

14129444



# อภิธานทนาการ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : แนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ



0412

30 SEP 2006

วิทยานิพนธ์

ของ

ปิยะพรรณ ทองใหญ่

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

วันลงทะเบียน 30 SEP 2006

เลขทะเบียน 0412

เลขเรียกหนังสือ 50 ๖๓๐๖๑๕๙ C1

5079A5

ป.๖๒๒.๗

2535

เสนอต่อมหาวิทยาลัยนเรศวร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต

ตุลาคม 2535

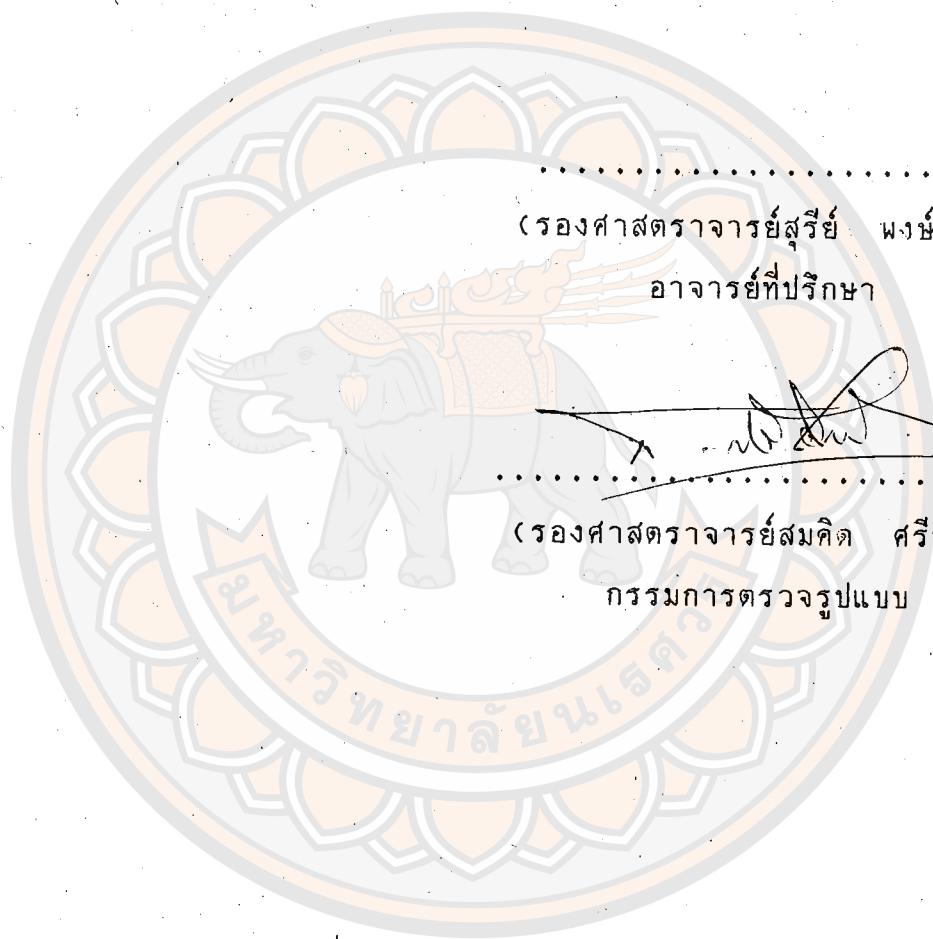
กรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็น  
สมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิตของ  
มหาวิทยาลัยนเรศวร

.....  
(รองศาสตราจารย์สุรีย์ พงษ์จันทร์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

.....  
(รองศาสตราจารย์สมคิด ศรีสิงห์)

กรรมการตรวจรูปแบบ



## ประกาศคุณูปการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก  
รองศาสตราจารย์สุรีย์ พงษ์จันทร์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและควบคุมการทำ  
วิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ โดยให้ความช่วยเหลือแนะนำชี้แจง และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ  
ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อย ผู้เขียนจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านเป็น  
อย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พ่อ แม่ และทุกคนที่บ้านที่เป็นกำลังใจและให้  
ความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายในการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด และขอขอบคุณ  
เพื่อนๆ ที่คอยให้ความช่วยเหลือทุกสิ่งทุกอย่าง ด้วยความจริงใจ

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติที่ให้  
ความสะดวกต่อการค้นคว้าเอกสารของผู้เขียน

ปิยะพรรณ ทองใหญ่

## สารบัญ

บทที่ บทนำ	หน้า
1	<p>ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวพระราชดำริในการพระราชทาน รัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว..... 6</p> <p>1. แนวพระราชดำริทางการเมืองการปกครองในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว..... 6</p> <p>2. แนวพระราชดำริทางการเมืองการปกครองในสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว..... 25</p> <p>3. แนวความคิดทางการเมืองการปกครองในสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว..... 34</p>
2	<p>พระราชกรณียกิจทางด้านกรปกครองของพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปูพื้นฐานการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย..... 36</p> <p>1. การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาในปี พ.ศ. 2468..... 36</p> <p>2. การปูพื้นฐานการปกครองในระบอบรัฐสภา..... 40</p> <p>3. การวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล..... 46</p> <p>4. การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ..... 49</p>
3	<p>แนวพระราชดำริการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว</p> <p>1. แนวพระราชดำริเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ วิเคราะห์จาก พระราชบันทึก "Democracy in Siam" ..... 55</p> <p>2. การพระราชทานสัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกา..... 62</p>

บทที่

หน้า

3.	เค้าโครงรัฐธรรมนูญของนาย เรมอนด์ บี สตีเวนส์ และ พระยาศรีวิสารวาจา.....	64
4.	ปัญหาและอุปสรรคต่อแนวพระราชดำริเรื่องการพระราชทาน รัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	72
1.	ปัญหาและอุปสรรค ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม.....	72
2.	อิทธิพลของพระราชวงศ์และขุนนางชั้นสูง.....	92
3.	ความล้มเหลวในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	100
บทสรุป.....		106
บรรณานุกรม.....		115
บทคัดย่อ.....		119
ประวัติผู้แต่ง.....		122

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
1 แสดงสถาบันหลักและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน.....	69
2 แสดงขอบข่ายการพระราชวินิจฉัยในอภิรัฐมนตรีสภา.....	77



## บทนำ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระนามเดิมว่า สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ ๗๗ กรมขุนสุโขทัยธรรมราชา ทรงพระราชสมภพเมื่อวันพุธ เดือน 11 แรม 4 ค่ำ ปีมะเส็ง ตรงกับวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2436 ทรงเป็นพระราชโอรสองค์ที่ 76 และเป็นพระองค์สุดท้ายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ ทรงเป็นพระราชอนุชาร่วมพระราชบิดา และพระราชมารดาเดียวกันกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

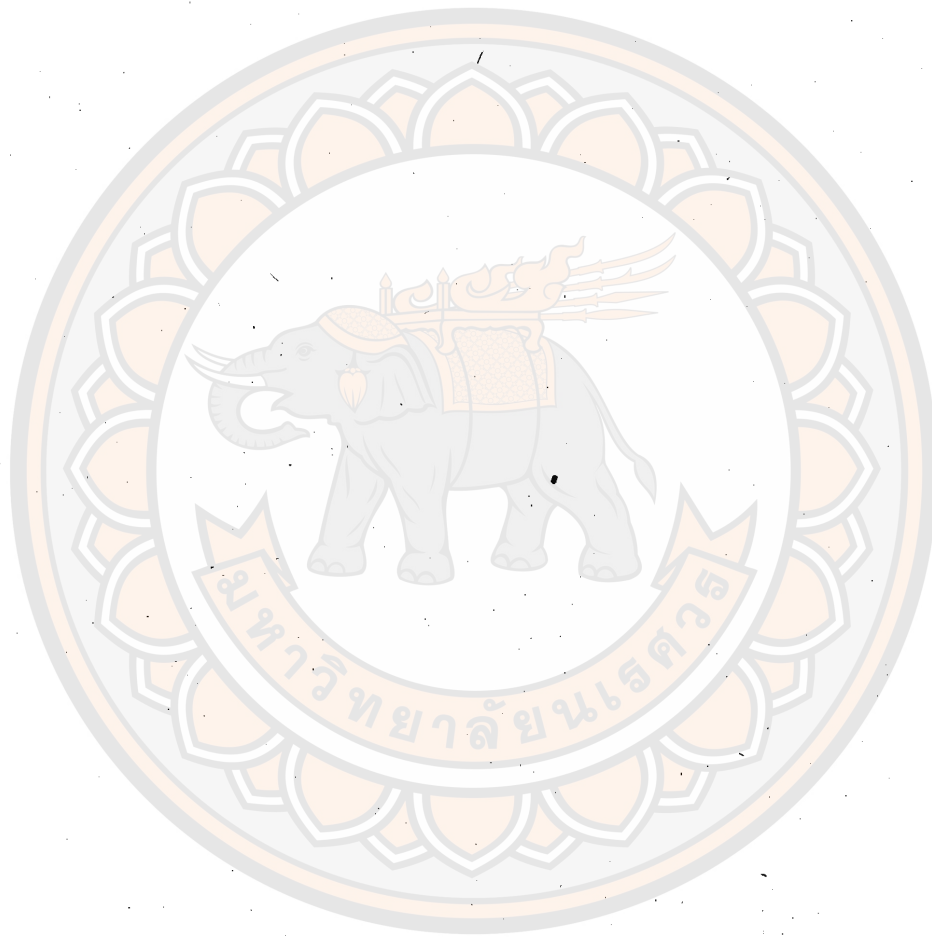
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงศึกษามาทางด้านวิชาการทหาร โดยตรงด้วยมิได้ทรงคาดคิดว่าจะได้รับราชสมบัติ เนื่องจากมีพระเชษฐาชั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้าหลายพระองค์ ฉะนั้น จึงทรงตั้งพระทัยรับใช้ประเทศชาติทางด้านทหาร เริ่มด้วยการศึกษาวิชาสามัญ ณ วิทยาลัย อีตัน ประเทศอังกฤษ วิชาการทหารที่โรงเรียน Royal Military Academy ที่เมืองวูลิช ในแผนกวิชาทหารปืนใหญ่มาเมื่อทรงรับสัญญาบัตร เป็นนายร้อยตรีกิตติมศักดิ์แห่งกองทัพอังกฤษ ได้เสด็จไปประจำกรมทหารปืนใหญ่ที่ ๗ เมืองเอลเดอร์ชอร์ต ทรงศึกษาหน้าที่ของนายทหารจนสำเร็จการศึกษา ทรงได้รับพระยศนายร้อยตรี นอกกองทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ พระองค์เสด็จนิวัติประเทศไทยใน พ.ศ. 2458 ทรงรับราชการทหารอยู่ระยะหนึ่ง ต่อมาได้เสด็จไปรักษาพระองค์ ณ ทวีปยุโรป ในพ.ศ. 2463 ทรงเข้าประจำกรมบัญชาการกองทัพน้อยทหารบกของฝรั่งเศส และศึกษาในโรงเรียนเสนาธิการ ณ กรุงปารีส จนสำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรเป็นนายทหารเสนาธิการระหว่างที่เสด็จกลับประเทศไทยใน พ.ศ. 2464 ได้ทรงเยือนอเมริกาและญี่ปุ่นเพื่อทอดพระเนตรกิจการทหารด้วย เมื่อถึงประเทศไทยทรงดำรงตำแหน่งปลัดกรมเสนาธิการทหารบกมีพระยศเป็นนายพันเอก ถึง พ.ศ. 2468 ทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองพลทหารบกที่ 2 และผู้บังคับการพิเศษกรมทหารปืนใหญ่ที่ 2

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงศึกษาการปกครองแผ่นดินใน

อดีตและจากประสบการณ์ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งบางครั้งทรงดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน เมื่อสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราช เสด็จประพาสหัวเมือง ต้องประทับเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดี ทรงพระราชวินิจฉัยข้อราชการต่าง ๆ และที่สำคัญคือ ทรงพระราชอุทิศสาหัส ศึกษา ระบอบการปกครองและการเมืองของนานาประเทศด้วย ทั้งในยุโรปอเมริกา และ เอเชียด้วยพระองค์เอง ทำให้มีพระปรีชาสามารถ และพระวิจ্ঞาญาณกว้างไกล ทรงเล็งเห็นว่าควรปรับปรุงระบอบการปกครองประเทศใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ขณะนั้น จึงทรงเตรียมการเปลี่ยนแปลง โดยทรงดำเนินการวางรากฐาน การปกครองแบบใหม่อย่างมีขั้นตอน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับพระสมัญญานามว่าเป็นพระบิดาแห่งการปกครองและการเมืองไทย พระสมญาดังกล่าวมาจากพระราชกรณียกิจ ซึ่งทรงบำเพ็ญในระหว่างดำรงสิริราชสมบัติเป็นเวลา 9 ปี แม้ว่าจะเป็นระยะเวลาอันสั้นแต่พระองค์ก็ได้ทรงพยายามอย่างยิ่งทุกวิถีทางที่จะพัฒนาระบอบการปกครองและการเมืองของประเทศให้เจริญก้าวหน้ากว่าสมัยก่อน และทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ทรงริเริ่มที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างมีแบบแผน ด้วยมีพระราชดำริการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชกำลังจะพินาศ เพราะประเทศไทยกำลังเจริญก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้งทุกด้าน การปกครองประเทศจึงน่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลและฝ่ายร่วมกัน โดยเฉพาะประชาชนในชาติควรมีส่วนรู้เห็นในเรื่องเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ดีแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จะไม่ได้ดำเนินไปตามแนวทางพระราชดำริเพราะข้ามขั้นด้วยการปฏิวัติของคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ก็ตาม พระองค์ก็ทรงเสด็จให้เห็นน้ำพระทัยของนักการเมืองที่ดี โดยทรงยอมรับฐานะพระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของคณะราษฎรพระราชทานคำแนะนำแก่รัฐบาลและรัฐสภาในกรณี ที่เห็นว่า มีบางสิ่งที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งทรงเห็นว่าคำแนะนำต่าง ๆ ที่พระราชทานไปนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและสภา ทำให้ไม่สามารถที่จะช่วยประเทศชาติได้ตามที่สมควร จึงทรงสละราชสมบัติเปิดโอกาสให้

รัฐบาลเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหญ่ พระราชดำริ และพระราชกรณียกิจ ด้านการปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นที่ยกย่องและเชิดชูพระเกียรติคุณ ให้เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปดังรายละเอียด ซึ่งจะนำมากล่าวต่อไป<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> วัชรินทร์ วรรณปักษ์. พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉบับทูลเกล้า. หน้า 19.

### ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
2. เพื่อศึกษาถึงการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวพระราชดำริการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. เมื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ทำให้ทราบถึง แนวพระราชดำริ การพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างแท้จริง
2. ทำให้ทราบถึง ขั้นตอน วิธีการดำเนินการพระราชทานรัฐธรรมนูญตามแนวพระราชดำริ
3. ทำให้ทราบถึง ปัญหาและอุปสรรคในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

### ขอบเขตการศึกษาค้นคว้า

1. ศึกษาถึงแนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
2. ศึกษาถึง การดำเนินงานตามแนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
3. ศึกษาถึง ปัญหาและอุปสรรคของการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

### วิธีการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เป็นหลัก และนำเสนอในรูปของการพรรณาวเคราะห์ (Analytical Description) โดยใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources)

### แหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. หอสมุดมหาวิทยาลัย นเรศวร พิษณุโลก
4. หอสมุดภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก
5. หอสมุดวิทยาลัยครูพิบูลสงคราม

## บทที่ 1

### ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 1. แนวพระราชดำริทางการเมืองการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะที่แนวความคิดทางการเมืองจากตะวันตกได้แพร่หลายเข้ามายังประเทศไทย และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองหลายประการ เนื่องจากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงส่งพระโอรส และบุตรหลานของพระบรมวงศานุวงศ์ต่างๆ ไปศึกษาต่อยังทวีปยุโรปทำให้ได้รับแนวความคิดใหม่ๆ และแนวทางการเมืองการปกครองประเทศของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปเข้ามาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ดังนั้นเมื่อถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเกิดคนรุ่นใหม่ ซึ่งมีหัวก้าวหน้าขึ้นมาในสังคมไทย<sup>1</sup>

##### 1.1 การยกเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ

แนวความคิดอันเป็นพื้นฐานสำคัญของพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การที่พระองค์ทรงไม่พอพระทัยในข้อบกพร่องบางอย่างของขนบธรรมเนียมประเพณี โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเกียรติภูมิความเป็นมนุษย์ของราษฎร พระองค์ทรงเห็นว่าราษฎรยังถูกกดขี่ และได้รับความไม่เป็นธรรมในสังคม พระองค์จึงทรงพยายามที่จะล้มเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคต่อกัน เช่น การเลิกทาส ซึ่งได้เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2471 โดยมีการประกาศใช้ "พระราชบัญญัติกระเชียรอายุลูกทาสลูกไทย" พระองค์ทรงถือว่าการมีทาสเป็นต้นตอของการมีอภิสิทธิ์เหนือชีวิตของผู้อื่น ทำให้เกิด

<sup>1</sup>สุรวงศ์ ตันตติกุลวิจิตร. แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 11.

ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันขึ้น การเลิกทาสพระองค์ดำเนินแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้ เวลาถึง 31 ปี จึงสำเร็จโดยมีการตรา "พระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทร์ ศก 124" เป็นกฎหมายห้ามมิให้เอาคนเป็นทาสอีกต่อไป

## 1.2 การยกเลิกระบบทาสและไพร่

พระราชกรณียกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองก็คือ การยกเลิกระบบไพร่ ซึ่งเป็นระบบที่มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา การยกเลิกระบบไพร่มิได้เป็นการยกเลิกโดยตรง แต่พระองค์ทรงใช้วิธีโอนไพร่ โดยการโอนไพร่สมให้เป็นไพร่หลวง เพื่อให้จะทำให้การบังคับบัญชาไพร่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>1</sup> ในการนี้แม้รัฐบาลจะไม่มีเป้าหมายไปถึงเรื่องประชาธิปไตยก็ตาม ทว่าการดำเนินการแบบนี้ก็เท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ไพร่มีอิสระเสรีในการดำรงชีวิต ไม่ต้องผูกพันกับข้าราชการอีกต่อไป<sup>2</sup>

นอกจากเลิกทาสและการยกเลิกระบบไพร่แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงทำการปฏิรูปการศึกษาไทย โดยเริ่มมีการตั้งโรงเรียนขึ้นในพ.ศ. 2414 ในบริเวณพระบรมมหาราชวังเพื่อทดลองสอนแก่ชนชั้นสูงเสียก่อน เมื่อเห็นได้ผลดีจึงจะขยายตัวแพร่หลายสู่ประชาชน เพราะพระองค์ทรงต้องการสร้างคนรุ่นใหม่เข้ามาบริหารราชการให้เพียงพอ และมีความสามารถเหมาะสมกับการขยายตัวของหน่วยงานต่างๆ<sup>3</sup> ซึ่งการพัฒนาการศึกษาก็เท่ากับพัฒนาความคิด

<sup>1</sup>เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์. "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว". ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง. หน้า 198.

<sup>2</sup>ขจร สุขพานิช. ฐานันดรไพร่. พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพ นพ.ลมยา ทตโยตม (ทายีชา และนายกมลถวิล นยาโยตม 16 ธันวาคม 2505). หน้า 55.

<sup>3</sup>วุฒิชัย มูลศิลป์. การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. หน้า 68.

ของประชาชน และการศึกษาจะเป็นสื่อแห่งการตื่นตัวทางการเมืองให้เกิดขึ้น เป็น การวางรากฐานประชาธิปไตยต่อไปในอนาคตอีกด้วย

### 1.3 จัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

ในปีพ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศ จัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาใน พระองค์ (Privy Council) ซึ่งเป็นการแสดงถึงแนวความคิดการปกครองของ พระองค์ที่ไม่ทรงปรารถนาที่จะมีอำนาจแต่เพียงพระองค์เดียวตามการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราช พระราชประสงค์ที่ทรงจัดตั้งขึ้น นอกจากเพื่อช่วยคิดราชการ แผ่นดินแล้วยังทรงอาศัยสภาทั้งสองเพื่อคอยป้องกันคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน และช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่ศูนย์อำนาจทางการเมือง และเป็นก้าวแรกของการ ปฏิรูปทางการเมืองการปกครองของไทย

### 1.4 คำกราบบังคมทูลถวายของข้าราชการใน ร.ศ. 103

ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2427 ได้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนาง ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในยุโรปได้เข้าชื่อกันในหนังสือกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัด การเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันที่ จริงแล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงของความคิดเห็นเรื่องการ ปรับปรุงการปกครองจาก ม.จ. ปฤษฎางค์ ชุ่มสาย ก่อนแต่ ม.จ. ปฤษฎางค์ไม่ได้ ถวายความคิดเห็นส่วนตัวเพียงพระองค์เดียว แต่กลับเข้าชื่อกันมาหลายคน ซึ่งสาเหตุ ของการกราบบังคมทูลถวายความเห็น เพราะบรรดาข้าราชการไทยในยุโรปและ เห็นอันตรายอันเกิดจากลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งแพร่หลายอยู่ในเอเชียขณะนั้น อาจจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยได้ เพราะพวกมหาอำนาจตะวันตกจะอ้างความไม่เจริญ ของประเทศที่ไม่พัฒนา และต้องการที่จะยื่นมือเข้ามาช่วยจัดการให้เจริญทัดเทียมกับ ประเทศของตน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของคนชาวยุโรปที่จะช่วยพัฒนา และเห็นว่าความไม่ เจริญของประเทศทางเอเชียเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของชาติ ซึ่งมีผลกระทบ กระเทือนถึงผลประโยชน์ของชาวต่างชาติที่เข้าไปทำมาค้าขายในประเทศขึ้น

คณะร.ศ. 103 ได้เสนอวิธีป้องกันบ้านเมืองให้พ้นอันตรายมหาอำนาจตะวันตกไว้ในหนังสือคำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงด้วย ซึ่งสาระสำคัญคือ คณะร.ศ. 103 เห็นว่าจะต้องมีการแก้ไขการปกครองที่ใช้อยู่ให้คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของชาติที่เจริญแล้ว กล่าวคือ เปลี่ยนการปกครองจากระบบ "แอบโซลูต โมนาเกี" เป็น "คอนสติติวชันแนล โมนาเกี" คือ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดพระราชอำนาจ และแบ่งพระราชอำนาจที่มีอยู่แต่เดิมให้แก่เสนาบดีประกอบด้วยเป็นคณะรัฐมนตรี โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประธานอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนจำนวนมากมีส่วนร่วมในการปกครอง และคณะร.ศ. 103 เห็นว่า การปกครองในรูปนี้จะทำให้บ้านเมืองมั่นคงกว่าการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่กษัตริย์มีอำนาจสิทธิขาดเพียงพระองค์เดียว และจะเป็นสถาบันที่ไม่มีวันสลายไป แม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่ก็ตาม

สำหรับทางแก้ไขที่พวกกราบบังคมทูล ร.ศ. 103 ไม่เห็นด้วยคือ การใช้วิเทโศบาย ใช้ความอ่อนผ่อนปรนตามความต้องการของชาติมหาอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันชั่วคราว การต่อสู้ด้วยกำลังทหารแต่ประเทศไทยมีกำลังน้อยกว่ามหาอำนาจมาก และเรายังต้องพึ่งพาอาวุธจากต่างชาติอีกด้วย การอาศัยประโยชน์ในด้านภูมิศาสตร์จากการที่ไทยเป็นรัฐกันชน (Buffer State) กันอิทธิพลของชาติอังกฤษและฝรั่งเศสนั้นไม่ทำให้ไทยสามารถที่จะยืนหยัดอยู่ได้ เพราะทั้งสองชาตินี้เตรียมแบ่งประเทศไทยอยู่แล้ว การปรับปรุงกิจการบางอย่าง เช่น การเลิกทาส เลิกประเพณีมอบคลานก็ไม่ใช่ว่าการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจริง การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งก็ไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่าจะมีผลเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นจริง ๆ อาศัยการค้าและผลประโยชน์ของชาวยุโรปในประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ก็ไม่อาจช่วยรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ เพราะชาติมหาอำนาจทั้งหลายยังไม่ยอมรับว่าไทยเป็นชาติที่เจริญพอที่จะเข้าช่วยกับชาติเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีความเชื่อเดิมว่าประเทศไทยเคยรักษาเอกราชมาได้อย่างไร ต่อไปก็ย่อมกระทำได้เช่นเดิม ซึ่งคณะผู้กราบบังคมทูลมีความเห็นว่าวิธีการเหล่านี้ใช้ไม่ได้ผลเสียแล้ว วิธีที่ได้ผลก็คือ การเปลี่ยนการปกครองให้เหมือนหรือคล้ายกับประเทศที่เจริญแล้วนั่นเอง

อย่างไรก็ตามพวกกราบบังคมทูล ร.ศ. 103 ก็ยอมรับว่า สภาพของ  
 สังคมไทยยังไม่พร้อมที่จะมีสภาผู้แทนเหมือนประเทศที่เจริญแล้วทางยุโรป ดังนั้นจึง  
 ได้กราบบังคมทูลเพิ่มเติมด้วยว่า "ทางที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลพระกรุณาว่า  
 เป็นคอนสติติวชันแนลแบบยุโรปนั้น หาได้ประสงค์ที่จะมีพาลาเมนต์ (Parliament)  
 ในเวลานี้ไม่"

การปกครองแบบคอนสติติวชันแนลโมนากี ตามความต้องการของคณะ  
 ผู้เขียนคำกราบบังคมทูลในครั้งนั้นมีความหมายเพียง

1. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นมหาประธานของบ้านเมือง  
 ที่จะทรงมีพระราชวินิจฉัย มีพระบรมราชโองการเป็นสิทธิขาดแก่ข้าทูลละอองธุลี  
 พระบาทผู้ใหญ่ เช่นเดียวกับพระเจ้าแผ่นดินในยุโรปที่ไม่ต้องทรงราชการด้วยพระองค์  
 เองทั่วไปทุกอย่าง

2. การปกครองและการทูลบำรุงบ้านเมืองต้องอยู่ในความคิดการ  
 ตัดสินของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ปฏิบัติการใดๆ  
 โดยได้รับความเห็นชอบ และพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกอย่าง แต่รัฐมนตรีเหล่านั้น  
 จะต้องมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับกรมที่ตนบังคับบัญชาด้วยตนเอง "กรมเหล่านั้น  
 ต้องสามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 มิต้องทรงพระราชกังวลอีก"

3. หาทางป้องกันคอร์รัปชัน และต้องให้ผู้ทำราชการได้ประโยชน์  
 โดยตรง คือได้เงินพอใช้ตามฐานรูป

4. ต้องมีกฎหมายประกันความยุติธรรมแก่ราษฎรทุกคนโดยเสมอหน้ากัน  
 การเก็บภาษีต้องปฏิบัติอย่างยุติธรรมทั้งราษฎรไทยและชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขาย

5. ธรรมเนียมที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ หรือไม่มี  
 ประโยชน์ความเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามความเหมาะสม

6. ให้เสรีภาพในทางความคิดเห็นและแสดงออก ซึ่งความเห็นเหล่านั้น  
 ในที่ประชุมหรือหนังสือพิมพ์ได้

7. ให้ระบบราชการในการบริหารงานบุคคลทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อย โดยการกำหนดคุณสมบัติในด้านความรู้ ความประพฤติ และอายุ (20 ปีขึ้นไปจึงเข้ารับราชการได้)<sup>1</sup>

คณะผู้กราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103 มีความเห็นว่าการคิดเปลี่ยนแปลงการปกครองตามแบบดังกล่าวนี้ อาจทำให้เกิดจลาจลขึ้นได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของใครเสียเลยนั้นเป็นไปได้ และผู้เสียประโยชน์อาจทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นซึ่งเป็นช่องทางให้ต่างประเทศเอื้อมมือเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังที่ชาติอื่นๆ เคยประสบมาแล้ว จึงต้องเตรียมการป้องกันสถานการณ์อันอาจจะเกิดขึ้นได้ดังกล่าว โดยการฝึกทหารให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพตามแบบทหารสมัยใหม่ และมีความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะรับราชการสนองพระเดชพระคุณตามระบบใหม่จะมีจำนวนไม่พอนั้น คณะผู้กราบบังคมทูลมีความเห็นว่าไม่ใช่ตัวปัญหาที่แท้จริง ปัญหาที่แท้จริงในเรื่องบุคคลากรอยู่ที่การละเลยหน้าที่ราชการซึ่งจะต้องทรงกวัดขันเป็นพิเศษ<sup>2</sup>

ความคิดที่ปรากฏอยู่ในหนังสือกราบบังคมทูลความเห็นจัดเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อเรียกร้องที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากแบบสมบูรณาญาสิทธิราชไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มรูป ยังไม่ได้เรียกร้องให้มีรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีข้อความที่เสนอแนะให้มีรัฐธรรมนูญ และสนับสนุนให้ข้าราชการและประชาชนแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างกว้างขวางขึ้นก็ตาม รูปแบบการปกครองที่เจ้านายและข้าราชการกลุ่มนี้เสนอไว้เป็นการปกครองที่มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนกับการปกครองแบบประชาธิปไตยในยุโรป แต่ได้มีธาตุ (element) ผสมกับประชาธิปไตย

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475. หน้า 19-20.

<sup>2</sup> ภารดี มหาฉันท. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 197.

(Democracy) มากกว่าผู้อื่น หรือจะเรียกได้ว่าเป็นแผนที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในรูปแบบดั้งเดิมให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป<sup>1</sup>

พระราชดำรัสตอบหนังสือถวายความเห็นของคณะผู้กราบบังคมทูล ร.ศ. 103 และพระบรมราชาบายในการแก้ไขการปกครองแผ่นดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงในประมาณปี ร.ศ. 104 แสดงให้เห็นว่าพระองค์มีความรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบบรัฐสภา และทรงตระหนักถึงการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยสมบูรณาญาสิทธิราชที่เกิดขึ้นในยุโรป ในเอกสารทั้งสองชิ้นนี้ พระองค์ทรงอ้างว่าตามสภาพความรู้ของคนไทยในเวลานั้น การปกครองในระบบรัฐสภายังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ทั้งนี้เพราะจากการที่พระองค์ได้เคยทดลองใช้สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาแล้วพอพระองค์ทรงยุติบทบาทของพระองค์ในฐานะผู้สนับสนุน สภาดังกล่าวก็ไม่สามารถทำอะไรได้ และตัวเสนาบดีต่างๆ ก็ไม่มีความสามารถพอที่พระองค์จะปล่อยให้ทำงานโดยอิสระได้<sup>2</sup>

ถึงพระนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มิได้ทรงตำหนิหรือรังเกียจข้อเสนอของคณะผู้กราบบังคมทูล ทรงแถลงพระบรมราชาบายการแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระองค์ว่าปัญหามันเมืองต่างๆ ที่พวกข้าราชการกราบบังคมทูลมานั้นเป็นสิ่งที่พระองค์ทรงตระหนักอยู่แล้วการที่พระองค์ยังมีได้ทรงดำเนินการปรับปรุงการปกครองก็เพราะว่าทรงต้องการสร้างอำนาจของพระองค์ให้มั่นคงก่อน เพราะขณะนั้นอำนาจทางการเมืองตกอยู่กับกลุ่มขุนนางเสนาบดี แต่การที่กลุ่มพระราชวงศ์และข้าราชการกราบบังคมทูลเสนอความเห็นขึ้นมาเช่นนี้ ก็น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระองค์ตัดสินใจพระทัยว่าถึงเวลาที่จะทรงดำเนินการได้แล้ว โดย

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475. หน้า 20.

<sup>2</sup> สุรวงศ์ ตันติกุลวิจิตร. แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 13.

อาศัยกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกำลังสนับสนุน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการปฏิรูปด้านบริหาร (Government Reform) เป็นสิ่งที่จำเป็นรีบด่วนที่ต้องทำให้เสร็จก่อน ส่วนเรื่อง การมีรัฐธรรมนูญและการจัดองค์การนิติบัญญัติเป็นปัญหาต้องพิจารณาภายหลัง เมื่อได้ ปฏิรูปด้านการบริหารแล้ว

### 1.5 การปฏิรูปด้านบริหาร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็มีได้ทรงทอดทิ้งพระราช ภาระในด้านนี้เสียเลยทีเดียว จะเห็นได้ว่าขณะที่ทรงดำเนินการปฏิรูปทางด้านบริหาร โดยเตรียมการตั้งเสนาบดีรับผิดชอบในกระทรวงแทนเสนาบดีแบบจตุสดมภ์ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2430 ก็มีหลักฐานว่าได้มีการร่าง "ราชประเพณี" ขึ้นทูลเกล้าถวายมีลักษณะ เป็นกฎหมาย 20 มาตรา กำหนดขอบเขตของพระบรมเดชาานุภาพ การสืบสันตติวงศ์ และบทบาทของสภาทั้งสามคือ เสนาบดี สภา องคมนตรี และรัฐมนตรีสภา

ผลงานทางด้านการปฏิรูปการบริหารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว แบ่งได้เป็นการปฏิรูปการปกครองในส่วนกลาง การจัดตั้งรัฐมนตรีสภา และการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค ซึ่งการปฏิรูปนี้ก็ถือว่าเป็นการตอบสนองคำ กราบบังคมทูลของคณะร.ศ. 103 ส่วนหนึ่ง

#### ก. การปฏิรูปการปกครองในส่วนกลาง

##### 1. การจัดตั้งกระทรวงทบวงกรม

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาระงานด้าน บริหารมีเพิ่มมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เกิดการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติ หน้าที่ไม่ทั่วถึงเกิดการคั่งค้างสะสมในหน่วยงานต่างๆ ปัญหาเหล่านี้ทำให้พระองค์ต้อง ทำการปฏิรูป เหตุผลประการสำคัญอีกประการหนึ่งที่พระองค์จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง แกไขการปกครองคือ เพื่อสนองตอบความต้องการของคณะข้าราชการกราบบังคมทูล ร.ศ. 103

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ กรม หลวงเทววงศ์วิโรปการ ไปร่วมงานฉลองรัชการของพระบรมราชินีนาถวิกทอเรีย

ครบรอบ 50 ปี ประเทศอังกฤษและโปรตุเกสให้กรมหลวงเทววงศ์วโรปการไปศึกษา  
 ตูงานด้านการปกครองในประเทศยุโรปมาด้วย เมื่อกรมหลวงเทววงศ์วโรปการทรงเสด็จ  
 กลับเมื่อ พ.ศ. 2431 และได้ถวายรายงาน จึงทรงกำหนดคณะเสนาบดีใหม่เป็น 12  
 กระทรวง ในการจัดตั้งกระทรวงนี้ครั้งแรกยังทรงโปรดให้เรียกเป็นกรมอยู่โดยให้  
 คงตำแหน่งเดิม 6 กรม และตั้งกรมใหม่อีก 6 กรม คือ ยุทธนาธิการ พระคลัง  
 ยุติธรรม ธรรมการ โยธาธิการ มุรธาธร หลังจากนั้นก็ทรงเลือกหาเสนาบดี  
 ประจำกระทรวงแต่เกรงว่าเจ้ากระทรวงใหม่เหล่านี้จะไม่คุ้นเคยกับหน้าที่เสนาบดี  
 จึงทรงทดลองระเบียบการที่จะจัดตั้งใหม่ และฝึกหัดให้ผู้ที่จะเป็นเสนาบดีมาตั้งแต่  
 พ.ศ. 2431 โดยโปรดจัดให้มีการประชุมเสนาบดีทุกสัปดาห์ที่มุขกระสัน พระที่นั่งดุสิต  
 มหาปราสาท โดยให้เสนาบดีเก่าและใหม่เข้าประชุมพร้อมกัน พระองค์เสด็จเป็น  
 ประธานในที่ประชุม ทรงพิจารณาราชการต่างๆ ซึ่งเคยทรงบัญชามาแต่โดยลำพังมาก่อน  
 และในที่สุดได้โปรดเกล้าให้เปิดประชุมจริงๆ อย่างเป็นทางการในรูปของเสนาบดี  
 กระทรวง ตั้งแต่ พ.ศ. 2432 เป็นต้น<sup>1</sup>

ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 ทรงประกาศยกฐานะกรมกองต่างๆ ขึ้นเป็นกระทรวง ตำแหน่งหัวหน้ากระทรวงต่างๆ  
 เป็นเสนาบดี ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีกลาโหม และมหาดไทย มีทั้งหมด 12  
 กระทรวง คือ

1. กระทรวงกลาโหม มีเจ้าพระยาวิเทศมนตรี (หม่อม ศรีไชยันต์) เป็น  
 เสนาบดี
2. กระทรวงต่างประเทศ มีกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เป็นเสนาบดี
3. กระทรวงเกษตราธิการ มีพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต)  
 เป็นเสนาบดี
4. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงศ์  
 เป็นเสนาบดี

<sup>1</sup> สุรีย์ พงษ์จันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 123.

5. กระทรวงธรรมการ มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เป็น  
เสนาบดี
6. กระทรวงนครบาล มีกรมหมื่นเรศวรเสนาบดี เป็นเสนาบดี
7. กระทรวงมหาดไทย มีกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดี
8. กระทรวงมุรธาธร มีกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นเสนาบดี
9. กระทรวงยุติธรรม มีพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ เป็นเสนาบดี
10. กรมยุทธนาธิการ มีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานุพันธ์วงศ์วรเดช เป็น  
เสนาบดี
11. กระทรวงโยธาธิการ มีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนวิเศษรัตนวงษ์ เป็น  
เสนาบดี
12. กระทรวงวัง มีกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม เป็นเสนาบดี

เสนาบดีทั้ง 12 กระทรวง จะอยู่ในตำแหน่งได้นานเท่าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะพอพระราชหฤทัย เสนาบดีมีหน้าที่ปรึกษาหารือกันในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของทั้ง 12 กระทรวง หรืออาจเป็นเรื่องที่จะพระราชทานลงมา หรือเป็นเรื่องที่เสนาบดีกระทรวงนั้นนำเข้ามาประชุมก็ได้ ในการประชุมแต่ละครั้ง ถ้าเสนาบดีกระทรวงใดมาประชุมไม่ได้ เสนาบดีต้องแต่งตั้งตัวแทน เช่น รองเสนาบดี หรือผู้ช่วยเสนาบดี เข้าประชุมแทนในเสนาบดีสภา โดยมีสิทธิทุกประการเหมือนเสนาบดี

ตั้งแต่ พ.ศ. 2443 เป็นต้นไป หน้าที่นับว่าสำคัญอย่างหนึ่งของเสนาบดีสภา คือ ประชุมพิจารณาพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ เพราะทรงโปรดเกล้าให้ย้ายที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชกำหนดกฎหมายจากรัฐมนตรีสภามาเป็นงานของเสนาบดีสภา ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่ออกระหว่าง พ.ศ. 2443-2453 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับด้านภาษีอากร ยุติธรรมพาณิชย์ ความมั่นคงภายในพระราชอาณาจักร และอื่นๆ จะผ่านการพิจารณาจากเสนาบดีสภา เช่น พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินค่าราชการพระราชบัญญัติทาส ร.ศ. 124 และพระราชบัญญัติรถยนต์ ร.ศ. 128

ในพ.ศ.2437 ทรงแบ่งหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม และมหาดไทยออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลความสงบในหัวเมืองทั้งหมด ยกเว้นกรุงเทพฯและหัวเมืองใกล้เคียง และให้กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ด้านกองทัพบก และกองทัพเรือ ยุบกระทรวงยุทธนาธิการมาเป็นกรมขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม ยุบกระทรวงมูรธาธรไปอยู่กับกรมราชเลขาธิการ และให้รวบรวมกระทรวงเกษตรพาณิชย์ เข้ากับกระทรวง พระคลัง และตั้งกระทรวงเกษตรราธิการขึ้นมาใหม่ ในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีกระทรวงอยู่เพียง 10 กระทรวงคือ มหาดไทย กลาโหม นครบาล ต่างประเทศ พระคลังมหาสมบัติ วัง เกษตรราธิการ ยุติธรรม โยธาธิการ และธรรมการ

## 2. การจัดตั้งรัฐมนตรีสภา

พ.ศ.2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้ง รัฐมนตรีสภาขึ้นซึ่งสาเหตุของการจัดตั้ง เนื่องจากหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้านาย และข้าราชการ ร.ศ.103 ซึ่งเห็นว่าการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองควร อยู่กับข้าราชการผู้ใหญ่ที่ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการปฏิบัติกรโดยได้ รับการเห็นชอบจากษัตริย์เสียก่อน อีกประการหนึ่งเนื่องจาก นายโรลิ่งด์ ยัคมินส์ (Monsieur Gustavs Rolin Jacquemyns) ได้ทูลเกล้าถวายพระราชบัญญัติ สำหรับตั้งที่ประชุมที่ปรึกษากฎหมาย (Royal Decree Constitution a legislative Council for Kingdom of Siam) แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2437 ซึ่งมีอิทธิพลต่อ พระราชบัญญัติรัฐมนตรีสภาเป็นอย่างมาก

รัฐมนตรีสภาจะมีหน้าที่ประชุมปรึกษาเกี่ยวกับพระราชกำหนดกฎหมาย สมาชิกของรัฐมนตรีสภาจะได้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จำนวนไม่เกิน 36 คน และเสนาบัตที่เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งอีก 12 คน รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 48 คน<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ชัดติพงษ์ ภูมิประพัทธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้สอดคล้องกับ แนวความคิดประชาธิปไตย ช่วงปี พ.ศ.2475. หน้า 33.

ถ้าพิจารณารายละเอียดในพระราชบัญญัติแล้วจะพบว่า รัฐมนตรีสภายังมิใช่สถาบันการเมืองประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะการวินิจฉัยปัญหาเรื่องใดๆ ขึ้นสุดท้ายของการวินิจฉัยก็ยังขึ้นอยู่กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ ซึ่งสาเหตุที่รัฐมนตรีสภามีลักษณะครึ่งๆ กลางๆ ระหว่างเก่ากับใหม่เช่นนี้ก็เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้มีพระราชประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองทั้งหมดแบบทันทีทันใด เนื่องจากทรงคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนเป็นสำคัญ จึงทรงเห็นว่าแนวทางที่จะยังเกิดผลดีที่สุดคือ การค่อยๆ แก้ไขไปทีละขั้นตอน<sup>1</sup>

ข. การปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค : การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการปกครองในส่วนกลาง ซึ่งในต้นรัชสมัยของพระองค์ การปกครองในส่วนภูมิภาคยังคงปฏิบัติตามแบบเก่าที่เคยปฏิบัติกันมา คือ ปกครองโดยคนพื้นเมืองเองเป็นอิสระจากส่วนกลาง ตำแหน่งเจ้าเมือง สามารถสืบทอดถึงลูกหลานได้มีหน้าที่เก็บภาษีอากรส่งให้ส่วนกลางที่อยู่ในกรุงเทพฯ เจ้าเมืองมีสิทธิที่จะเก็บภาษีบางส่วนไว้สำหรับตนเอง ส่วนเมืองประเทศราชต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาถวายพระมหากษัตริย์ที่กรุงเทพฯ 3 ปีต่อครั้ง และไม่ต้องส่งภาษีอื่นมาอีก ทำให้ฐานะของเจ้าเมืองมั่งคั่งสามารถสร้างอิทธิพลขึ้นมาแข่งขันกับเมืองหลวงได้ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของพระมหากษัตริย์

หลังจากการปฏิรูปการบริหารงานส่วนกลางแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นเพื่อปกครองหัวเมืองต่างๆ เพื่อที่จะตั้งอำนาจการปกครองในส่วนภูมิภาคมาขึ้นอยู่กับการปกครองในส่วนกลาง โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นผู้รับพระราชโองการ

การปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ปกครองโดยข้าราชการที่ส่งออกไปจากส่วนกลางทำหน้าที่แทนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลในเรื่องการปกครอง โดยแบ่งการปกครองในส่วนภูมิภาคออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ

<sup>1</sup>ด. หน้า 33-34.

มณฑล คือการรวมเอาจังหวัดตั้งแต่ 2 จังหวัด ขึ้นมาไว้ด้วยกันเพื่อให้ดูแล โดยทั่วถึง มีข้าหลวงใหญ่ และคณะทำหน้าที่ปกครองมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ในมณฑลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน ควบคุมความประพฤติของ ข้าราชการในมณฑลและดูแลทุกข์สุขของราษฎร

จังหวัดหรือเมือง คือ การรวมเอาอำเภอตั้งแต่ 2 อำเภอขึ้นไปมารวมกัน มีผู้ว่าราชการเมืองพร้อมด้วยกรมการเมือง ทำหน้าที่ปกครองโดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าหลวงใหญ่

อำเภอ เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กลงมาโดยเอาตำบลหลายๆ ตำบลมา รวมกัน มีนายอำเภอปกครองร่วมกับคณะกรรมาธิการอำเภอ ส่วนตำบลและหมู่บ้านเป็น หน่วยการปกครองระดับล่างสุด โดยหลายหมู่บ้านรวมเป็นตำบล ราษฎรจะเลือกราษฎร ด้วยกันเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านจะเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเป็นกำนัน ปกครอง ตามกฎหมายเดิมก่อนที่จะมีการปกครองในระบบเทศบาล เจ้าพนักงานปกครอง เมืองจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

มณฑลเทศบาลรุ่นแรกๆ ใช้ลำน้ำแบ่งอาณาเขตมณฑล มณฑลรุ่นแรกที่ตั้ง ขึ้นใน พ.ศ. 2435 มี 4 มณฑล แต่ตั้งได้แค่ 2 มณฑล คือ มณฑลกรุงเก่า มณฑล นครสวรรค์ และมณฑลนครราชสีมา เมื่อการตั้งมณฑลเหล่านี้ได้ผลดีแล้ว จึงประกาศ ออกมาเป็นทางราชการว่าด้วยการจัดการปกครองแบบเทศบาลหรือมณฑลในพ.ศ. 2437 และขยายการปกครองแบบเทศบาลออกไปที่วราชอาณาจักร จนถึง พ.ศ. 2449 จึงได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศบาลขึ้นที่วราชอาณาจักร การปกครองในลักษณะ มณฑลเทศบาลนี้เป็นการปกครองที่มีขั้นตอนการบังคับบัญชาลดหลั่นกันมาตั้งแต่ส่วน กลางจนถึงระดับตำบลหมู่บ้าน ซึ่งเป็นลักษณะการรวมอำนาจเข้าไว้ที่ศูนย์กลางอย่าง แท้จริง

แม้ว่าการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศบาลจะก่อให้เกิดผลดีในรากฐาน ของการปกครองในส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน แต่ก็ปรากฏว่าการปกครองในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหา ประการแรกคือ ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่เดิมตำแหน่งเจ้าเมือง ไม่มีเงินเดือนสถานที่ทำงานก็ยังไม่เป็นหลักเป็นฐานที่แน่นอน เมื่อรัฐบาลของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทำการปฏิรูป พระองค์ได้ทรงตั้งเงินเดือน

ให้กับข้าหลวง เจ้าเมือง นายอำเภอ ฯลฯ และได้สร้างสถานที่ทำงานสำหรับข้าราชการชั้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง ระบบการปกครองนี้เป็นระบบใหม่ ข้าราชการไทยยังไม่คุ้นเคยบุคคลที่มีความสามารถสูงที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่ยังมีไม่พอ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ประการที่สอง ระบบการปกครองนี้เป็นระบบใหม่ ข้าราชการไทยยังไม่คุ้นเคยบุคคลที่มีความสามารถสูงที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่ยังมีไม่พอ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร นอกจากนี้การส่งคนออกไปปฏิบัติงานที่ห่างไกลจากการควบคุมของผู้ปกครองระดับสูงทำให้เกิดความผิดพลาดในการทำงานและเกิดการทุจริต ประการสุดท้าย การที่รัฐบาลกลางส่งคนจากส่วนกลางออกไปปกครองในส่วนภูมิภาค ทำให้กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของขุนนางในส่วนภูมิภาค เพราะไม่อาจสืบเชื้อสายได้อีกต่อไป และไม่อาจเก็บรายได้ไว้ได้อีกเหมือนเมื่อก่อน เพราะรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง และเริ่มใช้ระบบการให้เงินเดือนแก่ข้าราชการจึงก่อให้เกิดความไม่พอใจ โดยเฉพาะความไม่พอใจด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดกบฏหลายครั้ง เช่น กบฏผีบุญ กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาคก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศมากกว่าผลเสีย กล่าวคือ สามารถจัดการปกครองประเทศได้รัดกุมมีระเบียบมากขึ้น และทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากขึ้น และมีรายได้มากขึ้น กรุงเทพฯกลายเป็นที่รวมของความเจริญทั้งปวง ภูมิภาคขาดความสำคัญลงไป อำนาจของพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้นกว่าเดิม กรุงเทพฯกลายเป็นศูนย์กลางที่จะดึงดูดกำลังคนและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ตามหัวเมืองต่างๆเข้ามาไว้ด้วยกัน<sup>1</sup>

#### 1.6 แนวความคิดทางการเมืองของเทียนวรรณ

ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงดำเนินการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งก็คือว่าเป็นการแก้ไขระบบการปกครองให้ดีขึ้นในส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นไปในระบอบรัฐสภา ซึ่งเห็นได้ชัดจากแนวความคิดของเทียนวรรณ

<sup>1</sup> สุวีริย์ พงษ์จันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 129.

ปัญหาการปกครองตามระบอบรัฐสภาถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงอีกครั้งหนึ่งในข้อเขียนของเทียนวรรณ ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายปักษ์ ชื่อตลยวิภาคพจนกิจ และต่อมาได้เป็นหนังสือพิมพ์รายเดือน ชื่อศิริพจนภาค ซึ่งเทียนวรรณเป็นเจ้าของเอง ข้อเขียนของเทียนวรรณมุ่งชี้ให้เห็นว่าแม้มีการปฏิรูประบบบริหารในปี 2435 แล้ว การเปลี่ยนแปลงไม่ควรจะหยุดอยู่เพียงเท่านั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงแค่โครงสร้างเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพฤติกรรมของข้าราชการยังคงเป็นเหมือนเดิม เทียนวรรณไปไกลกว่าคนอื่นตรงที่เสนอให้มีการนำเอาระบบรัฐสภามาใช้ในเมืองไทย และชี้ให้เห็นความสำคัญของราษฎรในการปกครองประเทศ โดยถือว่าราษฎรนั้นคือ "สายโลหิตของแผ่นดิน" ถ้าราษฎรยังทุกข์ยากบ้านเมืองก็ไม่อาจเจริญได้ นอกจากนี้เทียนวรรณยังได้ดำเนินคดียื่นประเพณีต่างๆ ที่ยังล้าหลังของคนไทย เช่น ชอบเล่นการพนัน ชอบรับสินบน ชอบมีภรรยามาก ชอบคดโกง เป็นต้น<sup>1</sup>

เทียนวรรณชี้ให้เห็นว่า แก่นสำคัญของการปกครองมิได้อยู่องค์พระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว แต่ประกอบไปด้วย กษัตริย์ที่ทรงทศพิธราชธรรม ขุนนางที่ชื่อสัตย์สุจริต และราษฎรที่มีความสามารถและจงรักภักดีต่อกษัตริย์และชาติ เปรียบเสมือน "ไม้ 3 อันขัดข้องกันจึงจะตำรงอยู่ได้" (กล่าวไว้ในตลยวิภาคพจนกิจ เล่มที่ 4 ตุลาคม ร.ศ. 122) จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้ เทียนวรรณเห็นว่าขุนนางส่วนใหญ่ในเวลานั้นไม่ค่อยชื่อสัตย์ สุจริตเห็นแก่ตัว ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน ทำให้ขุนนางที่เป็นคนดีที่ทอดทิ้งจะทำความดีเลยถือตำรา "รู้หลบเป็นปีก รู้หลีกเป็นหาง"

สำหรับราษฎรนั้น เทียนวรรณเห็นว่าคนไทยยังล้าหลังอยู่มาก คือ "ชอบเล่นการพนัน ชอบมีภรรยามาก ชอบสูบฝิ่น ชอบรับสินบน ชอบคดโกง" สิ่งเหล่านี้ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข การยกเลิกการหมอบคลานเข้าเฝ้า การยกเลิกการสวมเสื้อเข้าเฝ้า เทียนวรรณเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในขอบเขตจำกัดและผิวเผิน

<sup>1</sup> ต. หน้า 130.

สิ่งสำคัญก็คือราชกรวยังโง่เขลา ติดอยู่กับธรรมเนียมและค่านิยมเก่าๆ เพราะไม่ได้  
รับการศึกษาอย่างจริงจัง แนวความคิดของเทียนวรรณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชกรวยนี้  
เขียนขึ้นหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ประมาณ 12 ปี จึงเห็นได้ว่าเขา  
ผิดหวัง การปฏิรูปการบริหารของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก  
เพราะไม่ได้ส่งผลถึงประชาชนระดับล่าง รัฐบาลยังไม่สามารถบำรุงรักษาราชกรวยได้  
ทั่วถึง การปฏิรูปจึงควรถือว่ายังไม่สำเร็จ

เทียนวรรณจึงเสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสังคมและการ  
เมืองไว้ในบทความเรื่อง ว่าด้วยความผืนละเมอแต่มิใช่นอนหลับ ซึ่งลงพิมพ์ใน  
ตุลวิภาคพจนกิจ เล่ม 5 วันที่ 16 ธันวาคม 23 ธันวาคม และ 1 มกราคม ร.ศ. 123  
โดยมีชื่อเรียกเรื่องทั้งหมด 24 ชื่อ คือ ยกเลิกอากรบ่อนเบี้ย และการพนัน ให้ออก  
กฎหมายมีภรรยาได้คนเดียว ยกเลิกการมีทาส การห้ามสูบบุหรี่ การสร้างโรงเรียน  
การตั้งศาลยุติธรรม และเลือกเฟ้นผู้มีความซื่อตรงยุติธรรมมาเป็นผู้พิพากษา การ  
สร้างและซุดคลอง การตั้งธนาคารแห่งชาติ และธนาคารพาณิชย์ การตั้งกรม  
สอบสวนวิทยาศาสตร์และความดี ตลอดจนความรู้ ความประพฤติของข้าราชการ การสร้าง  
โรงพยาบาล การทำอุตสาหกรรมเครื่องกระป๋อง การมีกฎหมายเนรเทศผู้ที่ทำความ  
ผิดที่ไม่เช็ดทลอบ ตลอดจนไปจนถึงการกู้เงินจากสหรัฐอเมริกามาใช้ลงทุนในกิจการ  
ดังกล่าว ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอ<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่า เทียนวรรณเป็นนักคิดที่ก้าวไปไกลเกินเวลา มาก ความคิด  
ของเทียนวรรณเป็นผลิตผลของผู้ที่มีความรู้แตกฉานทั้งทางโลก และทางธรรม การมี  
ประสบการณ์ พบปะกันผู้มีความรู้ทันสมัยจากตะวันตก การเคยไปเปิดหูเปิดตาเห็น  
ความเจริญภายนอกประเทศและความเป็นนักสังเกต นักคิด การที่เทียนวรรณคิดก้าว  
หน้าเกินเวลานี้เองทำให้ความคิดของเขาไม่มีอิทธิพลแพร่หลายเท่าที่ควร เพราะใน  
สมัยนั้นมีผู้รู้หนังสือเป็นจำนวนน้อย ความคิดเห็นที่ลงพิมพ์ในหนังสือจึงมีผู้อ่านในวงจำกัด  
แม้ชนชั้นปกครองจำนวนมาก จะคุ้นเคยกับงานของเทียนวรรณก็ตาม แต่ก็มิได้ถือเอา

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ. หน้า 62.

เป็นธูระมากมายนัก<sup>1</sup>

เทียนวรรณได้พูดได้เขียนถึงปัญหาของบ้านเมืองไว้มากมาย ข้อสรุปของ การแก้ไขปัญหาของเขาอย่างหนึ่งก็คือ ราษฎรจำต้องมีผู้แทน มีรัฐสภา ซึ่งเทียนวรรณ ใช้คำทับศัพท์ว่า ปาลีเมนต์ รัฐสภาจะสามารถแก้ไขปัญหาของราษฎร ป้องกันฉ้อราษฎ์ บังหลวงและกระตุ้นให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริตเพื่อประชาชน

เทียนวรรณเชื่อมั่นว่าไม่วันใดก็วันหนึ่งไทยจะต้องมีรัฐสภาเพราะ "ต่อไป เบื้องหน้าบ้านเมือง... จำเป็นจะต้องเลื่อนไปตามประเทศที่เขาประพตติติจจริงๆ จึง จะรักษาตัวตลอดไปได้ ซึ่งจะเหลวไหลอยู่อย่างที่เป็นมานั้น คงไม่ได้อยู่เองด้านมนุษย์ เป็นสัตว์ใจสูง คงจะสูงขึ้นไปตามใจทุกประการ โดยเหตุที่มีตัวพยานเกิดขึ้นแล้วจะ ไม่รับถึบถอนขึ้นไปตามเขานั้นจะได้อยู่หรือ เทียนวรรณพูดคำกลอนเรียกร้องให้มีรัฐสภา ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 ว่า

"ไพร่เป็นพื้นยื่นร้องทำนองชอบ

ตามระบอบปาลีเมนต์ประเด็นข้า

แม้หนึ่งข้าล่าหลังยังมีทำ

จะตกต่าน้อยหน้าเวลาสาย

ขอให้เห็นเช่นเราผู้เฒ่าก

บำรุงรักษาชาติสอาดศรี

ทั้งเจ้านายฝ่ายพหลและมนตรี

จะเป็นศิวิไลซ์จริงอย่างนิงนาน

ให้รีบหาปาลีเมนต์ขึ้นเป็นหลัก

จะได้ชักน้อมใจไพร่สมาน

เร่งเปนปรีปรีดาอย่างข้ากาล

รักษาบ้านเมืองเราช่วยเจ้านาย"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ด.

<sup>2</sup> ด. หน้า 79-80.

สรุปแนวความคิดของเทียนวรรณได้ว่า ต้องการให้กษัตริย์ ชุมนางข้าราชการ และประชาชนพร้อมใจกันพัฒนาประเทศ แนวความคิดของเทียนวรรณแตกต่างจากนักคิดนักเขียนหลายคนทั้งในสมัยก่อน และสมัยปัจจุบันกล่าวคือ นักคิดบางคนมุ่งส่งเสริมอำนาจของผู้ปกครอง และโจมตีประชาชนที่ยังขาดการศึกษา ขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองดังนั้นการปกครองประเทศจึงเป็นหน้าที่ของชนชั้นปกครองที่รอบรู้ศาสตร์แห่งรัฐ ส่วนนักคิดอีกจำพวกหนึ่งนั้นได้สนับสนุนสิ่งที่เรียกว่า "พลังมวลชน" และเรียกร้องให้โค่นล้มระบบการปกครองของรัฐและโจมตีชนชั้นปกครอง ระหว่างจุดสองจุดนี้เทียนวรรณอยู่ใกล้ประชาชน แต่ขณะเดียวกันก็ได้ละทิ้งความคิดที่จะปฏิรูปความคิดและพฤติกรรมของชนชั้นการปกครองในทำนองเดียวกัน ขณะที่เทียนวรรณยืนหยัดอยู่ข้างมวลชน แต่เทียนวรรณก็ได้คลั่งไคล้พลังมวลชนอย่างตาบอดไม่<sup>1</sup>

เทียนวรรณให้บรรดาธิบายว่า ปัญหาของเมืองไทยเกี่ยวกับการปกครองนั้นมีมูลเหตุจากนคร 2 ชนิด คือ โรค ของประเทศราชการบ้านเมืองอย่างหนึ่งกับโรคของสามัญชน หรือไพร่ฟ้าทั่วๆไป อีกอย่างหนึ่ง<sup>2</sup>

โรคนชนิดแรกเกิดจากการที่เจ้านายและขุนนางประพฤติผิดพระราชกำหนดกฎหมายเสียเอง ใช้อำนาจอันไม่ชอบธรรมทุจริตในใจตน ไม่มีเมตตาจิตแก่ผู้น้อยไม่คำนึงถึงน้ำบรรณิพัฒน์สัตยา ทาทางหลักเลียงเข้าแก่โจรภัยและจำเลย ขาดหิริโอตตปัทธรรม มุ่งหาแต่ลาภยศใส่ตน ในทางทุจริต กตขี้และเบียดเบียนฉ้อโกง เทียนวรรณสรุปว่าถ้าขึ้นปล่อยให้ข้าราชการฝ่ายทหารพลเรือน ที่ไม่ได้ตัวอยู่ในความยุติธรรมได้เป็นผู้ใหญ่บัญชากิจการบ้านเมืองในตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว บ้านเมืองนั้นๆ ก็อาจเจริญได้ แต่จะไม่ตั้งอยู่นานเพราะคนพาลคนชั่วก็เป็นโรคของประเทศของบ้านเมืองจะบีบคั้นร้อนทำอยู่เสมอๆ แม้ว่าจะไม่มีศัตรูภายนอกมาย่ำยีก็จะเกิดจลาจลขึ้นในบ้านเมืองของตนเอง กระทำให้รัฐบาลได้รับความลำบากที่ต้องปราบปราม<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สุวีริย์ พงษ์จันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 135.

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ. หน้า 55.

<sup>3</sup> ด. หน้า 55-56.

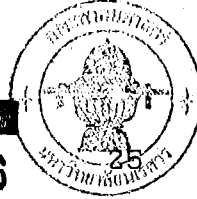
เทียนวรรณมองสิ่งรอบๆตัว ด้วยโลกทัศน์ที่แตกต่างไปจากราชกรไทยในสมัยนั้น เขาเป็นสามัญชน คนแรกที่ชี้ให้ผู้ปกครองประเทศ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เห็นว่าราชกรเป็น "แก้วตา" เป็น "สายโลหิตของแผ่นดิน" ที่พระมหากษัตริย์จะต้องทะนุบำรุงรักษาหาใช่ทาสหรือไพร่ ผู้มีชาติกำเนิดหรือสิทธิอันต่ำต้อยน้อยหนาไม่<sup>1</sup>

สำหรับแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีต่อข้อเสนอของเทียนวรรณที่เกี่ยวกับกำลังใหญ่ 3 ประการ ของบ้านเมือง ซึ่งปรากฏในพระราชอาธิบายว่า "ข้าพเจ้าขอยกข้อความซึ่งผูกพันด้วยความสามัคคีขึ้นกล่าวก่อน มีบางคนที่มีความคิดสูงมักจะคิดการบ้านเมืองต่างๆ และมักใส่ใจการต่างประเทศ แต่ไม่รู้หนังสือต่างประเทศคือ หนังสือภาษาอังกฤษ เป็นต้น เมื่อจะออกสติปัญญาอันใด เพื่อประกาศปัญหาตน หรือเมื่อกระทบกระเทือนหรือมีความปรารถนาอันใด มักจะพูดว่าคนยุโรปเขาทำการอันใดสำเร็จไปได้ตลอดเพราะเขาสามัคคีไม่ขัดขวาง เขาไม่อิจฉาริษยากัน เขาเป็นคนซื่อตรงอยู่ในความยุติธรรม ไม่คิดโกง บ้านเมืองเขาถึงเจริญ" ข้อความนี้น่าจะหมายถึงเทียนวรรณ เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าเทียนวรรณเคยเป็นลูกเรือฝรั่ง เดินทางไปยังประเทศต่างๆ แต่ความรู้ของเทียนวรรณยังไม่แตกฉาน ถึงขนาดจะอ่านและเขียนภาษาอังกฤษได้ แต่ได้ฟังเรื่องราวทางการเมืองการปกครองของยุโรปและอเมริกาจากกรมพระสวัสดิ์ และขุนหลวงไกรสิทธิ์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยนั้นดีอยู่แล้ว พระองค์ทรงเห็นว่า พระองค์เป็นพระมหากษัตริย์ที่ราชกรไว้ใจทรงอยู่ในทศนิชราชาธรรม และคอยปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการปกครอง บริหารประเทศอยู่ตลอดเวลา ซึ่งผิดกับกษัตริย์ในยุโรปที่มีพฤติกรรมรุนแรงไปตามอหยาศัยทำให้ราชกรไม่พอใจ จึงคิดลดอำนาจของกษัตริย์ลง ส่วนในเรื่องการมีปาลิเมนต์ หรือรัฐสภานั้น พระองค์ทรงเห็นว่าสภาพบ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่พร้อมเพราะคนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งก็คือ ราชกรทั่วไป ชำราชากรยังไม่มีความรู้ในเรื่องนี้ที่จะนำมาปฏิบัติภารกิจจริงๆได้

<sup>1</sup>ด. หน้า 56-67.

0412  
30 SEP 2006



431067



คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

และที่สำคัญคือ ไม่มีความต้องการหรือข้อเรียกร้องมาจากปวงชนทั่วไป จะมีก็แต่เพียงส่วนน้อย เพียงกลุ่มคนกลุ่มเดียวเพียง 4-5 คนเท่านั้น ที่มีความรู้สูงพอและต้องการที่จะมีการปกครองระบบรัฐสภา และทรงเห็นว่ากรมการเมืองจะทำให้เกิดการโต้เถียงกันจนไม่สามารถทำกิจการอะไรได้สำเร็จ จากเหตุผลของพระองค์ดังกล่าวนี้จะเห็นว่าพระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับระบอบรัฐสภา พระองค์ยังไม่ทรงเห็นถึงพลังสำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่จะมีส่วนทำให้เกิดเหตุการณ์สำคัญในอนาคตพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์หรือนโยบายหลักของประเทศก็คือ การปฏิรูประบบบริหาร และย้ายการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้กษัตริย์ที่ทรงทศพิธราชธรรม แต่มิได้ทรงคำนึงถึงปัจจัยด้านขุนนางข้าราชการซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดมั่นในความสุจริต ยุติธรรม การที่เทียนวรรณและผู้ที่ต้องการให้มีรัฐสภาคนอื่นๆ เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองนั้น มิได้เกิดจากกษัตริย์ปกครองไม่ได้ แต่ต้องการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่จะมาช่วยกษัตริย์ในการควบคุมการใช้อำนาจของขุนนางข้าราชการ

## 2. แนวพระราชดำริทางการเมือง การปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเสด็จสวรรคตได้เคยมีพระราชปรารภว่า ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มอบของขวัญอย่างหนึ่งให้แก่ประชาชนในทันทีขึ้นครองราชย์ นั่นคือ "Parliament และ Constitution" แสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองแบบใหม่ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นความหวังของคนรุ่นใหม่ที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วยังเห็นว่าแนวพระราชดำริทางการเมืองการปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับอิทธิพลจากการที่เคอศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีกิจกรรมหรือแนวทางดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำริสไว้เกิดขึ้น พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงสนพระทัยและใช้เวลาส่วนใหญ่ไป ในการปรับปรุงขนบธรรมเนียมชีวิตความเป็นอยู่ และระเบียบประเพณีในสังคมให้ คล้ายคลึงกับนานอารยประเทศ ทรงขยายการศึกษาไปสู่ประชาชนให้กว้างขวางขึ้น ทรงส่งเสริมอุดมการณ์ชาตินิยม ตลอดจนการดำเนินการปลดปล่อยพันธะและความ ไม่เสมอภาคทางการค้า และการศาลที่มีอยู่กับต่างประเทศมากกว่าที่จะสร้างสรรค์ สถาบันทางการเมือง ซึ่งจะ เป็นแนวทางที่นำไปสู่ระบอบการปกครองที่มีรัฐบาลที่มา จากประชาชน<sup>1</sup> ในขณะที่แนวความคิดแบบประชาธิปไตยทวีความรุนแรงทั้งภายใน และภายนอกประเทศ เช่น ในพ.ศ. 2451 มีการปฏิวัติเพื่อสถาปนากการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศตุรกี และในปีพ.ศ. 2454 ก็เกิดการปฏิวัติล้มล้าง การปกครองโดยจักรพรรดิขึ้นในประเทศจีน แล้วสถาปนากการปกครองในระบอบ สาธารณรัฐขึ้นแทน จึงเป็นไปได้ว่าจะมีประชาชนบางกลุ่มบางพวกไม่พอใจในการ ปกครองของพระองค์

### 2.1 กบฏ ร.ศ. 130

หลังจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ได้ประมาณ ปีเศษ รัฐบาลสืบทราบว่ามีคณะนายทหารและพลเรือนกลุ่มหนึ่งได้รวมตัวเป็นสมาคม "อนาธิช" (anachist-พวกก่อการจลาจล) ขึ้น มีสมาชิกประมาณ 800-1,000 คน สมาคมนี้วางแผนที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อลดพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ลงให้ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายรัฐบาล จึงเข้าจับกุมบุคคลสำคัญของสมาคมนี้ ซึ่งได้แก่ ร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) พันตรีหลวงวิมเนศร์ ประสิทธิ์วิทย์ (อัthy ทะสิตเวช) และร้อยตรีเจือ ศิลอาสน์ เป็นต้น ได้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2454<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ภารดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 199.

<sup>2</sup> ต. หน้า 200.

จากบันทึกของ ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ ได้กล่าวถึงสาเหตุของการปฏิวัติครั้งนี้ว่า

1) ทำเพราะมีความจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง ต้องการให้ชาติบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น คณะผู้ก่อการ ร.ศ. 130 มีความเห็นว่าภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น ราษฎรต้องได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนนานับประการเพราะรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชไม่สามารถจะให้ความคุ้มครองป้องกันราษฎรที่อยู่ห่างไกลจากตัวเมืองให้พ้นจากโจรผู้ร้าย โรคภัยไข้เจ็บ ภัยธรรมชาติ และภัยข้าราชการ ราษฎรต้องแยกรับภาระการเสียภาษีอย่างหนัก ต้องลงทุนในการผลิตสูง เพราะขาดการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคจากรัฐบาลทำให้ได้ผลผลิตไม่เหมาะสมกับทุนที่ลงไป รัฐบาลมิได้สนับสนุนโดยการทำระบบสหกรณ์สินเชื่อมาช่วยในการผลิตและการลงทุนของราษฎร จึงเห็นสมควรที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเสียใหม่<sup>1</sup>

2) เนื่องจากความไม่พอใจในพระราชดำริและพระราชปฏิบัติทางการเมือง การปกครองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ก็ทรงตั้งกองเสือป่าขึ้น และเอาพระทัยใส่ในกิจการนี้เป็นอย่างมาก พวกนายทหารมีความรู้สึกว่างองเสือป่าเป็นกิจกรรมที่ตั้งช้ำกับกรมทหารและทำงานแข่งดีกันกับทหารด้วย ซึ่งพิจารณาได้จากข้อความตอนหนึ่งที่กล่าวโดย ร้อยตรี ถัด รัตนพันธ์ ผู้ก่อการ ร.ศ. 130 ว่า

"...มีความพอใจที่จะคิดเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครอง เพราะการเล่นโยนเล่นละครเสียเองของพระประมุขแห่งชาตินั้นไม่ได้ประโยชน์แก่ชาติอันใดเลย มีแต่จะเสื่อมพระเกียรติคุณแก่นานาประเทศ และมีผลกระทบกระเทือนถึงชาติถึงประชาชนคนไทยอีกด้วย ...การมีกองเสือป่า

<sup>1</sup>ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์. กบฏ ร.ศ. 130.

ก็เช่นกัน ทำให้หมดเปลืองเงินของแผ่นดินเปล่าๆ ทำให้ข้าราชการ ทหาร และพลเรือนแตกร้างกัน ดังเคยมีตัวอย่างร้ายกาจมาแล้วในประเทศ เดออร์กี ฯลฯ..."<sup>1</sup>

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงโปรด ขนบธรรมเนียมและระเบียบสังคมแบบอังกฤษ มีพิธีการ การเข้าเฝ้าแต่ละครั้งจะ ต้องกำหนดวัน นิตเวลาอย่างเป็นทางการรดเฝ้าในวันอาทิตย์ สนพระทัยในศิลปะ- วัฒนธรรมของชาติ โปรดการแสดงโขน ละคร ทรงพระราชนิพนธ์บทความและละคร แสดงพรรณนาคำนิยมที่มีต่อศิลปะ วัฒนธรรม สังคม และการเมือง การปกครอง โปรดการเสด็จแปรพระราชฐาน โปรดการฝึกหัดระเบียบวินัย ความพร้อม สามัคคี และความจงรักภักดีของประชาชนต่อชาติ ศาสนาและองค์พระมหากษัตริย์<sup>2</sup>

พระจริยวัตรดังกล่าวของพระองค์ นอกจากจะไม่เป็นที่เข้าใจและยอมรับ ของคนไทยสมัยนั้นแล้ว ยังมีส่วนเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางการเมือง การปกครอง ด้วย ดังปรากฏในทรรศนะของพระยาภักกลยา ณ ไตรวี (Dr. Francis B. Sayre) ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศว่า

"...พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัว) ไม่สามารถเป็นที่เข้าถึงโดยอิสระ สำหรับผู้ซึ่งรับผิดชอบงาน ของรัฐบาลอย่างแท้จริงด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงมักจะมีพระบรมราชวินิจฉัย ตามความคิดเห็นของคนกลุ่มเดียว ซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน โดยมิได้คำนึง ถึงสวัสดิภาพของสยามพระองค์มักจะไม่ทรงทราบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นพื้นฐาน ของสถานการณ์ที่พระองค์ทรงการ ในบางครั้งจึงทรงกระทำไปโดยมิได้ทรง ทราบความจริง ซึ่งก่อให้เกิดผลที่น่าเสียดใจ..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ด. หน้า 121.

<sup>2</sup> ภารดี มหาฉันธ์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 201.

<sup>3</sup> ด. หน้า 201.

เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนิยมระบบเล่นพรรคเล่นพวกทรงไม่ควบคุมการปฏิบัติงานต่างๆ อย่างจริงจัง ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติ

3) ความไม่พอใจในองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อันมีสาเหตุสืบเนื่องมาแต่ครั้งที่พระองค์ยังทรงดำรงพระยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร (พ.ศ. 2452) พระองค์ได้มีเรื่องวิวาทกันระหว่างมหาดเล็กของพระองค์กับนายทหารผู้กำลังจะสำเร็จการศึกษาออกรับราชการเป็นนายทหารสัญญาบัตรของกรมทหารราบที่ 2 สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชมีรับสั่งให้ผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 2 สอบสวน และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชได้นำความขึ้นกราบทูลพระราชบิดาขอให้ลงพระราชอาญาเขียนหลังทหารตามประเพณีจารีตนครบาล แต่สมเด็จพระราชบิดาไม่ทรงเห็นด้วย และเสด็จในกรมราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งเป็นนักกฎหมายเห็นว่าควรจะจัดการไปตามตวับทกฎหมายไม่ควรนำจารีตนครบาลกลับมาใช้ คำคัดค้านนี้ไม่ได้ผล เพราะพระบรมโอรสาธิราชยังยืนยันจะให้โทษหลังมีฉะนั้นจะทรงลาออกจากตำแหน่งรัชทายาทันทีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าเรื่องจะลุกลามไปใหญ่โตจึงทรงอนุญาต<sup>1</sup> ให้เขียนนายทหารเหล่านั้น ถึงกับสลบอยู่กับช้อน

เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้บรรดาทหารและนักเรียนนายร้อยทหารบกไม่พอใจพากันไม่เข้าเรียน สมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ (ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยทหารบก) ได้ทรงอธิบายให้เหตุผลจนนักเรียนนายร้อยทหารบกยอมเข้าเรียนตามปกติ และเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิวัติขึ้น

กล่าวโดยสรุป การวางแผนปฏิวัติ ร.ศ. 130 เกิดขึ้นเนื่องจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ไม่สามารถอำนวยความสะดวก และสร้างความพอใจตลอดจนความเป็นธรรมในสังคมได้เท่าที่ควร นอกจากนั้นยังเกิดความแตกแยกทางความคิดในการที่จะพัฒนาประเทศ ตลอดจนการขาดการประสานความคิดระหว่างผู้ปกครอง

<sup>1</sup> สุขุม นวลสกุล. ประวัติศาสตร์ไทย 2. หน้า 443.

และผู้ถูกปกครองซึ่งต่างก็รักชาติและต้องการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับประเทศชาติ<sup>1</sup>

แม้ว่าแผนการปฏิวัติจะล้มเหลว เพราะการรักสมาชิกไม่รัดกุม ทำให้ฝ่ายรัฐบาลล่วงรู้เสียก่อน แต่การวางแผนปฏิวัติ ร.ศ. 130 ก็ได้เป็นสัญญาณเตือนให้รู้ถึงพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงตระหนักถึงความสำคัญของสัญญาณเตือนนี้ บันทึกของพระราชดำริทางการเมืองภายหลังสังเอดการณ์นี้ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นไปในทำนองที่ไม่ทรงเชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยจะเหมาะสมกับประเทศไทย<sup>2</sup> ประชาชนยังไม่มีความรู้พอ นโยบายการปกครองของพระองค์เน้นด้านการสร้างความมั่นคง และความรู้สึกชาตินิยมพระองค์ทรงอภัยโทษให้กับคณะผู้ก่อการ ร.ศ. 130 มิต้องรับโทษถึงขั้นประหาร และทรงเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง วิจัยารณ์การบริหารงานของรัฐบาลได้อย่างเสรี

แนวพระราชดำริขอพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในจดหมายเหตุร้ายวันส่วนพระองค์ คือ ทรงเห็นว่า ทางทฤษฎีแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีข้อดีในเรื่องตัดความไม่แน่นอน เรื่องคุณสมบัติของกษัตริย์ไปได้ เพราะอำนาจการปกครองประเทศจะไม่ตกอยู่กับคนคนเดียว อย่างไรก็ตามเมื่อนำไปใช้ปฏิบัติแล้วกลับเป็นผลเสีย อันเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายประการคือ

1) ประชาชนไม่มีความรู้พอจะปกครองตัวเองได้ ดังนั้นถ้าให้อำนาจในการตัดสินใจแทนผู้ปกครองประเทศอาจเกิดผลร้ายต่อชาติ นอกจากนี้การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็ไม่แน่เสมอไปว่าจะได้คนดีและมีความรู้ความสามารถ

2) ทรงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองว่าเป็นสิ่งที่ทำให้อำนาจไม่ได้อยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริง ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุว่าถ้าพรรคการเมืองใดมีทุนมาก ก็อาจล่อใจประชาชนต่างๆ นานา ให้เลือกพรรคของตน ฉะนั้นอำนาจจึงตกอยู่กับคนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะคนที่บริจาการเงินให้แก่

<sup>1</sup> ภาวดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 202.

<sup>2</sup> ต.

พรรคมากที่สุด ก็มักมีอำนาจมากที่สุด การลงมติใดๆ ในสภาก็เป็นไปตามความประสงค์ ด้วยเหตุนี้ราษฎรจึงไม่ได้รับผลประโยชน์ใดๆ เลย<sup>1</sup>

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชวิจารณ์ข้อบกพร่องของการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่พระองค์ก็ทรงตระหนักดีว่า ไม่สามารถตัดทานความต้องการของประชาชนที่มีส่วนในการปกครองประเทศ อันเนื่องจากสถานการณ์ของโลกเป็นไปในลักษณะนั้น และเนื่องจากข้อบกพร่องของการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราช ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงต้องทรงยอมรับว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อให้เป็นไปตามกระแสความต้องการของประชาชน พระราชกรณียกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริที่โน้มเอียงไปทางประชาธิปไตย คือ การสร้างดุสิตธานี ในพ.ศ. 2461

## 2.2 การจัดตั้งดุสิตธานี

ดุสิตธานีเป็นเมืองจำลองที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างขึ้นระหว่างพระที่นั่งอุดรและอ่างชยกในบริเวณพระราชวังดุสิต เพื่อเป็นการทดลองวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพระองค์ พระราชดำริที่สร้างเมืองทดลองนั้นมีมาตั้งแต่ครั้งดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมาร กล่าวคือ ในปีพ.ศ. 2446 ขณะที่พระองค์ประทับอยู่ที่พระตำหนักอัมพวา ได้ทรงสร้าง "เมืองมิ่ง" อันเป็นเมืองขนาดเล็กเรียกว่า เมืองตึกตา ต่อมาในปีพ.ศ. 2450 ได้ทรงทดลองวิธีการบริหารแบบนครภิบาล โดยการสร้างเรือนแถวชั้นที่พระตำหนักจิตรลดารัตนบุรี และให้มหาดเล็กเข้าอาศัยห้องละ 2 คน สมมุติให้เป็นเจ้าของบ้านมีการรักษาความสะอาดการตกแต่งบ้านให้สวยงาม เพื่อเป็นการประกวดชิงรางวัล จนถึงเมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชจึงทรงสร้าง ดุสิตธานี ในปี พ.ศ. 2461<sup>2</sup> และที่ดุสิตธานีมีลักษณะพิเศษกว่าเมืองทดลองอื่นๆ ขึ้นมาคือ พระองค์ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญลักษณะการปกครอง และ

<sup>1</sup> สุริย์ พงษ์จันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 155-156.

<sup>2</sup> จมื่นอมรรตวรุณารักษ์ ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตย. พิมพ์ในงานพระบรมราชานุสรณ์ 10-12 พฤศจิกายน 2513, หน้า 22-27.

คณะนครภิบาลให้ด้วย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงคาดหวังไว้ว่า โครงการเมืองทดลองนี้จะเป็นแนวทางสำหรับการปกครองต่อไปในอนาคต ซึ่งจะสังเกตได้จากพระราชดำรัสในวันเปิดศาลารัฐบาลของดุสิตธานีว่า "...วิธีการดำเนินการในธานีเล็กๆ ของเราเป็นอย่างไร ก็ตั้งใจไว้ว่าจะให้ประเทศสยามได้ทำการเช่นเดียวกัน แต่จะให้เป็นการสำรวจรวดเร็วทันใจตั้งธานีเล็กๆนี้ก็ยังทำไปทีเดียวไม่ได้"<sup>1</sup> และด้วยเหตุนี้เองพระองค์จึงทรงดำเนินงานประชาธิปไตยของดุสิตธานีอย่างเป็นขั้นตอนตามจินตนาการที่ทรงคิดว่าควรจะเป็นไปในรูปการแผ่โดยจากพิจารณาธรรมนุญลักษณะการปกครองนครภิบาล (ดุสิตธานี) ที่ออกประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 จะพบว่า ชั้นแรกให้ราษฎรของดุสิตธานีทั้งชายและหญิงเลือกตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นนครภิบาลทำหน้าที่ผู้ปกครอง ซึ่งในการลดคะแนนเสียงจะใช้วิธีจับหรือเปิดเผยก็ได้ และภายหลังจากที่ได้รับพระบรมราชานุมัติจากองค์พระเจ้าอยู่หัวแล้ว นครภิบาลจึงจะมีอำนาจเลือกที่มงานของตนอันประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการให้สิทธิการเลือกตั้งจำกัดอยู่เฉพาะแต่ผู้ปกครองคนเดียวเท่านั้น เป็นการค่อยๆ มอบอำนาจการปกครองให้กับประชาชน

เมื่อขั้นตอนนี้เป็นไปอย่างราบรื่นแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเริ่มขยายสิทธิทางการเมืองของประชาชนในเมืองทดลองให้เพิ่มมากขึ้น โดยการออกพระราชกำหนด เพิ่มเติมและแก้ไข ธรรมนูญการปกครองคณะภิบาลดุสิตธานี ประกาศใช้ในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2461 ซึ่งแก้ไขให้มีการเลือก เศรษฐบุรุษหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อำเภอละ 1 คน เพื่อเป็นสมาชิกในสภากรรณการนครภิบาล และตำแหน่งนครภิบาลจะต้องมาจากผู้เป็นเศรษฐบุรุษ<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังใช้ระบบพรรคการเมืองในการเข้ามาเป็นรัฐบาลพร้อมกับแสดงให้เห็นว่าถ้ารัฐบาล

<sup>1</sup> ด.

<sup>2</sup> จมื่นอมรรตุนารถนารถ. ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตย. พิมพ์ในงานพระบรมราชานุสรณ์ 10-12 พฤศจิกายน. 2513 หน้า 22-27.

แก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ โดยมารยาทจะต้องลาออก และให้พรรคการเมืองอีกฝ่ายหนึ่งเข้าทำหน้าที่แทน<sup>1</sup>

จากหลักการที่ผ่านมามองเห็นได้ว่า โครงการเมืองทดลองนี้มีหลักการที่ดีมาก ทำให้สามารถมองเห็นแนวทางของการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมิได้บรรลุตามจุดประสงค์ที่ทรงมีพระราชดำริไว้ เนื่องจากการฝึกขุนนางข้าราชการให้คุ้นเคยกับการปกครองแบบนี้ ได้กลายเป็นเรื่องของความบันเทิงเสียมากกว่า เพราะการดำเนินงานต่างๆ ในดุสิตธานีมิได้ขึ้นอยู่กับการประชุมปรึกษาทางกิจกรรมการเมือง แต่กิจกรรมส่วนใหญ่กลับไปเน้นในเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวการประกวดความงามของเคหะสถาน<sup>2</sup> ซึ่งแท้จริงแล้วพระองค์น่าจะใช้ดุสิตธานีเป็นเวทีการเมือง ให้เหล่าขุนนางได้ใช้สติปัญญาของตนได้เถียงปัญหาต่างๆ เพื่อเป็นส่วนที่สัมพันธ์กับภาวะการณของบ้านเมือง ด้วยเหตุนี้การทดลองประชาธิปไตยของดุสิตธานีที่กินเวลาถึง 8 ปี จึงมิได้พัฒนาถึงขั้นการทดลองออกความคิดเห็นในนโยบายของประเทศเลย<sup>3</sup> ด้วยเหตุนี้แม้ว่ารัฐจะพยายามปรับตัวสนองต่อปฏิริยาการเรียกร้องของประชาชนแล้วก็ตาม แรงกดดันนั้นก็มิได้ลดลงไปเมื่อเห็นว่างานทดลองนั้นไม่ได้ก้าวหน้าไปถึงขั้นลงมือปฏิบัติจริงๆ แม้แต่ส่วนคิดของการปกครองเหมือนเช่น ที่ปรากฏในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเลย

<sup>1</sup> ต. หน้า 94.

<sup>2</sup> รัชนี้ กัลยาณคุณาวุฒิ. ที่มาของรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 134.

<sup>3</sup> สุวดี เจริญพงศ์. ปฏิริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475. หน้า 52.

### 3. แนวพระราชดำริทางการเมืองการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือทรงเห็นว่าประชาชนชาวไทยยังไม่พร้อมที่จะรับเอาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการปกครอง แต่พระองค์มิได้ทรงปฏิเสธประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการเมืองเสียทีเดียว หากทรงเห็นว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นขัดกับวิถีชีวิตของคนไทย แต่ก็ได้ทรงตั้งพระราชปณิธานที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนไทยให้สอดคล้องกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในระยะยาวด้วยการให้การศึกษาทางการเมืองในระดับล่างและระดับบนพร้อมๆกันไป ที่สำคัญคือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความล้มเหลวของสมบูรณาญาสิทธิราช และทรงเชื่อว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะต้องเข้ามาแทนที่ความนึกคิดเก่าๆ ไม่วันใดก็วันหนึ่งอย่างแน่นอน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นถึงความสำคัญในการให้การศึกษาแก่ประชาชน พร้อมกับได้ทรงจัดตั้งสถาบันการบริหารประเทศชั้นสูงเพื่อให้สมาชิกของสถาบันมีความรู้ และมีประสบการณ์กับการทำงานในระบบรัฐสภาไว้ก่อน โดยทรงจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นในพ.ศ. 2470 เพื่อให้สภานี้เป็นสภาฝึกหัดสำหรับสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีในเวลาข้างหน้า สภานี้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาในเรื่องที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา สมาชิกของสภาสามารถแสดงความคิดเห็นและลงมติอย่างเสรีแต่มักถูกจำกัดอำนาจโดยอภิรัฐมนตรีสภา จึงไม่มีผลงานมากนัก ผลงานที่สำคัญคือ เรื่องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลชั้นใช้ในประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนเคยชินกับวิธีการเลือกผู้แทนและการประชุมแสดงความคิดเห็น มิฉะนั้นรัฐสภาจะถูกครอบงำจากพรรคที่มีอำนาจมากต่อเมื่อถึงเวลาอันสมควรแล้ว พระองค์จึงจะให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ต่อไป<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สุรวงศ์ ดันตีกุลวิจิตร. แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 48.

แต่ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการประกาศใช้จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทย ดังจะเห็นได้จาก พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ภักดี ในเรื่องเกี่ยวกับ ถึงเวลาหรือยังที่ประเทศไทยจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้พระองค์ยังทรงพระราชทานสัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาทำนองที่ว่าเมื่อพระองค์กลับมาประเทศไทยแล้ว จะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้กับประชาชน และเมื่อพระองค์กลับมาถึงประเทศไทยแล้ว ทรงมอบให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และ พระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระองค์ ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป

## บทที่ 2

### พระราชกรณียกิจทางการปกครองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับการปฏิรูปพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

#### 1. การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาในปี พ.ศ. 2468

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักในพระราชหฤทัยเป็นอย่างดีว่าประเทศไทยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมาอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงทรงริบเป็นพระราชภาระที่จะปลูกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เป็นไปอย่างมั่นคง จึงโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 เมื่อเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูงตั้งพระราชดำริที่พระราชทานแก่พระยาภักดีฉัตร (ดร.ปราสซีส บี แซร์) อดีตที่ปรึกษาราชการทั่วไปชาวอเมริกันด้วยพระราชหัตเลขาภาษาอังกฤษซึ่งแปลเป็นไทยว่า "สมองคน ๆ เดียว จะคิดการให้รอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้ ยิ่งเป็นการแผ่นดินด้วยแล้วต้องระวังให้มาก"<sup>1</sup>

อภิรัฐมนตรี ประกอบด้วยพระราชวงศ์บางพระองค์ซึ่งทรงคุณวุฒิและเชี่ยวชาญราชการสาขาต่าง ๆ เมื่อเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในพระองค์ การแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีนี้ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลาภภุณินากร ทรงบันทึกไว้ในหนังสืออัตตชีวประวัติตอนหนึ่งภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับราชสมบัติใหม่ ๆ ว่า

"...ต่อมาอีกไม่กี่วันนัก สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่ตรัสให้พ่อเข้าไปเฝ้าบนพระที่นั่งบรมพิมาน ซึ่งเสด็จเข้ามาประทับอยู่ ทรงปรึกษาวางจะตั้งคณะที่ปรึกษาชั้นสูงขึ้นเหนือคณะเสนาบดี ยังไม่ทรงแนพระราชหฤทัยว่าคณะนี้จะเรียกว่าอะไร มี

---

<sup>1</sup> สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
พระราชกรณียกิจกับการพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์. หน้า 37.

ผู้ถวายชื่อรายหนึ่งว่า "อภิรัฐมนตรี" อีกรายหนึ่งว่า "สมุหมนตรี" รายแรกเติมอภิ  
 เข้าไปแก้คำว่ารัฐมนตรีซึ่งโดยรูปศัพท์ แปลว่าที่ปรึกษา อีกรายหนึ่งเป็นชื่อของเกียรติ  
 พิเศษที่ในรัชกาลก่อนเคยทรงใช้พระราชทานแก่ข้าราชการผู้ใหญ่บางคน คำแปลก็ทำ  
 นองเดียวกัน ได้ทูลว่าอภิรัฐมนตรีดีกว่าอีกคำหนึ่ง เสียแต่ยังฝังวันอยู่กับคำเดิมที่ยัง  
 มิได้เลิกใช้ว่ารัฐมนตรี เมื่อคิดดูทุกด้านแล้วเห็นว่า "อภิรัฐมนตรี" ควรจะใช้ได้ ใน  
 ที่สุดก็ทรงพระราชดำริให้ใช้คำนี้โดย ทรงตั้งเจ้านายผู้ใหญ่ 5 พระองค์ ซึ่งทรง  
 เชี่ยวชาญในแนวราชการต่าง ๆ คือ สมเด็จเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช  
 เป็นผู้ใหญ่ทั้งในพระราชวงศ์ทั้งในสังเวียนข้าราชการทั่วไปทั้งทหารพลเรือน 1 สมเด็จ  
 เจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์ ทรงเป็นใหญ่ในทหารทั้งบกทั้งเรือมาแล้ว 1 สมเด็จ  
 เจ้าฟ้ากรมหลวงนริศรานุกิตติวงศ์ทรงเป็นอักษรศิลปิน และที่นับถือว่าเที่ยงธรรมปราศ  
 จากภยาคติ 1 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเชี่ยวชาญมาแล้วในการปกครอง  
 ท้องที่และราชการพลเรือนทั่วไปทุกด้าน 1 กับกรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ ทรงเป็นผู้  
 เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ ทั้งห้าพระองค์เป็นที่ทรงนับถือของพระองค์พระมหากษัตริย์  
 ในชั้นต้นก็ปรากฏว่ามหาชนทั้งประเทศเห็นชอบ แต่ความจริงคำได้ข้าราชการผู้ใหญ่  
 ด้วยอีกสักคนหนึ่งน่าจะดี แม้จะไม่สู้เป็นที่นับถือแพร่หลายก็ยิ่งจะแสดงว่าไม่ทรงถือ  
 พวก"<sup>1</sup>

อภิรัฐมนตรีชุดแรกที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามพระราชดำรัส  
 ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ๗ พระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัยนั้นประกอบด้วยพระบรมวงศ์ 5  
 พระองค์ คือ

1. สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงดำรงตำแหน่ง  
 อภิรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2468-2471
2. สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงดำรงตำแหน่งอภิรัฐ

<sup>1</sup> วัชรินทร์ วรณปักษ์. พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์  
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. ฉบับทูลเกล้าฯ หน้า 27.

มนตรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2468-2475

3. สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ทรงดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2468-2475

4. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2468-2475

5. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2468-2474<sup>1</sup>

ต่อมา สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชสิ้นพระชนม์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาแต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ขึ้นเป็นอภิรัฐมนตรี เมื่อปี พุทธศักราช 2473<sup>2</sup> พระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ สิ้นพระชนม์ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีได้ตกลงกันให้มีพิเศษสำหรับอภิรัฐมนตรี อนุญาตให้สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระยากำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม กับพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศเข้าประชุมด้วย<sup>3</sup> ซึ่งต่อมาในปีพุทธศักราช 2474 ทั้งสองพระองค์ก็ได้รับพระกรุณาแต่งตั้งเป็น อภิรัฐมนตรี โดยอ้างว่าได้สนองพระเดชพระคุณมาด้วยดี<sup>4</sup> ดังนั้นอภิรัฐมนตรีสภาชุดนี้ จึงเป็นอภิรัฐมนตรีสภาชุดที่รับราชการ

<sup>1</sup> วัชรินทร์ วรรณปักษ์. พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 27-28.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 รล 7/1. สำเนารายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา. ครั้งที่ 44 วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2472.

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 บ. 1. 1. 1/16 เอกสารส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.

<sup>4</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 รล 7/1 สำเนารายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา. วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2474.

สนองพระเดชพระคุณอยู่จนกระทั่งถึงวันปฏิวัติ เมื่อวันที่ 24 พ.ศ. 2475 ดังมีรายพระนามต่อไปนี้

1. จอมพล สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต
2. พลเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน
3. สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์
4. สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงนริศรานุวัตติวงศ์
5. พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย<sup>1</sup>

อภิรัฐมนตรีสภา มีบทบาทสำคัญทางการเมืองและการปกครองประเทศทั้งด้านนโยบายและการบริหาร อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของอภิรัฐมนตรี และรัฐมนตรีสภานั้น อาจประมวลได้ดังนี้ อภิรัฐมนตรีเป็นสมาชิกในสภาเสนาบดีโดยตำแหน่ง ฉะนั้นจึงต้องเข้าร่วมประชุมในสภาเสนาบดีด้วยทุกครั้ง อภิรัฐมนตรีจะมียศศักดิ์และผลประโยชน์เท่ากับเสนาบดี จะบออายุสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาได้ต่อเมื่อลาออกหรือสิ้นชีวิตพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานในการประชุมอภิรัฐมนตรี ถ้าทรงมีพระราชกิจอื่น อภิรัฐมนตรีอาวุโสที่สุดจะทำหน้าที่ประธานแทน ส่วนเลขานุการนั้นได้แก่ราชเลขาธิการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้เป็นที่ปรึกษาเรื่องต่าง ๆ กิจการในพระองค์ และราชการแผ่นดินโดยทั่วไปแล้ว อภิรัฐมนตรีสามารถทูลเกล้าฯ ถวายความคิดเห็นอื่น ๆ ที่สมควรได้สำหรับราชการแผ่นดินนั้นเมื่อเสนาบดีทูลเกล้าฯ ความเรื่องใดขึ้นมา จะโปรดเกล้าฯ ให้ส่งเข้าพิจารณาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาก่อน แล้วจึงนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภาอีกครั้งหนึ่ง อภิรัฐมนตรีสภามีการประชุมลับแต่ครั้ง และในการประชุมนั้นอาจให้เสนาบดีหรือข้าราชการเข้าร่วมประชุมด้วยในบางโอกาส เพื่อชี้แจงข้าราชการซึ่งอภิรัฐมนตรีกำลังประชุมพิจารณา<sup>2</sup>

<sup>1</sup>บุษบา สุวรรณประเสริฐ. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 10.

<sup>2</sup>วัชรินทร์ วรรณปักษ์. พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 29.

การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเพื่อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ตนเองออกเป็นเรื่องที่เกิดแปลกไปจากธรรมดาสำหรับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์\* ฉะนั้นการตั้งสภานี้ขึ้นจึงช่วยลดความกดดันในหมู่ข้าราชการและประชาชนที่เคยมีต่อสภาพการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ในระยะแรกตั้งแต่ต่อมาข้าราชการต่างรู้สึกว่ อภิรัฐมนตรีสภามีอำนาจมากเกินไป พระมหากษัตริย์ทรงตกอยู่ใต้อิทธิพลของอภิรัฐมนตรีสภา แต่สำหรับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์มิได้ทรงถือว่าควรมีอภิรัฐมนตรีสภาเป็นที่ปรึกษา หมายถึงการตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของอภิรัฐมนตรีแต่อย่างใด<sup>1</sup> อย่างไรก็ดีตาม อภิรัฐมนตรีสภาก็ได้ถูกประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

## 2. การฟื้นฟูฐานะการปกครองในระบอบรัฐสภา

ในวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาปรารภถึงสภาพทางการเมืองของไทยในขณะนั้น ให้พระยาภิรมย์ภักดีกราบทูลว่า วันเวลาของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใกล้จะสิ้นสุดลงแล้ว ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะเปลี่ยนรูปการปกครองไปเป็นประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาและควรมีรัฐธรรมนูญในรูปใด พระยาภิรมย์ภักดีตอบพระราชปรารภว่าในเวลา นั้น (พ.ศ. 2469) ประเทศไทยยังไม่ควรมีการปกครองในระบอบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะความสำเร็จและประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง

\* พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ขึ้นเพื่อใช้ลดอำนาจขุนนางและกลุ่มอำนาจอื่น และตั้งอำนาจกลับคืนสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

<sup>1</sup> ภาวดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 155.

เลือกตั้ง มีความรู้ความสนใจทางการเมืองดีพอเสียก่อน หากรัฐสภาขาดการควบคุมจากประชาชนแล้ว การปกครองโดยรัฐสภาก็อาจ กลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้นจึงควรขอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อนจึงจะให้มีการเลือกตั้งที่ประกอบไปด้วยผู้แทนซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา<sup>1</sup> ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงปัญหานี้ได้ดีพระองค์ พระองค์จึงทรงต้องการให้เปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อความสวดยเรียบร้อย ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงทรงดำเนินนโยบายด้วยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย<sup>2</sup> ในพระราชบัญญัติประชาธิปไตยในประเทศไทย อันเป็นเอกสารสำคัญที่องค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แถลงถึงเจตน์จำนงของพระองค์ที่ทรงปรารถนาให้สถาบันนี้เป็นที่ทดลองและให้การศึกษาในวิธีการอภิปรายตามแบบรัฐสภา<sup>3</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะใช้องค์มนตรีสภาเป็นบันไดไปสู่ประชาธิปไตยมิใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาส่วนพระองค์ตามจุดมุ่งหมายเดิมที่ตั้งไว้ ดังพระบรมราชโองการนี้จะปรากฏชัดเจนในพระราชดำรัสเปิดประชุมกรรมการองคมนตรีว่า<sup>4</sup>

"ตั้งแต่เราได้ครองราชสมบัติสืบต่อสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชก็ได้เห็นว่าสภาเสนาบดีและตัวเราจะปกครองบ้านเมืองซึ่งเป็นความรับผิดชอบอันใหญ่ยิ่งนั้น ย่อมต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ความสามารถของผู้อื่น

<sup>1</sup> ภากรดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 155.

<sup>2</sup> ชัดติพงศ์ ภูมิประพัทธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ช่วงปี พ.ศ. 2475. หน้า 35.

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การเคลื่อนไหวทางความคิดประชาธิปไตย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475" ในการเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่. หน้า 257.

<sup>4</sup> ชัดติพงศ์ ภูมิประพัทธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ช่วงปี พ.ศ. 2475. หน้า 35-36.

ด้วยจึงจะได้ผลดียิ่งขึ้น... และโดยเหตุนี้ในเวลานี้ผู้ที่ได้รับการศึกษาในกรุง และในประเทศที่รุ่งเรืองก็มีเป็นจำนวนมากกว่าเดิม และยิ่งจะมีคนที่มีความรู้มากขึ้น เราจึงเห็นว่าจะดัดแปลงสภาองคมนตรีให้ดีขึ้น และให้ที่ประชุมปรึกษาข้าราชการถวายเป็นความเห็นด้วยอีกคณะหนึ่งก็ย่อมจะยังประโยชน์เพื่อความเจริญและสันติสุขของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น.. เราขอให้ท่านเข้าใจว่าสภากรรมการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้นต้องเป็นไปตามสภาพที่เหมาะสมแก่ประเทศเรา... เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาได้เพียงให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างของที่ประชุมใหญ่ เพราะดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมตามสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรจะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไปก็จะทำได้โดยสะดวก... การที่เราเลือกท่านเป็นกรรมการองคมนตรีนั้น ควรเห็นเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่ง และท่านทั้งหลายพึงเข้าใจว่าเรามีได้เลือกท่านมาเป็นผู้แทนชนคณะใด หรือเหล่าใดโดยเฉพาะ ท่านทั้งหลายจงออกความเห็น โดยระลึกถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของแผ่นดิน และประชาชนสยามโดยทั่วไปเป็นความสำคัญ..."<sup>1</sup>

ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกรรมการองคมนตรีสภา ได้มีหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ อาทิเช่น หนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์ หนังสือพิมพ์ไทยหนุ่ม หนังสือพิมพ์บางกอกการเมือง และหนังสือพิมพ์ศรีกรุง

หนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์ ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้ฉบับหนึ่งในขณะนั้นได้เสนอข่าวไปว่า รัฐบาลกำลังจะตั้งสภาซึ่งสยามออบเซอร์เวอร์คิดว่า

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 6/4  
พระราชบัญญัติองคมนตรี พระราชบัญญัติเปิดประชุมกรรมการองคมนตรี. ลงวันที่  
30 ธันวาคม พ.ศ. 2470.

เป็นรัฐสภา<sup>1</sup> ตั้งขึ้นในช่วงระหว่างเดือน เมษายน - สิงหาคม พ.ศ. 2470 หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ จึงพากันประโคมข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ หนังสือพิมพ์ไทยหนุ่ม ฉบับวันศุกร์ที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2470 ลงข่าวว่า

"ได้รับทราบเรื่องสภาอันเดี่ยวแก่การปกครอง ซึ่งทางราชการได้เลือกราษฎรที่ไม่ใช่ข้าราชการขึ้นเป็นสมาชิก... ได้รับข่าวนี้มานามพร้อม ๆ กันกับข้าราชการชั้นสูงที่ซุบซิบกันมาแล้วอย่างอึ้งคะนิง แล้ววันหนึ่งเมื่อต้นเดือนนี้เอง ไทยหนุ่มยังได้เคยถูกเป็นเจ้าหน้าที่ให้ยืมตำราอันว่าด้วยการตั้งสภาที่ราษฎรจะได้มีเสียงในราชการ เพราะเวลานี้ทางราชการกำลังเสาะแสวงมาก เพื่อจะได้เลือกสรรพสกนิกรที่เหมาะสมควรแก่ประเทศเรา..."<sup>2</sup>

นอกจากนั้นหนังสือพิมพ์บางกอกการเมืองยังเสนอบทความเรื่อง "รัฐสภาสยามและความอิสระภาพของเรา" ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2470 แสดงความคาดคะเนว่า หากเป็นจริงตามข่าวที่ว่า รัฐบาลจะจัดตั้งรัฐสภา ก็คงเป็นสภาที่ไม่ได้มีอำนาจอย่างสมบูรณ์ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา ในวันแรกรัฐสภาจึงคงอยู่ใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร<sup>3</sup>

ส่วนผู้ใช้นามปากกาว่า "แรรีกเซอร์" แห่งหนังสือพิมพ์ศรีกรุง ได้แสดงความเห็นว่าความดำริ ของรัฐบาลครั้งนี้เป็นที่พอใจของประชาชนทุกชั้น และได้กล่าวอย่างมั่นใจว่า

<sup>1</sup>พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม. บทบาททางการเมืองของนักหนังสือพิมพ์ไทย. (2475-2488) หน้า 33.

<sup>2</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475. หน้า 98.

<sup>3</sup>พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม. บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (พ.ศ. 2475-2488). หน้า 33-34.

ข้าพเจ้าหวังว่าเรื่องนี้คงไม่ใช่เรื่องพูดเอาแต่ใจเล่นชั่วคราว แล้วก็สาปสูญไป และหรือคงไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นเพื่อกระหนาบกันเล่นให้สมอยาก..."<sup>1</sup>

สำหรับสมาชิกองค์มนตรีสภาขณะนั้นมีจำนวน 227 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกินไปทำให้ไม่ค่อยสะดวกในการประชุม จึงมีการแก้ไขปัญหาโดยการตั้งเป็นสภากรรมการองค์มนตรีมีสมาชิกเพียง 40 คน ขึ้นมาทำหน้าที่แทนคราวละ 3 ปี โดยออกเป็นพระราชบัญญัติและประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2470<sup>2</sup> กรรมการองค์มนตรีชุดแรกที่ได้รับเลือกเป็นพระราชวงศ์ 10 พระองค์ เจ้าพระยา 6 ท่าน พระยา 24 ท่าน ในจำนวนนี้มีกรรมการที่ยังอยู่ในราชการ 24 ท่าน นอกราชการ 13 ท่าน เมื่อแยกตามหน้าที่เคยปฏิบัติมาปรากฏว่า มาจากมหาดไทย 11 ท่าน กลาโหม 9 ท่าน พระคลัง 6 ท่าน ยุติธรรม 5 ท่าน ธรรมการ 2 ท่าน ราชเลขา 1 ท่าน ราชบัณฑิต 1 ท่าน กรมท่าซ้าย 1 ท่าน เกี่ยวกับกรรมการองค์มนตรีสภานี้ หนังสือพิมพ์บางกอกการเมืองแสดงความคิดเห็นว่า ควรจะให้มีบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกระทรวงต่างประเทศ เกษตร กระทรวงวัง และแพทย์สาธารณสุขด้วย ส่วนหนังสือพิมพ์ไทยหนุ่มให้ความเห็นว่าบุคคลจำพวกพ่อค้า คหบดียังมีจำนวนน้อยไป ผู้ที่มีความชำนาญในการค้ามีเพียง 2 ท่าน เท่านั้น และเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรจะเป็นอนุกรรมการได้ไว้อีก<sup>3</sup>

แม้ว่าสภากรรมการองค์มนตรีจะมีหน้าที่ประชุมปรึกษาหารือข้าราชการตามที่ไปรตเกล้าฯ พระราชทานลงมาก็ตาม แต่บทบัญญัติหลายมาตราก็ได้เปิดกว้างให้สิทธิพิเศษเพิ่มขึ้น และที่สำคัญก็คือในมาตรา 13 ยินยอมให้กรรมการองค์มนตรีจำนวน

<sup>1</sup> ด. หน้า 34.

<sup>2</sup> ชัดติพงษ์ ภูมิประพัทธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้อดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ช่วงพ.ศ. 2475. หน้า 36.

<sup>3</sup> ภารดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 157.

ไม่น้อยกว่า 5 คน เข้าชื่อกันขอพระบรมราชานุญาตเรียกประชุมได้ หากมีเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพของบ้านเมืองและประชาชน อันเป็นเครื่องชี้ว่า สภากรรมการองคมนตรีมิได้ถูกจำกัดให้รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์เท่านั้น แต่ยังต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย นอกจากนี้ในมาตรา 14 ยังกำหนดว่า ผู้ใดจะกล่าวฟ้องร้องความคิดเห็นที่สมาชิกแสดงในที่ประชุมไม่ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ซึ่งจะเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้นำระเบียบวิธีบางประการของบัญญัติฉบับนี้ ได้นำระเบียบวิธีบางประการของการประชุมรัฐสภามาใช้ และอาจถือเป็นแบบฉบับสำหรับควรมีประชาธิปไตยในอนาคตก็ได้<sup>1</sup>

เมื่อได้มีการประชุมไปชั่วระยะเวลาพอสมควร ก็ได้เกิดมี "ฝ่ายค้าน" ขึ้นในสภากรรมการองคมนตรี ฝ่ายค้านได้แก่ พระยาเทพหัสดิน หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร พระยามโนปกรณนิติธาดา พระราชวังสัน พระยาอนุภาพไตรภพ และพระยาโกมารกุลมนตรี เป็นต้น<sup>2</sup> วิวัฒนาการของสภากรรมการองคมนตรีนี้เป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะความเคลื่อนไหวของสภากรรมการองคมนตรีดำเนินไปในการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ มากยิ่งขึ้นสภาพนั้นนอกจากจะทำหน้าที่พิจารณาออกกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังถกเถียงวิเคราะห์ ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศโดยทั่วไปอีกด้วย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ชัดติพงศ์ ภูมิประพันธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดแนวประชาธิปไตย ช่วงปี พ.ศ. 2475. หน้า 36-37.

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย : การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน สัตว์การเมือง. หน้า 23.

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย : การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน สัตว์การเมือง. หน้า 23.

บทบาทของสภากรรมการองคมนตรีนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ดำเนินไปในทางที่จะสร้างสรรค์ สถานีทางการเมือง ที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองให้ดียิ่งขึ้น การสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีมากขึ้น เมื่อมีการแต่งตั้งบุคคลจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เข้ามาร่วมในสภากรรมการองคมนตรีมากขึ้น แต่ความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นไปอย่างช้า ๆ ไม่ทันกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของคณะราษฎร<sup>1</sup>

### 3. การวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล

การปกครองแบบเทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองที่มอบให้ประชาชนได้จัดทำเนิกรกิจการซึ่งเป็นเรื่องของท้องถิ่นตนโดยตรง เช่น การสาธารณสุข การสุขาภิบาล หรือ สวัสดิการอื่น ๆ ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นลักษณะการปกครองที่เอื้อต่อวิถีทางประชาธิปไตยที่สุดและสามารถใช้เป็นเวทีที่ฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ดีอีกด้วย เพราะลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปกครองตนเองตามแนวปรัชญาของระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นองค์การปกครองท้องถิ่น เช่นเทศบาลนี้ยังทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวแทนของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากเป็นองค์การที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าองค์การใด ๆ ของรัฐบาล รัฐบาลหรือสถาบันการเมืองระดับชาติสามารถใช้องค์การนี้เป็นเครื่องหยั่งความคิดของประชาชน รวมทั้งสามารถจะทราบถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และถูกต้องจากองค์การนี้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการปกครองในรูปแบบนี้จึงสมควรได้รับการสนับสนุนและจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบการปกครองระดับชาติต่อไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ภาวดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 158.

<sup>2</sup> มัทนา เกษกมล. "การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวบรวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์. หน้า 123.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำเรื่อง การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลขึ้นในท้องถิ่นของประเทศไทย เข้าปรึกษากับอภิรัฐมนตรีสภาในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้เหตุผลเกี่ยวกับพระราชดำริที่จะนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมาใช้ในท้องถิ่นของประเทศไทยว่า เพื่อสอนให้ประชาชนรู้จักควบคุมกิจการของท้องถิ่นก่อนที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของประเทศ<sup>1</sup> ดังในรายงานการประชุมเสนาบดีสภาที่ว่า "ถ้าเรายังมี Municipal Government ไม่ได้จะมี Parliament Government อย่างไรได้ ถ้าหากว่าต่อไปภายหน้าเราจะต้องมี Parliament Government แล้วเราต้องพยายามจัดให้มี Municipal Government ขึ้นให้ดีกว่า<sup>2</sup> ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีได้อภิปรายเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง ในที่สุดก็ลงมติให้ปรับปรุงแก้ไขการสุขาภิบาลให้เป็นรูปของเทศบาลมากขึ้นและได้จัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ กรรมการศึกษารูปแบบการปกครองแบบเทศบาลได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่โดยการออกไปดูงานสุขาภิบาลในมณฑลต่าง ๆ แล้วทำรายงานเรื่องราวพร้อมทั้งความคิดเห็น สรุปความว่า การสุขาภิบาลส่วนใหญ่ ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขในหลายด้าน ต่อมากรรมการศึกษารูปแบบการปกครองแบบเทศบาลได้รับการสนับสนุนให้เดินทางไปดูงานเทศบาลในยุโรป เมื่อกลับมาแล้วได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานและความเห็นเกี่ยวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล จากนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของไทยขึ้น พระราชบัญญัติดังกล่าวสำเร็จเรียบร้อย และนำเสนอต่อที่ประชุมเทศาภิบาลในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 เพื่อขออนุมัติเมื่อเทศาภิบาลเห็นชอบด้วยแล้ว สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่าง

<sup>1</sup> ภารดี มหาฉันท์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 158.

<sup>2</sup> ชัดติวงศ์ ภูมิประพันธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้อัดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย. ช่วงปี พ.ศ. 2475. หน้า 40.

พระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup> สภาเทศบาลสมัยแรก ประกอบด้วยสมาชิกที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งขึ้นจากบุคคลที่เสียภาษีให้กับเทศบาลขึ้น แต่ในการแต่งตั้งนี้ก็มีข้อห้ามที่สำคัญประการหนึ่งคือ ห้ามตั้งบุคคลที่ไม่สามารถอ่าน พูด ภาษาไทย เป็นเทศมนตรี เหตุที่มีข้อห้ามเช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลเคยว่าจะได้คนต่างด้าวโดยเฉพาะชาวจีนเข้ามาตั้งในสภาเทศบาลซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมาตลอด ที่รัฐพยายามจะกีดกันชาวต่างชาติไม่ให้มีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะอาจนำไปสู่การตกเป็นเมืองขึ้นหรืออยู่ใต้อิทธิพลของชาติอื่นถึงอย่างไรก็ตาม ร่วมพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังมีผู้คัดค้านว่าจะเป็นการอันตรายต่างประเทศ โดยเห็นว่าการที่ยินยอมให้บุคคลที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในเมืองไทยไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีเงินเสียภาษีเป็นเทศมนตรีได้นั้นเท่ากับไม่จำกัดสิทธิทางการเมืองไว้เฉพาะกับคนไทย ผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ก็คือพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ โดยทรงให้เหตุผลว่า<sup>2</sup>

หลักการการนี้ ประเทศที่เป็นเอกราชย่อมไม่ใช้กันเลย ทั้งเป็นภัยแก่กรุงสยามโดยเฉพาะด้านสิทธิทางการเมืองนั้น รัฐบาลย่อมไม่ให้แก่ใครนอกจากคนพื้นเมือง ในกรุงสยามตามจังหวัดและหัวเมืองมีบุคคลที่เป็นจีนอยู่เป็นจำนวนมาก และในจำนวนนี้คงจะมีจีนหลายคนที่จะเป็นผู้เลือกและเป็นเทศมนตรีได้... ผลที่จะได้รับก็คืออนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งมีสัมพันธคดีต่อประเทศอื่น มามีอำนาจยิ่งใหญ่ในกิจการเทศบาลของกรุงสยาม...<sup>3</sup>

<sup>1</sup>ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 263-265.

<sup>2</sup>ชัตติพงษ์ ภูมิประพัทธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยให้สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ช่วงพ.ศ. 2475. หน้า 40.

<sup>3</sup>กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.7.5/2 พระราชบัญญัติเทศบาล ความเห็นเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2475.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการให้กรมช่างกฎหมายศึกษาเปรียบเทียบหลักการของร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของไทย กับของประเทศอื่น ๆ แล้วทำบันทึกความเห็นกราบบังคมทูลให้ทรงทราบเพื่อจะได้แก้ไขและทรงใช้ต่อไป แต่จนกระทั่งเวลาล่วงเลยไปกว่า 1 ปี แล้ว กรมร่างกฎหมายก็ยังไม่สามารถทำบันทึกความเห็นขึ้นกราบบังคมทูลตามพระราชดำรัสสั่งได้ แม้เมื่อเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โครงการนี้ก็ยังไม่ได้เริ่มขึ้นแต่อย่างใด<sup>1</sup>

การที่จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไปให้กับประชาชนชาวไทย ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เป็นอันต้องสะดุดหยุดลงและบุดิลงโดยสิ้นเชิง

#### 4. การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้วางฐานการปกครองระบบรัฐสภา ด้วยการตราพระราชบัญญัติและจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นในปี พ.ศ. 2470 แล้วพระองค์ได้ทรงเริ่มนโยบายวางพื้นฐานการปกครองตนเองให้กับประชาชน โดยการวางรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล เพื่อสอนให้ประชาชนรู้จักควบคุมกิจการของท้องถิ่นเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าควบคุมกิจการของรัฐ ร่วงพระราชบัญญัติเทศบาลของไทยผ่านการพิจารณาอนุมัติจากที่ประชุมเทศบาลตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473 แล้วถูกส่งไปยังกรมร่างกฎหมายเพื่อรอการพิจารณาแก้ไขและประกาศใช้ดังกล่าวแล้ว<sup>2</sup>

ในระหว่างที่รอการพิจารณาแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลอยู่นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เตรียมการ

<sup>1</sup> ภาวดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 159.

<sup>2</sup> ภาวดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 191.

ร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในระบอบการปกครองประชาธิปไตย ในชั้นแรก ทรงมีพระราชดำริว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวาระงานพระราชพิธีฉลองครบรอบ 150 ปี ของบรมราชจักรีวงศ์ ซึ่งตรงกับวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475<sup>1</sup> การเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญนี้เป็นไปอย่างเปิดเผย ดังจะเป็นได้จาก พ.ศ. 2474 ขณะที่เสด็จไปรักษาพระเนตรและเยี่ยมประเทศสหรัฐอเมริกาได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ว่า ทรงเตรียมการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์อเมริกันฉบับหนึ่งได้เขียนภาพการ์ตูนเป็นภาพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระมหาพิชัยมงกุฏ ประกันเหนือพระราชอาสน์ กำลังพระราชทานม้วนกระดาษซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญแก่ราษฎรไทยคนหนึ่ง

เมื่อเสด็จกลับจากประเทศสหรัฐอเมริกา ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสวัสดิ์วาจา (เทียนเลี้ยง อุนตระกูล) ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ผู้สำเร็จเนติบัณฑิตจากประเทศอังกฤษ และนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ผู้สำเร็จวิชากฎหมายจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนรัฐนิวแฮมป์เชียร์สังกัดพรรคคิติโมแครต รองประธานคณะกรรมการเดินเรือแห่งสหรัฐ และเป็นผู้แทนอเมริกันในสภาขนส่งทางทะเลของฝ่ายสัมพันธมิตรในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ทั้งสองท่านนี้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และมีพระบรมราชโองการให้เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

มีผู้ให้ทรรศนะว่าการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราช

<sup>1</sup> วัชรินทร์ วรรณปักษ์. พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. ฉบับทูลเกล้า. หน้า 52.

<sup>2</sup> วัชรินทร์ วรรณปักษ์. พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. ฉบับทูลเกล้า. หน้า 52.

ตำราที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญโดยเร็ว ทั้ง ๆ ที่เคยมีพระราชดำรัสว่า การพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องทำเป็นขั้นตอนในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากสภากรรมการองคมนตรี และเทศบาลตามลำดับนั้น น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่พระองค์ตระหนักดีว่า จะต้องมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง การปกครองไปสู่ระบบรัฐธรรมนูญและรัฐสภาในรัฐสมัยของพระองค์ ประกอบกับการกราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงกลาโหมของพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช ซึ่งหลังจากนั้นไม่นานก็มีข่าวลือแพร่สะพัดออกไปว่าจะมีผู้ก่อการ ปฏิวัติขึ้น ถ้าหากปล่อยให้มีการปฏิวัติเกิดขึ้น ก็จะมีแต่เสียงประโยชน์อย่างเดียว การปฏิวัติอาจจะก่อให้เกิดการสูญเสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกัน ซึ่งไม่ใช่พระประสงค์ของพระองค์ นอกจากนั้นต่างชาติอาจจะฉวยโอกาสเข้าแทรกยู่เกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศไทย ในเมื่อพระองค์ก็ทรงตั้งพระทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนไทยอยู่แล้ว ควรจะหาโอกาสรับพระราชทานเสียก่อนที่จะมีการปฏิวัติเกิดขึ้น ความเสียหายจะได้ไม่เกิดกับประชาชนและประเทศชาติ<sup>1</sup>

นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาศรวิสารวาจาได้ทูลเกล้าฯ ถวาย "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" (An Outline of Changes in the Form of Government) หรือเค้าโครงการรัฐธรรมนูญต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2474<sup>2</sup> เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองฉบับนี้ ได้กล่าวถึงหลักการปกครองโดยรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไว้ในลักษณะทั่ว ๆ ไป มิได้เขียนเป็นกฎหมายมาตรา มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองฉบับนี้ มีความคล้ายคลึงกันมากกับรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>1</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 272-273.

<sup>2</sup> ต.

ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>1</sup>

ร่างดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งในด้านนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งจำนวนเท่าวัน โดยสมาชิกที่แต่งตั้งจะเป็นข้าราชการประจำวันครึ่งไม่ได้ ส่วนการเลือกตั้งยังเป็นการเลือกทางอ้อม คือ ให้ราษฎรลงคะแนนเลือกผู้เลือกตั้งแล้วผู้เลือกตั้งจึงไปเลือกผู้แทนราษฎร ในด้านอำนาจบริหารนั้น นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้ โดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีเลือกคณะรัฐมนตรีของตนเอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยตำแหน่งด้วย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีได้ให้อำนาจในการปกครองกับประชาชนอย่างเต็มที่ เพราะพระมหากษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ อาจเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์มากกว่าที่จะรับผิดชอบต่อสภาก็ได้ ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ว่าจะทรงมีพระราชดำริเป็นประชาธิปไตยแต่ไหน แต่ก็ต้องยอมรับว่า นี่เป็นการพยายามขั้นต้นของรัฐ ในการที่จะผ่อนปรนแก้ไขแบบแผนการปกครองซึ่งมิใช่อุดมการตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ย่อมเป็นธรรมดาที่รัฐไม่อาจให้สิทธิทางการเมืองอย่างเต็มที่แก่ราษฎร ซึ่งยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ดังนั้นเพื่อเป็นการประกันความผิดพลาดรัฐจะต้องเป็นหลักในจนกว่าจะแน่ใจว่าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475. หน้า 124.

<sup>2</sup> ชิตติพงษ์ ภูมิประพัทธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้ออดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ช่วงปี พ.ศ. 2475. หน้า 45.

<sup>3</sup> ด.

ในการทูลเกล้าฯ ถวาย "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง"  
(An Outline of Changes in the Form of Government) หรือเค้าโครง  
ร่างรัฐธรรมนูญต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัว ของ นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์  
และพระยาศรีวิสารวาจา นั้น ท่านทั้งสองได้แนบบันทึกความเห็นของท่าน แสดงเหตุผล  
ว่ายังไม่ถึงเวลาสมควรที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนกว่าประชาชนจะมีการศึกษา  
และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเองอย่างเพียงพอเสียก่อน



### บทที่ 3

#### แนวพระราชดำริการพระราชทานรัฐธรรมนูญของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือทรงเห็นว่าประชาชนชาวไทยยังไม่พร้อมที่จะรับเอากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการปกครอง ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงเห็นว่าจำเป็นต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนต่อไปก่อน พร้อมกันนั้นได้ทรงจัดตั้งสถาบันการบริหารประเทศชั้นสูง เพื่อให้สมาชิกของสถาบันมีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานในระบอบรัฐสภาไว้ก่อน โดยทรงจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ขึ้นใน พ.ศ. 2470 เพื่อให้สภานี้ เป็นสภาฝึกหัดสำหรับสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีมาในเวลาข้างหน้า สภานี้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษา ในเรื่องที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา สมาชิกของสภาสามารถ แสดงความคิดเห็นและลงมติอย่างเสรีแต่มักถูกจำกัดอำนาจโดยอภิรัฐมนตรีสภาจึงไม่มีผลงานมากนัก ผลงานที่สำคัญก็คือ เรื่องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใช้ในประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนเคยชินกับวิธีการเลือกผู้แทนและการประชุมแสดงความคิดเห็น มิฉะนั้นรัฐสภาจะถูกครอบงำ จากพรรคที่มีอำนาจมาก ต่อเมื่อถึงเวลาอันสมควรแล้วพระองค์จึงจะให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ต่อไป แต่ในที่สุดร่างพระบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการประกาศใช้ จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตามพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทยดังจะเห็นได้จาก พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขา ถึงพระกัลยาณมิตร ให้เรื่องเกี่ยวกับ ถึงเวลาแล้วยังที่ประเทศไทยจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาในเรื่องจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ และเมื่อพระองค์กลับมาพระองค์ทรงมอบให้นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศและพระยาศรี

วิสาธน์วาจาปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาด้วยกันร่างรัฐธรรมนูญ และนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระองค์ ซึ่งจะได้อภิปรายโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

1. แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการมีรัฐธรรมนูญ ปกครองประเทศของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เอกสารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งฉบับหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก่ เอกสารฉบับที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษ แต่ไม่ปรากฏชื่อ ผู้เขียน เรียกว่า Democracy in Siam ซึ่งนายเบนจามิน แบ็ตสันได้นำมารวมไว้ใน Siam's Political Future ; Documents, from the End of the Absolute Monarchy (Cornell data Paper Number 96, July 1974) เอกสารฉบับนี้ นายแบ็ตสัน สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้เหตุผลว่าพิจารณาจากการเขียนเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นพระราชนิยมของพระองค์และวิธีการเขียนที่คล้ายกับพระราชนิพนธ์ของพระองค์ เช่น เรื่องเกี่ยวกับพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงพระกัลยา ๘ ไมตรี อีกประการหนึ่ง คือ การอ้างถึงประวัติศาสตร์อังกฤษและธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองของอังกฤษก็เป็นสิ่งที่พระองค์ชอบให้อยู่เนืองๆ เช่น การกล่าวถึงอันตรายที่เกิดจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งคล้ายคลึงกับข้อความในพระราชหัตถเลขา Problems in Siam โดยเฉพาะข้อความตอนหนึ่งที่ว่าวิธีจัดการกับพระเจ้าแผ่นดินไม่ดี คือ การตัดหัวทิ้งเสีย (chop off his head) จะต้องเป็นการเขียนของผู้ที่เป็นพระเจ้าแผ่นดินแน่เนื่องจากคนธรรมดา ชุนนาง หรือ พระราชวงศ์คงไม่กล้าใช้ถ้อยคำเช่นนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเรื่องประชาธิปไตยในสยามพอสรุปได้ดังนี้คือ "... ได้มีการถกเถียงกันมาเป็นเวลานานพอควรในหมู่ผู้ที่มีการศึกษาว่า ประชาธิปไตยนั้นเป็นรูปการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศสยามหรือไม่ แม้แต่ในปัจจุบันก็ยังเป็นที่พูดกันทั่วไปในหมู่ผู้ที่พอจะมีการศึกษาบ้าง บางคนถึงกับแสดงความเห็นออกมาทางหนังสือพิมพ์ ความเห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไปมีอยู่ว่า ในขณะนี้สยามยังไม่พร้อมที่จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแต่อาจจะต้องนำมาใช้ในอนาคตอันไกล บางคนยืนยันว่าระบอบรัฐสภานั้นไม่มีทางที่จะเหมาะสมกับคนไทยเลย โดยให้เหตุผลว่าระบอบนั้นใช้ได้แต่เฉพาะประเทศแองโกลแซกซอนเท่านั้น

ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาในหมู่คนในประเทศสูงจริง ๆ จึงจะมีผลสำเร็จที่แท้จริง และก็เป็นที่ไปได้ที่ว่าจะต้องมีคุณสมบัติทางเชื้อชาติบางประการ (ซึ่งพวกแองโกลแซกซอนมีอยู่มาก) สถาบันประชาธิปไตยจึงจะมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริงและจะเป็นประชาธิปไตยเพียงรูปแบบข้าพเจ้ามีความโน้มเอียงที่จะคิดว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ยากที่จะเกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จได้ในสยาม มันอาจจะเป็นภัยอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนด้วยซ้ำไป เราสามารถจะวาดภาพได้ทันทีว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะเป็นอย่างไรในสยาม และไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องพูดในรายละเอียดเลย ข้าพเจ้าเพียงแต่จะกล่าวถึงข้อเท็จจริงข้อเดียวนั้นคือ รัฐสภาจะต้องถูกรอบงำโดยพรรคคนจีนคน เราอาจจะกีดกันไม่ให้ชาวจีนมีสิทธิทางการเมือง แต่พวกเขาก็ยังคงจะมีอิทธิพลอยู่ดี เพราะพวกเขามีเงิน

พรรคการเมืองพรรคใดก็ตามที่ไม่พึ่งเงินทุนจากชาวจีน จะมีความสำเร็จเป็นไปได้ไม่ได้เมื่อเป็นเช่นนี้การเมืองไทยก็ต้องถูกอิทธิพลครอบงำและถูกบงการโดยพ่อค้าจีนนี้เป็นผลสุดท้ายที่มีทางเป็นไปได้มาก เราอาจหาข้อโต้แย้งได้มากมายที่สนับสนุนความคิดที่ว่าสยามไม่ควรมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา เมื่อเป็นเช่นนี้เราอาจถามว่า "แล้วเหตุใดเล่ามาคิดประชาธิปไตยกัน" คำตอบก็คือ

เราจะต้องคำนึงก็คือ เราจะต้องคำนึงว่าคนส่วนใหญ่ไม่คิดโดยมีเหตุผล แต่คิดโดยใช้อารมณ์

นี่เป็นความจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับฝูงชน อาจจะมีเวลาหนึ่งซึ่งคนไทยจะให้ห้องต้อนรับรัฐสภาด้วยความยินดี แต่ในขณะนี้ยังไม่มีสัญญาณเช่นนั้นในกรุงเทพฯ หรือ ) มันคงไม่มีประโยชน์ที่จะอธิบาย แม้ด้วยเหตุผลที่ดีที่สุดว่า ระบอบรัฐสภานั้นไม่เหมาะสมกับอุปนิสัยใจคอของคนไทย พวกเขาจะต้องตะโกนดังขึ้นอย่างแน่นอนว่า พวกเขากำลังถูกกดขี่โดยชนชั้นปกครองทระราชย์ และก็อาจจะมีความยุ่งยากเดือดร้อน (ในปัจจุบัน ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าจะมีคนไทยคนหนึ่งคนใดที่จะสละชีวิตเพื่อความเชื่อมั่นทางการเมือง)

บางที่ประเทศบางประเทศได้นำประชาธิปไตยมาใช้ด้วยความจำเป็นเท่านั้นเอง โดยที่รู้อยู่เต็มอกว่ามันไม่เหมาะสมกับลักษณะนิสัยของประชาชน นั่นคือคำอธิบายว่าเหตุใดจึงมีหลายประเทศที่เล่นกับการมีรัฐสภา ข้าพเจ้ารู้สึกว่ไฟนี้เราจะต้องเล่น เกมแบบนี้ในสนามในเวลาใดเวลาหนึ่ง ด้วยข้อพิจารณาเหล่านี้เองที่ทำให้ข้าพเจ้าคิดที่จะทำการปฏิรูปบางอย่าง

ข้าพเจ้ารู้สึกว่ ถ้ามีการยอมรับกันว่ไม่อันใดอันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในสยาม เราจะต้องเตรียมการอย่างเป็นค่อยค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และเราจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวเราเอง เราต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อที่จะมีความคิดว่ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนที่จะมีความสำนึกทางการเมือง ที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริง (ของพวกเรา ?) เหล่านี้เพื่อที่พวกเขาจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดม หรือ พวกที่ผันหวานถึง พระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชนว่จะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนอย่างไรที่จะมีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริง

การปรับปรุงสภาองคมนตรีเป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่ก้าวแรกของแนวความคิดเหล่านี้ จะต้องมีการพูดว่ คณะกรรมการองคมนตรีที่ปรับปรุงใหม่นี้ไม่ได้เป็นตัวแทนของมติมหาชนโดยส่วนรวม และองค์ประกอบก็ไม่ใช่ตัวแทนของผล

ประโยชน์ของประชาชนนั้นก็ เป็นความจริงอย่างแน่นอน สถานี้ต้องการที่จะเป็นการทดลองและเป็นการให้การศึกษาในวิธีการของการอภิปรายในรัฐสภาอย่างแรก ข้าพเจ้าเชื่อว่า จะได้ประสบการณ์ที่มีคุณประโยชน์สถานี้ อาจสะท้อนมติมหาชนบางอย่างก็ได้ และข้าพเจ้าไม่เชื่อว่ามันจะไร้ประโยชน์เสียทีเดียว

แต่อย่างไรก็ดี ก็คาดได้ว่า การจัดตั้งสถานี้ คงจะไม่เป็นที่พอใจของทุกคน และคงจะต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปต่าง ๆ นานา (ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าจะเป็นไปได้ที่จะทำอะไรก็ตาม หรือจัดการอะไร โดยไม่ถูกวิจารณ์แบบเพื่อทำลายโดยคนส่วนหนึ่ง ในสยาม)

ขั้นต่อไปในการศึกษาที่จะก้าวไปสู่ประชาธิปไตย จะเป็นการจัดการปกครองเทศบาล นี่น่าจะเป็นวิธีการสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และการทดลองนี้จะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์และได้เรียนรู้ จะเป็นการดีที่อย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามจะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้ทีละเล็กละน้อยค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็สามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในขั้นตอน เมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้สำหรับสยาม อันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน

คำถามอีกข้อหนึ่ง ซึ่งอยู่ในจิตใจของผู้ที่มีความคิดในสยาม ได้แก่ ภัยของอำนาจเด็ดขาดที่ไม่มีขอบเขตจำกัดของพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่นเดียวกับประชาธิปไตย อาจกลายเป็นภัยได้ ไม่ว่าเวลาใด เพราะหลักการทั้ง 2 ต่างขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของธรรมชาติ มนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่เปราะเหลือเกินที่จะอาศัยพึ่งได้ ประชาธิปไตยที่มีเหตุผลขึ้นอยู่กับ การมีเหตุผลของประชาชน และสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีคุณธรรม ขึ้นอยู่กับ คุณสมบัติของพระมหากษัตริย์มันเป็นความจริงที่น่าเสียดายว่า ราชวงศ์ทุกราชวงศ์ ไม่ว่าจะเป็เรื่องปราชญ์สักปานใดในไม่ช้าไม่นานก็ต้อเสื่อม และภัยจากการที่มีกษัตริย์ที่ไม่ดี ในวันใดวันหนึ่ง ก็เกือบจะเป็นความแน่นอน

ประการหนึ่ง ข้าพเจ้าเชื่อว่าวิธีการทุกอย่างได้เคยใช้ทดลอง เพื่อที่จะหากษัตริย์ที่ดีบนราชบัลลังก์อยู่เสมอ และวิธีการทุกอย่างที่มีมาก็มีข้อบกพร่องบางประการ วิธีการเลือกพระมหากษัตริย์ดูออกจะเป็นหลักการที่มีเหตุผล แม้กระนั้นก็ยังก่อให้เกิดพระราชภัยที่ชั่วร้ายที่สุดได้เช่น ซีซาร์ของโรมบางคน

ทางเลือกที่ใช้กัน ก็คือ การเสี่ยงเอาว่าการมีกษัตริย์ที่ไม่ดีแล้วก็สร้างสถาบันบางอย่างเพื่อควบคุมกษัตริย์องค์นั้น

วิธีการนี้ก็ล้มเหลวอยู่เนื่อง ๆ เช่น ในกรณีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ของอังกฤษแต่โดยส่วนรวมแล้วก็ดูเป็นผลสำเร็จไม่น้อยทีเดียว

ข้าพเจ้ามีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะจัดตั้งสถาบันบางอย่างซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม และที่ไม่ฉลาดของกษัตริย์ในสยาม (ข้าพเจ้าคิดว่าคงไม่มีใครที่จะต้องการควบคุมการกระทำที่ดีของเขา?) ข้าพเจ้ารู้สึกว่ ถ้าข้าพเจ้าทำสำเร็จ ในการค่อย ๆ สร้างบางอย่างที่เป็นประโยชน์ ข้าพเจ้าจะทำงานชิ้นยิ่งใหญ่ที่รับใช้ประเทศของข้าพเจ้า และราชวงศ์

ปัญหาก็คือ สถาบันอะไรที่เราจะจัดตั้งขึ้นในเวลาอัน โดยยอมรับว่าระบบรัฐสภายังเป็นไปไม่ได้ในขณะนี้?

บางทีคณะกรรมการชุดใหม่ของสภาองคมนตรี อาจจะใช้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์นี้ได้บ้างเล็กน้อย? นี่เป็นเหตุผลที่ทำให้ข้าพเจ้าคิดว่าความเห็นของหม่อมเจ้าสิทธิพรน่าสนใจอยู่อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าอยากจะแนะนำให้มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมหรือทำมาตรา 13 ว่า "ถ้าสมาชิก 15 คนของกรรมการองคมนตรี มีคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อสภานายกขอให้สภานายกทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า มีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชน อันสมควรจะได้ประชุมปรึกษาถวายความเห็นไซ้ร้ ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เพื่อให้ปรึกษากันได้" เป็นที่เข้าใจว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาจให้พระบรมราชานุญาตที่จะประชุมปรึกษาหรือไม่ก็ได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่า จะสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องเห็นยว้รังต่อผู้ที่อยู่ในอำนาจที่จะทำการอย่างใดโดยพละ

กำลังหรือตรงข้ามกับผลประโยชน์ของชาติ ใครก็ตามที่อยู่ในอำนาจคงจะไม่ลังเลเลยที่จะปฏิเสธข้อเรียกร้องเช่นนี้ เว้นเสียแต่ว่าเขาจะมีเหตุผลที่ดีมากจริง ๆ เท่านั้น คนที่ชั่วร้ายอย่างมากอาจจะปฏิเสธข้อเสนอนี้ แต่เมื่อมีคนเช่นนั้น ก็ไม่มีสถาบันใดที่สามารถจะป้องกันไม่ให้เขากระทำการที่ชั่วร้ายได้ ไม่มีแม้แต่สภา (เช่น พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1) และสิ่งเดียวที่จะต้องทำก็คือตัดหัวเขาทิ้งเสีย"

ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการนี้ อาจช่วยในการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่มีประโยชน์ 2 ประการ (แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์เลยทีเดียว)

1. เป็นวิธีการทดลอง และเรียนรู้วิธีการประชุมปรึกษาของสภา
2. เป็นพลังที่จะเหนี่ยวรั้งด้านทานการใช้อำนาจที่ผิด

จากพระราชบันทึกนี้ เรามีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อความส่วนแรก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ทรงแสดงพระราชดำริทางการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตย คือ

1. พระองค์ทรงเชื่อว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นยากที่จะเป็นผลสำเร็จได้ในประเทศไทย ในเวลานั้น โดยทรงให้เหตุผลในเรื่องลักษณะนิสัยของคนไทย (วัฒนธรรมทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมือง ค่านิยม) ว่าผิดกับลักษณะนิสัยของชาวแองโกลแซกซอน

2. พระองค์ทรงมีความห่วงใยว่า ในขณะที่อำนาจเศรษฐกิจอยู่ในมือชาวจีน ถ้าจะมีพรรคการเมือง ๆ คงถูกครอบงำโดยชาวจีน เพราะเป็นผู้ที่มีเงินทุนมากที่สุด และการกีดกันไม่ให้สิทธิทางการเมือง แก่ชาวจีนก็ควรจะไม่ช่วยแก้ปัญหานี้ได้

3. พระองค์ทรงเชื่อว่า เป็นไปได้ยากที่จะใช้เหตุผลอธิบายให้คนเชื่อว่าสยามยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะคนส่วนใหญ่ จะใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผลแต่ได้ทรงคาดคิดถนัดที่ว่า ไม่มีคนไทยคนใดในขณะนั้น (พ.ศ. 2470) ที่คิดเสียงชีวิตเพื่ออุดมการณ์ทางการเมือง เพราะในปีพ.ศ. 2469 ได้มีนักเรียนในยุโรปก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นมาแล้ว และต่อมาก็ได้เสียงชีวิตเพื่อประชาธิปไตยจริง ๆ

4. พระองค์ทรงเห็นว่า แม้ว่าไทยยังไม่พร้อมแต่อาจจะต้องเล่นเกมเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบเหมือนกับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ และถ้าสถานการณ์

บังคับ ทั้ง ๆ ที่ความจริงคนไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย ก็จะต้องมีการเตรียมการ โดยให้การศึกษาและสร้างความสำนึกทางการเมืองให้กับประชาชนเพื่อจะได้เลือกผู้แทนที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

5. การปรับปรุงสภาองคมนตรี ที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่ไม่มีบทบาทให้เป็นสภากรรมาการองคมนตรี เป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่การปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และแม้ว่าสภานี้จะยังไม่ใช้ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ก็จะมีประโยชน์สองประการคือ เป็นแหล่งฝึกฝนเรียนรู้วิธีการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา และเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเด็ดขาดในทางที่เป็นธรรมของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังอาจสะท้อนมติมหาชนด้วย

6. ขั้นต่อไป จะต้องจัดขยายเทศบาล ให้มีการเลือกตั้งเพื่อฝึกฝนประชาชนให้รู้จักการใช้สิทธิ โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมกิจการใกล้ตัวส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับแรกแล้วจึงค่อย ๆ ขยายสิทธิ และให้ประชาชนควบคุมกิจการของรัฐในระดับชาติ

7. พระองค์ทรงวิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชอย่างตรงไปตรงมาและวางพระทัยเป็นกลางอย่างแท้จริง พระองค์ทรงเห็นว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมีแต่จะเสื่อมลง เพราะไม่มีวิธีประกันอันตรายที่จะเกิดจากการมีพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีคุณธรรม ดังนั้นจึงเห็นว่าการสร้างสถาบันบางอย่างเพื่อควบคุมพระมหากษัตริย์ น่าจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด และถ้ายังควบคุมไม่ได้เพราะกษัตริย์ไม่ดีจริง ๆ ก็ไม่มีทางเลือกนอกจากจะสำเร็จโทษ บั้นพระเศียรพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นเสีย

พระราชบัณฑิตนี้จึงอธิบายพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แจ่มแจ้งมากที่สุด จะเห็นได้ว่าพระองค์มีความเชื่อมั่นว่าประชาธิปไตยเป็นของดี แต่การปกครองแบบประชาธิปไตยไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือนำเอามาใช้โดยลอกเลียนมาจากตะวันตกได้โดยปราศจากการคำนึงสภาพการณ์ของสังคมไทย แม้ว่าจะไม่ทรงเห็นว่าคนไทยมีอุปนิสัยที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยแต่เมื่อพิจารณาความกดดันทางการเมืองที่จะมีในอนาคตแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องเริ่มวางพื้นฐาน เตรียมการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อช่วยให้ประชา

ธิปไตยที่จะเกิดขึ้นแต่ เพียงรูปแบบ บรรลุถึงเป้าหมายที่แท้จริงของประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้จงได้<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความคิดก้าวหน้าในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสภาพการณ์ในรัชสมัยของพระองค์เป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดให้พระองค์ต้องคิดหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม พระองค์ไม่เคยแสดงความเห็นในทำนองที่ว่าผู้ที่ต้องการประชาธิปไตยเป็นคนเห็นแก่ตัว มีความอิจฉาริษยา หรืออยากได้อำนาจ แต่ทรงเห็นว่าความไม่มีเหตุผลและความใจร้อนที่ไม่สามารถยับยั้งความต้องการประชาธิปไตยในหมู่ผู้มีการศึกษาได้

## 2. การพระราชทานสัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกา

ในการเสด็จประพาสสหรัฐอเมริกา เพื่อรักษาพระเนตรในเดือน เมษายน พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์สี่ฉบับ ที่ White Plains New York พระองค์ทรงยกตัวอย่างว่าการปกครองของไทยในขณะนั้นย่อมถือได้ว่ามีลักษณะแบบพ่อปกครองลูกมากกว่า นายปกครองบ่าว ทรงปฏิเสธแนวคิดเทวลีทธิแต่ทรงย้ำว่า พระองค์เองทรงเป็น "ผู้มีอำนาจเด็ดขาดที่มีความเมตตากรุณา" (benevolent despot) นอกจากนี้ได้ทรงชี้ให้เห็นว่า เป้าหมายสูงสุดของการปกครองได้แก่การให้ความสุขแก่คน จำนวนมากที่สุด (The happiness of the greatest number)<sup>2</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศด้วยว่า พระองค์ซึ่งเกือบเป็นกษัตริย์องค์สุดท้ายของระบอบการปกครองโบราณ กำลังเตรียมการด้วยความสมัครพระทัย ที่จะจำกัดพระราชอำนาจส่วนพระองค์ให้น้อยลงเป็นลำดับ โดย

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475. หน้า 78.

<sup>2</sup> ด. หน้า 119.

ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน โดยหวังว่าจะเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยในอนาคต เมื่อประชาชนได้รับการฝึกฝนให้รู้จักปกครองตนเองขั้นแรกจะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งระดับเทศบาล<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงว่าวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งในการเสด็จประพาสสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ได้แก่ การศึกษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และได้ตรัสว่า "ข้าพเจ้าสนใจในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด ข้าพเจ้าต้องการจะทราบว่า การออกเสียงนั้นได้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่หรือไม่ ข้าพเจ้าต้องการเรียนรู้เกี่ยวกับรูปแบบของการออกเสียง และดูว่าพวกท่านมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งกันอย่างไร ฯลฯ"<sup>2</sup> ซึ่งถ้าเราได้พิจารณาถึงบทสัมภาษณ์ แล้ว จะสามารถเห็นได้ถึงแนวพระราชดำริทางการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเตรียมการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง

นอกจากการพระราชทานสัมภาษณ์เกี่ยวกับการปกครองแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอธิบายถึงระบบตุลาการในประเทศไทยและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วยเมื่อทรงกล่าวถึงการแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัดได้ทรงแถลงด้วยว่า

"เรากำลังเตรียมการกฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ เพื่อทดลองใช้การให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตามกฎหมายนี้ประชาชนจะได้รับสิทธิในการเลือกส่วนหนึ่งของสมาชิกเทศบาล ขณะนี้ยังไม่เป็นกฎหมายประกาศใช้ แต่เป็นเพียงโครงการหนึ่งเท่านั้น"

"ตามความเห็นของข้าพเจ้านั้น การเริ่มให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งควรเริ่มในเทศบาลข้าพเจ้ามีความเชื่อว่า ประชาชนควรมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามที่จะให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะดำเนินการเรื่องนี้"

<sup>1</sup> ต. หน้า 120.

<sup>2</sup> ต.

"ข้าพเจ้าคิดว่า คงเป็นข้อผิดพลาดสำหรับเราที่จะมีการปกครองระบอบรัฐสภาจนกว่าประชาชนจะได้เรียนรู้ที่จะให้สิทธิออกเสียงตามประสบการณ์ที่ได้จากการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน"

จากการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ในนิวยอร์กดังกล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริทางการเมืองที่ชัดเจนมากในเรื่องการเปลี่ยนรูปการปกครอง ข้อสรุปก็คือ ทรงเห็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภานั้นถ้าจะเป็นไปได้ก็จะต้องมีการปูพื้นฐานจากเบื้องล่าง โดยให้ประชาชน ซึ่งยังไม่เคยชินกับการใช้สิทธิทางการเมืองในการออกเสียง ได้คุ้นเคยกับวิธีการเลือกตั้งเสียก่อน ทั้งนี้อาจทำได้โดยการตรากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (เทศบาล) ซึ่งในขณะนั้นก็ได้เริ่มมีการพิจารณากฎหมายเทศบาลอยู่แล้ว<sup>1</sup>

การพระราชทานสัมภาษณ์นี้หนังสือพิมพ์ในครั้งนั้น ทำให้ทราบถึงพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองนั้นว่าไม่ใช่การให้มีการปกครองแบบรัฐสภาโดยทันที แต่เป็นไปในลักษณะปูพื้นฐานการปกครองในระบอบรัฐสภาไปทีละน้อย ซึ่งก็คือให้ประชาชนได้คุ้นเคยกับวิธีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเสียก่อน

### 3. เค้าโครงรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จกลับจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ได้ทรงมอบให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Remond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศร่วมกับพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้พิจารณาร่างหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup> สุรางค์ ตันติกุลวิจิตร. แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 55.

ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 150 ปี ของบรมราชจักรีวงศ์

"ฉันมีความประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรโดยเร็วที่สุดจะต้องให้ทันวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบมหาจักรี"<sup>1</sup>

มีผู้ให้ทรรศนะว่าการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่พระราชทานรัฐธรรมนูญโดยเร็ว ทั้ง ๆ ที่เคยมีพระราชดำริสว่ากาการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องทำเป็นขั้นตอนในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากสภากรรมการองคมนตรี และเทศบาลตามลำดับนั้น น่าจะมีสาเหตุมาจาก การที่พระองค์ทรงพระหนักดีว่าจะต้องมีการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไปสู่ระบบรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาในรัชสมัยของพระองค์ ประกอบกับการกราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหมของพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าจรเดช ซึ่งหลังจากนั้นก็มิช้าลือแพร่สะพัดออกไปว่าจะมีผู้ก่อการปฏิวัติขึ้น ถ้าหากปล่อยให้มีการปฏิวัติเกิดขึ้นก็จะมีแต่เสียประโยชน์อย่างเดียว การปฏิวัติอาจก่อให้เกิดความสูญเสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกัน ซึ่งไม่ใช่พระประสงค์ของพระองค์ นอกจากนั้นต่างชาติอาจจะฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศไทย ในเมื่อพระองค์ก็ทรงตั้งพระทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนชาวไทยอยู่แล้ว ควรจะหาโอกาสรับพระราชทานเสียก่อนที่จะมีการปฏิวัติเกิดขึ้น ความเสียหายจะได้ไม่เกิดกับประชาชนและประเทศชาติ<sup>2</sup>

นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา ได้ทูลเกล้าฯ ถวาย "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" (An Outline of Changes

<sup>1</sup> วิชัย ประสังสิต (นามแฝง). แผ่นดินพระปกเกล้าฯ ว.ช. ประสังสิต หน้า 75.

<sup>2</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 272-273

in The Form of Government) หรือเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ ต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2474<sup>1</sup> เค้าโครงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดย นายสตีเวนส์ ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารตลอดจนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนไว้ด้วย แต่เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงสงวนอำนาจบริหารไว้กับพระมหากษัตริย์ ในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี โดยที่จะกล่าวถึงรายละเอียดหลักการของสถาบันหลัก 4 สถาบันในร่างรัฐธรรมนูญนี้ คือ

#### 1) พระมหากษัตริย์ (The Monarch)

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีทางด้านการบริหารส่วนในทางนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงพระราชนานอำนาจในการที่จะทรงเลือกสมาชิกประเภทแต่งตั้งของสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติ และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาแล้ว ในการยับยั้งนี้จะต้องมีพระราชกระแสเกี่ยวกับเหตุผลที่ทรงยับยั้งและพระราชทานมายังสภาด้วย แต่ในเวลาฉุกเฉินหรือมีพระราชดำริว่ามีความจำเป็นต่อประโยชน์ หรือความมั่นคงของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องเสนอต่อสมาชิกรัฐสภาก็ได้

#### 2) อภิรัฐมนตรีสภา (Supreme Council)

ตามร่างรัฐธรรมนูญ ของสตีเวนส์ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภา ไว้ด้วยคือ อภิรัฐมนตรีสภาควรมีอยู่ต่อไป แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญ และรับสภาตลอดจนคณะรัฐมนตรีแล้ว อภิรัฐมนตรีสภาควรเป็นองค์กรเล็ก ๆ ซึ่งมีสมาชิกไม่เกิน 6 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและไม่มีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน แต่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย อภิรัฐมนตรีสภาจะต้องไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนโยบาย หรือในการบริหารราชการ อภิรัฐมนตรีเป็นเพียงคณะที่ปรึกษาถวายคำปรึกษา เป็นการส่วนพระองค์ ต่อพระมหากษัตริย์เท่า

<sup>1</sup>ดู หน้า 272-273.

นั้น นอกจากนี้อภิรัฐมนตรีไม่ควรมีสิทธิ เข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรี การที่ห้ามไม่ให้บุคคลในอภิรัฐมนตรีสภาเป็นรัฐมนตรีด้วยนั้น ก็เพราะเกรงว่าฐานะของนายกรัฐมนตรีจะไม่มีคงเท่าที่ควร

### 3) นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Prime Minister and Cabinet)

ในเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของ นายสตีเวนส์ เสนอว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกบุคคลในคณะรัฐมนตรี เป็นคณะรัฐบาลโดยได้รับความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีวาระตำแหน่งแน่นอน และเมื่อหมดวาระต้องลาออกจากตำแหน่ง ต้องนำเรื่องทูลขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ด้วย อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีชุดนี้อาจจะได้รับแต่งตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งได้ วาระการทำงานของฝ่ายบริหารชุดนี้ก็เช่นเดียวกับสภานิติบัญญัติเพื่อว่าเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่จะได้มีสมาชิกสภานายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่หรือ ไม่ก็อาจแต่งตั้งชุดเก่าอีกครั้งหนึ่งก็เป็นได้ ส่วนการพ้นตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีก่อนครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนี้มี 2 กรณีคือ พระมหากษัตริย์ทรงถอดถอน และในกรณีที่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจ ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เมื่อใดก็ตามที่นายกรัฐมนตรีลาออกไม่ว่าจะโดยสมัครใจ หรือถูกถอดถอน สมาชิกคณะรัฐมนตรีก็จะต้องลาออกด้วยทั้งคณะ นายกฯ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน เป็นประธานในที่ประชุมเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ โดยร่วมทำงานกับคณะรัฐมนตรี

### 4) สภานิติบัญญัติ (Legislative Council)

นาย เรมอนด์ บี. สตีเวนส์ กราบบังคมทูลความเห็น ว่า สภานิติบัญญัติอาจประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน แต่สภาที่เป็นสภาแต่งตั้งล้วน ๆ นั้นจะไม่มีความเป็นอิสระพอ และจะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่าเป็นผู้แทนของปวงชน ส่วนสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้น อาจมีจำนวนบุคคลที่มีประสบการณ์และมีวิจาร์ณญาณในการบริหารแผ่นดินไม่เพียงพอ ดังนั้นในระยะเริ่มแรกนี้ สภานิติบัญญัติควรมีสมาชิกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท จำนวนเท่ากันระหว่างสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง

และที่มาจากการเลือกตั้ง ในจำนวนสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ สมาชิกไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันกับที่เป็นสมาชิกสภาด้วยไม่ได้ และจำนวนสมาชิกนิติบัญญัติควรมีอย่างน้อย 50 คน แต่ไม่เกิน 75 คน

คุณสมบัติของสมาชิกสภา มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน และเป็นผู้เสียภาษี วิธีการเลือกตั้งให้ราษฎรในอำเภอเลือกผู้เลือกตั้ง (Electors) แล้วผู้เลือกตั้งของอำเภอในจังหวัดต่าง ๆ ของมณฑลซึ่งในขณะนั้นมีทั้งหมด 10 มณฑล จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละมณฑลใช้วิธีคิดสัดส่วนของจำนวนประชากร ในเขตมณฑลนั้น ๆ และจำนวนผู้เลือกตั้งที่จะมาเลือกผู้แทนราษฎรมณฑลหนึ่ง ๆ ก็คือ ตามจำนวนประชากรของแต่ละอำเภอ สมาชิกของสภานิติบัญญัติหรือผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจะอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง 4 หรือ 5 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาเดียวกันกับนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

การประชุมของสภานิติบัญญัติต้องกระทำอย่างเปิดเผย เว้นแต่ในกรณีที่สภามีมติเป็นเสียงข้างมากให้ประชุมลับเท่านั้น สภานิติบัญญัติมีอำนาจเลือกประธานและตั้งข้อบังคับการประชุมและกิจการของสภาเองได้ วาระการประชุมของสภานิติบัญญัติควรจะประชุมอย่างน้อยปีละครั้ง หรือ บางที่อาจจะประชุมในโอกาสพิเศษ เช่นในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเรียกประชุม และวาระการประชุมอาจสิ้นสุดได้ก่อนถึงวาระ ถ้าหากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงประกาศยุบสภาด้วยพระองค์เอง

อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายประมาณแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำเสนอต่อสภา ในกรณีที่เกิดการตกลงกันไม่ได้ระหว่างสภาและนายกรัฐมนตรี ร่างกฎหมายงบประมาณนี้ก็จะถูกนำขึ้นทูลเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนกิจการต่างประเทศฝ่ายบริหารมีอำนาจในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลง หรือกิจการต่าง ๆ กับต่างประเทศโดยไม่ต้องนำเสนอต่อสภา

ในร่างรัฐธรรมนูญนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้ว โดยพระองค์จะต้องมีพระราชกระแสเกี่ยวกับเหตุผลที่ทรงยับยั้ง และพระราชทานมายังสภาด้วย นอกจากนี้



เป็นที่น่าสังเกตว่า นายสตีเวนส์ไม่ได้กล่าวถึงศาล อาจเป็นเพราะว่าในสมัยนั้นศาลจัดเป็นสถาบันที่มั่นคงแล้ว และมีประมวลกฎหมายตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ผู้พิพากษาก็มีหน้าที่ดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีความตามกฎหมายและกระทำการนี้ในนามพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว<sup>1</sup> กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ยังคงสงวนอำนาจบริหารไว้ให้กับพระมหากษัตริย์ จึงยังไม่อาจเรียกได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นหลักการของประชาธิปไตยโดยแท้จริง

นอกจากนี้ นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ยังได้เสนอบันทึกการถวายนความเห็นของตนในเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วย นายสตีเวนส์ได้เสนอความเห็นในทำนองที่ว่า ประเทศไทยขณะนั้นยังไม่สมควรจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื่องด้วยประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์ในการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงควรจะได้มีการปูพื้นฐานให้ประชาชนมีความพร้อมเสียก่อน และยังไม่เห็นด้วยกับการมีนายกรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติว่าจะสามารถทำให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพขึ้นได้ " I do not believe a legislative Council would under the Government of Siam more efficient a wiser than the present Government. Also I do not believe a desire for some form of popular government is widespread among the people"<sup>2</sup>

นอกจากเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญที่นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาศรวิสารวาจา ได้ทูลเกล้าฯ ยังมีบันทึกความเห็นประกอบเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงการ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย. หน้า 144.

<sup>2</sup> สุรางค์ ตันติกุลวิจิตร. แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 61.

เปลี่ยนรูปการปกครองของนายสตีเวนส์ และ พระยาศรีวิสารวาจา" อีก 2 ฉบับ ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2474 เนื้อหาสำคัญของบันทึกสรุปได้ว่า ทั้งสองท่านนี้ไม่เห็นกับการมีรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่ายังไม่ถึงเวลา เพราะคนไทยยังไม่พร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองโดยระบอบรัฐสภา ซึ่งจากบันทึกนี้จะเป็นอุปสรรคในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประการหนึ่ง โดยจะกล่าวละเอียดในบทต่อไป



#### บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคต่อแนวพระราชดำริเรื่อง การพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 1. ปัญหาและอุปสรรคด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

##### 1.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านการเมือง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสวรรคต ในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 เวลา 1.45 น. ณ พระที่นั่งจักรพรรดิพิมาน ด้วยพระโรคในพระนาภี สมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา พระราชอนุชาได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ต่อมาทรงมีพระปรมาภิไธยว่า พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรัชกาลที่ 7 แห่งราชวงศ์จักรี

การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์มิได้ทรงคาดหมายมาก่อน เพราะทรงเป็นพระราชโอรสองค์ที่ 8 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งประสูติแต่สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ (พระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี) ดังรายพระนามต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. สมเด็จพระเจ้าฟ้าหญิงพาหุรัตมณีมัย
2. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายมหาวชิราวุธ
3. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายตรีเพชรรัตน์ธำรง
4. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายจักรพงษ์ภูวนาถ (รัชทายาท)
5. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายศิริราชุกฤษณ์
6. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายอัมฤงเดชาวุธ (รัชทายาท)
7. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายจุฑาธุชธราดิลก (รัชทายาท)
8. สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายประชาธิปกศักดิเดชน์

---

<sup>1</sup>สิริวิรัตน์ ชันธพิน. ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน. หน้า 1.

เนื่องจากพระเชษฐาร่วมพระบรมชนนีได้เสด็จทิวคตจนหมดทุกพระองค์ ภายในเวลา 6 ปี พระเชษฐาที่ทรงอยู่ในตำแหน่งรัชทายาททั้ง 3 พระองค์นั้นได้สิ้นพระชนม์ก่อนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกทั้งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่มีพระราชโอรสเป็นรัชทายาทเลยสักพระองค์เดียว พระองค์จึงทรงโปรดฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าชายประชาธิปกฯ ทรงเริ่มศึกษาขนบธรรมเนียมและหน้าที่ราชการของพระเจ้าแผ่นดินโดยให้ราชเลขาธิการนำการงานอันเป็นพระราชกรณียกิจไปถวายทอดพระเนตร และบางครั้งเมื่อพระองค์เมื่อพระองค์มิได้เสด็จประทับในพระนคร ก็โปรดให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ ทรงสำเร็จราชการแผ่นดิน และประทับเป็นประธานในที่ประชุมเสนาบดีแทนพระองค์เพื่อเป็นการฝึกหัดราชการแผ่นดิน ในกลางเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2468 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนสุโขทัยธรรมราชาขึ้นเป็น กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา เท่ากับว่าพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งรัชทายาทโดยพฤตินัยแล้ว

อย่างไรก็ตาม ฐานะองค์รัชทายาทสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาเริ่มไม่เป็นที่แน่นอน นับตั้งแต่พระนางเจ้าสุวัทนา ทรงพระครรภ์ในตอนต้น พ.ศ. 2468 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความหวังว่าพระองค์อาจจะทรงมีพระราชโอรสสืบราชสันตติวงศ์ต่อไป พระองค์ทรงทำพระราชพิธีกรรมว่าด้วยรัชทายาทในการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2468 ด้วยทรงมีพระราชประสงค์ที่จะขจัดปัญหาต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้เมื่อพระองค์สวรรคต ทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกแห่งราชวงศ์จักรีที่ได้โปรดเกล้าฯ ทำพระราชพิธีกรรมได้เป็นลายลักษณ์อักษร พระราชพิธีกรรมฉบับนี้มีใจความโดยสรุปว่า ถ้าพระองค์ทรงมีพระราชโอรสในขณะที่ทรงยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ถ้าทรงมีพระราชธิดา ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ เป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์สืบไป<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ผกาพรรณ เดชเทวพร. พระราชพิธีกรรม. หน้า 382.

แต่ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงสวรรคตเพียงวันเดียว พระนางเจ้าสุวัทนาทรงมีพระประสูติกาลเป็นพระราชธิดา ซึ่งต่อมาทรงพระนามว่า เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดาสิริโสภาพรรณวดี และพระราชธิดาไม่อาจขึ้นครองราชสมบัติได้ตามมาตรา 13 ในหมวดที่ 5 แห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ราชสมบัติจึงตกเป็นของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา โดยที่พระองค์มิได้ทรงคาดฝัน และมีได้เตรียมพระองค์มาก่อน กล่าวคือ ทรงเป็นม้ามืด และทรงยอมรับว่ายังขาดประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดิน (ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักกลยา ณไมตรี<sup>1</sup> "For my self I was a dark horse and in any case inexperienced in affairs of state")

เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ สักกิติเดชน กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ทรงได้รับราชสมบัติโดยที่มิได้ทรงคาดฝัน เมื่อที่ประชุมเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้อัญเชิญพระองค์ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระเชษฐาธิราช พระองค์ทรงขอถอนพระองค์โดยทรงให้เหตุผลว่า "พระองค์อ่อนพระชนมายุ และอ่อนความเคยชินกับราชการ" ทรงเสนอให้ถวายราชสมบัติแก่สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ซึ่งเป็นพระปิตุลาหรือสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งเป็นเจ้านายที่มีอำนาจมากที่สุด ในเวลานั้น แต่ทั้งสองพระองค์ทรงปฏิเสธ นอกจากนั้นสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ กรมหลวงนครสวรรค์พินิต ทรงแถลงสนับสนุนว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่ง ถ้าราชสมบัติจะตกแก่สมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนที่หนึ่งพระทัยว่าขาดความรู้ ความเคยชินในราชการนั้น" เจ้านายทุกพระองค์พร้อมที่จะเข้าช่วยประคับประคองให้ทรงครองแผ่นดินราบรื่นตลอดไป"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลาภฤทธิยากร. ที่ครบอายุกรมหมื่นพิทยาลาภฤทธิยากร. หน้า 68.

<sup>2</sup> ด.

เจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาจึงเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 พระชนมายุ 32 พรรษา เมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์แล้ว สิ่งแรกที่พระองค์ทรงกระทำ คือ การเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อพระองค์กลับมา เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ ซึ่งในตอนปลายของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ฐานะของราชบัลลังก์อยู่ในสภาพไม่มั่นคง ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ดังพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักกลยา ณไมตรีความว่า

"...พระเจ้าแผ่นดินในพระบรมโกษฐ์ เริ่มที่จะสูญเสียความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อพระองค์ในปลายรัชกาล และปัญหาเรื่องการสืบราชสมบัติ ก่อให้เกิดความวุ่นวายใจอย่างมาก พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงพระองค์เดียวที่มีชื่อเสียง ได้แก่ เจ้าบริพัตร (กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต) และคนจำนวนมากก็อยากที่จะให้พระองค์สืบราชสมบัติต่อไป ทั้งที่ในขณะนั้นก็เป็นที่ทราบกันดีว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังจะได้ทายาท\* และถ้าไม่เป็นชายการสืบราชสมบัติก็ควรจะได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอต่างๆ ซึ่งข้าพเจ้าเสียใจที่จะกล่าวว่า คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยนับถือเท่าใดนัก... ทั้งนี้ที่ข้าพเจ้าเสวยราชย์ ก็คิดว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากที่สุดที่จะทำอะไรร่างอย่าง เพื่อเรียกความเชื่อถือจากประชาชนกลับคืนมาอีก..."<sup>1</sup>

ตั้งนั้นภายหลังจากที่ทรงขึ้นครองราชย์ได้เพียง 2 วัน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น ซึ่งพระองค์ทรงยืนยันว่าพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องนี้มีมาก่อนที่จะเสด็จขึ้นครองราชย์ และทรง

\* หมายถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้าหญิงเพชรรัตนราชสุตาสิริโสภภาพรรณวดี พระราชธิดาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และเจ้าจอมสุวัฒนา ซึ่งประสูติก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะสวรรคต ราว 2 วัน

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2411-2475. หน้า 87.

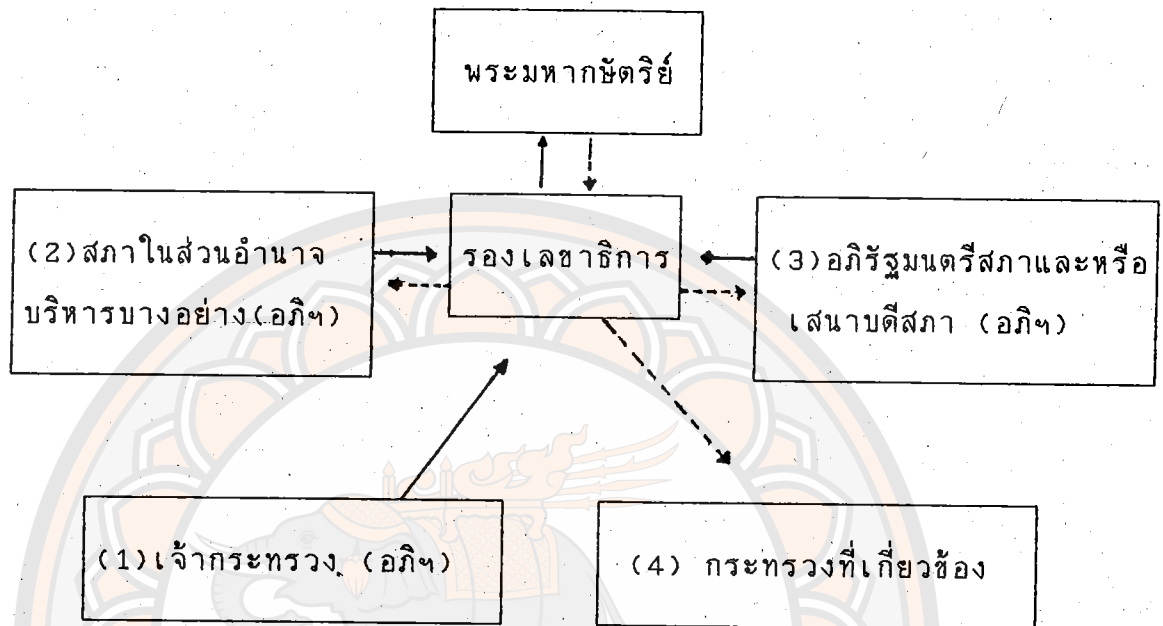
ได้รับการสนับสนุนจาก พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ นอกจากนั้นพระองค์ยังได้ทรงปรึกษากับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าวิพัชรสุชุมพันธุ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตอีกด้วย<sup>1</sup> ดังนั้นเมื่อพระองค์ประกาศตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น จึงทรงมอบหมายให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพอภิรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นทรงดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหรธาธรเป็นผู้ที่ทรงร่าง "พระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา"<sup>2</sup> ซึ่งพระราชกฤษฎีกานี้จะกำหนดขอบเขตหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานของอภิรัฐมนตรีสภาไว้โดยสรุปคือ เป็นสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการตลอดจนนโยบายของรัฐเพื่อประกอบพระราชวินิจฉัย ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของ เสนาบดีสภา แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริที่ว่า เสนาบดีสภาประกอบไปได้สมาชิกจำนวนมาก และเสนาบดีแต่ละกระทรวงก็มีความชำนาญเฉพาะกิจการในกระทรวงของตนไม่เหมาะสมที่จะเป็นสภาที่ปรึกษานโยบายทั่วไป<sup>3</sup> ฉะนั้นจึงทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นทำหน้าที่นี้ ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิที่แสดงถึง ขบวนการพระราชวินิจฉัยดังนี้ แผนที่ 2

<sup>1</sup>บุษยา สุวรรณประเสริฐ. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาทางการเมือง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 22.

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5-7 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ม.1.3/1 No.7. ร่างพระกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา.

<sup>3</sup>ลต. หน้า 23.

แผนภาพที่ 2 แสดงถึงขบวนการพระราชวินิจฉัย



หมายเหตุ (อภิฯ) คือ อภิรัฐมนตรี มีตำแหน่งอยู่ในนั้น

—————> คือ ส่งเรื่องเข้า

-----> คือ ส่งเรื่องออก

ที่มา : บุชบา สุวรรณประเสริฐ. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 25.

ในการพระราชวินิจฉัยนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงฟังความคิดเห็นจากมติของที่ประชุม แต่ทรงเห็นว่าอภิรัฐมนตรีสภาเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา โดยที่ความเห็นของสภาจะมีผลทางการบริหารก็โดยผ่านพระบรมราชวินิจฉัยเท่านั้น<sup>1</sup> สมาชิกสภาไม่มีหน้าที่บังคับบัญชารักษาการ เว้นแต่จะโปรดเกล้าฯ ให้เป็นการเฉพาะตัว หรือเพียงชั่วคราว<sup>2</sup>

<sup>1</sup>บุชบา สุวรรณประเสริฐ. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 25.

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 สม.2 47/1 ร่างพระกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา.

เรื่องที่จะนำเข้าศึกษาในอภิรัฐมนตรีสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายหลัก ทางด้านการเมือง การคลัง การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เช่นเสนาบดีกระทรวง ต่างๆ การแต่งตั้งเลือนยศข้าราชการระดับเจ้าพระยา และในบางครั้งอาจจะทรง ปรึกษาปัญหาภายในเกี่ยวกับพระราชวงศ์ นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะโปรดเกล้าฯ ให้อภิรัฐมนตรีเฉพาะองค์ถวายคำปรึกษาในเรื่องต่างๆ และนอกเหนือจากราชการที่ ทรงปรึกษาแล้ว อภิรัฐมนตรีอาจจะกราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็นในเรื่องที่เห็นควร ได้อีกด้วย<sup>1</sup> แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตรัสยืนยันกับพระองค์เจ้า จุลจักรพงษ์ ในพ.ศ. 2472 ว่าถึงแม้จะมีอภิรัฐมนตรีสภาไว้ถวายความเห็นและ คำแนะนำแล้วก็ตาม แม้เมื่อจะทรงเห็นด้วยกับคำแนะนำแล้วก็ตาม แต่ในที่สุด พระเจ้าอยู่หัวสมบูรณาญาสิทธิราช ก็ต้องทรงรับผิดชอบแต่เพียงพระองค์เดียว อันยอมเป็นพระราชภาระซึ่งหนักอยู่อย่างยิ่ง<sup>2</sup>

#### ก. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาทางการเมืองในตอนต้นของรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการยากที่จะเข้าใจถึงพระราชประสงค์ที่แท้จริง ที่อยู่เบื้องหลังการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาของพระองค์ เมื่อปี พ.ศ. 2468 แต่เมื่อ พิจารณาถึงภาวะต่างๆ ในขณะนั้นจะเห็นได้ว่า การที่ทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา เนื่องมาจากสาเหตุดังนี้

1) ปัจจัยทางด้านความต้องการที่ปรึกษาในการแก้ไขปัญหาทาง การเมือง และการคลังพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราช ประสงค์ที่จะมีที่ปรึกษาในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการคลัง ตลอดจนนโยบาย การบริหารประเทศ เนื่องจากทรงตระหนักถึงข้อจำกัดของพระองค์ด้านพระชนมายุ\*

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ. 2. 47/1  
ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา.

<sup>2</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์. เจ้าชีวิต.

พระพลานามัย<sup>1</sup> และประสบการณ์<sup>2</sup> รวมทั้งพระราชดำรัสที่ว่า "...สมองคนๆเดียว จะคิดการไปรอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้ ยิ่งเป็นการแผ่นดินด้วยแล้วต้องระวังให้ มาก..."<sup>3</sup>

2) ปัจจัยทางด้านความต้องการรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ ซึ่งในตอนปลายของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ฐานะของราชบัลลังก์อยู่ในสภาพไม่มั่นคง ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งเป็นที่เคารพรักของประชาชน โดยทรงเชื่อว่าจะทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่า พระองค์ทรงเต็มพระทัยรับฟังคำปรึกษาจากคณะบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ นอกจากนี้อภิรัฐมนตรีสภาจะเป็นหลักประกันมิให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจที่จะทำอะไรตามพระทัยมากไป ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดข้อบกพร่อง ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช กล่าวคือจะมีองค์กรในลักษณะที่คล้ายคลึงกับรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยคอยควบคุม แต่การที่มีรูปแบบผิดแผกไปเพราะ พระองค์ยังเห็นว่าไม่ควรมีการปกครองระบอบรัฐสภา ดังพระราชดำรัส "...ที่จะมีปาลิเมนต์อย่างฝรั่งนั้นไม่ใช่สมัย..."<sup>4</sup> ฉะนั้นในสภาพกาลและสถานการณ์ขณะนั้นอภิรัฐมนตรีสภาจึงเป็นองค์การที่เหมาะสมที่สุดที่จะค้ำจุนราชบัลลังก์

<sup>1</sup> นายสุจินดา (นามแฝง). พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย. หน้า 23.

<sup>2</sup> เสรี อางสาส์. ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 2525-ปัจจุบัน. หน้า 242-245.

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 7/1 การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา.

<sup>4</sup> ด.

3) ปัจจัยทางด้านความต้องการที่จะเชิดชูฐานะของพระราชาวงศ์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงเชิดชูฐานะของพระราชาวงศ์ ซึ่งประสบความเสื่อมพระยศในรัชกาลก่อนที่ผ่านมา พระองค์ทรงมีพระราชอัธยาศัยต่างๆ ไปจากพระบรมเชษฐาธิราช ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงไว้วางพระราชฤทัยข้าราชการบริพารที่ใกล้ชิด พระองค์กลับทรงหันมาวางพระราชฤทัยพระบรมวงศานุวงศ์ พร้อมกับมอบภาระรับผิดชอบให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ เช่นเดียวกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup>

#### ข. บทบาทอภิรัฐมนตรีสภาทางการเมือง

##### 1) บทบาทในการพิจารณาจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี

สืบเนื่องมาจากการที่มีเสียงเรียกร้องในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษาในตอนต้นรัชกาลให้ พระองค์พระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทใหญ่ในการปกครองประเทศ เมื่อพระองค์ได้นำเรื่องนี้ไปปรึกษากับพระยาภักดี ฌไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) ซึ่งสอนวิชากฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ซึ่งมาเยือนกรุงเทพฯ ในระหว่างหยุดพักร้อน และพักที่ไฮเดิลพญาไทย ปีพ.ศ. 2469 ซึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวพระราชดำรินี้ของพระองค์ เห็นว่าประเทศยังขาดความพร้อม เพราะประชาชนยังขาดความรู้ และความสนใจทางการเมืองอย่างเพียงพอ พระยาภักดี ฌไมตรีได้เสนอให้นำระบบการมีนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงแทนพระมหากษัตริย์มาใช้ ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ส่งบันทึกความเห็นของทั้งพระองค์เอง และของพระยาภักดี ฌไมตรี ไปยังสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอภิรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นจึงได้รับการคัดค้าน เรื่องการให้มีนายกรัฐมนตรี ซึ่งให้เหตุผลว่าปัญหาสำคัญของประเทศที่จำเป็นต้องแก้ไขรีบด่วน และจะต้องทำการก่อนอื่นใดทั้งหมดคือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศให้มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิม

<sup>1</sup>บุษบา สุวรรณประเสริฐ. บทบาทของ อภิรัฐมนตรีสภาทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 21.

ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้เตรียมการพระราชทาน รัฐธรรมนูญ โดยให้ตราพระราชบัญญัติองค์มนตรีขึ้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2470 ซึ่งได้มีการศึกษาพิจารณาถึงการจัดตั้งสภากรรมการองค์มนตรี โดยละเอียดมาตั้งแต่ ต้นปี พ.ศ. 2470 คือ 6 เดือน ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเรียกว่า กรรมการจัดระเบียบองค์มนตรีมีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์ วรพินิต เป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีก 8 คน จุดประสงค์ของการจัดตั้งสภา กรรมการองค์มนตรีขึ้น เพื่อฝึกการอภิปรายโต้เถียง ตามแบบอย่างของที่ประชุมใหญ่ ซึ่งจะ เป็นบันไดขั้นแรกในการที่จะพัฒนาไปสู่การปกครองในระบบรัฐสภา ประกอบด้วย กรรมการองค์มนตรี 40 คน ซึ่งอภิรัฐมนตรีสภาเป็นผู้เลือกจากองค์มนตรีที่มีอยู่ ในขณะนั้นทั้งหมด และทำพิธีถวายเป็นสัตย์ปฏิญาณ วิธีการเลือกโดยอภิรัฐมนตรีจะลงคะแนน ให้องค์มนตรีที่เห็นว่าสมควรดำรงตำแหน่งกรรมการองค์มนตรีเป็นรายพระองค์

พระราชประสงค์ในการปูพื้นฐานการปกครองตนเองในแก่ประชาชน โดยการ จัดตั้งสภากรรมการองค์มนตรีนี้ ไม่ประสบความสำเร็จเพราะพระราชบัญญัติ องค์มนตรี ซึ่งสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต อภิรัฐมนตรี ทรงเป็น ประธานร่างพร้อมเสนาบดีสภานั้น ได้ให้อำนาจแก่สภากรรมการองค์มนตรีอย่าง จำกัด คือ มีหน้าที่เพียงถวายเป็นสัตย์ปฏิญาณในข้อราชการซึ่งพระราชทานลงมาให้ปรึกษา และที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปรึกษาเท่านั้น และประการสำคัญ คือ อภิรัฐมนตรีสภามีได้ให้การสนับสนุนสภากรรมการองค์มนตรีอย่างจริงจังตั้งแต่แรก และกรรมการองค์มนตรียังขาดความเข้าใจในเรื่องที่ประชุมปรึกษา<sup>1</sup>

2) บทบาทในการพิจารณาวางรูปการปกครองท้องถิ่นในรูป เทศบาล โครงการพัฒนาทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มิ ได้หยุดเพียงแต่สภากรรมการองค์มนตรีเท่านั้น ดังนั้นพระองค์จึงได้มีพระราชดำริที่ จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบเทศบาลจริงๆ เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลที่มีการ

<sup>1</sup>ด. หน้า 77.

จัดตั้งกรรมการชั้นศึกษาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ โดยอภิรัฐมนตรีสภาเป็นผู้พิจารณา เลือکتัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และสนับสนุนให้กรรมการชุดดังกล่าว ไปดูงานเทศบาลในต่างประเทศ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น แต่โครงการนี้ก็จบสิ้นสุดลงแค่เพียงแต่ในการร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะรัฐบาลมีร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับอันเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากร ซึ่งต้องทำการด่วนเสียก่อน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบเทศบาลนั้น จึงเป็นเพียงโครงการที่ยังไม่ได้เริ่มแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นพระราชดำริเท่านั้น จึงต้องระงับโครงการนี้ไว้ก่อน<sup>1</sup>

3) บทบาทในการพิจารณาพระราชทานรัฐธรรมนูญ ในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นร่างของพระยาภิรมย์ ฦไมตรี ซึ่งร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2469 ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ร่างโดยนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศและพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2474<sup>2</sup>

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ร่างขึ้นนั้น สืบเนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ ฦไมตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 ในระหว่างที่พระยาภิรมย์ ฦไมตรี มาเยือนประเทศไทย ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนั้น ภายหลังจากที่พระองค์เสด็จกลับจากอเมริกาแล้ว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ทำบันทึกความเห็นขึ้นทูลเกล้าฯ รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ

1. เค้าโครงการรัฐธรรมนูญ หรือเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของนายสตีเวนส์

<sup>1</sup> ด. หน้า 78.

<sup>2</sup> ด.

2. บันทึกความเห็นประกอบเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงการเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง" ของนายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา

3. บันทึกความเห็นของกรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ

เห็นได้ว่า ทั้งนายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจานั้นต่างไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้น เพราะประชาชนยังไม่ได้รับการฝึกฝนในเรื่องการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองตนเองในรูปเทศบาล ดังนั้นเมื่อเรื่องนี้ได้นำเข้าประชุมปรึกษาในอภิรัฐมนตรีสภาในวันหนึ่งหนึ่งหลายวัน ในช่วงระหว่างวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2474 ถึงวันที่ 5 เมษายน 2475 จึงได้รับการคัดค้านอย่างเต็มที่จากอภิรัฐมนตรีสภา โดยเฉพาะสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งผลจากการที่อภิรัฐมนตรีสภาคัดค้านในเรื่องนี้ และประกอบกับเงื่อนไขที่สำคัญอย่างอื่นทำให้การปฏิวัติเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>1</sup> นำไปสู่การปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

นอกจากนี้อภิรัฐมนตรีสภายังมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ และมีบทบาทในการถวายคำปรึกษา ในเรื่องการแต่งตั้ง และพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการในระดับสูงด้วย ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า อภิรัฐมนตรีสภามีบทบาทอย่างกว้างขวางในด้านการเมือง และเป็นสภาที่มีอำนาจมากที่สุดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

### 1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา สภาพของเศรษฐกิจอยู่ในฐานะตกต่ำงบประมาณขาดดุลอย่างมาก เพราะพระองค์ทรงใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ โดยมีได้วางแผนให้รอบคอบและรัดกุม และจากการที่

<sup>1</sup>ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 278-279.

ไม่ได้วางแผนการใช้จ่ายเงินนี้ทำให้ราชสำนักของพระองค์กลายเป็นสถานที่ใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือย โดยเกินความจำเป็น<sup>1</sup> ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนโดยทั่วไปในขณะนั้น<sup>2</sup> และนอกจากนี้พระองค์ยังได้ทำการปรับปรุงประเทศโดยออกพระราชบัญญัติคลังออมสิน พร้อมทั้งจ่ายเงินคงคลังให้เป็นทุนในการหาผลประโยชน์มาสำรองไว้ใช้จ่ายเป็นดอกเบี้ยย ให้แก่ผู้ฝากและยังได้โปรดให้จ่ายเงินคงคลังทดแทนงบประมาณที่รัฐต้องขาดไป เนื่องจากการเลิกทวย ก ข และบ่อนเบี้ย ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรับ การตัดสินพระทัยของพระองค์ในการให้ถอนเงินคงคลังที่เหลืออยู่ในสมัยต่อมา มีน้อยมาก และการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามรักษางบประมาณของรัฐไว้โดยจ่ายเงินคงคลังมาทดแทนนี้เป็นผลดีต่อรัฐ แต่จะเป็นผลร้ายต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างมาก ในรัชกาลต่อมาก็คือ รัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์สืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2460 โดยมีได้ทรงคาดหมายมาก่อนนั้นเป็นช่วงสมัยที่พระองค์ประสบกับมรสุมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรุนแรงเห็นได้ชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรัฐบาลของพระองค์ก็ได้พยายามแก้ไขอย่างเต็มความสามารถ

ปัญหาเศรษฐกิจนี้เกิดจากสาเหตุทั้งภายในและภายนอกประเทศ หลายประการซึ่งมีความสัมพันธ์กันเกี่ยวเนื่องกัน พอลจะแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

<sup>1</sup> จันทรรัตน์ ประมวลปัทม์. การศึกษาเปรียบเทียบราชสำนักในสมัยรัชกาลที่ 5 กับรัชกาลที่ 6. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 201.

<sup>2</sup> ด.

1) ความไม่มั่นคงทางการคลัง ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งความไม่มั่นคงทางการคลังนี้มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินเกินความสามารถในการหารายได้ หลายปีติดต่อกันตั้งแต่ พ.ศ. 2463-2467 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้จริง และรายจ่ายจริงก็สูงกว่ารายได้ (ยกเว้นปี 2464) ในพ.ศ. 2463-2467 รัฐบาลมีรายได้จริงระหว่าง 80.36-89.6 ล้านบาท จะเห็นได้ว่ารายได้จริงเพิ่มขึ้นเพียง 6% แต่รายจ่ายจริงเพิ่มขึ้นถึง 11.6%<sup>1</sup> การใช้จ่ายในด้านที่สำคัญ ได้แก่ การป้องกันประเทศและงบสำหรับพระมหากษัตริย์ ซึ่งรายจ่ายจริงในพ.ศ. 2463 มีจำนวน 80.36 ล้านบาท แบ่งได้ดังนี้ คือ

การป้องกันประเทศ (ทหารบก ทหารเรือ และกรมอากาศยาน)	21.5	ล้านบาท
เงินงบบุพระมหากษัตริย์	9.78	ล้านบาท
รายจ่ายฝ่ายพลเรือนและอื่นๆ	49.09	ล้านบาท

ใน พ.ศ. 2464 รายจ่ายจริงลดลงเล็กน้อยคือมี จำนวน 79.30 ล้านบาท รายจ่ายที่ลดลงได้แก่ รายจ่ายในการป้องกันประเทศคือ มีจำนวน 20.18 ล้านบาท นอกจากนี้รายจ่ายของกระทรวงต่างๆ ก็ลดลงเล็กน้อยได้แก่ กระทรวงพระคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ส่วนเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์เพิ่มขึ้นเป็น 10.2 ล้านบาท<sup>2</sup> แต่ในปี พ.ศ. 2465-2468 รายจ่ายจริงได้เพิ่มขึ้นเป็น 80.4 ล้านบาท 84.2 ล้านบาท 89.6 ล้านบาท และ 94.6 ล้านบาทตามลำดับ รายจ่ายด้านที่มากเกินไปได้แก่ รายจ่ายในการป้องกันประเทศคือ มีจำนวน 20.6 - 22.3

<sup>1</sup>พรเพ็ญ ชันตระกุล. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (2453-2468) วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520, หน้า 137.

<sup>2</sup>มยุรี นกยูงทอง. ปัญหาเศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ 7 (2468-2479) วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521, หน้า 145.

ล้านบาท และรายจ่ายเงินงบประมาณมหากษัตริย์มีจำนวน 10.2 - 10.7 ล้านบาท<sup>1</sup> รายจ่ายทั้งสองด้านนี้ นับว่ามากเกินไปจนเกินไป นอกจากนั้นบรรดากระทรวงต่างๆ ก็ใช้จ่ายมากเกินไปจนเกินไป การใช้รายจ่ายดังกล่าวนี้ทำให้เกิดภาวะ "เงินขาด"\* ซึ่งทำให้เงินคงคลังลดลงถึงระดับต่ำสุด ในปีพ.ศ.2468 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรวจเงินคงเหลือกรมพระคลังมหาสมบัติ ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2468 ปรากฏว่ามีเงินเพียง 31,086,418.36 บาทเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของเงินคงคลังมาก เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมย่อมไม่สามารถหวังผลผลิตทางเกษตรในแต่ละปีได้มากนัก เพราะถ้าปีใดผลผลิตทางเกษตรตกต่ำ รายได้ของรัฐบาลก็จะตกต่ำด้วย และจะหาทางแก้ไขรายได้อันตกต่ำได้ยาก

ปัญหาทางการคลังในปลายรัชกาลที่ 6 ได้กลายเป็นปัญหาทางการเมืองระหว่างพวกราชสำนักกับพวกต่อต้านราชสำนัก นับตั้งแต่พระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงพ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ในพ.ศ.2466 แล้ว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งความฟุ่มเฟือยของราชสำนักได้ จึงทำให้ฐานะทางการคลังของประเทศทรุดลง คือเกิดความไม่มั่นคงทางการคลังขึ้น ซึ่งกลายเป็นผลต่อเนื่องประการหนึ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศในรัชกาลที่ 7 ไม่มั่นคงและตกต่ำลงด้วย

2) ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีการขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนสร้างทางรถไฟ นอกจากนี้การพัฒนาในด้านต่างๆ ก็ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และไม่เป็นที่คาดหมายไว้ เช่น โครงการศึกษาและการสร้างทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งมี

<sup>1</sup> ด.

\* "เงินขาด" คือ งบประมาณแผ่นดินขาดดุลย์และได้มีการนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายชดเชยทำให้เงินคงคลังของรัฐบาลน้อยลง

การวางโครงการและแนวทางการใช้จ่ายเงินอย่างแน่นนอนกว่าโครงการอื่น และโครงการบางอย่างที่กำลังขยายออกไปก็ถูกระงับ เช่น การเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดไว้ว่า จะขยายเขตสหกรณ์อีก 800 แห่ง ด้วยเงินทุนประมาณ 5,000,000 บาท ภายในระยะ 5 ปี โครงการต่างๆ เหล่านี้ต้องเลื่อนไปโดยไม่มีกำหนด ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นรัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาหนักทางการคลัง จึงทำให้กระทรวงต่างๆ ก็ไม่มีโอกาสที่จะดำเนินโครงการเดิมได้สำเร็จหรือวางโครงการใหม่ต่อไป เพราะว่ารัฐบาลขาดแคลนเงิน ด้วยปัญหาเหล่านี้ทำให้โอกาสที่จะพัฒนาประเทศเป็นไปได้ยาก ชาวเป็นผลิตผลเพียงประเภทเดียวที่รัฐบาลต้องการให้เป็นสินค้าออก แต่ชาวที่ผลิตในประเทศนั้นยังได้ผลผลิตต่ำ เพราะประชาชนไม่มีความรู้และเทคนิค การผลิตที่ทันสมัย ซึ่งทำให้ได้ผลผลิตน้อยไม่พอต่อการทำเป็นสินค้าส่งออกในประเทศ จึงทำให้ได้เงินที่จะมาช่วยพัฒนาประเทศน้อยลงไปด้วย และกลายเป็นภาระหนักของประเทศ ซึ่งทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแยลง

3) ความปั่นป่วนทางการเงินระหว่างประเทศ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติประเทศต่างๆ ในยุโรปก็ต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากทางเศรษฐกิจอย่างมาก ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ รัฐบาลประสบกับคนว่างงานและงบประมาณไม่สมดุลย์ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลไม่สามารถปรับปรุงงบประมาณให้ได้ดุลย์ก็จำเป็นต้องกู้ยืม และพิมพ์ธนบัตรหมุนเวียนเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ค่าของเงินเริ่มลดลงต่ำลง

4) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ของโลก ในพ.ศ. 2472 การดำเนินการผิดพลาดในระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินติดต่อกันมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยเฉพาะการบังคับให้ประเทศลูกหนี้จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามโลกเป็นจำนวนมหาศาล โดยมีได้แบ่งเส็งถึงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ความผิดพลาดในระบบเศรษฐกิจเป็นเหตุให้ทองคำไปรวมอยู่ในบางประเทศ เกิดการค้ากำไรโดยการค้าหุ้นและตัดราคาเงินลงทำให้ราคาเงินตกลงอย่างมาก ประเทศต่างๆ ก็พากันตั้งราคาเงินให้สูงขึ้น ทำให้ราคาสินค้าต่ำลง ราคาหุ้นก็ตกต่ำตามมาด้วยยังผลให้ประเทศกสิกรรมไม่สามารถหาซื้อสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมได้ เพราะราคาระงับผลลดลง

ธนาคารก็ต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยและกำหนดจำนวนเงินที่จะให้กู้ ผู้ผลิตก็ต้องพยายามหาทุนที่หมุนเวียนไว้มากขึ้น เขาจึงต้องลดราคาสินค้าลงเรื่อยๆ

จากการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ประเทศต่างๆ ต้องอยู่ในสภาพที่วุ่นวายทางเศรษฐกิจอย่างมาก ไทยเองก็ต้องอยู่ในภาวะเช่นนี้ด้วย

5) สภาพพื้นฐานของนโยบายทางการคลังและการเงิน รัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ยึดถือนโยบายการคลัง และการเงินแบบอนุรักษนิยมตามแนวทางที่ปรึกษาการคลังชาวต่างประเทศวางไว้อย่างเคร่งครัดคือ การรักษาเสถียรภาพเงินบาทด้วยการสะสมเงินคงคลังไว้ ไม่นิยมวิธีการจ่ายด้วยการหาเงินกู้จากต่างประเทศและจะหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินให้มากที่สุด นอกจากนี้ความหวั่นเกรงอิทธิพลทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตกก็ทำให้รัฐบาลไทยจำกัดการกู้ยืมเงินเข้ามาสร้างอิทธิพล และแทรกแซงกิจการภายในประเทศได้โดยง่าย ดังนั้นจึงทำให้รัฐบาลแม้จะตกอยู่ในภาวะขาดแคลนเงินทุน ก็พอใจที่เลือกเอาหนทางจำกัดการใช้จ่ายเงินให้เพียงพอกับรายได้มากกว่ากู้ยืมจากต่างประเทศอันจะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศได้<sup>1</sup>

ปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมานี้จัดว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นปัญหาที่พระองค์ทรงต้องรีบเร่งแก้ไขเพราะปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาที่เป็นภัยต่อเสถียรภาพทางการเมืองมากตามแนวความคิดสังคมนิยมที่เชื่อกันว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อภิรัฐมนตรีสภาเองก็นำปัญหาทางเศรษฐกิจนี้มาเป็นเหตุผลสำคัญการคัดค้านการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อภิรัฐมนตรีสภาเห็นว่าปัญหาการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นนั้นมาจากเรื่องของเศรษฐกิจ มิใช่เรื่องจากแนวความคิดทางการเมืองดังข้อความว่า

<sup>1</sup> ทัศนีย์ ดวงรัตน์ง. การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 7 ในประวัติศาสตร์. หน้า 14.

"...มีคนจำนวนน้อยนิดเท่านั้นที่มีความตื่นตัวทางการเมือง ยังไม่มีใครกล้าคิดจะยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองเด็ดขาด..." และได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแก้ไขปัญหาที่เสียก่อน ที่จะคิดพระราชทานรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นภาระหนักมากในรัชสมัยนั้นของพระองค์

### ค. ปัญหาและอุปสรรคด้านสังคม

สำหรับสังคมไทยในขณะนั้นคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดการศึกษา แม้ว่าจะได้มีการปฏิรูปทางการศึกษาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ผู้ที่รู้หนังสือและมีความรู้ยังจำกัด อยู่ในแวดวงพระราชวงศ์และขุนนางชั้นสูงเท่านั้น ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองให้ไปสู่ระบบรัฐสภาแบบประชาธิปไตย จะต้องอาศัยประชาชนเป็นตัวหลัก ดังนั้นถ้าประชาชนยังอยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมยังไม่มีความรู้ ขาดวิจารณญาณ กระบวนการนี้ก็จะสำเร็จได้ยาก

สาเหตุประการหนึ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาพระราชทานรัฐธรรมนูญคือถึงแม้ว่าประเทศไทยซึ่งรับเอาวัฒนธรรมการปกครองแบบอินเดียมายใช้ และมีได้รับเอากการแบ่งชั้นวรรณะคนในสังคม แบบอินเดียมายใช้ด้วยก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริง สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการแบ่งชั้น แต่เป็นชั้นปกครองกับชนชั้นที่อยู่ภายใต้การปกครอง หรือเรียกอย่างหนึ่งว่าเจ้ากับข้า ความต่างกันของชนชั้น ก่อให้เกิดสิทธิต่างๆ ในสังคมที่แตกต่างกันด้วย พวกเจ้าจะมีสิทธิในสังคมมากกว่าพวกข้าหรือสามัญชน ซึ่งทำให้เกิดรอยร้าวในใจของบุคคลทุกๆ ไป หนังสือพิมพ์ "ไทยหนุ่ม" ได้บรรยายสภาพทั่วไปของสังคมขณะนั้นในคอลัมน์ก่อนแคะฉบับระหว่างเดือนมกราคม 2468 ซึ่งกล่าวถึงเจ้าพระยาคนหนึ่งว่า

"...ได้สังเกตเห็นเสียงของมหาชน ชาวสยามและชาวต่างประเทศ ซึ่งอยู่ในเมืองไทยเวลานี้ ตลอดจนเจ๊ก จีน ญี่ปุ่น พม่า เขมร มอญ เงี้ยว ชาวต่างگانออกปากกล่าวถึงกันแต่นามท่านเจ้าพระยา... กันที่ทุกแห่งหน ฟังดูออกจะชู้ชานาหูยิ่งกว่าเรื่องอื่นๆ ไทยหนุ่มยังได้บรรยายต่อไปถึงคดีทาสอันโหดร้ายที่สุดในกรุงสยามยศศักดิ์และตำแหน่งอัศวฐาน ทริยศัพท์องคการ

อันมากมายท่วมท้นอำนาจวาสนาที่เรืองรองสูงส่ง...”<sup>1</sup>

การแบ่งชั้นวรรณะดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม เห็นได้ชัดในวงข้าราชการพวกข้าราชการส่วนใหญ่จะเล่นพรรคเล่นพวก สืบตำแหน่งทางเชื้อสาย ข้าราชการที่เป็นเชื้อสายของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มักจะมีโอกาสได้ยศได้ตำแหน่งดีกว่า ข้าราชการธรรมดาทั่วไป ทำให้มีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศน้อย ข้าราชการชั้นสูงมักจะทำหน้าที่ปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ เพราะถึงแม้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชแต่พระองค์ก็ไม่สามารถจะดำเนินการปกครองประเทศเพียงพระองค์เดียวได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากข้าราชการชั้นสูงเหล่านี้ด้วย ข้าราชการเหล่านี้จะใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าพระมหากษัตริย์ จึงกลายเป็นพวกที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อวงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มิให้มีโดยสมบูรณ์ไป โดยปริยายดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายประสานประโยชน์กับกลุ่มข้าราชการเหล่านี้เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอันจะนำไปสู่ความสั่นคลอนของราชบัลลังก์ เพราะฉะนั้นในการพิจารณาพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงปรึกษากับอภิรัฐมนตรีสภาและได้รับการคัดค้านจากอภิรัฐมนตรีโดยที่อภิรัฐมนตรีสภาได้อ้างเหตุผลในการคัดค้านประการหนึ่งว่าเนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ และยังไม่พร้อมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยควรจะมีการปูพื้นฐานความรู้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนเสียก่อน ซึ่งคำ คัดค้านและข้อเสนอแนะนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงจึงยังไม่พระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่เริ่มปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการจัดตั้งสภาเทศบาลตั้งได้กล่าวมาแล้ว

ประกอบกับในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และมีปัญหาทางด้านการเมือง ที่เห็นได้ชัดคือ เรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล ส่วนปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับความเป็น

<sup>1</sup> เสลา เรวะรุจิ. ทิ้งศตวรรษหนึ่งสี่นิมฟ์ไทย. หน้า 187-188.

อยู่ของประชาชน เช่นปัญหาด้านการค้า การผลิต เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ยังใช้เทคนิคการผลิตและปัจจัยการผลิตที่เป็นแบบดั้งเดิม อาศัยธรรมชาติเป็นตัวกำหนดผลผลิตและขาดการชลประทานที่ดีจึงทำให้ผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อไร่ไม่เพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้แก้ไข โดยจัดตั้งหน่วยงานชื่อว่า สภาเผยแพร่พาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาราชการ วางลำดับกิจการสร้างความเจริญทางการค้าและช่วยเหลือเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรกรรม เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อประชาชนโดยตรง ประชาชนเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ก็มุ่งที่จะทำมาหากิน เลี้ยงปากท้อง เพื่อที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ มากกว่าที่จะมาเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปเป็นแบบประชาธิปไตย และรัฐบาลในช่วงนี้ก็ต้องรีบเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้เสียก่อน

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นั้นถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าจะมีกลิ่นอายของการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้มีการศึกษาสูง (คำกราบบังคมทูลความเห็นเปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 130 และกบฏ ร.ศ. 130 ตามลำดับ) แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังไม่ทรงเห็นว่าไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงทันทีทันใด หรือเมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ใหม่ฯ พระองค์ทรงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป รอให้เกิดความพร้อมในทุกด้านเสียก่อน ทั้งสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะตัวประชาชนส่วนใหญ่ที่ยังขาดความรู้ในเรื่องนี้พระองค์จึงต้องการที่จะให้ความรู้แก่ประชาชนเสียก่อน ประกอบกับข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้มาจากกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษาสูงเพียงไม่กี่กลุ่มก็คนเมื่อเทียบกับประชาชนทั้งประเทศแล้วเป็นเพียงส่วนเล็กๆเท่านั้น พระองค์จึงทรงเห็นว่า ข้อเรียกร้องนั้นยังไม่ใช้ความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจึงไม่เกิดขึ้นในระยะนี้

## 2. อิทธิพลของพระราชวงศ์และขุนนางชั้นสูง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาการเมืองภายใน เป็นปัญหาที่พระองค์ทรงตระหนักในพระราชหฤทัยเป็นอย่างดี เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ การเรียกความเชื่อถือจากประชาชนกลับคืนมาอีก เป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น และปูพื้นฐานการปกครองแบบรัฐสภา โดยการตั้งสภากรรมการองคมนตรีและเทศบาลขึ้นตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่สามารถต่อต้านกระแสความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่แพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษาในเขตกรุงเทพและจากตะวันตก ซึ่งมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น เกี่ยวกับเรื่องนี้ หากพิจารณาตามเอกสารต่างๆ จะเห็นได้ว่า แนวความคิดที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับเพื่อจะได้ทำการศึกษาพิจารณาว่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่เพียงไร ซึ่งเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ที่องค์พระมหากษัตริย์เอง เป็นผู้ดำริที่จะให้มีการปกครองและระบอบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นของพระยาภักดิลยา ณไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) ซึ่งร่างขึ้นใน พ.ศ. 2469 ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ร่างโดย นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศและพระยาศรวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศซึ่งร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2474

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ร่างขึ้นนั้น สืบหนึ่งมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชหัตเลขาถึงพระยาภักดิลยา ณไมตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 ในระหว่างที่พระยาภักดิลยา ณไมตรี มาเยือนประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้หัวเรื่องว่า "Problems of Siam" ซึ่งประกอบไปด้วยพระราชปุจฉา 9 ข้อ เกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปกับความไม่มั่นคงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ตอนต้นรัชกาลของพระองค์

พระราชปณิธาน 2 ข้อแรกเกี่ยวกับปัญหาการสืบราชสมบัติ และปัญหาที่ว่า จะมีมาตรการอย่างไร ข้อที่ 3 และ 4 ทรงปรึกษากับพระยาภักกลยา ๗ไมตรี เกี่ยวกับบทบาทของอภิรัฐมนตรี ข้อที่ 6 และ 7 ได้ทรงปรึกษาจำเป็นไปหรือไม่ที่ประเทศไทยจะมีนายกรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ พระราชปณิธาน 2 ข้อสุดท้ายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาการเงินการคลังของประเทศ และปัญหาว่าจะมีวิธีการกลืน (Assimilation) ชาวจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทยได้อย่างไร

พระยาภักกลยา ๗ไมตรี ได้ตอบพระราชปณิธานทุกข้อ ยกเว้นข้อสุดท้ายในเรื่องเกี่ยวกับชาวจีน โดยได้ออกตัวว่าเขาต้องทำการศึกษามากกว่านี้ ก่อนที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ได้ สำหรับพระราชปณิธานข้ออื่นๆที่ทรงปรึกษากับพระยาภักกลยา ๗ไมตรี ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองไปเป็นประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาและควรมีรัฐบาลถวายร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับสั้นๆ เพื่อให้เห็นโครงสร้างแนวความคิดเห็นของตนที่มีต่อพระราชปณิธานใน "ร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภักกลยา ๗ไมตรี" ซึ่งมีเพียง 12 มาตรา ตามรายละเอียดดังนี้ คือ

มาตรา 1 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดตลอดพระราชอาณาจักร

มาตรา 2 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งจะรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 2 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ และรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ในการบริหารงานของทุกกระทรวง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายไปจากพระมหากษัตริย์ และเป็นผู้ประสานงานระหว่างนโยบายเหล่านี้กับการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวของกระทรวงต่างๆ

มาตรา 4 รัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีในการบริหารของกระทรวงและช่วยนายกรัฐมนตรีในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา 5 คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษากันโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

คณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาหารือกันในกิจการทั่วไป แต่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจในทุกเรื่องอยู่กับนายกรัฐมนตรี

มาตรา 6 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำผลการตัดสินใจในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ แต่การตัดสินใจในปัญหาเหล่านั้นขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 นายนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง แต่รัฐมนตรีอื่นไม่อาจเป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาได้ อภิรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการบริหารใดๆ หน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภาจำกัดอยู่เฉพาะการถวายคำปรึกษาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงขอความเห็นหรือคำปรึกษาที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไป หรือนโยบายอื่นใด ที่ไม่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นเรื่องของราชการประจำอภิรัฐมนตรีไม่มีอำนาจถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการ หรือเกี่ยวกับข้าราชการประจำแต่มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนอื่นๆ

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกองคมนตรี

มาตรา 9 ภายในเวลา 3 วัน นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นครองราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกรัชทายาทโดยการถวายคำปรึกษาการถวายความยินยอมจากองคมนตรี การเลือกรัชทายาทนี้ จะต้องเลือกจากพระราชโอรสของพระมหากษัตริย์ และพระบรมราชินีนาถหรือจากพระบรมวงศานุวงศ์ โดยไม่จำกัดลำดับชั้นยศหรืออาวุโส การเลือกรัชทายาทไม่ถือว่าเด็ดขาดซึ่งจะเปลี่ยนแปลงมิได้ แต่อาจทบทวนได้ทุกๆ 5 ปี นับแต่วันเลือกครั้งแรกโดยการถวายคำปรึกษา และการถวายความยินยอมจากองคมนตรีสภา ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคตก่อนที่จะมีการเลือกรัชทายาท องคมนตรีสภาจะเป็นผู้เลือกรัชทายาททันทีภายหลังการสวรรคต ทุกกรณีต้องใช้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองคมนตรีทั้งหมด ซึ่งอยู่ในพระราชอาณาจักรขณะนั้นในการเลือก

มาตรา 10 อำนาจตุลาการซึ่งอยู่ภายใต้พระราชอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ใช้ทางศาลฎีกา และศาลอื่นๆ ตามที่ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้ง

ขึ้นตามเวลาอันสมควร

มาตรา 11 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติแต่ผู้เดียว

มาตรา 12 การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้โดยพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำและยินยอมจาก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาตามร่างรัฐธรรมนูญพระยาภิบาลยา ณไมตรีนั้น ไม่มีอะไรที่เรียกได้ว่าก้าวหน้าหรือเป็นการเตรียมพื้นฐานการปกครองในระบบรัฐสภาเลย ความมุ่งหมายสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่ การจัดตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้น แต่อำนาจทุกทางรวมทั้งอำนาจใจการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ยังคงสงวนไว้กับพระมหากษัตริย์อย่างสมบูรณ์แบบที่สุด<sup>2</sup>

ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงบันทึกความเห็นทั้งของพระองค์และพระยาภิบาลยา ณไมตรี ไปยังสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพเพื่อขอความเห็น ซึ่งสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพทรงไม่เห็นด้วยกับเรื่องการทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นประการสำคัญ ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ดังนั้นข้อเสนอของพระยาภิบาลยา ณไมตรีในเรื่องดังกล่าวจึงหยุดลงแต่ชั้นถวายความเห็น ข้อเสนอให้นายกรัฐมนตรีมิได้ถูกนำไปปฏิบัติแต่อย่างใดแม้ว่าความคิดเห็นของพระยาภิบาลยา ณไมตรีไม่เห็นด้วยในการปกครองโดยมีรัฐสภาก็ตามพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมิได้สิ้นสุดในการวางรากฐานการปกครองโดยมีรัฐสภา พระองค์ได้ทรงเริ่มการปูพื้นฐานการปกครองระบอบรัฐสภาด้วยการตราพระราชบัญญัติองคมนตรีสภาในปี

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6-7 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ บ.1 3/32 เลข 47 เล่ม 3 หนังสือของพระยาภิบาลยา ณไมตรี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475. หน้า 96.

พ.ศ. 2470 และทรงจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น พร้อมทั้งการจัดรูปการปกครองแบบท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า "เทศบาล" ดังได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสสหรัฐอเมริกา เพื่อรักษาพระเนตร ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2473 ถึง ตุลาคม 2474 และในเดือนเมษายน พ.ศ. 2475 พระองค์ได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ 4 ฉบับที่ White Plains New York<sup>1</sup> เนื้อหาโดยสรุปคือ เมื่อพระองค์กลับประเทศไทยแล้วจะพระราชทานระบอบประชาธิปไตยเป็นของขวัญแก่พสกนิกร

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จถึงประเทศไทย พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์\* ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศ และพระยาศรีวิสารวาจา\* เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำบันทึกความเห็นขึ้นทูลเกล้าฯ รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับคือ

<sup>1</sup> วิสนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 103-109.

\* นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ได้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2468-2478 นายสตีเวนส์เป็นชาวอเมริกันคนที่ 7 ในจำนวนทั้งสิ้น 9 คน ที่ได้ดำรงตำแหน่งนี้ สำเร็จวิชากฎหมายจากมหาวิทยาลัย Horsvad เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนรัฐนิวแฮมป์เชียร์ พรรคเดโมแครท เป็นรองประธานคณะกรรมการเดินเรือแห่งสหรัฐ และเป็นผู้แทนอเมริกันในสภาการขนส่งทางทะเลของฝ่ายสัมพันธมิตร ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ก่อนที่จะมารับตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศในประเทศไทย

\* พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง อุณหะกุล) เป็นกรมร่างรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่งนั้น สำเร็จเนติบัณฑิตอังกฤษ และได้ดำรงตำแหน่งปลัดทูตฉลองในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเป็นคนแรก

1)เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญหรือเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง (An Outline of Changes in The Form of Government) ของนายสตีเวนส์ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2474<sup>1</sup>

2) บันทึกความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" ของนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจา ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2474<sup>2</sup>

3) บันทึกความเห็นของกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับ "เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง" ของนายสตีเวนส์ แต่ไม่ปรากฏหลักฐาน<sup>3</sup>

เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง ซึ่งนายสตีเวนส์ได้ทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความยาวทั้งสิ้น 5 หน้ากระดาษพิมพ์ โดยมีสารสำคัญดังนี้

1. ให้มีอภิรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในนโยบายทั่วไป และห้ามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา
2. พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
3. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล แต่การแต่งตั้งต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ
4. นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีและเป็นสื่อระหว่างรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์

<sup>1</sup>ชาอุชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 272-273.

<sup>2</sup>สนธิ เดชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.

หน้า 151-154.

<sup>3</sup>ด.

5. นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระเดียวกับวาระของสมาชิกสภานิติบัญญัติ

6. ให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติ\* ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือ เลือกตั้งแต่บางส่วน (ผู้ร่างได้เสนอให้ใช้วิธีเลือกตั้ง)

7. วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (ผู้ร่างได้เสนอวิธีเลือกตั้งไว้ด้วย โดยละเอียด)<sup>1</sup>

เมื่อเราพิจารณา ร่างเค้าโครงการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองนี้จะเห็นได้ว่า ยังให้อำนาจพระมหากษัตริย์เช่นเดิม แต่ได้ลดอำนาจของอภิรัฐมนตรีสภาลง และข้อที่น่าสังเกตคือ ทั้งพระยาศรีวิสารวาท และนายสติเวนส์ ต่างไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลว่า ยังไม่ถึงเวลาเพราะคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เหมาะสมที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง เพราะฉะนั้นจะต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองก่อน<sup>2</sup> ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ให้เจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมหรธาธรส่งสำเนาบันทึกความเห็นไปถึงสมาชิกอภิรัฐมนตรี ในวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2474 เพื่อที่จะได้พิจารณาปรึกษาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี

"เค้าโครงการเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง" คงได้นำเข้าสู่การประชุมพิจารณาของอภิรัฐมนตรีในวันใดวันหนึ่ง หรือพิจารณากันหลายวัน ในช่วงระหว่างวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2474-75<sup>3</sup> และคงไม่ได้รับความเห็นชอบจากอภิรัฐมนตรี

\* ควรมีอย่างน้อย 50 คน อย่างมาก 75 คน

<sup>1</sup> บุษบา สุวรรณประเสริฐ. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาทางด้านการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 66-67.

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475 หน้า 144

<sup>3</sup> ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 275.

สภา เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ของอภิรัฐมนตรีสภา รวมทั้งผู้ว่าเจ้าโครงการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองต่างมีความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา ดังปรากฏในลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งทรงมีไปถึงเจ้าพระยามหิธรว่า

"...วันนี้ฉันได้รับหนังสือราชการสำคัญเรื่องวิธีปกครองแผ่นดินที่เจ้าคุณส่งมาเป็นหนังสือลับสำหรับหน้าที่อภิรัฐมนตรี ฉันได้อ่านดูตลอดบันทึกทั้ง 3 ฉบับ เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของมิสเตอร์ สตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจาว่า เวลานี้ยังไม่ถึงเวลาจัดการเรื่องนี้... ถ้าหากจะไปข้างรีบจัดการ ฉันรู้สึกว่าจะจำเป็นที่ฉันจะต้องรีบกลับเข้าไปกราบทูลความเห็น..."<sup>1</sup>

เหตุผลในการคัดค้านของอภิรัฐมนตรี นั้น พอจะหาข้อมูลได้จากเอกสารของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะไม่ปรากฏรายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ อภิรัฐมนตรีได้คัดค้านด้วยเหตุผลต่อไปนี้ คือ ประการแรกเป็นเพราะการศึกษา ทั้งนี้เนื่องมาจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ ประการที่สองเป็นเพราะอภิรัฐมนตรีตระหนักว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นปัญหาเนื่องมาจากเศรษฐกิจ มิใช่เนื่องมาจากแนวความคิดทางการเมือง<sup>2</sup>

จากเหตุผลของอภิรัฐมนตรีนี้ทำให้เห็นได้ว่าการที่อภิรัฐมนตรีคัดค้านการพระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นเพราะ

1. ไม่มีผู้ใดตระหนักถึงปัญหาทางการเมืองภายในได้ดีเท่ากับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup> ภากรดี มุหาชนธิ, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่, หน้า 193.

<sup>2</sup> บุชบา สุวรรณประเสริฐ, บทบาทของอภิรัฐมนตรี สภาทางด้านการเมือง ในรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 70.

2. อาจเป็นไปได้ว่า เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง กระทบกระเทือนต่อสภาพของอภิรัฐมนตรีสภา มาก ทั้งนี้เพราะอภิรัฐมนตรีสภาจะเป็นเพียงคณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ไม่ได้มีบทบาทเข้ามาควบคุมนโยบายในการบริหารราชการอย่างที่เป็นอยู่ และจะพิจารณาเห็นได้ว่า เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง กำหนดสถานภาพอภิรัฐมนตรีสภาต่างจากร่างพระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงร่าง ถ้าหากอภิรัฐมนตรีสภายอมให้ เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของนายสตีเวนส์ ผ่านไปได้ ย่อมต้องกระทบกระเทือนต่อสถานภาพ อำนาจและผลประโยชน์ของอภิรัฐมนตรีอย่างแน่นอน<sup>1</sup>

จากเหตุผลนี้ทำให้กลายเป็นข้อโจมตีรัฐบาลของคณะราษฎร ซึ่งได้เข้าทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยอ้างว่า การที่รัฐบาลไม่ยอมให้มีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ก็เพราะว่าการคัดค้านและห่วงเหินหวายจากอภิรัฐมนตรีสภา และพระบรมวงศานุวงศ์ที่มีอิทธิพลมาก เนื่องจากเกรงว่าพวกตนต้องเสียผลประโยชน์จากการพระราชทานรัฐธรรมนูญครั้งนี้

### 3. ความลังเลใจในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ

จากเอกสารต่างๆ ที่ได้นำมาเสนอนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยาภิรมย์ภักดี นายเรนทร์ ปี่ สตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาท ต่างก็มีความรู้สึกและความเห็นพ้องต้องกันว่าการมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภได้ทันทีที่เสด็จขึ้นครองราชย์ และทรงดำเนินการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 ในเวลาต่อมาแม้ว่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและด้านการเงินของประเทศก็ตาม แต่ปัญหาทางการเมืองคือ การพิจารณาที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง

<sup>1</sup> ด. หน้า 70-71.

ก็มีได้ถูกทอดทิ้งหรือละเลยแต่ประการใด

ความรู้สึกว่าไทยควรเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง นอกจากจะเกิดขึ้น เพราะการตระหนักในความล้าสมัยของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักดีว่า กาลสมัยและความรู้สึกของ ประชาชนอย่างน้อยก็กลุ่มหนึ่งที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก อย่าง ที่จะเรียกกลับคืนมาให้เหมือนกับวันเก่า ๆ ของราชาธิปไตยไม่ได้อีก ดังที่เห็นได้ชัด จากพระราชกระแสที่พระราชทานมาถึงพระองค์เจ้าธานีนิวัต เสนาบดีกระทรวงธรรม การเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษาของไทยก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ไม่กี่วัน<sup>1</sup>

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2475 พระองค์เจ้าธานีนิวัต เสนาบดีกระทรวง ธรรมการได้มีหนังสือถึงเจ้าพระยามหิธร ส่งหนังสือ The Year Book of Education, 1932 ของอิตาลี ซึ่งบรรยายนโยบายและอุปสรรคการจัดการศึกษา ของมุสลิมินี่ มาเพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูล ต่อมาในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เจ้าพระยามหิธร ได้มีหนังสือทูลพระองค์เจ้าธานีนิวัตว่าได้นำความกราบ บังคมทูลแล้วและมีพระราชกระแสว่า<sup>2</sup>

"...ฝ่ายอิตาเลียนสอนให้เด็กของเขานิยมการปกครองอย่างวิธีของ Fascism ได้แต่จะสอนให้คนไทยนิยมการปกครองอย่าง Absolute Monarchy ได้หรือ สงสัยมาก เพราะถ้าทำเดี๋ยวนี้เข้าเกินไปเสียแล้ว และ จะกลับฟื้นความนิยมนับถือในพระองค์ สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอย่างที่เคยเป็น มาแต่ก่อนไม่ได้อีก เพราะคนที่เป็นบิดาของเด็ก ๆ ที่กำลังเรียนอยู่เดี๋ยวนี้ เคยชินและชอบการนินทาพระเจ้าแผ่นดินจนติดตัวเสียแล้ว... เมืองเราใช้ วิธีปกครองอย่าง Dictatorship แต่ไม่ใช้วิธีการอย่างอื่นของ Dictator

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย.

กลับใช้ลักษณะการของหลายอย่าง จึงเป็นการครึ่ง ๆ กลาง ๆ และยังไม่ตกลงใจกันจริง ๆ ว่าจะเอาอย่างไรด้วย ถ้าจะไม่ใช้แบบ Democracy เราก็กลัวฝรั่งจะติเตียนว่า Uncivilized ส่วนอิตาเลียนไม่ต้องกลัวใครจะด่าก็ช่าง ดังนั้นเมื่อเราจะต้องตกอยู่ Between two stools เพราะลัทธิลัทธิที่จริงถ้าเอาแบบ Fascist ที่เดียวและมี Fascist Party บางทีจะดีและจะเป็น Way out ที่ดีที่สุด แต่จะทำได้หรือ ถ้าทำไม่ได้ก็ควรเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น Constitutional Monarchy โดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้และต้องให้การศึกษาไปในทางนั้น"

จากพระราชดำริดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า พระองค์ทรงมีความลังเลพระทัยอยู่มากที่จะให้ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และกล่าวถึงการปกครองแบบฟาสซิสต์ว่า "บางทีจะดี" และเป็น "ทางออกที่ดีที่สุด" แต่ก็ไม่แน่ว่าจะทำได้ จึงนับว่า พระองค์ท่านไม่ได้ไม่ทรงเห็นด้วยกับวิธีการของพวกฟาสซิสต์ เพียงแต่มีความรู้สึกว่าจะนำมาใช้กับเมืองไทยไม่ได้แล้วเท่านั้นเอง ซึ่งแสดงถึงความขัดแย้งกันในพระทัยเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเผด็จการ<sup>1</sup>

พระราชกระแสที่พระราชทานเสนาบดีกระทรวงธรรมการนี้ แสดงให้เห็นว่า ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นเดือนที่คณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองนั้น รัฐบาลเก่าก็ยังตัดสินใจไม่ได้ว่าจะเปลี่ยนรูปการปกครองเมื่อใด ยังมีความลังเลใจอยู่มาก ความลังเลใจนี้อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ความรู้สึกที่ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะใช้วิธีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชพระเจ้าแผ่นดินมีพระราชอำนาจเด็ดขาด เสมือนหนึ่งผู้เผด็จการ (dictator) ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเช่นนั้นในทางทฤษฎีเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้วได้ใช้วิธีการปกครองแบบอย่างของประชาธิปไตย หลายประการ จึงเป็นการครึ่ง ๆ กลาง ๆ อยู่

<sup>1</sup> ด. หน้า 152.

2. ความเห็นที่ว่า การมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภานั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาที่จริง แต่จะต้องกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีประสบการณ์ในการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงควรมีการปูพื้นฐานให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการปกครองตนเอง โดยจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลขึ้นก่อนเป็นขั้นตอนแรก แล้วจึงจะมีรัฐสภาระดับชาติต่อไป

3. ความเห็นที่ว่า ปัญหาของประเทศที่มีความสำคัญซึ่งจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วนเป็นลำดับแรก ไม่ใช่ปัญหาการเมือง แต่เป็นปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงควรดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังของประเทศให้ได้เสียก่อน แล้วจึงคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง (ซึ่งเป็นความเห็นของพระยาศรีวิสารวาจา) ผู้ที่ตกอยู่ในฐานะลำบากที่สุดคือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งจะต้องทรงตัดสินพระทัย และก็เห็นแล้วว่าพระองค์ ยังทรงมีความลังเลพระทัยอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเงื่อนไขเวลา กล่าวคือ ควรจะให้รัฐธรรมนูญเมื่อใด ความไม่แน่นอนและตกลงไม่ได้ ในเรื่องเงื่อนไขเวลาที่จะเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองนี้มีใช้จะเฟื่องเกิดขึ้นภายหลังการกราบบังคมทูลถวายความเห็นของนายสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจาแล้ว หากมีอยู่ตั้งแต่ต้นรัชกาล คือในปี พ.ศ. 2470 ดังนั้นจะเห็นได้จากพระราชปรารภในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งประธานสภากรรมการองคมนตรีได้ทรงอ้างถึงในการเปิดประชุมสภาฯ ครั้งแรกว่า

"... ในเรื่อง Form of Government ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างดีนั้นก็คือที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบ้านเมือง โดยกาลละ ถึงแม้ว่าในเวลาแล้วยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็ต้องให้เป็น Liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวเองอยู่ได้ แต่วันล่วงไปก็ยิ่งจะมีคนได้ศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ ส่วนปัญหาว่าเมื่อไรแล้วจึงจะถึงเวลาต้องเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองนั้นทรงพระราชดำริว่าเมื่อไรประชาชนมีความรู้พอแต่การแล้วจึงจะมีการใช้ parliamentary system

เป็นผลได้และก็ต้องถึงเวลาอันควรเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง เช่นนั้นในวันหนึ่งแน่นอน ในขณะที่รอเวลาที่จะมานั้น เราจะต้องคิดว่าจะรอในราษฎรเรียกเอาเองหรือจะชิงให้เสียก่อน ถ้าขัดไว้ช้าเกินไปแล้วต้องยอมให้ก็ไม่เหมาะและอาจจะมี ผลร้าย ถึงแม้ว่ายอมให้เร็วไป ราษฎรยังไม่มีความรู้ก็อาจไม่เป็นการเป็นงานและการที่จะแก่งเวลาให้เหมาะว่าเมื่อใดจะพึงเปลี่ยนรูปการปกครองเป็น representative government นั้นเป็นการยากมาก โดยสามารถแก่งถูกก็ชื่อว่า เป็น statesman อันพิเศษทีเดียว โดยเหตุนี้จึงจะต้องมีการหาหนทางเตรียมการไว้ คือ ยอมให้มีการประชุมที่ละเล็กละน้อยเป็นชั้น ๆ โดยลำดับไปเหมือนอย่างที่ยังอังกฤษได้ดำเนินการให้การศึกษาแต่เมืองชั้นให้มี municipal council local government และ legislative council"<sup>1</sup>

ถ้าจะพิจารณาเหตุผลใหญ่ ๆ 3 ประการ ที่กีดขวางไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและมีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลข้อที่สองนั้นถูกต้องกับหลักการเกี่ยวกับการเตรียมการของประเทศหนึ่ง ๆ ที่จะเปลี่ยนรูปการปกครองมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองตนเอง วิธีการที่จะปูพื้นฐานการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ดีที่สุดก็คือการให้ประชาชนในระดับท้องถิ่น คือเทศบาลได้คุ้นเคยกับการเลือกตั้งผู้แทนระดับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองในส่วนเล็กที่สุด แต่เป็นส่วนเล็กซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นพื้นฐานของประเทศเสียก่อน ซึ่งเป็นวิธีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตย ในสมัยราชาธิปไตย" ใน สัตว์การเมือง. หน้า 14-15

สิ่งที่ควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ อีกประการหนึ่งก็คือ นอกจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงสั่งเลพระทัยในเรื่องเวลาอันเหมาะสมที่จะนำประชาธิปไตยมาใช้แล้ว พระองค์ยังทรงเอนเอียงไปในทางความคิดที่ว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ไม่มีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในการนำมาใช้เป็นรูปแบบการปกครองสำหรับประเทศไทยอีกด้วย เหตุผลที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ พระองค์ทรงวิตกว่าเมื่อนำระบบรัฐสภามาใช้แล้ว คนจีนหรือพรรคการเมือง ของคนจีนในเมืองไทยจะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่นใดในสภา เพราะเป็นพวกที่มีเงินมากที่สุด พรรคการเมืองที่ไม่พึ่งกำลังเงินจากคนจีนจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้<sup>1</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการปกครองแบบประชาธิปไตย และรัฐสภา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าควรวางแผนดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไป จะรีบร้อนไม่ได้ โดยจะต้องให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อก่อให้เกิดขบวนการเมืองในหมู่ชนชาวไทย และเป็นการช่วยให้ประชาชนสามารถควบคุมตัวแทนของตนในสภาได้อย่างแท้จริง

การปรับปรุงองคมนตรีสภาโดยจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีเป็นก้าวแรกของการปูพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ในขั้นต่อไปนั้นควรจะได้มีการสนับสนุนองค์การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น คือ เทศบาล โดยทรงเห็นว่าการที่ประชาชนเริ่มรู้จักควบคุมตัวแทนในระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล เสียก่อนนั้นย่อมจะเป็นผลดีมากกว่าที่จะก้าวกระโดดไปให้ประชาชนควบคุมตัวแทนในระดับชาติ คือ สภาผู้แทนราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเชื่อมั่นว่า ถ้าค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะนี้แล้วโอกาสที่ประชาธิปไตยจะสำเร็จย่อมมีมาก ปัญหาที่มีอยู่ว่าความใจร้อนจนเกินไปเป็นสิ่งกีดขวางความพยายามเช่นว่านี้ ในระยะที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงนี้ สภากรรมการองคมนตรีน่าจะทำหน้าที่ในการเตรียมปูพื้นฐานของการปกครองแบบรัฐสภาได้

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย. หน้า 154.

บทที่ 5

บทสรุป

แนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้เริ่มมีตั้งแต่รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยนี้แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายเข้ามาในเมืองไทย จากคนรุ่นใหม่ที่ได้ไปศึกษาในประเทศตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การมีรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้นยังไม่ถึงเวลาและไม่เหมาะสมกับเมืองไทยในขณะนั้น แต่มิใช่ว่าพระองค์จะไม่ทรงเห็นด้วยเลยเสียทีเดียว พระองค์ทรงเห็นว่า การมีรัฐสภานั้นดี แต่ต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถสูง ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าในขณะนั้นไม่มีคนที่ทำหน้าที่นี้ได้เพียงพอ และความสามารถของประชาชนที่จะใช้วิจารณญาณในการเลือกผู้แทนราษฎรของตนนั้นยังไม่มี เพราะยังขาดความรู้ นโยบายหลักของประเทศในรัชสมัยนี้จึงอยู่ที่การปฏิรูประบบบริหาร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารในประเทศอยู่เกือบตลอดรัชกาล เริ่มด้วยการปฏิรูปการคลัง การปฏิรูประบบบริหาร การปฏิรูประบบบริหารราชการการหัวเมือง คือ เทศาภิบาล ดังนั้นความคิดเกี่ยวกับเป้าหมายทางการเมืองว่าควรมีรัฐสภาหรือไม่จึงยังมีความสำคัญเป็นลำดับรองจากการปฏิรูปการบริหาร อาจกล่าวได้ว่าในระยะเวลาที่มีการปรับปรุงระบบบริหารอยู่นี้ ความคิดที่จะให้มีการเปลี่ยนระบบการเมืองยังคงถูกละเลยอยู่<sup>1</sup> ในขณะนั้นความคิดเรื่องประชาธิปไตย เริ่มทวีความรุนแรงขึ้น จนเกิดการรวมตัวกันขึ้นเพื่อเรียกร้องให้จัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย ซึ่งรู้จักกันในนาม คณะ รศ.103 ชื่อเรียกร้องของคณะ ร.ศ.103 นั้นอาจจะยังไม่ถือว่าเป็นชื่อเรียกร้องที่จะให้มีการเปลี่ยนรูปแบบ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2411-2475. หน้า 183.

การปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชไม่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเต็มรูปแบบ แต่ก็ได้มีธาตุของประชาธิปไตยเจือปนไว้มาก การปกครองรูปแบบใหม่นี้ น่าจะเป็นแบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ผสมกับประชาธิปไตย (Democracy) มากกว่าอย่างอื่น หรือจะเรียกได้ว่าเป็นแผนที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในรูปแบบดั้งเดิมให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานรัฐธรรมนูญ และการปกครองโดยระบบรัฐสภาให้เป็นของขวัญแก่ประชาชนในทันทีที่ทรงขึ้นครองราชย์ ก่อให้เกิดความหวังที่จะเปลี่ยนการปกครองไปเป็นแบบประชาธิปไตยในกลุ่มบุคคลที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ ก็ไม่ทรงมีวิสัยทัศน์ที่พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน การปรับปรุงทางการเมืองในรัชสมัยของพระองค์นี้หยุดชะงักเพราะพระองค์มีแนวพระราชดำริทางการเมืองที่ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยมีรัฐสภานั้นไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับคนไทย ถึงอุปนิสัยและวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย อีกทั้งคนไทยยังมีความรู้ไม่เพียงพอ นโยบายหลักในการบริหารประเทศคือ การสร้างความมั่นคงและความรู้สึกชาตินิยม เห็นได้จากการตั้งกองเสือป่า เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศ แต่นโยบายของพระองค์ไม่ได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง และผู้ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประกอบกับช่วงนี้ความคิดทางการเมืองของประชาชนได้เติบโตสูงขึ้นทุกที มีสาเหตุมาจากการขยายตัวของการศึกษา การที่มีผู้ไปศึกษาต่างประเทศและรับเอาอิทธิพลจากแนวความคิดทางตะวันตกมามากขึ้น การขยายตัวของสื่อมวลชนและการแสดงออกซึ่งความคิดอย่างเสรีในบรรยากาศที่เปิดกว้างในรัชสมัยของพระองค์ การเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่น จีน รัสเซีย ได้มีส่วนเร่งสร้างความคิดทางการเมืองให้มากขึ้นด้วย ซึ่งความไม่พอใจนี้เป็นสาเหตุของการ

<sup>1</sup> ภาวดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. หน้า 198.

เรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลที่รู้จักกันนาม คณะร.ศ. 130 ซึ่งแม้ว่าการปฏิวัติในครั้งนี้จะล้มเหลว แต่การวางแผนปฏิวัติ ร.ศ. 130 ก็ได้เป็นสัญญาณเตือนให้รู้ถึงพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ทรงตระหนักถึงความสำคัญของสัญญาณเตือนนี้ ยังทรงเห็นระบอบประชาธิปไตยไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

อย่างไรก็ตามการกบฏ ร.ศ. 130 ครั้งนี้ก็ส่งผลต่อแนวพระราชดำริเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยแก่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเหมือนกัน แต่พระองค์ยังทรงเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องปูพื้นฐานให้แก่ประชาชนก่อน พระองค์จึงทรงจัดตั้งดุสิตธานีขึ้นเพื่อทดลองและให้ราษฎรได้เรียนรู้วิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน

แนวความคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยยังคงมีอยู่ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ขึ้นครองราชย์โดยไม่ได้ทรงคาดหวังมาก่อน ความไม่มั่นพระทัยและความรู้สึกว้าวุ่นว่า พระองค์ขาดประสบการณ์ทางการเมืองทำให้พระองค์ทรงมีพระราชดำริ จัดตั้งสภาอภิรัฐมนตรี และสภาการแผ่นดินอีก 2 สภาคือ เสนาบดีสภา และสภากรรมการองคมนตรี เพื่อช่วยเหลือพระองค์ในการบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสที่ว่า...

"...เราขอให้ท่านเข้าใจสภากรรมการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้น ต้องเป็นไปตามสภาพที่เหมาะสมแก่ประเทศเรา เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการปรึกษาได้เถียงให้สำเร็จเป็นมติดำเนินตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่ ถ้าหากถึงเวลาอันสมควรจะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไปก็จะทำได้โดยสะดวก..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7. 6/212.  
เรื่องเปิดประชุมกรรมการองคมนตรีสภา.

จากพระราชดำริดังกล่าว ทำให้ทราบถึงแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย พระองค์ทรงตระหนักถึงความล้มเหลวของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และทรงเชื่อว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะต้องเข้ามาแทนที่ความนึกคิดเก่าๆ ไม่วันใดก็วันหนึ่งอย่างแน่นอน ทรงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เพราะประชาชนยังมีความรู้ไม่เพียงพอ และทรงเห็นว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นขัดกับวิถีชีวิตของคนไทย แต่ก็ได้ทรงตั้งพระราชปณิธานที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนไทยให้สอดคล้องกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในระยะยาวด้วยการให้การศึกษาทางการเมืองในระดับล่างและระดับบนพร้อมกันไป<sup>1</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์นั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำอย่างมาก ซึ่งเริ่มตกต่ำมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว และในรัชสมัยของพระองค์ความคิดทางการเมืองที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้ทวีความรุนแรงขึ้นมาก นโยบายหลักของพระองค์จึงอยู่ที่การริบแรงแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ พร้อมกับปูพื้นฐานทางการปกครองประชาธิปไตยควบคู่ไปด้วย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรึกษากับพระยาภิรมย์ภักดีถึงเรื่องที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระยาภิรมย์ภักดีได้ตอบคัดค้าน โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยยังไม่ควรมีการปกครองในระบอบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะความสำเร็จและประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีความรู้ความสนใจทางการเมืองดีพอเสียก่อน หากรัฐสภาขาดการควบคุมจากประชาชนแล้ว การปกครองโดยรัฐสภาก็อาจกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้นจึงควรรอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อน จึงจะให้มีการรัฐสภาที่

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2411-2475. หน้า 181.

ประกอบไปด้วยผู้แทนซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงปัญหานี้ได้ดี จึงทรงดำเนินนโยบายด้วยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย นอกจากอภิรัฐมนตรีสภา และองคมนตรีสภาแล้ว คือจัดตั้งสภาเทศบาลขึ้น เป็นการวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองที่มอบให้ประชาชนได้จัดดำเนินกิจการ ซึ่งเป็นเรื่องของท้องถิ่นของตนโดยตรง เช่น การสาธารณสุข การสุขาภิบาล หรือสวัสดิการอื่นๆ พระองค์ทรงให้เหตุผลในการจัดตั้งว่า เพื่อสอนให้ประชาชนรู้จักควบคุมกิจการของท้องถิ่น ก่อนที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของประเทศถือได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองที่เอื้อต่อวิถีทางประชาธิปไตยที่สุด และสามารถใช้เป็นเวทีฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

จะเห็นได้ว่าแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์มิได้ทรงปฏิเสธประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการปกครองเสียทีเดียว แต่ทรงเห็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยขัดกับวิถีชีวิตของคนไทย จึงต้องวางรากฐานของการปกครองระบอบนี้ให้แก่ประชาชนเสียก่อน ซึ่งวิถีชีวิตของคนไทยถือได้ว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง นอกจากนี้แล้วปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จะทำให้พระองค์ต้องทรงรีบเร่งแก้ไขปัญหานี้ก่อนที่จะคิดทำการอื่น อิทธิพลของราชวงศ์ชั้นสูง อภิรัฐมนตรีสภา เองก็มีบทบาทอย่างมากในการคัดค้านการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระองค์ ประกอบกับความลังเลพระทัยของพระองค์เองที่ทรงตัดสินใจไม่ได้ว่าจะให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ หรือนำเอาการปกครองระบอบปาสซิฟต์มาใช้อย่างประเทศอิตาลี ซึ่งก็ไม่แน่ว่าพระทัยว่าจะทำได้จึงนับว่าพระองค์ท่านไม่ได้ทรงเห็นด้วยกับวิธีการของพวกฟาสซิฟต์ เพียงแต่มีความรู้สึกว่าจะนำมาใช้กับเมืองไทยไม่ได้แล้วเท่านั้นเอง ซึ่งแสดงถึงความขัดแย้งกันในพระทัยเกี่ยวกับ

<sup>1</sup> การดี มหาจันทร์. รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ. หน้า 155.

ประชาธิปไตยและเผด็จการ<sup>1</sup>

อีกประการหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าทรงลงเลพระทัยคือ เรื่องของเวลาอันเหมาะสมที่จะนำประชาธิปไตยมาใช้ และยังทรงเอนเอียงไปในทางความคิดที่ว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในการนำมาใช้เป็นรูปแบบการปกครองสำหรับประเทศไทยอีกด้วย<sup>2</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ของคณะราษฎร

โดยสรุปแล้วไม่ว่ารัชกาลใดจะมีแนวพระราชดำริทางการเมืองตรงกันข้อหนึ่ง คือ การปกครองแบบประชาธิปไตยมีรัฐสภาพันั้นไม่เหมาะสมสอดคล้องกับคนไทย นอกจากเพราะคนไทยยังมีความรู้ไม่เพียงพอแล้ว ยังมีข้อสงสัยอีกด้วยว่าอุปนิสัย วัฒนธรรมไทยจะไม่เอื้ออำนวยต่อประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบวิถีชีวิต มีความแตกต่างระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างหนึ่งในส่วนนี้ก็คือ ด้านที่เป็นรูปแบบการปกครอง และในด้านที่เป็นวิถีชีวิต แต่ไม่ปฏิเสธว่าเป็นการปกครองที่ดีในอุดมคติอย่างหนึ่ง<sup>3</sup>

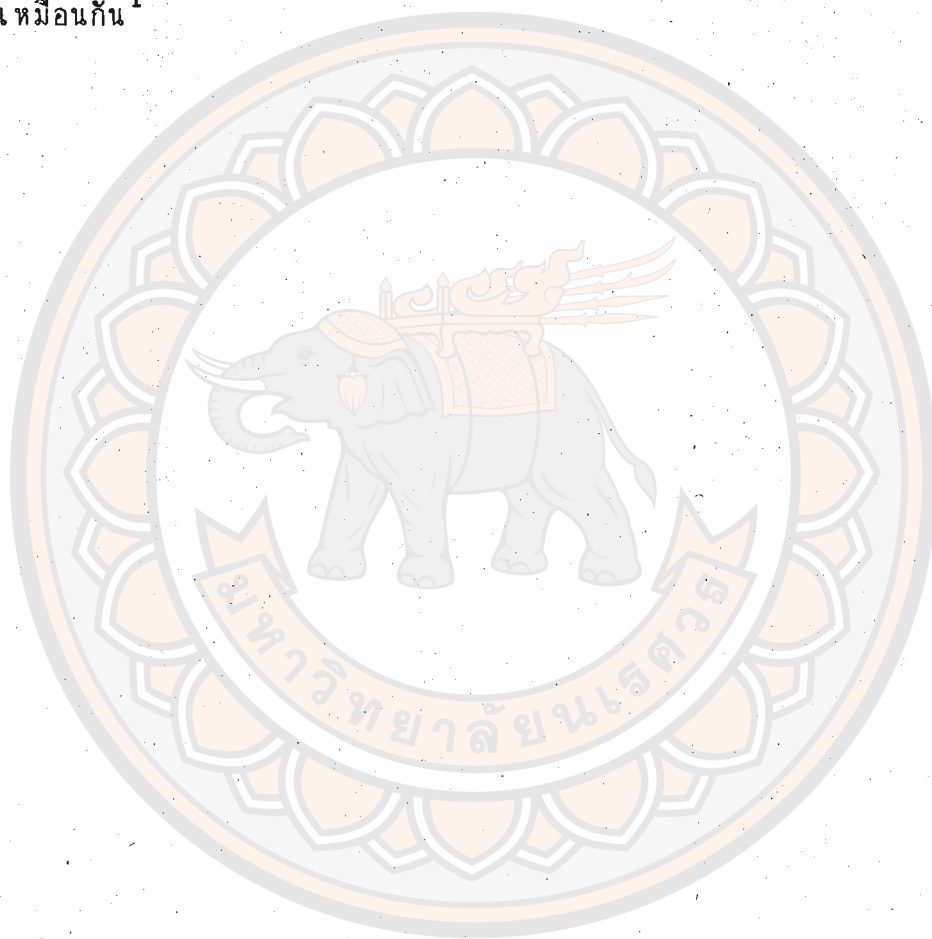
ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งระหว่างพระราชดำริทางการเมืองของสามรัชกาลคือ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังไม่ทรงเห็นด้วยถึงพลังสำคัญของอุดมการ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2411-2475. หน้า 152.

<sup>2</sup> ด. หน้า 154.

<sup>3</sup> ด. หน้า 180-181.

ประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความล้ำสมัยของสมบูรณาญาสิทธิราช และทรงเชื่อว่าอุดมการประชาธิปไตยจะต้องเข้ามาแทนที่ความนึกคิดเก่าๆ ไม่วันใดก็วันหนึ่งอย่างแน่นอน ซึ่งมีผลทำให้นโยบายทางการเมืองของสามรัชกาลมีมิติที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เพราะสภาพการณ์ของต่างรัชกาลที่ไม่เหมือนกัน<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2411-2475. หน้า 181.

## บรรณานุกรม

### 1. เอกสารชั้นต้น

#### 1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี  
พระยศดำรงราชานุภาพ บ.1.3/1 เลขที่ 7 แผนกกฎหมายกระทรวงมหาดไทย  
พระราชกฤษฎีกาตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

..... . เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี  
ราชานุภาพ บ.1.3/1 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 24 มีนาคม  
2468 และบันทึกความเห็นทูลเกล้าฯ ถวาย ลงวันที่ 26 มีนาคม 2468  
No.7 แผนกกฎหมายบันทึกความเห็นเจ้าพระยามหิธรถวายสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี

..... . เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี  
ราชานุภาพ บ.3/22 No.47 แผนกอภิรัฐมนตรีพระราชบันทึกพระราชทานพระยา  
กัลยา ณ ไมตรี 23 กรกฎาคม 2460

..... . เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี  
ราชานุภาพ บ.1.3/32 No. 47 แผนกอภิรัฐมนตรีเรื่องบันทึกการปกครอง  
ของพระยาภิรมย์ ณ ไมตรี 23 กรกฎาคม 2469

..... . เอกสารรัชกาลที่ 7 เอกสารส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี  
ราชานุภาพ บ.1.3/32 No.47 แผนกอภิรัฐมนตรีเรื่องบันทึกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี  
ดำรงราชานุภาพ เรื่องการปกครองทูลเกล้าถวาย ลงวันที่ 1 สิงหาคม  
2469

..... . เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 7/1 ร่างพระราชดำริส ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

## 1.2 เอกสารขั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

กรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม 2475 แถลงการณ์ (ของรัฐบาล) เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ โรงพิมพ์ละหุโทษ, 2478.

แผนกกฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 44 ภาค 1-2 พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

## 2. เอกสารขึ้นรอง

กมล สมวิเชียร. พัฒนาการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

กระมล ทองธรรมชาติ. "ประชาธิปไตย" ในการเมืองและการปกครอง. หน้า 75-106 แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

เกษม ศิริสัมพันธ์และนิออน สนิทวงศ์. "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง. หน้า 187 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

ชัตติพงศ์ ภูมิประพันธ์. การปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2531.

จุลจักรพงษ์, พระองค์เจ้า. เจ้าชีวิต. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : คลังวิทยา, 2505.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

เฉลิม มลิลลา. รัฐประหาร พ.ศ. 2500 ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ อบ.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. อุดมการณ์ทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคสดีไทย, 2517.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การเคลื่อนไหวทางความคิดประชาธิปไตยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475" การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ หน้า 218-292 สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2522.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูตร. (ผู้รวบรวม) เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ คณะ. สัตว์การเมือง. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

ชาญชัย รัตนวิบูลย์. บทบาทอภิรัฐมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ กศ.บ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519.

อัดสำเนา

ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์. สยามบุครัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ : รวมสาส์น, 2534.

ญาติ ไหวดี. การปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : บุญชัยการพิมพ์, 2519.

ณรงค์ พ่วงนิต. ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2524.

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พรวิเชียร. อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตย.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการกระทรวงศึกษาธิการ, 2520.

นคร พันธุ์รงค์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์พิมพ์เศศ, 2524.

นายสุจินดา (นามแฝง). พระปกเกล้ากษัตริย์นักประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ :  
สยาม, 2519.

ปรีดา วัชรานุกร. พระปกเกล้ากับระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : การพิมพ์  
พระนคร, 2520.

พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม. บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (2475-2488).  
กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

พงศ์เพ็ญ ศักดิ์ตากัย. ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2  
กรุงเทพฯ : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2516.

ไพฑูรย์ เครือแก้ว. ลักษณะสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัทลพิจ,  
2518.

ภาวดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. กรุงเทพฯ : ศิลปาบรรณาการ,  
2527.

\_\_\_\_\_. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่. กรุงเทพฯ : อมรรการพิมพ์ มปป.

20 ทศวรรษรัตนโกสินทร์ รวมบทวิเคราะห์เหตุการณ์สำคัญในช่วง 200 ปี ของ  
กรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์หนังสือและตำรา  
ประกอบการเรียนจากวิทยานิพนธ์ ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2525.

รอง ศยามานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ :  
ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

วัชรินทร์ วรณปักษ์ พระราชประวัติและประมวลพระบรมฉายาลักษณ์ รัชกาลที่ 7  
ฉบับทูลเกล้า ตามโครงการพระราชดำริ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
สารประชากร, 2527.

- วิชัย ประสงค์สิต. แผ่นดินพระปกเกล้า. ว.ช.ประสงค์สิต (นามแฝง) กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์ดวงชาติ, 2505.
- วุฒิชัย บุตศิลป์. การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. กรุงเทพฯ : สมาคม  
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516.
- เวลล์, ครอวิช. การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. แปลโดย  
กาญจณี สมเกียรติกุล และ ยูพา ชุมจันทร์ กรุงเทพฯ : โครงการ  
ตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,  
2519.
- ศิลปากร, กรม. พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจ พระบาทสมเด็จพระปรมินทร  
มหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. รัฐสภาจัดพิมพ์ กรุงเทพฯ :  
รุ่งศิลปการพิมพ์, 2524.
- สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไทยไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตาม  
แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2519.
- สนั่น เมืองวงษ์. ประวัติศาสตร์ธนบุรี-รัตนโกสินทร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา, 2521.
- สิริรัตน์ ชันฉิน. ประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์  
คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.
- สุจิตร บุญงการ. "การเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่กับเสถียรภาพทางการเมือง"  
รัฐศาสตร์การเมือง. หน้า 13-19 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราม  
คำแหง, 2518.
- สุภาพรรณ ขอมผล. วิเคราะห์พระบรมราโชบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล  
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475).  
วิทยานิพนธ์ ศศ.บ ศึกษานานาชาติ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ศึกษานานาชาติ,  
2527.

สุรวงศ์ ตันติกุลวิจิตร. วิเคราะห์ แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ ศศ.บ พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2529.

สุวดี เจริญพงศ์. ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475. วิทยานิพนธ์ อ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

เสวี อาจสาละ. ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 2325- ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิทยากร มปป.

เสลา เรชะรุจิ. บันทึกเชิงประวัติศาสตร์ 43 ปี เมื่อมวลชนเป็นใหญ่ในสยาม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประชาชน, 2518.

สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. พระราชกรณียกิจกับการพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527.

อมรตรุณารักษ์ ทรงประดิษฐ์. ปัญหางบประมาณในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468-2475). วิทยานิพนธ์ ศศ.บ พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2528.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : แนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ



เสนอต่อมหาวิทยาลัยนเรศวร  
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต  
ตุลาคม 2535

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์แนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
2. เพื่อศึกษาถึงการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวพระราชดำริการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

วิธีการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนได้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ และนำเสนอในรูปแบบของการพรรณนาวิเคราะห์ โดยใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรอง

ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องเกิดในรัชสมัยพระองค์อย่างแน่นอน ทรงเห็นด้วยกับการที่รัฐสภา และพรรคการเมือง แต่ควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป พระองค์ทรงเห็นว่าประเทศไทยยังมีความไม่พร้อมหลายประการ เช่น สถานการณ์ที่ยังยากภายในประเทศทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจ ความไม่พร้อมของประชาชนที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และขาดบุคคลากรที่มีความสามารถในการทำหน้าที่นี้ พระองค์จึงทรงวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน โดยทรงจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา สภากรรมการองคมนตรี และจัดตั้งสภาเทศบาล เพื่อให้ทั้งข้าราชการ และประชาชนได้ใช้เป็นเวทีฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบการปกครองนี้ในระดับชาติต่อไป

ในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญชั้น 2 ฉบับ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก เป็นร่างของ พระยาภิรมย์ภักดี (Dr. Francis B. Sayre) ซึ่งร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2569 ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ร่างโดย นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ซึ่งร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2474 ซึ่งทั้งสองร่างนี้ก็ยังไม่ทำอะไรที่ก้าวหน้าหรือ เป็นการเตรียมปูพื้นฐานการปกครองในระบอบรัฐสภาเลยยังคงสงวนอำนาจไว้กับ พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้แล้วเหล่าอภิรัฐมนตรียังคัดค้านการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ของพระองค์โดยให้เหตุผลคือ ประการแรกเป็นเพราะการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ ประการที่สองเป็นเพราะอภิรัฐมนตรีตระหนักว่าปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้น ควรดำเนินการแก้ไขให้ได้เสียก่อน จึงคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง

คำคัดค้านของอภิรัฐมนตรีสภา ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงลังเลพระทัยที่จะให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตย และเวลาที่จะนำมาใช้ การคัดค้านแนวพระราชดำริการพระราชทานรัฐธรรมนูญได้สำเร็จของอภิรัฐมนตรีสภา แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ อภิรัฐมนตรี ซึ่งนับได้ว่าเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ นอกจากอิทธิพลของอภิรัฐมนตรีสภาแล้ว ปัญหาทางด้านการเมือง เรื่องการไม่มี เสถียรภาพของราชบัลลังก์ ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และสภาพสังคมที่ยัง ไม่พร้อม ประชาชนขาดความรู้ ปัญหาจากการแบ่งชนชั้นในสังคม และความลังเล พระทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง ก็นับว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค ในการพระราชทานรัฐธรรมนูญด้วย และเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร