

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ

เสน่ห์ จามริก



สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

พิมพ์ครั้งแรก

โดย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
ธันวาคม ๒๕๒๕

ISBN 974-572-330-4

ราคา ๑๒๐ บาท

ตัวแทนจำหน่าย

ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทร. ๒๒๑-๖๑๑๑ ต่อ ๒๓๑

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ

เสน่ห์ จามริก



สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำขอบคุณ

โครงการวิจัยชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ ได้รับทุนอุดหนุนร่วมกันจากมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกีเฟลเลอร์และมูลนิธิเอเชีย นอกเหนือไปจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ข้อที่เห็นสมควรต้องจารึกให้ปรากฏไว้ คือ ความริเริ่มของ ดร. Peter Geithner ผู้แทนมูลนิธิฟอร์ดในครั้งนั้น รวมทั้งความร่วมมือของ ดร. Peter Weldon เจ้าหน้าที่ฝ่ายโครงการสังคมศาสตร์ของมูลนิธิฟอร์ดเช่นเดียวกัน ซึ่งมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้โครงการวิจัยฯ ได้บังเกิดผลจริงจึงขึ้นมา แรงความสนับสนุนร่วมมือเหล่านี้ ตลอดจนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการดำเนินงานศึกษาวิจัยอย่างอิสระเสรี ย่อมเป็นที่ตระหนักซาบซึ้งอย่างยิ่งในความรู้สึกร่วมกันของคณะผู้วิจัยทุกคน อีกประการหนึ่งที่มีอาจจะเว้นกล่าวถึงได้ ก็คือความร่วมมือร่วมใจของบรรดามิตรทั้งหลาย ทั้งในและนอกวงการมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยให้โครงการวิจัยฯ ดำเนินไปเท่านั้น หากยังช่วยสร้างสรรค์ให้ความนึกคิดและความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เป็นไปอย่างรอบด้าน และสอดคล้องกับชีวิตความเป็นจริงขึ้น สำหรับทั้งหมดเหล่านี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

สารบัญ

คำขอบคุณ

คำนำบรรณาธิการ

(ก)

คำชี้แจงโครงการศึกษาวิจัย

(๑)

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ

๑

คำนำบรรณาธิการ

บทความเรื่อง การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ นี้ เป็นรายงานวิจัยส่วน
ส่วนหนึ่งในชุดโครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” เดิมทีเดียว
เรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญได้แบ่งการทำงานวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือ
พิจารณาในแง่กฎหมายส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นการพิจารณาในแง่การเมือง
ทั้งนี้โดยหวังว่าแต่ละส่วนจะได้รับการวิเคราะห์อธิบายอย่างละเอียดลึกซึ้งขึ้นตาม
สมควรตามความถนัดทางวิชาการเฉพาะด้านของผู้วิจัย ในประการสำคัญ ยังจะ
ได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยน
ข้อคิดเห็นและประสบการณ์ข้ามสาขาวิชาเพื่อขยายโลกทัศน์ทางวิชาการและ
ปัญหาความคิดระหว่างกันให้กว้างขวางขึ้นด้วย เพราะโดยแท้จริงแล้ว เรื่องของ
รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะมองจากแง่มุมนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ก็ตาม ต่างก็เกี่ยวข้อง
อยู่ในเรื่องเดียวกันนั่นเอง กล่าวคือ สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมมนุษย์ อย่าง
ไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า เจตนารมณ์ทางวิชาการนี้ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยเหตุ
ขัดข้องบางประการ ผู้วิจัยจึงจำต้องดำเนินงานศึกษาไปโดยลำพัง หากแต่โดยที่
ตระหนักเห็นในความสัมพันธ์เชื่อมโยงของทั้งสองด้าน จึงได้พยายามทำการศึกษา
ครอบคลุมไว้ทั้งหมด ทั้งที่โดยพื้นฐานวิชาการแล้ว น่าจะจำกัดตนอยู่ในด้านของ
การเมืองโดยเฉพาะ

คงไม่เกินไปนักที่จะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญนับเป็นแกนกลางของการแสวงความ
เข้าใจถึงสถานภาพของสิทธิมนุษยชนในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ แต่การตั้งเป้าหมาย
ทางวิชาการไว้เช่นนี้ ก็หมายความถึงด้วยว่า การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญจำเป็นต้อง
เป็นไปในลักษณะเชิงประจักษ์ สัมพันธ์ต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละบริบททาง
เศรษฐกิจและสังคม มิใช่โดยยึดติดอยู่กับหลักการหรือสมมติฐานอันเลื่อนลอย หลัก
ทฤษฎีหรืออุดมการณ์อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์คุณค่าหรือเป้าหมายที่จะพึงบรรลุถึงได้
ซึ่งก็เป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่จะต้อง

ทำความเข้าใจประกอบกันไปถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งช่วยให้เกณฑ์
คุณค่าหรือเป้าหมายนั้น ๆ เป็นไปได้หรือเป็นไปไม่ได้ และอย่างไร ในประการสำคัญ
ยิ่งกว่านั้น จะต้องไม่จำกัดกรอบการศึกษาอยู่เฉพาะแต่ในเรื่องของการตีความตัว
บทกฎหมายที่ชื่อเรียกว่า “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญเท่านั้น หากจำเป็นต้องขอข้าย
ออกไปถึงมาตรการทางอำนาจอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดประกอบกันเป็นระบบและกระบวนการ
การสัมพันธ์ทางอำนาจที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้เอง การศึกษารัฐธรรมนูญในทันที
จึงไม่ใช่เพื่อนำเอา “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมาวิเคราะห์ตีความและอธิบาย
หากแต่เป็นการวิเคราะห์ในเชิงพัฒนาการให้เห็นและเข้าใจทั้งในแง่ความต่อเนื่อง
และความเปลี่ยนแปลง

แนววิธีการศึกษาที่วางอาวามีปัญหาขาดตกบกพร่องมากมายทีเดียว โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งเมื่อมองจากแง่มุมของแต่ละวิชาชีพ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เป็นเพียงความพยายาม
ส่วนหนึ่งที่จะเสนอประเด็นปัญหาหลัก ๆ อย่างมีมิติรอบด้านตามสมควรเท่าที่จะ
สามารถกระทำได้ อย่างน้อยที่สุด พอให้ได้ภาพกว้าง ๆ ในระดับมหภาคสำหรับเป็น
ความเข้าใจพื้นฐานต่อการศึกษาหาความรู้ในเรื่องสิทธิของบุคคลด้านต่าง ๆ ทางการ
เมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชน
เฉพาะด้านเหล่านี้ ยากที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ผลสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยปราศจาก
กรอบทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่อำนวยส่งเสริม โดยนัยนี้ เมื่อมองจากแง่มุม
ของปัญหาสิทธิมนุษยชน บทศึกษาเรื่อง การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ นี้
จึงไม่ใช่เป็นจุดจบในตัวเอง หากเพื่อประกอบเป็นงานศึกษาเบื้องต้นในฐานะส่วน
หนึ่งของโครงการศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนโดยส่วนรวม ซึ่งทั้งหมดต่างมีเจตนา
ร่วมกันเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้ได้มีการศึกษาในชั้นก้าวหน้ายิ่งขึ้น ในเวลา
ต่อไป

เสนีย์ จามริก

ตุลาคม ๒๕๒๕

คำชี้แจง
โครงการศึกษาวิจัย
“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”
เสน่ห์ จามริก

“เป็นการง่ายเกินไปที่จะถือเอาหลักความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐาน รวมทั้งปัญหาอันเกี่ยวเนื่องโดยใกล้ชิดกับเรื่องของหลักนิติธรรม ว่าเป็นเรื่องของนามธรรม และทฤษฎีหรือว่าเป็นเพียงสูตรสำเร็จทางการเมืองอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว เรากำลังเกี่ยวข้องกับเรื่องของความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต อันเปี่ยมด้วยความหมายและความเป็นจริง และซึ่ง...มีผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตและชีวิตประจำวันของเรา...”
(คำปราศรัยของ J.F. Lalive ใน *The Rule of Law in a Free Society*, 1959.)

โครงการวิจัยเรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ เป็นความพยายามที่จะประสานประเด็นปัญหาและความรู้ต่าง ๆ เพื่อศึกษาหาความเข้าใจถึงเรื่องราวของสิทธิมนุษยชนอย่างมีระบบบนรากฐานของชีวิตความเป็นจริง ข้อสังเกตของ J.F. Lalive อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการะหว่างประเทศ (International Commission of Jurists) ที่อ้างถึงข้างต้น ถือเป็นคติเตือนใจกำกับความคิดอ่านและดำเนินงานศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้มาแต่ต้น แน่นนอนเหลือเกินว่า ข้อขาดตกบกพร่องย่อมจะต้องมีอยู่ไม่ใช่น้อยทีเดียว ทั้งในแง่แนวทางและ

เนื้อหา ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องประเมินและแก้ไขปรับปรุงกันต่อไป แต่จุดสำคัญของโครงการวิจัยนี้อยู่ที่ความมุ่งมั่นพยายามเข้าถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็น “ความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต” กล่าวคือ นอกเหนือออกไปจากความคิดขั้น “นามธรรมและทฤษฎี” หรือ “สูตรสำเร็จทางการเมือง” ข้อควรสังวรเช่นนี้ มิได้หมายความว่า จะลดคุณค่าความสำคัญของหลักทฤษฎี และอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนลงไปแต่ประการใดเลย ห้ามได้ เพราะจริง ๆ แล้ว หลักอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ได้มีบทบาทอิทธิพลเป็นตัวกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการตื่นตัวเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางทั่วโลก จนถือได้ว่าเป็นหลักการสากล ดังที่ปรากฏผลเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การสหประชาชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับความจริงด้วยว่า หลักอุดมการณ์ทั้งหลายมิใช่สิ่งที่สถิตย์อยู่ในสูญญากาศ หากย่อมมีรากฐานเป็นมา และสัมพันธ์อยู่กับสภาวะแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมตามกาลและเทศะ โดยอาศัยรากฐานเป็นมา และสภาวะแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมเอง ที่หลักอุดมการณ์ได้พัฒนาขึ้นเป็นหลักการที่ใช้ประพฤติปฏิบัติในวิถีชีวิตของสังคมนั้นๆ ในกาลเทศะเช่นว่านั้น หลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ จึงบรรจบสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่ถักถักขัดแย้งกัน กระนั้นของสิทธิมนุษยชนก็คงเป็นไปตามกฎความจริงทำนองเดียวกัน

เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปรากฏการณ์ถักถักขัดแย้ง ก็เพราะเกิดปัญหาช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ แม้ในสังคมตะวันตกอันถือเป็นต้นกำเนิดของอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นไปจากปัญหาถักถักขัดแย้งในเรื่องสิทธิมนุษยชนเหมือนกัน เป็นแต่ว่าปัญหาเหล่านี้จำกัดตัวอยู่ภายในกรอบทางสังคม-วัฒนธรรม และสถาบันอันอำนวยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอยู่โดยพื้นฐาน ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องช่วยระงับยับยั้ง มิให้ปัญหาถักถักขัดแย้งเรื่องสิทธิมนุษยชนขยายตัวออกไปสู่ระดับรุนแรง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบเช่นนี้แล้ว ก็ให้เห็นกันได้ว่าปรากฏการณ์สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาแตกต่างกันออกไปในกรณีของสังคมนอกตะวันตก สังคมนอกตะวันตกเหล่านี้ต่างปรากฏทางสังคม-วัฒนธรรมและ

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตนเอง โดยคุณโยชิฮารุ ซึซุกะได้รับอิทธิพล
อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของตะวันตกในลักษณะต่าง ๆ กันไป ในประการสำคัญ
ที่จะมองข้ามกันไปไม่ได้ ก็คือ สังคมนอกตะวันตกเหล่านั้น ต่างก็มีรากฐานทาง
ความคิดและอุดมการณ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็น
ลักษณะเฉพาะของตน ทำนองเดียวกันกับที่หลักการใหญ่ๆ ใน *ปฏิญญาสากล* เป็น
ลักษณะเฉพาะของสังคม-วัฒนธรรมตะวันตก ด้วยเหตุนี้ ความเป็นสากลของ
ปฏิญญาสากล ฯ จริง ๆ แล้ว จึงมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น ก็คือ
ข้อจำกัดนี้ไม่ใช่แต่ในแง่ที่นำเอาไปปรับใช้กับสังคมนอกตะวันตก ซึ่งรากฐานเป็น
มาทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรม แตกต่างกันไปเท่านั้น
หากแม้แต่ความสมบูรณ์ในตัวหลักการของ *ปฏิญญาสากล* ฯ เอง ก็มีข้อจำกัดและขาด
ฐานความคิดและหลักปฏิบัติของความเป็นสากลอย่างแท้จริง ดังที่จะได้เอ่ยถึงไว้
บ้างต่อไปพอให้เห็นเป็นเค้าในคำขำขัน

ข้อคิดคำนึงที่ว่านี้ ทำให้ต้องตระหนักใคร่ครวญกันตามสมควรในการที่จะคิด
อ่าน วางแนวทางการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนในกรณีประเทศไทย ซึ่งเข้าอยู่ใน
ลักษณะของสังคมนอกตะวันตก และได้รับอิทธิพลอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของ
ตะวันตก ดังที่กล่าวมาข้างต้น นับเป็นกรณีปัญหาช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ ที่จำเป็นต้องพยายามแสวงหาความเข้าใจกันเป็นเบื้องต้น และนี่
เป็นเจตนารมณ์หลักของโครงการวิจัยนี้ แม้ว่าโครงการวิจัยนี้ จะยังคงยึดถือหลัก
การต่าง ๆ ของ *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* เป็นมาตรฐานอ้างอิง แต่ก็
เพื่อประโยชน์ในเชิงเกณฑ์เปรียบเทียบที่สำคัญ มิใช่ถึงกับยึดถือเป็นหลักการหรือ
สัจธรรมอันสมบูรณ์ครบถ้วน การยึดมั่นถ้อยเช่นนั้น มักเป็นแนวโน้มนิยม
กันทั้งในวงวิชาการ และนักปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน และนี่เป็นจุดอ่อนอัน
หนึ่งของขบวนการสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระดับระหว่างประเทศ เป็นแนวโน้ม
ที่ทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูเป็นเรื่องง่าย ๆ พิน ๆ โดยเพียงแต่อาศัยใช้ *ปฏิญญา
สากล* ฯ เป็นมาตรฐานอ้างอิง เพื่อสำรวจตรวจสอบการประพฤติกปฏิบัติต่าง ๆ ว่า

สอดคล้องหรือฝ่าฝืนมาตรฐาน “สากล” อย่างไรหรือไม่ การศึกษาและปฏิบัติการ
ทำนองนี้ย่อมมีคุณค่าและความสำคัญอยู่อย่างแน่นอน ไม่ต้องสงสัยเพราะอย่างน้อย
ก็อาจมีบทบาทสำคัญช่วยสกัดยั้งไม่ให้ขบวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือบั่นทอนทำลาย
สิทธิมนุษยชนลุกลามรุนแรงขึ้นกว่าที่รู้เห็นกันอยู่ นอกจากนั้นยังมีส่วนช่วยกระตุ้น
ให้เกิดมติมหาชนต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลาย ๆ ระดับด้วยกัน แต่
กระนั้นก็ดี จากทัศนะของโครงการวิจัยนี้ เข้าใจว่า ยังไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ
และทั้งยังอาจชวนให้หลงผิดกันไปได้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน แน่หนอนช่องว่าง
ลึกลับระหว่างหลักอุดมการณ์ (ตามปรัชญาสากล ฯ) กับการปฏิบัติ (ในสภาพ
แวดล้อมทางสังคม—วัฒนธรรมของสังคมนอกตะวันตก) เป็นสิ่งที่จะต้องขจัดแก้ไข
ดังที่กำลังกระทำกันอยู่ในหมู่ขบวนการสิทธิมนุษยชนระดับต่าง ๆ การศึกษาและ
ปฏิบัติการเช่นว่าน เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก แต่ก็มักจำกัดอยู่แต่กับกรณี หรือ
ปัญหาเฉพาะหน้าเสียจนทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูกลายเป็นเพียงปัญหาระหว่าง
สิทธิเสรีภาพทางการเมืองและรัฐบาลเผด็จการ ผลก็คือเราจะเห็นแต่เรื่องราวของ
การรณรงค์เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมสำหรับบรรดาผู้ต้องคดีการเมืองกัน
เป็นส่วนใหญ่ ผลก็คือเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องมุ่งเฉพาะไปในด้านการ
คุกคามสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายอำนาจรัฐบาล จริงอยู่ปัญหาสิทธิเสรีภาพด้าน
การเมือง เป็นฐานและกุญแจสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ และ
จำเป็นต้องได้รับความใส่ใจ และผลักดันส่งเสริมเป็นพิเศษ ความสำคัญในขั้น
นี้ที่ยืนยันได้จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก แต่ในขณะเดียวกัน
ก็เป็นความสำคัญและจำเป็นอยู่ไม่น้อยเลยที่จะต้องขยายขอบข่าย เป้าหมายความ
เข้าใจให้ลึกกลงไปถึงรากฐานทางสังคม—วัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยมและพฤติ
กรรมอันสอดคล้องหรือลึกลับขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนด้วย

รวมความแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชน จึงเป็นทั้งเรื่องของทั้งเฉพาะหน้าและ
ระยะยาว โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นับเป็นความ
พยายามส่วนหนึ่งที่จะประสานและเสริมความรู้ความเข้าใจ โดยหวังว่าอาจจะมีส่วน

ช่วยให้ได้มองเห็นแนวทางคลี่คลายปัญหาที่ถกเถียงกันต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นจริงของสังคมไทยชน จุดมุ่งหมายจึงไม่ใช่เรื่องของกรณีหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หากเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึง "พัฒนาการ" เกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์อันกำหนดฐานะสิทธิ-หน้าที่ และแม้จะระบุเฉพาะอยู่ในเรื่องของสังคมไทย แต่ในแนวเนื้อหาสาระ ก็คงให้การรับรู้ถึงบทบาทความสำคัญของปรัชญาสาขาค้ำสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่ออาศัยใช้เป็นมาตรฐานวัดสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่เป็นการรับรู้ในแง่ของการแสวงหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่ง ในข้อนี้ สมควรขยายความสักเล็กน้อยเพื่อประกอบการพิจารณาถึงแนวทางศึกษาพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ว่าโดยสถานะทางกฎหมายแล้ว ปรัชญาสาขาค้ำ ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นเพียงคำประกาศลอย ๆ มิได้มีค่าหรือผลบังคับใด ๆ ทางกฎหมาย นับเป็นเหตุผลสำคัญที่ช่วยให้ทุกฝ่ายรวมขอมยอมรับกันได้ รวมทั้งประเทศไทย ก็ให้การยอมรับนับถือในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยแท้จริงแล้ว ปรัชญาสาขาค้ำ เป็นผลของการเมืองระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจ ๒ ฝ่าย หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีจุดยืนขัดแย้งแตกต่างกัน กล่าวคือ มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกมีแนวโน้มเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง (civil and political rights) ส่วนมหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยม ไน้มุ่งเน้นไปทางด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) ในฐานะผู้ชนะสงครามใหม่ ๆ มหาอำนาจสองฝ่ายสามารถรวมขอมกันได้ โดยรวมหลักการของสิทธิทั้ง ๒ ประเภทเข้าไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันใน ปรัชญาสาขาค้ำ นี้ ครั้นเมื่อการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชน ก้าวมาถึงขั้นที่ต้องการให้เกิดผลบังคับขึ้น ในรูปของ "กติกา สัญญาระหว่างประเทศ" (International Covenant) การเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจทั้งสองจึงต้องใช้เวลาถึงเกือบ ๑๐ ปี มาบรรจบผลเอาในปี ค.ศ.

๑๕๗๖ แต่กระนั้นก็ยังต้องแยกทำเป็น ๒ ฉบับ คือ กติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๗๖ และกติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิราษฎรและการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖ ทั้งนี้โดยปล่อยให้เป็นเรื่องของแต่ละประเทศ ที่จะรับรองให้สัตยาบันเป็นรายประเทศ เป็นรายฉบับไป เพื่อให้เกิดผลบังคับเฉพาะแก่ประเทศที่ให้สัตยาบัน มิใช่ผลบังคับเป็นการสากล เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันแก่ฉบับใดเลย จนกระทั่งปัจจุบันนี้^(๑)

แม้จะมีที่มาจากจุดขัดแย้งแตกต่างกันดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการโดยส่วนรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปฏิญญาสากล เท่ากับเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ เพื่ออิสรภาพของมนุษย์อันสั่งสมมานับศตวรรษ ๆ และข้อเน้นความหมายความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ของเอกสารระหว่างประเทศอันปราศจากคำบังคับทางกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เป็นการผสมผสานประสบการณ์ขึ้นเป็นแม่บท ครอบคลุมความหมายและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางรอบด้าน ทั้งในด้านสิทธิราษฎร และการเมือง และในด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ได้กล่าวแล้ว สิทธิประเภทแรกได้รับแรงบรรดาลใจจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก สิทธิประเภทหลังมาจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกสังคมนิยม อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนทั้งสองกระแสอาจบังเกิดผลขึ้นมาจากวิถีและรูปแบบของหลังปฏิวัติทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกัน อันเป็นความละเอียดซึ่งไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในที่นี้ จุดที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ได้มาผสานและกลายเป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพในหมู่ชนชาติโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยเราในปัจจุบัน

ที่ว่า เป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่ง ก็เพราะว่าในประการแรกที่เดี่ยวเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ความจริงแล้ว นับเป็นปรากฏการณ์สากลของมนุษยชาติทั้งหมด ทั้งนี้โดยวิถีธรรมชาติของมนุษย์เราเอง ไม่ว่าชาติใด ภาษาใด ทั้ง

ยุคก่อนและหลังปฏิญาสากลฯ ย่อมต้องการต่อสู้แสวงความก้าวหน้าด้วยกันทั้งนั้น ในเบื้องต้นที่เดี๋ยวคนเรารู้จักขวนขวายคิดค้นเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากธรรมชาติ และครั้นเมื่อสถาบันสังคมมนุษย์ที่ความสลับซับซ้อนเกิดการกดขี่ตรึงตรามาก ๆ ขึ้น มนุษย์ก็จำต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากพันธระอำนาจอันไม่เป็นธรรมของมนุษย์ด้วยกัน การดิ้นรนไปเช่นนี้ทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติ เราเพียงแต่ติดตามข่าวสาร และมองไปรอบ ๆ ตัวเราก็จะเห็นประจักษ์ในกฎความจริงที่ว่า กระแสความคิดและการต่อสู้จากประสบการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตกก็ดี และของฝ่ายโลกสังคมนิยมก็ดี นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งขั้นตอนหนึ่งในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน ถ้าจะมีอะไรสักอย่างหนึ่งที่เป็นเหตุบังเอิญร่วม ก่อให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้เพื่ออิสรภาพของมนุษย์เราแล้ว ก็เห็นจะเป็นวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง นี้เอง ซึ่งทุกสังคมย่อมต้องประสบไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องผลักดันให้ต้องเกิดการปรับเปลี่ยนสถานะ บทบาท สิทธิ - หน้าที่อันประกอบเป็นระบบความสัมพันธ์ และความคิดความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติภายในสังคมหนึ่ง ๆ การปรับเปลี่ยนที่ว่านี้ อาจเป็นไปโดยสันติ หรือรุนแรงมากน้อยตามแต่กรณี และระดับความขัดแย้งหรือแข่งกระด้างของแต่ละสังคม

ในประการต่อมา พัฒนาการสิทธิมนุษยชนสำหรับชนชาติโลกที่สาม หรือที่กำลังพัฒนานับเป็นอีกส่วนหนึ่ง อีกขั้นตอนหนึ่งออกไปจากกระแสของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก หรือของฝ่ายโลกสังคมนิยม เป็นความจริงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมนิยม ย่อมไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคสมัยใหม่ซึ่งความเจริญรุดหน้าทางวิชาการ เป็นเครื่องช่วยกระชับให้ชนชาติส่วนต่าง ๆ ของโลก ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดขึ้นตามลำดับ และด้วยเหตุฉะนั้นเองที่กระแสอุดมการณ์ และประสบการณ์เหล่านี้ จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นทั้งตัวแบบ และแรงบรรดาลใจ ซึ่งความจริงก็ได้เข้ามามีส่วนอยู่ในแนวความคิดที่มุ่งถึงในโครงการวิจัยที่กำลังพูดถึงกัน

จะอย่างไรก็ตาม เราจะต้องยอมรับข้อนี้ด้วยในขณะเดียวกันว่า สภาพทางสังคม-วัฒนธรรมและปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสังคมกำลังพัฒนา รวมถึงสังคมไทยเราย่อมมีมิติและลักษณะแนวทางที่แตกต่างออกไป และแม้ในบรรดาสังคมที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ความแตกต่างเล็กน้อยมีอยู่เป็นธรรมดาด้วยเหตุผลของความเบี่ยงจริงในข้อนี้ การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องแยกแยะกันให้ชัดเจนระหว่างปรัชญา อุดมการณ์ และหลักการด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง ความเป็นไปได้ และลักษณะรูปแบบรวมทั้งวิถีทางของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนภายในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ความยากลำบากที่จะยอมรับข้อนี้ถึงลักษณะเฉพาะของปัญหา ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติของปัญหาสิทธิมนุษยชนเอง ซึ่งมักเป็นเรื่องขี้ขี้ให้เกิดอารมณ์ความร้อนแรง มองเห็นปัญหาแบบขาวกับดำ โดยปราศจากการใคร่ครวญกันตามสมควรถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ ผลก็คือ เรื่องของสิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัญหาเผชิญหน้าและทำลายล้างซึ่งกันและกัน ดังที่เห็นๆ กันดาษดื่นอยู่ทุกวันนี้ ความร้อนแรงของปัญหาสิทธิมนุษยชนในตัวเอง คงไม่ใช่ข้อผิดพลาดอะไรนัก ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยเป็นมาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางขนัตติธรรม มีสถาบันสังคมการเมืองอันอำนาวย กระบวนการต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้าม สังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ ก็มีแนวโน้มขี้ขี้และเร่งเร้าผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ต้องกลายเป็นความรุนแรงชน และนั่นเป็นปัญหาวิกฤตของสังคมโลกที่สาม ในกรณีของสังคมไทยเราก็อยู่ในสภาพปัญหาทำนองเดียวกันนี้ เหตุการณ์อย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘ เป็นประจักษ์พยานอย่างดี ช้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาความรุนแรงถึงขั้นทำลายล้างและสูญเสียชีวิตเลือดเนื้อ ซึ่งได้อุปถัมภ์แล้วในบ้านเมืองของเขาที่ ไต่ชื่อว่า เป็นเมืองพุทธศาสนา

เรื่องของสิทธิมนุษยชนจึงเกี่ยวข้ออยู่โดยตรงกับปัญหาของการเลือกวิถีทางเปลี่ยนแปลงและการดำรงชีวิตร่วมกัน สิทธิ (และหน้าที่) เป็นเครื่องกำหนดระบบ

ความสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นสิ่งที่ผูกพันอยู่กับโครงสร้าง ค่านิยม ของสังคม
หนึ่ง ๆ ในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงและการเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิสำหรับ
คนในวงกว้างออกไป ย่อมหมายถึงการปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างของสังคม
นั้น ๆ ไม่ว่าจะไปในวิถีของสันติหรือความรุนแรงก็ตาม เพราะฉะนั้น เรื่องราว
และปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อนเกินไปจากที่จะเพียง
แต่เรียนรู้และขัดล่อตัวแบบหรือหลักอุดมการณ์ในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยัง
จำเป็นจะต้องขยายขอบข่ายการเรียนรู้เฉพาะกรณีของแต่ละสังคม ๆ ไป ซึ่งอาจเป็น
ช่องทางให้ได้เห็นและเข้าใจถึงสมุฏฐานของปมปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งจุดและหน
ทางที่จะแก้ไขและเปลี่ยนแปลง ที่พยายามเน้นในประเด็นข้อนี้ ก็เพราะมีบ่อยครั้ง
เหลือเกินที่เรามักจะพะวงสนใจกันอยู่แต่ประเด็นปัญหาปลายเหตุ อย่างเช่นกรณี
รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ดังที่ทราบกับ
กันโดยทั่วไป แน่หนอน ในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เหล่านี้ โดยหน้าที่ของ
พลเมืองดีแล้ว ก็ต้องช่วยกันประท้วงให้มีการแก้ไขและหาทางระงับยับยั้งมิให้เกิด
เหตุการณ์เลวร้ายขึ้นอีกต่อไป ความจริงถ้าคนส่วนใหญ่พร้อมใจกันทำได้เช่นนั้น
เรื่องก็คงง่ายเข้า แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น โดยประสบการณ์ในสังคมโลก
ที่สาม รวมทั้งสังคมไทยเรา บรรดาคนที่มั่งคั่งสำนักเดอดเนอรันใจถึงชนคนร
ต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจริง ๆ นั้น ยืนยันว่ามีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก แล้วฝ่ายผู้มี
อำนาจก็มักประสบความสำเร็จอยู่เสมอ ๆ ที่สามารถชักชวนให้คนส่วนใหญ่พากัน
เห็นว่า การต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ประสงค์ต่อชาติ
บ้านเมือง ปรากฏการณ์ทำนองนี้ในตัวเองเท่ากับเป็นเครื่องชี้ว่า ยังมีช่องว่างอยู่
มากระหว่างฝ่ายผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนกับมวลชนส่วนใหญ่ ประเด็นคงจะไม่ได้
อยู่ที่ว่าใครผิดใครถูก แต่เห็นจะเป็นปัญหาที่ว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ
มนุษยชนยังมีได้ผสานเข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมของไทยอย่างแท้จริง
นั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพูดถึงในที่นี้ ก็คือ ปัญหาระหว่าง
สิทธิราษฎร์และการเมืองด้านหนึ่งกับสิทธิเศรษฐกิจและสังคมอีกด้านหนึ่ง ว่าอะไร
จะสำคัญกว่า สำหรับสังคมโลกที่สามในเรื่องนี้ได้มีการถกเถียงกันมานานพอสมควร
และก็มีผู้ตั้งข้อสงสัยถึงหลักการเสรีนิยมแบบตะวันตก ซึ่งเน้นหนักไปในด้าน
สิทธิราษฎร์และการเมือง ว่าอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมนักสำหรับสังคมโลกที่สามหรือ
ที่กำลังพัฒนา ซึ่งกำลังต้องเผชิญอยู่กับปัญหาเรื่องปากท้อง ความยากจน
ความเหลื่อมล้ำสูงในสภาพความทุกข์ยากแร้นแค้นเช่นนี้ สิทธิการเมืองอาจจะเป็น
เป็นของฟุ่มเฟือยและไม่อาจแก้ปัญหาปากท้องของคนส่วนใหญ่ได้ สรุปรวมความ
แล้วมักจะเกิดความเข้าใจไปว่า สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนา ปัญหาเฉพาะหน้าอัน
สำคัญสูงสุด อยู่ที่งานที่จะต้องได้รัฐบาลหรือผู้นำและ “ผู้รู้” ที่สามารถระดม
กำลังทรัพยากรทั้งหมดของชาติเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต เพื่อแก้
ปัญหาความอดอยากขาดแคลน ส่วนสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง เป็น
เรื่องที่สงวนไว้สำหรับกาลข้างหน้า หลังจากปัญหาปากท้องได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ในแง่หนึ่ง เหตุผลอ้างอิงดังกล่าวจะมีน้ำหนักและได้รับการเชื่อถือกันอยู่ไม่
น้อย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกกลงไปอีกสักเล็กน้อย ก็พอจะเห็นกันได้ไม่ยากนักกว่า
เป็นเหตุผลที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจริง ๆ แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวเอง
ย่อมหมายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและทุ่มเททรัพยากรทั้ง
มวลของชาติ ความจริงมีอยู่ว่า การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาประเทศไม่ใช่เป็น
แต่เพียงเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น หากย่อมบังเกิดผลกระทบทางด้าน การแบ่งสรรผล
ประโยชน์ด้วยว่า “ใครได้อะไร อย่างไร และเมื่อไร” ซึ่งนับเป็นเรื่องของการ
เมืองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เราคงจะได้เห็นตัวอย่างกันได้ชัดเจนอยู่แล้วในกรณี
การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเราเอง ในช่วงนับตั้งแต่เรามีแผนพัฒนาภายใน
รอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของ
ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ต้องถูกห้ามนำไปโดยสิ้นเชิง เรามีผู้รอบรู้เชี่ยวชาญด้าน
เศรษฐกิจและการพัฒนามากมาย ทั้งไทยและเทศระดมพลังเทคนิควิชาการวางแผน

พัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ผลที่ได้ปรากฏออกมาให้เห็นเป็นที่ประจักษ์
กัน ณ บัดนี้ คือปัญหาความเหลื่อมล้ำค่าสูง การไม่มีงานทำ และความยากจน

ประเด็นก็คือว่า เศรษฐกิจกับการเมืองต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันเสมือนหนึ่ง
ด้านหัว ด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน สิทธิและผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ทาง
เศรษฐกิจย่อมไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจากหลักประกันสิทธิทางการเมือง ปัญหา
ไม่ใช่เรื่องของการต้องเลือกเอาระหว่างสิทธิด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็น
เรื่องของความจำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไปทั้งสองด้าน อันเป็นแนวทางตรง
กันข้ามกับการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ ดังที่ผู้ทรงอำนาจและผู้เชี่ยวชาญเคยคิดและ
กระทำกันมาในอดีต พุดง่าย ๆ สิ่งที่เราเรียกว่า ความสำเร็จหรือการจำเริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งในระดับธุรกิจเอกชนก็ดี โดยรากฐานแล้ว
เป็นเรื่องของการอาศัยใช้อำนาจรัฐกำหราบคุกคามสิทธิเสรีภาพของมวลชนส่วนใหญ่
ให้ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของกลุ่มชนส่วนน้อย ตัวอย่างที่เห็นกันได้ง่าย ๆ ก็คือ การ
ใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารอย่างต่อเนื่องกันมาตลอด ๒๐ ปี สะกดกั้นการรวมตัวจัด
ตั้งของกลุ่มมวลชนผู้เสียเปรียบ ในขณะที่เดียวกันกับที่ออกกฎหมายให้สิทธิและส่งเสริม
การรวมตัวจัดตั้งของกลุ่มธุรกิจการเงิน เมื่อมองออกไปจากระบบและ
กระบวนการทางการเมืองและกฎหมายเช่นนั้นแล้ว ก็พอจะประมวลความได้ว่าช่อง
ว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างเช่นที่รู้เห็นกันค่าตาอยู่ทุกวันนี้ โดยแท้จริงแล้วก็มี
สมมูลฐานมาจากปัญหาช่องว่างทางการเมืองนั่นเอง การรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มผล
ประโยชน์เป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่
โอกาสและช่องทางของการใช้สิทธิเช่นนั้น หาได้เผื่อแผ่ไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ไม่
ทั้งนี้ภายใต้ระบบซึ่งบรรดานักเศรษฐศาสตร์ของเรานิยมเรียกกันว่า “เศรษฐกิจ
เสรี” รายงานธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ นี้ ย้ำถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องให้
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ขอเรียกร้องที่ว่านี้มีความ
จริงจังอย่างไรหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นเครื่องสะท้อนภาพของปัญหาเกี่ยวกับ

กับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันการเมืองการบริหารอันเป็นเรื่องเกี่ยวข้อง
อยู่โดยตรงกับปัญหาสิทธิทางการเมือง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ คงพอจะมองเห็นกันได้ว่า "เรื่องของสิทธิ
มนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติสลับซับซ้อนเกี่ยวโยงอยู่รอบด้านทั้งในทางสังคม วัฒนธรรม
เศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมืองตลอดจนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา
เราอาจศึกษากันได้ในเชิงของปรัชญา อุดมการณ์และหลักการซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่
จะต้องคิดค้นและเข้าใจ แต่จะเป็นการเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ถ้าจะศึกษาถึงสิ่ง
เหล่านี้ในแง่ที่เป็นสูตรสำเร็จ ยกตัวอย่าง เช่น หลักอุดมการณ์ ปฏิญญาสากลว่า
ด้วยสิทธิมนุษยชน มาตราแรกที่ว่า "มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียม
กันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างได้การประทานมาซึ่งเหตุผลและมนโอธรรม และพึง
ปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ" ข้อที่ใคร่ขำไว้ ณ ที่นี้ ก็ว่า แม้แต่
หลักอุดมการณ์อันสูงส่งนี้เอง โดยแท้จริงแล้ว ก็มิทำมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลง
และพลังชนชั้นกลางในโลกตะวันตก เมื่อสมัยสามร้อยปีก่อน เป็นยุคสมัยที่กลุ่ม
ชนชั้นกลางซึ่งเติบโตขึ้นมา มีพลังเศรษฐกิจพอที่จะเทียบกับกลุ่มขุนนางชนชั้นอำนาจ
เก่า และอาศัยอ้างอิงทฤษฎีสัทธิธรรมชาตินี้เป็นหลักอุดมการณ์ต่อสู้ เบ้าหมายของกลุ่ม
ชนชั้นใหม่เหล่านี้ไม่มีอะไรมากไปกว่าความต้องการที่จะขจัดอุปสรรคขวากหนาม
ทั้งหลายทางการเมืองการปกครอง เพื่อที่ตนจะได้ประกอบธุรกิจของตนอย่างอิสระ
เสรีและก็เป็นธรรมดาของคนเรา ที่มีกำลังทรัพย์ย่อมจะเรียกร้องต้องการให้ได้สิทธิ
และโอกาสใช้พลังของตนทำการแข่งขันช่วงชิงกันอย่างเต็มที่ ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบ
ปล่อยเสรี เกิดมาจากเจตนารมณ์เช่นนั้น ซึ่งในตัวเองอาจไม่ผิดอะไรนัก ถ้าหาก
คนทุกคนทุกกลุ่ม "เกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียมกัน" จริง ๆ แต่สำหรับใน
โลกและสังคมอันเต็มไปด้วยช่องว่างห่างไกลระหว่างคนมีคณาจณ คนแข็งแรงคน
อ่อนแอ ทฤษฎีสัทธิธรรมชาตินี้และเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรีก็ย่อมกลับกลายเป็น
เป็นทฤษฎีและเศรษฐกิจที่ขูดรีดเอาเปรียบได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเช่นกัน ดังที่
สังคมไทยเรากำลังประสบอยู่ทุกวันนี้

ดังนั้น แม้แต่ในระดับหลักปรัชญาหรืออุดมการณ์ ก็ยังจำเป็นต้องพินิจพิจารณาให้
กันดูให้ถ่วงรอบคอบ ที่กล่าวเช่นนั้น มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะลด
คุณค่าความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชน หรือ *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ
มนุษยชน* จุดเด่นของหลักการสิทธิมนุษยชน คือ *คุณค่าของความเป็นคน* ไม่ว่าจะ
จะเป็นเชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนาใด หลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนเป็นพลังความคิด
สำคัญที่ไขตอบโต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิ และการใช้อำนาจแบบพลการ พร้อมทั้ง
ยกเอาสามัญชนขึ้นมาเป็นรากฐานของสิทธิอำนาจแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ซึ่งอ้าง
อำนาจจากสวรรค์ บทบาทความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนในประวัติ
ศาสตร์พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งที่ ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เองก็มาจากแรงบันดาลใจของสำนักปรัชญาสิทธิ
มนุษยชนนี้ ถึงกระนั้นก็ตาม เราจะต้องตระหนักกันให้ถึงเงื่อนไขทางประวัติ
ศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสิทธิเสรีภาพจาก
แง่ของสำนักปรัชญาเอง กำลังถูกตีความและนำมาใช้ประพฤติกฎปฏิบัติกัน ไปไกล
ถึงขั้น “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” หรือ “ใครดีใครได้” เช่นนี้แล้วไซ้ ก็เป็น
ปัญหาที่จะต้องใคร่ครวญกันให้หนัก เพราะตราใบที่เรายังมองและเข้าใจสิทธิเสรี
ภาพกันแต่เพียงความเป็นอิสระเสรีที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบและกำลังอำนาจ ตราบ
นั้น ก็เป็นการยากซึ่งหรือว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่มนุษย์เราจะ “พึงปฏิบัติต่อกันด้วย
เจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น โลกและสังคมมนุษย์จะดำรงชีวิต
ร่วมกันอย่างเป็นธรรมและสันติสุขได้อย่างไร? รวมความแล้ว ในเรื่องของหลัก
ปรัชญาหรืออุดมการณ์เอง ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ซึ่งจะต้องคิดกันศึกษากันอีกคือ
ไปโดยไม่หยุดยั้งเราจะมาว่าพึงออกพึงใจอยู่กับทฤษฎีในอดีต หรือ *ปฏิญญาสากลว่า
แต่ถ่ายเดียวไม่ได้* ผู้เขียนเองได้ใช้ความพยายามแสวงหาอยู่บ้าง ดังปรากฏใน
บทศึกษาเรื่อง *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน* เมื่อสองสามบทแล้ว^(๒) และพอจะ
ยืนยันได้ในทันทีว่า หลักพุทธธรรม สามารถให้พลังความคิดสร้างสรรค์ที่จะชี้แนว
ทางไปสู่คำตอบปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ถ้าหากเราจะ ไม่พยายาม
มองชีวิตเบี่ยงเบนพุทธศาสนากัน ไปในทางลบจนเกินไปอย่างเช่นที่กำลังประพฤติกฎ
ปฏิบัติกันอยู่

ในประการสำคัญ พุทธศาสนเป็นหลักธรรมอุดมการณ์ที่อยู่ในสังคมวัฒนธรรมไทยเราเองมาช้านาน เป็นแต่เพียงเราไม่ใส่ใจที่จะมองเห็นด้านพลังสร้างสรรค์ของสมบัติที่เรามีอยู่แล้วเท่านั้น นี่จะเป็นความผิดของระบบการศึกษาอบรมสมัยใหม่หรืออย่างไรก็แล้วแต่ จุดสำคัญอยู่ที่เราจะต้องเริ่มตระหนักกันอย่างจริงจังเสียที่ถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของเราเอง ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อมาสร้างเอกลักษณ์หรือชาตินิยมไทยอะไรทำนองนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของความดีและผิวเผิน หากเพื่อสร้างเสริมความจำเริญของทางปัญญาความคิด ซึ่งอาจนำไปสู่คำตอบที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความทุกข์ยากแค้นในบัดนี้ ไม่เฉพาะสำหรับภายในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นคุณค่าสำหรับโลกเป็นส่วนรวมด้วยในที่สุด

นอกเหนือไปจากปัญหาด้านหลักปรัชญาและอุดมการณ์แล้ว สิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องเกี่ยวของทางด้านปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการจัดตั้งสถาบันสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อพิทักษ์และสร้างเสริมสิทธิเสรีภาพ ตามความเป็นจริงแล้ว ด้านหลักอุดมการณ์กับด้านการจัดตั้งสถาบันเป็นเรื่องเกี่ยวโยงไม่อาจแยกออกจากกันได้ ปัญหาของสังคมไทย ก็คือ เรามุ่งแต่ต้องฝรั่งกันมาโดยตลอดนับตั้งแต่อย่างเข้าสู่ยุคเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา เราเร่งเงินหน้าสร้างสถาบันตามแบบอย่างตะวันตกกันมาทั้งในยุคก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในขณะที่ในด้านหลักอุดมการณ์และค่านิยมทางสังคมยังแทบจะเรียกได้ว่าอยู่กับที่ ยกเว้นสำหรับคนกรุงเทพฯ และในเมืองอื่น ๆ บางส่วน ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังความลึกลับสับสนไม่น้อยเลยในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ก็เห็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง

ในสภาพการณ์เช่นว่านี้ การศึกษาด้านสถาบัน จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นการศึกษาปัญหาเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญและสถาบันประชาธิปไตย อันเป็นฐานรองรับสิทธิมนุษยชน ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่าหลักอุดมการณ์และค่านิยมในเรื่องเหล่านี้ยังมีได้ฝังรากจริงจัง ในความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”

ก็เห็นจำเป็นต้องจับประเด็นทำนองนี้มาศึกษาวิเคราะห์กัน แต่ทั้งนี้มิใช่โดยมุ่งแต่ตัวแบบสถาบันเป็นสำคัญ หากเพิ่งเล็งไปที่ กระบวนและเงื่อนไขของพัฒนาการไปสู่สถาบันประชาธิปไตย ซึ่งเราอาจจะได้เห็นเป็นจริงเป็นจังในสังคมไทยเรา ในแง่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ของตะวันตกอย่างน้อย ๒ ประการที่สำคัญ และพอช่วยให้เห็นปัญหาของประชาธิปไตยไทย กล่าวคือ เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย และด้านกระบวนการทางการเมือง

ในประการแรก เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย เห็นจะไม่มีอะไรดีกว่าที่จะขอนำเอาข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองมาเสนอให้พิจารณากัน ณ ที่นี้คือ ในข้อที่ว่า

“...ก่อนการเคลื่อนไหวใด ๆ ไปสู่พัฒนาการสิทธิมนุษยชน กรอบของระบบกฎหมายที่ใช้กัน จะต้องได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงเสียก่อน ในที่ใด ความมั่นคงของระบบกฎหมายมิได้มีอยู่ ในที่นั้น เงื่อนไขของความรุนแรงก็จะแผ่สร้านไปทั่ว ซึ่งผลกำลังก็จะเป็นเครื่องช่วยให้อำนาจกลายเป็นธรรมขึ้นมา ...ในที่ใด กฎหมายและสิทธิอำนาจของผู้พิทักษ์กฎหมายสิ้นสุดลง ในที่นั้นไม่ว่าความมั่นคงหรือเสรีภาพก็ย่อมไม่อาจเป็นไปได้” (๓) ”

จุดเน้นอยู่ที่ระบบกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์มั่นคงและแน่นอน เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กลุ่มวิชาชีพกฎหมายได้มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญเพียงใด ส่วนสำหรับความสำคัญอื่นในกรณีของไทยนั้น เห็นจะต้องขอให้อยู่ในความวินิจฉัยของผู้อ่าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมายเอง ผลงานศึกษาในชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้คงพอจะช่วยให้ได้มองเห็นกันบ้างว่า ระบบกฎหมายไทยรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเป็นไปเพื่ออำนาจหรือเพื่อสิทธิเสรีภาพกันแน่ ซึ่งก็จะมีส่วนช่วยอธิบายได้มากเกี่ยวกับสถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประการต่อมา เงื่อนไขด้านกระบวนการทางการเมือง จากประสบการณ์และข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองก็เช่นกัน^(๔) เราได้เรียนรู้ว่า ประชาธิปไตยมิใช่สูตรสำเร็จรูป หากแต่เป็นกระบวนการทางการเมือง เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนที่การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจผลประโยชน์ยังจำกัดอยู่ในวงของกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะ ซึ่งค่อย ๆ พัฒนามาสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง เมื่อบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ สามารถตกลงรวมชอมกันวางกฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกันอย่างสันติวิธีได้ ขั้นตอนที่สองเป็นช่วงพัฒนาการสำคัญซึ่งต่อพัฒนาการมาสู่ขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งกฎเกณฑ์และสิทธิทางการเมืองได้กระจายขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ เป็นขั้นตอนของประชาธิปไตยเต็มรูป ถ้าจะประมวลจากบทเรียนทำนองนี้แล้ว ก็อาจให้แนวทางประเมินปัญหาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของไทยได้ว่า อันที่จริงแล้วปัญหาหากไม่ได้อยู่ที่ประชาชนคนไทยพร้อมหรือไม่พร้อม สำหรับการใช้สิทธิในระบบประชาธิปไตย อย่างเช่นที่ชอบกล่าวอ้างกัน หากแต่เป็นปัญหาของความสามารถหรือไม่สามารถความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ กลุ่มผู้นำ ในการวางกำหนดกฎเกณฑ์การต่อสู้และใช้อำนาจในเบื้องต้น ก่อนการขยายสิทธิเสรีออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ นี่เป็นประเด็นที่คำนึงถึงเช่นเดียวกันในแนวการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมือง และรัฐธรรมนูญอันมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชน

บรรดาข้อพิจารณาทั้งหลายเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดแนวและประเด็นสำหรับศึกษาวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังที่ขอโครงการแสดงให้เห็น จุดมุ่งหมายหลักเป็นเรื่องเชิงปฏิบัติในกระบวนการทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันมีผลสะท้อนต่อฐานะและปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย สิ่งมุ่งหวังในชนนิกเพื่อประมวลข้อมูลวิเคราะห์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพการณ์ตามที่แท้จริงเป็นสำคัญ คงจะไม่หวังไปไกลถึงขั้นเสนอแนะทางแก้ไขปรับปรุงอะไรนัก เพราะถือว่าข้อมูลและการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ น่าจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นอันจำเป็นสำหรับการเสาะแสวงหาคิดค้นสร้างสรรค์กันอย่างมีสภาวะวิสัย ไม่ใช่เพียงอ้างอิงอาศัยความคิด

ฝืนลอย ๆ ที่ไม่สัมพันธ์กับโลกของความจริง และบนพื้นฐานของแนวความคิดและ
สังเกตดังกล่าวตั้งแต่ต้น จึงได้กำหนดแนว ขอบข่าย และประเด็นของโครงการ
ศึกษาวิจัย เรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังนี้ :-

ตอนที่ ๑ พื้นฐานทางวัฒนธรรมและสถาบัน ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยต่อไปนี้

- ค่านิยม ประเพณี และแนวความคิดเกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างคนกับรัฐ
และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่
- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- สิทธิมนุษยชนกับวิวัฒนาการในกฎหมายไทย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่กฎหมาย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่การเมือง

ตอนที่ ๒ สิทธิของบุคคลในสถานะต่าง ๆ ทางสังคมและกฎหมาย ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยศึกษาต่อไปนี้

- สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย
- ปัญหาสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรในสภาวะการพัฒนาปัจจุบัน
- การประถมศึกษาในชนบท
- การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรีไทยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน
- สภาพการณ์โดยทั่วไปทางสิทธิมนุษยชนของเยาวชนในประเทศไทย และ
ปัญหาแรงงานเด็ก
- สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย
- สภาพสิทธิของสลัม มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
- สิทธิผู้บริโภค
- ปัญหากลุ่มมุสลิมใน ๔ จังหวัดภาคใต้
- อีสตามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงใน ๔
จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๔

ตอนที่ ๑ เป็นการสำรวจวิเคราะห์พื้นฐานเป็นมาทางสังคม-วัฒนธรรมและสถาบัน โดยเริ่มต้นแต่พยายามทำความเข้าใจถึงค่านิยมประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางสังคม - การเมือง พร้อมทั้งประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการด้านสถาบันกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เหล่านี้ในส่วนหนึ่งอาศัยอิงประสบการณ์พัฒนาการด้านสถาบันของตะวันตก ดังที่ได้อ้างไว้ข้างต้น แต่จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เพื่อศึกษาหาความเข้าใจลักษณะเฉพาะของพัฒนาการในสังคมไทย สำหรับตอนที่ ๒ เป็นการแจกแจงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงส่วนบุคคลและกลุ่มชน ซึ่งอยู่ในสถานะทางสังคมและกฎหมายต่าง ๆ ครอบคลุมไปถึงแต่เรื่องของสิทธิบุคคลที่ตกอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ฐานะของผู้ใช้แรงงานของเกษตรกร ของสตรีและเยาวชน ตลอดจนผู้บริโภค นอกจากนี้ยังได้คำนึงถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีบทบาทอิทธิพลอย่างสูงต่อปัญหาความสัมพันธ์ทางสิทธิในสังคมปัจจุบัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปในกรณีของสังคมไทยแรกคือ เรื่องเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งในโครงการวิจัยนี้จำกัดอยู่ในเรื่องของกลุ่มมุสลิมจังหวัดภาคใต้ ในขณะที่เดียวกับที่ตระหนักได้ว่า ยังมีเรื่องของชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ อีกมากที่ควรแก่การหยิบยกขึ้นมาศึกษากันจากแง่ของสิทธิมนุษยชน

ประเด็นหัวข้อศึกษาทั้งหมดเหล่านี้ คงจะไม่ครอบคลุมปัญหาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และทั้งผลงานศึกษาวิจัยก็มีลักษณะกระจัดกระจาย ยังมีได้มีการสังเคราะห์อย่างที่ตั้งใจกันไว้ ทั้งนี้ด้วยเหตุข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังความคิดและเวลา แต่อย่างน้อยก็เป็นความพยายามของโครงการวิจัยนี้ ที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะแก่นร่วมและความหลากหลายในกระบวนการ "พัฒนาการ" สิทธิมนุษยชน อันอาจเป็นแนวทางสำหรับงานศึกษาในขั้นก้าวหน้าต่อไป เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติรอบด้าน ในทำนองเกี่ยวกับมิติอันสลับซับซ้อนของชีวิตสังคม จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงปัญญาความคิดร่วมกันของหลาย ๆ สาขาวิชาชีพและประสบการณ์ด้วยกัน โครงการนี้ ถ้าจะหวังผลสำเร็จอะไรที่เป็นรูปธรรมจริง ๆ ในชั้นนี้ ก็เห็นจะเป็นความร่วมมือร่วมใจของทั้งบรรดานักวิชาการ และนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนเพื่อ

ระดมกำลังสติปัญญาความรู้ ทำการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมอง
ออกไปจากฐานะความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้ บางที่เราอาจสามารถ
คิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ดังที่

บันทึก

๑. สำหรับรายชื่อประเทศที่ให้สัตยาบัน กติกาสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โปรดดู "International Instruments Relating to Human Rights" ใน *Human Rights Law Journal*, Strasbourg, 1982, หน้า 402-422.
๒. Saneh Chamarik, *Buddhism and Human Rights*, Bangkok, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, B.E. 2526.
๓. Richard P. Claude (ed.) *Comparative Human Rights*, The John Hopkins Press, 1976, หน้า 7-8
๔. Dankwart A. Roston. "Transitions to Democracy" ใน *Comparative Politics* (April 1970) และ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1972.

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ

คำนำ

ความมุ่งหมายของงานศึกษาเรื่อง การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ นี้ ไม่ใช่เป็นการศึกษาในลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากเพื่อวิเคราะห์อธิบาย พัฒนาการของการจัดระบบสัมพันธภาพทางอำนาจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจการเมือง เพื่อการนํารัฐธรรมนูญให้ความหมายกว้าง และมีมิติทางประวัติศาสตร์เกี่ยวเนื่องกันเป็นลำดับมา ทั้งนี้โดยจับจุดเริ่มต้นตั้งแต่การเปิดประเทศอันเนื่องมาจากสนธิสัญญาเบาริง ซึ่งบังเกิดผลเปลี่ยนแปลงกระทบต่อ โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ และนำไปสู่ปัญหาการสร้างสถาบันการเมืองสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ Herman Finer กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญคือ อัดดชีวประวัติเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและในทางจิตใจในกลุ่มมนุษย์ชน และทำนองเดียวกันกับอัดดชีวประวัติทั้งหมด รัฐธรรมนูญรวมสิ่งใดฝนบางอย่างซึ่งไม่ได้บรรลุถึงจริง ๆ และละเว้นไม่พูดถึงสิ่งชั่วร้ายบางอย่างซึ่งประพฤติกฎปฏิบัติกัน อย่างเป็นปกติวิสัยที่เดียว” งานศึกษานพยายามทำตรงกันข้าม กล่าวคือ ละเว้นไม่พูดถึง “สิ่งใฝ่ฝัน” ในรูปของหลักการและสมมติฐานนามธรรมทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกับที่รวมเอา “สิ่งชั่วร้าย” เข้ามาอยู่ในขอบเขตความหมายและการศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญ เพราะในที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนอัดดชีวประวัติร่วมกันของประชาชนทั้งหมด ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะรู้จักตนเอง และมีสังจธรรมต่อตนเอง นอกนี้ยังเป็นภารกิจร่วมกันซึ่งงานศึกษานถือเป็นส่วนหนึ่ง

เสนีย์ จามริก

ตุลาคม ๒๕๒๘

สารบัญ

คำนำ

บทที่ ๑	ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง	๑
	— รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคมการเมือง	๓
	— กฎหมายรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมือง	๑๒
	— รัฐธรรมนูญกับปัญหาการสร้างสถาบัน	๒๙
	บันทึกบทที่ ๑	๔๑
บทที่ ๒	ศตวรรษของการเมืองไทยยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย	๔๘
	— ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ	๕๑
	— วิฤตการเปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบอบราชการใหม่	๖๖
	— วิฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสถาบัน	๘๖
	— ปฏิวัติ ๒๔๗๕ กับปัญหาการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ- ประชาธิปไตย	๑๒๖
	บันทึกบทที่ ๒	๑๖๓
บทที่ ๓	ระบอบรัฐธรรมนูญทหารกับปัญหาการพัฒนา	๒๐๗
	— จากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ มาสู่ระบอบ “ปฏิวัติ” ๒๕๐๑	๒๑๑
	— “ระบอบปฏิวัติ” กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่	๒๓๐
	— “ระบอบปฏิวัติ” กับหลักนิติธรรมอย่างไทย	๒๖๑
	— “ระบอบปฏิวัติ” กับการสถาปนา “ประชาธิปไตยแบบไทย”	๒๘๒
	— “ระบอบปฏิวัติ” กับแผนการพัฒนาอย่างไม่สมดุล	๓๐๑
	บันทึกบทที่ ๓	๓๒๗
บทที่ ๔	ส่งท้าย : สู “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”	๓๔๗
	— โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่	๓๕๑
	— ระบอบราชการกับวิฤตความชอบธรรม	๓๕๖
	— รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย กับพลังชาย-ขวา	๓๗๐
	— ครึ่งทางระหว่างพลังราชการและพลังชนชั้นกลาง	๓๘๓
	— สรุป	๔๐๑
	บันทึกบทที่ ๔	๔๐๗

บทที่ ๑

ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจกันก่อนอื่น ได้แก่ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญรวมทั้งประเด็นปัญหาบางประการที่อาจมีส่วนพาดพิงถึง ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับสถานะและปัญหาทางวิชาการในเรื่องนี้ จุดประสงค์ ณ ที่นี้ไม่ใช่จะมาเสนอแนวความคิดหรือทฤษฎีอะไรใหม่แต่ประการใด หากเพียงจะพยายามวิเคราะห์ประมวลข้อคิดข้อสังเกตต่าง ๆ เท่าที่เห็นว่าน่าจะช่วยให้เรื่องราวของรัฐธรรมนูญกระจ่างชัดขึ้นมาบ้าง อย่างน้อยพอให้เห็นต้นเค้าของปัญหาที่เกี่ยวข้องตามสถานะวิสัยทางสังคมและการเมือง อันเป็น พื้นฐาน ของรัฐธรรมนูญเอง

เดิมทีงานศึกษานี้ใช้หัวข้อว่า พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย : ศักยภาพด้านการเมือง ว่ากันโดยหลักการแล้วไม่สู้จะเหมาะสมนัก เพราะฟังดูประหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่จะแยกแยะออกมาศึกษากันเฉพาะด้านนั้นด้านนี้ได้ ซึ่งย่อมจะไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของชีวิตอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นจึงต้องขอชี้แจงเสียขึ้นหนึ่งก่อนว่า หัวข้อที่ใช้ศึกษานี้นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกำหนดครอบคลุมไว้ทั้งด้านกฎหมายและด้านการเมือง เป็นแต่ว่ามาจัด

แยกศึกษากับคนละส่วนก่อน โดยมุ่งหวังว่าในที่สุดแล้ว งานศึกษาทั้งสองด้าน จะประกอบกันช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันถ่องแท้ขึ้น เกี่ยวกับระบบ และกระบวนการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเกี่ยวกับสภาวะและพัฒนาการ (หรือ ค้อยพัฒนาการ) ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

อนึ่ง การแบ่งงานศึกษาออกเป็นค้ำนกฎหมายและค้ำนการเมืองดังกล่าว นี้ ก็เพียงแต่จัดไปตามความถนัดและสนใจทางวิชาชีพเป็นเกณฑ์ มิได้มีหลัก เหตุผลอื่นใดที่ลี้ไปกว่านี้เลย อันที่จริงความนิยมแบ่งสายงานทางวิชาการออกเป็นสาขาต่าง ๆ อย่างเช่นทุกวันนี้ แม้ว่าอาจจะมีเหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างไร ก็ตาม แต่เมื่อต้องเผชิญกับประเด็นปัญหาหลัก ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเข้า ระบบวิธีการศึกษาแบบแบ่งแยกสาขาวิชา ก็นับวันจะกลายเป็นสิ่งล้าสมัยลงไปทุกที โครงการศึกษาเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญนี้ ก็ คงตกอยู่ภายใต้สภาพอันจำกัดทางปัญหาความคิดและวิชาการในทำนองเดียวกัน อย่างดีเท่าที่ทำได้ในที่นี้ก็โดยพยายามประสานแหล่งความคิดและข้อมูล ความรู้ค้ำนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้แนวทางเข้าถึงปัญหาค้นอย่าง รอบค้ำนขึ้น กล่าวโดยเฉพาะถึงงานศึกษานี้เอง แม้จะกำหนดหัวข้อเน้นไป ในค้ำนการเมือง แต่ทว่าโดยเนื้อหาสาระในตัวเองก็มีส่วนจะต้องเกี่ยวโยงอยู่ ไม่น้อยไปถึงเรื่องของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนเศรษฐกิจ และสังคม ดังที่จะได้เห็นในบทต่อ ๆ ไป แสดงให้เห็นว่าเรื่องของรัฐธรรมนูญ นั้นจริง ๆ แล้ว มีประเด็นปัญหากว้างขวางสลับซับซ้อน และไม่ใช่เรื่องที่จะ พึ่งปล่อยให้เป็นธุระรับผิดชอบของสาขาวิชาหรือความเชี่ยวชาญค้ำนหนึ่งค้ำน ใดโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคม-การเมือง

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า จะมองหรือเข้าใจรัฐธรรมนูญกันอย่างไร เป็นที่ที่น่ายินดีไว้ในปัจจุบัน โลกทัศน์ทางวิชาการในเรื่องนี้ได้พัฒนารุดหน้าไปเป็นอันมาก มีการยอมรับกว้างขวางขึ้นถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ประกอบกัน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการตื่นตัวและขยายความคิดความเข้าใจของแวดวงวิชาการ แต่เดิมการศึกษาคิดค้นเรื่องรัฐธรรมนูญเคยนิยมเน้นหนักไปในแนวและเนื้อหาของการวิเคราะห์ตีความตัวบทกฎหมายกันเป็นพื้นฐาน หลักและวิธีการศึกษาเชิงนิติศาสตร์เช่นว่านี้ คงจะไม่ใช้เรื่องผิดแปลกอะไรนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่า ความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นหลักการอันมีมาจากระบบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนามาถึงขั้นที่มีพื้นฐานรองรับทางค่านิยมวัฒนธรรมและสถาบันอย่างมั่นคง ในสภาพการณ์ปกติ การปฏิบัติงานและการศึกษาคิดค้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีภายในกรอบของความเป็นกฎเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างแน่ชัด แต่ครั้นเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการเปลี่ยนแปลง แนวทางและขอบข่ายความสนใจย่อมได้รับผลกระทบไปด้วยเป็นธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมต้องถูกคุกคามจากเผด็จการฟาสซิสต์ หลักความคิดและความเชื่อในประชาธิปไตยและสถาบันแบบเสรีเริ่มสั่นคลอนลงไป และแม้เผด็จการฟาสซิสต์จะพ่ายแพ้ไป แต่โลกหลังสงครามก็ยังคงต้องประสบกับวิกฤตจากการเผชิญหน้าระหว่างค่ายทางความคิดและการเมืองของ “ตะวันตก” กับ “ตะวันออก” ตลอดมาจนกระทั่งบัดนี้ ผลที่ตามมาก็คือ ความขัดแย้งทางความคิดด้าน

ต่าง ๆ แม้ภายในสังคมตะวันตกเอง ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องได้รับการประเมินวิเคราะห์กันอย่างรอบคอบขึ้นถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งเงื่อนไข^๕ สำหรับความเป็นไปได้หรือความสำเร็จของระบอบ ในแง่^๖ การศึกษาคิดค้นเรื่องของรัฐธรรมนูญจึงพัฒนาเป็นไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเป็นสำคัญนอกเหนือไปจากแนวความสนใจพื้นฐานในเชิงประวัติศาสตร์และกฎหมาย^๗

ในประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ถ้าเข้าใจไม่ผิดกฎเกณฑ์ใหม่ที่จะเริ่มจะขยายขอบข่ายความสนใจทางวิชาการออกไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเหมือนกัน หากแต่ด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน ปัญหาทางรัฐธรรมนูญของไทยไม่ใช่เกิดจากการทำลายทางความคิดหรืออุดมการณ์ แต่เป็นเพราะเหตุจากความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญเอง ถ้าจะถือเอาการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นจุดเริ่มต้น จนถึงบัดนี้เป็นระยะเวลากว่า ๕๐ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้รวมถึง ๑๓ ฉบับด้วยกัน เกิดบทปฏิวัติ รัฐประหาร ๑๔ ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นผลล้มล้างรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ ๘ ครั้ง ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงกรณีรัฐบาล “ปฏิวัติตัวเอง” และเปลี่ยนรัฐธรรมนูญอีกอย่างน้อย ๓ ครั้ง (พระยามโนปกรณนิติธาดา เมษายน ๒๔๗๖ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และจอมพลถนอม กิตติขจร พฤศจิกายน ๒๕๑๔) ในช่วงระยะเดียวกัน มีรัฐบาลนับจำนวนถึง ๔๓ ชุด ในจำนวนนี้ ถ้าดูจากตัวบุคคลที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลแล้ว เป็นพลเรือนถึง ๑๐ คน จาก ๑๖ คน แต่เมื่อนับระยะเวลาที่คณะรัฐบาลชุดพลเรือนดำรงตำแหน่งโดยอาศัยสถาบันรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้ว รวมกันไม่ถึง ๘ ปี หรืออีกนัยหนึ่งเป็นคณะรัฐบาลชุดภายใต้ผู้นำฝ่ายทหารถึงกว่าร้อยละ ๘๐ ของช่วง

ระยะเวลาทั้งหมด^๒ ความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ เช่นนี้ เท่ากับเป็นภาพสะท้อนถึงปัญหาทางรัฐธรรมนูญไปในอีกลักษณะ ซึ่งต่างออกไปจากกรณีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตกกล่าวคือ ลักษณะที่ขาดการยอมรับใน “หลักการมูลฐาน” บางอย่างอันจำเป็นต่อเสถียรภาพทางรัฐธรรมนูญ และเพราะเหตุขาดความแน่นอนหรือความเป็นกฎเป็นเกณฑ์นี้เองที่ทำให้แนวการศึกษารัฐธรรมนูญของไทยเริ่มเป็นที่รู้สึกว่าปัญหาซับซ้อน ผลก็คือ เริ่มมีการแสวงหาความหมายและความเข้าใจในขอบข่ายอันกว้างขวางออกไป ในแวดวงของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญเองแม้จะยังคงจำกัดตัวอยู่ในอาณาเขตนิติศาสตร์ แต่ก็เริ่มปรากฏความพยายามขยายขยายการศึกษาคิดค้นออกไป ถึงหลักการทางทฤษฎีและปรัชญารวมทั้งสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ และในขณะเดียวกันพยายามเรียกร้องเชิญชวนให้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงของนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่ประกอบกันไป^๓

เจตนารมณ์ของงานศึกษานี้ มุ่งที่จะแสวงความเข้าใจในปรากฏการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้มิใช่ด้วยยี่คิดคิดในแนวหรือวิธีการของศาสตร์สาขาใดทั้งนั้น ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของสมมติธรรม หากแต่จะพยายามศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมตามบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคมและการเมือง มองจากพื้นฐานความเป็นจริงในข้อนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่อยู่ในขอบข่ายของทวิบทกฎหมายและในส่วนที่นอกเหนือออกไปจากนั้น ที่กล่าวเช่นนั้นมิได้หมายถึงจะปฏิเสธหรือลดคุณค่าและฐานะทางกฎหมาย ซึ่งนับเป็นมิติสำคัญยิ่งด้านหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของ

รัฐธรรมนูญ เป็นแค่เพียงว่าตัวบทกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จะให้ความเข้าใจถึง บทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้อย่างครบถ้วน ดังที่ศาสตราจารย์คาร์ล ไพรตริก ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่าการจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาลอัน เป็นเจตนารมณ์แห่งระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้นเป็นทั้งข้อที่บัญญัติไว้ใน ตัวบทกฎหมายและอาศัยปัจจัยที่อยู่นอกขอบข่ายของกฎหมายด้วย เป็นต้นว่า การวิพากษ์วิจารณ์ พลั้งคัตค้านจากพรรคการเมือง หนังสือพิมพ์ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ รวมตลอดถึง ความสำนึกในจิตใจของผู้ครองอำนาจเองว่า จำเป็นต้องประพฤติปฏิบัติตนภายในกรอบอันถูกต้องเหมาะสม^๔ เหล่านี้ล้วน ประกอบกันเป็นพื้นฐานทางกระบวนการสังคม-การเมือง ส่งเสริมให้ระบอบ รัฐธรรมนูญของตะวันตกบังเกิดผลบังคับและความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะเป็น กฎหมายสูงสุด “แม่บท” ของประเทศ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงหลักทฤษฎีและผลปฏิบัติของระบอบ รัฐธรรมนูญในประเทศตะวันตกกับของไทยแล้วคงทำให้เห็นความหมายและ บทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนขึ้น ที่กล่าวนี้ไม่มีความมุ่งหมายเพียง แต่จะมาย้ำกันถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็น ข้อเท็จจริงที่เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว จากทัศนะของงานศึกษานี้ ผลปฏิบัติ ของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ตามต่างก็ให้ ความหมายความสำคัญแก่การศึกษาคิดค้นทางวิชาการเช่นกัน แม้ว่าจะอาจจะมีเป้าหมายและแนวทางที่แตกต่างกันไปบ้างเป็นธรรมดา เพราะผลที่สุดแล้ว เรื่องของสังคมและการเมืองอันมีเรื่องของคนเป็นแก่นสารนั้น ย่อมจะต้องมี ลักษณะทั้งที่เป็นสากลและเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละรายไป ข้อสำคัญจะต้อง ไม่ปล่อยให้มาตรฐานความเชื่อทาง “วิชาการ” มาเป็นตัวกำหนดขอบข่าย

ความสนใจทางปัญญาความคิด กล่าวโดยเฉพาะถึงหลักทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญ นั้น ก็มีใช้หลักการที่กำหนดดัชนีมาลอย ๆ ตามเจตนาอารมณ์หรือหลักความคิดของใครโดยเฉพาะ หากเป็นผลอันเกิดจากพลังผลักดันทางสังคม-การเมือง และเป็นที่ยึดถือปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มองในแง่ของกระบวนการทางการเมืองแล้วปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นไปไม่เฉพาะแต่ในกรณีรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษทั้งที่ศาสตราจารย์ไอเวอร์ เจนนิ่งส์ อธิบายถึง^๕ เท่านั้น หากรวมถึงกรณีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรทั้งหลายก็วยสุดแต่ว่าจะเข้าใจความหมายของรัฐธรรมนูญกว้างแคบกันเพียงใด

ในกรณีรัฐธรรมนูญของไทย มีคำถามที่สะท้อนปัญหาทางวิชาการ ในขณะนี้อยู่ข้อหนึ่งซึ่งน่าสนใจ คือ

“มีคำกล่าวว่า ไม่ควรมีการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เพราะในประเทศนี้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย จนหากฎเกณฑ์ที่แน่นอนไม่ได้ บางครั้งก็ไม่มีรัฐธรรมนูญให้นำมาศึกษากันท่านเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร...”^๖

เข้าใจว่าประเด็นที่น่าคำนึงถึงกันในเรื่องนี้ก็คงจะมีแง่มุมหลากหลายพอสมควร เริ่มตั้งแต่ว่าถ้าจะถือเอาตามหลักเบื้องต้นที่เคียวที่ว่า รัฐธรรมนูญหมายถึงเอกสารตัวบทกฎหมายแล้วปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็นับเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญอย่างน้อยเป็นผลให้เกิดความคิดและหลักปฏิบัติที่จะต้องมี “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” หรือไม่ก็ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” ต่อเนื่องกันตลอดมา อาจจะมีช่วงเวลาเว้นว่างขาดตอนไปบ้างก็เล็กน้อยมองอย่างนี้ เราก็มีรัฐธรรมนูญให้ศึกษากันจำนวนมากมาย ปัญหาอยู่ที่ว่าจะศึกษากันอย่างไร จะพอใจกันแค่นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มา

ตีความทางกฎหมายเปรียบเทียบกันเท่านั้นหรือ หรือถ้าจะเอาความแน่นอนของกฎเกณฑ์เป็นหลักเราจะยึดมาตรฐานเช่นใดกัน เป็นต้นว่า ถ้าจะอาศัยมาตรฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตก คือกฎเกณฑ์อันแน่ชัดและสัมฤทธิ์ผลในการจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักการแยกอำนาจและการประกันสิทธิเสรีภาพรวมทั้งความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม เช่นนี้ เราก็มีรัฐธรรมนูญเพียงบางฉบับให้ศึกษากัน (ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙, ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๗) ในแง่นี้แต่รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้ก็ต้องถูกเลิกล้างไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น ถึงแม้จะมีคำถามต่อไปอีกว่า หลักการเหล่านี้บังเกิดผลจริงจริงหรือไม่เพียงใด แต่นั่นก็ไม่สำคัญเท่ากับประเด็นคำถามที่ว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นไปเช่นนั้น นอกจากนั้น ยังมีปัญหาว่าจะอธิบายรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดกฎเกณฑ์ถ่วงดุลกันกับหลักการเหล่านี้อย่างไร หรือจะมองแต่เพียงจากมาตรฐานอุดมการณ์ว่าเป็นประเภทรัฐธรรมนูญ (ถ้ายอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญ) ที่ถ้อยคุณค่าทางวิชาการและเพราะฉะนั้นจึงไม่ควรค่าสำหรับการศึกษาเท่าไรนักกระนั้นหรือ และประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนอกจากจะถือเป็นปรอทวัดความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญไทยแล้ว น่าจะให้ความหมายในเชิงอธิบายปรากฏการณ์ทั้งในทางด้านกฎหมายและการเมืองอย่างไร

เท่าที่หยิบยกตัวอย่างประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการศึกษาในระบบรัฐธรรมนูญไทย ดังกล่าวมานี้คงจำกัดเท่าที่ปรากฏอยู่ในขอบข่ายของ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เท่านั้น ยังมีได้ทั่วไปถึงบทกฎหมาย การกระทำ และพฤติกรรมต่าง ๆ ซึ่งอยู่นอกขอบข่ายเช่นว่านี้ เป็นต้นว่า การปฏิวัติรัฐประหาร กฎอัยการศึก คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ กระบวนการยุติธรรม ฯลฯ

เหล่านี้ เป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่ออย่างสำคัญยิ่งต่อระบบและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลจากความผันผวนปรวนแปรทางการเมือง หลักการความเป็นกฎหมายเป็นเกณฑ์อันเป็นที่คาดหวังจากการมีรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นปัญหาสลับซับซ้อนขึ้น และปัญหาได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ยังความวุ่นไหวสั่นคลอนแก่หลักการรัฐธรรมนูญและในที่สุดแก่สถานภาพของ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญเองทางด้านควมวิชาการก็มีส่วนสะท้อนสภาพบรรยากาศทางความคิดในทำนองเดียวกัน ความเชื่อมั่นในหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเคยแสดงออกอย่างเด่นชัดภายหลังกการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ มา ณ บัดนี้เริ่มกลายเป็นปัญหาอันเคลือบแคลง ดังทำนองข้อสังเกตจากนักนิติศาสตร์ท่านหนึ่ง ดังนี้:-

“ที่เรียกกันว่า ‘แม่บท’ (ของกฎหมายทั้งหลาย) นั้น ก็ยังน่าสงสัยอยู่ เพราะในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญอาจมาทีหลังกฎหมายอื่นก็เป็น ได้จนน่าสงสัยว่า รัฐธรรมนูญเป็น ‘บ่อเกิด’ หรือ ‘บทสรุป’ ของกฎหมายอื่น ๆ กันแน่ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ บ่อย ๆ...”^๑

ประเด็นเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญไทยคงจะยังเป็นปัญหาทางนิติศาสตร์ที่ต้องหาข้อยุติอยู่ต่อไป トラบเท่าที่กติกากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองยังไม่อาจเป็นที่ยุติตกลงกัน ดังจะได้พิจารณาถึงในบทหลัง ๆ ของงานศึกษานี้ แต่อย่างน้อยที่สุด ในแง่ความเข้าใจ ปัญหาข้อนี้เท่ากับเป็นผลสะท้อนถึงความไม่จริงทางสังคมและการเมืองของไทยด้วยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ นั่นก็คือ ความเป็นจริงเกี่ยวกับ สัมพันธภาพทางอำนาจหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นจริงเกี่ยวกับ ระบบและกระบวนการภาย

ในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ อันเป็นตัวกำหนดแจ่มแจ้งว่า “ใครได้อะไร เมื่อไร แล้วก็อย่างไร” ซึ่งก็หมายถึงเรื่องของฐานะอำนาจและผลประโยชน์อันจะมีความมานั่นเอง สัมพันธภาพทางอำนาจนี้กำหนดขึ้นและแสดงออกในรูปของสถาบันการเมืองต่าง ๆ และระบบสถาบันการเมืองเช่นว่านี้ก็คือรัฐธรรมนูญในแง่นี้ รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนอัครชีวิตประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ^๑

เมื่อพิจารณาไปถึงพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคม-การเมืองเช่นนี้แล้ว สิ่งที่เราเรียกว่า “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญจึงมิใช่อะไรอะไรอื่นเลย นอกจากจะเป็นเครื่องแสดงบทบาทหน้าที่ของระบบและกระบวนการแห่งสัมพันธภาพทางอำนาจ ด้วยเหตุฉะนั้นสถานภาพทางกฎหมายกล่าวคือความเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นแม่บทหรือบ่อเกิดแห่งกฎหมายอื่น ๆ ย่อมไม่อาจเป็นหลักการที่มีความสมบูรณ์แน่นอนในตัวเอง หากเป็นหลักการที่อิงอยู่กับเงื่อนไขของความเป็นจริงจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจ ที่กล่าวเช่นนี้ก็ไม่ใช่จะทำให้รัฐธรรมนูญเกิดความหมายหรือคำจำกัดความเป็นสองแง่หรือสองนัยขึ้นมา หากมิได้ความจริงมีอยู่ว่า เราไม่อาจแยกสถานภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญออกจากปรากฏการณ์ทางอำนาจได้ เพราะในที่สุดแล้วกฎหมายกับการเมืองต่างเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน และเป็นองค์ประกอบอยู่ในกระบวนการสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ที่เราเรียนรู้กันมาจกตะวันตก ซึ่งก็มีใช้หลักทฤษฎีที่อุปถัมภ์ขึ้นมาลอย ๆ หากเป็นผลสะท้อนจากการตกลงยอมรับศึกษามูลฐานในระบบ และกระบวนการสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

ตรงกันข้าม ประสพการณ์ทางการเมืองของไทยชี้ให้เห็นว่า ชาติความเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนดังกล่าวมาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลสะท้อนของสถานะที่ในวงการรัฐศาสตร์วิจารณ์กันว่าเป็น “วงจรรอบาภวของการเมืองไทย” กล่าวคือเป็นความผันแปร ว่ายเวียนอยู่ในวัฏจักรจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งมีรัฐสภา ครั้นแล้วก็จะเกิดวิกฤตการณ์และจบลงด้วยรัฐประหาร^๕ ในกรณีอย่างนี้การที่จะยึดถือเอาแต่หลักทฤษฎีอันมีมาแต่ประสพการณ์ของตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยนั้น อาจจะมีส่วนสนองความพอใจตามอุดมการณ์หรือคตินิยมอยู่บ้าง แต่เข้าใจว่าจะไม่ช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจขึ้นมาเท่าใดนัก ในประการสำคัญ ประเด็นปัญหาบางอย่างที่สำคัญกลับมักถูกมองข้ามละเลยกันไป ข้อที่ต้องการจะชี้ให้เห็นในงานศึกษานี้ ก็คือว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นที่เข้าใจได้ตรงกับเรื่องราวที่เป็นจริงขึ้น ก็โดยมองจากแง่ที่เป็น มิติหนึ่งในกระบวนการทางสังคมและการเมือง ประเด็นทางทฤษฎีทำนองที่รัฐธรรมนูญหนึ่ง ๆ มีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร หรือว่ามีความมั่นคงแน่นอนหรือไม่เพียงไร เหล่านี้ อาจให้คุณค่าทางปัญญาความคิดในส่วนหนึ่ง แต่คงจะไม่สำคัญเท่ากับที่ควรจะรู้และเข้าใจกันตามสมควรว่า “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บอกอะไรกับเราบ้างในแง่ของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ รวมทั้งในประการที่ว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้ความหมายแก่เราอย่างไรและในทางกลับกัน สภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองจะมีส่วนอธิบายเจตนารมณ์และข้อบัญญัติ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญอย่างไร ตลอดจนแนวทางที่รัฐธรรมนูญอาจจะพัฒนาต่อไป

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาการทางการเมือง

จากที่ได้พิจารณาถึงความหมายและบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในฐานะที่เป็นนิติหนึ่งในกระบวนการของสังคมและการเมือง และเพราะฉะนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอยู่กับสัมพันธภาพทางอำนาจ ข้อที่พึงพิจารณาต่อไป ก็คือว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างไร คำถามนี้คงจะมีคำตอบอยู่ในตัวเองส่วนหนึ่งจากความเข้าใจที่มีกันอยู่โดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม ถ้าจะพิจารณาเหตุจากปัญหาของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว นั่นก็นับเป็นเพียงครึ่งหนึ่งของคำตอบเท่านั้นเอง เพราะการมีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศย่อมต้องแฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งอยู่เสมอ ในข้อนี้มีประเด็นบางประการที่จำเป็นต้องคลี่คลายกันตามสมควรในที่นี้เพื่อความกระจ่างเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

ก่อนอื่น ขอให้พิจารณาคำอธิบายทางกฎหมาย ซึ่งอาจใช้ถ้อยคำต่างกันไปบ้าง แต่ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญรับตรงกันเป็นลักษณะสากล อย่างเช่นที่ว่า :-

“...เป็นกฎหมายสาขามหาชน ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ อันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะเป็นเพียงจารีตประเพณี...”^{๑๐}

หรือว่าหมายถึง “เอกสารซึ่งวางกฎเกณฑ์กำหนดองค์ประกอบ อำนาจ และวิธีปฏิบัติการของบรรดาสถาบันสำคัญ ๆ ทางการปกครอง และหลักการทั่วไปที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสถาบันเหล่านั้นกับปวงราษฎร”^{๑๐}

บางท่านก็อาจเสริมด้วยสถานภาพพิเศษทางกฎหมายดังที่กล่าวแล้วโดยให้หมายความถึง “เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองแห่งรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐ มีความมุ่งหมายให้ถาวรยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่ทำลาย”^{๑๑}

หรืออาจเข้าใจโดยเฉพาะถึงศักดิ์ทางกฎหมาย คือว่า “เป็นบทบัญญัติสูงสุดของบรรดากฎหมาย เป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมาย ตั้งอยู่รากฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสำคัญกว่าเพื่อน คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ”^{๑๒} เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเข้าใจว่าคงจะมุ่งให้ได้ความหมายในเชิงของความเป็นกฎหมายแท้ ๆ เป็นความหมายกลาง ๆ โดยยังไม่ได้บอกถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์อื่นใดทั้งสิ้น^{๑๓} นั้นอาจเป็นหลักในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีปัญหาสับสนพอสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงวิชาการที่เรียนรู้ได้รับอิทธิพลของหลักธรรมเนียมแบบอย่างรัฐธรรมนูญของตะวันตก ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทยก็อยู่ในสภาพทำนองนี้ กระบวนการเรียนรู้เช่นว่านี้ไม่ต้องสงสัยเลยว่าย่อมจะมีผลสะท้อนต่อบรรยากาศทางปัญญาความคิดและส่งผลกระทบต่อวงการเมืองอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้นำมาประเมินในงานศึกษานี้ แต่ทว่าจะใช้เป็นเครื่องอธิบายความเป็นจริงกันอย่างไรนั้น เป็นข้อที่น่าพิเคราะห์ไตร่ตรองกัน ขอให้พิจารณา

ทัศนคติอย่างหนึ่งที่พยายามอธิบายปัญหาความหมายที่เป็นกลางของรัฐธรรม
 นูญ :-

“ความสับสนของรัฐธรรมนูญในเมืองไทยเดิมเข้าใจกันว่า รัฐธรรมนูญ
 คือประชาธิปไตย ถึงกับถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบเผด็จ
 การรัฐธรรมนูญก็คือ ปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย ซึ่งไม่มีความหมายอะไร
 เลย เพราะเผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชก็เป็นรัฐธรรมนูญ”

“...คำว่ารัฐธรรมนูญมีความหมายเป็นกลางในตัวเองไม่ได้เอนเอียงไปใน
 ทางประชาธิปไตยหรือเผด็จการโดยนัยความหมายของคำ สำหรับผู้เขียน
 เอง มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครอง
 ประเทศหรือถ้าจะกล่าวในเชิงทฤษฎีก็เป็นว่า รัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่
 เกี่ยวพันกับอำนาจสูงสุดของรัฐ เริ่มต้นก็เป็นการจำกัดอำนาจของผู้
 ปกครอง ไม่ว่าราษฎรจะพร้อมใจกันจำกัด เช่นรัฐธรรมนูญอังกฤษ
 ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือผู้ปกครองจะยอมจำกัดอำนาจตัวเอง เช่น
 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๓๒ รัฐธรรมนูญรัสเซีย พ.ศ. ๒๔๔๙ รัฐ
 ธรรมนูญโมนาโก พ.ศ. ๒๔๕๔ หรือรัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย พ.ศ. ๒๔๗๔
 ก็ตาม ต่อจากนั้นก็สร้างหรือรับรองอำนาจต่าง ๆ ขึ้น เช่น รับรองว่า
 “อำนาจอธิปไตยเป็นของใคร ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร อำนาจอธิ
 บัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีการจัดระเบียบอย่างไร
 ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่า
 นี้...”^{๑๕}

“ความหมายเป็นกลาง” ของรัฐธรรมนูญกับเจตนารมณ์ของ “การ
 จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง” เป็นปัญหาที่เห็นจะต้องแยกแยะอธิบายในที่นี้
 ถ้าจะพูดกันอย่างกว้าง ๆ แล้ว การจำกัดอำนาจอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรม

ในทางปฏิบัติและเป็นไปได้แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้าม แม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นใช้จริง แต่อาจไม่ได้มีบทบัญญัติข้อใดที่กำหนดคกฏเกณฑ์การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไว้เลยก็ได้ ประสพการณ์ทางการเมืองของไทยเราเองเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ คงจะอนุมานได้จากพระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๐ ว่า :-

“...พระบรมราชานุญาตของเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏ ในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นล้นพ้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใด ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น ประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น...”^{๑๖}

และถ้าหากจะได้มี “กฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพ” ขึ้นในสมัยนั้น ก็ยังทรงมีพระราชดำริไว้ว่า :-

“เมื่อจะนำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึงก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นที่เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหลายประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระบรมราชานุญาตต่าง ๆ กันด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ...ส่วนที่กรุงสยามนี้ ยังไม่มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้วจึงเป็นชั้นเหมือน

ประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ
 ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็น
 การเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็น
 การผิดกันตรงข้าม....ปรกติทุกวันนี้ ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็น
 ผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็น
 สุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากันเป็นความจริง เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็น
 สมควรว่า ราชานุกาของพระเจ้าแผ่นดินควรจะกำหนดตามแบบเดิม
 แต่ในข้อที่เป็นข้อจริงอย่างไร คือเหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดกัน
 นอก ๆ แบบ เช่น เรียกพระนามว่าเจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่ามีอำนาจ
 อันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีความคิดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งความจริง
 สามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้น ก็จะเป็นการสมควรแก่บ้านเมือง
 ในเวลานี้อยู่แล้ว”^{๑๖}

เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพระบรมราชานุกาภายใต้
 ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดใน “ร่างพระราช
 กฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ซึ่งเข้าใจว่าสมเด็จพระยาเทววงศ์
 วิโรปการเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ทรงเป็นผู้ร่าง^{๑๗} ดังนี้ :-

“มาตรา ๒ พระเจ้าแผ่นดินย่อมมีพระราชอาณาสิทธิ์ เด็ดขาดโดยพระราช
 ทฤไทย ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่าอีกแล้ว”

“มาตรา ๓ พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักดิ์คานุกาเป็นอาทิ คือ (๑) ย่อม
 เป็นเจ้าเป็นใหญ่ปกครองแผ่นดิน ที่พึงที่พำนักของอาณาประชาราษฎร
 (๒) เป็นที่เก็บแห่งความยุติธรรมที่ระงับดับทุกข์ร้อน แลทรงพระกรุณา
 ยกโทษคนผิดกฎหมาย.... (๓) พระราชดำรัสได้ประกาศแล้ว ย่อมเป็น
 กฎหมายสำหรับแผ่นดิน....”^{๑๘}

ในลักษณะเช่นนี้ การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญในตัวเอง จึงอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการจำกัดอำนาจเสมอไป ทั้งนี้ไม่พุดถึงในกรณีที่ว่า ผู้ปกครองอาจสมัครใจเองที่จะจำกัดการใช้อำนาจอัน “ล้นพ้น” ในขอบข่าย “ที่สมควรและเป็นยุติธรรม” ซึ่งไม่ใช่จะเป็นไปไม่ได้ หรืออาจจะมองกันในแง่ที่ว่าเกิดความรู้สึกในทางที่อำนาจถูกจำกัดเพียงเพราะมีการตรา “กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาต” ขึ้นอันผิดไปจากธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมา เช่นนี้เป็นต้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องจากกรณีของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แสดงเจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ โดยแท้จริงแล้วกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ยึดเจตนารมณ์เพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาลนั้นมีต้นกำเนิดและเป็นลักษณะเฉพาะของตะวันตก ซึ่งในงานศึกษานี้จะใช้คำเรียกเฉพาะว่า ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalism) โดยตลอด อันเป็นหลักความคิดและค่านิยมของตะวันตก รัฐธรรมนูญไม่ใช่เพียงตัวบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเป็นกลาง ๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นที่เข้าใจกันด้วยเสมอในความหมายของบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ การสถาปนาระบบจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล^{๒๐} ในประวัติศาสตร์ทางความคิด เจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญตะวันตกสะท้อนให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในงานเขียนของมองเตสกีเออ ปราชญ์ฝรั่งเศส เรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (De l'esprit des lois) โดยเฉพาะในเล่ม ๑๑ ของหนังสือนี้ซึ่งให้หัวข้อเป็นการสื่อความหมายของเจตนารมณ์ดังว่านี้คือ “ว่าด้วยการสถาปนาเสรีภาพทางการเมืองในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ” จุดมุ่งหมายสำคัญก็คือปัญหาที่จะต้องหาทางควบคุมอำนาจและกำหนดหลักการแยกอำนาจเพื่อพิทักษ์รักษาสีทธิเสรีภาพของบุคคล และในขณะเดียวกันเพื่อสถาปนาสิทธิอำนาจโดยชอบธรรมของรัฐบาล^{๒๑}

ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมเช่นว่านี้ มิใช่เพียงจะอุบัติขึ้นมาจากจินตนาการของมนุษย์โดยลำพัง หากเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการต่อสู้ต่อรองทางการเมืองอันเป็นมาโดยลำดับในสังคมตะวันตก กระแสพระราชดำรัสที่อ้างถึงข้างต้น ในแง่หนึ่ง เป็นการแสดงถึงความเข้าใจที่ตรงจุดอย่างยิ่งในลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน “ประเทศยุโรป” ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชานุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ... ส่วนที่กรุงสยามนี้...เป็นการรับผิดชอบตรงกันข้าม...” ในตอนต้นของบทนี้ ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วถึงบทบาทหน้าที่ของ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นภาพสะท้อนหรืออีกนัยหนึ่งอัตวิชีวะประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐเจตนารมณ์ของการจำกัดและควบคุมอำนาจและการกระทำของรัฐบาลเป็นผลสรุปจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่ง “ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ” ดังนั้น ความหมายในเชิงบทบาท หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ จึงย่อมแตกต่างออกไปจากประสพการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาแต่อิทธิพลจากผู้นำเบืองบนเป็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้เจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ ถ้าจะมีปรากฏให้เห็นจะเป็นเรื่องของเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของส่วนบุคคลเสียมากกว่าที่จะมีพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางความคิดของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมซึ่งได้เข้ามามีบทบาทอยู่มากพอสมควรในการอธิบายความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทยดังทัศนะจากนักนิติศาสตร์อีกท่านหนึ่งดังนี้ :-

“...เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญ เราหมายความถึงอะไร ตามความเข้าใจของข้าพเจ้า รัฐธรรมนูญหมายถึงแต่เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองอันมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม คือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ข้อนี้เป็นสำคัญแตกต่างกับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจไม่อยู่ในอาณัติแห่งกฎหมาย”^{๒๒}

ตามหลักความคิดนี้ ลักษณะความเป็น “สัญญาประชาคม” ถือเป็นเกณฑ์กำหนดลักษณะความเป็น “รัฐธรรมนูญ” นี้ก็อีกเช่นกัน คิดว่าด้วย “สัญญาประชาคม” มีรากฐานอยู่ในประวัติศาสตร์ทางความคิดและการต่อสู้ทางการเมืองของตะวันตก กล่าวได้ว่าเป็นที่มาส่วนหนึ่งของหลักการจำกัดอำนาจในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม “เป็นรากฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอันสถาปนารัฐธรรมนูญให้มีสถานะภาพเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น” หลักความคิดที่ว่าด้วย “สัญญาประชาคม” เป็นผลสะท้อนของการตกลงยินยอมระหว่างคู่ภาคีในสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างเช่นทำนองที่ “ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ” ดังนั้น ความเป็น “สัญญาประชาคม” จึงเป็นลักษณะเฉพาะสำหรับอธิบายความหมายของ “เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง” เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น เป็นต้นว่า แมกนา คาร์ตา (Magna Carta ค.ศ. 1215) บัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights ค.ศ. 1869) ฯลฯ ของอังกฤษ แต่ก่อนข้างจะเป็นปัญหาที่น่าสงสัยอยู่ ถ้าจะนำมาใช้อธิบายกรณีอย่างของไทยซึ่งเป็นเรื่องความเห็นดีเห็นงามมาจากผู้ปกครองเองคือ “เป็น

แต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ” เป็นอันว่าจะเปรียบเทียบกันระหว่างแมกนา คาร์ตา กับศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ถ้าประสงค์จะตีความกันให้กว้าง ทั้งสองกรณีก็อาจนับอยู่ในข่าย “เป็นเอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง” และจัดเป็นรัฐธรรมนูญได้^{๒๓} แต่จะไปไกลถึงขั้นวินิจฉัยเอาว่า ทั้งคู่เป็น “สัญญาประชาคม” ด้วยกันนั้น^{๒๔} ก็จะพลอยทำให้ลักษณะความเป็น “สัญญาประชาคม” เองหมดความหมายไปในทันที ด้วยเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับ และทราบกันคืออยู่ว่า—

“...ประกาศปฏิญญาของพ่อขุนรามคำแหง....ไม่ใช่เอกสารทางการเมืองที่ขุนนางหรือราชกรบังกับให้พระเจ้าแผ่นดินเซ็นเหมือนแมกนาคาร์ตาของพระเจ้าจอห์น แต่เป็นปฏิญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศปิตุุทานศรัทธาความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมืองของตนเอง เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจ ด้วยใจรักและเอ็นดู....”^{๒๕}

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ได้มีความประสงค์อันใดที่จะมาบันทึกหรือล้มล้าง หลักความเชื่อหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะในวงการนิติศาสตร์ไทยที่ว่า จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญมีอยู่เพื่อจำกัดอำนาจ และการกระทำของรัฐบาล และแนวโน้มของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็มีทางอาจจะมองกันได้ ในทำนองนั้น ดังที่จะพยายามพิเคราะห์ดูในแง่นี้ด้วยส่วนหนึ่ง กระนั้นก็ดี ประเด็นหลักในที่นี้ไม่ใช่อยู่ที่ว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไร ซึ่งจำเป็นจะต้องแยกแยะให้ต้องแท้จากแง่ของความเป็นจริงทางการเมือง จริงอยู่การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ปรากฏเป็นตัวเป็นตนขึ้นมา นับเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งทางการเมือง และอาจมีส่วนทำให้บังเกิดความรู้สึกหรือเข้าใจไป

ถึงว่าการมีกฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจำกัดอำนาจของรัฐบาลนั้น ดูเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงหรือเหมือนเป็นเรื่องเดียวกัน^{๒๖} แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญอาจเป็นเพียงเอกสารหรือเครื่องบ่งบอกถึงอำนาจสิทธิขาดของผู้ปกครอง อันเป็นการตรงกันข้ามกับความหมายในเชิงจำกัดอำนาจก็ได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่าง “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” หรือว่าอาจเป็นเพียงเพื่อบอกกล่าวให้ทราบถึงนโยบายหรือเจตนารมณ์ในการใช้อำนาจปกครองอย่างเช่นทำนองศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

ยิ่งมาในสมัยปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกพากันนิยมให้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญออกมาใช้กัน แล้วก็มักบรรจบบทบัญญัติไปในการทำนงจำกัดอำนาจของรัฐบาลคล้าย ๆ กับระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาทิเช่น การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ การเลือกตั้ง และสิทธิเสรีภาพของราษฎร เหล่านี้เป็นต้น โดยที่พอจะเห็น ๆ กันได้ว่า มิได้เกิดผลบังคับจริงจังอะไรนักหรือในหลาย ๆ กรณีอาจเป็นไปได้ในทางตรงกันข้ามก็ได้ เพราะในที่สุดแล้ว เจตนารมณ์และผลบังคับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติทำนองคล้าย ๆ กันเหล่านี้ จึงยอมให้ผลและความหมายในเชิงของบทบาทหน้าที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจในแต่ละสังคม

ในสภาวะอันสลับซับซ้อนของการเมืองสมัยใหม่เช่นนี้ จึงมีปัญหาบางประการที่พึงพิจารณากัน กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่แต่เพียงเป็นเอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองเท่านั้น หากยังมีเจตนารมณ์กำกับอยู่ด้วย แต่ในทางที่มักปฏิบัติกัน ก็มีกฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย รวมทั้งของ

ไทย ที่แสดงเจตนารมณ์ให้ปรากฏหลาย ๆ ด้านที่ลึกล้ำขัดแย้งกัน ปัญหาที่มีอยู่ว่า เราจะทำความเข้าใจกันอย่างไร สำหรับเจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้น ก่อนข้างชัดเจนในจุดมุ่งหมายของการจำกัดอำนาจรัฐบาลดังกล่าวมาข้างต้น และหลักอุดมการณ์ข้อนี้มีส่วนอยู่ไม่น้อยทีเดียวที่สร้างความเข้าใจทางวิชาการไปไกลถึงขั้นที่ว่า การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้ก็เฉพาะเพื่อจุดประสงค์เช่นว่านี้เท่านั้น ดังที่พอจะอนุมานได้จาก “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของคนและของราษฎร” ค.ศ. ๑๗๘๙ ของฝรั่งเศส ที่ว่า:-

“สังคมใดซึ่งไม่มีการประกันรับรองบรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแน่นอน หาใช้รัฐธรรมนูญไม่”^{๒๗}

มาในสมัยนี้ แม้จะยอมรับกันตามข้อเท็จจริงว่า รัฐธรรมนูญอาจมีแนวทางแตกต่างกันหลายหลายไปได้ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคมดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังรักที่จะยึดถือเอาระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยประเด็นปัญหาหนักกล่าวคือ มองแยกแยะประเภทรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับระหว่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalist Constitution) กับระบอบที่ไม่ใช่เป็นเช่นนั้น (Non-Constitutionalist Constitution) ผลทางการศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมเช่นนี้ก็มักจะเป็นไปในแนวที่มาตุกันว่ารัฐธรรมนูญระบอบไหนจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ดีกว่า หรือว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่า รวมทั้งปัญหาว่าเพราะเหตุใดการประพฤติปฏิบัติถึงมิได้เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับของตะวันตก^{๒๘} อะไรทำนองนี้ ซึ่งก็เป็นแนวและแบบวิธีการศึกษาที่อาจจะเป็นคุณประโยชน์อยู่ แต่ในขณะที่เดียวกันอาจจะกลายเป็นฉันทาคติทางวิชาการที่

ทำให้มองพลาดจากสาระสำคัญในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่ต่างออกไปจากแบบของตะวันตก

กรณีตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัด เห็นจะได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพโซเวียตฉบับ ค.ศ. ๑๙๓๖ ซึ่งอาจจะดูเป็นสองแง่สองมุมตรงกันข้ามกัน กล่าวคือในทำนองหนึ่งเป็นการพัฒนาระบบการเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (โดยใช้หลักการสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยตรง และการลงคะแนนเสียงด้วยวิธีลับ) แต่ในอีกทำนองหนึ่ง ยังคงสงวนการผูกขาดอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ไว้เช่นเดิม แน่นนอน เมื่อมองจากสายตาของตะวันตกแล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเหล่านี้แทบจะไม่ให้ความหมายอะไรเลย ในแง่ของการจำกัดอำนาจรัฐบาลและการควบคุมสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แล้วก็นั่นเองอีกเช่นกันที่ว่า การเปลี่ยนแปลงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศที่ต้องการผูกมิตรกับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ร่วมกันต่อสู้กับฝ่ายฟาสซิสต์ของฮิตเลอร์ การบรรจุหลักการแยกอำนาจก็ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ดี ตลอดจน บรรดาสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ก็ดี เหล่านี้อาจมุ่งเพื่อโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองอย่างที่เขาใจกัน แต่ถึงกระนั้นก็เป็นกรยากยิ่งที่จะปฏิเสธความหมายความสำคัญของรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตในฐานะสถาบันการเมืองเป็นแต่ว่าอาจไม่ได้มีความหมายตามนัยอุดมการณ์ และความเข้าใจแบบตะวันตกเท่านั้น ดังเช่นที่นักวิชาการ “ฝ่าย” ตะวันตกผู้หนึ่ง เคยตั้งข้อสังเกตวิจารณ์รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตไว้ว่า :-

“...บรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายอาจมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ได้อีก (คือออกไปจากการจำกัดอำนาจรัฐบาล) รัฐธรรมนูญยังเน้นลัทธิความเชื่อ

ด้วย เฉพาะทราบเท่าที่รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อโฆษณาชวนเชื่อในต่างประเทศ บรรดาเอกสารรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตก็ย่อมหมกมุ่นค่าลงไป ในฐานะสถาบันการเมือง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นวิธีการเพื่อช่วยให้ บรรลุถึงความตกลงกันในหมู่คนทั้งหลาย^{๒๕}

ในตอนต้นของบทนี้ได้พูดถึงว่า รัฐธรรมนูญเปรียบได้เสมือนอัตตชีวิ ประวัติของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในรัฐ และสัมพันธ์ภาพนี้ แสดงออกใน รูปของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ข้อที่สมควรทำความเข้าใจต่อไปในขั้นนี้ ก็คือ ว่า ความหมายและบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองในฐานะเป็นเครื่อง แสดงออกของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ระบบและกระบวนการทางการเมือง “เปิด” (โดยเปรียบเทียบ) ในสังคมตะวันตกเป็นภาพสะท้อนของสัมพันธ์ภาพ ทางอำนาจอย่างหนึ่ง ในฐานะเช่นนั้น สถาบันการเมืองย่อมมีบทบาทหน้าที่ เป็นสื่อหรือวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มชนจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกัน (อย่างน้อยตามนัยแห่งกฎหมาย) และเพราะฉะนั้น จึงทำหน้าที่เป็นแหล่ง ประสานปัญหาขัดแย้งและผลประโยชน์ในหมู่บุคคลหรือกลุ่มชนเหล่านั้น แต่ ความหมายและบทบาทหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ ยากที่จะนำมาใช้อธิบายหรือ วิเคราะห์สถาบันการเมืองอย่างของสหภาพโซเวียต ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของ สัมพันธ์ภาพอีกแบบหนึ่งตามนัยของหลักการเผด็จการแห่งชนชั้นกรรมาชีพ ภายใต้ “บทบาท” ของพรรคคอมมิวนิสต์อันเป็นพรรคการเมืองเดียวเท่านั้นที่จะมีอยู่ได้ในสหภาพโซเวียตในฐานะที่ทำหน้าที่ “ปกป้องผลประโยชน์ ของคนงานและชาวนา” และอำนวย “ประชาธิปไตยสำหรับประชาชนคน งาน กล่าวคือ ประชาธิปไตยสำหรับชนทั้งมวล”^{๒๖} นี่ก็เหมือนกรณีหลัก แห่ง “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญอันมิได้มีอยู่เพื่อควบคุมจำกัดอำนาจรัฐบาล

หากแต่เพื่อยืนยันรับรองฐานะความชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งก็คือพรรค
คอมมิวนิสต์

ข้อแตกต่างทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติ
ศาสตร์อันมีลักษณะหลากหลายต่าง ๆ กันได้ตามสภาพแวดล้อมทางสังคม
วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง และลักษณะความเปลี่ยนแปลงนี้ก็เป็น
มิติอันสำคัญยิ่งสำหรับความหมายในเชิงพฤติกรรมของรัฐธรรมนูญ กรณีของ
ระบอบและสถาบันการเมืองของประเทศตะวันตก และสภาพโซเวียตมักถูก
นำมาใช้อ้างอิงเปรียบเทียบกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผล
ของแนวทางหรือแบบอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน หรือว่าตรงกัน
ข้ามกันในเชิงการต่อสู้ทางลัทธิการเมือง กล่าวคือ ระหว่างแนวทางแบบ
ปฏิวัติเสรีนิยมและแนวทางปฏิวัติสังคมนิยม^{๓๑} แต่ทว่าสองระบอบนี้ก็มิใช่ว่า
ที่คล้ายกันอยู่ ซึ่งเป็นจุดน่าสนใจไม่น้อยไปกว่าในค่านความแตกต่าง อย่าง
น้อยก็สำหรับงานศึกษานี้ นั่นก็คือ ความเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างแตกหักจาก
อดีต ในแง่นี้ สำหรับแนวทางแบบปฏิวัติสังคมนิยม ความหมายของการเปลี่ยน
แปลงทางรัฐธรรมนูญพอจะอนุมานได้จากเหตุผลอ้างอิงของผู้นำพรรคคอมมิวนิ
สต์ซึ่งเท่ากับเป็นผู้กำกับการเปลี่ยนแปลงตลอดมาภายหลังสถาปนาอำนาจขึ้น
โดยผลของการปฏิวัติบอลเชวิค ปี ค.ศ. ๑๙๑๗ ทั้งนี้โดยนัยแห่งหลักอุดม
การณ์มาร์กซิสต์ กล่าวคือ เหตุผลอ้างอิงถึงสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ
- สังคมอันเป็นรากฐานของระบบอำนาจรัฐ และซึ่งเป็นเครื่องอธิบายเหตุ
ปัจจัยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ (ฉบับ ค.ศ. ๑๙๑๘, ๑๙๒๔ ๑๙๓๖,
และ ๑๙๗๗)^{๓๒}

ส่วนสำหรับแนวทางแบบเสรีนิยมในตะวันตกอาจรุนแรงน้อยกว่าและมี
 วิวัฒนาการต่อเนื่องอยู่พอสมควร แต่ลักษณะของความแตกหักจากอดีต
 ปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคหลังการปฏิรูป
 และการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ความคิด ความพยายามจำกัดอำนาจซึ่งสะท้อน
 จากสมัยแมกนา คาร์ตาตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ มาได้รับการเสริมด้วย
 หลักอุมการ เรื่องสิทธิเสรีภาพในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ถึงที่
 ปรากฏเอกสารรัฐธรรมนูญสำคัญ ๆ ออกมาในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง อังกฤษ (Petition of Rights 1627, Habeas Corpus Act 1679
 และ Bill of Rights 1689) อเมริกา (Declaration of Independence 1776,
 United States Constitution 1787 และ Bill of Rights 1791) และฝรั่งเศส
 (Declaration des Droits l' Homme et du Citoyen, 1789) การเปลี่ยนแปลง
 เช่นนี้เป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อสัมพันธ์ภาพทางอำนาจทั้งที่ C.G.
 Weeramantry อดีตผู้พิพากษาศาลสูงสุดของศรีลังกาได้ให้อธิบายไว้
 อย่างชัดเจนและกระชับรัดกุมไว้คือ :-

“ได้เกิดการตั้งข้อโต้แย้งต่อระบบอำนาจ ไม่ว่าจะเคยเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือ
 ว่ายึดถือกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับ
 พลันทันใดต่อวัฒนธรรมเก่าแก่ มีการค้นพบโลกใหม่ ๆ ซึ่งปลดปล่อย
 ทั้งจิตใจ และสังคมให้ออกไปจากหลักยึดถือเก่า ๆ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผล
 ทำให้รูปแบบการจกระเบียบสังคมแบบโบราณในยุโรปต้องแตกสลายไป
 และเป็นการปลดปล่อยปัจเจกบุคคลออกจาก (พันธผูกพันของ) กลุ่ม
 และเชิดชูแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคให้เป็นมรดก
 ตกทอดมาสู่ยุคหลัง ๆ สืบมาแต่นั้น”^{๑๑}

ลักษณะความแตกต่างจากอดีตดังกล่าวนี้ ยากที่จะพบได้ในประสพการณ์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งโดยพื้นฐานยังคงเป็นสังคมแบบประเพณี แม้ว่าจะถูกผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ก็ตาม ในแง่หนึ่ง ถ้าหากจะพิเคราะห์เปรียบเทียบเป็นคำคุณ่ง่าย ๆ แล้ว ก็เห็นจะกล่าวได้ว่าประสพการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยคงจะอยู่ในระหว่างสองแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่ว่านี้ กล่าวคือในด้านหนึ่งของสัมพันธภาพทางอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำของระบบราชการยังคงเป็นผู้กำกับควบคุมอำนาจรัฐดังเช่นที่เคยเป็นมา และในอีกด้านหนึ่งเป็นกระแสพลังทำลายต่อต้าน อันเกิดแต่อิทธิพลของแนวอุดมการณ์เสรีนิยมสมัยใหม่และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม เหล่านี้ประกอบเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของสังคมไทย กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญก็คงเป็นไปในลักษณะทำนองเดียวกัน คือเป็นการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากเบื้องบนเป็นหลัก ในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นไปได้ยากที่จะมุ่งหวังให้กฎหมายรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นเครื่องจำกัดอำนาจของรัฐบาล อย่างเช่นที่อยากจะให้เป็นกันจากแง่ของนิติศาสตร์ดังกล่าวมาในตอนต้นของบทนี้ สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมแบบประเพณีของไทยจึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายกระเจียดไปทางด้านของสหภาพโซเวียตมากกว่า แม้ว่าจะพยายามคงรูปแบบของตะวันตกไว้อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ A.V. Dicey ได้เคยให้ข้อสังเกตเปรียบเทียบในเชิงสังคมวิทยาไว้อย่างน่าสนใจในงานวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า :-

“...กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษแฝงไว้ด้วยหลักนิติธรรม โดยอาศัยพื้นฐานที่ว่าบรรดาหลักการทั่วไปแห่งรัฐธรรมนูญ (อาทิเช่น สิทธิในเสรี

ภาพส่วนบุคคล หรือว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ) สำหรับเราแล้ว นับเป็นผลอันเกิดมาจากคำพิพากษาอรรถคดีทั้งหลาย ซึ่งกำหนดสิทธิส่วนบุคคลในคดีต่าง ๆ ที่มาสู่ศาล แต่ส่วนสำหรับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หลกัประการ (เช่นที่เป็นอยู่) ที่ให้ไว้แก่สิทธิของคนทั้งหลาย เป็นผล....เกิดมาจากหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ”^{๓๔}

โดยนัยนี้ เมื่อพิจารณาจากแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพของบุคคลต่ออำนาจของรัฐแล้ว ก็จะทำให้เห็นชัดขึ้นถึงความหมายและสถานภาพอันแตกต่างกันระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทอย่างเช่น ของอังกฤษและประเทศตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งมีที่มาจากสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นตัวกำหนดหรือจำกัดอำนาจรัฐ กับประเภทซึ่งมีที่มาจากเบื้องบน คือจากชนชั้นปกครองผู้กำหนด “หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ” รวมทั้งขอบข่ายและเงื่อนไขสิทธิเสรีภาพของบุคคล ความหมายและสถานภาพของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยจัดอยู่ในลักษณะของประเภทหลังนี้ และด้วยเหตุฉะนั้น จึงไม่น่าที่จะต้องฉงนกันอีกต่อไปแล้วในปัญหาที่ว่ารัฐธรรมนูญไทยเป็น “บ่อเกิด” หรือ “บทสรุป” ของกฎหมายอื่น ๆ กันแน่ ความปราศจากกฎเกณฑ์หรือผลบังคับที่แน่นอนก็มิใช่ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ ก็มิใช่ อาจเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความรู้สึกท้อแท้ผิดหวัง (หรือว่าสมหวัง) หรือว่าทำให้จับกฎเกณฑ์ศึกษากันจริงจังไม่ได้ แต่ก็เป็นเรื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยกำหนดเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเด็นสุดท้ายที่เหลืออยู่คงมีว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยจะถือเอาเป็นจริงเป็นจังไม่ได้แล้ว เราจะได้ความหมายความเข้าใจอะไรอย่างไรจากรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ในกรณีเช่นนี้ ข้อคิด

ข้อสังเกตของผู้รู้ท่านหนึ่งน่าจะมีส่วนเป็นประโยชน์ต่อแนวการศึกษาวิเคราะห์
อยู่ไม่น้อย แม้ว่าเจมิงเจาจะจงสำหรับกรณีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประ
ชาชนจีนก็ตาม กล่าวคือ :-

“...รัฐธรรมนูญทั้งหลาย เป็นรูปแบบของการแสดงออกทางการเมือง
และบางทีน่าจะให้แนวเข้าใจได้ลึกที่สุดในฐานะเป็นเครื่องสะท้อนถึง การ
เปลี่ยนแปลงในแนวนโยบาย จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเหล่านี้รวมถึง
การจัดสถาบันเป็นทางการรับรองการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมา การแสดง
ออกเกี่ยวกับอันดับความสำคัญก่อนหลังทางการเมืองในปัจจุบัน และการ
วางพื้นฐานสำหรับกำหนดแนวนโยบายหลักด้านต่าง ๆ”^{๑๕}

รัฐธรรมนูญกับปัญหาการสร้างสถาบัน

แนวความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมา จะเป็นเครื่องชี้ถึงวัตถุประสงค์และขอบข่ายของงานศึกษานี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารทางกฎหมายที่จะคิดบัญญัติขึ้นมาตามที่เห็นว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการปกครองบ้านเมือง หากเป็นสิ่งที่มีชีวิตอยู่ในกระบวนการทางสังคม-การเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจมีความหมายกลาง ๆ กล่าวคือไม่จำเป็นต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาล อย่างเช่นในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกเสมอไป แต่ก็ย่อมต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ตามลักษณะธรรมชาติของสัมพันธภาพทางอำนาจในแง่หนึ่ง นอกจากนี้ปัจจัยแวดล้อมทั้งหลายแล้ว ยังมีข้อพึงพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญในแง่ที่เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อันนำสู่สัมพันธภาพทางอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะต้องหาความเข้าใจในกระบวนการ

การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ด้วย ระบบรัฐธรรมนูญไทย อาจไม่ได้ให้แก่สาร
ที่มั่นคงแน่ชัดตามแบบฉบับของ “กฎหมาย” ด้วยเหตุจากความผันผวนทาง
การเมือง แต่กระนั้น และก็ด้วยเหตุผลข้อนี้เองที่การเปลี่ยนแปลงทางรัฐ
ธรรมนูญให้ความหมายสำหรับงานศึกษานี้โดยตรง

ทั้งนี้ จุดสนใจของงานศึกษานี้จึงจะมุ่งทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลง
ทางรัฐธรรมนูญของไทยในเชิงที่เป็นกระบวนการพัฒนาทางการเมือง ปรากฏ
การณ์ที่เรียกว่า “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” อาจะวินิจฉัยกันไปตาม
ความเห็นหรืออคติการณ่อย่างใดก็ตาม แต่โดยรากฐานแล้วนับเป็นผลอันมีมา
แต่เหตุในประวัติศาสตร์ การ “เปิดประเทศ” ต่ออิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตก
ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ถือได้ว่าเป็นจุดตั้งต้นของความคิดและปัญหาที่ตามมา
เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่ความรู้สึกเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและ
แปลกใหม่ใน “ชนบธรรมเนียม” การปกครองและอุปนิสัยใจคอของผู้คนใน
ประเทศตะวันตกอย่างเช่นที่ปรากฏในพระราชสาส์นพระบาทสมเด็จพระจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปถึงประธานาธิบดีแห่งสหรัฐ ฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๐๓
ดังนี้ :-

“...ขอเจริญทางพระราชไมตรีมายังท่านผู้อันมหาชนชาวยุโรปในทิศเทศได้
เลือกสรรว่าล้าเลิศแล้ว ให้เป็นใหญ่รักษาแผ่นดินอยู่ในทิศเทศเป็นผู้ชี้ขาด
บังคับการแผ่นดินอยู่ในกาลเวลามีกำหนด....”

“...การปกติของชนทั้งปวงในประเทศต่าง ๆ บรรดาที่ได้ควบคุมกันเป็น
อำนาจบ้านเมืองแต่ละแห่ง ๆ ในโลกนี้ตามซึ่งเห็นอยู่โดยมากเมืองหนึ่ง ๆ
ประเทศหนึ่ง ๆ นั้น ๆ เมืองใดปรกติธรรมตาของมนุษย์ยังเป็นเดือนหรือ
ไกลเดือนอยู่ ผู้ใดมีกำลังด้วยการกล้าหาญเรียวแรงของตนหรือฟังฟังอิง
กำลังกล้าหาญเรียวแรงของพวกพ้องเพื่อนฝูงมาก ผู้ที่มีกำลังกว่าชนทั้งปวง

นั้น จะเป็นที่ชอบใจก็ดี มิเป็นที่ชอบกั๊ตของท่านทั้งปวงเป็นอันมาก ก็ได้
 เป็นใหญ่ในแผ่นดิน แต่ในบ้านเมืองที่มนุษย์ไกลจะเซื่องราบหรือเซื่อง
 ราบแล้ว ด้วยรู้จักและส่องเสพยาฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดี ๆ
 ในบ้านเมือง เช่นนี้โดยมาก ท่านผู้ใดที่นับถือเป็นที่สรรเสริญและเป็น
 ที่ไว้วางใจที่สุด ของผู้ที่ควรนับควรสรรเสริญควรไว้วางใจทั้งปวงเป็นอันมาก
 ซึ่งมีความดี และความถนัดต่าง ๆ ในกิจนั้น ๆ การนั้น ๆ พร้อมกับเลือก
 สรรขันธ์ไว้เป็นที่พึ่งพิงอิงอ้างแล้ว ท่านผู้นั้นก็ได้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน....
 “...ในแผ่นดินอยู่ในทิศเทศอเมริกา มีชนบเนียมทั้งไว้และสืบมา แต่ครั้ง
 ปรีไซเดนต์ยอควัดซิงตันให้ราษฎรทั้งแผ่นดินพร้อมใจกันเลือกสรรบุคคล
 ที่ควรจัดไว้เป็นชั้นแล้วตั้งให้เป็นปรีไซเดนต์ใหญ่ และปรีไซเดนต์รอง
 ครอบครองแผ่นดินผู้ซึ่งชาวราชการบ้านเมืองเป็นวาระเป็นคราวมี
 กำหนดเพียง ๔ ปี และ ๘ ปี และให้ธรรมเนียมนี้ยังยืนอยู่ได้ ไม่มี
 การขัดขวางแก่งแย่งกัน ด้วยผู้นั้น ๆ จะช่วงชิงอิสรียศกันเป็นใหญ่
 ในแผ่นดินดังเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นอยู่เนื่อง ๆ นั้นได้ ก็เห็นว่าเป็นการ
 อัจฉริยะยิ่งนักเป็นชนบธรรมเนียมที่ควรจะสรรเสริญอยู่แล้ว...”๑๖

ที่น่าสนใจก็คืออีกร้อยปีเศษต่อมา ทักษะเช่นเดียวกันนี้ได้ถูกนำมาสะท้อน
 อ่างอิงประเมินความหวังของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยจากสายตาของ
 ผู้คลุกคลีอยู่กับวิฎฎจักร การเมืองไทยมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง
 ดังนี้ :-

“...คนไทยส่วนมากที่ไม่ทำผิดกฎหมายนั้น น้อยนักที่จะเป็นกนนับถือ
 กฎหมาย ที่ไม่ทำผิดกัน ส่วนใหญ่ก็เพราะกลัวคุกกลัวตะราง เมื่อทรงมี
 ลายพระหัตถ์เลขาถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในหลวงรัชกาลที่ ๔
 จึงได้ทรงรับสั่งถึงระบบนับถือกฎหมายว่า บ้านเมืองใดคนเซื่องแล้ว บ้าน

เมืองนี้ย่อมปกครองกันได้ง่าย ๆ ด้วยกฎหมาย แต่บ้านเมืองโต คนยัง
ป่าเถื่อน จะปกครองกันด้วยกฎหมายไม่ได้ ต้องใช้วิธีกดหัวกันบ้าง”

“...(จึง) เป็นเรื่องที่คุณไทยเราจะต้องพิจารณาตัวของเราเองว่า เราเป็น
คนเชื้อหรือคนป่าเถื่อน....

“...(แต่) คนจะนับถือกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกฎหมายของเขาเอง ออกมา
เพื่อประโยชน์ของเขาเอง สมัยใดบ้านเมืองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย
มีผู้แทนของปวงชนอันแท้จริงนั่งในสภาเป็นปากเสียงของราษฎร ออก
กฎหมายเพื่อราษฎรโดยอาศัยเสียงข้างมาก สมัยนั้นกฎหมายที่ออกมาบัง
คับประชาชนย่อมเป็นกฎหมายของประชาชน ซึ่งคนทั้งหลายจะเห็นดี
เห็นชอบด้วย และเคารพนับถือปฏิบัติตาม เมื่อใดบ้านเมืองไม่ใช้วิธีออก
กฎหมายเช่นนี้ และออกกฎหมาย โดยไม่ได้รับความรู้เห็นยินยอมของ
ปวงชนหรือผู้แทนของเขา เมื่อนั้นประชาชนอาจไม่นับถือปฏิบัติตาม
เพราะเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นกดหัว”^{๓๗}

ที่อ้างถึงนี้เป็นตัวอย่างแสดงออกในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร
(พ.ศ. ๒๕๐๖-๒๕๑๑) ซึ่งสืบทอดจากระบอบ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ (๒๕๐๑-๒๕๐๖) ประเด็นเรื่อง “คนกับการถือกฎหมาย” กล่าวคือ
“รู้จักสองเสพยากฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดี ๆ ในบ้านเมือง” นับเป็น
รากฐานอันสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ซึ่งจะได้พิเคราะห์กัน
ในตอนต่อ ๆ ไป สำหรับในที่นี้ ข้ออันควรสังเกตจากแง่ของพัฒนาการทาง
การเมือง ก็คือ อิทธิพลทางความคิดแบบตะวันตกเกี่ยวกับความหมายและ
บทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ ใจความในวรรคท้ายซึ่งเน้นถึงความเชื่อมโยง
ระหว่างการนับถือกฎหมายกับระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยพื้นฐานแล้ว
เป็นผลของการเรียนรู้จากแนวความคิดทางตะวันตก ความคิดความเข้าใจถึง

ความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเริ่มเกิดขึ้นไม่ช้าไม่นานหลังจากต้อง “เปิดประตู” คบค้าสมาคมกับยุโรปยุคเสรีนิยม ก็จะเห็นได้จากที่บรรดาเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ถึงความจำเป็นที่ “จะต้องจัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณี ฤุกอนสติกิวชันใหม่ตามทางชาวยุโรป หรือให้ใกล้ทางยุโรปที่สุดที่จะเป็นไปได้ เหมือนดังเมืองญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศเดียวในตะวันออกที่ได้เดินในทางยุโรปมาแล้ว... (และ) ทางนี้คือ

“ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบันนี้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปในพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษเรียกว่าแอบโซลูตโมนากี ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่า คอนสติกิวชันแนลโมนากี...”^{๑๕}

จากผลกระทบทางความคิดและปัญหากดดันทางการเมือง ยุโรปจึงนับเป็นแหล่งที่มาทางวัฒนธรรม ที่กลุ่มชนชั้นนำของไทยได้เรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเรียกร้องของบรรดาเจ้านายและข้าราชการในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ นี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่แนวความคิดอัน “เป็นข้อสำคัญแตกต่างกับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจไม่อยู่ในอาณาเขตแห่งกฎหมาย”^{๑๖} แต่ทว่าในขณะเดียวกัน ความคึกคักความต้องการ “การเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีฤุกอนสติกิวชันใหม่ตามทางของยุโรป” นี้ ก็เป็นแต่เพียงกระแสอุดมการณ์หนึ่ง ที่อุบัติขึ้นในสภาพแวดล้อมของ “ชนบทรวมเนียม” และสัมพันธภาพทางอำนาจแบบสังคมาราชการ

ผลสะท้อนทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างจากความหมายและเจตนารมณ์แบบยุโรป ซึ่งมีผลบังคับเท่ากับเป็น “สัญญาประชาคม” คือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”^{๔๐} กล่าวคือหลักการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

แน่นอนว่าในช่วงร้อยปีเศษที่ล่วงมา ได้มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากมายหลายประการด้วยกัน ทั้งก่อนและหลังการปฏิวัติเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นการเริ่มต้นศักราชของการใช้ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญในระบบและกระบวนการทางการเมืองของไทย อำนาจการเมืองได้เปลี่ยนมือกันไปตามยุคสมัยต่าง ๆ แต่จนถึงบัดนี้กฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองบ้านเมืองก็ยังคงไม่เป็นที่ตกลงเห็นพ้องต้องกันเท่าใดนัก พิจารณาจากเหตุการณ์ผันผวนอันมีมาโดยตลอด กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ออกมาเป็นภาพสะท้อนของวิกฤตความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่ชัดในสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมือง ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญจึงค่อนข้างสับสนและซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญในด้านหนึ่ง จากประสบการณ์ที่เห็นกันมา เป็นการยากยิ่งที่จะพยายามจัดประเภทรัฐธรรมนูญของไทยเข้าอยู่ในแบบอย่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก กล่าวคือมีเจตนารมณ์เพื่อการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะพยายามลอกเลียนหลักการหรือรูปแบบกันมาอย่างไรก็ตาม แต่กระนั้นในอีกด้านหนึ่ง ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญก็ได้แปรเปลี่ยนออกไปไม่น้อยที่เดียวจาก “ชนบทรรมนิยม” ในอดีตที่เคยเป็นเพียง “ปฏิญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศปทัชสูทหรือทราศาคความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมืองของตนเอง (คือ) เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจ

ด้วยใจรักและเอ็นดู”^{๑๑} ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงหรือว่าจะเป็นแต่ทำนอง “กฎหมายกำหนดพระบรมราชาภาพ” อย่างเช่นกรณี “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ในสมัยรัชกาลที่ ๕^{๑๒} ดังกล่าวถึงในตอนต้น ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายถึงจะปฏิบัติอิทธิพลและความสำคัญทั้งในแก่นแนวอุดมการณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม และในทำนอง “ชนบทรวมนิยม” การปกครองอันแนบเนื่องอยู่ในค่านิยมวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เพราะโดยแท้จริงแล้ว สภาพและปัญหาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยเช่นที่เป็นมาเป็นผลของปฏิกริยาตอบโต้ และผสมผสานระคนกันระหว่างพลังสองกระแสเหล่านี้ บางทีข้อสังเกตจากความรู้สึกของผู้รู้ท่านหนึ่งซึ่งคลุกคลีโดยตรงอยู่กับวงการเมืองอาจช่วยให้เห็นรูปการณ์ชัดเจขึ้นในข้อนี้ :-

“การปฏิวัติเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการปฏิวัติทางทฤษฎี...การปฏิวัติทางจิตใจของคนไทยหาได้มีขึ้นในครั้งนั้นไม่...ภาพทางจิตใจของคนไทยตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี (๒๔๗๕-๒๔๙๐) ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นภาพที่จะวาดให้เห็นได้ยาก แต่ก็ก็เป็นภาพที่คนไทยย่อมเห็นได้ในจิตใจของตนเองอยู่แล้วทั่วทุกคน เราหลบกันมาทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลูกให้เราตื่น เราไม่ได้โง่ทีเดียวว่า รัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพ อันใดให้เราใช้ และไม่สนใจที่จะศึกษาหาความรู้ในทางนี้...”

“...สภาพจิตใจของคนไทย...ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นมาดังกล่าวดูแล้ว...ประชาชนจะโทษประชาธิปไตยไม่ได้ เมื่อประชาชนไม่เอาใจใส่ช่วยกันทำให้มันเป็นประชาธิปไตยขึ้นจริงๆ ในทางหลักวิชา จึงกล่าวกันว่าจิตใจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีอยู่แค่ไหน ประชาธิปไตยก็แค่นั้น...กล่าวโดยสรุปก็คือ จิตใจของคนไทยในระบอบ

ประชาธิปไตยที่ผ่านมาแล้ว...หาได้มีการปฏิบัติให้เป็นจิตใจของประชาชน
ในระบอบประชาธิปไตยด้วยไม่...”^{๔๓}

ในฐานะเป็นสถาบันการเมือง บัญญัติอันเป็นมูลฐานที่สุดของรัฐธรรมนุญ
ก็คือปัญหาของการสร้างสถาบัน จุดน่าสนใจในที่นี้คือแนวความคิดเชื่อมโยง
ระหว่างรัฐธรรมนุญกับการ “ประสิทธิ์ประสาท” สิทธิเสรีภาพประชาธิปไตย
และในที่สุดการนับถือกฎหมาย อันเป็นการตรงกันข้ามกับการปกครองโดย
“ใช้วิธีกดหัว” หลักการเหล่านี้ประกอบเป็นกระแสความเชื่อและนับเป็นพลัง
การเมืองสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งต่อการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาสาระของบรรดา
กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยมาโดยตลอด แม้แต่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๐๒ ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ ซึ่งทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตย” ก็ยังให้การรับรู้ถึง
“ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” (มาตรา ๒๐)
ช่องว่างแตกต่างระหว่างหลักการ ซึ่งเรี่ยรู้กันมาจากตะวันทกกับความล้ม
เหลวปราศจากผลบังคับในชีวิตที่เป็นจริงทางการเมืองของไทยนั้น เป็นเรื่อง
ที่อาจอธิบายกันได้ต่าง ๆ นานา ข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์ของ “แมลงหวี่”
ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ในแง่หนึ่งเป็นตัวอย่างสะท้อนถึงความรู้สึกผิดหวังท้อแท้
ในความล้มเหลวของประชาธิปไตยในสังคมไทยซึ่งได้ยืมได้ฟังกันอยู่เสมอ แต่
ในแง่ที่สำคัญการชี้ประเด็นปัญหาไปที่ “สภาพจิตใจของคนไทย” นั้น ก็เป็น
ทัศนะแบบฉบับธรรมดาสามัญของบรรดาชนชั้นนำโดยทั่วไปอยู่แล้วใน
ประการที่ว่า ประชาชนคนไทยไม่คู่ควรกับระบอบประชาธิปไตย และเพราะ
ฉะนั้นประชาชนคนไทย จึงเป็นต้นเหตุแห่งความล้มเหลวของประชาธิปไตย

ด้วยเหตุที่ “หลักกันมา ทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลูกให้เราตื่น...(และ) ไม่ได้
 ใยดีเลยว่ารัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพอันใดให้...”

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาพจิตใจของคนย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งต่อการ
 ดำรงคงอยู่ของการปกครองไม่ว่าระบอบใด และปัจจัยข้อนี้ยังมีความสำคัญ
 เป็นทวีคูณสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต้องอาศัยความเชื่อ
 ถือและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ และซึ่งเป็นค่านิยมวัฒน
 ธรรมที่ต่างออกไปจากขนบธรรมเนียมการปกครองของไทยที่เคยเป็นมาแต่
 อดีต แต่เมื่อพูดถึงปัญหาของสภาพจิตใจที่มีต่อเรื่องของ การเปลี่ยนแปลง
 แล้ว ก็มีแง่ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปด้วยเกี่ยวกับบทบาทความสำคัญของ
 กลุ่มชนชั้นนำ ดังที่ศาสตราจารย์สเปงเกลอร์ ได้เคยตั้งข้อสังเกตทางทฤษฎี
 ไว้ว่า : -

“สภาพตลอดจนอัตราความเร็วและแนวทางของพัฒนาการทางการเมือง
 และเศรษฐกิจของประชาชาติหนึ่ง โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่อยู่ในจิตใจ
 ของมวลสมาชิก และเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมดเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับแก่นสาร
 ทางจิตใจของชนชั้นนำในประชาชาตินั้น ๆ...”^{๔๔}

ข้อสังเกตนี้จะยืนยันกับประสบการณ์ของประชาธิปไตยตะวันตก ซึ่ง
 พัฒนาจากระบอบอำนาจนิยมมาสู่ประชาธิปไตย โดยผลของการเปลี่ยนแปลง
 ทางเศรษฐกิจสังคม ตามแบบอย่างของตะวันตก ขั้นตอนที่เกิดขึ้นจากการ
 เปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ--สังคม ก่อให้เกิดลักษณะหลากหลายมี
 กลุ่มชนใหม่ ๆ มีบทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ใหม่ ๆ ในช่วงประวัติศาสตร์
 นี้เองที่บทบาทของกลุ่มชนชั้นนำมีความสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองชั้น
 ต่อ ๆ ไป คือ เป็นช่วงที่กลุ่มพลังและผลประโยชน์ใหม่ ๆ เหล่านี้พากัน

เรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิเสียงทางการเมืองเพื่อปกป้องฐานะและผลประโยชน์ของตนเอง^{๔๕} ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงนี้ อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้ถึงผลแตกต่างที่บังเกิดขึ้น สำหรับกรณีของตะวันตก ความโน้มถ่วงในหมู่ชนชั้นนำที่จะประนีประนอมยอมยอมกัน เป็นผลให้สามารถจัดการกับปัญหาขัดแย้งต่าง ๆ และในที่สุดสร้างกฎเกณฑ์กำหนดระบบวิธีการต่อสู้ซึ่งขั้วทางการเมืองระหว่างกันตามครรลองประชาธิปไตย ตามแนววิเคราะห์ของรอบเบิต คาร์ล พัฒนาการเช่นว่านี้นับเป็นองค์ประกอบจำเป็นยิ่งต่อพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่^{๔๖} พัฒนาการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าจะดูกันอย่างเป็นขั้นตอนกว้าง ๆ แล้ว การสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญเสรีนิยม กล่าวคือ กติกาการต่อสู้ซึ่งขั้วทางการเมืองอย่างเสรีและเปิดเผยนั้นก็เท่ากับช่วงที่รอสท์ทาว์ เรียกว่า “ขั้นตอนตัดสินใจ” (Decision phase) ขั้นตอนนี้จัดอยู่ในระหว่างอีกสองช่วงด้วยกันคือ “ขั้นตอนเตรียมการ” (Preparatory phase) ซึ่งบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ ยังคงพัวพันอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงฐานะอำนาจการเมืองกันโดยปราศจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ตกลงยอมรับร่วมกัน และช่วงสุดท้าย หรือ “ขั้นตอนขยายตัว” (Habituation phase) ซึ่งเป็นการขยายกติกาการเมืองที่ชนชั้นนำเหล่านั้นร่วมกันสร้างขึ้นให้แผ่ขยายครอบคลุมออกไปสู่มวลชนในวงกว้าง^{๔๗} ขั้นตอนสุดท้ายนี้ตรงกับพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของมวลชนส่วนใหญ่ในแนววิเคราะห์ของรอบเบิต คาร์ล ดังกล่าว ซึ่งในแง่ของพัฒนาการ นับเป็นผลสืบเนื่องมาจากช่วงของการสร้างกติกาหรือสถาบันการเมืองในหมู่ชนชั้นนำก่อนหน้านั้น ผลสำคัญประการหนึ่งที่มีต่อกระบวนการสร้างสถาบันในขั้นตอนที่สองนี้ ก็คือการเรียนรู้และยอมรับนับถือ

ฐานะอันชอบธรรมของฝ่ายค้าน สิ่งเหล่านี้ประกอบเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งพัฒนาขึ้นมาในหมู่ชนชนนำ และจากนั้นจึงขยายขอบข่ายออกไปสู่มวลชนตามกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

เท่าที่ทำความเข้าใจประสบการณ์ประชาธิปไตยของตะวันตกนี้มิได้หมายความว่า จะยึดถือเอามาเป็นแบบอย่างสำหรับความเข้าใจเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยโดยตรง ในทัศนะของงานศึกษานี้ เป้าหมายอุดมการณ์ประชาธิปไตยมีความเป็นไปได้และความไม่อาจเป็นไปได้ สำหรับกรณีการเมืองไทย ซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็มิใช่สูตรสำเร็จ หากขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและพลังการเมืองที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องการจะเน้นในที่นี้ก็คือว่า ถ้าหากจะมองกันถึงความเป็นไปได้จากพื้นฐาน “สภาพจิตใจ” ของคนแล้ว บทบาทของกลุ่มคนระดับนำน่าจะเป็นจุดพุ่งเสด็จสนใจกันเป็นเบื้องแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเหตุตามพฤติการณ์เป็นจริงของชีวิตของเมืองไทยในรอบศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ก็จัดได้ว่าเป็นเรื่องราวของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจอันเวียนว่ายอยู่ในวงของคณะกับนำเป็นหลักใหญ่ ซึ่งพอจะเทียบความหมายกับ “ขั้นตอนเตรียมการ” เท่านั้นในประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของตะวันตก

การเปรียบเทียบทำนองนี้ แม้ว่าจะไม่อาจใช้อธิบายพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้ตลอดไปทุกขั้นตอน แต่อย่างน้อยก็คงจะช่วยให้ได้ภาพความหมายกว้าง ๆ ของการเรียกร้องและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งหลายที่เกิดขึ้นในชีวิตสังคม - การเมืองไทย ความหวังความต้องการรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนั้น ก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่ในแง่ของการศึกษาหาความเข้าใจกันแล้ว

ประเด็นปัญหาคงจะไม่ใช้อยู่ในข้อที่ว่า “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญของไทยมี กฎเกณฑ์ที่แน่นอนหรือไม่ หรือว่ามีสถานภาพเป็น “แม่บท” หรือกฎหมาย สูงสุดหรือไม่ ตามหลักทฤษฎีจากประสบการณ์ตะวันตก ซึ่งไม่ได้มีตัวตน อยู่ในระบบและกระบวนการเมืองไทยในปัจจุบัน คำถามเหล่านี้ ถ้าหากจะ นำไปใช้กับสังคมตะวันตกในยุคสมัยก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ก็ คงหาคำตอบที่แน่ชัดได้ยากเช่นกัน พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็คง ตกอยู่ในสภาพปัญหาทำนองนี้ กล่าวคือ สภาพและปัญหาของการต่อสู้และ แสวงหารัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่งสถาบันการเมืองอันมีหลักการมูลฐานเป็น ที่เห็นพ้องต้องกัน ยิ่งไปกว่านั้นการแปรเปลี่ยนทางพื้นฐานเศรษฐกิจ-สังคม ในช่วงสองสามทศวรรษที่แล้วมา ย่อมจะมีผลกระทบสำคัญต่อโครงสร้าง สัมพันธภาพทางอำนาจแบบสังคมนิยมของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ระเบียบสังคมไทยเริ่มตั้งเค้าให้เห็นลักษณะของความหลากหลาย เกิดกลุ่ม ชนกลุ่มอาชีพและผลประโยชน์ใหม่ ๆ และแตกต่างลักลั่นกันยิ่งขึ้น โดยล้าคับ ภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการกับปัญหาขัดแย้งและประสานผลประโยชน์ ของคนในชาตินับวันจะทวีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนขึ้น และทั้งหมด เหล่านี้หมายถึงว่า ปัญหาการสร้างสถาบันจะถูกกดดันเรียกร้องจากแหล่งพลัง อันหลากหลายขึ้น แต่ก็ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า กระบวนการสังคมนิยม- การเมืองเช่นว่านี้ จะพัฒนาไปสู่ “ขั้นตอนการตัดสินใจ” และในที่สุด ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของมวลชนตามแบบฉบับของระบอบรัฐธรรมนูญ เสรีนิยมของตะวันตก ประเด็นอย่างน้อยในขั้นนี้ อยู่ที่ที่จะต้องทำความเข้าใจ กับ “ขั้นตอนเตรียมการ” ของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญอันอยู่ในขอบข่าย ความสนใจของงานศึกษานี้

บันทึกบทที่ ๑

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

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

๒. ชัยอนันต์ สมทวณิช และพีรศักดิ์ จันทรวินทร์ (รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย*, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรกฎาคม ๒๕๒๔ หน้า ๑๖-๓๗.

เกี่ยวกับรัฐบาลชุดทหาร - พลเรือนนี้ ผู้เขียนเห็นต่างออกไปบ้างเล็กน้อยจากข้อมูลข้างต้น แต่ก็เป็นที่เห็นหลักการที่จำเป็นต้องกล่าวไว้ในที่นี้ กล่าวคือ กรณีรัฐบาลชุด พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้หัวหน้าคณะรัฐบาลจะมียศทหาร แต่เมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะถือเป็นรัฐบาลชุดพลเรือน ในทางตรงกันข้าม คณะรัฐบาลชุดนายพจน์ สารสิน (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๐๐) ชุดนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน

๒๔๙๐ - กุมภาพันธ์ ๒๔๙๑) และชุกุนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ตุลาคม ๒๕๑๙ - ตุลาคม ๒๕๒๐) ซึ่งทวนายกรัฐมนตรีเป็นพลเรือน แต่ก็เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยอาศัยการสนับสนุนจากกำลังฝ่ายทหาร จึงยากที่จะจัดให้เข้าอยู่ในประเภทรัฐบาลพลเรือนได้

๓. เป็นต้นว่า ไพโรจน์ ชัยนาม แหล่งอ้างอิง หน้า ๓-๙ ; วิชาญ เกรืองาม : *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๓๘๘-๓๙๓
๔. Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 124-125 ; Paul Sigmund, อ้างแล้ว หน้า 34-35.
๕. W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London, London University Press Ltd., fourth edition, 1954, หน้า 37-38.
๖. วิชาญ เกรืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๓๘๙ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๗. วิชาญ เกรืองาม, แหล่งอ้างอิง หน้า ๓๘๘.
๘. Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, Methuen & Do Ltd., 1956 หน้า 12.
๙. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทร์รินทร์ : *ข้อมูลพื้นฐาน ฯ* อ้างแล้ว หน้า ๑๙ ; ในปาฐกถาที่สโมสรผู้สื่อข่าวต่างประเทศ แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ พลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พูดถึงวงจรการเมืองในแง่ของความขัดแย้งแตกต่างระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน *The Nation Review*, February 5, 1982, หน้า ๑ และ ๔.

๑๐. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๘.
๑๑. W. Ivor Jennings อ้างแล้ว หน้า 33. คัดแปลโดยผู้เขียนเอง
๑๒. จิตติ ทิงศภัทย์ อ้างใน วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๒,
๑๓. ไพโรจน์ ชัยนาม: สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ ๕ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๗๙.
๑๔. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๒.
๑๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๖. “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ใ้ช้การปกครองแผ่นดิน” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม) : เอกสารการเมืองการปกครองของไทย โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๒๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๒๔-๑๒๕ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๘. วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๑๒๖ ; สุทธิ เจริญพงศ์ : ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙.
๑๙. “ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๕ อ. ๒/๘ ประกาศและราชบัญญัติ เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม.

๒๐. Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 24 และ 123-126.
๒๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน; John Bowle, *Western Political Thought*, London, Jonathan Cape, 1954, หน้า 402-403 ; M. Judd Harmon, *Political Thought : From Plato to the Present*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1964, หน้า 280-287.
๒๒. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, *ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง องค์การคำของ* *คุรุสภา* พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๘๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง; และใช้ *อ้างในโกศล โสภาคย์วิจิตร, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย* *ไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๙.
๒๓. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๕-๙๑ ; *วิษณุ* *เครืองาม อ้างแล้ว* หน้า ๑๑๖.
๒๔. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๕.
๒๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง. โปรดอ่าน *ประกอบ David M. Engel, Law and Kingship in Thailand* *During the Reign of King Chulalongkorn*, Ann Arbor. Center for South and Southeast Asian Studies, The University of Michigan, 1975, หน้า 8.
๒๖. Gordon J. Schochet, "Introduction : Constitution, Liberalism, and the Study of Politics" ใน Pennock and Chapman (ed.), *Constitutionalism* อ้างแล้ว หน้า ๑๑-๑๒.
๒๗. อ้างถึงใน *ไพโรจน์ ชัยนาม* พ.ศ. ๒๕๒๔ อ้างแล้ว หน้า ๘๑.
๒๘. เช่น Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า ๑๒๓-๑๒๖ ; โปรดอ่าน

- ประกอบ Lawrence Ward Beer, ed., *Constitutionalism in Asia : Asian Views of the American Influence*, Berkeley, University of California Press, 1979 หน้า ๙-๑๐.
๒๙. Derek J.R. Scott, *Russian Political Institutions*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1958 หน้า ๘๙ กัดแปลและอักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled*, Cambridge, Harvard University Press, 1956 หน้า ๒๙๑-๒๙๒ และ ๓๑๓-๓๑๕.
๓๐. คำปราศรัยของสตาลิน อ้างใน Merle Fainsod แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๑๔ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๑๒๖-๑๓๑.
๓๑. Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Penguin Books, Preface หน้า xii-xiii และ ๔๑๓-๔๘๓.
๓๒. Merle Fainsod อ้างแล้ว หน้า ๒๙๒-๓๑๕ ; Leonard Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, New York, Vintage Books, 1967, หน้า ๙๓-๙๔.
๓๓. C.G. Weeramantry, *Equality and Freedom : Some Third World Perspectives*, Colombo, Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า ๑๓ กัดแปลโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ Adamantia Pollis and Peter Schwab, "Human Rights : A Western Construct with Limited Applicability" ใน Pollis and Schwab, *Human Rights : Cultural and Ideological Perspectives*, New York, Praeger Publishers, 1979 หน้า ๒-๔.

๓๔. A.V. Dicey, *Law of the Constitution*, London, MacMillan and Co. Limited, ninth edition, reprinted 1952, หน้า ๑๙๕-๑๙๖.
๓๕. M.D. Fletcher, "Politics and Constitution in China", *Government and Opposition*, Vol. 16, No. 3, Summer, 1981, หน้า ๓๑๗.
๓๖. "พระราชสาส์นถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา" พ.ศ. ๒๕๐๓ ใน พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว องค์การคำของ กุรุสภา พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๖๘๒-๖๘๕ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๗. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช : "คนกับการนับถือกฎหมาย" *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๓ พ.ศ. ๒๕๐๘ หน้า ๒-๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๘. "คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม) : *เอกสารการเมือง-การปกครองไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๙-๖๐.
๓๙. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อ่างแล้วในบันทึก ๒๒.
๔๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
๔๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกันกับบันทึก ๒๕. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๔๒. "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" อ่างแล้วในบันทึก ๑๗, ๑๘ และ ๑๙.
๔๓. "แมลงหวี่" : "เบื้องหลังประวัติศาสตร์" *ประชาธิปไตย* ประจำวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๙๐ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง. "แมลงหวี่" เป็นนามปากกาของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช.

๔๔. Joseph J. Spengler, "Theory, Ideology, Non-Economic Values, and Politico-Economic Development", ใน R. Braibanti and J.J. Spengler (ed.), *Tradition, Values and Socio-Economic Development*, Durham, Duke University Press, 1961, หน้า ๔; โปรดอ่านประกอบ Seymour M. Lipset, *Political Man : Social Bases of Politics*, New York, Double Day, 1960, หน้า ๓๙-๔๘.
๔๕. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, หน้า ๗๖-๘๐.
๔๖. R.A. Dahl อ้างแล้ว หน้า ๑-๓๒.
๔๗. Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, 2 (April 1970) หน้า ๓๓๗-๓๖๔.

บทที่ ๒

ศตวรรษของการเมืองไทย ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

“...เรื่องความเจริญของชาตินี้ หากพวกเราไม่ช่วยกันทำขึ้นก็ใครเล่า
เขาจะช่วยเรา ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองด้อยแล้ว คนมือ
เปล่าจะทำได้อย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหารประ
กอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย
แต่จะเหมาะสมกับระบบลัทธิใด ๆ ก็สุดแต่ภาวะของบ้านเมืองและเหตุ
การณ์ในขณะนั้น...”

ร.ต. เทริชญ ศรีจันทร์—ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ :
กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)

ในบทแรก ได้พยายามทบทวนให้เล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะ
ต้องทำความเข้าใจกับบทบาทและความหมายของรัฐธรรมนุญจากแง่ของสภาพ
อันเป็นจริงในชีวิตการเมือง กล่าวคือ นอกเหนือไปจากจะเป็นที่คาดหวังให้
ทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์การปกครอง และสถาบันการเมืองอันพึง
ปรารถนาแล้ว รัฐธรรมนุญจากทัศนะของงานศึกษานี้ยังน่าจะเป็นเครื่องช่วย
ให้ได้เรียนรู้เป็นอย่างมากเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ โดยเฉพาะจาก
ประเด็นหลักการและแนวประเพณีปฏิบัติที่ได้เอียงต่อผู้ขึ้นมา รวมทั้งการ
เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนุญอย่างเช่นที่บังเกิดขึ้นกับสังคมนการเมืองไทย แน่อน

ลำพังแต่ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจอธิบายปรากฏการณ์ของสัมพันธภาพทางอำนาจได้โดยตลอดและครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อที่งานศึกษานี้ต้องการเสนอก็คือ มองรัฐธรรมนูญในความหมายที่อยู่ในกระบวนการเมือง ซึ่งย่อมมีส่วนสัมพันธ์ไปด้วยกันกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ในฐานะเช่นนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิตหรืออีกนัยหนึ่งเป็นผลสะท้อนของสภาพเป็นอยู่และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและด้วยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญย่อมจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งแนวทางและลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคมการเมือง หลักการและแนวทางประเพณีปฏิบัติในสังคมวัฒนธรรมหนึ่ง อย่างเช่นระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาจนำมาใช้เป็นกรอบ หรือบรรทัดฐานอ้างอิงในการประเมินระบอบรัฐธรรมนูญไทย ดังเช่นที่กระทำกันอย่างกว้างขวางทั้งในวงการเมืองและวงการศึกษา แต่บรรทัดฐานอ้างอิง เช่นว่านี้ ย่อมจะมีข้อจำกัดในตัวเองภายใต้เงื่อนไขปัจจัยที่แตกต่างกันของโครงสร้างอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ทั้งนี้ ก็มีใ้หมายควมว่าหลักอุดมการณ์ที่ใช้อ้างอิงกันจะปราศจากความหมายสำคัญไป เป็นแต่ว่าจากทักษะของงานศึกษานี้ ถือเป็นเพียงข้อเท็จจริงในกระแสมืองไทยส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่อาจนำมาใช้อธิบายระบบและกระบวนการเมืองในส่วนรวม

ดังนั้น จุดประสงค์ของบทที่ ๒ นี้ จึงจะเป็นการพยายามศึกษาหาความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างน้อยพอเป็นแนวทางช่วยให้ความกระจ่างชัดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญในบทต่อไป มองจากแง่ของพัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ปี พ.ศ. ๒๔๒๘ อาจถือเอาเป็นจุดเริ่มต้นจากการที่คณะเจ้านายและข้าราชการ ร่วมกันเข้าชื่อ

กรรบบังคมทูลความเห็น “จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณี ฤา คอนสติวิชนันใหม่ตามทางชาวยุโรป”^๑ ที่ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ก็โดยเหตุว่านับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการยกเอาประเด็นปัญหาสัมพันธภาพทางอำนาจขึ้นมาเป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิด “การเลิกถอนพระราชประเพณีเดิม ตั้งพระราชประเพณีใหม่”^๒ แล้วจากความเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้น “กรรบบังคมทูล” ความเห็นนี้เอง ต่อมาได้ขยายวงออกไปเป็นสำคัญจนถึงขั้นพยายามใช้กำลังทำการ “เปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครอง” ในชั่วเวลาเพียงไม่ถึง ๓๐ ปี หลังจากนั้น ดังถ้อยแถลงจากตัวบุคคลชั้นนำของคณะก่อการ “กบฏ ร.ศ. ๑๓๐” ที่นำมาแสดงไว้ในตอนต้นของบทนี้ และในที่สุดก็มาสู่เหตุการณ์ปฏิวัติเดือน มิถุนายน ๒๔๗๕ จริงอยู่ ปี ๒๔๗๕ อาจถือได้อีกเช่นกันว่าเป็นการตั้งต้นการเมืองยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผลให้เกิดมีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสืบกันมาจนทุกวันนี้ แต่ทว่าเมื่อพิจารณาถึงลักษณะแบบแผนของสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการเป็นไปทางการเมืองในปัจจุบันแล้ว ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเป็นสิ่งที่มีพื้นฐานมาจากผลการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงและกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองการบริหารในช่วงกึ่งศตวรรษก่อนหน้านั้น

พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้อยู่ในขอบข่ายที่จะขอนำมาพิจารณากัน แนวการอธิบายและวิเคราะห์ในที่นี้คงต้องเป็นไปตามลำดับช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมา หากแต่จะอาศัยใช้วิธีตั้งประเด็นปัญหาหลักประกอบกันไป เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจในลักษณะแบบแผนของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และรัฐธรรมนูญอย่างเป็นขั้นเป็นตอนที่

ชัดเจนขึ้น จุดใหญ่ใจความ มิใช่เพื่อจะมาสาธยายเป็นทำนองประวัติศาสตร์ การเมืองอะไรอีกในที่นี้ หากมุ่งที่จะนำเอาข้อความรู้ทั้งหลายที่รู้เห็นกันอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่มาประมวลวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจกับสิ่งที่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักของสังคมการเมืองไทย คือ วิกฤตอันเกิดแต่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและปัญหาของการสร้างสถาบันการเมืองอันมีตามมา ประเด็นของงานศึกษานี้ มีอยู่ว่าวิกฤตและปัญหาเช่นว่านี้ ได้อุบัติขึ้นและสะสมพอกพูนต่อเนื่องกันโดยตลอดในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา และจะยังคงเป็นปัญหาค้างค้ำอยู่ต่อไปในสภาวะสังคมการเมือง อันที่ความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจของการต่อสู้โต้แย้งกันทางรัฐธรรมนูญ แต่ก่อนที่จะเข้าสู่เรื่องราวทั้งหลายเหล่านี้ มีข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการที่เห็นสมควรพูดถึงในขั้นนี้ คือ เรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ

ข้อแรกที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนอื่น ได้แก่ ความหมายของ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” อันเป็นสาระสำคัญของบทนี้โดยตรง เจตนาของงานศึกษานี้มุ่งที่จะใช้คำ ๆ นี้ตามสะท้อนจากความคิดอ่านและการกระทำของกลุ่มคนที่คิดและกระทำการเองเป็นหลัก ไม่ใช่โดยอาศัยวิธีการนิยามความหมายขึ้นมาตามความเชื่อหรือความเห็น “ทางวิชาการ” ว่าควรจะเป็นเช่นนั้นหรือจะต้องเป็นอย่างนี้ ซึ่งมีบ่อยครั้งกลายเป็นเรื่องเลื่อนลอยสับสนเอากฎเกณฑ์อะไรแน่นอนไม่ได้^๕ จุดอ่อนเด่นชัดของวิธีการหลังนี้มีอยู่สองนัย ซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ประการแรกเป็นวิธีการที่มักจะยึดติดอยู่กับผลลัพธ์ของ

การเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นกับสังคมวัฒนธรรมอื่นอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นเรื่อง
 ปลายเหตุและบ่อยครั้งที่เกี่ยวกลายเป็นเพียงเรื่องของรูปแบบ ผลที่ได้ก็คือ
 การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของสังคมไทยเอง เป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขาด
 ความเป็นเหตุเป็นผลที่เกี่ยวข้องกัน และประการที่สอง ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ
 ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ มักจะเป็นที่ยึดถือและเป็นตัวกำหนด
 เป้าหมายที่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจะต้องบรรลุถึง เป้าหมายที่ถูกกล่าว
 ขวัญมากที่สุดเกี่ยวกับการเมืองไทยเห็นจะได้แก่ประชาธิปไตย ปัญหาไม่ได้อยู่
 ที่ว่าเป้าหมายที่ว่านั้น ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่หรือว่าจะเป็นไปได้หรือไม่
 เพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องของทางปฏิบัติ แต่ข้อที่ต้องการจะแยกแยะให้ชัดเจนไว้
 ณ ที่นี้ ก็คือว่าการกำหนดเป้าหมายสำหรับการเปลี่ยนแปลงนั้น อาจเป็นที่
 เข้าใจได้ในแง่ของนโยบายหรือเจตนารมณ์ที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุผล แล้ว
 ความจริงนิยามต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาอ้างใช้กันก็มักมีจุดประสงค์เพื่อวางนโยบาย
 เป็นสำคัญ แต่ทว่าในฐานะเป็น “นโยบาย” เช่นนี้ก็เป็นคนละเรื่องต่างหาก
 ออกไปจากความมุ่งหมายที่จะอธิบาย หรือ เข้าใจ ปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลง
 ทางสังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นจริงๆไม่ว่าจะเป็นที่ชื่นชอบกันหรือไม่อย่างไร
 ก็ตาม การแยกแยะระหว่างสองเรื่องนี้ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะ
 ถ้าปล่อยให้สับสนปะปนกันไป หลกความพยายามที่จะแสวงความรู้ความเข้าใจ
 ในปัญหาและสภาพการณ์ที่เป็นจริงทางสังคมและการเมือง ก็มักจะเป็นฝ่าย
 ถูกครอบงำจาก “เป้าหมาย” ที่ยึดถือต้องการกัน และอาจกลายสภาพเป็น
 อาณาณิกมทางวิชาการและทางปัญญาความคิดไปได้โดยไม่รู้ตัวในที่สุด

จะอย่างไรก็ตาม ถึงปัจจุบันนี้ ประสพการณ์ได้ชี้ให้เห็นว่า การยึดมั่น
 ถิ่นมั่นเอาเป้าหมาย หรือแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดมาเป็นตัวชี้หรือกำหนด

ความหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับสภาพที่เป็นจริงของชีวิตสังคมและการเมือง^๕ เพราะจริง ๆ แล้ว ดังเช่นที่จอห์น คอตสกี เตือนเอาไว้ “หนทางที่การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาหนึ่ง ๆ เดินไปในั้น จะถูกกำหนดขึ้นจากความคิดอ่านต้องการของบรรดาคนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่ใช่จากความคิดอ่านต้องการของบรรดาผู้ที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ทั้งหลาย”^๖ ตรงนี้เป็นจุดสำคัญที่จะต้องตระหนักกันให้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งมองเรื่องราวและปัญหาจากแง่ของวิศวกรสังคม^๗ นี้ไม่ว่าจะเป็นในกระแสของนักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตยตะวันตก หรือว่านักทฤษฎีค่ายเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักมาร์กซิสต์ก็ดี ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็คือ ทั้งสองค่ายสองกระแสเหล่านี้ แม้จะมองเป้าหมายและแนวทางแตกต่างกันไกลกันเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังมีอะไรที่ตรงกันอยู่มากทีเดียว เป็นต้นว่าในเรื่องบทบาทของกลุ่มหรือชนชั้นนายทุน ซึ่งเรียกกันรวมๆ ว่าชนชั้นกลางในสังคมการเมืองไทย นักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตยตะวันตกอาจจะมองไปในเชิงของความสำเร็หรือความล้มเหลวในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย^๘ ส่วนนักทฤษฎีค่ายเศรษฐกิจการเมืองสำนักมาร์กซิสต์อาจจะมองในเชิงของความสำเร็หรือความล้มเหลวในเส้นทางการเปลี่ยนแปลงจากระบบศักดินาไปสู่ระบบทุนนิยมอันจะเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาที่แท้จริง^๙ จากทัศนะเหล่านี้ บทบาทฐานะของชนชั้นกลางหรือชนชั้นกรรมาชีพผิดเพี้ยนไปจากเป้าหมายและแนวทางที่กำหนด หรือคาดหวังกันไว้และเพราะฉะนั้น จึงถือว่าเป็นความล้มเหลวในสายตาของบรรดาผู้ศึกษาวิเคราะห์จากทั้งสองค่ายทั้ง ๆ ที่พฤติกรรมและการกระทำจริง ๆ ของกลุ่มพ่อค่านายทุนเหล่านี้เอง

แสดงให้เห็นว่า อาจมีได้คิดคำนึงหรือต้องการความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในความหมายเช่นว่านั้นเลย เป้าหมายหรือแนวทางที่คาดหวังกันดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ระดับหนึ่งแน่นอน แต่อาจมีปัญหาคัดค้านเกิดขึ้นก็ตรงที่กลายเป็นภาพยึดถือกันว่าเป็นกฎความจริงและสากล

ทางที่เป็นไปได้อย่างน้อยที่สุดในขั้นนี้ และในที่นี้ เห็นจะไม่มีอะไรดีไปกว่าพยายามอิงความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดและการกระทำของตัวคนผู้มีบทบาทกระทำการเมืองเป็นหลักใหญ่ เริ่มกันตั้งแต่การใช้คำว่า “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” ที่เดียว ในทัศนะของงานศึกษานี้ เห็นว่าน่าจะให้ความหมายที่เป็นสภาวะวิสัยขึ้น ถ้าจะมองออกไปจากสายตาของตัวคนผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงเอง อย่างเช่นที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ พุดถึงความพยายามจัดการศึกษาสำหรับชาติว่า:—

“คนไทยทั้งหมดคือพอที่จะดัดแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและทันเพื่อนได้ การดัดแปลงเช่นนี้คืออะไร คือการศึกษาสำหรับชาติ National Education ที่ให้ทุกคนได้เรียนตามควรแก่อัตภาพ เป็นอันเชิญบุญริ้วของชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันทั้งหมดคนนั่นเอง”

“นอกจากที่ราษฎรของเราไม่ได้รับการศึกษาตามควรแก่อัตภาพราษฎรของเรายังประสบความลำบากที่ต้องล่าหลังเดินไม่ทันปรกติความเปลี่ยนแปลงแห่งสมัย....”

“รัฐประศาสนนโยบายในทางแก้กฎหมายให้ทันสมัย ถ้าหากได้จูงคนไปให้ทันด้วย เป็นทางตัดลัดที่จะให้ถึง ซึ่งความเจริญได้เร็วที่สุด ดีกว่าที่จะห่วงให้กฎหมายรอคน เหตุฉะนั้น เมื่อยังมีเวลาทันที่จะเร่งคนให้ทันกฎหมายและทันสมัย โดยรีบแผ่การศึกษาให้ทั่ว....”^๕

ข้อความข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสนใจไม่เพียงแต่ในแง่ของศัพท์ภาษาที่ใช้เท่านั้น หากยังให้ความหมายของ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” อันมีลักษณะค่อนข้างเฉพาะในเชิงของแนวนโยบายเป็นประการสำคัญ สิ่งที่ทำให้พระยาธรรมศักดิ์มนตรี พุดถึง อาจดูจำกัดอยู่ในเรื่องของการศึกษา แต่โดยแท้จริงแล้วนับเป็นผลสะท้อนมาจากอิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อ “รัฐประศาสนโยบาย” โดยส่วนรวมของทางราชการไทย เหตุจูงใจแห่งบรรดาจิตใจและเป้าหมายที่มุ่งเพื่อ “ดัดแปลงให้ทันสมัย” และ “จูงคนไปให้ทัน” พอจะสรุปได้อย่างกระชับที่สรุปที่สุดจากคำกราบบังคมทูล ฯ ร.ศ. ๑๐๓ ถึงผลจากการเปิดประเทศที่ว่า :-

“๑. คือภัยอันตรายซึ่งจะมีมาถึงกรุงสยามได้ ด้วยความปกครองของกรุงสยามอย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้ จะเป็นไปได้ภัยเหตุต่าง ๆ ดังเช่นมีตัวอย่างของชาติที่มีอำนาจใหญ่ ได้ประพุดติต่อชาติซึ่งหาอำนาจบ้องกันปกครองมิได้”

“๒. คือการที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยอันตราย ที่จะเกิดขึ้นได้ด้วยการปกครองของบ้านเมืองอย่างมีอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยทางยุติธรรมฤาอายุติธรรมของศักรุกดิ์ ต้องอาศัยความเปลี่ยนแปลงในทางทะนุบำรุงรักษาบ้านเมือง ตามทางญี่ปุ่นที่ได้เดินทางยุโรปมาแล้ว และซึ่งประเทศทั้งปวงที่มีสิวิไลซ์ นับกันว่า เป็นทางอันเดียวที่จะรักษาบ้านเมืองได้”^{๑๐}

เหตุที่จะ “ต้องอาศัยความเปลี่ยนแปลง” นี้ก็มีใช่เพียงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะความต้อยทางกำลังทหารที่จะเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกเท่านั้น หากโดยรากฐานแล้ว ยังเป็นเรื่องของความถูกต้องชอบธรรมตามกระแสความเจริญเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ด้วย กล่าวคือ :-

“...ยังหาเห็นค่ายเกล้า ๆ ไม่ ที่ไทยก็ดี ภาษาดี ๆ ก็ดีจะมีชัยชนะแก่ชาตินุโรปไปได้ แต่ถ้าไทยจะมีชัยชนะแก่ชาตินุโรปแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าเห็นต้องกันกับความเห็นของชาวยุโรปว่าจะเป็นการเดินดรอยหลังของความเจริญแห่งบ้านเมือง เพราะว่าไทย เมื่อเวลามีชัยชนะแก่ชาตินุโรปแล้ว ความประสงค์อันดี อันยุติธรรมของยุโรป เป็นต้น การเปิดสินค้า การระงับโจรผู้ร้าย แลทั้งการให้ความสุขแก่มนุษย์ให้เสมอทั่วกัน ๆ ฯลฯ เหล่านี้ ก็ไม่อาจจะเป็นไปได้โดยจริงที่จะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง....”^{๑๑}

ความมุ่งมั่นผูกพันต่อการเปลี่ยนแปลง “ให้ทันสมัย” นี้ นับเป็นหลัก “รัฐประศาสนโยบาย” ที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่ผู้นำรุ่นใหม่ของไทย ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดินอีก ๒ ปีเศษต่อมา ที่ว่า “...ที่กรุงสยามนี้ ยังไม่มีเหตุการณ์อันใด ซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นขึ้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ (ในยุโรป) ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำเจ้าแผ่นดิน จำใจทำในเมืองเรานี้ เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผิดกันตรงกันข้าม...”^{๑๒} นี่เป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธกันได้ ความเห็นการณ์ไกลและอัจฉริยภาพของผู้นำที่จะกำหนดแนวนโยบาย ตลอดจนความสามารถที่จะปฏิบัติการให้สำเร็จ ผลลุล่วงไปนั้นแน่นอน ย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงของรัชกาลที่ ๔ และ ๕ ก็ตกอยู่ในภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นว่านี้ ในการเผชิญหน้ากับการคุกคามขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตกตั้งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ความกตัญญูริเริ่มและการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง ตลอดจนช่วงสองรัชกาล เป็นผลงานอัน

สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีถึงคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของบรรดาผู้นำในยุคหนึ่ง ๆ แต่ทว่าในขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือ ภาวะปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างเช่นเดียวกันต่อความคิดและการกระทำของบรรดาผู้นำเหล่านั้น ข้อพิจารณาเปรียบเทียบถึงแรงเปรียบเทียบถึงแรงปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน “ประเทศยุโรป” กับ “ที่กรุงสยาม” นี้ นอกจากจะแสดงถึงทัศนคติของระดับผู้นำต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังเป็นเครื่องสะท้อนไปถึงฐานะของผู้นำเองในโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจที่แตกต่างกัน และความแตกต่างพื้นฐานเช่นว่านี้ จะมีส่วนช่วยอธิบายถึงลักษณะแบบแผนและวิธีการของสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ในวิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของตน

ประเด็นไม่ใช่อยู่ที่ว่าโครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่จะเป็นตัวปัจจัยกำหนดลักษณะแบบแผนและวิธีการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดไป ชีวิตสังคมมนุษย์ก็เป็นเช่นเดียวกับชีวิตมนุษย์โดยทั่วไป ย่อมอยู่ภายใต้กฎของความไม่เที่ยงแท้แน่นอนอันเป็นกฎสากล ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างสังคมการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่เองก็จะต้องมีการแปรเปลี่ยนไปเป็นธรรมดา แต่ไม่จำเป็นจะต้องแปรเปลี่ยนไปตามวิถีทางและขั้นตอนที่กำหนด หรือคาดหวังไว้เสมอไป ไม่ว่าจะเป็นในแนวปฏิบัติประชาธิปไตย แบบตะวันตก หรือ “ปฏิบัติสังคม” แบบตะวันออก ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้ ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเรื่องประชาธิปไตย เพราะเหตุที่ว่า อิทธิพลทางเทคโนโลยีและวัฒนธรรมอันเป็น “ความประสงค์อันคืออิทธิพลของยุโรป”

ได้รับการสนองตอบและเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ “ให้ทันสมัย” ขึ้น ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่ปรากฏในหมู่คนที่มีการศึกษาสมัยใหม่ก็คือ ความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสรีทางการเมือง ซึ่งก็เป็นข้อที่อยู่ในความคาดหมายของระดับผู้ปกครองประเทศเองมาแต่แรก^{๑๓} ในบรรยากาศทางการเมืองเช่นนี้ จึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย อันเป็นแบบธรรมเนียมใหม่ “ตามทางชาวยุโรป” จะเข้ามามีบทบาทเป็นเป้าหมายและความคาดหวังของการเปลี่ยนแปลง ดังที่ได้เคยกล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ประเด็นหลักไม่ได้ อยู่ที่ว่าเป้าหมายและความคาดหวังในรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ ชอบธรรมหรือไม่อย่างไร หรือว่าสอดคล้องกับสภาวะวิสัยของสังคมไทย หรือไม่เพียงใด เพราะถึงอย่างไรเป้าหมายและความคาดหวัง เช่นว่านี้ ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการเมืองไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้จะอ่อนแอจนคลอนแคลนอย่างไรก็ตาม แต่ประเด็นแรกที่ต้องได้รับการอธิบายและวิเคราะห์ก่อนสิ่งอื่นใด ก็คือ อะไรที่เป็นพลังตัวนำการเปลี่ยนแปลง “ให้ทันสมัย” และ ภายใต้อาณัติโครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างไร เพราะพลังบ้จ้ายทางสังคมการเมืองเหล่านี้ ประกอบกันจะเป็นตัวกำหนดแบบแผนและกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงความคาดหวังหรือเจตนารมณ์ของผู้นำหรือกลุ่มชนหนึ่งใด ซึ่งไม่อาจประเมินวัดกันได้โดยแน่ชัด และซึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้วท่าทีมีฐานะและผลประโยชน์ที่ตนจะปกป้องรักษาและส่งเสริมเพิ่มพูนด้วยกันเป็นหลักใหญ่

ด้วยเหตุนี้ และเพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ตั้งอยู่ในโลกของความเป็นจริงเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องแยกแยะให้กระจ่างกระบวนการเปลี่ยน

แปลงให้ทันสมัย และผลกระทบทางการเมือง กับทั้งยังจำเป็นต้องแยกแยะให้กระจ่างชัดด้วยเช่นกัน ระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายในสังคมนั้น ๆ เอง และที่มีมาจากภายนอกดังทำนองที่จอห์น คอคอสกี ได้เสนอแนะเอาไว้^{๔๔} กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ กับชีวิตเศรษฐกิจสังคมด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า การสร้างอุตสาหกรรม การขนส่งคมนาคม การศึกษา ฯลฯ ไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกันเสมอไป ทั้งขึ้นอยู่กับพลังแหล่งที่มาของการเปลี่ยนแปลง อย่างเช่นตามประสพการณ์ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายใน จะพบว่าพลังตัวนำการเปลี่ยนแปลงมาจากกลุ่มพ่อค้านายทุนภายในของสังคมนั้น ๆ เอง ซึ่งอาศัยใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจตีฐานะของตนขึ้นไปมีสิทธิมีเสียงทางการเมืองร่วมกับกลุ่มอภิชน ต่างกับสังคมประเพณีทั้งหลาย ซึ่งขาดพลังภายในทั้งในค้ำกำลังคนและกำลังทุน และเพราะฉะนั้น จึงต้องอาศัยพลังการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากภายนอก^{๔๕} สังคมไทยอยู่ในข่ายของแบบแผนกระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ดังจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ลักษณะเปรียบเทียบดังกล่าวนี้ อ่านได้ความหมายเป็นทำนองเดียวกันในแนววิเคราะห์ของนอร์แมน เจค็อบส์ เพราะในที่สุดแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบที่มาจากภายใน ก็ได้แก่กรณีที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะกับสังคมยุโรปตะวันตก รวมทั้งญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะตัวแบบโครงสร้างเป็นระบบพีวคัล สังคมแบบพีวคัลนี้ ต่างจากสังคมแบบราชูปถัมภ์ (Patrimonial) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของสังคมการเมืองระบอบราชการ (Bureaucratic Polity) สังคมไทยจัดอยู่ในแบบประเภทหลังนี้ ซึ่งเจค็อบส์ เห็นว่ามีองค์ประกอบพื้นฐาน

อันทำให้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่าง ‘ในเชิงคุณภาพ’ จากสังคมการเมืองแบบฟิวคัลอย่างเช่นญี่ปุ่น และสังคมยุโรปตะวันตก ลักษณะแบบแผนการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันนี้ มีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจของสังคมแต่ละแบบเอง โดยเฉพาะในข้อที่ว่า สังคมแบบฟิวคัลเป็นโครงสร้างที่กระจายอำนาจ ในขณะที่สังคมแบบราชาปดัมภ์เน้นหนักไปในทางรวมศูนย์อำนาจ^{๖๖} เจื่อนบัจจยฺหลักเป็นเรื่องความแตกต่างในระดับพลังความสามารถของหน่วยท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะต้านและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และข้อนี้ประกอบเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอันจะมีมาตามแนวคิดทางทฤษฎีของเจค็อบส์ ศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นไปในสองแบบตามลักษณะโครงสร้างของสังคม คือ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” (Modernization) แบบหนึ่งกับอีกแบบหนึ่งเป็น “พัฒนาการ” ซึ่งจะเป็นไปได้ ก็เฉพาะสำหรับสังคมแบบฟิวคัล ส่วนสังคมแบบราชาปดัมภ์ของไทย คงได้แต่เพียงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเท่านั้น แต่ไม่พัฒนา^{๖๗}

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองแบบต่างพยายามใช้ศักยภาพของสังคมอย่างเต็มที่ แต่ความแตกต่างอยู่ตรงที่ว่า “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมเพียง “ภายในกรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้ โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม”^{๖๘} ส่วน “พัฒนาการ” เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมโดยไม่มีคำจำกัดความถึงกรอบจำกัดเช่นนั้น กล่าวคือ “เป็นความมุ่งมั่นโดยไม่มีขีดกันจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่ให้ดอกออกผลไม่ว่าจะบังเกิดผลกระทบใด ๆ ต่อเป้าหมายหรือแนววิธีการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ก็ตาม”^{๖๙} ด้วยเหตุนี้สำหรับ “พัฒนาการ” นอกเหนือไปจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณอันเป็นลักษณะเฉพาะของ “การเปลี่ยน

แปลงให้ทันสมัย” แล้ว ยังให้ความหมายในเชิงของคุณภาพอีกด้วย ทั้ง
 “...เพราะว่า (พัฒนาการ) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับ การยอมรับ
 สัมพันธภาพใหม่ ๆ ในหมู่คนและต่อสภาพแวดล้อมของคนเหล่านั้น”^{๒๐}

ประเด็นต่อไปที่ พึงพิจารณากันก็คือว่า “กรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้
 โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน” กล่าวคือ จากพื้นฐานที่เป็นอยู่เดิมของ
 สังคมการเมืองระบอบราชการนี้ จะเป็นสิ่งที่มีความเที่ยงแท้แน่นอนเพียงใด
 จากทัศนะของงานศึกษานี้ ประเด็นข้อนี้ค่อนข้างมีความสำคัญอยู่สำหรับการ
 พิจารณาทำความเข้าใจกับความหมายของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อ
 ระบบและกระบวนการเมืองของไทยในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรที่จะขยาย
 ความสนใจอีกสักเล็กน้อยในที่นี้ จากที่กล่าวมาข้างต้น คงจะพออนุมาน
 ได้ว่า แนวการศึกษาเปรียบเทียบของเจค็อบส์ มีคุณประโยชน์อยู่สำหรับใช้
 อธิบายการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเฉพาะในขอบข่ายหนึ่ง กล่าวคือ ใน
 ขอบข่ายของโครงสร้างสังคมการเมืองระบอบราชการ ในแง่นี้ ทฤษฎีทวิแบบ
 “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” ของเจค็อบส์ จึงดูจะรองรับกันเป็นอย่างดีกับ
 แนวทฤษฎีอธิบายและวิเคราะห์การเมืองไทยในรูปแบบ “สังคมการเมืองระบอบ
 ราชการ” (Bureaucratic Polity) ของ เฟรด วิกส์ ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญและ
 อ้างอิงกันอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นระบบและกระบวนการเมือง ซึ่ง
 เน้นจุดสำคัญอยู่ที่ศูนย์อำนาจภายในวงราชการเป็นเวทีซึ่งขาดการต่อสู้ช่วงชิง
 ฐานะอำนาจในหมู่ผู้นำและกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทหารและพลเรือน^{๒๑}
 ไม่ต้องสงสัยเลยว่า แนววิเคราะห์แบบนี้ ยังคงมีส่วนสะท้อนภาพชีวิตการเมือง
 ไทยอยู่เป็นหลักใหญ่ การครองความเป็นใหญ่ทางการเมืองของกลุ่ม
 อำนาจในราชการ รวมทั้งปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเครื่องยืนยัน

ในข้อนี้ และเป็นตัวชี้ถึงการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของ “โครงสร้างมูลฐานของสังคม” อันเป็นตัวกำหนด “กรอบจำกัด” ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า สังคมการเมืองไทยจะปราศจากพลังภายนอก ภาคราชการอย่างเช่นกลุ่มนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นตัวพลังขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงจากภายในของสังคมตะวันตก ตรงกันข้าม กลุ่มพลังเหล่านี้ ได้เกิดขึ้นและมีบทบาทมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งก็จะกล่าวถึงต่อไป หากแต่ว่าภายใต้ “กรอบจำกัด” ในโครงสร้างมูลฐานของสังคมประเพณี มิได้มีสถานะเป็นอิสระออกไปจากอำนาจควบคุมของทางราชการ และเมื่อมองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว ผู้นำทางราชการกับนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรมไม่ได้มีความสัมพันธ์แตกต่างไปจากฐานะสัมพันธระหว่งผู้นำกับบริวารอย่างเช่นที่เป็นไปกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ทั้งหลายทั้งปวงโดยทั่วไป^{๒๒}

มาถึงจุดนี้ เริ่มจะมีปัญหาขึ้นกับแนววิเคราะห์ของทั้งเจค็อบส์ และริกส์ โดยที่ค่อนข้างจะยึดติดอยู่กับการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแง่ของโครงสร้าง จึงมีความโน้มเอียงที่จะให้ข้อสรุปที่ค่อนข้างเข้มงวดตายตัว และเป็นการสะท้อนภาพการเมืองแบบหยดน้ำอยู่กับที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” โดยไม่ “พัฒนา” และนี่คือ แนวทางเดิน โดยเฉพาะสำหรับ “สังคมการเมืองระบอบราชการ” ปัญหาเกิดขึ้นก็เพราะแนววิเคราะห์เช่นว่านี้ มักจะชวนให้มองข้ามความหมายของพลังอำนาจทางเศรษฐกิจอันเป็นทรัพยากรการเมืองอย่างหนึ่ง และเป็นพลังที่นับวันจะยิ่งทวีบทบาทความสำคัญขึ้นโดยลำดับ สังคมประเพณีไม่ว่าสังคมใดก็ตาม เมื่อ

ย่างเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่แล้ว ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยง
 ได้ที่พลังอำนาจทางเศรษฐกิจจะเติบโตใหญ่มีสถานะและบทบาทสำคัญในทางการ
 เมืองขึ้นมา เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นกัน ที่โครงสร้างและ
 สัมพันธภาพทางอำนาจจะต้องได้รับผลกระทบและแปรเปลี่ยนไปจากรูปแบบ
 ของ “ผู้นำ-บริวาร” ดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต สังคมการเมืองไทยก็คง
 อยู่ภายใต้กฎการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ในทำนองเดียวกัน และตามความจริง
 แล้ว อย่างน้อยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็เริ่มคงค่าให้เห็นได้ถึงบทบาท
 ความสำคัญของบรรดากลุ่มพลังทางการค้า การเงินและอุตสาหกรรมที่เข้าไป
 มีส่วนมีเสียงในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐยิ่งขึ้นโดยลำดับ ทั้งใน
 ทางตรงและในทางอ้อม^{๒๓} ในสภาพอันเป็นจริงเช่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า
 ข้อแตกต่างในหลักการระหว่าง “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” และ “พัฒนา
 การ” เริ่มจะหมดความหมายลงไป ทั้งที่เจก๊อบส์เองก็ได้ตั้งข้อแม้เอาไว้ตั้ง
 แต่แรก:—

“...เราถือว่า พัฒนาการเป็นกรณีพิเศษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย
 แต่เป็นกรณีที่เราพบจนถึงเดี๋ยวนี้ เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมประเภทหนึ่งเท่า
 นั้น คือ สังคมพิวตล แต่ไม่ (เกิดขึ้น) ในสังคมอีกประเภทหนึ่ง คือ
 สังคมราชการ ...โดยตรรกวิสัยแล้ว ความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยน
 แปลงสองแบบนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขนานกันตลอดไป หากแต่ว่าเราพบจนถึง
 เดี๋ยวนี้ โดยประสบการณ์อันประจักษ์กันมาแล้ว (กล่าวคือโดยทางประ
 วัติศาสตร์) มีความแตกต่างกันเช่นนี้....”^{๒๔}

พิจารณาโดยเปรียบเทียบ แนวการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลง
 ของจอห์น ค็อตสกี ก็จะให้ความยืดหยุ่นและสมเหตุสมผลกว่า กล่าวคือ
 แนวอธิบายในเชิงของการเปลี่ยนแปลงจากภายในและจากภายนอก ซึ่งค็อต

สัก ก็เห็นว่า ข้อแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ อาจปรากฏในช่วงระยะเวลาตอนเริ่มแรกเท่านั้นก็ได้ เพราะเมื่อการเปลี่ยนแปลงดำเนินไปจนกระทั่งมีการพัฒนากำลังคน เทคโนโลยีและกำลังทุน ภายในขึ้นมาถึงขั้นที่บังเกิดผลกระทบโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจให้ต้องแปรเปลี่ยนไป ถึงจุดนั้น ความแตกต่างที่เคยปรากฏในตอนแรก ๆ ก็ระเหิดความหมายลงไปเป็นที่สุด ส่วนแนวทางและขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองจะเป็นไปอย่างไรนั้น ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ลักษณะความยืดหยุ่นตามแนววิเคราะห์นี้ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของความคิดเอาหรือสมมุติขึ้นมาลอย ๆ หากเป็นผลสืบเนื่องมาจากเป้าความสนใจที่ก่อตลกี้ เน้นลงไปทีไรเรื่องของคนและกลุ่มอันเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งขัดแย้งกับของกลุ่มอื่น ๆ^{๒๖} อันที่จริงแล้ว หลักวิเคราะห์จากแง่ของกลุ่มและปัญหาขัดแย้งระหว่างกลุ่มนี้ ก็เป็นไปตามปรากฏการณ์ปกติธรรมดาที่เองไม่ได้มีอะไรที่แปลกหรือใหม่ขึ้นมาแต่ประการใด แต่มาย้ำถึงโดยเฉพาะในที่นี้ ก็เพื่อดึงจุดสนใจในการวิเคราะห์การเมือง จากระดับโครงสร้างให้ลงมาสู่ระดับพฤติกรรมพื้นฐานของคนเรา คือ การรวมกลุ่มและการกระทำของคนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันมีตามมา ในแง่ที่บทบาทและสถานะของกลุ่มพลังภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่อย่างเช่นในกรณีของกลุ่มพ่อค้าและนายทุนอุตสาหกรรมจำเป็นต้องได้รับการศึกษาประเมินอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในฐานะที่มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องปกป้องและส่งเสริม และเพื่อจุดประสงค์เช่นว่านี้ฐานะและอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายที่กลุ่มผลประโยชน์พยายามแสวงหาอยู่เสมอ

ในทางกลับกัน พิจารณาจากแง่ของกลุ่มและการขัดแย้งอันเป็นสภาวะวิสัยปกติธรรมดาแล้ว กลุ่มหรือชนชั้นผู้ปกครอง โดยสาระก็คือ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งนี่เอง ซึ่งย่อมมีฐานะและผลประโยชน์ที่จะปกป้องและส่งเสริมในทำนองเดียวกัน เป็นแต่ว่าในฐานะที่เชื่อมโยงอยู่กับอำนาจรัฐและเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ย่อมมีบทบาทหน้าที่ที่จะกำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงจากแง่มุมของผลประโยชน์ที่กว้างขึ้น ส่วนในทางการกระทำและผลปฏิบัติ จะครอบคลุมหรือประสานผลประโยชน์ “ส่วนรวม” กว้างแคบอย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างและสัมพันธภาพอำนาจภายในรัฐ โลกทัศน์ที่ว่าอะไร และอย่างไรเป็นประโยชน์สุขส่วนรวมนั้น จริงอยู่ส่วนหนึ่ง อาจขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของผู้นำเอง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ ก็คือ พลัฏฐะต้นการตัดสินใจนโยบายและการเปลี่ยนแปลงจะมีขอบข่ายกว้างแคบอย่างไร และเพราะเหตุฉะนั้น จึงมีความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงแบบที่เกิดขึ้นจากกลุ่มพลังที่เกิดขึ้นใหม่ภายในสังคมการเมืองนั้น ๆ กับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากแรงกระตุ้นจากภายนอก แต่โดยอาศัยผู้นำของกลุ่มผู้ปกครองเอง ดังที่คอตส์ก็ตั้งข้อสังเกตเปรียบเทียบไว้ ในกรณีแรกเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยสำหรับคนกลุ่มใหม่ ก็คือการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐ ส่วนในกรณีหลังเป้าหมายถูกกำหนดจากกลุ่มผู้ปกครองเองภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่^{๒๗} ประเด็นสืบเนื่องที่อยู่ในความสนใจของการศึกษานี้ ก็คือว่า แม้แต่ในกรณีหลังนี้เองก็ตาม โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจก็อาจได้รับผลกระทบเช่นกัน จากพลังเรียกร้องต้องการของกลุ่มชนใหม่ อันพัฒนาขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั่นเอง

ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นแนวเนื้อหาสาระของชีวิตการเมืองไทย ซึ่ง
 อย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เพื่อประ
 โยชน์แก่แนววิเคราะห์อันเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับผลกระทบต่อโครงสร้าง
 สัมพันธภาพทางอำนาจจะได้แบ่งประเด็นพิจารณาต่อไปออกเป็น ๓ ส่วน
 กล่าวคือ ในส่วนแรกนอกจากทางก้ำกั้นและการกระทำของกลุ่มผู้ปก
 ครองต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นผลตามมา ส่วนต่อไป
 จะพิจารณาถึงการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลางขึ้นสู่สถานภาพทางเศรษฐกิจการ
 เมือง และผลสืบเนื่องประการสุดท้าย จะพยายามประเมินลักษณะการเปลี่ยน
 แปลงทางโครงสร้างของสังคมไทย ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงและการขัด
 แย้งเป็นปรากฏการณ์ในกระบวนการเมืองของไทย ซึ่งไม่ว่าจะมองกันใน
 ด้านบวกหรือลบอย่างไรก็ตาม ในตัวของมันเองนับเป็นพลังผลักดันให้
 สัมพันธภาพทางการเมืองแปรเปลี่ยนและขยายขอบข่ายออกไปตามลำดับ เริ่ม
 ต้นด้วยปัญหาการสถาปนารัฐประชาชาติ และปฏิรูปสถาบันการเมือง การ
 บริหาร เพื่อตอบปัญหาความอยู่รอดและ “ความเจริญของชาติ” จากโลก
 ทัศน์ของกลุ่มผู้นำในยุคสมัยนั้น ๆ

วิกฤตการเปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบอบราชาการใหม่

เศรษฐกิจการเมืองในโครงสร้างศักดินา

โดยสภาพพื้นฐานของแบบวิธีการผลิต คือ การเพาะปลูกข้าวซึ่งจำเป็น
 ต้องปรับให้เข้ากับธรรมชาติดินฟ้าอากาศ ประกอบกับโดยโครงสร้างอำนาจ
 รัฐแบบ “ราชูปถัมภ์” สังคมไทยจึงแตกต่างจากสังคมภายใต้โครงสร้างแบบ
 พึ่งพิงอย่างเช่นของยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น โดยเฉพาะในข้อที่ว่า ชาดเจ็อน

ใ้ภายในที่จะกระตุ้นให้เกิดพลังเปลี่ยนแปลง หากแต่มีก็ต้องอาศัยแรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก^{๒๘} จากประสพการณ์ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ คือตลกดมองเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจากภายนอก อาจเป็นไปได้ ด้วยวิธีการของระบบอาณานิคม โดยมหาอำนาจอุตสาหกรรมใช้กำลังบังคับเอาแก่สังคมประเพณี หรือไม่ก็เป็นไปโดยอาศัยการริเริ่มของกลุ่มผู้ปกครองเองเป็นต้นนำการเปลี่ยนแปลงจากพลังผลักดันภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มทำการโดยอิสระหรือโดยร่วมกับระบบอาณานิคมก็ตาม^{๒๙} คือตลกดูกถึงระบบอาณานิคมในความหมายกว้างกินความไม่เฉพาะแต่เอธิโอเปียหรือเอกราชทางการเมืองเท่านั้น หากยังรวมไปถึงค้ำฐานะสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจด้วย เมื่อพิจารณาถึงแง่แล้ว ก็เห็นจะต้องยอมรับว่า ฐานะของผู้นำไทยมีลักษณะก้ำกึ่งอยู่ในทางปฏิบัติภายใต้แรงอิทธิพลกดดันของมหาอำนาจตะวันตก สนธิสัญญาบาริงกับอังกฤษ ปี พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นผลจากัดอธิปไตยส่วนหนึ่งของไทยทั้งในค้ำเศรษฐกิจและการศาล แล้วจากนั้นตลอดช่วง พ.ศ. ๒๓๙๙-๒๔๔๒ วิธีการและกฎเกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้ ก็ได้กลายเป็นตัวแบบสนธิสัญญากำหนดฐานะสัมพันธ์ของไทยกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ รวมทั้งรัสเซียและญี่ปุ่น^{๓๐} นี้เป็นผลภาระจำยอมของนโยบายเปิดประเทศมาตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ภาระจำยอมเช่นว่านี้ และอื่น ๆ ที่จะยังมีตามมา เป็นเรื่องของความจำเป็นโดยสถานการณ์อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ทว่าในขณะเดียวกัน นโยบายเปิดประเทศและภาระจำยอมยกความได้เปรียบทางเศรษฐกิจนานาประการให้แก่ มหาอำนาจตะวันตก กล่าวคือ เปิดให้ทำการค้าโดยเสรีและกำหนดอัตราภาษีสินค้าเข้าและออกตายตัวเพียงร้อยละ ๓ ก็

นับเป็นทั้งภาพสะท้อนและก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อระบบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมืองไทย ปรากฏการณ์ข้อนี้เป็นสิ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ในฐานะที่จะมีส่วนอธิบายอย่างสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแท้จริง แนวนโยบายและการกระทำของผู้นำประเทศในครั้งนั้น นอกจากจะเป็นเรื่องจำเป็นต้องกำหนดนิเวศนโยบายให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายนอกแล้ว ยังบังเกิดผลในทำนุจิตรอนอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งเติบโตขึ้นมาโดยลำกับในช่วงสองรัชกาลก่อน ปัญหาที่มองเห็นตรงกันระหว่างผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ของไทยกับมหาอำนาจตะวันตก แต่ด้วยเหตุผลจุดใจที่แตกต่างกัน ก็ได้แก่อำนาจและอิทธิพลผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของขุนนางไทยกับพ่อค้าจีน กล่าวคือว่า มองจากแง่ของปัญหาการเมืองภายใน ระบบผูกขาดสร้างทั้งความมั่งคั่งและอำนาจให้แก่กลุ่มขุนนางถึงขั้นที่เป็นการแข่งและคุกคามฐานะอำนาจกับพระมหากษัตริย์ รวมทั้งก่อให้เกิดธรรมเนียมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเบียดบังผลประโยชน์ที่จะพึงเข้าสู่ท้องพระคลัง ในอีกด้านหนึ่งมองจากแง่ผลประโยชน์ของภายนอก ระบบผูกขาดเท่ากับสร้างอภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการค้าขาย ซึ่งอังกฤษและชาวตะวันตกอื่น ๆ ทั้งหลายไม่สามารถจะแข่งขันด้วยได้ รัฐบาลอังกฤษได้พยายามส่งทูตเข้ามาเจรจาขอเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้ากับไทยหลายครั้งด้วยกันตั้งแต่ตอนต้นรัชกาลที่ ๓ แต่เพิ่งมาประสบผลสำเร็จเอาในรัชกาลที่ ๔ ทั้ง ๆ ที่ถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ทั้งไทยและจีน หากแต่ว่าด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมืองถึงกล่าว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีนโยบายแน่วแน่

มาแต่แรกที่จะเปลี่ยนเข็มวิเทโศบายของประเทศมาผูกสัมพันธ์ไมตรีกับมหาอำนาจตะวันตก^{๑๑}

สนธิสัญญาเบาริงมีผลเป็นการล้มเลิกระบบผูกขาดการค้าทั้งหลาย รวมทั้งที่บรรดาพ่อค้าจีนได้รับพระราชทาน และนั่นก็เท่ากับเป็นผลลิดรอนอภิสิทธิ์และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนาง ซึ่งในที่สุดจะเป็นฝ่ายสูญเสียฐานะอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองลงไปเป็นลำดับ สำหรับทางด้านกลุ่มพ่อค้าคนจีน การสูญเสียอภิสิทธิ์ในระบบการค้าผูกขาดเพียงแต่เป็นผลบังคับให้จำต้องพยายามปรับตัวเข้ากับบรรยากาศการค้าระบบเสรีอย่างรวดเร็ว และในที่สุดกลับสามารถพัฒนาบทบาทและอิทธิพลเข้าไปในวงการค้า และธุรกิจด้านต่าง ๆ ในชีวิตเศรษฐกิจของไทยอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ตั้งแต่การค้าต่างประเทศ การค้าปลีกและส่ง การค้าข้าว กิจการโรงสี โรงเลื่อย และการเงิน การธนาคาร ตลอดจนรับจ้างเป็นตัวแทนนายหน้าบริษัทและธนาคารของชาวตะวันตก^{๑๒} ในส่วนทางด้านกลุ่มอำนาจในรัฐ สนธิสัญญาเบาริง นอกจากจะช่วยลิดรอนฐานะอำนาจของฝ่ายขุนนางลงไปแล้ว ยังเป็นช่องทางให้การค้าและเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาขยายตัวออกไปโดยลำดับ เหล่านี้เป็นสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเมือง ซึ่งตกทอดมายังกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ของไทย พร้อมกับปัญหาขัดแย้งภายในที่ยังคงค้างอยู่และการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งก็ไม่ได้จบสิ้นไปด้วยการโอนอ่อนยินยอมทำสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษและอำนาจอื่น ๆ หลังจากนั้น

เพื่อประโยชน์แก่การทำ ความเข้าใจถึงผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือ ผลกระทบต่อสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ จำเป็นจะต้องแยกแยะพิเคราะห์ถึงฐานะการณ์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทย เรื่องของโครง

สร้างชนชั้นของสังคมไทย เรื่องของโครงสร้างสังคมของไทยสมัยก่อนได้มีการศึกษากันมาแล้วอย่างละเอียดถี่ถ้วน^{๓๓} จุดประสงค์ในที่นี้มิได้อยู่เพียงเพื่อตั้งข้อสังเกตบางอย่างบางประการที่เห็นว่าสำคัญต่อการประเมินแนวทางเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตลอดศตวรรษที่แล้วมา หลักพื้นฐานที่มักใช้อธิบายการจัดระเบียบสังคมไทย ซึ่งมีโครงสร้างจัดอยู่ในแบบราชการหรือราชูปถัมภ์ คือ ลักษณะการแบ่งประเภทคนตามลำดับชั้นศักดินา อันได้แก่ เจ้า ขุนนาง ไพร่ และ ทาส บุคคลประเภทต่างๆ เหล่านี้ ดำรงสถานภาพอันกอร์ปด้วยสิทธิและหน้าที่รวมทั้งสัมพันธภาพระหว่างกันฉันท “ผู้ใหญ่-ผู้น้อย” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แน่ชัด^{๓๔} ส่วนสำหรับคนประเภทอื่น ๆ นอกเหนือไปจากนี้ คงใช้เรียกกันรวม ๆ ไปว่า “ชาวต่างชาติ” ซึ่งเข้ามามีส่วนพัวพันอยู่ในประวัติศาสตร์ของไทยเสมอมามิได้ขาด ทั้งนี้ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ จากสงคราม ช้างชิงกำลัคนก๊กี้ จากการอพยพของผู้คนเข้ามาขอพักพิงอาศัย หรือทำการค้าขายก็ดี ตลอดจนการเข้ามาแข่งดักกันทางการค้าและการเมืองของบรรดาชาติมหาอำนาจตะวันตก กลุ่มคนจีนซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีบทบาทสำคัญเป็นพิเศษในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย ก็คงถูกจัดรวม ๆ อยู่ในประเภท “ชาวต่างชาติ” นี้เอง^{๓๕} หรือถ้าจะได้รับการกล่าวขวัญในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมการเมืองไทยก็ดูจะจำกัดเฉพาะอยู่ในกรณีของกลุ่มคนจีนอพยพที่สามารถสร้างตัวสร้างความสำเร็จ จนได้รับความอุปถัมภ์ค้ำจุนของเจ้านายและขุนนางไทยเลื่อนฐานะเป็นขุนนางในที่สุด ในลักษณะเช่นนี้ จุดสนใจเกี่ยวกับกลุ่มพ่อค้าคนจีน ก็มักจำกัดอยู่แต่ในขอบข่ายของลักษณะและปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเขยิบฐานะทางสังคมเป็นสำคัญ^{๓๖} บทบาทความสำคัญของกลุ่มคนจีนต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและสัมพันธภาพทาง

อำนาจจึงค่อนข้างจะถูกมองข้ามกันไป หรือว่าถ้าจะให้ความสนใจต่อประเด็นเหล่านี้ จากแง่ของเศรษฐกิจการเมือง ก็มักโน้มเอียงไปในทางที่จะวินิจฉัยว่า ภายใต้ระบบการผลิตในสังคมศักดินาเอเชีย “เนื่องจากต้นทุนกำเนิดของชนชั้นไม่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ นายทุนในสังคมแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นนายทุนราชการ”^{๓๖} ดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตมาในตอนต้น

แต่ทว่า ภาพการก่อตัวของ “ชนชั้นนายทุน” ที่ว่ามานี้ โดยแท้จริงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพัฒนาการทั้งหมด ประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของกลุ่มพ่อค้าเงินเหล่านี้ มิได้จำกัดอยู่แต่ที่การพยายามไต่เต้า “เขยิบฐานะทางสังคม” ในวิถีของทางราชการเท่านั้น หากโดยส่วนใหญ่แล้ว ยังได้กระจายตัวและมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนอยู่ภายนอกทำเนียบศักดินาด้วยในขณะเดียวกัน กลุ่มชนเหล่านี้ยังคงดำรงความเป็น “ชาวต่างชาติ” และเพราะฉะนั้นจึงไม่ถึงกับเป็นอิสระที่เดียวจากอำนาจและอิทธิพล “อุปถัมภ์กำชู” ของชนชั้นปกครอง คือ เจ้านายและขุนนาง แต่กระนั้นก็ย่อมจะมีทัศนคติและค่านิยมเป็นเอกเทศของตัวเองอยู่ ซึ่งจะพัฒนาให้ปรากฏเด่นชัดขึ้นโดยลำดับภายหลังเปิดศักราช “การค้าแบบเสรี” กล่าวโดยย่อกลุ่มพ่อค้าเงินอยู่ในฐานะค่อนข้างพิเศษไปจาก “ชาวต่างชาติ” อื่น ๆ ในข้อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์โดยใกล้ชิดและต่อเนื่องอยู่กับชีวิตเศรษฐกิจ การเมืองและความเป็นอยู่โดยทั่วไปของสังคมไทย จุดใหญ่ใจความที่ต้องการย้ำในที่นี้ก็คือน่าพ่อค้าเงินเป็นกลุ่มชนที่มีบทบาทสำคัญยิ่งไม่แต่เพียงเฉพาะสำหรับภาครัฐบาลในฐานะ “นายทุนราชการ” เท่านั้น หากยังเป็นแหล่งก่อตัวและขยายตัวของชนชั้นนายทุนในภาคเอกชนด้วยในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และในฐานะบทบาทเช่นนั้น ก็จะเป็นที่ตระหนักและยอมรับจากทางราชการมาแต่แรก^{๓๗}

ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าจะมองในแง่ปริมาณหรือในเชิงคุณภาพก็ตาม จึงค่อนข้างจะผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง ถ้าจะให้ภาพโครงสร้างสังคมไทย โดยปราศจากกลุ่มอาชีพทั้งหลายซึ่งอยู่นอกสารบบศักดินา และซึ่งส่วนใหญ่ก็คือคนจีน กลุ่มเอกชนเหล่านี้อาจเรียกรวม ๆ กันได้ว่าชนชั้นกลาง เป็นกลุ่มชนซึ่งเป็น “ชาวต่างชาติ” แทบทั้งหมดที่ว่าประกอบเป็นชนชั้นที่มีฐานะบทบาทอันกลางอยู่ระหว่างชน “ชั้นนาย” กับไพร่และทาส^{๓๕} จริงอยู่ ถ้าหากจะมองโครงสร้างสังคมไทยแต่เพียงจากแง่ของการ “ปกครองผู้คน” แล้วก็พอจะพูดได้ว่า เป็นเรื่องของสัมพันธภาพระหว่าง “บุคคลซึ่งเป็นชั้นนายสำหรับควบคุมบังคับบัญชาไพร่... (กับ) ไพร่ที่อยู่ในบังคับบัญชา”^{๓๖} แต่ที่ว่าโดยความเป็นจริงของสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจการเมือง ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทและสถานภาพของกลุ่มชนชั้นกลางที่กล่าวมานี้ด้วย อย่างแน่นอน ในงานศึกษาโดยทั่วไปเกี่ยวกับคนจีนในประเทศไทยเรามักจะเน้นกันถึงแต่ในแง่การผสมกลมกลืนคนจีนเข้าสู่สังคมวัฒนธรรมศักดินาไทย แต่แทบจะไม่ได้มีการพยายามพิจารณาหักกันจากด้านของผลกระทบที่ระบอบศักดินาและราชการไทยได้รับจากค่านิยมและวัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้ ความจริงมีอยู่ว่าภายในโครงสร้างสังคมการเมืองแบบ “ราชูปถัมภ์” ของไทย กลุ่มชน “ชั้นนาย” กับชนชั้นกลางได้มีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองต่อกันอยู่เป็นพื้นฐาน และภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจนี้เอง ที่สังคมไทยอย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ปฏิสัมพันธ์เช่นนี้เป็นมาทั้งในค่านิยมและค่านิยมตามกระแสการเมืองทั้งภายในและภายนอก แต่การณ์จะเป็นอย่างไรก็ตาม กลุ่มชนชั้นกลางได้ก่อตัวขึ้นประกอบเป็นส่วนหนึ่งภายในโครงสร้างอำนาจ และในประการ

สำคัญ เป็นแหล่งพลังที่จะได้พัฒนาศักยภาพของตนเองขึ้นเป็นเอกเทศควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของระบอบราชการไทยเอง^{๔๐}

ผลกระทบทางโครงสร้างจากพัฒนาการของชนชั้นกลางเป็นปรากฏการณ์ระยะยาว ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงในตอนต่อ ๆ ไป ปัญหาเฉพาะหน้าอันเกิดจากแรงกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ได้แก่ การปรับตัวเองของระบบราชการแนวทางการปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ นอกจากเป็นผลบังคับโดยสถานการณ์แล้ว ยังเป็นเครื่องสะท้อนถึงโลกทัศน์ของผู้นำระบอบในการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของนโยบายปฏิรูปการปกครองภายหลังการเปิดประเทศ รวมทั้งลักษณะแบบแผนของการขัดแย้ง และการต่อสู้ทางการเมืองในระบอบราชการไทยต่อจากนั้นไป

การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองและ สถาปนารัฐประชาชาติ

การปรับตัวเองของระบอบราชการยังไม่บังเกิดขึ้นจนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ และก็มีได้เป็นไปโดยปราศจากการต่อต้านขัดขวางยิ่งไปเสียว่าที่นโยบายเปิดประเทศประสบมาในรัชกาลก่อน เรื่องราวเกี่ยวกับผลงานปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ความจริงได้มีการศึกษากันไว้อย่างกว้างขวางแสดงให้เห็นอยู่ในตัวเองถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์การเมืองช่วงนี้ เท่าที่นำมากล่าวถึง ณ ที่นี้ ก็เพียงพอเป็นแนวทางให้เห็นเค้าเงื่อนของลักษณะแบบแผนของปัญหาขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง อันมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นกระบวนการก่อให้เกิดสัมพันธภาพ

ทางอำนาจแบบใหม่ เป็นที่แน่นอนว่า นโยบายและมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ย่อมจะต้องกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ สิ่งที “พระเจ้าแผ่นดิน” คิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป” นั้น มิได้หมายความว่า จะเป็นทีเห็นดีเห็นงามยอมรับกันเสมอไป เพราะนโยบายและมาตรการทั้งหลายของรัฐ ไม่ใช่เป็นแต่เพียงสิ่งนามธรรมระหว่างรัฐผู้ให้กับราษฎรผู้รับเท่านั้น หากโดยมีสาระแล้วยังเป็น เรื่องเกี่ยวข้องกับฐานะและผลประโยชน์ของคนและกลุ่มชนต่าง ๆ ซึ่งย่อมมี ทั้งที่สอดคล้องต้องกันและขัดแย้งกัน แม้แต่ในกรณีของผู้ปกครองในระบบ “ราชูปถัมภ์” ของไทยก็ไม่อาจพ้นไปจากกฎธรรมดาดังนี้ นโยบายการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยน่าจะเป็นทีเข้าใจได้ทีขึ้น เมื่อพิจารณาจากแง่ที่เป็นกระบวนการขัดแย้งและต่อสู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ และในกระบวนการขัดแย้งนี้ หมายถึงว่าจะต้องมีการพยายามระดมทรัพยากรทางการเมืองและการรวบรวมก่อตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อให้ได้ฐานพลังเพียงพอที่จะควบคุมกลไกของรัฐและในที่สุด เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย “นโยบาย” เช่นว่านั้น^๒

ปัญหาการขัดแย้งและความจำเป็นต้องเสริมสร้างทรัพยากรทางการเมืองที่วันนี้เป็นทีประจักษ์ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ ทรงขึ้นครองราช ในยุคที่สถาบันพระมหากษัตริย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของฝ่ายขุนนางผู้ใหญ่ และเป็นยุคที่บ้านเมืองกำลังเข้าสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงในทิศทางและขอบข่ายทีจะต้องกระทบกระเทือนระบอบอำนาจทีเป็นอยู่ เพื่อความเข้าใจถึงฐานะสัมพันธ์ทางการเมืองของยุค “ปฏิรูป” นี้ เห็นจะไม่มีอะไรดีไปกว่าพิจารณาเอาจากพระราชหัตถเลขาเองที พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชดังนี้ :-

“...ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง ๑๕ ปีกับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารตาก็ล้วนแต่โหดเลวไหวหว หรือไม่โหดเลวไหวหว ก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันโตเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติของพ่อ คือ เจ้านายทั้งปวง ก็ตั้งอยู่ในอำนาจของสมเด็จพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเฟื้อต่อการอันโตเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้าง ก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีความสามารถอาจจะอุทหนุนอันโต ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือที่ร่วมทั้งมารดาที่เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันโตที่จะทำการตามหน้าที่แม่แต่เพียงเสมอเท่าที่ทุลกระหม่อมทรงประพุดติมาแล้วได้ ยังซ้ำเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตาย อันไม่มีผู้ใดสักคนเดียวซึ่งจะเชื่อว่าจะรอด ยังซ้ำถูกอันตรายนันใหญ่ คือทุลกระหม่อมเสด็จสวรรคตในขณะนั้นเปรียบเหมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว รับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมตักษัตริย์ เหลือที่จะพรรณาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพรวาในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฏอันเหลือที่คอจะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบข้าง ทั้งภายในภายนอกหมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศ ทั้งโรคภัยในการเบียดเบียนแสนสาหัส”^{๔๓}

รวมความแล้ว ยุค “ปฏิรูป” ของรัชกาลที่ ๕ จึงเริ่มขึ้นมาจากฐานะทางการเมืองที่ค่อนข้างล่อแหลมอย่างยิ่ง ท่ามกลางกลุ่มอำนาจแวดล้อมทั้งในฝ่ายขุนนางและฝ่ายเจ้านายซึ่งไม่สู้จะเอื้ออำนวยอะไรนักสำหรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันจำเป็นในสภาพการณ์เช่นนั้น ปัญหาเฉพาะหน้าจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพยายามทำการ “ฟื้นฟูพระราชอำนาจ” ขึ้น และเพื่อการนี้ก็ต้องทำการ

รวบรวมกำลังสนับสนุนจากกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่
“ญาติพี่น้อง” และ “ข้าราชการซึ่งเป็นกลาง” ทั้งนี้โดย :-

“...พยายามหาคนที่จะใช้สอยอันควรจะเป็นที่วางใจได้มีน้องเป็นต้น อัน
มีอายุเจริญขึ้นโดยลำดับ”

“เมื่อมีผู้ที่ร่วมคิดในทางอันดีมากขึ้น จึงค่อยแผ่อำนาจออกโดยยึดเอาทาง
ที่ถูกต้องสู่ทางที่ผิด เมื่อชนะได้ครั้งหนึ่งสองครั้ง ความนิยมของคนซึ่งตั้ง
อยู่ในทางกลาง ย่อมรวนเรหันมาเห็นด้วยก่อน จึงเกิดความนิยมมาก
ขึ้น ๆ จนถึงผู้ซึ่งเป็นศัตรูก็ต้องกลับเป็นมิตรเว้นไว้แต่ผู้ซึ่งมีความปรารถ
นากล้า อันจะถอยกลับมิได้เสียแล้วก็ต้องทำไป แต่ย่อมเห็นว่า กำลัง
อ่อนลงทุกเมื่อ ๆ”^{๔๔}

พระราชหัตถเลขา^๕ เป็นการสะท้อนภาพของปัญหาและสภาพการณ์เป็น
ไปในช่วง ๒๕ ปีเศษภายหลังทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ แสดงให้
เห็นถึงวิถีทางต่อสู้ทางการเมืองเพื่อรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหา
กษัตริย์ และภายใต้การนำขององค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ นั้นเอง
ที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของ “กลุ่มสยามหนุ่ม” อันประกอบไปด้วยบรรดา
พระเจ้า้องยาเธอและขุนนางรุ่นหนุ่มทั้งหลาย ซึ่งเป็นแรงพลังผลักดันการ
ปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตลอดรัชสมัยของพระองค์^{๔๕} เริ่มต้นทันทีภายหลัง
พระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เมื่อพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษาสิ้นสุ
แห่งการมีผู้สำเร็จราชการ ฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ นั้นเองด้วยการตั้งหอรัษฎากร
พิพัฒน์เพื่อปรับปรุงและรวมอำนาจเก็บภาษีอากรซึ่งเคยอยู่ในอำนาจและเป็น
แหล่งผลประโยชน์รายได้โดยตรงของพระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีชั้น
ผู้ใหญ่ การปฏิรูปการคลังนี้ยังตามติดด้วยการลิดรอนอำนาจอื่น ๆ ของฝ่าย
ขุนนางในปีต่อมา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษชำระคดีความ

กัณฑ์ที่เคຍอยู่ในอำนาจศาลของกรมต่าง ๆ และพระราชบัญญัติเกษียณอายุ
ลูกทาสลูกไทย ปลดปล่อยให้ลูกทาสที่เกิดขึ้นปี พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๑๒ เป็นไท
เมื่ออายุครบ ๒๑ ปี

ควบคู่กันไปกับมาตรการด้านการศึกษา การศาล และเริ่มการปลดปล่อย
ไพร่ทาสดังกล่าว ในต้นปี พ.ศ. ๒๔๑๗ เช่นเดียวกันก็ได้มีการประกาศตั้ง
และตราพระราชบัญญัติชั้น ๒ ฉบับ อันจะมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างฐาน
พระราชอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐในเวลาต่อไป คือ พระราชบัญญัติ
เกณฑ์ชิลออฟสเตต (ที่พิจาราราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปริ
วิเคาณ์ชิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) ที่ปรึกษาทั้งสองประเภทเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
สำหรับที่พิจาราราชการแผ่นดิน “จะทรงตั้งราชตระกูล
แลข้าราชการซึ่งมีตระกูล แลผู้มีสติปัญญาอ่อนไวเญียบแหลมรอบรู้ในราชกิจ
การต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ... โดยกำหนดตั้งแต่ ๑๐ นายขึ้นไปไม่เกิน
๒๐ นายออกไป”^{๔๖} ส่วนสำหรับที่ปรึกษาในพระองค์ “จะทรงเลือกจัดสรร
พระบรมวงศานุวงศ์แลข้าราชการของรัชเญพระบาทผู้ใหญ่น้อย ตามแต่จะทรง
เห็นควร.... แลจำนวน.... มากน้อยเท่าใด ไม่มีกำหนดตามแต่พระราช
ประสงค์”^{๔๗} การตั้งที่ปรึกษาเช่นว่านี้ นอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ตาม
ที่บัญญัติไว้แล้ว โดยแท้จริงก็เป็นผลเท่ากับระดมพลังสนับสนุนทางการเมือง
ให้เข้ามาคานอำนาจกับฝ่ายเสนาบดีภายใต้ระบอบจตุสดมภ์นั่นเอง รวมทั้งยัง
เป็นการเตรียมกำลังผู้นำในกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ ที่จะรับภาระกิจบริหาร
ราชการบ้านเมืองในช่วงเวลาข้างหน้าดังที่จะได้เห็นต่อไป กล่าวโดยเฉพาะที่
พิจาราราชการแผ่นดินซึ่ง “มียศบรรดาศักดิ์ควรนับว่าเป็นที่สองรองท่าน
เสนาบดี”^{๔๘} นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าได้ทรงตั้งชนไว้รวม ๑๒ นาย เป็น

จำนวนมากกว่าเสนาบดีเท่าตัว ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาข้อราชการและออกพระราชกำหนดกฎหมายตามพระบรมราชโองการด้วยเหตุนี้ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงถูกกำหนดให้มีบทบาทเสมือนหนึ่งสมานิติบัญญัติถ่วงดุลย์อำนาจบริหารของฝ่ายเสนาบดี ตามรูปแบบที่เคยทรงเห็นมาจากตะวันตก ทั้งนี้เนื่องจากว่า:—

“...ราชการในเมืองเรา นี้ ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มา นั้น การเอกเสกคิวิตีฟ กับ ลียิสเลตีฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้นมาเมื่อริเณซี ในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเณต์แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราก่อผู้มีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวิตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเณต์แลเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใคร่ชอบใจไม่ เราจึงได้รับอุททูนการลียิสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคองเวนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลียิสเลตีฟเคาน์ซิลเป็นออกไปลิชันของคองเวนเมนต์โดยตรง...”^{๔๘}

เป็นที่แน่นอนว่า มาตรการปฏิรูปทั้งหลายรวมทั้งการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทั้งสอง ย่อมจะต้องประสบกับการปะทะต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ดังเช่นกรณีพระยาอาหารบริรักษ์เสนาบดีเกษตรผู้เป็นหลานสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเป็นที่ปรึกษาในพระองค์ด้วย ชัดขึ้นไม่ยอมส่งภาษีส่วยนาให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงถูกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตัดสินคดี และถูกถอดออกจากตำแหน่งไปในปี ๒๔๑๗ นั้นเอง หรือกรณีพิพาทระหว่างวังหลวง—วังหน้า ระหว่างปี ๒๔๑๗—๒๔๑๘ ซึ่งก็มีสาเหตุส่วนสำคัญมาจากปัญหาเรื่องภาษีอันเคยเป็นส่วนหนึ่งของวังหน้า^{๔๙} เหตุ

การณ์พิพาทขัดแย้งเหล่านี้ แม้จะยุติลงไปได้ แต่ก็ยังเป็นผลให้บรรดาความพยายามปฏิรูปเปลี่ยนแปลงท้องชะงักงันไปถึงสิบปี^{๕๑} จนกระทั่งกลุ่มขุนนางหัวเก่าเสื่อมอำนาจลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้นำคนสำคัญ คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. ๒๔๒๖ และต่อมากรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการต่อสู้เพื่อ “ฟื้นฟูพระราชอำนาจ” ได้บรรลุผลสำเร็จ ก็คือ การประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้าในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ นั้นเอง และการสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารขึ้นเป็นครั้งแรก ในปีต่อมาทั้งหมดนี้ประกอบกับ “กลุ่มสยามหนุ่ม” เองก็ได้เติบโตขยายตัวออกไปโดยลำดับ และในประการสำคัญบรรดาพระเจ้าน้องยาเธอต่างก็ทรงเจริญวัยได้รับการฝึกฝนอบรมเข้ามีบทบาทอิทธิพลสูงขึ้นในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ทางราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน^{๕๒} จากหนรวปี พ.ศ. ๒๔๓๐ จึงเป็นช่วงที่พร้อมสำหรับ:—

“...จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง ได้คิดและได้พูดมาช้านานแต่การหาตลอดไปได้ไม่ ด้วยมีเหตุขัดขวางต่าง ๆ เป็นอันมาก และการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนักต้องอาศัยกำลังสติปัญญาและความซื่อตรงความจงรักภักดีของท่านทั้งปวงผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะ วางเป็นแบบแผนลงไว้ได้แล้ว การทั้งปวงจึงจะเป็นไปได้สะดวกตามความประสงค์”

“บัดนี้ ท่านทั้งปวงได้ลงความเห็นพร้อมกันกับข้าพเจ้า ในการซึ่งควรจะเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ให้สมกับกาลสมัยดังนี้แล้ว....”^{๕๓}

โดยอาศัยพื้นฐานสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ที่แปรเปลี่ยนไปหลังการเปิดประเทศและการฟื้นฟูพระราชอำนาจดังกล่าวที่การเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียม

การปกครอง” ดำเนินไป ทั้งภายในกรอบของ “คอเวนเนนท์รีฟอม” ซึ่ง “จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกหนีไม่ได้...”^{๕๔} สำหรับรูปแบบที่จะจัดก็เป็นไปตามแบบอย่างระบบ “คาบิเนต” ของประเทศอังกฤษซึ่งคณะเจ้านายและข้าราชการเคยอ้างถึงใน “คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน” เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๘ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบให้กรมหลวงเทวทัตโรโปกรทำการศึกษาถึงแบบอย่างการจัดคณะเสนาบดีของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในโอกาสที่เสด็จไปร่วมงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ ๕๐ ปี ณ ประเทศอังกฤษ ครั้นแล้วในปีเดียวกันนั้น “... จึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่าการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งได้บั่นไว้แต่เดิม ถ้าจะบั่นลงอย่างเก่า การก็จะไม่สะดวกไปได้จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรว่าจะบั่นออกเวลานี้ได้เป็นสิบสองส่วน...”^{๕๕}

จากแบบแผนที่กำหนดไว้สำหรับ “คอเวนเนนท์รีฟอม” และการเตรียมตัวบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มเจ้านาย “ผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวง” ตลอดจนงานการฝึกทดลองปฏิบัติราชการแบบคณะเสนาบดีระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๓๐ – ๒๔๓๕ จึงนำไปสู่การปฏิรูปทางการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ด้วย การตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ซึ่ง “ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างพูกกันตามธรรมเนียมว่า “พลิกแผ่นดิน”^{๕๖} ความหมายและ

ความสำคัญของการ “แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง” ถึงขั้น “พลิกแผ่นดิน” นี้ มิได้จำกัดอยู่แต่ที่รูปแบบ จำนวนและกลุ่มบุคคลที่ขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจระดับเสนาบดีในเมืองหลวงอันเป็นศูนย์อำนาจเพียงเท่านั้น แต่ในประการที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ เป็นฐานสำหรับเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองจากระบบ “กินเมือง” มาเป็นระบบเทศาภิบาลในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ โดยมีหลักการรวมหัวเมืองน้อยใหญ่ทั้งหมดมารวมอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอันหนึ่งอันเดียวกันของกระทรวงมหาดไทย โดยนัยนี้การ “แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง” แบบจตุสดมภ์เดิมมาเป็นระบบแบ่งปันอำนาจหน้าที่ราชการออกเป็น ๑๒ กระทรวงในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ จึงมีผลเท่ากับ “พลิกแผ่นดิน” เป็นการสถาปนารัฐประชาธิปไตย รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยเด็ดขาดนับตั้งแต่นั้น^{๕๖}

อย่างไรก็ตาม การสถาปนารัฐประชาธิปไตย ก็มีได้หมายความว่าเพียงรวมเขตแดนหัวเมืองเข้าอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น หากแต่โดยรากฐานแล้ว นับเป็นกระบวนการอันเกี่ยวข้องและต่อเนื่องอยู่โดยตรงกับมาตรการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันมีมาแต่แรกตาม “พระบรมราโชบาย” เพื่อผนึกกำลังคนในประเทศ^{๕๗} กระบวนการผนึกกำลังคนที่ว่านี้ จะมีผลสืบเนื่องอย่างสำคัญต่อการสร้างกลไกการเมือง การบริหารของระบอบราชการให้ทันสมัยและต่อพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงตอนต่อไป

“พระบรมราโชบาย” ผนึกกำลังคนนี้ ไม่อาจกระทำได้อย่างจริงจังจนกระทั่งภายหลังจากที่บรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่สิ้นพระชนม์และถึงแก่กรรมดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้ได้ออกกฎหมายว่าด้วย “ประ

ภาคเรื่องชำระเลข เจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม” ในเดือนกันยายน ๒๔๓๐ ซึ่ง “เร่ร่อนตักแปลงเลขจากไพร่สมวังต่าง ๆ รวมทั้งที่อยู่บังคับบัญชาของบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยให้เข้ามาเป็นไพร่หลวงขึ้นตรงต่อวังหลวง เพื่อประโยชน์ในราชการแผ่นดิน”^{๕๘} กฎหมายแปลงไพร่หลวงเช่นนี้ ในแง่หนึ่งคงเป็นไปตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาแล้ว กับทั้ง “เพื่อจะมีให้เลขที่นายตายไปแล้ว ไพร่จะสาปสูญไป”^{๖๐} ด้วยเป็นประการสำคัญ จากนั้นก่อนหน้าการตั้งกระทรวงแบบใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และวิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ กับฝรั่งเศส จึงค่อย ๆ ทำการ “รวบรวมชายฉกรรจ์ทั้งหมดให้เข้ามาใต้รับการฝึกหัดและอยู่ใต้บังคับบัญชาแต่แห่งเดียวตามแผนใหม่ตามแนวแผนกกำลังผู้คนเพื่อป้องกันประเทศ”^{๖๑} ภายใต้พระราชบัญญัติทหาร พ.ศ. ๒๔๓๑ เป็นการขยายพระบรมราชาบายแผนกกำลังคนจากในพระบรมมหาราชวังออกไปสู่หัวเมืองทั้งหลายในชั้นแรก การเป็นทหารคงอาศัยการเกลี้ยกล่อมของทางราชการให้ผู้คนเข้ามาสมัครเป็นกัน โดยให้ได้รับเงินเดือน เงินปี และเงินรางวัลเป็นการตอบแทน ส่วนผู้ที่ไม่ได้สมัครเป็นทหาร ก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินช่วยราชการแผ่นดิน จนในที่สุด จึงได้เปลี่ยนจากระบบสมัครมาเป็นระบบเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๓ กำหนดให้ชายฉกรรจ์ที่อายุครบต้องเข้ารับราชการในกองประจำการมีกำหนด ๒ ปี และเมื่อได้รับราชการในกองประจำการแล้วก็พ้นจากการที่จะต้องเสียค่าราชการตลอดไป^{๖๒} เป็นอันครบวงจรของพระบรมราชาบายแผนกกำลังคนแทนที่ระบบเกณฑ์แรงงานไพร่แบบเก่า มองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร จึงเป็นเสมือนวางรากฐานทางกฎหมายของปฏิรูปการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจาก

พันธะผูกพันระหว่างไพร่กับมูลนายต่าง ๆ มาสู่พันธะผูกพันของพลเมืองต่อประเทศชาติโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นจุดศูนย์กลาง

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียมการปกครอง” ซึ่งดำเนินไปตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในคําหนึ่ง เป็นเครื่องแสดงถึงฐานะความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมการเมืองไทย แต่ในอีกคําหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ก็คือ เป็นผลจากการจัดตั้งกลุ่มอำนาจและสร้างฐานกำลังอันจำเป็นต่อการควบคุมกำลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคํา “กำลังทหาร”^{๖๓} การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนับตั้งแต่การจัดตั้งหรือรักษาพัฒนา การปลดปล่อยทาสและไพร่ จนถึงเลิกระบบ “กินเมือง” เหล่านี้ แม้จะทรงพยายามกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ล้วนเป็นผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ของบรรดาเสนาบดี และขุนนางผู้ใหญ่อื่น ๆ ซึ่งจะเป็เหตุก่อให้เกิดการต่อต้านขัดขวางขึ้นได้ดังที่เคยเป็นมาแล้วในตอนต้นรัชกาล จากทัศนะของกลุ่มผู้นำใหม่:-

“ข้อขัดขวางอันนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าเป็นข้อสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าทางที่จะแก้ไขให้หมดสิ้นเป็นที่เชื่อมั่นใจได้ ก็มีแต่กำลังอย่างเดียว ถ้าได้ฝ่ายของธรรมาภิบาลไม่วางพระราชหฤทัยในกำลังทหาร...ซึ่งมีอยู่ว่าจะต่อสู้แลดับการจลาจลอันนี้ได้แล้ว ทางแก้ไขซึ่งจะให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปได้ ก็มีอยู่ทางเดียว แต่ที่จะหากำลังอำนาจซึ่งจะให้เป็นที่วางพระราชหฤทัยได้นั้นทวียิ่งขึ้น” (และ) “ซึ่งจะหากำลังให้ต่อสู้ แลดับภัยอันตรายในกรุงที่จะเกิดขึ้นทางนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงต้องกลับลงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะต้องคิดจัดทหารบริรักษ์การฝึกหัดโดยกวัดขันให้เชื่อว่าจะใช้ได้ เป็นกำลังที่จะวางพระราชหฤทัยในการที่จะ

บ๊องกันภายในได้จริงก่อนแล้ว จึงเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีต่อไป
ภายหลัง....”๖๔

แนวการ “จัดทหาร” เป็นที่เห็นได้ชัดในทำนองเดียวกันกับการ “แก้ไข
ธรรมเนียมการปกครอง” โดยการตั้งเสนาบดี ๑๒ กระทรวง คือ รวมอำนาจ
อยู่ที่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ “วางพระราชหฤทัยได้” กล่าวโดย
เฉพาะในตำแหน่งจัดการทหาร ซึ่งเป็นฐาน “กำลังอำนาจ” จำเป็นสำหรับการ
ปฏิรูปเปลี่ยนแปลงนั้น พัฒนาการได้มีมาโดยลำดับควบคู่ไปกับพระบรมรา
โชบายผนึกกำลังคนดังกล่าวมา เริ่มตั้งแต่เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ.
๒๔๑๑ ก็ทรงตั้งและฝึก “ทหารมหาดเล็กไล่ก่า” จากพระบรมวงศานุวงศ์
ที่ยังทรงพระเยาว์และส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าน้องยาเธอ ในเวลาใกล้ ๆ กัน
ทรงตั้ง “ทหาร ๒ โหล” เป็นทหารมหาดเล็กชั้นอีกพวกหนึ่งจากข้าหลวง
เดิมที่เฝ้าพระฉาก ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๑๓ ทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษา
พระองค์ คัดเลือกจากพระบรมวงศานุวงศ์ และบุตรข้าราชการที่เป็นมหาด
เล็กหลวง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๒๓-๒๔๒๔ ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกทหาร
เกณฑ์ ซึ่งยังเป็นทหารสมัคร และทรงตั้งโรงเรียนทหารมหาดเล็กสำหรับผลิต
นายร้อยนายสิบให้กับกรมทหารมหาดเล็ก โดยคัดจากบรรดาหม่อมราชวงศ์
เป็นส่วนใหญ่ จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๓๐ อันเป็นปีเดียวกับที่ทรงทดลองใช้ระบบ
คณะเสนาบดีแบบใหม่ ก็ทรงประกาศจัดการทหาร โดยตั้งโรงเรียนทหาร
สราญรมย์รวมนักเรียนคะเต็ต คือ นักเรียนนายร้อย ทหารหน้ากับคะเต็ต
ทหารมหาดเล็กเข้าด้วยกัน นับเป็นการวางรากฐานของการสร้างนายทหาร
อาชีพขึ้นอย่างแท้จริง๖๕ และพร้อมกันนั้น ทรงจัดกรมทหารอย่างใหม่รวม
๘ กรม โดยเลือกสรรพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่วางพระราชหฤทัย

เป็นผู้บังคับการกรม จากนั้นจึงทรงตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นเป็น “กรมกลาง” รับผิดชอบดำเนินงานและบังคับบัญชากรมทหารบก ทหารเรือ อย่างใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตำแหน่งจอมทัพ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทั่วไป กรมยุทธนาธิการนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงในปี พ.ศ. ๒๔๓๓

ทั้งหมดนี้ จึงเป็นการปูพื้นฐาน “กำลังอำนาจ” ของการสร้างระบอบราชการใหม่ในรูปของการตั้งเสนาบดี ๑๒ กระทรวง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และการสถาปนารัฐประชาธิปไตยหลังจากนั้น ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจการเมืองเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์^{๖๖} ภารกิจในการสร้างเสริมพระราชอำนาจ ถือได้ว่า บรรลุผลมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๔๒๘-๒๔๒๙ เมื่อทรงประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้า และสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร จากนั้นจึงทรงนำประเทศเข้าสู่ช่วงของการปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหารตามรูปแบบของตะวันตก ภายใต้ระบอบราชการใหม่ บรรดาอำนาจอภิสิทธิ์ของขุนนางทั้งในกรุงและหัวเมืองที่เคยมีมาแต่อดีตในการเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและค่าราชการ และในการควบคุมบังคับบัญชากำลังไพร่พลเป็นอันถูกเลิกล้มไป โดยเปลี่ยนสถานะจากขุนนางมาเป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากส่วนกลางทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างแน่ชัดตามลักษณะงานหน้าที่ส่วนต่าง ๆ และระบอบราชการทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของคณะเสนาบดี ซึ่งส่วนใหญ่ที่เกี่ยวประกอบไปด้วยเจ้านายเชื้อพระวงศ์ การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพระราชวงศ์นี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจครั้งสำคัญ ต่างจากในสมัยรัชกาลที่ ๒ ที่ทรง

ตั้งเจ้านายกำกับราชการให้เป็นผู้กลั่นกรองราชการฝ่ายต่างๆ ระหว่างเสนาบดีกับองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อจัดปัญหาการแย่งชิงอำนาจราชสมบัติกันภายในพระราชวงศ์เอง^{๖๓} แต่มาในรัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งเจ้านายขึ้นเป็นเสนาบดีว่าราชการโดยตรง ทั้งนี้โดยเป็นผลสืบเนื่องจากการต่อสู้ดิ้นรนอำนาจของฝ่ายขุนนาง และการสถาปนาระบบราชการใหม่ภายใต้อำนาจของฝ่ายเจ้านายซึ่งสืบทอดต่อกันมาตราบจนถึงการปฏิวัติปี พ.ศ. ๒๔๗๕^{๖๔}

วิกฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสถาบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภายในสังคมประเพณีของไทยเองขาดพลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การแผ่ขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นแรงผลักดันให้เปิดประเทศให้กับระบบการค้าแบบเสรี แทนที่ระบบผูกขาดและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ อันประกอบเป็นฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางและเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ผลสืบเนื่องที่สำคัญจากพลังผลักดันภายนอกนี้ นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจแล้วก็คือ การสร้างความทันสมัยทางการเมือง ซึ่งบรรลุผลด้วยการปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหารในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และหลังจากนั้น ทั้งนี้โดยอาศัยแนวรูปแบบของตะวันตก หากแต่ยังคงยึดอยู่กับโครงสร้างอำนาจเช่นที่เป็นมาแต่อดีต การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเป็นผลของการริเริ่มและดำเนินการลงมาจากเบื้องบนเป็นหลักใหญ่ ทั้งหมดนี้ มิใช่จะเป็นไปได้โดยปราศจากการขัดแย้งและการต่อสู้ เป็นแต่ว่าการขัดแย้งและการต่อสู้ จากที่อยู่เฉพาะภายในวงของผู้นำกลุ่มอำนาจต่างๆ อันบังเกิดผลนำไปสู่การสถาปนาระบบอบ “อาณัติสิทธิ์ที่ liberal” ขึ้นในที่สุด^{๖๕} กระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าว

ย่อมไม่อาจมองข้ามปัญหาของภัยคุกคามจากภายนอกได้ วิเทโศบายอลุ่มอล่วย
 รวมชอมกับบรรคามาหาอำนาจตะวันตกและการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย นับเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อความรอดอยู่และความมั่นคง เป้าหมายและแนว
 วิเทโศบายเช่นว่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นที่เห็นพ้องต้องกันของกลุ่มอำนาจทุกฝ่าย
 หากแต่อาจขัดกันในเรื่องของขอบข่ายและจังหวะเวลาของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้ง
 ัผลกระทบท่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ถกถันขัดแย้ง
 กันอยู่แล้วด้วยเป็นพื้นฐาน^{๑๐}

พลังราชการและพลังตลาดในการเมืองไทย

ถึงจุดนี้ มีประเด็นที่อาจจำเป็นต้องทำความเข้าใจบ้างเล็กน้อยเกี่ยวกับ
 ฐานะสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง สัมพันธภาพและความเป็นเหตุ
 เป็นผลระหว่างพลังปัจจัยทั้งสองเป็นเรื่องที่ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ และประ
 เต็นเรื่องราวต่างๆ เท่าที่หยิบยกบรรยายมาแต่ต้นก็เป็นเครื่องสะท้อนถึงความ
 เป็นจริงในข้อนี้ แต่ข้อที่มักถกเถียงกันอยู่เสมอ คือ อะไรจะสำคัญกว่าอะไร
 หรือว่าอะไรเป็นตัวปัจจัยกำหนดอะไรทำนองนั้น งานศึกษานี้ไม่พยายามจะ
 ก้าวเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาวิ้วพันหลักแบบนี้ เพราะอาจโต้แย้งกันไปได้
 ไม่มีที่สิ้นสุดและจริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของยุคหนึ่งสมัย
 หนึ่ง ซึ่งอาจแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ จุดสนใจสำหรับบทที่ ๒ นี้ เห็นได้ว่า
 มุ่งเน้นหนักอยู่ในด้านของการเมืองเป็นหลักใหญ่ กล่าวคือ พยายามทำความเข้าใจ
 ้เข้าถึงว่าอะไรเป็นปัจจัยตัวแปรหลักอันยังผลให้กลุ่มพลังฝ่ายเปลี่ยนแปลง
 ัชนสู่อำนาจ^{๑๑} ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มิใช่เพียงเพราะว่า ความมุ่งหมายและขอบข่ายของ
 งานศึกษานี้ต้องการจะจงไปทางด้านการเมือง หากแต่เพราะว่า โดยสภาวะ

การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของไทยเอง บั๊จจัยำกันการเมืองจะเป็้นตัวแปร
 ซ้ำสำคัญต่อความหมายและลักษณะแบบแผนของการขัดแย้งต่อสู้ทางการ
 เมืองอย่างน้อยในช่วงศตวรรษหลังการเปิดประเทศ คือ ระหว่างปลายทศวรรษ
 ๒๓๙๐ และ ๒๔๙๐ ถึงกระนั้นก็ตาม การที่เน้นให้ความสำคัญกับบั๊จจัยำกัน
 การเมือง ก็มีได้หมายความว่า จะมองข้ามความสำคัญและผลกระทบของพลัง
 เศรษฐกิจไปได้ เพราะตามความเป็นจริงแล้วบั๊จจัยำกันเศรษฐกิจนับเป็้น
 พลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยมาแต่แรกเริ่มตั้งที่ทราบกันและค่อยๆ
 ขยายตัวเติบโตขึ้นโดยตลอดมา หากแต่อาจยังอาจจะไม่นับว่าเป็นพลังตัวแปร
 อิสระต่อระบบราชการอันเป็้นบั๊จจัยำตัวแปรหลักในโครงสร้างสังคมประเพณี
 ของไทย จนกระทั่งถึงราวสองทศวรรษสุดท้ายที่ผ่านมา

ที่กล่าวมานี้ อาจยังความสับสนอยู่บ้างเล็กน้อยจากการใช้คำว่า “การเมือง”
 ซึ่งค่อนข้างหละหลวมในที่นี้ เพราะในที่สุดแล้ว “การเมือง” เป็้นเครื่องซึ่ง
 ระบบและกระบวนการสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ซึ่งพลังเศรษฐกิจนับเป็้น
 บั๊จจัยำประกอบส่วนหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันงานศึกษานี้ก็ยกกล่าวถึง “การเมือง”
 ในความหมายแคบเกี่ยวข้องกับพลังบั๊จจัยำต่าง ๆ นอกเหนือไปจากทางด้าน
 เศรษฐกิจ เพื่อช่วยความกระจ่างในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ
 กับการเมือง อาจพออาศัยพิเคราะห์ได้จากเกณฑ์การจัดลำดับตำแหน่งฐานะ
 ในโครงสร้างสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจเน้นหนักอยู่สองแนวใหญ่ ๆ กล่าวคือ
 แนวหนึ่งจัดแบ่งในเชิงของชนชั้น โดยถือเอาความสัมพันธ์ทางการผลิตหรือ
 ฐานพลังทางเศรษฐกิจเป็้นเกณฑ์กำหนด อีกแนวหนึ่ง จัดแบ่งในเชิงสถาน
 ภาพโดยให้น้ำหนักความสำคัญในด้านเกียรติและการยอมรับนับถือทางสังคม
 เป็้นเกณฑ์สำคัญซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจเสมอไป อันที่จริงแล้ว

ฐานะความสัมพันธ์ทางสังคม – การเมืองเป็นเรื่องที่ออกจะสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะแยกแยะถือเอาเกณฑ์หนึ่งใดมาเป็นเครื่องวัดโดยเด็ดขาดได้ อย่างเช่นจากทัศนะของแม็กซ์ เวเบอร์ ซึ่งถือเอาเกียรติฐานะยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญ แต่ก็ยังเห็นด้วยว่า ในช่วงเวลาที่เกิดการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี “สถานการณ์ทางชนชั้น” อาจจะมีคามสำคัญขึ้นมาเป็นพิเศษสำหรับในช่วงเวลาเช่นนั้น ซึ่งหมายความว่าฐานะสัมพันธ์ทางการผลิตจะเป็นตัวแปรสำคัญต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเหนือปัจจัยตัวแปรอื่น ๆ ทางการเมือง แต่ครั้นเมื่อการปรับเปลี่ยนลำดับชั้นทางเศรษฐกิจเริ่มอยู่ตัวขึ้น ก็จะเกิดเป็นโครงสร้าง “สถานภาพ” ขึ้นมาใหม่ และเกียรติฐานะการยอมรับนับถือทางสังคมก็จะหวนกลับมามีบทบาทสำคัญต่อไปอีกเช่นเดิม^{๓๒} แม้ว่าจะเป็นเกณฑ์ที่ทวีความสลับซับซ้อนขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม

มาในกรณีสังคมแบบราชการของไทย ซึ่งจัดอยู่ในแบบของสังคมเกษตรและประเพณีนิยมเป็นพื้นฐาน และเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยอาศัยแรงผลักดันลงมาจากผู้นำเบื้องบนดังกล่าวแล้ว ถ้าจะอาศัยเกณฑ์ “สถานภาพ” เป็นแนววิเคราะห์ระบบสัมพันธ์ภาพทางสังคม-การเมือง ก็จะช่วยให้ภาพที่ชัดเจนขึ้นตามสมควร และจากพื้นฐานของสังคมแบบราชการอันเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ภาพในเชิงของ “สถานภาพ” นี้เอง ถ้าจะอาศัยแนวคิดทำนองของศาสตราจารย์บอตโตมอร์ อาจกล่าวได้ว่าระบบผู้นำทางการเมืองของไทยมีลักษณะโน้มหน้าไปในแบบของ “ผู้นำทางอำนาจ” (Power elite) มากกว่าแบบของ “ผู้นำทางชนชั้น” (Ruling Class) ในข้อนี้จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า การแยกแยะทำนองนี้ไม่อาจจะทำได้อย่างเด็ดขาดแน่ชัดด้วย

เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น แต่การเน้นให้เห็นถึงลักษณะแตกต่างระหว่างผู้นำสองรูปแบบนี้ อย่างน้อยก็คงจะช่วยให้ได้มองเห็นถึงแหล่งที่มาของอำนาจ ซึ่งนับเป็นจุดสำคัญในการอธิบายความหมายของปัญหาขัดแย้ง และการต่อสู้ อันจะมีผลกระทบต่อลักษณะและแนวทางการเปลี่ยนแปลงสังคม-การเมือง กล่าวคือ ระบบผู้นำทางชนชั้น ซึ่งอาศัยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือเครื่องมือนผลิตเป็นฐานแห่งอำนาจ และระบบผู้นำทางอำนาจ ซึ่งโดยตนเองไม่ใช่เป็นพลังผลิต หากแต่ขึ้นสู่ฐานะอำนาจโดยอาศัยพลังความสามารถในการควบคุมองค์กรบริหารและหรือกำลังทหารของรัฐเป็นเบื้องต้น^{๑๓} แน่นนอน แม้แต่ในฐานะของ “ผู้นำทางอำนาจ” นี้เอง ก็มีใช้ว่าจะปราศจากฐานพลังทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นที่ต้องแสวงหาไม่ว่าในยุคใดสมัยใด แต่นั่นก็เป็นคนละเรื่องจากสถานภาพทางราชการ อันเป็นแหล่งที่มาโดยตรงของอำนาจในระบบการเมืองไทย

พระบรมราชาบายฉีกกำลังคนและมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เรียกได้ว่าเป็นไปตามแนวเป้าหมายทางการเมืองดังกล่าวนี้ กล่าวคือ อำนาจกุมกลไกทางการเมือง การบริหาร พร้อมทั้ง “กำลังทหาร” โดยวิธีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในที่สุดบังเกิดผลต่อการสร้างเสริมพระราชอำนาจและรวมศูนย์อำนาจให้กับราชการส่วนกลางในกระบวนการสร้างรัฐประชาชาติ กล่าวโดยเฉพาะถึงทางด้านการเมืองโดยส่วนรวมภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผลที่สืบเนื่องประการสำคัญ ก็คือ โครงสร้างสังคมการเมืองที่มีลักษณะแบ่งแยกออกจากกันอย่างค่อนข้างเด่นชัดระหว่างกลุ่มชน ๓ ระดับชั้น อันได้แก่ กลุ่มพระราชวงศ์ ข้าราชการและชาวนา^{๑๔} แน่นนอน ในการจำแนกกลุ่มชนตาม

ระดับชั้นแบบนี้ จะต้องไม่ลืมกลุ่มพ่อค้า ธุรกิจและอุตสาหกรรมตลอดจน
 ครงงานกรรมกร ซึ่งส่วนใหญ่ที่เดียวเป็นคนจีนและจะเข้ามาสู่บทบาททางการ
 เมืองในภายหลัง แต่เมื่อมองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วง
 แรก ๆ ซึ่งอาศัยสถานภาพทางราชการเป็นตัวแปรชี้ขาดดังกล่าวแล้ว ก็คง
 พอจะจำกัดการพิจารณาอยู่ที่กลุ่มชน ๓ ระดับชั้นที่นำไปพลางก่อนได้

พิจารณาตามลักษณะสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายใต้ระบอบสมบูรณาญา
 สิทธิราชย์กลุ่มราชวงศ์จัตยอยู่ในอำนาจสูงสุดจากผลของการปฏิรูปครั้งนั้น คง
 จะเห็นได้ชัดแจ้งจากองค์ประกอบของคณะเสนาบดีอันเป็นองค์กระระดับ
 นโยบายและซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็มาจากภายในพระราชวงศ์^{๕๕} ระดับชั้นถัดไป
 ได้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติราชการประจำตามซีกกันอำนาจหน้าที่ และอัตราเงิน
 เดือนกับผลตอบแทนอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้น
 ไว้โดยเฉพาะ และภายใต้โครงสร้างสังคมการเมืองแบบราชการสมัยใหม่^{๕๖}
 ชาวนาซึ่งประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ตกอยู่ในระดับชั้นต่ำ
 สุด สำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาแล้ว การแบ่งแยกไม่จำกัดแต่เพียงในแง่
 ของฐานะและบทบาทหน้าที่เท่านั้น หากยังแตกต่างออกไปจากสองระดับชั้น
 แรกเกือบโดยสิ้นเชิงในวิถีและแบบแผนการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมือง^{๕๗}
 ในชั้นเห็นสมควรขยายความต่อไปเล็กน้อยเพื่อให้ได้ประเด็นปัญหา
 ที่ชัดเจนขึ้น

ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าการเปิดประเทศเป็นเครื่องกระตุ้นให้การเพาะ
 ปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักดั้งเดิมของประชากรไทยส่วนใหญ่ได้ขยายตัวขึ้นอย่าง
 กว้างขวางและรวดเร็วเพื่อการส่งออก ความหมายสำคัญประการหนึ่งของการ
 ปฏิรูปในค่าน “กำลังคน” ที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะเป็นการแปลงสถานะ

ของไพร่และทาสมาเป็นพลเมืองที่อิสระเสรีแล้ว ยังเป็นผลปลดปล่อยประชากรส่วนใหญ่เหล่านี้ให้ออกไปเป็นกำลังผลิตหลักหรือโดยนัยหนึ่ง “กระดูกสันหลัง” ของประเทศ แต่ตลอดศตวรรษของการสร้างความทันสมัย ระบบและวิธีการเพาะปลูก โดยพื้นฐานก็คงเป็นไปเช่นที่เคยกระทำและปฏิบัติกันมาแต่ก่อนไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยขึ้นมาตามกาลเวลา^{๑๖} ทั้งนี้เมื่อเทียบกับกลุ่มชน ๒ ระดับชั้นแรก

ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาในบางส่วนนี้อาจเป็นเพราะปัญหาอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะในท้องที่ที่ห่างไกลและแห้งแล้ง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นเรื่องของนโยบายของส่วนกลางในค้ำนภาคเกษตรและชนบท ประการแรกในเชิงปริมาณ การพัฒนาส่งเสริมของทางราชการ อาจจะพอประเมินได้จากงบประมาณแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจากในค้ำนการศาลยุติธรรมและการต่างประเทศแล้ว งบประมาณรายจ่ายในค้ำนการศึกษาและเกษตร ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวนาและพัฒนาส่งเสริมเทคโนโลยีทางภาคเกษตรโดยตรง ตกอยู่ในอัตราเกือบต่ำสุดโดยตลอด คือ อยู่ในระหว่างอัตราร้อยละ ๓.๒๘-๗.๐๔ และ ๒.๙๓-๖.๙๘ ตามลำดับ เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายในค้ำนการทหาร (รวมกระทรวงกลาโหมและทหารเรือ) มหาคไทยและคมนาคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๔.๒๕-๓๓.๘๗ ๑๒.๗๘-๒๙.๐๙ และ ๙.๗๙-๒๓.๒๙ ตามลำดับ (โปรดคดูตารางอัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕) กิจกรรมเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในซึ่งบรรดาผู้นำประเทศจำเป็นต้องค้ำนถึง แต่ที่หน้าสังเกตก็คือ แม้ถึงภายหลังจากเสด็จประพาสยุโรป ในปี ๒๔๔๐ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นช่วงที่เหตุการณ์บ้านเมืองภายในสงบ

อัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ

พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕

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

แหล่งที่มา : สรุปจากที่อ้างใน แนน้อย ติตติรานนท์ : *เสนาบดีกระทรวง
ธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช วิทยานิพนธ์อักษร
ศาสตร์ มหบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๙ ตารางที่
๒-๓-๔-๕ และ ๖ หน้า ๗๖, ๑๕๐, ๑๘๓, ๒๒๔ และ ๒๓๕
ตามลำดับ ซึ่งก็ดัดแปลงมาจาก: -*

- Ministry — Ministry of Finance Reports of the Financial Advisor
ou the Budget of the Kingdom for the years 121
and B.E. 2468.
- กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๗ ก. ๑๕.๑/๑-๕ งบประมาณ
มาจประจําปี พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๕.

รบกวนและฐานะทางการเงินของประเทศค่อนข้างอานวย^{๖๘} รวมทั้งปัญหา
 ความยากจากภายนอก เริ่มผ่อนคลายเป็นผลจากการที่อังกฤษกับฝรั่งเศสตกลงประ
 กันเอกราชของไทย ถึงกระนั้นฐานะทางงบประมาณทางการศึกษาและ
 เกษตร ก็มีได้กระเตื้องขึ้นมาหลังจากนั้น

ประการต่อมาที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความคืบหน้าในเชิงของคุ
 ญภาพ ซึ่งเป็นพื้นฐานปัจจัยจำเป็นยิ่งต่อความเป็นไปได้ที่กลุ่มชนระดับชั้นช
 วนจะสามารถพัฒนาศักยภาพและสถานภาพทางสังคม-การเมืองของตนขึ้น^{๖๙}
 ในขั้นนี้ การศึกษานับเป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญที่สุด จากผลความพยายาม
 เร่งรัดพัฒนาส่งเสริมของทางราชการ นับตั้งแต่ยุคปฏิรูปเป็นต้นมา นอกจาก
 การขยายการศึกษาจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า สำหรับประชากรในส่วนภูมิภาค
 แล้ว ปรัชญาและเจตมุงหมายของระบบการศึกษา “แผนใหม่” ของไทยแทบ
 จะไม่ได้เอื้ออานวยหรือสัมพันธ์ต่อบัณฑิตปัญหาและความต้องการสำหรับพัฒนาคุ
 ญภาพชีวิตของคนในภาคเกษตรและชนบท เพราะทั้งเนื้อหาสาระและกระบวน
 การศึกษามุ่งแต่ส่งเสริมให้เรียนและ “ไล่นักสู้” กันเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้
 ทั้งนี้ก็เพื่อผลิตและบ่อนกำลังคนเข้ารับราชการหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน
 ในภาคเศรษฐกิจ-สังคมในเมือง ไม่ได้มุ่งฝึกหรือเตรียมคนส่วนใหญ่ของ
 ประเทศสำหรับดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพและสภาพแวดล้อมในชนบทให้เจริญ
 รุดหน้าขึ้นแต่อย่างใด^{๗๐} ระบบค่านิยมทางสังคมและการศึกษาเช่นว่านี้ จริง
 อยู่อาจมีส่วนเปิดโอกาสทางให้ลูกหลานชาวไร่ชาวนาได้ไต่เต้าขึ้นสู่สถานภาพ
 ทางสังคม-การเมืองที่สูงขึ้นไป แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยให้บทบาทและสถานภาพ
 ของกลุ่มชนในระดับชนชาวนาเองกระเตื้องขึ้นมา มิหนำซ้ำยังเป็นผลเท่ากับ
 พรากและบั่นทอนกำลังทรัพยากรทางสติปัญญาออกไปจากประชาคมเกษตร

และชนบท ในขณะที่เดียวกับที่กลับไปช่วยเสริมระบบราชการและประชาคมเมือง ซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าอยู่แล้วเป็นทุนเดิม ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในตอนต้นของบทที่ ๒ นี้ ได้นำเอาข้อสังเกตทางทฤษฎีของนอร์แมน เจค็อบส์ มาประกอบการพิจารณาถึงศักยภาพอันจำกัดในการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายใต้ระบอบราชการ ความพยายามสร้างความทันสมัยของไทยในช่วงศตวรรษภายหลังการเปิดประเทศ ก็คงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่ามี อันที่จริงแล้ว การจัดการศึกษาแบบ “สมัยใหม่” ก็เป็นเรื่องสะท้อนบทบาทหน้าที่และความหมายของบรรดามาตรการปฏิรูปและเทคโนโลยีกันอื่น ๆ ที่รับมาจากตะวันตก กล่าวคือ เป็นการสนองตอบปัญหาและความต้องการของบ้านเมืองที่กำลังต้องแปรเปลี่ยนไป หากแต่โดยจำกัดอยู่ในกรอบและแนวทางแห่งค่านิยมประเพณีที่กำหนดออกไปจากทางราชการ^{๑๑} และซึ่งในประการสำคัญ จะเป็นตัวกำหนดระดับความพัฒนาหรือไม่พัฒนาของกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศในภาคเกษตรและชนบท

การสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารที่ว่ามีอาจเป็นสิ่งจำเป็นต้องกระทำเพื่อให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงภายในบ้านเมือง ในยามที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกและในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง ข้อนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ทว่าอย่างน้อยที่สุดเมื่อมองออกไปจากแง่ของการสร้างรัฐประชาชาติเอง ซึ่งเป็นความหมายสำคัญที่ให้ไว้กับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงหลังการเปิดประเทศ^{๑๒} รวมทั้งปัญหาที่ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพัฒนาสถาบันทางการเมืองแล้ว ปัญหาที่ไม่ได้จบลงเพียงแค่นั้น เพราะทั้งโดยเงื่อนไขอันจำกัดภายในโครงสร้างสังคมไทยเองและจาก

มวลความพยายามสร้างวาทันสมัยภายใต้ระบอบราชการดังกล่าวมา ผลสืบเนื่องที่เห็นได้ชัด ก็คือ พัฒนาการอันไม่ทัดเทียมกันระหว่างกลุ่มชนในภาคชนบทกับภาคเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ ช่องว่างและความไม่สมดุลไม่ใช่เพียงกับกลุ่มชนในระบบราชการซึ่งได้รับการพัฒนาส่งเสริมและขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยผลของการศึกษาและเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ในอีกด้านหนึ่งของปัญหาที่จำเป็นต้องคำนึงถึง คือ พัฒนาการอันไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจกระบวนการ “แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง” ยังผลทั้งในค้ำหนักกำลังคนและปลดปล่อยมวลชนเหล่านั้นออกไปเป็นพลังผลิตที่เป็นไทแก่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นอิทธิพลที่เข้าไปอยู่ภายใต้ ระบอบตลาด ซึ่งตกอยู่ในอิทธิพลครอบงำของบรรดาพ่อค้าคนจีนและชาวต่างชาติอื่น ๆ ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าอิทธิพลทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะของพ่อค้าคนจีนนี้ในบางพื้นที่สำคัญแล้ว ก็เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายส่งเสริมของทางราชการมาแต่เดิมให้ได้รับอภิสิทธิ์ผูกขาดการค้า และเป็นเจ้าภาษีนายอากรจนเป็นช่องทางให้เข้ามามีอิทธิพลควบคุมกิจการภายในและมาในยุค “การค้าเสรี” นโยบายส่งเสริมทำนองเดียวกันก็ยังคงเป็นไปอย่างท้อเนื่อง เพื่อให้คนจีนเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมอันเป็นอาชีพที่บรรดาชนชั้นนำของไทยเองยังไม่นิยมทำกัน^{๕๗}

ดังนั้น โดยโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง “สมัยใหม่” สัมพันธภาพทางอำนาจ จึงผันแปรเข้าสู่สัมพันธภาพแบบศูนย์กับบริวารอย่างเป็นทางการขึ้นตามลำดับ เริ่มจากฐานะสัมพันธ์กับภายนอก ซึ่งเศรษฐกิจ-การเมืองของประเทศถูกดึงเข้าไปผูกพันอยู่กับศูนย์อำนาจอุตสาหกรรมและตลาดโลก ในด้านความสัมพันธ์ภายใน พัฒนาการภาคเกษตรและชนบทได้รับการ “ปลด

ปล่อย” ให้เป็นไปตามอรรถภาพโดยปราศจากการพัฒนาส่งเสริมความทันสมัย จากทางราชการ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ถูกจำกัดฐานะบทบาทเป็นเสมือนบริวาร กล่าวคือ ทำหน้าที่ผลิตเพื่อส่งออกสนองความต้องการของตลาดภายนอก และสร้างเสริมความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และภายใต้โครงสร้างอำนาจครอบงำทั้งในค้ำ การเมือง และในค้ำ กติกาตลาด “เสรี” นี้เอง ที่มวลชนส่วนใหญ่ในภาคเกษตรและชนบทถูกขับส่วนเกินไปสู่กลุ่มชนชั้นนำและพ่อค้านายทุนในเมือง^{๔๔} ในกรอบของบทบาทและสถานภาพแบบบริวารเช่นนี้ ความเป็น “พลเมือง” ของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา จึงเท่ากับถูกจำกัดสิทธิทั้งในค้ำการเมืองและค้ำเศรษฐกิจมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย

อนึ่ง ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ถึงสภาพความจำกัดทางวัฒนธรรมและสมรรถนะทางการเมืองของไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาแต่นโยบายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย^{๔๕} ประเด็นที่เห็นจำเป็นต้อเน้น ณ ที่นี้ก็คือว่า สภาพความจำกัดที่ว่านี้โดยแท้จริงแล้วเป็นปัญหาที่บังเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาในค้ำการเมือง สัมพันธ์ภาพแบบ “หัวหน้า-บริวาร” โดยพื้นฐานเป็นแบบแผนที่สืบต่อเนื่องมาแต่ค่านิยมประเพณีของสังคมราชการในอดีต การเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย และการ “แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง” มิได้ทำให้แบบแผนสัมพันธ์ภาพเช่นว่านี้เสื่อมคลายลงไปแต่อย่างใด นอกจากเพียงแต่แปลงฐานะความเป็นบริวารของบรรดาขุนนางเดิม ซึ่งกระจัดกระจายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กระจัดรวมอยู่ที่ศูนย์อำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันของ “ราชการ” ในแง่นี้ แม้อาจจะกล่าวกันได้โดยเต็มปากว่า การสถาปนารัฐประชาธิปไตยบรรลุผลต่อเป้า

หมายอุทิศภารกิจของการสร้างเอกภาพและความมั่นคงของชาติ แต่ทว่าเมื่อหันมามองถึงอีกแง่หนึ่งของพัฒนาการทางการเมืองแล้ว กลุ่มชนภาคเกษตรและชนบทอันเป็นทรัพยากรกำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศกลับต้องตกเป็นเบี้ยล่างและล่าหลังในฐานะสัมพันธ์ทางอำนาจกับกลุ่มข้าราชการและทั้งกับกลุ่มพ่อค้านายทุนซึ่งกำลังค่อยๆเติบโตรับกับการขยายตัวของเวทีการเมืองไทยขึ้นโดยลำดับ ระบบการเมืองของไทยจึงเป็นการแบ่งเขตคั่นกันแน่ชัดระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ระบบการเมืองเช่นนี้อาจถือกันว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความพยายามสร้างบูรณภาพและความมั่นคงของชาติ^{๘๖} แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าระบบการเมืองที่แบ่งแยกย่อยเป็นบ่อเกิดของปัญหาความไม่สมกূলย์และช่องว่างชั้นภายในชาติเองในระยะยาวเมื่อ โครงสร้าง เศรษฐกิจ – สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่ “สถานการณ์ทางชนชั้น” ซึ่งความสัมพันธ์ทางการเมืองผลิตหรือฐานพลังทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวบ่งชี้กำหนดสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ประเด็นอยู่ที่ว่าระบบและกลุ่มอำนาจ ในระบอบราชการที่เป็นอยู่มีขีดความสามารถที่จะสนองตอบ การเปลี่ยนแปลง อย่างไร และในทิศทางเช่นไร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยเท่าที่เป็นมาเป็นเรื่องของการริเริ่มและกระทำลงมาจากเบื้องบน บูรณภาพและความมั่นคงของชาติเป็นเป้าหมายสำคัญสูงสุด ชื่อนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ว่ารัฐประศาสนนโยบายที่ยึดกุมอยู่ในประเพณีนิยมของระบอบราชการมาโดยตลอดนั้น คงตั้งมั่นอยู่ในแนวทางของ “รูปการปกครองโดยอาณัติ”^{๘๗} หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจสิทธิ์ขาดของผู้ปกครองเหนือผู้ถูกปกครองในกรณีใดก็ตาม ระบอบอาณัตินี้มีอาจดำเนินไปโดยปราศจากการทำทนาย และการทำทนาย ต่อตัวระบอบเองนี้ โดยรากฐานแล้วก็นับเป็นผลสืบเนื่องของรัฐประศาสนนโยบายเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย การเปิดประเทศจึงกล่าวมาข้างต้นนั่นเอง

กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่กับระบอบเก่า

ดังที่กล่าวถึงในตอนต้นของบทนี้ ปี พ.ศ. ๒๔๒๘ นับเป็นการเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย เมื่อคณะเจ้านายและข้าราชการสถานทูตกลุ่มหนึ่งร่วมกันเข้าชื่อ “กราบบังคมทูลพระกรุณา” ให้มีการเปลี่ยนแปลงประเพณีบ้านเมืองจาก “แอบสลุดโมนากี” ให้เป็น “คอนสตีทิวชันแนลโมนากี” หรือระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แล้วหลังจากสิ้นรัชกาลที่ ๕ การโต้แย้งระบอบเก่าจึงขยายตัวเป็นขบวนการกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ เกิดเป็นกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) และในที่สุด การปฏิวัติ มิถุนายน ๒๔๗๕ ปฏิกริยาโต้แย้งเหล่านี้เป็นผลของเงื่อนไขปัจจัยเชิงสังคมวิทยาาร่วมกัน คือ การก่อตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ หากแต่ว่าพื้นฐานที่มาทางสังคมแตกต่างกันเกือบ โดยสิ้นเชิงระหว่างกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ ร.ศ. ๑๐๓ และหลังจากนั้น จุดประสงค์ในที่นี้จะพยายามทำความเข้าใจถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งที่ตามมาในช่วงสองทศวรรษซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕

ทำนองเดียวกันกับผู้นำสมัยใหม่ทั้งหลายในสังคมไทย กลุ่มผู้นำในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ล้วนเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและอิทธิพลของวิทยาการตะวันตก และอยู่ในวัยหนุ่มกอร์ปด้วยพลังความมุ่งมั่นสูงต่อภารกิจของชาติบ้านเมือง แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ในกรณีของกลุ่มผู้นำใหม่รุ่นแรก ๆ “ชาติตระกูล....ทำให้คนกลุ่มนี้อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องความเป็นผู้นำ ของสังคมได้ เพราะสมาชิกของคนกลุ่มนี้มีตั้งแต่องค์พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการวัยหนุ่มทั้งหลาย ฉะนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีความเชื่อมั่นว่า ตนเป็น ‘คลื่นแห่งอนาคต’ ซึ่งจะคุมชะตาชีวิต

ของบ้านเมืองไว้”^{๘๘} ในสภาพแวดล้อมหลังการเปิดประเทศและการต่อสู้ทางการเมืองภายในอันยังผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นสู่ฐานะอำนาจอธิปไตย และในฐานะทรงเป็นผู้นำโดยตรงของกลุ่มชนชั้นนำใหม่เหล่านั้นเอง ต่อกรณีการเรียกร้องของคณะเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ. ๑๐๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงขจัดปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดี (พ.ศ. ๒๔๓๕) แม้การปฏิรูปครั้งนั้นจะจำกัดอยู่ในขอบข่ายของ “คอเวนเมนต์รีฟอร์ม” กล่าวคือ ปรับปรุงระบบบริหารโดยแบ่งส่วนราชการใหม่ และเพิ่มตำแหน่งเสนาบดีจาก ๖ ชั้นเป็น ๑๒ ตำแหน่งเพื่อ “ให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรม ทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ และให้ได้ประชุมปรึกษารื้อกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัวหลีกเลี่ยงไม่ได้...”^{๘๙} กล่าวโดยสรุปแล้วทรงเห็นว่า เป้าหมายการปฏิรูปเป็นเรื่องของการปรับปรุงระบบการบริหารของรัฐบาลเป็นหลักใหญ่ ในการนี้ ระบบคณะเสนาบดีได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรการเมืองสูงสุดในโครงสร้างราชการสมัยใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการสนองตอบส่วนหนึ่งต่อข้อเรียกร้อง ร.ศ. ๑๐๓ ส่วนข้อที่ว่า เสนาบดีเกือบทั้งหมด ทรงแต่งตั้งจากพระบรมวงศานุวงศ์^{๙๐} นั้น เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงพลังการเมืองสูงสุดของกลุ่มผู้นำฝ่ายเจ้านายในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ยุทธศาสตร์การรุ่นใหม่ยังอยู่ในระยะของการก่อตัวและขยายตัวจากผลของวิทยาศาสตร์โนบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

ข้อที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือว่า ระบบและกลุ่มอำนาจการเมืองที่สถาปนาขึ้นใหม่นี้ มีความสามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงเพียงใด ในตอนต้นของบทนี้เช่นกัน ได้กล่าวถึงความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสรีภาพทาง

การเมืองในหมู่คนที่มีการศึกษาซึ่งขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับและซึ่งก็เป็นปัญหาที่ตระหนักกันเป็นอย่างดีในหมู่ผู้ปกครองเอง^{๕๑} แต่กระนั้นทัศนคติที่มีต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเป็นเช่นเดิม มิได้เสื่อมคลายไป ทั้งที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระยา กัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) กราบบังคมทูลถวายบันทึกรายความเห็นพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเดือนกรกฎาคม ๒๔๖๙ โดยมีสาระสำคัญเสนอให้มีการจัดตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานบริหารของรัฐบาล ตามแนวนโยบายที่ทรงกำหนด ข้อเสนอเห็นว่าตามจริงแล้วต้องนับว่าเบาบางมากที่สุด แทบไม่ได้มีอะไรกระทบถึงพระราชอำนาจเลย นอกจากจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แบ่งเบาภาระการบริหารงานรัฐบาลออกไปเท่านั้น แต่จากทัศนะของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรี ท่านหนึ่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอความเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของพระยา กัลยาณไมตรี ทรงคัดค้านว่า:— “ความคิดใหม่เช่นนี้อาจเป็นที่ชื่นชอบของพวกคนไทยหัวตะวันตกบางคน แต่คนพวกนี้จะมีจำนวนสักเท่าไรเมื่อเทียบกับประชาชนคนไทยทั่วประเทศ...”

“ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาจะให้เป็นที่เข้าใจไปว่า ข้าพเจ้าเห็นว่า การปกครองแบบรัฐสภาและระบบที่มีนายกรัฐมนตรีจะไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยตลอดไป ข้าพเจ้าเพียงแต่ยืนยันว่า ทั้งสองอย่างไม่เหมาะสมและไม่พึงปรารถนาสำหรับเงื่อนไขและสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศไทย และจะเกิดความหายนะ ถ้าหากรับเอาระบบการปกครองโดยมีนายกรัฐมนตรีมาใช้กันทีเดียว สิ่งประเทศไทยต้องการอย่างรีบด่วนในยามนี้ ก็คือ ต้องจัดการแก้ไขสิ่งเลวร้ายทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ และต้องจัดระเบียบการบริหาร

ที่มีประสิทธิภาพของราชอาณาจักรก่อนสิ่งอื่นใด ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงกระทำการอันใหญ่ยิ่งลงไปแล้วอย่างหนึ่ง... (คือ) โดยการจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรี และพระองค์เองได้ทรงทำงานร่วมกับคณะอภิรัฐมนตรีอย่างตั้งพระทัย และอดุสาหะบังเกิดผลน่าพอใจ จนทำให้ความมั่นใจในรัฐบาลกลับฟื้นคืนมา...”^{๑๒}

ทัศนะเช่นว่านี้ จึงมุ่งอยู่ที่ปัญหาปรับปรุงระบบงานบริหารเป็นสำคัญและปฏิเสศความคิดความพยายามที่จะทำการปฏิรูปแก้ไขอะไรนอกเหนือไปจากนี้ เราได้เห็นมาแล้ว ถึงพระราชดำริทำนองเดียวกันนี้เมื่อครั้งสมัยปฏิรูปรัชกาลที่ ๕ แต่นั่นก็เป็นพระราชวินิจฉัย ประเมินขอบข่ายและจังหวะเวลาของการ “ปฏิรูป” ในสภาวะแวดล้อมอย่างหนึ่งในสมัยกว่า ๔๐ ปีมาแล้ว มาในยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป การที่มุ่งแต่ยึดมั่นถือมั่นอยู่ในสถานภาพเดิม ย่อมเป็นการทวนกับกระแสความเป็นจริงของชีวิต เป็นผลให้ระบบการเมืองซึ่งตนเป็นพลังหลักอยู่ต้องสูญเสียสมรรถนะในการปรับตัวให้พัฒนาก้าวหน้าออกไปอย่างมีคุณภาพในกรณีใดก็ตาม คณะอภิรัฐมนตรีเองซึ่งล้วนเป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ก็ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีในฐานะที่ทรงอิทธิพลอยู่เหนือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และในประการสำคัญ เป็นผู้มีบทบาทชี้ขาดต่อการหน่วงเหนี่ยวยับยั้งความพยายามริเริ่มปฏิรูปปรับปรุงต่าง ๆ อันจะพึงมีมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง^{๑๓} เหตุผลที่มักใช้อ้างอิงก็คงเป็นในทำนองเดียวกันกับที่นำมาอ้างถึงข้างต้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงเรื่องของคนกลุ่มน้อยไม่กี่คน โดยคนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจอะไรนัก และทั้งยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิเสียงทางการเมือง

ทักษะกังกล่าวนี้ มีส่วนถูกอยู่ไม่น้อย แต่ก็เป็นการมองข้ามกฎความเป็นจริงในข้อที่ว่า ความคิดอ่านเปลี่ยนแปลงใด ๆ ย่อมเป็นผลมาจากการริเริ่ม และผลักดันของคนกลุ่มน้อย^{๕๔} ประสิทธิภาพของสังคมไทยเองเป็นอุทธาหารณ์อย่างดีนับตั้งแต่ความคิดความพยายามเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยหลังการเปิดประเทศเป็นต้นมา การเรียกร้องสมัย ร.ศ. ๑๐๓ เองนับเป็นเครื่องสะท้อนถึงหลักความจริงข้อนี้ และโดยสาระแล้ว มีมูลจูงใจมาจากความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เรื่องนี้ถือเป็นกฎธรรมชาติเมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการทางสังคม กรณีเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในช่วงหลังต่อมา ก็คงมีความหมายทำนองเดียวกัน หากแตกต่างกันในข้อสำคัญที่ว่าเป็นขบวนการเรียกร้องของกลุ่มผู้นำใหม่ที่มีพื้นเพมาจาก “ชาติตระกูล” สามัญชน กลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เหล่านี้ก่อตัวและขยายตัวเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ^{๕๕} โดยผลของรัฐประศาสน์นโยบายขยายการศึกษาสมัยใหม่ เพื่อระดมกำลังคนเข้าสู่ราชการตามความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เนื่องจากว่า “...ในการเวลานี้ ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการ ไม่รู้หนังสือแล้ว เกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ...การต่อไปภายหน้าจะต้องเลือกว่า ผู้ใดไม่รู้หนังสือไล่ได้ตามควรแก่ที่จะกำหนดผู้^{๕๖}นั้นจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย...”

“...โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปภายหน้าโดยมากได้ติดจัดการโดยอุทิศสำหรับเต็มกำลังที่จะให้มีการเรียบริยพร้อมเพียงและคิดว่าจะให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นที่คนเรียนได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีกเจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นลงไปตลอดถึงราษฎรต่ำสุด จะให้ให้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้าว่าขุนนาง ว่าไพร่...”^{๕๕}

ในสภาวะเศรษฐกิจ-สังคมไทย การศึกษาและการเข้ารับราชการจึงเป็นโอกาสช่องทางสำหรับสามัญชนจะเลื่อนชั้นสู่ตำแหน่งฐานะทางสังคมที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในโครงสร้างขุนนางข้าราชการอันเป็นค่านิยม และเป็นแหล่งที่มาของเกียรติและอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำใหม่หรืออาจรวมเรียกว่า คนชั้นกลาง ซึ่งแตกต่างออกไปจากกลุ่มเจ้านาย และในขณะเดียวกันก็แยกตัวออกไปจากกลุ่มชนชาวไร่ชาวนา หรือสามัญชนอื่น ๆ อันเป็นพื้นเพที่มาของกลุ่มชนระดับกลาง หลังจากตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับบุตรหลานของเจ้านาย และข้าราชการในปี พ.ศ. ๒๔๑๔ แล้ว อีกถึง ๑๓ ปีต่อมาในปี ๒๔๒๗ จึงได้เริ่มตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรชั้น^{๕๖} ต่อจากนั้น เพื่อผลิตกำลังคนเข้ารับราชการระดับสูง ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้ยกฐานะโรงเรียนมหาดเล็กชั้นเป็น “โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” และในที่สุดเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี ๒๔๕๙ ถึงจุดนี้ ข้อที่จำเป็นต้องเน้นถึงเป็นพิเศษในเรื่องรัฐประศาสนนโยบายผลิตกำลังคนเข้ารับราชการ ก็คือ ในด้านจัดการทหาร ดังที่ได้บรรยายถึงในตอนก่อนแล้วว่า ได้รับการพัฒนามาโดยตลอดตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ ๕ จากกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์จนถึงจัดตั้งเป็นโรงเรียนทหารสวนกรมขึ้น ในปี ๒๔๓๐ เป็นการวางรากฐานสำหรับสร้างนายทหารอาชีพ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า โรงเรียนทหารเช่นว่านี้จะกลายเป็นแหล่งผลิตผู้นำทางทหารซึ่งจะก่อตัวขึ้นเป็นพลังการเมืองอันทรงอิทธิพลยิ่ง

ในขณะเดียวกัน การก่อตัวของคนชั้นกลาง ก็ได้จำกัดอยู่แต่ภายในวงราชการเท่านั้น การศึกษาสมัยใหม่ยังเป็นผลก่อให้เกิดอาชีพใหม่ ๆ ซึ่งเป็นอิสระจากราชการอย่างเช่น นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ นักกฎหมาย

แพทย์ และนักธุรกิจการค้า เป็นต้น ธุรกิจการค้าส่วนใหญ่ที่เกี่ยวเนื่องอยู่ในมือคนจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว สำหรับกลุ่มอาชีพอิสระอื่น ๆ นั้น แม้จะยังไม่ได้เข้าไปมีบทบาทหรืออำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยตรง แต่ก็ต้องนับว่ามีอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อบรรยากาศแวดล้อมทางสังคมและการเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ๖ ควบคู่ไปกับการขยายตัวของการศึกษาสมัยใหม่ อิทธิพลของวิทยาการและความคึกคักอ่านของตะวันตกในเรื่องสิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยและอื่น ๆ ก็แพร่หลายออกไปเป็นลำดับ เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกิจการหนังสือพิมพ์ได้ขยายตัวออกมาสู่สามัญชน เป็นแรงกระตุ้นให้มีการเรียกร้องสิทธิเสียงและการเปลี่ยนแปลงโดยเปิดเผยทั้งภายในและภายนอกวงราชการ^{๑๖} ในสภาพแวดล้อมใหม่เช่นนั้น ปัญหาขัดแย้งและความตื่นตัวทางการเมืองจึงไม่อาจจำกัดเพียงภายในแวดวงราชการอีกต่อไป ความคิดอ่านเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญซึ่งเคยอุบัติขึ้นจากกลุ่มผู้นำภายในระบบราชการอย่างเมื่อครั้ง ร.ศ. ๑๐๓ มาได้รับการแสดงออกในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ยุคของ “เทียนวรรณ” ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาสิทธิเสรีภาพ ปัญหาความเป็นธรรม และเรียกร้องให้เร่งรัดจัดตั้ง “ปาลิเมนต์” เพื่อแก้ปัญหาดัง ๆ เยี่ยงอารยะประเทศ^{๑๗} มาจนถึงยุคที่เริ่มมีการตั้งปัญหารุนแรงท้าทายถึงพื้นฐานแหล่งที่มาและฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังเช่นบทความเรื่อง “กฎหมายธรรมนูญประเพณี” เปรียบสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเสมือนหนึ่งหุ้นส่วนในบริษัทว่า :-

“ประเทศสยามเราในเวลานี้ หากจะเปรียบเทียบกับบริษัท ก็อาจจะแบ่งออกได้ว่า คณะรัฐบาลมีหุ้นส่วนอำมาตย์ราชเสวกเป็นกรรมการ และ

ราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น แต่บริษัทของเรายังหาได้มีบริคณห์สนธิและข้อบังคับ
 ของบริษัทไม่ เท่ากับยังขาดธรรมนูญที่กรรมการและผู้ถือหุ้นจะพึงปฏิบัติ
 ตามหน้าที่.... เราจึงเห็นว่าเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศอันเป็นที่รัก
 ยิ่งของเรา ประเทศเราจึงควรจจะร่างบริคณห์สนธิและข้อบังคับขึ้นให้เป็น
 กิจจะลักษณะเสียที่ บริคณห์สนธิที่ว่านี้มีชื่ออื่นไกล คือ กฎหมาย
 ธรรมนูญประเพณีการปกครองนั่นเองในสมัยที่บ้านเมืองของเรากำลัง
 ตกอยู่ในฐานะที่ฝ่ายราษฎรกำลังจะรู้สึกตัวแยกอิสระขึ้น และความเป็น
 ไปของโลกก็กำลังก้าวหน้าอยู่เช่นนี้ ประเทศเราไม่ควรรอไว้ให้ไขเกิด
 เสียก่อน จึงทั้งยา ควรจัดการสุขาภิบาลป้องกันไว้เสียก่อนจะดีกว่า”๕๕

แนวความคิดทั้งสองที่ยกมาเปรียบเทียบกับข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการ
 ทางปัญญาความคิดที่รุกหน้าไปอย่างรวดเร็ว ข้อเขียนของเทียนวรรณจำกัด
 ในวงแคบในยุคนั้นสื่อพิมพ์ตอนปลายรัชกาลที่ ๕ เทียนวรรณอาจพูดไปไกล
 ถึงสิทธิและความยินยอมของประชาชน แต่ก็ยังมองปัญหาจากแง่ของการ
 ริเริ่มแก้ไขเปลี่ยนแปลงลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์เอง^{๕๖} บทความ “กฎ
 หมายธรรมนูญประเพณี” ออกมาตอนปลายรัชกาลที่ ๖ อันเป็นยุคหนังสือ
 พิมพ์แพร่หลาย และมีการวิพากษ์วิจารณ์โต้เถียงทางการเมืองกันอย่างกว้าง
 ขวาง หลักความคิดที่ยืนยันว่า “ราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น” โดยสาระมาจากทฤษฎี
 ประชาธิปไตยของตะวันตก ซึ่งถือว่าความยินยอมเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์
 ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน^{๕๗} จริงอยู่ความคิดความเชื่อทำนองนี้คงจะจำกัด
 อยู่ในแวดวงปัญญาชนเป็นส่วนน้อยในกรุงเทพฯ แต่ก็เป็นสัญญาณบ่งบอกถึง
 การเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งอันมีมาแต่กลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งประกอบ
 ขึ้นเป็นชนชั้นนำรุ่นใหม่ และที่แน่นอนก็คือ เป็นปัญหาขัดแย้งในระดับและ
 ขอบข่ายที่แตกต่างไปจากสมัย ร.ศ. ๑๐๓ และก่อนหน้านั้น

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้ อาจอธิบายได้จากข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์ลิปเซทว่าเป็นประเด็นปัญหาหลักของวิกฤตความชอบธรรม ซึ่งโดยรากฐานเป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม และบังเกิดขึ้นในขณะที่สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่รูปโครงสร้างใหม่ จากมูลเหตุใหญ่ ๒ ประการ คือ ฐานะของสถาบันเก่าที่สำคัญๆ ถูกคุกคามในระหว่างการเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกลุ่มชนสำคัญ ๆ ในสังคม มิได้เข้ามีส่วนร่วมในระบบเปลี่ยนแปลงหรืออย่างน้อยที่สุดก็ในเมื่อกลุ่มชนเหล่านี้ตั้งข้อเรียกร้องทางการเมืองขึ้น^{๑๐๒} เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมนี้ มีประเด็นที่เห็นสมควรทั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ คือ ระเบียบและขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงซึ่งคงจะต้องแยกแยะกันออกไป อย่างน้อยเพื่อช่วยให้เป็นที่เข้าใจกระจ่างขึ้นถึงขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย ในการนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ถ้าจะวิเคราะห์เรื่องราวจากแง่ของความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลต่อกันระหว่างโครงสร้างสังคมกับสถานะปัจจัยแวดล้อม^{๑๐๓} กฎอันเป็นธรรมคาสามัญมีอยู่ว่า ระบบสังคมหนึ่ง ๆ อันประกอบขึ้นเป็นโครงสร้าง กำหนดแบบแผนสัมพันธ์ภาพและการประพฤติปฏิบัติต่อกันในหมู่คนซึ่งอยู่ในตำแหน่งฐานะและบทบาทต่าง ๆ กันภายในสังคม แบบแผนความสัมพันธ์และการประพฤติปฏิบัติต่อกันนี้ อาจมีส่วนอยู่ภายใต้ การบังคับ ในสังคม-การเมืองหนึ่ง ๆ แต่โดยรากฐานเป็นผลจากการ ยอมรับรับรอง ของบรรดาสมาชิกหาไม่แล้ว สังคม-การเมืองนั้น ๆ ย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้ เมื่อพิเคราะห์ระบบสังคมในเชิงโครงสร้างแบบแผนของความสัมพันธ์และการกระทำของคนและกลุ่มชนเช่นนี้แล้ว ระบบสังคมก็เท่ากับเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทาง

อำนาจอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับรับรองกัน อันเป็นรากฐานของฐานะความชอบธรรมของระบบนั้น ๆ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ทั่วไปว่าโครงสร้างสังคมมิใช่สิ่งที่อยู่โดดเดี่ยวหรือสถิตี้อยู่ในสูญญากาศ หากแต่สัมพันธ์อยู่กับสภาวะปัจจัยแวดล้อมอย่างหนึ่ง จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองของไทยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในยุคนั้นก่อนการเปิดประเทศ ล้วนแต่เป็นเรื่องของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจเป็นใหญ่ภายในรั้วในวัง มิได้มีผลกระทบอะไรที่สำคัญต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งสามารถคงความต่อเนื่องมาโดยตลอด การเผด็จการของจักรวรรดินิยมตะวันตกและการเปิดประเทศเท่ากับเป็นผลเปลี่ยนแปลงสภาวะปัจจัยแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจเดิม การต่อสู้สร้างเสริมพระราชอำนาจในสมัยรัชกาลที่ ๕ อาจเป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มพระราชวงศ์ แต่ทว่าโดยแท้จริงแล้วเป็นการต่อสู้ทางการเมืองในสภาวะปัจจัยแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป และแล้วการต่อสู้ก็ยังคงผลลัดกันสังคมไทยเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในตัวเองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจัยแวดล้อมนั่นก็คือ การก่อตัวและเติบโตของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ซึ่งขยายขอบข่ายออกไปสู่กลุ่มคนชั้นกลางในที่สุดดังกล่าวมาข้างต้น ความหมายความสำคัญของความตื่นตัว และการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มชนเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสัญญาบอกร้องถึงความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองทำนองเดียวกับสมัย ร.ศ. ๑๐๓ แล้ว ยังพุ่งเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงไปที่ตัวระบบและโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่ด้วย คือ ฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ของ ขั้นตอนพัฒนาการ ทางการเมือง จำเป็นต้องย้อนอีกครั้งหนึ่ง ณ ที่นี้ว่า ตัวพลังกระทำการเปลี่ยนแปลง ในสถานะปัจจุบัน แวดล้อมในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ยังคงจำกัดวงอยู่ภายในโครงสร้างราชการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ได้หมายความว่า กลุ่มคนชั้นกลางภายนอกราชการ จะไม่มีบทบาทหรือความสำคัญอะไรเสียเลยต่อการเปลี่ยนแปลง ตรงกันข้าม บรรยากาศและแรงกดดันทางปัญญาความคิด จากบรรดากลุ่มอาชีพอิสระโดยเฉพาะนักเขียนหนังสือพิมพ์ย่อมประกอบเป็นปัจจัยแวดล้อมต่อกลุ่มชนชั้นนำภายในระบบราชการ และเพราะฉะนั้น จึงเป็นตัวแปรส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อนโยบายการเปลี่ยนแปลง หากแต่มิใช่เป็นตัวพลังทำการเปลี่ยนแปลงโดยตรง กลุ่มคนชั้นกลางอิสระเหล่านี้มิได้มีการจัดตั้งหรือฐานกำลังที่จะมีบทบาทเช่นนั้นได้ และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ กลุ่มพ่อค้าธุรกิจอันเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ก็ล้วนเป็นคนจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ ไม่อยู่ในฐานะ “อันชอบธรรม” ที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ในสถานการณ์เช่นนี้ ทางที่เป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลง ก็คือโดยการริเริ่มกระทำการลงมาจากกลุ่มผู้ปกครอง ดังที่เทียนวรรณ เคยเรียกร้องมาในตอนปลายรัชกาลที่ ๕ หรือไม่เช่นนั้นก็โดยการกระทำโดยตรงขึ้นมาจากกลุ่มคนชั้นกลางภายในระบบราชการในแนวทางดังเช่นที่คณะผู้ก่อการกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ พวกกันเห็นว่า :-

“...ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองด้วยแล้ว คนมือเปล่าจะทำได้อย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหารประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย...”^{๑๐๔}

นี่คือความเป็นจริงของพัฒนาการในการเมืองไทยตลอดช่วงหลังรัชกาลที่ ๕ ถึงรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ท่ามกลาง

กระแสเสรีนิยม และประชาธิปไตยที่ไหลบ่าเข้ามาจากตะวันตกนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเนื้อหาทางความคิดความเชื่อกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการในยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ทุกวันนี้จะมีความสำคัญแรงกล้าตรงกันในปัญหาและเป้าหมายเรื่องความรอดอยู่ของชาติเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ตามสำนักในตรรกวิสัยของชนชั้นสูงหัวใหม่ทั้งหลายทั้งที่ จอห์น คอตสกี ตั้งข้อสังเกตไว้^{๑๐๕} กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเป็นเงื่อนไขสำหรับความมั่นคงและความรอดอยู่ของชาติ และอำนาจปกครองเป็นเงื่อนไขสำหรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อความรอดอยู่ของชาติ ปัญหาหลักอันขัดแย้งเกิดขึ้นก็เพราะเป็นสำนักที่ตรงกันระหว่างชนชั้นนำ ๒ กลุ่มในสถานภาพทางอำนาจแตกต่างกัน และไม่สามารถประสานรวมขอมระหว่างฝ่ายที่ครองอำนาจกับฝ่ายที่เรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมในอำนาจ

ปี พ.ศ. ๒๔๕๓ อันเป็นปีแห่งสิ้นสุดของรัชกาลอันยาวนานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่ง ภายในชั่วระยะเวลาเพียงปีเศษต่อมา ได้เกิดปรากฏการณ์อันเป็นสัญญาณสะท้อนถึงปัญหาที่ได้สะสมมาจากผลของรัฐประศาสนนโยบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในสองสามทศวรรษก่อนหน้านั้น คือ หนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ ของพระยาสุริยานุวัตร์ และกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ปรากฏการณ์แรกเป็นความพยายามทางปัญญาความคิดที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนข้นแค้นของชาวนา ปัญหาขาดแคลนการสะสมทุนและการส่งเสริมชนชั้นกลาง^{๑๐๖} เหตุการณ์หลังเท่าที่เป็นการแสดงออกถึงพัฒนาการของกลุ่มผู้นำข้าราชการชั้นกลางและเจตนารมณ์ที่จะขึ้นมามีส่วนร่วมในอำนาจปกครอง รายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของหนังสือ

สื่อทรัพย์สินศาสตร์ และเรื่องราวของกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ได้มีงานเขียนโดยเฉพาะ อยู่แล้ว^{๑๐๖} ไม่มีความประสงค์จะนำมาสาธยายซ้ำในที่นี้อีก เป็นแต่หยิบยก ขึ้นมาพูดถึงก็เพื่อช่วยวิเคราะห์ประเมินสมรรถนะและประสิทธิผลของระบอบ อำนาจในการจัดการกับปัญหาถกถันชกัแย้งมุดฐานเหล่านี้ ความจริง ทั้งสอง ประเด็นก็เป็นสิ่งที่เทียนวรรณได้เคยเรียกร้องขอให้ทำมาแล้วทั้งสิ้น เมื่อกว่า สิบปีมาแล้ว หากแต่เป็นในช่วงที่ยังปราศจากแรงกดดันจาก “ผู้ถืออาวุธของ ชาติ” คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบ ปกครองตามอารยะสมัย”

ศักยภาพของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลง คงไม่มีอะไรจะชัดเจนไปกว่าโลกทัศน์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจเอง ว่าตามความ เป็นธรรมชาติแล้ว ผู้นำภายใต้ระบอบเก่าเองก็มีทัศนคติก้าวหน้าทัดเทียมกับการ เปลี่ยนแปลงของกาลสมัย ดังที่ได้เห็นกันมาแล้วตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ มาใน เหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ก็ยังให้พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวง ธรรมการ กราบบังคมทูลสรุปสาเหตุของการกบฏอย่างตรงไปตรงมาว่า:—

“...เริ่มแต่ว่า การค้าขายและการเพาะปลูกในเมืองไทยนั้น ตกต่ำ ทรุดโทรมมาแต่ในปลาย ๆ รัชกาลก่อนแล้ว ราษฎรได้รับความคับแค้น อับจนต่าง ๆ ครั้นมาเปลี่ยนรัชกาล เขาก็มุ่งหมายกันว่า จะได้ทรงจัดการ ทำนุบำรุงแก้ไขความร้อนทั้งนั้นขึ้น มาจนบัดนี้ก็หาเห็นได้ทรงจัดแก้ไข ประการใดไม่ มีแต่การเล่นตลกตม...”^{๑๐๘}

ความรู้สึกผิดหวังจากความ “มุ่งหมาย” ที่จะได้เห็นการแก้ไขปัญหา ก็ จะได้เห็นจากคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อีกในทำนองเดียวกัน ในกรณีใดก็ตาม เสียงทักท้วงชี้แนะในทางสร้างสรรค์ทำนองนี้ก็มิได้รับการฟังแต่อย่างใด ข้อ

ที่น่าสังเกต คือว่า บุคคลชั้นนำจากสามัญชนที่ขึ้นมาถึงระดับเสนาบดีอย่าง เช่นเสนาบดีกระทรวงธรรมการหรือศึกษาธิการนั้น มักจะด้อยอิทธิพลทางความคิดเห็น เมื่อเทียบกับเสนาบดีฝ่ายเจ้านายซึ่งเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว^{๑๐๕} ปฏิบัติการที่มีต่อกรณีกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ คงโน้มเอียงไปตามกระแสความคิดของทางข้าราชการสำนักโดยตั้งอยู่ในความเชื่อเพียงว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนพวกแก่การเมือง มักใหญ่ใฝ่สูง แล้วก็ไม่มีปะสีปะสาอะไรไม่ก็คน ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ที่เกี่ยว ต่างก็สุขสบายพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ไม่ได้สนใจอะไรมากไปกว่านั้น^{๑๐๖}

ความรู้สึกที่มีต่อคนกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ อาจพอเป็นที่เข้าใจได้ แต่ที่สำคัญและร้ายแรงยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความไม่สนใจใยดีต่อปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ปรากฏว่าเสียงทักท้วงและพยายามชี้แนะในทางสร้างสรรค้อย่างเช่นของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ถึงกล่าว ได้รับการหยิบยกขึ้นมาใคร่ครวญแต่ประการใด ตัวพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เอง ในฐานะเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ก็ยังต้องถูกกระทบกระเทือนเอาจากการที่กระทรวงธรรมการออกไปอนุญาตให้ หนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ ของพระยาสุรียานุวัตร เป็นตำราเรียนได้^{๑๐๗} หนังสือ ทรัพย์สินศาสตร์ คงถูกมองแต่เพียงเรื่องของ “คนนอกราชการ มีเวลาว่างและกระเป๋าว่างรู้สึกคันคะเยออยากรู้ อยากเรียน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงไม่เห็นด้วยอย่างแรงกับแนวการมองสังคมไทยแบ่งเป็นลำดับชั้นสูง ชั้นกลาง และชั้นต่ำ รวมทั้งการที่ยกย่องให้ความสำคัญกับคนชั้นกลาง^{๑๐๘} และเมื่อสรุปรวมความแล้ว “...ข้าพเจ้ามีความเสียใจที่รู้สึกที่ท่านผู้แต่งหนังสือ ‘ทรัพย์สินศาสตร์’ ช่างตีราคาชาติของเราต่ำเสียจริง ๆ”

“...แท้จริงถ้าพิจารณาให้ดีจะต้องเห็นว่า แท้จริงท่านไม่รู้จักชาติของท่านดีพอ ที่ควรจะเป็นผู้เตือนชาติได้เลย การที่เพื่อนเตือนเพื่อน เป็นคนละอย่าง เพราะไม่มีท่าทางบังคับว่าต้องเชื่อฟัง เมื่อเห็นชอบก็เชื่อ เมื่อไม่เห็นชอบก็แล้วไป แต่นี่กระทรวงธรรมการหนุนหลังยกย่อง ให้นำหนังสือของพระยาสุรียานุวัตรเป็นตำรากลับแล้ว เหมือนสมมุติให้ท่านผู้นั้นเป็นอาจารย์ของกุลบุตรไทยสืบไป...”^{๑๑๓}

ในสภาวะความซงกั๊งนี้ทางความคิดอ่านและการกระทำของผู้ครองอำนาจ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอะไรที่จะเกิดการเคลื่อนไหวขึ้นมาจากระดับกลาง เริ่มตั้งแต่การขึ้นเนาะในหมู่ปัญญาชนอย่างสุภาพอ่อนโยนที่สุด ดังเช่นจากพระยาสุรียานุวัตร ซึ่งจากที่รู้เห็นมาในต่างประเทศ “สังเกตเห็นความจำเริญของเขา บางอย่างที่ดีกว่าของเรามากเท่าใด ก็อยากจะให้เราทำได้อย่างเขาบ้าง... (รวมทั้ง) เรื่องการทำมาหากินหรือวิชาจัดการปกครองบ้านเมืองของเขาดีกว่าของเราข้อใดก็อยากให้ชาติของเราทำได้ดีเสมอเขาบ้าง”^{๑๑๔} จนถึงขั้นพยายามใช้กำลังกระทำการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มร.ศ.๑๓๐ “ด้วยความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะให้ชาติของตนเข้าถึงสมัยแห่งความเจริญก้าวหน้าของโลกทุกด้าน จึงจำต้องเป็นหน้าที่ของคนไทยเท่านั้นที่จะคิดชำระสะสางความเสื่อมสลายของชาติสังคม ผดุงความมั่งคั่งสมบูรณ์พูนสุขของปวงชนคนไทยและแก้ไขการปกครองให้เกิดแต่ราชูปถัมภ์ของผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน... อย่างน้อยก็เคียงประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเคยเดินคู่กันมาแท้ ๆ กับประเทศไทย สมัยที่เปิดเมืองท่า แต่กรั้นญี่ปุ่นเปลี่ยนระบอบปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบราชาธิปไตยใต้กฎหมายแล้วมิข้ามินานเท่าใดนัก ความเจริญก้าวหน้าก็วิ่งเข้ามาหาประชาชาติของเขาอย่างรวดเร็ว จนเกินหน้าประเทศไทยอย่างไกลลิบ...”^{๑๑๕}

เหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ แม้จะถูกรัฐบาลทำการจับกุมกำราบปราบปรามเสียก่อนจะลงมือกระทำการ แต่ส่งผลสิ้นสะเทือนต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นชนวนสำคัญส่วนหนึ่งของความรัฐสภาคบหาหวาดระแวงภายในกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เนื่องจากมีการกล่าวขวัญกันในคำให้การของผู้ต้องหาถึงแผนที่จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต หรือไมก็สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ขึ้นเป็นกษัตริย์ หรือถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ ก็จะทูลเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี^{๑๖} เห็นจะเป็นด้วยเหตุนี้ ประกอบกับความยึดมั่นในความเลิกระเสีริฐของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความพยายามของพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในปี ๒๔๖๐ ทรงกราบทูลเสนอให้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี สมาชิกองคมนตรีสภา กราบบังคมทูลในปี ๒๔๖๔ ขอให้ทรงฟื้นฟูรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน พร้อมทั้งลดพระองค์ลงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย จึงล้วนเป็นความพยายามที่ไร้ผลอย่างช่วยไม่ได้ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีนี้ ใ้มีพระราชกระแสตอบเป็นทำนองปฏิเสธผ่านมาทางพระยาประสิทธิศักดิ์การ ข้าราชการสำนัก ว่าเป็นเพียงคนพวก “น้อยใจ” “ไม่มีสติ” และส่วนใหญ่เป็นลูกจิ้นกับพวกไก้ต่าง ๆ^{๑๗} ในลักษณะการปกครองและการบริหารบ้านเมืองภายในแควตวงราชสำนักเช่นนี้ ย่อมบังเกิดช่องว่างห่างไกลกับบรรดาข้าราชการรวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ฝ่ายหัวก้าวหน้า ผลสืบเนื่องที่ตามมาเห็นจะไม่มีอะไรสรุปได้ชัดเจนไปกว่าพระราชชนบทิก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระ

ยากัลยานไมตรี (ฟรานซิส บี. แซร์) เรื่อง *Problems of Siam* หลังขึ้น
ครองราชย์เพียง ๘ เดือนเศษ ดังนี้:—

“สิ่งต่าง ๆ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าแผ่นดินยังเป็นที่เคารพและเกรงกลัวอยู่มาก แม้
ว่าในตอนปลายรัชสมัย จะมีคนหนุ่มกลุ่มหนึ่ง เริ่มวิพากษ์วิจารณ์พระ
มหากษัตริย์ในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็มิได้เป็นไปอย่างเปิดเผย ในรัชสมัยที่
เพิ่งสิ้นสุด หลายสิ่งหลายอย่างได้ทวีความเลวร้ายไปมาก เนื่องจากเหตุ
หลายประการ ...พระเจ้าแผ่นดินกลายเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ
ข้าราชการบริพารคนโปรด ข้าราชการทุกคนถูกเฟื่องเลี้ยงบ้างมาก บ้างน้อย
ในตำแหน่งราชการบ้างหลวงหรือเล่นพรรคเล่นพวก ยังนับเป็นโชคที่พระ
บรมวงศานุวงศ์ยังเป็นที่เคารพยกย่องว่าเป็นคนซื่อสัตย์ สิ่งที่เป็นที่น่า
เสียใจยิ่ง คือ ข้าราชการสำนักของพระองค์เป็นที่เกลียดชังอย่างรุนแรง และ
ในตอนปลายรัชสมัย ก็ถูกล้อเลียนเยาะเย้ย กำเนิดของหนังสือพิมพ์ฟรี
เพรส ทำให้สถานการณ์ในขณะนั้นขยายตัวเลวร้ายขึ้น ฐานะของพระ
บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสิ่งที่ตกอยู่ในสภาวะลำบาก ความเคลื่อนไหว
ทางความคิดในประเทศแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระยะเวลาของ
ระบบเอกราชไทยเหลือน้อยลงเต็มที...”^{๑๕}

ความจริงแล้ว “ความเคลื่อนไหวทางความคิด” ที่ว่าไว้ในพระราชบันทึก
ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในประเทศเท่านั้น ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๖๐ นั้นเอง
กลุ่มคนไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนทุนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการคบคิด
รวมตัวกัน จนถึงขั้นประชุมก่อตั้ง “คณะราษฎร” ขึ้นเป็นทางการที่หอพัก
แห่งหนึ่งในกรุงปารีสในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๖๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำ
การ “เปลี่ยนแปลงการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มี

กษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย และการดำเนินเพื่อให้สยามบรรลุหลัก ๖ ประการ^{๑๖๖} การเคลื่อนไหวทางความคิดจนถึงขั้นจัดตั้งนี้ นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญ ซึ่งในส่วนหนึ่งก็ ไม่แตกต่างอะไรกับที่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการสถานทูตเคยประพดปฏิบัติกันสมัย ร.ศ. ๑๐๓ เมื่อ ๔๐ ปีเศษก่อนหน้านั้นเมื่อได้มีโอกาสมาพบมาเห็นความเจริญรุดหน้าของอารยะประเทศ หากแต่ว่าเป็นขบวนการที่พุ่งเป้าหมายเพื่อโค่นล้มระบอบเก่าทำนองเดียวกันกับ กลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ พิจารณาจากเหตุการณ์เรียกร้องระบอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจาก ร.ศ. ๑๐๓ และ ร.ศ. ๑๓๐ ถึงปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นระยะเวลาเกือบ ๕๐ ปี ก็พอจะช่วยให้เห็นลักษณะการคลี่คลายขยายตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ได้พอสมควร โดยเฉพาะจากภาพเปรียบเทียบขององค์ประกอบทางกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ กับคณะราษฎร ๒๔๗๕ ดังนี้ :-

องค์ประกอบกลุ่มก่อการ ร.ศ. ๑๓๐ และคณะราษฎร ๒๔๗๕^(๑๖๐)

สายอาชีพ/ยศ	พ.อ.	พ.ท.	พ.ต.	ร.อ.	ร.ท.	ร.ต.	ว่าที่ ร.ต.	นายคาบ	รวม	ร้อยละ
ร.ศ. ๑๓๐										
ทหารบก			๑	๒	๑๐	๕๔	๑๗	๑	๘๕	๙๒.๔
ทหารเรือ				๑		๒			๓	๓.๓
ตำรวจ									—	—
พลเรือน									๔	๔.๓
									๘๒	๑๐๐.๐
๒๔๗๕										
ทหารบก	๓	๑	๔	๑๑	๑๒	๔			๓๕	๓๕.๓
ทหารเรือ			๒	๗	๖	๓			๑๘	๑๘.๒
ตำรวจ					๑				๑	๑.๐
พลเรือน									๔๕	๕.๕
									๘๙	๑๐๐.๐

มาถึงรุ่น ๒๔๗๕ พลังการเปลี่ยนแปลงเรียกได้ว่ามีขอบข่ายการผสมผสานระหว่าง “ผู้ถืออาวุธของชาติ” กับ “พลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ” กว้างขวางขึ้นพอสมควร ทั้งในตำแหน่งยศของฝ่ายทหาร และในตำแหน่งสาขาวิชาชีพของฝ่ายพลเรือน การผนึกแนวร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนายทหารระดับพันเอกถึง ๓ นาย ซึ่งล้วนผ่านการศึกและประสบการณ์มาจากต่างประเทศ เช่นนี้ ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว เท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตความชอบธรรมที่กำลังบังเกิดแก่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าอยู่ในขั้นรุนแรงเพียงใด แล้วยังชี้คร่าอีกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงขึ้นครองราชย์สืบทอดปัญหาเสื่อมโทรมต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้า^{๑๑} และซ้ำเติมด้วยวิกฤตเศรษฐกิจโลกตกต่ำ อันเป็นสมุฏฐานสำคัญนำไปสู่การปฏิวัติเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕^{๑๒} อันเป็นระยะเวลาเพียง ๖ ปีเศษหลังการก่อตั้ง “คณะราษฎร”

กระนั้นก็ตาม ในช่วง ๖ ปีนี้เอง ตามความจริงแล้วเป็นช่วงที่ยังเปิดโอกาสพอสมควรที่เดียวสำหรับการริเริ่มเปลี่ยนแปลง ลงมาจากเบื้องบน เพราะรัชสมัยอันสั้นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๗) เรียกได้ว่าเป็นรัชสมัยของความพยายามอย่างจริงจังขึ้นในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญและขยายแวดวงการมีส่วนร่วมทางการเมือง เริ่มด้วยการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรี^{๑๓} แท้ที่จริงโอกาสริเริ่มเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดยิ่ง ทั้งโดยแนวพระราชวินิจฉัยปัญหาในตัวเอง และจากแรงต่อต้านของพลังการเมืองที่แวดล้อม

ทรงกันขำกับในรัชกาลก่อน พระราชบันทึกเรื่อง “Problems of Siam” ดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ทรงตระหนักเพียงใดถึงภัยที่กำลังคืบคลานมาสู่ระบอบ “แอบโสลุกโมนากี” และความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในบรรดาประเด็นปัญหาหลักรวม ๓ ประเด็น คือ รัฐธรรมนูญ การคลังและกิจการภายใน ทรงยกเอาเรื่องรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญอันดับแรก และในจำนวนคำถามที่ทรงตั้งขึ้นมาทั้งหมด ๙ ข้อ ก็เป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญเสีย ๗ ข้อ รวมทั้งแม้ในประเด็นสุดท้ายเรื่องกิจการภายใน ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระราชดำริจะจัดตั้งระบบเทศบาลเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นไปสู่ระบบผู้แทนในที่สุด^{๑๒๔} ซึ่งก็ต้องนับว่าอยู่ในประเด็นเรื่องพัฒนาการทางการเมืองอีกเช่นกัน

แนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีทั้งระยะยาวและเฉพาะหน้า สำหรับแผนระยะยาว ทรงตระหนักอยู่ว่า “ถ้ายอมรับว่าสักวันหนึ่ง เราอาจจำเป็นต้องมีประชาธิปไตยรูปหนึ่งขึ้นในประเทศสยามแล้ว เราก็ต้องค่อย ๆ เตรียมตัวเราสำหรับประชาธิปไตย เราจะต้องเรียนรู้และต้องสอนตัวเราเอง เราจะต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อให้เกิดความคิดเข้าใจถึงว่าการปกครองแบบรัฐสภาจะทำได้อย่างไรในประเทศสยาม เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เกิดสำนักทางการเมือง ให้เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนเพื่อจะได้ไม่ถูกชักจูงให้หลงผิดจากพวกนักก่อกวนและพวกนักสร้างวิมาน ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราก็ต้องสอนประชาชนว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไรและเลือกผู้แทนอย่างไร ให้ได้คนที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง^{๑๒๕} ทางหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลube้าหมายดังกล่าวนี้ ก็โดยจัดตั้งระบบเทศบาล ซึ่ง “จะให้ความคิดบางอย่างเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะเริ่มระบบ

ผู้แทน(ระบบเทศบาล) จะให้ความพอใจแก่บรรดาคนหัวก้าวหน้าของประเทศ และจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าประชาชนพร้อมที่จะมีสิทธิมีเสียงอย่างจริงจัง ในกิจการของบ้านเมืองหรือไม่”^{๑๒๖}

แผนพัฒนาการเมืองระยะยาวเช่นว่านี้ คงไม่มีผู้ใดโต้แย้งอะไรและแท้ที่จริงแล้ว ก็ดูจะสอดคล้องกันกับแนวความคิดเห็นของ “คณะราษฎร” อยู่ในข้อที่ว่า ประชาชนคนไทยยังไม่พร้อมสำหรับประชาธิปไตย ถึงแม้จะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญฉบับ ธันวาคม ๒๔๗๕ (มาตรา ๖๕) ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งระหว่างที่ประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษารอบรู้ทั่วถึงดี รวมทั้งได้มีพระราชบัญญัติเทศบาลออกมาเป็นการพัฒนาการปกครองตนเองประชาชนในท้องถิ่น ในขณะนี้ มักมีการวิจารณ์การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ อยู่เนือง ๆ ว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนมักใหญ่ใฝ่สูงไม่ถึคนซึ่งทำการปฏิวัติตัดหน้าเสียก่อน เพียงเพื่อแสวงหาอำนาจวาสนาให้กับตนเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นที่รู้จักอยู่โดยทั่วไปว่า กำลังจะพระราชทานรัฐธรรมนูญและปูพื้นฐานทางสังคมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไป

อย่างไรก็ดี แนวความเข้าใจทำนองนี้มองข้ามประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพาะหน้าไปอย่างหนึ่งสำหรับขณะนั้นเอง กล่าวคือ การเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งกำลังขึ้นสู่ฐานะผู้นำรุ่นใหม่ แล้วพฤติกรรมก็เป็นที่ไปเช่นนั้น เพราะเมื่อทรงตระหนักแน่ชัดถึงความไม่เหมาะสมและไม่พร้อมที่จะมีระบบผู้แทนได้ทันทีแล้ว “ระหว่างนี้แล้ว อะไรเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ความพยายามชั้นแรกของข้าพเจ้าที่จะหาหลักประกันบางอย่างสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ก็คือ การสถาปนา

อภิรัฐมนตรีสภาชั้น”^{๑๒๑} ส่วนในด้านการเตรียมการเพื่อเรียนรู้และทดลองระบบรัฐสภานั้น ทรงถือว่า “การปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรีเป็นความพยายามอันหนึ่งที่จะดำเนินการขั้นแรกตามความคิดเหล่านี้ อาจจะมีคนบอกว่าการะกรรมการองคมนตรีตามที่ปรับปรุงจะไม่ใช่ตัวแทนมหาชนอย่างแท้จริง และในฐานะเป็นองค์กร ก็จะไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย ข้อนี้เป็นความจริงที่เคียด(แต่การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี) ก็เป็นเจตนาในเบื้องต้นแรกให้เป็นการทดลองและการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการอภิปรายในระบบรัฐสภา....”^{๑๒๒}

รวมความแล้วทรงเห็นว่า การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภากรรมการองคมนตรีเป็นทางออกสำหรับปัญหาเฉพาะหน้า เท่ากับเป็นการขยายวงความรับผิดชอบโดยลำพังขององค์พระมหากษัตริย์ออกไปเป็นระบบความรับผิดชอบร่วมกันของอภิรัฐมนตรี และตามมาด้วยการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรีเป็นการเปิดประตู “ทดลอง” การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบรัฐสภาทั้งสองประการนี้ทรงดำเนินการอย่างรวดเร็วพอสมควร ภายในระยะเวลาไม่ถึง ๒ ปีหลังขึ้นครองราชย์ แต่จุดที่เป็นปัญหาที่ความไม่พอใจที่มีมาก่อนหน้านั้น ก็คือ ลักษณะองค์ประกอบขององค์กรทั้งนี้มากกว่าอะไรอื่น เพราะเท่ากับไม่ได้มีส่วนสนองตอบความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เลยแม้แต่น้อย อภิรัฐมนตรีสภาซึ่งทรงอิทธิพลอย่างสูง ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งหมด ครั้นมาถึงสภากรรมการองคมนตรีซึ่งทรงปรับปรุงให้เหลือจำนวนเพียง ๔๐ ก็เป็นที่อภิรัฐมนตรีสภาคัดเลือกมาจากสภาองคมนตรีที่ทั้งขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และทั้ง ๒ ชุด ที่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคงจำกัดอยู่แต่ในแวดวงของเจ้านายและข้าราชการ

ชั้นเจ้าพระยาและพระยาทั้งสิ้น^{๑๒๕} ผลที่ปรากฏออกมาเช่นนี้จึงเป็นการผิดจากความคาดหวังอย่างแรงในหมู่ชนที่มีการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวง การหนังสือพิมพ์ จากกระแสข่าวที่แสดงออกในระหว่างพิจารณาร่างพระราช บัญญัติจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีอยู่เป็นเวลาหลายเดือน จะไม่มีเสียง คัดค้านในเรื่องที่รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการองคมนตรี แต่ก็เป็นที่คาด คะเนและหวังกันมาก ก็คือว่า จะทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีรัฐสภาโดยตั้งผู้แทน ราษฎรเข้าไปร่วมด้วย^{๑๒๖}

ในกรณีใดก็ตาม สภากรรมการองคมนตรีอันมีจุดมุ่งหมายเพื่อปูพื้นฐาน ไปสู่ระบบรัฐสภา จริง ๆ แล้ว คงมีอำนาจหน้าที่จำกัด ขึ้นอยู่กับอิทธิพล ของอภิรัฐมนตรีแล้วก็ปฏิบัติงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล่าช้าจนค่อย ๆ หมดยุคความสำคัญลงไปเป็นที่สุด เป็นอันว่าความรู้สึกเรียกร้องต้องการ เฉพาะหน้าคงเป็นไปได้โดยปราศจากการสนองตอบ รวมแม้กระทั่งพระราช ประสงค์เพียงจะให้ราษฎรภายนอกได้เข้าฟังการประชุม ก็ยังถูกคัดค้านจาก อภิรัฐมนตรี^{๑๒๗} ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นก็คือ แผนพัฒนาทางการเมืองระยะ ยาวที่ทรงตั้งพระทัยไว้เป็นอย่างสูง คือ การจัดตั้งระบบเทศบาล และก็ได้ รับการสนับสนุนของอภิรัฐมนตรีสภาถึงขั้นยื่นกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น แล้ว กลับปรากฏว่าตัวร่างพระราชบัญญัติไปตกอยู่ที่กรมร่างกฎหมายตั้งแต่ กลางปี ๒๔๗๓ จนกระทั่งเกิดปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ได้มีผลอะไรออก มา^{๑๒๘}

อิทธิพลอนุรักษ์นิยมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดำเนินไปถึงขีดสุดและ สัมฤทธิ์ผลถึงขนาดคัดค้านยับยั้งข้อเสนอเปลี่ยนแปลงที่เบาบางที่สุด เริ่มตั้ง แต่ร่างเค้าโครงรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดี (ฟรานซิส บี. แซร์) ใน

เดือนกรกฎาคม ๒๔๖๕ เสนอให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เกี่ยวกับที่ยังคงสนองพระราชอำนาจไว้เช่นเดิม รวมทั้งยังคงดำรงอภิรัฐมนตรีสภาไว้ด้วย^{๑๓๓} แต่ปฏิกริยาที่ได้รับจากอภิรัฐมนตรีก็คือ “...การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรี มิใช่เป็นปัญหาสำคัญหรือเป็นการแก้ปัญหาของสยามให้ถูกจุด หากแต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน คือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม และนี่เป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น...”^{๑๓๔} เหตุใหญ่ใจความคงมีอยู่ว่าการตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่เคยเป็นที่รู้จักกันมาก่อนในประเพณีการปกครองของไทย เพราะฉะนั้นย่อมไม่เหมาะสม และยังไม่พึงปรารถนาด้วย เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนและบั่นทอนพระราชอำนาจ^{๑๓๕}

โดยนัยกลับกัน อิทธิพลของกลุ่มเจ้านายที่มีอยู่อย่างสูงและแผ่ไพศาลทั้งในเสนาบดีสภาและอภิรัฐมนตรีสภา ตลอดจนสภากรรมการองคมนตรีก็ยังคงตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์โจมตี กระแสข่าวการต่อต้านยับยั้งการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่างๆ ยิ่งเป็นชนวนให้ความไม่พอใจทวีรุนแรงขึ้นในหมู่ชนรุ่นใหม่ เกิดความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างเจ้ากับสามัญชน และพุ่งเป้าไปยัง “เจ้ากับขุนนาง” โดยตรง ในฐานะเป็น “ผู้บงการของประเทศ” และเป็น “ลูกตุ้มถ่วงความเจริญ” ของบ้านเมือง กระแสการเรียกร้องให้พระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาแผ่ขยายออกและรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ^{๑๓๖} ในบรรยากาศอันร้อนแรงเช่นนี้ ในที่สุดหลังจากเสกัจกลับจากสหรัฐอเมริกา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงริบเร่งทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยตรงมอบหมายให้กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศจัดทำร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระบบผู้แทนขึ้นเพื่อพระราชทาน

แก่ประชาชนในวันที่ ๖ เมษายน ๒๔๗๕ อันเป็นวาระครบรอบ ๑๕๐ ปีแห่งราชวงศ์จักรี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะทำการเปลี่ยนแปลง “จากเบื้องบน” เป็นวาระสุดท้าย มีหลักการกำหนดให้มีการจัดตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งคงอภิรัฐมนตรีสภาทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ทำนองเดียวกันกับร่างฉบับของพระยาภิรมย์ภักดีในปี ๒๔๖๙ หากแต่มีหลักการเพิ่มเติมสำคัญ คือ องค์กรสภานิติบัญญัติ ซึ่งผู้ร่างทรงเสนอแนะว่า ในระยะเริ่มต้น ควรจะประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งและเลือกตั้ง และสำหรับสมาชิกแต่งตั้งซึ่งจำนวนไม่ควรเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้น พระมหากษัตริย์ควรมีอิสระที่จะเลือกเอาจากข้าราชการทั้งหมด^{๑๓๓}

เมื่อเทียบกับข้อเสนอปี ๒๔๖๙ แล้ว เห็นได้ชัดว่าร่างฉบับปี ๒๔๗๕ กำหนดขึ้นมากที่กำหนดให้เริ่มระบบรัฐสภาและเลือกตั้งผู้แทนทันที เพราะฉะนั้น จึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่จะต้องถูกคัดค้านขัดขวางจากพลังอนุรักษ์นิยมสุดโต่งภายในวงผู้ปกครอง มาตอนันต์ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ คือ นายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษาและพระยาศรีวิสารวาทา ปลัดทูลฉลอง ปฏิบัติของบุคคลทั้งสองตรงตรงกันที่ว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะทำการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นจัดตั้งสภานิติบัญญัติ ซึ่งถ้ามีขึ้นแล้ว ก็ยากที่จะเรียกเอาอำนาจกลับคืนมาหรือไม่ก็จะขยายอำนาจต่อ ๆ ไปเรื่อย ๆ ทั้งสองต่างอ้างถึงประสพการณ์ในพม่า ซึ่งมีระบบเทศบาลอยู่ถึงร่วม ๔๐ ปี ก่อนจัดตั้งสภานิติบัญญัติ สำหรับนายสตีเวนส์เห็นว่าอาจทดลองจัดตั้งนายกรัฐมนตรีโดยมีผลกระทบบกระเทือนอะไร แต่ไม่เห็นความจำเป็นจะต้องมีสภานิติบัญญัติ เพราะ “ไม่เชื่อว่า ความปรารถนาต้องการการอุปการะปกครองด้วยเสียงประชาชนจะมีอยู่แพร่หลายในหมู่ประชาชน”^{๑๓๔}

ทางด้านพระยาศรีวิสารวาท คงเห็นเหมือน ๆ กัน พร้อมทั้งย่านสถานการณ์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ :-

“ขณะกำลังเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจ แพร่อยู่ในหมู่ประชาชนบางชนชั้น เพราะเหตุเกิดเป็นเบี่ยงเบนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อที่จะเผชิญกับสถานการณ์ทางการคลัง รัฐบาลจึงจำใจต้องตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลอย่างรุนแรง และตั้งภาษีจุกเงินใหม่ ๆ ขึ้น มาตรการเหล่านี้ย่อมจะทำให้ความรู้สึกไม่พอใจรัฐบาลทวีขึ้นบ้าง ในสภาวะการณ์เช่นนั้น ก็มีเสียงเล่าลือกันอยู่ว่า จะมีการพยายามโค่นรัฐบาลในวันหนึ่งข้างหน้า แม้ว่าเสียงเล่าลือเหล่านี้บางเรื่องจะเลื่อนลอยและเชื่อถือไม่ได้ แต่กระนั้นย่อมเป็นการดีที่รัฐบาลจะเตรียมรับกับเหตุการณ์ที่บัง ในยามเช่นนั้น เป็นเรื่องจำเป็นที่ควรจะมีความรู้สึกมั่นใจ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่สมาชิกทั้งปวงของรัฐบาล (จึง) ไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะมาบั่นทอนอำนาจของรัฐบาล”^{๑๓๕}

แต่สิ่งที่ได้เน้นให้เห็นมาแล้วข้างต้น ประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพะหน้าอยู่ที่ความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ซึ่งได้แผ่ขยายออกไปทุกระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ในช่วงเวลา ๖ ปี นับแต่การก่อตั้ง “คณะราษฎร” การติดต่อดสัมพันธ์จัดตั้งได้พัฒนาขยายตัวจากต่างประเทศมาสู่ภายในประเทศ^{๑๓๖} ในขณะที่ฝ่ายผู้ปกครองยังคงต่อต้านห่วงเหนียว การเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด เพราะด้วยตระหนกมองเห็นแต่ความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่อยู่นั้น จากสายตาของนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้นำคณะราษฎร :-

“ในเบื้องต้นทีเดียว เกิดมีความรู้สึกว่ ราชการบ้านเมืองในเวลานั้น ดูพวกข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพวกเจ้านายทำกันตามอำเภอใจ ไม่ใคร่เอา

ใจใส่ความเห็นของผู้น้อย ซึ่งแม้จะมีเหตุผลควรเชื่อก็ตาม พวกผู้ใหญ่มักจะถือเสียว่า ความเห็นของผู้น้อยนั้น จะดีหรือไม่ดี ไม่สำคัญ หากอยู่ที่ว่า ถูกใจหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนั้น พวกผู้น้อยซึ่งอาจมีสติปัญญาดี ๆ ก็เกิดความท้อถอย ไม่อยากแสดงความคิดเห็นทั้ง ๆ ที่เชื่อแน่ว่า อาจมีประโยชน์ต่อบ้านเมือง และเมื่อการบริหารราชการบ้านเมืองดำเนินไปตามความเห็นของพวกผู้ใหญ่ไม่กี่คน ซึ่งถ้าท่านเหล่านั้นมีความคิดเห็นอย่างเก่า ๆ และแคบ ๆ ทั่วแล้ว ก็อาจชักนำให้บ้านเมืองไปสู่ความเสื่อมและความล่มจมได้ง่าย”^{๑๔๑}

นี่คือสภาวะการเผชิญหน้าระหว่างสองกระแสความคิด ซึ่งเมื่อมองย้อนกลับไปในอดีตแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นกันได้ชัดแจ้งว่าไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่อุบัติขึ้นโดยฉับพลันทันใด หากเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันมาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงตามสมัยตลอดช่วง ๗๕ ปีเศษ หลังการเปิดประเทศ ความตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมมีเสียง ทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ ตั้งแต่รุ่น ร.ศ. ๑๐๓ ร.ศ. ๑๓๐ มาจนถึงกลุ่ม ๒๔๗๕ เป็นผลสะท้อนของกระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น เป็นแต่ว่าในช่วงสองทศวรรษหลังก่อน ๒๔๗๕ สภาวะเผชิญหน้าทางแนวความคิดได้พัฒนาขึ้นเป็นการช่วงชิงฐานะอำนาจระหว่างพลังเก่าและพลังใหม่อันเป็นผลผลิตของการศึกษาสมัยใหม่และกระแสความคิดทางสังคม-การเมืองจากตะวันตก การก่อตัวและพัฒนาการของกลุ่มคนชั้นกลางก่อให้เกิดผลกระทบเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายในระบบราชการ อันเป็นศูนย์รวมอำนาจขบวนการ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ศ. ๒๔๗๕ นับเป็นผลเกิดจากเงื่อนไขปัจจัยใหม่ร่วมกันในแง่หนึ่ง ข้อแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า กลุ่มก่อการ ๒๔๗๕ สามารถ

ผสวนพลังทำการฝ่ายทหารระดับสูงซึ่งสะสม “ความรู้สึกไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นผู้น้อย” ถึงขั้นกิดต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง^{๔๒} ปรีทวดีระดับความรุนแรงของวิกฤตความชอบธรรมหรืออีกนัยหนึ่ง การยอมรับนับถือที่มีต่อระบอบเก่าอันเป็นปัญหาสะสมมาตั้งแต่ก่อนหน้ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งสองฝ่ายอาจมีเจตนาตรงกันที่จะเห็นบ้านเมืองเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ นอกเหนือไปจากอุปสรรคเพราะการต่อต้านหน่วยงานหนึ่งมาจากพลังอนุรักษ์นิยมดังกล่าวมาแล้ว ปัญหาขัดแย้งแตกต่างระหว่างสองฝ่าย ก็คือตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่งฝ่ายพลังเก่า ยังถือสิทธิอำนาจที่จะกำหนดทิศทางและขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ในขณะที่ทางฝ่ายชนชั้นนำใหม่ มีความต้องการอย่างแรงกล้าและพร้อมที่จะเข้ากุมบังเหียนอำนาจ เพื่อทำการเปลี่ยนแปลง ประเด็นปัญหาข้อนี้จะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขปัจจัยเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงต่อไป

ปฏิวัติ ๒๔๗๕ กับปัญหาการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย (๒๔๗๕-๒๕๐๐)

ประเด็นปัญหาหลัก

การเมืองไทยหลัง ๒๔๗๕ มักนิยมมองกันว่าเป็นเรื่องทำนองการทดลองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และเพราะเหตุที่นำเอาระบบนี้มาใช้ในสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตะวันตกอันถือเป็นแม่บท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยซึ่งมวลชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษาเกินกว่าที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อปัญหาบ้านเมือง จึงเป็นผลเท่ากับพยายามสร้าง

ระบบชั้นโดยปราศจากพลังมหาชนเป็นฐานรองรับ ผลที่ได้ก็คือความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารผู้กุมกำลังอำนาจในสังคม^{๑๔๓} แนวความคิดความเข้าใจทำนองนี้ มีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เพราะเป็นแต่เพียงอธิบายปรากฏการณ์ที่พอเห็น ๆ รั้ว ๆ กันอยู่โดยปราศจากข้อคิดคำนึงถึงกระบวนการเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย แม้ในบริบทของสังคมวัฒนธรรมตะวันตกก็ตาม ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การศึกษาเป็นเงื่อนไขปัจจัยจำเป็นประการหนึ่งสำหรับการมีส่วนร่วมใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมือง ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ทั้งของไทยและของตะวันตกเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ในยุคสมัยต่าง ๆ ดังที่เน้นให้เห็นมาข้างต้น โดยรากฐานก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษานั้นเอง โดยนัยกลับกัน มวลชนนอกกรุงเทพ ฯ ซึ่งส่วนใหญ่ทีเดียวเป็นของชนบทต้องตกอยู่ในสภาพล้าหลังทั้งในด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ เกินกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในวิถีชีวิตการเมืองสมัยใหม่ด้วยเหตุฉะนั้น พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยจึงดำเนินไปในสภาวะแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่มีช่องว่างห่างไกลระหว่างกลุ่มชนชั้นนำและมวลชนมาโดยตลอด พุด่าง ๆ การเมืองระบอบรัฐธรรมนูญ จึงจำกัดตัวอยู่ภายในเวทีการต่อสู้ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะเป็นสำคัญ หรือถ้าจะกล่าวว่า พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยยังคงอยู่ในช่วงของการเมืองอภิสิทธิ์ชน ซึ่งแตกต่างจาก การเมืองมวลชน ก็คงจะไม่ผิดนัก

เมื่อพิจารณาจากแง่พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะของงานศึกษานี้แล้ว การที่จะวินิจฉัยสรุปถึงสมมุติฐานแห่งความสำเร็จ

หรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ด้วย มิใช่เพียงประเมินเอาจากสถานะเงื่อนไขที่เบ็ญอยู่ในปัจจุบันประหนึ่งเป็นสูตรสำเร็จ ความมุ่งหมายในที่นี้ไม่ใช่ต้องการมาตั้งประเด็นถกเถียงกันว่าระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นไปไ้หรือไม่ในสังคมไทย หากแต่ประสงค์จะเน้นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหาในเชิงของพัฒนาการ เพื่อช่วยให้แนวความเข้าใจบนพื้นฐานของประสพการณ์ที่เป็นจริงขึ้น ไม่ใช่เพียงจากความเห็นว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไรเท่านั้น ในทัศนะของงานศึกษานี้เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ช่วยให้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นที่กระจ่างขึ้นบ้างตามสมควร ถ้าหากจะพยายามพิเคราะห์แยกแยะให้ถึงบทบาทความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจากแง่ที่เป็น อุดมการณ์ และจากแง่ที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความหมายประการแรกเป็นเรื่องของเป้าหมายและหลักการ รวมทั้งรูปแบบและวิธีการ อันประกอบกันขึ้นเป็นหลัก การและปฏิบัติของระบอบการเมือง—การปกครองอย่างหนึ่ง ความหมายประการหลังเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของพลังต่าง ๆ ในวิถีความเป็นไปของชีวิตสังคม ซึ่งนำไปสู่ระบอบการปกครองเช่นว่านั้น จุดสนใจในที่นี้จะมุ่งทำความเข้าใจโดยเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะปฏิสัมพันธ์ของกระแสพลังต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงระหว่าง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วงแปรเปลี่ยนสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการหลังจากนั้น จนถึงปัจจุบัน

เพื่อการนี้ เห็นสมควรนำเอาข้อคิดข้อสังเกตทางทฤษฎีบางประการมาช่วยพิจารณาประกอบพอเป็นแนวทางโดยสังเขป นั่นก็คือ แนววิเคราะห์

พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของริชาร์ด พี. คล๊อค, แองควอท เอ. รัสเทอร์ และรอเบิร์ต เอ. คาร์ล^{๑๔๔} งานศึกษาวิเคราะห์ของทั้งสามท่านอาศัยประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของตะวันตกเป็นพื้น แต่ก็ให้แนวคิดที่อาจช่วยชี้ประเด็นปัญหาของการเมืองไทยให้ชัดเจนขึ้นตามสมควร และในขณะเดียวกัน ไม่มีลักษณะเป็นการตั้งเป้าหมายเจาะจงตายตัวว่า พัฒนาการจะต้องมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางเช่นนั้นเช่นนั้น หรือว่าจะต้องเป็นไปตามแนวทางหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ หากมุ่งชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขปัจจัยพื้นฐานของพัฒนาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับแบบแผนพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งน่าจะเป็นตัวอธิบายความหมายความสำคัญของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงดังกล่าวนี้ได้อย่างมาก

รอเบิร์ต คาร์ล ให้ข้อคิดเกี่ยวกับแนวทางเป็นไปได้ที่ระบอบการเมืองแบบอำนาจเปิดหรือผูกขาดอาจจะพัฒนาไปใน ๒ มิติใหญ่ด้วยกัน กล่าวคือ ในแนวมิติเปิดให้การแข่งขันทางการเมืองขึ้น และ/หรือในแนวมิติขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กว้างขึ้น พัฒนาการจากระบอบอำนาจปิดอาจเป็นไปในแนวมิติหนึ่งมิติใด หรือผสมผสานระหว่าง ๒ มิติ ตามที่คาร์ลมองเห็น พัฒนาการอาจเป็นไปในรูปเปิดการแข่งขันทางการเมือง หากแต่จำกัดอยู่ในวงกลุ่มผู้นำส่วนน้อย หรือในรูปขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีขึ้น หรือในแนวมิติที่สามอันเป็นลักษณะผสมผสานเปิดการแข่งขันอย่างเสรีและขยายฐานการมีส่วนร่วมออกไปในหมู่มชนส่วนใหญ่ ในกรณีหลังนี้พัฒนาการก็จะมีลักษณะองค์ประกอบใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์^{๑๔๕}

แนวความคิดที่น่าจะช่วยอธิบายปัญหาพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้แก่ แนวคิดแรกเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของพัฒนาการจากระบบปีคก่อน ๒๔๗๕ ไปสู่ระบอบเบ็ดการแข่งขันทางการเมืองอันจำกัดภายในกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งงานศึกษา^{๕๕}ถือว่าเป็นปัญหาสะท้อนสถานะที่เป็นจริงทางการเมืองของไทยมากกว่าที่จะมองกันในการทำเป็นปัญหาประชาธิปไตยที่ปราศจากพลังมติมหาชน ดังกล่าวถึงข้างต้น เพราะในที่สุดแล้ว ประชาธิปไตยตะวันตกเองก็มีใช้จะอุบัติขึ้นมาทันทีทันใดประหนึ่งสูตรสำเร็จ หากแต่ได้ผ่านลำดับขั้นพัฒนาการมาอย่างเช่น กรณีของอังกฤษในตอนพัฒนาการระบอบการแข่งขันทางการเมือง^{๕๖} ขึ้นตอนสิ้นสุดคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ สิทธิเสียงทางการเมืองก็ยังจำกัดอยู่ในวงกลุ่มชนชั้นนำส่วนน้อย แล้วจึงได้ขยายสิทธิเสียงออกไปเป็นลำดับในอีกไม่กี่ทศวรรษต่อมา^{๕๖}

ในจุดนี้ แดงควอท รัสเทอร์ ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจในเชิงพัฒนาการของการแข่งขันทางการเมืองที่ว่านี้ ซึ่งรัสเทอร์มองในแง่เน้น “ขั้นตอนตัดสินใจ” (decision phase) กล่าวคือเป็นพัฒนาการมาสู่ช่วงที่บรรดากลุ่มชนชั้นนำสามารถขจัดปัญหาขัดแย้งทั้งหลายลงไป ทั้งนี้ด้วยการตกลงรวบรวมกันจัดตั้งกฎเกณฑ์ประพฤติกฎปฏิบัติทางการเมืองแบบเปิดให้มีการแข่งขัน ระหว่างกันโดยเสรีขึ้น อย่างไรก็ตาม “ขั้นตอนตัดสินใจ”^{๕๗} เป็นช่วงพัฒนาการที่อยู่ในระหว่างช่วงก่อนหน้านั้นอีกคือ “ขั้นตอนเตรียมการ” (ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นปฏิบัติกันทางการเมือง ยังคงทำการขบเคี้ยวต่อสู้กันโดยปราศจากกฎเกณฑ์ดังกล่าว) และช่วงสุดท้ายเรียกว่า “ขั้นตอนขยายตัว” (habituation phase) (ซึ่งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองได้ขยายออกไปรวมถึงมวลราษฎรให้ได้เข้ามามีส่วนมีเสียงในวงกว้าง) ช่วงสุดท้ายที่ว่านี้คงมีความหมายทำนอง

เดียวกันกับแนวมิตติการมีส่วนร่วมของมวลชนจากทัศนะของคัทล ซึ่งในช่วงพัฒนาการสืบต่อมาจากช่วงการแข่งขันทางการเมืองในหมู่บรรดากลุ่มชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งได้พัฒนาก้าวหน้าไปถึงขั้นตกลงเป็นหลัก การยอมรับนับถือให้มฝ่ายค้านทางการเมืองขึ้น ข้อที่จำเป็นต้องย้ำโดยเฉพาะ ณ ที่นี้ก็ข้อข้อเท็จจริงที่ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ว่านี้ โดยประสพการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตนเองแล้ว เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นในหมู่ชนชั้นนำเป็นเบื้องแรก และแล้วจึงได้แพร่ขยายออกไปสู่ผู้มวลชน ส่วนใหญ่อันเป็นพัฒนาการในแนวมิตติของความเป็นประชาธิปไตยขึ้นไปเป็นลำดับในที่ที่สุด

ถ้าหากจะพูดกันถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ นั่นก็คือ หลักนิติธรรมอันหมายถึงหลักความเป็นใหญ่ของกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับอำนาจตามอำเภอใจของคน หลักนิติธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญก็เพราะเป็นรากฐานของความศักดิ์สิทธิ์และมั่นคงของระบบกฎหมายทั้งมวลในสังคมรวมทั้งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมือง รัฐธรรมนูญได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในบ้านเมืองก็จริงอยู่ แต่ก็เป็นเรื่องของหลักการนามธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำ หากปราศจากเสียซึ่งการยึดมั่นในหลักนิติธรรมและความมั่นคงของระบบกฎหมายแล้วไซ้ การเมืองการปกครองก็จะถูกครอบงำไปด้วยความรุนแรงและการใช้กำลังอำนาจโดยพลการ ซึ่งเป็นปฏิบัติโดยตรงต่อแนวทางของระบอบรัฐธรรมนูญ^{๔๖} อันเป็นประเด็นที่จะพิเคราะห์กันต่อไป

ด้วยเหตุผลจากข้อเท็จจริงของประวัติศาสตร์ดังกล่าวแล้ว งานศึกษานี้จึงจะมองปัญหาในลักษณะที่แตกต่างจากที่มักนิยมมองและอ้างอิงกัน กล่าวคือ

จะไม่มองข้ามไปที่คุณภาพความพร้อมไม่พร้อมของมวลชนไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษาหรืออื่น ๆ^{๑๔๔} หากจะมุ่งจับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์หรืออีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาของ “คุณภาพ” และความสำเร็จหรือความล้มเหลวของบรรดากลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อประเมินศักยภาพของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสถานะที่เป็นจริงทางการเมืองในช่วง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วง “เตรียมการ” อันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีความหมายความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาและแนวทางการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ

ข้อพึงระลึกถึงประการต่อไปก็คือว่าพัฒนาการใน “ขั้นตอนเตรียมการ” ที่ว่านี้ ย่อมหมายถึงการแปรเปลี่ยนไปสู่ระบอบเปิดอันอำนวยโอกาสความเป็นไปได้แก่ฝ่ายปรีภักซ์ทางการเมืองที่จะเข้าสู่บัลลังก์อำนาจเพื่อกำหนดนโยบายบริหารบ้านเมืองตามเป้าหมายของตน “โอกาสความเป็นไปได้” เช่นว่านี้ในตัวเองเท่ากับเป็นการเปิดปัญหาการขัดแย้งใหม่ขึ้นกับทั้งสองฝ่ายหรือหลาย ๆ ฝ่าย ประเด็นที่เป็นชนวนให้โต้แย้งต่อสู้กันอาจมีหลายอย่างหลายประการด้วยกัน แต่ทั้งหมดอาจรวมสรุปได้เป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาในข้อที่ว่าควรจะเปิด “โอกาสความเป็นไปได้” ทางการเมืองแก่ฝ่ายปรีภักซ์หรือไม่อย่างไรและเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาหลักการว่า แต่ละฝ่ายจะมีขันติธรรมหรือยอมรับนับถือฐานะความชอบธรรมของฝ่ายค้านซึ่งเป็นปรีภักซ์ทางการเมืองเพียงใด ที่ว่าเป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาก็เพราะว่า ความเป็นไปได้ของหลักการและปฏิบัติข้อนี้ในที่สุดแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจและความเชื่อมั่นต่อกันและกันระหว่างกลุ่มการเมืองโดยเฉพาะผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง^{๑๔๕}

ช่วง ๒๕ ปี ระหว่าง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ นับเป็นช่วงของความผันผวนและความรุนแรงทางการเมืองเกือบโดยตลอด ผลก็คือความล้มเหลวและพลาดโอกาสของการสถาปนาเงื่อนไขปัจจัยจำเป็นไปไว้สำหรับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ในช่วงระยะเวลานี้ ได้มีรัฐธรรมนูญใช้กันรวม ๖ ฉบับ ถ้าไม่รวมฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีอายุยืนยาวที่สุดถึง ๑๔ ปีแล้ว แต่ละฉบับก็มีอายุเฉลี่ยเพียง ๒ ปีเศษ ในช่วงเดียวกันนี้มีรัฐบาลถึง ๒๖ ชุด ซึ่งยกเว้นชุดที่ ๔-๑๐ ต่อเนื่องกันของรัฐบาลชุดพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา และจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมกว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่ละชุดก็มีอายุเฉลี่ยเพียง ๙ เดือนเศษ นอกจากนี้ในช่วง ๒๕ ปี นี้ ได้เกิดเหตุการณ์กบฏและรัฐประหารอย่างน้อยถึง ๑๒ ครั้ง^{๑๕๐} ทั้งหมดเหล่านี้เป็นเหตุการณ์และข้อเท็จจริงที่ทราบกันโดยทั่วไปจากงานเขียนจำนวนมากอยู่แล้ว จะไม่นำมาบรรยายซ้ำอีก แต่มีข้อที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในที่นี้ ก็คือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำในช่วง “เตรียมการ” สร้างสถาบันการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการศึกษาประเมินระบบผู้นำของไทยเองเพื่อปรับและขยายความเข้าใจให้เอกเหนือไปจากความเชื่อที่มีอยู่โดยทั่วไปที่ว่า ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยที่เป็นมาตั้งแต่ต้นเกิดจากความไร้การศึกษาและความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นกันได้ รวมทั้งระบอบความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารก็เช่นเดียวกัน แต่ประเด็นที่ยังจะต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติม ก็คือ พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้นำที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะสั้น ๆ อย่างน้อย ๒ ช่วง คือ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๗๗ และ ๒๔๘๘-๒๔๙๐

ปัญหาการรวมชอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ และการขึ้น
สู่อำนาจของผู้นำฝ่ายทหาร ๒๔๗๕-๒๔๗๗

ในเรื่องนี้ เห็นควรทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นบ้างเล็กน้อย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว เรื่องราวเป็นไปทางการเมืองในช่วงทศวรรษ ๒๔๗๐ นี้ มักจะมองกันและถกเถียงกันอยู่แต่จากแง่ที่ว่า ผู้ใดหรือฝ่ายไหนเป็นฝ่ายมีน้ำใสใจจริงต่อการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยหรือไม่ ในแง่นี้ งานศึกษาหรือการวิพากษ์วิจารณ์จึงโน้มน้ำหนักไปในทางยึดตัวบุคคลเป็นสวามิภักดิ์ในการวิเคราะห์วินิจฉัยปัญหาเรื่องราวทั้งหมด ประเด็นที่ว่า ๆ กันจึงคงวนเวียนอยู่ในวัฏจักรของการเชิดชูหรือไม่ก็ประนามตัวบุคคลกัน แบบไม่ต่างอะไรกับการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ แน่แน่นอน ตัวบุคคลเป็นตัวแปรและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเรากำลังพูดถึงถึงเรื่องของบุคคลระดับผู้นำทางการเมือง แต่ข้อที่ไม่อาจมองข้ามและปฏิเสธได้ ก็คือ ความจริงที่ว่าตัวผู้นำเองก็ไม่ใช่ตัวแปรอิสระแท้ ๆ ที่จะบันดาลหรือกระทำอะไรได้ตามที่คิดเสมอไป หากยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยด้านภาวะการณ์และพลังแวดล้อมด้วยในขณะเดียวกัน กรณีพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างให้เห็นได้ในแง่^{๕๑} งานศึกษานี้มีเจตนารมณ์เพื่อแสวงหาความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด และเพราะฉะนั้นจึงพยายามวิเคราะห์เรื่องราวทั้งหลายไปในเชิงปฏิสัมพันธ์ของพลังสังคม-การเมืองที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะเจาะจงประเมินตัวบุคคล ซึ่งเข้าใจว่ายังต้องอาศัยงานศึกษาค้นคว้าที่ละเอียดลึกซึ้งกว่าความมุ่งประสงค์เพียงเพื่ออธิบายพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในที่นี้

การปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ว่าจะมองกันเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือว่าเกิดจากความใจเร็วด่วนได้ของกลุ่มคนไม่กี่คนที่ต้องการแสวงอำนาจ อย่างไรก็ตาม มีความหมายเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในโครงสร้างราชการ และการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นก็สืบเนื่องมาจากการก่อตัวของกลุ่มคนชั้นกลาง ในช่วงหลายทศวรรษของกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามสมัยก่อนหน้านั้น ความตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมือง เป็นสัญญาณทำทนายฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จวบจนมาถึงเมื่อปัญหาวิกฤตความชอบธรรมต้องถูกกระหน่ำด้วยปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเพียงชั่วระยะอันสั้น และระบอบเก่าไม่อยู่ในฐานะสามารถแก้ไขได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ความเสื่อมถอยทั้งในฐานะความชอบธรรมอันสะสมมาและในความสัมฤทธิ์ผลที่จะเผชิญปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า^{๕๒} ยังผลให้เสื่อมถอยในสมรรถนะที่จะตอบโต้การทำทนายของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ และในที่สุดเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แต่ทว่าในขณะเดียวกัน “คณะราษฎร” ผู้ก่อการปฏิวัติก็ต้องเผชิญกับปัญหาการจกตั้งของตนเองด้วยเหมือนกันทั้งในตำแหน่งกำลังและในด้านเป้าหมายแนวทางของการปฏิวัติ ประการแรกในตำแหน่งกำลังปฏิบัติการช่วงชิงอำนาจเป็นข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีว่า กลุ่มผู้นำสายทหารของคณะราษฎรมิได้มีกองกำลังพลภายใต้บังคับบัญชาที่จะนำมาใช้ปฏิบัติการโดยตรง หากสามารถกระทำการลุกลงไปได้โดยใช้ยุทธวิธี “กลลวงทางการเมือง” และด้วยการจับกุมตัวบรรดาเจ้านายและบุคคลสำคัญ ๆ ในขณะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในกรุงเทพฯ^{๕๓} อย่างไรก็ตาม การก่อการ ๒๔

มิถุนายน สามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วและหลีกเลี่ยงการรุนแรงเสียเลือดเนื้อ ทั้งด้วยการโอนอ่อนรอมชอมของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและฝ่ายเจ้านายให้การรับรองคณะราษฎร พร้อมกับทรงลงพระปรมาภิไธย “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” และ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง” ให้ทันทีภายในช่วงเวลาเพียงสามวันต่อมา จริงอยู่ คณะราษฎรแก้ปัญหาจุก่อนในด้านการจัดตั้งราชการเข้าครองตำแหน่งบังคับบัญชาสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางสายทหารบกในทันทีหลังการยึดอำนาจ^{๑๕๔} แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจุกกำลังได้โดยจริงจังกั้นที่ และในประการสำคัญ ยังเกิดการแตกค่อขึ้นภายในกลุ่มผู้นำทหารของคณะราษฎรเสียอีก ซึ่งโดยรากฐานแล้วเป็นผลสืบเนื่องมาจากความลึกลับซัดแย้งภายในคณะราษฎรเองในด้านเป้าหมายและแนวทางของการปฏิวัติ จุดอ่อนทางอุดมการณ์เช่นนี้จะบังเกิดผลบั่นทอนฐานะทางการเมืองของคณะราษฎรอีกเป็นประการที่สอง ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างระบอบรัฐธรรมนูญไปในที่สุด

ความลึกลับซัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในคณะราษฎรเป็นผลผลิตโดยธรรมชาติจากมุดจุงใจและประสพการณ์ทางวิชาชีพพระหว่างผู้นำสายทหารและสายพลเรือนเป้าหมายของการปฏิวัติจะตรงกันจริง ๆ ก็ในข้อที่ต้องการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งความปรารถนาแรงกล้าที่จะเข้ามามีเสียงทางการเมือง แต่แต่ละคนแต่ละกลุ่มต่างได้รับอิทธิพลของกระแสต้นต้วทางความคิดมากบ้างน้อยต่างกันไป แต่ในขณะที่กลุ่มก่อตั้งคณะราษฎรในกรุงปารีสโดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้าชั่วคราวได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็นแนวดำเนินงานไว้ก่อนข้างจะแน่

ชัดเป็นหลัก ๒ ประการ นั้น^{๕๕} ทางด้านของผู้นำฝ่ายทหาร แรงจูงใจจิต
 ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองคงเป็นในทำนองที่พ้นเอก พระยาพหลพล
 พยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ชี้แจงถึงว่า “ผมเป็นทหาร เหตุทางผมจึง
 ได้เริ่มมาจากหน้าที่ทางการทหารของผม^{๕๖} ซึ่งรวมความแล้ว เหตุจูงใจ
 เป็นเรื่องของปัญหาการปฏิบัติราชการเสียมากกว่าอะไรอื่น และก็ด้วยเหตุนี้
 เองที่พ้นเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาสามารถดึงเอาเพื่อนนายทหารระดับ
 อาวุโสด้วยกันเข้ามาร่วมก่อการปฏิวัติ เพราะต่างมีความรู้สึกตรงกันที่ “ไม่
 พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นของผู้น้อย จน
 ถึงเป็นห่วงว่าการปฏิบัติราชการเช่นนี้อาจนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้
ภาวะแห่งราชการแผ่นดินเช่นนี้ สมควรจะได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข
 มิฉะนั้นประเทศชาติก็ไม่มีทางจะเจริญก้าวหน้าได้”^{๕๗} ความรู้สึกนึกคิดทำ
 นองเดียวกันนี้ได้เคยปรากฏมาก่อนแล้วในหมู่นายทหารหนุ่มสมัย ร.ศ. ๑๓๐
 ซึ่งความจริงก็เป็นคนรุ่นไล่ๆ กัน แต่เผชิญถูกส่งออกไปศึกษาในต่างประเทศ
 เสียเท่านั้นระหว่างเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐

ปัญหาขาดเอกภาพในเป้าหมายและอุดมการณ์จะเผยให้เห็นเด่นชัดเมื่อ
 กรณีชัดแย้งเรื่อง “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ขึ้นในชั่วเวลาเพียง ๙ เดือนเศษ
 ต่อมาหลังการปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน เพื่อให้ประเด็นปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าว
 นี้เป็นที่กระจ่างชัดเห็นสมควรลำดับเหตุการณ์ไปโดยสังเขป ดังนี้ :-

- ๒๔ มิ.ย. : คณะราษฎรทำการยึดอำนาจ
 ๒๕ มิ.ย. : ทรงรับคำเชิญของคณะราษฎร เสด็จกลับพระนคร
 “เป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
 ดิน”

- ๒๖ มิ.ย. : โปรดเกล้าให้คณะราษฎรเข้าเฝ้า
- ๒๗ มิ.ย. : คณะราษฎรนำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงลงพระปรมาภิไธย
- ๒๘ มิ.ย. :- ตั้งสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน ๗๐ นาย
- ตั้งคณะกรรมการราษฎร โดยพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน
 - ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
 - ทรงมีพระราชหัตถเลขาขอให้ “พระราชวงศ์ควรช่วยกันรักษาความสงบโดยละม่อมละมัย เพราะความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งความดีของฉันทัน”
- ๓๐ มิ.ย. : พระราชทานอภัยแก่คณะราษฎรและทรงแสดงความหวังว่า “จะเป็นผลสมานไมตรีระหว่างพระราชวงศ์จักรีกับพวกท่านและราษฎรทั่วไปให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้”
- ๒๖ ต.ค. : สมาชิกสภาสอบถามและเร่งรัดเรื่องโครงการเศรษฐกิจตามหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร
- ๓ ธ.ค. : พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง
ร.ศ. ๑๓๐
- ๑๐ ธ.ค. :- พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พ.ศ. ๒๔๗๕

- คณะรัฐมนตรีชุดที่ ๒ โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายรับรองหลัก ๖ ประการ รวมทั้งนโยบายเศรษฐกิจ
- ๑๐ มี.ค. :- สภาฯ อภิปรายเรื่องร่างเรื่องโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ พระยาทรงสุรเดช รัฐมนตรี แถลงว่าจะทำโครงการเศรษฐกิจโดยมอบให้นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ร่าง
- ตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ” กรรมการส่วนข้างมากเห็นชอบด้วยและนำเสนอคณะรัฐมนตรี
 - การขัดแย้งเรื่อง “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ในคณะรัฐมนตรี
 - นายกรัฐมนตรีสั่งให้ทหารทำการตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาก่อนเข้าประชุมสภา
- ๑ เม.ย. ๒๔๗๖ :- รัฐบาลปีศาจและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา
- ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ไม่มีปรีดี พนมยงค์ร่วมด้วย
- ๒ เม.ย. :- ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี
- “พระบรมราชวินิจฉัย” เค้าโครงการเศรษฐกิจ
- ๑๒ เม.ย. :- ให้นายปรีดี พนมยงค์ ออกนอกประเทศ

อย่างน้อยช่วง ๖ เดือนแรก นับได้ว่าเป็นบรรยากาศของการรอมชอม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับคณะราษฎร

จนกระทั่งถึงตอนคณะรัฐมนตรีพิจารณา “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้ยกร่าง บรรยายาครอมชอมซึ่งค่อย ๆ พอกพูนขึ้นกลับต้องอันตรธานไปอย่างฉับพลันทันใด ปฏิบัติการต่อ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” รุนแรงถึงขั้นรัฐประหารปีถัดมา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และยุบคณะรัฐมนตรีเป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาคณะรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปีถัดมา ยังคงมีรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรร่วมอยู่ด้วยครบครัน ยกเว้นเฉพาะแต่ผู้นำฝ่ายพลเรือน รวมทั้งนายปรีดี พนมยงค์ เองที่ถูกตัดออกไปจากสาระบบแสดงให้เห็นถึงพลังต่อรองของกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารที่ฝ่ายตรงกันข้ามยังต้องคำนึงถึงในขณะเดียวกันเป็นการโดดเดี่ยวกลุ่มผู้นำทางความคิดออกไป ซึ่งผลก็เป็นเช่นนั้น และแท้ที่จริงแล้ว กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรเองก็แตกแยกกันจากกรณี “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า จะมีส่วนที่เห็นด้วยหรือสนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นแต่ว่าส่วนหนึ่งคัดค้านออกมาโดยเปิดเผยและเบนเข็มการสนับสนุนออกไปจากคณะราษฎร อีกส่วนหนึ่งยังคงตั้งมั่นอยู่กับกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งเป็นฐานจำเป็นในการต่อสู้ทางการเมืองของตน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญจริงจังนักกับ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมรสุมทางการเมืองผ่านพ้นไปและผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรสถาปนาอำนาจขึ้นอย่างมั่นคงจนตลอดช่วงสิบปีเศษหลังจากนั้น จึงไม่ปรากฏว่า ได้มีการหยิบยกเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาพูดถึงกันทั้งในแนวที่นายปรีดี พนมยงค์ ยกวางขึ้นหรือในแนวอื่นใดเลย

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำ ณ ที่นี้ ก็คือ เจตนารมณ์ร่วมและรวมชอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ซึ่งนอกเหนือไปจาก

พฤติการณ์ที่ล่าช้าให้เห็นข้างต้นแล้ว พอจะอนุมานได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๔๗๕ ซึ่งมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงในสาระสำคัญบางประการกับร่างที่กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เคยทรงเสนอไว้ก่อนหน้าการปฏิวัติเดือนมิถุนายน แต่ถูกนายสติเวนต์และพระยาศรีวิสารวาจาจับยังไว้ เพราะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน ส่วนที่มีแนวสอดคล้องกันก็ได้แก่ส่วนที่ว่าด้วยสภาพนิติบัญญัติ ซึ่งต่างก็กำหนดให้มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากันในการทำนองเดียวกัน นับได้ว่าเป็นพลังชักชวนการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดผลเป็นการแยกสถาบันพระมหากษัตริย์ออกจากกระแสความคิดก้าวหน้า ซึ่งมีปรากฏอยู่พอสมควรทีเดียวแม้ในหมู่เจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ครั้งนั้น

จะอย่างไรก็ตาม เมื่อเส้นทางของการรวมชอมต้องขาดสะบั้นลง พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองต่อจากนั้นไป ก็คงเป็นเรื่องของการตอบโต้และต่อสู้เพื่อความแพ้ชนะเป็นเกณฑ์และในที่สุดเป็นการเปิดช่องทางให้พลังฝ่ายทหารขึ้นสู่ฐานะอำนาจสิทธิ์ขาดทางการเมืองอย่างช่วยไม่ได้ สมดังข้อสังเกตของโจชยา คีร์สปี เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ๖ ที่ว่า ประชาธิปไตยที่ขาดพลังมติมหาชน ย่อมโน้มเอียงที่จะตกเป็นเหยื่อของพลังทางทหาร^{๕๔} ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่า พลังมติมหาชนอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนี้ โดยรากฐานทางประวัติศาสตร์แล้วนับเป็นผลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่แพร่ขยายออกไปจากกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองของบรรดากลุ่มชนชั้นนำ ในแง่นี้ขอให้พิจารณาพฤติการณ์เป็นไปทางการเมืองภายหลังการปิดสภาในเดือน เมษายน ๒๔๗๖ ซึ่งพอจะล่าช้าได้ดังนี้ :—

- ๑๘ มิ.ย. : สี่ผู้นำฝ่ายทหารชั้นผู้ใหญ่ของคณะราษฎรลาออก
จากตำแหน่งทางทหาร
- ๒๐ มิ.ย. : คณะทหารและพลเรือนทำการยึดอำนาจการปกครอง
ของประเทศภายใต้การนำของพันเอกพระยาพหล
พลพยุหเสนา โดยมีพันโทหลวงพิบูลสงคราม
เป็นเลขานุการฝ่ายทหารบก
- ๒๑ มิ.ย. :- เปิดสภา
- ตั้งคณะรัฐบาลใหม่ โดยพันเอกพระยาพหลพล
พยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี
- ๓๑ ส.ค. :- หลวงวิจิตรวาทการ สมาชิกสภา ฯ เสนอญัตติ
ให้มีการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ (ต่อมารัฐบาล
เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรม
นูญและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อ ๒ พฤศจิกายน
ภายใน ๒๔๗๖)
- ๑ ต.ค. :- ตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรี
- นายปรีดี พนมยงค์ เดินทางกลับประเทศไทย
- ๑๑-๒๔ ต.ค. :- กบฏบวรเดช หรือ “คณะกู้บ้านกู้เมือง”
- พันโทหลวงพิบูลสงครามได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้า
ฝ่ายรัฐบาลปราบกบฏบวรเดช
- ๒๕ ต.ค. :- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ
- ๒ พ.ค. : พระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ
- ๑ ต.ค.-๑๕ พ.ค. : การเลือกตั้งสมาชิกสภาแบบ ๒ ชั้น

- ๙ ธ.ค. : ตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒
- ๑๐ ธ.ค. : เปิดสภา
- ๑๖ ธ.ค. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี
- ๒๕ ธ.ค. : ญัตติสภาให้ตั้งกรรมการสอบสวนกรณีนายปรีดี พนมยงค์ถูกหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยว่า พันมณฑิน
- ๑๑ ม.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จต่างต่างประเทศ
- ๑๓ ก.ย. ๒๔๗๗ : รัฐบาลลาออกเพราะแพ้คะแนนเสียงในสภาเรื่องสัญญาการค้าขาย
- ๒๒ ก.ย. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยมีพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ๖ ต.ค. : รัฐมนตรีมหาดไทยมีคำสั่งเนรเทศ “ผู้มีความเห็นและการกระทำต่อต้านการปกครองรัฐธรรมนูญ” จำนวน ๙ คนไปจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดตาก
- ๒๑ พ.ย. : ศาลพิเศษพิพากษาคดีกบฏ ๒๔๗๖
- ๒ มี.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ

กระบวนเป็นไปทางการเมืองหลังสิ้นสุดของการรวมชอม จึงสนับสนุนคน
 กันไปของทั้งสองฝ่ายระหว่างกระบวนการทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการละ
 เม็ดฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมอันเป็น
 รากฐานจำเป็นยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว พฤติกรรมของรัฐบาล
 พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาทั้ง ๕ ชุด ในช่วง ๕ ปีครึ่ง (ม.ย. ๒๔๗๖
 -ธ.ค. ๒๔๘๑) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์สร้างสรรค์ตามวิถีทางของ
 ระบอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร
 บกออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การยอมจำนนต่อคะแนนเสียงข้างมากใน
 สภาด้วยการลาออกของคณะรัฐบาล เหล่านี้เป็นต้น รวมถึงมีการเลือกตั้งตาม
 วาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่กระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ ก็ต้อง
 กลายเป็นสิ่งไร้ความหมายไปเกือบโดยสิ้นเชิง ในท่ามกลางการต่อสู้และมาตร
 การรุนแรงทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่
 แท้จริงจะเป็นไปได้ ก็โดยอาศัยการดำรงคงอยู่ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน
 ซึ่งนอกเหนือไปจาก เพื่อให้มีการควบคุมการบริหารงานของรัฐแล้ว ยังเพื่อ
 ให้มีทางเลือกผู้นำที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลด้วยเป็นการประการสำคัญ
 แต่ในสภาพการณ์ที่เป็นไปการลาออกของรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุห
 เสนา ด้วยจำนนต่อการแพ้คะแนนเสียงในสภา ก็หาได้ให้ทางเลือกผู้นำ
 รัฐบาลใหม่แต่อย่างใหม่แต่อย่างใดไม่ เนื่องด้วยกระบวนการต่อสู้ทางการเมือง
 เมืองต้องถูกหันเหให้เป็นไปในลักษณะมุ่งประหัตประหารกันเสียแล้ว นับ
 ตั้งแต่กรณีขัดแย้งเรื่อง “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” เป็นผลบั่นทอนทำลายระบบ
 และกระบวนการสร้างผู้นำทางการเมือง และในประการสำคัญ เท่ากับสร้าง
 ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ขาดพื้นฐานของการเรียนรู้ที่จะ เชื่อมมั่นไว้วาง

ใจต่อกันและกัน ในระดับหนึ่งที่ทำให้เป็นการดำรงคงอยู่ควบคู่กันไปของ
ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน^{๑๕๕}

ดังนั้น จึงเป็นอีกวาระหนึ่งที่สถาบันหลักและกระแสพลังความคิดก้าวหน้า
ต้องถูกแยกออกจากกัน และไม่อาจท้าทายอิทธิพลต่อต้านจากพลังอนุรักษ์
นิยมรุนแรง จนในท้ายที่สุด เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงถึงขั้นปะทะกัน
ด้วยกำลังทหาร ปัญหาทั้งหลายจึงมวลกลบกลายมาสรุปลงเป็นปัญหาแนว
ทางไม่ลงรอยกันโดยตรงระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับ
ฝ่ายคณะราษฎร ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพระราชบันทึก และคำสนองพระ
ราชบันทึกจากฝ่ายรัฐบาล^{๑๖๐} ซึ่งเป็นการโต้ตอบกันในประเด็นปัญหาหลักการ
รัฐธรรมนูญหลายประการด้วยกัน เริ่มตั้งแต่เจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่
ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรก เป็นต้นมา ทรงเห็นว่า “...ผู้ก่อการฯ มิได้
มีความประสงค์ที่จะให้มีเสรีภาพในการเมืองโดยบริบูรณ์ แต่หากต้องการให้
มีคณะกรรมการเมืองได้แต่คณะเดียว...”^{๑๖๑} นอกจากนี้ทรงตั้งเรื่องบทเฉพาะกาล
และปัญหาการเลือกสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นเหตุก่อให้เกิด
ความไม่พึงพอใจ จนเกิดกรณีกบฏบวรเดช ทรงทักท้วงเรื่องพระราชอำนาจ
ยับยั้งพระราชบัญญัติ ทรงเรียกร้องให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐ
ธรรมนูญ ตลอดจนปัญหาเรื่องการจำกัดกำลังและงบประมาณทหารรักษาวัง
ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ^{๑๖๒}

การตอบโต้จบลงด้วยการสละราชสมบัติครั้งที่ทราบกัน ผลบั้นปลายของ
ความไม่สามารถรวมชอมกันในหมู่ผู้นำในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งระบอบ
รัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออันมีผลกระทบต่อพัฒนาการ
ทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยอย่างน้อย ๒ ประการ ซึ่งเกี่ยวข้องกัน

กล่าวคือ ในประการแรก กระบวนการเมืองต้องดำเนินไปโดยปราศจากองค์ประมุขซึ่งน่าจะมียุทธศาสตร์สำคัญในฐานะดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งและการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง ในข้อนี้ อาจแย้งกันได้ว่า กระแสความรุนแรงทางการเมืองตามที่ขึ้นมา ทำให้การดำรงฐานะเหนือกว่าระดับกลุ่มและพรรคเป็นไปได้โดยยาก หรือว่าไม่อาจเป็นไปได้เลย ในกรณีใดก็ตาม การเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการแข่งขันต่อสู้อย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์หรือกติกาแล้ว ยังต้องอาศัย “ผู้ตัดสิน” ที่จะช่วยประคับประคองกระบวนการต่อสู้แข่งขันให้เป็นไปภายในกฎเกณฑ์ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งในสภาพการณ์การเมืองไทยซึ่งปราศจากรากฐานของ “มติมหาชน” ทั่วแล้ว องค์ประกอบทางสถาบันในข้อนี้จึงยิ่งจะมีความสำคัญเป็นพิเศษ การสละราชสมบัติในเดือนมีนาคม ๒๕๑๗ จึงนับเป็นความสูญเสียใหญ่หลวงต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ เพราะหลังจากนั้นแล้ว การเมืองไทยก็ต้องว่างเว้นปราศจากองค์ประมุขอยู่ถึงกว่าทศวรรษ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอนันตมหิตล ซึ่งทรงขึ้นครองราชย์สืบต่อมายังทรงพระเยาว์

ประการที่สอง แม้ในช่วงรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งมีส่วนพยายามปฏิรูประบอบรัฐธรรมนูญถึงกล่าว ภายในกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรเองก็เกิดการแตกแยกช่วงชิงฐานอำนาจกัน การแบ่งแยกในส่วนหนึ่งมีมาตั้งแต่กรณี “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” แต่โดยรากฐานเป็นผลเกิดจากปัญหาความไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารรุ่นอาวุโสและรุ่นผู้น้อย เกี่ยวกับปัญหาปรับปรุงกองทัพและตำแหน่งอำนาจทางทหาร การรัฐประหาร ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๖ กิติ และการปราบกบฏ

บวรเดชก็ เป็นเหตุการณ์ส่งเสริมให้นายทหารหนุ่ม คือ พันโทหลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ฐานะผู้นำทางการเมืองอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาถึงจุดที่จะต้องเลือกเอาระหว่างพันเอกพระยาทรงสุรเดชและพันโทหลวงพิบูลสงคราม เพื่อขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาในเดือนธันวาคม ๒๔๘๑ ผลการเลือกจึงตกอยู่แก่ พันโทหลวงพิบูลสงคราม จากนั้นไป พัฒนาการเมืองไทยก็คงเป็นไปตามกระแสของอำนาจนิยมภายใต้ระบอบ “เชื้อผู้นำชาติพันธุ์” นายกรัฐมนตรีพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งทั้งการเมืองและการทหาร คือ รัฐมนตรีกลาโหมควบกันไปกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก^{๖๓} และต่อแต่นั้นไป ก็เป็นยุคของการปราบปรามกวาดล้างปรบักษ์ทางการเมือง เริ่มต้นด้วยการจับกุมผู้คิดกบฏ และเนรเทศผู้นำฝ่ายทหารอาวุโสของคณะราษฎรที่เหลื้อออกนอกประเทศ ตลอดจนออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ จัดการกับศัตรูทางการเมืองภายในปีขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้นเอง

การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนและการสู้อำนาจของ กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ ๒๔๘๘-๒๔๙๐

พึงสังเกตว่า หลังเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นปีติสสาและกบฏบวรเดชแล้ว หนทางเลือกผู้นำรัฐบาลจะจำกัดตัวลงไปทีฝ่ายทหารเป็นสำคัญ ปราบฏการณ์เช่นนี้ อาจอธิบายได้ในแง่ทั่ว ๆ ไป ที่ว่า ฝ่ายทหารเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งเหนือกลุ่มพลังอื่น ๆ และถือตนเป็นผู้พิทักษ์รักษาความมั่นคงของประเทศชาติจากภัยอันตรายคุกคามใด ๆ รวมทั้งความปรวนแปรชาติเสถียรภาพทางการเมือง และอันที่จริงแล้ว พลังทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการ

เมืองเท่าที่เป็นมาในอดีตตั้งแต่ที่สถาบันทหารได้รับการพัฒนาขึ้น ในสมัย
รัชกาลที่ ๕ วิกฤตความชอบธรรมที่เกิดต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มี
สมมุติฐานส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งมาจากความไม่พอใจของกลุ่มทหารอันมีค่าให้
เห็นมาตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ ๖ ตลอดจนมาถึงได้รับผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจ
กิจการคลัง ช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๗ ดังได้เห็นมาแล้ว

แต่กระนั้นก็ตาม เหตุเฉพาะหน้าซึ่งช่วยผลักดันให้สถาบันทหารมีบทบาท
นำสูงเด่นขึ้นมา ก็คือ ความล้มเหลวของความพยายามรอมชอมระหว่างพลัง
เก่ากับพลังใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมกับพลังการเปลี่ยนแปลง^{๑๖๔} “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ถูกใช้เป็นชนวนให้เกิดการแตกหักเพียง
เดียวความต้องการที่จะขจัดผู้นำฝ่ายพลเรือนที่เห็นกันว่า เป็นตัวจักรกลสำคัญ
ของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบังเกิดผลกระทบกระเทือนและสูญเสียต่อกลุ่มอำนาจ
เก่า ปัญหาขัดแย้งซึ่งเริ่มต้นจากการถกเถียงในเวทีของที่ประชุมกรรมการ
ราษฎรและสภา ฯ ถูกดึงออกไปสู่การต่อสู้นอกวิถีทางแห่งกฎหมายและรัฐ
ธรรมนูญ จากนั้นสถานการณ์ได้ลุกลามไปเป็นการใช้กำลังและความรุนแรง
ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่เองว่า พลังของผู้ถืออาวุธเท่านั้น ที่จะเป็นเครื่อง
ตัดสินชี้ขาด ผู้นำ และจากนั้น ก็สถาบันทหาร เข้ามามีบทบาทนำในเวที
การเมืองของไทย ก็เพราะจุดแตกหักของการรอมชอมในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่ออัน
ความจำเป็นที่จะต้องกุมอำนาจทั้งในตำแหน่งอำนาจทางการเมือง และ
ในตำแหน่งอำนาจทางทหาร อาจเป็นไปได้เพื่อปกป้องและพิทักษ์การดำรง
คงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญ กังที่สะท้อนให้เห็นจากการพระราชบัญญัติจัด
การป้องกันรักษารัฐธรรมนูญในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๗๖ แต่มาตรการทาง

กฎหมาย ทำนองนี้ก็เป็นเสมือนคาบสองคม เพราะเท่ากับเป็นการใช้วิธีการ มาปกป้องคุ้มครองระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องและ ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของคน ซึ่งในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วกลายเป็นมาตรการ บั่นทอนทำลายสิทธิเสรีภาพและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ แต่ผลสืบเนื่อง ที่สำคัญไปกว่านั้น ก็คือ บทบาททางการเมืองของสถาบันทหารซึ่งอาจกลายเป็นสิ่งจำเป็นเฉพาะหน้า ได้กลับกลายเป็นไปสู่สภาวะการณ์ ซึ่งสถาบันทหารตั้ง ตนขึ้นเป็นสถาบันหลักทางการเมืองไปในที่สุด

นี่คือ ความหมายของการที่อำนาจรัฐบาลเปลี่ยนมือจากพันเอกพระยา พหลพลพยุหเสนา ไปยังพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ในเดือนธันวาคม ๒๔๘๑ ในสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นหัวหน้า คณะรัฐบาลถึง ๕ ชุด ในช่วงเวลา ๕ ปีครึ่ง ถึงแม้ว่าทางเลือกผู้นำจะจำกัด อยู่กับบุคคลคนเดียว และถึงแม้จะได้ออกกฎหมายและใช้มาตรการที่ขัดต่อ ระบอบรัฐธรรมนูญ และกระบวนการยุติธรรมในหลาย ๆ กรณีก็ตาม แต่ ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับสภานิติบัญญัติแล้ว ต้องเป็น ที่ยอมรับว่า การประพฤติปฏิบัติเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ มีการรับ ฟังเสียง และยอมรับผลการวินิจฉัยชี้ขาดจากสภาในเรื่องของผลประโยชน์ ส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากการยอมลาออกหลังจากรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงใน สภา ทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็มีสมาชิกเป็นจำนวนมากทั้งที่ยังเป็น รุ่นแรก ๆ ได้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน และควบคุมดูแลการ บริหารราชการของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง

สภาพเหตุการณ์เช่นว่านี้ แปรเปลี่ยนไปเกือบโดยสิ้นเชิงหลังจากพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาตรการจัดการกับ

ปรบักษ์ทางการเมืองรุนแรง มีการจับกุมคุมขังและกวาดล้างกว้างขวางขึ้น และคงเป็นเพราะเหตุนี้ก็ได้ ที่เป็นผลให้บทบาทด้านสภาอ่อนตัวลงไปเป็นอย่างมาก^{๑๖๕} ซึ่งหมายความว่าพลังการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร ค่อย ๆ ตกลงไป จนในบั้นปลายกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารกลับเป็นฝ่ายกำกับควบคุมแม้กระทั่งการดำเนินงานของฝ่ายสภานิติบัญญัติ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ได้แก่กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในเดือนกรกฎาคม ๒๔๘๖ เลื่อนนายทวี บุณยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธานและรองประธานสภาตามลำดับ แต่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ไม่ยอมกราบบังคมทูลให้โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง เพราะเห็นว่า “...ส่งคนของเราไปคุมสภาดีกว่า ขอไว้ทั้งสองตำแหน่ง”^{๑๖๖} ในที่สุด สภา ฯ จำต้องทำการเลือกอีกถึง สองครั้งสองคราถึงได้ตัวประธานและรองประธานสภา ฯ ซึ่งเป็นนายพลทหารทั้งคู่ สี่เดือนเศษก่อนหน้านั้น ทั้งนายทวี บุณยเกตุและนายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี “เพราะมีนโยบายและความคิดความเห็นไม่ตรงกับนายกรัฐมนตรี”^{๑๖๗} สาเหตุของความไม่ลงรอยที่ว่านี้ ก็สืบเนื่องมาจากจอมพล ป. พิบูลสงครามยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงขั้นกรมโฆษณาการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายทวี บุณยเกตุ ในฐานะรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ออกวิทยุกระจายเสียงประกาศการลาออก แต่แล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็กลับให้ประกาศว่าไม่ได้ลาออก ต่อกรณีนี้ ได้รับการอธิบายมีประเด็นน่าสนใจจากประธานสภา ฯ ขณะนั้น ดังนี้ :—

“พอจะมีหลักฐานชี้แจงให้ทราบว่า ท่านนายกรัฐมนตรีได้ลาออก แต่ท่านได้ถอนใบลาออกเสียแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจตั้งไม่ได้ตั้งคนใหม่ ก็ต้อง

ถือว่าคนเดิมเป็นตามเดิม พระราชบัญญัติงบประมาณไม่มี ใช้งบประมาณเดิมจันใด จันก็ขอตอบท่านเท่านี้ แล้วท่านจะขยายความออกกว้างอย่างไร ก็ตามแต่ท่าน”๑๖๘

เท่าที่ท้าวความถึงภูมิหลังเป็นมาโดยสังเขปนี้ ก็เพื่อประกอบความตระหนักเข้าใจถึงฐานะอิทธิพลและเกียรติภูมิของพลังทหารในการเมืองไทย หลังช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ ๓ ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อิทธิพลและเกียรติภูมินี้เป็นที่ครั่นคร้ามขามเกรงกันจนแม้กระทั่งในวาระสุดท้ายที่จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเสื่อมอำนาจลงไป เพราะสถานการณ์สงครามฝ่ายอักษะ ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นำประเทศเข้าร่วมพันธมิตรด้วย เป็นอันต้องเพลี่ยงพล้ำลงถึงแพ้สงครามในปีต่อมา ด้วยเหตุที่สถานการณ์สงครามนี้เองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองฝ่ายสหานิติบัญญัติสามารถโค่นอำนาจจอมพล ป. พิบูลสงครามลงได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ด้วยการลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยแรงเกลี้ยกล่อมจากกลุ่มเสรีไทยซึ่งมีสมาชิกสภาร่วมอยู่ด้วยหลายคนชี้ให้เห็นถึงภัยต่อบ้านเมืองจากผลของการแพ้สงคราม รวมทั้งได้พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจและเป็นผู้นำเสรีไทยด้วยอีกผู้หนึ่งมาช่วยให้ความมั่นใจ แต่ถึงกระนั้น ปรากฏว่ามีสมาชิกสภา ฯ มาร่วมประชุมพิจารณาพระราชกำหนด ๒ ฉบับด้วยเพียง ๘๔ จากจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๓ คน และคะแนนเสียงแพ้ชนะก็ดูก็กันมาก คือ ๔๘ ต่อ ๓๖ เสียง และ ๔๓ ต่อ ๔๑ เสียง ตามลำดับ ในรูปการณ์เช่นนี้ ทางเลือกอาจมีได้ ๒ ทาง คือ ยุบสภา หรือไม่ก็ลาออก

สถานการณ์สงครามบังคับให้จำต้องเลือกทางออกประการหลัง แต่ครั้นพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังมีปัญหาที่รัฐบาลใหม่ต้องสะสางกันอีก เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ เมื่อพ่ายแพ้ทางการเมืองแล้ว ยังคงไปตั้งหลักเชิงซออยู่ที่ฐานทัพจังหวัดลพบุรี ร้อนถึงตัวนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีต้องเดินทางไปหาขอร้องให้ลาออก แต่ไม่สำเร็จ จึงต้องใช้อำนาจทางกฎหมายยุบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ซึ่งไม่ปรากฏในทำเนียบราชการทหารครั้งนั้น) พร้อมทั้งแต่งตั้งพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้เป็นแม่ทัพใหญ่แทน^{๑๖๕}

นี่เป็นสภาพภูมิหลังที่กลุ่มผู้นำพลเรือนขึ้นมามีบทบาทกำกับกระบวนการเมืองช่วงปลายและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การพ่ายแพ้สงครามของฝ่ายอักษะ ยังผลให้อิทธิพลและเกียรติภูมิของผู้นำฝ่ายทหารตกต่ำลง ในขณะเดียวกัน พฤติการณ์เป็นไปในช่วงปลายสงครามหลังจากนายควง อภัยวงศ์ ได้รับเลือกขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลก่อให้เกิดบรรยากาศของความรอมชอมขึ้นอีกวาระหนึ่ง จากการประสานร่วมงานกันชาติของขบวนการเสรีไทย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การอภัยโทษนักโทษการเมืองที่ต้องคำพิพากษาคดีพิเศษ^{๑๖๖} รวมทั้งประกาศให้เจ้านายผู้ใหญ่ที่ถูกถอดได้กลับดำรงฐานันดรศักดิ์ตามเดิม ตลอดจนการถวายอารักขาดูแลความปลอดภัยแก่บรรดาเจ้านายระหว่างภัยสงคราม ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นนิมิตหมายอันเอื้ออำนวยต่อการเริ่มศักราชการเมืองใหม่ตามวิถีทางแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้มเหลวมาในอดีต เจตนารมณ์ของการรอมชอมและความหวังของการฟื้นฟูระบอบรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ พอจะอนุมานได้จากคำปราศรัยของ

นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสองวัน
ก่อนหน้าประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙) ดังนี้:—

“ในวาระที่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.
๒๔๗๕ จะได้สิ้นสุดลงในวันนี้ ข้าพเจ้าขอถือโอกาสเชิญชวนสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้ระลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นมหากษัตริย์ที่ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น
คณะราษฎรฟังทราบเมื่อ ๖ วัน ภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว
คือ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ได้มีพระกระแสรับสั่งให้พระยาพหลพลพยุห
เสนา พระยาปรีชาชาลยุทธ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาศรีวิสาร
วาทน์ พร้อมทั้งข้าพเจ้าไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และเจ้าพระยามหิธร
ซึ่งเป็นราชเลขาธิการ ขณะนั้น เป็นผู้จับบันทึก มีพระกระแสรับสั่งว่า
มีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อได้ปรึกษาข้าราชการ
การมีตำแหน่งสูงในขณะนั้น ก็ไม่เห็นพ้องกับพระองค์ ในสุดท้ายเมื่อ
เสด็จกลับจากประพาสอเมริกา ได้ให้บุคคลหนึ่ง ซึ่งไปเฝ้าในวันนั้น
พิจารณา บุคคลนั้นก็ถวายความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา และที่ปรึกษาก็กลับ
เห็นพ้องด้วยบุคคลนั้น คณะราษฎรมิได้รู้พระราชประสงค์มาก่อน การ
เปลี่ยนแปลงได้กระทำโดยบริสุทธิ์ ไม่ได้ช่วงชิงคั่งที่มีผู้ปลุกเสกข้อเท็จจริง
ให้เป็นอย่างนั้น ความจริงทั้งหลายปรากฏในบันทึกการเฝ้าทูลละอองธุลี
พระบาทในวันนั้นแล้วฉะนั้นเมื่อคณะราษฎรได้ขอพระราชทานรัฐ
ธรรมนูญ พระองค์จึงพระราชทานด้วยดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า
อยู่หัว ทรงมีพระมหากษัตริย์คุณแก่ชาวไทย ข้าพเจ้าจึงขอให้ท่านทั้ง
หลายที่อยู่ ณ ที่นี้ และบรรดาชาวไทยทั้งหลาย จงระลึกถึงพระมหา
กษัตริย์คุณ และเทอดพระเกียรติของพระองค์ไว้ชั่วกาลปาวสาน”

“บัดนี้ผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ได้ร่วมมือช่วยเหลือ

กันประกอบเป็นสมาชิกประเภท ๒ ก็จะสุกชั้นสมาชิกภาพลงแล้ว ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีเจตนาที่จำเป็นที่จะต้องซ่อมความเข้าใจถึงหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะราษฎรได้ขอพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่า...ในทางการเมือง การใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยต้องทำโดยความบริสุทธิ์ใจ มุ่งหวังผลส่วนรวมจริง ๆ ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว หรือมีความอิจฉาริษยากันเป็นมูลฐานความสามัคคีธรรมระบอบประชาธิปไตย อันแท้จริงจึงจะเป็นไปได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่า ถ้าต่างฝ่ายต่างสุจริตมุ่งส่วนรวมของประเทศชาติ ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว แม้แนวทางที่จะเดินไปสู่จุดหมาย จะเป็นคนละแนว แต่ในอวสานเราก็พบกันได้....”

“ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะได้เห็นประเทศไทยปลอดจากระบอบเผด็จการและปลอดจากระบอบอนาธิปไตย คงมีแต่ระบอบประชาธิปไตยอันปรั่งพร้อมไปด้วยสามัคคีธรรม(อัน) เป็นวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรที่ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานรัฐธรรมนูญ”^{๑๑๑}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๕ เป็นเครื่องยืนยันในเจตนารมณ์และหลักการประชาธิปไตย “อันแท้จริง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการพัฒนาก้าวหน้าออกไปจากระบบสภาเดียว มีสมาชิก ๒ ประเภท ประกอบด้วยประเภทเลือกตั้ง และประเภทแต่งตั้ง ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติเป็นระบบสองสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ หากด้วยวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นที่ทราบกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่เพียงปีครึ่ง ก็ต้องถูก “คณะทหาร” ทำการรัฐประหารล้มล้างไปในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ เป็นอันว่าโอกาสของ

ระบอบรัฐธรรมนูญต้องเป็นหมั้น ไปอีกเป็นคำรบสอง และคราวนี้จะเป็นโอกาสและความพยายามครั้งสุดท้าย สำหรับคณะก่อการ ๒๔๗๕

รัฐประหาร พฤษกิจายน ๒๔๙๐ คุณจะตรงกับที่ โจชาย คร์ออสบี้ ได้พูดเหมือนกับจะทายทักเอาไว้เมื่อ ๒ ปีเศษ ก่อนหน้านั้นอย่างไม่ผิดเพี้ยนเลย ในข้อที่ว่า:-

“เมื่อมองย้อนไปในอดีตแล้ว ก็เป็นการง่ายในตอนนี สำหรับผู้สังเกตการณ์ ผู้มีใจเป็นกลางที่จะเห็นได้ว่า การปฏิวัติประชาธิปไตยเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๓๒ มีแต่จะประสบความสำเร็จล้มเหลว (เพราะเหตุที่) ชาติพื้นฐานของมติมหาชนอันแท้จริง บทเรียนที่ได้จากสิ่งที่ได้เกิดขึ้นหลังจากนั้น ก็คือว่า ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม ที่รูปการปกครองประเพณีถูกบั่นทอนหรือถูกทำลายล้างไป และที่ไม่ได้มีมติมหาชนเข้มแข็งที่จะช่วยเสริมหรือเข้าแทนที่รูปการปกครองนั้น ๆ แล้วไซ้ร การดำรงคงอยู่ของกำลังทหารที่ทรงพลัง ย่อมจะต้องคุกคามอยู่เสมอต่อการเติบโตของสถาบันประชาธิปไตย....”^{๑๗๒}

ซึ่งเมื่อมองถึงในแง่แล้ว ทางออกหนึ่งที่เราเห็นได้ก็คือ ยุบเลิกกองกำลังทหารนั้นเสีย ในทำนองเดียวกันกับที่มหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรปฏิบัติต่อประเทศเยอรมันและญี่ปุ่นผู้แพ้สงคราม โจชาย คร์ออสบี้ เองเสนอแนะให้ฝ่ายสหประชาชาติใช้นโยบายแบบเดียวกันนี้ เพื่อช่วยในการสถาปนาสถาบันประชาธิปไตยที่ถาวรในบรรดาประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งยังล่าหลัง และขาดมติมหาชนที่แท้จริง^{๑๗๓}

นั่นก็เป็นแนวคิดที่อาจเป็นไปได้ แต่ข้อที่น่าจะพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลว ก็คือ เงื่อนไขภายใน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญ ประเด็นมีอยู่ว่า “ความสามัคคีธรรม” อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นมูลฐานสำหรับ

ระบอบประชาธิปไตย ดังที่ตีพิมพ์มานานแล้ว มีอยู่จริงจังเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่กลุ่มการเมืองพลเรือน อันเป็นกำลังปัจจัยหลักของ ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยสาระย่อมหมายถึง ระบอบการปกครองโดยพลเรือนนั่นเอง เป็นความจริงที่ว่ากระบวนการเมืองในช่วงปีครึ่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ ให้ภาพพจน์ที่เป็นพัฒนาการก้าวหน้าในกรอบวิถีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า เริ่มมีการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นเกือบในทันทีที่รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ยุบสภาในเดือนตุลาคม ๒๔๘๘ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘ การเลือกตั้ง และการต่อสู้ทางการเมืองภายในกรอบกฎเกณฑ์ของระบอบรัฐสภาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ โดยมีทางผลัดเปลี่ยนเลือกตัวผู้นำจากพรรคฝ่ายตรงกันข้ามเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนที่

แต่ทว่า ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่ว่านี้ ก็ต้องตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมของสถานการณ์หลังสงคราม ซึ่งล้อมรอบไปทั่วด้วยปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ตั้งแต่ปัญหาข้าวยากหามาแพง การขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ใจผู้ร้ายไปจนถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งแพร่ระบาดทั่วไป ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากปัญหาอันยุ่งยากสลับซับซ้อนด้านการต่างประเทศ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยธรรมชาติ ในตัวเองย่อมจะต้องการ “ความสามัคคีธรรม” อยู่แล้วในระดับหนึ่ง ได้แก่ความเห็นพ้องต้องกัน ในหลักการ และกฎเกณฑ์มูลฐานร่วมกันที่จะเป็นกรอบให้มวลความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายสามารถเป็นไปได้โดยสันติวิธี ในสถานการณ์วิกฤตหลังสงคราม “ความสามัคคีธรรม” นี้ยังจะมีความหมายและความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณ ในแง่นี้ ปัญหาการแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือน

จึงมีผลสะท้อนใหญ่หลวง ดังที่มีผู้สังเกตการณ์ใกล้ชิดท่านหนึ่งตั้งเป็นประเด็นคำถามนำคือว่า:-

“อะไรเป็นสาเหตุของการแตกแยกระหว่างบรรดาบุคคลสำคัญ ซึ่งเคยร่วมงานกับกบฏเอกราชของชาติหรือรับใช้ชาติมาด้วยกัน ? อะไรที่อยู่เบื้องหลังการแตกแยกของบุคคลสำคัญเหล่านี้ ทั้ง ๆ ที่นายปรีดี พนมยงค์ กิติ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กิติ นายควง อภัยวงศ์ กิติ ตลอดจนบุคคลสำคัญอื่น ๆ อีกหลายคนก็เคยร่วมงานเสรีไทยมาด้วยกันทั้งนั้น ?”^{๑๖๔}

ความจริงแล้วลำพังแต่ความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดอ่าน หรือแนวทางการบริหารประเทศ หรือแม้แต่ความรู้สึกกินแหนงแคลงใจอันเนื่องมาแต่ครั้งปฏิบัติงานเสรีไทย กิติ การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ต้องเพิ่มতিসকা เรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชน ถึงกับต้องลาออกในเดือนมิถุนายน ๒๔๘๙ กิติ รวมตลอดจนการแบ่งพรรคแบ่งพวกช่วงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กิติ เหล่านี้ล้วนเป็นพฤติกรรมปกติธรรมดาของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอะไรนัก ถ้าหากจะไม่ถูกรอบบงำจากความไม่ลงรอยในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งผู้สังเกตการณ์ท่านเดียวกันให้ข้อคิดเป็นทาง “สันนิษฐานส่วนตัว” ดังนี้ :-

“การแตกแยกระหว่างบุคคลชั้นนำของขบวนการเสรีไทย มีสาเหตุมาจากความเป็นมาแต่ละคนเป็นมูลฐานที่สำคัญ ... เป็นที่ยอมรับกันว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นตัวจักรกลสำคัญของคณะผู้ก่อการ ๖ ตลอดจนมา การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการพลิกแผ่นดินครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ทำให้กษัตริย์และพระราชวงศ์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะฉะนั้น ในสายตาของบุคคลสามัญทั่วไป จึงเห็นว่า คณะผู้ก่อการ ๖ กับพระราชวงศ์ย่อมจะเข้ากัน

ไม่ได้สนิทนัก และช่วยไม่ได้ที่บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้จะมีความหวาดระแวง
ในเจตนาของฝ่ายตรงกันข้ามอยู่ตลอดไป....”๑๖๕

จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้จากแง่ของการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย คือ การขาดองค์ประมุขที่ดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งของกลุ่มหรือพรรคต่าง ๆ และซึ่งจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง ช่วยระคับระคองให้บรรดาการขัดแย้งและการต่อสู้ทั้งหลายดำเนินไปภายในกรอบของวิถีทางรัฐธรรมนูญ จุดอ่อนข้อนี้เป็นปัญหาวิกฤตทางรัฐธรรมนูญที่เรอริงคังคังมาตังแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติในปี ๒๔๗๗ ดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน นับเป็นการสูญเสียและเป็นช่องว่างทางการเมืองที่ยังปราศจากคำตอบ การอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัตกลับประเทศ เรียกได้ว่าเป็นความพยายามฟื้นฟูขวัญและความมั่นใจทางการเมือง และก็ได้ทรงเป็นสัญลักษณ์สำคัญยืนยงถึงฐานะความเป็นเอกราชของชาติในสายตาของนานาชาติ เมื่อครั้งกองทัพสัมพันธมิตร ทำการสวนสนามในเดือนมกราคม ๒๔๘๕ โดยประทับเป็นองค์ประธาน ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย แต่ในทางการเมืองภายในซึ่งกำลังเข้าสู่ภาวะผันผวนและการต่อสู้ช่วงชิงกันอย่างไม่ลดราต่อกัน โอกาสและเวลาที่ทรงมีบทบาท “องค์ประธาน” ให้กับกระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญยังมาไม่ถึง และก็ไม่มีวันจะมาถึง เนื่องด้วยเสด็จสวรรคตในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ นั่นเอง

กรณีสวรรคตเป็นจุดแตกหักที่ทำให้การต่อสู้ขัดเคี่ยวทางการเมืองผันแปรออกไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรม รัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ตกเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์โจมตีทั้งในที่

ลับและที่แจ้ง และในท่ามกลางความไม่พึงพอใจในหมู่ทหารซึ่งเกิดความ
 รู้สึกว่าถูกฝ่ายรัฐบาลทอดทิ้ง และได้รับการกู่หมิ่นเหยียดหยามจากกลุ่มเสรี
 ไทย^{๑๖} บรรยายากศและปฏิภริยา ทวีความรุนแรงเกินกำลังความสามารถของ
 รัฐบาลพลเรือนที่จะคุมสถานการณ์ไว้ได้ มีการพยายามในนาที่สุดท้ายที่จะ
 ให้พลเอกอดุล อุดลเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบกขึ้นดำรงตำแหน่งนายก
 รัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลเพื่อควบคุมสถานการณ์ แต่ก็สลายไปเสียแล้ว เพราะ
 ในประการแรก พลเอกอดุล อุดลเดชจรัสเอง ได้ออกจากตำแหน่งอำนาจ
 ทางทหารมาเป็นเวลาช้านาน โดยไปทำหน้าที่เป็นอธิบดีกรมตำรวจตั้งแต่สมัย
 รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงแทบจะไม่ได้มีอำนาจบารมีอะไรนักใน
 หมู่ทหาร ประการต่อมาที่น่าสนใจ คือ พลเอกอดุล อุดลเดชจรัสในฐานะ
 ผู้บัญชาการทหารบก คงจะได้อยู่ได้เห็นชอบกับแผนการรัฐประหารอยู่แล้ว
 เป็นแต่มาเกิดกลับใจ หรือลั้งเลเอาภายหลัง โดยออกไปส่งถอนกำลังทหาร
 ฝ่ายรัฐประหารที่รักษาการณ์อยู่ พร้อมกับไล่ต้อนให้กลับเข้ากรมกอง^{๑๗}

การหยิบยกเอาพฤติการณ์ของพลเอกอดุล อุดลเดชจรัส ขึ้นมาพูดถึงใน
 ในที่นี้ มิได้มีความมุ่งหมายแต่ประการใดที่จะทำหิประนามการกระทำของ
 ท่านผู้^{๑๘} โดยเฉพาะหรือว่าจะชี้ชวนไปในทางว่า พฤติการณ์ตัดสินใจของ
 ท่านผู้^{๑๙} เป็นเหตุของความพ่ายแพ้ของฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนาย
 ปรีดี พนมยงค์ หากแต่เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงฐานะความชอบธรรม
 ของรัฐบาลในสายตาของบรรดาผู้นำส่วนหนึ่งทั้งทหารและพลเรือนในวง
 การรัฐบาลเอง ซึ่งบังเกิดผลกระทบต่อฐานะความชอบธรรมของระบอบรัฐ
 ธรรมณูประชาธิปไตยอย่างช่วยไม่ได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องไปพูดถึงความรู้สึก
 นึกคิดในเรื่องนี้ของบรรดาผู้นำกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ดังที่นายควง

อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรีนับ ๒ สมัยก่อนและหลังสงครามอธิบายถึงเหตุผลที่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากคณะรัฐประหารในครั้งนั้นว่า :-

“การเมืองภายหลังสงครามก็มีเรื่องยุ่งเหยิงกันอยู่เรื่อย ๆ แต่ผมก็รอดมาทุกที เพราะไม่ได้ไปมั่วสุมกับใคร ใครจะคิดอ่านกันอย่างไรก็ช่างเขาเมื่อตอนที่เกิดรัฐประหารรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์นั้น ผมก็ไม่ได้เกี่ยวข้อง ครั้นเขามาเชิญให้ผมเป็นนายก ก็ใช้ว่าผมจะไม่รู้ว่าเขาจะเอาผมไปนั่งร้านให้เขา แต่ผมก็จำเป็นต้องรับถ้าเราไม่รับ ก็จะมีเรื่องใหญ่ เพราะฝ่ายหลวงประดิษฐ ๖ และฝ่ายหลวงพิบูล ๖ ต่างก็มีลูกศิษย์ ลูกหากันอยู่มากด้วยกัน ถึงเขาจะเคยเป็นเพื่อนกัน แต่เมื่อเกิดเรื่องระหว่างลูกศิษย์ต่อลูกศิษย์ เราก็คงพลอยลำบากไปด้วย....”^{๑๒๘}

แต่ว่าจริง ๆ แล้ว ตอน “คณะทหาร” มอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้ นั้น นายควง อภัยวงศ์ ก็จะเชื่อมั่นเอามาก ๆ ว่า จะสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ ดังที่ปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงว่า :-

“รัฐบาลรู้สึกซาบซึ้งในเจตนาของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน แต่รัฐบาลนี้จะป็นอิสระจากคณะรัฐประหารทั้งนโยบาย ความคิด และการเมือง คณะรัฐประหารตกลงเป็นผู้รักษาความปลอดภัยและความสงบของชาติเท่านั้น”^{๑๒๙}

ในกรณีใดก็ตาม “เรื่องใหญ่” ที่เกิดขึ้นต่อไปหลังจากนั้นหาใช่เป็นกรณีพิพาทระหว่าง “ฝ่ายหลวงประดิษฐ ๖ และฝ่ายหลวงพิบูล ๖” อย่างที่เคยเข้าใจกันไม่เพราะอันที่จริงแล้ว รัฐประหาร พฤศจิกายน ๒๔๙๐ มีผลเท่ากับบรรจบวงจรประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากยุคของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ มาสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งไม่ได้มีภูมิหลังการศึกษาหรือ

ประสบการณ์จากค่านิยมตะวันตกโดยตรงแต่ประการใด การสู่ฐานะอำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อีกคำรบหนึ่งจากผลการรัฐประหาร พฤษจิกายน ๒๔๙๐ โดยรากฐานแล้ว ก็คงไม่ผิดไปจากบทบาทฐานะของนายควง อภัยวงศ์ในช่วง ๔-๕ เดือนแรกเท่าใดนัก หากแต่ยืนยาวอยู่ถึงสิบปี ด้วยเหตุปัจจัยด้านบารมีของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เองในหมู่ทหาร และเพราะกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ยังต้องการช่วงเวลาปรับตัวยกกำลังอำนาจภายในระหว่างกันเอง ช่วง ๔ ปีแรกเป็นระยะของการกำราบปราบปรามความพยายามของฝ่ายผู้สูญเสียอำนาจที่จะกลับคืนสู่ฐานะอำนาจใหม่ ช่วง ๖ ปีหลังเป็นระยะของการสถาปนาอำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเจตนา รมณ์ตามแบบฉบับ “คณะราษฎร” พยายามหวนกลับไปหาสูตรรัฐธรรมนูญ สมัย ๒๔๗๕ คือ ระบบสภาเดียวมีสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งสะดวกง่ายแก่การควบคุมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยเลิกล้มระบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ซึ่งรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ของนายควง อภัยวงศ์ ริเริ่มขึ้น ภายในกรอบของสูตรรัฐธรรมนูญ เช่นว่านี้ ที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามเดินเต็มการเมืองด้วยวิธีคานดุลย์อำนาจระหว่างพลังตำรวจภายใต้การนำของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และพลังทหารบกภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ทว่าโดยปราศจากฐานกำลังอำนาจของตนเองโดยตรง ด้วยเหตุนี้ในช่วง ๓ ปีสุดท้าย จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงจำต้องพยายามสถาปนาฐานการสนับสนุนทางตำแหน่งพลเรือน โดยออกมาตรการต่าง ๆ เป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพขึ้นโดยลำดับ รวมทั้งออกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกในปี ๒๔๙๘ อย่างไรก็ตาม การเดินเต็มการเมืองประชาธิปัตย์โดยกลับเป็นเหตุก่อความผันผวนและวิกฤตทางการเมืองขึ้นภายในพรรคเสริมหนักศิลาของฝ่ายรัฐบาลเอง เป็นชนวนให้เกิด “การเลือก

ตั้งสภปรก” ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ และในท่ามกลางการประท้วงของ นักศึกษาประชาชนนี้เป็นจังหวัดที่กลุ่ม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แยกตัวออกจากพรรครัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม และทำการรัฐประหารในที่สุด ในเดือนกันยายนต่อมา

ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว การก่อตัวและเติบโตของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ ดังกล่าวนี้ นับเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ภายหลังรัฐประหาร พฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กบฏวังหลวง” (๒๔๙๒) และ “กบฏแมนฮัตตัน” (๒๔๙๔) ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียง การฟ่ายแพ้ของฝ่ายพยายามก่อการเท่านั้น หากแต่ยังมีผลสะท้อนไปไกลถึง เป็นการสูญเสียทำลายบรรดาผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นจำนวนมากมาจากมาตรการปราบปรามของฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้นำทางรัฐสภาจากส่วนภูมิภาค ซึ่งได้มีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นตัวแทนปากเสียงของบรรดาท้องที่ต่างจังหวัด รัฐประหาร พฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงไม่เพียงเป็นการจบบทบาททางการเมืองของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ แต่ยังมีผลบั่นทอนกำลังทรัพยากรผู้นำท้องถิ่นซึ่งจะเป็นศักยภาพ สำหรับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องในอนาคต ช่วงทศวรรษระหว่าง ๒๔๙๐-๒๕๐๐ มีความหมายเป็นเพียงการแปรเปลี่ยนและปรับคูลักษณ์กำลังอำนาจของกลุ่มพลังรุ่นใหม่ การรัฐประหาร กันยายน ๒๕๐๐ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่แต่เพียงเพื่อโค่นล้มอำนาจของฝ่าย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เท่านั้น แต่ยังมีผลเป็นการปิดฉากระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่ง จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามใช้เป็นอาวุธต่อสู้ทางการเมืองของตนเอง ไปเป็นระยะเวลาจากนั้นอีกถึงสิบปีเต็ม ๆ.

บันทึกบทที่ ๒

๑. “คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม) : เอกสารการเมืองการปกครองของไทย โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๙.
 ๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๐.
 ๓. Lucien W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston, The Little Brown Series in Comparative Politics, 1966, หน้า ๓๓-๔๕ รวบรวมความหมายของคำว่า “พัฒนาการเมือง” ที่ใช้ ๆ กัน ถึงอย่างน้อย ๑๐ ความหมาย ซึ่ง กมล สมวิเชียร นำมาอ้างไว้ใน *พัฒนาการเมืองไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๓* (คำนำ) กล่าวคือ หมายถึงเงื่อนไขทางการเมืองของการพัฒนา เศรษฐกิจ - ระบบการเมืองแบบฉบับของสังคมอุตสาหกรรม - การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมือง - ระบบปฏิบัติการของรัฐประชาชาติ - พัฒนาการทางบริหารและกฎหมาย - การระดมและการมีส่วนร่วมของมวลชน - การสร้างระบอบประชาธิปไตย - เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระเบียบ - การระดมพลังและอำนาจ และ - ถ้านิ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีหลายมิติประกอบกัน
- ที่น่าสังเกต คือ ในขณะที่ ลูเซียน พาย พยายามทำความเข้าใจกับความหมายแต่ละข้อนี้เหล่านี้ แต่สำหรับ กมล สมวิเชียร แล้ว

“พัฒนาการเมืองไทย หมายถึงวิธีการทั้งหลายที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ เป็นการหาทางให้ระบบการเมืองไทยมีลักษณะทันสมัย มีประสิทธิภาพ สามารถรวบรวมระดมสรรพกำลังทั้งหลายในชาติให้เข้ามามีบทบาทในทางการปกครอง เพื่อให้ประเทศได้เจริญรุดหน้าไปภายใต้การรุดของ การเปลี่ยนแปลงโดยสันติ และภายใต้วงกรอบของ ประชาธิปไตย” (คำนำ) โดยสรุป รวมทั้งอย่างเข้าไว้ให้เป้าหมายของการพัฒนา ในแง่นี้ คำว่า “พัฒนาการเมือง” จึงไม่เพียงแต่เป็น เครื่องอธิบายความหมายของปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเท่านั้น หากยังแปลงฐานะมาเป็นนโยบายที่จะต้องปฏิบัติการด้วย

๔. Pye แหล่งอ้างอิงกัน หน้า 33 : กมล สมวิเชียร แหล่งอ้างอิงกัน
๕. John H.Kautsky, *The Political Consequences of Modernization*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1972, หน้า 11-15; ไพรทอ่านประกอบ W.F. Wertheim, *Evolution and Revolution : The Rising Waves of Emancipation*, Penguin Books, 1974, หน้า 20-28 สรุปความเป็นมาของแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้
๖. Kautsky แหล่งอ้างอิงกัน หน้า 13
๗. แหล่งอ้างอิงกัน
๘. Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset (ed.), *The Political Economy of Thailand 1851-1910*, Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981 หน้า 37-41 ; Chatthip

Nartsupha – Suthy Prasartset – Montri Chenvidakarn (ed.),
The Political Economy of Thailand 1910-1932, Bang-
 kok, The Social Science Association of Thailand, 1981, หน้า
 90-24

๙. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ศธ. ๔๒/๑๓ (ราชการลับ) “รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล” แผนกกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ หน้า ๖-๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๐. “คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๓๐” อ่างแล้ว หน้า ๔๗-๘๔.
๑๑. แห่งอ้างเดียวกัน หน้า ๕๓.
๑๒. อ่างแล้วในบันทึก ๑๗ บทที่ ๑
๑๓. ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ทรงปรารภถึงความจำเป็นที่เจ้าควรเรียนวิชาทหาร เพราะต่อไปอาจจะเป็น “ปาลิเมนต์” และเจ้านายจะถูกรังเกียจในการที่จะทำหน้าที่ทางพลเรือน และต่อมาทรงมีพระราชหัตถเลขาโดยตรงถึงสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ ขณะยังทรงศึกษาอยู่ในประเทศเยอรมันเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ว่า : “...บรรดालูกเจ้าฟ้าควรจะต้องเป็นทหาร เพราะเหตุที่จะประมาทว่าเมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีเวลาเป็นคอนสติตูดานแลไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายรับราชการในหน้าที่พลเรือนเมื่อใด เจ้าฟ้าแลจะหลุดไปก่อนไม่มีอะไรจะทำ ถ้าหากว่าเป็นทหารอยู่ก็คงจะได้เป็นทหารอย่างเจ้านายฝรั่ง....(และ) ถ้ามีวิชาทหารทั้งไว้ ทหาร

นั้นและจะเป็นที่พึง...” (อ้างในสุวดี เจริญพงศ์ : ปฏิกริยาของ
รัฐบาลสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิด
ประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
พ.ศ. ๒๔๗๕ วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกประวัติศาสตร์ คณะ
อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๒๙-๓๐.)

และอีก ๒๗ ปีต่อมา เพียง ๕ ปีเศษก่อนปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕
สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะเสนาบดีมหาดไทย
และประธานกรรมการองคมนตรี ทรงยอมรับว่า : “...รูปการปก
ครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้
ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญา
สิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่
วันล่วงไป ก็ยังมีคนที่ได้การศึกษา มีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการ
ไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ” (หอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ รล. ๖/๓ “รายงานการประชุมกรรมการองค
มนตรี เรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี” ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ หน้า ๓.)

๑๔. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 15-22 และบทที่ 2-3 หน้า 44-74.
๑๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 49-55.
๑๖. Norman Jacobs, *Modernization without Development
: Thailand as an Asian Case Study*, New York, Praeger
Publishers Inc., 1971 หน้า 4-5.
๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓-๔.
๑๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙.

๑๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๒๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๑ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๒๑. Fred Riggs, Thailand : *The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu, East-West Center Press, 1966 ความจริงแล้ว รูปแบบสังคมการเมืองระบอบราชการของริกส์ ก็เป็นผลสรุปมาจากภาพการเมืองไทยของเควิต วิลสัน ในรูปของการขั้วเกี่ยวช่วงชิงระหว่างกลุ่มพวกพ้องฝ่ายต่าง ๆ ภายในวงราชการนั่นเอง ดูโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้า ๒๑๑-๒๑๘ และ ๓๑๒-๓๒๔ และโปรดอ่านประกอบ David Wilson, *Politics in Thailand*; Ithaca, Cornell University Press, 1962, หน้า ๑๓๗-๑๖๒ และ ๒๗๗.
๒๒. Jacobs อ้างแล้ว หน้า ๑๙๒-๑๙๓ และ ๒๐๑-๒๐๓ และโปรดอ่านประกอบ Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand*, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June 1979 หน้า ๒๐-๒๒.
๒๓. เป็นต้นที่ว่า Saneh Chamarik "Questions of Stability and Security in Thailand", *Trends in Thailand*, Singapore, Singapore University Press, 1973 หน้า ๙๕-๙๖.
๒๔. Jacobs อ้างแล้ว หน้า ๑๐ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๒๕. Kautsky อ้างแล้ว หน้า ๔๕.
๒๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔-๘.
๒๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๐-๗๑.

๒๘. Yoneo Ishii (ed.), *Thailand, a Rice Growing Society*, Kyoto, The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 1978 หน้า ๑๑๖-๑๑๗.
๒๙. Kautaky อ้างแล้ว หน้า ๖๐-๖๓ และ ๖๖-๖๗.
๓๐. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*, Stanford, Stanford University Press, 1971, หน้า ๓๓-๓๕
๓๑. G. William Skinner, *Chinese Society in Thailand : An Analytical History*, Ithaca, Cornell University Press, 1957 หน้า ๙๙-๑๐๑; ชัย เรืองศิลป์ : *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ : ด้านเศรษฐกิจ* มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๑๗๘-๑๘๓; กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร : “การเปลี่ยนแปลงและประเพณีไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน *หนังสือที่ระลึกรอบ ๑๐๐ ปี แห่งวันสวรรคตพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและวันเสวยราชย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทาน) พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๑๖๗-๑๖๘ ; อัมมาร์ สยามวาลา : “อิทธิพลในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย” *วารสารธรรมศาสตร์* เล่มที่ ๑ ปีที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๕ หน้า ๖๘-๖๙.
๓๒. Skinner แห่อย่างเดียวกัน หน้า ๑๐๒-๑๐๙ ; ชัย เรืองศิลป์ แห่อย่างเดียวกัน หน้า ๒๑๕-๒๑๖.

๓๓. โปรดกู่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คอวริช เวลส์ : *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ* (ฉบับแปลโดย กาญจน์ สมเกียรติกุล-ยุพา ชุมจันทร์) โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๓๓-๑๐๕; ขจร สุขพานิช “ฐานันดรไพร่” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๖๙-๑๒๐; อकिन รพีพัฒน์ : *สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์* : พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๑๖ (ฉบับแปลโดยประกายทอง สิริสุข-พรรณี สรุงบุญมี) มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑๙๗-๒๕๑; ชัย เรื่องศิลป์ : *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย* พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ : *ด้านสังคม* สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๘๐-๑๓๔.
๓๔. อकिन รพีพัฒน์ *แหล่งอ้างอิงเดียวกัน* หน้า ๒๐๑-๒๔๖ ; ขจร สุขพานิช *แหล่งอ้างอิงเดียวกัน* หน้า ๗๒-๑๐๓.
๓๕. เป็นต้นว่า คอวริช เวลส์ อ้างแล้ว หน้า ๙๘-๑๐๕.
๓๖. เป็นต้นว่า อकिन รพีพัฒน์ อ้างแล้ว หน้า ๒๗๕-๒๗๘ และ ๓๓๗-๓๔๓.
๓๗. สิริลักษณ์ คักคีเกรียงไกร : *ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๒๓ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๑๖-๒๓ และ ๔๐-๗๘ ; Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset (éd.) 1981 อ้างแล้ว หน้า ๓๑-๓๔.
๓๘. ทศนคติของทาง “ราชการ” ในเรื่องนี้พอจะอนุมานเปรียบเทียบได้จากพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองต่อ

“พ่อค้าต่างประเทศ” และ “พ่อค้าจีน” ในโอกาสรับเสด็จพระราช
 ดำเนินกลับจากประเทศยุโรป เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๖
 (พ.ศ. ๒๔๕๐) ดังนี้ :-

พระราชดำรัสตอบพ่อค้าต่างประเทศ : “...เรามีความเชื่อแนใจ
 ในการที่เกี่ยวพันกันสนิทในระหว่างความสำเร็จประโยชน์ของการค้า
 ขายที่เกี่ยวกับท่านทั้งหลายกับความเจริญของเมืองนี้ ที่ท่านทั้งหลาย
 ได้สมัครมาทำการร่วมอยู่ด้วยแล้วนั้น แลเห็นว่าไม่มีสิ่งใดที่จะเป็น
 เหตุชักนำให้เกิดความเจริญของคนต่างประเทศที่อยู่ในเมืองเรากับ
 ทั้งความเจริญของราษฎรของเราขึ้น ยิ่งขึ้นไปกว่าที่จะมีน้ำใจอันหนึ่ง
 ซึ่งนับหน้าถือตาต่อกันอยู่มิได้ขาด”

พระราชดำรัสตอบพ่อค้าจีน : “...พวกพ่อค้าจีนซึ่งตั้งอยู่ในเมือง
 เราๆ ย่อมรู้อยู่แล้วว่าความสามารถในทางค้าขายของพ่อค้าจีนแลความ
 อุตสาหะ แลความพยายามของจีนผู้ทำการงานเป็นอันมาก ที่ได้เข้า
 มาอยู่ในเมืองนี้ ย่อมเป็นคุณมีราคามากเพียงไร จีนที่เกิดในเมือง
 จีนนั้น ถึงแม้ว่าเป็นคนต่างภาษากับไทยอย่างหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่
 ต้องการให้มีผู้แทนทางราชการมาช่วยให้ได้ที่เหมาะสำหรับทำการค้า
 ขาย อันเป็นคุณพิเศษของพวกจีนซึ่งได้ปรากฏแล้ว ความคิดของเรา
 นั้น ย่อมมีอยู่แล้วเสมอมาว่า จีนในกรุงสยามควรจะได้มีโอกาสที่
 จะทำการงานแลมีประโยชน์เหมือนเช่นคนไทยเรา เราถือว่าพวกจีน
 นั้นไม่เหมือนเป็นคนต่างประเทศ แต่หากว่าจะเป็นที่ในเมืองเราส่วน

หนึ่ง แลมีส่วนได้รับผลในความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองด้วย
เหมือนกัน....”

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

๓๙. ชัย เรื่องศิลปะ พ.ศ. ๒๕๑๗ อังแล้ว หน้า ๘๔ และ ๑๒๑-๑๒๓.

ผู้เขียนเองค่อนข้างลังเลใจที่จะใช้ศัพท์อย่างคำว่า “ชนชั้นกลาง”
หรือ “ชนชั้นกฏมพี” โดยเกรงว่าจะชวนให้เข้าใจไปพ้องกับความ
หมายของลักษณะความเป็นชนชั้นซึ่งมีบทบาท ทักษะคติ ค่านิยมและ
พฤติกรรมตามที่ปรากฏในประสพการณ์ทางประวัติศาสตร์ของสังคม
การเมืองตะวันตก จากความเข้าใจของผู้เขียน สิ่งเหล่านี้จะมีลักษณะ
แบบแผนและพฤติกรรมเป็นไปอย่างไรนั้น เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับเงื่อนไข
สภาพแวดล้อมและประสพการณ์ของแต่ละกาลเทศะ (โปรดอ่านประ
กอบ Max Weber, “Class, Status, Party” ใน B.R. Cosin (ed.)
Education: Structure and Society, Penguin Books, 1972
หน้า ๒๒๓; Margaret Levy, “The Predatory Theory of Rule”,
Politics and Society, Vol. 10, No. 4, 1981, หน้า ๔๖๔.

ในกรณีใดก็ตาม การกล่าวขวัญถึงชนชั้นกลางของ ชัย เรื่องศิลปะ
แม้จะมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อบรรยายสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคน
ไทยโดยทั่วไป แต่ก็เครื่องชี้ให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของกลุ่ม
คนเหล่านี้ในโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองใน
ชีวิตที่เป็นจริง.

๔๐. สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ: ลักษณะการปกครองประเทศสยาม
แต่โบราณ ในประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๑๖-๑๗ ; โปรดอ่านประกอบ อคิน รพีพัฒน์
อ้างแล้ว หน้า ๒๐๐ และ ๒๔๖-๒๔๗.

๔๑. เมื่อพิจารณาถึงถึงผลกระทบจากค่านิยมและวัฒนธรรมของกลุ่มพ่อค้า
จีนประกอบกับพัฒนาการผสมกลมกลืนในสังคมไทยแล้ว งานศึกษานี้
จึงไม่สู้จะคล้อยตามแนวสรุปทำนองเช่นของ นอร์แมน เจค็อบส์ ที่
ว่า:—

“..และถ้าชาวต่างชาติจะกระทำการเป็นอิสระอยู่ในภาคเศรษฐกิจ
เอกชน กลุ่มชนชั้นผู้นำก็อาจใช้ฐานะบทบาทของตนเข้าทำการ
ควบคุมระบบเศรษฐกิจเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางชนชั้น
ของตนได้ แต่การเผชิญหน้า (ระหว่างชาวต่างชาติกับกลุ่มชน
ชั้นผู้นำ) ไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะชาวต่างชาติส่วนมากซึ่งทำการ
อยู่ในภาคเอกชนจะสนใจแต่จะได้ผลประโยชน์ทางวัตถุให้เต็มที่
เท่านั้น และไม่ชอบที่จะยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของ (การเมือง) ท้องถิ่น
....กล่าวโดยย่อชาวต่างชาติ....ไม่อยู่ในฐานะจะนำเอาธรรมเนียม
นิยมและการจัดองค์การแบบการค้าและวิสาหกิจเข้ามาใช้ใน
เมืองไทยได้ แม้ว่าอยากจะทำเช่นนั้นก็ตาม แต่ว่าโดยทั่วไป
แล้ว เขาจะไม่ประสงค์ที่จะทำเช่นนั้น” (Jacobs อ้างแล้ว
หน้า ๑๕๗).

ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น เมื่อ
ไปถึงจุดหนึ่งแล้ว บทบาทการควบคุมระบบเศรษฐกิจของทางราชการ
ย่อมไม่อาจกระทำได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ไม่ว่าจะมองจากด้านข้อจำกัด
กำลังทุนหรือศักยภาพในการจัดการก็ตาม ระบบการตั้งเจ้าภาษีนาย

อาการสมัยก่อนเท่ากับเป็นเครื่องช้อยู่ในตัวเองถึงข้อจำกัดบทบาทความสามารถของราชการไทยมาแต่แรกที่จะควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มแปรเปลี่ยนไปจากชั้นเลี้ยงตัวเอง กลุ่มพ่อค้าจีนอาจอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของราชการ แต่ในขณะเดียวกัน ระบบสัมพันธแบบอุปถัมภ์ก็เป็นช่องทางให้กลุ่มพ่อค้าเหล่านี้เข้าไปสู่ฐานะอำนาจร่วมกับทางราชการ ซึ่งแม้จะยังไม่ถึงขั้นเป็นอำนาจ “ปกครอง” แต่ก็อยู่ในชั้นสามารถกุมกลไกเศรษฐกิจการเมืองตลอดจนการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐ.

๔๒. Kantsky อ่างแล้ว หน้า ๔-๘ และ ๑๕ ; Margaret Levy อ่างแล้ว หน้า ๔๓๗-๔๔๒.
๔๓. จากที่อ้างในกรมหมื่นทิพยลาภพฤติยากร อ่างแล้ว หน้า ๑๗๓-๑๗๔.
๔๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๗๖-๑๗๗.
๔๕. เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ : “แนวพระราชดำริทางการเมืองเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๖* หน้า ๑๙๐-๑๙๗ ; David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn*, Bangkok, Thai Watana Panich, B.E. 2512, หน้า ๔๒-๖๒.
๔๖. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ ๑.
๔๗. พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล ข้อ ๑.
๔๘. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ ๓.
๔๙. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัสตอบความ

เห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗” ใน ชัยอนันต์
สมุทวนิช – ชัตติยา กรรณสูตร (รวบรวม) : เอกสารการเมืองการ
ปกครองไทย อ่างแล้ว หน้า ๗๘.

๕๐. เกษม ศิริสัมพันธ์-น็อน สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๑๗๖-๑๗๗.

๕๑. David K. Wyatt อ่างแล้ว หน้า ๕๕-๖๒.

๕๒. แหล่งอ่างเดียวกัน หน้า ๘๔-๘๓.

๕๓. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัสทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน” ใน ประวัติศาสตร์
และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๑๒๖
อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.

๕๔. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัสตอบความเห็น
ของผู้ที่จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗” อ่างแล้ว หน้า ๗๗.

๕๕. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัส ทรงแถลง
พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน” อ่างแล้ว หน้า ๑๖๕.

๕๖. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชนิพนธ์คานำ พระราช
ดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรม
ราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน” แหล่งอ่างเดียวกัน หน้า ๑๒๔.

๕๗. เศษ บุณนาค : “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือ
วิวัฒน์การ” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ ธันวาคม-กุมภาพันธ์
พ.ศ. ๒๕๐๙-๒๕๑๐ หน้า ๕๘-๖๓ ; เกษม ศิริสัมพันธ์-น็อน
สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๒๐๑-๒๐๒ ; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ : “ผู้
นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓
พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๗๗.

ความหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองมาให้อยู่ภายใต้อำนาจแต่งตั้งและควบคุมโดยเด็ดขาดของส่วนกลาง จะพิจารณาได้จากรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของสมเด็จพระยาทรงราชานุภาพ เสนาเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ดังนี้ :-

“การปกครองตามหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า ‘กินเมือง’ อันเป็นแบบเดิม ...หลักเดิมคงมา แต่ถือว่า เป็นเจ้าเมืองต้องทักกิจธุระของตน มาประจำทำการ ปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตรายราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของทำมาหาได้ ...รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเสียงู จึ่งให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์....

“เมื่อขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้น เจ้าเมืองที่ไปพบโดยมาก เป็น ‘ผู้ที่มีตระกูล’ แต่มักเป็นชาวเมืองนั้นเองด้วยเป็นพวกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการ ประกอบกับทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อน แล้วขอออกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการเป็นยกกระบัตร เป็นปลัด ใครดีก็ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิตลูกหลานจึงมีกำลังพาหะรับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หาใครมีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบาก

ในการหาเลี้ยงตัวดังกล่าวมาแล้ว...ยิ่งถึงขั้นกรมการชั้นรองลงไป
ต้องเลือกแต่ในพวกคฤหบดีในเมืองนั้นเองทั้งนั้นเพราะหากคน
ต่างถิ่นยาก”

(“รายงานสมเด็จพระยาคำรง ฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมือง
คราวแรก พ.ศ. ๒๔๓๕” ใน พระยามหาอำมาตยาธิบดี : การ
ปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระ
ภักดีศรีสุพรรณภูมิ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ หน้า ๗๐-๗๑ อักษร
หนาเน้นโดยผู้เขียนเอง).

๕๘. ขจร สุขพานิช อ่างแล้ว หน้า ๑๐๓-๑๐๖.
๕๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๒.
๖๐. “ประกาศเรื่องชำระเลขเจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม” อ้างถึงใน
แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๑.
๖๑. ขจร สุขพานิช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๗.
๖๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๗-๑๑๑.
๖๓. Magaret Levy อ่างแล้ว หน้า ๔๓๙-๔๔๔.
๖๔. “เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลง
ระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓” อ่างแล้ว หน้า ๖๖-๖๗. อักษร
หนาเน้นโดยผู้เขียนเอง
๖๕. ภาวดี มหาจันทร์ : การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต มหา
วิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๑๔-๑๓๐.
๖๖. เกษม ศิริสัมพันธ์-นืออน สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๒๐๒ และ
๒๐๙-๒๑๐.

๖๗. จากคำอภิปรายของ ทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุรยา และนิออน สนิทวงศ์ ใน เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย มุลนิธิพระบรมราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๔๐ และ ๕๒-๕๓ ตามลำดับ.
๖๘. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ อ่างแล้ว หน้า ๙๗-๙๘.
๖๙. สมเด็จพระนครสวรรค์รัชนีพินิต (พ.ศ. ๒๔๗๐):-

“พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ liberal มาก ถึงแม้ทรงเห็นว่าบ้านเมืองชอบปกครองด้วยอาญาสิทธิ์ แต่ก็เป็นอาญาสิทธิ์ที่ liberal”

“...ในรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงศึกษาในต่างประเทศมาแล้ว ทรงมั่นพระราชหฤทัยว่าการปกครองกรุงสยามจะเป็นอย่างไรไม่ได้ดีแน่แล้ว นอกจากโดยรูป absolute monarchy....”

“ในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ ๗) นี้ ทรงทราบแน่ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย liberal อย่างเอก ได้เคยทรงสนทนากันมา แต่ก่อนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้วในเรื่อง form of government ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่สุดสำหรับบ้านเมือง โดยกาละถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้....”

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.๗ รล. ๖/๓ เรื่องพระราชบัญญัติ
องคมนตรี ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ หน้า ๒-๔

- โปรดอ่านประกอบ Toru Yano, "Political Structure of a Rice-Growing State" ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อังแล้ว หน้า ๑๒๗ ; Norman Jacobs อังแล้ว หน้า ๓๔-๓๕ และ ๔๒-๔๓.
๗๐. Sarasin Viraphol *Directions in Thai Foreign Policy*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1976, หน้า ๘ ; David K. Wyatt. 1969 อังแล้ว หน้า ๔๖-๕๐ ; Norman Jacobs 1971 แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๑๖-๓๑๗.
๗๑. John H. Kautsky 1972 อังแล้ว หน้า ๘-๙.
๗๒. Max Weber, "Class, Status, Party" ใน B.B. Cosin (ed.), *Education, Structure and Society: Selected Readings*, Penguin Books, 1972 หน้า ๒๒๓.
๗๓. T.B. Bottomore, *Elites and Society*, New York, Basic Books, 1964, หน้า ๓๕-๓๗.

ในที่นี้ จำเป็นต้องชี้แจงเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยในเรื่องของ "กลุ่ม" และ "ชนชั้น" ผู้เขียนค่อนข้างคล้อยตาม จอห์น เอช. คอคตส์กี ในข้อที่ว่า มองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นส่วติดของชีวิตการเมืองแล้ว "กลุ่ม" นับเป็นเป้าหมายที่สำคัญในฐานะเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ๆ และในประการสำคัญเป็น ตัวการกระทำ จากสำนึกในผลประโยชน์ของตน ส่วน "ชนชั้นสังคม" อาจมีลักษณะทางสังคม - วัฒนธรรมร่วมกันหลาย ๆ อย่าง รวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าในตัวเอง ไม่ใช่ตัวการกระทำทางการเมือง การขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของกลุ่ม

โดยตรง ไม่ใช่ชนชั้น นอกจากกลุ่มในฐานะตัวกระทำทางการเมือง อาจก่อตั้งชนจากพื้นฐานที่ไม่ใช่ชนชั้น และเพราะฉะนั้น จึงอาจข้ามชนชั้นก็ได้ หรือว่าอาจเป็นส่วนหนึ่งที่พัฒนาผลประโยชน์ชนชั้นขึ้นมา ในขณะที่ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นเช่นนั้น อย่างเช่นกลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร เป็นต้น ในกรณีเช่นนั้น ชนชั้นก็อาจเป็นพื้นฐานของกลุ่มได้ แต่ไม่เสมอไป (John H. Kantsky อ้างแล้ว หน้า ๘-๑๕)

๗๔. Toru Yano "Political Structure of a Rice-Growing State" ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อ้างแล้ว หน้า ๑๒๒-๑๒๓.

๗๕. จากจำนวนเสนาบดีทั้งหมดรวม ๔๗ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕ เป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ถึง ๒๖ หรือกว่าร้อยละ ๕๕ ซึ่งถ้าวรวมกับจำนวนเสนาบดีที่มีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง แต่เป็นหม่อมราชวงศ์อีก ๘ ท่าน หรือราวร้อยละ ๑๗ ก็จะเป็นเสนาบดีเชื้อพระวงศ์ถึงร้อยละ ๗๒ นอกนั้นเป็นเสนาบดีจากกลุ่มขุนนางแท้ ๆ รวม ๑๓ ท่าน หรือราวร้อยละ ๒๗ (จากการรวบรวมของอัจฉราพร กุมุทพิสมัย : ประชุมกฎหมายประจำศก และ ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕)

อนึ่ง นอกจากจะวัดกันจากอัตราจำนวนเสนาบดีแล้วยังต้องคำนึงถึงฐานะอิทธิพลภายในคณะเสนาบดีระหว่างส่วนใหญ่ที่เป็นเชื้อพระวงศ์และที่ขึ้นมาจากกลุ่มขุนนาง ดังเช่นกรณีปัญหาของเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งนอกจากช่วงสุดท้าย พ.ศ. ๒๔๗๐-๒๔๗๕ แล้ว ทุกท่านล้วนมาจากกลุ่มขุนนาง และต้องประสบกับปัญหาต่อสู้อย่างหนักทั้งในด้านนโยบายและงบประมาณ แล้วก็มีภัยแพ้ตลอดมาในคณะเสนาบดี โปรดอ่านประกอบ แฉงน้อย ติตติรานนท์ : *เสนาบดี*

กระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิตแผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๖ หน้า ๑๘๕-๑๘๖ และ ๑๘๗-๒๒๐).

๗๖. Toru Yano อ่างแล้ว.

๗๗. Toru Yano แหล่งอ้างอิงเดียวกัน ; James C. Ingram อ่างแล้ว หน้า ๔๘-๔๙ และ ๕๖-๕๗ ; Robert J. Mascot, *Development Strategy in Thailand : A Study of Economic Growth*, New York, Frederick A Praeger, 1966 หน้า ๑๘ และ ๒๖-๓๑ ; สุวิทย์ ไพทยวัฒน์ : "วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๗๕" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๑) สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ หน้า ๑๙๙-๒๔๓.

๗๘. David K. Wyatt อ่างแล้ว หน้า ๑๙๗.

๗๙. จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ถ้าพึ่งแต่การเพิ่มงบประมาณด้านเกษตรและการศึกษาอาจช่วยให้กิจกรรมเหล่านี้ขยายปริมาณขึ้น แต่จะไม่บังเกิดผลยกระดับฐานะของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาขึ้นมาอย่างแท้จริง トラบเท่าที่มีได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ กล่าวคือ ให้เป็นการสนองตอบโดยตรงต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มชนในภาคเกษตรและชนบท แม้หลัง ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน เป้าหมายและแนวทางของราชการ ก็จะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าไรนัก ในขณะเดียวกันที่พยายามทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้น ๆ โดยลำดับ.

๘๐. Toru Yano อังแล้ว ; Nicholas Bennett, "Commitments for Compulsory Education or Miseducation in Thailand ? : Some Alternative Strategies" ใน *บนเส้นทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของ การศึกษาไทย* รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๖ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักพิมพ์พิมพ์เนศ หน้า ๓๓๗ ; โปรดอ่านประกอบ เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการ ศึกษาของไทย* สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๒๓ หน้า ๑๒-๒๓ และ ๕๘-๗๕.
๘๑. บันทึก ๑๖-๒๑ ; สำหรับความหมายและขอบข่ายของการปฏิรูปสมัย รัชกาลที่ ๕ โปรดอ่านประกอบ David K. Wyatt อังแล้ว หน้า ๓๘๐-๓๘๒.
๘๒. เกษม ศิริสัมพันธ์-น็อน สนิทวงศ์ อังแล้ว หน้า ๒๐๑-๒๐๒.
๘๓. Robert J. Muscat อังแล้ว หน้า ๒๖-๓๑ และ ๔๐-๔๑ ; James C. Ingram อังแล้ว หน้า ๑๙-๒๘, ๓๖-๓๗ และ ๖๗-๗๔.
๘๔. Robert J. Muscat แหล่งอ้างอิงกัน หน้า ๔๒-๔๓.
๘๕. Toru Yano อังแล้ว หน้า ๑๒๗-๑๒๘ ; พัทยา สายหู : *คำอภิปราย ในการสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน* กรมวิชาการ กระทรวง ศึกษาธิการ สิงหาคม ๒๕๑๗ หน้า ๙๖
๘๖. Toru Yano แหล่งอ้างอิงกัน หน้า ๑๒๓
๘๗. จากพระตำราธรรมพระนครสวรรค์วรพินิต โปรดดูบันทึก ๑๓

มักจะมีการโต้เถียงกันอยู่เสมอว่า ระบอบอาญาสิทธิ์ของไทย แม้จะเป็นอำนาจนิยม แต่ก็ตั้งอยู่ในการุณยธรรม นี่เป็นเรื่องข้อเท็จจริง

ในประวัติศาสตร์ จุดสนใจของงานศึกษานี้ ไม่ได้อยู่ที่วาระบอบใดดี หรือเลว หากมุ่งวิเคราะห์ถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลง เพื่อประเมินดูว่าวาระบอบนั้น ๆ มีขีดความสามารถ เผชิญต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่เท่านั้น.

๘๘. เกษม ศิริสัมพันธ์ – นีออน สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๑๙๕-๑๙๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๘๙. “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗” ในชื่อย่อหน้า สมนุทนิช-ชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม) ๒๕๑๘ อ่างแล้ว หน้า ๗๙ สำหรับแนวพระราชดำริเรื่องการจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดี ๑๒ ตำแหน่ง โปรดดู “พระบรมราชาธิบาย แก้ไขการปกครองแผ่นดิน” (พ.ศ. ๒๔๓๐) แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๙-๑๒๕.
๙๐. โปรดดูรายพระนามเสนาบดีในรัชกาลที่ ๕ ในชาวนุวิทย์ เกษตรศิริ ๒๕๑๗ อ่างแล้ว หน้า ๑๐๙-๑๑๐ หนึ่งจากพระบรมวงศ์ ๕ พระองค์ (กับข้าราชการสถานทูตอีก ๗ ท่าน) ที่ร่วมกันกราบบังคมทูลขอความเห็นขอให้ทรงทำการเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครอง ร.ศ. ๑๐๓ ๓ พระองค์ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีภายหลังที่กลับจากต่างประเทศ

หลังจากการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดีแล้ว สามปีต่อมา ยังได้ทรงออกพระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๘) จัดตั้งรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่ทำองนิตินบัญญัติ คือ ออกกฎหมาย แต่ก็มีฐานะเป็นเพียง “ที่ประชุมปรึกษากฎหมายสำหรับแผ่นดินซึ่งจะ

ได้ดำรงอยู่ในตำแหน่งเพียงตลอดเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นอยู่ (มาตรา ๑) ทั้งยัง “ห้ามไม่ให้ใครขอปรึกษาในที่รัฐมนตรีสถานด้วยข้อความอื่น นอกจากข้อความซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการสมควรที่จะให้ปรึกษากัน โดยมีพระกระแสรับสั่งตรงเฉพาะมายังที่ประชุมนั้น...” (มาตรา ๖) “ห้ามไม่ให้คำปรึกษาที่ตกลงในที่รัฐมนตรีสถาน เป็นอันใช้ได้ตามนั้น ก่อนเวลาที่ได้มีพระราชหัตถเลขาแลประทับพระราชลัญจกรเป็นสำคัญว่า ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วยแล้ว...” (มาตรา ๗) และ “คำปรึกษาอันนั้น ต้องไม่ผิดแผกจากการที่จะรักษาพระบรมเดชานุภาพทั้งหลาย แลพระบรมเดชานุภาพของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชนั้นให้ดำรงคงอยู่...” (มาตรา ๗ ข้อ ๒) *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๔ หน้า ๒๑๓-๒๑๖.*

๙๑. ดังตัวอย่างพระดำรัสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีมหาดไทยต่อที่ประชุมกรรมการองคมนตรี ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ ซึ่งอ้างในบันทึกที่ ๑๓ วรรค ๒.
๙๒. “Prince Damrong’s Memorandum” ใน Benjamin A. Batson (ed.), *Siam’s Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy*, New York, Ithaca, Cornell University, Data Paper Number 96, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, 1974 หน้า ๓๘ และ ๔๐ กัดแปลและอักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๙๓. ร.อ. หลวงโหมรอนราญ : *เมื่อข้าพเจ้าก่อการกบฏ* โรงพิมพ์นครชัย พ.ศ. ๒๔๙๒ หน้า ๓-๖ ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ กล่าวถึงข้อวิพากษ์

โจมตีฝ่ายเจ้านายไปในทำนองเป็นเรื่องปล่อยข่าวลือ ประเด็นอยู่ที่ว่า ข้อวิพากษ์โจมตีเหล่านี้สะท้อนความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของบรรดาคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร

โปรดอ่านประกอบ Thawatt Mokarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour*, Bangkok, Chalermit 1972, หน้า ๙๐ และ ๙๗ ; Benjamin A. Batson อ่างแล้ว หน้า ๘๒-๘๕.

๙๔. อย่างเช่นที่รู้สึกกันในกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ว่า “...วิสัยของกิจกรรมไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ จำเป็นจะต้องมีผู้เริ่มต้นหรือผู้ต้นคิด ...เป็นผู้นำขึ้นมา จึงจะมีผู้ตามหรือมีฉะนั้นก็มีอุปัทเกิดขึ้นในหมู่ชนบที่รวมกันอยู่จนทำให้หมู่ชนนั้นจะนิ่งดูตายมิได้ต้องลุกฮือขึ้นกระทำหรือแก้ไขสถานการณ์พร้อม ๆ กัน” ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐* โครงการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๕๒.
๙๕. “การไล่หนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมกุหลาบ” เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลย์ราชสมบัติครบ ๑๐๐ ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๑๘ และ ๒๐.
๙๖. โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรจงจำกัดเฉพาะสำหรับคนในกรุงเทพฯ ๖ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๔๑ จึงเริ่มคำริชย์ขยายออกไปสู่หัวเมือง

(“ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง” *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม ๑๖ ร.ศ. ๑๑๗ หน้า ๔๑๔-๔๑๗)

โปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับเปรียบเทียบถึงเงื่อนไขปัจจัยทางโครงสร้างสังคมและจังหวะขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองและการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ยุทธศาสตร์นำของไทยพยายามเดินตามมาโดยตลอด ในเสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษา* โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๔๐-๕๐ และ ๕๘-๖๓.

๙๗. สุกัญญา ตีรวนิช : *ประวัติการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์* (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕)

มัทนา เกษกมล : *การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๘) (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗) หน้า ๙๙-๑๐๐.

๙๘. ชัยอนันต์ สมุทวณิช : *สรรนิพนธ์ของเทียนวรรณ* องค์การนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๖๒-๖๖ และแถมสุข นุ่มนนท์ : “เทียนวรรณ” ใน *ฟื้นอดีต* สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๑๑๙-๑๒๒.

๙๙. *บางกอกการเมือง* ๒๑ มีนาคม ๒๔๖๖ อ้างในมัทนา เกษกมล อ้างแล้ว หน้า ๑๐๐.

๑๐๐. แถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว

๑๐๑. โดยเปรียบเทียบอย่างเห็นได้ชัดกับแนวคิดของ Edmund Burke ปรากฏในการเมืองและรัฐบุรุษของอังกฤษ ใน *Reflections on the Revolution in France*, Oxford University Press, 1950, หน้า ๑๐๖.
๑๐๒. Seymour M. Lipset, *Political Man Social Bases of Politics*, New York, Doubleday, 1960, Chapter 2 หน้า ๗๗-๘๖
งานศึกษาของศาสตราจารย์ลิปเซท มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจนำมาปรับใช้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจและวิกฤตความชอบธรรมในที่นี้
๑๐๓. แนวอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ อาศัยข้อคิดเชิงทฤษฎีจาก Chalmers Johnson, *Revolutionary Change*, Boston Little, Brown and Company, 1966 หน้า ๔๐-๔๕ และ ๕๑-๕๘ ซึ่งเน้นความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปกับปัญหาเสถียรภาพ ปัญหาทั้งสองด้านโดยแท้จริงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเสมือนด้านหัวและก้อยของเหรียญอันเดียวกัน ในประการสำคัญจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงอันเป็นกฎธรรมชาติของระบบสังคมมนุษย์ คุลยภาพอันเป็นเงื่อนไขของเสถียรภาพของสังคมหนึ่ง ย่อมไม่อาจเป็นสิ่งที่อยู่คงที่ตายตัวได้ หากเป็นคุลยภาพที่จะต้องปรับไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาวะปัจจัยแวดล้อม
๑๐๔. ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์-ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ รศ. ๑๓๐ (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)* อ่างแล้ว หน้า ๖๖.
๑๐๕. John H. Kautsky, 1972 อ่างแล้ว หน้า ๖๖-๗๒.

๑๐๖. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ : พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของไทย มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๒๓ หน้า ๒-๒๕.
๑๐๗. สำหรับเรื่องกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ โปรดอ่าน ร.ต. เกรียง สุวีริยาธรรม - ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และแถมสุข นุ่มนนท์ : "ขบวนการ ร.ศ. ๑๓๐" ใน *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว
- งานเขียนล่าสุด อัจฉราพร กมุกพิสมัย : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่ม "ทหารใหม่"* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๔.)
๑๐๘. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๖ บ. ๑๗/๑๑ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐ อ้างในแถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๔๙ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๐๙. อย่างเช่นกรณีปัญหาขัดแย้งระหว่างเสนาบดีธรรมการกับเสนาบดีคลัง ตั้งแต่สมัยเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ใน *แง่ย่อย จิตติรานนท์ : เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์* วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๑๘๕-๑๘๖, ๒๐๒-๒๐๖ และ ๒๑๖-๒๒๐ และโปรดดูประกอบ เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษาของไทย* อ้างแล้ว หน้า ๖๙-๗๐

๑๑๐. คั้งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยามรราชภายหลังกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ว่า “...คนจำพวกที่ร้าย กากกว่าจำพวกอื่นนั้น คือ จำพวกที่อ้างเอาความรักชาติขึ้นเป็นสาเหตุ เพื่อคิด ถ้าถ้ามีโอกาส ก็ถึงแก่งมือประทุษร้ายต่อผู้ปกครองฉัน มีความวิตกและไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่งเพราะรู้สึก ว่า เมืองเรากำลังจะ เติบโตเร็วเต็มที่ ยังมีทันจะเติบโตแข็ง ก็จะมีเสียแล้วทั้ง ‘โปลิติก’ ก็เป็น คำที่ได้ยินหนาหูขึ้นทุกวัน คนไทยโดยมากที่พูดถึงโปลิติกนั้น ฉัน ไม่เชื่อว่าเข้าอกเข้าใจทางเหนือทางใต้อะไรนัก...” (กองจดหมายเหตุ แห่งชาติ ร. ๖ บ. ๑/๖๔ เล่ม ๑ สำเนาพระราชหัตถเลขา ๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑ อ้างใน แถมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๖๒-๖๓) พระราชวิจารณ์ในนี้จะสอดคล้องเป็นอย่างดีกับที่พระยา ประสิทธิ์ศัลการ ข้าราชการสำนักได้กราบบังคมทูลไว้หลังการจับกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ไม่กี่วัน ว่า พวกก่อการเป็นพวก “น้อยใจ” “ไม่มีสติ” และส่วนใหญ่เป็นลูกจีน กับพวกโก้ต่าง ๆ. (กองจดหมายเหตุแห่ง ชาติ ร. ๖ บ. ๑๗/๑๑ หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๙ และ ๑๒ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐ อ้างใน แถมสุข นุ่มนนท์ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓)
๑๑๑. ในทัศนะของ “อศิวพาหุ” : “ถึงคำว่า ‘ทฤษฎีศาสตร์’ ซึ่งเป็นศัพท์ ใช้โดยอนุมัติของกระทรวงธรรมการนั้น ก็ต้องนับว่าเป็นศัพท์ดี มี ลักษณะทำให้ผู้ที่ถือตนเป็น ‘คนจน’ (และซึ่งโดยมากอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นคนนอกราชการ มีเวลาว่างและกระเป๋าวางอยู่โดยมากนั้น) รู้สึก คั่นเคาะเยออยากรู้อยากเรียน เพราะคงจะทำให้หวังไปว่า นี่แล้วเป็น

ตำราที่จะแสดงให้เห็นหนทางที่จะได้มั่งมีโดยไม่ต้องออกกำลังกายมากมาย และไม่ต้องลำบากยากใจระวังความประพฤติกว้างครัดเหมือนอย่างที่ทำราชการอยู่ ถ้าผู้ใดคิดเห็นเช่นนั้นและหวังอยู่เช่นนั้น และไปซื้อหนังสือ 'ทรัพย์ศาสตร์' มาอ่าน บางทีจะรู้สึกเสียใจที่ผิดคาดหมาย เพราะหนังสือนี้ไม่ใช่ตำราแสดงวิธีมั่งมีทันใจได้ หามิได้ พุกกันสั้น ๆ หนังสือนี้ไม่ใช่เป็นหนังสือแสดงศาสนาพระศรีอารย์ และไม่ได้ชี้หนทางให้ดำเนินไปถึงต้นกัลปพฤกษ์หามิได้" (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๖ บ. ๑ ๑๗/๔ ส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หมวกพระราชนิพนธ์ "ความเห็นเรื่องหนังสือทรัพย์ศาสตร์" หน้า ๕).

หมาบเหตุ พระยาสุริยานุวัตร ได้รับแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ และถูกโปรดเกล้า ฯ ให้ออกจากตำแหน่งเสนาบดี ด้วยเหตุไปขัดผลประโยชน์กับนายอากรเรื่องปัญหาการจำหน่ายฝิ่น ซึ่งพระยาสุริยานุวัตรทำการโอนจากนายอากรมาให้รัฐบาลทำเองทั้งหมด ท้ายที่สุดจึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการไปในปี ๒๔๕๐ เมื่อมีอายุเพียง ๔๕ ปี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กบคณະ : พระยาสุริยานุวัตร อ่างแล้ว หน้า ๒๕-๒๗ และ ๑๘๙-๑๙๐.

๑๑๒.

"...มีข้อความบางอย่างซึ่งถ้าจะพูดอย่างเบา ๆ ก็ว่า ยังคลาดเคลื่อนอยู่ เช่น ผู้แต่งแบ่งคนออกเป็น ๓ ชั้น คือ ชั้นสูง ชั้นกลาง ชั้นต่ำ แล้ว และแสดงความคิดเห็นว่าบุคคลชั้นกลางนั้นแลเป็นกำลังแก่ชาติมาก เพราะถึงแม้คนหนึ่ง ๆ จะมีทรัพย์สะสมได้น้อยกว่าบุคคลชั้นสูงตัวต่อตัวก็ดี แต่คนชั้นกลางมีจำนวนมากกว่า เพราะฉะนั้น จึงรวมอยู่ใน

มือบุคคลชั้นกลางมากกว่าชั้นอื่น.... การแบ่งคนเป็นชั้น ๆ ในเมืองเรามีเหมือนในยุโรปฤา? ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น เพราะคนไทยไม่มีใครสูงกว่าใคร เว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวแล้ว ใคร ๆ เสมอกันหมด คือ ลูกพลเรือน ก็มีช่องได้เป็นเจ้าพระยาเท่ากับหม่อมราชวงศ์สำคัญที่คนสมบัติส่วนตัวเท่านั้น....” (เอกสาร ร. ๖ บ. ๑ ๑๗/๔ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

โปรดอ่านประกอบ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กับคณะ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘-๙ และ ๒๗-๓๐.

๑๑๓. เอกสาร ร. ๖ บ. ๑ ๑๗/๔ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖.
๑๑๔. พระยาสุริยานุวัตร : เศรษฐวิทยาชั้นต้น “คำนำ” หน้า จ. อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กับคณะ อ้างแล้ว หน้า ๓.
๑๑๕. ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ – ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ อ้างแล้ว หน้า ๕๐-๕๑.
๑๑๖. แกมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๕๙-๖๑.
๑๑๗. สุวที เจริญพงศ์ : *ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยม ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๔๗-๕๐ และปัญหาแตกแยกระหว่างรัชกาลที่ ๖ กับพระราชวงศ์ชั้นสูง หน้า ๒๕๙-๒๖๓.
๑๑๘. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ สป. ๒.๔๗/๓๒ เล่ม ๓ บันทึกเรื่องการปกครอง ๒๓ กรกฎาคม-๑ สิงหาคม ๒๔๖๙ พระ

ราชทัณฑ์และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว-ดร. ฟรานซิส บี. แซร์ อังโน แคมสุข นุ่มนนท์ *พินอติต* อังแล้ว หน้า ๗๐-๗๑ และโปรดอุประกอบพระราชบัณฑิตภาษาอังกฤษ ใน Benjamin A. Batson 1974 อังแล้ว หน้า ๑๕.

๑๑๙. ปรีดี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย โรงพิมพ์นิเวศน์ พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๑-๒ บันทึกนัระบุปี ค.ศ. ๑๙๒๗ สมัยนั้นปีศักราชไทยยังเริ่มเดือนเมษายนอยู่ เดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งทำการก่อตั้ง "คณะราษฎร" จึงยังอยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๖๙.

๑๒๐. ข้อมูลสำหรับกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ จากแคมสุข นุ่มนนท์ : *พินอติต* อังแล้ว หน้า ๒๓-๒๔ โดยจัดแบ่งในกลุ่มผู้ถูกตัดสินลงโทษ ๙๙ คน จากผู้ต้องหาทางสัน ^{๕๕} ๑๐๖ คน.

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

๑๒๑. บันทึกของพระยาภักดิ์ยานไมตรี (ฟรานซิส บี. แซร์) และของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ ใน Batson อังแล้ว หน้า ๓๐ และ ๓๘ ตามลำดับเป็นการยืนยันสอดคล้องกับพระราชบัณฑิตกรัษกาลที่ ๗ เรื่อง "Problems of Siam"

๑๒๒. เกี่ยวกับประเมินมูลเหตุของการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ โปรดอ่าน

Thawatt Mokarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour*, Bangkok, Chalermnit, 1972 หน้า ๖๙-๑๐๑ ; เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ : ปฏิวัติ ๒๔๗๕ แพร่พิทยา พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๕๗-๙๔.

๑๒๓. ชาณูชัย รัตนวิบูลย์ : “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม ๒๕๑๙) หน้า ๘๘-๑๑๖ เกี่ยวกับการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา และหน้า ๒๔๖-๒๕๓ เกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี.
๑๒๔. Batson อ้างแล้ว หน้า ๑๓-๒๒.
๑๒๕. พระราชบัณฑิตเรื่อง “Democracy in Siam” ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๙ คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๖. พระราชบัณฑิตเรื่อง “Problems of Siam” ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๑ คำแปลโดยผู้เขียนเอง และโปรดอ่านประกอบ สนิธ เฑชานันท์ (ผู้รวบรวม) : แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ ‘ประชาธิปไตย’ ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ “คำแนะนำเอกสาร” หน้า (ญ-ฎ).
๑๒๗. พระราชบัณฑิตเรื่อง “Problems of Siam” ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๓ คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๘. พระราชบัณฑิตเรื่อง “Democracy in Siam” ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๔๙ คำแปลโดยผู้เขียนเอง.

๑๒๙. สุวที เจริญพงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๑๒๔. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ่างแล้ว หน้า ๒๕๑-๒๕๒ และ ๓๘๙.

๑๓๐. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แห่อย่างเดียวกัน หน้า ๒๔๔-๒๕๐.

๑๓๑. สุวที เจริญพงศ์ แห่อย่างเดียวกัน หน้า ๑๒๙-๑๓๑. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แห่อย่างเดียวกัน หน้า ๒๕๖-๒๖๒ แม้หลังจากจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นในเดือนกันยายน ๒๔๗๐ แล้ว ก็ยังเป็นที่คาดหวังกันมาก ดังตัวอย่าง เช่น :-

- หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ : “สภากรรมการองคมนตรี ซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็นบันไดขั้นแรกที่นำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมด้วยเป็นแน่ เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างดีแล้วว่า พระองค์ทรงตั้งพระทัยอยู่เสมอที่จะทำนุบำรุงประเทศของเราให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดเราเกิดความมั่นใจยิ่งขึ้นอีกว่า มิวันใดก็วันหนึ่งในภายหน้า พวกราษฎรคงจะมีโอกาสได้มีเสียงในที่ประชุมบ้างเป็นแน่”

- หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ ในคอลัมน์เรื่อง “สภากรรมการองคมนตรีปลุกเราแล้ว” : “ตั้งแต่บัดนี้สืบไป บรรดาพลเมืองทุกชั้นจกรู้สึกว่าได้ตื่นจากหลับ และลืมตาโพลงแล้ว เพื่อคอยเสนอความเป็นไปทุกอย่างที่เกี่ยวข้องแก่การเป็นอุปสรรคแห่งความเจริญของประเทศและประชาชนให้สภานี้ทราบ จะได้เกิดความกตเวทิตาใจ แล้วรวบรวมขึ้นเป็นความเห็นของสภาถวายแด่พระประมุขของชาติให้ทรงพระราชวินิจฉัยเด็ดขาดต่อไป บรรดาพลเมืองได้รู้สึกอีกต่อกันมาช้านานในเรื่องที่จะหาผู้แทนนำสารทุกข์สุขดิบให้ทราบได้ฝ่า

ละของครูพระบาท จึงอยู่บรรดาพลเมืองมีโอกาสถวายฎีกาพิเศษได้
ทางหนึ่ง ทำหนังสือร้องเรียนโดยตรงต่อราชการได้ทางหนึ่ง และ
อาศัยปากเสียงของคณะหนังสือพิมพ์ได้อีกทางหนึ่งแต่ผู้ที่มีหน้าที่
อย่างอื่นอยู่มาก จะสู้ผู้ที่มีหน้าที่โดยเฉพาะได้อย่างไร และคนเดียว
หัวเดียว หรือจะสู้หลายคน หลายความคิดได้....”

ชัยอนันต์ สมทวณิช *สัปดาห์การเมือง* ๒๕๑๔

๑๓๒. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ้างแล้ว หน้า ๒๖๔-๒๖๖.

สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๓๘-๑๓๙ และ ๑๗๕-๑๗๗.

๑๓๓. “Outline of Preliminary Draft” ใน Batson อ้างแล้ว หน้า ๓๔-
๓๕.

๑๓๔. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๗ บ. ๑.๓/๓๒ No. ๓๗ ส่วนพระองค์
สมเด็จพระบรมราชินีนาถราชานุภาพ แผนกอภิรัฐมนตรี เรื่องบันทึก
การปกครอง บันทึกความเห็นเรื่องการปกครองของสมเด็จพระบรม
ราชินีนาถราชานุภาพ ทูลเกล้า ฯ ถวาย ๑ สิงหาคม ๒๔๖๙ และโปรด
อ่านประกอบใน Batson อ้างแล้ว หน้า ๔๐.

๑๓๕. Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๗-๔๑.

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

๑๓๗. Batson อ้างแล้ว หน้า ๘๒ และ “An Outline of Changes in The
Form of Government” ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๖-๘๘.

๑๓๘. Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙๐.

๑๓๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙๒ คำแปลและอักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๔๐. ปรีติ พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรฯ อ้างแล้ว หน้า ๑-๑๐ ; กุหลาบ สายประดิษฐ์ : เบื้องหลังการปฏิวัติ สำนักพิมพ์บรรพชาแดง พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๑-๑๐๕.
๑๔๑. กุหลาบ สายประดิษฐ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๐-๑๐๑ อักษรหนา เน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖๒-๖๓ ที่พูดถึงบทบาทกลุ่มผู้ก่อการ ๒๔๗๕ สายทหารระดับสูง ในที่นี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำมาใช้อธิบายถึงว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เพราะจริง ๆ แล้วกลุ่มนายทหารฝ่ายปฏิวัติก็ไม่ได้มีกำลังพลในการบังคับบัญชาอย่างแน่นอน เป็นผลให้จำต้องทำการโดยอาศัยยุทธวิธีจับกุมตัวเจ้านายและบุคคลสำคัญ ๆ ไว้เป็นตัวประกันดังที่ได้มีงานเขียนบรรยายไว้อย่างแพร่หลายอยู่แล้ว ผู้รู้ท่านหนึ่งจึงให้ข้อสังเกตยุทธการปฏิวัติ ๒๔๗๕ ว่าเป็น “กลลวงทางการเมือง” (a revolution by political bluff) (โปรดอ่าน Thawalt Makarapong อ้างแล้ว หน้า ๒๑-๒๔)

ประเด็นที่น่าคิดก็คือว่า เพราะเหตุใดเพียง “กลลวงทางการเมือง” จึงบังเกิดผลสำเร็จ ในข้อนี้เข้าใจว่า การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ น่าจะยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างรอบคอบเพียงพอ บรรดางานศึกษาและงานเขียนเท่าที่ปรากฏ มักมุ่งอธิบายไปที่ปฏิบัติการของฝ่ายปฏิวัติเป็นสำคัญโดยไม่ค่อยจะคำนึงอีกด้านหนึ่งของเหตุการณ์ เรื่องราว คือ ปัญหาความสัมพันธ์และความเป็นไปภายในของฝ่ายผู้ปกครองเอง ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยอธิบายได้อย่างสำคัญถึงความเป็นไปได้ และความสำเร็จของ “กลลวงทางการเมือง” ทางฝ่ายปฏิวัติ.

๑๔๓. Josiah, Crosby, *Siam : The Crossroads*, London, Hollis & Carter Ltd., 1945, หน้า ๘๙-๙๐ และ ๑๕๒-๑๕๓.
๑๔๔. Richard. P. Claude, "The Classical Model of Human Rights Development" ใน R.P. (Claude), *Comparative Human Rights*, The Johns Hopkins University Press 2976 หน้า ๖-๕๐.
Dankwart A. Ruston "Transitions to Democracy" ใน *Comparative Politics*, 2 (April 1970) หน้า ๓๓๗-๓๖๔.
Robert A. Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1972 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบท ๑-๖ หน้า ๑-๑๐๔.
๑๔๕. Dahl แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔-๙.
๑๔๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
๑๔๗. Claude อ้างแล้ว หน้า ๗-๘.
๑๔๘. ดัวยแนวทักนะที่มองปัญหาเช่นนี้เองที่กลุ่มผู้ปกครองสมัยก่อน ๒๔๗๕ เดินนโยบายพัฒนาการเมืองอย่างผิดพลาด ซึ่งในส่วนหนึ่งที่สำคัญ เป็นผลมาจากอิทธิพลที่ปรึกษาต่างประเทศไน้มเอียงที่จะชวนให้มองประเด็นปัญหาจากสภาวะที่รู้เห็นกันจากสังคมนตะวันตกในขณะนั้น โดยมิได้พยายามทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขปัจจัยเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และทั้งมิได้หรือไม่ยอมให้การรับรู้เข้าใจในพลังศักยภาพของกลุ่มชนชั้นนำ รุนใหม่ ซึ่งก่อตัวขึ้นมาแสดงออกให้ปรากฏเป็นเวลาหลายทศวรรษ อยู่แล้วก่อนหน้าการปฏิวัติ ๒๔๗๕.
๑๔๙. Dahl อ้างแล้ว หน้า ๑๕-๑๖.

๑๕๐. ชัยอนันต์ สมุทวณิช - พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย* สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๑๖-๒๙.
๑๕๑. มีประเด็นข้อเท็จจริงตกเถียงกันมากที่ว่า ผู้นำคณะราษฎรล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้วก่อนลงมือทำการยึดอำนาจในเช้าวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายปรีดี พนมยงค์เองในฐานะเลขานุการกรมร่างกฎหมายสมัยนั้น (โปรดดูชัยอนันต์ สมุทวณิช : ๑๔ ตูลา : คณะราษฎรกับกบฏบวรเดช ชมรมประวัติศาสตร์ ชุมมนุวิชาการอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗ หน้า ๑๐-๑๑)

นายปรีดี พนมยงค์เองพยายามอธิบายชี้ให้เห็นว่า โดยฐานะทางราชการของบรรดาผู้นำคณะราษฎร รวมทั้งเลขานุการกรมร่างกฎหมาย ไม่อาจล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คำชี้แจงของนายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นนี้ยังให้ข้อสังเกตน่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับกลุ่มผู้นำรัฐบาลสมัยนั้น ที่ว่า :-

“...พระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น รู้กันเฉพาะบุคคลที่พระองค์ได้มีพระราชดำรัสให้พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าทราบ ๖ วัน ภายหลัง ๒๔ มิถุนายน และเสนาบดีของพระองค์เท่านั้น ซึ่งไม่ยอมบอกให้คนภายนอกรู้ เพราะเป็นความลับทางราชการ เสนาบดีใดที่เห็นด้วยกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ควรสนับสนุนพระราชประสงค์ในที่ประชุมเสนาบดี ถ้าเห็นแย้งเท่ากับ ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงโดดเดี่ยวในพระราช

ดำรงนั้น และถูกเสนาบดีสภาคัดค้าน” (ปรีดี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร อ่างแล้ว หน้า ๔๑-๔๒ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง).

๑๕๒. Seymour M. Lipset อ่างแล้ว ซึ่งให้เห็นถึงวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจเป็นผลกระทบบุฐานะความชอบธรรม และสัมฤทธิ์ผล ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความดำรงคงอยู่ของระบอบการเมืองหนึ่ง ๆ.
๑๕๓. Thawatt Makarapong อ่างแล้ว หน้า ๒๑-๒๔ และโปรดดูบันทึกที่ ๑๔๒ ประกอบ.
๑๕๔. วีณา มโนพิโมกษ์ : ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๔๑ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตีความเรื่องคณะราษฎรเข้ากุมกองกำลังทหารโดยโยงเหตุผลไปถึงการที่คณะราษฎรยินยอมให้พระยามโนปกรณนิติธาดา ขึ้นเป็นประธานกรรมการราษฎร ว่า “เพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่า คณะราษฎรมิได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง” การพิจารณาประเด็นทำนองนี้ปรากฏอยู่ในงานเขียนจำนวนมากมาย ซึ่งค่อนข้างเน้นอัตวิสัย อาจมีส่วนจริงที่ว่าคณะราษฎรต้องการรวบอำนาจหรือว่าต้องการให้ใคร ๆ เชื่อว่ามีได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่จะตีความพฤติกรรมของคณะราษฎรไปในทางนี้เสียหมดทุกเรื่อง อย่างเช่นในกรณีให้ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลกับพระยามโนปกรณนิติธาดานี้.
๑๕๕. ปรีดี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร ฯ อ่างแล้ว หน้า ๑-๒.

๑๕๖. กุหลาบ สายประดิษฐ์ อ่างแล้ว หน้า ๕๕ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียน
เอง
๑๕๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖๒-๖๓
๑๕๘. Josiah Croby 1945 อ่างแล้ว หน้า ๙๐-๙๑
๑๕๙. Robert Dahl อ่างแล้ว หน้า ๑๕-๑๖
๑๖๐. คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ
ปี พ.ศ. ๒๔๗๗ “สรุปรวมพระราชบัญญัติและคำสนองพระราชบัญญัติ”
ระหว่างหน้า ๓๐๙ และ ๓๑๐
๑๖๑. “สรุปรวมพระราชบัญญัติและคำสนองพระราชบัญญัติ” แหล่งอ้างอิง
กัน หน้า ๒ กล่าวโดยเฉพาะในประเด็นการยอมให้ตั้งคณะหรือพรรค
การเมืองนั้น ข้อเท็จจริงเป็นที่ยืนยันตรงกันระหว่างนายปรีดี พนมยงค์
และหลวงวิจิตรวาทการแถลงในสภา ฯ ว่า หลวงวิจิตรวาทการผู้คิด
ริเริ่มก่อตั้ง “คณะชาติ” เองได้นำเรื่องปรึกษาหารือกับนายปรีดี
พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นที่เห็นชอบ
ด้วยกันถึงกับมีการประชุมผู้ก่อการ ซึ่งเสียงข้างมากก็เห็นว่าควรให้ตั้ง
คณะชาติขึ้น พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีเองก็แสดง
ความเห็นท้วงติงจะอนุญาตให้ตั้งคณะชาติ จากความเข้าใจเช่นนั้น
นายปรีดี พนมยงค์ จึง “ได้ขอร้องต่อนายกคณะราษฎรให้เตรียมการ
อีเล็กทอเรียลแคมเพน ถึงกับได้มีการเรียไรกัน แล้วต่อมาอย่างไร
ไม่ทราบ พระยามโน ฯ กลับความเห็นอีกที่ว่าอย่าให้มีคณะการเมือง
เลย ข้าพเจ้าจึงขอแถลงให้ทราบว่า ในครั้งนั้นคงมีเรื่องลับลมคมใน”
(คำแถลงการณ์สละราชสมบัติ ฯ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๕๒-๒๕๓)

“เรื่องลับคมโน” ที่ว่านี้ได้รับการชี้แจงจากหลวงวิจิตรวาทการ ในสภา ฯ ว่า “...มีเหตุที่น่าจะเรียนให้ทราบว่าคุณะราษฎรในเวลาที่เป็นสมามคมขึ้นนั้น ไม่ได้เลือกเจ้าคุณเมโน ฯ เป็นนายก ฯ กลับเลือกเจ้าคุณนิติศาสตร์ ฯ เป็นนายก เจ้าคุณเมโน ฯ จึงได้พยายามที่จะล้มคุณะราษฎรเสีย เมื่อข้าพเจ้าได้ยื่นคำขอต้มคุณะชาติไปแล้ว พระยามโน ฯ เรียกข้าพเจ้าไปบอกว่า เลิกคุณะชาติเสียเถอะแล้วจะล้มคุณะราษฎรให้ ...ข้าพเจ้าขอสนับสนุนคำอ้างของรัฐบาลที่ว่าผู้ว่าก่อการ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ส่วนมากเห็นด้วย และโดยเฉพาะหลวงประดิษฐ์ ฯ เองได้แสดงความเห็นแก่ข้าพเจ้าว่าคุณะชาติควรได้ตั้งขึ้น ข้าพเจ้าขอแสดงให้ท่านทั้งหลายทราบว่า ที่รัฐบาลแถลงมานั้นเป็นความจริง” (แหล่งอ้างอิง หน้า ๑๗๘)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผลปรากฏเป็นการโต้ตอบ ดังนี้ :-

พระราชบันทึก

“ข้าพเจ้าชอบที่จะให้มีคณะพรรคการเมืองขึ้น จดหมายของข้าพเจ้ามิได้ถึงพระยามโน ฯ นั้น เขียนไปในคราวที่รัฐบาลในครั้งกระนั้น ไม่ยอมอนุญาตให้คุณะชาติตั้งขึ้น ข้าพเจ้าจึงแนะนำไปว่า ถ้าคุณะชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแล้ว ก็ควรที่จะเลิกล้มคุณะราษฎรเสียเหมือนกันข้าพเจ้าเห็นว่า ณ บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่จะอนุญาตให้คุณะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้น โดยเปิดเผยถ้าหากไม่อนุญาตให้มีหนทางอันถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อคัดค้านการกระทำของรัฐบาลเสียเลย จุดประสงค์ในอันที่จะมีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญก็ย่อมสูญหายไปหมดทีเดียว”

สนองพระราชบัณฑิต

“ตามที่ทรงรับสั่งว่า ได้ส่งจดหมายถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ให้เลิกล้มคณะราษฎร เพราะรัฐบาลในครั้งนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ความข้อนี้พระยามโนปกรณนิติธาดาจะกราบบังคมทูลไว้อย่างไร ก็ยังทราบไม่ได้ แต่ความจริงเรื่องนี้ รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้นัดประชุมผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญทั้งหมด ที่ประชุมส่วนมากเห็นการให้ตั้งคณะชาติ และยังไม่ทันที่รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไร ก็มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ตั้งได้กล่าวแล้ว ข้อนี้หลวงวิจิตรวาทการ เลขาธิการคณะชาติในเวลานั้นย่อมทราบได้ดี.

(“สรุปรวมพระราชบัณฑิตและคำสนองพระราชบัณฑิต”
แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๕).

ในกรณีใดก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ไม่มีคำตอบ ก็คือว่าในเมื่อทรงมีพระราชดำริและเรียกร้องออกมาเช่นนี้แล้ว เหตุไฉนฝ่ายคณะราษฎรจึงยังไม่จัดการก่อตั้งพรรคการเมืองบังเกิดผลขึ้นมา ?

๑๖๒. “สรุปรวมพระราชบัณฑิตและคำสนองพระราชบัณฑิต” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน (หน้า ๑)-(หน้า ๒๔)

๑๖๓. วิद्या มโนพิโมกข์ อ้างแล้ว หน้า ๑๑๕-๑๒๒

๑๖๔. Gerhard E. Lenski, *Power and Privilege : A Theory of Social Stratification*, New York, McGraw - Hill Book Company, 1966, หน้า ๕-๗ ปัญหาระหว่างพลังทั้งสองเป็นภาพสะท้อนกระแสความคิด ๒ แนวทาง ซึ่ง Lenski ใช้คำเรียกว่า “Conservative Thesis” อันหมายถึงพลังอนุรักษนิยม และ “Radical

anti Thesis” อันหมายถึงพลังเปลี่ยนแปลง แต่ถ้ามองจากแง่ของ พุทธธรรมซึ่งยืนยันกฎธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงแล้ว ผู้เขียนกลับ เห็นควรจะเรียกเสียใหม่ว่า “Radical Thesis” และ “Conservative anti Thesis”

๑๖๕. ประชัน รักพงศ์ : การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของ รัฐบาลทหาร และรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย วิทยานิพนธ์อักษร ศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๕๑-๑๕๒.
๑๖๖. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๕/๒๕๑๖ (๕ พฤษภาคม ๒๕๑๖) เรื่องประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อ้างใน ประชัน รักพงศ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๕๖ อักษรหนาแน่นโดย ผู้เขียนเอง และโปรดอ่านเรื่องต่อไป หน้า ๑๕๗-๑๕๘
- ประเสริฐ บัณฑุสกันธ์ : รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อ้างแล้ว หน้า ๔๒๐-๔๒๑.
๑๖๗. ประเสริฐ บัณฑุสกันธ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๑๗.
๑๖๘. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๙/๒๕๑๖ (วิสามัญ) สมัย ที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ อ้างในเทียมจันทร์ อ้าแหว : บทบาททางการเมืองและการปกครองของจอมพล ป. พิบูล- สงคราม วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๓๖๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๖๙. เทียมจันทร์ อ้าแหว แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๗๑-๓๗๒.

ประชัน รักพงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๑๓๙.

พลเอกเนตร เขมะโยธิน : *ชีวิตนายพล เกษมบรรณกิจ พ.ศ. ๒๕๑๐*
 “คำนำ” นายทวี บุญยเกตุ หน้า ๑๑-๑๒

สิริ เปรมจิตต์ : *ชีวิตและงานของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์*
 โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๔๓๕-๔๓๘ ซึ่งมองออกไปในแง่ให้ความเห็นนอกเหนือใจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ไม่อาจเปิดเผยเหตุผลความจำเป็นของนโยบายตามพระราชกำหนด ๒ ฉบับได้ เพราะเป็นความลับทางราชการทหาร การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภา และออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงนับเป็นการเสียสละและแสดงถึงน้ำใจเป็นประชาธิปไตยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในด้านบทบาทของสภา ฯ ในกรณีนี้ สิริ เปรมจิตต์ กลับมองไปในทางลบว่า “...การที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดสำคัญของรัฐบาลทั้งสองฉบับนั้น สภา ฯ ถูกนัก ‘ประชาธิปไตย’ คนโตข่มขู่ไว้ด้วยกลอุบายอันสกปรกโสมมอย่างไร ก็คงจะเป็นที่ประจักษ์กันได้ดีแล้ว และนี่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เกิดจากนักการเมืองพลเรือนไม่ใช่ทหาร” (หน้า ๔๓๗)

๑๗๐. บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ “พระบรมวงศานุวงศ์กับขบวนการเสรีไทย” โดยนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร และนายเป็รื่อง ศิริภักดิ์ จัดพิมพ์ในโอกาส ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๕ หน้า ๓๓-๓๗ บรรยายถึงการประสานร่วมงานกู้ชาติระหว่างหม่อมเจ้าศุภสวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ ในอังกฤษ กับนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการและหัวหน้าขบวนการเสรีไทยในประเทศ และได้เกิดความดำริที่จะหาทางปลดปล่อยโดยออกกฎหมายนิร

โทษกรรมบรรดานักโทษการเมืองที่ต้องคำพิพากษาของศาลพิเศษตั้ง
แต่ปี ๒๔๗๖ ภารกิจเรื่องนี้ “นายทวี บุญยเกตุ ขณะนั้นเป็นรัฐมนตรี
ว่าการศึกษาธิการ ทำหน้าที่รัฐมนตรีสั่งราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
และเป็นเลขาธิการขบวนการเสรีไทยภายในประเทศ เป็นผู้รับคำสั่ง
โดยตรงจากหัวหน้าเสรีไทย ให้ร่างพระราชบัญญัติ นิรโทษกรรม
แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎร
ลงมติเป็นกฎหมายโดยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ลงนามในพระ
ปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล นายควง อภัย
วงศ์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองตามระเบียบ” (หน้า
๓๕-๓๖)

๑๗๑. ประเสริฐ บัทมสกุณธ์ อ่างแล้ว หน้า ๕๑๙-๕๒๒ อักษรหนาเน้น
โดยผู้เขียนเอง
๑๗๒. Josiah Crosby อ่างแล้ว หน้า ๙๐.
๑๗๓. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๕๑-๑๕๒ โปรดดูประกอบทัศนะทำนอง
เดียวกัน หากแต่เน้นในทำนนโยบายของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะ ใน
*Frank Darling Thailand and The United States, Washing-
ton D.C., Public Affairs Press, 1965, Chapter II, หน้า ๔๐-๖๐.*
๑๗๔. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : งานใต้ดินของพันเอกโยธี เกษมบรรณกิจ
พ.ศ. ๒๕๑๐ หน้า ๗๔๔.
๑๗๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๔๕ ความขัดแย้งและหวาดระแวงต่อกัน
เช่นว่านี้จะสะท้อนให้เห็นจากการที่ปัญหาเรื่องพระราชอำนาจได้ถูกหยิบ
ยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในรัฐธรรมนูญ “ไต๋ตุ้ม” ซึ่งประกาศใช้เป็น

รัฐธรรมนูญชั่วคราวในการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยเปรียบเทียบกับระบอบภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๙ ได้ว่า:—

“โครงการเก่า ร่างขึ้นเพื่อให้ราษฎรเลือกสมาชิกวุฒิสภา แต่รัฐธรรมนูญใต้ร่ม กำหนดให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงเลือก”

“การเลือกนายกรัฐมนตรี ก็กำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่นกัน”

(อนุสรณ์ในงานรับพระราชทานเพลิงศพ พลโท กาจ กางสงคราม ๒๐ เมษายน ๒๕๑๐ “อะไร คือ หัวใจของรัฐธรรมนูญใต้ร่ม” ไม่ปรากฏหน้า).

๑๗๖. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : งานใต้ดินของพันเอกโยธี หน้า ๗๕๑.

๑๗๗. แถลงการณ์ฉบับที่ ๓ ของ “คณะทหาร” ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กล่าวหาพลตำรวจเอกอตุล อตุลเดชจรัส ว่า:—

“...ก่อนที่คณะเราจะลงมือกระทำการนั้น ก็ได้ไปเชื่อเชิญอันวอน พลตำรวจเอกอตุล อตุลเดชจรัส แล้ว เพื่อขอให้มาเป็นประมุขในการกระทำคราวนี้ โดยคณะของเราเห็นว่า ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่หวังดีต่อชาติโดยแท้จริง เหมือนดังที่ประชาชนทั่ว ๆ ไปเข้าใจกัน อนึ่งแล้ว ท่านผู้นี้เองได้ตระหนักถึงความเหลวแหลกของรัฐบาลอยู่แล้ว ถึงกับปรารถนาอยู่เนือง ๆ ว่า ยินดีจะช่วยเหลือแต่ครั้นถึงการกระทำเข้าจริง ๆ ท่านผู้นี้ ซึ่งใคร ๆ พากันหวังว่าเป็นคนรักชาติที่แท้จริงคนหนึ่ง กลับกลายเป็นบุคคลสำคัญที่พยายามขัดขวางการกระทำของคณะทหารผู้หวังดีต่อประเทศชาติ....”

(สุชิน ตันติกุล : รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๐ วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี สาขาวิชารัฐศาสตร์ศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ระบุปี ภาคผนวก หน้า ๘๘).

หนึ่งก่อนหน้ารัฐประหาร ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐ พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส กล่าวประนามรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขความยุ่งเหยิง และปัญหาเดือดร้อนของราษฎร พร้อมทั้งเตือนว่า :-

“...ถ้ารัฐบาลยังทำตัวเลวอยู่เช่นนี้ แม้เกิดปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในขณะนี้ คิดว่าจะไม่ปราบปราม เพราะไม่ต้องการเอาทหารไทยไปฆ่าทหารไทยด้วยกันเอง ไม่ต้องการให้คนไทยฆ่าคนไทยกันเอง โดยที่รัฐบาลเลวเช่นนี้”

(รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่พิเศษ/๒๕๕๐ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อ้างในประชัน รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๑๑ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๒๔๑-๒๔๒)

๑๗๘. พันตรีควง อภัยวงศ์: “ชีวิตของข้าพเจ้า” ในอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๑ หน้า ๑๓๕.
๑๗๙. หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อ้างในประชัน รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๔๗.

บทที่ ๓

ระบอบรัฐธรรมนูญทหารกับปัญหาการพัฒนา

“ท่านเห็นหรือยังแล้วว่า ลักษณะอุปนิสัยคนคงจะต้องมีอยู่หลาย ๆ อย่างด้วยกัน ทำนองเดียวกับที่มีรูปการปกครองกันหลาย ๆ รูปแบบ ? รัฐธรรมนูญทั้งหลายไม่ได้ผุดขึ้นมาเอง จากกรวดจากหิน หากเป็นผลมาจากอิทธิพลครอบงำของลักษณะอุปนิสัยบางอย่าง ที่ชักจูงลักษณะอุปนิสัยส่วนอื่น ๆ ของประชาชนให้คล้อยตามไป ดังนั้น ถ้าหากจะมีรูปการปกครองได้ถึง ๕ รูปแบบ ก็หมายความว่าคงจะต้องมีองค์ประกอบทางจิตใจอยู่ ๕ อย่างด้วยกันในหมู่คนเรา”

เปลโต้^๑

ในสองบทที่แล้วมา ได้พยายามอธิบายถึงพัฒนาการทางการเมืองสำหรับช่วง ศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งอาศัยแรงริเริ่มและกระตุ้นลงมาจากเบื้องบนบังเกิดผลเป็นการกระชับรวมศูนย์อำนาจในราชการส่วนกลาง แต่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเดียวกันนั้นเองภายในโครงสร้างอำนาจของราชการส่วนกลาง ก็ได้มีการคลี่คลายขยายตัวของระบบสัมพันธภาพทางอำนาจออกไปเป็นลำดับ จากอดีตที่เคยจำกัดอยู่ภายในแวดวงของผู้นำกลุ่มเจ้านายและขุนนางชั้นสูง ฐานสัมพันธภาพได้กระจายออกไปสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ ซึ่งค่อยๆ ก่อตัวขึ้นจากพื้นฐานคนชั้นกลาง กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และปฏิวัติ ๒๔๗๕ นับเป็นผลสะท้อนของการแปรเปลี่ยนรูปโฉมโครงสร้าง

สร้างอำนาจเช่นว่านี้ ถ้าจะมองจากแง่ของมิติเวลาโดยนับเอาสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. ๒๒๙๘ เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากพลังกดดันภายนอกแล้ว เหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ตกอยู่ในช่วงจากกลางมาถึงก่อน ศตวรรษ ช่วง ๒๕ ปีหลังสุดคือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ อาจถือได้ว่าเป็นช่วงของการปรับดุลย์อำนาจภายในโครงสร้างราชการ ในสภาพแวดล้อมของ “ประชาธิปไตยอันปราศจากมิตินาชน อันสัมฤทธิ์ผล” ประสพการณ์ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองในหมู่ชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ไม่อาจบรรลุผลโอกาสความเป็นไปได้มีอยู่ถึงสองครั้งสองคราภายในชั่วระยะเวลา ๑๕ ปีแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือช่วงระหว่าง ๒๔๗๕ - ๒๔๗๗ และ ๒๔๘๘ - ๒๔๙๐ อันเป็นช่วงที่กระบวนการเมืองเป็นไปภายใต้การกำกับของพลังฝ่ายพลเรือน ความล้มเหลวทั้งสองครั้งเปิดช่องให้พลังฝ่ายทหารสามารถเข้าทำการแทรกซ้อนและแปรเจตนารมณ์ และแนวทางพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นเพียงฐานอ้างอิงความชอบธรรมของระบอบทหาร การปฏิวัติ ๒๔๗๕ ซึ่งเริ่มต้นด้วยผลสำเร็จโดยการรอมชอม และปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อ กลับต้องกลายเป็นการเผชิญหน้ากันด้วยกำลังอาวุธและความรุนแรง และในที่สุดการขึ้นสู่ฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของพลังฝ่ายทหาร ตำแหน่งหน้าที่ควบคุมกำลังทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเริ่มมีบทบาททางการเมืองจากเหตุความจำเป็นเพื่อ “ป้องกันรักษา” รัฐธรรมนูญสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (๒๔๗๖-๒๔๘๑) กลับกลายมาเป็นเงื่อนไขบังคับของการเปลี่ยนแปลงและกำหนดอำนาจการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้กลับคืนสู่อำนาจอีกเป็นคำรบสองจากการ

รัฐประหาร ๒๕๕๐ ต้องกลอนแคลนขาดความมั่นคง ก็ด้วยเหตุที่ต้องปล่อย
ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลโท ผิน ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร
แล้วอีกห้าปีต่อมา จอมพลผิน ชุณหะวัณเองก็จำต้อง “สละ” ไปให้อีกต่อ
หนึ่งในปี ๒๕๕๗ แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้ซึ่ง “ได้แสดงว่าใครจะได้
ตำแหน่งมานานแล้ว”^๒ จากนั้นฐานะตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจึงได้เป็น
ปัจจัยต่อรองสำคัญของฝ่ายกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และนำไปสู่การ
ปฏิวัติเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ดังที่พูดถึงในตอนก่อน

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งคือว่า สิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นมาหลัง
เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นี้ โดยสาระแล้ว ไม่ใช่เรื่องของปัญหา
การทดลองประชาธิปไตยอย่างที่อยากจะเข้าใจกัน ประเด็นจึงไม่ใช่เรื่องของ
การประเมินว่าประชาชนพร้อมหรือไม่พร้อมสำหรับการนำระบอบประชาธิปไตย
ในสังคมวัฒนธรรมไทย หรือถ้าประสงค์จะยกเอาประชาธิปไตยมาเป็น
ประเด็นวินิจฉัยกันก็อาจเป็นไปได้ ในเชิงของพัฒนาการ มากกว่าที่จะมาประ
เมินเอาจากสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมตามที่มีอยู่เป็นอยู่ ซึ่งย่อมอาจเปลี่ยน
แปลงไปได้และเป็นข้อที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในบทนี้ จะอย่างไรก็ตาม
ประสพการณ์และพัฒนาการที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้นเป็นประเด็นปัญหาของ
สัมพันธภาพทางอำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงกันโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มชนชั้น
นำฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนจากประสพการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตกเอง
นับเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งในตอนก่อนพัฒนาการประชาธิปไตยในระดับ การมี
ส่วนร่วมของมวลชน งานศึกษานี้พยายามมุ่งประเมินวิเคราะห์ถึงบทบาทและ
สัมพันธภาพทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำในแง่ที่สำคัญ ทั้งนี้ตามสภาวะ
พัฒนาการของสังคมไทย ซึ่งผลกระทบทาง โครงสร้างเศรษฐกิจ ยังไม่ถึงช่วง

ที่ “สถานการณ์ทางชนชั้น” จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองที่สำคัญ” กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการขับเคลื่อนด้วยข้อสักรันเฉพาะภายในแวดวงของกลุ่มสถานภาพผู้นำทางราชการ

เห็นจะเป็นด้วยสภาพเงื่อนไขเช่นนี้เอง ที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๕๑๕ จึงสามารถยืนยงอยู่ได้นานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดหลังจากนั้น เพราะมีหลักการในส่วนที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกกำกับไว้ด้วยระบบ “บทเฉพาะกาล” (มาตรา ๖๕) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น และสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่ง “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น” ระบบ “บทเฉพาะกาล” นี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เท่ากับเปิดช่องทางให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยสะดวก ทั้งนี้โดยอาศัยใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ว่าที่จริง ความขัดแย้งประการหนึ่งที่สำคัญระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ก็มีมูลมาจากปัญหาเรื่องอำนาจการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ นี้เอง^๔ ระบบ “บทเฉพาะกาล” อาจจะเริ่มขึ้นมาจากเจตนารมณ์ เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ได้ถูกผันแปรไปเป็นการเสริมคลุ้ยอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากที่มีการขยายอายุบทเฉพาะกาลออกไปในปี ๒๕๑๓ จากเดิมกำหนดไว้ “อย่างช้าต้องไม่เกินสิบปี” เป็นถึงยี่สิบปีในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากที่ยื่นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง ๒ ปีเศษ แล้วครั้นเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม หวนกลับมาสู่อำนาจการเมืองอีกครั้งหนึ่งจากรัฐประหาร

พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ต่อมาในปี ๒๔๙๔ ก็ทำการรัฐประหารตนเองขึ้นโดย “ข้าราชการทหารบกทหารเรือและทหารอากาศได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต กลับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕....” ที่ว่าเป็นการรัฐประหารตนเองก็เพราะ “ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นี้ได้รับการสนองพระบรมราชโองการโดย “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” ซึ่งประกอบด้วยผู้นำทางทหารระดับนายพล ๙ นายจากสามเหล่าทัพ และจอมพล ป. พิบูลสงครามเองในฐานะนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕”

จากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๕ มาสู่ระบอบ “ปฏิวัติ” ๒๕๐๑

ความผันผวนแปรวนแปรทางการเมืองในช่วง ๖ ปีระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๙-๒๔๙๕ นี้ นอกเหนือไปจากที่เพิ่งจะมองกันเป็นทำนอง “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” เท่านั้น กล่าวคือ เวียนว่ายอยู่ในวัฏจักรของรัฐประหารตามมาด้วย “กบฏ” ต่อต้าน (รวม ๕ ครั้ง) การใช้รัฐธรรมนูญ (๔ ฉบับ) การเลือกตั้ง (๕ ครั้ง) และมีรัฐสภา (๔ ชุด) แล้ว” ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการแปรเปลี่ยนภายใน โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ อันมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อแนวความคิดและ หลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๕ มีอายุอยู่ได้เพียงปีครึ่ง แต่ก็ให้แง่คิดน่าสนใจจากความพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมือง และความเห็นพ้องต้องกันในหลักการ

มูลฐานบางประการ อันควรนำมาบันทึกไว้ ณ ที่นี้ อย่างน้อยเพื่อประกอบความเข้าใจถึงความหมายของความผันแปร และเป็นไปนับตั้งแต่รัฐประหาร พฤศจิกายน ๒๔๙๐ จนกระทั่งการ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง ๒๕๐๐-๒๕๐๑

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ เป็นผลเกิดจากการริเริ่มและการเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ บรรารวมถึงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีระหว่างสงคราม และมีการหารือกับนายกรัฐมนตรีคนต่อ ๆ มาเป็นลำดับ จนถึงสมัย ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช จึงได้แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ “...อันเกี่ยวแก่พระบรมวงศานุวงศ์... (และ) หลักการอันเป็นสาระสำคัญ คือเลิกบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญและอำนาจนิติบัญญัติให้มี ๒ สภา สมาชิกและสภาทั้งสองต้องเลือกตั้งมาจากราชกร ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่ต้องกำหนดว่า ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องเป็นสมาชิกแห่งสภา...”^๑ จากนั้น ผู้สำเร็จราชการยังได้เชิญพระบรมวงศานุวงศ์ และต่อมาบรรดาสมาชิกประเภท ๒ รวมทั้งผู้ก่อการ ๒๔๗๕ มาร่วมหารือ จนในท้ายที่สุด “บรรดาผู้ที่ได้รับเชิญมามีความเห็นเป็นเอกฉันท์ยืนยันเจตนาให้เลิกสมาชิกประเภท ๒ พร้อมทั้งมีความเห็นต้องกันกับความเห็นที่รัฐบาลได้หารือ ในหลักการสาระสำคัญที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ...คือ

- “๑. ยกเลิกสมาชิกประเภท ๒ ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล...”
- “๒. ยกเลิกบทบัญญัติซึ่งให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง”
- “๓. อำนาจนิติบัญญัติมี ๒ สภา คือ สภาอาวุโส และสภาผู้แทน”
- “๔. สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราชกรเลือกมาโดยตรง”

- “๕. สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้ง ๒ ชั้น ไม่มีการแต่งตั้ง
- “๖. คณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทน และประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามรับสนอง แต่บุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ....
- “๗. รัฐมนตรี และสมาชิกของสภาผู้แทนและสภาอาวุโสเหล่านั้นจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้”^๘

นี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจะมีทางจะบังเกิดผลขึ้นมาได้จากรากฐานของการประสานรวมช่อมของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่าง ๆ แต่การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนเองก่อให้เกิดช่องว่างอำนาจเปิดทางให้ต้องถูกล้มล้างไปด้วยรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ดังกล่าวมาแล้ว ข้อที่น่าสังเกตจากเหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองครั้งนี้ ก็คือว่า ประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเคยเป็นที่ประสานปรองดองกันไว้จนบรรลุออกมาเป็นรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ บรรจุหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวไว้อย่างครบถ้วนนั้น กลับกลายมาเป็นปมอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งของการต่อสู้ขัดเคี่ยวทางการเมืองไป นั่นก็คือประเด็นปัญหาเรื่องสถาบันมหากษัตริย์ และพระราชอำนาจ กรณีเสวรรคตในเดือนมิถุนายน ๒๔๘๙ หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเดือนเดียว เป็นจุดเร่งเร้าการแตกแยกให้ขยายตัวลุกลามไปจนถึงรัฐประหารในปีต่อมา มูลเหตุจูงใจประการหนึ่งของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ ก็ยืนยันว่าเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจมากขึ้น^๙ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๔๙๐ ของคณะรัฐประหาร นอกจากจะยืนยันหลักการให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๓๓) ซึ่งเป็นผลเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญ

บุญ ๒๔๘๙ แล้ว ยังรื้อฟื้นระบบคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งเคยเป็นชนวนก่อความไม่พอใจมาก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ (มาตรา ๙-๑๑ และ ๑๓-๒๐) ยิ่งไปกว่านั้นบรรดาผู้นำที่เข้าร่วมริเริ่มและให้ความเห็นต่องันอย่างเป็นการในหลักการสาระสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงก่อนหน้านั้น ต่างก็เข้าร่วมคณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยการเชิญของคณะรัฐประหาร และในที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๙๒ ซึ่งริเริ่มมาจากคณะรัฐบาลชุดนี้ ก็คงยืนยันหลักการพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นการเพิ่มพระราชอำนาจในทำนองเดียวกัน^{๑๐} พร้อมทั้งกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๘๒)

ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เหล่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเปราะบางของ “ความเห็นต่องัน” ในหลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ทั้งนี้ไม่แต่เพียงเป็นปัญหาความลึกลับซับซ้อนอันปราศจากกรอบกฎเกณฑ์ในหมู่ผู้นำพลเรือนกันเองเท่านั้น ทักษะคติที่จะพึงมีต่อปัญหาอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองก็ค่อนข้างโน้มเอียงไปในทางที่จะหันไปหาฝ่ายกุมกำลัง เป็นเครื่องชี้ขาดมากกว่าที่จะอิงฐานความถูกต้องตามกฎหมาย กรณีพิพัตติกรรมของรัฐบาลควง อภัยวงศ์ต่อการถูกคณะรัฐประหาร “จี” ให้ออกในเดือนเมษายน ๒๔๙๑ เป็นตัวอย่างให้เห็นได้เป็นอย่างดีในชั้นนี้ เพราะรัฐบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา กลับต้องจำนนต่อการใช้กำลังบังคับ โดยไม่ได้คิดอ่านที่จะไปพึ่งฐานอำนาจอันชอบธรรมของตนเลย นอกจากเพียงแต่ “ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีบางท่านกับผู้คุมกำลังฝ่ายทหารเรือ และฝ่ายทหารอากาศคิดว่าควรจะทำประการใด” เท่านั้น^{๑๑} แสดงให้เห็น

ว่า รัฐสภาคงแทบจะไม่ได้อยู่ในสายตาแม่ของรัฐบาลพลเรือนเองเลย ทักษะคดีและพฤติกรรมเช่นนี้ อาจไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนักสำหรับ “ประชาธิปไตย อันปราศจากทมิฬหาชน” แต่อย่างน้อยก็พอจะเป็นเครื่องวัดให้เห็นได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญของไทยอยู่ในฐานะอะไร และมีความหมายเพียงใดในทัศนะของผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางฝ่ายพลเรือนเอง

ชะตากรรมของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๒ อันเป็นผลผลิตของสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ แต่มาประกาศใช้เอาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงไม่ยากที่จะคาดการณกันได้ เพราะเหตุจากลักษณะความเป็น “ประชาธิปไตย” บางส่วนทั้งในพฤติกรรมบริหารงานของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์เอง^{๑๒} และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ให้มีการแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ เป็นที่แน่นอนว่า หลักการรัฐธรรมนูญเช่นนี้ย่อมจะก่อปัญหาขัดข้องแก่ฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถคุมสภาได้ดังเช่นที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยมาทำมาแล้วภายใต้รัฐธรรมนูญเองจึงเท่ากับเป็นเป้าอุปสรรคสำคัญ ทั้งคำบอกเล่าของจอมพลผิน ชุณหะวัณ :-

“ขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรัฐธรรมนูญฉบับนั้นห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาเวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี เวลาประชุมวุฒิสภาก็ดี สมาชิกทำการอภิปรายวรรณเร่ไม่เป็นสาระอยู่ตลอด แม้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้ง บางคนก็พลอยอภิปรายวรรณเร่ไปตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเกือบตั้งตัวไม่ติด ถ้าขึ้นให้มีสภาอยู่เช่นนั้นตลอดไป รัฐบาลไม่สามารถจะทำการให้ก้าวหน้า

ไปได้ในทางที่ควร จึงประชุมคณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่พิจารณาความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุดก็ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้นำรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๗๕ มาใช้และแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยเล็กน้อย”^{๑๓}

หลักการแยกข้าราชการเมืองออกจากข้าราชการประจำจึงเป็นมูลเหตุสำคัญก่อให้เกิดวิกฤตรัฐธรรมนูญในครั้ง^{๑๔} โดยเฉพาอย่างยิ่งทางด้านวุฒิสภาเป็นผลทำให้ยากแก่ฝ่ายบริหารที่จะแต่งตั้ง ผู้ที่ตนจะสามารถคุมได้โดยสะดวก ซึ่งย่อมจะต้องอาศัยแต่งตั้งเอาจากบรรดาข้าราชการประจำนั่นเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่าแนวความต้องการของฝ่ายทหารในข้อนี้ย่อมจะผสานสอดคล้องเป็นอย่างดีของข้าราชการประจำซึ่งได้มีบทบาททางการเมืองมาโดยตลอดอยู่แล้ว การ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี ๒๕๐๑ ก็จะใช้ปมความต้องการทางการเมืองนี้เองเป็นเครื่องสร้างฐานอำนาจของ “ระบบปฏิวัติ” ดังจะให้เห็นกันต่อไป สำหรับกรณีของวุฒิสภภายใต้วงรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ นั้น ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วก็เป็นชุดที่ได้รับแต่งตั้งสืบเนื่องมาจากสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ในปี ๒๔๙๐ นั้นเอง จึงมีฐานะทำที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงกับมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ๒ ปีติด ๆ กัน (๒๔๙๒-๒๔๙๓)^{๑๕} แม้จะมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภาครั้งหนึ่งตามวาระในปี ๒๔๙๓ ผลปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ส่วนใหญ่ที่เดียว คือ ๓๕ จากจำนวนที่จับสลากออกทั้งสิ้น ๕๐ ก็มาจากสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิม^{๑๖} ไม่ได้เกิดผลเปลี่ยนแปลงช่วยให้ฐานะของฝ่ายบริหารมั่นคงขึ้นเท่าไรนัก

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

“นายควง อภัยวงศ์ระมัดระวังไม่ให้มี ‘ประชาธิปไตยจอมปลอม’ เกิดขึ้นอีกได้ในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ภายใต้กรมชยันนาท ฯ องค์ประธานอย่างใกล้ชิด และเลือกเพื่อนข้าราชการบำนาญที่ เข้าช่องในการงานสาขาต่าง ๆ ประกอบกับพ่อค้าวานิชที่มีชื่อเสียง และไม่มีข้าราชการประจำ หรือสมาชิกพรรคของนายควงสักคนเดียว ฉะนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งกันใหม่แล้ว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว จึงประกอบด้วย ส.ส. ที่ราษฎรเลือกตั้งกับสมาชิกแต่งตั้งที่เป็นอิสระ ปราศจากอิทธิพลของรัฐบาลทั้งสิ้น จึงเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย คือไม่ใช่ประชาธิปไตย ‘จอมปลอม’....”^{๑๖}

พิจารณาเหตุแล้ว การแต่งตั้งวุฒิสภาครั้งนั้นจึงคล้ายกับพยายามฟื้นฟูฐานะของเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่าขึ้นมาสู่บทบาทและเผชิญหน้าทางการเมืองกับฝ่ายรัฐประหาร ทั้งนี้หลังจากที่บรรดาผู้นำพลเรือนรุ่นใหม่ ซึ่งก่อตัวขึ้นมาทั้งจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ จากการเลือกตั้ง และขบวนการเสรีไทยได้ถูกขจัดออกไปจากเวทีการเมืองเกือบโดยสิ้นเชิง ความชอบธรรมและความเป็นไปได้ของ “ระบอบประชาธิปไตย” หลังรัฐประหาร พฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงเป็นที่น่าสงสัย จะอย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพทางอำนาจได้เปลี่ยนไปแล้วโดยผลของรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์คงเป็นเพียงรัฐบาล “นั่งร้าน” ให้กับฝ่ายรัฐประหารดังที่นายควง อภัยวงศ์ก็เชื่อว่ารัฐ^{๑๗} รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ก็หาใช้ผลิตผลอะไรของคณะรัฐประหารไม่ หากเออกลับมาใช้ได้ก็โดยการยอมผ่อนปรนของฝ่ายรัฐประหารในช่วงเวลาแรกที่จำเป็นต้องสถาปนากำลังอำนาจและความชอบธรรมตลอดจนการรับรู้รับรองของต่างประเทศ การรื้อฟื้นรัฐธรรมนูญฉบับ ธันวาคม ๒๔๗๕ จึงเป็น

ก้าวการกระทำที่เป็นไปตามวิถีการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่คณะรัฐประหารยังต้องอยู่ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ยังคงมีส่วนสืบทอดเจตนารมณ์ ๒๔๗๕ อยู่บ้าง^{๕๔} และเป็นผู้ที่ได้เคยทำการต่อสู้ขับเคี่ยวกับฝ่ายเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่ามาแล้วเมื่อ ๒๐ ปีก่อน ผิดกันตรงที่ว่าวิถีการต่อสู้ทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม บังเกิดผลเท่ากับหมุนนาฬิกากลับไปสู่จุดเริ่มต้นเดิมหลังจากกาลเวลาและสภาพการณ์ได้ผ่านพ้นไปถึง ๒ ทศวรรษ เพราะในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ยืนยันถึง “พระราชดำริเห็นว่าประชากรของพระองค์ประกอบด้วยวุฒิปรีชาในรัฐบาลนโยบาย สามารถจรรโลงประเทศชาติของตนในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกได้โดยสวัสดิค”^{๕๕} รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับหันไปใช้ระบบ “บทเฉพาะกาล” (มาตรา ๑๑๕) คือระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้งและประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้งซึ่งเคยใช้มาในสมัยที่บรรดาผู้นำเห็นกันว่าประชากรส่วนใหญ่ที่เคียวยังไร้การศึกษาอยู่

วงจกรการเมืองจากรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปีเดียวกัน มาสู่รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ และยุติลงด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ ที่กล่าวมานี้ ถ้าจะมีส่วนบอกอะไรบางอย่างเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแล้ว ก็เห็นจะเป็นเครื่องชี้ถึงอิทธิพลของกระแสพลังอนุรักษ์นิยม และอำนาจนิยมนี้เองในวิถีการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะหลังจากจากคณะรัฐประหารสามารถสถาปนาตนเองขึ้นเป็นที่ยอมรับรองรับกันทั้งภายในและภายนอกแล้ว ก็หมายความว่าวิถีและกระบวนการเมืองต่อแต่นั้นไปย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยกำลังอำนาจเป็น

ใหญ่เริ่มตั้งแต่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ถูกคณะทหารบังคับให้ต้อง “ขอพระราชทานกราบบังคมลาออก” จนถึง “คณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่” ประชุมมีมติให้นำรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๗๔ มาใช้ เหล่านี้ล้วนแต่บรรลุผลโดยอาศัยการใช้กำลังอำนาจทั้งสิ้น แม้ว่าจะยังคงยึดถือรูปแบบหน้าตาของระบบรัฐสภาไว้ตามแบบฉบับของผู้นำเช่นจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ตาม แต่รัฐสภาก็ตกอยู่ในฐานะไม่ผิดอะไรกับกลไกการเมืองที่ถูกกำกับบทบาทและพฤติกรรมไปตามกระแสการต่อสู้ขัดแย้งกันทางกำลังอำนาจที่อยู่นอกเหนือรัฐสภาเท่านั้น ดังที่พฤติกรรมนี้เป็นไปในช่วงต่อจากนั้นไปจนกระทั่งถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กระทำการรัฐประหารในเดือนกันยายน ๒๕๐๐

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ฐานะทางทหารและการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามท่ามกลางพลังคณะรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ นั้นแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากสมัยเรื่องอำนาจในช่วง ๒๔๘๑-๒๔๘๗ เพราะนอกจากนายทหารนอกราชการจำนวนหนึ่งซึ่ง “ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในการที่จะล้มล้างรัฐประหาร”^{๒๐} แล้ว การวางแผนและกระทำการยึดอำนาจยังต้องอาศัยบรรดานายทหารประจำการที่มีกำลังพลและอาวุธอย่างกว้างขวางพอเพื่อการนี้ด้วย^{๒๑} ยิ่งกว่านั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยขุมกำลังเหล่านี้ในการปราบปราม “กบฏ” ต่อต้านหลายครั้ง รวมทั้งทำการกำจัดกวาดล้างอย่างกว้างขวาง และรุนแรงต่อบรรดาบริษัทราชการเมือง และในกระบวนการใช้กำลังรุนแรงทางการทหารและการเมืองนี้เอง ที่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ฝ่ายทหารได้ก่อตัวขึ้นมา และได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจทางทหารสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ซึ่งเป็นผู้นำและแกนกำลังฝ่ายทหารประจำการมาแต่แรกของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และได้รับการเลื่อนยศตำแหน่งอย่างรวดเร็ว

จากพื้นเอกผู้บังคับกรมทหารราบที่ ๑ ขึ้นเป็นพลเอก และดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบกภายในช่วงระยะเวลาเพียง ๕ ปีเศษ รวมทั้งได้ขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหมก่อนหน้านั้น และในที่สุดก็ขึ้นครองตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกสืบแทน จอมพลผิน ชุณหะวัณ ในเดือนมิถุนายน ๒๔๙๗ คณะรัฐประหารใหม่ซึ่งทำการช่วงชิงอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ก็ล้วนแต่มาจากกลุ่มนายทหารประจำการที่เข้าร่วมรัฐประหาร ๒๔๙๐ แทบทั้งสิ้น และอยู่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มาโดยตลอด^{๒๒}

การขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ “ขอเวนคืน...และมอบให้”^{๒๓} จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนมิถุนายน ๒๔๙๗ เป็นเครื่องบ่งบอกถึงฐานะอันเข้มแข็งมั่นคงของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในสถานการณ์ขัดแย้งทางการเมือง ที่สะสมพอกพูนขึ้นภายในคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ เอง ซึ่ง “พ.ศ. ๒๕๐๐ คือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๔๙๙แตกกันเป็น ๓ พวก คือ พวกขวา พวกกลาง และพวกซ้าย

“พวกขวาได้แก่จอมพล ป. พิบูลสงคราม และตำรวจ พวกกลางได้แก่จอมพลผิน ชุณหะวัณ และผู้ที่เป็รัฐมนตรี และพวกซ้ายได้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ที่ประจำการ”^{๒๔}

ในสถานการณ์เผชิญหน้ากันด้วยกำลังอำนาจนี้เองที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามนำเอามาตรการและกลไกประชาธิปไตยมาใช้ เมื่อกลับจาก “เดินทางไปราชการต่างประเทศ” ตอนปลายเดือนมิถุนายน ๒๔๙๘ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๕ นั้น

เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ออกกฎหมายพรรคการเมืองมาใช้เป็นฉบับแรก พร้อมกับเปิดเวทีให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นเป็นจำนวนมากถึง ๒๐ พรรครวมทั้งพรรคประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ ในส่วนจอมพล ป. พิบูลสงครามเองเพื่อเป็นการสงวนรักษาดูแลอำนาจไว้ และในประการสำคัญ เพื่อเป็นการตอบโต้และถ่วงดุลย์ทางทหารของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้จัดตั้งพรรครัฐบาลขึ้นเช่นเดียวกัน คือพรรคเสรีมนังคศิลาโดยมีตนเองเป็นหัวหน้าพรรค พลเอก (ยศขณะนั้น) สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรองหัวหน้าพรรค และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค

นอกจากพยายามถ่วงดุลย์ทางทหารและการเมืองแล้ว ฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามยังต้องหาทางสกัดกั้นฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย และนี่เป็นจุดสุดท้ายนำไปสู่การแตกหักกับรัฐบาล และพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐประหารเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ในที่สุด เป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปว่า บรรดาผู้นำทางการเมืองทุกฝ่ายในยุคนั้นต่างมีส่วนผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดมีการใช้อิทธิพลและอภิสิทธิ์ในวงการค้าธุรกิจกันดาษดื่น พฤติการณ์เช่นนี้อาจจะมองกันในแง่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบ หรืออย่างไรก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ไม่าจะมองข้าม ก็คือบทบาทความสำคัญของความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าเหล่านี้ ในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากรอันจำเป็นต่อการแสวงและสร้างฐาน การสนับสนุนทางการเมืองในระบบพรรค ด้วยเหตุนี้การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามหยิบยกเอาปัญหาเรื่องนั้นขึ้นเสนอให้บรรดารัฐมนตรีเลิกการมีหุ้นส่วน หรือผลประโยชน์

โยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทร้านค้าต่าง ๆ เสีย เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น^{๒๕} นั้น ไม่แต่เพียงจะเป็นผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของบรรดารัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท่านั้น หากแต่ยังเท่ากับเป็นการบั่นทอนทำลายฐานพลังทางเศรษฐกิจ - การเมืองของกลุ่มหรือพรรคด้วย และการเมืองระบบพรรคในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อ ๆ มาจนถึงทุกวันนี้ก็เต็มไปด้วยการใช้เงินกว้านซื้อเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภากันอย่างโจ่งแจ้งเป็นที่รู้เห็นกันดี พฤติกรรมสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างอำนาจการเมืองกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ยังจะเป็นอิทธิพลตกทอดถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ดังที่จะได้เห็นกันต่อไป

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า กุศโลบายของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการให้รัฐมนตรีถอนตัวจากผลประโยชน์ธุรกิจการค้านี้ ย่อมจะต้องมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเมือง รวมถึงทางทหาร ของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จุกระเบิดได้มาถึงวันที่ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามออกคำสั่งเงี้ยบ แจ้งไปยังรัฐมนตรีทุกคน “ให้พิจารณาถอนตัวออกเสียจากองค์การค้าและสำนักธุรกิจทุกแห่งทั้งที่เป็นของรัฐหรือของเอกชนอย่างสิ้นเชิงภายในสิ้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๐”^{๒๖} เพียงภายใน ๕ วันหลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพร้อมคณะ “นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี” ก็พากันยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีทันที ไม่แต่เท่านั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยังลาออกตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา เป็นการตัดขาดสัมพันธ์ภาพทางการเมืองกับฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามโดยสิ้นเชิง แล้วจากนั้น วิกฤตการเมืองจึงลุกลามออกไปอย่างรวดเร็ว

เร็วจนถึงขั้นมี “มติของคณะทหาร” ยื่นคำขาดให้นายกรัฐมนตรีทิ้งชุดลาออก รวมทั้งให้พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งนี้ก่อนที่จะเข้าทำการยึดอำนาจโดยเด็ดขาดในวันที่ ๑๖ กันยายน ปีเดียวกันนั่นเอง

ขั้นตอนการก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ “คณะทหาร” ดังกล่าวนี้ เป็นไปในท่ามกลางกระแสการประท้วงต่อต้านของฆราวาสนิสิตนักศึกษาประชาชน อันเนื่องมาจาก “การเลือกตั้งสกปรก” ในเดือนกุมภาพันธ์ ในสถานการณ์วิกฤตตอนนั้น รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเผชิญกับการวิพากษ์โจมตีรอบด้าน ทั้งในและนอกสภาคล้าย ๆ กับในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อปี ๒๔๙๐ มากว่านี้ การเดินแท้มัคคุและกลยุทธ์การเมืองทางพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นเหตุก่อปัญหาวิกฤตขึ้นกับฝ่ายของตนเอง เหตุการณ์ลูกกลมขยายตัวมีการรวมตัวเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลรุนแรงขึ้นตามลำดับ ทางด้านรัฐสภา บรรดาผู้นำพรรคฝ่ายค้าน พวกเขายื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์เป็นโมฆะ และในที่สภพรรคการเมืองฝ่ายค้านต่าง ๆ รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ เป็ตอกิปรายทั่วไปรัฐบาล ในกระแสจิตวิทยาฝูงชนอันสับสนวุ่นวาย และต่อเนื่องมาในช่วง ๖ เดือน หลังเลือกตั้งนี้เองที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้โค่นล้มขึ้นมาจากฐานการคุมกำลังในฐานะผู้บัญชาการทหารบกกลายเป็นที่เรียกร้องต้องกันให้เป็นผู้นำประชาชนทำการขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม^{๒๖}

และก็คล้าย ๆ กับกรณีรัฐประหาร ๒๔๙๐ เช่นกัน เมื่อคณะทหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญ

อนุญาตให้ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ต่อไป
 ภายใต้เงื่อนไขบางประการแล้ว จึงตั้งผู้นำพลเรือน คือ นายพจน์ สารสิน
 ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้)
 อยู่ให้เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐบาลและดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปครั้ง
 ใหม่ในเดือนธันวาคม ๒๕๐๐ นั้นเอง การตั้งนายพจน์ สารสินขึ้นเป็นหัว
 หน้ารัฐบาลนั้นนอกจากจะให้ภาพพจน์ว่า “มิได้มีความมั่งคั่งใหญ่โตสูงในทางการเมือง... (หรือ) ในทางส่วนตัว”^{๒๙} แล้ว ยังมีความสำคัญกับปัญหาการรับรู้
 วิจารณ์ของประเทศเสียยิ่งกว่าเมื่อครั้งคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ที่นายควง
 อภัยวงศ์ กล่าวคือเป็นการตั้งนายพจน์ สารสิน ผู้เป็นทวิจักรสำคัญขององค์
 การซีโต้ อันมีเป้าหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคย่านนี้ ด้วยความสนับสนุน
 แข็งขันของสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามามีบทบาทกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐ
 ในนโยบายเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านี้ในช่วงที่ยังต้องต่อสู้ขบเคี้ยวกัน
 ทางการเมือง สหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือสร้างเสริมแสนยานุภาพให้กับกอง
 กำลังตำรวจของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์อย่างมากมาย ซึ่งเท่ากับเป็น
 การทำทลายพลังอำนาจฝ่ายทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้น ทั้ง
 สหรัฐและองค์การซีโต้จึงตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีจากหนังสือพิมพ์
 กระบอกเสียงของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ธนะรัชต์อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
 ตอนบรรณคดีหาเสียงเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ถึงกับชี้แนะให้ใช้นโยบายเป็น
 กลางสำหรับประเทศไทย แต่ครั้นเมื่อยึดอำนาจการปกครองได้เด็ดขาดแล้ว
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เปลี่ยนท่าทีในทันที และนายพจน์ สารสินในฐานะ
 หัวหน้ารัฐบาลก็ประกาศยืนยันที่จะสนับสนุนองค์การซีโต้ และรับการช่วยเหลือ
 ทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐต่อไป ผลจากวิเทโศบายนี้ ก็เป็นที่

ทราบกันคือองค์การซีโต้ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง และรัฐบาลไทยได้รับการช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนในกัมพูชาภายใน กองกำลังตำรวจต้องถูกตัดทอนลงไปและเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์^{๒๕}

หลังการเลือกตั้งเดือนธันวาคม พลเอกถนอม กิตติขจรขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดินทางไปพักรักษาตัวในสหรัฐอเมริกา และเมื่อหลังจากที่ “ได้รับรายงานจากเมืองไทยว่าจะมีการลงมติเปิดอภิปรายรัฐบาลทั่วไปขึ้น และสถานการณ์ของบ้านเมืองกำลังจะแปรเปลี่ยนไปในทางร้าย”^{๒๖} จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็ลงมือเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อทำการ “ปฏิวัติ” แก้ไขสถานการณ์ยุ่งยากอันเนื่องมาจากว่า—

“ในเวลาที่ทำรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ นั้น มิได้มีการแก้ไขรูปการปกครองบ้านเมืองใหม่ คงปล่อยให้ดำเนินการไปตามแบบเดิม กล่าวคือยังคงมีรัฐสภา มีพรรคการเมืองให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเต็มที่และกว้างขวาง มีสหพันธ์ และสหบาลกรรมกรที่ขอบहुยตงาน และสไตรค์เมื่อไม่พอใจนายจ้าง เหล่านี้เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้พยายามรักษาสถานการณ์เป็นอย่างดีที่สุดแล้ว ก็ไม่อาจทำสำเร็จได้ ทั้งนี้เพราะกลไกต่าง ๆ ไม่ได้มันเอง ที่ร้ายที่สุดก็คือผู้แทนราษฎรทั้งหลายพยายามแย่งกันเป็นรัฐมนตรี และข้าราชการการเมือง โดยเชื่อว่าถ้ารัฐบาลไม่แต่งตั้งแล้ว ก็จะถอนตัวออกจากพรรคสนับสนุนรัฐบาล พวกกันไปตั้งพรรคฝ่ายค้านขึ้นใหม่อีก...”^{๒๗}

กรณีเมื่อเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า “จะต้องใช้วิธี ‘ปฏิวัติ’ หรือ ‘ผ่าตัด’ ขนาดใหญ่จึงจะสามารถแก้ปัญหาประเทศชาติในขณะนั้นได้”^{๒๘} ในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ คณะรัฐบาลของพลเอกถนอม กิตติขจร จึงถวายบังคมลาออก

จากตำแหน่งเป็นการเปิดทางให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก้าวขึ้นสู่อำนาจเป็นทางการในฐานะหัวหน้า “คณะปฏิวัติ” ทำการสถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งจะดำเนินไปเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษเต็มๆ และซึ่งยังจะคงมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อหลักการและแนวทางพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในทศวรรษต่อมาถึงปัจจุบันนี้

ก่อนที่จะพิจารณาไปถึงมาตรการสร้าง “กลไกที่เหมาะสม”^{๓๓} ในการปกครองประเทศภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” มีข้อสังเกตบางประการที่ควรกล่าวถึงเพื่อประกอบความเข้าใจในลักษณะเปลี่ยนแปลงของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจอันเป็นผลจากรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ และ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ กล่าวคือ ในประการแรก การเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งเป็นไปตามกระแสการเมืองในช่วงทศวรรษที่พลังฝ่ายทหารเริ่มมีบทบาทและอิทธิพลขึ้น ทั้งจากเหตุความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐสภาและปฏิญาต่อต้านการขยายตัวของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ ก่อนหน้า “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ เพียงสองสามสัปดาห์นั่นเอง ในประเทศฝรั่งเศส นายพลเดอโกล เพิ่งก้าวขึ้นสู่อำนาจจากความขาดเสถียรภาพไร้ประสิทธิผลของระบอบรัฐสภา และในประเทศปากีสถาน ก็เกิดการปฏิวัติของนายพลอายุบ ข่าน โคนล้มระบอบรัฐสภาในเวลาไล่เรี่ยติด ๆ กัน การปฏิวัติตุลาคม ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อุบัติขึ้นตามมาเป็นลูกโซ่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ และแนวทางเปลี่ยนแปลงในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศสภายใต้การนำของนายพลเดอโกล ก็นับเป็นแบบอย่างส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญใน “ระบอบปฏิวัติ” ดังที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในงานศึกษา^{๓๔}

ข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่ง ทักษะท่าทีของ “คณะปฏิวัติ” ซึ่งอำนาจเติบโตขึ้นมาจากรัฐประหาร ๒๔๙๐ ที่มีต่อระบอบรัฐสภาและกลไกทางการเมืองการปกครองทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง จากพื้นฐานการศึกษาอบรม และประสบการณ์ทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่เหล่านี้ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีการวางแนวความคิด ความเข้าใจและอุดมการณ์ที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้ทั้งนั้นก็สืบเนื่องมาจากความลึกลับขัดแย้งภายในของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ ดังกล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุของความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และในประการสำคัญก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างอำนาจเปิดทางให้กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่สามารถทำการ “ปฏิวัติ” สถาปนาอำนาจขึ้นมาแทนที่ จากทักษะของกลุ่มผู้นำใหม่เหล่านี้ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและกลไกของรัฐสภา กลายเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดสถานการณ์วุ่นวายเป็นภัยคุกคามต่อความดำรงคงอยู่ของบ้านเมืองซึ่งจำเป็นต้องชำระสะสางให้เป็นรัฐธรรมนูญ และกลไกที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของไทย แล้วในขณะเดียวกันให้เป็นระบอบการปกครอง และกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุดหน้าทัดเทียมอารยประเทศด้วย”^๔ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลังยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษเต็ม ๆ ที่ผ่านมาจากยุคของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ยุคของระบอบรัฐธรรมนูญช่วง ๒๕ ปีสุดท้าย การเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ศตวรรษของ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งพยายามฟื้นฟูพลังอนุรักษนิยมและอำนาจนิยมในประเพณีวัฒนธรรมไทยให้เป็นตัวจักรกลของการเร่งรัดพัฒนา พร้อมทั้งพยายามขจัดและกำราบปราบปรามพลังฝ่ายกระแสเสรีนิยม ที่เห็นว่าเป็นปัญหาอุปสรรคต่อแนวทาง “ปฏิวัติ” นี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุว่า :-

“ปวงชนชาวไทยได้เสียสละเสี่ยงภัยนำระบอบรัฐธรรมนูญเข้ามาใช้เพื่อถือเอาสิทธิและเสรีภาพเป็นทางจรรโลงประเทศชาติ แต่มีคนบางพวกบางเหล่าที่เห็นแก่ตัวเอง แอบอิงเอาระบอบรัฐธรรมนูญเป็นทางก่อกวนทำลายความสงบ ใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นเครื่องมือชักขวางความก้าวหน้าของการงาน ก่อความรำวฉานแยกให้แตกความสามัคคีกันในชาติ จูงใจคนให้โน้มเอียงไปในทางเป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ต้องการจะเห็นแต่ความยุ่งยาก ความเสื่อมโทรมระส่ำระสายและความแตกสลายของประเทศชาติในที่สุด”

“เรื่องทั้งหลายเหล่านี้ เป็นแผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ ไม่มีทางจะบำบัดด้วยวิธีการปลุกย่อย แต่ละเรื่องแต่ละรายไม่สามารถจะแก้ไขด้วยวิธีทางเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนตัวคนหรือเพียงแต่แก้ระบบบางอย่าง เปรียบประตูกุโรคร้ายที่ไม่มีทางรักษาด้วยยากินยาทา จำต้องใช้วิธีผ่าตัดถึงขั้นศัลยกรรมการ ปฏิวัติเป็นวิธีเดียวที่จะรักษาโรคร้ายของประเทศชาติดังที่กล่าวมานี้....”

“และเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายอันนี้ จำเป็นที่คณะปฏิวัติต้องทำการยึดอำนาจโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๙๕ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่รัดกุมพอจะแก้สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในบัดนี้ได้ รัฐบาลต้องลาออกไป ก็ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้รัดกุมเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับภัยเฉพาะหน้าของประเทศชาติ ...อุปสรรคทั้งหลายหรือภัยของชาติ ไม่ได้เกิดจากการมีสภาพผิดหรือมีรัฐบาลผิด แต่เกิดจากพฤติกรรมอันพินาศวิสัย ที่สภาหรือรัฐบาลจะแก้ไขด้วยเครื่องมือที่มีอยู่ในปัจจุบันจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือใหม่ให้มาทางจรรโลงประเทศชาติได้ตามความปรารถนา”^{๓๕}

หลังจากใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่ง “ประกาศของคณะปฏิวัติ” อยู่ราว ๓ เดือนเศษ ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” ในเดือนมกราคม ๒๕๐๒ เป็นการสถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ขึ้นตามเจตนารมณ์เบื้องต้น “คณะปฏิวัติ” ที่ว่า “เนื่องจากการกระทำครั้ง^๕เป็นการปฏิวัติ ไม่ใช่เพียงรัฐประหารอย่างที่เคยกระทำกันมาในครั้งก่อน ๆ คณะรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นในขั้นต้นนี้ จึงจะมีรูปเป็นรัฐบาลปฏิวัติในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง...”^๖ โดยนัยนี้ทั้ง “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” และรัฐบาลปฏิวัติ จึงมีลักษณะชั่วคราวว่า “ในระหว่างรอการร่างและออกรัฐธรรมนูญใหม่...(ตาม) เจตจำนงแน่วแน่อยู่เสมอ (ของคณะปฏิวัติ) ว่า ประเทศไทยจะต้องปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ (โดย) อาจจะต้องแก้ไขหลักการวิธีการ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของชาติ...(สำหรับ) ในเวลานี้เองซึ่งยังเป็นระยะปฏิวัติ ก็มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน...”^๗ ในกรณีใดก็ตามความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญถาวร ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นภาระกิจของ “รัฐบาลปฏิวัติ” ที่พึงต้องปฏิบัติให้บังเกิดผลลุล่วงไป

“ระบอบปฏิวัติ” ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้สืบทอดต่อมามีอายุอยู่ถึงเกือบสิบปีจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๑ แต่กระนั้นก็ตาม โดยผลการกระทำของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เอง พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญก็ต้องเข้าสู่ “วงจรรูปทวิ” อีกคำรบหนึ่งตลอดช่วงทศวรรษถัดมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดใน

เดือนธันวาคม ๒๕๒๑ ในช่วงสองทศวรรษหลังนี้ อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิด และหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน สมควรที่จะได้พิจารณาถึงกันโดยเฉพาะในที่นี้

“ระบอบปฏิวัติ” กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่

ดร. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ได้ให้ภาพประเมินน่าสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเปรียบเทียบกับคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ไว้ดังนี้:—

“การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มีความหมายแตกต่างกับทฤษฎีปฏิวัติตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน เพราะการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มิได้พยายามก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง “...มันเป็นขบวนการที่ขัดกับการเปลี่ยนแปลงของระบบต่าง ๆการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นปฏิกริยา เพราะเป็นการสนับสนุน การกลับไปสู่ระบบการเมืองที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ ระบบการเมืองนี้จะต้องพยายามรักษาสถานะเดิมของระบบสังคมไทย ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ มีความเห็นว่า สามารถแยกออกเป็น รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน”

“...ความล้มเหลวของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ในการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตก กับชนบประเพณีความเชื่อมันเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย ก่อให้เกิดระบบการเมืองที่จำเป็นต้องพึ่งการใช้อำนาจบุญคุณส่วนตัว การเมือง

ระบบอุปถัมภ์ และกลุ่มคนอาชีพไทยการเมือง ฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีมาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะเกื้อกูลสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัย จอมพลสฤษดิ์พยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยตั้งข้อสังเกตว่าการเมืองไทยจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเมืองไทย และความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม....”

“การปฏิวัติ/รัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นการท้าทายต่อระบบการปกครองของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ จอมพลสฤษดิ์พยายามมองดูการเมืองไทยจากความเข้าใจของเขาว่า อะไรคือหลักการเมืองไทยจอมพลสฤษดิ์เชื่อมั่นว่า การเมืองไทยต้องขึ้นอยู่กับหลักการเมืองไทย และมีใช้หลักการเมืองแบบตะวันตก....”^{๓๘}

ลักษณะแตกต่างในแนวความคิดความเชื่อ และความเข้าใจที่มีต่อสังคมการเมืองไทยระหว่างผู้นำสองรุ่นนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ในตัวเองจากพื้นเพทางการศึกษาอบรมและสภาพการณ์แวดล้อม แต่จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ที่ผู้นำสองกลุ่มนี้ต่างมีบทบาทและอิทธิพลต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึง ย่อมไม่ใช่เพียงในเชิงความคิดความเชื่อเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับกระแสพลังการเมืองที่ผู้นำแต่ละยุคสมัยเป็นส่วนหนึ่งด้วย คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จในความพยายาม “เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกกับชนบประเพณีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย” แต่เงื่อนไขปัจจัยสำคัญอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้าม ก็คือเอกภาพภายในของคณะผู้ก่อการเอง รวมทั้งปัญหาเผชิญหน้ากับพลังเก่าดั่งที่ไต่กล่าวมาในบทที่ ๒ ซึ่งโดยสาระเป็นเรื่องของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในหมู่ชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ มาในกรณี “การปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธีระรัชต์ ก็ทำนองเดียวกัน นอก

ไปจากข้อเท็จจริง ที่ว่า แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม คู่กันข้างจะสอดคล้องกับ “ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับชนบ
 ธรรมนิยมการปกครองแต่สมัยโบราณ” แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เอง
 ยังเป็นสัญลักษณ์ของ กระแสพลังทหาร ที่ก่อตัวและเติบโตขึ้นมา และใน
 ที่สุดก้าวเข้าสู่อำนาจ ในสภาพช่องว่างทางการเมืองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ
 อาจเป็นไปได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕
 อิงอยู่กับ “หลักการเมืองแบบตะวันตก” และเพราะฉะนั้นจึงต้องประสบกับ
 ความล้มเหลว แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า “ระบบการเมืองไทยที่ขึ้นอยู่กับ
 ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับชนบธรรมนิยมการปกครองแต่สมัย
 โบราณ” หรืออีกนัยหนึ่ง “หลักการเมืองไทย” จะเป็นหลักประกันความ
 สำเร็จของระบอบ “รัฐธรรมนูญใหม่” ที่จะได้สร้างขึ้นมาภายใต้ “ระบอบ
 ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้เวลาถึงเกือบสิบปี “วงจร
 อุบาทว์ของการเมืองไทย” ในช่วงตั้งแต่หลังรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน
 ๒๕๑๔ เป็นเครื่องพิสูจน์อยู่ในตัวเองถึงความล้มเหลวของ “หลักการเมือง
 ไทย” ตามนัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเด็นจริง ๆ อยู่ที่ว่า ความ
 ล้มเหลวทั้งของการ “เปลี่ยนการปกครอง” ๒๔๗๕ และการ “ปฏิวัติ” ๒๕๑๑
 ต่างเป็นปัญหาอยู่ในบริบทและสภาพแวดล้อมทางสังคม – การเมืองที่แตกต่าง
 กัน หาใช่เพียงเพราะหลักการเมืองแบบไทยหรือไม่ใช่ไทยเท่านั้นไม่ คณะ
 ผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ต้องล้มเหลวเพราะโดยรากฐานแล้วขาดเอกภาพภายในเพียง
 พอที่จะสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญอะไรได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง คณะ
 ปฏิวัติ ๒๕๑๑ มีเอกภาพและพลังทหารยิ่งใหญ่ แต่พยายามสถาปนาระบอบ
 “ประชาธิปไตยแบบไทย”^{๓๕} บนพื้นฐานของหลักการเมืองที่ยึดมั่นติดมันอยู่

กับอดีต ในขณะที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่กระบวนการแปรเปลี่ยนโครงสร้างอย่าง
ค่อนข้างเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเกิดจากนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของ
รัฐบาลคณะปฏิวัติเองเป็นเบื้องแรก

ข้อเท็จจริงเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ ทำให้ต้องหวนมาทำความเข้าใจ
เข้าใจให้กระจ่างขึ้นเกี่ยวกับ ทฤษฎีปฏิวัติ ที่อ้างถึงข้างต้น อาจเป็นความจริง
ที่ว่า “การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ขั้นมูลฐานของ ระบบ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง” ดังเช่นที่บังเกิดขึ้น
ในตะวันตกและเป็นที่เข้าใจ หรือคาดหวังกัน จากแง่ของนักวิชาการตะวัน
ตก” แต่ในประเด็นนี้ บางทีเจตนารมณ์การ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์อาจจะไม่สำคัญเท่ากับลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงและ ผลกระทบ
ต่อสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ระหว่างพลังทางสังคม เศรษฐกิจ และการ
เมืองที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยย่อ ในบริบททางประวัติศาสตร์ตะวันตก กระ
บวนการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นผลักดันของกระแสพลังชนชั้น
กฎหมาย อันเป็นกระแสพลังที่ก่อตัวและรวมตัวขึ้น จากภายนอกระบบอำนาจ
เดิม ที่กล่าวเช่นนั้น ก็มีได้หมายความว่า กฎหมายจะเป็นเพียงกระแสพลังเดียว
ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมตะวันตก หากแต่เป็นหนึ่งในกระแส
ขบวนการทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญาความคิดผสมกันบังเกิดผลเป็น
ปรากฏการณ์ “ฟื้นฟูวิทยาการ” และ “ปฏิรูปทางศาสนา” ทั้งหมดเหล่านี้
ประกอบกันเป็นผลกระทบ “เปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐาน” ต่อระบบสัมพันธ์
ภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังที่ C.G. Weeramantry ได้
สรุปไว้อย่างกระชับว่า :-

“ได้เกิดการตั้งข้อโต้แย้งต่อระบบอำนาจ ไม่ว่าจะเคยเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือ
ว่ายึดถือกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับ

พลันทันใจก่อวัฒนธรรมเก่าแก่ มีการค้นพบโลกใหม่ ๆ ซึ่งปลดปล่อย
ทั้งจิตใจและสังคมให้ออกไปจากหลักยึดถือเก่า ๆ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผล
ทำให้รูปแบบ การจัดระเบียบสังคมแบบโบราณในยุโรปต้องแตกสลายไป
และเป็นการปลดปล่อยบ้างแจกບุคคตออกจาก (พันธะผูกพันของ) กลุ่ม
และเชิดชูแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคให้เป็นมรดก
ตกทอดมาสู่ยุคหลัง ๆ สืบมาแต่นั้น”^{๔๐}

สัมพันธภาพทางอำนาจที่คลี่คลายขยายตัวขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง “ชั้น
มูลฐาน” นี้เองที่ปูพื้นฐานการต่อสู้และสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญขึ้นใน
สังคมตะวันตก เป็นผลเปลี่ยนแปลง “ชนปฎิวัติ” จากระบอบอำนาจสิทธิ์ขาด
มาสู่ระบอบอำนาจจำกัด ซึ่งมีใช้เพียงเรื่องของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
และสร้างกลไกถ่วงดุลย์ระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ โดยทฤษฎีหรือนิตินัยเท่านั้น
หากแต่โดยรากฐานจริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการต้านและถ่วงดุลย์
อำนาจกันระหว่างพลังต่าง ๆ ในสัมพันธภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และ
การเมือง ซึ่งเป็นเงื่อนไขปัจจัยที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ด้วยเหตุฉะนั้น ในบริบท
กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก ชนชั้นกฏมูฟจึง
เท่ากับเป็นผู้ให้กำเนิดความคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจและเป็นพลังการเมือง
หลักของการต่อสู้และสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญ^{๔๑} อันเป็นกรอบพื้นฐานของ
ระบบและกระบวนการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกในปัจจุบัน

เมื่อหันกลับมาพิจารณาโดยเปรียบเทียบถึงกรณี “ปฎิวัติ” ของจอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็จะเห็นได้ชัดถึงลักษณะแตกต่างในกระบวนการเปลี่ยนแปลง
ของสังคมไทยซึ่งอาศัยพื้นฐานต่อเนื่องมาจากอดีต ในประการแรกที่เกี่ยว
สังคมวัฒนธรรมไทยมิได้ผ่านประสพการณ์เปลี่ยนแปลงจากภายใน “ถึงขั้น

มูลฐาน” อย่างเช่นในกรณีของสังคมนะวันตก หากเป็นการเปลี่ยนแปลงจากพลังกดดันภายนอก โดยผ่านรัฐประชาสโนบายของชนชั้นนำในการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังกล่าวมาในบทที่ ๒^{๔๒} กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปภายในกรอบจำกัดทั้งก่อนและหลังเริ่มยุกระบอบรัฐธรรมนูญในปี ๒๔๗๕ ในแง่ที่ “รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีมาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะก่อกลุสสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัย” ดังที่ ดร. ทักซ์ เจลิมเตียรณตั้งข้อสังเกตเอาไว้

ในประการต่อมาที่สำคัญ การ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นสัญลักษณ์ของพลังกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ทีก่อตัวและเติบโตขึ้นมาจากผลรัฐประหาร ๒๔๙๐ อันเป็นปฏิบัติการพัฒนาาระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ และทั้งยังได้แรงส่งเสริมสนับสนุนจากมหาอำนาจตะวันตกฝ่าย “ค่ายโลกเสรี” ในอันที่จะต่อต้านยับยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ การ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจมีลักษณะร่วมอยู่กับคณะก่อการ ๒๔๗๕ อยู่ประการหนึ่งตรงที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มาจากกลุ่มชนชั้นนำด้วยกัน แต่ก็แตกต่างห่างไกลออกไปเพราะ ดัชนีความโดดเด่นของกองทัพ ในบทบาททางการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งมีอาณัติที่จะพึงสร้างเงื่อนไขแวดล้อมอันอำนวยต่อการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ นั่นก็คือการ “สร้างระเบียบวินัยขึ้นในชาติ”^{๔๓} และโดยอาศัยพรรคของความจำเป็นที่จะต้องสร้างเงื่อนไขแวดล้อมเช่นว่านี้เองที่ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถือเป็นความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิอำนาจรวมทั้งกำลัง ในการรักษาความมั่นคงและกำจัดเสี้ยนหนามการเมืองภายใน ดังที่พยายามมาแต่แรกว่า:-

“ข้าพเจ้าเชื่อว่าพี่น้องและมิตรร่วมชีวิตทั้งหลาย ได้รับความรู้ความเข้าใจ มาเป็นลำดับว่า การยึดอำนาจการปฏิวัตินั้น ไม่ใช่เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง ฐานะในส่วนตัวของข้าพเจ้า แต่ต้องทำเพื่อให้เกิดอำนาจปฏิวัติตามหลัก รัฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อได้ใช้อำนาจปฏิวัตินี้ บ่อนักกันภยันตรายของประเทศชาติ และกวาดล้างสิ่งไม่ดี ทั้งหลายในบ้านเมืองได้โดยจับพลัดทันที ซึ่งไม่สามารถจะใช้วิถีทางอื่นใดให้ได้ผลเหมือนใช้อำนาจปฏิวัติ คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลที่ก่อกำขึ้นภายหลังก็ต้องมีลักษณะเป็นรัฐบาล ปฏิวัติ คือ ยังมีอำนาจปฏิวัติอยู่อย่างที่มีอยู่ในมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร เครื่องมืออย่างนี้ไม่สามารถจะสร้างขึ้นได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากด้วยวิธีการปฏิวัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาและอุคคคติ”^{๔๔}

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ประกาศใช้สืบต่อ จากการใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่ง “ประกาศของคณะปฏิวัติ” จึงเป็นเสมือน รัฐธรรมนูญปฏิวัติหรือชั่วคราว ซึ่ง “ผิดกับในยามที่ใช้รัฐธรรมนูญปกติ”^{๔๕} ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้ได้มีเวลาเสริมสร้างรากฐานอันจำเป็นสำหรับระบอบรัฐธรรมนูญที่มั่นคงถาวร เพราะเหตุว่า:-

“...ระบอบรัฐธรรมนูญนั้น จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อชาติมีระเบียบวินัย ถ้า มิฉะนั้น ก็จะแปลความหมายของเสรีภาพผิดไปจากที่ควรเป็น เสรีภาพ เป็นสิ่งที่มีคุณค่ามากที่สุดสำหรับมนุษยชาติ แต่ก็ต้องมีขอบเขต...ไม่ใช่ ว่าระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้เสรีภาพนั้น จะปล่อยให้ใครๆทำอะไรทำอะไร ได้ตามใจชอบสำคัญยิ่งกว่านั้น คือ เสรีภาพของบุคคลแต่ละคนต้องอยู่ใน ขอบเขตจำกัดแห่งความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประเทศชาติ เสรี ภาพทางการเมืองไม่หมายความว่า จะปล่อยให้คนเอาลัทธิการเมืองที่เป็น ผลร้ายแก่ประเทศชาติมาเผยแพร่หรือดำเนินการได้ตามชอบใจ ถ้าเป็น

ชาติที่มีระเบียบวินัยยอมเข้าใจดีในหลักการนี้ ระเบียบรัฐธรรมนูญก็จะ
ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น....”๔๖

และนอกเหนือไปจากการสร้างระเบียบวินัยภายในชาติแล้ว :-

“รากฐานสำคัญยิ่งของระเบียบรัฐธรรมนูญยังมีอีกอย่างหนึ่ง คือ แผน
การเศรษฐกิจ ใครสร้างระเบียบรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยไม่มีแผนการเศรษฐกิจ
อย่างพร้อมมูล ระเบียบรัฐธรรมนูญนั่นเอง ก็จะไม่ถาวรเพราะผู้
สร้างระเบียบรัฐธรรมนูญมุ่งในทางการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจผู้ก่อ
การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ ไม่ได้ตกลงกันมาก่อน และไม่
ได้เตรียมตัวเลยในเรื่องแผนการเศรษฐกิจ ภายหลังที่ยึดอำนาจไว้แล้ว
จึงมาเริ่มปรึกษากันว่าจะดำเนินแผนนโยบายเศรษฐกิจไปทางไหน และ
คราวนั้นก็เกิดความแตกแยก เพราะแผนนโยบายไม่เหมือนกัน มิตรที่ร่วม
ตายกลายเป็นศัตรูกันอย่างร้ายแรง และประเทศไทยก็เลยไม่มีแผนและ
โครงการเศรษฐกิจมาตลอด....”๔๗

การเน้นถึงความสำคัญของแผนการเศรษฐกิจในฐานะเป็น “รากฐาน
สำคัญยิ่งของระเบียบรัฐธรรมนูญ” นี้ คงจะทำให้หนักอึ้งไปถึงสมัยที่นาย
ปรีดี พนมยงค์ เสนอ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” และเกิดเหตุการณ์ชัศตแย้ง
รุนแรง เมื่อปี ๒๔๗๖ นอกเหนือไปจากปัญหาชัศตแย้งแตกต่างกันในเรื่อง
ความคิดและแนวทางของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ข้อที่เห็นสมควรพูดถึง
ในที่นี้ ก็คือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไป
อย่างมากจากสมัยเมื่อ ๒๕ ปีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มมีการก่อตัวขึ้นของ
กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจการค้า ตามสภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่ง
ขยายตัวออกไปตามลำดับผิติดกับในสมัยของ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ซึ่งการ
ประกอบธุรกิจการค้าล้วนแต่ยังอยู่ในฐานะ “คนต่างชาติ” แนวความคิดและ

มาตรการทางเศรษฐกิจ จึงเอนเอียงไปในแนวทางที่มุ่งให้รัฐหรือทางราชการเข้ามามีบทบาทนำมวลชนซึ่งประกอบไปด้วยชาวไร่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ เจตนารมณ์ของ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” มีลักษณะพิเศษในข้อที่เสนอมาตรการสังคมนิยมในรูปแบบของระบบสหกรณ์เพื่อพัฒนาเสริมสร้างกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจอันเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการปกครองตนเองของบรรดาชุมชนในท้องถิ่น แต่แล้วแนวทางเพื่อพยุงฐานะและสถานภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของมวลชน ก็ต้องถูกต่อต้านขัดขวางดั่งที่ทราบกันระบอบทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วางบทบาทของรัฐในแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องส่งเสริมอาชีพสำหรับคนไทย จากอิทธิพลของคนต่างด้าว หากแต่ว่าแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจนี้ เมื่อตกมาถึงสมัยทศวรรษหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ “ความจำเป็น” ในการควบคุมอิทธิพลกลุ่มพ่อค้าธุรกิจต่างชาติได้กลับกลายเป็นช่องทางสำหรับบรรดาข้าราชการนักการเมืองไทยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งทวีขยายตัวขึ้น เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตั้งข้าราชการโดยเฉพาะนายทหารระดับนายพลเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการในบริษัทหรือธนาคาร เป็นการเสนอสนองผลประโยชน์และความต้องการซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการนักการเมืองต่างได้รับส่วนแบ่งผลกำไรเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ส่วนทางฝ่ายบริษัทธนาคารก็ได้อิทธิพลคุ้มครองทางการเมือง และในขณะเดียวกันยังเป็นช่องทางให้ได้อภิสิทธิ์ หรืออำนาจผูกขาดในธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องด้วย ผลจากการประพฤติปฏิบัติทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่นว่านี้ ก็คือ อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการนักการเมืองได้เข้ามาผูกพันอยู่กับผลประโยชน์

ของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้^{๔๘} ปัญหาการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองในวงกลุ่มผู้นำรัฐประหาร ๒๔๙๐ จนปะทุเป็นรัฐประหาร ๒๕๐๐ นั้น มีข้อพึงสังเกตว่า เป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงฐานอิทธิพลทางเศรษฐกิจกันเป็นพื้นฐาน และสืบต่อจากนั้นไป พลังเศรษฐกิจจากภาคเอกชนก็จะได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลสำคัญในเวทีอำนาจการเมืองของไทยยิ่ง ๆ ขึ้นไปโดยลำดับ

ที่กล่าวมานี้เป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ - สังคม ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจ "มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง" อย่างเช่นในประสบการณ์ของตะวันตกก็จริงอยู่ เพราะกระแสพลังและกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในบริบททางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ - สังคมที่แตกต่างกันคนละเรื่องทั้งกล่าวแล้ว แต่กระนั้น การ "ปฏิวัติ" ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็มีเป้าหมายเศรษฐกิจ สังคมอย่างชัดเจนและไม่อาจมองข้ามไปได้ แน่نون กลุ่มธุรกิจการค้าไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะสามารถรวมตัวกันในลักษณะ "ชนชั้นกฏมพี" ยืนหยัดพลังอำนาจของตนขึ้นมาทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของสังคม "ตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน" แต่อย่างน้อย เป้าหมายทางเศรษฐกิจ - สังคม ในการ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับรับรองในฐานะศักยภาพทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ภายนอกระบบอำนาจทางราชการ อันนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบการเมืองไทย สัมพันธ์ภาพระหว่างผู้นำราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้าอาจยังคงดูเป็นเรื่องของ "การเมืองระบบอุปถัมภ์" ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ และต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ แต่นั่นก็เป็นจุดเริ่ม

ต้นของแนวโน้มและกระบวนการแปรเปลี่ยนไปสู่สัมพันธภาพพระกับ “หุ้นส่วน” ผสานผลประโยชน์และอำนาจต่อกันและกันยิ่ง ๆ ขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ จากแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ว่า :-

“...วิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้มีหลักฐานมั่นคง เป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีจำนวนมากกว่าชนชั้นอื่นอันเป็นยอดปรารถนา ...เป็นระบอบที่พยายามสร้างชนชั้นกลางโดยมีจุดหมายปลายทางที่จะให้ประเทศเรามีชนชั้นกลางมากอย่างประเทศเล็ก ๆ ทั้งหมดในยุโรป เช่น เดนมาร์ก สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ...เพราะข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลางขึ้นมาได้มากเพียงใดก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศ และเป็นสังคมที่ผาสุกมากเพียงนั้น แผนผังและโครงการเศรษฐกิจที่ทำขึ้นแล้ว ก็มุ่งไปสู่จุดหมายนั้น”^{๔๘}

เป้าหมาย “การสร้างสังคมใหม่” หรือ การสร้างชนชั้นกลางนี้ ในส่วนหนึ่งอาจมีลักษณะสอดคล้องจากอิทธิพลทางคตินิยมของผู้นำทางความคิดชาตินิยมสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลวงวิจิตรวาทการ กิ่งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พยายามชี้แจงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ยุติธรรมว่า :-

“...ข้าพเจ้าต้องขอทำความเข้าใจ...ว่า ระบอบปฏิวัติไม่สามารถจะทำให้ใครเป็นเศรษฐีมั่งคั่งมหาศาลขึ้นมาในวันในพริ้ง เพราะเป็นระบอบที่ปราบคอร์รัปชัน ...ไม่ยอมให้ใครได้ลาภผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนน้ำใจเพื่อขอลิขิตเรื่องนั้น ขอสัมปทานเรื่องนี้ระบอบปฏิวัติจึงไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐีหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมารวดเร็วราวกับพลูการสร้างความมั่งคั่ง ...จะมีได้แต่ด้วยการประกอบสัมมาชีพ ด้วยวิชาการ ด้วยความรู้ความชำนาญ ความขยันหมั่นเพียรและความซื่อสัตย์ จึงเป็นการยากและต้องใช้เวลาใช้ความพยายามมากกว่าจะสร้างขึ้นมาได้”^{๕๐}

จากทัศนะของหลวงวิจิตรวาทการ ผู้เป็นมันสมองสำคัญยิ่งผู้หนึ่งของการ
 “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑^{๕๑} การสร้างชนชั้นกลางเป็นแนวทางของชาตินิยม
 ซึ่ง :-

“...มีวิธีการผิดกับลัทธินายทุนและโซเชี่ยลลิสต์ทั้งสองอย่าง ชาตินิยม
 พยายามสร้างชนชั้นกลางให้มากที่สุดที่จะสร้างได้ เพราะถือว่าความมั่ง
 คงของชาติ และสังคมอยู่ที่การมีชนชั้นกลางมาก รัฐในระบอบชาตินิยม
 ไม่สนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจ เพราะเศรษฐกิจเขาสร้างตัวของเขาเองได้โดย
 ไม่ต้องการความสนับสนุนของรัฐ หน้าที่ของรัฐในระบอบชาตินิยม อยู่
 ที่การกระทำให้คนทุกคนเป็นเจ้าของหุ้น และเครื่องมือเลี้ยงชีพตามควร
 แก่อัตภาพและความจำเป็น และเติบโตขึ้นมาด้วยกันบนรากฐานอันมั่นคง
 คงถาวร....”

“รวมความว่า วิธีการของชาตินิยม ..เป็นวิธีการที่ร่วมกันแต่มิใช่ร่วมกัน
 เป็นวิธีการแยก แต่แยกโดยมีสายสัมพันธ์ ไม่ใช่แยกอย่างแข่งขัน หรือ
 ต่างคนต่างไปคนละทิศละทาง”^{๕๒}

โดยนัยนี้ เป้าหมาย “การสร้างสังคมใหม่” โดยอาศัยวิธีการและ “สาย
 สัมพันธ์” ที่ร่วมกัน จึงประกอบเป็นแนวทางพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกลม
 กลืนไปให้เป็นอย่างเดียวกับ “การเมืองระบบอุปถัมภ์” ในขนบธรรมเนียมการ
 ปกครองของไทย เพราะภายใต้แผนผังโครงสร้างการปกครองของ “ระบอบ
 ปฏิวัติ” นี้ รัฐและ “รัฐบาลปฏิวัติ” ก็คือ “สายสัมพันธ์” ที่ใช้อำนาจรัฐทำ
 การผ่าตัด “แผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ”^{๕๓} เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญ
 ใหม่ “ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการ
 เศรษฐกิจ”^{๕๔} นั่นก็คือเป็นระบอบที่มีฐานะอันชอบธรรมเพื่อใช้อำนาจปฏิวัติ

ทำการประสานพลังกำหนดแนวทางพัฒนาทั้งในกำนเศรษฐกิจและการเมือง
ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

แต่ไม่ว่าจะมีเจตนาารมณ์ชาตินิยมหรือความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างไรก็ตาม
“ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็อุบัติขึ้นมาในสภาพแวดล้อม
ทางเศรษฐกิจ – สังคมที่กลับจะผลักดันให้วิถีทางพัฒนาเป็นไปในทิศทางตรง
กันข้าม ในประการแรก “การเมืองระบอบอุปถัมภ์” ในขนบธรรมเนียมการ
ปกครองของไทยช่วงตั้งแต่ทศวรรษ ๒๔๙๐ เป็นต้นมาเริ่มจากอยู่ภายใต้อิทธิ
พลของหลักประเพณีปฏิบัติใหม่ซึ่งกลุ่มพลังทางราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้า
ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ก่อตัวขึ้นใหม่ ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงอำนาจ
และผลประโยชน์อย่างสนิทแนบแน่นดังที่กล่าวมาข้างต้น และ “คณะปฏิวัติ”
ตุลาคม ๒๕๐๑ เองก็ก่อตัวเติบโตในอำนาจขึ้นมาจากระบบสัมพันธ์ภาพและ
หลักประเพณีปฏิบัติเช่นว่านี้ ซึ่งในตัวเองขัดกับเจตนาารมณ์ที่จะ “เป็นระบอบ
ที่ปราบคอร์รัปชัน ไม่ยอมให้ใครได้ लाभผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนสินน้ำใจ
เพื่อขอกองสิทธิ์เรื่องนั้น ขอสัมปทานเรื่องนั้น” ฯลฯ ยิ่งกว่านั้น มูลเหตุสำคัญ
อันหนึ่งของรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งนำไปสู่การ “ปฏิวัติ” ตุลาคม
๒๕๐๑ ก็คือปัญหาขัดแย้งเรื่องที่ดินรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการ
ให้ข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะระดับรัฐมนตรีถอนตัวออกจากบริษัทร้านค้า
นี้เอง และปฏิกริยาแรกของกลุ่มพลังฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต่อคำสั่งนี้
คือพากันลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วก็ขึ้นทำการโค่นอำนาจรัฐบาลเสีย
ครั้นเมื่อขึ้นสู่อำนาจและครองความเป็นใหญ่สูงสุดทางการเมือง กลุ่มผู้นำ
ทหารเหล่านี้ก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องครองตำแหน่งประธาน หรือกรรมการใน
บริษัทและธนาคารอย่างกว้างขวางและโจ่งแจ้งขึ้น เป็นการเสริมบารมี และ

อภิสิทธิ์ให้กับกลุ่มธุรกิจการเงินที่เกี่ยวข้องจนสามารถขยายตัวเติบโตขึ้นมา กลายเป็นอิทธิพลผูกขาด^{๕๕} อันเป็นเรื่องตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงจากที่อยากจะ จะชี้ชวนให้เห็นไปว่า “ระบอบปฏิวัติ...ไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐกิจหรือผู้ร่ำ รวยขึ้นมารวดเร็ว....” หรือจากแนวอุดมการณ์ที่ว่า “วิธีการที่ให้ผลแน่นอน ณ ที่สุดสำหรับคนชั้นกลางนั้น คืออุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมในครอบครัว ร้านค้าขนาดเล็ก โรงงานที่คนน้อยคนจะทำได้... วิธีการที่ปลาใหญ่ชุปปลาเล็กไว้ในท้องเสียหมดนั้น เป็นวิธีที่ชาตินิยม ชิงชังและต่อต้านอยู่ตลอดเวลา”^{๕๖}

ประการต่อมาที่สำคัญ คือแนวโน้มและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมภายในทั้งกล่าวนี้อย่างไร ก็ยังจะได้รับแรงหนุนจากกระแสพลังของทุนนิยม ระหว่างประเทศ ซึ่งเริ่มปรากฏมาตั้งแต่ตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการ บำรุงและการพัฒนาได้เข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยและ เสนอรายงานชี้ให้เห็นถึงผลเสียของนโยบายรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ ทั้งในแง่ของความรู้ประสิทธิภาพ และที่เป็นภาระอันหนักหน่วงต่อการคลัง ของประเทศ พร้อมกับเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายให้ รัฐบาลหันมาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของเอกชน และจำกัด บทบาทของรัฐบาลให้มุ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ และสังคม และลงทุน พัฒนาเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานอย่างเช่น การขนส่ง การคมนาคม พลัง ไฟฟ้า และการชลประทาน เป็นต้น^{๕๗} ภารกิจในการพัฒนาส่งเสริมการ ประกอบการและการลงทุนของเอกชนมาตกอยู่กับ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอม พลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งนอกจากจะเดินแนวนโยบายให้การร่วมมือและได้รับ การสนับสนุนทางการทหารจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังจะเป็นระบอบรัฐบาลที่

ให้การอุปถัมภ์อุ้มชู และปกป้องคุ้มครองกลุ่มผู้ลงทุนทั้งไทยและต่างชาติ อันเป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจที่ผลักดันเศรษฐกิจของประเทศเข้าไปผูกพันอยู่กับเศรษฐกิจโลกและทุนนิยมระหว่างประเทศอย่างแนบแน่นขึ้นเป็นลำดับ ตลอดจนมาจนทุกวันนี้

ในกรอบของสภาพแวดล้อมของการประสานอำนาจและผลประโยชน์ ระหว่างพลังราชการกับพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม อันเป็นภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ และกระแสพลังทุนนิยมระหว่างประเทศ ดังกล่าวมานี้เอง ที่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อตัวขึ้นภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” มาถึงจุดนี้ เราจะเริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนถึงแนวทางปฏิบัติที่แท้จริงทั้งด้าน “รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์” ของ “ระบอบปฏิวัติ” ใน “การสร้างสังคมใหม่” และความหมายของการ “สร้างชนชั้นกลาง” ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลกระทบอย่างสำคัญยิ่ง ต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็นรากฐานของพัฒนาการทางรัฐธรรมนุญในทศวรรษต่อ ๆ มา ในด้านหนึ่ง “ระบอบปฏิวัติ” ไม่แต่จะเปิดประตูการลงทุนและประกอบกิจการภาคเอกชนทั้งไทยและต่างชาติอย่างเสรีเท่านั้น หากยังอำนวยความสะดวก และผลประโยชน์จูงใจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาษีและผลกำไร^{๕๕} ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้บรรดาผู้ประกอบการธุรกิจการค้าได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาคมขึ้นอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน เป็นการเปิดสิทธิเสรีภาพให้สามารถรวมเป็นพลังต่อรองทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองต่อไปในอนาคต ผลก็คือได้เกิดกลุ่มธุรกิจการค้าและอาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งสมาคมการค้าขึ้นจำนวนมากมาย และรวดเร็ว ในจำนวนนี้มี ๓ กลุ่มที่จะได้มีบทบาทต่อรองและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไป สมควรเอ่ยถึงในที่นี้คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรม

กรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งรวมกันครบวงจรกิจกรรมทางด้าน การค้า การเงิน และอุตสาหกรรม^{๕๕}

ในทางตรงกันข้ามกับการสร้างเงื่อนไขเพื่อพัฒนาส่งเสริมการเติบโตใหญ่ ขยายตัวของกลุ่มธุรกิจ การเงินและอุตสาหกรรม ทางด้านการเมือง การใช้ อำนาจปฏิวัติอัน “จำเป็นต้องทำสำหรับป้องกันภัยอันตรายแก่ประเทศชาติและ ราชบัลลังก์”^{๖๐} เป็นไปในทางปิดกั้นบั่นทอนช่องทางที่สาธารณชนจะใช้แสดง ออก หรือรับรู้รับฟังข้อคิดเห็นและปัญหาต่างๆ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อปกป้อง ผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนในระบบเศรษฐกิจซึ่งผลประโยชน์ของ บรรดากลุ่มชนต่างระดับชั้น จะเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันโดยตรงยิ่ง ๆ ขึ้น เป็นลำดับ ในแง่ที่พลังอำนาจของสถาบันทหารภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” จึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการแปรเปลี่ยนจาก แนวทางของระบบประกอบการโดยรัฐมาสู่แนวทางของทุนนิยม และในแง่ที่ อีกเช่นกันที่พลังอำนาจทหารได้เข้ามาเชื่อมโยงอยู่กับชนชั้นนายทุนในสัมพันธ ภาพทางอำนาจใหม่ ภายใต้ “สถานการณ์ทางชนชั้น” ของช่วงทศวรรษแห่ง การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ใน “สถานการณ์ชนชั้น” นี้ ปัญหาการลิดรอน สิทธิเสียงทางการเมือง ไม่เพียงแต่จะกระทบกระเทือนบั่นทอนสิทธิธรรมชาติ และฐานะศักดิ์ศรีของบุคคลในความสัมพันธ์ต่ออำนาจรัฐ อันเป็นความหมาย ในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการลิดรอนผลประโยชน์อันเป็น ปัญหาเรื่องปากเรื่องท้องของคนส่วนใหญ่ด้วยโดยตรง ในประการสำคัญ เมื่อ พิจารณาจากแง่ของสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ทั้งหลายภายในชาติ ในวิถีทางการพัฒนาอันไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ “ระบอบ ปฏิวัติ”^{๖๑} มวลชนส่วนใหญ่จึงเท่ากับถูกตราหน้าให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็น ชนชั้นผู้เสียเปรียบมาโดยตลอด ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวนี้ นับเป็นอีกมิติหนึ่งของปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ความมุ่งหมายที่หยิบยกขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ ก็เพื่อเน้นให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์อันเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันระหว่างเศรษฐกิจ และการเมืองในปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมของช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ และทศวรรษ ๒๕๐๐ ประกอบกับแนวโน้มโน้มเอียงของกลุ่มผู้นำทหารที่เข้าไปร่วมผลประโยชน์อยู่กับกลุ่มธุรกิจการค้านี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขบังคับกำหนดความหมายที่แท้จริงของการใช้อำนาจปฏิวัติ เริ่มตั้งแต่ออกคำสั่งโดยประกาศของคณะปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง หรือว่าอาศัยประกาศใช้กฎอัยการศึกห้ามมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง และในที่สุดใช้ระบบให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมี “อำนาจพิเศษ” ดังเช่นอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า:-

“ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย”

“เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

อำนาจพิเศษ มาตรา ๑๗ นี้ จะได้เป็นต้นแบบที่นำไปใช้กับระบบรัฐธรรมนูญไทยทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร คือ ในปี ๒๕๑๕ ปี ๒๕๑๙ และปี ๒๕๒๐ แนวความคิดเรื่องอำนาจพิเศษนี้ นัยว่าได้มาจากแบบอย่างของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยนายพลเดอโกลว์ ซึ่งสู่อำนาจหลังการแตกสลายของสาธารณรัฐที่ ๔ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า:—

“หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้รับการข่มขู่คุกคามอย่างร้ายแรงและอย่างกะทันหัน และเมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ มีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาและสภารัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีสาส์นแจ้งให้ประชาชนทราบ”

....

“ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน”^{๖๒}

แต่ก็ทำนองเดียวกับการลอกเลียนแบบอย่างทั้งหลายมาจากต่างประเทศ “อำนาจพิเศษ” นี้ได้นำมาใช้ในสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่แตกต่างออกไปอย่างมากจากกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพราะในกรณีของอำนาจพิเศษและสิทธิขาดของประธานาธิบดีเดอโกลด์ โดยแท้จริงแล้ว ตั้งอยู่บนรากฐานของการเลือกตั้งจากประชาชน และยังมีภารกิจอยู่ด้วยองค์รัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เช่นกัน มิใช่เป็นอำนาจสิทธิขาดที่ช่วงชิงมาด้วยกำลังอาวุธ โดยปราศจากรากฐานการยินยอมเห็นชอบแต่ประการใดของประชาชน นอกจากการยอมจำนนด้วยความกลัว ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจ

พิเศษของประธานาธิบดีเดอโกลด์ จึงอยู่ภายในกรอบการควบคุมโดยพฤตินัยของมติมหาชนชาวฝรั่งเศส และจริงๆ แล้ว ก็ได้ใช้อำนาจพิเศษเพียงครั้งเดียวตอนที่คณะทหารและพลเรือนในอาณานิคมแอลจีเรียก่อการกบฏแข็งข้อขึ้นในเดือนเมษายน ปี ๒๕๐๔^{๖๓} แต่ไม่เคยใช้อำนาจพิเศษไปในทางกำจัดปราบปรามปรับแก้การเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ผิดกับอำนาจพิเศษ มาตรา ๑๗ ของไทย ซึ่งคงบังคับใช้ประกอบกับประกาศใช้กฎอัยการศึกยึดเยื้องสืบพิเศษ และใช้อำนาจนี้สั่งจับกุม และลงโทษถึงขั้นจำคุกและประหารชีวิตคนเป็นจำนวนมากด้วยกัน^{๖๔}

จริงอยู่ ตามทางที่ปฏิบัติ รัฐบาล “ปฏิวัติ” ใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา ๑๗ นี้ ต่อความผิดปกติบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และการค้ายาเสพติดให้โทษ และในแง่ที่ “ระบอบปฏิวัติ” คุงจะพอเป็นที่ยอมรับกันได้ในช่วงการตุลาการไทย เพราะ “แม้จะเป็นการใช้อำนาจซึ่งตามทฤษฎีต้องถือว่าเป็นอำนาจตุลาการก็ตาม แต่ถ้าเป็นคดีที่ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้เข้าแทรกแซง อิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามบทกฎหมายแต่อย่างใด”^{๖๕} แต่ถึงกระนั้นก็ก็ต้องไม่ลืมว่า ความผิดที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้น ได้ถูกใช้เป็นอาวุธกำจัดกลุ่มการเมืองฝ่ายหัวก้าวหน้าโดยตลอดในการเมืองของไทย และนี่เป็นเจตนารมณ์อันแท้จริงของบรรดากฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์นับตั้งแต่ฉบับแรกปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ทักษะว่าทำที่อันก่อนข้างจำนวนและรวมขอมของวงการตุลาการใน หลักการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่นนี้ จึงย่อมมีผลทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้ง “อิสระของตุลาการ” เองต้องสั่นคลอนลงไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะในที่สุด

แล้ว ก็ได้เป็นที่ยอมรับกันถึงขอข่ายการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ นี้
อย่างชัดแจ้งว่า :—

“...นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา ๑๗ หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำ มิได้อยู่ที่พฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่”^{๖๖}

ในประการสำคัญนอกจากนี้ ความเห็นที่ว่าสมควรใช้อำนาจ มาตรา ๑๗ ต่อพฤติการณ์เช่นไร ก็มีได้มีกรอบการควบคุมอะไรทั้งสิ้น นอกจากที่บัญญัติไว้ให้แจ้งสภาพทราบ ซึ่งก็เป็นเพียงสภาที่รัฐบาลปฏิบัติจัดจัดขึ้นมาเอง มิได้มาจากการเลือกตั้งหรืออยู่ในอาณาตื้นโตใจของประชาชน รวมความแล้วทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องขึ้นอยู่กั้บวิจารณ์ของรัฐบาลแต่ลำพังโดยแท้ ซึ่งอาจรวมไปถึงพฤติการณ์อะไรก็ได้ที่ขัดกับฝ่ายผู้ครองอำนาจ ดังที่รัฐมนตรียุติธรรมสมัยนั้นเองชี้แจงว่า “ภัยที่จะมีแก่ราชอาณาจักรได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นภัยที่จะมาจากภายนอกเสมอไป ภัยที่เกิดขึ้นจากภายใน จากการแทรกซึมของฝ่ายตรงกันข้าม จากการไม่พอใจของประชาชนพลเมืองในการปกครองบ้านเมือง ก็เป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อราชอาณาจักรเหมือนกัน....”^{๖๗} ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์อันเป็นเกือบจะเป็นช่องทางเดียวที่เหลืออยู่สำหรับแสดงออกซึ่ง “การไม่พอใจของประชาชนพลเมือง” ย่อมจะต้องตกเป็นเป้าของการใช้อำนาจระงับหรือปราบปรามด้วยการ “ส่งปิดหนังสือพิมพ์และจับกุมผู้ที่แฝงตัวอยู่ภายใต้นามของ ‘นักหนังสือพิมพ์’ อันเป็นนามที่มเกียรติ กระทำการเป็นเครื่องมือของ

คอมมิวนิสต์ หรือของผู้ที่ร้าย พยายามแต่จะสร้างความระส่ำระสายขึ้นใน ประเทศ....”๖๘

ได้มีการนำคดีจากการใช้อำนาจมาตรา ๑๗ ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลฎีกา หลายคดีด้วยกัน ผลของคำพิพากษาศาลฎีกาเหล่านี้ เท่ากับเป็นเครื่องยืนยัน เจตนาารมณ์ของ “ระบอบปฏิวัติ” ว่า “อำนาจตามมาตรา ๑๗ มีมากมาย ไม่มี ชีตจำกัด”๖๙ โดยนัยนี้อำนาจของรัฐบาล “ปฏิวัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร จึงกระตือรือร้นไปในแนวของระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จ จึงคำวิจารณ์น่าสนใจของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตุลาการคนสำคัญผู้หนึ่ง ที่ว่า:-

“โดยหลักของชาติประชาธิปไตยแล้ว อำนาจนิติบัญญัติบริหาร ตุลาการ ต้องเป็นอิสระต่อกัน ...ในชาติคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามเกี่ยวพันกัน ไปหมด ในทางปฏิบัติเป็นวิธีการของทรราชย์ การให้ความร่วมมือใน อำนาจทั้งสามฝ่าย จึงเหมือนกันจะให้เอาตามอย่างคอมมิวนิสต์ กฎหมาย มาตรา ๑๗ ก็เช่นกัน เป็นงานชั้นโบว์ดำของฝ่ายออกกฎหมายมา ศาล เป็นสถาบันอิสระในระบอบประชาธิปไตยอย่างนี้ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจ ทั้งศาลเทียบชำระความเอง”๗๐

แต่นั่นอย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงหลักการทั่วไปซึ่งย่อมไม่อาจนำมาใช้กับสถานการณ์ปฏิวัติ อันจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ. ๒๗-๒๘/๒๕๐๖ ยืนยันไว้ชัดแจ้ง สมควรนำมา แสดงให้เห็น ณ ที่นี้ :-

“...ยังมีเหตุที่ศาลฎีกา สมควรกล่าวให้เป็นที่สันักงษาต่อไปอีกด้วยว่า อันรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ใช้บังคับอยู่ใน

ปัจจุบันนี้ ปรากฏชัดจากข้อความในพระราชปรารภว่า ได้ตราขึ้นเฉพาะกาลสมัย เพื่อใช้ปกครองราชอาณาจักรให้เป็นที่เหมาะสมกับสถานการณ์หัวเลี้ยวหัวต่อ ในระหว่างที่เพิ่งมีการปฏิวัติสำเร็จไป จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญ ... จะเห็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ใช้ไปพลางก่อนนี้ ย่อมจะมีหลักการและอุดมการณ์เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อย่างถาวร ทุก ๆ กรณีไปไม่ได้ด้วยเอง ดังเช่นเพื่อความเหมาะสมแก่สถานการณ์ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาล สิทธิขาดเป็นพิเศษยิ่งไว้ในมาตรา ๑๗ นั้น และย่อมจะมีบทบัญญัติให้ครบถ้วนไปกรณีไม่ได้ด้วย จึงได้บัญญัติมาตรา ๒๐ ขึ้นเป็นหลักกว้าง ๆ ให้วินิจฉัยกรณีที่ไม่บัญญัติไว้ในธรรมนูญนี้ว่า ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตาม ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ข้อถงนจึงอาจเกิดขึ้นว่าอย่างไรจะนับว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามความหมายในมาตรา ๒๐ นี้ สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ซึ่งถูกยกเลิกไปหมดแล้วนั้น แม้จะมีลักษณะอันควร ถือว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยก็จริง แต่จะถือเอาว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามความหมายในที่นี้ทั้งหมด และเสมอไปย่อมไม่ได้แน่ เพราะหลักวินิจฉัยกว้าง ๆ ตามมาตรา ๒๐ นี้ มีไว้เพื่อความบริบูรณ์ของธรรมนูญการปกครอง เท่าที่ควรจะมีบัญญัติได้ในขณะนั้น จะกลับมาวินิจฉัยให้เกิดขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของธรรมนูญการปกครองไป หาชอบด้วยหลักการตีความไม่” (อภิศรพนานันท์ โดยผู้เขียนเอง)

และครั้นเมื่อพิจารณาทั้งสองไปแล้ว แนวความคิดความเข้าใจด้านศาลสถิตยยุติธรรม ก็จะสอดคล้องเป็นอันดีกับเป้าหมายและจินตนาการทางการเมืองของรัฐบาลปฏิวัติ เพื่อให้ “...ได้สร้างเสริมบ่อมปรากฏการณ์อันมั่นคงสำหรับ

ป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงรับการเชิดชูบูชา และทรงบำเพ็ญทศพิธราชธรรมได้สะดวกกว่าเมื่อก่อนการปฏิวัติ เรื่องหมิ่นพระบรมเดชานุภาพเรื่องลบหลู่ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะขององค์พระมหากษัตริย์จะไม่สามารถมีขึ้นในระยะปฏิวัตินี้ เมื่อมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรยังมีอยู่กำลังป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ ทั้งในค่านิยมและในค่านิจใจเข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่างน้อยพวกตัวการตัวแทน หรือผู้ที่โน้มเอียงไปในทางคอมมิวนิสต์ก็ไม่กล้าแสดงตนใช้หนังสือพิมพ์หรือชุมชนเป็นสนามโฆษณา มิตรประเทศทั้งหลายก็เข้าใจเราและเป็นทางที่เราจะสามารถพัฒนาประเทศชาติได้มากยิ่งขึ้น”^{๑๑}

แม้โดยนิตินัย ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและ “ระบอบปฏิวัติ” จะมีลักษณะเป็นการชั่วคราว แต่ทว่ามีผลกระทบระยะยาวต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ แนวความคิดทางนิติศาสตร์และตุลาการที่อ้างถึงข้างต้น นับเป็นเครื่องสะท้อนถึงข้อเท็จจริงของชีวิตทางการเมืองที่สถาบันศาลสถิตย์ยุติธรรมจำเป็นต้องให้การรับรู้และวินิจฉัยคดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง นั่นก็คือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพลังอำนาจฝ่ายทหารและการปฏิวัติรัฐประหารอันเป็นปัจจัยกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จุดใหญ่ใจความที่ต้องการย้ำ ณ ที่นี้มีอยู่ว่า โดยผลของประสพการณ์ทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย นอกจากจะได้สะสมเอาหลักความคิดความเชื่อเกี่ยวกับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแล้ว เมื่อล่วงมาถึงทศวรรษ ๒๔๙๐ และ ๒๕๐๐ ยังต้องประสบกับปัญหาที่จะต้องปรับหลักความคิดและหลักปฏิบัติอันเป็นผลสืบเนื่องจากการระดมการปฏิวัติรัฐประหาร สิ่งที่เราเรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” จึงต้องถูกกำกับ และผูกพันไปด้วย

กันกับ “การตีความ” อันโน้มเอียงไปในแนวอำนาจนิยม แม้หลักความเป็นอิสระของศาลเองก็ได้รับผลกระทบในกระบวนการพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ อย่างช่วยไม่ได้ ที่กล่าวเช่นนั้นมิได้หมายความว่าข้อจำกัดจาก “ระบอบปฏิวัติ” ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะเป็นของแปลกใหม่อะไร สำหรับระบบการเมืองการปกครองของไทย เพราะโดยพื้นฐานแล้วกลับจะมีส่วนที่เข้ากันกับ “ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ” ดังที่ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ตั้งข้อสังเกตไว้แล้วถึงอย่างไร สิ่งที่เรียก ๆ กันว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ก็ยากที่จะถือเอาได้ว่าได้รับการปลูกฝังรากฐานมั่นคงในสังคมวัฒนธรรมไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย จึงมีลักษณะผสมผสาน ระคนกัน ไประหว่างสองกระแสนิยมเหล่านี้ ข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือลักษณะผสมผสานที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องแสดงออกในรูปของบทบัญญัติในคำกฎหมายรัฐธรรมนูญเสมอไป หากแต่อาจไปปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายธรรมดา หรือคำวินิจฉัยของศาล หรือแม้ “ธรรมเนียม” ปฏิบัติ หรือละเว้น อันเป็นที่เข้าใจกัน รัฐธรรมนูญตามนัยประการหลังนี้ โดยพื้นฐานเป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายและการเมืองของปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร รวมทั้งคำสั่งและการกระทำหรือมาตรการนอกรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอำนาจการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะพยายามทำความเข้าใจต่อไปในบทนี้ด้วยเช่นกัน

แต่ก่อนที่จะก้าวไปพิจารณาถึงเรื่องของกฎหมายและมาตรการนอกรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ ยังมีข้อที่เห็นสมควรต้องคำนึงถึงในที่นี้ด้วยเกี่ยวกับองค์ประกอบทางสถาบันในแนวทางสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่ภายใต้

“ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไกราชการ มองจากแง่ของการจัดรูปสถาบัน อาจเป็นได้ว่าเป็นระบบที่ “พยายามรักษาสถานะเดิมของระบบสังคมไทย”^{๑๒} แต่ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมใหม่ของทศวรรษ ๒๕๐๐ องค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นฐานอำนาจรัฐที่มีบทบาทสำคัญในยุคของการเร่งรัดพัฒนาด้วยเหตุฉะนั้น ระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” จึงประกอบด้วยมิติของการเปลี่ยนแปลงไปในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นฐานอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งต่อฐานะความชอบธรรมของรัฐบาลปฏิวัติ การฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไกราชการในหลาย ๆ ด้านอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมหรือมาตรการ นอกรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งอาจมีจุดมุ่งหมายอยู่ในเบื้องแรกเพื่อเป็นการสร้างเสริมฐานะอำนาจของหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ต้องนับว่ามีความสำคัญต่อสัมพันธภาพทางอำนาจ และต่อกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองในพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญต่อ ๆ มา

ฐานอ้างอิงความชอบธรรมเบื้องต้นของการปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ก็คือสถาบันพระมหากษัตริย์ดังที่ประกาศของคณะปฏิวัติย้าถึงโดยเฉพาะว่า: -

“ในประการสำคัญที่สุด คณะปฏิวัติยึดมั่นอยู่เสมอว่าพระมหากษัตริย์กับชาติไทยจะแยกจากกันมิได้ ประวัติศาสตร์ของชาติไทยตั้งแต่ต้นมาจนบัดนี้ ตั้งอยู่บนรากฐานสถาบันที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติ และทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน คณะปฏิวัติจะรักษารากฐานแห่งสถาบันอันนี้ไว้โดยเต็มกำลังความสามารถ และจะกระทำทุกวิถีทางที่จะให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะจะมีให้มีการละเมิดอย่างหนึ่งอย่างใดต่อพระองค์ ต่อพระบรมวงศานุวงศ์ และต่อราชประเพณีที่ชาติไทยได้เชิดชูยกย่องมาตลอดกาล”^{๑๓}

ดังที่ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ ๒ ถึงปัญหาขัดแย้งและความล้มเหลวไม่
 อาจารย์อมรระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร
 จนถึงเกิดการสละราชสมบัติ การเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง
 ๒๔๗๕ ต้องเป็นไปโดยปราศจากองค์ประมุขในท่ามกลางการขัดแย้งและต่อสู้
 ช่วงชิงอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ และผลที่สقطพลังฝ่ายทหารได้เข้ามาเป็นตัวชี้ขาด
 การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่ออำนาจเกียรติ
 ภูมิของทหารตกต่ำลงไปเพราะผลของสงคราม การเมืองไทยจะเริ่มตั้งต้น
 ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยขึ้นอีกวาระหนึ่ง แต่แล้วในช่วงระยะเวลา
 อันสั้นก็กลับต้องตกเป็นเหยื่อของรัฐประหารจากคณะทหาร เพราะเหตุแตก
 แยกภายในกลุ่มผู้นำพลเรือนขาดสมานฉันท์อันจำเป็นสำหรับการดำรงคงอยู่
 ของระบอบรัฐธรรมนูญ การเมืองช่วงทศวรรษ ๒๔๗๐ ไม่ได้มีความหมาย
 อะไรนัก นอกเหนือไปจากเป็นการสิ้นสุดแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕
 มาสู่ยุคของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ ซึ่งก่อตัวเติบโตขึ้นมาจากรัฐ
 ประหาร ๒๔๗๐ ทำการรัฐประหาร และ “ปฏิวัติ” ขึ้นสู่อำนาจโดยเด็ดขาดใน
 ปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ ตามลำดับ ความเป็นผู้นำรุ่นใหม่มีผลทั้งในทางลบ
 และทางบวก กล่าวคือ ยังอาจต้องเผชิญกับปัญหาการยอมรับทั้งภายในและ
 ภายนอกหลังจากที่อยู่ภายใต้ร่วมเงาของจอมพล ป. พิบูลสงครามมาถึงทศวรรษ
 เต็ม ๆ แต่ในขณะที่เดียวกันไม่ต้องสืบทอดปัญหาถกถั่นขัดแย้งทางอุดมการณ์
 และการจัดรูปสถาบันดังเช่นที่คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ เคยประสบมาและยังคง
 ตกทอดมาจนถึงตอนปลายสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม^{๑๔} กลุ่มผู้นำใหม่จึง
 อยู่ในฐานะที่จะปรับแนวความสัมพันธ์เชิงสถาบันได้ง่ายและสะดวกกว่า ดังที่
 ทักษิณ เจริญเศียรณ ก็ได้ตั้งข้อสังเกตไว้เช่นกันถึงความเป็นไปได้ในข้อนี้ว่า:—

“กลุ่มผู้นำที่ทำการล้มล้างอำนาจของจอมพล ป. ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นกลุ่มที่จำเป็นต้องแสวงหาหลักการธรรมแห่งอำนาจทางการเมืองในระยะยาว และแหล่งที่มาของหลักการธรรมแห่งอำนาจแหล่งหนึ่ง ก็คือ จะต้องฟังการยอมรับของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยทางการและทางอ้อม ฉะนั้นการส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันนี้ จะส่งเสริมฐานะและอำนาจของรัฐบาล ปฏิวัติโดยเฉพาอย่างยิ่ง กลุ่มผู้นำ พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีบทบาทในการล้มอำนาจกษัตริย์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยตรงจึงสามารถหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกต่อต้านเจ้า จะเห็นได้ว่า ในระบบรัฐบาลปฏิวัติ บทบาทหน้าที่และเกียรติของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการส่งเสริมมากกว่ารัฐบาลก่อน ๆ”^{๑๕}

อันที่จริงแล้ว บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็นเพียงในเชิงทฤษฎีหรือนิทัศน์เท่านั้น เหตุการณ์รัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งโค่นอำนาจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามลงไปเป็นเครื่องบ่งบอกถึงน้ำหนักชขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ เป็นแต่ว่าแทนที่จะเป็นในเวทีและกระบวนการเมืองตามวิถีทางของระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ การเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธีกลับต้องทรงมีบทบาทชขาดระหว่างกลุ่มคู่ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันด้วยกำลังอาวุธ แน่นนอนชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ในระบอบการต่อสู้ทางการเมืองเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงของกำลังเป็นสำคัญ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นฝ่ายมีชัย ก็ด้วยอยู่ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ “ขอเวรคืนและมอบให้” ตั้งแต่กลางปี ๒๔๙๗ แสดงให้เห็นถึงฐานะการต่อสู้ช่วงชิงกันมีมาโดยตลอดหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ แต่ในขณะเดียวกัน

บทบาทชี้ขาดในส่วน ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสถานการณ์เผชิญหน้า ระหว่างฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามและฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้และผลที่ปรากฏออกมา ก็คงจะมีส่วนใกล้เคียง ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยของผู้ที่ว่ารัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ เป็นรัฐประหาร “โดยได้รับพระราชดำริเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”^{๑๖}

การปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ไม่เพียงแต่อำนาจจะเปลี่ยนมือไปเท่านั้น หากยังมีผลปรับเปลี่ยนฐานอ้างอิงความชอบธรรมแห่งอำนาจการเมืองด้วย กล่าวคือปรับเปลี่ยนจากแนวทางของกลุ่มก่อการ ๒๔๗๕ ซึ่งพยายามแสวงหาฐานความชอบธรรมจากวิถีทางรัฐสภาโดยการเลือกตั้งของประชาชน และหวนกลับไปสู่ฐานจากขนบธรรมเนียมการปกครองตาม “ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไป” การปรับเปลี่ยนในหลักการมูลฐานนี้มีอิทธิพลสำคัญไม่เฉพาะต่อการสถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ยังมีส่วนกำกับแนวความคิดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถาวรด้วย ดังที่จะได้นำมาพิจารณาถึงในตอนต่อ ๆ ไป จากทัศนะของคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ สถาบันประเพณีทั้งสอง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์กับสถาบันราชการ ประกอบเป็นฐานความชอบธรรมของอำนาจรัฐและรัฐบาล และต่างมีบทบาทหน้าที่เสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือในขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ “ทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติและทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน” สถาบันราชการทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่และสัมฤทธิ์ผลของ “รัฐบาลปฏิวัติ” เองในที่สุด

ในประการสำคัญ โดยอาศัย ฐานสถาบันราชการ นี้ที่คณะปฏิวัติประกาศเจตนารมณ์ และแผนดำเนินงานทั้งในต้นจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และในต้น

วางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ และเพื่อ “ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ”^{๑๓} ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นทันทีในปีเดียวกันกับที่มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ จัดตั้งสภาว่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ เป็นที่แน่นอนว่า สมาชิกภาพของสภาทั้งสองจะต้องประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะสำหรับสภาว่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนสมาชิก ๒๕๐ คน ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๗๕ เป็นนายทหารและตำรวจ ที่เหลือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการพลเรือน^{๑๔} ซึ่งได้รับมอบความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้ได้ “เป็นระบอบที่สร้างตราชูอำนาจ คือให้มีการถ่วงกันเกี่ยวพันกันเหมือนลูกโซ่...ไม่ให้ใครเอารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือถ่วงความเจริญของประเทศชาติ หรือโค่นล้มทำลายกันเพื่ออำนาจหรือประโยชน์ส่วนตัว.... เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ๆ มา ยังสร้างตราชูแห่งอำนาจไม่เพียงพอ เปิดทางให้คนบางคนบางพวกใช้สิทธิใช้อำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบอะไร ก่อความปั่นป่วนวุ่นวายจนบางครั้งมีพฤติกรรมที่น่าเสียใจ เสียศักดิ์ศรีของประเทศชาติ และสภาพผู้แทนราษฎรที่ต้องเอาเงินซื้อความสงบเรียบร้อยในสภา...”^{๑๕}

ในด้านการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้เกียรติและความสำคัญระดมบรรดานักวิชาการมาช่วยงาน แต่ก็เตือนให้ตระหนักในเป้าหมายของรัฐบาลปฏิวัติและภาระหน้าที่ให้ได้มาซึ่ง “แผนการถาวร ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้น ภายหลังจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสืบเนื่องกัน ไม่ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล...”^{๑๖}

ว่า: -

“ข้าพเจ้าใคร่จะขอร้องทำความเข้าใจไว้แต่บัดนี้ว่าสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจนี้ ไม่ใช่สภาพการเมือง ไม่ใช่สถาบันที่แข่งขันเอาแพ้เอาชนะกัน ไม่เหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งจะต้องขัดแย้งหักโค่นกัน สภานี้เป็นสภาพทำงาน ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือ พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศชาติ เป็นงานที่ต้องช่วยกันสร้างสรรค์ โดยเอาระบบครอบครัวมาใช้ เพราะชาติก็คือ ครอบครัวอันใหญ่ และงานเศรษฐกิจก็มีโซ่เอ็นโกล เป็นงานสร้างความเจริญ ความผาสุกในครอบครัวนั่นเอง เราจึงควรช่วยกันกึกช่วยกันทำอย่างครอบครัว และก็ต้องเป็นครอบครัวที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วย”^{๔๑}

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “ระบอบปฎิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่อาจมองเห็นความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมจะต้องเป็นกระบวนการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรอันกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ทุกกลุ่มทุกฝ่าย ในกรณีใดก็ตาม โดยวิสัยของ “ระบอบปฎิวัติ” เอง ไม่อาจเปิดโอกาสหรือช่องทางให้พรรคหรือกลุ่มใดได้มีส่วนแสดงออกให้ได้รับรู้รับฟังถึงปัญหาหรือผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนมีส่วนเกี่ยวข้อง หากเป็นเรื่องของ “พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ” เป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่เพียงแต่จะต้อง “ยึดหลักวิชาไว้แล้ววางแนวปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสม”^{๔๒} เป็นสำคัญ และในการนี้ตัวจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้แสดงบทบาท “พ่อขุนอุปถัมภ์” ครอบคลุมมาถึงทั้งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเข้ามาเป็นประธานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสียเองโดยตำแหน่ง

โดยอาศัยกรอบทางความคิดและอุดมการณ์ ในการพัฒนาประเทศชาติอันเปรียบเสมือน “ครอบครัวอันใหญ่” นี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติได้ขึ้นดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดในทุก ๆ ฝ่ายทั้งทางทหารตำรวจและพลเรือน ตลอดจนกำกับควบคุมแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอัน “เป็นงานสร้างความเจริญความผาสุกในครอบครัว” โดยนัยนี้ ฐานะอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน “ระบอบปฏิวัติ” จึงเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จครอบคลุมการกำหนดนโยบายและการบริหารทั้งปวง^{๘๓} ในส่วนของข้าราชการผู้เปรียบเสมือนสมาชิกอาวุโสในครอบครัวใหญ่ “ที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย” นี้ ต่างพึงมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับความสำคัญ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมจะเป็นที่ยอมรับและสนองตอบอย่างแข็งขันในหมู่มวลข้าราชการทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับบรรดาข้าราชการนักวิชาการรุ่นใหม่ซึ่งล้วนมีความกระตือรือร้นต่อบรรยากาศของการเร่งรัดพัฒนาตาม “หลักวิชา” ที่ได้รับการฝึกอบรมสั่งสอนกันมา^{๘๔} และที่สำคัญ ยังเป็นอิสระปลอดจากการวิพากษ์วิจารณ์หรือควบคุมใด ๆ ทางการเมืองจากสาธารณชนนอกเหนือไปจากให้สอดคล้องกับ “นโยบายที่เหมาะสม” ของรัฐบาลปฏิวัติ

ผลประการสุดท้ายที่สมควรกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของข้าราชการในฐานะเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของ “ระบอบปฏิวัติ” ก็คือ บทบาทการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ ในข้อนี้ก็อีกเช่นกัน เป็นการผันแปรออกไปจากการมุลฐานแห่งระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งถือหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังคงพยายามยึดรูปแบบของระบบรัฐสภา รวมทั้ง “ประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย”

(ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๒๐) หากแต่ว่าเป็นรูปแบบรัฐสภาที่อาศัยฐานข้าราชการ มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เห็นเป็นสิ่งอื่นใด ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นรัฐธรรมนูญปฏิบัติ อันถือว่าเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพื่อระงับ หรือปราบปรามภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ และเห็นจะเป็นเพราะเหตุนี้ที่ “ระบอบปฏิวัติ” ต้องอาศัยมาตรการทางทหาร ประกอบการปฏิบัติงานของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรการทางทหารเหล่านี้ อาจอยู่นอกขอบข่าย กฎหมาย รัฐธรรมนูญตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ทว่ามีผลกระทบทั้งทางนิติบัญญัติและพฤตินัยอย่างสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไป เพราะในส่วนหนึ่งก็เป็นผลสะท้อนถึงบทบาทอิทธิพลของพลังทหารในการเมืองไทย ซึ่งไม่แต่จะเข้ามามีบทบาทเฉพาะในการเปลี่ยนแปลงอำนาจเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยทั่วไปด้วยในขณะเดียวกัน

“ระบอบปฏิวัติ” กับหลักนิติธรรมของไทย

เป็นความจริงที่ว่า การเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทยคงเป็นไปตามกระแสของพลังฝ่ายทหารมาโดยตลอด สมดังที่ผู้นำกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ได้เคยตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ถึงบทบาททางการเมืองของ “ผู้ถืออาวุธของชาติ” ชตากรรมของระบอบรัฐธรรมนูญปี ๒๔๘๙ รวมทั้งของปี ๒๔๙๒ นับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดี หลักอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน (Civilian Supremacy) ย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้สำหรับระบบประชาธิปไตยที่ขาดพลังมติมหาชน ดังเช่นที่โจชาย คิวสเบิร์กได้เคยให้ข้อสังเกตไว้เช่นเดียวกัน ผลสืบเนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองภายใต้กระแสอิทธิพลของฝ่ายทหาร ก็คือ

ลักษณะการผสมผสานและผลักดันขัดแย้งในกระบวนการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือว่า นอกเหนือไปจากเป็นตัวบ่งชี้กำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงอำนาจ และแนวนโยบายของรัฐ รวมตลอดไปถึงอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยศักยภาพการใช้กำลังอำนาจรุนแรงแล้ว มาตรการใช้อำนาจทางทหารยังได้รับการสถาปนาฐานะทางนิติธรรมอย่างเป็นทางการเป็นระบบขั้นตามลำดับ แม้ในยุคของรัฐบาลคณะราษฎรเอง เราก็ได้เห็นกันมาแล้วถึงการใช้อำนาจแบบ ผลการและรุนแรงโดยอาศัยอ้างอิงความชอบธรรม “ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” อย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ และพระราชบัญญัติ ป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ เหล่านี้นับเป็นจุดต่างอย่างไม่อาจ ปฏิเสธได้ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของไทย แต่อย่างน้อยที่สุด การใช้ อำนาจแบบผลการและรุนแรงในยุคก่อนรัฐประหาร ๒๔๙๐ ก็ยังอาศัยกรอบ และรูปแบบของระบอบรัฐสภาเป็นหลักยึดถืออยู่ ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็โดยวิธีการ กากับควบคุมรัฐสภาและโดยอาศัยช่องว่างในหลักการพื้นฐานทางนิติศาสตร์ ของไทยซึ่งปล่อยให้การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐก็ดี และการคุ้มครองสิทธิเสรี ภาพของประชาชนก็ดี “เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ไม่ต้องสงสัย เลยว่าสูตรทางนิติศาสตร์ทำนองนี้ย่อมเท่ากับเป็นการเปิดช่องอย่างกว้างขวาง ให้เกิดระบบการใช้อำนาจผลการอันไม่จำกัด และในแง่ที่ระบอบรัฐธรรมนูญ อาจกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการทางรัฐสภาได้ในที่สุด

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ หลักประกันที่ยังอาจเป็นไปได้ก็เห็นจะได้แก่อำนาจ ฝ่ายตุลาการซึ่งจะต้องเป็นอิสระพอที่จะถ่วงดุลย์การใช้ อำนาจของฝ่ายอื่น ๆ และเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามระบอบรัฐธรรมนูญเสรี ประชาธิปไตย

“กล่าวโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น ‘กฎหมายของกฎหมาย’ รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงมีบทบัญญัติอันว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งด้วย โดยรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ กฎหมายใดจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญนานาชาติให้อำนาจไว้ ได้แก่เรื่องอันอาจกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจย่อมเป็นโมฆะ แม้กระนั้นก็ดี ปัญหาที่ว่าเรื่องใดกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศหรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่ศาลสูงสุดของประเทศ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยเสมอ”^{๔๕}

แนวความคิดเห็นและคาดหวังที่กล่าวนี้สะท้อนออกมาจากส่วนหนึ่งของวงวิชาชีพนิติศาสตร์ของไทย ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็คือการแสดงให้เห็นซึ่งทัศนะทางวิชาชีพในช่วงของ “ระบอบปฏิวัติ” และในปีเดียวกันกับที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ออกมายืนยันฐานะความเป็นกฎหมายของคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ปัญหาความถูกต้อง เหมาะสมของแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเช่นว่านี้รวมทั้งฐานะความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ คงจะต้องขอให้เป็นเรื่องถกเถียงกันต่อไปในวงวิชาชีพนิติศาสตร์ สำหรับประเด็นในที่นี้เพียงแต่จะได้พยายามทำความเข้าใจถึงผลกระทบของ “ระบอบปฏิวัติ” ที่มีต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันถือว่าเป็นหลักปฏิบัติที่ยึดถือกันในแวดวงนิติศาสตร์และตุลาการของไทย ความจริงแล้ว คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ จะเป็นตรรกอันต่อเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ ซึ่งให้การรับรองฐานะอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ที่ยึดอำนาจการปกครองได้เป็นผลสำเร็จ พิจารณาในแง่นี้ แนวคำพิพากษา

ศาลฎีกาทรงสองฉบับจึงนับได้ว่า เป็นภาพสะท้อนร่วมกันของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหาร ๒๔๙๐ เป็นต้นมาหลังจากนั้น

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่ว่าเป็นการเบี่ยงเบนออกไปจากแนวปฏิบัติทางการเมืองในหมู่กลุ่มผู้นำของคณะราษฎรที่ยึดกรอบและรูปแบบของระบอบรัฐสภาดังที่ได้เห็นกันมาแล้ว ความหมายของรัฐประหาร ๒๔๙๐ ไม่เพียงแต่เป็นการล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ซึ่งโดยหลักการถือได้ว่าเป็นพัฒนาการประชาธิปไตยสืบต่อไปอีกก้าวหนึ่งเท่านั้น หากยังเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่แนวปฏิบัติทางการเมือง โดยอาศัยมาตรการทางทหารเป็นหลักทั้งนี้ภายใต้กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งสถาปนาขึ้นมาจากผลของรัฐประหาร ตุลาคม ๒๕๐๑ นับเป็นจุดสุดยอดแห่งเอกภาพและอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายทหาร ถึงขั้นนี้กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ไม่ได้พอใจอยู่กับการใช้อำนาจและอิทธิพลในการกำกับควบคุมฝ่ายรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังได้นำเอามาตรการทางทหารมาใช้เป็นเครื่องมือกลไกในการใช้อำนาจปกครองและบริหารอย่างโจ่งแจ้งและตรงไปตรงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการประกาศใช้กฎอัยการศึกและคำสั่งของคณะปฏิวัติ ที่กล่าวเช่นนั้นไม่ได้หมายความว่าปฏิบัติการเหล่านั้นในตัวเองเป็นของใหม่เสียทั้งหมดทีเดียว หลังการปฏิวัติ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกมาแล้วรวม ๑๑ ครั้ง^{๕๖} สถิติสังเขปต่อไปนี้ คงจะพอชี้ให้เห็นภาพความแตกต่างระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกก่อนและหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ ได้ตามสมควร

- ครั้งที่ ๑ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดใหญ่ทหารบก
กรุงเทพฯ ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๗๖ ประกาศเลิกใช้
วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๗๖

- ครั้งที่ ๒ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่รวม ๒๔ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔
- ครั้งที่ ๓ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕
- ครั้งที่ ๔ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔
- ครั้งที่ ๕ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ ประกาศเลิกใช้ในเขตพื้นที่บางจังหวัด และคงประกาศใช้เฉพาะ ๒๖ จังหวัดที่เหลือเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๐ และประกาศเลิกใช้ทุกจังหวัด วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๐๑
- ครั้งที่ ๖ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ประกาศเลิกใช้ในบางจังหวัด (๓๗ จังหวัด) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๑๔ คงเหลืออยู่ ๓๔ จังหวัดในท้องที่ที่ทางราชการประกาศเขตแทรกซึม การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
- ครั้งที่ ๗ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔
- ครั้งที่ ๘ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางจังหวัด คงเหลือประกาศใช้ต่อไปเฉพาะ ๓๐ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๗

ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบในการใช้
กฎอัยการศึกใน ๓๐ จังหวัดเหล่านี้ ไปจนถึงสิ้นเดือน มีนาคม
๒๕๑๘

ครั้งที่ ๕ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกใน ๒ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑
เมษายน ๒๕๑๘ และเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๘ สภานิติ
บัญญัติมีมติเห็นชอบให้ใช้กฎอัยการศึกใน ๒๘ จังหวัดที่เหลือ
ต่อไปอีกจนถึงสิ้นเดือน มีนาคม ๒๕๑๙

ครั้งที่ ๖ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๖
ตุลาคม ๒๕๑๙

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

ในเบื้องต้นทีเดียว จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาการประกาศบังคับใช้กฎ
อัยการศึกครั้งที่ ๖ ยาวนานเป็นพิเศษ สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงบทบาท
ของมาตรการทางทหารในพัฒนาการทางการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” แต่
ข้อที่สำคัญยิ่งกว่านี้ก็คือปัญหาฐานอ้างอิงทางกฎหมายของการประกาศใช้กฎ
อัยการศึกโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร กฎหมายหลักว่าด้วยกฎอัยการศึก ได้แก่
พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่ากันโดยเคร่งครัดแล้ว ตามนัย
แห่งกฎหมายฉบับนี้ การประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำได้เฉพาะแต่ใน ๒
กรณี คือ โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก “เมื่อเวลา
มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอก

หรือภายในราชอาณาจักร” (มาตรา ๒) กรณีหนึ่ง และในอีกกรณีหนึ่งโดยประกาศของผู้บังคับบัญชาทหารในท้องที่ที่ “มีสงครามหรือจลาจลขึ้น” (มาตรา ๔) เป็นที่เห็นได้ว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ (ครั้งที่ ๖ และ ๗) กิติ หรือต่อมาโดยหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ครั้งที่ ๑๐) กิติ ย่อมไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อสรุปที่เป็นไปได้จึงมีอยู่ทางเดียวคือ แนววินิจฉัยที่ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกในกรณีเช่นนี้เป็นไปโดยอาศัยอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นพื้นฐาน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจของพระราชบัญญัติอื่นใดเป็นหลัก ในประการสำคัญ โดยที่คำสั่งของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมาย ประกาศใช้กฎอัยการศึกของหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงย่อมเท่ากับเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับแยกเป็นอิสระต่างหากจากพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗^{๘๗}

จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นอันคลี่คลายไปได้ โดยอาศัยการยืนยันรับรองจากแนววินิจฉัยจากแวดวงนิติศาสตร์และตุลาการของไทยเอง เกี่ยวกับฐานะของคณะปฏิวัติตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาตั้งกล่าวข้างต้น แนววินิจฉัยทางนิติศาสตร์ทำนองนี้ แน่นนอน อาจจะมีเหตุผลอยู่อย่างพอเพียงในตัวเองทั้งในแง่หลักการและหลักปฏิบัติ แต่ที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็ตรงที่ว่ากระแสนิติศาสตร์ที่ว่านี้ดูจะตรงและสอดคล้องเข้ากันเป็นอย่างดีกับแนวความต้องการของคณะรัฐประหาร ๒๕๓๐ ซึ่งได้แสดงออกมาเป็นแถลงการณ์ฉบับที่ ๑๕ ในนามของกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทยเพียงสองสามวันหลังจากที่ยึดอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ

“หนังสือพิมพ์เกียรติศักดิ์ฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๙๐ ได้กล่าวถึงปัญหาในระหว่างที่เกิดรัฐประหาร กล่าวคือ การลาออกของรัฐบาลเก่าและการเข้ามาของรัฐบาลใหม่ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีรัฐประหารทุกกรณี การกระทำรัฐประหารนั้น ในขั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารสำเร็จจนผู้กระทำรัฐประหารได้เข้าครองอำนาจอันแท้จริงในรัฐแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็นรัฐอธิปไตยมีอำนาจเลิกล้มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้ใช้ได้ และอาจออกรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ได้ บรรดาการกระทำที่ได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมย่อมไม่เป็นการละเมิดต่อไป...”^{๘๘}

ความรู้สึกกลัดกลืนขัดแย้งในหลักความคิดพอจะอนุมานได้จากคำซักถามของวุฒิสมาชิกท่านหนึ่งต่อการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำคณะรัฐมนตรีของตนเข้ามาขอความไว้วางใจจากรัฐสภาหลังจากคณะรัฐประหารทำการ “จับ” รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ให้ลาออกว่า:-

“ข้าพเจ้ารู้สึกห่วงใยในหลักประชาธิปไตย... จึงขอพูดเรื่องนี้ ซึ่งจัดว่าเป็นนโยบายสำคัญ ถ้าท่านจำไม่ผิดท่านคงจะระลึกได้ว่ารัฐบาล ๙๐ วันสมัยนายควง ฯ ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลแบบนี้ ข้าพเจ้าเคยขอให้สภาลงมติไว้วางใจโดยไม่ต้องซักครั้งหนึ่งแล้ว นี่สำหรับท่านจอมพล ฯ ผู้ซึ่งเป็นที่นับถือของชนส่วนมาก ข้าพเจ้าขอให้ท่านคิดถึงผลเสียให้ถี่ถ้วน เพราะว่าท่านเข้ามาไม่ถูกวิถีทางรัฐธรรมนูญ...การที่ให้ทหารทำรัฐประหารครั้งแรกนั้น ข้าพเจ้าเห็นใจ เพราะว่าราษฎรเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า แต่การทำครั้งที่สองไม่มีเหตุผล ข้าพเจ้าเป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์มีหน้าที่ยับยั้งในสิ่งที่ไม่เหมาะสม ต้องรักษาความยุติธรรมและแบบแผนของประชาธิปไตยไว้ จะปล่อยให้ทำกันพร่ำเพรื่อไม่ได้ ถ้ายินยอมให้เป็นไปต่อไปคนที่มีอาวุธก็ไม่ชอบรัฐบาลไหนก็จับให้ออก ต้องบอกคนที่ตนเห็นชอบ ถึงรัฐบาลนี้เองก็อาจถูกจับให้ออกสักวันหนึ่งก็เป็นได้ เพราะสิ่ง

ทั้งหลายในโลกนี้เป็นของไม่เที่ยง รัฐบาลมือเปล่ามี ๒๐ คน จะสู้คนมี
อาวุธอย่างไรได้”๕๘

ในส่วนของจอมพล ป. นั้น คำตอบก็คงยึดแนวกฎหมายรัฐธรรมนูญตามแบบ
ฉบับว่า :-

“...ตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้กล่าวไว้ว่า ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น
พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ทรงเลือกและเป็นผู้ที่ทรงแต่งตั้ง และเชื่อว่า
ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง ก็คงจะได้ทบทวนถามประธานสภา
เสียก่อนแล้วว่า ข้าพเจ้าสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่....
เพราะฉะนั้นที่ท่านสมาชิกได้กล่าวว่า ข้าพเจ้าเข้ามาไม่ถูกต้องตามวิถีทาง
รัฐธรรมนูญนั้น ข้าพเจ้าขอเรียนเพียงเท่านี้ ขอท่านได้โปรดวินิจฉัยเอา
เอง”๕๙

แต่คำตอบที่แท้จริงก็อยู่ที่แถลงการณ์คณะรัฐประหารฉบับที่ ๑๕ นั้นเอง
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ และ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ เพียงแต่เป็นการ
ยืนยันรับรองถึงสถานการณ์ทางอำนาจอันเกิดจากผลการปฏิวัติรัฐประหารซึ่ง
กำลังเข้ามาบีบบทบาทในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และนอกเหนือไปจาก
เหตุผลอ้างอิงทางทฤษฎีแล้ว ยังมีแง่คิดจากนักนิติศาสตร์ในฐานะปฤชชนอีก
อย่างเช่นที่มีท่านหนึ่งตั้งเป็นคำถามน่าสนใจว่า :-

“ตามหลักนิติศาสตร์ดังกล่าว คณะปฏิวัติจึงเป็น ‘รัฐอธิปไตย’ ซึ่งมีอำนาจ
สูงสุดในประเทศ ในฐานะนักนิติศาสตร์จะทำประการใด หากท่านดำรง
อยู่ในฐานะเป็นประธานศาลฎีกา เป็นนายกสมาคมทนายความแห่งประ
เทศไทย ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้าน
กฎหมาย จะให้ทำสิ่งที่เข้าแบบ ‘น้ำเชี่ยวขวางเรือ’ หรือจะทำตามลู่ตาม
ลมเช่นต้นอ้อ ไม่อาจหาญสู้พายุลมร้ายเช่นต้นไทร ก็เป็นการถ่วงถ่วงเกินไป
จะวินิจฉัยเช่นนั้น”๖๐

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาให้ถี่ถ้วน ประเด็นเห็นจะไม่ใช่เรื่องของ “น้ำเซียวขวางเรือ” หรือ “ลูตามลม” เพียงเท่านั้น เพราะคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ เองก็จะให้ข้อวินิจฉัยรับรองฐานะทางกฎหมายของอำนาจ คณะรัฐประหารไว้ด้วยเงื่อนไขข้อเท็จจริง ดังนี้:-

“ข้อเท็จจริงได้ความว่าใน พ.ศ. ๒๔๙๐ คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจ การปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะ เช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติ เพื่อบริหารประเทศชาติต่อไป มิฉะนั้น ประเทศชาติจะตั้งค้ำความสงบไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นกฎหมายอัน สมบูรณ์....” (อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

รวมทั้งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ซึ่งให้ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับฐานะ ทางกฎหมายของอำนาจออกกฎหมายของคณะปฏิวัติปี ๒๕๐๑ ก็จะมีนัยทาง เงื่อนไขข้อเท็จจริงของสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางอำนาจในทำนองเดียวกัน ว่า:-

“ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อใน พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจ ปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมา ด้วยความแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภานิติบัญญัติ ของประเทศก็ตาม ทั้งนี้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖....”

ความจำเป็นตามข้อเท็จจริงที่จำต้องยอมรับสภาพความเป็นรัฐธำธิปไตย และอำนาจออกกฎหมายของคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น พอเป็นที่เข้าใจได้ด้วย

เหตุผลทางพฤตินัยที่ว่า “เพราะการชอบด้วยกฎหมายแห่งการก่อให้เกิดขึ้นย่อมไม่ใช่คุณลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของอำนาจรัฐแต่อย่างใดเลย รัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจรัฐทันทีที่อำนาจเก่าได้ถูกขจัดให้หมดไปทันทีในอำนาจใหม่ซึ่งสามารถทำการได้สำเร็จย่อมเข้ามาแทนที่อำนาจเก่าวิถีทางแห่งการปฏิวัติได้แสดงด้วยว่าอำนาจใหม่ได้เกิดขึ้นอย่างผู้ครอบครองรัฐภายหลังที่อำนาจเก่าได้ถูกทำลายลงไปแล้ว”^{๕๒} นั่นก็คือตราบเท้าที่อำนาจปกครองยังตกอยู่ในมือของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ตราบนั้นคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารย่อมมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ครั้นเมื่อเงื่อนไขตามพฤตินัยเช่นนั้นยุติลงหรือจบสิ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบอำนาจการปกครองได้เข้าสู่สภาวะปกติแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่มีอยู่ต่อไปว่าคำสั่งของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น ๆ จะหมดสภาพบังคับเป็นกฎหมายไปด้วยหรือไม่อย่างไร ในประเด็นนี้ที่คณะทนายนิเทศศาสตร์จะยึดถือเอาว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายจะแก้ไขก็ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิวัติ”^{๕๓} ซึ่งก็หมายถึงว่าคำสั่งของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติยังคงสภาพเป็นกฎหมายมีผลบังคับอยู่ต่อไปตราบเท้าที่ยังไม่มีกฎหมายภายใต้กระบวนการทางรัฐธรรมนูญยกเลิกหรือแก้ไข

ข้อวินิจฉัยทำนองดังกล่าวนี้อาศัยอ้างอิงถึงความตามแนวปฏิบัติของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๐๒ และได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๒ และฉบับที่ ๑๖^{๕๔} ยิ่งกว่านั้น นอกเหนือไปจากกรณีตัวอย่างอ้างอิงเหล่านี้แล้ว ในทำนองวิชาการนิติศาสตร์ต่อมายังได้ตั้งข้อสังเกตเป็นหลักการเกี่ยวกับสถานภาพของคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติไว้ชัดเจนเป็นบรรทัดฐานน่าสนใจอีกด้วยว่า

“ประกาศ (ของคณะปฏิวัติ) ฉบับใดเป็นกฎหมายก็ยังคงใช้บังคับได้ ‘เสมอไป’ จนกว่าจะมีกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่ามาเปลี่ยนแปลงแก้ไข ทั้งนี้แม้ว่าคณะปฏิวัติจะสลายตัวไปแล้วก็ตาม....

“ศักดิ์ (hierarchy) ทางกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติ อาจพิจารณาได้จากเนื้อหาของประกาศนั้น ๆ เอง ว่ามีฐานะและศักดิ์อย่างไร เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒ (ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐) มีศักดิ์เท่ารัฐธรรมนูญ เพราะให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐ (ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐) มีศักดิ์เท่าประมวลรัษฎากร เพราะมีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร....

“ดังนั้น การแก้ไขหรือยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติประเภทนี้จึงต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่า เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น”๕๕

โดยนัยนี้ คำสั่งหรือประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติรัฐประหารจึงเท่ากับเข้ามาสวมรอยอย่างเหมาะสมเจาะกับระบบ และกระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการ ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญในภาวะปกติอันปลอดจากเงื่อนไขของการใช้อำนาจปฏิวัติหรือรัฐประหาร เป็นที่เห็นกันได้โดยไมยากนักว่า ถ้าหากการณ์เป็นไปเช่นนั้นแล้วไซ้ ผลต่อระบอบรัฐธรรมนูญของไทยย่อมไม่ต่างอะไรนักจากการยึดถือหลักกำลังอำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเท่ากับปลดล้างจุดมุ่งหมายของระบอบรัฐธรรมนูญในอันที่จะเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธีตั้งข้อสังเกตจากอีกแง่มุมหนึ่งของนักนิติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับปัญหาเรื่องหลักนิติธรรม:-

“...ถ้าจะว่ากันโดยย่อ ‘นิติธรรมวินัย’ ในปัจจุบันหมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทอคำนึงศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิ และ

เสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง....

“อย่างไรก็ดี ปัญหาที่น่าพิจารณาคือ ธรรมนูญการปกครองก็ดี ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยก็ดี ส่งเสริมนิติธรรมวินัยในค่าน้ำใจความค้ำครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลประการใดบ้างหรือหาไม่....

“เมื่อหวนมาพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยอีกครั้งจะเห็นได้ว่า แทนที่รัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลกลับเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญปฏิเสธไม่ยอมรับรู้ในเรื่องนี้โดยสิ้นเชิง และกลับส่งเสริมกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะจำกัดแค่นั้นเพียงใดก็ตาม...”^{๕๖}

ตรงนี้เองที่ปัญหาหลักอันขัดแย้งต้องเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในเมื่อมาตรการปฏิวัติรัฐประหารสามารถแปรสภาพเข้าสู่สถานภาพเป็นกฎหมายภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย แต่ทว่า บรรทัดฐานของทางราชการ เช่นว่านี้ ก็ไม่ได้เป็นที่เห็นพ้องกันเสมอไป อย่างน้อยก็จากแง่ของนักนิติศาสตร์ฝ่ายเอกชนอีกบางส่วนที่วินิจฉัยประเด็นเรื่องนี้อย่างตรงไปตรงมาว่า:—

“ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันด้วยความสนใจว่า เมื่อใดมีผู้จับอาวุธขึ้นก่อการปฏิวัติรัฐประหารจนยึดอำนาจไว้ได้ อำนาจนั้นเป็นอำนาจปกครองบ้านเมืองใครฝ่าฝืนจะโดนลูกตะกั่ว นอกจากนั้นภาษิตกฎหมายยังมีมาแต่สมัยกรุงโรมว่า *Inter arma silent leges* เมื่อใดเสียงปืนดังเมื่อนั้นกฎหมายหมดเสียง แต่กระนั้นก็เป็นปัญหาน่าคิดทางนิติปรัชญาว่า เมื่อ

เสียงปืนสงบเงียบลงไปแล้ว กฎหมายจะมีเสียงขึ้นมาจากข้างไม่ได้หรืออย่างไร กล่าวโดยเฉพาะมีปัญหาให้ตามกันได้ว่า เมื่อผู้ก่อการปฏิวัติได้นำรัฐธรรมนูญมาใช้ปกครองบ้านเมืองแล้ว คำสั่งต่าง ๆ ที่ออกไว้ก่อนนั้นจะยังใช้เป็นกฎหมายได้หรือ สำหรับคำสั่งที่จะออกมาภายหลังนั้นไม่มีปัญหาเพราะถ้าไม่ออกมาในรูปเป็นกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะใช้ไม่ได้ แต่สำหรับที่ออกมาก่อนก่อนข้างลำบาก เพราะเมื่อไปรับเข้าว่าเป็นกฎหมายแล้ว แม้จะอยู่ในลักษณะเป็นกฎหมายจำลองปกติก็น่าจะมีทางจะล้มเลิกได้ นอกจากออกกฎหมายยกเลิก มีอยู่อีกทางเดียวคือคำสั่งนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องหมดฤทธิ์ไปเองตามรัฐธรรมนูญ....”๕๗

ผู้เขียนเองไม่ใช่ นักนิติศาสตร์ แต่ก็อยากหาเหตุผลเป็นข้อคิดในที่นี้ว่า ในปัญหาเรื่อง “ศักดิ์” หรือสถานภาพทางกฎหมายของคำสั่ง หรือประกาศของคณะปฏิวัติ นั้น น่าจะต้องแยกวินิจฉัยให้แน่ชัดเสียระหว่างศักดิ์ทางกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ กับศักดิ์อันเทียบเท่ากฎหมายตามข้อเท็จจริงของสถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารซึ่งเป็นการชั่วคราวช่วยยาม ไม่ใช่สถานะปกติ ในแง่นี้ อย่างดีที่สุด คำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติก็มีศักดิ์หรือฐานะเพียง “เทียบเท่า” กฎหมายในสถานการณ์นั้น ๆ และซึ่งย่อมจะต้องหมดสภาพความเป็นกฎหมายไปทันทีโดยอัตโนมัติเมื่อประกาศใช้ระบอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ ถ้าสามารถแยกแยะกันได้เช่นนั้นแล้ว ในวงการตุลาการก็คงไม่จำเป็นจะต้องมีวคยพะวงกันอยู่ว่าจะทำตนเป็น “น้ำเซียวขวางเรือ” หรือ “ลูตามลม” กันที ซึ่งไม่ช่วยให้เกียรติศักดิ์ศรีของฝ่ายตุลาการรวมทั้งวิชาชีพนิติศาสตร์ของไทยดีขึ้นมาแต่ประการใด ตรงกันข้าม รังแต่จะทำให้เกิดเสื่อมศรัทธาในความไม่อยู่กับร่องกับรอยของสถาบันกฎหมายอันควรจะเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน ใน

ประการสำคัญถ้าหากจะให้บ้านเมืองตั้งมั่นอยู่ในความสงบเรียบร้อยให้ผู้คน
เคารพกฎหมายกันอย่างจริงจังแล้ว ความรู้ความเข้าใจในเรื่องศักดิ์ทาง
กฎหมายจำเป็นจะต้องเป็นหลักเป็นฐาน^๕ซึ่หนักกว่าที่เป็นอยู่ มิใช่เพียงสักแต่
วินิจฉัยกันไปตามความสะดวกปล่อยให้ไปตามเกณฑ์ของการใช้กำลัง
อำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเท่ากับว่า ฝ่ายตุลาการและวิชาชีพนิติศาสตร์กลายเป็นผู้
คุมหมิ่นดูแคลนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสียเองในที่สุด ผู้เขียนไม่อาจตั้ง
ความปรารถนาถึงขั้นให้ฝ่ายตุลาการหรือวงวิชาชีพกฎหมายลุกขึ้นมาต่อสู้ตอบ
โต้การปฏิวัติรัฐประหาร เพราะ “เมื่อใดเสียงปืนดัง เมื่อนั้นกฎหมายหมด
เสียง” พฤติการณ์เช่นนี้ เป็นที่เข้าใจได้ แต่ “กฎหมาย” ไม่อาจหมดเสียง
ได้ตลอดไป ทราบเท่าที่สังคมยังดำรงอยู่ หลักนิติธรรมอาจหมดเสียงหรือ
ชะงักกันไปชั่วขณะหนึ่ง แต่ก็จะต้องกลับฟื้นคืนสู่ภาวะปกติต่อไปหลังจากที่
“เสียงปืนสงบเงียบลงไปแล้ว” และถึงจุดนั้นคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติ
อันมี “ศักดิ์” เพียงเทียบเท่ากฎหมาย ย่อมจะต้องสิ้นสภาพทางกฎหมายไป
ตามพฤติการณ์ข้อเท็จจริงของการสิ้นสุดแห่งสถานการณ์ปฏิวัติ ทั้งนี้ตาม
นัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ และที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ดังกล่าว
ข้างต้น

รวมความแล้วสิ่งที่เรียกว่า “ศักดิ์ทางกฎหมาย” นั้นมิใช่เพียงแต่จะ
พิเคราะห์ดูจากเนื้อหาและเงื่อนไขฐานะสัมพันธ์ต่อคำสั่งหรือข้อบังคับอื่น ๆ
เท่านั้น หากยังจะต้องพิเคราะห์ถึงเงื่อนไขอันถูกกำหนดขึ้นจากพฤติการณ์
ข้อเท็จจริงของการปฏิวัติรัฐประหารเองด้วย การที่วินิจฉัยให้คำสั่งและประกาศ
ของคณะปฏิวัติมีผลบังคับเป็นกฎหมายตลอดไปจนกว่าจะมีพระราชบัญญัติอัน

เป็นกระบวนการนิติบัญญัติปกติมายกเลิกหรือแก้ไขนั้น เท่ากับว่าโดยนิตินัย เป็นการรับรองให้การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นสิ่งที่ชอบธรรมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเทียบเท่ากับวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดแล้วแต่ว่าจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ เช่นนี้ย่อมเท่ากับเป็นการใช้มาตรฐานสองชั้นนั่นเอง ยิ่งกว่านั้นมาตรฐานสองชั้นทำนองนี้ยังจะกลายเป็นหนามยอกอกอันสิ่งสถิตย์อยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมของไทยตลอดมา ตราบจนบัดนี้ และด้วยทัศนคติและแนววินิจฉัยทางนิติศาสตร์เช่นนี้ “ศักดิ์ทางกฎหมาย” ของรัฐธรรมนูญก็จะถือกันว่าเป็นแม่บทหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงเป็นที่น่าสงสัย เพราะยังจะต้องอยู่ภายใต้กำกับของคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติออกมายกเลิก หรือแก้ไขอยู่อีกเป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว และซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งนทางนั้น ก็ด้วยเหตุความสับสนปนเปกันระหว่างคำสั่งบังคับที่เกิดจากการใช้กำลังอำนาจ และคำสั่งบังคับอันเป็นผลของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ

ผลกระทบต่อหลักนิติธรรมย่อมเป็นที่เห็นได้ชัด จริงอยู่ ได้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติในกรณีที่ได้เห็นได้ชัดๆ อย่างเช่นพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้ง จึงสมควรยกเลิกคำสั่ง และประกาศดังกล่าว ซึ่งห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกันในทางการเมืองตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป แต่ถึงขณะนี้ ก็ยังคงมีคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับอยู่อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยเนื้อหาสาระ

ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นในค่านกคชิตีรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือว่าในค่านกก้าวกายอำนาจฝ่ายตุลาการ ตลอดจนในค่านระบบวิธีพิจารณาคดีอาญา^{๕๔}

นักนิติศาสตร์ท่านหนึ่งสรุปสภาพการณ์ทางการเมืองและกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “แบบแผนของกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหารสามารถวิวัฒนาการมาได้อย่างเป็นระบบ และมีสภาพบังคับค่อนข้างถาวรในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ก็เนื่องจากอาศัยการยืนยันความชอบธรรมตามกฎหมายจากสถาบันอำนาจตุลาการของไทยอีกด้วย”^{๕๕} แต่นอกจากว่าแนวคิดทางนิติศาสตร์และระบบกฎหมายไทยจะถูกปรับให้สอดคล้องเข้ากับก้าการปฏิวัติรัฐประหารในกระบวนการทางการเมืองแล้ว ทำที่และความสัมพันธ์ของคณะปฏิวัติรัฐประหารกับสถาบันตุลาการจะ เป็นที่เข้าใจในขอบข่ายระหว่างกัน เป็นอย่างดีตามสมควร ในค่านหนึ่งโดยหลักทฤษฎีแล้ว:-

“เมื่อคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองของประเทศเป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร...สิ้นสุดลง วุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมับรัฐธรรมนูญ แต่ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี ตามบทกฎหมายและประกาศของคณะปฏิวัติ หัวหน้าคณะปฏิวัติยอมใช้อำนาจทางตุลาการแทนศาลได้อย่างเด็ดขาด...”^{๕๖}

แต่ในแนวทางปฏิบัติในการปฏิวัติรัฐประหารของไทย :-

“แม้ว่าจะเป็นการปกครองโดยคณะปฏิวัติ แต่คณะปฏิวัติยังเห็นความสำคัญในอิสระของตุลาการอยู่ จึงได้ประกาศยืนยันให้ประกันไว้ด้วยว่า

‘จะเชิดชูรักษาไว้ซึ่งอิสรภาพของศาล ให้ศาลมีอิสระสมบูรณ์ในการพิจารณาพิพากษารรคดีตามกฎหมาย โดยมีต้องอยู่ในอาณัติ อิทธิพลหรือการแทรกแซงอย่างหนึ่งอย่างใดจากคณะปฏิวัติ หรือจากรัฐบาลที่ คณะปฏิวัติจะตั้งขึ้นเลยเป็นอันขาด’....

“...นอกจากกรณีพิเศษที่คณะปฏิวัติใช้มาตรการ (ลงโทษประหารชีวิตผู้ที่เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้)...(สำหรับ)คดีที่เข้าไปสู่ศาลสถิตยุติธรรมแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่า คณะปฏิวัติได้เข้าแทรกแซงแต่ประการใด ยิ่งคงให้ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีตามกฎหมายดังที่ประกาศยืนยันไว้”๑๑

ซึ่งหมายความว่า การที่ศาลยุติธรรมได้ทำหน้าที่พิพากษารรคดีตามกฎหมายก็ถือได้แล้วว่าศาลได้อิสระสมบูรณ์ แม้ว่าบรรดาตุลาการศาลอาญาทั่วประเทศทุกระดับจะได้ถูก “สั่ง” โดยประกาศของคณะปฏิวัติให้เป็นตุลาการศาลทหารไปก็ตาม ถึงกับตุลาการอาวุโสท่านหนึ่งแสดงความชื่นชมออกมาว่า “น่าขอบคุณรัฐบาลปฏิวัติที่ยอมรับนับถืออำนาจอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ไม่ได้ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนใด ๆ นั้น กว๊ว”๑๒

แต่ครั้งเมื่อฐานะอำนาจในการควบคุมบุคคลากรฝ่ายตุลาการจะต้องถูกกระทบกระเทือนจากฝ่ายคณะปฏิวัติอย่างเช่นในกรณีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๙ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๕ ทำที่อะลุ่มอล่วยของฝ่ายตุลาการจะเปลี่ยนไปเป็นปฏิกริยาตอบโต้ด้วยการชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรงและเจ็บขาดอรรถาธิบายจากวงตุลาการระดับสูงของไทยต่อไปนี้เป็นสาระสะท้อนอย่างดีถึงประเด็นปัญหาและความรู้สึกนึกคิดในเรื่องฐานะอิสระของฝ่ายตุลาการ

“...ข้าพเจ้าพร้อมด้วยผู้พิพากษาชั้นผู้ใหญ่ได้ร่วมกันพิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้โดยละเอียดแล้ว เห็นว่าประกาศฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสม เพราะทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเข้าควบคุมฝ่ายตุลาการอย่างไม่พึงกระทำในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย...”

“...ประกาศฉบับนี้กลับจัดให้ฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมฝ่ายตุลาการโดยสิ้นเชิงด้วยการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการอันเป็นสถาบันซึ่งควบคุมดูแลผู้พิพากษาเสียใหม่...”

“เท่าที่เคยเป็นมานั้น คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโสโดยตำแหน่งและโดยผู้พิพากษาทั่วราชอาณาจักรเลือกตั้งกันขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลผู้พิพากษาด้วยกันเอง แต่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้กลับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตุลาการ และยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งกรรมการตุลาการได้อีก ๔ นาย แทนที่จะให้เป็นเรื่องของผู้พิพากษาเลือกตั้งกันเอง นอกจากนี้ข้าราชการตุลาการบำนาญซึ่งเป็นผู้ที่วงการตุลาการคารวะในฐานะเป็นบรรพบุรุษผู้ที่มีทั้งอาวุโส ทั้งประสบการณ์และความเป็นอิสระก็ถูกตัดไม่ให้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการตุลาการต่อไป ส่วนข้าราชการชั้น ๔ ถึงชั้น ๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่ายังมีอาวุโสไม่สูงพอที่จะควบคุมดูแลผู้พิพากษาอื่น กลับมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นกรรมการตุลาการ ได้จึงเท่ากับให้เด็กมาปกครองผู้ใหญ่ จะก่อให้เกิดความลัทธิและความระส่ำระสายขึ้นในวงการตุลาการ

“สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราสำคัญๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ เช่นยกเลิกมาตรา ๓๕ ทวิ และมาตรา ๓๕ ทริ ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลผู้พิพากษาอย่างเด็ดขาดโดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของคณะกรรมการตุลาการอย่างที่เคยปฏิบัติมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประกาศ

คณะปฏิวัติฉบับนี้ลดฐานะของคณะกรรมการตุลาการจากผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิอันเด็ดขาดในการควบคุมดูแลผู้พิพากษาทั้งปวงมาเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น^{๑๐๓}

ปฏิกริยาตอบโต้อย่างหนักแน่นของฝ่ายตุลาการนี้ ได้รับการสนองตอบด้วยดีและนับพลันจากรัฐมนตรีของคณะปฏิวัติโดยเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๙ ดังกล่าวในวันเดียวกันกับที่เข้าแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งลงมติรวดเดียวสามวาระให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งให้มีผลย้อนหลังให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ คือ ถัดจากวันออกประกาศฉบับที่ ๒๕๙ เพียงวันเดียว^{๑๐๔}

จากกรณีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๙ นี้ จึงเป็นอันว่าอย่างน้อยที่สุดสถาบันตุลาการและวงการนิติศาสตร์สามารถระดมมติมหาชนให้เกิดพลัง “น้ำเซียวขวางเรือ” และเรียกร้องให้หลักการอันเกี่ยวกับอิสระของผู้พิพากษาได้กลับคืนมาในระดับหนึ่ง เพราะ “เกิดความหวั่นเกรงว่าคณะกรรมการตุลาการจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าแก่ผู้พิพากษาได้เต็มภาคภูมิ อันนี้เป็นข้อสำคัญที่ประชาชนเขาไม่เห็นด้วย เขาก็เดินขบวน เขาก็คัดค้าน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นสิ่งที่เราไม่ควรลืม สิ่งที่ผมเห็นว่าเป็นนิมิตดีสำหรับยุคนี้ ก็อยู่ที่ว่าทางรัฐบาลรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังจะเห็นว่ารัฐบาลได้รับเสนอกฎหมายยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ และกลับไปใช้กฎหมายปี ๒๔๙๗ แล้วในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ผ่านกฎหมายอันนี้ออกไปเรียบร้อยในเวลาไม่ถึงสองอาทิตย์...”^{๑๐๕} โดยนัยนี้อิสระของฝ่ายตุลาการจึงอาจแยกแยะออกเป็น ๒ ด้านด้วยกันตามทัศนะที่เห็นว่า “อิสระของตุลาการซึ่งกำลังจะริบหรือลงด้วย

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๙ จึงสดใสดังนั้น อนาคตจะเป็นอย่างไร จะอับเฉาหรือแจ่มจรัส เครื่องใช้คือรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นใหม่ต่อไปนั้นอย่างหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการจะก้าวหน้าต่อไปหรือถอยหลังอีกอย่างหนึ่ง”^{๑๐๖} ความสำเร็จในการต่อสู้ตอบโต้ให้ได้หวนกลับไปสู่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ปี ๒๕๔๗ พิสูจน์ให้เห็นได้ว่า อิศระของตุลาการด้านที่เกี่ยวกับอำนาจและระเบียบภายในสามารถยืนหยัดดำรงตนอยู่ได้ทั้งในสถานการณ์ “น้ำเซียว” ของการปฏิวัติรัฐประหารและในสภาวะปกติภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องเสมอมา ในขณะที่เดียวกันกับที่อิสระของตุลาการในด้านที่เกี่ยวกับการธำรงรักษาลักษณะนิติธรรมตามระบอบรัฐธรรมนูญต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมโดยคุณฉ้อฉลและอย่างต่อเนื่องเสมอมา เช่นเดียวกันทั้งในสถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารและภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสี่ระดับนี้ด้วย “ศักดิ์ทางกฎหมาย” ของคำสั่งและประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติ ซึ่งแนวทฤษฎีการ “พิเคราะห์” ที่ความของฝ่ายตุลาการและวิชาชีพนิติศาสตร์เองยังไม่สามารถมองเห็นได้ว่าชัดหรือแย้งต่อทั้งเจตนารมณ์ และบทบัญญัติแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ที่เห็นได้ชัดก็คือแนวทฤษฎีการพิเคราะห์ที่ความเช่นว่านี้สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีต่อเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ยืนยันว่า:-

“...เกี่ยวกับคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัตินั้นจะมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ในวันที่ ๒๐ มิถุนายน (๒๕๑๑) นั้น เรื่องนี้ไม่มีปัญหา ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อยู่ตลอดไปจนกว่าจะมี พ.ร.บ. ยกเลิก เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป และเป็นที่ยอมรับกันทั้งในวงการนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ทั่วโลก....แม้จะไม่อ้างหลักสากลในทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์

ใน พ.ร.บ. นิรโทษกรรม (พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑, พ.ศ. ๒๕๐๒) ก็กล่าวไว้ชัดแจ้งแล้ว...ซึ่งทั้งนี้ก็นำมาจากหลักสากลนั่นเอง ดังข้อความที่ว่า ‘...บรรดาประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปใด และไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในบริหารราชการ หรือในทางนิติบัญญัติ ให้ถือว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่ชอบ และใช้บังคับได้สืบไป’

“ท่านผู้ฟังที่เคารพในระบอบประชาธิปไตยนั้น มันผู้ใดที่ไม่เคารพตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ และใช้บังคับอยู่หรือไม่ยอมรับรู้หรือปฏิเสธเสียซึ่งข้อแปะของบ้านเมือง มันผู้นั้นย่อมมิใช่เสรีชนในระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นเสรีชนในระบอบเผด็จการ หรือระบอบอนาธิปไตยมากกว่า....”^{๑๑๑}

“ระบอบปฏิวัติ” กบการสถาปนาประชาธิปไตยแบบไทย

โดยพฤกษการณที่เดินทางไปทางการเมืองหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ หลักนิติธรรมของไทยจึงตกอยู่ภายใต้การอบเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติรัฐประหารมาตามลำดับ และโดยนัยเดียวกันศักดิ์ทางกฎหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญยังต้องถูกตีกรอบให้อยู่ในกำกับเงื่อนไซของคำสั่ง และประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร รัฐประหาร ๒๔๙๐ เป็นทางผ่านไปสู่การสร้างความเป็นปึกแผ่นของพลังอำนาจกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ และในที่สุดการ “ปฏิวัติ” ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่งในรูปของ “ประกาศของคณะปฏิวัติ” เพียง ๓ เดือนเศษ แต่ทว่ายังคงดำรงสถานภาพของคณะปฏิวัติอยู่ต่อไป ภายหลังจัดตั้งรัฐบาลปฏิวัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ ฐานะและบทบาททางการเมืองของคณะปฏิวัติได้รับการอธิบายที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ดังนี้ :-

“คณะปฏิวัตินั้น โดยเนื้อแท้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสภาวรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เพราะคณะปฏิวัติไม่ใช่สถาบันฝ่ายรัฐ แต่เป็นสถาบันฝ่ายพรรค (Party) การที่คณะปฏิวัติเข้าทำหน้าที่กลไกรัฐเสียเองในระยะสั้น ๆ เมื่อปฏิวัติใหม่ ๆ นั้น เป็นกรณีพิเศษเท่านั้น พอจัดตั้งรัฐบาลแล้ว คณะปฏิวัติก็ทำหน้าที่สถาบันพรรคแต่อย่างเดียว ไม่ทำหน้าที่สถาบันรัฐอีกต่อไป”^{๑๐๘}

นอกจากนี้ ยังจะต้องแยกแยะระหว่างหัวหน้าหรือสมาชิกคณะปฏิวัติในฐานะ “บุคคลเอกชน” กับคณะปฏิวัติในฐานะเป็น “พรรคการเมือง” อีกด้วย จริงอยู่การแยกแยะเช่นนี้มายากันตอนรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ทำการยึดทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตหัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี ซึ่งเพิ่งถึงแก่อนิจกรรม แต่แนวความเข้าใจนี้ยังมีนัยสำคัญทางการเมืองต่อการต่อเนื่องและสืบทอดขององค์การจัดตั้งและเจตนารมณ์ของการปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ด้วยในขณะเดียวกัน

“ไม่เป็นการยากที่จะเข้าใจได้ว่าจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นบุคคลเอกชน แต่คณะปฏิวัติเป็นพรรคการเมือง บุคคลกับพรรคการเมืองนั้นเป็นคนละอย่าง ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน จอมพลสฤษดิ์ไม่ใช่คณะปฏิวัติ และคณะปฏิวัติก็ไม่ใช่จอมพลสฤษดิ์ จอมพลสฤษดิ์เป็นเพียงบุคคลคนหนึ่งในคณะปฏิวัติ ถึงแม้จะเคยเป็นถึงหัวหน้าคณะปฏิวัติ....

“การปฏิวัติ ‘๒๐ ตุลาคม’ ไม่ใช่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ แต่เป็นการปฏิวัติของคณะปฏิวัติ บุคคลในคณะปฏิวัติเสียหายได้ ตายได้ แต่คณะปฏิวัติไม่เสียหายและไม่ตายไปตามบุคคล คณะปฏิวัติดำรงคงอยู่ด้วยความมุ่งหมายอันแจ่มจรัสเพื่อชาติไทยและชาวไทย คณะปฏิวัติจะสิ้นสุดก็ต่อเมื่อหมดความต้องการและหมดความจำเป็นแห่งยุคสมัยเท่านั้น”^{๑๐๙}

นั่นก็คือ “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ได้จัดตั้ง ระบบอำนาจคู่ขนานโดยมีคณะปฏิวัติในฐานะองค์กรพรรคทำหน้าที่กำกับควบคุมองค์กรรัฐอันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี และสภาว่าง รัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในลักษณะนี้ อย่างน้อยในแง่รูปแบบยุทธวิธีการจัดตั้งทางการเมืองของ “ระบอบปฏิวัติ” จึงมีส่วนคล้ายคลึงกับระบบสังคมนิยมแบบพรรคเดียว ซึ่งมีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขนานควบคู่กันไปกับองค์กรรัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ใน “ระบอบปฏิวัติ” ความสัมพันธ์ระหว่างสามองค์กรเหล่านี้มีอยู่ว่า:—

“สภาว่างรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลเหมือนกันในข้อที่ต่างก็เป็นสถาบันฝ่ายรัฐ (State) หรือเป็นกลไกรัฐ (State machine) ด้วยกัน แต่ต่างกันในเรื่องที่สภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้เป็นอิสระแก่กันในเรื่องที่ต่างก็ทำหน้าที่แตกต่างกันของตน และไม่แทรกแซงก้าวล่วงซึ่งกันและกัน ยิ่งกว่านั้นนโยบายของคณะปฏิวัติยังถือว่าให้แยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน ซึ่งจะให้อยู่ในฐานะที่คานกัน เพื่อคุลย์แห่งอำนาจที่เหมาะสมกับสภาวะการณของประเทศไทย อันจะยังให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง....การพิจารณาว่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของสภาว่างรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะเข้ายุ่งเกี่ยวหาได้ไม่....

“แต่การแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารนั้น มิใช่แยกโดยเด็ดขาด มีความเชื่อมโยงโดยทางพรรคซึ่งในปัจจุบันก็เชื่อมโยงทางคณะปฏิวัตินั้นเองเป็นสำคัญ”๑๐

จะอย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงคงมีอยู่ว่า วัตถุประสงค์ของคณะปฏิวัติกับคณะรัฐบาลโดยแท้จริงก็ได้แก่กลุ่มผู้นำชุดเดียวกันนั่นเอง เพราะฉะนั้น การที่จะพยายามหลีกเลียงอธิบายไปในทางที่ว่า ไม่ได้มีการก้าวล่วงแทรกแซงจาก

ฝ่ายรัฐบาลในกิจการของสภาว่างรัฐธรรมนูญตามนัยแห่งหลักการแยกอำนาจนั้น^{๑๑} จึงยากที่จะรับฟังได้ เพราะภายใต้ “ระบอบปฎิวัติ” พรรคก็คือรัฐบาล และรัฐบาลก็คือพรรค ทั้งสองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การ “เชื่อมโดยทางพรรค” โดยเนื้อแท้แล้วก็คือการกำกับควบคุมของรัฐบาลนั่นเอง แต่เนื่อก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของความแตกต่างระหว่างหลักการจัด แยกอำนาจ องค์กรเพื่อคานและถ่วงดุลย์อำนาจ กับหลักการจัดแยกหน้าที่องค์กรเพื่อคุมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ แนวปฏิบัติอย่างแรก เป็นไปได้ในสภาพของสังคมที่ประชาชนเป็นฐานและแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย ส่วนแนวปฏิบัติอย่างหลังเป็นแนวโน้มเอียงที่เป็นไปได้ในสภาพของสังคมที่ประชาชนมิได้มีอำนาจเช่นว่านั้น

แน่นอนทั้งสองกรณี ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ในสภาพของสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยอาศัยการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเครื่องบ่งบอกอยู่ในตัวเอง ถึงลักษณะสัมพันธ์ภาพทางอำนาจที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการคานและถ่วงดุลย์อำนาจอย่างจริงจังได้ เราได้เห็นกันมาแล้วถึงผลกระทบของการปฏิวัติรัฐประหารต่อฐานะอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งมีฐานที่มาและระเบียบบริหารภายในเฉพาะของตัวเอง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลและสภาว่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลการจัดตั้งของคณะปฏิวัติแล้ว จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติย่อมจะเป็นใหญ่และเป็นอำนาจกำกับวิถีทางขององค์กรรัฐทั้งสองโดยตลอดรวมทั้งแนวการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น ถึงแม้ว่าสภาว่างรัฐธรรมนูญจะประกอบไปด้วยบุคคลทั้งที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกของคณะปฏิวัติและอาจมีทัศนะต่างๆ กันไปก็ตาม แต่ด้วยอิทธิพล “เชื่อมโยงโดยทางพรรค” ดังกล่าวนี้อเอง ในทางปฏิบัติ:-

“รัฐธรรมนูญใหม่นี้จึงได้ร่างขึ้นตามนโยบายของคณะปฏิวัติ ก็ในเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นตามนโยบายของคณะปฏิวัติไปสอดคล้องกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญที่ต่างก็ทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของชาติขึ้นได้แล้ว เราก็มองเห็นความจริงที่ปรากฏขึ้นใน ๒ แง่ด้วยกัน แง่หนึ่ง ก็คือ นโยบายของคณะปฏิวัติเป็นนโยบายที่ถูกต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง และในอีกแง่หนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้แสดงผลของลักษณะพิเศษนั้นขึ้นแล้ว กล่าวคือ ได้สร้างความเป็นน้ำหนึ่งเดียวกัน หรือที่เรียกว่า ‘UNITY’ หรือ ‘เอกภาพ’ ก็ได้ให้เกิดขึ้นแล้วในชาติสมาชิกสภาว่าง ๆ จึงออมชอมกันสร้างสรรค์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาได้ด้วยความเต็มใจพร้อมเพรียงกัน”^{๑๒}

ดังนั้น นอกเหนือไปจากระบบอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว “ระบอบปฏิวัติ” ยังจัดตั้งระบบพรรคขึ้นกำกับแบบแผนและแนวทางของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ และภายใต้การกำกับหรือ “เชื่อมโยงโดยทางพรรค” นี้เองที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบไทยได้บรรลุผลออกมาทั้งนี้บนรากฐานของ “นโยบายที่ถูกต้อง” ของคณะปฏิวัติและ “เอกภาพ” ภายในชาติ ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” อำนาจฝ่ายต่างๆจึงรวมศูนย์อยู่ที่คณะปฏิวัติอันเป็น “สถาบันฝ่ายพรรค” อย่างเด็ดขาดและเกือบโดยเบ็ดเสร็จ แต่ถึงกระนั้น การอธิบายอ้างอิงในเชิงอุดมการณ์ประชาธิปไตย ก็มีความหมายและความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของคณะปฏิวัติ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นด้วยตระหนักถึงความสำคัญขั้นตัวทางการเมือง ซึ่งกำลังพัฒนาขยายตัวกว้างขวางขึ้นตามลำดับในหมู่ประชาชนคนไทย หรือว่าอีกส่วนหนึ่งด้วยเหตุผลความจำเป็นที่จะ

ต้องสร้างฐานอ้างอิงความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่เชื่อว่าเป็นไป
 ในทางที่ก้าวหน้า ไม่ใช่ถอยหลังโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า “การ
 ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม” เป็นขั้นสำคัญที่สุดในวิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประ
 เทศไทยสืบต่อจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ คือการก้าว
 จากประชาธิปไตยแบบตะวันตกไปสู่ประชาธิปไตยแบบไทย นี่คือความหมาย
 อันสำคัญของการปฏิวัติ ‘๒๐ ตุลาคม’”^{๑๑๓} ประเด็นอยู่ที่ว่า ประชาธิปไตย
 ไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องของรูปแบบภายนอกเท่านั้น หากจะต้องดูที่ “เนื้อแท้”
 เป็นสำคัญ “เนื้อแท้ของการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และ
 เพื่อประชาชนคืออะไร? ก็คือ การปกครองที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของ
 ประชาชนสามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง และ
 สามารถสนองความต้องการที่ชอบธรรมของประชาชน”^{๑๑๔} โดยนัยนี้ “เนื้อ
 แท้” ของประชาธิปไตยก็คือผลที่ประชาชนพึงได้รับ ส่วน “หนทางและ
 วิธีการที่จะบรรลุผลเช่นนั้นย่อมไม่ตายตัว . สุกแล้วแต่สภาวะการณ์ กาละและ
 เทศะ ตัวอย่างเช่นการเลือกตั้งซึ่งเป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ในสภาพแวดล้อม
 อย่างหนึ่งมีความจำเป็นจะต้องใช้การเลือกตั้งสำหรับบรรลุผลเช่นนั้น แต่ใน
 สภาพแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง การเลือกตั้งกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผล
 เช่นนั้น จึงต้องระงับการเลือกตั้งไว้ก่อน ดังนี้เป็นต้น”^{๑๑๕}

รวมความแล้ว ในทัศนะของคณะปฏิวัติ ผลหรือจุดหมายปลายทางของ
 ประชาธิปไตยย่อมมีอยู่ตรงกัน แต่มรรคหรือวิธีการอาจแตกต่างกันออกไป
 ตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ประชาธิปไตย “แบบรัฐสภา” ของตะวันตกนั้น “ใช้ไม่ได้กับประเทศด้อยพัฒนา
 ก็เพราะว่า ประเทศด้อยพัฒนานั้น รากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังอ่อนแอ

ถ้าปล่อยให้การต่อสู้ทางการเมืองเป็นไปอย่างไม่มี การจำกัดแล้ว ก็คงจะเลยมอง
 กลายเป็นการต่อสู้ที่ไม่มีระเบียบวินัย เมื่อเกิดสภาพอนาธิปไตยขึ้นแล้ว ก็เปิด
 โอกาสให้แก่ นักเผด็จการเข้ามายึดครองได้ซึ่งทั้ง ๒ ชนิดนี้ ล้วนแต่ทำให้ประ
 เทศชาติเสถียรภาพทั้งสิ้น...อีกด้านหนึ่ง ประเทศด้อยพัฒนานั้นต้องการพัฒนา
 ประเทศและการพัฒนาประเทศนั้น จะต้องมึเสถียรภาพทางการเมืองและต้อง
 ใช้เวลา..."^{๑๑๖} จากทัศนะของคณะปฏิวัติ ประชาธิปไตยในประเทศไทยได้มี
 การวางรากฐานเป็นระดับกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ความผิดพลาดของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน
 เดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ อยู่ที่การนำเอาประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของตะวันตก
 มาใช้ทั้งคุ่น ซึ่งไม่สอดคล้องเข้ากับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย
 จึงจำเป็นต้องเลิกล้มไปเสีย เพื่อจะได้ "สร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสม
 สมกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของไทย (กล่าวคือ) จะสร้างประชาธิปไตย
 ของไทย ประชาธิปไตยแบบไทย (Thai Democracy)"^{๑๑๗} ในขณะเดียวกัน
 การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมก็ไม่ได้จำกัดอยู่ที่การจัดให้มีรัฐ
 ธรรมนูญที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงเท่านั้น หากโดยสาระ
 แล้ว ยังหมายถึงการสร้างสังคมใหม่ทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง
 เศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ทั้งหมดเหล่านี้จะประกอบเป็นรากฐาน
 อันจำเป็นต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญอันมั่นคงถาวรอย่างแท้จริง โดย
 เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทยซึ่ง "ราก
 ฐานทางเศรษฐกิจและทางสังคมยังอ่อนแอ การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม
 สมกับความต้องการของประเทศชาติ เพื่อเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้า
 นั้น..... ก็จะต้องนำเอาการร่างรัฐธรรมนูญไปสัมพันธ์กับการสร้างประชา

ชิป"ไทยที่ดำเนินไปตามแผนและโครงการ ฉะนั้น จึงต้องมีระยะเวลาหนึ่ง
กว่ารัฐธรรมนูญถาวรจะประกาศใช้ และกว่าจะมีการใช้วิธีการประชาธิปไตย
ทุกอย่างโดยครบถ้วน...."^{๑๑๔} ภารกิจที่จะต้องสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและ
สังคมสำหรับรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยตาม "หลักวิชาการ" ของ
คณะปฏิวัติ เช่นว่านี้ จึงเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดการร่างรัฐ
ธรรมนูญฉบับถาวรจึงมิได้เริ่มลงมือกระทำกันจนกระทั่งวันเวลาล่วงเลยไป
หลังจากวันปฏิวัติถึงกว่า ๓ ปี และมาประกาศใช้เอาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน
๒๕๑๑ สิริรวมเวลาทั้งสิ้นถึงเกือบ ๑๐ ปี^{๑๑๕}

ที่กล่าวมานี้ประกอบเป็นฐานการจัดตั้งทางการเมืองของคณะปฏิวัติใน
กระบวนการสถาปนาระบบ "ประชาธิปไตยแบบไทย" ภายใต้ "ระบอบ
ปฏิวัติ" แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอันถือเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว
"สถาบันฝ่ายรัฐ" ได้รับการสถาปนาขึ้นประกอบด้วยองค์กรสามฝ่าย
ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจ
บริหาร ศาลใช้อำนาจตุลาการ (มาตรา ๕) และสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมี
ฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (มาตรา ๖) สำหรับศาลผู้ใช้อำนาจ
ตุลาการนั้น เราได้เห็นกันมาแล้วถึงแนวทัศนะท่าทีทางด้านนิติศาสตร์และ
ตุลาการ ตลอดจนผลกระทบต่อหลักนิติธรรมอันมีส่วนเอื้ออำนวยต่อฐานะ
ความชอบธรรมของการใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนสำหรับคณะรัฐบาล
และสภาร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นผลการจัดตั้งโดยตรงของคณะปฏิวัตินั้น ย่อม
ดำเนินงานอยู่ภายใต้กำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดของคณะปฏิวัติในฐานะ "สถา
บันฝ่ายพรรค" กล่าวโดยเฉพาะถึงในด้านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็น
ไปตาม "นโยบายที่ถูกต้อง" ของคณะปฏิวัติดังกล่าวมาแล้ว "นโยบายที่ถูกต้อง

ต้อง” ที่ว่านี้ นอกจากจะถูกกำหนดขึ้นจากอุดมการณ์และเจตนารมณ์ใฝ่การ
 “สร้างสังคมใหม่” แล้ว โดยรากฐานยังขึ้นอยู่กับทัศนะทางประวัติศาสตร์
 ของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับ “การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย” ด้วย
 ดังนี้ :-

“การที่นโยบายการเมืองจะเกิดขึ้นได้นั้น ก็ต้องมี ‘ผู้ทางการเมือง’ ผู้
 ทำงานการเมืองนี้เองที่เราเรียกกันว่านักการเมือง....

“ผู้ทางการเมืองของประเทศไทยตามความเป็นจริงที่มีมานั้น ได้แก่
 บุคคลประเภทใดบ้าง ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญที่จะต้องได้รับการ
 วิเคราะห์อย่างถูกต้อง ตรงต่อความเป็นจริงเสียก่อน....

“ถ้าจะกล่าวโดยสรุป โดยสมมุติว่าท่านได้ทราบหรือได้เคยศึกษาเรื่องการ
 เคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทยมาบ้างแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า
 นักการเมืองในประเทศไทยมี ๒ ชนิดด้วยกัน คือนักการเมืองข้าราชการ
 (Bureaucratic Politician) ชนิดหนึ่ง และนักการเมืองที่มีใช้ข้าราชการ
 การซึ่งเรียกกันว่า ‘นักการเมืองอาชีพ’ (Professional Politician) อีก
 ชนิดหนึ่ง เหตุใดเราจึงแยกเช่นนี้ ?....

“ที่แยกเช่นนี้ ก็ได้มาจากการเมืองตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใน
 ประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งเราจะขอย่นย่อมาให้ท่านผู้ฟังได้ทราบพอเป็น
 สังเขปดังนี้....

“การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่นำโดยคณะบุคคล
 ที่เป็นข้าราชการ ยังเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อยึดอำนาจ ไม่ว่าจะในรูปการ
 ปฏิวัติหรือรัฐประหาร ก็ยังเป็นเรื่องของบุคคลที่เป็นข้าราชการ จะเห็น
 ได้จากข้อเท็จจริงตั้งแต่กรณี ร.ศ. ๑๓๐ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง
 พ.ศ. ๒๔๗๕ การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ตลอดจนถึงการปฏิวัติ
 ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งล้วนดำเนินการโดยบุคคลที่เป็น ข้าราชการเป็น
 ส่วนสำคัญทั้งสิ้น....

“ทั้งนี้ แตกต่างกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ในอินเดีย ในจีน ในญวน ซึ่งมักจะนำโดยคณะบุคคลที่เป็นราษฎรสามัญ เช่น ทนายความ พ่อค้า คหบดี หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่น ๆ...

“ในเมืองไทย ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นก่อน การเคลื่อนไหวทางการเมืองของราษฎรสามัญเป็นผลติดตามมาจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของข้าราชการ ฉะนั้น นักการเมืองในประเทศไทยจึงถือกำเนิดขึ้นในหมู่ข้าราชการก่อน แล้วนักการเมืองที่เกิดจากราษฎรสามัญจึงตามมาทีหลัง....

“จากนี้ นักการเมืองในประเทศไทยจึงมี ๒ ชนิดคงได้กล่าวมาแล้ว คือ นักการเมืองข้าราชการชนิดหนึ่ง และนักการเมืองที่มิใช่ข้าราชการซึ่งเรียกกันว่า นักการเมืองอาชีพอีกชนิดหนึ่ง”^{๑๒๐}

สิ่งที่ละเว้นไม่ได้รับการวิเคราะห์ให้ชัดเจนขึ้น ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่า ในหมู่นักการเมืองข้าราชการ กลุ่มพลัง “ผู้ถืออาวุธของชาติ” เท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินใจขาดในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม โดยสภาพลักษณะพัฒนาการทางการเมืองของไทยแล้ว แนววิเคราะห์ดังกล่าวก็นับว่ามีส่วนสะท้อนความเป็นจริงของการเมืองไทยอยู่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันข้าราชการ ในฐานะที่เป็นผู้มาก่อนหรือดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นก่อน ทั้งบนฐานของระดับการศึกษาและการจัดตั้งที่เหนือกว่ากลุ่มชนอื่น ๆ นอกกระบวนการ ในประการสำคัญโดยวัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมไทย สถาบันและตำแหน่งอำนาจตลอดจนเกียรติภูมิของทางราชการยังเป็นที่เชิดชูและหวังปกป้องอยู่โดยทั่วไป ในด้านของ “นักการเมืองอาชีพ” เองมิได้มีฐานะการจัดตั้งของตนเองอย่างอิสระเป็นกิจลักษณะ หากแต่ยังต้องอิงอาศัยอยู่กับอำนาจบารมีของฝ่ายนักการเมืองข้าราชการเป็นหลักมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ จึง

“ปรากฏว่า นักการเมืองคนสำคัญ ๆ ในประเทศไทยเป็นข้าราชการแทบทั้งนั้น และนักการเมืองชนิดนี้มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตการเมืองของประเทศไทย ยิ่งกว่านักการเมืองประเภท ส.ส. หรือนักการเมืองอาชีพเป็นอันมาก นักการเมืองในประเทศไทยอยู่ในความควบคุมของนักการเมืองข้าราชการตลอดมา นักการเมืองข้าราชการทำงานการเมืองติดต่อกันมาตลอดสาย ส่วนนักการเมืองอาชีพ บางทีก็ได้ทำการเมือง บางทีก็ไม่ได้ทำ (เช่น ยุบสภาเสีย) อย่างเช่นเวลานี้ นักการเมืองอาชีพไม่ได้ทำการเมืองมาตั้งเกือบ ๑๐ ปีแล้ว แต่นักการเมืองข้าราชการคงทำตลอดมา ฉะนั้น นักการเมืองอาชีพจึงมีความรู้และประสบการณ์น้อยกว่านักการเมืองข้าราชการ รวมความว่า ผลดีผลร้ายที่เมืองไทยได้รับขึ้นแก่นักการเมืองข้าราชการมากกว่านักการเมืองอาชีพ จึงเห็นได้ว่าไม่ใช่ข้าราชการเป็นนักการเมืองไม่ได้ ข้าราชการเป็นนักการเมืองได้และก็กำลังเป็นอยู่ นักการเมืองที่เป็นข้าราชการนั้นแหละสำคัญที่สุดในประเทศไทย นักการเมืองที่เป็นข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือนนั้นแหละ คือนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในประเทศไทย นักการเมืองอาชีพเสียอีกที่มีบทบาทเป็นรอง”^{๑๒๑}

ตรรกวิเคราะห์ถึงฐานะและความสัมพันธ์ระหว่าง “นักการเมืองข้าราชการ” กับ “นักการเมืองอาชีพ” ดังกล่าวนี้นี้ คือสาระสำคัญของความแตกต่างระหว่างการสร้างประชาธิปไตยแบบไทย และประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งไม่เข้ากันกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ที่เป็นจริงของประเทศไทย คงจะจำกันได้ถึงปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐบาล “นั่งร้าน” ดวง อภัยวงศ์ กับคณะรัฐประหารเมื่อปี ๒๔๙๐ ซึ่งนอกจากความทะเยอทะยานต้องการอำนาจของฝ่ายผู้นำทหารแล้ว ยังเป็นข้อขัดแย้งกันในเรื่องหลักการแบ่งแยกระหว่าง

ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำอีกด้วย มาถึงคราวของคณะปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๐๑ แม้จะไม่มีผู้ใดหาญขึ้นมาโต้แย้ง แต่คณะปฏิวัติก็คงพยายามใช้เหตุผลอ้างอิงให้เห็นถึงความเห็นอประเสริฐของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหมายไม่เพียงแต่เพื่อตำรงสถานภาพเดิมเกี่ยวกับฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันข้าราชการเท่านั้น หากยังเพื่อกำหนดโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจตามนัยแห่งระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย :-

“รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย ก็ยินยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองได้ในเวลาเดียวกันซึ่งเป็นการสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย...นักการเมืองที่เป็นข้าราชการนั้นมักจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากกว่านักการเมืองอาชีพ เพราะต้องทำอยู่กับมือตลอดเวลา ก็เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วเหตุใดจนแล้วเราจึงปฏิเสธบทบาททางการเมืองของข้าราชการเสีย...ฉะนั้นวุฒิสภานี้ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นข้าราชการซึ่งมีบทบาททางการเมือง หรือที่เรียกว่านักการเมืองข้าราชการ จึงเป็นสภาที่เหนือกว่าสภาผู้แทนฯ ทั้งในด้านประสบการณ์และคุณภาพ ฐานะของวุฒิสภามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จึงมีฐานะเป็นสถาบันหลักในการปกครองทีเดียว”^{๑๒}

และความหมายของการยกวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลัก ก็คือว่า :-

“...สมัยก่อน วุฒิสภาเป็นสภายับยั้ง คือทำหน้าที่คอยยับยั้งสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่วุฒิสภามันปัจจุบันนี้ มีใช้สภายับยั้งอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นสถาบันหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เดียว ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน วุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านออกกฎหมายและควบคุมการบริหาร คือมีอำนาจริเริ่มกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญ มีอำนาจเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป

และทำการอภิปรายร่วมกับสภาผู้แทนในที่ประชุมรัฐสภา ทั้งหมดนั้นก็
หมายความว่า ได้เลื่อนเป็นสถาบันหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร มาไว้ที่
วุฒิสภาในปัจจุบัน”^{๑๒๓}

ฐานะความเป็นสถาบันหลักของวุฒิสภาเป็นที่เห็นได้ชัดจากมาตรา ๗๒
แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติให้ประธาน
วุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา
ตามลำดับ โดยประธานรัฐสภามีหน้าที่ดำเนินการของรัฐสภาในกรณีประ
ชุมร่วมกัน ซึ่งมีอยู่หลายกรณีที่สำคัญ ๆ ตามมาตรา ๑๓๔ รวมทั้งในกรณี
เปิดอภิปรายทั่วไป และการแถลงนโยบายอันเป็นมาตรการ “ควบคุมการ
บริหาร” แต่จะอย่างไรก็ตาม อำนาจของฝ่ายรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร
คงมีอยู่อย่างจำกัดจำเขี่ยเต็มที่จนเรียกได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่รัฐสภาที่จะ
ร่วมรับวินิจฉัยนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการควบคุม
ทั้งนี้จะเป็นไปตามหลักการแยกอำนาจอย่างเข้มงวดทำนองเดียวกันกับใน
“ระบอบปฎิวัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ โดย
เฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้
แทนในขณะเดียวกันมิได้” (มาตรา ๑๓๙) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้
คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่
ก็ไม่ให้มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา ๑๔๑) รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือ
สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป
แต่จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ (มาตรา ๑๒๗) แต่ถ้าเป็นกรณีขอให้
เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะ ก็
จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๒๘) ในกรณีเช่นนั้น

วุฒิสภาจะเป็นตัวถ่วงดุลย์ให้กับฝ่ายรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เมื่อคำนึงถึงองค์ประกอบของวุฒิสภาซึ่งเกือบทั้งหมดมาจาก “นักการเมืองข้าราชการ (ซึ่ง) หมายถึงประเภทสนับสนุนพรรคที่ครองอำนาจเป็นสำคัญ”^{๑๒๔} และเกือบสามในสี่มาจากฝ่ายทหาร

ระบบการยกฐานะของวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลักกิติ หรือระบบการแยกอำนาจอย่างค่อนข้างเคร่งครัดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ กง เป็นไปตามตรรกของการสถาปนาระบบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ของคณะปฏิวัติในตัวเอง ซึ่งแม้จะกำหนดให้มีสถาบันรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ หนึ่งในสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้ถือว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญ เพราะในที่สุดแล้ว การเลือกตั้งก็เป็นแต่เพียงวิธีการอย่างหนึ่งเท่านั้น ความสำคัญจริงๆ อยู่ที่ “เนื้อแท้” ของการปกครอง “ที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชน สามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง และสามารถสนองความต้องการที่ชอบธรรมของประชาชน” ดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยคงอยู่ในฐานะทำนองเดียวกันกับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ โดยทั่วไปจำเป็นต้องหันมาใช้ประชาธิปไตยที่มีใช้แบบรัฐสภาตามสภาพความเหมาะสมของตน และ “ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยที่มีใช้แบบรัฐสภา ก็คือ การเลือกตั้งมีความสำคัญน้อยกว่าในประชาธิปไตยแบบรัฐสภา บทบาทของการเลือกตั้งไม่ถึงกับการชี้ขาดการเมืองของประเทศ เพราะนโยบายของชาติได้กำหนดไว้แน่นอนแล้ว และดำเนินการปฏิบัติไปได้เป็นเวลายาวนาน รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายเช่นนั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของพรรคเดียวหรือของหลายพรรครวมกันสามารถทำการปกครองอยู่ได้เป็นเวลายาวนาน

การเลือกตั้งไม่กระทบนโยบายของชาติ ผลของการเลือกตั้งทำให้พรรคที่ปกครองอยู่นั้น คงเป็นพรรคปกครองอยู่ต่อไป ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพรรคที่ปกครองอยู่นั้นเป็นพรรคใหญ่และเข้มแข็งกว่าพรรคอื่น ๆ ซึ่งฝ่ายค้านทั้งหลายไม่อาจจะโค่นลงได้ด้วยการเลือกตั้ง หรือเป็นเพราะว่ารัฐบาลตั้งขึ้นได้โดยทางอื่น มิใช่ทางการเลือกตั้ง และรัฐสภาก็ไม่อาจจะขับออกได้...”^{๑๒๕}

ในต้นหลักความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติก็คงมีนัยเหตุผลทำนองเดียวกันคือ เป็นการแยกอำนาจให้เกิดการคานและสมดุลย์อำนาจต่อกันซึ่ง “ถ้าจะกล่าวจากความหมายหนึ่งก็คือ รัฐสภาทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ยากขึ้น และถ้าจะกล่าวจากอีกความหมายหนึ่งก็คือ การเลือกตั้งมีบทบาทน้อยลง เพราะคณะมนตรีมิได้เกิดจากการเลือกตั้ง (แม้ได้รับเลือกตั้งมา ก็ต้องลาออก)”^{๑๒๖}

แนวการจัตุรูปโครงสร้างกลไกรัฐเช่นว่านี้ โดยแท้จริงก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติจะให้ระบบอำนาจคู่ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” คงดำรงอยู่ต่อเนื่องไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง นั่นก็คือ การจัดให้มีสถาบันฝ่ายพรรคควบคุมกันไปกับสถาบันฝ่ายรัฐ แล้วก็ไม่ใช้เพียงให้การจัดตั้งระบบอำนาจคู่ดำรงอยู่ต่อเนื่องในแง่รูปแบบเท่านั้น หากยังหมายถึงการดำรงอยู่ต่อเนื่องของฐานะอำนาจของคณะปฏิวัติเองด้วย กล่าวคือว่า “พรรครัฐบาลมีอยู่แล้วตั้งแต่วันปฏิวัติคือคณะปฏิวัตินั่นเอง ส่วนเมื่อ พ.ร.บ. พรรคการเมืองประกาศใช้แล้ว พรรครัฐบาลจะใช้ชื่ออย่างใดก็คงจะได้ทราบกัน การที่พรรครัฐบาลนี้จะต้องเป็นรัฐบาลต่อไป ก็เพราะยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้น สถานการณ์ในปัจจุบันไม่อาจปล่อยให้มีการช่วงชิงแก่งแย่งทางการเมือง แต่กลับต้องสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในบรรดาพรรคการเมืองและ

ในชาติ เพื่อเป็นกำลังต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และรัฐบาลจะต้องเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งสันหัตในการต่อสู้คอมมิวนิสต์ด้วย”^{๑๒๗}

อนึ่ง นอกจากยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้น การดำรงคงอยู่ต่อไปของคณะปฏิวัติในฐานะพรรครัฐบาล ยังเป็นสิ่งชอบธรรมสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย และแม้พรรคที่ว่านี้จะขึ้นมาด้วยการใช้กำลัง “โดยเฉพาะในกรณีเริ่มต้นสถาปนาหรือสร้างประชาธิปไตย กรณีเช่นนั้นเป็นการปฏิวัติ ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องใช้กำลังก็เป็นที่ยอมรับกันโดยหลักนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ว่าเป็นการถูกต้อง”^{๑๒๘} ในประการสำคัญ ฐานะความเป็นพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น ไม่จำเป็นต้องวัดจากการเลือกตั้งเสมอไป หากสำคัญอยู่ที่ “นโยบายที่ถูกต้องของพรรค คือนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ขั้นมูลฐานของชาติและประชาชน ซึ่งสามารถอธิบายให้มองเห็นชัดเจนได้ด้วยเหตุผลตามหลักวิชาการ และสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ด้วยคุณค่าในทางปฏิบัติที่มีต่อประเทศชาติและประชาชน พรรคใดมีนโยบายเช่นนี้ ไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีธรรมดา หรือโดยวิถีทางอันอื่นเป็นกรณีพิเศษก็ตาม พรรคนั้นก็ย่อมเป็นพรรคประชาธิปไตยที่มีลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง และย่อมจะได้รับความสนับสนุนจากประชาชนตลอดไปตราบเท่าที่ยุติคือและปฏิบัติตามนโยบายนั้นให้ได้ผล”^{๑๒๙}

อีกครั้งหนึ่งในทำนองเดียวกันกับ “ระบอบปฏิบัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ มาถึงระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ ก็ยังคงตอกย้ำถึงฐานะความชอบธรรมของ “พรรครัฐบาล” ใน

ฐานที่ยึดกุม “นโยบายที่ถูกถ่วง” อันสืบทอดโดยตรงมาจากคณะปฏิวัติ แต่โดยที่ “พรรครัฐบาล” จะไม่ใช่เป็นพรรคเดียวภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเพราะฉะนั้น จึงย่อมจะต้องมีการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งอาจเกินเลยขอบเขตไปถึงขั้นเป็นผลทำลายความสามัคคีในชาติและเสถียรภาพทางการเมืองได้อย่างเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น “การแก้ปัญหานี้ ประการหนึ่งจะต้องมีการจำกัดโดยกฎหมาย เช่นรัฐธรรมนูญบัญญัติให้แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติมากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้การเลือกตั้งมีบทบาทต่อการเลือกตั้งรัฐบาลน้อยลง เพราะผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องอาศัยการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไข”^{๑๐๐} เป็นที่แน่นอนว่า ในการจัดโครงสร้างองค์กรรัฐโดยแยกให้ฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งยกฐานะวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลักที่ก่อกำกับสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมานี้ ย่อมจะเป็นผลให้รัฐบาลอยู่ในฐานะอำนาจที่โดดเด่นเหนือองค์กรอำนาจฝ่ายอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกัน :-

“กลไกรัฐย่อมจะต้องเชื่อมโยงกับส่วนอื่นอันเป็นส่วนกำหนดนโยบายของชาติด้วย เท่าที่เป็นอยู่ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา กลไกรัฐเชื่อมโยงอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติในระบอบประชาธิปไตยของไทยเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งได้กลายเป็นขบวนการทางการเมืองของชาติ ในระยะต่อไป จากผลของการปฏิบัติรัฐธรรมนูญที่เราได้รับมากลไกของรัฐก็ย่อมจะมาเชื่อมโยงทางตันประชาชนอีกทางหนึ่ง คือ ทางกลไกของพรรคการเมืองนั่นเอง”^{๑๐๑}

โดยนัยนี้ ระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ จึงเท่ากับเป็นการสืบทอดทั้งเจตนารมณ์และโครงสร้างอำนาจรัฐมาจาก “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

๒๕๐๒ นั้นเอง พร้อมทั้งผลพวงแห่งคำสั่งประกาศของคณะปฏิวัติอันจำกัด ลิตรอนสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของประชาชน รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๑ อาจ บรรจุบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไว้อย่างเป็นทางการลักษณะ ตามธรรมเนียมของการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหลาย แต่ในที่สุดแล้วการตีความ ประยุกต์ใช้บทบัญญัติเหล่านี้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับ “นโยบายที่ถูกต้อง” ของพรรค และรัฐบาลซึ่งมี “ลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของประชาชน” ได้ในตัวเอง โดยไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังคำยืนยันในหลักแนวนโยบายของหัวหน้า คณะปฏิวัติดังนี้ :-

“ข้าพเจ้าขอยืนยันแก่พี่น้องทั้งหลายว่า ข้าพเจ้ายึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญ และทำความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะสร้างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับ สภาพของประเทศเราให้มากที่สุด ให้ระบอบรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์แก่ การพัฒนา และการผดุงรักษาความมั่นคงของประเทศชาติทั้งภายใน และภายนอก และภายใน สิ่งจำเป็นที่สุดที่เราจะต้องสร้างขึ้นให้แก่ประเทศชาติที่รัก ของเรา คือ เสถียรภาพ.....

“.....ปฏิญญาสากลอันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนี้ ข้าพเจ้าก็ยังนับถือเชิดชู อยู่เสมอแต่ในเวลาเดียวกัน ข้าพเจ้าจะต้องรักษาเสถียรภาพ เอกราช และความมั่นคงของชาติอยู่เสมอ ดังเช่นที่ข้าพเจ้าปฏิบัติอยู่แล้วในทุกวันนี้”^{๑๓๒}

ซึ่งก็มีส่วนถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า เสถียรภาพเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ข้อนี้ ย่อมไม่มีผู้ใดจะปฏิเสธได้ แต่ประเด็นก็อยู่ที่ว่า เสถียรภาพและความมั่นคงของชาติจะพึงเป็นที่เข้าใจกันอย่างไร จะหมายความว่าความเป็น “ชาติที่มีระเบียบวินัย” อย่างทำนองในกรมกองทหารเท่านั้นหรือ แล้วถ้าต้องการเช่น

นั้น จะจัดการกับกระแสความสำนึกตื่นตัวทางการเมืองซึ่งสะสมมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ อย่างไร คำตอบของ “ระบอบปฎิวัติ” ด้วยการกำหราบปราบปราม และผลสะท้อนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรม ย่อมเป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไปแล้ว แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยลงไปได้แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับยิ่งเร่งเร้าให้ชีวิตความเป็นไปภายในชาติต้องเผชิญกับปัญหาการใช้กำลังรุนแรงยิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับ เพราะจากทัศนคติของรัฐมนตรียุติธรรมสมัย “ระบอบปฎิวัติ” แม้แต่ความไม่พึงพอใจของประชาชนพลเมืองในการปกครองบ้านเมืองก็ถือเป็นภัยอย่างร้ายแรงก่อราชอาณาจักรได้ดังที่ได้เห็นมาแล้ว ยิ่งกว่านั้น เมื่อมาถึงยุคของ “ระบอบปฎิวัติ” และ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ตามลำดับ ปัญหาเสถียรภาพไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องของกระแสความสำนึกตื่นตัวของประชาชนในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยังเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์การเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ยุคของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจสำคัญส่วนหนึ่งของ “ระบอบปฎิวัติ” ในการสร้างรากฐานของสังคมใหม่ ในวาระเช่นนั้น “นโยบายที่ถูกต้อง” ของคณะปฏิวัติย่อมต้องเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาการจัดสรรและแจกแจงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ใช่เพียงเรื่องของการรักษาผลประโยชน์หรือสนองความต้องการที่ชอบธรรม “ของประชาชน” ในเชิงนามธรรมอีกต่อไป ตรงนี้เองที่ระบบการกำหนดแนว “นโยบายของชาติ” ของ “ระบอบปฎิวัติ” เริ่มมีปัญหาล่องหนกับสภาพความเป็นจริงคือ สภาพการขัดแย้งในผลประโยชน์ ในขณะที่ “นโยบายที่ถูกต้อง” ของคณะปฏิวัติยึดติดอยู่กับระเบียบวินัย และความสามัคคีภายในชาติ ซึ่งไม่ประสงค์จะยอมรับรู้ถึงความ

แตกต่างกันหรือขัดแย้งใดๆ ทั้งสิ้น นอกเหนือไปจากแนวทัศนะและปฏิบัติที่สอดคล้องกันกับ “นโยบายของชาติ (ที่) ได้กำหนดไว้แน่นอนแล้ว.....(และ) รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายเช่นนั้น.....ฝ่ายค้านทั้งหลายไม่ว่าจะโศกโศกได้ด้วยการเลือกตั้ง”

“ระบอบปฏิวัติ” กับแผนการพัฒนายอย่างไม่สมดุล

ส่วนหนึ่งที่สำคัญของ “นโยบายของชาติ (ที่) กำหนดไว้แน่นอนแล้ว” ก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกำหนดขึ้นมาจาก “สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ (ซึ่ง) ไม่ใช่สภาพการเมือง ไม่ใช่สภาพที่แข่งขันเอาแพ้เอาชนะกัน (แต่) เป็นสภาพการทำงาน ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศชาติ”^{๑๑๑} เรื่องของแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้ ก่อนอื่นใคร่ขอชี้แจงเสียก่อนว่า จุดใหญ่ใจความในที่นี้ไม่ได้ต้องการจะทำการวิเคราะห์ประเมินแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่ทางราชการประกาศใช้ หากประสงค์จะชี้ถึงนัยทางเศรษฐกิจการเมืองของแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย แต่ทว่ามักจะมองข้ามกันไป ในตอนก่อนของบทที่ ๓ นี้ได้กล่าวมาบ้างแล้วถึงความผูกพันเชื่อมโยงในอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม “นักการเมือง ข้าราชการ” กับกลุ่มธุรกิจการเงิน รวมทั้งกระแสพลังทุนนิยมระหว่างประเทศ การปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ อุบัติขึ้นบนพื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองที่ว่าการใช้อำนาจสิทธิขาดภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” เป็นผลให้กลุ่มพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมได้พัฒนาเติบโตใหญ่ขึ้นตามลำดับตามนโยบายเศรษฐกิจ “เสรีนิยม” ในขณะที่เดียวกันกับที่กลุ่มชาวยุโรปและผู้ใช้แรงงานอันประ

กอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ “เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย” ภายในชาติ โดยอาศัยกรอบของพลังงาน และการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” นี้เองที่แนวทางและยุทธศาสตร์พัฒนา เศรษฐกิจแบบปล่อยเสรี^{๑๑๔} ได้ดำเนินมาโดยตลอด ในส่วนของข้าราชการ นักวิชาการนั้นแล้วจวบจนกว่าทศวรรษผ่านไปก็ยังไม่อาจมองเห็นแนวความคิดอันผกผันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องการพัฒนาได้ กล่าวคือ “ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตการพัฒนาสังคมอย่างแจ่มชัด และไม่อาจชี้ความว่า สิ่งใดเป็นเหตุ สิ่งใดเป็นผล สิ่งใดสำคัญมากกว่า หรือน้อยกว่ากัน ผลก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลร้ายต่อการพัฒนาสังคมและนำไปสู่ปัญหา สังคมอันไม่น่าพึงปรารถนาหลายประการ”^{๑๑๕}

จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่าจะมีหรือไม่มี “แนวความคิดอันผกผันเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน” ในการพัฒนาประเทศนั้น โดยแท้จริงก็มีใช่เป็นแต่ เพียงเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคในการวางแผนพัฒนาเท่านั้น หากโดยราก ฐานเป็นปัญหาของเจตนาธรรมและการตัดสินใจทางการเมือง ในประการ สำคัญ ภารกิจเช่นว่านี้ ก็มีใช่เป็นแต่เพียงเรื่องเจตนาธรรม และการตัดสินใจ เป็นส่วนบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับโครงสร้าง และกลไกทางการเมืองและบริหารโดยส่วนรวมด้วย เพราะในที่สุดแล้วแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาย่อมมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงอยู่โดยพื้นฐาน ต่อโครงสร้างสังคมการเมืองซึ่งบรรดาข้าราชการนักวิชาการเองนับเป็นองค์ ประกอบส่วนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในยุคของการเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดย พื้นฐานของโครงสร้างสังคมการเมืองเช่นว่านี้เองที่เป็นตัวกำหนด “ชี้ความ แตกต่างว่าสิ่งใดเป็นเหตุ สิ่งใดเป็นผล สิ่งใดสำคัญมากกว่าหรือน้อยกว่ากัน”

ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” และ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ซึ่งสืบทอดกันมา “นักการเมืองข้าราชการ” ได้ทำการ “ระดมผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่างๆ มาช่วยงานของชาติ” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสช่องทางสำหรับข้าราชการนักวิชาการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจ กำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโดยอาศัยเกราะกำบังของระบอบอำนาจนิยม กลุ่มข้าราชการนักวิชาการจึงสามารถใช้ “หลักวิชา” อันทันสมัยของตนได้อย่างเต็มที่ ปลอดภัยจากการรู้เห็นหรือควบคุมใดๆ ของสาธารณชน นี่คือ ต้นกำเนิดที่มาของ “การพัฒนาอย่างมีแผน (Plan) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามหลักวิชา และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง”^{๑๓๖} และ “หลักวิชา” ที่ว่านี้ก็จะสอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีกับกระแสเศรษฐกิจการเมืองของทุนนิยมระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนั้น

ดังนั้น ในช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงได้เกิดฐานอำนาจเศรษฐกิจการเมืองแบบสามเส้าขึ้นระหว่างพลังฝ่ายทหาร ฝ่ายธุรกิจการเงินและฝ่ายข้าราชการนักวิชาการ ทั้งสามประกอบกันเป็นตัวชี้ขาด กำหนดลู่ทางการพัฒนาประเทศ แนวความคิดหลักอันเป็นบทบาทสำคัญของกลุ่มข้าราชการนักวิชาการ ก็คงเป็นไปตามกระแสทุนนิยมนั้นเอง กล่าวคือ เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวความคิดนี้เป็นผลของการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทุนนิยมตะวันตก แต่เมื่อแผ่ขยายในลักษณะครอบงำมาสู่ประเทศโลกที่สาม รวมทั้งประเทศไทย ก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาถึงถึงความหมายและผลกระทบต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอันจะพึงมีตามมาด้วยในที่นี้

นัยเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เข้าใจว่าได้มาจากงานเขียนของศาสตราจารย์ เอ็ม. โอ. เฮอรัชแมน เรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (M.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*) ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ เป็นการเสนอแนะแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล ดังที่ ดร. อำนวย วีรวรรณ ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้นำมาถ่ายทอดไว้ดังนี้:-

“.....กระบวนการพัฒนาที่แท้จริงประกอบด้วยความรุดหน้า หรือความไม่สมดุลในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ...ความไม่สมดุลอันสืบเนื่องมาจากการที่ภาคใดภาคหนึ่ง...เจริญรุดหน้ารวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ นั้น จะช่วยกระตุ้น กัดกัน และชี้้นำให้ภาคอื่น ๆ พยายามจะเจริญรอยตามเพื่อที่จะแก้ไขความไม่สมดุลนี้ นี่ยังหมายความว่า การรุดหน้าในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจจะแผ่ขยายไปยังภาคอื่น ๆ กระบวนการพัฒนาเช่นนั้นย่อมไม่ราบรื่น หากแต่จะประกอบด้วยความไม่สมดุลต่าง ๆ ซึ่งจะตามมาด้วยความพยายามที่จะแก้ไข (ความไม่สมดุล) ให้ดีขึ้น”^{๑๓๗}

ตามความคิดของเฮอรัชแมน ปัญหาหลักสำหรับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยก็คือ ชาติความตั้งใจแน่วแน่ที่จะพัฒนาให้ได้รวดเร็วพอแต่ทั้งนี้ก่อนอื่น จะต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา หรือ “แนวทางการจำเริญเติบโต” เสียก่อน^{๑๓๘} ความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นนั้นจะจัดการแก้ไขตัวมันเองได้โดยอาศัยกลไกธรรมชาติ กล่าวคือว่า:-

.....ความไม่สมดุล หรือการขาดดุลซึ่งเกิดขึ้นแล้วจะช่วยสร้างพลังฝ่ายตลาด (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนวยโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนค้ากำไร) และจะทำให้เกิดพลังในฝ่ายที่อยู่นอกตลาด (หรือมติมหาชน

หรือการลดต้นทุนทางการเมือง) พลังฝ่ายตลาดจะกระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนริเริ่มและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่พลังฝ่ายนอกตลาดจะกระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการ เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลดังกล่าว”^{๓๙}

ทรงนเองที่เป็นแก่นของปัญหาทั้งหมด ประเด็นจริง ๆ ที่กำหนดความชอบธรรมและความเป็นไปได้ของระบบทุนนิยม ก็คือ พลังต้านและถ่วงดุลภายในโครงสร้างสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ อันเป็นลักษณะของสังคมเสรี ความจริงจากประสบการณ์ของตะวันตกมีอยู่ว่า “แนวทางการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการดำรงคงอยู่ร่วมกันและต้านซึ่งกันและกันระหว่างพลังตลาดหรือเศรษฐกิจ กับพลังนอกตลาด หรือการเมืองนเอง เพื่อว่า “ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นจากพลังแรกในระบบชีวิตสังคมจะได้ถูกแก้ไขด้วยพลังอันหลังให้เข้าสู่ดุลยภาพ”^{๔๐} เป็นที่เห็นได้ว่า เงื่อนไขสิทธิเสรีภาพและพลังต้านต่อกันเช่นว่านี้ ไม่อาจมีอยู่หรือดำรงคงอยู่ได้ในสังคมการเมืองยุค “ระบอบปฏิวัติ” การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๑ แม้ว่า การเลือกตั้งและสภาผู้แทน ฯ แทนจะไม่ได้มีความสำคัญอะไรมากถึงที่ได้เป็นมาแล้วก็ตาม อย่างน้อยที่สุด ก็ดูจะยังพอเป็นเวที “ให้บรรดาปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงอย่างเสรีจากแง่มุมของภูมิภาคและชนชั้นต่าง ๆ”^{๔๑} แต่ถึงกระนั้น แม้โอกาสช่องทางอันน้อยนิดเพียงเท่านี้ก็ต่ออันตรธานไปในชั่วระยะเวลาอันสั้นด้วยการปฏิวัติรัฐประหารอีกคำรบหนึ่งจากกลุ่มผู้นำทหารชุดเดียวกันนั่นเองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔

ในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงไม่เป็นการยากที่จะมองเห็นกันได้ว่า “แนวทางการจำเริญเติบโต” ทางเศรษฐกิจ จะเข้ามามีบทบาทเช่นไรในสภาพเงื่อนไข

ทางการเมืองแบบอำนาจสิทธิ์ขาดของไทย ในด้านเศรษฐกิจหรือตลาด เป้าหมายและแผนพัฒนาต่าง ๆ ถูกกำหนดขึ้นมาภายในอาณาจักรเฉพาะของพวกข้าราชการนักวิชาการ และถูกนำไปใช้ปฏิบัติการอย่างเต็มกำลังความสามารถโดยหน่วยราชการ และผู้ประกอบการเอกชน “โอกาสค่ากำไร” ตามอุดมการณ์อันแนบเนื่องอยู่ในแนวการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในหมู่นักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกซึ่งได้รับการสนองตอบและคุ้มครองทางการเมืองและทหารอย่างแข็งแรง ผลที่ได้ก็เห็นทันตา กล่าวคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายในภาคสมัยใหม่พากันขยายตัวรุดหน้าอย่างรวดเร็วไม่ว่าจะเป็นในด้านการค้า การเงิน การธนาคาร อุตสาหกรรม หรือบริการด้านอื่น ๆ ภาคเกษตรกรรมก็ขยายตัวขึ้นเหมือนกัน แต่ก็คงจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ภาคกลางและอื่น ๆ ที่มีการควบคุมเรื่องชลประทานได้และสามารถให้ผลผลิตที่ตอบสนองตลาดส่งออกต่างประเทศ แต่โดยสรุปแล้ว ภาคเกษตรกรรมอันเป็นภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมก็คงมีบทบาทแค่เพียงเป็นลูกมือให้แก่ศูนย์อำนาจและความมั่งคั่งในเมืองหลวง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมตลาดเศรษฐกิจทั้งภายในและนอกประเทศ ในทางตรงกันข้าม ทางด้านการเมือง หรือกลไกนอกตลาดนั้นพลังซึ่งจะเป็นตัว “กระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุล” กลับถูกกำหนดมิให้จำเริญเติบโตขึ้น หรือถ้าเป็นไปได้ก็ขจัดปราบปรามให้หมดสิ้นไปเสีย ว่าโดยทั่วไปแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ทางราชการเห็นว่าไม่สู้จะสอดคล้องเข้ากันกับเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ทางราชการมักจะพุ่งเป้าความระแวงไม่ไว้เนื้อเชื่อใจต่อกลุ่มเอกชนอิสระต่าง ๆ ตาม “ทัศนคติดั้งเดิมที่ยังฝังรากลึก” จากอดีต^{๑๒}

รวมความแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่าแนวทางการจำเรื้อเติบโตแบบไม่สมดุล
 ในบริบททางสังคมการเมืองของไทยนั้น นอกจากจะไม่ส่งเสริมให้เกิดพลัง
 “นอกตลาด” เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลแล้ว กลับยังเป็นนโยบายจงใจที่จะ
 กำจัดขัดขวางพลังเหล่านั้นด้วย จาก “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งสืบต่อโดยตรงมาสู่
 “ประชาธิปไตยแบบไทย” และในที่สุดรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔
 เป็นช่วงเวลาที่การพัฒนาความจำเรื้อเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดำเนินไปเต็ม
 แผนพัฒนา ฯ ๖ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) และแผนพัฒนา ฯ ๕ ปี
 ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ผลที่เกิดขึ้นก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างเปิดเผย
 ในกลุ่มผู้วางแผนพัฒนา ฯ เองว่า :-

“ในการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาในรอบสิบปีนั้น เป็นที่
 ประจักษ์ทั่วไปว่า การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
 กิจเป็นไปอย่างไม่สมดุลอย่างมาก จนก่อให้เกิดปัญหาการแผ่ขยายของ
 ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และระหว่าง
 ภูมิภาคต่าง ๆ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจัด
 สรรแบ่งปันผลผลิต และการเพิ่มพูนกำลังการผลิตเกิดขึ้นแต่ในเฉพาะ
 ภาคกลาง ในขณะที่ภาคอื่นๆยังคงมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังมาก
 สิ่งทั้งหมดนี้ นำมาซึ่งปัญหาโครงสร้างในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ปัญหาความยากจนของบรรดาประชาชนชาวชนบทซึ่งต้องการบริการทาง
 สังคมที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่อย่างใหญ่หลวง สภาพและมาตรฐานการ
 ครองชีพของคนส่วนใหญ่ในเขตชนบทกำลังเสื่อมโทรมลง และเผชิญกับ
 ความยากจนมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันบริการทางสังคมในรูปของการศึกษา
 การสาธารณสุข และโภชนาการในเขตชนบทยังมีมาตรฐานต่ำมาก และ
 ยังไปไม่ถึงท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล”^{๑๔๓}

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนเป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไป ข้อที่เห็นจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจโดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือ ลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมซึ่งดำเนินไปตามนโยบายสร้าง “กระบวนการพัฒนาที่แท้จริง” คือ แบบไม่สมดุล หากแต่ว่าอยู่ภายใต้การกำกับของระบอบอำนาจสิทธิขาดอันขจัดอิทธิพลของสิทธิเสรีภาพของ “พลังฝ่ายนอกตลาด (ที่) จะกระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุล” กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะส่งผลต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจแบบใหม่ดังที่จะได้เห็นกันต่อไป เพื่อจุดประสงค์ให้ได้ภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนขึ้น เห็นสมควรเสนอเป็นข้อมูลตัวเลขพื้นฐานบางประการที่เกี่ยวข้อง ก่อนอื่นทีเดียว ถ้าพูดถึงการจำเริญเติบโตหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมทั้งประเทศ แน่นนอน อัตราการเพิ่มค่อนข้างว่าอยู่ในระดับเป็นที่น่าพอใจ คือ อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์รวมของชาติ (Gross Domestic Product) อยู่ในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ ๗-๘ ต่อปี แต่ครั้งเมื่อพีเคาระห์แยกออกเป็นรายภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าภาคเกษตรกรรมอันประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กำลังลดระดับความสำคัญลงไปอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทย (ตารางที่ ๑) ภาคเศรษฐกิจนอกเกษตรกรรมทั้งหมดต่างสามารถขยายตัวในอัตราที่รวดเร็วกว่ามาตลอด แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีผลต่อการสร้างงานในอัตราที่ทัดเทียมกัน แรงงานส่วนใหญ่ที่เกี่ยว ยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะลดลงไปบ้างจากร้อยละ ๘๒.๔ ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๗๙.๓ และ ๗๓.๕ ในปี ๒๕๑๓ และ ๒๕๒๑ ตามลำดับ (ตารางที่ ๒) ภาพตัวเลขทั้งหมดเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะความไม่สมดุล

อันมีมาตั้งแต่แรกเริ่มในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้ “ระบอบ
ปฏิวัติ”

ตารางที่ ๑

การแจกแจงอัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมแห่งชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจ
ตามราคาประจำปี

	๒๔๙๔	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๒	%ของการเปลี่ยนแปลง ๒๕๐๓-๒๕๒๒
	เกษตรกรรม	๕๐.๑	๓๙.๘	๒๘.๓	๒๕.๘
อุตสาหกรรม	๑๘.๓	๒๖.๒	๓๑.๖	๓๔.๖	+ ๘.๔
พาณิชยกรรม	๑๘.๐	๑๕.๒	๑๙.๑	๒๐.๐	+ ๔.๘
บริการ	๑๓.๖	๑๘.๘	๒๑.๐	๑๙.๖	+ ๐.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๐

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

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๒

อัตราร้อยละของการจ้างงานในภาคต่าง ๆ

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

ที่มา : สำนักสถิติแห่งชาติ

อัตราความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอื่นๆ ยังอาจพิจารณาได้จากอัตรารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในแต่ละภาคเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาที่สาม (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) ตารางที่ ๓ ชี้ให้เห็นว่า ภาคเกษตรกรรมให้รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของบุคคลทั่วประเทศ และต่ำกว่าในภาคอื่น ๆ หลายเท่าตัว สถานการณ์เช่นนี้ยิ่งเลวร้ายขึ้นไปอีกเนื่องจากภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูงสุด และกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพฯ ฯ และจังหวัดข้างเคียง^{๑๔๔} ข้อนี้ไม่เป็นแต่เพียงตัวบ่งชี้อย่างชัดแจ้งถึงความล้มเหลวของนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้น ก็คือ สถานการณ์ทำนองนี้ยังจะก่อให้เกิดผลร้ายต่อการกระจายรายได้ตามภูมิภาคต่าง ๆ ดังที่แสดงให้เห็นชัดในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๓

รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ
(ตามราคาประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๙)

	รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน (บาท)	ดัชนี
เกษตรกรรม	๗,๑๑๓	๑๐๐.๐๐
อุตสาหกรรม	๔๕,๒๑๕	๖๓๕.๖๕
พาณิชยกรรม	๗๐,๓๓๘	๙๘๘.๘๘
บริการ	๓๒,๖๖๕	๔๕๙.๒๕
ทั่วประเทศ	๗,๗๓๒	-

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔

ตารางที่ ๔

การแจกแจงรายได้ตามภูมิภาคต่าง ๆ (๒๕๐๓-๒๕๒๒)

เหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ใต้ กลาง กรุงเทพฯ ทั้งประเทศ

%ของประชากร ๒๐.๙ ๓๔.๒ ๑๒.๔ ๒๒.๐ ๑๐.๕ ๑๐๐.๐

๑. %ของผลผลิตของภูมิภาค

(ตามราคางท)

๒๕๐๓ ๑๕.๘ ๑๗.๐ ๑๔.๑ ๒๙.๓ ๒๓.๘ ๑๐๐.๐

๒๕๑๓ ๑๕.๒ ๑๖.๐ ๑๒.๘ ๒๗.๕ ๒๘.๕ ๑๐๐.๐

๒๕๒๒ ๑๔.๙ ๑๔.๗ ๑๑.๘ ๓๑.๒ ๒๗.๔ ๑๐๐.๐

๒. รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน

(ราคาประจำปี)

๒๕๐๓ ๑,๔๙๖ ๑,๐๘๒ ๒,๗๐๐ ๒,๕๖๔ ๕,๖๓๐ ๒,๑๐๖

๒๕๑๓ ๒,๖๙๙ ๑,๘๘๒ ๓,๘๕๘ ๔,๖๖๒ ๑๑,๒๓๔ ๓,๘๔๙

๒๕๒๒ ๘,๗๘๑ ๔,๙๙๑ ๑๒,๖๘๓ ๑๗,๖๕๕ ๓๐,๑๖๑ ๑๒,๐๖๗

ที่มา : ๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานทะเบียนแห่งชาติ ๒๕๑๙

เมื่อพิจารณาถึงผลิตภัณฑ์รวมรายจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่ากรุงเทพฯ ไม่ได้มาเป็นอันดับหนึ่ง แต่ติดอันดับสามหรือสี่ สิบอันดับแรกจาก ๗๑ จังหวัด ได้แก่จังหวัดในภาคกลางและภาคใต้^{๑๕} ถึงแม้จะเห็นได้ชัดในตารางที่ ๔ ซึ่งในแง่รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนแล้ว ภาคใต้มักจะมาอันดับสองรองจากภาคกลาง และตามมาด้วยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นต่ำสุด แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ก็ไม่มีอะไรพอจะเทียบเคียงกันได้เลย เพราะแค่ภาคกลางซึ่งมีประชากรน้อยกว่าหนึ่งในสามของประเทศเท่านั้น แต่มีส่วนแบ่งจากรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นจากอัตราสูงกว่าครั้งเล็กน้อย

ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นเกือบร้อยละ ๖๐ ในปี ๒๕๒๒ รายได้ต่ำสุดจะตกอยู่
 เสมอกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีประชากรกว่าหนึ่งในสาม แต่คงมี
 ส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ ๑๗ และยังคงลงไปอีกเหลือร้อยละ ๑๔.๗ ยก
 เว้นจากภาคกลางแล้ว ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รายได้ในภาคอื่น ๆ ทั้งหมด
 ต่างลดลงตลอดช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่น่าเป็นที่แปลกใจอะไรที่รายได้ต่อ
 ประชากรหนึ่งคนระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดในกรุงเทพฯ กับกลุ่มที่จนที่สุดใน
 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะห่างออกจากกันไปเรื่อย ๆ จากอัตราส่วน ๕.๒ ต่อ
 ๑ ในปี ๒๕๐๓ เป็น ๖ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๒๒

อย่างไรก็ตาม ความไม่สมดุลทั้งหลายที่ปรากฏออกมาให้เห็นในลักษณะ
 ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ไม่ควรจะบดบังปัญหาแท้จริงที่
 ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านั้นอีก ดังปรากฏผลการสำรวจวิเคราะห์ไว้ว่า:-

“...ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่แล้ว เป็นผลสะท้อนถึงความ
 เหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท จังหวัดใดยังมีลักษณะความ
 เป็นเมืองมากขึ้นเท่าใด ก็ยังมีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้น
 และมีบริการสังคมแก่ประชากรได้ดีขึ้น ในความพยายามที่จะลดความ
 เหลื่อมล้ำโดยทั่วไปแล้ว เป็นการผิดที่จะพุ่งเล็งแต่ปัญหาในระหว่าง
 ภูมิภาค แทนที่จะเป็นเรื่องของระหว่างเมืองและชนบท”^{๑๔๖}

นี่คือปัญหาหลักอันเกิดแต่กระบวนการพัฒนาแบบไม่สมดุล เราได้เห็นกันมา
 แล้วว่า รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเกษตรกรรมนั้นเป็นอย่างไร เมื่อ
 เทียบกับระดับรายได้ในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ตารางที่ ๕ แสดงต่อไปให้เห็น
 ภาพรวมทั้งประเทศโดยพิจารณาส่วนสัดรายได้ประชาชาติที่ตกได้แก่ภาค
 เกษตรกรรม โดยเปรียบเทียบกับของภาคนอกเกษตรกรรมทั้งหมดในช่วงปี
 พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๒ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลสะสมมาจากนโยบายและยุทธศาสตร์

สร้างการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลทางเศรษฐกิจอันต่อเนื่องมาตั้งแต่ “ระบอบปฏิวัติ” จะเห็นได้ว่า สำหรับประชากรชนบทซึ่งคงยืนอยู่ในอัตราร้อยละ ๘๕ สัดส่วนผลิตภัณฑ์รวมของภาคชนบทมีอยู่เพียงร้อยละ ๓๑.๕ ในปี ๒๕๑๘ และลดลงไปอย่างค่อนข้างรวดเร็วเป็นเพียงร้อยละ ๒๕.๘ ในปี ๒๕๒๒ แต่สำหรับประชากรเมืองเพียงร้อยละ ๑๕ กลับสามารถชิงส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จากร้อยละ ๖๘.๕ เป็นกว่าร้อยละ ๗๔ ในช่วงเวลาเดียวกัน ต่อมาตารางที่ ๖ จะให้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์รายได้ภายในภาคชนบทเอง กล่าวคือ โดยส่วนรวมแล้ว รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคชนบทตกอยู่ในอัตราต่ำกว่าครึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั่วทั้งประเทศ เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของประชากรชนบทระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ แล้ว จะพบว่า รายได้ของภาคกลางสูงเกือบจะเป็นสองเท่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งยากจนที่สุด ข้อนี้ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำอย่างมากภายในภาคเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ลงทุนอย่างมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร การชลประทานเป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายามนี้ แต่ทว่า รัฐบาลคงมุ่งแต่เฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งแน่นอนย่อมให้คุณประโยชน์ต่อภูมิภาคที่ฐานตั้งอยู่แล้วโดยพื้นฐาน จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงปรากฏว่า ในจำนวนพื้นที่ทั้งหมด ๒๒.๒ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน เป็นพื้นที่ในภาคกลางเสียเกือบร้อยละ ๖๐ เทียบเท่ากับร้อยละ ๔๔ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค ในขณะที่กว่าร้อยละ ๑๒ เล็กน้อยของพื้นที่ชลประทานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๖ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค^{๔๗} นโยบายเลือกปฏิบัติเช่นนี้ รวมทั้งปัจจัยด้านอื่น ๆ จึงเท่ากับ ยิ่งช่วยซ้ำเติมสภาพ

ตารางที่ ๕

ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรม
๒๕๑๘-๒๕๒๒ (อัตราส่วนล้านบาท - ตามราคาประจำปี)

	ผลิตภัณฑ์ ชั้นต้นแห่ง อาณาจักร	ประชากร (จำนวน ล้านคน)	ราคาเกษตรกรรม			ภาคนอกเหนือเกษตรกรรม		
			ส่วนของผลิต ภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของ ผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละ ของประชากร	ส่วนของผลิต ภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของ ผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละ ของประชากร
๒๕๑๘	๒๙๘,๘๑๖	๔๒	๙๔,๐๖๓	๓๑.๔๘	๘๕	๒๐๔,๗๕๓	๖๘.๕๒	๑๕
๒๕๑๙	๓๓๗,๖๓๕	๔๓	๑๐๔,๖๕๗	๓๑.๐๐	๘๔.๙	๒๓๒,๙๗๘	๖๘.๐๐	๑๕.๑
๒๕๒๐	๓๙๓,๐๓๐	๔๔	๑๑๐,๙๒๙	๒๘.๒๒	๘๕	๒๘๒,๑๐๑	๗๑.๗๘	๑๕
๒๕๒๑	๔๗๗,๓๔๑	๔๕	๑๓๑,๑๖๗	๒๗.๔๘	๘๔.๔	๓๔๖,๑๗๔	๗๒.๕๒	๑๕.๖
๒๕๒๒	๕๖๔,๔๓๑	๔๖	๑๔๕,๖๑๖	๒๕.๘๐	๘๕	๔๑๘,๘๑๕	๗๔.๒๐	๑๕

ที่มา . การประเมินผลระยะกลางแผนพัฒนาที่ ๔ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ แผนสถิติ, หน้า ๗

ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งมีมากเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ให้หนักยิ่งขึ้นไปอีก

ตารางที่ ๖

รายได้ต่อประชากรในชนบทภูมิภาคต่าง ๆ (๒๕๑๘/๒๕๑๙)

ขนาดของครอบครัว	รายได้ในชนบท (บาท)		รายได้ทั่วประเทศ	
	ต่อครัวเรือน	ต่อประชากรหนึ่งคน	๒๕๑๘	๒๕๑๙
ภาคกลาง	๕.๓ ๒๔,๘๓๒	๔,๖๑๐	๑๐,๖๖๒	๑๑,๓๖๘
ภาคใต้	๕.๓ ๑๘,๐๑๒	๓,๓๙๘	๖,๕๖๐	๗,๕๐๓
ภาคเหนือ	๕.๐ ๑๕,๘๑๖	๓,๑๐๑	๕,๑๐๖	๕,๓๙๓
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖.๐ ๑๕,๖๓๖	๒,๖๐๖	๓,๑๘๙	๓,๓๖๘
ทั้งประเทศ	๕.๕ ๑๗,๗๙๔	๓,๒๓๓	๗,๐๗๗	๗,๗๓๒

ที่มา : ๑. สำนักงานสถิติ

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากที่บรรยายมาโดยสังเขปนี้ คงจะพอทำให้ได้เห็นภาพที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาแบบไม่สมดุล ภายใต้ระบอบอำนาจสิทธิ์ขาด ความจริงในช่วงสิ้นแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ ก็ได้เริ่มมีการตั้งข้อสังเกตถึงความแตกต่างระหว่างความหมายของการจำเริญเติบโตกับ พัฒนาการทางเศรษฐกิจกันบ้างแล้ว พร้อมๆ กับที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๒๕๑๑^{๔๘} แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้เกิดการตระหนักรับรู้อะไรจากกลุ่มผู้นำ “นักการเมืองข้าราชการ” และข้าราชการนักวิชาการโดยทั่วไป สภาพความเลวร้ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้ทำให้มีผลกระทบกระเทือนอะไรต่อความยึดมั่นถือมั่นในเป้าหมายที่มุ่งแต่การ

จำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจด้วยตัวเอง รวมทั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจหรือพลังตลาด และพลังทางการเมืองหรือพลังนอกตลาด อันเป็นข้อสรุปความเชื่อแบบสำนักนีโอคลาสสิก^{๔๕} อย่างไรก็ตาม ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นแรงกระตุ้นให้ต้องมีการตั้งคำถามใหม่ ๆ ขึ้นเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนา ซึ่งเป็นนัยสำคัญต่อปัญหาการกำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไปในอนาคต

“คำถามที่จะต้องถามเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศหนึ่งๆ ก็คือว่า อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาความยากจน ? อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาการไร้งานทำ ? อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาความไม่เสมอภาค ? ถ้าหากทั้งสามปัญหานี้ได้ลดความร้ายแรงลงไปได้แล้วไซ้ ก็ไม่ต้องเป็นที่สงสัยเลยว่า ประเทศนั้นๆ ได้ผ่านช่วงแห่งการพัฒนามาแล้ว แต่ถ้าหากหนึ่งหรือสองของปัญหาหลักเหล่านี้เกิดเลวร้ายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าทั้งหมดสามปัญหาเป็นเช่นนั้น ก็จะเป็นการแปลกประหลาดอย่างยิ่ง ที่จะเรียกผลลัพธ์ว่าเป็น ‘การพัฒนา’ แม้ว่ารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนจะสูงขึ้นก็ตาม เกณฑ์ข้อนี้ใช้ได้กับเรื่องของอนาคตด้วย ‘แผน (พัฒนา)’ ไท ที่ไม่บอกถึงเป้าหมายเพื่อลดปัญหาความยากจน ปัญหาการไร้งานทำและปัญหาความไม่เสมอภาคแล้ว ก็ไม่น่าจะเรียกว่าเป็น ‘แผนพัฒนา’”^{๔๖}

ความจริงแล้ว ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความยากจน ตลอดจนปัญหาการไร้งานทำ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีพหลาย ๆ ด้านด้วยกัน รวมทั้งสิทธิอำนาจในการปกครองตนเอง ระดับรายได้ที่คำนวณออกมาเป็นตัวเงินย่อมไม่อาจเป็นเครื่องชี้สภาพปัญหาได้อย่างถ่องแท้ และยิ่งกว่านั้น ถ้าหากจะเอาแต่ยึดถือเรื่องตัวเงินรายได้เป็นสรณะที่เดียวแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความไขว้เขวสับสนในสภาพปัญหาที่แท้

จริง และการคิดอ่านกำหนดแนวนโยบายแก้ไข โดยหลงเข้าใจไปว่า ตัวเงินรายได้จะเป็นคำตอบไปหมดทุกสิ่งทุกอย่าง ดังเช่นที่นโยบาย “เงินผัน” ซึ่งได้แปลงร่างมาเป็นโครงการสร้างงานในชนบทของทางราชการในปัจจุบัน เพราะในที่สุดแล้ว ตัวเงินรายได้คงเป็นแต่เพียงผลสะท้อนของปัญหาอันเกิดแต่เหตุปัจจัยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง นโยบายแก้ไขที่มุ่งแต่หว่านเงินทองออกไปนั้น มิใช่จะไร้ประโยชน์เสียทีเดียว แต่อย่างก็อาจเพียงช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดของปัญหาลงไปบ้างเท่านั้น แต่จะไม่ใช่เป็นการแก้ไปถึงต้นตอของเรื่องอย่างแท้จริง ทราบเท่าที่โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา ยังคงเป็นไปอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ประเด็นสำคัญข้อนี้รายงานธนาคารโลกก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้โดยตรงไปตรงมาทำนองเดียวกันว่า:-

“โครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาลเป็นตัวจำกัดความสามารถที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มรายได้และผลผลิตภาพในชนบท หรือเพื่อปรับปรุงวิถีทางที่จะให้ได้เข้าถึงบริการสังคม ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายรัฐบาลเป็นการแทรกแซงต่อโครงการพัฒนาชนบท และบิดเบือนการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา..... การกระจุกตัวของทรัพยากรและตัวบุคลากรในภาครัฐบาลไว้ที่กรุงเทพฯ ฯ ทำให้โครงการและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโน้มเอียงไปในทางเพื่อตอบสนองความต้องการของเมืองหลวงเท่านั้น.....”๑๕๖

พูดกันอย่างเป็นธรรมดาแล้ว วัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือไปจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็มีได้ถูกละเลยไปเสียทีเดียว แผนพัฒนาทั้งหมดตั้งแต่แผนแรกได้รวมเอาเป้าหมายหลักๆ ไว้อย่างค่อนข้างครบครัน คือ การเพิ่มรายได้ ประชาชาติและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในค้ำหนึ่ง กับในอีกค้ำหนึ่งได้แก่

การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาและความเป็นธรรมทางสังคม และความจริงแล้วบรรดานักวางแผนพัฒนาทั้งหลาย ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ก็ได้แสดงความตระหนักให้เห็นถึงปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนาระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ และระหว่างภูมิภาคและความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท ตลอดจนภายในเขตเมืองเอง^{๕๒} แต่ทั้งหมดเหล่านี้ คงเป็นเพียงตัวอักษรที่บันทึกไว้เท่านั้นเอง แม้มาในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) มีการเตรียมจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) โดยเน้นหนักถึงปัญหาที่รุนแรงขึ้นและความต้องการอันรีบด่วนที่จะ “กำหนดแนวทางการกระจายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบชนเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องจากผลการสำรวจโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่าง ๆ และการกระจายรายได้ในระยะที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่างๆ และระหว่างกลุ่มชนในชาติได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการและปรับนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน เพื่อวางแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนอย่างเป็นระบบที่จะลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปให้เป็นไปอย่างสมดุล และสามารถยกระดับสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ที่เผชิญกับปัญหาความยากจนในส่วนต่างๆ ของประเทศให้ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศในระยะยาวต่อไป”^{๕๓} แต่ผลก็คงเป็นดังเช่นที่คาดหมายกันได้ คือ ไม่ปรากฏมีแผนปฏิบัติหรือกระทำการให้เป็นไปตามที่ตั้งปณิธานเอาไว้ดังกล่าว^{๕๔}

ยิ่งกว่านั้นไม่แต่เพียงว่าช่องว่างดังกล่าวมิได้ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเช่นนั้นเสียด้วย ความรู้สึกเช่นนี้ได้มาจากการพิจารณาลักษณะแบบแผนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและมาตรการทางนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ในทำนองเดียวกันว่า ภาคพื้นที่ร่ำรวยกว่าได้รับผลประโยชน์สูงกว่า เมื่อพิจารณาจังหวัดทั่วประเทศแล้ว ความแตกต่างมีในอัตราส่วน ๑ ต่อ ๖.๕ ระหว่างจังหวัดที่รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายต่อประชากรในระดับต่ำสุดและสูงสุด จากนโยบายเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคจึงเป็นแบบเดียวกัน กล่าวคือ จังหวัดส่วนใหญ่ที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรต่ำ จะอยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือ ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงกระจุกตัวอยู่ในภาคกลางและภาคใต้^{๑๕๕}

ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาล เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้นเอง นอกจากนั้นแล้วยังมีปัจจัยด้านพลังเศรษฐกิจหรือพลังตลาดที่เป็นสาเหตุของความไม่สมดุลระหว่างเขตเมืองและชนบท ได้กล่าวมาแล้วถึงความเหลื่อมล้ำอย่างเด่นชัดทั้งในด้านรายได้ประชากรและส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภายในระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่น ๆ (ตามตารางที่ ๓ และ ๔) แบบแผนของความสัมพันธ์ด้าน “ตลาด” ก็คงเป็นไปในลักษณะเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศในโลกรี่สาม เงินทุนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศตลอดจนเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าประกอบกันก่อให้เกิดสภาพที่ ศาสตราจารย์ เจ.พี. เน็ตตล (J.P. Nettl) เรียกว่า “เขตแห่งความทันสมัยระดับสูง”^{๑๕๖} ซึ่งเป็นที่กระจุกตัวของอำนาจครอบงำโครงสร้างด้านการตลาดและการเงิน ในด้าน

การตลาด ภาคสมัยใหม่จะเป็นตัวกำหนดราคาของสินค้าด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเข้าลักษณะตบมือข้างเดียวจริง ๆ แล้วชาวนา ก็ต้องตกเป็นฝ่ายรับเคราะห์กรรมเข้าทำนองต้องซื้อแพง ขายถูก อย่างที่ได้ทราบกัน นโยบายการควบคุมราคาของรัฐบาลเท่าที่เป็นมามากจะโน้มเอียงไปทางที่ให้ประโยชน์แก่คนในเมืองโดยบั่นทอนผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อกลุ่มคนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งประกอบเป็นประชากรถึงร้อยละ ๗๐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือราคาข้าวและปุ๋ยเคมี ราคาข้าวเปลือกถูกควบคุมให้อยู่ในอัตราต่ำเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้อยู่อาศัยในเขตเมือง ในขณะที่เดียวกัน ชาวนาจำต้องซื้อปุ๋ยเคมีในราคาสูงเป็นพิเศษอันสืบเนื่องมาจากการตั้งกำแพงภาษีเพื่อจำกัดปริมาณการส่งเข้าจากต่างประเทศ^{๕๗} ในทำนองเดียวกัน นโยบายแรงงานราคาถูกซึ่งยังคงยึดถือกันอยู่และอาจจะหนักมียิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในค้ำส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อ ๆ ไปอีก^{๕๘}

ขอบเขตและความเข้มข้นของอิทธิพลครอบงำของภาคสมัยใหม่อาจจะเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๗ ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างทางธุรกิจและการเงินในประเทศไทย ภาคการเงินสามารถควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบธนาคารซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ช่วงก่อนการลุกฮือของประชาชนในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ธนาคารกรุงเทพจำกัดเพียงธนาคารเดียว (ในบรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ๑๖ แห่ง) ซึ่งมีจอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการมหาดไทยเป็นประธาน สามารถขยายกิจการในอัตราสูงสุดจากร้อยละ ๒๓.๔ ของสินทรัพย์ธนาคารทั้งหมดในปี ๒๕๐๐ เป็นร้อยละ ๓๕.๓ ในปี ๒๕๒๒ จากร้อยละ ๒๐.๖ ของเงินฝาก

ตารางที่ ๗

การกระจุกตัวของธุรกิจและการเงินในประเทศไทย (๒๕๒๑-๒๕๒๒)

สินทรัพย์ (ในวงเงินล้านบาท)	จำนวนกลุ่ม %	จำนวนบริษัท %	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนบริษัท %	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนบริษัท %
๑๐,๐๐๐ มากกว่านั้น	๑๒ ๙.๘	๔๐๓ ๒๗.๙	๓๐๙,๕๓๖	๗๑	๓๐๙,๕๓๖	๗๑
๑,๐๐๐-๑๐,๐๐๐	๓๔ ๒๗.๖	๖๑๕ ๔๒.๖	๙๙,๐๗๗	๒๒.๘	๙๙,๐๗๗	๒๒.๘
๕๐๐ และต่ำกว่า ๑,๐๐๐	๑๙ ๑๕.๔	๑๓๔ ๙.๓	๑๓,๑๗๙	๓.๑	๑๓,๑๗๙	๓.๑
ต่ำกว่า ๕๐๐	๔๕ ๓๖.๖	๒๓๔ ๑๖.๒	๘,๒๓๔	๑.๙	๘,๒๓๔	๑.๙
ในต่างจังหวัด	๑๓ ๑๐.๖	๕๗ ๔.๐	๑,๙๘๙	๐.๕	๑,๙๘๙	๐.๕
รวม	๑๒๓ ๑๐๐.๐	๑,๑๔๓ ๑๐๐.๐	๔๓๒,๐๑๕	๑๐๐.๕	๔๓๒,๐๑๕	๑๐๐.๕

ที่มา : คัดแปลงมาจากรายงานวิจัยของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม ธุรกิจขนาด
ใหญ่ในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.
๒๕๒๔ ตาราง ๘.๓-๘.๗ หน้า ๓๐๘-๓๑๖

ธนาคารทั้งหมดเป็นร้อยละ ๓๓.๘ และจากร้อยละ ๒๖.๘ ของเงินกู้เป็น
ร้อยละ ๓๘.๕ ในช่วงเวลาเดียวกัน^{๑๕๕} ดังเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๗ การ
ขยายตัวของภาคธุรกิจและการเงินมีการกระจุกตัวอย่างสูง ธนาคารกรุงเทพ
เป็นของกลุ่มหนึ่งหรือครอบครัวหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทถึง ๘๐ แห่ง มี
มูลค่าสินทรัพย์ถึง ๑๒๑,๗๖๙ ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๓๙.๓ ของ
สินทรัพย์ทั้งหมดของกลุ่มธุรกิจ ๑๒ อันดับแรกของประเทศ (แต่ละกลุ่มมี
สินทรัพย์เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท) หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๒๘.๒ ของสิน
ทรัพย์ทั้งหมดซึ่งเป็นของกลุ่มธุรกิจและการเงิน ๑๒๓ กลุ่มทั่วประเทศ กลุ่ม
บริษัท ๑๒ อันดับแรกดังกล่าวมีจำนวนบริษัทเพียงร้อยละ ๒๘ แต่เป็นเจ้าของ
ของสินทรัพย์ถึงร้อยละ ๗๑.๖ เมื่อรวมกับกลุ่มธุรกิจระดับรองลงมาซึ่งแต่ละ

กลุ่มมีสินทรัพย์ ๑,๐๐๐ ถึง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท แล้วก็รวมเป็น ๔๖ กลุ่มหรือ ๔๖ ครอบครัว ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทร้อยละ ๗๐.๕ ของจำนวนบริษัทขนาดใหญ่ และร้อยละ ๔๔.๕ ของสินทรัพย์

เป็นที่น่าสนใจที่จะดูยักษ์ใหญ่ทางการเงินเหล่านี้ปฏิบัติงานกันอย่างไร ตามรายงานธนาคารโลก กิจกรรมทางการเงินในระบบยังคงกระจุกตัวอยู่ใน แถบรอบ ๆ กรุงเทพมหานคร แต่ไม่สนองความต้องการสินเชื่อเงินกู้ของ ฝ่ายเกษตรกรรม กิจการขนาดเล็ก ตลอดจนกิจกรรมผลิตในภูมิภาคต่าง ๆ นอกเขตกรุงเทพมหานคร^{๑๖๐} และตามคำบอกเล่าของอดีตผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทยท่านหนึ่ง สินเชื่อจำนวนมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาทหรือ ประมาณร้อยละ ๗๐ เป็นสินเชื่อเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้กับลูกค้าน้อย กว่า ๒๐,๐๐๐ รายซึ่งก็ในวงเงินต่อรายเกินกว่าหนึ่งล้านบาท แนวทางของ การเงินจึงเห็นได้ชัดจากการที่ธนาคารพาณิชย์ยังคงเน้นหนักการให้สินเชื่อแก่ กิจการขนาดใหญ่อันเป็นการเสียเปรียบต่อลูกค้ารายย่อย ๆ^{๑๖๑} และที่ชัดเจน ไปกว่านั้นก็คือ ภาคเกษตรกรรมซึ่งได้รับสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เพียง ร้อยละ ๔.๕ เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการทำอุตสาหกรรม ซึ่งได้ร้อยละ ๒๐ และธุรกิจขายส่งและขายปลีกร้อยละ ๒๒^{๑๖๒}

จากที่บรรยายมาทั้งหมดก็น่าจะเห็นได้ชัดแจ้งทีเดียวว่าภาคชนบทต้องอยู่ ภายใต้อำนาจกดขี่อย่างไรบ้าง นี่ก็คือลักษณะที่ “การจำเรอฎีเทิบโต” ได้ ดำเนินมาโดยตลอด การเมืองและเศรษฐกิจัวพันกันอย่างมากในกระบวนการ จำเรอฎีเทิบโตแบบไม่สมคูล แต่ไม่ใช่ในลักษณะที่ข้าราชการนักวิชาการ ทางเศรษฐศาสตร์ตั้งข้อสมมุติฐานกันไว้ ทั้งสองด้านเป็นทั้งเหตุและผลต่อกัน ในด้านหนึ่งระเบียบทางการเมืองเป็นผลสืบทอดมาจาก “เป้าหมายและโครง

สร้างพื้นฐาน” จากอดีต ในขณะที่ระเบียบทางเศรษฐกิจเกิดการผันแปรทางโครงสร้างรุดหน้าออกไป ในกระบวนการเช่นนี้รวมทั้งในความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นผลให้บังเกิดความไม่สมดุลทางการเมืองขึ้นด้วยซึ่งไม่ใช่นิติบัญญัติที่คิดเลยสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจากการจำเรื้อยเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนาและความเป็นธรรม ดังนั้น กล่าวโดยส่วนรวมแล้ว สังคมไทยได้มาถึงขั้นตอนที่กำลังเกิดพลังสามเส้าทางสังคมและการเมืองขึ้นได้แก่ ภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเผชิญหน้ากับภาคชนบทโดยมีระบบราชการภายใต้ระบอบอำนาจนิยมอยู่ระหว่างกลางและซึ่งครองอำนาจสูงสุดในโครงสร้างอำนาจตัดสินใจนโยบาย จากแง่ของ “การพัฒนา” ในฐานะที่เป็นทางเลือกแทนที่ “การจำเรื้อยเติบโตทางเศรษฐกิจ” แล้ว ปัญหาสำคัญก็คือ ภาคที่อยู่นอกระบบราชการทั้งสองภาคเหล่านี้ หรืออีกนัยหนึ่งพลังตลาดและพลังนอกตลาดในสมมติฐานลวงตาของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ – คลาสสิก ได้ดำเนินเป็นมากน้อยอย่างไรและจะเป็นไปอย่างไรในอนาคต ทั้งนี้ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการเมืองดังเช่นที่เป็นอยู่

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความคิดในแผนพัฒนา ฯ ที่ ๔ ดังกล่าวข้างต้นที่จะเปลี่ยนแนวเน้นหนักจากเรื่องการจำเรื้อยเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นเรื่องความเป็นธรรมก็คือ และจากแผนการพัฒนาแบบไม่สมดุลมาเป็นแบบสมดุลก็ตีบังเกิดขึ้นมาในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นผลให้ระบอบเผด็จการทหารต้องถูกกำจัดออกไป และจึงเป็นช่วงของการตื่นตัวอย่างกว้างขวางในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ประชาธิปไตย และความเป็นธรรมทางสังคม อาจกล่าวได้ว่า ปณิธานของแผนพัฒนา ฯ ที่ ๔ นี้ มีส่วนสะท้อนสภาพบรรยากาศทางการเมืองใหม่ ซึ่งในที่สุดแล้วก็ต้องถูกกำหนดปราบปรามลง

ไปในชั่วระยะเวลาอันสั้นก็จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป จุดสำคัญที่สมควรย้ำในที่นี้ ก็คือว่า เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้น มิได้บังเกิดผลเป็นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจหรือโครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาล อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อความเป็นไปได้ที่จะแสวงและกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างสมดุลและเป็นธรรมอย่างจริงจัง การวางแผนพัฒนาในส่วนหนึ่งอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญและเทคนิคทางวิชาการ แต่โดยรากฐานแล้ว เป็นปัญหาขึ้นอยู่กับกรอบและโครงสร้างสังคมการเมืองว่าจะอำนวยส่งเสริมหรือไม่ให้อำนวยต่อเป้าหมายเหล่านี้ ระบบและกระบวนการวางแผนพัฒนาของไทยถือกำเนิดขึ้นมาจาก “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งถืออำนาจสิทธิ์ขาดเป็นใหญ่และอำนาจสิทธิ์ขาดเช่นว่านี้ ได้ถูกใช้ไปในทางพัฒนาอุมุชฎาเศรษฐกิจสังคมนิยมใหม่ ในขณะที่เดียวกันกับที่คิดและกำหนดปราบปรามกลุ่มมวลชนทั้งนี้ในนามของ “การทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม” และระบบเศรษฐกิจ “เสรีนิยม”^{๑๖๓} กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไม่สมดุลในนโยบายทางการเมืองของ “ระบอบปฏิวัติ” นั้นเองที่เป็นตัวกำหนดความไม่สมดุลในแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาอันนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจน และการไร้งานทำดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีใดก็ตาม แผนการพัฒนาแบบไม่สมดุลนี้เองยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม ยังผลให้เกิดกลุ่มเศรษฐกิจสังคมนิยมหลากหลายและสลบับซับซ้อนขึ้นตามลำดับ ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนี้จะเป็จุดเริ่มต้นของอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ ในประการแรก

เกี่ยวกับฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอำนาจการเมืองกับฝ่ายธุรกิจเอกชน ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นไปในลักษณะของการ “อุปถัมภ์” แบบส่วนบุคคล มาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนี้จะค่อย ๆ พัฒนาออกไปเป็นสัมพันธภาพ ในฐานะของกลุ่ม อย่างเป็นระบบขึ้น แม้ว่าระบบการอุปถัมภ์จะยังคงดำรงอยู่ด้วยก็ตาม อันที่จริงแล้ว กระบวน “การจำเริญเติบโต” ของภาคธุรกิจเอกชนก็เป็นที่ไปภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายอำนาจ “นักการเมืองข้าราชการ” นั่นเองในรูปของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมมูลดังกล่าวแล้ว ในประการต่อมาที่สำคัญก็คือ “การจำเริญเติบโต” ของภาคธุรกิจเอกชนยังจะได้พัฒนาตนเองขึ้นเป็นกลุ่มพลังอันจะค่อย ๆ มีบทบาททางการเมืองยิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับ แม้ว่าในอนาคตที่เห็นได้คงจะยังไม่ถึงกับเป็นพลังท้าทายอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ก็ตาม ข้อนี้จะเป็นจุดเปรียบเทียบที่น่าสนใจกับกรณีของชนชั้นกลางในประวัติศาสตร์การเมืองของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนาขึ้นเป็นพลังเผชิญหน้าและท้าทายอำนาจของ “ระบอบเก่า” แต่ถึงกระนั้นก็ดี ความหมายและความสำคัญทางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชนในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองใหม่ของไทย ไม่อาจเป็นที่ปฏิเสธกันได้ดังจะได้เห็นกันต่อไป เป็นแต่เพียงว่า เป็นการเข้าสู่ฐานะบทบาททางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชนใน ความต่อเนื่องของระบบอำนาจสถาบันราชการ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในช่วงทศวรรษของ “ระบอบปฏิวัติ” และ “ประชาธิปไตยแบบไทย” บังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็คือ ความสามารถของสถาบันราชการที่จะปรับ

เปลี่ยนให้สอดคล้องต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ การต่อสู้ทางการเมืองอันจำกัดตัวอยู่แต่ภายในวงของสถาบันราชการมาโดยตลอดช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เริ่มขยายวงออกมาสู่กลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคมนอกระบบราชการ ความหมายของประชาธิปไตยซึ่งเคยแต่ถูกนิยามตีกรอบมาจากกลุ่ม “นักการเมืองข้าราชการ” เริ่มถูกกกดตันเรียกร้องโดยตรงจากกลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคมใหม่ และนี่คือวิกฤตการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกลางทศวรรษ ๒๕๑๐ อันนำไปสู่พัฒนาการรัฐธรรมนูญต่อมาในช่วงปลายทศวรรษเดียวกันนั่นเอง

บันทึกบทที่ ๓

๑. Plato, *The Republic*, ฉบับแปลโดย F.M. Conford, Oxford University Press, 1951 หน้า ๒๖๑ คัดแปลโดยผู้เขียนเอง.
๒. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๙๙.
๓. โปรตคูปบทที่ ๒ หน้า ๖๙-๗๓ และ ๙๖-๙๘.
๔. คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๗ “สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก” ต่อจากหน้า ๓๐๙ (หน้า ๒) - (หน้า ๘).
๕. “ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕) ๖ ธันวาคม ๒๔๗๕ ใน ไพโรจน์ ชัยนาม : *รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในการเมืองของประเทศไทย* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๕๖๐ - ๕๖๑.
๖. ชัยอนันต์ สมุทวณิช - พีรศัย จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๒๔ แสดงตารางลำดับเหตุการณ์สำคัญช่วงที่ว่านี้ หน้า ๒๖ - ๒๘.
๗. “ข่าวราชการ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” (๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๘) ใน ไพโรจน์ ชัยนาม ๒๕๑๙ อ่างแล้วหน้า ๔๐๖ เกี่ยวกับบทบาทของนายควง อภัยวงศ์ โปรตอ่านคำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ ประกอบ.

๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๐๗ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๙. สุชิน ตันติกุล : *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๐* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๗ จากคำสัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์ของพันเอกกาจ กางสงคราม ร่วมกับ พลโทผิน ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร หน้า ๗๔.
๑๐. ประชัน รักพงษ์ : *การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๘๓.
๑๑. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์ มิถุนายน ๒๕๑๑ หน้า ๘๙-๙๐
- รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ คงต้องประสบปัญหาแบบเดียวกันกับที่รัฐบาล พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เคยประสบมาก่อนจะถูก รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๕๐ กล่าวคือ ฝ่ายที่คุมกำลังทั้งฝ่ายทหารเรือ และฝ่ายทหารอากาศ ต่างก็บอกว่า ไม่อยากจะทำเรื่องเกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่รัฐบาลกำลังถูกฝ่ายรัฐประหารบังคับให้ออก แต่รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ก็ยังมีภาวศรัทธาอยู่บ้างตรงที่ยังมี พ.ต.อ. บรรจง ชีพเป็นสุขอาสาพร้อมจะรับคำสั่งจากฝ่ายรัฐบาลพร้อมด้วยกำลังตำรวจประมาณ ๘๐๐ คน (แหล่งอ้างอิงเดียวกัน)
๑๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๗-๘๘.
๑๓. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๕๕.

๑๔. ชัยยวัฒน์ สมุทวณิช - พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) ๒๕๒๔, อ้างแล้ว หน้า ๒๗.
๑๕. ประเสริฐ บัณฑิตเศรษฐ์: รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗) กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๖๘๔-๖๘๖.
๑๖. อ่างใน อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพันตรีทอง อภัยวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๘๗-๘๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓๕.
๑๘. เป็นที่เห็นว่า ตามคำสัมภาษณ์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะไม่ทำการปกครองโดยไม่มีรัฐสภา ใน Jayanta K. Ray, *Portraits of Thai Politics*, New Delhi: Orient Longman, 1972 หน้า ๑๔.
๑๙. คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ใน ไพโรจน์ ชัยนาม ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๔๑๑.
๒๐. พันเอกอากาศิก ดวงสว่าง : "ประวัติชีวิต ฯพณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะรัฐมนตรีก่อพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* มีนาคม ๒๕๐๗ หน้า ๔๒.
๒๑. พันเอกอากาศิก ดวงสว่าง แหล่งอ้างอิงกัน หน้า ๔๒-๔๘ โปรดดูประกอบในสุชิน ตันติกุล ๒๕๑๗ อ้างแล้ว ตารางรายชื่อคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ หน้า ๑๘๙-๑๙๒ และ *อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ จอมพลผิน ชุณหะวัณ* อ้างแล้ว หน้า ๘๔-๘๖.
๒๒. โปรดดู รายชื่อคณะรัฐประหาร ๒๕๐๐ ใน สุชิน ตันติกุล แหล่งอ้างอิงกัน หน้า ๑๙๓ และใน เจลิม มลิลิตา : *รัฐประหาร พ.ศ.*

๒๕๐๐ ในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๘๐.

เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่รัฐประหาร ๒๔๙๐ โปรดดูในพันธเอกอจาตีก ดวงสว่าง แหล่งอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๔๘-๕๔.

๒๓. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ อ้างแล้ว หน้า ๙๙.
๒๔. แหล่งอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๑๐๘.
๒๕. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ๑๐ สิงหาคม ๒๔๙๘ เรื่องให้รัฐมนตรีเลขาธิการมีหุ้นส่วนในบริษัทการค้า อ้างถึงใน ประชัน รักพงษ์, อ้างแล้ว หน้า ๓๑๑-๓๑๒.
๒๖. สยามรัฐ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๐ และโปรดอ่านประกอบใน ประชัน รักพงษ์ แหล่งอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๓๑๘-๓๒๐.
๒๗. เฉลิม มลิลิตา, อ้างแล้ว หน้า ๑๖๗-๑๖๘ และ ๑๙๘-๑๙๙.
๒๘. พันเอกอจาตีก ดวงสว่าง, อ้างแล้ว หน้า ๖๔.
๒๙. Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the Struggle for Southeast Asia*, New York, Ithaca: Cornell University Press, 1965 หน้า ๑๓๒-๑๓๗.
๓๐. พันเอกอจาตีก ดวงสว่าง, อ้างแล้ว หน้า ๖๕.
๓๑. แหล่งอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๖๕-๖๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๒. แหล่งอ้างอิงด้วยกัน.
๓๓. แหล่งอ้างอิงด้วยกัน.

๓๔. Thak Chaloemtiarana, *Thailand: The Politics of Despotic Paternalism*, Bangkok, Social Science Association of Thailand and Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1979, Chapters III หน้า ๑๕๒-๑๗๑.
๓๕. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ่างแล้ว หน้า ๗๑-๗๒ อักษรหนาแน่น โดยผู้เขียนเอง.
๓๖. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๗. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๗. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม ๒๕๐๗* หน้า ๑๓๓ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๘. ทักษิณ เจลิเมเตียร์น : “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” ใน สมบัติ จันทรวงศ์ - รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) : *รักเมืองไทย (รวมบทความวิชาการทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ป่วย อังภากรณ์ ในโอกาสอายุครบ ๖๐ ปี)* พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๔๑-๔๕.
๓๙. *บทความเรื่องประชาธิปไตยหรือนโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ. ๒๕๐๙* หน้า ๗๒ : “ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องสำหรับประเทศไทยนั้นคืออะไร ? ก็คือ ระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสม

กับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของประเทศไทย หรือ ประชาธิปไตยแบบไทย...นั่นเอง”

๔๐. C.G. Weeramantry, *Equality and Freedom : Some Third World Perspectives*, Colombo: Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า ๑๓.
๔๑. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, New Delhi: Oxford and IBH Publishing Co., 1968, หน้า ๒๕-๒๙.
๔๒. โปรดดูบทที่ ๒ หน้า ๕๘-๖๖
๔๓. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒” อังแล้ว หน้า ๑๓๓-๑๓๔.
๔๔. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อังแล้ว หน้า ๗๑.
๔๕. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๓” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๐๑.
๔๖. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓๓-๑๓๔.
๔๗. “คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๖๔-๔๖๖.
๔๘. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*, California: Stanford University Press, 1971, หน้า ๒๓๑.

Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu : East – West Center, 1966, Chapter 9, “Politics, Administration, and High Finance” หน้า ๒๔๒ – ๓๐๐.

เสน่ห์ จามริก : “แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ : ปัญหาของไทย” ใน *ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย* โครงการหนังสือเล่ม อันดับที่ ๑๑ กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๘๕-๘๗.

๔๙. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ ๒ แห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๓” อ้างถึง ใน เสน่ห์ จามริก อ้างแล้ว หน้า ๖๗-๖๘.

๕๐. แหล่งอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๗๖-๗๗.

๕๑. ระหว่างพักอยู่ในกรุงลอนดอน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เชิญ นายถนัด คอมันตร์ เอกอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน และหลวงวิจิตรวาทการ เอกอัครราชทูตประจำกรุงเบอน ไปร่วมปรึกษาหารือ และตัดสินใจกันว่า “จะต้องทำการ ‘ปฏิวัติ’ ประเทศไทย เพื่อให้มีกลไกที่เหมาะสมมาใช้ปกครองประเทศต่อไป” (พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง อ้างแล้ว หน้า ๖๖).

๕๒. หลวงวิจิตรวาทการ : *อนาคตของประเทศไทย* โรงพิมพ์ศึกษานุกูล พ.ศ. ๒๔๙๒ หน้า ๑๑๖-๑๒๓ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.

๕๓. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๑.

๕๔. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑” แหล่งอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๗๘.

๕๕. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษาและคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ บทที่ ๘ ตอนว่าด้วย “รูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มเศรษฐกิจ” หน้า ๓๕๖-๓๗๑.
๕๖. หลวงวิจิตรวาทการ ๒๔๙๒ อ้างแล้ว หน้า ๑๑๘-๑๑๙.
๕๗. *A Public Development Program for Thailand, Report of a Mission organized by The International Bank for Reconstruction and Development, Baltimore: The John Hopkins Press, 1959* หน้า ๑๖ และ ๒๐-๒๑.
๕๘. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๘๕-๘๗.

โปรดอ่านประกอบใน ทวี บุญเขต : ผลงานในด้านการลงทุนส่งเสริมเพื่อกิจการอุตสาหกรรมของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์” และ สนทร หงส์दारมภ์ “ผลงานในด้านเศรษฐกิจและการคลังในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* หน้า ๑๒๐-๑๔๐.

กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติเงินทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ฉบับแรกรองรับการดำเนินงานของ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ ฉบับหลังจัดตั้งบรรษัทการเงินอุตสาหกรรมสำหรับให้เอกชนกู้ระยะยาวเพื่อการลงทุน

๕๙. กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙.
๖๐. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ่างแก้ว.
๖๑. สำหรับประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ โปรดอ่านประกอบ ใน *เสน่ห์ จามริก : “ปัญหาการพัฒนาในระบบการเมืองไทย” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ กันยายน - ธันวาคม ๒๕๒๕* หน้า ๑๒-๒๗.
๖๒. อ้างใน *วิษณุ เครืองาม : กฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ พ.ศ. ๒๕๒๓* หน้า ๓๑๕ และโปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับที่มาของความคิดและการดำเนินงานยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗ หน้า ๓๑๔-๓๑๙.
๖๓. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๑๘-๓๑๙.
๖๔. สัญชัย สัจจะวานิช : “กฎหมายว่าด้วยอัมพาล” *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๘ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๗-๘.

เปรมชัย พริ้งสุลก (รวบรวม) : *มาตรา ๑๗ ในยุคมีต* กรุงเทพมหานคร พิมพ์ (ไม่ปรากฏ พ.ศ. ที่พิมพ์) ตารางหน้า ๑ รวมสถิติกรณีที่ถูกลงโทษด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีถูกลงโทษประหารชีวิตรวมทั้งสิ้น ๗๖ ราย และจำคุก ๑๑๓ ราย.

๖๕. สัญชัย สัจจะวานิช : “อิสระของตุลาการ” *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๙ พ.ศ. ๒๕๑๕ ตอน ๔ หน้า ๙๗๗. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง

จุดน่าสนใจอยู่ที่ประเด็นการตีความ ความหมายของ “อิสระ” ของ ศาลไทยว่า เป็นเรื่องจำกัดเกี่ยวกับ “คดีที่ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีใน ศาลแล้ว” เท่านั้น

๖๖. คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๔/๒๕๑๐ อ้างถึงใน พิพัฒน์ จักรางกูร “มาตรา ๑๗” วารสารทนายความ ปีที่ ๑๕ เล่ม ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ หน้า ๕๗ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๖๗. สัญชัย สัจจะวานิช : “อิสระของตุลาการ” อ้างแล้ว หน้า ๙๗๗ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๖๘. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ” ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” ใน*ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๒.
๖๙. พิพัฒน์ จักรางกูร : “มาตรา ๑๗” อ้างแล้ว หน้า ๖๐.
๗๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
๗๑. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” อ้างแล้ว หน้า ๗๔
๗๒. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ : “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” พ.ศ. ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๔๑.
๗๓. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔” ใน *ประวัติและผลงานของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๓.
๗๔. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๗๗.
๗๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน และโปรดอ่านประกอบใน เฉลิม มลิตา : *รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ ในประเทศไทย* อ้างแล้ว หน้า ๒๓๖-๒๓๗.

๗๖. เฉลิม มลิตา แห่งอังก์เดียวกัน หน้า ๑๗ สำหรับเหตุการณ์นำไปสู่รัฐประหาร กันยายน ๒๕๐๐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โปรดอ่าน หน้า ๑๗๘-๑๗๙ และ ๑๙๙-๒๐๕.
๗๗. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อังแล้ว หน้า ๗๘.
๗๘. โปรดดูตารางเปรียบเทียบอัตราจำนวนทหารดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๒๔ ใน *ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พีรศักย จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : ข้อมูลพื้นฐาน ฯ* อังแล้ว หน้า ๔๘.
๗๙. “คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อังแล้ว หน้า ๔๗๑-๔๗๒.
๘๐. “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑” อังแล้ว.
๘๑. “คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อังแล้ว หน้า ๓๕. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง
๘๒. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙* สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หน้า ๖.
๘๓. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ อังแล้ว หน้า ๖๕-๖๗.
เฉลิม มลิตา อังแล้ว หน้า ๒๒๘.
๘๔. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ แห่งอังก์เดียวกัน หน้า ๖๙-๗๔

Lawrence D. Stifel "Technocrats and Modernization in Thailand", *Asian Survey*, Volume xvi, Number 12, December 1976 หน้า ๑๑๙๑.

๘๕. บทบัณฑิตย เล่ม ๒๐ ตอน ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ บทบรรณาธิการ หน้า ๗๖๙ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียน

เกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยปัญหาความมั่นคงของประเทศ โปรดอ่านประกอบ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, New Delhi: Oxford and IBH Publishing Co., 1968 หน้า 561, และ Ghita Ionescu and Isabel de Madariaga, *Opposition*, Penguin Books, 1972, หน้า ๗๗.

๘๖. พ.ท. สุเทพ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา : *กฎอัยการศึก* วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑๗-๒๑ และ "ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่" *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๐๔ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๗ หน้า ๑-๑๒

๘๗. พ.ท. สุเทพ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา เพิ่งอ้าง หน้า ๑๙๘;
พ.อ. (พิเศษ) ปรีชา นิติวรกุล : "กฎอัยการศึก" *บทบัณฑิตย* เล่ม ๒๘ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๘๖๔-๘๖๕ : สัมภาษณ์ สัจจวานิช : "ศาลทหารตามประกาศคณะปฏิวัติ" *บทบัณฑิตย* เล่ม ๒๘ ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๘๗๗.

๘๘. คัดลงใน สุชิน ตันติกุล : *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร* พ.ศ. ๒๕๕๐ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๑๘๕.

๘๙. รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ คัดลงใน สุชิน ตันติกุล เฟื่องอ้าง หน้า ๑๔๖-๑๔๘.
๙๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๙๑. พิพัฒน์ จักรวงกูร : "ช่องว่างแห่งอำนาจ" วารสารทนายความ ปีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๔๐
๙๒. หมายเหตุท้ายคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๓๖ โดย ดร. หยุต แสงอุทัย อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม : กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พ.ศ. ๒๕๒๓ พร้อมด้วยอรรถาธิบายในประเด็นนี้ หน้า ๓๗๗-๓๘๓.
๙๓. พ.อ. (พิเศษ) ปรีชา นิติวรกุล อ้างแล้ว
 หนึ่ง นับแต่มีการปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้มีการออกคำสั่งและประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติ ดังนี้:-
- ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๕๗ ฉบับ
 - ปฏิวัติ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓๖๔ ฉบับ
 - ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ : คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๔๓ ฉบับ
 - ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐: ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓๘ ฉบับ
๙๔. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๙๕. วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๓๘๔-๓๘๕.
๙๖. บทบัญญัติ เล่ม ๒๐ ตอน ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ หน้า ๗๖๖-๗๖๗
 อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

โปรดอ่านประกอบ พันธ์ ทศยานนท์ : “สิทธิมนุษยชน :
 วิวัฒนาการในกฎหมายไทย” เอกสารบทความเสนอในการสัมมนาเรื่อง
 “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” จัดโดยสถาบันไทยคดี
 ศึกษา คณะนิติศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๑๙ - ๒๑
 สิงหาคม ๒๕๒๖ ซึ่งสรุปให้เห็นประเด็นปัญหาในเชิงที่เป็นกฎหมาย
 ว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหารในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน หน้า
 ๖-๙

๙๗. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช : “การกักตัวอันธพาลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่าย
 บริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่” *บทบันทึกคดี* เล่ม ๒๗ ๒๕๑๓
 หน้า ๖๒๓ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๙๘. ตัวอย่างในนิเวศน์ นิภานนท์ : “คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครอง
 แ่่นดินที่ขัดกับหลักนิติธรรม” และวิชา มหาคุณ : “ผลกระทบ
 กระเทือนของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิในการดำเนินคดีทางกระ
 บวนยุติธรรม” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับ
 สิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์มหา
 วิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓;

๙๙. พันธ์ ทศยานนท์ อ่างแล้ว หน้า ๗

๑๐๐. สัญชัย สัจจวานิช : “ศาลทหารตามประกาศคณะปฏิวัติ” *บทบันทึกคดี*
 เล่ม ๒๘, ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๘๘๑

๑๐๑. สัญชัย สัจจวานิช : “อิสระของตุลาการ” *บทบันทึกคดี* เล่ม ๒๙,
 ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๘๗๐ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๐๒. หลวงวิมลสัจจารักษ์ : “เสรีภาพ” วารสารนายควม ปีที่ ๕ เล่ม ๔ พ.ศ. ๒๕๐๔ หน้า ๑๐๗ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๓. พิพัฒน์ จักรงกูร : “ช่องว่างแห่งอำนาจ” วารสารนายควม ปีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๔๒-๔๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๔. สัญชัย สัจจวานิช : “อิสระของตุลาการ” อ่างแล้ว หน้า ๙๘๓-๙๘๔
๑๐๕. กำธร พันธุลาภ : “ผู้พิพากษากับประชาชน” บทบันทึกคดี เล่ม ๓๐ ตอน ๑ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๘
๑๐๖. สัญชัย สัจจวานิช : “อิสระของตุลาการ” อ่างแล้ว หน้า ๙๘๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๗. บทความของสถานีวิทยสองศูนย์ เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่กับคณะปฏิวัติ” ออกอากาศ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน สนับสนุนรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๔๕-๔๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๘. บทความของสถานีวิทยสองศูนย์ เรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ” ออกอากาศ ๘ มกราคม ๒๕๑๐ ใน สนับสนุนรัฐธรรมนูญ เฟิงอ่าง หน้า ๓๔
๑๐๙. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ. ๒๕๐๙ หน้า ๖-๘ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๐. บทความของสถานีวิทยสองศูนย์ เรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ” อ่างแล้ว หน้า ๓๓-๓๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๖-๓๗

๑๑๒. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “รัฐธรรมนูญคลอดแล้ว” ออกอากาศ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อังแล้ว หน้า ๒๒๓ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๓. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ อังแล้ว หน้า ๙
๑๑๔. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓
๑๑๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓-๑๔
๑๑๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๓
๑๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖๕-๖๖ โปรดอ่านประกอบทั้งบทความด้วย “วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย” หน้า ๔๕-๖๗
๑๑๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๔๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๔๑-๑๔๔.
๑๒๐. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “นักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ” ออกอากาศ ๑ กันยายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อังแล้ว หน้า ๒๒-๒๔.
๑๒๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๖-๒๗ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๘-๒๙.
๑๒๓. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “วิถีทางรัฐธรรมนูญและสถาบันหลักในการปกครองประเทศ” ออกอากาศ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อังแล้ว หน้า ๓๑๑-๓๑๒.
๑๒๔. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “นักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ” อังแล้ว หน้า ๒๕.

๑๒๕. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ อ้างแล้ว หน้า ๓๗-๓๘ อักษรหนา
เน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙๑ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๗. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “นักก่อกวนการเมืองเมื่อ ๑๐
ปีก่อนกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน” ออกอากาศเมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๑
ในสัปดาห์รัฐธรรมนูญ อ้างแล้ว หน้า ๒๗๓-๒๗๕ อักษรหนา
เน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๘. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ อ้างแล้ว หน้า ๑๐๕.
๑๒๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๗-๑๐๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๑๑-๑๑๒ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๑. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “ความเชื่อมโยงภายในกลไก
ของรัฐและระหว่างกลไกรัฐกับกลไกพรรค” ออกอากาศ ๒๙
มิถุนายน ๒๕๑๑ ในสัปดาห์รัฐธรรมนูญ อ้างแล้ว หน้า ๒๗๘.
๑๓๒. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม
๒๕๐๔” ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ๒๕๐๗
อ้างแล้ว หน้า ๖๘๑-๖๘๓ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๓. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๘๑.
๑๓๔. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๐-
๒๕๑๔ คำนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี.
๑๓๕. เสนาะ อนุสกุล : “นโยบายและการวางแผนพัฒนาระดับชาติ” ราง
งานการสัมมนาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในประเทศไทย คณะสังคม
สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๒๙.

๑๓๖. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ อ้างแล้ว หน้า ๔๔.
๑๓๗. อำนาจ วีรวรรณ “กลยุทธ์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ” ในอมร รัชศาสตร์ และชัตติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ): *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* กรุงเทพฯ ฯ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ พิมพ์ครั้งที่สอง หน้า ๓๕๕ อักษรหนาโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๔๗-๓๔๘.
๑๓๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๕๖ อักษรหนาโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๐. David E. Apter, “The Passing of Development Studies—Over the Shoulder With a Backward Glance”, *Government and Opposition*, Vol. 15, Number 314, Summer/Autumn, 1980, หน้า ๒๗๒.
๑๔๑. Lawrence D. Stifel, “Problems and Prospects for the Economy of Siam”, *Solidarity*, Manila, Vol. v, No. 4. April 1970,
๑๔๒. Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Associations in Thailand*. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June 1979, หน้า ๒๑-๒๒.
๑๔๓. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า ๓๑-๓๒ อักษรหนาโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๔. การลงทุนทางอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ฯ และภาคกลาง มีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก ๗๘.๘% ในปี ๒๕๑๕ เป็น ๘๒.๗% ในปี ๒๕๑๙ ในขณะที่

- มุลค่าลดลงในภูมิภาคอื่น ๆ โปรตัญ ฌรงค์ชัย อัครเศรณี : “การส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๓-๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ หน้า ๑๑ และ ๑๗.
๑๔๕. Oey Astra Meesook, *A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand*. Research Report Series No. 7, Faculty of Economics, Thammasat University 1978, Table 2.1.2 หน้า ๘๑-๘๒.
๑๔๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙๐.
๑๔๗. การประเมินผลแผนพัฒนาฉบับที่สี่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๓๗.
๑๔๘. ตัวอย่างเช่น Lawrence Stifel อ้างแล้ว หน้า ๑๓.
๑๔๙. Dudley Seers, “The Meaning of Development with a Proscript” ใน David Lemann, ed., *Development Theory: Four Critical Studies*, London, Frank Cass, 1979, หน้า ๒๕.
๑๕๐. กัดแปลจากแหล่งอ้างอิงกัน หน้า ๑๒.
๑๕๑. กัดแปลจาก *Thailand: Coping with Structural Change in a Dynamic Economy*, World Bank Report, August 1980 หน้า ๓๕-๓๖.
๑๕๒. เช่น เสนาะ อุณาภูล : “สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจของไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “การ

- วางแผนการศึกษาของชาติ” กรุงเทพฯ : สภาการศึกษาแห่งชาติ.
สำนักนายกรัฐมนตรี ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๒ หน้า ๖๘-๖๙.
๑๕๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) หน้า ๙๘ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๕๔. Oey Meesook อ้างแล้ว หน้า ๑-๒.
๑๕๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๘-๓๐.
๑๕๖. J.P. Nettl, “Strategies in the Study of Political Development”
ใน Colin Leys, ed., *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, The University Press, 1969 หน้า ๒๓.
๑๕๗. *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy* อ้างแล้ว หน้า ๓๗-๓๘ ; “นโยบายการพัฒนาชนบท”
รายงานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๘-๙.
๑๕๘. *Far Eastern Economic Review* May 23-29, 1980, หน้า ๔๒
๑๕๙. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : *ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* คณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๕๙
- ๖๐ ตาราง ๔.๒-๔.๓ หน้า ๗๘-๘๐.
๑๖๐. *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy* อ้างแล้ว หน้า ๓๔-๓๕.
๑๖๑. นุกูล ประจวบเหมาะ : สุนทรพจน์ในการประชุมประจำปีของสมาคม
ธนาคารไทย ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔, *The Nation Reviews*
19 February 1981 หน้า ๙.
๑๖๒. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม อ้างแล้ว หน้า ๔๘.
๑๖๓. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๘๓-๘๕.

บทที่ ๔

ส่งท้าย : สู่ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

“ณ บัดนี้ เราจะต้องพิจารณาว่า อะไรเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด และอะไรเป็นวิถีชีวิตที่ดีที่สุดสำหรับรัฐและคนส่วนใหญ่ ในการนี้เราจะไม่ใช้มาตรฐานของความเป็นเลิศเกินระดับของนครธรรมดาสามัญ....หากแต่เราจะสนใจแต่เฉพาะประเภทของชีวิตที่คนส่วนมากสามารถมีส่วนร่วม และประเภทของรัฐธรรมนูญที่เป็นไปได้สำหรับรัฐส่วนมากที่จะใช้ประโยชน์กัน....

“ถ้าหากว่า หลักการที่ว่าไว้ในหนังสือเรื่องจริยธรรมเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นจริงแล้วไซ้ร้ กล่าวคือ (๑) ข้อที่ว่า ชีวิตที่เป็นสุขอย่างแท้จริงได้แก่....ชีวิตของความดีอันดำรงอยู่ในอิสรภาพ ปลอดภัยจากอุปสรรคขัดขวางทั้งหลาย และ (๒) ข้อที่ว่า ความดีประกอบอยู่ในสายกลาง (ถ้าเป็นจริงเช่นนั้น) ก็ย่อมหมายความว่า วิถีชีวิตที่ดีที่สุด (สำหรับคนส่วนใหญ่) คือวิถีชีวิตที่ประกอบอยู่ในสายกลาง และเป็นสายกลางชนิดที่คนทุกคนบรรลุถึงได้”

— อริสโตเติล*

บทที่ ๓ ที่ผ่านมาได้พยายามวิเคราะห์ถึงตั้งแต่การสร้างกระแสผันผวนทางการเมือง ซึ่งในที่สุดนำไปสู่รัฐประหาร เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ และการสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๕ ในช่วงสิบปีหลังจากนั้น อำนาจทางทหารและกรมการเมืองค่อย ๆ เปลี่ยนมือไปยังกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่

การเปลี่ยนแปลงช่วง พ.ศ. ๒๔๙๐ - ๒๕๐๐ เป็นการบีตจนากอำนาจและบทบาททางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร ๒๔๗๕ กลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มใหม่นี้ได้สถาปนา “ระบอบปฎิวัติ”^๕ ขึ้น อันมีนัยเป็นการฟื้นฟูฐานะอำนาจของฝ่ายสถาบันข้าราชการ และในกระบวนการเดียวกันนั้นเอง ยังทำการเสริมสร้างภาคธุรกิจการเงินเอกชนขึ้นตามอุดมการณ์และนโยบายสร้าง “ชนชั้นกลาง” ของผู้นำ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เราได้เห็นกันมาแล้วว่า ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” มาตรการต่าง ๆ ทางทหารและการเมือง รวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเหล่านี้ บังเกิดผลกระทบอย่างไรต่อหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรม ต่อสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนในภาคเกษตรและชนบท พฤติการณ์เป็นไปเช่นว่านี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัญหาสิทธิมนุษยชนทางด้านการเมืองกับทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือว่า ด้วยมาตรการใช้กำลังบังคับภายใต้ระบอบอำนาจสิทธิ์ขาด เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่า บรรลุผลสำเร็จ แต่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะส่งผลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ และทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ล้วนแต่กระทำและดำเนินไปในนามของ “ความเป็นระเบียบเรียบร้อย”^๖ และ “การสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ เพื่อจะทำให้ประเทศเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization)”^๗ หลังจากใช้อำนาจสิทธิ์ขาดในฐานะ “รัฐบาลปฏิวัติ”^๘ อยู่ถึงเกือบสิบปี กลุ่มผู้นำทหารการเมือง

ชุดเดียวกันนี้ จึงค่อยผ่อนคลายนอำนาจลงไปบ้างด้วยการสถาปนาระบบอบรัฐ
 ธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” โดยนำเอาระบบกลไกรัฐสภามาใช้อีก
 คำรบหนึ่ง แต่ก็ยังคงดำรงฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายสถาบันข้าราชการไว้
 ทั้งนี้โดยอาศัยระบบการแยกอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่าย “นัก
 การเมืองข้าราชการ” เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออีกนัย
 หนึ่ง ฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ตามศัพท์เรียกขาน
 ของ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑

อย่างไรก็ตาม จากการที่โครงสร้างเศรษฐกิจสังคมได้แปรเปลี่ยนไป ถึง
 ที่บรรยายไว้โดยสังเขปในตอนท้ายของบทที่ ๓ ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่
 สำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงทศวรรษ
 พ.ศ. ๒๕๑๖--๒๕๒๐ ก็คือ ก่อให้เกิดสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ ซึ่งแตก
 ต่างออกไปจากที่เคยเป็นมาแต่อดีต นัยของการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งที่จำเป็น
 ต้องพยายามทำความเข้าใจกัน อย่างน้อยเพื่อให้ได้ภาพของพัฒนาการในช่วง
 สิบปีสุดท้ายนี้เป็นที่กระจ่างขึ้น และพอให้ได้มองเห็นประเด็นปัญหาของช่วง
 พัฒนาการต่อ ๆ ไปในอนาคต ในกรณี ถ้าหากจะย้อนกลับไปพิจารณาอีก
 สักครั้งถึงข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์ซีมัวร์ ลิปเซทตามที่เคยอ้าง
 มาในบทที่ ๒^๕ เพื่อใช้เป็นแนววิเคราะห์อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของ
 ช่วงนี้ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาวิกฤตความชอบธรรมของระบอบราช
 การซึ่งต้องเผชิญกับกระแสการเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง จาก
 กลุ่มพลังใหม่ภายนอก ในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย เราได้เห็นประ
 จักษ์กันมาแล้วถึงปัญหาวิกฤตความชอบธรรมตามความหมายทำนองเดียวกัน
 นี้ ซึ่งขยายวงเขตออกไปตามลำดับ เริ่มมาตั้งแต่กรณี “คำกราบบังคมทูล

ถวายเป็นเงินจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓” (พ.ศ. ๒๔๒๘) กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) และในที่สุดการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ แท้ทั้งหมดยุคเหล่านี้คงเป็นเพียงเรื่องของกระแสเรียกร้องต้องการอันจำกัดวงอยู่ภายในกลุ่ม “นักการเมืองข้าราชการ” ด้วยกันเป็นพื้นฐาน การปฏิวัติ ๒๔๗๕ นำเอาระบบกลไกรัฐสภาเข้ามาใช้ แต่การต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองหลังจากนั้นก็คงเวียนว่ายเป็นไปภายในวง “นักการเมืองข้าราชการ” นั้นเอง ข้อนี้เป็นเครื่องชี้ได้อย่างดีถึงฐานะบทบาทของสถาบันรัฐสภาในระบบการเมืองไทย ดังจะได้ตั้งเป็นข้อสังเกตเปรียบเทียบคู่ต่อไป แต่มาในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เริ่มแปรเปลี่ยนไป ปัญหาวิกฤตความชอบธรรมย่อมจะต้องผันแปรขยายวงเขตกว้างขวางออกไปเป็นเงาตามตัว และบังเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อย่างน้อยก็ตามนัยความเข้าใจของงานศึกษานี้

จุดประสงค์ของบทที่ ๔ อันเป็นบทสรุปสุดท้ายนี้ จึงจะพยายามทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาวิกฤตความชอบธรรมที่ว่านี้ ทั้งนี้โดยอาศัยพิเคราะห์ดูจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสถาปนารัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ๒๕๑๑ จนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในปี ๒๕๒๑ งานศึกษาในขั้นนี้คงจะยังไม่อาจเสนอการอธิบายสรุปได้อย่างแน่ชัดถึงว่าสัมพันธ์ภาพทางอำนาจใหม่นี้ จะพัฒนาไปในทิศทางเช่นไร เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างแปลกใหม่ในบริบทและประสพการณ์ของสังคมวัฒนธรรมไทย แต่อย่างน้อยก็จะเสนอเป็นทำนองตั้งประเด็นปัญหาขึ้นไว้ เพื่อประโยชน์แก่การติดตามศึกษากันต่อไป

โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่

แต่ก่อนที่จะพิจารณาถึงพฤติกรรมเป็นไปทางการเมืองของช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ เห็นสมควรทำความเข้าใจเสียขั้นหนึ่งก่อนเกี่ยวกับประเด็นและความหมายของวิกฤตความชอบธรรมในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ โดยนัยทางการเมือง ผลกระทบสำคัญจากการเกิดกลุ่มพลังเศรษฐกิจภายนอกระบอบราชการ ก็คือ ตัวโครงสร้างอำนาจและผู้นำ ในจุดนี้ ถ้าหากจะแยกแยะจัดประเภทกลุ่มชนชั้นนำตามแนวความคิดของศาสตราจารย์บอตโตเมอร์ ดังที่เคยอ้างถึงในบทที่ ๒ กล่าวคือ “ชนชั้นนำทางอำนาจ” (Power Elite) ประเภทหนึ่ง กับอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ “ชนชั้นนำทางชนชั้น” (Ruling Class)^๖ ก็คงจะช่วยให้ได้ภาพความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น สำหรับชนชั้นนำประเภทแรกนั้น ในกรอบของสังคมวัฒนธรรมไทย หมายถึง กลุ่มผู้นำซึ่งฐานอำนาจขึ้นอยู่กับสถานภาพและสัมพันธภาพทางราชการ ส่วนชนชั้นนำประเภทหลังอันนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบสังคมการเมืองไทย ได้แก่กลุ่มผู้นำซึ่งอาศัยฐานะปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือทรัพย์สินความมั่งคั่ง หรือปัจจัยผลิตเป็นฐานที่มาของอำนาจการเมือง แนวการจัดแบ่งประเภทชนชั้นนำทำนองเดียวกันนี้ เมื่อปรับใช้วิเคราะห์ถึงพัฒนาการทางการเมืองของไทยแล้ว ก็จะได้เห็นว่า การแปรเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังกล่าวมาข้างต้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของพลังเศรษฐกิจกับการเมืองที่จะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ก่อให้เกิดสัมพันธภาพใหม่ขึ้น คือระหว่างฝ่ายชนชั้นนำในระบอบราชการ กับฝ่ายกลุ่มพลังเศรษฐกิจอันประกอบขึ้นเป็นชนชั้นนำในภาคเอกชน

จุดสำคัญอยู่ที่ว่า พลังเศรษฐกิจการเมืองทั้งสองนี้จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร กล่าวโดยเปรียบเทียบจากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองของตะวันตกอันถือกันว่าเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เราได้เห็นถึงการต่อสู้ของกลุ่มพลังธุรกิจการเงินและวิชาชีพอิสระซึ่งประกอบรวมเรียกว่าชนชั้นกลาง สามารถปฏิวัติสถาปนาระบอบเสรีประชาธิปไตยขึ้น เริ่มมาตั้งแต่ “การปฏิวัติอันเรืองนาม” (Glorious Revolution) ในอังกฤษ ปี ค.ศ. ๑๖๘๘ การปฏิวัติอเมริกัน ปี ค.ศ. ๑๗๗๕ และการปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เหล่านี้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงล้มล้าง “ระบอบเก่า” คือระบอบอำนาจสิทธิขาดมาสู่ระบอบประชาธิปไตย สำหรับในกรณีของไทย ข้ออ้างตามการวิเคราะห์ของโฆษก “รัฐบาลปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ที่ว่า “การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่ นำโดยคณะบุคคลที่เป็นข้าราชการ”^๑ นั้น มีส่วนของความเป็นจริงอยู่ รวมตลอดถึงกรณี “การเปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย”^๒ เองก็เป็นผลมาจากการริเริ่มและเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้นำข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นหลักสำคัญ ถึงแม้ว่าการปฏิวัติ มิถุนายน ๒๔๗๕ ก็กล่าวว่าจะอุบัติขึ้นท่ามกลางบรรยากาศและกระแสการตื่นตัวเรียกร้องทางการเมืองในหมู่วิชาชีพอิสระและกลุ่มชนที่มีการศึกษาภายนอกระบบราชการ และทั้งยังพร้อมด้วยอุดมการณ์สร้างเสริมประชาธิปไตยตามหลัก ๖ ประการของ “คณะราษฎร” กระนั้นก็ตาม ตัวพลังลงมือทำการเปลี่ยนแปลงจริง ๆ นั้นคงขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำข้าราชการ โดยเฉพาะฝ่ายทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนอำนาจ แล้วต่อจากนั้น พฤติการณ์และแนว

ทางเป็นไปทางการเมือง ก็เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในหมู่
กลุ่มผู้นำราชการฝ่ายต่าง ๆ ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปแล้ว

ในสภาพการณ์เช่นนี้ สถาบันและกลไกรัฐสภาที่ถูกนำมาใช้จึงตกอยู่ใน
ฐานะเป็นเครื่องมืออำนาจและความชอบธรรมของกลุ่ม “ชนชั้นนำทางอำนาจ”
หรือที่เรียกว่า “นักการเมืองข้าราชการ” มากกว่าที่จะดำรงตนในฐานะอำนาจ
นิติบัญญัติที่มีบทบาทหน้าที่ควบคุมฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ปราวกฎการณ์ที่ดู
กันว่าเป็น “วงจรรอบาภของการเมืองไทย”^๕ นั้น ว่ากันโดยหลักการรัฐ
ธรรมนูญแล้ว อาจถือว่าการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นเป็นการแทรกแซงกระ
บวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แต่โดยแท้จริงแล้วเท่ากับ
เป็นผลสะท้อนสภาพความเป็นจริงแห่งสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมการ
เมืองไทยภายใต้ระบอบราชการนั่นเอง ดังนั้น ภายใต้สิ่งที่เรียกว่า “ระบอบ
รัฐสภา” เท่าที่ผ่านมา ฐานะสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐทั้งสอง คือ ฝ่าย
รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” กับฝ่าย
รัฐสภาซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” จึงเป็น
ไปในลักษณะทำนองระหว่างผู้นำกับบริวารเสียมากกว่าที่จะเป็นองค์กรคาน
และถ่วงดุลอำนาจต่อกัน และก็ด้วยเหตุฉะนี้เองที่การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายและการ
ต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาจึงโน้มเอียงไปในทาง
ที่จะยึดติดอยู่กับตัวบุคคลผู้นำ “ทางอำนาจ” ซึ่งได้แต่เข้าฐานะขึ้นมาในสายงาน
ตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของระบบราชการเป็นสำคัญ แม้ว่าในกระบวนการ
ทางรัฐสภาก่อนหน้ารัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ พอจะเริ่มบังเกิดผลเป็น
การพัฒนาผู้นำในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นขึ้นมาบ้าง ดังจะเห็นได้จากการ
เคลื่อนไหวจัดตั้งกลุ่มและพรรคการเมือง อย่างเช่น พรรคสหชีพ พรรค

ประชาชน เป็นต้น แต่แล้ว บรรดาผู้นำระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเหล่านี้ ส่วนใหญ่ทีเดียว ก็ต้องถูกกำจัดลิดรอนไปโดยผลของรัฐประหารและมาตรการปราบปรามรุนแรงที่ตามมาหลังจากนั้น จะอย่างไรก็ตาม การแตกสลายของกลุ่มชนชั้นนำระดับภูมิภาคและท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ในตัวเองก็เท่ากับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าพลังอำนาจการเมืองโดยแท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับกลุ่ม “ชนชั้นนำทางอำนาจ” เป็นหลักใหญ่ ชตากรรมของ “นักการเมืองข้าราชการ” เป็นตัวกำหนดชตากรรมของกลุ่ม “นักการเมืองอาชีพ” ผู้เป็นบริวาร ในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงย่อมไม่เป็นที่น่าประหลาดอะไรนักที่บรรดา “นักการเมืองอาชีพ” จำต้องพยายามแสวงหาผู้นำและความ “อุปถัมภ์” จากฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” อันเป็นศูนย์อำนาจ ทั้ง ๆ ที่มีฐานสนับสนุนอันชอบธรรมจากชุมชนท้องถิ่นที่เลือกตั้งตนขึ้นมา ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพื่อความอยู่รอดและอภิสิทธิ์ และผลประโยชน์อื่น ๆ ทางการเมืองอันจะพึงตามมา

ระบบสัมพันธ์ทางการเมืองในลักษณะที่ว่ามานี้ อาจดำรงคงอยู่ได้โดยไม่มีปัญหายุ่งยากอะไรนัก ถ้าหากว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การก่อตัวขึ้นของกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมภาคเอกชนในช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ บังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจและผู้นำที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า เป็นฐานแหล่งที่มาของ “ชนชั้นนำทางชนชั้น” ใหม่ซึ่งขยายตัวเติบโตใหญ่ขึ้นตามลำดับการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจภาคสมัยใหม่ และทั้งด้วยแรงกระตุ้นส่งเสริมของ “ระบอบปฏิวัติ” ดังกล่าวมาในบทที่ ๓^๐ ในจุดนี้เองที่เริ่มเป็นปัญหาความถักถักขัดแย้งขึ้นระหว่างระบอบราชการ ซึ่งเคยเป็นฐานแหล่งผลิตชนชั้นนำแต่ผู้เดียวมานับศตวรรษ กับกระแสการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจ

และผู้นำใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาเริ่มส่งผลกระทบต่อ
 กันให้สังคมแบบประเพณีของไทยต้องเข้าสู่สภาพแวดล้อมและระบบสัมพันธ
 ภาพใหม่ ลักษณะอาชีพการงานและผลประโยชน์เริ่มเกิดความหลากหลาย
 และแบ่งแยกแตกต่างกันออกไป ก่อให้เกิดพลังและผลประโยชน์ขัดแย้งใหม่ๆ
 อันนับวันแต่จะทวีขึ้นตามลำดับ พลังและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลาย
 เหล่านี้ซึ่งรวมถึงปัญหาช่องว่างระหว่างคนมี-คนจนและระหว่างเมือง-ชนบท
 อันเป็นผลจากนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างไม่สมดุลภายใต้ “ระบอบ
 ปฏิวัติ” จำเป็นต้องได้สื่อกลางที่สามารถประสานรอมชอมอย่างสัมฤทธิ์ผล
 และเป็นธรรมขึ้น ทั้งนี้หมายถึงว่า จะต้องมีการมีระบบและสถาบันการเมืองการ
 ปกครองที่ตอบสนองกระแสเรียกร้องต้องการของกลุ่มชนในวงกว้างและหลากหลาย
 ชั้น ในกระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมใหม่ เป็น
 ที่เห็นได้ว่า ถ้าพลังระบอบราชการยอมไม่อาจสนองตอบปัญหาและความต้อง
 การใหม่ๆ ได้ ไม่ว่าจะป็นในด้านรอมชอมผลประโยชน์ หรือว่าในด้าน
 ขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม ข้อที่น่าสนใจโดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือ
 ว่า ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่อันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ จะ
 เกิดปฏิสัมพันธ์อย่างไรระหว่างกลุ่ม “ชนชั้นนำทางอำนาจ” หรือ “นักการ
 เมืองข้าราชการ” ซึ่งพยายามสืบทอดและดำรงฐานะอำนาจของฝ่ายสถาบัน
 ข้าราชการ และกลุ่มพลังเศรษฐกิจภาคเอกชนซึ่งมิได้พัฒนาขึ้นเป็นพลังปฏิวัติ
 โดยเอกเทศ อย่างเช่น ในประสพการณ์ของตะวันตกดังกล่าวมาข้างต้น หาก
 ก่อตัวและเติบโตใหญ่ขึ้นโดยอาศัยการอุปถัมภ์ส่งเสริมของระบอบราชการ แต่ใน
 ขณะเดียวกันก็เริ่มเกิดสำนึกตระหนักรู้ในเอกลักษณ์ของตนเอง ในฐานะพลัง
 เศรษฐกิจการเมืองที่จะต้องปกป้องอาณาผลประโยชน์ และมีส่วนกำหนดแนว

นโยบายของรัฐซึ่งในอดีตเป็นเรื่องอยู่ในสิทธิ์ขาดของฝ่าย “นักการเมือง ข้าราชการ” ที่จะตัดสินและกำหนดขึ้น

ระบอบราชการกับวิกฤตความชอบธรรม

อันที่จริงแล้ว การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งในต้นปีต่อมา ต้องนับว่าได้มีส่วนทำให้บรรยากาศทางการเมืองคลี่คลายลงไปตามสมควร ดังที่มีผู้ถึงกับตั้งความหวังไว้ว่า :-

“หลังจากที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจมาเป็นเวลาช้านานถึง ๑๐ ปี ปี ค.ศ. ๑๙๖๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) เป็นปีของการเลือกตั้งโดยเปิดเผยและสถาปนารัฐสภาขึ้น เพื่อให้บรรดาประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลายได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันอย่างเสรีจากแง่มุมของภูมิภาค และชนชั้นต่างๆ ถ้าหากรัฐบาลกรุงเทพฯ จะเต็มใจอย่างจริงจังที่จะรับฟัง และถ้าหากบรรดาผู้แทนราษฎรจะตั้งใจแสดงออกอย่างรับผิดชอบแล้ว ไซ้ระบอบการ (รัฐสภา) นี้ ก็จะมีส่วนเอื้ออำนวยให้การวางแผนพัฒนาได้รับกันกับสภาพเงื่อนไขทางสังคมและท้องถิ่น”^{๑๑}

นอกไปจากนี้แล้ว แม้จะพยายามผูกขาดอำนาจด้วยระบบแยกอำนาจดังกล่าวมาข้างต้น แต่ก็ยังมีด้านที่พอจะให้ความหวังแนวทางพัฒนาการเมืองในลักษณะที่เปี่ยมกว้างขึ้นโดยอาศัยระบบพรรค ทั้งนี้ตามที่คณะของฝ่ายวิชาการของพรรครัฐบาล ที่ว่า :-

“...รัฐบาลหวังว่า หลักการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญจะช่วยให้พรรครัฐบาลรอดพ้นจากความวุ่นวายอันจะเกิดจากนักการเมืองที่จะเข้ามาเรียกร้องสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในพรรค

บุคคลที่เคารพในหลักการนี้ และนโยบายทั่วไปของพรรคเท่านั้นที่จะได้รับการเชื้อเชิญให้เข้าร่วมในพรรค ในขณะที่พรรครัฐบาลเปิดประตูสำหรับอดีต ส.ส. ที่รับหลักการดังกล่าว พรรครัฐบาลก็มีแผนในการแสวงหาผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ทั้งในชนบทและในเมือง เพื่อเข้ามาสมทบในพรรค และพรรคการเมืองมิใช่มีแต่เรื่องการเลือกตั้งเท่านั้น การเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคเท่านั้น”^{๑๒}

จะอย่างไรก็ตาม โอกาสที่พรรครัฐบาลคือ พรรคสหประชาไทยในสมัยนั้น จะมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจและการเมืองได้พัฒนาก้าวหน้าไป ก็คงจะเป็นหมันเสียแต่แรกเริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง เพราะเมื่อพิจารณาหูกำแถลงอันเดียวกันที่อ้างถึงข้างต้นนี้ รวมทั้งพฤติกรรมต่าง ๆ แล้ว แสดงให้เห็นว่า ทักษะของกลุ่มผู้นำทางการเมืองชุด “ประชาธิปไตยแบบไทย” นี้ยังคงตั้งเป้าของปัญหายุ่งยากกว่าวาทะทั้งหลายที่ปวงลงไปในกลุ่ม “นักการเมืองอาชีพ” เพียงในภาพพจน์ของปัจเจกบุคคลผู้แสวงโชคทางการเมืองอย่างเช่นที่เคยรู้จักมักคุ้นกันมาแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประสบการณ์ของกลุ่มผู้นำทางการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เองในสมัยซบเซาช่วงชิงอำนาจกันภายในพรรคเสรีมนักศิลาของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๐๐) และเพราะฉะนั้น จึงโน้มเอียงยึดมั่นถือมั่นอยู่ในแนวความคิดที่จะตั้งกรอบให้อำนาจอยู่ในการผูกขาดของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” อย่างเข้มงวดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

แต่ทว่าในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป และกลุ่มชนชั้นนำจากพลังธุรกิจการเงินภาคเอกชนเริ่มก่อตัวขึ้น การเรียกร้องต้องการจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในเรื่องของ “สิทธิพิเศษต่างๆ ในพรรค” เท่านั้น หาก

ยังมีความหมายถึง เจตนจำนงทางการเมืองที่จะมีส่วนในการตัดสินใจหรือ
 กำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐโดยตรง มิใช่เพียงผู้รับสนองจากผลการตัดสินใจ
 และนโยบายลงมาจากฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ดังเช่นที่เคยประพฤติ
 ปฏิบัติกันมาแต่ก่อน เป็นที่แน่นอนว่า กระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ย่อม
 จะต้องขัดอย่างแจ่มชัดกับเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจในอันที่จะสงวน
 รักษาฐานะอำนาจสิทธิขาดของตนต่อไป ระบบพรรครัฐบาลที่มุ่งจะขยายการ
 มีส่วนร่วมลงไปถึงระดับพื้นฐานในท้องที่ชนบท ก็ตั้งแง่สนใจเปิดโอกาสให้
 เฉพาะแต่ “บุคคลที่เคารพในหลักการ (แยกอำนาจ)” ซึ่งหมายถึงการยอมรับ
 อำนาจสิทธิขาดของ “พรรค” โดยคุณิย์ รวมทั้ง “นโยบายทั่วไปของพรรค”
 และด้วยเจตนาอันแน่วแน่ที่จะสถาปนาระบบพรรคเพื่อสร้างฐานความชอบ
 ธรรม พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จัดให้มี
 ระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรครัฐบาลอย่างค่อนข้างเข้มงวด
 กวดขัน ผลปรากฏว่ามีอดีต ส.ส. ไม่ผ่านการคัดเลือกเป็นจำนวนมาก แต่
 แล้วพรรครัฐบาลก็ต้องประสบกับความผิดหวังอย่างแรง ด้วยเหตุที่ ผลการ
 เลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งเพียง
 ๗๖ ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น ๒๑๙ ที่นั่ง^{๕๕} เท่ากับ
 เพียงร้อยละ ๓๔.๗ ต่อมาจึงได้จัดการตั้งให้ ส.ส. อื่น ๆ เข้าร่วมในพรรค
 รัฐบาล จึงได้สมาชิกพรรครัฐบาลในสภาผู้แทน ฯ เพิ่มขึ้นมาเป็นจำนวน
 ๑๑๐ ที่นั่ง เท่ากับเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทน ฯ พฤติการณ์เช่นนี้จึง
 เท่ากับถอยหลังกลับไปสู่ระบบและวิธีการกวนข้าวซื้อเสียง ส.ส. ในสภา ฯ ดังเช่น
 ที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมาเมื่อครั้งก่อนปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ นั่นเอง ใน
 ประการสำคัญ ยังเป็นเครื่องย้ำแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลุ่มอำนาจ หรือ

“นักการเมืองข้าราชการ” เองในอันที่จะขยายฐานอำนาจของตนออกไปสู่สังคมภายนอกโดยอาศัยระบบ พรรคราชการ กลุ่มผู้นำเหล่านี้อาจสามารถใช้อำนาจบารมีให้คนให้โทษบรรดา “นักการเมืองอาชีพ” ในสภาฯ แต่นั้นก็ก็เป็นเพียงอำนาจบารมีอันอาศัยฐานะตำแหน่งทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่ในฐานะผู้นำองค์กรพรรคแท้ๆ ในทางตรงกันข้าม ทางด้านของ ส.ส. หรือ “นักการเมืองอาชีพ” โดยที่ระบบพรรคยังมีได้พัฒนาถึงขั้นเป็นองค์กรขึ้นมาอย่างเต็มที่ก็จะลักษณะ โดยทั่วไปแล้วต่างก็มีฐานการสนับสนุนภายในท้องถิ่นของตนเป็นเอกเทศซึ่งอำนาจบารมีของทางราชการมักเข้าไม่ถึง นี่เป็นช่องว่างทางการเมืองที่เปิดช่องให้ผู้นำท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญซึ่งนับวันจะทวีขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบพรรครัฐบาลคือพรรคสหประชาไทยซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นจากหลักความกติกามารยาต์อำนาจของราชการส่วนกลาง จะมองข้ามสภาพความเป็นจริงสำคัญในข้อนี้และเพราะฉะนั้น จึงตั้งกฎเกณฑ์ธรรมนูญพรรคขึ้นไว้อย่างเข้มงวดเริ่มตั้งแต่เรื่องระบบการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการควบคุมระเบียบวินัยต่าง ๆ ของพรรค ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการจำกัดบทบาทและอำนาจของ ส.ส. และสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบไทย ดังที่กล่าวไว้ในบทก่อน

ยิ่งไปกว่านั้น และขนานควบคู่กันไปในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างของสภาผู้แทน ฯ ก็เริ่มแปรเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้ง ปี ๒๕๑๒ ซึ่งมีนักธุรกิจการค้าได้รับเลือกตั้งเข้าสภา ฯ ถึงร้อยละ ๔๕.๗ เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวจากร้อยละ ๒๑.๕ (ของจำนวนที่นั่งทั้งสิ้น ๑๖๐) ในการเลือกตั้งครั้งที่สองของปี พ.ศ.

๒๕๐๐ ส.ส. ที่มาจากวิชาชีพอิสระอย่างเช่นทนายความ แพทย์ วิศวกร เป็นต้น ลดสัดส่วนจำนวนลงจากร้อยละ ๓๐ เหลือจากร้อยละ ๑๙ ส.ส. ๒ ประเภทนี้ เรียกได้ว่ามีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างเป็นอิสระ รวมกันถึงเกือบร้อยละ ๕๕^๔ บทบาทความสำคัญของกลุ่มคนชั้นกลางอิสระเหล่านี้ พอจะอนุมานได้จากจำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรค ถึง ๗๑ ที่นั่ง และแล้วพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลก็ต้องอาศัย ส.ส. กลุ่มไม่สังกัดพรรคเหล่านี้เอง เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทน ฯ หลังการเลือกตั้ง วิกฤตการณ์ในสภาผู้แทนฯ ซึ่งเกิดขึ้นต่อมาอันนำไปสู่รัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ มักจะได้รับการวิเคราะห์หรืออธิบายจากแง่ของการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจของพรรคฝ่ายรัฐบาล^๕ ซึ่งย่อมมีส่วนจริงอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย แต่จุดสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้โดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือ สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายภายนอกอาณาจักรของระบอบราชการ การเลือกตั้งและสภาผู้แทน ฯ ที่มีตามมาก็เท่ากับเป็นภาพสะท้อนส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่นี้ ซึ่งนับเป็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ย่อมจะบังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวโดยเฉพาะถึงความสัมพันธ์เชิงสถาบัน ปัญหาการต่อสู้ขั้วเคี้ยวทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายรัฐสภาซึ่งในบริบทการเมืองของไทยหมายถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” กับฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” ดังกล่าวมาแล้วนั้น ไม่ใช่ของใหม่ หากมีสะสมกันมาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่เดียว ความแตกต่างสำคัญอยู่ตรงที่ว่า ฝ่ายรัฐสภา หรือ “นักการเมืองอาชีพ” ในทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐

เริ่มมีฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองอย่างเป็นปึกแผ่นพอที่จะเข้าสู่เวทีทางรัฐสภาเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นตัวออกมการณ์หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ก็ตาม วิกฤตการณ์ทางรัฐสภาที่เกิดขึ้น แน่แน่นอนถ้าหากมองจากแง่ของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ผู้กุมอำนาจ ก็ถือเป็นเรื่องของการก่อกวน ความขาดระเบียบวินัย และการแสวงผลประโยชน์ส่วนตัวของฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” นั่นอาจมีส่วนถูกอยู่บ้างจากพฤติกรรมที่เป็นมาแต่อดีต แต่โดยรากฐานแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสะท้อนถึงการเรียกร้องต้องการทางการเมืองของกลุ่มชนใหม่ซึ่งถ่ายเทออกมาทางกระบวนการรัฐสภา มองในแง่นี้แล้วจึงไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกประหลาดอะไรนักที่ปัญหาการขัดแย้งทั้งหลายจะพุ่งเป้าลงไปที่ประเด็นหลักในเรื่องฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และกระแสการต่อสู้เรียกร้องก็เกิดขึ้นมากมายในพรรครัฐบาลเอง เริ่มต้นด้วยการวิพากษ์โจมตีธรรมนุญของพรรครัฐบาล การเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยกอำนาจของวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้ง และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ดำรงตำแหน่ง ส.ส. และรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเลิกล้มหลักการระบบแยกอำนาจอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” นั้นเอง ตลอดจนเรียกร้องให้มีส่วนร่วมรู้เห็นในเรื่องการแต่งตั้งรัฐมนตรี และบทบาทในการกำหนดวางแผนโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้ย่อมเป็นความรู้สึกและต้องการตรงกันระหว่าง ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านทั้งหลาย แล้ว ส.ส. ทั้งฝ่ายพรรครัฐบาลและฝ่ายค้านยังร่วมมือร่วมใจกันในหลาย ๆ เรื่องที่เป็นการต่อต้านฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ซึ่งเป็นอวาทสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่จะต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบของทั้งสองสภาก่อนออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับ กรณีที่ปรากฏให้เห็นชัดได้แก่การแต่งตั้งกรรมการงบประมาณประจำปี ๒๕๑๕ ซึ่ง ส.ส. ฝ่ายค้านได้รับเลือกเข้าไปเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการ และในที่สุด จุดแตกหักก็มาถึงจากผลของการเรียกร้องของฝ่าย ส.ส. ให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายสำหรับโครงการพัฒนาจังหวัด ซึ่งฝ่ายรัฐบาลถือว่าเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ปฏิกริยาโต้ตอบของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็คือ ไม่ไปปรากฏตัวในที่ประชุมสมาชิกพรรคสหประชาไทยเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๑๕ ตามที่กำหนดไว้ และประกาศทำการปฏิวัติยึดอำนาจตนเองล้มเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภาในตอนค่ำวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างตรงไปตรงมาว่ารัฐบาลถูกแทรกแซงก้าวก่ายมากเกินไปจาก ส.ส. ของทุกพรรค^{๑๖}

จึงเป็นอันสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ซึ่งใช้เวลาว่างถึงเกือบสิบปีเพื่อสถาปนาฐานความยินยอมของประชาชนให้กับกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร แต่ในขณะเดียวกัน ก็พยายามวางกรอบไว้อย่างรัดกุมให้ได้สิทธิอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศอย่างเป็นอิสระพ้นจากการควบคุมรบกวนของฝ่ายรัฐสภา^{๑๗} ถึงกระนั้น ระบบและกระบวนการทางนิติบัญญัติเองโดยธรรมชาติยังคงเปิดช่องให้ฝ่ายรัฐบาลต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายรัฐสภาอยู่นั่นเอง ดังที่เห็นได้จากกรณีการขัดแย้งเรื่อง พ.ร.บ. งบประมาณซึ่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับฝ่ายรัฐบาลมาตั้งแต่กัน โดยตลอดกลไกและระเบียบวินัยพรรคซึ่ง “ฝ่ายวิชาการ” ของกลุ่มอำนาจได้พยายาม

ลอกเลียนแบบอย่างของต่างประเทศมาใช้กับพรรครัฐบาลก็ช่วยอะไรไม่ได้มากนัก รัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ อาจพิจารณากันได้จากแง่มุมต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทัศนะที่เคยชินอยู่กับวัฏจักรของการเมืองไทยที่เป็นมาแต่อดีต ก็อาจดูเป็นเหตุการณ์ปกติที่เกิดขึ้นสลับกันไปกับความสับสนวุ่นวายและความล้มเหลวของฝ่าย ส.ส. และสภา พุท่ง่าย ๆ ก็คือว่า โดยที่ระบอบรัฐสภาไทยต้องอยู่ภายใต้การคุกคามของการปฏิวัติรัฐประหารอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นเรื่องของฝ่าย ส.ส. จะพึงต้องประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เป็นเหตุอ้างให้สภาต้องถูกล้มไปได้^{๑๘} จะอย่างไรก็ตาม ถ้ามองจากความเป็นจริงของการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” และฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” นับตั้งแต่ปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ รวมทั้งความมักใหญ่ใฝ่สูงทางการเมืองของกลุ่ม “ผู้ถืออาวุธของชาติ” แล้ว การปฏิวัติรัฐประหารก็ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ปัญหาจริง ๆ ไม่ใช่อยู่ที่ว่าบรรดา “นักการเมืองอาชีพ” ควรไม่ควรประพฤติปฏิบัติอย่างไรเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับว่าผู้นำกลุ่มอำนาจมีทัศนคติและทำอย่างไรต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศด้วย และตรงนี้เองที่จะเป็นเครื่องวัดคุณค่าและระดับความเป็นผู้นำของบรรดาผู้นำการเมืองไทยที่มีมาในอดีตและที่จะเป็นไปในอนาคต สาเหตุที่ใช้อ้างอิงทำการปฏิวัติรัฐประหารก็คือ ปัญหาความมั่นคงของชาติซึ่งย่อมเป็นเหตุผลที่ยอมรับกัน แต่จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ภายในกรอบของความมั่นคงที่ว่านี้ อะไรเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและอะไรเกิดขึ้นกับพัฒนาการทางสังคมและการเมือง ประสพการณ์ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะร้ายเจตนาารมณ์สูงส่งอย่างไรก็ตาม การปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งบังเกิดผลลบไม่แต่เพียงลิดรอนทำลายสิทธิเสรีภาพทาง

การเมืองซึ่งอาจจะยังคงเป็นของฟุ่มเฟือยกันเท่านั้น หากยังเป็นการสกัดกั้นโอกาสที่ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่จะพัฒนาความสามารถและเรียนรู้ในการปกครองตนเองให้ทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งหลาย ยิ่งมาในยุคของการ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งทำการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยอำนาจสิทธิ์ขาดพร้อมด้วยมาตรการปราบปรามทางทหารด้วยแล้ว ผลลบที่เกิดขึ้นก็ยังเป็นทวีคูณทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังที่ได้เห็นมาในตอนท้ายของบทที่แล้ว จริงอยู่ความไม่สมดุลและช่องว่างในเศรษฐกิจการเมืองไทยไม่ใช่เพิ่งจะมาเกิดขึ้นในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่การใช้อำนาจรัฐจากช่วง “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ยิ่งเท่ากับเป็นการตอกย้ำซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชาติถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบตลาดซึ่งกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในฐานะค้อยจนเกินกว่าที่จะสามารถทำการแข่งขันอย่างเสรีได้โดยแท้จริง โดยนัยนี้ เบ้าหมายความมั่นคงทางทหารจึงบังเกิดผลลัพท์กลายเป็นปัญหาความไม่สมดุลและบั่นทอนทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมืองไปในที่สุด ประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยต่อไป ก็คือ จะทำอย่างไรให้เบ้าหมายความมั่นคงด้านต่าง ๆ เหล่านี้ได้ประสานกลมกลืนและส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง

เมื่อพิเคราะห์ไปถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไปดังกล่าวแล้ว รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ จึงมิใช่เพียงเหตุการณ์หนึ่งที่ผ่านเข้ามาในวัฏจักรการเมืองของไทยเท่านั้น หากยังเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะทดสอบทั้งกลุ่มผู้นำและโครงสร้างอำนาจทางทหารการเมือง อันสืบ

ทอดมาตั้งแต่ครั้งรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ด้วย^๕ ช่วงสิบปีแรกระหว่าง ๒๔๙๐-๒๕๐๐ นับเป็นช่วงของการก่อตัวของกลุ่มอำนาจที่วั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการ “ปฏิวัติ” ขึ้นเถลิงอำนาจปี ๒๕๐๑ จนถึงการสละอำนาจในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมเป็นระยะเวลาใกล้เคียงกันกับการครองอำนาจของกลุ่ม “คณะราษฎร” ระหว่างปี ๒๔๗๕-๒๔๙๐ แต่แตกต่างกันในเรื่องนโยบายของการเชื่อมอำนาจ ในกรณีของ “คณะราษฎร” อำนาจที่แท้จริงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของพลังฝ่ายทหารและอนุรักษนิยมมาตั้งแต่แรก และในที่สุดระบอบรัฐสภาก็ต้องกลายเป็นเวทีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันเองในหมู่พลังทหารฝ่ายต่าง ๆ ในกรณีของ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ตั้ฐานความชอบธรรมต้านกระบวนการรัฐสภาออกไป และฟื้นฟูกลไกบริหารราชการขึ้นมาแทนที่ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ เริ่มขยายเวทีทางการเมืองรองรับกระแสการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลาง แต่แล้วก็ต้องถูกถล่มเลิกไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น จากนั้นอำนาจจึงเป็นเรื่องของการใช้กำลังโดยพลการแต่สถานเดียวโดยปราศจากฐานความชอบธรรมอื่นใด ในขณะที่เดียวกันกับที่กระแสการเรียกร้องต้องการทางการเมืองกำลังขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ ในแง่ของกำลังอำนาจแล้ว อาจจะไม่มีความผิด ๆ ภายนอกมาต่อต้านหรือทำร้ายได้ แต่รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังจะต้องเผชิญกับปัญหาทำร้ายในแง่ของความชอบธรรมหรือการยอมรับจากมติมหาชนภายนอกอันก่อปรตัวฐานของพลังชนชั้นกลางใหม่ กรณีอดีตสาม ส.ส.^๖ ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลอาญาในเดือนมีนาคม ๒๕๑๕ ต่อมา กล่าวหา “คณะปฏิวัติ” เป็นกบฏนั้น นอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งจุกยื่นและความกล้าหาญทางการเมืองของบุคคลทั้งสามนี้แล้ว ยังมีความหมาย

ความสำคัญในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองใหม่ดังกล่าวมาแล้วด้วย และก็โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยทางนิติศาสตร์และตุลาการเช่นที่เป็นอยู่ กรณีทำทนายของสาม ส.ส. นี้ก็จบลงด้วยหัวหน้าคณะปฏิวัติออกคำสั่งจับกุมและลงโทษจำคุกโจทก์ทั้งสาม^{๑๑} ส่วนผลของคดีทางศาลลงจบลงด้วยการยกฟ้องโจทก์^{๑๒} ตามที่จะพึงคาดหมายกันได้

ในกรณีใดก็ตาม รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ในตัวเองมีผลเท่ากับบีตประตุและช่องทางที่กลุ่มผู้นำ “คณะปฏิวัติ” จะขยายฐานอำนาจและความชอบธรรมออกไปสู่ภายนอกตามสภาพความเปลี่ยนแปลง ไม่แต่เพียงเท่านั้น พฤติการณ์ที่เป็นไปยังแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะรวบอำนาจเข้ากับตนเองยิ่งขึ้นไปอีก และความมักใหญ่ใฝ่อำนาจนี้ไปไกลถึงขั้นจะดึงเอาอำนาจฝ่ายตุลาการให้มาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายบริหารโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ หากเผชิญถูกต่อต้านคัดค้านอย่างแรง จึงจำต้องยอมเลิกราไปในที่สุดดังกล่าวมาในบทก่อน^{๑๓} แต่นั่นก็ไม่ได้ยับยั้งการพยายามรวบอำนาจยิ่งขึ้นไปในการบริหารประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับการ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งอำนาจของ “คณะปฏิวัติ” ก่อนข้างมีความเป็นเอกภาพภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในครั้งนั้น เป็นการใช้อำนาจในฐานะ “คณะปฏิวัติ” อยู่เพียงไม่ถึง ๓ เดือน ก็มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีประกาศของคณะปฏิวัติออกมารวม ๕๗ ฉบับ มาในกรณีรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ “คณะปฏิวัติ” ตั้งตนใช้อำนาจอยู่ถึงปีกว่าถึงได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และระหว่างนั้นก็ออกประกาศของคณะปฏิวัติออกมาใช้บังคับถึง ๓๖๔ ฉบับ ทั้งนี้ไม่นับรวมคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติอีกรวม ๗๙ ฉบับ^{๑๔} ธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักรทั้งสองฉบับคงมีสาระทำนองเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๗ ว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการใช้อำนาจในทางการเมือง^{๒๔} แต่ในกรณีของ รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังมีมาตรการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหารเพิ่มขึ้นมาอีก โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๒๑๖, ๒๑๗, ๒๑๘ และ ๓๒๔) ซึ่งโดยนิตินัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากโดยพฤตินัยเท่ากับเป็นการให้อำนาจอันไม่มีขีดคั่นจำกัดแก่ผู้ครองตำแหน่งบังคับบัญชาหน่วยราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ “สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ” (ก.ต.ป.) ซึ่งต่อ ๆ มาได้กลายเป็นเครื่องมือที่จะดึงอำนาจจากหน่วยราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ^{๒๕} ไม่ต้องสงสัยเลยว่าอำนาจพิเศษเช่นว่านี้จะมีส่วนสร้างความรู้สึกอึดอัดในวงราชการด้วยกันเอง รวมทั้งความประหวั่นพรั่นพรึงในหมู่พ่อค้าและนักธุรกิจทั้งหลายที่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนี้ที่จะ “เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ใด ๆ หรือยานพาหนะใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีบุคคลประกอบกิจการอันเกี่ยวแก่การที่จะเข้าไปตรวจสอบ ตรวจตรา....” ทั้งนี้ทั้งนั้น “เพื่อปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ”^{๒๖}

เงื่อนไขปัจจัยแห่งความเสื่อมอำนาจของ “คณะปฏิวัติ” และคณะรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๑๕ อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจเอง การครองอำนาจมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานโดยปราศจากการรับผิดชอบต่ออำนาจภายนอก นอกจากจะทำให้เกิด

ความเคยชินและหวงแหนตำแหน่งอำนาจแล้ว ยังเป็นผลให้เข้าไปมีส่วน
 ในผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ในอดีต
 บรรดา “นักการเมืองข้าราชการ” มักจะได้รับการเชื่อเชิญให้เข้าไปเป็น
 ประธานหรือร่วมเป็นกรรมการในบริษัทธนาคารต่างๆ แต่มาบัดนี้ กลุ่ม
 ผู้ปกครองเหล่านี้ต่างก็ตั้งตนประกอบธุรกิจการค้าเสียเองโดยอาศัยอิทธิพล
 และอภิสิทธิ์ในรูปแบบต่างๆ จากทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของ
 ตน ผลประโยชน์เหล่านี้สร้างความร่ำรวยมั่งคั่งอย่างมหาศาลให้แก่บรรดาผู้
 ครองอำนาจและครอบครัว ดังที่ถึงกับต้องใช้มาตรการยี่สิบสี่ชั่วโมงเมื่อ
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมในปี ๒๕๐๖ รวมทั้งต่อมาเมื่อ
 “คณะปฏิวัติ” นี้เองถูกโค่นอำนาจลงไปในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖
 การเกี่ยวของผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าอย่างไพศาลของบรรดา “นักการเมือง
 ข้าราชการ” เหล่านี้ได้ถูกนำมาแจ้ประจานในการรณรงค์หาเสียงของ
 พรรคประชาธิปไตยในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๒ จนเป็นที่แพร่หลายรับรู้กันอย่าง
 กว้างขวาง ซึ่งย่อมมีส่วนบั่นทอนทำลายศรัทธาของสาธารณชนโดยทั่วไป
 ในประการสำคัญปัญหาการสืบทอดอำนาจและผลประโยชน์ประกอบกันเริ่ม
 ก่อให้เกิดการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจที่เคยต่อสู้ร่วมกันมา ก็จะเห็นได้
 จากที่เกิดการแบ่งสายแบ่งกลุ่มขึ้นภายในพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลเอง
 ซึ่งนับเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งของวิกฤตการณ์ขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสภา
 ผู้แทน ฯ ดังที่ได้บรรยายมาข้างต้น^{๒๘} รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยัง
 คงยึดอยู่กับกลุ่มอำนาจเดิมในรูปของ “สภาริหารของคณะปฏิวัติ” และภาย
 ใต้ระบบอำนาจร่วมนี้ที่เริ่มมีการช่วงชิงฐานะอำนาจระหว่างกัน ระเบียบแบบ
 แผนทางราชการเรื่องการต่ออายุราชการกลายมาเป็นเครื่องต่อรองอำนาจเพียง

เพื่อยืดเวลาการครองอำนาจโดยอาศัยตำแหน่งอำนาจทางราชการ แต่ปัญหาจริง ๆ ก็คือ ปัญหาเรื่องผู้นำซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้หลังรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ในสถานการณ์ต่อรองอำนาจนี้ ผลที่สุดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งคุมกำลังสำคัญ ก็ตกไปได้แก่พลเอกกฤษณ์ สีวะรา เป็นการแลกเปลี่ยนกับการต่ออายุราชการของทั้งจอมพลถนอม กิตติขจร และ จอมพลประภาส จารุเสถียร

ถึงจุดนี้ เห็นได้ว่า วิกฤตความชอบธรรมหรือการยอมรับได้ปะทุขึ้นภายในกองทัพเอง ฐานกำลังอำนาจของผู้นำจำกัตกลงไปเป็นเพียงเรื่องของครอบครัวและสมุนบริวารที่ใกล้ชิดในวงแคบ และโดยอาศัยเกราะกำบังของตำแหน่งอำนาจทางราชการอันคับแคบนี้เอง ที่ระบอบ “ถนอม-ประภาส” รวมทั้งพันโทณรงค์ กิตติขจร^{๒๕} ในฐานะรองเลขาธิการ ก.ต.ป. ทำการปกครองจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ซึ่งประจักษ์รุ่มล่อมเข้ามาตั้งแต่ปัญหาความมั่นคง วิกฤตการณ์ขาดแคลนข้าว น้ำตาล ปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนปัญหาความผันผวนทางการเมืองในอินโดจีนและความสัมพันธ์ทางทหารกับสหรัฐอเมริกา ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการกับปัญหาเร่งด่วนเหล่านี้ นอกจากเพราะความขาดสมรรถภาพของผู้นำแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงจิตสำนึกที่มุ่งแต่เพียงเพื่อปกป้องฐานะอำนาจและอภิสิทธิ์ส่วนบุคคลและสมุนบริวารใกล้ชิด การเรียกร้องต่อต้านต่างๆ ถือเป็นการท้าทายอำนาจซึ่งจำเป็นต้องกำหราบปราบปรามให้หมดสิ้นไปทุกวิถีทาง ทักษะทำทีและปฏิบัติการเชิงกร้าวเช่นนั้น ผลที่สุด ก็นำเอา “ระบอบถนอม-ประภาส” ไปสู่จุดจบเมื่อต้องเผชิญกับกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากมวลชนนิสิตนักศึกษา

และประชาชน ซึ่งขยายตัวครอบคลุมมาตรการรุนแรงของรัฐบาลในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖^{๑๐}

รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยกับพลังชาย – ขวา

ความจริงกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญคงจะพออนุมานได้จากการเคลื่อนไหวของกลุ่ม ส.ส. ในสภาผู้แทน ฯ ภายใต้รัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ๒๕๑๑ ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป้าหมายหลักก็คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน แต่โอกาสหรือช่องทางที่จะปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปโดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาก็ต้องถูกสกัดยั้ง เพราะรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ หนทางที่เหลือและเป็นไปได้ ก็คือ การเคลื่อนไหวภายนอกรัฐสภา การแสดงออกของกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏขึ้นหลังรัฐประหารไม่นานในตอนต้นปี ๒๕๑๕ ในรูปของจดหมาย “นายเข้ม เย็นยิ่ง” ถึง “ผู้ใหญ่ท่าน เกียรติถาวร”^{๑๑} เป็นการเตือนและเรียกร้องขอให้สถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ จดหมายฉบับนี้ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่กว้างขวางออกไป มีข้อความที่แฝงไว้ด้วยความสุภาพอ่อนโยนและอารมณ์ขัน แต่ก็ถูกตีความไปในลักษณะเป็นการท้าทายและก่อความหวาดกลัวให้เกิดความกระต้างกระเดื่องในบ้านเมือง จะอย่างไรก็ตาม ศรัทธาความเชื่อถือใน “คณะปฏิวัติ” ต้องเสื่อมถอยลงไปอย่างรวดเร็วจากความหวงแหนและถึงกันพยายามหวังเห็นยวรัรักษาอำนาจของตนไว้ให้ยาวนานที่สุดที่จะกระทำได้ จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้า “คณะปฏิวัติ” ได้แถลงรับรองถึงว่าจะใช้อำนาจปฏิวัติเพียงชั่ว ๓-๔ เดือน แล้วก็จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร และหลังจากนั้นจะจัดร่างรัฐธรรมนูญ

ถาวรขึ้นใช้โดยเร็ว แต่จริงๆ แล้วกลับห่วงเหนียวการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปกครองราชอาณาจักรไว้ถึงปีกว่าและเพิ่งมาตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เอาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๖^{๑๒} และระหว่างเวลานั้นก็จุดชนวนให้เกิดกระแสต่อต้านขึ้นมาเองตั้งแต่เรื่องประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ ตลอดจนไปจนถึงการใช้อำนาจพิเศษต่าง ๆ อย่างหักหาญและผลการอันก่อให้เกิดความรู้สึกชิงชังคุกรุ่นอยู่โดยทั่วไป

สภาพบรรยากาศอันเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ประจวบเข้ากันกับการเคลื่อนไหวก่อตัวของขบวนการนิสิตนักศึกษา ซึ่งเริ่มจากความตื่นตัวทางความคิดและต่อปัญหาสังคม มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มศึกษาและกิจกรรมต่าง ๆ และในที่สุด ได้รวมกลุ่มจัดตั้งจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก่อตั้งขึ้นเป็น “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” ในต้นปี ๒๕๑๓ บทบาททางการเมืองของ “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ฯ” มาเริ่มมีขึ้นอย่างจริงจังในปี ๒๕๑๕ ภายใต้การนำของธีรยุทธ บุญมี ซึ่งได้รับเลือกเป็นเลขาธิการในปีนั้น โดยเริ่มจากการรณรงค์กระตุ้นในเรื่องความรักชาติ อย่างเช่น รณรงค์เรื่องให้คนไทยนิยมใช้เครื่องแต่งกายผ้าดิบและเรื่องตุลการค่าไทย-ญี่ปุ่น เป็นต้น จากนั้นในไม่ช้า พฤติการณ์ใช้อำนาจบาตรใหญ่ของบรรดาสมุนบริวารของกลุ่มผู้ทรงอำนาจในวงราชการเองก็ผลักดันให้เกิดสถานการณ์เผชิญหน้าขึ้นตามลำดับ เริ่มตั้งแต่กรณีลักลอบฆ่าสัตว์ในป่าทุ่งใหญ่ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งนำไปสู่การลงโทษลอบฆอนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงในฐานะออกหนังสือมีข้อความเสียดสีเรื่องทุ่งใหญ่และพาดพิงไปถึงการต่ออายุราชการของสองจอมพลและการส่งปีติมหาวิทยาลัยทุกแห่งในกรุงเทพฯ ฯ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลช่วยให้นิสิตนักศึกษาพร้อมใจกันไปชุมนุมประท้วงกันอย่างมากมาย

เป็นเรือนหมื่น ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย กรณีที่ใหญ่นับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงบทบาททางการเมืองของขบวนการนิสิตนักศึกษาไปสู่กระแสความรู้สึกชิงชังและดูแคลนของสาธารณชนซึ่งมีอยู่อย่างกว้างขวางเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ครั้นเมื่อมาถึงกรณีเกิดกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญซึ่งเริ่มก่อตัวคนไม่กี่คนเดินแจกใบปลิวเรียกร้อง ฝ่ายรัฐบาลก็ตอบโต้อย่างรุนแรงหนักขึ้นไปอีก จากการตั้งข้อหาจับกุมฐานมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง และขยายบานปลายออกไปถึงข้อหาทมิฬภายในราชอาณาจักร รวมทั้งความดำริที่จะใช้มาตรการปราบปรามรุนแรง โดย “เชื่อว่านิสิตนักศึกษาจะเสียไปราว ๒% จากจำนวนเป็นแสนซึ่งจำต้องเสียสละ เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง”^{๓๓} อหังการและปฏิกริยาอันแข็งกร้าวของฝ่ายกุมอำนาจรัฐ ยังผลให้เกิดการปะทะกันถึงบาดเจ็บล้มตายไปเป็นจำนวนมาก แต่ยิ่งเคราะห์ที่เหตุการณ์รุนแรงยุติลงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากคำสั่งจากกองบัญชาการทหารสูงสุดให้นำกำลังทหารออกทำการกวาดล้างฝูงชนที่ชุมนุมประท้วง^{๓๔} ต้องถูกระงับยับยั้งไว้ในวาระสุดท้ายจากระดับคุมกำลังภายใต้การนำของพลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้ซึ่งเพิ่งจะสืบทอดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจากจอมพลประภาส จารุเสถียร และนั่นหมายถึงจุดจบแห่งอำนาจของ “สามทหาร”^{๓๕} ซึ่งตกลงยอมระเห็จตนเองออกนอกประเทศไปในที่สุด

เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และการสิ้นสุดของระบอบถนอม - ประภาส นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงอันมีความหมายและความสำคัญยิ่งอีกขั้นในตอนหนึ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย การตกลงใจจัดการให้จอมเผด็จการทหารทั้งสามพ้นจากอำนาจและออกนอกประเทศอันเป็นผลให้สถานการณ์อันเลวร้ายกลับคืนสู่ความสงบได้อย่างฉับพลัน นอกจากจะช่วย

สภากันมิให้เหตุการณ์ลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองไปแล้ว ยังเป็นผล
 เท่ากับสงวนรักษาระบอบราชการให้ดำรงคงอยู่และสืบเนื่องต่อไป^{๓๖} และ
 พร้อมกันนั้น ในสภาวะของช่องว่างอันสืบเนื่องมาจากการแตกสลายของ
 ระบอบถนนอม-ประภาส ก็ได้มีการจัดตั้ง “รัฐบาลชุดพระราชทาน” ขึ้นโดย
 มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และอธิการบดีมหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์เป็นนายกรัฐมนตรี ข้อที่พึงสังเกตจากแง่ของพัฒนาการทางการ
 เมืองและรัฐธรรมนูญก็คือว่า ปฏิบัติการทั้งหมดเหล่านี้เป็นไปด้วยความพยายาม
 รักษาความต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดก็โดยนิตินัยให้เห็นว่าเป็นเรื่องของ
 กระบวนการเปลี่ยนรัฐบาลปกติธรรมดา จาก “วิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้ง
 สำคัญ อันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำต้องกราบถวายบังคมลาออก
 จากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่แทน”^{๓๗} ยิ่งไปกว่านั้น
 “รัฐบาลชุดพระราชทาน” ก็ยังคงถือว่าบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้ธรรม
 นูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ พร้อมด้วยสมานิติบัญญัติแห่ง
 ชาติ อันเป็นผลพวงของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๕ แง่มุมทางนิติศาสตร์
 เช่นว่านี้ ชวนให้คิดไปได้ว่า คงเป็นการสะท้อนถึงความพยายามที่จะลด
 บรรยากาศของความแบ่งแยกสาระส่ายภายในวงอำนาจราชการ อันเป็นผล
 กระทบจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม และในขณะเดียวกัน จำกัดขอบข่ายของ
 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันจะพึงบังเกิดขึ้นต่อไปด้วย แนวปฏิบัติใน
 การเปลี่ยนแปลงช่วงของช่องว่างอำนาจนี้จึงพอจะเป็นที่เห็น ได้ว่าสอดคล้อง
 เป็นอย่างดีกับเป้าหมายหลักอันค้ำแรกทางการเมืองในอันที่จะต้องสงวนรักษา
 ระบอบราชการให้ดำรงคงอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้จะเป็นในสภาพแวดล้อมทาง
 เศรษฐกิจการเมืองที่แปรเปลี่ยนไป

แต่ไม่ว่าจะต้องการลดคุณค่าความสำคัญของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคมลงไปอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงก็ได้บังเกิดขึ้นแล้วอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กิจกรรมและปฏิบัติการของขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนโดยรากฐาน เป็นปฏิกริยาตอบโต้ระบอบเผด็จการทหารและอภิสิทธิ์ชนของทางราชการ และในประการสำคัญ เป็นผลสะสมมาจากกระแสคลื่นทางปัญญาความคิดที่โต้แย้งโครงสร้างอำนาจและระบบความสัมพันธ์ทั้งหลายอันเป็นเหตุปัจจัยก่อให้เกิดความอยุติธรรมและสิ่งเลวร้ายต่างๆในสังคม จากรากฐานทางจิตใจและความนึกคิดเช่นที่กล่าวนี้ ขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนของไทย ก็คงเป็นในทำนองเดียวกันกับในที่อื่น ๆ ในช่วงเวลานั้น คือ โดยสาระเป็นตัวละครย้อนถึงปรากฏการณ์ทางขบวนการวัฒนธรรมซึ่งต่อต้านระบบที่เป็นอยู่และพยายามแสวงหาทางเลือกเพื่อการสร้างสรรค์ระบบคุณค่าและความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นในสังคม พิจารณาคด้วยความเข้าใจในแง่นี้ ขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนจึงมิได้อุบัติขึ้นและมีอยู่เพื่อการต่อสู้แสวงอำนาจ หากโดยสาระเป็นพลังกระตุ้นทางปัญญาความคิดและมโนธรรมของสังคม พลังขบวนการนิสิตนักศึกษาโดยเนื้อแท้ อยู่ที่ตรงนี้ และในตัวเองไม่อาจเป็นพลังเพื่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจและแสวงอำนาจ ฐานะบทบาททางการเมืองของขบวนการนิสิตนักศึกษาก็คงเป็นเช่นว่านี้เองในเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวคือ เป็นปฏิบัติการทางการเมืองที่ไม่ใช่ต่อสู้เพื่อโค่นอำนาจและขึ้นสู่อำนาจอย่างเช่นที่ขบวนการปฏิวัติอื่น ๆ มุ่งกระทำกัน แต่กระนั้นก็ยังบังเกิดผลสะท้อนในด้านวัฒนธรรมทางความคิดที่ให้ความหมายความสำคัญที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติ^๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติ และท่าทีต่อระบอบอำนาจสิทธิ์ขาดและอภิสิทธิ์ชนของทางราชการ

ที่กล่าวมานี้ เป็นสภาพบรรยากาศที่จะต้องสนองตอบปัญหาการเรียกร้องรัฐธรรมนูญหลัง “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๑๖ กระบวนการในการนี้คงเป็นไปอย่างราบรื่น เริ่มต้นด้วยรัฐบาลแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมา กลุ่มนักศึกษาและประชาชนมีหนังสือถึงบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ลาออกจากสมาชิกภาพเพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ จากนั้น เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติค่อยๆ ททยอกันลาออกจนเหลือจำนวนน้อยไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ต่อไป^{๓๘} เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกานี้ออกมาหลังประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน ๒,๓๔๗ คนเพื่อให้ทำการเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ แสดงว่าคงจะต้องมีทั้งการรวมชอมและกดดันกันอยู่ตามสมควร จะอย่างไรก็ตาม สมัชชาแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นก็ประกอบไปด้วยบุคคลจากกลุ่มสาขาอาชีพและวงการต่าง ๆ ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการเลือกให้ได้ “บุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรนคนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มาก และกว้างขวางที่สุด”^{๔๐} นับเป็นการคลี่คลายขยายวงกว้างออกไปจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเดิมซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการทหารตำรวจและพลเรือนเกือบทั้งสิ้น

ไม่ต้องสงสัยเลยว่าในสภาพบรรยากาศของ “ประชาธิปไตยแบ่งบาน” หลัง “ปฏิวัติ” ๑๔ ตุลาคม และด้วยองค์ประกอบอันหลากหลายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่เอี่ยมที่ออกมาย่อมจะต้องเพียบพร้อมไปด้วยหลักการของเสรีประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แล้วผลก็เป็นเช่นนั้น จะมีกรณียกเว้นบ้างก็ในบางเรื่องที่เข้าใจว่ายังไม่ได้เป็นปัญหาเด่นชัด แม้ในหมู่

วิชาชีพนิติศาสตร์เอง อย่างน้อยก็ในช่วงเวลานั้น^{๔๑} รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติถึง ๙ เดือนครึ่ง ผ่านความเห็นชอบของสภา ฯ ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ บรรจุบทบัญญัติถึง ๒๓๘ มาตรา นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยาวที่สุดที่ประเทศไทยเคยมีมา และครอบคลุมบทมาตราหมวดต่าง ๆ ไว้อย่างค่อนข้างครบครัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมวดว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๗-๕๓) ซึ่งได้รับแรงหนุนจากหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๖๒-๕๔) ประกอบกันเป็นการให้หลักประกันและการกระทำส่งเสริมของรัฐต่อสิทธิมนุษยชนทั้งในด้านการเมืองและกระบวนการยุติธรรม และในก้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในส่วนเกี่ยวกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ฐานะและความสัมพันธ์คงเป็นไปตามระบบคานและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๗๗) และคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทน ฯ ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๘๓-๑๘๔) และโดยกลับกัน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเป็นการตอบโต้ (มาตรา ๑๒๒) นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาเอง (มาตรา ๑๖๘-๑๗๓) และรัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา (มาตรา ๑๘๑) เกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา เป็นการรวมขอมให้มีสองสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็มีฐานะอำนาจเหนือวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานสภาผู้แทน ฯ เป็นประธานรัฐสภา (มาตรา ๙๖) การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน (มาตรา ๑๔๗) และวุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการ

อนุมัติเห็นชอบของสภาผู้แทนฯ ได้เพียง ๖ เดือน (มาตรา ๑๕๐) ประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในอันที่จะวางรากฐานการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายในระยะเวลา ๒ ปีที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๑๔-๒๑๗ และ ๒๓๗)

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ฐานะอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ย่อมจะต้องถูกจำกัดลิดรอนลงไปเป็นอย่างมาก แม้โครงสร้างกำลังอำนาจของระบบราชการยังคงดำรงอยู่ มิได้บอบสลายไปหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคมดังกล่าวแล้ว แต่ในสภาพบรรยากาศของช่องว่างผู้นำและความชอบธรรม รวมทั้งแรงกระแสดความตื่นตัวและเคลื่อนไหวด้านสิทธิเสรีภาพของกลุ่มมวลชนซึ่งเป็นไปอย่างกว้างขวาง ช่องทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่สุดในขณะนั้น ก็คือ การฟื้นฟูรวบรวมและปรับพลังให้เป็นเอกภาพขึ้นมาใหม่ตามวิถีทางของการเมืองแบบมวลชน แทนที่จะแยกตนเองออกจากมวลชนอย่างที่เคยประพฤติปฏิบัติมาแต่เดิม อย่างไรก็ตามพลังฝ่ายราชการก็ยังสามารถประสบผลสำเร็จในการสกัดกั้นมิให้กลุ่มคนในวินิฉิตนักศึกษาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้โดยผลักดันให้เพิ่มอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งจาก ๑๘ และ ๒๓ ปีตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา (มาตรา ๑๑๖ และ ๑๑๙) ขึ้นเป็น ๒๐ และ ๒๕ ปี (มาตรา ๑๑๕ และ ๑๑๗) ตามลำดับ ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้มีใช้อยู่ที่ปัญหาความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของวัยอายุดังเช่นที่มักหยิบยกขึ้นมาโต้เถียงกันเท่านั้น หากยังมีนัยทางการเมืองด้วยเหตุความหวาดเกรงต่อพลังการเปลี่ยนแปลงของขบวนการ

นิสิตนักศึกษา ซึ่งมักเป็นที่มองกันว่า เป็นต้นเหตุของการสูญเสียอำนาจของระบอบราชการ รวมทั้งยังเป็นเป้าของการแทรกซึมยุยงของฝ่ายก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วยในขณะเดียวกัน

ประเด็นปัญหาเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นข้อที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางและค่อนข้างร้อนแรง ทั้งภายในและภายนอกสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นการสะท้อนถึงกระแสเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนวัยนิสิตนักศึกษาหลังวิกฤต ๑๔ ตุลาคม มติยกระับอายุของสภา ฯ บังเกิดผลเท่ากับปีตประตุโอกาสและช่องทางที่กลุ่มคนเหล่านี้จะได้นำเอาพลังโมฆธรรมและจริยธรรมอันสร้างสรรค์เข้ามาสู่กระบวนการทางรัฐสภาซึ่งในอดีตเต็มไปด้วยการต่อสู้วิ่งเต้นแสวงตำแหน่งอิทธิพลและผลประโยชน์ส่วนตัวกันเสียเป็นส่วนใหญ่ถึงเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว^๒ ในประการสำคัญการปิดกั้นสิทธิทางการเมืองเช่นนี้ยังเป็นการผลักไสพลังนักศึกษาให้ต้องทำการก่อกวนและเคลื่อนไหวนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการทางรัฐสภา การเคลื่อนไหวทางการเมืองเหล่านี้ ในแง่หนึ่งอาจจะมองกันไปได้ว่าไม่ใช่เป็นเรื่องผิดแปลกอะไรนัก เมื่อคำนึงถึงความสำคัญต้นตัวของคนหนุ่มสาวซึ่งก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ก่อนวิกฤตตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ในอีกแง่หนึ่งที่ต้องนับว่าสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ก็คือ เป็นเสมือนสัญญาณเตือนให้ต้องตระหนักถึงความหายนะอันอาจบังเกิดแก่ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับว่าว่างและบัญญัติขึ้นมาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักการเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับในหมู่นักศึกษาและปัญญาชนโดยทั่วไปก็จริงอยู่ แต่ทว่าความสำเร็จยังจะต้องขึ้นอยู่กับขอบข่ายการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง และอีก

ประการหนึ่ง สัมฤทธิ์ผลในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจสังคมและความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่จะต้องประดังเข้ามา สืบเนื่องจากเหตุความเลวร้ายของระบบเผด็จการก่อนหน้านั้น โศคร้ายที่ทั้งสองประการนี้ไม่อาจได้รับการแก้ไขคลี่คลายภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ กล่าวโดยเฉพาะถึงปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมือง คงจะพอประเมินได้ตามสมควรจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ดังนี้

ตารางที่ ๑ พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร
(๒๕๑๘ - ๒๕๑๙)

พรรคการเมือง	ที่นั่งในสภาผู้แทน ฯ	
	๒๕๑๘	๒๕๑๙
ประชาธิปไตย	๗๒	๑๑๔
ธรรมสังคม	๔๕	๒๘
ชาติไทย	๒๘	๕๖
เกษตรสังคม	๑๙	๙
กิจสังคม	๑๘	๔๕
สังคมชาตินิยม	๑๖	๘
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑๕	๒
พลังใหม่	๑๒	๓
แนวร่วมสังคมนิยม	๑๐	—
อื่น ๆ	๓๔	๑๒
รวม	๒๖๕	๒๗๕

มีนักรัฐศาสตร์บางท่านแบ่งแนวของพรรคการเมืองเหล่านี้ออกเป็นฝ่ายอนุรักษนิยม แบบสายกลางและต่อต้านทหาร (ประชาธิปไตย) ฝ่ายอนุรักษ

นิยมและहनุนทหาร (ชาติไทยและธรรมสังคม) ฝ่ายอนุรักษนิยม (กิจสังคม และ สังคมชาตินิยม) และฝ่ายซ้ายต่อต้านทหาร (สังคมนิยมแห่งประเทศไทย แนวร่วมสังคมนิยม และพลังใหม่)^{๔๓} แนวแบ่งเช่นนี้นับว่ามีส่วนอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงจากแง่ของฐานะความสัมพันธ์ต่อระบอบทหารในอดีต อย่างเช่น พรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมนิยม ซึ่งตัวบุคคลออกมาจากพรรคสหประชาไทยสมัยระบอบถนอม - ประภาส หรืออย่างกลุ่มผู้นำพรรคชาติไทยก็สืบต่อมาจากกลุ่มรัฐประหาร ๒๔๙๐ สำหรับพรรคประชาธิปไตยนั้นนับมีบทบาทเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลทหารมาเกือบโดยตลอด (แม้ว่าในสมัยรัฐบาลพลเรือนจะกลับไปร่วมกับฝ่ายทหารก็ตาม) แต่ถ้าจะพิจารณาหรือออกไปถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงและการก่อตัวของกลุ่มเศรษฐกิจสังคมใหม่ และบรรยากาศตื่นตัวทางการเมือง รวมทั้งแนวนโยบายพรรคแล้ว โครงสร้างพรรคการเมืองในสภาผู้แทน ฯ ก็อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนสะท้อนถึงกระแสพลังเศรษฐกิจการเมือง ๓ กระแสใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ เสรี-อนุรักษนิยม (ประชาธิปไตยบางส่วน ชาติไทย กิจสังคม ธรรมสังคม และสังคมชาตินิยม) เสรีนิยม (ประชาธิปไตยบางส่วน และพลังใหม่) และสังคมนิยม (สังคมนิยมแห่งประเทศไทยและแนวร่วมสังคมนิยม) ในกระแสของเสรี-อนุรักษนิยมแม้จะคลงกันไปบ้างระหว่างประเภทต่อต้านกับพวกहनุนทหาร หากแต่โดยพื้นฐานมีความร่วมกันอยู่ที่ต่างก็จัดอยู่ในประเภทนักธุรกิจการเงิน พิจารณาในแง่ นี้แล้ว สภาผู้แทน ฯ จึงค่อนข้างจะเป็นเวทีสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้มากกว่าอะไรอื่น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบอบรัฐสภาไทย ในลักษณะโครงสร้างเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จะสามารถมีบทบาทสนองตอบปัญหาการเรียกร้องและปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันรุนแรงประการ

ขึ้นมาจากกลุ่มมวลชนชาวไร่ชาวนาและกรรมกรได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็เป็นระบอบที่จำกัดสิทธิรอนฐานะอำนาจของพลังฝ่ายทหารและราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายมหาดไทยซึ่งอำนาจครอบคลุมไปทั่วทุกภูมิภาคและท้องที่ แต่ทว่าบัดนี้กำลังจะต้องสูญเสียอำนาจเหล่านั้นไป ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดจะให้มีการเลือกตั้งเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นภายใน ๒ ปี ดังกล่าวข้างต้น

ในรูปการณ์เช่นนั้น ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จึงไม่อาจสกัดกั้นมิให้เกิดการต่อสู้ประจันหน้าระหว่างกลุ่มหัวรุนแรงภายนอกกระบวนการทางรัฐสภาได้ โอกาสมีอยู่พร้อมเสมอสำหรับพลังฝ่ายทหารและราชการซึ่งเริ่มฟื้นตัวที่จะยื่นหยัดอกบงกชฐานะอำนาจของตนขึ้น และโอกาสเช่นว่านั้นก็มาจากพลังนิตินักศึกษาเอง ซึ่งดูจะไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากกระทำการสนองรับปัญหาทุกข์ยากและความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ของกลุ่มมวลชนอันเกิดมาจากทั้งทางราชการและนายทุน^{๔๔} การกดดันเรียกร้องให้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางสังคมบ้านต่าง ๆ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเคยนำมาถ่วงชวัญถึงกันในการระดับสูงก่อนหน้าวิกฤต ๑๔ ตุลาคม กลายเป็นเรื่องของภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ภัยคุกคามเช่นว่านี้ดูเป็นที่หวาดเกรงยิ่งขึ้นเมื่อเวียตนามและเขมรตกเป็นคอมมิวนิสต์ในเดือนเมษายน ๒๕๑๘ นั้นเอง จากจุดนั้น พลังฝ่ายทหารและราชการจึงสามารถระดมจัดตั้งมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวางขึ้นเป็นลำดับ ในขณะเดียวกันกับการพยายามกดดันเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงของขบวนการนิตินักศึกษาผลักดันให้เกิดช่องว่างกับกลุ่มพลังชนชั้นกลางยิ่งขึ้นตามลำดับเช่นกัน และด้วยช่องว่างนี้เองที่ช่วยให้พลังฝ่ายทหารและราชการสามารถใช้อำนาจและกลไกรัฐ พร้อมด้วยกลุ่มมวลชนและ

สื่อมวลชนจึงตั้งข้อบ่งชี้ขบวนการนิสิตนักศึกษา ในนามของ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” ณ บัดนี้ ขบวนการคนหนุ่มสาวซึ่งเคยเป็นที่ยกย่องชื่นชมในฐานะที่เป็นพลังเปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์ในช่วงระยะเวลาอันสั้นได้กลั้กลายเป็นศัตรูความมั่นคงของ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” ซึ่งจำเป็นต้องขจัดให้หมดสิ้นไปทุกวิถีทาง^๕

เป็นที่แน่นอนว่า การประจันหน้าและเหตุการณ์รุนแรง ซึ่งเกิดขึ้นเกือบทุกเมื่อเชื่อกันย่อมเป็นผลกระทบกระเทือนฐานะความชอบธรรมของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เสถียรภาพของรัฐบาลเองก็ไม่สู้จะมั่นคงอยู่แล้วโดยระบบและโครงสร้างพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาฯ จำเป็นต้องตั้งเป็นรัฐบาลผสมระหว่าง ๓-๔ พรรคขึ้นไป รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งครั้งแรก อยู่ในตำแหน่งได้เพียงปีเศษ ก็ต้องประสบกับแรงกดดันจากกลุ่มพลังทั้งหลายรวมทั้งการคุกคามปฏิวัติรัฐประหารจนในที่สุดจำต้องชิงยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกตั้งครั้งที่สองในเดือนเมษายน ๒๕๑๙ เองต้องผ่านมรสุมการโจมตีป้ายสีคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงซึ่งก็บรรลุผลสำเร็จเป็นเหตุให้พรรคการเมืองฝ่ายสังคมนิยมต้องพ่ายแพ้ลงที่นั่งลงไปจากที่มีน้อยอยู่แล้วจากการเลือกตั้งปี ๒๕๑๘ มรดกรรมของพลเอก กฤษณ์ สีวะรา รัฐมนตรีกลาโหม ผู้มีบทบาทสำคัญทางฝ่ายทหารในวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ยังผลให้ฐานะของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชต้องทรุดหนักลงไปตั้งแต่ตอนแรกตั้งรัฐบาล นโยบายก้าวหน้าของรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ทั้งในด้านการปฏิรูปภายในและในด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ซึ่งริเริ่มไว้ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ต้องประสบกับการ

โต้แย้งท้าทายอย่างรุนแรง แล้วในที่สุด การท้าทายวาระสุดท้ายก็มาถึงจากการเคลื่อนไหวของอภิตสองผู้ยิ่งใหญ่เอง คือ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เริ่มต้นด้วยจอมพลประภาส จารุเสถียรลอบเดินทางกลับเข้าประเทศไทยในตอนกลางเดือนสิงหาคม ก่อให้เกิดการประท้วงจากมวลชนนักศึกษาปัญญาชนอย่างรุนแรง เหตุการณ์ครั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าเป็นเพียงการหยั่งท่าทีความรู้สึกของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชนโดยทั่วไป การประจันหน้าจึงอยู่ในขอบเขตจำกัดไม่ได้มีการปะทะรุนแรงอะไร^{๖๖} แต่มาถึงเหตุการณ์ ระลอกที่สองในช่วงเวลาห่างกันเพียงเดือนเศษในเดือนกันยายนเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร บวชเป็นสามเณรเข้ามาพำนักที่วัดบวรนิเวศ การประท้วงของมวลนิสิตนักศึกษาเริ่มถูกเบนประเด็นออกไปกลายเป็นแผนคอมมิวนิสต์ที่จะบ่อนทำลายวัดและศาสนาถึงกับวางกำลังมวลชนจัดตั้งรายล้อมบ่อนักวัดบวรนิเวศ จากนั้นเมื่อขบวนการนิสิตนักศึกษาพากันก่อการชุมนุมประท้วงขึ้นอีก ก็ถึงจุดที่เปิดช่องให้หาเหตุอ้างใช้พลังมวลชนเข้าทำการจู่โจมปราบปรามด้วยกำลัง^{๖๗} และในช่วงของความสับสนวุ่นวายนั้นเอง จึงเกิดมีคณะทหารเข้าทำการยึดอำนาจในนามของ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ในตอนค่ำวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นอันสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย อีกวาระหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย

ครึ่งทางระหว่างพลังราชการและพลังชนชั้นกลาง

ดังนั้น รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จึงไม่เพียงแต่จะเป็นการสยบกระแสการเคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองนอกระบบของบรรดาขบวนการนักศึกษา

บัญญัติชานเท่านั้น หากยังเป็นผลเท่ากับสกัดกั้นแนวทางปฏิรูปเพื่อกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่ท้องถิ่นอีกด้วย บทเฉพาะกาลสองปีแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดจะสิ้นสุดในวันเดียวกันนั้นจึงเป็นเสมือนหนึ่งกำหนดขีดเส้นตายไว้ให้กับระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เองในที่สุด นอกเหนือไปจากบทมาตราต่าง ๆ อันจำกัดสิทธิรอนอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” แล้ว ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การกระจายอำนาจโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับ อันหมายถึงนับตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปจนถึงระดับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่นนี้ย่อมจะต้องบังเกิดผลกระทบกระเทือนอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางต่อโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของระบอบราชการ ก่อนหน้ารัฐประหาร ๖ ตุลาคม ปฏิบัติภายใต้แรงกดดันต่อการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงก็ได้ปรากฏออกมาเป็นช่วง ๆ ตามกระแสการปลุกกระดมมวลชนของฝ่ายอำนาจรัฐ จนในที่สุดถึงขั้นพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ นำขบวนประท้วงของกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติการประท้วงในเรื่องนี้ประสานสอดคล้องเป็นอย่างดีกับการจัดตั้งและปลุกกระดมมวลชนของ ทางฝ่ายพลังราชการระดับต่าง ๆ ตลอดจนสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีวิทยุกระจายเสียงซึ่งส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายทหาร ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ในช่วงสองปีของสภาวะสับสนวุ่นวายอันเกิดจากการเรียกร้องกดดันของขบวนการนักศึกษาปัญญาชนและปฏิบัตียาขอบใต้ของฝ่ายพลังราชการหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ การประจันหน้าทางการเมืองได้ทวีกระแสความรุนแรงขึ้นตามลำดับในระดับของมวลชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ ความสำเร็จและความล้มเหลวปรากฏชัดขึ้นเมื่อขบวนการนักศึกษาปัญญาชนเริ่มถูกโดดเดี่ยวด้วยเหตุเพราะกระแสความคิดและการผลักดันอันสุดโต่งของ

ตนเอง และทั้งเป็นผลจากกระแสปฏิกริยาตอบโต้อันค่อนข้างสัมฤทธิ์ผลของฝ่ายพลั้งราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านยุทธศาสตร์การปูพื้นฐานมติมหาชนอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ จนกระทั่งถึงจังหวะเวลาลงมือใช้มาตรการรุนแรงโหดเหี้ยมในเช้าวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ในสถานการณ์ประจันหน้าชาย-ชวมาถึงขั้นสังหารทำลายชีวิตเลือดเนื้อเช่นนี้ กลุ่มทหารในนามของ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ พร้อมทั้งแถลงการณ์ฉบับแรกตอนหนึ่งมีข้อความที่น่าสนใจในเชิงของข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ดังนี้ :-

“บัดนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประจักษ์ถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอยู่ขณะนี้ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป กล่าวคือได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วย นิสิตนักศึกษาบางกลุ่มได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอันเป็นการเหยียดหยามจิตใจของคนไทยทั้งชาติ โดยเจตจำนงทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนาม ต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สถานการณ์โดยทั่วไปก็เริ่มเลวลงเป็นลำดับ จนเกิดความระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏแจ้งชัดว่ารัฐมนตรีบางนาย และนักการเมืองบางกลุ่มตลอดจนสื่อสารมวลชนหลายแห่ง มีส่วนสนับสนุนอยู่อย่างแข็งขัน และออกนอกหน้า เหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวมานี้ ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ หากปล่อยไว้เช่นนี้ ก็นับวันที่ประเทศชาติและประชาชนจะต้องประสบกับความวิบัติยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จนยากที่จะแก้ไข คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงมี

ความจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและจับปล้น ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของชาติ และมีให้ประเทศไทยต้องตกไปเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์”

“อนึ่ง ถึงแม้ว่าในขณะนี้จะมีรัฐสภาอยู่ แต่ก็เป็นที่แจ้งประจักษ์แก่ประชาชนแล้วว่า นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็แตกแยกกัน ไม่ยึดถืออุดมคติของพรรค และไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้ ซึ่งเป็นการพันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้” (อักษรหนานัน โดยผู้เขียนเอง)

รวมความแล้ว เบ้าหมายจริง ๆ ของการระงับปราบปรามและกวาดล้างก็คือ “นิสิตนักศึกษาบางกลุ่ม — (ซึ่ง) ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียตนาม” รวมทั้ง “รัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่ม” ถ้าจะว่ากันในด้านของขบวนการนักศึกษาปัญญาชนส่วนหนึ่งซึ่งปฏิบัติการนอกระบบ อาจมีพฤติกรรมที่เรียกได้ว่า มีส่วนเป็นปฏิปักษ์ขัดขวางต่อวิถีทางรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับในกรณีของนักการเมืองที่ปฏิบัติการอยู่ภายในกรอบของระบอบรัฐสภา ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ กระแสการเมืองทางรัฐสภาอาจจะเรียกว่ามีส่วนเอนเอียงค่อนข้างไปทางซ้ายอยู่บ้างโดยพิจารณาจากพรรคการเมืองใหม่ ๆ อย่างเช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ แต่การที่พรรคการเมืองเหล่านี้สมัครใจเข้ามาดำเนินงานทางการเมืองในระบอบรัฐสภาก็เป็นเครื่องแสดงอยู่ในตัวเองว่ามีแนวทางเศรษฐกิจการเมืองที่ค่อนข้างเป็นสายกลางมากน้อยลดหลั่นกันไปตามกรณี และถึงอย่างไร เมื่อประเมินจากผลการเลือกตั้งครั้งแรกคือ ปี ๒๕๑๘ แล้วก็ได้นั่งในสภาไม่ถึงร้อยละ ๑๔ และ

ต่อมาลดเหลือไม่ถึงร้อยละ ๒ ในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๙ ในทางตรงกันข้าม การเลือกตั้ง ๒ ครั้งนี้กลับแสดงให้เห็นชัดถึงแนวโน้มที่พรรคฝ่ายเสรีนิยม และทุนนิยมจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นพรรคใหญ่ๆ ในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย ซึ่งได้ที่นั่งในสภาเพิ่มจากราวร้อยละ ๔๔ ในปี ๒๕๑๘ ขึ้นเป็นกว่าร้อยละ ๗๗ ในปี ๒๕๑๙ อย่างไรก็ตาม โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาขัดข้องก็ไม่ใช่เรื่องของลักษณะ โครงสร้างพรรคการเมืองหรือพฤติกรรมของนักการเมืองในสภา หากแต่อยู่ที่ ทิวาระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เอง เพราะเหตุว่า:-

“ในค้ำทิวาระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมี อำนาจมากกว่าวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำหน้าที่เพื่อความ มั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชน ตลอดจนสร้างสรรคร์จรรโลง ประเทศ เพราะขาดนักการเมืองที่มีอุดมคติ และรับผิดชอบ ทั้งวุฒิสภา ซึ่งควรจะเป็นทั้งสภาความมั่นคงของชาติ และสภาที่เลี้ยงซึ่งมีอำนาจ หน้าที่เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคอยยับยั้งในกรณีสภาผู้แทน ราษฎรเดินออกนอกทางไปก็ปราศจากอำนาจเช่นว่านั้นเสียอีก เพราะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติคัดค้าน อำนาจวุฒิสภาไว้จนเกือบจะไม่มีอำนาจใดเลยก็ว่าได้ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะ สภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกกดดัน โดยบรรยากาศทางการเมือง ซึ่งกำลัง หลงระเหิงอยู่กับสิทธิเสรีภาพที่ปราศจากขอบเขตนั่นเอง”

“ด้วยเหตุนี้ ผลจึงปรากฏว่า ความวุ่นวายได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองจนถึงกับ เสียเลือดเนื้อและชีวิตลงก็มาก ปัญหาที่ว่า เราจะทำอย่างไรต่อไป?”^{๔๘}

คำตอบต่อความวุ่นวาย และการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ก็คือ “การ ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” โดยตั้งต้นพัฒนาขึ้นใหม่อย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอน

ตามลำดับถึงคำพระราชปวารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ ซึ่งประกาศใช้หลังพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนตุลาคมนั่นเอง กล่าวคือ

“ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สามสมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร”

“อันการจะปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองในระบอบนี้ในทางใด ย่อมแล้วแต่สภาการณฺ์ของแต่ละระยาะว่ามีเหตุผลสมควรอย่างไร และจักต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาการณฺ์ในระยะนั้น ๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บรรลุเจตนารมณฺ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นคือความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน โดยยึดมั่นในสถาบันหลักของบ้านเมืองอันได้แก่ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์”

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ต่างจากการปฏิวัติรัฐประหารที่เคยมีมาในข้อที่ว่า “หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” มิได้ขึ้นครองตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลเสียเอง แต่กลับดำรงตำแหน่งเพียงรัฐมนตรีว่าการกลาโหมภายใต้ นายกรัฐมนตรีพลเรือน จะมีพอเปรียบเทียบได้อยู่บ้างก็เห็นจะเป็นในกรณีรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี ๒๕๐๐ โดยตั้งนายพจน์ สารสิน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ครั้งนั้นก็มีเหตุผลทางการเมืองต่างประเทศและเป็นเพียงเรื่องของการปรับตัวชั่วคราวเท่านั้น แต่มาในกรณีรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า คณะทหารที่ทำการยึดอำนาจ มีผู้นำฝ่ายทหารเรือเป็นหัวหน้า แสดงถึงปัญหาเอกภาพ และผู้นำของฝ่ายทหารบก ซึ่งคงจะยังคงค้างอยู่หลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติที่เคยกระทำกัน คณะปฏิวัติรัฐประหารก็มักประกาศบังคับใช้ระเบียบการปกครองในรูปของ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” แต่มาคราวนี้ เป็นประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งโดยหลักการถือเป็นรัฐธรรมนูญถาวร และลักษณะความถาวรนี้ ก็สอดคล้องกันกับเจตนารมณ์ที่จะ “ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสมโดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ” ดังกล่าวแล้ว ในจุดนี้มีทางชวนให้เป็นไปได้ว่า ฝ่ายสถาบันทหารมิได้เป็นพลังชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงอำนาจดังเช่นแต่ก่อน ฐานของ “ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” เริ่มก่อตัวเป็นจริงเป็นจังขึ้นในขณะที่พลังฝ่ายทหารเสื่อมคลายลงหลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมทั้งการก่อตัวของพลังเศรษฐกิจสังคมอันประกอบเป็นกลุ่มชนชั้นกลางภายนอกพระบารมี การและในสัมพันธภาพทางอำนาจที่ปรับเปลี่ยนใหม่เองที่ความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐบาลกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถูกกำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ในลักษณะที่ว่า: -

“สำหรับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ในระยะสปีแรก ยังคงมีอยู่ต่อไป แต่แปรสภาพเป็นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยมีได้มีการแสวงหรือแสวงอำนาจ หากแต่เพื่อประทับประครองรัฐบาลในด้านความมั่นคง เสมือนเปลือกหอยที่เป็นเกราะคุ้มกันตัวหอยมิให้ได้รับอันตรายนั่นเอง ทั้งรัฐบาลปัจจุบัน และสถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ควรสิ้นวาระไปเมื่อครบกำหนดสปีแรก”^{๔๕}

โดยนัยนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงถูก “แปรสภาพ” ให้เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา และในที่สุดเป็นสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ “ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคน แต่ไม่เกินสี่ร้อยคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” (มาตรา ๑๐) ในขณะที่อำนาจบริหารตกอยู่กับฝ่ายนายกรัฐมนตรี^{๔๖} พร้อมด้วยอำนาจพิเศษเสมือนหนึ่งอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ (มาตรา ๒๑) อย่างไรก็ตาม การจักระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นว่านี้สามารถดำเนินไปได้ไม่ทันถึง ๖ เดือน ก็เริ่มเกิดปฏิกิริยาปะทุขึ้นจากทางด้านทหารเอง โดยกลุ่มทหารบกจากกองพลที่ ๙ จังหวัดกาญจนบุรีพากันเคลื่อนกำลังเข้ายึดศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก สวบนรินทร์ เพื่อก่อการยึดนาจการปกครอง พร้อมทั้งกุมตัวนายทหารระดับรองผู้บัญชาการทหารบกและฝ่ายคุมกำลังสำคัญเป็นตัวประกัน^{๔๗} ผลจากเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ กองทัพบกต้องสูญเสียนายทหารระดับนายพลไป ๒ นาย คือ ระดับพลตรี ผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ ทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ ซึ่งถูกยิงเสียชีวิตจากการพยายามขัดขืนต่อท่านขณะถูกฝ่ายก่อการกุมตัวอยู่

และระดับพลเอกซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ ส่งประหารชีวิตฐานเป็นผู้ปล่อยเบี่ยงหลังฝ่ายก่อการ^{๕๒} ครั้นแล้วจากนั้นอีกเพียง ๗ เดือนเศษต่อมาในเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั้น คณะทหารชุดเดียวกันกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั่นเอง ก็เข้าทำการ “ปฏิวัติ” ยึดอำนาจการปกครองอีกคำรบหนึ่ง ด้วยเหตุผลว่า “เสรีภาพจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนถูกบีบคั้นเกินควร การพัฒนาประชาธิปไตยก็ไม่ใช่ไปเป็นตามทิศทางความต้องการของประชาชนดังที่ได้มอบความไว้วางใจให้...”^{๕๓} อีกคำรบหนึ่งที่มีเป้าหมายเพื่อประชาชนและประชาธิปไตยถูกนำมาอ้างอิงในการปฏิวัติรัฐประหาร แต่ข้อแตกต่างสำหรับในตอนี้ คงจะอยู่ตรงที่เริ่มเกิดสามัญสำนึกให้การยอมรับขึ้นถึงความหมายความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองภายนอกวงอำนาจราชการ และทั้งด้วย “ตระหนักว่า การที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนนี้ ๗ ละ ๔ ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะทหาร ตำรวจและพลเรือน เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช ๒๕๒๑...”^{๕๔}

แต่จะอย่างไรก็ตาม แนวทางและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรคงเป็นไปภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายทหาร ทั้งนี้โดยผ่านทางกลไกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ให้ทำหน้าที่ทั้งในกั้นจัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๒๐ นี้ คณะปฏิวัติแปรสภาพตนเองไปเป็นสภานโยบายแห่งชาติ โดยหัวหน้าคณะ

ปฏิวัติซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายกองทัพเรือ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ข้อคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตกให้แก่เลขาธิการคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายกองทัพก โดยนัยนี้ คณะปฏิวัติจึงเข้ามาครองอำนาจโดยตรงต่างจากกรณีของ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งตกอยู่ในฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและในที่สุดกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การจัดสรรตำแหน่งอำนาจระหว่างสภานโยบายแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงภายในคณะปฏิวัติเอง และทั้งยังเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าคุลย์กำลังอำนาจฝ่ายทหารเริ่มโน้มเอียงไปทางฝ่ายกองทัพกตามประเพณีทางการเมืองที่เป็นมาแต่อดีต ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นโครงสร้างอำนาจทหารการเมืองซึ่งเริ่มฟื้นตัวขึ้นหลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความถึงว่าพลังฝ่ายทหารจะสามารถหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการผูกขาดอำนาจดังเช่นแต่ก่อน ในทางตรงกันข้าม พฤติการณ์บริหารอำนาจรัฐในช่วงของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มเอียงของกลุ่มผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ที่จะพยายามผ่อนคลายนโยบายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรณีนิรโทษกรรมบรรดา “ผู้ต้องหาคดี ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙”

แต่ทว่า ในบรรยากาศระบอบชอมและผ่อนปรนทางการเมืองของฝ่ายทหารดังกล่าวนี้ ก็ยังแฝงไว้ด้วยเจตน์จำนงแน่วแน่ที่จะสงวนรักษาระบบบาททางการเมืองของสถาบันทหารให้คงอยู่ตลอดไป ประสพการณ์จากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รวมทั้งระบอบเผด็จการพลเรือน คงจะมีส่วนสำคัญกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและแสวงหาทางความคิดกันอย่างกว้างขวางตามสมควรในหมู่ผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ ในค้ำนหนึ่ง ประสพการณ์

ชี้ให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า เผด็จการผูกขาดอำนาจรัฐแต่จะทำการล้มล้างสูญเสียเสียแก่สถาบันทหารได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ในอีกด้านหนึ่ง สถาบันทหารก็ไม่อาจยอมรับอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนอันเป็นหลักการมูลฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ๒๕๑๗ ได้เช่นกัน ในระหว่างทางสองแพร่งนี้ กระแสความคิดใหม่ ๆ จึงเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเช่นกลุ่ม “ทหารประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นตัวนำกระตุ้นให้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ยืนยันในภารกิจของฝ่ายทหารในประวัติศาสตร์การสร้างระบอบประชาธิปไตยของไทยอันมีมานับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ และเพราะฉะนั้นจึงย่อมเป็นภารกิจที่ทั้งประชาชนกับทหารจะต้องร่วมมือกันสร้างต่อไป^{๕๕} รวมความแล้ว ก็คือสถาบันทหารโดยภาระหน้าที่โดยตรงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันกับที่ยอมรับสภาพอันจำกัดของอำนาจ รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องประสานร่วมมือกันกับกลุ่มชนส่วนอื่น ๆ ของสังคมการเมืองไทย

ที่ว่านี้ คือ กรอบและบรรยากาศทางการเมืองและการเมืองของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ อันเป็นผลออกมา จึงเป็นภาพสะท้อนของบรรยากาศและแนวทางแห่งความผ่อนปรนและรวมชอมจากแง่มุมของสถาบันทหารต่อกลุ่มพลังภายนอก และนี่คือ นัยของระบอบรัฐธรรมนูญใหม่ที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ถ้าจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้ว รัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ก็อยู่ในสายกลางระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ และฉบับ ๒๕๑๗ โดยเฉพาะในประเด็นหลักการซึ่งได้เน้นไว้พระราชปรารภแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่เกี่ยวกับ “สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” และประเด็นหลักการทำงานที่โดยสาระก็คือ ปัญหาสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างสิ่งที่โฆษกกระบบปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ เรียกว่า “นักการเมืองข้าราชการ” และ “นักการเมืองอาชีพ” นั้นเอง ข้อแตกต่างอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม ก็คือว่า ฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” ซึ่งในสมัยก่อนค่อนข้างจะจัดกระจายและทำงานต้องวิ่งเต้นแสวงหาผู้นำอุปถัมภ์ในวงอำนาจของทางราชการนั้น มา ณ บัดนี้ สามารถรวมตัวจัดตั้งกันขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นกลุ่มเป็นก้อนตั้งแต่ในระดับของกลุ่มและสมาคม ผลประโยชน์และวิชาชีพขึ้นไปจนถึงระดับพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ซึ่งจะปรากฏมีพรรคใหญ่ๆ เป็นตัวยืนอยู่อย่างน้อย ๓ พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย นอกนั้นอาจยังจะต้องจัดกระจายล้มลุกคลุกคลานไปตามกระแสอำนาจและผลประโยชน์ทำนองที่เคยประพตปฏิบัติกันมาแต่ก่อน แต่แนวโน้มคงจำเป็นต้องรวมตัวกันยิ่งขึ้นไปตามลำดับ อย่างน้อยก็เพื่อความอยู่รอดในเวทีการเมืองในระบบรัฐสภา ในกรณีใดก็ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ เองก็บรรจุบทบัญญัติบังคับในเรื่องพรรคไว้อย่างรัดกุม ตั้งแต่กำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๙๔ (๓)) ต้องหมดสมาชิกภาพของสภาผู้แทน ฯ ถ้าขาดจากสมาชิกภาพที่ตนสังกัด เพราะลาออกจากพรรคหรือถูกคำสั่งศาลยุบเลิกพรรค (มาตรา ๑๐๓ (๗) และ (๘)) ไปจนถึงบทส่งเสริมให้รวมตัวกันเป็นพรรคใหญ่ ๆ กล่าวคือ กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ฯ ทั้งหมด กำหนดให้เลือกตั้งโดย

วิธีรวมเขตทั้งจังหวัด (มาตรา ๙๐ วรรค ๒) และกำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อของพรรค (มาตรา ๙๑ วรรค ๑) ตลอดจนกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภา ฯ ต้องผ่านมติเห็นชอบของพรรคที่สังกัด (มาตรา ๑๒๕ วรรค ๒ และ ๑๙๔ (๑)) ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติเหล่านี้ยังไม่บังคับใช้ทันทีตามบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๐๔ (๑) และ (๔)) แต่โดยกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ บรรดา “นักการเมืองอาชีพ” ก็จำเป็นต้องปรับตัวและรวมตัวกันอย่างเป็นกิจลักษณะจริงๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาพของกลุ่ม ส.ส. อิสระอย่างที่ปรากฏจากผลการเลือกตั้ง ๒ ครั้งในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๖ ซึ่งยังอยู่ในช่วงบทเฉพาะกาล ก็จะต้องหมดไป แต่เป็นในช่วงบทเฉพาะกาลเอง แนวโน้มของการรวมตัวเป็นพรรค และการลดน้อยถอยลงของ ส.ส. ประเภทไม่สังกัดพรรคก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดดังตารางที่ ๒ ในประการสำคัญ แนวโน้มการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังให้ภาพสะท้อนกระแสการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่กล่าวถึงในบทก่อนแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของ ส.ส. ประเภทนักธุรกิจการเงินที่จะเข้ามาสู่กระบวนการทางการเมือง และการกำหนดนโยบายของรัฐในอัตราที่สูงขึ้นตามลำดับ เมื่อเทียบเคียงกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ดังปรากฏตามตารางที่ ๓

ตามที่กล่าวมาโดยสังเขปนี้ ประกอบเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองซึ่งจะต้องคำนึงถึงในการพิจารณาเกี่ยวกับ “สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” อันเป็นแก่นสารของระบอบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ความจริง ระหว่างพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก็ได้

ตารางที่ ๒ จำนวน ส.ส. สังกัดพรรค

พรรค	เลือกตั้ง ๒๕๒๒	เลือกตั้ง ๒๕๒๖
ประชาธิปัตย์	๓๒	๕๖
กิจสังคม	๘๘	๙๒
ชาติไทย	๓๗	๗๓
ประชากรไทย	๓๒	๓๖
เสรีธรรม	๑๗	—
ชาติประชาชน	๑๓	—
พลังใหม่	๗	—
เกษตรสังคม	๓	—
กิจประชาธิปไตย	๓	—
กิจธรรม	๑	—
ธรรมสังคม	๑	—
กลุ่มสยามปฏิรูป	๑	—
กลุ่มประชาชนประเทศชาติประชาธิปไตย	๑	—
รวมไทย	๑	—
สยามประชาธิปไตย	—	๑๘
ชาติประชาธิปไตย	—	๑๕
ก้าวหน้า	—	๓
ประชาไทย	—	๙
ประชาเสรี	—	๑
สังคมประชาธิปไตย	—	๒
ไม่สังกัดพรรค	๖๔	๒๔
รวม	๓๐๖	๓๒๔

ที่มา : รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๖) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ ๓ พื้นฐานอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยละ)

ปีเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.	ธุรกิจ	อิสระ	รับราชการ	รับจ้าง	เกษตรกร	อื่น ๆ
๒๔๗๖	๗๘	๑๙.๒	๓๓.๓	๓๔.๖	—	๑๐.๓	๒.๖
๒๔๘๐	๙๑	๑๙.๘	๑๙.๗	๕๓.๙	—	๕.๕	๑.๑
๒๔๘๑	๙๑	๒๑.๙	๒๙.๗	๓๙.๖	—	๗.๗	๑.๑
๒๔๘๙(๑)	๙๖	๒๐.๘	๒๐.๘	๔๕.๘	—	๗.๓	๕.๒
๒๔๘๙(๒)	๙๒	๑๐.๙	๑๘.๓	๖๒.๒	—	๔.๙	๓.๖
๒๔๙๑	๙๙	๒๒.๒	๓๑.๓	๓๔.๔	—	๖.๑	๖.๑
๒๔๙๒	๒๑	๓๓.๓	๒๘.๖	๒๓.๙	—	๔.๘	๙.๕
๒๔๙๕	๑๒๓	๒๐.๓	๓๙.๐	๓๑.๘	—	๓.๓	๕.๗
๒๕๐๐(๑)	๑๖๐	๒๖.๓	๒๘.๖	๓๑.๙	—	๖.๙	๖.๓
๒๕๐๐(๒)	๑๖๐	๒๑.๕	๓๐.๐	๒๙.๔	—	๘.๑	๕.๐
๒๕๑๒	๒๑๙	๔๕.๗	๑๙.๑	๒๒.๐	—	๕.๕	๗.๘
๒๕๑๘	๒๖๙	๓๔.๖	๒๓.๔	๑๙.๗	—	๘.๖	๑๓.๗
๒๕๑๙	๒๗๙	๒๙.๐	๑๗.๕	๓๐.๘	—	๕.๗	๑๖.๘
๒๕๒๒	๓๐๑	๔๐.๘	๑๖.๓	๒๕.๙	๗.๓	๖.๐	๓.๗
๒๕๒๖	๓๒๔	๔๙.๗	๑๕.๑	๒๐.๗	๔.๓	๔.๐	๖.๒

- ที่มา : (๑) ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๖๙ คัดจาก *ประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๖๙ และสถิติเปรียบเทียบ* รวบรวมโดย งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- (๒) ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๖๒ ประมวลจาก *รัฐสภาสาร* (ฉบับพิเศษ) ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๔
- (๓) ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๖๖ ประมวลจาก *รัฐสภาสาร* (ฉบับพิเศษ) ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘

หมายเหตุ ช่อง “อิสระ” รวมเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเช่นทนายความ แพทย์ วิศวกร ฯลฯ

ช่อง “รับราชการ” รวมข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ และครูอาจารย์ที่สังกัดหน่วยราชการ กรณีครูอาจารย์ในสถาบันศึกษาเอกชน จัดให้อยู่ในประเภท “รับจ้าง”

เคยมีการดำริที่จะนำเอาระบบสภาเดี่ยวประกอบด้วยสมาชิกสภา ๒ ประเภทคือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งแบบรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๕ มาใช้ ด้วยเหตุที่จะช่วยให้การควบคุมฝ่ายสภานิติบัญญัติได้ง่ายและสะดวกขึ้นดังเช่นที่ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามถึงกับต้องบดฝุ่นเอามาใช้อีกวาระหนึ่งในปี ๒๕๙๔ มาถึงสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากทำการรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ แล้ว ก็ยังคิดอ่านจะรื้อฟื้นนำเอามาใช้เช่นกัน แต่ เผอภัยเกิดวิกฤติ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เสียก่อนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความดำริในแนวทางนี้ก่อกบในที่สุด และต้องยึดเอาระบบสองสภาเป็นหลัก หากแต่โดยแตกต่างจากระบบรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๗ ในข้อสำคัญที่ให้วุฒิสภาอัน

เป็นสภาแต่งตั้งอยู่ในฐานะเหนือสภาผู้แทน ฯ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดย
 ประการแรกทีเดียว ก็กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และ
 ประธานสภาผู้แทน ฯ เป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา ๗๕) แบบเดียวกัน
 กับรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” เมื่อปี ๒๕๑๑ และในประการต่อ
 มา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภา
 ผู้แทน ฯ ก่อน (มาตรา ๑๒๖) แต่วุฒิสภาก็มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ
 ที่ผ่านสภาผู้แทน ฯ อย่างค่อนข้างจะเด็ดขาด กล่าวคือ วุฒิสภาสามารถยับยั้ง
 ไว้ได้ถึง ๖ เดือน และหลังจากนั้น ถ้าทางสภาผู้แทน ฯ ต้องการจะยืนยัน
 ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ใหม่ ก็จะต้องได้มติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่า
 กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา (มาตรา ๑๒๗, ๑๒๘ และ ๑๒๙)

สำหรับในด้านสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร
 สถานภาพของฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างค่อยลงไปจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ โดย
 ไม่มีการกำหนดเอาเลยว่าตัวนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีส่วนหนึ่งส่วนใด
 ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ฯ (มาตรา ๑๔๖) ซึ่งหมายความว่า เป็นการ
 เปิดช่องทางให้ฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” เข้ามามีบทบาทได้อย่างเต็มที่
 และในทางปฏิบัติก็เป็นเช่นนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคงจะเห็นได้จากการแต่งตั้ง
 ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะตกได้แก่ผู้นำฝ่ายทหารมาโดยตลอด ทั้งนี้ด้วย
 เหตุจากความแตกแยกภายในโครงสร้างพรรคการเมืองเอง และโดยอาศัยพลัง
 อำนาจ “แฝงเร้น” ภายนอกสภาประกอบกัน ยิ่งกว่านั้น ในการแถลงนโยบาย
 ของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารงาน ก็ไม่ให้มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา ๑๕๑) กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ไม่ถึงกับตัดความ
 สัมพันธระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเสียทีเดียว หากยังให้มีการถ่วง

คุลย์ระหว่างกันโดยเปิดช่องให้ฝ่ายสภาผู้แทน ฯ มีสิทธิตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ (มาตรา ๑๓๗) และถ้าถูกลงมติไม่ไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไป (มาตรา ๑๕๔ และ ๑๕๕) ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ใหม่ได้ (มาตรา ๑๐๑) ระบบการถ่วงคุลย์อำนาจดังกล่าวมานี้มีผลเท่ากับบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจำเป็นต้องหาทางประสานร่วมมือประกอบเป็นคณะรัฐบาลบริหารงานร่วมกัน แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดบังคับไว้เช่นนั้นก็ตาม

ถึงยุคนี้ ก็คงพอจะเห็นได้ถึงนัยความสำคัญของเงื่อนไขการผ่อนปรนและรอมชอมภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ในด้านหนึ่ง ความสามารถดำรงคงอยู่ของระบอบที่จะขึ้นอยู่กับฐานะบทบาทของพลังฝ่ายทหารที่จะมีส่วนกำกับความควบคุมกลไกปฏิบัติงานทั้งทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ลักษณะแนวทางปฏิบัติในการเลือกตัวบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ดี หรือองค์ประกอบของวุฒิสภาก็ดี ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นชัดถึงพลังอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายทหาร ซึ่งก็สอดคล้องเป็นอย่างดีกับอุดมการณ์ “ทหารประชาธิปไตย” อันถือเป็นภารกิจของสถาบันทหารที่จะต้องมีส่วนร่วมในภารกิจสร้างระบอบประชาธิปไตย ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังประกอบเป็นฐานที่อำนาจทั้งความชอบธรรมและประสิทธิผลในการกำหนดนโยบายของรัฐซึ่งผูกพันอยู่กับภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่เป็นหลักใหญ่ไม่ว่าจะเป็นในด้านการพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือว่าในด้านการแจกแจงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากผลความสำเร็จ

(หรือความล้มเหลว) ของการพัฒนาประเทศ พิจารณาในแง่นี้ ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ แทบจะไม่ได้ให้อะไรมากไปกว่าแนวทางเศรษฐกิจและสังคมอันต่อเนื่องมาจากระบอบปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ความแตกต่างที่พอจะเห็นได้ คงได้แก่ทัศนคติและปฏิบัติการอันชาญฉลาดขึ้นในทางการเมืองด้วยการผ่อนปรนคลี่คลายมาตรการกดขี่สิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นมาจากอดีต แต่ทว่าในแง่ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการยากที่จะประเมินได้ว่า จะสามารถกระจายออกไปสู่มวลชนผู้ยากไร้และเสียเปรียบในวงกว้างได้อย่างไรแท้จริง

สรุป

ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองที่ว่าเป็นเรื่องของอนาคตที่ระบบการเมืองไทยคงจะต้องพยายามแสวงหาความสมดุลย์กันต่อไป แต่อย่างน้อยที่สุด ณ ชั้นนี้ จุดสำคัญอยู่ที่การทำความเข้าใจกับสิ่งที่กำลังเป็นอยู่อันมีพัฒนาการมาจากอดีต งานศึกษานี้พยายามทบทวนถึงช่วงพัฒนาการย้อนไปจนถึงสนธิสัญญาเบาริงอันเป็นช่วงเวลาผ่านไปถึง ๑๓๐ ปีเศษมาแล้ว ทั้งนี้โดยถือตามหลักข้อเท็จจริงที่ว่า การเปิดประเทศในครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอันก่อให้เกิดการขัดแย้งและถกเถียงกัน ในปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญจนถึงกับมีการเคลื่อนไหวของคณะเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นให้ “จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีเก่าให้เป็นประเพณีฤุกอนสติวิฆน์ใหม่ตามทางชาวยุโรป”^{๕๖} วัฏจักรการเมืองไทยยุคสมัยใหม่ กล่าวได้ว่าตั้งต้นไปจากจุดนี้ และยุติลงด้วยการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ จากนั้นวัฏจักรใหม่ของการเมืองไทยจึงเริ่มต้นใหม่อีกในรูปของการ

ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของกลุ่มพลังต่าง ๆ และสรุปลงด้วยอำนาจเปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มผู้นำทางทหารกลุ่มใหม่และระบอบเผด็จการทหารและการสร้างฐานพลังและความชอบธรรมขึ้นภายในระบบราชการ ในกรอบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ เช่นว่านี้ ทั้งรัฐธรรมนูญและสถาบันรัฐสภามีฐานะบทบาทเป็นเพียงกลไกภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายบริหาร คือฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” เป็นสำคัญ วิกฤตที่สองมาสิ้นสุดลงด้วยวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และกระแสการตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพทางการเมือง จากนั้นก็เป็นเรื่องของ การพยายามฟื้นตัวของพลังฝ่ายทหารและการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นับเป็นการเริ่มต้นของวัฏจักรขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ปัจจุบันอันสะท้อนถึงการประสานพลังอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว

วัฏจักรการเมืองที่สิ้นสุดลงและเริ่มต้นใหม่ดังที่กล่าวมานี้ มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่แยกตัดตอนออกจากกัน หากโดยแท้จริงแล้วมีความเกี่ยวเนื่องและต่อเนื่องซึ่งกันและกันมาโดยตลอด งานศึกษานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และรัฐธรรมนูญ และเพราะฉะนั้นจึงตั้งประเด็นเพื่อวิเคราะห์อธิบายจากแง่ของปัญหาการสร้างสถาบันการเมือง ในแง่ของการสร้างสถาบันนี้ก็จะเห็นได้ถึงลักษณะความต่อเนื่องของสถาบันประเพณีต่าง ๆ ซึ่งตกทอดมาถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันทหารและสถาบันข้าราชการ เป็นแต่ว่า บรรดาสถาบันเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกันไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก สถาบันรัฐสภาโดยพื้นเพทางประวัติศาสตร์ต้องนับว่าเป็นปัจจัยใหม่

แต่ก็มีความสำคัญอย่างสูงในฐานะที่ก่อกำเนิดขึ้นมาในกระแสของการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยเริ่มต้นจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์สีทึบ เสรีภาพและประชาธิปไตย และด้วยแรงกระแสนอุดมการณ์นี้เองที่สถาบันรัฐสภาสามารถดำรงคงอยู่แม้ในท่ามกลางกระแสต้านจากพลังอนุรักษนิยม ปฏิบัติการทั้งหลาย วัฏจักรใหม่มีความหมายความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า นอกเหนือไปจากพลังอุดมการณ์ประชาธิปไตยอันสะสมมาแล้ว สถาบันรัฐสภาปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ยังมีฐานะบทบาทเป็นช่องทางเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง และอำนาจการกำหนดแนวนโยบายของรัฐสำหรับกลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นจากทศวรรษที่ผ่านมาด้วย รวมความแล้วในกรอบของความต่อเนื่องทางสถาบัน บรรดาสถาบันหลักต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมต้องมีการปรับตัวปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจต่อกัน รวมทั้งภายในสถาบันรัฐสภาเอง ก็คงจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกระแสอุดมการณ์ และพลังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นข้อที่ควรค่าแก่การศึกษากันต่อไป

ถ้าหากเราจะให้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญในความหมายกว้าง กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงในแง่เป็นตัวบทกฎหมาย หากหมายรวมถึงกระบวนการทางการเมือง และสัมพันธ์ภาพทางอำนาจแล้ว^{๕๗} ก็คงจะช่วยให้ได้เห็นชัดเจนขึ้นถึงแก่นสารอันแฝงอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เพราะจากความต่อเนื่องทางสถาบันดังกล่าวนี้เอง จึงมักเกิดปรากฏการณ์อย่างเช่นที่เป็นข่าวอยู่เนือง ๆ เกี่ยวกับเรื่อง “อำนาจแฝง” หรืออะไรทำนองนี้ ซึ่งเข้ามาสอดแทรกอยู่ในกระบวนการทางรัฐสภา ถ้าหากจะตีความหมายรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว ปรากฏการณ์เช่นว่า

นี้ย่อมไม่อาจแปลความได้เป็นอย่างอื่น นอกจากจะต้องถือว่าเป็นขบวนการหรือปฏิบัติการนอกกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในบริบททางการเมืองและกฎหมายของไทย ปัญหาความผิดหรือถูกในข้อนี้จะไม่ใช่ประเด็นสำคัญเท่าใดนัก ซึ่งก็เท่ากับสะท้อนให้เห็นอีกด้านหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองใน ส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติต่อผู้ทรงกำลังอำนาจ แต่ประเด็นปัญหาจริง ๆ ก็ เห็นจะอยู่ที่ความไม่ยึดมั่นในกฎเกณฑ์การต่อสู้ใน หมุ่ชนชั้นนำเสียมากกว่า อย่างอื่น^{๕๔} และในความรวดเร็วไม่มั่นคงของกติกาททางการเมืองนี้เองที่ก่อให้เกิดระบบอำนาจซ้อนอำนาจขึ้นในกระบวนการดำเนินงานของรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ สำหรับพลัง “นักการเมืองข้าราชการ” ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ที่ได้รับการเลือกสรรให้เข้ามาสู่ตำแหน่งการเมืองอย่างเช่น วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรืออื่นๆ เหล่านี้พอเป็นที่เข้าใจได้จากแง่มุมของกฎเกณฑ์รัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของการใช้พลังหรืออิทธิพลกดดันนอกระบบของกระบวนการทางรัฐสภา อย่างที่เรียกกันติดปากว่า “อำนาจแฝง” นั้น นับเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อศรัทธาและเจตน์จำนงของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งเริ่มเกิดสำนึกมีส่วนร่วมได้เกี่ยวกับการดำรงคงอยู่ของสถาบันรัฐสภาอย่างกว้างขวางขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องบ่งบอกถึงสภาพความเป็นจริงที่ยังคงฝังลึกอยู่ในการเมืองไทยมาแต่อดีตว่า “อำนาจอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็กและนโยบายทางการเมืองของผู้นำเป็นตัวแปรผันทำการจัดระเบียบและสูตรทางการเมือง”^{๕๕} ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ก็ยังไม่อาจพ้นไปจาก “ตัวแปรผัน” ที่ว่านี้ แต่มีปัญหาว่ขอบเขตของความสมคูลย์อยู่ที่ตรงไหน และจะกำหนดกรอบกันอย่างไร

ไม่แต่ปัญหาอำนาจแทรกซ้อนจากภายนอกกระบวนการรัฐสภาเท่านั้น ระบอบรัฐธรรมนูญยังต้องรับสืบทอดเอา “มาตรการบังคับนอกรัฐธรรมนูญ”

ของเผด็จการทหารในรูปของกฎอัยการศึก และประกาศของคณะปฏิวัติมาด้วย รวมทั้งหลักนิติธรรมแบบจ่ายอมตามคตินิยมทางนิติศาสตร์และตุลาการไทย จากยุคปฏิวัติรัฐประหารโดยมิได้มีที่ท่าว่าจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันอย่างไร ปัญหาไม่ใช่เพียงเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น^{๖๐} หากแต่เป็นเรื่องของสถานภาพและหลักการแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญเองซึ่งนำที่จะได้รับการตีความที่เข้มงวดและเคร่งครัดขึ้น ข้อนี้ก็อีกเช่นเดียวกัน คุณจะไม่มื่ออะไรพัฒนาก้าวหน้าขึ้นมาจากยุคของ “ระบอบปฏิวัติ” เมื่อ ๑๐-๒๐ ปีก่อน จุดสำคัญอยู่ที่ว่าตราบท่ำที่หลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการและกระบวนกรายกย่องที่สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองจะได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างแท้จริง และนั่นหมายถึงว่ากฎเกณฑ์หรือกติกากการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองย่อมไม่อาจเป็นไปได้ ในสภาพการณ์เช่นนี้ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” จึงยังคงหมิ่นเหม่ต่อความเป็นไปได้ที่จะหวนกลับไปสู่วัฏจักรของกำลังอำนาจ และโดยกลับกัน สถาบันแห่งกำลังอำนาจเองก็หมิ่นเหม่ต่อการล่มสลายทำลายตนเองในที่สุด

และในท้ายที่สุด ปัญหาการสร้างสถาบันการเมืองไม่ใช่จะจบสิ้นไปโดยอัตโนมัติเพียงเพราะได้มีรัฐธรรมนูญและรัฐสภา รวมทั้งสิทธิ เสรีภาพต่างๆ ทางการเมือง หากยังขึ้นอยู่กับแนวการดำเนินงานของตัวสถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองเองด้วย ได้กล่าวมาแล้วถึงสภาพปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองอันเป็นผลจากนโยบายและยุทธศาสตร์การเร่งรัดผลิต คั้นการพัฒนาประเทศของยุคเผด็จการทหาร โดยอาศัยฐานการสนับสนุนของข้าราชการนัก

วิชาการรุ่นใหม่ ระบอบรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เปิดสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองให้อย่างกว้างขวาง แต่สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองย่อมจะขาดความหมายในทางปฏิบัติเกือบโดยสิ้นเชิง หากปราศจากเสรีซึ่งสมรรถนะทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะเป็นปัจจัยช่วยให้คนส่วนใหญ่สามารถพัฒนาและพึ่งตนเองได้ สถาบันและกระบวนการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นสื่อเชื่อมระหว่างองค์กรตัดสินใจและกำหนดแนวนโยบายกับกลุ่มชนส่วนใหญ่ในระดับรากฐานก็ได้แก่พรรคการเมือง แต่แล้วระบอบรัฐธรรมนูญเองก็จะมีมุ่งเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมแต่ระบบพรรคใหญ่ ๆ เสียมากกว่าที่จะให้โอกาสและเวลาสำหรับการก่อตัวเติบโตของระบบพรรคจากพื้นฐานชุมชนเล็ก ๆ ที่ระจัดกระจายอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนชนบท ในลักษณะโครงสร้างพรรคการเมือง เช่นนี้ ย่อมเห็นได้ชัดว่า ระบบพรรคมีแนวโน้มเพียงที่จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเงินใหญ่ ๆ แทนที่จะก่อตัวและควบคุมขึ้นมาจากฐานล่าง ระบบการเลือกตั้งก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกัน การจัดระบบโครงสร้างพรรคทำนองนี้ จะมีเหตุผลในด้านมาตรฐานระเบียบวินัยพรรคอย่างไรก็ตาม แต่กลับจะกลายเป็นการสร้างช่องว่างทางการเมืองขึ้นและตอกย้ำซ้ำเติมช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่ให้เลวร้ายหนักขึ้นไปอีก และถ้าหากปล่อยให้การณเป็นไปเช่นนั้นแล้วไซ้ระบอบรัฐสภาเองก็จะกลายเป็นเครื่องบ่อนทำลายเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองไปในที่สุด แทนที่จะเป็นทางเลือกเท่าที่พอจะมีอยู่สำหรับอนาคตทางการเมืองของไทย

บันทึกบทที่ ๔

๑. Aristotle, *The Politics* ฉบับแปลโดย Earnest Barker, Oxford, The Clarendon Press, 1952 หน้า ๑๘๐ คัดแปลโดยผู้เขียนเอง
๒. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๘๑
๓. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ. ๒๕๐๙ หน้า ๘๔
๔. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๔๔
๕. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๑๐๒
๖. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๗๓
๗. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๑๒๐
๘. ปรีดี พนมยงค์: บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร และระบบประชาธิปไตย กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์นิติเวช พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๒
๙. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๙
๑๐. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๕๗-๕๘
๑๑. Lawrence L. Stifel, "Problems and Prospects for the Economy of Siam" *Solidarity*, Manila, Vol. V. No. 4 April 1970 หน้า ๑๙ คัดแปลโดยผู้เขียนเอง
๑๒. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "ความเชื่อมโยงภายในกลไกของรัฐ และระหว่างกลไกรัฐกับกลไกพรรค" ออกอากาศ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๑๑ ในฉบับสนุนรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายก

รัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๒๘๑ ทักษะที่แสดงออกนี้ อังมาจากคำ
สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของพลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการทำเนียบ
นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำทางความคิดคนสำคัญของพรรคสหประชาไทย
ของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

๑๓. ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์ (รวบรวม) : รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี
(๒๔๗๕-๒๕๑๗) กรุงเทพฯ ฯ กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า
๙๙๙-๑๐๐๕

๑๔. ข้อมูลตัวเลข จากประวัติสมาชิกผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ และสถิติเปรียบเทียบ
เทียบ รวบรวมโดยงานทะเบียนประวัติ และสถิติกองกลาง สำนัก
เลขาธิการรัฐสภา

๑๕. Michael L. Mezey, "The 1971 Corps in Thailand: Understanding
Why The Legislature Fails", *Asian Survey*, March 1973
Volume XIII Number 3, หน้า ๓๐๙-๓๑๑

Clark D. Neher, "Thailand: Toward Fundamental Change,"
Asian Survey, February 1971, Volume XI, Number 2, หน้า
๑๓๑-๑๓๔

๑๖. M.L. Mezey แผลงอ้างอิงด้วยกัน หน้า ๓๑๓

๑๗. แม้แต่ข้อเสนอให้มีบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน ฯ เปิด
โอกาสให้สมาชิกสภา ฯ มีสิทธิเสนอญัตติใดๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับประโยชน์
ได้เสียของประเทศชาติ เพียงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไป "พิจารณา
ประกอบการบริหารราชการแผ่นดิน" ก็ถูกกรรมาธิการฝ่ายข้างมาก
วินิจฉัยว่าเป็นการเกินอำนาจการควบคุมราชการแผ่นดินตามที่รัฐ

ธรรมนูญกำหนดไว้ และในที่สุด รัฐสภาอันเป็นที่ประชุมร่วมกันของ ทั้งสองสภาลงมติว่า วิธีการตามข้อบังคับของสภาผู้แทนฯ ที่ว่านี้ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ (รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อ้างแล้ว หน้า ๑๐๓๐-๑๐๓๑)

๑๘. M.L. Mezey อ้างแล้ว หน้า ๓๑๓-๓๑๔

๑๙. Saneh Chamarik, "Questions of Stability and Security in Thailand", *Trends in Thailand*, Singapore University Press, 1973
เสนอการวิเคราะห์ประเมินระบบเผด็จการทหารในสภาวะการเปลี่ยนแปลง ในการสัมมนา จัดโดย Institute of Southeast Asian Studies แห่ง สิงคโปร์ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

๒๐. ได้แก่ นายอุทัย พิมพ์ใจชน นายอนันต์ ภัคดีประไพ และนายบุญเกิด หิรัญคำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี พิษณุโลก และ ชัยภูมิ ตามลำดับ

๒๑. คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๓๖/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๕
โปรดอ่านใน ไพโรจน์ ชัยนาม : รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสาร สำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๘๐๓-๘๐๘

อนึ่ง คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับนี้ ยังได้รับการย้่าสรรเสริญชื่นชม จากวงวิชาชีพนิติศาสตร์ อีกด้วยว่า :

“คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับนี้มีความยาวกว่าคำสั่งทุกฉบับ แต่ไม่ไ่ ยาวโดยเปล่าประโยชน์ เพราะได้ให้ความรู้ด้านกฎหมายในการฟ้องคดี อำนาจของคณะปฏิวัติ ตลอดจนเจตนารมณ์และผลงานของคณะปฏิวัติไว้

ท้าย อย่างน้อยก็แสดงว่า คณะปฏิวัติไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจ จะสั่งหรือทำอะไรก็อ้างอิงกฎหมายเสมอไป...” (พิพัฒน์ จักรวงกูระ: “การ จำคุกสามอดีตส.ส.” วารสารนายความ ปีที่ ๑๖ เล่ม ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๘๔

๒๒. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๑๐๓-๑๐๖ ความจริงแล้ว มาตรการควบคุมตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๙ นี้ เป็นการย้ายที่ออกจะไม่จำเป็น เลย เพราะหลักและแนวความคิดทางนิติศาสตร์และตุลาการของไทยยก ประโยชน์ทั้งสิ้นให้กับ “ผลสำเร็จ” ของการใช้อำนาจทำการปฏิวัติรัฐ ประหารอยู่แล้ว เป็นไปได้ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นผลเกิด จากปัญหาแตกแยกระหองระแหงภายในวงตุลาการเองมากกว่าอย่างอื่น เพียงแต่ว่าการเมืองภายในวงการนี้ยังไม่อยู่ในความใส่ใจของสาธารณชน ภายนอกเท่านั้น แต่สรุปแล้ว บาบของเรื่องนี้ก็ไปตกอยู่กับ “คณะปฏิวัติ” ในช่วงเวลาซึ่งกระแสการต่อต้านเรียกร้องกำลังขยายตัวขึ้น จึงเท่ากับ เป็นชนวนสะสมปัญหาฐานะความชอบธรรมให้หนักไปอีก

๒๓. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อ่างแล้ว หน้า ๑๐๕๗

๒๔. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๖๒-๗๑

๒๕. อย่างเช่นในกรณีเรื่องปัญหาข้าว Jeffrey Race, “Thailand 1973 : ‘We Certainly Have Been Ravaged By Something...’,” *Asian Survey*, February 1974, Vol. XIV, Number 2, หน้า ๑๙๕

๒๖. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๔ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ข้อ ๑๒

๒๗. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อ่างแล้ว หน้า ๙๖๓-๙๖๔ และ ๑๑๔๕

๒๘. M.L. Mezey อ่างแล้ว หน้า ๓๑๒-๓๑๕

๒๙. ผู้เป็นทั้งบุตรชายของจอมพลถนอม กิตติขจร และบุตรเขยของจอมพลประภาส จารุเสถียร นี้ย่าจะเป็นผู้สืบทายาททางการเมืองต่อจากผู้นำทั้งสองนี้ ซึ่งนับเป็นเหตุปัจจัยอีกประการหนึ่งของการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจ

๓๐. เสน่ห์ จามริก : “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๖๐-๑๘๐ เสนอการวิเคราะห์และประเมินความหมายความสำคัญเชิงปฏิวัติของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จากพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม

๓๑. นายเข้ม เย็นยิ่ง เป็นนามแฝง แต่เป็นที่เปิดเผยกันทั่วไปว่า หมายถึง ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีปัญหาขัดแย้งกับจอมพลประภาส จารุเสถียร ถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งคณะบดี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต้องออกจากประเทศไทยในปี ๒๕๑๓ ไปทำการสอนและวิจัยชั่วคราว ณ มหาวิทยาลัยปรีนสตัน สหรัฐอเมริกา และต่อมามหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ส่วนนายท่านเกียรติถ้อย ก็เป็นนามแฝงเช่นเดียวกัน หมายถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี ๒๕๑๓ ดร. ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต้องลี้ภัยหลังจากรัฐประหาร ๒๔๙๐ ได้เดินทางออกจากประเทศจีน ไปพำนักอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ด้วยความช่วยเหลือ ก่อนจะออกเดินทางไปเยี่ยม ดร. ปรีดี ดร. ป๋วยได้เข้าพบและแจ้งให้จอมพลถนอมทราบถึงความตั้งใจจะเดินทางไปเยี่ยมดร.ปรีดี พร้อมทั้งรับอาสาจะนำข่าวสารจากจอมพลถนอมไปแจ้งให้ ดร. ปรีดีทราบ ด้วยเรื่องการเยี่ยม ดร. ปรีดี ดร. ป๋วยได้เคยพูดถึงความ

ในใจกับผู้เขียนเป็นทำนองเปรียบเปรยไว้ดังนี้ “สมมุติว่าผม (ดร.ป๋วย) ต้องลี้ภัยออกไปอยู่ที่อินเดีย แล้วอาจารย์ (ผู้เขียน) ซึ่งเคยรักนับถือกัน เดินทางผ่านไป ใจคอจะไม่เวะเยี่ยมผมบ้างเชียวหรือ?”

คำกล่าวนี้เป็นเหมือนลางบอกเหตุ การพบปะเยี่ยมเยียน ดร.ปรีดี กลายเป็นเหตุให้ ดร.ป๋วยต้องถูกใส่ไคล้ให้ร้ายตลอดมาตั้งแต่นั้น และนี่ เข้าใจว่าเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ ดร.ป๋วยไม่ประสงค์จะเกี่ยวข้องกับการ เมืองหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ๒๕๑๗

๓๒. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อ่างแล้ว หน้า ๑๐๕๐ และ ๑๐๗๒

๓๓. บันทึกรายงานของการประชุมกระทรวงมหาดไทย ๘ ตุลาคม ๒๕๑๖ อ่าง ในวันมหาปิติ วารสาร อ.ม.ธ. ฉบับพิเศษ ๑๔ ตุลาคม กรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๒๕๓-๒๕๘

๓๔. ก่อนหน้าการจับกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ พันเอกณรงค์ กิตติขจร ได้กล่าวอ้างเอาไว้แล้วว่าเมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัย และนักการเมืองจะยุยงให้นิสิตนักศึกษาเดินขบวน พร้อมกับส่ายทักไว้ด้วย ว่า “...หากมีการเดินขบวนแล้ว ไม่ผิดกฎหมายอีก ผมก็จะนำทหารมาเดินขบวนบ้าง เพราะทหารก็ไม่อยากจะไปรบเหมือนกัน...” (วันมหาปิติ อ่างแล้ว หน้า ๒๐)

๓๕. คือจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร คำว่า “สามทรรราช” เป็นคำที่ใช้เรียกขานกันทั่วไป ในหมู่หนังสือพิมพ์ในช่วงนั้น

๓๖. สำหรับผู้ที่คาดหวังจะให้เห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง พอลจะอนุমান จากความรู้สึกนึกคิดที่แสดงออกในช่วง ๖ เดือนเศษ หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ดังนี้ :-

“...หลังจากที่เราได้ร่วมแรงร่วมใจกันขับไล่จอมทรราชทั้งสามออกนอกประเทศไปแล้ว โครงสร้างที่เลวทรามของสังคมเรานั้น มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง? ทรราชเล็ก ทรราชน้อยก็ยังเข้าเกาะกุมอำนาจอยู่เช่นเดิม กลุ่มนายทุนก็ทำการชู้ต้อย่างหนักมือขึ้น... โครงสร้างของระบบราชการเรามีอะไรดีขึ้นมาบ้างไหม? ความเป็นอภิสิทธิ์ชนของคนบางกลุ่มได้ลดน้อยลงไปบ้างหรือ?”

“เปล่าเลย อุปกรณ์และเครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่คอยทำความเคียดแค้นให้กับประชาชนก็ยังมิอยู่ครบครันเช่นเดิม ยังเอื้ออำนวยที่จะให้ผู้เข้ารับตำแหน่งต่อ กลายเป็นทรราชได้ดังเช่นแต่ก่อน แม้ว่าเราจะได้รัฐบาลใหม่ก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลใหม่ก็ยังยืนหยัดอยู่ในนโยบายแบบเดิมทุกประการ เหมือนกับที่สามทรราชใช้กันมาแล้ว มันจะมีความหมายอะไรกับการได้รัฐบาลใหม่...”

(อาคม สุวรรณนพ : “ความสามัคคีของชนในชาติจะเกิดขึ้นได้อย่างไร?”
ประชาธิปไตย ๕ มีนาคม ๒๕๒๗ หน้า ๕)

๓๗. อรัณภพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ตัวอักษรหนาเน้นโดยตัวผู้เขียนเอง
๓๘. เสน่ห์ จามริก : “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม” อังแล้ว และหลักการสิทธิเสรีภาพหลังปฏิวัติตุลาคม ๒๕๑๖ มุลนิธิโกมล คีมทอง มิถุนายน ๒๕๑๘ หน้า ๙-๑๒
๓๙. รัฐสภาในรอบสี่สิบสองปี อังแล้ว หน้า ๑๐๘๙-๑๐๙๐ และพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๖
๔๐. ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๑๖
๔๑. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่จะกระทบอภิสิทธิ์ชนของฝ่ายทหาร ผู้เขียนเองได้ประสบการณ์กับตัวเองในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในชุดปี

๒๕๑๖-๒๕๑๗ นี้ โดยเสนอแปรบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗ ว่าด้วยอำนาจศาลทหาร จากข้อความว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ให้จำกัดเป็น “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีที่กระทำอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทางทหาร...” ปรากฏว่าเรื่องนี้ยังความกระทบกระเทือนต่อวงการทหารเป็นอย่างมาก ถึงกับต้องขอให้ทหารพระธรรมนูญซึ่งเคยเป็นเพื่อนร่วมสำนักศึกษามาชี้แจงและขอร้องให้ถอนการแปรบัญญัติมาตรานี้เสีย

ไม่แต่เพียงเท่านั้น เมื่อการแปรบัญญัติผ่านกรรมาธิการเข้าสู่ที่ประชุมสภาฯ ได้มีนายทหารชั้นผู้ใหญ่หลายท่านด้วยกันต่างยกมืออภิปรายคัดค้าน ผู้เขียนในฐานะเจ้าของญัตติซึ่งมีเอกสิทธิ์ที่จะอภิปรายที่แจ่มชัดได้ แต่กลับปรากฏว่าประธานสภาฯ ไม่เปิดโอกาสให้ได้พูดเลย ในที่สุดสภาฯลงมติไม่เห็นด้วยกับการแปรญัตติ และยืนตามร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนท่วมท้นรวมทั้งจากตุลาการศาลสถิตยยุติธรรม ๓-๔ ท่านในสภาฯ ซึ่งผู้เขียนเข้าใจเอาในชั้นแรกว่าคงจะเป็นผู้คัดค้านในหลักการแห่งนิติธรรมอันเป็นเจตนารมณ์โดยแท้ของการแปรญัตตินี้

๔๒. ข้อนี้เป็นเหตุผลประการหนึ่ง ที่ผู้เขียนออกเสียงไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ในความเห็นของผู้เขียน ในสภาพการณ์ของระบบรัฐสภาไทยซึ่งมีมติมหาชนยังไม่มีอิทธิพลเพียงพอ ระบบการคานและถ่วงดุลย์อำนาจมิใช่จะดำเนินถึงกันแต่ปัญหาหระหว่งกลไกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หากภายในตัวอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเอง ยังจำเป็นต้องหาทางให้ได้เกิดพลังคานและถ่วงดุลย์ในเชิงจริยธรรมและเป้าหมายของส่วนรวม เพื่อช่วยขจัดความเสื่อมเสียในส่วนตัวของ ส.ส. อันเป็น

จุดอ่อนและเป้าของการโจมตีระบบรัฐสภา ระบบพรรคในตัวเองก็คงไม่อาจแก้ไขอะไรได้มากนัก ถ้าหากปราศจากเสียงซึ่งพลังถ่วงดุลย์ทางจริยธรรมเช่นว่านี้

ที่กล่าวเช่นนั้น ก็ได้หมายความว่า จะมองข้ามความผิดพลาดและล้มเหลว ทางด้านของกลุ่มผู้นำขบวนการนักศึกษาเองซึ่งมองผลสรุปของวิกฤต ๑๔ ตุลาคมไปในเชิงที่เป็นชัยชนะเหนือพลังฝ่ายทหารและราชการ พร้อมกับพยายามตั้งตนขึ้นเป็นสถาบันอำนาจเสียเอง แต่เมื่อประมวลพฤติกรรมที่เป็นไปได้ส่วนรวมแล้ว ปัญหาจริงๆ คงจะอยู่ที่ชาติผู้นำระบอบรัฐบุรุษที่มีจินตนาการสามารถประสานพลังสังคมต่าง ๆ รวมทั้งพลังนักศึกษาให้ร่วมอยู่ในทางการเมืองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะค่อย ๆ ปรับตัวกันไปได้ตามลำดับ แทนที่จะผลัดกันหรือปล่อยให้เกิดการประจันหน้ากันภายนอกกรอบอย่างทีกระทำกันหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

๔๓. Clark D. Neher, "Stability and Instability in Contemporary Thailand", *Asian Survey*, December, 1975, Volume XV, Number 12 หน้า ๑๑๐๔-๑๑๐๗

๔๔. ด้วยความวิตกกังวลในขั้นนี้ กลุ่มปัญญาชนส่วนหนึ่งจึงได้ริเริ่มก่อตั้ง "สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน" ขึ้นตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๖ เพื่อช่วยประคับประคองการใช้สิทธิ เสรีภาพของนักศึกษาและประชาชนให้อยู่ในกรอบค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ไม่อาจต้านความรื้อนแรงของการปะทะประจัญหน้าของกลุ่มหัวรุนแรงฝ่ายต่าง ๆ ได้

๔๕. พระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ถึงกับสามารถกล่าวผ่านทางสื่อมวลชนได้ว่า ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่เป็นบาป

๔๖. ในการประท้วงการกลับของจอมพลประภาส “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” และองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยต่าง ๆ พวกกันระดมพลังชุมนุมประท้วงกันในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในเหตุการณ์นี้ ทางการตำรวจจะให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดีในการพยายามสลายการชุมนุมของนักศึกษา กล่าวคือเริ่มต้นด้วยการอัดเทปประกาศคำสั่งของอธิการบดี ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ให้นักศึกษาสลายการชุมนุม แต่ถ้านักศึกษายังไม่เชื่อฟัง ก็วางแผนให้ใช้มาตรการสันติวิธีด้วยการตัดน้ำตัดไฟฟ้า รวมทั้งเสบียงอาหาร เพื่อให้ทนไม่ได้ ต้องสลายตัวกันไปเองในที่ที่สุด

ต่างกันกับเหตุการณ์ครั้งต่อมาเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ลอบกลับเข้าประเทศไทย ไม่ได้มีการพยายามเจรจาร่วมมือใดๆ ทั้งสิ้น การใช้กำลังจู่โจมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กระทำอย่างฉับพลันทันใดในตอนเช้ามีดของวันที่ ๕ ตุลาคม หลังจากที่พวกนิสิตนักศึกษาซึ่งเดิมที่ชุมนุมกันอยู่ที่สนามหลวงฝ่าฝืนคำสั่งของมหาวิทยาลัย พวกกันฟังประตูเข้ามาชุมนุมกันใหม่มหาวิทยาลัยไม่ถึง ๒๔ ชั่วโมงในตอนค่ำวันที่ ๕ ตุลาคม

๔๗. เหตุจากกรณีพนักงานไปรษณีย์ ๒ คน ซึ่งคัดค้านการกลับของจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกลอบฆ่าโดยการแขวนคอที่นครปฐม กลุ่มนักศึกษาได้นำเอากรณีเรื่องนี้มาใช้เล่นละครในช่วงชุมนุมประท้วงเรื่องจอมพลถนอม ที่บริเวณลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันรุ่งขึ้นที่ ๕ ตุลาคม ก็มีหนังสือพิมพ์ลงภาพพาดหัวกล่าวหาว่า ตัวละครในฉากถูกแขวนคอมีการแต่งหน้าละม้ายคล้ายคลึงเป็นการหมิ่นพระบรมวงศานุวงศ์

๔๘. ธาณิชกร กรวิชัย : *ระบอบประชาธิปไตย* กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๘๒

๔๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๔

๕๐. คือนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งหลังจากพ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นองคมนตรี

๕๑. สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๓๓๗ อาจจะเป็นจุดเริ่มแสดงถึงความสำคัญทางการเมืองของกองกำลังทหารจากส่วนภูมิภาค

๕๒. สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๓๓๗, ๓๔๔, ๓๔๙, ๓๖๖, ๔๒๖ และ ๕๔๑

๕๓. สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๑๘๑

๕๔. แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๔๘ (ฉบับพิเศษ) ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐

๕๕. สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑๒๐๙-๑๐

๕๖. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๒

๕๗. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๗-๘

๕๘. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๔๕-๔๗

๕๙. ทักษิณ เจริญเจริญ : “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” ในสมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) รักเมืองไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๓๗-๓๘

๖๐. ดังเช่นที่ระบุไว้ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓

พิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์ ๓๒๒/๑-๒ ตลาดพูนอม บางลำพู กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทร. ๒๘๒-๑๘๘๔ นายสุรวีทย์ ไชยพงศาวัลี ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๘