

บทที่ ๓

ปฏิภริยาของรัฐบาลคอกการเคลื่อนไหวความแนวความคิดประชาธิปไตย

ความเจริญทางด้านการศึกษา และ จากสถานการณ์ของโลกซึ่งประเทศส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยให้กระแสดความคิดตามระบอบนั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทวีความรุนแรงขึ้นกว่าในรัชกาลที่ผ่านมา ขอบเขตการแผ่ขยายของแนวความคิดประชาธิปไตย อยู่ในแวดวงของผู้ได้รับการศึกษาในเขตกรุงเทพฯ และผู้ที่จบการศึกษามาจากตะวันตก จากแรงกดดันนี้ทำให้ปรากฏข่าวเล่าลือในท่อนต้นรัชกาลว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ และให้มีผู้ถือโอกาสนี้ทำหนังสือกราบบังคมทูลสนับสนุนให้พระราชทานรัฐธรรมนูญตามคำเล่าลือเพื่อที่จะให้ "... นานาประเทศรู้สึกว่ประเทศสยามก็มีไค่หนึ่งนอนใจ มีผู้ตกวางพอที่จะแลดูโลก ไค่พยายามก้าวหน้าไป ในทางเจริญไค่เต็มกำลัง อย่างประเทศเอกราชทั้งหลายในโลก มีไค่งมงายอยู่ในสิ่งทีพื้นสมัยแล้ว ..."

จากคำกราบบังคมทูลแสดงให้เห็ว่าตามคำเล่าลือนั้น กฎหมาย "คอนสติทูชัน" ทีจะพระราชทานนี้ จะกำหนดให้ มี ๒ สภา คือ สภาชั้นสูงประกอบด้วยเจ้านายและขุนนางซึ่งมีความสามารถ เป็นที่นิยมนับถือของคนทั่วไป และสภาชั้นต่ำหรือ "สภาประชาราษฎร์" แต่ในระยะแรกจะมีแต่สภาชั้นสูงสภาเดียว และสภานี้จะเป็นผู้เลือก "อรรคมหาเสนาบดี" อย่างไรก็คามผู้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นคนแรกจะเป็นไปคามพระบรมราชโองการแต่งตั้ง อนึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้จะไม่ตัดทอนพระราช

^๑ กจช. ร.๓ บ.๒.๑/๓ หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ของ นายภักดี และ นายไทย ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

^๒ ในหนังสือกราบบังคมทูลอ้างว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอรรคมหาเสนาบดีคนแรก คือ สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะเป็นที่ปรากฏว่าพระองค์เป็นพระราชวงศ์ที่มีบทบาทมากที่สุดในขณะนั้น.

อำนาจลงแต่อย่างใด เพราะข้อราชการต่าง ๆ เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาที่จะตั้ง
 ขึ้นใหม่แล้ว ก็ยังคงเข้าสู่อภิรัฐมนตรีสภา แล้วจึงจะมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุด
 แต่การที่มีสภาเพิ่มขึ้นจะทำให้การตัดสินใจปัญหาของประเทศ "...มีหลักฐานมั่นคงยิ่งขึ้น
 และมีพลาค้น้อยเข้า เพราะทำด้วยความเห็นชอบของคนส่วนมากซึ่งมีความสามารถ
 ..."

แม้ว่าข่าวนี้จะไม่เป็นความจริง แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่ากระแสความปรารถนา
 ที่จะให้มีรัฐสภามีมากจนปรากฏออกมาในรูปของคำกล่าวสือ ประกอบกับพระราชอัธยาศัย
 ที่เป็นประชาธิปไตยของพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ รวมทั้งการที่ทรงสถาปนาคณะอภิ-
 รัฐมนตรีเพื่อช่วยในการบริหารประเทศ ทำให้คนรุ่นใหม่คาดหวังว่าพระองค์คงจะทรง
 ดำเนินการขั้นต่อไปในอันที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ จนทำให้เกิดข่าวลือขึ้นในลักษณะ
 ดังกล่าว

สถาบันที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดทางการเมืองใน
 บรรดาผู้มีการศึกษาได้แก่หนังสือพิมพ์ ซึ่งได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วในรัชสมัยนี้ กล่าวคือ
 มีหนังสือพิมพ์รายวัน ๓๕ ฉบับ และวารสาร ๑๓๖ ฉบับ บทบาทสำคัญของหนังสือพิมพ์
 ก็คือชี้ให้เห็นข้อบกพร่องและความล้มสมัยของระบอบการปกครองในขณะนั้น ชักจูงโน้มน
 นำให้ผู้อ่านเกิดความศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความตื่นตัวที่จะ
 เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงการปกครองให้
 เข้ากับกาลสมัยและในบางครั้งก็ก้าวเลยไปถึงขั้นมีข้อความเป็นนัยโจมตีพระราชวงค์
 ดังเช่น บทความเรื่อง "เห็นว่าเจ้าเป็นลูกคุ่มถ่วงความเจริญ" ใน หนังสือพิมพ์ ราษฎร
 วันพุธที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ผู้เขียนได้หยิบยกเอาเหตุการณ์ในเมืองจีนมาเปรียบ
 เทียบ โดยชี้ให้เห็นว่า ก่อนการปฏิวัตินั้นพวกราชวงศ์จีนแสวงหาแต่ความสุขส่วนตัว ไม่

"เรื่องเดียวกัน, ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทรงมีพระราชดำริอย่างไรเกี่ยวกับ
 คำกราบบังคมทูลนี้.

หอสุมทแห่งชาติ, วารสารและหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยระหว่าง

ได้คิดจัดการแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง คณะปฏิวัติซึ่งมี ดร. ชุมยัตต์เซ็นเป็นผู้นำจึงได้ทำการยึดอำนาจ กำจัดพระราชวงศ์ซึ่งเป็น "ลูกท้อมถ่วงความเจริญ" เสีย^๕

ในบทความเรื่อง "ความรู้สึกละแผลก" จาก หนังสือพิมพ์ บางกอกการเมือง วันเสาร์ที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ ผู้เขียนกล่าวถึงกำเนิดของศาลเจ้าว่าเป็นการสมมุติขึ้นด้วยความเลื่อมใสศรัทธา ด้วยเหตุนี้เจ้าในศาลก็ควรจะทำเอาใจราษฎรที่เคารพนับถือ มิฉะนั้น "...ศาลเจ้าและเจ้าในศาลจะเจริญรุ่งเรืองด้วยความศักดิ์สิทธิ์อิทธิฤทธิ์ด้วยเหตุใดกัน?"^๖

บทความเรื่อง "เจ้านายกับขุนนาง" โดย "ตาโปลัง" ใน บางกอกการเมือง วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ในคณะรัฐบาลมีแต่เจ้านายและขุนนางเท่านั้นที่เป็นผู้บงการของประเทศ ราษฎรไม่มีสิทธิมีเสียงแต่ประการใด สุดแล้วแต่ "ท่านผู้มีเกียรติ ๒ จำพวกนี้" จะนำไปทางใด ผู้เขียนได้สรุปในตอนท้ายว่า "ก็เมื่อการปกครองทวยราษฎรมันยยะตั้งพรรณนามานี้ ถึงคราวหรือยังที่รัฐบาลจะดำริตั้งสภาราษฎร เพื่อให้ราษฎรมีเสียงน้อย ๆ ในราชการบ้าง?"^๗

^๕ ราษฎร วันพุธ ที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑.

^๖ "ความรู้สึกละแผลก" โดย "อัมพร" ใน บางกอกการเมือง วันเสาร์ที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชวินิจฉัยว่า บทความนี้รุนแรงมาก เป็นการประทุษร้ายต่อเจ้านายทั้งหมดหรือลัทธิราชาธิปไตย กจช. ร.๓ รล.๑๔.๒/๔ หนังสือฉบับของเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ กรามทูล สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงราชบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย.

^๗ บางกอกการเมือง วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๐.

ในบางครั้งการเรียกร้องประชาธิปไตยของหนังสือพิมพ์ก็เป็นไปในลักษณะรุนแรง ดังเช่นบทบรรณาธิการเรื่อง "ราษฎรตื่นแล้ว" ใน สยามรัฐ วันอาทิตย์ที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ โค้งชี้ให้เห็นว่ากระแสการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองได้แผ่ขยายไปในวงกว้าง ถึงที่หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้เสนอให้มีการจัดตั้งรัฐสภาเหมือนกันหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นความต้องการของประชาชนด้วย นอกจากนี้ผู้เขียนยังชี้ให้เห็นถึงผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับรัฐบาล หากไม่มีการจัดตั้งรัฐสภาตามความต้องการของปวงชน กล่าวคือ ราษฎรอาจจะกระทำการเรียกร้องโดยวิธีการรุนแรง จนถึงกับมีการลอบปลงพระชนม์ประมุขของประเทศ อย่างเช่นเหตุการณ์ในประเทศรัสเซีย ที่เรียกกันว่า "เลือดกับเหล็ก" (Blood and Steel) ผู้เขียนได้เน้นว่า

...ชาวนิกอลาชแห่งประเทศรัสเซีย ซึ่งถูกปลงพระชนม์ควมมีราษฎรสามัญเมื่อหกเจ็ดปีมานี้ ถ้ายังทรงพูดได้ในเวลานี้ จะคงแสดงความเสียพระทัยในการที่พระองค์คิดโค่นไป ประเทศต่าง ๆ เวลานี้มีพระราชาเป็นประมุขจึงต้องระวิงระไว คอยฟังเสียงราษฎรส่วนมากและอนุโลมตามเสมอมีให้เป็นที่ซัดอ้าชยาศัยได้ ...

บทความนี้ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ ได้มีการสอบสวนเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ สยามรัฐ และ ตัวผู้เขียนบทความนี้^๕ ต่อมาหลังจาก

^๕ สยามรัฐ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๐.

จากการที่บทความเรื่องนี้กล่าวพาดพิงถึงเหตุการณ์ในรัสเซียและมีคำว่า "เลือดกับเหล็ก" ทำให้รัฐบาลตั้งข้อสังเกตว่า ผู้เขียนอาจมีแนวความคิดแบบบอลเชวิค ซึ่งจะได้อีกครั้งในบทต่อไป.

นั้นไม่นานรัฐบาลก็ได้นำการในอันที่จะควบคุมหนังสือพิมพ์ให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยมี
 ประกาศยกเลิก "พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๖๕" และ
 ประกาศใช้ "พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารหนังสือพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๗๐" แทน
 พระราชบัญญัติใหม่นี้ได้กำหนดสมบัติของผู้ที่จะเป็นบรรณาธิการ ซึ่งต้องขออนุญาตจาก
 สมุหเทศาภิบาลไว้อย่างละเอียด เพื่อให้ผู้เป็นบรรณาธิการรับผิดชอบค่อนหนังสือพิมพ์
 ของคนมากขึ้น" นับเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะควบคุมหนังสือพิมพ์ให้สนองผลความ
 ซึ่งขัดแย้งกับระบบการปกครองในขณะนั้นอย่างรุนแรงเกินไป นอกเหนือไปจากการ
 ให้เงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์ ๔ ฉบับ คือ หนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ ๓ ฉบับ ได้แก่
Bangkok Daily Mail, Siam Observer, Bangkok Times และ
 หนังสือพิมพ์ภาษาไทย ๑ ฉบับคือ หนังสือพิมพ์ไทย สำหรับ หนังสือพิมพ์ไทย
 นี้ ยังคงเป็นปากเสียงของรัฐบาลดังเช่นในรัชกาลก่อน และมีความที่สนับสนุน
 การปกครองระบอบเอกราชรวมทั้งชี้ให้เห็นผลเสียของการรับแนวความคิดประชาธิปไตย
 โดยไม่คำนึงถึงสภาพสังคมไทยอยู่เนือง ๆ

ในขณะเดียวกันที่พยายามยับยั้งความรุนแรงของกระแสความคิด
 ประชาธิปไตย ฝ่ายรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์พระบาท
 สมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ทรงตระหนักว่า มีอาจจะหลีกเลี่ยงความเปลี่ยนแปลง

ดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติสมุดเอกสารหนังสือพิมพ์
 พ.ศ. ๒๔๗๐", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ วันที่ ๕ กันยายน ๒๔๗๐.

รัฐบาลให้เงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์ทั้ง ๔ ฉบับนี้ ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
 ต่อปี ดู กจข. ร. ๗ รล. ๑๔/๖ ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์
 เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๔๗๐ ถึง
 เจ้าพระยามหิธร.

ที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า หากแต่มีพระราชประสงค์ให้ความเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามสมควรแก่สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งยังคงฐานะของสถาบันกษัตริย์ไว้ เอกสารที่สะท้อนถึงแนวพระราชดำริต่อการเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างชัดเจน คือ พระราชบันทึก "Problems of Siam" และ "Democracy in Siam" ดังจะได้พิจารณาต่อไป

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ พระยาภิรมย์ภักดี (Dr. Francis B. Sayre) ^{๑๒} อดีตที่ปรึกษาการต่างประเทศได้มาเยือนประเทศไทยตามคำเชิญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โดยพระราชประสงค์ที่จะทรงปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาสำคัญๆ ในช่วงระยะ ๔ เดือนของรัชสมัยของพระองค์ ^{๑๓} ในโอกาสนี้ได้ทรงมีพระราชบันทึก "Problems of Siam" เป็นภาษาอังกฤษ แสดงพระราชดำริเกี่ยวกับปัญหาในด้านต่าง ๆ ของประเทศโดยเฉพาะการเรียกร้องประชาธิปไตยและการรักษาสถานภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ "...ยังไม่พบทางแก้ไขที่น่าพอใจ

^{๑๒} พระยาภิรมย์ภักดี (Dr. Francis B. Sayre) เป็นชาวอเมริกัน ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการต่างประเทศของรัฐบาลไทยใน พ.ศ. ๒๔๖๗ และได้เป็นกำลังสำคัญในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาซึ่งไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบต่อประเทศตะวันตกจนประสบความสำเร็จ ได้รับพระราชทานยศเป็น "พระยาภิรมย์ภักดี"

^{๑๓} พระยาภิรมย์ภักดีได้บันทึกไว้ว่า "... I visited Bangkok during the 1926 summer holidays at his request to confer with him and advise him as to some of the pressing demand for constitutional reforms" ดู Francis B. Sayre Glad Adventure (New York, 1951), p. 129.

หรือมีเดิมนั้นก็ยังไม่แน่ใจว่าวิธีใดที่เหมาะสม ..."^{๑๔} ฉะนั้นจึงมีพระราชประสงค์ให้พระยาภิรมย์ภักดีกราบบังคมทูลถวายความคิดเห็น เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันการเมืองให้สอดคล้องกับความคิดเห็นของชนรุ่นใหม่ โดยที่ทรงพระราชดำริว่ามีอาจจะทรงรักษาพระราชอำนาจตามแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในลักษณะเดิมไว้ได้ เนื่องจากความศรัทธาในสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ลดลงไปมากจนยากที่จะเรียกความรุ่งเรืองในอดีตกลับคืนมาได้ ทรงเห็นว่า

ความเคลื่อนไหวทางความคิดในประเทศนี้ให้เห็นสัญญาณอันแน่ชัดว่า วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำดีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่ผู้เดียวใกล้จะหมดลงทุกที ถ้าราชวงศ์นี้จะอยู่โคตรลอดรอดฝั่งก็ต้องทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์มั่นคงกว่าที่เป็นอยู่ จะต้องหาหลักประกันบางอย่างในการป้องกันพระมหากษัตริย์ที่ไม่ฉลาดนัก

ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงปรึกษาพระยาภิรมย์ภักดีถึงวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการเลือกองค์พระมหากษัตริย์ และทรงชี้แจงว่าการตั้งอภิรัฐมนตรีสภาก็เป็นวิธีการหนึ่งที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากอภิรัฐมนตรีสภาเป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในการบริหารประเทศ รวมทั้งคัดค้านการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิด ซึ่งเท่ากับได้ทำหน้าที่แทนรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะรับการปกครองตามระบอบนั้น อยากรู้ก็ทรง

^{๑๔} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง ลายพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๕ พระราชทาน พระยาภิรมย์ภักดี "... problems which we have not yet found satisfactory solutions on which are doubtful as to the proper way to attack ..."

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใน การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๘, เอกสารโรเนียว เย็บเล่ม), หน้า ๑๔๓.

พระราชดำริว่าในภายภาคหน้าก็อาจจะต้องยอมรับ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ทรงแน่
พระทัยว่าการปกครองแบบตะวันตกจะเหมาะสมกับชาวตะวันออกเพียงใด^{๑๖}

"Democracy in Siam" เป็นเอกสารภาษาอังกฤษ ไม่ปรากฏ
นามผู้เขียน แต่จากปัจจัยประกอบหลายประการทำให้สันนิษฐานได้ว่าน่าจะเป็น
พระราชบัณฑิตของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เพื่อเสนอพระราชดำริในข้อโต้แย้ง
บางประการเนื่องในการร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี^{๑๗} จากหลักฐานที่ปรากฏ
พระราชบัณฑิตนี้มีขึ้นในต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ หลังจากพระราชบัณฑิต
"Problems of Siam" ประมาณหนึ่งปี^{๑๘} พระราชบัณฑิตฉบับหลังได้สะท้อนให้
เห็นแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดถึงพระบรม
ราโชบายที่จะเผชิญกับการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดนั้นอย่างชัดเจนมากกว่าใน
พระราชบัณฑิตถึงพระยาภิรมย์ภักดี ทั้งนี้อาจจะวิเคราะห์ได้ว่าระยะเวลาที่ผ่านมา
ทำให้ทรงมีพระราชวิจารณ์ญาณที่แน่วแน่ขึ้น กอปรทั้งคำกราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็น
ของพระยาภิรมย์ภักดีก็เป็นไปในลักษณะสนับสนุนแนวพระราชดำริที่ว่าเมืองไทยยังไม่
พร้อมที่จะมีรัฐสภาที่มาจากราชนโดยตรง โดยเห็นว่าความสำเร็จและประสิทธิภาพ

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๗} จะกล่าวอีกครั้งในเรื่องสภากรรมการองคมนตรี สำหรับเหตุผลที่

สันนิษฐานว่า เอกสาร "Democracy in Thailand" เป็นพระราชบัณฑิต อาจ
ดูได้จาก Benjamin A. Batson, Siam's Political Future : Documents from
the end of the absolute Monarchy (Cornell Data Paper No. 96, July
1974), pp. 46 - 7. และชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑๕ - ๒๑๖.

^{๑๘} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มักจะทรงบันทึกแนวพระราชดำริซึ่งมี
พระราชประสงค์ที่จะทรงชี้แจงอย่างละเอียดเป็นภาษาอังกฤษ เพื่อ "...ความ
รวดเร็ว สะดวก และชัดเจนในการเรียบเรียง.." ดู หนังสือเจ้าพระยามหิธร
ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๔๗๐ ถึง สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์

ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับ การที่ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งมีความรู้ทางการเมืองดีพอที่จะควบคุม รัฐบาลได้ เพราะมีฉะนั้นก็อาจจะกลายเป็นเผด็จการทางรัฐบาล ฉะนั้นจึงควรขอให้ ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาค้ำขึ้นและมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นเสียก่อน นอกจากนี้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรี ก็ได้ กราบบังคมทูลถวายความเห็นสอดคล้องกับพระยาภิธานไตรที่ว่า การมีรัฐบาลยังไม่ เหมาะแก่การสมัย^{๒๐}

ใน "Democracy in Siam" พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรง ย้ำแนวพระราชดำริที่ว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงยากที่จะเป็นผลสำเร็จในสยามในขณะ นั้น เพราะการปกครองระบอบนี้ต้องอาศัยระดับการพัฒนาของประชาชนในประเทศเป็น อย่างสูง และต้องมีคุณสมบัติทางเชื้อชาติบางประการ เช่น พวกแองโกลแซกซอน (Anglo - Saxon)^{๒๑} จึงจะมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง และ

^{๑๘} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง หนังสือกราบบังคม ทูลของพระยาภิธานไตร ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน หนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

อย่างไรก็ดี กรมพระยาดำรงราชานุภาพไม่ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอ ของพระยาภิธานไตรที่จะปรับปรุงระบบการบริหารประเทศในขณะนั้นโดยการมีนายก รัฐมนตรีและจำกัดขอบเขตหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภาเฉพาะถวายความเห็นในค่าน โยบายเท่านั้น จะได้พิจารณาอีกครั้งในเรื่องเกี่ยวกับการเตรียมการพระราชทาน รัฐธรรมนูญ

^{๒๑} เป็นแนวความคิดของคนบางกลุ่มที่เชื่อว่า คนเชื้อสาย Anglo-Saxon อาทิ ชาวอังกฤษ และชาวอเมริกัน เท่านั้นที่มีความสามารถทางการเมือง ความคิด ดังกล่าวสืบเนื่องมาจากปรัชญาการเมืองที่แพร่หลายในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ที่เรียก สั้น ๆ ว่า "Political Quietism"

ไม่เป็นประชาธิปไตยแค่เพียงรูปแบบ ซึ่งอาจจะเป็นภัยต่อผลประโยชน์ของประชาชน
ได้ โดยทรงอ้างเหตุผลทางเศรษฐกิจว่า รัฐสภาจะต้องถูกรอบงำโดยพรรคคนจีน
เพราะแม้ว่าจะกีดกันคนจีนจากสิทธิทางการเมือง แต่การที่บุคคลเหล่านั้นกุมอำนาจ
ทางเศรษฐกิจก็จะทำให้มีอิทธิพลในรัฐสภา ทรงสรุปว่า^{๒๒}

เราอาจหาข้อโต้แย้งได้มากมายที่จะสนับสนุนความคิด
ที่ว่า สยามไม่ควรมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา
เมื่อเป็นเช่นนี้ เราอาจถามว่า "แล้วเหตุใดเลาเจิง
มาคิดถึงประชาธิปไตยกัน" คำตอบก็คือ เราจะต้อง
คำนึงว่าคนส่วนใหญ่ไม่คิดอย่างมีเหตุผล แต่คิดโดยใช้
อารมณ์

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงทรงพระราชดำริว่า ในไม่ช้าจะถึงเวลาที่คนไทย
ลุกขึ้นต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเรียกร้องรัฐสภาตามสมัยนิยม และแม้ใน
ขณะนี้ก็มีสัญญาณเช่นนี้ในเขตกรุงเทพฯ แล้ว ทรงยกตัวอย่างว่าประเทศอื่นบางประเทศ
ก็ได้นำประชาธิปไตยมาใช้ด้วยความจำเป็น แม้จะตระหนักดีว่าไม่เหมาะสมกับลักษณะนิสัย
ของประชาชน และประเทศไทยก็ต้องเป็นเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้จึงควรเตรียมการอย่าง
ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากเดือดร้อน ทรงชี้แจงว่า^{๒๓}

เราต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อที่จะมีความคิดว่า ระบอบ
การปกครองแบบรัฐสภาจะเป็นไปได้อย่างไรในสยาม เรา
ต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้มีความสำนึกทาง
การเมือง...ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชน
ว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนอย่างไร ที่จะ
จิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริง

๒๒

กจร. ร.๓ สบ.๒.๘๒/๖๗ พระราชบันทึก "Democracy in Siam"
แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑๘.

๒๓

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๘.

๑. การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี

เมื่อแนวพระราชดำริ เป็นไปในลักษณะที่ว่าควรจะเตรียมวางรากฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับความเห็นในแนวเดียวกันของบุคคลสำคัญอื่น ๆ ^{๒๔} การดำเนินการ ชั้นแรกของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่เป็นผลในทางปฏิบัติ เพื่อรับแนวความคิดประชาธิปไตย ก็คือการจัดตั้งสภาการแผ่นดินที่จะเข้ามาช่วยรับผิดชอบในการพิจารณาปัญหาบางอย่าง ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายขอบเขตของอำนาจทางการเมืองให้แก่กลุ่มบุคคลอื่นนอกเหนือจากสมาชิกในอภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภา สภาที่ตั้งขึ้นใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๗๐ นี้คือ "สภากรรมการองคมนตรี" โดยการคัดเลือกบุคคลจากสภาองคมนตรี ซึ่งตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และคงมีเรื่องมาจนถึงรัชสมัยนี้ แต่ความสำคัญค่อย ๆ ลดลงตามลำดับ จนเป็นเพียงการแต่งตั้งตามธรรมเนียมเพื่อแสดงความไว้วางพระราชหฤทัยในพระราชวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น องคมนตรีจึงทวีจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีได้มีบทบาทสำคัญทางการเมืองแต่ประการใด ^{๒๕}

^{๒๔} เท่าที่ปรากฏหลักฐาน นอกเหนือจากพระยาภิรมย์ภักดี และกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งทรงเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ที่สำคัญที่สุดในขณะนั้น ก็มีแนวพระราชดำริว่าควรจะเตรียมการแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังปรากฏในรายงานทูตอังกฤษว่า ได้ทรงสนทนาเกี่ยวกับเรื่องนี้และทรงแสดงพระดำริว่า เป็นการจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นด้วยโครงการอย่างปานกลางและจำกัด ซึ่งจะขยายขึ้นอย่างช้า ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดแบบใหม่อันเกิดขึ้นจากการศึกษา ภาคบังคับ ดู Great Britain Foreign Office, F 260/78/40 December 18, 1925, Greg to Chamberlain.

^{๒๕} ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีองคมนตรี ๒๓๓ คน
 ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐. ๑๐๑. ๑๐๒. ๑๐๓. ๑๐๔. ๑๐๕. ๑๐๖. ๑๐๗. ๑๐๘. ๑๐๙. ๑๑๐. ๑๑๑. ๑๑๒. ๑๑๓. ๑๑๔. ๑๑๕. ๑๑๖. ๑๑๗. ๑๑๘. ๑๑๙. ๑๒๐. ๑๒๑. ๑๒๒. ๑๒๓. ๑๒๔. ๑๒๕. ๑๒๖. ๑๒๗. ๑๒๘. ๑๒๙. ๑๓๐. ๑๓๑. ๑๓๒. ๑๓๓. ๑๓๔. ๑๓๕. ๑๓๖. ๑๓๗. ๑๓๘. ๑๓๙. ๑๔๐. ๑๔๑. ๑๔๒. ๑๔๓. ๑๔๔. ๑๔๕. ๑๔๖. ๑๔๗. ๑๔๘. ๑๔๙. ๑๕๐. ๑๕๑. ๑๕๒. ๑๕๓. ๑๕๔. ๑๕๕. ๑๕๖. ๑๕๗. ๑๕๘. ๑๕๙. ๑๖๐. ๑๖๑. ๑๖๒. ๑๖๓. ๑๖๔. ๑๖๕. ๑๖๖. ๑๖๗. ๑๖๘. ๑๖๙. ๑๗๐. ๑๗๑. ๑๗๒. ๑๗๓. ๑๗๔. ๑๗๕. ๑๗๖. ๑๗๗. ๑๗๘. ๑๗๙. ๑๘๐. ๑๘๑. ๑๘๒. ๑๘๓. ๑๘๔. ๑๘๕. ๑๘๖. ๑๘๗. ๑๘๘. ๑๘๙. ๑๙๐. ๑๙๑. ๑๙๒. ๑๙๓. ๑๙๔. ๑๙๕. ๑๙๖. ๑๙๗. ๑๙๘. ๑๙๙. ๒๐๐. ๒๐๑. ๒๐๒. ๒๐๓. ๒๐๔. ๒๐๕. ๒๐๖. ๒๐๗. ๒๐๘. ๒๐๙. ๒๑๐. ๒๑๑. ๒๑๒. ๒๑๓. ๒๑๔. ๒๑๕. ๒๑๖. ๒๑๗. ๒๑๘. ๒๑๙. ๒๒๐. ๒๒๑. ๒๒๒. ๒๒๓. ๒๒๔. ๒๒๕. ๒๒๖. ๒๒๗. ๒๒๘. ๒๒๙. ๒๓๐. ๒๓๑. ๒๓๒. ๒๓๓. ๒๓๔. ๒๓๕. ๒๓๖. ๒๓๗. ๒๓๘. ๒๓๙. ๒๔๐. ๒๔๑. ๒๔๒. ๒๔๓. ๒๔๔. ๒๔๕. ๒๔๖. ๒๔๗. ๒๔๘. ๒๔๙. ๒๕๐. ๒๕๑. ๒๕๒. ๒๕๓. ๒๕๔. ๒๕๕. ๒๕๖. ๒๕๗. ๒๕๘. ๒๕๙. ๒๖๐. ๒๖๑. ๒๖๒. ๒๖๓. ๒๖๔. ๒๖๕. ๒๖๖. ๒๖๗. ๒๖๘. ๒๖๙. ๒๗๐. ๒๗๑. ๒๗๒. ๒๗๓. ๒๗๔. ๒๗๕. ๒๗๖. ๒๗๗. ๒๗๘. ๒๗๙. ๒๘๐. ๒๘๑. ๒๘๒. ๒๘๓. ๒๘๔. ๒๘๕. ๒๘๖. ๒๘๗. ๒๘๘. ๒๘๙. ๒๙๐. ๒๙๑. ๒๙๒. ๒๙๓. ๒๙๔. ๒๙๕. ๒๙๖. ๒๙๗. ๒๙๘. ๒๙๙. ๓๐๐. ๓๐๑. ๓๐๒. ๓๐๓. ๓๐๔. ๓๐๕. ๓๐๖. ๓๐๗. ๓๐๘. ๓๐๙. ๓๑๐. ๓๑๑. ๓๑๒. ๓๑๓. ๓๑๔. ๓๑๕. ๓๑๖. ๓๑๗. ๓๑๘. ๓๑๙. ๓๒๐. ๓๒๑. ๓๒๒. ๓๒๓. ๓๒๔. ๓๒๕. ๓๒๖. ๓๒๗. ๓๒๘. ๓๒๙. ๓๓๐. ๓๓๑. ๓๓๒. ๓๓๓. ๓๓๔. ๓๓๕. ๓๓๖. ๓๓๗. ๓๓๘. ๓๓๙. ๓๔๐. ๓๔๑. ๓๔๒. ๓๔๓. ๓๔๔. ๓๔๕. ๓๔๖. ๓๔๗. ๓๔๘. ๓๔๙. ๓๕๐. ๓๕๑. ๓๕๒. ๓๕๓. ๓๕๔. ๓๕๕. ๓๕๖. ๓๕๗. ๓๕๘. ๓๕๙. ๓๖๐. ๓๖๑. ๓๖๒. ๓๖๓. ๓๖๔. ๓๖๕. ๓๖๖. ๓๖๗. ๓๖๘. ๓๖๙. ๓๗๐. ๓๗๑. ๓๗๒. ๓๗๓. ๓๗๔. ๓๗๕. ๓๗๖. ๓๗๗. ๓๗๘. ๓๗๙. ๓๘๐. ๓๘๑. ๓๘๒. ๓๘๓. ๓๘๔. ๓๘๕. ๓๘๖. ๓๘๗. ๓๘๘. ๓๘๙. ๓๙๐. ๓๙๑. ๓๙๒. ๓๙๓. ๓๙๔. ๓๙๕. ๓๙๖. ๓๙๗. ๓๙๘. ๓๙๙. ๔๐๐. ๔๐๑. ๔๐๒. ๔๐๓. ๔๐๔. ๔๐๕. ๔๐๖. ๔๐๗. ๔๐๘. ๔๐๙. ๔๑๐. ๔๑๑. ๔๑๒. ๔๑๓. ๔๑๔. ๔๑๕. ๔๑๖. ๔๑๗. ๔๑๘. ๔๑๙. ๔๒๐. ๔๒๑. ๔๒๒. ๔๒๓. ๔๒๔. ๔๒๕. ๔๒๖. ๔๒๗. ๔๒๘. ๔๒๙. ๔๓๐. ๔๓๑. ๔๓๒. ๔๓๓. ๔๓๔. ๔๓๕. ๔๓๖. ๔๓๗. ๔๓๘. ๔๓๙. ๔๔๐. ๔๔๑. ๔๔๒. ๔๔๓. ๔๔๔. ๔๔๕. ๔๔๖. ๔๔๗. ๔๔๘. ๔๔๙. ๔๕๐. ๔๕๑. ๔๕๒. ๔๕๓. ๔๕๔. ๔๕๕. ๔๕๖. ๔๕๗. ๔๕๘. ๔๕๙. ๔๖๐. ๔๖๑. ๔๖๒. ๔๖๓. ๔๖๔. ๔๖๕. ๔๖๖. ๔๖๗. ๔๖๘. ๔๖๙. ๔๗๐. ๔๗๑. ๔๗๒. ๔๗๓. ๔๗๔. ๔๗๕. ๔๗๖. ๔๗๗. ๔๗๘. ๔๗๙. ๔๘๐. ๔๘๑. ๔๘๒. ๔๘๓. ๔๘๔. ๔๘๕. ๔๘๖. ๔๘๗. ๔๘๘. ๔๘๙. ๔๙๐. ๔๙๑. ๔๙๒. ๔๙๓. ๔๙๔. ๔๙๕. ๔๙๖. ๔๙๗. ๔๙๘. ๔๙๙. ๕๐๐. ๕๐๑. ๕๐๒. ๕๐๓. ๕๐๔. ๕๐๕. ๕๐๖. ๕๐๗. ๕๐๘. ๕๐๙. ๕๑๐. ๕๑๑. ๕๑๒. ๕๑๓. ๕๑๔. ๕๑๕. ๕๑๖. ๕๑๗. ๕๑๘. ๕๑๙. ๕๒๐. ๕๒๑. ๕๒๒. ๕๒๓. ๕๒๔. ๕๒๕. ๕๒๖. ๕๒๗. ๕๒๘. ๕๒๙. ๕๓๐. ๕๓๑. ๕๓๒. ๕๓๓. ๕๓๔. ๕๓๕. ๕๓๖. ๕๓๗. ๕๓๘. ๕๓๙. ๕๔๐. ๕๔๑. ๕๔๒. ๕๔๓. ๕๔๔. ๕๔๕. ๕๔๖. ๕๔๗. ๕๔๘. ๕๔๙. ๕๕๐. ๕๕๑. ๕๕๒. ๕๕๓. ๕๕๔. ๕๕๕. ๕๕๖. ๕๕๗. ๕๕๘. ๕๕๙. ๕๖๐. ๕๖๑. ๕๖๒. ๕๖๓. ๕๖๔. ๕๖๕. ๕๖๖. ๕๖๗. ๕๖๘. ๕๖๙. ๕๗๐. ๕๗๑. ๕๗๒. ๕๗๓. ๕๗๔. ๕๗๕. ๕๗๖. ๕๗๗. ๕๗๘. ๕๗๙. ๕๘๐. ๕๘๑. ๕๘๒. ๕๘๓. ๕๘๔. ๕๘๕. ๕๘๖. ๕๘๗. ๕๘๘. ๕๘๙. ๕๙๐. ๕๙๑. ๕๙๒. ๕๙๓. ๕๙๔. ๕๙๕. ๕๙๖. ๕๙๗. ๕๙๘. ๕๙๙. ๖๐๐. ๖๐๑. ๖๐๒. ๖๐๓. ๖๐๔. ๖๐๕. ๖๐๖. ๖๐๗. ๖๐๘. ๖๐๙. ๖๑๐. ๖๑๑. ๖๑๒. ๖๑๓. ๖๑๔. ๖๑๕. ๖๑๖. ๖๑๗. ๖๑๘. ๖๑๙. ๖๒๐. ๖๒๑. ๖๒๒. ๖๒๓. ๖๒๔. ๖๒๕. ๖๒๖. ๖๒๗. ๖๒๘. ๖๒๙. ๖๓๐. ๖๓๑. ๖๓๒. ๖๓๓. ๖๓๔. ๖๓๕. ๖๓๖. ๖๓๗. ๖๓๘. ๖๓๙. ๖๔๐. ๖๔๑. ๖๔๒. ๖๔๓. ๖๔๔. ๖๔๕. ๖๔๖. ๖๔๗. ๖๔๘. ๖๔๙. ๖๕๐. ๖๕๑. ๖๕๒. ๖๕๓. ๖๕๔. ๖๕๕. ๖๕๖. ๖๕๗. ๖๕๘. ๖๕๙. ๖๖๐. ๖๖๑. ๖๖๒. ๖๖๓. ๖๖๔. ๖๖๕. ๖๖๖. ๖๖๗. ๖๖๘. ๖๖๙. ๖๗๐. ๖๗๑. ๖๗๒. ๖๗๓. ๖๗๔. ๖๗๕. ๖๗๖. ๖๗๗. ๖๗๘. ๖๗๙. ๖๘๐. ๖๘๑. ๖๘๒. ๖๘๓. ๖๘๔. ๖๘๕. ๖๘๖. ๖๘๗. ๖๘๘. ๖๘๙. ๖๙๐. ๖๙๑. ๖๙๒. ๖๙๓. ๖๙๔. ๖๙๕. ๖๙๖. ๖๙๗. ๖๙๘. ๖๙๙. ๗๐๐. ๗๐๑. ๗๐๒. ๗๐๓. ๗๐๔. ๗๐๕. ๗๐๖. ๗๐๗. ๗๐๘. ๗๐๙. ๗๑๐. ๗๑๑. ๗๑๒. ๗๑๓. ๗๑๔. ๗๑๕. ๗๑๖. ๗๑๗. ๗๑๘. ๗๑๙. ๗๒๐. ๗๒๑. ๗๒๒. ๗๒๓. ๗๒๔. ๗๒๕. ๗๒๖. ๗๒๗. ๗๒๘. ๗๒๙. ๗๓๐. ๗๓๑. ๗๓๒. ๗๓๓. ๗๓๔. ๗๓๕. ๗๓๖. ๗๓๗. ๗๓๘. ๗๓๙. ๗๔๐. ๗๔๑. ๗๔๒. ๗๔๓. ๗๔๔. ๗๔๕. ๗๔๖. ๗๔๗. ๗๔๘. ๗๔๙. ๗๕๐. ๗๕๑. ๗๕๒. ๗๕๓. ๗๕๔. ๗๕๕. ๗๕๖. ๗๕๗. ๗๕๘. ๗๕๙. ๗๖๐. ๗๖๑. ๗๖๒. ๗๖๓. ๗๖๔. ๗๖๕. ๗๖๖. ๗๖๗. ๗๖๘. ๗๖๙. ๗๗๐. ๗๗๑. ๗๗๒. ๗๗๓. ๗๗๔. ๗๗๕. ๗๗๖. ๗๗๗. ๗๗๘. ๗๗๙. ๗๘๐. ๗๘๑. ๗๘๒. ๗๘๓. ๗๘๔. ๗๘๕. ๗๘๖. ๗๘๗. ๗๘๘. ๗๘๙. ๗๙๐. ๗๙๑. ๗๙๒. ๗๙๓. ๗๙๔. ๗๙๕. ๗๙๖. ๗๙๗. ๗๙๘. ๗๙๙. ๘๐๐. ๘๐๑. ๘๐๒. ๘๐๓. ๘๐๔. ๘๐๕. ๘๐๖. ๘๐๗. ๘๐๘. ๘๐๙. ๘๑๐. ๘๑๑. ๘๑๒. ๘๑๓. ๘๑๔. ๘๑๕. ๘๑๖. ๘๑๗. ๘๑๘. ๘๑๙. ๘๒๐. ๘๒๑. ๘๒๒. ๘๒๓. ๘๒๔. ๘๒๕. ๘๒๖. ๘๒๗. ๘๒๘. ๘๒๙. ๘๓๐. ๘๓๑. ๘๓๒. ๘๓๓. ๘๓๔. ๘๓๕. ๘๓๖. ๘๓๗. ๘๓๘. ๘๓๙. ๘๔๐. ๘๔๑. ๘๔๒. ๘๔๓. ๘๔๔. ๘๔๕. ๘๔๖. ๘๔๗. ๘๔๘. ๘๔๙. ๘๕๐. ๘๕๑. ๘๕๒. ๘๕๓. ๘๕๔. ๘๕๕. ๘๕๖. ๘๕๗. ๘๕๘. ๘๕๙. ๘๖๐. ๘๖๑. ๘๖๒. ๘๖๓. ๘๖๔. ๘๖๕. ๘๖๖. ๘๖๗. ๘๖๘. ๘๖๙. ๘๗๐. ๘๗๑. ๘๗๒. ๘๗๓. ๘๗๔. ๘๗๕. ๘๗๖. ๘๗๗. ๘๗๘. ๘๗๙. ๘๘๐. ๘๘๑. ๘๘๒. ๘๘๓. ๘๘๔. ๘๘๕. ๘๘๖. ๘๘๗. ๘๘๘. ๘๘๙. ๘๙๐. ๘๙๑. ๘๙๒. ๘๙๓. ๘๙๔. ๘๙๕. ๘๙๖. ๘๙๗. ๘๙๘. ๘๙๙. ๙๐๐. ๙๐๑. ๙๐๒. ๙๐๓. ๙๐๔. ๙๐๕. ๙๐๖. ๙๐๗. ๙๐๘. ๙๐๙. ๙๑๐. ๙๑๑. ๙๑๒. ๙๑๓. ๙๑๔. ๙๑๕. ๙๑๖. ๙๑๗. ๙๑๘. ๙๑๙. ๙๒๐. ๙๒๑. ๙๒๒. ๙๒๓. ๙๒๔. ๙๒๕. ๙๒๖. ๙๒๗. ๙๒๘. ๙๒๙. ๙๓๐. ๙๓๑. ๙๓๒. ๙๓๓. ๙๓๔. ๙๓๕. ๙๓๖. ๙๓๗. ๙๓๘. ๙๓๙. ๙๔๐. ๙๔๑. ๙๔๒. ๙๔๓. ๙๔๔. ๙๔๕. ๙๔๖. ๙๔๗. ๙๔๘. ๙๔๙. ๙๕๐. ๙๕๑. ๙๕๒. ๙๕๓. ๙๕๔. ๙๕๕. ๙๕๖. ๙๕๗. ๙๕๘. ๙๕๙. ๙๖๐. ๙๖๑. ๙๖๒. ๙๖๓. ๙๖๔. ๙๖๕. ๙๖๖. ๙๖๗. ๙๖๘. ๙๖๙. ๙๗๐. ๙๗๑. ๙๗๒. ๙๗๓. ๙๗๔. ๙๗๕. ๙๗๖. ๙๗๗. ๙๗๘. ๙๗๙. ๙๘๐. ๙๘๑. ๙๘๒. ๙๘๓. ๙๘๔. ๙๘๕. ๙๘๖. ๙๘๗. ๙๘๘. ๙๘๙. ๙๙๐. ๙๙๑. ๙๙๒. ๙๙๓. ๙๙๔. ๙๙๕. ๙๙๖. ๙๙๗. ๙๙๘. ๙๙๙. ๑๐๐๐.

ความพยายามที่จะปรับปรุงบทบาทขององคมนตรีสภา เริ่มขึ้นตั้งแต่ต้นรัชกาล
 ดังจะเห็นได้จากความในพระราชดำรัสที่ว่า "เมื่อระเบียบการแห่งอภิรัฐมนตรีกับ
 เสนาบดีสภาดำเนินสะดวกแล้ว เราตั้งใจจะบำรุงรัฐมนตรีสภาและองคมนตรีสภาให้
 เจริญรุ่งเรืองขึ้น เพื่อทำประโยชน์และหน้าที่ให้ราชการแผ่นดินได้ในเวลาอันสมควร
 ต่อไป"^{๒๖} หนึ่ง ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ได้กราบ
 บังคมทูลเสนอความเห็นให้มีการจัดตั้ง "สภารัฐมนตรี" ขึ้น โดยให้เหตุผลว่ารัฐมนตรี
 และองคมนตรีซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นไว้ นั้น "...ล้วนแต่ได้เลือกคัด
 โดยผู้ที่มีศรัทธาทางทอ มีความรู้ความสามารถ เวลานี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ก็เป
 หน้อยอยู่นานแล้ว หากได้ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ราชการแต่อย่างใดอย่างหนึ่งให้พอเพียงไม่
 ..."^{๒๗} เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงเห็นควรรวมอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองคมนตรี
 เป็นสภาเดียวกันเรียกว่า "สภารัฐมนตรี" เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระ
 พระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบว่า เป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลกำลังดำริ แต่
 ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันและจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะต้องการให้เป็นสภา
 ที่มีประโยชน์จริง ๆ มิใช่มีแต่ชื่อเหมือนที่ผ่านมา^{๒๘}

ในกลางปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้เริ่มมีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งสภา
 อภิมนตรีหลายครั้งหลายคราในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา^{๒๙} และในต้นเดือน



กษ. ร.๗ รล.๖/๓ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓๑
 วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๕.

๒๗ กจข. ร.๗ รล.๗/๒ เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีแสดงความคิดเห็นให้
 จัดตั้งสภารัฐมนตรี.

๒๘ เรื่องเดียวกัน.

๒๙ กจข. ร.๗ รล.๖/๓ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๑
 วันพุธ ที่ ๒๗ ตุลาคม, ครั้งที่ ๒๓ วันพุธ ที่ ๒๒ ธันวาคม, ครั้งที่ ๒๕ วันอังคาร
 ที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

กุมภาพันธ์ ปีเดียวกันอภิรัฐมนตรีสภาก็เห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวางระเบียบเกี่ยวกับ
 กับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เรียกว่า "กรรมการจัดระเบียบองคมนตรี"^{๓๐}
 ประกอบด้วย สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิตเป็นประธาน พระวรวงศ์-
 เชอ พระองค์เจ้าธานีวัต หม่อมเจ้าสิทธิพร หม่อมเจ้าคำรต์คำรงค์ เจ้าพระยา
 อรรถกัมมมนตรี พระยาจินดาภิรมย์ พระยาเทพวิฑูรพหลศุรตาศที่ พระยาสุรินทรราชา
 และพระยาโกมารกุลมนตรี เป็นกรรมการ คณะกรรมการได้ทำการประชุมเพื่อร่าง
 พระราชบัญญัติองคมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี
 การพิจารณาแล้วเสร็จในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ และหลังจากได้รับความเห็น
 ชอบจากเสนาบดีสภา ซึ่งมีอภิรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย ก็ได้ประกาศเป็นกฎหมายเรียกว่า
 "พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐" มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน
 ศกเดียวกัน^{๓๑} และตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัตินี้ "ให้มีสภา
 กรรมการองคมนตรี เพื่อประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าพระราช-
 ทานลงมาให้ปรึกษา"^{๓๒}

อนึ่ง จากการประชุมของกรรมการจัดระเบียบองคมนตรี ได้สะท้อนให้
 เห็นปฏิริยาต่อแนวความคิดประชาธิปไตยจากฝ่ายรัฐบาลในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป
 ดังจะเห็นได้จากพระคำรัสของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต และ
 พระวรวงศ์เชอ พระองค์เจ้าธานีวัต ในการเปิดประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน
 พ.ศ. ๒๔๗๐ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต องค์ประธานกรรมการ
 ซึ่งทรงสนับสนุนและเป็นกำลังสำคัญในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ได้ทรงชี้แจง

^{๓๐} กจข. ร.๗ รล.๖/๓ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓๑
 วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๕.

^{๓๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ ภาค ๒, พ.ศ. ๒๔๗๐, หน้า ๒๗๗๕.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน พระราชบัญญัติองคมนตรี มาตรา ๑๑.

ถึงแนวพระราชดำริและพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่า ทรง
 มีพระราชหฤทัยเป็น "liberal" (เสรีนิยม) มาก ได้เคยทรงสนทนากันมาแต่ก่อน
 เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ เรื่อง "Form of Government" (รูปการปกครอง)
 เห็นว่าเมื่อประชาชนมีการศึกษามากขึ้นก็จะต้องให้เสรีภาพทางการเมืองมากขึ้นตาม
 ลำดับ เมื่อประชาชนมีความรู้พอสมควรแล้วจึงจะให้ "parliament system"
 (ระบอบรัฐสภา) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาของฝ่ายรัฐบาลก็คือควรจะดำเนิน
 นโยบายอย่างไรในขณะที่ยังไม่ถึงเวลานั้น ^{๓๓} กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเน้น
 ว่า ^{๓๔}

ในขณะที่รอเวลาที่จะมานั้น เราจะต้องคิดว่าจะรอให้
 ราษฎรเรียกเอาเองหรือจะชิงให้เสียก่อน ถ้าขัดไว้ชา
 เกินไปแล้วคงยอมให้ ก็ไม่เหมาะและอาจไม่เป็นการ
 เป็นงาน และการที่จะถึงเวลาที่เหมาะสมว่าเมื่อใดจะ
 พึ่งเปลี่ยนรูปการปกครองเป็น Representative
 Government [การปกครองโดยมีตัวแทนของ
 ประชาชน] นั้นเป็นการยากมาก ใครสามารถ
 เก็บถูกก็ชื่อว่า Statesman [รัฐบุรุษ] อัน
 วิเศษทีเดียว...

^{๓๓} กจช. ร.๗ รล.๖/๓ รายงานการประชุมคณะกรรมการองคมนตรี
 วันจันทร์ที่ ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐.

คำในเครื่องหมายคำพูดเป็นภาษาอังกฤษในต้นฉบับเดิม ในวงเล็บ
 เป็นคำอธิบายโดยผู้เขียน.

^{๓๔} กจช. ร.๗ รล.๖/๓ รายงานการประชุมคณะกรรมการองคมนตรี
 วันจันทร์ที่ ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐.

ทรงแถลงต่อไปว่า ในขั้นนี้รัฐบาลได้เตรียมการที่จะยอมให้มีการประชุม
ที่ละเล็กทีละน้อยเป็นชั้น ๆ โดยลำดับ เป็นการให้การศึกษาดูงานการเมืองแก่
ประชาชนเช่นเดียวกันกับการดำเนินการของประเทศอังกฤษคือเมืองชั้น คือให้มี
"Municipal Council" (สภาเทศบาล) "Local Government"
(การปกครองท้องถิ่น) และ "Legislative Council" (สภานิติบัญญัติ)^{๓๕}
สำหรับการจัดตั้งสภากรรมการของนครก็ เป็นวิธีการที่จะให้องคมนตรีได้ทำประโยชน์
มากขึ้น โดยการถวายนามคิดเห็นและคำปรึกษาในข้อราชการต่าง ๆ แต่จะทำให้
องคมนตรีทั้งหมดมาประชุมก็จะมีจำนวนมากเกินไป ไม่ได้ผลดีตามที่มุ่งหวัง และการ
ที่จะยกเลิกไปทั้งหมดแล้วตั้งขึ้นใหม่เป็นบางคน ก็จะเป็นการ "ชอกช้ำ" เกินไป
จึงคงองคมนตรีไว้ แต่เลือกองคมนตรีบางส่วนเป็นกรรมการของนครเพื่อให้เข้ามา
มีบทบาททางการเมืองมากขึ้น^{๓๖}

ในขณะที่พระคำรัสของกรมพระนครสวรรค์วรพินิตแสดงถึงแนวนโยบาย
ของรัฐบาลที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองตามแนวความคิดประชาธิปไตย
แบบค่อยเป็นค่อยไป พระคำรัสของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต กรรมการ
จักรະเบียบของนคร ในการประชุมคราวเดียวกัน สะท้อนถึงความไม่แน่ใจของ
รัฐบาลถึงรูปแบบของการปกครองที่เหมาะสม ดังจะเห็นได้จากตอนหนึ่งของพระคำรัส
ความว่า พระคำรัสเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองนั้น เค้นโดยหลักอันสมมติว่า
ประชาธิปไตยเป็นของจำเป็น และพึงยึดถือเป็น "World Axiom" (ความจริงที่
ไม่ต้องพิสูจน์และใช้ได้สำหรับประเทศทั่วโลก ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีสังคมวัฒนธรรม
ต่างกันอย่างใด) แต่โดยทางปฏิบัติแล้วไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น ดังเช่น อเมริกาได้
รับเอา "Democratic - System" (ระบอบประชาธิปไตย) ของสหรัฐอเมริกา

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน คำในเครื่องหมายคำพูดเป็นภาษาอังกฤษในต้นฉบับเดิม
ในวงเล็บเป็นคำอธิบายโดยผู้เขียน.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน.

ไปใช้แต่ไม่ได้ผล ทรงพระดำริว่าถ้าไม่ใช่พวก "Anglo - Saxon" (แองโกลแซกซอน) แล้ว ชาตินั้น ๆ ยังทำไม่ได้สำเร็จก็ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นนั้นถึงจะมี "Parliament" แต่แท้ที่จริงแล้วหัวใจการปกครองก็ยังคงเป็นรูป "Autocracy" (ผู้ปกครองถืออำนาจเด็ดขาด) จึงทรงมีพระดำริว่าชาวตะวันตกน่าจะเหมาะแก่การปกครองเป็น "Partiarchal" (ระบอบพ่อปกครองลูก) ไม่น่าเชื่อว่า การปกครองจะมาจากส่วนล่างขึ้นไปส่วนสูง^{๓๗}

เมื่อกรรมการจักรเบียบขององคมนตรีร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ ได้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นใหม่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภา โดยหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร^{๓๘} กรรมการท่านหนึ่งได้ทรงเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า สภากรรมการองคมนตรีควรจะเป็น "advisory council" (สภาให้คำปรึกษา - ผู้เขียน) มากกว่า "consultative council" (สภารับข้อปรึกษา - ผู้เขียน) ดังที่ได้ตกลงกันแล้ว เนื่องจากสภาในรูปแบบแรกมีอำนาจที่จะเรียกประชุมเองได้ในโอกาสที่สมควร ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวมากกว่า สภาในรูปแบบหลังซึ่งจะประชุมได้ตามพระบรมราชโองการเท่านั้น หม่อมเจ้าสิทธิพรทรงยืนยันว่า ถ้าวัตถุประสงค์ของสภาใหม่นี้คือ การป้องกันการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิดของพระมหากษัตริย์ และเป็น

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน คำในเครื่องหมายคำพูด เป็นภาษาอังกฤษในต้นฉบับเดิม ในวงเล็บเป็นคำแปล โดยผู้เขียน

^{๓๘} หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร เป็นพระโอรสของกรมพระนเรศวรวรฤทธิสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ และกลับมารับราชการในกระทรวงพระคลัง ต่อมาได้ทรงลาออกจากราชการเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ฟาร์มบางเบิด จังหวัดอยุธยา ได้ทรงประสบผลสำเร็จอย่างสูง และได้จัดทำวารสารกสิกรเพื่อแนะนำเทคนิคทางเกษตรกรรมแบบใหม่ ๆ แก่ชาวไร่ ชาวนา นับว่าทรงทำประโยชน์ให้แก่วงการเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง

การเตรียมตัวไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ก็ควรจะให้สถาบันมีอำนาจเรียกประชุมเอง
ได้ องค์ประธานกรรมการทรงพระดำริว่า การปฏิบัติงานของกรรมการจัด
ระเบียบของมนตรีไค้สิ้นสุดลงแล้ว จึงได้พูดเกล้า ๆ ถวายบันทึความเห็นฉบับนี้
พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาเรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าฯ ทรงสนพระทัยและมีพระบรมราชโองการให้เรียกประชุมว่าพระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสนพระทัยและมีพระบรมราชโองการให้เรียกประชุม
ใหม่เป็นพิเศษเพื่อพิจารณาปัญหา^{๓๘} โดยทรงมีพระราชบันทึก "Democracy in
Siam" เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการด้วย ในพระราชบันทึกฉบับนี้
นอกจากจะทรงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชา
ธิปไตยแล้ว ยังได้ทรงย้าถึงพระราชประสงค์ในการจัดตั้งสภากรรมการองมนตรี
ว่า เป็นไปเพื่อให้สถาบันนี้เป็นแหล่งฝึกฝนการ เรียนรู้วิธีการ ประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา
ซึ่งจะเป็นประสบการณ์ที่มีประโยชน์และอาจจะสะท้อนมติมหาชนในบางเรื่องได้^{๔๐}
นอกจากนี้ทรงชี้ให้เห็นว่าทั้งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและสมบูรณา
ญาสิทธิราชย์ต่างก็มีข้อบกพร่อง เพราะหลักการของระบอบการปกครองทั้งสองแบบ
ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของชนชาติมนุษย์ซึ่งยากที่จะเป็นไปได้ ประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับ
กับความมีเหตุผลของประชาชน ส่วนสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและ
คุณธรรมของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีพระราชอำนาจอย่างไม่จำกัดขอบเขต เพราะ
ฉะนั้นทางเลือกที่จะแก้ข้อบกพร่องของระบอบนี้ก็คือ ตั้งสถาบันขึ้นเหนือวังการ ใช้
พระราชอำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม และสถาบันที่ตั้งขึ้นนี้จะต้องเป็นไปในลักษณะที่

^{๓๘} กจช. ร.๗ รล.๖/๔ ลายพระหัตถ์หม่อมเจ้าคำรัสคำวงศ์
ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๗๐ ถึง สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต.

^{๔๐} ในโอกาสต่อมา ได้ทรงยืนยันพระราชประสงค์ข้อนี้อย่างเป็นทางการ
อีกครั้งในวันเปิดประชุมสภากรรมการองมนตรี วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน
พ.ศ. ๒๔๗๐.

เหมาะสมกับสังคมไทย มีใช้เป็นการลอกแบบจากต่างประเทศโดยมิได้ดัดแปลง^{๕๑}

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
 การที่มีพระราชประสงค์ที่จะให้สภากรรมการองคมนตรีเป็นสภาที่คอยควบคุมการใช้
 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอของหม่อมเจ้าสิทธิพร
 คัญยาคัญจึงทรงเห็นควรเพิ่มข้อความในบทบัญญัติมาตราที่ ๑๓ ของร่างพระราชบัญญัติ
 องคมนตรีในลักษณะที่ว่า กรรมการองคมนตรีจำนวน ๑๕ คนขึ้นไป มีสิทธิที่จะร้องขอ
 ต่อสภานายกให้เรียกประชุมสภากรรมการ ในเมื่อเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพของ
 บ้านเมืองและประชาชน โดยสภานายกจะเป็นผู้นำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ ขอ
 พระบรมราชานุญาต^{๕๒} ที่ประชุมกรรมการจัดระเบียบของคมนตรีลงมติเห็นชอบตาม
 พระราชดำริ แต่เห็นควรลดจำนวนกรรมการองคมนตรีที่จะมีสิทธิร้องขอให้เปิดการ
 ประชุมจาก ๑๕ คน เป็น ๕ คน โดยเหตุผลของกรมพระนครสวรรค์วรพินิต ที่ว่า
 ถ้ามีจำนวนมากเกินไปจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าเรื่องที่จะปรึกษาหารือกันเป็นเรื่อง
 ที่สำคัญมากเกินไปจนความเป็นจริง^{๕๓}

โดยเหตุนี้ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐ สภากรรมการ
 องคมนตรีจึงมีลักษณะเป็นสภาที่ปรึกษาแบบ Advisory Body ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษา
 ในเรื่องที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา (ม. ๑๑) นอกจากนั้นหากกรรมการตั้งแต่
 ๕ คนขึ้นไป เห็นว่าเรื่องใดมีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของประชาชนและบ้านเมือง ก็
 สามารถเข้าชื่อทำหนังสือยื่นต่อสภากรรมการองคมนตรี ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูล
 พระกรุณา เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตถวายความเห็นในเรื่องนั้น ๆ ได้
 (ม. ๑๓) อนึ่ง สภากรรมการองคมนตรียังมีอำนาจที่จะเชิญเจ้ากระทรวงทบวงกรม

^{๕๑} กจช. ร.๗ สบ.๒.๕๒/๖๗ พระราชบัณฑิตก "Democracy in Siam"

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน รายงานการประชุมสภากรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ ๒๐

ต่าง ๆ หรือผู้ใดผู้หนึ่งมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมเพื่อประกอบการพิจารณา
อีกด้วย (ม. ๑๓)^{๕๔}

๑.๑ กรรมการองคมนตรี

กรรมการองคมนตรีมีจำนวน ๔๐ คน แต่งตั้งจากองคมนตรี (ม. ๑๒) อยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี แต่เมื่อครบกำหนดแล้วอาจจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งซ้ำอีกได้ เมื่อพ้นจากตำแหน่งกรรมการองคมนตรี ก็ยังคงดำรงตำแหน่งองคมนตรีต่อไป จนครบหกเดือนของรัชกาลใหม่ (ม. ๑๖ - ๑๗) อนึ่ง เมื่อกรรมการองคมนตรีคนใด ประพฤติคนเลื่อมเสียไม่สมควรจะอยู่ในตำแหน่ง สภากรรมการอาจจะประชุมกันทำคำปรึกษาขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง (ม. ๑๕)^{๕๕}

ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการเลือกกรรมการองคมนตรี โดยที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่า สำหรับตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งที่จะทำให้สถาบันประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ดังเช่น พระยาจินตภิรมย์ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งในคณะกรรมการจักรเบี่ยงขององคมนตรีได้เสนอความเห็นว่าการจะพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความเคารพนับถือ (Command respect) จากข้าราชการและราษฎรมาเป็นกรรมการองคมนตรี^{๕๖} นอกจากนั้นยังได้มีการพิจารณาเรื่องนี้ในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงขอความเห็นจากที่ประชุมเกี่ยวกับปัญหาในการคัดเลือกกรรมการ

^{๕๔} กจช. ร.๓ รล.๖/๔ พระราชบัญญัติองคมนตรี.

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๖} กจช. ร.๓ รล.๖/๓ รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี

องคมนตรีคือ ควรจะให้พระบรมวงศานุวงศ์ ทหารประจำการและราษฎร เช่น พ่อค้า
ไทยที่มีหลักฐานคือเป็นกรรมการองคมนตรีหรือไม่ และอัตราส่วนระหว่างกรรมการ
องคมนตรีที่เป็นข้าราชการประจำการ กับนอกประจำการควรมีลักษณะอย่างไร เนื่องจาก
ทรงเกรงว่าถ้ามีข้าราชการประจำการอยู่มาก "...อาจมีเสียงว่าสถานะนี้เป็นเสียงของ
รัฐบาลนั่นเอง ไม่ใช่ฟังความเห็นของคนส่วนมากทั่วไป ไม่มีประโยชน์อะไรในการที่
ตั้งสถาน^{๕๗} ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเห็นชอบว่า อภิรัฐมนตรีและเสนาบดีไม่ควร
ดำรงตำแหน่งกรรมการองคมนตรีด้วย สำหรับเจ้านายและนายทหารประจำการนั้นควร
คัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งได้ โดยสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงกราบบังคมทูล
ว่าสภากรรมการองคมนตรีมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษา จึงควรเลือกบุคคลที่มีความสามารถ
ถ้าไม่ให้เจ้านายเป็นก็จะขาดผู้ที่เหมาะสมไปหลายองค์ ฉะนั้นจึงน่าจะให้เจ้านายชั้น
พระองค์เจ้าตั้งและทันหม่อมเจ้าเป็นกรรมการองคมนตรีได้^{๕๘} กรมพระยาจักร์วงศา-
นุกาพทรงสนับสนุนพระคำริของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์ฯ และกราบบังคมทูล
ย้ำถึงความสำคัญในการเลือกตัวบุคคลว่า การที่ทรงพระราชดำริในเรื่องสภาใหม่นี้
"...ก็เพื่อให้มีองค์กำลังขึ้นในราชการอีกกำลังหนึ่ง เปรียบเสมือนเดิมมาลากรถอีกตัว
หนึ่ง มี danger [ภยันตราย] ที่ว่า ถ้าประกาศออกไปแล้วต้องไม่ให้
failure [ความล้มเหลว] จึงสำคัญอยู่ในข้อเลือกปรับตัวคนให้เหมาะ
เอาความสามารถและความกลมเกลียวเป็นหลัก"^{๕๙}

^{๕๗} กจข. ร.๗ รล.๖/๘ พระราชบันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี
ประกอบการประชุมอภิรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๔๗๐.

^{๕๘} กจข. ร.๗ รล.๖/๘ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ครั้งที่ ๑๕
วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ การที่กรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงเสนอให้แต่งตั้งเฉพาะ
เจ้านายชั้นพระองค์เจ้าตั้งและหม่อมเจ้า เพราะทรงพระดำริว่าถ้ามีพระบรมวงศานุวงศ์
ชั้นสูงกว่านี้อยู่ในที่ประชุมมาก ๆ จะทำให้เกิดความเกรงขึ้น.
^{๕๙} เรื่องเดียวกัน.

ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ อภิรัฐมนตรีและกรรมการจัดระเบียบขององคมนตรี ได้ให้ความสำคัญแก่การคัดเลือกตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการองคมนตรีมาก การคัดเลือกกระทำในอภิรัฐมนตรีสภา โดยอภิรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกจากองคมนตรี ด้วยวิธีการลงคะแนนให้แก่องคมนตรีที่เห็นว่าสมควรดำรงตำแหน่งกรรมการองคมนตรีเป็นรายพระองค์ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งคือผู้ที่ได้คะแนนรวมสูงสุดและค่าจากนั้นตามลำดับจนครบ ๕๐ คน

กรรมการองคมนตรีชุดแรกประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระองค์เจ้า และหม่อมเจ้า ๑๐ พระองค์ ข้าราชการชั้นเจ้าพระยา ๖ ท่าน ชั้นพระยา ๒๔ ท่าน แบ่งเป็นข้าราชการประจำการ ๒๗ ท่าน นอกราชการ ๑๓ ท่าน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เป็นที่คาดหวังไว้ว่าจะดำเนินงานของสภากรรมการองคมนตรีอย่างมีประสิทธิภาพ ๕๑ อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตไม่มีการแต่งตั้งกรรมการองคมนตรีจากราชฎาเลย แม้ว่าจะเป็นปัญหาข้อหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงหยิบยกขึ้นพิจารณาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาครั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว

กรรมการชุดแรกอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ๓ ปีในวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการตั้งกรรมการองคมนตรีชุดใหม่ขึ้น เพื่อดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรรมการองคมนตรีชุดที่สองมีทั้งบุคคลที่เคยเป็นในชุดแรกมาแล้วและบุคคลที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นใหม่ ๕๒ กรรมการชุดที่สองประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระราชวงศ์เชอ ๒ พระองค์ ชั้นหม่อมเจ้า ๒ พระองค์ นอกจากนั้นเป็นหม่อมราชวงศ์และเจ้าพระยา ๖ ท่าน ที่เหลือเป็นเจ้าพระยา ๕๓

๕๐ กจช. ร.๗ รล.๖/๖ เรื่องตั้งกรรมการองคมนตรี.

๕๑ คูรายชื่อกรรมการองคมนตรีชุดแรกในภาคผนวก ข.

๕๒ น่าจะทรงพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานด้วย เพราะควั่นลาประกอบ.

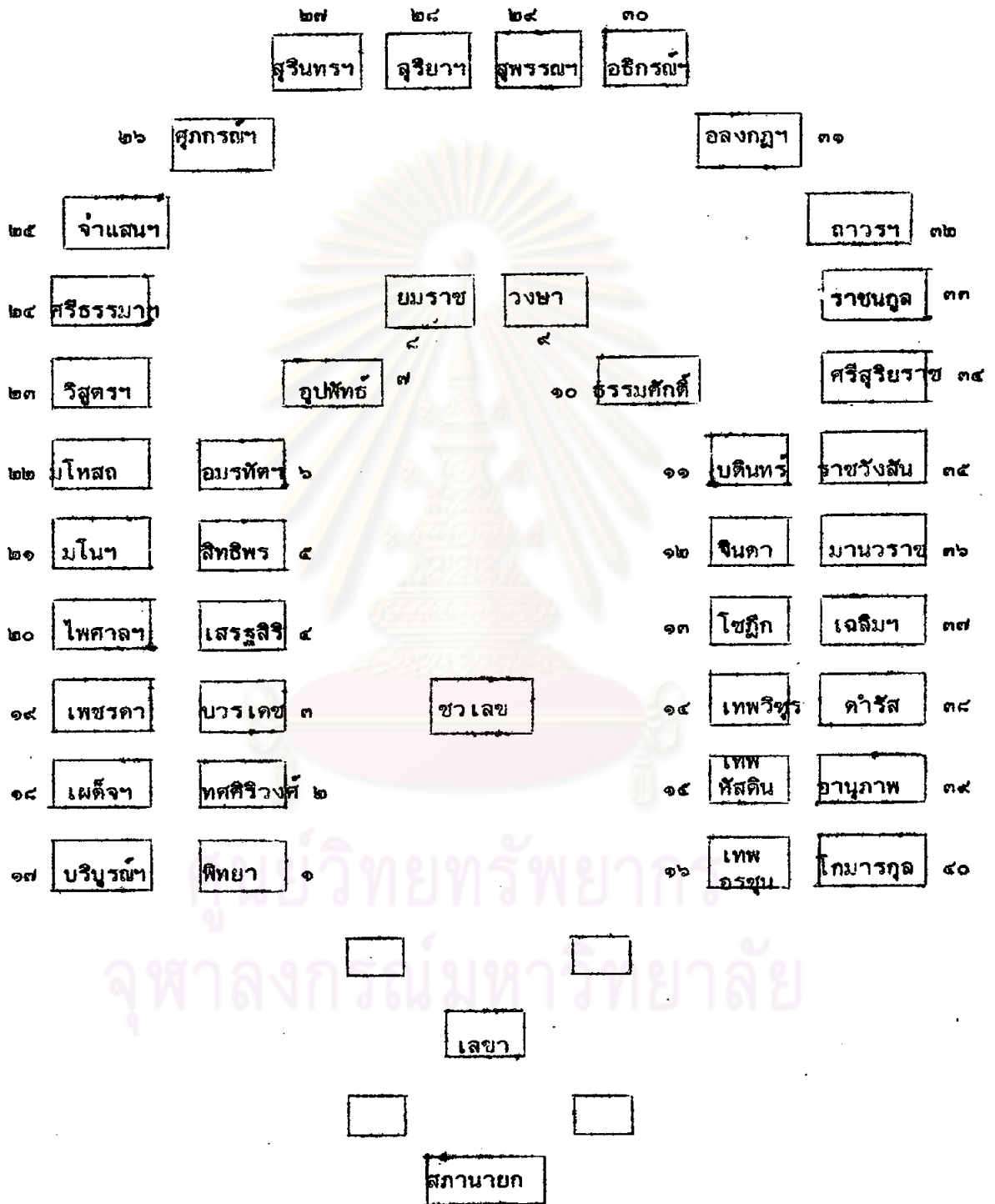
๕๓ คูรายชื่อกรรมการองคมนตรีชุดที่สองในภาคผนวก ข.

กรรมการองคมนตรีเลือกตั้งกันเองเป็นสภานายก ๑ คน และอุปนายก ๑ คน (ม. ๑๕) ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสภานายกของสภากรรมการองคมนตรีทั้งสองครั้ง คือ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ส่วนอุปนายกชุดแรกได้แก่พระยาจินดาภิรมย์ และชุดที่สองได้แก่พระยามานวราชเสวี องค์ประชุมของสภากรรมการองคมนตรีประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า ๑๕ คน (ม. ๒๕) โดยปกติจะประชุมกันทุกวันพุธของสัปดาห์ประชุมซึ่งมี ๒ สัปดาห์ คือตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายนถึงปลายเดือนกันยายน และตั้งแต่ต้นเดือนพฤศจิกายนจนถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ในกรณีที่มิใช่ราชการด่วนสภานายกอาจจะเรียกประชุมได้แม้จะไม่ใช่สมัยประชุม ระเบียบวิธีการในการดำเนินการประชุมตลอดจนการลงมติมีหลักการคล้ายคลึงกับรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย โดยยึดถือ "ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๒"^{๕๔} เป็นหลัก ข้อที่นำส่งแก่คือเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการอภิปราย พระราชบัญญัติองคมนตรีจึงให้เอกสิทธิ์คุ้มครองกรรมการองคมนตรีทุกคนในลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ "...กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวพูดแสดงเป็นความเห็น ถ้าในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรี ผู้ใดผู้หนึ่งจะกล่าวฟ้องกรรมการองคมนตรีเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่ ..." ^{๕๕} เอกสิทธิ์นี้ครอบคลุมไปถึงบุคคลที่สภาได้เชิญมาชี้แจงหรือออกความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ กันด้วย

^{๕๔} สภากรรมการองคมนตรีได้ตั้งอนุกรรมการร่างข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีประกอบด้วย พระยาจินดาภิรมย์เป็นประธาน หม่อมเจ้าคำวาศคำรงค์ พระยาจินดาภิรมย์ พระยาเทพวิฑูรยา พระยามโนปกรณัม และ พระยามานวราชเสวี เป็นอนุกรรมการ กุ กจช. ร.๗ รล.๖/๑๓ ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี.

^{๕๕} กจช. ร.๗ รล.๖/๔ พระราชบัญญัติองคมนตรี มาตราที่ ๑๔.

แผนภาพที่ตั้งประชุมของสภากรรมการรองคมนตรี



ที่มา: กจช ร.๗ รล. ๖/๑๒ ปีก ๒ เปิดที่ประชุม กรรมการรองคมนตรี และเรื่องตั้งสภานายก
 อุปนายก และเลขาธิการ

๑.๒ ผลงานของสภากรรมการองคมนตรี

ผลงานที่สำคัญของสภากรรมการองคมนตรี คือ การประชุมปรึกษาเพื่อถวายเป็นความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศตามพระบรมราชโองการร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เข้าสู่การพิจารณาของสภากรรมการองคมนตรี คือ ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว ซึ่งพระราชทานลงมาตามมติของอภิรัฐมนตรีสภาในการประชุมครั้งที่ ๒๕ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐^{๕๖} เมื่อสภากรรมการองคมนตรีได้พิจารณาแก้ไขบางมาตราแล้วเสร็จ ทรงมีพระบรมราชโองการให้กรมร่างกฎหมายปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติ รวมทั้งเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติใหม่ว่า "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะฉ้อโกง" แล้วพระราชทานกลับมาให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นจึงเข้าสู่การพิจารณาเห็นชอบของเสนาบดีสภาให้ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๓^{๕๗} รวมเวลาที่ใช้ในการพิจารณานานกว่าปีครึ่ง อย่างไรก็ตามก็ตีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ว่า

^{๕๖} กจช. ร.๗ รล.๖/๑๒ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๐.

^{๕๗} ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชนัดต่าง ๆ รัชกาลที่ ๗
พ.ศ. ๒๔๗๓ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ), หน้า ๒๖๓ - ๓๗๔. อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ รัฐบาลได้งดการใช้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีบทบัญญัติให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ เนื่องจาก "ทรงพระราชดำริว่าไม่เป็นเวลาที่พึงจะให้เกิดรายจ่ายใหม่ขึ้นเนื่องจากการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้" ดู เสถียร ลายลักษณ์ และผู้อื่น (ผู้รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔๔ (พระนคร : ม.ป.ท., ๒๔๗๗), หน้า ๓๒๒.

๕๔
กรรมการไต่ทำค้ำความพยายามที่มาก

สภากรรมการองคมนตรียังได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติมูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ซึ่งพระราชทานลงมาตามความเห็นชอบของอภิรัฐมนตรีสภาในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ เช่นกัน กรมราชเลขาธิการเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเสียใหม่ ปรากฏว่าสภากรรมการองคมนตรีลงมติไม่รับหลักการ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า การออกกฎหมายจำกัดขีดชั้น และวางบทลงโทษสำหรับการถวายฎีกา จะทำให้ราษฎรที่ไม่เข้าใจเกิดความรู้สึกว่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่เอาพระราชหฤทัยใส่ในทุกชั้นของราษฎรบังเกิด ความห่างเหิน และเป็นช่องทางให้ข้าราชการทุจริตได้มากขึ้น ^{๕๕} เสนาบดีสภาเห็นชอบ กับมติของสภากรรมการองคมนตรี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไป

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ สภากรรมการองคมนตรีได้ทูลเกล้าฯ ถวาย ความเห็นเกี่ยวกับร่างประกาศแก้ไขเพิ่มเติมประกาศาภิไธยโรงงาน ซึ่งกระทรวง การคลังเป็นผู้เสนอ และเสนาบดีสภาเห็นควรส่งให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณา หลังจากประชุมปรึกษากันแล้ว สภากรรมการองคมนตรีได้ตั้งอนุกรรมการเปลี่ยนรูป จากร่างประกาศเป็นร่างพระราชบัญญัติกาภิไธยโรงงาน แล้วนำขึ้นกราบบังคมทูลรวม ทั้งบันทึกความเห็นมีใจความว่า ควรออกพระราชบัญญัตินี้ในลักษณะที่เป็นกาภิไธย รุ่งทองที่ มากกว่ากาภิไธยรายได้ และควรออกเป็นกฎหมายชั่วคราวเท่านั้น เพราะจะทำให้เกิด ความเดือดร้อนแก่ราษฎรซึ่งกำลังเดือดร้อนเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำอยู่แล้ว ^{๖๐}

๕๔

กจช. ร.๓ รล.๖/๑๒ รายงานการประชุมเสนาบดีสภา วันที่ ๗

สิงหาคม ๒๔๗๑.

๕๕

กจช. ร.๓ รล.๖/๑๔ รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งที่ ๑/๒๔๗๕ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๔๗๑.

๖๐

กจช. ร.๓ รล.๖/๑๔ รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งที่ ๓/๒๔๗๓ วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๗๓.

นอกจากนี้สภากรรมการองคมนตรียังได้พิจารณาแก้ไขข้อความบางประการ
ของร่างพระราชบัญญัติที่คืนในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๑^{๖๑} รวมทั้งร่างประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๙๒^{๖๒} ตามพระบรม
ราชโองการ อนึ่ง นอกเหนือจากการพิจารณาว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวมา
แล้ว ในบางครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานข้อราชการ
บางเรื่องซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายมาให้กรรมการองคมนตรีบางท่านพิจารณาถวาย
ความเห็น ดังเช่น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ พระยาเทพวิฑูร พระยามโหสถ-
ศรีพิพัฒน์ และพระยามานวราชเสวี กรรมการองคมนตรีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการ
เรียกที่ดินคืนจากเจ้าพระยาสุรธรรมมนตรี^{๖๓} แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ากรรมการ
องคมนตรีทั้งสามท่านได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นในเรื่องนี้อย่างไร และทรงมี
พระบรมราชวินิจฉัยตามความเห็นนั้นหรือไม่ เพียงใด

๑.๓ ความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงพระราชประสงค์ในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี
ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า หน้าที่ขององค์กรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสภา
นี้ ตลอดจนวิธีการดำเนินการประชุมซึ่งเป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร

^{๖๑} กจช. ร.๓ รล.๖/๑๔ กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องพระราชบัญญัติ
ที่คืน, ภาษีเรือ โรงร้าน และลักษณะทูลเกล้าถวายฎีกา (๑๒ เมษายน ๒๔๙๑-
๒๑ เมษายน ๒๔๙๔).

^{๖๒} กจช. ร.๓ รล.๖/๒๒ กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องประมวล
แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (๓๑ มกราคม ๒๔๙๒ - ๑๓ สิงหาคม ๒๔๙๓).

^{๖๓} กจช. ร.๓ รล.๖/๒๕ ให้กรรมการองคมนตรีถวายความเห็นด้วย
เรื่องราชการต่าง ๆ สำนักราชเลขาที่ ๗/๔๑๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม
๒๔๙๔.

ในระบบประชาธิปไตย ทำให้เป็นที่คาดหวังว่า แม้ว่าสภากรรมการองคมนตรี จะไม่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร โดยตรง แต่สภานี้ย่อมจะมีบทบาทในการ "... ทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงให้สำเร็จ เป็นมติตามแบบอย่างการประชุมใหญ่... ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครอง ประเทศต่อไป ก็จะทำให้ได้โดยสะดวก" ^{๖๔} สิ่งที่เพิ่มความสำคัญในทางหลักการของ สภานี้ก็คือ บทบัญญัติในมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติองคมนตรีที่ให้สภากรรมการ องคมนตรีมีสิทธิขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเปิดประชุมเมื่อมีเรื่องสำคัญ ซึ่ง เท่ากับสภานี้มีอำนาจควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้บ้าง ตาม พระบรมราชาธิบายใน "Democracy in Siam" ^{๖๕} ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าสภากรรมการองคมนตรีประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ คงจะเห็น ได้ว่าผลงานของสภาเท่าที่ปรากฏหลักฐานมีเพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่าง ประกาศ ๕ ฉบับดังกล่าวมาแล้ว อนึ่ง การประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ นี้ก็เป็นไปตามพระบรมราชโองการเท่านั้น ไม่ปรากฏหลักฐานว่ากรรมการ องคมนตรีได้ร้องขอให้มีการเปิดประชุมขึ้นเองแต่ประการใด สภากรรมการองคมนตรี จึงมิได้มีบทบาทในการควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังที่คาดหวัง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๖๔} กจช. ร.๗ รล.๖/๕ พระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการ องคมนตรี วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ (เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เป็นผู้อัญเชิญกระแสพระราชดำรัส).

ไว้^{๖๕} ผลที่ได้รับจากการจัดตั้งสภานี้เน้นหนักไปในด้านการทดลองอภิปรายแบบ
 รัฐสภาเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นกรรมการองคมนตรียังมีโอกาสฝึกฝนการอภิปรายเช่นนี้
 ไม่มากเท่าที่ควร คงจะเห็นได้จากจำนวนครั้งของการประชุมในแต่ละปี กล่าวคือ
 ใน พ.ศ. ๒๔๗๐ มีการประชุม ๑๐ ครั้ง, พ.ศ. ๒๔๗๑ ๕ ครั้ง, พ.ศ. ๒๔๗๒
 และ ๒๔๗๓ ปีละ ๔ ครั้ง, พ.ศ. ๒๔๗๔ ๓ ครั้ง ส่วนใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่
 ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการประชุมสภากรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด ^{๖๖}

^{๖๕} จะเห็นได้ว่าในระยะแรก หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้ตั้งความหวังเกี่ยวกับ
 สภากรรมการองคมนตรีไว้อย่างมาก ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม ได้ลง
 บทวิจารณ์ว่า "สภากรรมการองคมนตรีซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็น
 บันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าประชุมด้วยเป็นแน่ ..." คู ไทยหนุ่ม
 วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ นอกจากนั้นหน้าเรื่อง "สภาองคมนตรีปลุกเราแล้ว" ใน
 หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ยังตั้งความหวังว่าประชาชนจะสามารถเสนอปัญหาต่าง ๆ ของ
 ประเทศเข้าสู่สภากรรมการองคมนตรี เพื่อสภานี้จะได้ "... เกิดความคิดความดำริ
 แล้วรวบรวมขึ้นเป็นความเห็นของสภา ถวายแก่พระประมุขของชาติให้ทรงพระราช
 วินิจฉัยเด็ดขาดต่อไป..." คู "จบ" (นามแฝง), "สภากรรมการองคมนตรีปลุกเรา
 แล้ว", ศรีกรุง วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐.

^{๖๖} จำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. ๒๔๗๐ - ๒๔๗๓ ดูจากสถิติที่กรม
 ราชเลขาธิการรวบรวมขึ้นทูลเกล้าถวายรายงาน ใน กจข. ร.๗ รล.๖/๖
 เล่ม ๑ หนังสือของกรมราชเลขาธิการ ที่ จ. ๑๔/๒๔๗๓ วันที่ ๗ สิงหาคม
 ๒๔๗๓ จำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. ๒๔๗๔ - ๒๔๗๕ ดูจากรายงานการ
 ประชุมสภากรรมการองคมนตรี.

จากการที่สภากรรมการองคมนตรีมีการประชุมบ่อยลงตามลำดับในแต่ละปี จนกระทั่งไม่มีการประชุมเลยในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ประสบความสำเร็จในการทดลองจัดตั้งสภาในลักษณะที่จะขยายฐานอำนาจทางการเมืองไปให้กลุ่มบุคคลอื่นนอกเหนือจากกลไกสำคัญของรัฐบาลแต่เดิม เพื่อสนองความต้องการของกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ต้องการเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศ ปัจจัยของความล้มเหลวในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีอาจจำแนกได้ดังนี้

ประการแรก เนื่องมาจากรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญในทางปฏิบัติต่อสภากรรมการองคมนตรีเท่าที่ควร จนดูเหมือนว่าเป็นการฝึกให้กรรมการองคมนตรีรู้จักการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภาแต่เพียงอย่างเดียว^{๒๗} โดยมีได้มุ่งที่จะถือเอามติหรือความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีมาเป็นผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ก็คงจะเห็นได้ว่าข้อราชการที่มีพระบรมราชโองการให้สภานี้ปรึกษาวางความเห็น มีใช้เรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดแต่ประการใด และก่อนที่จะพระราชทานลงมาก็จะทรงปรึกษาขอความเห็นชอบจากอภิรัฐมนตรีสภาหรือเสนาบดีสภาเสียก่อน อนึ่ง เมื่อกรรมการองคมนตรีถวายบังคมทูลเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ อย่างไม่ใด ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำไปพิจารณาในเสนาบดีสภาอีกครั้งหนึ่ง ภัยเหตุนี้ในกรณีที่ความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีสภาซึ่งมีอภิรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย ก็ไม่อาจเป็นผลในทางปฏิบัติได้ ข้อจำกัดในขอบเขตหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรี อาจสะท้อนให้เห็นจากพระคำวิของสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ อภิรัฐมนตรี ซึ่งทรงเห็นว่าสภากรรมการองคมนตรีไม่มีคติที่จะเป็น Parliament (รัฐสภา -

^{๒๗} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเอาพระราชหฤทัยใส่ในการอภิปรายของสภากรรมการองคมนตรีเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากกรณีที่ทรงตรวจรายงานการประชุมของสภานี้เป็นประจำและในบางครั้งก็ทรงมีพระราชวินิจฉัยประกอบด้วย.

ผู้เขียน) แต่อย่างไร หากยังคงเป็นองคมนตรีอย่างแบบเก่านั้นเอง เป็นแต่ได้มาประชุมกันก่อน แล้วกราบบังคมทูลถวายความเห็น^{๖๘} สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีอีกพระองค์หนึ่ง ก็ทรงมีพระดำริในลักษณะที่ว่า สภากรรมการองคมนตรีมิได้มีบทบาทสำคัญมากนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ทรงเสนอให้ตั้งกรรมการชุดเดิมซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระเป็นกรรมการองคมนตรีต่อไปอีกวาระหนึ่ง เนื่องจากทรงพระดำริว่างานในหน้าที่ของสภานี้ยังมีไม่มากนัก^{๖๙} สำหรับบุคคลที่มองจากภายนอก เช่น ทูตอังกฤษก็มีความเห็นว่าเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าสภานี้จะเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงในงานด้านใดของรัฐบาล^{๗๐}

ด้วยเหตุนี้อาจจะกล่าวได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสภากรรมการองคมนตรีมากนัก ดังนั้นบทบาทของสภากรรมการองคมนตรีจึงค่อย ๆ ลดลง โดยเฉพาะในคอนปลาयरัชสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง อันเป็นเวลาทีรัฐบาลกำลังประสบความยุ่งยากกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลขาดความสนใจที่จะสนับสนุนบทบาทของสภากรรมการองคมนตรีลงไปอีก จนกระทั่งมิได้ส่งข้อราชการหรือร่างพระราชบัญญัติมาให้สภานี้พิจารณาอีกเลย ในที่สุดท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สภากรรมการองคมนตรีจึงหมดความสำคัญในที่สุด

^{๖๘}
กจช. ร.๓ รล.๖/๔ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี
ครั้งที่ ๑๕/๒๔๗๐ ๓ สิงหาคม ๒๔๗๐.

^{๖๙}
กจช. ร.๓ รล.๖/๑๕ บัญชีวันมาประชุมกรรมการองคมนตรี
^{๗๐}

Great Britain Foreign Office, F 8176/8176/40,

Waterlow to Chamberlain September 13, 1927 ทูตอังกฤษยังมีความเห็นต่อไปว่า ผลที่ได้รับจากการจัดตั้งสภาองคมนตรีก็คืออาจจะเป็นการยับยั้งพวกที่เรียกร้องสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ชั่วขณะหนึ่ง โดยมีได้ทำความลำบากให้แก่รัฐบาล หรือควบคุมการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์.

ประการที่สอง ในค้ำนสมาชิกกรรมการองคมนตรีเองก็ยังมีข้อบกพร่อง
 บางประการ อันเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้สภากรรมการองคมนตรีไม่สามารถพัฒนา
 ตนเองให้มีบทบาทมากขึ้น และกลับเป็นไปในทางตรงข้าม การประชุมในระยะแรกๆ
 ของสภากรรมการองคมนตรีไม่สู้ราบรื่นนัก เนื่องจากแม้ว่ากรรมการองคมนตรีจะเป็น
 ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ แต่ยังขาดความรู้ในเรื่องระเบียบการประชุมแบบรัฐสภาซึ่ง
 เป็นของใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น เรื่องที่นำมาปรึกษาในสภากรรมการองคมนตรีส่วนใหญ่
 จะเป็นเรื่องทางกฎหมาย ทำให้ผู้ที่มิได้ศึกษามาในค้ำนนี้ขาดความเข้าใจ ค้ำย
 สาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ทำให้การพิจารณาพระราชบัญญัติแต่ละฉบับของสภากรรม
 การองคมนตรีกินเวลานานกว่าที่ควร ดังเช่น การพิจารณาร่างประมวลกฎหมายแพ่ง
 และพาณิชย์ บรรพ ๔ วาระ ๒ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๙๓ จากการที่กรรมการ
 ขาดความรู้ในเรื่องที่ประชุมและไม่แม่นยำในข้อบังคับการประชุม ทำให้ลงมติกลับไปกลับ
 มาหลายครั้ง^{๗๑} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯทรงมีพระราชวินิจฉัยการประชุมครั้งนี้ว่า

...ออกจะสนุกมาก เห็นได้ชัดว่ากรรมการยังไม่คุ้น
 กับข้อบังคับและวิธีการประชุมอย่างนี้ การประชุม
 วันนี้เป็นบทเรียนอย่างค้ำสำหรับค้ำ ๆ ไป กรรมการ
 ออกจะไม่มา เป็นจำนวนมากพอใช้ และไม่ลงมติกักมาก
 เห็นจะเกี่ยวกับค้ำยเป็นปัญหาที่เข้าใจยาก ไม่น่าค้ำยจะมี
 ใครมีความรู้นอกจากหมอค้ำย

ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับข้อบกพร่องของกรรมการองคมนตรี คือการ
 ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่สมาชิกขาดประชุม
 เป็นจำนวนมาก จากการประชุม ๒๙ ครั้ง ระหว่างวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐
 ถึงวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๔ ปรากฏว่ามีกรรมการที่มาประชุมทุกครั้งเพียง

^{๗๑} ดูรายละเอียดใน กจช. ร.๗ รล.๖/๑๘ รายงานการประชุมสภา
 กรรมการองคมนตรี ครั้งที่ ๓/๒๔๙๓ วันพุธที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๙๓.

๔ ท่านคือ พระวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งเป็นสภานายก พระยามา -
 นวราชเสวี พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ และพระยาสุรินทราชา ในการประชุม
 ครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๔๗๒ มีผู้ขาดประชุมสูงสุด ๑๘ คน^{๗๒} อาจจะสันนิษฐานถึง
 สาเหตุที่กรรมการองค์มนตรีขาดประชุมได้หลายประการ กล่าวคือ กรรมการบาง
 ท่านคิดราชการเนื่องจากมีผู้ที่เป็นข้าราชการประจำอยู่มาก นอกจากนี้กรรมการ
 บางท่านก็มีภูมิลำเนาอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ไม่สะดวกที่จะมาประชุมทุกครั้ง ตัวอย่าง
 เช่น หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ซึ่งทำการเกษตรกรรมอยู่ที่ฟาร์มบางเบิด ตำบล
 บางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

อนึ่ง การที่เรื่องซึ่งเข้าสู่ที่ประชุมกรรมการองค์มนตรีมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับ
 กฎหมาย ก็น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรรมการซึ่งไม่มีความรอบรู้ในเรื่องนี้เกิดความ
 เบื่อหน่ายที่จะเข้าประชุม หรือที่มาประชุมก็มิได้ให้ความสนใจในเรื่องที่กำลังปรึกษา
 หารือเท่าที่ควร ในข้อนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชวิจารณ์
 ประชุมอย่างนี้ ถ้าผู้ประชุมไม่ pay attention [ไม่ให้ความสนใจ] ตลอดเวลา
 เช่น คุยกันเองโดยไม่มี interest [ความสนใจ] ในการประชุมก็ย่อมไม่เข้าใจกิจการ
 ตลอดหรือเข้าใจผิดได้เสมอ"^{๗๓}

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้กรรมการองค์มนตรีบางส่วนขาดความกระตือ
 รือร้อนในการประชุมปรึกษา อาจจะเป็นเนื่องมาจากการที่สภานี้ไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้
 จริงเพราะข้อเสนอของสภาไม่ได้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง หากต้องผ่านการ
 พิจารณาอีกหลายชั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดผลต่อสมาชิก

^{๗๒} กจช. ร.๗ รล.๖/๖ เรื่องตั้งกรรมการองค์มนตรี.

^{๗๓} กจช. ร.๗ รล.๖/๑๒ หนังสือของหม่อมเจ้าคาร์ศึกวรวงศ์แทน
 ราชเลขาธิการ ที่ ๑๖๖/๕๗๒๖ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ พูลพระวรวงศ์เชอ
 กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายกกรรมการองค์มนตรี.

ของสภาดังที่มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า สมาชิกในสภาใด ๆ "...จะต้องมีความหวังว่าข้อความที่ตกลงกันในสถานนั้นจะเป็นอันใช้ได้ หรือถ้าจะถูกแก้ไขก็เพียงแต่เล็กน้อย ถ้าเถียงกันจนเห็นคเห็น้อย หน่วยงานสำเร็จไปด้วยความลำบาก ครั้นสำเร็จแล้วก็ใช้ไม่ได้ ทั้งนี้ ก็ไม่มีใครมีแก้ไขทำงาน"^{๗๔}

จากสาเหตุต่าง ๆ เบื้องต้นนี้ ทำให้สภากรรมการองคมนตรีมิได้มีบทบาทในฐานะสถาบันทางการเมืองที่จะเป็นพื้นฐานของการทดลองการปกครองตามระบอบรัฐสภามากกว่าเท่าที่คาดหวังไว้ ตามแนวโน้มซึ่งน่าจะเป็นไปได้

๒. การเตรียมการจัดตั้งเทศบาล

โครงการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองเพื่อรับกระแสความคึกคักของประชาชนโดยของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ นอกเหนือจากสภากรรมการองคมนตรีซึ่งเป็นการขยายฐานอำนาจของการบริหารประเทศไปสู่ข้าราชการในระดับสูงแล้ว ยังมีการเตรียมการสำหรับกระจายอำนาจเบื้องล่างไปสู่ท้องถิ่น เพื่อฝึกให้ราษฎรตื่นตัวในทางการเมืองระดับท้องถิ่น ก่อนที่จะเข้ามาสัมผัสที่มีเสียงในการปกครองประเทศโดยส่วนรวม เนื่องจากในท้องถิ่นมีขอบเขตจำกัด ทำให้เกิดความสะดวกต่อการทดลองมากกว่า โครงการของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้แก่การปรับปรุงค้ำสนุชาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิม ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่นของตนมากขึ้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้มีการทดลองกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรูปสุขาภิบาล โดยเริ่มจัดตั้งที่กรุงเทพฯ ใน พ.ศ. ๒๔๔๐^{๗๕} แต่ยังไม่มิตักษณะของการกระจายอำนาจไปสู่ราษฎรอย่างแท้จริง เพราะผู้บริหารงานเป็นข้าราชการประจำ ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่างและนายแพทย์ ทำงานในด้านการสาธารณสุขและกวดรักษาความสะอาดของท้องที่ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้เริ่มขยายการทดลองค้ำสนุชาภิบาลไปสู่ต่างจังหวัด

^{๗๔} หลวงวิจิตรวาทการ, การเมืองการปกครองของกรุงสยาม (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยใหม่), หน้า ๘๒.

^{๗๕} พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๘ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖, หน้า ๕๑๗ - ๕๒๕.

โดยเริ่มที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงคราม โดยเกิดจากการที่ประชาชนได้
เรียกรอเงินสร้างถนนและสะพาน แล้วกราบบังคมทูลเชิญเสด็จไปทรงเปิด จังหวัด
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการบำรุงรักษาเขตตำบลท่าฉลอมในรูปของสุขาภิบาล
โดยแต่งตั้งกรรมการบางส่วนจากราษฎร และมีพระบรมราชานุญาตให้สุขาภิบาลท่า-
ฉลอมเก็บภาษีโรงเรือนในเขตนั้นเป็นรายได้ ต่อมาเมื่อการสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม
ได้ผลดี จังหวัดพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล-
หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗^{๓๖} ขึ้น เพื่อขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ
อย่างไรก็ดี การสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์การ
ปกครองท้องถิ่นโดยแท้จริง เพราะกรรมการส่วนใหญ่ของสุขาภิบาลประกอบด้วย
ข้าราชการประจำ^{๓๗}

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ การจัดตั้งสุขาภิบาลยังคง
เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ร.ศ. ๑๒๗ จำนวนสุขาภิบาลมีมากขึ้นจนกลายเป็นการ
จัดตั้งตามประเพณี และละเลยหลักการสำคัญที่จะชี้แจงให้ราษฎรในท้องที่เข้าใจถึง
จุดมุ่งหมายของรัฐบาลที่ต้องการให้ราษฎรได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการทะนุบำรุงท้องถิ่น

^{๓๖} พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ ๒๕ วันที่ ๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗, หน้า ๖๖๔.

^{๓๗} ตามความในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗
กรรมการสุขาภิบาลเมืองมี ๑๑ คน โดยผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน กรรมการ
ประกอบด้วย นายอำเภอท้องที่ แพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล กำนัน
นายตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล ๕ คน ถ้ากำนันนายตำบลในเขตนั้น ๆ ไม่ครบ
จำนวน ๕ คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในท้องถิ่น
นั้น และเป็นผู้ที่เสียภาษีโรงเรือน แต่งตั้งเป็นกำนันพิเศษ จนได้จำนวนกำนันที่จะ
เป็นกรรมการสุขาภิบาลครบ ๕ คน กำนันพิเศษอยู่ในตำแหน่งครั้งละ ๒ ปี เมื่อ
ครบกำหนดแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก.

ที่อยู่อาศัยเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ^{๓๘}

เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงการสุชาติบาลให้เป็นรูปแบบบริหารส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล เพื่อกระจายอำนาจในการปกครองในเขตนั้น ๆ แก่ราษฎรมากขึ้น เป็นการทดลองให้การศึกษาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในพระราชบัญญัติ "Problems of Siam" ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ทรงแสดงพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลไว้ว่า ^{๓๙}

การเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งฉันกำลังคิดอยู่ในขณะนี้ คือ การจัดตั้งสภาเทศบาล ฉันคิดว่าในตอนแรกสภาเหล่านี้ควรจะมาจากการแต่งตั้งต่อไปเราอาจจะทดลองมีสภาจากการเลือกตั้ง สิ่งนี้จะให้ข้อคิดเห็นบางอย่างว่าสามารถนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ได้หรือยัง พวกที่มีความคิดก้าวหน้าของประเทศจะพอใจ และจะเป็นการแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่าประชาชนพร้อมหรือยังที่จะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของประเทศ

พระยาภิรมย์ภักดีกราบบังคมทูลเห็นชอบกับแนวพระราชดำริ และเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้าหากว่าระบบเทศบาลในเมืองต่าง ๆ ได้ผล ก็อาจเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นจากเมืองสำคัญ ๆ เพื่อเป็นองค์กรที่จะช่วยเหลือเสนาบดีแทนอภิรัฐมนตรีสภา ^{๔๐} อย่างไรก็ดี ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ไม่ปรากฏว่ามี การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลแต่ประการใด

^{๓๘} กจข. ร.๓ ม.๓.๕/๑ ลายพระหัตถ์กรมพระยาคำรงราชานุภาพ

ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๓๐ เพื่อให้หน้าความขึ้นกราบบังคมทูลชี้แจงเกี่ยวกับความเป็นมาของเทศบาล.

^{๓๙} กจข. ร.๓ สบ.๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง Problems of Siam

แปลโดย ผู้เขียน.

^{๔๐} กจข. ร.๓ สบ.๒.๔๗/๓๒ หนังสือกราบบังคมทูลของพระยา

ภิรมย์ภักดี ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๖๕.

นอกจากมีหลักฐานว่าในเดือนสิงหาคมปีเดียวกันพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมี
ลายพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย ความว่า มีพระราชประสงค์ให้กระทรวงมหาดไทยเตรียมการเรื่อง
เทศบาลตั้งแต่บัดนั้น เพื่อที่จะได้สอบสวนกับเมืองใกล้เคียงและแต่งตั้งกรรมการวาง
โครงการ^{๘๑} แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตาม
พระบรมราชโองการแต่ประการใด^{๘๒}

อย่างไรก็ตามในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ
ได้ทรงยืนยันพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลอีกครั้งหนึ่งในพระราชบันทึก
"Democracy in Siam" ความว่า ชั้นต่อไปในการศึกษาเพื่อก้าวไปสู่ประธา-
ธิปไตยต่อจากการจัดตั้งสภากรรมการของนครก็คือ การจัดการปกครองแบบเทศบาล
ซึ่งเป็นวิธีการสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร ทรงพระราชดำริว่า การทดลอง
นี้จะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นการที่สำคัญสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วย
ความรับผิดชอบกิจการท้องถิ่น ก่อนที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทาง
รัฐสภา^{๘๓}

^{๘๑} กจช. ร.๗ ม.๗.๕/๑ จัดการประชาธิปไตย(เทศบาล) ลายพระราช
หัตถเลขาที่ ๕/๓๐๑ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ถึง เสนาบดีกระทรวง
มหาดไทย.

^{๘๒} ในเดือนตุลาคม ๒๔๖๕ รัฐบาลได้จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ใน
รูปการจักระบุงสดานที่ชายทะเลตะวันตก โดยออกพระราชบัญญัติใน พ.ศ. ๒๔๖๕
กำหนดเขตตั้งแต่ตำบลหัวหินถึงชะอำ เป็นเทศบาลรูปทดลองขึ้น แต่ผู้บริหารงานยังคง
เป็นข้าราชการประจำ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง
ผู้แทนกรมรถไฟเป็นกรรมการดำเนินงาน ดู "พระราชบัญญัติจักระบุงสดานที่ชายทะเล
ทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๖๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๓ ๒๔ ตุลาคม ๒๔๖๕ หน้า ๕๓๔.

^{๘๓} กจช. ร.๗ สบ.๒.๕๒/๖๔ พระราชบันทึก "Democracy in Siam"

สิ่งซึ่งกระตุ้นให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสนพระทัยที่จะทรง
 คำเนิการเรื่องเทศบาลคือ บันทึกความเห็นของ เซอร์ เอ็ดวาร์ด คูก (Sir
 Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ทั้งนี้เนื่องมาจากในเดือนตุลาคม
 พ.ศ. ๒๔๗๐ กระทรวงมหาดไทยได้ขอโอนเงินรายได้ค่าอาชญาบัตรฆ่าสัตว์ไปเป็น
 รายได้ของสุขาภิบาลบางแห่ง ทางกระทรวงพระคลังเห็นว่า เป็นเรื่องที่สำคัญที่
 เกี่ยวพันถึงรัฐประศาสนโยบาย จึงทำหนังสือกราบบังคมทูลเสนอความเห็น
 กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาหลักเสียก่อนว่า จะจัดสุขาภิบาลท้องถิ่นเป็น
 แบบเทศบาล เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่น ๆ รู้จักปกครองตัวเองหรือจะจัดแต่เพียง
 การรักษาความสะอาดในท้องถิ่นเท่านั้น^{๔๔}

พร้อมกับหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้ได้มีบันทึกความเห็นของ เซอร์
 เอ็ดวาร์ด คูก แนบมาด้วย ความว่า สุขาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้นไม่มี
 ประโยชน์อันใด เงินรายได้เกือบทั้งหมดจ่ายไปเป็นค่าเงินเดือนของเจ้าหน้าที่
 ซึ่งไม่มีผลงานจริงจัง ไม่มีการควบคุมทางการเงินใด ๆ ทั้งสิ้น และวัตถุประสงค์
 ของรัฐบาลก็ไม่แจ่มชัดว่าจะให้ราษฎรรักษาความสะอาดในท้องถิ่น หรือต้อง
 การวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นด้วย เซอร์เอ็ดวาร์ด คูก เสนอความเห็น
 รัฐบาลควรจะทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการสุขาภิบาลเสียใหม่ และควรจะเริ่มงาน
 ปกครองส่วนท้องถิ่น (Local self-government) อย่างรีบด่วน โดยใน
 ขั้นต้นรัฐบาลจะต้องควบคุมอย่างระมัดระวัง ไม่ให้รับผิดชอบงานมากนักและค่อย ๆ
 ผ่อนคลายเป็นเวลาต่อมา ในตอนท้ายเซอร์เอ็ดวาร์ด คูก สรุปว่า^{๔๕}

^{๔๔} กจข. ร.๗ ม.๗.๕/๑ หนังสือกราบบังคมทูลของพระองค์เจ้า
 ศุกโยคเกษม ที่ ๒๐๕/๑๕๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๔๗๐.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน บันทึกความเห็นของ เซอร์เอ็ดวาร์ด คูก (ฉบับแปล)

...ความเข้าใจที่แลความรับผิดชอบแห่งการเป็นพลเมืองนั้น
ในประเทศสยามนี้เปรียบเสมือนคนไม้เล็ก ๆ อันไม่แข็งแรงที่
พึ่งอกขึ้นและต้องการร้านอันเหมาะอยู่ใกล้ ๆ ให้คำจุนแฉ
ประคองไว้ แต่ไม่ให้ไกลจนทำให้มันนโมงอกเลย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีพระราชกระแสว่า ทรงเห็นด้วยกับความเห็นของ
เซอร์เอควาร์ด คูก ทุกประการ และทรงพระดำริว่าควรจะแกรูปสุขาภิบาลที่มีอยู่
ให้เป็น "municipality" จริง ๆ มากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ "...เสนาบดี
มหาดไทยก็ทรงทราบความประสงค์ของฉฉอยู่แล้ว ..."^{๔๖} ในตอนท้ายมีพระบรม
ราชโองการให้นำเรื่องนี้เข้าสู่อภิรัฐมนตรีสภาและให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเข้า
ประชุม เพื่อชี้แจงพระดำริในเรื่องนี้ต่ออภิรัฐมนตรีสภาด้วย^{๔๗}

ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้มีการประชุมปรึกษาเรื่องการ
จัดตั้งเทศบาลในอภิรัฐมนตรีสภาเป็นครั้งแรก ที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวาง
และเห็นชอบให้ปรับปรุงแก้ไขการสุขาภิบาลให้เป็นรูปเทศบาลมากขึ้น และให้ตั้ง
กรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลที่จะ
เป็นหัวหน้าคณะ อภิรัฐมนตรีหลายพระองค์เห็นชอบว่าควรจะเป็นชาวตะวันตกเพราะ
มีความเข้าใจในเรื่องนี้ได้ดี ในที่สุดสมเด็จพระยาคำวรวงราชานุภาพทรงเสนอให้
นายอาร์.ดี. เกรก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดินเป็นประธาน
กรรมการ ที่ประชุมเห็นชอบด้วย ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระเจ้าฟ้า
กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดหาตัวบุคคล
ที่จะเป็นกรรมการต่อไป^{๔๘}

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน พระราชกระแส ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๕/๒๔๗๐

ในสัปดาห์ต่อมา สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงาน "กรรมการจัดการประชาภิบาล" (Municipality) ^{๔๕} ประกอบด้วย นายอาร์คี. เกรก เป็นประธานกรรมการ อำมาตย์เอก พระกฤษณามรินทร์ ผู้ชำนาญการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระยาจินตกาภิรักษ์ ผู้ชำนาญการ สุขาภิบาลนครปฐม กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ โดยมี นายบุญเชย ปิตรชาติ เนติบัณฑิต จากมหาวิทยาลัย 프린ซ์ทาวน์ (Prince-Town University) ^{๕๐} รับราชการสังกัด กรมอัยการ เป็นเลขานุการของคณะ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริเห็นชอบตามลายพระราษหัตถ์เลขที่ ๑๓/๕๓๐ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๐

คณะกรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่โดยออกไปดูงานสุขาภิบาลในมณฑลต่าง ๆ และทำรายงาน ๒ ฉบับ สำหรับมณฑลฝ่ายเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ไคราช และ สำหรับมณฑลทางใต้ ได้แก่ ภูเก็ต นครศรีธรรมราช และ สงขลา สรุปความได้ว่า โดยทั่วไปแล้วการสุขาภิบาลของไทยได้ล่น้อยมาก บางแห่งไม่มีการประชุมเลยในเวลา ๖ เดือน และการประชุมก็ไม่มีระเบียบวาระเป็นแบบแผน การเงินขาดการควบคุม จึงเห็นควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างมาก ในตอนหนึ่งคณะกรรมการได้สรุปว่า "...เราได้พบหลายสิ่งซึ่งทำให้ข้าคากำลังใจ และตระหนักมากขึ้นทุกทีถึงความยากลำบากในงานของเรา..." ^{๕๑}

ในรายงานสุขาภิบาลหัวเมืองนี้ คณะกรรมการได้เสนอขออนุมัติไปดูงานเทศบาล ณ ต่างประเทศ ซึ่ง "...เคยประสบปัญหาและความยากลำบากแบบ

^{๔๕} เรื่องเดียวกันหนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ที่ ๓๔๒/๕๓๓๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๐.

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๑} กจช. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๔๖ รายงานของกรรมการจัดการสุขาภิบาล เป็นภาษาอังกฤษ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๔๗๑ แปลโดยผู้เขียน.

เกี่ยวกับที่ประเทศนี้กำลังเผชิญ" ^{๕๒} ข้อเสนอของคณะกรรมการได้รับความเห็นชอบจากอภิรัฐมนตรีสภาซึ่งได้เคยかりเรื่องนี้มาก่อนแล้ว โดยสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงกราบบังคมทูลเสนอพระคำริว่า กรรมการยังมีความรู้ในเรื่องการจัดการเทศบาลน้อยอยู่ สมควรจะให้ไปศึกษาในเมืองใกล้เคียง สำหรับประเทศทางยุโรป ควรให้นายเกรกไปดูตามลำพังในตอนลาพัก ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย ^{๕๓}

โดยเหตุนี้ในต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๑ กรรมการจึงได้เดินทางไปดูงาน ณ ชะวา สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์และฮ่องกง หลังจากนั้นนายเกรกได้เดินทางต่อไปยังยุโรป ส่วนกรรมการอื่น ๆ เดินทางกลับเพื่อเสนอรายงานเกี่ยวกับสภาพเทศบาลในต่างประเทศที่ไปศึกษามา รวมทั้งเสนอความเห็นเรื่องเทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้น ความว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะไม่มีข้าราชการประจำอยู่ในเทศบาล เพราะประชาชนยังขาดการศึกษาไม่สามารถคำนวณงานไปตามลำพังได้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความคืบหน้าทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ก็ควรจะมีการทดลองเลือกตั้งกรรมการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการเห็นว่าเทศบาลที่จะจัดตั้งขึ้นควรแบ่งออกเป็น ๓ ระดับตามจำนวนรายได้และประชากรของท้องถิ่นนั้น ๆ ในตอนท้ายคณะกรรมการได้เสนอว่า ควรจะแยกงานเกี่ยวกับเทศบาลออกจากกรมสาธารณสุข เป็นกรมเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นต่างหากขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ^{๕๔}

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน แปลโดยผู้เขียน.

^{๕๓} กจข. ร.๗ ม.๗.๕/๑ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาครั้งที่ ๓๒/๒๔๗๐ วันพุธที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐.

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน รายงานสภาพเทศบาลในต่างประเทศของกรรมการจัดการประชาธิปไตย เป็นภาษาอังกฤษ เขียนที่ฮ่องกง ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๗๑ นำทูลเกล้าฯ ถวายโดยหนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ที่ ๑๒๒/๓๗๒๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๗๑ โดยกรมพระนครสวรรค์ฯทรงมีพระคำริเห็นพ้องกับข้อเสนอของกรรมการว่าโครงการเทศบาลยังไม่ควรเปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบปัจจุบันมากนัก.

ในกลางเดือนสิงหาคม ปีเดียวกัน ที่ประชุมเสนาบดีสภาได้ปรึกษาหารือถึงเรื่องนี้ แต่ไม่สามารถมีมติแน่นอนว่าจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากมีปัญหาหลายประเด็น ซึ่งยังไม่เป็นที่ตกลง สำหรับเรื่องที่มีการจัดการประชานิบาลเสนอให้ตั้งกรมใหม่ขึ้นนั้น เสนาบดีหลายคนไม่เห็นด้วย ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสรุปว่า



...รายงานของกรรมการนี้เป็นแต่ฉบับแรก preliminary report เท่านั้น จะต้องทดลองกันต่อไป ถ้าทดลองทำได้ในเมืองใหญ่ ๆ เช่น นครปฐมก็เพื่อฝึกหัดข้าราชการและประชาชน... ถ้าเรายังมี Municipal Government ไม่ได้ จะมี Parliamentary Government อย่างไม่ได้ ถ้าหากว่าต่อไปภายหน้าเราจะต้องมี Parliamentary Government แล้ว เราต้องพยายามจัดให้มี Municipal Government ขึ้นให้ดีกว่า

จากพระราชดำรัสข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์อย่างจริงจังที่จะทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล โดยที่ทรงพระราชดำริว่าถ้าจะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐสภาตามกาลสมัยแล้วก็ควรจะได้เตรียมวางพื้นฐานด้วยการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ราษฎรในระดับท้องถิ่นเสียก่อน เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าให้ราษฎรเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศ โดยที่ยังไม่มีความรู้ทางการเมืองเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ จึงทรงวางโครงการที่จะจัดตั้งสภาเทศบาลเสียก่อน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมเสนาบดีสภาในครั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีอภิรัฐมนตรีหรือเสนาบดีผู้ใด แสดงความสนใจหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างจริงจังต่อโครงการนี้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากยังไม่เห็นความจำเป็นยิ่งยวดที่จะต้องรีบดำเนินการ หรือ อาจเป็นเพราะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง

เทศบาลไม่เพียงพอ หรือทั้งสองกรณี^{๕๖}

ในกลางเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนคร-
สวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานของ
นายอาร์.ดี. เกรก เกี่ยวกับสภาพเทศบาลในอังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี และ
เยอรมัน ในรายงานฉบับนี้ยังมีข้อความกล่าวถึงการตั้งเทศบาลในกรุงเทพฯ ว่า
ควรจัดในลักษณะที่แตกต่างกับหัวเมือง เพราะมีชาวต่างชาติอาศัยอยู่มาก
โดยเฉพาะชาวจีน ถ้าให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลโดยไม่จำกัดเชื้อชาติแล้วก็
อาจจะเกิดมรสุมขึ้นได้^{๕๗} ทางกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งกรรมการประกอบด้วย
อธิบดีกรมนคราทร สมุหพระนครบาลและอธิบดีกรมสาธารณสุขเป็นกรรมการพิจารณา
รายงานของ นายอาร์.ดี. เกรก กรรมการมีความเห็นขัดแย้งในบางประการ เกี่ยว
กับการจัดตั้งเทศบาลในกรุงเทพฯ ทางกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าควรร่าง
พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเพื่อปรึกษาหารือกับทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน เพราะ
การตั้งเทศบาลย่อมมีผลกระทบต่อหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ และต้องอาศัยปัจจัยหลาย
อย่าง สำหรับเรื่องเทศบาลกรุงเทพฯ นั้นก็ควรระงับไว้ก่อนจนกว่าจะมีพระราช
บัญญัติเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว^{๕๘}

^{๕๖} ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน.

^{๕๗} กจช. ร.๗ ม.๗.๕/๒ รายงานสภาพเทศบาลในยุโรปเป็นภาษา
อังกฤษ ของ นายอาร์.ดี. เกรก ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒.

^{๕๘} กจช. ร.๗ ม.๗.๕/๒ หนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าฟ้า
กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ที่ ๒๒๒/๕๕๓๘ วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๓.

คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ประกอบด้วย มหาอำมาตย์
ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธาน มหาอำมาตย์โท พระยาราชนกุล
มหาอำมาตย์ตรี พระยาจำแสนยบดี มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี นายพล
ตำรวจโท พระยาอธิกรณ์ประกาศเป็นกรรมการ.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริเห็นชอบกับการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และทรงมีพระราชกระแสซึ่งแสดงถึงความตั้งพระราชหฤทัยอย่างจริงจังในเรื่องการจัดตั้งเทศบาลว่า "...ที่รอพิจารณาเรื่องกรุงเทพฯไว้ก่อน จนกว่าจะทำพระราชบัญญัติสำเร็จ นั่นก็คืบแล้ว แต่ก็ควรคิดไปพลาง ๆ บ้าง เพราะข้าพเจ้าอยากเห็นกรุงเทพฯมี municipality และเลี้ยงตัวเองได้ก่อนข้าพเจ้าสิ้นชีวิต..."^{๕๕}

เมื่อคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้ว ได้นำเสนอต่อที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบางมาตราและอนุมัติให้เป็นร่างฉบับสุดท้าย จากนั้นสมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้นำขึ้นทูลเกล้าถวาย^{๑๐๐} ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล กิจการของเทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาอันประกอบด้วยเทศมนตรี ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีข้าราชการประจำ เป็นผู้เสียจังกอบให้เทศบาล และพูดภาษาไทยได้ อนึ่ง เมื่อถึงเวลาอันสมควรที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการเลือกตั้งเทศมนตรีในเขตเทศบาลใด ก็จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในเขตเทศบาลนั้น ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องบรรลุนิติภาวะและเสียจังกอบให้เทศบาลตามเงื่อนไขที่กำหนด เทศบาลแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ เทศบาลชั้น เอก โท ตรี ตามลำดับ โดยมีจำนวนเทศมนตรีแตกต่างกันตั้งแต่ ๕ - ๓๑ คน ตามระดับของเทศบาล สำหรับนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้ง โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง^{๑๐๑}

^{๕๕} กจข. ร.๗ ม.๗.๕/๒ พระราชกระแส ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม

พ.ศ. ๒๔๗๓.

^{๑๐๐} เรื่องเดียวกัน, หนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ที่ ๕๕๒/๑๐๕๐๕ วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๗๓.

^{๑๐๑} กจข. ร.๗ สบ.๒.๕๒/๓๑๗ เล่ม ๑๒ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล.

เสนาบดีสภาได้ประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในวันที่ ๑๕ มกราคม และวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศกราบบังคมทูลว่า ไม่ทรงเห็นด้วยกับหลักการบางข้อของร่างพระราชบัญญัตินี้ เช่น เรื่อง คุณสมบัติของเทศมนตรีและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยทรงพระดำริว่าควรกำหนดให้มีสัญชาติไทยด้วย มิฉะนั้นจะทำให้คนต่างด้าวเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเหนือคนไทย โดยเฉพาะคนจีนซึ่งมีจำนวนมากและมีอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว ยิ่งกว่านั้นเมื่อคนต่างด้าวเริ่มต้นได้สิทธิทางการเมืองเช่นนี้ก็ต้องการเพิ่มขึ้นอีก ยากที่จะถอนคืนได้ ^{๑๐๒}

เมื่อเกิดข้อโต้แย้งเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเปรียบเทียบหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้กับประเทศอื่น ๆ เช่น ฝรั่งเศสและอังกฤษ ^{๑๐๓} และโปรดให้ส่งบันทึกความคิดเห็นของเสนาบดีต่างประเทศ ซึ่งทรงมีพระราชกระแสว่า "...ออกจะเห็นด้วยกับความเห็นนี้..." ^{๑๐๔} เพื่อให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาควบคุมไปด้วย อนึ่ง สมเด็จ

^{๑๐๒} กจข. ร.๗ ม.๗.๕/๒ รายงานการประชุมเสนาบดีสภาครั้งที่ ๓๓/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๗๓ และ ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓.

^{๑๐๓} เรื่องเดียวกันหนังสือของเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ที่ ๑๖๐/๖๕๑๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๗๓ ถึงเจ้าพระยาจินดาภิรมย์ อธิบดีกรมร่างกฎหมาย.

^{๑๐๔} เรื่องเดิม พระราชกระแสเกี่ยวกับบันทึกของพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ พระราชทานเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๓.

กรมพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงกราบบังคมทูล เสนอความเห็น ว่า ควรจะส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลไปให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาด้วย เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราษฎรอยู่มาก และสมาชิกของสภากรรมการองคมนตรีก็ประกอบด้วยผู้รับราชการในหลายสาขาอยู่แล้ว ที่ประชุมเสนาบดีสภาเห็นชอบด้วย^{๑๐๕} ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯว่า เมื่อกรมร่างกฎหมายทำบันทึกความเห็นในส่วนหลักการขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาด้วยความเห็น^{๑๐๖}

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากรมร่างกฎหมายจะรับเรื่องนี้ไปตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๓ จนถึงกลางเดือนสิงหาคม ปีถัดมา กรมร่างกฎหมายก็มีใตกรบบังคมทูลถวายความคิดเห็นตามพระบรมราชโองการแต่อย่างใด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมราชเลขาธิการทำหนังสือเตือนไป^{๑๐๗} เจ้าพระยาจินดาภิรมย์ อธิบดีกรมร่างกฎหมายได้ตอบชี้แจงว่า กรรมการของกรมร่างกฎหมายกำลังตรวจพิจารณาเปรียบเทียบกับบทกฎหมายของประเทศอื่น สาเหตุที่ล่าช้าเป็นเพราะว่าต้องใช้เวลาในการแปลกฎหมายญี่ปุ่นเป็นภาษาไทย^{๑๐๘}

^{๑๐๕} เรื่องเดียวกัน รายงานการประชุมเสนาบดีสภา ครั้งที่ ๓๓/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๗๓.

^{๑๐๖} เรื่องเดียวกัน หนังสือที่ ๑๖๐/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๗๓ ของเจ้าพระยามหิธร ถึง เจ้าพระยาจินดาภิรมย์.

^{๑๐๗} เรื่องเดียวกัน หนังสือที่ ๕๔/๒๒๔๕ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๔ ของเจ้าพระยามหิธร ถึง เจ้าพระยาจินดาภิรมย์.

^{๑๐๘} เรื่องเดียวกัน หนังสือที่ ๖๐/๑๓๒๔ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๗๔ ของ พระยาจินดาภิรมย์ ถึง เจ้าพระยามหิธร.

ต่อมาในปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตามกรมร่างกฎหมาย ไปอีกครั้งว่า ใ้ค้ำเน้นการไปเพียงใด พร้อมทั้งเน้นพระราชประสงค์ที่จะให้การ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จไปโดยเร็ว^{๑๐๘} ซึ่งทางกรมร่างกฎหมายได้ คอบชี้แจงถึงสาเหตุของความล่าช้าว่าเป็นเพราะ กรมร่างกฎหมายต้องตรวจพิจารณา และร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรซึ่งต้องทำเป็นการด่วน เนื่อง จากรัฐบาลกำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องระงับเรื่องร่างพระราช บัญญัติเทศบาลไว้จนกว่าจะทำร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรแล้วเสร็จ^{๑๑๐}

ในเวลาประมาณ ๓ เดือนต่อมา จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ไม่ปรากฏว่ากรมร่างกฎหมายได้ ค้ำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาหลักการของพระราชบัญญัติเทศบาลแต่อย่างใด ดังนั้น โครงการจัดตั้งเทศบาลของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในสมัยสมบูรณา- ญาสิทธิราชย์ จึงยังมีได้เป็นผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด แม้ว่าจะพยายามเตรียมการ มาตั้งแต่รัชสมัยเป็นระยะเวลาถึง ๔ ปีกว่า ซึ่งนับว่านานเกินควร โดยอาจสรุปสาเหตุ ของความล่าช้าได้ ดังนี้

ประการแรก เรื่องเทศบาลเป็นสิ่งใหม่สำหรับเมืองไทยในขณะนั้น จึงขาด ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ เมื่อประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับระดับการศึกษาของ ประชาชนซึ่งจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทดลองการปกครองตนเองในลักษณะนี้ รวมทั้ง ความวิตกว่าการจัดตั้งเทศบาลโดยไม่มีมาตรการที่รัดกุมเพียงพอจะเอื้ออำนวยให้อำนาจ ทางการเมืองตกอยู่ในมือของคนต่างค้ำวโดยเฉพาะชาวจีน จึงเป็นปัจจัยให้กลุ่มผู้บริหาร ประเทศได้แก่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อภิรัฐมนตรีและเสนาบดี เกิด ความลังเลใจในรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งเทศบาลทั้งที่ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวง ลพบุรีราเมศวร์ ในขณะทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่

^{๑๐๘} เรื่องเดียวกัน หนังสือที่ ๒๒๓/๓๐๔๐ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๔๗๔ ของเจ้าพระยามหิธร ถึง เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์.

^{๑๑๐} เรื่องเดียวกัน หนังสือที่ ๑๒๔/๓๕๓๑ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๗๔ ของ เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ ถึง เจ้าพระยามหิธร.

รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง ทรงมีพระคำริว่า "...ไม่ใช่ของง่าย"^{๑๑๑} จาก
 การที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติถึงหลักการที่เหมาะสมที่สุดซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียทางการ
 เมืองน้อยที่สุดนี้เอง ทำให้การดำเนินงานจัดตั้งเทศบาลเป็นไปด้วยความล่าช้าอย่าง
 มาก ในประการต่อมา การขาดความตั้งใจจริงเท่าที่ควรของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องใน
 การจัดตั้งเทศบาล นับตั้งแต่องค์กรวางนโยบายจนถึงฝ่ายดำเนินงาน จนอาจจะกล่าว
 ได้ว่ามีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ แต่เพียงพระองค์เดียวที่ทรงตั้งพระราชหฤทัยอย่าง
 จริงจังที่จะจัดตั้งเทศบาลขึ้น ดังจะเห็นจากพระราชดำรัสในหลาย ๆ ครั้ง รวมทั้งการ
 ที่ทรงกระตุ้นให้ทุก ๆ ฝ่ายดำเนินงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับการขาดความกระตือ
 รือร้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะสังเกตได้ตั้งแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบ
 โดยตรง ใน พ.ศ. ๒๔๖๘ เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 ในขณะนั้น เริ่มเตรียมการเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลก็ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการแต่
 ประการใด นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าในตอนนั้น นายอาร์.ดี. เกรก เสนอรายงาน
 หลังจากกลับจากดูงานเทศบาลในยุโรป กรรมการของกระทรวงมหาดไทยก็ใช้เวลา
 ถึงปีกว่าในการพิจารณา รายงานฉบับนั้น สำหรับกรมร่างกฎหมายเมื่อทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ให้พิจารณาเปรียบเทียบหลักการของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ก็ไม่
 สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้
 กล่าวมาแล้ว

ในประการสุดท้าย ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระปกเกล้าฯ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๓ - ๒๔๗๕ เป็นเหตุให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจ

^{๑๑๑} กจช. ม.๗.๕/๑ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาครั้งที่ ๒๔

ต่อการแก้ปัญหาการคลังอันเป็นปัญหาเร่งด่วน^{๑๑๒} ทำให้ลดความเอาใจใส่ในค่านที่จะ
สร้างสรรค์หรือสนับสนุนสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ไปชั่วระยะหนึ่ง ดังจะเห็นได้
ในกรณีสภากรรมการองคมนตรีตามที่ไต่ถามมาแล้ว สำหรับเรื่องการจัดตั้งเทศบาล
ก็ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงจากปัญหาการคลัง ทั้งนี้เนื่องจากกรมร่างกฎหมาย
ซึ่งกำลังพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล ต้องหันมาให้ความสนใจต่อการร่าง
พระราชบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีอากร อันเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาการคลังประการหนึ่ง
ของรัฐบาล จึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาลให้แล้วเสร็จได้^{๑๑๓}

จากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นนี้ นโยบายเผชิญหน้ากับความเคลื่อนไหวตามแนว
ความคิดประชาธิปไตยของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โดยความพยายามที่จะ
จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล เพื่อให้การศึกษาทางการเมืองใน
ระบอบประชาธิปไตยแก่ราษฎรแบบค่อยเป็นค่อยไป จึงประสบความล้มเหลว ไม่สามารถ
เริ่มต้นการทดลองได้จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

^{๑๑๒} อรรถศึกษาปัญหาทางการคลังและนโยบายแก้ไขของรัฐบาลได้ใน ชาญชัย
รัตนวิบูลย์, บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
(ปริญญานิพนธ์ แผนกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๑๕) หน้า ๑๔๒-
๒๔๓.

^{๑๑๓} ในช่วงระยะเวลานั้น กรมร่างกฎหมายต้องพิจารณาพระราชบัญญัติ
ภาษีอากรหลายฉบับ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติอัตราภาษีสุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ
ที่ ๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภายใน, พระราชบัญญัติสุลกากร
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓), พระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ
ที่ ๔) และพระราชบัญญัติเก็บภาษีไม้ซัดไฟ ฎ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๖.

๓. การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนุญ

สิ่งที่ได้กล่าวแล้วว่า แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวคือแนวความคิดประชาธิปไตยเป็นไปในลักษณะที่ว่า ต่อไปภายหน้าประเทศไทยก็ต้องยอมรับแนวความคิดนั้นมาใช้ในการปกครองประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ วิธีที่ดีที่สุดก็คือพยายามให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ให้ประชาชนมีระดับการศึกษาและมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเพียงพอที่จะเข้ามามีส่วนในการบริหารประเทศเสียก่อน แนวพระราชดำรินี้ได้รับความสนับสนุนจากคณะที่ปรึกษาทั้งพระราชวงศ์ ข้าราชการผู้ใหญ่ และชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ค่ายเหตุนั้นโดยบายเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงยังคงรักษาสถานะเดิมไว้ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองใหม่ที่สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตยขึ้น จึงจะเห็นได้จากในระบอบนี้ได้มีการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการชั้นสูงได้เข้ามามีส่วนรู้เห็นในราชการบ้านเมืองมากขึ้น ส่วนในระดับล่างก็ได้พยายามที่จะจัดตั้งเทศบาลเพื่อให้ราษฎรคุ้นเคยกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม ในตอนปลายรัชสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง แนวพระราชดำรินี้เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนไปในทางที่รีบเร่งขึ้น กล่าวคือ มีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนุญเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศตามแนวความคิดระบอบรัฐสภา

ในระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ - ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาพระอัฐม ในระหว่างที่ประทับอยู่ในประเทศนั้น พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ในหลายโอกาสว่า กำลังทรงเตรียมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยในขั้นแรก ให้มีการเลือกตั้งในขอบเขตของสภาเทศบาลเสียก่อน ซึ่งจะเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับการศึกษาประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองโดย

สมบูรณ์^{๑๑๔} นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ยังทรงแสดงความสนพระทัยที่จะทรงศึกษาและสังเกตการณ์วิธีการเลือกตั้งของประเทศอเมริกา จึงเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่ามีแนวพระราชดำริน้อมเอียงไปในทางประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งถึงกับลงภาพล้อเป็นบุรุษร่างเล็กสวมมงกุฎ กำลังยื่นรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรไทย ซึ่งเท่ากับประกาศแก่ชาวโลกว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทยในไม่ช้า^{๑๑๕}

หลังจากเสด็จกลับประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้มีพระบรมราชโองการให้กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ ดำเนินการเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานแก่พลนิกรชาวไทย เนื่อง

^{๑๑๔} The New York Times, Wednesday, April 29, 1931.

^{๑๑๕} วิจัย ประสงค์, แผ่นดินพระปกเกล้า (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๕๐๕), หน้า ๑๓๓.

ในบันทึกของพระยาสุพรรณสมบัติ ราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ท้าวความถึงทัศนคติของชาวอเมริกันที่มีต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวในคราวเสด็จประพาสครั้งนั้นว่า ชาวอเมริกันมีความชื่นชม "The mighty little sovereign" แห่งประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๑/๔๔ บันทึกทูตสยามกรุงวอชิงตัน ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสยาม.

ในวันครบรอบ ๑๕๐ ปีของราชวงศ์จักรี ซึ่งตรงกับวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕^{๑๑๖}
 บุคคลผู้รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญตามพระบรมราชโองการในครั้งนี้อย่างแท้จริง
 คือ พระยาศรีวิสารวาทา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ^{๑๑๗} และ
 นายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการ-
 ต่างประเทศชาวอเมริกัน^{๑๑๘}

^{๑๑๖} ทูตอังกฤษได้รายงานไปยังกระทรวงต่างประเทศอังกฤษว่า หลังจาก
 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการได้ทรงรับสั่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ
 ว่า "...some six months ago the king had instructed him to draw up
 a constitution to be presented to the people on the occasion of
 the 150th anniversary of the chakri Dynasty ..." Great Britain
 Foreign Office, F. 5918/4260/40, Confidential, 29 June 1932, Johns
 to Sir John Simon.

^{๑๑๗} พระยาศรีวิสารวาทา เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการสถานทูตไทยในกรุง
 ปารีส ต่อมากลับมาประจำในกระทรวงการต่างประเทศ จนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่ง
 ปลัดทูลฉลองใน พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็นผู้ที่มีความสามารถเป็นอย่างสูง หลังจากการเปลี่ยน
 แปลงการปกครองได้รับเชิญเป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศในรัฐบาลประชาธิปไตย
 ชุดแรก ดู Great Britain Foreign Office, F. 730/730/40 Confidential,
 1 January 1932, Dormer to Sir John Simon.

^{๑๑๘} เคยเป็นผู้แทนในสภาของเกรตบริเตนของอเมริกาสังกัดพรรคเดโมแครต
 รับราชการเป็นที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ มีประสบการณ์
 และความสามารถในกิจการต่างประเทศมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมี
 พระราชกระแสเกี่ยวกับ นายสตีเวนส์ว่า "... เป็นคนที่ดีและทำราชการเป็นประโยชน์
 แก่บ้านเมืองอย่างยิ่ง" ดู กจช. บ.๒.๒ ก/๑๖ นายเรย์มอนด์ บาร์ตเล็ตต์ สตีเวนส์
 (Stevens, Raymond Bartlette) ชาวอเมริกัน.

การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในทันทีทันใด ทั้ง ๆ ที่พระองค์เคยทรงยืนยันแน่วพระราชมารยาทในหลายครั้งหลายคราว่าการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยจะต้องดำเนินไปตามขั้นตอนในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปนั้น อาจจะมีวิเคราะห์ได้ว่า เป็นเพราะพระองค์ทรงตระหนักถึงความรุนแรงของกระแสความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งเพิ่มขึ้นตามลำดับเนื่องมาจากสถานการณ์โลก กล่าวคือประเทศต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนมาก ประกอบกับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาทางการคลัง อาทิ เช่น การลดสภาพ การออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรเพิ่มเติม ซึ่งคนทั่วไปเห็นว่าล้วนแต่เป็นการลดภาระความรับผิดชอบให้แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยและราษฎรผู้มีฐานะยากจน โดยที่ฝ่ายพระราชวงศ์และข้าราชการชั้นสูง ตลอดจนผู้มีฐานะร่ำรวยได้รับผลกระทบกระท่อนถ่อน ทำให้ความไม่พอใจในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แผ่ขยายไปในกลุ่มคนรุ่นใหม่มากขึ้นทุกขณะ เหตุการณ์ที่กระตุ้นให้ความรู้สึกนี้ทวีความคุกรุ่นขึ้นอีก ก็คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการขึ้นเงินเดือนทหาร จนถึงกับพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอเสนาบดีกลาโหม กราบถวายบังคมลาออกราชการในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๔^{๑๑๘} หลังจากนั้นก็เกิดข่าวลือแพร่สะพัดโดยทั่วไปว่าจะมีผู้ก่อการปฏิวัติขึ้นและอาจจะรุนแรงถึงขนาดลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ในงานฉลองครบรอบ ๑๕๐ ปี^{๑๒๐}

^{๑๑๘} ทรายละเอียดใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๖-๒๐๓.

^{๑๒๐} ข่าวลือเรื่องนี้ได้กระทบไปถึงต่างประเทศ ก็ยังเห็นได้จากการที่หม่อมเจ้าคำรพคำวงศ์ ราชทูตประจำกรุงลอนดอนโทรเลขลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ ความว่า "Rumour has reached me from Bangkok that an attempt on the lives of His Majesty the King and Princes will be made during the 150th Anniversary" ภู กจช. ๖.๗ ๒.๓.๑/๑๐
ข่าวลือว่าจะมีผู้ทำร้ายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในงานฉลองพระนครครบ ๑๕๐ ปี.

จากความเชื่อโดยทั่วไปว่าจะมีผู้ก่อการปฏิวัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง
 นี้เอง น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 จะพระราชทานรัฐธรรมนูญโดยทันทีทันใด ทั้งนี้ เพราะทรงตระหนักว่าถ้าหากปล่อยให้
 สถานการณ์เป็นไปเช่นนี้ก็ย่อมจะเกิดการปฏิวัติ ซึ่งจะทำให้สูญเสียเสื่อกระหว่าง
 คนไทยด้วยกัน รวมทั้งจะเป็นโอกาสให้ชาตินิยมอำนาจเข้าแทรกแซงกิจการภายใน
 ของไทย ผลเสียเหล่านี้เกิดขึ้นได้ไม่ว่าฝ่ายผู้ก่อการปฏิวัติจะทำการสำเร็จหรือไม่ก็ตาม
 เมื่อเป็นเช่นนี้ทางเสื่อที่ที่สุกก็คือพระราชทานรัฐธรรมนูญเสียก่อนที่จะมีการปฏิวัติ
 ทั้งนี้ เพราะนอกจากจะป้องกันเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงการปกครอง
 ก็จะเป็นไปตามแนวพระราชดำริของพระองค์ ซึ่งย่อมจะกระทบกระเทือนต่อสภาพทาง
 การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในลักษณะเดิม รวมทั้งเสื่อสภาพของราชบัลลังก์
 ตลอดจนผลประโยชน์ของกลุ่มผู้บริหารในระบบเก่า น้อยกว่าการเปลี่ยนแปลงตาม
 แนวความคิดของผู้ที่จะก่อการปฏิวัติอย่างแน่นอน

ในต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ พระยาศรีวิสารวาท และ นายสตีเวนส์
 ได้ทูลเกล้าฯ ถวายบันทึก "An Outline of Changes in the Form of
 the Government"^{๑๒๑} หรือเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง และมี
 บันทึกความเห็นประกอบของบุคคลทั้งสองอีก ๒ ฉบับ^{๑๒๒} เค้าโครงการเปลี่ยนแปลง
 การปกครองหรือที่ผู้บันทึกกล่าวในตอนต้นว่าเป็น "เค้าโครงการรัฐธรรมนูญ" เป็น

^{๑๒๑} กจช. ร.๗ สป.๒.๔๗/๒๔๗ ดับ An Outling of Changes in
 the Form of the Government (Copy) ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๔๗๔

^{๑๒๒} เรื่องเกี่ยวกับ Memorandum ของ นายสตีเวนส์ และ พระยา
 ศรีวิสารวาท ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๗๔

^{๑๒๓} อนึ่ง โดยข้อเท็จจริงแล้ว นายสตีเวนส์น่าจะเป็นผู้ร่างเค้าโครง
 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแต่ผู้เดียว โดยพระยาศรีวิสารวาทพิจารณา
 เห็นชอบด้วย ซึ่งอาจจะสังเกตมีชื่อของนายสตีเวนส์ในตอนท้ายของบันทึกนี้ และ
 บันทึกความเห็นประกอบฉบับของนายสตีเวนส์ในลักษณะเดียวกัน คือ RBS : SP

หลักการเกี่ยวกับ "การเริ่มต้นของการปกครองระบอบรัฐสภา"^{๑๒๓} โดยกล่าวถึงอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเค้าโครงกว้าง ๆ มีได้แบ่งเป็นรายมาตรา กลไกบริหารประเทศประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประมุขทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนพระองค์ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อช่วยในการบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ และ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง สภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยตั้งกระทู้ถามในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี และมีสิทธิเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของสภา อนึ่ง "เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ" ยังกำหนดหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภาว่าเป็นองค์กรที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ แต่ไม่มีอำนาจทางการบริหารแต่อย่างใด เป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการส่วนใหญ่ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ คงแตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการเท่านั้น^{๑๒๔}

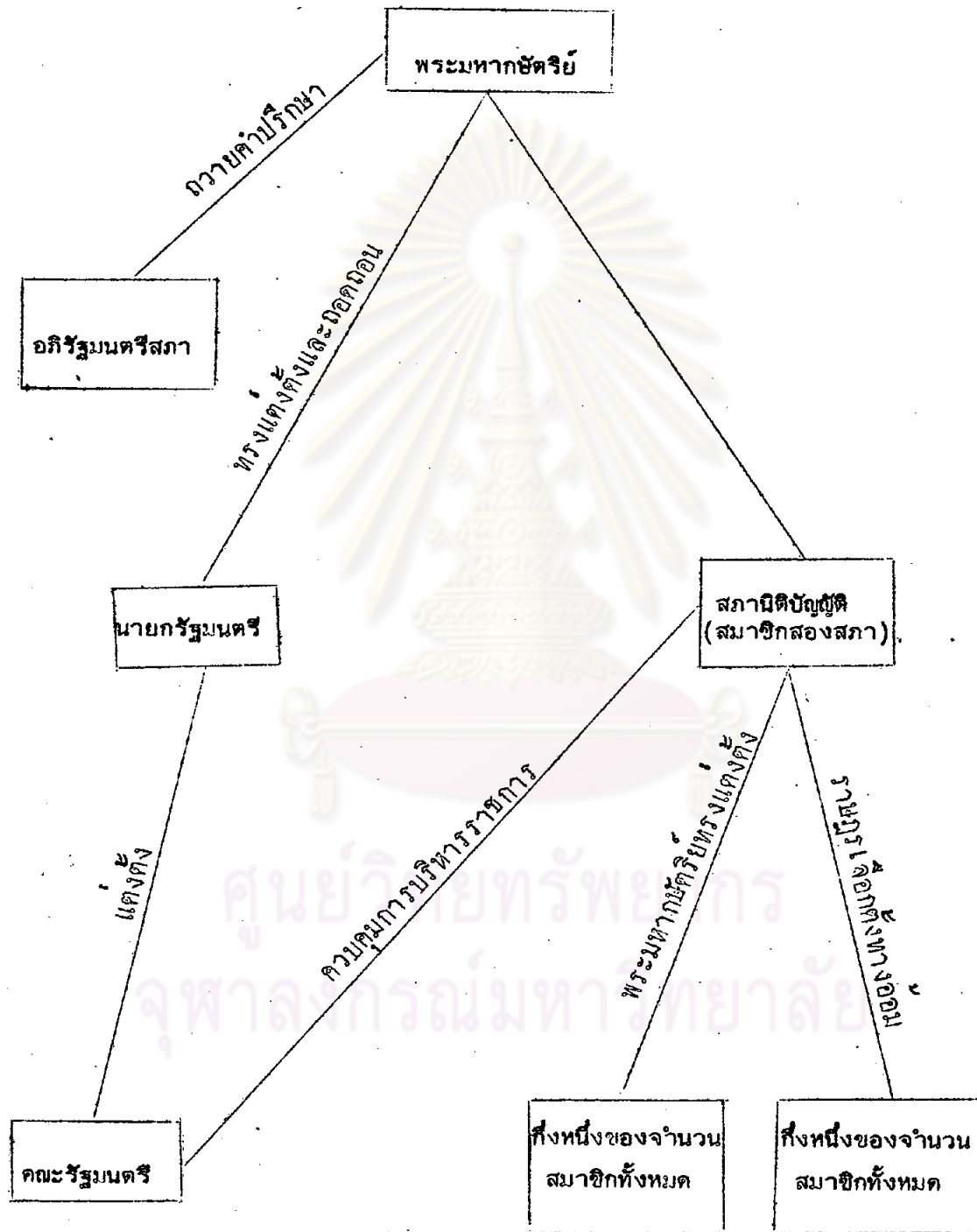
ในบันทึกความเห็นประกอบเกี่ยวกับเรื่อง "เค้าโครงการเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง" ของ นายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาท บุคคลทั้งสองได้เสนอความเห็นตรงกันว่า ยังไม่สมควรที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้น เพราะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองตนเอง จึงควรจะให้การศึกษาในค่านั้นเสียก่อน พระยาศรีวิสารวาทได้ยกตัวอย่างว่าในประเทศพม่ามีการจัดตั้งเทศบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๒๗ และในอีกเกือบ ๔๐ ปีต่อมาจึงจัดตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๖ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยก็ควรพิจารณาประกาศใช้พระราชบัญญัติ

^{๑๒๓} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๒๔} ดูเปรียบเทียบใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช ร่างรัฐธรรมนูญของพระปกเกล้า.

(มีนาคม ๒๕๑๘, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม), หน้า ๑๔ - ๓๐.

แผนภาพแสดงสถาบันหลักความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตามร่างรัฐธรรมนูญ ของนายสตีเวนส์



ที่มา : ชัยอนันต์ สมทวณิช, ร่างรัฐธรรมนูญของพระปกเกล้า (มีนาคม ๒๕๑๘, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม) หน้า ๓๑.

เทศบาลเสียก่อน เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีประสบการณ์เกี่ยวกับการปกครองตนเองใน
ขอบเขตที่จำกัด ก่อนที่จะเข้ามามีสิทธิ์มีเสียงในการปกครองประเทศโดยส่วนรวม^{๑๒๕}

อนึ่ง ทั้งนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจามีความเห็นว่า วิกฤตการณ์
ทางเศรษฐกิจทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่สู้มั่นคงนัก จึงยังไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลง
ใด ๆ ที่จะทำให้อำนาจรัฐอ่อนแอลงไปอีก นายสตีเวนส์ ได้กล่าวต่อไปว่า ความไม่พึง
พอใจรัฐบาลในประการสำคัญเกิดขึ้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจ มิใช่เกิดจากปัญหาเรื่อง
รูปแบบการปกครอง เนื่องจากแนวความคิดประชาธิปไตยยังไม่แพร่หลายในหมู่คนไทย
ส่วนมากซึ่งยังคงจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ แตกต่างกับประเทศอาณานิคมซึ่งมีความ
เกลียดชังคนต่างชาติที่เข้ามาปกครองเป็นปัจจัยทำให้มีความต้องการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครองอย่างรุนแรงมาก สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่า "...ในภายหน้าจะถึง
เวลาที่ต้องกระจายอำนาจทางการปกครองอย่างแน่นอน แต่ข้าพเจ้าก็ไม่เชื่อว่าเวลา
นั้นได้มาถึงแล้ว"^{๑๒๖}

โดยเหตุนี้ทั้งนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจา จึงเห็นว่ายังไม่
สมควรที่จะดำเนินการตาม "เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ" อย่างครบถ้วน แต่ควรมี
นายกรัฐมนตรีเพื่อช่วยแบ่งเบาพระราชภาระในการบริหารประเทศ ทั้งนี้แม้ว่าจะ

^{๑๒๕}

กจช. ว.๗ สป.๒.๔๗/๒๔๒ Memorandum ของพระยาศรีวิสารวาจา
ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๗๔.

^{๑๒๖}

เรื่องเดียวกัน Memorandum ของ นายสตีเวนส์ ลงวันที่ ๕
มีนาคม ๒๔๗๔ "The Time will undoubted come when some distribution
of power will have to be made. I do not believe however that
time has yet arrived."

ไม่ได้ผลก็ไม่เกิดอันตรายร้ายแรงมาก เพราะมิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ เช่น เกี่ยวกับการจัดตั้งสถานติบัญญัติ^{๑๒๗}

อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการให้นายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ทางฝ่ายบริหารแทนองค์พระมหากษัตริย์ปรากฏมาตั้งแต่ต้นรัชสมัย กล่าวคือ ในพระราชบันทึก "Problems of Siam" พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงปรึกษาพระยาภิรมย์ภักดีว่าควรจะมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นหรือไม่^{๑๒๘} พระยาภิรมย์ภักดีกราบบังคมทูลถวายความเห็น ว่า ควรจะมีตำแหน่งนี้เป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นหลักประกันของความไม่แน่นอนเกี่ยวกับพระปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์แต่ละพระองค์ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีได้มาจากการแต่งตั้ง จึงอาจจะเลือกบุคคลที่มีความสามารถได้โดยไม่จำกัดไม่เหมือนกับการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล นอกจากนี้การมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะทำให้งานของแต่ละกระทรวงประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น เนื่องจากนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นบุคคลที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าพระมหากษัตริย์^{๑๒๙}

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะของพระยาภิรมย์ภักดี ได้รับการคัดค้านจากสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาจักรีราชานุภาพ อภิรัฐมนตรี โดยที่ทรงพระดำริว่า การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งใหม่ขึ้น จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อพระบรมเชษฐานุภาพ เพราะประชาชนอาจตั้งข้อสงสัยว่าเป็นเพราะพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชประสงค์ที่จะทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจซึ่งเป็นหน้าที่หรือเป็นเพราะไม่ทรงพระปรีชาสามารถเพียงพอ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่ไม่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ก็จะเป็นไปได้อย่างที่หาเหตุผลที่น่าเชื่อถือมาอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่า เหตุใดจึง

^{๑๒๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๒๘} กจช. ร.๓ สบ.๒.๔๓/๓๒ พระราชบันทึก Problems of Siam.

^{๑๒๙} เรื่องเดียวกัน หนังสือกราบบังคมทูลของพระยาภิรมย์ภักดี.

ทรงถกคอดอนบุคคลซึ่งทรงแต่งตั้งขึ้นเอง โดยมีให้คนทั่วไปมีความรู้สึกว่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรม^{๑๓๐}

ไม่ปรากฏหลักฐานว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรึกษาอภิรัฐมนตรีพระองค์อื่น ๆ เกี่ยวกับระบบการบริหารโดยมีนายกรัฐมนตรีตามข้อเสนอของพระยาภิรมย์ภักดีหรือไม่ และในกรณีที่ทรงปรึกษาอภิรัฐมนตรีแต่ละพระองค์ก็ได้ถวายความเห็นในลักษณะใด อย่างไรก็ตามความเห็นส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางคัดค้าน จึงมิได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้แต่อย่างใด ดังนั้นความคิดที่จะปรับปรุงระบบบริหารโดยให้มีนายกรัฐมนตรีจึงเงียบไป จนกระทั่งนายสตีเวนส์ได้กราบบังคมทูลเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นดังกล่าวนั้นแล้ว

จากเอกสารส่วนพระองค์ของกรมพระยาคำรงราชานุภาพ ปรากฏหลักฐานว่า ในวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีพระบรมราชโองการให้ถวายสำเนาบันทึกความเห็นของเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ^{๑๓๑} นายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาตรีวิสารวาจา เกี่ยวกับการปกครอง เพื่อให้กรมพระยาคำรงราชานุภาพ "... ทรงพิจารณาสำหรับปรึกษาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี"^{๑๓๒} และจากการที่มีหลักฐานยืนยันว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้อาจสันนิษฐานได้ว่า น่าจะมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องนี้ในอภิรัฐมนตรีสภาในช่วงระหว่างวันที่ ๑๓ มีนาคม - ๕ เมษายน

^{๑๓๐} กจช. สบ.๒.๔๗/๓๒ Prince Damrong's memorandum

ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๖๕.

^{๑๓๑} อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีบันทึกความเห็นของเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศรวมอยู่ด้วย ในแฟ้มเอกสารส่วนพระองค์ของกรมพระยาคำรงราชานุภาพ และยังไม่สามารถค้นพบในที่อื่น.

^{๑๓๒} กจช. สบ.๒.๔๗/๒๔๒ หนังสือ "เฉพาะพระองค์" ที่ ๑๗๔/๒๕๖๘
ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ของเจ้าพระยามหิธร ฑูต กรมพระยาคำรงราชานุภาพ.

พ.ศ. ๒๔๗๕ และแม้ว่าจะไม่ปรากฏเอกสารรายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งนั้น แต่จากหลักฐานประกอบกันอื่น ทำให้ทราบว่าอภิรัฐมนตรีหลายพระองค์ได้ทรง คัดค้านพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญจนโครงการนั้นต้องล้มเลิกไป แม้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงเตือนที่ประชุมว่า ผลที่จะตามมาอย่างเลวร้าย ไม่ได้คือ การรัฐประหารและเนติจากร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๓๓}

ในจำนวนอภิรัฐมนตรี ๖ พระองค์^{๑๓๔} มีหลักฐานแน่ชัดเฉพาะในกรณี ของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเท่านั้น ว่าไม่ทรงเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลง การปกครองอย่างทันทีทันใดตามเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของ นายสตีเวนส์ ทั้งนี้จะ เห็นได้จากร่างลายพระหัตถ์ฉบับหนึ่งถึงเจ้าพระยามหิธร ความว่า^{๑๓๕}

^{๑๓๓} เป็นหลักฐานที่ได้จากรายงานของทูตอังกฤษซึ่งได้สนทนากับกรมหมื่น เทววงศ์วโรทัย อภิรัฐมนตรี และเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ หลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง แม้ว่ากรมหมื่นเทววงศ์วโรทัยจะใช้คำรวมว่า "พระราชวงศ์หลาย พระองค์" (The Princes) ทรงคัดค้าน โดยมีใ้ระบุลงไปอย่างแน่ชัด แต่ทูตอังกฤษ สันนิษฐานว่าน่าจะเป็นคณะอภิรัฐมนตรี "... as these would have been the only Princes whom His Majesty would have consulted in such a matter" Great Britain Foreign Office, F 5918/4260/40, Confidential, 29 June 1932, Johns to Sir John Simon.

^{๑๓๔} ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ มีอภิรัฐมนตรี ๖ พระองค์ คือ กรมพระยานวิศรา นุวัติวงศ์, กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, กรมพระนครสวรรค์วรพินิต, กรมหลวง ลพบุรีราเมศวร์, กรมพระกำแพงเพชร และกรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย.

^{๑๓๕} กจช. ร.๗ สบ.๒.๕๒/๓๓๕ ร่างลายพระหัตถ์สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี ถึง เจ้าพระยามหิธร.

วันนี้ฉันได้รับหนังสือราชการสำคัญเรื่องวิธีปกครองแผ่นดิน
ที่เจ้าคุณส่งมาเป็นหนังสือลับสำหรับหน้าที่อภิรัฐมนตรี ฉัน
ได้อ่านตลอดฉบับที่ทั้ง ๓ ฉบับ เห็นพ้องควยกับความเห็น
ของมีศเตอรสตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา ว่าเวลา
นี้ยังไม่ถึงเวลาจัดการเรื่องนี้

สำหรับอภิรัฐมนตรีพระองค์อื่น ๆ มีหลักฐานประกอบบางประการที่ทำให้
พอจะสันนิษฐานถึงพระดำริในเรื่องนี้ได้เป็นบางพระองค์ ดังเช่น ในกรณีของ กรมหมื่น
เทววงศ์วโรปทัย จากการที่ทรงตรัสเล่าเหตุอังกฤษในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้ง
จากการที่ทรงกล่าวในตอนท้ายว่า บัดนี้การรัฐประหารซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า
ทรงคาดคะเนไว้ได้เกิดขึ้นแล้ว และพระราชวงศ์เหล่านั้นก็ทรงได้รับผลจากการกระทำ
ของตนเอง^{๑๓๖} จากพระดำรัสกับทูตอังกฤษในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กรมหมื่นเทววงศ์
วโรปทัยน่าจะทรงเป็นฝ่ายสนับสนุนโครงการพระราชทานรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นก็คงจะไม่
ทรงมีพระราชดำรัสในลักษณะนี้

สำหรับสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ อาจจะสันนิษฐานได้
จากแนวพระดำริที่โน้มเอียงไปในด้านอนุรักษนิยม ว่าไม่น่าจะทรงเห็นด้วยกับการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างทันทีทันใด ด้วยเหตุนี้จึงอาจเชื่อได้ว่า พระองค์เป็น
อภิรัฐมนตรีพระองค์หนึ่งที่ทรงคัดค้านการเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

อภิรัฐมนตรีพระองค์สำคัญที่กล่าวกันว่ามีอิทธิพลต่อการล้มเลิกโครงการ
พระราชทานรัฐธรรมนูญอย่างมาก คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานครสวรรค์วรพินิต
อย่างไรก็ดีไม่ปรากฏหลักฐานอย่างแน่ชัดว่าทรงมีพระดำริเช่นใด การที่เชื่อกันว่า
พระองค์ทรงคัดค้านพระราชดำริในเรื่องนี้ มีปัจจัยมาจากข่าวลือที่ว่าพระองค์ทรงมี
อิทธิพลอย่างมากในการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายใด ๆ ในรัชสมัยนี้ เมื่อพระบาท

^{๑๓๖} Great Britain Foreign Office, F 5918/4260/40,

สมเด็จพระปกเกล้าฯทรงระงับการพระราชทานรัฐธรรมนูญ คนทั่วไปจึงสรุปว่าเป็น
อิทธิพลของกรมพระนครสวรรค์วรพินิต โดยทรงหวังที่จะได้ขึ้นครองราชสมบัติเป็น
พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระองค์ต่อไป เนื่องจากพระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าฯไม่มีพระบรมราชโอรสสืบสันตติวงศ์^{๑๓๓} และเมื่อพิจารณาว่า
แนวพระราชดำริแก่เค็มของพระองค์คือทรงสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็น
ค่อยไปรวมทั้งปฏิกริยาของพระองค์ต่อข่าวการเตรียมการปฏิวัติของคณะราษฎร เป็นไป
ในทางที่ไม่ทรงเชื่อว่าจะสามารถทำได้^{๑๓๔} ฉะนั้นในการประชุมอภิรัฐมนตรี
สภาเพื่อพิจารณาปัญหาการพระราชทานรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว ก็ไม่น่าจะทรงคล้อย
ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯที่ว่าการล้มเลิกโครงการนี้ จะทำให้
เกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นได้ ดังนั้นความเชื่อที่ว่าพระองค์ทรงคัดค้านการพระราชทาน
รัฐธรรมนูญโดยทันทีทันใดก็น่าจะไม่ห่างไกลจากข้อเท็จจริงนัก

ในกรณีอภิรัฐมนตรีอีก ๒ พระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์
และ กรมพระกำแพงเพชร ยังไม่สามารถค้นหาข้อมูลได้มากพอที่จะสันนิษฐานว่าทรง
สนับสนุนหรือคัดค้านแนวพระราชดำริในเรื่องนี้

อย่างไรก็ดี จากความในพระราชดำรัสของกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ และ
จากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯมิได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ ๖
เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้อาจจะสรุปได้ว่าเสียงส่วนใหญ่ของอภิรัฐมนตรีสภาไม่เห็น
ด้วยกับโครงการดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่งเมื่อคำนึงว่า มติของอภิรัฐมนตรีสภามักจะได้
จากการประนีประนอมความคิดเห็นกัน มิใช่การลงคะแนนเสียงข้างมาก ก็อาจสันนิษฐาน

^{๑๓๓} มีเอกสารที่บันทึกขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองกล่าวตรงกันเป็น
ส่วนใหญ่ว่าสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตทรงคัดค้านการพระราชทานรัฐธรรมนูญ
ในครั้งนั้น ดู ศิลปชัย ชาญเฉลิม เจ้าฟ้าประชาธิปก หนหวย(นามแฝง) (พระนคร :
ไทยเชชม, ๒๔๘๑), หน้า ๑๗ และ เสลา เรขะรุจิ, ประสพการณ์ ๓๔ ปี แห่ง
ระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : แพร่พิทยา, ๒๕๐๘), หน้า ๓.

^{๑๓๔} จะได้กล่าวอีกครั้งในหน้า ๑๘๐.

ได้อีกแห่งหนึ่งว่า ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอาจเป็นเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อยของสภา
ก็ได้ แต่เหตุผลของฝ่ายนี้สามารถโน้มน้าวให้ฝ่ายที่ต้องการให้พระราชทานรัฐธรรมนูญ
เลิกล้มความคิดได้อย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง และเหตุผลนี้ก็น่าจะเป็นไปตามบันทึก
ความเห็นของพระยาศรีวิสารวาทและสตีเวนส์ที่ว่าระบอบการศึกษาของประชาชนยังไม่
พัฒนาเพียงพอต่อการที่จะมีสิทธิ์มีเสียงในการปกครองประเทศ และปัญหาสำคัญที่ต้อง
แก้ไขอย่างรีบด่วนในขณะนั้นมีใช้การเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่เป็นปัญหาทาง
เศรษฐกิจและการคลังซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่า ถ้า
หากว่ารัฐบาลสามารถแก้สภาวะยุ่งยากทางเศรษฐกิจได้ ประชาชนก็จะให้ความสนับสนุน
โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง^{๑๓๕}

อนึ่ง เมื่อพิจารณาในแง่ฐานะทางการเมืองของอภิรัฐมนตรีสภา อาจจะเป็น
ไปได้ว่าการที่อภิรัฐมนตรีบางพระองค์ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงตามเค้าโครงร่าง
รัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ ก็เพราะจะเป็นการลดบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาลงอย่าง
มาก เนื่องจากตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น อภิรัฐมนตรีสภาจะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา
ส่วนพระองค์ทำหน้าที่คล้ายคณะองคมนตรีในปัจจุบัน ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับ
นโยบายหรือการบริหารประเทศรวมทั้งไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีตั้งที่เป็น
อยู่ในขณะนั้น^{๑๓๖} ซึ่งย่อมจะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของอภิรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก

^{๑๓๕} ข้อที่น่าพิจารณาคือ ถ้าหากอภิรัฐมนตรีสภาเห็นด้วยกับบันทึกความเห็นของ
นายสตีเวนส์ในข้อที่ว่ายังไม่ควรมีรัฐสภาแล้ว อภิรัฐมนตรีมีความเห็นเช่นใดในเรื่องการ
แต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายสตีเวนส์เห็นว่าควรจะมีขึ้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการ
ดำเนินการในเรื่องนี้แต่ประการใด ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะที่ประชุมอภิรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย
กับความคิดนี้ โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับที่กรมพระยาคว้งราชานุภาพทรงคัดค้านข้อเสนอ
ของพระยาภิธานไมตรีตั้งกล่าวแล้วข้างต้น.

^{๑๓๖} กจข. ร.๗ สบ.๒.๔๗/๒๔๒ สืบ An outline of Changes in the
Form of the Government (Copy) ลงวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕.

เมื่อประกอบกับเหตุผลอื่นดังกล่าวมาแล้ว ก็อาจจะ เป็นปัจจัยที่ทำให้อภิรัฐมนตรีสภา ไม่เห็นชอบกับพระบรมราชโองบายเกี่ยวกับการพระราชทานรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

เมื่อความเห็นของอภิรัฐมนตรีสภาออกมาในรูปคัดค้านแนวพระราชดำริ เช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงระงับแผนการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญไว้ชั่วคราว หนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากพระราชอัธยาศัยซึ่งมักจะทรง รับฟังความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาประ- กอบกับพระองค์เองก็ไม่แน่ว่าจะยอมรับรัฐสภาจะใช้ได้ผลเพียงใดในสภาพที่ยังไม่ พร้อมเช่นขณะนั้น ด้วยเหตุนี้แม้ว่าในอีกด้านหนึ่งจะคาดการณ์ว่าอาจจะมีการปฏิวัติเพื่อ เปลี่ยนระบอบการปกครองตามแรงกดดันของแนวความคิดประชาธิปไตย รัฐบาลพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการเตรียมการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองอีก สองเดือนถัดมาก็เกิดการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้น

๔. ผลของนโยบายต่อความเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตย

ดังที่ได้พิจารณามาแล้วว่า ปฏิบัติการของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเรียกร้องประชาธิปไตย ก็คือ การยอมรับว่าในภายหน้า ประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบนั้น อย่างไรก็ตามที่รัฐบาล ต้องการให้ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เพื่อเสถียรภาพทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมตลอดจนความมั่นคงของราชบัลลังก์ รัฐบาลจึงดำเนิน นโยบายด้วยการพยายามจัดตั้งสถาบันทางการเมืองซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิด ประชาธิปไตย ได้แก่ สภากรรมการองคมนตรีและเทศบาล เพื่อที่จะกระจายอำนาจ ทางการเมืองในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น ฝึกฝนการอภิปรายในวิธีการของรัฐสภา และ ให้การศึกษาทางการเมืองระดับท้องถิ่นแก่ราษฎร ก่อนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการ ปกครองประเทศไทยโดยส่วนรวม ในขั้นสุดท้ายเมื่อเห็นว่ากระแสการเรียกร้อง ประชาธิปไตยของคนรุ่นใหม่ในเขตกรุง เทพาทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลก็ได้ พิจารณาถึงปัญหาที่จะ เปลี่ยนแปลงนโยบาย เป็นให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างทันทีทันใดโดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะที่รัฐบาลยังมีได้ดำเนินการ ใด ๆ บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ก็ได้ก่อการรัฐประหารยึด

อำนาจจากรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยเหตุนี้นโยบายเปลี่ยนการปกครองแบบค่อมเป็นค่อมไปของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ซึ่งอาจสรุปถึงความผิดพลาดและทัศนคติของบุคคลโดยทั่วไปต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ ดังนี้

ข้อผิดพลาดประการแรกซึ่งเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดความไม่พอใจในการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลก็คือ การที่กลไกสำคัญในการบริหารประเทศประกอบไปด้วยพระราชวงศ์เป็นส่วนมาก ดังเช่นในอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา ตามที่ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ ๒ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เกิดความรู้สึกโดยทั่วไปว่า การกำหนดนโยบายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพระราชวงศ์และบุคคลแวดล้อมราชสำนัก เช่น ข้าราชการขุนนางชั้นผู้ใหญ่แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีได้คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรโดยทั่วไป ดังนั้นจึงทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างชนชั้น เป็น "พวกเจ้า" และ "สามัญชน"^{๑๔๑} เมื่อเป็นเช่นนี้ ความต้องการของคนรุ่นใหม่ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเพื่อความเสมอภาคและเพื่อจะได้เข้ามามีส่วนรู้เห็นในการบริหารประเทศ^{๑๔๒} แทนที่จะปล่อยให้อำนาจทั้งหมดตกอยู่ในมือพระราชวงศ์จึงทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ

^{๑๔๑} หลวงวิจิตรวาทการ, เรื่องเดิม, หน้า ๘๕ - ๘๘

^{๑๔๒} พระยาทรงสุรเดช ผู้วางแผนก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งพระราชวงศ์เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ว่า "เห็นได้ชัดว่ามีการแต่งตั้งเจ้ากันหนักมือ จนในสุดท้ายตำแหน่งใหญ่ ๆ และสำคัญทั้งหมดต้องอยู่ในมือของพวกเจ้า ซึ่งเป็นเครื่องหมายแห่งการระวังรักษาเก้าอี้พระเจ้าแผ่นดินในตัว ความจริงไม่ใช่การเสียหายอะไรถ้าตั้งเจ้าที่เฉียบแหลม สามารถทำหน้าที่สำคัญ แก่การณมีได้เป็นไปเช่นนั้น" ดู นรนิติ เศรษฐบุตร และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ชะวาระความขัดแย้งพระยาทรงสุรเดช (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔.

อาจกล่าวได้ว่า สถาบันที่เป็นสัญลักษณ์ของความมีอำนาจอย่างสูงสุดของพระราชวงศ์ และในขณะเดียวกันก็เป็นเป้าหมายของการโจมตีจากคนรุ่นใหม่ซึ่งไม่พอใจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากที่สุดคือ อภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง และมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในสมัยนี้^{๑๖๓}

ในระยะแรก การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาได้ก่อให้เกิดผลคือเสถียรภาพของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการสถาปนาสถาบันขึ้นเท่ากับเป็นการให้ "คณะบุคคลที่มีความสามารถและเข้มแข็งที่สุดในราชอาณาจักร..."^{๑๖๔} ได้เข้ามาเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ซึ่งยังทรงพระเยาว์ทั้งในค่านพระชันษาและประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของพระราชวงศ์ที่จะร่วมกันทำงานของประเทศชาติ ทำให้สามารถลบล้างภาพพจน์ของความแตกแยกภายในพระราชวงศ์ในรัชสมัยที่ผ่านมา นับเป็นการฟื้นฟูเสถียรภาพของรัฐบาลและราชบัลลังก์อย่างได้ผลยิ่ง^{๑๖๕}

^{๑๖๓} ฎีกา บทที่ ๒.

^{๑๖๔} กจช. ถ.บ.๒.๘๗/๓๒ หนังสือกราบบังคมทูลของพระยาภักดียามไมตรี

ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

^{๑๖๕} ทูตอังกฤษได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับผลของการตั้งอภิรัฐมนตรีในระยะแรกว่า I can imagine nothing calculated to restore national confidence and enhance the prestige of the throne and the Government than this sagacious act on the part of the King. It is also particularly happy in as much as it strikes, so soon after His late Majesty's death, the note and colour of the new reign.

๑ Great Britain Foreign Office, F 6256/183/40,

December 1, 1925, Greg to Chamberlain.

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาได้จำกัดอยู่เฉพาะ การถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในค้ำนนโยบาย หากครอบคลุมถึงหน้าที่ในทาง การบริหาร โดยผ่านทางเสนาบดีสภาซึ่งอภิรัฐมนตรีมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมและลงมติใน สถานนั้นได้ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าอภิรัฐมนตรีสภา เป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลควบคุมการ คำเนินการของเสนาบดีสภาโดยสิ้นเชิง ยิ่งกว่านั้นยังทรงอิทธิพลเหนือพระบรมราช วินิจฉัยในกรณีใด ๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เมื่อกล่าวคำเนีนนโยบายในค้ำนต่าง ๆ ของ รัฐบาล เช่น นโยบายแก้ปัญหาการคลัง และนโยบายทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ไม่เป็นที่พอใจของคนรุ่นใหม่ โดยเห็นว่าเป็นนโยบายที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของ พระราชวงศ์และขุนนางชั้นสูง ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎรทั่วไป ความรู้สึก ในค้ำนไม่ค้ำที่มีต่ออภิรัฐมนตรีและพระราชวงศ์ก็เพิ่มพูนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็น ที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์อย่างแท้จริง ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หากอภิรัฐมนตรี พระราชวงศ์ และขุนนางข้าราชการชั้นสูงได้กราบบังคมทูลคัดค้าน เพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์ ของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นไว้

อย่างไรก็ดี ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับวงการบริหารในหลายระดับก็ได้ตระหนักถึง ข้อบกพร่องของอภิรัฐมนตรีสภา รวมทั้งทัศนคติโดยทั่วไปต่อสภานี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแสดงพระราชดำริเกี่ยวกับข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ที่มีต่ออภิรัฐมนตรีสภา และทรงปรึกษาพระยาภิรมย์ภักดีถึงรูปแบบที่เหมาะสมของสภานี้ พระยาภิรมย์ภักดี ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็น ว่า ควรจะจำกัดขอบเขตหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภา เฉพาะเป็นสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ในค้ำนนโยบาย โดยไม่ให้เข้ามามีอำนาจค้ำนการ บริหารและมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมในเสนาบดีสภา นอกจากนี้ยังมีผู้กราบบังคมทูลเสนอ

๑๖๖
 ประยูร ภมรมนตรี, เรื่องเดิม, หน้า ๘๒. อภิรัฐมนตรีพระองค์ สำคัญที่ทรงตกเป็นข่าวลือ เกี่ยวกับการคัดค้านการพระราชทานรัฐธรรมนูญมากที่สุด คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานครสวรรค์วรพินิต ดังได้กล่าวมาแล้ว.

ความเห็นในลักษณะเดียวกันนี้ในหลายครั้งหลายครา ^{๑๔๗} แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการ
 คำเนื่งการในเรื่องแต่อย่างใด ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ
 ทรงมีพระราชดำริไปในทางที่เห็นประโยชน์ของอภิรัฐมนตรีสภามากกว่าผลเสียที่อาจ
 เกิดขึ้น ^{๑๔๘}

ความผิดพลาดของพระบรมราชาโบายในการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาอาจ
 จะสรุปได้ตามที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ได้ทรงวิจารณ์ไว้ว่า ^{๑๔๙}

การแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภาในตอนต้นรัชกาลนั้นเป็นของดี แต่
 เมื่อสมาชิกที่วงศ์หรือสิ้นพระชนม์ ถ้าไม่ทรงแต่งตั้ง
 พระราชวงศ์อื่น ๆ เพิ่มเติมปล่อยให้อภิรัฐมนตรีสภาค่อย ๆ
 สลายไปอาจจะดีกว่า แต่กลับทรงแต่งตั้งใหม่ ๆ ทุก ๆ
 คราว อันทำให้ดูเป็นที่ว่าอภิรัฐมนตรีสภาจะมีบุคคลออกรัชกาล
 จึงมีผู้บังอาจบ่นว่าพระเจ้าอยู่หัวไม่มีพระราชประสงค์ที่
 ทรงรับผิดชอบโดยพระองค์เดียว เหตุที่ทำให้มีคณบดีขึ้น
 ขึ้นก็เพราะสมาชิกใหม่นั้นเป็นพระราชวงศ์ผู้ใหญ่ทุก ๆ
 คราว คนสามัญแม้จะมีความสามารถหรือความชำนาญ
 เพียงใดก็ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเลย ในตอนต้น ๆ
 หน้าที่อันหนึ่งของอภิรัฐมนตรีสภา คือ ช่วยพระเจ้าอยู่หัว
 ควบคุมเสนาบดีสภา ครั้นต่อมาโปรดตั้งพระราชวงศ์บาง
 พระองค์ที่ทรงเป็นเสนาบดีอยู่แล้วให้เป็นสมาชิกอภิรัฐ

^{๑๔๗} ฎีกา "บันทึก ก" ไม่ปรากฏนามผู้เขียน ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๔๖๘
 เนื่องในการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเพื่อปรึกษาร่างพระราชกฤษฎีกาอภิรัฐมนตรีสภา
 ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๔๖๘ ใน กจช. ร.๗ สบ.๒.๗/๔๗ ร่างพระราชกฤษฎีกาตั้ง
 อภิรัฐมนตรีสภา-และ กจช. ร.๗ สบ.๒.๗/๒๔๖ An Outline of changes in
 the Form of the Government ของ นายสตีเวนส์

^{๑๔๘} ฎีกาละเอียดใน กจช. ร.๗ สบ.๒.๗/๓๒ ลายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงพระยาภิรมย์ภักดี
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงพระยาภิรมย์ภักดี

^{๑๔๙} พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พิมพ์ครั้งที่
 ที่ ๒, พระนคร : คลังวิทยา), หน้า ๖๖๔.

ด้วย จึงออกจะทำให้คิดกันไปว่า อภิรัฐอาจ
กลายเป็นสภาเสนาบดีภายใน ซึ่งเสนาบดีที่มีได้
เป็นอภิรัฐ เข้าประชุมด้วยไม่ได้

เมื่อคนรุ่นใหม่ได้สะสมความรู้สึกที่ว่าระบอบการปกครองแบบเก่า ไม่
เอื้ออำนวยให้สามัญชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ ยิ่งกว่านั้นกลไกสำคัญ
ของระบอบนั้น โดยเฉพาะอภิรัฐมนตรีสภา ยังเป็นสิทธิผูกขาดของพระราชาวงศ์ ซึ่ง
ย่อมจะดำเนินนโยบายใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน คนรุ่นใหม่จึงไม่อาจหวัง
ได้ว่ากลุ่มอำนาจเก่าจะยินยอมเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่ง
ฝ่ายตนจะต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ ฉะนั้นหนทางที่จะได้มาซึ่งการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย อันจะเปิดโอกาสให้กลุ่มปัญญาชนรุ่นใหม่ได้เข้าไปมีสิทธิมีเสียงใน
การบริหารประเทศก็มีเพียงวิธีเดียว คือการยึดอำนาจจากกลุ่มอำนาจเดิม ดังที่ได้
เกิดขึ้นในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

ข้อผิดพลาดในการเผชิญกับปัญหาการเคลื่อนไหวตามแนวความคิด
ประชาธิปไตยของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในประการที่สองก็คือ ความ
บกพร่องในการเผยแพร่นโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมประชาธิปไตย ได้แก่ การจัดตั้ง
สภากรรมการองคมนตรี เทศบาล และการเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ใน
ข้อนี้ น่าจะเป็นเพราะรัฐบาลยังไม่แน่ใจว่าจะดำเนินการไปในแนวทางใด จึงเห็นว่า
ยังไม่สมควรที่จะเปิดเผยข่าวมากนัก อย่างไรก็ตาม จากความตื่นตัวทางด้านการเมือง
ของกลุ่มปัญญาชนรุ่นใหม่ ทำให้บุคคลเหล่านั้นมีความปรารถนาที่จะทราบว่ารัฐบาลได้
ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในลักษณะใด เมื่อไม่สมประสงค์ก็ทำให้เกิดความไม่
พอใจในท่าทีของรัฐบาลมากขึ้น นักหนังสือพิมพ์ร่วมสมัยผู้หนึ่งได้แสดงความคิดเห็น
เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า^{๑๕๐}

^{๑๕๐} ว.ช. ประสังสิต แผ่นดินพระปกเกล้า, หน้า ๑๑๖

อาจจะดูความคิดเห็นของนักหนังสือพิมพ์และนักเขียนร่วมสมัยในลักษณะ
เดียวกันนี้ได้ใน สนธิ เจริญรัฐ, โอวาท...อาญาประชาราษฎร์. (พระนคร : แพร่พิทยา

การที่สมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงดำริจะกระทำอะไร หรือรัฐบาล
 ดำเนินงานไปอย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับในวงราชการแผนกที่เกี่ยวข้อง
 ของเท่านั้น บุคคลภายนอกไม่สามารถจะล่วงรู้ได้เลย ยิ่งประชาชน
 พลเมืองสามัญแล้วไม่มีโอกาสรู้เลยที่เดียว เพราะรัฐบาลสมัยนั้นมักจะ
 ปิดบังการปฏิบัติราชการ แม้นหนังสือพิมพ์จะเข้าไปติดคอขอทราบก็ไม่
 บอกความจริง ถ้าใครส่งข่าวให้หนังสือพิมพ์ก็ถือเป็นความผิด ราษฎร
 ก็กับรัฐบาลจึงพ่ายเรือกันคนละที่ ต่างคนต่างเดินไปคนละทาง

โดยเหตุดังกล่าวนี้ หนังสือพิมพ์ก็ต้องพยายามสืบหาข่าวเกี่ยวกับนโยบายของ
 รัฐบาลมาเสนอผู้อ่านโดยกรรมวิธีต่าง ๆ ในบางครั้งข่าวที่ได้มาจึงคลาดเคลื่อนจากความ
 เป็นจริงและก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐบาล ซึ่งถ้าหากว่ารัฐบาลเปิดเผยข้อเท็จจริงเสียเอง
 ก็น่าจะเกิดผลดีพื้ที่เรียกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้ก็คือ ในขณะที่รัฐบาลกำลัง
 ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติของมนตรีเพื่อจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีนั้น หนังสือพิมพ์
สยามออบเซอร์เวอร์ ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษได้ลงข่าวคลาดเคลื่อนว่ารัฐบาล
 กำลังจัดตั้งรัฐสภา^{๑๕๑} โดยเหตุที่สยามออบเซอร์เวอร์ เป็นหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้ฉบับ
 หนึ่ง หนังสือพิมพ์อื่น ๆ ก็เกือบทุกฉบับจึงวิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้กันอย่างกว้างขวางใน
 ทำนองสนับสนุนให้รัฐบาลจัดตั้งรัฐสภาขึ้น ข่าวนี้เป็นที่สนใจของผู้อ่านหนังสือพิมพ์ทั่วไป
 และมีผู้ส่งบทความแสดงความคิดเห็นถึงผลที่จะได้จากการตั้งรัฐสภาในหลายแห่งหลายมุม^{๑๕๒}

^{๑๕๑}

Siam Observer ๑๖ เมษายน ๒๔๗๐ อ่างใน พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม

บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕
 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒, หน้า ๔๓. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์
 ภาควิชาการศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๖)

^{๑๕๒}

ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓ - ๔๔.

หลังจากที่หนังสือพิมพ์พากันประโคมข่าวเรื่องนี้อย่างครึกโครมเกือบหนึ่งอาทิตย์ รัฐบาลจึงแถลงความจริง^{๑๕๓} ผ่าน หนังสือพิมพ์ไทย ว่า ข่าวที่รัฐบาลจะจัดตั้งสภานั้น ไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด สภานั้นจะตั้งขึ้นคือ รัฐมนตรีสภาซึ่งเคยมีมาแล้วในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ "... สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจึงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิ์แห่งการเลือกบุคคลเข้าบรรจุในสภา ไม่ใช่ราษฎรหรือใครคนอื่นเป็นผู้เลือกอย่างที่เข้าใจกันอยู่ ..."^{๑๕๔} การปฏิเสธข่าวของรัฐบาลก่อให้เกิดความผิดหวังและกลายเป็นความขุ่นเคืองเนื่องจากผู้ที่ต้องการให้มีรัฐสภาได้ตั้งความหวังไว้มากถึงความน่าเป็นไปได้ของข่าวนี้ ในกรณีนี้เห็นได้ว่าถ้ารัฐบาลเปิดแผนนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีเสียตั้งแต่ตอนต้นก็อาจจะไม่เกิดปฏิกิริยาในทางลบจากประชาชนมากเท่าที่ได้เกิดขึ้น

เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น ก็ไม่สามารถสนองความต้องการของผู้ที่เคยคาดหวังว่าจะมีรัฐสภาได้ เนื่องจากขอบเขตอำนาจในทางปฏิบัติของสภานั้นมีอยู่จำกัดมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้สมาชิกของสภายังประกอบด้วยข้าราชการทั้งในและนอกประจำการโดยไม่มีราษฎรสามัญอยู่เลย ทำให้เกิดความรู้สึก

^{๑๕๓} หนึ่ง มีบันทึกของกรมราชเลขาธิการว่า ในวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๔๗๐ ผู้แทนหนังสือพิมพ์ เคลิเมนต์ ได้สอบถามไปที่กรมราชเลขาธิการถึงข้อเท็จจริงเรื่องตั้งรัฐสภา กรมราชเลขาธิการตอบว่าไม่สามารถบอกได้เพราะไม่ใช่หน้าที่ที่จะติดต่อกับหนังสือพิมพ์โดยตรง และในตอนท้ายก็ตอบว่า "ไม่ทราบเรื่อง จะปฏิเสธก็ไม่ได้จะรับรองก็ไม่ได้" กจช. ร.๓ รล.๖/๑๖ บันทึกเรื่อง "เคลิเมนต์" โทรศัพท์ถามเรื่ององคมนตรี

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐบาลควรจะต้องปฏิเสธข่าวเสียตั้งแต่มีการสอบถามมา แทนที่จะปล่อยให้หนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์กันเองเช่นนี้.

^{๑๕๔} หนังสือพิมพ์ไทย, ๒๐ เมษายน ๒๔๗๐.

โดยทั่วไปว่า "...พวกขุนนางผู้ใหญ่ที่เป็นองคมนตรี ก็มีปรกติธรรมดาไม่ระวังแต่
 ประโยชน์ของคนชั้นสูง ..." ^{๑๕๕} อนึ่ง รัฐบาลมิได้เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้า
 ร่วมฟังการประชุมกรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด ได้มีการพูดถึงปัญหาเรื่องนี้ในการ
 ประชุมกรรมการจัดระเบียบองคมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๙๐ โดยหม่อมเจ้า
 สิทธิพร ไค้ทรงเสนอพระคำริว่า ควรจะให้ประชาชนรับทราบข้อความที่ประชุมปรึกษากัน
 เพื่อที่จะได้เข้าใจว่าสภาพนี้มีบทบาทเช่นใด ทรงสรุปว่า "...ถ้าจะก้าวไปใน
 ทาง democracy แล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนทราบไว้" ^{๑๕๖} ต่อมาใน
 วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้มีการหยิบยกปัญหาเรื่องนี้ขึ้นพิจารณาในที่ประชุม
 อภิรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงแถลงเหตุผลสนับสนุนว่า "ในเวลา
 ความรู้สึกของประชาชนต้องการรู้เห็นมากขึ้น เราก็ต้องการจะให้เขาารู้พอประกอบ
 ความเข้าใจ" ^{๑๕๗} อย่างไรก็ตามก็ดี สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงคัดค้าน
 แนวพระราชดำริ และทรงเสนอว่าควรปิดไว้ก่อน หรือวางเฉยเกี่ยวกับเรื่องนี้เสีย
 ซึ่งที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย ^{๑๕๘}

เมื่อคำนึงว่าพระราชประสงค์ข้อหนึ่งในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี
 ก็คือเพื่อเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบรัฐสภา ก็เป็นการยากที่จะ
 เข้าใจได้ว่าเหตุใดรัฐบาลจึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมปรึกษาหารือ
 ของสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งจะเป็นการให้การศึกษาดูงานแก่เมืองได้อย่างดี

^{๑๕๕} "ข.ก." (นามแฝง), "แล้วแต่จะโปรด", ไทยหนุ่ม ๒ สิงหาคม

๒๔๙๑.

^{๑๕๖}

กจช. ร.๗ รล.๖/๓ รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี

วันอังคารที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๙๐.

^{๑๕๗}

กจช. ร.๗ รล.๖/๔ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี

ครั้งที่ ๑๕/๒๔๙๐ ๓ สิงหาคม ๒๔๙๐.

^{๑๕๘}

เรื่องเดียวกัน.

ทั้งยังเป็นทางออกให้กลุ่มปัญญาชนรุ่นใหม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม เห็นในกิจการบ้านเมืองตาม
 ความปรารถนา ในเมื่อข้อราชการที่นำมาประชุมปรึกษาในสภากรรมการองคมนตรี
 ก็มีได้เป็นความลับอย่างยิ่งยวดแต่ประการใด ในระยะแรกรัฐบาลอาจจะมีข้ออ้างว่า
 การประชุมอาจจะไม่เรียบร้อย เพราะสมาชิกยังไม่คุ้นเคยกับวิธีการประชุม และยังไม่
 มีข้อบังคับการประชุม จึงไม่ควรจะให้บุคคลภายนอกเข้าฟังการประชุม แต่ในเวลา
 ต่อมา แม้ว่าจะมีข้อบังคับการประชุมโดยสมบูรณ์ใน พ.ศ. ๒๔๗๒ รัฐบาลก็มีได้เปลี่ยนแปลง
 แปลงท่าทีในเรื่องนี้แต่อย่างใด ต่อมาในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๔ อภิรัฐมนตรี
 สภาจึงลงมติให้องคมนตรี เข้าฟังการประชุมสภากรรมการองคมนตรีได้ในกรณีที่มีใช้ราชการ
 ลับ แต่มีได้หมายรวมถึงประชาชนโดยทั่วไป ^{๑๕๕}

อนึ่ง การเสนอข่าวการปฏิบัติงานของสภากรรมการองคมนตรี ต่อหนังสือพิมพ์ก็มี
 ลักษณะค่อนข้างรวบรัด ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชกระแสรับสั่งที่ว่า "ข่าวที่จะลงนั้น
 จะลงว่าใครเสนออะไรขึ้นใครรับรองนั้น เห็นว่าพอจะลงได้ไม่ขัดข้อง แต่ไม่ต้องลง
 ว่าใครได้แย้งกันอย่างไร เป็นแต่ลงผลสุดท้าย ว่าที่ประชุมตกลงหรือไม่ตกลง" ^{๑๖๐}

จากการที่รัฐบาลไม่สามารถทำให้กลุ่มปัญญาชนรุ่นใหม่เข้าใจและเล็งเห็นถึง
 บทบาทอันแน่ชัดในทางที่จะเสริมสร้างประชาธิปไตยของสภากรรมการองคมนตรี ทำให้
 บุคคลเหล่านั้นเพิ่มความปรารถนาที่จะได้มาซึ่งสภาตามความหมายที่แท้จริงของระบอบ
 ประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ข้อผิดพลาดในประการสุดท้ายและอาจจะนับเป็นประการสำคัญที่สุดในการ
 คำนึงนโยบายเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในลักษณะค่อยเป็น
 ค่อยไป ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็คือ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานให้

รล.๖/๒๒ สำนักนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ ๓/๒๔๗๔ ๑๖ เมษายน ๒๔๗๔.

๑๖๐

กจช. ร.๗ รล.๖/๑๔ พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทอปลายพระหัตถ์ของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายกสภากรรมการองคมนตรี ลงวันที่
 ๑๔ ธันวาคม ๒๔๗๐.

เป็นไปตามนโยบาย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การดำเนินการจัดตั้งเทศบาล ซึ่ง
 เริ่มมาตั้งแต่ต้นรัชสมัยแต่ไม่สามารถปรากฏผลออกมาได้จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการ
 ปกครองดังกล่าวมาแล้ว เรื่องนี้ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากผู้ที่สนับสนุนนโยบายฝึกฝน
 การปกครองตนเองในรูปของเทศบาลเป็นอย่างดี จะเห็นได้ว่าหนังสือพิมพ์ได้ให้
 ความสนใจในเรื่องการจัดตั้งเทศบาลมาโดยตลอด ดังเช่น บางกอกการเมือง
 ฉบับวันอังคารที่ ๑๔ พฤศจิกายน และวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๒
 ได้เสนอข่าวเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และแสดงความเห็นสนับสนุน
 รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นบางประการ ต่อมาเมื่อเวลาล่วงเลยมาโดยรัฐบาลยังไม่
 สามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลได้ ก็มีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาล
 ดำเนินการในเรื่องนี้ และมีการคาดคะเนถึงสาเหตุของความล่าช้าไปในหลายทาง
 ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสว่า เรื่องการ
 จัดตั้งเทศบาลนี้รอมานาน จนกระทั่งมีผู้โจมตีว่ารัฐบาล "เอาเข้าลิ้นชัก" เสียแล้ว^{๑๖๑}
 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ บางกอกการเมือง กระตุ้นให้รัฐบาลรีบดำเนินการ
 เรื่องเทศบาลและอ้างว่า กรมร่างกฎหมายได้ตรวจร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเรียบร้อยแล้ว
 แล้วและได้ส่งกลับคืนไปยังกระทรวงมุรธาธรประมาณหนึ่งเดือนมาแล้ว แต่ขณะนี้ไม่ทราบ
 ว่าเรื่องไปอยู่ที่ใด^{๑๖๒} บางกอกการเมือง ได้สรุปว่า "...อย่างไรก็ตามมีข่าวลือ
 กันหนาหูเต็มที่ว่า อย่างไม่เสียพระราชบัญญัติเทศบาลจะออกใช้ไม่ได้เป็นเด็ดขาด ใน

^{๑๖๑} กจช. ร.๗ ม.๗.๕/๒ พระราชกระแสลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๔๗๔

^{๑๖๒} ข่าวนั้นไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด เพราะตามข้อเท็จจริงแล้ว

กรมร่างกฎหมายยังไม่ได้ส่งเรื่องมาให้กระทรวงมุรธาธร ดู กจช. ร.๗ ม.๒๖.๘/๑๘๒
 หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยามหิธร ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๕

เป็นที่น่าสังเกตว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแส
 ตอบว่า "เห็นจะทำไม่รู้จักเสียได้" จึงไม่มีการแก้ข่าวในเรื่องนี้แต่อย่างใด.

ระหว่างความยุ่งยากทางเศรษฐกิจนี้ เพราะรายได้จากผู้เสียภาษีแก่เทศบาลจะกระทบกระเทือนไปถึงรัฐบาลอย่างน่าวิตกที่เกี่ยว^{๑๖๓}

ความล่าช้าในเรื่องการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ทำให้กลุ่มคนรุ่นใหม่ทวีความไม่พอใจกลุ่มผู้บริหารในระบอบเก่ามากขึ้น และเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่กลุ่มอำนาจเก่าจะหยิบยื่นประชาธิปไตยให้ด้วยความสมัครใจ เมื่อประจวบกับมีข่าวว่าทรงพระประชวรประสพจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่คณะอภิรัฐมนตรี โดยเฉพาะ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้กราบบังคมทูลคัดค้านอย่างรุนแรง ก็เป็นปัจจัยให้กลุ่มคนรุ่นใหม่ซึ่งเคยคาดหวังไว้ตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่าพระองค์จะทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดความผิดหวังอย่างรุนแรงมาก และเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตกอยู่ใต้อิทธิพลของพระราชมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการชั้นสูงซึ่งล้วนแต่มุ่งหวังที่จะรักษา สถานภาพ อำนาจ และผลประโยชน์ของฝ่ายตนไว้ ด้วยเหตุนี้คนรุ่นใหม่ซึ่งมีความสำนึกทางการเมืองสูงจึงตระหนักว่า วิธีทางเดียวที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองก็คือการโค่นล้มกลุ่มอำนาจเดิม ความรู้สึกของคนรุ่นใหม่เหล่านี้ อาจจะสะท้อนให้เห็นจากบันทึกของ พลโท ประยูร ภมรมนตรี บุคคลสำคัญผู้หนึ่งในคณะราษฎร มีความตอนหนึ่งว่า^{๑๖๔}

... พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งพระทัยอย่างจริงจังที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองให้แก่ประชาชนชาวไทย แต่ถูกพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการชั้นเจ้าพระยา เสนาบดี กราบบังคมทูลคัดค้านหักท่วงประวิงกันเป็นแรมปี แม้เพียงการพิจารณาออกใช้พระราชบัญญัติเทศบาลก็การาคาซึ่งอยู่เป็นแรมปี ... การปรับปรุงเรื่องการปกครอง ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญเป็นรากฐาน

^{๑๖๓} บางกอกการเมือง วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๔๗๕.

^{๑๖๔} พลโท ประยูร ภมรมนตรี, เรื่องเคิม, หน้า ๔๒.

การบริหารประเทศนั้น ได้รื้อกันมานานถึง ๓ รัชกาลแล้ว
มีแต่เรื่องจะ จะ จะ พิจารณาและเห็นยวรั้งกันตลอดมา จึง
เป็นภาวะอันสุดแสนที่จะหนานาน ที่จะรื้อกันต่อไปได้

ความล่าช้าในการปรับระบบการเมืองให้สอดคล้องกับการตื่นตัวของคน
รุ่นใหม่ นอกจากจะมีปัจจัยมาจาก การที่กลุ่มอำนาจเดิมเล็งเห็นความไม่เหมาะสม
ที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้กับสังคมไทยในขณะนั้น ความลังเลใจในขั้นตอน
ของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดผลดีที่สุด ความหวงแหนอำนาจและผลประโยชน์ของ
ฝ่ายตน ตลอดจนความเฉื่อยช้า เป็นลักษณะประจำของระบบราชการไทยแล้ว ยังอาจ
มีปัจจัยมาจากการที่รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประมาณพลังของการเรียกร้อง
ประชาธิปไตยต่ำกว่าความเป็นจริง จะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. ๒๔๗๐ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงพระราชดำริในทำนองที่ไม่ทรงเชื่อว่าจะมีคนไทย
คนหนึ่งคนใดที่จะสละชีวิตเพื่อความเชื่อมั่นทางการเมืองได้ในเวลานั้น^{๑๖๕} ทั้งที่ตาม
ความเป็นจริง ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ กลุ่มนักเรียนยุโรปได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวเพื่อ
ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว^{๑๖๖} อนึ่ง แม้ว่าในช่วงระยะเวลาที่เกิด
ความขัดแย้งระหว่างพระองค์เจ้าจรัญศักร์ กฤดากร ราชทูตไทย ประจำกรุง
ปารีสกับกลุ่มนักเรียนไทย ซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้นำ^{๑๖๗} พระองค์เจ้า
จรัญศักร์จะได้อภิปรายบังคับมทูลถวายรายงานเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางการเมือง
ของกลุ่มนักเรียนไทยเหล่านั้นเข้ามาเนือง ๆ^{๑๖๘} ทางรัฐบาลก็มีได้ให้ความสนใจ

^{๑๖๕} กจช. สบ.๒.๔๗/๖๗ พระราชบันทึก "Democracy in Siam"

^{๑๖๖} ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและ

ระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า ๕๕ - ๑๐๗.

^{๑๖๗} ทรายละเอียดใน เดือน มุนาค, ท่านปรีดีรัษฎราชวราวุโสผู้วางแผน

เศรษฐกิจไทยคนแรก (พระนคร : สามัคคีธรรม, ๒๕๑๗), หน้า ๓๑ - ๓๖.

^{๑๖๘} กจช. ร.๓ รล.๑๐.๓/๑ หนังสือกราบบังคมทูลเป็นภาษาอังกฤษ

ของพระองค์เจ้าจรัญศักร์ กฤดากร ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๕.

มากนัก อนึ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับ นายปรีดี
พนมยงค์ ตามที่ปรากฏในหนังสือของเจ้าพระยามหิธร ถึง เจ้าพระยาพิชัยญาติ
ความว่า

โปรดเกล้าฯ นายปรีดี คนนี้เป็นคนฉลาด แต่ออกจะอวดดี
สักหน่อยตามนิสัยของคนหนุ่ม ถ้าได้รับราชการในตำแหน่ง
รับผิดชอบแล้ว ก็น่าจะไคราชการดีต่อไป และไม่ทรงเชื่อ
นักว่าจะ เป็น "serious danger to the government"
[อันตรายอย่างร้ายแรงต่อรัฐบาล] ตามที่พระองค์เจ้าจุฑาจุจกใจ
ในรายงาน ถวายรัฐบาลไม่ไช่เขาให้สมควรกับความรู้อัน
นั้นแหละอาจเป็นทางไม่ได้

อย่างไรก็ดี จากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี
พระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอย่างทันทีทันใด ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แม้ว่า
การทดลองการปกครองตนเองในรูปแบบของสภากรรมการองคมนตรี และสภาเทศบาล
จะยังมีเป็นผลตามโครงการที่วางไว้ ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงเริ่มตระหนักถึง
พลังของการเรียกร้องประชาธิปไตย แม้จะเป็นการเคลื่อนไหวของคนเพียงส่วนน้อย
แต่ก็อาจจะมีพลังก่อให้เกิดการรัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลเดิมได้ แม้กระนั้นเสียง
ส่วนใหญ่ในอภิรัฐมนตรีสภาก็ไม่เห็นคล้อยตามพระราชดำริ ซึ่งแสดงว่าบุคคลสำคัญของ
รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงอันตรายจากการเคลื่อนไหว
ตามแนวความคิดประชาธิปไตย

เหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลประมาทพลังของผู้ที่ต้องการเปลี่ยนแปลง
การปกครองน้อยไปจากความเป็นจริง ก็คือ ก่อนที่จะเกิดการรัฐประหารเพียงไม่กี่วัน
พลตำรวจโท พระยาอชิกรณประกาศ อธิบดีกรมตำรวจ ได้เสนอขออนุมัติจับกุมผู้ต้อง
สงสัยว่าจะก่อการกบฏต่อกรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แต่

พระองค์กลับทรงรับสั่งให้ระงับการจับกุมไว้ก่อน เนื่องจากทรงพระดำริว่าบุคคลที่ปรากฏรายชื่อไม่มีความสำคัญอะไร ไม่น่าที่จะกล้าทำการใหญ่ได้^{๑๓๐} หนึ่ง จากการที่มีข่าวลือว่าจะเกิดเหตุร้ายในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่เหตุการณ์วันนั้นผ่านไปโดยเรียบร้อย ก็มีส่วนทำให้บุคคลสำคัญฝ่ายรัฐบาลลดความระมัดระวังลง และไม่คาดว่าจะมีการรัฐประหารเกิดขึ้น^{๑๓๑}

สำหรับองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าจะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้ประชาชนชาวไทยเสียก่อนที่จะมีการใช้กำลังเรียกร้องเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้น แต่จากการที่ทรงได้รับการคัดค้านจากพระราชวงศ์ผู้ใหญ่ ประกอบกับ พระองค์เองก็มีใ้ทรงมีความเชื่อมั่นอย่างเต็มที่ว่าถึงเวลาอันสมควรแล้วที่จะเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง ก็เป็นปัจจัยที่ทำให้ทรงระงับโครงการพระราชทานรัฐธรรมนูญไว้ชั่วขณะหนึ่ง ความล้มเหลวถึงรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทยซึ่งมีมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลนั้น^{๑๓๒} ได้ต่อเนื่องมาจนถึงปลายรัชสมัยของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังปรากฏว่า ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ พระองค์เจ้าธานีนิวัต เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้มีหนังสือถึงเจ้าพระยามหิธร เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลเกี่ยวกับหนังสือ The Year Book of Education 1932 ของอิกาลี ซึ่งบรรยายนโยบายและอุปสรรคในการจัดการศึกษาของมุสโสลินี ต่อมาในวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เจ้าพระยามหิธร ได้มี

^{๑๓๐} ประยูร ภมรมนตรี, เรื่องเค็ม, หน้า ๗๐ - ๗๑.

^{๑๓๑} หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ, เรื่องของเจ้าพระยามหิธร (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์), ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๘๕), หน้า ๑๐๘.

^{๑๓๒} ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริน พระราชบัณฑิต "Problems of Siam" พระราชบัณฑิต "Democracy of Siam" ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น.

หนังสือทูลพระองค์เจ้าธานีนิวัตว่า ให้นำความกราบบังคมทูลแล้ว และมีพระราช
 ๑๙๓
 กระแสว่า

ฝ่ายอิตาเลียสอนให้เด็กของเขานิยมการปกครองอย่างวิธี
 ของ Fascism [ฟาสซิสต์] ได้ แต่เราจะสอนคนไทย
 ให้นิยมการปกครองอย่าง Absolute Monarchy
 [ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์] ไດหรือ ? สงสัยมากเพราะ
 ถ้าทำเดี๋ยวนี เขาเกินไปแล้ว และจะกลับฟื้นความนิยม
 นับถือในพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอย่างที่เคยเป็นมาแต่
 ก่อนไม่ได้อีก เพราะคนที่เป็นบิดาของเด็ก ๆ ที่กำลังเรียนอยู่
 เดี๋ยวนี เคยชินและชอบการนับท้าวพระเจ้าแผ่นดินจนติดตัวเสียแล้ว
 ...เมืองเราใช้วิธีการปกครอง Dictatorship [ระบอบ
 เผด็จการ] แต่ไม่ใช่วิธีการอย่างอื่น ๆ ของ Dictator
 [เผด็จการ] กลับใช้ลักษณะการของ Democracy
 [ประชาธิปไตย] หลายอย่าง จึงเป็นการครึ่ง ๆ กลาง ๆ
 และยังไม่ตกลงใจกันจริง ๆ ว่าจะเอาอย่างไรควย ถ้าจะ
 ไม่ใช่แบบ Democracy [ประชาธิปไตย] เราก็กลับกลัวฝรั่ง
 จะดูเดี๋ยวนีว่า uncivilized [ไม่มีอารยธรรม] เมืองเรา
 จึงตกคกอยู่ between two stools ระหว่างสองที่นั่งเพราะ
 ลังเลใจ ที่จริงถ้าเอาแบบ Fascist [เผด็จการฟาสซิสต์]
 ที่เดี๋ยวนี และมี Fascist Party [พรรคฟาสซิสต์] ขึ้น
 บางทีจะดีและจะเป็น way out [ทางออก] ที่ดีที่สุด แต่จะทำ
 ไດหรือ ? ถ้าทำไม่ได้ก็ควรเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น
 Constitutional Monarchy [ระบอบซึ่งมีพระมหากษัตริย์
 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ] โดยเร็วที่สุดที่จะเป็นได้ และ
 ต้องให้การศึกษาไปในทางนั้นละกระมัง

๑๙๓
 กจข. ร.๓ สบ.๓.๓/๓๐ พระราชานิยมเรื่องคดีที่จะเปลี่ยนแปลงการ
 ปกครองแผ่นดิน หนังสือฉบับที่ ๓๐/๑๘๘๑ ของเจ้าพระยามหิธร ทูล พระวรวงศ์เธอ
 พระองค์เจ้าธานีนิติ วลี "fall between two stools" เป็นสำนวนภาษาอังกฤษ
 มีความหมายว่าพลาดโอกาส เนื่องจากความลังเลใจระหว่างการกระทำ
 สองอย่าง

พระราชกระแสนี้สะท้อนให้เห็นความลังเลพระทัยเกี่ยวกับนโยบายที่จะเผชิญกับการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งยังไม่ทรงสามารถหาทางออกที่เหมาะสมได้ แม้กระทั่งในเค็ดอนสุภท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนในบางครั้งถึงกับทรงพระราชดำริว่าควรจะนำเอาวิธีการของเผด็จการ เช่น พวกฟาสซิสต์มาใช้ แต่ก็ทรงคิดว่าไม่น่าจะใช้ได้กับเมืองไทย ซึ่งอยู่ในลักษณะกึ่งกลางระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการ จากการที่รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่สามารถกำหนดแน่นอนลงไปได้ว่าจะเลือกรูปแบบการปกครอง เช่นใดนี้เอง เป็นผลให้การดำเนินนโยบายรับแนวความคิดประชาธิปไตยของรัฐบาลดำเนินไปอย่างล่าช้า ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่มีแนวความคิดไปในค้ำนั้น

จากข้อผิดพลาดในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้กล่าวมาแล้ว เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถยับยั้งพลังความเคลื่อนไหวของกลุ่มบุคคลซึ่งต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างทันทีทันใดได้ ประเทศไทยจึงจะต้องเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยการยึดอำนาจของกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕.

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย