

สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย
ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

2.1 สภาพทางการเมืองการปกครองในประเทศไทย

ระบอบการปกครองดั้งเดิมของไทย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 1780 ในสมัย
สุโขทัย ลักษณะ เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองสมัยนี้เป็นแบบบิดา
ปกครองบุตร ถือเป็นวิธีการปกครองของครอบครัว คือบิดาเป็นผู้ปกครองภายใน
ครอบครัว หลายครอบครัวรวมกันเป็นหมู่บ้านอยู่ในการปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ใน
ปกครองเรียกลูกบ้าน หลายหมู่บ้านรวมกันเป็นเมืองอยู่ในการปกครองของพ่อเมือง
แต่ถ้าเป็นประเทศราชเจ้าเมืองเรียกขุน หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในการ
ปกครองของกษัตริย์ ซึ่งเดิมเรียกว่าพ่อขุน ข้าราชการมีฐานะเป็นลูกขุน ตามหลัก
การปกครองแบบนี้ถือว่า สังคมมีลักษณะคล้ายครอบครัวใหญ่กษัตริย์เปรียบเสมือนบิดา
ของประชาชนทั้งปวง จึงต้องให้การเคารพเชื่อฟังและถือว่าข้าราชการคือตัวแทน
ของกษัตริย์ ประชาชนจึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามด้วย ผู้มีอำนาจในการปกครอง
จึงถือว่า มีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ กำกับ ดูแลบุคคลเหล่านั้นประหนึ่งว่าเป็น
คนในครอบครัวเดียวกัน มากกว่าที่จะปล่อยให้ประชาชนปกครองกันเอง ส่วนผู้อยู่ใต้
ปกครองก็มีหน้าที่ช่วยเหลือและปฏิบัติงานให้แก่ผู้ปกครอง

ในสมัยอยุธยา การปกครองเปลี่ยนมาเป็นแบบเทวสมมติ หรือเทวสิทธิ์
(Divine Right) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากพวกขอมและพวกพราหมณ์ ถือกันว่ากษัตริย์
คือ สมมติเทพมีพระโพธิสัตว์ พระศิวะ พระวิษณุ มารวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์
เป็นการนำระบบความเชื่อเกี่ยวกับพระเจ้าเป็นเจ้ามาช่วยให้มีการยอมรับ หรือเกิด
ความชอบธรรมในการใช้อำนาจสิทธิขาดของฝ่ายปกครอง คือ ช่วยให้การใช้อำนาจ
สิทธิขาดของพระมหากษัตริย์มีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น ซึ่งแต่เดิมนั้น ราชโองการเป็น

เพียงคำสั่งของมนุษย์ธรรมดาผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ต่อมาได้เปลี่ยนมาในฐานะ เป็นเทวโองการ ที่คนเราจะต้องเชื่อฟังจะคัดค้านมิได้ พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะ เป็นเจ้าชีวิต คือ ทรงมีอำนาจเหนือชีวิตทุกคนในสังคม ทรงมีฐานะเป็นเจ้าแผ่นดิน จะพระราชทานที่ดินให้แก่ผู้ใด หรือจะทรงเรียกที่ดินจากใคร เมื่อใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์จะทรงปกครองตามอำเภอพระราชหฤทัย ซึ่งจะ เห็นได้ว่า ในตอนที่พระมหากษัตริย์ทรงขึ้นครองราชย์ มีราชประเพณีที่ทรงปฏิญาณ พระองค์ว่าจะปกครองแผ่นดินโดยธรรม ดังปรากฏมีหลักธรรมหลายข้อที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงยึดถือปฏิบัติ เช่น ทศพิธราชธรรม สำหรับข้าราชการถือว่าเป็น ข้าราชการบริพารของพระองค์ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ก็ต้องปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาในทำนอง เดียวกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้รวมไปถึงประชาชนซึ่งจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามความ ประสงค์ของข้าราชการด้วย ดังนั้น การปกครองแบบเทวสิทธิ์ ประกอบกับระบบการ แบ่งฐานะของคนในสังคมออกเป็นชนชั้นต่าง ๆ ตามสิทธิ์และหน้าที่ จึงมีส่วนช่วย ทำให้ฝ่ายปกครองในสมัยนั้นสามารถควบคุมชีวิต และความเป็นอยู่ของราษฎรได้โดย สมบูรณ์ เพราะทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับทางราชการ

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองก็ยังไม่แตกต่างไปจากสมัยอยุธยา มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่ว่าราชการไทยยังคงครอบคลุมสังคม และยังมี อำนาจเหนือสังคมอยู่เป็นอันมาก หลักความชอบธรรมทางการปกครองแบบเดิม จึง ยังคงมีอิทธิพลต่อความประพฤติปฏิบัติของคนในสังคมไทยอยู่ไม่น้อย การปกครอง แบบนี้ได้ดำเนินมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก จนเป็น มูลเหตุสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

2.1.1 สภาพทางการเมืองของไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

2.1.1.1 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติสืบสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ 5 แห่งพระบรมราชวงศ์จักรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2411 ทรงรับพระบรมราชาภิเษกครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2411 ขณะเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์นั้น พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษาเท่านั้น จำเป็นจะต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของข้าราชการ พระบรมวงศานุวงศ์ จึงตกลงให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จนกว่าพระองค์จะทรงบรรลุนิติภาวะ¹ ในขณะที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ พระองค์ได้เสด็จประพาสหัวเมืองมลายูของอังกฤษ ทรงได้เห็นกิจการบ้านเมืองของเขา เมื่อเสด็จนิวัตกลับสู่ประเทศไทย ก็ได้ทรงนำหลักการบริหารบ้านเมืองบางอย่างมาดัดแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับประเทศไทย ครั้นทรงมีพระชนมายุบรรลุนิติภาวะในปี พ.ศ. 2416 แล้ว พระองค์รับพระบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2516 แล้วเสด็จขึ้นปกครองแผ่นดินด้วยพระองค์เอง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ครั้งแรก เป็นต้นมา ได้เกิดสถานการณ์ทางการเมืองที่สำคัญทั้งภายในและภายนอกประเทศและสิ่งเหล่านี้ก็เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในเวลาต่อมา และสถานการณ์ที่สำคัญอาจสรุปได้สามประการ คือ ประการแรก การต่อสู้เพื่อเป็นอิสระจากขุนนางเก่าของสถาบันกษัตริย์ เนื่องจากในครั้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹ มานพ ถาวรวัฒนกุล, เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย: ระบบขุนนางและข้าราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 297.

ขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ อำนาจต่าง ๆ ตกอยู่กับเสนาบดีและขุนนางเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์บ้านเมืองที่มีความเจริญอย่างรวดเร็ว ทำให้ลักษณะการปกครองที่ใช้มาแต่เดิมพื้นสมัย พระองค์จึงทรงแก้ไขธรรมเนียมการปกครองเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และประการสุดท้าย การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษและฝรั่งเศส ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศต่าง ๆ ที่คือความเจริญซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

จากสภาพการเมืองดังกล่าวข้างต้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงบรรลุนิติภาวะในปี พ.ศ. 2416 แล้ว ทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารแผ่นดินได้เต็มที่ โดยพระองค์เองโดยไม่ต้องมีผู้สำเร็จราชการอีกต่อไป แต่อำนาจของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และขุนนางตระกูลขุนนาค ก็ยังคงมีอยู่ในราชสำนักและวงราชการอย่างกว้างขวาง พระองค์จึงทรงรวบรวมบรรดาขุนนาง ข้าราชการที่สนับสนุนพระองค์ก่อตั้งเป็นกลุ่มการเมืองขึ้นซึ่งเรียกว่า กลุ่มสยามหนุ่ม ภายใต้การนำของพระองค์ได้เริ่มเคลื่อนไหวเพื่อสลายอำนาจทางการเมืองของขุนนาง โดยทรงใช้วิธีการนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือสำคัญ

การควบคุมอำนาจทางนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการออกกฎหมาย พระองค์ทรงตรากฎหมายออกมาควบคุมอำนาจขุนนางอย่างได้ผลทีละเล็กละน้อย และทรงกระทำอย่างรอบคอบ บรรดาขุนนางก็ไม่อาจละเมิดข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ เพราะการฝ่าฝืนกฎหมายย่อมหมายถึง การปฏิเสธพระราชอำนาจอันชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะต้องถูกลงโทษ² ดังนั้น บรรดาขุนนางจึงจำยอมต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งที่กฎหมายนั้นตราออกมาควบคุมอำนาจของพวกตนโดยเฉพาะ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินการทางนิติบัญญัติเพื่อขจัดอำนาจของขุนนางในกิจการสำคัญ 3 ประการ³ คือ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 299.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

1. การจัดระบบการคลังใหม่

เมื่อพระองค์ทรงเริ่มใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ทรงเข้าจัดระบบการคลังภายในกรมพระคลังมหาสมบัติโดยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นที่รวบรวมรายได้เพียงแห่งเดียว และทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติเพื่อวางระเบียบปฏิบัติให้แก่เจ้าภาชี นายอากรและเจ้าพนักงานของรัฐโดยกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติให้เป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน พร้อมทั้ง กำหนดการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนการทำราชการในรูปของเงินเดือน เพื่อป้องกันการสะสมอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์จากการทำราชการดังแต่ก่อน

2. การจัดระบบการควบคุมกำลังคนใหม่

ทรงดำเนินการดิ่งไพร่สมที่เป็นฐานอำนาจของเจ้าขุนมูลนายเข้ามาเป็นไพร่หลวงให้มากที่สุดด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เร่งเงินค่าราชการจากเจ้าขุนมูลนายที่ควบคุมไพร่สม การจัดทำสามโนคร้วแทนการสักข้อมือ และการจัดการทางทหาร เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง โดยการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมกำลังคนของพระองค์ได้ทรงดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มิได้ทำการยกเลิกระบบไพร่ทันที และการแก้ไขระบบการควบคุมกำลังคนดังกล่าวนี้ เป็นการตัดทอนอำนาจขุนนางที่เคยได้รับประโยชน์จากไพร่ เพราะขุนนางไม่อาจใช้ไพร่เป็นฐานอำนาจทางด้านแรงงานและเศรษฐกิจเหมือนแต่ก่อน ย่อมทำให้ขุนนางเสื่อมอำนาจลงเพราะขาดปัจจัยที่เป็นฐานอำนาจ คือ กำลังคนและเงิน

3. การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council)

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council State) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2417 ตามแบบอย่างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการตรากฎหมายของแผ่นดิน หลังจากที่ทรงสถาปนาสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2517 โดยทรงได้รูป

แบบมาจากปรีวี เคา์นซ์ลของอังกฤษ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์สำหรับสืบสวน
ข้อราชการและชำระความ (พิจารณาคดีตามพระราชโองการ)⁴

การจัดตั้งสภาทั้งสอง ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันการ
เมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำนาจของพระองค์ โดยคานอำนาจนิติบัญญัติและ
อำนาจตุลาการ และยังคงแสดงให้เห็นว่ากลไกและกระบวนการบริหารที่มีอยู่เดิมนั้น
ไม่เพียงพอกับพระราชกรณียกิจของพระองค์ จึงได้มีการกำหนดระเบียบการของ
สภาทั้งสอง ให้การตั้งคณะกรรมการเพื่อประชุมปรึกษาสืบสวนข้อราชการและชำระ
ความเรื่องหนึ่งเรื่องใด ต้องเป็นองค์คณะซึ่งเป็นการพยายามที่จะนำเอาแบบอย่าง
การบริหารงานของตะวันตกมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมอบอำนาจในการตัดสิน
คดีให้แก่คอมมิสชันออฟปรีวี เคา์นซ์ล ที่สามารถชำระความโดยมีอำนาจเหมือนศาล
นอกจากนี้ การจัดตั้งสภาทั้งสองยังแสดงให้เห็นถึงการตระหนักในความไม่พอใจของ
ระบบราชการเก่าในการสนับสนุนราชการแผ่นดิน คือ การที่กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นที่
ปรึกษาราชการแผ่นดิน และที่ปรึกษาในพระองค์ต้องกระทำสัตย์สาบานถวายต่อพระ
บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งแม้ว่าข้าราชการทุกคนจะต้องถวาย
น้ำพิพัฒน์สัตยาแล้วก็ตาม จึงเปรียบเสมือนเป็นการยืนยันความจงรักภักดีต่อผู้ริเริ่ม
แต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง แต่การจัดตั้งสภาทั้งสองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกลุ่มที่
เคยมีอำนาจมาก่อนหลายประการ ดังจะเห็นได้จาก กรณีที่พระบาทสมเด็จพระจุ
จอมเกล้าฯ ได้ทรงแต่งตั้งสมเด็จพระยาบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ เป็นที่ปรึกษาในพระ
องค์ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างเหตุผลว่าไม่อาจถือน้ำพิพัฒน์สัตยาเป็นครั้งที่
ที่สอง และไม่อาจรับคำสาบานเหมือนคนทั้งหลายได้⁵

4 วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับ
ต่าง ๆ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 53.

5 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิชาการ
ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร, 2538),
หน้า 28-29.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นการจัดโครงสร้างทางการเมืองใหม่ มิใช่เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ แต่มีหน้าที่ "ลียิสเลตีฟ" หรือ "นิติบัญญัติ" ซึ่งเป็นหน้าที่ใหม่ เนื่องจากปกติแล้วหน้าที่นิติบัญญัติในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ การตั้งสภาที่ปรึกษาดังกล่าว จึงมีค่าเท่ากับการแบ่งพระราชอำนาจในการออกกฎหมายจากพระมหากษัตริย์มาให้แก่คณะบุคคล จึงเป็นยุทธวิธีทางการเมืองที่ดำเนินรอยตามวิถีทางของอังกฤษ เพื่อจะใช้สภาทั้งสองคานอำนาจการบริหารราชการซึ่งตกอยู่ในมือของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และเสนาบดี แม้ว่าจะพ้นจากบทบาทผู้สำเร็จราชการไปแล้วก็ตาม ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ที่ว่า "ตำแหน่ง เอกเสกคิวตีฟ นั้นเป็นที่หวงแหวนของรีเยนต์ และเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จัดอุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้นจนมีถึง เคา์ซิลที่ปรึกษากฎหมายเนื่องๆเป็นต้น " ⁶ และจากพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ จึงเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มีพระราชประสงค์ที่จะสร้างสถาบันการเมืองขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แยกออกจากฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ได้ปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ หลายอย่าง เช่น การประชุมปรึกษาเรื่องการเลิกทาส การจัดเก็บภาษี โดยได้ทำการตัดสินคดีที่พระยาอาหารบริรักษ์ขัดขึ้นไม่ส่งเงินรายได้ให้หอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งเสนาบดีทุกกระทรวงต้องส่งรายได้ที่ตนจัดเก็บอยู่ส่งคลังโดยตรง การปรับปรุงระบบบริหารการคลังนี้เท่ากับเป็นการทำลายอำนาจ และแหล่งรายได้ของกลุ่มขุนนางเก่า โดยเฉพาะกลุ่มของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์โดยตรง ผลการตัดสินคดีพระยาอาหารบริรักษ์ คือ การให้ถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่ง เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึง การเริ่มขจัดบุคคลที่ผูกพันอยู่กับกลุ่มขุนนางเก่าออก

⁶ มานพ ถาวรวัฒนสกุล, เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย, หน้า 299.

ไปจากวงการบริหารระดับสูง⁷ พระยาอาหารบริรักษ์เป็นทั้งหลานชายและผู้ใกล้ชิดของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ การที่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินกระทำการอย่างอาจหาญในครั้งนั้น จึงทำให้ขุนนางเก่า ๆ ระมัดระวังตัวกันขึ้นอีกมาก

ต่อมากิจการของสภาที่ปรึกษาทั้งสอง ได้ซบเซาลงไปมากประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ มีพระราชอำนาจเด็ดขาดแล้ว บทบาทของสภาที่ปรึกษาทั้งสองก็หมดความสำคัญไป และในที่สุด ก็ได้มีประกาศยกเลิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2437 และในปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ตำแหน่งที่ปรึกษาในพระองค์ได้เปลี่ยนเป็น "องคมนตรี" คำว่าสภาที่ปรึกษาในพระองค์จึงสิ้นสุดลงในปีนั้น

นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้นในรัชสมัย คือ การเคลื่อนไหวให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินใน ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2527) โดยคณะเจ้านายและข้าราชการที่ทำงานประจำสถานทูตไทยในกรุงลอนดอน และปารีส จำนวน 11 คน ซึ่งเป็นคนไทยรุ่นแรกที่ได้เห็นประเพณีการปกครองของชาติต่าง ๆ ในทวีปยุโรปและอังกฤษ และเห็นตัวอย่างความสำเร็จของญี่ปุ่น ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นให้จัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จุดมุ่งหมายหลักของคำกราบบังคมทูลก็เพื่อกระตุ้นให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ปรับปรุงการปกครองเพื่อปิดป้องประเทศจากภัยจักรวรรดินิยมโดยแสดงความคิดเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่พระองค์ทรงกระทำมาจนบัดนี้นั้น ยังไม่เป็นการเพียงพอและเป็นการปรับปรุงผิวเผินเท่านั้น รวมทั้งได้ชี้ให้เห็นว่า การปกครองแบบราชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นยุคที่โลกอยู่ภายใต้อำนาจของยุโรปและตะวันตก ซึ่งส่วนใหญ่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญคือกำเนิดแห่งอำนาจและความเจริญของยุโรปและตะวันตก แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นเรียกร้องให้มีรัฐสภาในเวลานั้น หากแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า "แอบโซลูต โมนากี" เป็น "คอนสติติวชันแนล โมนากี" เท่านั้น

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้มีพระราชดำรัสตอบคำถวายความเห็นดังกล่าวว่า ปัญหาบ้านเมืองต่างที่กราบบังคมทูลนั้น เป็นสิ่งที่พระองค์ทรงตระหนักอยู่แล้ว แต่ตามสภาพความรู้ของคนไทยในขณะนั้น การปกครองในระบบรัฐสภาคงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะเป็นไปได้ ทั้งนี้ เพราะพระองค์ได้เคยทดลองใช้สภาพที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว พอพระองค์ทรงยุติบทบาทของพระองค์ในฐานะผู้สนับสนุน สภาพดังกล่าวก็ไม่สามารถจะทำอะไรได้ และตัวเสนาบดีต่าง ๆ ก็ไม่มีความสามารถพอที่พระองค์จะปล่อยมือให้ทำงานโดยอิสระได้

2.1.1.2 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ขึ้นครองราชสมบัติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2453 และแม้ว่าตามพระราชประวัติ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จะได้เสด็จไปทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ตาม แต่พระองค์ก็ไม่เห็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบนั้น เพราะทรงเห็นว่าคนไทยยังไม่มีการศึกษา มากพอที่จะเลือกผู้แทนมาทำการปกครองได้ ขนบธรรมเนียมประเพณีไทยก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา แต่สภาพการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยของพระองค์ก็มีได้เป็นที่พึงพอใจแก่คนรุ่นใหม่ เนื่องจากผู้ที่รับผิดชอบงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง ไม่สามารถเข้าถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้โดยอิสระ ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงมักจะมีพระบรมราชวินิจฉัยตามความคิดเห็นของคนกลุ่มเดียว ซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงสวัสดิภาพของสยาม พระองค์มักจะไม่ทรงทราบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นพื้นฐานของสถานการณ์ที่พระองค์ทรงดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ในบางครั้ง จึงทรงกระทำไปโดยมิทราบความจริง ซึ่งก่อให้เกิดผลที่นำเสียใจ ขณะเดียวกันความไม่พอใจในราชสำนัก กรณีข้าราชการประพฤติตนในทางที่ไม่เหมาะสม ได้ทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาการเมืองที่สำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ประการหนึ่งก็คือ ความไม่มั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้ง ปัญหาด้านการคลังของประเทศ เนื่องจากในตอน

ปลายรัชกาลงบประมาณได้ขาดดุลย์ติดต่อกันหลายปี แม้ว่าพระองค์จะทรงแต่งตั้งคณะสภาการคลังและคณะกรรมการองคมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

ในระหว่างรัชสมัยของพระองค์ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างหมู่บ้านสมมติที่มีลักษณะการบริหารหมู่บ้านแบบนคราภิบาล (Municipality) โดยให้มหาดเล็กของพระองค์เล่นเป็นเจ้าของบ้าน ต่อมาเมื่อพระองค์ได้ครองราชย์แล้วในปี พ.ศ. 2461 พระองค์ได้สร้างเมือง "ดุสิตธานี" ขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิต มีพระธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) โดยพระองค์มีพระประสงค์จะใช้ดุสิตธานีเป็นการทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองในเมืองสมมตินี้ดำเนินไปในรูปแบบประชาธิปไตย คือ มีคณะรัฐบาล พรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีผู้แทนราษฎร⁸ แต่สิ่งสมมติก็คงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองสมมติเท่านั้น หากได้มีการนำความคิดมาใช้ในการปกครองประเทศแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้เพราะไม่เพียงแต่สิ่งที่พระองค์ทรงสมมติเป็นสิ่งสมมติอยู่ตลอดรัชกาลเท่านั้น แต่ดูเหมือนว่าพระองค์จะไม่ทรงศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเท่าใดนักโดยสังเกตได้จากพระราชดำริจากบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ ของพระองค์

นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเกิดกบฏ ร.ศ. 130 ซึ่งสาเหตุเกิดจากความไม่พอใจของทหารที่มีต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ตั้งแต่สมัยที่พระองค์ยังทรงเป็นรัชทายาท ที่ทรงเรียกร้องให้ลงโทษโดยการเขียนหลังนายทหาร ซึ่งมีเหตุวิวาทกับมหาดเล็กของพระองค์ทั้ง ๆ ที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายอาญาและวิธีการลงโทษในรูปแบบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม และความไม่พอใจของทหารที่มีต่อการจัดตั้งกองเสือป่า เมื่อพระองค์ขึ้นครองราชสมบัติแล้ว รวมทั้งความไม่พอใจในพระราชจริยวัตรในด้านต่าง ๆ ของพระองค์ โดยคณะผู้ก่อการเห็นว่า "วิธีการปกครองประเทศโดยมีกษัตริย์อยู่เหนือกฎหมาย (เอ็บบโซลูติ-โมนากี) . . เป็นวิธีการร้ายแรงมากเพราะกษัตริย์จะทำการช่วยอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ . .

⁸ ชาติสาย พณานานนท์, การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก: การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ. 2475 (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 263 .

การปกครองบ้านเมืองตามวิธีแอ็บโซลูต์ จึงทำให้ประเทศทรุดโทรมลงโดยเร็วถึงกับ "ความวินาศ" จึงวางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็น "ลิมิตเดคโมนากี หรือ รีพับลิก" อย่างหนึ่งอย่างใดแล้วแต่เหตุการณ์⁹

แต่ในที่สุดแผนการที่จะทำการยึดอำนาจการปกครองของคณะ ร.ศ. 130 ในวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ได้ล่วงรู้ไปถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เสียก่อน คณะ ร.ศ. 130 จึงถูกจับในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 130 การปฏิวัติทางความคิดทางการเมืองในครั้งนั้นจึงหยุดยั้งเพียงนั้น แต่ผลของการก่อกบฏก็ได้เป็นแรงกระตุ้นให้แนวความคิดประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญทวีความรุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 เกิดขึ้นก็ไม่ทำให้พระองค์ทรงพยายามพัฒนาสถาบันการเมืองให้สอดคล้องกับพัฒนาการของกระแสธารทางความคิดแต่อย่างไร

ในช่วงปลายรัชกาลพระองค์ได้ทรงปลูกฝังความรู้สึกราชาธิปไตยให้ประชาชน เกิดความรู้สึกรักชาติ มีความสามัคคี และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ทรงเน้นถึงภัยทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศโดยแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ทำความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของไทยอย่างใหญ่หลวง เพื่อเบนความสนใจทางการเมือง ทำให้การเรียกร้องทางการเมืองต่าง ๆ ค่อย ๆ ลดลง โดยวิธีการเบนความสนใจออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ทรงบทกวี ร้อยแก้ว และบทละคร เมื่อทรงเปลี่ยนความสนใจของประชาชนมาสู่ยุคใหม่แล้วก็ทรงแสดงถึงผลดีของการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและผลเสียของการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งจะเห็นได้จากบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ ของพระองค์ที่แสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์ได้อย่างชัดเจน

2.1.1.3 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ขึ้นครองราชสมบัติในปี พ.ศ. 2468 และในรัชสมัยของพระองค์เป็นช่วงเวลาประเทศไทยกำลังประสบรสุมทางเศรษฐกิจ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 267-268.

และการเมืองอย่างหนัก และความเสื่อมเกียรติภูมิของสถาบันกษัตริย์ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้มอบไว้ให้

ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการเมืองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตื่นตัวทางการเมืองของผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ การฟุ้งฟูของสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ การเติบโตของสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ความคิดเห็นทางการเมืองในหมู่ผู้มีการศึกษา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กำลังเผชิญอยู่ในช่วงเวลาดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยการจัดตั้งสถาบันการเมืองขึ้นใหม่ ได้แก่ อภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรี และฟื้นฟูบทบาทของเสนาบดีสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁰

การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาทันทีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์นั้น เป็นการจักระบบการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจตามระบบคณะรัฐมนตรี โดยให้ทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาชั้นสูงเหนือคณะเสนาบดี¹¹ ทำการประชุมและถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับกิจการและนโยบายที่สำคัญเพื่อประกอบพระราชวินิจฉัยและพระองค์ยังมีพระประสงค์ที่จะใช้อภิรัฐมนตรีสภา เป็นตัวเสริมเสถียรภาพของสถาบันกษัตริย์อีกด้วย¹² เนื่องจากอภิรัฐมนตรีสภาแต่งตั้งจากพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง ซึ่งเป็นที่เคารพรักของประชาชนและเพื่อเป็นหลักประกันว่า พระองค์จะรับฟังคำปรึกษาจากคณะบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์แทนการใช้อำนาจแบบอัตตาธิปไตย ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดข้อบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

10 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการฯ หน้า 49.

11 นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ อมรินทร์วิชาการ, 2540), หน้า 190.

12 วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ," หน้า 95.

สำหรับการตั้งสภากรรมการองคมนตรีภายหลังจากมีการตั้งอภิรัฐมนตรีสภา โดยเหตุผลแล้วน่าจะเกิดขึ้นเพราะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีความรู้สึกว่าอภิรัฐมนตรีสภามีสมาชิก 5 พระองค์ ซึ่งเป็นเจ้านายทั้งสิ้นนั้น ยังไม่พอเพียงกับการเปิดโอกาสให้มีการระดมพลังเพื่อช่วยแก้ไขปัญหของบ้านเมือง ดังคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ว่าควรรวมอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองคมนตรีเข้าเสียด้วยกันเป็นสภาเดียว เรียกว่า สภารัฐมนตรี และให้เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและมีกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง¹³ ข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สยามกำลังต้องการเวทีหรือกลไก และกระบวนการใหม่ที่แตกต่างไปจากสิ่งที่มีอยู่เดิม โดยกรรมการองคมนตรีจะคัดเลือกจากสภาองคมนตรี จำนวน 40 คน เป็นพระบรมวงศานุวงศ์เพียง 12 คน นอกจากนั้นเป็นสามัญชน สภากรรมการองคมนตรีที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 จึงเป็นความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองนอกเหนือจากกลไกการบริหารแบบปกติขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะให้สภากรรมการองคมนตรีทดแทนการที่ยังไม่เปิดโอกาสให้มีรัฐสภาตามที่มีเสียงเรียกร้อง

จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงตัดสินใจอย่างเด็ดขาดที่จะจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อเป็นกลไกเสริมสถาบันการบริหารที่มีอยู่เดิม โดยให้หน่วยงานใหม่นี้ทำหน้าที่เสมือนเป็น คณะผู้ช่วย (Staff) ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จึงเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ที่องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงจัดระบบช่วยงานที่เป็นคณะบุคคลและมีองค์กรรองรับอย่างถาวร ซึ่งเป็นการเสริมระบบเดิมที่อาศัยที่ปรึกษาราชการต่างประเทศ ซึ่งขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบคณะผู้ช่วยงานหัวหน้าฝ่ายบริหารได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังในสมัยนี้

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะพยายามสร้างองค์กรทางการเมืองแบบใหม่เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบการปกครองแบบเดิมก็ตาม แต่พระองค์ก็ยังมี

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการฯ, หน้า 52.

แนวความคิดที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ดังคำปรารภของพระองค์ที่มีต่อพระยาภิธานโมศริว่า "ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปเป็นประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาและควรมีรัฐธรรมนูญในรูปแบบใด" แต่ก็ได้รับการคัดค้านว่ายังไม่ควรมีการปกครองระบบรัฐสภา ต้องรอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อน¹⁴

แต่อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ได้ทรงหยุดยั้งพระราชปณิธานในการวางรากฐานการปกครองโดยมีรัฐสภา ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อให้ทำหน้าที่ประชุมพิจารณากฎหมาย หรือเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทาน มีลักษณะการดำเนินการประชุม ลงมติ และหลักการต่าง ๆ คล้ายรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ พระองค์ยังได้มอบหมายให้นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศร่วมกับพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ร่างพิจารณาหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญขึ้นใน พ.ศ. 2474 โดยได้กำหนดรูปแบบการปกครองความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ตลอดจนกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁵ โดยตั้งพระทัยว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 เมษายน 2475 อันเป็นวันครบรอบสถาปนาราชวงศ์จักรีครบ 150 ปี¹⁶ แต่เมื่อถึงวันดังกล่าวปรากฏว่ามิได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ไม่ทรงมีโอกาที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญได้ตั้งพระทัยปรารภว่า กระทั่งเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475

¹⁴ ชาดิชาย พณานานนท์, การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก, หน้า 272-273.

¹⁵ สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2519), หน้า 114.

¹⁶ วิชัย ประสังสิต, แผ่นดินพระปกเกล้าฯ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์, 2505), หน้า 173.

2.1.2 สภาพทางการเมืองในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489

2.1.2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร

จากสภาพทางการเมืองก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง จะเห็นได้ว่า มีแนวความคิดริเริ่มที่จะให้ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จากกรณีการเคลื่อนไหวของกลุ่มเจ้านายและข้าราชการ ซึ่งรับราชการ ณ สถานทูตในยุโรป เมื่อปี พ.ศ. 2427 และการวางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะผู้ก่อการกบฏ ร.ศ.130 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่ก็เป็แรงกระตุ้นให้แนวความคิดประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีความรุนแรงมากขึ้น ครั้นเมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ความไม่พึงพอใจในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของข้าราชการชั้นสูงบางคนได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้ซึ่งต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้กล่าวว่า "...ราชการบ้านเมืองในเวลานั้น ดูข้าราชการผู้ใหญ่และพวกเจ้านายทำกันตามอำเภอใจ ไม่ใคร่เอาใจใส่ในความเห็นของผู้น้อย ซึ่งแม้จะมีเหตุผลควรเชื่อก็ตาม..."¹⁷ นอกจากนี้ นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช ผู้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองอีกคนหนึ่งก็ได้กล่าวถึงถึงความไม่พอใจในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไว้ว่า "...พวกข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แทบทั้งหมด มุ่งแต่เพียงทำตัวให้โปรดปรานไว้เนื้อเชื่อใจจากพระเจ้าแผ่นดิน ไม่ว่าวิธีใด ตลอดทั้งวิธีที่ต้องสละเกียรติยศด้วย..."¹⁸

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, หน้า 220.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ปัญหาความตกต่ำทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่ข้าราชการ กล่าวคือ ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแผ่นดินได้ขาดดุลติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 ถึง พ.ศ. 2468 ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์สมบัติสืบต่อมา พระองค์ก็ทรงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการตัดรายจ่ายของประเทศลง โดยไม่ทรงยอมกู้เงินจากต่างประเทศ การตัดรายจ่ายของประเทศทรงเริ่มที่พระองค์เองก่อน คือ ทรงตัดเงินเดือนส่วนพระองค์ที่เคยได้ปีละ 9 ล้านบาท ลงเหลือ 6 ล้านบาท ยุบส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไม่สำคัญลงทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และพิจารณาปลดข้าราชการที่ทรงเห็นว่า มีจำนวนมากเกินความจำเป็นออกเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง การลดเงินเดือนข้าราชการทั้งพลเรือนและทหาร ซึ่งเรียกว่า นโยบายคุลยภาพ จึงทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการ เพราะข้าราชการที่ถูกปลดต้องกลายเป็นผู้ไร้งานเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจัดหางานอื่นรองรับได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้มีการจัดเก็บภาษีเงินได้ขึ้นอีก และข้าราชการก็เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบกระเทือนมากที่สุด ความไม่พอใจเหล่านี้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารบก ทหารเรือ และข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรียกว่า คณะราษฎร ได้ทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง

คณะราษฎร ได้วางแผนก่อการปฏิวัติขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2467 ที่บ้านพักของ ร.ท. ประยูร ภมรมนตรี ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส มีสมาชิกซึ่งเป็นนักเรียนและข้าราชการในสายทหารและพลเรือน ที่กำลังศึกษาอยู่ในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ เข้าร่วมประชุม 7 คน ได้แก่¹⁹

1. นายปรีดี พนมยงค์ นักศึกษาวิชากฎหมายและเศรษฐศาสตร์ ในระดับปริญญาเอกในมหาวิทยาลัยปารีส
2. นายร้อยโท แปลก จิตตะสังคะ นักศึกษาโรงเรียนนายทหารปืนใหญ่ ประเทศฝรั่งเศส

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 218-219.

3. นายร้อยตรี ทศนัย มิตรภักดี นักศึกษาโรงเรียนนายทหารม้า ประเทศฝรั่งเศส

4. นายร้อยโท ประยูร ภมรมนตรี อดีตนายทหารซึ่งลาออกจากราชการแล้วเดินทางมาศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศสด้วยทุนส่วนตัว

5. นายด้วง ลพานุกรม นักศึกษาวิชาวิทยาศาสตร์ ในระดับปริญญาเอกในมหาวิทยาลัยประเทศสวิตเซอร์แลนด์

6. หลวงศิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี) ผู้ช่วยเลขานุการประจำสถานทูตสยาม กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

7. นายแนบ พหลโยธิน เนติบัณฑิตอังกฤษ และกำลังศึกษากฎหมายแผนกเศรษฐศาสตร์ การเมือง ที่มหาวิทยาลัยในปารีส

ในการประชุมครั้งแรกนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้เลือกนายปรีดี พนมยงค์เป็นหัวหน้ากลุ่มชั่วคราวจนกว่าจะมีผู้ที่เหมาะสมมารับตำแหน่งแทน และได้กำหนดวิธีการเตรียมการขั้นต้น 3 ประการ คือ²⁰

1. การหาความรู้ที่เป็นประโยชน์ ให้ความคิดในการดำเนินการยึดอำนาจการปกครอง

2. กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะร่วมคณะ

3. การหาทุนรอนที่จะใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลง

ลักษณะของการขยายกลุ่มคณะผู้ก่อการ จะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างมากที่สุด นายแนบ พหลโยธิน ได้ชักจูงเพื่อน คือ นายทวี บุญยเกตุ และนายเรือตรีสินธุ์ กมลนาวิน นายด้วง ลพานุกรม ชักชวนนายประจวบ บุญนาค และกลุ่มของม.ล.อุดม สนิทวงศ์ได้อีกหลายคน ส่วนนายปรีดี พนมยงค์ ได้ชักชวนกลุ่มคนหนุ่มจากสายของกระทรวงยุติธรรม ในส่วนของทหารบกหลวงพิบูลสงคราม(แปลก จิตตะสังคะ) สามารถหาพรรคพวกจากนายทหารบก รุ่นเดียวกัน ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียน

²⁰ ประยูร ภมรมนตรี, บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พระนคร : บรรณกิจ(เทรคดิง), 2517), หน้า 11-12.

นายร้อยในปี พ.ศ. 2457 ได้จำนวนหนึ่งเช่น หลวงอำนาจสงคราม (ถม เกษะโกมล) หลวงพรหมโยธี (มังกร ผลชีวิน) หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต (ถ้วน จินตะคุณ) และหลวงอดุลเดชจรัส (บัตร พึ่งพระคุณ) เป็นต้น ในสายทหารเรือ หลังจากที่หลวงสินธุ์สงครามชัย ตกลงใจร่วมกับคณะราษฎรแล้วก็ได้ชักชวนเพื่อนฝูงกับลูกศิษย์จำนวนหนึ่ง และผู้นำคนสำคัญอีกคนหนึ่งของคณะราษฎร คือ นายร้อยโท ประยูร ภมรมนตรี สามารถชักจูงกลุ่มคนได้จากสายพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการกรมไปรษณีย์ อย่างเช่น หลวงโกวิทอภัยวงศ์ (ควง อภัยวงศ์) และนายจิตตะเสน ปัญจะ เป็นต้น จนได้สมาชิกเข้าร่วมคณะราษฎร ซึ่งประกอบด้วยทหารบก 33 คน ทหารเรือ 18 คน และพลเรือน 64 คน รวมทั้งสิ้น 115 คน²¹

เมื่อสมาชิกคณะราษฎร ตกลงที่จะร่วมกันดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็ได้มีการประชุมกันระหว่างหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ของคณะราษฎรเพื่อพิจารณาแผนการยึดอำนาจการปกครอง โดยนายพันเอก พระยาทรงสุรเดช ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้วางแผนการใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจ ส่วนหลวงประดิษฐมนูธรรมให้เตรียมออกแถลงการณ์ และเตรียมร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ที่ประชุมตกลงให้ดำเนินการตามแผนที่ นายพันเอก พระยาทรงสุรเดชได้เสนอคือ ให้ทหารหน่วยหนึ่งจู่โจมเข้าคุมพระองค์กรมพระนครสวรรค์วรพินิตมาประทับที่พระที่นั่งอนันตสมาคม เพื่อเป็นประกันความปลอดภัยแก่คณะราษฎร และดำเนินการจัดหน่วยงานต่าง ๆ ไปควบคุมตามวังพระบรมวงศานุวงศ์และบ้านข้าราชการคนสำคัญพร้อมกันนั้นก็จัดหน่วยออกทำการตัดการสื่อสารติดต่อ และในขณะเดียวกันก็ออกคำสั่งหลวงให้นายทหารไปชุมนุมกัน ณ ลานพระบรมรูป เพื่อที่คณะราษฎรจะได้ประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองต่อนายทหารเหล่านี้ และเห็นว่าควรกระทำในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เพราะเป็นช่วงเวลาที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงแปรพระราชฐานเพื่อพักผ่อนพระอริยาบถที่พระราชวังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

²¹ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, หน้า 346-349.

ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เวลาประมาณ 05.00 น. คณะราษฎรแต่ ละฝ่ายก็ได้ดำเนินการตามแผนที่นายพันเอก พระยาทรงสุรเดชได้วางเอาไว้ โดย นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช ได้ออกคำสั่งลวงให้ทหารเหล่าต่าง ๆ ไปประชุมกันที่ ลานพระบรมรูปเพื่อทำการฝึกยุทธวิธีแบบใหม่ โดยมีทหารเรือภายใต้การควบคุมของ หลวงสินธุ์สงครามชัยเข้าร่วมประชุมด้วย และกำลังของกองทัพบกส่วนหนึ่งประกอบด้วยรถยนต์หุ้มเกราะคันเล็ก ๆ จำนวนหนึ่งพร้อมด้วยกำลังปืนกลหนักส่วนหนึ่งของทหารราบ และกระสอบทรายได้ถูกถลำเลียงมาไว้ โดยรอบบังเกอร์ที่ล้อมรอบพระที่นั่งอนันตสมาคม และเมื่อทหารหน่วยต่าง ๆ มาชุมนุมกันตามแผนแล้วนายพันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา ก็ได้แถลงการณ์ยึดอำนาจการปกครอง และนำกำลังทหารเข้ายึดพระที่นั่งอนันตสมาคมไว้เพื่อจัดเป็นกองบัญชาการของคณะปฏิวัติ และได้ส่งกำลังแยกย้ายไปยึดสถานที่สำคัญของทางราชการ คือ กรมช่างแสง คลังแสง กรมไปรษณีย์-โทรเลข สถานีวิทยุ สถานีรถไฟหัวลำโพงและตัดการสื่อสารติดต่อกันภายในพระนคร และระหว่างผู้รักษาความสงบภายในพระนครกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งขณะนั้นทรงประทับอยู่ ณ พระราชวังไกลกังวล ส่วนพระประศาสน์พิทยายุทธและหลวงพิบูลสงคราม ได้นำกำลังส่วนหนึ่งกระจายออกไปควบคุมตัวพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการคนสำคัญมาคุมขังไว้ที่พระที่นั่งอนันตสมาคม เป็นองค์และตัวประกัน

หลังจากที่คณะราษฎรได้ประกาศยึดอำนาจแล้ว ได้ออกแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลที่ต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองว่า เพราะต้องการจะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้ประกาศนโยบายหลักในการบริหารประเทศของคณะราษฎร 6 ประการ คือ²²

1. จะรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

²² ทินพันธุ์ นาคะตะ, วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย (คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2527), หน้า 1.

2. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลง
3. จะบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยจะหางานให้ราษฎรทำอย่างเต็มความสามารถ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดตาย
4. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

หลังจากที่คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองได้แล้ว จึงแต่งตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารขึ้น 3 นาย คือ นายพันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช และนายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ เป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้น คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ก็ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งขณะนั้นทรงประทับอยู่ที่พระราชวังไกลกังวลว่า ขออัญเชิญเสด็จกลับพระนครเพื่อทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงทราบความประสงค์ของคณะราษฎรแล้ว พระองค์จึงได้ตัดสินพระทัยยอมรับข้อเสนอของคณะราษฎร เพราะเป็นพระประสงค์ของพระองค์อยู่ก่อนแล้ว ที่จะให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ เป็นไปโดยเรียบร้อยปราศจากการนองเลือดซึ่งจะก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

ดังนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้เสด็จกลับมาถึงพระนครแล้ว ในวันที่ 25 มิถุนายน 2475 ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎรโดยเฉพา นายพันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา ได้พากันเข้าเฝ้ากราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษที่ได้กระทำการยึดอำนาจในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยเฉพาแถลงการณ์ฉบับแรกของคณะราษฎรที่ได้กล่าวล่วงเกิน และหมิ่นพระบรมราชานุภาพอย่างรุนแรง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษให้ตามคำกราบบังคมทูลทุกประการ คณะราษฎรจึงตกลงปล่อยพระบรมวงศานุวงศ์ที่ถูกควบคุมไว้ แต่ได้ให้เจ้านายทุกพระองค์ออกจากราชการ

ต่อมาในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 มีการประกาศ "พระราชกำหนดนิรโทษกรรม" แก่คณะผู้ก่อการและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

2.1.2.2 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา

เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 แล้ว คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้น จำนวน 70 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เปิดประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 โดยเจ้าพระยามหิธร ได้อัญเชิญพระกระแสรับสั่ง เปิดประชุมสภาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งพระราชทานที่ประชุม ดังนี้

"วันนี้สภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการสำคัญวันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าเชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจที่จะช่วยกันปรึกษาการงาน เพื่อนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไป และเพื่อรักษาความอิสรภาพ ของไทยไว้ชั่วฟ้าและดิน..."²³

หลังจากได้อัญเชิญพระกระแสรับสั่งให้เปิดประชุมสภาแล้ว จึงได้มีการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย²⁴ หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นเลขาธิการ ในการประชุมครั้งนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรมเสนอให้พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) ที่ประชุมเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะประธานกรรมการราษฎร

²³ สุภวิทย์ และนต เชื้อชวลิต, เมืองไทยในระบอบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2510), หน้า 9.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ได้เลือกกรรมการราษฎรอีก 14 คน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475

มีข้อที่สังเกตุว่า บรรดากรรมการราษฎรเหล่านี้ คาดว่าคณะราษฎรจะเป็นผู้เสนอต่อพระยามโนปกรณนิติธาดา จึงเป็นผลให้สมาชิกคณะราษฎรได้ตำแหน่งเป็นกรรมการราษฎรถึง 10 คน จากจำนวน 14 คน

ในการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้กล่าวมอบอำนาจผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และหลังจากนั้นสภาได้อนุมัติพระราชกำหนดนิรโทษกรรมเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติเป็นกฎหมาย

ส่วนการประชุมของคณะกรรมการราษฎร เริ่มขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ที่ประชุมอนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวน 7 คน²⁵ ได้แก่พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูรย์ พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปรีदानฤเบศร์ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม และพ.ต.หลวงสินาดโยธารักษ์ ต่อมาประธานกรรมการราษฎรเสนอต่อที่ประชุมสภาตั้งพระยาศรีวิศาลวาจา กับพล.ร.ท.พระยาราชวังสัน เป็นกรรมการเพิ่มเติม คณะกรรมการได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยใช้เวลาต่อมาอีกประมาณ 5 เดือน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้พยายามเจรจากับอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้ง เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญอันเหมาะสมที่จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่ออนุกรรมการได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จึงเสนอให้สภาพิจารณา เมื่อสภาอนุมัติแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน " รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475 " ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 คณะรัฐบาลในนามคณะกรรมการราษฎร ซึ่งได้บริหารราชการแผ่นดินมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จึง

²⁵ กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประวัติรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 5.

ได้สิ้นสุดลง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงได้ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 และรัฐมนตรีอีก 20 คน

ภายหลังจากที่พระยามโนปกรณนิติธาดา เข้าบริหารราชการแผ่นดินในตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ภายใต้อันระัฐบาลประชาธิปไตยชุดที่ 2 แล้ว คณะราษฎร ภายใต้อำนาจของนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้มีแนวความคิดที่จะวางรูปพรการการเมืองขึ้นในประเทศสยาม แต่ในระยะนั้นยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยพรการเมือง จึงไม่อาจจัดตั้งพรการเมืองได้ คณะราษฎรจึงตั้ง "สมาคมคณะราษฎร" ขึ้นซึ่งประกอบด้วยกรรมการอำนวยการ 15 คน สมาชิก 140 คน พระยานิติศาสตรไพศาล เป็นนายกสมาคม นายประยูร ภมรมนตรี เป็นอุปนายก นายสงวน ตุลารักษ์ เป็นเหรัญญิก และนายประหยัด ศรีจรูญ เป็นนายทะเบียน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของสมาคมคณะราษฎร ดังนี้²⁶

1. เพื่อสนับสนุนรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ตามแบบพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย
2. เพื่อดำเนินการทั้งหลายให้มุ่งไปในทางความเจริญของประเทศ และให้ความสุขแก่ประชาชน โดยอาศัยหลัก 6 ประการ
3. เพื่อปลูกความสามัคคี และความรักชาติในระหว่างคนไทยด้วยกัน

ต่อมา พระยามโนปกรณนิติธาดานายกรัฐมนตรี พิจารณาเห็นว่า สมาคมคณะราษฎรจะเป็นพลังอันสำคัญของคณะราษฎรในอนาคต การบริหารประเทศต่อไปจะอยู่ในกำมือของคณะราษฎร อันจะเป็นช่องทางไปสู่คณะธิปไตยในที่สุด พระยามโนปกรณนิติธาดา จึงออกคำสั่งห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกสมาคมนี้ การกระทำของพระยามโนปกรณนิติธาดา จึงเป็นเหตุให้เกิดการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงในสภาผู้แทนราษฎร ถึงกับมีการกล่าวหาพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นอย่างมาก และนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา การประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีการโต้เถียงอย่างรุนแรง เกิดขึ้น

²⁶ วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ," หน้า 133-134.

บ่อย ๆ ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกคณะราษฎร ซึ่งในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็เคยมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดาครั้งหนึ่ง เมื่อสมาชิกคณะราษฎรเกิดขึ้น โดยพระทรงแนะนำให้เลิกคณะราษฎรเสียด้วย จากพระราชหัตถเลขาฉบับนั้น พระองค์ทรงเห็นว่า คณะราษฎรจะรวมอำนาจการปกครองประเทศซึ่งไม่เป็นลักษณะของประชาธิปไตย พระยามโนปกรณนิติธาดา จึงออกคำสั่งห้ามข้าราชการ เป็นสมาชิกในสมาชิกคณะราษฎรดังได้กล่าวมาแล้ว

ในขณะที่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างพระยามโนปกรณนิติธาดา และคณะราษฎรนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีท่านหนึ่งในคณะราษฎรก็ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจขึ้น เพื่อวางรากฐานเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้จัดตั้งกรรมการขึ้น 14 คน มาทำการพิจารณาเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม กรรมการส่วนมากเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น การพิจารณาดำเนินไปโดยละเอียด และได้มีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรง ในที่สุดคณะกรรมการได้แตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งมีนายพันเอก พระยาทรงสุรเดช นายพันเอก ฤทธิอัคนีย์ นายประยูร ภมรมนตรี กลุ่มผู้นำทหารและพลเรือนฝ่ายอนุรักษนิยมเป็นผู้สนับสนุนกับฝ่ายหลวงประดิษฐมนูธรรม มีนายพันเอก พระยาพลพล พุทฺธเสนา นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม และคณะนายทหาร พลเรือนชั้นผู้น้อยสนับสนุน และในโอกาสนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงวินิจฉัยว่า เค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม มีลักษณะคล้ายกับเค้าโครงเศรษฐกิจของประเทศสหภาพโซเวียต ซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้น พระยามโนปกรณนิติธาดาก็เห็นด้วยกับพระราชวินิจฉัยเช่นกัน พวกลูกศิษย์ของหลวงประดิษฐมนูธรรม จึงเห็นว่า การตั้งข้อหาเช่นนั้นแก่หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นแผนของพระยามโนปกรณนิติธาดาที่จะกำจัดหลวงประดิษฐมนูธรรม กำจัดประชาธิปไตย ซึ่งเท่ากับเป็นการกำจัดคณะราษฎรเพื่อจะหันไปสู่ระบอบการปกครองแบบเก่านั่นเอง เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองอย่างรุนแรงทั้งในคณะรัฐมนตรีและในสภาผู้แทนราษฎร ถึงกับมีการพกอาวุธเข้าไปในที่ประชุมสภาอย่างเปิดเผย ทำให้การประชุมประสบปัญหาความยุ่งยากและวุ่นวายที่สุด นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช จึงขออนุญาตนายกรัฐมนตรีสั่งทหารเข้าแทรกแซง

กิจการของรัฐสภา โดยการตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน รวมทั้ง
ประธานและรองประธานสภาในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2476 ทำให้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจเป็นอย่างมาก และมีปฏิกิริยาโต้ตอบโจมตีรัฐบาล
อย่างรุนแรง ความวุ่นวายในสภามีทำที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ พระยามโนปกรณนิติธาดา
จึงประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ใน
วันที่ 1 เมษายน 2476 และยุบคณะรัฐมนตรีทั้งหมด²⁷

หลังจากมีการประกาศยุบสภา และคณะรัฐมนตรีชุดที่ 2 ได้สิ้นสุดลงเพื่อมิ
ให้เกิดภาวะว่างรัฐบาล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พระยามโนปกรณ
นิติธาดาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2476
โดยคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ส่วนใหญ่ก็เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดก่อนถึง 15 ท่านจาก
18 ท่าน รัฐมนตรีที่เพิ่มมาใหม่ได้แก่พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ พระยามานวราชเสวี
และนายนาวาตรี หลวงศุภชลาศัย ส่วนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดเก่าที่พ้นจากตำแหน่งไป
ได้แก่ พระยาประมวฒวิชาพูล หลวงเดชสหกรณ์ นายแนบ พหลโยธิน นายด้วง
ลพานุกรม และหลวงประดิษฐ์มนูธรรม หลังจากจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่แล้วพระยา
มโนปกรณนิติธาดา ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 เป็นเหตุให้
หลวงประดิษฐ์มนูธรรมต้องเดินทางออกไปพำนักอยู่ต่างประเทศเป็นการชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม การบริหารประเทศภายใต้การนำของพระยามโนปกรณนิติ
ธาดาในระยะนี้ เหตุการณ์ของความขัดแย้งทางความคิดระหว่างผู้นำคณะราษฎรบาง
คนกับฝ่ายรัฐบาล ได้ทวีความรุนแรงและยุ่งยากมากขึ้นเป็นลำดับ และยังผลให้ฐานะ
และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ไม่มั่นคง เช่นเดียวกับชุดก่อน จนในที่สุด
เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 หลวงพิบูลสงคราม นายพันเอก พระยาพหลฯ และนาย
นาวาโทศุภชลาศัย จึงทำรัฐประหารยึดอำนาจแล้วบังคับให้พระยามโนปกรณฯ ลาออก
จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐประหารชี้แจงสาเหตุของการยึดอำนาจว่าคณะ

²⁷ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งแรก
(กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการ
ตำราสังคมศาสตร์และมนุษยวิทยา, 2529), หน้า 139-140.

รัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ โดยการปิดสภาผู้แทนราษฎรและงัดใช้รัฐธรรมนูญ

2.1.2.3 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา

เมื่อคณะรัฐประหารทำการยึดอำนาจสำเร็จแล้ว และเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงนับได้ว่าเป็นก้าวแรกที่ทหารเข้ามาควบคุมระบอบการเมืองอย่างเต็มที่และทำให้ฐานะของคณะราษฎรดีขึ้น แต่ความขัดแย้งกับกลุ่มเจ้านายยังคงมีอยู่ เนื่องจากข้าราชการทหารฝ่ายหัวเมือง พลเรือนและเจ้านายไม่พอใจการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เห็นว่าบริหารบ้านเมืองโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแก่ประชาชน และการยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง รวมทั้ง ความไม่พอใจในการกลับมาใช้อำนาจทางการเมืองของหลวงประดิษฐมนูธรรม เพราะเกรงว่าจะนำสัทธคอมมิวนิสต์มาเผยแพร่²⁸ ในที่สุดนายพลเอกพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช กฤษดากร จึงนำทหารหัวเมืองที่นครราชสีมาตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลที่กรุงเทพฯ พร้อมทั้งยื่นคำขาดให้รัฐบาลลาออกทันที แต่ฝ่ายรัฐบาลไม่ยินยอมปฏิบัติตาม และได้มีคำสั่งให้ตอบโต้อย่างรุนแรง โดยใช้กำลังทหารในพระนครภายใต้การนำของนายพันโท หลวงพิบูลสงคราม เข้าทำการปราบปรามอย่างเฉียบขาด เป็นผลให้ฝ่ายกบฏล่าถอยและยอมแพ้ในที่สุด

ภายหลังจากที่รัฐบาลปราบปรามฝ่ายกบฏสำเร็จ คณะราษฎรในนามของคณะรัฐบาล จึงสามารถกุมอำนาจได้อย่างเต็มที่ และได้พยายามลิดรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แม้ว่าบางครั้งจะเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังเช่นการละเมิดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนด

²⁸ นิคม จารุมณี, "กบฏบวรเดช พ.ศ. 2476" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร 2519), หน้า 13-16.

ให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะแต่งตั้งขึ้น ให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 แต่ในทางปฏิบัติพระองค์กลับไม่มีส่วนในการเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 เลย เนื่องจากรัฐบาลคณะราษฎรได้เลือกพวกพ้องของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งแทบทั้งสิ้น

ต่อมาเมื่อเดือน มกราคม 2477 ขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งเสด็จไปประทับรักษาพระองค์ที่ประเทศอังกฤษก็ได้ส่งบันทึกถึงรัฐบาล โดยทรงเรียกร้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 ข้อ²⁹ ให้รัฐบาลปฏิบัติตาม แต่รัฐบาลได้ตอบพระราชบันทึกแบบเลื่องที่จะปฏิบัติตาม พระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยสละราชสมบัติ เมื่อ มีนาคม 2477³⁰ หลังจากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงลงมติเป็นเอกฉันท์ให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินต่อไป และคณะรัฐบาลได้พิจารณาสถาปนาพระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นครองราชย์สมบัติสืบต่อมา

2.1.2.4 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

จอมพล ป. พิบูลสงครามเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากนายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ซึ่งต้องออกจากการเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลเพราะแพ้คดีในสภาอันเป็นมติเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน จนต้องมีการประกาศยุบสภา

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยเลือกบุคคลที่เคยร่วมรัฐบาลกันมาก่อน และเขาได้ปรึกษาหารือกับคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วย จึงแสดงให้เห็นว่ามีการดึงเอาพรรคพวกของตนมาเป็นรัฐบาล ซึ่งสะท้อนให้เห็นกลุ่มฐานอำนาจของเขาในองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า คณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังใช้ระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมืองอีกด้วย โดยการเข้าควบคุมข้าราชการด้วยวิธีการต่าง ๆ คือ การให้ข้าราชการประจำขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามระเบียบวินัย

²⁹ ดูรายละเอียดใน ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, หน้า 47-48.

³⁰ ศุภวิทย์ และนต เชื้อชวลิต, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 45.

โดยเน้นให้ข้าราชการปฏิบัติอย่างมีสมรรถภาพ เพื่อสร้างความนิยมจากประชาชนและข้าราชการทั่วไป วิธีการดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นวิธีการรวมอำนาจทางการบริหารให้รวมศูนย์อยู่ที่ตัวเขา อันถือว่าเป็นกระบวนการสืบทอดอำนาจให้แก่ตัวเอง จนหาใครมาแข่งอำนาจทางการเมืองได้ยาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การปิดประตูทางการเมืองของศัตรู โดยอาศัยระบบราชการ เป็นพื้นฐานอำนาจ นอกจากนี้ เขายังได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นฐานอำนาจ เพื่อเกื้อหนุนให้สมาชิกในรัฐสภาเป็นฐานอำนาจของตน โดยไม่ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง แม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้จัดตั้งขึ้นก็ตาม เนื่องจากเขาเห็นว่าพรรคการเมืองอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชาติได้ และยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะใช้พรรคการเมืองเป็นฐานอำนาจ

สำหรับการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ในการสร้างเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้อาศัยวิธีการขยายบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 65 โดยการขยายระยะเวลาที่ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท จากเวลา 10 ปี เป็น 20 ปี เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วให้เหลือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว³¹ และเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของคณะราษฎรด้วย ดังนั้น จึงทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองออกไปอีก 10 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2485

สำหรับนโยบายการปกครองประเทศที่สำคัญของรัฐบาลชุดนี้ได้แก่ นโยบายส่งเสริมความรู้สึกราชาชาตินิยมในหมู่คนไทย และนโยบายการทำสงคราม โดยนโยบายส่งเสริมสหราชอาณาจักรได้ดำเนินการกำหนดเป็นนโยบายรัฐนิยม ซึ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับประเพณีนิยมประจำชาติ โดยมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ และเป็นผู้เสนอเรื่องรัฐนิยมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2482 จนต่อมากลายเป็นนโยบายสำคัญในการปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยม

³¹ กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประวัติ-รัฐธรรมนูญ, หน้า 7.

ในหมู่คนไทยและในระหว่าง พ.ศ. 2482-2485 รัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวม 12 ฉบับ³² นโยบายที่สำคัญได้แก่ การเปลี่ยนชื่อประเทศจาก "ประเทศสยาม" เป็น "ประเทศไทย" การเผยแพร่วัฒนธรรมไทยทางด้านภาษาและหนังสือ มีการแต่งหนังสือบทเพลง บทละคร สดุดียกย่องความยิ่งใหญ่ของไทยเพื่อเร้าลัทธิชาตินิยม ด้านวัฒนธรรมการแต่งกาย ได้ชักชวนให้คนทั่วประเทศหันมาแต่งกายตามแบบตะวันตก รวมทั้ง การห้ามกินหมาก ซึ่งเป็นการสร้างความลำบากให้กับคนไทยส่วนใหญ่เพราะไม่คุ้นเคย และต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น จึงสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก

ส่วนนโยบายการทำสงครามนั้น เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดขึ้นในทวีปยุโรป ประเทศไทยได้ประกาศตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันไม่ให้คู่กรณีสงครามฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เรียกร้องผลประโยชน์ หรือขอความช่วยเหลือจากประเทศไทย ต่อมาเมื่อญี่ปุ่นประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ และได้ส่งกองทัพโจมตีดินแดนอาณานิคมของประเทศทั้งสองญี่ปุ่น จึงได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลไทยขอเดินทัพผ่านประเทศไทยไปยังมลายูและพม่า รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตกลงใจยอมให้ญี่ปุ่นเดินทัพผ่าน เพื่อความปลอดภัยของประเทศและหลีกเลี่ยงการนองเลือด แต่ฝ่ายของหลวงประดิษฐมนูธรรม ไม่เห็นด้วย จนในที่สุดรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้นำประเทศเข้าไปผูกพันกับญี่ปุ่นมากขึ้น โดยมีการตกลงทำกติกาสัญญาพันธมิตรกัน และได้ตัดสินใจประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ในวันที่ 25 มกราคม 2485

ต่อมาประมาณปลายปี พ.ศ. 2485 สถานการณ์สงครามได้เริ่มผันแปรไปเมื่อญี่ปุ่นตกเป็นฝ่ายรับและต้องสูญเสียดินแดนต่าง ๆ ให้ฝ่ายสัมพันธมิตรและมีท่าทีว่าจะแพ้สงคราม รัฐบาลจึงคิดหาทางต่อต้านญี่ปุ่นโดยดำเนินการสร้างฐานทัพขึ้นที่เพชรบูรณ์แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขณะนั้นส่วนมากเป็นพรรคพวก

³² ยูพร แสงทักษิณ, วรรณคดีการเมืองเรื่อง สามกรุง, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมเนศ พรินเตอร์ เซ็นเตอร์ จำกัด, 2538), หน้า 44-45.

ของหลวงประดิษฐ^{๓๓} นอกจากนั้นความนิยมในตัวจอมพล ป. พิบูลสงครามในหมู่ประชาชนเริ่มลดต่ำลง ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้นโยบายรัฐนิยม ที่มีการละเมิดเสรีภาพส่วนบุคคลมากเกินไป รวมทั้ง การเกณฑ์ราษฎรจากจังหวัดต่าง ๆ ไปสร้างถนน และฐานทัพที่เพชรบูรณ์ ทำให้ราษฎรเจ็บป่วยและล้มตายเป็นจำนวนมาก เป็นการนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนเป็นอย่างมาก เมื่อเห็นเป็นโอกาสเช่นนี้ หลวงประดิษฐ^{๓๓} จึงคิดโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทางรัฐสภาด้วยการไม่อนุมัติพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดนครบาลเพชรบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพุทธบุรีมณฑล^{๓๓} จนจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องนำคณะรัฐบาลลาออก เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 และมีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ใช้อำนาจการปกครองอย่างเฉียบขาด นับตั้งแต่วาระเริ่มดำรงตำแหน่งไปจนกระทั่งสิ้นสุดอำนาจโดยการใช้นโยบายรูปแบบต่าง ๆ เพื่อกำจัดบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นศัตรูทางการเมืองของตน การดำเนินนโยบายการปกครองประเทศในลักษณะที่ส่งเสริมอำนาจเผด็จการ มีการส่งเสริมลัทธิชาตินิยมเพื่อปลุกฝังให้คนไทยรักชาติอย่างแรงกล้า ในขณะที่เดียวกันก็ควบคุมวิถีชีวิตคนไทยทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่ง ใช้นโยบายควบคุมวิถีชีวิตในสังคม นับแต่การกินอยู่ หลับนอนไปจนถึงการแต่งกาย และอื่น ๆ รวมทั้ง การใช้นโยบายให้ตามผู้นำจนมีคำขวัญกล่าวว่า "เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย"^{๓๔} ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบเผด็จการสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยส่งเสริมลัทธิทหารนิยม และทำให้การปกครองเป็นแบบเผด็จการทหารมีลักษณะเด่นชัดกว่าครั้งใด ๆ ในประวัติศาสตร์ไทยยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

³³ สุรวุฒิ ปัดไธสง, อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล ป. พิบูลสงคราม, หน้า 64-65.

³⁴ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 147.

2.1.2.5 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์

นายควง อภัยวงศ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแล้ว ได้มีการผ่อนปรนข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งออกประกาศใช้ตามนโยบายรัฐนิยมและกฎอัยการศึกสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลายประการที่สำคัญได้แก่ วัฒนธรรมการแต่งกาย รัฐบาลผ่อนผันเรื่อง การสวมหมวก สวมรองเท้าและให้กินหมากได้ในที่สุดก็ได้ยกเลิกระเบียบนี้เสีย เพราะขัดกับความรู้สึกของคนไทย การสั่งระงับการอบรมและการเล่นกีฬาของข้าราชการในวันพุทธ การแก้ไขพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก และพระชนมัญชวลิตโดยให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิจารณาคดีแทนศาลทหารยกเว้นคดีบางประเภท และให้ยกเลิกการใช้กฎอัยการศึกในบางจังหวัด รวมทั้ง การพระราชทานอภัยโทษแก่นักการเมือง และนักโทษโดยทั่วไป เนื่องในวันเฉลิมพระชนพรรษา พ.ศ. 2487

การบริหารประเทศของรัฐบาลต้องประสบปัญหา เนื่องจากต้องเผชิญหน้าระหว่างญี่ปุ่นและเสรีไทย รัฐบาลจึงต้องคอยประสานประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งก่อให้เกิดความหนักใจเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันญี่ปุ่นยังเข้าแทรกแซงด้านการเงินและการคลังของประเทศ โดยการขอกู้เงินอยู่เรื่อย ๆ ทั้งที่สถานการณ์การเงินและการคลังของประเทศอยู่ในสภาพทรุดโทรมมากไม่สามารถหาเงินให้ญี่ปุ่นได้ ต่อมาเมื่อญี่ปุ่นได้ประกาศยอมแพ้สงคราม หลวงประดิษฐ์มนูธรรมในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงได้มีพระบรมราชโองการประกาศสันติภาพ และประกาศว่า การประกาศสงครามต่ออังกฤษและสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2485 เป็นโมฆะ เนื่องจากหลวงประดิษฐ์ฯ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มิได้ร่วมลงนามในคำประกาศสงครามด้วย นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้ขอลาออกจากตำแหน่งโดยชี้แจงว่าตนเองเป็นรัฐบาลชุดที่ร่วมสงครามกับญี่ปุ่น เมื่อญี่ปุ่นแพ้ก็ต้องลาออกด้วย

2.1.2.6 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลนายทวี บุญยเกษตร

เมื่อนายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว บุคคลที่เหมาะสมที่สุดที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เพราะเป็น

หัวหน้าขบวนการเสรีไทยในสหรัฐอเมริกา แต่ก่อนที่ ม.ร.ว.เสนีย์ฯ จะเดินทางเข้ามารับตำแหน่ง จึงพิจารณาเลือกให้นายทวี บุญยเกตุ เสรีไทยชั้นแนวหน้าท่านหนึ่งดำรงตำแหน่งแทนเป็นการชั่วคราว ประกอบกับนายทวี บุญยเกตุ เป็นบุคคลที่หลวงประดิษฐฯ และสภาผู้แทนราษฎรให้ความเชื่อถือและไว้วางใจ มีส่วนร่วมกับคณะราษฎรมาตั้งแต่แรก และเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงย่อมมีความรู้ในหน้าที่การงานในตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี

ถึงแม้ว่ารัฐบาลนายทวี บุญยเกตุจะเข้าบริหารประเทศในระยะเวลาอันสั้น แต่ก็ต้องรับภาระอันหนักมิใช่น้อย เพราะว่าสถานการณ์ของประเทศอยู่ในภาวะคับขัน เนื่องจากต้องเผชิญหน้ากับปัญหามากมายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ปัญหาที่สำคัญได้แก่ ปัญหาค่าครองชีพสูง การคมนาคมไม่สะดวกเนื่องจากถูกทำลายในระหว่างสงคราม ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ปัญหาคนว่างงานเป็นจำนวนมากเป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากสงครามทั้งสิ้น ส่วนปัญหภายนอกประเทศ รัฐบาลต้องรับภาระในการเจรจากับฝ่ายสัมพันธมิตร เกี่ยวกับข้อตกลงทางทหาร และเศรษฐกิจ ซึ่งอังกฤษเสนอขอทำความตกลงกับไทยรวม 21 ข้อ ซึ่งฝ่ายไทยเสียเปรียบมาก ถ้ารัฐบาลไทยรับข้อเสนอดังกล่าวก็เท่ากับสูญเสียอธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามหลีกเลี่ยงการลงนามในข้อเสนองานของอังกฤษ โดยขอมอบให้เป็นภาระของรัฐบาลชุดต่อมา นอกจากนี้ยังได้ประกาศยกเลิกสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ผูกพันกับญี่ปุ่น รัฐบาลนายทวี บุญยเกตุ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2488 เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชเดินทางกลับจากสหรัฐอเมริกามารับตำแหน่งแทน

2.1.2.7 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

คณะรัฐมนตรีของคณะรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ส่วนใหญ่มาจากเสรีไทย ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมได้คัดเลือกไว้ล่วงหน้าแล้ว และภาระกิจที่สำคัญของรัฐบาลชุดนี้ คือ การเจรจากับฝ่ายสัมพันธมิตร เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการยึดครองของกองทัพอังกฤษและจีนที่เข้ามาปลดอาวุธทหารญี่ปุ่นในประเทศไทย ซึ่งดูเหมือนกับว่าประเทศไทยเป็นประเทศแพ้สงครามด้วย รัฐบาลพยายามเจรจาค่อนต้น

ผ่อนยาวกับบางประเทศผู้ชนะสงครามอย่างดีที่สุด โดยยึดหลักนโยบายตามประกาศพระบรมราชโองการสันติภาพ

การบริหารประเทศของรัฐบาลชุดนี้ ประสบปัญหาความยากลำบาก เนื่องจาก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นบุคคลที่ถูกหลวงประดิษฐมนูธรรมเลือกให้ทำหน้าที่ชั่วคราวเท่านั้น และตนก็ไม่มีพรรคพวกในสภาเลย เพราะไม่เคยมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในประเทศมาก่อน จึงเป็นเหตุให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ตัดสินใจประกาศยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 และในระหว่างที่เป็นรัฐบาลรักษาการเพื่อรอการเลือกตั้ง ได้ดำเนินการทางการเมืองที่สำคัญ ๆ หลายประการ คือ ปลดปล่อยนักโทษการเมือง ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณายกข้อหวงประดิษฐมนูธรรม เป็นรัฐบุรุษอาวุโสเนื่องจากทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างมาก

รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 เป็นการเลือกตั้งทางตรงด้วยวิธีแบ่งเขต การเลือกตั้งครั้งนี้มีการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองและจัดตั้งผู้สมัครเลือกตั้งในนามของพรรคด้วย และหลังจากการเลือกตั้งได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2489 เพื่อชาวเสียดเลือกนายกรัฐมนตรีปรากฏว่านายควง อภัยวงศ์ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นครั้งที่ 2 ด้วยมติเป็นเอกฉันท์

2.1.2.8 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ครั้งที่ 2)

นายควง อภัยวงศ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าไม่มีพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ร่วมอยู่เลย ทั้งนี้ นายควง อภัยวงศ์ ไม่ต้องการอยู่ใต้อาณัติของนายปรีดี พนมยงค์อีกต่อไป เพราะนับตั้งแต่ฝ่ายพลเรือน สามารถโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้สำเร็จ นายปรีดี พนมยงค์จะเป็นบุคคลสำคัญที่คอยบงการอยู่เบื้องหลังทางการเมืองมาตลอด ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีที่ผ่านมาไม่มีอิสระอย่างเต็มที่

แต่การที่นายควง อภัยวงศ์ ไม่ยอมแต่งตั้งพรรคพวกของหลวงประดิษฐไพเราะ เป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นพรรคพวกของหลวงประดิษฐไพเราะ เริ่มก่อหวอดวางแผนล้มรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ทางรัฐสภา จนกระทั่งต่อมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้ จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันต่อสภา ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย แต่เมื่อมีการอภิปราย สิ้นสุดลงผลการลงมติปรากฏว่า สภารับหลักด้วยคะแนนเสียง 65:63 รัฐบาลพ่ายแพ้ นายควง อภัยวงศ์ จึงนำคณะรัฐมนตรีลาออกตามวิถีทางประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2489 และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชาวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2.1.2.9 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์

นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เป็นอดีตเสรีไทยชั้นแนวหน้าเกือบทั้งสิ้น ในระหว่างที่นายปรีดี พนมยงค์ เข้าบริหารประเทศได้มีการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อเตรียมส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

นอกจากนี้ รัฐบาลต้องประสบปัญหาถูกโจมตีจากนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทั้งในสภาและนอกสภาสืบเนื่องจากกรณีการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และรัฐบาลไม่สามารถคลี่คลายปัญหาในเรื่องนี้ให้กระจ่างได้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมรดก และกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งเค้าโครงเศรษฐกิจที่ล้วนแล้วแต่เป็นการมีเจตนาที่จะลิดรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น และสิ่งเหล่านี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างรุนแรง จนในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉินแล้วดำเนินการจับกุมบุคคลที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล และทำการสืบสวนจนพบว่า มีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้พยายามปลุกปั่นข่าวอгуศลด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นเชิงยุยงส่งเสริมให้เกิดความกระด้างกระเดื่องใน

แผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามเสียงคำหิรัฐบาทหาได้ลดลงไม่ กลับทวีมากขึ้น มีใบปลิว โจมตีรัฐบาลซึ่งข้อความพาดพิงถึงนายปรีดี พนมยงค์ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องและรู้เห็นด้วย กับกรณีการสวรรคต เมื่อประสมบรมสูมทางการ เมืองอย่างหนักทั้งในและนอกสภานายปรีดี พนมยงค์ จึงได้นำคณะรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2489 โดยอ้างเหตุว่า "เนื่องจากทำงานสนองคุณชาติมาเป็นเวลานานพอสมควร รู้สึกว่าอนามัยเสื่อมโทรมลงไม่สามารถปฏิบัติภาระกิจได้อย่างเต็มที่"³⁵

2.1.2.10 ปัญหาความขัดแย้งภายในคณะราษฎร

การที่คณะราษฎรขาดอุดมการณ์ร่วมกัน ในการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการมีค่านิยมทางสังคมที่ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกแยกกันอย่างรุนแรง ในทันทีที่สามารถยึดอำนาจการปกครองได้เป็นผลสำเร็จ ดังเช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขุนนางเก่าและสมาชิกคณะราษฎรบางคนกับคณะราษฎรหัวก้าวหน้า ในเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรณีแตกแยกที่รุนแรง ทั้งภายในคณะรัฐบาล และระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนเกิดการยุบสภาในวันที่ 1 เมษายน 2476 นอกจากนี้การที่ผู้นำคณะราษฎรต่างก็มุ่งแสวงหาอำนาจส่วนตัว ก็เป็นเหตุให้เกิดความหวาดระแวงกันเองจนอยากที่จะประนีประนอมกันได้และเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น แทนที่จะยอมชอมต่อกันหรือแก้ไขปัญหาโดยยึดหลักการและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ก็กลับใช้กำลังประหัตประหารกัน จึงเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะที่รุนแรงด้วยวิธีการรัฐประหาร หรือก่อการกบฏ ดังเช่นการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476 ของกลุ่มนายทหารของคณะราษฎร เพื่อยึดอำนาจคืนจากพระยามโนปกรณนิติธาดา ที่กำลังมีอิทธิพลทางการเมืองเพิ่มขึ้น

³⁵ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมการช่าง, 2517), หน้า 550.

ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร ยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในวิถีทางระบบรัฐสภาด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงรัฐบาลคณะราษฎร คณะราษฎรได้ร่วมกันรักษารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้ง และมีสภาผู้แทนราษฎรตลอดมา และในขณะเดียวกันก็ยินยอมปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำคณะราษฎรบางคน เช่น นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้อาศัยหนทางในระบบรัฐสภาสร้างอิทธิพลของตนเองและหาทางให้ผู้ที่มีนโยบายแตกต่างจากตนต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล ดังเช่น การล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยการรวบรวมสมัครพรรคพวกให้ลงมติ ไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดการจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. 2487 ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อรัฐบาลแพ้มติในสภาผู้แทนราษฎร จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงต้องลาออกจากราชการและลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และการหาหนทางล้มรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ด้วยการสนับสนุนให้นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายประชาชนในภาวะคับขัน ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยที่มั่นใจว่ารัฐบาลไม่รับหลักการ ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นพวกของนายปรีดี พนมยงค์ ลงมติให้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว นายควง อภัยวงศ์ จึงต้องลาออกจากราชการและลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร นอกจากจะเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้ว ยังเป็นผลสะท้อนต่อการรวมกลุ่มของคณะราษฎรด้วย กล่าวคือการที่คณะราษฎร เกิดความขัดแย้งกันและต่างก็กำจัดซึ่งกันและกันออกจากวงการเมือง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะราษฎร เริ่มอ่อนแอลง เป็นลำดับ และเสื่อมสลายลง ในที่สุด

ตารางที่ 1 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 1-16 ในระหว่าง

พ.ศ. 2475-2489

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	จำนวนคณะรัฐมนตรี		ช่วงเวลา
		ข้าราชการ	พลเรือน	
1.	พระยามโนปกรณนิติ - ธาดา	15	-	28 มี.ย.75 - 9 ธ.ค.75
2.	พระยามโนปกรณนิติ - ธาดา	20	-	10 ธ.ค.75 - 1 เม.ย.76
3.	พระยามโนปกรณนิติ - ธาดา	22	-	1 เม.ย.76 - 20 มี.ย.76
4.	พระยาพหลพลพยุห - เสนา	19	-	24 มี.ย.76 - 16 ธ.ค.76
5.	พระยาพหลพลพยุห - เสนา	19	-	16 ธ.ค.76 - 13 ก.ย.77
6.	พระยาพหลพลพยุห - เสนา	31	-	22 ก.ย.77 - 9 ส.ค.80
7.	พระยาพหลพลพยุห - เสนา	20	-	9 ส.ค.80 - 20 ธ.ค.80
8.	พระยาพหลพลพยุห - เสนา	20	1	21 ธ.ค.80 - 16 ธ.ค.81
9.	จอมพล ป. พิบูล - สงคราม	32	-	16 ธ.ค.81 - 6 มี.ค.85
10.	จอมพล ป. พิบูล - สงคราม	29	-	7 มี.ค.85 - 24 ก.ค.87

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	จำนวนคณะรัฐมนตรี		ช่วงเวลา
		ข้าราชการ	พลเรือน	
11.	นายควง อภัยวงศ์	20	1	1 ส.ค.87 - 17 ส.ค.88
12.	นายทวี นุณยเกตุ	16	7	31 ส.ค.88 - 17 ก.ย.88
13.	ม.ร.ว.เสนีย์ ปรา - โมซ	17	8	17 ก.ย.88 - 24 ม.ค.89
14.	นายควง อภัยวงศ์	16	5	31 ม.ค.89 - 18 มี.ค.89
15.	นายปรีดี พนมยงค์	15	1	24 มี.ค.89 - 8 มิ.ย.89
16.	นายปรีดี พนมยงค์	14	2	11 มิ.ย.89 - 21 ส.ค.89

ที่มา : สรุปจากหนังสือสี่สิบสองปีรัฐสภาไทย

จากสภาพทางการเมืองการปกครองของไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาตอบโต้ระหว่างพลังประชาธิปไตยกับความพยายามของผู้นำฝ่ายทหารที่จะดำรงไว้ซึ่งสถานะและอำนาจเดิมของตน แม้ว่าคณะราษฎรจะขัดแย้งอำนาจมาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ในปี 2475 ได้ แต่คณะราษฎรก็ประสบความล้มเหลวในการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง และจากตารางที่ 1 ข้างต้น จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2475 จนถึงวันที่ 21 สิงหาคม 2489 ประเทศไทยมีรัฐบาลรวม 16 ชุด มีนายกรัฐมนตรี 7 คน และมีเวลา

บริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งสิ้น 14 ปี 6 วันในจำนวนนี้เป็นช่วงเวลาที่มีการปกครอง โดยรัฐบาลประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (ชุดที่ 11-16) เพียง 2 ปี 11 เดือน 25 วัน ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 21.2 ของจำนวนเวลาทั้งหมดเท่านั้น เป็นช่วงเวลาที่ปกครอง โดยรัฐบาลประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ (ชุดที่ 1-8) 5 ปี 5 เดือน 10 วัน คิดเป็น ร้อยละ 38.8 และปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการหรือคณะราษฎร (ชุดที่ 9-10) 5 ปี 7 เดือน 11 วัน คิดเป็นร้อยละ 40.0

นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐบาลที่มีพลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่เพียง 3 ปี 11 เดือน 18 วัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26.3 ของเวลาทั้งหมดโดยที่นายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนมีอายุการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยคนละ 9 เดือน 18 วัน ในขณะที่นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร มีอายุการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยคนละ 5 ปี 6 เดือน 14 วัน

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบใหม่นี้ นอกจากคณะราษฎร จะมีความขัดแย้งกับสถาบันพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการบริหารประเทศเสมอ ๆ จนนำไปสู่การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในที่สุดแล้ว คณะราษฎร ยังต้องเผชิญกับกลุ่มที่ยังจงรักภักดีต่อเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และต้องการเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์อีกด้วย โดยมีเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้ง คือ กรณีที่รัฐบาลอนุรักษนิยมของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา จนทำให้มีการกล่าวหาว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ และคณะราษฎรได้ตัดสินใจทำรัฐประหารพร้อมทั้งเข้าควบคุมอำนาจบริหารตามระบอบใหม่ด้วยตนเองและปลดพระยามโนปกรณฯ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การทำรัฐประหารและสถาปนาอำนาจของคณะราษฎรนี้ได้สร้างความไม่พอใจเป็นอย่างมากให้แก่กลุ่มนิยมเชื้อพระวงศ์และนายทหารฝ่ายอื่น ๆ จนนำไปสู่การก่อกบฏบวรเดชขึ้น แต่ภายหลังจากรัฐบาลได้ทำการปราบปรามพวกกบฏอย่างรุนแรงและออกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 แล้ว ทำให้บทบาทของกลุ่มนิยมเจ้านายเชื้อพระวงศ์หมดลง ในขณะที่สมาชิกของคณะราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกฝ่ายทหารที่เป็นข้าราชการประจำกลับมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นในฐานะผู้ปกป้องและรักษารัฐธรรมนูญ ให้รอดพ้นจากกลุ่มที่จะฟื้นฟูระบอบการปกครองเก่า นายทหารที่มีบทบาทมากที่สุดในครั้งนั้น คือ พันเอกหลวงพิบูลสงคราม

ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปราบกบฏ และในที่สุดก็ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นคนที่สามต่อจากพระยาพลพลพยุหเสนาในปี 2481

แต่หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาบริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรีแล้ว นโยบายต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มไปในทางใช้อำนาจเด็ดขาดมากขึ้น รวมทั้งการเข้าครอบงำรัฐบาล แล้วนำนโยบายซึ่งมีลักษณะเผด็จการและมีลักษณะต่อต้านอุดมการณ์ของคนอื่นมาใช้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามสลายอำนาจของพระราชวงศ์และกลุ่มอำนาจเก่า โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นศัตรูทางการเมือง และเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายทหารของตน แต่เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามตัดสินใจยอมให้ญี่ปุ่นเดินทัพผ่านประเทศไทย และเข้าร่วมสงครามโลกในฐานะพันธมิตรของญี่ปุ่น ทำให้เกิดกระแสต่อต้านจากกลุ่มภายในคือ การจัดตั้งขบวนการเสรีไทยที่ต่อต้านญี่ปุ่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเริ่มไม่เป็นที่นิยมของประชาชนในประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่นายปรีดี พนมยงค์ เริ่มมีบทบาทมากขึ้นจากการกระทำที่เข้าข้างฝ่ายสัมพันธมิตร ต่อมาเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามและรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมมณฑลซึ่งเป็นของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงตัดสินใจลาออก นายปรีดี พนมยงค์จึงกลายเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในขณะนั้น เพราะสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภาได้ และสภาได้อนุมัติให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่เพียงผู้เดียวเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2487

2.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

2.2.1 สภาพเศรษฐกิจก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ระบบเศรษฐกิจของไทยดั้งเดิมเป็นระบบการผลิตเพื่อการยังชีพ กล่าวคือทำการผลิตเพื่อเลี้ยงตนเองเป็นหลัก และพยายามพึ่งตนเองให้มากที่สุด โดยอาศัยหมู่บ้านเป็นหน่วยผลิตพื้นฐาน ประชาชนจะอาศัยอยู่ในหมู่บ้านซึ่งเป็นทั้งที่พักอาศัยและแหล่งผลิต ประชาชนยังมีจำนวนน้อย จึงมีที่ดินทำกินอุดมสมบูรณ์ สำหรับการค้ำนนั้น

ก็ยังคงเป็นระบบผูกขาดโดยพระคลังสินค้า ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2398 มีการทำสัญญาเช่ารังระหว่างไทยกับอังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 4 แล้ว ระบบการค้าจึงเปลี่ยนมาเป็นระบบการค้าเสรี ทำให้ประเทศไทยต้องเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง และต้องให้ความสะดวกแก่การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ มีการกำหนดอัตราศุลกากรตายตัว ส่งผลให้การค้าเจริญขึ้นอย่างมาก และสินค้าออกที่สำคัญมากในสมัยนั้น คือ ข้าว ซึ่งสามารถส่งเป็นสินค้าออกได้ถึงร้อยละ 60-70 ของสินค้าออกทั้งหมด เพราะนอกจากจะเป็นอาหารหลักของคนไทยแล้ว ยังเป็นสินค้าที่ต่างประเทศต้องการอีกด้วย ทำให้ชาวนาหันมาปลูกข้าวกันมากขึ้นจากเดิมซึ่งจะทำนาให้เพียงพอสำหรับเลี้ยงชีพเท่านั้น เป็นผลให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มาก³⁶

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตราพระราชบัญญัติตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อควบคุมขนบรรดาเข้าภาษีอากรด้วยวิธีการที่เฉียบขาด จนในที่สุดเจ้าภาษีก็กินหมดไป รัฐบาลจึงดำเนินการเก็บภาษีเอง และในปี พ.ศ. 2418 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงการคลัง ซึ่งยังเรียกว่า "กรม" คือ "กรมพระคลังมหาสมบัติ" โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดระเบียบการคลังไว้อย่างทันสมัยที่สุดในเวลานั้น และมีการทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นด้วย การปรับปรุงการคลังในรัชกาลนี้ทำให้รายได้แผ่นดินเพิ่มขึ้นทุกปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2444 รายได้เพิ่มขึ้นจาก 15 ล้านบาท เป็น 40 ล้านบาทโดยไม่ได้เก็บภาษีอากรชนิดใหม่³⁷

การที่รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้มีการจ่ายเงินเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง เช่น การสร้างทางรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การปรับปรุงการปกครองการบริหาร การคลังและกิจการด้านสาธารณสุข

³⁶ บุญยืน ชัยสุโรจน์, ระบบเศรษฐกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: แสงศิลป์การพิมพ์, 2533), หน้า 20-21.

³⁷ อุบล จิระสวัสดิ์, "สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 22.

ชาวไทยส่วนใหญ่นิยมประกอบอาชีพกสิกรรม หรือรับราชการ โดยไม่สนใจที่จะดำเนินการด้านการค้าและอุตสาหกรรม ประกอบกับรัฐบาลแต่ละสมัยก็ไม่ให้ความสนใจเช่นกัน จะให้การทำนุบำรุงเฉพาะเกษตรกรรมเท่านั้น ทำให้การค้าและอุตสาหกรรมตกอยู่ในมือของชาวจีนและชาวยุโรป ผลประโยชน์ หรือผลกำไรจึงถูกส่งกลับไปยังต่างประเทศมากกว่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมของประเทศไทยอย่างแท้จริง จนกระทั่งปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ในปีพ.ศ. 2460 กระทรวงกลาโหมได้สร้างโรงงานทำกระดาศโดยใช้แรงงานคนเป็นครั้งแรก

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลงซึ่งตรงกับปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ฐานะทางเศรษฐกิจภายในประเทศปั่นป่วนมาก ราคาสินค้าในตลาดสูงขึ้น ทำให้ราษฎรต้องประสบกับความเดือดร้อน รัฐบาลได้ทำการช่วยเหลือโดยการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ข้าราชการบริพาร รวมทั้งพระองค์เองด้วย ทำให้รายจ่ายของประเทศทวีขึ้น แม้ว่าข้าวจะเป็นสินค้าที่ทำรายได้ให้กับประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำให้ดุลภาพของงบประมาณดีขึ้น ในช่วง พ.ศ. 2463-2467 รายจ่ายของประเทศสูงกว่ารายได้เป็นเวลา 5 ปีติดต่อกันโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2467 งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ถึง 9.1 ล้านบาท³⁸ ตลอดระยะเวลาที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ รัฐบาลต้องนำเงินทุนสำรองท้องพระคลังไปใช้จนหมดในที่สุดและเพื่อมิให้งานราชการต้องหยุดชะงัก รัฐบาลสมัยนั้นต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงวิตกในฐานะการเงินของประเทศ ในปี พ.ศ. 2465 ทรงประกาศตั้งสภาการคลังขึ้นพิจารณาปัญหาทั้งปวงเกี่ยวกับการคลังของแผ่นดิน และพ.ศ. 2466 โปรดเกล้าฯ ให้มีกรรมการองคมนตรีอีก 3 พระองค์พิจารณาฐานะการเงินของแผ่นดินทั้งหมด และได้มีการจำกัดรายจ่ายลงในอีกหลาย ๆ ทาง ตลอดจนงดดำเนินการตามรายการใหม่ ๆ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่ได้ช่วยให้เกิดดุลภาพ ในปีพ.ศ. 2467 พระ

³⁸ ชาดิชชาย พณานานนท์, การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก : การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ. 2475, หน้า 269.

องค์จึงได้ทรงจัดงานมหกรรมแสดงพิพิธภัณฑสถาน้านานาชาติ รวมทั้งสินค้าไทย โดยทรงหวังอย่างยิ่งว่า การแสดงสินค้าจะทำให้เงินตราต่างประเทศเข้าประเทศมากขึ้น แต่พระองค์เสด็จสวรรคตเสียก่อนงานดังกล่าวจึงต้องล้มเลิกไปในที่สุด

ฐานะการเงินของประเทศคับขันเรื่อยมา จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงแก้ไขปัญหาการขาดดุลย์ ด้วยการตัดรายจ่ายของประเทศลงโดยไม่ทรงยอมกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากทรงเกรงว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงกิจการภายในประเทศได้ และการชำระหนี้สินก็จะต้องเก็บภาษีเพิ่มจากราษฎร การตัดรายจ่ายของประเทศทรงเริ่มที่พระองค์เองก่อน คือ ทรงตัดเงินเดือนส่วนพระองค์ที่เคยได้ปีละ 9 ล้านบาทลงเหลือ 6 ล้านบาท ยุบจำนวนมหาดเล็กรักษาพระองค์จาก 3,000 คน ลงเหลือ 300 คน ตลอดจนทรงยุบส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไม่สำคัญลงทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพิจารณาปลดข้าราชการที่ทรงเห็นว่า มีจำนวนมากเกินความจำเป็นในขณะนั้นออกหลายร้อยคน ทำให้ฐานะการเงินของประเทศกระเตื้องขึ้น ขณะเดียวกันก็เริ่มมีผู้ไม่พอใจมาตรการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่ถูกปลดออก³⁹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2472 ได้มีปัจจัยสำคัญภายนอกประเทศที่มีผลทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของไทยกลับทรุดลงอีก คือ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (Great Depression) สินค้าในตลาดโลกมีราคาตกต่ำอย่างมาก ประเทศไทยก็ถูกกระทบกระเทือนจากภาวะนี้ด้วย เพราะไม่สามารถขายข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญได้ในปริมาณและราคาที่เคยขาย และปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2474 งบประมาณรายได้ของประเทศต่ำกว่ารายจ่ายถึง 8.5 ล้านบาท รัฐบาลไทยจึงพยายามขอกู้เงินจากฝรั่งเศส แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ⁴⁰ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงต้องนำนโยบายลดรายจ่ายกลับมาใช้อีกเป็นครั้งที่สอง โดยการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็น

³⁹ วิภาลัย ธีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ," หน้า 91.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

และปลดข้าราชการลงอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย รวมทั้งการลดเงินเดือนข้าราชการทั้งพลเรือนและทหาร โดยข้าราชการกระทรวงกลาโหมถูกปลด และลดเงินเดือนมากที่สุด ทำให้พวกทหารเกิดความไม่พอใจเป็นอันมาก แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะทรงอธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นก็ตามแต่ความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการก็มีได้ลดลง เพราะข้าราชการที่ถูกปลดต้องกลายเป็นผู้ไร้งานทำ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจัดหางานอื่นรองรับได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังให้มีการจัดเก็บภาษีเงินได้อีก และข้าราชการก็เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเก็บภาษีนั้นมากที่สุด ความไม่พอใจนี้ จึงเป็นปัจจัยประการสำคัญที่ทำให้บุคคลคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือและข้าราชการพลเรือน ร่วมกันก่อการปฏิวัติล้มระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในเดือน มิถุนายน 2475 นั้นเอง

2.2.2 สภาพเศรษฐกิจของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ปัจจัยการผลิตของสังคมไทยก็ยังคงตกอยู่ในมือของเจ้าที่ดิน พ่อค้าตะวันตกเป็นผู้ควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ กิจการเดินเรือ การส่งสินค้าเข้า-ออก ป่าไม้และเหมืองแร่ ฯลฯ ในขณะที่ชนชั้นศักดินาซึ่งควบคุมที่ดิน จะผูกขาดอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ และมีส่วนร่วมในกิจการธนาคาร โรงสีข้าว และธุรกิจการค้าบางประเภท ส่วนพ่อค้าชาวจีนก็ดำเนินงานด้านโรงสี การเดินเรือเหมืองแร่และการค้าขนาดย่อมเกือบทั้งหมด และแม้ว่าชนชั้นศักดินาจะสูญเสียอำนาจทางการเมืองการปกครองให้แก่คณะราษฎรแล้ว แต่ก็ยังเป็นชนชั้นที่ควบคุมปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินจำนวนมากที่สุดของสังคมประกอบกับมีความพยายามของผู้ปกครองเก่าที่จะช่วงชิงอำนาจกลับคืนในหลาย ๆ รูปแบบ เช่น การประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2476 และการเนรเทศนายปรีดี พนมยงค์ ไปอยู่ต่างประเทศ รวมทั้ง การก่อกบฏบวรเดชของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะราษฎรตระหนักถึงอำนาจที่ยังคงดำรงอยู่ในชนชั้นศักดินา คณะราษฎรจึงเริ่มหันมาดำเนินนโยบายที่จะสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจบ้าง

ปัญหาสำคัญทาง เศรษฐกิจ ในขณะนั้นก็คือ เศรษฐกิจไทยตกอยู่ในมือพ่อค้าชาวจีน รัฐบาลคณะราษฎรจึงเสนอนโยบายชาตินิยมที่มุ่งสร้างทุนนิยมโดยรัฐ (State Capitalism) ขึ้น โดยต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการ เศรษฐกิจในอุตสาหกรรมที่สำคัญ และมุ่งที่จะขจัดอำนาจทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีน แต่ก็เฉพาะพ่อค้าชาวจีนขนาดเล็กและขนาดกลางเท่านั้น รัฐบาลกลับให้ความร่วมมือในการประกอบธุรกิจกับพ่อค้าชาวจีนขนาดใหญ่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้นำนโยบายทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะก้าวหน้ามาใช้ในบางเรื่อง เช่น การประกาศยกเลิกภาษีรัชชูปการ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์ของกสิกร พ.ศ. 2475 และเนื่องจากคณะราษฎรมิใช่กลุ่มการเมืองที่มีรากฐานมาจากชนชั้นกรรมวิธีอิสระ หรือเป็นกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะมวลชน และไม่มีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตที่ล่าสมัยในชนบท รวมทั้งการขจัดอิทธิพลของชนชั้นศักดินาที่ครอบงำโครงสร้างชนบทของสังคมไทย รัฐบาลจึงไม่เห็นความสำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดินและหลักการที่จะแจกจ่ายที่ดินให้แก่ชาวนาชาวยุโรป ซึ่งเป็นนโยบายที่สามารถทำลายพื้นฐานของระบบศักดินาลงไปได้

ในทาง เศรษฐกิจคณะราษฎร ได้นำนโยบายชาตินิยมมาใช้เพื่อขจัดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ สนับสนุนผู้ประกอบการค้าที่เป็นคนไทย ซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบการผลิตของไทยให้เจริญรุ่งเรืองทัดเทียมอารยประเทศ โดยวิธีการสร้างทุนนิยมแห่งรัฐ โดยคณะราษฎรได้ดำเนินการใน 3 ประการ ดังนี้⁴¹

1) รัฐวิสาหกิจของรัฐหรือบริษัทกึ่งราชการของคณะราษฎร โดยคณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ บริษัทกึ่งราชการ และบริษัทเอกชนจำนวนหนึ่งขึ้น เช่น บริษัทข้าวไทย บริษัทค้าพืชผลไทย ธนาคารเอเซียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม บริษัทเรือไทย บริษัทไทยเดินเรือทะเล เป็นต้น บริษัทเหล่านี้รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร หรือบุคคล

41 สังกิต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2526), หน้า 84.

ใกล้ชิดกับคณะราษฎรทั้งสิ้น เช่น นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุญยเกษตรและหลวงพรหม-
โยธี เป็นต้น⁴²

2) วิชาหกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร นอกจากคณะราษฎรจะได้ก่อตั้ง
รัฐวิชาหกิจ และบริษัทกิจการราชการของคณะราษฎรจำนวนหนึ่งขึ้นเพื่อใช้อุปถัมภ์บุคคลใน
คณะของตนแล้ว ก็ยังได้ก่อตั้งวิชาหกิจของคณะราษฎรโดยตรงอีกด้วย เช่น บริษัทไทย
นิยมประกันภัย และธนาคารนครหลวงแห่งประเทศไทย เป็นต้น บริษัทเหล่านี้คณะ
ราษฎร เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ทั้งสิ้นและ เป็นบริษัทที่ถือได้ว่าเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ
ที่สำคัญของคณะราษฎรด้วย⁴³

3) ธุรกิจภายใต้การอุปถัมภ์ของสมาชิกคณะราษฎร ในระหว่างที่เรื่อง
อำนาจทางการเมืองสมาชิกของคณะราษฎรได้ไปลงทุนประกอบการค้ากับพ่อค้าชาวจีน
เป็นจำนวนมาก เช่น บริษัทไทยประกันชีวิต มีนายวิจิตร ลุติตานนท์ ร่วมกับนายโล่ว-
เตี้ยกชวน บุลสุข นายตันจินแก่ง หวังหลี และนายเชวง เตียงศิริ บริษัทสากลการค้า
มีพล โทจธัญ รัตนกุลเสรี เรืองฤทธิ์ ร่วมกับนายเอื้อน กำปันทอง นายประสิทธิ์ พุ่มชูศรี
นายจุลินทร์ ลำ่าซ่า และนายบูลกุล เป็นต้น นอกจากนี้ พ่อค้าชาวจีนยังนิยมประเพณีทำ
การค้าที่มีมาแต่เดิม คือ การฟุ้งฟิง หรืออาศัยผู้ปกครองที่มีอำนาจมาเป็นผู้อุปถัมภ์ใน
ธุรกิจการค้าของตน เมื่อคณะราษฎรเป็นกลุ่มการเมืองที่ทรงอิทธิพลสูงสุดในขณะนั้น
พ่อค้าจึงมักจะเชิญสมาชิกคณะราษฎรมาเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการบริษัท
ของตนด้วย⁴⁴

2.2.3 ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ได้พยายาม
ทำนุบำรุงเศรษฐกิจของชาติให้เจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม การ

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-90.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-134.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157-158.

สหกรณ์ การพาณิชย์การอุตสาหกรรม หรือคมนาคมก็ตาม ในด้านการคลัง รัฐบาลก็ได้ปรับปรุงแก้ไขให้มีฐานะมั่นคงมากขึ้น โดยยกเลิกภาษีอากรบางอย่างที่ไม่เหมาะสม ปรับปรุงภาษีอากรใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม⁴⁵ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายมุ่งให้ชาติไทยมีเอกราชทางเศรษฐกิจ คือ ไทยขายไทยซื้อ รัฐบาลจึงได้โอนกิจการค้าของชาวต่างประเทศ หรืออุตสาหกรรมใหญ่ที่ชาวต่างประเทศดำเนินการอยู่ เข้ามาเป็นของรัฐ เช่น สัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่ กิจการสาธารณูปโภค โรงงานยาสูบ โรงงานพอกหนัง โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น⁴⁶

เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในทวีปยุโรปเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2482 ทำให้ประเทศประสบปัญหาขาดแคลนสินค้าจากยุโรป เนื่องจากไม่สามารถสั่งซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคได้ แต่ประเทศไทยก็ได้ประโยชน์เป็นอันมากในระยะแรกของสงคราม จากนโยบายการวางตัวเป็นกลางเพราะสามารถส่งออกวัตถุดิบจำพวกข้าว ยางพารา และดีบุกได้ในปริมาณที่สูงและได้ราคาดี โดยมีประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ จีนและญี่ปุ่นเป็นลูกค้าที่สำคัญ ดังนั้น แม้ว่าจะเกิดสงครามขึ้นในยุโรป จนทำให้ไทยต้องขาดตลาดการค้าในยุโรปไปส่วนใหญ่ แต่ค่ารายปีของสินค้าขาออกไม่ได้ลดลงกลับเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าในหมวดสิ่งมีชีวิต อาหาร เครื่องดื่ม วัตถุดิบและสิ่งหัตถกรรม

ราคาสินค้าขาออกในปี พ.ศ. 2482 มีจำนวน 215,023,945 บาท สินค้าขาเข้า จำนวน 129,619,582 บาท ได้เปรียบดุลการค้า 85,404,363 บาท และในปี พ.ศ. 2483 เพียง 3 เดือนแรกของปีไทยได้เปรียบดุลการค้าถึง 25 ล้านกว่าบาท จึงคาดคะเนได้ว่าถ้ารวมทั้งปีจะต้องได้ถึง 100 ล้านบาท ส่วนทองคำที่รัฐบาล

⁴⁵ รong ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 127-130.

⁴⁶ ประอรรถน์ บุรณมาตย์, "วิเคราะห์ผลกระทบประวัติศาสตร์ของหลวงวิจิตรวาทการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาภาษาไทย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 45.

ซื้อเข้ามาจำนวน 1,953 แท่ง มีน้ำหนักเนื้อทองบริสุทธิ์ 24,747,830 กรัมเป็นเงิน 64,982,112 บาท 11 สตางค์ ไทยได้กำไรจากการซื้อทองคำเนื่องจากการแลกเปลี่ยนแพงขึ้น 3,480,263 บาท 15 สตางค์ และจากการที่ราคาทองคำขึ้นราคาอีก 8,536,429 บาท 27 สตางค์ ทำให้ได้กำไรทั้งสิ้น 12,017,192 บาท 42 สตางค์ โดยทองคำที่ซื้อจากอังกฤษมาถึงไทยก่อนจะเกิดสงครามขึ้นในยุโรป ทำให้รัฐบาลมีทุนสำรองเป็นหลักทรัพย์เพิ่มมากขึ้นโดยการขายเหรียญบาทมาซื้อทองคำ⁴⁷

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้นของสงครามมหาเอเซียบูรพาประเทศไทยก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของญี่ปุ่น ทำให้การค้าถูกจำกัดขอบเขตเฉพาะในประเทศที่ร่วมสงครามมหาเอเซียบูรพาเท่านั้น กล่าวคือ ประเทศไทยไม่อาจส่งสินค้าออกเช่น ข้าว ยางพาราและดีบุก ออกไปจำหน่ายยังประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้เพราะเป็นประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร ในระหว่างสงครามสินค้าออกส่วนใหญ่ของไทยถูกส่งไปจำหน่ายยังประเทศญี่ปุ่น โดยมีข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุด และสินค้าที่ฝ่ายไทยต้องการจากญี่ปุ่นมาก คือ น้ำมันและเครื่องจักร

การค้าข้าวเป็นปัญหาสำคัญ และเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่นมาช้านานแล้ว เนื่องจากญี่ปุ่นพยายามใช้วิธีการซื้อขายในลักษณะที่ฝ่ายไทยเสียเปรียบตลอดมา นอกจากนี้ การค้ายางพาราก็มีปัญหา กล่าวคือ ญี่ปุ่นเคยเสนอเงื่อนไขจะซื้อยางพาราจากไทย 30,000 ตันต่อปี แต่ต่อมาญี่ปุ่นกลับไปซื้อยางพาราจากมลายูและชวาแทน ทำให้ชาวสวนยางพาราของไทยได้รับความเดือดร้อนมาก รัฐบาลไทยจึงต้องแก้ไขปัญหานี้โดยลดราคาของยางพาราของไทยให้เท่ากับยางพาราของสิงคโปร์ พร้อมทั้งลดโควตาและอากรขาออกให้ด้วย ซึ่งทำให้รัฐบาลขาดเงินรายได้จากการขาดยางพาราเป็นจำนวนมากเพราะถูกญี่ปุ่นกดราคา ส่วนสินค้าที่รัฐบาลขอซื้อจากญี่ปุ่น เช่น ยาคิวินิน ญี่ปุ่นก็ฉวยโอกาสขึ้นราคาสูงกว่าปกติมาก

⁴⁷ อุบล จิระสวัสดิ์, "สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทย ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง," หน้า 264-265.

จึงอาจสรุปได้ว่า การค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในระหว่างสงครามมหาเอเชียบูรพาไม่ค่อยมีความราบรื่น มักจะมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะความไม่สมดุลของระบบการค้าภายในประเทศ และการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง กล่าวคือ ฝ่ายญี่ปุ่นมักจะเอาเปรียบฝ่ายไทยมาก โดยญี่ปุ่นกดราคาสินค้าที่ซื้อจากไทยและกำหนดราคาสินค้าที่ญี่ปุ่นจะขายให้แก่ไทยสูงเกินไป นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเข้ามาแย่งการค้าภายในประเทศของประชาชนชาวไทยอีกด้วย โดยการกว้านซื้อสินค้าของไทยกักตุนไว้แล้วขายเอากำไรจากประชาชนชาวไทยอีกต่อหนึ่ง เมื่อสินค้านั้นขาดแคลน จนนำไปสู่ปัญหาเงินเฟ้อในประเทศไทย

หลังจากรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น ได้ลงนามร่วมกันในกติกาสัญญาพันธมิตรระหว่างไทยกับญี่ปุ่นฉบับวันที่ 21 ธันวาคม 2484 แล้ว ระบบเงินตราของไทยที่เคยผูกพันกับดอลลาร์และปอนด์สเตอร์ลิงก็ใช้ไม่ได้อีกต่อไป เงินตราที่รัฐบาลไทยฝากไว้สหรัฐอเมริกา 23 ล้านบาท และในอังกฤษ 184 ล้านบาทนั้น ก็ถูกทั้งสองประเทศยึดเอาไว้เมื่อรัฐบาลไทยประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2485 รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบเงินตรา เพื่อให้การติดต่อทางด้านการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นและประเทศต่าง ๆ ที่ร่วมในสงครามเอเชียบูรพา ดำเนินไปด้วยความราบรื่น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้เสนอให้รัฐบาลไทยกำหนดค่าของเงินบาทเท่ากับเงินเยนและให้การชำระเงินระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยด้วยเงินเยน ข้อเสนอดังกล่าว ทำให้ค่าของเงินบาทลดลงประมาณ 36 % (เดิมค่าของเงินบาทอยู่ในระดับ 100 บาท ต่อ 155.70 เยน)⁴⁸ แต่ในที่สุดรัฐบาลไทยก็ต้องยอมรับข้อเสนอ แม้ว่าต้องเสียเปรียบเป็นอย่างมาก เพราะขณะนั้น ญี่ปุ่นกำลังได้รับชัยชนะในสงคราม และมีฉะนั้นญี่ปุ่นจะไม่ยอมรับแลกคืนธนบัตรทหารที่กองทัพญี่ปุ่นนำมาใช้ทางภาคเหนือและภาคใต้ของไทยเป็นจำนวนหลายล้านบาท ผลจากการลดค่าเงินบาทครั้งนี้ทำให้สินค้าขาเข้ามีราคาสูงขึ้นในขณะที่สินค้าขาออกไม่ขึ้นราคา และนอกจากญี่ปุ่นจะขอให้ไทยกำหนดค่าของเงินบาทเท่ากับเงินเยนแล้ว กองทัพญี่ปุ่นในประเทศไทยยังได้เจรจาขอกู้เงินจากรัฐบาลไทยเพื่อสำหรับใช้จ่ายในประเทศไทย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นสัญญาที่จะชำระ

⁴⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2489, หน้า 1.

เงินต้นคืนเป็นทองคำ แต่ภายหลังญี่ปุ่นกลับขอชำระเป็นเงินเยนแทน ทำให้ไทยต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพราะไม่มีทองคำเป็นหลักทรัพย์ที่มั่นคง ต่อมาได้มีการต่อรองและตกลงกันว่าเงินเยนที่ญี่ปุ่นได้รับจากไทยนั้น ไทยจะสามารถซื้อทองคำจากญี่ปุ่นได้ตามความต้องการ ปัญหาเรื่องการกู้ยืมเงินยังคงมีต่อเนื่องในระหว่างสงคราม ยี่งนานวันเข้าญี่ปุ่นก็จำเป็นต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการสงคราม และการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงค่าเงินของทหารญี่ปุ่น โดยตั้งแต่เดือนธันวาคม 2484-กันยายน 2488 ทหารญี่ปุ่นได้ใช้จ่ายเงินในประเทศไทยเป็นจำนวนเงิน 1,530,100,083 บาท⁴⁹ ทำให้กระแสเงินหมุนเวียนอย่างรวดเร็ว ในที่สุดก็เกิดภาวะเงินเฟ้อกระจายทั่วไป

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทย คือ การพิมพ์ธนบัตรเพิ่มเติมโดยกระทรวงการคลังของไทย โดยพิมพ์ธนบัตรทุกชนิดราคา ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายของกองทหารญี่ปุ่นในประเทศไทย และปัจจัยดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสาเหตุให้ฐานะด้านการคลังและการเงินของไทยต้องตกอยู่ในภาวะคับขันและยุ่งยากกว่าในสมัยใด ๆ เพราะเงินรายได้ไม่พอจ่าย ทำให้งบประมาณขาดดุลติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484-2488 เป็นจำนวนเงิน 37.3, 56.6, 72.3, 96.3 และ 138.4 ล้านบาท⁵⁰

รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ โดยให้กระทรวงการคลังพยายามลดปริมาณธนบัตรที่หมุนเวียนโดยวิธีต่าง ๆ เพื่อดึงธนบัตรกลับเข้าคลัง เช่น ชักจูงให้ประชาชนซื้อธนบัตรเงินกู้ซึ่งเรียกว่า "พันธบัตรทองคำ" ขึ้น คือ เมื่อถึงกำหนดไถ่ถอน ผู้ถือพันธบัตรจะขอชำระเป็นเงินสดหรือทองคำก็ได้ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในหลายด้าน ๆ ด้วยกันเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การจัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้น เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2485 เพื่อส่งเสริมให้ตั้งโรงงานทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เช่น โรงงานทอผ้า โรงงานกระดาษ เป็นต้น และส่งเสริมให้ราษฎรประกอบ

⁴⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2488, หน้า 4.

⁵⁰ ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 309-311.

อุตสาหกรรมภายในครอบครัว เช่น เครื่องปั้นดินเผา รมกระดาษ เป็นต้น แต่กิจการอุตสาหกรรมทั้งปวงก็ต้องประสบปัญหาวิกฤติบิ ผลผลิตที่ได้จึงไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน⁵¹

รัฐบาลได้ใช้มาตรการที่จะให้ราษฎรทุกคน ได้รับสิ่งของจำเป็นที่ขาดแคลน โดยการออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคให้เพียงพอกับความต้องการขึ้น ในระยะแรกของสงครามมหาเอเชียบูรพา ราษฎรในพระนครและธนบุรีทุกครอบครัวจะได้รับแจกบัตรปันส่วนเครื่องอุปโภคบริโภค 3 อย่าง คือ น้ำตาลทราย ไม้ขีดไฟ น้ำมันก๊าด เพื่อไปซื้อสิ่งของดังกล่าวได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศควบคุมราคาสินค้า เป็นการป้องกันการค้ากำไรเกินควร และได้ประกาศให้ผู้มีสิ่งของบางชนิดและอยู่ในครอบครองให้แจ้งปริมาณที่มีไว้ ถึงขนาดที่ว่าผู้ใดมีปลากระป๋อง 24 กระป๋อง แป้งสาลี 5 ถุง ให้ไปแจ้งความ ณ กรมพาณิชย์ กระทรวงการเศรษฐกิจภายใน 5 วัน เป็นต้น และเพื่อให้ได้ผลรัฐบาลจึงได้เพิ่มโทษผู้ค้ากำไรเกินควรและผู้กักตุนสินค้าอย่างรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือปรับเป็นเงิน 20,000 บาทและให้ศาลมีอำนาจสั่งริบสินค้าด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสินค้าขาดแคลนได้เพราะว่าสินค้าต่าง ๆ มีปริมาณลดลงเรื่อย ๆ เช่น เครื่องนุ่งห่ม กระดาษ เป็นต้น และมีข่าวว่าราษฎรบางจังหวัดบางคนต้องนุ่งกระสอบเพราะไม่ผ้าปิดร่างกายให้มิดชิด หนังสือพิมพ์ซึ่งเหลือ 2 แผ่นในปี 2487 ต้องเหลือแผ่นเดียวในปีเดียวกัน⁵²

จากภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวตลอดเวลาในช่วงสงคราม ทำให้สังคมเสื่อมโทรม เต็มไปด้วยการค้าตลาดมืด เกิดเศรษฐกิจสงครามที่ร้ายแรงจากการค้าขายกับญี่ปุ่น มีการฉ้อราษฎ์บังหลวง โจรผู้ร้ายชุกช่นเพราะการทำมาหากินฝืดเคือง ประชาชนจึงได้รับความเดือดร้อนอย่างหนัก ซึ่งได้เป็นปัญหาสืบต่อมาจนกระทั่งหลังสงคราม

51 ยุพร แสงทักษิณ, วรรณคดีการเมืองเรื่อง สามกรุง, หน้า 73.

52 เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

2.3 สภาพทางสังคม

2.3.1 สภาพสังคมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเพื่อให้เข้าใจอย่างลึกซึ้งย่อมจะต้องเข้าใจสภาพทางสังคมของไทยที่มีความต่อเนื่องอันยาวนาน นับตั้งแต่การปกครองในสมัยสุโขทัย ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นนักรบและในทางการเมืองการปกครองพระองค์ก็ยังคงเป็นพระประมุขที่ปกครองพลเมืองเหมือนพ่อปกครองลูก (Paternal Government) โดยรากฐานการปกครอง คือครอบครัว มีพระมหากษัตริย์เป็นหัวหน้าครอบครัวใหญ่ที่เรียกว่า "พ่อขุน" ปกครองโดยมีพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการซึ่งเรียกว่า "ลูกขุน" การปกครองแบบนี้เน้นความสัมพันธ์ของกษัตริย์กับราษฎร ในฐานะที่ทรงเป็นพ่อเมืองไม่ใช่เทพ ราษฎรจึงสามารถเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้ทุกเมื่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น นอกจากนี้สภาพของสังคมยังมีความเป็นอิสระเสรีในการดำเนินชีวิต มีความเป็นไทในการดำรงชีวิตโดยไม่ต้องตกไปอยู่ใต้อาณัติคอยรับใช้ในฐานะบ่าวไพร่ข้าทาสของผู้ใด⁵³ ราษฎรยังคงเป็นเจ้าของที่ดินได้และมีเสรีภาพในการค้าขาย

ในสมัยอยุธยาพระมหากษัตริย์ทรงรับเอาแนวความคิดจัดการปกครองอาณาเขตของสุโขทัยมาใช้ และแนวความคิดเทวสิทธิ์จากขอมมาใช้ การปกครองของกรุงศรีอยุธยา มีลักษณะเป็นราชอาณาจักรที่เป็นปึกแผ่นในการจัดการปกครอง และประมุขของรัฐได้เปลี่ยนจากพ่อขุน มาเป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งหมายถึง "พระเจ้าอยู่หัว" คือ

⁵³ ขจร สุขพานิช, พื้นฐานอารยธรรมไทย: ฐานันดรไพร่ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 111-112.

เป็น "พระเจ้า" ที่ไม่ใช่มนุษย์แต่สืบเชื้อสายมาจากพระรามและ "อยู่หัว" คืออยู่เหนือ
 ข้างแผ่นดินด้วย⁵⁴คติเหล่านี้ล้วนได้อิทธิพลมาจากขอมซึ่งรับต่อจากพราหมณ์มาอีกทอดหนึ่ง
 อย่างไรก็ตามคติเหล่านี้ก็ถูกเจือจางลงด้วยคติพุทธหินยานโดยเฉพาะคติ "มหาชนสมมุติ"
 ที่แปรมาเป็น "อเนกชนนิกรสโมสรสมมุติ" คือมิใช่เทพที่แท้จริงแต่คนทั้งหลายสมมุติขึ้น⁵⁵
 จึงต้องทรงดำรงพระจริยวัตรในธรรมให้เป็นธรรมราชา

การปกครองในเวลานั้นเอาการทหารนำหน้าพลเรือนกล่าว คือ ชายฉกรรจ์
 ทุกคนที่เป็นไพร่ต้องใช้แรงงานให้มุลนายในภาวะปกติ และต้องถูกเกณฑ์ไปรบในเวลา
 สงคราม "นายบ้าน" ซึ่งปกครองบ้านก็แปรเป็น "นายหมู่" ในเวลาสงคราม โดยไม่มี
 ระบบกองทัพถาวรอย่างในยุคปัจจุบัน ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก็ทรงแต่งตั้ง
 อัครมหาเสนาบดีเพิ่มขึ้น 2 ตำแหน่งโดย "เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหมและเอา
 พลเรือนเป็นสมุหนายก" ให้บังคับบัญชาหัวเมืองในลักษณะเดียวกันแต่ต่อมาเกิดก้ำก่า
 กันจึงทรงแบ่งหัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกกระทรวงมหาดไทยบังคับการทั้งทหารและ
 พลเรือน ฝ่ายใต้ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นในราชการพลเรือนก็แบ่งการบังคับบัญชาเป็นจุดศดมภ์ คือ กรม
 เวียงมีเสนาบดีกรมเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่รักษาความสงบเรียบร้อย กรมวัง
 มีเสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้างานในพระราชสำนัก และเป็นเจ้ากระทรวงยุติธรรม กรม
 คลังก็มีเสนาบดีกระทรวงพระคลังเป็นพนักงานรับจ่าย และรักษาพระราชทรัพย์จากส่วย
 สาอากรและดูแลการค้ากับต่างประเทศ และท้ายที่สุดคือ กรมนา ซึ่งมีเสนาบดีกรมนา
 ออกตรวจตราทั้งหลาย ขึ้นทะเบียนการทำกินโดยออกโฉนดให้เพื่อประโยชน์ในการ
 เก็บภาษีอากรและเก็บภาษีทางข้าวขึ้นฉางหลวงสำรองไว้ในเวลาศึกสงคราม

⁵⁴ คีตกฤษดิ์ ปราโมช, (ม.ร.ว.), พื้นฐานอารยธรรมไทย: สังคมสมัยอยุธยา
 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 47.

⁵⁵ คำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระนเรศวรมหาราช, พื้นฐานอารยธรรมไทย: ลักษณะ
การปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2514), หน้า 67.

ในราชการด้านการตัดสินคดีก็มีการรับเอาธรรมเนียมของมอญมาใช้และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงตัดสินคดีชอบด้วยยุติธรรมตามประเพณีและธรรมศาสตร์แล้ว ก็เกิดเป็นราชศาสตร์ขึ้นใช้เป็นบรรทัดฐานตัดสินความต่อไป ศาลในสมัยอยุธยาขึ้นจัดกระจายตามกระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่ตัดสินความพิพาทกันที่อยู่ในหน้าที่ของกรมนั้น ๆ โดยปะปนกันระหว่างแพ่งและอาญา ยกเว้นศาลนครบาลสำหรับชำระความโจรผู้ร้ายและเลี่ยนหนามของแผ่นดิน

ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับพระมหากษัตริย์เปลี่ยนจากระบบพ่อ-ลูกเป็นระบบไพร่กับนายโดยมีการนำระบบศักดินามาใช้ ดังปรากฏจากกฎหมายลักษณะศักดินาพลเรือนและศักดินาทหาร กับกฎหมายลักษณะศักดินาทหารหัวเมือง ที่ตราขึ้นในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1997) หลักการก็คือ บุคคลทุกคนไม่ว่าศักดิ์สูงหรือต่ำต่างมี "นา" ตาม "ศักดิ์"⁵⁶ ตั้งแต่สมเด็จพระอนุชาธิราช(พระมหาอุปราช) ลงไปจนถึงไพร่และทาส โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่า การสถาปนาระบบศักดินาก็เพื่อให้ข้าราชการซึ่งไม่มีเงินเดือน มีที่ดินคือนาเป็นสมบัติ เพราะที่นามีราคาและก่อผลผลิตพระมหากษัตริย์จึงทรงแบ่งที่ดินให้เพื่อไม่ให้แก่งแย่งกันประการหนึ่งจึงได้ตรากฎหมายกำหนดศักดินาขึ้นโดยกำหนดว่าถ้ามีศักดิ์ถึงขั้นนั้นขั้นนี้จะมيناเกินกว่าที่กำหนดมิได้ ทั้งนี้ตามศักดิ์ฐานะของคนนั้น ๆ เป็นประการต่อมา นอกจากนั้นเมื่อเกิดศักดินาขึ้นแล้ว ศักดินาก็กลายเป็นเครื่องกำหนดสิทธิหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง เช่น เป็นหลักในการคำนวณค่าปรับไหมเพราะทำผิด เป็นหลักในการมีอำนาจบางอย่าง เช่นการตั้งทนาย หนึ่ง สำหรับที่ถือว่าเป็น "ผู้ดี" นั้นมีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไป (ขุนนางชั้นผู้น้อยมีศักดินา 400 ไร่ หม่อมราชวงศ์มีศักดินา 500 ไร่ หม่อมเจ้า 1,500 ไร่ เจ้าพระยามหาอุปราช 10,000 ไร่ ฯลฯ) บุคคลเหล่านี้มีสิทธิบางประการเหนือผู้อื่นที่มีศักดินาต่ำ เช่น ตนเองและบุคคลในครอบครัวไม่ต้องถูกเกณฑ์ไปใช้ในราชการ

56 คีฤทธิ์ ปราโมช, สังคมอยุธยา, หน้า 173-176.

อย่างไร้ไพร่ ถ้าเกิดคดีขึ้นก็ไม่ต้องไปศาลเอง ตั้งทนายไปว่าความแทนได้ เว้นแต่ในคดีอาญาแผ่นดินฐานกบฏ นอกจากนั้นยังมีสิทธิเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในขณะออกขุนนางได้⁵⁷

อย่างไรก็ตาม ผู้มีศักดินาเหล่านี้ก็มีหน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ต้องควบคุมไพร่ในสังกัดที่เรียกว่า "ไพร่สม" หรือ "ไพร่หลวง" ในการเรียกเกณฑ์ไปใช้ในราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะราชการสงครามได้ เช่น ผู้มีศักดินา 10,000 ไร่ และบังคับข้าราชการกองในสังกัด หากมีรับสั่งเรียกก็ต้องเกณฑ์ชายฉกรรจ์ที่เป็นไพร่หลวงให้ได้ 400 คน* หากเกณฑ์ไม่ได้ผู้นั้นก็ต้องรับอาญา และหากไพร่หนีเกณฑ์มูลนายนั้นก็ต้องติดตามเอาตัวมาและลงโทษได้ เหตุนี้ นักวิชาการบางคนจึงกล่าวว่าระบบศักดินา คือระบบการแบ่งหน้าที่ควบคุมกำลังคนของแผ่นดินลดหลั่นกันลงไป⁵⁹ อย่างไรก็ตามมูลนายเหล่านี้ก็ต้องอุปถัมภ์ข้าชู้ เกื้อกูลไพร่ในสังกัดตนเมื่อเกิดทุกข์ยากด้วย ระบบเช่นนี้เองเป็นระบบที่เรียกว่า "ระบบอุปถัมภ์" คือ คนส่วนใหญ่ของประเทศต้องสังกัดมูลนาย ๆ ต้อง "อุปถัมภ์" คนในสังกัดและคนในสังกัดต้องตอบแทนมูลนาย

สำหรับคนส่วนใหญ่ นั้น ถ้าเป็นชายฉกรรจ์ (ยกเว้นพระภิกษุ) ก็มีหน้าที่ คือ เมื่อมีอายุได้ 18 ปี ต้องขึ้นทะเบียนเป็น "ไพร่สม" ให้มูลนายฝึกหัดและใช้สอย (จะมีกำหนดก็ปียังหาหลักฐานไม่พบ เพราะชั้นหลังมากลายเป็นอยู่ตลอดอายุของนายเสีย ข้าพเจ้า (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ) สันนิษฐานว่าเดิมจะมีกำหนด 2 ปี) ครั้นอายุได้ 20 ปี (ปลดจากไพร่สม) ไปเป็น "ไพร่หลวง" มีหน้าที่รับราชการแผ่นดินผู้อื่นจะเอาไปใช้สอยไม่ได้ อยู่ในเขตรับราชการไปจนอายุได้ 60 ปี จึงปลดด้วยเหตุชรา หรือมิฉะนั้นแม้อายุยังไม่ถึง 60 ปี ถ้ามีบุตรส่งเข้ารับราชการ 3 คน ก็ปลดบิดา

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 173-174.

* เป็นตัวเลขที่เอาศักดินาผู้มีศักดีสูงสุดตั้งหารด้วยศักดินาไพร่ (10,000 หารด้วย 25 = 400)

⁵⁹ อคิน รพีพัฒน์, (ม.ร.ว.), สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา, 2527), หน้า 358-391.

ให้พ้นจากราชการเหมือนกัน และชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง จะลอยตัวอยู่ไม่ได้ ลูกหลานเหลนซึ่งสืบสกุลก็ต้องอยู่ในกรมเหมือนกันจะย้ายกรมได้ก็จะต้องได้รับอนุญาต เพราะเหตุนี้ถ้าสังกัดกรมในราชธานี ไพร่กรมนั้นก็จะต้องตั้งถิ่นฐานอยู่ในวงหัวเมืองราชธานี ถ้าเป็นไพร่คงเมืองชั้นนอกเมืองไหนก็ต้องอยู่ในแขวงเมืองนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในเวลามีศึกสงครามเกิดขึ้นจะได้เรียกระดมคนได้ทันที่แห่งที่และรวมคนในราชธานีเป็นกองทัพหลวง และรวมคนในเมืองชั้นนอกเป็นเมืองและกองพลหรืออย่างอื่นตามกำลังของเมืองนั้น ๆ

ในเวลาปกติไพร่หลวงในวงราชธานีต้องเข้ามาประจำราชการปีละ 6 เดือน ไปได้ว่างปีละ 6 เดือน กำหนดเวลาประจำราชการเช่นนี้เรียกว่าเข้าเวร ต้องเอาเสบียงของตนมากินเองด้วย เมื่อถึงกรุงธนบุรีลดเวลาเวรคงแค่ 4 เดือน ครั้นต่อมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ลดลงอีกเดือนหนึ่ง คงต้องมาเข้าเวรประจำราชการแต่ปีละ 3 เดือน⁶⁰

สำหรับไพร่ตามเมืองพระยามหานครนั้นก็ใช้วิธีส่งส่วยของที่ราชการจำเป็นต้องใช้มาแทนการเกณฑ์ เช่น ส่งดินประสิว ส่งมูลค่างควา ส่งคิบุคสำหรับทำกระสุนปืนใหญ่ตามที่กำหนดเกิดเป็นระบบช่วยขึ้น ครั้นต่อมากลางสมัยอยุธยาราชการต้องการใช้เงิน จึงอนุญาตให้ไพร่เสียเงินค่าราชการแทนการอยู่เวร ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 1 เงินค่าราชการต้องเสียปีละ 18 บาทต่อคน ครั้นมาถึงรัชกาลที่ 5 เงินนี้ก็ลดลงเหลือ 6 บาทต่อคน ต่อมาในรัชกาลที่ 6 ก็ลดลงเหลือ 6 บาท เรียกว่าเงินรัชชูปการ⁶¹

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางนั้น ว่ากันตามทฤษฎีแล้วขุนนางอยู่ใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริงนั้น เมื่อขุนนางมีอำนาจและไพร่พลมากขึ้นโดยการเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่สม ทำให้ขุนนางเข้ามา

⁶⁰ คำทรงราชานุกาพ, สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช, ลักษณะการปกครองประเทศไทยสยามแต่โบราณ, หน้า 60-61.

⁶¹ ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่, หน้า 111-112.

มีบทบาททางการเมืองมากชิ้นหนึ่งในลักษณะ "คาน" พระราชอำนาจและ "แข่ง" พระราชอำนาจ คราใดที่พระมหากษัตริย์อ่อนแอ ขุนนางก็จะแข่งพระราชอำนาจพร้อมแย่งชิงพระราชสมบัติตั้งกรณีขุนนางวางศาธิราชแย่งราชสมบัติสมเด็จพระแก้วฟ้า ในปี 2019 หรือกรณีพระมหาธรรมราชา ที่ได้รับการสถาปนาจากพม่าให้เป็นพระมหากษัตริย์เจ้าเมืองประเทศราช ซึ่งเกิดขึ้นก่อนและหลังเสียกรุงครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2112) ในเวลาต่อมาก็เป็นปรากฏการณ์ที่ขุนนางแย่งราชสมบัติพระมหากษัตริย์เนื่อง ๆ เช่น พระศรีศิลป์ซึ่งผนวชเป็นพระพิมลธรรมได้สมคบกับขุนนางชิงราชสมบัติสมเด็จพระศรีเสาวภาคย์แล้วปราบดาเป็นพระมหากษัตริย์แทน หรือกรณีเจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์ สมุหพระกลาโหมสมคบกับขุนนางแย่งราชสมบัติพระเชษฐาธิราชซึ่งครองราชย์ได้ 1 ปี หรือกรณีพระเพทราชา กับหลวงสรศักดิ์ยึดอำนาจภายหลังสมเด็จพระนารายณ์มหาราชสวรรคตสภาพเช่นนี้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทขุนนางไทยในการเมืองการปกครองได้อย่างดี นอกจากบทบาท "แข่ง" พระราชอำนาจแล้ว ขุนนางยังทำตัว "คาน" อำนาจพระมหากษัตริย์ในสมัยนี้มาก จนกล่าวได้ว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น มิได้เป็นไปตามความจริงแต่อย่างใด

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เป็นยุคหวนกลับไปนำเอาหลักการส่วนใหญ่ของกรุงศรีอยุธยามาใช้ดังเช่นกฎหมาย แม้ในการสร้างพระบรมมหาราชวังก็ใช้แนวคิดเดียวกับสมัยอยุธยา การเมืองการปกครองเองก็มีลักษณะเช่นเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ไม่มีข้อแตกต่างเป็นนัยสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ไพร่ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ข้อที่น่าสังเกตก็คือพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงสามารถสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้สังคมไทยต้นรัตนโกสินทร์ได้ครบทุกด้านในรัชสมัยของพระองค์ อาทิ การสร้างกรุงเทพฯ เป็นราชธานีตามรูปแบบอยุธยา การฟื้นฟูพระศาสนา กฎหมาย การส่งเสริมวรรณกรรม ศิลปกรรม การขยายอาณาเขตอย่างไรก็ตาม ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เป็นต้นมาจนถึงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขุนนางก็กลับขึ้นมามีอำนาจอีกโดยเฉพาะขุนนางตระกูลขุนนาค ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกับพระราชวงศ์จักรี และขุนนางสำคัญ ๆ ตระกูลอื่น และประกอบกับนโยบายผ่อนปรนทางเศรษฐกิจที่พระมหากษัตริย์ทรงอนุญาตให้ขุนนางค้าขายกับต่างประเทศได้ ประกอบกับระบบไพร่สม

ที่ถูกบิดเบือนเพื่อประโยชน์ของมูลนายมากกว่าพระมหากษัตริย์ ทำให้ขุนนางสามารถมีสิทธิมีเสียงในการเป็น "อเนกชนนิกทรสโมสรรสมมติ"⁶²

2.3.2 สภาพสังคมของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

สภาพสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีความปรารถนาที่จะสร้างชาติไทยให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ มีการประกาศอย่างเปิดเผยด้านนโยบายและความปรารถนาที่จะสร้างชาติไทยให้เป็นมหาประเทศและมหาอำนาจ แต่ในทรรศนะของจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้นขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างของไทยและภาวะความเป็นอยู่ของคนไทยยังเป็นอุปสรรคอยู่มาก จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงด้านวัฒนธรรมเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการสร้างชาติ ในขณะเดียวกันก็เร่งปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน พยายามกระตุ้นโน้มน้าวให้ประชาชนมีความรักความภูมิใจ และหวงแหนชาติของตน ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นสถานการณ์ของโลกกำลังอยู่ในภาวะตึงเครียดไม่เป็นที่น่าวางใจ ดังนั้นในวันที่ 24 มิถุนายน 2482 ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้เป็นวันชาติของไทยเป็นครั้งแรก จึงเป็นวันที่รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ขึ้นด้วย และในเวลาต่อมาก็ได้ทยอยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ อีกตามความเหมาะสม รวมรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 12 ฉบับ⁶³

⁶² วิชัย เสวะมาตย์, การเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 21.

⁶³ โปรดคูรายละเอียดยุทธ แสงทักษิณ, วรรณคดีการเมืองเรื่องสามกรุง, หน้า 44-45.

นอกจากรัฐธรรมนูญ 12 ฉบับแล้ว ในช่วงเวลา พ.ศ. 2481-2484 นี้ รัฐบาลยังได้เปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรมอีกหลายประการ เช่น การตั้งชื่อบุคคล ทั้งนี้ เพื่อแสดงความเป็นอารยชนเช่นเดียวกับชาวตะวันตก รัฐบาลจึงได้ออกประกาศหลักการตั้งชื่อบุคคล คือชื่อต้องแสดงให้รู้ได้ว่าเป็นหญิงเป็นชาย มีความยาวเพียง 3 พยางค์เป็นอย่างมากนอกจากนี้ยังได้กำหนดคำที่ควรใช้เรียกชื่อบุคคลไว้เป็นตัวอย่างและกำหนดหลักเกณฑ์การเขียนชื่อย่อไว้ด้วย

รัฐบาลได้เปลี่ยนวันขึ้นปีใหม่จากวันที่ 1 เมษายน มาเป็นวันที่ 1 มกราคม เหมือนอารยประเทศโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2484 เป็นต้นไป และเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนยึดถือปฏิบัติกันให้เป็นที่แพร่หลาย จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2483 ขึ้น ทั้งนี้ได้มีการกำหนดโทษปรับผู้ไม่ปฏิบัติตามไว้ด้วยและพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไข 2 ครั้งในปี 2485⁶⁴

แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีบางประการ ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ยุคใหม่ รัฐบาลได้พยายามใช้นโยบายชักจูง โนมน้าวให้ประชาชนปฏิบัติตามเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ โดยไม่ได้ใช้นโยบายเด็ดขาดแข็งกร้าว ประชาชนจึงยังไม่ผู้จะได้รับความบีบคั้นเท่าใดนัก

เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมสงครามในปี 2485 บ้านเมืองอยู่ในภาวะสับสน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ไม่ได้หยุดยั้งการดำเนินการสร้างชาติอันสืบเนื่องจากสมัยก่อนสงครามแต่อย่างใดกลับยิ่งเร่งรัดให้ประชาชนปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลต่อไปอย่างเคร่งครัด ผู้ใดละเลยจะมีความผิดเพราะคิดว่านโยบายดังกล่าวจะมีผลต่อภาระสงคราม และวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในยุคนี้ได้แก่⁶⁵

วัฒนธรรมด้านภาษารัฐบาลได้ปรับปรุงการใช้ตัวอักษรและการเขียนหนังสือไทย(ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2485) โดยให้เหตุผลว่า เท่าที่เป็นอยู่ภาษา

64 เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

65 เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-86.

ไทยแปรรูปมาจากภาษาอื่นหลายแห่ง จนภาษาไทยแท้ซึ่งมีมาแต่เดิมเกือบจะสูญไป จึงต้องวางรากฐานในภาษาให้มั่นคงถาวรมิให้เปลี่ยนแปลง เป็นอื่นจนอาจกลายเป็นภาษาตายไปในภายหน้าเหมือนดังที่เป็นอยู่ รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวัฒนธรรมภาษาไทยขึ้น เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เข้มงวดเกี่ยวกับการเรียนรู้ภาษาและหนังสือไทย มากมีวิธีบังคับให้ราษฎรอ่านหนังสือออกเขียนได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เป็นเจ้าของบ้านปิดบังผู้ไม่รู้หนังสือจะมีความผิด หรือผู้ที่ไม่รู้หนังสือทั้งชายและหญิง ตั้งแต่อายุ 20-45 ปี จะต้องถูกเรียกเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ปีละ 5 บาท

วัฒนธรรมด้านการแต่งกาย รัฐบาลได้เคยชักชวนโน้มน้าวให้ประชาชน เปลี่ยนการแต่งกายแบบเดิมให้เป็นแบบอารยประเทศ เช่น นุ่งผ้าถุง นุ่งกระโปง นุ่งกางเกงสากล สวมหมวก สวมรองเท้ามาแล้วตั้งแต่ก่อนสงคราม แต่ครั้งนั้นมิได้กวัดขั้นเท่าใดนัก ครั้นเมื่อเกิดสงครามขึ้นรัฐบาลได้ให้ความสนใจ เข้มงวดเกี่ยวกับการแต่งกายของประชาชนอย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษเพื่อให้เห็นผลอย่างทันตา หนังสือพิมพ์ และวิทยุต่างก็ช่วยกันประชาสัมพันธ์กันอย่างจริงจัง จะมีคำตักเตือนในหนังสือพิมพ์เป็นประจำ เช่น "ให้เจ้าของเคหะสถานเจ้าบ้านตักเตือนคนในบ้าน เวลาจะออกจากบ้าน ให้สวมหมวก แต่งกายให้ถูกต้องตามวัฒนธรรม มิฉะนั้นจะมีผิดและถูกลงโทษ" และมีการลงโฆษณาคำขวัญแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสวมหมวกว่า "มาลानาไทยให้เปนมหาอำนาจ" เป็นต้น

วัฒนธรรมด้านการกินอยู่ มีการกำหนดระเบียบการบริโภคอาหารทั่วไป ให้บริโภคตรงตามเวลาวันหนึ่ง ไม่เกิน 4 มื้อ นิยมใช้ช้อน ส้อม โตะ แก้วในเวลาบริโภค ส่วนการกินหมากนั้น ก่อนสงครามรัฐบาลแนะนำให้เลิกแต่ก็ไม่มีคนปฏิบัติตาม รัฐบาลจึงได้วางมาตรการให้เลิกกินหมากโดยเด็ดขาด เช่น ห้ามคนกินหมากเข้าไปติดต่อกันในสถานที่ราชการทั่วไป ห้ามทำสวนพลูหรือปลูกต้นพลูด้วย โดยรัฐบาลได้ชี้แจงโทษของการกินหมากโดยละเอียดว่า เป็นผลเสียหายแก่สุขภาพ และทำให้บ้านเมืองสกปรก

รัฐบาลยังได้สนับสนุนให้ประชาชนนิยมกินกล้วยเดี่ยว จนกระทั่งมีเพลงกล้วยเดี่ยวร้องกันแพร่หลาย และยังให้ความสำคัญแก่การทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์มาก

เพราะคิดว่าเป็นสิ่งจำเป็นในยามสงคราม สำหรับที่อยู่อาศัยนั้น ทางกาทำให้ผู้ที่อยู่แพ ย้ายแพซึ่ง เป็นที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำลำคลองขึ้นบก เพราะประเทศเจริญแล้วไม่อยู่แพ เพราะไม่มีส้วม

วัฒนธรรมเกี่ยวกับมารยาทและความประพฤติปฏิบัติตนในสังคม รัฐบาลได้ กวดขันให้ประชาชนมีมารยาทงดงาม มีความประพฤติปฏิบัติตนถูกต้องตามวัฒนธรรม เช่น ไม่เคี้ยวอาหารป้อนเด็ก ไม่ทารุณเด็ก หรือลงโทษเด็กจนเกินไป ไม่อุ้มเด็กใส่ สะเเว ไม่ปล่อยให้เด็กเปลือยกายในที่สาธารณะ ให้ประชาชนเข้าแถวขึ้นรถประจำ ทาง มิให้นั่งกับพื้นในที่ไม่ควรนั่ง ฯลฯ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดความประพฤติปฏิบัติ การแต่งกายและมารยาทของผู้ประกอบอาชีพบางจำพวกเช่น คนขายอาหาร คนเดิน โต้ะ คนตัดผม เป็นต้นไว้ด้วย

เพื่อให้ประชาชนรู้จักการเข้าสังคม รัฐบาลได้จัดให้ประชาชนหัดร่ำวง ส่วนข้าราชการนั้นให้ฝึกซ้อมร่ำวงทุกวันพุธตอนบ่าย เมื่อไปชมการแสดงก็ให้ประชาชน ปรบมือมาก ๆ สนับสนุนให้ใช้นามบัตร เป็นต้น

วัฒนธรรมเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมระเบียบประเพณีและความเชื่อ รัฐบาล ได้ยกเลิกประเพณีบางอย่างที่ไม่เหมาะสมบางอย่าง เช่น บรรดาศักดิ์และยศของ ข้าราชการพลเรือนได้แก่ มหาอำมาตย์ อำมาตย์ รองอำมาตย์ โดยอ้างเหตุผลว่า บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย ฐานันดรมิได้ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แต่อย่างใด

ในด้านฐานะของสตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามส่งเสริมและ ยกฐานะของสตรีให้มีสิทธิและความเสมอภาคเท่าเทียมกับชาย เช่น มีพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการหญิง เท่ากับข้าราชการ ชาย และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการปฏิบัติของผัวเมีย มีการจัดตั้งกอง ทหารหญิง โรงเรียนนายร้อยหญิง และโรงเรียนนายสิบหญิง เพื่อย้ำว่าหญิงมีฐานะ เท่าเทียมชาย

รัฐบาลได้วางระเบียบของพิธีสมรส พิธีศพโดยกำหนดสถานที่ การแต่งกาย ไว้อย่างละเอียดทั้งชายหญิง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่วนการนิยมฤกษ์ และไสยศาสตร์ เป็นสิ่งที่รัฐบาลขอให้ประชาชนเลิกนิยม และยึดถือเป็นอาชีพ เพราะ เป็นเรื่องไม่มีความจริง ไว้ประโยชน์แสดงถึงความอ่อนแอและไม่มีในทางศาสนา

วัฒนธรรมเกี่ยวกับวรรณกรรมและศิลปกรรม รัฐบาลพยายามที่จะสนับสนุนด้านวรรณกรรม เช่น ตั้งวรรณคดีสมาคมขึ้น และพยายามชักชวนให้ราษฎรอ่านวรรณคดีกันมาก ๆ ด้านศิลปกรรม ก็ได้มีการตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากร ปรับปรุงการเล่นพื้นเมือง เช่น รำโทน เป็นต้น มีการกำหนดเกี่ยวกับการเล่น ถ้าผู้ใดเล่นผิดระเบียบก็จะถูกจับข้อหาผิดกฎหมายวัฒนธรรม

ต่อมาเมื่อนายควง อภัยวงศ์ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ยกเลิกนโยบายสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่สร้างความคับแค้นเดือดเนื้อร้อนใจแก่ราษฎรหลายประการ เช่น การใช้ภาษาและหนังสือไทย การแต่งกาย การให้เลิกกินหมาก เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ ของไทยยุคจอมพล ป. พิบูลสงครามก็นับว่าได้ว่าได้ผลดีพอสมควรเป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมครั้งใหญ่ แม้ว่าในสมัยต่อมาจะมีการยกเลิกวัฒนธรรมที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบางอย่างไป แต่ก็ยังมีวัฒนธรรมบางอย่างที่ยังคงยึดถือปฏิบัติกันมาจนถึงปัจจุบัน และเหตุที่การปรับปรุงวัฒนธรรมในสมัยนั้นไม่ได้ผลเต็มที่ทั้งในขณะนั้นและในเวลาต่อมา เนื่องจากการปรับปรุงที่ไม่เหมาะสมแก่กาลเทศะ เพราะบ้านเมืองกำลังอยู่ในภาวะสงคราม เศรษฐกิจและค่าครองชีพตกต่ำ เกิดความเดือดร้อนทั่วไป ราษฎรจึงมีอาจปฏิบัติตามได้