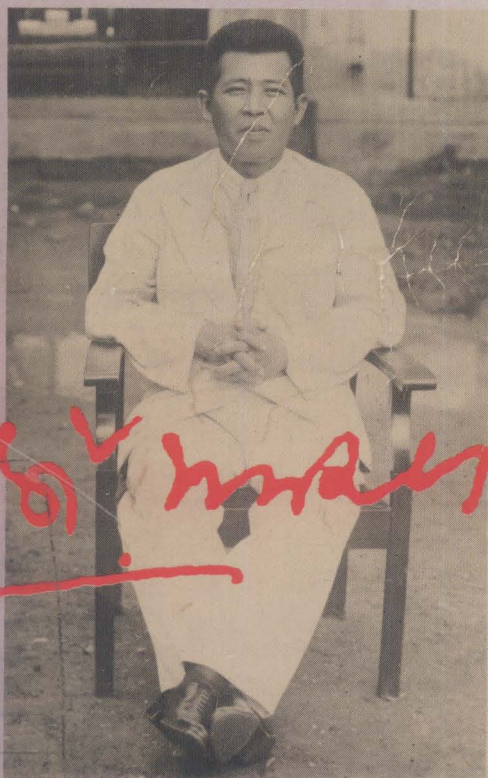


ISBN 974-315-310-1

ปฐมทรรศน์ ทางการเมือง ของ



ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล

ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ของ ปรีดี พนมยงค์



PRIDI-PHOONSUK
ปรีดี - พนมยงค์

www.pridi-phoonsuk.org



ChangeFusion **OPENBASE**.in.th



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

ISBN ๘๗๔-๓๑๕-๓๑๐-๑

ปฐมบรรณการแห่งเมืองปรีดี พนมยงค์

ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล เรียบเรียง

พิมพ์ครั้งแรก มิถุนายน ๒๕๓๑

โดย สถาบันสันติประชาธรรม

๓๐๓/๗ ถนนนเรศ เขตบางรัก

กทม. ๑๐๕๐๐

โทร. ๒๓๓-๒๓๘๒ และ ๒๓๓-๒๗๘๒

ดำเนินการผลิตโดย

สื่อสังคม

๑๑๗ ถนนเฟื่องนคร (ตรงข้ามวัดราชบพิธ)

เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร. ๒๒๒-๕๖๘๖-๘

จัดจำหน่ายโดยสายส่งศิษย์ บริษัทเคแอลไทย จำกัด

๑๑๗ ถนนเฟื่องนคร (ตรงข้ามวัดราชบพิธ)

เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร. ๒๒๒-๕๖๘๖-๘

ราคา ๖๐ บาท

พิมพ์ที่ รุ่งแสงการพิมพ์

๑๒๓๐/๗๐ ซอยวัดสุทธาราม เขตคลองสาน ล้าภู่งาม กทม. ๑๐๖๐๐

นายประทีป สิทธิจินดาโชค ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๓๑ โทร. ๔๓๗-๒๙๔๗

ปฐมทรศน์ทางการเมือง

ของ

ปรีดี พนมยงค์

เรียบเรียงโดย

ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล



แต่ ท่านปรีดี พนมยงค์ และ คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ผู้เอาชีวิตเข้าแลกเพื่อสถาปนา
ระบอบประชาธิปไตย ขึ้นในประเทศไทย

๖
๖
๖
๖

คำนำสำนักพิมพ์

สถาบันสันติประชาธรรม เป็นสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นใหม่อยู่ภายใต้ร่มเงาของ มุถุนนิธิเสฐียรโกเศศ-นาคะประทีป โดยมีทิศทางเพื่อสร้างสันติ ประชาธิปไตย และความเป็นธรรมในสังคมไทย การดำเนินงานของสถาบันมีทั้งการค้นคว้าวิจัย ประกอบกิจกรรมทางด้านสังคม และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์ ตลอดจนสื่ออื่น ๆ ที่เหมาะสม

ทิศทาง บทบาท กิจกรรมของสถาบันนี้ เพิ่งเริ่มต้นขึ้นหมาด ๆ ในเดือนเมษายน ศกนี้ คงต้องอาศัยสติปัญญาและความร่วมมือซึ่งระดมมาจากชาวยุทธฝ่ายต่างๆ ทั้งในแวดวงนักคิด นักวิชาการองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนวงการอาชีพอื่นๆ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นคงต้องอาศัยระยะเวลาหนึ่ง เพื่อการฟุ่มเฟือยความเติบโตและความชัดเจนในทิศทาง

หนังสือ *ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์* โดย ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล ถือเป็นศิลาฤกษ์ของสำนักพิมพ์อักษรสาส์น ซึ่งย้ายสังกัดจากสถาบันปรีดี พนมยงค์ มาอยู่ภายใต้สถาบันสันติประชาธรรม แต่วัตถุประสงค์เพื่อการเผยแพร่ชีวิต ความคิด

และงานของท่านปรีดี พนมยงค์ ก็ยังคงสืบต่อไปเหมือนเดิม หาก
จะขยายให้ครอบคลุมสาระ และพรมแดนความรู้ร่วมสมัยอื่น ๆ
ด้วย

ทางสำนักพิมพ์ เชื่อว่างานเขียนชั้นนี้ จะช่วยให้ผู้อ่านรู้จักมิติ
ความคิดทางการเมือง ของท่านปรีดีในเชิงวิชาการที่เป็นหลักเป็น
ฐานมากขึ้น และหวังว่าจะมีนักคิด นักวิชาการรุ่นใหม่ ๆ ทำ
การศึกษาวิจัยเรื่องราวของท่านผู้^{นี้}ออกมาในแง่มุมต่าง ๆ มากขึ้น
ด้วยทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑. บทนำ	๑
บทที่ ๒. ความคิดทางการเมืองในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลง การปกครอง ปี ๒๔๗๕	๗
ประวัติและการศึกษาในเบื้องต้น (พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๔๖๓)	๗
การศึกษาและความคิดทางการเมือง ในช่วงอยู่ฝรั่งเศส (พ.ศ. ๒๔๖๓-๒๔๗๐)	๑๙
สภาพการณ์ทั่วไปของการเมืองไทย ในช่วงปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕	๓๖
บทบาทและความคิดทางการเมืองของปรีดี ในช่วงปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕	๕๒
บทที่ ๓. ความคิดทางการเมืองในช่วงปี ๒๔๗๕-๒๔๗๗	๑๒๗
ทัศนะต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน “ประกาศคณะราษฎร”	๑๒๘

การวางรูปแบบการปกครองในระบบใหม่ ตามความคึกขงปรีติ (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๗๗)	๑๔๐
๑. พระราชบัญญัติธรรมนุญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕	๑๔๕
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม	๑๗๓
๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก. พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บเฉพาะกาล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร สยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕	๒๐๔
ข. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖	๒๑๑
ค. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม	

พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒

๒๒๕

๔. พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร
แห่งราชอาณาจักรสยาม

พุทธศักราช ๒๔๗๖

๒๒๘

๕. พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง
ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖

๒๓๖

๖. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล

พุทธศักราช ๒๔๗๖

๒๔๕

๗. การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และการเมือง

๒๕๙

บทที่ ๔. แนวความคิดในด้านการจัดการทางเศรษฐกิจ

ใน “เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ”

๒๖๙

ข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

๒๗๐

แนวความคิดอันเป็นที่มาของเค้าโครง

การเศรษฐกิจและบทวิเคราะห์

๒๗๗

แนวความคิดของปรีดีเมื่อพิจารณา

ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ

๒๘๘

๑. แนวความคิดสังคมนิยม (Socialism)

๒๙๐

ก. สังคมนิยมแบบสมาคม (Associationism)	๒๙๑
ข. สังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism)	๓๐๕
ค. สังคมนิยมแบบสหกรณ์ (Co-operatism)	๓๑๐
๒. ลัทธิโซลิดาริสม์ (Solidarism)	๓๑๕
๓. ปรัชญาศาสนาพุทธและมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism)	๓๒๙
๔. อุดมการณ์ชาตินิยม (Nationalism)	๓๓๕
บทที่ ๕. การวางรูปแบบการปกครองใน ระบอบใหม่ และข้อขัดแย้งระหว่าง ปรีดีและคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ อันนำไปสู่กรณีสละราชสมบัติ	๓๒๗

บทที่ ๑ บทนำ

ปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดคนหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่ เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย และเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในระยะเวลาต่อมา บทบาทของปรีดีในฐานะหัวหน้าผู้ก่อการเปลี่ยนแปลง ๒๔๗๕ สายพลเรือนและเป็นมันสมองของคณะราษฎร จะเป็นบทบาทที่เด่นเป็นพิเศษ ปรีดีได้เป็นผู้วางแผนและดำเนินงานที่สำคัญหลายอย่าง เช่น เป็นผู้ร่างหลัก ๖ ประการซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของคณะราษฎร และเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกชุด ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึง ๒๔๙๕ เป็นผู้ร่างธรรมนูญการปก

๒ ปฐมพรรศน์ทางการเมือง ฯ

ครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และเป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ อันเปรียบเสมือนเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของไทย ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ทั้งเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญหลายฉบับ นอกจากบทบาทในฐานะที่เป็นผู้วางแผนของคณะราษฎรแล้ว ปรีดียังมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้วางรากฐานในการปฏิบัติด้วย ปรีดีได้ดำรงตำแหน่ง และมีบทบาทสำคัญในกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลัง และยังได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งยังเป็นผู้ก่อตั้งขบวนการต่อต้านญี่ปุ่นหรือที่เรียกว่า ขบวนการเสรีไทย นอกจากนี้ ปรีดียังได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้รับการยกย่องให้เป็นรัฐบุรุษอาวุโส ซึ่งเป็นคนแรกและคนเดียวของประเทศไทย ถึงแม้ว่าบทบาทของปรีดีจะถูกจำกัดลงด้วยเหตุการณ์อันสำคัญในประวัติศาสตร์ คือการสวรรคตรัชกาลที่ ๘ และการรัฐประหารปี ๒๔๙๐ ที่ทำให้ปรีดีต้องเดินทางออกนอกประเทศ อันเปรียบเสมือนการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของปรีดีในประเทศไทยนั้น แต่จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลา ๑๕ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๔๗๕-๒๔๙๐ ปรีดีเป็นผู้ที่มีบทบาททางการเมืองมากที่สุดและ

สำคัญที่สุดคนหนึ่งในประวัติศาสตร์ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ และถึงแม้ว่าปรีดีจะต้องเดินทางออกนอกประเทศ และหมดอำนาจทางการเมือง รวมทั้งต้องพ่ายแพ้จากความพยายามในการกลับเข้ามา มีอำนาจเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒ ที่เรียกกันทั่วไปว่า กบฏวังหลวง และต้องลี้ภัยอยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อมา เป็นเวลานานถึง ๒๑ ปีนั้น (พ.ศ. ๒๔๙๒-๒๕๑๓) แต่บทบาททางการเมืองของปรีดีก็มิได้หมดสิ้นลง ปรีดียังคงมีความสัมพันธ์กับผู้นำทางการเมืองที่สำคัญและยังคงมีสถานศึกษาหลายแห่ง หลังจากปรีดีเดินทางจากปักกิ่งไปอยู่ฝรั่งเศส (พ.ศ. ๒๕๑๓) บทบาทของปรีดีก็ยังคงเป็นที่ยอมรับจากคนจำนวนมาก ในฐานะนักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ผู้นำคณะราษฎร รัฐบาลบูรุษอาวุโส ฯลฯ ความคิดทางการเมืองของปรีดีก็เป็นที่สนใจของคนทั่วไป จนถึงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๒๖ ปรีดีได้ถึงแก่อสัญกรรมที่บ้านพัก ชานกรุงปารีส และภายหลังการอสัญกรรมของปรีดีนั่นเอง ที่มีการพิมพ์เผยแพร่งานเขียนของปรีดีมากขึ้น

ผู้เขียนได้เริ่มคิดที่จะศึกษาความคิดทางการเมืองของ ปรีดีพนมยงค์ ก่อนหน้าที่ปรีดีจะถึงแก่อสัญกรรมในปี ๒๕๒๖ ซึ่งในเวลานั้น งานเขียนเกี่ยวกับปรีดียังมีไม่มากและไม่แพร่หลายเท่าภายหลังการอสัญกรรมของปรีดี อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็มี

๔ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

ความเห็นว่าการศึกษาความคิดทางการเมืองของปรีดีอย่างละเอียดจริงจังยังมีความสำคัญอยู่ ทั้งนี้เพราะปรีดีเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดคนหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่ การศึกษาบทบาทและความคิดทางการเมืองของปรีดีจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและมีความสำคัญยิ่ง

ผู้เขียนได้เลือกศึกษาความคิดทางการเมืองของปรีดีในระยะเริ่มแรก (๒๔๔๓-๒๔๗๗) นี้ เพราะเห็นว่า การที่จะเข้าใจความคิดทางการเมืองของปรีดีได้โดยตลอดนั้น จะต้องเข้าใจความคิดเบื้องต้นหรือเริ่มแรกของปรีดีด้วยว่า มีความคิดและความเป็นมาอย่างไร ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจความคิดทางการเมืองของปรีดีในช่วงต่อไปได้ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้เขียนมีความเห็นว่าความคิดทางการเมืองของปรีดีในระยะเริ่มแรกนี้มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะความคิดของปรีดีในช่วงปี ๒๔๗๕-๒๔๗๗ ซึ่งเป็นช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ใหม่ๆ ปรีดีได้เป็นผู้นำทางความคิดที่มีบทบาทสำคัญมากในการจัดวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ และการดำเนินงานต่างๆภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ เป็นผลงานของปรีดีเป็นส่วนมาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาความคิดทางการเมืองของปรีดีในระยะเริ่มแรก ซึ่งเป็น

๖ ปฐมพรรศน์ทางการเมือง ฯ

ความ และงานเขียนของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ และอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

๓. สัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ หรือผู้ที่อยู่ร่วมเหตุการณ์ที่สำคัญต่าง ๆ อาทิ คุณสงวน ตุลารักษ์ คุณจรูญ สืบแสง เป็นต้น

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาแนวความคิดทางการเมืองของปรีดีให้ชัดเจนและสอดคล้องกับความเป็นจริง และเพื่อศึกษาผลกระทบและอิทธิพลของแนวความคิดที่มีต่อการเมืองไทย รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและทำความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่

บทที่ ๒

ความคิดทางการเมืองในช่วงก่อน เปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕

ประวัติและการศึกษาในเบื้องต้น (พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๔๖๓)

ปรีดี พนมยงค์ เกิดเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๓ ณ บ้านหน้าวัดพนมยงค์ ตำบลท่าวาสกรี อำเภอรุงเก่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นลูกคนที่สองของนายเสียงกับนางลูกจันทน์ พนมยงค์ มีพี่น้องทั้งหมด ๘ คน เป็นชาย ๔ คนและเป็นหญิง ๔ คน^๑ บิดามารดาประกอบอาชีพกสิกรรมทำนา นายเสียง พนมยงค์ บิดาของปรีดีเป็นชาวอำเภอรุงเก่า เกิดที่บ้านหน้าวัดพนมยงค์ ตำบลท่าวาสกรี อำเภอรุงเก่าเช่นเดียวกัน ส่วนบิดา

^๑ กลุ่มวิจัยประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “ปรีดี พนมยงค์ ชีวิตและงาน พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๕๒๖” ใน *ธรรมศาสตร์ ๔๕* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๖), หน้า ๑๕.

๘ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ๑

มารดาของนายเสียง คือปู่และย่าของปรีดีนั้น ชื่อนายเกิด และนางกุ่ม พนมยงค์ ทั้งสองเป็นผู้มีรายได้จัดอยู่ในฐานะคหบดี ซึ่งปรีดีได้เล่าว่า

เมื่อเริ่มจำความได้ก็เห็นแคหสถานของครอบครัวที่ตกทอดมาจากปู่ย่า ซึ่งแสดงว่าเป็นครอบครัวที่สมัยนั้นเรียกกันว่า “ผู้มีอันจะกิน” เปรียบเทียบได้กับการแบ่งชนชั้นที่สมัยใหม่เรียกว่า “นายทุนชั้นกลาง” แต่ปู่ย่าผมมิใช่ นายทุนสมัยใหม่ (Modern Capitalist) หากเป็นนายทุนตามวิถีการผลิตศักดินา (Feudal mode of production) จึงเข้าลักษณะเป็น “คหบดี” ตามวิธีแบ่งวรรณะสมัยศักดินา ปู่ย่าผมมีบุตรชายหญิงหลายคน ซึ่งได้รับส่วนแบ่งมรดกไปประกอบอาชีพ บางท่านรักษารัฐฐานะคหบดีไว้ได้ บางท่านก็ขาดทุนตกเป็นผู้มีทุนน้อย ส่วนบิดาผมเลือกอาชีพทำนา จึงประสบชะตากรรมอย่างชาวนา ซึ่งกระทบถึงความเป็นอยู่ของครอบครัว^๒

ปรีดีได้เล่าถึงฐานะและประวัติของครอบครัวตนว่า นายเสียงบิดาของปรีดีนั้นไม่ชอบรับราชการ เพราะนายเสียงชอบผจญภัย ภายหลังแต่งงานกับแม่ของปรีดีมีบุตรหัวปีแล้ว จึงได้ไปทำป่าไม้ที่บริเวณพระพุทธรบาท ซึ่งเป็นถิ่นที่มิใช่ป่าชุกชุม ต่อมาจึงได้เปลี่ยนไปทำนาที่ทำหลวง สมัยนั้นยังมิมีการชลประทาน เมื่อ

^๒ ปรีดี พนมยงค์, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบาลราษฎรไทย* ปรีดี พนมยงค์, อาจารย์ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สัมภาษณ์รัฐบาลราษฎรไทย ปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ (กรุงเทพฯ : โครงการ “ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย”, ๒๕๒๖), หน้า ๒๐-๒๑.

ผมแล้งคิดต่อกัน ๒ ปี ทำนาไม่ได้ผล นายเสียงจึงไปปรึกษากับเจ้าคุณไชยวิชิตฯ (นาค) ถึงการที่จะหางานทำเพื่อเลี้ยงชีพและครอบครัว เจ้าคุณได้แนะนำให้ไปบุกเบิกที่บริเวณชายอำเภออุทัย ซึ่งสมัยนั้นเป็นทุ่งร้าง และให้ชวนนายฮ้อพี่ชายนายเสียงกับบุตรชายของท่านไปด้วย เมื่อบุกเบิกต่อสู่ข้างจนโขลงข้างถอยออกจากบริเวณนั้นแล้วก็แบ่งที่บุกเบิกระหว่างกัน นายฮ้อกับนายเสียงจับจองแถวลำชะแมก ต่อมาบริษัทขุขคคลองคุนาศยามได้ขุขคคลองมาถึงบริเวณที่จับจอง ในสมัยที่รัฐบาลให้แก่บริษัทนั้นมีความว่าถ้าบริษัทได้ขุขคคลองไปถึงที่ใด ก็ให้ถือบริเวณ ๔๐ เส้น ตั้งแต่ฝั่งคลองแต่ละฝั่งเป็นของบริษัท แต่บริษัทก็ให้สิทธิแก่ผู้จับจองไว้ก่อนแล้วที่จะเสียค่าขุขคคลองในอัตราไร่ละ ๔ บาท เพื่อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จับจองนั้น นายเสียงได้เสียเงินให้แก่บริษัทจึงได้เป็นเจ้าของที่นา ๒๐๐ ไร่ ซึ่งในระยะแรกก็ทำนาเอง ต่อมาก็ให้เช่าไปบ้างเนื่องจากทำคนเดียวไม่ไหว นอกจากนี้ ปรีดีได้เล่าว่า จากการที่ตนได้เกิดในครอบครัวชาวนา แม้ว่าจะเป็นที่ครอบครัวชาวนาที่มีฐานะพอสมควร ก็มีสวนทำให้ตนได้เห็นความเป็นอยู่ในชนบทและความอึดอัดขัดสนของชาวนาโดยทั่วไป และแม้ว่านายเสียงบิดาของปรีดีจะเป็นผู้สนใจในการกสิกรรมและการทำนาเป็นอย่างมาก แต่นายเสียงก็นิยมส่งเสริมให้บุตรได้รับ

การศึกษา ดังนั้นปรีดีจึงได้รับการส่งเสริมให้ได้รับการศึกษาเป็น
 อย่างดี ปรีดีเริ่มเรียนหนังสือครั้งแรกเมื่ออายุ ๕ ขวบที่โรงเรียน
 บ้านครุแสง ซึ่งเป็นโรงเรียนใกล้บ้าน แล้วได้ย้ายไปเรียนต่อที่
 บ้านหลวงปราณี ฯ (เปี่ยม) ที่อำเภอท่าเรือ เมื่ออ่านออกเขียน
 ได้แล้ว ได้เข้าเรียนต่อที่โรงเรียนวัดรวก ซึ่งสมัยนั้นเป็นโรงเรียน
 รัฐบาลประจำอำเภอท่าเรือ สอบไล่ได้ชั้น ๑ แห่งประโยค ๑ ตาม
 หลักสูตรกระทรวงธรรมการสมัยนั้น ที่จำแนกการศึกษาสามัญ
 ออกเป็น ๓ ประโยค ๆ ละ ๔ ชั้นแล้ว ในเวลานั้น กระทรวง
 ธรรมการได้จัดหลักสูตรใหม่ จำแนกการศึกษาเป็นชั้นมูล ชั้น
 ประถม และชั้นมัธยม ปรีดีจึงย้ายไปเรียนต่อที่โรงเรียนวัดศาลา
 ปูน อำเภอกรุงเก่า จนสอบไล่ได้ประถมนับบริบูรณ์ตามหลักสูตร
 ใหม่ ในปี ๒๔๕๔ บิดามารดาจึงส่งเข้ามาเรียนต่อในกรุงเทพฯ
 ที่โรงเรียนวัดเบญจมบพิตร โดยได้พำนักอยู่กับพระภิกษุแห่งวัด
 นั้น ปรีดีได้เรียนอยู่ที่วัดเบญจมบพิตรเพียงปีเดียว เมื่อสอบไล่
 ได้ชั้นมัธยมเตรียมที่โรงเรียนวัดเบญจมบพิตรแล้ว ได้ย้ายกลับไป
 เรียนต่อที่โรงเรียนตัวอย่างมณฑลกรุงเก่า จนสอบไล่ได้ชั้นมัธยม
 ๖ (ซึ่งเป็นชั้นสูงสุดสำหรับหัวเมืองในเวลานั้น) เมื่อปี ๒๔๕๗
 อายุได้ ๑๔ ปี เมื่อเริ่มปี ๒๔๕๘ บิดามารดาได้นำเข้ามาอยู่ใน
 กรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง โดยได้ฝากให้อยู่ในความอุปการะของพระ

วิจิตรมนตรี (สุก กุณฑลจินตา) และต่อมาได้ย้ายไปอยู่ในความอุปการะของมหาอำมาตย์ตรี พระยาชัยวิชิตวิศิษฐธรรมธาดา (จำน บ่อมเพชร) ซึ่งเป็นญาติผู้ใหญ่ ปรีดีได้เข้าเรียนต่อที่โรงเรียนสวนกุหลาบ แต่เรียนอยู่เพียง ๖ เดือน ก็ลาออกและกลับไปอยู่กับบิดา ในเวลานั้นปรีดีมีอายุเพียง ๑๕ ปีเศษ ซึ่งปรีดีได้เล่าไว้ในเวลาต่อมาว่า “เวลานั้นผมสำเร็จมัธยมซึ่งเขาถือว่าบริบูรณ์แล้ว ตามปกติเข้าเรียนที่ไหนก็ได้ แต่ผมอายุ ๑๕ เศษจะเข้าโรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้ ผมก็ออกไปอยู่นา ตอนนั้นได้ประโยชน์ เมื่ออายุ ๑๗-๑๘ จึงเข้าเรียนกฎหมาย”^๓ ในปี ๒๔๖๐ เมื่อปรีดีมีอายุ ๑๗ ปีแล้ว จึงได้เข้าศึกษาต่อที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม และได้ศึกษาภาษาฝรั่งเศสที่เนติบัณฑิตยสภาโดยอาจารย์เลเดเกอร์ (E. Ladeker) ที่ปรึกษาศาลต่างประเทศเป็นผู้สอน ปรีดีได้ใช้เวลาศึกษากฎหมาย ๒ ปีเศษ ก็สอบไล่วิชากฎหมายชั้นเนติบัณฑิตได้ ในปี ๒๔๖๒ ซึ่งในเวลานั้นมีอายุเพียง ๑๙ ปีเศษ จึงยังเป็นเนติบัณฑิตไม่ได้ เพราะอายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ตามข้อบังคับสมัยนั้น ต้องรอจนมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ในปี ๒๔๖๓ จึงได้เป็นสมาชิกสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา

^๓ ปรีดี พนมยงค์, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการ . . .*, หน้า ๓๖.

๑๒ ปฐมทรศน์ทางการเมือง ๑

ในช่วงระยะเวลาที่ปริทัศน์ศึกษาอยู่ในประเทศไทยนี้ ปริทัศน์ได้เล่าว่าตนได้เรียนรู้ และค่อย ๆ เกิดจิตสำนึกเห็นสมควรเปลี่ยนการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินเหนือกฎหมายมาเป็นพระเจ้าแผ่นดินอยู่ใต้กฎหมายตามลำดับ คือ

๑. ขณะทีปริทัศน์เรียนอยู่ในชั้นประถมนั้น เคยได้ยินบิดาสันทนกับชาวนาที่ปรับทุกข์ถึงความเดือดร้อนในการทำมาหากิน บิดาได้บอกแก่ชาวนา^{นี้} ๆ ถึงการที่ท่านได้ยินเจ้าคุณเล่าให้ฟังว่า ที่อังกฤษมีสภาผู้แทนราษฎร คือ สภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม ผู้ใดมีความทุกข์ร้อนอย่างไรก็แจ้งแก่ผู้แทนของตนไปขอร้องรัฐบาลได้ ขณะนั้นปริทัศน์ยังเด็กอยู่มาก จึงไม่สนใจเรื่องนี้ พอจำเค้าได้กลาง ๆ เท่านั้น

๑.๑ ต่อมาเมื่อปริทัศน์ได้เข้าเรียนในชั้นมัธยม ซึ่งต้องเรียนภูมิศาสตร์กว้างขวาง^{นี้} ข้าง^{นี้} รวมทั้งประวัติศาสตร์ของทั้งโลกโดยสังเขป ครูสอนว่าแบบการปกครองประเทศแยกออกเป็น ๓ ชนิด คือ

๑. พระเจ้าแผ่นดินอยู่เหนือกฎหมาย เรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราช”

๒. พระเจ้าแผ่นดินอยู่ใต้กฎหมายการปกครองแผ่นดิน

๓. ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเป็นประมุข เรียกว่า “รีพับลิก” (สมัยนั้นแปลเป็นไทยว่า “ประชาธิปไตย” ต่อมาภายหลังพ.ศ. ๒๔๗๕ จึงแปลคำว่า “รีพับลิก” เป็นภาษาไทยว่า “สาธารณรัฐ”) มีคดะเสนาบดี การปกครองประเทศตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ปริทัศน์จึงทราบวิธีการปกครองจากหัวข้อย่อ ๆ ^{นี้}

๑.๒ ครั้นถึง ร.ศ. ๑๓๐ คือ พ.ศ. ๒๔๕๔ มีเหตุการณ์สำคัญ ๒ ประการเกิดขึ้น ที่ทำให้ปริทัศน์สนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองของ

พระเจ้าแผ่นดินเห็นอกกุหมาย คือ

๑. นสพ. ลงข่าวที่เห็นติดต่อกันถึงสงครามในประเทศจีนระหว่างฝ่าย
 เก๊กเหิง ภายใต้การนำของซุนยัตเซ็นกับฝ่ายกษัตริย์ราชวงศ์แมนจู ครู
 บางท่านที่ก้าวหน้าได้ติดตามข่าวและเอามาวิจารณ์ให้นักเรียนฟังว่า วัน
 ไหนฝ่ายใดชนะ ฝ่ายใดแพ้ ซึ่งทำให้ปรีดีและนักเรียนที่สนใจเกิดสนุก
 กับข่าวนั้น ฝ่ายพวกจีนเก๊กเหิงที่อยู่ชุกก็ได้ใช้วิธีโฆษณา โดยเช่า
 ห้องไว้ที่ตลาดหัวรอไว้เป็นห้องอ่านหนังสือ มีภาพการรบเพื่อแจกจ่ายแก่
 ผู้สนใจ ส่วนหนึ่งที่คิดป็นเงินแสลงประจำที่วัดเชิง (วัดพนัญเชิง) นั้น ก็
 เปลี่ยนเรื่องเล่นใหม่ให้สมกับสมัย คือเล่นเรื่องกองทหารเก๊กเหิงรบกับ
 กองทหารกษัตริย์ จึงทำให้คนดูเห็นเป็นการสนุกด้วย ต่อมาในไม่ช้า
 ความปรากฏว่าฝ่ายกษัตริย์แห่งราชวงศ์แมนจูต้องพ่ายแพ้ ครูที่ก้าวหน้า
 จึงพูดเปรย ๆ กับปรีดีว่า ระบบสมบูรณา ๖ ก็สิ้นไปแล้วในจีน ยังเหลือ
 แต่รัสเซียกับเมืองไทยเท่านั้น ครูไม่รู้วาระบบสมบูรณา ๖ ไตใน ๒
 ประเทศนี้ ประเทศใดจะสิ้นสุดก่อนกัน

๒. ต่อมาปลายปี ร.ศ. ๑๓๐ ก็มีข่าวแพร่ไปถึงบ้านปรีดีที่อยู่ชุกว่านาย
 ทหารจำนวนหนึ่งกับพลเรือนอีกบางส่วนได้เตรียมการเปลี่ยนแปลงการ
 ปกครองระบบสมบูรณา ๖ เพื่อให้มีการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้กฎ
 หมาย แต่ยังไม่ทันลงมือกระทำ ก็ถูกรัฐบาลจับกุมส่งศาลพิเศษพิจารณา
 ตัดสินลงโทษขนาดหนัก ปรีดีสนใจในข่าวนี้มาก เพราะเห็นว่าเมืองไทย
 ก็มีคณะ ร.ศ. ๑๓๐ รักษาติกล้าหาญ เตรียมการเลิกระบบสมบูรณา ๖
 หากแต่มีคนหนึ่ง ในขณะที่นั้นทรยศนำความไปแจ้งแก่รัฐบาล ปรีดีจึง
 พยายามสอบถามแก่ผู้รู้เรื่องเพื่อทราบเรื่องของคณะ ร.ศ. ๑๓๐ ด้วยความ
 เห็นใจมาก

๑๔ ปฐมบทการทางการเมือง ๑

๒. ต่อมาระหว่างพ.ศ. ๒๔๕๘-๕๙ ปรีดีได้ออกไปช่วยบิดาท่านาก่อนที่จะเข้าโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม... ปรีดีได้สัมผัสกับภาวะความเป็นอยู่ตามความเป็นจริง อันเป็นบทเรียนให้ปรีดีทราบความยากลำบาก อึดอัดขัดสนของชาวนา อาทิ... ปรีดีจึงระลึกถึงคำสอนของครูและเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวในข้อ ๑.๑ และข้อ ๑.๒ นั้นว่า ถ้าเมืองไทยมี parliament คือ สภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม เพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรได้แล้ว ก็จะแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรได้^๔

นอกจากนี้ ปรีดียังได้เล่าว่า ในช่วงที่ศึกษากฎหมายอยู่ที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมนั้น ปรีดีได้เรียนรู้ถึงปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคล และสิทธิพิเศษของบุคคลบางจำพวก ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ในพ.ศ. ๒๔๖๐ ปรีดีได้เป็นนักเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม แม้ว่าสมัยนั้นโรงเรียนกฎหมายได้สอนวิชากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นประเภทกฎหมายเอกชนนั้นเป็นส่วนใหญ่ แต่ในวิชาพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและวิชาพิจารณาคดีความอาญาและความแพ่งนั้น อาจารย์ผู้สอนก็ต้องกล่าวถึงบุคคลที่มีสิทธิพิเศษนอกอำนาจศาลยุติธรรมสำหรับพลเมืองส่วนมาก คือ

๑. พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่หม่อมเจ้าขึ้นไปนั้น ถ้าทรงกระทำความผิดอาญาก็เป็นอำนาจของศาลรับสั่งกระทรวงวังที่จะพิจารณา และนำความเห็นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย จึงต่างกับพลเมืองไทยส่วน

^๔ ปรีดี พนมยงค์, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการ . . .*, หน้า ๓๔-๓๘.

มากที่สุดเห็นต่อศาลอาญา ถ้าในหลวงทรงวินิจฉัยว่าเจ้านายองค์ใดทรงกระทำ ความผิดความอาญา เจ้านายองค์นั้นก็ถูกขังในที่แห่งหนึ่งของกระทรวงวัง เรียกว่า “สนม” ไม่ใช่เรือนจำ และไม่ต้องถูกใส่โซ่ตรวน เพียงแต่ เจ้าหน้าที่จะเอาตรวนใส่พานไว้ในห้องขังนั้น...

๒. การเสัญชาติในบังคับต่างประเทศที่มีสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามนั้น มี สิทธิพิเศษในทางอาญาและแพ่ง คือ ถ้าทำผิดในทางแพ่งหรืออาญา ศาล ยุติธรรมไม่มีอำนาจชำระ ผู้เสียหายและอัยการต้องฟ้องผู้กระทำผิดนั้นต่อ ศาลกงสุลของชาติต่างประเทศนั้น ๆ นอกจากชาวยุโรปและชาวญี่ปุ่น แล้ว มีชาวเอเชียแห่งอาณานิคมของฝรั่งเศสญี่ปุ่น ได้สิทธิพิเศษเช่นนั้น ส่วนคนจีนหลายคนเห็นว่าได้ประโยชน์จากการเป็นคนในบังคับต่างประเทศ นั้น ก็หาทางเป็นคนในบังคับต่างประเทศนั้นด้วย...๕

ในเรื่องสิทธิพิเศษของบุคคลบางจำพวก ที่ปรีดีได้ศึกษาที่ โรงเรียนกฎหมาย ตามที่ปรีดีได้กล่าวไว้ นั้น คงมีส่วนทำให้ปรีดี ได้เห็นถึงปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะ ระหว่างราษฎรสามัญกับพระบรมวงศานุวงศ์ และเห็นถึงปัญหา เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตย ของไทยในเวลานั้น

ในช่วงปี ๒๔๖๐-๒๔๖๑ ที่ปรีดีเป็นนักเรียนกฎหมาย ที่ โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ปรีดีนอกจากจะศึกษาวิชา กฎหมายตามปกติแล้ว ยังได้ทำงานเป็นเสมียนสำนักงานนาย

๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

๑๖ ปฐมทรศน์ทางการเมือง ฯ

ความพระวิชิทมนตรี (สุก กุณฑลจินดา) ซึ่งเป็นอดีตรบิบัติศาล
มณฑลชุมพร อดีตรัฐช่วยเจ้ากรมพระธรรมนุญทหารบก และ
ต่อมาในปี ๒๔๖๒-๒๔๖๓ ได้รับราชการเป็นเสมียนโท กรม
ราชทัณฑ์ นอกจากนี้ ในปี ๒๔๖๒ ก่อนหน้าที่ปรีดีจะสำเร็จ
เป็นเนติบัณฑิตสยาม และมีอายุเพียง ๑๙ ปี ปรีดีได้เป็นทนาย
ความว่าความอยู่คดีหนึ่ง ซึ่งสร้างชื่อเสียงให้กับปรีดีมากคือคดีที่
เรียกชื่อกันในสมัยนั้นว่า “คดีประทุษร้ายส่วนแพ่ง” กล่าวคือ
เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ อัยการสมุทรปราการได้เป็นโจทก์ฟ้องนายลิม
ซุ่นหงวน เป็นจำเลยในคดีประทุษร้ายส่วนแพ่งว่า เมื่อวันที่ ๑๖
กันยายน ๒๔๖๑ เวลากลางวัน เรือไประชื้อตงหลี นัมเบอร์ ๓๘
ของจำเลย ซึ่งจอดอยู่ในเขตจังหวัดสมุทรปราการ ได้โดนปลับ
ปลา สถานที่ของรัฐบาล ซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่งลำน้ำเสียหายไปเป็นราคา
๖๐๐ บาท โดยความประมาทของจำเลย จึงขอให้จำเลยใช้ค่าเสียหาย
เป็นเงิน ๖๐๐ บาท ปรีดีซึ่งในเวลานั้นเป็นนักเรียนกฎหมาย
ได้ขออาสาว่าความเป็นทนายแก่ต่างให้นายลิมซุ่นหงวน จำเลย
โดยขออนุญาตเป็นพิเศษต่อผู้พิพากษาเจ้าของคดี ทั้งนี้เพราะใน
เวลานั้น ปรีดียังไม่สำเร็จวิชากฎหมาย และยังไม่บรรลุนิติภาวะ
ซึ่งมีผู้กล่าวกันว่า การที่ปรีดี นักเรียนกฎหมายที่ยังเรียนไม่จบ
และทั้งยังไม่เคยว่าความมาเลยในชีวิต ขอรับอาสาว่าความคดีนี้

ได้ทำให้พวกทนายอาวูโสทั้งหลาย ในสมัยนั้นได้พากันนิยมเยาะ
และวิพากษ์วิจารณ์นายหน้าใหม่^๕ เพราะตามรูปคดีแล้วมีความ
รู้สึกกันว่า เมื่อเรือสำเภานายลิ้มซุ่นหงวน จำเลย ได้ไปชน
พลับพลาที่ประทับของในหลวงเสียดาย จำเลยอยู่ในฐานะเสีย
เปรียบมาก จึงหาทนายความที่จะหาญเข้าไปแก้ต่างให้จำเลยได้
ยาก แต่ปรีดีได้รับเป็นทนายแก้ต่างให้จำเลย และผลของการ
เข้าเป็นทนายของปรีดีนี้ ปรากฏว่าในศาลชั้นต้น อัยการโจทก์
เป็นผู้ชนะ แต่ภายหลังจากที่ปรีดี ทนายฝ่ายจำเลย ได้ยกข้อกฏ
หมายและข้อเท็จจริงอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น ทั้งศาล
อุทธรณ์และศาลฎีกาก็พิพากษาต้องกัน ให้ฝ่ายจำเลยเป็นผู้ชนะคดี
ในที่สุด ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึงคดีนี้ในเวลาต่อมาว่า

ผมในฐานะทนายต่อสู้ว่าเป็นภายนอกอำนาจ เวลานั้นยังไม่มีประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้ศัพท์ใหม่ว่า “เหตุสุดวิสัย” ผมจึงต้องใช้
ศัพท์เก่า ที่ปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จอังกิติตัวอย่างสมัยพระ
เอกาทศรถ ในคดีเงินกงแสง ที่ผู้เช่าสำเภาก็ไปค้าขายและถูกพายุอัปปาง
ลงกลางทะเล เจ้าของเรือได้ฟ้องเรียกค่าเสียหาย คดีว่ากันถึงฎีกาต่อ
พระเอกาทศรถ ซึ่งทรงวินิจฉัยว่าเป็นภายนอกอำนาจ ผู้เช่าเรือไม่ต้อง
ใช้ค่าเสียหาย^๖

การที่ปรีดี ซึ่งเป็นนักเรียนกฎหมายและมีอายุเพียง ๑๘ ปี

๕ ปรีดี เทมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ..., หน้า ๖๓๒.

สามารถว่าความคดี ซึ่งจำเลยตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบมาก ให้จำเลยเป็นฝ่ายชนะคดีได้^๕ ทำให้ปรีดีมีชื่อเสียงจากการเป็นทนายว่าความคดี^๕ แต่คดีนี้เป็นคดีแรกและคดีสุดท้าย ที่ปรีดีได้เป็นทนายว่าความ เพราะต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ ปรีดีก็สามารถสอบชิงทุน และได้รับการคัดเลือกจากกระทรวงยุติธรรมให้ไปศึกษาวิชากฎหมายต่อที่ประเทศฝรั่งเศส

เมื่อกล่าวโดยสรุป สำหรับการศึกษาและความคิดทางการเมืองของปรีดี ในช่วงเวลาที่ปรีดีได้ศึกษาอยู่ในประเทศไทยนี้ พอจะกล่าวได้ว่า ปรีดีได้เริ่มเรียนรู้และสนใจปัญหาการเมืองการปกครอง รวมทั้งปัญหาชาวนาอยู่แล้วบ้างก่อนที่จะไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศส โดยอาศัยการศึกษาตั้งแต่ในระดับมัธยม โดยครูที่มีลักษณะก้าวหน้า ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า “ครูของผมแม้จะเป็นครูบ้านนอก คือ ครูที่อยู่ชานาไม่ใช้ครูกรุงเทพฯ ฯ แต่ท่านมีลักษณะก้าวหน้า ผมสงสัยว่าท่านได้รับการจัดตั้งจากพวก ร.ศ. ๑๓๐”^๖ และโดยได้รับผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในจีนและเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ รวมทั้งการเรียนรู้ชีวิตชนบท และการศึกษาที่โรงเรียนกฎหมาย ทำให้ปรีดีได้มองเห็นปัญหาบางประการที่ดำรงอยู่ในเวลานั้น รวมทั้งมีความปรารถนาที่จะแก้ไข

๖ ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการ . . . , หน้า ๑๐.

ปัญหา และสนใจที่จะศึกษาปัญหาเหล่านั้นด้วย เมื่อมีโอกาสไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศสในเวลาต่อมา ปรีดีจึงได้ศึกษาและพัฒนาความคิดเห็นของตนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปรีดีได้กล่าวในเวลาต่อมาว่า

ผมได้กล่าวแล้วถึงสภาพสังคมไทยที่ผมประสบพบเห็นแก่ตนเองว่า ราษฎรได้มีความอึดอัดขัดสนในทางเศรษฐกิจ และไม่มีสิทธิเสรีภาพกับความเสมอภาคในทางการเมือง อีกทั้งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและอำนาจของหลายประเทศทุนนิยม ผมได้มีความคิดก่อนที่ได้มาศึกษาในฝรั่งเศสแล้วว่า จะต้องค้นคว้าศึกษาเพิ่มเติม ว่ามีวิธีใดที่จะทำให้ความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น^๘

ในช่วงที่ปรีดีได้ศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศสนี้เอง ที่ทำให้ปรีดีมีความรักกว้างขวางมากขึ้น และมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในเวลานั้น

การศึกษาและความคิดทางการเมืองในช่วงอยู่ฝรั่งเศส (พ.ศ. ๒๔๖๓-๒๔๗๐)

ปรีดีได้เริ่มต้นการศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศสด้วยการศึกษาภาษาฝรั่งเศสและความรู้ทั่วไปที่วิทยาลัย (Lyceé) กอง (Caen) และศึกษาพิเศษจากอาจารย์เลอบอนัวส์ (Lebonois) ซึ่งเป็นเลขาธิการ

^๘ ปรีดี พนมยงค์, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการ . . .*, หน้า ๕๐.

สถาบันครุศาสตร์ระหว่างประเทศ (Institute Pedagogique International) หลังจากนั้นจึงเข้าศึกษาวิชากฎหมายที่มหาวิทยาลัยกอง (Caen) ซึ่งการศึกษาของปรีดีในระยะเริ่มต้นนี้ ดร. เตือน บุนนาค ได้กล่าวว่า “ท่านปรีดีมีความเฉลียวฉลาด สติปัญญาดี เรียนทั้งภาษาฝรั่งเศส ละติน อังกฤษ ไม่ถึงปีก็สอบเข้าคณะนิติศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยเมืองกอง (Caen) ได้”^๘ การศึกษาวิชากฎหมายของปรีดีที่มหาวิทยาลัยกองในระยะเริ่มแรกนี้ เป็นการศึกษาในชั้น “บาเชอลิเออร์” กฎหมาย (Bachelier en Droit) อันเป็นการศึกษาขั้นต้น ซึ่งปรีดีได้เล่าว่า “เมื่อผมได้ทุนรัฐบาลไปศึกษากฎหมายในฝรั่งเศสนั้น แม้ผมเป็นเนติบัณฑิตสยามแล้ว แต่ผมมีอายุเพียง ๒๐ ปี อาจารย์ของผมจึงแนะนำให้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ชั้นต้นเหมือนนักเรียนฝรั่งเศสตามหลักสูตรคณะกฎหมาย (Faculte de Droit) ที่ต่างกับการศึกษาในสยามและในประเทศเองไกล - แหกชอน”^{๑๐} ปรีดีได้ศึกษาในชั้น “บาเชอลิเออร์” กฎหมาย เป็นเวลา ๒ ปีตามหลักสูตรการศึกษาและสอบไล่ได้ปริญญารัฐเป็น “บาเชอลิเออร์” กฎหมาย ต่อจากนั้น

๘ เตือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ : สามัคคีธรรม, ๒๕๑๗) หน้า ๒๕.

๑๐ ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการ . . . , หน้า ๕๑.

ก็ศึกษาต่ออีก ๑ ปี สอบไล่ได้ปริญญารัฐเป็น “ลิซองซีเอ” กฎหมาย (Licencié en Droit) ซึ่งเทียบได้กับชั้นนิติศาสตร์บัณฑิต ในหลักสูตร ๓ ปี ของการศึกษาชั้นลิซองซีเอ ออง ครัว นี้ ปรีดี ได้ศึกษาวิชาพงศาวดารกฎหมาย กฎหมายโรมัน (บุคคลและทรัพย์สินมรดก) กฎหมายแพ่ง (บุคคลและทรัพย์สิน) กฎหมายว่าด้วยการปกครองแผ่นดิน และ เศรษฐวิทยา (ตอนที่ ๑ และตอนที่ ๒) ในปีที่ ๑ และศึกษาวิชา กฎหมายโรมัน (ลักษณะหนึ่ง) กฎหมายลักษณะอาญาและวิธีพิจารณาอาญา กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และ เศรษฐวิทยา (ตอนที่ ๓) ในปีที่ ๒ เมื่อสอบไล่ได้ปีที่ ๒ และได้รับปริญญารัฐเป็นบาเชอลิเออร์กฎหมายแล้ว ปรีดีได้เรียนต่อในปีที่ ๓ โดยได้ศึกษาวิชากฎหมายแพ่ง (ลักษณะมรดกและทรัพย์สินในระหว่างผู้เมีย) กฎหมายการค้าขาย วิธีพิจารณาความแพ่งและค้าขาย กฎหมายนานาชาติแพนคอดีบุคคล กฎหมายการคลัง และกฎหมายอื่น ๆ อีก ๒ วิชา^{๑๑} จึงได้รับปริญญารัฐเป็นลิซองซีเอกฎหมาย หลังจากนั้น ปรีดีได้ย้ายจากมหาวิทยาลัยกอง มาศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยปารีส เข้าอยู่ในคณะนิติศาสตร์ และศึกษาต่อในชั้นด็อกเตอร์กฎหมาย ซึ่งตามหลักสูตรของการ

๑๑ ปรีดี พนมยงค์, “การเรียนกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสโดยย่อ”, *บทบันทึก* เล่ม ๔ : ตอนที่ ๑๑ (มิถุนายน ๒๔๖๕) : ๖๖๑-๖๖๕.

ศึกษาในชั้นตอกเตอร์กฎหมายนี้ ปรีดีจะต้องศึกษาวิชา พงศาว
 การกฎหมายอย่างพิสดาร แพลและวินิจัยบทกฎหมายโรมันศึกษ
 ษากฎหมายโรมันอย่างพิสดารและลึกซึ้ง ศึกษากฎหมายแพ่งอย่าง
 พิสดารและลึกซึ้ง และเลือกเรียนวิชากฎหมายอื่น ๆ อีก ๑ วิชา
 และในภาคสุดท้าย จะต้องเขียนตำรากฎหมาย (Thèse) หนึ่ง
 เล่ม ซึ่งปรีดีได้เขียนตำรากฎหมายหรือวิทยานิพนธ์ในเรื่อง “Du
 Sort des Sociétés de Personnes en cas de Dé cés d’un
 Associé (Etude de droit francais et de droit comparé)”
 แพลเอาความเป็นภาษาไทยได้ว่า “ในกรณีที่หุ้นส่วนคนหนึ่งถึง
 แก่ความตาย ฐานะของหุ้นส่วนส่วนบุคคลจะเป็นอย่างไร (ศึกษา
 ตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเปรียบเทียบ)” ปรีดีจึงได้รับ
 ปริญญาตรีเป็น “ดุษฎีบัณฑิตกฏหมาย” (Docteur en Droit)
 ฝ่ายนิติศาสตร์ (Science Juridiques) และได้รับเกียรตินิยมดีมาก
 (Très bien) ซึ่งกล่าวกันว่า ปรีดีเป็นคนไทยคนแรกที่ได้
 ดุษฎีบัณฑิตกฏหมายของรัฐ (Docteur de l’Etat) ซึ่งดุษฎี
 บัณฑิตกฏหมายของรัฐนี้ จะแตกต่างจากดุษฎีบัณฑิตของมหา
 วิทยาลัย (Docteur de l’Université) ในแง่ที่ว่า ผู้ที่จะเป็นตอก
 เตอร์ของรัฐได้ จะต้องเป็นผู้ที่เรียนมาตั้งแต่ชั้น Licence en
 Droit ในปีที่ ๑ ตลอดมาจนถึงชั้น Doctorat en Droit ซึ่งต้อง

เรียนเหมือนคนสัญชาติฝรั่งเศส และผู้ที่ได้เป็นตอกเตอร์กฎหมาย
ของรัฐนั้นเท่านั้น ที่มีสิทธิเข้ารับตำแหน่งในการสอบเป็นผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ หรือมีสิทธิเข้าสอบแข่งขันเป็นศาสตราจารย์ในมหา
วิทยาลัยได้ มีสิทธิเป็นทนายความ ผู้พิพากษา อัยการ ฯลฯ ได้
ในขณะที่ผู้ที่ได้เป็นตอกเตอร์มหาวิทยาลัยจะไม่มีสิทธิเหล่านี้^{๑๒}

นอกจากปรีดีจะสอบไล่ได้ปริญญารัฐเป็น “ดุษฎีบัณฑิตกฏ
หมาย” แล้ว ปรีดียังได้ศึกษาเพิ่มเติมในทางเศรษฐศาสตร์ และ
สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูง ในทางเศรษฐกิจเพิ่ม
ขึ้นอีก และการศึกษาในทางเศรษฐกิจของปรีดีในช่วงที่อยู่ฝรัง
เศสนี้เอง ที่มีส่วนอย่างสำคัญต่อความคิด ในทางเศรษฐกิจของ
ปรีดี โดยเฉพาะความคิดในการจัดการเศรษฐกิจตามเค้าโครง
การเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ปรีดีได้เสนอขึ้นภายหลังการเปลี่ยน
แปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ในช่วงเวลาที่ปรีดีศึกษาอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศสนี้ นอกจากจะ
ศึกษาวิชากฎหมายตามปกติแล้ว ปรีดียังได้ทำกิจกรรมพิเศษใน
ระหว่างการศึกษาด้วย คือ ในช่วงปี ๒๔๖๖-๒๔๖๗ ได้ร่วม
กับนักเรียนไทยในฝรังเศสกับสวีตเซอร์แลนด์ และนักเรียนไทย
ในประเทศอื่น ๆ ส่วนที่ขึ้นต่อสถานทูตสยาม ณ กรุงปารีส จัด

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖๘-๖๗๕.

๒๔ ปฐมพรรคสันถาคารเมือง ฯ

ตั้งสมาคมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเรียกชื่อว่า “สามัคยานุเคราะห์” อักษรย่อ “ส. ย. า. ม.” เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “Association Siamoise d’Intellectualité et d’Assistance Mutuelle” อักษรย่อ “S.I.A.M.” ในการประชุมปีแรกของสมาคมเพื่อเลือกตั้งกรรมการบริหารนั้น ที่ประชุมนักเรียนซึ่งมีพวกเจ้าเป็นส่วนมาก ได้ลงมติเลือก ม.จ. เจริญใจ จิตรพงศ์ โอรสในกรมพระนครฯ เป็นสถานายกสมาคม และปรีดีได้รับเลือกเป็นเลขาธิการของสมาคม ในปีต่อมา คือปี ๒๔๖๘ (ค.ศ. ๑๙๒๕) ปรีดีจึงได้รับเลือกตั้งเป็นสถานายกสมาคม และในปี ๒๔๖๙ (ค.ศ. ๑๙๒๖) ปรีดีก็ได้รับเลือกตั้งเป็นสถานายกสมาคมอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงที่ปรีดีเป็นสถานายกสมาคมในปี ๒๔๖๘ นี้ ปรีดีได้เริ่มมีความเห็น และความต้อการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ของประเทศไทยในเวลานั้น การพูดคุยแลกเปลี่ยนกับเพื่อนนักเรียนไทยที่กรุงปารีส รวมทั้งได้เริ่มตกลงกันที่จะดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งปรีดีได้แล้วว่า

ร.ท. ประยูร ภมรมนตรี ที่เคยเป็นผู้บังคับหมวดทหารมหาดเล็ก เคยรับใช้ใกล้ชิดรัชกาลที่ ๖ นั้น เมื่อมาถึงปารีสใน ค.ศ. ๑๙๒๕ และได้พบข้าพเจ้าก็ได้เล่าให้ข้าพเจ้าฟังถึงความเสื่อมโทรมของระบบสมบูรณา และ

ความลึกลับก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๕

เสียงเรียกร้องของราษฎรในสยามที่ต้องการให้เปลี่ยนระบบนั้น ฉะนั้น ใน ค.ศ. ๑๙๒๕ นั้นเอง ภายหลังที่ข้าพเจ้าได้สนทนากับ ร.ท. ประยูร ๖ หลายครั้งแล้ว จึงได้ชวนเขาไปกินเล่าที่ถนน Henri Martin ปราปรก กันว่าไฉนผู้ที่ต้องการเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ มามากมายหลายคนแล้ว แต่ยังไม่มีการจะตัดสินใจเอาจริง ฉะนั้นเราจะไม่พูดแต่ปาก คือ จะต้องทำจริง จากนั้นไปสู่มากแล้ววางวิธีการชวนเพื่อนที่ไว้ใจได้ร่วมเป็นขบวนการขึ้น ต่อมาจึงชวน ร.ท. แปลก ร.ต. ทศนีย์ ซึ่งย้ายมาจากบ้านพักเดิมไปอยู่ถิ่นเดียวกับข้าพเจ้าที่ "Quartier Latin" จึงได้สนทนากันแทบทุกวัน แล้วก็ได้ชวนเพื่อนอื่น ๆ ให้ร่วมด้วย^{๑๓}

ดังนั้น การรวมตัวของปรีดี และเพื่อนที่มีความต้องการจะเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ จึงได้เริ่มขึ้นในปี ๒๔๖๘ นั้น และโดยที่ในปี ๒๔๖๘ ปรีดีได้เป็นสภานายกสมาคม ปรีดีจึงได้อาศัยการที่ตนเป็นสภานายกดำเนินการเพื่อชักให้เพื่อนนักศึกษาเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

เราได้วางแผนปลุกจิตสำนึกเพื่อนนักศึกษาทั่วไปให้เกิดความรู้สึกถึงความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ ว่า โอกาสที่เหมาะสมที่สุดคือ ในระหว่างที่มีการประชุมประจำปี ค.ศ. ๑๙๒๕ ของสมาคมที่ข้าพเจ้าเป็นสภานายกอยู่นั้น จะได้จัดให้เพื่อนไทยอยู่ร่วมกัน ณ คฤหาสน์ใหญ่ที่ตำบล "Chatresttes" ซึ่งสมาคมเช่าไว้เฉพาะการนี้มีกำหนด ๑๕ วัน เราได้จัด

^{๑๓} ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : นิติวัดซ์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๑-๒๒.

๒๖ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

ให้มีกีฬาแทบทุกชนิดรวมกัน การยิงเป้า เพื่อเป็นพื้นฐานแห่งการฝึกทางอาวุธ ในเวลาจำกัดก็มีการแสดงปาฐกถาในเหตุการณ์ระหว่างประเทศ และเหตุการณ์ภายในประเทศ และมีการโต้วาทีในหัวข้อที่เป็นที่เกี่วข้อง มีการแสดงละครที่เป็นคติเช่นเรื่อง “โลเลบุรี” ของพระมงกุฎเกล้าฯ ที่แสดงถึงความเหลวแหลกแห่งการศาล และอัยการของบุรีที่พระองค์สมมติว่า “โลเล” มีการดนตรีและการขับร้องบ้าง แต่ไม่มีการเต้นรำว่าความมรดกการประชุมในฤดูร้อน ค.ศ. ๑๙๒๕ ได้ดำเนินไปอย่างได้ผลถึงความสนธิสนมกลมเกลียวของเพื่อนนักศึกษาไทย ที่ร่วมประชุมถึงขีด ที่เมื่อครบกำหนด ๑๕ วันแล้วหลายคนก็ได้แสดงถึงความอาลัยที่ต่างกระจะต้องแยกย้ายจากกันไป...๑๔

ในการประชุมประจำปี ค.ศ. ๑๙๒๕ นี้ ดร. เตือน บุนนาค ซึ่งในเวลานั้น เป็นนักเรียนกฎหมายในฝรั่งเศสเช่นกัน แต่เป็นนักเรียนรุ่นหลังปรีดี ๓ ปี จึงเป็นนักเรียนรุ่นจูเนียร์ ได้เล่าว่าการประชุมสามัคยานุเคราะห์ที่ชาร์เตอร์ส เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๔๖๘ นี้ มีนักเรียนไทยที่ฝรั่งเศสมาร่วมประชุมประมาณ ๕๐ คน และดร. เตือน ได้เขียนจดหมายเล่าให้บิดาฟังว่า

การประชุมได้ดำเนินไปด้วยการเรียบร้อยและได้ผล คือ ความพร้อมเพรียงสามัคคีของพวกนักเรียน ไม่มีการถือเหล่า ถือพวก ถือฝูง จนถึงกับทุลกระหม่อมกรมขุนสงขลาฯ (สมเด็จพระราชบิดา) ซึ่งได้เสด็จมาเยี่ยม

๑๔ ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร . . . , หน้า ๒๒-๒๓.

รับสั่งว่า “ถ้าพวกนักเรียนรู้จักพร้อมเพรียงกันเช่นนี้ ต่อไปในภายหน้าแล้วท่าทีจะต้องเป็นกำลังอันสำคัญในบ้านเราอันหนึ่ง” อาศัยโดยความดูแลอันละเอียด สุขุม ของนายปรีดี พนมยงค์ ท่านสถานายกประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งเวลานั้นกำลังจะเข้าสอบกฎหมาย (Docteur en Droit) พวกที่มาประชุมต่างได้รับความสุขพร้อมทั่วทุกคน...^{๑๕}

จากข้อความในจดหมายที่ ดร. เดือน บุนนาค เขียนถึงบิดา ในเวลานั้น อาจเป็นเครื่องสนับสนุนคำบอกเล่าของปรีดี เกี่ยวกับความสำเร็จของการดำเนินงานของสามัคยานุเคราะห์สมาคมที่ปรีดีเป็นนายกสมาคมอยู่ในปี ๒๔๖๘ นั้น ในปี ๒๔๖๙ ปรีดียังคงได้รับเลือกตั้งเป็นสถานายกสมาคมอยู่ แต่ในปีนั้น ได้เกิดมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างนักเรียนไทยกับพระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤดากร อัครราชทูตสยามประจำกรุงปารีสขึ้น เนื่องจากนักเรียนไทยที่อังกฤษ ได้ส่งผู้แทนมาประชุมของนักเรียนไทยที่ฝรั่งเศส พร้อมด้วยการเชิญให้นักเรียนไทยที่ฝรั่งเศสส่งผู้แทนไปร่วมประชุมที่อังกฤษ ปรีดี สถานายกได้อ่านจดหมายเชิญที่นักเรียนทุกคนเห็นดีที่จะรับคำเชิญและได้เลือกผู้แทนขึ้นคือ มจ. ลักษ กับ มจ. ธานี ปรีดีจึงได้เขียนจดหมายถึงอัครราชทูตเพื่อขออนุญาต

^{๑๕} จดหมายของดร. เดือน บุนนาค เขียนถึงบิดาลงวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๘.

ใน เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . . , หน้า ๔.

ทูตไม่ยอมอนุญาตโดยอ้างว่าสมาคมอังกฤษเป็นสมาคมไมตรี ถ้านักเรียนสองคนนั้น^{๕๖}ไปจะได้รับความอับอาย ทางฝ่ายนักเรียนมีความเห็นว่าทูตไม่มีอำนาจที่จะห้ามดังกล่าว และเห็นว่าทศกัณฐ์^{๕๗} เพราะเหตุว่าทูตไม่ถูกต้องกับเจ้าคุณภรต ผู้ปกครองนักเรียนที่อังกฤษ ประชุมนักเรียนจึงได้เขียนจดหมายถึงทูตอีกเป็นครั้งที่สอง ทูตได้^{๕๘} ที่ตอบว่าผู้แทนนักเรียนที่จะไปนั้นเป็นนักเรียนของสถานทูต ทูตมีอำนาจที่ห้ามไม่ให้ไปได้ ปรีดีได้เอาคำตอบนี้ให้นักเรียนดู ฝ่ายนักเรียนเห็นว่าคำตอบนั้นไม่ถูกต้อง การส่งผู้แทนไปไม่ใช่ของเสียหายอย่างใด จึงตกลงที่จะส่งนักเรียนส่วนตัวไปแทน^{๕๙} และนอกจากความขัดแย้งระหว่างนักเรียนไทยกับอัครราชทูต ในเรื่องดังกล่าว^{๖๐}นี้แล้ว ต่อมานักเรียนไทยได้มีความขัดแย้งกับท่านอัครราชทูตมากขึ้นอีก ทั้งนสืบเนื่องมาจากการประชุมประจำปีระหว่างหยุดภาคฤดูร้อน ประจำปี ค.ศ. ๑๙๒๖ ที่สมาคมได้จัดให้มีขึ้นในเดือนกรกฎาคม ถึงต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๒๖ (พ.ศ. ๒๔๖๙) ที่คฤหาสน์ ตำบลซาเตรตต์ โดยมีกิจกรรมพื้นฐานเช่นเดียวกับการประชุมเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๕ แต่ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ นี้ คณะกรรมการสมาคม ฯ ได้จัดให้มีปาฐกถาการเมืองมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งปรีดีได้เล่าว่า

๕๖ เดือน บุญนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . . , หน้า ๕-๑๒.

ปรีดีเห็นว่าผลสรุปที่ได้จากการประชุมเมื่อปีที่แล้วนั้น แสดงว่าเพื่อนนักเรียนส่วนมากได้ก้าวเข้าสู่แนวทางสมาคมทางการเมือง เพื่อประชาธิปไตย ฉะนั้นในการประชุมประจำปีครั้งที่ ๓ สำหรับ ค.ศ. ๑๙๒๖ นั้น คณะกรรมการสมาคมฯ จึงได้จัดให้มีการปาฐกถาการเมืองมากขึ้นกว่าเดิมแล้ว เพื่อปรารถนาให้สมาคมก้าวไปอีกก้าวหนึ่งในการร่วมกันต่อสู้ท่านอัครราชทูตซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล (สมบูรณา) เพราะท่านปฏิบัติภารกิจไม่เหมาะสมหลายประการ ปรีดีจึงเสนอให้ที่ประชุมอภิปรายถึงกิจกรรมของท่านอัครราชทูตที่เพื่อนนักเรียนเห็นได้ว่าไม่เหมาะสมอย่างไรบ้าง ครั้นแล้วปรีดีจัดให้มีการอภิปรายถึงวิธีจ่ายเงินกระเป๋ (Pocket Money) และเงินค่าใช้จ่ายสำหรับความเป็นอยู่ที่นักเรียนส่วนมากไม่ได้รับเท่าที่ควร เพราะเงินแพ่งก็มีค่าตกต่ำอยู่เรื่อยๆ... ปรีดีจึงเสนอที่ประชุมสมาคมทำหนังสือยื่นยันต่อท่านอัครราชทูต เพื่อขอให้พิจารณาเพิ่มเงินค่าใช้จ่ายให้แก่นักเรียนที่ได้เงินกระเป๋ หรือเงินเดือนน้อย และขอให้จ่ายเป็นเงินปอนด์ตามงบประมาณ ที่สถานทูตได้รับจากกรุงเทพ...^{๑๑}

เมื่อท่านอัครราชทูตได้ทราบว่ามีนักเรียนได้เซ็นชื่อจะขอเงินเดือนขึ้น จึงโกรธมาก และได้ส่งโทรเลขด่วนถึงกระทรวงต่างประเทศขอให้นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอให้ส่งตัวปรีดีกลับสยามโดยด่วน โดยกล่าวว่า ปรีดีได้กระทำการประทุษร้ายหัวหน้าสภาพแรงงานโดยยุงให้นักเรียน

^{๑๑} ปรีดี หนมยงค์ “ชีวประวัติย่อของนายปรีดี หนมยงค์”, หน้า ๔.

เรียกรอเงินเดือนเพิ่มขึ้น และปรีดียังได้ปฏิบัติการโดยชักชวนคำสั่งท่านอัครราชทูต ฯลฯ ซึ่งความในโทรเลขได้กล่าวว่า “ปรีดีเป็นหัวหน้าชักชวนนักเรียนก่อการขัดคำสั่งทูต เป็นหัวหน้าสหบาล (Sydicate) นักเรียนไทย เป็นคนผูกไว้ในประชาธิปไตย เห็นจะเป็นภัยต่อราชบัลลังก์...”^{๑๔} นอกจากนี้ ท่านอัครราชทูตยังได้มีหนังสือเวียนถึงนักเรียนทุกคน กล่าวหานักเรียนฝรั่งเศส โดยเฉพาะปรีดีอย่างมากมาย ปรีดีและสมาชิกสมาคม ฯ รวมทั้งนักเรียนที่ได้ร่วมเซ็นชื่อ ได้ทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกากราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ โต้แย้งคำกล่าวหาของท่านอัครราชทูต และจัดนำความทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ ให้ทรงวินิจฉัยคำฟ้องหา หนึ่ง ราชทูตโกงเงินหลวง เงินที่จ่ายสำหรับค่าเล่าเรียนของนักเรียน สอง ราชทูตได้ทำความเสียหายถูกเขาฟ้องฐานเป็นชู้ ศาลตัดสิน ๑๐๐,๐๐๐ ฟรังก์ สาม ในที่ประชุมสหชาติได้ทำความเสียหายให้แก่รัฐบาลไทย^{๑๕}

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า สมาคมนักเรียนได้เบี่ยงเบนออกจากวัตถุประสงค์ ที่ได้ตั้งสมาคม นั้น วัตถุประสงค์ของสมาคม จะต้องเป็นทางสังคมครบถ้วน

^{๑๔} ไสว สุทธิพิทักษ์, ดร. ปรีดี หมายเหตุ, หน้า ๓๖.

^{๑๕} เดือน บูเนนาล, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . . , หน้า ๑๓.

ระหว่างนักเรียนภายใต้ความดูแลของสถานทูตปารีส "... คุณประ
 หนึ่งว่า บัณฑิตสมาคมได้กลายเป็นสหภาพชนิดหนึ่งของนักศึกษา
 ซึ่งนักศึกษารวมกันเพื่ออภิปรายกิจกรรมของอัครราชทูต และ
 เพื่อมีมติ และดำเนินกิจการตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ของอัคร
 ราชทูต นักศึกษาได้อภิปรายและประณามวิธีการที่อัครราชทูตได้
 จ่ายเงินเดือนให้แก่พวกเขา พวกเขายังได้ส่งผู้แทนไปประเทศ
 อังกฤษโดยรู้อยู่แล้วว่าขัดต่อความประสงค์ของอัครราชทูต พวกเขา
 เขาได้แสดงตลอดมาเป็นปฏิปักษ์ต่ออัครราชทูต และกิจกรรมของ
 สถานเอกอัครราชทูต สถานการณ์เช่นนี้ไม่อาจที่จะผ่อน
 ปรนได้..."^{๒๐} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริ
 ว่า ปรีดีจะต้องรับผิดชอบอย่างสำคัญในการที่สมาคมเบี่ยงเบนจาก
 ความประสงค์เดิม และในการยุยงนักศึกษาให้เกิดความรู้สึกและ
 ละเมียดวินัยและไม่ไว้ใจอัครราชทูต ดังนั้น พระองค์จึงมีพระราช
 กระแสรับสั่งให้เรียกนายปรีดี พนมยงค์ กลับทันที แต่นายเสียง
 พนมยงค์ บิดาของปรีดีได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระ
 พระปกเกล้าฯ ขอพระราชทานโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนเวลาที่จะ

^{๒๐} สำเนาโทรเลขเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศถึงอัครราชทูตสยามประจำกรุงปารีส
 ฉบับลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๒๖ (พ.ศ. ๒๔๖๙) ในปรีดี พนมยงค์, "ชีว
 ประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์", หน้า ๗.

เรียกตัวปรีดีกลับจากประเทศฝรั่งเศสไปในเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่ง
เป็นเวลาภายหลังการสอบไล่ชั้นปริญญาโทกฎหมายแล้ว พระ
บาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระราชทานให้ตามฎีกานั้นโดย
มีเงื่อนไขว่า ปรีดีจะต้องทำหนังสือขอประทานโทษพระองค์เจ้า
จรรยาศักดิ์ กฤดากร ในการที่ได้ขัดขืนคำสั่ง และต้องทำทานบน
ว่าจะอยู่ในล้อยคำต่อไป^{๒๑} ปรีดีจึงได้รับอนุญาตให้ศึกษาต่อที่ประ
เทศฝรั่งเศสจนจบการศึกษาในชั้นปริญญาคุชฎีบัณฑิต

ในช่วงระยะเวลาที่ปรีดีได้มีปัญหาคความขัดแย้งกับท่านอัคร
ราชทูต จนถึงกับถูกเรียกตัวกลับประเทศนั้น เป็นเวลาก่อนหน้า
ที่ปรีดีจะสอบไล่ปริญญาคุชฎีบัณฑิตกฎหมายเพียง ๓-๔ เดือน
เท่านั้น และโดยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระ
กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามฎีกาของนายเสียง พนมยงค์บิดา
ของปรีดี ปรีดีจึงสามารถสอบไล่ได้และศึกษาสำเร็จชั้นปริญญา
คุชฎีบัณฑิตกฎหมายโดยไม่ต้องทิ้งการศึกษาเสียกลางคัน เมื่อ
สำเร็จการศึกษาและจะต้องเดินทางกลับประเทศไทย ปรีดีจึงได้
ร่วมกับเพื่อนอีก ๖ คน ประชุมก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นที่กรุงปารีส

๒๑ เก็บความจากสำเนาพระราชกัณฑ์เลขที่ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๕ และ
สำเนาโทรเลขจากเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศที่กรุงเทพฯ ถึงอัครราชทูตสยามที่
ปารีส วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ ในปรีดี พนมยงค์, "ชีวประวัติย่อของ
นายปรีดี พนมยงค์", หน้า ๑.

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๒๗ ก่อนที่ปรีดีจะเดินทางกลับประเทศไทยในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๒๗ นั้น

การประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรกของคณะราษฎร จึงได้มีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๒๗ (นับตามปฏิทินไทยแบบเดิมเป็น พ.ศ. ๒๔๖๙ นับตามปฏิทินแบบปัจจุบันเป็น พ.ศ. ๒๔๗๐) ที่หอพักแห่งหนึ่งที "RUE DU SOMMERARD" ซึ่งผู้ทีเข้าร่วมประชุมในครั้งแรกนี้มี ๗ คน ประกอบด้วย

๑. ร.ท. ประยูร ภมรมนตรี นายทหารกองหนุนซึ่งเคยเป็นผู้บังคับหมวดทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์รัชกาลที่ ๖

๒. ร.ท. แปลก ชีตตะสังคะ ซึ่งสำเร็จวิชาจากโรงเรียนเสนาธิการทหารบกสยามแล้วมาศึกษาต่อที่โรงเรียนนายทหารปืนใหญ่ฝรั่งเศส

๓. ร.ท. ทศนัย มิตรภักดี นายทหารกองหนุน เคยเป็นผู้บังคับหมวดกรมการทหารม้าที่ ๕ นครราชสีมา แล้วมาศึกษาต่อที่โรงเรียนนายทหารม้าฝรั่งเศส

๔. นายตัว ลพานุกรม นักศึกษาวิทยาศาสตร์ในสวิตเซอร์แลนด์

๕. หลวงศิริราชไมตรี นามเดิมจรูญ สิงหเสนี ผู้ช่วยสถาน

ทศสยามประจำกรุงปารีส เคยเป็นนักเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม

๖. นายเนบ พหลโยธิน เนติบัณฑิตอังกฤษ

๗. นายปรีดี พนมยงค์

ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ปรีดีเป็นประธานและหัวหน้าคณะราษฎร จนกว่าจะมีบุคคลที่เหมาะสมเป็นหัวหน้าคณะราษฎรในกาลต่อไป การประชุมครั้งนี้ดำเนินไปเป็นเวลา ๕ วัน และได้มีการตกลงกันในสาระสำคัญบางประการ ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึงการประชุมครั้งนี้ในเวลาต่อมาว่า ที่ประชุมได้มีการตกลงกันในวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้ตกลงกันในหลัก ๖ ประการที่ปรีดีเป็นผู้เสนอขึ้น รวมทั้งได้ตกลงกันในเรื่องวิธีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธี COUP D'ETAT หรือที่เรียกว่า การยึดอำนาจโดยฉับพลัน เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากมหาอำนาจ และได้ตกลงกันในเรื่องวิธีการดำเนินงานในขั้นต้น ทั้งได้เห็นด้วยกับหลักการทั่วไปในเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ปรีดีเป็นผู้เสนอ และได้มอบหมายให้ปรีดีเตรียม

ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจในโอกาสต่อไป^{๒๒} ภายหลังจากการ
ประชุมคณะราษฎรในครั้ง^๕นี้ ปรีดีได้เดินทางกลับประเทศไทยใน
เดือนมีนาคมปี^๕นั้น

เมื่อกล่าวโดยสรุป สำหรับความคิดทางการเมืองของปรีดีใน
ช่วงที่อยู่ต่างประเทศนั้นพอจะกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาที่ปรีดีศึกษา
และใช้ชีวิตอยู่ที่ฝรั่งเศสเป็นเวลา ๗ ปี^๕ เป็นช่วงที่ปรีดีได้รับ
การศึกษาและมีความรู้กว้างขวางมาก ปรีดีได้เริ่มคิดที่จะดำเนิน
การ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยใน
เวลานั้น และได้มีการตกลงกันอย่างจริงจังกับเพื่อนผู้ร่วมก่อ
การ^๖ ตั้งแต่ปี ๒๔๖๘^๕ หลังจากนั้น ก็ได้มีการปฏิบัติในเชิงค้ำ
ถ่วงและต่อต้านการปกครองในระบอบสมบูรณาฯ จนถึงได้วาง
แผนที่จะดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ว่าใน
ช่วงเวลาดังกล่าว จะไม่มีข้อมูลและหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึง
ความคิดความเห็นของปรีดีในช่วงนี้มากนัก แต่ความคิดความ
เห็นของปรีดีในช่วงเวลาดังกล่าว^๕นี้ จะปรากฏให้เห็นชัดเจนใน
เวลาต่อมา ภายหลังจากที่ปรีดีได้เดินทางกลับประเทศไทย และ
โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ แล้ว

^{๒๒} ปรีดี พนมยงค์, *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร . . .*, หน้า ๑-๕

สภาพการณ์ทั่วไปของการเมืองไทยในช่วง ปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕

ประวัติได้เดินทางกลับประเทศไทยในปี ๒๔๗๐ ซึ่งในเวลานั้นทางเมืองไทย บรรยากาศที่เรียกร้องต้องการประชาธิปไตย รวมทั้งการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้เพิ่มมากขึ้น การเฟื่องฟูของสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ ซึ่งเริ่มขยายตัวอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้ขยายบทบาทเพิ่มมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๗ จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ หนังสือพิมพ์รายวันที่พิมพ์ในสยามมีถึง ๓๕ ฉบับ และมีวารสารประมาณ ๑๓๐ กว่าฉบับ^{๒๓} การเติบโตของสื่อมวลชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการเผยแพร่ความคิดทางการเมืองในหมู่ประชาชนในวงกว้าง และหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นได้แสดงบทบาทที่สำคัญในการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และนำความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเผยแพร่ บทบาทของหนังสือพิมพ์ ในการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จะเห็นได้จากการเสนอบทความแสดง

^{๒๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๓), หน้า ๘๓.

ความเห็นต่อการดำเนินงานของรัฐบาล การชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการใช้นโยบาย “ดุลยภาพ” เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการเก็บเงินรัชชูปการ ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนแต่ละคนปีละ ๖ บาทโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีเงินหรือยากจน การแกะไข่เสียดสีการกระทำที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการและเจ้านายฝ่ายรัฐบาล การแสดงให้เห็นถึงความฟุ่มเฟือยของชนชั้นสูง^{๒๔} และการวิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงในเมืองจีนมาเปรียบเทียบดังในบทความเรื่อง “เห็นว่าเจ้าเป็นลูกตุ้มถ่วงความเจริญ” ใน นสพ. ราษฎร ฉบับวันที่ ๙ มกราคม ๒๔๗๑ นอกจากการชี้ข้อบกพร่องของรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว หนังสือพิมพ์ยังได้เสนอแนะแนวทางประชาธิปไตยควบคู่ไปด้วยเป็นการชักจูงให้ผู้อ่านเกิดความศรัทธาในการปกครองระบอบใหม่ ดังเช่น บทความของ นสพ. สยามปริวิ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๔๗๐ เรื่อง “ราษฎรตื่นแล้ว” ซึ่งได้เรียกร้องโดยตรงไปตรงมาให้รัฐบาลตั้งรัฐสภา และให้ผู้แทนราษฎรได้เข้าไปมีส่วนใน

^{๒๔} รายละเอียดใน พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๔-๒๘.

การบริหารประเทศ พร้อมทั้ง^๕ให้เห็นถึงผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับ
 รัฐบาล หากไม่มีการจัดตั้งรัฐสภาตามความต้องการของปวงชน
 กล่าวคือ ราษฎรอาจทำการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐสภาอย่าง
 รุนแรง จนถึงกับมีการลอบปลงพระชนม์ประมุขของประเทศ
 อย่างเช่นเหตุการณ์ในรัสเซีย ที่เรียกกันว่า “เลือดกับเหล็ก” (Blood
 and Steel) บทความเรื่อง “กลียุคเป็นเหตุแห่งความอึดสรภาพ
 มิคส์ตัญญูเป็นเหตุทำให้เกิดความเสมอภาค” และเรื่อง “ทูตพระ
 ศรีอารีย์” ใน นสพ. ราษฎรเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม และ ๑๔ มกรา
 คม ได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องล้มล้างระบอบการ
 ปกครองแบบเดิม แม้จะด้วยวิธีอันรุนแรง เพื่อสร้างความเจริญ
 และบรรลุถึงอิสระเสรีภาพ และนำมาซึ่งความเสมอภาคอันแท้
 จริง ดังนั้น บทบาทของ นสพ. ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการ
 ปกครอง ๒๔๗๕ ที่เสนอความเห็นในเชิงเรียกร้องประชาธิปไตย
 และการมีรัฐสภา ซึ่งมีตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมในการปก
 ครอง รวมทั้งการ^๕ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของสมบูรณาญาสิทธิ
 ราชย์ และเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบเดิม จึงมี
 ส่วนช่วยในการปูพื้นฐานความคิดประชาธิปไตย และมีส่วนหนุน
 ช่วยต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ อยู่ไม่น้อย ถึงที่
 ปริทัศน์ได้กล่าวไว้ว่า

เมื่อข้าพเจ้ากลับประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ภายหลังที่ไปอยู่ในฝรั่งเศส
เกือบ ๗ ปีนี้แล้ว ปรากฏว่าชนรุ่นหนุ่มสมัยนั้น ชนิตที่ไม่เคยไปเห็น
ระบบประชาธิปไตยในต่างประเทศ แต่ก็มีความคิดเห็นที่ว่าการเปลี่ยน
ระบบสมบูรณา ^{๒๕} ึ่งนักแสดงถึงว่าผู้ที่มี ^{๒๖} ึ่งมีความเป็นอยู่อย่างระบบศักดิ
นาเกิดจิตสำนึกที่เขาประสบแก่ตนเองถึงความไม่เหมาะสมของระบบนั้น
และอิทธิพลที่ได้รับจากสื่อมวลชนที่มีลักษณะก้าวหน้าในสมัยนั้นที่เรียก
ร้องให้มีการเปลี่ยนระบบศักดินามาเป็นระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ
เพราะเหตุนี้พวกข้าพเจ้าจำนวนน้อยที่กลับมาจากยุโรปจึงไม่มีความ
ลำบากมากนักในการชวนผู้ต้นตัวในเมืองไทยให้เข้าเป็นสมาชิกคณะราษฎร
เพราะเขามีพื้นฐานแห่งความต้องการนั้นอยู่แล้ว...^{๒๕}

เมื่อพิจารณาทางด้าน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
นับตั้งแต่ที่พระองค์ขึ้นครองราชย์ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน
๒๔๖๘ จะเห็นได้ว่าในช่วงรัชสมัยของพระองค์ พระองค์ต้อง
เผชิญกับปัญหาการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ปัญหาการ
เรียกร้องประชาธิปไตยและการมีรัฐสภา ปัญหาความชอบธรรม
ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมถึงปัญหาเอกภาพของราช
วงศ์ สิ่งแรกที่พระองค์ทรงกระทำคือ เสริมความมั่นคงและสร้าง
ความสามัคคีขึ้นในหมู่พระราชวงศ์ ด้วยการจัดตั้ง "อภิรัฐมนตรี"

๒๕ ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร . . . , หน้า ๑๘.

สภา” ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๔๖๘^{๒๖} ภายหลังจากที่ทรง
 ขึ้นครองราชย์เพียง ๓ วัน โดยมีพระราชประสงค์ที่จะให้อภิรัฐ
 มนตรีสภาเป็นสภาที่ปรึกษาขององค์พระมหากษัตริย์และเป็นสภา
 บันที่คอยเหนี่ยวรั้งการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์^{๒๗}
 ๕๕ “เพื่อเรียกความเชื่อถือจากประชาชนกลับคืนมา...” และ
 เพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่องค์พระมหากษัตริย์และฐานะของพระ
 ราชวงศ์ เนื่องจากประชาชนเริ่มเสื่อมศรัทธาในสถาบันกษัตริย์
 ในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งพระองค์ทรงกล่าวว่า

สิ่งที่เราเสียใจเป็นอย่างยิ่ง ก็คือ การที่ราชสำนักถูกดูหมิ่นดูแคลน และ
 ในระยะใกล้จะสิ้นรัชกาลก็กำลังจะเริ่มถูกเยาะหยัน กำเนิดของหนังสือ
 พิมพ์ที่มีอิสระเสรีทำให้สถานการตึงเครียดลงเรื่อยไปอีกมาก ฐานะของ
 พระมหากษัตริย์ต้องค่อย ๆ ฝ่อไปในความยากลำบากอย่างยิ่ง ความเคลื่อนไหว
 ทางความคิดในประเทศนี้ ได้ชี้ให้เห็นสัญญาณอันแน่ชัดว่า วันเวลาของ

๒๖ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมือง
 ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘),
 ๑: ๑๕๔.

๒๗ บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภา คุ้ยได้จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การ
 เปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย และใน สุวดี เจริญพงษ์, “ปฏิกริยาของรัฐบาล
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชา
 ธิปไตยและสังคมนิยม ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕” (วิทยา
 นิพนธ์อักษรศาสตร์มหาวิทยาลัยเจ็ด ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาล
 งกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘) .

ความคิดก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๔๑

การปกครองแบบผู้เฒ่าอำนาจสิทธิ์ขาดแต่ผู้เดียวใกล้จะหมดลงทุกที...^{๒๘}

พระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักดีพล ไผ่ถวิล

(Dr. Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๖๙ ทรงพระราชปรารภเกี่ยวกับปัญหาการเมืองในสยาม (Problems of Siam) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ปัญหาการสืบสันตติวงศ์ ปัญหารูปแบบการจกตั้งรัฐบาลและการมีรัฐสภา ปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภา และ ปัญหาการมีนายกรัฐมนตรีและมีสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) ว่าเหมาะสมกับประเทศไทยในเวลานั้นหรือไม่อย่างไร ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมสำหรับการมีรัฐสภาและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (Representative Government) และยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงทรงมี

^{๒๘} พระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักดีพล ไผ่ถวิล เรื่อง “ปัญหาการเมืองในสยาม” (Problems of Siam) ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย*, หน้า ๘๑ และ ๘๐ หรือ ตำนานภาษาอังกฤษ ใน Benjamin A. Batson (ed.), *Siam's Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy Data Paper* : Number 96 (Ithaca, New York : Cornell University Southeast Asia Program, 1974), p. 15.

พระราชดำริที่จะปรับปรุงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ดีขึ้น และทรงตั้งเลขาพระทัยในการที่จะจัดให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยตามที่มีการเรียกร้องกันในเวลานั้น พระองค์ได้ทรงพระราชปรารภกับพระยาภักดีธาดาไมตรีถึงทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ซึ่งพระยาภักดีธาดาไมตรีได้ตอบพระราชปรารภว่า ในเวลานี้ยังไม่ควรมีการปกครองระบอบรัฐสภาและเสนอให้ใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป แต่แนะนำให้ใช้ระบบการมีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบ ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทรงแทนพระมหากษัตริย์ และได้เสนอเค้าโครงการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายกรัฐมนตรี และเค้าโครงรัฐธรรมนูญประกอบด้วยหลักการต่างๆ รวม ๑๒ มาตรา ข้อเสนอของพระยาภักดีธาดาไมตรีนี้ สมเด็จพระยาจักรพรรดิราชานุภาพทรงคัดค้านว่า การมีนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นเรื่องและวิธีการปกครองในระบอบรัฐสภา ไม่ใช่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับนายกรัฐมนตรีในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งปราศจากรัฐสภา จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ประหลาดและทรงเห็นว่า การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ปัญหาสำคัญหรือการแก้ปัญหายามที่ตรงจุด สิ่งที่สำคัญจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน คือการปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ

ซึ่กว่าแต่ก่อน และปัญหาเป็นปัญหาที่ต้องทำก่อนอื่นใดทั้งหมด^{๒๕} ข้อเสนอของพระยาภักดีพลเมืองไม่ตรีจึงหยุดลงแต่การถวายเป็นความเห็น และเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ^{๒๖} ก็ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด

ในปีต่อมา คือปี พ.ศ. ๒๔๗๐ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น โดยทรงมีพระราชดำริเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองบางอย่างมารองรับ เพื่อคลี่คลายปัญหาความตึงเครียดที่มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน “โดยยอมรับว่าแบบรัฐสภายังเป็นไม่ได้ในขณะนี้” ซึ่งพระองค์ได้ทรงกล่าวไว้ในพระราชบันทึกเรื่อง “Democracy in Siam” ว่า

ข้าพเจ้ามีความโน้มเอียงที่จะคิดว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ยากที่จะเกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จในสยาม มันอาจจะเป็นภัยอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนด้วยซ้ำไป... เราอาจหาข้อโต้แย้งได้มากมายที่สนับสนุนความคิดที่ว่า สยามไม่ควรมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา... บางทีประเทศบางประเทศได้นำประชาธิปไตยมาใช้ด้วยความจำเป็นเท่านั้นเอง โดยที่รู้อยู่เต็มอกว่า มันไม่เหมาะกับลักษณะนิสัยของประชาชน นั่นคือคำอธิบายว่าเหตุใดจึงมีหลายประเทศเล่นกับการมีรัฐสภา ข้าพเจ้า

๒๕ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า ๕๕-๕๗.

รู้สึกว่าจะจะต้องเล่นไพ่แบบนี้ในสยามเวลาใดเวลาหนึ่ง ด้วยข้อพิจารณาเหล่านี้เอง ที่ทำให้ข้าพเจ้าคิดว่า จะทำการปฏิรูบบางอย่าง... การปรับปรุงสภาองคมนตรีเป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่ก้าวแรกของแนวความคิดเหล่านี้... ดังนั้นการจัดตั้งคณะกรรมการนี้ อาจช่วยในการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่มีประโยชน์ ๒ ประการ (แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์เลยทีเดียว) :-

๑. เป็นวิธีการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาของสภา
๒. เป็นพลังที่จะเห็นยวรงค์ำหนดการใช้อำนาจที่ผิด^{๑๐}

สภากรรมการองคมนตรี^{๑๑} ประกอบด้วยองคมนตรีจำนวน ๔๐ คน ซึ่งทรงแต่งตั้งจากจำนวนองคมนตรีทั้งหมด ๒๒๕ คน ในเวลานั้นและอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ ปี กรรมการองคมนตรีชุดแรกประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระองค์เจ้าและหม่อมเจ้า ๑๐ พระองค์ ข้าราชการชั้นเจ้าพระยา ๖ ท่าน ชั้นพระยา ๒๔ ท่าน^{๑๒} ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าไม่มีการแต่งตั้งกรรมการองคมนตรีจากราชฎรเลย ในทางปฏิบัติ สภากรรมการองคมนตรี^{๑๓} ประสบความล้มเหลวตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากผลงานของสภาในระยะ ๕ ปี เท่าที่ปรากฏหลักฐานมีเพียง

๑๐ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕-๑๒๘ หรือใน Batson (ed), *Siam's Political Future...*, p. 49-59 ต้นฉบับภาษาอังกฤษ

๑๑ สุวดี เจริญพงศ์, "ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว...", หน้า ๑๒๔.

ความคิดก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๕๕

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศรวม ๕ ฉบับ เท่านั้น และการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น^{๕๓} เป็นไปตามพระราชโองการทั้งสิ้น ไม่ปรากฏว่ากรรมการองคมนตรีได้ร้องขอให้มีการเปิดประชุมขึ้นเองแต่ประการใด สภากรรมการองคมนตรีจึงมิได้มีบทบาท ในการควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังที่คาดหวังไว้ ส่วนวัตถุประสงค์ที่จะให้เรียนรู้ถึงการประชุมปรึกษาของรัฐสภา^{๕๔} ไม่ได้ผลมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากจำนวนครั้งของการประชุมในแต่ละปี กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ มีการประชุม ๑๐ ครั้ง พ.ศ. ๒๔๗๑ ๕ ครั้ง พ.ศ. ๒๔๗๒ และ ๒๔๗๓ ปีละ ๔ ครั้ง พ.ศ. ๒๔๗๔ ๓ ครั้ง ส่วนในปี ๒๔๗๕ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการประชุมแต่อย่างใด^{๕๕} จะเห็นได้ว่า สภากรรมการองคมนตรีได้มีการประชุมน้อยลงตามลำดับในแต่ละปี จนกระทั่ง ไม่มีการประชุมเลย ในปี ๒๔๗๕ และเมื่อนับรวมการประชุมทั้งหมดในช่วง ๕ ปี มีเพียง ๒๗ ครั้งเท่านั้น^{๕๖} นอกจากนี้ รัฐบาลก็มี

๕๓ เรืองเดียวกัน หน้า, ๓๓๐-๓๓๑.

๕๔ จำนวนการประชุม ๒๑ ครั้ง ในระยะเวลา ๕ ปีนี้ แตกต่างจากการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ เป็นอย่างมาก การประชุมสภาผู้แทนราษฎรนับจากวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕-๑ เมษายน ๒๔๗๖ (พระยามโนฯ บัดสภาฯ) ระยะเวลาเพียง ๑๐ เดือน มีการประชุมทั้ง

ได้เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมฟังการประชุมกรรมการ
องคมนตรีแต่อย่างใด และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ ทรง
มีพระราชดำริเห็นชอบด้วยกับ มจ. สิทธิพร ที่จะอนุญาตให้ประ
ชาชนและองคมนตรีที่ไม่ได้เป็นกรรมการองคมนตรี เข้าฟังการ
ประชุมในกรณีที่ประชุมปรึกษาเรื่องที่มีใช้ราชการลับ ก็ทรงได้
รับการคัดค้านจากสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาส่วนใหญ่ ในการประ
ชุมเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ หลังจากนั้นเป็นเวลาถึง
๔ ปี อภิรัฐมนตรีสภาจึงลงมติให้องคมนตรีเข้าฟังการประชุมสภา
กรรมการองคมนตรีได้ ในกรณีที่มิใช่ราชการลับ แต่ก็ไม่ได้
หมายถึงประชาชนโดยทั่วไป^{๓๔} ดังนั้น การจัดตั้งสภากรรมการ
องคมนตรีจึงไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่คาดหมายไว้ และ
ประประชาชนโดยทั่วไปก็ไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วม หรือทราบถึง
ความเป็นไปของสถาบันได้อย่างใกล้ชิด การจัดตั้งสภากรรมการ

หมด ๕๕ ครั้ง ประกาศร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย ๕๓ ฉบับ และรัฐบาล
ได้ตอบกระทู้ถามของ ส.ส. ๒๐ กระทู้— ข้อมูลตัวเลข จาก ประเสริฐ บัณฑิต
สุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗) (กรุงเทพฯ : ห้าง
หุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง; ๒๕๑๗), หน้า ๖๔.

๓๔ กจช. ร. ๗ รด. ๖/๒๒ สำเนารายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓/๒๔๗๔
๑๖ เมษายน ๒๔๗๔ อ้างถึงใน สุวดี เจริญพงศ์ “ปฏิกริยาของพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว . . .”, หน้า ๑๗๕.

องคมนตรีจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของคนรุ่นใหม่ที่จะ
เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และยังอาจทำให้คนรุ่นใหม่
เหล่านี้นึกความปรารถนาที่จะได้มาซึ่งสภาพตามความหมายที่แท้จริง
ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มากยิ่งขึ้น

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงตระหนักถึงความต้อง
การของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ
ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นในปี ๒๔๗๔ พระองค์ได้ทรงสั่งให้กรมหมื่น
เทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ เตรียมร่างรัฐ
ธรรมนูญขึ้น เพื่อที่พระองค์จะพระราชทานให้แก่ประชาชน
เนื่องในวันฉลองครบรอบ ๑๕๐ ปีของกรุงรัตนโกสินทร์ ในวันที่
๖ เมษายน ๒๔๗๕ ร่างรัฐธรรมนูญนี้ นายเรมอนต์ บี สตีเวนส์
ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศ กับพระยาศรวิสารวาจา ปลัดทูล
ฉลองกระทรวงต่างประเทศ เป็นผู้จัดร่างขึ้น และได้นำทูลเกล้าฯ
ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในวันที่ ๘ มีนาคม
๒๔๗๕^{๓๕}

ร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นเพียงเค้าโครงการจัดรูปแบบการปก

^{๓๕} Batson (ed.), *Siam's Political Future...*, p. 82 ร่างนี้เป็นเพียงเค้า
โครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง ซึ่งร่างเป็นภาษาอังกฤษโดยใช้ชื่อว่า
"An Outline of Changes in the form of Government"

ครองโดยทั่วไป ไม่ได้เขียนรายละเอียดเป็นรายมาตราไว้ แต่ก็ได้กล่าวถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ บทบาทและหน้าที่ของอภิรัฐมนตรี การมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งรูปแบบของสภานิติบัญญัติ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนสันเสนอให้คงอภิรัฐมนตรีสภาพไป แต่ให้จำกัดหน้าที่เพียงถวายคำปรึกษาแก่องค์พระมหากษัตริย์ และสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาไม่ควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน และเสนอให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารแทนองค์พระมหากษัตริย์ ให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิเลือกคณะรัฐมนตรี แต่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยพระองค์เอง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ได้มาจากสภา แต่เป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง จะทำหน้าที่บริหารโดยมีกำหนดวาระ แต่พระมหากษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งใหม่ได้ หรือพระมหากษัตริย์จะทรงขอร้องให้ลาออกเมื่อใดก็ได้ ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกจะโดยสมัครใจหรือถูกขอร้องก็ตาม คณะรัฐมนตรีย่อมต้องลาออกตามไปด้วย ส่วนทางด้านสภานิติบัญญัติ นายสตีเวนสันเสนอความเห็นว่ สภานิติบัญญัติควรประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย ๕๐ คน และอย่างมาก ๗๕ คน ซึ่งในระยะเริ่มแรกสมาชิกสภาควรมาจากการแต่งตั้งกึ่งหนึ่งและมาจากการเลือกตั้งกึ่งหนึ่ง

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งนี้ พระมหากษัตริย์ควรมีพระราชอำนาจในการที่จะทรงเลือกได้ตามที่เห็นเหมาะสม ส่วนสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ให้ดำเนินการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้ราษฎรในอำเภอเป็นผู้เลือกผู้แทนอำเภอ ผู้แทนอำเภอเป็นผู้เลือกผู้แทนจังหวัด และผู้แทนจังหวัดเป็นผู้เลือกผู้แทนมณฑล ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละมณฑลให้คิดตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในมณฑลนั้น ๆ และจำนวนผู้เลือกตั้งที่มณฑลหนึ่ง ๆ พึงมีได้ ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาจะต้องมีสัญชาติไทย และอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี มีฐานะสามารถอ่านออกเขียนได้ และเป็นผู้เสียภาษีในจำนวนที่แน่นอน สมาชิกสภาควรอยู่ในวาระคราวละ ๔ หรือ ๕ ปี แต่พระมหากษัตริย์อาจทรงยุบสภาได้ และทรงมีอำนาจยับยั้ง (Veto) กฎหมายที่ผ่านสภา รวมทั้งมีพระราชอำนาจที่จะทรงทำสัญญาหรือข้อตกลงกับต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านสภานอกจากนี้ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนนเสียง ๒ ส่วน ๓ ซึ่งรัฐบาลจะต้องลาออก พระมหากษัตริย์จะทรงรับหรือปฏิเสธการลาออกนั้นก็ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญของนายสติเวนส์ได้ให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์มากทั้งในตำแหน่งบริหารและนิติบัญญัติ พระราชอำนาจในการปกครองยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ เพียงแต่จัดรูปแบบการบริหารบาง

อย่างให้เป็นประชาธิปไตยขั้นต้นนั้น แต่กระนั้นก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ยังได้รับการคัดค้านจากอภิรัฐมนตรีส่วนมาก และในขณะเดียวกัน ทั้งนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจาเองก็ยังได้เสนอความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยในเวลานั้น และคงยืนยันว่าระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทยในเวลานั้นอยู่ แม้ว่าช่วงเวลานั้น จะมีข่าวลือว่ามีผู้พยายามล้มล้างการปกครองของรัฐบาลในอนาคตกอนไกล แต่พระยาศรีวิสารวาจา รวมทั้งเจ้านายชั้นสูงที่มีบทบาทในเวลานั้นก็ยังเสนอความเห็นว่ายังไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งจะมีผลทำให้อำนาจของรัฐบาลลดน้อยลง”^{๑๖} ดังนั้น วันที่ ๖ เมษายน ๒๔๗๕ จึงผ่านไปโดยไม่มีการพระราชทานหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ของประเทศในเวลานั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นความผิดพลาดของการตัดสินใจที่ไม่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเวลานั้น เพราะนอกจากความตื่นตัวและความเรียก

^{๑๖} ชัยอนันต์ สมทวณิช, *การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย*, หน้า ๑๔๕-๑๕๐ หรือ ต้นฉบับภาษาอังกฤษ ใน Batson (ed.), *Siam's Political Future . . .*, p. 92-93

ร้องต้องการประชาธิปไตยของประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้นแล้ว ความไม่พอใจต่อการดำเนินงานของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้เพิ่มมากขึ้นด้วย ในขณะที่เดียวกันความคาดหวังว่าจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้น ก็มีมานานนับตั้งแต่รัชกาลที่ ๗ ทรงขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ หรือกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภาว่า “ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อำราชบัลลังก์ในขณะที่สนตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสตีทิวชัน”^{๓๖} และตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ ๖ ก็ได้มีการเสนอความเห็นเชิงเรียกร้องประชาธิปไตยอยู่เนือง ๆ แต่เวลาที่ผ่านไปโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่จะให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจและความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเพิ่มมากขึ้น และจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาที่นายสตีเวนส์ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญ คือวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๗๕ นั้นเป็นเวลาเพียง ๓ เดือนก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งคณะราษฎรที่เข้าร่วมด้วยกันมานานนับตั้งแต่ปี ๒๔๖๕

^{๓๖} ข้อความนี้ สืบจาก สมทวนิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า ๕๒.

ได้วางแผนดำเนินการเพื่อยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว
ในเวลานั้น แต่กระนั้นก็ตาม เวลาตั้งกล่าวก็ยังได้รับการคัดค้าน
ว่า “เร็วเกินไป” สำหรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลง
การปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเป็นสิ่งที่
หลีกเลี่ยงไม่ได้ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า
ความพยายามของรัชกาลที่ ๗ ที่จะทรงปรับปรุงการปกครองของ
ประเทศดำเนินไปไม่ทันกับความต้องการของประชาชน ซึ่งเรียกร
้องต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และต้องการ
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

บทบาทและความคิดทางการเมืองของปรีดี ในช่วงปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕

ปรีดีได้สำเร็จการศึกษาและเดินทางกลับจากประเทศฝรั่งเศส
ถึงกรุงเทพในวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้เริ่มเข้ารับราชการ
ในตำแหน่งผู้พิพากษาชั้น ๖ กระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑
พฤษภาคม ๒๔๗๐ โดยได้ทำการฝึกหัดผู้พิพากษาที่ศาลฎีกา และ
ฝึกหัดว่าความที่กรมอัยการเป็นเวลา ๕ เดือน จากนั้นได้เลื่อน
ตำแหน่งเป็นเลขานุการชั้น ๒ (ผู้ช่วยเลขานุการ) กรมร่างกฎ
หมาย กระทรวงยุติธรรม และอยู่ในตำแหน่งนี้ตั้งแต่วันที่ ๑

ตุลาคม ๒๔๗๐ จนถึงช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕^{๓๘} ในช่วงที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการอยู่ที่กรมร่างกฎหมาย^{๓๙} ปรีดีได้ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ควบคู่ไปด้วย วิชาที่ปรีดีสอนที่โรงเรียนกฎหมาย คือ “ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓” ตอนว่าด้วย ห้างหุ้นส่วน บริษัท และสมาคม สอนในปี ๒๔๗๐-๒๔๗๒ “กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล” สอนปี ๒๔๗๒-๒๔๗๓ และ “กฎหมายปกครอง” สอนปี ๒๔๗๔-๒๔๗๕^{๔๐}

นอกจากปรีดีจะเข้ารับราชการ และทำหน้าที่อาจารย์ผู้สอนที่โรงเรียนกฎหมายตามปกติแล้ว ปรีดียังได้จัดตั้งโรงพิมพ์นิติสาส์นขึ้นโดยเป็นเจ้าของดำเนินการเอง และยังได้จัดพิมพ์หนังสือ “นิติสาส์น” และหนังสือกฎหมายอื่นๆ ออกเผยแพร่ หนังสือ “นิติสาส์น” นี้ เป็นหนังสือรายเดือนที่ลงบทความและความรู้

๓๘ “สมุดประวัติของ ร.อ.อ. หลวงประดิษฐมนูธรรม” ใน สุพจน์ ตำนตระกูล, *อนุสรณ์ปรีดี พนมยงค์* (กรุงเทพฯ : จีวรรัตนอนุสรณ์, ๒๕๒๖), ไม่มีเลขหน้า.

๓๙ “ตารางกำหนดเวลาสอนกฎหมาย ที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม, ปี ๒๔๗๐ คูใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๕ (มิถุนายน ๒๔๗๐): ๒๕๗., ปี ๒๔๗๑ ใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๕ (มิถุนายน ๒๔๗๑): ๕๕๖., ปี ๒๔๗๒ ใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๕ (๒๔๗๒): ๙๗๐., ปี ๒๔๗๓ ใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๖ ตอนที่ ๓ (กรกฎาคม ๒๔๗๓): ๒๖๓-๒๖๔., ปี ๒๔๗๔ ใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๖ (กันยายน ๒๔๗๔): ๕๓๓. และปี ๒๔๗๕ ใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๗ (๒๔๗๕).

ทางบ้านกฎหมาย ซึ่งปริทัศน์ได้ กล่าวใน “คำนำ” ของการพิมพ์
หนังสือครั้งแรกว่า

หนังสือนี้เป็นหนังสือที่เกี่ยวกับวิชาการ ไม่ใช่หนังสือที่จะสอนลัทธิการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองหรือเศรษฐกิจของประเทศ ในเล่มหนึ่งๆ จะมี
ตั้งแต่ ๔๘ ถึง ๖๔ หน้า แบ่งออกเป็น ๓ ภาค คือ

๑. ภาคประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
๒. ภาคนิติศาสตร์บัณฑิตย์
๓. ภาคเบ็ดเตล็ด มีอาทิ ความเห็นและการวินิจฉัยปัญหาในกฎหมาย
ต่างๆ นอกจากที่กล่าวในภาค ๑ และ ๒ ซึ่งถ้าท่านสมาชิกผู้ใดมีความ
สงสัยในปัญหากฎหมายข้อใดแล้ว ขำพเจ้าและสหายในคณะนิติศาสตร์ มี
ความยินดีที่จะช่วยเหลือแนะนำเท่าที่จะเป็นไปได้ตามกำลัง...^{๕๐}

หนังสือ “นิติศาสตร์” นี้ ได้เริ่มออกตั้งแต่ปี ๒๔๗๑ เรื่อย
ไป จนถึงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ เมื่อได้
มีการตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นแล้ว ปริทัศน์ได้
โอนกิจการของโรงพิมพ์ทั้งแท่นพิมพ์ ตัวพิมพ์ และหนังสือนิติ
ศาสตร์ พร้อมทั้งกุฎivolทั้งหมดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย
ดำเนินงานต่อไป เพราะมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีโรงพิมพ์พิมพ์
คำสอนและหนังสืออื่นๆ และปริทัศน์เองก็มีภาระหน้าที่ราชการมาก
ไม่มีเวลาที่จะคุมโรงพิมพ์นิติศาสตร์ และหนังสือนิติศาสตร์ได้ต่อไป

^{๕๐} ปริทัศน์ พนมยงค์ “คำนำ” นิติศาสตร์ ๑ (๒๔๗๑): ก-ข.

มหาวิทยาลัยได้ตอบแทนมูลค่าแห่งการโอนให้แก่ปรีดีน้อยมาก ไม่ได้ถือเป็นการซื้อขายในราคาตลาด เนื่องจากมหาวิทยาลัยเพิ่งตั้งขึ้นใหม่และมีเงินทุนเพียงเล็กน้อย^{๔๑}

ในช่วงปี ๒๔๗๑ ถึงช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕^๕ ปรีดีได้เขียนคำอธิบายกฎหมายต่างๆ และบทความลงใน “นิตินาสัน” หลายเรื่อง ในปี ๒๔๗๑ ปรีดีได้เขียน “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” อธิบายเรียงลำดับมาตรา ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับนี้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ในปี ๒๔๖๘ ยังไม่มีผู้ใดได้เขียนคำอธิบายขึ้น ปรีดีจึงได้เขียนคำอธิบายลงเป็นตอนๆ ในนิตินาสัน ตั้งแต่เล่มที่ ๑ ถึงเล่ม ๑๒ ในปี ๒๔๗๑ เล่ม ๑ ถึงเล่ม ๑๒ ในปี ๒๔๗๒ และเล่ม ๑ ถึงเล่ม ๘ ในปี ๒๔๗๓ จึงจบคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ ๑ นี้ ในระหว่างที่ปรีดีได้เขียนคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลงในนิตินาสันนี้ ปรีดีได้เขียนบทความเรื่องอื่นๆ ลงในนิตินาสันด้วย ในปี ๒๔๗๑ ปรีดีได้เขียนบทความเรื่อง “เศรษฐวิทยา” (ซึ่งต่อมาหลวงเดช สหกรณ์ ได้ช่วยเหลือเป็นผู้เขียนแทนปรีดีในเล่มต่อๆ ไป) “กฎหมายการคลัง” “นิติกรรมอำพราง” และ “คำแนะนำโดยย่อ

^{๔๑} เต๋อแ บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . . , หน้า ๔๑-๔๒.

๕๖ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑” ในปี ๒๔๗๒ ปรีดีเขียน “คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ว่าด้วยข้อความทั่วไป” และปี ๒๔๗๓ เขียนบทความเรื่อง “การกู้เงินของรัฐบาล” “เพิ่มเติมหนังสือบันทึก ฯ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ตอน ๒” และ “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓” ซึ่ง “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓” นี้ ปรีดีได้เขียนต่อในปี ๒๔๗๔ จนถึงช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ หลังจากนั้น พระสาส์นประพันธ์ได้เป็นผู้เขียนแทนต่อไป ส่วนในปี ๒๔๗๔ และ ๒๔๗๕ นอกเหนือจาก “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓” แล้ว ปรีดียังได้เขียน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ขึ้น ซึ่ง “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” นี้ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ พระสาส์นประพันธ์ ได้เป็นผู้เขียนแทนต่อไปอีกเช่นกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕ ปรีดีได้เขียนบทความและคำอธิบายกฎหมายต่างๆ ลงใน “นิติสาส์น” เป็นจำนวนมากไม่น้อย หนังสือ “นิติสาส์น” ของปรีดีเป็นหนังสือที่เผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายให้แก่ผู้ที่ศึกษาทางด้านกฎหมายและผู้สนใจ

ใจทั่วไป ซึ่งมีผู้บอกรับเป็นสมาชิกหนังสือ^๗ และมีผู้เขียนคำถาม
ข้อสงสัยในปัญหากฎหมายต่างๆ มายังนิติสาส์น และทั้งมีผู้ส่งบท
ความ แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหากฎหมายต่างๆ มาลงในนิติ
สาส์นอีกด้วย ซึ่งในการจัดพิมพ์หนังสือนิติสาส์นนี้ ปรีดีได้รับ
ความร่วมมือและช่วยเหลือจากนักกฎหมายที่สำคัญคนอื่น ๆ ใน
เวลานั้น ในการช่วยเขียนบทความและคำอธิบายกฎหมายต่างๆ
เช่น ต็อกเตอร์ แอล ดูปลาตร์ เขียน “คำสอนกฎหมายฝรั่งเศส”
ต็อกเตอร์ เอกูต์ เขียน “คำอธิบายธรรมศาสตร์” หลวงเดช
สหกรณ์ เขียน “คำอธิบายเศรษฐวิทยา” ฯลฯ หนังสือนิติสาส์น
จึงเป็นหนังสือที่ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายที่น่า
สนใจ และเป็นหนังสือวิชาการที่มีประโยชน์

นอกจากปรีดีจะได้จัดทำหนังสือนิติสาส์นขึ้นแล้ว โรงพิมพ์
“นิติสาส์น” ของปรีดี ยังได้จัดพิมพ์หนังสือกฎหมายและหนังสือ
เผยแพร่ความรู้ต่างๆขึ้นอีก ในปี ๒๔๗๑ ปรีดีได้จัดพิมพ์ “ปาฐะ
เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการลงอาชญาผู้กระทำผิดกฎหมาย” ซึ่งเป็น
ปาฐกถาที่ปรีดีได้แสดงที่สามัคยาจารย์สโมสรสถาน เมื่อวันที่ ๑๐
สิงหาคม ๒๔๗๑ ซึ่งดร.เถื่อน บุนนาค ได้กล่าวถึงปาฐกถาครั้งนั้น
ว่า... “มีบุคคลเข้าฟังอย่างล้นหลาม เป็นความรู้ใหม่ของคนไทย

๕๘ ปฐมกรรมแห่งการเมือง ฯ

สมัยนั้น”^{๔๒} ในปี ๒๔๗๒ ปรีดีได้จัดพิมพ์ “ประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒” ขึ้น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ บรรพ ๒ นี้ มี ๒ เล่ม ในเล่ม ๑ ว่าด้วยบทเบ็ดเสร็จ
ทั่วไป ตั้งแต่มาตรา ๑๙๔ ถึงมาตรา ๓๕๓ ส่วนเล่ม ๒ ว่าด้วย
สัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้และละเมิด ซึ่งเป็น
การอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๕๔ ถึง
๔๕๒ นอกจาก “ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒”
แล้ว โรงพิมพ์นิติสาส์นยังได้จัดพิมพ์ “คำอธิบายประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑” ขึ้น โดยรวบรวม “คำอธิบาย
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑” ของปรีดีที่ได้ลง
พิมพ์ในหนังสือ “นิติสาส์น” ตั้งแต่ปี ๒๔๗๑-๒๔๗๓ มารวม
พิมพ์เป็นเล่มอีกครั้งหนึ่งเพื่อสะดวกในการศึกษาค้นคว้า และใน
ปี ๒๔๗๓ ปรีดียังได้จัดพิมพ์ “ประชุมกฎหมายไทย” ขึ้น โดย
รวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไทย ตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสาม
ดวงเป็นต้นมารวมกับบทบัญญัติกฎหมายสมัยใหม่ จัดพิมพ์เป็น
หนังสือชุดเรียกว่า “ประชุมกฎหมายไทย” มีทั้งหมด ๑๗ เล่ม
ซึ่งดร. เตือน บุนนาค ได้กล่าวถึง “ประชุมกฎหมายไทย” นี้
ว่า “การพิมพ์ประชุมกฎหมายไทยนี้ มีผู้ชมความคิดเห็นท่านมากคือ

^{๔๒} เตือน บุนนาค, *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . .*, หน้า ๔๐.

แทนที่ท่านปรีดีจะจ้างคนคัดคนทาน ท่านใช้ถ่ายภาพทำบล็อก
 ย่อส่วนของจริงให้เล็ก เพื่อไม่ให้สิ้นเปลืองกระดาษ นับว่าท่าน
 เป็นนักเศรษฐกิจที่ทำงานโดยลงทุนน้อย ประหยัดค่าใช้จ่าย ได้
 ผลงานเยี่ยม” และ ดร. เทียน ยังกล่าวอีกด้วยว่า “ผู้พิพากษา
 ทนายความ และผู้ที่ใช้ตัวบทกฎหมายชอกันมากมาย บางคน
 เลยกล่าวว่า เงินที่ได้จากการขายหนังสือนี้แหละที่ท่านปรีดีนำมา
 ลงทุนใช้จ่ายในการปฏิวัติ”^{๔๓}

ในระหว่างปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕ นี้ นอกจากปรีดีจะได้ทำ
 หน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการกรมร่างกฎหมาย และได้จัดตั้งโรงพิมพ์
 นิตยสารและออกหนังสือ “นิตยสาร” และหนังสืออื่นๆ แล้ว ปรีดี
 ยังได้เป็นเลขาธิการเนติบัณฑิตยสภาและเป็นบรรณาธิการหนังสือ
 “บทบัญญัติ” อีกด้วย หนังสือ “บทบัญญัติ” เป็นหนังสือของ
 เนติบัณฑิตยสภา ซึ่งเลขาธิการเนติบัณฑิตยสภาเป็นบรรณาธิการ
 ปรีดีได้รับเลือกให้เป็นเลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา เมื่อวันที่ ๑๕
 มีนาคม ๒๔๗๒^{๔๔} และได้อยู่ในตำแหน่งนี้จนถึงหลังเปลี่ยนแปลง
 การปกครองปี ๒๔๗๕ ภายหลังเนื่องจากพิจารณาร่าง

^{๔๓} เดือน บุนนาค, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐-๔๑.

^{๔๔} รายงานการประชุมกรรมการเนติบัณฑิตยสภา ครั้งที่ ๖๓ วันที่ ๑๕ มีนาคม
 ๒๔๗๒, ”บทบัญญัติ” เล่ม ๖ ตอน ๓ (กรกฎาคม ๒๔๗๓).

ด้านคณะกรรมการราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรมาก ปรีดีจึงได้
 ขอลาออกจากตำแหน่งและหน้าที่ในเดือนตุลาคม ๒๔๗๕^{๔๕} ที่
 ประชุมได้เลือกตั้งผู้อื่นให้ทำหน้าที่แทนต่อไป ในช่วงที่ปรีดีได้
 ทำหน้าที่เลขาธิการเนติบัณฑิตยสถาน^๕ ปรีดีได้เป็นบรรณาธิการ
 หนังสือ "บทบัณฑิตย" ๕ ทั้งหมด ๑๓ ตอน หนังสือ "บทบัณฑิตย"
^๕ เป็นหนังสือของเนติบัณฑิตยสภาที่พิมพ์แจกจ่ายแก่สมาชิก เป็น
 การเสนอข่าวคราวในเนติบัณฑิตยสภาและข่าวราชการในกระทรวง
 ยุติธรรม และมีบทความแสดงความคิดเห็นหรือความรู้ต่างๆ ทาง
 ด้านกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความรู้และประสบการณ์ หนังสือ^๕
 เริ่มออกครั้งแรกตั้งแต่ปี ๒๔๖๐ แต่ไม่มีกำหนดเวลาออกที่แน่
 นอนแล้วแต่ข่าวที่มี จึงเป็นหนังสือรายสะดวก ในแต่ละปีจึงมี
 จำนวนเล่มไม่เท่ากัน ในปี ๒๔๗๔ ปรีดีซึ่งเป็นบรรณาธิการ
 หนังสือ "บทบัณฑิตย"^๕ ได้เสนอที่จะออกหนังสือ "บทบัณฑิตย"
 เป็นรายเดือน ในเดือนหนึ่งนับเป็น ๑ ตอน และเมื่อครบ ๑๒
 ตอนจัดพิมพ์รวมเป็น ๑ เล่ม ในแต่ละปี "บทบัณฑิตย" ได้ออก
 เป็นรายเดือนตามที่ปรีดีเสนอตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ แต่ในปี ๒๔๗๕^๕
^๕ ปรีดีได้เป็นบรรณาธิการ "บทบัณฑิตย" อยู่เพียงครึ่งปี^๕

^{๔๕} รายงานการประชุมกรรมการเนติบัณฑิตยสภา ครั้งที่ ๑๓ วันที่ ๒๑ ตุลาคม
 ๒๔๗๕, "บทบัณฑิตย" เล่ม ๗ ตอน ๑๐ (มกราคม ๒๔๗๕) : ๕๐๘.

ออกเนื่องจากติดภาระราชการด้านอื่น ๆ จึงต้องให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนต่อไป

ปรีดีได้เขียนบทความลงใน “บทบัณฑิตย์” หลายเรื่อง นับตั้งแต่ปี ๒๔๖๙ ซึ่งปรีดียังศึกษาอยู่ที่ฝรั่งเศส ปรีดีได้เขียนบทความเรื่อง “การเรียนกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสโดยย่อ” มาลงในบทบัณฑิตย์ ในปี ๒๔๗๑ ปรีดีเขียนบทความเรื่อง “เกร็ดประมวลกฎหมายเรื่องพระเจ้านโปเลออง (นโปเลียน) กับประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส” ปี ๒๔๗๓ เขียนเรื่อง “คดีปกครองในประเทศไทย” “สังเขปหัวข้อเรื่องสิทธิพิเศษในการมีสัญชาติของบุคคลซึ่งเกิดในกรุงสยาม อันเป็นบุตรของพลเมืองในอาณาเขตต์อาณัติแทนสันนิบาตชาติ” และ “ฐานะของชาวรัสเซียผู้ถูกถอนสัญชาติ (จะเพาะที่เกี่ยวกับปัญหาความสามารถของบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล)” ส่วนปี ๒๔๗๔ เขียนเรื่อง “สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายโซเวียต” และในปี ๒๔๗๕ ปรีดีเขียน “บันทึกเรื่องพะยานรับรองลายพิมพ์นิ้วมือ” ซึ่งนอกจากการเขียนบทความต่าง ๆ ลงใน “บทบัณฑิตย์” แล้ว ปรีดีก็ได้ทำหน้าที่ในฐานะบรรณาธิการรวบรวมและนำข่าวสารที่น่าสนใจ รวมทั้งเสนอตัวอย่างคำพิพากษาและกฎหมายบางเรื่อง ที่ให้ความรู้และเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน

จะเห็นได้ว่า ในช่วงปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕ ที่ปรีดีได้รับราชการ ในตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการกรมร่างกฎหมาย และทำหน้าที่เป็น อาจารย์ผู้สอนที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมนี้ ปรีดีได้ เสนอผลงานทางตำานกฎหมายหลายเรื่อง ทั้งในรูปของบทความ คำอธิบาย กฎหมายและปาฐกถา รวมทั้งผลงานในฐานะที่เป็น ผู้รวบรวม และเป็นบรรณาธิการ ซึ่งผลงานต่าง ๆ ของปรีดีใน ช่วงเวลานี้ นับรวมกว่า ๒๐ เรื่อง^{๔๖} ส่วนใหญ่จะเป็นผลงานทาง ตำานกฎหมาย แต่ปรีดีก็ได้สอดแทรกทัศนะและความเห็นบางประ การในงานต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

ในงานเขียนเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ ปรีดีได้เสนอให้เห็นความ สำคัญของการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ และสนับสนุนให้นำวิชา เศรษฐศาสตร์มาเป็นหลักสูตรของวิชากฎหมาย ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ในที่สุดเศรษฐกิจของบ้านเมือง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่แห่งความเป็นอยู่ ของราษฎรย่อมเกี่ยวข้องกับวิชากฎหมายมาก

เพราะฉะนั้น ผู้ที่ศึกษาวิชาการศึกษาการกฎหมาย หมาย ความ ผู้พิพากษา และ ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวของกับวิชากฎหมายจำต้องศึกษาเศรษฐวิทยา ด้วย . . .^{๔๗}

^{๔๖} รายชื่องานเขียนของปรีดี พนมยงค์ โปรดดูในภาคผนวก.

^{๔๗} ปรีดี พนมยงค์, "เศรษฐวิทยา," นิติสาร ๑ : ๑ (๒๔๗๑) : ๔๘ (จัดเส้นใต้ ตามต้นฉบับ).

ในบทความ “เศรษฐกิจ” ที่ปริทัศน์ได้เขียนลงใน “นิตินาสัน” ปี ๒๔๗๑ ปริทัศน์ได้แบ่งวิธีการศึกษาเศรษฐกิจเป็น ๒ ชนิด คือ การศึกษาในทางกฎของเศรษฐกิจ และการศึกษาในทางลัทธิของเศรษฐกิจ ซึ่งปริทัศน์ได้อธิบายว่า การศึกษาในทางลัทธิของเศรษฐกิจนั้น เป็นการศึกษาที่มุ่งไปในทางทำหัตถฐานะแห่งการปกครองในทางเศรษฐกิจปัจจุบัน มีการเสนอความเห็นเปลี่ยนฐานะของประเทศ เช่น ลัทธิโซเชี่ยลลิสม์ คอแลกติวิสม์ บอลเชวิก อานาคิสต์ ฯลฯ ซึ่งลัทธิเหล่านี้อาจนำมาซึ่งความกระต้างกระเทื่อง และสามารถเกิดเหตุร้ายในแผ่นดินได้ อันเป็นการผิดต่อกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๑๐๔ เพราะฉะนั้นการศึกษาโดยวิธีนี้ จึงเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา และด้วยเหตุนี้ การเขียนคำแนะนำเศรษฐกิจ จึงมุ่งไปในการศึกษากฎของเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

ในบทความเรื่อง “การกู้เงินของรัฐบาล” ซึ่งปริทัศน์ได้เขียนลงใน “นิตินาสัน” ปี ๒๔๗๓ ปริทัศน์ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ในเรื่องการคลังของประเทศ ซึ่งประเทศไทยกำลังประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และรัฐบาลในเวลานั้นได้แก้ไข้ปัญหา โดยพยายามตัดทอนรายจ่ายของประเทศ พร้อมกับเพิ่มภาษีอากร เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้มากขึ้นเพียงพอกับรายจ่าย

โดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายในการบริหารงบประมาณแบบสมดุล ที่พยายามให้รายรับและรายจ่ายของประเทศสมดุลกัน ซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก ปรีดีได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้โดยการเสนอให้รัฐบาลใช้วิธี “กู้เงิน” ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ตามปกติเงินค่าภาษีอากรย่อมเป็นรายได้อันสำคัญของรัฐบาล รัฐบาลใดมีรายจ่ายอยู่ในขอบแห่งรายได้ประเภทนั้นแล้ว ความเดือดร้อนก็ไม่บังเกิดขึ้น แต่ในบางคราวเงินค่าภาษีอากรเก็บได้น้อย เนื่องจากความฝืดเคืองในฐานะแห่งเศรษฐกิจของประเทศแล้ว รัฐบาลของประเทศก็ได้พยายามตัดทอนรายจ่ายให้ลดน้อยลงไป หรือมีหนี้กันขึ้นเอักรภาษีอากรให้เท่ากับรายจ่าย แต่ถ้าวิธีทั้งสองไม่อาจจะทำไปได้โดยสะดวกแล้ว เช่น การทำมาหากินของราษฎรก็ฝืดเคือง การขึ้นภาษีอากรจะทำให้ราษฎรเดือดร้อนระส่ำระสาย กับทั้งการตัดทอนรายจ่ายก็จะทำไปไม่ได้ เพราะเป็นรายจ่ายที่จำเป็นสำหรับประเทศ ดังนั้นแล้ว ก็ยังมีหนทางที่รัฐบาลจะได้เงินเพื่อหาเงินมาสำหรับใช้จ่าย ก็คือการกู้เงิน...๕๘

ปรีดีเสนอให้รัฐบาลใช้วิธีการกู้เงิน ที่รัฐบาลอาจจะทำได้ โดยวิธีการกู้เงินทางตรงหรือวิธีการกู้เงินทางอ้อม ซึ่งปรีดีได้เสนอว่า การกู้เงินทางตรงนั้น รัฐบาลอาจจะทำได้โดยออกไปกู้ต่อเอกชนหรือก็ตรงต่อรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นวิธีการ “กู้เงินตามธรรมดา” ที่ให้ดอกเบี้ยตามสมควร หรือ “กู้เงิน

๕๘ ป.พ., “การกู้เงินของรัฐบาล” นิตยสาร ๓ : ๕ (๒๔๗๓) : ๕๖๘-๕๖๙.

โดยความรักชาติ” ที่รัฐบาลเรียกร้องให้พลเมืองให้กู้เงินโดยเห็นแก่ชาติ และการ “กู้โดยบังคับ” ที่รัฐบาลกำหนดให้พลเมืองให้เงินกู้แก่รัฐบาลตามส่วนที่จะให้กู้ได้ ซึ่งวิธีนี้แม้ว่าบางประเทศจะทำได้ผลดีแต่ก็อาจทำให้ราษฎรเดือดร้อนได้ ส่วนวิธีการกู้เงินทางอ้อม ซึ่งอาจมีได้หลายวิธีนั้น ปรีดีได้ยกตัวอย่างว่า รัฐบาลอาจกระทำได้ โดยการออกธนบัตรเพิ่มมากขึ้นสำหรับประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ออกธนบัตรเอง หรือรัฐบาลบังคับให้ธนาคารที่ได้รับมอบอำนาจในการออกธนบัตรให้รัฐบาลกู้เงิน โดยรัฐบาลยอมให้ธนาคารนั้นออกธนบัตรเพิ่มขึ้น จนถึงเท่าค่าที่รัฐบาลได้กู้มาจากธนาคารซึ่งวิธีการต่าง ๆ นี้ปรีดีได้เสนอขึ้นเป็นตัวอย่างที่รัฐบาลอาจกระทำได้เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และในตอนท้ายของบทความ ปรีดีได้กล่าวถึงประเทศสยามว่า

สำหรับประเทศสยามในเวลานี้ แม้จะมีเสียงโจทก์ต่าง ๆ ถึงฐานะของการค้าขายก็ตาม แต่รายงานย่อแสดงงบประมาณรายได้รายจ่ายของประเทศสยาม พ.ศ. ๒๔๗๓ ซึ่งได้ลงพิมพ์ในจดหมายเหตุของสภาเผยแผ่พาณิชย์ ฉบับที่ ๓๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้เตือนสติว่าประเทศเราจะเป็นสุขเจริญยิ่งสืบไป โดยมีข้อความในตอนท้ายของรายงานที่ได้คัดมาต่อไปนี้^{๔๕}

ปรีดีได้ยกข้อความในรายงานของสภาเผยแผ่พาณิชย์มากล่าว

^{๔๕} ป.พ., “การกู้เงินของรัฐบาล”, หน้า ๕๑๔.

ไว้ในตอนท้ายของบทความ ซึ่งรายงานดังกล่าวได้กล่าวถึงประเทศสยามว่า เป็นประเทศที่มีหลักฐานดี เป็นที่เชื่อถือแก่นานาประเทศ เงินลงทุนที่จะต้องใช้จ่ายในการต่าง ๆ ก็พอใช้ไปได้อีกนานโดยไม่ต้องกู้ยืมใหม่ แต่ถ้าถึงคราวจำเป็นเพราะเกิดเหตุร้ายใหญ่หลวงอันอาจเกิดขึ้นได้แล้ว ประเทศสยามจะต้องการเท่าใดคงยืมมาได้โดยเสียดอกเบี้ยถูกพอสมควรไม่ยากนัก ดังนั้น “ในเรื่องการเงินแผ่นดินประเทศสยาม ไม่ต้องเกรงถึงภายนอก หากกระตุกการจะเกิดทวีปรีตขึ้นหรือสินค้าขาออกจะขายไม่ตักก็ตาม ก็พอไว้ใจได้ว่า จะไม่ต้องเป็นทุกข์เป็นร้อนหนักหนา และจะเป็นสุขเจริญยิ่งสืบไป” ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ปรีตียกข้อความในรายงานดังกล่าวขึ้นมาโดยเห็นด้วยกับรายงานนั้น หรือยกข้อความในรายงานนั้นมาเพื่อเปรียบเทียบกับสถานะเศรษฐกิจที่เป็นจริง ซึ่ง “มีเสียงโจทก์ต่าง ๆ ถึงฐานะของการค้าขาย...” ดังที่ปรีตได้กล่าวไว้

ผลงานของปรีตอีกเรื่องหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงทัศนะของปรีตในการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ก็คือ ปาฐกถาเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวแก่การลงอาญาผู้กระทำผิดทางกฎหมาย” ซึ่งปรีตได้แสดงที่สามัคยาจารย์สโมสรสถาน เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๔๗๑ โดยปรีตได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับการพิจารณาการกระทำผิดทางกฎหมายว่า อาจพิจารณาได้ ๓ ทางคือ ทางแรกเป็นการ

พิจารณาสาเหตุของการกระทำผิด ซึ่งเรียกว่าเป็นปัญหาทางวิทยาศาสตร์ ทางที่สอง คือการพิจารณาวิธีป้องกันการกระทำผิดมิให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ และทางที่สามคือการพิจารณาว่า การกระทำผิดนั้นเข้าอยู่ในบทกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้แล้วมาตราใด ซึ่งเป็นปัญหาในทางนิติศาสตร์ และเฉพาะปัญหาประการที่ ๓ นี้เท่านั้นที่ได้มีการสอนกันที่โรงเรียนกฎหมาย ดังนั้น ในการปาฐกถาครั้งนี้ ปรีดีจึงได้กล่าวถึงปัญหาประการที่ ๑ และปัญหาประการที่ ๒ คือ สาเหตุของการกระทำผิดและวิธีป้องกันการกระทำผิด ซึ่งในการวิเคราะห์สาเหตุของการกระทำผิดนั้น ปรีดีได้กล่าวถึงลัทธิ ๒ จำพวก ลัทธิจำพวกที่ ๑ เป็นลัทธิที่ค้นหาสาเหตุในทางส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำผิด โดยพิจารณาถึงลักษณะอวัยวะ และเหตุอันเป็นส่วนบุคคลของผู้กระทำผิด ส่วนลัทธิจำพวกที่ ๒ เป็นลัทธิที่ค้นหาสาเหตุโดยพิจารณาถึงหมู่เหล่า ความสัมพันธ์ สถานที่ ฐานะความเป็นอยู่และฐานะแห่งการดำรงชีวิตของผู้กระทำผิด ซึ่งลัทธินี้เห็นว่า การที่ความผิดได้เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจากอาการภายนอกที่แวดล้อมผู้กระทำผิด ซึ่งอาจเป็นฐานะแห่งความเจริญในทางศีลธรรมของประเทศหรือฐานะในทางเศรษฐกิจ เช่น ความยากจน ขาดแคลน ฯลฯ และในการอธิบายนี้ ปรีดีได้กล่าวสรุปความเห็นของตนว่า

ตามความเห็นของข้าพเจ้านั้น เราจะลงความเห็นถือเอาลัทธิอันใดอันหนึ่งแต่ลำพังนั้นไม่ได้ เพราะต่างลัทธิก็มีเหตุที่แท้จริง และก็ย่อมมีข้อยกเว้นด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย...

เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นด้วยกับท่านศาสตราจารย์กฎหมายของข้าพเจ้าในประเทศฝรั่งเศสว่า ความผิดอาจมีมูลมาแต่เหตุของทั้ง ๒ ลัทธิ นั้น ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกันไป คือเหตุอันเนื่องมาจากส่วนตัว หรือเหตุภายในตัวของบุคคลอย่างหนึ่ง และเหตุภายนอก หรือความสัมพันธ์ในหมู่คณะสิ่งทีแวดล้อมผู้กระทำผิดอีกอย่างหนึ่ง จะถือตามลัทธิหนึ่งแต่ลำพังไม่ได้...๕๐

ส่วนในปัญหาเรื่องวิธีการป้องกันการกระทำผิดนั้น ปรีดีได้เสนอให้ใช้วิธีทำลายเหตุอันเป็นสมมูลฐานแห่งการกระทำผิด ที่อาจทำได้โดยการจัดการศึกษาอบรมในทางศีลธรรม และการจัดการทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการเสนอการป้องกันการกระทำโดยการจัดการทางเศรษฐกิจนี้ ปรีดีได้กล่าวว่า

ความเห็นในการป้องกันการกระทำผิดนั้น มีลัทธิในทางเศรษฐกิจมากมาย และไม่ใช้ความประสงค์ของข้าพเจ้า ที่จะนำเอาลัทธิ ซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์ในทางเปลี่ยนแปลงฐานะแห่งการเศรษฐกิจของประเทศมาแสดง เพราะฉะนั้นการเศรษฐกิจที่ข้าพเจ้าจะกล่าวในที่นี้ คงเป็นแต่ในทางที่

๕๐ ปรีดี พนมยงค์ “ปาฐกถาเรื่องปัญหาเกี่ยวกับกาลลงอาชญาผู้กระทำผิดกฎหมาย”, ปาฐกถาซึ่งแสดงที่สามัคยาจารย์สมาคม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๐ ถึง ๒๔๗๔ (พระนคร : บำรุงบุณกุลกิจ, ๒๔๗๔), หน้า ๑๒๘-๑๒๙.

ไม่ผิดต่อกฎหมายเท่านั้น^{๕๑}

ปรีดีจึงได้อธิบายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบำรุงเศรษฐกิจของเอกชน ซึ่งคนสามัญอาจปฏิบัติได้ และเป็นการอธิบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วว่า เหตุที่จะเกิดการกระทำผิดซึ่งเนื่องมาจากเศรษฐกิจนั้น ก็คือความยากจน ความขาดแคลน ในสิ่งที่ต้องการสำหรับความเป็นอยู่ การที่จะบังคับให้หายจากความจนหรือความขาดแคลนนั้นมิใช่ของง่าย... แต่อย่างไรก็ตาม เราจะถือเอาความยุ่งยากอันนั้นขึ้นมาเป็นข้อตัดใจมิให้ต้องชวนชวรายบำรุงการเศรษฐกิจมิได้เลย เพราะความจำเป็นในเรื่องบริโภคนิยมและอุปโภคย่อมมีอยู่ทุก ๆ วัน

การบำรุงเผยแผ่ในทางเศรษฐกิจนั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยชนหมู่มากและเอกชนเป็นรายบุคคล

สำหรับชนหมู่มากนั้น เกี่ยวแก่รัฐประกาศนโยบายของรัฐบาล ข้าพเจ้าจะไม่อาจเอื้อมไปพูดถึงว่า จะต้องทำอะไร เพราะข้าพเจ้าไม่ใช่ตั้งตัวเป็นศาสตราจารย์ผู้วิเศษ ข้าพเจ้ามาพูดฐานะเอกชน เพราะฉะนั้นจึงจะกล่าวแต่การบำรุงเศรษฐกิจของเอกชน ซึ่งเป็นหน้าที่อันคนสามัญอาจปฏิบัติได้เท่านั้น

ปรีดีได้เสนอความเห็นในเรื่องการบำรุงเศรษฐกิจของเอกชน โดยเสนอให้ขจัดความจนอันเกิดจากการที่บุคคลกระทำตนของตน

๕๑ ปรีดี พนมยงค์ “ปาฐกถาเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการลงอาญาผู้กระทำผิดกฎหมาย”
หน้า ๑๓๒.

เอง เช่น ในเรื่องความเกียจคร้าน ความไม่รู้เท่าถึงการ ความ
 เสเพลสุรุษสุราย ความไม่ชินต่อภูมิประเทศหรือภูมิอากาศ โดย
 อาศัยการศึกษาอบรมเพื่อให้เกิดความรู้ และให้จัดอบรมนิสัย
 ไม่ให้เสเพล สุรุษสุราย และรู้จักใช้ในสิ่งที่ควร ซึ่งไม่เฉพาะแต่
 ความจำเป็นของตนเท่านั้น แต่ต้องมีใจเผื่อแผ่เมตตากรุณา ช่วย
 เหลือเพื่อนมนุษย์ในทางที่ควรด้วย ทั้งเสนอให้นำพาต่อการทำมา
 หากิน เพราะทรัพย์สินที่มีอยู่อาจเคลื่อนย้ายเปลี่ยนมือหรือสาบสูญ
 ไปได้ เพราะเป็นสิ่งที่ไม่เที่ยงแท้

นอกจากนี้ ปรีดียังได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความมุ่งหมาย
 ของการศึกษาที่ดี โดยยกข้อความในปาฐะของ “ท่านโรเบอर्ट
 ครีนอิงเคอร์ซอลล์ ผู้ซึ่งเป็นอธิบดีกรมอัยการในรัฐบาลแห่ง
 รัฐอิลลินอยส์ สหพันธรัฐอเมริกา” ซึ่งพระยาเมธาธิบดี ได้แปล
 เป็นภาษาไทย มากล่าวไว้ด้วยว่า

ความมุ่งหมายของการศึกษาที่ดีแท้ ต้องให้เป็นไปในทางที่จะสอน
 คนให้เป็นประโยชน์แก่ตัวเองและผู้อื่นด้วย... การทำนบหลังคน คือ
 ฟังนำพักนำแรงของผู้อื่น ด้วยอำนาจที่ดี ด้วยอุบายเล่ห์กลก็ดี ด้วยการ
 หยิบยืมหรือด้วยการขอก็จดี เป็นของเลวทรามต่ำช้าที่สุด...^{๕๒}
 ซึ่งความเห็นในการจัดการศึกษาในทางที่จะสอนคนให้เป็น

^{๕๒} ปรีดี พนมยงค์ “ปาฐกถาเรื่องปัญหาเกี่ยวแก่การลงอาชญาผู้กระทำความผิดกฎหมาย”

ประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น และความเห็นที่ว่า การทำนาบน
หลังคน เป็นของเลวทรามต่ำช้าที่สุด^๕ แม้ว่ปรีดีจะไม่ได้กล่าว
เองโดยตรง แต่ยกข้อความซึ่งมีผู้อื่นได้กล่าวไว้ก็ตาม แต่ก็แสดง
ให้เห็นว่า ปรีดีเห็นด้วยกับทัศนะดังกล่าว และทัศนะดังกล่าวนี้
เป็นทัศนะที่สอดคล้องกับหลักการของลัทธิโซลิตารีสม และสอดคล้อง
กับความเห็นของปรีดีที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

แม้ว่า ปาฐกถาเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวแก่การลงอาชญาผู้กระทำ
ผิดกฎหมาย” จะมีความยาวไม่มากนัก แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึง
ทัศนะของปรีดีในการพิจารณาปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหา
สาเหตุการกระทำผิดทางอาชญา และวิธีการป้องกันการกระทำ
ผิด โดยการพิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างปัญหาเศรษฐกิจกับ
ปัญหาสังคม และให้ความสำคัญกับปัญหาเศรษฐกิจในฐานะที่
เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาสังคม และการที่จะแก้ปัญหาก็
ควรที่จะแก้ที่ปัญหาเศรษฐกิจด้วย ซึ่งความเห็นของปรีดีในเรื่อง
การป้องกันการกระทำผิดทางอาชญา ที่ปรีดีได้แสดงในปาฐกถา
ครั้ง^๕ ต่อมาได้ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจ หมวดที่ ๑๑
ว่าด้วยผลสำเร็จอันเกี่ยวแก่หลัก ๖ ประการ บทที่ ๒ เรื่อง การ
รักษาความสงบภายใน ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ข้าพเจ้าเคยแสดงปาฐกถาที่สามัคยาจารย์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ ว่าเหตุ

แห่งการที่บุคคลกระทำผิดอาญานั้น มีอยู่ ๒ ประการ

๑. เหตุอันเกี่ยวแก่นิสัยสันดานของผู้กระทำผิดนั่นเอง

๒. เหตุอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจ เช่น ลัทธิพหุ ปล้น เหล่าน ก็เมื่อรัฐบาลได้จัดให้ราษฎรได้มีความสุขสมบูรณ์ มีอาหารกิน มีเครื่องนุ่งห่ม มีสถานที่อยู่ ฯลฯ แล้ว ก็เหตุใฉนเล่าการประทุษร้ายต่อกันอันเนื่องจากการเศรษฐกิจจะยังคงมีอยู่อีกเล่า เหตุแห่งการกระทำผิดในทางอาญา จะยังคงเหลืออยู่ที่แต่เหตุอันเนื่องแต่นิสัยสันดานของผู้กระทำผิด ซึ่งจะต้องคิดแก้ไขด้วยทางอบรมและสั่งสอนตักนินย และเมื่อผู้อบรมสั่งสอนผู้ตักนินยได้มีความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจแล้ว การอบรมสั่งสอนตักนินย ก็จะได้ผลดียิ่งขึ้น^{๕๓}

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความเห็นของปรีดีในเรื่องการจัดการทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาการกระทำผิดทางอาญา ซึ่งเป็นปัญหาสังคมอันเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นความเห็นของปรีดีตั้งแต่ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และสืบต่อมาเป็นเป้าหมายอันหนึ่งของการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร ซึ่งได้ระบุไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ

นอกจากปรีดีจะได้เสนอความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการเศรษฐกิจแล้ว ปรีดียังได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายบางประการ โดยได้ยกตัวอย่างในต่างประเทศมาแล้วในเชิงเปรียบเทียบ

^{๕๓} เดือน บุนนาค *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . .*, หน้า ๑๑๕-๑๒๐.

ตั้งในบทความเรื่อง “เกลียดประมวลกฎหมายเรื่อง พระเจ้าโนโปเลอง (นโปเลียน) กับประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส” บทความเรื่อง “คติปกครองในประเทศฝรั่งเศส” และ บทความเรื่อง “สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายโซเวียต” ซึ่งบทความที่ ๓ เป็นบทความที่เขียนขึ้นในทำนองนำเรื่องราวของต่างประเทศมา “เล่าสู่กันฟัง”

ในบทความเรื่อง “เกลียดประมวลกฎหมายพระเจ้าโนโปเลอง (นโปเลียน) กับประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส” ที่ปริทัศน์ได้เขียนลงใน “บทบันทึก” ปี ๒๔๘๑ ปริทัศน์ได้เล่าถึงเกลียดการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส ซึ่งได้เริ่มจัดทำในสมัยที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ภายหลังจากที่พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ถูกปลงพระชนม์ การจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งนี้ ได้มีการรุกร่างกันหลายครั้ง แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ จนถึงสมัยที่นายพลนโปเลอง โบนาปาร์ต ได้ยึดอำนาจการปกครองและตั้งกรรมการร่างกฎหมายแพ่งขึ้นใหม่ ทั้งนายพลนโปเลองยังได้เข้านั่งประชุมในการตรวจชำระร่างประมวลกฎหมายด้วย ทำให้สมาชิกมีความเกรงขาม และในที่สุด การชำระประมวลกฎหมายก็สำเร็จลงและได้ประกาศใช้ โดยขนานนามว่า “ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งชนฝรั่งเศส” ต่อมาเมื่อนายพลนโปเลอง โบนา

ปาร์ต ได้ขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระบรมราชาธิราชแห่งประเทศฝรั่งเศส ทรงพระนามว่า พระเจ้านโปเลองที่ ๑ (นโปเลียน) พระองค์ก็ได้ออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนนาม “ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งชนฝรั่งเศส” เป็น “โคตตันโปเลอง” ซึ่งแปลว่า “ประมวลพระเจ้านโปเลอง” แต่ภายหลังเมื่อพระเจ้านโปเลองถูกขับออกจากราชสมบัติฝรั่งเศสไปอยู่เกาะเอลบา และพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๘ แห่งราชวงศ์บูร์บองได้ปราบดาภิเษกขึ้นครองราชสมบัติแทน จึงได้มีพระบรมราชโองการประกาศเปลี่ยนนาม “โคตตันโปเลอง” กลับเป็น “ประมวลแพ่งแห่งชนฝรั่งเศส” ตามเดิม ต่อมาพระเจ้านโปเลองได้กลับมาประเทศฝรั่งเศสและปราบดาภิเษกเป็นบรมราชาธิราชขึ้นอีก แต่เพียงไม่กี่เดือนต่อมา กองทัพพระเจ้านโปเลองที่ ๑ ก็ได้พ่ายแพ้ในการรบที่วอเตอร์ลู พระเจ้านโปเลองได้ถูกอังกฤษลวงไปปล่อยไว้ที่เกาะเซนต์ เฮเลนา พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๘ ได้กลับขึ้นครองราชย์อีก และได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกถ้อยคำสำนวนในประมวลกฎหมายแพ่งเดิม และให้จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ โดยให้ชื่อว่า “โคตซีวิล” ซึ่งแปลว่า “ประมวลกฎหมายแพ่ง” ต่อมาเมื่อพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๘ สวรรคต ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการเปลี่ยนพระมหากษัตริย์อีกหลายพระองค์ และนามของประมวลกฎหมายแพ่งก็ได้เปลี่ยนกลับไปกลับมาหลาย

ครั้ง ภายหลังจากราชการนิยมเรียกว่า “โค้ตซีวิล” ซึ่งแปลว่า “ประมวลกฎหมายแพ่ง” และความนิยมนี้ได้แพร่หลายทั่วไปนามของ “โค้ตันโปเลอง” จึงเสื่อมสูญไปเอง

ในการเล่าเรื่อง “เกสตีประมวลกฎหมายเรื่องพระเจ้าโนโปเลอง (นโปเลียน) กับประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส” นี้ ปรีดีได้กล่าวแสดงความเห็นไว้ในตอนท้ายของบทความว่า

พระเจ้าโนโปเลองที่ ๑ ได้เป็นผู้ที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสได้มีประมวลกฎหมายแพ่ง หากจะมีข้อความบางแห่งซึ่งพระองค์ขอให้เติมลงไปเพื่อประโยชน์ของพระองค์ก็ดี แต่ว่าคุณความดีของพระองค์ย่อมมีอยู่มาก เพราะเหตุว่าถ้าพระองค์ไม่ได้เข้าเป็นกงสุลแห่งประเทศฝรั่งเศสแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งอาจจะร่างกันอีกหลายครั้งและอาจล่าช้าไม่มีที่สิ้นสุด ถึงแม้ว่านามของพระองค์ที่ให้ไว้กับประมวลกฎหมายแพ่ง จะไม่มีใครนิยมเรียกก็ดี แต่โลกหรือผู้ซึ่งไม่มีการเกี่ยวข้องในลัทธิการปกครองของฝรั่งเศส ย่อมจะเห็นว่าพระองค์มิได้ทำคุณให้แก่ประเทศฝรั่งเศสแต่แห่งเดียว พระองค์ได้ทำคุณให้โลกหรือประเทศต่าง ๆ เกือบทั้งหมดที่ได้ดำเนินรอยตาม หรืออาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายของพระองค์ขึ้นเทียบเคียงเพื่อร่างประมวลกฎหมาย^{๕๔}

นอกจากปรีดีจะได้อธิบายความเห็นดังกล่าวแล้ว ปรีดียังได้

^{๕๔} ปรีดี พนมยงค์ “เกสตีประมวลกฎหมายเรื่องพระเจ้าโนโปเลอง (นโปเลียน) กับประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส”, *บทความพิเศษ* เล่ม ๕ ตอน ๘ (พฤศจิกายน)

ยกข้อความที่พระเจ้าโปเลองทรงรับสั่งก่อนเสด็จสวรรคตที่เกาะ เซนต์ เฮเลนา มากล่าวไว้เป็นข้อความส่งท้ายก่อนจบบทความ และ เน้นความสำคัญโดยขีดเส้นใต้ข้อความดังกล่าวไว้ด้วยว่า

“ชัยชนะที่ข้าพเจ้าได้มีในการรบ ๔๐ ครั้งนั้น ไม่ใช่เกียรติศักดิ์อันแท้จริงของข้าพเจ้า เพราะเหตุว่าการรบที่วอเตอร์ลูครั้งเดียวได้ลบล้างชัยชนะทั้งหลายของข้าพเจ้าทั้งหมด แต่สิ่งซึ่งจะคงอยู่ชั่วดินฟ้าไม่มีอะไรมาลบล้างได้นั้น ก็คือประมวลกฎหมายแพ่งของข้าพเจ้า”

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปรีดีได้ยกย่องคุณความดีของพระเจ้าโปเลอง ที่ได้จัดทำประมวลกฎหมายแพ่งขึ้นสำเร็จและประเทศต่างๆ ได้ดำเนินรอยตาม และได้ยกข้อความของพระเจ้าโปเลองที่กล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของพระองค์ที่ได้จัดทำประมวลกฎหมายแพ่งขึ้นสำเร็จ อันเป็นเกียรติศักดิ์ของพระองค์ยิ่งไปกว่าชัยชนะในการรบ ๔๐ ครั้ง ที่ถูกลบล้างด้วยความพ่ายแพ้ในการรบที่วอเตอร์ลูเพียงครั้งเดียว ซึ่งในการที่ปรีดีหยิบยกเอาเกดถึงการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาแล้วสู้กันพั้งนี้ ปรีดีอาจมีความตั้งใจที่ให้ผู้อ่านเกิดความคิดในทำนองเปรียบเทียบ แม้ว่าปรีดีจะไม่ได้กล่าวออกมาอย่างตรงๆ ทั้งนี้เพราะ ในปี ๒๔๗๑ ที่ปรีดีเขียนบทความนี้ ประเทศไทยเพิ่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งไปเพียง ๓ บรรพเท่านั้น คือ ประมวลกฎหมายแพ่งฯ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ซึ่งประกาศใช้ในปี ๒๔๖๖ และประมวล

กฎหมายแพ่ง ๆ บรรพ ๓ ซึ่งประกาศใช้ในปี ๒๔๖๗^{๕๕} ประเทศไทย ยังคงเสียดิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามสัญญาที่ได้ทำไว้กับต่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๓๙๘ ซึ่งข้อสัญญาได้กำหนดว่า สิทธิพิเศษทางศาลจะหมดไปเมื่อครบกำหนด ๕ ปี ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว^{๕๖} ดังนั้น จึงอาจ

๕๕ “พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่” และ “พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่” ใน คณะนิติสาส์น (รวบรวม), *ประชุมกฎหมายสยาม (และกฎหมายที่สำคัญบางฉบับ)* (พระนคร: อักษรนิติ, ๒๔๗๘), หน้า ก.๑-ก.๒ และ ก. ๑๔๗-ก.๑๔๘.

๕๖ ประเทศไทยได้มีประมวลกฎหมายครอบครัวในปี ๒๔๗๘ และหลังจากนั้น จึงได้มีการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยได้เอกราชสมบูรณ์ ในปี ๒๔๘๐-๒๔๘๑ โดย ปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีต่างประเทศ ได้ทำหน้าที่ในการเจรจาดังกล่าว ประมวลกฎหมายแพ่ง ๆ บรรพ ๔ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๗๓ และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ ส่วนประมวลกฎหมายแพ่ง ๆ บรรพ ๕ และบรรพ ๖ ประกาศใช้ในปี ๒๔๗๘ และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ นั้น นอกจากนั้น ในปี ๒๔๗๘ ก็ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติให้ใช้ธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งการประกาศใช้ประมวลกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เป็นผลงานของคณะราษฎร ในการปรับปรุงทางด้านกฎหมาย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ รายละเอียดของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพต่าง ๆ และพระราชบัญญัติทั้งหลายนี้ อยู่ในคณะนิติสาส์น (รวบรวม), *ประชุมกฎหมายสยาม (และกฎหมายที่สำคัญบางฉบับ)*.

เป็นไปได้ที่ปรีดี ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้ช่วยเลขานุการกรมร่างกฎหมาย และอาจารย์โรงเรียนกฎหมาย จะเขียนบทความขึ้นขึ้น เพื่อเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่ง ๆ และการสร้างกฎหมายให้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งความสำเร็จของการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นนี้ ถือเป็นชัยชนะอันยิ่งใหญ่ และเป็นคุณความดีทั้งแก่ประเทศ และแก่องค์พระมหากษัตริย์ ดังที่ปรีดีได้กล่าวยกย่องพระเจ้าโนโปเลองที่ ๑ และยกข้อความของพระองค์มากล่าวไว้

นอกจากการเล่าเรื่อง “เกลียดประมวลกฎหมายเรื่อง พระเจ้าโนโปเลอง (โนโปเลียน) กับประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส” แล้ว ปรีดียังได้เล่าเรื่อง “ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส” ลงใน “บทบัญญัติ” อีกบทหนึ่ง ในปี ๒๔๗๓ ซึ่งปรีดีได้กล่าวในตอนเริ่มต้นของบทความนี้ว่า “ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีศาลปกครอง ซึ่งนับว่าเป็นของแปลกสำหรับประเทศเรา จึงขอเรียบเรียงหัวข้อโดยย่อของคดีที่จะต้องว่ากล่าวกันในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเล่าสู่กันฟัง...”^{๕๑} ซึ่งปรีดีได้เล่าถึงประเภทของคดีที่พิพากษากันในศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และกล่าวถึง

๕๑ ปรีดี พนมยงค์, “คดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส”, *บทบัญญัติ* เล่ม ๖ ตอน ๓ (กรกฎาคม ๒๔๗๓): ๒๒๗.

วัตถุประสงค์ในการมีศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสก็เพื่อที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำผิดของทบวงการเมืองสามารถที่จะฟ้องร้องทบวงการเมืองนั้นเป็นจำเลยได้ เพราะในบางเรื่องผู้ที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องเจ้าพนักงานเป็นส่วนตัวไม่ได้ โดยเหตุที่เจ้าพนักงานได้กระทำไปตามหน้าที่ เมื่อมีศาลปกครองขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายก็อาจจะฟ้องร้องทบวงการเมืองนั้นต่อศาลปกครองได้

ในเรื่อง “ศาลปกครอง” นี้ ปรีดีได้อธิบายและแสดงความเห็นไว้ทั้งในบทความนี้ และใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึง “ศาลปกครอง” หลายครั้ง และได้แสดงความเห็นในทำนองที่ต้องการให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เพื่อดำเนินคดีที่เกี่ยวกับทางด้านกฎหมายปกครอง ซึ่งปรีดีได้กล่าวไว้ในบางประเทศ เช่น ในประเทศคอนติเนนท์ ยุโรป มีอิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ และในประเทศญี่ปุ่น ได้มีศาลปกครองตั้งขึ้น แยกจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ในประเทศไทยมิได้มีศาลปกครองเช่นว่านั้น เหตุฉะนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงมีทางที่จะฟ้องหรือร้องทุกข์ได้เพียงจำกัด^{๕๘} ภายหลังการเปลี่ยนแปลง ๒๔๗๕ ปรีดีได้พยายามที่จะจัดตั้ง

๕๘ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๕๐. (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรีพัฒน์ นิลวัฒน์นานนท์ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๓).

ศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย แต่ต้องประสบกับปัญหา และอุปสรรค จนไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้สำเร็จ ซึ่งดร. เตือน บุณนาท ได้อธิบายว่า

ท่านปรีดีศึกษากฎหมายจากฝรั่งเศส รู้เรื่ององค์การจ้ตร่างกฎหมายของฝรั่งเศสดี องค์การนั้น นอกจากการร่างกฎหมายแล้ว ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นศาลปกครองพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กับประชาชนอีกด้วย ตั้งแต่เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลจึงได้สถาปนากรมร่างกฎหมายใหม่ ยกฐานะเป็น “คณะกรรมการกฤษฎีกา” จะให้ทำหน้าที่ศาลปกครองอีกหน้าที่หนึ่ง แต่จนถึงวันนี้ (พ.ศ. ๒๕๐๐ ปีพิมพ์หนังสือครั้งแรก-ผู้เขียน) ก็ยังไม่มีกฎหมายกำหนดว่าจะอะไรเป็นคดีปกครอง หน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้เป็นศาลปกครองจะเป็นอย่างไร นี้ก็หลายปีมาแล้ว รัฐบาลหลายรัฐบาลเสนอกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องศาลปกครองมาหลายครั้ง สถาปนาพระราชกฤษฎีกาทุกที แต่พอพิจารณาได้เพียงวาระที่สองเป็นอย่างมาก ก็ไม่เคยพิจารณาถึงวาระสามตลอดไปสักที อุปสรรคของเรื่องก็คือ หลักกฎหมายที่คนไทยส่วนมากได้รับการอบรม และมีความนึกคิดในทางกฎหมายเป็นหลักของกฎหมายอังกฤษ ซึ่งถือว่าเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว ก็มีแต่ศาลยุติธรรมแห่งเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจ ดังนั้น ถ้าประเทศไทยจะมีศาลปกครองอีก ก็เท่ากับตั้งศาลยุติธรรมชนิดที่สองขึ้น ทั้งสองศาลอาจจะขัดแย้งกันได้ คู่เรื่องจะยุ่งกัน และจะปรับให้ลงรอยกลมเกลียวกันคงจะต้องใช้เวลานาน หน่วยงานราชการเรื่องอื่นๆ ของไทยที่สำคัญและด่วน

กว่าเรื่องศาลปกครองยังมีอีกมาก เรื่องศาลปกครองจึงรอกันเรื่อยมาจน
บัดนี้ แต่ก็ไม่มีใครกล้าทิ้งเสียทีเดียว ยังรอเอาไว้พิจารณากันต่อไปอยู่^{๕๕}

นอกจากเรื่อง “ศาลปกครอง” แล้ว ในปี ๒๔๗๔ ปรีดี
ได้เสนอบทความเรื่อง “สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมาย
โซเวียต” ซึ่งปรีดีได้เล่าถึงบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งโซเวียตที่
มีข้อแปลอย่างหนึ่ง คือ การให้สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกของ
เอกชน ซึ่งในขั้นต้นได้ให้รัฐมีสิทธิมาก แต่ภายหลังได้ลดน้อย
ลง แต่ยังคงให้รัฐมีสิทธิในการมรดก ในกรณีที่ผู้ตายไม่มีทายาท
ตามกฎหมายหรือตามพินัยกรรม รัฐจะได้รับทรัพย์สินมรดกของผู้
ตายทั้งหมด ส่วนในกรณีที่ทายาทบางคนได้สละสิทธิในส่วนของ
ตนในกองมรดก ส่วนที่สละนี้จะตกเป็นของรัฐ หรือเมื่อผู้ตายได้
ตัดทายาทบางคนมิให้รับมรดกโดยมิได้กำหนดให้ส่วนของทายาท
ที่ตัดนั้นให้แก่ทายาทอื่น ส่วนของทายาทที่ผู้ตายได้ตัดนั้นก็ตกเป็น
ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังมีสิทธิในภาษีมรดกอีกด้วย ซึ่งอัตรา
การเก็บภาษีมรดกในประเทศโซเวียตนี้ มีอัตราสูงกว่าในประเทศ
อื่น ๆ มาก และในตอนท้ายของบทความนี้ ปรีดีได้ตั้งคำถาม
แย้งเสียงโจษจันที่ว่าโซเวียตได้รับทรัพย์สินราษฎรแล้วนำมาแบ่งปัน
ตามส่วนเท่า ๆ กันว่า “มรดกที่เหลือนี้ รัฐอาจได้รับอีกตามที่

^{๕๕} เดือน บุนนาค, *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . .*, หน้า ๔๓-๔๕.

กล่าวใน ๑. ข้างต้น แต่จะเอาไปแบ่งให้แก่ราษฎรเป็นส่วนเท่า ๆ กันนั้นคนหาตัวบทไม่พบ ไม่ทราบว่าผู้โจษถึงเรื่องนี้ไปได้หลักฐานมาจากไหน^{๖๐}

แม้ว่าในบทความนี้ ปรีดีจะไม่ได้แสดงความเห็นของตนมากนัก แต่จะเห็นได้ในเวลาต่อมาว่า ความเห็นในเรื่องการเก็บภาษีมรดก^{๖๑} เป็นความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นปรีดี ซึ่งปรีดีได้เสนอไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ประเทศไทยยังไม่มี การเก็บภาษีมรดก แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำการดังกล่าว แทนการขึ้นภาษีเงินเดือนก็ตาม ซึ่งในเรื่องการเก็บภาษีมรดก^{๖๒} ปรีดีได้กล่าวไว้ใน “คำอธิบายเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบ การเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า “ภาษีมรดก^{๖๓} ไม่ใช่จะอิจฉาคนมั่งมี เป็นเพราะตามหลักนั้น คนที่มั่งมีได้สะสมเงินไว้ เงินทองนั้นได้มากก็โดยอาศัยราษฎรร่วมกัน และผู้มั่งมีได้ไว้โดยทางตรงหรือทางอ้อม การเก็บภาษีมรดก^{๖๔} นั้นถ้าผู้มั่งมีมากจนเหลือเพื่อควรเก็บให้มาก (Super Tax) คนชั้น กลางจึงผ่อนผันเก็บแต่น้อย”^{๖๕}

๖๐ หลวงประดิษฐมนูธรรม, “สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายไทย”, *บทบัญญัติ* เล่ม ๖ ตอน ๑๐ (กุมภาพันธ์ ๒๔๗๔): ๗๕๒.

๖๑ เตือน บุนนาค, *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส . . .*, หน้า ๑๔๕.

ในช่วงปี ๒๔๗๐-๒๔๗๕ นี้ นอกจากปรีดีได้เสนอบทความ แสดงความเห็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการยกตัวอย่างเรื่องราวของต่างประเทศมาเสนอแล้ว ปรีดียังได้เสนอความเห็นในปัญหาด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และฐานะพิเศษของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ในบทความเรื่อง “สังเขปหัวข้อเรื่องสิทธิพิเศษในการมีสัญชาติของบุคคลซึ่งเกิดในกรุงสยาม อันเป็นบุตรของพลเมืองในอาณาเขตต์อาณาติแทนสันนิบาตชาติ” ที่ปรีดีเขียนลงใน “บทบัณฑิตย์” ปี ๒๔๗๓ ปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึง “สิทธิพิเศษ” ในการถือสัญชาติของบุคคลซึ่งเกิดในกรุงสยาม อันเป็นบุตรของพลเมืองในอาณาเขตต์อาณาติแทนสันนิบาตชาติ ซึ่งประเทศที่ได้รับอาณาติแทนสันนิบาตชาตินี้ได้แก่ ประเทศอังกฤษ กับประเทศในอาณาจักรอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเบลเยียม ประเทศเหล่านี้ ได้มีสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศสยาม และประเทศสยามต้องยอมให้สิทธิพิเศษ บางอย่างแก่คนในบังคับของประเทศเหล่านี้ ซึ่งในเรื่องสิทธิพิเศษนี้ ปรีดีได้อธิบายว่า บรรดาสิทธิพิเศษเหล่านี้มีที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ บุตรของคนเอเชียใน

๘๔ ปฐมบรรณทางการเมือง ๑

บังคับอังกฤษและฝรั่งเศสเกิดในสยาม ก็อาจจดทะเบียนเป็นเคนในบังคับตามบิดาได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ อนุมาตรา ๓ ซึ่งมีความว่า บุคคลที่เกิดในพระราชอาณาจักสยาม บิดามารดามีสัญชาติใดก็ตาม บุคคลนั้นย่อมเป็นคนไทย ครั้นอาณัติแทนสันนิบาตชาติได้เกิดขึ้น บางประเทศก็ได้ทำสัญญาขยายสิทธิพิเศษเช่นที่กล่าวนี้ไปถึงบุตรของพลเมืองในอาณาเขตต์อาณัติที่ประเทศนั้น ๆ ได้รับมาแทนสันนิบาตชาติ^{๖๒}

ในการอธิบายเรื่องนี้ ปรีดีได้ยกข้อความในสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษ และสัญญาระหว่างประเทศสยามกับประเทศฝรั่งเศสมากล่าวไว้ด้วย และปรีดีได้ชี้ให้เห็นว่าการทำสัญญาข้อตกลงกับประเทศอังกฤษนั้น ไทยต้องยอมขยายสิทธิพิเศษให้แก่ประเทศอังกฤษเพิ่มมากขึ้นทุกที ซึ่งปรีดีได้กล่าวไว้ว่า

(๑) การจดทะเบียนคนเมืองขึ้นอังกฤษในกรุงสยาม ได้ขยายความกว้างออกไปทุก ๆ ครั้งที่มีสัญญาใหม่ เช่น

ก) ตามข้อตกลง ค.ศ. ๑๘๙๙ ข้อ ๓.๔ ให้สิทธิพิเศษในการจดทะเบียนแก่ชาวเอเชียที่เกิดภายในอาณาเขตต์ประเทศอังกฤษ และที่เกิดภายในประเทศอินเดีย ซึ่งอยู่ในความอารักขาหรือมีสัญญากับประเทศอังกฤษ

๖๒ หลวงประดิษฐมนูธรรม, “สังเขปหัวข้อเรื่องสิทธิพิเศษในการมีสัญชาติของบุคคลซึ่งเกิดในกรุงสยาม อันเป็นบุตรของพลเมืองในอาณาเขตต์อาณัติแทนสันนิบาตชาติ”, *บทบัญญัติ* เล่ม ๖ ตอน ๔ (พฤศจิกายน ๒๔๗๓): ๓๑๘.

ข) ตามหนังสือเสนอ बातว่าการต่างประเทศกรุงสยามที่มิไปยังอัครราชทูตอังกฤษที่กรุงเทพฯ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๑๐ ข้อ ๓ รัฐบาลสยามยอมให้สิทธิพิเศษในการจดทะเบียนขยายไปถึงบรรดาคนที่เกิดในอาณาเขตก่อน ๆ แห่งทวีปเอเชีย อันเป็นดินแดนซึ่งอยู่ในความอารักขาของอังกฤษ

ค) ตามสัญญาฉบับใหม่ สิทธิพิเศษในการจดทะเบียนขยายไปถึงพลเมืองในอาณาเขตที่อาณัติของอังกฤษ^{๖๓}

ในเรื่องการขยายสิทธิพิเศษในการจดทะเบียนคนในบังคับต่าง้าวในกรุงสยาม ตามสนธิสัญญาที่ไทยได้ทำไว้กับประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสนี้ ได้ทำให้ประเทศไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัญหา^๕ ปรีดีได้กล่าวไว้ชัดเจนในบทความนี้ และได้อธิบายเพิ่มเติมอีกมากมายใน “คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล”

ใน “คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล” ที่ปรีดีได้สอนที่โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ในปี ๒๔๗๒-๒๔๗๓ ปรีดีได้อธิบายถึง “การมีสัญชาติโดยกำเนิดตามข้อตกลงพิเศษระหว่างประเทศสยามกับต่างประเทศ” และ “ฐานะของคนต่าง้าวตามที่สัญญาระหว่างประเทศได้กำหนดไว้” ซึ่งปรีดีได้

^{๖๓} หลวงประดิษฐมนูธรรม, “สังเขปหัวข้อเรื่องสิทธิพิเศษ . . .”, หน้า ๓๒๐. (จัดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

๘๖ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ๔

อธิบายให้เห็นว่า ในเวลานั้นประเทศสยามมีข้อตกลงพิเศษกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเดนมาร์ก และได้มีการขยายสิทธิพิเศษแห่งการจดทะเบียนเป็นคนในบังคับอังกฤษเพิ่มมากขึ้นทุกครั้งที่มีการทำสัญญาฉบับใหม่

นอกจากนี้ ปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึงฐานะพิเศษของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นว่า แต่เดิมในสมัยโบราณ คนต่างด้าวที่เข้ามาในอีกประเทศหนึ่ง ย่อมถูกบีบบังคับจำกัดสิทธิและในกฎหมายเก่าของไทย ก็มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของคนต่างด้าวหรือกฎที่ห้ามไม่ให้คนไทยเกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวเช่นกัน แต่ในปัจจุบัน คนต่างด้าวได้รับสิทธิต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งสิทธิบางอย่างคนต่างด้าวได้รับสิทธิเหมือนพลเมืองของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศสยามได้มีข้อตกลงพิเศษที่ให้สิทธิพิเศษกับบางประเทศ ได้แก่สิทธิพิเศษในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน และสิทธิพิเศษในทางศาล

ในเรื่องสิทธิพิเศษในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น ปรีดีได้อธิบายและแสดงความคิดเห็นว่า

ในรัชกาลที่ ๔ ได้มีประกาศจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประกาศฉบับนั้น ยังคงใช้แก่คนต่างด้าวในปัจจุบันนี้ นอกจากจะมีข้อตกลงเป็นพิเศษหรือคนต่างด้าวที่ประเทศสยามยอมให้สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเหมือนตั้งพลเมือง...

ผู้สอนเห็นว่า ประกาศรัชกาลที่ ๔ นี้ ยังคงเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คนต่างตัว นอกจากประเทศสยามจะได้ตกลงกับต่างประเทศไว้เป็นอย่างอื่นและเพาะรายไป ถ้าประเทศใดไม่มีสัญญาพิเศษกับประเทศสยามที่จะยกเว้นแก้ไขข้อความในประกาศนั้นแล้ว คนสัญชาติของประเทศนั้น ที่เข้ามาอยู่ในเมืองไทยก็ต้องตกอยู่ในบังคับแห่งประกาศรัชกาลที่ ๔ แต่ตามวิธีการที่ประเทศสยามได้ปฏิบัติอยู่ในเวลานี้ เมื่อคนอเมริกันส่งเรื่องราวไปยังกระทรวงต่างประเทศร้องขออนุญาตซื้อที่ดิน ประเทศสยามก็มักจะอนุญาตให้^{๖๔}

นอกจากนี้ ปรีดียังกล่าวถึง สัญญาทางพระราชไมตรีการค้าชายและการเดินเรือระหว่างสยามกับรัฐเยอรมัน พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งเปิดโอกาสให้คนเยอรมันมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศสยามได้ในลักษณะถ้อยที่ถ้อยยอมให้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งในเรื่องนี้ ปรีดีได้แสดงความเห็นว่า

ข้อใจที่ว่า แต่ละฝ่ายต้องถ้อยที่ถ้อยยอมให้ประโยชน์ซึ่งกันและกันนั้นหมายความว่า คนไทยอาจจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศเยอรมันนี้ได้ คนเยอรมันจึงจะมีสิทธิ์ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงสยามได้ แต่ความจริงนั้นประเทศเยอรมันนี้ เป็นอาณาจักรที่รวบรวมหลายรัฐเข้าอยู่ในความปก

๖๔ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล (พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๗๕), หน้า ๑๐๓ และ ๑๑๖. (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พิมพ์แจกในกาารณาปนกิจศพ นายเสียง พนมยงค์ ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕).

๔๘ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ๓

ครองร่วมกันสำหรับความเกี่ยวพันกับต่างประเทศ การทหาร การคมนาคม ทั้งนี้ย่อมมีข้อต่างกันระหว่างรัฐต่าง ๆ นั้นเอง บางรัฐไม่ยอมให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในรัฐนั้น และบางรัฐก็ยอมให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป^{๕๔} ทั้งนี้ ในสัญญาทางพระราชไมตรีการค้าขายและการเดินเรือระหว่างสยามกับรัฐเยอรมัน พ.ศ. ๒๔๗๑ นี้ จึงดูเหมือนว่าประเทศเยอรมันจะได้รับสิทธิพิเศษในการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย มากกว่าการที่ประเทศไทยจะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศเยอรมัน ซึ่งในเรื่องสิทธิพิเศษในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้ ประวัติได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ มักเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิพิเศษแก่คนต่างด้าวบางประเทศในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศสยามนี้ ยังไม่เป็นปัญหามากเท่าการให้สิทธิพิเศษในทางศาลแก่หลายประเทศที่มีสัญญาตกลงกับประเทศสยาม ซึ่งการให้สิทธิพิเศษในทางศาลนี้ ได้ทำให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และทำให้ประเทศไม่มีเอกราชในทางศาล อันนับเป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยอย่างหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้ประวัติได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนในคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศนี้ และประวัติได้กล่าวถึง "สิทธิพิเศษในทางศาล" นี้ว่า

^{๕๔} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ . . . , หน้า ๑๑๑.

แต่ก่อนประเทศสยามได้มีสัญญา กับหลายประเทศ ยอมให้กงสุล
ของประเทศนั้น มีอำนาจชำระคดีที่คนในบังคับของประเทศนั้น ๆ กระ
ทำผิดในกรุงสยาม

ต่อมาในบางประเทศได้ยอมลดหย่อนสิทธิพิเศษดังกล่าวนี้ คือ
บางประเทศยอมให้คนในบังคับของตนขึ้นต่อศาลไทยธรรมดา หรือต่อ
ศาลต่างประเทศ ศาลคดีต่างประเทศ แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นศาลที่มีผู้
พิพากษาไทยนั่งพิจารณาคดีนั้น

ณ บัดนี้ ประเทศสยามได้ทำสัญญาใหม่กับประเทศต่าง ๆ แต่ก็ยัง
คงให้สิทธิพิเศษในทางศาลอยู่อีกบ้าง เราอาจแยกคนต่างตัวที่มีสิทธิ
พิเศษในทางศาลออกเป็น ๓ จำพวก

๑. คนต่างตัวที่มีสิทธิพิเศษในทางศาล แต่มิใช่คนอังกฤษหรือ
ฝรั่งเศส

๒. คนฝรั่งเศส

๓. คนอังกฤษ^{๖๖}

ประวัติได้อธิบายให้เห็นถึง “สิทธิพิเศษในทางศาล” ของคน
ต่างตัวทั้ง ๓ จำพวกนี้ ซึ่งมีข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติที่แตกต่าง
กันอยู่บ้างตามข้อตกลงต่างๆ ที่ประเทศเหล่านั้นมีกับประเทศสยาม
ในส่วนคนต่างตัวที่มีสิทธิพิเศษในทางศาล แต่มิใช่คนอังกฤษ
หรือคนฝรั่งเศสนี้ ได้แก่ “คนอเมริกัน ญี่ปุ่น คันทันมาร์ก โปรตุเกศ
เนเธอร์แลนด์ สเวเดน นอร์เวย์ อิตาลี เบลเยียม และลัก

๖๖ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ . . . , หน้า ๑๑๘-

๕๐ ปฐมบรรณสารทางการเมือง ฯ

แชมบรูก” ซึ่งคนต่าง้าวเหล่านี้ ยังคงอยู่ในอำนาจของศาลไทย
ธรรมดา แต่มีสิทธิพิเศษ ที่กงสุลจะถอนคดีจากศาลไทยไปชำระ
เสียเอง (สิทธิถอนคดีนี้ จะมีเพียงชั้นศาลอุทธรณ์) แต่มีข้อยก
เว้นอยู่ตามโปรโตคอลระหว่างสยามกับเนเธอร์แลนด์ ข้อ ๒ วรรค
๒ ว่า “ความผิดในทางอาชญาอันนี้ กงสุลต้องพิจารณาตามประ
มวลกฎหมายอาชญาแห่งประเทศของเขา” และคนต่าง้าวจำพวก
แรกนี้ ยังมีสิทธิที่จะขอย้ายศาลพิจารณาคดี คือคดีที่เกิดในหัว
เมือง ขอย้ายเข้ามาชำระที่กรุงเทพฯ ฯ หรือโดยให้ผู้พิพากษาที่
เป็นคณะศาลสำหรับพิจารณาในกรุงเทพฯ ขึ้นไปพิจารณา ณ ที่
อื่นนั้น นอกจากนี้ ยังมีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคำ
พิพากษาของศาลอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งสิทธิพิเศษ
เหล่านี้ จะหมดไปเมื่อครบกำหนด ๕ ปี ภายหลังจากที่ประเทศสยาม
ได้เริ่มใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ ประมวลกฎหมายลักษณะอาชญา ประมวลวิธีพิจารณา
กับ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

ในส่วนคนต่าง้าวจำพวกที่ ๒ ซึ่งได้แก่ คนฝรั่งเศส นั้น
ปรีดีได้อธิบายว่า จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๓ จำพวก คือ (๑)
Citizen พลเมืองฝรั่งเศส (๒) คนชาติเอเชียในบังคับและใน
ความอารักขาฝรั่งเศสในมณฑลอุดร และอีสาน ไม่ว่าจะจดทะเบียน

เมื่อใด กับคนชาวเอเชียในบังกัมและอารักขาฝรั่งเศส ที่อยู่นอก
มณฑลทั้ง ๒ แต่ได้จดทะเบียนในสถานกงสุลก่อนวันที่ ๒๓ มีนาคม
ค.ศ. ๒๔๔๙ (ค.ศ. ๑๙๐๗) และ (๓) คนชาวเอเชียใน
บังกัมและในความอารักขาของฝรั่งเศสนอกมณฑลอุดรและอิสาน ที่
ได้จดทะเบียนภายหลังวันที่ ๒๓ มีนาคม ค.ศ. ๒๔๔๙ (ค.ศ.
๑๙๐๗) กับคนในบังกัมและในอารักขาฝรั่งเศสที่มีเชื้อชาวเอเชีย
ซึ่งในการพิจารณาสิทธิพิเศษในทางศาลของคนฝรั่งเศสทั้ง ๓ จำ
พวกนี้ ก็มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งปฏิบัติ
ได้อธิบายไว้อย่างละเอียด^{๖๗}

ส่วนคนต่างด้าวจำพวกที่ ๓ ซึ่งได้แก่คนอังกฤษนั้น ตาม
สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับอังกฤษ ฉบับ ค.ศ.
๒๔๖๘ คดีทั้งปวงที่เกี่ยวข้องบุคคลในบังกัมอังกฤษ และบุคคล
ทั้งปวงที่อยู่ในความอารักขาของอังกฤษ ไม่ว่าจะโดยสถานใด
เมื่อเกิดขึ้นภายหลังวันที่ ๓๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๔๖๘ แล้ว จะต้อง
ขึ้นอยู่กับอำนาจศาลไทยธรรมดาทั้งสิ้น แต่ได้มีข้อตกลงให้สิทธิ
พิเศษแก่คนอังกฤษไปจนถึง ๕ ปี นับแต่วันที่ประเทศสยามได้
ใช้ประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ ซึ่งสิทธิพิเศษเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิ

^{๖๗} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ . . . , หน้า ๑๒๐-

ที่ทงสุดจะขอถอนคดีทั้งในศาลชั้นเดิมและศาลอุทธรณ์ สิทธิที่จะ
ทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ในปัญหาข้อ
กฎหมาย และสิทธิที่จะขอย้ายศาลพิจารณาคดี ซึ่งปรีดีได้อธิบาย
ในรายละเอียดของวิธีที่ประเทศสยามได้ปฏิบัติต่อคนอังกฤษ ใน
เรื่องสิทธิพิเศษในทางศาลไว้อย่างชัดเจน

ในการที่ปรีดีได้อธิบายให้เห็นถึง “สิทธิพิเศษในทางศาล”
ที่ประเทศต่าง ๆ มีต่อประเทศไทยนี้ เป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัด
เจนถึงการที่ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับหลายประ
เทศที่ไทยต้องยอมทำความตกลงให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศเหล่านั้น
ซึ่งทำให้ไทยต้องสูญเสียเอกราชในทางศาล ดังที่ปรีดีได้กล่าวว่า
“การที่ประเทศหนึ่งยอมให้ใช้กฎหมายของต่างประเทศได้นั้น ก็
ต้องถือว่าเป็นการสละอำนาจอธิปไตยอย่างหนึ่ง”^{๖๘} และดังนั้น
ในการที่ปรีดีได้อธิบายให้เห็นถึง ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต
และปัญหาเอกราชในทางศาลของประเทศไทย ในเวลานั้นย่อม
แสดงให้เห็นว่า ปรีดีได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี
และได้พยายามหยิบยกปัญหาเหล่านี้มาเสนอ โดยอาศัยรูปแบบ
ของการสอนวิชากฎหมายที่โรงเรียนกฎหมาย ซึ่งการสอนให้นัก

๖๘ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ..., หน้า ๑๔๕

เรียนได้เรียนรู้ถึงปัญหาดังกล่าว ก็น่าจะมีส่วนให้นักเรียนเกิด
ความตื่นตัวและสนใจในปัญหาเอกราชของชาติมากขึ้น ดังนั้น
เมื่อกล่าวสำหรับความคิดทางการเมืองของปรีดี ในช่วงปี ๒๔๗๐
-๒๔๗๕ นี้ ก็จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้ตระหนักถึงปัญหาเอกราช
ในทางศาลของประเทศไทยในเวลานั้นเป็นอย่างดี และปัญหา
เรื่องเอกราชของประเทศตนเอง ที่ได้เป็นวัตถุประสงค์หลักข้อ ๑
ในหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร ที่ได้ประกาศเมื่อวันที่ ๒๔
มิถุนายน ๒๔๗๕ และได้ถือเป็นนโยบายของคณะราษฎรในการ
ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
๒๔๗๕ ซึ่งคณะราษฎรก็ได้ดำเนินการโดยสำเร็จในเวลาต่อมา

นอกเหนือไปจาก “คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนก
คดีบุคคล” และบทความเรื่องต่าง ๆ ของปรีดีดังที่กล่าวไปแล้ว
ปรีดียังมีผลงานอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นผลงานที่สร้างชื่อเสียงให้กับ
ปรีดีเป็นอย่างมาก และเป็นผลงานที่สะท้อนความคิดทางการเมือง
ของปรีดีได้เป็นอย่างดี นั่นคือ “คำอธิบายกฎหมายปก
ครอง” คำอธิบายกฎหมายปกครองนี้ เป็นวิชาใหม่ที่เพิ่งเริ่ม
สอนครั้งแรกที่โรงเรียนกฎหมาย ตามหลักสูตรใหม่ของสภานิติ

๘๔ ปฐมบทสนทนาการเมือง ฯ

ศึกษา^{๖๘} โดยปรีดีเป็นผู้สอนคนแรกในปี ๒๔๗๔ และสอนต่อ
มาในปี ๒๔๗๕ วิชากฎหมายปกครองนี้ เป็นวิชาที่มีความเจริญ
มากในประเทศฝรั่งเศส แต่ยังไม่มีการรวบรวมไว้ในประเทศ
ไทย^{๖๙} จึงเป็นวิชาใหม่และความรู้ใหม่สำหรับคนไทยในเวลานั้น
ปรีดีซึ่งเป็นผู้สำเร็จวิชากฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส และเป็นผู้
สอนวิชากฎหมายปกครองนี้ จึงเป็นผู้นำความรู้ใหม่เกี่ยวกับกฎ
หมายปกครองมาเผยแพร่ และดังนั้น วิชากฎหมายปกครอง จึง
เป็นวิชาที่สร้างชื่อเสียงให้กับปรีดีเป็นอย่างมาก ดังที่ ดร. เตือน
บุญนาท ได้กล่าวไว้ว่า

ท่านปรีดี เป็นอาจารย์ผู้สอนที่โรงเรียนกฎหมาย เคยสอนหลาย
วิชา แต่มีวิชาหนึ่งซึ่งถึงไม่ใช่วิชากฎหมายแท้ ได้สร้างชื่อเสียงให้กับ
ท่านมาก คือ วิชากฎหมายปกครอง...

ดังนั้น คำอธิบายกฎหมายปกครองของท่านปรีดี จึงกว้างขวางจริง

๖๘ สถานศึกษา ดังเช่นในปี ๒๔๖๗ มีหน้าที่จัดระเบียบและวางหลักสูตรการศึกษา
รวมทั้งมีหน้าที่ควบคุมกิจการของโรงเรียนกฎหมายโดยตรง. ทรงศรี อัจฉอรณ,
การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศสมาชิกอำนาจ ใน
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคม
ศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๖), หน้า ๑๓๖.

๖๙ แอล คูปลาตร์ “วิเคราะห์ศัพท์คำกฎหมายปกครอง” นิตยสาร แผนกสามัญ
ปีที่ ๑ เล่ม ๑ : ๔๒-๔๕ (ดร. แอล คูปลาตร์ เป็นผู้อำนวยการ แผนกวิชา
แห่งสถานศึกษา)

ใจบุคคลผู้อ่านให้หันเข้าเอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง ราษฎรผู้ถูกปกครองใคร่ได้มีปากมีเสียงในการปกครองบ้าง ความรู้สึกอยากปกครองตนเองจึงเกิดมีมากขึ้น^{๑๑}

ปรีดีได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับ “คำอธิบายกฎหมายปกครอง”
 ๕ ในเวลาต่อมาว่า

เนื่องจากคำอธิบายกฎหมายปกครองของข้าพเจ้าเป็นคำสอนของข้าพเจ้าในปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฉะนั้น จึงมีข้อความที่พ้นสมัยแล้วหลายประการที่ไม่เหมาะสมแก่สภาพสังคมภายหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ ... อย่างไรก็ตาม คำอธิบายกฎหมายปกครองของข้าพเจ้านี้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์แห่งการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ คือ ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นปีที่ใกล้กับวาระที่จะทำการปฏิวัติตั้งเกล้าแล้ว ข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงยุติธรรมให้เป็นผู้สอนกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นวิชาใหม่เพิ่งใส่ไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนกฎหมาย ข้าพเจ้าได้ถือโอกาสนั้นทำการสอน เพื่อปลุกจิตสำนึกนักศึกษาในสมัยนั้นให้สนใจแนวทางประชาธิปไตย และในทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นรากฐานของสังคม ส่วนกฎหมายเป็นแต่โครงร่างเบื้องต้นของสังคมเท่านั้น^{๑๒}

“คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ของปรีดี^๕ มีเนื้อหากว้างขวางครอบคลุมในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมาก ซึ่ง

๑๑ เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส... , หน้า ๕๕-๕๖.

๑๒ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๕.

ปรีดีได้อธิบาย “กฎหมายปกครอง” ในเรื่องของ ระเบียบการปกครอง การงานในทางปกครอง การคลังของประเทศ และการพิพากษาในทางปกครอง ในการอธิบายเรื่องต่างๆ เหล่านี้ ปรีดีได้อธิบายอย่างละเอียดชัดเจน และได้สอดแทรกทัศนคติและความเห็นบางประการไว้ในการอธิบายต่างๆ นี้ด้วย ทำให้คำอธิบายกฎหมายปกครองมีเนื้อหาที่น่าสนใจหลายประการ และเป็นงานที่สะท้อนความคิดทางการเมืองของปรีดี ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ ที่ชัดเจนที่สุด

ใน “ข้อความเบื้องต้น” ของคำอธิบายกฎหมายปกครอง ปรีดีได้กล่าวถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง ความหมายของกฎหมายปกครอง และ ธรรมเนียมการปกครองแผ่นดินไว้ด้วยว่า

อำนาจสูงสุดในประเทศนั้น อาจแยกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ:-

๑. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรือ อำนาจนิติบัญญัติ (Pouvoir Le gislatif)
๒. อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ อำนาจบริหารบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการ (Pouvoir Exe cutif)
๓. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรือ อำนาจตุลาการ (Pouvoir Judjciaire)^{๗๓}

^{๗๓} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๓.

และปรีดีได้อธิบายให้เห็นว่า ตามหลักลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส ได้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหาร บัญญัติ หรือ อำนาจตุลาการ เพราะถ้าให้รวมอยู่ด้วยกันแล้ว อาจนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้ และในการใช้อำนาจบริหารบัญญัตินี้ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจนี้โดยเฉพาะ คือ “กฎหมายปกครอง” ซึ่งปรีดีได้ให้ความหมายของกฎหมายปกครอง^{๕๓}ว่า

กฎหมายปกครอง จึงอาจมีความหมายโดยสังเขปว่า “หลักและข้อบังคับซึ่งว่าด้วยระเบียบ และวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ

นอกจากนี้ ปรีดียังได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายปกครอง กับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไว้ด้วยว่า

กฎหมายปกครองนี้ต่างกับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจำแนกระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการให้พิสดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนี้^{๕๔}

^{๕๓} หลวงประดิษฐมนูธรรม, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, หน้า ๔.

ซึ่งมีข้อนำสังเกตว่า หลังการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง กฎหมายปกครองและกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ที่ ปรีดีกล่าวถึงนี้ เป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทยในเวลานั้น ๕๕ เพราะ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ในการปกครองอย่างชัดเจน อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ และไม่มีกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดของประเทศ รวมทั้งไม่มีกฎหมายปกครองในการกำหนดหลักและข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์การแบ่งแยก อำนาจสูงสุดของประเทศ การมีกฎหมายปกครอง และ กฎหมาย ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนี้ เป็นหลักเกณฑ์ของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ ปรีดียังได้กล่าวถึง หัวใจสำคัญของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย โดยกล่าวถึง “สิทธิของมนุษยชน” ซึ่ง จำแนกได้เป็น เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ โดยกล่าว ว่า

ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งแอบแฝงอยู่ในวิชากฎหมายต่างๆ ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจจะยกขึ้นกล่าวในเบื้องต้นนี้ อันอาจจะเป็นประโยชน์ในการศึกษากฎหมายปกครอง คือ สิทธิมนุษยชน

ความคิดก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๘๘

มนุษย์ซึ่งเกิดมามีสิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำรงชีวิต และรวบรวมกันอยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านั้นย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์นั่นเอง และซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประการคือ

๑. ความเป็นอิสระ หรือ เสรีภาพ (Liberté)
๒. ความเสมอภาค หรือ สมภาค (Egalité)
๓. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันท์พี่น้อง หรือ ภราดรภาพ (Fraternité)

ซึ่งมีข้อนำสังเกตอีกว่า หลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่กล่าวถึงเสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพนี้ เป็นหลักการของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่หลักการของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างในกรณีของประเทศไทยในเวลานั้น ที่เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ ถูกจำกัด และปรัดดีก็ทราบถึงความจำกัดนั้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอย่างดี จึงกล่าวต่อไปว่า

สิทธิและหน้าที่เหล่านั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่เด็ดขาด เพราะย่อมมีขึ้นจากสภาพธรรมชาติ เหตุฉะนั้นอาจจะถูกจำกัดโดยบทกฎหมายหรือโดยจารีตประเพณีตามกาลเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่า ในสมัยหนึ่งมีข้อจำกัดอย่างหนึ่ง ในอีกสมัยหนึ่งเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง หรือผันแปรไปตามประเทศต่าง ๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดมิได้ สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้น ๆ และใน

สมัยนั้น ๆ อย่างไร^{๑๕}

ในเรื่องของความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ ปรีดีได้อธิบายว่า ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ^{๑๕} หมายถึง ความเป็นอิสระที่บุคคลอาจจะกระทำการใด ๆ ได้ โดยไม่เป็นที่รบกวนหรือละเมิดต่อบุคคลอื่น และปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดบางอย่างของความเป็นอิสระในเวลานั้นด้วย เช่น เรื่องความเป็นอิสระในการสมาคม ปรีดีได้กล่าวว่า “ความเป็นอิสระเช่นนี้ มีบทกฎหมายจำกัดไว้คือต้องจดทะเบียน มิฉะนั้นมีโทษตามกฎหมายอาชญา มาตรา ๓๖๗” และ ในเรื่องความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น ปรีดีได้กล่าวว่า “มนุษย์มีอิสระในตัวบุคคล ในร่างกายของตน เหตุฉะนั้น มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่มีกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๐๓, ๑๐๔ ได้จำกัดไว้ การแสดงความคิดเห็นทางสมุดเอกสารแล้ว ความอิสระนั้น ยังมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐”^{๑๖}

ส่วนในเรื่อง “ความเสมอภาค (สมภาพ)” ปรีดีได้อธิบายว่า ความเสมอภาคในที่นี้ หมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่

^{๑๕} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๓.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

หมายความว่า มนุษย์จะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ
และปรารถนาให้เห็นถึงความไม่เสมอภาค ในสิทธิระหว่างราษฎร
สามัญ กับบุคคลพิเศษและบุคคลต่างตัวไว้ด้วยโดยกล่าวว่า

๑) ความเสมอภาคในสิทธิ

ก) มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเดียวกัน ยกเว้นแต่
บุคคลพิเศษ เช่น เจ้านาย ทหารบก ทหารเรือ ฯลฯ ที่มีกฎหมายพิเศษ
และในประเทศสยามยังมีคนต่างตัว ซึ่งมีฐานะพิเศษตามสัญญาทางพระ
ราชไมตรี ซึ่งในบางเรื่องจะต้องใช้กฎหมายของคนต่างตัวนั้นเอง

ข) มีสิทธิที่จะร้องให้ศาลเช่นเดียวกันวินิจฉัย นอกจากบุคคลพิเศษ
ซึ่งขึ้นต่อศาลกระทรวงวัง ศาลทหารบก ศาลทหารเรือ หรือ ศาลกงสุล
ในบางกรณี

ค) มีสิทธิที่จะเข้ารับราชการเช่นเดียวกัน เมื่อมีคุณสมบัติตามที่
กฎหมายได้บัญญัติไว้^{๑๗}

และในเรื่อง “ความช่วยเหลือกันฉันท์พี่น้องหรือภราดาภาพ”
ปรารถนาได้อธิบายให้เห็นว่า มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกัน มนุษย์จำ

๑๗ หลวงประดิษฐมนูธรรม, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ความรู้เกี่ยวกับกฎ
หมายปกครอง: ข้อความทั่วไปในวิชากฎหมายปกครองและปาฐกถาเรื่องพระ
ราชบัญญัติ ว่าด้วยเรื่องระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.
๒๔๗๖ (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกัลกิจ, ๒๔๗๘), หน้า ๑๑ (พิมพ์แจกใน
งานพระกฐินพระราชทานแก่สภาจังหวัดพระนคร วัดสังเวชวิศยาราม พ.ศ.
๒๔๗๘) ข้อความตอนหนึ่งและเอียงคกว่าข้อความใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง
พิมพ์ใหม่ ๒๕๑๓

ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และในประเทศหนึ่งถ้ามนุษย์คนหนึ่ง
ต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นก็รับทุกข์ด้วย จะเป็นโดยตรง
หรือทางอ้อมก็ตามเหตุฉะนั้น เพียงแต่มนุษย์มีความอิสระ และมี
ความเสมอภาคจึงยังไม่เพียงพอ มนุษย์จำต้องมีการช่วยเหลือกัน
ฉันท์พี่น้องด้วย ซึ่งการอธิบายของปรีดีดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับ
หลักการของลัทธิโซลิดารีสม อันเป็นลัทธิหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อ
ปรีดีมาก ดังจะได้กล่าวต่อไปในการวิเคราะห์เค้าโครงการเศรษฐกิจ
ของปรีดี

ปรีดีได้กล่าวถึงความช่วยเหลือกันฉันท์พี่น้องนี้ว่า อาจกระทำ
ได้โดยเอกชนช่วยเหลือกันเองโดยตรง หรือช่วยเหลือโดยการ
ปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือ
ไปยังเอกชนอีกต่อหนึ่ง ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องความ
ช่วยเหลือกันนี้ จึงอาจแยกพิจารณาได้เป็น หน้าที่ของเอกชนต่อ
รัฐ และหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสสรภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ ต้อง
คุ้มครองร่างกาย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หน้าที่ชะนิตน์เป็นหน้าที่ในการ
รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการตำรวจ ทหาร
อาสา และรัฐยังมีหน้าที่ต้องจัดการสงวนรักษาและกระจายแผ่บำรุงร่าง
กาย ออนามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์
ก. การช่วยเหลือมนุษย์ที่เจ็บยากจนชั้นไร้อำนาจ เช่น การจัด

ตั้งสถานพยาบาลบรรเทาทุกข์ มีอาทิ การสงเคราะห์ทารก คนจรดึกไม่
สมประกอบ คนจน คนป่วย คนแก่ มารดาครอบครัวผู้มiserable มาก

ข. การพยากรณ์ถึงความทุกข์นั้นจะบังเกิดขึ้นแก่มนุษย์ และจัดวิธี
ป้องกัน เช่น ในเรื่องเบี้ยบ้านาญของข้าราชการ ของคนงาน

ค. การศึกษา อันจะช่วยให้มนุษย์รู้เท่าถึงการดีในการประกอบ
กิจการใด ๆ หรือในการอยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

ง. การจัดหางานและการทำมาหากินให้พลเมือง (และการช่วยใน
ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ)^{๑๘}

ดังนั้น “รัฐ” ในทัศนะของปรีดี จึงไม่เพียงแต่มีหน้าที่ใน
การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายใน และภายนอกประเทศเท่า
นั้น หากแต่ยังมีหน้าที่จัดการสงวนรักษา และกระจายเผย
แผ่บำรุงร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่คณะหรือประเทศ
ให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์อีกด้วย

ในการอธิบายเรื่อง “ระบอบการปกครอง” ปรีดีได้อธิบาย
ความหมายของ ประเทศ แผ่นดิน รัฐ และ อธิบายความหมาย
“รัฐบาล” โดยแบ่งเป็น “รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง” “รัฐ
บาลตามความหมายอย่างแคบ” และ “รัฐบาลตามความประพฤติก
ในทางเศรษฐกิจ” ซึ่งปรีดีได้อธิบายว่า

ตามความหมายอย่างกว้าง รัฐบาลคือ บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่ง
ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศทั้งสามชนิด คือ อำ

^{๑๘} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๒๒.

๑๐๔ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

นาจนีติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ตามแนวแห่งความหมาย
อย่างกว้างนี้ เราอาจแยกรัฐบาลออกได้เป็น ๔ ชนิด

๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง
๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิก
ถอนไม่ได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้
๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิก
ถอนได้ตามความพอใจ
๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ในการ
ที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ^{๗๕}

ในการอธิบายนี้ ปรีดีได้อธิบายให้เห็นว่า ประเทศสยามเป็น
ประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐบาล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่
หัวทรงอำนาจเต็มที่ ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ และได้
กล่าวด้วยว่า “วิธีที่ใช้อยู่โดยมากในโลก เช่น ในประเทศอังกฤษ
ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น” นั้น เป็นการปกครองโดยรัฐบาลซึ่งราษฎรได้
ใช้อำนาจสูงสุดอันจะเพิกถอนไม่ได้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้
แต่งตั้งไว้^{๗๖}

ในการอธิบาย “รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ” ปรีดีก็ได้
แบ่งรัฐบาลออกเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย กับรัฐบาลราชาธิปไตย

๗๕ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๒๕-๓๐.

๗๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑-๓๒.

โดยอธิบายว่าการแบ่งชนิดนี้ เฟื่องเสียงถึงผู้เป็นประมุขแห่งอำนาจ บริหารบัญญัติว่าเป็นบุคคลชนิดใด ถ้าเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ก็เรียกว่า รัฐบาลราชาธิปไตย ถ้าเป็นบุคคลอื่นซึ่งมิใช่พระเจ้าแผ่นดิน ก็เรียกว่า รัฐบาลประชาธิปไตย และปริศนาก็ได้อธิบายถึง “รัฐบาลราชาธิปไตย” ว่า

ตามลัทธินี้ อำนาจบริหารบัญญัติตกอยู่กับบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และอำนาจนี้เป็นพระราชมฤตยตกทอดกันต่อ ๆ ไป ได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชวงศ์เดียวกัน

รัฐบาลราชาธิปไตย อาจแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด

๑. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจไม่จำกัด (Monarchie absolute) คือพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจทำการใด ๆ ได้โดยไม่จำกัด และใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง เช่น ประเทศสยาม

๒. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด (Monarchie limitée) ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการพิธีและลงพระนาม และยอมให้อำนาจพระนามในกิจการต่าง ๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อำนาจทั้งหลายในการบริหารตกอยู่กับคณะเสนาบดี เช่นในประเทศอังกฤษ ...

๓. รัฐบาลราชาธิปไตย อำนาจจำกัดเฉพาะพระเจ้าแผ่นดิน แต่ อัครมหาเสนาบดี มีอำนาจเกือบเต็มที่ในทางบริหาร เว้นไว้แต่ในบางกรณีต้องได้รับปรึกษาจากสภาการแผ่นดิน ...

๔. รัฐบาลราชาธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจร่วมกับอัครมหาเสนาบดีซึ่งเป็นคณะทหาร ...

๕. รัฐบาลราชาธิปไตย มีอำนาจจำกัดเล็กน้อย...^{๔๑}

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปรีดีได้จัดรัฐบาลของประเทศสยามในเวลานั้น อยู่ในประเภทรัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจไม่จำกัด และเป็นรัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุด และปรีดียังได้อธิบายเปรียบเทียบรัฐบาลราชาธิปไตยนี้กับรัฐบาลประชาธิปไตย โดยกล่าวว่า รัฐบาลประชาธิปไตย “ผู้เป็นหัวหน้าแห่งอำนาจบริหารไม่ใช่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน คือ เป็นบุคคลสามัญหรือคณะบุคคล ซึ่งราษฎรได้เลือกแต่งตั้งไว้ มีกำหนดเวลาการอยู่ในตำแหน่งไม่เป็นมฤตกตกทอดไปได้แก่ผู้ที่อยู่ในสกุลเดียวกัน” ซึ่งปรีดี ได้แบ่งรัฐบาลประชาธิปไตยนี้ ออกเป็น ๒ ชนิด คือ

๑. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ระบุให้ประธานาธิบดี เป็นหัวหน้าในทางบริหาร เช่น ประเทศฝรั่งเศส

๒. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบุคคล เช่น สหเรpublic โซเชลลิสม์ โซเวียต ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่คณะบริหารกลาง เป็นต้น แต่มีประธานคณะบริหารกลางไม่ใช่ประธานาธิบดีแห่งเรpublic

นอกจากนี้ ปรีดีได้อธิบายความหมายของรัฐบาลตามความประพฤติในทางเศรษฐกิจโดยจัดรัฐบาลที่มีความประพฤติในทาง

^{๔๑} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๓๒-๓๓.

เศรษฐกิจต่าง ๆ กัน ออกเป็น ๓ จำพวก คือ

จำพวกที่ ๑ รัฐบาลซึ่งถือลัทธิเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า ลิเบรลลิสม์ (Liberalisme) คือถือว่าเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบเศรษฐกิจ รัฐไม่ควรเข้าแทรกแซง ลัทธินี้แยกออกเป็นกิ่งก้านมากมาย เช่น ลัทธิฟิซิโอคราต ลัทธิของอาตามสมิซ มาลธัส ริกาโต สจวตมิล มาซาล จ.บ. เซบาสติอาต์...

จำพวกที่ ๒ รัฐบาลซึ่งถือลัทธิจำพวกโซเชลลิสม์ ลัทธินี้มีมากมาย และมีมาครั้งโบราณกาล และซึ่งแยกออกเป็นคอมมูนิสต์ กอลเลกทิวิสม์ อาสโซซิ อองนิสต์ โซเชลลิสม์ กสิกรรม ฯลฯ...

จำพวกที่ ๓ คือ รัฐบาลที่ถือลัทธิผสมระหว่างลัทธิจำพวกที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งมีแตกออกหลายกิ่งก้านสาขา เช่น ลัทธิแทรกแซง "Interventioniste" ซึ่งยอมรื้อให้มีกรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ^{๘๒}

ในการอธิบายนี้ ปรีดีได้สรุปหลักการสำคัญของลัทธิลิเบรลลิสม์ ลัทธิโซเชลลิสม์ และได้กล่าวถึงลัทธิโซลิดารีสม์ไว้ด้วยว่า

ลัทธิโซลิดารีสม์ ผู้คิดลัทธินี้มีชื่อเสียง คือ ศาสตราจารย์ชาลส์ จิต แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีส ตามลัทธินี้มนุษย์ย่อมอาศัยซึ่งกันและกัน จึงควรจัดให้มีสหกรณ์ต่าง ๆ เช่น ในการประดิษฐ์ การใช้ การจำหน่าย เป็นต้น (ในเบื้องต้น เมื่อการศึกษายังเจริญไม่ถึงขีด การนี้ก็จะต้องมี การวิธีบังคับก่อน)

^{๘๒} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๓๕-๓๖.

แม้ว่า ปรีดีจะไม่ได้กล่าวแสดงความเห็นของตนอย่างชัดแจ้งในการอธิบายนี้ แต่จะเห็นได้ในเวลาต่อมาว่า รัฐบาลตามความประพฤติในทางเศรษฐกิจในทัศนะของปรีดี คือ รัฐบาลจำพวกที่ ๓ ที่ถือลัทธิผสมระหว่างลัทธิเบอรัล ลัทธิโซเชี่ยลลิสม์ และลัทธิโซลิดาริตัมซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในการวิเคราะห์เค้าโครงการเศรษฐกิจ

ในตอนท้ายของการอธิบายเรื่อง ประเทศ แผ่นดิน รัฐ และรัฐบาล ปรีดีได้เขียนหมวดเพิ่มเติมว่าด้วย “ระเบียบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล” ขันหมวดหนึ่ง ซึ่งข้อความในหมวดนี้ แม้ว่าจะดูเหมือนไม่มีความเกี่ยวข้องกับการอธิบายระเบียบการปกครองในตอนต้นโดยตรง จนต้องจัดอยู่ใน “หมวดเพิ่มเติม” ก็ตาม แต่ก็มีข้อความที่น่าสนใจ ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณาจักรในชมพูทวีปนี้ มีลัทธิต่าง ๆ บางอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ดำรงยศเป็นนมหाराชาบัง ราชาบัง บางอาณาจักรไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน คือปกครองอย่างที่เราเรียกว่า โดยสามัคคีธรรม

อาณาจักรสักกชนบทซึ่งเป็นชาติภูมิและพระวงศ์ของพระพุทธเจ้า ซึ่งได้แยกออกเป็นกรุงกบิลพัสดุ์นั้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้าได้ทรงอธิบายไว้ว่า ได้ปกครองโดยสามัคคีธรรม คือ ไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน

เมื่อมีกิจการแผ่นดินที่จะต้องวินิจฉัย ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรก็ประชุมกัน
ปรึกษาแล้วช่วยกันจัดการตามสมควร^{๔๓}

นอกจากนี้ ปรีดีก็ได้ยกข้อความในหนังสือพุทธประวัติ มา
กล่าวไว้ และได้ขีดเส้นใต้ข้อความสำคัญบางตอน ซึ่งข้อความ
สำคัญนั้นได้แก่ “นครเหล่านี้มีวิธีปกครองอย่างไร ไม่ได้กล่าว
ชัด แต่สันนิษฐานตามประเพณี ชนบทเช่นนี้ปกครองโดยสามัคคี
ธรรม... ไม่ได้เรียกผู้หนึ่งผู้ใดว่าเป็นราชา... ความสันนิษฐานก็จะ
ฟังมีว่า สักชนบทอยู่ในปกครองโดยสามัคคีธรรมห้ามีพระราช
ไม่...^{๔๔} ซึ่งการอธิบายดังกล่าว เป็นการชี้ให้เห็นว่า การปก
ครองโดยมีพระเจ้าแผ่นดินนั้น ไม่ได้มีมาแต่เดิม และเดิมใน
สมัยพุทธกาล หรือสมัยของพระพุทธเจ้านั้น การปกครองเป็น
ไปโดยสามัคคีธรรม “ห้ามีพระราชไม่” การปกครองที่มีพระเจ้า
แผ่นดิน จึงเป็นรูปแบบการปกครองในระยะเวลาต่อมา การ
อธิบายของปรีดีจึงเป็นการอธิบายเปรียบเทียบระบอบการปก
ครองสมัยเดิมกับการปกครองในเวลานั้น โดยอาศัยความเชื่อทาง
พุทธศาสนาประกอบอธิบาย และที่สำคัญ คือ การชี้ให้เห็น
ว่าการปกครองโดยสามัคคีธรรมเป็นการปกครองโดยไม่มีพระมหา

^{๔๓} หลวงประดิษฐมนูธรรม, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, หน้า ๓๘.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘-๓๙. (ขีดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

กษัตริย์ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่มีมาแต่เดิมครั้งสมัยพุทธกาล

ในการอธิบายเรื่อง “ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ” ปรีดีได้อธิบายเปรียบเทียบและชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างประเทศไทยในเวลานั้น กับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกล่าวว่า

ได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจสูงสุดในแผ่นดินนี้อาจแยกออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารหรือตุลาการ อำนาจตุลาการ

อำนาจทั้ง ๓ นี้ ในบางประเทศได้แยกมอบไว้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลต่างหากจากกัน เช่น อำนาจนิติบัญญัติ มอบไว้แก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีสภาเดียวหรือหลายสภา (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายอังกฤษหรือกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งว่าด้วยการบัญญัติกฎหมายในประเทศนั้น ๆ) อำนาจบริหารมอบไว้แก่ผู้เป็นหัวหน้าในประเทศ ซึ่งอาจเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประธานาธิบดี หรือ คณะกรรมการบริหาร และ อำนาจตุลาการนั้นมอบไว้แก่ศาล

แต่ในบางประเทศอำนาจอันสูงสุดทั้งหลายนี้ ได้มอบไว้แก่บุคคลเดียว คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

ในประเทศสยาม อำนาจสูงสุดทั้งสิ้นนี้เป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ถัดจากพระองค์ลงไป ก็มีทบวงการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้รับ

มอบหมายจากพระองค์ให้ใช้อำนาจเหล่านี้^{๕๕}

นอกจากนี้ ปรีดีก็ได้อธิบายความหมายของ “สภาการแผ่นดิน” และเปรียบเทียบสภาการแผ่นดินในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสภาการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยไว้ด้วยว่า

สภาการแผ่นดิน หมายถึง คณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ หรือมีทั้งอำนาจ และหน้าที่ในการปรึกษาหารือ หรือในการชี้ขาดในกิจการของแผ่นดิน หรือรัฐ

ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังเช่น ในประเทศสยาม สภาการแผ่นดินก็มีหน้าที่แต่ในการถวายคำปรึกษาเท่านั้น หากมีอำนาจในการชี้ขาดข้อราชการแผ่นดินไม่

แต่ในประเทศ ซึ่งมีลัทธิการปกครองอย่างอื่น คือ ถือว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของราษฎร สมาชิกในสภาการแผ่นดินเป็นผู้แทนของราษฎร ตั้งแล้ว สภาการแผ่นดินก็มีอำนาจและหน้าที่ในการชี้ขาดกิจการอันเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เช่น ในการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) ควบคุมดูแลคณะเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางราชการหรือบริหาร และในบางประเทศสภาการแผ่นดินยังมีอำนาจในทางตุลาการ เช่น สภาขุนนางในบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย^{๕๖}

ปรีดีได้อธิบายถึง “สภาการแผ่นดินในประเทศสยาม” ต่อไป

ว่า

^{๕๕} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๓๕-๔๐.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗-๖๘.

สภาการแผ่นดินในประเทศไทยได้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว อำนาจมากบ้าง น้อยบ้าง แต่ได้เปลี่ยนแปลงผันแปรตามกาลสมัย การศึกษาถึงสภาการแผ่นดินในสมัยก่อนค่านั้น คงจะเป็นประโยชน์ที่สื่อให้เห็นความผันแปรของสภาเช่นนี้ เหตุฉะนั้นจะได้แบ่งแยกอธิบายตามยุคสมัยดังต่อไปนี้

๑. สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕
๒. สมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖
๓. สมัยรัชกาลที่ ๖
๔. สมัยรัชกาลปัจจุบัน^{๘๗}

ในการอธิบายถึง “สภาการแผ่นดิน” ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ปรีดีได้กล่าวถึงการจัดตั้ง “รัฐมนตรีสภา” ว่า “พระราชประสงค์ในการตั้งรัฐมนตรีสภา มีปรากฏอยู่ในพระราชดำรัสเปิดรัฐมนตรีสภาว่า จะให้เป็นพนักงานในการคิดทำกฎหมาย แต่ไม่ใช่ป่าเลียดเมนต์ เพราะสภานี้มีหน้าที่ในการปรึกษาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ไม่มีเสียงเด็ดขาดอย่างไร” และเมื่อมีการตั้งรัฐมนตรีสภาแล้ว ได้มีการปรึกษากิจการมากหลาย พระราชบัญญัติที่ออกในระหว่าง ร.ศ. ๑๑๓ ถึง ร.ศ. ๑๑๖ โดยมากผ่านสภานี้ แต่เมื่อรัชกาลที่ ๕ เสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ ใน ร.ศ. ๑๑๖ แล้ว รัฐมน

^{๘๗} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๖๕.

ตรีสภาที่ปรึกษากิจการน้อยลงไปทุกที และ “เมื่อเสด็จกลับจาก
 ประพาสยุโรปครั้งที่ ๒ ใน ร.ศ. ๑๒๖ แล้ว ในราชกิจจานุเบกษา
 ไม่ปรากฏรายงานการประชุมรัฐมนตรีสภาและท่านรัฐมนตรี
 ที่ได้ทรงตั้งไว้ก็คงล่องลับไปหลายท่าน ไม่ปรากฏว่าได้ทรงแต่งตั้ง
 ชนแทน” และปรีดีได้กล่าวถึงสภาที่ปรึกษาในพระองค์ หรือ
 สภากองมนตรีในสมัยรัชกาลที่ ๕ ว่า “เมื่อรัฐมนตรีสภาได้สงบ
 เงียบลงตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปรากฏในราชกิจจานุเบกษาว่า
 สภากองมนตรีได้มีการประชุมกันตรวจชำระความฎีกาบ่อย ๆ แต่
 ครั้งนี้จัดระเบียบราชการยุติธรรม เป็นแบบแผนเรียบร้อยแล้ว
 การประชุมของสภากองมนตรีก็สงบเงียบไป จนสิ้นรัชกาลที่ ๕
 นี้”^{๘๘}

ส่วน “สภาการแผ่นดิน” ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ปรีดีได้กล่าวว่
 ตั้งนี้ก็ส่อให้เห็นว่า ในสมัยรัชกาลที่ ๖ สภาการแผ่นดินที่ยังคง
 มีอยู่ก็คือ เสนาบดีสภา และสภากองมนตรี

แม้สภากองมนตรีจะมีใครได้มีการประชุมกันเสมอก็ดี ก็ยังได้ทรง
 พระกรุณาตั้งองมนตรีเสมอ ๆ

ผู้เป็นองมนตรีอาจได้รับพระมหากรุณาเงินเลี้ยงชีพตาม พ.ร.บ.
 ปรีวีเณนซ์ลิล จ.ศ. ๑๒๓๖ ข้อ ๘ คือ เมื่อเป็นองมนตรีครบ ๑๐ ปีแล้ว
 ถ้าได้เงินเดือนในตำแหน่งอื่น หรือได้เบี้ยบำนาญไม่ถึงยี่สิบชั่ง จะได้รับ

^{๘๘} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๗๑-๗๓.

๑๑๔ ปฐมพรรสน์ทางการเมือง ๑

พระราชทานเงินเลี้ยงชีพจนถึงยี่สิบชั่ง นับว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณแก่ผู้เป็นองคมนตรีมาก^{๔๘}

การอธิบายดังกล่าวของปรีดี แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของสภาการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ และรัชกาลที่ ๖ ซึ่งมีบทบาทอันจำกัด และในที่สุดก็เกือบจะหมดบทบาทไปเลยในทางปฏิบัติ แต่กระนั้นก็ดี “ก็ยังได้ทรงพระกรุณาตั้งองคมนตรีเสมอๆ” และ “พระราชทานเงินเลี้ยงชีพจนถึงยี่สิบชั่ง นับเป็นพระมหากรุณาแก่ผู้เป็นองคมนตรีมาก” ซึ่งดูเหมือนว่า ปรีดีจะกล่าวโดยมีนัยยะให้เห็นถึงความสิ้นเปลืองและความล้มเหลวของการมีสภาดังกล่าว^๕

ในการอธิบาย “สภาการแผ่นดิน” ในรัชกาลที่ ๗ ปรีดีได้กล่าวถึงอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา และสภากรรมการองคมนตรี โดยไม่ได้กล่าวแสดงความเห็นมากนัก แต่ก็มีข้อที่น่าสนใจคือ ในการอธิบายเรื่อง “สภากรรมการองคมนตรี” ปรีดีได้กล่าวว่า

จำนวนองคมนตรีไม่มีจำกัด จึงมีจำนวนมากขึ้นทุก ๆ ที่ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันขึ้นเสวยราชย์ก็ได้ทรงแต่งตั้งองคมนตรี ซึ่งพระรามาธิบดีที่ ๖ ทรงตั้งไว้

ใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมราชเลขา

^{๔๘} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๔.

ความคิดก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๑๑๕

ฉิการบรทักพระราชากระแสร้พระราชประสงค์จะทรงฟังความเห็นองคมนตรีในเรื่องธงชาติ คือในรัชกาลที่ ๖ ได้เปลี่ยนธงข้างมาเป็นธงไตรรงค์มาในรัชกาลปัจจุบันทรงปรารถนามีข้อควรพิจารณา ๕ สถาน คือ

- (๑) เลิกธงไตรรงค์ใช้ธงข้างแทน หรือ
- (๒) ใช้ธงข้างเป็นธงราชการ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงชาติ หรือ
- (๓) ใช้ธงข้างเป็นธงราชการและเป็นธงชาติ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงสีสำหรับประเทศ ใช้ในการตกแต่งสถานที่ในวันรื่นเริง เป็นต้น หรือ
- (๔) ใช้ธงไตรรงค์ผสมกับธงข้างพื้นแดงในธงเดียวกัน หรือ
- (๕) คงไว้ตามรูปเดิมอย่างเดี๋ยวนี

กรรมการองคมนตรี ได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นแตกต่างกัน
ครันต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ศกนั้น ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องธงชาติ ดังนี้

“ความเห็นเรื่องธงชาติของคมนตรีทุกเกล้าฯ ถวายชนมานนแตกต่างกันมาก ไม่น่าหนักไปทางใดชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงใช้ไปตามเดิม” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ หน้า ๖๐๗)

ตามพระบรมราชวินิจฉัยดังนี้ จึงทรงฟังความเห็นองคมนตรีไม่ได้... ๕๐

จากการอธิบายดังกล่าวของปรีดี อาจกล่าวได้ว่า ปรีดีได้อธิบายโดยมีนัยยะที่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรี ที่แม้จำนวนองคมนตรีจะมีมาก แต่ก็ “ทรงฟังความ

๕๐ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า ๑๑-๑๒. (จัดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

เห็นองคมนตรีไม่ได้” และเมื่อกล่าวโดยรวม สำหรับความเห็นของปรีดีที่มีต่อสภาการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ - รัชกาลที่ ๗ นั้น กล่าวได้ว่า ปรีดีไม่ได้มีความประทับใจกับการดำเนินงานของสภาดังกล่าว พร้อมทั้งได้กล่าวถึงความล้มเหลวของสภาเหล่านั้นโดยนัยยะหลายครั้ง และยังได้กล่าวถึงสภาการแผ่นดินในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในทำนองเปรียบเทียบอีกด้วย ซึ่งการอธิบายดังกล่าว น่าจะแสดงให้เห็นว่า ปรีดีมีความเห็นและความต้องการ “สภาการแผ่นดิน” ที่เป็นของราษฎรตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่า “สภาการแผ่นดิน” ที่เป็นอยู่ในเวลานั้น แม้ว่าปรีดีจะไม่ได้กล่าวอย่างชัดเจนโดยตรงก็ตาม

นอกจากนี้ ปรีดียังได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยการแสดงความเห็นสนับสนุนการกระจายอำนาจรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการจัดทำกิจการบางอย่างของตนเอง ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในการอธิบาย “ระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ” โดยได้อธิบายว่าการจัดระเบียบแห่งอำนาจบริหาร อาจแบ่งเป็น ๓ แบบ คือระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทุกๆ ไปในทุกอาณาเขตต์ โดยอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลาง

ที่รัฐบาลกลาง หรือที่เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยภาค” (Centralisation) ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่างๆ โดยการแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปในส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ หรือ “การปกครองแบบมัธยานุกภาค” (Déconcentration) และแบบที่ ๓ คือ การแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้ท้องถิ่นจัดทำเอง หรือที่เรียกว่า “การปกครองอย่างมัธยวิภาค” (Décentralisation)

ในการอธิบายนี้ ปรีดีได้อธิบายให้เห็นถึง ผลดี ผลร้ายของการปกครอง โดยวิธีแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง พร้อมทั้งกล่าวถึงทางแก้ไขไว้ด้วย โดยกล่าวว่า

ผลดี

๑. กิจกรรมบางชนิดที่แยกออกไป เช่น การสุขภาพ ย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจกรรมอย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตต์จะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสียเช่นนั้นก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นรายๆ ไป

๒. กิจกรรมที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ เป็นราษฎรในท้องถิ่นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่รักภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรักภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้

๓. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่รับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการ

๑๑๘ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

ซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขัน ในระหว่างผู้ที่ถือสิทธิ์ต่าง ๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่น ได้เลือกผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในสิทธิ์ของตน

๔. กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไวและรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนตั้งการปกครองที่ได้กล่าวในวิธี ก. (วิธี ก. หมายถึงการปกครองแบบมัยยานุกา-ผู้เขียน)

๕. และผลดียิ่งมีอีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับความผูกพันในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

๑. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป

๒. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติกรลำเอียงเข้าข้างฝ่ายที่เลือกตน คือเข้าข้างฝ่ายที่ถือสิทธิ์อันเดียวกัน

ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจกระทำไดดังนี้

๑. กิจการที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นภยันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ควรมอบให้

๒. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภยันตรายต่อประเทศ^{๕๑}

๕๑ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า ๘๑-๘๘

นอกจากนี้ ปรีดียังได้คาดหวังที่จะให้มีการปกครองโดยวิธีแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้ท้องถิ่นจัดทำเอง และให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในท้องถิ่นนั้น หรือที่เรียกว่า “การปกครองแบบมณฑลวิภาค” เกิดขึ้นในประเทศสยาม ทงคาดหวังว่าจะมีการปกครองแบบเทศบาล และพระราชบัญญัติเทศบาลเกิดขึ้นในสยามในอนาคต ดังที่ปรีดีได้กล่าวว่า

การแยกอำนาจบริหารเช่นนั้น เรียกตามภาษากฎหมายปกครองของฝรั่งเสส์ว่า “De'centralisation” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มณฑลวิภาค” คือเป็นการแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง ซึ่งต่อไปจะมีขึ้นได้โดยพระราชบัญญัติเทศบาล

คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง “มณฑลวิภาค” (หรือการปกครองเทศบาลในภายหลัง) ตามทางที่ควรราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

ในทุกวันนี้ สำหรับประเทศสยาม ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พนักงานท้องถิ่นยังมีการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งควรจะได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล^{๕๒}

ดังนั้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ปรีดีจึงได้เสนอหลักการปกครองแบบมณฑลวิภาคนี้ ไว้ในเค้าโครงการ

๕๒ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๘๖-๘๗.

เศรษฐกิจแห่งชาติ และในพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งปริติได้เป็นผู้ร่างขึ้นในปี ๒๔๗๖

นอกจากนี้ ใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ปริติยังได้กล่าวถึง “การงานในทางปกครอง” ซึ่งกระทบถึงปัญหาสำคัญที่ว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องกระทำการประเภทใดบ้าง ปริติได้กล่าวถึงความเห็นที่แตกต่างกันว่า

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะทำเฉพาะกิจการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การป้องกันอาชญากรรม การจัดการรักษารัฐสมบัติ ส่วนกิจการในทางเศรษฐกิจ และกิจการที่เกี่ยวกับบำรุงหรือเพิ่มพูนความสมบูรณ์ของราษฎรนั้น จะต้องปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ เหตุฉะนั้น หน้าที่ของฝ่ายปกครองตามความเห็นนี้ จึงอยู่ในวงจำกัด รัฐถือถือลัทธินี้ย่อมมีนามสมญาว่า รัฐตำรวจ (Etat-gendarme)

ความเห็นที่ ๒ ตามความเห็นนี้ ฝ่ายปกครองนอกจากมีหน้าที่ดังที่กล่าวในความเห็นที่ ๑ แล้ว ยังมีหน้าที่เพิ่มความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎร เช่น การเศรษฐกิจบางชนิด รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงหรือเข้าเป็นเจ้าของทำการเอง การปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำอาจจะเกิดการแก่งแย่ง ผลสุดท้ายใครมีกำลังในทางทรัพย์สินก็มีชัยชนะแก่ผู้ขัดสน มีผู้ให้นามสมญา รัฐที่ถือลัทธินี้ว่า รัฐผู้สงเคราะห์ (Etat-providence)

ผู้สอนเห็นว่า ในทุกวันนี้เกือบจะกล่าวได้ว่า แทบทุกประเทศ รัฐได้เข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ ส่วนการเกี่ยวข้องมากหรือน้อยก็สุดแต่

ความคิดก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๑๒๑

ความนิยมของประเทศนั้น ๆ แม้แต่ในประเทศสยามก็เห็นได้ว่ามีโรงงานหรือการเศรษฐกิจบางอย่างซึ่งรัฐได้ทำเอง หรือได้เข้าแทรกแซง^{๕๓} ซึ่งจะเห็นได้ว่า การแสดงทัศนะของปรีดีมีน้ำหนักไปในทางเห็นด้วยกับการที่รัฐจะมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพียงอย่างเดียว และปรีดียังได้อธิบายถึง “การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร” ไว้ด้วย โดยกล่าวว่า

ปัญหาข้อแรกก็คือ อยากรู้ว่าความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งยังไม่มีการปฏิบัติว่า การที่ปกครองไม่ได้ประสงค์ให้ราษฎรได้รับความสุขสมบูรณ์ แต่เป็นการตรงข้าม ซึ่งต่างรัฐก็ประสงค์ที่จะให้ราษฎรของตนได้รับความสุขสมบูรณ์

ข้อความพิสดาร อันเกี่ยวแก่ความสุขสมบูรณ์นั้นเมื่ออยู่มาก แต่สิ่งสำคัญเหล่านี้คงจะไม่มีใครปฏิเสธ คือการมีอาหารรับประทานด้วยความพอใจ มีเครื่องนุ่งห่ม มีสถานที่อยู่อันเหมาะแก่ความสุขและความพอใจของบุคคล มีความสะดวกในการเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนจากแห่งหนึ่ง การพักผ่อน และหาความเพลิดเพลิน ร่างกายได้รับความเห็นใจเห็นชอบเพราะได้ทำงาน แม้จะเป็นเด็ก เฒ่าชรา เจ็บป่วยก็ได้รับความสุขสมบูรณ์

วิธีที่ฝ่ายปกครองได้กระทำ อาจแตกต่างกันตามรัฐและตามลัทธิ

^{๕๓} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๕๖.

ต่าง ๆ กล่าวคือ บางรัฐฝ่ายปกครองได้กระทำเพียงแต่การควบคุม และส่งเสริมให้เอกชนกระทำหรือให้เอกชนรวมกันเป็นสหกรณ์กระทำขึ้น และในบางรัฐได้ลงมือกระทำเสียเองแทนเอกชน^{๕๔}

ปรีดีได้อธิบายถึง ชนิดแห่งการงาน ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องกระทำ โดยแบ่งเป็น ๒ สาขาใหญ่คือ ในทางเศรษฐกิจและในทางสมาคมกิจ ในทางเศรษฐกิจ ปรีดีได้กล่าวถึงเรื่องประดิษฐกรรม ปรีวัตรกรรม วิชากรรม และโภคกรรม ส่วนในทางสมาคมกิจ ปรีดีได้กล่าวถึงการสาธารณสุข การช่วยเหลือคนอนาถา และไร้ความสามารถ การพยากรณ์และการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในทัศนะของปรีดี รัฐควรมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจ และสังคม และรัฐควรมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่ ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร รัฐไม่ควร มีหน้าที่แต่เพียงรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งทัศนะดังกล่าวของปรีดี^{๕๕} จะปรากฏให้เห็นชัดเจนในเค้าโครงการเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

เมื่อกล่าวโดยรวมสำหรับ “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลายประการ เช่น ชี้ให้เห็นถึงสิทธิของมนุษย์ชน เสรี

^{๕๔} หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๑๑.

ภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ หลักการที่อำนาจสูงสุดในประเทศ เป็นของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยก อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ และการ มีสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ปรีดียังได้กล่าวเปรียบเทียบการปกครองใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในตำแหน่งต่างๆ แม้ว่าจะไม่ได้อธิบายเปรียบเทียบอย่างชัดเจน โดยตรงก็ตาม และยังได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในทาง เศรษฐกิจ ที่ปรีดีเรียกว่า การงาน ซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อ ส่งเสริมบำรุงฐานะ และความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ทั้งได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่าง ให้ ท้องถิ่นจัดทำเองในรูปของเทศบาล และเสนอความเห็นในเรื่อง ศาลปกครอง รวมทั้งความเห็นในเรื่องอื่น ๆ

เมื่อกล่าวโดยสรุปอีกครั้งหนึ่ง สำหรับ “ความคิดทางการเมืองของปรีดี ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕” นี้ ก็จะเห็นได้ว่า ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ ปรีดีได้มีความเห็นถึงข้อจำกัดบางอย่างของการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีความสนใจในปัญหาบ้านเมืองตั้งแต่ ครั้งยังเป็นนักศึกษา ทั้งสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าถึงวิธีการที่จะแก้

ไขปัญหาบางอย่าง จนถึงได้มีความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลง การปกครอง และได้พยายามดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองนั้น เมื่อสำเร็จการศึกษาและกลับเข้ารับราชการในประ เทศไทย ก็ได้พยายามเคลื่อนไหว เผยแพร่ความคิดเกี่ยวกับการ ปกครอง และได้ส่งเสริมและแนะนำให้คนเห็นคุณค่า หรือความ ดีงามของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งได้ชี้ให้เห็นถึง ข้อจำกัดของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ว่า ในเวลานั้น การเคลื่อนไหวดังกล่าวจะกระทำไม่ได้โดยยาก เนื่อง จากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีกฎหมาย จำกัดสิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นและการกระทำอัน จะเป็นการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ที่เป็นอยู่ในเวลานั้น แต่ปรีดีก็ได้พยายามดำเนินการเผยแพร่ความ คิดเห็นและความรู้ทางด้านการเมืองการปกครอง และความรู้ทาง ด้านเศรษฐกิจ ในลักษณะที่เป็นวิชาการ โดยอาศัยการสอนที่ โรงเรียนกฎหมาย การตั้งโรงพิมพ์นิติศาสตร์และพิมพ์หนังสือนิติ ศาสตร์ และหนังสือกฎหมายอื่น ๆ ออกเผยแพร่ รวมทั้งการเขียน บทความแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งบทบาทของปรีดีใน ช่วงเวลาดังกล่าวนั้น เป็นบทบาทที่เด่นเป็นพิเศษเมื่อเทียบกับผู้ก่อ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ คนอื่น ๆ ซึ่งดูเหมือนจะ

ไม่มีผลงาน ในด้านการแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่เปิดเผยต่อ
สาธารณชนในวงกว้าง อย่างในกรณีของปรีดีในช่วงก่อนเปลี่ยน
แปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นี้ และบทบาทดังกล่าวของปรีดีนี้
เอง ที่มีส่วนทำให้ปรีดีได้รับการยอมรับให้เป็นผู้นำทางความคิด
และเป็นผู้นำของคณะราษฎรทางด้านพลเรือน ทั้งเป็นศูนย์กลาง
ของคณะใหม่ที่มีความคิดก้าวหน้าในเวลานั้น ในช่วงเวลาดัง
กล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าปรีดีมีความต้องการการปกครองในระบบ
ประชาธิปไตย และต้องการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมกับ
ประเทศอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากการที่ปรีดีมักจะยกตัวอย่างความ
เจริญของประเทศต่าง ๆ มาเปรียบเทียบอยู่เสมอในการเสนอความ
เห็นของตน และปรีดีก็ได้ตระหนัก และชี้ให้เห็นถึงปัญหาของ
สยามในเวลานั้น ในปัญหาเรื่องเอกราชในทางศาล ปัญหาสิทธิ
สภาพนอกอาณาเขต และฐานะพิเศษของคนต่างด้าว ปัญหาความ
ไม่สมบูรณ์บางประการของกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น ปัญหา
สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ปัญหาการมี
สิทธิมีเสียงในการปกครองตนเองของประชาชน รวมถึงปัญหา
ทางด้านการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งความเห็นในเรื่อง
ต่างๆ เหล่านี้ ได้ปรากฏอยู่ในงานเขียนของปรีดีในช่วงเวลาดัง
กล่าวนี้ และจะเห็นได้ว่า หลัก ๖ ประการของคณะราษฎร อัน

ประกอบด้วย หลักเอกราช หลักการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน หลักการเศรษฐกิจ เสมอภาค เสรีภาพและการศึกษาที่ปรีดีได้เป็นผู้เสนอขึ้นในที่ประชุมผู้ก่อการ ฯ และได้ประกาศเป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ใน “ประกาศคณะราษฎร” นั้น เป็นหลักการที่เป็นผลมาจากความคิดเห็นของปรีดีในการที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศสยามในเวลานั้น ซึ่งเป็นความคิดของปรีดีในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นี้ และเป็นความคิดที่สืบต่อมา จนถึงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ อันแสดงให้เห็นว่า ความคิดทางการเมืองของปรีดีในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ ได้มีผลอย่างสำคัญต่อการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองของปรีดี และต่อการดำเนินงานภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ซึ่งความเห็นของปรีดีในเรื่องต่าง ๆ ในช่วงเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ จะปรากฏให้เห็นชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

บทที่ ๓
ความคิดทางการเมือง
ในช่วงปี ๒๔๗๕-๒๔๗๗

ในการดำเนินงาน เพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ปรีดีได้มีบทบาทในฐานะกรรมการกลางของคณะราษฎร และเป็นหัวหน้าคณะราษฎรสายพลเรือน ได้ดำเนินการหาสมาชิกเข้าร่วมงานและร่วมประชุมวางแผนการยึดอำนาจ^๑ ซึ่งบทบาทของปรีดีในส่วนนี้ได้ดำเนินควบคู่ไปกับบทบาทในด้านที่เปิดเผยและถูกต้องตามกฎหมายของปรีดี ในการเป็นเลขานุการกรมร่างกฎหมาย และอาจารย์ผู้สอนที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้

^๑ รายละเอียดเกี่ยวกับการวางแผนยึดอำนาจครั้งนี้ อยู่ใน กุหลาบ สายประดิษฐ์ เบื้องหลังการปฏิวัติ ๒๔๗๕, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: บุรพาแดง, ๒๕๑๘).

นี้ ปรีดีก็ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เตรียมใบปลิว คำแถลงการณ์ของคณะราษฎรที่จะแจกในวันที่ยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง และได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เตรียมนโยบาย และการดำเนินงานภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังที่พระยาทรงสุรเดชได้บันทึกไว้ว่า

เป็นที่ตกลงกันแล้ว ระหว่างผู้อำนวยการฝ่ายทหารกับหัวหน้าฝ่ายพลเรือนว่าทางฝ่ายทหารจะยึดอำนาจไว้ให้เท่านั้น ส่วนการดำเนินการทางหนังสือเกี่ยวกับการขอรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญ การตั้งสภาฯ และรัฐบาลเหล่านี้ ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายพลเรือนทั้งสิ้น^๒

ดังนั้น เมื่อคณะราษฎรได้ยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผลสำเร็จในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว การดำเนินงานภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงตกเป็นหน้าที่ของฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะปรีดีผู้เป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนและเป็นมันสมองของคณะราษฎร ได้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในด้านต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่การปกครองในระบอบใหม่

ทัศนะต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน “ประกาศคณะราษฎร”

ประกาศคณะราษฎร ได้ปรากฏขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน

^๒ พระยาทรงสุรเดช “การปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน” ใน *เบื้องแรกประชาธิปไตย บันทึกความทรงจำของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์สมัย พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ๒๕๑๖), หน้า ๑๐๗.

๒๔๗๕ โดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ได้อ่านประกาศของคณะราษฎรฉบับแรกนี้ต่อหน้าแถวทหาร หน้าพระที่นั่งอนันตสมาคม เป็นการประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประกาศคณะราษฎรนี้จึงมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ในฐานะที่เป็นการประกาศเริ่มยุคใหม่ของการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกาศคณะราษฎรได้ประกาศให้เห็นอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ ที่จะเปลี่ยนระบอบการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีอยู่เดิมเป็นเวลาหลายร้อยปีมาเป็นการปกครองระบอบใหม่ โดยมีสภาและพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ อันเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทย และได้กล่าวประณามการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมามีด้วยถ้อยคำอันรุนแรง ประกาศคณะราษฎร จึงเป็นเสมือนการประกาศความเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงระหว่างราษฎรอันประกอบด้วยข้าราชการ ทหาร และพลเรือน เป็นตัวแทนกับฝ่ายเจ้าซึ่งเป็นผู้ปกครองเดิม และนอกจากนี้ ประกาศคณะราษฎรยังได้กล่าวถึงหลัก ๖ ประการ อันเป็นหลักการที่คณะราษฎรได้วางไว้ และจะดำเนินการต่อไปด้วย

เมื่อมาพิจารณาทัศนะของปรีดีที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน “ประกาศคณะราษฎร” ซึ่งปรีดีเป็นผู้ร่างขึ้นนี้ จะเห็น

ได้ว่า ปรีดีได้แสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างรุนแรง ตั้งข้อความในประกาศคณะราษฎรที่ว่า "... กษัตริย์ทรงทรงอำนาจอยู่เหนือกฎหมายตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์และคนสอดพลอไว้ครอบงำความรู้ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร... ยกพวกเจ้าขึ้น ให้สิทธิพิเศษกว่าราษฎร ปกครองโดยขาดหลักวิชา ปล່อยให้บ้านเมืองเป็นไปตามยถากรรม ... รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎรเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่าไพร่บ้าง ข้าบ้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะช่วยราษฎร กลับพากันทำนาบนหลังราษฎร... รัฐบาลของกษัตริย์ได้ปกครองอย่างหลอกลวงไม่ซื่อตรงต่อราษฎร ... มีหน้าซำกกล่าวหมิ่นประมาทราษฎร ผู้มีบุญคุณเสียภาษีอากร ให้พวกเจ้าได้กินว่าราษฎรมีเสียงทางการเมืองไม่ได้ เพราะราษฎรยังโง่ ถ้าราษฎรโง่เจ้าก็โง่เพราะเป็นคนชาติเดียวกัน ที่ราษฎรรู้เท่าไม่ถึงเจ้านั้นไม่ใช่เพราะโง่ เป็นเพราะขาดการศึกษาที่พวกเจ้าปกปิดไว้ไม่ให้เรียนเต็มที่... ประเทศเรานี้เป็นของราษฎร ไม่ใช่ของกษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง... พวกเจ้ามีแต่ซุบมือเปิบ และกวาดทรัพย์สมบัติเข้าไว้คลังหลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน? ก็เอามาจากราษฎรเพราะวิธีทำนาบนหลังคนนั่นเอง! บ้านเมืองกำลังอืดคืดฝืดเคือง... แต่พวกเจ้าก็หาทำอย่างใดไม่ คงสุบ

เลือกกันเรื่อยไป เงินมีเหลือเท่าไรก็เอาฝากต่างประเทศคอยเตรียม
หนีเมื่อบ้านเมืองทรุดโทรม ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก การเหล่านี
ย่อมชั่วร้าย...” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความคิดของปรีดีที่มีต่อระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ มีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงต่อ
พวกเจ้าและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความคิดในเชิงการ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีลักษณะที่รุนแรง และต้องการ
เปลี่ยนการปกครองทั้งระบอบ คือเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญา
สิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นเพียงการเรียก
ร้องให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิ
ราชย์เท่านั้น ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า “คณะราษฎรเห็นว่า การที่จะ
แก้ความชั่วร้ายก็โดยที่จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา ส่วนผู้เป็น
ประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์จะทำการชิงราช
สมบัติ ฉะนั้นจึงขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่
จะต้องอยู่ใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองของแผ่นดิน จะทำ
อะไรโดยลำพังไม่ได้ นอกจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎ
ร” และปรีดียังได้กล่าวด้วยว่า “คณะราษฎรได้แจ้งความเห็น
นี้ให้กษัตริย์ทราบแล้ว เวลานี้ยังอยู่ในความรับตอบ ถ้ากษัตริย์

๓ “ประกาศคณะราษฎร” ใน ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและ
เอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ๒๕๒๐), เล่ม ๒ หน้า ๖-๘.

ตอบปฏิเสธหรือไม่ตอบภายในกำหนดโดยเห็นแก่ส่วนตน ว่าจะถูกกลอำนาจลงมากก็จะชื่อว่าทรยศต่อชาติ และก็เป็นการจำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการปกครองอย่างประชาธิปไตย กล่าวคือ ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา^๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้อยคำที่ปรกติเช่นนี้มีลักษณะรุนแรงมาก และในทัศนะของปรกติแล้ว ถ้ากษัตริย์ตอบปฏิเสธ การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีประมุขเป็นบุคคลสามัญก็จะเกิดขึ้น นั่นคือการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ไม่มีกษัตริย์เป็นประมุขอีกต่อไป ซึ่งความคิดของปรกติในเรื่องนี้มีลักษณะที่ประนีประนอมกับระบอบเก่า น้อยกว่าความคิดของผู้ก่อการสายทหารบางคน หรือกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่รุนแรงกว่า ดังจะเห็นได้จากหนังสือกราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป ของ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา พ.อ. พระยาทรงสุรเดช และ พ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์ ในฐานะคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร กราบบังคมทูลในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น ความตอนหนึ่งว่า “ถ้าได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทตอบปฏิเสธก็ดี หรือไม่ตอบภายใน ๑ ชั่วโมง

๕ “ประกาศคณะราษฎร” ในไพโรจน์ ชัยนาม รัฐธรรมนูญบทกฎหมาย และ เอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), เล่ม ๒ หน้า ๖-๘.

นาฬิกา นับแต่ได้รับหนังสือ^{๕๕๗} คณะราษฎรก็จะได้ประกาศใช้
 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน โดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่
 เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์^{๕๕๘} ซึ่งหมายความว่า การปกครองต่อไป
 จะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์
 เป็นประมุข โดยที่คณะราษฎรจะเลือกเจ้านายพระองค์อื่นขึ้นเป็น
 กษัตริย์แทน และดังนั้นจึงมีความแตกต่างจากถ้อยคำในประกาศ
 คณะราษฎรของปรีดี ที่ “ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญ
 ซึ่งสภาผู้แทนได้ตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา” คือเป็น
 ประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ ที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
 ซึ่งความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องนี้ อาจเนื่องมาจากทัศนะต่อ
 ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่แตกต่างกันของปรีดีและผู้นำคณะ
 ราษฎรคนอื่น ๆ และเนื่องมาจากการที่คณะราษฎรไม่ได้ตกลง
 กันอย่างแน่ชัดว่า ถ้ารัชกาลที่ ๗ ทรงตอบปฏิเสธแล้ว การปก
 ครองต่อไปจะเป็นอย่างไร

นอกจากนี้ ในประกาศคณะราษฎรยังได้ประกาศยึดทรัพย์
 พวกเจ้า โดยกล่าวว่า “เมื่อเราได้ยึดเงินที่พวกเจ้ารวบรวมไว้จาก
 การทำนาบนหลังคนตั้งหลายร้อยล้านมาบำรุงประเทศขึ้นแล้ว
 ประเทศจะต้องเฟื่องฟูขึ้นเป็นแม่นมั่น” ซึ่งการประกาศยึด
 ทรัพย์พวกเจ้า^{๕๕๙} เป็นการประกาศความเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรง

๕ ประเสริฐ บัณฑิตกุล, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี . . . , หน้า ๑๐.

ระหว่างคณะราษฎรกับพวกเจ้าโดยส่วนรวม และถ้าคณะราษฎรได้ดำเนินการยึดทรัพย์พวกเจ้าจริงแล้ว ก็เท่ากับเป็นส่วนหนึ่งของการทำลายชนชั้นเจ้าเลยทีเดียว ซึ่งความขัดแย้งและการปะทะกันระหว่าง “เจ้า” กับ “ราษฎร” อาจออกมาในรูปความรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่คณะราษฎรไม่ได้ดำเนินการตามที่ประกาศไว้ แม้ว่าในเวลานั้น หนังสือพิมพ์ได้จัดพิมพ์รายนามเจ้าองค์ต่าง ๆ พร้อมทั้งทรัพย์สินสมบัติที่คาดว่าจะมี รวมทั้งได้กล่าวถึงการคอร์รัปชันของพระองค์เจ้าเปรมบุรฉัตร และเจ้าพระองค์อื่น ๆ แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศในเวลาต่อมาว่า จะไม่มีการยึดทรัพย์พวกเจ้า และในที่สุดก็ไม่มีการยึดทรัพย์พวกเจ้าแต่อย่างใด ซึ่งการไม่ยึดทรัพย์พวกเจ้านี้ น่าจะเกิดจากการประนีประนอมและตกลงกันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

ในตอนท้ายของประกาศคณะราษฎร ปรีดีได้กล่าวถึงหลัก ๖ ประการ ซึ่งเป็นหลักการใหญ่ที่คณะราษฎรได้วางไว้ หลัก ๖ ประการนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความคิดของปรีดีในเรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งรัฐบาลคณะราษฎรจะต้องดำเนินการ และดังนั้น หลัก ๖ ประการจึงเปรียบเสมือนเป็น “อุดมคติ” ของปรีดี

๖ Benjamin A. Batson, "The End of the Absolute Monarchy in Siam", Ph.D. dissertation, Cornell University, 1977, p. 287.

ที่จะต้องพยายามดำเนินการให้บรรลุ เพื่อที่จะนำไปสู่ “รัฐในอุดมคติ” ของปรีดี ที่ “ประเทศจะมีความเป็นเอกราชอย่างพร้อมบูรณ์ ราษฎรจะได้รับความปลอดภัย ทุกคนจะต้องมีงานทำไม่อดตาย ทุกคนจะมีสิทธิเสมอกัน และมีเสรีภาพพ้นจากการเป็นไพร่ เป็นข้า เป็นทาสพวกเจ้า หมกสมย์ที่เจ้าจะทำนาบนหลังราษฎร สิ่ง que ทุกคนพึงปรารถนา คือ ความสุขความเจริญอย่างประเสริฐซึ่งเรียกเป็นศัพท์ว่า “ศรีอารีย์” นั้น ก็จะพึงบังเกิดขึ้นแก่ราษฎรถ้วนหน้า”

หลัก ๖ ประการ^๕ เป็นความคิดของปรีดีตั้งแต่ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ แม้ว่าในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลัก ๖ ประการจะไม่ปรากฏชัดเจนและเพิ่งมาปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกในประกาศคณะราษฎรในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ของคณะราษฎรก็ตาม จะเห็นได้ว่าภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ แล้ว เมื่อมีการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกขึ้น ๗๐ คน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก สมาชิกสภา ฯ ได้กล่าวปฏิญาณตนต่อที่ประชุมโดยมีปรีดีเป็นผู้กล่าวนำคำปฏิญาณว่า “ข้าพเจ้า(ออกนามผู้ปฏิญาณ) ขอให้คำสัตย์ปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์ต่อคณะราษฎร และจะช่วย

๑ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญ . . . , ๒ : ๘.

รักษาหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรไว้ให้มั่นคง...^๔ นอกจากนี้ รัฐบาลของคณะราษฎรทุกชุดตั้งแต่ชุดที่ ๑ ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี ปี ๒๔๗๕ จนถึงรัฐบาลชุดที่ ๑๑ ที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ๒๔๘๗ ได้ถือหลัก ๖ ประการเป็นนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร^๕ ดังนั้น หลัก ๖ ประการนี้จึงถือเป็นนโยบายร่วมกันของคณะราษฎร และสำหรับปรีดี หลัก ๖ ประการก็เป็นอุดมการณ์ที่สืบทอดมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

เมื่อกล่าวโดยสรุปสำหรับทัศนะของปรีดีที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน “ประกาศคณะราษฎร” นี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะราษฎรได้แสดงให้เห็นถึงทัศนะของปรีดีที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ซึ่งปรีดีได้แสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างรุนแรง และได้ใช้ถ้อยคำที่รุนแรงในการแสดงความรู้สึกดังกล่าวแต่กระนั้นก็ตาม “ประกาศคณะราษฎร” ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะประ

๔ ประเสริฐ บัณฑิตกุล, *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี . . .*, หน้า ๒๑.

๕ นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร คูอิน รุ่งฤทธิ สยามานนท์ (รวบรวม), *นโยบายรัฐบาลไทย ๒๔๗๕-๒๕๑๕*, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕).

ภาคล้มเลิกสถาบันกษัตริย์โดยทันที เพียงแต่ขอเชิญให้กษัตริย์อยู่
ภายใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เว้นแต่ว่าถ้ากษัตริย์
ปฏิเสธ การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยประมุขเป็นบุคคล
สามัญจึงจะเกิดขึ้น ดังนั้นทัศนะของปรีดีที่มีระบอบสมบูรณาญา
สิทธิราชย์ จึงเป็นทัศนะที่พยายามจะจำกัดบทบาทและอำนาจ
หน้าที่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ไม่ถึงขั้นที่จะทำลายหรือ
ล้มเลิกโดยทันที และดังนั้นการประนีประนอมกับระบอบเดิมจึง
เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ซึ่งจะเห็น
ได้ว่าภายหลังจากที่การเปลี่ยนแปลงการปกครองดำเนินไปด้วย
ความเรียบร้อย และรัชกาลที่ ๗ ได้ทรงแสดงพระองค์ที่จะให้
ความร่วมมือและช่วยเหลือคณะราษฎรในกิจการบ้านเมืองของ
ประเทศ คณะราษฎรก็ได้เข้าเฝ้าขอพระราชทานอภัยโทษครั้งแรก
ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๕^{๑๐} และได้เข้าเฝ้าขอขมาอีกครั้ง
หนึ่งในวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๗๕ ก่อนหน้าที่จะได้มีการประกาศ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕
ซึ่งในการทำพิธีขอพระราชทานอภัยโทษในครั้งนี้ พระยาพหลฯ
หัวหน้าคณะราษฎรได้กราบบังคมทูล ความตอนหนึ่งว่า

๑๐ “พระราชกำหนดนิโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕” ใน ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญ . . . , ๑ : ๒๑๘-๒๑๙.

การที่พวกข้าพระพุทธเจ้าได้ประกาศกล่าวข้อความในวันเปลี่ยนแปลงด้วยคำอันรุนแรง กระทบกระเทือนถึงได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท และพระบรมวงศานุวงศ์ ก็ด้วยมุ่งถึงผลสำเร็จทันทีทันใดเป็นใหญ่ สมเด็จพระมหากษัตริราชในพระบรมวงศ์จักรี ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์ได้ทรงมีส่วนทำความเจริญมาสู่ประเทศสยามตามกาลสมัย บัดนี้ใต้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้พวกข้าพระพุทธเจ้ามาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายจึงขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษอีกครั้งหนึ่ง เป็นคำรบสองในถ้อยคำที่ได้ประกาศไป...๑๑

ครั้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบความตอนหนึ่งว่า

ข้าพเจ้าขอขอบใจท่านทั้งหลายเป็นอย่างยิ่ง ในการที่ได้มากระทำพิธีขอขมาต่อตัวข้าพเจ้าและพระราชวงศ์จักรีในวันนี้ การกระทำของท่านในวันนี้ให้รู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่ง... ข้อที่ข้าพเจ้าตั้งใจมากนั้นคือในคำขอขมานั้นท่านได้กล่าวถึงสมเด็จพระมหากษัตริราชและเจ้านายในพระราชวงศ์จักรีว่าได้ทรงมีส่วนในการนำความเจริญมาสู่ประเทศสยามด้วยหลายพระองค์ด้วยกัน นั่นเป็นความจริง ในคำประกาศวันที่ ๒๔ มิถุนายน นั้น ข้อความที่ทำให้ข้าพเจ้าเองและสมาชิกของพระราชวงศ์จักรีรู้สึกโศกโศกอย่างยิ่ง คือในข้อที่ทำให้เข้าใจว่า พระราชวงศ์จักรีไม่

๑๑ “ถ้ากราบบังคมทูลของผู้เริ่มก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕” ใน *แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ* (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ๒๔๗๘), หน้า ๑๔๘-๑๔๙.

ได้ทำความเจริญให้ประเทศสยามอย่างหนึ่งอย่างใดเลย ชื่อนั้นทำให้สมาชิกในพระราชวงศ์จักรีทั่วไปโหม่นสน้อยใจและแค้นเคืองมาก... เมื่อท่านได้ทำพิธีเช่นนั้นในวันนั้น ก็แสดงให้เห็นชัดว่า การใด ๆ ที่ท่านได้ทำไปนั้น ท่านได้ทำไปเพื่อหวังประโยชน์แก่ประเทศแท้จริง ท่านได้แสดงว่าท่านเป็นผู้มีหัวใจกล้าหาญทุกประการ ท่านกล้ารับผิดชอบเมื่อรู้สึกว่าคุณได้ทำการพลาดพลั้งไปดังนี้ เป็นการที่ทำให้ประชาชนรู้สึกไว้วางใจในตัวของท่านยิ่งขึ้นอีกเป็นอันมาก ในชื่อนั้นทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกยินดีเป็นอันมาก^{๑๒}

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ แล้ว คณะราษฎรได้พยายามร่วมมือและประนีประนอมกับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก ได้เข้าเฝ้าขอพระราชทานอภัยโทษถึง ๒ ครั้ง และได้ขอมรบั้ผิดในถ้อยคำที่ได้ประกาศไปใน “ประกาศคณะราษฎร” เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน นั้นด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ อาจแสดงให้เห็นว่า ทักษะของปรีดีที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปบ้างภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้จะออกมาในรูปของการประนีประนอมและลดความเป็นปฏิปักษ์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ลง แต่อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างปรีดีและ

^{๑๒} พระราชดำรัสตอบในการที่ผู้เริ่มก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองทูลเกล้าฯ ถวายดอกไม้รูปเทียนเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษ” ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๐-๑๕๔.

คณะราษฎร กับสถาบันพระมหากษัตริย์และฝ่ายอนุรักษนิยมก็ยัง
คงดำเนินต่อไปภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ตามความคิด ของปรีดี (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๗๗)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ปรีดีได้เป็น
ผู้นำคณะราษฎรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดวางรูปแบบการปก
ครองในระบอบใหม่ ปรีดีนอกจากจะเป็นผู้ร่างประกาศคณะราษฎร
แล้ว ยังเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งคณะราษฎรได้นำทูล
เกล้าถวายรัชกาลที่ ๗ เพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายหลัง
การเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง ๒ วัน และได้มีบทบาทใน
การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งได้รับการแต่งตั้งจาก
สภาผู้แทนราษฎรให้เป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเป็น
อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง ในจำนวน ๙ คน ที่มีหน้าที่
ร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินถาวร ซึ่งได้ประกาศเป็นรัฐ
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕
นอกจากนี้ ปรีดีก็ได้รับเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็น
“กรรมการราษฎร” คนหนึ่งในจำนวน ๑๕ คน ซึ่งมีพระยามโน
ปกรณนิติธาดาเป็นประธานกรรมการราษฎร แต่เมื่อมีการประ

ภาคใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามแล้ว “คณะกรรมการ
 ราษฎร” ก็ได้ล้มเลิกไปโดยมี “คณะรัฐมนตรี” ขึ้นแทน ปรีดีก็ได้
 รับแต่งตั้งให้เป็น “รัฐมนตรี” คนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีชุดนี้ โดย
 เป็นรัฐมนตรีลอยไม่ได้ว่าการกระทรวงใด แต่ปรีดีก็ได้มีบทบาท
 ในการดำเนินงานเกี่ยวกับด้านการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวนี้
 มาก ปรีดีได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้ร่างเค้าโครงการ
 เศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อที่รัฐบาลจะได้จัดการทางด้านเศรษฐกิจ
 ตามที่ได้ประกาศไว้ใน “ประกาศคณะราษฎร” เมื่อวันที่ ๒๔
 มิถุนายน ๒๔๗๕ แต่เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีนั้นได้ก่อให้เกิด
 เกิดปัญหาทางการเมืองที่ตามมาหลายประการ จนถึงกับมีการปิด
 สภาฯ และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และมีพระราชบัญญัติ
 คอมมิวนิสต์ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ออกมา พร้อมทั้งมีการกล่าว
 ว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นวิธีการแบบคอมมิวนิสต์ และปรีดี
 เป็น “คอมมิวนิสต์” ปรีดีจึงถูกบังคับให้เดินทางออกนอกประ
 เทศ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๖ ความขัดแย้งทางการเมือง
 ในช่วงนี้ ได้นำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองจากพระยามโนฯ
 อีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ โดยมีพระยาพหลฯ
 เป็นหัวหน้า พระยาพหลฯ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวและได้
 จัดให้มีการเปิดประชุมสภา และใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม

ซึ่งพระยามโน ฯ ได้ประกาศงดใช้บางมาตรา^๕นั้นต่อไป ทำให้ติด
 ต่อให้ปรีดีเดินทางกลับสู่ประเทศสยามเพื่อมาร่วมบริหารบ้านเมือง
 ปรีดีได้เดินทางกลับสยามและได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๖ การเดินทางกลับสยามของปรีดีในครั้ง
 นี้ ได้ทำให้เกิดความเกรงกลัวว่าปรีดีจะนำเค้าโครงการเศรษฐกิจ
 กลับมาใช้อีก รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่มีอยู่เดิม
 จึงได้เกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดชขึ้น ในวันที่ ๑๑-๒๔ ตุลาคม
 ๒๔๗๖ เหตุการณ์กบฏในครั้งนี้ได้ทำให้เกิดการปะทะกันถึงขั้น
 นองเลือดระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ในที่สุด
 รัฐบาลสามารถปราบปรามฝ่ายกบฏได้เป็นที่เรียบร้อย แต่เหตุ
 การณ์กบฏในครั้งนี้ ได้ส่งผลทางการเมืองที่ตามมาในรูปความขัด
 แย้ง และความไม่ไว้วางใจกันระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับ
 คณะราษฎรในเวลาต่อมาด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะราษฎร
 ได้ปราบปรามฝ่ายกบฏเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลได้จัดให้มีการ
 เลือกตั้งทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรก ในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖
 ภายหลังการเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลก็ได้แต่งตั้งสมาชิกประ
 เภท ๒ เพิ่มเติมให้ได้เท่าจำนวนสมาชิกประเภท ๑ และพระยา
 พหล ฯ ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖
 ธันวาคม ๒๔๗๖ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกตั้ง

นายกรัฐมนตรีคนใหม่ สถาปได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้พระยาพหลฯ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป และรัชกาลที่ ๗ ก็ได้ทรง พระราชทานโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาพหลฯ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๗๖ นั้นเอง ในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ นายพุก ฅ สงขลา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาให้พิจารณาว่า ปรีดีเป็น คอมมิวนิสต์หรือไม่ ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการ วิสามัญขึ้นพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญได้ทำการสอบสวนและบันทึกเสนอสภาผู้แทนราษฎร และจากผลการสอบสวน ของคณะกรรมการนี้ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ปรีดี พนมยงค์ ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ตามที่ถูกกล่าวหา สภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมพิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๗๖ และได้ลงมติเป็นเอกฉันท์รับรอง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว หลังจากนั้น ในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๔๗๖ ปรีดีจึงได้รับแต่งตั้งให้เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และปรีดีได้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนี้ จนถึงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๔๗๐ จึงได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ในช่วงที่ปรีดีได้เป็น “กรรมการราษฎร” “รัฐมนตรี” และ

๑๔๔ ปฐมบรรณทางการเมือง ๓

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” นเอง ที่ปรีดีได้มีบทบาทสำคัญในการวางรูปแบบการปกครองในระบบใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ที่สำคัญหลายประการ ปรีดีได้เป็นผู้มีบทบาทในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติที่สำคัญหลายฉบับ ซึ่งปรีดีได้ให้ความสำคัญกับ “รัฐธรรมนูญ” และ “กฎหมาย” ต่างๆ ในการดำเนินการจัดวางรูปแบบการปกครองในระบบใหม่นี้มาก ผู้เขียนจะศึกษาความคิดทางการเมืองของปรีดีในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ โดยศึกษาผ่านกฎหมาย และพระราชบัญญัติที่สำคัญบางฉบับที่ปรีดีได้เป็นผู้ร่างขึ้น หรือมีบทบาทสำคัญในการร่าง โดยจะศึกษาผลงานของปรีดีในเรื่องต่างๆ ต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
๓. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๔. พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖

๕. พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖

๖. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖

๗. การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง

๘. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พระราชทานให้แก่คณะราษฎรตามที่ได้เสนอขอพระราชทานไป ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราวนี้ ปรีดีได้เป็นผู้ร่างขึ้น ซึ่งปรีดีได้กล่าวในเวลาต่อมาว่า

ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น ผมในนามคณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้น เติมไม่มีคำว่า “ชั่วคราว” ครั้นเมื่อผมนำไปทูลเกล้าถวายพระปกเกล้าฯ ที่วังสกุญชัย พระองค์ได้ขอให้เติมคำว่า “ชั่วคราว” แล้วก็ทรงเขียนลายพระหัตถ์เองเติมคำว่า “ชั่วคราว” ไว้ โดยรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลางก่อนแล้วจึงตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรขึ้น

ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามนี้ แต่เติมปรีดีและคณะราษฎรอาจมีความประสงค์ที่จะให้เป็นธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

ดินถาวร ดังจะเห็นได้จากการที่ธรรมเนียมได้วางหลักการต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นการปกครองแบบถาวร ทั้งไม่มีมาตราใดที่กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมเนียมการปกครองแผ่นดินไว้ในธรรมเนียมการปกครองนี้ ครั้นเมื่อรัชกาลที่ ๗ ทรงเสนอให้เป็นฉบับชั่วคราว โดยทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” ไว้ และรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลางก่อนแล้วจึงตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรขึ้น ปรีดีและคณะราษฎรจึงได้ดำเนินการตามพระราชประสงค์ ดังนั้น ธรรมเนียมการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว จึงอาจแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองในทัศนะของปรีดี และคณะราษฎรที่แท้จริงก่อนที่จะมีการประนีประนอมกับพระมหากษัตริย์ และยกร่างขึ้นใหม่ตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว^๕ นี้ มีลักษณะที่ผสมผสานความคิดและรูปแบบการปกครองหลายลักษณะเข้าด้วยกัน ซึ่งมีผู้สันนิษฐานว่า ปรีดีได้นำเอาลัทธิและวิธีการของประเทศที่มีธรรมนูญการปกครองใหม่ๆ เช่น จีน รัสเซีย เดอร์กี เข้าผสมกับลัทธิและหลักกำเนิการของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเก่าๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น รวมกันเข้าเป็นโครงแล้วปรับเข้ากับลัทธิ และหลักการของประเทศสยาม

ในที่สุด จึงได้ผลเป็นธรรมนูญการปกครองฉบับนี้^{๑๓}

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว
นี้ มีบทบัญญัติทั้งหมด ๓๔ มาตรา แบ่งออกเป็น ๕ หมวด
ประกอบด้วย หมวดที่ ๑ ข้อความทั่วไป หมวดที่ ๒ กษัตริย์
หมวดที่ ๓ สถาผู้แทนราษฎร หมวดที่ ๔ คณะกรรมการราษฎร
และหมวดที่ ๕ ศาล^{๑๔}

ในหมวดที่ ๑ “ข้อความทั่วไป” ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า
“อำนาจสูงสุดของประเทศนั้น เป็นของราษฎรทั้งหลาย” (มาตรา
๑) ซึ่งความข้อนี้ เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยที่ราษฎรผู้เป็นเจ้าของประเทศเป็นเจ้าของอำนาจสูง
สุด อำนาจสูงสุดไม่ใช่เป็นของพระมหากษัตริย์ดังในระบอบสม
บูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป ซึ่งหลักข้อนี้เป็นหลักสำคัญที่แสดง

^{๑๓} หลวงจันทรเกษมวิสุทธ์ (วิสุทธ์ ไกรฤกษ์), *อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ*, (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ ๒๔๗๕), หน้า ๘.

^{๑๔} “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕”, ขัณฑ์ สมนวนิช และ ชัตติยา กรณีสุต (รวบรวม), *เอกสารการเมือง-การปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๔๗๗*, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๒๑๓-๒๒๐.

ว่าคนไทยทุกคนมีเสรีภาพและมีสิทธิปกครองตนเอง อันเป็นการเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมของไทยที่ถือกันมาหลายร้อยปีว่า อำนาจอันเค็กขาของประเทศย่อมอยู่ที่กษัตริย์องค์เดียว และในหลักการที่ “อำนาจอสูงสูทเป็นของราชฎร” นี้ ปรีดีได้เคยอธิบายไว้ใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” โดยชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอสูงสูทเป็นของราชฎร กับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจอสูงสูทเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ข้อความที่ว่า “อำนาจอสูงสูทของประเทศนั้นเป็นของราชฎรทั้งหลาย” จึงมีความหมายที่สำคัญสำหรับการปกครองในระบอบใหม่

ในเรื่องการใช้อำนาจอสูงสูทของประเทศนั้น ธรรมนูญฯ ชั่วคราว ได้ระบุให้มีบุคคลและคณะบุคคลที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจอสูงสูทแทนราชฎรคือ ๑. กษัตริย์ ๒. สภาผู้แทนราชฎร ๓. คณะกรรมการราชฎร และ ๔. ศาล (มาตรา ๒) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะใช้อำนาจอสูงสูทแทนราชฎรนั้น ได้แบ่งเป็น ๔ ประเภท และ “กษัตริย์” เป็นเพียงบุคคล ๑ ใน ๔ ประเภท ที่จะใช้อำนาจอสูงสูทนี้ได้ กษัตริย์ไม่ใช่เจ้าของอำนาจอสูงสูทที่จะทรงใช้อำนาจสิทธิขาดเสียเอง หรือใช้อำนาจผ่านบุคคลกลุ่มต่างๆ แต่เป็นเพียงบุคคลหนึ่งที่จะใช้อำนาจอสูงสูท ที่เป็นของราชฎรนี้ได้เพียงส่วน

หนึ่งเท่านั้น และอำนาจสูงสุดยังคงเป็นของราษฎร ซึ่งราษฎร
ได้มอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง ซึ่ง
ความชอบเป็นการเห็นให้เห็นความสำคัญของ "อำนาจสูงสุดเป็น
ของราษฎร" และมีความหมายที่สำคัญในทัศนะของปรีดี แต่
ต่อมาความในมาตรา ๑ และมาตรา ๒ นี้ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไป
ตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕
และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาได้ลดความสำคัญและเปลี่ยนแปลง
ข้อความที่เน้นอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร โดยถวายพระราช
อำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น

ในหมวดที่ ๒ "กษัตริย์" ธรรมนูญฯ ชั่วคราวนี้ ได้ระบุ
ว่า "กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติกิติ
คำวินิจฉัยของศาลกิติ การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดย
เฉพาะกิติ จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์" (มาตรา ๓) และ
"หากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ใน
นคร ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน" (มาตรา ๕)
นอกจากนี้ "การกระทำใดๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎร
ผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการ
ราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ" (มาตรา ๗) ซึ่งจะเห็น
ได้ว่า ตามธรรมนูญฯ ชั่วคราวนี้ กษัตริย์จะดำรงอยู่ในฐานะที่

เป็นประมุขของประเทศ และเป็นสัญลักษณ์ของระบบการเมืองการปกครอง พระราชอำนาจของกษัตริย์ในฐานะที่เป็น “เจ้าชีวิต” (Lord of Life) อย่างในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะหมดไป ตามธรรมนูญใหม่นี้ กษัตริย์นอกจากเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายแล้ว กษัตริย์ไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติเลย^{๑๕} และการกระทำใด ๆ ของกษัตริย์จะต้องมีกรรมการราษฎรผู้ใดคนหนึ่งลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนั้น ก็เพราะมีความประสงค์ (๑) ที่จะระวังไม่ให้กษัตริย์ใช้อำนาจในทางที่ผิดความประสงค์ของราษฎร และ (๒) ถือหลักกฎหมายของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญการปกครอง ซึ่งถือว่าประมุขของประเทศมีสิทธิพิเศษอยู่นอกวงความรับผิดชอบแห่งกฎหมายธรรมดา (The King can do no wrong) เพราะฉะนั้น จึงต้องให้ผู้หนึ่งผู้ใดในคณะรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งบทบัญญัตินี้ เทียบได้กับรัฐธรรมนูญการปกครองของอังกฤษ ที่ถือว่าพระเจ้าแผ่นดินอยู่เหนือกฎหมายธรรมดา และไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของพระองค์ ดังนั้น “กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาชญาภัยในศาลไม่ได้ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย” (มาตรา ๖)

๑๕ หลวงจักรปาณีสรวาส์, อธิบายรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม..., หน้า ๒๕.

นอกจากนี้ ธรรมนูญฯ ได้ระบุว่า "...การสืบมรดกให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ และด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร" (มาตรา ๕) พระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะแต่งตั้งผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามพระราชประสงค์ได้โดยลำพัง แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งเมื่อกล่าวโดยรวมในเรื่องของสิทธิและอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญฯ ชั่วคราวนี้ อาจกล่าวได้ว่า ปรีดีมีความประสงค์ที่จะให้พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นประมุขของประเทศ และเป็นสัญลักษณ์ของการปกครอง พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่แท้จริง อำนาจในการบริหารประเทศเป็นของราษฎรโดยอาศัยตัวแทนที่ราษฎรเลือกขึ้นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญฯ นี้ น่าจะเปรียบได้กับฐานะของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยแบบอังกฤษ ซึ่งปรีดีได้เคยอธิบายไว้ใน "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" ว่าการปกครองอย่างในประเทศอังกฤษ เป็นการปกครองแบบรัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด (Monarchie limitée) พระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการใช้และลงพระนามและยอมให้อำพระนามในกิจการต่าง ๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อำนาจทั้งหลายในการบริหาร ตกอยู่แก่คณะ

เสนาบดี

ในหมวดที่ ๓ “สภาผู้แทนราษฎร” ตามธรรมนูญชั่วคราว^๕ สภานอกจากจะมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย และมีอำนาจดูแลกิจการของประเทศ ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการปกครองแบบรัฐสภาในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายแล้ว สภายังมีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัติที่กษัตริย์ทรงยับยั้งได้ ถ้าสภาลงมติยืนยันตามร่างเดิม และธรรมนูญ^๕ ได้กำหนดเวลาที่ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณา และยับยั้งร่างกฎหมายได้เพียง ๗ วัน ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ โดยถือตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ในการกำหนดให้ประมุขของประเทศมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้เพียง ๗ วัน^{๕๖} มีลักษณะที่คล้ายกับหลักของประเทศเตอร์กี ซึ่งได้กำหนดให้ประมุขของประเทศมีอำนาจยับยั้งกฎหมายได้เพียง ๑๐ วัน แต่ต่างกับที่ในเตอร์กี ประมุขของประเทศเป็นประธานาธิบดี^๖ ไม่ใช่พระมหากษัตริย์อย่างของไทย

นอกจากนี้ สภายังมีอำนาจควบคุมดูแลกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานผู้ใดได้ ซึ่งธรรมนูญ^๖ นี้ ได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรเป็น

๕๖ หลวงจักรปาณิศร์วิสุทธ, อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม. . ., หน้า ๕๕.

อย่างมาก เพราะสภาไม่ใช่เพียงแต่มีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร (ฝ่ายบริหาร) เมื่อไม่ไว้วางใจได้เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจถอดถอนพนักงานในตำแหน่งประจำของรัฐบาลหนึ่งผู้ใดได้อีกด้วย ซึ่งอำนาจของสภาดังกล่าวนี้ มีมากกว่าสภาในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไปและสภาตามธรรมเนียมชั่วคราวนี้ ยังได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตุลาการ วินิจฉัยคดีอาชญาซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา ซึ่งศาลยุติธรรมธรรมดาไม่มีสิทธิที่จะรับฟ้องและวินิจฉัย^{๑๑} (มาตรา ๖) ดังนั้น สภาตามธรรมเนียม^{๑๒} จึงมีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ ทางตุลาการ และทางตุลาการ ซึ่งทำให้สภามีอำนาจมากและมีอำนาจแทบไม่จำกัด ทั้งในธรรมเนียม^{๑๓} นี้ยังไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่จะให้ฝ่ายบริหารในการยุบสภา จึงทำให้สภาเป็นองค์การที่มีความสำคัญมากในการปกครองในระบบใหม่^{๑๔} และทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความต้องการของคณะราษฎร ที่จะควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยการวางบทกำหนดให้

๑๑ เตือน ฤๅนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค ๒ รัฐธรรมนูญสยาม, (พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, ๒๔๗๑), หน้า ๒๓.

สภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองในระบบใหม่^๕ และกำหนดขั้นตอนการปกครองแบบรัฐสภาเป็น ๓ สมัย คือ

สมัยที่ ๑ นับแต่วันใช้ธรรมนูญ^๕เป็นต้นไป จนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ ๒ จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน จัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวชั้น^๕เป็นจำนวน ๗๐ นายเป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ ๒ ภายในเวลา ๖ เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศให้เป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล ๒ ประเภท ทำกิจการร่วมกัน คือ ประเภทที่ ๑ ผู้แทนราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ ๑ นาย... ประเภทที่ ๒ ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ ๑ มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑...

สมัยที่ ๓ เมื่อจำนวนราษฎรทั้ง พระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้ธรรมนูญ^๕ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งตนเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นอันไม่มีอีกต่อไป^{๑๘}

ในแง่^๕ พิจารณาได้ว่าปรีดีมีความเห็นว่าราษฎรไทยยังไม่มีความรู้พอที่จะปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทันที จึงกำหนดเงื่อนไขการศึกษาเป็นบรรทัดฐาน ของความเป็นประชาธิปไตย และให้จัดการปกครองแบบรัฐสภา โดยมีสภาเดียว แต่มีสมาชิก

๑๘ ขัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณเสบุตร (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย . . . , หน้า ๒๑๕.

๒ ประเภท โดยให้สมาชิกประเภทที่ ๒ อยู่ในลักษณะที่เป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกประเภทที่ ๑ ในระยะเริ่มแรก^{๑๕} นอกจากนี้ ปรีดีอาจมีความประสงค์ ที่จะให้คณะราษฎรควบคุมการบริหารในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลง โดยการให้คณะราษฎรมีบทบาทในการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ซึ่งจะเป็สมาชิกประเภท ๒ ต่อไป^{๑๖} จนถึงสมัยที่ ๓ ที่จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ซึ่งในขั้นตอนความเป็นประชาธิปไตย ๓ สมัยของธรรมนูญชั่วคราว^{๑๗} มีผู้เปรียบเทียบว่า ปรีดีอาจจะได้รับความกดดันจากประชาธิปไตย ๓ ขั้นตอนของซุนยัตเซ็น แม้ว่าปรีดีจะไม่ได้รับอภัยโทษที่มาจากความกดดัน แต่อาจเป็นไปได้ที่ปรีดีจะได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากซุนยัตเซ็น ดังจะเห็นได้จากความสอดคล้องของธรรมนูญชั่วคราว^{๑๘} กับรัฐธรรมนูญของจีนที่

๑๕ ในจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ทั้งหมด ๑๐ คน ที่ได้ตั้งขานเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๗๕ ตามธรรมนูญชั่วคราว^{๑๕} จำนวน ๒๖ คน เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาจากยุโรป สภานองประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้สมัยใหม่จำนวนมาก อ้างจาก Kenneth Perry Landon, *Siam in Transition* (London; Oxford University Press, 1939), p. 24.

๑๖ ในจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวน ๑๐ คน มีผู้ที่เป็นสมาชิกคณะราษฎรจำนวน ๓๑ คน ดูปรีดี พนมยงค์, ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ต่อคณะสััญญาธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธสงเสริมให้ราษฎรสนใจประชาธิปไตย (ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า ๒๕.

ร่างตามความคิดของดร. ชุนยัตต์เซ็น ซึ่งกำหนดประชาธิปไตยเป็น
๓ สมัยด้วยกัน คือ

สมัยที่ ๑ เรียกว่าสมัยปราบปรามทางทหาร มีจุดประสงค์รวบรวมประ
เทศให้เป็นอันเดียวกันโดยใช้กำลังอาวุธ ทำลายล้างหัวหน้าทหารต่างๆ ซึ่ง
พยายามตั้งตัวเป็นใหญ่ตามท้องถิ่น โดยถือโอกาสจากการที่ราชวงศ์กษัตริย์
ล้มไปแล้ว และจากการที่ประเทศอยู่ในภาวะอันยุ่งเหยิงของสงครามกลาง
เมือง ในระหว่างสมัยนี้ คณะทหารเท่านั้นที่มีอำนาจเด็ดขาดเพื่อทำการ
ปราบปรามได้สะดวก เป็นที่รับกันอยู่ทั่วไปว่า สมัยปราบปรามทางการเมือง
เกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๒๘ เมื่อกองทัพของคณะชาติยึด
กรุงบักกิงได้

สมัยที่ ๒ เรียกว่า สมัยอบรมทางการเมือง เป็นเวลาที่ให้การศึกษาแก่
ประชาชนให้เข้าใจในทางการเมือง รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน ซึ่งจะ
เป็นผลให้สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้ดี สำหรับการสิ้นสุดของ
สมัยที่ ๒ นี้ ได้เป็นที่ตกลงกันในที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการบริหาร
กลางแห่งคณะพรรคโกมินตั๋ง เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๒๙ ว่า
มีกำหนด ๖ ปี และให้สิ้นสุดในค.ศ. ๑๙๓๕

สมัยที่ ๓ เรียกว่าสมัยรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้นประเทศจีนจะมีรัฐธรรมนูญ
ของตนใช้อย่างเด็ดขาด และรัฐบาลก็จะเป็ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์
บรรลุไป๒๐

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตย ๓ สมัยของ ดร. ชุนยัตต์เซ็น

๒๐ ไพโรจน์ ชัยนาม, การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ,
(กรุงเทพฯ: พาณิชสุภผล, ๒๔๘๘), หน้า ๓๐๔-๓๐๕.

มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประชาธิปไตย ๓ สมัยในธรรมนูญชั่วคราว
 ดังเช่น สมัยที่ ๑ ที่เรียกว่า สมัยปราบปรามทางทหารของขุนยัต
 เซ็น พอจะเปรียบเทียบได้กับสมัยที่ ๑ ของธรรมนูญชั่วคราว ซึ่ง
 เป็นช่วงที่คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้มีอำนาจดูแลความ
 สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ภายหลังการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลง
 การปกครอง ส่วนสมัยที่ ๒ ที่เรียกว่า สมัยอบรมทางการเมือง
 ของจีนนั้น เป็นสมัยที่ประชาชนจำเป็นต้องมีผู้นำทาง ซึ่งมีใช้มีหน้าที่
 แต่เพียงสอนให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิตามอำนาจอธิปไตยของตน
 ภายหน้าเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนเพื่อประโยชน์ของ
 ประชาชนด้วย ซึ่งผู้นำทางนี้คือคณะพรรคโกวมินตังหรือคณะ
 ชาติ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อบรมสั่งสอนประชาชนให้เข้าใจ
 ในทางการเมือง เพื่อเตรียมแผ้วถางทางไปสู่ระบอบประชาธิปไตย
 อันสมบูรณ์ ดังนั้น สมัยที่ ๒ ของจีนพอจะเทียบได้กับสมัยที่ ๒
 ตามธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งเป็นช่วงที่คณะราษฎรเป็นพรรคการเมือง
 ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ และเป็นช่วงที่การ
 ปกครองยังไม่เป็นประชาธิปไตยเต็มที่ แต่เป็นขั้นตอนของการ
 เตรียมการไปสู่ระบอบที่สมบูรณ์ในขั้นตอนที่ ๓ ซึ่งคณะราษฎรได้
 กำหนดมาตรฐานการศึกษาของราษฎรเป็นเกณฑ์ที่จะนำไปสู่ขั้น
 ตอนที่ ๓ และกำหนดเวลาอย่างช้าช้าไม่เกิน ๑๐ ปี บทบาทของ

คณะราษฎรในชั้นตอนที่ ๒ นี้ จึงอาจจะเทียบได้กับบทบาทของพรรคโกมินกั๋งของจีนในเวลานั้น และจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๔๗๕ ที่ใช้ธรรมนูญนี้ จีนยังคงอยู่ในสมัยที่ ๒ อันจะไปสิ้นสุดในปี ๒๔๗๘ (ค.ศ. ๑๙๓๕) ส่วนในสมัยที่ ๓ ซึ่งเป็นสมัยรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งธรรมนูญชั่วคราวและรัฐธรรมนูญของจีนมีลักษณะที่สอดคล้องกันคือ กำหนดให้สมัยที่ ๓ เป็นสมัยประชาธิปไตยโดยแท้จริง ดังนั้นจึงอาจจะพอกล่าวได้ว่าธรรมนูญชั่วคราวที่ปรกติเป็นผู้ร่างนี้ ปรกติอาจจะได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากประชาธิปไตย ๓ ขั้นตอนของซุนยัตเซ็นก็เป็นได้

ในธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้แทนประเภทที่ ๑ ไว้ว่า จะต้อง “สอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรซึ่งสภาจะได้ตั้งขึ้นไว้” และ “เฉพาะผู้สมัครเป็นผู้แทนประเภทที่ ๑ ในสมัยที่ ๒ จะต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในสมัยที่ ๑ เสียก่อนว่าเป็นผู้ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อย”^{๒๒} ซึ่งข้อกำหนดคุณสมบัติทั้ง ๒ นี้ นอกจากจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติโดยอาศัยความรู้ทางการเมืองเป็นเกณฑ์แล้ว ยังเป็นการจำกัดผู้ที่จะสมัครเป็นผู้แทน โดยจะต้อง

^{๒๒} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และจัตติยา กรรณเสตุ (รวบรวม) เอกสารการเมืองการปกครองไทย . . . , หน้า ๒๑๕-๒๑๖.

เป็นผู้ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งพอจะพิจารณาได้ว่าหลักเกณฑ์ข้อ^๕กำหนดขึ้น เนื่องจากคณะราษฎรหวาดเกรงพวกเจ้า และพวกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะเข้ามามีบทบาทในสภา และเป็นอุปสรรคในการบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎร โดยเฉพาะในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ^๕

ส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในข้ออื่น ๆ ก็เป็นหลักการทั่วไปของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย “มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิในการรับเลือก และต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย” ซึ่งมีข้อสงสัยว่า ธรรมนูญ^๕ กำหนดอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียง ๒๐ ปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาว สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้

ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้กำหนดชัดเจนว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด เมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ ๑. มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ๒. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ ๓. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง ๔. ต้องเป็นบุคคลที่

มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย” (มาตรา ๑๔) ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า สิทธิในการออกเสียงเลือกผู้แทนนี้ ไม่จำกัดเฉพาะเพศชายเท่านั้น แต่ผู้หญิงก็มีสิทธิเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยทั่วกันในทันที (suffrage universal) อันเป็นหลักการที่ก้าวหน้ามากพอสมควร เพราะในเวลานั้น ประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศยังคงจำกัดสิทธิของผู้หญิงอยู่ แม้แต่ในประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประชาธิปไตยมาก่อนไทยเป็นเวลาหลายสิบปี ก็ยังไม่ให้สิทธิแก่สตรีในการออกเสียงเลือกผู้แทนในรัฐสภา เพิ่งมาเปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้งได้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒^๓ ในประเทศสเปนและอิตาลี สตรีก็ไม่มีสิทธิในการออกเสียง ส่วนประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประชาธิปไตยมานาน ก็เพิ่งเปิดโอกาสให้ผู้หญิงมีสิทธิมีเสียงในทางการเมืองในราวปี ค.ศ. ๑๙๑๘ แต่ครั้งนั้นก็ยังกำหนดข้อแก้ไขว่าต้องมีอายุ ๓๐ ปีเป็นอย่างน้อยจึงจะโหวตได้ ราษฎรของอังกฤษทั้งสองเพศเพิ่งมีสิทธิเลือกผู้แทนโดยเสมอภาคกันเมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๒๘ นี้เอง^๔ ก่อน

๒๓ ไพอโรจน์ ชัยนาม, การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๘๖-๑๘๗.

๒๔ หลวงจักรปาทีศรีวิสุทธ์, อธิบายรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม..., หน้า ๕๕.

หน้าประเทศไทยซึ่งเพิ่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ เพียง ๔ ปีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าธรรมนูญนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีโอกาสได้ใช้สิทธิอย่างกว้างขวางพอสมควร แต่ธรรมนูญนี้ยังมีข้อจำกัดสำหรับรูปแบบวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาในสมัยที่ ๑ และสมัยที่ ๒ ซึ่งยังคงเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมที่ให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนจังหวัดเป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๒) อันเป็นการเลือกตั้ง ๓ ขั้นตอนที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จนถึงสมัยที่ ๓ จึงจะเปิดโอกาสให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนในสภาโดยตรง ซึ่งการเลือกตั้งทางอ้อมนี้ ก็สืบเนื่องจากการจัดวางรูปแบบประชาธิปไตย ๓ สมัยหรือ ๓ ขั้นตอน ซึ่งปรืดอาจมีความเห็นว่า ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยังไม่เหมาะสมในเวลานั้น ทั้งในแง่ความรู้และการศึกษาของประชาชน และการรักษาระบบการเมืองในช่วงแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ในเรื่องวิธีการเลือกผู้แทนเป็นชั้น ๆ นั้น มีผู้กล่าวว่า ปรืดอาจตั้งใจที่จะดำเนินการตามแบบโซเวียตที่ให้ราษฎรเลือกผู้แทนเป็นลำดับชั้น ทั้งนี้ เพราะเมืองไทยกับโซเวียตเหมือนกันในแง่ที่ราษฎรส่วนมากยังได้รับการศึกษาน้อย การจะให้เลือกผู้แทนโดยตรงใน

ระหว่างนั้นย่อมไม่เป็นผลดี^{๒๕} แต่การเลือกผู้แทนเป็นชั้น ๆ นั้น ก็เป็นไปเฉพาะในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเท่านั้น เมื่อถึงสมัยที่ ๓ ราษฎรก็สามารถเลือกผู้แทนได้โดยตรง

ในหมวดที่ ๔ เกี่ยวกับ “คณะกรรมการราษฎร” ธรรมนูญ^{๒๕} ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการราษฎรมาก คณะกรรมการราษฎรนอกจากจะทำหน้าที่ทางตำแหน่งบริหารแล้ว ยังมีอำนาจในการออกกฎหมายเมื่อมีการฉุกเฉินเกิดขึ้นได้ (มาตรา ๒๙) ซึ่งทำให้คณะกรรมการราษฎร มีอำนาจในทางนิติบัญญัติด้วย และคณะกรรมการราษฎรยังมีอำนาจในการตั้งเสนาบดี และเสนาบดีทั้งปวงจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎร (มาตรา ๓๑) คณะกรรมการราษฎรที่^{๒๕}ตั้งขึ้น ตามธรรมนูญนี้จึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการจัดรูปฝ่ายบริหาร ตามการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป เพราะคณะกรรมการราษฎรจะไม่ใช้ผู้บริหารงานกระทรวงต่าง ๆ เองโดยตรงในลักษณะที่เป็นคณะรัฐมนตรีหรือ Cabinet แบบตะวันตก แต่คณะกรรมการราษฎรจะเป็นผู้รับผิดชอบและกำหนดนโยบายการบริหารงาน ในกระทรวงต่าง ๆ ของเสนาบดีและเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของเสนาบดีในกระ

๒๕ หลวงจักรปาณิศร์วิสุทธ์, อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม..., หน้า

ทรงต่าง ๆ อีกต่อหนึ่ง ซึ่ง “การตั้งการถอดตำแหน่งเสนาบดี
 ย่อมเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ พระราชอำนาจนี้จะทรงใช้
 แต่โดยตามคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร” (มาตรา ๓๕)
 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎรตั้งในธรรมนูญ
 ชั่วคราวนี้ จึงน่าจะเปรียบเทียบได้กับการปกครองของโซเวียต
 รัสเซียและของจีน^{๒๖} สำหรับในประเทศโซเวียตรัสเซีย อำนาจ
 นิติบัญญัติ อยู่ที่สภาใหญ่แห่งโซเวียต ซึ่งเรียกตามภาษาอังกฤษ
 ว่า General Congress of Soviets สภาใหญ่^{๒๗} เลือกคณะบริหาร
 ขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า General Executive Committee คณะ
 บริหาร^{๒๘}นี้ได้ประชุมอยู่ตลอดไป แต่มคณะกรรมกรดูแลการ
 แทน ๒๗ คน เรียกว่า เปรสิเดียม (Praesidium) คณะเปรสิ
 เดียม^{๒๙} นี้ จะเป็นผู้เลือกคณะเสนาบดีซึ่งเรียกว่าเป็น ผู้รักษาการ
 แทนประชารัฐ (Council of the Peoples Commissars) ขึ้น
 ซึ่งคณะเปรสิเดียม^{๓๐} อาจเทียบได้กับคณะกรรมการราษฎรตาม
 ธรรมนูญชั่วคราว^{๓๑} ที่คณะกรรมการราษฎร^{๓๒}นี้หน้าที่ในการ

^{๒๖} ผู้ที่ให้ความเห็นในทำนองเดียวกัน นี้ได้แก่ Fred Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, 2d ed. (Honolulu: East-West Center Press, p. 156 และ Thawatt Mekarapong, *History of the Thai Revolution*, p. 118-119

^{๒๗} หลวงจักรปาณีสวัสดิ์, *อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม...*, หน้า

เลือกเสนาบดีและรับผิดชอบการดำเนินการของเสนาบดีในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งตามธรรมเนียมเสนาบดีจะเป็นแต่พนักงานดำเนินการ (Functionary) ของคณะกรรมการราษฎรเท่านั้น ซึ่งวิธีนี้ยังคล้ายกับการปกครองของประเทศจีนในเวลานั้น ที่มีเสนาบดีเป็นผู้รับคำสั่งจากสภาบริหาร (Executive Yuan) อันเป็นสภารับผิดชอบต่อรัฐบาลกลางอีกต่อหนึ่ง^{๒๔} สภาบริหารหรือ Executive Yuan นี้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางธุรการของประเทศ มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการงานแผนกปกครองต่อสภานิติบัญญัติ สถานมีเสนาบดีต่าง ๆ เป็นผู้ช่วย และเสนาบดีเป็นแต่เพียงพนักงานคอยรับบัญชาจากสภาบริหารเท่านั้น ดังนั้นตามธรรมเนียมชั่วคราวการจัดรูปแบบของฝ่ายบริหาร จึงมีลักษณะที่คล้ายกับของจีนและของไซเบียด ซึ่งตำแหน่งเสนาบดี ในการปกครองแบบเดิมได้ถูกลดความสำคัญและถูกคัดถอนอำนาจลงโดยได้โอนอำนาจอันแท้จริงของเสนาบดีไปอยู่กับคณะกรรมการราษฎรเกือบหมดสิ้น เสนาบดีตามธรรมเนียมใหม่จะไม่ทำการเป็นคณะและไม่มีความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) เหมือนเสนาบดีประเทศเก่า ๆ หรือเหมือนอย่างในประเทศอังกฤษและประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองอย่างอังกฤษ ที่คณะ

^{๒๔} หลวงจักรปาณีเสวีสุทธี, อธิบายธรรมเนียมปกครองแผ่นดินสยาม..., หน้า ๔๓.

เสนาบดี ต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อเสนาบดีโดยตรง และจะอยู่ในตำแหน่งได้ ก็แต่ชั่วเวลาที่รัฐสภามีความเชื่อถือไว้วางใจ แต่ตามธรรมเนียมชั่วคราวนี้^{๒๕} เสนาบดีต่างคนต่างต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎรโดยตรงกายวงงานแห่งกระทรวงของตนเท่านั้น คณะกรรมการราษฎรร่วมกันต่างหากที่ทำหน้าที่เป็นเสนาบดีที่แท้จริง และเป็นผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินรัฐประศาสนโยบายของกระทรวงทุกกระทรวง^{๒๕}

ในการกำหนดรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎรทั้งที่ปรากฏในธรรมนูญชั่วคราว แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่าปรีดีได้ความคิดในการกำหนดรูปแบบดังกล่าวมาจากโซเวียตและจีนหรือไม่ แต่ก็มีข้อสันนิษฐานว่า คำว่า "คณะกรรมการราษฎร" ที่ปรีดีใช้ในธรรมนูญชั่วคราวนี้มีความใกล้เคียงกับคำว่า "People's Commissars" ของโซเวียตมากกว่าคำว่า "Council of Ministers" แบบตะวันตก ซึ่งรัชกาลที่ ๗ ได้ทรงพระราชวิจารณ์และขอให้แก้ไขใหม่ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม จึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนมาใช้คำว่า "คณะรัฐมนตรี" แทน และยังได้มีการเปลี่ยนรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎรให้ต่างไปจากในธรรมนูญชั่วคราวนี้ โดยเปลี่ยน

๒๕ หลวงจักรปาณีศรีวิสุทธ์, *อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม . . .*, หน้า ๖๔-๖๕.

ให้เป็น Cabinet แบบตะวันตกมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ อาจจะต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิมของปรีดีกำหนดไว้ในธรรมนูญชั่วคราว ทั้งนี้ข้อสังเกตว่า ในการกำหนดรูปของคณะกรรมการราษฎรตั้งในธรรมนูญชั่วคราวนั้น ปรีดีอาจจะมี ความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการราษฎรเป็นองค์กรที่มีบทบาท ในการควบคุมและกำหนดนโยบายการบริหารของประเทศ โดยให้คณะราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่บริหารในคณะกรรมการราษฎร เพื่อให้คณะกรรมการราษฎรสามารถควบคุมนโยบาย ด้านการบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎร และ ~~นโยบายของคณะราษฎรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎร~~ เพื่อให้ คณะราษฎรได้กำหนดไว้ ซึ่งการจัดรูปการบริหารดังกล่าว จะทำให้คณะราษฎรสามารถอาศัยความร่วมมือกับเสนาบดีในระบอบเก่า ในการบริหารประเทศต่อไปในขณะเดียวกัน คณะราษฎรก็สามารถ ควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรได้

ส่วนในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการราษฎร ธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดให้ “คณะกรรมการราษฎรประกอบด้วย ประธาน คณะกรรมการราษฎร ๑ นาย และกรรมการราษฎร ๑๔ นาย รวมเป็น ๑๕ นาย” (มาตรา ๓๒) และ “ให้สภาเลือกตั้งสมาชิก ในสภาผู้ ๑ ขึ้นเป็นประธานกรรมการ และให้ผู้เป็นประธานนั้น

เลือกสมาชิกในสภาอีก ๑๔ นาย เพื่อเป็นกรรมการ การเลือกนี้^๕ เมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาแล้ว ให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้น^๕ เป็นกรรมการของสภา ในเมื่อสภาเห็นว่ากรรมการมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่ แล้วเลือกตั้งใหม่ตามที่กล่าวในตอนนั้น” (มาตรา ๓๓) ซึ่งข้อความในตอนแรกนี้ มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกในแง่ที่ว่าประธานกรรมการราษฎร มาจากการเลือกตั้งของสภาและต้องเป็นสมาชิกในสภา เมื่อสภาได้เลือกประธานคณะกรรมการราษฎรขึ้นแล้ว ก็เปิดโอกาสให้ประธานคณะกรรมการราษฎรได้พยุห้คณะกรรมการราษฎรขึ้นเอง โดยเลือกสมาชิกในสภาอีก ๑๔ นายเป็นกรรมการ^๕ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการบริหารและการรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนหลักการที่ต่างไปจากหลักประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยทั่วไป คือ การที่สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่แล้วเลือกตั้งใหม่ (ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงการลงมติไม่ไว้วางใจ และให้ประธานกรรมการราษฎรเลือกกรรมการร่วมที่บริหารขึ้นใหม่) เมื่อสภาเห็นว่า กรรมการมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา ซึ่งในหลักการนี้ สภาเป็นผู้ควบคุมคณะกรรมการราษฎรทั้งแง่ที่ว่า คณะกรรมการราษฎรจะต้องมาจากสมาชิกในสภา และจะ

ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา และสภาสามารถถอดถอนกรรมการราษฎรได้ ถ้าไม่ดำเนินการตามรัฐประศาสนบายของรัฐบาล (ซึ่งไม่ใช่ในนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา) ทั้งคณะกรรมการราษฎรยังไม่มีอำนาจในการยุบสภา ซึ่งในเรื่องนี้เป็นลักษณะพิเศษของธรรมนูญชั่วคราว ที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหารมาก

นอกจากนี้ ในธรรมนูญชั่วคราวยังได้ระบุให้การแต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งเสนาบดี การให้สัตยาบันสัญญาทางพระราชไมตรี และการประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่ ~~จะทรงใช้พระราชอำนาจที่กล่าวถึงเหล่านี้ของกรรมการราษฎร~~ (มาตรา ๓๕-๓๗) ส่วนการเจรจาการเมืองกับต่างประเทศให้เป็นหน้าที่ของกรรมการผู้แทนราษฎร และกรรมการอาจตั้งผู้แทนเพื่อการนี้ได้ เมื่อการเจรจาดำเนินไปประการใด ให้กรรมการรายงานกราบบังคมทูลให้กษัตริย์ทรงทราบ (มาตรา ๓๖) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามธรรมนูญนี้ ได้ให้กษัตริย์ซึ่งอยู่ในฐานะประมุขของประเทศดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการให้สัตยาบันทางพระราชไมตรีและในการประกาศสงคราม แต่ในการใช้พระราชอำนาจนี้ยังคงจะใช้ได้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจโดยเด็ดขาดแท้จริง

ส่วนในการเจรจาการเมืองกับต่างประเทศนั้น ธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร ซึ่งเป็นไปตามอย่างประเทศไซเวียตที่ให้คณะกรรมการตุลาการ (Praesidium) เป็นผู้ที่มีหน้าที่เจรจาการเมืองกับต่างประเทศและทำสัญญาต่าง ๆ แต่ธรรมนูญชั่วคราวไม่ได้ลืมหักษัตริย์เสียทีเดียวจึงบัญญัติว่าเมื่อการเจรจาการเมืองดำเนินไปอย่างไร ให้กรรมการรายงานกราบบังคมทูลให้กษัตริย์ทรงทราบ

ส่วนในหมวดที่ ๕ อันเป็นหมวดสุดท้ายของธรรมนูญ^๕ เป็นเรื่องของ "ศาล" ซึ่งมีข้อกำหนดเพียงมาตราเดียวคือ "มาตรา ๓๘ การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย^๖ที่ใช้อยู่ในเวลานั้น" ~~การที่ธรรมนูญชั่วคราวซึ่งได้กำหนดให้ศาลเป็นแผนกสำคัญส่วนหนึ่ง ในหมู่คณะบุคคลผู้มีหน้าที่ใช้อำนาจแทนราษฎร ได้มีข้อบัญญัติถึงศาลโดยตรงเพียงมาตราเดียว^๗ อาจเนื่องมาจากการร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างเร่งรีบ ทำให้ผู้ร่างไม่มีเวลาพอที่จะร่างข้อความอย่างละเอียด รวมทั้งการที่ศาลเป็นสถาบันเก่าเมื่อเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถาบันใหม่ ศาลเป็นสถาบันที่มีวิวัฒนาการมาเป็นปีกแผ่นพอสมควร ก่อนการเปลี่ยนแปลง ๒๔๗๕ การมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลเพียงมาตราเดียว อาจเป็นการยอมรับว่า กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในเวลานั้นอยู่ในสภาพที่ใช้ได้~~

และการแก้ไขในเรื่องศาลนี้ อาจจะกระทบกระทั่งถึงสิทธิของชาวต่างประเทศในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ จึงต้องดำเนินไปอย่างรอบคอบ^{๒๕} แต่แม้ว่าจะมีข้อกำหนดเพียงมาตราเดียว^{๒๖} ก็เป็นการกำหนดไว้เพื่อความสมบูรณ์ของธรรมนูญการปกครอง ซึ่งควรจะได้แบ่งแยกอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการออกจากกัน โดยการกำหนดการใช้อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ในธรรมนูญการปกครองด้วย

เมื่อก้าวโดยสรุปสำหรับความคิดของปรีดีที่ปรากฏในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว^{๒๗} จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้พยายามวางหลักเกณฑ์การปกครองประเทศ โดยอาศัยลัทธิและวิธีดำเนินการของประเทศต่าง ๆ ผสมกัน และปรับเข้ากับลัทธิและหลักการของประเทศสยาม และปรีดีได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญที่ว่าอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎร และได้กำหนดให้มีบุคคลคณะต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร โดยให้พระมหากษัตริย์ซึ่งดำรงอยู่ในฐานะเป็นประมุขของประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจส่วนหนึ่ง สถาปผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนราษฎร คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งปรีดีได้แบ่งแยกการใช้อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้

^{๒๕} หลวงจักรปาทีศรีวิสุทธ์, คำอธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม ..., หน้า๗๓.

ไว้อย่างชัดเจน และโดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์การปกครองให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ก็มีลักษณะที่พิเศษบางประการ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการปกครองแบบของจีนและโซเวียต คือการกำหนดให้มีสภาเป็น ๓ สมัยอย่างของจีน และการกำหนดการเลือกตั้งเป็นขั้นตอนคล้ายอย่างของโซเวียต รวมทั้งการให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารมาก และการจัดรูปแบบฝ่ายบริหารในลักษณะที่เป็นคณะกรรมการอย่างของโซเวียต ซึ่งในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการใช้คณะกรรมการกลางนี้ ปรีดีก็เคยกล่าวไว้ใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง”^{๓๐} โดยได้อธิบายว่ารัฐบาลประชาธิปไตย แบ่งออกเป็น ๒ ชนิด คือ รัฐบาลประชาธิปไตย ที่มีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าในทางการบริหาร กับ รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบุคคล อย่างในโซเวียต ที่อำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบริหารกลาง ดังนั้น ในการจัดรูปแบบฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้ ปรีดีก็อาจนำรูปแบบที่ให้อำนาจบริหารตกอยู่แก่คณะบุคคลอย่างในโซเวียตมาเป็นแบบอย่างในการกำหนดรูปแบบของฝ่ายบริหารในการปกครองของไทย และดังนั้น คณะกรรมการราษฎรตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้ จึงมีลักษณะที่คล้ายกับ

๓๐ หลวงประดิษฐมนธธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๓๔.

ฝ่ายบริหารของไซเวียต มากกว่าคณะรัฐมนตรีแบบประเทศตะวันตก และอำนาจอันเด็ดขาดซึ่งเดิมเคยอยู่ที่กษัตริย์นั้น ธรรมนูญ^{๕๕}นี้ก็ได้ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจเกือบทุกอย่าง ในนามของกษัตริย์^{๕๖} นอกจากนี้ ธรรมนูญ^{๕๖}นี้ก็ได้กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว ซึ่งเป็นตามแบบของประเทศเยอรมัน เดอร์เก และไซเวียต และธรรมนูญ^{๕๖}นี้ยังมีลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ การให้สิทธิเลือกผู้แทนราษฎรโดยทั่วไป (Universal Suffrage) แต่อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญ^{๕๖}นี้ก็มีข้อบกพร่องที่ขาดบทบัญญัติในการแสดงสิทธิต่าง ๆ ของราษฎร และขาดบทบัญญัติในเรื่องอำนาจยุบสภา (Power of Dissolution) อันเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่ปรีดีมีความประสงค์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่สำคัญในการดำเนินการบริหารประเทศ ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งปรีดีได้กำหนดอายุของสภาไว้ถึง ๓ สมัย เพื่อให้สภาเป็นองค์กรสำคัญในการวางรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยในเวลานั้น ดังนั้น ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวซึ่งเป็นผลงานและความคิดของปรีดี^{๕๗} จึงมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจหลายประการ

๕๕ หลวงจักรปาตีศรีวิสุทธ์, *อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม...*, หน้า ๑๕.

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ออกใช้ในช่วงเวลาอันสั้น เพียง ๖ เดือนเท่านั้น เมื่อคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นแล้ว รัชกาลที่ ๗ ก็ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับใหม่ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม^๑ เป็นผลจากความร่วมมือและการประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ ดังจะเห็นได้จากอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ^๒ ประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปริชานฤเบศร์ หลวงประดิษฐมนูธรรม และนายพันตรีหลวงสันทโยธารักษ์ และต่อมาพระยามโน ฯ ประธานคณะกรรมการราษฎร ก็ได้เสนอขอให้ที่ประชุมสภาทงพระยาศรีวิสารวาจา^๓ กับนายพลเรือโทพระยาราชวัง

๑๒ พระยาศรีวิสารวาจา เป็นผู้ที่ได้ถวายบันทึกความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ ทูลเกล้า ฯ ถวายรัชกาลที่ ๗ ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ โดยแสดงความเห็นว่ายังไม่ควรมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเวลาอัน และในฐานะที่พระยาศรีวิสารวาจาเป็นผู้เร่องรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์เป็นอย่างดี จึงอาจมีส่วนทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร^๑ มีหลักการบางอย่างสอดคล้องกับร่างของนายสตีเวนส์ โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจของพระมหากษัตริย์.

๑๑๔ ปฐมกรรมคดีทางการเมือง ๑

สัน เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นอีก ๒ คน ซึ่งในจำนวนคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๙ คนนี้ มีปรีดีเพียงคนเดียวที่เป็นผู้ก่อการ ๆ คนอื่น ๆ นอกนั้น ล้วนเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่าทั้งสิ้น

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ทำการติดต่อกับรัชกาลที่ ๗ อยู่เสมอ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็นำต้นร่างนั้นไปทูลเกล้าถวายให้ทรงพิจารณาแก้ไขก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร ข้อใดที่ทรงขอให้แก้ไข คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ปฏิบัติตาม ซึ่งในการนี้คณะราษฎรได้ยอมสละความประสงค์เดิมของตนหลายอย่างและได้ยินยอมแก้ไขด้วยคำที่รัชกาลที่ ๗ ทรงทักท้วงมาหลายแห่ง นอกจากนี้ในส่วนคำปรารภของรัฐธรรมนูญ คณะราษฎรยังได้ถวายให้รัชกาลที่ ๗ ทรงร่างด้วยพระองค์เองอีกด้วย ดังที่ปรีดีได้กล่าวไว้ว่า

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระปกเกล้าฯ ได้สนพระทัยพระราชทานพระราชดำริมายังรัฐบาลว่ารับสั่งให้พระยามโนปกรณ ๖ ไปเฝ้าบ้าง ให้พระยาพล ๖ กับข้าพเจ้าไปเฝ้าบ้าง และพระราชปรารภนั้นคณะราษฎรได้ถวายให้ทรงร่างโดยพระองค์เองตามพระราชประสงค์ ส่วนตัวบทนั้น

ก็ได้ทรงพิจารณาครบถ้วนกระบวนความอย่างแท้จริง^{๓๓}

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ รัชกาลที่ ๗ ทรง
พอพระทัยมาก ทั้งที่พระยามโนฯ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐ
ธรรมนูญ ได้แถลงต่อสภาว่า

อนึ่ง ข้าพเจ้าขอเสนอด้วยว่าในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรม
การได้ทำการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจจะกล่าว
ได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอดในร่างที่เสนอนี้ ได้ทุกเกล้า ๆ
ถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่าทรงเห็นชอบ
นั้น ไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็นชอบด้วยอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป
ยิ่งกว่านั้น เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก . . .^{๓๔}

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบ
เทียบกับธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวแล้ว จะเห็น
ว่ามีทั้งลักษณะที่เหมือนและลักษณะแตกต่างอย่างสำคัญของธรรม
นูญทั้ง ๒ นี้ ลักษณะที่เหมือนกันซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นหลักการสำคัญ
ในธรรมนูญชั่วคราวที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถาวร ได้
แก่การมีสภาผู้แทนราษฎรแต่สภาเดียว โดยมีสมาชิก ๒ ประเภท
สมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และสมาชิกประ

^{๓๓} ปรีดี พนมยงค์, ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ต่อ ฯพณฯ
สัญญา ธรรมศักดิ์ . . ., หน้า ๒๓

^{๓๔} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๕๕, หน้า ๓๕๕-๓๖๐.

เภท ๒ มาจากการแต่งตั้ง^๕ นอกจากนี้^๕ ระยะเวลาของการใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญถาวรนี้เทียบได้กับเวลาในสมัยที่ ๒ ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งกำหนดเงื่อนไขความเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าคงไม่เกิน ๑๐ ปี ซึ่งหลักการดังกล่าวถือว่าเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่สืบต่อมาในรัฐธรรมนูญถาวรนี้ ส่วนหลักการอื่น ๆ แม้ว่าเมื่อพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว จะเห็นว่าไม่มีลักษณะที่แตกต่างอัน แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ และที่สำคัญของความแตกต่าง^๕คือการที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ให้อำนาจกับพระมหากษัตริย์มากขึ้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะที่เป็นประมุข และเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเท่านั้น พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่แท้จริง

ความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ นี้ เห็นได้ตั้งแต่ “คำปรารภ” ของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่คำปรารภของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งปรึศ^๕เป็นผู้ร่าง มีข้อความเพียงสั้นว่า

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่

หัวมีพระบรมราชโองการคำสั่งเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

โดยที่คณะราษฎร ได้ขอร้องไห้ขอให้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

สยาม เพื่อบานเมืองจะเจริญขึ้น และ

โดยที่ใต้ทรงยอมรับตามคำขอของคณะราษฎร

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดย
มาบทก่อนไป^{๓๕}

คำปรารภของรัฐธรรมณูถาวร ซึ่งรัชกาลที่ ๗ ทรงร่างถวาย
พระองค์เอง มีความยาวถึง ๒ หน้าเศษ และที่น่าสังเกตคือ ใน
คำปรารภนั้นไม่มีคำว่า “คณะราษฎร” อยู่เลย ในตอนต้น ของ
คำปรารภเป็นพระนามเต็มของพระองค์ และตามด้วยข้อความที่
น่าสนใจว่า

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศความพระ
ราชปรารภว่า ข้าราชการทหารพลเรือน และอาณาประชาราษฎร์ของ
พระองค์ ให้เฝ้าความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอพระราชทานรัฐ
ธรรมนูญเพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศ
ในสมัยปัจจุบัน

ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในพระบรมราช
จักรวงศ์ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชย์ผ่านสยามพิภพ ทรงดำเนินพระราชโ
บายปกครองราชอาณาจักรด้วยวิธ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายในทศพิศ

^{๓๕} ชัยอนันต์ สมทวณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการ
ปกครองไทย . . . , หน้า ๒๑๓. (จัดเส้นใต้ เน้นความโดยผู้เขียน)

ราชธรรมจรรยา ทรงทำนุบำรุงประเทศ ให้งุ่เงื่องไพบูลย์สุมมาครบ
๑๕๐ ปีบริบูรณ์ ประชาชนชาวสยามได้รับพระบรมราชบริหารในวิถี
ความเจริญนานาประการโดยลำดับ จนบัดนี้การศึกษาสูงขึ้นแล้ว มีข้า
 ราชการประกอบด้วยวุฒิปรีชาในรัฐาภิปาโลบาย สามารถนำประเทศชาติ
 ของตน ในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกโดยสวัสดิ์ สม
 ควรแล้วที่จะพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ข้าราชการและประชา
 ชนของพระองค์ ได้มีส่วนเสียงตามความเห็นดีเห็นชอบ ในการจร
 โลงประเทศสยามให้วัฒนาการในภายภาคหน้า จึงทรงพระกรุณาโปรด
 เกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
 สยามตามความประสงค์ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นการชว
 คราว...

บัดนี้ อนุกรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของพระ
 เเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดี นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทน
 ราษฎรได้พิจารณาปรึกษาลงมติแล้ว จึงทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายคำ
 ปรีกษาแนะนำด้วยความยินยอม พร้อมทั้งจะตราเป็น รัฐธรรมนูญการปก
 ครองแผ่นดินไว้ และเมื่อทรงพระราชวินิจฉัยถวาทวกระบวนความแล้ว
 ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ^{๓๖}

๓๖ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชิตติยา
 กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย . . . , หน้า ๒๒๒
 (จัดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน).

คำปรารภของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ นี้ แม่ว่าดูเหมือนจะไม่มี ความสำคัญและไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณา ให้ถี่ถ้วนจะเห็นได้ว่าคำปรารภ^{๓๕}ได้สะท้อนให้เห็นถึงความคติความ เห็นของผู้ร่างคำปรารภทั้ง ๒ ที่มีต่อการปกครอง ในระบอบสม บุรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมา และความเห็นต่อการเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ในลักษณะที่แตก ต่างกัน

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ของธรรมนูญชั่วคราว กับรัฐธรรมนูญถาวร^{๓๖}อยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญถาวรได้ให้พระราช อำนาจแก่พระมหากษัตริย์มากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้พิจารณาได้จาก บทบัญญัติมาตราต่าง ๆ นับตั้งแต่ “บททั่วไป” ในมาตรา ๒ ของรัฐธรรมนูญถาวร ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชน ชาวสยาม พระมหากษัตริย์^{๓๗}เป็นผู้ประมุข ทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”^{๓๘} ซึ่งความเดิมในธรรมนูญชั่วคราวให้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้น เป็นของราษฎรทั้งหลาย” และ “มาตรา ๒ ให้มีบุคคลและคณะ บุคคลที่จะกล่าวต่อไป^{๓๙} เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่จะได้

^{๓๕} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา วรรณสุต (รวบรวม), *เอกสารการเมือง การปกครองไทย . . .*, หน้า ๒๒๓. (ขีดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

กล่าวต่อไปในธรรมนูญ คือ ๑. กษัตริย์ ๒. สถาผู้แทนราษฎร ๓. คณะกรรมการราษฎร ๔. ศาล^{๑๘} ซึ่งตามธรรมนูญชั่วคราว ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า อำนาจอธิปไตย “เป็นของ” ราษฎรทั้งหลาย และ “กษัตริย์” เป็นเพียงบุคคลหนึ่งในสี่ ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามความในธรรมนูญการปกครอง พระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งจะ “ทรงใช้” อำนาจนั้นโดยผ่านสถาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล ดังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถาวร มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๘ ที่ว่า

มาตรา ๖ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสถาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๗ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย^{๑๙}

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้แตกต่างกันมาก ในขณะที่รัฐธรรมนูญถาวรวางหลักว่า “ราษฎรมอบอำนาจอธิปไตยของเราให้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งรับเอาไปแบ่งให้คณะบุคคลอื่น ๆ ใช้ต่อไปอีก”^{๒๐} แต่ธรรมนูญชั่วคราว ได้ระบุให้

๑๘ ข้อบัญญัติ สมทวนิช และ ชัคติยา วรรณสูตร (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย . . . , หน้า ๒๒๓ (ขีดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

๑๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๓ (ขีดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

๒๐ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๕/๒๔๗๕, หน้า ๓๗๓.

“บุคคลและคณะบุคคลทั้ง ๔ ชะนิก ^๕ ดังที่ไต่กล่าวมาแล้ว เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรโดยตรง”^{๕๑} ซึ่งหลักการทั้งสองนี้แตกต่างกันมาก และความแตกต่างในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้จากเจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ปริทัศน์ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร พระยามโนฯ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงต่อที่ประชุมสภา ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒ ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ว่า

...พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติ ด้วยประชาชนอภัยเชิญเสด็จขึ้น หากได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ โดยพระราชอำนาจที่มาจากสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ^{๕๒} ทงนี้ ก็เป็นการแสดงว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาแต่ปวงชน ความตอน ๒ ในมาตรานี้ เป็นข้อความที่แสดงลักษณะของการปกครองว่าเป็นราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขแห่งปวงชนทั้งหลาย ทรงใช้พระราชอำนาจแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ข้อความสำคัญในส่วนพระมหากษัตริย์ต่อไปอยู่ในมาตรา ๖, ๗, ๘ คือว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ คือออกกฎหมาย แต่โดยที่สภาผู้แทนราษฎร กราบบังคมทูลแนะนำและยินยอมพระราชอำนาจในทางบริหารก็จะทรงใช้แต่โดยทาง คณะกรรมการราษฎร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในทางบริหาร พระราชอำนาจในทางตุลาการ ก็จะทรง

๕๑ เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ . . . , หน้า ๓๑.

ใช้โดยทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย^{๔๒}

จากข้อความนี้แสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน แต่เป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ พระราชอำนาจในทางบริหาร และ พระราชอำนาจในทางตุลาการ โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎรและศาล ข้อความในมาตรา ๖, ๗, ๘ ที่ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงต่อสภานี้ เป็นไปตามร่างเดิมที่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ร่างขึ้นเสนอสภาพิจารณา และเสนอให้ประชาชนทราบทางหน้าหนังสือพิมพ์ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่ง มจ. วรณไวทยากร วรวรรณ ได้ทรงวิจารณ์และแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า

“พระราชอำนาจ” ควรตัด “พระราช” ออกเสีย อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ซึ่งมาจากประชาชาติหรือปวงชน เพราะฉะนั้น เป็นของประชาชาติหรือปวงชน ตามพระธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับชั่วคราวซึ่งใช้อยู่ในเวลานี้ ก็มีชัดแจ่มอยู่ว่า อำนาจเหล่านี้เป็นของประชาชน การที่ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้น ๆ เป็นการเหมาะสมแล้ว แต่ถ้าจะเรียกว่า “พระราชอำนาจ” เกรงว่าจะเป็นการถอยหลังไป ราชศัพท์ก็มีอยู่แล้วในคำว่า “ทรงใช้” ถ้าเติม “พระราช” เข้าไปอาจเกิดความเข้าใจผิดขึ้น ในภาษาอังกฤษ

^{๔๒} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕, หน้า ๓๖๒-๓๖๓ (ขีดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

ก็ไม่มี “Royal Power” ^{๔๓}

จากหลักการนี้ มจ. วรณ ๖ จึงเสนอให้ตัดคำว่า “พระราช” (อำนาจ) ออกเสียจากความในมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ซึ่งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แก้ไขตามที่ มจ. วรณ ๖ เสนอ ดังนั้นในรัฐธรรมนูญถาวรที่ประกาศใช้จึงไม่มีคำว่า “พระราช” (อำนาจ) ปรากฏอยู่

นอกจากรัฐธรรมนูญถาวร จะแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของผู้ร่างที่ต้องการจะถวายอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากขึ้นดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญถาวรยังได้เปลี่ยนใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “กษัตริย์” ซึ่งใช้อยู่เดิมในธรรมนูญชั่วคราว ทั้งได้มีบทบัญญัติยกย่อง และถวายพระเกียรติพระมหากษัตริย์เพิ่มขึ้นด้วย ดังนี้

มาตรา ๓ องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

มาตรา ๔ พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

มาตรา ๕ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม

ส่วนในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น รัฐธรรมนูญ

^{๔๓} หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ, *อภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ* (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, หน้า ๓๐. (จัดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

บุญถาวร^๕ ก็ได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เพิ่ม^๕
ขึ้นจากธรรมเนียมชั่วคราว ไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา ๓๕ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้
แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในพระราชกฤษฎีกา
ให้ยุบสภาเช่นนั้น ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๕๒ ในเหตุฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้
ทันแห่งที่มิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้ง
เช่นในพระราชบัญญัติก็ได้

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนด
นั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้วพระราชกำหนดนั้นก็^๕เป็น
พระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไซ้^๕ พระราชกำหนดนั้นก็^๕เป็น
อันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราช
กำหนดนั้น . . .

มาตรา ๕๓ พระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะ
และวิธีการในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

มาตรา ๕๔ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ ซึ่งพระราชอำนาจในการประ
กาศสงคราม ทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญา
อื่น ๆ กับนานาประเทศ

การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดกับบัญญัติแห่ง
กติกาสันนิบาตชาติ

หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตสยาม หรือจะต้อง
ออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาไซ้^๕ ท่านว่าต้องได้รับความ
เห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๕๔ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ

มาตรา ๕๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

พระราชอำนาจของกษัตริย์ ในธรรมนูญถาวร มาตรา ๓๕ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ นี้ ไม่มีบัญญัติไว้ในธรรมนูญชั่วคราว ส่วนพระราชอำนาจในมาตรา ๕๒ ที่ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดในเหตุฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันที่วงที่มิได้นั้น ในธรรมนูญชั่วคราวได้ระบุให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ นอกจากนั้น ความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๔ ที่ให้พระราชอำนาจแก่กษัตริย์ในการประกาศสงคราม และทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศนั้น ในธรรมนูญชั่วคราวได้ระบุว่า “จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้ตามคำแนะนำของกรรมการราษฎร” และความในมาตรา ๕๕ ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษนั้น ในธรรมนูญชั่วคราวได้ระบุไว้ว่า “คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจให้อภัยโทษ แต่ให้นำความขึ้นขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน” ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามความในธรรมนูญถาวรนี้ มีมากกว่าตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญชั่วคราว แม้ว่าจะมีข้อความในมาตรา ๕๗ แห่งรัฐ

ธรรมนูญถาวรกำหนดว่า “ภายในบังคับแห่งมาตรา ๓๒ และ ๔๖ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใดๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ท่านว่ารัฐมนตรีนายหนึ่งต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ” แต่ความในมาตรา ๕๗ นี้ ก็ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจต่างๆ เหล่านี้ได้แต่โดยคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎรหรือของสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในธรรมนูญชั่วคราว นอกจากนี้ ความแตกต่างในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ยังมีอีกประการหนึ่งคือในเรื่องอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่ทรงไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งในธรรมนูญชั่วคราวได้ระบุว่า

มาตรา ๘ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้ ถ้ากษัตริย์มิได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนด๗วัน นับแต่วันที่ได้รับพระราชบัญญัตินั้นจากสภา โดยแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมทรงลงพระนาม ก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภา เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาลงมติยืนตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ส่วนในรัฐธรรมนูญถาวร ได้ระบุอำนาจยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ไว้ในมาตรา ๓๔ ความว่า

มาตรา ๓๙ ถ้ากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะให้พระราชทานคืนมายังสภากายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภากายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในเรื่องอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์นี้ จะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญถาวร ได้ให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้มากขึ้นกว่าในธรรมนูญชั่วคราว แต่ปัญหาในเรื่องนี้มีว่า พระมหากษัตริย์ควรจะใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาเสนอมานั้นมากน้อยเพียงใดสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และในเรื่องนี้ได้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติในเวลาต่อมา เพราะได้มีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง และสภากงลงมติยืนตามมติเดิมประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้เป็นปัญหาที่รัชกาลที่ ๗ ทรงไม่พอพระทัยและทรงเสนอขอให้รัฐบาลแก้ไขความในมาตรานี้ ก่อนที่จะทรงสละราชสมบัติ ในเดือนมีนาคม ๒๔๗๗ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้ ในหมวดที่ ๑ ของรัฐธรรมนูญถาวร ในส่วนที่

เกี่ยวกับ “พระมหากษัตริย์” ยังมีความอีกมาตราหนึ่ง คือความ
ในมาตรา ๑๑ ที่ว่า

มาตรา ๑๑ พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิด
หรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง

ความในมาตรา ๑๑ นี้ เป็นมาตราที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์
อยู่เสมอว่า เป็นหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและเป็นการตัด
สิทธิเจ้าทางการเมือง ซึ่งในช่วงเวลาของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ญูนี้ มจ. วรณไวทยากร วรวรณ ก็ได้เสนอความเห็นคัดค้าน
ไว้เช่นกันว่า

ตามร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ตัดสิทธิของเจ้า ตัดสิทธิทางการเมือง
ซึ่งเป็นสิทธิสำคัญกว่าสิทธิใด ๆ อื่น . . .

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ เจ้าก็มีสิทธิการ
เมือง แต่เหตุใดจึงจะมาทอนลงเสียในรัฐธรรมนูญประจำ จะเพาะ
อย่างยิ่งในเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ากับราษฎรทั่วไปก็ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน

อนึ่งการที่ยกเจ้าให้อยู่ในฐานะเหนือการเมืองนั้นเป็นเอกสิทธิ์อย่าง
หนึ่ง ย่อมแย้งกับหลักการในมาตรา ๑๒ . . .๔๔

สำหรับเหตุผลของการเสนอมาตรา ๑๑ นี้ พระยามโนฯ ประ
ธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงต่อที่ประชุมสภาผู้
แทนราษฎรว่า

ความข้อนี้อนุกรรมการรู้สึกลำบากใจอยู่มากในตอนต้น กล่าวคือ
พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะต้องอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลาย ควร

๔๔ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรณ, *อภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ*, หน้า ๕๐-๕๑.

อยู่แต่ในฐานะที่เป็นพระคุณ^{๕๕}แห่งสัน ^{๕๖}ควรอยู่ในฐานะ อันประชาชนพึง
เคารพนับถือ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็ไม่ควรจะอยู่ในฐานะของการเมือง
เพราะเหตุว่าในทางการเมืองนั้น ถ้ามีชมก็ย่อมมีติ หรือถ้ามีศิกก็ย่อมมีชม
มีทั้งในทางพระเดชและทางพระคุณ หลักการที่รู้สึกว่าดีกว่าควรมีอยู่ใน
ใจดังนี้ แต่จะบัญญัติลงไปก็มีความรู้สึก ในความต่ำส่งอยู่เหมือนกัน
ข้าพเจ้าจึงได้นำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ได้มีพระราช
หัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงมาว่า ทรงเห็นชอบด้วยตาม
หลักการที่ได้กราบบังคมทูลขึ้นไป อนุกรรมการรู้สึกโล่งใจ และรู้สึก
ในพระมหากรุณาธิคุณเป็นอย่างยิ่ง^{๕๕}

ในการประชุมสภาครั้งนี้ พระยามโน ฯ ได้นำสำเนาลายพระ
ราชหัตถเลขาเรื่องเจ้านายเหนือการเมืองมาเสนอต่อที่ประชุมสภา
ด้วย ซึ่งรัชกาลที่ ๗ ได้ทรงตอบในพระราชหัตถเลขานี้ว่า “ฉัน
เห็นด้วยตามความคิดของพระยามโน ฯ ทุกประการ” และในการ
ประชุมสภาครั้งต่อมา พระยามโน ฯ ได้กล่าวว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่า เราจะป็นราชาธิปไตย ควรยกเจ้านายเหนือการเมือง
... ที่บัญญัติไว้นี้ไม่ใช่จะไม่เอาเจ้าเข้ามา ไม่ใช่กันด้วยความรักชาติหรือ
เอาออกเสียเพราะไม่ใช่คนไทยนั้นหาไม่ได้ ด้วยความตั้งใจที่จะให้เจ้าคง
เป็นเจ้าอยู่ ตั้งใจให้พระเจ้าแผ่นดินคงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน และลูกหลาน
เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งเป็ความตั้งใจดีต่างหาก^{๕๖}

๕๕ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕, หน้า ๓๖๓.

๕๖ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓๖/๒๔๗๕, หน้า ๔๐๕
และ ๔๐๖.

ส่วนพระยาศรีวิสารวาท ได้แสดงความเห็นในทำนองเดียวกันว่า

อนึ่ง ในนานาประเทศก็ให้เจ้านายอยู่เหนือการเมือง ความมุ่งหมายสำคัญสำหรับประเทศเรา ก็คือ เมื่อมีการปกครองแบบราชาธิปไตยอำนาจจำกัดแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมอยู่เหนือเป็นที่เคารพสักการะและพระองค์ท่านเองก็ดำรงอยู่เหนือการเมือง เพราะฉะนั้นพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมต้องดำรงฐานะเช่นนี้ด้วยกัน...

อนึ่ง ตามร่างมาตรา ๑๑ นี้ พระเจ้าอยู่หัวทรงพอพระราชหฤทัยมาก ส่วนคำว่า "เหนือการเมือง" นั้น เป็นคำที่เราอยากยกให้ท่านอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพ ทั้งเป็นถ้อยคำที่สภาพ^{๔๗}

สมาชิกสภาทั้งหมด ได้ลงมติไม่ให้เจ้าเกี่ยวข้องกับการเมือง และให้คงถือตามร่างที่คณะอนุกรรมการ ฯ เสนอมา นอกจากนี้ได้มีการอภิปรายเพิ่มเติม ในเรื่องการเวนคืนบรรดาศักดิ์ โดยนายซิม วีระไวทยะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอญัตติขอให้เพิ่มเติมข้อความท้ายมาตรา ๑๑ ว่า "บุคคลทุกคนซึ่งมีบรรดาศักดิ์ไม่ว่าชั้นใดโดยแต่งตั้ง หรือประการใดก็ตาม ย่อมอยู่เหนือการเมืองทั้งสิ้น แต่ชอบที่จะเวนคืนบรรดาศักดิ์เพื่อเข้าสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรได้" โดยให้เหตุผลว่า ผู้มีบรรดาศักดิ์อาจจะถูกโฆษณาทัณฑ์ถมจากคู่แข่งชั้น ในการสมัครรับเลือกตั้ง

^{๔๗} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓๖/๒๔๗๕, หน้า ๔๑๓-๔๑๔.

เป็นผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกับเจ้านายและเมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงตั้งให้บุคคลนั้นเป็นผู้มบรรดาศักดิ์ ผลเสียหายก็จะกระทบกระเทือนถึงพระองค์ด้วย ฯลฯ ซึ่งในเรื่องการเวนคืนบรรดาศักดิ์นี้ สมาชิกสภาได้อภิปรายกันมาก สมาชิกคณะราษฎรที่เป็น ส.ส. ประเภท ๒ รวมทั้งปรีดีได้สนับสนุนในเรื่องนี้ และได้มีการชี้แจงว่าเป็นความประสงค์ของคณะราษฎร ตั้งแต่ก่อนทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ที่จะทำลายประเพณีต่าง ๆ ที่แบ่งชั้นบุคคลทำให้เกิดความแตกสามัคคี ทั้งกล่าวว่าบรรดาศักดิ์เป็นสิ่งที่ไม่มีค่าสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย และในเรื่องนี้ปรีดีได้กล่าวแสดงความเห็นว่า

เรื่องนี้ขอแสดงว่าผู้เริ่มก่อการทั้งหมดเห็นว่า การที่ทำให้เกิดต่างชั้นคือบรรดาศักดิ์ในครั้งรัฐบาลเก่า จำได้ว่าเมื่ออยู่ที่พระที่นั่งอนันตสมาคมเคยปรึกษาระหว่างเพื่อนฝูงว่าในชั้นต้นจะขอเวนคืนบรรดาศักดิ์ แต่เมื่อมาเสนอท่านประธานคณะกรรมการราษฎรท่านว่าอย่าทำเลยจะกระทบถึงพระมหากษัตริย์ที่พระราชทานบรรดาศักดิ์ให้ สู้ค่อยทำค่อยไปโดยไม่ตั้งบรรดาศักดิ์ใหม่ดีกว่า และเพราะความนิยมว่าบรรดาศักดิ์ไม่วิเศษกว่าคนสามัญ ถือเสียว่าบรรดาศักดิ์เป็นคำนำนามชนิดหนึ่ง ต่อจากนั้นมาได้พยายามที่จะทำให้กิจการนี้สำเร็จ ท่านประธานคณะกรรมการราษฎรได้แนะนำว่าการทำเช่นนั้นเป็นทางอ้อม ไม่ใช่ทางที่ท่านนั้นโดยวิธีตรง ผลที่สุดก็ได้เสนอคณะอนุกรรมการอีก ท่านประธานอนุกรรมการรับรองว่าต่อไปจะเรียงนามโดยลำดับตามตัวอักษร และในหนังสือราชการการหา

คำใช้เป็นกลางคำเดียว คือว่าบุคคลเสมอกันทางกฎหมาย ท่านก็รับรองพยายามจะหาสิ่งเหล่านี้ให้หมดไป ผลสุดท้ายได้เสนอให้มีมาตรา ๑๒ ขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นชัดว่า ฐานันดรศักดิ์ใด ๆ ไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์ อย่งใดเลย^{๔๘}

ในการอภิปรายเรื่องการเวนคืนบรรดาศักดิ์^๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่าน ซึ่งเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่และเป็นผู้ที่มีบรรดาศักดิ์ก็ได้แสดงความเห็นคัดค้าน รวมทั้งพระยามโน ๆ และพระยาศรีวิสารวาจาด้วย ซึ่งพระยามโน ๆ ได้กล่าวว่า "... หลวงประดิษฐฯ และคนอื่น ๆ เคยพูดว่า เราเลิกเสียไม่ได้หรือ ใต้เท้าเวนคืนบรรดาศักดิ์ คนอื่นจะได้เอาอย่าง ถ้าเราทำเช่นนั้นเป็นการกักขลัก ใต้ไม่เท่าเสีย นอกจากบังเกิดความรู้สึกแล้วท่านจะหาว่าหยิ่งก็ได้..." ส่วนพระยาศรีวิสารวาจา^๖ ได้กล่าวว่า "... การที่เจ้าอยู่เหนือการเมือง ก็เพราะเป็นญาติของกษัตริย์ อยู่ในฐานะเคารพ ส่วนข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์ ไม่เป็นญาติของกษัตริย์เหมือนเจ้า" ในการอภิปรายเรื่องนี้ สมาชิกสภาหลายท่านขอย่าให้มีการลงมติกันให้ถึงแพ้ถึงชนะ เพราะสมาชิกสภาในรุ่นแรก^๗ เป็นผู้มีบรรดาศักดิ์เป็นส่วนมาก ถ้าชนะก็ไม่งาม และได้มีการยอมรับกันว่า ต่อไปบรรดาศักดิ์จะค่อยสูญสิ้นหมดไปเอง

^{๔๘} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓๖/๒๔๑๕, หน้า ๔๒๒-๔๒๓.

และในขณะนั้นให้ถือว่าบรรดาศักดิ์เป็นเพียงคำนำหน้านามชนิดหนึ่งเท่านั้น ในที่สุด ผู้เสนอญัตติกก็ได้ถอนญัตติไปโดยไม่มีการลงคะแนนกันให้ปรากฏผล และตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ที่ได้ประชุมสภาในครั้งนั้น การเรียกชื่อสมาชิกสภารวมทั้งการจัดที่นั่งในที่ประชุมสภาได้เรียกและได้จัดที่นั่งตามลำดับอักษรชื่อตั้งแต่นั้นมา^{๔๕}

ในการที่ปรีดีและสมาชิกคณะราษฎร เสนอให้เวนคืนบรรดาศักดิ์นั้น นับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ที่แสดงให้เห็นว่าปรีดีมีความประสงค์ที่จะเลิกสร้างบรรดาศักดิ์อันเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิม ที่ก่อให้เกิดความแตกต่าง และความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคล อันเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การที่ปรีดีได้ยินยอมตามที่พระยามโน ๆ เสนอ คือ ไม่ยกเลิกบรรดาศักดิ์โดยทันทีนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการประนีประนอมกับระบอบเก่าอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปรีดีอาจพิจารณาว่าในเวลานั้น ชุมนางชั้นผู้ใหญ่และผู้ที่มีบรรดาศักดิ์ยังมีอยู่มาก การเปลี่ยนแปลงโดยทันทีอาจเป็นผลเสียต่อคณะราษฎร ปรีดีและคณะราษฎรจึงยอมประนีประนอมในเรื่องนี้ และได้แต่เพียงกำหนดความ ใน

๔๕ ประเสริฐ บัณฑิตกุล, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี . . . , หน้า ๔๐.

มาตรา ๑๒ ว่า

มาตรา ๑๒ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานะนครศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์แต่อย่างใดเลย

ส่วนในหมวดที่ ๓ ของรัฐธรรมนูญถาวร ที่ว่าด้วย "สภาผู้แทนราษฎร" มีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากธรรมนูญชั่วคราวที่สำคัญคือ การที่สภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญถาวรนี้ "ไม่มีอำนาจออกคณะกรรมาการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดได้ ทั้งที่ปรากฏในธรรมนูญชั่วคราว (มาตรา ๘) แต่มีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล หรือทั้งคณะ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องลาออกเมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา ๔๑ และ ๕๑) ตามรัฐธรรมนูญถาวรนี้ ได้ลดบทบาทและอำนาจของสภาตามธรรมนูญชั่วคราวลง และทำให้สภามีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกมากยิ่งขึ้น ส่วนในเรื่องคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการเลือกตั้ง ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

หมวดที่ ๔ "คณะรัฐมนตรี" ความแตกต่างของธรรมนูญชั่วคราวกับรัฐธรรมนูญถาวรในหมวดนี้ เห็นได้ตั้งแต่คำว่า "คณะรัฐมนตรี" ซึ่งเปลี่ยนมาจากคำว่า "คณะกรรมาการราษฎร" ที่ใช้

ในธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญถาวร^{๕๓}ได้ใช้ คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” แต่ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร พระยามโนฯ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอต่อที่ประชุมว่า “มีอยู่คำหนึ่งในร่างที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทัก คือคำว่า คณะกรรมการราษฎร กับกรรมการราษฎร ทรงรับสั่งว่า คำไม่เพราะ และไม่ค่อยจะถูกต้องตามแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และทรงติเช่นนี้ จึงขอนำเสนอให้ทราบด้วย”^{๕๔} ซึ่งในเรื่องนี้ สมาชิกสภาได้อภิปรายโต้เถียงกันเป็นอันมาก และปรึศก็ได้กล่าวชี้แจงในที่ประชุมสภาว่า

คำนี้ในที่ประชุมอนุกรรมการ ข้าพเจ้าได้ของคไว้ไม่ให้วินิจฉัยคำนี้ เพื่อขอให้นำเสนอสภา ความประสงค์ของข้าพเจ้า อยากใช้ภาษาธรรมดา ให้คนอ่านเข้าใจง่าย เช่น คำว่า กรรมการราษฎร หมายความว่า บุคคลกลุ่มหนึ่งที่ราษฎรมอบหมายมา ให้ทำหน้าที่บริหารเป็นกรรมการของราษฎร แต่คำนี้ ประธานอนุกรรมการท่านว่าพระเจ้าอยู่หัวทรงทัก และมีผู้เข้าใจผิดว่า ข้าพเจ้าจะนำลัทธิบางประเทศ มาเผยแพร่ ข้าพเจ้าของคไม่แสดงความเห็นสนับสนุนทางใด แต่เฉพาะคำว่า “รัฐมนตรี” ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ควรใช้ เพราะ รัฐมนตรีเป็นแต่เพียงที่ปรึกษา

๕๐ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕, หน้า ๓๖๗.

แผ่นดิน ไม่หมายความว่าถึงผู้บริหาร อีกอย่างหนึ่ง ถ้าเราจะใช้คำนี้ เรา
ต้องแก่พระราชบัญญัติรัฐมนตรี จึงอยากให้สมาชิกกิติคุณ^{๕๐}

นอกจากนี้ เมื่อมีสมาชิกสภาเสนอว่า คำว่า รัฐมนตรี หรือ
 รัฐมนตรีสภา เป็นคำที่คุ้นกับปากแล้ว ประวัติก็ได้แสดงความเห็น
 คำว่า

ที่ว่าคุ้นกับปากนั้น เพียง ๔-๕ ปี เท่านั้น ในสมัยที่รัฐมนตรี
 สภาใหม่ ๆ ต่อมา รัฐมนตรีสภาไม่ได้ทำอะไรเลย เพราะฉะนั้น รู้สึก
 ว่า เมื่อเอ่ยถึงรัฐมนตรีสภาจะชวนให้ระลึกถึงรัฐมนตรีสภาที่เคยไม่ได้
ทำอะไรกัน ที่พูดนี้ไม่ได้ยืนยันว่า กรรมการราษฎรถูกต้อง ตามความ
 หมายว่าคณะบริหาร ที่พูดนี้เพื่อขอให้สมาชิกชั่งน้ำหนักให้ดี^{๕๑}

การที่ประวัติได้เสนอให้ใช้คำว่า "คณะกรรมการราษฎร" นี้
 อาจแสดงให้เห็นว่า ประวัติมีความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนทัศน
 คติไปสู่ระบอบใหม่ซึ่งเน้นราษฎรเป็นใหญ่ จึงเลือกเฟ้นถ้อยคำ
 มากเพราะมความหมายในเชิงสัญลักษณ์ แต่คำว่า "รัฐมนตรี
 สภา" รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงพระราชทานมา ซึ่งพระยาพหล ฯ ได้
 กล่าวว่า "... ส่วนคำใหม่ที่พระราชทานลงมานั้นรู้สึกว่าเป็นคำ
 อีกทั้งเป็นคำที่ไม่เคยได้ยินมา คือคำว่า รัฐมนตรีสภา"^{๕๒} ใน

๕๐ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๘/๒๔๗๕. (จัดเส้นใต้เน้นความ
 โดยผู้เขียน)

๕๑ เรื่องเดียวกัน, (จัดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

๕๒ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๐/๒๔๗๕.

ที่สุด คำว่า “รัฐมนตรีสภา” ซึ่งรัชกาลที่ ๗ พระราชทานมานั้น ก็เป็นคำที่สมาชิกส่วนใหญ่ลงมติเห็นชอบด้วย คือ มีผู้ลงมติเห็น ควรใช้คำ รัฐมนตรี ๒๘ เสียง ไม่ออกเสียง ๒๔ เสียง และควร ใช้คำอื่น ๗ เสียง ที่ประชุมจึงตกลงใช้คำว่า “รัฐมนตรีสภา” แทน “คณะกรรมการราษฎร” “รัฐมนตรี” แทน “กรรมการ ราษฎร” และ “นายกรัฐมนตรีสภา” แทน “ประธานคณะกรรมการ ราษฎร” ต่อจากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขถ้อยคำในร่าง รัฐธรรมนูญที่ละมาตรา เมื่อสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจน ถึงมาตรา ๕๑ พระเจียมวิรัชพากย์ได้กล่าวว่า “... ฟัง ๆ ไปตาม ที่ได้แก้มาแล้วให้รู้สึกว่าจะมีเป็นสองสภาขึ้น ซึ่งความประสงค์ก็ ไม่อยากให้เป็นเช่นนั้น จึงถือโอกาสกล่าวว่า คำว่า “รัฐมนตรี” นี้ ถ้าหากว่าจะเปลี่ยนเป็นคำว่า “คณะรัฐมนตรี” ได้ ก็จะไม่ มีปัญหาอันจะทำให้เข้าใจผิดได้ เพราะฉะนั้น ขอเสนอต่อที่ประชุม เพื่อพิจารณา แม้ว่าใช้ได้ก็จะให้ความสะดวก” ที่ประชุมได้ลง มติเห็นชอบตามที่พระเจียมวิรัชพากย์เสนอ จึงเป็นอันว่า คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” และคำว่า “รัฐมนตรีสภา” ที่ได้แก้มา แล้ว เปลี่ยนเป็น “คณะรัฐมนตรี” และคำว่า “นายกรัฐมนตรี สภา” ก็เป็น “นายกรัฐมนตรี” ส่วนคำว่า “รัฐมนตรี” ที่แก้ จากคำว่า “กรรมการราษฎร” นั้นคงเดิม ดังนั้น คำว่า “นายก

รัฐมนตรี” “คณะรัฐมนตรี” และ “รัฐมนตรี” จึงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้ใช้ต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ส่วนคำว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” “คณะกรรมการราษฎร” และ “กรรมการราษฎร” จึงเป็นเพียงประวัติศาสตร์

ความแตกต่างระหว่าง “คณะกรรมการราษฎร” ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว กับ “คณะรัฐมนตรี” ในรัฐธรรมนูญ นอกจากจะอยู่ที่การใช้คำและความหมายของคำแล้ว ความแตกต่างที่สำคัญจะอยู่ในเรื่องรูปแบบของฝ่ายบริหาร บทบาทและอำนาจหน้าที่ ในรัฐธรรมนูญถาวรได้กำหนดให้ “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบนาย... ให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” (มาตรา ๔๖) และ “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไวใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรมหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล” (มาตรา ๕๐) การจัดรูป

แบบของฝ่ายบริหารดังกล่าว มีลักษณะที่เป็นแบบตะวันตกมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากธรรมเนียมชั่วคราว และในทางปฏิบัติ การจัดรูปแบบของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญถาวรนี้ ได้มีส่วนลดบทบาทของคณะราษฎรลง ดังจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว คณะราษฎรสามารถควบคุมการบริหารได้โดยอาศัยคณะกรรมการราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกคณะราษฎรเป็นฝ่ายข้างมาก แม้ว่าจะไม่ได้ว่าการกระทรวงต่าง ๆ เองโดยตรง แต่เสนาบดีซึ่งว่าการกระทรวงจะต้องขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร แต่ตามรัฐธรรมนูญถาวรนี้ ได้ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีโดยเปลี่ยนมาให้รัฐมนตรีเป็นผู้ว่าการกระทรวงแทน และร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งในคณะรัฐมนตรีชุดที่ ๒ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕-๑ เมษายน ๒๔๗๖) ที่ได้ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญถาวรนี้ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ประกอบไปด้วยผู้มีบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยา และพระยาทั้งสิ้น ส่วนสมาชิกคณะราษฎรที่เข้าร่วมคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ เป็นเพียงรัฐมนตรีลอยไม่ได้ว่าการกระทรวงแต่อย่างใด แม้แต่พระยาพหล ฯ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะราษฎร และในจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ๒๐ คนนี้ มีรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกคณะราษฎรอยู่ ๑๑ คน (ซึ่งเป็นกรรมการราษฎรอยู่เดิมในรัฐบาลชุดแรก) ส่วนอีก ๙ คน เป็นขุนนาง

ชั้นผู้ใหญ่ในระบบเก่าและใน ๙ คนนี้ ๗ คนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ทั้ง ๗ กระทรวง^{๕๔} ซึ่งคณะรัฐมนตรีใหม่ตามรัฐธรรมนูญถาวรนี้ ได้ลดบทบาทของคณะราษฎรในการควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎร แม้ว่าคณะราษฎรอาจคาดหวังว่าสามารถใช้เสียงข้างมาก ในคณะรัฐมนตรี (๑๑ ต่อ ๙) โดยการลงมติภายในคณะรัฐมนตรีได้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นปัญหา ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งภายในคณะรัฐบาลในเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีอันนำไปสู่การปิดสภา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และการตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะราษฎร ไม่สามารถควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรได้ เพราะคณะราษฎรไม่ได้กุมอำนาจที่แท้จริง

นอกจากนี้ ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญถาวร คือ การคงบทเฉพาะกาล ซึ่งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เห็นพ้องกับหลักการในธรรมนูญชั่วคราวที่ให้มีสภาเดี่ยวและให้มีสมาชิกสองประเภท และโดยกำหนดเงื่อนไขการเลิก

^{๕๔} รายชื่อคณะรัฐมนตรี ใน มนูญ บริสุทธ์, *เรื่องคณะรัฐมนตรี* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๘), หน้า ๑๑๕-๑๒๐ (พิมพ์ในงานฉานาภิบาลกิจศพนายเกษม ศรีพยัคฆ์).

ส.ส. ประเภท ๒ เมื่อราษฎรมีการศึกษา จบประถมศึกษาสามัญญมากกว่ากึ่งจำนวนราษฎรทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราว ดังนั้น หลักการในบทเฉพาะกาลจึงเป็นหลักการที่สืบต่อมาจากธรรมนูญชั่วคราวซึ่งปรีดีและคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสมาชิกในสภาเวลานั้นเห็นพ้องด้วย ดังจะเห็นได้จาก ในการประชุมสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญถาวร ว่าด้วยบทเฉพาะกาลนี้ นายชิมวีระไวทยะ ส.ส. ประเภท ๒ ได้เสนอญัตติให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล โดยกล่าวว่า

ตั้งแต่แรกใช้พระธรรมนูญปกครองชั่วคราว มีสมาชิกประเภทที่ ๒ นั้น มีผู้เข้าใจผิดคิดว่า คณะราษฎรจะแย่งอำนาจ ที่จริงคณะราษฎรไม่ได้ทำเช่นนั้น ความจริงอยากปล่อยสิทธิให้ประชาชนชาวสยาม ขอเสนอว่าให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่า สมควรแล้วหรือยังที่จะให้ราษฎรเลือกผู้แทนเอาทั้งหมด ถ้าเป็นการสมควร ก็ยกเลิกบทเฉพาะกาล^{๕๕}

ปรีดีได้กล่าวตอบและแสดงความเห็นในเรื่องนี้ว่า

เมื่อมีผู้มีญัตติเช่นนี้ ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้คณะราษฎรแสดงความบริสุทธิ์ใจว่าการที่ให้สมาชิกผสมในสมัยที่ ๒ นั้น ไม่ใช่ประสงค์ที่จะหวงอำนาจ ความซอ้นมีผู้เข้าใจไปต่าง ๆ สุดแต่เขาจะกล่าวหา ว่าประสงค์เป็นดิกเตเตอร์ (Dictator) บ้าง อะไรบ้าง ความจริงไม่ใช่เช่นนั้น

^{๕๕} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๔๐/๒๔๗๕, หน้า ๕๔๕-๕๕๑.

เลย การที่เราจำต้องมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ไว้กึ่งหนึ่ง ก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในขณะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราຍ່ອມทราบอยู่แล้วว่ายังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมาก ที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎรเอง เพราะผู้ที่จะสมัครไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่กำลังในทางทรัพย์สิน ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษา ก็อาจจะหลงไปว่า ผู้หนึ่งประสงค์จะป้องกันประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้ายเขาอาจจะคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หาได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรปฏิญาณได้ว่า ถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ฉะนั้นจึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดราษฎรได้มีการศึกษาจบประถมศึกษาศึกษามากกว่ากึ่งจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติจะเพาะกาลนี้ก็เป็นอันเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนด ๑๐ ปีแล้ว ซึ่งคณะราษฎรหวังว่าจะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมาก บทบัญญัติจะเพาะกาลนี้ ก็เป็นอันต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นเสมือนฟิเลียงที่จะช่วยประคองการงานให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง ไม่เลือกว่าคนมั่งมีหรือคนจนอันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้^{๕๖} เมื่อปฏิบัติได้อภิปรายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายซิม วีระไวทยะ

^{๕๖} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๔๐/๒๔๗๕ หน้า ๕๔๕-๕๕๑.

ได้ขอให้โหวตเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของคณะราษฎร ที่ประชุมตกลงว่าไม่ต้องโหวต เพราะเข้าใจกันแล้วว่าจำเป็นต้องมีพี่เลี้ยงไปก่อน พร้อมกันนั้นก็ขอให้นายชิมถอนญัตติ เพราะถ้าโหวตชนะก็เท่ากับโหวตให้ตนเอง และนายชิมก็ได้ขอถอนญัตติไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ที่ประชุมสถานเห็นด้วยกับการมีบทเฉพาะกาลและการมี ส.ส. ประเภท ๒ ดังนั้น ความในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญถาวรนี้ จึงสอดคล้องกับหลักการของธรรมนูญชั่วคราว โดยความเห็นชอบของสภา

เมื่อกกล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญถาวรนี้ แม้ว่าจะมีหลักการบางอย่าง ที่สืบท่อมมาจากหลักการในธรรมนูญชั่วคราว เช่น ในเรื่องการเมืองสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว โดยมีสมาชิกสองประเภท และระยะเวลาของการใช้บทเฉพาะกาล แต่รัฐธรรมนูญถาวรนี้ ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากธรรมนูญชั่วคราวในหลายประการ ความแตกต่างประการสำคัญ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญถาวรได้ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์มากขึ้นกว่าในธรรมนูญชั่วคราว และในขณะเดียวกัน ก็ลดบทบาทของคณะราษฎรลง โดยการจัดรูปแบบคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเสียใหม่ และลดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรตามธรรมนูญชั่วคราวลงด้วย ซึ่งแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาก

ขึ้นในบางประการ แต่ก็มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากวัตถุประสงค์เดิมของคณะราษฎร ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญทั้งสองแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญถาวรนี้ได้ร่างขึ้นด้วยความประนีประนอม ระหว่างคณะราษฎรกับพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจเป็นทั้งแต่การเสนอบุคคลเป็นคณะอนุกรรมการร่าง ฯ และตลอดเวลาของการร่างที่ได้มีการติดต่อกับพระมหากษัตริย์เสมอ รวมทั้งเมื่อร่างเสร็จก็ได้นำทูลเกล้า ฯ ถวายให้ทรงเห็นชอบด้วยก่อนที่จะเสนอมา และสภาก็ได้ลงมติตามหลักการของคณะอนุกรรมการร่าง ฯ โดยไม่ได้มีการแก้ไขหลักการสำคัญอย่างใด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญถาวรนี้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นด้วยการประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ก. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

เนื่องจากรัฐธรรมนูญถาวรไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(มาตรา ๑๗) คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขึ้น ซึ่งร่าง พ.ร.บ. นี้ ปฏิบัติได้เป็นผู้ร่างขึ้น และได้เป็นผู้ชี้แจงในการประชุมสภาพิจารณาร่าง พ.ร.บ. นี้ ซึ่งสภาได้พิจารณาเป็นรายมาตราตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔๗ และได้ลงมติเห็นชอบกับหลักการที่ปฏิบัติได้กว้างขึ้นโดยทั้งหมด มีการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเพียงเล็กน้อย ร่าง พ.ร.บ. นี้ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาในวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๗๕ และได้ประกาศใช้ในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๗๕

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือที่เรียกโดยย่อว่า “พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕”^{๕๖} ได้แก่ การกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑

๕๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕” ในไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญ ..., ๒ : ๕๓๓

เป็น ๒ ขั้นตอน โดยให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบล ๆ ละหนึ่งคน และให้ผู้แทนตำบลในจังหวัดเลือกผู้แทนราษฎรจังหวัดละหนึ่งคน จังหวัดใดที่มีพลเมืองเกินกว่าหนึ่งแสนคน ให้เลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก ๆ หนึ่งแสนคน ซึ่งในเรื่องนี้ปรีดีได้กล่าว

ใจความสำคัญในพระราชบัญญัตินี้เฉพาะที่เกี่ยวกับประเภทที่ ๑ มีอยู่ว่า แต่เดิมในรัฐธรรมนูญชั่วคราวเรากำหนดให้มีการเลือกตั้ง ๓ ชั้น หรือ ๓ ตีกรี คือ ให้ราษฎรเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล ผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง แต่ต่อมาเมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญชั้นใหม่ ได้พิจารณาเห็นว่าสมควรจะตัดชั้นแรกออกเสียจะทำให้ประหยัดทั้งเวลาและเป็นการที่จะอบรมให้ราษฎรได้มีการเลือกตั้งน้อยตีกรีสั้น และต่อไปผลที่สุด เมื่อบ้านเมืองและเหตุการณ์ของเราเรียบร้อยเจริญดีแล้วราษฎรก็เลือกผู้แทนของตนโดยตรงทีเดียว แต่เวลานี้เรายังทำไม่ได้ เพราะเกี่ยวแก่การศึกษาและเหตุอื่น เพราะฉะนั้น จึงมีไว้เป็น ๒ ตีกรี คือ ชั้นแรกราษฎรในตำบลเลือกผู้แทนตำบลละคน ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งก็ไปออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง... ๕๗

ในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบล ได้กำหนดว่าต้องมีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย และมีอายุไม่ต่ำ

๕๗ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๔/๒๔๗๕ วันเสาร์ที่ ๓ ธันวาคม

กว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะเพศชายเท่านั้น ผู้หญิงก็มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเช่นกัน ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลหรือเป็นผู้แทนราษฎร ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๓ ปีบริบูรณ์ และมีความรู้ตามที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ซึ่งไม่จำกัดสิทธิผู้หญิงเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. นี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ทุพพิกาลภาวะทั้งเพศหญิงและเพศชายได้มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง (Universal Suffrage) และได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มิใช่น้อยสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยกำหนดอายุเพียง ๒๓ ปีเท่านั้น แต่มีข้อสงสัยกันว่า ร่างพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดการเลือกตั้งตาม พ.ร.บ. นี้ (ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้)^{๕๔} ได้กำหนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ค่อนข้างสูง โดยกำหนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลว่า “ต้องสอบไล่ได้ชั้นมัธยมปีที่ ๓ ตามหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ หรือมีความรู้อย่างอื่นซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้ประกาศเทียบวิทยฐานะว่าไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ ๓

^{๕๔} “ร่างพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๑ พุทธศักราช ๒๔๗๕” นี้ได้บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๔๗๕ แต่โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ถูกปิดลงเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จึงเป็นอันตกไป ไม่ได้ประกาศใช้ รายละเอียดดูใน ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญ ..., ๒ : ๕๑๔-๕๑๗

หรือมี^{๕๕}พื้นความเข้าใจในการเมืองเป็นที่พอใจของกรรมการว่าพอที่จะเป็นผู้แทนตำบลได้ เมื่อกรรมการได้ทดลองตามวิธีการซึ่งกระทรวงธรรมการได้ประกาศไว้^{๕๖} ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร “ต้องมีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสยามหรือต่างประเทศซึ่งกระทรวงธรรมการรับรองวิทยฐานะของมหาวิทยาลัยนั้น หรือมีความรู้^{๕๗}อย่างอื่นซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้ประกาศเทียบวิทยฐานะไว้ว่า ไม่ต่ำกว่าปริญญาชั้นตรีของมหาวิทยาลัย หรือมี^{๕๘}พื้นความเข้าใจในการเมืองเป็นที่พอใจของกรรมการว่าพอที่จะเป็นผู้แทนราษฎรได้ เมื่อกรรมการได้ทดลองตามวิธีการซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้ประกาศไว้”^{๕๙} ดังนั้น ตาม พ.ร.บ. เลือกตั้งปี ๒๔๗๕ นี้ จะกำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้ง^{๖๐}น้อยเป็นการเปิดโอกาสให้คนหนุ่มสาวสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดความรู้ความสามารถค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงเป็นการเน้นคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง^{๖๑}ที่ความรู้ความสามารถมากกว่าอายุ ซึ่งปรีดีได้กล่าวไว้ว่า “ในเรื่องอายุนี้ เราได้คิดกันแล้ว ความจริงนั้นผู้ที่ราษฎรจะเลือกตั้ง^{๖๒}นั้น เขาย่อมเลือก^{๖๓}เห็นแล้วว่า เป็นบุคคลที่พอเป็นผู้ใหญ่ที่จะไว้วางใจได้ สำหรับอายุ

๕๕ “ประกาศกระทรวงธรรมการ” เกี่ยวกับการทดสอบความรู้ผู้สมัคร^{๖๔} ในไฟโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญ ..., ๒ : ๕๑๔-๕๑๗.

นั้นเห็นว่าไม่เป็นการสำคัญเท่าใด บางคนอายุน้อยก็ทำการใหญ่โตได้”^{๖๐}

นอกจากนี้ หลักการของพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้กำหนดว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงสูงที่สุดให้ถือว่าเป็นผู้แทนตำบล ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันท่านให้ถือว่าผู้ที่มีอายุสูงกว่าเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง อนึ่ง ถ้าศาลสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งของผู้ได้รับคะแนนสูง ท่านให้ถือว่าผู้ที่ได้คะแนนรองลงมาเป็นผู้แทนตำบล” (มาตรา ๒๐) ส่วนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้น ได้กำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งแห่งจำนวนเสียงที่ได้ออกโดยถูกต้อง ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นเป็นผู้แทนราษฎร แต่ถ้าในการเลือกตั้งครั้งแรก ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงดังกล่าวไว้ในวรรค ๑ หรือผู้ได้คะแนนเสียงดังกล่าวไว้นั้นยังไม่มีครบจำนวนผู้แทนราษฎรซึ่งจังหวัดนั้นจะพึงมีได้ ก็ให้มีการเลือกผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ขาดอยู่อีกครั้งหนึ่ง ภายในสามวันนับตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งแรก ในการเลือกตั้งครั้งที่สองนี้ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนสูงตามลำดับลงมาเป็นผู้แทนราษฎรครบตามจำนวน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันท่านให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับ

^{๖๐} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๔/๒๔๗๕.

โดยอนุลอม ซึ่งในเรื่องนี้ปริศนาก็อธิบายว่า

การเลือกตั้งผู้แทนตำบล ต่างกับการเลือกผู้แทนราษฎร การเลือกผู้แทน
ตำบลนั้น เลือกคนเดียว ถือคะแนนมากที่สุดเป็นเกณฑ์ คือเอาความ
สะดวก มิฉะนั้นจะยุ่งยากแก่ราษฎรที่ต้องมาออกเสียงหลาย ๆ คน แต่
การเลือกผู้แทนราษฎรนั้น เราบัญญัติให้มีการเลือก ๒ คน...

วิธีเลือกผู้แทนที่เราใช้วิธีเลือก ๒ คน เป็นวิธีที่ใช้ในฝรั่งเศสและคอน
ติเนนตบางประเทศ... วิธีเลือก ๒ คนนี้ เห็นว่าเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับ
ที่จะนำมาใช้แก่วิธีเลือกผู้แทนราษฎร เพราะวิธีเลือกผู้แทนราษฎรเราใช้
วิธีเลือก ๒ ชั้น หรือ ๒ คีกรี้... ฉะนั้น จำนวนผู้แทนตำบลที่จะออก
เสียงเลือกผู้แทนราษฎรจึงมีจำนวนน้อย... ตามวิธีเลือก ๒ คนนี้ ถ้า
เลือกครั้งแรกมีผู้ใดคะแนนเกินกว่าครึ่งก็ให้เป็นผู้แทนทันทีไม่ต้องเลือก
ครั้งที่ ๒ อีก ถ้าไม่ทันเกินกว่าครึ่งก็ต้องมีการเลือกครั้งที่ ๒^{๖๑}

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติการเลือก
ตั้ง ๒๔๗๕ นี้ คือ ส่วนที่ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท
ที่ ๒ ซึ่งได้กำหนดไว้ในภาค ๒ ของ พ.ร.บ. นี้ว่า

มาตรา ๔๗ ในชั้นต้น พระมหากษัตริย์ทรงประกาศพระราชกฤษฎ
ีกาตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๕

ต่อไปเมื่อจะเลือกตั้งบุคคลเข้าแทนในตำแหน่งสมาชิกที่ว่าง หรือ
จะต้องตั้งสมาชิกเพิ่มจำนวนขึ้นก็ดี หรือจะต้องปลดสมาชิกเพื่อลดจำนวน
ลงก็ดี เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ ๒ คงมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภท

๖๑ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๔/๒๔๗๕.

ที่ ๑ ท่านให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ที่มีอยู่ในขณะนั้นประชุมเลือกตั้ง หรือ ปลดตามจำนวนที่จำเป็น

สมาชิกประเภทที่ ๒ นี้ ท่านให้อยู่ในตำแหน่งตลอดวาระที่ใช้บท เฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งนี้ ได้เป็นปัญหาในเวลาต่อมา เมื่อความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับฝ่ายพระยามโนฯ ได้เพิ่ม มากขึ้น เมื่อเกิดการขัดแย้งในกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การปิดสภา และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราของฝ่ายพระยามโนฯ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ และได้มีการประกาศตั้งคณะ รัฐบาลชุดใหม่ขึ้น ซึ่งคณะรัฐบาลชุดใหม่นี้ ไม่มีปรีดีรวมอยู่ด้วย คณะรัฐบาลชุดใหม่ ได้ประกาศพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ขึ้นใหม่ โดยไม่ผ่านการพิจารณาของสภาในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๗๖

ข. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖

พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ นี้ ได้ยกเลิกบทบัญญัติภาค ๑ ที่ว่าด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ของพระราชบัญญัติฉบับแรก และได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมไปหลายประการ หลัก

การที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้แก่ การกำหนดเขตจังหวัดเพื่อ
 การเลือกตั้งใหม่ โดยประกาศ “พระราชกฤษฎีกากำหนดจ้ง
 หวัดเพื่อการเลือกตั้งตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.
 ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๗๖”^{๕๒} ขึ้น ในวันที่ ๑๔ มิถุนายน
 ๒๔๗๖ กำหนดให้รวมจังหวัดในเขตการปกครองหลายจังหวัด
 เข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นเขตจังหวัดหนึ่งเพื่อการเลือกตั้ง ซึ่งในเวลา
 นั้นมีทั้งหมด ๗๐ จังหวัด และตามพระราชกฤษฎีกานี้ จังหวัด
 เพื่อการเลือกตั้งทั้งหมดจะมี ๔๑ จังหวัด^{๕๓} ในการรวมจังหวัดนี้
 พระยามโน ฯ ไม่ได้แถลงหลักการและเหตุผลของการรวมจังหวัด
 ดังกล่าว ดังนั้น ในขณะที่บางเขตจังหวัดหนึ่งเพื่อการเลือกตั้ง
 ประกอบด้วย ๒ หรือ ๓ จังหวัด รวมเข้าด้วยกัน แต่อีกบางเขต
 จังหวัดหนึ่ง เพื่อการเลือกตั้ง ก็ประกอบด้วยจังหวัดเพียงจังหวัด
 เดียว หลักเกณฑ์ในการรวมจังหวัดนี้ไม่แน่นอน และทำให้เกิด
 ความไม่เสมอภาคในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรเพราะ
 ในการเลือกตั้งนี้กำหนดให้ “ผู้แทนตำบลในจังหวัดหนึ่ง เลือกผู้
 แทนราษฎรหนึ่งคน” ซึ่งจังหวัดหนึ่งในที่นี้ หมายถึงจังหวัด

๕๒ “พระราชกฤษฎีกากำหนดจังหวัดเพื่อการเลือกตั้งตามความในพระราชบัญญัติการ
 เลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖” ใน *ราชกิจจานุ
 เบกษา* เล่ม ๕๐ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๗๖ หรือใน *ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่อง
 เดียวกัน, หน้า ๕๘๕-๕๘๖.*

เพื่อการเลือกตั้งที่อาจประกอบด้วยจังหวัดเดียว หรือ ๒-๓ จังหวัดรวมกัน ตามที่พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ ดังนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าหลักการของ พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ เดิม และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการใช้สิทธิ รวมทั้งจะมีผลทำให้จำนวน ส.ส. ลดลงจากร่าง พ.ร.บ. เดิมมาก ในขณะที่ร่างเดิมกำหนดให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนราษฎรจังหวัดละ ๑ คน ซึ่งหมายความว่าอย่างน้อยจะต้องมีผู้แทนราษฎร ๗๐ คน จาก ๗๐ จังหวัด แต่ตามร่างใหม่นี้จะลดลงเหลือเพียง ๔๑ คนเท่านั้น นอกจากนี้ หลักการเดิมได้กำหนดให้จังหวัดที่มีพลเมืองเกินกว่าหนึ่งแสนคนเลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน ตามจำนวนราษฎรที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ หนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสน ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งแสน ถ้าต่ำกว่าครึ่งให้บัตเศษ แต่ตามหลักการใหม่นี้ ได้เพิ่มจำนวนราษฎรจากหนึ่งแสนคนเป็นทุก ๆ สองแสนคน เศษของสองแสนถ้าถึงแสนให้นับเป็นสองแสน ถ้าต่ำกว่าแสนให้บัตเศษ ซึ่งตามหลักการนี้ก็จะมีผลในการลดจำนวน ส.ส. ลงเช่นเดียวกัน

ในเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบล พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไว้ว่าต้องไม่

ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์^{๖๓} ซึ่งต่างไปจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเดิม ที่กำหนดอายุเพียง ๒๐ ปีบริบูรณ์ ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลหรือเป็นผู้แทนราษฎร พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ได้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ว่าต้องไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์ ในขณะที่ พ.ร.บ. เดิมกำหนดอายุไว้เพียง ๒๓ ปีบริบูรณ์ ซึ่งตามร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมของพระยามโน ฯ นี้ ได้กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้สูงกว่า พ.ร.บ. เดิมที่ปรกติเป็นผู้ร่าง อันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่มีอายุน้อยแต่มีความรู้ความสามารถที่จะสมัครเป็นผู้แทนราษฎร และมีโอกาสให้ราษฎรได้ใช้สิทธิเลือกผู้แทนได้น้อยลง

ความแตกต่างของ พ.ร.บ. การเลือกตั้งเดิมกับ พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งได้แก่ การที่ พ.ร.บ. เดิมได้กำหนดการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้ง ๒ หน ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ได้คะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรก ให้มีการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ แต่ตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดการเลือกตั้งครั้งเดียว โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนน

^{๖๓} รายละเอียด “พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖” ใน ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗๕-๕๘๐.

เสียงสูงสุดเป็นผู้แทนราษฎร และในจังหวัดซึ่งมีผู้แทนได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนสูงตามลำดับลงมาเป็นผู้แทนราษฎรจนครบตามจำนวน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน จึงให้ผู้ที่มียุสสูงกว่าเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม^๕ ไม่มีบทกำหนดในภาค ๒ ที่ว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ ๒ ไว้ ดังนั้น ในส่วน ส.ส. ประเภท ๒ จึงเป็นไปตาม พ.ร.บ. เดิม ซึ่ง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ยกเว้นความในภาค ๒ ของ พ.ร.บ. เดิมและไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด ซึ่งในเรื่อง ส.ส. ประเภทที่ ๒ นี้ อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ ในเรื่องการตั้ง ส.ส. ประเภท ๒ ซึ่งเป็นปัญหาในเวลาต่อมา^๖ เป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมากกว่าความขัดแย้งในเรื่องหลักการของ พ.ร.บ. การเลือกตั้ง เพราะถ้าปัญหาในเรื่อง ส.ส. ประเภท ๒ เป็นปัญหาในทางหลักการแล้ว พระยามโนฯ ก็น่าที่จะได้เสนอให้มีการแก้ไขหลักการในส่วนที่เกี่ยวกับ ส.ส. ประเภท ๒ ใน พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม^๕ ด้วย แต่ก็ไม่มีการแก้ไขในเรื่องนี้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า พ.ร.บ. การเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม^๕ เป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎร กับฝ่าย

พระยามโนฯ อย่างแท้จริง เพราะจะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญของ พ.ร.บ. การเลือกตั้งใหม่ที่แก้ไขเพิ่มเติมหลักการเดิมนั้น อาจเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขแต่อย่างใด เพราะ พ.ร.บ. ใหม่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยมากไปกว่า พ.ร.บ. เดิม ในขณะที่เดียวกัน กลับเป็นไปในทางอนุรักษนิยมมากขึ้น ในขณะที่ พ.ร.บ. เดิม ที่ปรีดีเป็นผู้ร่างได้ผ่านการพิจารณาของสภาเรียบร้อยแล้ว พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมนี้ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแต่อย่างใด แต่ได้ประกาศขึ้นในช่วงของการปิดสภา งดใช้รัฐธรรมนูญ และเป็น ช่วงที่ปรีดีต้องลี้ภัยการเมืองอยู่ต่างประเทศ ดังนั้น ในเรื่อง พ.ร.บ. การเลือกตั้ง^๕ จึงแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ทางการเมือง และความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎร โดยเฉพาะปรีดีกับฝ่ายพระยามโนฯ ได้ชัดเจนขึ้นอีกส่วนหนึ่ง

ในเรื่องพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๗๖ นี้ ปรีดีได้แสดงความเห็นไว้ในหลายประเด็น โดยได้เขียนเป็นหนังสือถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ตนต้องลี้ภัยการเมืองอยู่ต่างประเทศหลังจากการปิดสภาของพระยามโนฯ เพื่อเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรที่ได้เปิดประชุมใหญ่ภายหลังการยึดอำนาจของพระยาพหลฯ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ ได้พิจารณา ซึ่งนายเล็ง ศรีสมวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

นำหนังสือของปรีดีคังกล่าวมาอ่านในที่ประชุมสภาในระหว่างการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๗๖ ในหนังสือของปรีดีที่มีถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ ปรีดีได้แสดงความเห็นต่อ พ.ร.บ. การเลือกตั้งของพระยามโนฯ ไว้ว่า

พระราชบัญญัติใหม่นี้ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในข้อความสำคัญโดยที่พระยามโนฯ กับพวก ได้นำเอาข้อความที่ตนเลียงแพ้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติกับที่ตนจำนนในทางปฏิบัติมาใส่ไว้เกือบทั้งสิ้น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรได้เป็นผู้ลงมติและเป็นส่วนหนึ่งซึ่งสืบเนื่องมาแต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ (๒)^{๖๔} การที่จะยอมถือตามความเห็นของพระยามโนฯ กับพวกโดยที่พระราชบัญญัติใหม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกา ไม่ใช่ตามรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมเห็นได้ประจักษ์แจ้งว่าเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง

การเลือกตั้งถือว่าเป็นสารสำคัญในทางการเมือง ในบางประเทศ การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญ และเราก็เคยมีบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ตั้งนี้ จึงเห็นว่ากฎหมายการเลือกตั้งไม่ใช่เป็นกฎหมายธรรมดา หรือเป็นกฎหมายอันจะยอมให้

๖๔ มาตรา ๖๔ (๒) นี้ ทั่วทุกต้องควรเป็น มาตรา ๖๕ (๒) ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ซึ่งนายเล็ง ศรีสมวงศ์ ก็ได้กล่าวชี้แจงในที่ประชุมขอแก้ไขเป็น มาตรา ๖๕ (๒) ในการประชุมสภาฯ ครั้น

คณะรัฐมนตรีแก้ไขได้ตามความพอใจเพื่อหาพวกพ้องของตน ฉะนั้น
อย่างน้อยที่สุดก็ควรได้รับความวินิจฉัยอย่างละเอียดของสภาผู้แทนราษฎร
ข้าพเจ้าจำได้ว่า เมื่อได้ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕
เสร็จแล้ว พระยามโน ฯ ได้นำร่างนั้นไปถวายพระมหากษัตริย์ให้ทอด
พระเนตร ครั้นแล้วพระยามโน ฯ ได้มาบอกกับข้าพเจ้าว่า พระมหา
กษัตริย์ทรงชมเชยข้าพเจ้าว่า ร่างกฎหมายนี้ทรงเห็นว่าเป็นหลักประชา
ธิปไตย (เดโมแครติก) แท้ๆ และทรงรับสั่งว่า จะไม่ทรงหักท้วงเลย
แม้แต่ตัวอักษรเดียว

ตั้งนี้ย่อมเห็นแล้วว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้
ได้รับความเห็นดีไม่เฉพาะผู้แทนราษฎรเท่านั้น แม้แต่พระมหากษัตริย์
ก็ทรงโปรดปราน

แต่เหตุไฉนรัฐบาลอันมีพระยามโน ฯ เป็นนายก จึงได้จัดการแก้
พระราชบัญญัตินี้เสียเล่า? ทงนี้มีเหตุเป็น ๒ นัย

๑. เพื่อเลิกล้างการกระทำของข้าพเจ้าเสียทั้งหมด เพราะพระราช
บัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ข้าพเจ้าเป็นผู้ร่างขึ้นในคณะ
อนุกรรมการ...

แต่ข้อนี้ไม่ใช่ของสำคัญอันใดนัก ข้าพเจ้าไม่ประสงค์ที่จะมีทิว
มานะให้ใช้พระราชบัญญัติที่ข้าพเจ้าร่าง ที่ข้าพเจ้าเป็นห่วงก็คือสิทธิของ
พลเมือง การทำกันตรงไปตรงมา ซึ่งสงสัยเป็นนักหนาว่าพระยามโน ฯ
จะได้จัดการวางแผนในการหาเสียงข้างมากไว้อย่างไร

๒. เพื่อหาเสียงข้างมากทางฝ่ายพระยามโน ฯ เพราะพระยามโน ฯ
มีความเกลียดชังคนรุ่นหนุ่มเป็นนักหนา เหตุฉะนั้นจึงขยายอายุให้สูงขึ้น

กับทั้งพระยามโน ฯ ประสงค์ควบคุมสภา ฯ ไม่ใช่ให้สภา ฯ ควบคุมตามรัฐธรรมนูญ จึงได้ลดจำนวนสมาชิกให้น้อยลง ข้อนี้ข้าพเจ้าขอยืนยันว่าพระยามโน ฯ ได้พูดกับข้าพเจ้าหลายครั้งว่าตาม พ.ร.บ. พ.ศ. ๒๔๗๕ จะมีสมาชิกมากคุมกันไม่อยู่ ข้าพเจ้าได้เคยตอบว่าความจริงไม่ใช่เราคุมสภา ฯ คือสภา ฯ ต้องคุมเราต่างหาก ส่วนการลดจำนวนก็ดี ขยายอายุก็ดี เหล่านี้ ได้พูดข้แจงเดียวกันมามาก พระยามโน ฯ จำนวน ไม่กั้คัดค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่จัดการออกพระราชบัญญัติใหม่เมื่อตนจัดการล้มสภา ฯ แล้ว

๓. ในพระราชบัญญัติใหม่นี้มีวิธีที่พระยามโน ฯ จะใช้วิธีหาเสียงข้างมากทางเจ้าหน้าที่มหาดไทยหลายประการ ข้าพเจ้าเห็นควรข้แจงต่อต้านถึงความจริงดังนี้

เมื่อมีคณะราษฎรอยู่นั้น ข้าพเจ้าได้ประสงค์ที่จะให้คณะราษฎรจัดการเลือกตั้งของคณะไม่เกี่ยวแก่รัฐบาล ครั้นต่อมาเมื่อพระยามโน ฯ กิดอำนาจล้มคณะราษฎร ข้าพเจ้าได้ถามว่า จะจัดการเลือกตั้งของคณะอย่างไร พระยามโน ฯ ตอบว่าพระยามโน ฯ จะจัดทางมหาดไทย คือ ใช้พระยาจำแลนย ฯ ให้สั่งเจ้าเมืองเป็นการลับ แล้วเจ้าเมืองส่งนายอำเภอให้จัดการเลือกผู้ต้องการ ข้าพเจ้าได้คัดค้านว่าการทำเช่นนั้นไม่ยุติธรรม ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย และยิ่งไปกว่านั้นในทางปฏิบัติเห็นว่า เจ้าเมืองกับนายอำเภอจะหมกความเลื่อมใสในรัฐบาล และได้ข้ยนถามพระยามโน ฯ ว่าถ้าเลือกไม่ได้ผู้ที่ต้องการจะทำอย่างไร พระยามโน ฯ ตอบว่าก็เอามันออกจากราชการเสียซิ (หมายถึงเจ้าเมืองและนายอำเภอ) ข้าพเจ้าก็คัดค้านเรื่อยมา และเห็นว่าการเลือกตั้งต้องทำทางคณะการเมือง ครั้นคณะราษฎรได้ตก

ลงเปลี่ยนวัตถุที่ประสงค์แล้ว ข้าพเจ้าได้ตามพระยามโน ฯ ว่าได้เท่าจัดการเลิกคณะราษฎรในทางการเมืองเสียแล้ว ได้เท่าจะจัดเลือกตั้งอย่างไร พระยามโน ฯ ก็ตอบว่าจะจัดทางเจ้าเมือง นายอำเภอ ให้พระยาจำแสนฯ จัดการกำชับกันไป เรายากได้ใครก็กระซิบบไป ข้าพเจ้าจึงคัดค้านว่า ทำอย่างนั้นไม่ยุติธรรม และเห็นว่าเจ้าเมือง นายอำเภอ จะกระซิบบราษฎรได้อย่างไร คนมากด้วยกัน และยังใหม่ณฑลชั้นในแล้วกระซิบบไม่ได้ พระยามโน ฯ ว่า ทำไม่กระซิบบไม่ได้ เวลานี้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน กำหนดไม่ใช่กระซิบบกันหรือ ข้าพเจ้าว่าในณฑลชั้นในกระซิบบกันไม่ใคร่ได้ ข้าพเจ้าเคยออกเสียงเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ธยาเมื่อก่อนไปนอก ไม่เห็นว่านายอำเภอมากระซิบบอกให้เลือกใครเลย พระยามโน ฯ จึงตอบว่า “ก็พี่ชายกันเคยเป็นเจ้าเมืองนี่นา เขาบอกว่ากำหนดนั้นความจริงเขาจัดตั้งเอง กันก็เห็นว่าความจริงเราทำอย่างนั้นได้” ครั้นต่อมาเมื่อก่อนมีการปิดสภาฯ ได้ประชุมคณะรัฐมนตรีถึงเรื่องนี้ ข้าพเจ้าแถลงว่าการเลือกตั้งขออย่าให้รัฐมนตรีมหาดไทยเกี่ยวข้องกระซิบบเจ้าเมือง นายอำเภอเลย และได้บอกพระยาจำแสนฯ ว่า ถ้าได้เท่าทำเช่นนั้นแล้วได้เท่าผิด เมื่อเสร็จประชุมก่อนขึ้นรถที่หน้าศาลาลูกขุนใน ข้าพเจ้า ยังบอกพระยาจำแสนฯ ว่า ทั้ง ๆ มีผู้ไต่ยื่นหลายคนว่า ได้เท่าอย่าเล่นสกปรกอย่างพระยามโน ฯ ถ้าขึ้นเล่นเช่นนั้นอาจถูกฟ้องอาชญา

ตึ่งนี่ย่อมเห็นได้ว่า พระยามโน ฯ มีความตั้งใจทำเสียข้างมากทางเจ้าเมือง นายอำเภอ ฉะนั้นพระราชบัญญัติที่แก้ไขนี้ควรยกเลิกเพื่อป้องกันความทุจริต^{๖๕}

๖๕ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ ครั้งที่ ๘/๒๔๗๖, หน้า ๒๘๐-๒๘๔.

นอกจากนี้ ในหนังสือของปรีดี ที่มีถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปรีดียังได้แสดงความเห็นวิจารณ์ พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม ของพระยามโน ฯ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

การรวมจังหวัดโดยจะจำกัดจำนวนสมาชิกให้น้อยลงนั้น ข้าพเจ้าเคยชี้แจงพระยามโนฯ ทราบหลายครั้งว่าจะลดยิ่งกว่าที่จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ได้เพราะเหตุว่า

ก. การรวมจังหวัดหนึ่งเข้ากับจังหวัดหนึ่งในการเลือกตั้งนั้นผลมีว่า ผู้ว่าแทนซึ่งอยู่ในจังหวัดที่มีพลเมืองมากกว่าย่อมจะได้เปรียบ เช่น การรวมจังหวัดอ่างทองเข้ากับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น ผู้แทนซึ่งอยู่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีพลเมืองมากมีผู้แทนตำบลมากย่อมได้เปรียบกว่า การรวมกันนี้เกือบมีผลเท่ากับยุบผู้แทนของจังหวัดอ่างทองเสียเท่านั้นเอง เป็นการทำอย่างมีอุปาย ถ้าใครมองไม่ถึงก็เห็นว่าพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่นั้นไม่กระทบกระทั่งถึงจังหวัดที่มีพลเมืองน้อยต้องรวมกับจังหวัดที่มีพลเมืองมาก

ส่วนการขยายจำนวนพลเมืองเป็นสองแสนคนต่อผู้แทนคนหนึ่งนั้น ก็เป็นเงาตามตัวกับการรวมจังหวัดตามพระราชบัญญัติเดิมนั้น ได้กำหนดไว้หนึ่งแสนต่อผู้แทนหนึ่งคนก็กำหนดไว้มากอยู่แล้ว ในบางประเทศพลเมืองห้าหมื่นคนต่อผู้แทนหนึ่งคนเสียอีก

ในเรื่องการกำหนดอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ที่ได้เปลี่ยนจากอายุ ๒๐ ปีใน พ.ร.บ. การเลือกตั้งเดิม มาเป็น ๒๕ ปี ใน พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ปรีดีได้แสดงความเห็นว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่าเมื่อบุคคลบรรลุนิติภาวะแล้วก็ควรมีเสียงในการเมือง เพื่อป้องกันประโยชน์ของเขา การที่ขยายอายุขึ้นไปเช่นนั้น เพราะรัฐบาล เดิมเห็นว่า คนรุ่นใหม่ไม่เลื่อมใสในพวกตน จึงจำต้องหาผู้ที่มีอายุสูง

การกำหนดอายุขึ้นเป็นการกำหนดเอาตามชอบใจ มีหลักเกณฑ์อัน ใดที่คนมีอายุ ๒๐ ปี จะไม่สามารถออกเสียงในการเลือกตั้งและจำต้อง เอาคนมีอายุ ๒๕ ปีขึ้นไป การเลือกตั้งผู้แทนตำบลไม่ใช่เป็นการลำบาก ยากนักหนาจนถึงกับจะต้องเอาคนอายุมากๆ มาเป็นผู้ออกเสียง คนอายุ ๒๐ ปีก็สามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ และสามารถเลือกผู้แทนได้ว่าใครสมควรเป็นผู้แทนตำบลของเขา การเลือกตั้งในเมืองไทยมี ๒ ชั้น ฉะนั้น ภาระในการเมืองในการเป็นปากเสียงของราษฎรตกอยู่ที่ผู้แทนตำบลที่ติด ต่อโดยตรงกับผู้แทนราษฎร

ในประเทศที่เขากำหนดอายุสูงกว่าอายุบรรลุนิติภาวะธรรมดา นั้น เขามีการเลือกตั้งชั้นเดียว คือราษฎรเลือกผู้แทนราษฎรโดยตรงซึ่งต่าง กับของเราจะเอามาเทียบกันไม่ได้ รัฐบาลเดิมมองกฎหมายด้านเดียวที่จะ เป็นประโยชน์แก่ตน หาใช่ทุกด้านอันจะเป็นประโยชน์แก่พลเมืองไม่

ฉะนั้น จึงเห็นควรที่ต้องถือตามอายุบรรลุนิติภาวะ คือเอาอายุ ๒๐ ปีเป็นเกณฑ์เปิดโอกาสให้คนรุ่นหนุ่มที่มีความหวังดีต่อชาติ ไม่แพ้คนที่ มีอายุกว่า ๒๕ ปีออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบลของเขาได้

ส่วนการกำหนดอายุ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ที่ได้เปลี่ยน จากอายุ ๒๓ ปีใน พ.ร.บ. เดิม เป็นอายุ ๓๐ ปี ใน พ.ร.บ. แก้ไข เพิ่มเติม ปรีดีได้แสดงความเห็นคัดค้านว่า

ในตอนต้นที่ขยายอายุผู้แทนจาก ๒๓ ปีเป็น ๓๐ ปีนั้น ข้าพเจ้าเห็น

ควรวาท่านสมาชิกจะต้องคัดค้านอย่างเต็มที่ เพราะเหตุที่รัฐบาลอ้างว่า
“จะได้ผู้ที่มีความหนักแน่น และคุ้นเคยกับการงานมากขึ้นเข้ามาเป็นผู้
แทนราษฎร”

ข้อข้าพเจ้าเห็นว่าไม่จริงเสมอไปเลย ผู้ใหญ่ที่มีอายุมากเช่นพระ
ยามโนฯ มีความหนักแน่นเพียงใด มีการจ้องแหว่เพียงใด คนที่มีอายุ
๒๓ ปี หนักแน่นกว่าผู้ใหญ่ก็มีถมไป

ใครเป็นผู้ช้ชว่าอายุต่ำกว่า ๓๐ ปีความหนักแน่นน้อยกว่าคนที่ม
อายุกว่า ๓๐ ปี

ทั้งนี้เป็นการพูดเอาข้างเดียว ผู้ใหญ่ก็ขัดแย้งว่าไม่หนักแน่น เด็ก
ก็ขัดแย้งว่าไม่หนักแน่น ถ้าปล่อยต่างคนต่างขัดกันเช่นนี้แล้วเป็นการ
ไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งและเห็นว่าจะเอาอายุมาเป็นเครื่องวัดความหนักแน่น
ไม่ได้ ข้าพเจ้าและท่านสมาชิกคงเห็นมากกว่า คนอายุกว่า ๓๐ ที่ไม่
หนักแน่นมีเพียงใด คือ คนที่หยาบ เชื่อง่าย โกรธง่ายเหล่านี้บางที่เป็น
นิสัยที่ติดตัว จะอายุเท่าใดๆ ก็ไม่หาย ฉะนั้นเห็นว่าการจะหนักแน่นหรือ
ไม่นั้น เป็นข้อเท็จจริงมากกว่าที่จะกำหนดโดยอายุตามอำเภอใจ จึงควร
ปล่อยให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งดีกว่า กล่าวคือ ถ้าใครไม่หนักแน่นก็คงไม่มี
ใครออกเสียงเลือกตั้ง

ส่วนการที่ว่า คนอายุกว่า ๓๐ ปีคุ้นเคยกับการงานมากขึ้น ข้าพ
เจ้าก็ยังสงสัย ถ้าคนอายุ ๓๐ ปีเพิ่งเริ่มทำงานเมื่ออายุ ๒๕ ปี และคนอายุ
๒๓ ปี เริ่มทำงานแต่ ๑๘ ปี ดังนั้นใครจะคุ้นเคยการงานมากกว่ากัน การ
คุ้นเคยการงานในที่นี้อาจหมายถึงงาน Routine ประจำวันซึ่งแม้แต่คนที่
เพิ่งเริ่มทำงานก็ทำได้โดยถือหลักว่า เดิมทำมาอย่างไรก็ตามไปอย่างนั้น

ข้าพเจ้าเห็นว่ารัฐบาลเดิมกำหนดอายุเช่นนี้ตามอำเภอใจ และเปลี่ยนหลักการเลือกตั้งเสียใหม่หมด ประสงค์จะวางเข็มไปในทางพวก Conservators หมด หลักการเดิมของพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น เราถือตาม “ความสามารถในการเมือง” คือ เมื่อผู้ใดสอบไล่หรือแสดงความสามารถในการเมืองได้ก็ควรเป็นผู้แทนราษฎรได้ เขาเหล่านั้นจะเป็นพวก Conservators หรือไม่ ไม่เป็นของสำคัญ เราต้องพึงเสียข้างมากเป็นเกณฑ์ ส่วนการงานประจำวันนั้นมีเจ้าหน้าที่ประจำปฏิบัติอยู่แล้ว ตามหลักการเดิมนั้นประสงค์ให้ผู้แทนราษฎรมีหมืตาสว่าง ไม่ถูกหลอกเล่นง่าย ๆ เหมือนพระยามโน ฯ เทียบหลอกหลวงว่าข้าพเจ้าเป็นคอมมิวนิสต์ ผู้ที่รู้ในการเมืองจริงเช่นรู้ว่าคอมมิวนิสต์ที่แท้จริงคืออะไร ก็ทราบได้

อนึ่งข้าพเจ้าขออ้างเหตุผลอันเด็ดขาดที่เดียวว่า การปกครองแบบรัฐธรรมนูญนี้เป็นของใหม่สำหรับคนไทย ไม่ว่าจะคนอายุกว่า ๓๐ ปีหรือต่ำกว่าย่อมอยู่ในระดับอันเดียวกัน คนอายุกว่า ๓๐ ปี ผู้ใดจะอ้างว่าตนเคยคุ้นเคยกับการงานเช่นนี้มากกว่าคนอายุต่ำกว่า ๓๐ ปีไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญเราเพิ่งได้มีมา ๑ ปีกว่า ๆ นี้เอง ขอให้สังเกตการประชุมของเราในสภาฯ ซึ่งมีท่านอายุกว่า ๓๐ ปีหลายคน แต่ท่านก็ยอมรับว่าเป็นของใหม่ด้วยกันทั้งนั้น

เหตุฉะฉินการกำหนดอายุเช่นนี้เป็น การไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง และเป็น การแฝงความจริงอยู่ คือพระยามโน ฯ ไม่พอใจผู้สำเร็จการศึกษาหาวิทยาลัย หรือสำเร็จการศึกษาโรงเรียนชั้นสูงอื่น เช่น โรงเรียนกฎหมาย เป็นต้น เพราะเห็นว่าพวกหนุ่ม ๆ เหล่านี้ไม่เลื่อมใสในพระยามโน ฯ

และในการร่างประกาศกระทรวงธรรมการว่าด้วยวิชายุทธฐานะของผู้แทนนั้น ได้ยกเว้นผู้ได้ปริญญาหรือได้ประกาศนียบัตรชั้นสูงไม่ต้องสอบไล่ ความประสงค์อันแท้จริงต้องการกันพวกนี้มากกว่าอย่างอื่น ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ไม่ยุติธรรม ควรถืออายุตามเดิม^{๖๖}

ดังนั้น ปัญหาในเรื่อง พ.ร.บ. การเลือกตั้ง^{๖๗} นอกจากจะสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างปรีดีและคณะราษฎรกับฝ่ายพระยามโน ฯ แล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันของทั้ง ๒ ฝ่ายด้วย

ก. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒

พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ นี้^{๖๘} ได้ประกาศขึ้นในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๔๗๖ ในสมัยพระยาพหล ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการยึดอำนาจจากพระยามโน ฯ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ สภาผู้แทนราษฎรที่ได้เปิดประชุมใหม่ภายหลังการยึด

๖๖ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ ครั้งที่ ๘/๒๔๗๖, หน้า ๒๘๗-๒๘๘ (ขีดเส้นใต้ตามต้นฉบับ).

๖๗ “พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒” ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๕๐ วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๖ หรือใน *ไฟโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญ ...*, ๒ : ๕๘๑-๕๘๘.

อำนาจของพระยาพหล ฯ นี้ ได้ทำการพิจารณา พ.ร.บ. การเลือกตั้งใหม่ โดยถือว่า พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่พระยามโน ฯ ได้ประกาศในระหว่างการปิดสถานนั้นไม่ถูกต้อง สภาได้นำ พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ นี้มาพิจารณาใหม่ และได้อาศัยหลักการของ พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ เดิมเป็นหลักในการพิจารณา เพราะถือว่า พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ เป็น พ.ร.บ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภาเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณา พ.ร.บ. การเลือกตั้งนี้ ได้มีการตั้งกรรมาธิการยกร่างขึ้นและนำเสนอสภาพิจารณาเป็นรายมาตราอีกครั้งหนึ่ง เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ก็ได้ประกาศเป็น พ.ร.บ. การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ ซึ่ง พ.ร.บ. นี้เป็น พ.ร.บ. ที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖

พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ นี้ ได้เปลี่ยนแปลงเฉพาะหลักการที่สำคัญของ พ.ร.บ. เดิม ๒ ฉบับ ซึ่งหลักการโดยทั่วไปของ พ.ร.บ. การเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ นี้ ได้ดำเนินตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ ดังเช่นในเรื่องอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒

นี้ได้กำหนดอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ และอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ก็ได้กำหนดอายุไม่ต่ำกว่า ๒๓ ปีบริบูรณ์ตาม พ.ร.บ. ๒๔๗๕ เดิม และได้ยกเลิกหลักการรวมจังหวัดเพื่อการเลือกตั้งตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติมของพระยามโน ฯ โดยอาศัยหลักการ ให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนราษฎรจังหวัดละหนึ่งคนตาม พ.ร.บ. ๒๔๗๕ เดิม ไม่มีการรวมจังหวัดเลือกตั้ง แต่ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ นี้ ยังคงหลักการของ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกบางประการคือ ยังคงกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎร โดยให้จังหวัดที่มีราษฎรเกินกว่าสองแสนคนเลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นทุก ๆ สองแสน ตามร่าง พ.ร.บ. ของพระยามโน ฯ และยังคงหลักการการเลือกตั้งหนึ่งเดียวตามร่างของพระยามโน ฯ ที่ให้นับคะแนนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนสูงสุดเป็นผู้แทนราษฎร โดยไม่กำหนดว่า ต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของผู้ออกเสียงลงคะแนนตาม พ.ร.บ. ของปรีดีที่กำหนดการเลือกตั้ง ๒ คน นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขในเรื่องการกำหนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยพระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ ได้กำหนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรว่า ต้องมีความรู้เทียบชั้นประถมสามัญแต่ไม่ได้กำ

หนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลไว้

ส่วนหลักการอื่น ๆ ของ พ.ร.บ. การเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ คงเป็นไปตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ เดิม ดังนั้น พ.ร.บ. การเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ จึงเป็นการสืบต่อความคิดของปรีดีและคณะราษฎร ตามหลักการใน พ.ร.บ. การเลือกตั้ง ๒๔๗๕ เดิม ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรกับฝ่ายพระยามโน ฯ

๔. พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖

พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ นี้ เป็นผลมาจากความต้องการของปรีดี และคณะราษฎรที่จะวางรูปแบบและระเบียบราชการบริหารของประเทศ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ให้เป็นไปตามลักษณะการปกครองที่นิยมใช้กันในประเทศต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารราชการของประเทศดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ และปรีดีได้เป็นผู้หนึ่งในคณะกรรมการนี้ ทั้งได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลแถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติ^{๕๕} และยังได้รับเชิญไปปาฐกถาเกี่ยวกับ พ.ร.บ.^{๕๖} ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟัง ณ พระที่นั่งอนันตสมาคมอีก ด้วย ซึ่ง พ.ร.บ. ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม^{๕๗} นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานของปรีดีในการวางรูปแบบการปกครองในระบบใหม่ ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ว่า

การทำพระราชบัญญัติ^{๕๕}ขึ้น ก็เพื่อต้องการจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อจะให้การบริหารราชการแผ่นดิน รวบรวมรัดและเร็วยิ่งขึ้น...

ข้อความทั่วไปคือว่า การต่อไปเราจะจัดรูปราชการให้เข้าลักษณะการปกครอง ดังที่เขานิยมใช้กันในประเทศต่างๆ คือ เราจัดเป็นส่วนกลาง เป็นภูมิภาค และเป็นท้องถิ่น^{๕๘}

ในการจัดแบ่งราชการบริหารออกเป็น ๓ ส่วนนี้ ปรีดีได้กล่าวว่า

ในครั้งแต่ก่อนคือ เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนหรือพระราชบัญญัติใหม่ฉบับนี้ ราชการบริหารก็ได้มีการแบ่งแยกไปไว้ในท้องถิ่นแล้วเหมือนกัน แต่การแบ่งนั้น ได้กระทำไปโดยที่ครั้งกระนั้นเราประสงค์ที่จะควบคุมอำนาจในท้องถิ่น และในส่วนภูมิภาคให้ยิ่งไปกว่าในเวลา^{๕๙} แต่ในเวลา^{๖๐}เราได้มีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ

๕๕ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ ครั้งที่ ๒๖/๒๔๗๖ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๔๗๖, หน้า ๖๕๔ และ ๖๕๖.

๒๓๐ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

แล้ว การแบ่งราชการบริหารไปไว้ในส่วนภูมิภาค หรือแยกราชการ
บริหารให้ท้องถิ่นจัดทำเอง ย่อมจะนำมาซึ่งผลดีแก่ราชการ^{๖๕}

ในส่วน “ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง” ซึ่งหมายถึง
ระเบียบราชการบริหาร ที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในพระราช
อาณาจักรนั้น พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้จัดระเบียบราชการบริหาร
ส่วนกลางเป็นกระทรวง หรือเป็นทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบ
กระทรวง และให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้ว่าราชการบังคับบัญชารับผิดชอบ
ชอบ ถ้าจำเป็นก็อาจมีรัฐมนตรีช่วยว่าการได้ และถ้ากระทรวง
ใดมีราชการหลายอย่าง จะแยกกระทรวงนั้น ๆ เป็น “ทบวง”
ก็ได้ ในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบราชการเป็นสำนักงาน
เลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรม หรือ
ทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบกรม ซึ่งในเรื่องนี้ปริทัศน์ได้อธิบาย
ว่า

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมีหน้าที่ทางการเมือง หมายความว่า สำนัก
งานนี้คงมีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีจะเพาะในเรื่องที่เกี่ยวแก่การเมือง... สำนัก
งานปลัดกระทรวง ในที่นี้ก็หมายความถึงส่วนราชการที่จะเกี่ยวแก่ราช
การประจำของกระทรวงเท่านั้น... ในสมัยที่เราได้มีรัฐธรรมนูญนี้แล้ว

^{๖๕} หลวงประดิษฐมนูธรรม, “ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖”, *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง . . .*, หน้า ๓๒.

เราควรจะแยกราชการในกระทรวงออกเป็นราชการเกี่ยวกับการเมืองอย่างหนึ่งและราชการประจำอีกอย่างหนึ่ง รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ว่าการกระทรวงนั้น ก็จะได้มีหน้าที่แต่ในทางการเมืองที่จะดำริ หรือออกนโยบายอย่างใด ๆ ที่จะบำรุงประเทศให้เจริญรุ่งเรือง และมีหน้าที่ควบคุมดูแลส่วนราชการที่จัดว่าเป็นราชการประจำนั้น ให้ทำราชการไปโดยเรียบร้อย และทางฝ่ายสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ก็จะได้มีหน้าที่ที่จะทำราชการประจำคือ ไม่เกี่ยวแก่นโยบาย หรือเกี่ยวแก่ราชการทางการเมือง^{๑๐}

นอกจากนี้ พ.ร.บ. นี้ก็ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบราชการบริหารภายในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และได้กำหนดด้วยว่า การจัดตั้งกระทรวง ทบวง หรือ กรมนี้จะทำได้แต่โดยบทพระราชบัญญัติ ซึ่งในเรื่องนี้ปริทัศน์ได้อธิบายว่า

ในเรื่องนี้ ได้มีข้อแปลงจากที่ได้ปฏิบัติในครั้งก่อน ๆ คือ ในครั้งก่อน ๆ นั้น เราอาจตั้งกรมโดยมีประกาศก็ได้ พระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกฤษฎีกาก็ได้ แต่ในกาลต่อไปนี้ การที่จะตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรม นั้นจะใช้อย่างอื่นไม่ได้เลยนอกจากพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่า กระทรวงเหล่านี้ก็ดี หรือทบวง หรือกรม เมื่อได้ตั้งขึ้นแล้ว มีสภาพเป็นนิติบุคคล... ไซ้แต่เท่านั้น ยังมีความสำคัญอีกคือ พระราชบัญญัติงบประมาณ เราได้ดำริจะวางรูปการให้แปลงออกไปกว่าที่ได้เคยปฏิบัติมาแล้ว แต่ก่อนงบประมาณแผ่นดินสำเร็จได้โดยบทพระราชบัญญัติ ๑ มาตรา เท่านั้น เช่น กล่าวแต่เพียงว่า รายได้ ๗๒ ล้านบาท รายจ่าย ๗๒ ล้านบาท แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร ท่านที่เป็น

๑๐ หลวงประดิษฐมนูธรรม, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง . . . , หน้า ๔๑.

ผู้แทนราษฎร ก็ไม่มีโอกาสที่จะพิจารณางบประมาณของแผ่นดินนั้นได้เต็มที่ ว่ารายได้รายจ่ายนั้นสมควรเพียงไร เหตุฉะนั้นในกาลต่อไป พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่จะได้เสนอต่อสภานั้น รัฐบาลคงจะได้เสนอเป็นรูปอีกอย่างหนึ่ง ก็จะได้แยกประเภทรายได้ไว้ในพระราชบัญญัติ และรายจ่ายก็จะได้แยกออกเป็นกรม ๆ แสดงให้ปรากฏว่ากรมนั้นจะต้องใช้จ่ายเป็นเงินเดือนเท่าใด เป็นการจรเท่าใด การแยกเป็นกรม ๆ นี้ก็มักสมกับที่กรมนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีกองทรัพย์สินโดยจะเพาะ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่จะตั้งกรมก็ดี กระทรวงก็ดี จะควรทำเป็นพระราชบัญญัติ คือให้อยู่ในอำนาจควบคุมดูแลของสภาผู้แทนราษฎรแทนที่ฝ่ายบริหารจะไปตั้งขึ้นเอง^{๑๐}

และในเรื่องพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น คณะราษฎรก็ได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช ๒๔๗๖” ใหม่ ในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ พร้อมกันในวันที่ประกาศ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นเอง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม ได้กำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ซึ่งจะได้ประกาศตั้งขึ้นเป็นคราว ๆ มีอำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำชี้แจง

^{๑๐} หลวงประดิษฐมนูธรรม, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง..., หน้า ๔๑-๔๘.

ราชการบริหารทั่วไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน ข้าหลวงใหญ่^{๕๕}ชนตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาของคณะรัฐมนตรี และตาม พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้ยุบมณฑลเสียทั้งหมด โดยให้จังหวัดต่าง ๆ ชื่นตรงต่อกระทรวงโดยตรง ซึ่งในเรื่องการยุบมณฑลนี้ ปริตีได้อธิบายว่า

การที่จะให้มีมณฑลอยู่นั้น นอกจากจะเพิ่มการงาน ให้ชักช้าลงไปแล้ว สมุหเทศาภิบาลก็ยังมีหน้าที่ที่จะดูแลควบคุมราชการในจังหวัดนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วเราควรจะคิดถึงทางที่จะทำให้ราชการดำเนินไปโดยรวดเร็ว ไม่ชักช้า คณะกรรมาธิการจึงปรึกษากันเห็นว่า ไม่มีทางใดดีไปกว่าที่จะยุบมณฑลลงเสีย คือ หมายความว่า กระทรวงจะได้ส่งตรงไปยังจังหวัดทีเดียว ซึ่งบางมณฑลนั้นการคมนาคมนั้นผ่านจังหวัดไปก่อนจึงจะไปถึงมณฑล แล้วมณฑลก็ส่งย้อนมายังจังหวัดตามทางคมนาคมนั้น เมื่อเราได้ยุบมณฑลตามพระราชบัญญัติ^{๕๖}นี้แล้ว อาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีข้าหลวงใหญ่เป็นผู้ที่จะเป็นหูเป็นตาสำหรับจะตรวจ และควบคุมแนะนำชี้แจงเท่านั้น ไม่ใช่มีอำนาจถึงกับสั่งการงาน เหมือนสมุหเทศาภิบาลในครั้งก่อน^{๖๒}

ปัญหาชะงืดชะงอยอาจเป็นได้ ในเรื่องบุคคลเพราะอาจจะถูกยุบไปตามมณฑล แต่เรื่องนี้กรรมาธิการปรึกษากันว่า ที่เราทำนี้ ทำเพื่อหลักการไม่ได้ถือโอกาสทำเพื่อจะไล่อบุคคลออก... เพราะฉะนั้น การพิจารณาให้เลิกนี้ถึงตัวบุคคลเสีย... ขอให้นึกว่า เราทำสำหรับหลักการที่จำเป็นจะ

๖๒ หลวงประดิษฐมนูธรรม, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง . . . , หน้า ๔๕-๕๐.

ต้องทำ และมีได้มุ่งหมายจะทำให้ใครเคือคร้อนโดยไม่เป็นธรรม^{๗๓}

ดังนั้น เมื่อได้ยุบมณฑลแล้ว “ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ก็คงมีแต่จังหวัดและอำเภอ ซึ่ง พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด และได้กำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดไว้ด้วย กรรมการจังหวัดแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนสังกัด และจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในราชการทั่วไปต่อรัฐบาล ในส่วนอำเภอก็กำหนดให้มีคณะกรรมการอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานในอำเภอ โดยขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนสังกัดและจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในราชการทั่ว ๆ ไปต่อกรรมการจังหวัด

ส่วน “ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” พ.ร.บ. ฉบับนี้มีความประสงค์ที่จะแยกราชการบริหารบางอย่างออกจากราชการส่วนกลางมาให้ท้องถิ่นจัดทำเอง โดยให้มีคณะบุคคลหรือบุคคลซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งเป็นผู้จัดราชการ โดยจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองแบบเทศบาล ซึ่งการปกครองแบบเทศบาลนี้เป็นความประสงค์ของปรีดีตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง^{๗๔}

๗๓ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ ครั้งที่ ๒๖/๒๔๗๖ วันที่

๒๔๗๕ ที่ปรารถนาจะให้มีการปกครองแบบเทศบาลขึ้นเพื่อให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง และเพื่อส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย และในการอธิบายร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ปรีดีได้กล่าวถึงการปกครองแบบเทศบาลว่า

ต่อไปนั้น เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น คือ อาจมีสภาเทศบาลซึ่งจำลองสภาผู้แทนราษฎรอย่างหนึ่ง และอาจจะมีคณะเทศมนตรี ซึ่งจำลองมาจากคณะรัฐมนตรีอีกอย่างหนึ่ง เพื่อทำราชการอันเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น . . . และการเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดอาจรวมกันตั้งเป็นสหเทศบาล เพื่อประกอบกิจการท้องถิ่นอันร่วมกัน โดยวิธีนี้ ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองของตนได้เต็มกำลัง และนอกจากนั้นการปกครองแบบรัฐธรรมนุญซึ่งท่านทั้งหลายประสงค์ช่วยกันปลูกปักให้มั่นคง ก็จะได้แผ่ไปทั่วราชอาณาจักรราษฎรจะได้รู้สึกเห็นการปกครองชนิดนี้ ทางสภาของเทศบาลและทางคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นของตน หรือจะกล่าวโดยย่อๆ ก็คือ การปกครองท้องถิ่นนี้ ราษฎรจะได้เลือกผู้แทนเข้ามาอยู่ในสภานั้น และคงจะมีผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งใกล้ชิดติดต่อกับราษฎรเป็นการฝึกซ้อมในการที่จะใช้สิทธิของราษฎรตามกฎหมาย^{๑๔} ในเรื่องการจัดตั้งเทศบาลนี้ ปรีดีก็ได้แสดงความเห็นอีกว่า ท่านคงจะเห็นได้ว่า เราต้องการขยายเทศบาลนั้นไปทั่วพระราชอาณาจักร

^{๑๔} หลวงประดิษฐมนูธรรม, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง . . . , หน้า ๓๕-๓๖.

ไม่ใช่จะหยิบยกแต่จังหวัดสำคัญ ๆ เหมือนที่พระราชบัญญัติจัดการสุขภาพหัวเมืองแต่ก่อนไม่ ทั้งนี้โดยคำนึงคล้าย ๆ กับในหลายประเทศที่เขาปฏิบัติเช่นนั้น เช่น ฝรั่งเศสก็ดี ญี่ปุ่นก็ดี ก็ได้ยกสภาพของตำบลนั้นให้เป็นเทศบาล แต่ว่าการที่เราจะจัดเทศบาลไปทั่วตลอดพระราชอาณาจักรในคราวเดียวย่อมไม่ได้ ทางที่ดีที่สุดก็คงจะได้จัดทำคล้ายพระราชบัญญัติประถมศึกษา คือ เมื่อมีพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ก็เตรียมบุคคลไปแนะนำราษฎรในท้องถิ่นให้เข้าใจ แล้วก็จะได้ประกาศใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป๗๕

ในการจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ ได้เน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไปในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และจัดวางระเบียบราชการบริหารของประเทศให้เป็นส่วน ๆ ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและการพัฒนาระบบอบประชาธิปไตย แต่พระราชบัญญัตินี้ ยังขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง พ.ร.บ. นี้จะเป็นรูปขึ้นได้จะต้องอาศัยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และพระราชบัญญัติเทศบาลประกอบด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๕. พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช

๗๕ หลวงประดิษฐมนูธรรม, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง . . . , หน้า ๖๓-๖๔.

ราช ๒๔๗๖ นี้ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖^{๖๖} พร้อมกับกับการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งปรีดีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่าง พ.ร.บ. และเป็นผู้แถลงแทนนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้อธิบาย ชักถาม แสดงความเห็น และในที่สุดท้ายก็ได้ลงมติเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. นี้โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน^{๖๗}

ปรีดีได้แถลงในที่ประชุมสภาฯ ในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.

นี้ว่า

ถ้าสภาฯ นี้ได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมานี้แล้ว บรรดากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นอยู่ก่อนนั้น ก็จะได้มีการปรับปรุงกันใหม่ ความจริงกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่ได้ตั้งขึ้นก็เนื่องจากความจำเป็นที่รัฐบาลจะได้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามกาลสมัย ฉะนั้น บางครั้งรัฐบาลอาจจะมีความประสงค์ที่จะให้มีจำนวนกระทรวงน้อยหรือมากก็ได้ตามพฤติการณ์ แต่เฉพาะคณะ

๖๖ “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖” ใน ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), *ประชุมกฎหมายประจำศก* (ม.ป.พ. ๒๔๗๗), ๔๖ : ๕๐๔-๕๒๐.

๖๗ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ พ.ศ. ๒๔๗๖ ครั้งที่ ๒๖/๒๔๗๖ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ หน้า ๖๕๓-๖๕๘.

๒๓๘ ปฐมบรรณการทางการเมือง ๑

รัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลในปัจจุบันนี้มีความเห็นพ้องกันว่า ควรจะมีกระทรวงเพียง ๘ กระทรวง และมีทบวงการอีก ๑ แห่ง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตาม พ.ร.บ. นี้ กระทรวงทั้ง ๘ กระทรวงนั้นได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัง และกระทรวงเศรษฐการ และมีทบวงการเมืองอีก ๑ แห่งคือ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่ง พ.ร.บ. นี้มีสิ่งที่ต่างไปจาก พ.ร.บ. เดิมคือ มีสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงวัง สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นได้แยกส่วนราชการเป็น สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานโฆษณาการ ซึ่งแต่เดิมเมื่อยังไม่มีสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีกรมต่างๆ ขึ้นต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อได้มีการตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น ก็ได้มีการเปลี่ยนให้กรมต่างๆ ที่ขึ้นต่อคณะรัฐมนตรีมาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนกรมร่างกฎหมายซึ่งได้โอนมาขึ้นกับคณะรัฐมนตรีภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นั้น ให้เป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และยกฐานะกรมตรวจเงิน

แผ่นดินให้เป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และขยายกิจการ
ของกองการโฆษณาเต็มให้กว้างขวางขึ้น และตั้งเป็นสำนักงาน
โฆษณาการ

ส่วนกระทรวงวังนั้น ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างบางอย่าง
ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก และในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้าง
กระทรวงวังนี้ ปรีดีได้กล่าวว่า

กระทรวงวังนี้ แต่เดิมเรียกว่าศาลาว่าการพระราชวัง ซึ่งสมัยพระยา
มโน ฯ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แยกกระทรวงนี้ออกจากทะเบียนการเมือง และ
ตั้งผู้สำเร็จราชการพระราชวังขึ้นเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้สำเร็จราชการพระ
ราชวังนี้ แต่เดิมเป็นผู้ที่มิได้ถูกแต่งตั้งรวมอยู่ในคณะรัฐมนตรี ส่วน
ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เมื่อได้รวมเอาศาลาว่าการพระราชวัง
มาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลแล้ว ต่อไปการตั้งผู้บังคับบัญชากระทรวง
วัง ก็ต้องเป็นผู้ที่มิได้ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบและความ
ไวใจของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่จะเป็นผู้บังคับบัญช
ากระทรวงวังนั้นจะยังไม่พุดถึง เรื่องนี้ก่อนที่รัฐบาลจะได้โอนศาลาว่า
การพระราชวังมารวมอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลด้วยนั้น รัฐบาล
ได้มอบให้เจ้าคุณนิติศาสตร์ไพศาล และท่านวรรณไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัวเพื่อกราบบังคมทูลว่า รัฐบาลมีความเห็นดังกล่าวแล้ว และ
ประสงค์เพื่อที่จะให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ และมีหน้าที่บังคับบัญชา
ราชการวังเหมือนดังกระทรวงอื่นๆ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มี
พระราชกระแสรับสั่งว่า เป็นความคิดที่ทรงเห็นพ้องด้วย และทรงเห็น

๒๔๐ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ๗

ว่าควรให้ศาลว่าการพระราชวังเป็นกระทรวงโดยให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ เมื่อตกลงว่ากระทรวงวังนี้เป็นราชการของแผ่นดินแล้ว ที่นี้ราชการแผนกอื่น ๆ ก็เป็นราชการแผ่นดินด้วย เช่น กรมทหารรักษาวัง กรมพระคลังข้างที่ กรมมหาดเล็กหลวง ก็พลอยเป็นราชการของแผ่นดินไปด้วยตามกระทรวงวัง^{๑๘}

ในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงวังนี้ นายมังกรสามเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ถามรัฐบาลว่า การเปลี่ยนแปลงนี้ รัฐบาลได้ขอมายังพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือเป็นพระราชประสงค์ ซึ่งปรีดีได้ตอบว่า “เรื่องนี้เราขอให้โอนมา ก็เพราะต้องการจะจัดราชการแผ่นดินให้เป็นไปต้องตามระบอบรัฐธรรมนูญ”^{๑๙}

การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงวังตาม พ.ร.บ. นมขอสั่งเกิดว่าได้มีขึ้นภายหลังเกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดช ซึ่งในครั้งเมื่อเกิดเหตุการณ์กบฏนั้น ทหารรักษาวังได้นำเสด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมราชินีจากพระราชวังไกลกังวลหัวหิน เสด็จไปประทับที่จังหวัดสงขลา ซึ่งรัชกาลที่ ๗ ได้ตรัสว่าทหารรักษาพระองค์กระทำไปโดยคำสั่งของพระองค์ และจากเหตุการณ์กบฏ

^{๑๘} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ พ.ศ. ๒๔๗๖ ครั้งที่

๒๖/๒๔๗๖ หน้า ๖๕๕-๖๐๐.

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๐๔.

นั่นเองที่ทำให้มีข้อขัดขวางและระแวงกัน ในระหว่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร รัฐบาลคณะราษฎรในเวลานั้น เห็นว่าการกระทำของทหารรักษาวังเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและรัฐบาลไม่อาจดูแลควบคุมการกระทำดังกล่าวได้ เพราะกองทหารรักษาวังไม่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐบาล ในขณะที่รัชกาลที่๗ ทรงดำรัสว่า พระองค์ไม่อาจไว้วางพระทัยกับฝ่ายใดได้ ไม่ว่าจะฝ่ายกบฏหรือฝ่ายรัฐบาล พระองค์จึงเสด็จไปประทับที่สงขลา เหตุการณ์ครั้งนี้ อาจเป็นส่วนหนึ่งที่คณะราษฎรได้ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงวังดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในทำนองเดียวกัน และเพื่อจัดการปกครองให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ยังได้กล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง และได้เปลี่ยนเรียก “กระทรวงพระคลัง” เป็น “กระทรวงการคลัง” ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

ข้าพเจ้าจะแถลงต่อไปถึงกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังนี้แต่เดิมเรียกว่ากระทรวงพระคลัง กระทรวงพระคลังมีหน้าที่ ๒ อย่างคือ การคลังทั่วไปและการเก็บรักษาเงินอีกอย่างหนึ่ง แต่ตามร่างใหม่นี้ได้เปลี่ยนเรียกว่า กระทรวงการคลัง โดยตัดคำว่าพระออก เรียกแต่เพียงว่า กระทรวง

ทรงวงการคลัง ความจริงคำว่า “พระ” ไม่ควรจะบัญญัติลงไว้เลย ซึ่งได้ตัดคำว่า “พระ” ออกเสีย เพราะกระทรวงนั้นหน้าที่เกี่ยวกับการคลังทั่วไป

นอกจากนี้ ก็ได้มีการตั้งกรมบางกรมขึ้นใหม่ อย่างเช่น กรมพลศึกษา กรมมหาวิทยาลัย และกรมศิลปากร ให้สังกัดกระทรวงธรรมการ ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การธรรมการ และการศิลปากร ซึ่งปฏิบัติได้กล่าวถึงการตั้งกรมใหม่นี้ว่า

ในมาตรา ๑๒ ได้มีกรมเกิดขึ้นใหม่กรมหนึ่งคือ กรมพลศึกษา การที่รัฐบาลตั้งกรมขึ้นใหม่ ก็เพราะต้องการให้นักเรียนและลูกเสือมีจิตใจเหมือนอย่างนักกีฬา เพราะประเทศต่างๆ เขากำลังมีความประสงค์เช่นนี้ จึงเห็นเป็นการจำเป็นยิ่งที่ประเทศเราควรดำเนินตามด้วย เพราะเพื่อให้พลเมืองของเรามีความแข็งแรง อนึ่ง ในมาตรานี้ ขอเติมกรมขึ้นกรมหนึ่งคือกรมมหาวิทยาลัย กรมนี้มีความสำคัญเหมือนกัน ส่วนกรมศิลปากรนั้นยังไม่มีมีการบำรุงกันเลยในเรื่องการแกะสลักและการดนตรี เป็นต้น ถ้าไม่บำรุงวิชาเหล่านี้แล้วต่อไปจะทำให้วิชาความรู้เหล่านี้สูญหายไปเสียด้วย ฉะนั้น เราควรจะบำรุงให้ดีขึ้น

นอกจากการตั้งกรมขึ้นใหม่แล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนชื่อหรือ

๘๐ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ พ.ศ. ๒๔๗๖ ครั้งที่ ๒๖/๒๔๗๖ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๔๗๖, หน้า ๖๕๘.

๘๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐๔-๗๐๕.

เปลี่ยนหน้าที่กรมบางกรมด้วย อย่างเช่น กรมนคราทร ได้
เปลี่ยนเป็นกรมโยธาเทศบาล โดยปรีดีได้อธิบายว่า

ในมาตรา ๑๔ นั้น มีข้อที่จะแถลงให้ที่ประชุมทราบคือ กรมนคราทร
ซึ่งแต่ก่อนได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แต่บัดนี้ได้หายไป และมี
กรมโยธาเทศบาลเกิดขึ้นใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการอย่างกรมนครา
ทรที่เคยทำทั้งสิ้น อนึ่งเนื่องจากทางการมีความประสงค์จะจัดการปกครอง
อย่างเทศบาลและยังไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ เช่น การสร้างถนนที่จะใช้
เชื่อมกันระหว่างจังหวัดหนึ่งต่อจังหวัดหนึ่งได้ ถ้าให้แยกกันทำก็จะเป็น
การเปลืองเงิน ถ้าเราได้รวมกันทำแล้ว เงินค่าใช้จ่ายจะได้ลดลงอีก เท่า
ที่เป็นอยู่ในบัดนี้ยังไม่เป็นการถูกต้องตามแบบเลข๔๒

ดังนั้น กรมนคราทรจึงได้เปลี่ยนเป็นกรมโยธาเทศบาล เพื่อ
จะได้ช่วยเหลืองานโยธาของส่วนเทศบาลที่คณะราษฎรจะได้จัดตั้ง
ขึ้น ในการจัดตั้งกรมโยธาเทศบาลนี้ ปรีดีได้ถือเป็นผลงานอย่าง
หนึ่งของตน ในช่วงของการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด
ไทย (ปรีดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด
ไทย เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๔๗๖) ซึ่งปรีดีได้บันทึกไว้ใน
“ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์” ถึงผลงานในช่วงเป็นรัฐ
มนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยข้อหนึ่งว่า “ได้จัดตั้งกรมโยธา
เทศบาล เพื่อสอดคล้องกับการปกครองเทศบาล และสร้างทาง

๔๒ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ วิสามัญ พ.ศ. ๒๔๗๖ ครั้งที่

ท้องที่หลายจังหวัด^{๘๓} นอกจากนี้ ในการเสนอ พ.ร.บ. ปรับปรุง
 กระทรวง ทบวง กรม ปรีดียังได้เสนอที่ให้ปรับปรุงกรมราช
 ทณฑ์ให้เป็นกรมใหญ่กรมหนึ่ง ที่มีหน้าที่อบรมนักโทษ โดยใช้
 หลักจิตวิทยาจริงๆ และให้ใช้แรงงานของนักโทษให้เป็นประ
 โยชน์ และในช่วงที่ปรีดีเป็น รมต. มหาคไทย ปรีดีก็ได้จัดตั้ง
 ทัศนนิคมขึ้น เพื่อให้นักโทษที่พ้นโทษแล้วมีที่ดินเป็นของตน
 เอง^{๘๔}

เมื่อก้าวโดยสรุปสำหรับพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง
 ทบวง กรม นี้ ก็จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. นี้ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
 ระบบราชการบริหารบางอย่างให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพใน
 การบริหารงานมากขึ้น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
 ทบวง กรม ต่างๆ ไว้เพื่อให้เป็นระเบียบสำหรับการบริหารราช
 การของประเทศต่อไป และได้พยายามที่จะจัดให้การบริหารราช
 การของประเทศนี้เป็นไปตามระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจาก
 พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมนี้แล้ว ก็ยังมีพระราช
 บัญญัติที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบราช
 การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางรูปแบบการ
 ปกครองในระบอบใหม่นี้ นั่นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล

๘๓ ปรีดี พนมยงค์, "ชีวประวัติย่อของนายปรีดี, พนมยงค์" หน้า ๑๖.

๘๔ เรื่องเดียวกัน.

๖. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช
๒๔๗๖

พ.ร.บ. เทศบาลนี้ได้ประกาศเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๔๗๖ ซึ่งในเวลานั้น ปรีดีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการร่าง พ.ร.บ. เทศบาลนี้ ปรีดีได้เป็นกรรมการร่างเพื่อเสนอสภาพิจารณาและเป็นผู้แถลงในสภาผู้แทนราษฎรในนามรัฐบาล ทั้งได้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เทศบาลนี้ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการและเป็นผู้อภิปรายในนามของกรรมการเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. เทศบาลนี้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น ปรีดีจึงมีบทบาทสำคัญในร่าง พ.ร.บ. เทศบาลนี้

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล ปรีดีได้กล่าวถึงความประสงค์ของรัฐบาลในการที่จะให้มี พ.ร.บ. เทศบาลว่า

รัฐบาลมีความประสงค์อย่างเต็มที่ อยาจะให้มิเทศบาลมิใช่อยากจะหวังเหนียวให้ชักช้าไว้ก็หามิได้...ความประสงค์ที่อยากจะให้มีเทศบาลทั่วด้วยกันนั้น เป็นจุดประสงค์อันยิ่งใหญ่ การที่จะเป็นไปไม่ได้ก็ด้วยอุปสรรคอย่างอื่น หาใช่อุปสรรคที่เกี่ยวกับเจตนาของรัฐบาลนั้นเลย^{๘๕}

^{๘๕} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘/๒๔๗๖ (สามัญ) สมัยที่ ๒ วันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖, หน้า ๑๙๐๘.

ปรีดีได้ชี้แจงให้เห็นว่า ในการจัดตั้งเทศบาลนั้น “เราจำเป็นต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลอย่างในครั้งก่อน ซึ่งทำกันแต่อย่างเดียวเท่านั้น” แต่รัฐบาลจะต้องพิจารณาในเรื่องภาษีอากรที่จะแบ่งสนับสนุนส่วน ในระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล จะต้องพิจารณาในเรื่องกิจการที่เทศบาลจะต้องกระทำ ในเรื่องการสาธารณสุข เรื่องการรักษาพยาบาล และในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องออกกฎหมายอีกหลายฉบับภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ อย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีอากร พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระราชอาณาจักร พระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลนี้เป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการวางรูปแบบการปกครองของท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ หลายเรื่อง และดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลตาม พ.ร.บ. เทศบาลนี้ จึงแตกต่างจากการปกครองแบบสุขาภิบาล ซึ่งมีอยู่เดิมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลนี้ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางหลักการกระจายอำนาจในทางปกครอง โดยจัดการปกครองท้อง

ถิ่นในรูปเทศบาล และให้เทศบาลมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงาน และให้พลเมืองในท้องถิ่นมีส่วนเข้าดำเนินการในท้องถิ่นโดยตนเอง ให้พลเมืองในท้องถิ่นได้เลือกผู้แทนขึ้นปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองแบบเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล^๕ ได้กำหนดให้ยกฐานะของตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งเรียกว่าเทศบาลตำบล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา เทศบาลตำบล^{๕๗} มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ซึ่งทบวงการเมือง^{๕๘} มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลธรรมดา เทศบาลตำบลจัดระเบียบการปกครองเป็น ๒ ส่วนคือ สภาตำบล และคณะมนตรีตำบล สภาตำบลเป็นองค์การนิติบัญญัติ และคณะมนตรีตำบลเป็นองค์การบริหาร สภาตำบลในฐานะที่เป็นองค์การนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เพื่ออนุวัติตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารของคณะมนตรีตำบล ส่วนคณะมนตรีตำบลนั้น มีอำนาจหน้าที่บริหารการให้เป็นไปตามนโยบายซึ่งสภาตำบลรับรองแล้ว และมีอำนาจออกคำสั่งวางระเบียบเพื่อรักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ เมื่อคำสั่งนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและเทศบัญญัติซึ่งอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

พลและคณะมนตรีตำบลนี้ เป็นไปในทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ที่ทำหน้าที่เป็นองค์การนิติบัญญัติ และองค์การบริหารในระดับประเทศ^๘

สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น หมู่บ้านละ ๑ นาย ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า ๒๐๐ คน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก ๑ นาย ทุก ๆ ๒๐๐ คน เศษของ ๒๐๐ ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ สภาตำบลนี้มีคล้ายสภาผู้แทนราษฎร คือ มีสมาชิกซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นตามจำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลนั้น โดยปกติจะมีจำนวนผู้แทนหมู่บ้านละ ๑ นาย และคำว่านายนี้หมายถึงบุคคลทั้งชายและหญิง ส่วนในเรื่องคุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการเลือกตั้งนั้น ให้อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล คือ ตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๖ (ฉบับที่ ๒) กับกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นที่น่าสังเกตว่า คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนี้ กฎหมายมิได้

^๘ กรมมหาดไทย, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖, พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๘), หน้า ๓-๕.

จำกัดในเรื่องการศึกษา ทรรศนิน ภาษี หรือรายใต้แต่อย่างใด^{๙๗} กฎหมายบัญญัติแต่เพียงกว้าง ๆ ว่า ถ้าเป็นบุคคลสัญชาติไทยและอายุครบตามกฎหมาย ก็มีสิทธิจะออกเสียงเลือกสมาชิกสภาเทศบาลได้ ซึ่งข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว เป็นการให้เสรีภาพในการปกครองตนเองแก่พลเมืองอย่างกว้างขวาง และจะเห็นได้ว่า แม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ซึ่งคุ้นเคยกับการปกครองระบอบเทศบาลมานาน ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้เสรีภาพในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กว้างขวางเท่ากับบัญญัติของกฎหมายไทย^{๙๘} และสำหรับเรื่องการอยู่ในตำแหน่ง การเข้ารับหน้าที่ และการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพนั้น พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาตรา ๑๘, ๑๙ และ ๒๑ มาใช้โดยอนุโลม และก่อนที่สมาชิกสภาตำบลจะเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาตำบลจะต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาด้วยว่า จะ

๙๗ ในร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่ได้ออกขึ้นในปี ๒๔๗๓ ในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น (ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกมนตรี โดยมีข้อจำกัดในเรื่องทรรศนิน ภาษี หรือรายใต้ เช่นกัน ดูใน สนธิเทศานั้นที่, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๖๕.

๙๘ ชำนาญ บุบบุณดี, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๘๗.

รักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล นอกจากนี้ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลยังได้ให้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาใช้โดยอนุโลมอีกหลายมาตรา เช่น ในเรื่องการกำหนดหน้าที่ประธานและรองประธาน การเลือกประธานเฉพาะคราวประชุม องค์ประชุม และการกำหนดสมัยประชุมรวมทั้งในเรื่องระเบียบการประชุมและการปรึกษาของสภาตำบลโดยทั่วไป ให้อนุโลมตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร^{๘๘}

สภาตำบลที่ได้จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. นี้ มีลักษณะที่จำลองรูปแบบมาจากสภาผู้แทนราษฎร (เพียงแต่ให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่แต่เพียงภายในตำบลนั้นๆ) ดังจะเห็นได้จากการอนุโลมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมาใช้หลายมาตรา และการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาตำบลในลักษณะที่เป็นไปในทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร สภาตำบลตาม พ.ร.บ. นี้มีอำนาจควบคุมการเทศบาลเฉพาะท้องถิ่นของตน ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้เทศมนตรีตำบลในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่มนตรี

๘๘ กรมมหาดไทย, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล, หน้า ๑๓-๑๔ และ ๒๓.

ตำบลย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของท้องถิ่น นอกจากนี้ สภายังทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในมนตรีตำบลรายตัวหรือทั้งคณะ ญัตติความไว้วางใจนั้นมิให้ลงในวันเดียวกับวันที่ปรึกษา นอกจากสภาตำบลจะทำหน้าที่ควบคุมคณะมนตรีตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแล้ว สภาตำบลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัตินี้อาจจะถูกยุบได้ เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นว่า การประชุมแห่งสภาตำบลจะนำมาซึ่งความไม่ปลอดภัยหรือเสื่อมเสียประโยชน์สำคัญแห่งตำบลแล้ว ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจที่จะยุบสภาตำบล เพื่อให้พลเมืองเลือกตั้งสมาชิกใหม่ได้ และในคำสั่งให้ยุบสภานี้ จะต้องแสดงเหตุผลและกำหนดให้สภาเลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน การยุบสภานี้ ในทางปฏิบัติ ก่อนที่ข้าหลวงประจำจังหวัดจะมีคำสั่งยุบสภา ตามปกติจะต้องขอความเห็นชอบเป็นการภายในจากกระทรวงมหาดไทยก่อน แล้วจึงมีคำสั่งยุบได้ เมื่อมีการยุบสภาแล้ว บรรดาสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากพลเมืองย่อมขาดจากสมาชิกภาพ แต่สมาชิกประเภทที่รัฐบาลแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาลยังคงดำรงสมาชิกภาพอยู่ แต่จะดำเนินการประชุมสภาตำบลต่อไปไม่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ก็เป็นที่ไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเช่นกัน

นอกจากการยุบสภา ซึ่งเป็นการควบคุมเทศบาลในทางระบียบวินัยในลักษณะที่ไม่รุนแรงแล้ว ราชการส่วนกลางอาจใช้วิธีควบคุมเทศบาลในลักษณะที่รุนแรงได้ โดยเฉพาะการถอนสภาพเทศบาลซึ่งเป็นวิธีการควบคุมเทศบาลอย่างแรงที่สุด กฎหมายได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดที่จะพิจารณาว่า เทศบาลใดไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำ หรือทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้ว ข้าหลวงประจำจังหวัดจะแนะนำรัฐบาลให้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนั้นได้ แต่การที่จะตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนั้นจะต้องให้โอกาสแก่เทศบาลได้ชี้แจงแสดงเหตุผลเสียก่อน (มาตรา ๔๑, ๔๗ และ ๕๓) อย่างไรก็ตาม การถอนสภาพเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ยังไม่เคยถูกนำไปใช้แก่เทศบาลใดเลย^{๕๐}

ในส่วนคณะกรรมการตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของตำบลนั้น พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลได้กำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกมนตรีตำบลหนึ่งนาย และมนตรีตำบลอีกอย่างน้อย ๒ นาย อย่างมาก ๔ นาย นายกมนตรีตำบลและมนตรีตำบลนี้ จะต้องเป็นผู้ที่มีวิญญูตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องไม่มีส่วน

๕๐ จำนวนู ขุนบูรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ..., หน้า ๑๓๐-๑๓๑.

ได้ส่วนเสียในการรับเหมาทำการของเทศบาล และแม้ว่าคณะมนตรีตำบลจะเป็นบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้น แต่คณะมนตรีตำบลก็เป็นผู้บริหารงานของเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาเทศบาล ส่วนในเรื่องสิทธิของมนตรีในการเข้าประชุมสภา การดำรงสมาชิกภาพ การบริหาร และการออกจากตำแหน่งมนตรีนั้น พ.ร.บ. นี้ให้นำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาตรา ๔๘ วรรค ๑ มาตรา ๔๙, ๕๐ และ ๕๑ มาใช้โดยอนุโลม และนอกจากคณะมนตรีตำบลจะเป็นผู้บริหารงานของเทศบาลตำบลแล้ว พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้เทศบาลตำบล มีพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ในบังคับบัญชาของมนตรีตำบล ส่วนระเบียบเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลนั้น ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอนุโลมตามระเบียบข้าราชการพลเรือน^{๕๐}

นอกจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล จะได้กำหนดการปกครองท้องถิ่น โดยให้จัดรูปแบบการปกครองเป็น "เทศบาลตำบล" แล้ว พ.ร.บ. นี้ยังกำหนดให้มีการปกครองแบบ "เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร" ด้วย โดยกำหนดให้จัดเขตชุมนุมชนใน

๕๐ กรมมหาดไทย, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖, หน้า ๒๕-๓๐.

บรรดาตำบลหรือส่วนของตำบล อันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัด ขึ้นเป็นเมือง มีฐานะเป็นเทศบาล มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า “เทศบาลเมือง” หรือ ถ้าท้องถิ่นใดมีราษฎรตั้งแต่ ๓,๐๐๐ คนขึ้นไปและราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นคิดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ก็อาจจัดตั้งท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเมืองมีฐานะเป็นเทศบาลมีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า “เทศบาลเมือง” เช่นกัน การจัดตั้งเทศบาลเมืองนั้นให้ทำโดยบทพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดเขตและนามของเมืองนั้นด้วย เทศบาลเมืองมีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การเป็น ๒ ส่วน คือสภาเมืองและคณะมนตรีเมือง ซึ่งระเบียบการปกครองและการดำเนินงานของเทศบาลเมืองนี้ เป็นไปในทำนองเดียวกับเทศบาลตำบล โดยได้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาตำบล และคณะมนตรีตำบลมาใช้บังคับในเรื่องสภาเมืองและคณะมนตรีเมืองโดยอนุโลม

สำหรับในเขตชุมชนขนาดใหญ่และหนาแน่นขึ้นไปกว่าในเขต “เทศบาลตำบล” และ “เทศบาลเมือง” นั้น พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้จัดการปกครองเป็น “เทศบาลนคร” โดยได้กำหนดว่า ท้องถิ่นใดมีราษฎรตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นคิดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ก็ให้ตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นนครมีฐานะเป็นเทศบาล มีสภาพเป็นทบวง

การเมือง เรียกว่า เทศบาลนคร และการจัดตั้งเทศบาลนี้ให้ทำ
โดยพระราชบัญญัติ ซึ่งจะได้กำหนดเขตและนามของนครนั้นด้วย
เทศบาลนครมีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การ ๒ ส่วน คือ
สภานคร และ คณะมนตรีนคร ในเรื่องการดำเนินงานของสภา
นครนั้น พ.ร.บ. นี้ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเมืองมา
ใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะมนตรีเมือง
มาใช้บังคับในเรื่องคณะมนตรีนครโดยอนุโลมด้วย

นอกจาก “เทศบาลตำบล” “เทศบาลเมือง” และ “เทศบาล
นคร” แล้ว พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ ยังได้กำหนด
ให้มี “สภาจังหวัด” ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกอย่างน้อย ๑๐ นาย
โดยพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ ๑ นาย แต่ถ้าอำเภอ
ใดมีราษฎรมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ให้อำเภอนั้นมีผู้แทน ๑ นาย
ทุก ๑๐,๐๐๐ เศษของ ๑๐,๐๐๐ ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น ๑๐,๐๐๐
ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ ในการดำเนินงานของสภาจังหวัดนั้น ให้
นำบทบัญญัติ ของสภาเมืองมาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่อำนาจซึ่ง
กำหนดไว้ว่าเป็นของข้าหลวงประจำจังหวัด ให้เป็นอำนาจของ
กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะสภาจังหวัดมีกิจการที่สำคัญมาก
มีหน้าที่เกี่ยวแก่การให้คำปรึกษาและพิจารณากิจการต่าง ๆ ของ
สภาจังหวัด จึงให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจควบคุม

นอกจาก “เทศบาลตำบล” “เทศบาลเมือง” “เทศบาลนคร” และ “สภาจังหวัด” ดังที่กล่าวมาแล้ว พ.ร.บ. นี้ยังกำหนดให้มี “สภาเทศบาล” สำหรับกระทำการบางประเภท ซึ่งลำพังแต่เทศบาลเดียว ไม่สามารถจะทำได้ ก็ให้จัดองค์การขึ้นเป็นพิเศษ สำหรับกิจการนั้น ๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า “สหเทศบาล” มีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหเทศบาลนี้ ให้ทำได้โดยบทพระราชบัญญัติซึ่งจะได้กำหนดนาม ระเบียบการ และอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย และสหเทศบาลนี้อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับกิจการอันพึงกระทำ และอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาล สหเทศบาลนี้ เป็นการรวมตัวกันของเทศบาลเล็ก ๆ เพื่อทำการใหญ่ที่ต้องใช้ทุนมาก และอาจให้ประโยชน์ไม่ใช่ว่าเพียงแต่เทศบาลเดียว และลำพังกำลังของเทศบาลเดียวไม่อาจจัดทำได้ จึงจะต้องร่วมกันเป็นพิเศษโดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

เมื่อพิจารณาการจัดตั้ง “เทศบาล” ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ จะเห็นได้ว่า ปรีดีมีความประสงค์ที่จะให้การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง บริหารงานและจัดทำกิจการต่าง ๆ

ภายในท้องถิ่น โดยรัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือและดูแลควบคุมบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วท้องถิ่นซึ่งมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร หรือ สหเทศบาล ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล^๕ สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ใ้เองโดยอิสระ และราษฎรสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น^๕ได้ โดยการเลือกผู้แทนของตนเข้าเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาเมือง สมาชิกสภานคร และสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งสภา^๕จะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการที่เป็นฝ่ายบริหาร ในทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการดำเนินงาน ของคณะรัฐมนตรี การจัดการปกครองแบบเทศบาลตาม พ.ร.บ. ^๕ จึงเป็นการจำลองรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ มาเป็นการปกครองในระดับท้องถิ่นและให้แต่ละท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ เป็นประชาธิปไตย แต่ยังคงอยู่ภายใต้การดูแลจากรัฐบาล เพื่อที่ไม่ให้การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่แยกเป็นรัฐออกต่างหาก การจัดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการปกครองในลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล^๕ จะมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย และให้เทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวาง แต่ พ.ร.บ. ^๕ ก็ได้มี “บทบัญญัติ

จะเพาะกาล” สำหรับการจัดระเบียบเทศบาลในระยะเริ่มแรก เช่นเดียวกับบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ซึ่งใน “บทบัญญัติเฉพาะกาล” ของ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล^๕ ได้กำหนดว่า ท้องถิ่นใดที่มีสภาพเป็นเทศบาลแล้ว ให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ และมีพื้นความรู้ตามที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้ ให้เป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นเหล่านั้น เพื่อให้เป็นผู้เริ่มการ (สมาชิกที่แต่งตั้งให้เป็นผู้เริ่มการ^๖ เป็นไปในทำนองเดียวกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งตามพระราชบัญญัติกรรมการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติให้ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้มียอำนาจจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้น มีจำนวน ๗๐ คน) และภายในกำหนดเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่สภาท้องถิ่นได้มีการประชุมกันครั้งแรก ให้สมาชิกของสภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทที่ ๑ ได้แก่ ผู้ที่พลเมืองได้เลือกตั้งตามที่ใดกล่าวไว้ในตอนต้นแห่งพระราชบัญญัติ^๗ ประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้รัฐบาลได้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินสมาชิกประเภทที่ ๑ และถ้าท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้มีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดแล้ว ให้สภาท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑

ประเภทเดียว^{๕๒} ซึ่งความในชั้น^{๕๓} ก็เป็นไปเช่นเดียวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้ถือเอา “การศึกษา” เป็นบรรทัดฐานของความ เป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เมื่อก้าวในแง่ความคิดของ ปรีดีที่มีต่อการจัดวางรูปแบบ “เทศบาล” ตามพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล^{๕๔} ก็กล่าวได้ว่า ปรีดีได้พยายามที่จะจัดวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน และราษฎรในท้องถิ่นได้มีสิทธิในการปกครองตนเอง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย^{๕๕}

๗. การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง
 การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นความพยายามอีกอย่างหนึ่งของปรีดี ในการวางรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทย โดยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาที่จะเป็น^{๕๖}พื้นฐานสำคัญของการปกครอง ปรีดีจึงได้ริเริ่ม

๕๒ กรมมหาดไทย, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖, หน้า ๗๑-๗๕.

๕๓ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ นี้ มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติเทศบาล ปี ๒๔๗๓ เป็นอย่างมาก “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ปี ๒๔๗๓” ดูในสนธิ เทศานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” . . . , หน้า ๖๒-๘๕.

ดำเนินการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองนี้ เป็นสถานที่ให้การศึกษอบรมแก่ประชาชน ให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้เรื่องราวเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เพื่อประโยชน์ในการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อสร้างบุคลากรที่จะเป็นกำลังสำคัญ ในการบริหารและพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งปรีดีได้กล่าวถึงผลงานในตอนนั้นว่า ปรีดีได้

เสนอรัฐบาลให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อให้เป็นตลาดวิชาอำนวยการศึกษาวิชากฎหมาย วิชาเศรษฐกิจ และวิชาการอื่น ๆ อันเกี่ยวกับธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนมีโอกาสได้ศึกษาอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นการเผยแพร่และปลูกฝังระบอบประชาธิปไตย ให้ความรู้แก่การปกครองบ้านเมือง ในระบบนี้^{๕๔}

รัฐบาลได้เห็นชอบด้วยในการนี้ จึงได้มอบให้ปรีดีเป็นผู้ร่าง พ.ร.บ. ธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น เพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และได้ตั้งกรรมการร่าง พ.ร.บ. ๓ คน ประกอบด้วย ปรีดี พนมยงค์ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ และ ดร. เตือน บุณนาค คณะกรรมการนี้ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎรในวัน

^{๕๔} ปรีดี พนมยงค์, "ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์, หน้า ๑๖-๑๗.

ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ สภาได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. นี้ และได้ลงมติเห็นชอบโดยพร้อมเพรียงกันให้ร่าง พ.ร.บ. นี้ ออกบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ และตั้งนั้น ในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๔๗๖ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช ๒๔๗๖^{๕๕} โดยมีคำปรารภของ พ.ร.บ. นี้ว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า เมื่อได้มีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก็เป็นการสมควร ที่จะริบจัดบำรุงการศึกษาวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองให้ได้ระดับมหาวิทยาลัยในอาระยะประเทศ และให้แพร่หลายยิ่งขึ้นโดยเร็ว จึงเป็นการสมควรที่จะจัดตั้ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นเป็นพิเศษ

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองตาม “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช ๒๔๗๖” นี้ ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสภาพเป็น “นิติบุคคล” และมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยที่มหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย

^{๕๕} “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช ๒๔๗๖,” ราชกิจจานุเบกษา ๕๐ (๒๐ มีนาคม ๒๔๗๖): หรือใน *ธรรมศาสตร์ ๔๕*, หน้า ๑๔๐-๑๔๖.

๒๖๒ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

ลย์ คณบดีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่างจาก ในปัจจุบันที่มหาวิทยาลัยมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองได้ถูกกำหนดให้เป็นทบวง การเมือง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๐^{๕๖} ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงมีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ซึ่งแต่เดิมนั้น ปรีดีมีความประสงค์ที่จะให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีสภาพเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระ โดยหวังว่ามหาวิทยาลัยจะสามารถพึ่งตัวเองทางการเงินได้ ไม่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินหรือเป็นภาระแก่ทางรัฐบาล ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

มหาวิทยาลัยนี้หวังที่จะเลี้ยงตัวเองได้เช่นคำสอนคำบรรยายก็ดี ต่อไปเราจะได้พิมพ์ขึ้นโดยราคาถูก เพื่อให้ผู้ที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยได้มีโอกาสศึกษาได้ทั่วกัน และในการนี้ก็เป็นผลอันหนึ่ง เมื่อใดมหาวิทยาลัยเลี้ยงตัวเองได้อย่างเต็มที่ ถึงกับไม่ต้องขอเงินจากรัฐบาลได้แล้ว เมื่อนั้นมหาวิทยาลัยก็ลดเงินจำนวนนั้น หรือไม่เอาเสียเลย^{๕๗}

ดังนั้น ตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ เงินของมหาวิทยาลัยจะได้

๕๖ “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๐” ใน *ธรรมศาสตร์* ๔๕, หน้า ๒๐๘.

๕๗ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒/๒๔๗๖ (สามัญ) สมัยที่ ๒.

มาจาก ๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ๒) เงินค่าเล่าเรียน ค่าสอบ
ไล่ และธรรมเนียมอื่นๆ ของมหาวิทยาลัย และ ๓) เงินค่าบำรุง
ของนักเรียนเก่า

ส่วนหลักสูตรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองนี้ ก็
ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยจัด
การศึกษาเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และ
ปริญญาเอก และเน้นการศึกษาทางทฤษฎี นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์
เศรษฐศาสตร์ และการทูต ซึ่งได้กำหนดลักษณะวิชาต่างๆ ใน
แต่ละระดับการศึกษาไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับนี้ และในเรื่องหลักสูตร
ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองนี้ ปรีดีผู้ประศาสน์
การมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง^{๕๘} ได้เป็นผู้วางหลัก
สูตร โดยอาศัยหลักสูตรการศึกษาในประเทศฝรั่งเศสเป็นแบบ
อย่าง^{๕๙}

๕๘ ปรีดีได้ดำรงตำแหน่งผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ตั้ง
แต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๔๗๖ ตาม “ประกาศตั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรม
การโดยคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง
พุทธศักราช ๒๔๗๖” ใน *ธรรมศาสตร์* ๔๕ หน้า ๒๖๗.

๕๙ เดือน บนนาค, *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส...*, หน้า ๒๕, กลุ่มวิจัยประวัติศาสตร์
ธรรมศาสตร์, “สัมภาษณ์ อาจารย์ อูโกโย ฟินทุโยธิน วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๖”
(อัครสำเนา) และ กลุ่มวิจัยประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์, “สัมภาษณ์ ดร. เสริม
วินิจัยกุล วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖” (อัครสำเนา).

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่ง ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง คือการเป็น “ตลาดวิชา” ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับ สังคมไทยในเวลานั้น ที่การศึกษาระดับสูงยังมีอยู่อย่างจำกัด การ เปิดสถานการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเพื่อเป็น “ตลาดวิชา” จึง เป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องพยายามให้ประชาชนได้มี ความรู้ความเข้าใจต่อการเมืองการปกครองให้มากขึ้น เพื่อจะเป็น สิ่งเอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป มหา วิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง จึงเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร ผู้แทนตำบล ผู้ที่เป็นข้าราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชา รับรองว่ามีความชำนาญในราชการเป็นพื้นความรู้เพียงพอที่จะเข้า เรียนในมหาวิทยาลัยได้ ผู้ที่เคยเป็นนักเรียนโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม และผู้ที่เคยเป็นนักเรียนของโรงเรียนข้าราชการ พลเรือน หรือคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ที่ได้ออกจากสถานศึกษาเหล่านั้นไปก่อนสำเร็จโดย ไม่มีความผิด ทนายความชั้น ๒ และผู้ที่ได้รับสิทธิให้เข้าศึกษา ในแผนกนิติศาสตร์ ให้ได้รับการผ่อนผันเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมืองได้ ทั้งนี้ นอกเหนือจากผู้มีคุณสมบัติ และพื้นความรู้ทั่วไปตามที่ได้กำหนดไว้คือ ๑) มีอายุไม่ต่ำ

กว่า ๑๗ ปีบริบูรณ์ แต่มหาวิทยาลัยอาจยกเว้นให้แก่ผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๗ ปีบริบูรณ์เข้าเรียนได้ เมื่อผู้นั้นสอบไล่ได้ชั้นมัธยมบริบูรณ์ของกระทรวงธรรมการ ๒) ผู้มีความประพฤติเรียบร้อย ซึ่งมีผู้รับรองหนึ่งคน และ ๓) ผู้สอบไล่ได้มัธยมบริบูรณ์ของกระทรวงธรรมการ หรือสอบความรู้เบื้องต้นของมหาวิทยาลัยนี้ได้ หรือสอบความรู้อย่างอื่นอันมหาวิทยาลัยยอมให้เทียบวิทยฐานะได้

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองนี้ ได้กระทำพิธีเปิดปฐมฤกษ์เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๗ โดยปรีดี พนมยงค์ ผู้ประสานการณ์มหาวิทยาลัย ได้กราบบังคมทูลต่อสมเด็จพระนริศราณหวัฑิตวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้เป็นประธานในพิธีว่า

ขอพระราชทานกราบบังคมทูลทรงทราบใต้ฝ่าละอองพระบาท วันนี้เป็นวันมงคลดีบรรจบพร้อมกัน ๒ ประการ ประการหนึ่ง วันที่ ๒๗ มิถุนายน เป็นวันพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราวแห่งราชอาณาจักรสยาม ประการที่สอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ได้พยายามเร่งรัดการงานให้สามารถเปิดได้ในวันนี้ เพื่อดำเนินการสอนวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ตามพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศตั้งมหาวิทยาลัยนี้ให้ทันในวันที่ ๑ กรกฎาคม นี้

การตั้งสถานศึกษาตามลักษณะของมหาวิทยาลัย ย่อมเป็นเครื่องพิ-

สูงและเป็นที่จำเป็นในการแสดงความก้าวหน้าของประเทศ ประชาชนชาวสยามจะเจริญในอารยะธรรมได้ก็โดยอาศัยการศึกษาอันดี ตั้งแต่ชั้นต่ำตลอดจนถึงการศึกษาชั้นสูง เพราะฉะนั้นในการที่จะอำนวยความสะดวกและประโยชน์ของราษฎรในสมัยนี้ จึงจำต้องมีสถานศึกษาให้ครบบริบูรณ์ทุกชั้น มหาวิทยาลัยย่อมอุปมาประดุจบ่อน้ำบาดลความกระหาย
ของราษฎร ผู้สมัครแสวงหาความรู้อันเป็นสิทธิและโอกาสที่เขาควรมี
ควรได้ตามหลักแห่งเสรีภาพในการศึกษา รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร
เห็นความจำเป็นในข้อนี้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย
ขึ้น

ในปัจจุบันนี้ ประเทศสยามมีความประสงค์อันใหญ่ยิ่งที่จะปรับ
ระดับการศึกษาของราษฎรให้เจริญถึงขนาดเหมาะสมแก่กาลสมัย ถ้าระ
ดับการศึกษายังไม่เจริญถึงขนาดตราบไต การก้าวหน้าของประเทศก็ยั
จะเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นอีกนาน ยิ่งในสมัยที่ประเทศของเราดำเนินการ
ปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนั้นแล้ว เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ
ต้องมีมหาวิทยาลัยสำหรับประศาสน์ความรู้ ในวิชาธรรมศาสตร์และการ
เมืองแก่พลเมืองให้มากที่สุดที่จะเป็นได้ เปิดโอกาสแก่พลเมืองที่จะใช้
เสรีภาพในการศึกษากว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ
สืบไป

นับแต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองได้ตั้งขึ้นแล้ว ปรากฏว่าได้รับความนิยมของมหาชนเกินความคาดหมาย โดยมีจำนวนผู้สมัคร

เข้าเรียนในชั้นนี้ถึง ๗,๐๘๔ คน แม้ผู้ที่ได้ลงทะเบียนมานานแล้วก็กลับเริ่มการศึกษาในฐานะเป็นนักเรียนของมหาวิทยาลัยนี้ นับได้ว่าบรรลุผลขั้นต้นของความมุ่งหมายที่จะให้เรียนรู้วิชาธรรมศาสตร์และการเมืองกันแพร่หลาย...๑๐๐

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ตั้งขึ้นเพื่อจะให้มีส่วนในการสร้างสรรค์ประเทศตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองนี้ นับว่าเป็นผลงานที่สำคัญของปรีดี ในการจัดวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองได้เป็นสถานการศึกษา ที่มีบทบาทสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

เมื่อกล่าวโดยสรุป สำหรับความคิดทางการเมืองของปรีดีในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ถึงปี ๒๔๗๗ นี้ กล่าวได้ว่า ปรีดีมีความคิดที่ต้องการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้พยายามทำลายและแก้ไขหลักการบางอย่างของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิม และจัดวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ให้เป็นแบบประชาธิปไตย แม้ว่าหลัก

๑๐๐ สุกจน์ ตำนตระกุล, ชีวิตและงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์. หน้า ๒๓๐-๒๓๒.
(จัดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

การประชาธิปไตยของปรีดีจะยังคงมีขึ้นในตอนและข้อจำกัดบางอย่างในเรื่องของเวลา ซึ่งปรีดีมีความเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เพราะราษฎรยังมีการศึกษาไม่เพียงพอ จึงยังจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญอยู่ก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า หลักการต่าง ๆ ที่ปรีดีเสนอ ก็เป็นประชาธิปไตยมากกว่าหลักการของพระยามโน ฯ และฝ่ายอนุรักษนิยม และจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาเพียง ๒ ปี ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปรีดีและคณะราษฎรได้จัดวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ให้เป็นแบบประชาธิปไตยหลายประการ ดังที่ปรากฏในธรรมนูญการปกครอง รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ รวมทั้งการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งผลงานของปรีดีในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ นับว่ามีความสำคัญมาก และเป็นผลงานที่สะท้อนให้เห็นถึงความคิดทางการเมืองของปรีดีในช่วงเวลาดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

บทที่ ๔
แนวความคิดในด้านการ
จัดการทางเศรษฐกิจใน
“เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ”

✓

ในการดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นั้น นอกจากปรีดีจะมีความประสงค์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่จะนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และพยายามจัดวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังที่กล่าวไปแล้ว ปรีดียังได้ให้ความสำคัญกับปัญหา “เศรษฐกิจ” ของประเทศไทยในเวลานั้นเป็นอย่างมากด้วย ซึ่งปรีดีถึงกับกล่าวว่า “การเปลี่ยนแปลงการปกครองคราวนี้ไม่ใช่ Coup d’Etat เป็น Revolution ในทางเศรษฐกิจ”^๑ พร้อมทั้งได้กำหนดหลักเศรษฐกิจไว้ในหลัก

^๑ เดือน บนูนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส..., หน้า ๑๕๘.

๖ ประการที่คณะราษฎรได้ประกาศในวันยึดอำนาจรัฐ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ด้วยว่า "จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรออกอยาก" การวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติและความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้า เพื่อสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับราษฎรในทางเศรษฐกิจ ถือเป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของปรีดีและคณะราษฎร ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

ข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

ในการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ปรีดีได้เสนอร่างเค้าโครงฯ เป็น ๓ ส่วน ส่วนแรก เป็นคำชี้แจงเค้าโครงการเศรษฐกิจ ข้อระลึกในการอ่านคำชี้แจงนี้ ทั้งหมดมี ๑๑ หมวด ส่วนที่ ๒ เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร มี ๕ หมวด และส่วนที่ ๓ เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ ๕ หมวด ในส่วนแรกเป็นการเสนอหลักการและเหตุผล รวมทั้งสิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการปฏิบัติ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๓ เป็นวิธีการที่รัฐบาลจะดำเนินการในขั้นต่างๆ ตาม

หลักเค้าโครงใหญ่ที่เสนอไว้ในส่วนแรก โดยเสนอเป็นร่าง
พ.ร.บ. ๒

ปรีดีเริ่มต้นด้วยการเสนอว่า “การที่จะส่งเสริมให้ราษฎรมี
ความสุขสมบูรณ์นั้น ก็มีอยู่ทางเดียวซึ่งรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัด
การเศรษฐกิจเสียเอง โดยการแบ่งการเศรษฐกิจนั้นออกเป็นสท
กณ์ต่างๆ” และกล่าวว่า “ความคิดที่ข้าพเจ้าได้มีอยู่เช่นนี้ ไม่
ใช่เป็นด้วยข้าพเจ้ามีอุปทานผูกมันอยู่ในลัทธิใดๆ ข้าพเจ้าได้
หยิบเอาส่วนที่ดีของลัทธิต่างๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศ
สยาม แล้วจึงได้ปรับปรุงขึ้นเป็นเค้าโครงการ” ดังนั้น จึงขอ
ให้ผู้อ่าน อ่านด้วยใจเป็นกลาง อย่าถือเหตุประโยชน์ส่วนตน
เป็นเครื่องตัดสิน หลังจากนั้น จึงได้เริ่มเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ
กิจ โดยย้าถึงหลักเศรษฐกิจในหลัก ๖ ประการที่ว่า “จะต้อง

๒ คำบท (Texts) ของเอกสาร ๕ ชิ้น ที่เกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจ อันได้แก่
(๑) “เค้าโครงการเศรษฐกิจ”, (๒) “เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความ
สุขสมบูรณ์ของราษฎร”, (๓) “เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบกิจการ
กิจ” ของ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ตลอดจน (๔) “รายงาน
การประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน
วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕” และ (๕) “พระบรมราชวินิจฉัยของพระ
ปกเกล้าฯ” ที่ใช้วิเคราะห์ในบทหนังสือ^๕ อยู่ใน เดือน บุนนาค, *ท่านปรีดี รัฐ
บุรุษอาวุโส...*, หน้า ๕๖-๑๒๕, ๑๒๖-๑๓๖, ๑๓๖-๑๔๗, ๑๔๕-๑๕๒ และ
๑๕๓-๓๖๕.

บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ' ซึ่งในการนี้
 รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเศรษฐกิจเสียเอง โดยให้ราษฎร
 ทุกคน (ยกเว้นกรณีต่างๆ ตามที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการ
 ประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการ
 ทำงาน) เป็นข้าราชการ (ลูกจ้างของรัฐบาล) รัฐบาลจะจ่ายเงิน
 เดือนให้แก่ราษฎร (โดยแบ่งตามระดับและคุณวุฒิ ตามร่าง
 พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หมวดที่ ๑
 เงินเดือนและเบี้ยบำนาญของราษฎร) เพื่อให้ราษฎรเอาไปแลกเปลี่ยน
 กับปัจจัยในการดำรงชีวิต ตามความต้องการของราษฎร โดยรัฐบาลจะ
 จัดหาปัจจัยเหล่านี้ไว้ในรูปสหกรณ์ และโดยที่ รัฐบาลเข้าเป็นผู้ดำเนินการ
 เศรษฐกิจเองนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร
 อันเนื่องมาจากความไม่เที่ยงแท้แห่งการเศรษฐกิจได้ และยังสามารถทำให้
 ขจัดปัญหาแรงงานที่สูญเสียไป อันเนื่องมาจากการไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เต็มที่
 การจัดการเศรษฐกิจไม่เหมาะสม การไม่ได้ใช้เครื่องจักรกล และการ
 ที่มีบุคคลเกิดมาหนักโลกได้ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรร และใช้
 แรงงานที่สูญเปล่าเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์เต็มที่

แต่ในการที่รัฐบาลจะเข้าดำเนินการเศรษฐกิจเองนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีที่ดิน
 แรงงานและเงินทุน ซึ่งปรีดีได้เสนอให้รัฐ

บาลจัดซื้อที่ดินเฉพาะที่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบการเศรษฐกิจ ส่วนที่อยู่อาศัย รัฐบาลไม่จำเป็นต้องซื้อคืน ทั้งนี้โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ และกำหนดให้เงินผลประโยชน์แทนดอกเบี้ย โดยกำหนดตามอัตราดอกเบี้ยของการกู้เงินในขณะที่ยืม และในการกำหนดราคาที่ดินนั้น ให้เจ้าของที่ดินและรัฐบาลต่างฝ่ายตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละหนึ่งคนและรวมกันตั้งผู้ช้ชาติหนึ่งคน กำหนดราคาซึ่งจะต้องไม่เกินกว่าที่เป็นอยู่ ณ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ (ว่าด้วยการจัดซื้อที่ดิน ในหมวดที่ ๑ เค้ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ) ส่วนแรงงานนั้น อาศัยจากการที่ให้ราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการ (ซึ่งรัฐบาลอาจยอมยกเว้นให้เอกชนผู้มั่งมีอยู่แล้ว และไม่ประสงค์จะเป็นข้าราชการ กับเอกชนผู้ประกอบอาชีพอิสระบางอย่าง เช่น นักประพันธ์ แพทย์ ทนายความ ช่างเขียน ครูในวิชาบางอย่าง ฯลฯ ประกอบการเศรษฐกิจของตนเองได้) ทำให้แรงงานได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ และราษฎรทุกคนมีงานทำ อันจะก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐบาลด้วย ส่วนในปัญหาเรื่องเงินทุน รัฐบาลจำต้องมีไว้เพื่อซื้อเครื่องจักรกลและวัตถุที่รัฐบาลทำไม่ได้ กับเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าแรงนั้น รัฐบาลอาจจัดหาเงินทุนโดยการเก็บภาษีบางอย่าง เช่น ภาษีมรดก ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีทางอ้อม ออกสลากกินแบ่ง กู้เงินจากคน

มั่งมีภายในประเทศ หรือกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งในการหาทุนนี้ รัฐบาลจะไม่ใช้วิธีริบแบบคอมมิวนิสต์ (ว่าด้วยการจัดหาเงินทุนและเครดิต ในหมวดที่ ๒ ของเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ) นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องจัดทำให้รายได้และรายจ่ายเข้าสู่ดุลยภาพ ทั้งนี้อาจทำได้โดยการที่รัฐบาลจัดเตรียมบัจจ่ายแห่งการดำรงชีวิต ซึ่งราษฎรต้องการเอาไว้ให้พร้อมบริบูรณ์ เมื่อราษฎรต้องการสิ่งใดก็ซื้อได้ที่รัฐบาล เงินเดือนที่ราษฎรได้รับ ก็จะหักกลบลบหนี้กันไปกับสิ่งที่ราษฎรซื้อจากรัฐบาล โดยวิธีนี้ก็จะทำให้เกิดดุลยภาพภายในประเทศได้ ส่วนดุลยภาพระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลจะต้องจัดทำสิ่งที่ทำได้ในประเทศให้เหลือเฟือเพื่อจากการใช้จ่ายภายในประเทศ และนำสิ่งที่เหลือออกจำหน่ายต่างประเทศ เพื่อหักกลบลบหนี้กับจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นลูกหนี้ ในการที่รัฐบาลเข้าดำเนินการเศรษฐกิจดังที่กล่าวมานี้ รัฐบาลต้องระวังมิให้มนุษย์กลายเป็นสัตว์ ดังที่มีผู้กล่าวร้ายและหวาดกลัวกัน และรัฐบาลจะส่งเสริมการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ โดยจะมีรางวัลให้และจะยอมรับกรรมสิทธิแห่งการประดิษฐ์คิดค้นนั้น

นอกจากนี้ แม้ว่าตามหลักรัฐบาลจะเป็นผู้ประกอบกิจการเศรษฐกิจเอง แต่ "การประกอบเศรษฐกิจจะขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางเสีย

ทั้งนี้ แล้วการควบคุมตรวจตราอาจจะเป็นไปโดยทั่วถึงไม่ได้ ฉะนั้นจำเป็นต้องแบ่งการปกครองทางเศรษฐกิจนี้ เป็นสหกรณ์ต่างๆ” สหกรณ์นี้ จะประกอบกิจการเศรษฐกิจตามแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ราษฎรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ จะได้รับเงินเดือนประจำตามอัตรา และเงินรางวัลเป็นพิเศษตามผลที่สหกรณ์นั้นทำได้ สมาชิกสหกรณ์จะร่วมกันประกอบการเศรษฐกิจครบรูป คือ ร่วมกันในการประดิษฐ์ (Production) ร่วมกันในการจำหน่ายและขนส่ง (Circulation) ร่วมกันในการจัดหาของอุปโภคให้แก่สมาชิกและ ร่วมกันในการสร้างสถานที่อยู่ ซึ่งการจัดรูปแบบสหกรณ์ จะเป็นการเอื้ออำนาจต่อการปกครองแบบเทศบาล (Municipality) และจะทำให้การจัดการอนามัย การสาธารณสุข และการศึกษา ทำได้สะดวก

ส่วนเรื่องนโยบายในการจัดการเศรษฐกิจ ปรีดีเสนอมว่า “รัฐบาลจะต้องถือหลักว่าจะต้องจัดการกสิกรรม อุตสาหกรรม ทุกอย่างให้มีขึ้น ซึ่งในที่สุด ประเทศไม่จำเป็นที่จะต้องอาศัยต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อป้องกันภัยอันตรายอันที่จะเกิดจากการปิดประตูการค้าได้” และเพื่อที่จะป้องกันความยุ่งยากในปัญหาเรื่องนายจ้างกับลูกจ้าง รวมทั้งเพื่อที่การประกอบเศรษฐกิจจะดำเนินไป โดยเรียบร้อยและได้ผลดี รัฐบาลจำเป็นต้องวางแผนเศรษฐกิจแห่ง

๒๗๖ ปฐมกรรมทางการเมือง ฯ

ชาติ ซึ่งแผนการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ จะกำหนดเป็นรายปี และ
แจ้งผลแห่งการดำเนินงานต่อมหาชนทุกสัปดาห์ ในการกำหนด
แผนการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ “ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่ง มีหน้าที่จัด
วางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ คือ กำหนดการประดิษฐกรรม ซึ่ง
จะเป็นกสิกรรมและอุตสาหกรรมทั้งหลาย และการปวิวรรตกรรม
คือ การขนส่งและคมนาคม การจัดสร้างที่อยู่ให้ราษฎรและจัด
แยกการงานออกเป็นสหกรณ์ต่างๆ” และ ถ้ามีเหตุจำเป็นที่จะ
ต้องแก้ไขแผน ให้กรรมการสภาแผนเศรษฐกิจแห่งชาติประชุมกัน
แก้แผนนั้นๆ แล้วแจ้งผลให้มหาชนทราบ ซึ่ง “แผนเศรษฐกิจ
แห่งชาตินี้จะเริ่มใช้ในเขตใดให้ประกาศเป็นรายๆ ไป” (หมวด
ที่ ๔ ว่าด้วยแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ใน พ.ร.บ. เค้าร่างว่าด้วย
การประกอบการเศรษฐกิจ)

นอกจากหลักการสำคัญๆ ของเค้าโครงการเศรษฐกิจ ดังที่
กล่าวมาแล้ว ปรีดียังได้เสนอให้มีการตั้งธนาคารแห่งชาติ (หมวด
ที่ ๓ ว่าด้วยธนาคารแห่งชาติ ใน พ.ร.บ. เค้าร่างว่าด้วยการประ
กอบการเศรษฐกิจ) “โดยเอาเงินทุนสำรองของรัฐบาลและเงินที่
กู้จากเอกชนมาเป็นทุนของธนาคารแห่งชาติ ให้ธนาคารแห่งชาติ
กระทำการกิจการเหมือนดังธนาคารทั้งหลาย และให้มีอำนาจออกธน-
บัตรโดยโอนกรมเงินตราในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาอยู่ใน

ธนาคารแห่งชาติ โอนคลังจังหวัดต่างๆ ในเวลานี้เป็นสาขาของธนาคารแห่งชาติในจังหวัดต่างๆ” และ “ธนาคารแห่งชาติจำเป็นต้องให้รัฐบาลกู้เงินตามที่รัฐบาลต้องการ ตามกำลังของธนาคารแห่งชาติ” นอกจากนี้ หลักการที่สำคัญอีกข้อหนึ่งซึ่งปรียายอยู่เสมอ คือ กรรมสิทธิ์เอกชน โดยกำหนดว่า “ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ทั้งหลาย ซึ่งเอกชนนั้นหามาได้” และ “บรรดาผู้ที่คิดประดิษฐ์วัตถุสิ่งใดได้ ซึ่งจะเข้าลักษณะที่จะมีกรรมสิทธิ์ในการค้าได้ ก็ให้ผู้นั้นเป็นกรรมสิทธิ์ในการนั้น” (หมวดที่ ๕ กรรมสิทธิ์ของเอกชน ในเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ)

ปรียได้คาดหวังว่า ถ้ารัฐบาลได้ดำเนินการเศรษฐกิจตามหลักเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้แล้ว จะทำให้วัตถุประสงค์ทั้ง ๖ ประการของคณะราษฎร ได้สำเร็จไปตามที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้แก่ราษฎร และ “สิ่งที่ราษฎรทุกคนพึงปรารถนา คือ ความสุขความเจริญอย่างประเสริฐ ซึ่งเรียกกันเป็นศัพท์ว่า ศรีอาริยะก็จะพึงบังเกิดแก่ราษฎรโดยทั่วหน้า”

แนวความคิดอันเป็นต้นมาของเค้าโครงการเศรษฐกิจและบทวิเคราะห์

แนวความคิดของปรียที่ปรากฏในเค้าโครงฯ นี้ เป็นผลมา

จากการศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศส โดยที่ปรีดีได้สนใจศึกษาวิชา เศรษฐศาสตร์ จนได้รับประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงในทาง เศรษฐกิจ และจากการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์นี้เอง ที่มี อิทธิพลต่อความคิดในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของปรีดี ดังที่ปรา กฏในเค้าโครงฯ ซึ่งปรีดีได้ให้สัมภาษณ์อาจารย์ฉัตรทิพย์ นาถ สุภา เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๒๕ ว่า

โดยที่ผมสนใจในวิชาเศรษฐศาสตร์ ฉะนั้นเมื่อผมสอบไล่ได้ปริญญา เอกกฏหมายฝ่ายนิติศาสตร์แล้ว ผมจึงสอบไล่ได้เพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่ง คือ “ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงทางเศรษฐกิจการเมือง” (Diplome d' Etudes Superieures d' Economie Politique) ซึ่งมีวิชา เศรษฐศาสตร์ พิศดาร ประวัติศาสตร์ลัทธิเศรษฐกิจ กฏหมายและวิทยาศาสตร์การคลัง กฏหมายและวิทยาศาสตร์การแรงงาน ผมจึงได้ศึกษาระบบเศรษฐกิจ หลายชนิด รวมทั้งระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่เกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจ

ผมจึงเกิดจิตสำนึกว่า สมควรที่สยามจะได้มีแผนเศรษฐกิจตาม ทฤษฎีสังคมนิยมที่เป็นวิทยาศาสตร์โดยสมานกับสภาพท้องถิ่น กาลสมัยของ สยามเท่าที่ผมประสบพบเห็น และที่ได้เปลี่ยนแปลงต่อ ๆ มา ในระหว่าง ที่ผมศึกษาอยู่นั้น

ฉะนั้น ผมจึงได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเสนอที่ประชุมเพื่อนที่ ร่วมผู้ก่อตั้งคณะราษฎรที่กรุงปารีส^๓

๓ ปรีดี พนมยงค์, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการ ...*, หน้า ๕๑-๕๒ (ขีดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน).

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ปริทัศน์ได้ศึกษานั้น มีอิทธิพลต่อความคิดของปริทัศน์ในเค้าโครงการเศรษฐกิจมาก ผู้เขียนได้ศึกษาและค้นคว้าถึงหนังสือหรือตำราทางเศรษฐศาสตร์ที่ปริทัศน์ใช้ประกอบการศึกษาในครั้งนั้น และพบว่าหนังสือ ๒ เล่มที่เป็นหลักสำคัญและปริทัศน์จะได้ศึกษาหนังสือทั้ง ๒ เล่มนี้ นั่นคือหนังสือของศาสตราจารย์ชาร์ล จิด (Professor Charles Gide) เรื่องคำสอนเศรษฐวิทยาเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Cours d'Économie politique ซึ่งได้แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Gide's Political Economy ศาสตราจารย์ชาร์ล จิด ผู้เขียนหนังสือนี้เป็นศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปารีส ซึ่งคาดว่าคงจะเป็นอาจารย์ผู้สอนของปริทัศน์ด้วย ในคำนำของผู้แปลได้กล่าวว่า หนังสือเล่มนี้ชาร์ล จิด ได้เขียนขึ้นโดยตั้งใจให้เป็นหนังสือพื้นฐานที่จะช่วยนักศึกษาฝรั่งเศส ในการเตรียมสอบในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปารีส ดังนั้น จึงเขียนโดยครอบคลุมเศรษฐศาสตร์อย่างกว้างๆ ไม่เจาะจงในเรื่องใดโดยเฉพาะ เป็นที่

α Charles Gide, *Political Economy* authorized translation from the third edition (1913) of the "Cours d'Économie Politique" by Constance H.M. Archibald (London: George G. Harrap & Company, 1914). หนังสือเล่มนี้ ได้รับการตีพิมพ์ซ้ำในปี ค.ศ. ๑๙๑๖, ๑๙๑๗, ๑๙๒๐, ๑๙๒๐, ๑๙๒๔ ผู้เขียนค้นพบเฉพาะฉบับที่พิมพ์ปี ค.ศ. ๑๙๑๔ และ ๑๙๒๔ จึงไม่ทราบว่ามีฉบับ ๑๙๒๔ แล้ว มีการตีพิมพ์ซ้ำหรือไม่.

คาดว่า ปรีดีคงจะได้อ่านและใช้หนังสือเล่มนี้ในการศึกษาเศรษฐศาสตร์ เพราะนอกจากหนังสือเล่มนี้จะเป็นหนังสือคำสอนของคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยปารีสซึ่งปรีดีศึกษาอยู่แล้ว ปรีดียังได้อ้างถึงหนังสือเล่มนี้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจด้วยว่า “ความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบันดำรงชีวิตอาจมีแตกต่างกัน และยิ่งมนุษย์มีความเกี่ยวพันกันกว้างขวางขึ้นและเจริญขึ้นแล้ว ความต้องการก็ยิ่งมีมากขึ้น ศาสตราจารย์ชาร์ล จีด กล่าวไว้ว่า ที่เรียกว่าเจริญนั้นก็หมายความว่า ความต้องการของมนุษย์ได้มีมากขึ้น (คำสอนเศรษฐศาสตร์ เล่มหนึ่ง หน้า ๔๙)^๕

ส่วนหนังสืออีกเล่มหนึ่ง คือ *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ: จากยุคของพวกพิชีโอคราตถึงปัจจุบัน* เขียนโดย ศาสตราจารย์ชาร์ล จีด และศาสตราจารย์ ชาร์ล ริส (Charles Gide & Charles Rist) ชาร์ล ริส เป็นศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมงต์เปลิเยร์ (Montpellier) (พิมพ์เป็นภาษาฝรั่งเศสครั้งแรกในปี ๑๙๐๙ และพิมพ์ครั้งที่ ๒ ปี ๑๙๑๓) ได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษจากต้นฉบับภาษาฝรั่งเศส ที่พิมพ์ครั้ง

^๕ เดือน บุนนาค, *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส...*, หน้า ๕๖-๕๘ (จัดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน). ข้อความตอนนี้นำมาจากใน Gide *Political Economy*,

ที่ ๒ นี้ ในปี ๑๙๑๕ และมีการพิมพ์ซ้ำต่อมาอีกหลายครั้ง^๖ ส่วนในภาษาฝรั่งเศสเอง ก็มีการพิมพ์ใหม่อีกหลายครั้ง^๗ หนังสือเล่มนี้จัดว่าเป็นหนังสือคลาสสิกที่มีชื่อเสียงเล่มหนึ่ง นอกจากนี้ ในคำนำหนังสือเล่มนี้ ได้กล่าวถึงหลักสูตรการศึกษาเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสว่า ได้เน้นความสำคัญที่การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจมากกว่าหลักสูตรการศึกษาในที่อื่น ๆ ในขณะนั้น ศาสตราจารย์ต่าง ๆ ในฝรั่งเศส จะจัดให้มีการสอนวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจนี้เป็นพิเศษ และในการสอบปริญญาเอก นักศึกษาอาจต้องเขียนรายงานในหัวข้อนี้เพื่อพิสูจน์ความสามารถ

๖ หนังสือเล่มนี้ มีการพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ นับจากปี ๑๘๑๕ จนถึงปี ๑๙๖๗ รวม ๒๒ ครั้ง เนื่องจากผู้เขียนค้นได้เฉพาะฉบับที่พิมพ์ปี ๑๘๑๗ และ ๑๙๖๗ จึงไม่ทราบว่าหลังจากปี ๑๙๖๗ มีการพิมพ์ซ้ำหรือไม่ แต่จะเห็นว่า หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ได้รับความนิยมมาก จากปี ๑๙๑๕ มีการพิมพ์หนังสือสอนซ้ำออกในปี ๑๙๑๗, ๑๙๑๘, ๑๙๒๓, ๑๙๒๗, ๑๙๒๘, ๑๙๓๐, ๑๙๓๒, ๑๙๓๗, ๑๙๔๓, ๑๙๔๕, ๑๙๔๘, ๑๙๕๑, ๑๙๕๓, ๑๙๕๖, ๑๙๕๘, ๑๙๖๐, ๑๙๖๑, ๑๙๖๔, และ ๑๙๖๗. ฉบับที่ผู้เขียนใช้ คือ Charles Gide and Charles Rist, *A History of Economic Doctrines: From the Time of the Physiocrats to the Present Day* authorised translation from the second revised and augmented French edition of 1913 by R. Richards (London: George G. Harrap & Company, 1917).

๗ ฉบับภาษาฝรั่งเศสของหนังสือเล่มนี้ นับจากปี ๑๘๐๕ ถึง ๑๙๔๗ มีทั้งหมด ๗ editions

ก่อนที่จะได้รับปริญญา หนังสือประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ^๕ ได้กล่าวถึงลัทธิเศรษฐกิจของสำนักต่างๆ ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน (ปีเขียน ๑๙๐๙) ผู้เขียนคาดว่า ปรีดีคงจะได้ศึกษาหนังสือเล่มนี้เช่นกัน จากการที่ปรีดีได้ให้สัมภาษณ์ว่า ได้ “สอบไล่ได้เพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือ ‘ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงทางเศรษฐกิจการเมือง’ ซึ่งมีวิชาเศรษฐศาสตร์พิศดาร ประวัติศาสตร์ลัทธิเศรษฐกิจ...” ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ จากคำกล่าวของ ดร. เดือน บุนนาค ซึ่งได้ศึกษาที่มหาวิทยาลัยปารีสเช่นเดียวกับปรีดีกล่าวว่า

หนังสือชื่อ Histoire des Doctrines Economiques ของท่านศาสตราจารย์ Gide และท่าน Rist เป็นหนังสือซึ่งนักเรียนต้องอ่าน ต้องเรียน เป็นหนังสือความรู้มาตรฐาน ถ้าอยากรู้ลึกซึ่งท่านต้องเรียน ต้องอ่านหนังสืออื่นต่อไปอีก หนังสือนี้เป็นเพียงย่อๆ ความเท่านั้นเอง ความคิดความอ่านของท่านปรีดี ได้มาจากการศึกษาของท่านเอง และการอ่านหนังสือมาตรฐานนี้ประกอบด้วย^๘

และจากการสัมภาษณ์ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล ของกลุ่มวิจัยประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์ ก็ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า เจ้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีนี้ “เหมือนแนวที่ท่านได้ศึกษาจาก

^๘ เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส..., หน้า ๓๑๖-๓๑๗ (แก้โดยผู้เขียน)

Paris จากอาจารย์ที่ท่านได้ศึกษามา”^๘

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาวិชาเศรษฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยปารีส^๙ ได้มีอิทธิพลต่อความคิดทางด้านการจัดการทางเศรษฐกิจของปรีดีมาก และจะเห็นได้ว่าหนังสือ *คำสอนเศรษฐวิทยา* และ *ประวัติลัทธิเศรษฐกิจ* ก็มีอิทธิพลต่อความคิดของปรีดีเช่นกัน ปรีดีถึงกับได้มอบหมายให้ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล แปลหนังสือเศรษฐศาสตร์ของ Charles Gide เพื่อเผยแพร่ให้ผู้ออกการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้อ่านกัน ดร. เสริมแปลได้เพียงครึ่งเล่ม ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ขึ้น ส่วนที่แปลนี้ได้มีการพิมพ์เผยแพร่ในหมู่ผู้ออกการ^{๑๐} ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้รับอิทธิพลทางความคิดด้านเศรษฐศาสตร์จาก Charles Gide มาก และได้พยายามที่จะเผยแพร่ความคิดนี้ในหมู่ผู้ออกการ^{๑๑} และแน่นอนว่า หนังสือของ Gide นี้ เป็นความรู้ใหม่ของคนไทยในเวลานั้น^{๑๒} เพราะในเวลานั้น ประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาวิชาเศรษฐ

๘ กลุ่มวิจัยประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์, “สัมภาษณ์ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖”, หน้า ๑๑ (อัครสำเน).

๑๐ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕-๑๖.

๑๑ หนังสือ^{๑๒} ต่อมาได้มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นภาษาไทย คือ *ชาร์ล จิด, หลักเศรษฐศาสตร์* แปลจาก Principles of Political Economy โดย สหัท ภาณุจน พังคะ (พระนคร: บริษัทอักษรโสภณ, ๒๔๘๔), ๑๘๒ หน้า,

ศาสตร์^{๑๒} วิชาเศรษฐศาสตร์ได้เริ่มมีการศึกษากันครั้งแรกเมื่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น ปรีดีผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยได้บรรจุวิชาเศรษฐศาสตร์ ๒ วิชาไว้ในหลักสูตรปริญญาตรี คือ วิชาลัทธิเศรษฐกิจ และ เศรษฐศาสตร์^{๑๓} และในการสอน “ลัทธิเศรษฐกิจ” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองนี้ ศาสตราจารย์ เจ. เอฟ. ฮัทเจสตัน (เนติบัณฑิตอังกฤษ คือกเทศอรัญญาหมายฝรั่งเศส) ได้เป็นผู้จัดทำหนังสือ “ลัทธิเศรษฐกิจ” ขึ้น โดยมี ดร. ทวี ตะเวทิกุล ซึ่งเป็นผู้จัดทำตำราเป็นผู้บรรยายแก่นศ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อปี ๒๔๗๗^{๑๔} หนังสือ “ลัทธิเศรษฐกิจ” นี้ ก็เป็นหนังสือที่สรุปความมาจากหนังสือของ Charles Gide & Charles Rist เรื่อง A History of Economic Doctrines โดยเก็บเฉพาะใจความสำคัญและแปล

- ๑๒ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, “วิชาเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทย” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคนอื่นๆ, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย, หน้า ๑๔.
- ๑๓ มาตรา ๒๖ ของ “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช ๒๔๗๖” ใน กฎหมายรัชกาลที่ ๗ (ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ ๗ พ.ศ. ๒๔๗๖) (พระนคร: บำรุงนุกุลกิจ, ๒๔๗๗), หน้า ๔๘๘.
- ๑๔ เจ.เอฟ. ฮัทเจสตัน, ลัทธิเศรษฐกิจ พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓) หนังสือเล่มนี้ พิมพ์ครั้งแรก ปี พ.ศ. ๒๔๗๗, ครั้งที่ ๒ ปี ๒๕๑๘ และครั้งที่ ๓ ปี ๒๕๑๘.

เป็นภาษาไทย เพื่อให้ง่ายในการศึกษา^{๑๕}

อิทธิพลของ Charles Gide ที่มีต่อความคิดปริทัศน์ นอกจากจะสังเกตเห็นได้ในลักษณะที่กล่าวมาแล้ว ยังจะเห็นได้อีกว่า ปริทัศน์ดังกล่าวอ้างถึง Charles Gide ในที่ต่างๆ หลายครั้ง เช่น ในคำอธิบายกฎหมายปกครอง (ปี ๒๔๗๔) ตอนหนึ่งว่า “ลัทธิโซลิตาวิสต์ ผู้คิดลัทธินี้ที่มีชื่อเสียงคือ ศาสตราจารย์ชาร์ล จิต แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีส ตามลัทธินี้มนุษย์ยอมอาศัยซึ่งกันและกัน จึงควรจํัดให้มีสหกรณ์ต่างๆ เช่นในการประดิษฐ์ การใช้การจําหน่าย เป็นต้น” ลัทธิโซลิตาวิสต์นี้เป็นหลักการหนึ่งซึ่งปริทัศน์เสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนว่าหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นคอมมิวนิสต์หรือไม่ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ ปริทัศน์กล่าวว่า “ชาร์ลส์ จิต ได้แสดงไว้ว่าการบังคับให้ทำงานนั้น เป็นระเบียบ

๑๕ ผู้เขียนได้เปรียบเทียบ ลัทธิเศรษฐกิจ ของ ฮัตเจสสัน กับ Charles Gide & Charles Rist, *A History of Economic Doctrines...* พบว่าหนังสือของ ฮัตเจสสัน ได้สรุปใจความสำคัญมาจากหนังสือเล่มหลัง และนำมาอธิบายให้ง่ายโดยยกตัวอย่างประกอบ หรือคัดเฉพาะตอนสำคัญ มาแปลสรุปเป็นภาษาไทย แต่การวางเค้าโครงของหนังสือ ดำเนินตามหนังสือของ Gide & Rist และบางตอน ก็ได้กล่าวถึง Gide ไว้ด้วย ดังเช่นในหน้า ๗๑, ๑๓๕, ๒๓๓ ของ ลัทธิเศรษฐกิจ

การโซเซียลิสต์” และ “ตามหลักวิชาการไม่ใช่เป็นหลักการสำคัญ
ของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่หากเป็นวิถีทางดำเนินการอย่างหนึ่งเท่า
นั้น ซึ่งคณะนาซีและคณะอื่นๆ ก็นำเอาไปใช้เหมือนกัน และ
ตามที่ชาร์ลส์ จีคได้แถลงไว้ก็ปรากฏว่าเป็นการเกี่ยวกับวิศวกรรม
(การแบ่งสรรโภคทรัพย์) มากกว่าประดิษฐกรรม (การบังเกิด
โภคทรัพย์)” และในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ปรีดีก็ได้อ้างถึงคำ
สอนเศรษฐกิจวิทยาของชาร์ล จีค ดังที่กล่าวมาแล้ว

ในช่วงที่ปรีดีไปศึกษาที่ฝรั่งเศสนั้น ชาร์ล จีค เป็นนัก
เศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงมากคนหนึ่งของฝรั่งเศส เป็นผู้หนึ่งที่
พัฒนาและสืบทอดความคิดสังคมนิยมฝรั่งเศส ในช่วงต้นศตวรรษ
ที่ ๑๙ นับจาก แซงต์-ซิมอง (Saint-Simon) ฟูรีแอร์, (Fourier)
เปคคิวเออร์ (Pecqueur) ปรูดอง, (Proudhon) และ หลุยส์ บลัง
(Louis Blanc) ต่อมาในรูปของลัทธิโซลิดาไรสม์ ซึ่งกล่าวกันว่า
ในช่วงต้นของศตวรรษที่ ๒๐ ลัทธิโซลิดาไรสม์นี้ได้รับความนิยม
มากในฝรั่งเศส ความมีชื่อเสียงของชาร์ล จีค ในสมัยนั้น อาจเห็น
ได้จากความนิยม หรือความแพร่หลายของตำราเศรษฐศาสตร์ซึ่ง
ชาร์ลส์ จีคเป็นผู้แต่ง หนังสือหลักเศรษฐศาสตร์หรือ Principes d'
E'conomie Politique ที่พิมพ์ครั้งแรกในปี ๑๘๘๓ ได้มีการพิมพ์

ต่อมา นับถึงปี ๑๙๒๑ เป็นจำนวน ๒๓ ครั้งในภาษาฝรั่งเศส^{๑๖} และได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษต่อมาอีกหลายครั้ง หนังสือเรื่อง A History of Economic Doctrines ที่ชาร์ล จีต เขียนร่วมกับชาร์ล ริสนั้นก็ได้รับความนิยมมากเช่นกัน ในคำนำของการพิมพ์หนังสือเล่มนี้ครั้งที่ ๖ ในภาษาฝรั่งเศส ปี ๑๙๔๔ ซึ่งชาร์ล จีต ได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว ริส ได้กล่าวถึง จีตว่า เป็น "one of the most original of French economists" นอกจากนี้ ในหนังสือ "ลัทธิเศรษฐกิจ" ของ เจ.เอฟ.ฮัตเจสตัน เมื่อกล่าวถึงชาร์ล จีต ได้กล่าวว่า "ศาสตราจารย์ จีต (Gide) นักเขียนวิชาเศรษฐกิจอันมีนามกระโดงโลกคนหนึ่งสมัยปัจจุบันนี้ ได้กล่าว... " และสำหรับปริทัศน์แล้ว เมื่อกล่าวถึงชาร์ล จีต ได้กล่าวว่า "ลัทธิโซลิตาริสม์ ผู้คิดลัทธินี้ที่มีชื่อเสียง คือ ศาสตราจารย์ชาร์ล จีต แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีส"

ดังนั้น จึงไม่เป็นการแปลกนักที่ปริทัศน์จะได้รับอิทธิพลหรือความประทับใจจาก "คำสอนเศรษฐกิจวิทยา" และ "ประวัติลัทธิเศรษฐกิจ" ของชาร์ล จีต รวมทั้งแนวความคิดแบบโซลิตาริสม์ ซึ่งชาร์ล จีตเป็นผู้นำที่สำคัญคนหนึ่ง และด้วยเหตุนี้เอง ในการ

^{๑๖} Charles Gide, *Principles of Political Economy* authorized translation from the twenty-third French edition by Ernest F. Row (London: George G. Harrap & Company, 1924).

ศึกษา “เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี” ผู้เขียนจะอาศัยหนังสือ “คำสอนเศรษฐกิจวิทยา” ของชาร์ล จีค และหนังสือ “ประวัติลัทธิเศรษฐกิจ” ของชาร์ล จีคและชาร์ล วิส เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์เค้าโครง ฯ ซึ่งหนังสือทั้ง ๒ เล่มนี้ มีความสำคัญที่ทำให้เราสามารถเข้าใจถึงความรับรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ของผู้ที่ได้ศึกษาเศรษฐศาสตร์หรือลัทธิเศรษฐกิจในฝรั่งเศส ช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ โดยเฉพาะในกรณีของปรีดี ทั้งนี้เพราะ ความรับรู้เรื่องเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน ได้แตกต่างไปจากเมื่อ ๕๐-๖๐ ปีก่อนหน้านั้นมาก และบรรยากาศสังคมนิยมยูโทเปีย และลัทธิโซลิดารีสม ก็ห่างไกลจากความรู้สึกของคนสมัยปัจจุบันมาก โดยเฉพาะลัทธิโซลิดารีสม ซึ่งไม่เป็นที่รู้จักกันมากนักในประเทศไทย ทั้งในยุคของการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ในปี ๒๔๗๕ และยุคปัจจุบัน ผู้เขียนจึงให้ความสำคัญกับหนังสือทั้งสองในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของความคิดในการดำเนินการเศรษฐกิจของปรีดีที่ได้เสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจ

แนวความคิดของปรีดี เมื่อพิจารณาตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ

ในการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ปรีดีได้เริ่มต้นด้วยการชี้แจงว่า “ความคิดที่ข้าพเจ้าได้มีอยู่เช่นนี้ ไม่ใช่เป็นด้วยข้าพเจ้า

มีอุปาทานผูกม้วนอยู่ในลัทธิใดๆ ข้าพเจ้าได้หยิบเอาส่วนที่ดีของ
ลัทธิต่างๆ ที่เห็นว่าเหมาะแก่ประเทศสยาม แล้วจึงได้ปรับปรุง
ขึ้นเป็นเค้าโครงการ” และในการประชุมกรรมการพิจารณา
เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๗๕
ปรีดีได้กล่าวว่า “โครงการนี้ ไม่ใช่หลักคอมมิวนิสต์ เรามีทั้ง
แคปิตลลิสม์ และโซเชี่ยลลิสม์รวมกัน” และ “ตามหลักของ
ข้าพเจ้า เป็นลัทธิหลายอย่างที่คัดเลือกเอาที่ดีมาปรับปรุงให้สม
กับฐานะของประเทศไทย แต่เหตุสำคัญอาศัยหลักโซลิตารีสม์ ไม่
ใช่คอมมิวนิสต์...” “ไปลิซีของข้าพเจ้านั้นเดินแบบโซเชี่ยล
ลิสม์ผสมลิเบอรัล” และ “หลักโครงการของข้าพเจ้านี้ไม่ขัดกับ
Capitalism เดินคู่กันไปแท้ๆ” จากคำกล่าวของปรีดี จะเห็นว่า
เค้าโครงการเศรษฐกิจประกอบด้วยลัทธิต่างๆ คือ มีทั้งแคปิตล
ลิสม์ โซเชี่ยลลิสม์ โซลิตารีสม์ ผสมกับลิเบอรัล กับทั้งไม่ขัด
กับทุนนิยม และไม่เป็นคอมมิวนิสต์ ความหลายหลากของลัทธิ
ต่างๆ ที่รวมอยู่ในเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี ทำให้มีการตี
ความ วิพากษ์วิจารณ์ เค้าโครงฯ ต่างๆ นานา และไม่เป็นที่
ชัดเจนว่า สิ่งปรากฏในเค้าโครงฯ คือลัทธิอะไร และผู้เสนอ
เค้าโครงฯ มีความประสงค์อย่างไร รวมทั้งปัญหาว่า ลัทธิต่างๆ
ที่กล่าวมาประกอบขึ้นเป็นเค้าโครงการเศรษฐกิจได้อย่างไร และ

เค้าโครง ฯ ประกอบด้วยลัทธิต่างๆ จริงหรือไม่

จากการศึกษาเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า เค้าโครง ฯ ประกอบด้วยลัทธิ หรือ แนวความคิดหลักที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. แนวความคิดสังคมนิยม (Socialism)
๒. ลัทธิโซลิดาริสต์ (Solidarism)
๓. ปรัชญาศาสนาพุทธและมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism)
๔. อุดมการณ์ชาตินิยม (Nationalism)

๑. แนวความคิดสังคมนิยม (Socialism)

แนวความคิดสังคมนิยม เป็นความคิดพื้นฐานที่ประกอบขึ้นเป็นเค้าโครงการเศรษฐกิจ ศาสตราจารย์ชาร์ล จีต ได้อธิบายแนวความคิดสังคมนิยมสำนักต่างๆ ไว้ใน “คำสอนเศรษฐกิจวิทยา” ว่า สังคมนิยมสำนักต่างๆ จะพิจารณาเหตุของความไม่เป็นระเบียบทางสังคม เนื่องมาจากการรวมศูนย์ความมั่งคั่งอยู่ในกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่เป็นพวกกาฝากสังคม (parasites) ซึ่งเป็นผู้ที่มิอำนาจในการกดขี่ขูดรีด (exploit) มวลชน พวกสังคมนิยมจะเสนอระเบียบใหม่ของสังคม ที่พยายามจำกัดหรือยกเลิกกรรมสิทธิ์เอกชน และระบบการจ้างแรงงาน (Wage-system) ซึ่ง

ระดับของการจำกัดหรือยกเลิกซึ่งกรรมสิทธิ์เอกชนนี้ มีความแตกต่างกันระหว่างสังคมนิยมสำนักต่างๆ ชาร์ล จิต ได้แบ่งสังคมนิยมสำนักต่างๆ ออกเป็นสังคมนิยมแบบสมาคม (Associationism) สังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism) และสังคมนิยมแบบสหกรณ์หรือสหกรณ์สังคมนิยม (Co-operatism)

ก) สังคมนิยมแบบสมาคม (Associationism)

ในฝรั่งเศส ช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ ๑๙ ความคิดสังคมนิยมเฟื่องฟูมาก ผู้นำความคิดสังคมนิยมของฝรั่งเศสที่สำคัญได้แก่ แซงต์-ซิมอง (๑๗๖๐-๑๘๒๕) ฟูรีเออร์ (๑๗๗๒-๑๘๓๗) ปรุคอง (๑๘๐๙-๑๘๖๕) และ หลุยส์ บลังก์ (๑๘๑๑-๑๘๘๒) นักคิดสังคมนิยมในยุคแรกนี้ จัดอยู่ในพวก Associationism ซึ่งเสนอรูปแบบการแก้ปัญหาสังคมด้วยการจัดสมาคมร่วมที่บุคคลจะเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมได้โดยสมัครใจ ไม่มีการบังคับ และไม่จำเป็นต้องปฏิวัติสังคมนิยมหรือยกเลิกกรรมสิทธิ์เอกชน ยกเลิกดอกเบี้ย หรือความไม่เสมอภาคในทรัพย์สิน^{๑๖} สังคมนิยมแบบสมาคมนี้ ภายหลังได้ถูกปฏิเสธจากพวกสังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivist Socialism) ซึ่งมีความเห็นว่า สังคมนิยมแบบสมาคมเป็นสังคมนิยมแบบยูโทเปีย (Utopian) แต่กระนั้นก็

^{๑๖} Gide, *Political Economy*, p. 480.

ตาม แนวความคิดสังคมนิยมแบบสมาคมนี่ ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า
ได้สูญสิ้นไป แต่ได้เกิดขึ้นมาใหม่ในรูปของสหกรณ์สังคมนิยม
(Co-operative socialist) และ โซลิดาริตี (Solidarity)

ในหนังสือ “คำสอนเศรษฐวิทยา” และ “ประวัติลัทธิเศรษฐกิจ”
นอกจากจะกล่าวถึงหลักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วๆ ไปและลัทธิ
เศรษฐกิจสำนักต่างๆ แล้ว ยังได้กล่าวถึงแนวความคิดสังคมนิยม
สำนักต่างๆ และแนวความคิดของนักสังคมนิยมแต่ละท่าน นับ
ตั้งแต่แซงต์-ซิมอง ฌานคิซีย์แซงต์-ซิมอง โรเบิร์ต โอเวน
ชาร์ล ฟุรีเออร์ ปรูดอง และหลุยส์ บลังค์ ไว้วัย

เมื่อพิจารณาสิ่งที่ปรารถนาในเค้าโครงการเศรษฐกิจ เราจะ
พบแนวความคิดสังคมนิยมสำนักต่างๆ ปรากฏอยู่ ซึ่งปรารถนาคือ
ยกมาเฉพาะบางส่วนของลัทธิต่างๆ เหล่านี้ แนวความคิดสังคมนิยม
ที่ปรากฏในเค้าโครงฯ จึงมีทั้งแนวความคิดของแซงต์-ซิมอง
โอเวน ฟุรีเออร์ ปรูดอง หลุยส์ บลังค์ รวมทั้งแนวความคิดแบบ
collectivist และ co-operatism

แนวความคิดสังคมนิยมโดยพื้นฐาน ที่ปรากฏในเค้าโครงฯ
ได้แก่ การพิจารณาว่าระบบเศรษฐกิจเดิมที่เป็นอยู่ ไม่เหมาะสม
ปรารถนาไม่เห็นด้วยกับพวกเสรีนิยม (Liberal) ที่ปล่อยให้เศรษฐกิจ
เป็นไปเอง และต่างคนต่างทำ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการ

เอาต์เอาเปรียบแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาด้วย เช่น ความไม่เที่ยงแท้แน่นอนแห่งการเศรษฐกิจ การว่างงาน หรือ การใช้ประโยชน์แรงงานไม่เต็มที่ ดังที่ปรกติกล่าวว่า “น่าเสียใจซึ่งที่ดินของเราอันอุดมอยู่แล้วนี้ ยังมีได้ใช้ให้เป็นประโยชน์ ทั้งนี้เพราะการประกอบการเศรษฐกิจตามทำนองที่เอกชนต่างคนต่างทำดั่งที่เป็นมาแล้ว...” “แรงงานเหล่านี้ยังเปลืองไปโดยใช่เหตุ เพราะเอกชนต่างคนต่างทำ... ถ้าหากปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำอยู่เช่นนี้ตลอดไปแล้ว การประหยัดแรงงานก็ย่อมจะมีไม่ได้” และ “การที่มีคนไม่มีงานทำ เพราะโรงงานได้เปลี่ยนใช้เครื่องจักรนั้นเป็นโดยเหตุที่เอกชนต่างคนต่างทำ” “ประเทศไทยจะดำเนินตามลัทธิที่ปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของโรงงาน แล้วให้ผู้ที่สนับสนุนลัทธินี้ พึงสำนึกว่าตนจะนำเอาความระส่ำระสายและความหายนะมาสู่ประเทศ” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปรกติไม่เห็นด้วยกับระบบ laissez-faire ที่ปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ และได้พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนี้ โดยอาศัยหลักสังคมนิยม ปรกติจึงเสนอให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจแทนเอกชน โดยให้มีการรวมปัจจัยการผลิต คือ ที่ดิน แรงงาน ทุน เป็นของรัฐ และเสนอการจัดระบบเศรษฐกิจของสังคมนิยม

ในการจัดระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมนี้ ปรกติอาจได้รับ

อิทธิพลจากแซงต์-ซิมอง ในเรื่องการเน้นความสำคัญของอุตสาหกรรม (Industrialism) และทำให้ประเทศเป็นสมาคมการผลิตขนาดใหญ่ ซึ่งแซงต์-ซิมอง มีความเห็นว่า โลกที่เราอาศัยอยู่นี้ มีพื้นฐานอยู่บนกิจการอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมนี้เป็นสิ่งที่มีส่วนในการประดิษฐกรรมอย่างสำคัญ และกล่าวว่า “โลกอนาคต คือ โลกอุตสาหกรรม (Industrialism) ซึ่งคือองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อไปไม่หยุดยั้ง ซึ่งจะเป็นหนทางนำมาซึ่งความมั่งคั่ง และความเจริญรุ่งเรือง”^{๑๘} ซึ่งเมื่อมาพิจารณากับสิ่งที่ปรีดีเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจ จะเห็นว่า ปรีดีได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมาก ได้เสนอให้รัฐบาลพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการซื้อเครื่องจักรให้มากขึ้น และนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิต ทั้งได้เสนอความคิดที่จะตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเอง โดยกู้เงินจากคนมั่งมีในประเทศ หรือกู้จากต่างประเทศ หรืออาจตกลงให้บริษัทต่างชาติมาตั้งโรงงาน

นอกจากแซงต์-ซิมอง แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปรีดีได้รับแนวความคิดบางอย่างจากโรเบิร์ต โอเวน ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ปรีดีได้เสนอในเรื่องการจ่ายเงินเดือนราษฎรว่า “การจ่ายเงิน

^{๑๘} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines* . . . , p. 205-206.

เดือนก็เท่ากับจ่ายคะแนนให้ราษฎร” ที่จะจับจ่ายแลกเปลี่ยนกับ
 บัญชีแห่งการดำรงชีวิต โดยที่รัฐบาลจัดหาบัญชีแห่งการดำรง
 ชีวิตมาไว้พร้อมมูลในรูปสหกรณ์ เพื่อรับแลกกับเงินเดือนของ
 ราษฎร ซึ่งการจ่ายเงินเดือนที่เป็นบัตรแลกเปลี่ยน ซึ่งเปรียบ
 เหมือนเป็นการจ่ายคะแนนให้ราษฎรนี้ คล้ายกับสิ่งที่ โอเวน
 เสนอในเรื่อง Labour notes หรือบัตรแรงงาน โรเบิร์ต โอเวน
 ถือว่า เงินตราทำให้เกิดกำไร และกำไรเป็นสิ่งที่อยู่ศีลธรรมที่
 ควรกำจัดให้สูญสิ้นไป ดังนั้น “เงินตราจึงเป็นมูลรากของความ
 ชั่วร้ายทั้งหลาย” จึงควรยกเลิกเงินตรา และนำบัตรแรงงาน
 (Labour notes) มาใช้แทน ซึ่งบัตรแรงงานนี้จะเป็มาตรฐาน
 ที่แท้จริงของราคา บัตรแรงงานจะคำนวณจากจำนวนชั่วโมง
 แรงงานซึ่งผู้ผลิตได้เสียไปในการประดิษฐ์สิ่งของ และเมื่อผู้ผลิต
 ผลิตสิ่งใดได้ ก็จะได้รับบัตรแรงงานตามจำนวนชั่วโมงแรงงานที่
 ได้ผลิตของสิ่งนั้น และสามารถนำบัตรแรงงานนี้ไปแลกเปลี่ยน
 สิ่งของอื่นได้ตามความต้องการ โดยโอเวน ได้จัดให้มีร้านแลก
 เปลี่ยนที่เรียกว่า The National Equitable Labour Exchange
 ซึ่งจัดในรูปสหกรณ์แลกเปลี่ยนสินค้า^{๑๕} เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่
 ปรีดีเสนอนจะเห็นว่ามีส่วนคล้ายกันมาก คือ การที่รัฐบาลจ่ายเงิน

^{๑๕} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines . . .*, p. 240-241.

เดือนที่เท่ากับการจ่ายคะแนนให้ราษฎรนี้ ก็เปรียบเหมือนการจ่ายบัตรแรงงานให้กับผู้ผลิต ซึ่งทั้งเงินเดือนและบัตรแรงงานต่างก็เป็นเพียงบัตรแลกเปลี่ยน ที่นำมาแลกเปลี่ยนของตามที่ราษฎรหรือผู้ผลิตต้องการจากสหกรณ์แลกเปลี่ยนสินค้า แต่มีข้อแตกต่างในแง่ที่สหกรณ์การแลกเปลี่ยนของปริดีดำเนินการโดยรัฐ ในขณะที่สหกรณ์แลกเปลี่ยนของโอเวนไม่ได้ดำเนินงานโดยรัฐ

นักสังคมนิยมที่มีอิทธิพลต่อความคิดของปริดีอีกคนหนึ่ง คือ ฟุรีแอร์ (Charles Fourier) ฟุรีแอร์ได้เสนอให้สร้างหมู่บ้าน หรือ โรงแรมสหกรณ์ ที่เรียกว่า ฟาลังสเตอร์ (Phalanstere) ซึ่งเป็นสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่พอที่คน ๑,๕๐๐ คน จะอาศัยได้ ในฟาลังสเตอร์นี้ จะมีห้องนอน ห้องโถง ห้องรับประทานอาหาร ห้องรับแขก ห้องอ่านหนังสือ ฯลฯ คือมีทุกอย่างที่จะให้บุคคลที่อาศัยอยู่ภายในฟาลังสเตอร์ได้รับความสะดวกสบาย ฟาลังสเตอร์นี้จะเป็นสมาคมสหกรณ์ทั้งในด้านการผลิต และการบริโภค ซึ่งฟาลังสเตอร์จะเปรียบเหมือนโลกเล็ก ๆ ที่พึ่งตนเอง สมาชิกจะผลิตในสิ่งที่จะบริโภค และจะบริโภคในสิ่งที่ผลิต เมื่อมีสิ่งทีผลิตได้มากเกินต้องการ หรือมีสิ่งผลิตได้ไม่เพียงพอกับความต้องการ สมาชิกของฟาลังสเตอร์หนึ่งจะแลกเปลี่ยนกับสมาชิกของอีกฟาลังสเตอร์หนึ่ง ซึ่งการแลกเปลี่ยนนี้ สมาชิกแต่ละคนจะไม่ทำ

การแลกเปลี่ยนเอง แต่จะเป็นหน้าที่ของสมาคมกระทำแทนสมาชิก^{๒๐} ฟุรีเออร์ได้สร้างภาพฟาลังสะเตร้อย่างสวยงามเหมือนโลกในฝัน แต่เมื่อกล่าวเฉพาะสิ่งที่ฟุรีเออร์มีอิทธิพลต่อปรีดี เห็นจะได้แก่ การจัดรูปแบบสหกรณ์ที่สามารถพึ่งตนเองได้ คือเป็นสหกรณ์การผลิต สหกรณ์การบริโภค ที่สามารถจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนกับสหกรณ์อื่นได้ แม้ว่ารูปแบบสหกรณ์ของปรีดีจะไม่เหมือนกับฟาลังสะเตร์ ซึ่งเป็นสิ่งปลูกสร้างที่สวยงามขนาดใหญ่ก็ตาม แต่แนวความคิดในการจัดระบบสหกรณ์นี้ ก็มีส่วนที่คล้ายกันอยู่ ซึ่งปรีดีได้กล่าวไว้ในหมวดที่ ๗ เรื่องการแบ่งงานออกเป็นสหกรณ์ว่า “สหกรณ์เหล่านี้^{๕๕}ผู้เป็นสมาชิกของสหกรณ์ย่อมร่วมกันประกอบการเศรษฐกิจครบรูป” คือ ร่วมกันในการประดิษฐ์ ร่วมกันในการจำหน่ายและขนส่ง ร่วมกันในการจัดหาของอุปโภคบริโภคให้แก่สมาชิกและร่วมกันในการสร้างสถานที่อยู่ แต่สหกรณ์ของปรีดีมีข้อแตกต่างจากฟาลังสะเตร์ของฟุรีเออร์ คือสหกรณ์ของปรีดีควบคุมโดยรัฐ แต่ฟาลังสะเตร์จัดตั้งขึ้นโดยสมัครใจ และทุนของฟาลังสะเตร์มาจากสมาชิกไม่ได้มาจากเงินทุนของรัฐ สิ่งที่ปรากฏในเค้าโครงอีกอย่างหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นว่า ปรีดีได้รับแนวความคิดของฟุรีเออร์ในการจัดรูปแบบสหกรณ์ หรือฟา

^{๒๐} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines* . . . , p. 246-248.

ลัซซะแตร์นี่คือ ปรีดีได้กล่าวว่า "...ถ้าชาวนารวมกันทำก็อาจประหยัดแรงงานลงได้ เช่น กระบือตัวหนึ่ง ชาวนาที่แยกกันทำจะต้องเลี้ยงเอง ถ้ารวมกันหลายๆ ตัวแล้ว กระบือนั้นก็อาจรวมกันเลี้ยง และใช้คนเลี้ยงรวมกันได้ เป็นการประหยัดแรงงานได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนั้น การบ้าน เช่น อาหารก็จะรวมกันทำได้เหมือนดังเช่นสโมสร หรือร้านจำหน่ายอาหาร ที่วันหนึ่งๆ มีคนมารับอาหารหลายสิบคน และอาจใช้คนปรุงอาหารเพียงคนหนึ่งหรือสองคนก็ได้..." ซึ่งฟูรีแอร์ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้เช่นกันว่า "ชีวิตภายใต้หลังคาเดียวกัน(ฟาลังสะแตร์)สามารถทำให้ผู้บริโภครับความสะดวกสบายโดยการเสียค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย อาหารเครื่องทำความร้อน แสงสว่าง ฯลฯ จะสามารถได้รับในราคาถูกกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า" และในฟาลังสะแตร์นี้ บุคคลจะรับประทานอาหารร่วมกัน ในห้องอาหารสาธารณะของฟาลังสะแตร์ หรือนำอาหารไปรับประทานในห้องส่วนตัวของตนก็ได้ ซึ่งการดำเนินการในเรื่องการบริโภคนี้เป็น "ระบบครัวรวม" คือมีผู้ที่มีหน้าที่ปรุงอาหารเพียงจำนวนหนึ่ง แต่ปรุงอาหารเพื่อสมาชิกทั้งหมด

แต่ถึงแม้ว่า ปรีดีจะได้รับอิทธิพลหรือเห็นด้วยกับแนวความคิดบางอย่างของฟูรีแอร์ ปรีดีก็มีได้นำแนวความคิดของฟูรีแอร์

ที่เสนอให้กลับไปสู่ธรรมชาติ ไปหาความสวยงามตามธรรมชาติ และหันไปหาอาชีพเกษตรกรรม (Back to the land) มาใช้ ฟุรีแอร์ไม่ชอบการผลิตขนาดใหญ่ ไม่ชอบเครื่องจักรและไม่ชอบการรวมศูนย์ (Centralisation) และฟุรีแอร์ได้เสนอให้ลดการผลิตอุตสาหกรรมและระบบโรงงานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ซึ่งในแง่นี้ ปรีดีแตกต่างจากฟุรีแอร์เป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกัน ความเห็นในเรื่องการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมของปรีดี กลับมีส่วนคล้ายความเห็นของหลุยส์ บลังค์ มากกว่า

หลุยส์ บลังค์ (Louis Blanc) มีความเห็นว่า ความเลวร้ายทั้งหลายในทางเศรษฐกิจเกิดจากการแข่งขัน การแข่งขันเป็นสาเหตุของความยากจน ความเสื่อมทางจิตใจ อาชญากรรมและโสเภณี วิกฤตการณ์ทางอุตสาหกรรม และความขัดแย้งระหว่างประเทศ หลุยส์ บลังค์จึงประณามการแข่งขัน และเสนอว่าควรรื้อรากฐานของสังคมและสร้างสังคมใหม่โดยใช้ระบบร่วมสมาคม (association) เป็นพื้นฐานของชีวิตสังคม^{๒๐} หลุยส์ บลังค์ เสนอให้ตั้งโรงงานสังคม (social workshop) หรือโรงงานแห่งชาติ (national workshop)^{๒๑} ซึ่งโรงงานนี้เกิดจากผู้ผลิตในอาชีพเดียวกัน ทั้งในการเกษตรและอุตสาหกรรม รวมกันตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ผลิตขึ้น

๒๐ Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines* . . . , P. 256-257.

ในแต่ละสาขาการผลิต แล้วยืมเงินทุนจากรัฐบาล โดยคนงานให้คำมั่นสัญญาว่าจะใช้คืนและให้ดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมในระยะแรก หลุยส์ บลังค์ได้กล่าวถึงการที่โรงงานสังคมนิยมจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากรัฐบาล หรือให้รัฐบาลเข้าช่วยเหลือในการจัดตั้งโรงงานในระยะแรกว่า กรรมกรไม่สามารถจะมีทุนหรือหาทุนในการก่อตั้งโรงงานนี้ได้ และถ้าไม่อาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาลแล้ว การจะสร้างโรงงานขึ้นจากเงินสะสมของกรรมกรเอง เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ไม่ได้ กรรมกรขาดแคลนทุน ดังนั้น หน้าที่ของรัฐก็คือการหาเงินทุนในการจัดตั้งโรงงานและการให้ความช่วยเหลือในระยะแรก ซึ่งรัฐจะเป็นเหมือนธนาคารของคนยากจน ดังนั้น การแทรกแซงของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นในระยะชั่วคราว เมื่อโรงงานสามารถตั้งขึ้นได้แล้ว ก็จะสามารถดำเนินการต่อไปเองได้ เมื่อมาพิจารณากับสิ่งที่เสนอในเค้าโครงฯ จะเห็นว่า ปรีดีมีความเห็นสอดคล้องกับหลุยส์ บลังค์ ในเรื่องการจัดตั้ง “โรงงานสังคมนิยม” ซึ่งปรีดีมีความเห็นว่า เครื่องจักรเป็นสิ่งที่มิได้มีประโยชน์ และควรนำเครื่องจักรมาใช้ทั้งในการเกษตรและในโรงงานอุตสาหกรรม แต่การนำเครื่องจักรมาใช้ดังที่เป็นอยู่ในระบบเสรีนิยม ทำให้เกิดปัญหาคนว่างงานได้ “แต่ทั้งนี้ก็จะโทษเครื่องจักรก็ได้ เพราะเครื่องจักรกลเป็นสิ่งที่จะช่วยมนุษยชาติให้ต้องทรมาณ การที่มีคนไม่มีงานทำเพราะ

โรงงานได้เปลี่ยนใช้เครื่องจักรกลนั้นเป็นโดยเหตุที่เอกชนต่างคนต่างทำ”^{๒๒} ปรีดีเห็นด้วยที่จะตั้งสหกรณ์ผู้ผลิตที่มีรูปแบบเหมือนโรงงานสังคมของหลุยส์ บลังค์ และเห็นด้วยว่า กรรมกรไม่สามารถจะมีเงินทุนพอที่จะจัดตั้งโรงงานสังคมขึ้นเอง ในด้านกรเกษตร ชาวนาก็ไม่มีเงินทุนที่จะซื้อเครื่องจักร ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า “การนำเครื่องจักรมาใช้นี้ ชาวนาทุก ๆ คนสามารถมีเครื่องจักรได้หรือ ชาวนามีเงินทุนที่จะซื้อหรือ...” ดังนั้น “การที่รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจเสียเอง โดยจัดให้มีสหกรณ์นั้น นอกจากจะแก้ปัญหาเรื่องงานแล้ว การหาทุนยังสะดวกยิ่งกว่าเอกชน เพราะรัฐบาลอาจวางนโยบายการคลัง.... อาจที่จะอาศัยชื่อเสียงและทรัพย์สินของรัฐบาลจัดการกู้เงินอันเป็นประกันดีกว่าเอกชน...” ดังนั้น สหกรณ์การผลิตของปรีดีที่อยู่ในรูปสหกรณ์อุตสาหกรรมและสหกรณ์เกษตรกรรม ก็มีรูปแบบเหมือนโรงงานสังคมที่หลุยส์ บลังค์เสนอ คือเป็นสหกรณ์ที่สมาชิกร่วมกันผลิต และใช้เครื่องจักรทันสมัย แต่มีข้อต่างที่ว่าสหกรณ์การผลิตของหลุยส์ บลังค์ เสนอให้กรรมกรกู้ยืมเงินจากรัฐบาล และรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะในระยะเริ่มแรก แต่สหกรณ์การผลิตของปรีดี รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยกู้เงินจากคนมั่งมีใน

๒๒ Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines*..., P. 261.

ประเทศ “ซึ่งอาจเป็นการกู้โดยตรงหรือออกไปกู้สำหรับโรงงาน โดยเฉพาะ” และอาจก็จากต่างประเทศ และการกู้เงินของหลุยส์ บลังค์ และปรีดี ก็มีลักษณะร่วมกันคือ การจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งทั้งปรีดีและหลุยส์ บลังค์ ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องดอกเบี้ย นอกจากนี้ในเรื่องการจัดสรรรายได้ หรือ “การจ่ายเงินเดือนและเบี้ยบำนาญของราษฎร” ที่ปรีดีเสนอก็มีส่วนคล้ายกับ การจัดสรรรายได้ใน “โรงงานสังคม” ของหลุยส์ บลังค์ ซึ่งหลุยส์ บลังค์ เสนอว่า รายได้สุทธิของโรงงานสังคม จะแบ่งเป็น ๓ ส่วน ส่วนแรกจะแบ่งกันระหว่างสมาชิกผู้ทำงานในโรงงานเป็นการเพิ่มค่าแรง ส่วนที่ ๒ ใช้สำหรับช่วยคนชรา คนพิการ และคนบ่วยในสังคม และส่วนที่ ๓ ใช้สำหรับซื้อเครื่องมือการผลิตให้ผู้ที่ต้องการเข้าร่วมใหม่ในโรงงานเพื่อที่จะขยายโรงงานให้กว้างขวางออกไปทั่วสังคม ในเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หมวดที่ ๑ ว่าด้วยเงินเดือนและเบี้ยบำนาญของราษฎร ปรีดีเสนอว่า “นอกจากเงินเดือนที่ได้รับ ให้ผู้ที่ทำงานหรือรับราชการได้รับเงินรางวัลอีกโสดหนึ่งตามผลแห่งการงานของตน” ซึ่งปรีดีได้อธิบายว่า “รางวัลเช่นนี้เป็นไปในทำนองให้กรรมกรมีส่วนในผลกำไร ที่เรียกกันว่า (Sharing)” ซึ่งเงินรางวัลในที่นี้ ก็เหมือนกับการแบ่งผลกำไรระหว่างสมาชิกในโรงงานสังคมของหลุยส์ บลังค์

และปรีดีได้เสนอให้จัดสรรรายได้อีกส่วนหนึ่งเพื่อช่วยคนป่วย คนชรา หรือคนพิการ และรายได้ส่วนที่เหลือเพื่อซื้อเครื่องจักรกล

นอกจากนี้ ปรีดีอาจได้รับอิทธิพลจากหลุยส์ บลังค์ ในเรื่อง "เสรีภาพ" ซึ่งหลุยส์ บลังค์ ได้กล่าวถึงปัญหาการให้รัฐมีบทบาทในการสร้างสังคมใหม่ โดยเฉพาะการช่วยตั้งโรงงานสังคมว่าการแทรกแซงของรัฐนี้จะเป็นการทำลายเสรีภาพหรือไม่ และหลุยส์ บลังค์ ได้ตอบว่า "มันจะเป็นการทำลายเสรีภาพ ถ้าคุณคิดถึงเสรีภาพในลักษณะที่เป็นสิ่งนามธรรมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือที่อื่น ๆ แต่สิ่งนั้นไม่ใช่เสรีภาพที่แท้จริง เสรีภาพที่สมบูรณ์ประกอบด้วยอำนาจที่มนุษย์จะสามารถพัฒนาและใช้ความสามารถของมนุษย์ในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมได้ โดยได้รับการยอมรับจากกฎหมาย" เสรีภาพโดยปราศจากโอกาสที่จะใช้ก็คือ การกดขี่ และเมื่อคนโง่หรือปราศจากเครื่องมือหาเลี้ยงชีพแล้ว เขาก็ต้องตกเป็นเหยื่อของผู้ที่รวยกว่าหรือมีการศึกษามากกว่า เท่ากับว่าเสรีภาพของเขาหมดไปแล้ว ในกรณีเช่นนั้น การเข้าแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น^{๒๓} ซึ่งปรีดีได้กล่าวข้อความในทำนองเดียวกันนี้ ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ หมวดที่ ๑๑ บทที่ ๕ เรื่องเสรีภาพ ว่า "ข้อนี้ ผู้ที่มองแต่ผิว ๆ จะคัดค้านทันทีว่า การที่

^{๒๓} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines...*, P. 262.

รัฐบาลกับราษฎรทั้งหมดเป็นข้าราชการนั้น และการที่รัฐบาลประกอบเศรษฐกิจเสียเองนั้นจะเป็นการตัดเสรีภาพ จริงอยู่เมื่อรัฐบาลประกอบเศรษฐกิจเสียเองเช่นนี้ย่อมเป็นการตัดเสรีภาพ แต่การตัดเสรีภาพนั้นก็เพื่อจะทำให้ราษฎรได้รับความสุขสมบูรณ์... เมื่อราษฎรได้มีความสุขภายในเศรษฐกิจนี้แล้ว ราษฎรก็ย่อมมีความสุขกาย ราษฎรจะต้องการเสรีภาพโดยไม่มีอาหารรับประทาน เช่นนั้นหรือ ทั้งนี้ไม่ใช่ความประสงค์ของราษฎรเลย... เสรีภาพย่อมจำกัดเพื่อผลประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายด้วยกัน”

นักคิดอีกคนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อปริทัศน์คือ ปรูดอง แต่อิทธิพลของปรูดองที่มีต่อปริทัศน์นั้นไม่มากนัก ปริทัศน์อาจได้รับอิทธิพลจากปรูดองแต่เพียงการให้ความหมายของเงินตรา ซึ่งปรูดองกล่าวว่า “เงินตราโดยตัวของมันเองไม่มีประโยชน์ต่อข้าพเจ้า ข้าพเจ้าเอามันไว้เพื่อใช้ไปเท่านั้น ข้าพเจ้ามิได้บริโภคมันเข้าไป และมีได้ทำให้มันออกเงยขึ้น เงินตราเป็นแต่เพียงเครื่องมืออันหนึ่งแห่งปวิวรรตกรรมเท่านั้น”^{๒๔} ดังนั้น เงินตราจึงเป็นเพียงบัตรแลกเปลี่ยน ซึ่งปริทัศน์ได้กล่าวถึงความหมายของเงินตราในทำนองเดียวกับปรูดองว่า “เงินตราเป็นสิ่งที่รับประทานไม่ได้เงินตราย่อมเป็นสิ่งที่จะใช้แลกเปลี่ยนกับปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต.... ขอให้ระลึก

^{๒๔} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines...*, P. 309.

ว่าเงินที่ท่านหามาได้ ท่านนำเอาเงินนั้นไปทำไม ท่านก็นำไปแลกเปลี่ยนเป็นบัจฉัยแห่งการดำรงชีวิต” ดังนั้น เงินตราในความหมายของปริตตีก็เป็นเพียงบัตรแลกเปลี่ยนเช่นกัน

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ปริตตีได้รับอิทธิพลหรือแนวความคิดสังคมนิยมแบบสมาคมจากนักสังคมนิยมท่านต่างๆ นับตั้งแต่ แซงต์-ซิมอง โรเบิร์ต โอเวน ชาร์ล ฟุรีเออร์ หลุยส์ บลังก์ และปรุกอง ซึ่งปริตตีได้เลือกเอาความเห็นบางส่วนจากนักสังคมนิยมเหล่านี้ มาประกอบในการเสนอเค้าโครงฯ

ปริตตีเห็นด้วยกับหลักการทั่วไปของพวกสังคมนิยมแบบสมาคมในการพิจารณาปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบ การเอากำไรและการคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์เอกชน โดยเสนอให้ทุกคนมาร่วมกันในการผลิตการบริโภคในรูปแบบของสมาคม แต่ปริตตีก็ไม่เห็นด้วยกับพวกสังคมนิยมแบบสมาคมนั้นในเรื่องบทบาทของรัฐ ซึ่งในแง่นี้ ปริตตีจะมีความเห็นสอดคล้องกับพวก Collectivist มากกว่า โดยเฉพาะในเรื่อง การโอนบัจฉัยกรรมสิทธิ์ของเอกชนบางอย่าง เป็นของรัฐหรือเป็นของสังคม

ข) สังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism)

สังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism) เป็นรูปแบบ

สังคมนิยมที่พัฒนาต่อจากสังคมนิยมแบบสมาคม (Associationism) ซึ่งได้ปฏิเสธแนวความคิดของพวกสังคมนิยมแบบสมาคม ว่าเป็นรูปแบบสังคมนิยมที่เพ้อฝันหรือยูโทเปีย และพวกสังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม หรือคอลเลกติวิสต์ (Collectivist) นี้ ได้เรียกตัวเองว่า เป็นสังคมนิยมแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific socialism) เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างของตน กับพวกสังคมนิยมยูโทเปีย^{๒๕} ซึ่งชาร์ล จีด ได้กล่าวถึงพวก Collectivist ไว้ว่า พวก Collectivist ได้เสนอการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสังคมที่ไม่รุนแรงเท่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสังคมของพวกคอมมิวนิสต์ โดยเสนอให้รวมเครื่องมือหรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น เช่น ที่ดิน เหมืองแร่ โรงงาน ธนาคาร รถไฟ วัตถุอื่นๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของสังคม ส่วนการบริโภคยังคงอยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน นอกจากนี้ พวกคอลเลกติวิสต์ก็ไม่ได้พิจารณาว่า เครื่องมือการผลิตต่างๆ ที่จะรวมเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของสังคมนั้น จะตกอยู่ในความควบคุมของกรรมกร แต่พวกคอลเลกติวิสต์เสนอให้การดำเนินการต่างๆ อยู่ในความควบคุมตามโครงการของพวกคอลเลกติวิสต์เอง แนวความคิดของพวกคอลเลกติวิสต์ จึงเหมือนเป็นแนวความคิดที่อยู่กลางระหว่าง Associationism กับ Communism

^{๒๕} Gide, *Political Economy*, P. 484.

เมื่อพิจารณาแนวความคิดของปรีดีตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ จะเห็นว่า ปรีดีได้รับอิทธิพลของแนวความคิดแบบ Collectivism นี้มาก เพราะในขณะที่ปรีดีเห็นด้วยกับความเห็นของพวกสังคมนิยมโทเบียหลายประการ แต่ปรีดีก็ไม่เห็นด้วยที่สหกรณ์ หรือ สมาคมผู้ผลิตและสมาคมผู้บริโภคจะดำเนินงานโดยเอกชน โดย ความสมัครใจของสมาชิกที่จะเข้ามารวมกัน โดยรัฐไม่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งยากที่จะประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ปรีดีจึง เสนอให้โอนปัจจัยการผลิตบางอย่างจากกรรมสิทธิ์เอกชนให้เป็น กรรมสิทธิ์ร่วมของสังคม ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ปรีดีได้ เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตถักด้าย โดย เสนอว่า “ที่ดินที่รัฐบาลต้องซื้อถักด้ายนี้ ก็คือที่ดินที่จะใช้ประกอบ การเศรษฐกิจ เช่น ที่นา หรือไร่ เป็นต้น ส่วนที่บ้านอยู่อาศัยนั้นไม่จำเป็นที่รัฐบาลต้องซื้อ” นอกจากที่ดินแล้ว รัฐบาลก็มีความประสงค์ที่จะจัดตั้งหรือดำเนินการในโรงงานเอง ซึ่ง ปรีดีกล่าวว่า

ประเทศไทยจะดำเนินตามลัทธิปล่อยให้ออกชนเป็นเจ้าของโรงงานแล้วให้ ผู้ที่สนับสนุนลัทธินี้ฟังสำนึกว่า ตนจะนำเอาความระส่ำระสายและความ หายนะมาสู่ประเทศ... แต่ถ้าเราประกอบการเศรษฐกิจทั้งหลาย รัฐได้ เป็นเจ้าของเสียเองแล้ว ราษฎรทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นราษฎรหรือข้าราชการประเภทใด เมื่อทำงานตามกำลังและความสามารถเหมือนกับข้าราชการ

การและกรรมกรประเภทอื่นแล้ว ก็จะได้รับผลเช่นเดียวกัน

ในการเสนอให้โอนปัจจัยการผลิตบางอย่างมาเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมนี้ ปรีดีเสนอให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่พวกคอลลเลกทีวิสต์ เสนอให้กรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ภายใต้การควบคุมตามโครงการของพวกคอลลเลกทีวิสต์ ซึ่งเมื่อกล่าวเฉพาะปรีดี ผู้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจแล้ว จะเห็นได้ว่า กรรมสิทธิ์ร่วมที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพวกคอลลเลกทีวิสต์ ก็คือ กรรมสิทธิ์ร่วมที่อยู่ภายใต้การควบคุมและดำเนินงานโดยรัฐบาล ซึ่งมีปรีดีเป็นผู้นำ และในแง่การเสนอของปรีดีจึงไม่ต่างไปจากพวกคอลลเลกทีวิสต์เท่าใดนัก แต่สิ่งที่เหมือนกันในข้อเสนอของปรีดีกับพวกคอลลเลกทีวิสต์ ก็คือ กรรมสิทธิ์ร่วมไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของกรรมกรหรือชนชั้นกรมาชีพตามแบบมาร์กซิสต์ นอกจากนี้ ข้อเสนอของปรีดียังมีความสอดคล้องกับพวกคอลลเลกทีวิสต์ ที่เสนอให้ปัจจัยการผลิตบางอย่างยังคงเป็นกรรมสิทธิ์เอกชน ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

การประกอบการเศรษฐกิจนี้มีลักษณะบางอย่าง ซึ่งเอกชนจะประกอบตามลำพังได้ผล เช่น การอาชีพอิสระ (Liberal Profession) เช่น นักประพันธ์ แพทย์ ทนายความ ช่างเขียน ครูในวิชาบางอย่าง ฯลฯ เหล่านี้ เมื่อราษฎรโตประสงค์จะทำโดยลำพังไม่ยากเป็นข้าราชการแล้ว ก็อนุญาตให้ทำได้... หรือการพาณิชย์ การกสิกรรมบางอย่าง เมื่อ

เอกชนได้แสดงว่า การทำงานจะประกอบได้ผลพอเลี้ยงตนแล้ว จะอนุญาตให้ทำเป็นพิเศษก็ได้

และปรีดียังได้เสนอหลักการรวมกรรมสิทธิ์ร่วม ในลักษณะที่ประนีประนอมกว่าพวกคอลลเล็กติวิสต์ คือ ไม่ได้เสนอให้รวมปัจจัยการผลิตที่มีลักษณะเป็นการผลิตร่วมทั้งหมดเข้าเป็นของรัฐแต่มีข้อยกเว้น ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า “รัฐบาลอาจยอมยกเว้นให้เอกชนที่มั่งมีอยู่แล้วในเวลานี้ หรือผู้อื่นซึ่งไม่ประสงค์เป็นข้าราชการประกอบการเศรษฐกิจของตนเอง เมื่อผู้นั้นแสดงได้ว่าการประกอบเศรษฐกิจตามลำพังของเขานั้น เขามีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงชีวิตของเขาได้ตลอด...” และ “การโรงงานซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของอยู่แล้วในเวลานี้ เมื่อผู้นั้นประสงค์จะทำต่อไปโดยไม่อยากเป็นข้าราชการแล้ว ก็อนุญาตเช่นเดียวกัน” ความแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างปรีดีกับพวกคอลลเล็กติวิสต์ก็คือ การที่พวกคอลลเล็กติวิสต์เสนอให้การบริโภค ยังคงอยู่ในลักษณะเอกชน หรือภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์เอกชน ในขณะที่ปรีดีเสนอให้การบริโภคอยู่ในรูปสหกรณ์ คือจัดเป็นสหกรณ์ผู้บริโภคด้วย

นอกจากนี้ ปรีดียังได้กล่าวในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงฯ ว่า “แบบที่เราต้องเดินนั้น ต้องเดินอย่างอาศัยหลักวิชา อาศัยแบบ อาศัยโครงการ วิชิโซเซียลลิสม์ เป็น

วิธีวิทยาศาสตร์โดยแท้” และในแง่นี้ ก็คงเช่นเดียวกับพวกคอลเลกติวิสต์ ซึ่งเรียกตนเองว่าเป็น “สังคมนิยมวิทยาศาสตร์” (Scientific Socialist) ซึ่งปริตีเองก็เคยให้สัมภาษณ์หลายครั้งในเวลาต่อมาว่า ความเห็นของเขาเป็น “สังคมนิยมวิทยาศาสตร์” ไม่ใช่ “สังคมนิยมยูโทเปีย” และไม่ใช่ “คอมมิวนิสต์”

จากการวิเคราะห์แนวความคิดสังคมนิยมในเค้าโครงฯ ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ปริตีได้อาศัยแนวความคิดสังคมนิยม ทั้งสังคมนิยมแบบสมาคม (Associationism) และ สังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism) โดยได้คัดเลือกความเห็นบางประการของสังคมนิยมทั้ง ๒ สำนักมาประกอบกัน แต่ยังมีสังคมนิยมอีกสำนักหนึ่ง ซึ่งชาร์ล จีค ได้อธิบายไว้ใน “คำสอนเศรษฐศาสตร์วิทยาศาสตร์” และมีอิทธิพลต่อแนวความคิดปริตีมากเช่นกัน นั่นคือสังคมนิยมแบบสหกรณ์หรือสหกรณ์สังคมนิยม (Co-operatism) ซึ่งรูปแบบ “สหกรณ์สังคมนิยม” นี้ เป็นรูปแบบหลักที่เสนอในเค้าโครงฯ ของปริตี

ค) สังคมนิยมแบบสหกรณ์ (Co-operatism)

ชาร์ล จีค ได้อธิบายว่า Co-operatism เป็นรูปแบบที่พัฒนาสืบต่อมาจากสังคมนิยมแบบสมาคม (Associationist Socialism) ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากสังคมนิยมแบบอื่น คือสมา

คมสหกรณ์ (co-operative association) ทั้งหลาย จะมีวัตถุประสงค์ที่จะปลดปล่อยภาระทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนที่แน่นอน โดยการตัดคนกลางและจัดรูปสหกรณ์ที่สามารถพึ่งตนเองได้ งานเนินงานของสหกรณ์โดยสมาชิก เพื่อสมาชิกสหกรณ์ ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์นั้น ๆ และสมาคมสหกรณ์ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะแทนที่การแข่งขัน ด้วยการช่วยเหลือกันตามแบบโซลิดาริตี (solidarity) ที่ถือว่าทุกคนต่างมีหนี้ซึ่งกันและกัน โดยเสนอภาคีแบบสหกรณ์ที่ว่า “แต่ละสิ่งเพื่อคนทั้งหมด” (Each for all) แทนที่ภาคีแบบปัจเจกชนที่ว่า “แต่ละสิ่งเพื่อตัวเอง” (Each for himself) สมาคมสหกรณ์ ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเลิกกรรมสิทธิ์เอกชน แต่จะกระจายกรรมสิทธิ์ไปสู่ทุกคนในรูปของการถือหุ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็จะสร้างทรัพย์สินร่วม (collective property) ในรูปของกองทุน เพื่อที่จะใช้สำหรับประโยชน์ของสังคมและใช้ในการพัฒนาสังคม และสมาคมสหกรณ์ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะกีดกันกำไร ซึ่งบางสังคมอาจจะห้ามการค้ากำไรหรือห้ามนำกำไรมาเป็นเงินทุนสำรอง แต่ให้กระจายหรือแบ่งปันกำไรในหมู่สมาชิก นอกจากนี้ สมาคมสหกรณ์จะให้ความสำคัญกับคุณค่าของการศึกษา โดยอบรมสมาชิกสหกรณ์ให้ช่วยเหลือผู้อื่น ยกเลิกวิธีการขูดรีดเพื่อนมนุษย์และเหตุแห่งความขัดแย้ง

ต่าง ๆ โดยยกระดับทางคุณธรรม ในการอธิบายเรื่อง-ลัทธิสหกรณ์ (Co-operatism) นี้ ชาร์ล จีคได้กล่าวถึงสหกรณ์ที่ได้ดำเนินการอยู่ในขณะนั้น เช่น สหกรณ์เพื่อการบริโภคในอังกฤษ สหกรณ์เพื่อการผลิตในฝรั่งเศส สหกรณ์เพื่อการเครดิตในเยอรมัน สหกรณ์ชนบทในเดนมาร์ก และสหกรณ์การก่อสร้างในอเมริกาเป็นตัวอย่าง พร้อมทั้งกล่าวว่า “แม้ว่าสหกรณ์เหล่านี้ จะยังคงเป็นสัดส่วนที่น้อย แต่ก็ได้เริ่มมีบทบาทมากขึ้น และเป็นความหวังมากขึ้นในการเปลี่ยนแปลงสถานะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน”

ในการที่ชาร์ล จีค ได้กล่าวถึงการดำเนินงานสหกรณ์รูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ นั้น อาจจะมีอิทธิพลต่อปรีดีในแง่ที่ทำให้คาดหวังถึงความสำเร็จ ของการดำเนินงานสหกรณ์ ซึ่งกำลังเกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างค่อนข้างประสบความสำเร็จในประเทศต่าง ๆ และอาจมีอิทธิพลต่อปรีดีในฐานะที่เป็น “รูปแบบ” การประกอบการทางเศรษฐกิจ ที่จะสามารถแก้ปัญหาความเอารัดเอาเปรียบ และปัญหาเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ ในขณะที่ยังคงนิยมแบบสมาคมล้มเหลว สังคมนิยมแบบสหกรณ์คู่จะเป็นความหวังใหม่ ซึ่งในขณะนั้น ได้เริ่มมีการนำไปปฏิบัติในที่ต่าง ๆ พร้อมทั้งคาดว่าประสบความสำเร็จ ในขณะที่ปัญหาหรือความล้มเหลวยัง

ไม่ปรากฏชัดเจน ดังนั้น ในเค้าโครง ๆ รูปแบบสหกรณ์จึงเป็นรูปแบบหลักที่ปรารถนาในการประกอบการเศรษฐกิจ ดังที่ปรากฏในหมวดที่ ๗ เรื่องการแบ่งงานออกเป็นสหกรณ์ ซึ่งปรารถนาให้จัดแบ่งการประกอบการเศรษฐกิจ ออกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ และสหกรณ์^๕จะมีทั้งสหกรณ์ในทางกลไกกรรมและสหกรณ์อุตสาหกรรม โดยที่สหกรณ์เหล่านี้ ผู้เป็นสมาชิกของสหกรณ์ ย่อมรวมกันประกอบการเศรษฐกิจครบรูป คือ ๑) ร่วมกันในการประดิษฐ์ (Production) ๒. ร่วมกันในการจำหน่ายและขนส่ง (Circulation) ๓. ร่วมกันในการจัดหาของอุปโภคบริโภคให้แก่สมาชิก ๔. ร่วมกันในการสร้างสถานที่อยู่ สหกรณ์ของปรารถนาจะมีทั้ง สหกรณ์เพื่อการผลิต (co-operative for production) สหกรณ์เพื่อการจำหน่ายและขนส่ง (co-operative for circulation) สหกรณ์เพื่อการบริโภค (co-operative for consumption) และสหกรณ์เพื่อการก่อสร้าง (building co-operative) สหกรณ์ที่ปรารถนาจึงเป็นสหกรณ์ครบรูป คือร่วมกันประกอบการเศรษฐกิจครบรูป โดยไม่ได้แยกสหกรณ์ประเภทต่างๆ ออกจากกัน หรือเสนอเฉพาะสหกรณ์แบบใดแบบหนึ่ง ในแง่^๕ก็อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ปรารถนาได้อิทธิพลแบบสมาคมรวมทั้งในด้านการผลิต การบริโภคและการใช้ชีวิตร่วมกัน จาก “ฟาลัง

สเตรย์” ของฟูรีเออร์ตั้งที่กล่าวไปแล้ว ประกอบแนวความคิดสังคมนิยมสหกรณ์ที่ปรีดีเสนอ เป็นการเสนอเพื่อปรับใช้กับทั้งระบบเศรษฐกิจ ไม่ใช่เป็นเพียงการตั้งสหกรณ์สินเชื่อหรือสหกรณ์แบบใดแบบหนึ่งขึ้นโดยไม่เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ และเป็นสหกรณ์ที่ดำเนินการโดยรัฐโดยอาศัยหลักการรวมสิทธิร่วมในปัจจัยการผลิตแบบคอลเลกติวิสต์ ดังนั้น “สหกรณ์” ที่ปรีดีเสนอจึงมีลักษณะเป็น “สหกรณ์สังคมนิยม” ไม่ใช่ “สหกรณ์ทุนนิยม” ซึ่งปรีดีได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๒๕ โดยกล่าวถึง “สหกรณ์” ในเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า

ถ้าจะพูดกันโดยสรุป ผมปรารถนาที่จะให้เป็น “สหกรณ์สังคมนิยม” (ภาษาฝรั่งเศส Cooperative Socialiste ภาษาอังกฤษ Socialist Cooperative) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญา “สังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย” (Democratic Scientific Socialism)

นอกจากนี้ ปรีดียังได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะสหกรณ์ว่า

วิชาเศรษฐศาสตร์ตามหลักสูตรคณะกฎหมายฝรั่งเศส ที่ผมเรียนมาตั้งแต่อังไว้แล้วนั้น ได้สอนว่า สหกรณ์มีหลายลักษณะต่างๆ กัน แต่จำแนกเป็นลักษณะใหญ่ๆ ได้ ๒ ลักษณะ คือ

ก. สหกรณ์ทุนนิยม (ภาษาฝรั่งเศส “Cooperative Capitaliste” ภาษาอังกฤษ “Capitalist Cooperative”)

ข. สหกรณ์สังคมนิยม (ภาษาฝรั่งเศส "Cooperative Socialiste"

ภาษาอังกฤษ "Socialist Cooperative")^{๒๕}

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้รับแนวความคิดสังคมนิยมแบบสหกรณ์ เป็นส่วนหนึ่งในการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ และนอกจากแนวความคิดสังคมนิยมแบบต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว เค้าโครงการ ฯ ยังประกอบด้วยแนวความคิดอื่น ๆ อีก และที่จะกล่าวต่อไปคือ ลัทธิโซลิดาริสม์

๒. ลัทธิโซลิดาริสม์ (Solidarism)

ลัทธิโซลิดาริสม์ เป็นแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งปรีดีก็ได้ยอมรับความสำคัญของลัทธิโซลิดาริสม์ในเค้าโครง ฯ โดยกล่าวในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครง ฯ ว่า

ตามหลักของข้าพเจ้าเป็นลัทธิหลายอย่างที่ได้เลือกคัดเอาที่ตีมาปรับปรุงให้สมกับฐานะของประเทศไทย แต่เหตุสำคัญอาศัยลัทธิโซลิดาริสม์ ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ คือถือว่ามนุษย์ที่เกิดมาย่อมเป็นเจ้าหน้าต่อกัน (Solidarism) เช่น คนจนนั้น เพราะฝูงชนทำให้จนก็ได้ . . . หรือที่คนรวยเวลานั้นไม่ใช่รวยเพราะแรงงานของตนเลย . . . ฉะนั้น จึงถือว่ามนุษย์ต่างมีหน้าตามธรรมชาติต่อกัน จึงจำต้องร่วมประกันภัยต่อกันและร่วมในการประกอบการเศรษฐกิจ

^{๒๕} ปรีดี พนมยงค์, *ประสบการณ์และความเห็นบางประการ . . .*, หน้า ๖๘-๖๙.

ลัทธิโซลิดาไรสม์นี้มีอิทธิพลต่อปรีดีมาก ซึ่งปรีดีได้อาศัย
ลัทธิโซลิดาไรสม์นี้เป็นพื้นฐานสำคัญ ในการเสนอเค้าโครงการ
เศรษฐกิจ

ในช่วงที่ปรีดีศึกษาอยู่ที่ฝรั่งเศสนั้น ลัทธิโซลิดาไรสม์กำลัง
ได้รับความนิยมในฝรั่งเศส และศาสตราจารย์ชาร์ล จีต ซึ่งเป็น
ผู้สอนเศรษฐศาสตร์ และเขียนตำราในส่วนของลัทธิโซลิดา
ไรสม์นี้ ก็เป็นผู้สนับสนุนลัทธิโซลิดาไรสม์ ที่มีบทบาทคนหนึ่ง
ชาร์ล จีต ได้กล่าวว่า “คำว่า ‘โซลิดาไรตี’ (Solidarity) ได้มี
การนำมาใช้เมื่อ ๒๐ ปีที่ผ่านมา (ปีเขียน ๑๙๐๙-ผู้เขียน) และ
ได้มีการเสนอหลักการ ซึ่งได้ก่อให้เกิดความนิยมและศรัทธาเป็น
อย่างมาก อย่างน้อยที่สุดก็ในฝรั่งเศส... ไม่มีหนังสือลัทธิ
เศรษฐกิจของฝรั่งเศสเล่มใดที่จะไม่กล่าวถึงลัทธิโซลิดาไรสม์นี้”^{๒๖}
และชาร์ล จีตได้กล่าวว่า “อิทธิพลของสำนักโซลิดาไรสม์นี้กำลัง
เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว”^{๒๗}

ลัทธิโซลิดาไรสม์นี้มีพื้นฐานความคิดที่ว่า มนุษยชาติรวม
กันเข้าเป็นร่างอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งมีบุคคลแต่ละคนเป็นส่วน
ประกอบ การกระทำของแต่ละบุคคลจะมีผลกระทบซึ่งกันและ

^{๒๖} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines...*, p. 587.

^{๒๗} Gide, *Political Economy*, p. 22.

กัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ดีหรือการกระทำที่เลว ดังนั้น บุคคลจึงมีหนี้สินต่อกัน เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ร่วมกัน ตามความหมายของคำว่าโซลิดาริตี ซึ่งชาร์ล จีตได้กล่าวถึงแนวความคิดแบบโซลิดาริตีนีไว้ว่า แนวความคิดแบบโซลิดาริตี อยู่บนพื้นฐานของศีลธรรมมากกว่าการบังคับทางกฎหมาย โดยการเสนอเหตุผลที่ว่า

การกระทำแต่ละอย่างของเรา ไม่ว่าจะดีหรือเลว ที่มีผลกระทบต่อคนอื่น หรือการกระทำของคนอื่นที่มีผลกระทบต่อเรานั้น จะทำให้ความรับผิดชอบของเราหรือภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นกับเราเพิ่มขึ้นมากมาย และถ้ามีความทุกข์ยากเกิดขึ้น เราจะต้องช่วยเหลือ ทั้งนี้เพราะเราอาจจะเป็นผู้ก่อให้เกิดความทุกข์ยากเหล่านั้น โดยการกระทำบางอย่างของเราซึ่งเป็น "หน้าที่" ของเราที่จะต้องช่วยเหลือผู้ทุกข์ยากเหล่านั้น และเพราะว่า เรารู้ว่าตัวเราเองหรือเด็กของเรา วันหนึ่งอาจจะเป็น "เหยื่อ" ของความทุกข์ยากเหล่านั้น ซึ่งจะนำความทุกข์และความเสื่อมศีลธรรมมาสู่เราด้วย ดังนั้น เพื่อ "ผลประโยชน์" ของเรา โดยการเข้าใจอย่างถูกต้องนี้ ก็คือช่วยเหลือพวกเขา^{๒๘}

และด้วยเหตุนี้สังคมมนุษย์ จะถูกเปลี่ยนรูปเป็นสมาคมขนาดใหญ่ที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ถ้าขาดสิ่งนี้ การบังคับทางกฎหมายก็จะเป็นสิ่งที่ยุติธรรม โดยการกำหนดให้แต่ละคนรับภา

ระหนของเขาที่มีต่อคนอื่น และรับส่วนที่เขาควรจะได้รับ ทั้งนี้ เพราะฝูงชนทั้งหมดนี้ ประหนึ่งตั้งขึ้นโดยกึ่งสัญญา

บุคคลบางคนรับเอาประโยชน์ซึ่งเขาไม่สมควรจะได้รับเลย ส่วนบุคคลบางคน ได้รับภาระความลำบากต่าง ๆ โดยที่เขาไม่ได้เป็นผู้ก่อขึ้นเลย ทั้งนี้ต้องอาศัยความยุติธรรมเป็นตรา ผู้ที่ได้รับทรัพย์สินสมบัติโดยบังเอิญ ควรต้องแบ่งเอาลาภให้แก่ผู้ที่โชคคือน้อยกว่าบ้าง บุคคลบางคนกลายเป็นผู้ร่ำรวย โดยการกระทำร่วมกันของบุคคลอื่นหลายพันคน และบุคคลที่ร่ำรวยนี้ ได้รับเอาประโยชน์มากไปกว่าที่เขาควรจะได้รับ เป็นหน้าที่ของเขาที่จะกินส่วนที่เป็นของฝูงชนให้ฝูงชน ซึ่งหน่อนี้ ควรที่จะต้องชำระและจะเป็นการดีกว่าที่จะชำระหนี้ด้วยความสมัครใจ แต่สิ่งนี้อาจจะเป็นไปได้ยาก คนส่วนมากจะยอมชำระหนี้ก็ต่อเมื่อถูกบังคับ คนเหล่านี้จะไม่มีสิทธิที่จะพิจารณาว่าตนเองเป็นอิสระ และไม่มีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินของเขา จนกว่าเขาจะได้ชำระหนี้ของเขาแล้ว กรรมสิทธิ์เอกชน จะได้รับการยอมรับและเป็นอิสระก็ต่อเมื่อได้ชำระหนี้ทางสังคมเรียบร้อยแล้ว ๒๕

ในการชำระหนี้ จะเป็นการให้เงินช่วยเหลือโดยสมัครใจ หรือเป็นการให้โดยการบังคับ ขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งบางครั้งรัฐอาจใช้รูปแบบการเก็บภาษีก้าวหน้าในการกำหนดหนี้ของสังคม และรัฐจะเป็นผู้ดูแลว่า ทุกคนได้จ่ายหนี้ หรือมีส่วนช่วยเหลือในสัดส่วนตามความสามารถของเขาหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ตามธรรมชาติ

ของรัฐ ก็คือ เป็นผู้ดูแลรักษาสัญญา^๕ นอกจากนี้รัฐอาจเป็นผู้ช่วยเหลือในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้สมควรที่จะได้รับหนี้^๕ ซึ่งลัทธิโซลิดาริสม์กล่าวว่า “บุคคลทุกคนผู้ซึ่งไม่ได้รับแบ่งทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำร่วมกันของฝูงชนตามส่วนอันชอบธรรม^๕ นั้นย่อมอยู่ในฐานะเจ้าหนี้ที่จะได้รับชำระหนี้” แต่ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ยากในการจัดสรรหนี้เหล่านี้ให้กับเจ้าหนี้ทั้งหลาย ดังนั้น รัฐจึงเป็นผู้ช่วยเหลือ หรือมีบทบาทในการกำหนดและจัดสรรหนี้^{๕๕} การกระทำของรัฐจึงเป็นเสมือนการช่วยเหลือชุมชน ซึ่งการช่วยเหลือชุมชนของรัฐนั้น จะเป็นการประกันซึ่งกันและกัน (mutual insurance) หรือที่เรียกว่าโซลิดาริตี (Solidarity) และด้วยเหตุนี้^๕ สังคมก็จะกลายเป็นสมาคมของการประกันซึ่งกันและกัน สำหรับสิ่งที่ดีและสิ่งที่เลวซึ่งแพร่ขยายครอบคลุมเหนือทุก ๆ ชีวิตในสังคม การประกันซึ่งกันและกันนั้น^๕ อยู่บนพื้นฐานของการให้และการรับของมูลค่าที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการทดแทนหนี้โดยตรง และการประกันซึ่งกันและกันนั้น^{๕ ๕๓ ๕๔ ๕๕} ก็เป็นพื้นฐานของสังคม

ดังนั้น ลัทธิโซลิดาริสม์จึงเสนอให้รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการประกันสังคม เป็นผู้ออกกฎหมาย เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของสังคม และเป็นผู้ปฏิรูปสังคม ซึ่งชาร์ล จิตโตอธิบายว่า

หลักการของโซลิดารีสม^{๙๙} เมื่อนำไปปฏิบัติในฝรั่งเศส ก็คือ การเข้าไปมีบทบาทของรัฐในรูป state socialist หรือ “interventionist” school นั้นเอง และควรจะกล่าวว่า กฎหมายทางสังคมที่ออกมาเมื่อ ๒๐ ปีที่ผ่านมา เช่น กฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการทำงาน สภาพโรงงาน และหลักเกี่ยวกับอนามัยโดยทั่วไป การประกันอุบัติเหตุ และผู้สูงอายุ การช่วยเหลือของรัฐต่อผู้ทุพพลภาพ การสร้างสังคมสำหรับการให้เครดิตซึ่งกันและกัน ธนาคารในชนบท บ้านพักราคาถูก สถานพยาบาลในโรงเรียน ทั้งหมดนี้ เป็นผลโดยตรงมาจากลัทธิโซลิดารีสม เช่นเดียวกับเงินช่วยเหลือที่ได้จากการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งเก็บจากกองมรดกหรือรายได้พิเศษ เป็นผลมาจากกฎของการเป็นเจ้านั้นและลูกหนี้ร่วมกันทางสังคม เป็นกฎของลัทธิโซลิดารีสม (the laws of social solidarity)^{๑๐}

เมื่อมาพิจารณาสิ่งที่ปรีดีเสนอนในเค้าโครงเศรษฐกิจ จะพบหลักการของลัทธิโซลิดารีสมปรากฏอยู่ ดังในหมวดที่ ๒ เรื่องความไม่เที่ยงแท้แห่งการเศรษฐกิจ ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ผู้ที่มีจิตใจเป็นมนุษย์ ประกอบด้วยความเมตตากรุณาแก่เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อเห็นสภาพชาวนาในชนบทที่ด้อย เห็นคนยากจนอนาถาในพระนครก็ดี ก็จะปรากฏความสมเพชเวทนาขึ้นในทันใด... ความไม่เที่ยงแท้แห่งการดำรงชีวิตนี้ มิใช่จะมีแต่ในหมู่ราษฎรที่ยากจนเท่านั้น คนชั้นกลางก็ดี คนมั่งมีก็ดี ย่อมจะประสบความไม่เที่ยงแท้ด้วยกันทุกรูปทุก

^{๙๙} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines...*, p. 602.

นาม... ท่านคงพบเห็นว่าคนมั่งมีในสมัยหนึ่งต้องกลับเป็นคนยากจนอีกในสมัยหนึ่ง หรือมรดกที่ตกทอดไปถึงบุตรต้องละลายหายสูญ ไม่คงอยู่ตลอดชีวิตของบุตร บุตรของผู้มั่งมีกลับตกเป็นผู้ยากจน เช่นนี้ท่านก็คงเห็นแล้วว่า เงินนั้นไม่ใช่สิ่งที่เที่ยงแท้ อันจะเป็นการประกันการดำรงชีวิตของท่านได้

ซึ่งเรื่องความไม่เที่ยงแท้แห่งการเศรษฐกิจนี้ สอดคล้องกับหลักจริยธรรมของลัทธิโซลิดารีสม์ ที่เสนอให้บุคคลแต่ละคนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และลัทธิโซลิดารีสม์ยังได้เสนอให้มีการประกันต่อการเสียชีวิตโดยอุบัติเหตุ หรือความบังเอิญ ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่เพื่อให้มีการประกันต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และประกันไม่ให้บุคคลต้องตกเป็น "เหยื่อ" ของความไม่แน่นอนของโชคชะตา ลัทธิโซลิดารีสม์จึงเสนอหลักการประกันซึ่งกันและกัน โดยให้รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการประกันสังคม เช่นเดียวกับที่ปรีดีเสนอในหมวดที่ ๓ เรื่องการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ความไม่เที่ยงแท้ในการเศรษฐกิจเป็นอยู่เช่นนี้ จึงมีนักปราชญ์ คิดแก้โดยวิธีให้รัฐบาลประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (Social Assurance) กล่าวคือ ราษฎรที่เกิดมา ย่อมจะได้รับประกันจากรัฐบาลว่า ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งในระหว่างนั้นจะเป็นเด็ก หรือเจ็บป่วย หรือพิการ หรือชรา ทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรจะได้มีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม

๓๒๒ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ๑

สถานที่อยู่ ฯลฯ บ้างจ่ายแห่งการดำรงชีวิต... ความคิดที่จะให้รัฐบาลได้มีการประกันเช่นนี้แก่ราษฎรในต่างประเทศนับวันแต่จะเจริญขึ้นเป็นลำดับ ในการที่จะจัดให้รัฐบาลได้มีการประกันแก่ราษฎรเช่นนี้ ก็ต้องออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

หลักการประกันสังคมโดยอาศัย “กฎหมาย” และ “รัฐ” นี้ เป็นหลักการของลัทธิโซลิดารีสมซึ่งปรีดีได้อาศัยเป็นหลักในเค้าโครง ฯ และปรีดีได้กล่าวว่า “เมื่อได้ดำเนินตามความคิดของข้าพเจ้า ที่ให้รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจเสียเองแล้ว ราษฎรทุกคนจะมีงานทำ โดยเหตุที่รัฐบาลรับราษฎรทั้งหลายเข้าทำงานเป็นข้าราชการแม้แต่เด็ก คนป่วย คนพิการ คนชรา ซึ่งทำงานไม่ได้ ก็อาจได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล” และในเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการทำงาน ปรีดีได้กล่าวถึงบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำงาน “โดยตนและบุตรของตนที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ได้รับเงินเดือนตลอดคือ ๑. หญิงมีครรภ์ ๒. คนเจ็บป่วย ๓. คนพิการ ๔. นักเรียนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอุดมศึกษา... ๕. บุคคลที่มีเวลาราชการพอที่จะได้รับเบี้ยบำนาญ” ปรีดีได้อธิบายว่า “ในการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรตามวิธี Social Assurance บุคคลจำพวกนี้ได้เบี้ยบำนาญ” ซึ่งหลักการ Social Assurance

ที่ปริทัศน์กล่าวถึงก็คือหลักการของลัทธิโซลิตารีสม์ นอกจากนี้ลัทธิโซลิตารีสม์ยังเสนอให้รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาอย่างเสรี สำหรับทุกชนชั้นของสังคม และให้รัฐเป็นผู้กำหนดรายได้ขั้นต่ำสำหรับการดำรงชีวิตของทุก ๆ คน ซึ่งหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาและกำหนดรายได้ขั้นต่ำนั้นก็ปรากฏในเค้าโครง ๆ อีกเช่นกัน ดังที่ปริทัศน์ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๖ เรื่องการศึกษาว่า “ราษฎรจะมีการศึกษาอย่างเต็มที่ เมื่อราษฎรได้รับความสุขสมบูรณ์โดยรัฐประกอบภาระเศรษฐกิจเสียเองแล้ว ราษฎรก็ย่อมจะได้รับการศึกษาแทนที่จะคอยพะวงถึงทรัพย์สินของตนว่าจะเป็อันตรายสูญหาย” และในเรื่องการกำหนดอัตรารายได้ขั้นต่ำ ปริทัศน์ได้กล่าวไว้ในเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หมวดที่ ๑ เรื่องเงินเดือนและเบี้ยบำนาญของราษฎรว่า “ในบรรดาบุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งอยู่ในประเทศไทยถ้วนทุกคนได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลหรือจากสหกรณ์ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ตามอัตราขั้นต่ำ ดังต่อไปนี้...” ซึ่งปริทัศน์ได้เสนอหลักการกำหนดอัตราขั้นต่ำของรายได้สำหรับบุคคลที่อยู่ในช่วงอายุต่าง ๆ กัน และถึงแม้ว่าจะไม่ได้ระบุจำนวนตัวเลขของอัตราเงินเดือนแต่ละชั้น แต่ปริทัศน์ก็ได้กล่าวว่า “เงินเดือนที่รัฐบาลจะ

ให้อัตราขั้นต่ำ ก็จะได้อำนาจให้เพียงพอที่จะซื้อแลกเปลี่ยนกับอาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ ตามความต้องการของราษฎร” ซึ่งเป็นการประกันรายได้และความเป็นอยู่ของราษฎรอย่างน้อยในอัตราขั้นต่ำที่ราษฎรจะได้รับ จะเพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต ส่วนราษฎรที่มีคุณวุฒิหรือความสามารถพิเศษ ก็จะได้รับเงินเดือนสูงขึ้นไปตามคุณวุฒิ และความสามารถพิเศษนั้น ซึ่งปรกติได้อำนาจเป็นลำดับขั้นต่าง ๆ กัน

ความสอดคล้องระหว่างเค้าโครง ๖ กับลัทธิโซลิดารีสม์ อีกประการหนึ่งก็คือ ลัทธิโซลิดารีสม์ เสนอให้รัฐเป็นตัวแทนของความยุติธรรมในสังคม เป็นผู้ออกกฎหมาย และเป็นผู้เก็บภาษี โดยเฉพาะภาษีแบบก้าวหน้า (progressive tax) ซึ่งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการจัดสรรหนี้ของสังคม^{๓๑} ที่ทุกคนในสังคมแบกรับหนี้ร่วมกัน ตามส่วนของแต่ละคน โดยมีรัฐเป็นตัวแทนปรกติก็ได้เสนอความเห็นนี้ ในเค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการจัดหาเงินทุนและเครดิต โดยเสนอให้รัฐบาลจัดหาทุนโดยการเก็บภาษีมรดก ภาษีรายได้ และภาษีทางอ้อม และกล่าวว่า “ภาษีมรดกนั้นมิใช่จะอิจฉาคนมั่งมีเป็นเพราะตามหลักนั้น คนมั่งมีสะสมเงินทองไว้ เงินทองนั้น

๓๑ Gide, *Political Economy*, p, 683.

ได้มากก็โดยอาศัยราษฎรร่วมกัน และผู้มั่งมีได้ไว้อย่างตรงหรือทางอ้อม การกำหนดภาษีมรดกนั้น ถ้าผู้มั่งมีมีมากจนเหลือเพื่อควรเก็บให้มาก (Super tax) คนชั้นกลางจึงผ่อนผันเก็บแต่น้อย” ซึ่งชาร์ล จีค ได้อธิบายว่า ในสมัยก่อน ภาษีจะเก็บจากคนจนเพื่อนำมาให้คนรวย แต่ปัจจุบันลัทธิโซลิดารีสม์เสนอให้ลดภาษีสำหรับคนจน โดยเปลี่ยนไปเก็บภาษีมรดกและภาษีรายได้จากคนรวยมากขึ้น “ซึ่งจะเป็นการเก็บจากผู้ที่มีมากเกินไป เพื่อนำให้ผู้ที่ไม่มีเพียงพอ” ดังนั้นภาระภาษีจะตกอยู่กับคนจำนวนน้อยซึ่งร่ำรวย แต่จะเป็นการช่วยเหลือคนจำนวนมากของสังคมที่ยากจน

นอกจากนี้ หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของลัทธิโซลิดารีสม์ คือ การเคารพในกรรมสิทธิ์ของเอกชน และเสรีภาพส่วนบุคคล การที่ลัทธิโซลิดารีสม์เสนอให้เก็บภาษีมรดก และภาษีรายได้ขึ้น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า โซลิดารีสม์ได้ยอมรับกรรมสิทธิ์เอกชนเหนือทรัพย์สินต่างๆ เหล่านี้ ลัทธิโซลิดารีสม์ไม่ได้เสนอให้ริบ หรือโอนทรัพย์สิน หรือกรรมสิทธิ์ต่างๆ ของปัจเจกชนเป็นของรัฐ เพียงแต่ออกกฎหมายเก็บภาษี เพื่อเป็นการจัดสรรและแบ่งปัน “หนี้” ในสังคมเท่านั้น ซึ่ง ชาร์ล จีค ได้อธิบายว่า ลัทธิโซลิดารีสม์ ได้พัฒนามาจากลัทธิสังคมนิยม

แบบสมาคม (Association Socialism) และได้เกิดขึ้นในขณะที่ประชาชนกำลังสงสัย หรือไม่พอใจกับลัทธิเสรีนิยมแบบปัจเจกชน (Individualist Liberalism) ในขณะเดียวกัน ก็ไม่พร้อมที่จะยอมรับสังคมนิยมแบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Collectivism) หรือสังคมนิยมโดยรัฐ (State Socialism) และ แม้วาล์ทัทโซลิตารีสม์เมื่อมาปฏิบัติในฝรั่งเศส จะมีลักษณะเป็นสังคมนิยมโดยรัฐ (State Socialism) ก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างที่ว่า การเข้าไปมีบทบาทของรัฐตามแบบโซลิตารีสม์ ไม่เป็นการบังคับ แต่หลักการของโซลิตารีสม์จะเคารพเสรีภาพส่วนบุคคล^{๓๒} ซึ่งในเรื่องการเคารพเสรีภาพส่วนบุคคล และเคารพในกรรมสิทธิ์เอกชนนี้ ทำให้โซลิตารีสม์แตกต่างจากคอดเลคทีวิสต์และมาร์กซิสต์ ในขณะที่หลักการเคารพกรรมสิทธิ์เอกชนของโซลิตารีสม์มีความสอดคล้องกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรืดิมาก ซึ่งปรืดิได้กล่าวว่า “ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ทั้งหลาย ซึ่งเอกชนนั้นหามาได้” และในหมวดที่ ๕ เรื่องวิธีที่รัฐบาลจะหาที่ดิน แรงงาน เงินทุน ปรืดิกล่าวว่า “หลักสำคัญที่ควรคำนึงก็คือ รัฐบาลจำต้องดำเนินวิธีละม่อม คือ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างคนมั่งมีกับคนจน รัฐบาลจะต้องไม่ประหัตประหารคนมั่งมี” ดังนั้น “ถ้ารัฐ

^{๓๒} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines*..., P. 592.

บาลจะซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืน ก็เชื่อว่าชาวนาเจ้าของที่ดินผู้รับ
จ้างองทั้งหลายคงจะยินดีไม่ใช่น้อย เพราะการที่ตนยังคงมีกรรม
สิทธิ์อยู่ในที่ดิน หรือยังคงยึดที่ดินไว้เป็นประกัน มีแต่จะขาดทุน
อย่างเดียว การซื้อที่ดินกลับคืนมานี้ เป็นวิธีแตกต่างกับวิธีรับ
ทรัพย์สินของคอมมิวนิสต์” และในบทที่ ๓ ว่าด้วยการจัดหาเงินทุน
ปรกติกล่าวว่า

ตามวิธีที่กล่าวกันว่าเป็นวิธีคอมมิวนิสต์นั้น นักปราชญ์ในประเทศไทย
ท่านว่า ต้องรับทรัพย์สินของเอกชน การรับทรัพย์สินข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย เห็น
ว่ารัฐบาลควรจัดหาทุนโดยทางอื่น วิธีจัดหาทุนก็คือการเก็บภาษีบางอย่าง
เช่น ภาษีมรดก ภาษีรายได้ หรือ ภาษีทางอ้อม (Indirect tax) . . .

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปรกติมีความเห็นสอดคล้องกับลัทธิโซลิตา
ริสม์ในเรื่องการเคาระพกรรมสิทธิ์เอกชน ด้วยเหตุนี้ในการที่ปรกติ
เสนอให้โอนบ้จจ่ายการผลิตบางอย่างเป็นของรัฐ ตามแนวความคิด
แบบคอลเลกติวิสต์ ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ปรกติจึงเสนอให้รัฐใช้
วิธี “ซื้อคืน” ซึ่งเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์เอกชน แต่เปลี่ยนรูป
กรรมสิทธิ์เอกชนบางอย่างเป็นของรัฐโดยมีค่าตอบแทน

เนื่องจากเค้าโครงฯ มีลักษณะ “ผสม” ทั้งโซลิตาริสม์ และ
โซเซียลลิสม์ จึงทำให้เค้าโครงฯ มีลักษณะที่เคาระพกรรมสิทธิ์เอก
ชนโดยพื้นฐาน และอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนิน

งานต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งในด้านการเก็บภาษีและการประกันสังคม ตามแนวความคิดแบบโซลิดารีสม์ ในขณะที่เดียวกัน ก็มีการโอน บำจจ่ายการผลิตบางอย่างเป็นของรัฐ (โดยมีค่าตอบแทน) ตามแบบ Collectivist Socialism และมีการจัดรูปแบบเศรษฐกิจแบบ “สหกรณ์” ตามลักษณะสังคมนิยมแบบสหกรณ์ (Co-operative Socialism) ซึ่งสังคมนิยมแบบสหกรณ์นี้ ก็มีความสอดคล้องกับ ลัทธิโซลิดารีสม์มาก ทั้งนี้ เพราะสังคมนิยมแบบสหกรณ์ และ ลัทธิโซลิดารีสม์ต่างเสนอหลักการ “each for all” แทนหลักการ “each for himself” ซึ่งเป็นการเสนอให้จัดรูปสังคมแบบ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แทนการแลกเปลี่ยนแบบแข่งขัน เอา กำไรและเอาศักดิ์เอาเปรียบกัน และหลักการนี้ก็สอดคล้องกับเค้า โครงการเศรษฐกิจของปริตีที่เสนอให้ร่วมกันประกอบการเศรษฐกิจ ในรูป “สหกรณ์” และเสนอให้ปลูกฝังทัศนะ “รักผู้อื่น” แทนที่จะ “รักตนเอง” เท่านั้น ซึ่งปริตีกล่าวว่า “การที่จะเพาะราษฎร ให้รักที่ดินของตัวนั้น พุฒตามหลักปรัชญาแล้ว ก็เนื่องมาจาก ความคิดที่รักตัว (Egoism) กล่าวคือให้รักตนเอง ให้รักทรัพย์สินของตัว ดังนั้น ย่อมเป็นการตรงกันข้ามกับการที่เพาะให้รัก ชาติ รักผู้อื่นที่เป็นมนุษย์ร่วมชาติ (Altruism)” ซึ่งข้อเสนอ ของปริตีนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของโซลิดารีสม์ และ ชาร์ล จีค

ได้กล่าวไว้ว่า

สิ่งที่ทำให้เกิดขึ้นกับคนอื่น ๆ ก็จะมีผลดีต่อตัวเราด้วย และความชั่วร้ายที่เกิดกับผู้อื่น ก็จะมีผลให้เราได้รับอันตรายไปด้วย และดังนั้น สิ่งที่เราควรทำก็คือ ส่งเสริมความดีและกำจัดความชั่ว การกระทำแบบนี้ จะเป็นการกระทำที่ถือเอาประโยชน์เป็นสำคัญ แต่จะต้องมีความพยายามที่จะละความเห็นแก่ตัวและให้เห็นแก่ผู้อื่น หลักของพระเจ้าที่ว่า ให้รักเพื่อนบ้านเหมือนรักตัวเราเนี่ย Solidarity ก็เสนอหลักการในทำนองเดียวกัน คือ ให้คิดว่าเพื่อนบ้านก็คือตัวเรา ดังนั้น ผลของการกระทำของเราจะตอบสนองกับเราในลักษณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นความทุกข์หรือความสุข ซึ่งจะเพิ่มขึ้นหลายเท่า^{๓๓}

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า แนวความคิดแบบโซลิคาริสม์ นี้ ได้เป็นพื้นฐานสำคัญอันหนึ่งในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญมากพอกับแนวความคิดสังคมนิยม แต่ในขณะเดียวกัน เค้าโครงฯ ก็ยังมีลักษณะ “ผสม” ของแนวความคิดอื่นที่จะกล่าวต่อไป คือ ปรัชญาศาสนาพุทธ และ มนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism)

๓. ปรัชญาศาสนาพุทธและมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism)

เมื่อได้อ่านเค้าโครงการเศรษฐกิจแล้ว คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ปรี

^{๓๓} Gide & Rist, *A History of Economic Doctrines...*, P. 611-612.

ดี ได้อาศัยปรัชญาศาสนาพุทธเป็นส่วนหนึ่งของเค้าโครง ฯ จึง
 จะเห็นได้จากการที่ ปรีดีได้อาศัยหลัก “ความเป็นอนิจจัง” หรือ
 “ความไม่เที่ยงแท้แน่นอน” ทั้งของชีวิตและสังคม ตามหลักพุทธ
 ศาสนามาประยุกต์ในการเสนอ เค้าโครงการเศรษฐกิจ ดังใน
 หมวดที่ ๒ เรื่องความไม่เที่ยงแท้แห่งการเศรษฐกิจที่ปรีดีกล่าวว่า
 อนาคตย่อมไม่แน่นอน เมื่อท่านปลงสังขารต่อไปว่า ชีวิตของเรานี้ย่อม
 ชรา เจ็บป่วย ก็เหลวเมื่อบุคคลเข้าอยู่สภาพเช่นนั้น จะยังคงมีอาหาร
 รับประทานอีกหรือ แม้แต่กำลังวังชาจะแข็งแรง ก็ยังขาดแคลนอยู่แล้ว
 ความไม่เที่ยงแท้แห่งการดำรงชีวิตนี้ มิใช่จะมีแต่ในหมู่ราษฎรที่ยากจน
 เท่านั้น คนชั้นกลางก็ตี คนมั่งมีก็ตี ย่อมจะประสบความไม่เที่ยงแท้ด้วย
 กันทุกรูปทุกนาม... ท่านจะรู้แน่หรือว่า สังขารของท่านจะยังคงแข็งแรง
 ทำงานได้จนตลอดชีวิต ถ้าท่านป่วย หรือพิการอย่างใดขึ้น ท่านทำงาน
 ไม่ได้ ท่านต้องใช้จ่ายเงินที่ท่านมีอยู่ เงินนั้นย่อมสูญสิ้นหมดไปเช่นนั้นแล้ว
 ท่านจะได้อาหารที่ไหนมารับประทาน เพราะท่านป่วย หรือพิการ ทำงาน
 ไม่ได้ ท่านลองนึกว่า ถ้าท่านอยู่ในสภาพเช่นนั้น ท่านจะรู้สึกอย่างไร
 จะเห็นได้ว่าปรีดีได้อาศัยหลัก “ความเป็นอนิจจัง” ที่มนุษย์
 ทุกคนจะต้องประสบ ตั้งแต่เกิด แก่ เจ็บ ตาย อันเนื่องมาจาก
 “สังขาร” ที่ไม่เที่ยงแท้ และความไม่เที่ยงแท้แห่งการเศรษฐกิจ
 ที่นั่นจะเป็นเหตุให้ จรจราย จักรณะจะต้องประสบกับความไม่
 แน่นนอน ไม่นั่นคงแห่งชีวิต ไม่วันใดก็วันหนึ่ง ซึ่งหลัก “พุทธ

ศาสนา” ดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับหลักการของ “ลัทธิโซลิตารีสม” มาก ที่เสนอให้เห็นถึง “ความไม่เที่ยงแท้แน่นอนแห่งการดำรงชีวิต” และเสนอให้ทุกคนในสังคมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการทั้งสองอยู่บนพื้นฐานร่วมกัน คือมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism) ในแง่ศาสนาพุทธ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นการกระทำความดีหรือทำ “บุญ” สำหรับโซลิตารีสม การช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นการตอบสนองหนี้ ซึ่งแต่ละคนมีหนี้สินร่วมกัน แต่ทั้งศาสนาพุทธและลัทธิโซลิตารีสมต่างเสนอให้กระทำความดี และละเว้นความชั่ว ซึ่งศาสนาพุทธถือว่า “ความชั่ว” เป็น “บาป” ส่วนโซลิตารีสมถือว่าเป็นการสร้าง “หนี้” ซึ่งจะนำความทุกข์ยากและความเดือดร้อนมาสู่ผู้กระทำความชั่วนั้นเอง และเนื่องจากความสอดคล้องของลัทธิโซลิตารีสมกับศาสนาพุทธนั่นเอง ที่มีส่วนทำให้ปริศิเลือกที่จะ “รับ” แนวความคิดแบบโซลิตารีสม เป็นหลักในการเสนอเค้าโครงฯ ทั้งนี้เพราะปริศิเป็น “ชาวพุทธ” ที่ยึดมั่นในหลักปรัชญาของศาสนาพุทธ ซึ่งปริศิได้เคยให้สัมภาษณ์ว่า “ครอบครัวฝ่ายบิดาและมารดาผม จะมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างใดก็ตาม แต่เป็นครอบครัวที่ปฏิบัติเคร่งครัดตามคำสอนของพุทธศาสนา ซึ่งผมสัมผัสตั้งแต่จำความได้” และการที่ปริศิเป็นผู้นับถือศาสนาพุทธที่ค่อนข้าง

ข้างเครื่องครุภัณฑ์ที่มีอิทธิพลต่อปรีดี ทำให้ปรีดีเลือกที่จะยอมรับ “การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” ตามแบบ “พุทธ” หรือแบบ “โซลิตารีสม” มากกว่า “การต่อสู้ทางชนชั้น” แบบมาร์กซิสม์ รูปแบบทางเศรษฐกิจที่ปรีดีเสนอจึงเป็นรูปแบบที่อาศัยการประกันสังคมตามแบบโซลิตารีสม และแม้ว่าจะประกอบด้วย “สังคมนิยม” แต่ก็เป็นสังคมนิยมที่ไม่อาศัย “การบังคับ” และเป็นสังคมนิยมที่ “เคารพเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล” ทั้งเป็นสังคมนิยมที่ “ประนีประนอมระหว่างคนมั่งมีกับคนยากจน” เพื่อหลีกเลี่ยง “สงครามชนชั้น” ดังที่ปรีดีกล่าวว่า “มีผู้ทำนายว่า การต่อสู้ระหว่างคนต่างชั้นจะต้องเกิดขึ้น เมื่อมีความปั่นป่วนมากขึ้น คือมีคนยากจนคั่นแค้น เราจะป้องกันเสียในขั้นต้น” ดังนั้น “สังคมนิยม” ที่ปรีดีเสนอ จึงเป็น “สังคมนิยม” ที่ประนีประนอม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากทัศนะสังคมนิยมแบบมาร์กซิสม์แล้ว สังคมนิยมที่ประนีประนอมตามทัศนะของปรีดีค่อนข้างจะเป็น “สังคมนิยมยูโทเปีย” ซึ่งยากที่จะประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ หลักการของลัทธิโซลิตารีสมซึ่งปรีดีได้เลือกรับมานั้น ก็มีลักษณะที่อยู่กลางระหว่างเสรีนิยม (Liberalism) กับสังคมนิยม ซึ่งได้รับการวิจารณ์จากพวกสังคมนิยมว่า ข้อเสนอให้ปรองดองระหว่างนายจ้างกับกรรมกร และระหว่างคนรวยกับคนจน ตามแบบโซลิต

คาริสม์^๕เป็นอันตรายต่อสังคมนิยม และเป็นการปฏิเสธหลักการของสงครามชนชั้น แต่อย่างไรก็ตามลัทธิโซลิตาริสม์^๖จะเหมาะสมและสอดคล้องกับปรัชญาศาสนาพุทธ มากกว่ามาร์กซิสม์ หรือคอมมิวนิสต์ แม้ว่าลัทธิโซลิตาริสม์จะปฏิเสธว่าหลักการของโซลิตาริสม์ไม่ใช่หลักการของศาสนาก็ตาม

นอกจากนี้ ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ ปรีดีได้อาศัย“ความเชื่อทางศาสนา” เป็นสิ่งสนับสนุน ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า

ก็เมื่อการที่รัฐบาลประกอบเศรษฐกิจเสียเองเช่นนี้ เป็นการที่ทำให้วัตถุประสงค์ทั้ง ๖ ประการของคณะราษฎรได้สำเร็จไปตามที่ได้ประกาศแก่ราษฎรไว้แล้ว สิ่งที่ราษฎรทุกคนพึงปรารถนา คือความสุขความเจริญอย่างประเสริฐ ซึ่งเรียกกันเป็นศัพท์ว่า ศรีอาริยะ ก็จะไม่บังเกิดแก่ราษฎรโดยทั่วหน้า ไฉนเล่าพวกเราที่ได้พร้อมกันไขประตูเปิดช่องทางให้แก่ราษฎรแล้ว จะรี ๆ รอ ๆ ไม่นำราษฎรต่อไปให้ถึงต้นกัลปพฤกษ์ ซึ่งราษฎรจะได้เก็บผลจากต้นไม้นั้น คือผลแห่งความสุขความเจริญ ดังที่ได้มีพุทธทำนายกล่าวไว้ในเรื่องพระศรีอารย ในเรื่องนี้ผู้ถือศาสนาพุทธทุกคนในการทำบุญ ปรารถนาจะประสบศาสนาพระศรีอารย แม้ในการสาบานในโรงศาลก็ดี ในการพิธีใด ๆ ก็ดี ก็อย่างกันแต่ว่า เมื่อข้อสัตย์หรือให้การตามความจริงแล้ว ก็ให้ประสบพบศาสนาพระศรีอารย ก็เมื่อบัดนี้เราจะดำเนินวิธีไปสู่อาริยะสมัย แต่ก็ยังมีบุคคลที่ถอยหลังเข้าคลอง ซึ่งถอย

หนัก ๆ เข้าก็จะกลับไปสู่อาริยะสมัยก่อนพุทธกาล คือเมื่อ ๒๔๗๕ ปีที่
ล่วงมาแล้ว

จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้อาศัย “สังคมพระศรีอารย์” ตามความ
เชื่อของศาสนาพุทธมาเป็นเป้าหมาย สำหรับการดำเนินการปฏิบัติ
เพื่อให้บรรลุถึง “ความสุขความเจริญอย่างประเสริฐ” ซึ่งเรียก
กันเป็นศัพท์ว่า “ศรีอาริยะ” และสำหรับปรีดี “อาริยะสมัย”
สามารถจะพบได้ในโลกนี้ และในเวลาอันใกล้นี้ โดยการที่ได
ดำเนินการปฏิบัติอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ
กิจ ซึ่งไม่เพียงแต่ “ทำบุญ” หรือ “สาบาน” หรืออาศัยความ
เชื่อและความฝันแต่อย่างเดียว แต่เมื่อได้ลงมือปฏิบัติแล้ว ก็
จะประสบพบพระศรีอารย์ได้ และในแง่นี้จะเห็นได้ว่า “ปรัชญา
ศาสนาพุทธ” ได้มีอิทธิพลต่อความคิดของปรีดีมาก ปรีดีได้ใช้
ทั้งหลักธรรม (ความไม่เที่ยงแท้) และความเชื่อที่แพร่หลายในระ
ดับชาวบ้าน (พระศรีอารย์) มาเป็นหลักในการเสนอเค้าโครง ฯ
ปรีดีไม่ได้อาศัยหลักการแบบมาร์กซิสต์ ที่เสนอว่า “สังคมนิยม
มิวนิสต์” หรือ “สังคมนิยมที่ปราศจากชนชั้น” เป็นเป้าหมายของการ
ปฏิวัติสังคมนิยม และนอกจาก “ปรัชญาศาสนาพุทธ” แล้ว หลัก
“มนุษยธรรมนิยม” ก็เป็นส่วนหนึ่งของเค้าโครง ฯ ด้วย ซึ่งจะเห็น
ได้ว่า ปรีดีได้แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาที่จะให้มนุษย์มี

ความสุขความสบาย มีความเป็นอยู่ที่ดี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสามารถบรรลุถึงความสุขความเจริญอย่างประเสริฐ ซึ่งมนุษย์จะมีความเป็นมนุษย์ยิ่งขึ้น ดังนั้นแม้ว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจจะเป็นหลักการทางเศรษฐกิจ แต่ก็ได้อาศัยหลักศาสนาและหลักมนุษยธรรมนิยมประกอบด้วย

นอกจากเค้าโครงฯ จะประกอบด้วยแนวความคิดสังคมนิยมสำนักต่าง ๆ และลัทธิโซลิดาริสต์ รวมทั้งปรัชญาศาสนาพุทธและมนุษยธรรมนิยม ดังที่กล่าวไปแล้ว เค้าโครงฯ ยังมีลักษณะ "ผสม" ของแนวความคิดอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าแนวความคิดอื่น ๆ นั่นคือ อุดมการณ์ชาตินิยม

๔. อุดมการณ์ชาตินิยม (Nationalism)

อุดมการณ์ชาตินิยม เป็นสิ่งหนึ่งที่แฝงอยู่ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จาก วัตถุประสงค์ของเค้าโครงฯ นี้ ที่นอกจากเสนอการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรแล้ว ผู้ร่างยังมีวัตถุประสงค์ที่เน้นการสร้างชาติและการพัฒนาชาติ ให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ ซึ่งปรีดีได้กล่าวในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า "ปัญหาขึ้นอยู่กับเราคนบ้านนี้ต้องการกันหรือไม่ เวลานี้มนุษย์สัมพันธ์กันมาก เราต้องเทียบฐานะของเรากับประเทศที่เจริญแล้ว จึงจะเห็นว่าเรา

แร้นแค้นเพียงใด เราต้องพยายามทำให้ถึงเขา” และเมื่อ ม.จ. สกล ฯ ถามว่า ยอมรับหรือไม่ว่าการมีเวลาว่างเป็นของดี” ปรีดี ตอบว่า “ไม่ยอมรับ เพราะเช่นนั้นเราก็ไม่มีโอกาสเทียมหน้าต่างประเทศเขา” จะเห็นว่า ปรีดีได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาชาติให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ และการสร้างความมั่งคั่งรุ่งเรืองให้กับประเทศชาติ ซึ่งความรู้สึกในเชิงชาตินิยมนี้ เป็นความรู้สึกร่วมอย่างหนึ่ง ของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่ต้องการสร้างชาติ พัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ และเมื่อกล่าวสำหรับความคิดชาตินิยมในทางเศรษฐกิจแล้ว ปรีดี ได้รับอิทธิพลในเรื่องนี้จาก เฟรดอริค ลิสต์ (Friedrich List) ดังที่ปรีดีได้กล่าวไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า “เราจำต้องดำเนินตามหลักของนักเศรษฐศาสตร์เยอรมันผู้หนึ่ง ชื่อ เฟรดอริค ลิสต์ ซึ่งแสดงความเห็นว่า เยอรมนีต้องทำตนให้เป็นรัฐบริบูรณ์เสียก่อน กล่าวคือ มีอุตสาหกรรม กสิกรรม ศิลปวิทยา ให้พร้อมมูล และเมื่อได้เป็นเช่นนี้แล้ว จะมีการแข่งขันในประเทศก็ควร” เฟรดอริค ลิสต์ ได้เสนอแนวความคิดในการดำเนินการเศรษฐกิจแบบชาตินิยม โดยสนับสนุนให้มีการสร้างชาติ สร้างความรุ่งเรืองให้กับประเทศ โดยสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม และเสนอให้สร้างประเทศเยอรมนี

ให้เป็นประเทศที่ก้าวหน้า ทั้งทางด้านเกษตรกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม และการค้า ซึ่งจะทำให้เยอรมันสามารถพึ่งตนเองได้ ในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ลิสต์ได้เสนอ ๕ หลักตั้งอัตราภาษีศุลกากรสูง เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Protectionism) ทั้งนี้ เนื่องจากความก้าวหน้าของประเทศ มักจะถูกยับยั้งจากการแข่งขันกับประเทศอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้ากว่า ซึ่งระบบการคุ้มครองนี้จะดำรงอยู่จนกระทั่งอุตสาหกรรมภายในประเทศเข้มแข็งพอที่จะไม่ต้องกลัวการแข่งขันจากต่างประเทศอีกต่อไป ลิสต์เสนอให้ประเทศเป็นอิสระจากตลาดต่างประเทศ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในทุกแขนงอุตสาหกรรม และพัฒนาเกษตรกรรมให้มีผลผลิตพอเพียงที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชนในภาคอุตสาหกรรมและเป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับภาคอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอด้วย และดังนั้น ลิสต์จึงปฏิเสธหลัก "การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ" (International division of labour) ซึ่งทัศนะของลิสต์ดังกล่าวนี้ มีอิทธิพลต่อปรีดีเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากข้อความในเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ปรีดีกล่าวว่า

รัฐบาลจะต้องถือหลักว่า จะต้องจัดการกิจกรรม อุตสาหกรรมทุกอย่างให้มันขึ้น ซึ่งในที่สุด ประเทศไม่จำเป็นต้องอาศัยต่างประเทศ ทั้งนี้

๓๓๘ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

เพื่อป้องกันอันตรายอันที่จะเกิดจากการปิดประตูการค้าได้ เมื่อเรามีสิ่งที่ต้องการภายในประเทศครบถ้วนบริบูรณ์แล้ว แม้จะถูกปิดประตูค้า ก็ไม่เป็นการเดือดร้อนอันใด ผู้ที่หลงเชื่อในลัทธิอ้อม สมิท ว่าประเทศต่าง ๆ จะต้องแบ่งแยกการทำงานกัน ประเทศใดทำกสิกรรมก็ทำแต่กสิกรรม ไม่ต้องประกอบกิจการอุตสาหกรรมนั้น ความจริงเป็นหลักที่ผิดในเมื่อประเทศต่าง ๆ สุจริตต่อกัน ไม่มีการปิดประตูการค้า กตราคาแก่งกัน แต่ในปัจจุบันนี้หาเป็นเช่นนั้นไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปรีดีไม่เห็นด้วยกับหลักการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ และเห็นว่าไทยควรจะพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทุกอย่างให้มีขึ้น เพื่อให้เป็นรัฐที่บริบูรณ์และพึ่งตนเองได้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาอันจะเกิดจากการค้าระหว่างประเทศ หรือการถูกปิดประตูการค้า และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้งการถูกรุกรานทางเศรษฐกิจ ดังที่ปรีดีกล่าวว่า “การว่างงานเกินไปใช้ไม่ได้ คือเราจะถูกรุกรานทางเศรษฐกิจมากขึ้นทุกที” ซึ่งในเวลานั้น ปรีดีและคณะราษฎรมีความหวั่นเกรงต่อการครอบงำทางด้านเศรษฐกิจของต่างชาติ ไม่ว่าจะ เป็นชาวตะวันตก หรือชาวจีน ทั้งนี้เพราะในขณะนั้น เศรษฐกิจไทยตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนเกือบหมด

สิ้น^{๓๔} ซึ่งรัฐบาลได้พยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และ คณะราษฎรก็เคยแถลงถึงเจตนารมณ์ของคณะราษฎรเมื่อ ครึ่งปีต่อมาในปี ๒๔๗๕ ว่า “จะดำเนินการให้เศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากการครอบงำของชาวจีนและชาวยุโรป^{๓๕} ดังนั้น ปรกติจึง เสนอให้รัฐเข้าดำเนินการเศรษฐกิจเสียเอง โดยจัดรูปเศรษฐกิจ ทุกอย่างให้มีขึ้น เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โดยอาศัยประสบการณ์หรือความสำเร็จของเยอรมันเป็นตัวอย่าง ดังที่ปรกติกล่าวว่า “เยอรมันนี้ได้เจริญขึ้นก็เพราะถือหลักนี้กันทั้งประเทศเยอรมันนี้เอง การที่รัฐบาลจัดทำได้ผลดีเพียงใด เช่น การรถไฟเป็นต้น และในปัจจุบันนี้เอง ประเทศเยอรมันนี้ เห็นว่า บ้านเมืองจะสุขสมบูรณ์ได้ก็แต่รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจ” และไม่เพียงแต่อาศัยตัวอย่างจากประเทศเยอรมันนี้เท่านั้น ปรกติยังได้กล่าวถึงประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสไว้ด้วยในเค้าโครงฯ ว่า

๓๔ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎร วันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕ “เรื่องจีนในเมืองไทย”, หน้า ๑ อ้างถึงใน ภาณีตรวมศิลป์, “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๖” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๔๔.

๓๕ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บ.ก.), สัมคมกับเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๓๒๑ อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ประเทศเยอรมันนี่เห็นว่า บ้านเมืองจะสุขสมบูรณ์ได้ ก็แต่รัฐบาลเป็นผู้ประกอบภาระเศรษฐกิจ จึงได้มอบตำแหน่งในรัฐบาลให้แก่ฮิตเลอร์ ซึ่งฮิตเลอร์เป็นผู้นิยมในลัทธิที่รัฐบาลจัดทำเศรษฐกิจเอง ในอังกฤษมีท่านแมคโดนาล ในฝรั่งเศสมีท่านดาลาคีเอร์เป็นหัวหน้าในรัฐบาล ท่านเหล่านี้ดำเนินลัทธิอย่างไร ก็ย่อมทราบกันอยู่แล้วว่าดำเนินลัทธิที่ต้องการให้ราษฎรทำร่วมกับรัฐบาลและต้องการการประกันของรัฐบาล (Social Assurance) ไม่มากก็น้อย

นอกจากนี้ ในการสนทนากับ ร.ต. เผ่า ศรียานนท์ เรื่องแนวการวางแผนเศรษฐกิจ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่นานนัก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ปรีดีได้กล่าวว่า

วิธีการดังกล่าวนี้ ถ้าทุก ๆ คนเชื่อผม ประเทศไทยจะต้องก้าวหน้าไปไม่แพ้ญี่ปุ่น ความจริงชาติไทยของเรานั้นเจริญกว่าญี่ปุ่น ถ้าเปรียบเทียบกัน ในยุครัชกาลที่ ๔ หากแต่ว่ารัฐบาลก่อน ๆ ไม่ได้วางระเบียบเศรษฐกิจให้ดี ชาติไทยเราจึงตามไม่ทันญี่ปุ่น และขณะนั้นญี่ปุ่นดูเหมือนจะเจริญไปไกลกว่าชาติไทยตั้งหลายร้อยปี^{๓๖}

ในแง่^{นี้} จะเห็นว่าปรีดีมีความปรารถนาที่จะสร้างประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเยอรมันนี่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ฯลฯ และแม้ว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจ

^{๓๖} พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์, “เหตุการณ์ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองและการชิงอำนาจระหว่างผู้ก่อการ” ใน *เบื้องแรกประชาธิปไตย...*, หน้า ๒๑๑.

ของปรีดี จะประกอบด้วยแนวความคิดสังคมนิยม และลัทธิโซลิตารีสม์ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่แนวความคิดทั้งสอง ก็อยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ชาตินิยม

นอกจากการวิเคราะห์แนวความคิดต่างๆ ที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว ปรีดีอาจได้รับแนวความคิดทางตัน “การปฏิบัติ” บางอย่างมาจากคำสอนเศรษฐกิจของชาร์ล จัค ซึ่งได้กล่าวถึงรูปธรรมในด้านการจัดการทางเศรษฐกิจ บางอย่างที่เป็นอยู่ในฝรั่งเศสในเวลานั้น และที่เป็นอยู่ในประเทศอื่นๆ ในยุโรป และในส่วนนี้เอง อาจเป็นส่วนที่เรียกว่า “ลิเบอร์ลั” สำหรับเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งปรีดีกล่าวว่า “ปอลิซีของข้าพเจ้านั้น เติมนแบบโซเซียลลิสม์ผสมลิเบอร์ลั” ตัวอย่างในเรื่องเหล่านี้ ได้แก่ เรื่องลือตเตอร์ ซึ่งปรีดีได้เสนอให้รัฐจัดหาเงินทุน โดยการออกสลากกินแบ่ง(ลือตเตอร์) โดยปรีดีได้กล่าวว่า “ไม่เห็นมีทางผิดศีลธรรมแต่อย่างใด” และ

การจัดให้มีสลากกินแบ่งนี้ คนไทยบางคนหน้าบางเกรงจะถูกคิดจินนิหนทาว่าจัดให้เล่นการพนัน แต่ขอให้ดูตัวอย่างในฝรั่งเศสว่า ไบคู้ (National Credit) ซึ่งต้องการเงินไปสร้างบ้านเมืองที่หักพังในสงคราม ก็เป็นไบคู้ชนิดที่ออกลือตเตอร์ให้แก่ผู้ถือด้วย ในอังกฤษเองมีสนามม้า คนอังกฤษนิยมแข่งม้ามีไม่น้อย แต่เราไม่ประสงค์ให้เลยไปถึงนั้น เราประสงค์

๓๔๒ ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ฯ

มีแต่ลอคเตอร์ ซึ่งราษฎรเสียสละคนละน้อย ๆ แต่มีโอกาสได้เงินมาก นอกจากนั้น ในเรื่องการเก็บภาษีทางอ้อมบางอย่าง ปรีดีก็ได้อาศัยตัวอย่างจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่ง ชาร์ล จีต ได้กล่าวไว้ใน *คำสอนเศรษฐวิทยา* ในเรื่อง "Taxation" และได้ยกตัวอย่างภาษีทางอ้อมบางอย่าง ซึ่งเก็บในฝรั่งเศสในขณะนั้น เช่น ภาษียาสูบ ภาษีเกลือ ภาษีน้ำตาล ภาษีน้ำมันปิโตรเลียม ภาษีแอลกอฮอล์ ฯลฯ ซึ่งปรีดีก็ได้เสนอให้รัฐจัดหาเงินทุนโดยการเก็บภาษีทางอ้อมในทำนองเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ปรีดีกล่าวว่า "ภาษีทางอ้อมนี้ มีเป็นต้นว่า ภาษีเกลือ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายเอง เช่น รัฐบาลรับซื้อเกลือจากผู้ทำนาเกลือตามราคาที่กำหนดขายตามสมควร ครั้นแล้วรัฐบาลจำหน่ายเกลือแก่ผู้บริโภคน้ำตาล ภาษีบุหรี่ ภาษีไม้ขีดไฟ ฯลฯ" และกล่าวว่า

ภาษียาสูบและไม้ขีดไฟนั้น ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีรายได้ใช้หนี้เยอรมันเมื่อ ค.ศ. ๑๘๗๐ ได้รวดเร็ว และเงินฝรั่งเศสมีฐานะดีขึ้น ก็เพราะภาษีจำพวกนี้ ในเมืองเรา ถ้าสมมุติมีคนสูบบุหรี่เป็น ๑ ล้านคน เราเก็บภาษีทางอ้อมในการจำหน่ายวันละ ๑ สตางค์ ซึ่งไม่รู้สึกมากนัก ก็คงได้เพิ่มขึ้นอีกกว่า ๓ ล้านบาท...

ในด้านการเกษตร ปรีดีก็อาจจะได้รับอิทธิพลจากการศึกษาในฝรั่งเศสอีกเช่นกัน ข้อเสนอของปรีดีใน *เค้าโครง ฯ* เรื่อง

แรงงานที่เสียไปโดยไม่ใช้เครื่องจักรกลและการบำรุงที่ดินโดยใช้เทคนิคนั้น ชาร์ล จีคักได้กล่าวไว้เช่นกัน ใน คำสอนเศรษฐวิทยา เรื่อง "Industrial Evolution in Agricultural Production" โดยได้กล่าวถึงการพัฒนาการเกษตร โดยอาศัยอุตสาหกรรม ซึ่งเสนอหลัก ๒ ประการ คือ ๑. การเพาะปลูกแบบหนาแน่น (intensive cultivation) โดยเสนอให้เพิ่มผลผลิตในที่ดินด้วยการเพิ่มทุนและแรงงาน ในรูปของการใช้ปุ๋ยและการปลูกพืชหมุนเวียน ซึ่งในเรื่องการบำรุงที่ดินนี้ ปรีดีได้กล่าวว่า

เวลานี้ เรามีผู้ชำนาญการกสิกรรมเป็นข้าราชการ คอยดูแลแนะนำในการบำรุงที่ดิน ต่อไปเมื่อที่ดินเป็นของรัฐบาล เราก็คงมีข้าราชการที่เป็นผู้ชำนาญในการกสิกรรมที่จะตรวจตราบำรุงที่ดิน ด้วยอาศัยวิชาความรู้ ความชำนาญ ความสามารถ... ที่ดินจะได้รับการบำรุงรักษายิ่งขึ้น เช่น ในการทดน้ำ ในการปรับปรุงที่ดิน และในการเพาะปลูก ที่จะใช้เมล็ดพันธุ์หรือปุ๋ย เหล่านี้ผู้ชำนาญการกสิกรรมจะได้ใช้วิชาความรู้ความสามารถของเขาเต็มที่ ไม่เหมือนกับปัจจุบันนี้ แม้ผู้ชำนาญการกสิกรรมจะพร่ำสอนสักเท่าใด ๆ ราษฎรก็ไม่ใคร่จะเชื่อ เพราะนิยมอยู่แต่ในแบบโบราณ ไม่เปิดหูเปิดตา

ส่วนหลักประการที่ ๒ ซึ่งชาร์ล จีคัก ได้กล่าวไว้คือ การใช้เครื่องจักร (use of machinery) ซึ่งจะเป็นการประหยัดแรงงาน

และเวลา และเครื่องจักรสามารถปฏิบัติงานที่นอกเหนือกำลังแรงงานของมนุษย์และสัตว์ ในเรื่องการใช้เครื่องจักรในการเกษตรนี้ ปรีดีได้กล่าวไว้ในเรื่อง แรงงานที่เสียไปโดยไม่ได้ใช้เครื่องจักรกลว่า

เรื่องนี้ ย่อมทราบกันดีแล้วว่า การทำนาของเราได้ใช้วิธีไถหว่าน เกี่ยวของตนเอง ฯลฯ เหล่านี้ โดยแรงงานคนและสัตว์พาหนะ จริงอยู่ วิธีทำด้วยแรงคนและสัตว์พาหนะนี้ ย่อมเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งในสมัยป่าเถื่อน และในสมัยที่เครื่องจักรยังมีได้เกิดขึ้นในเวลานั้น แต่ให้ผู้อำนวยการจักรกลปรับปรุงเครื่องจักรกลให้เหมาะสมแก่ภูมิประเทศแล้ว ซึ่งสามารถเป็นได้ เพราะวิทยาศาสตร์ใดๆ ในโลกที่จะไม่สามารถทำได้นั้นไม่มี เว้นแต่จะไม่สนใจกันเท่านั้น และเป็นธรรมชาติของการเศรษฐกิจเมื่อมีเครื่องจักรกลแรงงานก็ย่อมจะเพิ่มขึ้นได้มาก เช่น การไถที่ได้ทดลองทำกันในเวลานี้ ก็ย่อมเห็นได้ชัดแล้วว่าเครื่องไถนาเครื่องหนึ่งใช้คนสองคน อาจทำการได้ในฤดูกาลหนึ่งหลายพันไร่

ในปัจจุบัน การพัฒนาการเกษตรโดยการบำรุงที่ดิน และการใช้เครื่องจักรนั้นจะไม่เป็นของใหม่แต่อย่างใด แต่สำหรับสภาพสังคมไทยเมื่อปี ๒๔๗๕ นั้น ข้อเสนอของปรีดี นับว่าเป็นสิ่งใหม่ ซึ่งปรีดีอาจจะได้รับมาจากการศึกษา หรือจากการเปรียบเทียบความก้าวหน้าทางด้านเกษตรในยุโรป กับการเกษตร

แบบล้าหลังที่เป็นอยู่ในประเทศไทย ซึ่งในเรื่องนี้ ดร. เคือน บุนนาค ได้กล่าวว่า

เรื่องใช้เครื่องจักรกลแทนแรงงานคน สมัยนี้เห็นเป็นของธรรมดา แต่สมัย ๒๔๗๕ นั้น เป็นของแปลกของใหม่ ประเทศไทยสมัยนั้น ยังไม่มีแทรกเตอร์ เรื่องการประกอบกลสิกรรมชนิดใช้เนื้อที่น้อย แต่ทำให้ได้ผลมาก ใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ เครื่องไถ หว่าน เก็บเกี่ยว ฯลฯ เป็นเครื่องยนต์นั้น เป็นของใหม่ของไทยในสมัยนั้น ดังนั้น ถึงท่านปรีดี ท่านทวี บุณยเกตุ จะได้ชี้แจงยืดยาว ดังปรากฏในรายงานการประชุม ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ที่ฟังก็ไม่ค่อยเข้าใจท่าน... เราเพิ่งมาตื่นตัวในเรื่องปุ๋ยวิทยาศาสตร์และแทรกเตอร์เหล่านี้ เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง ข้าพเจ้าหมายถึงการตื่นตัวของประชาชน เจ้าหน้าที่สมัยก่อน ๆ ก็ได้เคยทดลองเรื่องปุ๋ยเรื่องพืชพันธุ์นี้ แต่เป็นเพียงการทดลองเล่น ๆ

เมื่อกล่าวโดยสรุปทั้งหมดอีกครึ่งหนึ่ง สำหรับความคิดของปรีดี ในด้านการจัดการเศรษฐกิจ ดังที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้พยายามผสมผสานแนวความคิดต่าง ๆ นับตั้งแต่แนวความคิดสังคมนิยม ลัทธิโซลิตาริสม์ อุดมการณ์ชาตินิยม ปรัชญาศาสนาพุทธ ฯลฯ ซึ่งปรีดีคงจะได้เรียนรู้จากการศึกษาในประเทศฝรั่งเศส และจากประสบการณ์นำเสนอเป็นเค้าโครงการเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดการปฏิวัติในทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจาก เค้าโครงการเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่

“ก้าวหน้า” เกินกว่าความรับรู้ของคนไทยสมัยนั้น จึงหาผู้ที่
 เข้าใจสิ่งที่ปรารถนาต้องการเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจได้ยาก เค้า
 โครงการ ฯ จึงถูกตีความว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และข้อเสนอต่างๆ ใน
 เค้าโครงการ ฯ จึงถูกละเลย แม้ว่าเค้าโครงการ ฯ จะเป็นสิ่งที่ยากในทาง
 ปฏิบัติ หรือไม่อาจปฏิบัติได้สำหรับประเทศไทยในเวลานั้น แต่
 จะเห็นได้ว่า ปรารถนาได้เสนอเค้าโครงการ ฯ ขึ้นด้วยความตั้งใจที่จะให้
 สังคมไทยได้พัฒนาไปในทางดีขึ้น เจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการ
 พัฒนาอุตสาหกรรมที่ทันสมัย รวมทั้งมีการพัฒนาการเกษตร มี
 สหกรณ์ที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และมีการประกันสังคมและ
 สวัสดิการสังคม โดยปรารถนาได้คาดหวังว่าราษฎรจะมีความเป็นอยู่ที่
 ดีขึ้น และมีความสุขสมบูรณ์มากขึ้น

บทที่ ๕

การวางรูปแบบการปกครองใน ระบอบใหม่ และข้อขัดแย้งระหว่าง ปรีดีและคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ อันนำไปสู่กรณีสละราชสมบัติ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ปรีดีและคณะราษฎร ได้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ระบบการเมืองเดิมหลายประการ และในการดำเนินการต่างๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ได้ก่อปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยมกับฝ่ายคณะราษฎรหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ จนถึงเหตุการณ์กบฏบวรเดช ในเดือนตุลาคม ๒๔๗๖ นับจากกรณีกบฏบวรเดช ความสัมพันธ์ระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ ก็อยู่ในภาวะที่เป็นปัญหายิ่งขึ้น ด้วยฝ่ายรัฐบาลคณะราษฎร มีความเห็นว่าการกบฏครั้งนี้เกิดขึ้นเพื่อที่จะฟื้นฟูระบอบเก่า และทำลายการปกครองของคณะราษฎร

ในขณะที่ยังทรงมีอายุเพียง ๗ ปี แม้ว่าจะทรงกล่าวว่าไม่ได้เข้ากับฝ่ายกบฏ แต่ก็ทรงไม่ไว้วางใจและไม่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาล เมื่อเกิดการกบฏขึ้น พระองค์ได้เสด็จจากพระราชวังไกลกังวล หัวหิน ไปประทับที่สงขลา โดยแสดงพระองค์เป็นกลาง ไม่เข้ากับทั้งฝ่ายกบฏและฝ่ายรัฐบาล และทรงประทับที่สงขลาเป็นเวลา ๒ เดือน จนถึงเดือนธันวาคม ๒๔๗๖ จึงเสด็จกลับพระนคร นอกจากนี้ พระองค์ยังได้แสดงความเห็นเชิงเห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของฝ่ายกบฏ หรือกล่าวได้ว่าข้อเรียกร้องของฝ่ายกบฏสอดคล้องกับพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ของพระองค์^๑ และพระองค์ทรงเห็นด้วยที่จะให้มีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลเกิดขึ้น เนื่องจากพระองค์ทรงมีความเห็นว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในเวลานั้นแบ่งเป็น ๒ พวก พวกแรกคือกลุ่มคณะราษฎรฝ่ายทหาร อีกพวกหนึ่งคือกลุ่มคณะราษฎรฝ่ายหลวงประคิษฐมนุธรรม และทรงเห็นว่า กลุ่มคณะราษฎรฝ่ายทหารนั้น เป็นพวกที่ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง มักคำนึงถึงเรื่องอำนาจของตนมากกว่าเรื่องอื่นใด ในกลุ่มนี้ไม่มีผู้นำที่เข้มแข็งจริงจัง แม้แต่พระยาพหลฯ ซึ่งมีฐานะเป็นนายกรัฐมนตรี

๑ ม.ล. วัลย์วิภา จรุงนุกิจ, การศึกษาเชิงวิเคราะห์แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๗) (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๖๕.

มนตรีในขณะนั้น ก็ยังมีได้มีการแสดงออกถึงความเป็นผู้นำอย่างแท้จริง ทรงเห็นว่า กลุ่มคณะราษฎรฝ่ายทหารมีความจงรักภักดีในพระองค์ ต้องการธำรงไว้ซึ่งสถาบันกษัตริย์ แต่ทว่าเนื่องจากเป็นพวกที่คำนึงถึงสถานภาพของตนเป็นสำคัญ จึงคิดที่จะทำเพื่อหลักการของตนมากกว่าหลักการของชาติ ส่วนคณะราษฎรฝ่ายหลวงประดิษฐฯ นั้น เป็นกลุ่มที่บุคคลในกลุ่มมีบุชชาและหลงใหลหลงประดิษฐฯ ผู้นำอย่างไม่ลืมหูลืมตา และที่สำคัญ อุคมการณ์ของบุคคลเหล่านั้น ต้องการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบสาธารณรัฐ วิธีการอีกอย่างหนึ่งของกลุ่มนี้คือ หาทางทำลายพวกเจ้าและวางแผนที่จะให้พระมหากษัตริย์สละราชย์สมบัติโดยสมัครใจ ส่วนตัวพระยาพหลฯ เองแล้ว มีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์มาก แต่มีพระราชกระแสวิจารณ์ว่า โดยพฤตินัยไม่ได้เป็นผู้นำทางการเมืองที่แท้จริง ผู้นำที่แท้จริงกลับกลายเป็นหลวงประดิษฐฯ^๒ ดังนั้น จึงทรงเกรงว่าประเทศไทยจะไม่สามารถมีการปกครองแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ทรงเห็นว่าปรีดีมีความคิดที่จะดำเนินการเศรษฐกิจ

๒ สถาบันไทยคดีศึกษา มธ., ไมโครฟิล์ม F.O. 371/17176 *Situation in Siam*
 "Summary of letter and note from the King of Siam to Mr. James Baxter" Date 4th August, 1933 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๕.

แบบ socialist อย่างแรง ซึ่งพระองค์ไม่เห็นด้วย และเคยแสดงพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัติ หากมีการรับรองเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี^๑

ในเดือนตุลาคม ๒๔๗๗ รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัติ โดยทรงแจ้งพระราชประสงค์มาทางสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่ประทับต่างประเทศ เพื่อแจ้งความมาให้รัฐบาลทราบ รัฐบาลได้ส่งพระยาศรีธรรมาธิเบศ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรี และมีนายดิเรก ชัยนาม เป็นเลขานุการ เดินทางไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ ณ ประเทศอังกฤษ เพื่อให้คณะผู้แทนเป็นสื่อกลางในการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์ คณะผู้แทนนี้ได้ออกจากประเทศสยามในต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๔๗๗ และได้มีโอกาสเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ หลายครั้ง พร้อมทั้งได้ส่งบันทึกย่อยการไปเฝ้าและพระราชบันทึกของรัชกาลที่ ๗ ที่เสนอขอเรียกร้องต่อรัฐบาลในระหว่างการเจรจาก่อนหน้าที่จะทรงสละราชสม

๑ สถาบันไทยคดีศึกษา มธ., F.O. 371/17175 *Political Situation in Siam* "Enclosure in Gurney to Oliphant," 15 July 1933 อ้างถึงใน ม.ล. วัลย์วิภา จรุงญโรจน์ *การศึกษาเชิงวิเคราะห์ที่แนวพระราชดำริทางการเมือง...*, หน้า ๑๕๗.

บังคับมายังรัฐบาล พระราชบัณฑิตของพระองค์ที่เสนอต่อรัฐบาลมีทั้งหมด ๔ ฉบับ และมีพระราชดำรัสตอบบัณฑิตกอนสุภทัยของรัฐบาลอีก ๑ ฉบับ ซึ่งถือเป็นพระราชบัณฑิตกอนสุภทัยในการเจรจาระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาล

ในพระราชบัณฑิตฉบับที่ ๑ พระองค์ได้เสนอข้อเรียกร้องมายังรัฐบาล ๓ ประการ ซึ่งมีใจความโดยสรุป คือ^๔

๑. ไห้คงไม่ว่ากล่าวในคดีกบฏ สำหรับหม่อมเจ้าศุภสวัสดิ์และนายทหารรักษาวัง

๒. งดการเลิกทหารรักษาวัง

๓. ไห้งดการเปลี่ยนรูปโครงสร้างของกระทรวงวังใหม่

ส่วนพระราชบัณฑิตฉบับที่ ๒ พระองค์ได้ทรงชี้แจงความเห็นในเรื่องภาษีมฤคกซึ่งทรงเห็นว่า ยังไม่ควรจะมีในประเทศสยาม เพราะอาจจะให้ผลร้ายมากกว่าผลดี และทรงเล่าว่า ทรงเคยคิดที่จะ Veto พระราชบัญญัตินี้ แต่ มจ. วรณไวทยากรได้ร้องขอไว้ และกล่าวว่า พ.ร.บ. นมไว้เพื่อ social justice ถ้าพระองค์ทรง Veto อาจทำให้เกิดความแตกร้าระหว่างพระองค์กับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร พระองค์จึงได้ทรงตกลงใจที่จะปล่อยทิ้งที่ไม่

^๔ “พระราชบัณฑิต ๑” ใน แดงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๓๗-๑๓๘.

เห็นชอบด้วย แต่ได้ทรงขอให้มีการยกเว้นการเก็บภาษีพระราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์ เฉพาะส่วนที่ได้รับต่อกันมาทางสันติวงศ์ เพราะถ้าไม่มีข้อยกเว้นเช่นนี้ จะเป็นการลำบากอย่างยิ่งเมื่อถึงเวลาต้องเก็บภาษี เพราะเป็นการยากที่จะแบ่งแยกว่าอะไรเป็นส่วนพระองค์ อะไรเป็นส่วนแผ่นดิน นอกจากนี้ ทรงเห็นว่า

ถ้าหากเก็บภาษีมรดกจากพระมหากษัตริย์ ย่อมเป็นการทำลายฐานะของพระองค์และต่อไปก็จะไม่สามารถดำรงพระเกียรติไว้ให้สมควรเป็นที่เชิดชูของชาติได้ ฉะนั้นไม่สามารถที่จะลงนามในพระราชบัญญัติใด ๆ ที่จะเป็นการทำลายฐานะของพระมหากษัตริย์ต่อไปในภายหน้าโดยทางตรงหรือทางอ้อม^๕

พระองค์จึงทรงขอให้เพิ่มข้อความยกเว้นไม่เก็บภาษีมรดกจาก crown property ไว้ใน พ.ร.บ. นั้น แต่ทรงเห็นว่าสภาไม่ได้ปฏิบัติตามที่พระองค์ทรงขอร้อง เนื่องจากสภาได้ถือเอาเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะเอาชนะในทางส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ได้เกี่ยวในทางหลักการ ซึ่งทรงมีความเห็นว่า “บุคคลบางจำพวก (ซึ่งเพื่อความสะดวกจะขอเรียกว่า “คณะราษฎร” ซึ่งถึงได้ล้มเลิกแล้ว ก็ยังมีอยู่) ถือว่าฉนั้นเป็นข้าศึกตัวเอกของรัฐบาล และคณะราษฎร

๕ “พระราชบันทึก ๑” ใน แดงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก..., หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

ความรู้สึกเช่นนี้ไม่เป็นของปลาตเลย และฉันก็ได้นึกอยู่เสมอว่า จะต้องเป็นไปเช่นนี้ตลอดไป”^๖

ในพระราชบันทึกฉบับนี้ พระองค์ได้ทรงแสดงความเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และทัศนคติของพระองค์ที่มีต่อคณะราษฎรไว้ด้วย โดยทรงกล่าวว่า

ฉันเสียใจที่จะต้องบอกตามตรงว่า ฉันไม่สามารถที่จะไว้ใจคณะราษฎรได้ และคณะราษฎรก็คงไม่ไว้ใจฉันเช่นเดียวกัน และฉันเห็นว่า

การยากอย่างยิ่งที่จะแก้ไขเป็นอย่างอื่น และเมื่อการกบฏซึ่งพระองค์เจ้า

บวรเดชเป็นหัวหน้าเกิดขึ้นแล้ว ก็ทำให้ฐานะของฉันลำบากยิ่งขึ้นอีกหลายเท่า และเพิ่มความระแวงสงสัยขึ้นอีก... ถ้าเหตุการณ์ยังเป็นอยู่อย่างนี้เรื่อย ๆ ฉันมีความสงสัยอย่างยิ่งว่าจะเป็นการดีสำหรับประเทศหรือที่จะให้ฉันดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของประเทศต่อไป การที่ประมุขของประเทศและรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรมีความระแวงสงสัยแก่กันอยู่เสมอ และอาจมีข้อแตกร้าวกันต่อไปนั้นเป็นการดีหรือ...^๗

ดังนั้น พระองค์จึงแสดงพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัติพร้อมทั้งทรงเสนอความเห็นเกี่ยวกับการเลือกเจ้านายพระองค์อื่นขึ้นเป็นกษัตริย์ต่อไป แต่ถ้ารัฐบาลต้องการให้พระองค์ ดำรง

๖ แฉลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๔๒-

๑๔๓.

๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔-๑๔๘. (ขีดเส้นใต้เน้นความโดยผู้เขียน)

ตำแหน่งต่อไป ทรงขอให้

๑. เลิกความระแวงสงสัย และยอมตามข้อขอร้อง ๓ ข้อที่ได้เขียนไว้ต่างหากแล้ว

๒. ให้นำบุคคลต่าง ๆ ในรัฐบาลเลิกกล่าวร้ายทับถมการทำงานของพระราชวงศ์จักรี และของรัฐบาลเก่า และขอให้ปราบปรามผู้ที่ถูกพระราชวงศ์จักรีอย่างเข้มงวด

๓. ต้องแสดงความเคารพนับถือในองค์พระมหากษัตริย์อย่างซื่อเจน

๔. พยายามระงับความไม่สงบต่าง ๆ โดยตัดต้นไฟ ซึ่งฉันเห็นว่า มีอยู่ ๒ อย่าง ดังนี้

ก. ความกลัวว่ารัฐบาลจะดำเนินโครงการเศรษฐกิจแบบ socialist อย่างแรง

ข. ความแค้นเคืองในเรื่อง นักโทษการเมืองถูกลงโทษอย่างรุนแรง

พระราชบัณฑิตกทั้ง ๒ ฉบับนี้ รัฐบาลยินยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์ และได้แจ้งให้พระองค์ทรงทราบ ต่อมา รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงเสนอพระราชบัณฑิตฉบับใหม่มายังรัฐบาล และทรงขอให้รัฐบาลนำขึ้นสู่สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลได้ปฏิบัติตามพระราช

๘ แดงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๕๒-๑๕๔. (ขีดเส้นใต้ตามต้นฉบับ)

ประสงค์ พร้อมทั้งได้ส่งสำเนารายงานการประชุมสภา ฯ และตอบพระราชบัญญัติของรัฐบาลไปให้ทรงทราบ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ ๓ ที่ทรงเสนอต่อรัฐบาล

พระราชบัญญัติฉบับที่ ๓ นี้ รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ทั้งหมด ๘ ข้อ ประกอบด้วย^๕

๑. ทรงขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยเฉพาะในเรื่อง ส.ส. ประเภท ๒ และได้ทรงแสดงความไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยทรงกล่าวว่า

... ในระหว่างที่กำลัง ร่างรัฐธรรมนูญถาวรอยู่ ข้าพเจ้าก็ได้พยายามศึกษาและโต้เถียงกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลาว่า ควรถือหลัก "democracy" อันแท้จริงจึงจะถูกต้อง ถ้ามิฉะนั้น จะเกิดทำให้มีความไม่พอใจขึ้นแก่ประชาชน... ข้าพเจ้ารู้สึกในขณะนั้นว่า ถ้าจะโต้เถียงกันต่อไป การร่างรัฐธรรมนูญก็จะชักช้าไม่รู้จักแล้วและอาจเป็นการแตกหักร้ายแรงเสียกว่าที่จะยอมรับให้การเป็น ไปตามความประสงค์ของคณะผู้ก่อการ ฯ จึงได้ยอมให้เป็นไปตามนั้น... การที่พระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอและพระยาศรีสิทธิสงครามหาพวกพ้องได้มากมายจนถึงกับได้ยกกองทหารมาประชิดพระนคร ทำให้เกิดมีการฆ่าฟันกันเองในระหว่างคนไทย ก็ได้หยิบยกการตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ นี้ขึ้นอ้างเป็นข้อสำคัญข้อ

๕ "พระราชบัญญัติฉบับที่ ๓" ในเรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๑-๑๐๖.

หนึ่ง^{๑๐} ที่เห็นควรทำลายเสียโดยกำลัง และโดยผิดกฎหมาย เพราะไม่มีทางอื่นจะทำได้ ความวิตกของข้าพเจ้าในเรื่องการตั้ง ส.ส. ประเภทที่ ๒ ได้เป็นขึ้นจริงอย่างชัดเจนแล้ว ไม่มีทางสงสัยอีกได้ว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้มีการระส่ำระสายขึ้นในบ้านเมืองและคงมีอยู่เนื่อง ๆ . . . บัดนี้ข้าพเจ้ารู้สึกแน่ชัดแก่ใจว่า ไม่ควรจะสนับสนุนให้หลักการอันนี้คงเป็นอยู่ตลอดไป จำต้องขอให้ เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการอันนี้

นอกจากนี้ ได้ทรงแสดงความเห็นว่า ส.ส. ประเภท ๒ ที่ได้ตั้งขึ้นนั้น “เลือกตั้งแต่พวกที่อยู่ ในคณะผู้ก่อการเป็นส่วนมาก และความจริงหาได้มีคุณวุฒิหรือความเคยชินกับงานดีไปกว่าสมาชิกประเภทที่ ๑ เลย” ทรงเห็นว่า ส.ส. ประเภท ๒ ยังควรมีอยู่ แต่ควรเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งทรงกล่าวว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่า สมาชิกประเภทที่ ๒ นี้ยังควรมีอยู่จริง แต่ควรกำหนดให้เป็นบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ และเป็นผู้ที่เคยชินกับการงานมาแล้ว เช่นรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ เป็นต้น” ส่วนการเลือกนั้นทรงเห็นว่า ควรให้ประชาชนเลือกหรือให้บุคคลที่มีความรู้ ที่เรียกว่า “Intelligentsia” เลือก หรือให้บุคคลที่เป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเป็นผู้เลือก และทรงขอให้

๑๐ ฝ่ายกบฏบวรเดชได้เสนอข้อเรียกร้อง ๖ ประการต่อรัฐบาล ซึ่งหนึ่งในข้อเรียกร้อง ๖ ประการ คือ “การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ต้องถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเลือก” ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๔ ตุลาคม : คณะราษฎรกับกบฏบวรเดช, หน้า ๒๑.

รัฐบาลดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่อง ส.ส. ประเภท ๒^๕ โดยทันที

๒. ทรงขอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ ที่ว่าด้วย อำนาจยับยั้ง พ.ร.บ. ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงมีความเห็นว่า มาตรา ๓๙ แห่งรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่เหมาะสม เพราะพระราชบัญญัติใดๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงคัดค้าน สภาฯ อาจยืนยันให้เป็นไปตามเดิมได้โดยความเห็นข้างมากแม้แต่เสียงเดียว (Simple majority)...การนับเอาเสียงข้างมากเฉย ๆ (Simple majority) เช่นที่เป็นอยู่นี้ เท่ากับไม่ได้ถวายพระราชอำนาจในทางคัดค้านเลย... ข้าพเจ้าเห็นควรแก้รัฐธรรมนูญในข้อนี้ ให้เป็นว่า “ถ้าและสภาฯ ลงมติตามเดิมโดยมีเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด” ฯลฯ

และได้ทรงเสนอด้วยว่า

ถ้าไม่ยอมจะถวายอำนาจในการคัดค้านแก่พระมหากษัตริย์ให้มากขึ้น จะเปลี่ยนว่าถ้าพระมหากษัตริย์ทรงคัดค้านกฎหมายใดๆ แล้ว ต้องให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ และเปลี่ยนวิธีเลือกสมาชิกประเภทที่ ๒ หรือ กำหนดวิธีการให้ราษฎรออกเสียงโดยตรงก็ดีเหมือนกัน แต่ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างเดิมนั้น ย่อมมีเสียงอยู่ได้เสมอว่า การปกครองตามที่เป็นอยู่เดิมนั้น เป็นลัทธิเผด็จการทางอ้อมๆ ไม่ใช่ “democracy” จริงๆ เลย

๓. ทรงขอให้รัฐบาลทำตามหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔ ในเรื่องการให้เสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณา รวมทั้งเสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผย และการตั้งสมาคม ซึ่ง

ทรงเสนอว่า ควรอนุญาตให้มีการตั้งสมาคมการเมืองได้ และ
ต้องไม่ให้ทหารบก ทหารเรือ และตำรวจประจำการ เป็นสมาชิก
สมาคมการเมือง^{๑๑}

๔. ทรงขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญและ
ขอให้เปลี่ยนวิธีพิจารณาคดีโดยคณะกรรมการ เป็นการพิจารณาคดี
คดีโดยศาลหลวงเหมือนคดีชนิดอื่น ๆ

๕. ทรงขอให้มีการรอกษ์โทษนักโทษการเมือง ทั้งที่ถูกจับ
กุมคุมขัง หรือถูกลงโทษโดยวิธีอื่น ๆ

๖. ทรงขอให้ข้าราชการที่ถูกปลดจากราชการ โดยฐานถูก
สงสัยว่าจะมีความผิดทางการเมืองมีสิทธิได้รับเบี้ยบำนาญตามเกณฑ์
ที่จะได้ในวันที่ถูกปลดนั้น

๗. ทรงขอให้งดการฟ้องร้องจับกุมข้าราชการที่ยังถูกสงสัย
ว่าเกี่ยวข้องกับ “การบฏ” ครังใด ๆ ก็ตาม ที่กำลังจะฟ้องหรือ
ดำริจะฟ้องต่อไป และ “เรื่องราวที่เจ้าหน้าที่รวบรวมเพื่อจะฟ้อง

๑๑ พระราชดำริในเรื่อง การจัดตั้งสมาคมการเมือง และการเสนอไม่ให้ทหารบก
ทหารเรือ และตำรวจประจำการ เป็นสมาชิกสมาคมการเมืองนี้ สอดคล้องกับ
คำขาดหรือข้อเรียกร้อง ๖ ข้อ ของฝ่ายกบฏบวรเดช หันต่อรัฐบาล ซึ่งในข้อ
๒ ของข้อเรียกร้องได้เสนอว่า “... ต้องยอมให้มีคณะกรรมการเมืองที่ขอด้วยกฎ
หมาย” และในข้อ ๓ ได้กล่าวว่า “ข้าราชการซึ่งอยู่ในตำแหน่งประจำการทั้ง
ทหารและพลเรือนต้องอยู่นอกการเมือง...” (ช้อย่นันต์ สมุทวณิช, ๑๔ ตุลาคม:
คณะราษฎรกับกบฏบวรเดช, หน้า ๒๗).

ร้องควรถ่ายกันเสียในครั้งนี้ ตั้งต้นกันใหม่ให้ชาว”

๘. ทรงขอให้รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ให้คำมั่นเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะไม่ตัดกำลังและที่ตั้งงบประมาณของทหารรักษาวังให้น้อยกว่าเท่าที่เป็นอยู่ เว้นแต่จะทรงขอร้องเอง และจะคงให้ทหารรักษาวังอยู่ในฐานะที่เป็นอยู่ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง ขอให้รัฐบาลจ่ายอาวุธและลูกกระสุนให้แก่กองร้อยกองพันในกรมทหารรักษาวัง ให้มีเท่ากับกองร้อยกองพันทหารราบอื่น ๆ

ข้อเรียกร้องทั้ง ๘ ประการนี้ พระองค์ทรงเสนอว่า “ถ้ารัฐบาลตกลงจะรับรองแล้ว ขอให้เสนอสภาฯ ให้ลงมติรับรองด้วยทุกข้อ ข้อใดต่าง ๆ นี้ต้องให้ข้าพเจ้าพอใจว่า ได้จัดการให้เป็นไปตามที่ร้องขอจริง ๆ แล้ว ข้าพเจ้าจึงจะกลับเข้าไปในประเทศสยาม”

รัฐบาลได้ตอบพระราชบัณฑุกนี้ โดยลำดับเป็นข้อ ๆ และได้กล่าวชี้แจงในตอนต้นว่า รัฐบาลรู้สึกเสียใจและประหลาดใจเป็นอย่างยิ่ง ที่ทรงกล่าวว่า รัฐธรรมนูญนี้ พระองค์ทรงคัดค้านอยู่ตลอดเวลา แต่หากไม่เป็นผลจึงได้จำยอมไปตามนั้น เพราะในเวลาว่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับถาวรนั้น อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงต่อสภาว่า ได้ทำการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงกับได้นำต้นร่างไปขอให้ทรงแก้ไข ข้อใดที่

ทรงให้แก้ไข คณะอนุกรรมการร่างก็ได้ปฏิบัติตาม และตั้งใน
 คำแถลงของพระยามโน ฯ ที่ว่า รัฐธรรมนูญพระองค์ทรงพอ
 พระราชหฤทัยมาก รัฐบาลจึงเชื่อว่ารัฐธรรมนูญนี้ได้เป็นที่พอ
 พระราชหฤทัยแล้ว จึงมิได้ปรากฏว่าได้ทรงปฏิบัติกรอย่างใดที่
 จะคัดค้านรัฐธรรมนูญนั้น ครั้นมาบัดนี้ปรากฏขึ้นว่า มีข้อความ
 บางอย่าง ที่ยังทรงข้องพระราชหฤทัยอยู่ แต่รัฐบาลเห็นว่าเป็น
 เรื่องที่ทรงเข้าพระราชหฤทัยผิด ความจริงในทางปฏิบัตินั้น นับ
 ว่าได้เป็นไปตามพระราชประสงค์ทุกประการแล้ว โดยไม่ต้องแก้
 รัฐธรรมนูญอันจะทำให้เสียความศักดิ์สิทธิ์โดยไม่จำเป็น หลังจาก
 นั้น รัฐบาลจึงได้ชี้แจงตอบความ ในพระราชบัณฑิตเป็นข้อ ๆ
 ดังนี้^{๑๒}

๑. ในเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกประเภท ๒ รัฐบาลได้กระ
 ทำตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งได้มีการ
 ประกาศก่อนมีการฉลองรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ร่าง พ.ร.บ. การ
 เลือกตั้ง^{๑๓} เมื่อก่อนที่ได้นำขึ้นสู่สภา พระยามโน ฯ ประธาน
 อนุกรรมการร่าง ก็ได้้นำร่างขึ้นทูลเกล้าถวาย และได้มาแจ้งให้
 คณะอนุกรรมการร่างทราบว่า ในหลวงทรงโปรดปรานร่างพระ

๑๒ “ข้อสังเกตทั่วไปในพระราชบัณฑิตฉบับที่ ๘” ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๑-

ราชบัญญัตินั้นมาก และรับสั่งว่าเป็นที่พอพระราชหฤทัย จะไม่ทรงขอแก้ไขแต่ตัวอักษรเดียว. นอกจากนี้ ในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญถาวรอยู่ทรงมีพระราชปรารภว่า การที่จะให้ผู้ที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่ ๑ ต้องได้รับความเห็นชอบ (Approval) ของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสมัยที่ ๑ ตามวิธีในธรรมนูญชั่วคราวนั้น ไม่เหมาะสม เพราะสมาชิกประเภทที่ ๒ พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง โดยพระราชกฤษฎีกาถึงครึ่งหนึ่งแล้ว ควรให้สมาชิกประเภทที่ ๑ นั้นสมัครได้โดยไม่มี Approval คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์ และไม่ปรากฏว่าได้ทรงขอร้องให้วางวิธีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ โดยวิธีอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ รัฐบาลได้ชี้แจงว่า ในการเลือกสมาชิกประเภท ๒ รัฐมนตรีหลายคนได้นำรายชื่อไปทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพระราชดำริ แต่พระองค์มิได้ทรงทักท้วงประการใด และได้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ทีเดียว และในการเลือกสมาชิกประเภท ๒ นั้น รัฐบาลก็มีได้เลือกแต่ผู้ก่อการเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในจำนวนสมาชิกประเภท ๒ ๗๘ คน มีผู้ก่อการเพียง ๔๗ คน และรัฐบาลได้คัดเลือกเอาเฉพาะบุคคลที่เป็นชั้นสัญญาบัตร มีที่ไม่ใช่สัญญาบัตรอยู่คนเดียวคือ นายมังกร สามเสน แต่ผู้ขึ้นก่อกองการใน

ตำแหน่งยกกระบัตรเมืองมาแล้ว ซึ่งพอจะเทียบได้กับชั้นสัญญาบัตร ส่วนวิธีการที่จะให้ข้าราชการสัญญาบัตรเป็นผู้เลือกผู้แทนของตนตามที่ทรงเสนอนั้น รัฐบาลเห็นว่า อาจทำให้ข้าราชการประจำแยกออกเป็นพรรคพวกได้ ซึ่งไม่พึงปรารถนาในทางราชการ และรัฐบาลยังได้ชี้แจงอีกว่า ที่ผ่านมาในขณะที่มีสมาชิกแต่ประเภทเดียวนั้น เมื่อทรงรังเกียจผู้ใด เมื่อทราบในพระราชอัธยาศัยแล้ว ผู้นั้นก็ได้ลาออกจากสมาชิกภาพไปแล้วหลายนาย ส่วนที่ทรงเห็นว่า การที่พวกกบฏหาพวกได้มากเพราะหยิบยกเอาการตั้ง ส.ส. ประเภท ๒ ขึ้นอย่างนั้น ข้อนั้นรัฐบาลเห็นว่า การที่พวกกบฏหาพวกได้มากนั้นเป็นเพราะใช้วิธีหลอกลวง

๒. ในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ ที่ว่าด้วยอำนาจยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ รัฐบาลได้ชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์เสนอมานี้ ซึ่งรัฐบาลมีความเห็นว่า วิธีการอย่างประเทศสวิสที่ให้มีการลงคะแนนทั้งประเทศ (plebiscite) นั้น จะนำมาใช้ในประเทศสยามในเวลานั้น ยังไม่เหมาะสม เพราะการศึกษายังไม่แพร่หลาย ราษฎรยังไม่ชินต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรควรวินิจฉัยไว้ก่อน ส่วนวิธีที่ให้สภาฯ ลงมติมีเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ จึงจะลบล้างเสียงคัดค้านของประมุขได้นั้น รัฐบาลเห็นว่า ในเรื่องนี้เป็น

เรื่องของสภา และในทางปฏิบัติที่เป็นมาแล้ว สำหรับพระราชบัญญัติที่ทรงคัดค้าน บรรดาสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐมนตรีทั้งหมด ตลอดจนเจ้าหน้าที่แทนราษฎรประเภท ๒ บางคนที่ไม่ประชุมกันนี้ ไม่ลงมติ (absention) และรัฐบาลมีความเห็นว่าการแก้ไขความในข้อนี้จะไม่ได้ประโยชน์เท่าใดนัก ผลที่พึงได้ไม่คุ้มกับการที่ทำให้รัฐธรรมนูญเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ ส่วนอีกวิธีหนึ่งที่ทรงเสนอคือ การยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ รัฐบาลเห็นว่าวิธีนี้อาจทำได้ โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับร่าง พ.ร.บ. ฉบับก่อน ๆ ที่ทรงคัดค้านนั้น รัฐบาลเห็นว่าอาจทำความพอพระราชหฤทัย ให้ตามข้อที่ทรงคัดค้านได้ จึงเห็นว่ายังไม่จำเป็นที่จะต้องยุบสภา เพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองพระราชทรัพย์โดยใช่เหตุ แต่ในกาลต่อไปจะโปรดให้ใช้วิธียุบสภา เนื่องด้วยพระราชบัญญัติที่ทรงวิโต้ ก็ย่อมจะทรงทำได้โดย โปรดเกล้าฯ แจ้งพระราชประสงค์ในการยุบสภา มาในพระราชหัตถเลขาที่ทรงคัดค้านนั้น ซึ่งวิธีนี้อาจทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๓. ในเรื่องที่ทรงขอให้รัฐบาลทำตามหลักการของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔ เรื่องเสรีภาพนั้น รัฐบาลได้ชี้แจงว่า รัฐบาลได้ปฏิบัติตามหลักการนั้นอยู่แล้ว ในเรื่องการให้เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา “ข้อนี้รัฐบาลรับรองได้แน่ เพราะได้มี

พระราชบัญญัติการพิมพ์ใหม่ เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานการพิมพ์ได้อย่างเต็มที่ เป็นการเพิ่มสิทธิยิ่งกว่าพระราชบัญญัติเดิม” ส่วนในเรื่องการให้เสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผยและการตั้งสมาคมนั้น รัฐบาลได้กล่าวว่า

ข้อนี้รัฐบาลยังข้องใจ และที่ยังมิได้อนุญาตให้มีพรรคการเมือง ก็เพราะคำนึงถึงพระราชหัตถ์เลขที่ ๒/๑๒๘ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ว่าไม่ทรงโปรดให้มีคณะกรรมการเมือง และทรงให้เลิกคณะกรรมการในฐานะที่เป็นคณะกรรมการเมืองเสีย^{๑๓} รัฐบาลในครั้งกระนั้นก็ได้ปฏิบัติตามแล้ว

๔. การที่ทรงขอให้เลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญนั้น รัฐบาลเห็นว่า วิธีการตามพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญเป็นวิธีที่เบาที่สุดและเป็นวิธีป้องกันไว้อ่อนแก่ เพราะถ้ารอ

๑๓ พระราชหัตถ์เลขที่ ๗ ใน *แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปก . . .* หน้า ๑๖๕-๑๖๖ ซึ่งมีข้อความบางตอน ว่า . . . ตามที่มณฑลได้ตั้งสมาคมการเมือง และขออนุญาตตั้งขบวนการ ข้าราชการ ความวิตกเป็นอันมาก ด้วยเกรงว่าจะเป็นที่กระทบกระเทือน ถึงความสงบสุขของประชาชน . . . สำหรับประเทศสยามที่เพิ่งจะมีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ยังหาถึงเวลาสมควรที่จะมีคณะกรรมการเมืองเช่นเขาไม่ ด้วยประชาชนส่วนมาก ยังไม่เข้าใจวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญเสียเลย

. . . ข้าราชการเห็นว่าในเวลาอันยาวใหม่สมาคมการเมืองเลยจะดีกว่า แต่โดยเหตุที่ตนรัฐบาลได้ขอมอบอนุญาตให้สมาคมคณะกรรมการเสียแล้ว จึงเป็นการยากที่จะกีดกันห้ามหวงมิให้คณะกรรมการเมืองขบวนการหรือหลายคณะได้ อย่างดีที่สุด ข้าราชการเห็นว่าสมควรที่จะเลิกสมาคมคณะกรรมการและคณะอื่นทีเดียว . . .

ให้มีการแก้ คือ เมื่อมีกฎเกิดขึ้นแล้วก็จะทำให้เสียชีวิตไพร่ฟ้า
ข้าแผ่นดินไปโดยใช่เหตุ นอกจากนี้ พ.ร.บ. นี้ยังเป็นที่พอใจแก่
ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทำลายรัฐธรรมนูญ บางคน ซึ่งเมื่อได้ถูกยื่นฟ้อง
ต่อศาลแล้ว ได้ขอร้องให้พิจารณาตามวิธีการของพระราชบัญญัติ
ป้องกันรัฐธรรมนูญ

๕. ในเรื่องการลดโทษให้แก่ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาในคดีกบฏ
นั้น รัฐบาลได้ชี้แจงว่า เมื่อศาลพิเศษได้พิจารณาเสร็จสิ้นทุก
สำนวนแล้ว รัฐบาลจะได้พิจารณาเรื่องการลดโทษโดยเทียบกับ
ตัวอย่างที่เคยมีมา และพิจารณาถึงความผิดมากน้อยและความเสีย
หายที่เกิดแก่บุตรภรรยา ของผู้ที่ต้องเสียชีวิตไปในการปราบกบฏ
นั้น

๖. ในเรื่องเบี้ยบำนาญของข้าราชการที่ถูกปลดจากราชการ
โดยฐานสงสัยว่าจะมีความผิดทางการเมืองนั้น รัฐบาลได้ชี้แจงว่า
เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิตามกฎหมาย ในพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ
แล้ว ก็ให้ให้เบี้ยบำนาญทุกคน

๗. เรื่องที่ทรงขอร้องให้งดการฟ้องร้องจับกุมข้าราชการที่
สงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกบฏนั้น รัฐบาลได้ชี้แจงว่า รัฐบาลได้
สั่งให้งดการฟ้องร้องนานแล้ว สำหรับผู้ที่อยู่ระหว่างคดีก็ต้องว่า
กล่าวไปให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน ส่วนการทำลายเรื่องราวที่เจ้าหน้าที่

ที่จะฟ้องร้องนั้น รัฐบาลเห็นว่าจะทำลายเสียมิได้ เพราะเรื่องราวเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับคดีอื่น ๆ

๘. ในเรื่องที่จะตัดกำลังและตัดงบประมาณของทหารรักษาวัง รัฐบาลได้กล่าวว่า เรื่องงบประมาณนี้เป็นเรื่องเกี่ยวแก่สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไม่มีความขัดข้องประการใดในการที่จะคงให้มีทหารรักษาวังไว้ตามเดิม ส่วนเรื่องที่ทรงขอให้ทหารรักษาวังมีอาวุธเหมือนทหารราบทุกอย่างนั้น รัฐบาลมีความเห็นว่า

ตามประเพณีที่เป็นมาแล้ว ทหารรักษาวังมีอาวุธเช่นนั้นไม่ ในต่างประเทศก็จุกกัน การที่จะเพิ่มอาวุธให้แก่ทหารรักษาวังเช่นนั้น มีข้อจะคำนึงถึงทหารบกทหารเรือทหารอากาศ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นจอมทัพอยู่แล้ว ตลอดจนตำรวจซึ่งมีความจงรักภักดีอาจจะรู้สึกโหม่นสัวว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงไว้วางใจพระราชหฤทัยก็เป็นได้

รัฐบาลได้ชี้แจงและตอบพระราชบัญญัติฉบับที่ ๓ ในประเด็นต่าง ๆ ทั้ง ๘ ข้อ และได้แสดงความปรารถนาที่จะให้พระองค์เสด็จกลับพระนคร หวังว่าการชี้แจงนี้จะแก้ข้อที่ทรงเข้าพระราชหฤทัยผิด และจะสามารถหลั้ทางในการจัดการให้เป็นที่พอพระราชหฤทัยภายในขอบข่ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ แต่คำชี้แจงของรัฐบาลนี้ไม่เป็นที่พอพระทัยพระองค์ได้ส่งไขความพระราชบัญญัติกมาอีกหนึ่งฉบับ ซึ่งนับเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ ๔ ที่ทรงเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งมีข้อความ

สำคัญ ดังนี้

๑. ทรงชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่อง ส.ส. ประเภท ๒ ว่า
ข้าพเจ้าไม่ได้คัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรต่อวิธีการที่จะเลือกสมาชิกประเภทที่ ๒ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เพราะ
 - ก. พระยามโนฯ ได้สัญญาแก่ข้าพเจ้า อันบัญชีรายนามผู้ที่เสนอให้เป็นสมาชิกนั้น จะส่งมาให้ข้าพเจ้าล่วงหน้าเป็นเวลานาน ก่อนที่จะตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา
 - ข. และว่าจะเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้ง เพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือกได้บ้าง และรับจะพิจารณาคำทักท้วงของข้าพเจ้า
 - ค. กับว่าอันบัญชีรายนามนั้น จะได้ทำขึ้นให้ตรงต่อหลักการซึ่งข้าพเจ้าได้วางไว้ให้แล้วมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

จริงอยู่อันข้อสัญญาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มิได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์เลย ครั้นเมื่อถึงเวลาที่จะเสนอนามสำหรับเลือกตั้ง พระยามโนฯ ก็ได้ออกจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วโดยถูกรัฐประหาร ข้าพเจ้าได้ร้องขอหลายครั้งหลายหนว่า อันบัญชีรายนามผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้น ควรเสนอมาให้ข้าพเจ้าโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ แต่อันที่จริงบัญชีรายนามนั้นได้ส่งมาให้ข้าพเจ้าในตอนกลางคืนก่อนวันซึ่งได้กำหนดสำหรับเป็นวันเปิดสภาผู้แทนราษฎร ความจริงประมาณเพียง ๑๒ ชั่วโมง... การทำเช่นนี้ เห็นได้ชัด ๆ ว่ามุ่งหมายที่จะให้ข้าพเจ้าจำต้องเซ็นอนุมัติรายนามนั้นไปอย่างหลับหูหลับตา จะแสดงความซัดซ่องประการใด ก็คงจะทำให้การเปิด

สภาผู้แทนราษฎรล่าช้าไปอีก และอย่างไร ก็คงจะไม่เป็นผลประการใด
เลย^{๑๔}

นอกจากนี้ ทรงแสดงความเห็นในเรื่อง การที่จะกันข้าราชการ
การประจำการให้ออกเสียจากการเมือง ซึ่งทรงเห็นว่า เป็นสิ่งที่
พึงปรารถนาและทำได้โดยง่าย โดยการกำหนดว่า ให้ข้าราชการ
นอกประจำการเท่านั้น ที่อาจเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
และทรงเสนอว่า การเลือกสมาชิกประเภท ๒ ควรให้ข้าราชการ
ทั้งหมดไม่ว่ายังประจำการอยู่หรือนอกประจำการเป็นผู้เลือก ทั้ง
ได้กล่าวว่า “ความไม่พอใจในวิธีเลือกผู้แทนราษฎร ประเภท ๒
อันนี้ ได้เพิ่มจำนวนพรรคพวก และผู้เห็นชอบให้แก่ฝ่ายกบฏ
หลายคน”

ในเรื่อง ส.ส. ประเภท ๒ นี้ ต่อมารัฐบาลได้ตอบพระราช
บันทึก โดยชี้แจงว่า

พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้สัญญาไว้ว่ากระไรนั้น รัฐบาลไม่อาจจะ
ทราบได้เลย พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ปิดบังความจริงที่ได้ทราบบัง
คมทูลไว้ รัฐบาลพึงทราบโดยพระราชบันทึกไขความฉะบับหลังนี้เอง
ส่วนเรื่องรายนาม ส.ส. ประเภท ๒ ซึ่งทรงรับสั่งว่ารัฐบาล
ได้นำไปทูลเกล้าฯ ถวายเพียง ๑๒ ชั่วโมงก่อนพิธีเปิดประชุมสภา

^{๑๔} แดงการณัฎฐ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๑๕

ผู้แทนราษฎรนั้น รัฐบาลได้ชี้แจงว่า ในระหว่างที่เกิดกบฏ พระองค์ได้เสด็จไปประทับที่สงขลา รัฐบาลได้พยายามกราบบังคมทูลขอให้ทรงเสด็จกลับสู่พระนคร เพื่อจะได้พระราชทานความเห็นในการเลือก ส.ส. ประเภท ๒ แต่พระองค์ก็หาเสด็จกลับไม่ คงเสด็จมาถึงกรุงเทพในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ ก่อนหน้าพิธีเปิดสภาผู้แทนราษฎรเพียงวันเดียว รัฐบาลก็มีใต้หนึ่งนอนใจ จึงขอพระราชทานโอกาสให้ได้เข้าเฝ้าเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายรายงาน ส.ส. ประเภท ๒ พระองค์ก็โปรดเกล้าฯ ให้เข้าเฝ้าเมื่อเวลาค่ำ และในการเข้าเฝ้านี้ รัฐบาลได้ทูลเกล้าถวายรายงาน ส.ส. ประเภท ๒ ซึ่งรัฐบาลได้คัดเลือกจากข้าราชการสัญญาบัตร หรือเทียบเท่าสัญญาบัตรท่านั้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังไขความว่า “ในขณะที่เกิดกบฏนั้น ยังไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ เลย มีแต่สมาชิกประเภทเดียว กบฏจะมาถึงสมาชิกประเภทที่ ๒ ดูกะไรอยู่”^{๑๕}

๒. เรื่องอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๗ ทรงเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า

ทราบได้ที่ยังคงให้สมาชิกประเภทที่สอง ๒ มีอยู่ ตามความเห็นของข้าพเจ้า วิธีการซึ่งเหมาะที่สุดในอนาคตอันที่จะลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับคำทักท้วงของพระมหากษัตริย์นั้น มีอยู่วิธีเดียว กล่าวคือ การให้มีเสียงข้างมาก

^{๑๕} แดงการณัฎฐ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก..., หน้า ๑๘๘-

๓๑๐ ปฐมทรศน์ทางการเมือง ๙

ที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนเศษสามส่วนสี่ ถ้าหากใช้วิธียุบ(สภา) แล้วก็จักต้องให้เป็นไปเอง และจักต้องเพิ่มความในรัฐธรรมนูญไว้ว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วงพระราชบัญญัติฉบับใดลงมา สภาผู้แทนราษฎรเป็นอันต้องยุบไปเองในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปโดยมิต้องอาศัยความยินยอมของรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใด ในอันที่จะรับสนองพระบรมราชโองการ^{๑๖}

นอกจากนี้ ทรงกล่าวว่า “ข้าพเจ้าได้เคยขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่รัฐบาลก็ไม่ยินยอม และก็คงเป็นเช่นนี้แทบทุกคราวไป ถ้านำวิธีนี้มาใช้แล้ว สมาชิกประเภทที่ ๒ ก็ควรที่จะเลือกตั้งกันใหม่เหมือนกัน”

รัฐบาลได้ตอบชี้แจงในเรื่องอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์^{๑๗}ว่า

การที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรต้องยุบไปเอง โดยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วงพระราชบัญญัติฉบับใดลงมานั้น เห็นว่าตามระบอบรัฐธรรมนูญทำเช่นนั้นไม่ได้ ส่วนที่ได้เคยทรงขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลไม่ยินยอมนั้น ข้อนี้ก็ถูกรับทูลไปแล้วในครั้งก่อนว่า รัฐบาลยังไม่เห็นเป็นการสมควร จึงมิได้ยุบ

ตามที่รัฐบาลได้ตอบพระราชบัณฑิตกไปนั้น ก็ได้พยายามหาหนทางที่จะให้เป็นไปโดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๓. ในเรื่องหลักการรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔ ที่ว่าด้วยเสรี

^{๑๖} แดงการณี่เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . หน้า ๑๘๑.

ภาพ รัชกาลที่ ๗ ทรงกล่าวว่า “ถ้าลักษณะการณ์เช่นนี้ รัฐบาล
ได้ปฏิบัติไปแล้ว เรื่องก็เป็นอันตกไปเองในตัว” และทรงตั้ง
ข้อสังเกตว่า

บทแก้ไขประมวลกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. ๒๔๗๐ มาตรา ๔ วรรค ๑
(ค) ซึ่งได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ณ
บัดนี้ขัดกับความต้องการของรัฐบาลซึ่งตั้งอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญ ด้วย
เหตุที่มาตรานี้อาจแปลความไปในทำนองหนึ่งซึ่งถึงแก่จะจัดตั้งคณะพรรค
การเมือง และทำการเผยแพร่หลักการใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลใดซึ่งกำ
ลังมีอำนาจอยู่แทบไม่ได้เลย

พระองค์จึงทรงเสนอว่า ถ้าหากรัฐบาลตั้งใจในอันที่จะปก
ครองประเทศให้ถูกต้องตามหลักแห่งประชาธิปไตยแล้ว เป็นการ
สมควรที่จะแก้ไขหลักการนี้ นอกจากนั้นทรงแสดงความเห็นชอบ
ที่จะให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น และทรงกล่าวว่า

จดหมายของข้าพเจ้ามีถึงพระยามโนฯ นั้น ได้เขียนไปในคราวที่รัฐบาล
ในครั้งกระนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ข้าพเจ้าจึงแนะนำไปว่า
ถ้าคณะชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแล้ว ก็ควรที่จะเลิกล้มคณะราช-
ฎรเสียเหมือนกัน อันที่จริงอาจแก้ไขได้ว่า สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนราช-
ฎรครั้งแรกนั้น ไม่พึงประสงค์ที่จะให้มีคณะพรรคการเมือง ข้าพเจ้าเห็น
ว่า ณ บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่จะอนุญาตให้คณะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดย
เปิดเผย หากไม่แล้วก็คงจะจัดตั้งขึ้นโดยทางลับๆ และคงจะมีความประสงค์
และความมุ่งหมายไปในทางเข้ายึดอำนาจโดยใช้กำลัง ในเมื่อวิธีการอัน

ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีทางที่จะเอามาใช้ได้เสียแล้ว ถ้าหากไม่อนุญาตให้มีหนทางอันถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อคัดค้านการกระทำของรัฐบาลเสียเลย^{๑๗}

และทรงมีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในบทรัฐธรรมนูญที่พระองค์ได้ทรงขอมานี้ จะมีผลกระทบกระเทือนเพียงข้อที่เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งจะไม่กระทบกระเทือนความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ในเรื่องหลักการรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔ ที่ว่าด้วยเสรีภาพรัฐบาลได้ชี้แจงว่า “รัฐบาลได้ตกลงไว้แล้วว่าจะตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาสะสางบทกฎหมายที่ออกในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งขัดต่อระบอบรัฐธรรมนูญ” ส่วนเรื่องเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น รัฐบาลได้กล่าวว่า

ตามที่ทรงรับสั่งว่า ได้ทรงส่งจดหมายถึงพระยามโนปกรณนิติธาดาให้เลิกล้มคณะราษฎร เพราะรัฐบาลในครั้งนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ความข้อนี้พระยามโนปกรณนิติธาดาจะกราบบังคมทูลไว้อย่างไรก็ยังไม่ทราบได้ แต่ความจริง เรื่องนี้รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้นัดประชุมผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญทั้งหมด ที่ประชุมส่วนมากเห็นควรให้ตั้งคณะชาติและยังไม่เห็นที่รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไร ก็มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดาตั้งได้กล่าวแล้ว

๑๗ แดงการณ้เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๘๒-

และกล่าวว่า

ที่ทรงรับสั่งมาว่า การขอเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญก็เพียงกระทบกระเทือนเพียงบทเฉพาะกาล ไม่ทำให้ความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญกระเทือนไปค้ำย ที่จริงได้ทรงขอแก้บทถาวรว่าด้วย “วิโต” ค้ำย และแม้บทเฉพาะกาลก็สำคัญเหมือนกัน เพราะการที่มีบทเฉพาะกาลนั้นก็เพื่อจะระคับระคองให้ความเรียบร้อยในสมัยหัวต่อหัวเดียวเช่นนี้ได้เป็นไปโดยราบรื่น เพื่อความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญถาวรนั้นเอง ฉะนั้นถ้าไม่จำเป็นแล้วก็ไม่ควรแก้รัฐธรรมนูญไม่ว่ามาตราใดๆ^{๑๘}

๔. ในเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ รัชกาลที่ ๗ ทรงแสดงความเห็นว่า “ข้าพเจ้าไม่รังเกียจหลักการแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ข้าพเจ้ารังเกียจวิธีพิจารณาคดีโดยคณะกรรมการ”

รัฐบาลได้ชี้แจงว่า “การพิจารณาโดยคณะกรรมการนั้น ได้พิจารณาตามทำนองลูกขุน (jury) คือถือความบริสุทธิ์ใจเป็นใหญ่ ไม่ใช่ในถ้อยคำสำนวน เพราะเป็นที่ทราบอยู่ว่าผู้ที่คิดก่อการปฏิบัตย์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมจะทำลายหลักฐานที่เป็นเอกสารเพื่อความสงบเรียบร้อย จึงควรป้องกันไว้ดีกว่าแก้” นอกจากนี้ รัฐบาลได้ชี้แจงว่าคณะกรรมการนี้ได้ตั้งจากผู้พิพากษาทั้งสน

๕. ในเรื่องการให้อภัยโทษนักโทษการเมือง รัชกาลที่ ๗

^{๑๘} แดงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๘๕.

ทรงกล่าวว่า “ข้าพเจ้าไม่เห็นชอบด้วยกับการยกโทษอย่างครึ่งๆ กลางๆ การยกโทษนั้นจะไม่มีผลดีประการใด นอกจากจะยกโทษอย่างเต็มที่ ข้าพเจ้าขอยืนยันความเห็นอันนี้ของข้าพเจ้า” ซึ่งในเรื่องอภัยโทษนักโทษการเมืองนี้ รัฐบาลไม่ได้เข้มแข็งเพิ่มเติมประการใด

๖. ในเรื่องที่รัชกาลที่ ๗ ทรงขอให้ข้าราชการที่ถูกปลดโดยสงสัยว่ามีความผิดทางการเมืองได้รับเบี้ยบำนาญนั้น เมื่อรัฐบาลได้จัดการไปแล้ว พระองค์ก็ไม่มีปัญหาอะไรอีกต่อไป

๗. ในเรื่องงการฟ้องร้องจับกุมข้าราชการ ที่ถูกสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกบฏนั้น รัชกาลที่ ๗ ทรงมีความเห็นว่า “ถ้าหากจะมีการยกโทษกันโดยทั่วไปแล้ว ก็ดูเป็นเสียเวลาเปล่าๆ ในอันที่จะดำเนินคดีซึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาต่อไป” แต่พระองค์ไม่ได้บังคับในข้อนี้ ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐบาลมีความเห็นว่า ควรจะว่ากล่าวกันต่อไปให้เสร็จสำนวนเสียก่อน จึงจะพิจารณาว่าควรจะกรุณาแก้จำเลยอย่างไรรวมกันไปกับคดีที่ได้ตัดสินแล้ว

๘. ส่วนเรื่องทหารรักษาวัง รัชกาลที่ ๗ ทรงแสดงความเห็นว่า เนื่องจากเหตุการณ์บ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อยดี และมีข่าวลือว่าอาจมีการสู้รบกันขึ้นระหว่างกองทัพบกกองทัพเรือ หรือในระหว่างหมวดหมู่ต่างๆ ในกองทัพทั้งสองนี้ ทรงเกรงว่าถ้าเกิด

ความไม่สงบขึ้นแล้ว ทหารก็จะมัวพะวงในการสู้รบระหว่างกันเองมากกว่าที่จะมาคอยระวังรักษาพระองค์ เพราะฉะนั้นจึงทรงปรารถนาที่จะได้ความคุ้มครองจากทหารสักกองหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการแก่งแย่งทั้งหลาย พระองค์จึงได้ขอร้องมาในเรื่องกรมทหารรักษาวัง ทรงเห็นว่า ถ้าเมื่อกองทัพบกและกองทัพเรือทำตามหน้าที่ของตนจริงๆ และไม่มายุ่งกับการเมืองแล้ว เมื่อนักเป็นเวลาอันสมควรที่จะลดกำลังทหารรักษาวังมาทำหน้าที่เพียงเครื่องประดับเกียรติยศ หรือเป็นแต่เพียงตำรวจรักษาการภายในพระราชวัง ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐบาลได้กราบทูลว่า เมื่อพระองค์เสด็จกลับสู่พระนครแล้ว รัฐบาลจะได้จัดการถวายตามพระราชประสงค์

๙. เรื่องประมวลวิธีพิจารณากฎหมายอาชญามาตรา ๒๖๓ รัชกาลที่ ๗ ทรงไม่เห็นชอบด้วย โดยทรงกล่าวว่า “บทร่างมาตรา ๒๖๓ ในประมวลวิธีพิจารณากฎหมายอาชญาอันนี้ มิเป็นการตรงกันข้ามกับคำขอของข้าพเจ้าในเรื่องนี้ไปหมดทีเดียวหรือ และเป็นการตัดสิทธิซึ่งราษฎรมีอยู่ก่อนยิ่งขึ้นไปอีกมิใช่หรือ ร่างมาตรานี้ ข้าพเจ้ายอมรับไม่ได้เลยทีเดียว”^{๑๕} ซึ่งในเรื่องนี้ รัฐบาลได้ชี้แจงว่า

ร่างมาตรา ๒๖๓ แห่งประมวลวิธีพิจารณากฎหมายอาชญาอันนี้ ที่ว่าตรงกัน

^{๑๕} แดงการณเรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๕๖.

ข้ามกับคำขอของพระองค์และเป็นการตัดสินใจซึ่งราษฎรมีอยู่ก่อนนี้ รัฐบาลมองไม่เห็นว่าจะเสียหลักยุทธธรรมอย่างไร เพราะราษฎรก็มีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ตลอดจนญาติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็มีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเช่นเดียวกัน มีข้อที่แตกต่างอันสำคัญอยู่ก็คือ ตามพระราชประสงค์นั้น เมื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขึ้นไปแล้วจะปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ได้เลย ไม่ว่าเวลาจะล่วงผ่านไปนานสักเท่าไร แต่ตามร่างมาตรา^๕ ได้กำหนดเวลาไว้ว่า ถ้าไม่พระราชทานวินิจฉัยในฎีกาเมื่อล่วงพ้นกำหนดแล้วก็ถือเสมือนได้ทรงปฏิเสธไม่พระราชทานอภัยโทษและปฏิบัติตามคำพิพากษาได้^{๒๐}

ซึ่งปัญหาที่แตกต่างกันอยู่ที่ว่า ควรกำหนดเวลาหรือไม่เท่านี้ รัฐบาลเห็นว่าควรที่จะกำหนดเวลา และเสนอว่าถ้าเวลาที่กำหนดในร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา^๕ ไม่พอ จะขยายให้ยาวออกไปอีกก็ได้

พระราชบัณฑิตกของรัชกาลที่ ๗ และตอบพระราชบัณฑิตกของรัฐบาลนี้ รัฐบาลได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นการด่วนและลับ ในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๗๗ และได้ส่งตอบพระราชบัณฑิตกพร้อมทั้งรายงานการประชุมสภาให้พระองค์ทรงทราบตอบพระราชบัณฑิตกไขความของรัฐบาลนี้ รัฐบาลได้เสนอให้สภาพิจารณาเห็นชอบก่อน ซึ่งสมาชิกสภาฯ ได้ลงมติเห็นชอบกับการ

๒๐ แดงการณ^๕ เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก..., หน้า ๑๕๑-๑๕๒.

กระทำของรัฐบาล ๔๖ นาย และไม่มีสมาชิกที่ลงมติไม่เห็นชอบด้วยเลย^{๒๑} ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ เห็นชอบด้วยกับการกระทำของรัฐบาล และเห็นชอบกับหลักการที่รัฐบาลได้เสนอในการตอบพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ โดยมติเอกฉันท์

รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบบันทึกอันสุดท้ายของรัฐบาลนอกครั้งหนึ่งโดยทรงกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ทั้ง ๙ ข้อ และทรงขอให้รัฐบาลให้คำตอบที่แน่นอนว่า จะยอมหรือไม่ยอมในข้อเรียกร้องต่างๆ ทั้ง ๙ ข้อที่ทรงขอมานี้ ซึ่งทรงกล่าวว่า

บรรดาข้อความทั้งหลายซึ่งข้าพเจ้าได้รับจากรัฐบาลนี้ โดยมากไม่มีความ (หมาย) อันแน่นอนและเป็นไปในทำนองโต้เถียงเท่านั้น ทำให้จึงมาว่าแต่พูดถึงคำขอต่างๆ ซึ่งข้าพเจ้าไม่ได้ขอมาเป็นทางราชการ ข้าพเจ้าต้องการคำตอบอย่างแน่นอนตอบคำขอ ซึ่งแน่ชัดแล้วว่ายอมได้หรือไม่ได้

สำหรับข้อเรียกร้องทั้งหมดนี้ พระองค์ได้กล่าวในตอนท้ายว่า ถ้ารัฐบาลและสภาคิดว่า คำขอของข้าพเจ้านั้นผิดต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความเห็นแตกต่างระวางเราก็เป็นอันหมดหนทางที่จะแก้ไขได้ เพราะทั้งสองฝ่ายต่างไม่ถือหลักการอย่างเดียวกันเลย และการร่วมงานกันก็เป็นอันทำไม่ได้^{๒๒}

๒๑ รายงานการประชุมลับของสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๗๓, ใน *แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . .*, หน้า ๓๔๕.

๒๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๖-๓๕๗.

รัฐบาลได้ประชุมพิจารณาพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ตอบบันทึกอันสุดท้ายของรัฐบาลนี้ และได้ลงมติว่า

เรื่องนี้รัฐบาลได้กราบบังคมทูลตอบอย่างชัดเจนแล้ว และเมื่อรัฐบาลได้เสนอเรื่องต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชประสงค์ก็ปรากฏตามรายงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายไปแล้วนั้นเป็นที่เข้าใจแจ่มแจ้งแน่นอนแก่สภาฯ สภาฯ เห็นชอบด้วยแล้วจึงได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ผ่านระเบียบวาระไป เพราะฉะนั้น รัฐบาลจึงไม่มีอะไรที่จะกราบบังคมทูลเพิ่มเติมอีก...^{๒๓}

เมื่อรัชกาลที่ ๗ ได้ทรงทราบตอบพระราชดำรัสของพระองค์แล้ว พระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยสละราชสมบัติ และได้ทรงแสดงพระราชประสงค์นี้ในพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ เวลา ๑๓ นาฬิกา ๔๕ นาที การสละราชสมบัติของพระองค์ในครั้งนั้น จึงเป็นการสิ้นสุดของการเจรจาและการประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร ซึ่งได้ดำเนินมาเป็นเวลานานก่อนที่จะทรงตัดสินพระทัยสละราชสมบัติ และถือว่าเป็นจุดสุดยอดของความขัดแย้งที่ไม่อาจประนีประนอมกันได้อีกต่อไป

^{๒๓} “จดหมายของนายกรัฐมนตรีทูลราชเลขานุการในพระองค์ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๗” ใน แฉลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก..., หน้า ๓๕๕.

ในเรื่องการสละราชสมบัตินี้ เมื่อกล่าวเฉพาะความเห็นของ
ปรีดีที่มีต่อการสละราชสมบัตินี้ กล่าวได้ว่า ปรีดีซึ่งเป็นรัฐมนตรี
ผู้หนึ่งในรัฐบาลเวลานั้น เห็นด้วยกับการกระทำของฝ่ายรัฐบาล
และในปัญหาหลายอย่างที่รัชกาลที่ ๗ ได้เสนอมานั้น ก็เป็นผล
ของการดำเนินงานที่ปรีดีได้มีบทบาทร่วมอยู่ด้วย นอกจากนี้ ใน
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาพระราชบัญญัติของ
รัชกาลที่ ๗ ปรีดีก็ได้อภิปรายแสดงความเห็นไว้ด้วย เช่น ในการ
อภิปรายเรื่อง ส.ส. ประเภท ๒ ปรีดีได้กล่าวว่า

...เห็นว่า เรื่องนี้ควรจะนำเอาประวัติแห่งการมีสมาชิกประเภทที่ ๒ มา
แสดงต่อสภาฯ เพื่อให้ความกระจ่างแจ้งขึ้น เพราะปัญหาสมาชิกประเภท
ที่ ๒ นี้ไม่ใช่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ครึ่งกำลังร่างรัฐธรรมนูญอยู่ ปัญหา
นี้เป็นปัญหาสำคัญใหญ่ยิ่งเหมือนกัน ท่านจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ
ชั่วคราวนั้นได้มีบทบัญญัติไว้ว่า เรามีสมาชิกซึ่งผู้รักษาพระนครตั้งไว้
ส่วนหนึ่ง และสมาชิกที่เรียกว่าประเภทที่ ๑ นี้ แทนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง
ตามชอบใจ เราได้วางกำหนดลงไปว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบของ
สมาชิกซึ่งผู้รักษาพระนครตั้งไว้เสียก่อนจึงจะไปสมัครรับเลือกตั้งได้ ข้อ
นี้ได้ทราบจากพระยามโนฯ ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงพอพระทัย การร่าง
รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ พระยามโนฯ ได้เคยแสดงต่อสภาฯแล้วว่า พระ
มหากษัตริย์ได้ทรงร่วมด้วย ข้าพเจ้าไม่อยากจะทั้บถมคนที่ล้มแล้ว แต่ใน
ที่นี้ขออภัยที่จะนำมากล่าวอีกเพื่อประกอบประวัติศาสตร์เท่านั้นเอง เจ้า
คุณมโนฯ ได้มาบอกว่า ในหลวงท่านบอกว่าถ้าเราไม่ยอมในเรื่องแอบ-

โปรด (Approval) นั้นแล้ว จะทรงลาออก ขอให้เลิกเรื่องแอบโปรด (Approval) เจ้าคุณเมโนว เสริมท้าวว่า เธอจะกลัวอะไรเพราะประเภทที่ ๒ พวกเราเลือกตั้งตัวเอง คือว่าเราได้เสียงครึ่งหนึ่งไว้แล้ว หากอีกเสียงเดียวในหมู่สมาชิกประเภทที่ ๑ ไม่ได้หรือ เป็นอันเข้าใจกันดังนี้ คือการที่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกานั้นได้แลกเปลี่ยนกันกับการเลิกแอบโปรด (Approval) เจ้าคุณเมโนว ท่านจะไปตกลงกับพระมหากษัตริย์ไว้อย่างไรก็ไม่ทราบ แต่ตกลงกับผู้ก่อการนั้นเป็นอีกอย่างหนึ่ง... ๒๔

นอกจากนี้ ประตียังได้ชี้แจงถึงเรื่องที่รัชกาลที่ ๗ ทรงกล่าว ว่า รัฐบาลนำรายชื่อสมาชิกประเภทที่ ๒ ไปทูลเกล้าถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเป็นเวลาเพียง ๑๒ ชั่วโมงก่อนเปิดประชุมสภา ว่า

... อนึ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงรับสั่งว่า รัฐบาลให้นำรายชื่อสมาชิกประเภทที่ ๒ ไปทูลเกล้าถวายพระองค์ล่วงหน้า ๑๒ ชั่วโมงนั้น เรื่องนี้ข้าพเจ้ายังจำได้ว่าเวลานั้นเราก็ดำเนินการอยู่นอกห้องที่ไม่ว่างกลับ แล้วสภาก็จะเปิดไม่ได้ และเมื่อเข้ามา เราก็ดำเนินการเข้าเฝ้าโดยเร็วที่สุดที่จะเร็วได้ เพื่อให้ทรงตั้งและมีเวลาได้เพียง พระองค์มาถึงในวันที่ ๙ เวลา ๑๐ หรือ ๑๑ นาฬิกา ซึ่งเราไปรับที่ท่าราชวรดิษฐ์และพระองค์ได้ทรงนัดให้ไปเฝ้าเวลาค่ำ ๒๕

๒๔ รายงานการประชุมลับของสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๗๑, ใน *แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก...*, หน้า ๒๔๕-๒๔๖.

๒๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๖. (กำหนดเปิดประชุมสภาฯ วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๖).

และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามถึงเหตุผลว่าทำไมรัฐบาลจึงเสนอรายชื่อสมาชิกประเภทที่ ๒ ทูลเกล้าฯ ถวายไปเพียง ๗๘ คนเท่านั้น ปรีดีได้ตอบว่า

ท่านย่อมทราบแล้วว่า ถ้าหากว่าท่านจะอ่านตัวบทว่าในชั้นต้นพระมหากษัตริย์ทรงประกาศพระราชกฤษฎีกาตั้งสมาชิกชั้นตามรัฐธรรมนูญ ในการนี้เราก้ร่างกฤษฎีกาไป ท่านก็คงทราบได้ที่ว่าในการร่างพระราชบัญญัติก็ไม่มีบทบัญญัติเพื่อเหลือเพื่อขาด สภาฯ ลงมติในร่างพระราชบัญญัติเท่าไร เราก้ทูลเกล้าฯ ถวายเท่านั้น เพราะฉะนั้นพระราชกฤษฎีกาก็เช่นเดียวกัน เราจะร่างพระราชบัญญัติเพื่อเหลือเพื่อขาดทูลเกล้าฯ ถวายได้อย่างไร

นอกจากนี้ ปรีดียังได้เสนอความเห็นในปัญหาเรื่องการตั้งพรรคการเมือง ที่รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงเสนอต่อรัฐบาลให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้โดยกล่าวว่า

ท่านสมาชิกได้อ้างถึงข้าพเจ้าและความเห็นของข้าพเจ้าในครั้งกระนั้นด้วย จึงต้องขอแถลงเพื่อประวัติการณ์ ความจริงไม่อยากจะลำเลิกและขุดเอาท่านผู้ใดมากล่าว ท่านนายกรัฐมนตรี้แสดงต่อท่านในเรื่องเกี่ยวข้องกับคณะชาตินั้น เดิมทีเดียวคณะชาติเตรียมที่จะตั้ง หลวงวิจิตรวาทได้มาพบข้าพเจ้าว่าอยากจะตั้งคณะชาติ ข้าพเจ้าบอกว่าเอาซี ข้าพเจ้ามีความเห็นอย่างเต็มที่ในครั้งกระนั้น พระยามโนฯ ได้นัดประชุมผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระยามโนฯ บอกข้าพเจ้าว่า ก็เห็นด้วยกับลัทธิทุกประการที่จะอนุญาตให้คณะชาติตั้ง เมื่อข้าพเจ้าเข้าใจว่าคณะชาติคงจะตั้งได้

แล้ว ข้าพเจ้าก็ได้ขอร้องต่อนายกคณะราษฎรให้เตรียมมีเล็กถือเรือลแคมเพน ถึงกับได้มีการเรียไรกันแล้ว ต่อมาอย่างไรไม่ทราบ พระยามโนฯ กลับความเห็นอีกที่ว่าอย่าให้มีคณะการเมืองเลย ข้าพเจ้าจึงขอแถลงให้ทราบว่าในครั้งนั้น คงจะมีเรื่องลบลมคมใน ๒๖

และในเรื่องนี้ หลวงวิจิตรวาทการ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งคณะชาติได้กล่าวรับรองว่าที่ปรีดีและคณะรัฐบาลแถลงนั้นเป็นความจริง ซึ่งหลวงวิจิตรได้กล่าวว่า

... ข้อความที่ในบันทึกของรัฐบาลได้กล่าวมานั้นเป็นความจริง เรื่องการตั้งคณะชาติไม่ได้ทำโดยสุ่มสี่สุ่มห้า ก่อนที่จะเริ่มตั้งคณะชาติข้าพเจ้าได้มาปรึกษาหารือคุณหลวงประดิษฐา ข้อนั้นคุณหลวงประดิษฐา จะเป็นพระยานข้าพเจ้า เมื่อได้ปรึกษาแล้วหลวงประดิษฐา เป็นผู้มีความเห็นว่าคณะชาติควรได้ตั้งขึ้น แล้วต่อมาข้าพเจ้าจึงได้ทราบว่าได้มีการประชุมผู้ก่อการเสียช้งมากเห็นว่า ควรให้คณะชาติตั้งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วข้าพเจ้าจึงได้ยื่นคำขอตงคณะชาติ... เมื่อข้าพเจ้าได้ยื่นคำขอตงคณะชาติไปแล้ว พระยามโนฯ เรียกข้าพเจ้าไปบอกว่า เลิกคณะชาติเสียเถอะ แล้วจะล้มคณะราษฎรให้ ข้าพเจ้าก็ตอบว่านั่นไม่ใช่เรื่องของข้าพเจ้า เรื่องของข้าพเจ้ามีอยู่อย่างเดียวที่ว่าจะตั้งคณะชาติ ในการที่พระยามโนฯ จะให้ถอนคำขอแล้วไปล้มคณะราษฎรนั้น ข้าพเจ้าไม่ยินดียด้วย... ข้าพเจ้าขอสนับสนุนคำอ้างของรัฐบาลที่ว่าผู้ก่อการในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ส่วนมากเห็นด้วย และโดยจะเพาะหลวงประดิษฐา เองได้แสดงความเห็นแก่ข้าพเจ้าว่า

๒๖ แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๒๘๒-

การวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ ๓๘๓

คณะชาติกรได้ตั้งขึ้น ข้าพเจ้าขอแสดงให้ท่านทั้งหลายทราบว่าที่รัฐบาล
แถลงมานั้นเป็นความจริง^{๒๗}

ดังนั้น ในปัญหาเรื่องการตั้งพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่า
ปรีดีและคณะราษฎรส่วนมากเห็นด้วย และสนับสนุนให้มีการตั้ง
พรรคการเมืองขึ้น แต่ปัญหาที่คณะชาติไม่สามารถตั้งขึ้นได้ใน
เวลานั้น เป็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งปรีดีมีความเห็นว่าเป็นเรื่อง
“ลับลมคมใน”

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัชกาลที่ ๗ ได้เสนอต่อรัฐบาล
ซึ่งเป็นปัญหาที่ปรีดีได้เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนั้นด้วย
คือ ปัญหาเรื่อง พ.ร.บ. บังคับรัฐธรรมนูญ^{๒๘} ปรีดีในฐานะผู้
ร่าง พ.ร.บ. (ร่วมกับ มจ. วรณไวทยากร วรวรรณ และ พระยา
นิติศาสตร์ฯ) และในฐานะรัฐมนตรีมหาดไทย (ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ
สั่งการให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการที่แต่งตั้งตาม
พ.ร.บ. บังคับรัฐธรรมนูญ) ได้แสดงความเห็นต่อที่ประชุมสภา
ว่า

พระราชบัญญัตินี้ ถ้าหากว่าจะพิจารณาไปแล้วหาได้ขัดกับรัฐธรรมนูญแต่
มาตราใดไม่ เพราะเหตุว่าตามวิธีการที่เราให้มีการพิจารณาด้วยคณะกรรมการ

^{๒๗} แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๑๕๒-
๑๕๔.

^{๒๘} “พระราชบัญญัติจัดการบังคับรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๗๖”, ราชกิจ
จานุเบกษา วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๖.

การนั้น เราจะต้องคำนึงเสียก่อนว่าพระราชบัญญัติ^๕นั้น เป็นพระราชบัญญัติลงโทษหรือว่าเป็นพระราชบัญญัติอะไร ความจริงพระราชบัญญัติ^๕นั้นเป็นพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำผิด วิธีที่จะป้องกันการกระทำผิดก็คือ การส่งไปให้อยู่ในเขตต์ที่กำหนดเช่น อย่างส่งไปแม่ฮ่องสอน ดังกล่าวมาแล้ว เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็ยอมรับตรง ๆ การพิจารณาไม่ได้ทำโดยศาล และในรัฐธรรมนูญ^๖นี้ เราก็ได้กล่าวแต่ในเรื่องศาลซึ่งมีวิธีการไปคนละเรื่อง พระราชบัญญัติ^๕นั้นเป็นวิธีป้องกันก่อนแก้ จึงหาได้ขัดกับรัฐธรรมนูญ^๖นี้ไม่ อีกประการหนึ่ง พระราชบัญญัติ^๕นั้นพูดกันตรง ๆ ก็ว่า เราได้เอารูปร่างมาจากกฎหมายของประเทศที่ได้ออกในสมัยที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ เหมือนกัน ในสะเปื่อยยิ่งร้ายแรงไปกว่านี้ คือออกโดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ส่งไปให้อยู่ในเขตต์กำหนดไหน ๆ ได้ แต่สำหรับเรารักษาความยุติธรรม คือตั้งกรรมการจากผู้พิพากษาไปพิจารณา หาได้เลือกจากบุคคลใดไม่ เหตุจำเป็นอันสุดท้ย^๗นี้ ข้าพเจ้าขอกล่าวด้วยความจริงใจว่า น่าเสียตายที่พระราชบัญญัติ^๕นี้ตีมันขึ้นต่อเมื่อได้เกิดกบฏแล้ว ถ้าพระราชบัญญัติ^๕นี้ออกก่อนการกบฏแล้ว กบฏจะหาเกิดได้ไม่ เรื่องนี้ถามเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้ เวลานั้นเรารู้อยู่แล้วว่าใครกบฏ แต่เราไม่มีหลักฐาน ถ้าพระราชบัญญัติ^๕นี้ออกก่อนเกิดกบฏแล้ว รับรองได้ทีเดียวว่าการกบฏ^๖นี้หาเกิดขึ้นได้ไม่ เสียตายเสียอีกที่เราได้ออกเข้าไป การก่อการนั้นข้าพเจ้าทำได้ถ้าจับข้าพเจ้าได้ในเวลานั้นก็ไม่มีหลักฐานอะไรเลย แต่มีสมาชิกบางคนซึ่งนั่งที่นั่นซึ่งเขาสงสัยผิดก็มี ถ้าจะเอาหลักฐานก็หาไม่ได้เลย เพราะฉะนั้น^๗นี้เป็นพระราชบัญญัติ^๕ที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่มหาชน

การวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ ๓๘๕

อย่างแท้จริง ถ้าท่านไม่ยอมเห็นการฆ่าฟันกันอีกต่อไป ขอให้ทรงพระราชบัญญัติไว้ก่อน ต่อเมื่อบ้านเมืองสงบเรียบร้อยเมื่อไร เราจะเลิกก็ได้เหมือนกัน ในประเทศที่เขาเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ เขาจำเป็นต้องระวัง ท่านย่อมรู้ดีที่เราเปลี่ยนแปลงการปกครองและตั้งระบอบการขึ้นใหม่ ผู้ที่ยังนิยมตามระบอบเก่า ก็ยังมีอยู่อีกไม่ใช่น้อยเหมือนกัน เพราะฉะนั้น เราจะเอาวิธีที่ชนศาลอยู่เสมอ ก็เท่ากับว่าทำให้เกิดความไม่สงบเช่นนั้นขึ้นอีก และเราจะต้องเพิ่มกำลังทหารอีกมากมายต้องเพิ่มกำลังตำรวจอีก นักสืบก็ต้องมีประจำอยู่อีกหลายคน เพราะนักสืบต้องเปลี่ยนหลาย ๆ ผลัด เป็นต้น ความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติได้มีอยู่เป็นทางบ่อกัน ไม่ปรารถนาที่จะไปขัดแย้งใคร และการที่ให้ไปอยู่ในเขตต์ที่กำหนด เมื่อทำความชอบก็อาจจะสั่งให้พ้นก็ได้ สรุปความว่า พระราชบัญญัตินี้นำประโยชน์มาสู่ประเทศมากมายทีเดียว^{๒๕}

จากคำกล่าวของปรีดีนี้ แสดงให้เห็นว่า ปรีดีเห็นด้วยกับหลักการของ พ.ร.บ. บ่อกันรัฐธรรมนูญ และยืนยันให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมี พ.ร.บ. นี้ โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ว่าปรีดีจะยอมรับว่าหลักการของ พ.ร.บ. บ่อกันรัฐธรรมนูญจะเป็นการตัดเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ปรีดีก็มีความเห็นว่า พ.ร.บ. บ่อกันรัฐธรรมนูญนี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็น การตัดเสรีภาพ

๒๕ แสดงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก... , หน้า ๒๘๕

ของบุคคล เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของมหาชน ซึ่งปรีดีได้กล่าว
ว่า

ข้าพเจ้าขอตอบในข้อที่ท่านถามว่า จะเป็นการตัดเสรีภาพหรือไม่
ข้อนี้ถ้าหากว่าจะพูดไปแล้ว ผู้ที่กระทำผิดก็ถูกตัดเสรีภาพ แต่ในเรื่องนี้
ต้องเห็นแก่มหาชน แต่ว่าการที่ตัดสิทธิผู้ที่ถูกส่งออกไปเป็นบุคคลเอกชน
การที่ตัดเสรีภาพเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพมหาชนอีกหลายคน และเป็น
ที่แน่แท้ว่าไม่ใช่เสรีภาพของมหาชนเท่านั้น ชีวิตที่เดียวละ อีกหลายคน
จะต้องตายกันแน่ ๆ๓๐

ดังนั้น ในเรื่องที่รัชกาลที่ ๗ ทรงขอให้ยกเลิก พ.ร.บ. บ่อน
กันรัฐธรรมนูญ หรือเลิกการพิจารณาคดีโดยคณะกรรมการตาม
พ.ร.บ. บ่อนกันรัฐธรรมนูญนั้น ปรีดีจึงมีความเห็นว่า

คือว่า คำขอของพระมหากษัตริย์นั้น ถูกละ อย่างที่ท่านสมาชิก
ว่า ไม่ใช่ขอเลิกการลงโทษตามพระราชบัญญัตินั้น หากแต่ขอเปลี่ยนวิธี
การ และวิธีการอันนี้เองที่ข้าพเจ้าได้แถลงแล้วว่า เป็นวิธีการที่เห็นว่า
ไม่มีทางอื่นดีกว่าที่เราจะบ่อนกัน... เพราะฉะนั้นปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า ถ้า
หากว่านอกจากวิธีนี้แล้ว เราจะใช้วิธีศาล การบ่อนกันที่จะไม่ให้เกิด
การฆ่าฟันกันอีกต่อไปนี้ วิธีไหนดีกว่ากัน และทางฝ่ายข้าพเจ้าที่แถลง
มาแล้วนั้น แถลงให้เห็นได้ชัด และขอย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า เวลานั้นก่อน
การกบฏ ได้มีรัฐมนตรีบางท่านได้เขียนโน้ตีสไปถึงบุคคลบางคนนั้นแล้ว
เมื่อเกิดการกบฏขึ้นแล้ว บุคคลที่ถูกโน้ตีสไปนั้นก็เป็นการจริง ๆ ถ้า

๓๐ แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก... , หน้า ๒๕๒.

การวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ ๓๘๑

หากว่าเราได้มีพระราชบัญญัติอันนี้ และได้ออกก่อนกบฏแล้ว การกบฏเห็นจะไม่เกิดขึ้น^{๓๑}

ดังนั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า ปรีดีได้เห็นด้วยและยืนยันถึงความจำเป็นและความถูกต้องของการดำเนินงานของรัฐบาลคณะราษฎร ในระยะเวลาที่ผ่านมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความประสงค์ของรัฐบาลในการดำเนินการดังกล่าว แม้ว่าการวางรูปแบบการปกครองในระบอบใหม่ที่ปรีดีและคณะราษฎรได้จัดขึ้น จะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ แต่ปรีดีและคณะราษฎรก็ได้ยืนยันถึงความถูกต้องของการดำเนินนโยบายดังกล่าว และแม้ว่าจะได้พยายามแก้ไขผ่อนปรน และประนีประนอมหลักการบางอย่างแล้ว แต่ก็ไม่อาจจะแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความเห็นและความเข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของปรีดีและคณะราษฎรกับรัชกาลที่ ๗ มีความแตกต่างกันทำให้ไม่อาจที่จะประนีประนอมและวางหลักการร่วมที่สอดคล้องกับความต้องการของทั้งสองฝ่ายได้ และด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การสละราชสมบัติในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๗.

^{๓๑} แดงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก . . . , หน้า ๒๕๕-

แนะนำสถาบันสันติประชาธรรม

ถ้าจะถามว่าเวลานี้ สังคมไทยกำลังอยู่ในยุคใด ก็คงตอบได้ใกล้เคียงกันว่าอยู่ใน “ยุควิกฤตทางปัญญา” บ้านเมืองของเรามากไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่พร้อมจะกระทำการ หากยังขาดการหยุดพักสักตามันว่า เรากำลังจะไปทางไหน เป็นทางออก หรือทางตัน ยิ่งเราพยายามใช้สติปัญญาอย่างฟุ้งมาแก้ปัญหามีลักษณะเฉพาะของสังคมไทย โดยขาดการปรับประยุกต์แล้ว ยิ่งทำให้การถกกลับเลวร้ายเป็นปัญหาซ้อนปัญหาหนักขึ้นไปอีก ถึงเวลาแล้วที่เราจะใช้สติปัญญาอย่างไทย โดยผสมผสานกับความคิดแบบฝรั่งอย่างเหมาะสม ในการแสวงทศทางไทยกันอย่างจริงจัง

สถาบันสันติประชาธรรม จึงถือกำเนิดขึ้นจากภูมิหลังดังกล่าว เมื่อเดือนเมษายน โดยต้องการนำเอาแนวความคิดของปราชญ์นักต่อสู้ทางสังคมของไทย อาทิ เช่น อาจารย์เทียนวรรณ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ อาจารย์ป่วย อิงภากรณ์ ผู้คิดในเรื่อง สันติภาพ สันติวิธี (สันติ) ประชาธิปไตย (ประชา) และความเป็นธรรม ในสังคม (ธรรม) มาสานต่อให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อเป็นทิศทางหนึ่งในการแก้ปัญหา และสร้างสรรค์สังคมไทยที่กำลังอับจนหนทางเลือก

ในเบื้องต้นแรก สถาบันของเราได้วางเป้าหมาย เท่าที่กำลัง
อินทรีย์ในขณะนี้จะได้ไว้ ๒ ประการ คือ

ประการแรก พัฒนาความรู้ ความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับ
สันติประชาธรรม เช่น การทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน
การตัดสินใจชะตากรรมของตัวเองและของบ้านเมืองมากขึ้น

ประการที่สอง แสวงหาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้
เป็นกำลังในการแก้ปัญหา ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง ไปในทาง
สันติประชาธรรม

ถ้าจะมองสถาบัน ๆ ให้มีรูปร่างหน้าตาขึ้นมา ก็คงจะบอก
ได้ว่า เราพยายามจะสร้างสถาบันให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกรูปแบบ
ซึ่งมีองค์ประกอบของกิจกรรม ๓ อย่างคือ ๑) งานสอนและฝึก
อบรม ๒) งานค้นคว้าวิจัย ๓) งานเผยแพร่ โดยที่กิจกรรมทั้ง ๓
อย่างนี้ ทางสถาบันคงกระทำได้ในขนาดเล็ก แต่ก็เชื่อว่าจะ
สามารถทำได้ ในมิติที่ลึกกว่าที่เป็นอยู่ในมหาวิทยาลัย และ
หลีกเลี่ยงที่จะดำเนินงานซ้ำซ้อนกับองค์กร (พัฒนา) เอกชนแห่ง
อื่น ๆ หากจะช่วยเสริมและประสานงานกัน เพื่อให้บรรลุจุด
มุ่งหมายอันไพบูลย์ทางสังคมร่วมกัน

ติดต่อที่ ๓๐๓/๗ ถ. นเรศ เขตบางรัก กทม. ๑๐๕๐๐

โทร ๒๓๓-๒๓๔๒ และ ๒๓๓-๒๗๘๒

หนังสือเล่มของสำนักพิมพ์อักษรสาส์น

ทิวาทลาดแล้ว

- | | |
|---|---------------------|
| ๑. ปรีดีนิวต์ สัจจะคืนเมือง
ประมวลข่าวและนันทาศึนะเนื่องในงานอิฐฐาตุ
รัฐบุรุษอวุโสปรีดี พนมยงค์ ๗-๑๑ พ.ค. ๒๕ | ๗๕ บาท |
| ๒. ความคิดที่ขัดขวางและส่งเสริมประชาธิปไตยของไทย
ส. ศิวรักษ์ | ๓๐ บาท |
| ๓. ความคิดที่ขัดขวางและส่งเสริมประชาธิปไตยของไทย
ฉบับรวมเล่มสมบูรณ์ | ปกแข็ง ปอนด์ ๔๐ บาท |
| ส. ศิวรักษ์ | ปกอ่อน ปอนด์ ๖๐ บาท |
| | ปรึฟ ๔๕ บาท |
| ๔. ทรรราชสันแผ่นดิน พลังการต่อสู้ของดอกไม้
และลูกประจำ | ปอนด์ ๖๕ บาท |
| ธานินทร์ งามวิทยาพงศ์ เรียบเรียง | ปรึฟ ๔๔ บาท |
| ๕. ความคิดสทกรณัของปรีดี พนมยงค์
ฉัตรทิพย์ นาถสุภา
และ ปรีดี พนมยงค์ กัับการสร้างสรรค์สติบัญญัติอย่างไทย
สันติสุข โสภณเสรี | ๓๐ บาท |
| ๖. จริยธรรมของหนังสือพิมพ์
สุภา ศิริमानนท์ | ปอนด์ ๑๔ บาท |

๗. จากมหาสงครามสู่สันติภาพ ๓๐ บาท
ทศ พันธุมเสน
จินตนา ขศสุนทร
๘. พุทธศาสนานิกายชิน ๒๐ บาท
ทาคาชิ ฮิโรเสะ เขียน
วนช แปล
๙. ลอกคราบวัฒนธรรมฝรั่ง ๓๖ บาท
ส. ศิวรักษ์
๑๐. ทะไลลามะกับวิกฤตการณ์ในธิเบต ๔๐ บาท
ประมวลข่าว/บทความนานาทัศนะ/ว่าด้วยองค์ทะไลลามะ
และปัญหาธิเบต
๑๑. เรือคือศานติ ปอนด์ ๔๕ บาท
ลำนำแห่งลมหายใจและรอยยิ้ม ปรูฟ ๒๕ บาท
ดิช นัท ฮันท์ เขียน
สงบ งามมงคล แปล
๑๒. กบฏกู่ชานติ ปอนด์ ๓๔๐ บาท
ทศ พันธุมเสน ปรูฟ ๑๗๕ บาท
๑๓. ปฐมทรรศน์ทางการเมือง ๖๐ บาท
ของปรีดี พนมยงค์
ทิพวรรณ เข็มธำรสกุล

หนังสือเล่มของ... มหาวิทยาลัย

ที่วางตลาดแล้ว

๑. คั่นฉ่องส่อง ส. ศิวรักษ์	ปรุฟ	๔๕ บาท
รวมานาทัศนะต่อ ส. ศิวรักษ์	ปอนด์	๗๐ บาท
และลักษณะคดีของ ส. ศิวรักษ์		
๒. บันทึกการสัมมนาพระสงฆ์	ปรุฟ	๔๕ บาท
กับการประยุกต์ศาสนกิจให้สมสมัย	ปอนด์	๖๐ บาท
คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา		
๓. คนพินคก	ปรุฟ	๖๐ บาท
ลำดับเหตุการณ์คดี ส. ศิวรักษ์	ปอนด์	๕๐ บาท
๔. ลอกคราบสังคมเพื่อครู		๓๒ บาท
๕. ต่างฟ้า ต่างฝัน		๔๐ บาท
๖. เลื่อนโล่ กะปี่ตัน		๓๕ บาท
๗. ลอกคราบสังคมสงฆ์		๔๐ บาท
๘. ทหารกับการเมืองไทย		๑๘ บาท
๙. ทางเลือกของสังคมไทย		๒๔ บาท
๑๐. คั่นฉ่องส่องบุคคลร่วมสมัย		๔๕ บาท
๑๑. ฐานสวรรค์บนดิน		๓๐ บาท
ส. ศิวรักษ์		

ปรีดีได้อาศัย "สังกมพระศรีอารีย์" ตามความเชื่อของศาสนาพุทธ
มาเป็นเป้าหมายสำหรับการดำเนินการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึง
"ความสุขความเจริญอย่างประเสริฐ" ซึ่งเรียกกันเป็นศัพท์
ว่า "ศรีอารียะ" และสำหรับปรีดี "อารียะสมัย" สามารถจะพบได้
ในโลกนี้ และในเวลาอันใกล้นี้ โดยการที่ได้ดำเนินการปฏิบัติอย่าง
เป็นวิทยาศาสตร์ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ...และในแง่นี้จะเห็นได้
ว่า "ปรัชญาศาสนาพุทธ" ได้มีอิทธิพลต่อความคิดของปรีดีมาก...