจ กรณีสวรรคตในเดือนมิถุนายน ๒๔๘๙ หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเดือนเดียวเป็นจุดเร่งเร้าการแตกแยกให้ขยายตัวลุกลามไปจนถึงรัฐประหารในปีต่อมา มูลเหตุจูงใจประการหนึ่งของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ก็นัยว่าเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจมากขึ้น[๙] รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๔๙๐ ของคณะรัฐประหาร นอกจากจะยืนยันหลักการให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๓๓) ซึ่งเป็นผลเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ยังรื้อฟื้นระบบคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งเคยเป็นชนวนก่อความไม่พอใจมาก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงปกครอง ๒๔๗๕ (มาตรา ๙-๑๑ และ ๑๓-๒๐) ยิ่งไปกว่านั้นบรรดาผู้นำที่ได้ร่วมริเริ่มและให้ความเห็นต้องกันอย่างเป็นทางการในหลักการสาระสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงก่อนหน้านั้น ต่างก็เข้าร่วมคณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยการเชื้อเชิญของคณะรัฐประหาร และในที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๙๒ ซึ่งริเริ่มมาจากคณะรัฐบาลชุดนี้ ก็คงยืนยันหลักการพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นการเพิ่มพระราชอำนาจในทำนองเดียวกัน[๑๐] พร้อมทั้งกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๘๒)

ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เหล่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเปราะบางของ *"ความเห็นต้องกัน"* ในหลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ไม่แต่เพียงเป็นปัญหาความลักลั่นขัดแย้งอันปราศจากกรอบกฎเกณฑ์ในหมู่ผู้นำพลเรือนกันเองเท่านั้น ทัศนคติที่จะพึงมีต่อปัญหาอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองก็ค่อนข้างโน้มเอียงไปในทางที่จะหันไปหาฝ่ายคุม*กำลัง* เป็นเครื่องชี้ขาดมากกว่าที่จะอิง*ฐานความถูกต้องตามกฎหมาย* กรณีพฤติกรรมของรัฐบาลควงอภัยวงศ์ต่อการถูกคณะรัฐประหาร "จี้" ให้ออกในเดือนเมษายน ๒๔๙๑ เป็น

ตัวอย่างให้เห็นได้เป็นอย่างดีในข้อนี้ เพราะรัฐบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา กลับต้องจำนนต่อการใช้กำลังบังคับ โดยไม่ได้คิดอ่านที่จะไปพึ่งฐานอำนาจอันชอบธรรมของตนเลย นอกจากเพียงแต่ *"ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีบางท่านกับผู้คุมกำลังฝ่ายทหารเรือและฝ่ายทหารอากาศดูว่าควรจะคิดประการใด"* เท่านั้น[๑๑] แสดงให้เห็นว่า รัฐสภาคงแทบจะไม่ได้อยู่ในสายตาแม้ของรัฐบาลพลเรือนเองเลย ทัศนคติและพฤติกรรมเช่นนี้ อาจไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนักสำหรับ *"ประชาธิปไตยอันปราศจากมติมหาชน"* แต่อย่างน้อยก็พอจะเป็นเครื่องวัดให้เห็นได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญของไทยอยู่ในฐานะอะไร และมีความหมายเพียงใดใน*ทัศนะของผู้นำ* โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝ่ายพลเรือนเอง

ชะตากรรมของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ อันเป็นผลิตผลของสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ แต่มาประกาศใช้เอาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงไม่ยากที่จะคาดการณ์กันได้ เพราะเหตุจากลักษณะความเป็น *"ประชาธิปไตย"* บางส่วนทั้งในพฤติกรรมบริหารงานของรัฐบาลควง อภัยวงศ์เอง[๑๒] และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ให้มีการแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ เป็นที่แน่นอนว่า หลักการรัฐธรรมนูญเช่นนี้ย่อมจะก่อปัญหาขัดข้องแก่ฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถคุมสภาได้ดังเช่นที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยทำมาแล้วภายใต้รัฐธรรมนูญเอง จึงเท่ากับเป็นเป้าอุปสรรคสำคัญ ดังคำบอกเล่าของจอมพล ผิน ชุณหะวัณ

> ขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรัฐธรรมนูญฉบับนั้นห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาเวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี เวลาประชุมวุฒิสภาก็ดี สมาชิกทำการอภิปรายรวนเรไม่เป็นสาระอยู่ตลอด แม้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้ง บางคนก็พลอยอภิปรายรวนเรไปตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเกือบตั้งตัวไม่ติด ถ้าขืนให้มีสภาพอยู่



> เช่นนั้นตลอดไป รัฐบาลไม่สามารถจะทำการให้ก้าวหน้าไปได้ในทางที่ควร จึงประชุมคณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่พิจารณาความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุดก็ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ มาใช้และแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยเล็กน้อย[๑๓]

หลักการแยกข้าราชการเมืองออกจากข้าราชการประจำจึงเป็นมูลเหตุสำคัญก่อให้เกิดวิกฤตรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวุฒิสภาเป็นผลทำให้ยากแก่ฝ่ายบริหารที่จะแต่งตั้งผู้ที่ตนจะสามารถคุมได้โดยสะดวก ซึ่งย่อมจะต้องอาศัยแต่งตั้งเอาจากบรรดาข้าราชการประจำนั่นเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่าแนวความต้องการของฝ่ายทหารในข้อนี้ย่อมจะผสานสอดคล้องเป็นอย่างดีของข้าราชการประจำซึ่งได้มีบทบาททางการเมืองมาโดยตลอดอยู่แล้ว การ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี ๒๕๐๑ ก็จะใช้ปมความต้องการทางการเมืองนี้เองเป็นเครื่องสร้างฐานอำนาจของ *"ระบบปฏิวัติ"* ดังจะได้เห็นกันต่อไป สำหรับกรณีของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ นั้นตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วก็เป็นชุดที่ได้รับแต่งตั้งสืบเนื่องมาจากสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ในปี ๒๔๙๐ นั่นเอง จึงมีฐานะท่าทีค่อนข้างเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงกับมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ๒ ปีติดๆ กัน (๒๔๙๒-๒๔๙๓)[๑๔] แม้จะมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภากึ่งหนึ่งตามวาระในปี ๒๔๙๓ ผลปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ส่วนใหญ่ทีเดียว คือ ๓๕ จากจำนวนที่จับสลากออกทั้งสิ้น ๕๐ ก็มาจากสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิม[๑๕] ไม่ได้เกิดผลเปลี่ยนแปลงช่วยให้ฐานะของฝ่ายบริหารมั่นคงขึ้นเท่าไรนัก

เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน ๒๔๙๐) ม.จ.สิทธิพร กฤดากร ได้ทรงบันทึกไว้มีประเด็นน่าสนใจดังนี้

> นายควง อภัยวงศ์ระมัดระวังไม่ให้มี *"ประชาธิปไตยจอมปลอม"* เกิดขึ้นอีกได้ ในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภา *จึงได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน* ภายใต้กรมชัยนาทฯ

องค์ประธานอย่างใกล้ชิด และ*เลือกเฟ้นเอาข้าราชการบำนาญ* ที่ซ่ำซองในการงานสาขาต่างๆ ประกอบกับพ่อค้าวาณิชที่มีชื่อเสียง และไม่มีข้าราชการประจำหรือสมาชิกพรรคของนายควงสักคนเดียว ฉะนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งกันใหม่แล้ว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว จึงประกอบด้วย ส.ส. ที่ราษฎรเลือกตั้งกับสมาชิกแต่งตั้งที่เป็นอิสระ ปราศจากอิทธิพลของรัฐบาลทั้งสิ้น จึงเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย คือ ไม่ใช่ประชาธิปไตย *"จอมปลอม"...*[๑๖]

พิเคราะห์ดูแล้ว การแต่งตั้งวุฒิสภาครั้งนั้นจึงคล้ายกับพยายามฟื้นฐานะของเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่าขึ้นมาสู่บทบาทและเผชิญหน้าทางการเมืองกับฝ่ายรัฐประหาร ทั้งนี้หลังจากที่บรรดาผู้นำพลเรือนรุ่นใหม่ซึ่งก่อตัวขึ้นมาทั้งจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ จากการเลือกตั้ง และขบวนการเสรีไทยได้ถูกขจัดออกไปจากเวทีการเมืองเกือบโดยสิ้นเชิง ความชอบธรรมและความเป็นไปได้ของ *"ระบอบประชาธิปไตย"* หลังรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงเป็นที่น่าสงสัย จะอย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพทางอำนาจได้เปลี่ยนไปแล้วโดยผลของรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์คงเป็นเพียงรัฐบาล "นั่งร้าน" ให้กับฝ่ายรัฐประหาร ดังที่นายควง อภัยวงศ์ก็เชื่อว่ารู้[๑๗] รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ก็หาใช่ผลิตผลอะไรของคณะรัฐประหารไม่ หากออกมาใช้ได้ก็โดยการยอมผ่อนปรนของฝ่ายรัฐประหารในช่วงเวลาแรก ที่จำเป็นต้องสถาปนากำลังอำนาจและความชอบธรรม ตลอดจนการรับรู้รับรองของต่างประเทศ การรื้อฟื้นรัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๔๗๕ จึงเป็นก้าวการกระทำที่เป็นไปตามวิถีการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่คณะรัฐประหารยังต้องอยู่ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ยังคงจะมีส่วนสืบทอดเจตนารมณ์ ๒๔๗๕ อยู่บ้าง[๑๘] และเป็นผู้ที่ได้เคยทำการต่อสู้ขับเคี่ยวกับฝ่ายเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่ามาแล้วเมื่อ ๒๐ ปีก่อน ผิดกันตรงที่ว่าวิถีการต่อสู้ทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม บังเกิดผลเท่ากับหมุนนาฬิกากลับไปสู่จุดเริ่มต้นเดิมหลังจากกาลเวลาและสภาพการณ์ได้ผ่านพ้นไปถึง ๒ ทศวรรษ



เพราะในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ยืนยันถึง *"พระราชดำริเห็นว่าประชากรของพระองค์ประกอบด้วยวุฒิปรีชาในรัฐาภิบาลโนบาย สามารถจรรโลงประเทศชาติของตนในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกได้โดยสวัสดี"*[๑๙] รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๙๕ ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับหวนไปใช้ระบบ *"บทเฉพาะกาล"* (มาตรา ๑๑๕) คือ ระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเคยใช้มาในสมัยที่บรรดาผู้นำเห็นกันว่าประชากรส่วนใหญ่ ทีเดียวยังไร้การศึกษาอยู่

วงจรการเมืองจากรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปีเดียวกัน มาสู่รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ และยุติลงด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ ที่กล่าวมานี้ ถ้าจะมีส่วนบอกอะไรบ้างที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแล้ว ก็เห็นจะเป็นเครื่องชี้ถึงอิทธิพลของกระแสพลังอนุรักษ์นิยมและอำนาจนิยมนี่เองในวิถีการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะหลังจากคณะรัฐประหารสามารถสถาปนาตนเองขึ้นเป็นที่ยอมรับรองกันทั้งภายในและภายนอกแล้ว ก็หมายความถึงว่าวิถีและกระบวนการเมืองต่อแต่นั้นไปย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยกำลังอำนาจเป็นใหญ่ เริ่มตั้งแต่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ถูกคณะทหารบังคับให้ต้อง *"ขอพระราชทานกราบบังคมลาออก"* จนถึง *"คณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่"* ประชุมมีมติให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ มาใช้ เหล่านี้ล้วนแต่บรรลุผลโดยอาศัยการใช้กำลังอำนาจทั้งสิ้นแม้ว่าจะยังคงยึดถือรูปแบบหน้าตาของระบบรัฐสภาไว้ตามแบบฉบับของผู้นำเช่นจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ตาม แต่รัฐสภาก็ตกอยู่ในฐานะไม่ผิดอะไรกับกลไกการเมืองที่ถูกกำกับบทบาทและพฤติกรรมไปตามกระแสการต่อสู้ขับเคี่ยวกันทางกำลังอำนาจที่อยู่นอกเหนือรัฐสภาเท่านั้น ดังที่พฤติการณ์เป็นไปในช่วงต่อจากนั้นไปจนกระทั่งถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กระทำรัฐประหารในเดือนกันยายน ๒๕๐๐

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ฐานะทางทหารและการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามท่ามกลางพลังคณะรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ นั้น แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากสมัยเรืองอำนาจในช่วง ๒๔๘๑-๒๔๘๗ เพราะนอกจากนายทหารนอกราชการจำนวนหนึ่งซึ่ง *"ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในการที่จะล้มล้างรัฐประหาร"*[๒๐] แล้วการวางแผน



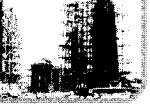
จอมพลผิน ชุณหะวัณ หนึ่งในนายทหารนอกราชการหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ที่ได้เป็นผู้นำคณะทหารยึดอำนาจรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และ "ฉีก" รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ทิ้งเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490 หลังจากนั้นได้กลับเข้าประจำการและดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบก ส่วนในทางการเมืองได้เป็นรองนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี 2494 จอมพลผินเป็นต้นกำเนิดของกลุ่มเศรษฐกิจการเมือง "ซอยราชครู" ที่มีบทบาทสูงในการเมืองไทยในทศวรรษ 2490 และสืบต่อมาถึงปัจจุบัน ในภาพ จอมพลผินเข้ารับพระราชทานยศจอมพลเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2496



และกระทำการยึดอำนาจยังต้องอาศัยบรรดานายทหารประจำการที่มีกำลังพลและอาวุธอย่างกว้างขวางพอเพื่อการนี้ด้วย[๒๑] ยิ่งกว่านั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยขุมกำลังเหล่านี้ในการปราบปราม *"กบฏ"* ต่อต้านหลายครั้ง รวมทั้งทำการกำจัดกวาดล้างอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อบรรดาปรปักษ์ทางการเมือง และในกระบวนการใช้กำลังรุนแรงทางการทหารและการเมืองนี้เองที่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ฝ่ายทหารได้ก่อตัวขึ้นมาและไต่เต้าขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจทางทหารสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผู้นำและแกนกำลังฝ่ายทหารประจำการมาแต่แรกของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐และได้รับการเลื่อนยศตำแหน่งอย่างรวดเร็วจากพันเอกผู้บังคับกรมทหารราบที่ ๑ ขึ้นเป็นพลเอก และดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบกภายในช่วงระยะเวลาเพียง ๕ ปีเศษ รวมทั้งได้ขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหมก่อนหน้านั้น และในที่สุดก็ขึ้นครองตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก สืบแทนจอมพลผิน ชุณหะวัณในเดือนมิถุนายน ๒๔๙๗ คณะรัฐประหารใหม่ซึ่งทำการช่วงชิงอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในเดือนกันยายน ๒๕๐๐ก็ล้วนแต่มาจากกลุ่มนายทหารประจำการที่เข้าร่วมรัฐประหาร ๒๔๙๐ แทบทั้งสิ้น และอยู่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มาโดยตลอด[๒๒]

การขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ *"ขอเวนคืน ...และมอบให้"*[๒๓] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนมิถุนายน ๒๔๙๗ เป็นเครื่องบ่งบอกถึงฐานะอันเข้มแข็งมั่นคงขึ้นของกลุ่ม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในสถานการณ์ขัดแย้งทางการเมืองที่สะสมพอกพูนขึ้นภายในคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ เอง ซึ่ง *"พ.ศ.๒๕๐๐ คือระหว่าง พ.ศ.๒๔๙๘-๒๔๙๙...แตกกันเป็น ๓ พวก คือ พวกขวา พวกกลาง และพวกซ้าย"*

> พวกขวาได้แก่จอมพล ป. พิบูลสงครามและตำรวจ พวกกลางได้แก่จอมพลผิน ชุณหะวัณและผู้ที่เป็นรัฐมนตรี และพวกซ้ายได้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ประจำการ[๒๔]



ในสถานการณ์เผชิญหน้ากันด้วยกำลังอำนาจนี้เองที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามนำเอามาตรการและกลไกประชาธิปไตยมาใช้เมื่อกลับจาก *"เดินทางไปราชการต่างประเทศ"* ตอนปลายเดือนมิถุนายน ๒๔๙๘ แต่ทั้งนี้ก็ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ นั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ออกกฎหมายพรรคการเมืองมาใช้เป็นฉบับแรก พร้อมกับเปิดเวทีให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกันอย่างกว้างขวางมีการจัดตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นเป็นจำนวนมากถึง ๒๐ พรรค รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ของนายควง อภัยวงศ์ ในส่วนจอมพล ป. พิบูลสงครามเองเพื่อเป็นการสงวนรักษาฐานะอำนาจไว้ และในประการสำคัญ เพื่อเป็นการตอบโต้และถ่วงดุลทางทหารของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้จัดตั้งพรรครัฐบาลขึ้นเช่นเดียวกัน คือพรรคเสรีมนังคศิลา โดยมีตนเองเป็นหัวหน้าพรรค พลเอก (ยศขณะนั้น) สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรองหัวหน้าพรรค และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค

นอกจากพยายามถ่วงดุลทางด้านทหารและการเมืองแล้ว ฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามยังต้องหาทางตัดกำลังฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทางด้านฐานเศรษฐกิจอีกด้วย และนี่เป็นจุดสุดท้ายนำไปสู่การแตกหักกับรัฐบาลและพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐประหารเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ในที่สุด เป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปว่า บรรดาผู้นำทางการเมืองทุกฝ่ายในยุคนั้นต่างมีส่วนผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดมีการใช้อิทธิพลและอภิสิทธิ์ในวงการค้าธุรกิจกันดาษดื่น พฤติการณ์เช่นนี้อาจจะมองกันในแง่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบ หรืออย่างไรก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่ง ที่ไม่อาจมองข้าม ก็คือบทบาทความสำคัญของความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าเหล่านี้ ในฐานเป็นแหล่งทรัพยากรอันจำเป็นต่อการแสวงและสร้างฐานการสนับสนุนทางการเมืองในระบบพรรค ด้วยเหตุนี้ การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามหยิบยกเอาปัญหาเรื่องนี้ขึ้นเสนอให้บรรดารัฐมนตรีเลิกการมีหุ้นส่วนหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทร้านค้าต่างๆ เสีย เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น[๒๕] ไม่แต่เพียงจะเป็นผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของบรรดารัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่ยังเท่ากับเป็นการบั่นทอนทำลายฐาน



พลังทางเศรษฐกิจ-การเมืองของกลุ่มหรือพรรคด้วย และการเมืองระบบพรรคในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อๆ มาจนถึงทุกวันนี้ก็เต็มไปด้วยการใช้เงินกว้านซื้อเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภากันอย่างโจ่งแจ้งเป็นที่รู้เห็นกันดี พฤติกรรมสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างอำนาจการเมืองกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ยังจะเป็นอิทธิพลตกทอดถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ดังที่จะได้เห็นกันต่อไป

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า กุศโลบายของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการให้รัฐมนตรีถอนตัวจากผลประโยชน์ธุรกิจการค้านี้ ย่อมจะต้องมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเมือง รวมถึงทางทหารของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จุดระเบิดได้มาถึงทันทีที่จอมพล ป. พิบูลสงครามออกคำสั่งเงียบ แจ้งไปยังรัฐมนตรีทุกคน *"ให้พิจารณาถอนตัวออกเสียจากองค์การค้าและสำนักธุรกิจทุกแห่งทั้งที่เป็นของรัฐหรือของเอกชนอย่างสิ้นเชิงภายในสิ้นเดือนสิงหาคม พ.ศ.๒๕๐๐"*[๒๖] เพียงภายใน ๕ วันหลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พร้อมคณะ *"นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี"* ก็พากันยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีทันที ไม่แต่เท่านั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยังลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลาเป็นการตัดขาดสัมพันธภาพทางการเมืองกับฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามโดยสิ้นเชิง แล้วจากนั้น วิกฤตการเมืองจึงลุกลามออกไปอย่างรวดเร็วจนถึงขั้นมี *"มติของคณะทหาร"* ยื่นคำขาดให้นายกรัฐมนตรีทั้งชุดลาออก รวมทั้งให้พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งนี้ก่อนที่จะเข้าทำการยึดอำนาจโดยเด็ดขาดในวันที่ ๑๖ กันยายน ปีเดียวกันนั้นเอง

ขั้นตอนการก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ *"คณะทหาร"* ดังกล่าวนี้ เป็นไปในท่ามกลางกระแสการประท้วงต่อต้านของมวลนิสิตนักศึกษาประชาชน อันเนื่องมาจาก *"การเลือกตั้งสกปรก"* ในเดือนกุมภาพันธ์ ในสถานการณ์วิกฤตตอนนี้ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเผชิญกับการวิพากษ์โจมตีรอบด้านทั้งในและนอกสภา คล้ายๆ กับในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์เมื่อปี ๒๔๙๐ มาคราวนี้การเดินแต้มคูและกลยุทธการเมือง ทางพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นเหตุก่อปัญหาวิกฤตขึ้นกับฝ่ายของตนเอง



จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจเผด็จการตามธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2502 ซึ่งเป็นต้นแบบของธรรมนูญชั่วคราวของคณะทหารที่ยึดอำนาจมาจนจวบปัจจุบัน ในภาพกำลังออกตรวจเยี่ยมราษฎรที่ยากจนและห่างไกลความเจริญที่อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2505



เหตุการณ์ลุกลามขยายตัว มีการรวมตัวเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลรุนแรงขึ้นตามลำดับ ทางด้านรัฐสภา บรรดาผู้นำพรรคฝ่ายค้านพากันยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์เป็นโมฆะ และในที่สุดพรรคการเมืองฝ่ายค้านต่างๆ รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ เปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาล ในกระแสจิตวิทยาฝูงชนอันสับสนร้อนแรงและต่อเนื่องมาในช่วง ๖ เดือนหลังเลือกตั้งนี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดดเด่นขึ้นมาจากฐานการคุมกำลังในฐานะผู้บัญชาการทหารบกกลายเป็นที่เรียกร้องต้องกันให้เป็นผู้นำประชาชนทำการขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม[๒๗]

และก็คล้ายๆ กับกรณีรัฐประหาร ๒๔๙๐ เช่นกัน เมื่อคณะทหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๙๕ ต่อไปภายใต้เงื่อนไขบางประการแล้ว จึงตั้งผู้นำพลเรือน คือนายพจน์ สารสินซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้) อยู่ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐบาล และดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ในเดือนธันวาคม ๒๕๐๐ นั้นเอง การตั้งนายพจน์ สารสินขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลนี้นอกจากจะให้ภาพพจน์ว่า *"มิได้มีความมักใหญ่ใฝ่สูงในทางการเมือง... (หรือ) ในทางส่วนตัว"*[๒๘] แล้ว ยังมีความสำคัญต่อปัญหาการรับรู้รับรองของประเทศเสียยิ่งกว่าเมื่อครั้งคณะรัฐประหาร๒๔๙๐ ตั้งนายควง อภัยวงศ์ กล่าวคือ เป็นการดึงนายพจน์ สารสิน ผู้เป็นตัวจักรสำคัญขององค์การซีโต้อันมีเป้าหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคย่านนี้ด้วยความสนับสนุนแข็งขันของสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามามีบทบาทกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐในนโยบายเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านั้นในช่วงที่ยังต้องต่อสู้ขับเคี่ยวกันทางการเมือง สหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือสร้างเสริมแสนยานุภาพให้กับกองกำลังตำรวจของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์อย่างมากมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการท้าทายพลังอำนาจฝ่ายทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้น ทั้งสหรัฐและองค์การซีโต้จึงตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีจากหนังสือพิมพ์กระบอกเสียงของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ถึงกับชี้แนะให้ใช้นโยบายเป็นกลางสำหรับประเทศไทย แต่ครั้นเมื่อยึดอำนาจการปกครองได้เด็ดขาดแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็เปลี่ยน

ท่าทีในทันที และนายพจน์ สารสินในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็ประกาศยืนยันที่จะสนับสนุนองค์การซีโต้ และรับการช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐต่อไป ผลจากวิเทโศบายนี้ก็เป็นที่ทราบกันคือ องค์การซีโต้ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง และรัฐบาลไทยได้รับการช่วยทั้งทางทหารและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนในด้านภายใน กองกำลังตำรวจต้องถูกตัดทอนลงไปและเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์[๒๙]

หลังการเลือกตั้งเดือนธันวาคม พลเอกถนอม กิตติขจรขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดินทางไปพักรักษาตัวในสหรัฐ และเมื่อหลังจากที่ *"ได้รับรายงานจากเมืองไทยว่าจะมีการลงมติเปิดอภิปรายรัฐบาลทั่วไปขึ้น และสถานการณ์ของบ้านเมืองกำลังจะแปรเปลี่ยนไปในทางร้าย"*[๓๐] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็ลงมือเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อทำการ *"ปฏิวัติ"* แก้ไขสถานการณ์ยุ่งยากอันเนื่องมาจากว่า

> ในเวลาที่ทำรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน ๑๕๐๐ นั้น มิได้มีการแก้ไขรูปการปกครองบ้านเมืองใหม่คงปล่อยให้ดำเนินการไปตามแบบเดิม กล่าวคือยังคงมีรัฐสภา มีพรรคการเมือง ให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเต็มที่และกว้างขวาง มีสหพันธ์ และสหบาลกรรมกรที่ชอบหยุดงานและสไตรค์เมื่อไม่พอใจนายจ้าง เหล่านี้เป็นต้น ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้พยายามรักษาสถานการณ์เป็นอย่างดีที่สุดแล้วก็ไม่อาจทำสำเร็จได้ทั้งนี้*เพราะกลไกต่างๆ ไม่ดีนั่นเอง* ที่ร้ายที่สุดก็คือผู้แทนราษฎรทั้งหลาย พยายามแย่งกันเป็นรัฐมนตรีและข้าราชการการเมือง โดยขู่ว่าถ้ารัฐบาลไม่แต่งตั้งแล้ว ก็จะถอนตัวออกจากพรรคสนับสนุนรัฐบาล พากันไปตั้งพรรคฝ่ายค้านขึ้นใหม่อีก...[๓๑]

ครั้นเมื่อเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า *"จะต้องใช้วิธี 'ปฏิวัติ' หรือ 'ผ่าตัด' ขนาดใหญ่จึงจะสามารถแก้ปัญหาประเทศชาติในขณะนั้นได้"*[๓๒] ในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑



คณะรัฐบาลจอมพลเอกถนอม กิตติขจร จึงถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เป็นการเปิดทางให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นสู่อำนาจเป็นทางการในฐานะหัวหน้า *"คณะปฏิวัติ"* ทำการสถาปนา *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งจะดำเนินไปเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษเต็มๆ และซึ่งยังจะคงมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อหลักการและแนวทางพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในทศวรรษต่อมาถึงปัจจุบันนี้

ก่อนที่จะพิจารณาไปถึงมาตรการสร้าง *"กลไกที่เหมาะสม"*[๓] ในการปกครองประเทศภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* มีข้อสังเกตบางประการที่ควรกล่าวถึงเพื่อประกอบความเข้าใจในลักษณะเปลี่ยนแปลงของสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็นผลจากรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ และ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ กล่าวคือ ในประการแรก การเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งเป็นไปตามกระแสการเมืองในช่วงทศวรรษที่พลังฝ่ายทหารเริ่มมีบทบาทและอิทธิพลขึ้น ทั้งจากเหตุความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐสภา และปฏิกิริยาต่อต้านการขยายตัวของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ ก่อนหน้า *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ เพียงสองสามสัปดาห์นั้นเอง ในประเทศฝรั่งเศส นายพลเดอโกลล์เพิ่งก้าวขึ้นสู่อำนาจจากความขาดเสถียรภาพไร้ประสิทธิผลของระบอบรัฐสภา และในประเทศปากีสถาน ก็เกิดการปฏิวัติของนายพลอายุบ ข่าน โค่นล้มระบอบรัฐสภาในเวลาไล่เรี่ยติดๆ กัน การปฏิวัติตุลาคมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อุบัติขึ้นตามมาเป็นลูกโซ่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ และแนวทางเปลี่ยนแปลงในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศสภายใต้การนำของนายพลเดอโกลล์ก็นับเป็นแบบอย่างส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญใน *"ระบอบปฏิวัติ"* ดังที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในงานศึกษานี้

ข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่ง ทัศนะท่าทีของ *"คณะปฏิวัติ"* ซึ่งอำนาจเติบใหญ่ขึ้นมาจากรัฐประหาร ๒๔๙๐ ที่มีต่อระบอบรัฐสภาและกลไกทางการเมืองการปกครองทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง จากพื้นฐานการศึกษาอบรม และประสบการณ์ทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่เหล่านี้ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีรากฐานแนวความคิดความเข้าใจและอุดมการณ์ที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากความลักลั่นขัดแย้งภายในของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ ดังกล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุของความอ่อนแอและความ



จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และภริยา ท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม เยี่ยมราษฎรชาวเพชรบุรีเมื่อปี 2499 ซึ่งเป็นปีก่อนการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในต้นปี 2500 ทั้งคู่ได้ก่อตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา และเตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งแรก หลังจากอยู่ในอำนาจทางการเมืองมาอย่างยาวนานบนฐานสนับสนุนของกองทัพและตำรวจเป็นสำคัญ



ล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และในการประการสำคัญ ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างอำนาจเปิดทางให้กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่สามารถทำการ *"ปฏิวัติ"* สถาปนาอำนาจขึ้นมาแทนที่ จากทัศนะของกลุ่มผู้นำใหม่เหล่านี้ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและกลไกรัฐสภากลายเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดสถานการณ์วุ่นวายเป็นภัยคุกคามต่อความดำรงคงอยู่ของบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต้องชำระสะสางให้เป็นรัฐธรรมนูญและกลไกที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพและวัฒนธรรมประเพณีของไทย แล้วในขณะเดียวกันให้เป็นระบอบการปกครองและกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุดหน้าทัดเทียมอารยประเทศด้วย[๓๔] กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลังยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษเต็มๆ ที่ผ่านมา จากยุคของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ยุคของระบอบรัฐธรรมนูญ ช่วง ๒๕ ปีสุดท้าย การเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ทศวรรษของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งพยายามฟื้นฟูพลังอนุรักษ์นิยมและอำนาจนิยมในประเพณีวัฒนธรรมไทยให้เป็นตัวจักรกลของการเร่งรัดพัฒนา พร้อมทั้งพยายามขจัดและทำการปราบปรามพลังฝ่ายกระแสเสรีนิยม ที่เห็นว่าเป็นปัญหาอุปสรรคต่อแนวทาง "ปฏิวัติ" นี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุว่า

> ปวงชนชาวไทยได้เสียสละเสี่ยงภัยนำระบอบรัฐธรรมนูญเข้ามาใช้เพื่อถือเอาสิทธิและเสรีภาพเป็นทางจรรโลงประเทศชาติ แต่มีคนบางพวกบางเหล่าที่เห็นแก่ตัวเอง แอบอิงเอาระบอบรัฐธรรมนูญเป็นทางก่อกวนทำลายความสงบ ใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นเครื่องมือขัดขวางความก้าวหน้าของการงาน ก่อความร้าวฉานยุแยกให้แตกความสามัคคีกันในชาติ จูงใจคนให้โน้มเอียงไปในทางเป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ต้องการจะเห็นแต่ความยุ่งยาก ความเสื่อมโทรมระส่ำระส่ายและความแตกสลายของประเทศชาติในที่สุด
>
> เรื่องทั้งหลายเหล่านี้ เป็นแผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ ไม่มีทางจะบำบัดด้วยวิธีการปลีกย่อย แต่ละเรื่องแต่ละรายไม่สามารถจะแก้ไขด้วยวิธีทางเปลี่ยนรัฐบาลเปลี่ยนตัวคน

หรือเพียงแต่แก้ระบบบางอย่าง เปรียบประดุจโรคร้ายที่ไม่มีทางรักษาด้วยยากินยาทา จำต้องใช้วิธีผ่าตัดถึงขั้นศัลยกรรม การปฏิวัติเป็นวิธีเดียวที่จะรักษาโรคร้ายของประเทศชาติดังที่กล่าวมานี้...

และเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายอันนี้ จำเป็นที่คณะปฏิวัติต้องทำการยึดอำนาจโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๙๕ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่รัดกุมพอจะแก้สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในบัดนี้ได้ รัฐบาลต้องลาออกไป ก็ด้วยเหตุนี้ *จึงจำเป็นต้องสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ให้รัดกุมเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับภัยเฉพาะหน้า* ของประเทศชาติ ...อุปสรรคทั้งหลายหรือภัยของชาติ ไม่ได้เกิดจากการมีสภาผิดหรือมีรัฐบาลผิด แต่เกิดจา*กพฤติการณ์อันพ้นวิสัยที่สภาหรือรัฐบาลจะแก้ไขด้วยเครื่องมือที่มีอยู่ในปัจจุบันจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือใหม่ให้มีทางจรรโลงประเทศชาติได้ตามความปรารถนา*[๓๕]

หลังจากใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่ง *"ประกาศของคณะปฏิวัติ"* อยู่ราว ๓ เดือนเศษ ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ *"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร"* ในเดือนมกราคม ๒๕๐๒ เป็นการสถาปนา *"ระบอบปฏิวัติ"* ขึ้นตามเจตนารมณ์เบื้องต้น *"คณะปฏิวัติ"* ที่ว่า *"เนื่องจากการกระทำครั้งนี้เป็นการปฏิวัติไม่ใช่เพียงรัฐประหารอย่างที่เคยกระทำกันมาในครั้งก่อน ๆคณะรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นในชั้นต้นนี้**จึงจะมีรูปเป็นรัฐบาลปฏิวัติในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง..."*[๓๖] โดยนัยนี้ทั้ง *"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร"* และรัฐบาลปฏิวัติ จึงมีลักษณะชั่วคราว *"ในระหว่างรอการร่างและออกรัฐธรรมนูญใหม่...(ตาม) เจตจำนงแน่วแน่อยู่เสมอ (ของคณะปฏิวัติ) ว่า ประเทศไทยจะต้องปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ (โดย) อาจจะต้องแก้ไขหลักการวิธีการ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของชาติ...(สำหรับ) ในเวลานี้เองซึ่ง**ยังเป็นระยะปฏิวัติ** ก็มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน..."*[๓๗]



ในกรณีใดก็ตามความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญถาวร ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นภารกิจของ *"รัฐบาลปฏิวัติ"* ที่พึงต้องปฏิบัติให้บังเกิดผลลุล่วงไป

"ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้สืบทอดต่อมามีอายุอยู่เกือบสิบปีจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๑ แต่กระนั้นก็ตาม โดยผลการกระทำของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เอง พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญก็ต้องเข้าสู่ *"วงจรอุบาทว์"* อีกคำรบหนึ่ง ตลอดช่วงทศวรรษถัดมา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดในเดือนธันวาคม ๒๕๒๑ ในช่วงสองทศวรรษหลังนี้ อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดและหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบันสมควรที่จะได้พิจารณาถึงกันโดยเฉพาะในที่นี้

"ระบอบปฏิวัติ" กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่

ดร.ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ได้ให้ภาพประเมินน่าสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเปรียบเทียบกับคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ไว้ดังนี้

> การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มีความหมายแตกต่างกับทฤษฎีปฏิวัติตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน เพราะการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มิได้พยายามก่อให้เกิด*การเปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง* "...มันเป็นขบวนการที่ขัดกับการเปลี่ยนแปลงของระบบต่างๆ ...การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นปฏิกิริยา เพราะเป็นการสนับสนุน*การกลับไปสู่ระบบการเมืองที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไป*



เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ ระบบการเมืองนี้จะต้องพยายามรักษาสถานะเดิมของระบบสังคมไทย ซึ่งจอมพลสฤษดิ์มีความเห็นว่า สามารถแยกออกเป็น รัฐบาล ข้าราชการและประชาชน

...ความล้มเหลวของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ในการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกกับขนบประเพณีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย ก่อให้เกิดระบบการเมืองที่จำเป็นต้องพึ่งการใช้อำนาจบุญคุณส่วนตัว การเมืองระบบอุปถัมภ์และกลุ่มคณาธิปไตยการเมือง ฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่มีมาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะเกื้อกูลสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัย จอมพลสฤษดิ์พยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยตั้งข้อสังเกตว่าการเมืองไทยจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ*หลักการเมืองไทย* และความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม...

การปฏิวัติ/รัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นการท้าทายต่อระบบการปกครองของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ จอมพลสฤษดิ์พยายามมองดูการเมืองไทยจากความเข้าใจของเขาว่า อะไรคือหลักการเมืองไทย ...จอมพลสฤษดิ์เชื่อมั่นว่า การเมืองไทยต้องขึ้นอยู่กับหลักการเมืองไทยและมิใช่หลักการเมืองแบบตะวันตก...[๓๔]

ลักษณะแตกต่างในแนวความคิดความเชื่อและความเข้าใจที่มีต่อสังคมการเมืองไทยระหว่างผู้นำสองรุ่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ในตัวเองจากพื้นเพทางการศึกษาอบรมและสภาพการณ์แวดล้อม แต่จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ที่ผู้นำสองกลุ่มนี้ต่างมีบทบาทและอิทธิพลต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงย่อมไม่ใช่เพียงในเชิงความคิดความเชื่อเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับกระแสพลังการเมืองที่ผู้นำแต่ละยุคสมัยเป็นส่วนหนึ่งด้วย คณะผู้ก่อการ



๒๔๗๕ อาจถือได้ว่าประสบความล้มเหลวในความพยายาม *"เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกกับขนบประเพณีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย"* แต่เงื่อนปัจจัยสำคัญอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามก็คือเอกภาพภายในของคณะผู้ก่อการเอง รวมทั้งปัญหาเผชิญหน้ากับพลังเก่าดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ ๒ ซึ่งโดยสาระเป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจในหมู่ชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ มาในกรณี *"การปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ทำนองเดียวกัน นอกไปจากข้อเท็จจริง ที่ว่า แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยมดูค่อนข้างจะสอดคล้องกับ *"ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ"* แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เองยังเป็นสัญลักษณ์ของ *กระแสพลังทหาร* ที่ก่อตัวและเติบโตขึ้นมา และในที่สุดก้าวเข้าสู่อำนาจ*ในสภาพช่องว่างทางการเมือง* ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ อาจเป็นได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อิงอยู่กับ *"หลักการเมืองแบบตะวันตก"* และเพราะฉะนั้นจึงต้องประสบกับความล้มเหลวแต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า *"ระบบการเมืองไทยที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ"* หรืออีกนัยหนึ่ง *"หลักการเมืองไทย"* จะเป็นหลักประกันความสำเร็จของระบอบ *"รัฐธรรมนูญใหม่"* ที่จะได้สร้างขึ้นมาภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้เวลาถึงเกือบสิบปี *"วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย"* ในช่วงตั้งแต่หลังรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เป็นเครื่องพิสูจน์อยู่ในตัวเองถึงความล้มเหลวของ *"หลักการเมืองไทย"* ตามนัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเด็นจริงๆ อยู่ที่ว่า ความล้มเหลวทั้งของการ *"เปลี่ยนการปกครอง"* ๒๔๗๕ และการ *"ปฏิวัติ"* ๒๕๐๑ ต่างเป็นปัญหาอยู่ในบริบทและสภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองที่แตกต่างกันหาใช่เพียงเพราะหลักการเมืองแบบไทยหรือไม่ใช่ไทยเท่านั้นไม่ คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ต้องล้มเหลวเพราะโดยรากฐานแล้วขาดเอกภาพภายในเพียงพอที่จะสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญอะไรได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง คณะปฏิวัติ ๒๕๐๑ มีเอกภาพและพลังทหารยิ่งใหญ่ แต่พยายามสถาปนาระบอบ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"*[๓๙] บนพื้นฐานของหลักการเมืองที่ยึดมั่นติดมั่นอยู่กับอดีต ในขณะที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่กระบวนการแปรเปลี่ยนโครงสร้างอย่างค่อนข้างเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่ง

เป็นผลเกิดจากนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลคณะปฏิวัติเองเป็นเบื้องแรก

ข้อเท็จจริงเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ ทำให้ต้องหวนมาทำความเข้าใจให้กระจ่างขึ้นเกี่ยวกับ*ทฤษฎีปฏิวัติ* ที่อ้างถึงข้างต้น อาจเป็นความจริงที่ว่า *"การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง"* ดังเช่นที่บังเกิดขึ้นในตะวันตกและเป็นที่เข้าใจหรือคาดหวังกันจากแง่ของนักวิชาการตะวันตก แต่ในประเด็นนี้ บางทีเจตนารมณ์การ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อาจจะไม่สำคัญเท่ากับลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลง และ*ผลกระทบต่อสัมพันธภาพทางอำนาจ* ระหว่างพลังทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยย่อ ในบริบททางประวัติศาสตร์ตะวันตก กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นผลักดันของกระแสพลังชนชั้นกฎุมพีอันเป็นกระแสพลังที่ก่อตัวและรวมตัวขึ้น*จากภายนอกระบบอำนาจเดิม* ที่กล่าวเช่นนี้ ก็มิได้หมายความว่า กฎุมพีจะเป็นเพียงกระแสพลังเดียวในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมตะวันตก หากแต่เป็นหนึ่งในกระแสขบวนการทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญาความคิดผสานกันบังเกิดผลเป็นปรากฏการณ์ *"ฟื้นฟูวิทยาการ"* และ *"ปฏิรูปทางศาสนา"* ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบกันเป็นผลกระทบ *"เปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐาน"* ต่อ*ระบบสัมพันธภาพ* ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังที่ C.G. Weeramantry ได้สรุปไว้อย่างกระทัดรัดว่า

> ได้เกิดการตั้งข้อโต้แย้งต่อระบบอำนาจ ไม่ว่าจะเคยเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือว่ายึดถือกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับพลันทันใดต่อวัฒนธรรมเก่าแก่ มีการค้นพบโลกใหม่ๆ ซึ่งปลดเปลื้องทั้งจิตใจและสังคมให้ออกไปจากหลักยึดถือเก่าๆ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลทำให้รูปแบบ การจัดระเบียบสังคมแบบโบราณในยุโรปต้องแตกสลายไป และเป็นการปลดปล่อยปัจเจกบุคคลออกไปจาก (พันธะผูกพันของ) กลุ่ม และเชิดชูแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคให้เป็นมรดกตกทอดมาสู่ยุคหลังๆ สืบมาแต่นั้น[๕๐]



สัมพันธภาพทางอำนาจที่คลี่คลายขยายตัวขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง *"ขั้นมูลฐาน"* นี้เองที่ปูพื้นฐานการต่อสู้และสถาปนา*ระบอบรัฐธรรมนูญ* ขึ้นในสังคมตะวันตกเป็นผลเปลี่ยนแปลง *"ขั้นปฏิวัติ"* จากระบอบอำนาจสิทธิ์ขาดมาสู่*ระบอบอำนาจจำกัด* ซึ่งมิใช่เพียงเรื่องของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและสร้างกลไกถ่วงดุลระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ โดยทฤษฎีหรือนิตินัยเท่านั้น หากแต่โดยรากฐานจริงๆ แล้วเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการต้านและถ่วงดุลอำนาจระหว่างพลังต่างๆ ในสัมพันธภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งเป็นเงื่อนปัจจัยที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันด้วยเหตุฉะนี้ ในบริบทกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก ชนชั้นกฎุมพีจึงเท่ากับเป็นผู้ให้กำเนิดความคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจและเป็นพลังการเมืองหลักของการต่อสู้และสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ[๔๑] อันเป็นกรอบพื้นฐานของระบบและกระบวนการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกในปัจจุบัน

เมื่อหันกลับมาพิเคราะห์โดยเปรียบเทียบถึงกรณี *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็จะเห็นได้ชัดถึงลักษณะแตกต่างในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยซึ่งอาศัยพื้นฐานต่อเนื่องมาจากอดีต ในประการแรกทีเดียว สังคมวัฒนธรรมไทยมิได้ผ่านประสบการณ์เปลี่ยนแปลงจา*กภายใน "ถึงขั้นมูลฐาน"* อย่างเช่นในกรณีของสังคมตะวันตก หากเป็นการเปลี่ยนแปลงจาก*พลังกดดันภายนอก* โดยผ่านรัฐประศาสโนบายของชนชั้นนำในการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังกล่าวมาในบทที่ ๒[๔๒] กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปภายในกรอบจำกัดทั้งก่อนและหลังเริ่มยุคระบอบรัฐธรรมนูญในปี ๒๔๗๕ ในแง่นี้ที่ *"รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่มีมาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะเกื้อกูลสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัย"* ดังที่ ดร.ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ตั้งข้อสังเกตเอาไว้

ในประการต่อมาที่สำคัญ การ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นสัญลักษณ์ของพลังกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ที่ก่อตัวและเติบใหญ่ขึ้นมาจากผลรัฐประหาร ๒๔๙๐ อันเป็นปฏิปักษ์ต่อการพัฒนาระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ และทั้งยังได้แรงส่งเสริมสนับสนุนจากมหาอำนาจตะวันตกฝ่าย *"ค่ายโลกเสรี"* ในอันที่จะต่อต้านยับยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ การ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจมีลักษณะร่วมอยู่กับคณะก่อการ ๒๔๗๕ อยู่ประการหนึ่งตรงที่

เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มาจากกลุ่มชนชั้นนำด้วยกัน แต่ก็แตกต่างห่างไกลออกไปเพราะ*ลักษณะความโดดเด่นของกองทัพ*ในบทบาททางการเมืองภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งมีอาณัติที่จะพึงสร้างเงื่อนไขแวดล้อมอันอำนวยส่งเสริมต่อการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ นั่นก็คือการ *"สร้างระเบียบวินัยขึ้นในชาติ"*[๕๓] และโดยอาศัยตรรกของความจำเป็นที่จะต้องสร้างเงื่อนไขแวดล้อมเช่นว่านี้เองที่ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถือเป็นความชอบธรรมที่จะใช้*สิทธิอำนาจ* รวมทั้ง*กำลัง*ในการรักษาความมั่นคงและกำจัดเสี้ยนหนามการเมืองภายใน ดังที่พยายามมาแต่แรกว่า

> ข้าพเจ้าเชื่อว่าพี่น้องและมิตรร่วมชีวิตทั้งหลาย ได้รับความรู้ความเข้าใจมาเป็นลำดับว่าการยึดอำนาจการปฏิวัตินั้นไม่ใช่เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งฐานะในส่วนตัวของข้าพเจ้า แต่ต้องทำเพื่อให้เกิดอำนาจปฏิวัติตามหลักรัฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อได้ใช้อำนาจปฏิวัตินี้ป้องกันภยันตรายของประเทศชาติ และกวาดล้างสิ่งไม่ดีทั้งหลายในบ้านเมืองได้โดยฉับพลันทันที ซึ่งไม่สามารถจะใช้วิถีทางอื่นใดให้ได้ผลเหมือนใช้อำนาจปฏิวัติ คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังก็ต้องมีลักษณะเป็น*รัฐบาลปฏิวัติ* คือยังมีอำนาจปฏิวัติอยู่อย่างที่มีอยู่ในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เครื่องมืออย่างนี้ไม่สามารถจะสร้างขึ้นได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากด้วยวิธีการปฏิวัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและอุดมคติ[๕๔]

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ ที่ประกาศใช้สืบต่อจากการใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่ง *"ประกาศของคณะปฏิวัติ"* จึงเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญปฏิวัติหรือชั่วคราว ซึ่ง *"ผิดกับในยามที่ใช้รัฐธรรมนูญปกติ"*[๕๕] ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้ได้มีเวลาเสริมสร้างรากฐานอันจำเป็นสำหรับระบอบรัฐธรรมนูญที่มั่นคงถาวร เพราะเหตุว่า



...ระบอบรัฐธรรมนูญนั้น จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อชาติมีระเบียบวินัย ถ้ามิฉะนั้น ก็จะแปลความหมายของเสรีภาพผิดไปจากที่ควรเป็น เสรีภาพเป็นสิ่งที่มีคุณค่ามากที่สุดสำหรับมนุษยชาติ แต่ก็ต้องมีขอบเขต...ไม่ใช่ว่าระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้เสรีภาพนั้น จะปล่อยให้ใครพูดอะไรทำอะไรได้ตามใจ ข้อสำคัญยิ่งกว่านั้น คือ เสรีภาพของบุคคลแต่ละคนต้องอยู่ในขอบเขตจำกัดแห่งความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประเทศชาติ เสรีภาพทางการเมืองไม่หมายความว่าจะปล่อยให้คนเอาลัทธิการเมืองที่เป็นผลร้ายแก่ประเทศชาติมาเผยแพร่หรือดำเนินการได้ตามชอบใจ ถ้าเป็นชาติที่มีระเบียบวินัยย่อมเข้าใจดีในหลักการนี้ ระบอบรัฐธรรมนูญก็จะดำเนินไปได้อย่างราบรื่น...[๕๖]

และนอกเหนือไปจากการสร้างระเบียบวินัยภายในชาติแล้ว

รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญยังมีอีกอย่างหนึ่งคือ แผนการเศรษฐกิจ ใครสร้างระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยไม่มีแผนการเศรษฐกิจอย่างพร้อมมูล ระบอบรัฐธรรมนูญเองก็จะไม่ถาวร ...เพราะผู้สร้างระบอบรัฐธรรมนูญมุ่งในทางการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ ...ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ ไม่ได้ตกลงกันมาก่อน และไม่ได้เตรียมตัวเลยในเรื่องแผนการเศรษฐกิจ ภายหลังที่ยึดอำนาจไว้แล้วจึงมาเริ่มปรึกษากันว่าจะดำเนินแนวนโยบายเศรษฐกิจไปทางไหน และคราวนี้ก็เกิดความแตกแยกเพราะแนวนโยบายไม่เหมือนกัน มิตรที่ร่วมตายกลายเป็นศัตรูกันอย่างร้ายแรง และประเทศไทยก็เลยไม่มีแผนและโครงการเศรษฐกิจมาตลอด...[๕๗]

การเน้นถึงความสำคัญของแผนการเศรษฐกิจในฐานะเป็น *"รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญ"* นี้ คงจะทำให้นึกย้อนไปถึงสมัยที่นายปรีดี พนมยงค์ เสนอ *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* และเกิดเหตุการณ์ขัดแย้งรุนแรงเมื่อปี ๒๔๗๖ นอกเหนือไปจากปัญหาขัดแย้งแตกต่างกันในเรื่องความคิดและแนวทางของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่างๆ แล้ว ข้อที่เห็นสมควรพูดถึงในที่นี้ ก็คือ *สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม* ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากสมัยเมื่อ ๒๕ ปีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มมีการก่อตัวขึ้นของกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจการค้า ตามสภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งขยายตัวออกไปตามลำดับผิดกับในสมัยของ *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* ซึ่งการประกอบธุรกิจการค้าล้วนแต่ยังอยู่ในฐานะ *"คนต่างชาติ"* แนวความคิดและมาตรการทางเศรษฐกิจ จึงเอนเอียงไปในแนวทางที่มุ่งให้รัฐหรือทางราชการเข้ามามีบทบาทนำมวลชนซึ่งประกอบไปด้วยชาวไร่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ เจตนารมณ์ของ *"เค้าโครงการเศรษฐกิจ"* มีลักษณะพิเศษในข้อที่เสนอมาตรการสังคมนิยมในรูปแบบของระบบสหกรณ์เพื่อพัฒนาเสริมสร้างกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจ อันเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการปกครองตนเองของบรรดาชุมชนในท้องถิ่น แต่แล้วแนวทางเพื่อพยุงฐานะและสถานภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของมวลชนก็ต้องถูกต่อต้านขัดขวางดังที่ทราบกัน ระบอบทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วางบทบาทของรัฐในแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องส่งเสริมอาชีพสำหรับคนไทยจากอิทธิพลของคนต่างด้าว หากแต่ว่าแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจนี้ เมื่อตกมาถึงสมัยทศวรรษหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ *"ความจำเป็น"* ในการควบคุมอิทธิพลกลุ่มพ่อค้าธุรกิจต่างชาติได้กลับกลายมาเป็นช่องทางสำหรับบรรดาข้าราชการนักการเมืองไทยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งทวีขยายตัวขึ้น เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตั้งข้าราชการโดยเฉพาะนายทหารระดับนายพลเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการในบริษัทหรือธนาคาร เป็นการเสนอสนองผลประโยชน์และความต้องการซึ่งกันและกัน กล่าวคือฝ่ายข้าราชการนักการเมืองต่างได้รับส่วนแบ่งผลกำไรเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ส่วนทางฝ่ายบริษัทธนาคารก็ได้อิทธิพลคุ้มครองทางการเมือง และในขณะเดียวกันยังเป็นช่องทางให้ได้อภิสิทธิ์ หรืออำนาจผูกขาดในธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม



ที่เกี่ยวข้องด้วยผลจากการประพฤติปฏิบัติทางเศรษฐกิจและการเมืองเช่นว่านี้ก็คือ อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการนักการเมืองได้เข้ามาผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้[๕๗] ปัญหาการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองในวงกลุ่มผู้นำรัฐประหาร ๒๔๙๐ จะปะทุเป็นรัฐประหาร ๒๕๐๐ นั้น มีข้อพึงสังเกตว่า เป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงฐานอิทธิพลทางเศรษฐกิจกันเป็นพื้นฐาน และสืบต่อจากนั้นไป พลังเศรษฐกิจจากภาคเอกชนก็จะได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลสำคัญในเวทีอำนาจการเมืองของไทยยิ่งๆ ขึ้นไปโดยลำดับ

ที่กล่าวมานี้เป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจ *"มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง"* อย่างเช่นในประสบการณ์ของตะวันตกก็จริงอยู่ เพราะกระแสพลังและกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในบริบททางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมที่แตกต่างกันคนละเรื่องดังกล่าวแล้ว แต่กระนั้น การ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็มีเป้าหมายเศรษฐกิจ สังคมอย่างชัดแจ้งและไม่อาจมองข้ามไปได้แน่นอน กลุ่มธุรกิจการค้าไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะสามารถรวมตัวกันในลักษณะ *"ชนชั้นกฎุมพี"* ยึดพลังอำนาจของตนขึ้นมาทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของสังคม *"ตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน"* แต่อย่างน้อยเป้าหมายทางเศรษฐกิจ-สังคมในการ *"ปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับรู้รับรองในฐานะศักยภาพทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจซึ่งอยู่ภายนอกระบบอำนาจทางราชการอันนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบการเมืองไทย สัมพันธภาพระหว่างผู้นำราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้าอาจยังคงดูเป็นเรื่องของ *"การเมืองระบบอุปถัมภ์"* ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ และต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ แต่นั่นก็เป็นจุดเริ่มต้นของแนวโน้มและกระบวนการแปรเปลี่ยนไปสู่สัมพันธภาพระดับ *"หุ้นส่วน"* ผสานผลประโยชน์และอำนาจต่อกันและกันยิ่งๆ ขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้จากแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่ว่า

> ...วิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้มีหลักฐานมั่นคง เป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีจำนวนมากกว่า

> ชนชั้นอื่นเป็นยอดปรารถนา...เป็นระบอบที่พยายามสร้างชนชั้นกลาง โดยมีจุดหมายปลายทางที่จะให้ประเทศเรามีชนชั้นกลางมาก อย่างประเทศเล็กๆ ทั้งหลายในยุโรป เช่น เดนมาร์ก ฮอลแลนด์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ...เพราะข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลางขึ้นมาได้มากเพียงใดก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศและเป็นสังคมที่ผาสุกมากเพียงนั้น แผนผังและโครงการเศรษฐกิจที่ทำขึ้นแล้ว ก็มุ่งไปสู่จุดหมายอันนี้[๔๙]

เป้าหมาย *"การสร้างสังคมใหม่"* หรือ การสร้างชนชั้นกลางนี้ ในส่วนหนึ่งอาจมีลักษณะสอดแทรกจากอิทธิพลทางคติธรรมของผู้นำทางความคิดชาตินิยมสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลวงวิจิตรวาทการดังที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พยายามชี้แจงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ยุติธรรมว่า

> ...ข้าพเจ้าต้องขอทำความเข้าใจ...ว่า ระบอบปฏิวัติไม่สามารถจะทำให้ใครเป็นเศรษฐีมั่งคั่งมหาศาลขึ้นมาในวันในพรุ่ง เพราะเป็นระบอบที่ปราบคอรัปชั่น ...ไม่ยอมให้ใครได้ลาภผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนน้ำใจเพื่อขออภิสิทธิ์เรื่องนั้นขอสัมปทานเรื่องนี้ ระบอบปฏิวัติจึงไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐีหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมารวดเร็วราวกับพลุ ...การสร้างความมั่งคั่ง ...จะมีได้แต่ด้วยการประกอบสัมมาชีพด้วยวิชาการ ด้วยความรู้ความชำนาญ ความขยันหมั่นเพียรและความซื่อสัตย์ จึงเป็นการยากและต้องใช้เวลาใช้ความพยายามมากหน่อยกว่าจะสร้างขึ้นมาได้[๕๐]

จากทัศนะของหลวงวิจิตรวาทการผู้เป็นมันสมองสำคัญยิ่งผู้หนึ่งของการ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑[๕๑] การสร้างชนชั้นกลางเป็นแนวทางของชาตินิยมซึ่ง



> ...มีวิธีการผิดกับลัทธินายทุนและโซเชียลลิสต์ทั้งสอง อย่างชาตินิยมพยายามสร้างคนชั้นกลางให้มากที่สุดที่จะสร้างได้ เพราะถือว่าความมั่นคงของชาติและสังคมอยู่ที่การมีชนชั้นกลางมาก รัฐในระบอบชาตินิยมไม่สนับสนุนการสร้างเศรษฐี เพราะเศรษฐีเขาสร้างตัวของเขาเองได้โดยไม่ต้องการความสนับสนุนของรัฐ *หน้าที่ของรัฐในระบอบชาตินิยม* อยู่ที่การกระทำให้คนทุกคนเป็นเจ้าของหุ้นและเครื่องมือเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตตภาพและความจำเป็น*และเติบโตขึ้นมาด้วยกันบนรากฐานอันมั่นคงถาวร*...
>
> รวมความว่า วิธีการของชาตินิยม ...เป็นวิธีการที่ร่วมกัน แต่มิใช่รวมกัน เป็นวิธีการแยก แต่แยกโดยมีสายสัมพันธ์ ไม่ใช่แยกอย่างแข่งขันหรือต่างคนต่างไปคนละทิศละทาง[๕๒]

โดยนัยนี้ เป้าหมาย *"การสร้างสังคมใหม่"* โดยอาศัยวิธีการและ *"สายสัมพันธ์"* ที่ร่วมกัน จึงประกอบเป็นแนวทางพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกลมกลืนไปได้เป็นอย่างดีกับ *"การเมืองระบบอุปถัมภ์"* ในขนบธรรมเนียมการปกครองของไทย เพราะภายใต้แผนผังโครงสร้างการปกครองของ *"ระบอบปฏิวัติ"* นี้ รัฐและ *"รัฐบาลปฏิวัติ"* ก็คือ *"สายสัมพันธ์"* ที่ใช้อำนาจรัฐทำการผ่าตัด *"แผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ"*[๕๓] เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ *"ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ"*[๕๔] นั่นก็คือเป็นระบอบที่มีฐานะอันชอบธรรมเพื่อใช้อำนาจปฏิวัติทำการประสานพลังกำหนดแนวทางพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

แต่ไม่ว่าจะมีเจตนารมณ์ชาตินิยมหรือความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างไรก็ตาม *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็อุบัติขึ้นมาในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมที่กลับจะผลักดันให้วิถีทางพัฒนาเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามในประการแรก *"การเมืองระบบอุปถัมภ์"* ในขนบธรรมเนียมการปกครองของไทยช่วงตั้งแต่ทศวรรษ ๒๔๙๐ เป็นต้นมา เริ่มจากอยู่ภายใต้อิทธิพลของหลักประพฤติปฏิบัติใหม่ซึ่งกลุ่มพลังทางราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้าซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ก่อตัว

ขึ้นใหม่ได้เข้ามามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอำนาจและผลประโยชน์อย่างสนิทแนบแน่น ดังที่กล่าวมาข้างต้น และ *"คณะปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ เองก็ก่อตัวเติบใหญ่ในอำนาจขึ้นมาจากระบบสัมพันธภาพและหลักประพฤติปฏิบัติเช่นว่านี้ ซึ่งในตัวเองขัดกับเจตนารมณ์ที่จะ *"เป็นระบอบที่ปราบคอรัปชั่น ...ไม่ยอมให้ใครได้ลาภผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนสินน้ำใจเพื่อขออภิสิทธิ์เรื่องนั้น ขอสัมปทานเรื่องนี้"* ฯลฯ ยิ่งกว่านั้น มูลเหตุสำคัญอันหนึ่งของรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งนำไปสู่การ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็คือปัญหาขัดแย้งเรื่องที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้ข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะระดับรัฐมนตรีถอนตัวออกจากบริษัทร้านค้านี่เอง และปฏิกิริยาแรกของกลุ่มพลังฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต่อคำสั่งนี้ คือพากันลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วก็ขึ้นทำการโค่นอำนาจรัฐบาลเสีย ครั้นเมื่อขึ้นสู่อำนาจและครองความเป็นใหญ่สูงสุดทางการเมือง กลุ่มผู้นำทหารเหล่านี้ก็ยิ่งจะเข้าไปเกี่ยวข้องครองตำแหน่งประธานหรือกรรมการในบริษัทและธนาคารอย่างกว้างขวางและโจ่งแจ้งขึ้น เป็นการเสริมบารมี และอภิสิทธิ์ให้กับกลุ่มธุรกิจการเงินที่เกี่ยวข้องจนสามารถขยายตัวเติบโตขึ้นมากลายเป็นอิทธิพลผูกขาด[๕๕] อันเป็นเรื่องตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงจากที่อยากจะชี้ชวนให้เห็นไปว่า *"ระบอบปฏิวัติ...ไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐีหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมารวดเร็ว..."* หรือจากแนวอุดมการณ์ที่ว่า *"วิธีการที่ให้ผลแน่นอนที่สุดสำหรับคนชั้นกลางนั้น คือ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมในครอบครัว ร้านค้าขนาดเล็ก โรงงานที่คนน้อยคนจะทำกันได้... วิธีการที่ปลาใหญ่ฮุบปลาเล็กไว้ในท้องเสียหมดนั้น เป็นวิธีที่ชาตินิยมชิงชังและต่อต้านอยู่ตลอดเวลา"*[๕๖]

ประการต่อมาที่สำคัญ คือแนวโน้มและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมภายในดังกล่าวนี้ ยังจะได้รับแรงหนุนจากกระแสพลังของทุนนิยมระหว่างประเทศซึ่งเริ่มปรากฏมาตั้งแต่ตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนาได้เข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย และเสนอรายงานชี้ให้เห็นถึงผลเสียของนโยบายรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ ทั้งในแง่ของความไร้ประสิทธิภาพ และที่เป็นภาระอันหนักหน่วงต่อการคลังของประเทศ พร้อมกับเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลง



ทิศทางนโยบาย ให้รัฐบาลหันมาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของเอกชน และจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้มุ่งอำนวยบริการทางเศรษฐกิจและสังคม และลงทุนพัฒนาเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานอย่างเช่น การขนส่ง การคมนาคม พลังไฟฟ้า และการชลประทานเป็นต้น[๕๗]

ภารกิจในการพัฒนาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของเอกชนมาตกอยู่กับ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งนอกจากจะเดินแนวนโยบายให้การร่วมมือและได้รับการสนับสนุนทางการทหารจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังจะเป็นระบอบรัฐบาลที่ให้การอุปถัมภ์อุ้มชู และปกป้องคุ้มครองกลุ่มผู้ลงทุนทั้งไทยและต่างชาติอันเป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ผลักดันเศรษฐกิจของประเทศเข้าไปผูกพันอยู่กับเศรษฐกิจโลกและทุนนิยมระหว่างประเทศอย่างแนบแน่นขึ้นเป็นลำดับตลอดมาจนทุกวันนี้

ในกรอบของสภาพแวดล้อมของการประสานอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างพลังราชการกับพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม อันเป็นภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ และกระแสพลังทุนนิยมระหว่างประเทศ ดังกล่าวมานี้เองที่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อตัวขึ้นภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* มาถึงจุดนี้เราจะเริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนถึงแนวทางปฏิบัติที่แท้จริงทั้งด้าน *"รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์"* ของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ใน *"การสร้างสังคมใหม่"* และความหมายของการ *"สร้างชนชั้นกลาง"* ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็นรากฐานของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในทศวรรษต่อๆ มา ในด้านหนึ่ง *"ระบอบปฏิวัติ"* ไม่แต่จะเปิดประตูการลงทุนและประกอบการภาคเอกชนทั้งไทยและต่างชาติอย่างเสรีเท่านั้น หากยังอำนวยอภิสิทธิ์ และผลประโยชน์จูงใจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาษีและผลกำไร[๕๘] ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้บรรดาผู้ประกอบธุรกิจการค้าได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาคมขึ้นอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน เป็นการเปิดสิทธิเสรีภาพให้สามารถรวมเป็นพลังต่อรองทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองต่อไปในอนาคต ผลก็คือได้เกิดกลุ่มธุรกิจการค้าและอาชีพต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งสมาคมการค้าขึ้นจำนวนมากมายและรวดเร็ว ในจำนวนนี้มี ๓ กลุ่มที่จะได้มีบทบาทต่อรองและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไป สมควรเอ่ยถึงในที่นี้



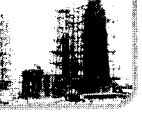
คณะทหารที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 16 กันยายน 2500 ด้วยข้อกล่าวหาสำคัญคือ ฝ่ายรัฐบาลจัดการเลือกตั้งสกปรก จึงหมดความชอบธรรม ยุคสมัยที่ผ่านมาเป็น "ยุคอัศวินผยอง" หรือยุคตำรวจครองเมืองที่เป็นเผด็จการ บ้านเมืองกำลังจะเกิดการนองเลือดขึ้นกลางเมืองจากการประท้วงรัฐบาลของนิสิตนักศึกษาประชาชน บ้านเมืองกำลังจะมีสภาพอนาธิปไตย ดังนั้น คณะทหารจึงปรารถนาจะแก้ไขวิกฤตกาลที่เป็นอยู่ ถัดนั้น คณะทหารจึงตั้งนายพจน์ สารสิน (บุคคลด้านขวา) อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ และเลขาธิการซีโต้ (SEATO) มาเป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวราวสามเดือน (จาก 21 กันยายน 2500) เพื่อจัดการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งใหม่ให้บริสุทธิ์ยุติธรรม หลังการเลือกตั้งปลายปี 2500 สภาผู้แทนราษฎรและโดยคำสั่งของจอมพลสฤษดิ์ ผู้บัญชาการทหารบก หัวหน้าคณะทหาร และหัวหน้าพรรคชาติสังคม ให้ พลโทถนอม กิตติขจร ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และรองหัวหน้าคณะทหาร เป็น นายกรัฐมนตรี เมื่อ 1 มกราคม 2501



คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งรวมกันครบวงจรกิจกรรมทางด้านการค้า การเงิน และอุตสาหกรรม[๕๙]

ในทางตรงกันข้ามกับการสร้างเงื่อนไขเพื่อพัฒนาส่งเสริมการเติบใหญ่ขยายตัวของกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม ทางด้านการเมือง การใช้อำนาจปฏิวัติอัน *"จำเป็นต้องทำสำหรับป้องกันภยันตรายแก่ประเทศชาติและราชบัลลังก์"*[๖๐] เป็นไปในทางปิดกั้นบั่นทอนช่องทางที่สาธารณชนจะใช้แสดงออกหรือรับรู้รับฟังข้อคิดเห็นและปัญหาต่างๆ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อปกป้องผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งผลประโยชน์ของบรรดากลุ่มชนต่างระดับชั้นจะเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันโดยตรงยิ่งๆ ขึ้นเป็นลำดับ ในแง่นี้ที่พลังอำนาจของสถาบันทหารภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* จึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการแปรเปลี่ยนจากแนวทางของระบบประกอบการโดยรัฐ มาสู่แนวทางของทุนนิยม และในแง่นี้อีกเช่นกันที่พลังอำนาจทหารได้เข้ามาเชื่อมโยงอยู่กับชนชั้นนายทุนในสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ภายใต้ *"สถานการณ์ทางชนชั้น"* ของช่วงทศวรรษแห่งการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ใน *"สถานการณ์ทางชนชั้น"* นี้ ปัญหาการลิดรอนสิทธิเสียงทางการเมือง ไม่เพียงแต่จะกระทบกระเทือนบั่นทอนสิทธิธรรมชาติและฐานะศักดิ์ศรีของบุคคลในความสัมพันธ์ต่ออำนาจรัฐ อันเป็นความหมายในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการลิดรอนผลประโยชน์อันเป็นปัญหาเรื่องปากเรื่องท้อง ของคนส่วนใหญ่ด้วยโดยตรง ในประการสำคัญ เมื่อพิเคราะห์จากแง่ของสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ทั้งหลายภายในชาติในวิถีทางการพัฒนาอันไม่สมดุลทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"*[๖๑] มวลชนส่วนใหญ่จึงเท่ากับถูกตราหน้าให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นชนชั้นผู้เสียเปรียบมาโดยตลอดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวนี้ นับเป็นอีกมิติหนึ่งของปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ความมุ่งหมายที่หยิบยกขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ ก็เพื่อเน้นให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์อันเป็นเหตุผลซึ่งกันและกันระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองในปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมของช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ และทศวรรษ ๒๕๐๐ ประกอบกับแนวนิยม



โน้มเอียงของกลุ่มผู้นำทหารที่เข้าไปร่วมผลประโยชน์อยู่กับกลุ่มธุรกิจการค้านี้เอง ที่เป็นเงื่อนปัจจัยกำหนดความหมายที่แท้จริงของการใช้อำนาจปฏิวัติ เริ่มตั้งแต่ออกคำสั่งโดยประกาศของคณะปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง หรือว่าอาศัยประกาศใช้กฎอัยการศึกห้ามมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง และในที่สุดใช้ระบบให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมี *"อำนาจพิเศษ"* ดุจเช่นอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ภายใต้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๑๗ ซึ่งบัญญัติว่า

> ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย
>
> เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ

อำนาจพิเศษ มาตรา ๑๗ นี้ จะได้เป็นตัวแบบที่นำไปใช้กับระบบรัฐธรรมนูญไทยทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร คือ ในปี ๒๕๑๕ ปี ๒๕๑๙ และปี ๒๕๒๐ แนวความคิดเรื่องอำนาจพิเศษนี้ นัยว่าได้มาจากแบบอย่างของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยนายพลเดอโกลล์ ขึ้นสู่อำนาจหลังการแตกสลายของสาธารณรัฐที่ ๔ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

> หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้รับ



การข่มขู่คุกคามอย่างร้ายแรงและอย่างกะทันหัน และเมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น ภายหลังที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาและสภารัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีสาส์นแจ้งให้ประชาชนทราบ

...

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน[๖๒]

แต่ก็ทำนองเดียวกับการลอกเลียนแบบอย่างทั้งหลายมาจากต่างประเทศ *"อำนาจพิเศษ"* นี้ได้นำมาใช้ในสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่แตกต่างออกไปอย่างมากจากกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพราะในกรณีของอำนาจพิเศษและสิทธิ์ขาดของประธานาธิบดีเดอโกลล์ โดยแท้จริงแล้ว ตั้งอยู่บนรากฐานของการเลือกตั้งจากประชาชน และยังมีการกำกับอยู่ด้วยองค์กรรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน มิใช่เป็นอำนาจสิทธิ์ขาดที่ช่วงชิงมาด้วยกำลังอาวุธโดยปราศจากฐานการยินยอมเห็นชอบแต่ประการใดของประชาชน นอกจากการยอมจำนนด้วยความกลัว ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีเดอโกลล์ จึงอยู่ภายในกรอบการควบคุมโดยพฤตินัยของมติมหาชนฝรั่งเศส และจริงๆ แล้ว ก็ได้ใช้อำนาจพิเศษเพียงครั้งเดียวตอนที่คณะทหารและพลเรือนในอาณานิคมแอลจีเรียก่อการกบฏแข็งข้อขึ้นในเดือนเมษายน ปี ๒๕๐๔[๖๓] แต่ไม่เคยใช้อำนาจพิเศษไปในทางกำจัดปราบปรามปรปักษ์การเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ผิดกับอำนาจพิเศษมาตรา ๑๗ ของไทยซึ่งคงบังคับใช้ประกอบกับประกาศใช้กฎอัยการศึกยืดเยื้อถึงสิบปีเศษ และใช้อำนาจนี้สั่งจับกุมและลงโทษถึงขั้นจำคุกและประหารชีวิตคนเป็นจำนวนมากด้วยกัน[๖๔]

จริงอยู่ ตามทางที่ปฏิบัติ รัฐบาล *"ปฏิวัติ"* ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ นี้ ต่อความผิดบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และการค้ายาเสพติดให้โทษ และในแง่นี้ที่ *"ระบอบปฏิวัติ"* ดูจะพอเป็นที่ยอมรับ



กันได้ในวงการตุลาการไทย เพราะ *"แม้จะเป็นการใช้อำนาจซึ่งตามทฤษฎีต้องถือว่าเป็นอำนาจตุลาการก็ตาม แต่ถ้าเป็นคดีที่ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้เข้าแทรกแซง**อิสระของศาล** ในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามบทกฎหมายแต่อย่างใด"*[๖๕] แต่ถึงกระนั้นก็ดีต้องไม่ลืมว่า ความผิดที่เข้าข่ายการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้น ได้ถูกใช้เป็นอาวุธกำจัดกลุ่มการเมืองฝ่ายหัวหน้ามาโดยตลอดในการเมืองของไทย และนี่เป็นเจตนารมณ์อันแท้จริงของบรรดากฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์นับตั้งแต่ฉบับแรกปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ทัศนะท่าทีอันค่อนข้างจำนนและรอมชอมของวงการตุลาการใน*หลักการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม* เช่นนี้ จึงย่อมมีผลทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้ง *"อิสระของตุลาการ"* เองต้องสั่นคลอนลงไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะในที่สุดแล้ว ก็ได้เป็นที่ยอมรับกันถึงขอบข่ายการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ นี้ อย่างชัดแจ้งว่า

> ...นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา ๑๗ หรือไม่ *อยู่ที่ความเห็นชองนายกรัฐมนตรี* โดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำ *มิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่*[๖๖]

ในประการสำคัญนอกจากนี้ ความเห็นที่ว่าสมควรใช้อำนาจมาตรา ๑๗ ต่อพฤติการณ์เช่นไร ก็มิได้กรอบการควบคุมอะไรทั้งสิ้น นอกจากที่บัญญัติไว้ให้แจ้งสภาทราบ ซึ่งก็เป็นเพียงสภาที่รัฐบาลปฏิวัติจัดตั้งขึ้นมาเอง มิได้มาจากการเลือกตั้งหรืออยู่ในอาณัติอันใดของประชาชน รวมความแล้วทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของรัฐบาลแต่ลำพังโดยแท้ ซึ่งอาจรวมไปถึงพฤติการณ์อะไรก็ได้ที่ขัดกับฝ่ายผู้ครองอำนาจ ดังที่รัฐมนตรียุติธรรมสมัยนั้นเองชี้แจงว่า *"ภัยที่จะมีแก่ราชอาณาจักรได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นภัยที่จะมาจากภายนอกเสมอไป ภัยที่เกิดขึ้นจากภายใน จากการแทรกซึมของฝ่ายตรงกันข้าม **จากการไม่พอใจของประชาชนพลเรือนในการปกครองบ้านเมือง** ก็เป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อราชอาณาจักร*

เหมือนกัน..."[๖๗] ไม่ต้องสงสัยเลยว่าสื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์อันเป็นเกือบจะเป็นช่องทางเดียวที่เหลืออยู่สำหรับแสดงออกซึ่ง *"การไม่พอใจของประชาชนพลเมือง"* ย่อมจะต้องตกเป็นเป้าของการใช้อำนาจระงับหรือปราบปรามด้วยการ *"สั่งปิดหนังสือพิมพ์และจับกุมผู้ที่แฝงตัวอยู่ภายใต้นามของ 'นักหนังสือพิมพ์' อันเป็นนามที่มีเกียรติ กระทำการเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ หรือของผู้คิดร้ายพยายาม แต่จะสร้างความระส่ำระสายขึ้นในประเทศ..."*[๖๘]

ได้มีการนำคดีจากการใช้อำนาจมาตรา ๑๗ ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลฎีกาหลายคดีด้วยกัน ผลของคำพิพากษาฎีกาเหล่านี้เท่ากับเป็นเครื่องยืนยันเจตนารมณ์ของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ว่า *"อำนาจตามมาตรา ๑๗ มีมากมาย ไม่มีขีดจำกัด"*[๖๙] โดยนัยนี้อำนาจของรัฐบาล *"ปฏิวัติ"* ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรจึงกระเดียดโน้มไปในแนวของระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จ ดังคำวิจารณ์น่าสนใจของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตุลาการคนสำคัญผู้หนึ่งที่ว่า

> โดยหลักของชาติประชาธิปไตยแล้ว อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องเป็นอิสระต่อกัน...ในชาติคอมมิวนิสต์อำนาจทั้งสามเกี่ยวพันกันไปหมด ในทางปฏิบัติเป็นวิธีการของทรราชย์ การให้ความร่วมมือในอำนาจทั้งสามฝ่ายจึงเหมือนกับจะให้เอาตามอย่างคอมมิวนิสต์ กฎหมายมาตรา ๑๗ ก็เช่นกัน เป็นงานชิ้นโบว์ดำของฝ่ายออกกฎหมายมา ศาลเป็นสถาบันอิสระในระบอบประชาธิปไตยอย่างนี้ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตั้งศาลเตี้ยชำระความเอง[๗๐]

แต่นั่นอย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงหลักการทั่วไปซึ่งย่อมไม่อาจนำมาใช้กับสถานการณ์ปฏิวัติ อันจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ ดังคำพิพากษาฎีกาที่ อ.๒๗-๒๘/๒๕๐๖ ยืนยันไว้ชัดแจ้ง สมควรนำมาแสดงให้เห็น ณ ที่นี้



...ยังมีเหตุที่ศาลฎีกา สมควรกล่าวให้เป็นสิ้นกังขาต่อไปอีกด้วยว่า อันธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏชัดจากข้อความในพระราชปรารภว่า *ได้ตราขึ้นเฉพาะกาลสมัย เพื่อใช้ปกครองราชอาณาจักรให้เป็นที่เหมาะสมกับสถานการณ์หัวเลี้ยวหัวต่อ* ในระหว่างที่เพิ่งมีการปฏิวัติสำเร็จไปจนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญ ...ฉะนั้น*ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ให้ใช้ไปพลางก่อนนี้ ย่อมจะมีหลักการและอุดมการเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อย่างถาวรทุกๆ กรณีไปไม่ได้อยู่เอง* ดังเช่นเพื่อความเหมาะแก่สถานการณ์ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลสิทธิขาดเป็นพิเศษยิ่งไว้ในมาตรา ๑๗ นั้น และย่อมจะมีบทบัญญัติให้ครบถ้วนไปทุกกรณีไม่ได้ด้วย จึงได้บัญญัติมาตรา ๒๐ ขึ้นเป็นหลักกว้างๆ ให้วินิจฉัยกรณีที่ไม่มีบัญญัติไว้ในธรรมนูญนี้ว่าให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตาม*ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย* ข้อฉงนจึงอาจเกิดขึ้นว่าอย่างไรจะนับว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามความหมายในมาตรา ๒๐ นี้ สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ซึ่งถูกยกเลิกไปหมดแล้วนั้น แม้จะมีลักษณะอันควรถือว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยก็จริง แต่จะถือเอาว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามความหมายในที่นี้ทั้งหมด และเสมอไปย่อมไม่ได้แน่ ...เพราะหลักวินิจฉัยกว้างๆ ตามมาตรา ๒๐ นี้ *มีไว้เพื่อความบริบูรณ์ของธรรมนูญการปกครอง* เท่าที่ควรจะบัญญัติได้ในขณะนั้น จะกลับมาวินิจฉัยให้เกิดขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของธรรมนูญการปกครองไป หาชอบด้วยหลักการตีความไม่ (อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง)



และครั้นเมื่อพิเคราะห์ไปแล้ว แนวความคิดความเข้าใจด้านศาลสถิตย์ยุติธรรม ดูจะสอดคล้องเป็นอันดีกับเป้าหมายและจินตนาการทางการเมืองของรัฐบาลปฏิวัติ เพื่อให้ *"...ได้สร้างเสริมป้อมปราการอันมั่นคงสำหรับป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงรับการเชิดชูบูชาและทรงบำเพ็ญทศพิธราชธรรมได้สะดวกกว่าเมื่อก่อนการปฏิวัติ เรื่องหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เรื่องลบหลู่ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะขององค์พระมหากษัตริย์จะไม่สามารถมีขึ้นในระยะปฏิวัตินี้ เมื่อมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรยังมีอยู่กำลังป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ ทั้งในด้านวัตถุและในด้านจิตใจเข้มแข็งยิ่งขึ้นอย่างน้อยพวกตัวการตัวแทน หรือผู้ที่โน้มเอียงไปในทางคอมมิวนิสต์ก็ไม่กล้าแสดงตนใช้หนังสือพิมพ์หรือชุมชนเป็นสนามโฆษณา มิตรประเทศทั้งหลายก็เข้าใจเรา และเป็นทางที่เราจะสามารถพัฒนาประเทศชาติได้มากยิ่งขึ้น"*[๑๐]

แม้โดยนิตินัย ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและ *"ระบอบปฏิวัติ"* จะมีลักษณะเป็นการชั่วคราวแต่ทว่ามีผลกระทบระยะยาวต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ แนวความคิดทางนิติศาสตร์และตุลาการที่อ้างถึงข้างต้น นับเป็นเครื่องสะท้อนถึงข้อเท็จจริงของชีวิตทางการเมืองที่สถาบันศาลสถิตย์ยุติธรรมจำเป็นต้องให้การรับรู้และวินิจฉัยคดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง นั่นก็คือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพลังอำนาจฝ่ายทหารและการปฏิวัติรัฐประหารอันเป็นปัจจัยกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จุดใหญ่ใจความที่ต้องการย้ำ ณ ที่นี้มีอยู่ว่า โดยผลของประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย นอกจากจะได้สะสมเอาหลักความคิดความเชื่อเกี่ยวกับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแล้ว เมื่อล่วงมาถึงทศวรรษ ๒๔๙๐ และ ๒๕๐๐ ยังต้องประสบกับปัญหาที่จะต้องปรับหลักความคิดและหลักปฏิบัติอันเป็นผลสืบเนื่องจากกระแสการปฏิวัติรัฐประหาร สิ่งที่เรียกว่า *"ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"* จึงต้องถูกกำกับและผูกพันไปด้วยกันกับ *"การตีความ"* อันโน้มเอียงไปในแนวอำนาจนิยม แม้หลักความเป็นอิสระของศาลเองก็ได้รับผลกระทบในกระบวนการพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้อย่างช่วยไม่ได้ ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความไปถึงว่า ข้อจำกัดจาก *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะเป็นของแปลกใหม่อะไรสำหรับระบบการเมืองการปกครองของไทย เพราะ

โดยพื้นฐานแล้วกลับจะมีส่วนที่เข้ากันกับ *"ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ"* ดังที่ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว ถึงอย่างไร สิ่งที่เรียกๆ กันว่า *"ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"* ก็ยากที่จะถือเอาได้ว่า ได้รับการปลูกฝังรากฐานมั่นคงในสังคมวัฒนธรรมไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีลักษณะผสมผสานระคนกันไประหว่างสองกระแสนิยม เหล่านี้ ข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ลักษณะผสมผสานที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องแสดงออกในรูปของบทบัญญัติในตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญเสมอไป หากแต่อาจไปปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายธรรมดา หรือคำวินิจฉัยของศาล หรือแม้ *"ธรรมเนียม"* ปฏิบัติ หรือละเว้นอันเป็นที่เข้าใจกัน รัฐธรรมนูญตามนัยประการหลังนี้ โดยพื้นฐานเป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายและการเมืองของปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร รวมทั้งคำสั่งและการกระทำหรือมาตรการนอกรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอำนาจการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะพยายามทำความเข้าใจต่อไปในบทนี้ด้วยเช่นกัน

แต่ก่อนที่จะก้าวไปพิจารณาถึงเรื่องของกฎหมายและมาตรการนอกรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ ยังมีข้อที่เห็นสมควรต้องคำนึงถึงในที่นี้ด้วยเกี่ยวกับองค์ประกอบทางสถาบันในแนวทางสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไกราชการ มองจากแง่ของการจัดรูปสถาบัน อาจเป็นได้ว่าเป็นระบบที่ *"พยายามรักษาสถานะเดิมของระบบสังคมไทย"*[๗๒] แต่ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมใหม่ของทศวรรษ ๒๕๐๐ องค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นฐานอำนาจรัฐที่มีบทบาทสำคัญในยุคของการเร่งรัดพัฒนา ด้วยเหตุฉะนี้ *"ระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์"* จึงประกอบด้วยมิติของการเปลี่ยนแปลงไปในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นฐานอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งต่อฐานะความชอบธรรมของรัฐบาลปฏิวัติการฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไกราชการในหลายๆ ด้าน อาจเป็นเรื่องของพฤติการณ์หรือมาตรการ*นอกรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร* รวมทั้งอาจมีจุดมุ่งหมายอยู่ในเบื้องแรกเพื่อเป็นการสร้างเสริมฐานะอำนาจของหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ต้อง

นับว่ามีความสำคัญต่อสัมพันธภาพทางอำนาจ และต่อกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองในพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญต่อๆ มา

ฐานอ้างอิงความชอบธรรมเบื้องต้นของการปฏิวัติตุลาคม๒๕๐๑ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ดังที่ประกาศของคณะปฏิวัติย้ำถึงโดยเฉพาะว่า

> ในประการสำคัญที่สุด คณะปฏิวัติยึดมั่นอยู่เสมอว่าพระมหากษัตริย์กับชาติไทยจะแยกจากกันมิได้ ประวัติศาสตร์ของชาติไทยตั้งแต่ต้นมาจนบัดนี้ ตั้งอยู่บนรากฐานสถาบันที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญญลักษณ์ของชาติและทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน คณะปฏิวัติจะรักษารากฐานแห่งสถาบันอันนี้ไว้โดยเต็มกำลังความสามารถ และจะกระทำทุกวิถีทางที่จะให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ จะมิให้มีการละเมิดอย่างหนึ่งอย่างใดต่อพระองค์ ต่อพระบรมวงศานุวงศ์ และต่อราชประเพณีที่ชาติไทยได้เชิดชูยกย่องมาตลอดกาล[๗๓]

ดังที่ได้พิจารณาแล้วในบทที่ ๒ ถึงปัญหาขัดแย้งและความล้มเหลวไม่อาจรอมชอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎรจนถึงเกิดการสละราชสมบัติ การเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ต้องเป็นไปโดยปราศจากองค์ประมุขอยู่ในท่ามกลางการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของฝ่ายต่างๆ และผลที่สุดพลังฝ่ายทหารได้เข้ามาเป็นตัวชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่ออำนาจเกียรติภูมิของทหารตกต่ำลงไปเพราะผลของสงคราม การเมืองไทยดูจะเริ่มตั้งต้นระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยขึ้นอีกวาระหนึ่ง แต่แล้วในชั่วระยะเวลาอันสั้นก็กลับต้องตกเป็นเหยื่อของรัฐประหารจากคณะทหาร เพราะเหตุแตกแยกภายในกลุ่มผู้นำพลเรือนขาดสมานฉันท์อันจำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญ การเมืองช่วงทศวรรษ ๒๔๙๐ ไม่ได้มีความหมายอะไรนัก นอกเหนือไปจากเป็นการสิ้นสุดแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ มาสู่ยุคของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ซึ่งก่อตัวเติบใหญ่ขึ้นมาจาก



รัฐประหาร ๒๔๙๐ ทำการรัฐประหารและ *"ปฏิวัติ"* ขึ้นสู่อำนาจโดยเด็ดขาดในปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ ตามลำดับ ความเป็นผู้นำรุ่นใหม่นี้มีผลทั้งในทางลบและทางบวก กล่าวคือ ยังอาจต้องเผชิญกับปัญหาการยอมรับทั้งภายในและภายนอกหลังจากที่อยู่ภายใต้ร่มเงาของจอมพล ป. พิบูลสงครามมาถึงทศวรรษเต็มๆ แต่ในขณะเดียวกันไม่ต้องสืบทอดปัญหาลักลั่นขัดแย้งทางอุดมการณ์และการจัดรูปสถาบันดังเช่นที่คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ เคยประสบมา และยังคงตกทอดมาจนถึงตอนปลายสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม[๗๔] กลุ่มผู้นำใหม่จึงอยู่ในฐานะที่จะปรับแนวความสัมพันธ์เชิงสถาบันได้ง่ายและสะดวกกว่า ดังที่ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ก็ได้ตั้งข้อสังเกตไว้เช่นกันถึงความเป็นไปได้ในข้อที่ว่า

> กลุ่มผู้นำที่ทำการล้มล้างอำนาจของจอมพล ป. ในปี พ.ศ.๒๕๐๐เป็นกลุ่มที่จำเป็นต้องแสวงหาหลักธรรมแห่งอำนาจทางการเมืองในระยะยาว และแหล่งที่มาของหลักธรรมแห่งอำนาจแหล่งหนึ่ง ก็คือ จะต้องพึ่งการยอมรับของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยทางการและทางอ้อมฉะนั้นการส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันนี้จะส่งเสริมฐานะและอำนาจของรัฐบาลปฏิวัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำ พ.ศ.๒๕๐๐ เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีบทบาทในการล้มอำนาจกษัตริย์ในปี พ.ศ.๒๔๗๕ โดยตรง จึงสามารถหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกต่อต้านเจ้า จะเห็นได้ว่า ในระบบรัฐบาลปฏิวัติบทบาทหน้าที่และเกียรติของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการส่งเสริมมากกว่ารัฐบาลก่อนๆ[๗๕]

อันที่จริงแล้ว บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็นเพียงในเชิงทฤษฎีหรือนิตินัยเท่านั้น เหตุการณ์รัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งโค่นอำนาจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามลงไป เป็นเครื่องบ่งบอกถึงน้ำหนักชี้ขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ เป็นแต่ว่าแทนที่จะเป็นในเวที



และกระบวนการเมืองตามวิถีทางของระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธี กลับต้องทรงมีบทบาทชี้ขาดระหว่างกลุ่มคู่ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันด้วยกำลังอาวุธ แน่นอนชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ในระบบการต่อสู้ทางการเมืองเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงของกำลังเป็นสำคัญ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นฝ่ายมีชัย ก็ด้วยอยู่ในฐานะ ผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ *"ขอเวนคืนและมอบให้"* ตั้งแต่กลางปี ๒๔๙๗ แสดงให้เห็นถึงฐานะการต่อสู้ช่วงชิงกันมีมาโดยตลอดหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ แต่ในขณะเดียวกันบทบาทชี้ขาดในส่วนของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในสถานการณ์เผชิญหน้าระหว่างฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม และฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ และผลที่ปรากฏออกมา ก็คงจะมีส่วนใกล้เคียงทีเดียวกับการวินิจฉัยของผู้รู้ที่ว่า รัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ เป็นรัฐประหาร *"โดยได้รับพระราชดำริเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"*[๗๖]

การปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ไม่เพียงแต่อำนาจจะเปลี่ยนมือไปเท่านั้น หากยังมีผลปรับเปลี่ยนฐานอ้างอิงความชอบธรรมแห่งอำนาจการเมืองด้วย กล่าวคือ ปรับเปลี่ยนจากแนวทางของกลุ่มก่อการ ๒๔๗๕ ซึ่งพยายามแสวงหาฐานความชอบธรรมจากวิถีทางรัฐสภาโดยการเลือกตั้งของประชาชนและหวนกลับไปสู่ฐานจากขนบธรรมเนียมการปกครองตาม *"ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไป"* การปรับเปลี่ยนในหลักการมูลฐานนี้มีอิทธิพลสำคัญไม่เฉพาะต่อการสถาปนา *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ยังจะมีส่วนกำกับแนวความคิดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถาวรด้วย ดังที่จะได้นำมาพิเคราะห์ถึงในตอนต่อๆ ไป จากทัศนะของคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ สถาบันประเพณีทั้งสอง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์กับสถาบันราชการ ประกอบเป็นฐานความชอบธรรมของอำนาจรัฐและรัฐบาล และต่างมีบทบาทหน้าที่เสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ *"ทรงเป็นสัญญลักษณ์ของชาติและทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน"* สถาบันราชการทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่และสัมฤทธิผลของ *"รัฐบาลปฏิวัติ"* เองในที่สุด

ในประการสำคัญ โดยอาศัยฐาน*สถาบันราชการ* นี้ที่คณะปฏิวัติประกาศ



เจตนารมณ์และแผนดำเนินงานทั้งในด้านจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และในด้านวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ และเพื่อ *"ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ"*[๗๗] ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นทันทีในปีเดียวกันกับที่มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ เป็นที่แน่นอนว่า สมาชิกภาพของสภาทั้งสองจะต้องประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะสำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนสมาชิก ๒๔๐ คน ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๗๕ เป็นนายทหารและตำรวจ ที่เหลือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการแผ่นดิน[๗๘]ซึ่งได้รับมอบความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้ได้ *"เป็นระบอบที่สร้างตราชูอำนาจคือให้มีการถ่วงกันเกี่ยวพันกันเหมือนลูกโซ่...ไม่ให้ใครเอารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือถ่วงความเจริญของประเทศชาติ หรือโค่นล้มทำลายกันเพื่ออำนาจหรือประโยชน์ส่วนตัว... เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มายังสร้างตราชูแห่งอำนาจไม่เพียงพอ เปิดทางให้คนบางคนบางพวกใช้สิทธิใช้อำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบอะไรก่อความปั่นป่วนวุ่นวายจนบางครั้งมีพฤติการณ์ที่น่าเสียใจเสียศักดิ์ศรีของประเทศชาติ และสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องเอาเงินซื้อความสงบเรียบร้อยในสภา..."*[๗๙]

ในด้านการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ให้เกียรติและความสำคัญระดมบรรดานักวิชาการมาช่วยงานแต่ก็เตือนให้ตระหนักในเป้าหมายของรัฐบาลปฏิวัติและภาระหน้าที่ให้ได้มาซึ่ง *"แผนการณ์ถาวร ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้น ภายหลังจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสืบเนื่องกันไม่ยกเลิก หรือเปลี่ยนใหม่ง่ายๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล..."*[๘๐] ว่า

> ข้าพเจ้าใคร่จะขอร้องทำความเข้าใจไว้แต่บัดนี้ว่า สภาพัฒนาการ*เศรษฐกิจ* นี้ ไม่ใช่*สภาการเมือง* ไม่ใช่สถาบันที่แข่งขันเอาแพ้เอาชนะกันไม่เหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งจะต้องขับเคี่ยวหักโค่นกัน สภานี้เป็นสภาทำงาน ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือ พัฒนาการ

> เศรษฐกิจของประเทศชาติ เป็นงานที่ต้องช่วยกันสร้างสรรค์ โดยเอาระบบครอบครัวมาใช้ เพราะชาติก็คือ ครอบครัวอันใหญ่ และงานเศรษฐกิจก็มิใช่อื่นไกล เป็นงานสร้างความเจริญ ความผาสุกในครอบครัวนั่นเองเราจึงควรช่วยกันคิดช่วยกันทำอย่างครอบครัว และก็ต้องเป็นครอบครัวที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วย[๙๑]

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่อาจมองเห็นความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมจะต้องเป็นกระบวนการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรอันกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ทุกกลุ่มทุกฝ่าย ในกรณีใดก็ตาม โดยวิสัยของ *"ระบอบปฏิวัติ"* เองไม่อาจเปิดโอกาสหรือช่องทางให้พรรคหรือกลุ่มใดได้มีส่วนแสดงออก ให้ได้รับรู้รับฟังถึงปัญหาหรือผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องหากเป็นเรื่องของ *"พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ"* เป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่เพียงแต่จะต้อง *"ยึดหลักวิชาไว้แล้ววางแนวปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสม"*[๙๒] เป็นสำคัญ และในการนี้ตัวจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้แสดงบทบาท *"พ่อขุนอุปถัมภ์"* ครอบคลุมมาถึงด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยเข้ามาเป็นประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เสียเองโดยตำแหน่ง

โดยอาศัยกรอบทางความคิดและอุดมการณ์ ในการพัฒนาประเทศชาติอันเปรียบเสมือน *"ครอบครัวอันใหญ่"* นี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาการสูงสุดในทุกๆ ฝ่าย ทั้งทางทหารตำรวจและพลเรือน ตลอดจนกำกับควบคุมแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอัน *"เป็นงานสร้างความเจริญความผาสุกในครอบครัว"* โดยนัยนี้ ฐานะอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน *"ระบอบปฏิวัติ"* จึงเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จครอบคลุมการกำหนดนโยบายและการบริหารทั้งปวง[๙๓] ในส่วนของข้าราชการผู้เปรียบเสมือนสมาชิกอาวุโสในครอบครัวใหญ่ *"ที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย"* นี้ ต่างพึงมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับความสำคัญ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมจะเป็นที่ยอมรับและสนองตอบ

อย่างแข็งขันในหมู่มวลข้าราชการทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับบรรดาข้าราชการนักวิชาการรุ่นใหม่ซึ่งล้วนมีความกระตือรือร้นต่อบรรยากาศของการเร่งรัดพัฒนาตาม *"หลักวิชา"* ที่ได้รับการฝึกอบรมสั่งสอนกันมา[๙๕] และที่สำคัญ ยังเป็นอิสระปลอดจากการวิพากษ์วิจารณ์หรือควบคุมใดๆ ทางการเมืองจากสาธารณชนนอกเหนือไปจากให้สอดคล้องกับ *"นโยบายที่เหมาะสม"* ของรัฐบาลปฏิวัติ

ผลประการสุดท้ายที่สมควรกล่าวถึง ความหมายและความสำคัญของข้าราชการในฐานะเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ก็คือบทบาทการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ ในข้อนี้ก็อีกเช่นกัน เป็นการผันแปรออกไปจากหลักการมูลฐานแห่งระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งถือหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังคงพยายามยึดรูปแบบของระบบรัฐสภารวมทั้ง *"ประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย"* (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๒๐) หากแต่ว่าเป็นรูปแบบรัฐสภาที่อาศัยฐานข้าราชการ มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เหนือสิ่งอื่นใด ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นรัฐธรรมนูญปฏิวัติ อันถือว่าเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพื่อระงับ หรือปราบปรามภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ และเห็นจะเป็นเพราะเหตุนี้ที่ *"ระบอบปฏิวัติ"* ต้องอาศัย *มาตรการทางทหาร* ประกอบการปฏิบัติงานของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรการทางทหารเหล่านี้อาจอยู่นอกขอบข่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ทว่ามีผลกระทบทั้งทางนิตินัยและพฤตินัยอย่างสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไป เพราะในส่วนหนึ่งก็เป็นผลสะท้อนถึงบทบาทอิทธิพลของพลังทหารในการเมืองไทย ซึ่งไม่แต่จะเข้ามามีบทบาทเฉพาะในการเปลี่ยนแปลงอำนาจเท่านั้น หากยังส่ง*ผลกระทบต่อแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม* โดยทั่วไปด้วยในขณะเดียวกัน



"ระบอบปฏิวัติ" กับหลักนิติธรรมอย่างไทย

เป็นความจริงที่ว่า การเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทยคงเป็นไปตามกระแสของพลังฝ่ายทหารมาโดยตลอด สมดังที่ผู้นำกบฏ ร.ศ.๑๓๐ ได้เคยตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ถึงบทบาททางการเมืองของ *"ผู้ถืออาวุธของชาติ"* ชะตากรรมของระบอบรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ รวมทั้งของปี ๒๔๙๒ นับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดี หลักอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน (Civilian Supremacy) ย่อมไม่อาจสัมฤทธิผลได้สำหรับระบบประชาธิปไตยที่ขาดพลังมติมหาชน ดังเช่นที่ โจซาย ครอสบี้ ก็ได้เคยให้ข้อสังเกตไว้เช่นเดียวกัน ผลสืบเนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองภายใต้กระแสอิทธิพลของฝ่ายทหารก็คือ ลักษณะการผสมผสานและลักลั่นขัดแย้งในกระบวนพัฒนาการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือว่า นอกเหนือไปจากเป็นตัวปัจจัยกำหนดวิถีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและแนวนโยบายของรัฐ รวมตลอดไปถึงอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยศักยภาพการใช้กำลังอำนาจรุนแรงแล้ว มาตรการใช้อำนาจทางทหารยังได้รับการสถาปนาฐานะทางนิติธรรมอย่างเป็นระบบขึ้นตามลำดับ แม้ในยุคของรัฐบาลคณะราษฎรเอง เราก็ได้เห็นกันมาแล้วถึงการใช้อำนาจแบบพลการและรุนแรงโดยอาศัยอ้างอิงความชอบธรรม *"ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"* อย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ และพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๗๖ เหล่านี้นับเป็นจุดด่างอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของไทย แต่อย่างน้อยที่สุด การใช้อำนาจแบบพลการและรุนแรงในยุคก่อนรัฐประหาร ๒๔๙๐ ก็ยังอาศัยกรอบและรูปแบบของระบอบรัฐสภาเป็นหลักยึดถืออยู่ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็โดยวิธีการกำกับควบคุมรัฐสภาและโดยอาศัยช่องว่างในหลักการพื้นฐานทางนิติศาสตร์ของไทย ซึ่งปล่อยให้การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐก็ดี และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ดี *"เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"* ไม่ต้องสงสัยเลยว่าสูตรทางนิติศาสตร์ทำนองนี้ย่อมเท่ากับเป็นการเปิดช่องอย่างกว้างขวางให้เกิดระบบการใช้อำนาจพลการอันไม่จำกัด และในแง่นี้ที่ระบอบรัฐธรรมนูญอาจกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการทางรัฐสภาได้ในที่สุด

ในสภาวการณ์เช่นนี้ หลักประกันที่ยังอาจเป็นไปได้ก็เห็นจะได้แก่อำนาจ



ฝ่ายตุลาการซึ่งจะต้องเป็นอิสระพอที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นๆ และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย

> กล่าวโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น 'กฎหมายของกฎหมาย' รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงมี*บทบัญญัติอันว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคล* อันเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งด้วย โดยรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ กฎหมายใดจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญนานาประเทศให้อำนาจไว้ได้แก่เรื่องอันอาจกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล*นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ* ย่อมเป็นโมฆะ แม้กระนั้นก็ดี ปัญหาที่ว่าเรื่องใดกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศหรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่ศาลสูงสุดของประเทศ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ต้องวินิจฉัยเสมอ[๕๕]

แนวความคิดเห็นและคาดหวังที่กล่าวนี้สะท้อนออกมาจากส่วนหนึ่งของวงวิชาชีพนิติศาสตร์ของไทย ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็ตรงที่ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งทัศนะทางวิชาชีพในช่วงของ *"ระบอบปฏิวัติ"* และในปีเดียวกันกับที่มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ออกมายืนยันฐานะความเป็นกฎหมายของคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ปัญหาความถูกต้องเหมาะสมของแนวคำพิพากษาฎีกาเช่นว่านี้ รวมทั้งฐานความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ คงจะต้องขอให้เป็นเรื่องถกเถียงกันต่อไปในวงวิชาชีพนิติศาสตร์ สำหรับประเด็นในที่นี้เพียงแต่จะได้พยายามทำความเข้าใจถึงผลกระทบของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ที่มีต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันถือว่าเป็นหลักปฏิบัติที่ยึดถือกันในแวดวงนิติศาสตร์และตุลาการของไทย ความจริงแล้วคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ดูจะเป็นตรรกอันต่อเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ ซึ่งให้การรับรองฐานะอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ที่ยึดอำนาจ



การปกครองได้เป็นผลสำเร็จ พิจารณาในแง่นี้ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับจึงนับได้ว่า เป็นภาพสะท้อนร่วมกันของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหาร ๒๔๙๐ เป็นต้นมาหลังจากนั้น

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่ว่านี้เป็นการเบี่ยงเบนออกไปจากแนวปฏิบัติทางการเมืองในหมู่กลุ่มผู้นำของคณะราษฎรที่ยึดกรอบและรูปแบบของระบอบรัฐสภาดังที่ได้เห็นกันมาแล้ว ความหมายของรัฐประหาร ๒๔๙๐ ไม่เพียงแต่เป็นการล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ซึ่งโดยหลักการถือได้ว่าเป็นพัฒนาการประชาธิปไตยสืบต่อไปอีกก้าวหนึ่งเท่านั้น หากยังเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่แนวปฏิบัติทางการเมืองโดยอาศัยมาตรการทางทหารเป็นหลัก ทั้งนี้ภายใต้กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งสถาปนาขึ้นมาจากผลของรัฐประหารตุลาคม ๒๕๐๑ นับเป็นจุดสุดยอดแห่งเอกภาพและอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายทหาร ถึงขั้นนี้ กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ไม่ได้พอใจอยู่กับการใช้อำนาจและอิทธิพลในการกำกับควบคุมฝ่ายรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังได้นำเอามาตรการทางทหารมาใช้เป็นเครื่องมือกลไกในการใช้อำนาจปกครองและบริหารอย่างโจ่งแจ้งและตรงไปตรงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการประกาศใช้กฎอัยการศึกและคำสั่งของคณะปฏิวัติ ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าปฏิบัติการเหล่านี้ในตัวเองเป็นของใหม่เสียทั้งหมดทีเดียว หลังการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกมาแล้วรวม ๑๑ ครั้ง[๙] สถิติสังเขปต่อไปนี้ คงจะพอชี้ให้เห็นภาพความแตกต่างระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกก่อนและหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ ได้ตามสมควร

ครั้งที่ ๑ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดใหญ่ทหารบกกรุงเทพฯตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๗๖ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๗๖

ครั้งที่ ๒ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่รวม ๒๔ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๔๘๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๔๘๔

ครั้งที่ ๓ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๔๘๙

ครั้งที่ ๔ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๘๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๖ กันยายน ๒๔๙๔

ครั้งที่ ๕ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ ประกาศเลิกใช้ในเขตพื้นที่บางจังหวัดและคงประกาศใช้เฉพาะ ๒๖ จังหวัดที่เหลือ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๐ และประกาศเลิกใช้ทุกจังหวัด วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๐๑

ครั้งที่ ๖ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ประกาศเลิกใช้ในบางจังหวัด (๓๗ จังหวัด) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๑๔ คงเหลืออยู่ ๓๔ จังหวัดในท้องที่ที่ทางราชการประกาศเป็นเขตแทรกซึมการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

ครั้งที่ ๗ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

ครั้งที่ ๘ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางจังหวัดคงเหลือประกาศใช้ต่อไปเฉพาะ ๓๐ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๗ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบในการใช้กฎอัยการศึก ๓๐ จังหวัดเหล่านี้ไปจนสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๑๘

ครั้งที่ ๙ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกใน ๒ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๘ และเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๘ สภานิติบัญญัติมีมติเห็นชอบให้ใช้กฎอัยการศึกใน ๒๘ จังหวัดที่เหลือต่อไปอีกจนถึงสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๑๙

ครั้งที่ ๑๐ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

ครั้งที่ ๑๑ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๗ กล่าวคือ ยกเลิกใช้โดยสิ้นเชิง ๒๙ จังหวัด ยกเลิกบางอำเภอ ๔๐ จังหวัด ยังคงบังคับใช้เต็มพื้นที่ ๔ จังหวัด

ในเบื้องแรกทีเดียวจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาการประกาศบังคับใช้กฎอัยการศึกครั้งที่ ๖ ยาวนานเป็นพิเศษ สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงบทบาทของมาตรการทางทหารในพัฒนาการทางการเมืองภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* แต่ข้อที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ ปัญหาฐานอ้างอิงทางกฎหมายของการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร กฎหมายหลักว่าด้วยกฎอัยการศึก ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก



พ.ศ.๒๔๕๗ ว่ากันโดยเคร่งครัดแล้ว ตามนัยแห่งกฎหมายฉบับนี้ การประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำได้เฉพาะแต่ใน ๒ กรณี คือ โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก *"เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร"* (มาตรา ๒) กรณีหนึ่ง และในอีกกรณีหนึ่งโดยประกาศของผู้บังคับบัญชาทหารในท้องที่ที่ *"มีสงครามหรือจลาจลขึ้น"* (มาตรา ๔) เป็นที่เห็นได้ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ (ครั้งที่ ๖ และ ๗) ก็ดี หรือต่อมาโดยหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ครั้งที่ ๑๐) ก็ดี ย่อมไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อสรุปที่เป็นไปได้จึงมีอยู่ทางเดียวคือ แนววินิจฉัยที่ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกในกรณีเช่นนี้เป็นไปโดยอาศัยอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นพื้นฐาน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องอ้างอิงพระราชบัญญัติอื่นใดเป็นหลัก ในประการสำคัญ โดยที่คำสั่งของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมาย ประกาศใช้กฎอัยการศึกของหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงย่อมเท่ากับเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับแยกเป็นอิสระต่างหากจากพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๔๕๗[๙๗]

จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นอันคลี่คลายไปได้ โดยอาศัยการยืนยันรับรองจากแนววินิจฉัยจากแวดวงนิติศาสตร์และตุลาการของไทยเอง เกี่ยวกับฐานะของคณะปฏิวัติตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น แนววินิจฉัยทางนิติศาสตร์ทำนองนี้ แน่นอน อาจจะมีเหตุผลอยู่อย่างพอเพียงในตัวเองทั้งในแง่หลักการและหลักปฏิบัติ แต่ที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็ตรงที่ว่ากระแสนิติศาสตร์ที่ว่านี้ดูจะตรงและสอดคล้องเข้ากันเป็นอย่างดีกับแนวความต้องการของคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ซึ่งได้แสดงออกมาเป็นแถลงการณ์ฉบับที่ ๑๕ ในนามของกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทยเพียงสองสามวันหลังจากที่ยึดอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ

> หนังสือพิมพ์เกียรติศักดิ์ฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ได้กล่าวถึงปัญหาในระหว่างที่เกิดรัฐประหารกล่าวคือการลาออกของรัฐบาลเก่าและการเข้ามาของรัฐบาลใหม่ ปัญหานี้เป็น



ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีรัฐประหารทุกกรณีการกระทำรัฐประหารนั้นในชั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารสำเร็จจนผู้กระทำรัฐประหารได้เข้าครองอำนาจอันแท้จริงในรัฐแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็นรัฏฐาธิปัตย์มีอำนาจเลิกล้มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ได้และอาจออกรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ได้ บรรดาการกระทำที่ได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมย่อมไม่เป็น การละเมิดต่อไป...[๙๘]

ความรู้สึกลักลั่นขัดแย้งในหลักความคิดพอจะอนุมานได้จากคำซักถามของวุฒิสมาชิกท่านหนึ่ง ต่อการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำคณะรัฐมนตรีของตนเข้ามาขอความไว้วางใจจากรัฐสภาหลังจากคณะรัฐประหารทำการ "จี้" รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ให้ลาออกว่า

ข้าพเจ้ารู้สึกห่วงใยในหลักประชาธิปไตย... จึงขอพูดเรื่องนี้ซึ่งจัดว่าเป็นนโยบายสำคัญ ถ้าท่านจำไม่ผิดท่านคงจะระลึกได้ว่ารัฐบาล ๙๐ วันสมัยนายควงฯ ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลแบบนี้ ข้าพเจ้าเคยขอให้สภาลงมติไว้วางใจโดยไม่ต้องซักครั้งหนึ่งแล้ว นี่สำหรับท่านจอมพลฯ ผู้ซึ่งเป็นที่นับถือของชนส่วนมาก ข้าพเจ้าขอให้ท่านคิดถึงผลเสียให้ถี่ถ้วนเพราะว่าท่านเข้ามาไม่ถูกวิถีทางรัฐธรรมนูญ ...การที่ให้ทหารทำรัฐประหารครั้งแรกนั้น ข้าพเจ้าเห็นใจเพราะว่าราษฎรเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า แต่การทำครั้งที่สองไม่มีเหตุผล ข้าพเจ้าเป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์มีหน้าที่ยับยั้งในสิ่งที่ไม่เหมาะสม ต้องรักษาความยุติธรรมและแบบแผนของประชาธิปไตยไว้ จะปล่อยให้ทำกันพร่ำเพรื่อไม่ได้ ถ้าขืนยอมให้เป็นไปต่อไปคนที่มีอาวุธเกิดไม่ชอบรัฐบาลไหนก็จี้ให้ออก ต้องบุคคลที่ตนเห็นชอบ ถึงรัฐบาลนี้เองก็อาจถูกจี้ให้ออกสักวันหนึ่งก็เป็นได้ เพราะสิ่ง



> ทั้งหลายในโลกนี้เป็นของไม่เที่ยง รัฐบาลมือเปล่ามี ๒๐ คน จะสู้คนมีอาวุธอย่างไรได้[๙๙]

ในส่วนของจอมพล ป. นั้น คำตอบก็คงยึดแนวกฎหมายรัฐธรรมนูญตามแบบฉบับว่า

> ...ตามรัฐธรรมนูญนั้นได้กล่าวไว้ว่าผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ทรงเลือกและเป็นผู้ที่ทรงแต่งตั้ง และเชื่อว่าก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง ก็คงจะได้ทาบทามถามประธานสภาเสียก่อนแล้วว่าข้าพเจ้าสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่...เพราะฉะนั้นที่ท่านสมาชิกได้กล่าวว่าข้าพเจ้าเข้ามาไม่ถูกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้น ข้าพเจ้าขอเรียนเพียงเท่านี้ ขอท่านได้โปรดวินิจฉัยเอาเอง[๙๐]

แต่คำตอบที่แท้จริงก็อยู่ที่แถลงการณ์คณะรัฐประหารฉบับที่ ๑๕ นั้นเอง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ และ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ เพียงแต่เป็นการยืนยันรับรองถึงสถานการณ์ทางอำนาจอันเกิดจากผลการปฏิวัติรัฐประหารซึ่งกำลังเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และนอกเหนือไปจากเหตุผลอ้างอิงทางทฤษฎีแล้ว ยังมีแง่คิดจากนักนิติศาสตร์ในฐานะปุถุชนอีก อย่างเช่นที่มีท่านหนึ่งตั้งเป็นคำถามน่าสนใจว่า

> ตามหลักนิติศาสตร์ดังกล่าวคณะปฏิวัติจึงเป็น"รัฏฐาธิปัตย์" ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในประเทศ ในฐานะนักนิติศาสตร์จะทำประการใดหากท่านดำรงอยู่ในฐานะเป็นประธานศาลฎีกาเป็นนายกสมาคมทนายความแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมายจะให้ทำสิ่งที่เข้าแบบ"น้ำเชี่ยวขวางเรือ" หรือจะทำตนลู่ตามลมเช่นต้นอ้อ ไม่อาจหาญสู้พายุร้ายเช่นต้นไทรก็เป็นการด่วนเกินไปที่จะวินิจฉัยเช่นนั้น[๙๑]

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิเคราะห์ดูให้ดีแล้ว ประเด็นเห็นจะไม่ใช่เรื่องของ *"น้ำเชี่ยวขวางเรือ"* หรือ *"ลู่ตามลม"* เพียงเท่านั้น เพราะคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ เองดูจะให้ข้อวินิจฉัยรับรองฐานะทางกฎหมายของอำนาจคณะรัฐประหารไว้ด้วยเงื่อนไขข้อเท็จจริง ดังนี้

> ข้อเท็จจริงได้ความว่า ใน พ.ศ.๒๔๙๐ คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และออกกฎหมาย*ตามระบบแห่งการปฏิวัติ* เพื่อบริหารประเทศชาติต่อไป มิฉะนั้น ประเทศชาติจะตั้งด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๔๙๐ จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์... (อักษรเอนโดยผู้เขียนเอง)

รวมทั้งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ซึ่งให้ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของอำนาจออกกฎหมายของคณะปฏิวัติปี ๒๕๐๑ ก็ดูจะมีนัยทางเงื่อนไขข้อเท็จจริงของสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางอำนาจ ในทำนองเดียวกันว่า

> ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อใน พ.ศ.๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมิได้ทรงตราออกมาด้วยความแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ดังนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖...



ความจำเป็นตามข้อเท็จจริงที่จำต้องยอมรับสภาพความเป็นรัฏฐาธิปัตย์และอำนาจออกกฎหมายของคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น พอเป็นที่เข้าใจได้ด้วย*เหตุผลทางพฤตินัย* ที่ว่า *"เพราะการชอบด้วยกฎหมายแห่งการก่อให้เกิดขึ้นย่อมไม่ใช่คุณลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของอำนาจรัฐแต่อย่างใดเลย รัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจรัฐ ทันทีที่อำนาจเก่าได้ถูกขจัดให้หมดไป ทันใดนั้นอำนาจใหม่ซึ่งสามารถทำการได้สำเร็จย่อมเข้ามาแทนที่อำนาจเก่า* ***วิถีทางแห่งการปฏิวัติ****ได้แสดงด้วยว่าอำนาจใหม่ได้เกิดขึ้นอย่างผู้ครอบครองรัฐภายหลังที่อำนาจเก่าได้ถูกทำลายลงไปแล้ว"*[๙๒] นั่นก็คือตราบเท่าที่อำนาจปกครองยังตกอยู่ในมือของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ตราบนั้นคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารย่อมมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ครั้นเมื่อเงื่อนไขตามพฤตินัยเช่นว่านั้นยุติลงหรือจบสิ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบอำนาจการปกครองได้เข้าสู่สภาวะปกติแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ ปัญหามีอยู่ต่อไปว่าคำสั่งของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้นๆ จะหมดสภาพบังคับเป็นกฎหมายไปด้วยหรือไม่อย่างไร ในประเด็นนี้ทัศนะทางนิติศาสตร์ดูจะยึดถือเอาว่า *"ประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายจะแก้ไขก็ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิวัติ"*[๙๓] ซึ่งก็หมายถึงว่า คำสั่งของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติยังคงสภาพเป็นกฎหมายมีผลบังคับอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ยังไม่มีกฎหมาย*ภายใต้กระบวนการทางรัฐธรรมนูญ* มายกเลิกหรือแก้ไข

ข้อวินิจฉัยทำนองดังกล่าวนี้อาศัยอ้างอิงตีความตามแนวปฏิบัติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๐๒ และได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๒ และฉบับที่ ๑๖[๙๔] ยิ่งกว่านั้นนอกเหนือไปจากกรณีตัวอย่างอ้างอิงเหล่านี้แล้วในด้านวงวิชาการนิติศาสตร์ต่อมายังได้ตั้งข้อสังเกตเป็นหลักการเกี่ยวกับสถานภาพของคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติไว้ชัดเป็นบรรทัดฐานน่าสนใจอีกด้วยว่า

> ประกาศ (ของคณะปฏิวัติ) ฉบับใดเป็นกฎหมายก็ยังคงใช้บังคับได้ *"เสมอไป"* จนกว่าจะมีกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่ามาเปลี่ยนแปลงแก้ไข ทั้งนี้แม้ว่าคณะปฏิวัติจะสลายตัวไปแล้วก็ตาม...

ศักดิ์ (hierarchy) ทางกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติ อาจพิเคราะห์ได้จากเนื้อหาของประกาศนั้นๆ เอง ว่ามีฐานะและศักดิ์อย่างไร เช่นประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒ (ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๐) มีศักดิ์เท่ารัฐธรรมนูญ เพราะให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐ (ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐) มีศักดิ์เท่าประมวลรัษฎากร เพราะมีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร...

ดังนั้น การแก้ไขหรือยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติประเภทนี้จึงต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่า เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ.๒๕๒๐ เป็นต้น[๙๕]

โดยนัยนี้ คำสั่งหรือประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติรัฐประหาร จึงเท่ากับเข้ามาสวมรอยอย่างเหมาะเจาะกับระบบและกระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญในภาวะปกติอันปลอดจากเงื่อนไขของการใช้อำนาจปฏิวัติหรือรัฐประหาร เป็นที่เห็นกันได้โดยไม่ยากนักว่า ถ้าหากการณ์เป็นไปเช่นนั้นแล้วไซร้ ผลต่อระบอบรัฐธรรมนูญของไทยย่อมไม่ต่างอะไรนักจากการยึดถือหลักกำลังอำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเท่ากับลบล้างจุดมุ่งหมายของระบอบรัฐธรรมนูญในอันที่จะเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธี ดังข้อสังเกตจากอีกแง่มุมหนึ่งของนักนิติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับปัญหาเรื่องหลักนิติธรรม

...ถ้าจะว่ากันโดยย่อ *"นิติธรรมวินัย"* ในปัจจุบันหมายถึงหลักการแห่งกฎหมายที่เทอดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้อง



ให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง...

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่น่าพิจารณาคือ ธรรมนูญการปกครองก็ดี *ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย* ก็ดี ส่งเสริมนิติธรรมวินัยในด้านให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลประการใดบ้างหรือหาไม่...

เมื่อหวนมาพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยอีกครั้ง จะเห็นได้ว่าแทนที่รัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลกลับเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญปฏิเสธไม่ยอมรับรู้ในเรื่องนี้โดยสิ้นเชิง และ*กลับส่งเสริม* กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะจำกัดแค่ไหนเพียงใดก็ตาม...[๙๖]

ตรงนี้เองที่ปัญหาลักลั่นขัดแย้งต้องเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในเมื่อมาตรการปฏิวัติรัฐประหารสามารถแปรสภาพเข้าสู่สถานภาพเป็นกฎหมายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย แต่ทว่า บรรทัดฐานของทางราชการเช่นว่านี้ ก็ไม่ได้เป็นที่เห็นพ้องกันเสมอไปอย่างน้อยก็จากแง่ของนักนิติศาสตร์ฝ่ายเอกชนอีกบางส่วนที่วินิจฉัยประเด็นเรื่องนี้อย่างตรงไปตรงมาว่า

ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันด้วยความจนใจว่า เมื่อใดมีผู้จับอาวุธขึ้นก่อการปฏิวัติรัฐประหารจนยึดอำนาจไว้ได้อำนาจนั้นเป็นอำนาจปกครองบ้านเมือง ใครฝ่าฝืนจะโดนลูกตะกั่ว นอกจากนั้นภาษิตกฎหมายยังมีมาแต่สมัยกรุงโรมว่า Inter arma silent leges เมื่อใดเสียงปืนดังเมื่อนั้นกฎหมายหมดเสียง แต่กระนั้นก็เป็นปัญหาน่าคิดทางนิติปรัชญาว่า เมื่อเสียงปืนสงบเงียบลงไปแล้ว กฎหมายจะมีเสียงขึ้นมาบ้างไม่ได้หรืออย่างไร กล่าว

> โดยเฉพาะมีปัญหาให้ถามกันได้ว่า เมื่อผู้ก่อการปฏิวัติได้นำรัฐธรรมนูญมาใช้ปกครองบ้านเมืองแล้ว คำสั่งต่างๆ ที่ออกไว้ก่อนนั้นจะยังใช้เป็นกฎหมายได้หรือ สำหรับคำสั่งที่จะออกมาภายหลังนั้นไม่มีปัญหา เพราะถ้าไม่ออกมาในรูปเป็นกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะใช้ไม่ได้ แต่สำหรับที่ออกมาก่อนค่อนข้างลำบากเพราะเมื่อไปรับเข้าว่าเป็นกฎหมายแล้ว แม้จะอยู่ใน*ลักษณะเป็นกฎหมายจำยอม* ปกติก็ไม่มีทางจะล้มเลิกได้ นอกจากออกกฎหมายยกเลิก มีอยู่อีกทางเดียวคือคำสั่งนั้นๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องหมดฤทธิไปเองตามรัฐธรรมนูญ...[๙๗]

ผู้เขียนเองไม่ใช่นักนิติศาสตร์ แต่ก็อยากหาญเสนอเป็นข้อคิดในที่นี้ว่าในปัญหาเรื่อง *"ศักดิ์"* หรือสถานภาพทางกฎหมายของคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัตินั้น น่าจะต้องแยกวินิจฉัยให้แน่ชัดเสียระหว่างศักดิ์ทางกฎหมายใน*กระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ* กับศักดิ์อัน*เทียบเท่า* กฎหมายตามข้อเท็จจริงของสถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารซึ่งเป็นการชั่วครู่ชั่วยาม ไม่ใช่สภาวะปกติ ในแง่นี้อย่างดีที่สุด คำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติก็มีศักดิ์หรือฐานะเพียง *"เทียบเท่า"* กฎหมายในสถานการณ์นั้นๆ และซึ่งย่อมจะต้องหมดสภาพความเป็นกฎหมายไปทันทีโดยอัตโนมัติเมื่อประกาศใช้ระบอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ ถ้าสามารถแยกแยะกันได้เช่นนี้แล้วในวงการตุลาการก็คงไม่จำเป็นจะต้องมัวคอยพะวงกันอยู่ว่าจะทำตนเป็น *"น้ำเชี่ยวขวางเรือ"* หรือ *"ลู่ตามลม"* กันดีซึ่งไม่ช่วยให้เกียรติศักดิ์ศรีของฝ่ายตุลาการรวมทั้งวิชาชีพนิติศาสตร์ของไทยดีขึ้นมาแต่ประการใด ตรงกันข้าม รังแต่จะทำให้เกิดเสื่อมศรัทธาในความไม่อยู่กับร่องกับรอยของสถาบันกฎหมายอันควรจะเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน ในประการสำคัญถ้าหากจะให้บ้านเมืองตั้งมั่นอยู่ในความสงบเรียบร้อยให้ผู้คนเคารพกฎหมายกันอย่างจริงจังแล้ว ความรู้ความเข้าใจเรื่องศักดิ์ทางกฎหมายจำเป็นจะต้องเป็นหลักเป็นฐานขึ้นกว่าที่เป็นอยู่มิใช่เพียงสักแต่วินิจฉัยกันไปตามความสะดวกปล่อยให้เป็นไปตามเกณฑ์ของการใช้กำลังอำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเท่ากับว่า ฝ่ายตุลาการและ



วิชาชีพนิติศาสตร์กลายเป็นผู้ดูหมิ่นดูแคลนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสียเองในที่สุด ผู้เขียนไม่อาจตั้งความปรารถนาถึงขั้นให้ฝ่ายตุลาการ หรือวงวิชาชีพกฎหมายลุกขึ้นมาต่อสู้ตอบโต้การปฏิวัติรัฐประหาร เพราะ *"เมื่อใดเสียงปืนดัง เมื่อนั้นกฎหมายหมดเสียง"* พฤติการณ์เช่นนี้เป็นที่เข้าใจได้แต่ *"กฎหมาย"* ไม่อาจหมดเสียงได้ตลอดไปตราบเท่าที่สังคมยังดำรงอยู่ หลักนิติธรรมอาจหมดเสียงหรือชะงักงันไปชั่วขณะหนึ่ง แต่ก็จะต้องกลับฟื้นคืนสู่สภาวะปกติต่อไปหลังจากที่ *"เสียงปืนสงบเงียบลงไปแล้ว"* และถึงจุดนั้นคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติอันมี *"ศักดิ์"* เพียงเทียบเท่ากฎหมายย่อมจะต้องสิ้นสภาพทางกฎหมายไปตามพฤติการณ์*ข้อเท็จจริงของการสิ้นสุดแห่งสถานการณ์ปฏิวัติ* ทั้งนี้ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ และที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ดังกล่าวข้างต้น

รวมความแล้วสิ่งที่เรียกว่า *"ศักดิ์ทางกฎหมาย"* นั้นมิใช่เพียงแต่จะพิเคราะห์ดูจากเนื้อหาและเงื่อนไขฐานะสัมพันธ์ต่อคำสั่งหรือข้อบังคับอื่นๆ เท่านั้น หากยังจะต้องพิเคราะห์ถึง*เงื่อนเวลา* อันถูกกำหนดขึ้นจากพฤติการณ์ข้อเท็จจริงของการปฏิวัติรัฐประหารเองด้วย การที่วินิจฉัยให้คำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติมีผลบังคับเป็นกฎหมายตลอดไปจนกว่าจะมีพระราชบัญญัติอันเป็นกระบวนการนิติบัญญัติปกติมายกเลิกหรือแก้ไขนั้น เท่ากับว่า*โดยนิตินัย* เป็นการรับรองให้การปฏิวัติรัฐประหารเป็นสิ่งที่ชอบธรรมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเทียบเท่ากับวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญสุดแล้วแต่ว่าจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ เช่นนี้ย่อมเท่ากับเป็นการใช้มาตรฐานสองชั้นนั่นเอง ยิ่งกว่านั้น มาตรฐานสองชั้นทำนองนี้ยังจะกลายเป็นหนามยอกอกอันสิงสถิตอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมของไทยตลอดมาตราบจนบัดนี้ และด้วยทัศนะและแนววินิจฉัยทางนิติศาสตร์เช่นนี้ *"ศักดิ์ทางกฎหมาย"* ของรัฐธรรมนูญที่จะถือกันว่าเป็นแม่บทหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงเป็นที่น่าสนใจเพราะยังจะต้องอยู่*ภายใต้*กำกับของคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติออกมายกเลิกหรือแก้ไขอยู่อีกเป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว และซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ด้วยเหตุความสับสนปนเปกันระหว่างคำสั่งบังคับที่เกิดจากการใช้กำลังอำนาจ และคำสั่งบังคับอันเป็นผลของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ

ผลกระทบต่อหลักนิติธรรมย่อมเป็นที่เห็นได้ชัด จริงอยู่ ได้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติในกรณีที่เห็นได้ชัด ๆ อย่างเช่น พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) พ.ศ.๒๕๒๒ ด้วยเหตุผลว่าเนื่องจากได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑ จะต้องมีการตระเตรียมการเลือกตั้ง จึงสมควรยกเลิกคำสั่ง และประกาศดังกล่าว ซึ่งห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกันในทางการเมืองตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป แต่ถึงขณะนี้ ก็ยังคงมีคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับอยู่อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยเนื้อหาสาระขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นในด้านกดขี่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือว่าในด้านก้าวก่ายอำนาจฝ่ายตุลาการ ตลอดจนในด้านระบบวิธีพิจารณาคดีอาญา[๙๔]

นักนิติศาสตร์ท่านหนึ่งสรุปสภาพการณ์ทางการเมืองและกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า *"แบบแผนของกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหารสามารถวิวัฒนาการมาได้อย่างเป็นระบบ และมีสภาพบังคับค่อนข้างถาวรในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ก็เนื่องจากอาศัยการยืนยันความชอบธรรมตามกฎหมายจากสถาบันอำนาจตุลาการของไทยอีกด้วย"*[๙๕] แต่นอกจากว่าแนวคิดทางนิติศาสตร์และระบบกฎหมายไทยจะถูกปรับให้สอดคล้องเข้ากันกับการปฏิวัติรัฐประหารในกระบวนการทางการเมืองแล้ว ท่าทีและความสัมพันธ์ของคณะปฏิวัติรัฐประหารกับสถาบันตุลาการดูจะเป็นที่เข้าใจในขอบข่ายระหว่างกันเป็นอย่างดีตามสมควร ในด้านหนึ่งโดยหลักทฤษฎีแล้ว

> เมื่อคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองของประเทศเป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร...สิ้นสุดลง วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ แต่ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรคดี*ตามกฎหมาย*



และประกาศของคณะปฏิวัติ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมใช้อำนาจทางตุลาการแทนศาลได้อย่างเด็ดขาด...[๑๐๐]

แต่ในทางปฏิบัติในการปฏิวัติรัฐประหารของไทย

> แม้ว่าจะเป็นการปกครองโดยคณะปฏิวัติ แต่คณะปฏิวัติยังเห็นความสำคัญในอิสระของตุลาการอยู่ จึงได้ประกาศยืนยันให้ประกันไว้ด้วยว่า "จะเชิดชูรักษาไว้ซึ่งอิสรภาพของศาล ให้ศาล *มีอิสระสมบูรณ์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายโดยมิต้องอยู่ในอาณัติ* อิทธิพลหรือการแทรกแซงอย่างหนึ่งอย่างใดจากคณะปฏิวัติ หรือจากรัฐบาลที่คณะปฏิวัติจะตั้งขึ้นเลยเป็นอันขาด"...
>
> ...นอกจากกรณีพิเศษที่คณะปฏิวัติใช้มาตรการ (ลงโทษประหารชีวิตผู้ที่เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้)...(สำหรับ) คดีที่เข้าไปสู่ศาลสถิตยุติธรรมแล้วก็ไม่ปรากฏว่า คณะปฏิวัติได้เข้าแทรกแซงแต่ประการใด ยังคงให้ศาลมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายดังที่ประกาศยืนยันไว้[๑๐๑]

ซึ่งหมายความว่า การที่ศาลยุติธรรมได้ทำหน้าที่พิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายก็ถือได้แล้วว่าศาลได้อิสระสมบูรณ์ แม้ว่าบรรดาตุลาการศาลอาญาทั่วประเทศทุกระดับจะได้ถูก *"สั่ง"* โดยประกาศของคณะปฏิวัติให้เป็นตุลาการศาลทหารไปก็ตาม ถึงกับตุลาการอาวุโสท่านหนึ่งแสดงความชื่นชมออกมาว่า *"น่าขอบคุณรัฐบาลปฏิวัติที่ยอมรับนับถืออำนาจอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ* ***ไม่ได้ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนใดๆ*** *นั้นด้วย"*[๑๐๒]

แต่ครั้นเมื่อฐานะอำนาจในการควบคุมบุคลากรฝ่ายตุลาการจะต้องถูกกระทบกระเทือนจากฝ่ายคณะปฏิวัติ อย่างเช่นในกรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๙



ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๕ ท่าทีอะลุ้มอะล่วยของฝ่ายตุลาการจะเปลี่ยนไปเป็นปฏิกิริยาตอบโต้ด้วยการชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรงและเฉียบขาด อรรถาธิบายจากวงตุลาการระดับสูงของไทยต่อไปนี้เป็นการสะท้อนอย่างดีถึงประเด็นปัญหาและความรู้สึกนึกคิดในเรื่องฐานะอิสระของฝ่ายตุลาการ

> ...ข้าพเจ้าพร้อมด้วยผู้พิพากษาชั้นผู้ใหญ่ได้ร่วมกันพิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้โดยละเอียดแล้วเห็นว่าประกาศฉบับนี้*เป็นกฎหมาย* ที่ไม่เหมาะสม เพราะทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเข้าควบคุมฝ่ายตุลาการ*อย่างที่ไม่พึงกระทำในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย*...
>
> ...ประกาศฉบับนี้กลับจัดให้ฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมฝ่ายตุลาการโดยสิ้นเชิงด้วยการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการอันเป็นสถาบันซึ่งควบคุมดูแลพิพากษาเสียใหม่...
>
> เท่าที่เคยเป็นมานั้น คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโสโดยตำแหน่ง และโดยผู้พิพากษาทั่วราชอาณาจักรเลือกตั้งกันขึ้นมา*เพื่อควบคุมดูแลผู้พิพากษาด้วยกันเอง* แต่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้กลับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตุลาการ และยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งกรรมการตุลาการได้อีก ๔ นาย *แทนที่จะให้เป็นเรื่องของผู้พิพากษาเลือกตั้งกันเอง* นอกจากนั้นข้าราชการตุลาการบำนาญซึ่งเป็นผู้ที่วงการตุลาการคารวะในฐานะเป็นบรรพตุลาการผู้ที่มีทั้งอาวุโสทั้งประสบการณ์และความเป็นอิสระ ก็ถูกตัดไม่ให้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการตุลาการต่อไป ส่วนข้าราชการชั้น ๔ ถึงชั้น ๖ ซึ่งกฎหมายเก่าถือว่ายังมีอาวุโสไม่สูงพอที่จะควบคุมดูแลผู้พิพากษาอื่น กลับมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นกรรมการ



ตุลาการได้ จึงเท่ากับให้เด็กมาปกครองผู้ใหญ่ จะก่อให้เกิดความลักลั่นและความระส่ำระสายขึ้นในวงการตุลาการ

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราสำคัญๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ เช่นยกเลิกมาตรา ๓๕ ทวิ และมาตรา ๓๕ ตรี ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลผู้พิพากษาอย่างเด็ดขาดโดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของคณะกรรมการตุลาการอย่างที่เคยปฏิบัติมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ลดฐานะของคณะกรรมการตุลาการจากผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิอันเด็ดขาดในการควบคุมดูแลผู้พิพากษาทั้งปวงมาเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น[๑๐๓]

ปฏิกิริยาตอบโต้อย่างหนักแน่นของฝ่ายตุลาการนี้ ได้รับการสนองตอบด้วยดีและฉับพลันจากรัฐมนตรีของคณะปฏิวัติ โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ ๒๙๙ ดังกล่าวในวันเดียวกันกับที่เข้าแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งลงมติรวดเดียวสามวาระให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งให้มีผลย้อนหลังให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ คือถัดจากวันออกประกาศฉบับที่ ๒๙๙ เพียงวันเดียว[๑๐๔]

จากกรณีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ นี้ จึงเป็นอันว่าอย่างน้อยที่สุดสถาบันตุลาการและวงการนิติศาสตร์สามารถระดมมติมหาชนให้เกิดพลัง *"น้ำเชี่ยวขวางเรือ"* และเรียกร้องให้หลักการอันเกี่ยวกับอิสระของผู้พิพากษาได้กลับคืนมาในระดับหนึ่ง เพราะ *"เกิดความหวั่นเกรงว่าคณะกรรมการตุลาการจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าแก่ผู้พิพากษาได้เต็มภาคภูมิ อันนี้เป็นข้อสำคัญที่ประชาชนเขาไม่เห็นด้วย เขาก็เดินขบวน เขาก็คัดค้าน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเร็วๆ นี้ เป็นสิ่งดีที่เราไม่ควรลืม สิ่งที่ผมเห็นว่าเป็นนิมิตดีสำหรับยุคนี้*

ก็อยู่ที่ว่าทางรัฐบาลรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังจะเห็นว่ารัฐบาลได้รีบเสนอกฎหมายยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ และกลับไปใช้กฎหมายปี ๒๔๙๗ แล้วในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ผ่านกฎหมายอันนี้ออกไปเรียบร้อยในเวลาไม่ถึงสองอาทิตย์...”[๑๐๕] โดยนัยนี้ อิสระของฝ่ายตุลาการจึงอาจแยกแยะออกเป็น ๒ ด้าน ด้วยกันตามทัศนะที่เห็นว่า *“อิสระของตุลาการซึ่งกำลังจะริบหรี่ลงด้วยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ จึงสดใสขึ้น อนาคตจะเป็นอย่างไร จะอับเฉาหรือแจ่มจรัสเครื่องชี้คือ**รัฐธรรมนูญ**ฉบับที่ร่างขึ้นใหม่ต่อไปนั้นอย่างหนึ่ง **กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ**จะก้าวหน้าต่อไปหรือถอยหลังอีกอย่างหนึ่ง”*[๑๐๖] ความสำเร็จในการต่อสู้ตอบโต้ให้ได้หวนกลับไปสู่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ปี ๒๔๙๗ พิสูจน์ให้เห็นได้ว่า อิสระของตุลาการด้านที่เกี่ยวกับอำนาจและระเบียบภายในสามารถยืนหยัดดำรงตนอยู่ได้ทั้งในสถานการณ์ *“น้ำเชี่ยว”* ของการปฏิวัติรัฐประหาร และในสภาวะปกติภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องเสมอมา ในขณะเดียวกันกับที่อิสระของตุลาการในด้านที่เกี่ยวกับการธำรงรักษาหลักนิติธรรมตามระบอบรัฐธรรมนูญต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมโดยดุษณีและอย่างต่อเนื่องเสมอมาเช่นเดียวกันทั้งในสถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารและภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญทั้งนี้ทั้งนั้นก็ด้วย *“ศักดิ์ทางกฎหมาย”* ของคำสั่งและประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติ ซึ่งแนวทฤษฎีการ *“พิเคราะห์”* ตีความของฝ่ายตุลาการและวิชาชีพนิติศาสตร์เองยังไม่สามารถมองเห็นได้ว่าขัดหรือแย้งต่อทั้งเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ที่เห็นได้ชัดก็คือ แนวทฤษฎีการพิเคราะห์ตีความเช่นว่านี้สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีต่อเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ยืนยันว่า

> ...เกี่ยวกับคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัตินั้นจะมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วในวันที่ ๒๐ มิถุนายน (๒๕๑๑) นี้นั้น เรื่องนี้ไม่มีปัญหา ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อยู่ตลอดไปจนกว่าจะมี พ.ร.บ.ยกเลิก เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปและเป็นที่ยอมรับกันทั้งในวงการนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ทั่วโลก



...แม้จะไม่อ้างหลักสากลในทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ใน พ.ร.บ. นิรโทษกรรม (พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๐๑, พ.ศ.๒๕๐๒) ก็กล่าวไว้ชัดแจ้งแล้ว...ซึ่งทั้งนี้ก็นำมาจากหลักสากลนั่นเองดังข้อความที่ว่า"...บรรดาประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ*ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในบริหารราชการ* หรือในทางนิติบัญญัติ ให้ถือว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่ชอบและใช้บังคับได้สืบไป"

ท่านผู้ฟังที่เคารพ ในระบอบประชาธิปไตยนั้น มันผู้ใดที่ไม่เคารพตัวบทกฎหมายที่มีอยู่และใช้บังคับอยู่ หรือไม่ยอมรับรู้หรือปฏิเสธซึ่งขื่อแปของบ้านเมือง มันผู้นั้นย่อมมิใช่เสรีชนในระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นเสรีชนในระบอบเผด็จการ หรือระบอบอนาธิปไตยมากกว่า...[๑๐๗]

"ระบอบปฏิวัติ" กับการสถาปนา "ประชาธิปไตยแบบไทย"

โดยพฤติการณ์ที่เป็นไปทางการเมืองหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ หลักนิติธรรมของไทยจึงตกอยู่ภายใต้กรอบเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติรัฐประหารมาตามลำดับ และโดยนัยเดียวกัน ศักดิ์ทางกฎหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญยังต้องถูกตีกรอบให้อยู่ในกำกับเงื่อนไขของคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร รัฐประหาร ๒๔๙๐ เป็นทางผ่านไปสู่การสร้างความเป็นปึกแผ่นของพลังอำนาจกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ และในที่สุดการ *"ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑"* คณะปฏิวัติใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่งในรูปของ *"ประกาศของคณะปฏิวัติ"* เพียง ๓ เดือนเศษ แต่ทว่ายังคงดำรงสถานภาพของคณะปฏิวัติอยู่ต่อไป ภายหลังจัดตั้งรัฐบาลปฏิวัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มกราคม พ.ศ.๒๕๐๒ ฐานะและบทบาททางการเมืองของคณะปฏิวัติได้รับการอธิบายที่น่าสนใจอย่างยิ่งดังนี้



ภาพปกหนังสือ "รัฐธรรมนูญ" จัดพิมพ์โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบนิทรรศการรัฐธรรมนูญ ที่ทางศูนย์จะจัดขึ้นในสถาบันการศึกษาต่างๆ ทั่วประเทศ ระหว่างเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม 2516 บนทัศนะที่ว่า "เราไม่เคยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่เราก็ถูกสั่งสอนเรื่อยมาว่าประเทศของเรานั้นเป็นประชาธิปไตย" เอกสารชุดนี้ได้ถูกนำมาแจกจ่ายก่อนกำหนดงาน เพราะเกิดเหตุการณ์ "ปฏิวัติตุลาคม" 2516 ล้มรัฐบาลของ "สามทรราช" จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พันเอกณรงค์ กิตติขจร



> คณะปฏิวัตินั้น โดยเนื้อแท้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เพราะคณะปฏิวัติไม่ใช่สถาบันฝ่ายรัฐ แต่เป็นสถาบันฝ่ายพรรค (Party) การที่คณะปฏิวัติเข้าทำหน้าที่กลไกรัฐเสียเองในระยะสั้นๆ เมื่อปฏิวัติใหม่ๆ นั้น เป็นกรณีพิเศษเท่านั้น พอจัดตั้งรัฐบาลแล้วคณะปฏิวัติก็ทำหน้าที่สถาบันพรรคแต่อย่างเดียว ไม่ทำหน้าที่สถาบันรัฐอีกต่อไป[๑๐๔]

นอกจากนี้ยังจะต้องแยกแยะระหว่างหัวหน้าหรือสมาชิกคณะปฏิวัติในฐานะ *"บุคคลเอกชน"* กับคณะปฏิวัติในฐานะเป็น *"พรรคการเมือง"* อีกด้วย จริงอยู่การแยกแยะเช่นนี้มาย้ำกันตอนรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ทำการยึดทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตหัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี ซึ่งเพิ่งถึงแก่อสัญกรรม แต่แนวความเข้าใจนี้ยังมีนัยสำคัญทางการเมืองต่อเนื่องและสืบทอดขององค์การจัดตั้งและเจตนารมณ์ของการปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ด้วยในขณะเดียวกัน

> ไม่เป็นการยากที่จะเข้าใจได้ว่าจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นบุคคลเอกชน แต่คณะปฏิวัติเป็นพรรคการเมือง บุคคลกับพรรคการเมืองนั้นเป็นคนละอย่าง ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน จอมพลสฤษดิ์ไม่ใช่คณะปฏิวัติและคณะปฏิวัติก็ไม่ใช่จอมพลสฤษดิ์ จอมพลสฤษดิ์เป็นเพียงบุคคลคนหนึ่งในคณะปฏิวัติถึงแม้จะเคยเป็นถึงหัวหน้าคณะปฏิวัติ...
>
> การปฏิวัติ *"๒๐ ตุลาคม"* ไม่ใช่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ แต่เป็นการปฏิวัติของคณะปฏิวัติ บุคคลในคณะปฏิวัติเสียหายได้ตายได้ แต่คณะปฏิวัติไม่เสียหายและไม่ตายไปตามบุคคล คณะปฏิวัติดำรงอยู่ด้วยความมุ่งหมายอันแจ่มจรัสเพื่อชาติไทยและชาวไทย *คณะปฏิวัติจะสิ้นสุดก็ต่อเมื่อหมดความต้องการและหมดความจำเป็นแห่งยุคสมัยเท่านั้น*[๑๐๕]



นั่นก็คือ *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ได้จัดตั้ง*ระบบอำนาจคู่* ขึ้น โดยมีคณะปฏิวัติในฐานะองค์กรพรรคทำหน้าที่กำกับควบคุมองค์กรรัฐอันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในลักษณะนี้ อย่างน้อยในแง่รูปแบบยุทธวิธีการจัดตั้งทางการเมืองของ *"ระบอบปฏิวัติ"* จึงมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับระบบสังคมนิยมแบบพรรคเดียว ซึ่งมีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขนานควบคู่กันไปกับองค์กรรัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน *"ระบอบปฏิวัติ"* ความสัมพันธ์ระหว่างสามองค์กรเหล่านี้มีอยู่ว่า

> สภาร่างรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลเหมือนกันในข้อที่ต่างก็เป็นสถาบันฝ่ายรัฐ (State) หรือเป็นกลไกรัฐ (State machine) ด้วยกัน แต่ต่างกันในข้อที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้เป็นอิสระแก่กันในข้อที่ต่างก็ทำหน้าที่แตกต่างกันของตน และไม่แทรกแซงก้าวก่ายซึ่งกันและกัน ยิ่งกว่านั้น*นโยบายของคณะปฏิวัติ* ยังถือว่าให้แยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกันซึ่งจะทำให้อยู่ในฐานะที่คานกันเพื่อดุลย์แห่งอำนาจที่เหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศไทย อันจะยังให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง... การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของสภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะเข้ายุ่งเกี่ยวหาได้ไม่...
>
> แต่การแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารนั้นมิใช่แยกโดยเด็ดขาด มีความ*เชื่อมโยงโดยทางพรรคซึ่งในปัจจุบันก็เชื่อมโยงทางคณะปฏิวัตินั่นเองเป็นสำคัญ*[๑๐]

จะอย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงคงมีอยู่ว่า ตัวบุคคลของคณะปฏิวัติกับคณะรัฐบาลโดยแท้จริงก็ได้แก่กลุ่มผู้นำชุดเดียวกันนั่นเอง เพราะฉะนั้น การที่จะพยายามหลีกเลี่ยงอธิบายไปในทางที่ว่า ไม่ได้มีการก้าวก่ายแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลในกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามนัยแห่งหลักการแยกอำนาจนั้น[๑๑] จึงยากที่จะ



รับฟังได้ เพราะภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* พรรคก็คือรัฐบาลและรัฐบาลก็คือพรรค ทั้งสองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การ *"เชื่อมโดยทางพรรค"* โดยเนื้อแท้แล้วก็คือการกำกับควบคุมของรัฐบาลนั่นเอง แต่นี่ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของความแตกต่างระหว่างหลักการ*จัดแยกอำนาจ* องค์กรเพื่อคานและถ่วงดุลอำนาจ กับหลักการจัด***แยกหน้าที่*** องค์กรเพื่อคุมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จแนวปฏิบัติอย่างแรก เป็นไปได้ในสภาพของสังคมที่ประชาชนเป็นฐานและแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย ส่วนแนวปฏิบัติอย่างหลังเป็นแนวโน้มเอียงที่เป็นไปในสภาพของสังคมที่ประชาชนมิได้มีอำนาจเช่นว่านั้น แน่นอนทั้งสองกรณีย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ในสภาพของสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยโดยอาศัยการปฏิวัติรัฐประหารเป็นเครื่องบ่งบอกอยู่ในตัวเองถึงลักษณะสัมพันธภาพทางอำนาจที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจังได้ เราได้เห็นกันมาแล้วถึงผลกระทบของการปฏิวัติรัฐประหารต่อฐานะอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งมีฐานที่มาและระเบียบบริหารภายในเฉพาะของตัวเอง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลและสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลการจัดตั้งของคณะปฏิวัติแล้ว จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติย่อมจะเป็นใหญ่และเป็นอำนาจกำกับวิถีทางขององค์กรรัฐทั้งสองโดยตลอดรวมทั้งแนวการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น ถึงแม้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบไปด้วยบุคคลทั้งที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกของคณะปฏิวัติ และอาจมีทัศนะต่างๆ กันไปก็ตาม แต่ด้วยอิทธิพล *"เชื่อมโยงโดยทางพรรค"* ดังกล่าวนี้เองในทางปฏิบัติ

> รัฐธรรมนูญใหม่นี้จึงได้ร่างขึ้นตาม*นโยบายของคณะปฏิวัติ* ก็ในเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นตามนโยบายของคณะปฏิวัติไปสอดคล้องกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ต่างก็ทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของชาติขึ้นได้แล้ว เราก็มองเห็นความจริงที่ปรากฏขึ้นใน ๒ แง่ด้วยกัน แง่หนึ่งก็คือ นโยบายของคณะปฏิวัติ*เป็นนโยบายที่ถูกต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง* และในอีกแง่หนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งมี

> ลักษณะพิเศษกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ได้แสดงผลของลักษณะพิเศษนั้นขึ้นแล้ว กล่าวคือ ได้สร้างความเป็นน้ำหนึ่งเดียวกัน หรือที่เรียกว่า 'UNITY' หรือ 'เอกภาพ' ก็ได้ให้เกิดขึ้นแล้วในชาติ สมาชิกสภาร่างฯจึงออมชอมกันสร้างสรรค์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาได้ด้วยความเต็มใจพร้อมเพรียงกัน[๑๑๒]

ดังนั้น นอกเหนือไปจากระบบอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว *"ระบอบปฏิวัติ"* ยังจัดตั้งระบบพรรคขึ้นกำกับแบบแผนและแนวทางของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ และภายใต้การกำกับหรือ *"เชื่อมโยงโดยทางพรรค"* นี้เองที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบไทยได้บรรลุผลออกมา ทั้งนี้บนรากฐานของ *"นโยบายที่ถูกต้อง"* ของคณะปฏิวัติและ *"เอกภาพ"* ภายในชาติ ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* อำนาจฝ่ายต่างๆ จึงรวมศูนย์อยู่ที่คณะปฏิวัติอันเป็น *"สถาบันฝ่ายพรรค"* อย่างเด็ดขาดและเกือบโดยเบ็ดเสร็จ แต่ถึงกระนั้น การอธิบายอ้างอิงในเชิงอุดมการณ์ประชาธิปไตย ก็มีความหมายและความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของคณะปฏิวัติ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นด้วยตระหนักถึงความสำนึกตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งกำลังพัฒนาขยายตัวกว้างขวางขึ้นตามลำดับในหมู่ประชาชนคนไทย หรือว่าอีกส่วนหนึ่งด้วยเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องสร้างฐานอ้างอิงความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่เชื่อว่าเป็นไปในทางที่ก้าวหน้า ไม่ใช่ถอยหลังโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า *"การปฏิวัติ '๒๐ ตุลาคม' เป็นขั้นสำคัญที่สุดในวิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยสืบต่อจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.๒๔๗๕ คือการก้าวจากประชาธิปไตยแบบตะวันตกไปสู่ประชาธิปไตยแบบไทย นี่คือความหมายอันสำคัญของการปฏิวัติ '๒๐ ตุลาคม'"*[๑๑๓] ประเด็นอยู่ที่ว่าประชาธิปไตยไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องของรูปแบบภายนอกเท่านั้นหากจะต้องดูที่ *"เนื้อแท้"* เป็นสำคัญ *"เนื้อแท้ของการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คืออะไร? ก็คือการปกครองที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชน สามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง และสามารถสนองความต้องการที่*



ชอบธรรมของประชาชน"[๑๑๔] โดยนัยนี้ *"เนื้อแท้"* ของประชาธิปไตยก็คือผลที่ประชาชนพึงได้รับ ส่วน *"หนทางและวิธีการที่จะบรรลุผลเช่นนั้นย่อมไม่ตายตัวสุดแล้วแต่สภาวการณ์ กาละและเทศะ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งซึ่งเป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ในสภาพแวดล้อมอย่างหนึ่ง มีความจำเป็นจะต้องใช้การเลือกตั้งสำหรับบรรลุผลเช่นนั้น แต่ในสภาพแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง การเลือกตั้งกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลเช่นนั้น จึงต้องระงับการเลือกตั้งไว้ก่อน ดังนี้เป็นต้น"*[๑๑๕]

รวมความแล้ว ในทัศนะของคณะปฏิวัติ ผลหรือจุดหมายปลายทางของประชาธิปไตยย่อมมีอยู่ตรงกัน แต่มรรคหรือวิธีการอาจแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตย *"แบบรัฐสภา"* ของตะวันตกนั้น *"ใช้ไม่ได้กับประเทศด้อยพัฒนาก็เพราะว่าประเทศด้อยพัฒนานั้น รากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังอ่อนแอถ้าปล่อยให้การต่อสู้ทางการเมืองเป็นไปอย่างไม่มีการจำกัดแล้ว ก็จะเลยธงกลายเป็นการต่อสู้ที่ไม่มีระเบียบวินัย เมื่อเกิดสภาพอนาธิปไตยขึ้นแล้ว ก็เปิดโอกาสให้แก่นักเผด็จการเข้ามายึดครองได้ ซึ่งทั้ง ๒ ชนิดนี้ ล้วนแต่ทำให้ประเทศขาดเสถียรภาพทั้งสิ้น...อีกด้านหนึ่งประเทศด้อยพัฒนานั้นต้องการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาประเทศนั้นจะต้องมีเสถียรภาพทางการเมืองและต้องใช้เวลา..."*[๑๑๖] จากทัศนะของคณะปฏิวัติประชาธิปไตยในประเทศไทยได้มีการวางรากฐานเป็นระดับกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความผิดพลาดของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ อยู่ที่การนำเอาประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของตะวันตกมาใช้ทั้งดุ้น ซึ่งไม่สอดคล้องเข้ากันกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องเลิกล้มไปเสีย เพื่อจะได้ *"สร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาวการณ์ของไทย (กล่าวคือ) จะสร้างประชาธิปไตยของไทย ประชาธิปไตยแบบไทย (Thai Democracy)"*[๑๑๗] ในขณะเดียวกัน การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมก็ไม่ได้จำกัดอยู่ที่การจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เป็นจริงเท่านั้น หากโดยสาระแล้ว ยังหมายถึงการสร้างสังคมใหม่ทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ทั้งหมดเหล่านี้จะประกอบเป็นรากฐานอันจำเป็นต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ



ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ชุดขาวนั่งหน้าสุด) อดีตนายกรัฐมนตรีช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กำลังช่วยสมาชิกพรรคหาเสียงเลือกตั้ง ในภาพ กำลังฟังนายชวน หลีกภัย ผู้สมัคร ส.ส. จังหวัดตรัง ปราศรัยหาเสียง (ภาพไม่ระบุปี จากหนังสือ *ชีวลิขิต ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช*, 2548) ม.ร.ว.เสนีย์ได้เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สองเมื่อปี 2518 และสมัยที่ 3-4 เมื่อปี 2519 ส่วนนายชวนได้เป็นนายกรัฐมนตรีรวม 2 สมัย สมัยแรกปี 2535-2538 สมัยที่สองปี 2540-2544



อันมั่นคงถาวรอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ซึ่ง *"รากฐานทางเศรษฐกิจและทางสังคมยังอ่อนแอ การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ เพื่อเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้านั้น...ก็จะต้องนำเอา**การร่างรัฐธรรมนูญ**ไปสัมพันธ์กับ**การสร้างประชาธิปไตยที่ดำเนินไปตามแผนและโครงการ** ฉะนั้น จึงต้องมีระยะเวลาหนึ่งกว่ารัฐธรรมนูญถาวรจะประกาศใช้ และกว่าจะมีการใช้วิธีการประชาธิปไตยทุกอย่างโดยครบถ้วน..."*[๑๑๗] ภารกิจที่จะต้องสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยตาม *"หลักวิชาการ"* ของคณะปฏิวัติเช่นว่านี้ จึงเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจึงมิได้เริ่มลงมือกระทำกันจนกระทั่งวันเวลาล่วงเลยไปหลังจากวันปฏิวัติถึงกว่า ๓ ปี และมาประกาศใช้เอาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ สิริรวมเวลาทั้งสิ้นถึงเกือบ ๑๐ ปี[๑๑๙]

ที่กล่าวมานี้ประกอบเป็นฐานการจัดตั้งทางการเมืองของคณะปฏิวัติในกระบวนการสถาปนาระบอบ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอันถือเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว *"สถาบันฝ่ายรัฐ"* ได้รับการสถาปนาขึ้นประกอบด้วยองค์กรสามฝ่ายทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร ศาลใช้อำนาจตุลาการ (มาตรา ๕) และสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (มาตรา ๖) สำหรับศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้น เราได้เห็นกันมาแล้วถึงแนวทัศนะท่าทีทางด้านนิติศาสตร์และตุลาการ ตลอดจนผลกระทบต่อหลักนิติธรรมอันมีส่วนเอื้ออำนวยต่อฐานะความชอบธรรมของการใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนสำหรับคณะรัฐบาลและสภาร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นผลการจัดตั้งโดยตรงของคณะปฏิวัตินั้น ย่อมดำเนินงานอยู่ภายใต้กำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดของคณะปฏิวัติในฐานะ *"สถาบันฝ่ายพรรค"* กล่าวโดยเฉพาะถึงในด้านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นไปตาม *"นโยบายที่ถูกต้อง"* ของคณะปฏิวัติดังกล่าวมาแล้ว *"นโยบายที่ถูกต้อง"* ที่ว่านี้ นอกจากจะถูกกำหนดขึ้นจากอุดมการณ์และเจตนารมณ์ในการ *"สร้างสังคมใหม่"* แล้ว โดยรากฐานยังขึ้นอยู่กับทัศนะทางประวัติศาสตร์ของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับ *"การเคลื่อนไหวทางการเมือง*

ในประเทศไทย" ด้วย ดังนี้

การที่นโยบายการเมืองจะเกิดขึ้นได้นั้น ก็ต้องมี "ผู้ทำงานการเมือง" ผู้ทำงานการเมืองนี้เองที่เราเรียกกันว่า นักการเมือง...

ผู้ทำงานการเมืองของประเทศไทยตามความเป็นจริงที่มีมานั้น ได้แก่บุคคลประเภทใดบ้าง ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญที่จะต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างถูกต้อง ตรงต่อความเป็นจริงเสียก่อน...

ถ้าจะกล่าวโดยสรุป โดยสมมุติว่าท่านได้ทราบหรือได้เคยศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทยมาบ้างแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า นักการเมืองในประเทศไทยมี ๒ ชนิดด้วยกัน คือนักการเมืองข้าราชการ (Bureaucratic Politician) ชนิดหนึ่ง และนักการเมืองที่มิใช่ข้าราชการซึ่งเรียกกันว่า "นักการเมืองอาชีพ" (Professional Politician) อีกชนิดหนึ่ง เหตุใดเราจึงแยกเช่นนี้?...

ที่แยกเช่นนี้ ก็ได้มาจากการเมืองตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งเราจะขอย่นย่อมาให้ท่านผู้ฟังได้ทราบพอเป็นสังเขปดังนี้...

การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่นำโดยคณะบุคคลที่เป็นข้าราชการ ยิ่งเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อยึดอำนาจ ไม่ว่าจะในรูปการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ก็ยิ่งเป็นเรื่องของบุคคลที่เป็นข้าราชการ จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงตั้งแต่กรณี ร.ศ.๑๓๐ การเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ การรัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐ ตลอดจนถึงการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งล้วนดำเนินการโดยบุคคลที่เป็นข้าราชการเป็นส่วนสำคัญทั้งสิ้น...



ทั้งนี้ แตกต่างกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในหลายๆ ประเทศ เช่น ในอินเดีย ในจีน ในญวน ซึ่งมักจะนำโดยคณะบุคคลที่เป็นราษฎรสามัญ เช่น ทนายความ พ่อค้า คหบดี หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ...

ในเมืองไทย ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นก่อน การเคลื่อนไหวทางการเมืองของราษฎรสามัญเป็นผลผลิตตามมาจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของข้าราชการ ฉะนั้น นักการเมืองในประเทศไทยจึงถือกำเนิดขึ้นในหมู่ข้าราชการก่อน แล้วนักการเมืองที่เกิดจากราษฎรสามัญจึงตามมาทีหลัง...

จากนี้ นักการเมืองในประเทศไทยจึงมี ๒ ชนิด ดังได้กล่าวมาแล้ว คือนักการเมืองข้าราชการชนิดหนึ่ง และนักการเมืองที่มิใช่ข้าราชการซึ่งเรียกกันว่า นักการเมืองอาชีพอีกชนิดหนึ่ง[๒๐]

สิ่งที่ละเว้นไม่ได้รับการวิเคราะห์ให้ชัดเจนขึ้น ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าในหมู่นักการเมืองข้าราชการ กลุ่มพลัง *"ผู้ถืออาวุธของชาติ"* เท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม โดยสภาพลักษณะพัฒนาการทางการเมืองในประเทศไทยแล้ว แนววิเคราะห์ดังกล่าวต้องนับว่ามีส่วนสะท้อนความเป็นจริงของการเมืองไทยอยู่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันข้าราชการในฐานที่เป็นผู้มาก่อนหรือดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นก่อน ทั้งนี้บนฐานะของระดับการศึกษาและการจัดตั้งที่เหนือกว่ากลุ่มชนอื่นๆ นอกระบบราชการในประการสำคัญ โดยวัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมไทย สถาบันและตำแหน่งอำนาจตลอดจนเกียรติภูมิของทางราชการยังเป็นที่เชิดชูและหวังปองอยู่โดยทั่วไป ในด้านของ *"นักการเมืองอาชีพ"* เองมิได้มีฐานะการจัดตั้งของตนเองอย่างอิสระเป็นกิจจะลักษณะ หากแต่ยังต้องอิงอาศัยอยู่กับอำนาจบารมีของฝ่ายนักการเมืองข้าราชการเป็นหลักมาโดยตลอด

ด้วยเหตุนี้จึง *"ปรากฏว่านักการเมืองคนสำคัญๆ ในประเทศไทยเป็นข้าราชการแทบทั้งนั้น และนักการเมืองชนิดนี้มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตการเมืองของประเทศไทยยิ่งกว่านักการเมืองประเภท ส.ส. หรือนักการเมืองอาชีพเป็นอันมาก นักการเมืองในประเทศไทยอยู่ในความควบคุมของนักการเมืองข้าราชการตลอดมา นักการเมืองข้าราชการทำงานการเมืองติดต่อกันมาตลอดสาย ส่วนนักการเมืองอาชีพบางทีก็ได้ทำการเมือง บางทีก็ไม่ได้ทำ (เช่น ยุบสภาเสีย) อย่างเช่นเวลานี้ นักการเมืองอาชีพไม่ได้ทำการเมืองมาตั้งเกือบ ๑๐ ปีแล้ว แต่นักการเมืองข้าราชการคงทำตลอดมา ฉะนั้น นักการเมืองอาชีพจึงมี**ความรู้และประสบการณ์**น้อยกว่านักการเมืองข้าราชการ รวมความว่า ผลดีผลร้ายที่เมืองไทยได้รับขึ้นแก่นักการเมืองข้าราชการมากกว่านักการเมืองอาชีพ จึงเห็นได้ว่า ไม่ใช่ข้าราชการเป็นนักการเมืองไม่ได้ **ข้าราชการเป็นนักการเมืองได้และก็กำลังเป็นอยู่ นักการเมืองที่เป็นข้าราชการนั่นแหละสำคัญที่สุดในประเทศไทย** นักการเมืองที่เป็นข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือนนั่นแหละ คือ นักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในประเทศไทย นักการเมืองอาชีพเสียอีกที่มีบทบาทเป็นรอง"*[๒๑]

ตรรกวิเคราะห์ถึงฐานะและความสัมพันธ์ระหว่าง *"นักการเมืองข้าราชการ"* กับ *"นักการเมืองอาชีพ"* ดังกล่าวนี้ คือสาระสำคัญของความแตกต่างระหว่างการสร้างประชาธิปไตยแบบไทย และประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งไม่เข้ากันกับลักษณะพิเศษและสภาวการณ์ที่เป็นจริงของประเทศไทย คงจะจำกันได้ถึงปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐบาล *"นั่งร้าน"* ควง อภัยวงศ์ กับคณะรัฐประหารเมื่อปี ๒๔๙๐ ซึ่งนอกจากความทะเยอทะยานต้องการอำนาจของฝ่ายผู้นำทหารแล้ว ยังเป็นข้อขัดแย้งกันในเรื่องหลักการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำอีกด้วย มาถึงคราวของคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ แม้จะไม่มีผู้ใดหาญขึ้นมาโต้แย้ง แต่คณะปฏิวัติก็คงพยายามใช้เหตุผลอ้างอิงให้เห็นถึงความเหนือประเสริฐของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหมายไม่เพียงแต่เพื่อดำรงสถานภาพเดิมเกี่ยวกับฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันข้าราชการเท่านั้น หากยังเพื่อกำหนดโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจตามนัยแห่งระบอบ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย



รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย ก็ยินยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย...นักการเมืองที่เป็นข้าราชการนี้มักจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากกว่านักการเมืองอาชีพ เพราะต้องทำอยู่กับมือตลอดเวลา ก็เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วเหตุไฉนเล่าเราจึงปฏิเสธบทบาททางการเมืองของข้าราชการเสีย...ฉะนั้นวุฒิสภานี้ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นข้าราชการซึ่งมีบทบาททางการเมือง หรือที่เรียกว่านักการเมืองข้าราชการจึงเป็นสภาที่เหนือกว่าสภาผู้แทนฯ ทั้งในด้านประสบการณ์และคุณภาพ ฐานะของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงมีฐานะเป็นสถาบันหลักในการปกครองทีเดียว[๒๒๒]

และความหมายของการยกวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลัก ก็คือว่า

...สมัยก่อน วุฒิสภาเป็น*สภายับยั้ง* คือทำหน้าที่คอยยับยั้งสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่วุฒิสภาปัจจุบันนี้ มิใช่สภายับยั้งอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นสถาบันหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทีเดียว ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันวุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าสภาผู้แทนราษฎรทั้งในด้านออกกฎหมายและควบคุมการบริหาร คือมีอำนาจริเริ่มกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญ มีอำนาจเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปและทำการอภิปรายร่วมกับสภาผู้แทนในที่ประชุมรัฐสภา ทั้งหมดนี้ก็หมายความว่าได้เลื่อนเป็นสถาบันหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมาไว้ที่วุฒิสภาในปัจจุบัน[๒๒๓]

ฐานะความเป็นสถาบันหลักของวุฒิสภาเป็นที่เห็นได้ชัดจากมาตรา ๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภาตามลำดับ โดยประธานรัฐสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกัน ซึ่งมีอยู่หลายกรณีที่สำคัญๆ ตามมาตรา ๑๓๔ รวมทั้งในกรณีเปิดอภิปรายทั่วไปและการแถลงนโยบายอันเป็นมาตรการ *"ควบคุมการบริหาร"* แต่จะอย่างไรก็ตาม อำนาจของฝ่ายรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารคงมีอยู่อย่างจำกัดจำเขี่ยเต็มที จนเรียกได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่รัฐสภาที่จะร่วมรับรู้นโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการควบคุม ทั้งนี้จะเป็นไปตามหลักการแยกอำนาจอย่างเข้มงวดทำนองเดียวกันกับใน *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่า *"รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้"* (มาตรา ๑๓๙) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ก็ไม่ให้มีการลงมติไว้วางใจ (มาตรา ๑๔๑) รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปแต่จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ (มาตรา ๑๒๗) แต่ถ้าเป็นกรณีขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะก็จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๒๘) ในกรณีเช่นนั้น วุฒิสภาจะเป็นตัวถ่วงดุลให้กับฝ่ายรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เมื่อคำนึงถึงองค์ประกอบของวุฒิสภาซึ่งเกือบทั้งหมดมาจาก *"นักการเมืองข้าราชการ (ซึ่ง) หมายถึงประเภทสนับสนุนพรรคที่ครองอำนาจเป็นสำคัญ"*[๒๒๔] และเกือบสามในสี่มาจากฝ่ายทหาร

ระบบการยกฐานะของวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลักก็ดี หรือระบบการแยกอำนาจอย่างค่อนข้างเคร่งครัดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี คงเป็นไปตามตรรกของการสถาปนาระบอบ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ของคณะปฏิวัตินั่นเอง ซึ่งแม้จะกำหนดให้มีสถาบันรัฐสภา แต่ก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ หนึ่งในสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ถือว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญ เพราะในที่สุดแล้ว การเลือกตั้ง ก็เป็นแต่



เพียงวิธีการอย่างหนึ่งเท่านั้น ความสำคัญจริงๆ อยู่ที่ *"เนื้อแท้"* ของการปกครอง *"ที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชน สามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง และสามารถสนองความต้องการที่ชอบธรรมของประชาชน"* ดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยคงอยู่ในฐานะทำนองเดียวกันกับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ โดยทั่วไป จำเป็นต้องหันมาใช้ประชาธิปไตยที่มิใช่แบบรัฐสภาตามสภาพความเหมาะสมของตน และ *"ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยที่มิใช่แบบรัฐสภาก็คือการเลือกตั้งมีความสำคัญน้อยกว่าในประชาธิปไตยแบบรัฐสภา บทบาทของการเลือกตั้งไม่ถึงกับการชี้ขาดการเมืองของประเทศ* ***เพราะนโยบายของชาติได้กำหนดไว้แน่นอนแล้วและดำเนินการปฏิบัติไปได้เป็นเวลายาวนาน*** *รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายเช่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของพรรคเดียวหรือของหลายพรรครวมกัน สามารถทำการปกครองอยู่ได้เป็นเวลายาวนาน* ***การเลือกตั้งไม่กระทบนโยบายของชาติ*** *ผลของการเลือกตั้งทำให้พรรคที่ปกครองอยู่นั้น คงเป็นพรรคปกครองอยู่ต่อไป ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพรรคที่ปกครองอยู่นั้นเป็นพรรคใหญ่และเข้มแข็งกว่าพรรคอื่นๆซึ่งฝ่ายค้านทั้งหลายไม่อาจจะโค่นลงได้ด้วยการเลือกตั้ง* ***หรือเป็นเพราะว่ารัฐบาลตั้งขึ้นโดยทางอื่นมิใช่ทางการเลือกตั้ง*** *และรัฐสภาก็ไม่อาจจะขับออกได้..."*[๑๒๕] ในด้านหลักความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติก็คงมีนัยเหตุผลทำนองเดียวกันคือ เป็นการแยกอำนาจให้เกิดการคานและสมดุลอำนาจต่อกันซึ่ง *"ถ้าจะกล่าวจากความหมายหนึ่งก็คือ รัฐสภาทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ยากขึ้น และถ้าจะกล่าวจากอีกความหมายหนึ่งก็คือ* ***การเลือกตั้งมีบทบาทน้อยลง เพราะคณะรัฐมนตรีมิได้เกิดจาการเลือกตั้ง*** *(แม้ได้รับเลือกตั้งมาก็ต้องลาออก)"*[๑๒๖]

แนวการจัดรูปโครงสร้างกลไกรัฐเช่นว่านี้ โดยแท้จริงก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติจะให้*ระบบอำนาจคู่* ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* คงดำรงอยู่ต่อเนื่องไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั่นเอง นั่นก็คือ การจัดให้มีสถาบันฝ่ายพรรคควบคู่กันไปกับสถาบันฝ่ายรัฐ แล้วก็ไม่ใช่เพียงให้การจัดตั้งระบบอำนาจคู่ดำรงอยู่ต่อเนื่องในแง่รูปแบบเท่านั้น หากยังหมายถึงการดำรงอยู่ต่อเนื่องของฐานะอำนาจของคณะปฏิวัติเองด้วย กล่าวคือ *"พรรครัฐบาลมีอยู่แล้วตั้งแต่วันปฏิวัติ*

*คือคณะปฏิวัตินั่นเอง ส่วนเมื่อ พ.ร.บ.พรรคการเมืองประกาศใช้แล้ว พรรครัฐบาลจะใช้ชื่อว่าอย่างใดก็คงจะได้ทราบกัน การที่พรรครัฐบาลนี้**จะต้องเป็นรัฐบาลต่อไป** ก็เพราะยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้นสถานการณ์ในปัจจุบันไม่อาจปล่อยให้มีการช่วงชิงแก่งแย่งทางการเมือง แต่กลับต้องสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในบรรดาพรรคการเมืองและในชาติ เพื่อเป็นกำลังต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ และรัฐบาลจะต้องเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งสันทัดในการต่อสู้คอมมิวนิสต์ด้วย"*[๑๒๗]

อนึ่ง นอกจากยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้น การดำรงคงอยู่ต่อไปของคณะปฏิวัติในฐานะพรรครัฐบาลยังเป็นสิ่งชอบธรรมสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย และแม้พรรคที่ว่านี้จะขึ้นมาด้วยการใช้กำลัง *"โดยเฉพาะในกรณีเริ่มต้นสถาปนาหรือสร้างประชาธิปไตย กรณีเช่นนั้นเป็นการปฏิวัติ ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องใช้กำลังก็เป็นที่ยอมรับกันโดยหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ว่าเป็นการถูกต้อง"*[๑๒๘] ในประการสำคัญ ฐานะความเป็นพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น ไม่จำเป็นต้องวัดจากการเลือกตั้งเสมอไป หากสำคัญอยู่ที่ ***"นโยบายที่ถูกต้องของพรรค** คือนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ขั้นมูลฐานของชาติและประชาชน ซึ่งสามารถอธิบายให้มองเห็นชัดเจนได้ด้วยเหตุผลตามหลักวิชาการ และสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ด้วยคุณค่าในทางปฏิบัติที่มีต่อประเทศชาติและประชาชน พรรคใดมีนโยบายเช่นนี้**ไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีธรรมดา หรือโดยวิถีทางอื่นอันเป็นกรณีพิเศษ**ก็ตาม พรรคนั้นก็ย่อมเป็นพรรคประชาธิปไตยที่มีลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง และย่อมจะได้รับความสนับสนุนจากประชาชนตลอดไปตราบเท่าที่ยึดถือและปฏิบัตินโยบายนั้นให้ได้ผล"*[๑๒๙]

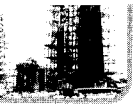
อีกครั้งหนึ่งในทำนองเดียวกันกับ *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ มาถึงระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ ก็ยังคงตอกย้ำถึงฐานะความชอบธรรมของ *"พรรครัฐบาล"* ในฐานที่ยึดกุม *"นโยบายที่ถูกต้อง"* อันสืบทอดโดยตรงมาจากคณะปฏิวัติ แต่โดยที่ *"พรรครัฐบาล"* จะไม่ใช่เป็นพรรคเดียวภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเพราะฉะนั้น จึงย่อมจะต้องมีการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งอาจเกินเลยขอบเขตไปถึงขั้นเป็นผล



ทำลายความสามัคคีในชาติและเสถียรภาพทางการเมืองได้อย่างเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น *"การแก้ปัญหานี้ ประการหนึ่งจะต้องมีการจำกัดโดยกฎหมาย เช่นรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติมากขึ้น* ***ซึ่งจะยังผลให้การเลือกตั้งมีบทบาทต่อการเลือกตั้งรัฐบาลน้อยลง*** *เพราะผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องอาศัยการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขชี้ขาด"*[๓๓๐] เป็นที่แน่นอนว่า ในการจัดโครงสร้างองค์กรรัฐโดยแยกให้ฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งยกฐานะวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลักทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมานี้ ย่อมจะเป็นผลให้รัฐบาลอยู่ในฐานะอำนาจที่โดดเด่นเหนือองค์กรอำนาจฝ่ายอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกัน

> กลไกรัฐย่อมจะต้องเชื่อมโยงกับส่วนอื่นอันเป็น**ส่วนกำหนดนโยบายของชาติ**ด้วย เท่าที่เป็นอยู่ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมานี้ กลไกรัฐเชื่อมโยงอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติในระบอบประชาธิปไตยของไทยเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งได้กลายเป็นขบวนการทางการเมืองของชาติในระยะต่อไป จากผลของการปฏิวัติรัฐธรรมนูญที่เราได้รับมา กลไกของรัฐก็ย่อมจะมาเชื่อมโยงทางด้านประชาชนอีกทางหนึ่ง คือทางกลไกของพรรคการเมืองนั่นเอง[๓๓๑]

โดยนัยนี้ ระบอบ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ จึงเท่ากับเป็นการสืบทอดทั้งเจตนารมณ์และโครงสร้างอำนาจรัฐมาจาก *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ นั่นเอง พร้อมทั้งผลพวงแห่งคำสั่งประกาศของคณะปฏิวัติอันจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ของประชาชน รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๑ อาจบรรจุบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างเป็นกิจลักษณะตามธรรมเนียมของการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหลาย แต่ในที่สุดแล้วการตีความประยุกต์ใช้บทบัญญัติเหล่านี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับ *"นโยบายที่ถูกต้อง"* ของพรรคและรัฐบาลซึ่งมี *"ลักษณะแห่งความ*



เป็นตัวแทนของประชาชน" ได้ในตัวเองโดยไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังคำยืนยันในหลักแนวนโยบายของหัวหน้าคณะปฏิวัติดังนี้

> ข้าพเจ้าขอยืนยันแด่พี่น้องทั้งหลายว่า ข้าพเจ้ายึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญและทำความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะสร้างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศเราให้มากที่สุด ให้ระบอบรัฐธรรมนูญเป็น*อุปกรณ์แก่การพัฒนา* และการผดุงรักษาความมั่นคงของประเทศชาติทั้งภายนอกและภายในสิ่งจำเป็นที่สุดที่เราจะต้องสร้างขึ้นให้แก่ประเทศชาติที่รักของเราคือ *เสถียรภาพ...*
>
> ...ปฏิญญาสากลอันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนี้ ข้าพเจ้าก็ยังนับถือเชิดชูอยู่เสมอ ...แต่ในเวลาเดียวกัน ข้าพเจ้าจะต้องรักษาเสถียรภาพ เอกราชและความมั่นคงของชาติอยู่เสมอ ดังเช่นที่ข้าพเจ้าปฏิบัติอยู่แล้วในทุกวันนี้[๓๓]

ซึ่งก็มีส่วนถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่าเสถียรภาพเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ข้อนี้ย่อมไม่มีผู้ใดจะปฏิเสธได้ แต่ประเด็นก็อยู่ที่ว่า เสถียรภาพและความมั่นคงของชาติจะพึงเป็นที่เข้าใจกันอย่างไร จะหมายความถึงความเป็น *"ชาติที่มีระเบียบวินัย"* อย่างทำนองในกรมกองทหารเท่านั้นหรือ แล้วถ้าต้องการเช่นนั้นจะจัดการกับกระแสความสำนึกตื่นตัวทางการเมืองซึ่งสะสมมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ อย่างไร คำตอบของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ด้วยการกำหราบปราบปราม และผลสะท้อนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรม ย่อมเป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไปแล้ว แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยลงไปได้แต่อย่างใดในทางตรงกันข้ามกลับยิ่งเร่งเร้าให้ชีวิตความเป็นไปภายในชาติต้องเผชิญกับปัญหาการใช้กำลังรุนแรงยิ่งๆขึ้นตามลำดับ เพราะจากทัศนะของรัฐมนตรียุติธรรมสมัย *"ระบอบปฏิวัติ"* แม้แต่ความไม่พึงพอใจของประชาชนพลเมืองในการปกครอง



บ้านเมืองก็ถือเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อราชอาณาจักรได้ดังที่ได้เห็นมาแล้ว ยิ่งกว่านั้น เมื่อมาถึงยุคของ *"ระบอบปฏิวัติ"* และ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ตามลำดับ ปัญหาเสถียรภาพไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องของกระแสความสำนึกตื่นตัวของประชาชนในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยังเป็นช่วงเวลาที่สังคมการเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ยุคของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจสำคัญส่วนหนึ่งของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ในการสร้างรากฐานของสังคมใหม่ ในวาระเช่นนั้น *"นโยบายที่ถูกต้อง"* ของคณะปฏิวัติย่อมต้องเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาการจัดสรรและแจกแจงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม ไม่ใช่เพียงเรื่องของการรักษาผลประโยชน์หรือสนองความต้องการที่ชอบธรรม *"ของประชาชน"* ในเชิงนามธรรมอีกต่อไป ตรงนี้เองที่ระบบการกำหนดแนว *"นโยบายของชาติ"* ของ *"ระบอบปฏิวัติ"* เริ่มมีปัญหาช่องว่างกับสภาพความเป็นจริงคือ สภาพการขัดแย้งในผลประโยชน์ ในขณะที่ *"นโยบายที่ถูกต้อง"* ของคณะปฏิวัติยึดติดอยู่กับระเบียบวินัยและความสามัคคีภายในชาติ ซึ่งไม่ประสงค์จะยอมรับรู้ถึงความแตกต่างหรือขัดแย้งใดๆ ทั้งสิ้น นอกเหนือไปจากแนวทัศนะและปฏิบัติที่สอดคล้องกันกับ *"นโยบายของชาติ (ที่) **ได้กำหนดไว้แน่นอนแล้ว**...(และ) รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายเช่นนั้น...ฝ่ายค้านทั้งหลายไม่อาจจะโค่นลงได้ด้วยการเลือกตั้ง"*

"ระบอบปฏิวัติ" กับแผนการพัฒนาอย่างไม่สมดุล

ส่วนหนึ่งที่สำคัญของ *"นโยบายของชาติ (ที่) กำหนดไว้แน่นอนแล้ว"* ก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกำหนดขึ้นมาจาก *"สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (ซึ่ง) ไม่ใช่สภาการเมือง ไม่ใช่สภาที่แข่งขันเอาแพ้เอาชนะกัน (แต่) เป็นสภาทำงาน ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศชาติ"*[๓๓] เรื่องของแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้ ก่อนอื่นใคร่ขอชี้แจงเสียก่อนว่า จุดใหญ่ใจความในที่นี้ไม่ได้ต้องการจะทำการวิเคราะห์ประเมินแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่ทางราชการประกาศใช้ หากประสงค์จะชี้ถึงนัยทางเศรษฐกิจการเมืองของแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมือง

และรัฐธรรมนูญของไทย แต่ทว่ามักจะมองข้ามกันไปในตอนก่อนของบทที่ ๓ นี้ ได้กล่าวมาบ้างแล้วถึงความผูกพันเชื่อมโยงในอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม *"นักการเมืองข้าราชการ"* กับกลุ่มธุรกิจการเงิน รวมทั้งกระแสพลังทุนนิยมระหว่างประเทศ การปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ อุบัติขึ้นบนพื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองที่ว่านี้ การใช้อำนาจสิทธิ์ขาดภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* เป็นผลให้กลุ่มพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมได้พัฒนาเติบใหญ่ขึ้นตามลำดับตามนโยบายเศรษฐกิจ *"เสรีนิยม"* ในขณะเดียวกันกับที่กลุ่มชาวไร่ชาวนาและผู้ใช้แรงงานอันประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศต้องถูกจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพ *"เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย"* ภายในชาติ โดยอาศัยกรอบของพลังทหารและการเมืองภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* นี้เอง ที่แนวทางและยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรี[๑๓๔] ได้ดำเนินมาโดยตลอด ในส่วนของข้าราชการนักวิชาการนั้นเล่า จวบจนกว่าทศวรรษผ่านไปก็ยังไม่อาจมองเห็นแนวความคิดอันผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องการพัฒนาได้ กล่าวคือ *"ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตการพัฒนาสังคมอย่างแจ่มชัด และไม่อาจชี้ความว่าสิ่งใดเป็นเหตุ สิ่งใดเป็นผล สิ่งใดสำคัญมากกว่า หรือน้อยกว่ากัน ผลก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลร้ายต่อการพัฒนาสังคม และนำไปสู่ปัญหาสังคมอันไม่พึงปรารถนาหลายประการ"*[๑๓๕]

จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่าจะมีหรือไม่มี *"แนวความคิดอันผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน"* ในการพัฒนาประเทศนั้น โดยแท้จริงก็มิใช่เป็นแต่เพียงเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคในการวางแผนพัฒนาเท่านั้น หากโดยรากฐานเป็นปัญหาของเจตนารมณ์และการตัดสินในทางการเมือง ในประการสำคัญ ภารกิจเช่นว่านี้ก็มิใช่เป็นแต่เพียงเรื่องเจตนารมณ์และการตัดสินใจเป็นส่วนบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับโครงสร้างและกลไกทางการเมืองและบริหารโดยส่วนรวมด้วย เพราะในที่สุดแล้วแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาย่อมมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงอยู่โดยพื้นฐานต่อโครงสร้างสังคมการเมือง ซึ่งบรรดาข้าราชการนักวิชาการเองนับเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในยุคของการเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยพื้นฐานของโครงสร้างสังคมการเมืองเช่นว่านี้เองที่เป็นตัวกำหนด *"ชี้ความแตกต่างว่าสิ่งใดเป็นเหตุ สิ่งใดเป็นผล สิ่งใดสำคัญ*



มากกว่าหรือน้อยกว่ากัน" ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* และ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ซึ่งสืบทอดกันมา *"นักการเมืองข้าราชการ"* ได้ทำการ *"ระดมผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่างๆ มาช่วยงานของชาติ"* ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสช่องทางสำหรับข้าราชการนักวิชาการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจกำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโดยอาศัยเกราะกำบังของระบอบอำนาจนิยม กลุ่มข้าราชการนักวิชาการจึงสามารถใช้ *"หลักวิชา"* อันทันสมัยของตนได้อย่างเต็มที่ ปลอดจากการรู้เห็นหรือควบคุมใดๆ ของสาธารณชน นี่คือ ต้นกำเนิดที่มาของ *"การพัฒนาอย่างมีแผน (Plan) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามหลักวิชาและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง"*[๓๖] และ *"หลักวิชา"* ที่ว่านี้สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีกับกระแสเศรษฐกิจการเมืองของทุนนิยมระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนั้น

ดังนั้น ในช่วงเริ่มต้นพัฒนาแผนพัฒนาฯฉบับแรกในปี พ.ศ.๒๕๐๔ จึงได้เกิดฐานอำนาจเศรษฐกิจการเมืองแบบสามเส้าขึ้นระหว่างพลังฝ่ายทหาร ฝ่ายธุรกิจการเงิน และฝ่ายข้าราชการนักวิชาการ ทั้งสามประกอบกันเป็นตัวชี้ขาดกำหนดลู่ทางการพัฒนาประเทศ แนวความคิดหลักอันเป็นบทบาทสำคัญของกลุ่มข้าราชการนักวิชาการ ก็คงเป็นไปตามกระแสทุนนิยมนั่นเอง กล่าวคือ เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวความคิดนี้เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทุนนิยมตะวันตก แต่เมื่อแผ่ขยายในลักษณะครอบงำมาสู่ประเทศโลกที่สาม รวมทั้งประเทศไทย ก็มีประเด็นที่จะต้องพิเคราะห์กันถึงความหมายและผลกระทบต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอันจะพึงมีตามมาด้วยในที่นี้

นัยเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เข้าใจว่าได้มาจากงานเขียนของศาสตราจารย์ *เอ็ม. โอ. เฮอร์ชแมน* เรื่อง *ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ* (M.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*) ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๘ เป็นการเสนอแนะแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษบกิจ*แบบไม่สมดุล* ดังที่ ดร.อำนวย วีรวรรณ ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ได้นำมาถ่ายทอดไว้ดังนี้

> ...กระบวนการพัฒนาที่แท้จริงประกอบด้วยความรุดหน้า หรือความไม่สมดุลในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ... ความไม่สมดุลอันสืบเนื่องมาจากการที่ภาคใดภาคหนึ่ง...เจริญรุดหน้ารวดเร็วกว่าภาคอื่นๆ นั้น จะช่วยกระตุ้น กดดันและชี้นำให้ภาคอื่นๆ พยายามจะเจริญรอยตามเพื่อที่จะแก้ไขความไม่สมดุลนี้ นี่ก็หมายความว่า การรุดหน้าในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจจะแผ่ขยายไปยังภาคอื่นๆ กระบวนการพัฒนาเช่นว่านั้นย่อมไม่ราบรื่น หากแต่จะประกอบด้วยความไม่สมดุลต่างๆ ซึ่งจะตามมาด้วย *ความพยายามที่จะแก้ไข* (ความไม่สมดุล) ให้ดีขึ้น[๑๓๗]

ตามความคิดของเฮอร์ชแมน ปัญหาหลักสำหรับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยก็คือ ขาดความตั้งใจแน่วแน่ที่จะพัฒนาให้ได้รวดเร็วพอ แต่ทั้งนี้ก่อนอื่นจะต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาหรือ *"แนวทางการจำเริญเติบโต"* เสียก่อน[๑๓๘] ความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นนั้นจะจัดการแก้ไขตัวมันเองได้โดยอาศัยกลไกธรรมชาติ กล่าวคือว่า

> ...ความไม่สมดุล หรือการขาดดุลซึ่งเกิดขึ้นแล้วจะสร้าง *พลังฝ่ายตลาด* (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนวยโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนค้ากำไร) และจะทำให้เกิด*พลังในฝ่ายที่อยู่นอกตลาด* (หรือมติมหาชนหรือการกดดันทางการเมือง) พลังฝ่ายตลาดจะกระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนริเริ่มและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่พลังฝ่ายนอกตลาดจะกระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการ เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลดังกล่าว[๑๓๙]

ตรงนี้เองที่เป็นแก่นของปัญหาทั้งหมด ประเด็นจริงๆ ที่กำหนดความชอบธรรมและความเป็นไปได้ของระบบทุนนิยม ก็คือ พลังต้านและถ่วงดุลภายใน



โครงสร้างสังคมการเมืองหนึ่งๆ อันเป็นลักษณะของสังคมเสรี ความจริงจากประสบการณ์ของตะวันตกมีอยู่ว่า *"แนวทางการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ"* ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการดำรงคงอยู่ร่วมกันและต้านซึ่งกันและกันระหว่างพลังตลาดหรือเศรษฐกิจกับพลังนอกตลาดหรือการเมืองนี้เอง เพื่อว่า *"ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นจากพลังแรกในระบบชีวิตสังคมจะได้ถูกแก้ไขด้วยพลังอันหลังให้เข้าสู่ดุลยภาพ"*[๑๔๐] เป็นที่เห็นได้ว่า เงื่อนไขสิทธิเสรีภาพและพลังต้านต่อกันเช่นว่านี้ ไม่อาจมีอยู่หรือดำรงคงอยู่ได้ในสังคมการเมืองยุค *"ระบอบปฏิวัติ"* การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๑๑แม้ว่าการเลือกตั้งและสภาผู้แทนฯแทบจะไม่ได้มีความสำคัญอะไรนักดังที่ได้เป็นมาแล้วก็ตาม อย่างน้อยที่สุด ก็ดูจะยังพอเป็นเวที *"ให้บรรดาปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงอย่างเสรีจากแง่มุมของภูมิภาคและชนชั้นต่างๆ"*[๑๔๑] แต่ถึงกระนั้น แม้โอกาสช่องทางอันน้อยนิดเพียงเท่านี้ก็ต้องอันตรธานไปในชั่วระยะเวลาอันสั้นด้วยการปฏิวัติรัฐประหารอีกคำรบหนึ่งจากกลุ่มผู้นำทหารชุดเดียวกันนั้นเองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๔

ในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงไม่เป็นการยากที่จะมองเห็นกันได้ว่า *"แนวทางการจำเริญเติบโต"* ทางเศรษฐกิจ จะเข้ามีบทบาทเช่นไรในในสภาพเงื่อนไขทางการเมืองแบบอำนาจสิทธิ์ขาดของไทย ในด้านเศรษฐกิจหรือตลาด เป้าหมายและแผนพัฒนาต่างๆถูกกำหนดขึ้นมาภายในอาณาจักรเฉพาะของพวกข้าราชการนักวิชาการและถูกนำไปใช้ปฏิบัติการอย่างเต็มกำลังความสามารถโดยหน่วยราชการ และผู้ประกอบการเอกชน *"โอกาสค้ากำไร"* ตามอุดมการณ์อันแนบเนื่องอยู่ในแนวการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในหมู่นักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิคซึ่งได้รับการสนองตอบและคุ้มครองทางการเมืองและทหารอย่างแข็งแรง ผลที่ได้ก็เห็นทันตา กล่าวคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายในภาคสมัยใหม่พากันขยายตัวรุดหน้าอย่างรวดเร็วไม่ว่าจะเป็นในด้านการค้า การเงิน การธนาคาร อุตสาหกรรมหรือบริการด้านอื่นๆ ภาคเกษตรกรรมก็ขยายตัวขึ้นเหมือนกัน แต่ก็คงจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ภาคกลางและอื่นๆที่มีการควบคุมเรื่องชลประทานได้และสามารถให้ผลิตผลที่ตอบสนองตลาดส่งออกต่างประเทศ แต่โดยสรุปแล้ว ภาคเกษตรกรรมอันเป็นภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมก็คงมีบทบาทแค่เพียงเป็นลูกมือให้แก่ศูนย์อำนาจและ

ความมั่งคั่งในเมืองหลวง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมตลาดเศรษฐกิจทั้งภายในและนอกประเทศ ในทางตรงกันข้าม ทางด้านการเมือง หรือกลไกนอกตลาดนั้น พลังซึ่งจะเป็นตัว *"กระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุล"* กลับถูกกำหราบมิให้จำเริญเติบโตขึ้น หรือถ้าเป็นไปได้ก็ขจัดปราบปรามให้หมดสิ้นไปเสีย ว่าโดยทั่วไปแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ทางราชการเห็นว่าไม่สู้จะสอดคล้องเข้ากันกับเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ทางราชการมักจะพุ่งเป้าความระแวงไม่ไว้เนื้อเชื่อใจต่อกลุ่มเอกชนอิสระต่างๆ ตาม *"ทัศนคติดั้งเดิมที่ยังฝังรากลึกจากอดีต"*[๑๔๒]

รวมความแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่าแนวทางการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลในบริบททางสังคมการเมืองของไทยนั้น นอกจากจะไม่ส่งเสริมให้เกิดพลัง *"นอกตลาด"* เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลแล้ว กลับยังเป็นนโยบายจงใจที่จะกำจัดขัดขวางพลังเหล่านั้นด้วย จาก *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งสืบต่อโดยตรงมาสู่ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* และในที่สุดรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เป็นช่วงเวลาที่การพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดำเนินไปเต็มแผนพัฒนาฯ ๖ ปีแรก (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙) และแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔) ผลที่เกิดขึ้นก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างเปิดเผยในกลุ่มผู้วางแผนพัฒนาฯเองในช่วงจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔) ว่า

> ในการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาในรอบสิบปีนั้น เป็นที่ประจักษ์ทั่วไปว่า การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่สมดุลย์อย่างมาก จนก่อให้เกิดปัญหาการแผ่ขยายของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ และระหว่างภูมิภาคต่างๆ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจัดสรรแบ่งปันผลผลิตและการเพิ่มพูนกำลังการผลิตเกิดขึ้นแต่ในเฉพาะภาคกลาง ในขณะที่ภาคอื่นๆ ยังคงมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังมาก สิ่งทั้งหมดนี้ *นำมาซึ่งปัญหาโครงสร้างในสังคม* โดยเฉพาะอย่างยิ่ง



> ปัญหาความยากจนของบรรดาประชาชนชาวชนบทซึ่งต้องการบริการทางสังคมที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่อย่างใหญ่หลวง สภาพและมาตรฐานการครองชีพของคนส่วนใหญ่ในเขตชนบทกำลังเสื่อมโทรมลง และเผชิญกับความยากจนมากขึ้น ในขณะเดียวกันบริการทางสังคมในรูปของการศึกษา การสาธารณสุข และโภชนาการในเขตชนบทยังมีมาตรฐานต่ำมาก และยังไปไม่ถึงท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล[๑๔๓]

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนเป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไป ข้อที่เห็นจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจโดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือ ลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมซึ่งดำเนินไปตามนโยบายสร้าง *"กระบวนการพัฒนาที่แท้จริง"* คือ แบบไม่สมดุล หากแต่ว่าภายใต้การกำกับของระบบอำนาจสิทธิ์ขาดอันขจัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพของ *"พลังฝ่ายนอกตลาด (ที่) จะกระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุล"* กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้จะส่งผลต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจแบบใหม่ดังที่จะได้เห็นกันต่อไปเพื่อจุดประสงค์ให้ได้ภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนขึ้น เห็นสมควรเสนอเป็นข้อมูลตัวเลขพื้นฐานบางประการที่เกี่ยวข้องก่อนอื่นทีเดียว ถ้าพูดถึงการจำเริญเติบโตหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมทั้งประเทศ แน่นอน อัตราการเพิ่มต้องนับว่าอยู่ในระดับเป็นที่น่าพอใจ คือ อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์รวมของชาติ (Gross Domestic Product) อยู่ในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ ๗-๘ ต่อปี แต่ครั้นเมื่อพิเคราะห์แยกออกเป็นรายภาคเศรษฐกิจต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าภาคเกษตรกรรมอันประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กำลังลดระดับความสำคัญลงไปอย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทย (ตารางที่ ๑) ภาคเศรษฐกิจนอกเกษตรกรรมทั้งหมดต่างสามารถขยายตัวในอัตราที่รวดเร็วกว่ามาตลอด แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีผลต่อการสร้างงานในอัตราที่ทัดเทียมกัน แรงงานส่วนใหญ่ทีเดียวยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะลดลงไปบ้างจากร้อยละ ๘๒.๔ ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๗๙.๓ และ ๗๓.๕ ในปี ๒๕๑๓ และ ๒๕๒๑ ตามลำดับ ภาพตัวเลขทั้งหมดเหล่านี้

แสดงให้เห็นถึงลักษณะความไม่สมดุลอันมีมาตั้งแต่แรกเริ่มในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"*

ตารางที่ ๑

การแจกแจงอัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมแห่งชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจ ตามราคาประจำปี

%ของการเปลี่ยนแปลง

	๒๔๙๔	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๒	๒๕๐๓-๒๕๒๒
เกษตรกรรม	๕๐.๑	๓๙.๘	๒๘.๓	๒๕.๘	-๑๔.๐
อุตสาหกรรม	๑๘.๓	๒๖.๒	๓๑.๖	๓๔.๖	+ ๘.๔
พาณิชยกรรม	๑๘.๐	๑๕.๒	๑๙.๑	๒๐.๐	+ ๔.๘
บริการ	๑๓.๖	๑๘.๘	๒๑.๐	๑๙.๖	+ ๐.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๐.๐

ที่มา : ๑. James C.Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970,* 1971. Table XX, p.234

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๒

อัตราร้อยละของการจ้างงานในภาคต่างๆ

	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๑
เกษตรกรรม	๘๒.๔	๗๙.๓	๗๓.๕
อุตสาหกรรม	๓.๔	๔.๑	๖.๗
พาณิชยกรรม	๕.๖	๕.๓	๗.๕
บริการ	๘.๖	๑๑.๓	๑๒.๓

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ



อัตราความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอื่นๆ ยังอาจพิจารณาได้จากอัตรารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในแต่ละภาคเศรษฐกิจ ในช่วงแผนพัฒนาที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙) ตารางที่ ๓ ชี้ให้เห็นว่า ภาคเกษตรกรรมให้รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของบุคคลทั่วประเทศและต่ำกว่าในภาคอื่นๆ หลายเท่าตัว สถานการณ์เช่นนี้ ยิ่งเลวร้ายขึ้นไปอีกเนื่องจากภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูงสุด และกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพฯ และจังหวัดข้างเคียง[๑๔๔] ข้อนี้ไม่เป็นแต่เพียงตัวบ่งชี้อย่างชัดแจ้งถึงความล้มเหลวของนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือสถานการณ์ทำนองนี้ยังจะก่อให้เกิดผลร้ายต่อการกระจายรายได้ตามภูมิภาคต่างๆ ดังที่แสดงให้เห็นชัดในตารางที่ ๔

เมื่อพิจารณาถึงผลิตภัณฑ์รวมรายจังหวัดของจังหวัดต่างๆ แล้ว จะเห็นว่ากรุงเทพฯ ไม่ได้มาเป็นอันดับหนึ่งแต่ติดอันดับสามหรือสี่ สิบอันดับแรกจาก ๗๑ จังหวัด ได้แก่จังหวัดในภาคกลางและภาคใต้[๑๔๕] ดังจะเห็นได้ชัดในตารางที่ ๔ ซึ่งในแง่รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนแล้ว ภาคใต้มักจะมาอันดับสองรองจากภาคกลาง และตามมาด้วยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นต่ำสุด แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้วก็ไม่มีอะไรพอจะเทียบเคียงกันได้เลย เพราะแค่ภาคกลางซึ่งมีประชากรน้อยกว่าหนึ่งในสามของประเทศเท่านั้น แต่มีส่วนแบ่งจากรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นจากอัตราสูงกว่าครึ่งเล็กน้อยในปี ๒๕๐๓ มาเป็นเกือบร้อยละ ๖๐ ในปี ๒๕๒๒ รายได้ต่ำสุดจะตกอยู่เสมอกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีประชากรกว่าหนึ่งในสาม แต่คงมีส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ ๑๗ และยังลดลงไปอีกเหลือร้อยละ ๑๔.๗ ยกเว้นจากภาคกลางแล้ว ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รายได้ในภาคอื่นๆ ทั้งหมดต่างลดลงตลอดช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่น่าเป็นที่แปลกใจอะไร ที่รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดในกรุงเทพฯ กับกลุ่มที่จนที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะห่างออกจากกันไปเรื่อยๆ จากอัตราส่วน ๕.๒ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๐๓ เป็น ๖ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๒๒

อย่างไรก็ตาม ความไม่สมดุลทั้งหลายที่ปรากฏออกมาให้เห็นในลักษณะความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคต่างๆ นั้น ไม่ควรจะบดบังปัญหาแท้จริงที่ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านี้อีก ดังปรากฏผลการสำรวจวิเคราะห์ได้ว่า

ตารางที่ ๓

รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเศรษฐกิจต่างๆ

(ตามราคาประจำปี พ.ศ.๒๕๑๙)

	รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน (บาท)	**ดัชนี**
เกษตรกรรม	๗,๑๑๓	๑๐๐.๐
อุตสาหกรรม	๔๕,๒๑๕	๖๓๕.๖๕
พาณิชยกรรม	๗๐,๓๓๘	๙๘๘.๘๘
บริการ	๓๒,๖๖๕	๔๕๙.๒๕
ทั่วประเทศ	๗,๗๓๒	-

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔

ตารางที่ ๔

การแจกแจงรายได้ตามภูมิภาคต่างๆ (๒๕๐๓-๒๕๒๒)

	เหนือ	**ตะวันออกเฉียงเหนือ**	**ใต้**	**กลาง**	**กรุงเทพฯ**	**ทั้งประเทศ**
%ของประชากร	๒๐.๙	๓๔.๒	๑๒.๔	๒๒.๐	๑๐.๕	๑๐๐.๐
๑. %ของผลผลิตของภูมิภาค (ตามราคาคงที่)						
๒๕๐๓	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๔.๐	๒๙.๓	๒๓.๘	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๑๕.๒	๑๖.๐	๑๒.๘	๒๗.๕	๒๘.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๒	๑๔.๙	๑๔.๗	๑๑.๘	๓๑.๒	๒๗.๔	๑๐๐.๐
๒. รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน (ราคาประจำปี)						
๒๕๐๓	๑,๔๙๖	๑,๐๘๒	๒,๗๐๐	๒,๕๖๔	๕,๖๓๐	๒,๑๐๖
๒๕๑๓	๒,๖๙๙	๑,๘๘๒	๓,๘๕๘	๔,๖๖๒	๑๑,๒๓๔	๓,๘๔๙
๒๕๒๒	๘,๗๘๑	๔,๙๙๑	๑๒,๖๘๓	๑๗,๖๕๕	๓๐,๑๖๑	๑๒,๐๖๗

ที่มา : ๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานทะเบียนแห่งชาติ ๒๕๑๙



> ...ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่แล้ว เป็นผลสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท จังหวัดใดยิ่งมีลักษณะความเป็นเมืองมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งมีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้นและมีบริการสังคมแก่ประชากรได้ดีขึ้น ในความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำโดยทั่วไปแล้ว เป็นการผิดที่จะเพ่งเล็งแต่ปัญหาในระหว่างภูมิภาค แทนที่จะเป็นเรื่องของระหว่างเมืองและชนบท[๑๙๖]

นี้คือปัญหาหลักอันเกิดแต่กระบวนการพัฒนาแบบไม่สมดุล เราได้เห็นกันมาแล้วว่า รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเกษตรกรรมนั้นเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับระดับรายได้ในภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ตารางที่ ๕ แสดงต่อไปให้เห็นภาพรวมทั้งประเทศโดยพิจารณาส่วนสัดรายได้ประชาชาติที่ตกได้แก่ภาคเกษตรกรรม โดยเปรียบเทียบกับของภาคนอกเกษตรกรรมทั้งหมดในช่วงปี พ.ศ.๒๕๑๘-๒๕๒๒ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลสะสมมาจากนโยบายและยุทธศาสตร์ สร้างการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลทางเศรษฐกิจอันต่อเนื่องมาตั้งแต่ *"ระบอบปฏิวัติ"* จะเห็นได้ว่า สำหรับประชากรชนบทซึ่งคงยืนอยู่ในอัตราร้อยละ ๘๕ สัดส่วนผลิตภัณฑ์รวมของภาคชนบทมีอยู่เพียงร้อยละ ๓๑.๕ ในปี ๒๕๑๘ และลดลงไปอย่างค่อนข้างรวดเร็วเป็นเพียงร้อยละ ๒๕.๘ ในปี ๒๕๒๒ แต่สำหรับประชากรเมืองเพียงร้อยละ ๑๕ กลับสามารถดึงส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จากร้อยละ ๖๘.๕ เป็นกว่าร้อยละ ๗๔ ในช่วงเวลาเดียวกัน ต่อมาตารางที่ ๖ จะให้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์รายได้ภายในภาคชนบทเอง กล่าวคือ โดยส่วนรวมแล้ว รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคชนบทตกอยู่ในอัตราต่ำกว่าครึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั่วทั้งประเทศเมื่อเปรียบเทียบรายได้ของประชากรชนบทระหว่างภูมิภาคต่างๆ แล้วจะพบว่ารายได้ของภาคกลางสูงเกือบจะเป็นสองเท่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งยากจนที่สุด ข้อนี้ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำอย่างมากมายในภาคเกษตรกรรมด้วยกันเอง ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ลงทุนอย่างมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มผลิตภาพทางเกษตร การชลประทานเป็นตัวอย่างหนึ่ง

ตารางที่ ๕

ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรม

๒๕๑๘-๒๕๒๒ (อัตราส่วนล้านบาท-ตามราคาประจำปี)

	ผลิตภัณฑ์ชั้นต้นแห่งอาณาจักร	ประชากร (จำนวนล้านคน)	ภาคเกษตรกรรม			ภาคนอกเหนือเกษตรกรรม		
			ส่วนของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของประชากร	ส่วนของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของประชากร
๒๕๑๘	๒๙๘,๘๑๖	๔๒	๙๔,๐๖๓	๓๑.๔๘	๘๕	๒๐๔,๗๕๓	๖๘.๕๒	๑๕
๒๕๑๙	๓๓๗,๖๓๕	๔๓	๑๐๔,๖๕๗	๓๑.๐๐	๘๔.๙	๒๓๒,๙๗๘	๖๘.๐๐	๑๕.๑
๒๕๒๐	๓๙๓,๐๓๐	๔๔	๑๑๐,๙๒๙	๒๘.๒๒	๘๕	๒๘๒,๑๐๑	๗๑.๗๘	๑๕
๒๕๒๑	๔๗๗,๓๔๑	๔๕	๑๓๑,๑๖๗	๒๗.๔๘	๘๔.๔	๓๔๖,๑๗๔	๗๒.๕๒	๑๕.๖
๒๕๒๒	๕๖๔,๔๓๑	๔๖	๑๔๕,๖๑๖	๒๕.๘๐	๘๕	๔๑๘,๘๑๕	๗๔.๒๐	๑๕

ที่มา : *การประเมินผลระยะกลางแผนพัฒนาที่ ๔ ปี พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนสถิติ หน้า ๗.

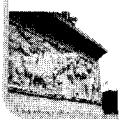
ตารางที่ ๖

รายได้ต่อประชากรในชนบทภูมิภาคต่างๆ (๒๕๑๘/๒๕๑๙)

	รายได้ในชนบท (บาท)			รายได้ทั่วประเทศ	
	ขนาดของครอบครัว	ต่อครัวเรือน	ต่อประชากรหนึ่งคน	๒๕๑๘	๒๕๑๙
ภาคกลาง	๕.๓	๒๔,๘๓๒	๔,๖๑๐	๑๐,๖๖๒	๑๑,๓๖๘
ภาคใต้	๕.๓	๑๘,๐๑๒	๓,๓๙๘	๖,๕๖๐	๗,๕๐๓
ภาคเหนือ	๕.๐	๑๕,๘๑๖	๓,๑๐๑	๕,๑๐๖	๕,๓๙๓
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖.๐	๑๕,๖๓๖	๒,๖๐๖	๓,๑๘๙	๓,๓๖๙
ทั่วประเทศ	๕.๕	๑๗,๗๘๔	๓,๒๓๓	๗,๐๗๗	๗,๗๓๒

ที่มา : ๑. สำนักงานสถิติ

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ของความพยายามนี้ แต่ทว่า รัฐบาลมุ่งแต่เฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งแน่นอนย่อมให้คุณประโยชน์ต่อภูมิภาคที่ฐานะดีอยู่แล้วโดยพื้นฐาน จนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๑ จึงปรากฏว่า ในจำนวนพื้นที่ทั้งหมด ๒๒.๒ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานเป็นพื้นที่ในภาคกลางเสียเกือบร้อยละ ๖๐ เทียบเท่ากับร้อยละ ๔๔ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค ในขณะที่กว่าร้อยละ ๑๒ เล็กน้อยของพื้นที่ชลประทานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๖ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค[๑๔๗] นโยบายเลือกปฏิบัติเช่นนี้ รวมทั้งปัจจัยด้านอื่นๆ จึงเท่ากับยิ่งช่วยซ้ำเติมสภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและระหว่างเมืองกับชนบทซึ่งมีมากเป็นทุนเดิมอยู่แล้วให้หนักยิ่งขึ้นไปอีก

จากที่บรรยายมาโดยสังเขปนี้ คงจะพอทำให้ได้เห็นภาพที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาแบบไม่สมดุล ภายใต้ระบอบอำนาจสิทธิ์ขาด ความจริงในช่วงสิ้นแผนพัฒนาฯฉบับที่ ๑ ก็ได้เริ่มมีการตั้งข้อสังเกตถึงความแตกต่างระหว่างความหมายของ*การจำเริญเติบโต* กับ*พัฒนาการ* ทางเศรษฐกิจกันบ้างแล้วพร้อมๆ กับที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๒๕๑๑[๑๔๘] แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้เกิดการตระหนักรับรู้อะไรจากกลุ่มผู้นำ *"นักการเมืองข้าราชการ"* และข้าราชการนักวิชาการโดยทั่วไป สภาพความเลวร้ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้ทำให้มีผลกระทบกระเทือนอะไรต่อความยึดมั่นถือมั่นในเป้าหมายที่มุ่งแต่การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจฝ่ายเดียว รวมทั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจหรือพลังตลาด และพลังทางการเมืองหรือพลังนอกตลาด อันเป็นข้อสรุปความเชื่อแบบสำนักนีโอคลาสสิค[๑๔๙] อย่างไรก็ตาม ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นแรงกระตุ้นให้ต้องมีการตั้งคำถามใหม่ๆ ขึ้นเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาซึ่งเป็นนัยสำคัญต่อปัญหาการกำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไปในอนาคต

> คำถามที่จะต้องถามเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศหนึ่งๆ ก็คือว่า อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาความยากจน? อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาการไร้งานทำ? อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาความไม่เสมอภาค? ถ้าหากทั้งสามปัญหานี้ได้ลดความร้ายแรงลงไปได้แล้วไซร้ ก็

> ไม่ต้องเป็นที่สงสัยเลยว่า ประเทศนั้นๆ ได้ผ่านช่วงแห่งการพัฒนามาแล้ว แต่ถ้าหากหนึ่งหรือสองของปัญหาหลักเหล่านี้เกิดเลวร้ายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าทั้งหมดสามปัญหาเป็นเช่นนั้น ก็จะเป็นการแปลกประหลาดอย่างยิ่ง ที่จะเรียกผลลัพธ์ว่าเป็น 'การพัฒนา' แม้ว่ารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนจะสูงขึ้นก็ตาม เกณฑ์ข้อนี้ใช้ได้กับเรื่องของอนาคตด้วย 'แผน (พัฒนา)' ใดที่ไม่บอกถึงเป้าหมายเพื่อลดปัญหาความยากจนปัญหาการไร้งานทำและปัญหาความไม่เสมอภาคแล้ว ก็ไม่น่าจะเรียกว่าเป็น 'แผนพัฒนา'[๑๕๐]

ความจริงแล้ว ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนตลอดจนปัญหาการไร้งานทำเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีพหลายๆ ด้านด้วยกัน รวมทั้งสิทธิอำนาจในการปกครองตนเอง ระดับรายได้ที่คำนวณออกมาเป็นตัวเงินย่อมไม่อาจเป็นเครื่องชี้สภาพปัญหาได้อย่างถ่องแท้และยิ่งกว่านั้น ถ้าหากจะเอาแต่ยึดถือเรื่องตัวเงินรายได้เป็นสรณะทีเดียวแล้วก็อาจก่อให้เกิดความไขว้เขวสับสนในสภาพปัญหาที่แท้จริงและการคิดอ่านกำหนดแนวนโยบายแก้ไข โดยหลงเข้าใจไปว่า ตัวเงินรายได้จะเป็นคำตอบไปหมดทุกสิ่งทุกอย่าง ดังเช่นที่นโยบาย *"เงินผัน"* ซึ่งได้แปลงร่างมาเป็นโครงการสร้างงานในชนบทของทางราชการในปัจจุบัน เพราะในที่สุดแล้ว ตัวเงินรายได้คงเป็นแต่เพียง*ผลสะท้อน* ของปัญหาอันเกิดแต่*เหตุปัจจัย* ต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นโยบายแก้ไขที่มุ่งแต่หว่านเงินทองออกไปนั้นมิใช่จะไร้ประโยชน์เสียทีเดียว แต่อย่างดีก็อาจเพียงช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดของปัญหาลงไปบ้างเท่านั้น แต่จะไม่เป็นการแก้ไขถึงต้นตอของเรื่องอย่างแท้จริง ตราบเท่าที่โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา ยังคงเป็นไปอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ประเด็นสำคัญข้อนี้ รายงานธนาคารโลกก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้อย่างตรงไปตรงมาทำนองเดียวกันว่า



> โครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาลเป็นตัวจำกัดความสามารถที่จะดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้และผลิตภาพในชนบท หรือเพื่อปรับปรุงวิถีทางที่จะให้ได้เข้าถึงบริการสังคม ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายรัฐบาลเป็นการแทรกแซงต่อโครงการพัฒนาชนบท และบิดเบือนการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา... การกระจุกตัวของทรัพยากรและตัวบุคลากรในภาครัฐบาลไว้ที่กรุงเทพฯ ทำให้โครงการและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโน้มเอียงไปในทางเพื่อตอบสนองความต้องการของเมืองหลวงเท่านั้น...[๑๕๑]

พูดกันอย่างเป็นธรรมแล้ว วัตถุประสงค์อื่นๆ นอกเหนือไปจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็มิได้ถูกละเลยไปเสียทีเดียว แผนพัฒนาทั้งหมดตั้งแต่แผนแรกได้รวมเอาเป้าหมายหลักๆ ไว้อย่างค่อนข้างครบครัน คือ การเพิ่มรายได้ประชาชาติและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในด้านหนึ่ง กับในอีกด้านหนึ่งได้แก่ การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาและความเป็นธรรมทางสังคม และความจริงแล้วบรรดานักวางแผนพัฒนาทั้งหลาย ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔) ก็ได้แสดงความตระหนักให้เห็นถึงปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนาระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ และระหว่างภูมิภาค และความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท ตลอดจนภายในเขตเมืองเอง[๑๕๒] แต่ทั้งหมดเหล่านี้ คงเป็นเพียงตัวอักษรที่บันทึกไว้เท่านั้นเอง แม้มาในช่วงแผนพัฒนาฯที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๑๕-๒๕๑๙) มีการเตรียมจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔) โดยเน้นหนักถึงปัญหาที่รุนแรงขึ้นและความต้องการอันรีบด่วนที่จะ *"กำหนดแนวทางการจ่ายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่**อย่างเป็นระบบขึ้นเป็นครั้งแรก** ทั้งนี้เนื่องจากผลการสำรวจโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่างๆ และการกระจายรายได้ในระยะที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ และระหว่างกลุ่มชนในชาติได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการและปรับนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน เพื่อวาง*

แนวทาง แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนอย่างเป็นระบบที่จะลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปให้เป็นไปอย่าง ***สมดุล*** *และสามารถยกระดับสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ที่เผชิญกับปัญหาความยากจนในส่วนต่างๆ ของประเทศให้ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็น* ***การเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมือง*** *ของประเทศในระยะยาวต่อไป"*[๕๓] แต่ผลก็คงเป็นเช่นที่คาดหมายกันได้ คือ ไม่ปรากฏมีแผนปฏิบัติหรือกระทำการให้เป็นไปตามที่ตั้งปณิธานเอาไว้ดังกล่าว[๕๔]

ยิ่งกว่านั้นไม่แต่เพียงว่าช่องว่างดังกล่าวมิได้ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเช่นนั้นเสียด้วย ความรู้สึกเช่นนี้ได้มาจากการพิจารณาลักษณะแบบแผนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและมาตรการทางนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังจะเห็นได้ในทำนองเดียวกันว่า ภาคพื้นที่ร่ำรวยกว่าได้รับผลประโยชน์สูงกว่า เมื่อพิจารณาจังหวัดทั่วประเทศแล้วความแตกต่างมีในอัตราส่วน ๑ ต่อ ๖.๕ ระหว่างจังหวัดที่รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายต่อประชากรในระดับต่ำสุดและสูงสุดจากนโยบายเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคจึงเป็นแบบเดียวกัน กล่าวคือ จังหวัดส่วนใหญ่ที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรต่ำ จะอยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือ ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงคงกระจุกตัวอยู่ในภาคกลางและภาคใต้[๕๕]

ข้อจำกัดต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้นเอง นอกจากนั้นแล้วยังมีปัจจัยด้านพลังเศรษฐกิจหรือพลังตลาดที่เป็นสาเหตุของความไม่สมดุลระหว่างเขตเมืองและชนบทได้กล่าวมาแล้วถึงความเหลื่อมล้ำอย่างเด่นชัดทั้งในด้านรายได้ประชากรและส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภายในระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่นๆ แบบแผนของความสัมพันธ์ด้าน *"ตลาด"* ก็คงเป็นไปในลักษณะเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศในโลกที่สาม เงินทุนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าประกอบกันก่อให้เกิดสภาพที่ศาสตราจารย์ *เจ.พี. เน็ตตัล* (J.P. Nettl) เรียกว่า *"เขตแห่งความทันสมัยระดับสูง"*[๕๖] ซึ่งเป็นที่กระจุกตัวของอำนาจครอบงำโครงสร้างด้านการตลาดและการเงิน ในด้านการตลาด



ภาคสมัยใหม่จะเป็นตัวกำหนดราคาของสินค้าด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเข้าลักษณะตบมือข้างเดียว จริงๆ แล้วชาวนาก็ต้องตกเป็นฝ่ายรับเคราะห์กรรมเข้าทำนองต้องซื้อแพงขายถูก อย่างที่ได้ทราบกัน นโยบายการควบคุมราคาของรัฐบาลเท่าที่เป็นมามักจะโน้มเอียงไปทางที่ให้ประโยชน์แก่คนในเมืองโดยบั่นทอนผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อกลุ่มคนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งประกอบเป็นประชากรถึงร้อยละ ๗๐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือราคาข้าวและปุ๋ยเคมี ราคาข้าวเปลือกถูกควบคุมให้อยู่ในอัตราต่ำเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้อยู่อาศัยในเขตเมือง ในขณะเดียวกันชาวนาจำต้องซื้อปุ๋ยเคมีในราคาสูงเป็นพิเศษอันสืบเนื่องมาจากการตั้งกำแพงภาษีจำกัดปริมาณการส่งเข้าจากต่างประเทศ[๑๕๗] ในทำนองเดียวกันนโยบายแรงงานราคาถูกซึ่งยังคงยึดถือกันอยู่และอาจจะหนักมือยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในด้านส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อๆ ไปอีก[๑๕๘]

ขอบเขตและความเข้มข้นของอิทธิพลครอบงำของภาคสมัยใหม่อาจจะเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๗ ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างทางธุรกิจและการเงินในประเทศไทย ภาคการเงินสามารถควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการธนาคารซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ช่วงก่อนการลุกฮือของประชาชนในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ธนาคารกรุงเทพจำกัดเพียงธนาคารเดียว (ในบรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ๑๖ แห่ง) ซึ่งมีจอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการมหาดไทยเป็นประธาน สามารถขยายกิจการในอัตราสูงสุดจากร้อยละ ๒๓.๔ ของสินทรัพย์ธนาคารทั้งหมดในปี ๒๕๐๐ เป็นร้อยละ ๓๕.๓ ในปี ๒๕๒๒ จากร้อยละ ๒๐.๖ ของเงินฝากธนาคารทั้งหมดเป็นร้อยละ ๓๓.๘ และจากร้อยละ ๒๖.๘ ของเงินกู้เป็นร้อยละ ๓๘.๕ ในช่วงเดียวกัน[๑๕๙] ดังเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๗ การขยายตัวของภาคธุรกิจและการเงินมีการกระจุกตัวอย่างสูง ธนาคารกรุงเทพเป็นของคนกลุ่มหนึ่งหรือครอบครัวหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทถึง ๘๐ แห่ง มีมูลค่าสินทรัพย์ถึง ๑๒๑,๗๖๙ ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๓๙.๓ ของสินทรัพย์ทั้งหมดของกลุ่มธุรกิจ ๑๒ อันดับแรกของประเทศ (แต่ละกลุ่มมีสินทรัพย์เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท) หรือเทียบเท่ากับร้อยละ

ตารางที่ ๗

การกระจุกตัวของธุรกิจและการเงินในประเทศไทย (๒๕๒๑-๒๕๒๒)

สินทรัพย์ (ในวงเงินล้านบาท)	จำนวนกลุ่ม	%	จำนวนบริษัท	%	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	%
๑๐,๐๐๐ มากกว่านั้น	๑๒	๙.๘	๔๐๓	๒๗.๙	๓๐๙,๕๓๖	๗๑.๐
๑,๐๐๐-๑๐,๐๐๐	๓๔	๒๗.๖	๖๑๕	๔๒.๖	๙๙,๐๗๗	๒๒.๙
๕๐๐ และต่ำกว่า ๑,๐๐๐	๑๙	๑๕.๔	๑๓๔	๙.๓	๑๓,๑๗๙	๓.๑
ต่ำกว่า ๕๐๐	๔๕	๓๖.๖	๒๓๔	๑๑๑.๒	๘,๒๓๔	๑.๙
ในต่างจังหวัด	๑๓	๑๐.๖	๕๗	๔.๐	๑,๙๘๙	๐.๕
รวม	๑๒๓	๑๐๐.๐	๑,๔๔๓	๑๐๐.๐	๔๓๒,๐๑๕	๑๐๐.๕

ที่มา : ดัดแปลงมาจากรายงานวิจัยของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม **ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย** คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๔ ตาราง ๘.๓-๘.๗ หน้า ๓๐๘-๓๙๖.

๒๘.๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมดซึ่งเป็นของกลุ่มธุรกิจและการเงิน ๑๒๓ กลุ่มทั่วประเทศ กลุ่มบริษัท ๑๒ อันดับแรกดังกล่าวมีจำนวนบริษัทเพียงร้อยละ ๒๘ แต่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ถึงร้อยละ ๗๑.๖ เมื่อรวมกับกลุ่มธุรกิจระดับสองรองลงมาซึ่งแต่ละกลุ่มมีสินทรัพย์ ๑,๐๐๐ ถึง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทแล้วก็รวมเป็น ๔๖ กลุ่มหรือ ๔๖ ครอบครัว ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทร้อยละ ๗๐.๕ ของจำนวนบริษัทขนาดใหญ่และร้อยละ ๙๔.๕ ของสินทรัพย์

เป็นที่น่าสนใจที่จะดูว่ายักษ์ใหญ่ทางการเงินเหล่านี้ปฏิบัติงานกันอย่างไร ตามรายงานธนาคารโลกกิจกรรมทางการเงินในระบบยังคงกระจุกตัวอยู่ในแถบรอบๆ กรุงเทพมหานคร แต่ไม่สนองความต้องการสินเชื่อเงินกู้ของฝ่ายเกษตรกรรม กิจการขนาดเล็ก ตลอดจนกิจกรรมผลิตในภูมิภาคต่างๆ นอกเขตกรุงเทพมหานคร[๑๖๐] และตามคำบอกเล่าของอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยท่านหนึ่ง สินเชื่อจำนวนมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๗๐ เป็นสินเชื่อเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้กับลูกค้าน้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ราย ซึ่งกู้ในวงเงินต่อรายเกินกว่า



หนึ่งล้านบาท แนวทางของการเงินจึงเห็นได้ชัดจากการที่ธนาคารพาณิชย์ยังคงเน้นหนักการให้สินเชื่อแก่กิจการขนาดใหญ่อันเป็นการเสียเปรียบต่อลูกค้ารายย่อยๆ[๑๖๑] และที่ชัดเจนไปกว่านั้นก็คือภาคเกษตรกรรมซึ่งได้รับสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เพียงร้อยละ ๔.๕ เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการด้านอุตสาหกรรมซึ่งได้ร้อยละ ๒๐ และธุรกิจขายส่งและขายปลีกร้อยละ ๒๒[๑๖๒]

จากที่บรรยายมาทั้งหมดก็น่าจะเห็นได้ชัดแจ้งทีเดียวว่าภาคชนบทต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดจำเขี่ยอย่างไรบ้าง นี่ก็คือลักษณะที่ *"การจำเริญเติบโต"* ได้ดำเนินมาโดยตลอด การเมืองและเศรษฐกิจพัวพันกันอย่างมากในกระบวนการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุล แต่ไม่ใช่ในลักษณะที่ข้าราชการนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ตั้งข้อสมมติฐานกันไว้ทั้งสองด้านเป็นทั้งเหตุและผลต่อกันในด้านหนึ่งระเบียบทางการเมืองเป็นผลสืบทอดมาจาก *"เป้าหมายและโครงสร้างพื้นฐาน"* จากอดีต ในขณะที่ระเบียบทางเศรษฐกิจเกิดการผันแปรทางโครงสร้างรุดหน้าออกไป ในกระบวนการเช่นนี้รวมทั้งในความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นผลให้บังเกิดความไม่สมดุลทางการเมืองขึ้นด้วย ซึ่งไม่เป็นสัญญาณที่ดีเลยสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจากการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนาและความเป็นธรรม ดังนั้น กล่าวโดยส่วนรวมแล้วสังคมไทยได้มาถึงขั้นตอนที่กำลังเกิดพลังสามเส้าทางสังคมและการเมืองขึ้น ได้แก่ ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเผชิญหน้ากับภาคชนบท โดยมีระบบราชการภายใต้ระบอบอำนาจนิยมอยู่ระหว่างกลางและซึ่งครองอำนาจสูงสุดในโครงสร้างอำนาจตัดสินนโยบาย จากแง่ของ *"การพัฒนา"* ในฐานะที่เป็นทางเลือกแทนที่ *"การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ"* แล้ว ปัญหาสำคัญก็คือ ภาคที่อยู่นอกระบบราชการทั้งสองภาคเหล่านี้ หรืออีกนัยหนึ่งพลังตลาดและพลังนอกตลาดในสมมติฐานลวงตาของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิค ได้ดำเนินเป็นมากันอย่างไรและจะเป็นไปอย่างไรในอนาคต ทั้งนี้ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการการเมืองดังเช่นที่เป็นอยู่

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความคิดในแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ ดังกล่าวข้างต้นที่จะเปลี่ยนแนวเน้นหนักจากเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นเรื่องความเป็นธรรมก็ดี และจากแผนการพัฒนาแบบไม่สมดุลมาเป็นแบบสมดุลก็ดีบังเกิด

ขึ้นมาในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นผลให้ระบอบเผด็จการทหารต้องถูกกำจัดออกไป และจึงเป็นช่วงของการตื่นตัวอย่างกว้างขวางในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตยและความเป็นธรรมทางสังคม อาจกล่าวได้ว่า ปณิธานของแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ นี้มีส่วนสะท้อนสภาพบรรยากาศทางการเมืองใหม่ ซึ่งในที่สุดก็ต้องถูกกำหราบปราบปรามลงไปในชั่วระยะเวลาอันสั้นดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป จุดสำคัญที่สมควรย้ำในที่นี้ ก็คือว่าเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้น มิได้บังเกิดผลเป็นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจหรือโครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาล อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อความเป็นไปได้ที่จะแสดงและกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างสมดุลและเป็นธรรมอย่างจริงจัง การวางแผนพัฒนาในส่วนหนึ่งอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญและเทคนิคทางวิชาการ แต่โดยรากฐานแล้ว เป็นปัญหาขึ้นอยู่กับกรอบและโครงสร้างสังคมการเมืองว่าจะอำนวยส่งเสริมหรือไม่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายเหล่านี้ ระบบและกระบวนการวางแผนพัฒนาของไทยถือกำเนิดขึ้นมาจาก *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งถืออำนาจสิทธิ์ขาดเป็นใหญ่ และอำนาจสิทธิ์ขาดเช่นว่านี้ได้ถูกใช้ไปในทางพัฒนาอุ้มชูภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ ในขณะเดียวกันกับที่กดและกำหราบปราบปรามกลุ่มมวลชนทั้งนี้ในนามของ *"การทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม"* และระบบเศรษฐกิจ *"เสรีนิยม"*[๑๖๓] กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไม่สมดุลในนโยบายทางการเมืองของ *"ระบอบปฏิวัติ"* นั่นเองที่เป็นตัวกำหนดความไม่สมดุลในแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา อันนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจนและการไร้งานทำดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีใดก็ตาม แผนการพัฒนาแบบไม่สมดุลนี้เองยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม ยังผลให้เกิดกลุ่มเศรษฐกิจสังคมหลากหลายและสลับซับซ้อนขึ้นตามลำดับ ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ ในประการแรก เกี่ยวกับฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอำนาจการเมืองกับฝ่ายธุรกิจเอกชน ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นไปในลักษณะของการ *"อุปถัมภ์"* แบบส่วนบุคคล มาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนี้

จะค่อยๆ พัฒนาออกไปเป็นสัมพันธภาพ*ในฐานะของกลุ่ม* อย่างเป็นระบบขึ้น แม้ว่าระบบการอุปถัมภ์จะยังคงดำรงอยู่ด้วยก็ตาม อันที่จริงแล้ว กระบวน *"การจำเริญเติบโต"* ของภาคธุรกิจเอกชนก็เป็นไปภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายอำนาจ*"นักการเมืองข้าราชการ"* นั่นเอง ในรูปของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลดังกล่าวแล้ว ในประการต่อมาที่สำคัญก็คือ *"การจำเริญเติบโต"* ของภาคธุรกิจเอกชนยังจะได้พัฒนาตนเองขึ้นเป็นกลุ่มพลังอันจะค่อยๆ มีบทบาททางการเมืองยิ่งๆ ขึ้น ตามลำดับ แม้ว่าในอนาคตที่เห็นได้คงจะยังไม่ถึงกับเป็นพลังท้าทายอำนาจของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* ก็ตาม ข้อนี้จะเป็นจุดเปรียบเทียบที่น่าสนใจกับกรณีของชนชั้นกลางในประวัติศาสตร์การเมืองของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนาขึ้นเป็นพลังเผชิญหน้าและท้าทายอำนาจของ *"ระบอบเก่า"* แต่ถึงกระนั้นก็ดี ความหมายและความสำคัญทางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชนในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองใหม่ของไทยไม่อาจเป็นที่ปฏิเสธกันได้ดังจะได้เห็นกันต่อไป เป็นแต่เพียงว่าเป็นการเข้าสู่ฐานะบทบาททางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชน*ในความต่อเนื่องของระบบอำนาจสถาบันราชการ* การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในช่วงทศวรรษของ *"ระบอบปฏิวัติ"* และ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* บังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ก็คือ ความสามารถของสถาบันราชการที่จะปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ การต่อสู้ทางการเมืองอันจำกัดตัวอยู่แต่ภายในวงของสถาบันราชการมาโดยตลอดช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เริ่มขยายวงออกมาสู่กลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคมนอกระบบราชการ ความหมายของประชาธิปไตยซึ่งเคยแต่ถูกนิยามตีกรอบมาจากกลุ่ม *"นักการเมืองข้าราชการ"* เริ่มถูกกดดันเรียกร้องโดยตรงจากกลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคมใหม่ และนี่คือวิกฤตการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกลางทศวรรษ ๒๕๑๐ อันนำไปสู่พัฒนาการรัฐธรรมนูญต่อมาในช่วงปลายทศวรรษเดียวกันนั่นเอง

บันทึกบทที่ ๓

๑. Plato, *The Republic,* ฉบับแปลโดย F.M. Conford, Oxford University, 1951 หน้า 261 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง.

๒. *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ* พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๙๙.

๓. โปรดดูบทที่ ๒ หัวข้อ "เศรษฐกิจการเมืองในโครงสร้างศักดินา" และสามหน้าท้ายของหัวข้อ "พลังราชการและพลังตลาดในการเมืองไทย"

๔. *คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๗* "สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" ต่อจากหน้า ๓๐๙ (หน้า ๒)-(หน้า ๘).

๕. "ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" (ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๗๕) ๖ ธันวาคม ๒๔๗๔ ในไพโรจน์ ชัยนาม : *รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๕๖๐-๕๖๑.

๖. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พีรศักย จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๒๔ แสดงตารางลำดับเหตุการณ์สำคัญช่วงที่ว่านี้ หน้า ๒๖-๒๘.

๗. "ข่าวราชการ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" (๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๗) ใน ไพโรจน์ ชัยนาม ๒๕๑๙ อ้างแล้วหน้า ๔๐๖ เกี่ยวกับบทบาทของนายควง อภัยวงศ์ โปรดอ่านคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๘๙ ประกอบ.

๘. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๐๗ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๙. สุชิน ตันติกุล : *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๗ จากคำสัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์ของพันเอกกาจ กาจสงคราม ร่วมกับพลโทผิน ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร หน้า ๗๔.

๑๐. ประชัน รักพงษ์ : *การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๐ หน้า ๑๘๓.

๑๑. *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์* มิถุนายน ๒๕๑๑ หน้า ๘๙-๙๐.

รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ คงต้องประสบปัญหาแบบเดียวกันกับที่รัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เคยประสบมาตอนจะถูกรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ กล่าวคือ ฝ่ายที่คุมกำลังทั้งฝ่ายทหารเรือและฝ่ายทหารอากาศ ต่างก็บอกว่า ไม่อยากจะเกี่ยวข้องด้วยในเรื่องที่รัฐบาลกำลังถูกฝ่ายรัฐประหารบังคับให้ออก แต่รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ก็ยังมีภาษีดีกว่าอยู่บ้างตรงที่ยังมี พ.ต.อ.บรรจง ชีพเป็นสุข อาสาพร้อมจะรับคำสั่งจากฝ่ายรัฐบาลพร้อมด้วยกำลังตำรวจประมาณ ๘๐๐ คน (แหล่งอ้างเดียวกัน)

๑๒. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘๗-๘๘.

๑๓. *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลผิน ชุณหะวัณ* พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๙๕.

๑๔. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พีรศักย์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) ๒๕๒๔, อ้างแล้ว หน้า ๒๗.

๑๕. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗)* กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๖๘๔-๖๘๖.

๑๖. อ้างใน *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์* อ้างแล้ว หน้า ๘๗-๘๘ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๓๕.

๑๘. เป็นต้นว่า ตามคำสัมภาษณ์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงครามจะไม่ทำการปกครองโดยไม่มีรัฐสภา ใน Jayanta K. Ray, *Portraits of Thai Politics*, New Delhi : Orient Longman, 1972 หน้า 14.

๑๙. คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๘๙ ใน ไพโรจน์ ชัยนาม ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๔๑๑.

๒๐. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง : "ประวัติชีวิต ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม ๒๕๐๗ หน้า ๔๒.

๒๑. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๒-๔๘ โปรดดูประกอบใน สุชิน ตันติกุล ๒๕๑๗ อ้างแล้ว ตารางรายชื่อคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ หน้า ๑๘๙-๑๙๒ และ *อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ จอมพลผิน ชุณหะวัณ* อ้างแล้ว หน้า ๘๔-๘๖.

๒๒. โปรดดูรายชื่อคณะรัฐประหาร ๒๕๐๐ ใน สุชิน ตันติกุล แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๙๓ และใน เฉลิม มลิลา : *รัฐประหาร พ.ศ.๒๕๐๐ ในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์

อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๘ หน้า ๑๘๐.

เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่รัฐประหาร ๒๔๙๐ โปรดดูในพันเอกอาจศึก ดวงสว่าง แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๘-๕๔.

๒๓. *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลผิน ชุณหะวัณ* อ้างแล้ว หน้า ๙๙.

๒๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๘.

๒๕. *รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี* ๑๐ สิงหาคม ๒๔๙๘ เรื่องให้รัฐมนตรีเลิกมีหุ้นส่วนในบริษัทการค้า อ้างถึงใน ประชัน รักพงษ์, อ้างแล้ว หน้า ๓๑๑-๓๑๒.

๒๖. *สยามรัฐ* ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๐ และโปรดอ่านประกอบใน ประชัน รักพงษ์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๑๘-๓๒๐.

๒๗. เฉลิม มลิลา, อ้างแล้ว หน้า ๑๖๗-๑๖๘ และ ๑๙๘-๑๙๙.

๒๘. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง, อ้างแล้ว หน้า ๖๔.

๒๙. Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the Struggle for Southeast Asia,* New York, Ithaca : Cornell University Press, 1965 หน้า 132-137.

๓๐. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง, อ้างแล้ว หน้า ๖๕.

๓๑. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๕-๖๖ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๓๒. แหล่งอ้างเดียวกัน

๓๓. แหล่งอ้างเดียวกัน

๓๔. Thak Chaloemtiarana, *Thailand : The Politics of Despotic Paternalism,* Bangkok, Social Science Association of Thailand and Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1979 Chapters III หน้า 152-171.

๓๕. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๑-๗๒ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๓๖. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๗. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๓๗. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒" ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม ๒๕๐๗ หน้า ๑๓๓ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๓๘. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ : "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์" ใน สมบัติ จันทรวงศ์-รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย* (รวมบทความวิชาการทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่

ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในโอกาสอายุครบ ๖๐ ปี) พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๔๑-๔๕.

๓๙. *บทความเรื่องประชาธิปไตยหรือนโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ.๒๕๐๙ หน้า ๗๒ : "ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องสำหรับประเทศไทยนั้นคืออะไร? ก็คือ ระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะกับลักษณะพิเศษและสภาวการณ์ของประเทศไทย หรือประชาธิปไตยแบบไทย...นั่นเอง"

๔๐. C.G. Weeramantry, *Equality and Freedom : Some Third World Perspectives,* Colombo : Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า 13.

๔๑. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America,* New Delhi : Oxford and IBH Publishing Co., 1968, หน้า 25-29.

๔๒. โปรดดูบทที่ 2 ครึ่งหลังของหัวข้อย่อยเรื่อง "ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ"

๔๓. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒" อ้างแล้ว หน้า ๑๓๓-๑๓๔.

๔๔. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒" ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๑.

๔๕. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๓" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๐๑.

๔๖. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๓๓-๑๓๔.

๔๗. "คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔" ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๖๔-๔๖๖.

๔๘. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970,* California : Stanford University Press, 1971, หน้า 231.

Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity,* Honolulu : East-West Center, 1966, Chapter 9, "Politics, Administration, and High Finance" หน้า 242-300.

เสน่ห์ จามริก : "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ : ปัญหาของไทย" ใน *ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย* โครงการหนังสือเล่ม อันดับที่ ๑๑ กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๘๕-๘๗.

๔๙. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ ๒ แห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๓" อ้างถึงใน เสน่ห์ จามริก อ้างแล้ว หน้า ๖๗-๖๘.

๕๐. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๖-๗๗.

๕๑. ระหว่างพักอยู่ในกรุงลอนดอน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เชิญนายถนัด คอมันตร์ เอกอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน และหลวงวิจิตรวาทการเอกอัครราชทูตประจำกรุงเบอนไปร่วมปรึกษาหารือ และตัดสินใจกันว่า "จะต้องทำการ "ปฏิวัติ" ประเทศไทย เพื่อให้มีกลไกที่เหมาะสมมาใช้ปกครองประเทศต่อไป" (พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง อ้างแล้ว หน้า ๖๖).

๕๒. หลวงวิจิตรวาทการ : *อนาคตของประเทศไทย* โรงพิมพ์ศึกษานุกูล พ.ศ.๒๔๙๒ หน้า ๑๑๖-๑๒๓ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๕๓. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๑.

๕๔. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑" แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๗๘.

๕๕. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษาและคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๔ บทที่ ๘ ตอนว่าด้วย "รูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มเศรษฐกิจ" หน้า ๓๕๖-๓๗๑.

๕๖. หลวงวิจิตรวาทการ ๒๔๙๒, อ้างแล้ว หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

๕๗. *A Public Development Program for Thailand,* Report of a Mission organized by The International Bank for Reconstruction and Development, Baltimore : The John Hopkins Press, 1959, หน้า 16 และ 20-21.

๕๘. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๘๕-๘๗.

โปรดอ่านประกอบใน ทวี บุณยเกตุ : ผลงานในด้านการลงทุนส่งเสริมเพื่อกิจการอุตสาหกรรมของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" และสุนทร หงส์ลดารมภ์ "ผลงานในด้านเศรษฐกิจและการคลังในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* หน้า ๑๒๐-๑๔๐.

กฎหมายหลักเพื่อการนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรม พ.ศ.๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติเงินทุนอุตสาหกรรม พ.ศ.๒๕๐๕ ฉบับแรกรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ ฉบับหลังจัดตั้งบรรษัทการเงินอุตสาหกรรมสำหรับให้เอกชนกู้ระยะยาวเพื่อการลงทุน

๕๙. กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ และพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙.

๖๐. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒" ใน *ประมวล*

สุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว.

๖๑. สำหรับประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลย์โปรดอ่านประกอบใน เสน่ห์ จามริก : "ปัญหาการพัฒนาในระบบการเมืองไทย" *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๒๕ หน้า ๑๒-๒๗.

๖๒. อ้างใน วิษณุ เครืองาม : *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* สำนักพิมพ์นิติบรรณการ พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๓๑๕. และโปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับที่มาของความคิดและการดำเนินงานยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗ หน้า ๓๑๔-๓๑๙.

๖๓. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๑๘-๓๑๙.

๖๔. สัญชัย สัจจะวานิช : "กฎหมายว่าด้วยอันธพาล" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๘ พ.ศ.๒๕๑๔ หน้า ๗-๘.

เปรมชัย พริ้งศุลก (รวบรวม) : *มาตรา ๑๗ ในยุคมืด* กรุงสยามการพิมพ์ (ไม่ปรากฏ พ.ศ.ที่พิมพ์) ตารางหน้า ๑ รวมสถิติกรณีที่ถูกลงโทษด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีถูกลงโทษประหารชีวิตรวมทั้งสิ้น ๗๖ ราย และจำคุก ๑๑๓ ราย.

๖๕. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๙ พ.ศ.๒๕๑๕ ตอน ๔ หน้า ๙๗๗. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง จุดน่าสนใจอยู่ที่ประเด็นการตีความความหมายของ "อิสระ" ของศาลไทยว่า เป็นเรื่องจำกัดเกี่ยวกับ "คดีที่ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลแล้ว" เท่านั้น

๖๖. คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๔/๒๕๑๐ อ้างถึงใน พิพัฒน์ จักรางกูร "มาตรา ๑๗" *วารสารหนายความ* ปีที่ ๑๕ เล่ม ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ หน้า ๕๗ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๖๗. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" อ้างแล้ว หน้า ๙๗๗ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๖๘. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ" ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒" ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๒.

๖๙. พิพัฒน์ จักรางกูร : "มาตรา ๑๗" อ้างแล้ว หน้า ๖๐.

๗๐. แหล่งอ้างเดียวกัน

๗๑. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒" อ้างแล้ว หน้า ๗๔.

๗๒. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ : "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์" พ.ศ.๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๔๑.

๗๓. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๓.

๗๔. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๗๗.

๗๕. แหล่งอ้างเดียวกัน และโปรดอ่านประกอบใน เฉลิม มลิลา : *รัฐประหาร พ.ศ.๒๕๐๐ ในประเทศไทย* อ้างแล้ว หน้า ๒๓๖-๒๓๗.

๗๖. เฉลิม มลิลา แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๗ สำหรับเหตุการณ์นำไปสู่รัฐประหาร กันยายน ๒๕๐๐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โปรดอ่าน หน้า ๑๗๘-๑๗๙. และ ๑๙๙-๒๐๕.

๗๗. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๘.

๗๘. โปรดดูตารางเปรียบเทียบอัตราจำนวนทหารดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ระหว่าง พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๒๔ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พีรศักย จันทรวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานฯ* อ้างแล้ว หน้า ๔๘.

๗๙. "คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔" ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๔๗๑-๔๗๒.

๘๐. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑" อ้างแล้ว.

๘๑. "คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๒" ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๓๕. อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๘๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หน้า ๖.

๘๓. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ อ้างแล้ว หน้า ๖๕-๖๗; เฉลิม มลิลา อ้างแล้ว หน้า ๒๒๘.

๘๔. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๙-๗๔; Lawrence D. Stifel "Technocrats and Modernization in Thailand", *Asian Survey,* Volume xvi, Number 12, December 1976 หน้า 1191.

๘๕. *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๐ ตอน ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ บทบรรณาธิการ หน้า ๗๖๙ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียน

เกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยปัญหาความมั่นคงของประเทศ โปรดอ่านประกอบ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy,* New Delhi : Oxford and IBH Publishing Co., 1968 หน้า 561; และ Ghita Ionescu and Isabel de Madariaga, *Opposition,* Penguin Books, 1972, หน้า 178.

๘๖. พ.ท.สุเทพ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา : *กฎอัยการศึก* วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๒๑ หน้า ๑๗-๒๑ และ "ประกาศ

เลิกใช้กฎอัยการศึกษาในบางเขตพื้นที่" *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๐๔ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๗ หน้า ๑-๑๒.

๘๗. พ.ท.สุเทพ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา เพิ่งอ้าง หน้า ๑๙๘ ; พ.อ. (พิเศษ) ปรีชา นิติวรกุล : "กฎอัยการศึก" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๘ พ.ศ.๒๕๑๔ หน้า ๘๖๔-๘๖๕ : สัญชัย สัจจวานิช : "ศาลทหารตามประกาศคณะปฏิวัติ" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๘ ตอน ๔ พ.ศ.๒๕๑๔ หน้า ๘๗๗.

๘๘. คัดลงใน สุชิน ตันติกุล : *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๑๘๕.

๘๙. *รายงานการประชุมรัฐสภา* ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๙๑ คัดลงใน สุชิน ตันติกุล เพิ่งอ้าง หน้า ๑๔๖-๑๔๘.

๙๐. แหล่งอ้างเดียวกัน

๙๑. พิพัฒน์ จักรางกูร : "ช่องว่างแห่งอำนาจ" *วารสารทนายความ* ปีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๔๐.

๙๒. หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ โดย ดร.หยุด แสงอุทัย อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม : *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พ.ศ.๒๕๒๓ พร้อมด้วยอรรถาธิบายในประเด็นนี้ หน้า ๓๗๗-๓๘๓.

๙๓. พ.อ. (พิเศษ) ปรีชา นิติวรกุล อ้างแล้ว

อนึ่ง นับแต่มีการปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้มีการออกคำสั่งและประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติ ดังนี้

- ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๕๗ ฉบับ
- ปฏิวัติ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓๖๔ ฉบับ
- ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ : คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๔๓ ฉบับ
- ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓๘ ฉบับ

๙๔. แหล่งอ้างเดียวกัน

๙๕. วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๓๘๔-๓๘๕.

๙๖. *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๐ ตอน ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ หน้า ๗๖๖-๗๖๗. อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

โปรดอ่านประกอบ พนัส ทัศนียานนท์ : "สิทธิมนุษยชน : วิวัฒนาการในกฎหมายไทย" เอกสารบทความเสนอในการสัมมนาเรื่อง "พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย" จัดโดย

สถาบันไทยคดีศึกษา คณะนิติศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๑๙-๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๖ ซึ่งสรุปให้เห็นประเด็นปัญหานี้ในเชิงที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหารในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน หน้า ๖-๙.

๙๗. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช : "การกักตัวอันธพาลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๗, ๒๕๑๓ หน้า ๖๒๓. อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๙๘. ตัวอย่างใน นิเวศน์ นิภานันท์ : "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ขัดกับหลักนิติธรรม" และ วิชา มหาคุณ : "ผลกระทบกระเทือนของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิในการดำเนินคดีทางกระบวนยุติธรรม" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย" คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓.

๙๙. พนัส ทัศนียานนท์ อ้างแล้ว หน้า ๗.

๑๐๐. สัญชัย สัจจวานิช : "ศาลทหารตามประกาศคณะปฏิวัติ" บทบัณฑิตย์ เล่ม ๒๘, ตอน ๔ พ.ศ.๒๕๑๔ หน้า ๘๘๑.

๑๐๑. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๒๙, ตอน ๔ พ.ศ.๒๕๑๕ หน้า ๙๗๐. อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๐๒. หลวงวิมลสัจจารักษ์ : "เสรีภาพ" *วารสารทนายความ* ปีที่ ๕ เล่ม ๔ พ.ศ.๒๕๐๔ หน้า ๑๐๙. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๐๓. พิพัฒน์ จักรางกูร : "ช่องว่างแห่งอำนาจ" *วารสารทนายความ* ปีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๔๒-๔๔. อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๐๔. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" อ้างแล้ว หน้า ๙๘๓-๙๘๔.

๑๐๕. กำธร พันธุลาภ : "ผู้พิพากษากับประชาชน" *บทบัณฑิตย์* เล่ม ๓๐ ตอน ๑ พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๕.

๑๐๖. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" อ้างแล้ว หน้า ๙๘๔ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๐๗. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "รัฐธรรมนูญใหม่กับคณะปฏิวัติ" ออกอากาศ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๑๑ หน้า ๔๕-๔๖ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๐๘. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ" ออกอากาศ ๘ มกราคม ๒๕๑๐ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* เพิ่งอ้าง หน้า ๓๔

๑๐๙. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ.๒๕๐๙ หน้า

๖-๘ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๑๐. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ" อ้างแล้ว หน้า ๓๓-๓๔ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๑๑. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๖-๓๗

๑๑๒. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "รัฐธรรมนูญคลอดแล้ว" ออกอากาศ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๒๓ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๑๓. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๙.

๑๑๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๓.

๑๑๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๓-๑๔.

๑๑๖. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๓.

๑๑๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๕-๖๖. โปรดอ่านประกอบทั้งบทว่าด้วย "วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย" หน้า ๔๕-๖๗.

๑๑๘. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๔๔. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๑๙. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๔๑-๑๔๔.

๑๒๐. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "นักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ" ออกอากาศ ๑ กันยายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๒-๒๔.

๑๒๑. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๖-๒๗. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๒๒. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๘-๒๙.

๑๒๓. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "วิถีทางรัฐธรรมนูญและสถาบันหลักในการปกครองประเทศ" ออกอากาศ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* หน้า ๓๑๑-๓๑๒.

๑๒๔. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "นักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ" อ้างแล้ว หน้า ๒๕.

๑๒๕. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๓๗-๓๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๖. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๙๑ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๗. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "นักก่อกวนการเมืองเมื่อ ๑๐ ปีก่อนกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน" ออกอากาศเมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๗๓-๒๗๔. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๘. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๕.

๑๒๙. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๐๗-๑๐๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๓๐. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๑๑-๑๑๒ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๓๑. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "ความเชื่อมโยงภายในกลไกของรัฐและระหว่างกลไกรัฐกับกลไกพรรค" ออกอากาศ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๗๘.

๑๓๒. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๔" *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* ๒๕๐๗ อ้างแล้ว หน้า ๖๘๑-๖๘๓ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๓๓. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๘๑.

๑๓๔. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ.๒๕๑๐-๒๕๑๔* คำนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี.

๑๓๕. เสนาะ อูนากูล : "นโยบายและการวางแผนพัฒนาระดับชาติ" *รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในประเทศ* คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๒๙.

๑๓๖. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๘๔.

๑๓๗. อำนวย วีรวรรณ "กลยุทธแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ" ใน อมร รักษาสัตย์ และขัตติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ) : *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* กรุงเทพฯ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๕ พิมพ์ครั้งที่สอง หน้า ๓๕๕ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๓๘. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๔๗-๓๔๘.

๑๓๙. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๕๖ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๔๐. David E. Apter, "The Passing of Development Studies-Over the Shoulder With a Backward Glance", *Government and Opposition,* Vol. 15, November 314, Summer/Autumn, 1980, หน้า ๒๗๒.

๑๔๑. Lawrence D. Stifel, "Problems and Prospects for the Economy of Siam", *Solidarity,* Manila, Vol. V, No.4. April 1970,

๑๔๒. Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand.* Ph.D.Dissertation, Department of Political Seience, University of Chicago, June 1979 หน้า 21-22.

๑๔๓. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า ๓๑-๓๒ อักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๔๔. การลงทุนทางอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯและภาคกลาง มีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก



๗๘.๘% ในปี ๒๕๑๕ เป็น ๘๒.๗% ในปี ๒๕๑๙ ในขณะที่มูลค่าลดลงในภูมิภาคอื่นๆ โปรดดู ณรงค์ชัย อัครเศรณี : "การส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๓-๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ หน้า ๑๑ และ ๑๗.

๑๔๕. Oey Astra Meesook, *A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand.* Research Report Series No. 7 Faculty of Economics, Thammasat University 1978, Table 2.1.2. หน้า 81-82.

๑๔๖. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 90.

๑๔๗. *การประเมินผลแผนพัฒนาฉบับที่สี่* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๓๗.

๑๔๘. ตัวอย่างเช่น Lawrence Stifel อ้างแล้ว หน้า 13.

๑๔๙. Dudley Seers, "The Meaning of Development with a Proscript" ใน David Lemann, ed., *Development Theory : Four Critical Studies,* London, Frank Cass, 1979, หน้า 25.

๑๕๐. คัดแปลจากแหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 12.

๑๕๑. คัดแปลจาก *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy,* World Bank Report, August 1980 หน้า 35-36.

๑๕๒. เช่น เสนาะ อูนากูล : "สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "การวางแผนการศึกษาของชาติ" กรุงเทพฯ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๒ หน้า ๖๘-๖๙.

๑๕๓. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔* (พ.ศ.๒๕๒๐-๒๕๒๔) หน้า ๙๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๕๔. Oey Meesook หน้า 1-2.

๑๕๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 28-30.

๑๕๖. J.P. Nettl, "Strategies in the Study of Political Development" ใน Colin Leys, ed., *Politics and Change in Development Countries,* Cambridge, The University Press, 1969 หน้า 23.

๑๕๗. *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy* อ้างแล้ว หน้า 37-38 ; "นโยบายการพัฒนาชนบท" รายงานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๘-๙.

๑๕๘. *Far Eastern Economic Review* May 23-29, 1980, หน้า ๔๒

๑๕๙. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : *ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๔ หน้า ๕๙-๖๐ ตาราง ๔.๒-๔.๓ หน้า ๗๘-๘๐.

๑๖๐. *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy* อ้างแล้ว หน้า 34-35.

๑๖๑. นุกูล ประจวบเหมาะ : สุนทรพจน์ในการประชุมประจำปีของสมาคมธนาคารไทย ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔, *The Nation Reviews* 19 February 1981 หน้า 9.

๑๖๒. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม อ้างแล้ว หน้า ๔๘.

๑๖๓. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๘๓-๘๕.





บทที่ ๔

ส่งท้าย : สู่ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ"

ณ บัดนี้ เราจะต้องพิจารณาว่า อะไรเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด และอะไรเป็นวิถีชีวิตที่ดีที่สุดสำหรับรัฐและคนส่วนใหญ่ ในการนี้เราจะไม่ใช้มาตรฐานของความเป็นเลิศเกินระดับของคนธรรมดาสามัญ...หากแต่เราจะสนใจแต่เฉพาะประเภทของชีวิตที่คนส่วนมากสามารถมีส่วนร่วมและประเภทของรัฐธรรมนูญที่เป็นไปได้สำหรับรัฐส่วนมากที่จะใช้ประโยชน์กัน...

ถ้าหากว่า หลักการที่ว่าไว้ในหนังสือเรื่อง *จริยธรรม* เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นจริงแล้วไซร้ กล่าวคือ (๑) ข้อที่ว่า ชีวิตที่เป็นสุขอย่างแท้จริงได้แก่...ชีวิตของความดีอันดำรงอยู่ในอิสรภาพปลอดจากอุปสรรคขัดขวางทั้งหลายและ (๒) ข้อที่ว่า ความดีประกอบอยู่ในสายกลาง (ถ้าเป็นจริงเช่นนั้น) ก็ย่อมหมายความต่อไปถึงว่า วิถีชีวิตที่ดีที่สุด (สำหรับคนส่วนใหญ่) คือวิถีชีวิตที่ประกอบอยู่ในสายกลาง และเป็นสายกลางชนิดที่คนทุกคนบรรลุถึงได้

อริสโตเติล[๑]

บทที่ ๓ ที่ผ่านมาได้พยายามวิเคราะห์ถึงตั้งแต่การสร้างกระแสผันผวนทางการเมือง ซึ่งในที่สุดนำไปสู่รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และการสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ในช่วงสิบปี หลังจากนั้นอำนาจทางทหารและการเมืองค่อยๆ เปลี่ยนมือไปยังกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ การเปลี่ยนแปลงช่วง พ.ศ.๒๔๙๐-๒๕๐๐ เป็นการปิดฉากอำนาจและบทบาททางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร ๒๔๗๕ กลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มใหม่นี้ได้สถาปนา *"ระบอบ*

ปฏิวัติ" ขึ้น อันมีนัยเป็นการฟื้นฟูฐานะอำนาจของฝ่ายสถาบันข้าราชการ และในกระบวนการเดียวกันนั้นเองยังทำการเสริมสร้างภาคธุรกิจการเงินเอกชนขึ้นตามอุดมการณ์และนโยบายสร้าง *"ชนชั้นกลาง"* ของผู้นำ *"คณะปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเราได้เห็นกันมาแล้วว่าภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* มาตรการต่างๆ ทางทหารและการเมือง รวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเหล่านี้ บังเกิดผลกระทบอย่างไรต่อหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมต่อสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนในภาคเกษตรและชนบท พฤติการณ์เป็นไปเช่นว่านี้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัญหาสิทธิมนุษยชนทางด้านการเมือง กับทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือว่า ด้วยมาตรการใช้กำลังบังคับภายใต้ระบอบอำนาจสิทธิ์ขาด เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่าบรรลุผลสำเร็จ แต่ก็ก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะส่งผลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อพัฒนาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญและทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ล้วนแต่กระทำและดำเนินไปในนามของ *"ความเป็นระเบียบเรียบร้อย"* [๒] และ *"การสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ เพื่อจะทำให้ประเทศเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization)"* [๓] หลังจากใช้อำนาจสิทธิ์ขาดในฐานะ *"รัฐบาลปฏิวัติ"* อยู่ถึงเกือบสิบปี กลุ่มผู้นำทหารการเมืองชุดเดียวกันนี้ จึงค่อยผ่อนคลายอำนาจลงไปบ้างด้วยการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* โดยนำเอาระบบกลไกรัฐสภามาใช้อีกคำรบหนึ่ง แต่ก็ยังคงดำรงฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายสถาบันข้าราชการไว้ ทั้งนี้โดยอาศัยระบบการแยกอำนาจให้ฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่าย *"นักการเมืองอาชีพ"* ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ตามศัพท์เรียกขานของ *"คณะปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑

อย่างไรก็ตาม จากการที่โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมได้แปรเปลี่ยนไปดังที่บรรยายไว้โดยสังเขปในตอนท้ายของบทที่ ๓ ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงทศวรรษ พ.ศ.๒๕๑๐-



๒๕๒๐ ก็คือ ก่อให้เกิด*สัมพันธภาพทางอำนาจใหม่* ซึ่งแตกต่างออกไปจากที่เคยเป็นมาแต่อดีต นัยของการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพยายามทำความเข้าใจกัน อย่างน้อยเพื่อให้ได้ภาพของพัฒนาการในช่วงสิบปีสุดท้ายนี้เป็นที่กระจ่างขึ้น และพอให้ได้มองเห็นประเด็นปัญหาของช่วงพัฒนาการต่อๆ ไปในอนาคต ในการนี้ถ้าหากจะย้อนกลับไปพิจารณาอีกสักครั้งถึงข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์*ซีมัวร์ ลิปเซท* ตามที่เคยอ้างมาในบทที่ ๒[๕] เพื่อใช้เป็นแนววิเคราะห์อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของช่วงนี้ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาวิกฤตความชอบธรรมของระบอบราชการซึ่งต้องเผชิญกับ*กระแสการเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง* จากกลุ่มพลังใหม่ภายนอก ในประวัติศาสตร์การเมืองของไทยเราได้เห็นประจักษ์กันมาแล้วถึงปัญหาวิกฤตความชอบธรรมตามความหมายทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งขยายวงเขตออกไปตามลำดับ เริ่มมาตั้งแต่กรณี *"คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.๑๐๓"* (พ.ศ.๒๔๒๘) *กบฏ ร.ศ.๑๓๐* (พ.ศ.๒๔๕๔) และในที่สุด*การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕* แต่ทั้งหมดเหล่านี้คงเป็นเพียงเรื่องของกระแสเรียกร้องต้องการอันจำกัดวงอยู่ภายในกลุ่ม *"นักการเมืองข้าราชการ"* ด้วยกันเป็นพื้นฐาน การปฏิวัติ ๒๔๗๕ นำเอาระบบกลไกรัฐสภาเข้ามาใช้ แต่การต่อสู้ช่วงชิงหลังจากนั้นก็คงเวียนว่ายเป็นไปภายในวง *"นักการเมืองข้าราชการ"* นั่นเอง ข้อนี้เป็นเครื่องชี้ได้อย่างดีถึงฐานะบทบาทของสถาบันรัฐสภาในระบบการเมืองไทย ดังจะได้ตั้งเป็นข้อสังเกตเปรียบเทียบดูต่อไป *แต่มาในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เริ่มแปรเปลี่ยนไป* ปัญหาวิกฤตความชอบธรรมย่อมจะต้องผันแปรขยายวงเขตกว้างออกไปเป็นเงาตามตัว และบังเกิดผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อย่างน้อยก็ตามนัยความเข้าใจของงานศึกษานี้

จุดประสงค์ของบทที่ ๔ อันเป็นบทสรุปสุดท้ายนี้ จึงจะพยายามทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาวิกฤตความชอบธรรมที่ว่านี้ ทั้งนี้โดยอาศัยพิเคราะห์ดูจากพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสถาปนารัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ๒๕๑๑ จนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เรียกกันว่า *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* ในปี ๒๕๒๑ งานศึกษาในชั้นนี้คงจะยังไม่อาจเสนอการอธิบายสรุปได้อย่างแน่ชัดถึงว่า

สัมพันธภาพทางอำนาจใหม่นี้จะพัฒนาไปในทิศทางเช่นไร เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างแปลกใหม่ในบริบทและประสบการณ์ของสังคมวัฒนธรรมไทย แต่อย่างน้อยก็จะเสนอเป็นทำนองตั้งประเด็นปัญหาขึ้นไว้ เพื่อประโยชน์แก่การติดตามศึกษากันต่อๆ ไป

โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่

แต่ก่อนที่จะพิจารณาถึงพฤติการณ์เป็นไปทางการเมืองของช่วงทศวรรษ พ.ศ.๒๕๑๐ เห็นสมควรทำความกระจ่างเสียชั้นหนึ่งก่อนเกี่ยวกับประเด็นและความหมายของวิกฤตความชอบธรรมใน*สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่* โดยนัยทางการเมือง ผลกระทบสำคัญจากการเกิดกลุ่มพลังเศรษฐกิจภายนอกระบบราชการ ก็คือ *ตัวโครงสร้างอำนาจและผู้นำ* ในจุดนี้ถ้าหากจะแยกแยะจัดประเภทกลุ่มชนชั้นนำตามแนวความคิดของศาสตราจารย์*บอตโตมอร์* ดังที่เคยอ้างถึงในบทที่ ๒ กล่าวคือ *"ชนชั้นนำทางอำนาจ"* (Power Elite) ประเภทหนึ่ง กับอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ *"ชนชั้นนำทางชนชั้น"* (Ruling Class)[๖] ก็คงจะช่วยให้ได้ภาพความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น สำหรับชนชั้นนำประเภทแรกนั้น ในกรอบของสังคมวัฒนธรรมไทย หมายถึง กลุ่มผู้นำซึ่งฐานอำนาจขึ้นอยู่กับสถานภาพและสัมพันธภาพทางราชการ ส่วนชนชั้นนำประเภทหลังอันนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบสังคมการเมืองไทยได้แก่กลุ่มผู้นำซึ่งอาศัยฐานะปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือ ทรัพย์สินความมั่งคั่งหรือปัจจัยผลิตเป็นฐานที่มาของอำนาจการเมือง แนวการจัดแบ่งประเภทชนชั้นนำทำนองเดียวกันนี้ เมื่อปรับใช้พิเคราะห์ดูถึงพัฒนาการทางการเมืองของไทยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า การแปรเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในช่วงทศวรรษ พ.ศ.๒๕๑๐ ดังกล่าวมาข้างต้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของพลังเศรษฐกิจกับการเมืองที่จะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันก่อให้เกิดสัมพันธภาพใหม่ขึ้น คือระหว่างฝ่ายชนชั้นนำในระบบราชการ กับฝ่ายกลุ่มพลังเศรษฐกิจอันประกอบขึ้นเป็นชนชั้นนำในภาคเอกชน

จุดสำคัญอยู่ที่ว่า พลังเศรษฐกิจการเมืองทั้งสองนี้จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

อย่างไร กล่าวโดยเปรียบเทียบจากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองของตะวันตกอันถือกันว่าเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เราได้เห็นถึงการต่อสู้ของกลุ่มพลังธุรกิจการเงินและวิชาชีพอิสระซึ่งประกอบรวมเรียกว่าชนชั้นกลางสามารถปฏิวัติสถาปนาระบอบเสรีประชาธิปไตยขึ้น เริ่มมาตั้งแต่ *"การปฏิวัติอันเรืองนาม"* (Glorious Revolution) ในอังกฤษ ปี ค.ศ.1688 การปฏิวัติอเมริกัน ปี ค.ศ.1775 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789 เหล่านี้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงล้มล้าง *"ระบอบเก่า"* คือ ระบอบอำนาจสิทธิ์ขาดมาสู่ระบอบประชาธิปไตย สำหรับในกรณีของไทย ข้ออ้างตามการวิเคราะห์ของโฆษก *"รัฐบาลปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ที่ว่า *"การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่นำโดยคณะบุคคลที่เป็นข้าราชการ"*[๗] นั้น มีส่วนของความเป็นจริงอยู่ รวมตลอดถึงกรณี *"การเปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์หรือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย"*[๘] เอง ก็เป็นผลมาจากการริเริ่มและเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้นำข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นหลักสำคัญ ถึงแม้ว่าการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ดังกล่าวนี้จะอุบัติขึ้นท่ามกลางบรรยากาศและกระแสการตื่นตัวเรียกร้องทางการเมืองในหมู่วิชาชีพอิสระและกลุ่มชนที่มีการศึกษาภายนอกระบบราชการและทั้งยังพร้อมด้วยอุดมการณ์สร้างเสริมประชาธิปไตยตามหลัก ๖ ประการของ *"คณะราษฎร"* กระนั้นก็ตาม ตัวพลังลงมือทำการเปลี่ยนแปลงจริงๆ นั้นคงขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำข้าราชการโดยเฉพาะฝ่ายทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนอำนาจแล้วต่อจากนั้น พฤติการณ์และแนวทางเป็นไปทางการเมือง ก็เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในหมู่กลุ่มผู้นำข้าราชการฝ่ายต่างๆ ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปแล้ว

ในสภาพการณ์เช่นนี้ สถาบันและกลไกรัฐสภาที่ถูกนำมาใช้จึงตกอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมืออำนาจและความชอบธรรมของกลุ่ม *"ชนชั้นนำทางอำนาจ"* หรือที่เรียกว่า *"นักการเมืองข้าราชการ"* มากกว่าที่จะดำรงตนในฐานะอำนาจนิติบัญญัติมีบทบาทหน้าที่ควบคุมฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ปรากฏการณ์ที่ดูกันว่าเป็น *"วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย"*[๙] นั้น ว่ากันโดยหลักการรัฐธรรมนูญแล้ว อาจถือว่าการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นเป็นการแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองตามระบอบ

ประชาธิปไตย แต่โดยแท้จริงแล้วเท่ากับเป็นผลสะท้อนสภาพความเป็นจริงแห่งสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมการเมืองไทยภายใต้ระบอบราชการนั่นเอง ดังนั้น ภายใต้สิ่งที่เรียกว่า *"ระบอบรัฐสภา"* เท่าที่ผ่านมา ฐานะสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐทั้งสอง คือ ฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* กับฝ่ายรัฐสภาซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนอำนาจของฝ่าย *"นักการเมืองอาชีพ"* จึงเป็นไปในลักษณะทำนองระหว่างผู้นำกับบริวารเสียมากกว่าที่จะเป็นองค์กรคานและถ่วงดุลอำนาจต่อกัน และก็ด้วยเหตุฉะนี้เองที่การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายและการต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา จึงโน้มเอียงไปในทางที่จะยึดติดอยู่กับตัวบุคคลผู้นำ *"ทางอำนาจ"* ซึ่งไต่เต้าฐานะขึ้นมาในสายงานตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของระบบราชการเป็นสำคัญ แม้ว่าในกระบวนการทางรัฐสภาก่อนหน้ารัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ พอจะเริ่มบังเกิดผลเป็นการพัฒนาผู้นำในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นขึ้นมาบ้าง ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวจัดตั้งกลุ่มและพรรคการเมือง อย่างเช่น พรรคสหชีพ พรรคประชาชน เป็นต้น แต่แล้ว บรรดาผู้นำระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนใหญ่ทีเดียว ก็ต้องถูกกำจัดลิดรอนไปโดยผลของรัฐประหารและมาตรการปราบปรามรุนแรงที่ตามมาหลังจากนั้น จะอย่างไรก็ตาม การแตกสลายของกลุ่มชนชั้นนำระดับภูมิภาคและท้องถิ่นดังกล่าวนี้ในตัวเองก็เท่ากับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าพลังอำนาจการเมืองโดยแท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับกลุ่ม *"ชนชั้นนำทางอำนาจ"* เป็นหลักใหญ่ ชะตากรรมของ *"นักการเมืองข้าราชการ"* เป็นตัวกำหนดชะตากรรมของกลุ่ม *"นักการเมืองอาชีพ"* ผู้เป็นบริวาร ในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงย่อมไม่เป็นที่น่าประหลาดอะไรนักที่บรรดา *"นักการเมืองอาชีพ"* จำต้องพยายามแสวงหาผู้นำและความ *"อุปถัมภ์"* จากฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* อันเป็นศูนย์อำนาจ ทั้งๆ ที่มีฐานสนับสนุนอันชอบธรรมจากชุมชนท้องถิ่นที่เลือกตั้งตนขึ้นมา ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพื่อความอยู่รอดและอภิสิทธิ์และผลประโยชน์อื่นๆ ทางการเมืองอันจะพึงตามมา

ระบบสัมพันธ์ทางการเมืองในลักษณะที่ว่ามานี้อาจดำรงคงอยู่ได้โดยไม่มีปัญหายุ่งยากอะไรนัก ถ้าหากว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การก่อตัวขึ้นของกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม



เอกชนในช่วงทศวรรษ พ.ศ.๒๕๑๐ บังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจและผู้นำที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า เป็นฐานแหล่งที่มาของ *"ชนชั้นนำทางชนชั้น"* ใหม่ ซึ่งขยายตัวเติบใหญ่ขึ้นตามลำดับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจภาคสมัยใหม่ และทั้งด้วยแรงกระตุ้นส่งเสริมของ *"ระบอบปฏิวัติ"* ดังกล่าวมาในบทที่ ๓[๑๐] ในจุดนี้เองที่เริ่มเป็นปัญหาความลักลั่นขัดแย้งขึ้นระหว่างระบอบราชการ ซึ่งเคยเป็นฐานแหล่งผลิตชนชั้นนำแต่ผู้เดียวมานับศตวรรษ กับกระแสการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจและผู้นำใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาเริ่มส่งผลผลักดันให้สังคมแบบประเพณีของไทยต้องเข้าสู่สภาพแวดล้อมและระบบสัมพันธภาพใหม่ ลักษณะอาชีพการานและผลประโยชน์เริ่มเกิดความหลากหลายและแบ่งแยกแตกต่างกันออกไป ก่อให้เกิดพลังและผลประโยชน์ขัดแย้งใหม่ๆ อันนับวันแต่จะทวีขึ้นตามลำดับ พลังและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงปัญหาช่องว่างระหว่างคนมี-คนจนและระหว่างเมือง-ชนบท อันเป็นผลจากนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างไม่สมดุลภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* จำเป็นต้องได้สื่อกลางที่สามารถประสานรอมชอมอย่างสัมฤทธิผลและเป็นธรรมขึ้น ทั้งนี้หมายถึงว่า จะต้องมีระบบและสถาบันการเมืองการปกครองที่ตอบสนองกระแสเรียกร้องต้องการของกลุ่มชนในวงกว้างและหลากหลายขึ้น ในกระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมใหม่นี้ เป็นที่เห็นได้ว่า ลำพังระบอบราชการย่อมไม่อาจสนองตอบปัญหาและความต้องการใหม่ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านรอมชอมผลประโยชน์ หรือว่าในด้านขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม ข้อที่น่าสนใจโดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือว่า ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่อันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อนี้จะเกิดปฏิสัมพันธ์อย่างไรระหว่างกลุ่ม *"ชนชั้นนำทางอำนาจ"* หรือ *"นักการเมืองข้าราชการ"* ซึ่งพยายามสืบทอดและดำรงฐานะอำนาจของฝ่ายสถาบันข้าราชการและกลุ่มพลังเศรษฐกิจภาคเอกชนซึ่งมิได้พัฒนาขึ้นเป็นพลังปฏิวัติโดยเอกเทศ อย่างเช่น ในประสบการณ์ของตะวันตกดังกล่าวมาข้างต้น หากก่อตัวและเติบใหญ่ขึ้นโดยอาศัยการอุปถัมภ์ส่งเสริมของระบอบราชการ แต่ในขณะเดียวกันก็เริ่มเกิดสำนึกตระหนักในเอกลักษณ์ของตนเอง ในฐานะพลังเศรษฐกิจการเมืองที่จะต้องปกป้องอาณาผลประโยชน์และมีส่วนกำหนดแนว

นโยบายของรัฐซึ่งในอดีตเป็นเรื่องอยู่ในสิทธิ์ขาดของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* ที่จะตัดสินและกำหนดขึ้น

ระบอบราชการกับวิกฤตความชอบธรรม

อันที่จริงแล้ว การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* เมื่อกลางปี พ.ศ.๒๕๑๑ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งในต้นปีต่อมา ต้องนับว่าได้มีส่วนทำให้บรรยากาศทางการเมืองคลี่คลายลงไปตามสมควร ดังที่มีผู้รู้ถึงกับตั้งความหวังไว้ว่า

> หลังจากที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจมาเป็นเวลาช้านานถึง ๑๐ ปี ปี ค.ศ.๑๙๖๙ (พ.ศ.๒๕๑๒) เป็นปีของการเลือกตั้งโดยเปิดเผยและสถาปนารัฐสภาขึ้น เพื่อให้บรรดาประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลายได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันอย่างเสรีจากแง่มุมของภูมิภาค และชนชั้นต่างๆ ถ้าหากรัฐบาลกรุงเทพฯ จะเต็มใจอย่างจริงจังที่จะรับฟัง และถ้าหากบรรดาผู้แทนราษฎรจะตั้งใจแสดงออกอย่างรับผิดชอบแล้วไซร้ กระบวนการ (รัฐสภา) นี้ ก็จะมีส่วนเอื้ออำนวยให้การวางแผนพัฒนาได้รับกันกับสภาพเงื่อนไขทางสังคมและท้องถิ่นขึ้น[๑๑]

นอกไปจากนี้แล้ว แม้จะพยายามผูกขาดอำนาจด้วยระบบแยกอำนาจดังกล่าวมาข้างต้น แต่ก็ยังมีด้านที่พอจะให้ความหวังแนวทางพัฒนาการเมืองในลักษณะที่เปิดกว้างขึ้นโดยอาศัยระบบพรรค ทั้งนี้ตามทัศนะของฝ่ายวิชาการของพรรครัฐบาล ที่ว่า

> ...รัฐบาลหวังว่า หลักการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารให้ชัดแจ้งตามรัฐธรรมนูญจะช่วยให้พรรครัฐบาล



> รอดพ้นจากความวุ่นวายอันจะเกิดจากนักการเมืองที่จะเข้ามาเรียกร้องสิทธิพิเศษต่างๆ ในพรรค บุคคลที่เคารพในหลักการนี้และในนโยบายทั่วไปของพรรคเท่านั้นที่จะได้รับการเชื้อเชิญให้เข้าร่วมในพรรค...ในขณะที่พรรครัฐบาลเปิดประตูสำหรับอดีต ส.ส. ที่รับหลักการดังกล่าว *พรรครัฐบาลก็มีแผนในการแสวงหาผู้นำรุ่นใหม่ๆ ทั้งในชนบทและในเมือง* เพื่อเข้ามาสมทบในพรรคและพรรคการเมืองมิใช่มีแต่เรื่องการเลือกตั้งเท่านั้น การเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคเท่านั้น[๑๒]

จะอย่างไรก็ตาม โอกาสที่พรรครัฐบาลคือ พรรคสหประชาไทย ในสมัยนั้นจะมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจและการเมืองได้พัฒนาก้าวหน้าไป ก็ดูจะเป็นหมันเสียแต่แรกเริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั่นเอง เพราะเมื่อพิเคราะห์ดูคำแถลงอันเดียวกันที่อ้างถึงข้างต้นนี้ รวมทั้งพฤติการณ์ต่างๆ แล้ว แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองชุด *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* นี้ยังคงตั้งเป้าของปัญหายุ่งยากวุ่นวายทั้งหลายทั้งปวงลงไปที่กลุ่ม *"นักการเมืองอาชีพ"* เพียงในภาพพจน์ของปัจเจกบุคคลผู้แสวงโชคทางการเมืองอย่างเช่นที่เคยรู้จักมักคุ้นกันมาแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประสบการณ์ของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เองในสมัยขับเคี่ยวช่วงชิงอำนาจกันภายในพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.๒๔๙๘-๒๕๐๐) และเพราะฉะนั้น จึงโน้มเอียงยึดมั่นถือมั่นอยู่ในแนวความคิดที่จะตั้งกรอบให้อำนาจอยู่ในการผูกขาดของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* อย่างเข้มงวดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

แต่ทว่าในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป และกลุ่มชนชั้นนำจากพลังธุรกิจการเงินภาคเอกชนเริ่มก่อตัวขึ้น การเรียกร้องต้องการจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงในเรื่องของ *"สิทธิพิเศษต่างๆ ในพรรค"* เท่านั้น หากยังมีความหมายถึง เจตจำนงทางการเมืองที่จะมี*ส่วนในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐ* โดยตรง มิใช่เพียงผู้รับสนองจากผลการตัดสินใจ และนโยบายลงมาจากฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* ดังเช่นที่เคยประพฤติปฏิบัติกัน



มาแต่ก่อน เป็นที่แน่นอนว่า กระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ย่อมจะต้องขัดอย่างแจ้งชัดกับเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจในอันที่จะสงวนรักษาฐานะอำนาจสิทธิ์ขาดของตนต่อไป ระบบพรรครัฐบาลที่มุ่งจะขยายการมีส่วนร่วมลงไปถึงระดับพื้นฐานในท้องที่ชนบท ก็ตั้งเงื่อนไขเปิดโอกาสให้เฉพาะแต่ *"บุคคลที่เคารพในหลักการ (แยกอำนาจ)"* ซึ่งหมายถึงการยอมรับอำนาจสิทธิ์ขาดของ *"พรรค"* โดยดุษณีย์ รวมทั้ง *"นโยบายทั่วไปของพรรค"* และด้วยเจตนาอันแน่วแน่ที่จะสถาปนาระบบพรรคเพื่อสร้างฐานความชอบธรรม พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้จัดให้มีระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรครัฐบาลอย่างค่อนข้างเข้มงวดกวดขัน ผลปรากฏว่ามีอดีต ส.ส. ไม่ผ่านการคัดเลือกเป็นจำนวนมาก แต่แล้วพรรครัฐบาลก็ต้องประสบกับความผิดหวังอย่างแรง ด้วยเหตุที่ผลการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งเพียง ๗๖ ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๒๑๙ ที่นั่ง[๓๓] เท่ากับเพียงร้อยละ ๓๔.๗ ต่อมาถึงได้จัดการดึงให้ ส.ส. อื่นๆ เข้าร่วมในพรรครัฐบาล จึงได้สมาชิกพรรครัฐบาลในสภาผู้แทนฯ พฤติการณ์เช่นนี้จึงเท่ากับถอยหลังกลับไปสู่ระบบและวิธีการกว้านซื้อเสียง ส.ส. ในสภา ดังเช่นที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมาเมื่อครั้งก่อนปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ นั่นเอง ในประการสำคัญ ยังเป็นเครื่องย้ำแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลุ่มอำนาจ หรือ *"นักการเมืองข้าราชการ"* เองในอันที่จะขยายฐานอำนาจของตนออกไปสู่สังคมภายนอกโดยอาศัยระบบ*พรรคราชการ* กลุ่มผู้นำเหล่านี้อาจสามารถใช้อำนาจบารมีให้คุณให้โทษบรรดา *"นักการเมืองอาชีพ"* ในสภาฯ แต่นั่นก็เป็นเพียงอำนาจบารมีอันอาศัยฐานะตำแหน่งทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่ในฐานะผู้นำองค์การพรรคแท้ๆ ในทางตรงกันข้าม ทางด้านของ ส.ส. หรือ *"นักการเมืองอาชีพ"* โดยที่ระบบพรรคยังมิได้พัฒนาถึงขั้นเป็นองค์การขึ้นมาอย่างเป็นกิจจะลักษณะ โดยทั่วไปแล้วต่างก็มีฐานการสนับสนุนภายในท้องถิ่นของตนเป็นเอกเทศ ซึ่งอำนาจบารมีของทางราชการมักเข้าไม่ถึง นี่เป็นช่องว่างทางการเมืองที่เปิดช่องให้ผู้นำท้องถิ่นระดับต่างๆ มีบทบาทสำคัญ ซึ่งนับวันจะทวีขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบพรรครัฐบาลคือพรรคสหประชาไทย ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นจากหลักความคิดรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลาง ดูจะมองข้าม



สภาพความเป็นจริงสำคัญในข้อนี้ และเพราะฉะนั้น จึงตั้งกฎเกณฑ์ธรรมนูญพรรคขึ้นไว้อย่างเข้มงวดเริ่มตั้งแต่เรื่องระบบการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการควบคุมระเบียบวินัยต่างๆ ของพรรค ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการจำกัดบทบาทและอำนาจของ ส.ส. และสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบไทย ดังที่กล่าวไว้ในบทก่อน

ยิ่งไปกว่านั้น และขนานควบคู่กันไปในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างของสภาผู้แทนฯ ก็เริ่มแปรเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากผลของการเลือกตั้งปี ๒๕๑๒ ซึ่งมีนักธุรกิจการค้าได้รับเลือกตั้งเข้าสภาถึงร้อยละ ๔๕.๗ เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว จากร้อยละ ๒๑.๕ (ของจำนวนที่นั่งทั้งสิ้น ๑๖๐) ในการเลือกตั้งครั้งที่สองของปี พ.ศ.๒๕๐๐ ส.ส. ที่มาจากวิชาชีพอิสระ อย่างเช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร เป็นต้น ลดสัดส่วนจำนวนลงจากร้อยละ ๓๐ เหลือราวร้อยละ ๑๙ ส.ส. ๒ ประเภทนี้ เรียกได้ว่ามีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างเป็นอิสระ รวมกันถึงเกือบร้อยละ ๖๕[๙๔] บทบาทความสำคัญของกลุ่มคนชั้นกลางอิสระเหล่านี้ พอจะอนุมานได้จากจำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคถึง ๗๑ ที่นั่ง และแล้วพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลก็ต้องอาศัย ส.ส. กลุ่มไม่สังกัดพรรคเหล่านี้เอง เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ หลังการเลือกตั้ง วิกฤตการณ์ในสภาผู้แทนฯ ซึ่งเกิดขึ้นต่อมาอันนำไปสู่รัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ มักจะได้รับการวิเคราะห์อธิบายจากแง่ของการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจของพรรคฝ่ายรัฐบาล[๙๕] ซึ่งย่อมมีส่วนจริงอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย แต่จุดสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้ โดยเฉพาะในที่นี้ก็คือสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายภายนอกอาณาจักรของระบบราชการ การเลือกตั้งและสภาผู้แทนฯ ที่มีตามมา ก็เท่ากับเป็นภาพสะท้อนส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่นี้ ซึ่งนับเป็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ย่อมจะบังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวโดยเฉพาะถึงความสัมพันธ์*เชิงสถาบัน* ปัญหาการต่อสู้ขับเคี่ยวทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายรัฐสภาซึ่งในบริบทการเมืองของไทยหมายถึงปัญหาความสัมพันธ์

ระหว่างฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* กับฝ่าย *"นักการเมืองอาชีพ"* ดังกล่าวมาแล้วนั้นไม่ใช่ของใหม่ หากมีสะสมกันมาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ.๒๔๗๖ ทีเดียว ความแตกต่างสำคัญอยู่ตรงที่ว่า ฝ่ายรัฐสภา หรือ *"นักการเมืองอาชีพ"* ในทศวรรษ พ.ศ.๒๕๑๐ เริ่มมีฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองอย่างเป็นปึกแผ่นพอที่จะเข้าสู่เวทีทางรัฐสภาเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นด้วยอุดมการณ์หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ก็ตาม วิกฤตการณ์ทางรัฐสภาที่เกิดขึ้น แน่นอนถ้าหากมองจากแง่ของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* ผู้กุมอำนาจก็ถือเป็นเรื่องของการก่อกวน ความขาดระเบียบวินัย และการแสวงผลประโยชน์ส่วนตัวของฝ่าย *"นักการเมืองอาชีพ"* นั้นอาจมีส่วนถูกอยู่บ้างจากพฤติการณ์ที่เป็นมาแต่อดีต แต่โดยรากฐานแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสะท้อนถึงการเรียกร้องต้องการทางการเมืองของกลุ่มชนใหม่ซึ่งถ่ายทอดออกมาทางกระบวนการรัฐสภา มองในแง่นี้แล้วจึงไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกประหลาดอะไรนักที่ปัญหาการขัดแย้งทั้งหลายจะพุ่งเป้าลงไปที่ประเด็นหลักในเรื่องฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และกระแสการต่อสู้เรียกร้องก็เกิดขึ้นมาภายในพรรครัฐบาลเองเริ่มต้นด้วยการวิพากษ์โจมตีธรรมนูญของพรรครัฐบาล การเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อลดอำนาจของวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้ง และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ดำรงตำแหน่ง ส.ส. และรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเลิกล้มหลักการระบบแยกอำนาจอันเป็นสารัตถะสำคัญของรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* นั่นเอง ตลอดจนเรียกร้องให้ได้มีส่วนรู้เห็นในเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรี และบทบาทในการกำหนดวางแผนโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้ย่อมเป็นความรู้สึกและต้องการตรงกันระหว่าง ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านทั้งหลาย แล้ว ส.ส. ทั้งฝ่ายพรรครัฐบาลและฝ่ายค้านยังร่วมมือร่วมใจกันในหลายๆ เรื่องที่เป็นการต่อต้านฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งเป็นอาวุธสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่จะต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบของทั้งสองสภาก่อนออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับ กรณีที่ปรากฏให้เห็นชัดได้แก่การแต่งตั้งกรรมาธิการงบประมาณประจำปี ๒๕๑๕ ซึ่ง ส.ส. ฝ่ายค้านได้รับเลือก



เข้าไปเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมาธิการ และในที่สุด จุดแตกหักก็มาถึงจากผลของการเรียกร้องของฝ่าย ส.ส. ให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายสำหรับโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งฝ่ายรัฐบาลถือว่าเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ปฏิกิริยาโต้ตอบของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็คือ ไม่ไปปรากฏตัวในที่ประชุมสมาชิกพรรคสหประชาไทยเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๑๕ ตามที่กำหนดไว้ และประกาศทำการปฏิวัติยึดอำนาจตนเองล้มเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภาในตอนค่ำวันต่อมาที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างตรงไปตรงมาว่ารัฐบาลถูกแทรกแซงก้าวก่ายมากเกินไปจาก ส.ส. ของทุกพรรค[๑๖]

จึงเป็นอันสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ซึ่งใช้เวลาร่างเกือบสิบปีเพื่อสถาปนาฐานความยินยอมของประชาชนให้กับกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร แต่ในขณะเดียวกัน ก็พยายามวางกรอบไว้อย่างรัดกุมให้ได้สิทธิอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศอย่างเป็นอิสระพ้นจากการควบคุมรับผิดชอบต่อรัฐสภา[๑๗] ถึงกระนั้น ระบบและกระบวนการทางนิติบัญญัติเองโดยธรรมชาติยังคงเปิดช่องว่างให้ฝ่ายรัฐบาลต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายรัฐบาลอยู่นั่นเอง ดังที่เห็นได้จากกรณีการขัดแย้งเรื่อง พ.ร.บ.งบประมาณซึ่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับฝ่ายรัฐบาลมาตั้งแต่ต้นโดยตลอด กลไกและระเบียบวินัยพรรคซึ่ง *"ฝ่ายวิชาการ"* ของกลุ่มอำนาจได้พยายามลอกเลียนแบบอย่างของต่างประเทศมาใช้กับพรรครัฐบาลก็ช่วยอะไรไม่ได้มากนัก รัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ อาจพิจารณากันได้จากแง่มุมต่างๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทัศนะที่เคยชินอยู่กับวัฏจักรของการเมืองไทยที่เป็นมาแต่อดีต ก็อาจดูเป็นเหตุการณ์ปกติที่เกิดขึ้นสลับกันไปกับความสับสนวุ่นวายและความล้มเหลวของฝ่าย ส.ส. และสภา พูดง่ายๆ ก็คือว่า โดยที่ระบบรัฐสภาไทยต้องอยู่ภายใต้การคุกคามของการปฏิวัติรัฐประหารอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นเรื่องของฝ่าย ส.ส. จะพึงต้องประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เป็นเหตุอ้างให้สภาต้องถูกล้มไปได้[๑๘] จะอย่างไรก็ตาม ถ้ามองจากความเป็นจริงของการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* และฝ่าย *"นักการเมืองอาชีพ"* นับตั้งแต่ปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕



รวมทั้งความมักใหญ่ใฝ่สูงทางการเมืองของกลุ่ม *"ผู้ถืออาวุธของชาติ"* แล้ว การปฏิวัติรัฐประหารก็ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ปัญหาจริงๆ ไม่ใช่อยู่ที่ว่าบรรดา *"นักการเมืองอาชีพ"* ควรไม่ควรประพฤติปฏิบัติอย่างไรเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับว่าผู้นำกลุ่มอำนาจมีทัศนคติและท่าทีอย่างไรต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศด้วย และตรงนี้เองที่จะเป็นเครื่องวัดคุณค่าและระดับความเป็นผู้นำของบรรดาผู้นำการเมืองไทยที่มีมาในอดีตและที่จะเป็นไปในอนาคต สาเหตุที่ใช้อ้างอิงทำการปฏิวัติรัฐประหารก็คือ ปัญหาความมั่นคงของชาติซึ่งย่อมเป็นเหตุผลที่ยอมรับกัน แต่จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ภายในกรอบของความมั่นคงที่ว่านี้ อะไรเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและอะไรเกิดขึ้นกับพัฒนาการทางสังคมและการเมือง ประสบการณ์ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะด้วยเจตนารมณ์สูงส่งอย่างไรก็ตาม การปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งบังเกิดผลลบไม่แต่เพียงลิดรอนทำลายสิทธิเสรีภาพทางการเมืองซึ่งอาจจะยังดูเป็นของฟุ่มเฟือยกันเท่านั้น หากยังเป็นการสกัดกั้นโอกาสที่ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่จะพัฒนาความสามารถและเรียนรู้ในการปกครองตนเองให้ทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งหลาย ยิ่งมาในยุคของการ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งทำการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยอำนาจสิทธิ์ขาดพร้อมด้วยมาตรการการปราบปรามทางทหารด้วยแล้ว ผลลบที่เกิดขึ้นก็ยิ่งเป็นทวีคูณทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังที่ได้เห็นมาในตอนท้ายของบทที่แล้ว จริงอยู่ความไม่สมดุลและช่องว่างในเศรษฐกิจการเมืองไทยไม่ใช่เพิ่งจะมาเกิดขึ้นในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่การใช้อำนาจรัฐจากช่วง *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ยิ่งเท่ากับเป็นการตอกย้ำซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชาติถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบตลาด ซึ่งกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในฐานะด้อยจนเกินกว่าที่จะสามารถทำการแข่งขันอย่างเสรีได้โดยแท้จริง โดยนัยนี้ เป้าหมายความมั่นคงทางทหารจึงบังเกิดผลกลับกลายเป็นปัญหาความไม่สมดุลและบั่นทอนทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมืองไปในที่สุดประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยต่อไป ก็คือ จะทำอย่างไรให้เป้าหมายความมั่นคงด้านต่างๆ เหล่านี้ได้ประสานกลมกลืนและส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง



เมื่อพิเคราะห์ไปถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไปดังกล่าวแล้ว รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ จึงมิใช่เพียงเหตุการณ์หนึ่งที่ผ่านเข้ามาในวัฏจักรการเมืองของไทยเท่านั้น หากยังเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะทดสอบทั้งกลุ่มผู้นำและโครงสร้างอำนาจทางทหารการเมืองอันสืบทอดมาตั้งแต่ครั้งรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ด้วย[๑๙] ช่วงสิบปีแรกระหว่าง ๒๔๙๐-๒๕๐๐ นับเป็นช่วงของการก่อตัวของกลุ่มอำนาจที่ว่านี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าจากการ *"ปฏิวัติ"* ขึ้นเถลิงอำนาจปี ๒๕๐๑ จนถึงการสูญสิ้นอำนาจในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมเป็นระยะเวลาใกล้เคียงกันกับการครองอำนาจของกลุ่ม *"คณะราษฎร"* ระหว่างปี ๒๔๗๕-๒๔๙๐ แต่แตกต่างกันในเงื่อนปัจจัยของการเสื่อมสิ้นอำนาจ ในกรณีของ *"คณะราษฎร"* อำนาจที่แท้จริงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของพลังฝ่ายทหารและอนุรักษ์นิยมมาตั้งแต่แรก และในที่สุดระบบรัฐสภาก็ต้องกลายเป็นเวทีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันเองในหมู่พลังทหารฝ่ายต่างๆ ในกรณีของ *"คณะปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ตัดฐานความชอบธรรมด้านกระบวนการรัฐสภาออกไป และฟื้นฟูกลไกบริหารราชการขึ้นมาแทนที่ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ เริ่มขยายเวทีทางการเมืองรองรับกระแสการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลาง แต่แล้วก็ต้องถูกล้มเลิกไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น จากนั้นอำนาจจึงเป็นเรื่องของการใช้กำลังโดยพลการแต่สถานเดียว โดยปราศจากฐานความชอบธรรมอื่นใด ในขณะเดียวกันกับที่กระแสการเรียกร้องต้องการทางการเมืองกำลังขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ ในแง่ของกำลังอำนาจแล้วอาจจะไม่มีพลังใดๆ ภายนอกมาต่อต้านหรือท้าทายได้ แต่รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังจะต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายในแง่ของความชอบธรรมหรือการยอมรับจากมติมหาชนภายนอก อันกอปรด้วยฐานของพลังชนชั้นกลางใหม่ กรณีอดีตสาม ส.ส.[๒๐] ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลอาญาในเดือนมีนาคม ๒๕๑๕ ต่อมา กล่าวหา *"คณะปฏิวัติ"* เป็นกบฏนั้น นอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งจุดยืนและความกล้าหาญทางการเมืองของบุคคลทั้งสามนี้แล้ว ยังมีความหมายความสำคัญในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองใหม่ดังกล่าวมาแล้วด้วย และก็โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยทางนิติศาสตร์และตุลาการเช่นที่เป็นอยู่ กรณีท้าทายของสาม ส.ส.

นี้ก็จบลงด้วยหัวหน้าคณะปฏิวัติออกคำสั่งจับกุมและลงโทษจำคุกโจทก์ทั้งสาม[๒๑] ส่วนผลของคดีทางศาลคงจบด้วยการยกฟ้องโจทก์[๒๒] ตามที่จะพึงคาดหมายกันได้

ในกรณีใดก็ตาม รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ในตัวเองมีผลเท่ากับปิดประตูและช่องทางที่กลุ่มผู้นำ *"คณะปฏิวัติ"* จะขยายฐานอำนาจและความชอบธรรมออกไปสู่ภายนอกตามสภาพความเปลี่ยนแปลง ไม่แต่เพียงเท่านั้น พฤติการณ์ที่เป็นไปยังแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะรวบรวมอำนาจเข้ากับตนเองยิ่งขึ้นไปอีก และความมักใหญ่ใฝ่อำนาจนี้ไปไกลถึงขั้นจะดึงเอาอำนาจฝ่ายตุลาการให้มาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายบริหารโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ หากเผอิญถูกต่อต้านคัดค้านอย่างแรงจึงจำต้องยอกเลิกราไปในที่สุดดังกล่าวมาในบทก่อน[๒๒] แต่นั่นก็ไม่ได้ยับยั้งการพยายามรวบอำนาจยิ่งๆ ขึ้นไปในการบริหารประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับการ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งอำนาจของ *"คณะปฏิวัติ"* ค่อนข้างมีความเป็นเอกภาพภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในครั้งนั้น เป็นการใช้อำนาจในฐานะ *"คณะปฏิวัติ"* อยู่เพียงไม่ถึง ๓ เดือน ก็มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีประกาศของคณะปฏิวัติออกมารวม ๕๗ ฉบับ มาในกรณีรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ *"คณะปฏิวัติ"* ตั้งตนใช้อำนาจอยู่ถึงปีกว่าถึงได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ระหว่างนั้นก็ออกประกาศของคณะปฏิวัติออกมาใช้บังคับถึง ๓๖๔ ฉบับ ทั้งนี้ไม่นับรวมคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติอีกรวม ๗๙ ฉบับ[๒๓] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรทั้งสองฉบับคงมีสาระทำนองเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๗ ว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการใช้อำนาจในทางการเมือง[๒๔] แต่ในกรณีของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังมีมาตรการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหารเพิ่มขึ้นมาอีก โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๒๑๖, ๒๑๗, ๒๑๘ และ ๓๒๔) ซึ่งโดยนิตินัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากโดยพฤตินัยเท่ากับเป็นการให้อำนาจอันไม่มีขีดคั่นจำกัดแก่ผู้ครองตำแหน่งบังคับบัญชาหน่วยราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ *"สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ"* (ก.ต.ป.) ซึ่งต่อๆ มาได้กลายเป็นเครื่องมือที่จะดึงอำนาจจากหน่วยราชการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง



ในส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ[๒๕] ไม่ต้องสงสัยเลยว่าอำนาจพิเศษเช่นว่านี้จะมีส่วนสร้างความรู้สึกร้าวฉานภายในวงราชการด้วยกันเองรวมทั้งความประหวั่นพรั่นพรึงในหมู่พ่อค้าและนักธุรกิจทั้งหลายที่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนี้ที่จะ *"เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีบุคคลประกอบกิจการอันเกี่ยวแก่การที่จะเข้าไปตรวจสอบ ตรวจตรา..."* ทั้งนี้ทั้งนั้น *"เพื่อปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ"*[๒๖]

เงื่อนไขปัจจัยแห่งความเสื่อมอำนาจของ *"คณะปฏิวัติ"* และคณะรัฐบาลภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๑๕ อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจเอง การครองอำนาจมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานโดยปราศจากรับผิดชอบต่ออำนาจภายนอก นอกจากจะทำให้เกิดความเคยชินและหวงแหนตำแหน่งอำนาจแล้ว ยังเป็นผลให้เข้าไปมีส่วนในผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับในอดีตบรรดา *"นักการเมืองข้าราชการ"* มักจะได้รับการเชื้อเชิญให้เข้าไปเป็นประธานหรือร่วมเป็นกรรมการในบริษัทธนาคารต่างๆ แต่มาบัดนี้ กลุ่มผู้ปกครองเหล่านี้ต่างก็ตั้งตนประกอบธุรกิจการค้าเสียเองโดยอาศัยอิทธิพลและอภิสิทธิ์ในรูปแบบต่างๆ จากทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของตน ผลประโยชน์เหล่านี้สร้างความร่ำรวยมั่งคั่งอย่างมหาศาลให้แก่บรรดาผู้ครองอำนาจและครอบครัว ดังที่ถึงกับต้องใช้มาตรการยึดทรัพย์สินกันเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมในปี ๒๕๐๖ รวมทั้งต่อมาเมื่อ *"คณะปฏิวัติ"* นี้เองถูกโค่นอำนาจลงไปในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การเกี่ยวข้องผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าอย่างไพศาลของบรรดา *"นักการเมืองข้าราชการ"* เหล่านี้ ได้ถูกนำมาแฉประจานในการรณรงค์หาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๒ จนเป็นที่แพร่หลายรับรู้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งย่อมมีส่วนบั่นทอนทำลายศรัทธาของสาธารณชนโดยทั่วไป ในประการสำคัญปัญหาทางการสืบทอดอำนาจและผลประโยชน์ประกอบกัน เริ่มก่อให้เกิดการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจที่เคยต่อสู้ร่วมกันมา ดังจะเห็นได้จากที่เกิดการแบ่งสาย

แบ่งกลุ่มขึ้นภายในพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลเอง ซึ่งนับเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งของวิกฤตการขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสภาผู้แทนฯ ดังที่ได้บรรยายมาข้างต้น[๒๘] รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังคงยึดอยู่กับกลุ่มอำนาจเดิมในรูปของ *"สภาบริหารของคณะปฏิวัติ"* และภายใต้ระบบอำนาจร่วมนี้ที่เริ่มมีการช่วงชิงฐานอำนาจระหว่างกัน ระเบียบแบบแผนทางราชการเรื่องการต่ออายุราชการกลายมาเป็นเครื่องต่อรองอำนาจเพียงเพื่อยืดเวลาการครองอำนาจโดยอาศัยตำแหน่งอำนาจทางราชการ แต่ปัญหาจริงๆ ก็คือ ปัญหาเรื่องผู้นำซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้หลังรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ในสถานการณ์ต่อรองอำนาจนี้ ผลที่สุดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งคุมกำลังสำคัญก็ตกไปได้แก่พลเอกกฤษณ์ สีวะรา เป็นการแลกเปลี่ยนกับการต่ออายุราชการของทั้งจอมพลถนอม กิตติขจรและจอมพลประภาส จารุเสถียร

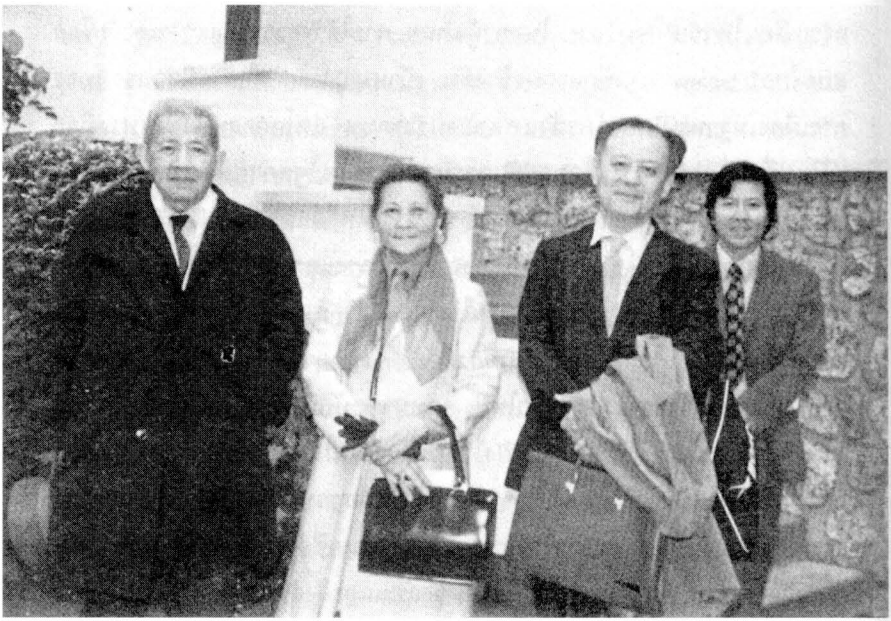
ถึงจุดนี้ เห็นได้ว่า วิกฤตความชอบธรรมหรือการยอมรับได้ปะทุขึ้นภายในกองทัพเอง ฐานกำลังอำนาจของผู้นำจำกัดลงไปเป็นเพียงเรื่องของครอบครัวและสมุนบริวารที่ใกล้ชิดในวงแคบ และโดยอาศัยเกราะกำบังของตำแหน่งอำนาจทางราชการอันคับแคบนี้เอง ที่ระบอบ *"ถนอม-ประภาส"* รวมทั้งพันโทณรงค์ กิตติขจร[๒๙] ในฐานะของเลขาธิการ ก.ต.ป. ทำการปกครองจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ซึ่งประดังรุมล้อมเข้ามาตั้งแต่ปัญหาความมั่นคง วิกฤตการณ์ขาดแคลนข้าว น้ำตาล ปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนปัญหาความผันผวนทางการเมืองในอินโดจีน และความสัมพันธ์ทางทหารกับสหรัฐอเมริกา ความไร้ประสิทธิผลในการบริหารและจัดการกับปัญหาเร่งด่วนเหล่านี้ นอกจากเพราะความขาดสมรรถภาพของผู้นำแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงจิตสำนึกที่มุ่งแต่เพียงเพื่อปกป้องฐานะอำนาจและอภิสิทธิ์ส่วนตนและสมุนบริวารใกล้ชิด การเรียกร้องต่อต้านต่างๆ ถือเป็นการท้าทายอำนาจ ซึ่งจำเป็นต้องกำหราบปราบปรามให้หมดสิ้นไปทุกวิถีทาง ทัศนะท่าทีและปฏิกิริยาแข็งกร้าวเช่นนี้ ผลที่สุด ก็นำเอา *"ระบอบถนอม-ประภาส"* ไปสู่จุดจบ เมื่อต้องเผชิญกับกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากมวลนิสิตนักศึกษาและประชาชน ซึ่งขยายตัวตอบโต้มาตรการรุนแรงของรัฐบาลในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖[๓๐]



รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยกับพลังซ้าย-ขวา

ความจริงกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญคงจะพลอยอนุมานได้จากการเคลื่อนไหวของกลุ่ม ส.ส. ในสภาผู้แทนฯ ภายใต้รัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ๒๕๑๑ ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป้าหมายหลักก็คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน แต่โอกาสหรือช่องทางที่จะปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปโดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาก็ต้องถูกสกัดยับยั้งเพราะรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ หนทางที่เหลือและเป็นไปได้ ก็คือ การเคลื่อนไหวภายนอกรัฐสภา การแสดงออกของกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏขึ้นหลังรัฐประหารไม่นานในตอนต้นปี ๒๕๑๕ ในรูปของจดหมาย *"นายเข้ม เย็นยิ่ง"* ถึง *"ผู้ใหญ่ทำนุ เกียรติก้อง"*[๓๑] เป็นการเตือนและเรียกร้องขอให้สถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ จดหมายฉบับนี้ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่กว้างขวางออกไป มีข้อความที่แฝงไว้ด้วยความสุภาพอ่อนโยนและอารมณ์ขัน แต่ก็ถูกตีความไปในลักษณะเป็นการท้าทายและก่อกวนยั่วยุให้เกิดความกระด้างกระเดื่องในบ้านเมือง จะอย่างไรก็ตาม ศรัทธาความเชื่อถือใน *"คณะปฏิวัติ"* ต้องเสื่อมถอยลงไปอย่างรวดเร็วจากความหวงแหนและดึงดันพยายามหน่วงเหนี่ยวรักษาอำนาจของตนไว้ให้ยาวนานที่สุดที่จะกระทำได้ *จอมพลถนอม กิตติขจร* หัวหน้า *"คณะปฏิวัติ"* ได้แถลงรับรองถึงว่าจะใช้อำนาจปฏิวัติเพียงชั่ว ๓-๔ เดือนแล้วก็จะประกาศใช้ธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร และหลังจากนั้นจะจัดร่างรัฐธรรมนูญถาวรขึ้นใช้โดยเร็ว แต่จริงๆ แล้วกลับหน่วงเหนี่ยวการประกาศใช้ธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรไว้ถึงปีกว่า และเพิ่งมาตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเอาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๖[๓๒] และระหว่างเวลานั้นก็จุดชนวนให้เกิดกระแสต่อต้านขึ้นมาเองตั้งแต่เรื่องประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ ตลอดไปจนถึงการใช้อำนาจพิเศษต่างๆ อย่างหักหาญและพลการ อันก่อให้เกิดความรู้สึกชิงชังคุกรุ่นอยู่โดยทั่วไป

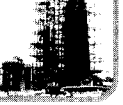
สภาพบรรยากาศอันเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ ประจวบเข้ากันกับการเคลื่อนไหวก่อตัวของขบวนการนิสิตนักศึกษา ซึ่งเริ่มจากความ



ในภาพจากซ้าย : นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส อดีตนายกรัฐมนตรี อดีตผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้สถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะลี้ภัยการเมืองที่ประเทศฝรั่งเศส และภริยา ท่านผู้หญิงพูนศุข ถัดมาเป็น ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และอดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะลี้ภัยการเมืองหลังเหตุการณ์ "ฆาตกรรมโดยรัฐ" 6 ตุลาคม 2519



ตื่นตัวทางความคิดและต่อปัญหาสังคม มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มศึกษาและกิจกรรมด้านต่างๆ และในที่สุด ได้รวมกลุ่มจัดตั้งจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ก่อตั้งขึ้นเป็น *"ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย"* ในต้นปี ๒๕๑๓ บทบาททางการเมืองของ *"ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ"* มาเริ่มมีขึ้นอย่างจริงจังในปี ๒๕๑๕ ภายใต้การนำของ *ธีรยุทธ บุญมี* ซึ่งได้รับเลือกเป็นเลขาธิการในปีนั้น โดยเริ่มจากการรณรงค์กระตุ้นในเรื่องความรักชาติ อย่างเช่น รณรงค์เรื่องให้คนไทยนิยมใช้เครื่องแต่งกายผ้าดิบและเรื่องดุลการค้าไทย-ญี่ปุ่น เป็นต้น จากนั้นในไม่ช้า พฤติการณ์ใช้อำนาจมาตรใหญ่ของบรรดาสมุนบริวารของกลุ่มผู้ทรงอำนาจในวงราชการเองก็ผลักดันให้เกิดสถานการณ์เผชิญหน้าขึ้นตามลำดับ เริ่มตั้งแต่กรณีลักลอบฆ่าสัตว์ในป่าทุ่งใหญ่ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งนำไปสู่การลงโทษลบชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงในฐานออกหนังสือมีข้อความเสียดสีเรื่องทุ่งใหญ่และพาดพิงไปถึงการต่ออายุราชการของสองจอมพล และการสั่งปิดมหาวิทยาลัยทุกแห่งในกรุงเทพฯ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลยั่วยุให้นิสิตนักศึกษาพร้อมใจกันไปชุมนุมประท้วงกันอย่างมากมายเป็นเรือนหมื่น ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย กรณีทุ่งใหญ่นับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงบทบาททางการเมืองของขบวนการนิสิตนักศึกษาไปสู่กระแสความรู้สึกชิงชังและดูแคลนของสาธารณชนซึ่งมีอยู่อย่างกว้างขวางเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ครั้นเมื่อมาถึงกรณีเกิดกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญซึ่งเริ่มด้วยคนไม่กี่คนเดินแจกใบปลิวเรียกร้อง ฝ่ายรัฐบาลก็ตอบโต้อย่างรุนแรงหนักขึ้นไปอีก จากการตั้งข้อหาจับกุมฐานมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง และขยายบานปลายออกไปถึงข้อหากบฏภายในราชอาณาจักร รวมทั้งความดำริที่จะใช้มาตรการปราบปรามรุนแรง โดย *"เชื่อว่านิสิตนักศึกษาจะเสียไปราว ๒% จากจำนวนเป็นแสนซึ่งจำต้องเสียสละเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง"*[๓๓] อหังการและปฏิกิริยาอันแข็งกร้าวของฝ่ายกุมอำนาจรัฐ ยังผลให้เกิดการปะทะกันถึงบาดเจ็บล้มตายไปเป็นจำนวนมาก แต่ยังเคราะห์ดีที่เหตุการณ์รุนแรงยุติลงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากคำสั่งจากกองบัญชาการทหารสูงสุดให้นำกำลังทหารออกทำการกวาดล้างฝูงชนที่ชุมนุมประท้วง[๓๔] ต้องถูกระงับยับยั้งไว้ในวาระสุดท้ายจากระดับคุมกำลังภายใต้การนำของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้ซึ่งเพิ่งจะสืบทอดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจากจอมพลประภาส



จารุเสถียรและนั่นหมายถึงจุดจบแห่งอำนาจของ *"สามทรราช"*[๓๕] ซึ่งตกลงยอมระเห็จตนเองออกนอกประเทศไปในที่สุด

เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และการสิ้นสุดของระบอบถนอม-ประภาส นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงอันมีความหมายและความสำคัญยิ่งอีกขั้นตอนหนึ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย การตกลงใจจัดการให้จอมเผด็จการทหารทั้งสามพ้นจากอำนาจและออกนอกประเทศอันเป็นผลให้สถานการณ์อันเลวร้ายกลับคืนสู่ความสงบได้อย่างฉับพลัน นอกจากจะช่วยสกัดกั้นมิให้เหตุการณ์ลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองไปแล้วยังเป็นผลเท่ากับสงวนรักษาระบอบราชการให้ดำรงคงอยู่และสืบต่อไป[๓๖] และพร้อมกันนั้น ในสภาวะของช่องว่างอันสืบเนื่องมาจากการแตกสลายของระบอบถนอม-ประภาส ก็ได้มีการจัดตั้ง *"รัฐบาลชุดพระราชทาน"* ขึ้นโดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรีและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นนายกรัฐมนตรี ข้อที่พึงสังเกตจากแง่ของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญก็คือว่า ปฏิบัติการทั้งหมดเหล่านี้เป็นไปด้วยความพยายามรักษาความต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดก็ให้เห็นว่าเป็นเรื่องของกระบวนการเปลี่ยนรัฐบาลปกติธรรมดา จาก *"วิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญอันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำต้อง**กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง** และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่แทน"*[๓๗] ยิ่งไปกว่านั้น *"รัฐบาลชุดพระราชทาน"* ก็ยังคงถือว่าบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ พร้อมด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันเป็นผลพวงของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๕ แง่มุมทางนิติศาสตร์เช่นว่านี้ ชวนให้คิดไปได้ว่า คงเป็นการสะท้อนถึงความพยายามที่จะลดบรรยากาศของความแบ่งแยกระส่ำระสายภายในวงอำนาจราชการ อันเป็นผลกระทบจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม และในขณะเดียวกันจำกัดขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันจะพึงบังเกิดขึ้นต่อไปด้วยแนวปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลงช่วงของช่องว่างอำนาจนี้จึงพอจะเป็นที่เห็นได้ว่าสอดคล้องเป็นอย่างดีกับเป้าหมายหลักอันดับแรกทางการเมืองในอันที่จะต้องสงวนรักษาระบอบราชการให้ดำรงคงอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้จะเป็นในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองที่แปรเปลี่ยนไป

แต่ไม่ว่าจะต้องการลดคุณค่าความสำคัญของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ลงไปอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงก็ได้บังเกิดขึ้นแล้วอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กิจกรรมและปฏิบัติการของขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนโดยรากฐานเป็นปฏิกิริยาตอบโต้ระบอบเผด็จการทหารและอภิสิทธิ์ของทางราชการ และในประการสำคัญ เป็นผลสะสมมาจากกระแสคลื่นทางปัญญาความคิดที่ท้าทายโครงสร้างอำนาจและระบบความสัมพันธ์ทั้งหลายอันเป็นเหตุปัจจัยก่อให้เกิดความอยุติธรรมและสิ่งเลวร้ายต่างๆ ในสังคม จากรากฐานทางจิตใจและความนึกคิดเช่นที่กล่าวมานี้ ขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนของไทย ก็คงเป็นในทำนองเดียวกันกับในที่อื่นๆ ในช่วงเวลานั้น คือ โดยสาระเป็นตัวสะท้อนถึงปรากฏการณ์ทางขบวนการวัฒนธรรมซึ่งต่อต้านระบบที่เป็นอยู่และพยายามแสวงหาทางเลือกเพื่อการสร้างสรรค์ระบบคุณค่าและความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นในสังคม พิจารณาด้วยความเข้าใจในแง่นี้ ขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนจึงมิได้อุบัติขึ้นและมีอยู่เพื่อการต่อสู้แสวงอำนาจหากโดยสาระเป็นพลังกระตุ้นทางปัญญาความคิดและมโนธรรมของสังคม พลังขบวนการนิสิตนักศึกษาโดยเนื้อแท้อยู่ที่ตรงนี้ และในตัวเองไม่อาจเป็นพลังเพื่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจและเสวยอำนาจ ฐานะบทบาททางการเมืองของขบวนการนิสิตนักศึกษาก็คงเป็นเช่นว่านี้เองในเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวคือ เป็นปฏิบัติการทางการเมืองที่ไม่ใช่ต่อสู้เพื่อโค่นอำนาจและขึ้นสู่อำนาจอย่างเช่นที่ขบวนการปฏิวัติอื่นๆ มุ่งกระทำกัน แต่กระนั้นก็บังเกิดผลสะท้อนในด้านวัฒนธรรมทางความคิดที่ให้ความหมายความสำคัญที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติ[๓๙] โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติและท่าทีต่อระบอบอำนาจสิทธิ์ขาดและอภิสิทธิ์ของทางราชการ

ที่กล่าวมานี้ เป็นสภาพบรรยากาศที่จะต้องสนองตอบปัญหาการเรียกร้องรัฐธรรมนูญหลัง *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๑๖ กระบวนการในการนี้คงเป็นไปอย่างราบรื่น เริ่มต้นด้วยรัฐบาลแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมากลุ่มนักศึกษาและประชาชนมีหนังสือถึงบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ลาออกจากสมาชิกภาพเพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่จากนั้น เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติค่อยๆ ทยอยกันลาออกจนเหลือจำนวนน้อยไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม

จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ต่อไป[๓๙] เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกานี้ออกมาหลังประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน ๒,๓๔๗ คนเพื่อให้ทำการเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ แสดงว่าคงจะต้องมีทั้งการรอมชอมและกดดันอยู่ตามสมควร จะอย่างไรก็ตาม สมัชชาแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นก็ประกอบไปด้วยบุคคลจากกลุ่มสาขาอาชีพและวงการต่างๆ ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการเลือกให้ได้ *"บุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวางที่สุด"*[๔๐] นับเป็นการคลี่คลายขยายวงกว้างขวางออกไปจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเดิม ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการทหารตำรวจและพลเรือนเกือบทั้งสิ้น

ไม่ต้องสงสัยเลยว่าในสภาพบรรยากาศของ *"ประชาธิปไตยเบ่งบาน"* หลัง *"ปฏิวัติ"* ๑๔ ตุลาคม และด้วยองค์ประกอบอันหลากหลายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่เอี่ยมที่ออกมาย่อมจะต้องเพียบพร้อมไปด้วยหลักการของเสรีประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แล้วผลก็เป็นเช่นนั้น จะมีกรณียกเว้นบ้างก็ในบางเรื่องที่เข้าใจว่ายังไม่ได้เป็นปัญหาเด่นชัดแม้ในหมู่วิชาชีพนิติศาสตร์เองอย่างน้อยก็ในช่วงเวลานั้น[๔๑] รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติถึง ๙ เดือนครึ่ง ผ่านความเห็นชอบของสภาฯ ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ บรรจุบทบัญญัติถึง ๒๓๘ มาตรา นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยาวที่สุดที่ประเทศไทยเคยมีมา และครอบคลุมบทมาตราหมวดต่างๆ ไว้อย่างค่อนข้างครบครัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๗-๕๓) ซึ่งได้รับแรงหนุนจากหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๖๒-๙๔) ประกอบกันเป็นการให้หลักประกันและการกระทำส่งเสริมของรัฐต่อสิทธิมนุษยชนทั้งในด้านการเมืองและกระบวนการยุติธรรม และในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในส่วนเกี่ยวกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ฐานะและความสัมพันธ์คงเป็นไปตามระบบคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๗๗) และคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนฯ ในการดำเนินนโยบายบริหาร



ราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๘๓-๑๘๔) และโดยกลับกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเป็นการตอบโต้ (มาตรา ๑๒๒) นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาเอง (มาตรา ๑๖๘-๑๗๓) และรัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา (มาตรา ๑๘๑) เกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา เป็นการรอมชอมให้มีสองสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็มีฐานะอำนาจเหนือวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภา (มาตรา ๙๖) การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน (มาตรา ๑๔๗) และวุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการอนุมัติเห็นชอบของสภาผู้แทนฯ ได้เพียง ๖ เดือน (มาตรา ๑๕๐) ประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในอันที่จะวางรากฐานการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายในระยะเวลา ๒ ปี ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๑๔-๒๑๗ และ ๒๓๗)

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ฐานะอำนาจของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* ย่อมจะต้องถูกจำกัดลิดรอนลงไปเป็นอย่างมากแม้โครงสร้างกำลังอำนาจของระบบราชการยังคงดำรงอยู่ มิได้บุบสลายไปหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคมดังกล่าวแล้ว แต่ในสภาพบรรยากาศของช่องว่างผู้นำและความชอบธรรม รวมทั้งแรงกระแสความตื่นตัวและเคลื่อนไหวด้านสิทธิเสรีภาพของกลุ่มมวลชน ซึ่งเป็นไปอย่างกว้างขวาง ช่องทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่สุดในขณะนั้น ก็คือ การฟื้นฟูรวบรวมและปรับพลังให้เป็นเอกภาพขึ้นมาใหม่ตามวิถีทางของการเมืองแบบมวลชน แทนที่จะแยกตนเองออกจากมวลชนอย่างที่เคยประพฤติปฏิบัติมาแต่เดิม อย่างไรก็ตามพลังฝ่ายราชการก็ยังสามารถประสบผลสำเร็จในการสกัดกั้นมิให้กลุ่มคนในวัยนิสิตนักศึกษาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการ *"ปฏิวัติ"* ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้โดยผลักดันให้เพิ่มอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง จาก ๑๘ และ ๒๓ ปีตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาฯ (มาตรา ๑๑๖ และ ๑๑๙) ขึ้นเป็น ๒๐ และ ๒๕ ปี (มาตรา ๑๑๕ และ ๑๑๗) ตามลำดับ ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้มิใช่อยู่ที่ปัญหา

ความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของวัยอายุดังเช่นที่มักหยิบยกขึ้นมาได้เถียงกันเท่านั้น หากยังมีนัยทางการเมืองด้วยเหตุความหวาดเกรงต่อพลังการเปลี่ยนแปลงของขบวนการนิสิตนักศึกษาซึ่งมักเป็นที่มองกันว่า เป็นต้นเหตุของการสูญเสียอำนาจของระบอบราชการ รวมทั้งยังเป็นเป้าของการแทรกซึมยุยงของฝ่ายก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วยในขณะเดียวกัน

ประเด็นปัญหาเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นข้อที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางและค่อนข้างร้อนแรง ทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นการสะท้อนถึงกระแสเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนวัยนิสิตนักศึกษาหลังวิกฤต ๑๔ ตุลาคม มติยกระดับอายุของสภาฯ บังเกิดผลเท่ากับปิดประตูโอกาสและช่องทางที่กลุ่มคนเหล่านี้จะได้นำเอาพลังมโนธรรมและจริยธรรมอันสร้างสรรค์เข้ามาสู่กระบวนการทางรัฐสภาซึ่งในอดีตเต็มไปด้วยการต่อสู้วิ่งเต้นแสวงตำแหน่งอิทธิพลและผลประโยชน์ส่วนตัวกันเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว[๕๒] ในประการสำคัญการปิดกั้นสิทธิทางการเมืองเช่นนี้ยังเป็นการผลักไสพลังนักศึกษาให้ต้องทำการกดดันและเคลื่อนไหวนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการทางรัฐสภา การเคลื่อนไหวทางการเมืองเหล่านี้ ในแง่หนึ่งอาจจะมองกันไปได้ว่าไม่ใช่เป็นเรื่องผิดแปลกอะไรนัก เมื่อคำนึงถึงความสำนึกตื่นตัวของคนหนุ่มสาวซึ่งก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ก่อนวิกฤตตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ในอีกแง่หนึ่งที่ต้องนับว่าสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ก็คือ เป็นเสมือนสัญญาณเตือนให้ต้องตระหนักถึงความหายนะอันอาจบังเกิดแก่ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับว่าร่างและบัญญัติขึ้นมาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักการเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับในหมู่นักศึกษาและปัญญาชนโดยทั่วไปก็จริงอยู่ แต่ทว่าความสำเร็จยังจะต้องขึ้นอยู่กับขอบข่ายการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง สัมฤทธิผลในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจสังคมและความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่จะต้องประดังเข้ามา สืบเนื่องจากเหตุความเลวร้ายของระบบเผด็จการก่อนหน้านั้น โชคร้ายที่ทั้งสองประการนี้ไม่อาจได้รับการแก้ไขคลี่คลายภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ กล่าวโดยเฉพาะถึงปัญหาการมีส่วนร่วม



ทางการเมือง คงจะพอประเมินได้ตามสมควรจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ (ดูตารางที่ 1)

มีนักรัฐศาสตร์บางท่านแบ่งแนวของพรรคการเมืองเหล่านี้ออกเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม แบบสายกลางและต่อต้านทหาร (ประชาธิปัตย์) ฝ่ายอนุรักษ์นิยมและหนุนทหาร (ชาติไทยและธรรมสังคม) ฝ่ายอนุรักษ์นิยม (กิจสังคมและสังคมชาตินิยม) และฝ่ายซ้ายต่อต้านทหาร (สังคมนิยมแห่งประเทศไทย แนวร่วมสังคมนิยมและพลังใหม่)[๕๓] แนวแบ่งเช่นนี้นับว่ามีส่วนถูกอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงจากแง่ของฐานะความสัมพันธ์ต่อระบอบทหารในอดีต อย่างเช่น พรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมชาตินิยม ซึ่งตัวบุคคลออกมาจากพรรคสหประชาไทยสมัยระบอบถนอม-ประภาส หรืออย่างกลุ่มผู้นำพรรคชาติไทยก็สืบต่อมาจากกลุ่มรัฐประหาร

ตารางที่ ๑

พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๑๘-๒๕๑๙)

พรรคการเมือง	ที่นั่งในสภาผู้แทนฯ	
	๒๕๑๘	๒๕๑๙
ประชาธิปัตย์	๗๒	๑๑๔
ธรรมสังคม	๔๕	๒๘
ชาติไทย	๒๘	๕๖
เกษตรสังคม	๑๙	๙
กิจสังคม	๑๘	๔๕
สังคมชาตินิยม	๑๖	๘
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑๕	๒
พลังใหม่	๑๒	๓
แนวร่วมสังคมนิยม	๑๐	-
อื่นๆ	๓๔	๑๒
รวม	๒๖๙	๒๗๙

๒๔๙๐ สำหรับพรรคประชาธิปัตย์นั้นมีบทบาทเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลทหารมาเกือบโดยตลอด (แม้ว่าในสมัยรัฐบาลพลเรือนจะกลับไปร่วมกับฝ่ายทหารก็ตาม) แต่ถ้าจะพิเคราะห์ออกไปถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงและการก่อตัวของกลุ่มเศรษฐกิจสังคมใหม่ และบรรยากาศตื่นตัวทางการเมือง รวมทั้งแนวนโยบายพรรคแล้ว โครงสร้างพรรคการเมืองในสภาผู้แทนฯ ก็อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนสะท้อนถึงกระแสพลังเศรษฐกิจการเมือง ๓ กระแสใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ เสรี-อนุรักษ์นิยม (ประชาธิปัตย์บางส่วน ชาติไทย กิจสังคม ธรรมสังคม และสังคมชาตินิยม) เสรีนิยม (ประชาธิปัตย์บางส่วนและพลังใหม่) และสังคมนิยม (สังคมนิยมแห่งประเทศไทยและแนวร่วมสังคมนิยม) ในกระแสของเสรี-อนุรักษ์นิยมแม้จะคละกันไปบ้างระหว่างประเภทต่อต้านกับพวกหนุนทหาร หากแต่โดยพื้นฐานมีความร่วมกันอยู่ที่ต่างก็จัดอยู่ในประเภทนักธุรกิจการเงิน พิจารณาในแง่นี้แล้วสภาผู้แทนฯ จึงค่อนข้างจะเป็นเวทีสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้มากกว่าอะไรอื่น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบรัฐสภาไทย ในลักษณะโครงสร้างเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จะสามารถมีบทบาทสนองตอบปัญหาการเรียกร้องและปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันรุมเร้าประดังขึ้นมาจากกลุ่มมวลชนชาวไร่ชาวนาและกรรมกรได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็เป็นระบอบที่จำกัดลิดรอนฐานะอำนาจของพลังฝ่ายทหารและราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายมหาดไทย ซึ่งอำนาจครอบคลุมไปทั่วทุกภูมิภาคและท้องที่ แต่ทว่าบัดนี้กำลังจะต้องสูญเสียอำนาจหลักนั้นไป ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดจะให้มีการเลือกตั้งเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นภายใน ๒ ปีดังกล่าวข้างต้น

ในรูปการณ์เช่นนี้ ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จึงไม่อาจสกัดกั้นมิให้เกิดการต่อสู้ประจันหน้าระหว่างกลุ่มหัวรุนแรงภายนอกกระบวนการทางรัฐสภาได้โอกาสมีอยู่พร้อมเสมอสำหรับพลังฝ่ายทหารและราชการซึ่งเริ่มฟื้นตัวที่จะยืนหยัดกอบกู้ฐานะอำนาจของตัวขึ้น และโอกาสเช่นว่านั้นก็มาจากพลังนิสิตนักศึกษาเอง ซึ่งดูจะไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากกระทำการสนองรับปัญหาทุกข์ยากและความไม่เป็นธรรมต่างๆ ของกลุ่มมวลชนอันเกิดมาจากทั้งทางราชการและนายทุน[๔๔] การกดดันเรียกร้องให้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้านต่างๆ เพื่อความ



เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเคยนำมากล่าวขวัญถึงกันในวงการระดับสูงก่อนหน้าวิกฤต ๑๔ ตุลาคม กลายเป็นเรื่องของภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ภัยคุกคามเช่นว่านี้ดูเป็นที่หวาดเกรงยิ่งขึ้นเมื่อเวียดนามและเขมรตกเป็นคอมมิวนิสต์ในเดือนเมษายน ๒๕๑๘ นั้นเองจากจุดนั้นพลังฝ่ายทหารและราชการจึงสามารถระดมจัดตั้งมวลชนในรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวางขึ้นเป็นลำดับ ในขณะเดียวกันกับที่การพยายามกดดันเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงของขบวนการนิสิตนักศึกษาผลักดันให้เกิดช่องว่างกับกลุ่มพลังชนชั้นกลางยิ่งขึ้นตามลำดับเช่นกัน และด้วยช่องว่างนี้เองที่ช่วยให้พลังฝ่ายทหารและราชการสามารถใช้อำนาจและกลไกรัฐ พร้อมด้วยกลุ่มมวลชนและสื่อมวลชนจัดตั้งตอบโต้ขบวนการนิสิตนักศึกษา ในนามของ *"ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์"* ณ บัดนี้ ขบวนการคนหนุ่มสาวซึ่งเคยเป็นที่ยกย่องชื่นชมในฐานะที่เป็นพลังเปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์ในชั่วระยะเวลาอันสั้น ได้กลับกลายเป็นศัตรูความมั่นคงของ *"ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์"* ซึ่งจำเป็นต้องขจัดให้หมดสิ้นไปทุกวิถีทาง[๕๕]

เป็นที่แน่นอนว่า การประจันหน้าและเหตุการณ์รุนแรง ซึ่งเกิดขึ้นเกือบทุกเมื่อเชื่อวันย่อมเป็นผลกระทบกระเทือนฐานะความชอบธรรมของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เสถียรภาพของรัฐบาลเองก็ไม่สู้จะมั่นคงอยู่แล้วโดยระบบและโครงสร้างพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาฯ จำเป็นต้องตั้งเป็นรัฐบาลผสมระหว่าง ๓-๔ พรรคขึ้นไป รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งครั้งแรกอยู่ในตำแหน่งได้เพียงปีเศษ ก็ต้องประสบกับแรงกดดันจากกลุ่มพลังทั้งหลายรวมทั้งการคุกคามปฏิวัติรัฐประหารจนในที่สุดจำต้องชิงยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกตั้งครั้งที่สองในเดือนเมษายน ๒๕๑๙ เองต้องผ่านมรสุมการโจมตีป้ายสีคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงซึ่งก็บรรลุผลสำเร็จเป็นเหตุให้พรรคการเมืองฝ่ายสังคมนิยมต้องพ่ายแพ้ลดที่นั่งลงไปจากที่มีน้อยอยู่แล้วจากการเลือกตั้งปี ๒๕๑๘ มรณกรรมของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา รัฐมนตรีกลาโหม ผู้มีบทบาทสำคัญทางฝ่ายทหารในวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ยังผลให้ฐานะของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องทรุดหนักลงไปตั้งแต่ตอนแรกตั้งรัฐบาล นโยบายก้าวหน้าของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ทั้งในด้าน



จอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรีรัฐบาลเผด็จการทหารอย่างยาวนาน ต้องกลายเป็น "ทรราช" ของสังคมไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และต้องลี้ภัยไปต่างประเทศ แต่ในราวเดือนกันยายน 2519 จอมพลถนอมในวัย 65 ปีใช้การบวชเป็นสามเณรจากสิงคโปร์แล้วเดินทางกลับไทยเข้าอยู่ที่วัดบวรนิเวศ แต่ก็ได้รับการต่อต้านอย่างมากจากนิสิตนักศึกษาประชาชน ทว่าการกลับคืนยังประเทศไทยก็กลายเป็นเหตุปัจจัยการล้อมปราบและฆาตกรรมโดยรัฐอย่างเหี้ยมโหดต่อนิสิตนักศึกษาประชาชนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กลางพระนคร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และทหารก็ใช้เป็นเหตุอ้างเข้ายึดอำนาจรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในนาม "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"



การปฏิรูปภายในและในด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ซึ่งริเริ่มไว้ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ต้องประสบกับการโต้แย้งท้าทายอย่างรุนแรง แล้วในที่สุด การท้าทายวาระสุดท้ายก็มาถึงจากการเคลื่อนไหวของอดีตสองผู้ยิ่งใหญ่เอง คือ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เริ่มต้นด้วยจอมพลประภาส จารุเสถียรลอบเดินทางกลับเข้าประเทศไทยในตอนกลางเดือนสิงหาคม ก่อให้เกิดการประท้วงจากมวลนักศึกษาปัญญาชนอย่างรุนแรง เหตุการณ์ครั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า เป็นเพียงการหยั่งท่าทีความรู้สึกของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชนโดยทั่วไป การประจันหน้าจึงอยู่ในขอบเขตจำกัดไม่ได้มีการปะทะรุนแรงอะไร[๔๖] แต่มาถึงเหตุการณ์ระลอกที่สองในช่วงเวลาห่างกันเพียงเดือนเศษในเดือนกันยายน เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจรบวชเป็นสามเณรเข้ามาพำนักที่วัดบวรนิเวศ การประท้วงของมวลนิสิตนักศึกษาเริ่มถูกเบนประเด็นออกไปกลายเป็นแผนคอมมิวนิสต์ที่จะบ่อนทำลายวัดและศาสนาถึงกับวางกำลังมวลชนจัดตั้งรายล้อมป้องกันวัดบวรนิเวศ จากนั้นเมื่อขบวนการนิสิตนักศึกษาพากันก่อการชุมนุมประท้วงขึ้นอีก ก็ถึงจุดที่เปิดช่องให้หาเหตุอ้างใช้พลังมวลชนเข้าทำการจู่โจมปราบปรามด้วยกำลัง[๔๗] และในช่วงของความสับสนวุ่นวายนั้นเอง จึงเกิดมีคณะทหารเข้าทำการยึดอำนาจในนามของ *"คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"* ในตอนค่ำวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นอันสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย อีกวาระหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย

ครึ่งทางระหว่างพลังราชการและพลังชนชั้นกลาง

ดังนั้น รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จึงไม่เพียงแต่จะเป็นการสยบกระแสการเคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองนอกระบบของบรรดาขบวนการนักศึกษาปัญญาชนเท่านั้น หากยังเป็นผลเท่ากับสกัดกั้นแนวทางปฏิรูปเพื่อกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่ท้องถิ่นอีกด้วย บทเฉพาะกาลสองปีแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดจะสิ้นสุดในวันเดียวกันนั้นจึงเป็นเสมือนหนึ่งกำหนดขีดเส้นตายไว้ให้กับระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เองในที่สุด นอกเหนือไปจากบทมาตราต่างๆ อันจำกัด

ลิดรอนอำนาจของฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* แล้ว ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การกระจายอำนาจโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับ อันหมายถึงนับตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปจนถึงระดับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่นนี้ย่อมจะต้องบังเกิดผลกระทบกระเทือนอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางต่อโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของระบอบราชการ ก่อนหน้ารัฐประหาร ๖ ตุลาคมปฏิกิริยาโต้แย้งรุนแรงต่อการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงก็ได้ปรากฏออกมาเป็นช่วงๆ ตามกระแสการปลุกระดมมวลชนของฝ่ายอำนาจรัฐ จนในที่สุดถึงขั้นพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่นำขบวนประท้วงของกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิกิริยาประท้วงในเรื่องนี้ประสานสอดคล้องเป็นอย่างดีกับการจัดตั้งและปลุกระดมมวลชนของทางฝ่ายพลังราชการระดับต่างๆ ตลอดจนสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีวิทยุกระจายเสียงซึ่งส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายทหาร ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในช่วงสองปีของสภาวะสับสนวุ่นวายอันเกิดจากการเรียกร้องกดดันของขบวนการนักศึกษาปัญญาชน และปฏิกิริยาตอบโต้ของฝ่ายพลังราชการหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ การประจันหน้าทางการเมืองได้ทวีกระแสความรุนแรงขึ้นตามลำดับในระดับของมวลชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ ความสำเร็จและความล้มเหลวปรากฏชัดขึ้นเมื่อขบวนการนักศึกษาปัญญาชนเริ่มถูกโดดเดี่ยวด้วยเหตุเพราะกระแสความคิดและการผลักดันอันสุดโต่งของตนเอง และทั้งเป็นผลจากกระแสปฏิกิริยาตอบโต้อันค่อนข้างสัมฤทธิผลของฝ่ายพลังราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านยุทธศาสตร์การปูพื้นฐานมติมหาชนอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ จนกระทั่งถึงจังหวะเวลาลงมือใช้มาตรการรุนแรงโหดเหี้ยมในเช้าวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ในสถานการณ์ประจันหน้าซ้าย-ขวาถึงขั้นสังหารทำลายชีวิตเลือดเนื้อเช่นนี้ กลุ่มทหารในนามของ *"คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"* ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ พร้อมด้วยแถลงการณ์ฉบับแรกตอนหนึ่งมีข้อความที่น่าสนใจในเชิงของข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ดังนี้

> บัดนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประจักษ์ถึงภัยพิบัติที่ได้เกิดขึ้นอยู่ขณะนี้ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป



กล่าวคือ ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วย นิสิตนักศึกษาบางกลุ่ม ได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอันเป็นการเหยียบย่ำจิตใจของคนไทยทั้งชาติ โดยเจตจำนงทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม *โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก* สถานการณ์โดยทั่วไปก็เริ่มเลวลงเป็นลำดับ จนเกิดความระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏแจ้งชัดว่ารัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่มตลอดจนสื่อสารมวลชนหลายแห่ง มีส่วนสนับสนุนอยู่อย่างแข็งขัน และออกนอกหน้า เหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวมานี้ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ หากปล่อยไว้เช่นนี้ ก็นับวันที่ประเทศชาติและประชาชนจะต้องประสบกับความวิบัติยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จนยากที่จะแก้ไข คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงมีความจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองเพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน *ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของชาติและมิให้ประเทศไทยต้องตกเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์*

อนึ่ง ถึงแม้ว่าในขณะนี้จะยังมีรัฐสภาอยู่ แต่ก็เป็นที่แจ้งประจักษ์แก่ประชาชนแล้วว่า นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็แตกแยกกัน ไม่ยึดถืออุดมคติของพรรค และไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้ ซึ่งเป็นการพ้นวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้

รวมความแล้ว เป้าหมายจริงๆ ของการระงับปราบปรามและกวาดล้างก็คือ

"นิสิตนักศึกษาบางกลุ่ม (ซึ่ง) ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนาม" รวมทั้ง *"รัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่ม"* ถ้าจะว่ากันในด้านของขบวนการนักศึกษาปัญญาชนส่วนหนึ่งปฏิบัติการนอกระบบ อาจมีพฤติการณ์ที่เรียกได้ว่า มีส่วนเป็นปฏิปักษ์ขัดขวางต่อวิถีทางรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับในกรณีของนักการเมืองที่ปฏิบัติการอยู่ภายในกรอบของระบอบรัฐสภาไม่มีเหตุผลอันใดที่จะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ กระแสการเมืองทางรัฐสภาอาจจะเรียกว่ามีส่วนเอนเอียงค่อนข้างไปทางซ้ายอยู่บ้าง โดยพิจารณาจากพรรคการเมืองใหม่ๆ อย่างเช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ แต่การที่พรรคการเมืองเหล่านี้สมัครใจเข้ามาดำเนินงานทางการเมืองในระบอบรัฐสภาก็เป็นเครื่องแสดงอยู่ในตัวเองว่ามีแนวทางเศรษฐกิจการเมืองที่ค่อนข้างเป็นสายกลางมากน้อยลดหลั่นกันไปตามกรณี และถึงอย่างไร เมื่อประเมินจากผลการเลือกตั้งครั้งแรกคือปี ๒๕๑๘ แล้ว ก็ได้นั่งในสภาไม่ถึงร้อยละ ๑๔ และต่อมาลดเหลือไม่ถึงร้อยละ ๒ ในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๙ ในทางตรงกันข้ามการเลือกตั้ง ๒ ครั้งนี้กลับแสดงให้เห็นชัดถึงแนวโน้มที่พรรคฝ่ายเสรีนิยมและทุนนิยมจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นพรรคใหญ่ๆ ในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย ซึ่งได้ที่นั่งในสภาเพิ่มจากราวร้อยละ ๔๔ ในปี ๒๕๑๘ ขึ้นเป็นกว่าร้อยละ ๗๗ ในปี ๒๕๑๙ อย่างไรก็ตาม โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาขัดข้องก็ไม่ใช่เรื่องของลักษณะโครงสร้างพรรคการเมืองหรือพฤติกรรมของนักการเมืองในสภา หากแต่อยู่ที่ตัวระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เอง เพราะเหตุว่า

> ในด้านตัวระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำหน้าที่เพื่อความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชน ตลอดจนสร้างสรรค์จรรโลงประเทศ เพราะขาดนักการเมืองที่มีอุดมคติ และรับผิดชอบ ทั้งวุฒิสภาซึ่งควรจะเป็นทั้งสภาความมั่นคงของชาติ และสภาพี่เลี้ยงซึ่งมีอำนาจ



หน้าที่เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคอยยับยั้งในกรณีสภาผู้แทนราษฎรเดินนอกลู่นอกทางไป ก็ปราศจากอำนาจเช่นว่านั้นเสียอีก เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติตัดทอนอำนาจวุฒิสภาไว้จนเกือบจะไม่มีอำนาจใดเลยก็ว่าได้ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกกดดันโดยบรรยากาศทางการเมือง ซึ่งกำลังหลงระเริงอยู่กับสิทธิเสรีภาพที่ปราศจากขอบเขตนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ผลจึงปรากฏว่า ความวุ่นวายได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองจนถึงกับเสียเลือดเนื้อและชีวิตลงก็มาก ปัญหามีว่าเราจะทำอย่างไรต่อไป?[๙๔]

คำตอบต่อความวุ่นวาย และการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ก็คือ *"การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"* โดยตั้งต้นพัฒนากันใหม่อย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ ดังคำพระราชปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ ซึ่งประกาศใช้หลังพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนตุลาคมนั้นเอง กล่าวคือ

ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการ

แผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สามสมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้นและลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร

อันการจะปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองในระบอบนี้ในทางใด ย่อมแล้วแต่สภาวการณ์ของแต่ละระยะว่ามีเหตุสมควรอย่างไร และจักต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในระยะนั้นๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นคือความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน โดยยึดมั่นในสถาบันหลักของบ้านเมืองอันได้แก่ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ต่างจากการปฏิวัติรัฐประหารที่เคยมีมาในข้อที่ว่า *"หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"* มิได้ขึ้นครองตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลเสียเอง แต่กลับดำรงตำแหน่งเพียงรัฐมนตรีว่าการกลาโหมภายใต้นายกรัฐมนตรีพลเรือน จะมีพอเปรียบเทียบได้อยู่บ้างก็เห็นจะเป็นในกรณีรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี ๒๕๐๐ โดยตั้งนายพจน์ สารสินขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ครั้งนั้นก็มีเหตุผลด้านการต่างประเทศและเป็นเพียงเรื่องของการปรับตัวชั่วคราวเท่านั้น แต่มาในกรณีรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นที่เห็นได้ว่า คณะทหารที่ทำการยึดอำนาจ มีผู้นำฝ่ายทหารเรือเป็นหัวหน้า แสดงถึงปัญหาเอกภาพ และผู้นำของฝ่ายทหารบก ซึ่งคงจะยังคั่งค้างอยู่หลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติที่เคยกระทำกัน คณะปฏิวัติรัฐประหารก็มักประกาศบังคับใช้ระเบียบการปกครองในรูปของ *"ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"* แต่มาคราวนี้เป็นประกาศใช้ *"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"* ซึ่งโดยหลักการถือเป็นรัฐธรรมนูญถาวรและลักษณะความถาวรนี้ก็สอดคล้องกัน



กับเจตนารมณ์ที่จะ *"ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสมโดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ"* ดังกล่าวแล้ว ในจุดนี้มีทางชวนให้เป็นไปได้ว่า ฝ่ายสถาบันทหารมิได้เป็นพลังชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงอำนาจดังเช่นแต่ก่อน ฐานของ *"ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข"* เริ่มก่อตัวเป็นจริงเป็นจังขึ้น ในขณะที่พลังฝ่ายทหารเสื่อมคลายลงหลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมทั้งการก่อตั้งขึ้นของพลังเศรษฐกิจสังคมอันประกอบเป็นกลุ่มชนชั้นกลางภายนอกระบบราชการ และในสัมพันธภาพทางอำนาจที่ปรับเปลี่ยนใหม่นี้เอง ที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถูกกำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ ในลักษณะที่ว่า

> สำหรับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ในระยะสี่ปีแรก ยังคงมีอยู่ต่อไป แต่แปรสภาพเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยมิได้มีการแสวงหรือเสวยอำนาจ หากแต่เพื่อประคับประคองรัฐบาลในด้านความมั่นคงเสมือนเปลือกหอยที่เป็นเกราะคุ้มกันตัวหอยมิให้ได้รับอันตรายนั่นเอง ทั้งรัฐบาลปัจจุบัน และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ควรสิ้นวาระไปเมื่อครบกำหนดสี่ปีแรก[๔๙]

โดยนัยนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงถูก *"แปรสภาพ"* ให้เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา และในที่สุดเป็นสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ *"ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคน แต่ไม่เกินสี่ร้อยคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง"* (มาตรา ๑๐) ในขณะที่อำนาจบริหารตกอยู่กับฝ่ายนายกรัฐมนตรี[๕๐] พร้อมด้วยอำนาจพิเศษเสมือนหนึ่งอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ (มาตรา ๒๑) อย่างไรก็ตามการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นว่านี้สามารถดำเนินไปได้ไม่ทันถึง ๖ เดือน ก็เริ่มเกิดปฏิกิริยาปะทุขึ้นจากทางด้านทหารเอง โดยกลุ่มทหารบกจากกองพลที่ ๙ จังหวัดกาญจนบุรีพากันเคลื่อนกำลังเข้ายึดศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก สวนรื่นฤดี เพื่อก่อการยึดอำนาจการปกครอง พร้อมทั้งกุมตัวนายทหารระดับรองผู้บัญชาการทหารบกและฝ่ายคุมกำลังสำคัญเป็นตัวประกัน[๕๑]

ผลจากเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้กองทัพบกต้องสูญเสียนายทหารระดับนายพลไป ๒ นาย คือ ระดับพลตรี ผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ ทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ ซึ่งถูกยิงเสียชีวิตจากการพยายามขัดขืนต่อต้านขณะถูกฝ่ายก่อการกุมตัวอยู่ และระดับพลเอกซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ สั่งประหารชีวิตฐานเป็นผู้นำอยู่เบื้องหลังฝ่ายก่อการ[๕๒] ครั้นแล้วจากนั้นอีกเพียง ๗ เดือนเศษต่อมาในเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั้น คณะทหารชุดเดียวกันกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้นเองก็เข้าทำการ *"ปฏิวัติ"* ยึดอำนาจการปกครองอีกคำรบหนึ่งด้วยเหตุผลว่า *"เสรีภาพจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนถูกปิดกั้นเกินควร การพัฒนาประชาธิปไตยก็ไม่เป็นไปตามทิศทางความต้องการของประชาชนดังที่ได้มอบความไว้วางใจให้..."*[๕๓] อีกคำรบหนึ่งที่เป้าหมายเพื่อประชาชนและประชาธิปไตยถูกนำมาอ้างอิงในการปฏิวัติรัฐประหาร แต่ข้อแตกต่างสำหรับในตอนนี้ คงจะอยู่ตรงที่เริ่มเกิดสามัญสำนึกให้การยอมรับขึ้นถึงความหมายความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองภายนอกวงอำนาจราชการ และทั้งด้วย *"ตระหนักว่า การที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนๆ ละ ๔ ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะทหาร ตำรวจและพลเรือนเห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช ๒๕๒๑..."*[๕๔]

แต่จะอย่างไรก็ตาม แนวทางและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรคงเป็นไปภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายทหาร ทั้งนี้โดยผ่านทางกลไกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ให้ทำหน้าที่ทั้งในด้านจัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๒๐ นี้ คณะปฏิวัติแปรสภาพตนเองไปเป็นสภานโยบายแห่งชาติ โดยหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายกองทัพเรือเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ข้อคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตกแก่เลขาธิการคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายกองทัพบก โดยนัยนี้



คณะปฏิวัติจึงเข้ามาครองอำนาจโดยตรง ต่างจากกรณีของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งตกอยู่ในฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และในที่สุดกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การจัดสรรตำแหน่งอำนาจระหว่างสภานโยบายแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงภายในคณะปฏิวัติเอง และทั้งยังเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าดุลกำลังอำนาจฝ่ายทหารเริ่มโน้มเอียงไปทางฝ่ายกองทัพบกตามประเพณีทางการเมืองที่เป็นมาแต่อดีต ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นโครงสร้างอำนาจทหารการเมืองซึ่งเริ่มฟื้นตัวขึ้นหลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ทั้งนี้ก็มิได้หมายความถึงว่า พลังฝ่ายทหารจะสามารถหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการผูกขาดอำนาจเช่นแต่ก่อน ในทางตรงกันข้าม พฤติการณ์บริหารอำนาจรัฐในช่วงของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มเอียงของกลุ่มผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ที่จะพยายามผ่อนคลายสิทธิเสรีภาพขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรณีนิรโทษกรรมบรรดา *"ผู้ต้องหาคดี ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙"*

แต่ทว่า ในบรรยากาศรอมชอมและผ่อนปรนทางการเมืองของฝ่ายทหารดังกล่าวนี้ ก็ยังแฝงไว้ด้วยเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสงวนรักษาฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันทหารให้คงอยู่ตลอดไป ประสบการณ์จากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รวมทั้งระบอบเผด็จการพลเรือน คงจะมีส่วนสำคัญกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและแสวงหาทางความคิดกันอย่างกว้างขวางตามสมควรในหมู่ผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ ในด้านหนึ่ง ประสบการณ์ชี้ให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า เผด็จการผูกขาดอำนาจรังแต่จะทำการสุ่มเสี่ยงสูญเสียแก่สถาบันทหารได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ในอีกด้านหนึ่ง สถาบันทหารก็ไม่อาจยอมรับอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนอันเป็นหลักการมูลฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ๒๕๑๗ ได้เช่นกัน ในระหว่างทางสองแพร่งนี้ กระแสความคิดใหม่ๆ จึงเริ่มก่อตัวขึ้น อย่างเช่นกลุ่ม *"ทหารประชาธิปไตย"* ซึ่งเป็นตัวนำกระตุ้นให้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ยืนยันในภารกิจของฝ่ายทหารในประวัติศาสตร์การสร้างระบอบประชาธิปไตยของไทยอันมีมานับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ และเพราะฉะนั้นจึงย่อมเป็นภารกิจที่ทั้งประชาชนกับทหารจะต้องร่วมมือกันสร้างต่อไป[๕๕]



รวมความแล้ว ก็คือสถาบันทหารโดยภาระหน้าที่โดยตรงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะเดียวกันกับที่ยอมรับสภาพอันจำกัดของอำนาจรวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องประสานร่วมมือกันกับกลุ่มชนส่วนอื่นๆ ของสังคมการเมืองไทย

ที่ว่านี้ คือ กรอบและบรรยากาศทางการทหารและทางการเมืองของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ อันเป็นผลออกมา จึงเป็นภาพสะท้อนของบรรยากาศและแนวทางแห่งความผ่อนปรนและรอมชอมจากแง่มุมของสถาบันทหารต่อกลุ่มพลังภายนอก และนี่คือนัยของระบอบรัฐธรรมนูญใหม่ที่เรียกกันว่า *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* ถ้าจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้วรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ก็อยู่ในสายกลางระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ และฉบับ ๒๕๑๗ โดยเฉพาะในประเด็นหลักการซึ่งได้เน้นไว้ในพระราชปรารภแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกี่ยวกับ *"สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร"* และประเด็นหลักการที่ว่านี้โดยสาระก็คือปัญหาสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างสิ่งที่โฆษกระบอบปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ เรียกว่า *"นักการเมืองข้าราชการ"* และ *"นักการเมืองอาชีพ"* นั่นเอง ข้อแตกต่างอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมก็คือว่า ฝ่าย *"นักการเมืองอาชีพ"* ซึ่งในสมัยก่อนค่อนข้างกระจัดกระจายและต่างต้องวิ่งเต้นแสวงหาผู้นำอุปถัมภ์ในวงอำนาจของทางราชการนั้น มา ณ บัดนี้ สามารถรวมตัวจัดตั้งกันขึ้นอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนตั้งแต่ในระดับของกลุ่มและสมาคมผลประโยชน์และวิชาชีพขึ้นไปจนถึงระดับพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ซึ่งจะปรากฏมีพรรคใหญ่ๆ เป็นตัวยืนอยู่อย่างน้อย ๓ พรรคคือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย นอกนั้นอาจยังจะต้องกระจัดกระจายล้มลุกคลุกคลานไปตามกระแสอำนาจและผลประโยชน์ทำนองที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมาแต่ก่อน แต่แนวโน้มคงจำเป็นต้องรวมตัวกันยิ่งขึ้นไปตามลำดับ อย่างน้อยก็เพื่อความอยู่รอดในเวทีการเมืองในระบบรัฐสภา ในกรณีใดก็ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ เองก็บรรจุบทบัญญัติบังคับในเรื่องพรรคไว้อย่างรัดกุมตั้งแต่กำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๙๔ (๓)) ต้องหมดสมาชิกภาพ



ของสภาผู้แทนฯ ถ้าขาดจากสมาชิกภาพที่ตนสังกัด เพราะลาออกจากพรรคหรือถูกคำสั่งศาลยุบเลิกพรรค (มาตรา ๑๐๓ (๗) และ (๙)) ไปจนถึงบทส่งเสริมให้รวมตัวกันเป็นพรรคใหญ่ๆ กล่าวคือ กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมดกำหนดให้เลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตทั้งจังหวัด (มาตรา ๙๐ วรรค ๒) และกำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อของพรรค (มาตรา ๙๑ วรรค ๑) ตลอดจนกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาฯ ต้องผ่านมติเห็นชอบของพรรคที่สังกัด (มาตรา ๑๒๕ วรรค ๒ และ ๑๙๔ (๑)) ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้บทบัญญัติเหล่านี้ยังไม่บังคับใช้ทันทีตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๐๔ (๑) และ (๔)) แต่โดยกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ บรรดา *"นักการเมืองอาชีพ"* ก็จำต้องปรับตัวและรวมตัวกันอย่างเป็นกิจลักษณะจริงๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพของกลุ่ม ส.ส. อิสระ อย่างที่ปรากฏจากผลการเลือกตั้ง ๒ ครั้งในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๖ ซึ่งยังอยู่ในช่วงบทเฉพาะกาล ก็จะต้องหมดไป แต่เป็นในช่วงบทเฉพาะกาลเอง แนวโน้มของการรวมตัวเป็นพรรค และการลดน้อยถอยลงของ ส.ส. ประเภทไม่สังกัดพรรคก็เป็นที่เห็นได้ชัดดังตารางที่ ๒ ในประการสำคัญ แนวโน้มการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังให้ภาพสะท้อนกระแสการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่กล่าวถึงในบทก่อนแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของ ส.ส. ประเภทนักธุรกิจการเงินที่จะเข้ามาสู่กระบวนการทางการเมือง และการกำหนดนโยบายของรัฐในอัตราที่สูงขึ้นตามลำดับ เมื่อเทียบเคียงกับกลุ่มอาชีพอื่นๆ ดังปรากฏตามตารางที่ ๓

ตามที่กล่าวมาโดยสังเขปนี้ ประกอบเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองซึ่งจะต้องคำนึงถึงในการพิจารณาเกี่ยวกับ *"สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร"* อันเป็นแก่นสารของระบอบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ความจริง ระหว่างพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เคยมีการดำริที่จะนำเอาระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกสภา ๒ ประเภทคือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งแบบรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๕ มาใช้ ด้วยเหตุที่จะช่วยให้การ

ตารางที่ ๒ จำนวน ส.ส. สังกัดพรรค

พรรค	เลือกตั้ง ๒๕๒๒	เลือกตั้ง ๒๕๒๖
ประชาธิปัตย์	๓๒	๕๖
กิจสังคม	๘๘	๙๒
ชาติไทย	๓๗	๗๓
ประชากรไทย	๓๒	๓๖
เสรีธรรม	๑๗	-
ชาติประชาชน	๑๓	-
พลังใหม่	๗	-
เกษตรสังคม	๓	-
กิจประชาธิปไตย	๓	-
กิจธรรม	๑	-
ธรรมสังคม	๑	-
กลุ่มสยามปฏิรูป	๑	-
กลุ่มประชาชนประเทศชาติประชาธิปไตย	๑	-
รวมไทย	๑	-
สยามประชาธิปไตย	-	๑๘
ชาติประชาธิปไตย	-	๑๕
ก้าวหน้า	-	๓
ประชาไทย	-	๔
ประชาเสรี	-	๑
สังคมประชาธิปไตย	-	๒
ไม่สังกัดพรรค	๖๔	๒๔
รวม	**๓๐๑**	**๓๒๔**

ที่มา : รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ.๒๕๒๒ และ ๒๕๒๖) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



ตารางที่ ๓ พื้นฐานอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยละ)

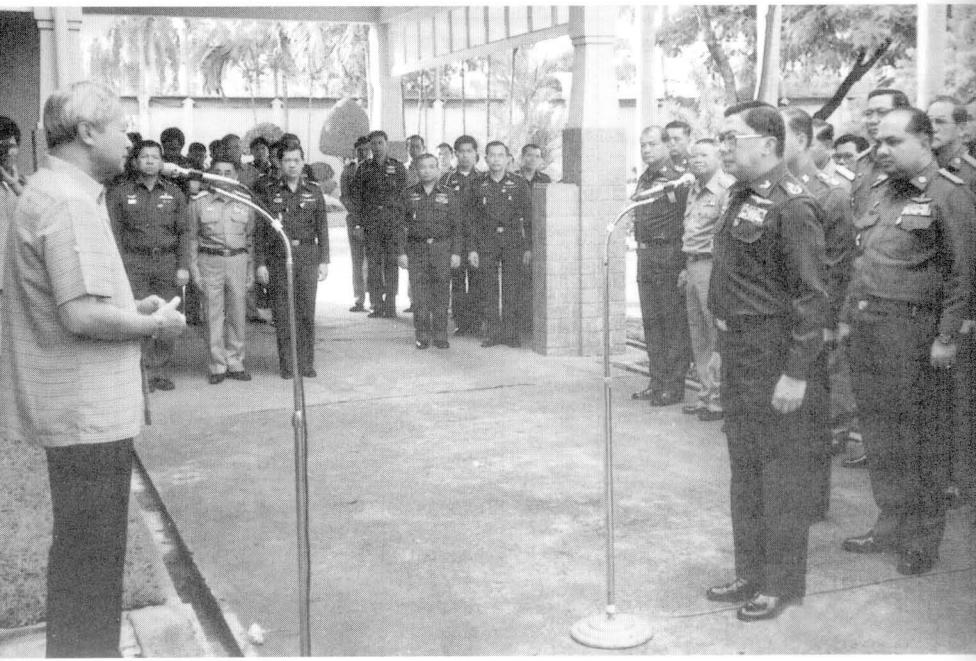
ปีเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส	ธุรกิจ	อิสระ	รับราชการ	รับจ้าง	เกษตรกร	อื่นๆ
๒๔๗๖	๗๘	๑๙.๒	๓๓.๓	๓๔.๖	-	๑๐.๓	๒.๖
๒๔๘๐	๙๑	๑๙.๘	๑๙.๗	๕๓.๙	-	๕.๕	๑.๑
๒๔๘๑	๙๑	๒๑.๙	๒๙.๗	๓๙.๖	-	๗.๗	๑.๑
๒๔๘๙ (๑)	๙๖	๒๐.๘	๒๐.๘	๔๕.๘	-	๗.๓	๕.๒
๒๔๘๙ (๒)	๘๒	๑๐.๙	๑๘.๓	๖๒.๒	-	๔.๙	๓.๖
๒๔๙๑	๙๙	๒๒.๒	๓๑.๓	๓๔.๔	-	๖.๑	๖.๑
๒๔๙๒	๒๑	๓๓.๓	๒๘.๖	๒๓.๙	-	๔.๘	๙.๕
๒๔๙๕	๑๒๓	๒๐.๓	๓๙.๐	๓๑.๘	-	๓.๓	๕.๗
๒๕๐๐ (๑)	๑๖๐	๒๖.๓	๒๘.๖	๓๑.๙	-	๖.๙	๖.๓
๒๕๐๐ (๒)	๑๖๐	๒๑.๕	๓๐.๐	๒๙.๔	-	๘.๑	๕.๐
๒๕๑๒	๒๑๙	๔๕.๗	๑๙.๑	๒๒.๐	-	๕.๕	๗.๘
๒๕๑๘	๒๖๙	๓๔.๖	๒๓.๔	๑๙.๗	-	๘.๖	๑๓.๗
๒๕๑๙	๒๗๙	๒๙.๐	๑๗.๕	๓๐.๘	-	๕.๗	๑๖.๘
๒๕๒๒	๓๐๑	๔๐.๘	๑๖.๓	๒๕.๙	๗.๓	๖.๐	๓.๗
๒๕๒๖	๓๒๔	๔๙.๗	๑๕.๑	๒๐.๗	๔.๓	๔.๐	๖.๒

ที่มา : (๑) *ข้อมูล พ.ศ.๒๔๗๖-๒๕๑๙ คัดจาก ประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ และสถิติเปรียบเทียบ* รวบรวมโดย งานทะเบียน ประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

(๒) ข้อมูล พ.ศ.๒๕๒๒ ประมวลจาก *รัฐสภาสาร* (ฉบับพิเศษ) ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๔

(๓) ข้อมูล พ.ศ.๒๕๒๖ ประมวลจาก *รัฐสภาสาร* (ฉบับพิเศษ) ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘

หมายเหตุ ช่อง "อิสระ" รวมเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเช่นทนายความ แพทย์ วิศวกร ฯลฯ ช่อง "รับราชการ" รวมข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ และครูอาจารย์ที่สังกัดหน่วยราชการ กรณีครูอาจารย์ในสถาบันศึกษาเอกชนจัดให้อยู่ในประเภท "รับจ้าง"



พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (เกิด 15 พฤษภาคม 2475 ย่านนางเลิ้ง กรุงเทพฯ) ขณะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบก นำคณะนายทหารและตำรวจ อวยพรเนื่องในวันคล้ายวันเกิด พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปี 2531 (พลเอกเปรมเกิด 26 สิงหาคม 2463 ที่สงขลา) อายุ 68 ปี ขณะที่พลเอกเปรมปฏิเสธการที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปหลังจากอยู่ในตำแหน่งนี้มาแล้ว 8 ปี 5 เดือน ด้วยคำอธิบายต่อผู้นำพรรคการเมืองที่สนับสนุนให้เป็นนายกฯต่อไปทั้ง 5 พรรคในขณะนั้นว่า "ผมพอแล้ว" (ภาพจากหนังสือ *รัฐบุรุษชื่อเปรม*, 2538)



ควบคุมฝ่ายสภานิติบัญญัติง่ายและสะดวกขึ้นดังเช่นที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงกับต้องปัดฝุ่นเอามาใช้อีกวาระหนึ่งในปี ๒๔๙๔ มาถึงสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากทำการรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ แล้ว ก็ยังคิดอ่านจะรื้อฟื้นนำเอามาใช้เช่นกัน แต่เผอิญเกิดวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เสียก่อนเท่านั้น อย่างไรก็ตามความดำริในแนวทางนี้ก็ตกไปในที่สุด และต้องยึดเอาระบบสองสภาเป็นหลัก หากแต่โดยแตกต่างจากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ในข้อสำคัญที่ให้วุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้งอยู่ในฐานะเหนือสภาผู้แทนฯ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประการแรกทีเดียว ก็กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนฯ เป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา ๗๕) แบบเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* เมื่อปี ๒๕๑๑ และในประการต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน (มาตรา ๑๒๖) แต่วุฒิสภาก็มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนฯ อย่างค่อนข้างจะเด็ดขาด กล่าวคือวุฒิสภาสามารถยับยั้งไว้ได้ถึง ๖ เดือน และหลังจากนั้นถ้าทางสภาผู้แทนฯ ต้องการจะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ใหม่ ก็จะต้องได้มติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา (มาตรา ๑๒๗, ๑๒๘ และ ๑๒๙)

สำหรับในด้านสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร สถานภาพของฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างด้อยลงไปจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ โดยไม่มีการกำหนดเอาเลยว่าตัวนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีส่วนหนึ่งส่วนใดต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ (มาตรา ๑๔๖) ซึ่งหมายความถึงว่าเป็นการเปิดช่องทางให้ฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* เข้ามามีบทบาทได้อย่างเต็มที่ และในทางปฏิบัติก็เป็นเช่นนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะตกแก่ผู้นำฝ่ายทหารมาโดยตลอด ทั้งนี้ด้วยเหตุจากความแตกแยกภายในโครงสร้างพรรคการเมืองเอง และโดยอาศัยพลังอำนาจ *"แฝงเร้น"* ภายนอกสภาประกอบกัน ยิ่งกว่านั้น ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารงาน ก็ไม่ให้มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา ๑๕๑) กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ไม่ถึงกับตัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเสียทีเดียว หากยัง



พระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ วันที่ 5 ธันวาคม 2530 ณ พระที่นั่งชัยมังคลาภิเษก ที่ท้องสนามหลวง (ภาพจากหนังสือ *รัฐบุรุษชื่อเปรม*, 2538)

ให้มีการถ่วงดุลระหว่างกันโดยเปิดช่องให้ฝ่ายสภาผู้แทนฯ มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ (มาตรา ๑๓๗) และถ้าถูกลงมติไม่ไว้วางใจก็ต้อง พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไป (มาตรา ๑๕๔ และ ๑๕๕) ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯใหม่ได้ (มาตรา ๑๐๑) ระบบการถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวนี้มีผลเท่ากับบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจำเป็นต้องหาทางประสานร่วมมือประกอบเป็นคณะรัฐบาลบริหารงานร่วมกันแม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะมิได้กำหนดบังคับไว้เช่นนั้นก็ตาม

ถึงยุคนี้ ก็คงพอจะเห็นได้ถึงนัยความสำคัญของเงื่อนไขการผ่อนปรนและรอมชอมภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ในด้านหนึ่ง ความสามารถดำรงคงอยู่ของระบอบดูจะขึ้นอยู่กับฐานะบทบาทของพลังฝ่ายทหารที่จะมีส่วนกำกับความควบคุมกลไกปฏิบัติงานทั้งทางฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ลักษณะแนวทางปฏิบัติในการเลือกตัวบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ดี หรือองค์ประกอบของวุฒิสภาก็ดี ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นชัดถึงพลังอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายทหาร ซึ่งก็สอดคล้องเป็นอย่างดีกับอุดมการณ์ *"ทหารประชาธิปไตย"* อันถือเป็นภารกิจของสถาบันทหารที่จะต้องมีส่วนร่วมในภารกิจสร้างระบอบประชาธิปไตย ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังประกอบเป็นฐานที่อำนวยทั้งความชอบธรรมและประสิทธิผลในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งผูกพันอยู่กับภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่เป็นหลักใหญ่ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือว่าในด้านของการแจกแจงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากผลความสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ของการพัฒนาประเทศ พิจารณาในแง่นี้ ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ แทบจะไม่ได้ให้อะไรมากไปกว่าแนวทางเศรษฐกิจและสังคมอันต่อเนื่องมาจากระบอบปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ความแตกต่างที่พอจะเห็นได้คงได้แก่ทัศนะท่าทีและปฏิบัติการอันชาญฉลาดขึ้นในทางการเมืองด้วยการผ่อนปรนคลี่คลายมาตรการกดขี่สิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นมาจากอดีต แต่ทว่าในแง่ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการยากที่จะประเมินได้ว่า จะสามารถกระจายออกไปสู่มวลชนผู้ยากไร้และเสียเปรียบในวงกว้างได้อย่างแท้จริง

สรุป

ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองที่ว่านี้เป็นเรื่องของอนาคตที่ระบบการเมืองไทยคงจะต้องพยายามแสวงหาความสมดุลกันต่อไป แต่อย่างน้อยที่สุดในชั้นนี้จุดสำคัญอยู่ที่การทำความเข้าใจกับสิ่งที่กำลังเป็นอยู่อันมีพัฒนาการมาจากอดีต งานศึกษานี้พยายามทบทวนถึงช่วงพัฒนาการย้อนไปจนถึงสนธิสัญญาเบาว์ริง อันเป็นช่วงเวลาผ่านไปถึง ๑๓๐ ปีเศษมาแล้ว ทั้งนี้โดยถือตามหลักข้อเท็จจริงที่ว่า การเปิดประเทศในครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอันก่อให้เกิดการขัดแย้งและถกเถียงกันในปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญจนถึงกับมีการเคลื่อนไหวของคณะเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นให้ *"จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีเก่าให้เป็นประเพณีฤๅคอนสติติวชั่นใหม่ตามทางชาวยุโรป"*[๕] วัฏจักรการเมืองไทยยุคสมัยใหม่กล่าวได้ว่าตั้งต้นไปจากจุดนี้ และยุติลงด้วยการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ จากนั้นวัฏจักรใหม่ของการเมืองไทยจึงเริ่มต้นใหม่อีกในรูปของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของกลุ่มพลังต่างๆ และสรุปลงด้วยอำนาจเปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มผู้นำทางทหารกลุ่มใหม่และระบอบเผด็จการทหารและการสร้างฐานพลังและความชอบธรรมขึ้นภายในระบบราชการ ในกรอบสัมพันธภาพทางอำนาจเช่นว่านี้ ทั้งรัฐธรรมนูญและสถาบันรัฐสภามีฐานะบทบาทเป็นเพียงกลไกภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายบริหาร คือฝ่าย *"นักการเมืองข้าราชการ"* เป็นสำคัญ วัฏจักรที่สองมาสิ้นสุดลงด้วยวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมและกระแสการตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพทางการเมือง จากนั้นก็เป็นเรื่องของการพยายามฟื้นตัวของพลังฝ่ายทหารและการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นับเป็นการเริ่มต้นของวัฏจักรขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* ปัจจุบันอันสะท้อนถึงการประสานพลังอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว

วัฏจักรการเมืองที่สิ้นสุดลงและเริ่มต้นใหม่ดังที่กล่าวมานี้ มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่แยกตัดตอนออกจากกัน หากโดยแท้จริงแล้วมีความเกี่ยวเนื่องและ

ต่อเนื่องซึ่งกันและกันมาโดยตลอด งานศึกษานี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และรัฐธรรมนูญ และเพราะฉะนั้นจึงตั้งประเด็นเพื่อวิเคราะห์อธิบายจากแง่ของปัญหาการสร้างสถาบันการเมือง ในแง่ของการสร้างสถาบันนี้ก็จะเห็นได้ถึงลักษณะความต่อเนื่องของสถาบันประเพณีต่างๆ ซึ่งตกทอดมาถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันทหารและสถาบันข้าราชการ เป็นแต่ว่า บรรดาสถาบันเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกันไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก สถาบันรัฐสภาโดยพื้นเพทางประวัติศาสตร์ต้องนับว่าเป็นปัจจัยใหม่แต่ก็มีความสำคัญอย่างสูงในฐานะที่ก่อกำเนิดขึ้นมาในกระแสของการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยเริ่มต้นจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์สิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย และด้วยแรงกระแสอุดมการณ์นี้เองที่สถาบันรัฐสภาสามารถดำรงคงอยู่แม้ในท่ามกลางกระแสต้านจากพลังอนุรักษ์นิยมปฏิกิริยาทั้งหลาย วัฏจักรใหม่มีความหมายสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่านอกเหนือไปจากพลังอุดมการณ์ประชาธิปไตยอันสะสมมาแล้ว สถาบันรัฐสภาปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ยังมีฐานะบทบาทเป็นช่องทางเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง และอำนาจจากกำหนดแนวนโยบายของรัฐสำหรับกลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นจากทศวรรษที่ผ่านๆ มาด้วย รวมความแล้วในกรอบของความต่อเนื่องทางสถาบัน บรรดาสถาบันหลักต่างๆ เหล่านี้ย่อมต้องมีการปรับตัวปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจต่อกัน รวมทั้งภายในสถาบันรัฐสภาเอง ก็คงจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกระแสอุดมการณ์ และพลังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นข้อที่ควรค่าแก่การศึกษากันต่อไป

ถ้าหากเราจะให้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญในความหมายกว้าง กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงในแง่เป็นตัวบทกฎหมาย หากหมายรวมถึงกระบวนการทางการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว[๕] ก็คงจะช่วยให้ได้เห็นชัดเจนขึ้นถึงแก่นสารอันแฝงอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* เพราะจากความต่อเนื่องทางสถาบันดังกล่าวนี้เอง จึงมักเกิดปรากฏการณ์อย่างเช่นที่เป็นข่าวอยู่เนืองๆ เกี่ยวกับเรื่อง *"อำนาจแฝง"* หรืออะไรทำนองนั้น ซึ่งเข้ามาสอดแทรกอยู่ใน

กระบวนการทางรัฐสภา ถ้าหากจะตีความหมายรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ก็ย่อมไม่อาจแปลความได้เป็นอย่างอื่น นอกจากจะต้องถือว่าเป็นขบวนการหรือปฏิบัติการนอกกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี ในบริบททางการเมืองและกฎหมายของไทย ปัญหาความผิดหรือถูกในข้อนี้ดูจะไม่ใช่ประเด็นสำคัญเท่าใดนัก ซึ่งก็เท่ากับสะท้อนให้เห็นอีกด้านหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนะท่าทีต่อผู้ทรงกำลังอำนาจแต่ประเด็นปัญหาจริงๆ ก็เห็นจะอยู่ที่ความไม่ยึดมั่นในกฎเกณฑ์การต่อสู้ในหมู่ชนชั้นนำเสียมากกว่าอย่างอื่น[๕๘] และในความรวนเรไม่มั่นคงของกติกาทางการเมืองนี้เองที่ก่อให้เกิดระบบอำนาจซ้อนอำนาจขึ้น ในกระบวนการดำเนินงานของรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ สำหรับพลัง *"นักการเมืองข้าราชการ"* ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนที่ได้รับการเลือกสรรให้เข้ามาสู่ตำแหน่งการเมืองอย่างเช่น วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรืออื่นๆ เหล่านี้ พอเป็นที่เข้าใจได้จากแง่มุมของกฎเกณฑ์รัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของการใช้พลังหรืออิทธิพลกดดันนอกกรอบของกระบวนการทางรัฐสภา อย่างที่เรียกกันติดปากว่า *"อำนาจแฝง"* นั้น นับเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อศรัทธาและเจตจำนงของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งเริ่มเกิดสำนึกมีส่วนร่วมได้เสียกับการดำรงคงอยู่ของสถาบันรัฐสภาอย่างกว้างขวางขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องบ่งบอกถึงสภาพความเป็นจริงที่ยังคงสิงสถิตอยู่ในการเมืองไทยมาแต่อดีตว่า *"อำนาจอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็ก และนโยบายทางการเมืองของผู้นำเป็นตัวแปรผันทำการจัดระเบียบและสูตรทางการเมือง"*[๕๙] ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ก็ยังไม่อาจพ้นไปจาก *"ตัวแปรผัน"* ที่ว่านี้ แต่มีปัญหาว่าขอบเขตของความสมดุลอยู่ที่ตรงไหน และจะกำหนดกรอบกันอย่างไร

ไม่แต่ปัญหาอำนาจแทรกซ้อนจากภายนอกกระบวนการรัฐสภาเท่านั้น ระบอบรัฐธรรมนูญยังต้องรับสืบทอดเอา *"มาตรการบังคับนอกรัฐธรรมนูญ"* ของเผด็จการทหารในรูปของกฎอัยการศึก และประกาศของคณะปฏิวัติมาด้วย รวมทั้งหลักนิติธรรมแบบจำยอมตามคตินิยมทางนิติศาสตร์และตุลาการไทย จากยุคปฏิวัติรัฐประหารโดยมิได้มีทีท่าว่าจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันอย่างไร ปัญหาไม่ใช่เพียงเรื่องของการจำกัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพประชาชนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น[๖๐] หากแต่



เป็นเรื่องของสถานภาพและหลักการแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญเองซึ่งน่าที่จะได้รับการตีความเข้มงวดและเคร่งครัดขึ้น ข้อนี้ก็อีกเช่นเดียวกัน ดูจะไม่มีอะไรพัฒนาก้าวหน้าขึ้นมาจากยุคของ *"ระบอบปฏิวัติ"* เมื่อ ๑๐-๒๐ ปีก่อน จุดสำคัญอยู่ที่ว่าตราบเท่าที่หลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมยังไม่สมารถได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นอิสระจริงจัง ตราบนั้น ย่อมเป็นการยากยิ่งที่สิทธิเสรีภาพทางการเมืองจะได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างแท้จริง และนั่นหมายถึงว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองย่อมไม่อาจเป็นไปได้ในสภาพการณ์เช่นนี้ *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* จึงยังคงหมิ่นเหม่ต่อความเป็นไปได้ที่จะหวนกลับไปสู่วัฏจักรของกำลังอำนาจ และโดยกลับกัน สถาบันแห่งกำลังอำนาจเองก็หมิ่นเหม่ต่อการสุ่มเสี่ยงทำลายตนเองในที่สุด

และในท้ายที่สุด ปัญหาการสร้างสถาบันการเมืองไม่ใช่จะจบสิ้นไปโดยอัตโนมัติเพียงเพราะได้มีรัฐธรรมนูญและรัฐสภา รวมทั้งสิทธิ เสรีภาพต่างๆ ทางการเมือง หากยังขึ้นอยู่กับแนวการดำเนินงานของตัวสถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองเองด้วย ได้กล่าวมาแล้วถึงสภาพปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองอันเป็นผลจากนโยบายและยุทธศาสตร์การเร่งรัดผลักดันการพัฒนาประเทศยุคเผด็จการทหารโดยอาศัยฐานการสนับสนุนของข้าราชการนักวิชาการรุ่นใหม่ ระบอบรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* เปิดสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองให้อย่างกว้างขวาง แต่สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองย่อมจะขาดความหมายในทางปฏิบัติเกือบโดยสิ้นเชิง หากปราศจากเสียซึ่งสมรรถนะทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะเป็นปัจจัยช่วยให้คนส่วนใหญ่สามารถพัฒนาและพึ่งตนเองได้ สถาบันและกระบวนการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นสื่อเชื่อมระหว่างองค์กรตัดสินใจและกำหนดแนวนโยบายกับกลุ่มชนส่วนใหญ่ในระดับรากฐานก็ได้แก่พรรคการเมือง แต่แล้วระบอบรัฐธรรมนูญเองก็ดูจะมุ่งเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมแต่ระบบพรรคใหญ่ๆ เสียมากกว่าที่จะให้โอกาสและเวลาสำหรับการก่อตัวเติบโตของระบบพรรคจากพื้นฐานชุมชนเล็กๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนชนบท ในลักษณะโครงสร้างพรรคการเมืองเช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่า ระบบพรรคมีแนวโน้มเอียงที่จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเงินใหญ่ๆ แทนที่จะก่อตัวและควบคุมขึ้นมา

จากฐานล่าง ระบบการเลือกตั้งก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกัน การจัดระบบโครงสร้างพรรคทำนองนี้ จะมีเหตุผลในด้านมาตรฐานระเบียบวินัยพรรคอย่างไรก็ตาม แต่กลับจะกลายเป็นการสร้างช่องว่างทางการเมืองขึ้น และตอกย้ำซ้ำเติมช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่ให้เลวร้ายหนักขึ้นไปอีก และถ้าหากปล่อยให้การณ์เป็นไปเช่นนั้นแล้วไซร้ ระบอบรัฐสภาเองก็จะกลายเป็นเครื่องบ่อนทำลายเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองไปในที่สุด แทนที่จะเป็นทางเลือกเท่าที่พอจะมีอยู่สำหรับอนาคตทางการเมืองของไทย





บันทึกบทที่ ๔

๑. Aristotle, *The Politics* ฉบับแปลโดย Earnest Barker, Oxford, The Clarendon Press, 1952 หน้า 180 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง

๒. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๘๑

๓. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ.๒๕๐๙ หน้า ๘๔.

๔. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๔๔

๕. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๑๐๒

๖. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๗๓

๗. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๑๒๐

๘. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๒

๙. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๙

๑๐. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๕๗-๕๘

๑๑. Lawrence L. Stifel, "Problems and Prospects for the Economy of Siam" *Solidarity,* Manila, Vol, V. No.4 April 1970 หน้า 19 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง

๑๒. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "ความเชื่อมโยงภายในกลไกของรัฐ และระหว่างกลไกรัฐกับกลไกพรรค" ออกอากาศ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๑๑ หน้า ๒๘๑ ทัศนะที่แสดงออกนี้อ้างมาจากคำสัมภาษณ์ หนังสือพิมพ์ของพลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำความคิดคนสำคัญของพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

๑๓. ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ (รวบรวม) : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗)* กรุงเทพฯ กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พ.ศ.๒๕๑๗ หน้า ๙๙๙-๑๐๐๕.

๑๔. ข้อมูลตัวเลขจากประวัติสมาชิกผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ และสถิติเปรียบเทียบ รวบรวมโดยงานทะเบียนประวัติ และสถิติกองกลาง สำนักเลขาธิการรัฐสภา

๑๕. Michael L. Mezey, "The 1971 Corps in Thailand : Understanding Why The Legislature Fails", *Asian Survey,* March 1973 Volume XIII Number 3, หน้า 309-311.

Clark D. Neher, "Thailand : Toward Fundamental Change," *Asian Survey,* February 1971, Volume XI, Number 2, หน้า 131-134.

๑๖. M. L. Mezey แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 313.

๑๗. แม้แต่ข้อเสนอให้มีบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาฯ มีสิทธิเสนอญัตติใดๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ เพียงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไป "พิจารณาประกอบการบริหารราชการแผ่นดิน" ก็ถูกกรรมาธิการฝ่ายข้างมากวินิจฉัยว่าเป็นการเกินอำนาจการควบคุมราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และในที่สุดรัฐสภาอันเป็นที่ประชุมร่วมกันเองทั้งสองสภาลงมติว่าวิธีการตามข้อบังคับของสภาผู้แทนฯที่ว่านี้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ (*รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๓๐-๑๐๓๑)

๑๘. M. L. Mezey อ้างแล้ว หน้า 313-314.

๑๙. Saneh Chamarik, "Questions of Stability and Security in Thailand", *Trends in Thailand,* Singapore University Press, 1973 เสนอการวิเคราะห์ประเมินระบบเผด็จการทหารในสภาวะการเปลี่ยนแปลง ในการสัมมนาจัดโดย Institute of Southeast Asian Studies แห่งสิงคโปร์ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

๒๐. ได้แก่ นายอุทัย พิมพ์ใจชน นายอนันต์ ภักดิ์ประไพ และนายบุญเกิด หิรัญคำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี พิษณุโลก และชัยภูมิ ตามลำดับ

๒๑. คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๓๖/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๕ โปรดอ่านใน ไพโรจน์ ชัยนาม : *รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๘๐๓-๘๐๙.

อนึ่ง คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับนี้ ยังได้รับการย้ำสรรเสริญชื่นชมจากวงวิชาชีพนิติศาสตร์ อีกด้วยว่า

> คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับนี้มีความยาวกว่าคำสั่งทุกฉบับ แต่ไม่ได้ยาวโดยเปล่าประโยชน์ เพราะได้ให้ความรู้ด้านกฎหมายในการฟ้องคดีอำนาจของคณะปฏิวัติ ตลอดจนเจตนารมณ์และผลงานของคณะปฏิวัติไว้ด้วย อย่างน้อยก็แสดงว่า คณะปฏิวัติไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจจะสั่งหรือทำอะไรก็อ้างอิงกฎหมายเสมอไป... (พิพัฒน์ จักรางกูร : "การจำคุกสามอดีต ส.ส." *วารสารหนายความ* ปีที่ ๑๖ เล่ม ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๘๔.)

๒๒. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๑๐๓-๑๐๖ ความจริงแล้ว มาตรการควบคุมตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๙ นี้ เป็นการยั่วยุที่ออกจะไม่จำเป็นเลย เพราะหลักและแนวความคิดทางนิติศาสตร์และตุลาการของไทยยกประโยชน์ทั้งสิ้นให้กับ *"ผลสำเร็จ"* ของการใช้กำลังทำการ

ปฏิวัติรัฐประหารอยู่แล้ว เป็นไปได้ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นผลเกิดจากปัญหาแตกแยกระหองระแหงภายในวงตุลาการเองมากกว่าอย่างอื่น เพียงแต่ว่าการเมืองภายในวงการนี้ยังไม่อยู่ในความใส่ใจของสาธารณชนภายนอกเท่านั้น แต่สรุปแล้ว บาปของเรื่องนี้ก็ไปตกอยู่กับ *"คณะปฏิวัติ"* ในช่วงเวลาซึ่งกระแสการต่อต้านเรียกร้องกำลังขยายตัวขึ้น จึงเท่ากับเป็นชนวนสะสมปัญหาฐานะความชอบธรรมให้หนักไปอีก

๒๓. *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๕๗.

๒๔. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๖๒-๗๑

๒๕. อย่างเช่นในกรณีเรื่องปัญหาข้าว Jeffrey Race, "Thailand 1973 : We Certainly Have Been Ravaged By Something", *Asian Survey,* February 1974, Vol. XIV, Number 2, หน้า 195.

๒๖. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๔ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ข้อ ๑๒.

๒๗. *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๙๖๓-๙๖๔ และ ๑๑๔๕.

๒๘. M. L. Mezey อ้างแล้ว หน้า 312-315.

๒๙. ผู้เป็นทั้งบุตรชายของจอมพลถนอม กิตติขจร และบุตรเขยของจอมพลประภาส จารุเสถียร นัยว่าจะเป็นผู้สืบทายาททางการเมืองต่อจากผู้นำทั้งสองนี้ ซึ่งนับเป็นเหตุปัจจัยอีกประการหนึ่งของการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจ

๓๐. เสน่ห์ จามริก : "การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๖๐-๑๘๐ เสนอการวิเคราะห์และประเมินความหมายความสำคัญเชิงปฏิวัติของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จากพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม

๓๑. *นายเข้ม เย็นยิ่ง* เป็นนามแฝง แต่เป็นที่เปิดเผยรู้กันทั่วไปว่า หมายถึง ดร.ป่วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีปัญหาขัดแย้งกับจอมพลประภาส จารุเสถียร ถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้ง คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต้องออกจากประเทศไทยในปี ๒๕๑๓ ไปทำการสอนและวิจัยชั่วคราว ณ มหาวิทยาลัยปริ๊นสตัน สหรัฐอเมริกา และต่อมา มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ส่วน*นายทำนุ เกียรติก้อง* ก็เป็นนามแฝงเช่นเดียวกัน หมายถึง จอมพลถนอม กิตติขจร

ในปี ๒๕๑๓ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต้องลี้ภัยหลังจากรัฐประหาร ๒๔๙๐ ได้เดินทางออกจากประเทศจีน ไปพำนักอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ด้วยความซื่อสัตย์ก่อนจะออกเดินทางไปเยี่ยม ดร.ปรีดี ดร.ป่วยได้เข้าพบและแจ้งให้จอมพลถนอมทราบถึงความตั้งใจจะเดินทางไปเยี่ยม ดร.ปรีดี พร้อมทั้งรับอาสาจะนำข่าวสารจากจอมพลถนอมไปแจ้งให้

ดร.ปรีดีทราบด้วย เรื่องการเยี่ยม ดร.ปรีดี ดร.ป๋วยได้เคยพูดถึงความในใจกับผู้เขียนเป็นทำนองเปรียบเปรยไว้ดังนี้

> สมมุติว่าผม (ดร.ป๋วย) ต้องลี้ภัยออกไปอยู่ที่อินเดีย แล้วอาจารย์ (ผู้เขียน) ซึ่งเคยรักนับถือกันเดินทางผ่านไป ใจคอจะไม่แวะเยี่ยมผมบ้างเชียวหรือ?

คำกล่าวนี้เป็นเหมือนลางบอกเหตุ การพบปะเยี่ยมเยียน ดร.ปรีดี กลายเป็นเหตุให้ ดร.ป๋วยต้องถูกใส่ไคล้ให้ร้ายตลอดมาตั้งแต่นั้น และนี่เข้าใจว่าเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ ดร.ป๋วยไม่ประสงค์จะเกี่ยวข้องกับการเมืองหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ๒๕๑๗

๓๒. *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๕๐ และ ๑๐๗๒.

๓๓. บันทึกรายงานของการประชุมกระทรวงมหาดไทย ๘ ตุลาคม ๒๕๑๖ อ้างใน *วันมหาปิติ วารสาร อ.ม.ธ.* ฉบับพิเศษ ๑๔ ตุลาคม กรุงเทพฯ พ.ศ.๒๕๑๖ หน้า ๒๕๓-๒๕๘.

๓๔. ก่อนหน้าการจับกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ พันเอกถนงค์ กิตติขจร ได้กล่าวอ้างเอาไว้แล้วว่ามีอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักการเมืองจะยุยงให้นิสิตนักศึกษาเดินขบวนพร้อมกับสำทับไว้ด้วยว่า *"...หากมีการเดินขบวนแล้ว ไม่ผิดกฎหมายอีกผมก็จะนำทหารมาเดินขบวนบ้าง เพราะทหารก็ไม่อยากจะไปรบเหมือนกัน..."* (*วันมหาปิติ* อ้างแล้ว หน้า ๒๐)

๓๕. คือจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกถนงค์ กิตติขจร คำว่า *"สามทรราช"* เป็นคำที่เรียกขานกันทั่วไปในหมู่หนังสือพิมพ์ในช่วงนั้น

๓๖. สำหรับผู้ที่คาดหวังจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง พอจะอนุมานจากความรู้สึกนึกคิดที่แสดงออกในช่วง ๖ เดือนเศษ หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ดังนี้

> ...หลังจากที่เราได้ร่วมแรงร่วมใจกันขับไล่จอมทรราชทั้งสามออกนอกประเทศไปแล้ว โครงสร้างที่เลวทรามของสังคมเรานั้น มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง? ทรราชเล็ก ทรราชน้อย ก็ยังเข้าเกาะกุมอำนาจอยู่เช่นเดิม กลุ่มนายทุนก็ทำการขูดรีดอย่างหนักมือขึ้น...โครงสร้างของระบบราชการเรามีอะไรดีขึ้นมาบ้างไหม? ความเป็นอภิสิทธิ์ชนของคนบางกลุ่มได้ลดน้อยลงไปบ้างหรือ?
>
> เปล่าเลย อุปกรณ์และเครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่คอยทำความเดือดร้อนให้กับประชาชนก็ยังมีอยู่ครบครันเช่นเดิม ยังเอื้อ

อำนวยที่จะให้ผู้เข้ารับตำแหน่งต่อ กลายเป็นทรราชได้ดังเช่นแต่ก่อน แม้ว่าเราจะได้รัฐบาลใหม่ก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลใหม่ก็ยังยืนหยัดอยู่ในนโยบายแบบเดิมทุกประการ เหมือนกับที่สามทรราชใช้กันมาแล้ว มันจะมีความหมายอะไรกับการได้รัฐบาลใหม่..."

(อาคม สุวรรณนพ : "ความสามัคคีของชนในชาติจะเกิดขึ้นได้อย่างไร"? *ประชาธิปไตย* ๕ มีนาคม ๒๕๒๗ หน้า ๕)

๓๗. อารัมภบท *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗* ตัวอักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๓๘. เสน่ห์ จามริก : "การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม" อ้างแล้ว และ *หลักการสิทธิเสรีภาพหลังปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๑๖* มูลนิธิโกมล คีมทอง มิถุนายน ๒๕๑๘ หน้า ๙-๑๒.

๓๙. *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๘๙-๑๐๙๐ และพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๖

๔๐. ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๑๖

๔๑. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่จะกระทบอภิสิทธิ์ของฝ่ายทหาร ผู้เขียนเองมีประสบการณ์กับตัวเองในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในชุดปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ นี้ โดยเสนอแปรบัญญัติร่างธรรมนูญ มาตรา ๑๙๙ ว่าด้วยอำนาจศาลทหาร จากข้อความว่า *"ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ..."* ให้จำกัดเป็น *"ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีที่กระทำอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทางทหาร..."* ปรากฏว่าเรื่องนี้ยังความกระทบกระเทือนต่อวงการทหารเป็นอย่างมาก ถึงกับต้องขอให้ทหารพระธรรมนูญซึ่งเคยเป็นเพื่อนร่วมสำนักศึกษามาชี้แจงและขอร้องให้ถอนการแปรบัญญัติมาตรานี้เสีย

ไม่แต่เพียงเท่านั้นเมื่อการแปรบัญญัติผ่านกรรมาธิการเข้าสู่ที่ประชุมสภาฯ ได้มีนายทหารชั้นผู้ใหญ่หลายท่านด้วยกันต่างยกมืออภิปรายคัดค้าน ผู้เขียนในฐานะเจ้าของญัตติซึ่งมีเอกสิทธิ์ที่จะอภิปรายชี้แจงตอบโต้แต่กลับปรากฏว่าประธานสภาฯไม่เปิดโอกาสให้ได้พูดเลย ในที่สุดสภาฯ ลงมติไม่เห็นด้วยกับการแปรญัตติ และยืนตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนท่วมท้น รวมทั้งจากคุลาการการศาลสถิตย์ยุติธรรม ๓-๔ ท่านในสภาฯ ซึ่งผู้เขียนเข้าใจเอาในชั้นแรกว่าคงจะเป็นผู้ยึดถือในหลักการแห่งนิติธรรมอันเป็นเจตนารมณ์โดยแท้ของการแปรญัตตินี้

๔๒. ข้อนี้เป็นเหตุผลประการหนึ่ง ที่ผู้เขียนออกเสียงไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ในความเห็นของผู้เขียน ในสภาพการณ์ของระบบรัฐสภาไทยซึ่งมติมหาชนยังไม่มีอิทธิพลเพียงพอ ระบบการคานและถ่วงดุลอำนาจ มิใช่จะคำนึงถึงกันแต่ปัญหาระหว่างกลไก

ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หากภายในตัวอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเอง ยังจำเป็นต้องหาทางให้ได้เกิดพลังคานและถ่วงดุลในเชิงจริยธรรมและเป้าหมายของส่วนรวม เพื่อช่วยขจัดความเสื่อมเสียในส่วนตัวของ ส.ส. อันเป็นจุดอ่อนและเป้าของการโจมตีระบบรัฐสภา ระบบพรรคในตัวเองก็คงไม่อาจแก้ไขอะไรได้มากนัก ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งพลังถ่วงดุลทางจริยธรรมเช่นว่านี้

ที่กล่าวเช่นนี้ ก็มิได้หมายความว่าจะมองข้ามความผิดพลาดและล้มเหลวทางด้านของกลุ่มผู้นำขบวนการนักศึกษาเอง ซึ่งมองผลสรุปของวิกฤต ๑๔ ตุลาคมไปในเชิงที่เป็นชัยชนะเหนือพลังฝ่ายทหารและราชการ พร้อมกับพยายามตั้งตนขึ้นเป็นสถาบันอำนาจเสียเอง แต่เมื่อประมวลพฤติกรรมที่เป็นไปได้ส่วนรวมแล้ว ปัญหาจริงๆ คงจะอยู่ที่ขาดผู้นำระดับรัฐบุรุษที่มีจินตนาการ สามารถประสานพลังสังคมต่างๆ รวมทั้งพลังนักศึกษาให้ร่วมอยู่ในทางการเมืองอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะค่อยๆ ปรับตัวกันไปได้ตามลำดับ แทนที่จะผลักดันหรือปล่อยให้เกิดการประจันหน้ากันภายนอกระบบอย่างที่กระทำหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

๔๓. Clark D. Neher, "Stability and Instability in Contemporary Thailand", *Asian Survey*, December, 1975, Volume XV, Number 12 หน้า 1104-1107.

๔๔. ด้วยความวิตกกังวลในข้อนี้ กลุ่มปัญญาชนส่วนหนึ่งจึงได้ริเริ่มก่อตั้ง *"สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน"* ขึ้นตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๖ เพื่อช่วยประคับประคองการใช้สิทธิ เสรีภาพของนักศึกษาและประชาชนให้อยู่ในกรอบค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ไม่อาจต้านความร้อนแรงของการปะทะประจัญหน้าของกลุ่มหัวรุนแรงฝ่ายต่างๆ ได้

๔๕. พระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ถึงกับสามารถกล่าวผ่านทางสื่อมวลชนได้ว่า *ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป*

๔๖. ในการประท้วงการกลับของจอมพลประภาส *"ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย"* และองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ พากันระดมพลังชุมนุมประท้วงกันในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในเหตุการณ์นี้ ทางการตำรวจดูจะให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดีในการพยายามสลายการชุมนุมของนักศึกษา กล่าวคือเริ่มต้นด้วยการอัดเทปประกาศคำสั่งของอธิการบดี ดร.ป่วย อึ๊งภากรณ์ ให้นักศึกษาสลายการชุมนุม แต่ถ้านักศึกษายังไม่เชื่อฟัง ก็วางแผนให้ใช้มาตรการสันติวิธีด้วยการตัดน้ำตัดไฟฟ้า รวมทั้งเสบียงอาหาร เพื่อให้ทนไม่ได้ ต้องสลายตัวกันไปเองในที่สุด

ต่างกันกับเหตุการณ์ครั้งต่อมาเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ลอบกลับเข้าประเทศไทย ไม่ได้มีการพยายามเจรจาร่วมมือใดๆ ทั้งสิ้น การใช้กำลังจู่โจมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้กระทำอย่างฉับพลันทันใดในตอนเช้ามืดของวันที่ ๕ ตุลาคม หลังจากที่พวกนิสิตนักศึกษาซึ่งเดิมทีชุมนุมกันอยู่ที่สนามหลวงฝ่าฝืนคำสั่งของมหาวิทยาลัย พากันพังประตูเข้ามาชุมนุมกันใน

มหาวิทยาลัยไม่ถึง ๒๔ ชั่วโมงในตอนค่ำวันที่ ๕ ตุลาคม

๔๗. เหตุจากกรณีพนักงานไปรษณีย์ ๒ คน ซึ่งคัดค้านการกลับของจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกลอบฆ่าโดยการแขวนคอที่นครปฐม กลุ่มนักศึกษาได้นำเอากรณีเรื่องนี้มาใช้เล่นละครในช่วงชุมนุมประท้วงเรื่องจอมพลถนอม ที่บริเวณลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันรุ่งขึ้นที่ ๕ ตุลาคมก็มีหนังสือพิมพ์ลงภาพพาดหัวกล่าวหาว่า ตัวละครในฉากถูกแขวนคอมีการแต่งหน้าละม้ายคล้ายคลึงเป็นการหมิ่นพระบรมวงศานุวงศ์

๔๘. ธานินทร์ กรัยวิเชียร : *ระบอบประชาธิปไตย* กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ.๒๕๒๐ หน้า ๘๒.

๔๙. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๘๔.

๕๐. คือนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งหลังจากพ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นองคมนตรี

๕๑. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ.๒๕๒๐* หน้า ๓๓๗ อาจจะเป็นจุดเริ่มแสดงถึงความสำคัญทางการเมืองของกองกำลังทหารจากส่วนภูมิภาค

๕๒. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ.๒๕๒๐* หน้า ๓๓๗, ๓๔๔, ๓๔๙, ๓๖๖, ๔๒๖ และ ๕๔๑.

๕๓. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ.๒๕๒๐* หน้า ๑๑๘๑.

๕๔. แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ ๔๘ (ฉบับพิเศษ) ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐.

๕๕. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ.๒๕๒๑* หน้า ๑๒๐๙-๑๒๑๐.

๕๖. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๒

๕๗. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๗-๘

๕๘. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๔๕-๔๗

๕๙. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ : "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์" ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย* พ.ศ.๒๕๑๙ หน้า ๓๗-๓๘.

๖๐. ดังเช่นที่ระบุไว้ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง *"กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย"* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓.





พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (บุคคลกลางภาพ) หัวหน้าพรรคชาติไทย นายกรัฐมนตรีที่มาจาก ส.ส. คนแรกอีกครั้งนับจากการยึดอำนาจของ "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" เมื่อ 6 ตุลาคม 2519 แต่รัฐบาลพลเอกชาติชายที่กำลังสร้างสีสันด้วยสโลแกน "เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า" อยู่ได้เพียง 2 ปี 7 เดือนกว่า ก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะทหารชื่อ "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (รสช.) เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยใช้ข้อหาที่ว่าเกิดการคอรัปชั่นอย่างมากในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย หรือเรียกคอรัปชั่นยุคนี้ว่า "บุปเฟ่ต์คาบิเนต"

ในภาพ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หัวหน้าคณะ รสช. (บุคคลด้านซ้ายของภาพ) ได้ปล่อยตัวพลเอกชาติชายหลังจากควบคุมตัวไว้ครึ่งเดือนเมื่อยึดอำนาจ ส่วนนายอานันท์ ปันยารชุน (บุคคลด้านขวาของภาพ) อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐฯ และประธานกรรมการบริษัทสหยูเนี่ยน ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวตามธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาเลือด 2535 ที่ประชาชนต่อต้านขับไล่การสืบทอดอำนาจของคณะทหาร รสช. ที่ พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับ 9 ธันวาคม 2534 หลังเหตุการณ์พฤษภาเลือดนี้ นายอานันท์ก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวอีกสมัยหนึ่ง



ปัจฉิมลิขิต
ว่าด้วย "ปฏิรูปการเมือง"

...สังคมไทยต่างหาก เป็นที่ๆ ไม่ปลอดภัย
ไม่ปลอดภัยสำหรับอุดมคติและการเปลี่ยนแปลง...

เกษียร เตชะพีระ *มติชน* ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙

คำชี้แจงเบื้องต้น

หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้ ตีพิมพ์ออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๙ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยในหัวข้อ *"พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย"* ซึ่งรวมชุดทำงานหลายด้านด้วยกัน ดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วงราวปี พ.ศ.๒๕๒๗-๒๕๒๘ นับเป็นระยะเวลาผ่านล่วงเลยมาถึงกว่า ๑๐ ปี ความคิดในการรื้อฟื้นนำมาตีพิมพ์ใหม่ครั้งนี้มาจาก ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ โดยปรารภว่า น่าจะเผยแพร่ให้ได้อ่านกันอีก เนื่องจากเป็นช่วงเวลาและบรรยากาศของการตื่นตัวตื่นใจกันอย่างขนานใหญ่ในเรื่อง *"ปฏิรูปการเมือง"* กับทั้งกำลังอยู่ในห้วงดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเพิ่งจะจัดตั้งขึ้นเมื่อสองสามเดือนที่ผ่านมา (มกราคม ๒๕๔๐) อย่างน้อยก็เพื่อให้เป็นช่องทางสำหรับสาธารณชนที่จะได้เรียนรู้เข้าใจขึ้นถึงพื้นฐานความเป็นมาและที่พึงเป็นไปตามสมควร

สำหรับผู้เขียนเอง โดยหลักการแล้ว ไม่มีอะไรขัดข้องต่อความคิดในการตีพิมพ์ เป็นแต่ไม่ได้คิดคาดหวังถึงขั้นว่า จะมีผู้คนติดตามอ่านเกิดข้อคิดและปฏิบัติอย่างเป็นมรรคเป็นผลจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้กระแสขบวนการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่กำลังเป็นไปในขณะนี้ เพราะในที่สุดแล้ว หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* ไม่ได้มุ่งตีประเด็นปัญหารองๆ



พฤษภาเลือด 2535 ณ สะพานผ่านฟ้า ถนนราชดำเนิน ทหารกำลังปราบปรามประชาชนมือเปล่าผู้ต่อต้านการสืบทอดอำนาจของคณะทหาร "คณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (ภาพจาก *สารคดีฉบับพิเศษ* "รวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย รวม 3 เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย", 2541)



อย่างเช่นการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง พฤติกรรมฉ้อฉลคดโกงของนักการเมือง เป็นต้น แล้วก็หาเหตุคิดค้นตำรับตำราสรรหากลไกการเมืองการบริหาร เพื่อ *"สร้างระบบที่ดี ให้คนดีมีความสามารถทำงานเพื่อสังคมได้"* ที่ว่าปัญหาทำนองดังกล่าวเป็นเรื่องรองๆ นั้น ไม่ได้หมายความไปถึงว่าเรื่องเหล่านี้ไม่สำคัญ หรือว่าไม่จำเป็นต้องขจัดให้หมดสิ้นไป หามิได้เลย แล้วก็คงไม่มีใครเขลาที่จะมองไม่เห็นเช่นนั้นเป็นแน่ ประเด็นอยู่ที่ว่า ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียงผลอันเกิดแต่เหตุ การปฏิรูปที่แท้จริง พึงต้องมุ่งไปที่เหตุปัจจัยเป็นหลัก แล้วความคิดอ่านเปลี่ยนแปลงจัดตั้งกลไกการเมืองการบริหารก็ย่อมต้องเป็นผลตามมาโดยตรรกวิสัยอยู่ในตัวเอง ในทางตรงกันข้าม การที่เลยเถิดไปดูกันแต่เรื่องคนดี คนไม่ดี เพื่อหาทางสร้างกลไกเปิดช่องทางสำหรับ *"คนดี"* และสกัดกั้น *"คนไม่ดี"* โดยมองข้ามเหตุปัจจัยที่แท้จริงของปัญหาบ้านเมือง สิ่งที่เรียกกันว่า *"ระบบที่ดี"* และ *"คนดี"* ก็ย่อมจะกลายเป็นมลภาวะบั่นทอนทำลายประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมในที่สุด ดังเช่นที่มีสัญญาณส่อให้เห็นๆ กันอย่างชัดเจนและกว้างขวางขึ้นโดยลำดับในขณะนี้

ข้อน่าสงสัยอย่างยิ่ง ก็คือว่า ในช่วง ๖-๗ เดือน ที่มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่บทบัญญัติและข้อคิดเห็นเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเอาเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการ *"ปฏิรูปการเมือง"* และส่งเสริมให้เกิด *"ประชาพิจารณ์"* มีการถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อนและกว้างขวางอยู่นี้ แทบจะไม่มีใครคิด หรือเอ่ยถึงปัญหาหลักๆ ของบ้านเมืองอย่างเช่น ปัญหาความยากจน ความไม่เป็นธรรม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม! เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเหตุปัจจัยหลักอันยังผลให้เกิดสภาวะความเลวร้าย และเสื่อมทรามนานัปการในชีวิตเศรษฐกิจการเมืองของไทย การมองข้ามเหตุปัจจัยหลักดังกล่าว ทำให้ความหมายของขบวนการ *"ปฏิรูปการเมือง"* แปลกแยกออกไปโดยสิ้นเชิงจากเรื่องของสิทธิเสรีภาพและการพัฒนาประชาธิปไตย

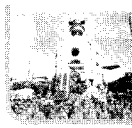
ในฐานะที่อยู่ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์มานานพอดู ก็อดไม่ได้ที่จะมองปรากฏการณ์ที่ว่านี้ โดยลอดแว่นอันเป็นจุดบอดของวิชาชีพนี้ ซึ่งเป็นมาโดยตลอด นั่นคือมิจฉาคติที่ว่า ในบ้านเมืองไทยของเรานี้ เรามีแผนพัฒนาสารพัดอย่าง

กล่าวคือ เศรษฐกิจ การศึกษา รวมตลอดถึงวัฒนธรรม แต่ยังขาดอยู่อย่างเดียวที่เหล่านักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำของไทย *"ต่าง"* พยายามเรียกร้องกันอยู่เนืองๆ นั่นก็คือ *"แผนพัฒนาการเมือง"* ที่ต้องใช้คำวลีเหล่านี้ไว้ในเครื่องหมายอัญประกาศก็เพราะว่า แต่ละคนต่างก็มี *"ระบบ"* ของตนอยู่ในกระเป๋า และสามารถปรับเปลี่ยนไปได้ตามแต่สถานการณ์ *"สัมพันธภาพทางอำนาจ"* จะเปิดช่องให้

นี่เป็นมิจฉาคติอย่างมหันต์ทางวิชาชีพ และเพราะฉะนั้นจึงเป็นอันตรายความจริงมีอยู่ว่า รัฐศาสตร์ (ถ้าจะเรียกกันว่า "ศาสตร์"ได้) เป็นศาสตร์เชิงสังเคราะห์ ไม่ใช่ศาสตร์ที่จะดำรงคงอยู่และพัฒนาไปโดดๆ ของตนเอง ตามความจริงแล้ว ธรรมชาติของสังคมศาสตร์ก็เป็นเช่นนั้น จริงอยู่ ศาสตร์สาขาทั้งหลายต่างย่อมมีขอบข่ายเรียนรู้สร้างความชำนาญการเฉพาะของตนเองอยู่ แต่กล่าวโดยเฉพาะรัฐศาสตร์ ขอบข่ายความชำนาญการเช่นว่านั้น ต้องอิงอยู่กับความรอบรู้ด้านอื่นๆ อย่างแน่นอน ถึงจะไม่ลึกซึ้ง แต่ก็จำเป็นต้องเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์และวินิจฉัยประเด็นปัญหาทางการเมืองได้อย่างใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ใช่จะยึดมั่นถือมั่นเอาแต่เรื่องของรัฐธรรมนูญและกลไกการเมืองการบริหารเป็นสรณะแต่ถ่ายเดียว

ที่น่าสนใจ ก็คือว่า ขบวนการ *"ปฏิรูปการเมือง"* ที่กำลังเอ่ยอ้างติดปากกันอยู่ในขณะนี้ ดูจะตกอยู่ในจุดบอดของวิชาชีพรัฐศาสตร์ไทย ในทำนองเดียวกันจากข้อเสนอโดยสรุปว่า

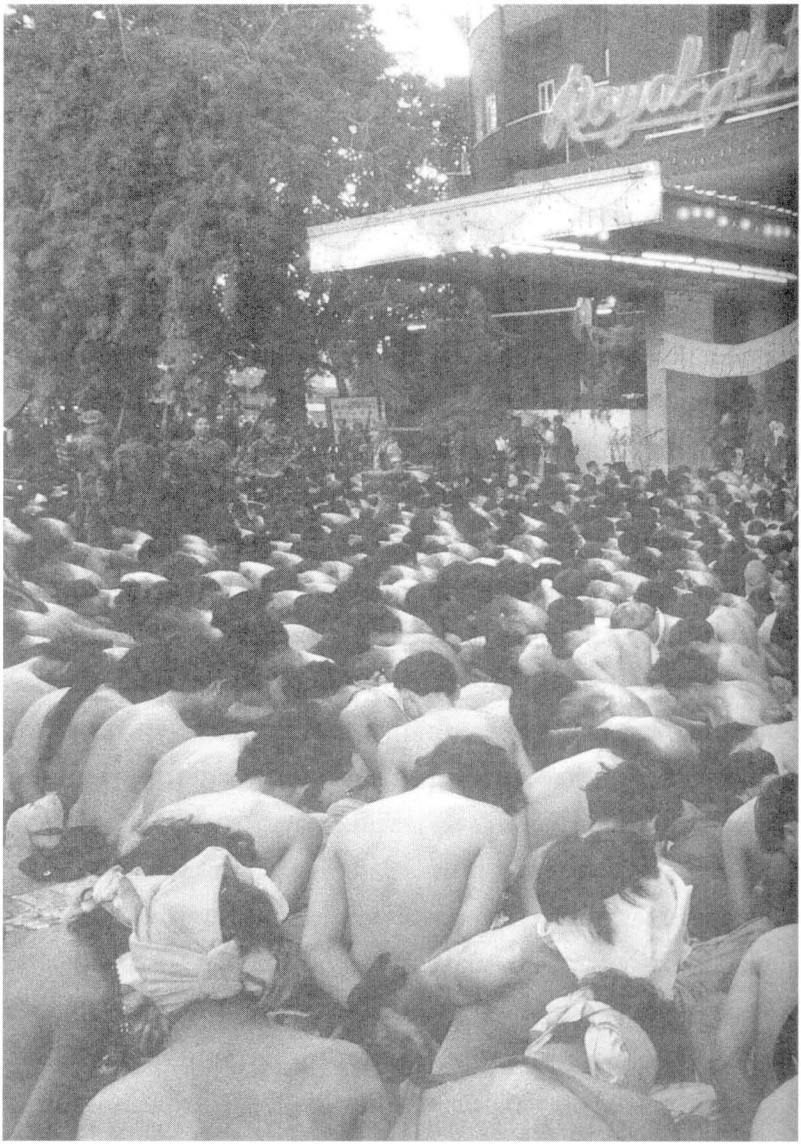
> ประการที่ ๑ ควรมีองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง
>
> โดยที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งที่ควรได้รับการพัฒนาไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ในอดีตที่ผ่านมา การทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ดี การทำแผนการศึกษาก็ดี การทำแผนวัฒนธรรมก็ดี มีสำนักงานคณะกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบ *ในแต่ละเรื่อง* แต่ไม่มีองค์กรใดในทำนองเดียวกันทำหน้าที่ทำแผนพัฒนาการเมือง



> คพป. เห็นควรให้มีการตั้งองค์กร *ทำหน้าที่พัฒนาการเมือง* อย่างต่อเนื่อง โดยจะตั้งชื่อว่า *"คณะกรรมการพัฒนาการเมือง"* หรือ *"สภาพัฒนาการเมือง"* หรือชื่ออื่นใดก็ตาม ที่สำคัญคือ ให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในองค์กรนี้...[๒]

ด้วยเหตุฉะนี้ หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* จึงไม่อาจตอบสนองสำหรับบรรดาผู้อ่านที่ต้องการมีส่วนร่วมถกเถียงและตัดสินใจโดยยึดติดอยู่ในกรอบความคิดของกระแสขบวนการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญเท่าที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานี้ เนื่องจากเป็นงานเขียนที่มุ่งทำความเข้าใจถึงสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมโดยรวม (ไม่ใช่เพียงสัมพันธ์ระหว่างนักรัฐศาสตร์ หรือนักกฎหมายมหาชน กับกลุ่มอำนาจ เท่านั้น !) และกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเมื่อเกี่ยวข้องถึงเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแล้ว ก็ย่อมหมายถึงว่า จะต้องพยายามทำความเข้าใจเชื่อมโยงไปถึงเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างรอบด้าน ในฐานะศาสตร์เชิงสังเคราะห์ทั้งนี้ เท่าที่สติปัญญาของปุถุชนคนหนึ่งจะอำนวยให้ได้

ที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ใช่เพื่อวินิจฉัยในทำนองว่าขบวนการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งรัฐธรรมนูญนิยม ถูกหรือผิด ควรหรือไม่ควร ประการใด นั่นเป็นเรื่องของผู้อ่านจะใช้วิจารณญาณของตนเอง บท *"ปัจฉิมลิขิต"* นี้เพียงแต่แยกแยะให้เห็นแก่นสารของเรื่องราวทางเศรษฐกิจการเมือง ที่กำลังเป็นไปในทุกวันนี้ ซึ่งค่อนข้างเป็นที่สับสนกระจัดกระจาย อุปมานักขายธุรกิจท่องเที่ยวป่าสัญจร เอาแต่จัดรายการให้มวลลูกค้าชมนกชมไม้พอให้เจริญตาเจริญใจ แต่ถ่ายเดียว โดยไม่คิดจะให้ลูกค้าเหล่านั้นได้มองเห็น และเข้าใจถึงองคาพยพและโครงสร้างของป่าโดยรวม ฉันใดก็ฉันนั้น เรื่องของปฏิรูปการเมืองก็กำลังเป็นไปในทำนองเดียวกัน หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* เป็นความพยายามส่วนหนึ่งเมื่อกว่าสิบปีมาแล้วที่จะฉายภาพให้ได้มองเห็นถึงแก่นสารของชีวิตการเมืองไทย ซึ่งก็คือ เรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจ ดังกล่าวแล้ว พร้อมด้วยกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและรัฐธรรมนูญ มองในมิติประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือน



ประชาชนผู้ต่อต้านการสืบทอดอำนาจของคณะทหาร "คณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" ต้องตกเป็นเชลยศึกในประเทศชาติของตนเอง ฐานต่อสู้เพื่อ "ประชาธิปไตย" ในเหตุการณ์พฤษภาเลือด 2535 หน้าโรงแรมรัตนโกสินทร์ และต่อหน้าพระแม่ธรณีบีบมวยผม สนามหลวง (ภาพจาก *สารคดีฉบับพิเศษ* "รวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย รวม 3 เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย", 2541)



อัตตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ ตามความคิดของศาสตราจารย์เฮอร์แมน ไฟเนอร์ ดังที่อ้างถึงในบทที่ ๑ ประเด็นอยู่ที่ว่า ชีวิตการเมืองไทยกำลังมาอยู่ ณ จุดใดในอัตตชีวประวัติที่ว่านี้ โดยเฉพาะเมื่อมองผ่านลอดแว่นของขบวนการปฏิรูปการเมืองในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ นี้

โดยนัยนี้ บท *"ปัจฉิมลิขิต"* จะยังคงสานต่อเจตนารมณ์แต่แรกเริ่มของหนังสือ เรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* ซึ่งจบลงด้วย บท *ส่งท้าย : สู่ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* อันเป็นฉายาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.๒๕๒๑ งานเขียนเมื่อสิบกว่าปีก่อนพยายามอธิบายให้เห็นภาพความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และรัฐธรรมนูญไว้พอสมควรในบทก่อนหน้านั้น แล้วก็ลงเอยไว้ว่า *"งานศึกษาในขั้นนี้คงจะยังไม่อาจเสนอการอธิบายสรุปได้อย่างแน่ชัดถึงว่าสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่นี้จะพัฒนาไปในทิศทางเช่นไร"* ในการตีพิมพ์ครั้งใหม่นี้ แม้จะไม่อยู่ในฐานะและโอกาสทำการวิจัยสำหรับช่วงพัฒนาการต่อจากนั้น แต่กระนั้นก็ตาม จากทัศนวิสัยของหนังสือเล่มนี้เอง สุ้มเสียงของขบวนการปฏิรูปการเมืองก็ดี หรือแนวรัฐธรรมนูญนิยมก็ดี รวมตลอดถึงพฤติกรรมและปฏิกิริยาของเหล่า *"นักการเมืองอาชีพ"* ก็ดี อาจกล่าวได้ว่านับเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง ที่พอจะบ่งบอกได้ตามสมควรถึงทิศทางและเค้าเงื่อนพัฒนาการของสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ที่ว่านี้ ซึ่งก็คือผลสืบเนื่องมาจากนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาแบบไม่สมดุลนั่นเอง นับตั้งแต่ยุค *"ระบอบปฏิวัติ"* ภายใต้การนำของกลุ่มอำนาจจอมพล สฤษดิ์-ถนอม-ประภาส (พ.ศ.๒๕๐๑-๒๕๑๖)

ย้อนรอยอดีต : โลกาภิวัตน์ / โลกานุวัตร[๓]

ในการทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ขบวนการปฏิรูปการเมืองช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ นี้ จำเป็นต้องมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์โดยสังเขปในที่นี้ พิเคราะห์จากแง่มุมของสัมพันธภาพทางอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแล้ว อาจสรุปได้ว่า เศรษฐกิจการเมืองไทยได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงเชิง

โครงสร้าง ๒ ยุคใหญ่ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ ยุคแรก เริ่มด้วยพลังกดดันของจักรวรรดินิยมตะวันตกให้เศรษฐกิจสังคมไทยต้องตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอมถูกจำกัดอธิปไตยบางส่วน ด้วยสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ.๒๓๙๘ อิทธิพลผลักดันจากโลกภายนอกนี้ เป็นปัจจัยหนุนเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมการเมืองไทย เริ่มต้นด้วยการต่อสู้ทางการเมืองรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ จากนั้นการปฏิรูปในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ก็นำไปสู่ปรากฏการณ์เรียกร้องสิทธิเสียงทางการเมือง ซึ่งขยายวงกว้างออกไปตามลำดับ จาก *"คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน"* ร.ศ.๑๐๓ (พ.ศ.๒๔๒๘) *กบฏ ร.ศ.๑๓๐* (พ.ศ.๒๔๕๕) และในที่สุด *การปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕*

ช่วง ๒๕ ปีเศษต่อจากนั้น เป็นเรื่องของความผันผวนทางการเมืองอันเกิดจากการขัดแย้งต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันเองภายในวงราชการ ทั้งระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร และระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ ทางฝ่ายทหารเอง ลงท้ายด้วยรัฐประหาร พ.ศ.๒๔๙๐ เป็นการจบสถานะบทบาททางการเมืองของกลุ่มปฏิวัติ ๒๔๗๕ ช่วงสิบปีเศษจากนั้น พลังอำนาจก็ค่อยๆ เปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มทหารรุ่นใหม่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์-ถนอม-ประภาส

รัฐประหาร สถาปนา *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดือนตุลาคม ๒๕๐๑ นับเป็นการเปิดศักราชใหม่เข้าสู่ยุคที่ ๒ ของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทย กล่าวคือ นอกเหนือไปจากสถาปนาอำนาจตั้งตนอยู่ในค่ายโลกเสรีต่อต้านปราบปรามฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์แล้ว โดยอาศัยแรงหนุนและกดดันจากฝ่ายโลกเสรีเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ผู้เป็นมหาอำนาจยิ่งใหญ่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในด้านเศรษฐกิจการเมือง *"ระบอบปฏิวัติ"* ยังได้เปิดศักราชของการวางแผนพัฒนาประเทศ ในแนวทางผลักดันให้เศรษฐกิจสังคมไทยเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมและตลาดโลกอย่างเต็มตัว ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องขยายความอะไรอีก

ตรงนี้เองที่เป็นที่มาที่ไปของ *"โลกาภิวัตน์"* อันหมายถึงการแผ่ขยายพลังอิทธิพลของบรรดามหาอำนาจอุตสาหกรรมออกไปสู่ดินแดนและเศรษฐกิจการเมืองที่ถือว่า ล้าหลัง รวมทั้งของไทยเราด้วย และ *"โลกานุวัตร"* อันหมายถึง



การประพฤติเจริญรอยตามและพึ่งพิงโลกภายนอก ทั้งในด้าน กำลังทุนและเทคโนโลยี เศรษฐกิจการเมืองไทยก็ตกอยู่ในสถานะเช่นนี้ ในประการสำคัญ ที่ว่าเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ก็เพราะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุค ได้ก่อให้เกิดกลุ่มชนใหม่ๆ ขึ้นมา ซึ่งอาจเรียกรวมๆ กันไปก็ได้ว่า *กลุ่มทุนและชนชั้นกลาง* การก่อตัวเติบใหญ่ของกลุ่มชนใหม่ๆ เป็นมาอย่างต่อเนื่องหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง และการปฏิรูปรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ และเป็นต้นตอที่มาของการเรียกร้องสิทธิเสียง และการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทตอนที่เกี่ยวข้องของหนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*

จุดแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงยุค *"ระบอบปฏิวัติ"* ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็คือ ขอบข่ายของการเปิดประเทศและการครอบงำจากมหาอำนาจอุตสาหกรรม ได้เป็นไปอย่างเต็มตัว และทวีความเข้มข้นรุนแรงขึ้นโดยลำดับ ทั้งนี้ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมือง อันเป็นที่เทิดทูนบูชากันนักหนาในศัพท์ภาษาวิชาการว่า *"ตลาดเสรี"* แล้วการแผ่ขยายอำนาจครอบงำจากมหาอำนาจอุตสาหกรรม ก็ไม่จำเป็นต้องลงทุนลงแรงใช้พลกำลังทางทหารหรือต้องทำการกดขี่บังคับอะไรมากมาย อย่างเช่นในยุคสมัยอาณานิคม หากแต่ได้อาศัยกลุ่มชนใหม่ๆ เช่นว่านี้เองเป็นสื่อเชื่อมโยง ไม่ว่าจะเป็นในหมู่กลุ่มทุนก็ดี หรือ กลุ่มเทคโนแครท รวมทั้งนักวิชาการก็ดี ตลอดจนกลุ่มวิชาชีพต่างๆ ก็ดี ซึ่งล้วนแต่ผ่านระบบการศึกษาและวัฒนธรรมการเรียนรู้ อันเป็นไปเพื่อผนวกเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชาติให้เข้าสู่ระบบ *"ตลาดโลก"* อย่างแนบแน่นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ และกลุ่มทุนและชนชั้นกลางเช่นว่านี้เองก็ได้เติบใหญ่ขึ้นตามลำดับสู่สถานะเศรษฐกิจการเมือง เพียงพอที่จะเรียกร้องกดดันให้ได้มาซึ่งสิทธิเสียงและการมีส่วนร่วมในอำนาจการเมือง[๕]

จุดแตกต่างอีกประการหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองไทยในอนาคต ก็คือ ภายใต้ *"ระบอบปฏิวัติ"* ซึ่งบำรุงส่งเสริมความเติบใหญ่ในหมู่กลุ่มทุนและชนชั้นกลางนั้น ในขณะเดียวกัน กลับบั่นทอนลิดรอนสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในหมู่ชนชั้นแรงงานและเกษตรกร อันประกอบเป็นมวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยนัยนี้ นโยบายและยุทธศาสตร์



พิธีสงฆ์ ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย กลางถนนราชดำเนิน เพื่ออุทิศบุญกุศลให้กับผู้เสียชีวิตจากอาชญากรรมโดยรัฐในเหตุการณ์พฤษภาเลือด 2535 ที่ต่อสู้เพื่อ "ประชาธิปไตย" (ภาพจาก *ศิลปวัฒนธรรม* 13 : 12 ตุลาคม 2535 ฉบับ "ราชดำเนิน ถนนสายประชาธิปไตย")



การพัฒนาในตัวเอง จึงเป็นสมุฏฐานและต้นตอก่อปัญหาความยากจน และความไม่เป็นธรรมต่างๆ ทางสังคม ตลอดจนสถานภาพทางการเมือง อันไร้สมรรถนะทางเศรษฐกิจของมวลชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในชนบทดังเช่นที่เป็นอยู่

ปัญหาช่องว่างและความแตกต่างลักลั่นภายในองคาพยพและโครงสร้างสังคมไทยเช่นว่านี้เอง จะเป็นเงื่อนปมสำคัญต่อพัฒนาการที่จะมีมา จากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เข้าสู่ยุครัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* ภายใต้การนำของรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ นอกจากจะไม่ได้แก้ปัญหาช่องว่าง และความแตกต่างลักลั่นอะไรอย่างจริงจังแล้วยังได้กระชับความสัมพันธ์กับภาคธุรกิจเอกชนอย่างแนบแน่นขึ้นเป็นทวีคูณ อย่างเช่น ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) ปูพื้นฐานความสัมพันธ์ร่วมมือระหว่างกลุ่มเทคโนแครท หรือที่ใช้เรียกกันในแวดวงวิชาการว่า *"ขุนนางนักวิชาการ"* กับกลุ่มทุนภาคเอกชน ทั้งในธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และการเงินการธนาคาร

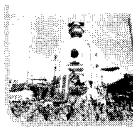
ขณะเดียวกัน ในช่วง ๘ ปีเศษ อันต่อเนื่องของรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ และในท่ามกลางความ *"โชติช่วงชัชวาล"* ทางเศรษฐกิจ บรรดาพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่างก็สบช่องได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยถ้วนหน้าในธุรกิจการเมืองจัดสรรแบ่ง *"เค็ก"* ผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นไปอย่างรวดเร็วและในอัตราสูง ยังผลสร้างความมั่งคั่งและเข้มแข็งขึ้นตามลำดับให้กับระบบพรรคการเมือง ซึ่งสืบทอดมรดกวัฒนธรรมทางความคิดและปฏิบัติมาตั้งแต่ครั้ง *"ประชาธิปไตยแบบไทย"* ของยุคสฤษดิ์-ถนอม-ประภาส ในที่สุด ด้วยเหตุผลต่างๆ รวมทั้งแรงอิทธิพลกดดันของพรรคการเมืองรอบข้าง พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จำต้องสละอำนาจ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๓๑ โดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยในครั้งนั้น เป็นผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และโดยที่เป็นหัวหน้าพรรคที่มาจากการเลือกตั้ง *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* จึงได้ชื่อว่า *"ประชาธิปไตยเต็มใบ"* โดยปริยาย

รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ คงสืบสานนโยบายผลักดันการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป ตามกระแสโลกาภิวัตน์/โลกานุวัตร พร้อมทั้งจุดพลุนโยบาย

"เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า" เพื่อเปิดช่องทางแผ่ขยายอิทธิพลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจออกสู่อินโดจีน ซึ่งพลังการทหารและการเมืองเริ่มอ่อนตัวลงไปจากผลกระทบความล่มสลายของขบวนการคอมมิวนิสต์โลก ในช่วงนี้ ธุรกิจการเมืองเป็นไปอย่างคึกคัก พร้อมด้วยการเบ่งบานของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ยังผลกำไรและความมั่งคั่งให้แก่เหล่านักฉวยโอกาสทั้งหลาย ในขณะที่ ในชนบทมวลเกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปเป็นจำนวนมาก ทั้งจากนโยบายพัฒนาแหล่งพลังงานเพื่ออุตสาหกรรมและจากการกว้านซื้อเก็งกำไร ทว่าในทัศนะของผู้นำรัฐบาล ได้แต่มองไปว่าพฤติการณ์เก็งกำไรให้ราคาที่ดินสูงขึ้นๆ เท่ากับเป็นการสร้างความร่ำรวยให้กับเกษตรกร นี่หรือคือ *"วิสัยทัศน์"* ของผู้นำรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน?

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาวะเบ่งบานทางเศรษฐกิจการเมือง เช่นนี้แม้จะเป็นที่กล่าวขวัญกันว่าเต็มไปด้วยการทุจริตคอรัปชั่น ตามวิสัยของธุรกิจการเมือง แต่ก็ย่อมจะเป็นที่พึงพอใจของกลุ่มทุนและชนชั้นกลางเป็นอย่างยิ่ง และก็ย่อมไม่เป็นที่ประหลาดใจอะไรที่รัฐประหารของ *"คณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ"* (รสช.) ตอนเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ จึงก่อปฏิกิริยาต่อต้านอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเมื่อ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้นำคณะ รสช. ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบต่อจากนายอานันท์ ปันยารชุน ในเดือนเมษายน ๒๕๓๕ ในคราวนี้ กลุ่มทุนและชนชั้นกลางเป็นผู้ก่อการประท้วงต่อต้านเองโดยตรง ต่างจากคราว ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำบทบาทเพียงผู้หนุนหลังขบวนนิสิตนักศึกษา และมาในสถานการณ์ *"พฤษภาทมิฬ"* ๒๕๓๕ คราวนี้ ป้ายประท้วงเรียกร้องเป็นที่ชัดเจนตรงไปตรงมากล่าวคือ *"นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง"*

เหตุการณ์ที่ผ่านไปในช่วง ๕ ปีหลัง (๒๕๓๕-๒๕๔๐) กล่าวคือ นายอานันท์ ปันยารชุน กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาจากการเลือกตั้ง ตามคำเรียกร้องของสาธารณชน พร้อมด้วยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง แทนที่จะมาจากประธานวุฒิสภา ดังเช่นแต่ก่อน เป็นการให้ศักดิ์ศรีทางการเมืองอย่างเต็มที่แก่สถาบันสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง



พรรคการเมืองทั้งหลาย ต่อจากนั้น ก็เป็นการเลือกตั้งตามกติกาใหม่ ยังผลให้ได้จัดตั้งรัฐบาลชวน หลีกภัย รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา จนถึงรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ในปัจจุบัน เหล่านี้ เป็นเหตุการณ์ที่เพิ่งเป็นไปสดๆ ร้อนๆ ไม่จำเป็นต้องขยายความในที่นี้

แต่ข้อที่จำเป็นต้องเอ่ยอ้างถึงโดยเฉพาะ ก็คือ การก่อตัวเติบโตของกลุ่มทุนใหม่ ที่เรียกตามภาษาสำนวนของ *"รามบุตรี ๕๑๖"* แห่งหนังสือพิมพ์*ผู้จัดการ* ว่า *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital Force"* กลุ่มทุนใหม่ที่ว่านี้ ก่อตัวขึ้นโดยผลของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่มุ่งผนวกเศรษฐกิจการเมืองไทยเข้าสู่ระบบตลาดโลก เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และเมื่ออุตสาหกรรมไทยได้พัฒนาจากเพื่อทดแทนการนำเข้าสู่เพื่อการส่งออก พร้อมทั้งยังมุ่งให้ประเทศไทยเปิดเสรี เป็นศูนย์กลางการค้าการเงิน รวมตลอดถึงการเปิดเสรีทางการสื่อสารโทรคมนาคม และสารสนเทศ ทั้งหมดนี้ ประกอบเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อันยังผลให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มชนใหม่ๆ ขึ้นในทำนองเดียวกันกับที่เคยเป็นมาในอดีต และก็เช่นกัน เมื่อเติบใหญ่ถึงระดับหนึ่ง ย่อมมีการแสดงตนและเรียกร้องสิทธิเสียงการมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ระบอบรัฐสภาแบบ *"ประชาธิปไตยเต็มใบ"* ที่คะแนนเสียงหลักส่วนใหญ่ตกอยู่แก่พรรคการเมืองและกลุ่มทุนท้องถิ่น ซึ่งได้พัฒนาเติบโตมาช้านาน ทั้งในด้านกำลังเงิน และฐานหัวคะแนนเสียง ดังกล่าวมาในตอนต้น

ถึงจุดนี้ กติกา *"นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง"* จึงไม่เป็นที่สบอารมณ์ของกลุ่มทุนใหม่ เพราะนั่นหมายถึงอำนาจการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย *"แบ่งเค็ก"* ธุรกิจการเมืองย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง และกลุ่มท้องถิ่นตลอดไป สุ้มเสียงเรื่องความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกติกาการเมืองและรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้นำที่มี *"วิสัยทัศน์โลก"* พร้อมด้วย *"มืออาชีพ"* จึงกระหึ่มดังขึ้นเป็นลำดับ ศัพท์แสงอย่างเช่น โลกาภิวัตน์/โลกานุวัตร เป็นที่เอ่ยอ้างกันจนติดปาก โดยเฉพาะในหมู่กลุ่มสื่อมวลชนเอง ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ซึ่ง ณ บัดนี้ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระแส *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital Force"* กระแสเจ้าก็เจ้าการจัดตั้ง *"กลุ่มเพื่อนอานันท์"*

นับเป็นเครื่องสะท้อนปรากฏการณ์แสวงหาผู้นำ ผู้มี *"วิสัยทัศน์โลก"* เช่นว่านี้ และ ณ ทางสองแพร่งของการเมืองไทยนี้เองที่กลุ่ม *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* กับทุนท้องถิ่น กำลังเผชิญหน้ากันภายใต้ขบวนการกดดันให้ได้มีการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ ในนามแห่งฝ่ายธรรมะ เพื่อชำระสะสางให้ระบอบการเมืองได้สะอาดบริสุทธิ์ อย่างน้อยก็เพื่อให้ "คนดีทำงานได้ดี คนไม่ดีทำความไม่ดีได้ยาก"[๖]

จากเศรษฐกิจการเมือง *"โชติช่วงชัชวาล"* ของรัฐบาลเปรม ผ่านช่วง *"เศรษฐกิจฟองสบู่"* ยุครัฐบาลชาติชาย มาสู่วาระของเศรษฐกิจถดถอย และวิกฤตการเงินการธนาคาร ช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ยุคชวน-บรรหาร-ชวลิต ในปัจจุบัน แรงอิทธิพลกดดันเพื่อการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญกำลังทวีความเข้มข้นรุนแรงขึ้นทุกขณะ และในการนี้ สื่อมวลชนภายใต้กระแส *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* ก็กำลังมีบทบาทอันสำคัญยิ่งเช่นกัน ในอันที่จะเอื้อให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีสติ มีเหตุผลหรือไม่ อย่างไร

แก่นสารปฏิรูปการเมือง

จากการพิเคราะห์ย้อนรอยอดีตมาโดยสังเขป คงพอจะช่วยให้มองเห็นถึงความหมายและเค้าเงื่อนของขบวนการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนพอสมควร ข้อสรุป เห็นจะไม่มีอะไรเหมาะสมไปกว่า จะขอนำเอาถ้อยคำข้อสังเกตของคนสองคนมาอ้างไว้ ณ ที่นี้ คนหนึ่งเป็นนักวิชาการรัฐศาสตร์ทำหน้าที่วิเคราะห์และวิพากษ์สังคม อีกคนหนึ่งเป็นถึงบรรณาธิการอาวุโสหนังสือพิมพ์ ทำบทบาทเป็นปากเสียงให้กับส่วนหนึ่งของขบวนการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ จากคนแรกที่ว่า

> เนื้อแท้ของปัญหาปฏิรูปการเมือง คือปัญหาขัดแย้งในหมู่ชนชั้นปกครอง ระหว่างทุนใหญ่และทุนขุนนางฝ่ายหนึ่งกับทุนหัวเมืองท้องถิ่น อีกฝ่ายหนึ่ง
>
> .....
>
> เคล็ดลับกลวิธีที่เหลืออยู่ จึงต้องอาศัยพลิกแพลงด้วย

กระบวนท่ายืมพลังถ่ายทอดพลัง ไม่ว่าจะเป็นปฏิรูปการเมืองสูตร คพป. หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ

.....

อย่าพูดภาษากฎหมายมหาชน และนิติปรัชญานัก เพราะมันกินไม่อิ่ม นุ่งไม่อุ่น...ที่เราขาดที่สุด ไม่ใช่ความรู้ตรรกวิทยา สังคมวิทยา และกฎหมายมหาชน แต่คือเศรษฐศาสตร์การเมือง[๙]

และจากคนต่อมาที่ว่า :

...ประการสำคัญที่*ชัดเจน* ประการหนึ่ง คือการต่อสู้ระหว่าง*ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น*...กับ*ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ* หรือ Mature Capital Force ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด เพราะถึงที่สุดแล้ว ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองก็คือ ทางออกของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และปัญหาเฉพาะการณ์ในระยะไม่เกิน ๕ ปี มานี้ของบ้านนี้เมืองนี้ ก็คือ สภาพที่ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น เริ่มยึดกุมอำนาจรัฐ ได้ด้วย*ระบบรัฐสภาล้าหลัง* แต่ไม่สามารถที่จะบริหารรัฐได้*ทันโลกในยุคโลกานุวัตร* จำเป็นอยู่เองที่ Mature Capital Force จะต้องพยายามรุกเชิงพื้นที่ในปริมณฑลอำนาจรัฐให้มากกว่าเดิมที่ครึ่งครึ่งกลางกลาง

...*กรอบกติกาบ้านเมืองใหม่* ก็ต้องเปิดโอกาสให้*นักบริหารอาชีพ* เข้าไปเป็น *รัฐมนตรี* มากขึ้น ไม่ใช่เพียงแต่อาศัยวิธี*เกาะหลังนักเลือกตั้ง* เข้าไปเหมือนเดิม[๑๐]

ข้อสรุปจึงนับว่าตรงกัน ทั้งจากฝ่ายที่หนุนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางปฏิรูปการเมืองที่กำลังผลักดันกันอยู่ แล้วก็เป็นความจริง ที่ว่าการเผชิญหน้าและ



นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย นายกรัฐมนตรี (ระหว่าง 13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539) กำลังสนทนากับ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

นายบรรหารจบการเป็นนายกรัฐมนตรีของตนด้วยการยุบสภา (27 กันยายน) การเลือกตั้งครั้งใหม่กลางเดือนพฤศจิกายน 2539 พรรคความหวังใหม่ได้ ส.ส. มากเป็นอันดับหนึ่ง ทำให้พลเอกชวลิตได้เป็นนายกรัฐมนตรี (25 พฤศจิกายน) แต่ด้วยปัญหาเศรษฐกิจ "ฟองสบู่แตก" และค่าเงินบาทลอยตัว อันเป็นสาเหตุของโรค "ต้มยำกุ้ง" ที่แพร่ระบาดทั่วโลก เป็นปัจจัยให้พลเอกชวลิตต้องจบตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของตนด้วยการลาออก ในขณะที่อยู่ได้ไม่ถึงปี (6 พฤศจิกายน 2539) แต่เส้นทางการเมืองของพลเอกชวลิตยังมีต่อมา โดยยอมสลายพรรคความหวังใหม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองใหม่ที่ชื่อ พรรคไทยรักไทย โดยพลเอกชวลิตอดีตนายกรัฐมนตรีได้เป็นรองนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร



ต่อสู้ระหว่างพลังเศรษฐกิจการเมืองทั้งสอง คือ *"ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น"* กับ *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอันใด รวมถึงการกดดัน ผลักดัน และเรียกร้องให้ *"ต้องเปิดโอกาสให้นักบริหารอาชีพ เข้าไปเป็นรัฐมนตรีมากขึ้น"* ทั้งหลายทั้งปวง เป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมการเมืองไทยดังที่ได้ย้ำมาโดยตลอด แต่ทว่าในฐานะขบวนการ *"ปฏิรูปการเมือง"* จะคิดกันได้แค่นี้ละหรือ? ถ้าจะเจาะจงกันเพียงแค่นั้น คำถามก็มีตามมาทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- "นักบริหารอาชีพ" ที่ว่าเหล่านี้ เป็นใคร มาจากไหน?
- "นักบริหารอาชีพ" ที่ว่าเหล่านี้ เป็นกลางปลอดจากอิทธิพลผลประโยชน์จริงหรือ?
- แล้วมิใช่ด้วยฝีมือ ทักษะความชำนาญของเหล่า "นักบริหารมืออาชีพ" ที่ว่าเหล่านี้หรอกหรือที่เศรษฐกิจการเมืองไทยต้องถูกผนวกให้ผูกโยงดุจเป็นอาณานิคมขึ้นต่อศูนย์อำนาจเศรษฐกิจภายนอก[๕] และปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมจนก่อปัญหาวิกฤตสังคมและสภาพแวดล้อมเรื้อรังอยู่ทุกวันนี้?
- แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น ที่ว่า "การปฏิรูปการเมืองก็คือ ทางออกของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ" จะเป็นไปเพื่อใคร หรืออะไร กันแน่?

การตั้งคำถามเหล่านี้ ไม่ใช่เพื่อกลบเกลื่อน หรือหลีกเลี่ยงปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อันเกิดแต่ความฉ้อฉลปลิ้นปล้อน และทุจริตคอรัปชั่นของเหล่า *"นักการเมืองอาชีพ"* ผู้ได้รับสมญาใหม่ว่า *"นักเลือกตั้ง"* คนเหล่านี้สมควรแล้วที่จะได้รับความชิงชัง ดูหมิ่นดูแคลนจากมหาชน และพึงถูกขจัดให้หมดสิ้นไป ข้อนี้เป็นที่ชัดเจนกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว แต่ข้อที่น่าห่วงใย ในกระแสขบวนการปฏิรูปการเมือง ซึ่งรวมถึงสื่อมวลชนประเภทที่เจริญมั่งคั่งถึงอันดับ *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* ก็อยู่ที่ว่า ได้แต่พยายามโหมกระพือสร้างภาพปัญหาการเมืองให้เป็นเพียงเรื่องของทางเลือก หรือแบ่งขั้ว ระหว่างคนดี/คนไม่ดี ระหว่าง เทพ/มาร เท่านั้น ซึ่งเหตุการณ์ที่ผ่านมาหลัง *"พฤษภาทมิฬ"*

๒๕๓๕ ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นถ่องแท้แล้วว่าไม่ใช่เป็นเช่นนั้น เรื่องปัญหาขัดแย้งต่อสู้ระหว่าง *"ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น"* กับ *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* ก็กำลังเป็นไปในทำนองเดียวกัน

นี่เป็นจุดบอดใหญ่หลวงในหมู่ขบวนการปฏิรูปการเมืองขณะนี้ *"พฤษภาทมิฬ"* เพิ่งจะผ่านพ้นไป ด้วยการชี้ขาดในหมู่ชนชั้นกลางเองว่า *"นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง"* เพียงสองสามปีให้หลัง การเลือกตั้งกลับกลายเป็นพญามารไปในชั่วพริบตา เพียงเพราะผิดหวังจากการที่ฝ่ายพรรค *"เทพ"* ซึ่งให้ภาพพจน์ของนายธนาคารและนักบริหารมืออาชีพ ต้องพลาดจากการได้คะแนนเสียงนำในสภา เพื่อมีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙[๑๐] การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ณ บัดนี้ กลายเป็นภาพลักษณ์ของการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การทุจริตคดโกง และความไร้คุณธรรม และประสิทธิภาพของระบอบรัฐสภาไปเสียแล้ว ตลอดจนประชาชนคนไทยโดยเฉพาะในชนบทก็ต้องพลอยถูกตราหน้าว่าไร้การศึกษาในเรื่องการใช้สิทธิเสียงในระบอบประชาธิปไตย เข้าทำนองสุภาษิตที่ว่า *"ประชาชนเป็นอย่างไร ผู้ปกครองก็เพียงแค่นั้น"* ทั้งหมดนี้ โดยพฤติการณ์ ก็ไม่ผิดอะไรนัก แต่ทว่าไม่ถูกต้องและทั้งไม่เป็นจริงทั้งหมด ความคิดอ่านปฏิรูป ครึ่งๆ กลางๆ สุกๆ ดิบๆ นั้น เป็นอันตราย แล้วก็พลอยให้สาธารณชนคนไทยเป็นจำนวนมากต้องหลงถกเถียงประเด็นปัญหากันวกวน ดุจพายเรือในอ่าง สร้างความลักลั่นสับสนในประเด็นปัญหาการเมืองและรัฐธรรมนูญหลายๆ อย่างโดยไม่จำเป็น

ความจริงก็คือว่า เรายังขาดทัศนวิสัยกว้างไกลพอที่จะมองถึงประเด็นการปฏิรูปอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะเข้าใจความหมายของการปฏิรูปกันเพียงใด และอย่างไรเท่านั้น ถ้าจะคิดอ่าน *"ปฏิรูป"* กันเพียงเพื่อ *"เปิดโอกาสให้นักบริหารอาชีพเข้าไปเป็นรัฐมนตรีมากขึ้น"* แล้วไซร้ ก็ดูไม่มีความจำเป็นอันใดเลยที่จะต้องกระทำการกันใหญ่โตถึงขั้นสร้าง *"กรอบกติกาบ้านเมืองใหม่"* เพราะทั้งกลุ่มทุนท้องถิ่น และกลุ่มทุนชาติ ต่างก็มีเป้าหมายตรงกัน คือ เรื่องของเงินตราและการชักจูงให้เศรษฐกิจไทยสยบ ขึ้นต่อกระแสโลกาภิวัตน์/โลกานุวัตร อันเป็นช่องทางของการสร้างความมั่งคั่งและอำนาจจะแตกต่างกันก็ตรงที่ท่าทีวิธีการเท่านั้น ทั้งสองต่างไม่ได้มีความชอบธรรมอะไรเหนือกว่ากัน จะอย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว



พลังทั้งสองย่อมจะต้องรอมชอมกันโดยวิถีทางแห่งตรรกะของตนเอง ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กรอบกติกาบ้านเมืองอะไรก็ตาม ทั้ง คพป. และสภาร่างรัฐธรรมนูญดูจะพยายามกันการครหาในเรื่องนี้ ถึงได้เน้นกันหนักหนาถึงการกำหนดบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญแยกแยะระหว่าง *"การเมืองของพลเมือง"* และ *"การเมืองของนักการเมือง"* เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ถ้าจะว่าตามอักขรวิธีแล้ว ต้องนับว่าก้าวหน้าไปไกลทีเดียว ครอบคลุมตลอดไปถึงสิทธิชุมชน อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่ดูจะไม่มีผู้ใดใส่ใจเอาเสียเลยว่า สิทธิเสรีภาพอันปราศจากสมรรถนะทางเศรษฐกิจนั้น จะบังเกิดผลอย่างไรในทางความเป็นจริง

อันที่จริง การรอมชอมระหว่างทุนท้องถิ่น กับทุนชาติ ก็ได้มีสัญญาณให้เห็นเป็นเค้าอยู่แล้ว จากการที่พรรคการเมืองต่างๆ พยายามโอนอ่อนเชื้อเชิญกลุ่มทุนชาติ และนักบริหารมืออาชีพ ให้เข้ามาร่วมสังฆกรรมบนเวทีการเมืองรัฐสภาเดี๋ยวนี้ *"ดรีมทีมเศรษฐกิจ"* จึงเป็นที่กล่าวขวัญและหมายปองกันนักหนา ในหมู่ผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลาย เพียงเพื่อให้ได้หน้าตาว่า เป็นผู้นำมีวิสัยทัศน์ทัดเทียมการเปลี่ยนแปลงของโลก แล้วก็ไม่ใช่เพียงให้เข้ามาร่วมเป็นที่ปรึกษาอยู่เบื้องหลัง อย่างในสมัยรัฐบาลเปรม และรัฐบาลชาติชายเท่านั้น หากยังตั้งกันเป็นรัฐมนตรีรับผิดชอบภาระหน้าที่ในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ โดยจะสมัครใจลงเลือกตั้งหรือไม่ ก็สุดแต่อัธยาศัย ส่วนจะมีสถานะเข้มแข็งเป็นที่ยอมรับเชื่อถือภายในพรรค หรือคณะรัฐบาลเพียงใด ก็เป็นเรื่องของแต่ละกรณีๆ ไป แต่ก็อาจเป็นเพราะความลุ่มๆ ดอนๆ ในสถานะ *"รัฐมนตรีข้าวนอกนา"* เช่นนี้เอง ถึงได้เกิดความคิด *"ปฏิรูปการเมือง"* เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจกันอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด กล่าวคือ *"ไม่ใช่เพียงแค่วิธีเกาะหลังนักเลือกตั้ง เข้าไปเหมือนเดิม"*

วิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจการเมืองของผู้นำประเทศ ย่อมเป็นที่พึงปรารถนาอย่างแน่นอน แต่ *"วิสัยทัศน์"* ของผู้นำกลุ่มทุนและนักบริหารมืออาชีพ ที่เอาแต่ผูกพันผลประโยชน์ ดุจเป็น *"สัญญาจำนองอธิปไตย"* ของชาติ ตามสำนวนของ ดร.เกษียร เตชะพีระ[๑๑] เพียงเพื่อสร้างความมั่งคั่งและอำนาจของตนเองและพวกพ้องนั้น จะพึงเป็น *"วิสัยทัศน์"* และ ทางเลือกที่พึงปรารถนาหรือไม่นั้น วิญญูชนพึง

ต้องโยนิโสมนสิการให้ถ่องแท้

คำตอบ ก็คือว่า เผด็จการรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นภายใต้อำนาจของกลุ่มทุนท้องถิ่นอิทธิพลท้องถิ่นก็ดี หรือกลุ่มทุนชาติและนักบริหารมืออาชีพก็ดี หรือแม้แต่ระบบรอมชอมระหว่างพลังทั้งสองก็ดี ไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนา และระบอบรัฐสภาไทยจะไม่มีวันเป็นอิสระปลอดจากเผด็จการและทุจริตคอรัปชั่นตราบเท่าที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยังถูกละเลยขาดการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างจริงจัง[๒] ฐานการปฏิรูปการเมือง จริงๆ แล้ว อยู่ที่ตรงนี้ โลกาภิวัตน์/โลกานุวัตรเป็นปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เราจำเป็นต้องปฏิรูป เปลี่ยนแปลงในระดับเศรษฐกิจการเมือง ไม่ใช่เพียงแค่ตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญและกลไกบริหารจัดการ เราจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน โดยขจัดปัญหาความยากจนความด้อยพัฒนาของชนบทไทยอย่างจริงจัง และพัฒนาให้เกิดเศรษฐกิจชุมชนและตลาดภายในประเทศ เราจำเป็นต้องสร้างฐานการพัฒนาอุตสาหกรรม บนพื้นฐานความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบอย่างแท้จริง ซึ่งมีช่องทางที่ทรัพยากรและภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นสามารถอำนวยให้ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก่อนอื่นทีเดียว เราจำเป็นต้องขจัดกระบวนทัศน์และวัฒนธรรมการเรียนรู้แบบเอาแต่ลอกเลียนพึ่งพาและสงบต่ออำนาจภายนอกให้ลดน้อยถอยลงไป ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นปมด้อยทางวัฒนธรรมและความคิดอย่างเช่นที่เป็นอยู่

แนวทางปฏิรูปที่กล่าวมา อาจฟังดูเป็นอุดมคติเอามากๆ และยากที่จะกระทำการให้เป็นจริงเป็นจังขึ้นมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องฟันฝ่าอุปสรรคต่อต้านขัดขวางจากพลังอำนาจที่เป็นอยู่ ทั้งที่เห็นได้และแอบแฝงแต่เมื่อพิเคราะห์ดูโดยถ่องแท้แล้ว แนวทางปฏิรูปเช่นว่านี้ดูจะเป็นหนทางเดียวของความอยู่รอดและการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมการเมืองไทย ในท่ามกลางวิกฤตถดถอยและเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจ และความล่มสลายของบรรดาสถาบันการเงินการธนาคารทั้งหลาย ดังที่กำลังทวีความรุนแรงอยู่ในเวลานี้ การที่จะปล่อยให้การเผชิญหน้าและต่อสู้ระหว่างทุนท้องถิ่นกับทุนชาติ ดำเนินไปโดยปราศจากความคิดอ่านจริงจังถึงทางเลือกที่สร้างสรรค์ขึ้นนั้น นับเป็นมิจฉาคติ และเป็นเครื่องสะท้อนถึงความล้มละลายทางภูมิปัญญาของเราเองโดยแท้

มองไปข้างหน้า

ธรรมะในการเมืองเป็นหัวใจสำคัญอย่างแน่นอน ทั้งเรื่องของคนกับระบบก็จะต้องสรรค์สร้างขึ้นมาอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ ทั้งนั้น ขึ้นอยู่กับฐานความคิดและกระบวนทัศน์เป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความหมายและเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เรื่องของการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญเป็นปัญหากว้างใหญ่ไพศาล เกินกว่าที่จะคิดอ่านกระทำการกันง่ายๆ ผิวเผิน ด้วยการแบ่งขั้ว คนดี/คนไม่ดี หรือ เทพ/มาร อย่างที่บรรดานักปราชญ์ราชบัณฑิต และสื่อมวลชนระดับทุนชาติกำลังประโคมกันอยู่ทุกวันนี้ การแยกแยะแบ่งขั้วเช่นนี้ในท่ามกลางของการเมืองเงินตรา อันพกเอาแต่ความอหังการ ก้าวร้าวรุนแรงนั้น รังแต่จะสร้างความอลวนสับสน ไม่อาจเรียนรู้และเข้าใจอะไรที่เป็นแก่นสาร แล้วก็มักจะลงเอยกันด้วยระบอบอำนาจนิยม และเผด็จการอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นในระบอบทหารหรือรัฐสภาก็ตาม

พฤติการณ์เป็นไปในสังคมการเมืองไทยยุคนี้ สมัยนี้ ทำให้ต้องนึกไปถึงยุคโซฟิสต์ของกรีกโบราณซึ่งเต็มไปด้วยเจ้าปัญญารอบรู้ ซึ่งไม่ต้องคิดทำอะไรมากไปกว่าขายวาทศิลป์ พูดเก่ง เขียนเก่ง คารมคมคาย ใช้ศัพท์แสงหรูๆ อย่างเช่น คุณธรรมความดี ความโปร่งใส ความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปฏิรูป วิสัยทัศน์ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย แต่ทว่าทั้งหลายทั้งปวง ก็เป็นแต่เพียงลมปากอันปราศจากเนื้อหาสาระ อุปมา ดวงตาที่เห็นธรรม แต่ก็ได้แต่เป็นธรรมจักษุที่ไม่อาจมองเห็นคน อันเป็นแก่นสารของชีวิตสังคมการเมือง ได้อย่างถ่องแท้ เรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญ และปฏิรูปการเมืองที่กำลังส่งเสียงครึกโครมกันอยู่ในขณะนี้ ก็ตกอยู่ในสภาวะชะงักงันทางปัญญาในทำนองเดียวกัน

จำเป็นต้องกล่าวย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีความหมายเป็นเพียงเพื่อส่งเสริมคนดี และสกัดกั้นคนไม่ดี อันเป็นเรื่องของปลายเหตุ หากแต่โดยสาระเป็นไปเพื่อสรรค์สร้างความสมดุล และเป็นธรรมภายในสังคมการเมืองโดยรวม และในขณะเดียวกัน สำหรับกรณีของทุนนิยมไทย ก็เพื่อจำกัดขอบข่ายความก้าวร้าวสุดโต่งของการเมืองเงินตรา ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติก็ตาม

จะต้องหมายเหตุเพิ่มเติมในที่นี้ด้วยว่า ในท่ามกลางกระแสปฏิรูปการเมืองเพื่อจัดการกับปัญหาการแบ่งขั้วต่อสู้ระหว่างทุนท้องถิ่น กับทุนชาตินี้เอง ก็เริ่มมีการกล่าวขวัญกันบ้างแล้ว ถึงการแบ่งชั้นกันระหว่าง ส.ส. ระดับท้องถิ่น และระดับชาติ[๓] ทั้งๆ ที่ ท้องถิ่นนับเป็นรากฐานและรากแก้วของระบอบประชาธิปไตยทั่วโลก! แสดงให้เห็นว่าฐานความคิดและกระบวนทัศน์ในกระแสการปฏิรูปการเมืองขณะนี้ มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อการช่วงชิงเข้าสู่อำนาจธุรกิจการเมืองของกลุ่มทุนใหม่ พร้อมด้วยนักบริหารมืออาชีพ เท่านั้น ไม่ใช่เป็นไปเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเช่นที่เอ่ยอ้างกันไว้

ในสภาวะความคับแคบและอหังการทางความคิด เช่นนี้ เราผู้เป็นสามัญชนจะคิดอ่านกันอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องคิดค้นแสวงหากันให้กว้างและไกลออกไปจากเรื่องของ คนดี/คนไม่ดี และเรื่องทุนท้องถิ่น/ทุนชาติ ในสภาวะวิกฤตของบ้านเมือง ทั้งในทางความคิดและเศรษฐกิจการเมืองขณะนี้ บางทีข้อคิดจากปราชญ์กรีก *อริสโตเติล* ซึ่งได้นำมาอ้างไว้ในตอนต้นของ*บทที่ ๔ ส่งท้าย : สู่ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* อาจจะเป็นข้อสะกิดเตือนใจอะไรได้บ้าง กล่าวคือที่ว่า

> ณ บัดนี้เราจะต้องพิจารณาว่า อะไรเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด และอะไรเป็นวิถีชีวิตที่ดีที่สุด สำหรับ รัฐ และคนส่วนใหญ่ ในการนี้ เราจะไม่ใช้มาตรฐานของความเป็นเลิศเกินระดับของคนธรรมดาสามัญ
>
> ...หากแต่เราจะสนใจแต่เฉพาะประเภทของชีวิตที่คนส่วนมากสามารถมีส่วนร่วม...
>
> ...วิถีชีวิตที่ดีที่สุด ก็คือ วิถีชีวิตที่ประกอบอยู่ในสายกลาง และเป็นสายกลางชนิดที่คนทุกคนบรรลุถึงได้

และนี่ก็คือฐานความคิด และกระบวนทัศน์อันแสดงถึงวิสัยทัศน์กว้างไกลและศรัทธาสูงส่งต่อมวลมนุษย์ ในอันที่จะบรรลุถึง *"วิถีชีวิตที่ดีที่สุด"* ไม่ใช่แต่เพียง

สำหรับเฉพาะบางหมู่บางเหล่า วิสัยทัศน์และศรัทธาทำนองเดียวกันนี้ ไม่ใช่จะหาไม่ได้ในสังคมวัฒนธรรมไทย แต่ก็นานมาแล้วและค่อนข้างเลือนรางเต็มที ท่านผู้นั้น ก็คือ *เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี* ผู้เป็นนักการศึกษาและรัฐบุรุษแท้ ซึ่งผู้เขียนมักนำมากล่าวอ้างถึงเสมอๆ และก็จะขอนำเสนออีกในที่นี้ อย่างน้อยก็เพื่อประโยชน์ต่อการเรียนรู้ เป็นบทเรียนสำหรับบรรดาผู้สนใจคิดอ่านทำการปฏิรูปต่อๆ ไป ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ซึ่งทั้งหมดจริงๆ แล้วย่อมมีส่วนเชื่อมโยงสัมพันธ์ต่อกันและกันทั้งสิ้น กล่าวคือ

> การจัดการศึกษาเฉพาะสำหรับหมู่คณะ ถึงจะจัดให้สูงสุดเพียงใด ก็ไม่ใช่กำลังอันแท้จริงของชาติ บราวนิ่ง กวีผู้ขึ้นชื่อ ได้กล่าวไว้ว่า "อย่าเพียงสร้างแต่ยักษ์และเทวดาเลย จงพยายามยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันเถิด" ... เมื่อถานะแห่งชาติ หรือคนทั้งหมดได้เขยิบขึ้นสูงแล้ว ย่อมมีกำลังที่จะต่อสู้กับชาติอื่นๆ ได้ทุกวิถีอาชีพ[๑๔]

เมื่อพิเคราะห์จากทัศนวิสัย และระดับความศรัทธาในสามัญชน เช่นนี้แล้ว จึงเป็นการยากที่จะสรุปลงไปได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่กำลังเป็นไปอยู่ในขณะนี้ เป็นเรื่องของการปฏิรูปการเมืองโดยแท้จริง จุดใหญ่ใจความดูจะเป็นเรื่องของขบวนการเคลื่อนไหวจัดตั้งกลุ่มหรือพรรคการเมืองใหม่เสียมากกว่าอะไรอื่น นั่นก็คือ เป็นเรื่องของกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง ที่ไต่เต้าฐานะขึ้นมาสู่ความเป็นอภิสิทธิ์ชน ดังที่ ศาสตราจารย์เฮนรี เกรย์สัน แห่งมหาวิทยาลัยแมรีแลนด์ เคยตั้งข้อสังเกตไว้นานมาแล้ว[๑๕] เป็นเรื่องของการเผชิญหน้า และต่อสู้ระหว่างกลุ่มอภิสิทธิ์ด้วยกัน และเจ้าตัว *"อภิสิทธิ์"* นี้เอง ที่เป็นต้นตอแห่งปัญหายุ่งยากทั้งปวงในบ้านเมือง



บันทึกปัจฉิมลิขิต

๑. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป) : *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมือง* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) ๒๕๓๘ หน้า ๓๑.

๒. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป) แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖ ตัวอักษรเอนเน้นโดยผู้เขียนเอง

๓. ผู้อ่านคงจะสับสนที่มีการใช้ศัพท์ ๒ คำนี้ในที่ต่างๆ เพื่อสื่อความหมายถึงการปรับตัวให้ทันสมัยตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก ความจริงแล้ว *"โลกาภิวัตน์"* กับ *"โลกานุวัตร"* มีความหมายทั้งที่ตรงกันและต่างกัน ที่ตรงกัน คือ เรื่องของกระแสโลก ที่ต่างกันก็เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับว่า ใครเป็นฝ่ายกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและใครเป็นฝ่ายถูกกระทำให้ต้องปรับตัวตามกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ เดิมที *"โลกานุวัตร"* เป็นคำที่ใช้กันเป็นปกติ ซึ่งก็ถูกต้องอยู่แล้ว แต่จู่ๆ ราชบัณฑิตยสถานเกิดประกาศใช้คำว่า *"โลกาภิวัตน์"* โดยตรา ความหมายไว้ว่า "การแผ่ถึงกันทั่วโลก การเข้าถึงโลก การเอาชนะโลก" ส่วนคำว่า "โลกานุวัตร" หมายถึง "การประพฤติตามโลก" แต่ราชบัณฑิตยสถานไปไกลถึงขั้นตีตราลงไปทีเดียวว่าจะต้องใช้ "โลกาภิวัตน์" แทน "โลกานุวัตร" ซึ่งก็แปลว่า คำหลังเป็นคำไม่ถูกต้องกับกาลสมัยเสียแล้ว! ในขณะเดียว ก็ยังมีราชบัณฑิตอีกฝ่ายหนึ่ง (หรือท่านหนึ่ง?) ก็ไปไกลทำนองเดียวกันถึงขั้นปฏิเสธคำ "โลกาภิวัตน์" พร้อมทั้งยืนยันที่จะใช้ "โลกานุวัตร" ตลอดไป

เกี่ยวกับนัยทางเศรษฐกิจการเมือง ของคำว่า "โลกาภิวัตน์" กับ "โลกานุวัตร" โปรดดูเพิ่มเติมใน เสน่ห์ จามริก : *เงื่อนปมวัฒนธรรมในกระแสการเปลี่ยนแปลง* เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "วัฒนธรรมกับสังคมไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง" จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์และมูลนิธิโตโยต้า ๑๕-๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ณ โรงแรมฮอลิเดย์อินน์ จังหวัดหนองคาย

๔. สำหรับลำดับเป็นมาเกี่ยวกับสถานะและบทบาทการเมืองของกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง โปรดดูประกอบ Saneh Chamarik, "Questions of Stability and Security in Thailand", ใน M. Rajaretnam and Lim So Jean (ed.) *Trends in Thailand* Singapore University Press, 1973 หน้า 87-96 ซึ่งตั้งข้อสังเกตถึงการก่อตัวเติบโตของกลุ่มทุนและชนชั้นกลางใหม่ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

เสน่ห์ จามริก : "การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๖๐-๑๘๐ ซึ่งวิเคราะห์ถึงบทบาทของกลุ่มทุนและชนชั้นกลางในขบวนการ "๑๔ ตุลาคม" ๒๕๑๖ และ

Saneh Chamarik, "Problems of Development in Thai Political Setting" ใน B. J. Terwiel (ed.) *Development Issues in Thailand* Center for South-East Asian Studies, Gaya, 1984 หน้า 37-69 และบทแปลภาคภาษาไทย โดย ดร.ครินทร์ เฟื่องเกษม : "ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมืองไทย" *รัฐศาสตร์* ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๒๕ หน้า ๑-๕๒.

๕. ในช่วงระยะเพียงปีเศษของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔-เมษายน ๒๕๓๕) ได้แก้ไขและออกกฎหมายมานับร้อยฉบับ เป็นประเด็นที่น่าศึกษาวิจัยถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมือง ต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเปิดเสรีทางการค้า การเงิน และธุรกิจอื่นๆ อันนำไปสู่การก่อตัวของกลุ่ม "ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital Force" ที่ว่านี้

๖. แหล่งอ้างเดียวกัน หมายเลข ๑

๗. เกษียร เตชะพีระ *ผู้จัดการรายวัน* ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๙

๘. "รามบุตรี ๕๑๖" *ผู้จัดการรายวัน* ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ เอนเน้นเป็นของเดิม

๙. โปรดอ่าน เกษียร เตชะพีระ ในคอลัมน์ "การเมืองวัฒนธรรม" ๒๕๔๐ เรื่อง "ลวดโลกาภิวัตน์รัดคอ" *มติชน* ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๐ หน้า ๑๓

๑๐. ภาพของนักวิชาการเศรษฐศาสตร์และสื่อมวลชน ที่แสดงความผิดหวังคับแค้นออกมาในหน้าหนังสือพิมพ์ และจอโทรทัศน์ ในคืนวันเลือกตั้ง เป็นที่น่าประทับใจอย่างยิ่ง

๑๑. แหล่งอ้างเดียวกัน หมายเลข ๙

๑๒. ผู้เขียนจำได้ว่าเคยเข้าร่วมประชุมแก้ไขปัญหาวิกฤตก่อนหน้าจะเกิด "พฤษภาทมิฬ" ๒๕๓๕ ไม่กี่วัน ได้เสนอให้เพิ่มข้อเรียกร้อง นอกเหนือไปจากเรื่อง "นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง" อีกอย่างน้อย ๒ ข้อคือ (๑) ให้รัฐบาลและสภาที่มาจากการเลือกตั้งออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชน และ (๒) ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายและมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจการเมือง เพื่อให้สิทธิชุมชนบังเกิดผลในทางปฏิบัติ (ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม) แต่ไม่มีผู้ใดยอมรับด้วยเหตุผลง่ายๆ ว่า เกรงว่าประชาชนจะไม่เข้าใจ ผลก็คือ ชูประเด็น "นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง" แต่เพียงอย่างเดียว และ ณ บัดนี้ บรรดาบุคคลที่ร่วมประชุมกันนี้เองพากันต่อต้าน ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้ง

๑๓. ตัวอย่างเช่น รายการโทรทัศน์ "กรองสถานการณ์" คืนวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่งมี คำนูญ สิทธิสมาน เป็นผู้ดำเนินรายการ

๑๔. *กองจดหมายเหตุแห่งชาติ* ร. ๖ ศ ๑/๑ รายงานการประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล พ.ศ.๒๔๖๒ แผนกกระทรวงศึกษาธิการ

๑๕. Henry Grayson, *The Crisis of The Middle Class,* New York, Rinehart & Company, Inc., 1956 Preface.



พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย นายกรัฐมนตรี (9 กุมภาพันธ์ 2544 - 19 กันยายน 2549) ผู้สร้างสีสันด้วยสโลแกน "คิดใหม่ ทำใหม่" และ "บริษัทก็คือประเทศ ประเทศคือบริษัท" แต่เมื่อครอบครัวชินวัตรของตนขายบริษัทชินคอร์ปให้กับบริษัทเทมาเส็กของประเทศสิงคโปร์ พ.ต.ท.ทักษิณก็ต้องเผชิญหน้ากับการต่อต้านจากภายในประเทศอย่างรุนแรงและเข้มข้น และถูกยึดอำนาจโดยคณะทหาร ในภาพเป็นครอบครัวชินวัตร (ภาพจาก *มติชน* 24 กรกฎาคม 2549)



ปัจฉิมลิขิต ๒

ว่าด้วยหลุมพรางประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยต้องมีศีลธรรมเป็นรากฐาน ไม่อย่างนั้นจะเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ ที่พูดกันว่า ประชาธิปไตยดีกว่าระบบใดนั้น หลับตาพูด คนไทยนับถือฝรั่งเป็นอาจารย์ เมื่อฝรั่งเขาว่าอย่างไร ก็พูดตามกันไปอย่างนั้น ว่าประชาธิปไตยนี้ เพื่อประชาชน ของประชาชน โดยประชาชน แต่ลืมพูดไปว่า ที่มีศีลธรรม

เมื่อไม่มีศีลธรรมเป็นพื้นฐานแล้ว ระบบประชาธิปไตยนั่นแหละจะเป็นระบบที่เลวร้ายที่สุดแห่งระบบทั้งหลาย มีเผด็จการเสียดีกว่า...

พุทธทาสภิกขุ[๑]

ผู้สื่อข่าว: *"นี่แสดงว่า ในแง่กฎหมาย ขอให้ถูกกฎหมายเท่านั้นก็พอ ไม่ต้องพูดถึงจริยธรรมใช่หรือไม่"*

สุวรรณ วลัยเสถียร: *"คือผมวันนี้ ไม่ได้มาพูดเรื่องจริยธรรม ต้องขออภัยจริงๆ ไม่ได้มาโฟกัสตรงนี้ครับ ผมก็มั่นใจว่าทุกอย่าง ตรงไปตรงมา"*[๒]

รัฐบาลที่มีแต่กลุ่มพวกพ้องพ่อค้าวาณิชย์ บางทีจะเลวที่สุดในบรรดารัฐบาลทั้งหลายทั้งปวง ไม่ว่าของประเทศใดๆ

อดัม สมิธ ค.ศ.๑๗๗๖[๓]

เท้าความ

ในช่วงของ *"ปัจฉิมลิขิต"* ครั้งแรกว่าด้วย *"ปฏิรูปการเมือง"* ได้นำเอาข้อสังเกตของทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนมาพิเคราะห์ทบทวนกันดู ซึ่งสรุปใจความได้ว่า ขณะนี้เศรษฐกิจการเมืองไทยได้พัฒนามาถึงจุดที่เป็นปัญหาขัดแย้งแข่งดีระหว่าง *"ทุนใหญ่และทุนขุนนาง"* กับ *"ทุนหัวเมืองท้องถิ่น"* หรือตีวงให้กว้างขึ้นไป ก็เป็นระหว่าง *"ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น"* กับ *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* เป้าหมายหลักของการปฏิรูปการเมืองก็คือ เปิดช่องทางให้กลุ่มทุนใหญ่หรือทุนชาติดังกล่าวได้ขึ้นสู่อำนาจรัฐโดยมี *"นักบริหารมืออาชีพเข้าไปเป็นรัฐมนตรีมากขึ้น"* เพื่อเป็นทางออกให้กับ *"ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ"*

ข้อสังเกตที่ว่านี้ มีส่วนถูกต้องตรงที่หยิบยกเอาประเด็นเรื่องกลุ่มทุนใหม่ขึ้นมาอธิบายประกอบการนำเสนอแนวทางปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้ได้ตระหนักกันถึงพัฒนาการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองไทย ซึ่งตั้งเค้ามาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๒๕๒๐ เมื่อกลุ่มทุนภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในเวทีอำนาจการเมืองโดยตรงยิ่งๆ ขึ้นโดยลำดับ และทั้งเห็นพ้องกับข้อวิพากษ์ต่อระบบและพฤติกรรม *"นักเลือกตั้ง"* จากฐานอำนาจของกลุ่ม *"ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น"* ซึ่งเป็นสมุฏฐานที่มาของปัญหาความชั่วร้ายนานัปการในบ้านเมือง และเป็นเหตุให้ต้องมาคิดอ่านทำการปฏิรูปการเมืองกันครั้งแล้วครั้งเล่า

ข้อที่ไม่อาจเห็นด้วยเลย ก็ตรงที่ไปทึกทักเอากลุ่มทุนใหม่มาเป็นคำตอบและทางเลือกสำหรับปฏิรูปการเมือง ในขณะเดียวกันกับที่มองข้ามละเลยพื้นฐานทางสังคมและชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในภาคเกษตรชนบท ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้อุ้งระบอบอำนาจนิยมในรูปแบบต่างๆ ของศูนย์อำนาจส่วนกลางตลอดมา ในประการสำคัญเราคงต้องถามตัวเองเสียก่อนว่า เราเรียนรู้เรื่องของ *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* เพียงใด รวมถึงลัทธิอุดมการณ์ที่เรียกว่า *"เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ"*

คงจะเป็นเพราะมุ่งยึดถือเอา *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* เป็นที่ตั้งนี่เอง รัฐธรรมนูญ *"ฉบับประชาชน"* ๒๕๔๐ จึงต้องแทรกไว้ด้วย มาตรา ๘๗



กำหนดให้ *"รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด"* หรือเป็นที่รู้จักในนามของ *"เศรษฐกิจตลาดเสรี"* ข้อนี้เป็นจุดแบ่งระหว่างกระแสปฏิรูปการเมือง ๒๕๓๕-๔๐ กับที่กำลังเป็นปัญหาวิกฤตในปี ๒๕๔๙ นี้ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ *"ฉบับประชาชน"* มาไม่ถึง ๙ ปี ครั้งแรก โดยพื้นฐาน มีสมุฏฐานมาจากกระแสชนชั้นกลางพากันต่อต้านรัฐประหาร *"หลงยุค"* ของคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และรัฐบาลทหารภายใต้การนำของพลเอกสุจินดา คราประยูร แต่มาในคราวนี้เป็นปัญหาวิกฤตอันเกิดแต่ *"ระบอบทักษิณ"* หรือ *"ทักษิโณมิกส์"* ซึ่งจัดอยู่ในแนวของ *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* อย่างลงตัว และมีความซับซ้อนมากมาย แตกต่างห่างไกลกับกรณีของเผด็จการทหาร เรียกได้ว่า เวทีอำนาจเศรษฐกิจการเมืองไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปแล้วเกือบโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุที่เป็นระบอบอำนาจที่เปิดช่องให้อ้างสถานะความชอบธรรมตามกฎกติการะบอบรัฐธรรมนูญ *"ประชาธิปไตย"* โดยเฉพาะอย่างยิ่งอ้างได้ว่า เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

ทั้งในขณะเดียวกัน สิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองก็ได้แผ่กระจายออกไปในหมู่ชนชั้นกลางนายทุน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระแสการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ครั้งเหตุการณ์ *"มหาวิปโยค"* ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือ ทั้งในพรรคไทยรักไทยและคณะรัฐบาล ได้มี *"กลุ่มคนตุลา"* ระดับนำเข้าร่วมอยู่เป็นจำนวนไม่น้อยตั้งแต่แรกเริ่มของการก่อตั้งพรรค *"ระบอบทักษิณ"* หรือ *"ทักษิโณมิกส์"* จึงเป็นระบอบของอำนาจและผลประโยชน์ทับซ้อนโดยธรรมชาติ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบอะไร ในเมื่อตกอยู่ในเงื้อมมือของคนกลุ่มเดียวพรรคเดียวกัน และใช้อำนาจการปกครองในนามของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย

เงื่อนปมปฏิรูปประชาธิปไตย

ประเด็นก็คือว่า ตัวระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยนั้นเองที่เป็นปัญหาเป็นโจทย์ที่จะต้องสะสางทำความกระจ่างในห้วงของกระแสปฏิรูปการเมืองรอบสองนี้

เริ่มต้นทีเดียว ถ้าจะพิเคราะห์ย้อนอดีตไปถึงกระแสปฏิรูปการเมืองของอังกฤษ ซึ่งกล่าวได้ว่ามีกำเนิดที่มาจาก *"กฎหมายปฏิรูป"* (Reform Bill) ปี ค.ศ.๑๘๓๒ คือเมื่อกว่า ๑๗๐ ปีมาแล้ว เพื่อขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกไปครอบคลุมถึงกลุ่มชนชั้นกลางนายทุน จากแต่เดิมที่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มชนชั้นขุนนางเจ้าที่ดิน และมีพัฒนาการต่อๆ มาจนถึงเป็นระบบสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป อย่างที่เรารู้จักมักคุ้นกันในทุกวันนี้ แต่ในเบื้องใต้ของรูปแบบสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ที่ว่านี้ ซึ่งมักมองข้ามกัน ก็คือ เจตนารมณ์เพื่อเป็นฐานรองรับสถานะความชอบธรรมในสิทธิประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นกลางนายทุนอุตสาหกรรมที่ขยายตัวเติบใหญ่ ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจในสังคมการเมืองของอังกฤษนั่นเอง ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบอำนาจของยุคทุนนิยมโดยแท้

ยิ่งไปกว่านั้น กระแสการปฏิรูปการเมืองยังขยายวงไปถึงเป็นการปฏิวัติระบบนิติศาสตร์ โดยนิยามความหมายของ *"กฎหมาย"* ให้เป็นแต่เพียงคำสั่งหรือคำบัญชาของอำนาจองค์อธิปัตย์ซึ่งก็ได้แก่สถาบันรัฐสภาอันเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายมีคุณค่าเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลไกของระบบอำนาจแท้ๆ ซึ่งแตกต่างตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงจากหลักคิดแต่เดิมที่ว่า กฎหมายเป็นกฎระเบียบสังคมที่ถือกำเนิดมาจากกฎธรรมชาติ จารีตประเพณี และความคิดความเชื่อของสังคมและชุมชนโดยรวม ไม่ใช่บัญชาลงมาจากอำนาจเบื้องบน โดยนัยนี้ ระบบนิติศาสตร์ใหม่และกฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้น จึงเท่ากับเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สังคมไทยเราก็รับเอาหลักนิติศาสตร์และระบบกฎหมายเดียวกันนี้มาประยุกต์ใช้ตั้งแต่ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยภายใต้อำนาจอิทธิพลจักรวรรดินิยมตะวันตก ความแตกต่างสำคัญอยู่ตรงที่ว่า ในบริบทของโครงสร้างและสังคมวัฒนธรรมตะวันตก อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของกฎหมายและระบบนิติบัญญัติที่ว่านี้ เป็นระบบที่ดำรงอยู่ภายใต้กรอบโครงสร้างการถ่วงดุลของสิทธิอำนาจประชาคมส่วนท้องถิ่น และวัฒนธรรมทางการเมือง ไม่ใช่ปล่อยให้ทุกสิ่งทุกอย่างตกอยู่ใต้อุ้งอำนาจบารมีการอุปถัมภ์ของชนชั้นปกครอง อย่างเช่นในสังคมการเมืองของไทยเรา



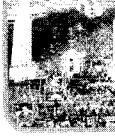
ภายใต้ระบบโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจและวัฒนธรรมอุปถัมภ์เช่นนี้ บรรดาระบบสถาบันการเมืองทั้งหลายทั้งปวงไม่ว่าจะคิดค้นขึ้นมาจากตำรับตำราสูงส่งสักเพียงใดก็ตาม ในที่สุดแล้วก็ย่อมจะกลายพันธุ์ไปเป็นเครื่องมือกลไกรับใช้อำนาจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีเช่นนั้น ประชาธิปไตยที่พากันต่อสู้ให้ได้มาด้วยความอดทนเหนื่อยยาก และแม้กระทั่งถึงขั้นเสียเลือดเนื้อ อย่างดีก็จะมีคุณค่าความหมายเป็นแต่เพียงประชาธิปไตยใน *"รูปแบบ"* ปราศจากเนื้อหาสาระใดๆ ดังเช่นที่สังคมการเมืองไทยต้องเป็นมาโดยตลอด ผลงานปฏิรูปการเมือง ๒๕๓๕-๔๐ ก็เป็นเช่นนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่า *"ฉบับประชาชน"*

ผลที่ตามจากปฏิรูปการเมือง ๒๕๔๐ ก็เป็นดังที่เห็นๆ กันอยู่ กล่าวคือ สังคมการเมืองไทยยังคงผูกติดอยู่กับวัฏจักรของการผลัดเปลี่ยนอำนาจภายในแวดวงของกลุ่มอำนาจต่างๆ หากแต่ว่ามาในชั้นนี้มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญตรงที่ระบบอำนาจตกอยู่ในมือของกลุ่มทุนซึ่งมีสายสัมพันธ์อยู่ในเครือข่ายของระบบทุนและตลาดโลก หรือที่มาใช้เรียกอย่างแยบคายว่า *"ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ"* ดังกล่าวข้างต้น พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จัดเข้าอยู่ในลักษณะนี้อย่างเหมาะเจาะ เป็นผลพวงจากพัฒนาการระบบทุนไทยในรูปแบบใหม่ โดยแยกตัวเป็นเอกเทศจากระบบ *"ทุนขุนนาง"* อย่างที่เคยเป็นมาในอดีต และดังนั้น จึงเป็นพรรคการเมืองที่มีทิศทางนโยบายเศรษฐกิจการเงินชัดเจน และเป็นพลวัตพร้อมด้วยระบบการจัดสรรอิทธิพลผลประโยชน์เฉพาะของตนเอง ในแบบแผนที่เป็นสากล สอดคล้องต่อกระแสโลกาภิวัตน์ขึ้นโดยลำดับ หรืออีกนัยหนึ่งกระบวนการผนวกเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจตลาดโลก

โดยนัยของกระแสโลกาภิวัตน์ กลุ่มทุนและการเมืองแบบเก่า จึงตกอยู่ในสถานการณ์ของระบบล้าหลัง ซึ่งสุกงอมพร้อมที่จะเปิดประตูสู่อำนาจให้กับกลุ่มทุนและธุรกิจการเมืองใหม่ การก้าวขึ้นสู่เวทีอำนาจของพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หมายถึงเป็นการเสื่อมถอยของกลุ่ม *"ทุนท้องถิ่น อิทธิพลท้องถิ่น"* อันเป็นฐานค้ำจุนระบอบ *"นักเลือกตั้ง"* ความจริงแล้วพรรคไทยรักไทยเป็นเพียงพรรคหน้าใหม่ประกอบด้วยลูกพรรคแกนนำเพียงหยิบมือเดียว และก่อตั้งขึ้นไม่ทันชั่วข้ามคืน แต่นั่นก็ไม่เป็นอุปสรรคอะไรที่จะสามารถกว้านต้อนเหล่านัก



การเคลื่อนขบวนเรียกร้องให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อเช้าวันที่ 14 มีนาคม 2549 ฝ่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เคลื่อนขบวนจากสนามหลวงมุ่งสู่ทำเนียบรัฐบาลบนถนนราชดำเนิน (ภาพจาก *มติชน* 15 มีนาคม 2549)



เลือกตั้งอาชีพ ซึ่งตั้งหน้าตั้งตาคอยสอดส่ายแสวงหาหนทางแหล่งอำนาจและความมั่งคั่งอยู่แล้วเป็นกิจวัตร นี่คือตัวแทนของ *"๑๖ ล้านเสียง"* ที่ผู้นำพรรคไทยรักไทยนำมาใช้อ้างอิงฐานะความชอบธรรมอย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะในยามที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ต้องถูกตั้งคำถามท้าทายพฤติกรรมการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จและผลประโยชน์ทับซ้อน เหนือกติกาใดๆ ตามรัฐธรรมนูญ แล้วในขณะเดียวกันยังได้รับเสียงแซ่ซ้องสนับสนุนอย่างพร้อมเพรียงเป็นเสียงอันหนึ่งอันเดียวกันในสถาบัน *"ประชาธิปไตย"* รัฐสภา

เรียนรู้อะไรจาก "ระบอบทักษิณ"

ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นับได้ว่าเป็นหลักหมายของพัฒนาการเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกช่วงหนึ่งในวิถีชีวิตเศรษฐกิจการเมืองไทย กล่าวคือ เป็นปีของวิกฤตเศรษฐกิจการเงินครั้งใหญ่ เดือนกรกฎาคม และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ *"ฉบับประชาชน"* เดือนตุลาคม ทั้งสองเหตุการณ์อาจพิเคราะห์สรุปได้อย่างไม่ห่างไกลจากความเป็นจริงนักว่า ต่างประกอบเป็นปัจจัยเสริมซึ่งกันและกัน เป็นแรงหนุนการก้าวหน้าขึ้นสู่อำนาจของระบอบทักษิณ วิกฤตเศรษฐกิจเดือนกรกฎาคมสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐบาลชุดต่างๆ ก่อนหน้านั้น ที่นำพาเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจตลาดโลก ตามรอยกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๒๕๒๐ จนกระทั่งถึงแก่หายนะจากวิกฤตปี ๒๕๔๐ ในส่วนของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ อันเป็นผลงานจากกระแสปฏิรูปการเมือง ๒๕๓๕-๔๐ ดังกล่าว ก็เป็นเครื่องบ่งบอกชี้ชัดถึงวิกฤตศรัทธาต่อระบอบ *"นักเลือกตั้ง"* ซึ่งเต็มไปด้วยการทุจริตคอรัปชั่น และไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผล ในท่ามกลางวิกฤตที่ประดังขึ้นมานี้ กลุ่มทุนใหม่ในรูปลักษณ์ของนักธุรกิจมหาเศรษฐีอย่าง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพรรคไทยรักไทย จึงก่อตัวขึ้น พร้อมด้วยคำขวัญนโยบาย *"คิดใหม่ ทำใหม่"* เสมือนหนึ่งเป็นการเปิดศักราชใหม่ของเศรษฐกิจการเมืองไทย เรื่องราวของตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่พื้นฐานของชีวิตครอบครัว ประสบการณ์ล้มลุกคลุกคลานในการต่อสู้สร้างฐานะทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งประสบความสำเร็จ



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เสด็จออก ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน พระราชทานพระบรมราชโอกาสให้ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) พล.ร.อ.สถิรพันธุ์ เกยานนท์ ผู้บัญชาการทหารเรือ และ พล.อ.อ.ชลิต พุกผาสุข ผู้บัญชาการทหารอากาศ เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทกราบบังคมทูลรายงานสถานการณ์บ้านเมือง ในโอกาสนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ร่วมเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วย เมื่อคืนวันที่ 20 กันยายน เวลา 00.19 น. หรือหลังการยึดอำนาจรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ราวสองสามชั่วโมง (ภาพและข่าวจาก *กรุงเทพธุรกิจ* ศุกร์ที่ 22 กันยายน 2549)



ร่ำรวยอย่างรวดเร็วจากธุรกิจโทรคมนาคม และในที่สุดเข้าสู่เวทีการเมืองผ่านพรรคพลังธรรมของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ร่วมเป็นรัฐมนตรีชั่วเวลาสั้นๆ ในรัฐบาลชวน หลีกภัย ชุดแรก เหล่านี้เป็นเรื่องน่าสนใจ อย่างน้อยก็ในแง่มุมของปรากฏการณ์ทางการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์อันร้อนแรง แต่สำหรับในที่นี้ จุดสนใจจริงๆ อยู่ที่หลักคิดและกระบวนการทัศน์อันเป็นต้นตอพื้นฐานของนโยบายเศรษฐกิจของระบอบทักษิณ ซึ่งถือว่ามีนัยสำคัญจนได้รับขนานนามว่า *ทักษิโณมิกส์* (Thaksinomics) และสะท้อนออกมาชัดเจนด้วยสองสามประโยคจากปากของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เองในฐานะนายกรัฐมนตรี ที่ว่า

> บริษัทก็คือประเทศ ประเทศคือบริษัท คล้ายกันครับ บริหารเหมือนกัน เป็นการบริหารด้วยเศรษฐกิจทั้งนั้น ต่อไปนี้เป็นยุคของการบริหารด้วยเศรษฐกิจ ไม่ใช่เป็นการบริหารด้วยตัวอื่น เศรษฐกิจเป็นตัวกำหนด[๕]

ความจริงแล้ว แนวคิดทำนองนี้ไม่ใช่เพิ่งจะมาเกิดเอาในยุคของระบอบทักษิณ หากมีมาตั้งแต่ช่วงรัฐบาล *"ประชาธิปไตยครึ่งใบ"* ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.๒๕๒๓-๓๑) เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองคลี่คลายลงจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ *"ขวาพิฆาตซ้าย"* ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ โดยมี *"ดรีมทีมเศรษฐกิจ"* จากภาคธุรกิจเอกชนเข้ามากุมบังเหียนทิศทางนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง ก็ได้ประกาศตั้งฉายาประเทศไทยว่า *"บรรษัทรวมไทย"* หรือ Thailand Inc. ตามแบบอย่าง Japan Inc. ของญี่ปุ่น ซึ่งพรั่งพร้อมไปทุกๆ ด้าน ไม่ว่าทุน เทคโนโลยี หรือตลาด ผิดกับเศรษฐกิจแบบพึ่งพาของไทย ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา เศรษฐกิจการเมืองไทยในคราบของ *"บรรษัทรวมไทย"* ก็ก้าวกระโดดอย่างรวดเร็วเข้าสู่ *"หลุมดำ"* ในท่ามกลางกระแสคลื่นเงินลงทุนจากภายนอก เริ่มด้วยนโยบาย *"เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า"* ภายใต้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.๒๕๓๑-๓๔) นโยบายการเปิดเสรีทางการค้าช่วงรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ.๒๕๓๔-๓๕) และนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินวิเทศธนกิจ ภายใต้รัฐบาลชวน หลีกภัย

(พ.ศ.๒๕๓๕-๓๘) จนในที่สุด ต้องถึงแก่ล้มละลายหายนะในช่วงรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ.๒๕๓๘-๓๙) ถึงกับต้องยอมประกาศลอยตัวค่าเงินบาทช่วงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ.๒๕๓๙-๔๐) ยังผลให้ค่าเงินบาทตกลงไปอย่างฮวบฮาบ และส่งผลกระทบกระเทือนไปทั่ว เพียงเท่านั้นยังไม่พอ รัฐบาลชวน หลีกภัยกลับเข้ามาเป็นรอบสอง (พ.ศ.๒๕๔๐-๔๔) ก็เร่งรัดดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจตามเกณฑ์เงื่อนไข *"การปรับโครงสร้าง"* ที่กำหนดแกมบังคับมาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอ.เอ็ม.เอฟ.) พร้อมทั้งรวบรัดออกกฎหมายอันอื้อฉาว ๑๑ ฉบับ เปิดทางสะดวกให้กับธุรกิจต่างชาติเข้ามาครอบครองครอบงำเศรษฐกิจไทย ด้วยมาตรการต่างๆ อย่างเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ และการฟ้องร้องคดีล้มละลาย ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของบรรดาบรรษัทข้ามชาติทั้งสิ้น ในนามของหลักการตลาดการแข่งขันโดยเสรี

ที่จำเป็นต้องลำดับความเป็นมาและผลกระทบต่อสิทธิอธิปไตยของชาติและประชาชน ก็เพื่อประกอบการประเมิน *"ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด"* ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ดังที่อ้างถึงข้างต้น รวมทั้งหลักนโยบาย *"บริษัทก็คือประเทศ ประเทศคือบริษัท"* ซึ่งส่อสำเนียงของความเป็นเบ็ดเสร็จชัดเจนภายใต้รัฐบาลทักษิณ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๔๙) อันเป็นผลจากชัยชนะการเลือกตั้งทั่วไปด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น *"๑๖ ล้านเสียง"* ตามที่ยกมาอ้างอิงกันไว้ ถึงฐานะความชอบธรรมแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของระบอบทักษิณโดยรวม ด้วยทัศนคติท่าทีเช่นนี้เอง พ.ต.ท.ทักษิณ จึงวาดภาพตนเองเป็นเสมือนประธานบริหารสูงสุดของบริษัท อย่างที่เรียกกันในหมู่บริษัทข้ามชาติว่า ซี.อี.โอ. (Chilf Executive Officer) และทางด้านของประชาชนก็เปรียบเสมือนผู้ถือหุ้น ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ารัฐบาลกับประชาชนเป็นเพียงเรื่องของผลกำไรเป็นตัวเงิน และจะต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่จับต้องได้ ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องคุณธรรมจริยธรรมใดๆ ทั้งสิ้น แล้วความคิดความเชื่อแบบ ซี.อี.โอ. นี้ ก็ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลเท่านั้น หากยังแผ่ไปถึงตำแหน่งหัวหน้าเขตการปกครองท้องที่อย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วก็ลามปามไปถึงพยายามออกกฎหมายจัดตั้ง

"เขตเศรษฐกิจพิเศษ" ซึ่งทั้งหมดล้วนแต่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และถูกต่อต้านอย่างกว้างขวาง

รวมความแล้วการบริหารประเทศภายใต้ระบอบทักษิณ จึงถือได้ว่าไม่ต่างอะไรกับการบริหารเศรษฐกิจหรือธุรกิจการค้า ซื้อถูกขายแพง ที่นำผลสำเร็จความร่ำรวยในทำนองเดียวกันกับประสบการณ์ชีวิตส่วนตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเอง ผลกำไรหรืออัตราการเพิ่มรายได้ประชาชาติเหล่าบรรดาผู้ถือหุ้นเท่านั้น ที่เป็นเครื่องตัดสินความถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ความคิดอ่าน ความต้องการ การตัดสินใจ และการกระทำของผู้นำในฐานะ ซี.อี.โอ. เท่านั้น ที่เป็นตัวชี้ความถูกผิด และอยู่เหนือกฎเกณฑ์ความชอบธรรมใดๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศ

เพียงแต่ว่าประเทศไทยไม่ใช่บริษัทธุรกิจการค้าแน่นอน และประชาชนก็ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นคอยแต่เก็บเกี่ยวผลกำไร หากเป็นหน่วยสังคมและวัฒนธรรม ประกอบด้วยมวลสมาชิกผู้ทรงสิทธิ์ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในฐานะเสรีชน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แปลกประหลาดอันใด ที่ระบอบทักษิณ จึงต้องถูกต่อต้านอย่างกว้างขวางรุนแรง ดังที่ระเบิดออกมา เกิดเป็นวิกฤตร้ายแรงของบ้านเมือง อยู่ในขณะนี้ แล้วก็ไม่เกินความจริงที่ได้เคยมีผู้ตั้งข้อสังเกตทายทักเอาไว้ก่อนหน้านี้ไม่นานว่า *"จุดตายทางการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ ในอนาคตจึงคือความเบ็ดเสร็จ และการมีอิทธิพลทางความคิดของตัว พ.ต.ท.ทักษิณเอง"*[๕]

มองการณ์ข้างหน้าอย่างไร

บนพื้นฐานของปรากฏการณ์ *"ระบอบทักษิณ"* หรือ *"ทักษิโณมิกส์"* และสถานการณ์แปรปรวนทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม ตามที่ประมวลมาข้างต้น คำถามที่ตามมาก็คือว่า เราจะมีหลักการและแนวทางอะไร และอย่างไรในเรื่องการปฏิรูปการเมืองรอบสอง ที่กำลังถกเถียงเรียกร้องกันอยู่ขณะนี้

ก่อนอื่นทีเดียว เพื่อความเข้าใจร่วมกันในท่ามกลางความสับสน จากกระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ซึ่งเน้นหนักไปในเรื่องของเกมกลไกเกี่ยวกับอำนาจเสียเป็นส่วนใหญ่ ขอให้เรามาเริ่มต้นกันที่



คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อ 19 กันยายน 2549 ได้ปฏิบัติตามสูตรการยึดอำนาจของทหารที่สืบทอดมาจากยุครัฐประหาร ปี 2490 ปี 2494 ปี 2501 ปี 2514 ปี 2519 ปี 2534 ซึ่งสิ่งแรกที่คณะยึดอำนาจกระทำคือ "ฉีก" รัฐธรรมนูญฉบับเดิมทิ้ง (ฉบับที่ 16) แล้วประกาศใช้ "ธรรมนูญฉบับชั่วคราว" (ฉบับที่ 17) ในตามแบบสมัยของยุคเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากนั้นเมื่อ 1 ตุลาคม ก็ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรีชั่วคราว ซึ่งได้แก่ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตผู้บัญชาการทหารบก อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด และองคมนตรี ถัดนั้นก็จะเริ่มให้มีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ "ฉบับถาวร" (ฉบับที่ 18) แล้วจึงมีการเลือกตั้ง เพื่อมีนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดใหม่ "จากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ" และ ฯลฯ



เจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญ *"ฉบับประชาชน"* อันประกอบด้วยเป้าหมายหลัก ๓-๔ ประการ ซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน คือ เพื่อ *"เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น"* (อารัมภบท)

เป้าหมายเหล่านี้ เป็นการสะท้อนอย่างถูกต้องครบถ้วนถึงปัญหาวิกฤตการเมืองของไทยซึ่งเรื้อรังกันมาช้านานภายใต้ระบอบ *"นักเลือกตั้ง"* หากแต่ผลที่ได้รับหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญไม่กี่ปี เราได้ *"ระบอบทักษิณ"* ซึ่งเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญต้องถูกแปลความหมายของ *"เสถียรภาพและประสิทธิภาพ"* ให้กลับกลายมาเป็นความมั่นคงยั่งยืนของอำนาจเบ็ดเสร็จโดยเสียงข้างมาก ข้อนี้เป็นเครื่องอธิบายอย่างชัดเจนเกี่ยวกับ *"นโยบายประชานิยม"* ของระบอบทักษิณ แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจสำหรับมหาชนคนไทยทั่วไป ทั้งนี้ทั้งนั้น จะถือเป็นข้อตำหนิติเตียน หรือวิพากษ์วิจารณ์กัน คงจะไม่ถูกต้องทีเดียวนัก ด้วยเหตุจากปัญหาทุกข์สุขของประชาชนไม่เคยอยู่ในสายตาใส่ใจจริงจังในยุคสมัยก่อนๆ ในขณะเดียวกัน *"ประชานิยม"* ในอีกด้านหนึ่งที่สำคัญก็คือ เป็นการบั่นทอนทำลายสิทธิเสรีภาพ และขีดความสามารถการเรียนรู้เพื่อการพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองจำเป็นต้องสยบอยู่ภายใต้ระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุด จริงอยู่ เรื่องปัญหาปากท้องและสวัสดิการเฉพาะหน้า มีความสำคัญยิ่งยวดแน่นอน แต่ที่แน่ๆ เห็นกันได้ชัดก็คือ ประชาชนคนไทยจะต้องขาดภูมิคุ้มกันจากนโยบายและการบริหารเศรษฐกิจการเงินค่อนข้างสุ่มเสี่ยงแบบ ซี.อี.โอ. ของระบอบทักษิณ ยิ่งไปกว่านั้น คู่ขนานกันไปกับ *"ประชานิยม"* รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ยังพยายามผลักดันนโยบายมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับอภิมหาโครงการ และระดับการเปลี่ยนโครงสร้าง อย่างเช่น ร่างกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรี และมาล่าสุดเรื่องของสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งมีการวางแผนที่จะขยายอาณาบริเวณออกไปเป็น *สุวรรณภูมิมหานคร* ในอนาคตอันใกล้ ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ล้วนแต่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อ สิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงมนุษย์ รวมตลอดไปถึงเป็นการคุกคามต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติ

อันเป็นต้นทุนชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และของคนทั้งชาติ

ในประการสำคัญที่มักไม่เป็นที่สนใจของประชาชนคนไทยเท่าที่ควร ก็คือ ระบบวิธีการของ ซี.อี.โอ. พยายามจัดการหักหาญผลักดันนโยบายและโครงการต่างๆ เหล่านี้โดยพลการ ไม่สนใจใยดีกับกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใส และธรรมาภิบาล ซึ่งกำลังเป็นปัญหาวิกฤติในวงการ ซี.อี.โอ. ทั่วโลก

รวมความแล้ว ปัญหารากฐานสำคัญที่สุดจึงอยู่ที่โอกาสและขีดความสามารถในหมู่มหาชนคนไทยเอง ที่จำเป็นต้องคำนึงถึงก่อนสิ่งอื่นใด แก่นสารของการปฏิรูปการเมืองอยู่ที่ตรงนี้ เป็นประเด็นอันควรค่าแก่การใคร่ครวญแสวงหาลู่ทางให้บังเกิดผลเป็นจริง เพื่อว่าเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองของไทยจะได้บรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตย ในเนื้อหาสาระโดยแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของรูปแบบ ดังที่ใช้ปฏิบัติกันตลอดมา จุดสำคัญที่จำเป็นต้องตระหนักกันให้มากๆ ก็คือ การปฏิรูปประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องของสูตรสำเร็จที่พยายามถอดต้นแบบกันมาจากในบริบทเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมอื่น โดยปราศจากพื้นฐานความเข้าใจในประวัติศาสตร์และสังคมวัฒนธรรมของตนเอง โดยนัยนี้การปฏิรูปการเมืองประชาธิปไตย จึงไม่ได้มีความหมายแต่เพียงการแสวงหาระบบที่ดีมีความเหมาะสม หากโดยสาระเป็นเรื่องของกระบวนพัฒนาการ ซึ่งไม่มีอะไรดีไปกว่าเปิดโอกาสให้มหาชนคนไทย ผู้เป็นเจ้าของชีวิตและจินตนาการของตนเอง ได้เข้ามาเป็นตัวบทบาทหลักในภารกิจการปฏิรูปรอบสองนี้

เสน่ห์ จามริก

กรกฎาคม ๒๕๔๙



บันทึกปัจฉิมลิขิต ๒

๑. พุทธทาสภิกขุ: *ฟ้าสางทางธรรม* ธรรมทานมูลนิธิและธรรมสภาจัดพิมพ์ในมงคลกาล ๑๐๐ ปี ท่านพุทธทาสภิกขุ พ.ศ.๒๕๔๙ ที่ระลึกฌาปนกิจแพทย์หญิงสุดสวาท สายหู ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ หน้า ๑๓๕-๓๖.

๒. สุวรรณ วลัยเสถียร ในฐานะโฆษกตระกูลชินวัตรและดามาพงศ์ ตอบข้อซักถามสื่อมวลชนเกี่ยวกับประเด็นการเสียภาษี ในการแถลงข่าวเมื่อ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ กรณี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขายหุ้นชินคอร์ปของบริษัท Ample Rich Investment Ltd. ให้กับนายพานทองแท้กับนางสาวพิณทองทา ชินวัตร (ทีมข่าวหุ้นการเงิน FinanceThai.com)

๓. คัดแปลจาก Edward J. Harphan, "Economics and History: Book II and III of The Wealth of Nations," *History of Political Thought* Vol. xx, no.3, Autumn 1999 หน้า 455.

๔. ดังที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าพรรคไทยรักไทย อ้างถึงคะแนนเสียง ๑๖ ล้านเสียง หลังการเลือกตั้งทั่วไปตอนต้นปี ๒๕๔๘ (*ผู้จัดการออนไลน์* ๔ เมษายน ๒๕๔๘) เป็นการยืนยันในความชอบธรรมของการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ โดยไม่ได้คำนึงแม้แต่น้อยว่ามีนัยเท่ากับแบ่งแยกประเทศ ทั้งคนและพื้นที่ ในขณะเดียวกับที่ใช้มาตรการปราบปรามรุนแรงต่อผู้คนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยข้อหาว่าเป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดน

๕. ปาฐกถา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒๕๔๕ อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร: "ทักษิโณมิกส์" ใน *ชำแหละทักษิโณมิกส์* วิถีทรรศน์. มิถุนายน ๒๕๔๗. หน้า ๑๒๒.

๖. ชูวัส ฤกษ์ศิริสุข: "จุดตายของนายกฯ" *กรุงเทพธุรกิจ* ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖.



เนื่องในวาระ 72 ปี การปฏิวัติสยาม

พิมพ์ครั้ง

2

อวสาน

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม

The End of the Absolute Monarchy in Siam

เบนจามิน เอ. บัทสัน

Benjamin A. Batson



บรรณาธิการแปล กาญจนี ละอองศรี ยุพา ชุมจันทร์

ะแปล พรรณงาม เง่าธรรมสาร สดใส ขันติวรพงศ์ ศศิธร รัชนี ณ อยุธย

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

THE FOUNDATION FOR THE PORMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

เนื่องในวาระ ๗๒ ปี การปฏิวัติสยาม

ปฏิวัติ 2475

1932 Revolution in Siam



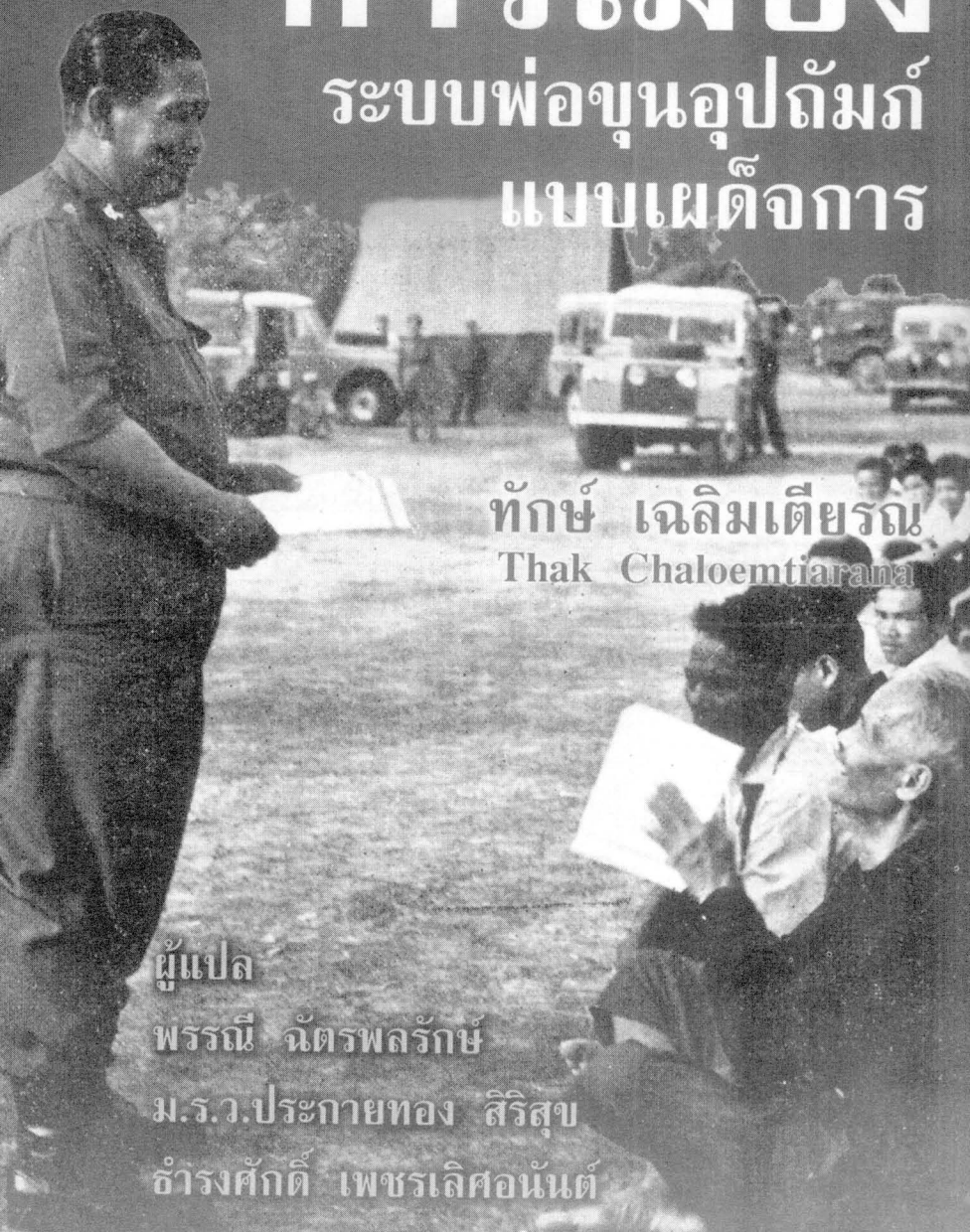
ชาญวิทย์ เกษตรศิริ
ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์

พิมพ์ครั้งที่ 2

เนื่องในวาระ 72 ปี การปฏิวัติสยาม

Thailand : The Politics of Despotic Paternalism

การเมือง
ระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ



ทักษ์ เฉลิมเตียรณ
Thak Chaloemtiarana

ผู้แปล
พรรณี ฉัตรพลรักษ์
ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข
ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์

พิมพ์ครั้งที่ 3 : 25 ปี 6 ตุลา

จาก 14 ถึง 6 ตุลา



ป๋วย อึ๊งภากรณ์
เสน่ห์ จามริก
เบเนดิก แอนเดอร์สัน
เกรียงศักดิ์ เชษฐพัฒนวนิช
คำนำโดย
นิธิ เอียวศรีวงศ์
บรรณาธิการ
ชาญวิทย์ เกษตรศิริ
ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์

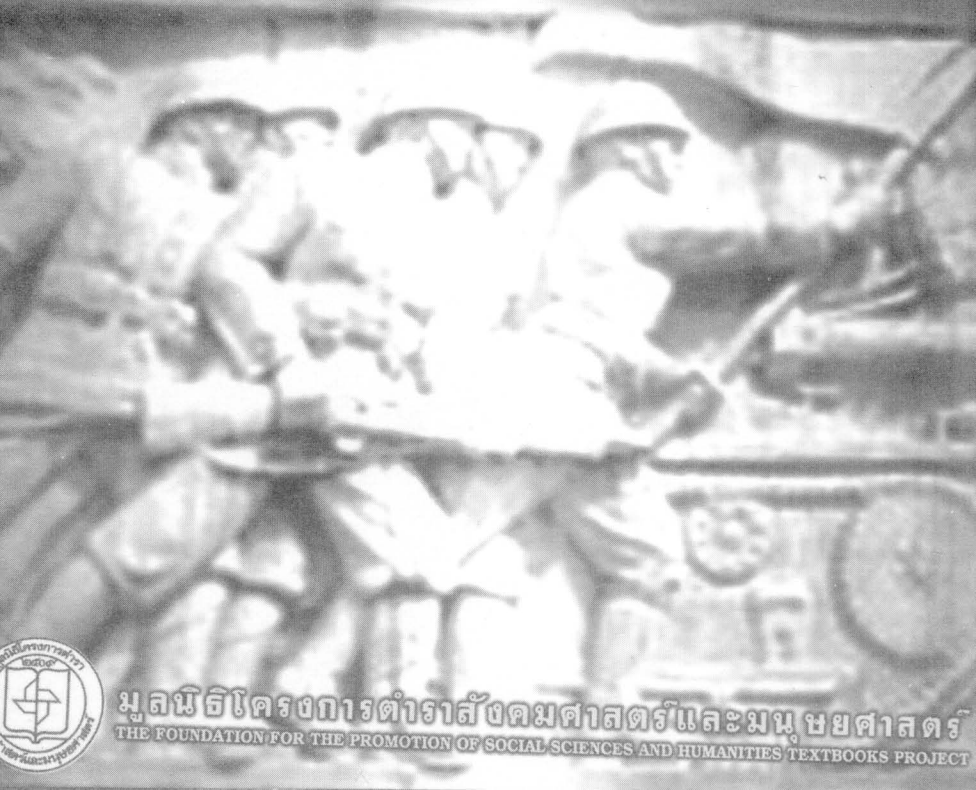
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

พิมพ์ครั้ง

ประวัติการเมืองไทย 2475-2500

Political History of Thailand 1932-1957

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ
Charnvit Kasetsiri



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
THE FOUNDATION FOR THE PROMOTION OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES TEXTBOOKS PROJECT

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ เล่มนี้ เป็นเสมือนลายแทงหรือแผนที่การเดินทางของการเมืองไทยกว่า 100 ปี และน่าจะเป็นหนังสือที่ดีที่สุดเล่มหนึ่งเกี่ยวกับปัญหาของการเมืองไทยตลอดจนปัญหาของรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาและมรดกตกทอดมาเป็นระยะเวลานาน

อาจารย์เสน่ห์ถือว่า "รัฐธรรมนูญนับเป็นแกนกลางของการแสวงความเข้าใจถึงสถานภาพของสิทธิมนุษยชนในสังคมการเมืองหนึ่งๆ" แต่การทำความเข้าใจกับเรื่องของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้อง "สัมพันธ์ต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละบริบททางเศรษฐกิจและสังคม และนี่ก็เป็นที่มาของความพยายามศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยย้อนกลับไปสู่มิติของกาลเวลา นับตั้งแต่สนธิสัญญาเบาว์ริง 2398 คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและขุนนาง ร.ศ.103 การกบฏ ร.ศ.130 การปฏิวัติ 2475 เรื่อยมาจนสมัย "ประชาธิปไตยแบบไทย" ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร สมัย "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พร้อมบทเพิ่มเติมสมัย "ปฏิรูปการเมือง" หลังเหตุการณ์รุนแรงพฤษภามหาโหด 2535

สำหรับการจัดพิมพ์ครั้งใหม่นี้ ที่สังคมการเมืองไทยกำลังอยู่ในยุคหลังทักษิณ อาจารย์เสน่ห์ก็ได้เขียนบท "ปัจฉิมลิขิต 2 ว่าด้วยหลุมพรางประชาธิปไตย" ขึ้นเพิ่มเพื่อความสมบูรณ์ของหนังสือเล่มนี้อีกด้วย

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

ISBN 974-93776-8-0
9 789749 377680
ราคา 270 บาท

นตฺถิ ปญฺญาสมา อาภา
แสงสว่าง เสมอด้วยปัญญา ไม่มี