

กระบวนการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๘๕

ภายหลังที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นผลสำเร็จ คณะราษฎรได้ออกแถลงการณ์ถึงเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ก็เพื่อสถาปนาระบอบการปกครองประชาธิปไตยขึ้น โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งได้วางหลักการหรือนโยบายในการปกครองประเทศไว้ ๖ ประการคือ ๑

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก

๓. จะต้องบำรุงความสุขสบาย สมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอพยาก

๔. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

เพื่อให้บรรลุถึงระบอบการปกครองประชาธิปไตยและดำเนินการเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ คณะราษฎรจึงจำเป็นต้องสร้าง ยุบเลิก และแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถาบัน

การเมืองการปกครองเสียใหม่ ภาระหน้าที่ในลำดับแรกก็คือ การวางรากฐานระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาสถาบันการเมืองขึ้นใหม่ทดแทนสถาบันการเมืองที่ยุบเลิกไป เช่น การเปลี่ยนแปลงฐานะสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยุบเลิกอภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี<sup>๒</sup> จัดให้มีสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศและศาลทำหน้าที่ตุลาการ โดยกำหนดที่มาแห่งอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้ยังกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเมืองว่ามีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การมีรัฐธรรมนูญมิได้มีความหมายไกลไปถึงการที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ เพราะรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ของคณะราษฎร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ของคณะรัฐประหาร รัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นแต่เพียงฐานรองรับของผู้ปกครองในสมัยนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองประเทศเท่านั้น จนมีผู้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ได้นำผลให้อำนาจตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริงเลย รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ๆ มาส่วนใหญ่เป็นแต่เพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย ไม่ใช่เป็นกฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความเป็นองค์อธิปไตยของประชาชน<sup>๓</sup>

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การปฏิรูประบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย" สัตว์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิชย์ ๒๕๑๔), หน้า ๕๓

<sup>๓</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, "รัฐธรรมนูญกับความชอบธรรมแห่งอำนาจ" รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (พระนคร : สำนักพิมพ์พิชิต ๒๕๑๖), หน้า ๕๗ - ๕๘

การผูกขาดอำนาจการปกครองโดยคณะราษฎร

คงไม่ผิดนักถ้าจะกล่าวว่ คณะราษฎรได้ยึดครองอำนาจการปกครองมาตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนถึงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ อันเป็นวันที่คณะรัฐประหารโดยการนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ และนาวาอากาศเอก ทางกทสงคราม เป็นหัวหน้าทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ <sup>๔</sup> เมื่อพิจารณาการรายชื่อ นายกรัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งช่วงระยะเวลาดังกล่าว ก็จะพบว่าบุคคลส่วนใหญ่ที่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ยกเว้น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย เหตุผลที่เคยเป็นหัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศและเพื่อความสะดวกในการเจรจาเพื่อความเป็นเอกราชของไทยกับประเทศสัมพันธมิตร) <sup>๕</sup> ต่างก็เป็นพลพรรคของคณะราษฎร หรือได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากคณะราษฎรทั้งสิ้น อาทิเช่น พระยามโนปกรณนิติธาดา พ.อ. พระยาพหลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ นายปรีดี พนมยงค์และพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นต้น <sup>๖</sup> การที่คณะราษฎรสามารถยึดครองอำนาจได้นานเช่นนี้ คณะราษฎรย่อมจะต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อสงวนอำนาจไว้กับฝ่ายตน ซึ่งพอจะวิเคราะห์มาตรการเหล่านั้นออกได้ดังนี้

- (๑) การอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ  
 การที่คณะราษฎรได้กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ซึ่งมีจำนวนเท่ากันในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>๔</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง) เรื่องเกม, หน้า ๘๒๒

<sup>๕</sup> เกียรติ (นามแฝง) เรื่องเกม, หน้า ๑๖๒ - ๑๖๓

<sup>๖</sup> ไปรคพิจารณา มนูญ บริสุทธิ์ คณะรัฐมนตรี (พระนคร : โรงพิมพ์สำนัก  
 ทำเนียบนายกรัฐมนตรี ๒๕๐๘)

พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๒๕ โดยกำหนดเงื่อนไขว่าราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎรอย่างสมบูรณ์นั้น ราษฎรจะต้องมีการศึกษาจบชั้นประถมศึกษาสามัญ เกินกว่า  
 กิ่งหนึ่งเสี้ยวก่อน แต่อย่างช้าไม่เกินกว่าสิบปี ซึ่งต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่า  
 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

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๔ กำหนดให้  
 พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง แต่บทเฉพาะกาลมาตรา ๕๐ ซึ่งมีบัญญัติว่า  
 ในวาระแรก พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาเป็นผู้เลือก  
 ตั้ง และองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิก  
 ประเภทสองอยู่ด้วยเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่จะพินิจครหาที่เลือกตั้งพรรคพวกของตนเข้าไป  
 ในพุทธสภา ยิ่งกว่านั้นสภาผู้แทนราษฎรในยุคนั้นมีลักษณะระบอบเผด็จการโดยรัฐสภาด้วยแล้ว  
 พุทธสภาจะเป็นรูปใดก็สุดแต่คณะราษฎร ฝ่ายพลเรือนโดยการนำของนายปรีดี พนมยงค์ จะ  
 บันดาลให้เป็นไป

๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๗ หน้า ๔๕๕ ตอนที่ ๓๖ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๘๓  
 ๘ ชาติ เอี่ยมกระสุนธุ์ (ผู้จัดพิมพ์) เบื้องหลังพระปกเกล้า ฯ สละราชสมบัติ  
 (กรุงเทพฯ) : โรงพิมพ์วิทย์พานุกูล ๒๕๑๖) หน้า ๑๔๐  
 ๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕  
 ๑๐ เสาวภา (นามแฝง) ปกฉะการ เมืองประชาธิปไตยแบบไทย สยามรัฐ  
 ฉบับวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

จากข้อความจริงดังกล่าวข้างตนยอมเป็นที่ประจักษ์ว่าคณะราษฎรโคออดิ  
 รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจของตนให้มีเสถียรภาพมั่นคง อย่างน้อยก็ช่วงระยะ  
 เวลาหนึ่ง กระนั้นก็ตามมิใช่ในทางปฏิบัติจะสัมฤทธิ์ผลตามที่วางไว้เสียหมดก็หาไม่  
 เพราะเคยปรากฏว่ารัฐบาลของคณะราษฎรเองต้องพ่ายแพ้ในการลงมติอยู่หลายครั้ง  
 หลายคราว อาทิเช่น รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา เคยแพ้คะแนนในการเสนอ  
 ญัตติขอให้สภาผู้แทนลงมติเห็นชอบกับความตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการควบคุม  
 จำกัดยาง เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๗ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติแก้ไข  
 ขอบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๘๑  
 รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ในขณะนั้นเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติตามความต้องการ  
 นั้นได้ แต่เมื่อมีการลงมติปรากฏว่าคะแนนเสียงของสมาชิกฝ่ายที่รับหลักการมีจำนวน  
 ๕๕ เสียง ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรรับหลักการมี ๓๑ เสียง ทั้งที่ในขณะนั้นจำนวน  
 สมาชิกสภาผู้แทนมีอยู่ทั้งสิ้นถึง ๑๘๐ คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒  
 ถึง ๕๐ คน<sup>๑๑</sup> นอกจากนี้รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงครามก็เคยแพ้คะแนนเสียง  
 เมื่อคราวเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนมติพระราชกำหนดสร้างนครบาลเพชรบูรณ์และพุทธบุรี  
 มณฑล เมื่อคราวประชุมสามัญเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นเหตุให้  
 จอมพล ป.พิบูลสงครามต้องลาออกจากตำแหน่ง<sup>๑๒</sup> เหตุที่รูปการณ์เป็นเช่นนี้ก็เพราะ  
 มีการแตกแยกเพื่อช่วงชิงอำนาจระหว่างคณะราษฎรกันเอง อย่างกรณีพระยา  
 พหลพลพยุหเสนาเข้าใจว่าได้มีการวางแผนเพื่อบีบบังคับให้ลาออก เพราะปรากฏว่า  
 เมื่อวันที่มีการลงมติเกี่ยวกับรับหลักการร่างขอบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่  
 ๑๐ กันยายน ๒๔๘๑ มีผู้ลงคะแนนเสียงเพียง ๗๖ คน ในจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๑๘๐  
 คนเป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่มาประชุม ประกอบกับพระยา

<sup>๑๑</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเกิม, วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐  
<sup>๑๒</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง) เรื่องเกิม, หน้า ๔๒๒

พหลพลพยุหเสนา เองก็เคยคิดจะลาออกหลายครั้ง เมื่อคราวแพะแนนเสียง เกี่ยวกับ  
 เรื่องการควบคุมจำกัดยางคังกลาวข้างตน และคราวที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู  
 ถามเรื่องการขายที่ดินซึ่งเป็นของสำนักงานทรัพย์สินเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๐  
 ทำให้ผู้คิดวางแผนจะมีบังคับให้พระยาพหลพลพยุหเสนาออกจากตำแหน่ง เชื่อว่าพระยา  
 พหลพลพยุหเสนาคงจะลาออกเมื่อแพะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๓</sup> เพราะมั่นใจ  
 ว่าพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๑๔</sup> และจะ  
 ลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลที่สุดพระยาพหลพลพยุหเสนาก็ลาออกไปเพราะ  
 ภายหลังที่รัฐบาลได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนแล้ว จึงได้จัดให้มีการเลือกตั้ง  
 ขึ้นใหม่เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งผลของการเลือกตั้งปรากฏว่านอกจาก  
 นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรอยเอ็ด ซึ่งเป็นเจ้าของญัตติขอให้แก้ไขข้อบังคับ  
 การประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติตาม  
 ความต้องการนั้น พร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมสนับสนุนญัตติฉบับดังกล่าวอีกหลาย  
 คนต่างได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก<sup>๑๕</sup>

(๒) การยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนในทางการเมือง

คำสนองของคณะราษฎรต่อพระราชบัณฑิตของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า  
 เจ้าอยู่หัวในข้อ ๒ หน้า ๓ ที่กล่าวถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง  
 ๗๘ คนนั้น มีผู้ก่อการเพียง ๔๗ คน และในส่วนตัวบุคคลก็ได้คัดเลือกเอาบุคคลที่  
 เป็นชั้นสัญญาบัตร จะมีที่ไม่ใช่สัญญาบัตรอยู่คนเดียวคือ นายมังกร สามเสน แต่ผู้นี้เคย  
 ได้รับราชการในตำแหน่ง ยกกระบัตร์มาแล้ว ซึ่งพอจะเทียบได้กับชั้นสัญญาบัตร<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๓</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม, วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

<sup>๑๔</sup> สุพจน์ คานตระกูล (ผู้พิมพ์) คำขวัญและบทความของนายปรีดี พนมยงค์  
 (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์ ๒๕๑๖) หน้า ๑๐

<sup>๑๕</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม, วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

<sup>๑๖</sup> ชาติ เอี่ยมกระสุนธุ์ เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๐

ยอมเป็นขอยืนยันเป็นอย่างที่วาทะราษฎรได้ใช้ระบบราชการเป็นฐานรองรับเสริมอำนาจการปกครองของตนให้มั่นคง เพราะวาทะราษฎรตระหนักอย่างที่ว่าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร เป็นกลุ่มอิทธิพลเพียงกลุ่มเดียวขณะนั้นที่เป็นชนชั้นนำ ซึ่งวาทะราษฎรต้องอาศัยกลุ่มข้าราชการ เป็นมันสมองและมือเท้า จะเห็นได้ว่าวาทะราษฎรไม่กล้าพอที่จะแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง ในระยะเริ่มแรกจึงสามารถครองอำนาจมาตลอด ๑๓ ปีกว่า ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง การยอมให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร เข้ามารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง กลาวไคว่า เป็นของชั่วนักที่วาทะราษฎรมอบให้แก่ข้าราชการประจำเพื่อแลกกับเสถียรภาพทางการเมืองของพวกเขาเป็นสำคัญ

จริงอยู่แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ จะมีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าไปรับตำแหน่งในทางการเมือง ซึ่งโดยหลักการแล้วชอบด้วยเหตุผลของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เบื้องหลังน่าจะเป็นไปไคว่าเป็นแผนการของฝ่ายพลเรือนในคณะราษฎรซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์เป็นหัวหน้าเพื่อตัดทอนอำนาจของฝ่ายทหารที่มีจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นหัวหน้ามาตลอดเริ่มแต่การผลักดันให้นายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๗ แทนจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๗ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมุนีมณฑล พ.ศ. ๒๔๘๗<sup>๑๓</sup> ต่อมานายปรีดี พนมยงค์ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีประกาศ

<sup>๑๓</sup> สุพจน์ คานตระกูล ชีวิตและงานของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๕๐ - ๓๕๗

พระบรมราชโองการแต่งตั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ยับเลิก  
ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเปลี่ยนตัวผู้บัญชาการทหารบกและแม่ทัพบก ซึ่งจอมพล  
ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น<sup>๑๔</sup>

(๓) การป้องกันและปราบปรามผู้เป็นปฏิปักษ์ต่อคณะราษฎร

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนถึง  
ยุคของคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๘๐ ได้เกิดรัฐประหารและกบฏอย่างฉะฉาน

รัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ กระทำโดยคณะราษฎรเอง  
เพราะหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ประมาณ  
๓ เดือนเศษ ได้เกิดความระส่ำระสายทางการเมืองขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลภายใต้การนำ  
ของพระยามโนปกรณนิติธาดา ขณะนั้นประกาศปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญ  
บางมาตรา ขณะเดียวกันนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในกองทัพบกซึ่งเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลด้วย  
ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งและเกิดการแตกแยกในระหว่างกลุ่มนายทหารอาวุโส  
กับกลุ่มนายทหารหนุ่ม และกลุ่มพลเรือน การใช้อำนาจบังคับอำนาจของคณะราษฎรครั้งนี้  
เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็เป็นการสร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อกระบวนการเมืองไทย ซึ่งความ  
ผิดพลาดมิได้อยู่ที่คณะราษฎรแต่ฝ่ายเดียวที่ต้องกระทำการรุนแรงไปเช่นนั้น พระยามโนปกรณ  
กับกลุ่มนายทหารอาวุโสซึ่งโดยการนำของพระยาทรงสุรเดช จักต้องรับผิดชอบควบเช่นกัน  
เพราะการปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา อันมีสาเหตุเนื่องมาจาก  
ความไม่พอใจในทางส่วนตัวต่อการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ หรือ

<sup>๑๔</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๑ ตอนที่ ๕๒ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๘๑

<sup>๑๕</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ เรื่องเดิม หน้า ๘๕-๘๖



การขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี และความพยายามของพระยามโนปกรณนิติธาดาที่จะล้มคณะ  
 ราษฎร<sup>๒๐</sup> ได้นำความขึ้นป่วนมาสู่กระบวนการ เมืองไทย ซึ่งในการเชิญพระยามโนปกรณ-  
 นิธิดามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลนั้น นายปรีดี พนมยงค์เองก็ยอมรับว่าตัวเองเป็นผู้ฉีกแต่เพียง  
 ผู้เดียวด้วย เหตุที่พิจารณาพระยามโนปกรณนิติธาดาไม่ลึกซึ้งพอ<sup>๒๑</sup> ยังผลให้ประชาธิปไตย  
 ไทยเริ่มทนต่อลมลูกคลุกคลาน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๗๖ ได้เกิดกบฏบวรเดชขึ้น  
 อีก<sup>๒๒</sup> ฝ่ายรัฐบาลได้รวบรวมกำลัง จัดเป็นกองผสมมีทหารรวม ๓ กองทัพ ทหารมา  
 ๑ กองพัน กับปืนต้อสู้อากาศยานด้วย ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของ พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม  
 ซึ่งปรากฏว่ากบฏถูกปราบปรามลง เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๔๗๕<sup>๒๓</sup> บทบาทของจอมพล  
 ป. พิบูลสงคราม ทั้งสองคราวดังกล่าวได้ส่งเสริมฐานะทางการเมืองของคนสูงขึ้นและเป็น  
 การยอมรับบทบาทของทหารที่มีส่วนอย่างยิ่งในกระบวนการเมืองไทยนับแต่นั้นมา และสูงอม  
 เต็มที่เมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม  
 ๒๔๘๑ ถึง วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๗<sup>๒๔</sup> จากการที่ต้องทำการรัฐประหาร และใช้กำลัง<sup>๒๕</sup>  
 ปราบปรามบวรเดชยังผลให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. ๒๔๗๖ และ  
 พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖<sup>๒๖</sup> ขึ้น ซึ่งก็จะพบว่าพระราช  
 บัญญัติทั้งสองฉบับนี้ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่คณะราษฎรเฝ้าระวังและปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์  
 แก่ตนทั้งสิ้น กล่าวคือ

๒๐ เรื่องเดียวกัน หน้า ๘๗-๘๑

๒๑ สุพจน์ คานตระกูล (ผู้พิมพ์) เรื่องเดิม หน้า ๘-๑๐

๒๒ ไบรด์พิจารณารายละเอียดใน เสาวรักษ์ (นามแฝง) เรื่องเดิม

๒๓ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง) เรื่องเดิม หน้า ๔๒๐-๔๒๑

๒๔ มนูญ บริสุทธี เรื่องเดิม

๒๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๐ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๔๗๖ หน้า ๖๐๒

๒๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๐ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ หน้า ๖๓๕-๖๓๘

ก. การใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ ซึ่งมีสาระสำคัญให้รัฐมนตรี  
กระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจในการตั้งประธานและกรรมการ อัยการ กับเจ้าหน้าที่  
ประจำศาล เพื่อพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่เกี่ยวข้องกับการกบฏและการจลาจล นอกจากนี้  
ยังถือว่าคำพิพากษาของศาลพิเศษนี้เสร็จเด็ดขาดบังคับคดีได้โดยทันที ไม่มีอุทธรณ์ฎีกา  
ซึ่งศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้พิพากษาจำคุกกบฏรวม  
๓๗ คน ตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๑๖ ปี และกราบบังคมทูลของพระราชทานพระบรมราชานุญาต  
ลดหย่อน<sup>๒๗</sup> ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้้นำวิธีการตั้งศาลปราบปรามผู้เป็น  
ปฏิปักษ์ทางการเมืองต่อคณะราษฎรหรืออีกนัยหนึ่งตัวเอง โดยจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเมื่อวันที่  
๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๑ อีก พิจารณาคดีสินประหารชีวิตกบฏถึง ๑๘ คน<sup>๒๘</sup>

ข. การใช้พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ นอกจากคณะราษฎร  
จะไข่ม้าตราการตั้งศาลพิเศษปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์แล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๗๗  
ก็ได้ทำการจับกุมกบฏจำนวน ๑๖ คน และอาศัยพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรัฐธรรมนูญ  
ตั้งขอหมายบุคคลเหล่านั้นในฐานะเป็นกบฏล้มล้างรัฐธรรมนูญ และได้ตัดสินพวกกบฏโดยเนรเทศ  
ไปอยู่ในขอบเขตที่กำหนด จำนวน ๗ คน โทษตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๗ ปี<sup>๒๙</sup>

การที่คณะราษฎรได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อทรงไว้ซึ่งอำนาจ  
ในการปกครองเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการติชม คัดค้าน  
รัฐบาลของคณะราษฎรแล้ว ยังเป็นการกวางายอำนาจของสถาบันตุลาการซึ่งมีอำนาจใน  
การพิจารณาบรรดาคดีทั้งปวงอีกด้วย

<sup>๒๗</sup> โปรดพิจารณา ชาติ เอี่ยมกระสุนีย์ เรื่องเกม หน้า ๑๕๕-๑๕๗

<sup>๒๘</sup> เสือทอน ศุภโสภณ ชีวิตทางการเมืองของ พ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์  
(พระนคร : วัชรินทร์การพิมพ์ ๒๕๑๔) หน้า ๔๔๘-๔๕๕

<sup>๒๙</sup> วิเทศกรดีเย เรื่องเกม หน้า ๔๕๘-๔๖๐

(๔) การผูกขาดพรรคการเมืองโดยคณะราษฎร

คณะราษฎรได้ผูกขาดการเมืองพรรคการเมืองไว้แต่เพียงคณะเดียวนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง การที่ไม่มีพรรคการเมืองมาแข่งอิทธิพลกับคณะราษฎร ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีได้มีกฎหมายรับรองเช่นนี้ เป็นโอกาสให้คณะราษฎรมีความสะดวกคล่องตัวในการบริหารประเทศ ปราศจากการรังหรือดวงของกลุ่มอิทธิพลใด แมแต่กลุ่มอิทธิพลซึ่งใดแก่กลุ่มข้าราชการประจำก็เกือบจะถูกคณะราษฎรครอบงำหมดคงจะเห็นได้ว่าคณะราษฎรหรือสมาชิกคณะราษฎรได้พยายามจัดตั้งสาขาของสมาคม ทั่วทุกจังหวัด ทั่วราชอาณาจักร และได้เปิดรับสมาชิกจากบุคคลทุกชั้นวรรณะทั้งข้าราชการ ทหาร พลเรือน ครูประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ความพยายามนั้นล้มเหลวเพราะพระยามโนปกรณนิติธาดาได้มีคำสั่งห้ามมิให้ข้าราชการทั้งทหาร พลเรือน รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าเป็นสมาชิกสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ถ้าข้าราชการผู้ใดได้สมัครแล้ว ไม่นำเอาใบอนุมัติให้ออกจากสมาคมเสนอต่อผู้บังคับบัญชาจะไม่จ่ายเงินเดือนให้ การขัดขวางของพระยามโนปกรณนิติธาดา ทำให้การขยายเติบโตของคณะราษฎรชะงักงันไป กระนั้นก็ตามคณะราษฎรก็ยังดำรงอยู่ได้ทั้ง ๆ ที่ขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มคณะราษฎร

คงไม่มีคนใดที่จะกล่าวว่าการแตกแยกในกลุ่มคณะราษฎร เป็นการนำมาซึ่งความสิ้นสุดของคณะราษฎรเอง กล่าวกันว่า ก่อนหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก

<sup>๓๐</sup> เชาวน์วิทย์ สุกดลภา พรรคการเมือง (พระนคร : บริษัทสหสยามพัฒนา จำกัด ๒๕๑๑) หน้า ๗๕

<sup>๓๑</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๔

<sup>๓๒</sup> เกียรติชัย พงษ์หาญชัย เรื่องเดิม หน้า ๑๔๖

<sup>๓๓</sup> บุญช่วย ศรีสวัสดิ์ พิณศรีดวง อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรีก่อน ๔ สมัย (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์พิมพ์ ไมปรากฏ พ.ศ. พิมพ์) หน้า ๑๔๕-๑๔๖

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ  
นั้น ได้ปรากฏวิวัฒนาการแตกแยกระหว่างกษัตริย์กับชนชั้นปกครองจาก  
ยุโรปมาตั้งแต่ <sup>๓๔</sup> เพราะต่างฝ่ายต่างก็ถือสิทธิฐานะไม่ยอมกัน แต่เนื่องจากภารกิจเฉพาะ  
หน้าที่ต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องกระทำก่อน ความขัด  
แย้งจึงถูกเหวี่ยงไว้อันตราย แต่ภายหลังที่โคกระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จแล้ว  
ความหมางใจจึงเริ่มแสดงออกชัดแจ้งขึ้น ซึ่งพอจะวิเคราะห์สาเหตุของการแตกแยกออก  
ได้ดังนี้

### (๑) ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการวางเค้าโครงเศรษฐกิจ

หลักการข้อ ๓ ของคณะราษฎรซึ่งเป็นข้อหนึ่งในหลัก ๖ ประการที่คณะ  
ราษฎรได้ประกาศไว้ว่า "จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดย  
รัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้  
ให้ราษฎรต้องอดอยาก" ดังนั้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ นายปรีดี จึงได้เสนอ  
"เค้าโครงเศรษฐกิจ" ต่อพระยามโนปกรณนิติธาดา ต่อมาในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๖  
จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเค้าโครงเศรษฐกิจฉบับนี้ ซึ่งปรากฏว่าคณะ  
กรรมการส่วนใหญ่เห็นชอบ แต่คณะกรรมการฝ่ายรัฐบาลเป็นปฏิปักษ์ โดยเฉพาะพระยา-  
มโนปกรณนิติธาดา ไม่เห็นชอบด้วยและเห็นว่าเป็นการวางนโยบายเศรษฐกิจอันมีลักษณะ  
เป็นคอมมิวนิสต์ และจากการบีบบังคับของพระยามโนปกรณนิติธาดา จึงทำให้นายปรีดี พนมยงค์  
ต้องเดินทางไปสู่ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๖ <sup>๓๕</sup> ความขัดแย้งมีขึ้น

<sup>๓๔</sup> อนันต์ แจงกลับ วิทยานิพนธ์เรื่อง การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง  
ของประเทศไทย (เสนอแก่คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๗) หน้า ๘๑

<sup>๓๕</sup> ดร.ไมตรี เกตุอุดม โลกพระศรีอารีย์ของปรีดี พนมยงค์ (พระนคร :  
กราฟิโกอาร์ต ๒๕๑๖) หน้า ๑๐๘-๑๓๘

เฉพาะระหว่างฝ่ายพระยามโนปกรณนิติธาดา อันมีพันเอกพระยาทรงสุรเดช และพันเอกพระยาฤทธิอัคเนยผู้นำฝ่ายทหาร เป็นผู้สนับสนุนกับหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งมีสมาชิกคณะราษฎรชั้นผู้น้อย เป็นผู้สนับสนุนพวกหนึ่งเท่านั้น ทำให้เข้าใจกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นไม่ลงรอยกัน และขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับจอมพล ป. พิบูลสงคราม อันนำมาซึ่งการขงชิงอำนาจทางการเมืองในระยะต่อมา ทั้งนี้ก็เพราะ นายปรีดี พนมยงค์ เข้าใจว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมมือกับพระยามโนปกรณนิติธาดา ในการปิดสถานะแทนราษฎร หาว่านายปรีดี พนมยงค์ เป็นคอมมิวนิสต์ และเนรเทศไปอยู่ฝรั่งเศส<sup>๓๙</sup> ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นทางนำไปสู่การชิงดีชิงเด่นในทางการเมืองภายหลังที่พระยาพหลพลพยุหเสนาได้อำนาจจากการเมืองไป ความสำเร็จในการร่วมทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๙๖ และปราบปรามกบฏวรเศรษฐาทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำทางการเมือง เคนกวานายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต้องประสบกับมรสุมการเมืองเกี่ยวกับการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก้าวล้ำออกมาก่อน กระนั้นก็ตาม จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ไม่สามารถรักษาอำนาจของตนอยู่โดดดอคโดยอาศัยตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว เพราะความจริงปรากฏว่าการที่ไม่คำนึงถึงความสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร จะไม่สามารถทำให้การปกครองราบรื่นคงทนถาวรตามที่ตนต้องการได้เลย

<sup>๓๖</sup> ไพฑูย์ คีตง ร.อ. วิทยานพนธ์ เรื่องการกำเนิดการปกครองระบอบรัฐสภาในประเทศไทย (เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๘) หน้า ๑๐๓

<sup>๓๙</sup> สำเนาจดหมายที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีไปถึงนายปรีดี พนมยงค์ ใน สุพจน์ คานตระกูล เรื่องเดิม หน้า ๔๒๖

(๒) ความแตกต่างในวิธีการและจุดหมายปลายทางระหว่างบุคคลในคณะ  
ราษฎร

จริงอยู่ในระยะแรกเริ่มบุคคลในคณะราษฎรทุกคนต่างมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นจุดหมายปลายทางที่ต่างก็ตั้งปณิธานให้เป็นเช่นนั้น แต่เมื่อได้รับชัยชนะแล้วในเบื้องต้นนั้นก็ปรากฏว่าต่างก็มีทัศนะเพื่อบรรลุถึงสิ่งที่ตนเข้าใจว่าเป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างกัน ที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากความเข้าใจในระบอบการปกครองยังคงคลาดเคลื่อนและมุ่งรักษายลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งในกรณีนี้ นายปรีดี พนมยงค์ เองก็ยอมรับว่า <sup>๓๘</sup>

...ความแตกแยกกันที่เกิดขึ้นในคณะราษฎรนั้น เพราะความแตกต่างกันในระคับจิตสำนึกแห่งความเสียสละ การเห็นแก่ตัวภายหลังที่ได้ชัยชนะก้าวแรกแล้ว และแตกต่างในทัศนะทางสังคม ที่แต่ละคนและกลุ่มบุคคลที่มีซากทัศน์ะเกาคางอยู่มากมายน้อยบาง... เมื่อได้ชัยชนะก้าวแรกแล้วก็แตกแยกกันตามทัศนะคงที่ถอยหลัง ก้าวหน้า ที่แต่ละคนแตกลุ่มมีอยู่ ฝ่ายทัศนะคงที่ก็พอใจที่จะลดระบบสมบูรณาฯ แล้ว ฝ่ายก้าวหน้าต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ฝ่ายถอยหลังต้องการปกครองประเทศตามระบบเผด็จการ...

๓๘

สุพจน์ ดานตระกูล (ผู้พิมพ์) คำขวัญและบทความของนายปรีดี พนมยงค์

การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เขาคำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและได้นำระบบการปกครองควยกำลังทหารมาใช้ โดยไม่ไคมองเห็นความสำคัญขงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอมสร้างควมไม่พอใจให้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ และควมขัดแย้งกัน ในกรณีการ เรียกรองกินแดนคืนจากฝรั่งเศสและการ เขารวมมือกับญี่ปุ่นในมหาสงครามเอเซียบูรพา ยิ่งทำให้บุคคลทั้งสองไม่ลงรอยมากยิ่งขึ้น การที่กำหนดห้ามมิให้ขาราชการประจำยงเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ ขอมแสดงถึงควมพยายามของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ป้องกันมิให้เกิดระบบเผด็จการทหาร โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ควมพยายามดังกล่าวนี้ล้มเหลวเพราะหลังจากนั้นอีกไม่นานก็เกิดมรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

เมื่อวิเคราะห์แบ่งขวงระยะเวลาที่คณะราษฎรครองอำนาจระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๐ นั้นก็จะพบว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากฝ่ายทหารมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งนานกว่าฝ่ายพลเรือน กล่าวคือ

ก. ฝ่ายพลเรือน มีนายกรัฐมนตรีจำนวน ๒ คน ๑๑ ชุค อยู่ในตำแหน่งรวมทั้งสิ้น ๔ ปี ๓ เดือน

ข. ฝ่ายทหาร มีนายกรัฐมนตรีรวม ๒ คน ๗ ชุค อยู่ในตำแหน่งรวมทั้งสิ้น ๑๑ ปี ๑ เดือน

---

๓๘ เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐  
 ๔๐ เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐  
 ๔๑ มนูญ บริสุทธิ์ เรื่องเดิม

✓/ อย่างไรก็ตาม ยุคที่ควรถือว่านายกรัฐมนตรีใช้ระบบเผด็จการทหารก็เฉพาะ  
 ช่วงของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๘๑ ถึงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม  
 ๒๔๘๙ รวมเป็นเวลา ๕ ปี ๗ เดือน เท่านั้น เพราะในสมัยของพระยาพหลพลพยุหเสนา แม้ตัว  
 เองจะเป็นทหารก็ตาม แต่พระยาพหลพลพยุหเสนา ในระหว่างเป็นผู้บัญชาการทหารบกก็  
 เป็นนายกรัฐมนตรีที่ดี ไม่เคยกระทำการโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย และไม่เกาะแนม  
 ในการครองตำแหน่งนั้น ๆ คือเมื่อถึงกำหนดออกตามวาระในรัฐธรรมนูญก็ลาออกโดยคุณฉี-  
 ภาพ<sup>๔๒</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งพระยาพหลพลพยุหเสนาที่ดี หรือจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
 ต่างก็ลาออกจากตำแหน่งเพราะแพะแค้นเสียงในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องมา  
 จากบุคคลทั้งสองมิไคมุ่งหมายหาเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนเลย

#### การยึดครองอำนาจการปกครองโดยคณะรัฐประหาร

การที่คณะรัฐประหารอันประกอบด้วย พลโท ฉันท ชุณหะวัณ พลอากาศโท  
 หลวงกาจสงคราม พลตรีสฤษดิ์ ชนระวิชต์ ผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ และนายพลตำรวจตรี  
 เผ่า ศรียานนท์ โค่นล้มการปกครองระบอบรัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์  
 เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ นั้น<sup>๔๓</sup> กล่าวได้ว่าเป็นการสิ้นสุดบทบาทของคณะราษฎร  
 ในขณะที่คณะรัฐประหารเริ่มตนเข้ามามีบทบาท และเป็นที่น่าสังเกตว่าคณะรัฐประหารล้วน  
 แด้วแต่เป็นทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ และเป็นการเริ่มยุคการปกครองโดยทหารอย่างเต็มรูป  
 อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผิดกับคณะราษฎรที่เป็นการผสมผสานกันระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือน

<sup>๔๒</sup> สุพจน์ คานตระกูล (ผู้พิมพ์) คำขวัญและบทความของนายปรีดี พนมยงค์  
 หน้า ๙

<sup>๔๓</sup> ประยุทธ์ สิทธิพันธ์ ประวัติการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์นิกรสยาม  
 ๒๕๑๑) หน้า ๕๙๓



การรัฐประหารครั้งนี้มีผลสะท้อนไกลไปถึงการยึดครองอำนาจโดยคณะทหารมาตลอดใน  
กระบวนการเมืองไทย เป็นเวลานานนับสิบ ๆ ปี และจากรายนามของคณะบริหารประเทศ  
ชั่วคราวซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕<sup>๔๔</sup> ก็จะพบว่าบุคคลในคณะรัฐประหารล้วนแล้ว  
แต่เป็นทหารทั้งสิ้น โดยเฉพาะพลโท สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งโคกกลายมาเป็นผู้นำระบอบเผด็จ  
การทหารมาใช้ในกระบวนการเมืองไทย อย่างน้อยระบอบนี้ก็คงอยู่เป็นเวลานานถึง ๑๐ ปี

นอกจากนี้การเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งเพิ่งเริ่มประกาศ  
ใช้ ค่ายเหตุนี้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีไต่ยังประโยชน์ให้บังเกิดผลดี และนำรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ มาใช้นั้น เป็นการหยุดยั้งกระบวนการ  
การเมืองประชาธิปไตยที่กำลังเริ่มต้นในวิถีทางที่ถูกต้อง สดุดีหยุดยั้งอย่างน่าเสียดาย

### สาเหตุที่คณะรัฐประหารยึดอำนาจ

การปฏิบัติรัฐประหารทุกครั้ง มักจะยกเอาความเดือดร้อนของประชาชน  
และความระส่ำระสายทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ รัฐประหารเมื่อวันที่ ๘  
พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ก็เช่นกัน ซึ่งพอจะวิเคราะห์จำแนกสาเหตุที่คณะรัฐประหารกระทำ  
การยึดอำนาจออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

#### (๑) ฐานะเศรษฐกิจตกต่ำ

ในภาวะการณขณะนั้น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากขาด  
แคลนอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และเครื่องอุปโภคและบริโภค มีราคาแพงมาก ยังผลให้

<sup>๔๔</sup>

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๘ หน้า ๑ ตอนที่ ๙๓ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่

เกิดความเสื่อมทรามในทางศีลธรรม ดังปรากฏอยู่ในอารัมภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐<sup>๕๕</sup> เมื่อเกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลอยู่มาก จนพรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอผู้ตั้งขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นการใช้สิทธิควบคุมรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก แต่ปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายชนะคะแนน โดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญ<sup>๕๖</sup> นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาผู้แทนในยุคนั้นกินจอบกินเสียม กินเสื่อผ้า และอื่น ๆ ควบแล้ว<sup>๕๗</sup> ยิ่งทำให้ความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลลดน้อยลงเป็นอันมาก จึงเป็นการสะทกอย่างยิ่งที่คณะรัฐประหารยกเอาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นข้อสนับสนุนความถูกต้องการกระทำของตนในสายตาของมหาชน ดังจะเห็นได้ว่าการกระทำของรัฐประหารในวาระแรกนี้ดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเป็นอันดี<sup>๕๘</sup>

## (๒) การบริหารประเทศไม่ตรงกับเจตน์เจานงของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนที่ร่วมกันสนับสนุนรัฐบาลสมัยนั้น ใต้อาศัยเสียงข้างมากสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลตลอดเวลา โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนอันแท้จริง จนเกิดระบอบเผด็จการโดยสภาผู้แทนขึ้น<sup>๕๙</sup> นับว่าเป็นความผิดพลาดที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยตลอดเวลา กล่าวคือ

<sup>๕๕</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ หน้า ๑ ตอนที่ ๕๓ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

<sup>๕๖</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

<sup>๕๘</sup> เรื่องเดียวกัน วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

<sup>๕๙</sup> เรื่องเดียวกัน วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

ตามวิถีทางการปกครองประชาธิปไตยนั้น สภาผู้แทนควรจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนเป็นหลัก สมกับความไว้วางใจที่ประชาชนเลือกตนเข้ามาเป็นตัวแทนของเขาเหล่านั้นในสภาผู้แทน การที่สภาผู้แทนส่วนใหญ่รักษาเสถียรภาพของรัฐบาลโดยไม่ตระหนักความรับผิดชอบของตนต่อประชาชนเช่นนี้ เป็นเพราะถือว่าเมื่อตนได้รับเลือกเข้ามาในสภาผู้แทนแล้ว ก็ชอบที่จะทำอะไรก็ได้โดยอิสระหรืออีกนัยหนึ่งขาดจากประชาชน แมว่าการกระทำนั้นจะไม่ตรงกับเจตน์จำนงของประชาชนก็ตาม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลในยุคนั้นก็พยายามหาเสียงสนับสนุนจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อเอื้ออำนวยในการบริหารประเทศของตนดำเนินไปด้วยความราบรื่น มากกว่าที่จะหาความสนับสนุนจากประชาชนโดยตรง และการที่รัฐบาลไม่สามารถให้ความกระจ่างในกรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ย่อมแสดงถึงการขาดความเอาใจใส่ของรัฐบาลที่จะทำความเข้าใจกับประชาชน เมื่อเกิดความเคลือบแคลงสงสัยขึ้น เพราะรัฐบาลถือว่าคนมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนแล้วจะไปห่วงอะไรกับเสถียรภาพ จึงเป็นสาเหตุที่คณะรัฐประหารยกมาอ้างเพื่อล้มล้างรัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ สนับสนุนอยู่<sup>๕๐</sup> จริงอยู่เมื่อก่อนปรากฏว่า นายปรีดี พนมยงค์เองถูกปรักปรำ<sup>๕๑</sup> แต่ความบกพร่องก็ยังมีอยู่ที่รัฐบาลในยุคนั้น ที่ไม่สามารถหาพรรควิชีเพื่อขจัดความสงสัยเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป

### (๓) ความไม่พอใจของฝ่ายทหาร

ตั้งใดกล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็ดก้นไม่ให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวในทางการเมือง อันเป็นการ

<sup>๕๐</sup> พลเอก เนตร เชนะโยธิน, งานใต้ดินของพันเอกโยธี (พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร ๒๕๑๐) หน้า ๓๕๑-๓๕๒

<sup>๕๑</sup> ประสาน คานตระกุล เรื่องเดิม หน้า ๔๒๐

ปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยพร้อม ๆ กับได้ใช้เป็นมาตรการของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ป้องกันการคืนสู่อำนาจของฝ่ายทหารควดย ซึ่งยังความไม่พอใจให้แก่ ฝ่ายทหารอย่างมาก จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีทำการล้มล้างรัฐบาลของ พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ สำเร็จก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๘๐ เปิดโอกาสให้ราชการประจำดับสูงสุดการเมืองอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐบาลสมัยนั้นได้ตัดทอนงบประมาณการทหารลงไปมาก จนนายทหารและนายสิบ ถูกปลดออกจากราชการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการถูกเรียกชดเชยทำให้ฐานะของ ทหารตกต่ำคอยลง ความน้อยใจที่มีอยู่แล้ว เมื่อถูกยุหยหรือชักชวนจึงลุกฮือขึ้นมา <sup>๕๒</sup> การ ไม่ยอมรับความสำคัญของคณะทหารว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการ เมืองไทยเป็นสาเหตุ หนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร การก่อกวนราชการประจำโดยเฉพาะทหารจาก วงการ เมืองตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวกันว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงประชาธิปไตยมากที่สุดคือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๘ และ พ.ศ. ๒๔๘๒ มักจะสร้างความไม่พอใจแก่ฝ่ายทหาร และนำ มาซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด

ภายหลังที่ทำการรัฐประหารเสร็จแล้ว คณะรัฐประหารได้มอบหมายให้นาย คง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย เข้าทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล พร้อมกับกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ภายใน ๙๐ วัน ซึ่งก็ปรากฏผลการเลือกตั้งว่าสมาชิกพรรค ประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน <sup>๕๓</sup> การที่คณะ รัฐประหารไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลทันทีก็ด้วยเหตุผลหลายประการอาทิเช่น เพื่อเป็นการแสดง ถึงความเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มิได้มีเจตนาที่จะขวางชิง

<sup>๕๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวาณิชและคณะ เรื่องเดิม หน้า ๑๐๒

<sup>๕๓</sup> เลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๔๙๑

หรือแย่งอำนาจการปกครองไว้เป็นของตนเอง การจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน ๙๐ วัน เป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหาร กระนั้นก็ตามทั้งนี้อาจเป็นเพราะคณะรัฐประหารเองอาจไม่พร้อมที่จะจัดตั้งรัฐบาลขณะนั้น อาจไม่ปลอดภัยเพราะยังมีกำลังขบวนการเสรีไทยและทหารเรือบางส่วนสนับสนุนรัฐบาลยุคเก่าอยู่ และเกรงว่าถ้าจัดตั้งรัฐบาลแล้วอาจไม่ได้รับการรับรองจากต่างประเทศก็ได้ ๕๔

ความต้องการกลับคืนสู่อำนาจการปกครองประเทศของฝ่ายทหารได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นภายหลังจากที่นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศมาได้ ๓ เดือนเศษ นายทหารที่เป็นสมาชิกคนสำคัญของคณะรัฐประหารจำนวน ๔ คน ได้ยื่นคำขู้ออกให้ลาออกเสียจากตำแหน่งนายกรัชมন্ত্রী โดยอ้างเพียงแต่ว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่แสดงไว้ คอมมิวนิสต์และกบฏจลาจลกำลังคุกคาม โดยเฉพาะฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ มีการเคลื่อนไหวคิดชิงกำลังเข้าช่วงชิงอำนาจคืนเมื่อนายควง อภัยวงศ์ ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัชมন্ত্রী และอ้างเหตุผลของการลาออกครั้งนี้ว่า

...การที่ลาออกนั้นไม่ใช่ไม่สามารถบริหารบ้านเมือง  
เรื่องราชการขึ้นนั้นไม่ว่ารัฐบาลไหนก็แก้ไขไม่สำเร็จ  
แต่ที่ยอมลาออกเพราะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์  
ได้เนื่องจากอำนาจทหารตกไม่ได้อยู่ในมือของรัฐบาล  
บ้านเมืองไม่ใช่ของทุกคนเดี่ยวจึงยินดีเปิดทางให้... ๕๕

๕๔ เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

๕๕ เรื่องเดียวกัน วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

การคืนสู่อำนาจของฝ่ายทหาร

ภายหลังรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ลาออกเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๙๑ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นรอบที่สอง หลังจากที่ต้องห่างเหินจากวงการเมืองไทยไปชั่วระยะหนึ่ง คือ ประมาณ ๓ ปี ๘ เดือน (วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๔๘๗ ถึงวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๙๑) อย่างไม่รู้ดี ใจว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะเป็นหัวหน้าที่คุมอำนาจทหารที่เด็ดขาดแท้จริงไม่ เพราะคณะรัฐประหารจำใจต้องเชิญเขามาก็ควยเหตุที่หาคนอื่นที่เหมาะสมกว่านี้อีกไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเองในวันรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ยังไม่ทราบว่าใครเป็นผู้ดำเนินการ ไคหนีออกจากบ้านพักไปอาศัยอยู่ที่บ้านพลโท ชุนพลดปรักษ์ ต่อเมื่อคณะรัฐประหารไปชี้แจงให้ทราบเรื่องแล้วจึงเขามารวมภายหลัง<sup>๕๖</sup>

การกลับมาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นการเริ่มศักราชใหม่ของทหารอีกครั้งหนึ่ง ที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องถอยหลังเข้าคลอง กล่าวคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไคหันกลับมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเท่ากับยอมรับโดยปริยายแล้วว่าในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี นั้น กระบวนการเมืองไทยยังหยุดอยู่กับที่ ไม่ได้พัฒนาตามอายุขัยที่ควรจะเป็นไปเลย ประหนึ่งว่าเรากลับมาเริ่มต้นที่จุดเดิมอีก

กรณีจะเป็นเช่นไรก็ตาม จอมพล ป. พิบูลสงคราม คงตระหนักถึงความฉิบสาค ในอดีตที่ผ่านมา ประสบการณ์ความล้มเหลวทางการเมืองที่ตนพบมานั้นมีอิทธิพลต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในการ เคนแค้น<sup>๕๗</sup> ทหารการเมืองของตนโดยเฉพาะในการสร้าง

ฐานสนับสนุนอำนาจการปกครองประเทศ กล่าวคือ การที่จะอาศัยกำลังทหารเป็นฐานสนับสนุนอย่างเฉียวหาเพียงพอไม่ จำเป็นต้องหาฐานสนับสนุนเพิ่มขึ้นก็คือ การหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนนั้นเอง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงขอครหานินทา ที่ว่าตนเป็นเผด็จการ ควบคุมกำลังทหารอย่างที่แฉมา และเป็นการสร้างภาพพจน์ให้คนอื่นมองว่าตนเป็นผู้เลื่อมใสระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่แท้จริง นอกจากนี้ ก็เพื่อจะนำพลังของสภาผู้แทนควบกับอำนาจของคณะรัฐประหาร ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เองยังไม่แน่ใจในความจริงจังที่คณะรัฐประหารมีต่อคนในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหาร มีมากน้อยเพียงใด การที่ตนได้เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารและนายกรัฐมนตรีนั้นก็ด้วยเหตุบังเอิญที่คณะรัฐประหารหาคนที่เหมาะสมใคร่ความเคารพนับถือเหมือนตนไม่ได้เท่านั้น ต่อไปภายหลังหากคณะรัฐประหารเกิดความแตกฉานในทางการเมืองแล้ว คงจะผลักดันตนออกไปเป็นแน่ ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงดำเนินการหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนโดยวิธีการนำเอาสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองต่างๆ เข้ามารวมในคณะรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้จัดระเบียบการวางโครงสร้างรัฐมนตรีเพื่อเป็นการเอาใจสมาชิกสภาผู้แทนไว้ดังนี้ <sup>๕๘</sup>

ก. สมาชิกสภาผู้แทนที่แตกมาจากพรรคประชาธิปัตย์ ที่มาสนับสนุนรัฐบาล ต้องมาได้ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวง

ข. บุตรภรรยาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม คงได้เป็นรัฐมนตรีว่าการที่สำคัญ

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๕๘</sup> สมุทฺร สุรักชกะ ๒๖ การปฏิวัติและรัฐประหารสมัย ๒๔๘๘ - ๒๕๐๗ (พระนคร : โรงพิมพ์สื่อการพิมพ์ ๒๕๐๘) หน้า ๕๐๐ - ๕๐๑

ก. พรรคที่สนับสนุนรัฐบาล ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีพรรคละ ๒ นาย ซึ่งก็ปรากฏว่านายเลียง ไชยกาด หัวหน้าพรรคประชาชนได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ และนายปทุม โพธิ์แก้ว หัวหน้าพรรคอิสระได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนอีกหลายคนที่เขาารวมคณะรัฐบาลด้วย อาทิเช่น นายเจอะอับดุลลา หวังบูเตะ นายพิน สุพรรณสาร นายเศวต เปี่ยมพงษ์สานต์ และนายกิจจา วัฒนสินธุ์<sup>๕๘</sup> เป็นการแสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ และทำหน้าที่สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เข้ามามีอิทธิพลในคณะรัฐบาล จนได้รับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนถึง ๙๕ เสียงในจำนวน ๑๒๐ เสียงชั่วคราวระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน<sup>๖๐</sup> กระนั้นก็ตามความผูกพันในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์แลกเปลี่ยนตอบแทนกันนี้ โดยรัฐบาลสามารถที่จะบริหารประเทศด้วยการมีเสียงสนับสนุนฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนและในเวลาเดียวกันทางฝ่ายสมาชิกก็ได้ประโยชน์จากการเขาคำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสิทธิบางอย่างที่สามารถอำนวยความสะดวกเป็นเงินทองตอบแทนหาไรเป็นการสนับสนุนเพราะมีอคติและนโยบายสอดคล้องตongกันตามแบบอย่างของการปกครองในระบบพรรคการเมืองไม<sup>๖๑</sup> ก็คล้ายเป็นการบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลเอง โดยเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนแต่ละพรรคต่างก็แก่งแย่งเรียกร้องสิ่งตอบแทนจากรัฐบาลมิได้สิ้นสุด จนกระทั่งจอมพล ป.พิบูลสงครามและคณะรัฐประหารสุดแสนที่จะหนทางการบีบคั้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีกต่อไป จึงทำการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ขึ้น ประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ตำรวจและข้าราชการที่อยู่ในประจำการ เขาคำรงตำแหน่งทั้งสิ้นและให้ทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรไปพร้อมกันด้วย ข้อสำคัญก็คือ

<sup>๕๘</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม, วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

<sup>๖๐</sup> ขจักษ์ัย บุรุษพิชัย เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๗

<sup>๖๑</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม, วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐



มีประกาศห้ามมิให้ชุมนุมทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น ๒๒ การยึดอำนาจข้างสองของ คณะรัฐประหาร โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ และนำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการหมกมุ่นของฝ่ายพลเรือนโดยสิ้นเชิง และแสดงอย่างชัดเจนแล้วว่าคณะรัฐประหาร คองการที่จะเขามาปกครองประเทศเสียเองและยังผลให้ฝ่ายทหารผูกขาดอำนาจการ ปกครองประเทศนับแต่นั้นมา ดังนั้นความหวังของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ ต้องล้มจมลงอีกครั้งหนึ่ง

รัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ เป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งก็ตกกันคณะรัฐประหาร ไม่ให้มีส่วนมีเสียงในทาง การเมืองและระงับความสับสนวุ่นวายของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคต่าง ๆ ที่ เรียกร้องและชุมนุมราษฎรตลอดเวลา เมื่อเกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นจึงวิเคราะห์สาเหตุที่ เกิดการรัฐประหารครั้งนี้ ซึ่งพอพิจารณาออกได้คือ

ก. องค์ประกอบของสภาผู้แทน เนื่องจากผลของการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ปรากฏ ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทน และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๘๒ ยินยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งมีอยู่เดิม นั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ดังนั้นจึงทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามเกิดความลำบากใจในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล จึงได้เริ่มวิธีการ ทหาเสียงสนับสนุนโดยการมอบตำแหน่งรัฐมนตรี หรือเลขาธิการรัฐมนตรีให้ ซึ่งก็ ปรากฏมีการแก่งแย่งกันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีระหว่างพรรคต่าง ๆ และขู่มบังคับ รัฐบาลต่าง ๆ นานาเช่น กรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน ๔๑ คน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินพิเศษบำรุงจังหวัดในภาคนั้น ๆ ถ้าไม่ยอมทำตามจะเลิก



สนับสนุนรัฐบาลเป็นต้น <sup>๖๓</sup> เมื่อความระส่ำระสายเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนกับ  
จอมพล ป. พิบูลสงครามเช่นนี้ คณะรัฐประหารได้เห็นว่าหากปล่อยให้เหตุการณ์  
ดำเนินเช่นนี้ต่อไปอีก ย่อมจะนำความเสียหายแก่ประเทศชาติ ในที่สุดจึงได้ทำการยึด  
อำนาจ

ข. ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับจอมพล ป. พิบูลสงคราม การ  
ปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่  
ยับยั้งไม่ยอมรับหลักการร่างพระราชบัญญัติโอนผูกขาดให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. ๒๔๙๓  
ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ นั้น ย่อมกระทบกระเทือนจอมพล ป. พิบูลสงครามมาก <sup>๖๔</sup> และการ  
ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามแสดงความไม่พอใจเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชั้นหม่อม  
เจ้า ๖ พระองค์กลับเข้ามาใหม่ ได้สร้างความระหองระแหงไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน  
จนสมาชิกวุฒิสภาได้เข้าชื้อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง  
ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปราบปรามกบฏแมนฮัตตัน เมื่อวันที่ ๒๕  
ตุลาคม ๒๔๙๔ ซึ่งได้มีการอภิปรายกันอย่างเคร่งเครียด รุนแรงถึงกับรัฐบาลหาว่า  
สมาชิกวุฒิสภาเป็นพวกเดียวกับฝ่ายกบฏ <sup>๖๕</sup>

ค. การกีดกันคณะรัฐประหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๔๙๒ ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองนั้น สร้างความ  
ไม่พอใจให้แก่คณะรัฐประหารเป็นอย่างมาก เพราะการที่พวกเขาได้เสี่ยงชีวิตทำการ  
รัฐประหารเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๑ ก็หวังที่จะเข้ามามีเสียงในทางการเมืองบ้าง  
แต่การที่รัฐธรรมนูญฉบับซึ่งร่างโดยพรรคประชาธิปัตย์ฉบับนี้เปิดโอกาส จึงขัดกับเจตนารมณ์  
เบื้องหลังที่แท้จริงของตน แต่ในระยะแรกเริ่มที่ไม่ยึดอำนาจโดยเด็ดขาดนั้น ก็เพราะ  
ต้องการสงวนท่าทีไว้ เพื่อมิให้เป็นข้อครหาว่าคณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจเพื่อ  
ตนเอง ต่อมาปรากฏว่ารัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่ ไม่เอื้ออำนวยให้กับฝ่ายตนเลย  
จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่คณะรัฐประหารยึดอำนาจเด็ดขาดไว้ในมือ

<sup>๖๓</sup> เสาวภา (นามแฝง) เรื่องเดิม, วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐  
<sup>๖๔</sup> เรื่องเดียวกัน วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ หน้า ๑๐  
<sup>๖๕</sup> เรื่องเดียวกัน วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๔ หน้า ๑๐

ง. ความไม่ไว้วางใจสถานการณ์ทางการเมืองของคณะรัฐประหาร เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายหลังจากการรัฐประหาร ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แล้วปรากฏว่า มีการกบฏและการจลาจลเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น กบฏแยกดินแดน ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กบฏแยกดินแดนเมื่อจัดตั้งสหพันธ์รัฐแหลมทอง ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ การจลาจลทางจังหวัดภาคใต้ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๑ กบฏนายพล เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ กบฏวังหลวง เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กบฏนำทวมและกบฏแมนฮัตตัน เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเต็มไปด้วยการกบฏ จลาจลเช่นนี้ หากคณะรัฐประหารไม่ดำเนินมาตรการป้องกันตัวเอง โดยยึดอำนาจเด็ดขาดไว้แล้ว ภัยจากกบฏ จลาจลจะมาถึงคณะรัฐประหารสักวันหนึ่ง

#### การสถาปนาสถาบันทางการเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา อำนาจอธิปไตยซึ่งแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์พระองค์เดียว เปลี่ยนไปเป็นของประชาชน โดยมอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ใช้อำนาจอธิปไตยแทนนั้น เมื่อหันกลับไปพิจารณาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทั้ง ๖ ฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็จะพบลักษณะองค์ประกอบความสัมพันธ์และอำนาจขององค์กรทั้งสาม ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันไปเล็กน้อยก็เฉพาะรัฐธรรมนูญบางฉบับเท่านั้น ฉะนั้นเพื่อสะดวกแก่การพิจารณาจึงแยกกล่าวออกเป็นแต่ละส่วนดังนี้

(๑) ฝ่ายนิติบัญญัติ จากกระบวนการเมืองที่ผ่านมาราว ๒๐ ปี ระบบรัฐสภาปรากฏออกมาในลักษณะสำคัญ ๒ รูปคือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ไ้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน กับประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง และรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา บางครั้งก็มาจากการเลือกตั้งหรือบางครั้งก็มาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ฉะนั้นระบบรัฐสภาของไทยจึงมีทั้งระบบสภาเดี่ยว อีกนัยหนึ่งสภาผู้แทนราษฎร และระบบสภาคู่หรือรัฐสภา แต่ความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละสภามีระดับความมากน้อยต่างกัน อาทิเช่น สภาผู้แทน

ราษฎรตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕  
 แทนจะหาความเป็นประชาธิปไตยไม่พบเลย เพราะสมาชิกในสภาจำนวน ๗๐ นาย  
 คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ซึ่งใช้อำนาจแทนคณะราษฎร เป็นผู้คัดเลือกทั้งสิ้น (มาตรา  
 ๑๐) ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มี  
 ฐานะความเป็นประชาธิปไตยที่ขึ้น กล่าวคือยังมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ถึงถึง  
 หนึ่ง นอกจากนั้นมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕  
 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็มีลักษณะคู่ๆ กัน แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราช  
 อาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๔๘๒ และฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้กำหนด  
 รูปแบบรัฐสภาเป็นสภาคู่ แนนอนที่สภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น  
 แต่วุฒิสภาหรือวุฒิสภานั้นมีที่มาต่างกันอยู่บ้าง ก็เฉพาะวุฒิสภานั้นมาจากการเลือกตั้ง  
 ทางอ้อมและลับ โดยอาศัยองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎร (มาตรา ๒๔ และมาตรา ๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕)  
 ส่วนวุฒิสภากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๘๐ และฉบับ  
 ถาวร พ.ศ. ๒๔๘๒ นั้นมาจากการแต่งตั้ง จะผิดกันตรงจำนวนสมาชิกต่างกัน กล่าวคือ  
 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๘๐ มีจำนวนสมาชิก  
 เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน (มาตรา ๓๓) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
 ๒๔๘๒ มีสมาชิกได้เพียง ๑๐๐ คน เท่านั้น (มาตรา ๔๒)

เมื่อกลับมาพิจารณาอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (สภาเดี่ยว) และรัฐสภา  
 (สภาคู่) ก็จะพบว่า สภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน  
 สยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น มีอำนาจมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรที่เคยมีมา  
 ในกระบวนการเมืองไทย กล่าวคือ มีอำนาจออกกฎหมายอย่างอิสระ (มาตรา ๘)  
 และถอดถอนกรมการราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีได้ (มาตรา ๙) แต่สภาผู้แทนราษฎร  
 ทั้งในสภาเดี่ยวและสภาผู้แทนในแบบสภาคู่ต่างก็มีอำนาจที่คล้ายกัน คือ มีอำนาจในการ  
 ตรากฎหมาย มีอำนาจในการพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ มีอำนาจในการ  
 ควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถามเพื่อขอเท็จจริงเกี่ยวกับงาน

ในหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงเป็นต้น ส่วนอำนาจของพฤฒสภาหรือวุฒิสภามีความ แตกต่างกันอยู่บาง กล่าวคือ พฤฒสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้น ไม่มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายและอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๕๒ และมาตรา ๓๔) ฉะนั้นจึงมีฐานะ เพียงสภาถ่วงดุลหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนมาแล้ว วุฒิสภากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ และ (ฉบับถาวร) พ.ศ. ๒๔๙๒ ก็มีอำนาจอย่างเดียวกันทุกอย่าง จะแตกต่างกันไปก็ตรงที่วุฒิสภากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ นั้นมีสิทธิที่จะขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๓๐) ที่เพิ่มเติมขึ้นมา นอกจากนี้ยังมีลักษณะรวมอีกประการหนึ่งก็คือ สมาชิกในพฤฒสภาหรือวุฒิสภา เว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกไว้ ทั้งนี้ก็ควยเหตุผลที่ป้องกันไม่ให้ ข้าราชการประจำมายุ่งเกี่ยวกับการเมืองนั่นเอง

(๒) ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ใ้เปิดโอกาสให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนในแบบสภาผู้เป็นรัฐมนตรีไว้ควย นอกจากนี้ยังรวมถึง บุคคลนอกอื่น ๆ อีก และเป็นที่น่าสัง เกตว่ารัฐธรรมนูญที่จัดให้มีการปกครองสภาเดี่ยวหรือ สภาผู้แทนราษฎรยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีไว้ ซึ่งผิดกับรัฐธรรมนูญที่มีสภาผู้หรือรัฐสภาที่กีดกันไม่ให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรง ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีเลย ซึ่งจะเปรียบเทียบได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ และ พ.ศ. ๒๔๙๒ ก็จะพบข้อความจริงดังกล่าว จึงพิจารณาได้ว่าที่มาของฝ่ายบริหารนั้นมีไ้มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และช่องว่างอันนี้เองที่ทำให้กระบวนการ เมืองมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารแยกออกห่างจาก ประชาชนโดยมีระบบราชการประจำและระบบรัฐสภาเป็นฐานรองรับ

(๓) ฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญทุกฉบับพยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่และ  
 ของสถาบันตุลาการ ปล่อยให้การพิจารณาพิพากษารวดคดีเป็นอิสระและการแต่งตั้ง  
 การเลื่อนชั้น การเลื่อนเงินเดือน การย้าย และการถอดถอนผู้พิพากษาให้เป็นไปตาม  
 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จะมีบทรับรองอยู่บ้างก็แต่รัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ไม่ใคร่ระบุเกี่ยวกับการตั้งศาลชั้นใหม่เพื่อพิจารณา  
 พิพากษาคดีพิเศษ คดีใดคดีหนึ่งไว้ ยิ่งผลให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษเกิดขึ้น ซึ่ง  
 ถือได้ว่าเป็นการละเมิดและก้าวล่วงอำนาจตุลาการอย่างมาก อย่างไรก็ตามก็ปรากฏว่า  
 รัฐธรรมนูญข้อ ๆ มาทุกฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘  
 เป็นต้นมาได้ออกของให้ออนันต์ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้อำนาจตุลาการถูกแทรกแซง <sup>๖๖</sup>  
 เหตุผลสำคัญที่คณะราษฎรก็ดี และคณะรัฐประหารก็ดี ไม่กล้าใช้อิทธิพลครอบงำสถาบัน  
 ตุลาการ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าสถาบันตุลาการ เป็นผลิตผลของวิวัฒนาการ ระบบศาลไทย  
 ที่ต่อเนื่องกันมาไม่ขาดสายทั้งยังสามารถอำนวยประโยชน์รักษาความเที่ยงธรรมใน  
 สังคมอยู่ได้ในประการแรก ส่วนประการหลังคงเนื่องจากชนชั้นปกครองเพิ่งเริ่มแต่  
 เปลี่ยนแปลงแก้ไขฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ลืมความสำคัญของฝ่ายตุลาการไป

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่าย  
 ตุลาการในทางนี้ก็น่าจะพบลักษณะเด่น ที่แสดงถึงการวางรากฐานการปกครองระบบ  
 รัฐสภา (Parliamentary System) ขึ้นในกระบวนการเมืองไทยในช่วงระยะ  
 เวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา โดยมีความมุ่งหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันหลัก ซึ่งก็  
 ปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ทำการควบคุมฝ่ายบริหารในวิถีทางของรัฐธรรมนูญในช่วงระยะ  
 เวลาตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็คือ

<sup>๖๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๘๒  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๙๐  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๖๓  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.  
 ๒๔๙๕ มาตรา ๑๐๑

(๑) การขอความเห็นชอบเรื่องควบคุมการจำกัดยาง ซึ่งเสนอโดย พระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๗๗ ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ยอมอนุมัติด้วยคะแนน ๗๓ ต่อ ๒๕ ยังผลให้รัฐบาล ต้องลาออกไป ๖๗

(๒) การตั้งกระทู้ถามของนายเตียง ไซยกาด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี เกี่ยวกับการซื้อที่ดินพระคลังท้องที่ควยราคาญก และยุติกรรมขอ เปิดอภิปรายนโยบายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของนายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๐ ยังผลให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ พิพธอากาศ ลาออกจากตำแหน่งประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และพระยาพลพล พยุหเสนา พร้อมด้วยคณะลาออกจากตำแหน่งคณะรัฐมนตรี ๖๘

(๓) การเสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับประชุมและการปรึกษาหารือของสภา ผู้แทนราษฎร โดยนายต้วด อุดุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๘๐ ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๔๕ ต่อ ๓๑ ยังผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๐ ๖๘

(๔) การเสนอร่างพระราชบัญญัติขออนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการ บริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และการจัดสร้างพุทธบุริมพล พ.ศ. ๒๔๘๗ โดยจอมพล ป. พิบูลสงครามนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ ยังผลให้ จอมพล ป. พิบูลสงครามลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๗ ๗๐

(๕) การเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะ กบฏ พ.ศ. ๒๔๘๘ โดยนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี

๖๗ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง) เรื่องเดิม, หน้า ๔๖๑ - ๔๗๔

๖๘ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๑๔ - ๑๒๓

๖๙ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๔ - ๑๔๖

๗๐ สุพจน์ คานตระกูล เรื่องเดิม หน้า ๓๕๐ - ๓๕๒

ปรากฏว่าสภาผู้แทนรับหลักการควยคะแนนเสียง ๖๕ ต่อ ๒๓ นายคอง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นไม่สามารถจะปฏิบัติได้จึงลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๔๘๘ ๗๑

อนึ่ง สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีการยอมรับความสำคัญของฝ่ายตุลาการมากยิ่งขึ้น นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ เป็นต้นมา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มายินยอมให้ฝ่ายตุลาการอันได้แก่ประธานศาลฎีกาและอธิบดีศาลอุทธรณ์ เขาไปเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ตีความกฎหมายที่มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าซึ่งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยใครก็ได้แล้วแต่รัฐสภาแต่งตั้ง หรือเป็นสิทธิขาดของสภาผู้แทนราษฎรในการตีความรัฐธรรมนูญแต่เพียงผู้เดียว

คงจะใกล้เคียงความจริงที่เกี่ยวจะกล่าววาระบนการเมืองภายในระบบสภาผู้มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าสภาเดี่ยว พุคอีกแห่งหนึ่งก็คือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๘๕ ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ จนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้นเป็นช่วงที่มีการต่อสู้ทางการเมืองที่ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะต่างก็อาศัยสภาผู้แทนเป็นเวทีซึ่งอำนาจตลอดเวลาสำหรับพฤกษภักดิ์หรือวุฒิสภาก็ดี ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม มีฐานะเพียง เป็นสภายับยั้งถ่วงถ่วงและมีฐานะคอยกวาดล้างสภาผู้แทนอันเป็นสถาบันทางการเมืองที่มาจากประชาชน ซึ่งก็ชอบควยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ก็คือ เป็นการนำเอาสภาผู้แทนมาเป็นฐานแห่งอำนาจมากกว่าที่จะนำพรรคพวกของตน ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ หรือพรรคพวกที่ปฏิวัติรัฐประหารกันมาเป็นฐานแห่งอำนาจ



แต่ก็เป็นที่น่าเสียดาย สถานูแทนขณะนั้นไม่สามารถที่จะพัฒนาตนเองขึ้นเป็นสถาบันหลักในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แรกดิ้งสร้างความปลอดภัยให้กับตนเอง ทำให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมาตลอด ยิ่งกว่านั้นระยะก่อนหน้านั้น คือช่วงที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ถือได้ว่าฝ่ายบริหารมีอิทธิพลครอบงำอยู่เกือบเต็มรูปหรืออย่างน้อยก็หนึ่ง เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้งมีอำนาจเท่ากัน สาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เคนเห็นอฝ่ายนิติบัญญัติ ก็พอจะพิจารณาออกได้ดังนี้คือ

(๑) ประวัติความเป็นมาของฝ่ายบริหารมั่นคงกว่าฝ่ายอื่น ๆ

แนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจ ยังใหม่สำหรับกระบวนการเมืองไทย ซึ่งเคยชินกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าฝ่ายบริหาร เป็นหัวใจของการปกครองและอำนาจตุลาการ เป็นเพียงสาขาหนึ่งของอำนาจบริหาร เท่านั้น <sup>๗๖</sup> แนวความคิดใหม่ดังกล่าวนี้ยังไม่ซึมซาบเข้าไปในการเมืองการปกครอง เพราะมีอายุขัยของวิวัฒนาการที่สั้นกว่า เมื่อศักดิ์ศรีของฝ่ายบริหาร เคนและเหนือกว่าฝ่ายอื่น ๆ ดังนี้แล้ว ก็เป็นการยากสำหรับสถาบันทางการเมืองอื่นที่จะพัฒนาตนเองให้ทัดเทียมได้ แมวาตนเองจะมีรากฐานมาจากประชาชน เชนกรณีของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม

(๒) หัวหน้าฝ่ายบริหารมีคุณสมบัติเคน

จากการตรวจดูรายชื่อนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็พบว่าบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มักจะมีประวัติเคนเป็นที่เชื่อถือสำหรับผู้ที่มิได้เป็นตุกอกการในคณะราษฎร เชน พระยามโนปกรณนิติธาดา ก็เป็น

บุคคลที่คณะกรรมการให้ความไว้วางใจมาก เพราะเชื่อว่าสามารถเป็นกันชนระหว่างระบอบ  
เก่ากับระบอบใหม่ได้เป็นอย่างดี หรือ กรณี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เคยเป็นหัวหน้าเสรี  
ไทยนอกประเทศ นายกรัฐมนตรีอีก ๕ คน นอกจากนี้แล้วแต่เป็นผู้ก่อการในคณะกรรมการ  
ทั้งสิ้น คือ พระยาพลพดพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายควง อภัยวงศ์  
นายปรีดี พนมยงค์ นายทวี บุญยเกษตร และ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ กรณีที่  
คณะรัฐประหารเชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐  
และสนับสนุนจนได้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง ยอมยี่นยันใจว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม  
มีคุณสมบัติเหมาะสมที่คณะรัฐประหารเห็นว่าไม่มีใครดีเกินกว่านี้ เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารมี  
ฐานสนับสนุนจากกบฏการเมืองที่ทรงอิทธิพลในขณะนั้น ยอมเป็นธรรมคาอยู่เองที่ฝ่ายนิติ  
บัญญัติจะตองให้ความยำเกรง ลักษณะความสัมพันธ์จึงตรงข้ามกับความมุ่งหมายของรัฐ-  
ธรรมนูญทุกฉบับที่ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ การที่มีนายกรัฐมนตรีถึง ๕  
คน ที่เคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร <sup>๑๓</sup> ยิ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เกรงใจมากขึ้นไปอีก

(๓) การแต่งตั้งพรรคพวกของฝ่ายบริหารเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรและรัฐ  
สภา

---

<sup>๑๓</sup> นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพระนคร  
จอมพล ป. พิบูลสงคราม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพระนคร  
นายปรีดี พนมยงค์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพระนคร

การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองก็ดี หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ดี นับว่าเป็นการทำลายองค์ประกอบสำคัญของสถาบันทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ และกลายเป็นพรรคกตทอกมาทุกยุคทุกสมัยในกระบวนการเมืองไทย เพราะแน่นอนที่สุด ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องวางรากฐานอำนาจของตนให้มั่นคง โดยอาศัยแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเพียงครึ่ง ๆ กลาง ๆ เช่นนี้ จะใช้อำนาจนิติบัญญัติในวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ย่อมไม่ได้

(๔) การหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทางที่ผิด ๆ

การใช้เงินและตำแหน่งเพื่อซื้อความสงบเรียบร้อยในสภาผู้แทนราษฎร นับได้ว่าเป็นวิธีการที่ผิดพลาด เพราะจะนำความวุ่นวายและความระส่ำระสายทางการเมืองมาสู่ในที่สุด กรณีที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำเอาวิธีจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี และเลขานุการรัฐมนตรีมอบให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนตน เมื่อสมัยที่กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ ๒ น่าจะเป็นตัวอย่างได้เป็นอย่างดี เพราะนอกจากจะสร้างความแตกการสามัคคีในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเป็นการปลุกฝังทัศนคติที่เป็นนอกคอกของประชาชนที่มีต่อสถาบันทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย และเสื่อมศรัทธาในที่สุด

(๕) การจัดโครงสร้างการทำงานของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพกว่า

ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีข้าราชการประจำเป็นลูกมือและมันสมองในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ผิดกับฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีเครื่องมือเป็นของตนเอง เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีประสบการณ์และความรู้แคบจะทำการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งมีประสบการณ์และความรู้จากระบบราชการอย่างกว้างขวาง ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ยิ่งกว่านั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนต้องอาศัยข้าราชการประจำซึ่งเป็นลูกมือของฝ่ายบริหารกระทำการอย่าง

หนึ่งอย่างใด จึงจำเป็นต้องยอมคนให้ตกอยู่ในอิทธิพลของฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นกรณีย้ายพรรคเข้ากับพรรครัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม คำร่างตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ ๒ พวกนี้นอกจากต้องการตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ยังต้องการเป็นคนของรัฐบาลควยเพื่อให้ราชการประจำโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคเกิดความเกรงใจและยำเกรง

ฉะนั้น ระบบการปกครองที่คณะราษฎรได้ปฏิรูประบไว้เป็นเมืองแรก จะเป็นมรดกตกทอดกันมากที่สุดคือการยึดถือระบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นหลักมาตลอด โดยยอมรับว่าสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา เป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นสถาบันของตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพียงสถาบันเดียวที่มีอยู่ในขณะนี้ คณะรัฐมนตรีก็ดี หรือศาลก็ดี ล้วนแล้วแต่มีได้เป็นตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ระบบรัฐสภาในกระบวนการเมืองไทยเท่าที่ผ่านมาชวง ๒๐ ปี นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ประสบกับอุปสรรคนานับการไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ความล้มเหลวของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในช่วงดังกล่าวข้างตน จึงมีความเกี่ยวพันแนบแน่นอย่างใกล้ชิดกับความคดงยประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาอย่างแนบแน่น

การสืบต่อตำแหน่งอย่างปราศจากระเบียบแบบแผน

ลัทธิการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้หยั่งรากลึกในกระบวนการเมืองไทยเป็นเวลานานถึง ๕๗ ปี นับแต่เริ่มตั้งกรุงศรีอยุธยา จนถึง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ยังผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็น

---

<sup>๗๔</sup> กระมล ทองธรรมชาติ รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนาศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๐๔) หน้า ข.

<sup>๗๕</sup> ชุมมนุสสิม นาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องเดิม หน้า ๘๗-๑๑๗



สถาบันหลักที่สำคัญที่สุดและมีอิทธิพลต่อกระบวนการ เมืองไทยตลอดมาตามที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ ๒ การที่สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงอยู่ได้ก็เพราะสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมที่ผูกพันอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณียอมรับนับถือลัทธิการปกครองที่ให้ความเคารพสักการะพระมหากษัตริย์เสมือนหนึ่งเทพเจ้า อย่างลึกซึ้งในฐานะผู้ปกครอง ผู้ที่อยู่ปกครองจะโต้แย้งหรือสงสัยไม่ได้ ความศรัทธาลัทธิและอำนาจเด็ดขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ ฉะนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์จึงมีลักษณะดังที่ รูสโซ (Rousseau) กล่าวไว้ ๗๖ คือสามารถที่จะทำให้พระมหากษัตริย์มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะปกครอง เพราะประชาชนได้กลายเป็นรากฐานแห่งอำนาจที่ยอมรับว่าคนในฐานะ "ราษฎร" หรือผู้ปกครองต้องมีหน้าที่เคารพยอมอ่อนน้อมอย่างยิ่งต่อพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางผู้ใหญ่ ๗๗ การสืบราชสันตติวงศ์ในแต่ละราชวงศ์ยอมยืนยันถึงข้อความจริงของตน โดยเฉพาะราชวงศ์จักรี ได้มีการสืบราชสันตติวงศ์ไม่ขาดสายปราศจากการแย่งชิงราชสมบัติมาตลอด ๑๕๐ ปี ย่อมทำให้เกิดความเคยชิน ๗๘ ในหมู่ผู้ปกครองซึ่ง สามารถนึกความศรัทธาเชื่อมั่นในหมู่ผู้ปกครองว่าลัทธิการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นได้อำนวยประโยชน์สุขแก่ตน จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการ เมืองในขณะนั้นดำเนินไปด้วยความราบรื่นก็เพราะมีลักษณะที่สอดคล้องกับลัทธิอำนาจอธิปไตยที่ใช้อยู่ในตัวเอง ๗๙ แมว่าภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ก็ยอมรับการสืบราชสันตติวงศ์ให้เป็นไปตามโบราณราชประเพณีและกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งผู้ใดเป็นพระมหากษัตริย์ยอมได้และถ้า

๗๖ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ เรื่องเดิม หน้า ๑๔

๗๗ ชุมมนต์ สันนาคนะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องเดิม

หน้า ๑๐๕-๑๑๖

๗๘ เสนีย์ ปราโมช เรื่องเดิม หน้า ๒๓๘

๗๙ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ เรื่องเดิม หน้า ๑๓

หากไม่ทรงตั้งใครไว้ก็ให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล เพียงแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งก็ปรากฏต่อมาว่าการขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอนันตมหิตลและสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ก็ได้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลทุกประการ มิได้มีปัญหาย่างยากอุปสรรคแต่ประการใด

แต่การสืบต่อตำแหน่งของบุคคลในระยะเวลาต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เป็นไปอย่างปราศจากระเบียบแบบแผนที่แน่นอน การก่อกองปฏิวัติรัฐประหารและกบฏ ได้กลายเป็นมาตรการที่จะนำคนขึ้นไปสู่ตำแหน่งในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญเพียงแต่ตราประทับที่ให้ความชอบธรรมแก่อำนาจการปกครองของตนจะสร้างขึ้นหรือล้มเลิกเมื่อใดก็ได้ ประสบการณ์ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา มีกบฏใหญ่ ๆ เกิดขึ้นประมาณ ๔ ครั้ง<sup>๘๐</sup> และรัฐประหารเกิดขึ้นรวม ๓ ครั้ง<sup>๘๑</sup>

<sup>๘๐</sup> (๑) กบฏบวรเดช เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๗๖

(๒) กบฏนายพล เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๙๑

(๓) กบฏวังหลวง เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒

(๔) กบฏแมนฮัตตัน เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๙๔

(ทั้งนี้ไม่รวมกบฏนายสิบและกบฏแมนฮัตตัน พ.ศ. ๒๔๙๑)

<sup>๘๑</sup> (๑) รัฐประหารโดยพระยาพหลพลพยุหเสนาและคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖

(๒) รัฐประหารโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

(๓) รัฐประหารโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๔

การกบฏยอมแสดงถึงการไม่ยอมรับอำนาจการปกครองของผู้ปกครองว่า ถูกต้องชอบธรรมของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตุว่าภายหลังที่ จอมพล ป. พิบูลสงครามกลับสู่อำนาจครั้งที่ ๒ นี้เกิด กบฏบ่อยครั้งที่สุด จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงได้ เห็นว่า หากปล่อยให้กระบวนการ เมืองดำเนินในลักษณะที่มีการต่อสู้ในรัฐสภาตามวิถีทาง รัฐธรรมนูญแล้ว ไหนจะคอยเอาใจบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาและยังจะต้อง พะวักพะวงกับการกบฏอีกด้วยจึงฉวยโอกาสยกเป็นข้ออ้างเพื่อสร้างเสริมรากฐานอำนาจของตนให้มั่นคงยิ่งขึ้นไปอีก เพราะเกิดความวิตกกังวลถึงเสถียรภาพของตนจึงจำเป็นต้องเอาใจ ทุกฝ่ายที่คิดว่าอาจจะเป็นศัตรูต่อเสถียรภาพทางการเมืองของตนเข้าเป็นพวก การตั้ง ศาลพิเศษขึ้นมาตั้งกล่าวมาแล้ว ก็เพื่อเป็นการปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ และการแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ หรือสมาชิกวุฒิสภา ก็เพื่อเป็นการปลอบใจและเอาใจ บุคคลที่มีอำนาจอยู่ในมือ โดยเฉพาะข้าราชการประจำไว้เป็นพวก

สำหรับการรัฐประหารนั้น นอกจากจะทำให้วิวัฒนาการทางการเมืองต้อง ลดยุคหยุดชะงัก ซากการต่อเนื่องแล้ว <sup>๘๒</sup> ยังเป็นการสร้างแบบอย่างที่ไม่ดีแก่ผู้ที่มี อำนาจอยู่ในมือโดยเฉพาะฝ่ายทหาร ซึ่งก็ปรากฏว่าต่อมาได้ใช้มาตรการรัฐประหารเป็น เครื่องมือเพื่อให้เกิดความสะดวกทางการเมืองขึ้น (political expediency) เมื่อความระส่ำระสายทางการเมืองเกิดขึ้นครั้งใด ฝ่ายทหารก็จะเข้ามาแก้ไขสถานการณ์ โดยการรัฐประหารทันที แทนที่หันไปใช้วิธีการตามวิถีทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้

---

<sup>๘๒</sup> กมล สมวิเชียร เรื่องเดิม หน้า ๓๑

อำนาจมาแล้วก็ไม่ยอมปล่อยให้ประชาชนได้มีส่วนมีเสียงในทางการเมือง การปกครอง  
อย่างแท้จริง การกระทำของคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่บังคับให้นายควง อภัยวงศ์  
ออกจากตำแหน่งและการรัฐประหาร เจียบหันกลับมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ยอมเป็นประจักษ์พยานเป็นอย่างดี หรือแม้แต่  
การรัฐประหารของคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ ก็เช่นกัน กล่าวคือเป็นการ  
กำจัดพระยามโนปกรณนิติธาดา และพวกออกไปเพื่อที่คณะราษฎรจะสามารถปกครองประ  
เทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามหลัก ๖ ประการที่ตนได้ประกาศไว้

นอกจากนี้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่มีการสับค้ออย่างไม่มีระเบียบแบบ  
แผนที่แน่นอน กล่าวคือมีการรัฐประหารล้มรัฐบาลถึง ๓ ครั้ง และบังคับรัฐบาลให้ลาออก  
๑ ครั้ง ตัวอย่างเช่น นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีโดยบังเอิญถึงสองคราว  
เพราะหาบุคคลที่เหมาะสมกว่าไม่ได้ พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี  
นอกจากควยเหตุที่เป็นหัวหน้าคณะราษฎรแล้ว ยังเป็นกั้นชนขวางจึงอำนาจระหวางจอมพล  
ป.พิบูลสงคราม กับนายปรีดี พนมยงค์ อีกควย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามา

<sup>๘๓</sup> (๑) รัฐประหารล้มรัฐบาลชุดพระยามโนปกรณนิติธาดาโดยคณะราษฎร  
เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖

(๒) รัฐประหารล้มรัฐบาลชุด พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ โดย  
คณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐

(๓) บังคับรัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ลาออกโดยคณะรัฐประหารเมื่อ  
วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๑

(๔) รัฐประหารเจียบคมรัฐบาลตนเองโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม  
และคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๕

<sup>๘๔</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดใน เกียรติ (นามแฝง) เรื่องเดิม หน้า ๑-๖๕๗



คำสั่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกก็ด้วยเหตุที่ไค้ทำการปราบปรามกบฏบวรเดช สำเร็จและทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ ทำให้เคนขึ้นมา ประกอบกับไค้คำสั่งตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วยและการเข้ามาคำสั่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองเป็นเหตุบังเอิญเพราะคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๘๐ เห็นว่าไม่มีใครเหมาะสมพอที่จะยกย่องเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร และเป็นนายกรัฐมนตรีไค้ การคำสั่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ นายทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช พล.ร.ต.ถวัลย์ ช่างนาทาสวัสดิ์ และนายปรีดี พนมยงค์ ต่างก็ไค้ รับการสนับสนุนจากพลพรรคซึ่งเป็นฝ่ายพลเรือนเสียเป็นส่วนใหญ่ในฐานะที่เคยร่วมงานกันมา เช่น เกยเป็นคณะราษฎร หรือเสรีไทยด้วยกัน

ฉะนั้น จึงพอสรุปวิเคราะห์ไค้ว่า การสืบทอดตำแหน่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมีลักษณะไม่แน่นอนคงเสถียรคงวา เหมือนอย่างในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเห็นไค้ว่าทายาททางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ไค้ถูกกำหนดขึ้นโดยโบราณราชประเพณีและกฎมณเฑียรบาล แต่ทายาททางการเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์และฐานสนับสนุนเป็นสำคัญ ปราศจากกติกาทหรือหลักเกณฑ์ที่มั่นคง มีการชิงอำนาจนอกวิถีทางของรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ ที่เป็นเช่นนี้คงเป็นเพราะลัทธิการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่สอดแทรกเข้าไปในสังคมไทยลึกซึ้ง เหมือนกับลัทธิการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีวิวัฒนาการความเป็นมา นับร้อย ๆ ปี ดังนั้น สถาบันทางการเมืองที่ต้งขึ้นใหม่จึงต้องล้มลุกคลุกคลาน เพราะอยู่ตามกลางสังคมซึ่งเคยชินกับชนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบเก่า ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏ จะไม่เกิดขึ้นเลยถ้าลัทธิการปกครองระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นประเพณีการปกครองซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การเมืองภายใต้การครอบงำของระบบราชการ

มีเพียงรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับเท่านั้นที่ปกกันมีให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภา ก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๘ และฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งก็ปรากฏว่ากระบวนการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต้องสะดุดหยุดลงในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้เป็นเพราะการวางกฎเกณฑ์โดยเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยที่มีระบบข้าราชการที่เข้มแข็งซึ่งเป็นผลผลิตของประวัติการปกครองของไทยมาแต่อดีตโดยเฉพาะฝ่ายทหารซึ่งมีการจัดองค์การที่สมบูรณ์แบบที่สุดเท่าที่เคยมีมาและป็นอยู่ การที่คณะราษฎรยินยอมให้ข้าราชการประจำ เข้ามามีส่วนมีเสียงในทางการเมือง เมื่อแรกเริ่มนั้น นับเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอยู่มากเพราะนอกจากจะเป็นการสร้างฐานแห่งอำนาจให้มั่นคงแล้ว ยังจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของข้าราชการประจำมาใช้ในการปกครองประเทศด้วย เพราะกลุ่มข้าราชการประจำ (หรือแม่แก่คณะราษฎรเอง) ก็ล้วนแล้วแต่ประกอบด้วยปัญญาชนซึ่งเป็นผลผลิตของระบบข้าราชการทั้งสิ้น และเป็นสถาบันการปกครองเพียงแห่งเดียวที่คณะราษฎรพอจะพึ่งพาอาศัยได้ การยินยอมให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ และรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำน่าจะเป็นมาตรการแก้ไขชั่วคราวเท่านั้น แต่กลับกลายเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่สถาบันทางการเมืองไป แทนที่จะเป็นเพียงพี่เลี้ยงเพื่อส่งเสริมสนับสนุนสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรให้เข้มแข็งมั่นคง ยิ่งกว่านั้นปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยึดเยื้อจนกลายเป็นมรดกตกทอดในกระบวนการเมืองไทยตลอดมาโดยอ้างความไม่พร้อมของประชาชนที่จะปกครองตนเองอย่างอิสระโดยเด็ดขาดเพราะเกิดจากความวิตกกังวลในความไร้ประสิทธิภาพของ

---

๕๕ กมล สมวิเชียร ปัญญาชนกับประชาธิปไตยในประเทศไทย วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๕) หน้า ๑๐๐



๘๖

สภาผู้แทนราษฎรของคณะราษฎรและคณะรัฐประหาร

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๕ และฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๖ มีความมุ่งหมายที่คัดค้านมิให้ฝ่ายทหาร เข้ามามีส่วนในทางการเมือง โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการปฏิเสธกลุ่มอิทธิพลที่มีอาวุธ เป็นกำลังกดดันมาใช้ระบอบเผด็จการเหมือน ที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยเข้ามาแล้วระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งการปิดกั้นดังกล่าวก็ไม่สามารถกระทำใต้อุตตรอกฝั่ง ความบกพร่องก็อยู่ตรงที่ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวซึ่งได้แก่ฝ่ายพลเรือน ไม่ได้สร้างกลุ่มผลประโยชน์หรือ กลุ่มอิทธิพลมีอำนาจต่อรองทัดเทียมกับฝ่ายทหาร กล่าวได้ว่าหลังจากสิ้นอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนกระทั่งกลับสู่อำนาจอีกครั้งหนึ่งนั้น ฝ่ายพลเรือนได้พลาดโอกาสที่จะ พัฒนาความเข้มแข็งให้กับฝ่ายตน เพราะมีว่แตกแยงซึ่งอำนาจกันเอง และที่สำคัญก็คือ เป็นการต่อสู้เพื่อสร้างฐานแห่งอำนาจภายในรัฐสภาโดยไม่ให้ความสนับสนุนจาก ประชาชนซึ่งอยู่ภายนอกรัฐสภาเลยก็ว่าได้ ฉะนั้น กระบวนการเมืองในช่วง ๗ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๗ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ ฝ่ายพลเรือนเป็นผู้แสดงบทบาทในหมู่ของตน เอง ฝ่ายทหารและประชาชนเป็นผู้อยู่นอก ซึ่งก็ปรากฏว่าในสภาผู้แทนขณะนั้นเกิดความ ระส่ำระสายวุ่นวายปั่นป่วนสมาชิกสภาผู้แทนบางส่วนกลายเป็นนักฉวยโอกาสและกอบโกย ผลประโยชน์ส่วนตน <sup>๘๗</sup> จึงเป็นช่วงโอกาสให้ฝ่ายทหารทำการรัฐประหารยึดอำนาจ ประกอบด้วยประชาชนมีความเอือมระอาในพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนบางส่วนหรือแม้ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เองก็มีความรู้สึกอย่างเดียวกัน การหันกลับมาใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงเป็นการตัดสินใจที่เรากล่าวกันว่ามีการ

<sup>๘๖</sup> กรมล ทงธรรมชาติ เรื่องเดิม หน้า ๑๑-๑๓

<sup>๘๗</sup> กมล สมวิเชียร เรื่องเดิม หน้า ๒๗-๒๘

เมืองที่ดำเนินในลักษณะใกล้เคียงกับหลักการปกครองประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา

อย่างไรก็ตาม จะไม่เป็นการยุติธรรมเพียงพอถ้าจะโยนความผิดให้แก่ฝ่ายพลเรือนทั้งหมด เพราะในช่วง ๗ ปี ยังไม่นานพอที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ และเหตุผลสำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะที่มีการพัฒนาทางการเมืองแต่เพียงเล็กน้อย ยังผลให้สถาบันในระบบราชการก้าวหน้าไปไกลว่าสถาบันทางการเมืองอย่างมากมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นดังที่ Fred W. Riggs กล่าวว่

...การขยายตัวของสถาบันราชการก่อนกำหนดเวลา และรวดเร็วเกินไปในขณะที่ระบบการเมืองของประเทศยังล้าหลังอยู่มากนั้น จะทำให้การพัฒนาการเมืองที่มีประสิทธิภาพของยุคชะงัก...

ความพยายามที่จะแยกการเมืองออกจากระบบราชการโดยเฉพาะฝ่ายทหารได้ประสบความสำเร็จพอสมควร แต่การยอมให้การเมืองและระบบราชการมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นอย่างกรณี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้สร้างความสะดวกทางการเมือง (political expediency) ในกระบวนการเมืองมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๘ และ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ในสายตาของชนชั้นปกครองโดยเฉพาะ

<sup>๘๘</sup> ชุมมนุสสันนาถะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องเดิม หน้า

<sup>๘๙</sup> ดร.ไพฑูริย์ ขางเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย

จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงพอสรุปวิเคราะห์ไต่ถามการที่กระบวนการเมืองไทยหมุนเวียนเป็นวัฏจักร ( vicious circle ) คือวนกลับมาตั้งต้นใหม่ที่จุดเดิม นั่นก็เพราะไม่สามารถดึงการ เมืองหลุดพ้นจากการยึดเหนี่ยวของระบบราชการนั่นเอง

### ระบบพรรคการเมืองออนแอ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า พรรคการเมืองเป็นหัวใจในการดำเนินการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นผลิตภัณฑ์ธรรมชาติอันเนื่องมาจากการแบ่งแยก ในทางความคิดเห็นทางการเมือง คณะราษฎรก็ดี หรือคณะรัฐประหารก็ดี ย่อมตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองดังกล่าว แต่บุคคลชั้นนำทั้งสองคณะดังกล่าวได้เป็นผู้ทำลายวิวัฒนาการ ระบบพรรคการเมืองของไทยอย่างน่าเสียดาย กล่าวคือ ระบบพรรคการเมืองเท่าที่เคยเป็นมาในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ มีอยู่ ๒ รูป ได้แก่การผูกขาดในการตั้งพรรคการเมืองเพียงผู้เดียวโดยคณะราษฎร ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๙ รูปหนึ่ง และอีกรูปหนึ่งเป็นรูปหลายพรรคซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ และสิ้นสุดลงเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำการรัฐประหาร เงียบเลิกมการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งหมด เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงหลังก็มีอาทิ เช่น พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคกสิกร พรรคธรรมมาธิปไตย พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคกสิกรรมกร เป็นต้น

การที่กระบวนการเมืองดำเนินในลักษณะที่มีระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเดียว และแบบหลายพรรคดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นแบบที่มักจะเป็นสาเหตุของการขาด

<sup>๕๐</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทมิย์ หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์พาณิชย์เจริญ ๒๕๐๔) หน้า ๕๗

<sup>๕๑</sup> ไปรคพิจารณารายละเอียดใน เซาว์นวัศ สุกดลภา เรื่องเดิม หน้า

เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ<sup>๕๒</sup> จากประสบการณ์ระบบพรรคการเมืองที่  
 ผ่านมาแล้วได้พิสูจน์ว่าระบบพรรคการเมืองทั้งสองแบบนี้ ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์  
 ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงมีนักรัฐศาสตร์บางท่านคิดกันว่า<sup>๕๓</sup>  
 ...จำนวนพรรคการเมืองที่ถือกันว่าจะช่วยส่งเสริมให้  
 การปกครองระบบรัฐสภาได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นก็คือ  
 ๒ หรือ ๓ พรรคโดยหวังว่าในระยะหนึ่งพรรคหนึ่งหรือ  
 สองพรรคจะทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาล และอีกพรรคหนึ่ง  
 หรือสองพรรคจะทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน...

อย่างไรก็ตาม เราก็พลาดโอกาสที่จะมีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค  
 ถึงสองครั้งสองคราว ครั้งแรกระยะที่มีบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย พระยาเทวณิกมนตรี  
 นาวาเอกพระยาศรารักษ์พิพัฒน์ ร.น. นายหลุย คีรีวัต หลวงวิจิตรวาทการและเจ้านาย  
 เชื้อพระวงศ์บางองค์ รวมทั้งบุคคลสำคัญที่เคยรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ในสมบูรณา  
 ญาสิทธิราชย์ คำวาที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองชื่อ "คณะชาติ" ขึ้น แต่ก็ได้รับการปฏิเสธ  
 จากพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี สมัยนั้นโดยอ้างว่ายังไม่ถึงเวลา และขัด  
 ขวางพระราชหัตถเลขาที่ ๒/๑๒๘ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๕<sup>๕๔</sup> และครั้งหลัง  
 เมื่อคราวที่ขบวนการเสรีไทย โดยการนำของนายปรีดี พนมยงค์ ได้รวมกันต่อต้านญี่ปุ่น  
 ภูษาคีไทย<sup>๕๕</sup> ใหญ่จากสภาประเทศผู้แพ้สงคราม และหลังจากนั้นก็ยุบเลิกขบวนการเสรีไทย  
 ไม่ได้เปลี่ยนสภาพองค์การขบวนการเสรีไทยให้เป็นคณะหรือพรรคการเมือง<sup>๕๕</sup> หาก  
 นายปรีดี พนมยงค์ ฉวยโอกาสของครั้งนั้นเปลี่ยนสภาพขบวนการเสรีไทยเป็นพรรค  
 การเมืองแล้ว เชื่อได้อย่างแน่นอนว่า กระบวนการเมืองไทยนับแต่นั้นมา

<sup>๕๒</sup> გრემლ თოგჯრრმშატი, გარ მეოგჯრრმშოგთოიეინოიანაკტ  
 რუსთასტრუქტე პიე ๓ ნიბიე ๓ ნიე ๕๖

<sup>๕๓</sup> გრემლ თოგჯრრმშატი, რეოგეიე, ნიე ๕๗

<sup>๕๔</sup> კუიეიანიეონიე ნიე ๓๕ - ๓๖

<sup>๕๕</sup> სუეონი კანტრეგულ, რეოგეიე, ნიე ๓๕๐ - ๓๕๔

นอกจากจะทำให้เกิดรูปสองพรรค ระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายเสรีไทยแล้ว ยังจะเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดการต่อสู้ทางการเมืองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ปราศจากการแทรกแซงโดยการใช้อำนาจของฝ่ายทหาร และกระบวนการเมืองต่อมาอาจออกมาอีกรูปหนึ่ง และบางทีนายปรีดี พนมยงค์ อาจไม่ต้องการจะเหวี่ยงไปอยู่ต่างประเทศก็เป็นได้ เพราะขณะนั้นกล่าวได้ว่าขบวนการเสรีไทยมีการจัดองค์การที่พอจะทัดเทียมกับฝ่ายทหารได้ และที่สำคัญก็คืออยู่ในความนิยมชมชอบของประชาชน แต่เป็นที่น่าเสียดายโอกาสเช่นนั้นไม่เกิดขึ้นอีกเลยนับแต่นั้นมา

สาเหตุความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองมีอยู่หลายประการ

ประการแรก เกิดจากชนชั้นปกครองไม่ว่าจะเป็นคณะราษฎรหรือคณะรัฐ

ประหารหวังอำนาจหรือไม่เต็มใจในระบบพรรคการเมือง ๑๔ ปี แห่งการที่มีคณะราษฎร

แต่เพียงพรรคเดียวควรที่จะได้รับการดำเนินข้อที่ผูกขาดไม่ยินยอมให้คณะบุคคลอื่นจัด

ตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา ทำให้ขาดวิวัฒนาการระบบพรรคการเมืองที่มั่นคง ซึ่งยังผลให้

ระบบรัฐสภาพลอยอ่อนแอตามไปด้วย การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามาดำรง

ตำแหน่งครั้งที่สองโดยบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกทั้ง ๆ ที่พรรคประชาธิปัตย์มี

เสียงข้างมากในสภาผู้แทน และการยกเลิกพรรคการเมืองเมื่อคราวรัฐประหารเงี้ยว

เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ ยอมยื่นยันถึงการขาดความเต็มใจในระบบพรรคการเมือง

ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และบรรดาคณะรัฐประหาร ซึ่งแม้แต่นายควง อภัยวงศ์

เองก็เคยยอมรับว่า ครั้งแรกตนนั้นยังไม่เต็มใจในระบบพรรคการเมือง และพึง

จะเริ่มเห็นความสำคัญก็ตอนที่แพ้คะแนนเสียงเมื่อคราว นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เสนอ

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าจ้างของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๙ ยังผลให้

นายควงอภัยวงศ์ต้องลาออกเพราะไม่สามารถจะปฏิบัติตามได้

ประการที่สอง เกิดจากศูนย์รวมอยู่ที่ตัวบุคคลไม่ใช่นโยบายหรือหลักการ พรรค

การเมืองของไทยเกิดขึ้นโดยปราศจากการมีอุดมคติหรือแนวความคิดในทางการเมือง

การปกครองร่วมกันแต่เกิดจากความนิยมนับถือของลูกพรรคที่มีต่อหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ

จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่ยึดเหนี่ยวให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ได้ก็อยู่ที่บุญบารมีของหัวหน้าพรรคมากกว่าที่จะคำนึงถึงนโยบายหรือหลักการที่เห็นพ้องต้องกัน การสิ้นสุดของหัวหน้าพรรคก็ยังมีให้พรรคการเมืองนั้น ๆ ยุบเลิกตนเองไปโดยปริยาย ตัวอย่างกรณีเช่น พรรคก้าวหน้าต่อมาหลายมาเป็นพรรคประชาธิปไตยมุ่งสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ แต่พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ให้ความสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ครั้นเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ถูกคณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ กองทัพได้ฉวยทางการเมืองอยู่ต่างประเทศ ต่อมาภายหลังปรากฏว่าพรรคการเมืองทั้งสองดังกล่าวได้หายสาบสูญพร้อมกันไปเลย เมื่อแรงผลักดันให้พรรคการเมืองรวมตัวกันโดยอยู่ที่บุคคลมากกว่านโยบายหรือหลักการ เช่นนี้ ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญที่จะไต่มาซึ่งความเข้มแข็งแรงแรงของสถาบันพรรคการเมือง

ประการที่สาม เกิดจากการจัดองค์การและวินัยของพรรคการเมือง หละหลวม การจัดองค์การพรรคการเมืองของไทยในราว ๒๐ ปีที่ผ่านมา ไม่ต่างอะไรกับการนำเอาบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อพบปะสังสรรค์กัน เพราะเท่าที่ปรากฏพบว่ามีเพียงคณะกรรมการเท่านั้นที่ได้เปรียบในการจัดองค์การ เพราะสามารถขยายสาขาออกไปสู่ส่วนภูมิภาค พรรคการเมืองนอกนั้นก็ล้วนแต่มีสำนักงานตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และการจัดรูปองค์การเป็นแบบง่าย ๆ คือมีเพียงหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นตัวจักรใหญ่ที่จะเชื่อมทุกฝ่ายเข้าหากัน การที่เกิด "สหพรรค" ขึ้นโดยฝีมือของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ย่อมแสดงถึงการที่สมาชิกของพรรคการเมืองมีวินัยของพรรคหย่อนยาน ยิ่งกว่านั้นการย้ายพรรคที่เป็นไปอย่างง่ายดายนั้นก็ เป็นผลของการที่ไม่ยึดมั่นในวินัยของพรรคและการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นั้นเอง

ประการที่สี่ สถาบันพรรคการเมืองชาติวิวัฒนาการต่อเนื่องระบบพรรคการเมือง มีโชดลิตกฉ่ำเร็วรูปที่ เกิดขึ้นพร้อมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แตรระบบพรรคการเมืองต้องอาศัย เวลาที่จะพัฒนาตนเองจนกลายเป็นสถาบันหลักในกระบวนการเมืองซึ่งจะเลือกอำนวยให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้กรอบของระบอบ



ประชาธิปไตย จะมีเพียงช่วง ๕ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๔ เท่านั้น  
 ที่พรรคการเมืองใดมีโอกาสแสดงบทบาทของตนอย่างเต็มที่กล่าวคือ ระหว่างกลุ่มนาย  
 คอง อภัยวงศ์ ฝ่ายหนึ่ง กับกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ หรือกลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม  
 อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งก็ปรากฏว่าเกิดความวุ่นวายและระส่ำระสายทางการเมืองขึ้น จอมพล  
 ป. พิบูลสงคราม จึงทำการรัฐประหาร เจียบและยกเลิกพรรคการเมืองหมกดินสถาบัน  
 พรรคการเมืองจึงหยุดชะงักอีกครั้งหนึ่ง การที่เราเสียเวลา ๑๔ ปี ให้กับคณะกรรมการ  
 ในการผูกขาดพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียว และมีรูปพรรคการเมืองแบบหลาย  
 พรรคเป็นเวลา ๕ ปี ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบัน  
 พรรคการเมือง เพราะรูปแบบพรรคการเมืองที่เคยมีนั้น ไม่สามารถที่จะเสริมสร้าง  
 เสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นเลยตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประการที่ห้า เกิดจากระบบพรรคการเมืองอยู่ท่ามกลางความว่างเปล่า  
 เหตุที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะ ประชาชนมิได้มีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเลย  
 พรรคการเมืองเท่าที่เคยมีนั้นจึงเป็นของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากกว่าที่จะ  
 เป็นของประชาชน กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์และเป็นที่น่าสังเกตรว่าสมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎร ได้รวมตัวจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ภายหลังจากที่ตนได้รับเลือกเข้าไปในสภา  
 ผู้แทนราษฎรแล้ว การที่ประชาชนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างเช่น  
 กรณีพรรคทองเกรส ในอินเดียน มาแต่ต้นนั้น ทำให้ฐานรองรับระบบพรรคการเมืองของ  
 ประชาชนเกิดขึ้นได้ยาก ฉะนั้นระบบพรรคการเมืองจึงมีลักษณะเด่นก็คือ "พรรคการเมือง  
 จัดตั้งขึ้นมายาวและยกเลิกไปง่ายเช่นกัน" หากพรรคการเมืองมีรากฐานมาจากประชาชน  
 แทนที่จะมาจากบุคคลเพียงไม่กี่คนดังที่เคยเป็นมา พรรคการเมืองก็จะกลายเป็นสถาบันหลัก  
 อันหนึ่งที่ควรโง่งให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเมืองภายในขอบเขตจำกัด

แน่นอนที่สุดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเมืองจะมากหรือน้อยนั้นก็พิจารณาได้จากทำให้ประชาชนออกเสียงเลือกบุคคลที่จะไปทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน อันเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด <sup>๕๗</sup>

ช่วงระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมาระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ กล่าวคือวาระคณะราษฎรและคณะรัฐประหาร เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงครั้งเดียว ส่วนที่เหลือก็สงวนไว้เพื่อเป็นฐานค่าประกันอำนาจการปกครองของตน บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งย่อมเป็นเครื่องบังชี้ถึงการหวงแหนอำนาจของชนชั้นปกครอง โดยยกเอาความไม่พร้อมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นข้ออ้างเสมอเรื่อยมา กระนั้นก็ตามอำนาจธิปไตยที่ชนชั้นปกครองแบ่งปันเจือคิตให้เพียงครั้งเดียว ประชาชนก็หาได้ใจอย่างเต็มที่ไม่ เพราะปรากฏจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ รวม ๔ ครั้ง ไม่เคยมีแม้แต่เพียงครั้งเดียวที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใช้สิทธิของตนถึงถึงหนึ่ง อย่างมากก็มีผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ ๔๑.๔๕ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกและใช้วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ คงมีส่วนถูกอยู่มากกระมัง ถ้าจะกล่าวว่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองเพียงเดียวหนึ่งเท่านั้น เพราะชนชั้นปกครองไค้หีบยี่นให้แล้วครั้งเดียว ประชาชนกลับใจไม่ถึงครั้งที่ไค้รับเสียอีก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการให้สิทธิการเลือกตั้งอย่างฟุ่มเฟือยเกินจำเป็นของชนชั้นปกครองระยะเริ่มแรกแก่ประชาชนที่มีอายุครบ ๒๐ ปี ทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิง (เว้นแต่จะถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิ)

ซึ่งผิดกับอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือบางประเทศในยุโรปตะวันตก ที่ให้สิทธิเฉพาะบางกลุ่มที่เรียกร่องเท่านั้น ในขณะที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกหวงสิทธิเลือกตั้งของตน <sup>๕๔</sup> จึงทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญในการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าที่ควร เพื่อที่จะยืนยันถึงความจริงที่ว่าประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในกระบวนการเมืองเพียงครั้งหนึ่งผู้เขียนจึงได้ประมวลวิเคราะห์การเลือกตั้งในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี ซึ่งมีการเลือกตั้งถึง ๘ ครั้ง เพื่อเป็นข้อพิสูจน์ ตามตารางต่อไปนี้ <sup>๕๕</sup>

---

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๒ - ๗๔

<sup>๕๕</sup> ประมวลวิเคราะห์จาก กองเลือกตั้ง กรมมหาดไทย รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกระทรวงมหาดไทยเล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์กระต่ายไทย ๒๕๐๐)

สถิติการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไป

(พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๕)

ครั้งที่	เมื่อ	การลงคะแนนเสียง			รัฐธรรมนูญ ที่ใช้ในขณะ นั้น	รูปแบบ รัฐสภา	เขต เลือก ตั้ง	จำนวนผู้ ได้รับ เลือกตั้ง	เหตุผลในการเลือกตั้ง
		ผู้มีสิทธิ	ผู้ใช้สิทธิ	ร้อยละ					
๑	๑๕ พ.ย. ๒๖	๑, ๒๓๘, ๒๓๑	๑, ๓๗๓, ๕๗๒	๕๑.๔๕	พ.ศ. ๒๔๗๕	สภาเดี่ยว	-	๗๘	เพื่อกำเนิการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ และเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม
๒	๗ พ.ย. ๘๐	๖, ๑๒๓, ๒๓๘	๒, ๕๖๒, ๕๓๕	๕๐.๒๒	พ.ศ. ๒๔๗๕	สภาเดี่ยว	แบ่งเขต	๘๑	สภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งครบวาระ
๓	๑๒ พ.ย. ๘๑	๖, ๓๑๐, ๑๗๒	๒, ๒๑๐, ๓๓๒	๓๕.๐๓	พ.ศ. ๒๔๗๕	สภาเดี่ยว	แบ่งเขต	๘๑	สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบครั้งแรกเพราะ รัฐบาลแพะและแนเสียงในสภา
๔	๖ มี.ค. ๘๘	๖, ๕๓๑, ๘๒๗	๒, ๐๘๑, ๘๘๘	๓๒.๕๒	พ.ศ. ๒๔๗๕	สภาเดี่ยว	แบ่งเขต	๘๖	ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปรับปรุง เนื่องจากอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป
๕	๕ มี.ค. ๘๘	๕, ๘๑๘, ๖๖๒	๒, ๐๒๖, ๘๒๓	๓๔.๘๒	พ.ศ. ๒๔๘๘	สภาผู้	แบ่งเขต	๘๒	เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้กำหนดให้ เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นจากเดิม เฉพาะ ๔๗ จังหวัด
๖	๒๘ มี.ค. ๘๑	๗, ๑๗๖, ๘๘๑	๒, ๑๑๗, ๕๖๘	๒๖.๕๘	พ.ศ. ๒๔๘๐	สภาผู้	รวมเขต	๘๘	เพื่อกำเนิการตามรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๘๐
๗	๕ มี.ย. ๘๒	๓, ๕๑๘, ๒๗๖	๘๗๐, ๒๐๓	๒๔.๗๒	พ.ศ. ๒๔๘๒	สภาผู้	รวมเขต	๒๑	เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๒ กำหนดให้ เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นจากเดิม เฉพาะ ๑๘ จังหวัด
๘	๒๖ ก.พ. ๘๕	๗, ๖๐๒, ๕๘๑	๒, ๘๖๑, ๒๘๑	๓๘.๗๖	พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕	สภาเดี่ยว	รวมเขต	๑๒๓	เพื่อกำเนิการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕

จากตารางข้างต้นก็จะพบวาระคับความตื่นตัวทางการเมือง ของประชาชน นับแต่การเลือกตั้งทั้งครั้งแรก (โดยทางอ้อม) จนถึง การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๔ มีแนวโน้มลดต่ำลง เรื่อยและลงต่ำสุดในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๗ ที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มจากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งมีการเลือกตั้งเฉพาะ ๑๕ จังหวัด แต่กระเตื้องขึ้นบ้าง เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๘ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๕ และเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงระยะที่มีรูปรัฐสภาเป็นสภาขุนนั้น ประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งน้อยกวาระยะที่เป็นสภาเดี่ยว (ประมาณร้อยละ ๒๘.๗๒ ต่อ ๓๗.๕๘ โดยเฉลี่ยเปรียบเทียบ) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ช่วงที่มีรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมาก อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๘ และ พ.ศ. ๒๔๙๒ กลับเป็นระยะที่ประชาชนมีความตื่นตัวในการเมืองน้อย สาเหตุอาจเนื่องจากเป็นเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มเดิมที่มีอยู่เดิม จึงทำให้ประชาชนทั่วไปขาดความกระตือรือร้นจนเหตุที่ห่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อนไม่นานนัก ในขณะที่เกี่ยวกับการที่ไม่มีการเลือกตั้งทั่วไปเสียนาน ๆ อย่างกรณีที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ขยายอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ๔ ปี ทำให้ว่างเว้นการเลือกตั้งทั่วไปถึง ๗ ปี ประชาชนก็ยังขาดความสนใจอยู่นั่นเอง จะเห็นว่าการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๔๘๘ มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ ๓๒.๕๒ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เมื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองของประชาชนดำเนินในลักษณะที่ยังขาดความกระตือรือร้นเช่นนี้ การที่จะหวังให้กระบวนการเมืองพัฒนาไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดสภาพอันไม่พึงประสงค์นี้ น่าจะมาจากทั้งสองฝ่าย คือ ชนชั้นปกครองกับประชาชน ความบกพร่องส่วนใหญ่ควร จะตกอยู่แก่ชนชั้นปกครอง ที่หวงอำนาจและไม่สามารถจะผลักดันให้ประชาชนสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งในฐานะที่ตนเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียง

อย่างเดียวกันนี้ไม่ใช่มรรควิธีที่บรรพกาลให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
 ขึ้นมา ความผิดพลาดจึงอยู่ที่ชนชั้นปกครองไม่สามารถที่จะพัฒนาคุณภาพ  
 ประชาธิปไตย ซึ่งหยุดอยู่ภายหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองออกมาในรูปของกระบวนการ  
 การ (process) การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองไม่ว่ารูปใดขึ้นมาหรือจะมีสักกี่  
 สถาบันก็ตาม ถ้าปราศจากการเชื่อมโยงคิดต่อให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวเป็น  
 กระบวนการแล้ว ก็จะสัมฤทธิ์ผลได้ยากยิ่ง เช่น กรณีที่จัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่น  
 ขึ้นโดยคณะราษฎร เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนและเป็นการฝึกฝน  
 ให้ประชาชนได้เข้าใจถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๑๐๐</sup> โดยจำลองรูปแบบ  
 แบบการปกครองระดับประเทศ ย่อยลงมาแต่ในเนื้อหาสาระอันแท้จริงแล้ว วิธีการ  
 ที่กำหนดขึ้นขัดกับวัตถุประสงค์ที่กล่าวหรือประกาศไว้อย่างเห็นได้ชัด<sup>๑๐๑</sup> กล่าวคือ  
 การปกครองท้องถิ่นทุกรูปยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยผ่านมือของ  
 ข้าราชการในส่วนภูมิภาคอย่างเหนียวแน่นจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ  
 ไทยแทนที่จะเป็นสถาบันเบื้องต้นที่จะฝึกฝนให้ประชาชนได้เข้าใจการปกครองใน  
 ระบอบประชาธิปไตย

ความไร้เคียงสาทางการเมืองของประชาชน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การ  
 มีส่วนมีเสียงทางการเมืองของประชาชนไปอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ นอกจากจะเป็นความ  
 ผิดของชนชั้นปกครองแล้ว แม้วาคณะราษฎรจะจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ อันถือได้ว่าเป็น  
 อุปกรณ์ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น การสถาปนาสถาบันระบอบรัฐธรรมนูญ

๑๐๐ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, เรื่อง เกม, หน้า ๒๐๗ - ๒๑๕

๑๐๑ ดร. ชูบ กาญจนประการ, "อุดมคติในการดำเนินการปกครองท้องถิ่น  
 ในประเทศไทย" บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น  
 (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์, ๒๕๐๘)

ขึ้น การให้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และแม้กระทั่งจัดตั้ง  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นมาเพื่อให้เป็นแหล่งเผยแพร่วิชาการเมือง  
 การปกครองเป็นการเฉพาะ <sup>๑๐๒</sup> แต่เป็นที่น่าเสียดายที่อุปสรรคส่งเสริมเหล่านี้  
 ไม่ได้ตกถึงมือประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง จึงไม่สามารถเพาะประชาชนให้เป็น  
 พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาได้ ในช่วงระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ลักษณะสังคมไทย  
 ที่ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นวิถีชีวิตทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการ  
 ปกครอง บ่มไม่เอื้ออำนวยให้เกิดสภาวะการณ์เกื้อกูลให้เกิดการปกครอง เช่นนี้ได้เลย  
 คณะราษฎรอาจสามารถที่จะล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ แต่ก็ไม่มีความสามารถ  
 ที่จะแก้ไขปรับปรุงสังคมไทย ซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ใ้หันนอกทันใจเหมือนกับการ  
 เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

---

<sup>๑๐๒</sup> โปรดพิจารณา บุญเย็น วอทอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง กำเนิดและความเกี่ยวพันกับระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๒)

## สรุป

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจการปกครองของตนไว้เช่น การอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือ การยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนในทางการเมืองการป้องกัน และปราบปรามผู้เป็นปฏิปักษ์ต่อคณะราษฎร และการผูกขาดพรรคการเมืองโดยคณะราษฎร กระนั้นก็ตามคณะราษฎร ไม่สามารถจะผูกขาดอำนาจการปกครองไปได้ตลอด เพราะเกิดการช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มคณะราษฎรเองระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน และในที่สุดคณะทหารได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากฝ่ายพลเรือนภายใต้ชื่อคณะรัฐประหาร ซึ่งเป็นการสิ้นสุดบทบาทของคณะราษฎรและเป็นการเริ่มยุคการปกครองโดยทหารอย่างเต็มรูปอีกครั้งหนึ่ง จริงในระยะเวลาแรกคณะรัฐประหารจะยินยอมให้กระบวนการเมืองไทย ดำเนินไปตามวิถีทางของประชาธิปไตย แต่ความระส่ำระสายทางการเมืองทำให้ คณะรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองไว้ในมือเด็ดขาดยิ่งขึ้น และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ อีกครั้งหนึ่งนั้น กล่าวได้ว่า เป็นการถอยหลังกลับไปตั้งต้นที่จุดเดิมนั่นเอง

อำนาจอธิปไตย ซึ่งแต่เดิมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์ได้ถูกเปลี่ยนมือไป มอบให้ ๓ องค์กรเป็นผู้ใช้ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนอย่างชัดเจน กระบวนการเมืองไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๕ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ยึดถือระบบรัฐสภาเป็นรูปธรรมหลักในการปกครองประเทศ แต่ในทางพฤตินัยกลับเป็นว่า ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลครอบงำ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ฝ่ายบริหารมีข้อได้เปรียบอยู่หลายประการ อาทิเช่น มีประวัติความเป็นมาที่ต่อเนื่องมาแต่อดีต



หัวหน้าฝ่ายบริหารมักจะเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เด่น ฝ่ายบริหารมีส่วนมีเสียงในการจัดรูป  
 องค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กรณีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองและ  
 สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น ฝ่ายบริหารได้ก้าวกายอำนาจตุลาการในบางครั้ง เช่น กรณีจัดตั้ง  
 ศาลพิเศษ ฝ่ายบริหารหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาในทางที่ผิด ๆ  
 ซึ่งเป็นการสร้างความอ่อนแอให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และในประการสุดท้ายก็คือฝ่ายบริหาร  
 มีมันสมองและเครื่องมืออันใดแก่กุมขาราชการประจำที่ทรงประสิทธิภาพก็กว่าทุกฝ่าย  
 แม้ไว้ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดแบบแผนในการสืบทอดตำแหน่งไว้ก็ตาม แต่บทบัญญัติ  
 ยังคงเกิดขึ้นจนได้ และมีบ่อยครั้งที่เคยผูกครอง เข้ามาคำรงตำแหน่งก็ด้วยความบังเอิญ  
 หรืออีกนัยหนึ่งก็คือหาคนที่เหมาะสมกว่าไม่ได้ และบางทีก็โดยการใช้อำนาจทำการรัฐประหาร  
 ยึดอำนาจนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งผิดกับการสืบทอดสันติวงศ์ของ  
 สถาบันพระมหากษัตริย์ที่ดำเนินไปได้อย่างมั่นคงภายใต้โบราณราชประเพณีและกฎมณเฑียร  
 บาล ทั้งนี้คงเนื่องจากสถาบันพระมหากษัตริย์มีวิวัฒนาการที่ยาวนานกว่า จนเป็นที่ยอมรับ  
 กันในสังคมไทยว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเพณีการปกครองของประเทศไป กระบวนการเมือง  
 ในช่วง ๒๐ ปีไม่นานพอที่จะปลูกฝังลัทธิประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทย คงไม่ผิด  
 นักถ้าจะกล่าวว่า กระบวนการเมืองไทยได้พักตัวอยู่ตามกลางระบอบราชการ ความพยายาม  
 ที่จะให้กระบวนการเมืองปลอดจากอิทธิพลของระบอบราชการได้ประสบความสำเร็จ  
 สองครั้ง เพราะเป็นการกีดกันที่ปราศจากการสร้างสถาบันอื่นที่เข้มแข็งพอมาทดแทนและ  
 การปฏิเสธบทบาทของฝ่ายทหารอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลที่ยอมรับในสังคมไทย  
 ไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบันนี้ยังไม่ถูกต้องนัก เพราะการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ผิดกับสภาพที่  
 เป็นจริงของสังคม ย่อมดำรงอยู่อีกต่อไปไม่ได้ฉันใด การห้ามมิให้ฝ่ายทหาร เข้ามายุ่งเกี่ยว  
 ในการบ้านการเมืองโดยเด็ดขาด ย่อมทำได้ยากฉันนั้น ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งใน  
 กระบวนการเมืองไทยก็คือ การที่มีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอ สาเหตุความอ่อนแอก็  
 เนื่องมาจาก คณะราษฎรหวงอำนาจไม่ยอมให้มีระบบพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นเวลา ๑๔ ปี

และถึงยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นภายหลังก็ปรากฏว่า ระบบพรรคการเมือง  
 ดำเนินไปอย่างลุ่ม ๆ กอน ๆ สุดแต่ตัวบุคคลจะพาไป ส่วนหลักการและนโยบายนั้นแทบ  
 จะไม่มีความหมายในระบบพรรคการเมืองของไทยเลย พรรคการเมือง เกิดมีขึ้นพร้อม  
 ผู้นำหรือหัวหน้าพรรคและสูญหายไปพร้อมกับการสูญเสียอำนาจของผู้นำหรือหัวหน้าพรรค  
 เช่นกัน การที่พรรคคณะชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้ง และขบวนการเสรีไทยไม่ไ้กลายเป็น  
 สภาพเป็นพรรคการเมืองจึงผลักดันโอกาสที่จะมีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค ซึ่งนำ  
 จะทำให้กระบวนการเมืองไทยดำเนินไปด้วยความราบรื่นกว่า เพราะจากการที่มีพรรค  
 การเมืองเพียงพรรคเดียว และหลายพรรคไม่ประสบผลก็ นำความยุ่งยากและก่อให้เกิด  
 ความระส่ำระสายทางการเมืองอยู่เนื่อง ๆ การจัดองค์การและมีวินัยพรรคอย่างหลวม  
 คลอดถึงการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในระบบพรรคการเมือง ล้วนแต่สร้างความอ่อนแอ  
 ให้แก่ระบบพรรคการเมืองทั้งสิ้น ช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ  
 อธิปไตย ได้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ เท่าที่ชนชั้นปกครองหยิบยื่นให้  
 การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแสดงเจตน์จำนง  
 ของปวงชนที่ถูกใช้เพียง เสี้ยวเดียว ผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในการจำกัดการมีส่วนร่วมของ  
 ประชาชนในกระบวนการเมืองก็คือชนชั้นปกครองที่ไม่สามารถผูกพันประชาชนให้ระหนัก  
 ถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ความพยายามของชนชั้นปกครองในการ  
 สร้างสถาบันทางการเมืองตามรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ประสบ  
 ความล้มเหลว ทั้งนี้เป็นเพราะกำหนดวิธีการที่ขัดกับวัตถุประสงค์ ตัวอย่างเช่น จัดตั้ง  
 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อฝึกฝนให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองตนเอง  
 แต่อำนาจการตัดสินใจชั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ราชการส่วนกลาง เป็นต้น