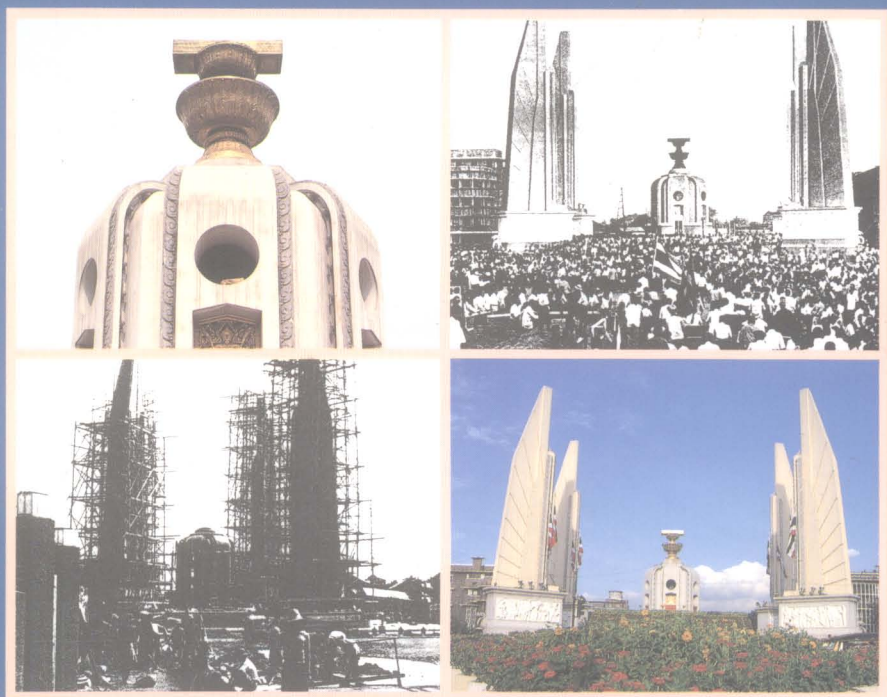


การเมืองไทย กับ พัฒนาการรัฐธรรมนูญ

เสน่ห์ จามริก



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การเมืองไทย

กับ

พัฒนาการรัฐธรรมนูญ

เสน่ห์ อามริก



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทั้งหมดไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา นำมาทำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตฉบับเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ

แต่งโดย

เสน่ห์ จามริก

พิมพ์ครั้งที่สอง (แก้ไขเพิ่มเติม) : 11 กรกฎาคม 2540

จำนวนพิมพ์ 2000 เล่ม

พิมพ์ครั้งแรก : ธันวาคม 2529

จำนวนพิมพ์ 1000 เล่ม

พิมพ์โดย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ISBN 974-89415-0-7

ราคา 195 บาท

บรรณาธิการมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์

แบบปกและรูปเล่ม

ลำยวน เพชรแสงสว่าง

ฝ่ายศิลป์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700

โทร 424-5768 Fax 433-8713

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำแถลง



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 ด้วยความร่วมมือร่วมใจกันเองเป็นส่วนบุคคล ในหมู่ผู้มีความรักในภารกิจบริหารการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ เมื่อเริ่มดำเนินงาน โครงการตำรามีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ก่อนที่จะมีฐานะเป็นมูลนิธิเมื่อต้นปี พ.ศ. 2521 ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมือด้านทุนทรัพย์จากมูลนิธิร็อกกี้ เฟลเลอร์ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นต้น เป้าหมายเบื้องต้นของมูลนิธิโครงการตำราก็คือ ส่งเสริมให้มีตำราภาษาไทยที่มีคุณภาพเฉพาะในทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งนี้ต่างก็เห็นพ้องต้องกันในระยะนั้นว่า คุณภาพหนังสือตำราไทยระดับอุดมศึกษาแขนงวิชาดังกล่าวยังไม่สูงพอ ถ้าส่งเสริมให้มีหนังสือเช่นนี้เพิ่มขึ้นย่อมมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยโดยปริยาย อีกทั้งยังอาจช่วยการสร้างสรรค์ปัญญา ความคิดริเริ่ม และความเข้าใจอันถูกต้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยส่วนรวม

พร้อมกันนี้มูลนิธิโครงการตำรา ก็มีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะทำหน้าที่เป็นที่ชุมนุมผลงานเขียนของนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งในและนอกสถาบัน เพื่อ

ให้ผลงานวิชาการที่มีคุณภาพได้เป็นที่รู้จักและเผยแพร่ออกไปโดยทั่วถึงในหมู่
ผู้สอน ผู้เรียน และผู้สนใจงานวิชาการ การดำเนินงานของมูลนิธิโครงการ
ตำราฯ มุ่งขยายความเข้าใจและความร่วมมือของบรรดานักวิชาการออกไปใน
วงกว้างยิ่ง ๆ ขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านกาหนดนโยบายสร้างตำรา การ
เขียน การแปล และการใช้ตำรานั้น ๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องส่งเสริมและกระชับ
ความสัมพันธ์อันพึงปรารถนา ตลอดจนความเข้าใจอันดีต่อกันในวงวิชาชีพที่
เกี่ยวข้อง

นโยบายพื้นฐานของมูลนิธิโครงการตำราฯ คือ ส่งเสริมและเร่งรัดให้มี
การจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภท ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปล
เรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่งและงานวิจัย ในช่วงแรก ๆ
เราได้เน้นส่งเสริมงานแปลเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัด
พิมพ์ตำราประเภทอื่น ๆ ด้วย นับแต่ได้ก่อตั้งโครงการตำราฯ มาจนกระทั่ง
ถึงปัจจุบัน โดยความร่วมมืออย่างดียิ่งของนักวิชาการหลายสถาบัน สามารถ
ส่งเสริม-กลั่นกรอง-ตรวจสอบ และจัดพิมพ์หนังสือตำราภาษาไทยระดับอุดม
ศึกษาที่มีคุณภาพตามเป้าหมาย เจตนารมณ์ และนโยบาย ได้ครบทุกประเภท
และมีเนื้อหาครอบคลุมสาขาวิชาต่าง ๆ ถึง 8 สาขาดังต่อไปนี้คือ (1) สาขา
วิชาภูมิศาสตร์ (2) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ (3) สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ (4)
สาขาวิชารัฐศาสตร์ (5) สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (6) สาขาวิชา
ปรัชญา (7) สาขาวิชาจิตวิทยา (8) สาขาวิชาภาษาและวรรณคดี นอกจากนี้
เรายังมีโครงการผลิตตำราสาขาวิชาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น สาขาวิชาศิลปะ ซึ่ง
กำลังอยู่ในขั้นดำเนินงาน และยังสามารถขยายงานให้มีการแต่งตำราเป็น “ชุด”
ซึ่งมีเนื้อความคาบเกี่ยวระหว่างหลายสาขาวิชา เช่น “ชุดชีวิตและงาน” ของ
บุคคลที่น่าสนใจ ดังที่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วบางเล่ม

ปัจจุบันมูลนิธิโครงการตำราฯ ยังคงมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะขยายงานของเราต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง แม้จะประสบอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอุปสรรคด้านทุนรอน เพราะกิจการของเราไม่ใช่กิจการแสวงหากำไร หากมุ่งประสงค์ให้นักศึกษาและประชาชนได้มีโอกาสซื้อหาหนังสือตำราฯ ในราคาย่อมเยาพอสมควร

คณะกรรมการทุกสาขาวิชาของมูลนิธิโครงการตำราฯ ยินดีน้อมรับคำแนะนำและคำวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อ่านทุกท่าน และปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้ท่านผู้อ่านทุกท่านได้เข้ามามีส่วนร่วมในมูลนิธิโครงการตำราฯ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนแนะนำอยู่ห่าง ๆ ช่วยแต่ง แปล เรียบเรียง หรือ รวบรวมตำราสาขาวิชาต่าง ๆ ให้เรา หรือเข้ามาร่วมบริหารงานร่วมกับเรา

เสน่ห์ จามริก

ประธานคณะกรรมการบริหาร

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

**รายนามคณะกรรมการบริหาร
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**

นายเสน่ห์	จามริก	ประธาน
นางเพ็ชรี	สุมิตร	รองประธาน
นางสาวกุสุมา	สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นายธเนศ	อาภรณ์สุวรรณ	กรรมการ
นายรังสรรค์	ธนะพรพันธุ์	กรรมการ
นายสุลักษณ์	ศิวัรักษ์	กรรมการ
นายวิทยา	สุจิตธนารักษ์	กรรมการ
นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
นายอุทัย	ดุลยเกษม	กรรมการ
นางสุวรรณมา	สถาอานันท์	กรรมการ
นางปรีดา	เฉลิมเผ่า กอนันตกุล	กรรมการ
นางสาวสุกัลักษณ์	เลิศแก้วศรี	กรรมการและற்றுญิก
นายชาญวิทย์	เกษตรศิริ	กรรมการและเลขานุการ
นายทรงยศ	แววหงษ์	กรรมการและผู้จัดการ

คำนำ

ชาลววิทย เกษตรศิริ

มีแนวคิดทางประวัติศาสตร์อยู่สำนักหนึ่ง ที่ถือว่าการใช้ระยะเวลาชว่งยาว ๆ ที่เรียกว่า *longue durée* นั้น จะทำให้สามารถมองเห็นเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ของมนุษย์ได้ชัดเจนและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ปัญหาหลายปัญหาในปัจจุบันหากปราศจากเสียซึ่งมิติของกาล “เวลาชว่งยาว” ก็อาจเป็นเรื่องของการตีประเด็นผิดฝาผิดตัว เป็นเรื่องของการ “พายเรือในอ่าง” หรืออย่างในภาษาเก่าของนักคิดนักเขียนอย่าง หม่อมเจ้าอากาศดำเกิง ะพีพัฒน์ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ที่ว่า “พายเรือบนโคลน”

หนังสือของ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* เล่มนี้ ดูจะจัดอยู่ในแนวทางของการวิเคราะห์ด้วยกรอบของวิชาการดังกล่าว และน่าจะเป็นหนังสือที่ดีที่สุดเล่มหนึ่งเกี่ยวกับปัญหาของการเมืองไทย ตลอดจนปัญหาของรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาและมรดกตกทอดมาเป็นระยะเวลานาน

อาจารย์เสน่ห์ (ตามที่ลูกศิษย์ลูกหา และคนในวงวิชาการเรียกท่าน) ถือว่า “รัฐธรรมนูญนับเป็นแกนกลางของการแสวงความเข้าใจถึงสถานภาพของสิทธิมนุษยชนในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ” แต่การทำความเข้าใจกับเรื่องของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้อง “สัมพันธ์ต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละบริบททางเศรษฐกิจและสังคม” และนี่ก็เป็นที่มาของความพยายามศึกษาความ

เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยย้อนกลับไปสู่มิติของกาลเวลา
ย้อนกลับไปถึงการที่สยามถูกอิทธิพลภายนอกบีบบังคับให้ต้องเปิดประเทศ
เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี (สนธิสัญญาบาวริง) การที่ชนชั้นนำต้องปฏิรูป
การเมืองการปกครอง การก่อตัวของรัฐประชาชาติและสังคม “ราชูปถัมภ์”
การก่อตัวของสถาบันใหม่ คนชั้นใหม่ ความคิดและความต้องการใหม่ อัน
ทำให้สยาม-ไทยตกอยู่ภายใต้วิกฤตการณ์อันยาวนาน ของการที่จะแสวงหารูป
แบบของการเมืองการปกครองใหม่ ซึ่งรวมถึงทั้งสถาบันใหม่ไม่ว่าจะเป็น
รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง ฯลฯ

หนังสือ *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้เป็นเสมือนลาย
แทงหรือแผนที่การเดินทางของการเมืองไทยกว่า 100 ปี อาจารย์เสน่ห์พาเรา
กลับไปยังสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย
นับตั้งแต่สนธิสัญญาบาวริง 2398 คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและขุนนาง
ร.ศ. 103 ที่ต้องการให้เปลี่ยน “แอบโสลดโมนากี” เป็น “คอนสติติวชันแนลโมนากี”
การกบฏ ร.ศ. 130 การปฏิวัติ 2475 เรื่อยมาจนสมัย “ประชาธิปไตยแบบไทย”
ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร จนถึงสมัย
“ประชาธิปไตยครึ่งใบ” สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ในการพิมพ์ครั้งแรกนั้น พิมพ์ในปี 2529 ในนามของสถาบันไทยคดี
ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ หลังจากนั้นตั้งเป็นที่ทราบทั่วกันดีว่า การเมืองไทยต้องผ่าน
ช่วงระยะเวลาของเหตุการณ์สำคัญที่รุนแรง คือ พฤษภาทมิฬ 2535 ดังนั้น
ในการจัดพิมพ์ใหม่ครั้งนี้ อาจารย์เสน่ห์จึงได้เขียนบทส่งท้าย *ปัจฉิมลิขิต*
“ปฏิรูปการเมือง” เพื่อความสมบูรณ์ของหนังสือเล่มนี้

ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “ถ้าจะเปรียบเทียบอาจารย์เสน่ห์กับรัฐบุรุษอาวุโสอย่างท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ หรือคนอย่างนายเข้ม เข็นยี่ง ท่านอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แล้ว ก็คงกล่าวได้ว่า ในขณะที่ท่านอาจารย์ปรีดีเป็นรัฐบุรุษอาจารย์ป๋วยเป็นนักบริหารผู้เปี่ยมจริยธรรม อาจารย์เสน่ห์เป็นนักวิชาการ”

อาจารย์เสน่ห์เป็นนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ที่เฝ้านั่งดู นั่งศึกษา และนั่งสอนหนังสือเกี่ยวกับการเมืองของไทย ที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นระยะเวลายาวนานระหว่าง 2503-2530 (จากสมัย “ประชาธิปไตยแบบไทย” จนถึงสมัย “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”) อาจารย์เกิดเมื่อ 11 กรกฎาคม 2470 ก่อนการปฏิวัติ 2475 5 ปี เข้าเรียนทั้งเตรียมปริญญาและปริญญาที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง จบ ด.ม.ธ.ก. 2487 เมื่อปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 จบ ธ.บ. 2491 (หลังการรัฐประหาร 2490) เข้าทำงานระยะหนึ่งที่กรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ และที่กรมการเมืองกระทรวงการต่างประเทศ และไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษระหว่างปี 2496-2501

ในสมัยที่อยู่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์เสน่ห์ดำรงตำแหน่งหัวหน้าโครงการรัฐศาสตร์ศึกษา หัวหน้าสาขาวิชาการระหว่างประเทศ เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ (2516-2517) เป็นรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2517-2519) เป็นประธานมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (2523-2524) เป็นนายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2524-2528) ฯลฯ และเหนืออื่นใดคือความเป็นนักวิชาการ

ที่ฝ้าดูและศึกษากระแสของสังคมไทยที่อาจารย์เสนอเองเติบโตควบคู่มาในช่วงของความเปลี่ยนแปลงอันนี้ และนี่ก็น่าจะเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ ที่อาจารย์เสนอให้ใช้ทั้งหลักวิชาการที่จะศึกษา ใช้ทั้งประสบการณ์ที่ได้สัมผัส “ทั้งนี้โดยมองออกไปจากฐานความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้บางที่เรา อาจสามารถคิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ คีขึ้นเป็นลำดับ”

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ในยามวิกฤตทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน ในยามที่ดูจะมีมิติขาดทางออกของการเมืองไทย หนังสือเล่มนี้จะมีส่วนเป็นแสงแม้เพียงเล็กน้อย ที่จะช่วยส่องให้เกิดปัญญา ช่วยให้เกิดช่องทางและทางออก และก็ต้องขอขอบคุณ กัลยาณมิตรของมูลนิธิฯ คุณไกรรงค์ นาวิกผล ที่ร่วมสนับสนุนทั้งทางด้านสติปัญญาและทุนทรัพย์ในการจัดพิมพ์ใหม่ครั้งนี้

คำนำบรรณาธิการ

โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”

บทความเรื่อง การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ นี้ เป็นรายงานวิจัยส่วนหนึ่งในชุดโครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” เดิมทีเดี่ยวเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญได้แบ่งการทำงานวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือพิจารณาในแง่กฎหมายส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นการพิจารณาในแง่การเมือง ทั้งนี้โดยหวังว่าแต่ละส่วนจะได้รับการวิเคราะห์อธิบายอย่างละเอียดลึกซึ้งขึ้นตามสมควรตามความถนัดทางวิชาการเฉพาะด้านของผู้วิจัย ในประการสำคัญ ยังจะได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในสาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ได้เข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและประสบการณ์ข้ามสาขาวิชา เพื่อขยายโลกทัศน์ทางวิชาการและปัญหาความคิดระหว่างกันให้กว้างขวางขึ้นด้วย เพราะโดยแท้จริงแล้ว เรื่องของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะมองจากแง่มุมนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ก็ตาม ต่างก็เกี่ยวข้องอยู่ในเรื่องเดียวกันนั่นเอง กล่าวคือ สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมมนุษย์ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่า เจตนารมณ์ทางวิชาการนี้ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยเหตุขัดข้องบางประการ ผู้วิจัยจึงจำต้องดำเนินงานศึกษาไปโดยลำพัง หากแต่โดยที่ตระหนักเห็นในความสัมพันธ์เชื่อมโยงของทั้งสองด้าน จึงได้พยายามทำการศึกษาครอบคลุมไว้ทั้งหมด ทั้งนี้โดยพื้นฐานวิชาการแล้ว น่าจะจำกัดตนอยู่ในด้านของการเมืองโดยเฉพาะ

คงไม่เกินไปกว่านี้ที่จะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญนับเป็นแกนกลางของการแสวงหาความเข้าใจถึงสถานภาพของสิทธิมนุษยชนในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ แต่การ

ตั้งเป้าหมายทางวิชาการไว้เช่นนี้ ก็หมายความว่า การศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเป็นไปในลักษณะเชิงประจักษ์ สัมพันธ์ต่อสภาพความเป็นจริงของแต่ละบริบททางเศรษฐกิจและสังคม มิใช่โดยยึดติดอยู่กับหลักการหรือสมมติฐานอันเลื่อนลอย หลักทฤษฎีหรืออุดมการณ์อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์คุณค่าหรือเป้าหมายที่จะพึงบรรลุถึงได้ ซึ่งก็เป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจประกอบกันไปก็คือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองซึ่งช่วยให้เกณฑ์คุณค่าหรือเป้าหมายนั้น ๆ เป็นไปได้หรือเป็นไปได้ไม่ได้ และอย่างไร ในประการสำคัญยิ่งกว่านั้น จะต้องไม่จำกัดกรอบการศึกษาอยู่เฉพาะแต่ในเรื่องของการตีความตัวบทกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญเท่านั้น หากจำเป็นต้องขบขำออกไปถึงมาตรการทางอำนาจอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดประกอบกันเป็นระบบและกระบวนการสัมพันธภาพอำนาจที่แท้จริง ๆ ด้วยเหตุนี้เอง การศึกษาถึงรัฐธรรมนูญในที่นี้จึงไม่ใช่เพื่อนำเอา “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมาวิเคราะห์ตีความและอธิบาย หากแต่เป็นการพิเคราะห์ในเชิงพัฒนาการให้เห็นและเข้าใจทั้งในแง่ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง

แนววิธีการศึกษาที่ว่านี้อาจมีปัญหาคาดตกบกพร่องมากมายทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมองจากแง่มุมของแต่ละวิชาชีพ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพียงความพยายามส่วนหนึ่งที่จะเสนอประเด็นปัญหาหลัก ๆ อย่างมีมิติรอบด้านตามสมควรเท่าที่จะสามารถกระทำได้ อย่างน้อยที่สุด พอให้ได้ภาพกว้าง ๆ ในระดับมหภาคสำหรับเป็นความเข้าใจพื้นฐานต่อการศึกษาหาความรู้ในเรื่องสิทธิของบุคคลด้านต่าง ๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านเหล่านี้ ยากที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ผลสำเร็จจุลลวงไปได้ โดยปราศจากกรอบทางการเมืองและ

รัฐธรรมนูญที่อำนวยความสะดวก โดยนัยนี้ เมื่อมองจากแง่มุมของปัญหาสิทธิมนุษยชน บทศึกษาเรื่อง การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ นี้ จึงไม่ใช่เป็นจุดจบในตัวเอง หากเพื่อประกอบเป็นงานศึกษาเบื้องต้นในฐานะส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนโดยส่วนรวม ซึ่งทั้งหมดต่างมีเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้ได้มีการศึกษาในชั้นก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นในเวลาต่อไป

เสน่ห์ จามริก

ตุลาคม 2529

คำนำผู้แต่ง

(ฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๑)

ความมุ่งหมายของงานศึกษาเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้ ไม่ใช่เป็นการศึกษาในลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากเพื่อวิเคราะห์อธิบายพัฒนาการของการจัดระบบสัมพันธภาพทางอำนาจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง เพื่อการนี้ รัฐธรรมนูญให้ความหมายกว้าง และมีมิติทางประวัติศาสตร์เกี่ยวเนื่องกันเป็นลำดับมา ทั้งนี้โดยจับจุดเริ่มต้นตั้งแต่การเปิดประเทศอันเนื่องมาจากสนธิสัญญาเบาริง ซึ่งบังเกิดผลเปลี่ยนแปลงกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ และนำไปสู่ปัญหาการสร้างสถาบันการเมืองสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ *Herman Finer* กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญคือ อดีตชีวิตประวัติเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและในทางจิตใจ ในกลุ่มมนุษยชน และทำนองเดียวกันกับอดีตชีวิตทั้งหมด รัฐธรรมนูญรวมสิ่งใฝ่ฝันบางอย่างซึ่งไม่ได้บรรลุถึงจริง ๆ และละเว้นไม่พูดถึงสิ่งชั่วร้ายบางอย่างซึ่งประพฤติปฏิบัติกันอย่างเป็นปกติวิสัยทีเดียว” งานศึกษานี้พยายามทำตรงกันข้าม กล่าวคือ ละเว้นไม่พูดถึง “สิ่งใฝ่ฝัน” ในรูปของหลักการและสมมติฐานนามธรรมทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกับที่รวมเอา “สิ่งชั่วร้าย” เข้ามาอยู่ในขอบเขตความหมายและการศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญ เพราะในที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนอดีตชีวิตร่วมกันของประชาชนทั้งหมด ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะรู้จักตนเอง และมีสัจธรรมต่อตนเอง ข้อนี้ พึงเป็นการกิจร่วมกันซึ่งงานศึกษานี้ถือเป็นส่วนหนึ่ง

เสน่ห์ จามริก

สารบัญ

คำนำ : ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (๗)

คำนำบรรณาธิการโครงการวิจัย

“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” (๑๑)

คำนำผู้แต่ง (๑๔)

บทที่ ๑ ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง	๑
- รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคมการเมือง	๒
- กฎหมายรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมือง	๑๑
- รัฐธรรมนูญกับปัญหาการสร้างสถาบัน	๒๙
บันทึกบทที่ ๑	๔๑

บทที่ ๒ ศตวรรษของการเมืองไทยยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย	๔๖
- ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ	๔๙
- วิฤตการเปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบอบราชการใหม่	๖๔
- วิฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสถาบัน	๘๓
- ปฏิวัติ ๒๔๗๕ กับปัญหาการสถาปนา ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย	๑๒๑
บันทึกบทที่ ๒	๑๕๖

บทที่ ๓ ระบอบรัฐธรรมนูญทหารกับปัญหาการพัฒนา	๑๘๕
- จากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ มาสู่ระบอบ “ปฏิวัติ” ๒๕๐๑ ๑๘๙	
	(๑๕)

- “ระบอบปฎิวัติ” กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่	๒๐๗
- “ระบอบปฎิวัติ” กับหลักนิติธรรมอย่างไทย	๒๓๙
- “ระบอบปฎิวัติ” กับการสถาปนา “ประชาธิปไตยแบบไทย”	๒๖๔
- “ระบอบปฎิวัติ” กับแผนการพัฒนาอย่างไม่สมดุล	๒๘๓
บันทึกบทที่ ๓	๓๐๙
บทที่ ๔ ส่งท้าย : สู่ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”	๓๒๓
- โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองและสัมพันธ์ภาพทางอำนาจใหม่	๓๒๖
- ระบอบราชการกับวิกฤตความชอบธรรม	๓๓๑
- รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยกับพลังซ้าย-ขวา	๓๔๔
- ครึ่งทางระหว่างพลังราชการและพลังชนชั้นกลาง	๓๕๗
- สรุป	๓๗๔
บันทึกบทที่ ๔	๓๘๐
ปัจฉิมลิขิต ว่าด้วย “ปฏิรูปการเมือง”	๓๘๘
บันทึกบทปัจฉิมลิขิต	๔๑๑
ภาคผนวก	๔๑๕
คำขอบคุณ	๔๑๖
คำชี้แจงโครงการวิจัย	
“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”	๔๑๗

บทที่ 1

ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ สิ่งแรกที่จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจกันก่อนอื่น ได้แก่ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประเด็นปัญหาบางประการที่อาจมีส่วนพาดพิงถึง ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับสถานะและปัญหาทางวิชาการในเรื่องนี้ จุดประสงค์ ๓ ที่นี้ไม่ใช่จะมาเสนอแนวความคิดหรือทฤษฎีอะไรใหม่แต่ประการใด หากเพียงจะพยายามวิเคราะห์ประมวลข้อคิดข้อสังเกตต่าง ๆ เท่าที่เห็นว่าน่าจะช่วยให้เรื่องราวของรัฐธรรมนูญกระจ่างชัดขึ้นมาบ้าง อย่างน้อยพอให้เห็นต้นเค้าของปัญหาที่เกี่ยวข้องตามสถานะวิสัยทางสังคมและการเมือง อันเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเอง

เดิมทีงานศึกษานี้ใช้หัวข้อว่า พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาด้านการเมือง ว่ากันโดยหลักการแล้วไม่สู้จะเหมาะสมนัก เพราะฟังดูประหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่จะแยกแยะออกมาศึกษากันเฉพาะด้านนั้นด้านนี้ได้ ซึ่งย่อมจะไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของชีวิตอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นจึงต้องขอชี้แจงเสียขั้นหนึ่งก่อนว่า หัวข้อที่ใช้ศึกษานี้ นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกำหนดครอบคลุมไว้ทั้งด้านกฎหมายและด้านการเมือง เป็นแต่ว่ามาจัดแยกศึกษากันคนละส่วนก่อน โดยมุ่งหวังว่าในที่สุดแล้ว งานศึกษาทั้งสองด้านจะประกอบกันช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันถ่องแท้ขึ้น เกี่ยวกับระบบและกระบวนการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเกี่ยวกับสถานะและพัฒนาการ (หรือด้วย

พัฒนาการ) ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

อนึ่ง การแบ่งงานศึกษาออกเป็นด้านกฎหมายและด้านการเมืองดังกล่าวนี้ ก็เพียงแต่จัดไปตามความถนัดและสนใจทางวิชาชีพเป็นเกณฑ์ มิได้มีหลักเหตุผลอื่นใดที่ดีไปกว่านี้เลย อันที่จริงความนิยมแบ่งสายงานทางวิชาการออกเป็นสาขาค่าง ๆ อย่างเช่นทุกวันนี้ แม้ว่าอาจจะมีเหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างไรรก็ตาม แต่เมื่อต้องเผชิญกับประเด็นปัญหาหลัก ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเข้า ระบบวิธีการศึกษาแบบแบ่งแยกสาขาวิชา ก็นับวันจะกลายเป็นสิ่งล้าสมัยลงไปทุกที โครงการศึกษาเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญนี้ ก็คงตกอยู่ภายใต้สภาพอันจำกัดทางปัญญาความคิดและวิชาการในทำนองเดียวกัน อย่างดีเท่าที่ทำได้ในที่นี้ก็โดยพยายามประสานแหล่งความคิดและข้อมูลความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้แนวทางเข้าถึงปัญหากันอย่างรอบด้านขึ้น กล่าวโดยเฉพาะถึงงานศึกษานี้เอง แม้จะกำหนดหัวข้อเน้นไปในด้านการเมือง แต่ทว่าโดยเนื้อหาสาระในตัวเองก็มีส่วนจะต้องเกี่ยวโยงอยู่ไม่น้อยไปถึงเรื่องของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคม ดังที่จะได้เห็นในบทต่อ ๆ ไป แสดงให้เห็นว่าเรื่องของรัฐธรรมนูญนั้นจริง ๆ แล้วมีประเด็นปัญหากว้างขวางสลับซับซ้อน และไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะพึงปล่อยให้ป็นธุระรับผิดชอบของสาขาวิชาหรือความเชี่ยวชาญด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคม-การเมือง

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า จะมองหรือเข้าใจรัฐธรรมนูญกันอย่างไร เป็นที่น่าอินดีว่าในปัจจุบัน โลกทัศน์ทางวิชาการในเรื่องนี้ได้พัฒนารุดหน้าไปเป็นอันมาก มีการยอมรับรู้กว้างขวางขึ้นถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ประกอบกัน การเปลี่ยนแปลง

ทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการตื่นตัวและขยายความคิดความเข้าใจของ
แวดวงวิชาการ แต่เดิมการศึกษาคิดค้นเรื่องรัฐธรรมนูญเคยนิยมเน้นหนักไป
ในแนวและเนื้อหาของการวิเคราะห์ตีความตัวบทกฎหมายกันเป็นพื้นฐาน
หลักและวิธีการศึกษาเชิงนิติศาสตร์เช่นว่านี้ คงจะไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนัก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่า ความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็น
หลักการอันมีมาจากระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนา
มาถึงขั้นที่มีพื้นฐานรองรับทางค่านิยมวัฒนธรรมและสถาบันอย่างมั่นคง ในสภาพ
การณ์ปกติ การปฏิบัติงานและการศึกษาคิดค้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ก็สามารถ
ดำเนินไปได้ด้วยดีภายในกรอบของความเป็นกฎเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างแน่ชัด
แต่ครั้งเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการเปลี่ยนแปลง แนวทางและขอบข่ายความ
สนใจย่อมได้รับผลกระทบไปด้วยเป็นธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ช่วง
ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมต้องถูกคุกคามจาก
เผด็จการฟาสซิสต์ หลักความคิดและความเชื่อในประชาธิปไตยและสถาบัน
แบบเสรีเริ่มสั่นคลอนลงไป และแม้เผด็จการฟาสซิสต์จะพ่ายแพ้ไป แต่โลก
หลังสงคราม ก็ยังต้องประสบกับวิกฤตจากการเผชิญหน้าระหว่างค่ายทาง
ความคิดและการเมืองของ“ตะวันตก”กับ“ตะวันออก”ตลอดมาจนกระทั่งบัดนี้
ผลที่ตามมาก็คือ ความขัดแย้งทางความคิดด้านต่าง ๆ แม้ภายในสังคม
ตะวันตกเอง ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องได้รับการประเมินวิเคราะห์
กันอย่างรอบด้านขึ้นถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ทั้งในด้านการเมืองเศรษฐกิจ
และสังคม รวมทั้งเงื่อนไขสำหรับความเป็นไปได้หรือความสำเร็จของระบอบ
ในแง่ การศึกษาคิดค้นเรื่องของรัฐธรรมนูญจึงพัฒนาเป็นไปในเชิงรัฐศาสตร์
ขึ้นเป็นสำคัญ นอกเหนือไปจากแนวความสนใจพื้นฐานในเชิงประวัติศาสตร์
และกฎหมาย^๑

ในประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ถ้าเข้าใจไม่ผิด ดูแนวโน้มที่

เริ่มจะขยายขอบข่ายความสนใจทางวิชาการออกไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเหมือนกัน หากแต่ด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน ปัญหาทางรัฐธรรมนูญของไทยไม่ใช่เกิดจากการท้าทายทางความคิดหรืออุดมการณ์ แต่เป็นเพราะเหตุจากความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญเอง ถ้าจะถือเอาการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นจุดเริ่มต้น จนถึงบัดนี้เป็นระยะเวลากว่า ๕๐ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้รวมถึง ๑๓ ฉบับด้วยกัน เกิดกบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร ๑๔ ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นผลล้มล้างรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ ๘ ครั้ง ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงกรณีรัฐบาล “ปฏิวัติตัวเอง” และเปลี่ยนรัฐธรรมนูญอีกอย่างน้อย ๓ ครั้ง (พระยามโนปกรณนิติธาดา เมษายน ๒๔๗๖ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และ จอมพลถนอม กิตติขจร พฤศจิกายน ๒๕๑๔) ในช่วงระยะเดียวกัน มีรัฐบาลนับจำนวนถึง ๔๓ ชุด ในจำนวนนี้ ถ้าดูจากตัวบุคคลที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลแล้ว เป็นพลเรือนถึง ๑๐ คน จาก ๑๖ คน แต่เมื่อนับระยะเวลาที่คณะรัฐบาลชุดพลเรือนดำรงตำแหน่งโดยอาศัยสถาบันรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้ว รวมกันไม่ถึง ๘ ปี หรืออีกนัยหนึ่งเป็นคณะรัฐบาลชุดภายใต้ผู้นำฝ่ายทหารถึงกว่าร้อยละ ๘๐ ของช่วงระยะเวลาทั้งหมด^๑ ความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ เช่นนี้ เท่ากับเป็นภาพสะท้อนถึงปัญหาทางรัฐธรรมนูญไปในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งต่างออกไปจากกรณีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กล่าวคือ ลักษณะที่ขาดการยอมรับใน “หลักการมูลฐาน” บางอย่างอันจำเป็นต่อเสถียรภาพทางรัฐธรรมนูญ และเพราะเหตุขาดความแน่นอนหรือความเป็นกฎเป็นเกณฑ์นี้เองที่ทำให้แนวการศึกษารัฐธรรมนูญของไทยเริ่มเป็นที่รู้สึกว่าเป็นปัญหาขัดข้อง ผลก็คือ เริ่มมีการแสวงหาความหมายและความเข้าใจในขอบข่ายอันกว้างขวางออกไป ในแวดวงของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญเอง แม้จะยังคงจำกัดตัวอยู่ในอาณาเขตนิติศาสตร์ แต่ก็เริ่มปรากฏความพยายามขยายการศึกษาคิดค้น

ออกไป ถึงหลักการทางทฤษฎีและปรัชญารวมทั้งสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ และในขณะเดียวกันพยายามเรียกร้องเชิญชวนให้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงของนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่ประกอบกันไป^๓

เจตนารมณ์ของงานศึกษานี้ มุ่งที่จะแสวงความเข้าใจในปรากฏการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้มิใช่ด้วยยึดคิดในแนวหรือวิธีการของศาสตร์สาขาใดทั้งนั้น ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของสมมติธรรม หากแต่จะพยายามศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมตามบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคมและการเมือง มองจากพื้นฐานความเป็นจริงในข้อนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่อยู่ในขอบข่ายของตัวบทกฎหมายและในส่วนที่นอกเหนือออกไปจากนั้น ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายที่จะปฏิเสธหรือลดคุณค่าและฐานะทางกฎหมาย ซึ่งนับเป็นมิติสำคัญยิ่งด้านหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ เป็นแต่เพียงว่าตัวบทกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จะให้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้อย่างครบถ้วน ดังที่ศาสตราจารย์คาร์ล ไพรตริก ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่า การจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาลอันเป็นเจตนารมณ์แห่งระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้น เป็นทั้งข้อที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายและอาศัยปัจจัยที่อยู่นอกขอบข่ายของกฎหมายด้วย เป็นต้นว่า การวิพากษ์วิจารณ์พลังคัดค้านจากพรรคการเมือง หนังสือพิมพ์ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ รวมตลอดถึงความสำนึกในจิตใจของผู้ครองอำนาจเองว่าจำเป็นต้องประพฤติปฏิบัติตนภายในกรอบอันถูกต้องเหมาะสม^๔ เหล่านี้ล้วนประกอบกันเป็นพื้นฐานทางกระบวนการสังคม-การเมือง ส่งเสริมให้ระบอบรัฐธรรมนูญของตะวันตกบังเกิดผลบังคับและความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด “แม่บท” ของประเทศ

เมื่อพิเคราะห์เปรียบเทียบถึงหลักทฤษฎีและผลปฏิบัติของระบอบ

รัฐธรรมนูญในประเทศไทยแล้วคงทำให้เห็นความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนขึ้น ที่กล่าวนี้ไม่มีความมุ่งหมายเพียงแต่จะมาย้ำกันถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว จากทัศนะของงานศึกษานี้ ผลปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ตาม ต่างก็ให้ความสำคัญความสำคัญแก่การศึกษาคิดค้นทางวิชาการเช่นกัน แม้ว่าอาจจะมีความหมายและแนวทางที่แตกต่างกันไปบ้างเป็นธรรมดา เพราะผลที่สุดแล้วเรื่องของสังคมและการเมืองอันมีเรื่องของคนเป็นแก่นสารนั้น ย่อมจะต้องมีลักษณะทั้งที่เป็นสากลและเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละรายไป ข้อสำคัญจะต้องไม่ปล่อยให้มาตรฐานความเชื่อทาง “วิชาการ” มาเป็นตัวกำหนดขอบข่ายความสนใจทางปัญญาความคิด กล่าวโดยเฉพาะถึงหลักทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญนั้นก็มิใช่หลักการที่กำหนดขึ้นมาลอย ๆ ตามเจตนารมณ์หรือหลักความคิดของใครโดยเฉพาะ หากเป็นผลอันเกิดจากพลังผลักดันทางสังคม-การเมือง และเป็นที่ยึดถือปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มองในแง่ของกระบวนการทางการเมืองแล้ว ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นไปไม่เฉพาะแต่ในกรณีรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษดังที่ศาสตราจารย์ไอเวอร์ เจนนิ่งส์ อธิบายถึง^๕ เท่านั้น หากรวมถึงกรณีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรทั้งหลายด้วย สุดแต่ว่าจะเข้าใจความหมายของรัฐธรรมนูญกว้างแคบกันเพียงใด

ในกรณีรัฐธรรมนูญของไทย มีคำถามที่สะท้อนปัญหาทางวิชาการในขณะนี้อยู่ข้อหนึ่งซึ่งน่าสนใจ คือ

มีคำกล่าวว่า ไม่ควรมีการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ
ในประเทศไทย เพราะในประเทศนี้มีการเปลี่ยนแปลง

รัฐธรรมนูญบ่อย จนหากฎเกณฑ์ที่แน่นอนไม่ได้ บาง
ครั้งก็ไม่มีรัฐธรรมนูญให้นำมาศึกษากัน ท่านเห็นด้วย
หรือไม่อย่างไร...^๖

เข้าใจว่าประเด็นที่น่าคำนึงถึงกันในเรื่องนี้ก็คงจะมีแง่มุมหลากหลายพอสมควร
เริ่มตั้งแต่ว่าถ้าจะถือเอาตามหลักเบื้องต้นที่เดียวที่ว่า รัฐธรรมนูญหมายถึง
เอกสารตัวบทกฎหมายแล้ว ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็นับเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญ
อย่างน้อยเป็นผลให้เกิดความคิดและหลักปฏิบัติที่ต้องมี “รัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย” หรือไม่ก็ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” ต่อเนื่องกัน
ตลอดมา อาจจะมีช่วงเวลาเว้นว่างขาดตอนไปบ้างก็เล็กน้อย มองอย่างนี้ เรา
ก็มีรัฐธรรมนูญให้ศึกษากันจำนวนมากมาย ปัญหาอยู่ที่ว่าจะศึกษากันอย่างไ
จะพอใจกันแค่นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มาตีความทาง
กฎหมายเปรียบเทียบกันเท่านั้นหรือ หรือถ้าจะเอาความแน่นอนของกฎเกณฑ์
เป็นหลัก เราจะยึดมาตรฐานเช่นใดกัน เป็นต้นว่า ถ้าจะอาศัยมาตรฐานของ
ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตก คือกฎเกณฑ์อันแน่ชัดและสัมฤทธิ์
ผลในการจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง
หลักการแยกอำนาจและการประกันสิทธิเสรีภาพรวมทั้งความเป็นอิสระของ
ศาลยุติธรรม เช่นนี้ เราก็มีรัฐธรรมนูญเพียงบางฉบับให้ศึกษากัน (ฉบับ พ.ศ.
๒๔๘๙, ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๗) ในแง่นี้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับเหล่านี้ก็ต้องถูก
เลิกล้างไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น ถึงแม้จะมีคำถามต่อไปอีกว่า หลักการเหล่านี้
ยังเกิดผลจริงจังหรือไม่เพียงใด แต่นั่นก็ไม่สำคัญเท่ากับประเด็นคำถามที่ว่า
เพราะเหตุใดจึงเป็นไปเช่นนั้น นอกจากนั้น ยังมีปัญหาว่าจะอธิบายรัฐธรรมนูญ
ฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดกฎเกณฑ์ถักถักขัดแย้งกับหลักการเหล่านี้อย่างไร หรือ
จะมองแต่เพียงจากมาตรฐานอุดมการว่าเป็นประเภทรัฐธรรมนูญ (ถ้ายอมรับ

เป็นรัฐธรรมนูญ) ที่ด้อยคุณค่าทางวิชาการและเพราะฉะนั้นจึงไม่ควรค่าสำหรับ การศึกษาเท่าไรนักกระนั้นหรือ และประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลง รัฐธรรมนูญนอกจากจะถือเป็นปรอทวัดความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญ ไทยแล้ว น่าจะให้ความหมายในเชิงอธิบายปรากฏการณ์ทั้งในทางด้านกฎหมาย และการเมืองอย่างไร

เท่าที่หยิบยกตัวอย่างประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการศึกษาในระบบ รัฐธรรมนูญไทยดังกล่าวมานี้คงจำกัดเท่าที่ปรากฏอยู่ในขอบข่ายของ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เท่านั้น ยังมีได้ทั่วไปถึงบทกฎหมาย การกระทำและ พฤติกรรมต่าง ๆ ซึ่งอยู่นอกขอบข่ายเช่นว่านี้ เป็นต้นว่า การปฏิวัติรัฐประหาร กฎอัยการศึก คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ กระบวนการยุติธรรม ฯลฯ เหล่านี้ เป็น ปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่ออย่างสำคัญยิ่งต่อระบบและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลจากความผันผวนปรวนแปรทางการเมือง หลักการความเป็นกฎเป็นเกณฑ์อันเป็นที่คาดหวังจากการมีรัฐธรรมนูญจึง กลายเป็นปัญหาสลับซับซ้อนขึ้น และปัญหาได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ ยัง ความหวั่นไหวสั่นคลอนแก่หลักการรัฐธรรมนูญ และในที่สุดแก่สถานภาพของ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญเอง ทางด้านแวดวงวิชาการก็มีส่วนสะท้อนสภาพ บรรยากาศทางความคิดในทำนองเดียวกัน ความเชื่อมั่นในหลักความเป็น กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเคยแสดงออกอย่างเด่นชัดภายหลังการปฏิวัติ มิถุนายน ๒๕๑๕ มา ณ บัดนี้ เริ่มกลายเป็นปัญหาอันเคลือบแคลง ดัง ทำนองข้อสังเกตจากนักนิติศาสตร์ท่านหนึ่ง ดังนี้:-

ที่เรียกกันว่า ‘แม่บท’ (ของกฎหมายทั้งหลาย) นั้น ก็ยัง น่าสงสัยอยู่ เพราะในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญอาจมาทีหลัง

กฎหมายอื่นก็เป็นได้ จนน่าสงสัยว่า รัฐธรรมนูญเป็น
'บ่อเกิด' หรือ 'บทสรุป' ของกฎหมายอื่น ๆ กันแน่
โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ
บ่อย ๆ ...^๑

ประเด็นเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญไทยคงจะยังเป็น
ปัญหาทางนิติศาสตร์ที่ต้องหาข้อยุติอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่กติกากฎการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองยังไม่อาจเป็นที่ยุติตกลงกัน ดังจะได้พิจารณาถึงในบทหลัง ๆ
ของงานศึกษานี้ แต่อย่างน้อยที่สุด ในแง่ความเข้าใจ ปัญหาข้อนี้เท่ากับเป็น
ผลสะท้อนถึงความเป็นจริงทางสังคมและการเมืองของไทยด้วยอย่างไม่อาจ
ปฏิเสธได้ นั่นก็คือ ความเป็นจริงเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ หรือกล่าว
อีกนัยหนึ่ง ความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบและกระบวนการภายในสังคมการเมือง
หนึ่ง ๆ อันเป็นตัวกำหนดแจกแจงว่า "ใครได้อะไร เมื่อไร แล้วก็อย่างไร"
ซึ่งก็หมายถึงเรื่องของฐานะอำนาจและผลประโยชน์อันจะมีตามมานั่นเอง
สัมพันธภาพทางอำนาจนี้กำหนดขึ้นและแสดงออกในรูปของสถาบันการเมือง
ต่าง ๆ และระบบสถาบันการเมืองเช่นว่านี้ก็คือรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญ
จึงเปรียบเสมือนอัตตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ^๒

เมื่อพิเคราะห์ไปถึงพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคม-การเมือง
เช่นนี้แล้ว สิ่งที่เราเรียกว่า "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญ จึงมิใช่อะไรอะไรอื่นเลยนอก
จากจะเป็นเครื่องแสดงบทบาทหน้าที่ของระบบและกระบวนการแห่งสัมพันธ-
ภาพทางอำนาจ ด้วยเหตุฉะนั้นสถานภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ ความเป็น
กฎหมายสูงสุดและเป็นแม่บทหรือบ่อเกิดแห่งกฎหมายอื่น ๆ ย่อมไม่อาจเป็น
หลักการที่มีความสมบูรณ์แน่นอนในตัวเอง หากเป็นหลักการที่อิงอยู่กับ
เงื่อนไขของความเป็นจริงจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจ ที่กล่าวเช่นนั้น

ก็ไม่ใช่ว่าจะทำให้รัฐธรรมนูญเกิดความหมายหรือคำจำกัดความเป็นสองแง่หรือสองนัยขึ้นมา หากมิได้ ความจริงมีอยู่ว่า เราไม่อาจแยกสถานภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญออกจากปรากฏการณ์ทางอำนาจได้ เพราะในที่สุดแล้วกฎหมายกับการเมืองต่างเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน และเป็นองค์ประกอบอยู่ในกระบวนการสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ที่เราเรียนรู้กันมาจากตะวันตก ซึ่งก็มีใช้หลักทฤษฎีที่อุบัติขึ้นมาลอย ๆ หากเป็นผลสะท้อนจากการตกลงยอมรับกติการัฐธรรมนูญในระบบ และกระบวนการสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

ตรงกันข้าม ประสบการณ์ทางการเมืองของไทยชี้ให้เห็นว่า ขาดความเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนดังกล่าวมาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลสะท้อนของสภาวะที่ในวงการรัฐศาสตร์วิจารณ์กันว่าเป็น “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” กล่าวคือเป็นความผันแปรวุ่นเวียนอยู่ในวัฏจักรจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งมีรัฐสภา ครั้นแล้วก็จะเกิดวิกฤตการณ์และจบลงด้วยรัฐประหาร^๙ ในกรณีอย่างนี้ การที่จะยึดถือเอาแต่หลักทฤษฎีอันมีมาแต่ประสบการณ์ของตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยนั้น อาจจะมีส่วนสนองความพอใจตามอุดมการณ์หรือคตินิยมอยู่บ้าง แต่เข้าใจว่าจะไม่ช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจขึ้นมาเท่าใดนัก ในประการสำคัญ ประเด็นปัญหาบางอย่างที่สำคัญกลับมักถูกมองข้ามละเลยกันไป ข้อที่ต้องการจะชี้ให้เห็นในงานศึกษานี้ก็คือว่า รัฐธรรมนูญจะเป็นที่เข้าใจได้ตรงกับเรื่องราวที่เป็นจริงขึ้น ก็โดยมองจากแง่ที่เป็นมิติหนึ่งในกระบวนการทางสังคมและการเมือง ประเด็นทางทฤษฎีทำนองที่รัฐธรรมนูญหนึ่ง ๆ มีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร หรือว่ามีความมั่นคงแน่นอนหรือไม่เพียงไร เหล่านี้ อาจให้คุณค่าทางปัญญาความคิดในส่วนหนึ่ง แต่คงจะไม่สำคัญเท่ากับที่ควรจะต้องรู้และเข้าใจกันตามสมควรว่า

“กฎหมาย” รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บอกอะไรกับเราบ้างในแง่ของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ รวมทั้งในประการที่ว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้ความหมายแก่เราอย่างไร และในทางกลับกัน สภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองจะมีส่วนอธิบายเจตนารมณ์และข้อบัญญัติ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญอย่างไร ตลอดจนแนวทางที่รัฐธรรมนูญอาจจะพัฒนาต่อไป

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับพัฒนาการทางการเมือง

จากที่ได้พิจารณาถึงความหมายและบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญกล่าวคือในฐานะที่เป็นมิติหนึ่งในกระบวนการของสังคมและการเมือง และเพราะฉะนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอยู่กับสัมพันธภาพทางอำนาจ ข้อที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างไร คำถามนี้คงจะมีคำตอบอยู่ในตัวเอง ส่วนหนึ่งจากความเข้าใจที่มีกันอยู่โดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคกกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม ถ้าจะพิเคราะห์ดูจากปัญหาของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว นั้นก็นับเป็นเพียงครั้งหนึ่งของคำตอบเท่านั้นเอง เพราะการมีกฎหมายกำหนดคกกฎเกณฑ์การปกครองประเทศย่อมต้องแฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งอยู่เสมอ ในข้อนี้มีประเด็นบางประการที่จำเป็นต้องคลี่คลายกันตามสมควรในที่นี้เพื่อความกระจ่างเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

ก่อนอื่น ขอให้พิจารณาคำอธิบายทางกฎหมาย ซึ่งอาจใช้ถ้อยคำต่างกันไปบ้าง แต่ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญรับตรงกันเป็นลักษณะสากล อย่างเช่นที่ว่า:-

...เป็นกฎหมายสาขามหาชน ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะเป็นเพียงจารีตประเพณี...^{๑๐}

หรือว่าหมายถึง “เอกสารซึ่งวางกฎเกณฑ์กำหนดองค์ประกอบ อำนาจ และวิधिปฏิบัติกรของบรรดาสถาบันสำคัญ ๆ ทางกรปกครอง และหลักการทั่วไปที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสถาบันเหล่านั้นกับปวงราษฎร”^{๑๑}

บางท่านก็อาจเสริมด้วยสถานภาพพิเศษทางกฎหมายดังที่กล่าวแล้วโดยให้หมายความถึง “เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองแห่งรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐ มีความมุ่งหมายให้ถาวรยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่ทำลาย”^{๑๒}

หรืออาจย้ำโดยเฉพาะถึงศักดิ์ทางกฎหมาย คือว่า “เป็นบทบัญญัติสูงสุดของบรรดากฎหมาย เป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมายตั้งอยู่บนรากฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสำคัญกว่าเพื่อน คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ”^{๑๓} เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเข้าใจว่าคงจะมุ่งให้ได้ความหมายในเชิงของความเป็นกฎหมายแท้ ๆ เป็นความหมายกลาง ๆ โดยยังไม่ได้บอกถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์อื่นใดทั้งสิ้น^{๑๔} นั้นอาจเป็นหลักในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีปัญหาสับสนพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงวิชาการที่เรียนรู้ได้รับอิทธิพลของหลักธรรมเนียมแบบอย่างรัฐธรรมนูญของตะวันตก ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทยก็อยู่ในสภาพทำนองนี้ กระบวนการเรียนรู้เช่นว่านี้ไม่ต้องสงสัยเลยว่าย่อมจะมีผลสะท้อนต่อบรรยากาศทางปัญญาความคิดและส่งผลกระทบต่อทางการเมืองอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้นำมาประเมินในงานศึกษานี้ แต่ทว่าจะใช้เป็นเครื่องอธิบายความเป็นจริงกันอย่างไร

นั้น เป็นข้อที่น่าพิเคราะห์ไตร่ตรองกัน ขอให้พิจารณาทัศนະตัวอย่างหนึ่งที่พยายามอธิบายปัญหาความหมายที่เป็นกลางของรัฐธรรมนุญ:-

ความสับสนของรัฐธรรมนุญในเมืองไทย เดิมเข้าใจคำว่า รัฐธรรมนุญคือประชาธิปไตย ถึงกับถือว่าเป็นปฏิบัติกษต่อ การปกครองระบอบเผด็จการ รัฐธรรมนุญก็คือ ปฏิบัติกษต่อประชาธิปไตย ซึ่งไม่มีความหมายอะไรเลย เพราะ เผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชก็เป็นรัฐธรรมนุญ

...คำว่ารัฐธรรมนุญมีความหมายเป็นกลางในตัวเองไม่ได้ เอนเอียงไปในทางประชาธิปไตยหรือเผด็จการโดยนัย ความหมายของคำ สำหรับผู้เขียนเอง มีความเห็นว่า รัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครอง ประเทศหรือถ้าจะกล่าวในเชิงทฤษฎีก็เป็นว่ารัฐธรรมนุญคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสูงสุดของรัฐ เริ่มต้นก็ เป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ไม่ว่าจะราษฎรจะ พร้อมใจกันจำกัด เช่นรัฐธรรมนุญอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือผู้ปกครองจะยอมจำกัดอำนาจตัวเอง เช่น รัฐธรรมนุญญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๓๒ รัฐธรรมนุญรัสเซีย พ.ศ. ๒๔๔๙ รัฐธรรมนุญโมนาโค พ.ศ. ๒๔๕๕ หรือ รัฐธรรมนุญเอธิโอเปีย พ.ศ. ๒๔๗๔ ก็ตาม ต่อจากนั้นก็ สร้างหรือรับรองอำนาจต่าง ๆ ขึ้น เช่น รับรองว่า “อำนาจ อธิปไตยเป็นของใคร ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร อำนาจ นิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีการจัด

ระเบียบอย่างไร ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนด
ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น...^{๑๕}

“ความหมายเป็นกลาง”ของรัฐธรรมนูญกับเจตนารมณ์ของ “การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง” เป็นปัญหาที่เห็นจะต้องแยกแยะอธิบายในที่นี้ ถ้าจะพูดกันอย่างกว้าง ๆ แล้ว การจำกัดอำนาจอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในทางปฏิบัติและเป็นไปได้แม้ในกรณีที่ไม่มีความหมายรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้าม แม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นใช้จริง แต่อาจไม่ได้มีบทบัญญัติข้อใดที่กำหนดกฎเกณฑ์การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไว้เลยก็ได้ ประสบการณ์ทางการเมืองของไทยเราเองเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ดังจะอนุมานได้จากพระบรมราชธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๐ ว่า :-

...พระบรมราชานุญาตของเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นล้นพ้นไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใด ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น ประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น...^{๑๖}

และถ้าหากจะได้มี “กฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพ” ขึ้นในสมัยนั้น ก็

ยังทรงมีพระราชดำริไว้ว่า :-

เมื่อจะนำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะถือว่าด้วยพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นที่เข้ากับตัวไว้ โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชานุญาตต่าง ๆ กันด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ...ส่วนที่กรุงสยามนี้ ยังไม่มีเหตุการณ์อันใด ซึ่งเป็นการจำเป็นแล้วจึงเป็นชั้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเป็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผัดกันตรงข้าม...ปรกติทุกวันนี้ ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากันเป็นความจริง เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินควรจะกำหนดตามแบบเดิม แต่ในข้อที่เป็นข้อจริงอย่างไร คือเหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดกันนอก ๆ แบบ เช่น เรียกพระนาม

ว่าเจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่ามีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีคามผิดอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้น ก็จะเป็นการสมควรแก่บ้านเมืองในเวลาที่อยู่แล้ว^{๑๗}

เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพระบรมราชานุญาตไว้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดใน “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ซึ่งเข้าใจว่าสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ทรงเป็นผู้ร่าง^{๑๘} ดังนี้ :-

มาตรา ๒ พระเจ้าแผ่นดินย่อมมีพระราชอาญาสิทธิเด็ดขาดโดยพระราชหฤทัย ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่าอีกแล้ว

มาตรา ๓ พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักดานุภาพเป็นอาทิ คือ (๑) ย่อมเป็นเจ้าของใหญ่ปกครองแผ่นดิน ที่พึ่งที่พำนักของอาณาประชาราษฎร์ (๒) เป็นที่เกิดแห่งความยุติธรรมที่ระงับดับทุกข์ร้อน แลทรงพระกรุณายกโทษคนผิดกฎหมาย... (๓) พระราชดำรัสได้ประกาศแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดิน...^{๑๙}

ในลักษณะเช่นนี้ การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญในตัวเอง จึงอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับจำกัดอำนาจเสมอไป ทั้งนี้ไม่พุดถึงในกรณีที่ว่า ผู้ปกครองอาจสมัครใจเองที่จะจำกัดการใช้อำนาจอัน “สิ้นพัน” ในขอบข่าย “ที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม” ซึ่งไม่ใช่จะเป็นไปไม่ได้ หรืออาจจะมองกันในแง่

ที่ว่าเกิดความรู้สึกในทางที่อำนาจถูกจำกัดเพียงเพราะมีการตรา “กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาต” ขึ้นอันผิดไปจากธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมา เช่นนี้เป็นต้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องจากกรณีของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แสดงเจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ โดยแท้จริงแล้วกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ยึดเจตนารมณ์เพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาลนั้นมีต้นกำเนิดและเป็นลักษณะเฉพาะของตะวันตก ซึ่งในงานศึกษานี้จะใช้คำเรียกเฉพาะว่า ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalism) โดยตลอด อันเป็นหลักความคิดและค่านิยมของตะวันตก รัฐธรรมนูญไม่ใช่เพียงตัวบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเป็นกลาง ๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นที่เข้าใจกันด้วยเสมอในความหมายของบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ การสถาปนาระบบจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล^{๒๐} ในประวัติศาสตร์ทางความคิด เจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญตะวันตกสะท้อนให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในงานเขียนของ มองเตสกีเออ ปราชญ์ฝรั่งเศส เรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (De l'esprit des lois) โดยเฉพาะในเล่ม ๑๑ ของหนังสือนี้ ซึ่งให้หัวข้อเป็นการสื่อความหมายของเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้คือ “ว่าด้วยการสถาปนาเสรีภาพทางการเมืองในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ” จุดมุ่งหมายสำคัญก็คือปัญหาที่จะต้องหาทางควบคุมอำนาจและกำหนดหลักการแยกอำนาจ เพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคล และในขณะเดียวกันเพื่อสถาปนาสิทธิอำนาจโดยชอบธรรมของรัฐบาล^{๒๑}

ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมเช่นว่านี้ มิใช่เพียงจะอุบัติขึ้นมาจากจินตนาการของมนุษย์โดยลำพัง หากเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการต่อสู้ต่อรื่องทางการเมืองอันเป็นมาโดยลำดับในสังคมตะวันตก กระแสพระราชดำรัสที่อ้างถึงข้างต้น ในแง่หนึ่ง เป็นการแสดงถึงความเข้าใจที่ตรงจุดอย่างยิ่งในลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน “ประเทศยุโรปซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระบรมราชานุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่ง

ได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสกัดกันเป็น
ชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ ... ส่วนที่กรุงสยามนี้...
เป็นการผิดกันตรงกันข้าม...” ในตอนต้นของบทนี้ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วถึง
บทบาทหน้าที่ของ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นภาพสะท้อนหรืออภินัย
หนึ่งอัตตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ เจตนารมณ์ของการ
จำกัดและควบคุมอำนาจและการกระทำของรัฐบาลเป็นผลสรุปจากกระบวนการ
เปลี่ยนแปลงซึ่ง “ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ” ดังนั้น
ความหมายในเชิงบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ จึงย่อมแตกต่างออกไปจาก
ประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
เมืองเป็นผลสืบเนื่องมาแต่อิทธิพลจากผู้นำเบื้องบนเป็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้
เจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ ถ้าจะมีปรากฏให้เห็นจะเป็นเรื่องของเจตนารมณ์
หรืออุดมการณ์ของส่วนบุคคลเสียมากกว่าที่จะมีพื้นฐานของสัมพันธภาพ
ทางอำนาจอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางความคิดของระบอบ
รัฐธรรมนูญเสรีนิยมซึ่งได้เข้ามามีบทบาทอยู่มากพอสมควรในการอธิบายความ
เข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทย ดังที่เสนอจากนักนิติศาสตร์อีกท่านหนึ่ง
ดังนี้ :-

...เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญ เราหมายความว่าอะไร ตาม
ความเข้าใจของข้าพเจ้า รัฐธรรมนูญหมายถึงแต่เอกสาร
เกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองอันมีลักษณะเป็น
สัญญาประชาคม คือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มี
อำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่
กำหนด ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ข้อนี้เป็นสำคัญแตกต่าง
กับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่

พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจ ไม่อยู่ใน
อาณัติแห่งกฎหมาย^{๒๒}

ตามหลักความคิดนี้ ลักษณะความเป็น “สัญญาประชาคม” ถือเป็น
เกณฑ์กำหนดลักษณะความเป็น “รัฐธรรมนูญ” นี้ก็อีกเช่นกัน คิดว่าด้วย
“สัญญาประชาคม” มีรากฐานอยู่ในประวัติศาสตร์ทางความคิดและการต่อสู้
ทางการเมืองของตะวันตก กล่าวได้ว่าเป็นที่มาส่วนหนึ่งของหลักการจำกัด
อำนาจในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม “เป็นรากฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจ
อันสถาปนารัฐธรรมนูญให้มีสถานภาพเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจ
ปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น”
หลักความคิดว่าด้วย “สัญญาประชาคม” เป็นผลสะท้อนของการตกลงยินยอม
ระหว่างคู่ภาคีในสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างเช่นทำนองที่ “ราษฎรเป็นผู้ขอให้
ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ” ดังนั้น ความเป็น “สัญญาประชาคม” จึงเป็น
ลักษณะเฉพาะสำหรับอธิบายความหมายของ “เอกสารเกี่ยวกับการปกครอง
บ้านเมือง” เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น เป็นต้นว่า แมกนา คาร์ตา (Magna
Catra ค.ศ. 1215) บัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights ค.ศ. 1869) ฯลฯ
ของอังกฤษ แต่ค่อนข้างจะเป็นปัญหาน่าสงสัยอยู่ ถ้านำมาใช้อธิบายกรณี
อย่างของไทยซึ่งเป็นเรื่องความเห็นดีเห็นงามมาจากผู้ปกครองเองคือ “เป็นแต่
เจ้าแผ่นดินคิดเป็นว่าควรจะทำ” เป็นต้นว่าจะเปรียบเทียบกันระหว่างแมกนา
คาร์ตา กับ ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ถ้าประสงค์จะตีความกันให้กว้าง
ทั้งสองกรณีก็อาจนับอยู่ในข่าย “เป็นเอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง”
และจัดเป็นรัฐธรรมนูญได้^{๒๓} แต่จะไปไกลถึงขั้นวินิจฉัยเอาว่า ทั้งคู่เป็น
“สัญญาประชาคม” ด้วยกันนั้น^{๒๔} ก็จะพลอยทำให้ลักษณะความเป็น “สัญญา
ประชาคม” เองหมดความหมายไปในทันที ด้วยเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับ และ

ทราบกันดีอยู่ว่า:-

...ประกาศปฏิญญาของพ่อขุนรามคำแหง...ไม่ใช่เอกสาร
ทางการเมืองที่ขุนนางหรือราษฎรบังคับให้พระเจ้าแผ่นดิน
เซ็นเหมือนแม่กนาคาร์ดาของพระเจ้าจอห์น แต่เป็น
ปฏิญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศปิดอุทยาน
ศรัทธาความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมือง
ของตนเอง เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทสิทธิ
เสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจด้วยใจรักและ
เอ็นดู...^{๒๕}

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ได้มีความประสงค์อันใดที่จะมาบั่นทอนหรือล้มล้าง
หลักความเชื่อหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะในวงการนิสิตาสตร์ไทยที่ว่าจุด
มุ่งหมายของรัฐธรรมนูญอยู่เพื่อจำกัดอำนาจ และการกระทำของรัฐบาล
และแนวโน้มของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็มีทางอาจจะมองกันได้
ทำนองนั้น ดังที่จะพยายามพิเคราะห์ดูในแง่นี้ด้วยส่วนหนึ่ง กระนั้นก็ดี
ประเด็นหลักในที่นี้ไม่ใช่อยู่ที่ว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไร ซึ่งจำเป็นจะต้องแยก
แยะให้ถ่องแท้จากแง่ของความเป็นจริงทางการเมือง จริงอยู่การมีกฎหมาย
รัฐธรรมนูญให้ปรากฏเป็นตัวเป็นตนขึ้นมา นับเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งทาง
การเมือง และอาจมีส่วนทำให้บังเกิดความรู้สึกหรือเข้าใจไปถึงว่าการมี
กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจำกัดอำนาจของรัฐบาลนั้น ดูเป็นเรื่องที่ใกล้เคียง
หรือเหมือนเป็นเรื่องเดียวกัน^{๒๖} แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว กฎหมาย
รัฐธรรมนูญอาจเป็นเพียงเอกสารหรือเครื่องบ่งบอกถึงอำนาจสิทธิ์ขาดของผู้
ปกครอง อันเป็นการตรงกันข้ามกับความหมายในเชิงจำกัดอำนาจก็ได้ ดังเช่น

กรณีตัวอย่าง “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” หรือว่า อาจเป็นเพียงเพื่อบอกกล่าวให้ทราบถึงนโยบายหรือเจตนารมณ์ในการใช้อำนาจปกครองอย่างเช่นท่านองคิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

ยิ่งมาในสมัยปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกพากันนิยมให้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญออกมาใช้กัน แล้วก็มักบรรจุบทบัญญัติไปในทำนองจำกัดอำนาจของรัฐบาลคล้าย ๆ กับระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาทิ เช่น การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ การเลือกตั้ง และสิทธิเสรีภาพของราษฎร เหล่านี้เป็นต้น โดยที่พอจะเห็น ๆ กันได้ว่า มิได้เกิดผลบังคับจริงจังอะไรนัก หรือในหลาย ๆ กรณีอาจเป็นไปได้ในทางตรงกันข้ามก็ได้ เพราะในที่สุดแล้ว เจตนารมณ์และผลบังคับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติทำนองคล้าย ๆ กันเหล่านี้ จึงย่อมให้ผลและความหมายในเชิงของบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจในแต่ละสังคม

ในสภาวะอันสลับซับซ้อนของการเมืองสมัยใหม่เช่นนี้ จึงมีปัญหาบางประการที่พึงพิจารณากัน กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่แต่เพียงเป็นเอกสารเกี่ยวกับ การปกครองบ้านเมืองเท่านั้น หากยังมีเจตนารมณ์กำกับอยู่ด้วย แต่ในทางที่มักปฏิบัติกัน ก็มีกฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย รวมทั้งของไทย ที่แสดงเจตนารมณ์ให้ปรากฏหลาย ๆ ด้านที่สับสนขัดแย้งกัน ปัญหาเมื่ออยู่ว่าเราจะทำความเข้าใจกันอย่างไร สำหรับเจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้น ค่อนข้างชัดเจนในจุดมุ่งหมายของการจำกัดอำนาจรัฐบาลดังกล่าวมาข้างต้น และหลักอุดมการณ์ข้อนี้มีส่วนอยู่ไม่น้อยทีเดียวที่สร้างความเข้าใจทางวิชาการไปไกลถึงขั้นที่ว่า การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้ก็เฉพาะเพื่อจุดประสงค์เท่านั้นเท่านั้น ดังที่พอจะอนุมานได้จาก “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิ

ของคนและของราษฎร” ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส ที่ว่า:-

สังคมใดซึ่งไม่มีการประกันรับรองบรรดาสิทธิทั้งหลาย ทั้ง
ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแน่นอน หาใช่รัฐธรรมนูญไม่^{๒๖}

มาในสมัยนี้ แม้จะยอมรับกันตามข้อเท็จจริงว่า รัฐธรรมนูญอาจมีแนว
ทางแตกต่างกันหลายหลายไปได้ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคมดังกล่าวแล้ว
แต่ก็ยังรักที่จะยึดถือเอาระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกมาใช้เป็น
เกณฑ์วินิจฉัยประเด็นปัญหากัน กล่าวคือ มองแยกแยะประเภทรัฐธรรมนูญ
เปรียบเทียบกันระหว่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalist
Constitution) กับระบอบที่ไม่ใช่เป็นเช่นนั้น (Non-Constitutionalist
Constitution) ผลทางการศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมเช่นนี้ก็มักจะเป็นไป
ในแนวที่คาดกันว่ารัฐธรรมนูญระบอบไหนจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ดีกว่า
หรือว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่า รวมทั้งปัญหาว่าเพราะเหตุใดการประพฤติ
ปฏิบัติถึงมิได้เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับ
ของตะวันตก^{๒๘} อะไรทำนองนี้ ซึ่งก็เป็นแนวและแบบวิธีการศึกษาที่อาจจะ
เป็นคุณประโยชน์อยู่ แต่ในขณะที่เดียวกันอาจจะกลายเป็นฉันทาคติทางวิชาการ
ที่ทำให้มองพลาดจากสาระสำคัญในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่ต่าง
ออกไปจากแบบของตะวันตก

กรณีตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัด เห็นจะได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพ
โซเวียตฉบับ ค.ศ. 1936 ซึ่งอาจจะดูเป็นสองแ่งสองมุมตรงกันข้ามกัน กล่าวคือ
ในด้านหนึ่งเป็นการพัฒนาระบบการเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (โดย
ใช้หลักการสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยตรง และการลง
คะแนนเสียงด้วยวิธีลับ) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ยังคงสงวนการผูกขาดอำนาจของ

พรรคคอมมิวนิสต์ไว้เช่นเดิม แน่แน่นอน เมื่อมองจากสายตาของตะวันตกแล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเหล่านี้แทบจะไม่ได้ให้ความหมายอะไรเลย ในแง่ของการจำกัดอำนาจรัฐบาลและการควบคุมสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แล้วก็แน่นอนอีกเช่นกันที่ว่า การเปลี่ยนแปลงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศที่ต้องการผูกมิตรกับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ร่วมกันต่อสู้กับฝ่ายฟาสซิสต์ของฮิตเลอร์ การบรรจุหลักการแยกอำนาจก็ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ดี ตลอดจน บรรดาสหภาพเสรีภาพต่าง ๆ ก็ดี เหล่านี้อาจมุ่งเพื่อโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองอย่างที่เราเข้าใจกัน แต่ถึงกระนั้นก็เป็นกรยากยิ่งที่จะปฏิเสธความหมายความสำคัญของรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตในฐานะสถาบันการเมือง เป็นแต่ว่าอาจไม่ได้มีความหมายตามนัยอุดมการณ์ และความเข้าใจแบบตะวันตกเท่านั้น ดังเช่นที่นักวิชาการ “ฝ่าย” ตะวันตกผู้หนึ่ง เคยตั้งข้อสังเกตวิจารณ์รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตไว้ว่า:-

...บรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายอาจมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ได้อีก (คือออกไปจากการจำกัดอำนาจรัฐบาล) รัฐธรรมนูญยังเน้นลัทธิความเชื่อด้วย เฉพาะตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญใช้เพื่อโฆษณาชวนเชื่อในต่างประเทศ บรรดาเอกสารรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตก็ย่อมหมดคุณค่าลงไปในฐานะสถาบันการเมือง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นวิธีการเพื่อช่วยให้บรรลุถึงความตกลงกันในหมู่คนทั้งหลาย^{๒๔}

ในตอนต้นของบทนี้ได้พูดถึงว่า รัฐธรรมนูญเปรียบได้เสมือนอัตรชีวิตประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ และสัมพันธภาพนี้ แสดงออกใน

รูปของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ข้อที่สมควรทำความเข้าใจต่อไปในขั้นนี้ ก็คือว่า ความหมายและบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเมืองในฐานะเป็นเครื่องแสดงออกของสัมพันธภาพทางอำนาจ ระบบและกระบวนการทางการเมือง “เปิด” (โดยเปรียบเทียบ) ในสังคมตะวันตกเป็นภาพสะท้อนของสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่ง ในฐานะเช่นนั้น สถาบันการเมืองย่อมมีบทบาทหน้าที่ที่เป็นสื่อวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มคนจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกัน (อย่างน้อย ตามนัยแห่งกฎหมาย) และเพราะฉะนั้น จึงทำหน้าที่เป็นแหล่งประสานปัญหา ขัดแย้งและผลประโยชน์ในหมู่บุคคลหรือกลุ่มคนเหล่านั้น แต่ความหมายและบทบาทหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ ยากที่จะนำมาใช้อธิบายหรือวิเคราะห์สถาบันการเมืองอย่างของสหภาพโซเวียต ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของสัมพันธภาพอีกแบบหนึ่งตามนัยของหลักการเผด็จการแห่งชนชั้นกรรมาชีพภายใต้ “บทบาทนำ” ของพรรคคอมมิวนิสต์อันเป็นพรรคการเมืองเดียวเท่านั้นที่จะมีอยู่ได้ในสหภาพโซเวียตในฐานะที่ทำหน้าที่ “ปกป้องผลประโยชน์ของคนงานและชาวนา” และอำนาจ “ประชาธิปไตยสำหรับประชาชนคนงาน กล่าวคือ ประชาธิปไตยสำหรับชนทั้งมวล”^{๑๐} นี่คือเจตนารมณ์หลักแห่ง “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญอันมิได้มีอยู่เพื่อควบคุมจำกัดอำนาจรัฐบาล หากแต่เพื่อยืนยันรับรองฐานะความชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งก็คือพรรคคอมมิวนิสต์

ข้อแตกต่างทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันมีลักษณะหลากหลายต่าง ๆ กันได้ตามสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง และลักษณะความเปลี่ยนแปลงนี้ ก็เป็นมิตินัยสำคัญยิ่งสำหรับความหมายในเชิงพลวัตกรรมของรัฐธรรมนูญ กรณีของระบอบและสถาบันการเมืองของประเทศตะวันตกและสหภาพโซเวียต มักถูกนำมาใช้อ้างอิงเปรียบเทียบกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผลของแนวทางหรือแบบอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน หรือว่าตรงกัน

ข้ามกันในเชิงการต่อสู้ทางลัทธิการเมือง กล่าวคือ ระหว่างแนวทางแบบปฏิวัติเสรีนิยมและแนวทางปฏิวัติสังคมนิยม^{๓๑} แต่ทว่าสองระบอบนี้ก็มีบางอย่างที่คล้ายกันอยู่ ซึ่งเป็นจุดน่าสนใจไม่น้อยไปกว่าในด้านความแตกต่าง อย่างน้อยก็สำหรับงานศึกษานี้ นั่นก็คือ ความเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างแตกหักจากอดีตในแง่นี้ สำหรับแนวทางแบบปฏิวัติสังคมนิยม ความหมายของการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญพอจะอนุมานได้จากเหตุผลอ้างอิงของผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเท่ากับเป็นผู้กำกับการเปลี่ยนแปลงตลอดมาภายหลังสถาปนาอำนาจขึ้นโดยผลของการปฏิวัติบอลเชวิค ปี ค.ศ. ๑๙๑๗ ทั้งนี้โดยนัยแห่งหลักอุดมการณ์มาร์กซิสต์ กล่าวคือ เหตุผลอ้างอิงถึงสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมอันเป็นรากฐานของระบบอำนาจรัฐ และซึ่งเป็นเครื่องอธิบายเหตุปัจจัยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ (ฉบับ ค.ศ. ๑๙๑๘, ๑๙๒๔, ๑๙๓๖, และ ๑๙๗๗)^{๓๒}

ส่วนสำหรับแนวทางแบบเสรีนิยมในตะวันตกอาจดูรุนแรงน้อยกว่าและมีวิวัฒนาการต่อเนื่องอยู่พอสมควร แต่ลักษณะของความแตกหักจากอดีตปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคหลังการปฏิรูปและการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ความคิด ความพยายามจำกัดอำนาจซึ่งสะท้อนจากสมัยแมกนา คาร์ตา ตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ มาได้รับการเสริมด้วยหลักอุดมการณ์ เรื่องสิทธิเสรีภาพในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ดังที่ปรากฏเอกสารรัฐธรรมนูญสำคัญ ๆ ออกมาในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อังกฤษ (Petition of Rights 1627, Habeas Corpus Act 1679 และ Bill of Rights 1689) อเมริกา (Declaration of Independence 1776, United States Constitution 1787 และ Bill of Rights 1791) และฝรั่งเศส (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789) การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อสัมพันธภาพทางอำนาจดังที่

C.G. Weeramantry อดีตผู้พิพากษาศาลสูงสุดของศรีลังกาได้ให้ทรรศนะโดยไว้อย่างชัดเจนและกระชับรัดกุมกล่าวคือ:-

ได้เกิดการตั้งข้อโต้แย้งต่อระบบอำนาจ ไม่ว่าจะเคยเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือว่ายึดถือกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับพลันทันใดต่อวัฒนธรรมเก่าแก่ มีการค้นพบโลกใหม่ ๆ ซึ่งปลดปล่อยทั้งจิตใจและสังคมให้ออกไปจากหลักยึดถือเก่า ๆ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลทำให้รูปแบบการจัดระเบียบสังคมแบบโบราณในยุโรปต้องแตกสลายไป และเป็นการปลดปล่อยปัจเจกบุคคลออกไปจาก (พันธะผูกพันของ) กลุ่มและเชิดชูแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคให้เป็นมรดกตกทอดมาสู่ยุคหลัง ๆ สืบมาแต่นั้น^{๓๓}

ลักษณะความแตกหักจากอดีตดังกล่าวนี้ ยากที่จะพบได้ในประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งโดยพื้นฐานยังคงเป็นสังคมแบบประเพณี แม้ว่าจะถูกผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ก็ตาม ในแง่หนึ่ง ถ้าหากจะวิเคราะห์เปรียบเทียบพอเป็นเค้าดูกันง่าย ๆ แล้ว ก็เห็นจะกล่าวได้ว่าประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยคงจะอยู่ในระหว่างสองแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่ว่่านี้ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งของสัมพันธภาพทางอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำของระบบราชการยังคงเป็นผู้กำกับควบคุมอำนาจรัฐดังเช่นที่เคยเป็นมา และในอีกด้านหนึ่งเป็นกระแสพลังทำลายต่อต้านอันเกิดแต่อิทธิพลของแนวอุดมการณ์เสรีนิยมสมัยใหม่และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม เหล่านี้ประกอบเป็นกระบวนการ

เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของสังคมไทย กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญก็คงเป็นไปในลักษณะทำนองเดียวกัน คือเป็นการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจกเบื้องบนเป็นหลัก ในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นไปได้ยากที่จะมุ่งหวังให้กฎหมายรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นเครื่องจำกัดอำนาจของรัฐบาลอย่างเช่นที่อยากจะทำให้เป็นกันจากแง่ของนิติศาสตร์ดังกล่าวมาในตอนต้นของบทนี้ สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมแบบประเพณีของไทยจึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายกระเด็นไปทางด้านของสหภาพโซเวียตมากกว่า แม้ว่าจะพยายามคงรูปแบบของตะวันตกไว้อย่างไรก็ตาม ในข้อนี้ A. V. Dicey ได้เคยให้ข้อสังเกตเปรียบเทียบในเชิงสังคมวิทยาไว้อย่างน่าสนใจในงานวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า:-

...กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษแฝงไว้ด้วยหลักนิติธรรม โดยอาศัยพื้นฐานที่ว่าบรรดาหลักการทั่วไปแห่งรัฐธรรมนูญ (อาทิเช่น สิทธิในเสรีภาพส่วนบุคคล หรือว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ) สำหรับเราแล้ว นับเป็นผลอันเกิดมาจากคำพิพากษาอรรถคดีทั้งหลาย ซึ่งกำหนดสิทธิส่วนบุคคลในคดีต่าง ๆ ที่มาสู่ศาล แต่ส่วนสำหรับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หลักประกัน (เช่นที่เป็นอยู่) ที่ให้ไว้แก่สิทธิของคนทั้งหลาย เป็นผล...เกิดมาจากหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ^{๑๔}

โดยนัยนี้ เมื่อพิจารณาจากแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพของบุคคลต่ออำนาจของรัฐแล้ว ก็จะทำให้เห็นชัดขึ้นถึงความหมายและสถานภาพอันแตกต่างกันระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทอย่างเช่นของ

อังกฤษและประเทศตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งมีที่มาจากสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นตัวกำหนดหรือจำกัดอำนาจรัฐ กับประเภทซึ่งมีที่มาจากเบื้องบน คือจากชนชั้นปกครองผู้กำหนด “หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ” รวมทั้งขอบข่ายและเงื่อนไขสิทธิเสรีภาพของบุคคล ความหมายและสถานภาพของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยจัดอยู่ในลักษณะของประเภทหลังนี้เอง และด้วยเหตุฉะนั้นจึงไม่น่าที่จะต้องฉงนกันอีกต่อไปแล้วในปัญหาที่ว่ารัฐธรรมนูญไทยเป็น “บ่อเกิด” หรือ “บทสรุป” ของกฎหมายอื่น ๆ กันแน่ ความปราศจากกฎเกณฑ์หรือผลบังคับที่แน่นอนก็ดี การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ ก็ดี อาจเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความรู้สึกท้อแท้ผิดหวัง (หรือว่าสมหวัง) หรือว่าทำให้จับกฎเกณฑ์ศึกษากันจริงจังไม่ได้ แต่ก็เป็นเรื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงของสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยกำหนดเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเด็นสุดท้ายที่เหลืออยู่คงมีว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยจะถือเอาเป็นจริงเป็นจังนักไม่ได้แล้ว เราจะได้ความหมายความเข้าใจอะไรอย่างไรจากรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ในกรณีเช่นนี้ ข้อคิดข้อสังเกตุของผู้รู้ท่านหนึ่งน่าจะมีส่วนเป็นประโยชน์ต่อแนวการศึกษาวิเคราะห์อยู่ไม่น้อย แม้ว่าจะมุ่งเจาะจงสำหรับกรณีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ตามกล่าวคือ:-

...รัฐธรรมนูญทั้งหลาย เป็นรูปแบบของการแสดงออกทางการเมือง และบางทีน่าจะให้แนวเข้าใจได้ดีที่สุดในฐานะเป็นเครื่องสะท้อนถึง การเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบาย จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเหล่านี้รวมถึงการจัดสถาบันเป็นทางการรับรองการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมา การแสดงออกเกี่ยวกับอันดับความสำคัญก่อนหลังทางการเมืองในปัจจุบัน และการวางพื้นฐานสำหรับกำหนดแนวนโยบายหลักด้านต่าง ๆ^{๓๕}

รัฐธรรมนูญกับปัญหาการสร้างสถาบัน

แนวความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมา จะเป็นเครื่องชี้ถึง วัตถุประสงค์และขอบข่ายของงานศึกษานี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารทางกฎหมายที่จะคิดบัญญัติขึ้นมาตามที่เห็นว่าเป็น กฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการปกครองบ้านเมือง หากเป็นสิ่งที่มีชีวิตอยู่ในกระบวนการทางสังคม-การเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจมีความหมายกลาง ๆ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาล อย่างเช่นในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกเสมอไป แต่ก็ย่อมต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ตามลักษณะธรรมชาติของสัมพันธภาพทางอำนาจในแง่นั้น นอกจากปัจจัยแวดล้อมทั้งหลายแล้ว ยังมีข้อพึงพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญในแง่ที่เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อันนำสู่สัมพันธภาพทางอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะต้องหาความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลง เช่นว่านี้ด้วย ระบบรัฐธรรมนูญไทย อาจไม่ได้ให้แก่นสารที่มั่นคงแน่ชัดตามแบบฉบับของ “กฎหมาย” ด้วยเหตุจากความผันผวนทางการเมือง แต่กระนั้น และก็ด้วยเหตุผลข้อนี้เองที่การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญให้ความหมายสำหรับงานศึกษานี้โดยตรง

ดังนั้น จุดสนใจของงานศึกษานี้จึงจะมุ่งทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทยในเชิงที่เป็นกระบวนการพัฒนาทางการเมือง ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” อาจจะวินิจฉัยกันไป ตามความเห็นหรืออุดมการณ์อย่างไรก็ตาม แต่โดยรากฐานแล้วนับเป็นผลอันมี มาแต่เหตุในประวัติศาสตร์ การ “เปิดประเทศ” ต่ออิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตก ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ถือได้ว่าเป็นจุดตั้งต้นของความคิดและปัญหาที่ตามมา เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่ความรู้สึกเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและ

แปลกใหม่ใน “ขนบธรรมเนียม” การปกครองและอุปนิสัยใจคอของผู้คนในประเทศตะวันตก อย่างเช่นที่ปรากฏในพระราชสาส์นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปถึงประธานาธิบดีแห่งสหรัฐฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๐๓ ดังนี้:-

...ขอเจริญทางพระราชไมตรีมายังท่านผู้อันมหาชนชาว
ยูในติศเทศได้เลือกสรรว่าลำเลิศแล้ว ให้เป็นใหญ่รักษา
แผ่นดินยูในติศเทศเป็นผู้ชี้ขาดบังคับการแผ่นดินอยู่ใน
กาลเวลามีกำหนด...

...การปกติของชนทั้งปวงในประเทศต่าง ๆ บรรดาที่ได้
ควบคุมกันเป็นอำนาจบ้านเมืองแต่ละแห่ง ๆ ในโลกนี้
ตามซึ่งเห็นอยู่โดยมากเมืองหนึ่ง ๆ ประเทศหนึ่ง ๆ นั้น ๆ
เมืองใดปรกติธรรมดาของมนุษย์ยังเป็นเดือนหรือไกล
เดือนอยู่ ผู้ใดมีกำลังด้วยการกล้าหาญเรี่ยวแรงของตน
หรือพึ่งพิงอิงกำลังกล้าหาญเรี่ยวแรงของพวกพ้องเพื่อน
ฝูงมาก ผู้ที่มีกำลังกว่าชนทั้งปวงนั้น จะเป็นที่ชอบใจก็ดี
มิเป็นที่ชอบก็ดีของท่านทั้งปวงเป็นอันมาก ก็ได้เป็นใหญ่
ในแผ่นดิน แต่ในบ้านเมืองที่มนุษย์ใกล้จะเชื่องราบ
หรือเชื่องราบแล้ว ด้วยรู้จักและต้องเสพย์กฎหมาย
และอย่างธรรมเนียมอันดี ในบ้านเมือง เช่นนี้โดยมาก
ท่านผู้ใดที่นับถือเป็นที่สรรเสริญและเป็นไ้วางใจมากที่สุด
ของผู้ที่ควรนับควรสรรเสริญควรไว้ใจทั้งปวงเป็นอันมาก
ซึ่งมีความดี และความถนัดต่าง ๆ ในกิจนั้น ๆ การนั้น ๆ
พร้อมกับการเลือกสรรขึ้นตั้งไว้เป็นที่พึ่งพิงอิงอ้างแล้ว ท่าน
ผู้นั้นก็ได้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน...

...ในแผ่นดินยูในติสเศสอเมริกา มีชนบเหนียมตั้งไว้และสืบมา
แต่ครั้งปรีไฮเดนต์ยอควัดชิงทันให้ราษฎรทั้งแผ่นดิน
พร้อมใจกันเลือกสรรบุคคลที่ควรจัดไว้เป็นชั้นแล้วตั้งให้
เป็นปรีไฮเดนต์ใหญ่ และปรีไฮเดนต์รอง ครอบครอง
แผ่นดินผู้ซึ่งขาดวาระการบ้านเมืองเป็นวาระเป็นคราวมี
กำหนดเพียง ๔ ปี และ ๘ ปี และให้ธรรมเนียมนี้
ยังยืนอยู่ได้ ไม่มีการขัดขวางแก่งแย่งกัน ด้วยผู้นั้น ๆ
จะช่วงชิงอิสรียศกันเป็นใหญ่ในแผ่นดินตั้งเมืองอื่น ๆ
ซึ่งเป็นอยู่เนื่อง ๆ นั้นได้ ก็เห็นว่าเป็นการอัศจรรย์ยิ่งนัก
เป็นขนบธรรมเนียมที่ควรจะสรรเสริญอยู่แล้ว...^{๓๖}

ที่น่าสนใจก็คืออีกร้อยปีเศษต่อมา ทศนะเช่นเดียวกันนี้ได้ถูกนำมาสะท้อน
อ้างอิงประเมินความหวังของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย จากสายตา
ของผู้คลุกคลีอยู่กับวัฏจักรการเมืองไทยมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองดังนี้:-

...คนไทยส่วนมากที่ไม่ทำผิดกฎหมายนั้น น้อยนักที่จะ
เป็นคนนับถือกฎหมาย ที่ไม่ทำผิดกัน ส่วนใหญ่ก็เพราะ
กลัวคุกกลัวตะราง เมื่อทรงมีลายพระหัตถ์เลขชาติถึง
ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในหลวงรัชกาลที่ ๔ จึงได้
ทรงรับสั่งถึงระบบนับถือกฎหมายว่า บ้านเมืองใดคน
เชื่อแล้ว บ้านเมืองนั้นย่อมปกครองกันได้ง่าย ๆ ด้วย
กฎหมาย แต่บ้านเมืองใด คนยังป่าเถื่อน จะปกครองกัน
ด้วยกฎหมายไม่ได้ ต้องใช้วิธีกดหัวกันบ้าง

...(จึง) เป็นเรื่องที่คุณคนไทยเราจะต้องพิจารณาตัวของเราเองว่า เราเป็นคนเซื่องหรือคนป่าดอย...

...(แต่) คนจะนับถือกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกฎหมายของเขาเอง ออกมาเพื่อประโยชน์ของเขาเอง สมัยใดบ้านเมืองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย มีผู้แทนของปวงชนอันแท้จริงนั่งในสภาเป็นปากเสียงของราษฎร ออกกฎหมายเพื่อราษฎรโดยอาศัยเสียงข้างมาก สมัยนั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับประชาชนย่อมเป็นกฎหมายของประชาชน ซึ่งคนทั้งหลายจะเห็นดีเห็นชอบด้วย และเคารพนับถือปฏิบัติตาม เมื่อใดบ้านเมืองไม่ใช่วิธีออกกฎหมายเช่นนี้ และออกกฎหมาย โดยไม่ได้รับความรู้เห็นยินยอมของปวงชนหรือผู้แทนของเขา เมื่อนั้นประชาชนอาจไม่นับถือปฏิบัติตาม เพราะเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นกคหัว^{๓๗}

ที่อ้างถึงนี้เป็นถ้อยคำแสดงออกในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (๒๕๐๖-๒๕๑๑) ซึ่งสืบทอดจากระบอบ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๑-๒๕๐๖) ประเด็นเรื่อง “คนกับการถือกฎหมาย” กล่าวคือ “รู้จักสั่งเสียกฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดี ๆ ในบ้านเมือง” นับเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ซึ่งจะได้พิเคราะห์กันในตอนต่อ ๆ ไป สำหรับในที่นี้ ข้ออันควรสังเกตจากแง่ของพัฒนาการทางการเมือง ก็คือ อิทธิพลทางความคิดแบบตะวันตกเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ ใจความในวรรคท้ายซึ่งเน้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการนับถือ

กฎหมายกับระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยพื้นฐานแล้วเป็นผลของการเรียนรู้จากแนวความคิดทางตะวันตก ความคิดความเข้าใจถึงความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเริ่มเกิดขึ้นไม่ช้าไม่นานหลังจากต้อง “เปิดประตู” คบค้าสมาคมกับยุโรปยุคเสรีนิยม ดังจะเห็นได้จากที่บรรดาเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๘ ถึงความจำเป็นที่

จะต้องจัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีฤคองสติวิชั่นใหม่ตามทางชาวยุโรป หรือให้ไกลทางยุโรปที่สุดที่จะเป็นไปได้ เหมือนดังเมืองญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศเดียวในตะวันออกที่ได้เดินในทางยุโรปมาแล้ว...(และ) ทางนั้นคือ

ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบันนี้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปในพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษเรียกว่าแอบโซลูตโมนากี ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่า คองสติวิชั่นแนลโมนากี...^{๓๘}

จากผลกระทบทางความคิดและปัญหากดดันทางการเมือง ยุโรปจึงนับเป็นแหล่งที่มาทางวัฒนธรรมที่กลุ่มชนชั้นนำของไทยได้เรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเรียกร้องของบรรดาเจ้านายและข้าราชการในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ นี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่แนวความนึกคิดอัน “เป็นข้อสำคัญแตกต่างกับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระเจ้าแผ่นดิน

ปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจไม่อยู่ในอาณัติแห่งกฎหมาย”^{๙๙} แต่ทว่าในขณะเดียวกัน ความคิดความต้องการ “การเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีฤๅคอนสติวชันใหม่ตามทางของยุโรป” นี้ ก็เป็นแต่เพียงกระแสอุดมการณ์หนึ่งที่อุบัติขึ้นในสภาพแวดล้อมของ “ชนบทรรมนิยม” และสัมพันธภาพทางอำนาจแบบสังคมนิยม ผลสะท้อนทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างจากความหมายและเจตนารมณ์แบบยุโรป ซึ่งมีผลบังคับเท่ากับเป็น “สัญญาประชาคม คือเป็นกฎหมายสูงสุดผูกมัดให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”^{๑๐๐} กล่าวคือหลักการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

แน่นอนว่าในช่วงร้อยปีเศษที่ล่วงมา ได้มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากมายหลายประการด้วยกัน ทั้งก่อนและหลังการปฏิวัติเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นการเริ่มต้นศักราชของการใช้ “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญในระบบและกระบวนการทางการเมืองของไทย อำนาจการเมืองได้เปลี่ยนมือกันไปตามยุคสมัยต่าง ๆ แต่จนถึงบัดนี้กฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองบ้านเมืองก็ยังคงไม่เป็นที่ตกลงเห็นพ้องต้องกันเท่าใดนัก พิจารณาจากเหตุการณ์ผันผวนอันมีมาโดยตลอด กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ออกมา เป็นภาพสะท้อนของวิกฤตความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่ชัดในสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมือง ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญจึงค่อนข้างสับสนและซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ ในด้านหนึ่ง จากประสบการณ์ที่เห็นกันมาเป็นการยากยิ่งที่จะพยายามจัดประเภทรัฐธรรมนูญของไทยเข้าอยู่ในแบบอย่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก กล่าวคือมีเจตนารมณ์เพื่อการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะพยายามลอกเลียนหลักการหรือรูปแบบกันมาอย่างไรก็ตาม แต่กระนั้นในอีกด้านหนึ่ง ความหมายและบทบาทหน้าที่ของ

รัฐธรรมนูญก็ได้แปรเปลี่ยนออกไปไม่น้อยทีเดียวจาก “ชนบทรรมนิยม” ในอดีตที่เคยเป็นเพียง “ปัญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศปิตุทธานุภาพความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมืองของตนเอง (คือ) เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจด้วยใจรักและเอ็นดู”^{๑๑} ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง หรือว่าจะเป็นที่ทำนอง “กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพ” อย่างเช่นกรณี “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” ในสมัยรัชกาลที่ ๕^{๑๒} ดังกล่าวถึงในตอนต้น

ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายที่จะปฏิเสธอิทธิพลและความสำคัญทั้งในด้านแนวอุดมการณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม และในด้าน “ชนบทรรมนิยม” การปกครองอันแนบเนื่องอยู่ในค่านิยมวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เพราะโดยแท้จริงแล้ว สภาพและปัญหาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยเช่นที่เป็นมาเป็นผลของปฏิกิริยาตอบโต้ และผสมผสานระคนกันระหว่างพลังสองกระแสเหล่านี้ บางทีข้อสังเกตจากความรู้สึกของผู้รู้ท่านหนึ่งซึ่งคลุกคลีโดยตรงอยู่กับวงการเมืองอาจช่วยให้เห็นรูปการณ์ชัดเจนขึ้นในข้อนี้:-

การปฏิวัติเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการปฏิวัติทาง
ทฤษฎี...การปฏิวัติทางจิตใจของคนไทยหาได้มีขึ้นในครั้ง
นั้นไม่...ภาพทางจิตใจของคนไทยตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี
(๒๔๗๕-๒๔๙๐) ภายใต้การปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยนั้น เป็นภาพที่จะวาดให้เห็นได้ยาก แต่ก็
เป็นภาพที่คนไทยย่อมเห็นได้ในจิตใจของตนเองอยู่แล้ว
ทั่วทุกคน เราลืบทันมาทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลูกให้เรา
ตื่น เราไม่ได้โง่ดีเลย ว่า รัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสาท
สิทธิเสรีภาพ อันใดให้เราใช้ และไม่สนใจที่จะศึกษาหา
ความรู้ในทางนี้...

...สภาพจิตใจของคนไทย...ภายใต้การปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยเป็นมาดังกล่าวแล้ว...ประชาชนจะโทษ
ประชาธิปไตยไม่ได้ เมื่อประชาชนไม่เอาใจใส่ช่วยกัน
ทำให้มันเป็นประชาธิปไตยขึ้นจริง ๆ ในทางหลักวิชาจึง
กล่าวกันว่าจิตใจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมี
อยู่แคไหน ประชาธิปไตยก็แค่นั้น...กล่าวโดยสรุปก็คือ
จิตใจของคนไทยในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมา
แล้ว...หาได้มีการปฏิบัติให้เป็นจิตใจของประชาชนใน
ระบอบประชาธิปไตยด้วยไม่...^๓

ในฐานะเป็นสถาบันการเมือง ปัญหาอันเป็นมูลฐานที่สุดของรัฐธรรมนุญ
ก็คือปัญหาของการสร้างสถาบัน จุดน่าสนใจในที่นี้คือแนวความคิดเชื่อมโยง
ระหว่างรัฐธรรมนุญกับการ “ประสิทธิประสาท” สิทธิเสรีภาพประชาธิปไตย
และในที่สุดการนับถือกฎหมาย อันเป็นการตรงกันข้ามกับการปกครองโดย “ใช้
วิธีกดหัว” หลักการเหล่านี้ประกอบเป็นกระแสความเชื่อและนับเป็นพลัง
การเมืองสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งต่อการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของบรรดา
กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยมาโดยตลอด แม้แต่รัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ภายใต้ “ระบอบปฏิบัติ” ของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ ซึ่งทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตย” ก็ยังให้การรับรู้ถึง
“ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” (มาตรา ๒๐)
ช่องว่างแตกต่างระหว่างหลักการซึ่งเรียนรู้กันมาจากตะวันตก กับความ
ล้มเหลวปราศจากผลบังคับในชีวิตที่เป็นจริงทางการเมืองของไทยนั้น เป็น
เรื่องที่ยาจอธิบายกันได้ต่าง ๆ นานา ข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์ของ “แมลง
หวี” ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ในแง่หนึ่งเป็นตัวอย่างสะท้อนถึงความรู้สึกผิดหวัง

ท้อแท้ในความล้มเหลวของประชาธิปไตยในสังคมไทยซึ่งได้ยินได้ฟังกันอยู่เสมอ แต่ในแง่ที่สำคัญ การชี้ประเด็นปัญหาไปที่ “สภาพจิตของคนไทย” นั้น ก็เป็นทัศนคติแบบฉบับธรรมดาสามัญของบรรดาชนชั้นนำโดยทั่วไปอยู่แล้วในประการที่ว่า ประชาชนคนไทยไม่คู่ควรกับระบอบประชาธิปไตย และเพราะฉะนั้นประชาชนคนไทยจึงเป็นต้นเหตุแห่งความล้มเหลวของประชาธิปไตยด้วยเหตุที่ “หลักกันมา ทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลูกให้เราตื่น...(และ) ไม่ได้ใฝ่ดีเลยว่รัฐธรรมนูญประสิทธิประสาทสิทธิเสรีภาพอันใดให้...”

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาพจิตใจของคนย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่ของการปกครองไม่ว่าระบอบใด และปัจจัยข้อนี้ยิ่งจะมีความสำคัญเป็นทวีคูณสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต้องอาศัยความเชื่อถือและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาธิปไตย และซึ่งเป็นค่านิยมวัฒนธรรมที่ต่างออกไปจากขนบธรรมเนียมการปกครองของไทยที่เคยเป็นมาแต่อดีต แต่เมื่อพูดถึงปัญหาของสภาพจิตใจที่มีต่อเรื่องของการเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็มีแง่ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปด้วยเกี่ยวกับบทบาทความสำคัญของกลุ่มชนชั้นนำ ดังที่ศาสตราจารย์สเปงเกลอร์ ได้เคยตั้งข้อสังเกตทางทฤษฎีไว้ว่า:-

“สภาพตลอดจนอัตราความเร็วและแนวทางของพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของประชาชาติหนึ่ง โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่อยู่ในจิตใจของมวลสมาชิก และเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมดเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับแก่นสารทางจิตใจของชนชั้นนำในประชาชาตินั้น ๆ...”^{๔๔}

ข้อสังเกตนี้ดูจะยืนยันกับประสบการณ์ของประชาธิปไตยตะวันตก ซึ่งพัฒนาจากระบอบอำนาจนิยมมาสู่ประชาธิปไตย โดยผลของการเปลี่ยนแปลง

ทางเศรษฐกิจสังคมตามแบบอย่างของตะวันตก ขั้นตอนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคม ก่อให้เกิดลักษณะหลากหลาย มีกลุ่มชนใหม่ ๆ มีบทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ใหม่ ๆ ในช่วงประวัติศาสตร์นี้เองที่บทบาทของกลุ่มชนชั้นนำมีความสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองขั้นต่อ ๆ ไป คือ เป็นช่วงที่กลุ่มพลังและผลประโยชน์ใหม่ ๆ เหล่านี้พากันเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิทางการเมืองเพื่อปกป้องฐานะและผลประโยชน์ของตนเอง^{๕๕} ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงนี้ อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้ถึงผลแตกต่างที่บังเกิดขึ้น สำหรับกรณีของตะวันตก ความโน้มแน่วในหมูชนชั้นนำที่จะประนีประนอมอมชอมกัน เป็นผลให้สามารถจัดการกับปัญหาขัดแย้งต่าง ๆ และในที่สุดสร้างกฎเกณฑ์กำหนดระบบวิธีการต่อสู้ชิงชัยทางการเมืองระหว่างกันตามครรลองประชาธิปไตย ตามแนววิเคราะห์ของ*ร็อบเบิร์ต ดาห์ล* พัฒนาการเช่นว่านี้นับเป็นองค์ประกอบจำเป็นยิ่งต่อพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่^{๕๖} พัฒนาการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าจะดูกันอย่างเป็นขั้นตอนกว้าง ๆ แล้ว การสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญเสรีนิยม กล่าวคือ กติกาการต่อสู้ชิงชัยทางการเมืองอย่างเสรีและเปิดเผยนี้ก็เท่ากับช่วงที่ *รัสเทอร์* เรียกว่า “*ขั้นตอนตัดสินใจ*” (Decision phase) ขั้นตอนนี้จัดอยู่ในระหว่างอีกสองช่วงด้วยกันคือ “*ขั้นตอนเตรียมการ*” (Preparatory phase) ซึ่งบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ ยังคงพัวพันอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงฐานะอำนาจการเมืองกันโดยปราศจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ตกลงยอมรับร่วมกัน และช่วงสุดท้าย หรือ “*ขั้นตอนขยายตัว*” (Habituation phase) ซึ่งเป็นการขยายกติกาการเมืองที่ชนชั้นนำเหล่านี้ร่วมกันสร้างขึ้นให้แผ่ขยายครอบคลุมออกไปสู่มวลชนในวงกว้าง^{๕๗} ขั้นตอนที่สุดท้ายนี้ตรงกับพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของมวลชนส่วนใหญ่ในแนววิเคราะห์ของ*ร็อบเบิร์ต ดาห์ล* ดังกล่าว ซึ่งในแง่ของพัฒนาการ นับเป็นผลสืบเนื่องมาจากช่วงของ

การสร้างกติกาหรือสถาบันการเมืองในชุมชนชั้นนำก่อนหน้านั้น ผลสำคัญประการหนึ่งที่มีต่อกระบวนการสร้างสถาบันในขั้นตอนที่สองนี้ ก็คือการเรียนรู้และยอมรับนับถือฐานะอันชอบธรรมของฝ่ายค้าน สิ่งเหล่านี้ประกอบเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งพัฒนาขึ้นมาในชุมชนชั้นนำ และจากนั้นจึงขยายขอบข่ายออกไปสู่มวลชนตามกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

เท่าที่ทำความเข้าใจถึงประสบการณ์ประชาธิปไตยของตะวันตกนี้ มิได้หมายความว่าเราจะยึดถือเอามาเป็นแบบอย่างสำหรับความเข้าใจเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยโดยตรง ในทัศนะของงานศึกษานี้ เป้าหมายอุดมการณ์ประชาธิปไตยมีทั้งความเป็นไปได้และความไม่อาจเป็นไปได้ สำหรับกรณีการเมืองไทย ซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็มิใช่สูตรสำเร็จ หากขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและพลังการเมืองที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องการจะเน้นในที่นี้ก็คือว่า ถ้าหากจะมองกันถึงความเป็นไปได้จากพื้นฐาน “สภาพจิตใจ” ของคนแล้ว บทบาทของกลุ่มคนระดับนำน่าจะเป็นจุดพ่วงเล็งสนใจกันเป็นเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาเหตุตามพฤติกรรมเป็นจริงของชีวิตของเมืองไทยในรอบศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ก็จัดได้ว่าเป็นเรื่องราวของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจอันเวียนว่ายอยู่ในวงของคนระดับนำเป็นหลักใหญ่ ซึ่งพอจะเทียบความหมายกับ “ขั้นตอนเตรียมการ” เท่านั้นในประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของตะวันตก

การเปรียบเทียบทำนองนี้ แม้ว่าจะไม่อาจใช้อธิบายพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้ตลอดไปทุกขั้นตอน แต่อย่างน้อยก็คงจะช่วยให้ได้ภาพความหมายกว้าง ๆ ของการเรียกร้องและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งหลายที่เกิดขึ้นในชีวิตสังคม-การเมืองไทย ความหวังความต้องการรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนั้นก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่ในแง่ของการศึกษาหาความเข้าใจกันแล้ว

ประเด็นปัญหาคงจะไม่ใช้อยู่ในข้อที่ว่า “กฎหมาย” รัฐธรรมนูญของไทยมี กฎเกณฑ์ที่แน่นอนหรือไม่ หรือว่ามีสถานภาพเป็น “แม่บท” หรือกฎหมาย สูงสุดหรือไม่ ตามหลักทฤษฎีจากประสบการณ์ตะวันตก ซึ่งไม่ได้มีตัวตนอยู่ใน ระบบและกระบวนการเมืองไทยในปัจจุบัน คำถามเหล่านี้ ถ้าหากจะนำไปใช้ กับสังคมตะวันตกในยุคสมัยก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ก็คงหาคำตอบ ที่แน่ชัดได้ยากเช่นกัน พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็คงตกอยู่ในสภาพ ปัญหาทำนองนี้ กล่าวคือ สภาพและปัญหาของการต่อสู้และแสวงหารัฐธรรมนูญ หรืออีกนัยหนึ่งสถาบันการเมืองอันมีหลักการมูลฐานเป็นที่เห็นพ้องต้องกัน ยิ่ง ไปกว่านั้นการแปรเปลี่ยนทางพื้นฐานเศรษฐกิจ-สังคม ในช่วงสองสามทศวรรษ ที่แล้วมา ย่อมจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจแบบ สังคมราชการของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ระเบียบสังคมไทยเริ่มตั้งเค้า ให้เห็นลักษณะของความหลากหลาย เกิดกลุ่มชนกลุ่มอาชีพและผลประโยชน์ ใหม่ ๆ และแตกต่างลึกล้ำกันยิ่งขึ้นโดยลำดับ ภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง จัดการกับปัญหาขัดแย้งและประสานผลประโยชน์ของคนในชาตินับวันจะทวี ความยุ่งยากและสลับซับซ้อนขึ้น และทั้งหมดเหล่านี้หมายถึงว่า ปัญหาการ สร้างสถาบันจะถูกกดดันเรียกร้องจากแหล่งพลังอันหลากหลายขึ้น แต่ก็ไม่มี อะไรเป็นหลักประกันว่า กระบวนการสังคม-การเมืองเช่นว่านี้ จะพัฒนาไปสู่ “ขั้นตอนการตัดสินใจ” และในที่สุด ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของมวลชน ตามแบบฉบับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ประเด็นอย่าง น้อยในขั้นนี้ อยู่ที่จะต้องทำความเข้าใจกับ “ขั้นตอนเตรียมการ” ของพัฒนา การทางรัฐธรรมนูญอันอยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานศึกษานี้

บันทึกบทที่ 1

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

ข้อสังเกตทำนองเดียวกัน ไพรอร์น ชัยนาม : *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*, คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๗-๘.

๒. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทรินทร์ (รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย*, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรกฎาคม ๒๕๒๔ หน้า ๑๖-๑๗.

เกี่ยวกับรัฐบาลชุดทหาร-พลเรือนนี้ ผู้เขียนเห็นต่างออกไปบ้างเล็กน้อยจากข้อมูลที่อ้างถึง แต่ก็เห็นประเด็นหลักการที่จำเป็นต้องกล่าวไว้ในที่นี้ กล่าวคือ กรณีรัฐบาลชุด พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้หัวหน้าคณะรัฐบาลจะมีสหภาพแต่เมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะถือเป็นรัฐบาลชุดพลเรือน ในทางตรงกันข้าม คณะรัฐบาลชุดนายพจน์ สารสิน (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๐๐) ชุดนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน ๒๕๙๐-กุมภาพันธ์ ๒๕๙๑) และชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (ตุลาคม ๒๕๑๙-ตุลาคม ๒๕๒๐) ซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีเป็นพลเรือน แต่ก็เห็นหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยอาศัยการสนับสนุนจากกำลังฝ่ายทหาร จึงยากที่จะจัดให้เข้าอยู่ในประเภทรัฐบาลพลเรือนได้

๓. เป็นต้นว่า ไพรอร์น ชัยนาม แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓-๙ ; วิญญู เครื่องงาม : *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๓๘๘-๓๙๓
๔. Carl J. Friedrich อ้างแล้วหน้า 124-125 ; Paul Sigmund, อ้างแล้ว หน้า 34-35.
๕. W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London, London University Press Ltd., fourth edition, 1954, หน้า 37-38.

๖. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๓๘๙ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๗. วิษณุ เครืองาม, แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๘๘.
๘. Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, Methuen & Do Ltd., 1956 หน้า 12.
๙. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทรินทร์ : *ข้อมูลพื้นฐานฯ* อ้างแล้ว หน้า ๑๙ ; ในปาฐกถาที่สโมสรผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ พลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พูดถึงวงจรการเมืองในแง่ของความขัดแย้งแตกต่างระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน *The Nation Review*, February 5, 1982, หน้า 1 และ 4.
๑๐. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๘.
๑๑. W. Ivor Jennings อ้างแล้ว หน้า 33. คัดแปลโดยผู้เขียนเอง
๑๒. จิตติ ดิงศภัทท์ อ้างใน วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๒.
๑๓. ไพโรจน์ ชัยนาม : *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ* โครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ ๔ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๗๙.
๑๔. วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว หน้า ๒๒.
๑๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๒-๒๓ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๖. “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช *จัดติยา วรรณสูตร (รวบรวม) : เอกสารการเมืองการปกครองของไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๒๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๒๔-๑๒๕ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๘. วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๑๒๖ ; สุวดี เจริญพงศ์ : *ปฏิกิริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙.
๑๙. “ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม” *หอจดหมายเหตุแห่งชาติ* ร.๕ อ. ๒/๘ ประกาศและราชบัญญัติ เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม.
๒๐. Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 24 และ 123-126.
21. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน ; John Bowle, *Western Political Thought*, London, Jonathan

- Cape, 1954, หน้า 402-403 ; M. Judd Harmon, *Political Thought : From Plato to the Present*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1964, หน้า 280-287.
๒๒. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง* องค์การค้ำของคุรุสภา พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๘๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง ; และใช้อ้างใน โกศล โสภาคย์วิจิตร, *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๙.
๒๓. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๕-๙๑ ; วิษณุ เครืองาม อ้างแล้ว หน้า ๑๑๖.
๒๔. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๕.
๒๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง. โปรดอ่านประกอบ David M. Engel, *Law and Kingship in Thailand During the Reign of King Chulalongkorn*, Ann Arbor. Center for South and Southeast Asian Studies, The University of Michigan, 1975, หน้า 8.
๒๖. Gordon J. Schochet, "Introduction : Constitution, Liberalism, and the Study of Politics" ใน Pennock and Chapman (ed.), *Constitutionalism* อ้างแล้ว หน้า 11-12.
๒๗. อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม พ.ศ. ๒๕๒๔ อ้างแล้ว หน้า ๘๑.
๒๘. เช่น Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 123-126 ; โปรดอ่านประกอบ Lawrence Ward Beer, ed., *Constitutionalism in Asia : Asian Views of the American Influence*, Berkeley, University of California Press, 1979 หน้า 9-10.
๒๙. Derek J.R. Scott, *Russian Political Institutions*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1958 หน้า 89 คัดแปลและอักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled*, Cambridge, Harvard University Press, 1956 หน้า 291-292 และ 313-315.
๓๐. คำปราศรัยของสตาลิน อ้างใน Merle Fainsod แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 314 และ โปรดอ่านประกอบ หน้า 126-131.
๓๑. Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Penguin Books, Preface หน้า xii-xiii และ 413-483.
๓๒. Merle Fainsod อ้างแล้ว หน้า 292-315 ; Leonard Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, New York, Vintage Books, 1967, หน้า 93-94.

๓๓. C.G. Weeramantry, *Equality and Freedom : Some Third World Perspectives*, Colombo, Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า 13 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ Adamantia Pollis and Peter Schwab, "Human Rights : A Western Construct with Limited Applicability" ใน Pollis and Schwab, *Human Rights : Cultural and Ideological Perspectives*, New York, Praeger Publishers, 1979 หน้า 2-4.
๓๔. A.V. Dicey, *Law of the Constitution*, London, MacMillan and Co. Limited, ninth edition, reprinted 1952, หน้า 195-196.
๓๕. M.D. Fletcher, "Politics and Constitution in China", *Government and Opposition*, Vol. 16, No. 3, Summer, 1981, หน้า 317.
๓๖. "พระราชสาส์นถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา" พ.ศ. ๒๕๐๓ ใน *พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* องค์การคำของคุรุสภา พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๖๘๒-๖๘๕ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๗. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช : "คนกับการนับถือกฎหมาย" *บทสัมภาษณ์* เล่ม ๒๓ พ.ศ. ๒๕๐๘ หน้า ๒-๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๘. "คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชาติดิยา วรรณสูตร (รวบรวม) : *เอกสารการเมือง-การปกครองไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๙-๖๐.
๓๙. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อ้างแล้วในบันทึก ๒๒.
๔๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
๔๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกันกับบันทึก ๒๕. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๔๒. "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" อ้างแล้วในบันทึก ๑๗, ๑๘ และ ๑๙.
๔๓. "แมลงหวี่" : "เบื้องหลังประวัติศาสตร์" *ประชาธิปไตย* ประจำวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง. "แมลงหวี่" เป็นนามปากกาของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช
๔๔. Joseph J. Spengler, "Theory, Ideology, Non-Economic Values, and Politico-Economic Development", ใน R. Braibanti and J.J. Spengler (ed.), *Tradition, Values and Socio-Economic Development*, Durham, Duke University Press, 1961, หน้า 4; โปรดอ่านประกอบ Seymour M. Lipset, *Political Man : Social Bases of*

Politics, New York, Double Day 1960, หน้า 39-48.

๔๕. Robert A. Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, หน้า 76-80.

46. R.A. Dahl อ้างแล้ว หน้า 1-32.

47. Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, 2 (April 1970) หน้า 337-364.

บทที่ 2

ศตวรรษของการเมืองไทย ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

...เรื่องความเจริญของชาตินี้ หากพวกเราไม่ช่วยกันทำขึ้น
ก็ใครเล่าเขาจะช่วยเรา ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการ
ปกครองด้วยแล้ว คนมือเปล่าจะทำได้อย่างไร จำเป็นต้อง
เป็นผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือน
ที่มีมันสมองปฏิบัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย
แต่จะเหมาะสมกับระบบลัทธิใด ๆ ก็สุดแต่ภาวะของ
บ้านเมืองและเหตุการณ์ในขณะนั้น...

ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์:

กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)

ในบทแรก ได้พยายามทบทวนให้เล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้อง
ต้องทำความเข้าใจกับบทบาทและความหมายของรัฐธรรมนูญจากแง่ของสภาพ
อันเป็นจริงในชีวิตการเมือง กล่าวคือ นอกเหนือไปจากจะเป็นที่คาดหวังให้ทำ
หน้าที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์การปกครอง และสถาบันการเมืองอันพึงปรารถนา
แล้ว รัฐธรรมนูญจากทัศนะของงานศึกษานี้ยังน่าจะเป็นเครื่องช่วยให้ได้เรียน
รู้เป็นอย่างมากเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ โดยเฉพาะจากประเด็นหลัก

การและแนวประพฤติปฏิบัติที่ได้เคียงคู่กันมา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างเช่นที่บังเกิดขึ้นกับสังคมการเมืองไทย แน่นอน ลำพังแต่ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติลงในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจอธิบายปรากฏการณ์ของสัมพันธภาพทางอำนาจได้โดยตลอดและครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อที่งานศึกษานี้ต้องการเสนอก็คือ มองรัฐธรรมนูญในความหมายที่อยู่ในกระบวนการเมือง ซึ่งย่อมมีส่วนสัมพันธ์ไปด้วยกันกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม ในฐานะเช่นนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิต หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผลสะท้อนของสภาพเป็นอยู่และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และด้วยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญย่อมจะเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งแนวทางและลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคมการเมือง หลักการและแนวทางประพฤติปฏิบัติในสังคมวัฒนธรรมหนึ่ง อย่างเช่นระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาจนำมาใช้เป็นกรอบหรือบรรทัดฐานอ้างอิงในการประเมินระบอบรัฐธรรมนูญไทย ดังเช่นที่กระทำกันอยู่อย่างกว้างขวางทั้งในวงการเมืองและวงการศึกษานี้ แต่บรรทัดฐานอ้างอิง เช่นว่านี้ ย่อมจะมีข้อจำกัดในตัวเองภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกันของโครงสร้างอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ทั้งนี้ ก็มีได้หมายความว่าหลักอุดมการณ์ที่ใช้อ้างอิงกันจะปราศจากความหมายสำคัญไปเป็นแต่ว่าจากทัศนะของงานศึกษานี้ถือเป็นเรื่องเพียงข้อเท็จจริงในกระแสมืองไทยส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่อาจนำมาใช้อธิบายระบบและกระบวนการเมืองในส่วนรวม

ดังนั้น จุดประสงค์ของบทที่ ๒ นี้ จึงจะเป็นการพยายามศึกษาหาความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างน้อยพอเป็นแนวทางช่วยให้ความกระจ่างชัดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญในบทต่อไป มองจากแง่ของพัฒนาการรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ปี พ.ศ. ๒๔๒๘ อาจถือเอาเป็นจุดเริ่มต้นจากการที่คณะเจ้านายและข้าราชการร่วมกันเข้าชื่อกราบบังคมทูลความเห็น “จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของ

เก้าให้เป็นประเพณี ๗ คอนสตีติวชันใหม่ตามทางชาวยุโรป”^๙ ที่ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ก็โดยเหตุว่านับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการยกเอาประเด็นปัญหาสัมพันธภาพทางอำนาจขึ้นมาเป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิด “การเลิกถอนพระราชประเพณีเดิมตั้งพระราชประเพณีใหม่”^{๑๐} แล้วจากความเคลื่อนไหวทางการเมืองชั้น “กราบบังคมทูล” ความเห็นนี้เองต่อมาได้ขยายวงออกไปเป็นสำคัญจนถึงขั้นพยายามใช้กำลังทำการ “เปลี่ยนแปลงระบอบประเพณีการปกครอง” ในช่วงเวลาเพียงไม่ถึง ๓๐ ปีหลังจากนั้น ดังถ้อยแถลงจากตัวบุคคลชั้นนำของคณะก่อการ “กบฏ” ร.ศ. ๑๓๐^{๑๑} ที่นำมาแสดงไว้ในตอนต้นของบทนี้ และในที่สุดก็มาสู่เหตุการณ์ปฏิวัติเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ จริงอยู่ ปี ๒๔๗๕ อาจถือได้อีกเช่นกันว่าเป็นการตั้งต้นการเมืองยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผลให้เกิดมีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสืบกันมาจนทุกวันนี้ แต่ทว่าเมื่อพิจารณาถึงลักษณะแบบแผนของสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการเป็นไปทางการเมืองในปัจจุบันแล้ว ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเป็นสิ่งที่มีพื้นฐานมาจากผลการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงและกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองการบริหารในช่วงกึ่งศตวรรษก่อนหน้านั้น

พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้อยู่ในขอบข่ายที่จะต้องนำมาพิจารณากัน แนวการอธิบายและวิเคราะห์ในที่นี้คงต้องเป็นไปตามลำดับช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมา หากแต่จะอาศัยใช้วิธีตั้งประเด็นปัญหาหลักประกอบกันไป เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจในลักษณะแบบแผนของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอย่างเป็นขั้นเป็นตอนที่ชัดเจนขึ้น จุดใหญ่ใจความ มิใช่เพื่อจะมาสืบขยายเป็นทำนองประวัติศาสตร์การเมืองอะไรอีกในที่นี้ หากมุ่งที่จะนำเอาข้อความรู้ทั้งหลายที่รู้เห็นกันอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ มาประมวลวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจกับสิ่งที่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาหลัก

ของสังคมการเมืองไทย คือ วิกฤตอันเกิดแต่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และปัญหาของการสร้างสถาบันการเมืองอันมีตามมา ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่า วิกฤตและปัญหาเช่นว่านี้ ได้อุบัติขึ้นและสะสมพอกพูนต่อเนื่องกันโดยตลอดในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา และจะยังคงเป็นปัญหาคั่งค้างอยู่ต่อไปในสภาวะสังคมการเมืองอันทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจของการต่อสู้โต้แย้งกันทางรัฐธรรมนูญ แต่ก่อนที่จะเข้าสู่เรื่องราวทั้งหลายเหล่านี้ มีข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการที่เห็นสมควรพูดถึงในขั้นนี้ คือเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ

ข้อแรกที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนอื่น ได้แก่ ความหมายของ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” อันเป็นสาระสำคัญของบทนี้โดยตรง เจตนาของงานศึกษานี้มุ่งจะใช้คำ ๆ นี้โดยสะท้อนจากความคิดอ่านและการกระทำของกลุ่มคนที่คิดและกระทำการเองเป็นหลัก ไม่ใช่โดยอาศัยวิธีการนิยามความหมายขึ้นมาตามความเชื่อหรือความเห็น “ทางวิชาการ” ว่าควรจะเป็นเช่นนั้น หรือจะต้องเป็นอย่างนี้ ซึ่งมีบ่อยครั้งกลายเป็นเรื่องเลื่อนลอยสับสนเอา กฎเกณฑ์อะไรแน่นอนไม่ได้^๓ จุดอ่อนเด่นชัดของวิธีการหลังนี้มีอยู่สองนัยซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ประการแรกเป็นวิธีการที่มักจะยึดติดอยู่กับผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นกับสังคมวัฒนธรรมอื่นอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องปลายเหตุ และบ่อยครั้งที่เคยกลายเป็นเพียงเรื่องของรูปแบบ ผลที่ได้ก็คือการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของสังคมไทยเอง เป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขาดความเป็นเหตุเป็นผลที่เกี่ยวข้องกัน และประการที่สอง ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ

ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ มักจะเป็นที่ยึดถือและเป็นตัวกำหนด เป้าหมายที่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจะต้องบรรลุถึง เป้าหมายที่ถูกกล่าวขวัญมากที่สุดเกี่ยวกับการเมืองไทยเห็นจะได้แก่ประชาธิปไตย ปัญหาไม่ได้ อยู่ที่ว่าเป้าหมายที่ว่านั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หรือว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องของทางปฏิบัติ แต่ข้อที่ต้องการจะแยกแยะให้ชัดเจนไว้ ณ ที่นี้ก็คือว่าการกำหนดเป้าหมายสำหรับการเปลี่ยนแปลงนั้น อาจเป็นที่เข้าใจ ได้ในแง่ของนโยบายหรือเจตนารมณ์ที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุ แล้วความจริง นิยามต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาอ้างใช้กันก็มักมีจุดประสงค์เพื่อวางนโยบายเป็นสำคัญ^๔ แต่ทว่าในฐานะเป็น “นโยบาย” เช่นนี้ก็เป็นคนละเรื่องต่างหากออกไปจาก ความมุ่งหมายที่จะอธิบาย หรือ เข้าใจปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นจริง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ขึ้นชอบกันหรือไม่อย่างไรก็ตาม การแยกแยะระหว่างสองเรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้า ปลดปล่อยให้สับสนปะปนกันไป หลักความพยายามที่จะแสวงความรู้ความเข้าใจใน ปัญหาและสภาพการณ์ที่เป็นจริงทางสังคมและการเมือง ก็มักจะเป็นฝ่ายถูก ครอบงำจาก “เป้าหมาย” ที่ยึดถือต้องการกัน และอาจกลายเป็น อาณาณิคทางวิชาการและทางปัญญาความคิดไปได้โดยไม่รู้ตัวในที่สุด

จะอย่างไรก็ตาม ถึงปัจจุบันนี้ ประสบการณ์ได้ชี้ให้เห็นว่า การยึดมั่น ถือมั่นเอาเป้าหมาย หรือแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดมาเป็นตัวชี้หรือกำหนด ความหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับสภาพที่ เป็นจริงของชีวิตสังคมและการเมือง^๕ เพราะจริง ๆ แล้ว ดังเช่นที่จอห์น คอตสกี เตือนเอาไว้ “หนทางที่การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาหนึ่ง ๆ เดินไป นั้น จะถูกกำหนดขึ้นจากความคิดอ่านต้องการของบรรดาคนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่ใช่จากความคิดอ่านต้องการของบรรดาผู้ที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ ทั้งหลาย”^๖ ตรงนี้เป็นจุดสำคัญที่จะต้องตระหนักกันให้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

สำหรับผู้ศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งมองเรื่องราวและปัญหาจากแง่ของวิศวกรสังคม
ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในกระแสของนักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตยตะวันตก หรือว่านัก
ทฤษฎีค่ายเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองสำนักมาร์กซิสต์ก็ดี ที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือ
ทั้งสองค่ายสองกระแสเหล่านี้ แม้จะมองเป้าหมายและแนวทางแตกต่างห่าง
ไกลกันเพียงใดก็ตาม แต่ก็มามีอะไรที่ตรงกันอยู่มากทีเดียว เป็นต้นว่าในเรื่อง
บทบาทของกลุ่มหรือชนชั้นนายทุน ซึ่งเรียกกันรวม ๆ ว่าชนชั้นกลางในสังคม
การเมืองไทย นักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตยตะวันตกอาจจะมองไปในเชิงของ
ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย” ส่วนนัก
ทฤษฎีค่ายเศรษฐกิจการเมืองสำนักมาร์กซิสต์อาจจะมองในเชิงของความสำเร็จ
หรือความล้มเหลวในเส้นทางการเปลี่ยนแปลงจากระบบศักดินาไปสู่ระบบทุน
นิยมอันจะเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาที่แท้จริง” จากทัศนะเหล่านี้ บทบาท
ฐานะของชนชั้นกลางหรือชนชั้นกระฎุมพีผิดเพี้ยนไปจากเป้าหมายและแนว
ทางที่กำหนดหรือคาดหวังกันไว้ และเพราะฉะนั้น จึงถือว่าเป็นความล้มเหลว
ในสายตาของบรรดาผู้ศึกษาวิเคราะห์จากทั้งสองค่าย ทั้ง ๆ ที่พฤติกรรมและ
การกระทำจริง ๆ ของกลุ่มพ่อค่านายทุนเหล่านี้เองแสดงให้เห็นว่า อาจมิได้
คิดคำนึงหรือต้องการความสำเร็จหรือความล้มเหลวในความหมายเช่นว่านั้นเลย
เป้าหมายหรือแนวทางที่คาดหวังกันดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา
วิเคราะห์ระดับหนึ่งแน่นอน แต่อาจมีปัญหาคัดข้องเกิดขึ้นก็ตรงที่กลายเป็น
ภาพยึดถือกันว่าเป็นกฎความจริงและสากล

ทางที่เป็นไปได้อย่างน้อยที่สุดในขั้นนี้ และในที่นี้ เห็นจะไม่มีอะไรดีไป
กว่าพยายามอิงความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดและการกระทำ
ของตัวคนผู้มีบทบาทกระทำทางการเมืองเป็นหลักใหญ่ เริ่มกันตั้งแต่การ
ใช้คำว่า “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” ที่เดียว ในทัศนะของงานศึกษานี้เห็น
ว่าน่าจะให้ความหมายที่เป็นสภาวะวิสัยขึ้น ถ้าจะมองออกไปจากสายตาของตัว

คนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเอง อย่างเช่นที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเสนาบดี
กระทรวงศึกษาธิการ พูดถึงความพยายามจัดการศึกษาสำหรับชาติว่า:-

คนไทยทั้งหมดดีพอที่จะตัดแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและ
ทันสมัยได้ การตัดแปลงเช่นนี้คืออะไร คือการศึกษา
สำหรับชาติ National Education ที่ให้ทุกคนได้เรียน
ตามควรแก่อัธยาศัย เป็นอันเขยิบภูมิรัฐของชาติให้สูงขึ้น
พร้อมกันทั้งหมดนั่นเอง

นอกจากที่ราษฎรของเราไม่ได้รับการศึกษาตามควรแก่
อัธยาศัย ราษฎรของเรายังประสบความลำบากที่ต้องล่า
หลังเดินไม่ทันปรกติความเปลี่ยนแปลงแห่งสมัย...

รัฐประศาสนนโยบายในทางแก้กฎหมายให้ทันสมัย ถ้าหาก
ได้จูงคนไปให้ทันด้วย เป็นทางตัดลัดที่จะให้ถึงซึ่งความ
เจริญได้เร็วที่สุด ดีกว่าที่จะหวังให้กฎหมายรอคน เหตุ
ฉะนั้น เมื่อยังมีเวลาทันที่จะเร่งคนให้ทันกฎหมายและทันสมัย
โดยรีบแผ่การศึกษาให้ทั่ว...^๕

ข้อความข้างต้นนี้เป็นที่น่าสนใจไม่เพียงแต่ในแง่ของศัพท์ภาษาที่ใช้เท่านั้น
หากยังให้ความหมายของ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” อันมีลักษณะค่อนข้าง
เฉพาะในเชิงของแนวนโยบายเป็นประการสำคัญ สิ่งที่เจ้าพระยาธรรม-
ศักดิ์มนตรี พูดถึง อาจดูจำกัดอยู่ในเรื่องของการศึกษา แต่โดยแท้จริงแล้วนับ
เป็นผลสะท้อนมาจากอิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อ “รัฐประ-

ศาสนโยบาย” โดยส่วนรวมของทางราชการไทย เหตุจูงใจแหล่งบรรดาศาสนาใจและ เป้าที่มองเพื่อ “ดัดแปลงให้ทันสมัย” และ “จูงคนไปให้ทัน” พอจะสรุปได้ อย่างกระตัดรัดที่สุดจากคำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ. ๑๐๓ ถึงผลจากการเปิด ประเทศที่ว่า:-

๑. คือภัยอันตรายซึ่งจะมีมาถึงกรุงสยามได้ ด้วยความ ปกครองของกรุงสยามอย่างเช่นมืออยู่ในปัจจุบันนี้ จะเป็น ไปได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังเช่นมีตัวอย่างของชาติที่มีอำนาจ ใหญ่ ได้ประพาศติต่อชาติซึ่งหาอำนาจป้องกันปกครองมิได้

๒. คือการที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยอันตรายที่จะเกิด ขึ้นได้ด้วย การปกครองของบ้านเมืองอย่างมืออยู่ในปัจจุบันนี้ โดยทางยุติธรรมฤายุติธรรมของศัตรุกก็ตี ต้องอาศัยความ เปลี่ยนแปลงในทางทะนุบำรุงรักษาบ้านเมือง ตามทาง ญี่ปุ่นที่ได้เดินทางยุโรปมาแล้ว และซึ่งประเทศทั้ง ปวงที่มีสิวิไลซ์ นับกันว่า เป็นทางอันเดียวที่จะรักษา บ้านเมืองได้^{๑๐}

เหตุที่จะ “ต้องอาศัยความเปลี่ยนแปลง” นี้ ก็มีไซ้เพียงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะ ความด้อยทางกำลังทหารที่จะเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกเท่านั้น หากโดย รากฐานแล้ว ยังเป็นเรื่องของความถูกต้องชอบธรรมตามกระแสความเจริญ เปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ด้วย กล่าวคือ:-

...ยังหาเห็นด้วยเกล้า ๆ ไม่ ที่ไทยก็ดี ฤชชาติใด ๆ ก็ดี จะมีชัยชนะแก่ชาติยุโรปไปได้ แต่ถ้าไทยจะมีชัยชนะแก่ ชาติยุโรปแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าเห็นต้องกันกับความเห็น ของชาวยุโรปว่าจะเป็นการเดินถอยหลังของความเจริญ แห่งบ้านเมือง เพราะว่าไทย เมื่อเวลาที่มีชัยชนะแก่ชาติ ยุโรปแล้ว ความประสงค์อันดีอันยุติธรรมของยุโรป เป็นต้น การเปิดสินค้า การระงับโจรสลัด และทั้งการให้ความสุข แก่มนุษย์ให้เสมอทั่วกัน ฯลฯ เหล่านี้ ก็ไม่อาจจะเป็นไปได้โดยจริงที่จะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง...^{๑๑}

ความมุ่งมั่นผูกพันต่อการเปลี่ยนแปลง “ให้ทันสมัย” นี้ นับเป็นหลัก “รัฐประศาสนโยบาย” ที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่ผู้นำรุ่นใหม่ของไทย ดังปรากฏ ในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินอีก ๒ ปีเศษต่อมา ที่ว่า “...ที่ กรุงสยามนี้ ยังไม่มีเหตุการณ์อันใด ซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นขึ้นเหมือน ประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ (ในยุโรป) ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดิน จำใจทำ ในเมืองเรา นี้ เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะ เป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผัดกันตรงกันข้าม...”^{๑๒} นี้เป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่อาจ ปฏิเสธกันได้ ความเห็นการณ์ไกลและอัจฉริยภาพของผู้นำที่จะกำหนดแนว นโยบาย ตลอดจนความสามารถที่จะปฏิบัติการให้สำเร็จผลลุล่วงไปนั้น แน่นนอน ย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการเปลี่ยนแปลง สถานการณ์บ้านเมือง ในช่วงของรัชกาลที่ ๔ และ ๕ ก็ตกอยู่ในภาวะหัวเลี้ยว หัวต่อเช่นว่านี้ ในการเผชิญหน้ากับการคุกคามขยายอำนาจของจักรวรรดินิยม ตะวันตกตั้งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ความคิดอ่านริเริ่มและการปฏิรูปเปลี่ยน

แปลงตลอดช่วงสองรัชกาล เป็นผลงานอันสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีถึง คุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของบรรดาผู้นำในยุคหนึ่ง ๆ แต่ทว่า ในขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือ ภาวะ ปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างเช่นเดียวกันต่อความคิดและการกระทำของบรรดาผู้นำ เหล่านั้น ข้อพิจารณาเปรียบเทียบถึงแรงเปรียบเทียบถึงแรงปัจจัยกระตุ้นให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงใน “*ประเทศยุโรป*” กับ “*ที่กรุงสยาม*” นี้ นอกจากจะ แสดงถึงทัศนคติของระดับผู้นำต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังเป็น เครื่องสะท้อนไปถึงฐานะของผู้นำเองในโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจ ที่แตกต่างกัน และความแตกต่างพื้นฐานเช่นว่านี้ จะมีส่วนช่วยอธิบายถึง ลักษณะแบบแผนและวิธีการของสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ในวิถีการเปลี่ยนแปลง ให้ทันสมัยของตน

ประเด็นไม่ใช่ว่าโครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทาง อำนาจที่เป็นอยู่จะเป็นตัวปัจจัยกำหนดลักษณะแบบแผนและวิธีการ เปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดไป ชีวิตสังคมมนุษย์ก็เป็นเช่น เดียวกับชีวิตมนุษย์โดยทั่วไป ย่อมอยู่ภายใต้กฎของความไม่เที่ยงแท้แน่นอน อันเป็นกฎสากล ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างสังคมการเมือง และ สัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่เองก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นธรรมดา แต่ไม่จำเป็นจะต้องแปรเปลี่ยนไปตามวิถีทางและขั้นตอนที่กำหนด หรือ คาดหวังไว้เสมอไป ไม่ว่าจะเป็นในแนว “*ปฏิวัติประชาธิปไตย*” แบบตะวันตก หรือ “*ปฏิวัติสังคม*” แบบตะวันออก ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้ ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเรื่องประชาธิปไตย เพราะเหตุ ที่ว่า อิทธิพลทางเทคโนโลยีและวัฒนธรรมอันเป็น “*ความประสงค์อันค้ำชู ยุติธรรมของยุโรป*” ได้รับการสนองตอบและเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูป

เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ “ให้ทันสมัย” ขึ้น ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่ปรากฏใน
หมู่คนที่มีการศึกษาสมัยใหม่ก็คือ ความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสรี
ทางการเมือง ซึ่งก็เป็นข้อที่อยู่ในความคาดหมายของระดับผู้ปกครองประเทศ
เองมาแต่แรก^{๑๓} ในบรรยากาศทางการเมืองเช่นนี้ จึงไม่เป็นของแปลก
ประหลาดอะไรที่ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย อันเป็น
แบบธรรมเนียมใหม่ “ตามทางชาวยุโรป” จะเข้ามามีบทบาทเป็นเป้าหมายและ
ความคาดหวังของการเปลี่ยนแปลง ดังที่ได้เคยกล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า
ประเด็นหลักไม่ได้อยู่ที่ว่าเป้าหมายและความคาดหวังในรัฐธรรมนูญและ
ประชาธิปไตยเป็นสิ่งถูกต้องหรือไม่ ชอบธรรมหรือไม่อย่างไร หรือว่าสอดคล้อง
กับสภาวะวิสัยของสังคมไทยหรือไม่เพียงใด เพราะถึงอย่างไรเป้าหมาย
และความคาดหวังเช่นนี้ ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการเมืองไทยอย่างไม่
อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้จะอ่อนแอคลอนแคลนอย่างไรก็ตาม แต่ประเด็นแรกที่
จำเป็นต้องได้รับการอธิบายและวิเคราะห์ก่อนสิ่งอื่นใด ก็คือ อะไรที่เป็นพลัง
ตัวนำการเปลี่ยนแปลง “ให้ทันสมัย” และ ภายใต้โครงสร้างสังคมการเมือง
และสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างไร เพราะพลังปัจจัยทางสังคมการเมืองเหล่านี้
ประกอบกันจะเป็นตัวกำหนดแบบแผนและกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง
ไม่ใช่เพียงความคาดหวังหรือเจตนารมณ์ของผู้นำหรือกลุ่มชนหนึ่งใด ซึ่งไม่
อาจประเมินวัดกันได้โดยแน่ชัด และซึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้วต่างก็มีฐานะและ
ผลประโยชน์ที่ตนจะปกป้องรักษาและส่งเสริมเพิ่มพูนด้วยกันเป็นหลักใหญ่

ด้วยเหตุนี้ และเพื่อให้การศึกษาวិเคราะห์ที่ตั้งอยู่ในโลกของความเป็นจริง
เท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องแยกแยะให้ดีระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลง
ให้ทันสมัย และผลกระทบทางการเมือง กับทั้งยังจำเป็นต้องแยกแยะ
ให้กระจ่างชัดด้วยเช่นกัน ระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายใน
สังคมนั้น ๆ เอง และที่มีมาจากภายนอกดังทำนองที่จอห์น คอตสกี ได้เสนอ

นะเอาไว้อ^๔ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ กับชีวิตเศรษฐกิจสังคมด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า การสร้างอุตสาหกรรม การขนส่งคมนาคม การศึกษา ฯลฯ ไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพลังแห่งที่มาของการเปลี่ยนแปลง อย่างเช่นตามประสบการณ์ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายใน จะพบว่าพลังตัวนำการเปลี่ยนแปลงมาจากกลุ่มพ่อค่านายทุนภายในของสังคมนั้น ๆ เอง ซึ่งอาศัยใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจพื้นฐานของตนขึ้นไปมีสิทธิมีเสียงทางการเมืองร่วมกับกลุ่มอภิชน ต่างกับสังคมประเพณีทั้งหลายซึ่งขาดพลังภายในทั้งในด้านกำลังคนและกำลังทุน และเพราะฉะนั้น จึงต้องอาศัยพลังการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากภายนอก^๕ สังคมไทยอยู่ในข่ายของแบบแผนกระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ดังจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

ลักษณะเปรียบเทียบดังกล่าวนี้ อ่านได้ความหมายเป็นทำนองเดียวกันในแนววิเคราะห์ของนอร์แมน เจค็อบส์ เพราะในที่สุดแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบที่มีมาจากภายใน ก็ได้แก่กรณีที่ยังเกิดขึ้นโดยเฉพาะกับสังคมยุโรปตะวันตก รวมทั้งญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะตัวแบบโครงสร้างเป็นระบบพีวัตลสังคมนิยมพีวัตลนี้ ต่างจากสังคมแบบราชูปถัมภ์ (Patrimonial) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของสังคมการเมืองระบอบราชการ (Bureaucratic Polity) สังคมไทยจัดอยู่ในแบบประเภทหลังนี้ ซึ่งเจค็อบส์ เห็นว่ามืองค์ประกอบพื้นฐานอันทำให้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่าง “ในเชิงคุณภาพ” จากสังคมการเมืองแบบพีวัตลอย่างเช่นญี่ปุ่น และสังคมยุโรปตะวันตก ลักษณะแบบแผนการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันนี้ มีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจของสังคมแต่ละแบบเอง โดยเฉพาะในข้อที่ว่า สังคมแบบพีวัตลเป็นโครงสร้างที่กระจายอำนาจ ในขณะที่สังคมแบบราชูปถัมภ์เน้นหนักไปในทางรวมศูนย์อำนาจ^๖ เงื่อนไขหลักเป็นเรื่องความแตกต่างในระดับพลังความสามารถ

ของหน่วยท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะต้านและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และข้อนี้ประกอบเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอันจะมีมาตามแนวคิดทางทฤษฎีของเจค็อบส์ ศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นไปในสองแบบตามลักษณะโครงสร้างของสังคม คือ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” (Modernization) แบบหนึ่ง กับอีกแบบหนึ่งเป็น “พัฒนาการ” ซึ่งจะนำไปได้ก็เฉพาะสำหรับสังคมแบบฟิวต์ล ส่วนสังคมแบบราชาธิปไตยของไทย คงได้แต่เพียงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเท่านั้น แต่ไม่พัฒนา^{๑๙}

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองแบบต่างพยายามใช้ศักยภาพของสังคมอย่างเต็มที่ แต่ความแตกต่างอยู่ตรงที่ว่า “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมเพียง “ภายในกรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม”^{๒๐} ส่วน “พัฒนาการ” เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมโดยไม่มีการคำนึงถึงกรอบจำกัดเช่นนั้น กล่าวคือ “เป็นความมุ่งมั่นโดยไม่มีขีดค้นจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่ให้ออกอภผล ไม่ว่าจะบังเกิดผลกระทบใด ๆ ต่อเป้าหมายหรือแนววิธีการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ก็ตาม”^{๒๑} ด้วยเหตุนี้สำหรับ “พัฒนาการ” นอกเหนือไปจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณอันเป็นลักษณะเฉพาะของ “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” แล้ว ยังให้ความหมายในเชิงของคุณภาพอีกด้วย ทั้งนี้ “...เพราะว่า (พัฒนาการ) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับการยอมรับสัมพันธภาพใหม่ ๆ ในหมู่คนและต่อสภาพแวดล้อมของคนเหล่านั้น”^{๒๐}

ประเด็นต่อไปที่พึงพิจารณากันก็คือว่า “กรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน” กล่าวคือ จากพื้นฐานที่เป็นอยู่เดิมของสังคม การเมืองระบอบราชาการนี้ จะเป็นสิ่งที่มีความเที่ยงแท้แน่นอนเพียงใดจากทัศนะของงานศึกษานี้ ประเด็นข้อนี้ค่อนข้างมีความสำคัญอยู่สำหรับการพิเคราะห์ทำความเข้าใจกับความหมายของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อ

ระบบและกระบวนการเมืองของไทยในปัจจุบัน จึงเห็นสมควรที่จะขยายความ
ขึ้นอีกสักเล็กน้อยในที่นี้ จากที่กล่าวมาข้างต้น คงจะพออนุมานได้ว่า แนว
การศึกษาเปรียบเทียบของเจค็อบส์ มีคุณประโยชน์อยู่สำหรับใช้อธิบายการ
เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเฉพาะในขอบข่ายหนึ่ง กล่าวคือ ในขอบข่ายของ
โครงสร้างสังคมการเมืองระบอบราชการ ในแง่นี้ ทฤษฎีตัวแบบ “การเปลี่ยน
แปลงให้ทันสมัย” ของเจค็อบส์ จึงดูจะรองรับกันเป็นอย่างดีกับแนวการ
อธิบายและวิเคราะห์การเมืองไทยในรูปแบบ “สังคมการเมืองระบอบราชการ”
(Bureaucratic Polity) ของเฟรด ริกส์ ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญและอ้างอิงกัน
อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นระบอบและกระบวนการเมืองซึ่งเน้นจุดสำคัญ
อยู่ที่ศูนย์อำนาจภายในวงราชการเป็นเวทีซึ่งขาดการต่อสู้ช่วงชิงฐานอำนาจใน
หมู่ผู้นำและกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทหารและพลเรือน^{๒๑} ไม่ต้องสงสัยเลยว่า
แนววิเคราะห์แบบนี้ ยังคงมีส่วนสะท้อนภาพชีวิตการเมืองไทยอยู่เป็นหลักใหญ่
การครองความเป็นใหญ่ทางการเมืองของกลุ่มอำนาจในราชการ รวมทั้ง
ปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ และเป็นตัวชี้ถึงการ
ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของ “โครงสร้างมูลฐานของสังคม” อันเป็นตัวกำหนด
“กรอบจำกัด” ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า สังคมการเมืองไทยจะปราศจากพลังภายนอก
นอกราชการอย่างเช่นกลุ่มนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นตัวพลัง
ซึ่งขาดการเปลี่ยนแปลงจากภายในของสังคมตะวันตก ตรงกันข้าม กลุ่มพลัง
เหล่านี้ ได้เกิดขึ้นและมีบทบาทมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย
ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป หากแต่ว่าภายใต้ “กรอบจำกัด” ในโครงสร้างมูลฐาน
ของสังคมประเพณี มิได้มีสถานะเป็นอิสระออกไปจากอำนาจควบคุมของทาง
ราชการ และเมื่อมองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว ผู้นำทางราชการ
กับนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรมไม่ได้มีความสัมพันธ์แตกต่างไปจากฐานะ

สัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับบริวารอย่างเช่นที่เป็นไปกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ทั้งหมด
ทั้งปวงโดยทั่วไป^{๒๒}

มาถึงจุดนี้ เริ่มจะมีปัญหาขึ้นกับแนววิเคราะห์ของทั้งเจค็อบส์ และริคส์
โดยที่ค่อนข้างจะยึดติดอยู่กับการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแง่
ของโครงสร้าง จึงมีความโน้มแน่วที่จะให้ข้อสรุปที่ค่อนข้างเข้มงวดตายตัว และ
เป็นการสะท้อนภาพการเมืองแบบหยุดนิ่งอยู่กับที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “มีการ
เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” โดยไม่ “พัฒนา” และนี่คือ แนวทางเดินโดยเฉพาะ
สำหรับ “สังคมการเมืองระบอบราชการ” ปัญหาเกิดขึ้นก็เพราะแนววิเคราะห์
เช่นว่านี้ มักจะชวนให้มองข้ามความหมายของพลังอำนาจทางเศรษฐกิจอัน
เป็นทรัพยากรการเมืองอย่างหนึ่ง และเป็นพลังที่นับวันจะยิ่งทวีบทบาทความ
สำคัญขึ้นโดยลำดับ สังคมประเพณีไม่ว่าสังคมใดก็ตาม เมื่อเข้าสู่การ
เปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่แล้ว ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่พลังอำนาจ
ทางเศรษฐกิจจะเติบโตใหญ่มีสถานะและบทบาทสำคัญในทางการเมืองขึ้นมา
เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นกัน ที่โครงสร้างและสัมพันธ์ภาพ
ทางอำนาจจะต้องได้รับผลกระทบและแปรเปลี่ยนไปจากรูปแบบของ “ผู้นำ-
บริวาร” ดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต สังคมการเมืองไทยก็คงอยู่ภายใต้กฎการ
เปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ในทำนองเดียวกัน และตามความจริงแล้ว อย่างน้อยใน
ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็เริ่มตั้งเค้าให้เห็นได้ถึงบทบาทความสำคัญของบรรดา
กลุ่มพลังทางการค้า การเงินและอุตสาหกรรม ที่เข้าไปมีส่วนมีเสียงใน
กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐยิ่งขึ้นโดยลำดับ ทั้งในทางตรงและในทาง
อ้อม^{๒๓} ในสภาพอันเป็นจริงเช่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าข้อแตกต่างในหลักการ
ระหว่าง “การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย” และ “พัฒนาการ” เริ่มจะหมดความ
หมายลงไป ดังที่เจค็อบส์ เองก็ได้ตั้งข้อแม้เอาไว้ตั้งแต่แรก:-

...เราถือว่า พัฒนาการเป็นกรณีพิเศษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย แต่เป็นกรณีตราจจนถึงเดี๋ยวนี้ เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมประเภทหนึ่งเท่านั้น คือ สังคมฟิวต์ดัล แต่ไม่ (เกิดขึ้น) ในสังคมอีกประเภทหนึ่ง คือสังคมราชการ ...โดยตรรกวิสัยแล้ว ความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งขนานกันตลอดไป หากแต่ว่าตราจจนถึงเดี๋ยวนี้ โดยประสบการณ์อันประจักษ์กันมาแล้ว (กล่าวคือโดยทางประวัติศาสตร์) มีความแตกต่างกันเช่นนี้... ๒๔

พิจารณาโดยเปรียบเทียบ แนวการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลงของจอห์น ค็อดสกี จะให้ความยืดหยุ่นและสมเหตุสมผลกว่า กล่าวคือ แนวอธิบายในเชิงของการเปลี่ยนแปลงจากภายในและจากภายนอก ซึ่งค็อดสกี^{๒๕} เห็นว่า ข้อแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ อาจจะปรากฏในช่วงระยะเวลาตอนเริ่มแรกเท่านั้นก็ได้ เพราะเมื่อการเปลี่ยนแปลงดำเนินไปจนกระทั่งมีการพัฒนากำลังคน เทคโนโลยีและกำลังทุน ภายในขึ้นมาถึงขั้นที่บังเกิดผลกระทบโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจให้ต้องแปรเปลี่ยนไป ถึงจุดนั้น ความแตกต่างที่เคยปรากฏในตอนแรก ๆ ก็จะหมดความหมายลงไป ในที่สุด ส่วนแนวทางและขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองจะเป็นไปอย่างไรนั้นก็ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ลักษณะความยืดหยุ่นตามแนววิเคราะห์นี้ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการคาดเดาเอาหรือสมมุติขึ้นมาลอย ๆ หากเป็นผลสืบเนื่องมาจากเป้าความสนใจที่ค็อดสกีเน้นลงไปในเรื่องของคนและกลุ่มอันเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งขัดแย้งกับของกลุ่มอื่น ๆ^{๒๖} อันที่จริงแล้ว หลักวิเคราะห์จากแง่

ของกลุ่มและปัญหาขัดแย้งระหว่างกลุ่มนี้ ก็เป็นไปตามปรากฏการณ์ปกติธรรมดาหนึ่งเองไม่ได้มีอะไรที่แปลกหรือใหม่ขึ้นมาแต่ประการใด แต่มาย้ำถึงโดยเฉพาะในที่นี้ ก็เพื่อดึงจุดสนใจในการวิเคราะห์การเมืองจากระดับโครงสร้างให้ลงมาสู่ระดับพฤติกรรมพื้นฐานของคนเรา คือ การรวมกลุ่มและการกระทำของคนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันมีตามมาในแง่ที่ทับทบาทและสถานะของกลุ่มพลังภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่อย่างเช่นในกรณีของกลุ่มพ่อค้าและนายทุนอุตสาหกรรม จำเป็นต้องได้รับการศึกษาประเมินอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในฐานะที่มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องปกป้องและส่งเสริม และเพื่อจุดประสงค์เช่นว่านี้ ฐานะและอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายที่กลุ่มผลประโยชน์พยายามแสวงหาอยู่เสมอ

ในทางกลับกัน พิจารณาจากแง่ของกลุ่มและการขัดแย้งอันเป็นสภาวะวิสัยปกติธรรมดาแล้ว กลุ่มหรือชนชั้นผู้ปกครอง โดยสาระก็คือ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งนี่เอง ซึ่งย่อมมีฐานะและผลประโยชน์ที่จะปกป้องและส่งเสริมในทำนองเดียวกัน เป็นแต่ว่าในฐานะที่เชื่อมโยงอยู่กับอำนาจรัฐและเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ย่อมมีบทบาทหน้าที่ที่จะกำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงจากแง่มุมของผลประโยชน์ที่กว้างขึ้น ส่วนในทางการกระทำและผลปฏิบัติ จะครอบคลุมหรือประสานผลประโยชน์ “ส่วนรวม” กว้างแคบอย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ขึ้นอยู่กับโครงสร้างและสัมพันธภาพอำนาจภายในรัฐ โลกทัศน์ที่ว่าอะไรและอย่างไรเป็นประโยชน์สุขส่วนรมนั้นจริงอยู่ ส่วนหนึ่งอาจขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของผู้นำเอง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ ก็คือ พลังกระตุ้นการตัดสินใจและการเปลี่ยนแปลงจะมีขอบข่ายกว้างแคบอย่างไร และเพราะเหตุฉะนี้ จึงมีความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกลุ่มพลังที่เกิดขึ้นใหม่ภายในสังคมการเมืองนั้น ๆ กับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากแรงกระตุ้นจาก

ภายนอก แต่โดยอาศัยสื่อหน้าของกลุ่มผู้ปกครองเอง ดังที่คอตสกีตั้งข้อสังเกตเปรียบเทียบไว้ ในกรณีแรก เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยสำหรับคนกลุ่มใหม่ ก็คือการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐ ส่วนในกรณีหลัง เป้าหมายถูกกำหนดจากกลุ่มผู้ปกครองเองภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่^{๒๗} ประเด็นสืบเนื่องที่อยู่ในความสนใจของการศึกษานี้ ก็คือว่า แม้แต่ในกรณีหลังนี้เองก็ตาม โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจก็อาจได้รับผลกระทบเช่นกัน จากพลังเรียกร้องต้องการของกลุ่มชนใหม่ อันพัฒนาขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั่นเอง

ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นแนวเนื้อหาสาระของชีวิตการเมืองไทย ซึ่งอย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เพื่อประโยชน์แก่แนววิเคราะห์อื่นเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ จะได้แบ่งประเด็นพิจารณาต่อไปออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ในส่วนแรก นอกจากทางด้านทัศนนะและการกระทำของกลุ่มผู้ปกครองต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นผลตามมา ส่วนต่อไปจะพิจารณาถึงการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลางขึ้นสู่สถานภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและผลสืบเนื่อง ประการสุดท้าย จะพยายามประเมินลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมไทย ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ในกระบวนการเมืองของไทย ซึ่งไม่ว่าจะมองกันในด้านบวกหรือลบอย่างไรก็ตาม ในตัวของมันเองนับเป็นพลังผลักดันให้สัมพันธภาพทางการเมืองแปรเปลี่ยนและขยายขอบข่ายออกไปตามลำดับ เริ่มต้นด้วยปัญหาการสถาปนารัฐประชาชาติ และปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหาร เพื่อตอบปัญหาความอยู่รอดและ “ความเจริญของชาติ” จากโลกทัศน์ของกลุ่มผู้นำในยุคสมัยนั้น ๆ

วิกฤตการเปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบบราชการใหม่

เศรษฐกิจการเมืองในโครงสร้างศักดินา

โดยสภาพพื้นฐานของแบบวิธีการผลิต คือ การเพาะปลูกข้าวซึ่งจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับธรรมชาติดินฟ้าอากาศ ประกอบกับโดยโครงสร้างอำนาจรัฐแบบ “ราชูปถัมภ์” สังคมไทยจึงแตกต่างจากสังคมภายใต้โครงสร้างแบบฟิวด้ลอย่างเช่นของยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น โดยเฉพาะในข้อที่ว่า ขาดเงื่อนไขภายในที่จะกระตุ้นให้เกิดพลังเปลี่ยนแปลง หากแต่มักจะต้องอาศัยแรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก^{๒๘} จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ *คือตสกี* มองเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจากภายนอกอาจเป็นไปได้ด้วยวิธีการของระบบอาณานิคม โดยมหาอำนาจอุตสาหกรรมใช้กำลังบังคับเอาแก่สังคมประเพณี หรือไม่ก็เป็นไปโดยอาศัยการริเริ่มของกลุ่มผู้ปกครองเองเป็นตัวนำ การเปลี่ยนแปลงจากพลังผลักดันภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มทำการโดยอิสระหรือโดยร่วมกับระบบอาณานิคมก็ตาม^{๒๙} *คือตสกี* พูดยังระบบอาณานิคมในความหมายกว้าง ก็นับความไม่เฉพาะแต่อิสรภาพหรือเอกราชทางการเมืองเท่านั้น หากยังรวมไปถึงด้านฐานะสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจด้วย เมื่อพิจารณาถึงแง่แล้ว ก็เห็นจะต้องยอมรับว่า ฐานะของผู้นำไทยมีลักษณะกำลังอยู่ในทางปฏิบัติภายใต้แรงอิทธิพลกดดันของมหาอำนาจตะวันตก สนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษปี พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นผลจำกัดอิทธิพลโดยส่วนหนึ่งของไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจและการศาล แล้วจากนั้นตลอดช่วง พ.ศ. ๒๓๙๙-๒๔๔๒ วิธีการและกฎเกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้ ก็ได้กลายเป็นตัวแบบสนธิสัญญากำหนดฐานะสัมพันธ์ของไทยกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ รวมทั้งรัสเซียและญี่ปุ่น^{๓๐} นี่เป็นผลภาระจำยอมของนโยบายเปิดประเทศมาตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ภาระจำยอมเช่นว่านี้ และอื่น ๆ ที่จะยังมีตามมา เป็นเรื่องของความจำเป็นโดยสถานการณ์อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ทว่าในขณะที่เดียวกัน นโยบายเปิดประเทศและภาระจำยอมยกความได้เปรียบทางเศรษฐกิจนานาประการให้แก่ มหาอำนาจตะวันตก กล่าวคือ เปิดให้ทำการค้าโดยเสรีและกำหนดอัตราภาษีสินค้าขาเข้าและออกตายตัวเพียงร้อยละ ๓ ก็นับเป็นทั้งภาพสะท้อนและก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อระบบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมืองไทย ปรากฏการณ์ข้อนี้เป็นสิ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ในฐานะที่จะมีส่วนอธิบายอย่างสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแท้จริงแนวนโยบายและการกระทำของผู้นำประเทศในครั้งนั้น นอกจากจะเป็นเรื่องจำเป็นต้องดำเนินวิเทโศบายให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายนอกแล้ว ยังบังเกิดผลให้ด้านลิตรอนอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งเติบโตขึ้นมาโดยลำดับในช่วงสองรัชกาลก่อน ปัญหาที่มองเห็นตรงกันระหว่างผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ของไทยกับมหาอำนาจตะวันตก แต่ด้วยเหตุผลจุดใจที่แตกต่างกัน ก็ได้แก่อำนาจและอิทธิพลผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของขุนนางไทยกับพ่อค้าจีน กล่าวคือว่า มองจากแง่ของปัญหาการเมืองภายใน ระบบผูกขาดสร้างทั้งความมั่งคั่งและอำนาจให้แก่กลุ่มขุนนางถึงขั้นที่เป็นการแข่งและคุกคามฐานะอำนาจกับพระมหากษัตริย์ รวมทั้งก่อให้เกิดธรรมเนียมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเบียดบังผลประโยชน์ที่จะพึงเข้าสู่ท้องพระคลัง ในอีกด้านหนึ่งมองจากแง่ผลประโยชน์ของภายนอก ระบบผูกขาดเท่ากับสร้างอภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการค้าขาย ซึ่งอังกฤษและชาวตะวันตกอื่น ๆ ทั้งหลายไม่สามารถจะแข่งขันด้วยได้ รัฐบาลอังกฤษได้พยายามส่งทูตเข้ามาเจรจาขอเปลี่ยนนโยบายการค้ากับไทย

หลายครั้งด้วยกันตั้งแต่ตอนต้นรัชกาลที่ ๓ แต่เพิ่งมาประสบผลสำเร็จเอาในรัชกาลที่ ๔ ทั้ง ๆ ที่ถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ทั้งไทยและจีน หากแต่ว่าด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีนโยบายแน่วแน่ว่าแต่แรกที่จะเปลี่ยนเข็มวิเทโศบายของประเทศมาผูกสัมพันธ์ไมตรีกับมหาอำนาจจะวันใด^{๑๑}

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

เพื่อประโยชน์แก่การทำความเข้าใจถึงผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือผลกระทบต่อสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ จำเป็นจะต้องแยกแยะพิเคราะห์ถึงฐานะ

การณ์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ในโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทย เรื่องของโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทย เรื่องของโครงสร้างสังคมของไทยสมัยก่อนได้มีการศึกษากันมาแล้วอย่างละเอียดถี่ถ้วน^{๓๓} จุดประสงค์ในที่นี้มีอยู่เพียงเพื่อตั้งข้อสังเกตบางอย่างบางประการที่เห็นว่าสำคัญต่อการประเมินแนวทางเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตลอดศตวรรษที่แล้วมา หลักพื้นฐานที่มักใช้อธิบายการจัดระเบียบสังคมไทย ซึ่งมีโครงสร้างจัดอยู่ในแบบราชการหรือราชูปถัมภ์ คือ ลักษณะการแบ่งประเภทคนตามลำดับชั้นศักดินา อันได้แก่ เจ้า ขุนนาง ไพร่ และ ทาส บุคคลประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ ดำรงสถานภาพอันก่อปรด้วยสิทธิและหน้าที่รวมทั้งสัมพันธ์ภาพระหว่างกันฉันท “ผู้ใหญ่-ผู้น้อย” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แน่ชัด^{๓๔} ส่วนสำหรับคนประเภทอื่น ๆ นอกเหนือไปจากนี้คงใช้เรียกกันรวม ๆ ไปว่า “ชาวต่างชาติ” ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมพัวพันอยู่ในประวัติศาสตร์ของไทยเสมอมาได้ขาด ทั้งนี้ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ จากสงครามช่วงชิงกำลังคนที่ดี จากการอพยพของผู้คนเข้ามาขอพักพิงอาศัยหรือทำการค้าขายก็ดี ตลอดจนการเข้ามาแข่งดีกันทางการค้าและการเมืองของบรรดาชาติมหาอำนาจตะวันตก กลุ่มคนจีนซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีบทบาทสำคัญเป็นพิเศษในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย ก็คงถูกจัดรวม ๆ อยู่ในประเภท “ชาวต่างชาติ” นี้เอง^{๓๕} หรือถ้าจะได้รับการกล่าวขวัญในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมการเมืองไทย ก็ดูจะจำกัดเฉพาะอยู่ในกรณีของกลุ่มคนจีนอพยพที่สามารถสร้างตัวสร้างความมั่งคั่งจนได้รับความอุปถัมภ์ค้ำจุนของเจ้านายและขุนนางไทยเลื่อนฐานะเป็นขุนนางในที่สุด ในลักษณะเช่นนี้ จุดสนใจเกี่ยวกับกลุ่มพ่อค้าคนจีนก็มักจำกัดอยู่แต่ในขอบข่ายของลักษณะและปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเขียนฐานะทางสังคมเป็นสำคัญ^{๓๖} บทบาทความสำคัญของกลุ่มคนจีนต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและสัมพันธ์ภาพทางอำนาจจึงค่อนข้างจะถูกมองข้ามกันไป หรือว่าถ้าจะให้ความสนใจต่อประเด็นเหล่านี้ จากแง่ของเศรษฐกิจการเมือง ก็มักเน้น

เอียงไปในทางที่จะวินิจฉัยว่า ภายใต้ระบบการผลิตในสังคมนิยมเอเซีย “เนื่องจากต้นกำเนิดของชนชั้นไม่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ นายทุนในสังคมนิยมนี้จึงมีลักษณะเป็นนายทุนราชการ”^{๓๓} ดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตมาในตอนต้น

แต่ที่ว่า ภาพการก่อตัวของ “ชนชั้นนายทุน” ที่ว่ามานี้ โดยแท้จริงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพัฒนาการทั้งหมด ประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของกลุ่มพ่อค้าจีนเหล่านี้ มิได้จำกัดอยู่แต่ที่การพยายามไต่เต้า “เขยิบฐานะทางสังคม” ในวิถีของทางราชการเท่านั้น หากโดยส่วนใหญ่แล้ว ยังได้กระจายตัวและมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนอยู่ภายนอกทำเนียบศักดินาด้วยในขณะเดียวกัน กลุ่มชนเหล่านี้ยังคงดำรงความเป็น “ชาวต่างชาติ” และเพราะฉะนั้นจึงไม่ถึงกับเป็นอิสระที่เดียวจากอำนาจและอิทธิพล “อุปถัมภ์ค้ำชู” ของชนชั้นปกครอง คือ เจ้านายและขุนนาง แต่กระนั้นก็ย่อมจะมีทัศนคติและค่านิยมเป็นเอกเทศของตัวเองอยู่ ซึ่งจะพัฒนาให้ปรากฏเด่นชัดขึ้นโดยลำดับภายหลังเปิดศักราช “การค้าแบบเสรี” กล่าวโดยย่อ กลุ่มพ่อค้าจีนอยู่ในฐานะค่อนข้างพิเศษไปจาก “ชาวต่างชาติ” อื่น ๆ ในข้อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์โดยใกล้ชิดและต่อเนื่องอยู่กับชีวิตเศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นอยู่โดยทั่วไปของสังคมไทย จุดใหญ่ใจความที่ต้องการย้ำในที่นี้ก็คือว่าพ่อค้าจีนเป็นกลุ่มชนที่มีบทบาทสำคัญยิ่งไม่แต่เพียงเฉพาะสำหรับภาครัฐบาลในฐานะ “นายทุนราชการ” เท่านั้น หากยังเป็นแหล่งก่อตัวและขยายตัวของชนชั้นนายทุนในภาคเอกชนด้วยในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และในฐานะบทบาทเช่นนั้น ก็ดูจะเป็นที่ตระหนักและยอมรับจากทางราชการมาแต่แรก^{๓๔}

ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าจะมองในแง่ปริมาณหรือในเชิงคุณภาพก็ตาม จึงดูค่อนข้างจะผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง ถ้าจะให้ภาพโครงสร้างสังคมไทย โดยปราศจากกลุ่มอาชีพทั้งหลายซึ่งอยู่นอกสารบบศักดินา และซึ่งส่วนใหญ่ก็คือคนจีน กลุ่มเอกชนเหล่านี้อาจเรียกรวม ๆ กันได้ว่าชนชั้นกลาง เป็นกลุ่มชน

ซึ่งเป็น “ชาวต่างชาติ” แทบทั้งนั้น แต่ทว่าประกอบเป็นชนชั้นที่มีฐานะ
บทบาทกึ่งกลางอยู่ระหว่างชน “ชั้นนาย” กับไพร่และทาส^{๓๙} จริงอยู่ ถ้าหาก
จะมองโครงสร้างสังคมไทยแต่เพียงจากแง่ของการ “ปกครองผู้คน” แล้วก็พอ
จะพูดได้ว่า เป็นเรื่องของสัมพันธภาพระหว่าง “บุคคลซึ่งเป็นชั้นนายสำหรับ
ควบคุมบังคับบัญชาไพร่...(กบ) ไพร่ที่อยู่ในบังคับบัญชา”^{๔๐} แต่ทว่าโดย
ความเป็นจริงของสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจการเมือง ก็จำเป็นต้องคำนึงถึง
บทบาทและสถานภาพของกลุ่มชนชั้นกลางที่กล่าวมานี้ด้วย อย่างแน่นอน ใน
งานศึกษาโดยทั่วไปเกี่ยวกับคนจีนในประเทศไทย เรามักจะเน้นกันถึงแต่ในแง่
การผสมกลมกลืนคนจีนเข้าสู่สังคมวัฒนธรรมศักดิ์คตินาไทย แต่แทบจะไม่ได้มี
การพยายามวิเคราะห์กันจากด้านของผลกระทบที่ระบอบศักคตินาและราชการ
ไทยได้รับจากค่านิยมและวัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองของ
กลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้ ความจริงมีอยู่ว่าภายในโครงสร้างสังคมการเมืองแบบ
“ราชูปถัมภ์” ของไทย กลุ่มชน “ชนชั้นนาย” กับชนชั้นกลางได้มีปฏิสัมพันธ์
ทางเศรษฐกิจการเมืองต่อกันอยู่เป็นพื้นฐาน และภายในกรอบของสัมพันธภาพ
ทางอำนาจนี้เอง ที่สังคมไทยอย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ปฏิสัมพันธ์
เช่นว่านี้เป็นมาทั้งในด้านบวกและด้านลบตามกระแสการเมืองทั้งภายในและ
ภายนอก แต่การณ์จะเป็นอย่างไรก็ตาม กลุ่มชนชั้นกลางได้ก่อตัวขึ้นประกอบ
เป็นส่วนหนึ่งภายในโครงสร้างอำนาจ และในประการสำคัญ เป็นแหล่งพลังที่
จะได้พัฒนาศักยภาพของตนเองขึ้นเป็นเอกเทศควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลง
ให้ทันสมัยของระบอบราชการไทยเอง^{๔๑}

ผลกระทบทางโครงสร้างจากพัฒนาการของชนชั้นกลางเป็นปรากฏการณ์
ระยะยาว ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงในตอนต่อ ๆ ไป ปัญหาเฉพาะหน้าอัน
เกิดจากแรงกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ได้แก่ การปรับตัวเองของ
ระบบราชการ แนวทางการปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ นอก

จากเป็นผลบังคับโดยสถานการณ์แล้ว ยังเป็นเครื่องสะท้อนถึงโลกทัศน์ของผู้
นำระบอบในการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมี
ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของนโยบายปฏิรูปการปกครอง
ภายหลังการเปิดประเทศ รวมทั้งลักษณะแบบแผนของการจัดแย้ง และการ
ต่อสู้ทางการเมืองในระบอบราชการไทยต่อจากนั้นไป

การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองและสถาปนารัฐประชาชาติ

การปรับตัวเองของระบอบราชการยังไม่บังเกิดขึ้นจนกระทั่งในสมัย
รัชกาลที่ ๕ และก็มีได้เป็นไปโดยปราศจากการต่อต้านขัดขวางยิ่งไปเสียกว่าที่
นโยบายเปิดประเทศประสบมาในรัชกาลก่อน เรื่องราวเกี่ยวกับผลงานปฏิรูป
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ความจริงได้มีการศึกษา
กันไว้อย่างกว้างขวางแสดงให้เห็นอยู่ในตัวเองถึงความสำคัญของการเปลี่ยน
แปลงในประวัติศาสตร์การเมืองช่วงนี้ เท่าที่นำมากล่าวถึง ณ ที่นี้ ก็เพียงพอ
เป็นแนวทางให้เห็นเค้าเงื่อนของลักษณะแบบแผนของปัญหาขัดแย้งและการ
เปลี่ยนแปลง อันมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นกระบวนการก่อให้เกิดสัมพันธภาพ
ทางอำนาจแบบใหม่ เป็นที่แน่นอนว่า นโยบายและมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ
ย่อมจะต้องกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ สิ่ง
ที่ “พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าจะควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและ
เป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป” นั้น มิได้หมายความว่า จะเป็นที่เห็นดีเห็นงาม
ยอมรับกันเสมอไป เพราะนโยบายและมาตรการทั้งหลายของรัฐไม่ใช่เป็นแต่
เพียงสิ่งนามธรรมระหว่างรัฐผู้ให้กับราษฎรผู้รับเท่านั้น หากโดยมีสาระแล้ว
ยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฐานะและผลประโยชน์ของคนและกลุ่มชนต่าง ๆ ซึ่ง
ย่อมมีทั้งที่สอดคล้องต้องกันและขัดแย้งกันแม้แต่ในกรณีของผู้ปกครองในระบบ

“ราชูปถัมภ์” ของไทยก็ไม่อาจพ้นไปจากกฎธรรมดาข้อนี้ นโยบายการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยน่าจะเป็นที่เข้าใจได้ดีขึ้น เมื่อพิจารณาจากแง่ที่เป็นกระบวนการขัดแย้งและต่อสู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ และในกระบวนการขัดแย้งนี้ หมายถึงว่าจะต้องมีการพยายามระดมทรัพยากรทางการเมืองและการรวมก่อตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อให้ได้ฐานพลังเพียงพอที่จะควบคุมกลไกของรัฐ และในที่สุด เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย “นโยบาย” เช่นว่านั้น^{๑๒}

ปัญหาการขัดแย้งและความจำเป็นต้องเสริมสร้างทรัพยากรทางการเมืองที่วันนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงขึ้นครองราชย์ ในยุคที่สถาบันพระมหากษัตริย์คกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของฝ่ายขุนนางผู้ใหญ่ และเป็นยุคที่บ้านเมืองกำลังเข้าสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงในทิศทางและขอบข่ายที่จะต้องกระทบกระเทือนระบอบอำนาจที่เป็นอยู่ เพื่อความเข้าใจถึงฐานะสัมพันธ์ทางการเมืองของยุค “ปฏิรูป” นี้ เห็นจะไม่มีอะไรดีไปกว่าพิจารณาเอาจากพระราชหัตถเลขาเองที่พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชดังนี้:-

...ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง ๑๕ ปีกับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็ได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติของพ่อ คือ เจ้านายทั้งปวงก็คกอยู่ในอำนาจของสมเด็จพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้าง ก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดาหรือที่ร่วมทั้งมารดา

ก็เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าฟอลงไป ไม่สามารถทำอะไร
ได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น
ไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตาม
หน้าที่แม้แต่เพียงเสมอเท่าที่ทูลกระหม่อมทรงประพุดติ
มาแล้วได้ ยังซ้ำเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตาย อันไม่มีผู้ใด
สักคนเดียวซึ่งจะเชื่อว่าจจะรอด ยังซ้ำถูกอันตรายอันใหญ่
คือทูลกระหม่อมเสด็จสวรรคต ในขณะนั้นเปรียบเหมือน
คนที่ศีรษะขาดแล้ว รับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมติ
กษัตริย์ เหลือที่จะพรรณาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพร้า
ในอายุเพียงเท่านี้ และความหนักของมงกุฎอันเหลือที่
คอจะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบ
ข้าง ทั้งภายในภายนอก หมายเอาทั้งในกรุงเองและ
ต่างประเทศ ทั้งโรคภัยในการเบียดเบียนแสนสาหัส^๓

รวมความแล้ว ยุค “ปฏิรูป” ของรัชกาลที่ ๕ จึงเริ่มขึ้นมาจากฐานะทางการเมือง
ที่ค่อนข้างต่อแหลมอย่างยิ่ง ท่ามกลางกลุ่มอำนาจแวดล้อมทั้งในฝ่ายขุนนาง
และฝ่ายเจ้านายซึ่งไม่สู้จะเอื้ออำนวยอะไรนักสำหรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอัน
จำเป็นในสภาพการณ์เช่นนี้ ปัญหาเฉพาะหน้าจึงเป็นเรื่องจะต้องพยายามทำ
การ “ฟื้นฟูพระราชอำนาจ” ขึ้น และเพื่อการนี้ก็ต้องทำการรวบรวมกำลัง
สนับสนุนจากกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ “ญาติพี่น้อง” และ
“ข้าราชการซึ่งเป็นกลาง” ทั้งนี้โดย:-

...พยายามหาคนที่จะใช้สอยอันควรจะเป็นที่วางใจได้ มี
น้องเป็นต้น อันมีอายุเจริญขึ้นโดยลำดับ

เมื่อมีผู้ที่ร่วมคิดในทางอันดีมากขึ้น จึงค่อยแผ่อำนาจออก โดยยึดเอาทางที่ถูกต่อสู่ทางที่ผิด เมื่อชนะได้ครั้งหนึ่งสองครั้ง ความนิยมของคนซึ่งตั้งอยู่ในทางกลาง ย่อมรวนเรหันมาเห็นด้วยก่อน จึงเกิดความนิยมมากขึ้น ๆ จนถึงผู้ซึ่งเป็นศัตรูก็ต้องกลับเป็นมิตรเว้นไว้แต่ผู้ซึ่งมีความปรารถนาล้ำ อันจะถอยกลับมิได้เสียแล้วก็ต้องทำไป แต่ย่อมเห็นว่า กำลังอ่อนลงทุกเมื่อ ๆ ^{๔๔}

พระราชหัตถเลขาฉบับนี้ เป็นการสะท้อนภาพของปัญหาและสภาพการณ์เป็นไปในช่วง ๒๕ ปีเศษภายหลังทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ แสดงให้เห็นถึงวิถีทางต่อสู้ทางการเมืองเพื่อรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และภายใต้การนำขององค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้นเอง ที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของ “กลุ่มสยามหนุ่ม” อันประกอบไปด้วยบรรดาพระเจ้าน้องยาเธอ และขุนนางรุ่นหนุ่มทั้งหลาย ซึ่งเป็นแรงพลักดันการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตลอดจนรัชสมัยของพระองค์ ^{๔๕} เริ่มต้นทันทีภายหลังพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เมื่อพระชนมายุครบ ๒๐ พรรษา สิ้นสุดแห่งการมีผู้สำเร็จราชการฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ นั้นเอง ด้วยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อปรับปรุงและรวมอำนาจเก็บภาษีอากร ซึ่งเคยอยู่ในอำนาจและเป็นแหล่งประโยชน์รายได้โดยตรงของพระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ การปฏิรูปการคลังนี้ยังตามติดด้วยการลดรอนอำนาจอื่น ๆ ของฝ่ายขุนนางในปีต่อมา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษชำระคดีความค้างคั่งที่เคยอยู่ในอำนาจศาลของกรมต่าง ๆ และพระราชบัญญัติเกษียณอายุลูกทาสลูกไทยปลดปล่อยให้ลูกทาสที่เกิดปี พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๑๒ เป็นไทเมื่ออายุครบ ๒๑ ปี

ควบคู่กันไปกับมาตรการด้านการคลัง การศาล และเริ่มการปลดปล่อย

ไพเราะสดดั่งกล่าว ในต้นปี พ.ศ. ๒๔๑๗ เช่นเดียวกันก็ได้มีการประกาศตั้ง และตราพระราชบัญญัติขึ้น ๒ ฉบับ อันจะมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างฐานพระราชอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐในเวลาต่อไป คือ พระราชบัญญัติ เคา์ชิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ชิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) ที่ปรึกษาทั้งสองประเภทเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง สำหรับที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน “จะทรงตั้งราชตระกูลแลข้าราชการซึ่ง มีตระกูล แลผู้มีสติปัญญาอ่อนไหวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชกิจการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ...โดยกำหนดตั้งแต่ ๑๐ นายขึ้นไปไม่ให้เกิน ๒๐ นายออกไป”^{๕๖} ส่วนสำหรับที่ปรึกษาในพระองค์ “จะทรงเลือกจัดสรรพระบรมวงศานุวงศ์แลข้า ทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อย ตามแต่จะทรงเห็นควร...แลจำนวน...มาก น้อยเท่าใด ไม่มีกำหนดตามแต่พระราชประสงค์”^{๕๗} การตั้งที่ปรึกษาเช่นว่านี้ นอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้แล้ว โดยแท้จริงก็เป็นผล เท่ากับระดมพลังสนับสนุนทางการเมืองให้เข้ามาคานอำนาจกับฝ่ายเสนาบดี ภายใต้อำนาจระบอบจตุสดมภ์นั่นเอง รวมทั้งยังเป็นการเตรียมกำลังผู้นำในกลุ่ม พระบรมวงศานุวงศ์ที่จะรับภารกิจบริหารราชการบ้านเมืองในช่วงเวลาข้างหน้า ดังที่จะเห็นได้ต่อไป กล่าวโดยเฉพาะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่ง “มียศ บรรดาศักดิ์ควรนับว่าเป็นที่สองรองท่านเสนาบดี”^{๕๘} นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าได้ ทรงตั้งขึ้นไว้รวม ๑๒ นาย เป็นจำนวนมากกว่าเสนาบดีเท่าตัว ทำหน้าที่ ประชุมปรึกษาข้อราชการและออกพระราชกำหนดกฎหมายตามพระบรม ราชโองการ ด้วยเหตุนี้ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงถูกกำหนดให้มีบทบาท เสมือนหนึ่งสภานิติบัญญัติถ่วงดุลย์อำนาจบริหารของฝ่ายเสนาบดี ตามรูปแบบที่เคยทรงเห็นมาจากตะวันตก ทั้งนี้เนื่องจากว่า:-

...ราชการในเมืองเราเนี่ย ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มานั้น การเอกเสกคิวตีฟ กับ ลีอิสเลตีฟ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเอนซี ในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แกริเอนต์แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราค่อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเอนต์แลเสนาบดี แต่ลีอิสเลตีฟนั้น หากใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้รับอุดหนุนการลีอิสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกเขา ลีอิสเลตีฟเคาน์ซินเป็นออปโปสิชั่นของคอเวนเมนต์โดยตรง...^{๔๙}

เป็นที่แน่นอนว่า มาตรการปฏิรูปทั้งหลายรวมทั้งการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทั้งสอง ย่อมจะต้องประสบกับการปะทะต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ดังเช่นกรณีพระยาอาหารบริรักษ์เสนาบดีเกษตรผู้เป็นหลานสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเป็นที่ปรึกษาในพระองค์ด้วย ชัดขึ้นไม่ยอมส่งภาษีฝ้ายนาให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงถูกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตัดสินคดี และถูกถอดออกจากตำแหน่งไปในปี ๒๔๑๗ นั้นเอง หรือกรณีพิพาทระหว่างวังหลวง-วังหน้าระหว่างปี ๒๔๑๗-๒๔๑๘ ซึ่งก็มีสาเหตุส่วนสำคัญมาจากปัญหาเรื่องภาษีอันเคยเป็นส่วนของวังหน้า^{๕๐} เหตุการณ์พิพาทขัดแย้งเหล่านี้ แม้จะยุติลงไปได้ แต่ก็ยังเป็นผลให้บรรดาความพยายามปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงันไปถึงสิบปี^{๕๑} จนกระทั่งกลุ่มขุนนางหัวเก่าเสื่อมอำนาจลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้นำคนสำคัญ คือ สมเด็จเจ้า

พระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. ๒๔๒๖ และต่อมา กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ สิ่ง que แสดงให้เห็นว่าการต่อสู้เพื่อ “ฟื้นฟูพระราชอำนาจ” ได้บรรลุผลสำเร็จ ก็คือการประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้าในปี พ.ศ. ๒๔๒๘ นั้นเอง และการสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารขึ้นเป็นครั้งแรก ในปีต่อมา ทั้งหมดนี้ประกอบด้วย “กลุ่มสยามหนุ่ม” เองก็ได้เติบโตขยายตัวออกไปโดยลำดับ และในประการสำคัญ บรรดาพระเจ้าน้องยาเธอต่างก็ทรงเจริญวัยได้รับการฝึกฝนอบรมเข้ามามีบทบาทอิทธิพลสูงชันในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ทางราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน^{๕๒} จากนั้นราวปี พ.ศ. ๒๔๒๐ จึงเป็นช่วงที่พร้อมสำหรับ:-

...จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง ได้คิดและได้พูดมาช้านานแต่การหาตลอดไปไม่ได้ด้วยมีเหตุขัดขวางต่าง ๆ เป็นอันมากและการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนักต้องอาศัยกำลังสติปัญญาและความซื่อตรงความจงรักภักดีของท่านทั้งปวงผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะ วางเป็นแบบแผนลงไว้ได้แล้ว การทั้งปวงจึงจะเป็นไปได้สะดวกตามความประสงค์

บัดนี้ ท่านทั้งปวงได้ลงความเห็นพร้อมกันกับข้าพเจ้า ในการซึ่งควรจะเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ให้สมกับกาลสมัยดังนี้แล้ว...^{๕๓}

โดยอาศัยพื้นฐานสัมพันธ์ภาพทางอำนาจใหม่ที่แปรเปลี่ยนไปหลังการ

เปิดประเทศและการฟื้นฟูพระราชอำนาจดังกล่าวที่การเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียมการปกครอง” ดำเนินไป ทั้งนี้ภายในกรอบของ “คอเวอนเมนต์รีฟอม” ซึ่ง “จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำการให้ได้ เนื้อเต็มหน้าที่แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกันทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกสิ่งไม่ได้...”^{๕๔} สำหรับรูปแบบที่จะจัดก็เป็นไปตามแบบอย่างระบบ “คาบิเนต” ของประเทศอังกฤษซึ่งคณะเจ้านายและข้าราชการเคยอ้างถึงใน “คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน” เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๘ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบให้กรมหลวงเทววงศ์วโรปการ ทำการศึกษาถึงแบบอย่างการจัดคณะเสนาบดีของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในโอกาสที่เสด็จไปร่วมงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ ๕๐ ปี ณ ประเทศอังกฤษ ครั้นแล้วในปีเดียวกันนั้น “...จึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่ามีการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งได้ปันไว้แต่เดิม ถ้ายังปันลงอย่างเก่า การก็จะไม่สะดวกไปได้ จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรที่จะปันออกเวลานี้ได้เป็นสิบสองส่วน...”^{๕๕}

จากแบบแผนที่กำหนดไว้สำหรับ “คอเวอนเมนต์รีฟอม” และการเตรียมตัวบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มเจ้านาย “ผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวง” ตลอดจนการฝึกทดลองปฏิบัติราชการแบบคณะเสนาบดีระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๐-๒๔๓๕ จึงนำไปสู่การปฏิรูปทางการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ด้วยการตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ซึ่ง “ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า “พลิกแผ่นดิน”^{๕๖} ความหมายและความสำคัญของการ “แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง” ถึงขั้น “พลิกแผ่นดิน” นี้

มิได้จำกัดอยู่แต่ที่รูปแบบ จำนวนและกลุ่มบุคคลที่ขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจระดับ
เสนาบดีในเมืองหลวงอันเป็นศูนย์อำนาจเพียงเท่านั้น แต่ในประการที่สำคัญ
ยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ เป็นฐานสำหรับเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองจากระบบ
“กินเมือง” มาเป็นระบบเทศาภิบาลในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ โดยมีหลักการรวมหัว
เมืองน้อยใหญ่ทั้งหมดมารวมอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอันหนึ่งอันเดียวกัน
ของกระทรวงมหาดไทย โดยนัยนี้การ “แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง” แบบ
จตุสดมภ์เดิมมาเป็นระบบแบ่งปันอำนาจหน้าที่ราชการออกเป็น ๑๒ กระทรวง
ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ จึงมีผลเท่ากับ “พลิกแผ่นดิน” เป็นการสถาปนารัฐประ
ชาชาติ รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยเด็ดขาดนับตั้งแต่นั้น^{๕๓}

อย่างไรก็ตาม การสถาปนารัฐประชาชาติ ก็มีได้หมายความแต่เพียงรวม
เขตแดนหัวเมืองเข้าอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น หาก
แต่โดยรากฐานแล้ว นับเป็นกระบวนการอันเกี่ยวข้อและต่อเนื่องอยู่โดยตรง
กับมาตรการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันมีมาแต่แรกตาม “พระบรมราโชบาย” เพื่อ
ผนึกกำลังคนในประเทศ^{๕๔} กระบวนการผนึกกำลังคนที่ว่านี้ จะมีผลสืบเนื่อง
อย่างสำคัญต่อการสร้างกลไกการเมือง การบริหารของระบอบราชการให้ทันสมัย
และต่อพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงตอนต่อไป

“พระบรมราโชบาย” ผนึกกำลังคนนี้ ไม่อาจกระทำได้อย่างจริงจังจน
กระทั่งภายหลังจากที่บรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่สิ้นพระชนม์และถึง
แก่กรรมดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้ได้ออกกฎหมายว่าด้วย
“ประกาศเรื่องชำระเลข เจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม” ในเดือนกันยายน
๒๔๓๐ ซึ่ง “เร่งรัดสักแปลงเลขจากไพร่สมวังต่าง ๆ รวมทั้งที่อยู่ในบังคับ
บัญชาของบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยให้เข้ามาเป็นไพร่หลวงขึ้นตรงต่อวังหลวง
เพื่อประโยชน์ในราชการแผ่นดิน”^{๕๕} กฎหมายแปลงไพร่หลวงเช่นนี้ ในแง่
หนึ่งคงเป็นไปตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาแล้ว กับทั้ง “เพื่อจะมีให้เลขที่

นายตายไปแล้ว ใครจะสาปสูญไป^{๖๐} ด้วยเป็นประการสำคัญ จากนั้นก่อนหน้าการตั้งกระทรวงแบบใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และวิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ กับฝรั่งเศส จึงค่อย ๆ ทำการ “รวบรวมชายฉกรรจ์ทั้งหมดให้เข้ามาได้รับการฝึกหัดและอยู่ได้บังคับบัญชาแต่แห่งเดียวตามแผนใหม่ตามแนวพณีกกำลังผู้คนเพื่อป้องกันประเทศ”^{๖๑} ภายใต้พระราชบัญญัติทหาร พ.ศ. ๒๔๓๑ เป็นการขยายพระบรมราชาบายพณีกกำลังคนจากในพระบรมมหาราชวังออกไปสู่หัวเมืองทั้งหลาย ในขั้นแรก การเป็นทหารคงอาศัยการเกลี้ยกล่อมของทางราชการให้ผู้คนเข้ามาสมัครเป็นกัน โดยให้ได้รับเงินเดือน เงินปี และเงินรางวัลเป็นการตอบแทน ส่วนผู้ที่ไม่ได้สมัครเป็นทหาร ก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินช่วยราชการแผ่นดิน จนในที่สุดจึงได้เปลี่ยนจากระบบสมัครมาเป็นระบบเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๓ กำหนดให้ชายฉกรรจ์ที่อายุครบต้องเข้ารับราชการในกองประจำการมีกำหนด ๒ ปี และเมื่อได้รับราชการในกองประจำการแล้วก็พ้นจากการที่จะต้องเสียค่าราชการตลอดไป^{๖๒} เป็นอันครบวงจรของพระบรมราชาบายพณีกกำลังคนแทนที่ระบบเกณฑ์แรงงานไพร่แบบเก่า มองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้วพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร จึงเป็นเสมือนวางรากฐานทางกฎหมายของปฏิรูปการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากพันธะผูกพันระหว่างไพร่กับมูลนายต่าง ๆ มาสู่พันธะผูกพันของพลเมืองต่อประเทศชาติโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นจุดศูนย์กลาง

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง “ธรรมเนียมการปกครอง” ซึ่งดำเนินไปตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในด้านหนึ่ง เป็นเครื่องแสดงถึงฐานะความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมการเมืองไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งที่สำคัญยิ่งก็คือ เป็นผลจากการจัดตั้งกลุ่มอำนาจและสร้างฐานกำลังอันจำเป็นต่อการควบคุมกำลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกำลัง

ทหาร^{๖๓} การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนับตั้งแต่การจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ การปลดปล่อยทาสและไพร่ จนถึงเลิกระบบ “กินเมือง” เหล่านี้ แม้จะทรงพยายามกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ล้วนเป็นผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ของบรรดาเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่ อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นเหตุก่อให้เกิดการต่อต้านขัดขวางขึ้นได้ดังที่เคยเป็นมาแล้วใน ตอนต้นรัชกาล จากทัศนะของกลุ่มผู้นำใหม่:-

ข้อขัดขวางอันนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงเห็นด้วยเกล้า
ว่าเป็นข้อสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าทางที่จะแก้ไขให้หมด
สิ้นเป็นที่เชื่อมั่นใจได้ ก็มีแต่กำลังอย่างเดียว ถ้าได้ฝึ
ละอองธุลีพระบาทไม่วางพระราชหฤทัยในกำลังทหาร...
ซึ่งมีอยู่ว่าจะต่อสู้แลดับการจลาจลอันนี้ได้แล้ว ทางแก้ไข
ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปได้ ก็มีอยู่ทางเดียว แต่
ที่จะหากำลังอำนาจซึ่งจะให้เป็นที่วางพระราชหฤทัยได้
นั้นทวียิ่งขึ้น...(และ)...ซึ่งจะหากำลังให้ต่อสู้ แลดับภัย
อันตรายในกรุงที่จะเกิดขึ้นทางนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวง
ต้องกลับลงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะต้องคิดจัดทหารบริบ
การฝึกหัดโดยกวัดขันให้เชื่อว่าใช้ได้ เป็นกำลังที่จะวาง
พระราชหฤทัยในการที่จะป้องกันภายในได้จริงก่อนแล้ว
จึงเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีต่อไปภายหลัง...^{๖๔}

แนวการ “จัดทหาร” เป็นที่เห็นได้ชัดในทำนองเดียวกับการ “แก้
ธรรมเนียมการปกครอง” โดยการตั้งเสนาบดี ๑๒ กระทรวง คือ รวมอำนาจ
อยู่ที่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ “วางพระราชหฤทัยได้” กล่าวโดย

เฉพาะในด้านจัดการทหาร ซึ่งเป็นฐาน “กำลังอำนาจ” จำเป็นสำหรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงนั้น พัฒนาการได้มีมาโดยลำดับควบคู่ไปกับพระบรมราชโบายผนึกกำลังคนดังกล่าวมา เริ่มตั้งแต่เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ ก็ทรงตั้งและฝึก “ทหารมหาดเล็กไล่กา” จากพระบรมวงศานุวงศ์ที่ยังทรงพระเยาว์และส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าน้องยาเธอ ในเวลาใกล้ ๆ กันทรงตั้ง “ทหาร ๒ โหล” เป็นทหารมหาดเล็กขึ้นอีกพวกหนึ่งจากข้าหลวงเดิมที่เฝ้าพระฉาก ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๑๓ ทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ คัดเลือกจากพระบรมวงศานุวงศ์และบุตรข้าราชการที่เป็นมหาดเล็กหลวง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๒๓-๒๔๒๔ ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกทหารเกณฑ์ ซึ่งยังเป็นทหารสมัคร และทรงตั้งโรงเรียนทหารมหาดเล็กสำหรับผลิตนายร้อยนายสิบให้กับกรมทหารมหาดเล็ก โดยคัดจากบรรดาหม่อมราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๓๐ อันเป็นปีเดียวกับที่ทรงทดลองใช้ระบบคณะเสนาบดีแบบใหม่ ก็ทรงประกาศจัดการทหาร โดยตั้งโรงเรียนทหารสราญรมย์รวมนักเรียนคะเค็ดคือ นักเรียนนายร้อยทหารหน้ากับคะเค็ดทหารมหาดเล็กเข้าด้วยกัน นับเป็นการวางรากฐานของการสร้างนายทหารอาชีพขึ้นอย่างแท้จริง^{๒๕} และพร้อมกันนั้น ทรงจัดกรมทหารอย่างใหม่รวม ๙ กรม โดยเลือกสรรพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่วางพระราชหฤทัยเป็นผู้บังคับการกรม จากนั้นจึงทรงตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นเป็น “กรมกลาง” รับผิดชอบดำเนินงานและบังคับบัญชากรมทหารบก ทหารเรือ อย่างใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตำแหน่งจอมทัพ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทั่วไป กรมยุทธนาธิการนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงในปี พ.ศ. ๒๔๓๓

ทั้งหมดนี้ จึงเป็นการปูพื้นฐาน “กำลังอำนาจ” ของการสร้างระบอบราชการใหม่ในรูปของการตั้งเสนาบดี ๑๒ กระทรวง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และ

การสถาปนารัฐประชาชาติหลังจากนั้น ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ การรวมศูนย์อำนาจการเมืองเข้ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์^{๖๖} การกึ่งในการสร้างเสริมพระราชอำนาจ ถือได้ว่า บรรลุผลมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๔๒๘-๒๔๒๙ เมื่อทรงประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้าและสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร จากนั้นจึงทรงนำประเทศเข้าสู่ช่วงของการปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหาร ตามรูปแบบของตะวันตก ภายใต้ระบอบราชการใหม่ บรรดาอำนาจอภิสิทธิ์ของขุนนางทั้งในกรุงและหัวเมืองที่เคยมีมาแต่อดีตในการเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและค่าราชการ และในการควบคุมบังคับบัญชากำลังไพร่พลเป็นอันถูกเลิกล้มไป โดยเปลี่ยนสถานะจากขุนนางมาเป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากส่วนกลางทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างแน่ชัดตามลักษณะงานหน้าที่ส่วนต่าง ๆ และระบอบราชการทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของคณะเสนาบดี ซึ่งส่วนใหญ่ที่เดียวประกอบไปด้วยเจ้านายเชื้อพระวงศ์ การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพระราชวงศ์นี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจครั้งสำคัญ ต่างจากในสมัยรัชกาลที่ ๒ ที่ทรงตั้งเจ้านายกำกับราชการให้เป็นผู้กลั่นกรองราชการฝ่ายต่าง ๆ ระหว่างเสนาบดีกับองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อจัดปัญหาการแย่งชิงอำนาจราชสมบัติกันภายในพระราชวงศ์เอง^{๖๗} แต่มาในรัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งเจ้านายขึ้นเป็นเสนาบดีว่าราชการโดยตรง ทั้งนี้โดยเป็นผลสืบเนื่องจากการต่อสู้สิทธิอำนาจของฝ่ายขุนนาง และการสถาปนาระบอบราชการใหม่ภายใต้อำนาจของฝ่ายเจ้านายซึ่งสืบทอดต่อกันมาครบจนถึงการปฏิวัติปี พ.ศ. ๒๔๗๕^{๖๘}

วิกฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสถาบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภายในสังคมประเพณีของไทยเองขาดพลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การแผ่ขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นแรงผลักดันให้เปิดประเทศให้กับระบบการค้าแบบเสรีแทนที่ระบบผูกขาดและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ อันประกอบเป็นฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางและเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ผลสืบเนื่องที่สำคัญจากพลังผลักดันภายนอกนี้ นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจแล้วก็คือการสร้างความทันสมัยทางการเมืองซึ่งบรรลุผลด้วยการปฏิรูปสถาบันการเมือง การบริหาร ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และหลังจากนั้น ทั้งนี้โดยอาศัยแนวรูปแบบของตะวันตก หากแต่ยังคงยึดอยู่กับโครงสร้างอำนาจเช่นที่เป็นมาแต่อดีต การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเป็นผลของการริเริ่มและดำเนินการลงมาจากเบื้องบนเป็นหลักใหญ่ ทั้งหมดนี้ มิใช่จะเป็นไปได้โดยปราศจากการขัดแย้งและการต่อสู้ เป็นแต่ว่าการขัดแย้งและการต่อสู้จำกัดอยู่เฉพาะภายในวงของผู้นำกลุ่มอำนาจต่าง ๆ อันบังเกิดผลนำไปสู่การสถาปนาระบบ “อาณานิคมที่ liberal” ขึ้นในที่สุด^{๖๙} กระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่อาจมองข้ามปัญหาของภัยคุกคามจากภายนอกได้ วิเทโศบายอะลุ่มอล่วยรวมชอมกับบรรดามหาอำนาจตะวันตกและการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย นับเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความรอดอยู่และความมั่นคง เป้าหมายและแนววิเทโศบายเช่นว่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นที่เห็นพ้องต้องกันของกลุ่มอำนาจทุกฝ่าย หากแต่อาจขัดกันในแง่ของขอบข่ายและจังหวะเวลาของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลกระทบต่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ลึกล้ำขัดแย้งกันอยู่แล้วด้วยเป็นพื้นฐาน^{๗๐}

พลังราชการและพลังตลาดในเมืองไทย

ถึงจุดนี้ มีประเด็นที่อาจจำเป็นต้องทำความเข้าใจบ้างเล็กน้อยเกี่ยวกับฐานะสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง สัมพันธภาพและความเป็นเหตุเป็นผลระหว่างพลังปัจจัยทั้งสองเป็นเรื่องที่ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ และประเด็นเรื่องราวต่าง ๆ เท่าที่หยิบยกบรรยายมาแต่ต้นก็เป็นเรื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงในข้อนี้ แต่ข้อที่มักถกเถียงกันอยู่เสมอ คือ อะไรจะสำคัญกว่าอะไร หรือว่าอะไรเป็นตัวปัจจัยกำหนดอะไรทำนองนั้น งานศึกษานี้ไม่พยายามจะก้าวเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาวิวัฒนาการแบบนี้ เพราะอาจจะโต้แย้งกันไปได้ไม่มีที่สิ้นสุด และจริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของยุคหนึ่งสมัยหนึ่งซึ่งอาจแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ จุดสนใจสำหรับบทที่ ๒ นี้ เห็นได้ว่ามุ่งเน้นหนักอยู่ในด้านของการเมืองเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ พยายามทำความเข้าใจถึงว่าอะไรเป็นปัจจัยตัวแปรหลักอันยังผลให้กลุ่มพลังฝ่ายเปลี่ยนแปลงขึ้นสู่อำนาจ^{๑๑} ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มิใช่เพียงเพราะว่า ความมุ่งหมายและขอบข่ายของงานศึกษานี้ต้องการเจาะจงไปทางด้านการเมือง หากแต่เพราะว่าโดยสภาวะการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของไทยเอง ปัจจัยด้านการเมืองดูจะเป็นตัวแปรชี้ขาดสำคัญต่อความหมายและลักษณะแบบแผนของการขัดแย้งต่อสู่ทางการเมืองอย่างน้อยในช่วงศตวรรษหลังการเปิดประเทศ คือ ระหว่างปลายศตวรรษ ๒๓๕๐ และ ๒๔๕๐ ถึงกระนั้นก็ตาม การที่เน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการเมือง ก็มิได้หมายความว่า จะมองข้ามความสำคัญและผลกระทบของพลังเศรษฐกิจไปได้ เพราะตามความเป็นจริงแล้วปัจจัยด้านเศรษฐกิจนับเป็นพลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยมาแต่แรกเริ่มดังที่ทราบกัน และค่อย ๆ ขยายตัวเติบโตขึ้นโดยตลอดมา หากแต่ว่ายังอาจจะไม่นับว่าเป็นพลังตัวแปรอิสระต่อระบบราชการอันเป็นปัจจัยตัวแปรหลักในโครงสร้างสังคม

ประเพณีของไทย จนกระทั่งถึงราวสองทศวรรษสุดท้ายที่ผ่านมา

ที่กล่าวมานี้อาจยังความสับสนอยู่บ้างเล็กน้อยจากการใช้คำว่า “การเมือง” ซึ่งค่อนข้างหละหลวมในที่นี้ เพราะในที่สุดแล้ว “การเมือง” เป็นเครื่องชี้ถึงระบบและกระบวนการสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ซึ่งพลังเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยประกอบส่วนหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันงานศึกษานี้ก็ยังคงกล่าวถึง “การเมือง” ในความหมายแคบ เกี่ยวข้องกับพลังปัจจัยต่าง ๆ นอกเหนือไปจากทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อช่วยความกระจ่างในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง อาจพออาศัยพิเคราะห์ดูจากเกณฑ์การจัดลำดับตำแหน่งฐานะในโครงสร้างสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจเน้นหนักอยู่สองแนวใหญ่ ๆ กล่าวคือ แนวหนึ่งจัดแบ่งในเชิงของชนชั้น โดยถือเอาความสัมพันธ์ทางการผลิตหรือฐานพลังทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์กำหนด อีกแนวหนึ่ง จัดแบ่งในเชิงสถานภาพ โดยให้นำหนักความสำคัญในด้านเกียรติและการยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจเสมอไป อันที่จริงแล้วฐานะความสัมพันธ์ทางสังคม-การเมืองเป็นเรื่องที่ออกจะสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะแยกแยะถือเอาเกณฑ์หนึ่งใดมาเป็นเครื่องวัดโดยเด็ดขาดได้ อย่างเช่นจากทัศนะของแม็กซ์ เวเบอร์ ซึ่งถือเอาเกียรติฐานะยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญ แต่ก็ยังเห็นด้วยว่า ในช่วงเวลาที่เกิดการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี “สถานการณ์ทางชนชั้น” อาจจะมีมีความสำคัญขึ้นมาเป็นพิเศษสำหรับในช่วงเวลาเช่นนั้น ซึ่งหมายความว่า ฐานะสัมพันธ์ทางการผลิตจะเป็นตัวแปรสำคัญต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเหนือปัจจัยตัวแปรอื่น ๆ ทางการเมือง แต่ครั้งเมื่อการปรับเปลี่ยนลำดับชั้นทางเศรษฐกิจเริ่มอยู่ตัวขึ้น ก็จะเป็นโครงสร้าง “สถานภาพ” ขึ้นมาใหม่ และเกียรติฐานะการยอมรับนับถือทางสังคมก็จะหวนกลับมามีบทบาทสำคัญต่อไปอีกเช่นเดิม^{๑๒} แม้ว่าจะเป็นเกณฑ์ที่ทวีความสลับซับซ้อนขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลง

ของสังคม

มาในกรณีสังคมแบบราชการของไทย ซึ่งจัดอยู่ในแบบของสังคมเกษตรและประเพณีนิยมเป็นพื้นฐาน และเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยอาศัยแรงผลักดันลงมาจากผู้นำเบื้องบนดังกล่าวแล้ว ถ้าจะอาศัยเกณฑ์ “สถานภาพ” เป็นแนววิเคราะห์ระบบสัมพันธ์ภาพทางสังคม-การเมือง ก็จะช่วยทำให้ภาพที่ชัดเจนขึ้นตามสมควร และจากพื้นฐานของสังคมแบบราชการอันเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ภาพในเชิงของ “สถานภาพ” นี้เอง ถ้าจะอาศัยแนวคิดทำนองของศาสตราจารย์บอดโตมอร์ อาจกล่าวได้ว่าระบบผู้นำทางการเมืองของไทยมีลักษณะโน้มแนวโน้มไปในแบบของ “ผู้นำทางอำนาจ” (Power elite) มากกว่าแบบของ “ผู้นำทางชนชั้น” (Ruling Class) ในข้อนี้จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า การแยกแยะทำนองนี้ไม่อาจจะทำได้อย่างเด็ดขาดแน่ชัดด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น แต่การเน้นให้เห็นถึงลักษณะแตกต่างระหว่างผู้นำสองรูปแบบนี้ อย่างน้อยก็ควรจะช่วยให้ได้มองเห็นถึงแหล่งที่มาของอำนาจ ซึ่งนับเป็นจุดสำคัญในการอธิบายความหมายของปัญหาขัดแย้งและการต่อสู้อันจะมีผลกระทบต่อลักษณะและแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-การเมืองกล่าวคือระบบผู้นำทางชนชั้น ซึ่งอาศัยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือเครื่องมือผลิตเป็นฐานแห่งอำนาจ และระบบผู้นำทางอำนาจ ซึ่งโดยตนเองไม่ใช่เป็นพลังผลิต หากแต่ขึ้นสู่ฐานะอำนาจโดยอาศัยพลังความสามารถในการควบคุมองค์กรบริหารและหรือกำลังทหารของรัฐเป็นเบื้องต้น^{๗๓} แน่นนอนแม้แต่ในฐานะของ “ผู้นำทางอำนาจ” นี้เอง ก็มีใ้จะปราศจากฐานพลังทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นที่ต้องแสวงหาไม่ว่าในยุคใดสมัยใด แต่นั่นก็เป็นคนละเรื่องจากสถานภาพทางราชการอันเป็นแหล่งที่มาโดยตรงของอำนาจในระบบการเมืองไทย

พระบรมราชาบายพณีกำลังคนและมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เรียกได้ว่าเป็นไปตามแนว

เป้าหมายทางการเมืองดังกล่าวนี้ กล่าวคือ อำนาจกุมกลไกทางการเมือง การบริหาร พร้อมทั้ง “กำลังทหาร” โดยวิธีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในที่สุดบังเกิดผลต่อการสร้างเสริมพระราชอำนาจและรวมศูนย์อำนาจให้กับ ราชการส่วนกลางในกระบวนการสร้างรัฐประชาชาติ กล่าวโดยเฉพาะถึงทาง ด้านระบบการเมืองโดยส่วนรวมภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผลที่สืบเนื่องประการสำคัญ ก็คือ โครงสร้างสังคมการเมืองที่มีลักษณะแบ่งแยกออกจากกันอย่างค่อนข้างเด่นชัดระหว่างกลุ่มชน ๓ ระดับชั้น อันได้แก่ กลุ่ม พระราชวงศ์ ข้าราชการ และชาวนา^{๑๔} แน่นนอน ในการจำแนกกลุ่มชนตาม ระดับชั้นแบบนี้จะต้องไม่ลืมกลุ่มพ่อค้า ธุรกิจและอุตสาหกรรม ตลอดจนคนงานกรรมกรซึ่งส่วนใหญ่ทีเดียวเป็นคนจีนและจะเข้ามาสู่บทบาททางการเมือง ในภายหลัง แต่เมื่อมองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วงแรก ๆ ซึ่งอาศัยสถานภาพทางราชการเป็นตัวแปรชี้ขาดดังกล่าวแล้ว ก็คงพอจะจำกัด การพิจารณาอยู่ที่กลุ่มชน ๓ ระดับชั้นที่ว่่านี้ไปพลางก่อนได้

พิจารณาตามลักษณะสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายใต้ระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ กลุ่มราชวงศ์อยู่ในอำนาจสูงสุดจากผลของการปฏิรูปครั้งนั้น ดังจะ เห็นได้ชัดแจ้งจากองค์ประกอบของคณะเสนาบดีอันเป็นองค์กระบวนนโยบาย และซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็มาจากภายในพระราชวงศ์^{๑๕} ระดับชั้นถัดไปได้แก่ ข้าราชการผู้ปฏิบัติราชการประจำตามซัดคั่นอำนาจหน้าที่ และอัตราเงินเดือน กับผลตอบแทนอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นไว้ โดยเฉพาะ และภายใต้โครงสร้างสังคมการเมืองแบบราชการสมัยใหม่นี้ ชาวนาซึ่งประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในระดับชั้นต่ำสุด สำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาแล้ว การแบ่งแยกไม่จำกัดแต่เพียงในแง่ของ ฐานะและบทบาทหน้าที่เท่านั้น หากยังแตกต่างออกไปจากสองระดับชั้นแรก เกือบโดยสิ้นเชิงในวิถีและแบบแผนการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมือง^{๑๖}

ในข้อนี้เห็นสมควรขยายความต่อไปเล็กน้อยเพื่อให้ได้ประเด็นปัญหาที่ชัดเจนขึ้น
ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่า การเปิดประเทศเป็นเครื่องกระตุ้นให้การ
เพาะปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักดั้งเดิมของประชากรไทยส่วนใหญ่ได้ขยายตัวขึ้น
อย่างกว้างขวางและรวดเร็วเพื่อการส่งออก ความหมายสำคัญประการหนึ่ง
ของการปฏิรูปในด้าน “กำลังคน” ที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะเป็นการ
แปลงสถานะของไพร่และทาสมาเป็นพลเมืองที่อิสระเสรีแล้ว ยังเป็นผล
ปลดปล่อยประชากรส่วนใหญ่เหล่านี้ให้ออกไปเป็นกำลังผลิตหลัก หรือโดยนัย
หนึ่ง “กระดูกสันหลัง” ของประเทศ แต่ตลอดศตวรรษของการสร้างควม
ทันสมัย ระบบและวิธีการเพาะปลูกโดยพื้นฐานก็คงเป็นไปเช่นที่เคยกระทำ
และปฏิบัติกันมาแต่ก่อนไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยขึ้นมาตามกาลเวลา^{๓๖}
ทั้งนี้เมื่อเทียบกับกลุ่มชน ๒ ระดับชั้นแรก

ความล่าช้าทางเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา ในส่วน
หนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติอื่น ๆ โดย
เฉพาะในท้องที่ที่ห่างไกลและแห้งแล้ง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นเรื่อง
ของนโยบายของส่วนกลางในด้านภาคเกษตรและชนบท ประการแรกในเชิง
ปริมาณ การพัฒนาส่งเสริมของทางราชการอาจจะพอประเมินได้จากงบ
ประมาณแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจาก
ในด้านการศาลยุติธรรมและการต่างประเทศแล้ว งบประมาณรายจ่ายในด้าน
การศึกษาและเกษตร ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวนาและพัฒนาส่งเสริม
เทคโนโลยีทางภาคเกษตรโดยตรง ตกอยู่ในอัตราเกือบต่ำสุดโดยตลอด คือ อยู่
ในระหว่างอัตราร้อยละ ๓.๒๘-๗.๐๔ และ ๒.๙๓-๖.๙๘ ตามลำดับ เมื่อ
เทียบกับงบประมาณรายจ่ายในด้านการทหาร (รวมกระทรวงกลาโหมและ
ทหารเรือ) มหาดไทย และคมนาคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๔.๒๕-๓๓.๘๗
๑๒.๗๘-๒๙.๐๙ และ ๙.๗๙-๒๓.๒๙ ตามลำดับ (โปรดดูตารางอัตราร้อยละ

อัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ

พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕

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

แหล่งที่มา : สรุปรายงานที่อ้างใน แฉ่งน้อย ดิดิตีรานนท์ : *เสนาบดีกระทรวง
ธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช* วิทยานิพนธ์อักษร
ศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๙ ตารางที่
๒-๓-๔-๕ และ ๖ หน้า ๗๖, ๑๕๐, ๑๘๓, ๒๒๔, และ ๒๓๕
ตามลำดับ ซึ่งดัดแปลงมาจาก:-

Ministry - Ministry of Finance Reports of the Financial Advisor
on the Budget of the Kingdom for the years 121 and
B.E. 2468.

- กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๗ ค. ๑๕.๑/๑-๕ งบประมาณ
ประจำปี พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๕.

ของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕) กิจกรรมเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในซึ่งบรรดาผู้นำประเทศจำเป็นต้องคำนึงถึง แต่ที่น่าสังเกตก็คือ แม้ถึงภายหลังจากเสด็จประพาสยุโรปในปี ๒๔๔๐ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นช่วงที่เหตุการณ์บ้านเมืองภายในสงบราบคาบและฐานะทางการเงินของประเทศค่อนข้างอำนวย^{๙๘} รวมทั้งปัญหาคุกคามจากภายนอกเริ่มผ่อนคลายลงจากการที่อังกฤษกับฝรั่งเศสตกลงประกันเอกราชของไทย ถึงกระนั้น ฐานะทางงบประมาณทางด้านการศึกษาและเกษตรก็มีได้กระเตื้องขึ้นมาหลังจากนั้น

ประการต่อมาที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความด้อยพัฒนาในเชิงของคุณภาพ ซึ่งเป็นพื้นฐานปัจจัยจำเป็นยิ่งต่อความเป็นไปได้ที่กลุ่มชนระดับชั้นชวาณาจะสามารถพัฒนาศักยภาพและสถานภาพทางสังคม-การเมืองของตนขึ้น^{๙๙} ในข้อนี้ การศึกษานับเป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญที่สุด จากผลความพยายามเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมของทางราชการนับตั้งแต่ยุคปฏิรูปเป็นต้นมา นอกจากการขยายการศึกษาจะเป็นไปอย่างแข็งขันสำหรับประชากรในส่วนภูมิภาคแล้ว ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของระบบการศึกษา “แผนใหม่” ของไทย แทบจะไม่ได้เอื้ออำนวยหรือสัมพันธ์ต่อปัญหาและความต้องการสำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในภาคเกษตรและชนบท เพราะทั้งเนื้อหาสาระและกระบวนการศึกษามุ่งแต่ส่งเสริมให้เรียนและ “ไถ่หนังสือ” กันเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อผลิตและป้อนกำลังคนเข้ารับราชการหรือตำแหน่งหน้าที่การงานในภาคเศรษฐกิจ-สังคมในเมือง ไม่ได้มุ่งฝึกหรือเตรียมคนส่วนใหญ่ของประเทศสำหรับดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพและสภาพแวดล้อมในชนบทให้เจริญรุดหน้าขึ้นแต่อย่างใด^{๑๐๐} ระบบค่านิยมทางสังคมและการศึกษาเช่นว่านี้ จริ่งอยู่อาจมีส่วนเปิดโอกาสทางให้ลูกหลานชาวไร่ชาวนาได้ไต่เต้าขึ้นสู่สถานภาพทางสังคม-การเมืองที่สูงขึ้นไป แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยยื้อให้บทบาทและสถานภาพของกลุ่มชน

ในระดับชั้นชาวนาเองกระเดื่องขึ้นมา มีหน้าซำยังเป็นผลเท่ากับพรากและ
บั้นทอนกำลังทรัพยากรทางสติปัญญาออกไปจากประชาคมเกษตรและชนบท
ในขณะเดียวกับที่กลับไปช่วยเสริมระบบราชการและประชาคมเมือง ซึ่งอยู่ใน
ฐานะที่เหนือกว่าอยู่แล้วเป็นทุนเดิม ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในตอนต้นของบทที่ ๒ นี้ ได้นำเอาข้อสังเกตทางทฤษฎีของนอร์แมน
เจค็อบส์ มาประกอบการพิจารณาถึงศักยภาพอันจำกัดในการเปลี่ยนแปลงของ
สังคมภายใต้ระบอบราชการ ความพยายามสร้างความทันสมัยของไทยในช่วง
ศตวรรษภายหลังการเปิดประเทศ ก็คงอยู่ภายใต้ของจำกัดที่ว่านี้ อันที่จริงแล้ว
การจัดการศึกษาแบบ “สมัยใหม่” ก็เป็นเครื่องสะท้อนบทบาทหน้าที่และ
ความหมายของบรรดามาตรการปฏิรูปและเทคโนโลยีด้านอื่น ๆ ที่รับมาจาก
ตะวันตก กล่าวคือ เป็นการสนองตอบปัญหาและความต้องการของบ้านเมืองที่
กำลังต้องแปรเปลี่ยนไป หากแต่โดยจำกัดอยู่ในกรอบและแนวทางแห่งค่านิยม
ประเพณีที่กำหนดออกไปจากทางราชการ^{๕๑} และซึ่งในประการสำคัญ จะเป็น
ตัวกำหนดระดับความพัฒนาหรือไม่พัฒนาของกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศใน
ภาคเกษตรและชนบท

การสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารที่ว่านี้อาจเป็นสิ่ง
จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงภายในบ้านเมือง ในยาม
ที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกและในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการ
เปลี่ยนแปลง ข้อนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ทว่าอย่างน้อยที่สุดเมื่อมองออกไปจาก
แง่ของการสร้างรัฐประชาชาติเอง ซึ่งเป็นความหมายสำคัญที่ให้ไว้กับการปฏิรูป
เปลี่ยนแปลงหลังการเปิดประเทศ^{๕๒} รวมทั้งปัญหาที่ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในด้านพัฒนาสถาบันทางการเมืองแล้ว ปัญหาที่ไม่ได้จบลงเพียงแค่นั้น เพราะ
ทั้งโดยเงื่อนไขอันจำกัดภายในโครงสร้างสังคมไทยเอง และจากมวลความ
พยายามสร้างความทันสมัยภายใต้ระบอบราชการดังกล่าวมา ผลสืบเนื่องที่

เห็นได้ชัด ก็คือ พัฒนาการอันไม่ทัดเทียมกันระหว่างกลุ่มชนในภาคชนบทกับภาคเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ ช่องว่างและความไม่สมดุลย์ไม่ใช่เพียงกับกลุ่มชนในระบบราชการซึ่งได้รับการพัฒนาส่งเสริมและขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยผลของการศึกษาและเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ในอีกด้านหนึ่งของปัญหาที่จำเป็นต้องคำนึงถึง คือ พัฒนาการอันไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจ กระบวนการวิธิการ “แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง” ยังผลทั้งในด้านพนักกำลังคนและปลดปล่อยมวลชนเหล่านั้นออกไปเป็นพลังผลิตที่เป็นไทแก่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นอิสรภาพที่เข้าไปอยู่ภายใต้ระบอบตลาด ซึ่งตกอยู่ในอิทธิพลครอบงำของบรรดาพ่อค้าคนจีนและชาวต่างชาติอื่น ๆ ดังเป็นที่ทราบกันแล้วว่าอิทธิพลทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะของพ่อค้าคนจีนนี้ ในส่วนหนึ่งที่สำคัญแล้วก็เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายส่งเสริมของทางราชการมาแต่เดิมให้ได้รับอภิสิทธิ์ผูกขาดการค้า และเป็นเจ้าภาษีนายอากรจนเป็นช่องทางให้เข้ามามีอิทธิพลควบคุมกิจการภายใน และมาในยุค “การค้าเสรี” นโยบายส่งเสริมทำนองเดียวกันก็ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนจีนเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมอันเป็นอาชีพที่บรรดาชนชั้นนำของไทยเองยังไม่นิยมทำกัน^๓

ดังนั้น โดยโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง “สมัยใหม่” สัมพันธภาพทางอำนาจจึงผันแปรเข้าสู่สัมพันธภาพแบบศูนย์อำนาจกับบริวารอย่างเป็นระบบขึ้นตามลำดับ เริ่มจากฐานะสัมพันธ์กับภายนอก ซึ่งเศรษฐกิจ-การเมืองของประเทศถูกดึงเข้าไปผูกพันอยู่กับศูนย์อำนาจอุตสาหกรรมและตลาดโลกในด้านความสัมพันธ์ภายใน พัฒนาการภาคเกษตรและชนบทได้รับการ “ปลดปล่อย” ให้เป็นไปตามอัตรภาพโดยปราศจากการพัฒนาส่งเสริมความทันสมัยจากทางราชการ แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกจำกัดฐานะบทบาทเป็นเสมือนบริวาร กล่าวคือ ทำหน้าที่ผลิตเพื่อส่งออกสนองความต้องการของตลาดภายนอก และสร้างเสริมความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และภายใต้โครงสร้าง

อำนาจครอบงำทั้งในด้านการเมืองและในด้านกลไกตลาด “เสรี” นี้เอง ที่มวลชนส่วนใหญ่ในภาคเกษตรและชนบทถูกขับส่วนเกินไปสู่กลุ่มชนชั้นนำและพ่อค่านายทุนในเมือง^{๔๔} ในกรอบของบทบาทและสถานภาพแบบบวิวารเช่นนี้ ความเป็น “พลเมือง” ของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา จึงเท่ากับถูกจำกัดสิทธิทั้งในด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย

อนึ่ง ได้มีผู้รู้ตั้งข้อสังเกตไว้ถึงสภาพความจำกัดทางวัฒนธรรมและสมรรถนะทางการเมืองของไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาแต่นโยบายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย^{๔๕} ประเด็นที่เห็นจำเป็นต้องเน้น ณ ที่นี้ก็คือน่า สภาพความจำกัดที่ว่านี้โดยแท้จริงแล้วเป็นปัญหาที่บังเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา ในด้านการเมือง สัมพันธภาพแบบ “หัวหน้า-บวิวาร” โดยพื้นฐานเป็นแบบแผนที่สืบต่อเนื่องมาแต่ค่านิยมประเพณีของสังคมราชการในอดีต การเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยและการ “แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง” มิได้ทำให้แบบแผนสัมพันธภาพเช่นว่านี้เสื่อมคลายลงไปแต่อย่างใด นอกจากเพียงแต่แปลงฐานะความเป็นบวิวารของบรรดามูลนายเดิม ซึ่งกระจัดกระจายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กระชับรวมอยู่ที่ศูนย์อำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันของ “ราชการ” ในแง่นี้แม้อาจจะกล่าวกันได้อย่างเต็มปากว่า การสถาปนารัฐประชาชาติบรรลุผลต่อเป้าหมายอุดมการณ์ของการสร้างเอกภาพและความมั่นคงของชาติ แต่ทว่าเมื่อหันมามองถึงอีกแง่หนึ่งของพัฒนาการทางการเมืองแล้ว กลุ่มชนภาคเกษตรและชนบทอันเป็นทรัพยากรกำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับต้องตกเป็นเบี้ยล่างและด้าหลังในฐานะสัมพันธ์ทางอำนาจกับกลุ่มข้าราชการและทั้งกับกลุ่มพ่อค่านายทุนซึ่งกำลังค่อย ๆ เติบโตรับการขยายตัวของเวทีการเมืองไทยขึ้นโดยลำดับ ระบบการเมืองของไทยจึงเป็นการแบ่งขีดคั่นกันแน่นชัด

ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ระบอบการเช่นว่านี้อาจถือกันว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความพยายามสร้างบูรณภาพและความมั่นคงของชาติ^{๕๖} แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าระบบการเมืองที่แบ่งแยกย่อยเป็นบ่อเกิดของปัญหาความไม่สมดุลย์และช่องว่างขึ้นภายในชาติเองในระยะยาวเมื่อโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่ “สถานการณ์ทางชนชั้น” ซึ่งความสัมพันธ์ทางการผลิตหรือฐานพลังทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวปัจจัยกำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจ ประเด็นอยู่ที่ว่า ระบบและกลุ่มอำนาจในระบอบราชการที่เป็นอยู่มีขีดความสามารถที่จะสนองตอบการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และในทิศทางอย่างไร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยเท่าที่เป็นมาเป็นเรื่องของการริเริ่มและกระทำลงมาจากเบื้องบน บูรณภาพและความมั่นคงของชาติเป็นเป้าหมายสำคัญสูงสุด ข้อนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ว่ารัฐประศาสนโยบายที่ยึดกุมอยู่ในประเพณีนิยมของระบอบราชการมาโดยตลอดนั้น คงตั้งมั่นอยู่ในแนวทางของ “รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์”^{๕๗} หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจสิทธิขาดของผู้ปกครองเหนือผู้ถูกปกครอง ในกรณีใดก็ตาม ระบอบอาญาสิทธิ์มีอาจดำเนินไปโดยปราศจากการท้าทาย และการท้าทายต่อตัวระบอบเองนี้ โดยรากฐานแล้วก็นับเป็นผลสืบเนื่องของรัฐประศาสนโยบายเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยหลังการเปิดประเทศดังกล่าวมาข้างต้นนั่นเอง

กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่กับระบอบเก่า

ดังที่กล่าวถึงในตอนต้นของบทนี้ ปี พ.ศ. ๒๔๒๘ นับเป็นการเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย เมื่อคณะเจ้านายและข้าราชการสถานทูตกลุ่มหนึ่งร่วมกันเข้าชื่อ “กราบบังคมทูลพระกรุณา” ให้มีการเปลี่ยนแปลงประเพณีบ้านเมืองจาก “แอบโสดูดโมนากี” ให้เป็น “คอนสติ

ดิวงษ์แนลโมนากี” หรือระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว หลังจากสิ้นรัชกาลที่ ๕ การโต้แย้งระบอบเก่าจึงขยายตัวเป็นขบวนการกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ เกิดเป็นกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) และในที่สุด การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ปฏิบัติได้แย่งเหล่านี้เป็นผลของเงื่อนไขปัจจัยเชิงสังคมวิทยาร่วมกัน คือ การก่อตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ หากแต่ว่าพื้นฐานที่มาทางสังคมแตกต่างกันเกือบโดยสิ้นเชิงระหว่างกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ ร.ศ. ๑๐๓ และหลังจากนั้น จุดประสงค์ในที่นี้จะพยายามทำความเข้าใจถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งที่ตามมาในช่วงสองทศวรรษซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕

ทำนองเดียวกันกับผู้นำสมัยใหม่ทั้งหลายในสังคมไทย กลุ่มผู้นำในช่วงครั้งแรกของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ล้วนเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและอิทธิพลของวิทยาการตะวันตก และอยู่ในวัยหนุ่มกอรปด้วยพลังความมุ่งมั่นสูงต่อภารกิจของชาติบ้านเมือง แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ในกรณีของกลุ่มผู้นำใหม่รุ่นแรก ๆ “ชาติตระกูล...ทำให้คนกลุ่มนี้อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องความเป็นผู้นำของสังคมได้ เพราะสมาชิกของคนกลุ่มนี้มีตั้งแต่องค์พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการวัยหนุ่มทั้งหลาย ฉะนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีความเชื่อมั่นว่า ตนเป็น “คลื่นแห่งอนาคต” ซึ่งจะคุมชะตาชีวิตของบ้านเมืองไว้”^{๘๘} ในสภาพแวดล้อมหลังการเปิดประเทศและการต่อสู้ทางการเมืองภายใน อันยังผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นสู่ฐานะอำนาจสิทธิ์ขาดและในฐานะทรงเป็นผู้นำโดยตรงของกลุ่มชนชั้นนำใหม่เหล่านี้เอง ต่อกรณีการเรียกร้องของคณะเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ. ๑๐๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงขจัดปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดี (พ.ศ. ๒๔๓๕) แม้การปฏิรูปครั้งนั้นจะจำกัดอยู่ในขอบข่ายของ “คอเวอนเมนต์รีฟอม” กล่าวคือ ปรับปรุงระบบบริหารโดยแบ่งส่วนราชการใหม่ และเพิ่ม

ตำแหน่งเสนาบดีจาก ๖ ขึ้นเป็น ๑๒ ตำแหน่ง เพื่อ “ให้พนักงานของราชการ แผ่นดินทุก ๆ กรม ทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ และให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัวหลักๆไม่ได้...”^{๙๙} กล่าวโดยสรุปแล้วทรงเห็นว่า เป้าหมายการปฏิรูปเป็นเรื่องของการ ปรับปรุงระบบการบริหารของรัฐบาลเป็นหลักใหญ่ ในกรณีนี้ ระบบคณะ เสนาบดีได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรการเมืองสูงสุดในโครงสร้างราชการ สมัยใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการสนองตอบส่วนหนึ่งต่อข้อเรียกร้อง ร.ศ. ๑๐๓ ส่วนข้อที่ว่าเสนาบดีเกือบทั้งหมดทรงแต่งตั้งจากพระบรมวงศานุวงศ์^{๑๐๐} นั้น เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงพลังการเมืองสูงสุดของกลุ่มผู้นำฝ่ายเจ้านายในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ยุทธนาถข้าราชการรุ่นใหม่ยังอยู่ในระยะของการก่อ ตัวและขยายตัวจากผลของรัฐประศาสนโยบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

ข้อที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือว่า ระบบและกลุ่มอำนาจการเมืองที่ สถาปนาขึ้นใหม่นี้ มีความสามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงเพียงใด ใน ตอนต้นของบทนี้เช่นกัน ได้กล่าวถึงความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิ เสี่ยงทางการเมืองในหมู่คนที่มีการศึกษาซึ่งขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ และซึ่งก็เป็นปัญหาที่ตระหนักกันเป็นอย่างดีในหมู่ผู้ปกครองเอง^{๑๐๑} แต่กระนั้น ทักษะคดีที่มีต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเป็นเช่นเดิม มิได้เสื่อมคลายไป ทั้งที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ พระยาภักดีธาดาไมตรี (Francis B. Sayre) กราบบังคมทูลถวายบันทึกรายความ เห็นพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวใน เดือนกรกฎาคม ๒๔๖๙ โดยมีสาระสำคัญเสนอให้มีการจัดตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานบริหารของรัฐบาล ตามแนวนโยบายที่ทรงกำหนด ข้อเสนอนี้ว่าตามจริงแล้วต้องนับว่าเบาบางมากที่สุด แทบไม่ได้มีอะไรกระทบ ถึงพระราชอำนาจเลย นอกจากจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แบ่งเบาภาระการ

บริหารงานรัฐบาลออกไปเท่านั้น แต่จากทัศนะของสมเด็จพระยาดำรง
ราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีท่านหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัวทรงขอ
ความเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของพระยาภิธานมตรี ทรงคัดค้านว่า:-
“ความคิดใหม่เช่นนี้อาจเป็นที่ชื่นชอบของพวกคนไทยหัวตะวันตกบางคน แต่
คนพวกนี้จะมีจำนวนสักเท่าไรเมื่อเทียบกับประชาชนคนไทยทั่วประเทศ...

ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาจะให้เป็นที่เข้าใจไปว่า ข้าพเจ้าเห็นว่าการ
การปกครองแบบรัฐสภาและระบบที่มีนายกรัฐมนตรีจะไม่
เหมาะสมสำหรับประเทศสยามตลอดไป ข้าพเจ้าเพียงแต่
ยืนยันว่า ทั้งสองอย่างไม่เหมาะสมและไม่พึงปรารถนา
สำหรับเงื่อนไขและสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศสยาม
และจะเกิดความหายนะ ถ้าหากรับเอาระบบการปกครอง
โดยมีนายกรัฐมนตรีมาใช้กันเดี๋ยวนี้ สิ่งประเทศสยาม
ต้องการอย่างรีบด่วนในยามนี้ ก็คือ ต้องจัดการแก้ไขสิ่ง
เลวร้ายทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่พระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ และต้องจัดระเบียบการ
บริหารที่มีประสิทธิภาพของราชอาณาจักรก่อนสิ่งอื่นใด
ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงกระทำ
การอันใหญ่ยิ่งลงไปแล้วอย่างหนึ่ง... (คือ) โดยการจัดตั้ง
คณะอภิรัฐมนตรี และพระองค์เองได้ทรงทำงานร่วมกับ
คณะอภิรัฐมนตรีอย่างตั้งพระทัย และอดสาหะบังเกิดผล
น่าพอใจ จนทำให้ความมั่นใจในรัฐบาลกลับฟื้นคืนมา...^{๙๒}

ทัศนะเช่นว่านี้ จึงมุ่งที่ปัญหาปรับปรุงระบบงานบริหารเป็นสำคัญ และ

ปฏิเสธความคิดความพยายามที่จะทำการปฏิรูปแก้ไขอะไรนอกเหนือไปจากนี้ เราได้เห็นมาแล้วถึงพระราชดำริทำนองเดียวกันนี้เมื่อครั้งสมัยปฏิรูปรัชกาลที่ ๕ แต่นั่นก็เป็นพระราชวินิจฉัยประเมินชอบช่ายและจังหวะเวลาของการ “ปฏิรูป” ในสภาวะแวดล้อมอย่างหนึ่งในสมัยกว่า ๕๐ ปีมาแล้ว มาในยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป การที่มุ่งแต่ยึดมั่นถือมั่นอยู่ในสถานภาพเดิม ย่อมเป็นการทวนกับกระแสความเป็นจริงของชีวิต เป็นผลให้ระบบการเมืองซึ่งคนเป็นพลังหลักอยู่ต้องสูญเสียสมรรถนะในการปรับตัวให้พัฒนาก้าวหน้าออกไปอย่างมีคุณภาพ ในกรณีใดก็ตาม คณะอภิรัฐมนตรีเองซึ่งล้วนเป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ก็ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีในฐานะที่ทรงอิทธิพลอยู่เหนือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัว และในประการสำคัญ เป็นผู้ที่มิชอบทบทวนชี้ขาดต่อการหน่วงเหนี่ยวยับยั้งความพยายามริเริ่มปฏิรูปปรับปรุงต่าง ๆ อันจะพึงมีมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง^๓ เหตุผลที่มักใช้อ้างอิงก็คงเป็นในทำนองเดียวกันกับที่นำมาอ้างถึงข้างต้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงเรื่องของคนกลุ่มน้อยไม่กี่คน โดยคนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจอะไรนัก และทั้งยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิเสียงทางการเมือง

ทัศนะดังกล่าวนี้มีส่วนถูกอยู่ไม่น้อย แต่ก็เป็นการมองข้ามกฎความเป็นจริงข้อที่ว่า ความคิดอ่านเปลี่ยนแปลงใด ๆ ย่อมเป็นผลมาจากการริเริ่มและผลักดันของคนกลุ่มน้อย^๔ ประสบการณ์ของสังคมไทยเองเป็นอุทธาหรณ์อย่างดีนับตั้งแต่ความคิดความพยายามเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยหลังการเปิดประเทศเป็นต้นมา การเรียกร้องสมัย ร.ศ. ๑๐๓ เองนับเป็นเครื่องสะท้อนถึงหลักความจริงข้อนี้ และโดยสาระแล้ว มีมูลจงใจมาจากความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เรื่องนี้ถือเป็นกฎธรรมดาเมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการทางสังคม กรณีเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในช่วงหลังต่อมาก็คง

มีความหมายทำนองเดียวกัน หากแตกต่างกันในข้อสำคัญที่ว่าเป็นขบวนการเรียกร้องของกลุ่มผู้นำใหม่ที่มีพื้นเพมาจาก “ชาติตระกูล” สามัญชน กลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เหล่านี้ก่อตัวและขยายตัวเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้โดยผลของรัฐประศาสนโยบายขยายการศึกษาสมัยใหม่ เพื่อระดมกำลังคนเข้าสู่ราชการตามความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เนื่องจากว่า “...ในกาลเวลานี้ ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการ ไม่รู้หนังสือแล้ว เกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ...การต่อไปภายหน้าจะต้องเลือกว่า ผู้ใดไม่รู้หนังสือได้ก็ตามควรแก่ที่จะกำหนดผู้นั้นจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย...”

...โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปภายหน้าโดยมากได้คิดจัดการโดยอุตสาหกรรมเต็มกำลังที่จะให้เป็นการเรียบร้อยพร้อมเพรียง ...และคิดว่าจะให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นที่คนเรียนได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ...เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันทันต้นลงไปตลอดถึงราษฎรต่ำสุด จะให้ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้า ว่าขุนนาง ว่าไพร่...^{๙๕}

ในสภาวะเศรษฐกิจ-สังคมไทย การศึกษาและการเข้ารับราชการจึงเป็นโอกาสช่องทางสำหรับสามัญชนจะเลื่อนขึ้นสู่ตำแหน่งฐานะทางสังคมที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในโครงสร้างขุนนางข้าราชการอันเป็นค่านิยม และเป็นแหล่งที่มาของเกียรติและอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำใหม่นี้อาจรวมเรียกว่า คนชั้นกลาง ซึ่งแตกต่างออกไปจากกลุ่มเจ้านาย และในขณะเดียวกันก็แยกตัวออกไปจากกลุ่มชนชาวไร่ชาวนาหรือสามัญชนอื่น ๆ อันเป็นพื้นเพที่มาของกลุ่มชนระดับกลาง หลังจากตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับบุตรหลานของเจ้านายและ

ข้าราชการในปี พ.ศ. ๒๔๑๔ แล้ว อีกถึง ๑๓ ปีต่อมาในปี ๒๔๒๗ จึงได้เริ่มตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้น^{๖๖} ต่อจากนั้น เพื่อผลิตกำลังคนเข้ารับราชการระดับสูง ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้ยกฐานะโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็น “โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” และในที่สุดเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี ๒๔๕๙ ถึงจุดนี้ ข้อที่จำเป็นต้องเน้นถึงเป็นพิเศษในเรื่องรัฐประกาศนโยบายผลิตกำลังคนเข้ารับราชการ ก็คือในด้านจัดการทหาร ดังที่ได้บรรยายถึงในตอนก่อนแล้วว่าได้รับการพัฒนามาโดยตลอดตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ ๕ จากกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์จนถึงจัดตั้งเป็นโรงเรียนทหารสราญรมย์ขึ้นในปี ๒๔๓๐ เป็นการวางรากฐานสำหรับสร้างนายทหารอาชีพ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า โรงเรียนทหารเช่นว่านี้จะ

เป็นแหล่งผลิตผู้นำทางทหารซึ่งจะก่อตัวขึ้นเป็นพลังการเมืองอันทรงอิทธิพลยิ่ง

ในขณะเดียวกัน การก่อตัวของคนชั้นกลาง ก็มีได้จำกัดอยู่แต่ภายในวงราชการเท่านั้น การศึกษาสมัยใหม่ยังเป็นผลก่อให้เกิดอาชีพใหม่ ๆ ซึ่งเป็นอิสระจากราชการ อย่างเช่น นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ นักกฎหมาย แพทย์ และนักธุรกิจการค้า เป็นต้น ธุรกิจการค้าส่วนใหญ่ที่เดิวยกอยู่ในมือคนจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว สำหรับกลุ่มอาชีพอิสระอื่น ๆ นั้น แม้จะยังไม่ได้เข้าไปมีบทบาทหรืออำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยตรง แต่ก็ต้องนับว่ามีอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อบรรยากาศแวดล้อมทางสังคมและการเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ควบคู่ไปกับการขยายตัวของการศึกษาสมัยใหม่ อิทธิพลของวิทยาการและความคิดอ่านของตะวันตกในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตยและอื่น ๆ ก็แพร่หลายออกไปเป็นลำดับ เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกิจการหนังสือพิมพ์ได้ขยายตัวออกมาสู่สามัญชน เป็นแรงกระตุ้นให้มีการเรียกร้องสิทธิเสียงและการเปลี่ยนแปลงโดยเปิดเผยทั้งภายในและภายนอกวงราชการ^{๖๗} ในสภาพแวดล้อมใหม่เช่นนี้ ปัญหาขัดแย้งและความตื่นตัวทาง

การเมืองจึงไม่อาจจำกัดเพียงภายในแวดวงราชการอีกต่อไป ความคิดอ่านเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญซึ่งเคยอุบัติขึ้นจากกลุ่มผู้นำภายในระบบราชการอย่างเมื่อครั้ง ร.ศ. ๑๐๓ มาได้รับการแสดงออกในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ยุคของ “เทียนวรรณ” ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาสิทธิเสรีภาพ ปัญหาความเป็นธรรม และเรียกร้องให้เร่งรีบจัดตั้ง “ปาลิเมนต์” เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เยี่ยงอารยะประเทศ^{๔๔} มาจนถึงยุคที่เริ่มมีการตั้งปัญหารุนแรงทำทลายถึงพื้นฐานแหล่งที่มาและฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังเช่นบทความเรื่อง “กฎหมายธรรมนูญประเพณี” เปรียบสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเสมือนหนึ่งหุ้นส่วนในบริษัทว่า:-

ประเทศสยามเราในเวลานี้ หากจะเปรียบเทียบกับบริษัท ก็อาจจะแบ่งออกได้ว่า คณะรัฐบาลมีหมู่เสนาอำมาตย์ราชเสวกเป็นกรรมการ และราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น แต่บริษัทของเรายังหาได้มีบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทไม่ เท่ากับยังขาดธัมมะวินัยที่กรรมการและผู้ถือหุ้นจะพึงปฏิบัติตามหน้าที่... เราจึงเห็นว่าเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศอันเป็นที่รักยิ่งของเรา ประเทศเราจึงควรจจะร่างบริคณห์สนธิและข้อบังคับขึ้นให้เป็นกิจจะลักษณะเสียที่ บริคณห์สนธิที่ว่านี้มีชื่ออื่นไกล คือ กฎหมายธรรมนูญ ประเพณีการปกครองนั่นเอง... ในสมัยที่บ้านเมืองของเรา กำลังตกอยู่ในฐานะที่ฝ่ายราษฎรกำลังจะรู้สึกตัวเหยอศรัยะขึ้น และความไปของโลกก็กำลังก้าวหน້ายอยู่เช่นนี้ ประเทศเราไม่ควรรอไว้ให้ไข้เกิดเสียก่อน จึงตั้งยา ควรจัดการสุขภาพิบาลป้องกันไข้ไว้เสียก่อนจะดีกว่า^{๔๕}

แนวความคิดทั้งสองที่ยกมาเปรียบเทียบข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการทางปัญญาความคิดที่รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ข้อเขียนของเทียนวรรณจำกัดในวงแคบในยุคหนังสือพิมพ์ตอนปลายรัชกาลที่ ๕ เทียนวรรณอาจพูดไปถึงสิทธิและความยินยอมของประชาชน แต่ก็ยังมองปัญหาจากแง่ของการริเริ่มแก้ไขเปลี่ยนแปลงลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์เอง^{๑๐๐} บทความ “กฎหมายธรรมนูญประเพณี” ออกมาตอนปลายรัชกาลที่ ๖ อันเป็นยุคหนังสือพิมพ์แพร่หลาย และมีการวิพากษ์วิจารณ์ได้เถียงทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง หลักความคิดที่ยืนยันว่า “ราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น” โดยสาระมาจากทฤษฎีประชาธิปไตยของตะวันตก ซึ่งถือว่าความยินยอมเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน^{๑๐๑} จริงอยู่ความคิดความเชื่อทำนองนี้คงจะจำกัดอยู่ในแวดวงปัญญาชนเป็นส่วนน้อยในกรุงเทพฯ แต่ก็เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งอันมีมาแต่กลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งประกอบขึ้นเป็นชนชั้นนำรุ่นใหม่ และที่แน่นอนก็คือ เป็นปัญหาขัดแย้งในระดับและขอบข่ายที่แตกต่างไปจากสมัย ร.ศ. ๑๐๓ และก่อนหน้านั้น

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้ อาจอธิบายได้จากข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์ลิปเซท ว่าเป็นประเด็นปัญหาหลักของวิกฤตความชอบธรรม ซึ่งโดยรากฐานเป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม และบังเกิดขึ้นในขณะที่สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่รูปโครงสร้างใหม่ จากมูลเหตุใหญ่ ๒ ประการ คือ ฐานะของสถาบันเก่าที่สำคัญ ๆ ถูกคุกคามในระหว่างการเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกลุ่มชนสำคัญ ๆ ในสังคมมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในระบบเปลี่ยนแปลงหรืออย่างน้อยที่สุดเมื่อกลุ่มชนเหล่านี้ตั้งข้อเรียกร้องทางการเมืองขึ้น^{๑๐๒} เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมนี้ มีประเด็นที่เห็นสมควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ คือ ระดับและขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงซึ่งคงจะต้องแยกแยะกัน

ออกไป อย่างน้อยเพื่อช่วยให้เป็นที่เข้าใจกระจ่างถึงขั้นตอนของพัฒนาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย ในกรณีนี้จะเป็นประโยชน์ถ้าจะวิเคราะห์เรื่องราวจากแง่ของความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลต่อกันระหว่างโครงสร้างสังคมกับสภาวะปัจจัยแวดล้อม^{๑๐๓} กฎอันเป็นธรรมดาสามัญมีอยู่ว่า ระบบสังคมหนึ่ง ๆ อันประกอบขึ้นเป็นโครงสร้าง กำหนดแบบแผนสัมพันธ์ภาพและการประพฤติปฏิบัติต่อกันในหมู่คนซึ่งอยู่ในตำแหน่งฐานะและบทบาทต่าง ๆ กันภายในสังคม แบบแผนความสัมพันธ์และการประพฤติปฏิบัติต่อกันนี้ อาจมีส่วนอยู่ภายใต้การบังคับในสังคม-การเมืองหนึ่ง ๆ แต่โดยรากฐานเป็นผลจากการยอมรับรับรองของบรรดาสมาชิก หาไม่แล้ว สังคม-การเมืองนั้น ๆ ย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้ เมื่อพิจารณาที่ระบบสังคมในเชิงโครงสร้างแบบแผนของความสัมพันธ์และการกระทำของคนและกลุ่มชนเช่นนี้แล้ว ระบบสังคมก็เท่ากับเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับรับรองกันอันเป็นรากฐานของฐานะความชอบธรรมของระบบนั้น ๆ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ต่อไปว่า โครงสร้างสังคมมิใช่สิ่งที่อยู่โดดเดี่ยวหรือสถิตอยู่ในสูญญากาศ หากแต่สัมพันธ์อยู่กับสภาวะปัจจัยแวดล้อมอย่างหนึ่ง จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองของไทยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในยุคสมัยก่อนการเปิดประเทศ ล้วนแต่เป็นเรื่องของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจเป็นใหญ่ภายในรั้วในวัง มิได้มีผลกระทบอะไรสำคัญต่อระบบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจซึ่งสามารถคงความต่อเนื่องมาโดยตลอด การแผ่อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกและการเปิดประเทศเท่ากับเป็นผลเปลี่ยนแปลงสภาวะปัจจัยแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อระบบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจเดิม การต่อสู้สร้างเสริมพระราชอำนาจในสมัยรัชกาลที่๕อาจเป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มพระราชวงศ์ แต่ทว่าโดยแท้จริงแล้วเป็นการต่อสู้ทางการเมืองในสภาวะปัจจัยแวดล้อมที่

แปรเปลี่ยนไป และแล้วการต่อสู้ก็ยิ่งผลผลิตดันสังคมไทยเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในตัวเองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจัยแวดล้อม นั่นก็คือ การก่อตัวและเติบโตของกลุ่มชนชั้นกลางในที่สุดดังกล่าวมาข้างต้น ความหมายสำคัญของความตื่นตัวและการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มชนเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสัญญาณบอกรับถึงความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองทำนองเดียวกับสมัย ร.ศ. ๑๐๓ แล้ว ยังพุ่งเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงไปที่ตัวระบบและโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่ด้วยคือ ฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ของขั้นตอนพัฒนาการทางการเมือง จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่ง ณ ที่นี้ว่า ตัวพลังกระทำการเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจัยแวดล้อมในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ยังคงจำกัดวงอยู่ภายในโครงสร้างราชการเป็นสำคัญ ทั้งนี้มิได้หมายความว่า กลุ่มคนชั้นกลางภายนอกราชการจะไม่มีบทบาทหรือความสำคัญอะไรเสียเลยต่อการเปลี่ยนแปลง ตรงกันข้าม บรรยากาศและแรงกดดันทางปัญญาความคิดจากบรรดากลุ่มอาชีพอิสระ โดยเฉพาะนักเขียนหนังสือพิมพ์ ย่อมประกอบเป็นปัจจัยแวดล้อมต่อกลุ่มชนชั้นนำภายในระบบราชการ และเพราะฉะนั้น จึงเป็นตัวแปรส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อแนวทางการเปลี่ยนแปลง หากแต่มิใช่เป็นตัวพลังทำการเปลี่ยนแปลงโดยตรง กลุ่มคนชั้นกลางอิสระเหล่านี้มิได้มีการจัดตั้งหรือฐานกำลังที่จะมีบทบาทเช่นนั้นได้ และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ กลุ่มพ่อค้าธุรกิจอันเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ก็ล้วนเป็นคนจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ ไม่อยู่ในฐานะ “อันชอบธรรม” ที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ทางที่เป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงก็คือโดยการริเริ่มกระทำการลงมาจากกลุ่มผู้ปกครอง ดังที่เทียนวรรณเคยเรียกร้องมาในตอนปลายรัชกาลที่ ๕ หรือไม่เช่นนั้นก็โดยการกระทำโดยตรงขึ้นมา

จากกลุ่มคนชั้นกลางภายในระบบราชการในแนวทางดังที่คณะผู้ก่อการกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ พากันเห็นว่า:-

...ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองด้วยแล้ว คน
มือเปล่าจะทำได้อย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้ถืออาวุธของชาติ
คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อ
จัดระบบปกครองตามอารยสมัย...^{๑๐๔}

นี่คือความเป็นจริงของพัฒนาการในการเมืองไทยตลอดช่วงหลังรัชกาลที่ ๕ ถึงรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ท่ามกลางกระแสเสรีนิยมและประชาธิปไตยที่ไหลบ่าเข้ามาจากตะวันตกนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงลักษณะเนื้อหาทางความคิดความเชื่อของกลุ่มชนชั้นนำราชการในยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ทุกวันนี้จะมีความสำนึกแรงกล้าตรงกันในปัญหาและเป้าหมายเรื่องความรอดอยู่ของชาติเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็นไปตามสำนึกในตรรกวิสัยของชนชั้นสูงหัวใหม่ทั้งหลายดังที่ จอห์น คอคดสกี^{๑๐๕} ตั้งข้อสังเกตไว้^{๑๐๕} กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเป็นเงื่อนไขสำหรับความมั่นคงและความรอดอยู่ของชาติ และอำนาจปกครองเป็นเงื่อนไขสำหรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อความรอดอยู่ของชาติ ปัญหาหลักกันขัดแย้งเกิดขึ้นก็เพราะเป็นสำนึกที่ตรงกันระหว่างชนชั้นนำ ๒ กลุ่มในสถานภาพทางอำนาจแตกต่างกัน และไม่สามารถประสานรวมขอมระหว่างฝ่ายที่ครองอำนาจกับฝ่ายที่เรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมในอำนาจ

ปี พ.ศ. ๒๔๕๓ อันเป็นปีแห่งสิ้นสุดของรัชกาลอันยาวนานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่งภายในชั่วระยะเวลาเพียงปีเศษต่อมา ได้เกิดปรากฏการณ์อันเป็นสัญญาณ

สะท้อนถึงปัญหาที่ได้สะสมมาจากผลของรัฐประศาสนโยบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในสองสามทศวรรษก่อนหน้านั้น คือ หนังสือ ทรัพย์ศาสตร์ ของพระยาสุริยานุวัตร และกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ปรากฏการณ์แรกเป็นความพยายามทางปัญญาความคิดที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนข้นแค้นของชาวนา ปัญหาขาดแคลนการสะสมทุนและการส่งเสริมคนชั้นกลาง^{๑๐๖} เหตุการณ์หลังเท่ากับเป็นอาการแสดงออกถึงพัฒนาการของกลุ่มผู้นำข้าราชการชั้นกลางและเจตนาารมณ์ที่จะขึ้นมามีส่วนในอำนาจปกครอง รายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของหนังสือทรัพย์ศาสตร์ และเรื่องราวของกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ได้มีงานเขียนโดยเฉพาะอยู่แล้ว^{๑๐๗} ไม่มีความประสงค์จะนำมาสาธยายซ้ำในที่นี้อีกเป็นแต่หยิบยกขึ้นมาพูดถึงก็เพื่อช่วยวิเคราะห์ประเมินสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบอบอำนาจในการจัดการกับปัญหาหลักอันขัดแย้งมูลฐานเหล่านี้ ความจริง ทั้งสองประเด็นก็เป็นสิ่งที่เทียบวรรณได้เคยเรียกร้องขอให้ทำมาแล้วทั้งสิ้นเมื่อว่าสิบปีมาแล้ว หากแต่เป็นในช่วงที่ยังปราศจากแรงกดดันจาก “ผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยสมัย”

ศักยภาพของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงคงไม่มีอะไรจะชัดเจนไปกว่าโลกทัศน์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจเอง ว่าตามความเป็นธรรมแล้ว ผู้นำภายใต้ระบอบเก่าเองก็มีทัศนคติก้าวหน้าทัดเทียมกับการเปลี่ยนแปลงของกาลสมัย ดังที่ได้เห็นกันมาแล้วตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ มาในเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ก็ยังได้พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ กราบบังคมทูลสรุปสาเหตุของการกบฏอย่างตรงไปตรงมาว่า:-

...เริ่มแต่ว่า การค้าขายและการเพราะปลูกในเมืองไทยนั้น ตกต่ำทรุดโทรมมาแต่ในปลาย ๆ รัชกาลก่อนแล้ว ราษฎรได้รับความคับแค้นอัปจนต่าง ๆ ครั้นมาเปลี่ยนรัชกาล เขาก็มุ่งหมายกันว่า จะได้ทรงจัดการทำนุบำรุงแก้ไข ความร้อนทั้งนั้นขึ้น มาจนบัดนี้ก็หาเห็นได้ทรงจัดแก้ไข ประการใดไม่ มีแต่การเล่นตลอดมา...^{๑๐๘}

ความรู้สึกผิดหวังจากความ “มุ่งหมาย” ที่จะได้เห็นการแก้ไขปัญหา ก็ จะได้เห็นจากคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อีกในทำนองเดียวกัน ในกรณีใดก็ตาม เสียงทักท้วงชี้แนะในทางสร้างสรรค์ทำนองนี้ก็มิได้รับการฟังแต่อย่างใด ข้อที่ น่าสังเกตคือว่า บุคคลชั้นนำจากสามัญชนที่ขึ้นมาถึงระดับเสนาบดีอย่างเช่น เสนาบดีกระทรวงธรรมการหรือศึกษาธิการนั้น มักจะด้อยอิทธิพลทางความคิด เห็น เมื่อเทียบกับเสนาบดีฝ่ายเจ้านายซึ่งเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว^{๑๐๙} ปฏิบัติการที่มีต่อกรณีกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ คงโน้มเอียงไปตามกระแสความคิดของทางข้าราชการสำนักโดยตั้งอยู่ในความเชื่อเพียงว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนพวกแก่การเมือง มักใหญ่ใฝ่สูง แล้วก็ไม่ใช่ปะสาอะไรไม่ว่าใคร ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ที่เดียว ต่างก็สุขสบายพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ไม่ได้สนใจอะไรมากไปกว่านั้น^{๑๑๐}

ความรู้สึกที่มีต่อคนกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ อาจพอเป็นที่เข้าใจได้ แต่ที่สำคัญและร้ายแรงยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความไม่สนใจยึดถือปัญหาพื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคม ไม่ปรากฏว่าเสียงทักท้วงและพยายามชี้แนะในทาง สร้างสรรค์อย่างเช่นของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ดังกล่าว ได้รับการหยิบยกขึ้นมา ใคร่ครวญแต่ประการใด ตัวพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์เอง ในฐานะเสนาบดี กระทรวงธรรมการ ก็ยังต้องถูกกระทบกระเทือนเอาจากการที่กระทรวง ธรรมการออกใบอนุญาตให้หนังสือทรัพย์สินศาสตร์ของพระยาสุริยานุวัตรเป็น

ตำราเรียนได้^{๑๑๑} หนังสือทฤษฎีศาสตร์คงถูกมองแต่เพียงเรื่องของ “คนนอก
ราชการ มีเวลาว่างและกระเป๋าว่าง ...รู้สึกคันคะเยออยากรู้อยากเรียน” โดย
เฉพาะอย่างยิ่งทรงไม่เห็นด้วยอย่างแรงกับแนวการมองสังคมไทยแบ่งเป็น
ลำดับชั้นสูง ชั้นกลาง และชั้นต่ำ รวมทั้งการที่ยกย่องให้ความสำคัญกับคน
ชั้นกลาง^{๑๑๒} และเมื่อสรุปรวมความแล้ว “...ข้าพเจ้ามีความเสียใจที่รู้สึกว่าคุณ
ผู้แต่งหนังสือ “ทฤษฎีศาสตร์” ช่างตีราคาชาติของเราต่ำเสียจริง ๆ”

...แท้จริงถ้าพิจารณาให้ดีจะต้องเห็นว่า แท้จริงท่านไม่
รู้จักชาติของท่านดีพอที่ควรจะเป็นผู้เตือนชาติได้เลยการ
ที่เพื่อนเตือนเพื่อน เป็นคนละอย่าง เพราะไม่มีท่าทาง
บังคับว่าต้องเชื่อฟัง เมื่อเห็นชอบก็เชื่อ เมื่อไม่เห็นชอบก็
แล้วไป แต่นี่กระทรวงธรรมการหนุนหลังยกย่อง ให้
หนังสือของพระยาสุรียานุวัตรเป็นตำรา ก็แปลว่า เหมือน
สมมุติให้ท่านผู้นั้นเป็นอาจารย์ของกุลบุตรไทยสืบไป...^{๑๑๓}

ในสภาวะความชะงักงันทางความคิดอ่านและการกระทำของผู้ครองอำนาจ
จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอะไรที่จะเกิดการเคลื่อนไหวขึ้นมาจากระดับกลาง
เริ่มตั้งแต่การชี้แนะในหมู่ปัญญาชนอย่างสุภาพอ่อนโยนที่สุด ดังเช่นจาก
พระยาสุรียานุวัตรซึ่งจากที่รู้เห็นมาในต่างประเทศ “สังเกตเห็นความจำเริญของเขา
บางอย่างที่ดีกว่าของเรามากเท่าใด ก็อยากจะให้เราทำได้อย่างเขาบ้าง... (รวม
ทั้ง) เรื่องการทำมาหากินหรือวิสาหจัดการปกครองบ้านเมืองของเขาดีกว่าของ
เราข้อใดก็อยากให้ชาติของเราทำได้ดีเสมอเขาบ้าง”^{๑๑๔} จนถึงขั้นพยายาม
ใช้กำลังกระทำการเปลี่ยนแปลงของกลุ่ม ร.ศ. ๑๓๐ “ด้วยความปรารถนาอย่าง
แรงกล้าที่จะให้ชาติของตนเข้าถึงสมัยแห่งความเจริญก้าวหน้าของโลกทุกด้าน

จึงจำเป็นต้องเป็นหน้าที่ของคนไทยเท่านั้นที่จะคิดชำระสะสางความเสื่อมสลายของชาติสังคม ผดุงความมั่งคั่งสมบูรณ์พูนสุขของปวงชนคนไทยและแก้ไขการปกครองให้เกิดแต่ความสุขสงบของผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน...อย่างน้อยก็เยี่ยงประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเคยเดินคู่กันมาแท้ ๆ กับประเทศไทยสมัยที่เปิดเมืองท่า แต่ครั้นญี่ปุ่นเปลี่ยนระบอบปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบราชาธิปไตยได้กฎหมายแล้วมิชามิโนนเท่าใดนัก ความเจริญก้าวหน้าก็วิ่งเข้ามาหาประชาชนชาติของเขาอย่างรวดเร็วจนเกินหน้าประเทศไทยอย่างไกลลิบ...^{๑๑๕}

เหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ แม้จะถูกรัฐบาลทำการจับกุมการปราบปรามเสียก่อนจะลงมือกระทำการ แต่ส่งผลสันตะเทือนต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นชนวนสำคัญส่วนหนึ่งของความรู้สึกบาดหมางหวาดระแวงภายในกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เนื่องจากมีการกล่าวขวัญกันในคำให้การของผู้ต้องหาถึงแผนที่จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต หรือไม่ก็สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ขึ้นเป็นกษัตริย์ หรือถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ ก็จะทำทูลเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี^{๑๑๖} เห็นจะเป็นด้วยเหตุนี้ ประกอบกับความยึดมั่นในความเลิศประเสริฐของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความพยายามของพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในปี ๒๔๖๐ ทรงกราบทูลเสนอให้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี สมาชิกองคมนตรีสภา กราบบังคมทูลในปี ๒๔๖๔ ขอให้ทรงฟื้นฟูรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน พร้อมทั้งลดพระองค์ลงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย จึงล้วนเป็นความพยายามที่ไร้ผลอย่างช่วยไม่ได้ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีนี้ ได้มี

พระราชกระแสตอบเป็นทำนองปฏิเสธผ่านมาทางพระยาประสิทธิ์ศัลการ
ข้าราชการสำนัก ว่าเป็นเพียงคนพวก “น้อยใจ” “ไม่มีสติ” และส่วนใหญ่เป็นลูก
จีนกับพวกไต้ต่าง ๆ^{๑๑๑} ในลักษณะการปกครองและการบริหารบ้านเมืองภายใน
ในแคว้นราชสำนักเช่นนี้ ย่อมบังเกิดช่องว่างห่างไกลกับบรรดาข้าราชการ
รวมทั้งพระบรมวงศ์ฝ่ายหัวก้าวหน้า ผลสืบเนื่องที่ตามมาเห็นจะไม่มีอะไร
สรุปได้ชัดเจนไปกว่าพระราชบันทึกพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถึง
พระยาภักดีฉัตร (ฟรานซิส บี. แซร์) เรื่อง Problems of Siam หลังขึ้น
ครองราชย์เพียง ๘ เดือนเศษ ดังนี้:-

สิ่งต่าง ๆ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในรัชสมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าแผ่นดินยังเป็นที่เคารพและเกรงกลัวอยู่มาก แม้ว่าในตอนปลายรัชสมัย
จะมีคนหนุ่มกลุ่มหนึ่ง เริ่มวิพากษ์วิจารณ์พระมหากษัตริย์
ในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็มิได้เป็นไปอย่างเปิดเผย ในรัชสมัย
ที่เพิ่งสิ้นสุด หลายสิ่งหลายอย่างได้ทวีความเลวร้ายไปมาก
เนื่องจากสาเหตุหลายประการพระเจ้าแผ่นดินกลายเป็น
ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการบริพารคนโปรด
ข้าราชการทุกคนถูกเฟื่องเลี้ยงบ้างมาก บ้างน้อย ในด้าน
นักรบยังหลงหรือเล่นพรรคเล่นพวก ยังนับเป็นโชค
ที่พระบรมวงศานุวงศ์ยังเป็นที่เคารพยกย่องว่าเป็นคน
ซื่อสัตย์ สิ่งที่เป็นที่น่าเสียใจยิ่ง คือ ข้าราชการของ
พระองค์เป็นที่เกลียดชังอย่างรุนแรง และในตอนปลาย
รัชสมัย ก็ถูกล้อเลียนเยาะเย้ย กำเนิดของหนังสือพิมพ์
ฟรีเพรส ทำให้สถานการณ์ในขณะนั้นขยายตัวเลวร้ายขึ้น

ฐานะของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสิ่งหนึ่งที่ดี
อยู่ในสภาวะลำบาก ความเคลื่อนไหวทางความคิดใน
ประเทศแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระยะเวลาของระบบ
เอกราชปีโดยเหลือน้อยลงเต็มที่...๑๑๘

ความจริงแล้ว “ความเคลื่อนไหวทางความคิด” ที่ว่าไว้ในพระราชบันทึก
ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในประเทศเท่านั้น ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๖๐ นั้นเอง
กลุ่มคนไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนทุนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการคบคิด
รวมตัวกัน จนถึงขั้นประชุมก่อตั้ง “คณะราษฎร” ขึ้นเป็นทางการที่หอพักแห่ง
หนึ่งในกรุงปารีสในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการ
“เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์
อยู่ใต้กฎหมาย และการดำเนินเพื่อให้สยามบรรลุหลัก ๖ ประการ”^{๑๑๙} การ
เคลื่อนไหวทางความคิดจนถึงขั้นจัดตั้งนับเป็นปรากฏการณ์สำคัญ ซึ่งในส่วน
หนึ่งดูไม่แตกต่างอะไรกับที่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการสถานทูตเคยประพฤติ
ปฏิบัติกันสมัย ร.ศ. ๑๐๓ เมื่อ ๕๐ ปีเศษก่อนหน้านั้น เมื่อได้มีโอกาสมาพบ
มาเห็นความเจริญรุดหน้าของอารยะประเทศ หากแต่ว่าเป็นขบวนการที่
พุ่งเป้าหมายเพื่อโค่นล้มระบอบเก่าทำนองเดียวกันกับกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐
พิจารณาจากเหตุการณ์เรียกร้องระบอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจาก ร.ศ. ๑๐๓
และ ร.ศ. ๑๓๐ ถึงปฏิวัติมิถุนายน ๒๕๗๕ เป็นระยะเวลาเกือบ ๕๐ ปี
ก็พอจะช่วยให้เห็นลักษณะการคลี่คลายขยายตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ได้ตาม
สมควรโดยเฉพาะจากภาพเปรียบเทียบองค์ประกอบทางกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐
กับคณะราษฎร ๒๕๗๕ (ดูตารางหน้าถัดไป)

มาถึงรุ่น ๒๕๗๕ พลังการเปลี่ยนแปลงเรียกได้ว่ามีขอบข่ายการผสม
ผสานระหว่าง “ผู้ถืออาวุธของชาติ” กับ “พลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ” กว้าง

องค์ประกอบกลุ่มกิจการ ร.ศ. ๑๓๐ และคณะราษฎร ๒๔๗๕^(๑๒๐)

สายอาชีพ/ยศ	พ.อ.	พ.ท.	พ.ต.	ร.อ.	พ.อ.	ร.ต.	ว่าที่ ร.ต.	นายดาบ	รวม	ร้อยละ
ร.ศ. ๑๓๐										
ทหารบก			๑	๒	๑๐	๕๔	๑๗	๑	๘๕	๙๒.๔
ทหารเรือ				๑		๒			๓	๓.๓
ตำรวจ									-	-
พลเรือน									๔	๔.๓
									๙๒	๑๐๐.๐
๒๔๗๕										
ทหารบก	๓	๑	๔	๑๑	๑๒	๔			๓๕	๓๕.๓
ทหารเรือ			๒	๗	๖	๓			๑๘	๑๘.๒
ตำรวจ					๑				๑	๑.๐
พลเรือน									๔๕	๔๕.๕
									๙๙	๑๐๐.๐

ขวางขึ้นพอสมควร ทั้งในด้านตำแหน่งยศของฝ่ายทหาร และในด้านสาขาวิชาชีพของฝ่ายพลเรือน การผนึกแนวร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนายทหารระดับพันเอกถึง ๓ นาย ซึ่งล้วนผ่านการศึกษาและประสบการณ์มาจากต่างประเทศ เช่นนี้ ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว เท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตความชอบธรรมที่กำลังบังเกิดแก่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าอยู่ในขั้นรุนแรงเพียงใด แล้วก็ยังโชคร้ายอีกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงขึ้นครองราชย์สืบทอดปัญหาเสื่อมโทรมด้านต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้า^{๑๒๑} อันเป็นระยะเวลาเพียง ๖ ปีเศษหลังการก่อตั้ง “คณะราษฎร”^{๑๒๒}

กระนั้นก็ตาม ในช่วง ๖ ปีนี้เอง ตามความจริงแล้วเป็นช่วงที่ยังเปิดโอกาสพอสมควรทีเดียวสำหรับการริเริ่มเปลี่ยนแปลงลงมาจากเบื้องบน เพราะรัชสมัยอันสั้นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๗) เรียกได้ว่าเป็นรัชสมัยของความพยายามอย่างจริงจังขึ้นในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญและขยายแวดวงการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง เริ่มด้วยการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรี^{๑๒๓} แต่ทว่าโอกาสริเริ่มเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ก็ยังคงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดยิ่ง ทั้งโดยแนวพระราชวินิจฉัยปัญหาในตัวเอง และจากแรงต่อต้านของพลังการเมืองที่แวดล้อม

ตรงกันข้ามกับในรัชกาลก่อน พระราชบันทึกเรื่อง “*Problems of Siam*” ดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ทรงตระหนักเพียงใดถึงภัยที่กำลังคืบคลานมาสู่ระบอบ “*เอบโสลุดโมนากี*” และความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในบรรดาประเด็นปัญหาหลักรวม ๓ ประเด็น คือ รัฐธรรมนูญ การคลัง และกิจการภายใน ทรงยกเอาเรื่องรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญอันดับแรก และในจำนวนคำถามที่ทรงตั้งขึ้นมาทั้งหมด ๙ ข้อ ก็เป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญเสีย ๗ ข้อ รวมทั้งแม้ในประเด็นสุดท้ายเรื่องกิจการภายใน ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระราชดำริจะจัดตั้งระบบเทศบาลเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นไปสู่ระบบผู้แทนในที่สุด^{๑๒๔} ซึ่งก็ต้องนับว่าอยู่ในประเด็นเรื่องพัฒนาการทางการเมืองอีกเช่นกัน

แนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีทั้งระยะเวลาและเฉพาะหน้า สำหรับแผนระยะยาว ทรงตระหนักอยู่ว่า “ถ้ายอมรับว่าสักวันหนึ่งเราอาจต้องมีประชาธิปไตยรูปหนึ่งขึ้นในประเทศสยามแล้ว เราก็ต้องค่อย ๆ เตรียมตัวเราสำหรับประชาธิปไตย เราจะต้องเรียนรู้และต้องสอนตัวเราเอง เราจะต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อให้เกิดความคิดเข้าใจถึงการปกครองแบบรัฐสภาจะทำได้

อย่างไรในประเทศไทย เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เกิดสำนึกทางการเมือง ให้เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของคนเพื่อจะได้ไม่ถูกชักจูงให้หลงผิดจากพวกนักก่อกวนและพวกนักสร้างวิมาน ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราก็ต้องสอนประชาชนว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไรและเลือกผู้แทนอย่างไร ให้ได้คนที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง^{๑๒๕} ทางหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลุปเป้าหมายดังกล่าวนี้ ก็โดยจัดตั้งระบบเทศบาล ซึ่ง “จะให้ความคิดบางอย่างเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะเริ่มระบบผู้แทน (ระบบเทศบาล) จะให้ความพอใจแก่บรรดาคนหัวก้าวหน้าของประเทศ และจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าประชาชนพร้อมที่จะมีสิทธิมีเสียงอย่างจริงจังในกิจการของบ้านเมืองหรือไม่”^{๑๒๖}

แผนพัฒนาการเมืองระยะยาวเช่นว่านี้ คงไม่มีผู้ใดโต้แย้งอะไร และแท้ที่จริงแล้ว ก็ดูจะสอดคล้องกันกับแนวความคิดเห็นของ “คณะราษฎร” อยู่ในข้อที่ว่า ประชาชนคนไทยยังไม่พร้อมสำหรับประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๔๗๕ (มาตรา ๖๕) ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นที่เลียงสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งระหว่างที่ประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงดี รวมทั้งได้มีพระราชบัญญัติเทศบาลออกมาเป็นการพัฒนาการปกครองตนเองประชาชนในท้องถิ่น ในจุดนี้ มักมีการวิจารณ์การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ อยู่เนือง ๆ ว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนมักใหญ่ใฝ่สูงไม่กี่คนซึ่งทำการปฏิวัติตัดหน้าเสียก่อนเพียงเพื่อแสวงหาอำนาจวาสนาให้กับตนเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ยูกันอยู่โดยทั่วไปว่า กำลังจะพระราชทานรัฐธรรมนูญและปูพื้นฐานทางสังคมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไป

อย่างไรก็ดี แนวความเข้าใจทำนองนี้มองข้ามประเด็นปัญหาที่แท้จริง และเฉพาะหน้าไปอย่างหนึ่งสำหรับขณะนั้นเอง กล่าวคือ การเรียกร้องต้องการ

รัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งกำลังขึ้นสู่
ฐานะผู้นำรุ่นใหม่ แล้วพฤติกรรมก็เข้าไปเช่นนั้น เพราะเมื่อทรงตระหนักแน่
ชัดถึงความไม่เหมาะสมและไม่พร้อมที่จะมีระบบผู้แทนได้ทันทีแล้ว “ระหว่างนี้
เล่า อะไรเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ความพยายามขั้นแรกของข้าพเจ้าที่จะหาหลัก
ประกันบางอย่างสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ก็คือ การสถาปนากฎธรรมนูญ
สภาขึ้น”^{๑๒๓} ส่วนในด้านการเตรียมการเพื่อเรียนรู้และทดลองระบบรัฐสภานั้น
ทรงถือว่า “การปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรีเป็นความพยายามอันหนึ่งที่จะ
ดำเนินการขั้นแรกตามความคิดเหล่านี้ อาจจะมีคนบอกว่าคณะกรรมการ
องคมนตรีตามที่ปรับปรุงจะไม่ใช่ตัวแทนมติมหาชนอย่างแท้จริง และใน
ฐานะเป็นองค์กร ก็จะไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง
ด้วย ข้อนี้เป็นความจริงทีเดียว (แต่การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี) ก็เป็น
เจตนาในเบื้องต้นแรกให้เป็นการทดลองและการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการอภิปรายใน
ระบบรัฐสภา...”^{๑๒๔}

รวมความแล้วทรงเห็นว่า การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีและสภากรรมการองค-
มนตรีเป็นทางออกสำหรับปัญหาเฉพาะหน้า เท่ากับเป็นการขยายวงความรับ
ผิดชอบโดยลำพังขององค์พระมหากษัตริย์ออกไปเป็นระบบความรับผิดชอบ
ร่วมกันของอภิรัฐมนตรี และตามมาด้วยการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรี
เป็นการเปิดประตู “ทดลอง” การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบรัฐสภา
ทั้งสองประการนี้ทรงดำเนินการอย่างรวดเร็วพอสมควร ภายในระยะเวลาไม่ถึง
๒ ปีหลังขึ้นครองราชย์ แต่จุดที่เป็นปัญหาทวีความไม่พอใจที่มีมาก่อนหน้านั้น
ก็คือ ลักษณะองค์ประกอบขององค์กรทั้งนี้มากกว่าอะไรอื่น เพราะเท่ากับไม่ได้
มีส่วนสนองตอบความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เลยแม้แต่น้อย
อภิรัฐมนตรีสภาซึ่งทรงอิทธิพลอย่างสูง ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้ง
หมด ครั้นมาถึงสภากรรมการองคมนตรีซึ่งทรงปรับปรุงให้เหลือจำนวนเพียง

๔๐ ก็เป็นที่อภิรัฐมนตรีสภาคัดเลือกเอาจากสภาองคมนตรีที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และทั้ง ๒ ชุดที่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง คงจำกัดอยู่ในแวดวงของเจ้านายและข้าราชการชั้นเจ้าพระยาและพระยาทั้งสิ้น^{๑๒๙} ผลที่ปรากฏออกมาเช่นนี้จึงเป็นการผิดจากความคาดหวังอย่างแรงในหมู่ชนที่มีการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการหนังสือพิมพ์ จากกระแสข่าวที่แสดงออกในระหว่างพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีอยู่เป็นเวลาหลายเดือน คุณจะไม่มีเสียงคัดค้านในเรื่องที่รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการองคมนตรี แต่ก็เป็นที่คาดคะเนและหวังกันมากก็คือว่า จะทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีรัฐสภาโดยตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปร่วมด้วย^{๑๓๐}

ในกรณีใดก็ตาม สภากรรมการองคมนตรีอันมีจุดมุ่งหมายเพื่อปูพื้นฐานไปสู่ระบบรัฐสภา จริง ๆ แล้วคงมีอำนาจหน้าที่จำกัด ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของอภิรัฐมนตรี แล้วก็ปฏิบัติงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล่าช้าจนค่อย ๆ หมดบทบาทความสำคัญลงไปมากที่สุด เป็นอันว่าความรู้สึกเรียกร้องต้องการเฉพาะหน้าคงเป็นไปโดยปราศจากการสนองตอบ รวมแม้กระทั่งพระราชประสงค์เพียงจะให้ราษฎรภายนอกได้เข้าฟังการประชุม ก็ยังถูกคัดค้านจากอภิรัฐมนตรี^{๑๓๑} ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นก็คือ แผนพัฒนาทางการเมืองระยะยาวที่ทรงตั้งพระทัยไว้เป็นอย่างสูง คือ การจัดตั้งระบบเทศบาล และก็ได้รับการสนับสนุนของอภิรัฐมนตรีสภาถึงขั้นยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นแล้ว กลับปรากฏว่าตัวร่างพระราชบัญญัติไปตกอยู่ที่กรมร่างกฎหมายตั้งแต่กลางปี ๒๔๗๓ จนกระทั่งเกิดปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ได้มีผลอะไรออกมา^{๑๓๒}

อิทธิพลอนุรักษ์นิยมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดำเนินไปถึงขีดสุดและสัมฤทธิ์ผลถึงขนาดคัดค้านยับยั้งข้อเสนอเปลี่ยนแปลงที่เบาบางที่สุด เริ่มตั้งแต่ร่างเค้าโครงรัฐธรรมนูญของพระยาภักดีฉานไมตรี (ฟรานซิส บี. แซร์) ในเดือนกรกฎาคม ๒๔๖๙ เสนอให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบบริหาร

ราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันที่ยังคงสงวนพระราชอำนาจไว้เช่นเดิม รวมทั้งยังคงดำรงอภิรัฐมนตรีสภาไว้ด้วย^{๑๓๓} แต่ปฏิกริยาที่ได้รับจากอภิมนตรีก็คือ “...การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรี มิใช่เป็นปัญหาสำคัญหรือเป็นการแก้ปัญหาของสยามให้ถูกต้อง หากแต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน คือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และนี่เป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น...”^{๑๓๔} เหตุใหญ่ใจความคงมีอยู่ว่า การตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เคยเป็นที่รู้จักกันมาก่อนในประเพณีการปกครองของไทย เพราะฉะนั้นย่อมไม่เหมาะสม และทั้งไม่พึงปรารถนาด้วย เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนและบั่นทอนพระราชอำนาจ^{๑๓๕}

โดยนัยกลับกัน อิทธิพลของกลุ่มเจ้านายที่มีอยู่อย่างสูงและแผ่ไพศาลทั้งในเสนาบดีสภาและอภิรัฐมนตรีสภา ตลอดจนจนสภากรมการองมนตรีก็ต้องตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์โจมตี กระแสข่าวการต่อต้านยับยั้งการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ยังเป็นชนวนให้ความไม่พอใจทวีรุนแรงขึ้นในหมู่ชนรุ่นใหม่ เกิดความรู้สึกแบ่งแยกระหว่างเจ้ากับสามัญชน และพุ่งเป้าไปยัง “เจ้ากับขุนนาง” โดยตรงในฐานะเป็น “ผู้บงการของประเทศ” และเป็น “ลูกคัมภีร์ความเจริญ” ของบ้านเมือง กระแสการเรียกร้องให้พระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาแผ่ขยายออกและรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ^{๑๓๖} ในบรรยากาศอันร้อนแรงเช่นนี้ ในที่สุดหลังจากเสด็จกลับจากสหรัฐอเมริกา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงริบเร่งทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยตรง มอบหมายให้กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศจัดทำร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระบบผู้แทนขึ้นเพื่อพระราชทานแก่ประชาชนในวันที่ ๖ เมษายน ๒๔๗๕ อันเป็นวาระครบรอบ ๑๕๐ ปีแห่งราชวงศ์จักรี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะทำการเปลี่ยนแปลง “จากเบื้องบน” เป็นวาระสุดท้าย มีหลักการ

กำหนดให้มีการจัดตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งคงอภิรัฐมนตรีสภาทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ทำนองเดียวกันกับร่างฉบับของพระยา กัลยาณไมตรีในปี ๒๔๖๙ หากแต่มีหลักการเพิ่มเติมสำคัญ คือ องค์กรสภานิติบัญญัติ ซึ่งผู้ร่างทรงเสนอแนะว่า ในระยะเริ่มต้นควรจะประกอบด้วย สมาชิกแต่งตั้งและเลือกตั้ง และสำหรับสมาชิกแต่งตั้งซึ่งจำนวนไม่ควรเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้น พระมหากษัตริย์ควรมีอิสระที่จะเลือกเอาจากข้าราชการทั้งหมด^{๑๓๗}

เมื่อเทียบกับข้อเสนอปี ๒๔๖๙ แล้ว เห็นได้ชัดว่าร่างฉบับปี ๒๔๗๕ ก้าวหน้าขึ้นมาก ที่กำหนดให้เริ่มระบบรัฐสภาและเลือกตั้งผู้แทนทันที เพราะ ฉะนั้นจึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่จะต้องถูกคัดค้านขัดขวางจากพลังอนุรักษ์นิยมสุดโต่งภายในวงผู้ปกครอง มาตอนนี้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ ข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ คือ นายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษา และพระยาศรวิสารวาจา ปลัดทูลฉลอง ปฏิภินิษาของบุคคลทั้งสองสรุปตรงกัน ที่ว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะทำการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นจัดตั้งสภานิติบัญญัติ ซึ่งถ้ามี ขึ้นมาแล้ว ก็ยากที่จะเรียกเอาอำนาจกลับคืนมา หรือไม่ก็จะขยายอำนาจต่อ ๆ ไปเรื่อย ๆ ทั้งสองต่างอ้างถึงประสบการณ์ในพม่า ซึ่งมีระบบเทศบาลอยู่ถึงร่วม ๔๐ ปี ก่อนจัดตั้งสภานิติบัญญัติ สำหรับนายสตีเวนส์เห็นว่าอาจทดลองจัดตั้ง นายกรัฐมนตรีโดยไม่มีผลกระทบกระเทือนอะไร แต่ไม่เห็นความจำเป็นจะต้อง มีสภานิติบัญญัติ เพราะ “ไม่เชื่อว่า ความปรารถนาต้องการรูปการปกครองด้วย เสี่ยงประชาชนจะมีอยู่แพร่หลายในหมู่ประชาชน”^{๑๓๘} ทางด้านพระยาศรวิ สารวาจา คงเห็นเหมือน ๆ กัน พร้อมทั้งอ่านสถานการณ์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้:-

ขณะนี้กำลังเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจ แพร่อยู่ในหมู่ ประชาชนบางชนชั้น เพราะเหตุเกิดเป็นเบื้องต้นจาก

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อที่จะเผชิญกับสถานการณ์ทางการคลัง รัฐบาลจึงจำใจต้องตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลอย่างรุนแรง และตั้งภาษีฉุกเงินใหม่ ๆ ขึ้น มาตรการเหล่านี้ย่อมจะทำให้ความรู้สึกไม่พอใจรัฐบาลทวีขึ้นบ้าง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ก็มีเสียงเล่าลือกันอยู่ว่า จะมีการพยายามโค่นรัฐบาลในวันหนึ่งข้างหน้า แม้ว่าเสียงเล่าลือเหล่านี้บางเรื่องอาจจะเลื่อนลอยและเชื่อถือไม่ได้ แต่กระนั้นย่อมเป็นการดีที่รัฐบาลจะเตรียมรับกับเหตุการณ์ทั้งปวง ในยามเช่นนี้ เป็นเรื่องจำเป็นที่ควรจะมีความรู้สึกมั่นใจ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่สมาชิกทั้งปวงของรัฐบาล (จึง) ไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะมาบั่นทอนอำนาจของรัฐบาล^{๑๓๙}

แต่ดังที่ได้เน้นให้เห็นมาแล้วข้างต้น ประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพาะหน้าอยู่ที่ความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ซึ่งได้แผ่ขยายออกไปทุกระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ในช่วงเวลา ๖ ปี นับแต่การก่อตั้ง “คณะราษฎร” การติดต่อสัมพันธ์จัดตั้งได้พัฒนาขยายตัวจากต่างประเทศ มาสู่ภายในประเทศ^{๑๔๐} ในขณะที่ฝ่ายผู้ปกครองยังคงต่อต้านหน่วงเหนี่ยวการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด เพราะด้วยตระหนักรู้มองเห็นแต่ความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่อยู่นั้น จากสายตาของนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้นำคณะราษฎร:-

ในเบื้องต้นทีเดียว เกิดมีความรู้สึกว่ ราชการบ้านเมือง
ในเวลานั้น ดูพวกข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพวกเจ้า

นายทำกันตามอำเภอใจไม่มีใครเอาใจใส่ความเห็นของผู้น้อย
ซึ่งแม้จะมีเหตุผลควรเชื่อก็ตาม พวกผู้ใหญ่มักจะถือเสียว่า
ความเห็นของผู้น้อยนั้น จะดีหรือไม่ดี ไม่สำคัญ หากอยู่ที่
ว่า ถูกใจหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ พวกผู้น้อยซึ่งอาจมีสติ
ปัญญาดี ๆ ก็เกิดความท้อถอย ไม่อยากแสดงความคิดเห็น
ทั้ง ๆ ที่เชื่อแน่ว่าอาจมีประโยชน์ต่อบ้านเมือง และเมื่อ
การบริหารราชการบ้านเมืองดำเนินไปตามความเห็นของ
พวกผู้ใหญ่ไม่กี่คน ซึ่งถ้าท่านเหล่านั้นมีความคิดเห็นอย่าง
เก่า ๆ และแคบ ๆ ด้วยแล้ว ก็อาจชักนำให้บ้านเมืองไป
สู่ความเสื่อมและความล่มจมได้ง่าย ^{๑๔๑}

นี่คือสภาวะการเผชิญหน้าระหว่างสองกระแสความคิด ซึ่งเมื่อมองย้อน
กลับไปในอดีตแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นกันได้ชัดแจ้งว่าไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่
อุบัติขึ้นโดยฉับพลันทันใด หากเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันมาตามกระแสการ
เปลี่ยนแปลงตามสมัยตลอดช่วง ๗๕ ปีเศษ หลังการเปิดประเทศ ความตื่นตัว
และการเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมมีเสียงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ ตั้ง
แต่รุ่น ร.ศ. ๑๐๓ ร.ศ. ๑๐๓ มาจนถึงกลุ่ม ๒๔๗๕ เป็นผลสะท้อนของ
กระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ เป็นแต่ว่าในช่วงสองทศวรรษหลังก่อน
๒๔๗๕ สภาวะเผชิญหน้าทางแนวความคิดได้พัฒนาขึ้นเป็นการช่วงชิงฐานะ
อำนาจระหว่างพลังเก่าและพลังใหม่ อันเป็นผลผลิตของการศึกษาศสมัยใหม่
และกระแสความคิดทางสังคม-การเมืองจากตะวันตก การก่อตัวและพัฒนา
การของกลุ่มคนชั้นกลางก่อให้เกิดผลกระทบเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้าง
สัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายในระบบราชการ อันเป็นศูนย์รวมอำนาจ
ขบวนการ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ศ. ๒๔๗๕ นับเป็นผลเกิดจากเงื่อนไขปัจจัยใหม่

ร่วมกันในแง่นี้ ข้อแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า กลุ่มก่อการ ๒๔๗๕ สามารถผสมผสานพลังทำการฝ่ายทหารระดับสูงซึ่งสะสม “ความรู้สึกรู้สึกไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นผู้น้อย” ถึงขั้นคิดต้องการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง^{๑๔๒} ปรัชญาในระดับความรุนแรงของวิกฤตความชอบธรรม หรืออีกนัยหนึ่ง การยอมรับนับถือที่มีต่อระบอบเก่าอันเป็นปัญหาสะสมมาตั้งแต่ก่อนหน้ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งสองฝ่ายอาจมีเจตนาตรงกันที่จะเห็นบ้านเมืองเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ นอกเหนือไปจากอุปสรรคเพราะการต่อต้านหวังเห็นยวจากพลังอนุรักษ์นิยมดังกล่าวมาแล้ว ปัญหาขัดแย้งแตกต่างระหว่างสองฝ่ายก็คือตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งฝ่ายพลังเก่ายังถือสิทธิอำนาจที่จะกำหนดทิศทางและขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ในขณะที่ทางฝ่ายชนชั้นนำใหม่ มีความต้องการอย่างแรงกล้าและพร้อมที่จะเข้ากุมบังเหียนอำนาจเพื่อทำการเปลี่ยนแปลง ประเด็นปัญหาข้อนี้จะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขปัจจัยเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงต่อไป

ปฏิวัติ ๒๔๗๕ กับปัญหาการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย (๒๔๗๕-๒๕๐๐)

ประเด็นปัญหาหลัก

การเมืองไทยหลัง ๒๔๗๕ มักนิยมมองกันว่าเป็นเรื่องทำนองการทดลองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และเพราะเหตุที่นำเอาระบอบนี้มาใช้ในสภาวะสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตะวันตกอันถือเป็นแม่บท โดย

เฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยซึ่งมวลชนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษาเกินกว่าที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อปัญหาบ้านเมือง จึงเป็นผลเท่ากับพยายามสร้างระบบขึ้นโดยปราศจากพลังมหาชนเป็นฐานรองรับ ผลที่ได้ก็คือ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารผู้กุมกำลังอำนาจในสังคม^{๑๔๓} แนวความคิดความเข้าใจทำงานองนี้ มีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เพราะเป็นแต่เพียงอธิบายปรากฏการณ์ที่พอเห็น ๆ รู้ ๆ กันอยู่ โดยปราศจากข้อคิดคำนึงถึงกระบวนการเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตย แม้ในบริบทของสังคมวัฒนธรรมตะวันตกก็ตาม ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การศึกษาเป็นเงื่อนไขปัจจัยจำเป็นประการหนึ่งสำหรับการมีส่วนร่วมใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมือง ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ทั้งของไทยและของตะวันตกเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ความตื่นตัวและเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ในยุคสมัยต่าง ๆ ดังที่เน้นให้เห็นมาข้างต้น โดยรากฐานก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษานั้นเอง โดยนัยกลับกัน มวลชนนอกกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่ทีเดียวเป็นของชนบท ต้องตกอยู่ในสภาพล้าหลังทั้งในด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ เกินกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในวิถีชีวิตการเมืองสมัยใหม่ ด้วยเหตุฉะฉานนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยจึงดำเนินไปในสภาวะแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่มีช่องว่างห่างไกลระหว่างกลุ่มชนชั้นนำและมวลชนมาโดยตลอด พูด่าง ๆ การเมืองระบอบรัฐธรรมนูญจึงจำกัดตัวอยู่ภายในเวทีการต่อสู้ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะเป็นสำคัญ หรือถ้าจะกล่าวถึงพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยยังคงตกอยู่ในช่วงการเมืองอภิสิทธิ์ชน ซึ่งแตกต่างจากการเมืองมวลชน ก็คงจะไม่ผิดนัก

เมื่อพิจารณาจากแง่พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะของงานศึกษานี้แล้ว การที่จะวินิจฉัยสรุปถึงสมุฏฐานแห่งความสำเร็จ

หรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ด้วย มิใช่เพียงประเมินเอาจากสถานะเงื่อนไขปัจจุบันที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประหนึ่งเป็นสูตรสำเร็จ ความมุ่งหมายในที่นี้ไม่ใช่ต้องการมาตั้งประเด็นถกเถียงกันว่าระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นไปได้หรือไม่ในสังคมไทย หากแต่ประสงค์จะเน้นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหาในเชิงของพัฒนาการ เพื่อช่วยให้แนวความเข้าใจบนพื้นฐานของประสบการณ์ที่เป็นจริงขึ้น มิใช่เพียงจากความเห็นว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไรเท่านั้น ในทัศนะของงานศึกษานี้เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ช่วยให้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นที่กระจ่างขึ้นบ้างตามสมควร ถ้าหากจะพยายามวิเคราะห์แยกแยะให้ดีถึงบทบาทความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจากแง่ที่เป็นอุดมการณ์ และจากแง่ที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความหมายประการแรกเป็นเรื่องของเป้าหมายและหลักการ รวมทั้งรูปแบบและวิธีการ อันประกอบกันขึ้นเป็นหลักการและปฏิบัติการของระบอบการเมือง-การปกครองอย่างหนึ่ง ความหมายประการหลังเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของพลังต่าง ๆ ในวิถีความเป็นไปของชีวิตสังคม ซึ่งนำไปสู่ระบอบการปกครองเช่นว่านั้น จุดสนใจในที่นี้จะมุ่งทำความเข้าใจโดยเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะปฏิสัมพันธ์ของกระแสพลังต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงระหว่าง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วงแปรเปลี่ยนสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการหลังจากนั้น จนถึงปัจจุบัน

เพื่อการนี้ เห็นสมควรนำเอาข้อคิดข้อสังเกตทางทฤษฎีบางประการมาช่วยพิจารณาประกอบพอเป็นแนวทางโดยสังเขป นั่นก็คือ แนววิเคราะห์พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของริชาร์ด พี. คลีออด, แดงควอท เอ. รัสเทอร์ และรอเบิร์ต เอ. ดาร์ล^{๑๔๔} งานศึกษาวิเคราะห์ทั้งสามท่านอาศัยประสบการณ์

ทางประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของตะวันตกเป็นพื้น แต่ก็ให้แนวคิดที่อาจช่วยชี้ประเด็นปัญหาของการเมืองไทยให้ชัดเจนขึ้นตามสมควร และในขณะเดียวกัน ไม่มีลักษณะเป็นการตั้งเป้าหมายเจาะจงตายตัวว่า พัฒนาการจะต้องมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางเช่นนั้นเช่นนี้ หรือว่าจะต้องเป็นไปตามแนวทางหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ หากมุ่งชี้ให้เข้าใจถึงเงื่อนไขปัจจัยพื้นฐานของพัฒนาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับแบบพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งน่าจะเป็นตัวอธิบายความหมายความสำคัญของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงดังกล่าวนี้ได้อย่างมาก

รอบีต ดาห์ล ให้ข้อคิดเกี่ยวกับแนวทางเป็นไปได้ที่ระบอบการเมืองแบบอำนาจปิดหรือผูกขาดอาจจะพัฒนาไปเป็น ๒ มิติใหญ่ด้วยกัน กล่าวคือ ในแนวมิติเปิดให้การแข่งขันทางการเมืองขึ้น และ/หรือในแนวมิติขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กว้างขึ้น พัฒนาการจากระบอบอำนาจปิดอาจเป็นไปในแนวมิตินี้มิติใด หรือผสมผสานระหว่าง ๒ มิติ ตามที่ดาห์ลมองเห็น พัฒนาการอาจเป็นไปในรูปเปิดการแข่งขันทางการเมือง หากแต่จำกัดอยู่ในวงกลุ่มผู้นำส่วนน้อย หรือในรูปขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีขึ้น หรือในแนวมิติที่สามอันเป็นลักษณะผสมผสาน เปิดการแข่งขันอย่างเสรีและขยายฐานการมีส่วนร่วมออกไปในหมู่ชนส่วนใหญ่ ในกรณีหลังนี้ พัฒนาการก็จะมีลักษณะองค์ประกอบใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์^{๑๔๔}

แนวมิติที่น่าจะช่วยอธิบายปัญหาพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้แก่แนวมิติแรก เกี่ยวกับความเป็นไปได้ของพัฒนาการจากระบอบปิดก่อน ๒๔๗๕ ไปสู่ระบอบเปิดการแข่งขันทางการเมืองอันจำกัดภายในกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งงานศึกษานี้ถือว่าเป็นปัญหาสะท้อนสภาวะที่เป็นจริงทางการเมืองของไทย มากกว่าที่จะมองกันในทำนองเป็นปัญหาประชาธิปไตยที่ปราศจากพลังมติมหาชน

ดังกล่าวถึงข้างต้น เพราะในที่สุดแล้ว ประชาธิปไตยตะวันตกเองก็มีใช้จะ
อุบัติขึ้นมาทันทีทันใดประหนึ่งสูตรสำเร็จ หากแต่ได้ผ่านลำดับขั้นพัฒนาการมา
อย่างเช่น กรณีของอังกฤษในตอนพัฒนากระบวนการแข่งขันทางการเมืองขึ้น
ตอนสิ้นสุดคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ สิทธิเสียงทางการเมืองก็ยังจำกัดอยู่ในวง
กลุ่มชนชั้นนำส่วนน้อย แล้วถึงได้ขยายสิทธิเสียงออกไปเป็นลำดับในอีกไม่กี่
ทศวรรษต่อมา^{๑๕๖}

ในจุดนี้ *แดงควอท รัสเทาว์* ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจในเชิงพัฒนาการ
ของการแข่งขันทางการเมืองที่วานี ซึ่งรัสเทาว์มองในแง่เน้น “*ขั้นตอนตัดสินใจ*”
(decision phase) กล่าวคือ เป็นพัฒนาการสู่ช่วงที่บรรดากลุ่มชนชั้นนำ
สามารถจัดปัญหาขัดแย้งทั้งหลายไป ทั้งนี้ด้วยการตกลงรวบรวมกันจัดตั้ง
กฎเกณฑ์ประเพณีปฏิบัติทางการเมืองแบบเปิดให้มีการแข่งขันระหว่างกันโดย
เสรีขึ้น อย่างไรก็ตาม “*ขั้นตอนตัดสินใจ*” นี้เป็นช่วงพัฒนาการที่อยู่ใน
ระหว่างช่วงก่อนหน้านั้นอีกคือ “*ขั้นตอนเตรียมการ*” (ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำที่เป็น
ปฏิปักษ์กันทางการเมือง ยังคงทำการจับเคี้ยวต่อสู้กันโดยปราศจากกฎเกณฑ์
ดังกล่าว) และช่วงสุดท้ายเรียกว่า “*ขั้นตอนขยายตัว*” (habituation phase)
(ซึ่งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองได้ขยายออกไปรวมถึงมวลราษฎรให้ได้เข้า
มามีส่วนมีเสียงในวงกว้าง) ช่วงสุดท้ายที่ว่านี้คงมีความหมายทำนองเดียวกัน
กับแนวคิดการมีส่วนร่วมของมวลชนจากทัศนะของดาร์ล ซึ่งเป็นช่วงพัฒนา
การสืบต่อมาจากช่วงการแข่งขันทางการเมืองในหมู่บรรดากลุ่มชนชั้นนำฝ่าย
ต่าง ๆ ซึ่งได้พัฒนาก้าวหน้าไปถึงขั้นตกลงเป็นหลัก การยอมรับนับถือให้มี
ฝ่ายค้านทางการเมืองขึ้น ข้อที่จำเป็นต้องย้ำโดยเฉพาะ ณ ที่นี้ก็คือข้อเท็จ
จริงที่ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่วานี โดยประสบการณ์
ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตกเองแล้ว เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นในหมูชนชั้นนำเป็น
เบื้องแรก และแล้วจึงได้แพร่ขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ อันเป็น

พัฒนาการในแนวมิติของความเป็นประชาธิปไตยขึ้นไปเป็นลำดับในที่สุด

ถ้าหากจะพูดกันถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ นั่นก็คือ หลักนิติธรรม อันหมายถึงหลักความเป็นใหญ่ของกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับอำนาจตามอำเภอใจของคน หลักนิติธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญก็เพราะเป็นรากฐานของความศักดิ์สิทธิ์ และมั่นคงของระบบกฎหมายทั้งมวลในสังคม รวมทั้งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมือง รัฐธรรมนูญได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในบ้านเมืองก็จริงอยู่ แต่ก็เป็นเรื่องของหลักการนามธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำ หากปราศจากเสียซึ่งการยึดมั่นในหลักนิติธรรม และความมั่นคงของระบบกฎหมายแล้วไซ้ร้ การเมืองการปกครองก็จะถูกรวบงำไปด้วยความรุนแรงและการใช้กำลังอำนาจโดยพลการ ซึ่งเป็นปฏิบัติโดยตรงต่อแนวทางของระบอบรัฐธรรมนูญ^{๑๔๗} อันเป็นประเด็นที่จะพิเคราะห์กันต่อไป

ด้วยเหตุผลจากข้อเท็จจริงของประวัติศาสตร์ดังกล่าวแล้ว งานศึกษานี้จึงจะมองปัญหาในลักษณะที่แตกต่างจากที่มักนิยมมองและอ้างอิงกัน กล่าวคือจะไม่มองข้ามไปที่คุณภาพความพร้อมไม่พร้อมของมวลชน ไม่ว่าจะเป็ในด้านการศึกษาหรืออื่น ๆ^{๑๔๘} หากจะมุ่งจับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรม และปฏิสัมพันธ์ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นปัญหาของ “คุณภาพ” และความสำเร็จหรือความล้มเหลวของบรรดากลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อประเมินศักยภาพของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสภาวะที่เป็นจริงทางการเมืองในช่วง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วง “เตรียมการ” อันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีความหมายความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาและแนวทางการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ

ข้อพึงระลึกถึงประการต่อไปก็คือว่า พัฒนาการใน “ขั้นตอนเตรียมการ”

ที่ว่านี้ ย่อมหมายถึงการแปรเปลี่ยนไปสู่ระบอบเปิดอันอำนวยโอกาสความเป็นไปได้แก่ฝ่ายปรบััษ์ทางการเมืองที่จะเข้าสู่บ้ลลังก์อำนาจเพื่อกำหนดนโยบายบริหารบ้านเมืองตามเป้าหมายของตน “โอกาสความเป็นไปได้” เช่นว่านี้ในตัวเองเท่ากับเป็นการเปิดปัญหาการขัดแย้งใหม่ขึ้นกับทั้งสองฝ่ายหรือหลาย ๆ ฝ่ายประเด็นที่เป็นชนวนให้โต้แย้งต่อสู้กันอาจมีหลายอย่างหลายประการด้วยกัน แต่ทั้งหมดอาจรวมสรุปได้เป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาในข้อที่ว่าควรจะเปิด “โอกาสความเป็นไปได้” ทางการเมืองแก่ฝ่ายปรบััษ์หรือไม่อย่างไรและเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาหลักการว่า แต่ละฝ่ายจะมีขันติธรรมหรือยอมรับนับถือฐานะความชอบธรรมของฝ่ายค้ำซึ่งเป็นปรบััษ์ทางการเมืองเพียงใดที่ว่านี้เป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาก็เพราะว่า ความเป็นไปได้ของหลักการและปฏิบัติข้อนี้ในที่สุดแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจและความเชื่อมั่นต่อกันและกันระหว่างกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง^{๑๔๔}

ช่วง ๒๕ ปี ระหว่าง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ นับเป็นช่วงของความผันผวนและความรุนแรงทางการเมืองเกือบโดยตลอด ผลก็คือความล้มเหลวและพลาดโอกาสของการสถาปนาเจ็อนบัจจยจำเป็นไปได้สำหรับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ในช่วงระยะเวลานี้ ได้มีรัฐธรรมนูญใช้กันรวม ๖ ฉบับ ถ้าไม่รวมฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีอายุยืนยาวที่สุดถึง ๑๔ ปีแล้ว แต่ละฉบับก็มีอายุเฉลี่ยเพียง ๒ ปีเศษ ในช่วงเดียวกันนี้มีรัฐบาลถึง ๒๖ ชุด ซึ่งยกเว้นชุดที่ ๔-๑๐ ต่อเนื่องกันของรัฐบาลชุดพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาและจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมกว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่ละชุดก็มีอายุเฉลี่ยเพียง ๙ เดือนเศษ นอกจากนี้ในช่วง ๒๕ ปีเดียวกัน ได้เกิดเหตุการณ์กบฏและรัฐประหารอย่างน้อยถึง ๑๒ ครั้ง^{๑๔๐} ทั้งหมดเหล่านี้เป็นเหตุการณ์และข้อเท็จจริงที่ทราบกันโดยทั่วไปจากงานเขียนจำนวนมากอยู่แล้ว จะไม่นำมาบรรยายซ้ำอีก แต่มีข้อที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในที่นี้ก็คือ

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำในช่วง “เตรียมการ” สร้างสถาบันการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการศึกษาประเมินระบบผู้นำของไทยเองเพื่อปรับและขยายความเข้าใจให้นอกเหนือไปจากความเชื่อที่มีอยู่โดยทั่วไปที่ว่า ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยที่เป็นมาตั้งแต่ต้นเกิดจากความไร้การศึกษาและความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นกันได้ รวมทั้งระบอบความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารก็เช่นเดียวกัน แต่ประเด็นที่ยังจะต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติม ก็คือ พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้นำที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะสั้น ๆ อย่างน้อย ๒ ช่วง คือ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๗๗ และ ๒๔๘๘-๒๔๙๐

ปัญหาการรวมขอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ และการขึ้นสู่อำนาจของผู้นำฝ่ายทหาร ๒๔๗๕-๒๔๗๗

ในเรื่องนี้ เห็นควรทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นบ้างเล็กน้อย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว เรื่องราวเป็นไปทางการเมืองในช่วงทศวรรษ ๒๔๗๐ นี้ มักจะมองกันและถกเถียงกันอยู่แต่จากแง่ที่ว่า ผู้ใดหรือฝ่ายไหนเป็นฝ่ายมีน้ำใสใจจริงต่อการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยหรือไม่ ในแง่นี้ งานศึกษาหรือการวิพากษ์วิจารณ์จึงโน้มน้ำหนักไปทางยึดตัวบุคคลเป็นสรณะในการวิเคราะห์วินิจฉัยปัญหาเรื่องราวทั้งหมด ประเด็นที่ว่า ๆ กันจึงวนเวียนอยู่ในวัฏจักรของการเชิดชูหรือไม่ก็ประนามตัวบุคคลกัน แบบไม่ต่างอะไรกับการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ แน่นนอน ตัวบุคคลเป็นตัวแปรและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเรากำลังพูดกันถึงเรื่องของบุคคลระดับผู้นำทางการเมือง แต่ข้อที่ไม่อาจมองข้ามและปฏิเสธได้ก็คือ ความจริงที่ว่าตัว

ผู้นำเองก็ไม่ใช่ตัวแปรอิสระแท้ ๆ ที่จะบันดาลหรือกระทำอะไรได้ตามที่คิด
เสนอไป หากยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยด้านภาวะการณ์และพลังแวดล้อม
ด้วยในขณะเดียวกัน กรณีพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่
จะพระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างให้เห็นได้ในแง่^{๑๕๑} งานศึกษานี้มี
เจตนารมณ์เพื่อแสวงความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด และเพราะ
ฉะนั้นจึงพยายามวิเคราะห์ดูเรื่องราวทั้งหลายไปในเชิงปฏิสัมพันธ์ของพลังสังคม-
การเมืองที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะเจาะจงประเมินตัวบุคคล ซึ่งเข้าใจว่าจะ
ต้องอาศัยงานศึกษาค้นคว้าที่ละเอียดลึกซึ้งกว่าความมุ่งประสงค์เพียงเพื่อ
อธิบายพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในที่นี้

การปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ว่าจะมองกันเป็นความสำเร็จหรือ
ความล้มเหลว หรือว่าเกิดจากความใจเร็วด่วนได้ของกลุ่มคนไม่กี่คนที่ต้องการ
แสวงอำนาจ อย่างไรก็ตาม มีความหมายเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพ
ทางอำนาจภายในโครงสร้างราชการ และการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ก็เป็ผล
สืบเนื่องมาจากการก่อตัวของกลุ่มคนชั้นกลางในช่วงหลายทศวรรษของ
กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามสมัยก่อนหน้านั้น ความตื่นตัวและการเรียกร้อง
ต้องการสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เป็นสัญญาณท้าทายฐานะความชอบธรรมของ
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จุดจบมาถึงเมื่อปัญหาวิกฤตความชอบธรรม
ต้องถูกกระหน่ำด้วยปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเพียงชั่วระยะอันสั้น และ
ระบอบเก่าไม่อยู่ในฐานะสามารถแก้ไขได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ความเสื่อมถอยทั้ง
ในฐานะความชอบธรรมอันสะสมมาและในความสัมฤทธิ์ผลที่จะเผชิญปัญหา
วิกฤตเฉพาะหน้า^{๑๕๒} ยังผลให้เสื่อมถอยในสมรรถนะที่จะตอบได้การทำนาย
ของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ และในที่สุดเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่าง
ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แต่ทว่าในขณะเดียวกัน “คณะราษฎร” ผู้ก่อการปฏิวัติก็ต้องเผชิญกับ

ปัญหาการจัดตั้งของตนเองด้วยเหมือนกัน ทั้งในด้านฐานะกำลังและในด้านเป้าหมายแนวทางการปฏิบัติ ประการแรกในด้านฐานะกำลัง ปฏิบัติการช่วงชิงอำนาจเป็นข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีว่า กลุ่มผู้นำสายทหารของคณะราษฎรมิได้มีกองกำลังพลภายใต้บังคับบัญชาที่จะนำมาใช้ปฏิบัติการโดยตรง หากสามารถกระทำการลุ่ลงไปได้โดยใช้ยุทธวิธี “กลลวงทางการเมือง” และด้วยการจับกุมตัวบรรดาเจ้านายและบุคคลสำคัญ ๆ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในกรุงเทพฯ^{๑๕๓} อย่างไรก็ตาม การก่อการ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ สามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วและหลีกเลี่ยงการรุนแรงเสียเลือดเนื้อ ทั้งนี้ด้วยการโอนอ่อนรอมชอมของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและฝ่ายเจ้านายให้การรับรองคณะราษฎร พร้อมกับทรงลงพระปรมาภิไธย “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” และ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง” ให้ทันที ภายในช่วงเวลาเพียงสามวันต่อมา จริงอยู่ คณะราษฎรแก้ปัญหาคุดอ่อนในด้านกำลังด้วยการเข้าครองตำแหน่งบังคับบัญชาสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางสายทหารบกในทันทีหลังการยึดอำนาจ^{๑๕๔} แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะคุมกำลังได้อย่างจริงจังทันที และในประการสำคัญ ยังเกิดการแตกคอกขึ้นภายในกลุ่มผู้นำทหารของคณะราษฎรเสียอีก ซึ่งโดยรากฐานแล้วเป็นผลสืบเนื่องมาจากความลึกลับขัดแย้งภายในคณะราษฎรเองในด้านเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติ จุดอ่อนทางอุดมการณ์เช่นนี้จะบังเกิดผลบั่นทอนฐานะทางการเมืองของคณะราษฎรอีกเป็นประการที่สอง ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างระบอบรัฐธรรมนูญไปในที่สุด

ความลึกลับขัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในคณะราษฎรเป็นผลิตผลโดยธรรมชาติจากมูลจูงใจและประสบการณ์ทางวิชาชีพระหว่างผู้นำสายทหารและสายพลเรือน เป้าหมายของการปฏิวัติดูจะตรงกันจริง ๆ ก็ในข้อที่ต้องการ

เปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญพร้อมทั้งความปรารถนาแรงกล้าที่จะเข้ามามีเสียงทางการเมือง แต่แต่ละคนแต่ละกลุ่มต่างได้รับอิทธิพลของกระแสตื่นตัวทางความคิดมากบ้าง น้อยบ้างต่างกันไป แต่ในขณะที่กลุ่มก่อตั้งคณะราษฎรในกรุงปารีสโดยมีนายปรีดี พนมยงค์เป็นหัวหน้าชั่วคราวได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็นแนวดำเนินงานไว้ค่อนข้างจะแน่ชัดเป็นหลัก ๖ ประการ นั้น^{๑๕๕} ทางด้านของผู้นำฝ่ายทหารแรงจูงใจที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองคงเป็นในทำนองที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ชี้แจงถึงว่า “ผมเป็นทหาร เหตุทางผม จึงได้เริ่มมาจากหน้าที่ทางการทหารของผม”^{๑๕๖} ซึ่งรวมความแล้ว เหตุจูงใจเป็นเรื่องของปัญหาการปฏิบัติราชการเสียมากกว่าอะไรอื่น และก็ด้วยเหตุนี้เองที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาสามารถดึงเอาเพื่อนนายทหารระดับอาวุโสด้วยกันเข้ามาร่วมก่อการปฏิวัติ เพราะต่างมีความรู้สึกตรงกันที่ “ไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นของผู้ย่อย จนถึงเป็นห่วงว่าการปฏิบัติราชการเช่นนี้อาจนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้...ภาวะแห่งราชการแผ่นดินเช่นนี้ สมควรจะได้รับเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิฉะนั้นประเทศชาติก็ไม่มีทางจะเจริญก้าวหน้าได้”^{๑๕๗} ความรู้สึกนึกคิดทำนองเดียวกันนี้ได้เคยปรากฏมาก่อนแล้วในหมู่นายทหารหนุ่มสมัย ร.ศ. ๑๓๐ ซึ่งความจริงก็เป็นรุ่นไล่ ๆ กัน แต่เพื่อถูกส่งออกไปศึกษาในต่างประเทศเสียเท่านั้นระหว่างเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐

ปัญหาขาดเอกภาพในเป้าหมายและอุดมการณ์จะเผยให้เห็นเด่นชัดเมื่อกรณีขัดแย้งเรื่อง “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ขึ้นในช่วงเวลาเพียง ๙ เดือนเศษ ต่อมาหลังการปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน เพื่อให้ประเด็นปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นที่กระจ่างชัดเห็นสมควรลำดับพฤติกรรมไปโดยสังเขป ดังนี้:-

- ๒๔ มิ.ย. : คณะราษฎรทำการยึดอำนาจ
- ๒๕ มิ.ย. : ทรงรับคำเชิญของคณะราษฎร เสด็จกลับพระนคร
“เป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน”
- ๒๖ มิ.ย. : โปรดเกล้าให้คณะราษฎรเข้าเฝ้า
- ๒๗ มิ.ย. : คณะราษฎรนำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงลงพระปรมาภิไธย
- ๒๘ มิ.ย. : - ตั้งสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน ๗๐ นาย
- ตั้งคณะกรรมการราษฎร โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธาน
- ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- ทรงมีพระราชหัตถเลขาขอให้ “พระราชวงศ์ควรช่วยกันรักษาความสงบโดยละม่อมละมัย เพราะความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งความดีของฉัน”
- ๓๐ มิ.ย. : พระราชทานอภัยแก่คณะราษฎรและทรงแสดงความหวังว่า “จะเป็นผลสมานไมตรีระหว่างพระราชวงศ์จักรีกับพวกท่าน และราษฎรทั่วไปให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้”
- ๒๖ ส.ค. : สมาชิกสภาสอบถามและเร่งรัดเรื่องโครงการเศรษฐกิจตามหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร
- ๓ ธ.ค. : พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำผิดทางการเมือง ร.ศ. ๑๓๐
- ๑๐ ธ.ค. : - พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕
- คณะรัฐมนตรีชุดที่ ๒ โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี แลลงนโยบายรับรองหลัก ๖ ประการ รวมทั้งนโยบายเศรษฐกิจ
- ๑๐ มี.ค. : - สภาอภิปรายเร่งรัดเรื่องโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ

พระยาทรงสุรเดช รัฐมนตรี แกลงรับจะทำโครงการเศรษฐกิจ โดยมอบให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ยกร่าง

- ตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ” กรรมการส่วนข้างมากเห็นชอบด้วยและนำเสนอคณะรัฐมนตรี
- การขัดแย้งเรื่อง “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ในคณะรัฐมนตรี
- นายกรัฐมนตรีสั่งให้ทหารทำการตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภา ก่อนเข้าประชุมสภา

๑ เม.ย. : - รัฐบาลปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

๒๔๗๖ - ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ไม่มีนายปรีดี พนมยงค์ร่วมด้วย

๒ เม.ย. : - ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

- “พระบรมราชวินิจฉัย” เค้าโครงการเศรษฐกิจ

๑๒ เม.ย. : - ให้นายปรีดี พนมยงค์ ออกนอกประเทศ

อย่างน้อยช่วง ๖ เดือนแรกนับได้ว่าเป็นบรรยากาศของการรอมชอม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับคณะราษฎร จนกระทั่งถึงตอนคณะรัฐมนตรีพิจารณา “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้ยกร่าง บรรยากาศรอมชอมซึ่งค่อย ๆ พอกพูนขึ้นกลับต้องอันตรธานไปอย่างฉับพลันทันที ปฏิบัติการต่อ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” รุนแรงถึงขั้นรัฐประหารปิดสภา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และยุบคณะรัฐมนตรี เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาระัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปิดสภา ยังคงมีรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรร่วมอยู่ด้วยครบครัน ยกเว้นเฉพาะแต่ผู้นำฝ่ายพลเรือน รวมทั้ง

นายปรีดี พนมยงค์ เองที่ถูกตัดออกไปจากสารบบ แสดงให้เห็นถึงพลังต่อ
รองของกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารที่ฝ่ายตรงกันข้ามยังต้องคำนึงถึง ในขณะที่เดียวกัน
เป็นการโดดเดี่ยวของกลุ่มผู้นำทางความคิดออกไป ซึ่งผลก็เป็นเช่นนั้น และแท้ที่
จริงแล้ว กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรเองก็แตกแยกกันจากกรณี
“เค้าโครงการเศรษฐกิจ” แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายถึงว่าจะมีส่วนที่เห็นด้วยหรือ
สนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นแต่ว่าส่วนหนึ่งคัดค้านออกมาโดยเปิดเผยและเบน
เข็มการสนับสนุนออกไปจากคณะราษฎร อีกส่วนหนึ่งยังคงตั้งมั่นอยู่กับกลุ่ม
คณะราษฎร ซึ่งเป็นฐานจำเป็นในการต่อสู้ทางการเมืองของตน แต่ไม่ได้ให้
ความสำคัญจริงจังนักกับ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมรสุม
ทางการเมืองผ่านพ้นไปและผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรสถาปนาอำนาจขึ้น
อย่างมั่นคงจนตลอดช่วงสิบปีเศษหลังจากนั้น จึงไม่ปรากฏว่าได้มีการหยิบยก
เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาพูดถึงกัน ทั้งในแนวที่นายปรีดี พนมยงค์
ยกวางขึ้นหรือในแนวอื่นใดเลย

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำ ณ ที่นี้ ก็คือ เจตนารมณ์ร่วมและรวมชอมระหว่าง
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ซึ่งนอกเหนือไปจาก
พฤติการณ์ที่ลำดับให้เห็นข้างต้นแล้ว พอจะอนุมานได้จากบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงในสาระสำคัญบาง
ประการกับร่างที่กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ
เคยทรงเสนอไว้ก่อนหน้าการปฏิวัติเดือนมิถุนายน แต่ถูกนายสตีเวนส์และ
พระยาศรีวิสารวาจาจับยั้งไว้ เพราะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาดังกล่าวมาแล้วในคอน
ก่อน ส่วนที่มีแนวสอดคล้องกันก็ได้แก่ส่วนที่ว่าด้วยสภานิติบัญญัติ ซึ่งต่างก็
กำหนดให้มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งมี
จำนวนเท่ากันในการทำงานเดียวกัน นับได้ว่าเป็นพลังขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่
บังเกิดผลเป็นการแยกสถาบันพระมหากษัตริย์ออกจากกระแสความคิดก้าวหน้า

ซึ่งมีปรากฏอยู่เสมอที่เดียวแม้ในหมู่เจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ครั้งนั้น จะอย่างไรก็ตาม เมื่อเส้นทางของการรวมมณฑลต้องขาดสะบั้นลง พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองต่อจากนั้นไป ก็คงเป็นเรื่องของการตอบโต้และต่อสู้เพื่อความแพะชนะเป็นเกณฑ์ และในที่สุดเป็นการเปิดช่องทางให้พลังฝ่ายทหารขึ้นสู่ฐานะอำนาจสิทธิขาดทางการเมืองอย่างช่วยไม่ได้ สมดังข้อสังเกตของโจชยา ครือสปี เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ที่ว่า ประชาธิปไตยที่ขาดพลังมติมหาชน ย่อมโน้มเอียงที่จะตกเป็นเหยื่อของพลังทางทหาร^{๑๘} ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่า พลังมติมหาชนอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนี้ โดยรากฐานทางประวัติศาสตร์แล้วนับเป็นผลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่แพร่ขยายออกไปจากกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองของบรรดากลุ่มชนชั้นนำ ในแง่นี้ขอให้พิจารณาดูพฤติกรรมเป็นไปทางการเมืองภายหลังการปิดสภาในเดือนเมษายน ๒๔๗๖ ซึ่งพอจะลำดับได้ดังนี้:-

- ๑๘ มิ.ย. : สี่ผู้นำฝ่ายทหารชั้นผู้ใหญ่ของคณะราษฎรลาออกจากตำแหน่งทางทหาร
- ๒๐ มิ.ย. : คณะทหารและพลเรือนทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ภายใต้การนำของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา โดยมี พันโทหลวงพิบูลสงครามเป็นเลขานุการฝ่ายทหารบก
- ๒๑ มิ.ย. : - เปิดสภา
- ตั้งคณะรัฐบาลใหม่ โดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี
- ๓๑ ส.ค. : - หลวงวิจิตรวาทการ สมาชิกสภา เสนอญัตติให้มีการป้องกัน รักรัยรัฐธรรมนูญ (ต่อมารัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ป้องกันรักษารัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ
๒ พฤศจิกายน ๒๕๗๖)

- ๑ ต.ค. : - ตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรี
- นายปรีดี พนมยงค์ เดินทางกลับประเทศไทย
- ๑๑-๒๕ ต.ค. : - กบฏวรเดช หรือ “คณะกู้บ้านกู้เมือง”
- พันโทหลวงพิบูลสงครามได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาล
ปราบกบฏวรเดช
- ๒๕ ต.ค. : พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ
- ๒ พ.ค. : พระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ
- ๑ ต.ค.-๑๕ พ.ค. : การเลือกตั้งสมาชิกสภาแบบ ๒ ชั้น
- ๙ ธ.ค. : ตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒
- ๑๐ ธ.ค. : เปิดสภา
- ๑๖ ธ.ค. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา
เป็นนายกรัฐมนตรี
- ๒๕ ธ.ค. : ยุติสภาให้ตั้งกรรมการสอบสวนกรณีนายปรีดี พนมยงค์
ถูกหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยว่า
พ้นมลทิน
- ๑๑ ม.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จต่างประเทศ
- ๑๓ ก.ย. ๒๕๗๗ : รัฐบาลลาออกเพราะแพ้คะแนนเสียงในสภาเรื่องสัญญา
การจำกัดยาง
- ๒๒ ก.ย. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยมีพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายปรีดี พนมยงค์
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ๖ ต.ค. : รัฐมนตรีมหาดไทยมีคำสั่งเนรเทศ “ผู้มีความเห็นและการกระทำ

ต่อต้านการปกครองรัฐธรรมนูญ” จำนวน ๙ คนไปจังหวัด
แม่ฮ่องสอนและจังหวัดตาก

๒๑ พ.ย. : ศาลพิเศษพิพากษาคดีกบฏ ๒๔๗๖

๒ มี.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละราชสมบัติ

กระบวนการเป็นไปทางการเมืองหลังสิ้นสุดของการรอมชอม จึงสืบสน
ระคนกันไปของทั้งสองฝ่ายระหว่างกระบวนการทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการ
การละเมิดฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมอัน
เป็นรากฐานจำเป็นยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว พฤติกรรมของ
รัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ทั้ง ๕ ชุด ในช่วง ๕ ปีครึ่ง (มิ.ย.
๒๔๗๖-ธ.ค. ๒๔๘๑) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนาเริ่มต้นสร้างสรรคตามวิถีทางของ
ระบอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการ
ทหารบกออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การยอมจำนนต่อคะแนนเสียง
ข้างมากในสภาด้วยการลาออกของคณะรัฐบาล เหล่านี้เป็นต้น รวมถึงมีการ
เลือกตั้งตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่กระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่ว่านี้
ก็ต้องกลายเป็นสิ่งไร้ความหมายไปเกือบโดยสิ้นเชิง ในท่ามกลางการต่อสู้และ
มาตรการรุนแรงทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ
ที่แท้จริงจะเป็นไปได้ ก็โดยอาศัยการดำรงคงอยู่ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน
ซึ่งนอกเหนือไปจากเพื่อให้มีการควบคุมการบริหารงานของรัฐแล้ว ยังเพื่อให้มี
ทางเลือกผู้นำที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลด้วยเป็นประการสำคัญ แต่ใน
สภาพการณ์ที่เป็นไป การลาออกของรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา
ด้วยจำนนต่อการแพ้คะแนนเสียงในสภา ก็ทำได้ให้ทางเลือกผู้นำรัฐบาลใหม่
แต่อย่างใดไม่ เนื่องด้วยกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองต้องถูกหันเหให้ไป
ในลักษณะมุ่งประหัตประหารกันเสียแล้ว นับตั้งแต่กรณีขัดแย้งเรื่อง “เค้าโครง

การเศรษฐกิจ” เป็นผลบั่นทอนทำลายระบบและกระบวนการสร้างผู้นำทางการเมือง และในประการสำคัญ เท่ากับสร้างธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ขาดพื้นฐานของการเรียนรู้ที่จะเชื่อมั่นไว้วางใจต่อกันและกันในระดับหนึ่ง ที่จำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ควบคู่กันไปของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน^{๑๕๕}

ดังนั้น จึงเป็นอีกวาระหนึ่งที่สถาบันหลักและกระแสพลังความคิดก้าวหน้าต้องถูกแยกออกจากกัน และไม่อาจตัดทานอิทธิพลต่อต้านจากพลังอนุรักษ์นิยมรุนแรง จนในท้ายที่สุด เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังทหาร ปัญหาทั้งหลายทั้งมวลกลับกลายมาสรุปลงเป็นปัญหาแนวทางไม่ลงรอยกันโดยตรงระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึกจากฝ่ายรัฐบาล^{๑๖๐} ซึ่งเป็นการโต้ตอบกันในประเด็นปัญหาหลักการรัฐธรรมนูญหลายประการด้วยกัน เริ่มตั้งแต่เจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นต้นมา ทรงเห็นว่า “...ผู้ก่อการมิได้มีความประสงค์ที่จะให้มีเสรีภาพในการเมืองโดยบริบูรณ์ แต่หากต้องการให้มีคณะการเมืองได้แต่คณะเดียว...”^{๑๖๑} นอกจากนี้ทรงตั้งเรื่องบทเฉพาะกาลและปัญหาการเลือกสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจจนเกิดกรณีกบฏบวรเดช ทรงทักท้วงเรื่องพระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ ทรงเรียกร้องให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ ตลอดจนปัญหาเรื่องการจำกัดกำลังและงบประมาณทหารรักษาวัง ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ^{๑๖๒}

การตอบโต้จบลงด้วยการสละราชสมบัติตั้งที่ทราบกัน ผลบั่นปลายของความไม่สามารถรอมชอมกันในหมู่ผู้นำในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งระบอบรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออันมีผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยอย่างน้อย ๒ ประการ ซึ่งเกี่ยวข้อกัน กล่าว

คือ ในประการแรก กระบวนการเมืองต้องดำเนินไปโดยปราศจากองค์ประมุข ซึ่งน่าจะมีบทบาทสำคัญในฐานะดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งและการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง ในข้อนี้ อาจแย้งกันได้ว่า กระแสความรุนแรงทางการเมืองตามที่เข้ามา ทำให้การดำรงฐานะเหนือกว่าระดับกลุ่มและพรรคเป็นไปได้โดยยาก หรือว่าไม่อาจเป็นไปได้เลย ในกรณีใดก็ตาม การเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการแข่งขันต่อสู้อย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์หรือกติกีกันแล้ว ยังต้องอาศัย “ผู้ตัดสิน” ที่จะช่วยประคับประคองกระบวนการต่อสู้แข่งขันให้เป็นไปภายในกฎเกณฑ์ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งในสภาพการณ์การเมืองไทยซึ่งปราศจากรากฐานของ “มติมหาชน” ด้วยแล้ว องค์ประกอบทางสถาบันในข้อนี้จึงยังจะมีความสำคัญเป็นทวีคูณ การสละราชสมบัติในเดือนมีนาคม ๒๕๑๗ จึงนับเป็นความสูญเสียใหญ่หลวงต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ เพราะหลังจากนั้นแล้ว การเมืองไทยก็ต้องว่างเว้นปราศจากองค์ประมุขอยู่ถึงกว่าทศวรรษ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งทรงขึ้นครองราชย์สืบต่อมายังทรงพระเยาว์

ประการที่สอง แม้ในช่วงรัฐบาลพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ซึ่งมีส่วนพยายามปูพื้นฐานระบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ภายในกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรเองก็เกิดการแตกแยกช่วงชิงฐานอำนาจกัน การแบ่งแยกในส่วนหนึ่งมีมาตั้งแต่กรณี “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” แต่โดยรากฐานเป็นผลเกิดจากปัญหาความไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารรุ่นอาวุโสและรุ่นผู้น้อย เกี่ยวกับปัญหาปรับปรุงกองทัพบกและตำแหน่งอำนาจทางทหาร การรัฐประหาร ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๖ ก็ดี และการปราบกบฏบวรเดชก็ดี เป็นเหตุการณ์ส่งเสริมให้นายทหารหนุ่ม คือ พันโทหลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ฐานะผู้นำทางการเมืองอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาถึงจุดที่จะต้องเลือกเอาระหว่างพันเอกพระยาทรงสุรเดชและพันโทหลวงพิบูล

สงคราม เพื่อขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพันเอกพระยาพลพล พยุหเสนาในเดือนธันวาคม ๒๔๘๑ ผลการเลือกจึงตกอยู่กับ พันโทหลวง พิบูลสงคราม จากนั้นไป พัฒนาการเมืองไทยก็คงเป็นไปตามกระแสของ อำนาจนิยมภายใต้ระบอบ “เชื้อผู้นำชาติพันธุ์” นายกรัฐมนตรีพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งทั้งการเมืองและการทหาร คือ รัฐมนตรี กลาโหมควบกันไปกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก^{๑๖๓} และต่อแต่นั้นไปก็เป็น ยุคของการปราบปรามกวาดล้างปรปักษ์ทางการเมือง เริ่มต้นด้วยการจับกุม ผู้คิดกบฏ และเนรเทศผู้นำฝ่ายทหารอาวุโสของคณะราษฎรที่เหลื้อออกนอก ประเทศ ตลอดจนออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ จัดการกับศัตรูทาง การเมืองภายในปีที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนและการสู้อำนาจ ของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ ๒๔๘๘-๒๔๙๐

พึงสังเกตว่า หลังเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นปิดสภาและกบฏบวรเดชแล้ว หนทางเลือกผู้นำรัฐบาลดูจะจำกัดตัวลงไปอยู่ที่ฝ่ายทหารเป็นสำคัญ ปรากฏการณ์ เช่นนี้อาจอธิบายได้ในแง่ทั่ว ๆ ไป ที่ว่า ฝ่ายทหารเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งเหนือ กลุ่มพลังอื่น ๆ และถือตนเป็นผู้พิทักษ์รักษาความมั่นคงของประเทศชาติจาก ภัยอันตรายคุกคามใด ๆ รวมทั้งความปรวนแปรขาดเสถียรภาพทางการเมือง และอันที่จริงแล้ว พลังทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเท่า ที่เป็นมาในอดีตตั้งแต่ที่สถาบันทหารได้รับการพัฒนาขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ วิกฤตความชอบธรรมที่เกิดต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสมมุติฐานส่วน หนึ่งที่สำคัญยิ่งมาจากความไม่พอใจของกลุ่มทหารอันมีเค้าให้เห็นมาตั้งแต่ต้น รัชกาลที่ ๖ ตลอดจนจนถึงได้รับผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

ช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ดังได้เห็นมาแล้ว

แต่กระนั้นก็ตาม เหตุเฉพาะหน้าซึ่งช่วยผลักดันให้สถาบันทหารมีบทบาทนำสูงเด่นขึ้นมา ก็คือ ความล้มเหลวของความพยายามรอมชอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งระหว่างพลังอนุรักษนิยมกับพลังการเปลี่ยนแปลง^{๑๖๔} “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ถูกใช้เป็นชนวนให้เกิดการแตกหักเพียงด้วยความต้องการที่จะขจัดผู้นำฝ่ายพลเรือนที่เห็นกันว่าเป็นตัวจักรกลสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบังเกิดผลกระทบกระเทือนและสูญเสียต่อกลุ่มอำนาจเก่า ปัญหาขัดแย้งซึ่งเริ่มต้นจากการถกเถียงในเวทีของที่ประชุมกรรมการราษฎรและสภาฯ ถูกดึงออกไปสู่การต่อสู้นอกวิถีทางแห่งกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จากนั้นสถานการณ์ได้ลุกลามไปเป็นการใช้กำลังและความรุนแรง ซึ่งย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่เองว่า พลังของผู้ถืออาวุธเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดผู้นำ และจากนั้นก็สถาบันทหารเข้ามามีบทบาทนำในเวทีการเมืองของไทย ก็เพราะจุดแตกหักของการรอมชอมในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ ความจำเป็นที่จะต้องกุมอำนาจทั้งในด้านตำแหน่งอำนาจทางการเมือง และในด้านตำแหน่งอำนาจทางทหาร อาจเป็นไปได้เพื่อปกป้องและพิทักษ์การดำรงคงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญ ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพระราชบัญญัติการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๗๖ แต่มาตรการทางกฎหมายทำนองนี้ก็เหมือนดาบสองคม เพราะเท่ากับเป็นการใช้วิธีผลการมาปกป้องคุ้มครองระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของคน ซึ่งในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วกลายเป็นมาตรการบั่นทอนทำลายสิทธิเสรีภาพและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ แต่ผลสืบเนื่องที่สำคัญไปยิ่งกว่านั้น ก็คือ บทบาททางการเมืองของสถาบันทหารซึ่งอาจดูเป็นสิ่งจำเป็นเฉพาะหน้า ได้กลับกลายเป็นสู่สภาวะการณ์ซึ่งสถาบันทหารตั้งตนขึ้นเป็น

สถาบันหลักทางการเมืองไปในที่สุด

นี่คือความหมายของการที่อำนาจรัฐบาลเปลี่ยนมือจากพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ไปยังพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ในเดือนธันวาคม ๒๔๘๑ ในสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลถึง ๕ ชุด ในช่วงเวลา ๕ ปีครึ่ง ถึงแม้ว่าทางเลือกผู้นำจะจำกัดอยู่ที่บุคคลคนเดียว และถึงแม้จะได้ออกกฎหมายและใช้มาตรการที่ขัดต่อระบอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรมในหลาย ๆ กรณีก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับสภานิติบัญญัติแล้ว ต้องเป็นที่ยอมรับว่า การประพฤติปฏิบัติเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ มีการรับฟังเสียง และยอมรับผลการวินิจฉัยชี้ขาดจากสภาในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากการยอมลาออกหลังจากรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภา ทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็มีสมาชิกเป็นจำนวนมากทั้งที่ยังเป็นรุ่นแรก ๆ ได้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน และควบคุมดูแลการบริหารราชการของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง

สภาพเหตุการณ์เช่นว่านี้ แปรเปลี่ยนไปเกือบโดยสิ้นเชิงหลังจากพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาตรการจัดการกับปรปักษ์ทางการเมืองรุนแรง มีการจับกุมคุมขังและกวาดล้างกว้างขวางขึ้น และคงเป็นเพราะเหตุนี้ก็ได้ ที่เป็นผลให้บทบาทด้านสภาอ่อนตัวลงไปเป็นอย่างมาก^{๑๖๕} ซึ่งหมายความว่าพลังการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร ค่อย ๆ ดกกลงไป จนในบั้นปลายกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารกลับเป็นฝ่ายกำกับควบคุมแม้กระทั่งการดำเนินงานของฝ่ายสภานิติบัญญัติ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ได้แก่กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในเดือนกรกฎาคม ๒๔๘๖ เลื่อนนายทวี บุณยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธานและรองประธานสภาตามลำดับ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไม่ยอมกราบบังคมทูลให้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เพราะเห็นว่า “...สงคนของเราไปคุม

สภาดีที่ว่า ขอไว้ทั้งสองตำแหน่ง”^{๑๖๖} ในที่สุด สภาจำต้องทำการเลือกอีกถึงสองครั้งสองคราถึงได้ตัวประธานและรองประธานสภา ซึ่งเป็นนายพลทหารทั้งคู่ สีเดือนเสยก่อนหน้านั้น ทั้งนายทวี บุญยเกตุและนายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี “เพราะมีนโยบายและความคิดความเห็นไม่ตรงกับนายกรัฐมนตรี”^{๑๖๗} สาเหตุของความไม่ลงรอยที่วานี้ก็สืบเนื่องมาจากจอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงขั้นกรมโฆษณาการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายทวี บุญยเกตุ ในฐานะรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ออกวิทญุกระจ่ายเสียงประกาศการลาออกแต่แล้ว จอมพล ป.พิบูลสงครามก็กลับให้ประกาศว่าไม่ได้ลาออก ต่อกรณีนี้ได้รับการอธิบายมีประเด็นน่าสนใจจากประธานสภาฯขณะนั้น ดังนี้:-

พอจะมีหลักฐานชี้แจงให้ทราบว่า ท่านนายกรัฐมนตรีได้ลาออก แต่ท่านได้ถอนใบลาออกเสียแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจตั้งไม่ได้ตั้งคนใหม่ก็ต้องถือว่าคนเดิมเป็นตามเดิม พระราชบัญญัติงบประมาณไม่มี ใช้งบประมาณเดิมฉันใดฉันก็ขอตอบท่านเท่านี้ แล้วท่านจะขยายความออกกว้างอย่างไร ก็ตามแต่ท่าน^{๑๖๘}

เท่าที่ท้าวความถึงภูมิหลังเป็นมาโดยสังเขปนี้ ก็เพื่อประกอบความตระหนักเข้าใจถึงฐานะอิทธิพลและเกียรติภูมิของพลังทหารในการเมืองไทยภายหลังช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ ๓ ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อิทธิพลและเกียรติภูมินี้เป็นที่ครั้นคร้ามเกรงกันจนแม้กระทั่งในวาระสุดท้ายที่จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเสื่อมอำนาจลงไป เพราะสถานการณ์สงครามฝ่ายอักษะ ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนำประเทศเข้าร่วมพันธมิตรด้วย

เป็นอันต้องเปลี่ยงพล้างถึงแพ้งสงครามในปีต่อมา ด้วยเหตุด้านสถานการณ์สงครามนี้เองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองฝ่ายสภานิติบัญญัติสามารถโค่นอำนาจจอมพล ป. พิบูลสงครามลงได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ด้วยการลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมินทล ทั้งนี้ก็โดยต้องอาศัยแรงเกลี้ยกล่อมจากกลุ่มเสรีไทย ซึ่งมีสมาชิกสภาาร่วมอยู่ด้วยหลายคนซึ่งให้เห็นถึงภัยต่อบ้านเมืองจากผลของการแพ้งสงคราม รวมทั้งได้พลตำรวจเอก อุดล อุดลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจและเป็นผู้นำเสรีไทยด้วยอีกผู้หนึ่งมาช่วยให้ความมั่นใจ แต่ถึงกระนั้น ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาาร่วมประชุมพิจารณาพระราชกำหนด ๒ ฉบับด้วยเพียง ๘๔ จากจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๓ คน และคะแนนเสียงแพ้งชนะก็คู้ก็กันมาก คือ ๔๘ ต่อ ๓๖ เสียง และ ๔๓ ต่อ ๔๑ เสียง ตามลำดับ ในรูปการณ์เช่นนี้ ทางเลือกอาจมีได้ ๒ ทาง คือ ยุบสภา หรือไม่ก็ลาออก สถานการณ์สงครามบังคับให้จำต้องเลือกทางออกประการหลัง แต่ครั้นพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ยังมีปัญหาที่รัฐบาลใหม่ต้องสะสางกันอีก เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ เมื่อพ่ายแพ้ทางการเมืองแล้ว ยังคงไปตั้งหลักแข็งข้ออยู่ที่ฐานทัพจังหวัดลพบุรี ร้อนถึงตัวนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ต้องเดินทางไปหา ขอร้องให้ลาออก แต่ไม่สำเร็จ จึงต้องใช้อำนาจทางกฎหมายยุบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ซึ่งไม่ปรากฏในทำเนียบราชการทหารครั้งนั้น) พร้อมทั้งแต่งตั้งพลเอก พระยาพลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้เป็นแม่ทัพใหญ่แทน^{๑๖๔}

นี่เป็นสภาพภูมิหลังที่กลุ่มผู้นำพลเรือนขึ้นมามีบทบาทกำกับกระบวนการเมืองช่วงปลายและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การพ่ายแพ้

สงครามของฝ่ายอักษะ ยังผลให้อิทธิพลและเกียรติภูมิของผู้นำฝ่ายทหารตกต่ำลง ในขณะที่เดียวกัน พหุติการณ์เป็นไปในช่วงปลายสงครามหลังจากนายควง อภัยวงศ์ได้รับเลือกขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลก่อให้เกิดบรรยากาศของความรอมชอมขึ้นอีกวาระหนึ่ง จากการประสานร่วมงานกู้ชาติของขบวนการเสรีไทย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การอภัยโทษนักโทษการเมืองที่ต้องคำพิพากษาศาลพิเศษ^{๑๗๐} รวมทั้งประกาศให้เจ้านายผู้ใหญ่ที่ถูกถอดได้กลับดำรงฐานันดรศักดิ์ตามเดิม ตลอดจนการถวายอารักขาคูแลความปลอดภัยแก่บรรดาเจ้านายระหว่างภัยสงคราม ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นนิมิตหมายอันเอื้ออำนวยต่อการเริ่มศึกราชอาณาจักรเมืองใหม่ตามวิถีทางแห่งระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งล้มเหลวมาในอดีต เจตนารมณ์ของการรอมชอมและความหวังของการฟื้นฟูระบอบรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ พอจะอนุมานได้จากคำปราศรัยของนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสองวันก่อนหน้าประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่(๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙) ดังนี้:-

ในวาระที่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ จะได้สิ้นสุดลงในวันนี้ ข้าพเจ้าขอถือโอกาสเชิญชวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้ระลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นมหากษัตริย์ที่ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น คณะราษฎรเพิ่งทราบเมื่อ ๖ วัน ภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คือเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ได้มีพระกระแสรับสั่งให้พระยาพลพลพยุหเสนา พระยาปรีชาลยุทธ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาศรีวิสารวาจา พร้อมทั้งข้าพเจ้าไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และเจ้าพระยามหิธร

ซึ่งเป็นราชอาณาจักรขณะนั้น เป็นผู้จดบันทึก มีพระ
กระแสรับสั่งว่ามีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ
นั้น เมื่อได้ปรึกษาข้าราชการมีตำแหน่งสูงในขณะนั้น ก็
ไม่เห็นพ้องกับพระองค์ ในสุดท้ายเมื่อเสด็จกลับจาก
ประพาสอเมริกา ได้ให้บุคคลหนึ่ง ซึ่งไปเฝ้าในวันนั้น
พิจารณา บุคคลนั้นก็ถวายความเห็นว่ายังไม่ถึงเวลา และ
ที่ปรึกษาก็กลับเห็นพ้องด้วยบุคคลนั้น คณะราษฎรมิได้รู้
พระราชประสงค์มาก่อน การเปลี่ยนแปลงได้กระทำโดย
บริสุทธิต์ ไม่ได้ช่วงชิงดังที่มีผู้ปลุกเสกข้อเท็จจริงให้เป็น
อย่างนั้น ความจริงทั้งหลายปรากฏในบันทึกการเฝ้าทูล
ละอองธุลีพระบาทในวันนั้นแล้ว ...ฉะนั้นเมื่อคณะราษฎร
ได้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระองค์จึงพระราชทาน
ด้วยดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี
พระมหากรุณาธิคุณแก่ชาวไทย ข้าพเจ้าจึงขอให้ท่านทั้ง
หลายที่อยู่ ณ ที่นี้ และบรรดาชาวไทยทั้งหลาย จงระลึก
ถึงพระมหากรุณาธิคุณ และเทอดพระเกียรติของพระองค์
ไว้ชั่วกาลปาวสาน

บัดนี้ผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ได้ร่วม
มือช่วยเหลือกันประกอบเป็นสมาชิกประเภท ๒ ก็ที่สุด
สิ้นสมาชิกภาพลงแล้ว ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีหน้าที่จะ
ต้องข้อมความเข้าใจถึงหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ
ซึ่งคณะราษฎรได้ขอพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าฯ ว่า...ในทางการเมือง การใช้สิทธิตาม

ระบอบประชาธิปไตยต้องทำโดยบริสุทธิ์ใจ มุ่งหวังผล
ส่วนรวมจริง ๆ ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว หรือมีความอิจฉา
ริษยากันเป็นมูลฐาน ...ความสามัคคีธรรม ระบอบ
ประชาธิปไตยอันแท้จริงจึงจะเป็นไปได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่า
ถ้าต่างฝ่ายต่างสุจริตมุ่งส่วนรวมของประเทศชาติ ไม่ใช่มุ่ง
หวังส่วนตัว แม้แนวทางที่จะเดินไปสู่จุดหมาย จะเป็นคน
ละแนว แต่ในอวสานเราก็พบกันได้...

ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะได้เห็นประเทศชาติปลอดจาก
ระบอบเผด็จการและปลอดจากระบอบอนาธิปไตย คงมี
แต่ระบอบประชาธิปไตยอันพร้อมไปด้วยสามัคคีธรรม
...(อัน) เป็นวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรที่ขอพระราชทาน
รัฐธรรมนูญ และเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานรัฐธรรมนูญ^{๑๗๑}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ เป็นเรื่อง
ยืนยันในเจตนารมณ์และหลักการประชาธิปไตย “อันแท้จริง” โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งเป็นการพัฒนาก้าวหน้าออกไปจากระบบสภาเดี่ยวมีสมาชิก ๒ ประเภท
ประกอบด้วยประเภทเลือกตั้ง และประเภทแต่งตั้ง ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่าย
บริหารที่จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นระบบสองสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง
ทั้งคู่ หากด้วยวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน แต่ตั้งเป็นที่ทราบกัน รัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่เพียงปีครึ่ง ก็ต้องถูก “คณะทหาร” ทำการรัฐประหาร
ล้มล้างไปในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐ เป็นอันว่าโอกาสของระบอบ
รัฐธรรมนูญต้องเป็นหมันไปอีกเป็นคำรบสอง และคราวนี้จะเป็โอกาสและ

ความพยายามครั้งสุดท้าย สำหรับคณะกรรมการ ๒๕๗๕

รัฐประหาร พฤษจิกายน ๒๕๕๐ ดูจะตรงกับที่ โจชาย ครือสบี ได้พูด เหมือนกับจะทายทักเอาไว้เมื่อ ๒ ปีเศษ ก่อนหน้านั้นอย่างไม่ผิดเพี้ยนเลยใน ข้อที่ว่า:-

เมื่อมองย้อนไปในอดีตแล้ว ก็เป็นการง่ายในตอนนี้ สำหรับผู้สังเกตการณ์ ผู้มีใจเป็นกลางที่จะเห็นได้ว่า การ ปฏิวัติประชาธิปไตยเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๓๒ มีแต่จะ ประสบความล้มเหลว (เพราะเหตุที่) ขาดพื้นฐานของมติ มหาชนอันแท้จริง บทเรียนที่ได้จากสิ่งที่ได้เกิดขึ้นหลังจากนั้น ก็คือว่า ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม ที่รูปการ ปกครองประเพณีถูกบั่นทอนหรือถูกทำลายล้างไป และที่ ไม่ได้มีมติมหาชนเข้มแข็งที่จะช่วยเสริมหรือเข้าแทนที่รูป การปกครองนั้น ๆ แล้วไซ้ การดำรงคงอยู่ของกำลัง ทหารที่ทรงพลัง ย่อมจะต้องคุกคามอยู่เสมอต่อการเติบโต ของสถาบันประชาธิปไตย...^{๑๗๒}

ซึ่งเมื่อมองถึงในแง่แล้วทางออกหนึ่งที่เราเห็นได้ก็คือยุบเลิกกองกำลังทหารนั้นเสีย ในทำนองเดียวกันกับที่มหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรปฏิบัติต่อประเทศเยอรมัน และญี่ปุ่นผู้แพ้สงคราม โจชาย ครือสบี เองเสนอแนะให้ฝ่ายสหประชาชาติใช้นโยบายแบบเดียวกันนี้ เพื่อช่วยในการสถาปนาสถาบันประชาธิปไตยที่ถาวร ในบรรดาประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งยังล้าหลัง และขาดมติ มหาชนที่แท้จริง^{๑๗๓}

นั่นก็เป็นแนวคิดที่อาจเป็นไปได้ แต่ข้อที่น่าจะพิเคราะห์ถึงเหตุแห่ง

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็คือ เงื่อนไขภายในซึ่งเป็นรากฐานสำคัญ ประเด็นมืออยู่ว่า “*ความสามัคคีธรรม*” อันเป็นเงื่อนไขปัจจัยมูลฐานสำหรับระบอบ ประชาธิปไตย ดังที่ดั่งปณิธานไว้นั้น มืออยู่จริงจังเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหมู่กลุ่มการเมืองพลเรือน อันเป็นกำลังปัจจัยหลักของระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยสาระย่อหมายถึงระบอบการปกครองโดยพลเรือนนั่นเอง เป็นความจริงที่ว่ากระบวนการเมืองในช่วงปีครึ่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ให้ภาพพจน์ที่เป็นพัฒนาการก้าวหน้าในกรอบวิถีของระบอบรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า เริ่มมีการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ขึ้น เกือบในทันทีที่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยุบสภาในเดือนตุลาคม ๒๔๘๘ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ การเลือกตั้งและการต่อสู้ทางการเมือง ภายในกรอบกฎเกณฑ์ของระบอบรัฐสภาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยมีทางผลัดเปลี่ยนเลือก ตัวผู้นำจากพรรคฝ่ายตรงกันข้ามเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนที่

แต่ทว่า ในขณะเดียวกัน กระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยที่ว่านี้ ก็ต้องตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมของสถานการณ์หลัง สงคราม ซึ่งล้อมรอบไปด้วยปัญหาวิกฤตด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ปัญหาข้าวยาก หนักแพง การขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค โจรผู้ร้าย ไปจนถึงการฉ้อราษฎร์ บังหลวงซึ่งแพร่ระบาดทั่วไป ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากปัญหาอันยุ่งยากสลับ ซับซ้อนด้านการต่างประเทศ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย โดยธรรมชาติ ในตัวเองย่อมจะต้องการ “*ความสามัคคีธรรม*” อยู่แล้วในระดับหนึ่ง ได้แก่ ความเห็นพ้องต้องกันในหลักการ และกฎเกณฑ์มูลฐานร่วมกันที่จะเป็นกรอบ ให้มวลความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายสามารถเป็นไปได้โดยสันติวิธี ในสถานการณ์วิกฤตหลังสงคราม “*ความสามัคคีธรรม*” ยิ่งจะมีความหมายและ ความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณ ในแง่นี้ ปัญหาการแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนจึง

มีผลสะท้อนใหญ่หลวง ดังที่มีผู้สังเกตการณ์ใกล้ชิดท่านหนึ่งตั้งเป็นประเด็นคำถามน่าคิดว่า:-

อะไรเป็นสาเหตุของการแตกแยกระหว่างบรรดาบุคคลสำคัญ
ซึ่งเคยร่วมงานกอบกู้เอกราชของชาติหรือรับใช้ชาติมาด้วย
กัน? อะไรที่อยู่เบื้องหลังการแตกแยกของบุคคลสำคัญ
เหล่านี้ ทั้ง ๆ ที่นายปรีดี พนมยงค์ก็ดี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช
ก็ดี นายควง อภัยวงศ์ก็ดี ตลอดจนบุคคลสำคัญอื่น ๆ
อีกหลายคนก็เคยร่วมงานเสรีไทยมาด้วยกันทั้งนั้น? ^{๑๗๕}

ความจริงแล้วลำพังแต่ความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดอ่านหรือแนว
ทางการบริหารประเทศ หรือแม้แต่ความรู้สึกกินแหนงแคลงใจอันเนื่องมาแต่
ครั้งปฏิบัติงานเสรีไทยก็ดี การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ต้องล้มเลิกสภาเรื่อง
พระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชน ถึงกับต้องลาออกในเดือน
มิถุนายน ๒๔๘๙ ก็ดี รวมตลอดจนการแบ่งพรรคแบ่งพวกช่วงชิงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีก็ดี เหล่านี้ล้วนเป็นพฤติกรรมปกติธรรมดาของกระบวนการทาง
รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอะไรนัก ถ้าหากจะไม่ถูกรอบงำจาก
ความไม่ลงรอยในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งผู้สังเกตการณ์ท่านเดียวกันให้ข้อคิดเป็นทาง
“สันนิษฐานส่วนตัว” ดังนี้:-

การแตกแยกระหว่างบุคคลชั้นนำของขบวนการเสรีไทย มี
สาเหตุมาจากความเป็นมาแต่ละคนเป็นมูลฐานที่สำคัญ
...เป็นที่ยอมรับกันว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นตัวจักรกล
สำคัญของคณะผู้ก่อการฯตลอดมา การเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการพลิกแผ่นดินครั้งใหญ่
ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ทำให้กษัตริย์และ
พระราชวงศ์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก
เพราะฉะนั้น ในสายตาของบุคคลสามัญทั่วไปจึงเห็นว่า
คณะผู้ก่อการกับพระราชวงศ์ย่อมจะเข้ากันไม่ได้สนิทนัก
และช่วยไม่ได้ที่บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้จะมีความหวาดระแวง
ในเจตนาของฝ่ายตรงกันข้ามอยู่ตลอดไป...^{๑๗๕}

จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้จากแง่ของการสถาปนา
ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย คือ การขาดองค์ประมุขที่ดำรงอยู่เหนือการ
ขัดแย้งของกลุ่มหรือพรรคต่าง ๆ และซึ่งจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง ช่วยประคับ
ประคองให้บรรดาการขัดแย้งและการต่อสู้ทั้งหลายดำเนินไปภายในกรอบของ
วิถีทางรัฐธรรมนูญ จุดอ่อนข้อนี้เป็นปัญหาวิกฤตทางรัฐธรรมนูญที่เรื้อรังคั่ง
ค้างมาตั้งแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติในปี
๒๔๗๗ ดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน นับเป็นการสูญเสียและเป็นช่องว่างทาง
การเมืองที่ยังปราศจากคำตอบ การอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
อานันทมหิดลเสด็จนิวัติกลับประเทศ เรียกได้ว่าเป็นความพยายามฟื้นฟูขวัญ
และความมั่นใจทางการเมือง และก็ได้ทรงเป็นสัญลักษณ์สำคัญยืนยันทันถึงฐานะ
ความเป็นเอกราชของชาติในสายตาของนานาชาติ เมื่อครั้งกองทหาร
สัมพันธมิตรทำการสวนสนามในเดือนมกราคม ๒๔๘๙ โดยประทับเป็นองค์
ประธาน ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย แต่ในด้านการเมืองภายในซึ่งกำลังเข้าสู่
ภาวะผันผวนและการต่อสู้ช่วงชิงกันอย่างไม่ลดราต่อกัน โอกาสและเวลาที่จะ
ทรงมีบทบาท “องค์ประธาน” ให้กับกระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญยังไม่
มาถึง และก็ไม่มีวันจะมาถึงเนื่องด้วยเสด็จสวรรคตในวันที่ ๙ มิถุนายน

กรณีสวรรคตเป็นจุดแตกหักที่ทำให้การต่อสู้ขัดเคืองทางการเมืองผันแปรออกไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรม รัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ตกเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์โจมตีทั้งในที่ลับและที่แจ้ง และในท่ามกลางความไม่พึงพอใจในหมู่ทหารซึ่งเกิดความรู้สึกว่าถูกฝ่ายรัฐบาลทอดทิ้ง และได้รับการคูห่มั่นเหยียดหยามจากกลุ่มเสรีไทย^{๑๖๖} บรรยากาศและปฏิกิริยาทวิความรุนแรงเกินกำลังความสามารถของรัฐบาลพลเรือนที่จะคุมสถานการณ์ไว้ได้ มีการพยายามในนาทีสุดท้ายที่จะให้พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบก ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลเพื่อควบคุมสถานการณ์ แต่ก็สลายไปเสียแล้ว เพราะในประการแรกพลเอกอดุล อดุลเดชจรัสเอง ได้ออกจากตำแหน่งอำนาจทางทหารมาเป็นเวลานาน โดยไปทำหน้าที่เป็นอธิบดีกรมตำรวจตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงแทบจะไม่ได้มีอำนาจบริหารอะไรนักในหมู่ทหาร ประการต่อมาที่น่าสนใจคือ พลเอกอดุล อดุลเดชจรัสในฐานะผู้บัญชาการทหารบก คงจะารู้ได้เห็นชอบกับแผนการรัฐประหารอยู่แล้ว เป็นแต่มาเกิดกลับใจ หรือดิ่งเลเอาภายหลัง โดยออกไปสั่งถอนกำลังทหารฝ่ายรัฐประหารที่รักษาการณ์อยู่พร้อมกับไล่ต้อนให้กลับเข้ากรมกอง^{๑๖๗}

การหยิบยกเอาพฤติกรรมของพลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ มิได้มีความมุ่งหมายแต่ประการใดที่จะตำหนิประนามการกระทำของท่านผู้นี้โดยเฉพาะ หรือว่าที่จะชี้ชวนไปในทางว่าพฤติกรรมตัดสินใจของท่านผู้นี้เป็นเหตุของความพ่ายแพ้ของฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หากแต่เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงฐานะความชอบธรรมของรัฐบาลในสายตาของบรรดาผู้นำส่วนหนึ่งทั้งทหารและพลเรือนภายในวงการรัฐบาลเอง ซึ่งบังเกิดผลกระทบต่อฐานะความชอบธรรมของระบอบ

รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยอย่างช่วยไม่ได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องไปพูดถึงความรู้สึกนึกคิดในเรื่องนี้ของบรรดาผู้นำกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ดังที่นายควง อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ๒ สมัยก่อนและหลังสงครามอธิบายถึงเหตุผลที่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากคณะรัฐประหารในครั้งนั้นว่า:-

การเมืองภายหลังสงครามก็มีเรื่องยุ่งเหยิงกันอยู่เรื่อย ๆ แต่ผมก็รอดมาทุกที เพราะไม่ได้ไปมีว่สมกับใคร ใครจะคิดอ่านกันอย่างไรก็ช่างเขา...เมื่อตอนที่เกิดรัฐประหารรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์นั้น ผมก็ไม่ได้เกี่ยวข้อง ครั้นเขามาเชิญให้เป็นนายก ก็ไซ้ว่าผมจะไม่รู้ว่าเขาจะเอาผมไปนั่งร้านให้เขา แต่ผมก็จำเป็นต้องรับ...ถ้าเราไม่รับ ก็จะทำให้เกิดเรื่องใหญ่ เพราะฝ่ายหลวงประดิษฐา และฝ่ายหลวงพิบูลฯ ต่างก็มีลูกศิษย์ลูกหากันอยู่มากด้วยกัน ถึงเขาจะเคยเป็นเพื่อนกันแต่เมื่อเกิดเรื่องระหว่างลูกศิษย์ต่อลูกศิษย์ เราก็คงจะพลอยลำบากไปด้วย...^{๑๗๔}

แต่ว่าจริง ๆ แล้ว ตอน “คณะทหาร” มอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้นั้น นายควง อภัยวงศ์ดูจะเชื่อมั่นเอามาก ๆ ว่า จะสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ ดังที่ปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงว่า:-

รัฐบาลรู้สึกซาบซึ้งในเจตนาของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว แต่รัฐบาลนี้จะเป็นอิสระจากคณะรัฐประหารทั้งนโยบาย ความคิด และการเมือง คณะรัฐประหารตกลงเป็นผู้รักษาความปลอดภัยและความสงบของชาติเท่านั้น ^{๑๗๕}

ในกรณีใดก็ตาม “เรื่องใหญ่” ที่จะเกิดขึ้นต่อไปหลังจากนั้นหาใช่เป็นกรณีพิพาทระหว่าง “ฝ่ายหลวงประดิษฐา และฝ่ายหลวงพิบูลฯ” อย่างที่เคยเข้าใจกันไม่ เพราะอันที่จริงแล้ว รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ มีผลเท่ากับบรรจบวงจรประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากยุคของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ มาสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งไม่ได้มีภูมิหลังการศึกษาหรือประสบการณ์จากค่านิยมตะวันตกโดยตรงแต่ประการใด การขึ้นสู่ฐานะอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามอีกคำรบหนึ่งจากผลการรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยรากฐานแล้วก็คงไม่ผิดไปจากบทบาทฐานะของนายควง อภัยวงศ์ในช่วง ๔-๕ เดือนแรกเท่าใดนัก หากแต่ยืนยาวอยู่ถึงสิบปีด้วยเหตุปัจจัยด้านบารมีของจอมพล ป. พิบูลสงครามเองในหมู่ทหาร และเพราะกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ยังต้องการช่วงเวลาปรับดุลย์กำลังอำนาจภายในระหว่างกันเอง ช่วง ๔ ปีแรกเป็นระยะของการกำราบปราบปรามความพยายามของฝ่ายผู้สูญเสียอำนาจที่จะกลับคืนสู่ฐานะอำนาจใหม่ ช่วง ๖ ปีหลังเป็นระยะเวลาการสถาปนาอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเจตนาธรรมเนียมตามแบบฉบับ “คณะราษฎร” พยายามหวนกลับไปหาสูตรรัฐธรรมนูญสมัย ๒๔๗๕ คือ ระบบสภาเดียวมีสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งสะดวกง่ายแก่การควบคุมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยเลิกล้มระบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ซึ่งรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ริเริ่มขึ้น ภายในกรอบของสูตรรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามเดินตามการเมืองด้วยวิธีคานดุลย์อำนาจระหว่างพลังตำรวจภายใต้การนำของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และพลังทหารบกภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ทว่าโดยปราศจากฐานกำลังอำนาจของตนเองโดยตรง ด้วยเหตุนี้ในช่วง ๓ ปีสุดท้าย จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงจำต้องพยายามสถาปนาฐานการสนับสนุนทางด้านมวลชนโดยออกมาตรการต่าง ๆ เป็นการส่งเสริมเสรีภาพขึ้นโดยลำดับรวมทั้งออกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกในปี ๒๔๙๘ อย่างไรก็ตาม การ

เดินแต่้มการเมืองประชาธิปไตยกลับเป็นเหตุก่อความผันผวนและวิกฤตทาง การเมืองขึ้นภายในพรรคเสรีมนังคศิลาของฝ่ายรัฐบาลเอง เป็นชนวนให้เกิด “การเลือกตั้งสกปรก” ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ และในท่ามกลางการ ประท้วงของนักศึกษาประชาชนนี้ เป็นจังหวะที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แยกตัวออกจากพรรครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และทำการรัฐประหาร ในที่สุดในเดือนกันยายนต่อมา

ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว การก่อตัวและเติบโตใหญ่ของกลุ่มผู้นำทหารรุ่น ใหม่ดังกล่าวนี้ นับเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็น ลูกโซ่ภายหลังรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กบฏวังหลวง” (๒๔๙๒) และ “กบฏแมนฮัตตัน” (๒๔๙๔) ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียงการ พ่ายแพ้ของฝ่ายพยายามก่อการเท่านั้น หากแต่ยังมีผลสะท้อนไปไกลถึง เป็นการสูญเสียทำลายบรรดาผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นจำนวนมาก มาจากมาตรการปราบปรามของฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้นำทาง รัฐสภาจากส่วนภูมิภาค ซึ่งได้มีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นตัวแทนปาก เสียงของบรรดาท้องที่ต่างจังหวัด รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงไม่เพียง เป็นการจบบทบาททางการเมืองของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ แต่ยังมีผลบั่นทอน กำลังทรัพยากรผู้นำท้องถิ่นซึ่งจะเป็นศักยภาพสำหรับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ อย่างต่อเนื่องในอนาคต ช่วงทศวรรษระหว่าง ๒๔๙๐-๒๕๐๐ มีความหมาย เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงและปรับดุลย์กำลังอำนาจของกลุ่มพลังรุ่นใหม่ การรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่แต่เพียง เพื่อโค่นล้มอำนาจของฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เท่านั้น แต่ยังมีผลเป็นการปิดฉากระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามใช้เป็นอาวุธต่อสู้ทางการเมืองของตนเองไปเป็นระยะ เวลาจากนั้นอีกถึงสิบปีเต็ม ๆ

บันทึกบทที่ 2

๑. “คำกรณบัตรกรมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัตติยากรรณสูตร (รวบรวม): *เอกสารการเมืองการปกครองของไทย* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๙.
๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๐.
๓. Lucien W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston, The Little Brown Series in Comparative Politics, 1966, หน้า 33-45 รวบรวมความหมายของคำว่า “พัฒนาการเมือง” ที่ใช้ ๆ กันถึงอย่างน้อย ๑๐ ความหมาย ซึ่ง กมล สมวิเชียรนำมา อ้างไว้ในพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๓ (คำนำ) กล่าวคือ หมายถึงเงื่อนไขทางการเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจ-ระบบการเมืองแบบฉบับของสังคมอุตสาหกรรม-การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมือง-ระบบปฏิบัติการของรัฐ ประชาชาติ-พัฒนาการทางการบริหารและกฎหมาย-การระดมและการมีส่วนร่วมของมวลชน-การสร้างระบอบประชาธิปไตย -เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระเบียบ -การระดมพลังและอำนาจ และ-ด้านหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีหลายมิติประกอบกัน

ที่น่าสังเกต คือ ในขณะที่ ลูเซียน พาย พยายามทำความเข้าใจกับความหมายแต่ละข้อนี้ เหล่านี้ แต่สำหรับ กมล สมวิเชียร แล้ว “พัฒนาการเมืองไทย หมายถึงวิธีการทั้งหลาย ที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ เป็นการหาทางให้ระบบการเมืองไทยมีลักษณะทันสมัย มีประสิทธิภาพ สามารถรวบรวมระดมสรรพกำลังทั้งหลายในชาติให้เข้ามามีบทบาท ในทางการปกครอง เพื่อให้ประเทศได้เจริญรุดหน้าไปภายใต้ครรลองของการเปลี่ยนแปลงโดยสันติ และภายใต้ วงกรอบของประชาธิปไตย” (คำนำ) โดยสรุป รวมทุกอย่างเข้าไว้ให้เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ในแง่นี้ คำว่า “พัฒนาการเมือง” จึงไม่เพียงแต่เป็นเครื่องอธิบายความหมายของปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเท่านั้น หากยังแปลงฐานะมาเป็นนโยบายที่จะต้องปฏิบัติการด้วย

๔. Pye แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 33 : กมล สมวิเชียร แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๕. John H. Kautsky, *The Political Consequences of Modernization*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1972, หน้า 11-15 ; โปรดอ่านประกอบ W.F. Wertheim, *Evolution and Revolution : The Rising Waves of Emancipation*, Penguin Books,

1974, หน้า 20-28 สรุปความเป็นมาของแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้

๖. Kautsky แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 13

๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน

๘. Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset (ed.), *The Political Economy of Thailand 1851-1910*, Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981 หน้า 37-41 ; Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset-Montri Chenvidyakarn (ed.), *The Political Economy of Thailand 1910-1932*, Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981, หน้า 90-124

๙. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ *เอกสาร ศธ.๔๒/๑๓* (ราชการลับ) “รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล” แผนกกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ หน้า ๖-๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๐. “คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 130” อ้างแล้ว หน้า ๔๗-๘๔.

๑๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๕๓.

๑๒. อ้างแล้วในบันทึก ๑๗ บทที่ ๑.

๑๓. ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ทรงปรารถนถึงความจำเป็นที่เจ้าควรเรียนวิชาทหาร เพราะต่อไปอาจจะเป็น “ปาลิเมนต์” และเจ้านายจะถูกรังเกียจในการที่จะทำหน้าที่ทางพลเรือน และต่อมาทรงมีพระราชหัตถเลขาโดยตรงถึงสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวิศิษฐานุพันธุ์ ขณะยังทรงศึกษาอยู่ในประเทศเยอรมันเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ว่า : “...บรรดาลูกเจ้าฟ้าควรจะต้องเป็นทหาร เพราะเหตุที่จะประมาทว่าเมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีเวลาเป็นคอนสตีตูดานแนลไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายรับราชการในหน้าที่พลเรือนเมื่อใด เจ้าฟ้าและจะหลุดไปก่อนไม่มีอะไรจะทำ ถ้าหากว่าเป็นทหารอยู่ก็คงจะได้เป็นทหารอย่างเจ้านายฝรั่ง....(และ) ถ้ามีวิชาทหารทั้งไว้ ทหารนั้นและเป็นที่พึ่ง...” (อ้างใน สุวดี เจริญพงศ์ : *ปฏิภิกิริยาของรัฐบาลสมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕* วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๒๙-๓๐.)

และอีก ๒๗ ปีต่อมา เพียง ๕ ปีเศษก่อนปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ สมเด็จเจ้าฟ้ากรม

พระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะเสนาบดีมหาดไทยและประธานกรรมการองคมนตรี ทรงยอมรับว่า : "...รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่วันล่วงไป ก็ยังมีคนที่ได้การศึกษา มีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ" (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ รล. ๖/๓ "รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี เรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี" ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ หน้า ๓.)

๑๔. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 15-22 และบทที่ 2-3 หน้า 44-74.
๑๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 49-55.
๑๖. Norman Jacobs, *Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study*, New York, Praeger Publishers Inc., 1971 หน้า 4-5.
๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 3-4.
๑๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 9.
๑๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๒๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 11 อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๒๑. Fred Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu, East-West Center Press, 1966 ความจริงแล้ว รูปแบบสังคมการเมืองระบอบราชการของริกส์ ก็เป็นผลสรุปมาจากภาพการเมืองไทยของเดวิด วิลสัน ในรูปของการขับเคลื่อนช่วงชิงระหว่างกลุ่มพวกพ้องฝ่ายต่าง ๆ ภายในวงราชการนั่นเอง ดูโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้า 211-218 และ 312-324 และโปรดอ่านประกอบ David Wilson, *Politics in Thailand* ; Ithaca, Cornell University Press, 1962, หน้า 137-162 และ 277.
๒๒. Jacobs อ้างแล้ว หน้า 192-193 และ 201-203 และโปรดอ่านประกอบ Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand*, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June 1979 หน้า 20-22.
๒๓. เป็นต้นว่า Saneh Chamarik "Questions of Stability and Security in Thailand", *Trends in Thailand*, Singapore, Singapore University Press, 1973 หน้า 95-96.
๒๔. Jacobs อ้างแล้ว หน้า 10 อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๒๕. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 45.

๒๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 4-8.
๒๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 70-71.
๒๘. Yoneo Ishii (ed.), *Thailand, a Rice Growing Society*, Kyoto, The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University 1978 หน้า 116-117.
๒๙. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 60-63 และ 66-67
๓๐. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*, Stanford, Stanford University Press, 1971, หน้า 33-35.
๓๑. G. William Skinner, *Chinese Society in Thailand : An Analytical History*, Ithaca, Cornell University Press, 1957 หน้า 99-101 ; ชัย เรื่องศิลป์ : *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ : ด้านเศรษฐกิจ* มุขนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๑๗๘-๑๘๓ ; กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร : “การเปลี่ยนแปลงและประเพณีไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน *หนังสือที่ระลึกรอบ ๑๐๐ ปี แห่งวันสวรรคตพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและวันเสวยราชย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พิมพ์พระราชทาน) พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๑๖๗-๑๖๘ ; อัมมาร สยามวาลา : “อิทธิพลในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย” *วารสารธรรมศาสตร์* เล่มที่ 1 ปีที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๕ หน้า ๖๘-๖๙.
๓๒. Skinner แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 102-109 ; ชัย เรื่องศิลป์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๑๕-๒๑๖.
๓๓. โปรดดูโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คอวริช เวลส์: *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ* (ฉบับแปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล-ยุพา ชุมจันทร์) โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๓๓-๑๐๕ ; ขจร สุขพานิช “ฐานันดรไพร่” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๖๙-๑๒๐ ; อकिन รพีพัฒน์ : *สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๑๖* (ฉบับแปลโดย ประกายทอง สิริสุข-พรรณี สรุงบุญมี) มุขนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑๙๗-๒๕๑ ; ชัย เรื่องศิลป์ : *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒-๒๔๕๓ : ด้านสังคม* สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๘๐-๑๓๔.
๓๔. อकिन รพีพัฒน์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๐๑-๒๔๖ ; ขจร สุขพานิช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๒-๑๐๓.

๓๕. เป็นต้นว่า ควอริช เวลส์ อังแล้ว หน้า ๙๘-๑๐๕.
๓๖. เป็นต้นว่า อดิน รพีพัฒน์ อังแล้ว หน้า ๒๗๕-๒๗๘ และ ๓๓๗-๓๔๓.
๓๗. สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร : *ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๒๓ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๑๖-๒๓ และ ๕๐-๗๘ : Chatthip Nartsupha-Suthy Prasartset (ed.) 1981 อังแล้ว หน้า 31-34.
๓๘. ทศนคติของทาง “ราชการ” ในเรื่องนี้พอจะอนุมานเปรียบเทียบได้จากพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองต่อ “พ่อค้าต่างประเทศ” และ “พ่อค้าจีน” ในโอกาสรับเสด็จพระราชดำเนินกลับจากประเทศยุโรป เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐) ดังนี้ :-

พระราชดำรัสตอบพ่อค้าต่างประเทศ : “...เรามีความเชื่อมั่นใจในการที่เกี่ยวข้องกันสนิทในระหว่างความสำเร็จประโยชน์ของการค้าขายที่เกี่ยวกับท่านทั้งหลายนี้กับความเจริญของเมืองนี้ ที่ท่านทั้งหลายได้สมัครมาทำการร่วมอยู่ด้วยแล้วนั้น แลเห็นว่าไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นเหตุชักนำทำให้เกิดความเจริญของคนต่างประเทศที่อยู่ในเมืองเรากับทั้งความเจริญของราษฎรของเรานั้น ยิ่งขึ้นไปกว่าที่จะมีน้ำใจอันหนึ่งซึ่งนับหน้าถือตาต่อกันอยู่มิได้ขาด”

พระราชดำรัสตอบพ่อค้าจีน : “...พวกพ่อค้าจีนซึ่งตั้งอยู่ในเมืองเรา ๆ ย่อมรู้อยู่แล้วว่าความสามารถในทางค้าขายของพ่อค้าจีนแลความอดสาหัสแลความพยายามของจีนผู้ทำการงานเป็นอันมาก ที่ได้เข้ามาอยู่ในเมืองนี้นั้น ย่อมเป็นคุณมีราคามากเพียงไร จีนที่เกิดในเมืองจีนนั้น ถึงแม้ว่าเป็นคนต่างภาษากับไทยอย่างหนึ่งแล้วก็ดี แต่ก็ยังไม่ต้องการให้มีผู้แทนทางราชการมาช่วยให้ได้ที่เหมาะสมสำหรับทำการค้าขาย อันเป็นคุณพิเศษของพวกจีนซึ่งได้ปรากฏแล้ว ความคิดของเรานั้น ย่อมมีอยู่เสมอมาว่า จีนในกรุงสยามควรจะได้มีโอกาสที่จะทำการงานแลมีประโยชน์เหมือนเช่นคนไทยเรา เราถือว่าพวกจีนนั้นไม่เหมือนเป็นคนต่างประเทศ แต่หากว่าจะจะเป็นในเมืองเราส่วนหนึ่ง แลมีส่วนได้รับผลในความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองด้วยเหมือนกัน...”

จาก พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ธนากรแห่งประเทศไทยพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.ทองเถา ทองแถม ๑๘ ธันวาคม

พ.ศ. ๒๕๑๐ หน้า ๒๑๐-๒๑๑)

๓๙. ชัย เรื่องศิลป์ พ.ศ. ๒๕๑๗ อ่างแล้ว หน้า ๘๘ และ ๑๒๑-๑๒๓.

ผู้เขียนเองค่อนข้างสงสัยที่จะใช้ศัพท์อย่างคำว่า “ชนชั้นกลาง” หรือ “ชนชั้นกฏมพี” โดยเกรงว่าจะชวนให้เข้าใจไปพ้องกับความหมายของลักษณะความเป็นชนชั้นซึ่งมีบทบาททัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรม ตามที่ปรากฏในประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของสังคมการเมืองตะวันตก จากความเข้าใจของผู้เขียน สิ่งเหล่านี้จะมีลักษณะแบบแผนและพฤติกรรมเป็นไปอย่างไรนั้น เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละกาลเทศะ (โปรดอ่านประกอบ Max Weber, “Class, Status, Party” ใน B.R. Cosin (ed.) *Education : Structure and Society*, Penguin Books, 1972 หน้า 223 ; Margaret Levy, “The Predatory Theory of Rule”, *Politics and Society*, Vol. 10, No. 4, 1981 หน้า 464.

ในกรณีใดก็ตาม การกล่าวขวัญถึงคนชั้นกลางของ ชัย เรื่องศิลป์ แม้จะมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อบรรยายสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยโดยทั่วไป แต่ก็เป็นเรื่องชี้ให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของกลุ่มคนเหล่านี้ในโครงสร้างสัมพันธ์สภาพทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในชีวิตที่เป็นจริง.

๔๐. สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ : “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๑๖-๑๗ ; โปรดอ่านประกอบ อคิน รพีพัฒน์ อ่างแล้ว หน้า ๒๐๐ และ ๒๔๖-๒๔๗.

๔๑. เมื่อพิเคราะห์ดูถึงผลกระทบจากค่านิยมและวัฒนธรรมของกลุ่มพ่อค้าจีน ประกอบกับพัฒนาการผสมกลมกลืนในสังคมไทยแล้ว งานศึกษานี้จึงไม่ผู้จะคล้อยตามแนวสรุปทำนองเช่นของ นอร์แมน เจค็อบส์ ที่ว่า :-

...และถ้าชาวต่างชาติจะกระทำการเป็นอิสระอยู่ในภาคเศรษฐกิจเอกชน กลุ่มชนชั้นผู้นำก็อาจใช้ฐานะบทบาทของตนเข้าทำการควบคุมระบบเศรษฐกิจ ...เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางชนชั้นของตนได้ แต่การเผชิญหน้า (ระหว่างชาวต่างชาติกับกลุ่มชนชั้นผู้นำ) ไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะชาวต่างชาติส่วนมากซึ่งทำการอยู่ในภาคเอกชนจะสนใจแต่จะได้ผลประโยชน์ทางวัตถุให้เต็มที่เท่านั้น และไม่ชอบที่จะยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของ (การเมือง) ท้องถิ่น...กล่าวโดยย่อชาวต่างชาติ...ไม่อยู่ใน

ฐานะจะนำเอาธรรมเนียมนิยมและการจัดองค์การ ...แบบการค้าและ
วิสาหกิจเข้ามาใช้ในเมืองไทยได้ แม้ว่าอยากจะทำเช่นนั้นก็ตาม แต่ว่า
โดยทั่วไปแล้ว เขาจะไม่ประสงค์ที่จะทำเช่นนั้น” (Jacobs อ้างแล้ว
หน้า 197).

ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่าการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้นเมื่อไปถึงจุดหนึ่งแล้วบทบาท
การควบคุมระบบเศรษฐกิจของทางราชการย่อมไม่อาจกระทำได้อย่างสัมฤทธิ์ผลไม่ว่าจะมอง
จากด้านข้อจำกัดกำลังทุนหรือศักยภาพในการจัดการก็ตาม ระบบการตั้งเจ้าภาษีนายอากร
สมัยก่อนเท่ากับเป็นเครื่องซื้ออยู่ในตัวเองถึงข้อจำกัดบทบาทความสามารถของราชการไทย
มาแต่แรกที่จะควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มแปรเปลี่ยนไปจากชั้นเลี้ยงตัวเอง กลุ่มพ่อค้าจีน
อาจดูอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของราชการ แต่ในขณะเดียวกัน ระบบสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์
ก็เป็นช่องทางให้กลุ่มพ่อค้าเหล่านี้เข้าไปสู่ฐานะอำนาจร่วมกับทางราชการ ซึ่งแม้จะยังไม่
ถึงขั้นเป็นอำนาจ “ปกครอง” แต่ก็อยู่ในขั้นสามารถกุมกลไกเศรษฐกิจการเมืองตลอดจน
การกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐ.

๔๒. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 4-8 และ 15 ; Margaret Levy อ้างแล้ว หน้า 439-442.
๔๓. จากที่อ้างในกรมหมื่นทิพยลาภพฤติยากร อ้างแล้ว หน้า ๑๗๓-๑๗๔.
๔๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๗๖-๑๗๗.
๔๕. เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ : “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมืองมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.
๒๕๑๖* หน้า ๑๙๐-๑๙๗ ; David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand :
Education in the Reign of King Chulalongkorn*, Bangkok, Thai Watana Panich,
B.E. 2512, หน้า 42-62.
๔๖. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ ๑.
๔๗. พระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิล ข้อ ๑.
๔๘. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ ๓.
๔๙. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำริสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้
เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัคคิยา ภรรณสูตร
(รวบรวม) : *เอกสารการเมืองการปกครองไทย* อ้างแล้ว หน้า ๗๘.
๕๐. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๙๖-๑๙๗.

๕๑. David K. Wyatt อ่างแล้ว หน้า 55-62.
๕๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๔-๙๓.
๕๓. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย
แก้ไขการปกครองแผ่นดิน” ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๑๒๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๕๔. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้
เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗” อ่างแล้ว หน้า ๗๙.
๕๕. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย
แก้ไขการปกครองแผ่นดิน” อ่างแล้ว หน้า ๑๖๕.
๕๖. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : “พระราชนิพนธ์คำนำ พระราชดำรัสในพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน”
แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๒๕.
๕๗. เดช บุนนาค : “การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ”
สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ ธันวาคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๐๙-๒๕๑๐ หน้า ๕๙-
๖๓ ; เกษม สิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า ๒๐๑-๒๐๒ ; ชาญวิทย์ เกษนคริริ
: “ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ พฤษภาคม
๒๕๑๗ หน้า ๙๗.

ความหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองมาให้อยู่ภายใต้อำนาจแต่งตั้งและ
ควบคุมโดยเด็ดขาดของส่วนกลาง จะพิจารณาได้จากรายงานการตรวจราชการหัวเมืองของ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕
ดังนี้ :-

*การปกครองตามหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายเก่าว่า
'กินเมือง' อันเป็นแบบเดิม ...หลักเดิมคงมา แต่ถือว่าเป็นเจ้าเมือง
ต้องตั้งกิจธุระของคนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่
เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมือง
ด้วยออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของทำมาหาได้
...รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่*

ทำในหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแค่ลดลงตามศักดิ์...

เมื่อขึ้นไปเมืองเหนือครั้งนั้นเจ้าเมืองที่ไปพบโดยมากเป็น 'ผู้ดีมีตระกูล' แต่มักเป็นชาวเมืองนั้นเองด้วยเป็นเทือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการ ประกอบกับทำมาหากินตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อน แล้วขอลอกไปรับราชการบ้าง หรือฝึกหัดให้ทำราชการในเมืองนั้นเองบ้าง จนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการเป็นยกกระบัตร์ เป็นปลัด ใครดีก็ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิตลูกหลานจึงมีกำลังพาหนะรับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หาใคร่มีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรงความลำบากในการหาเลี้ยงตัวดังกล่าวมาแล้ว...ยิ่งถึงขั้นกรมการชั้นรองลงไป ต้องเลือกแต่ในพวกคฤหบดีในเมืองนั้นเองทั้งนั้นเพราะทาคณต่างถิ่นยาก"

(“รายงานสมเด็จพระยาดำรงฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมืองคราวแรก พ.ศ. ๒๔๓๕” ใน พระยามหาอำมาตยาธิบดี : การปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระภักดีศรีสุพรรณภูมิ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๕ หน้า ๗๐-๗๑ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง).

๕๘. ขจร สุขพานิช อ่างแล้ว หน้า ๑๐๓-๑๐๖.

๕๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๒.

๖๐. “ประกาศเรื่องชำระเลขเจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม” อ้างถึงในแหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๑.

๖๑. ขจร สุขพานิช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๗.

๖๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๗-๑๑๑.

๖๓. Magaret Levy อ่างแล้ว หน้า 439-444.

๖๔. “เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓” อ่างแล้ว หน้า ๖๖-๖๗. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๖๕. การดี มหาจันทร์ : การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว ปริญญาพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๑๔-๑๓๐.

๖๖. เกษม สิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อังแล้ว หน้า ๒๐๒ และ ๒๐๙-๒๑๐.

๖๗. จากคำอภิปรายของ ทองค่อ ถ้อยไม้ ณ อุทยาน และนิออน สนิทวงศ์ ใน *เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย* มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๔๐ และ ๕๒-๕๓ ตามลำดับ.

๖๘. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ อังแล้ว หน้า ๙๗-๙๘.

๖๙. สมเด็จพระนครสวรรค์วัชรพินิต (พ.ศ. ๒๔๗๐) -

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ *liberal* มาก ถึงแม้ทรงเห็นว่าบ้านเมืองชอบปกครองด้วยอาญาสิทธิ์ แต่ก็ยังเป็นอาญาสิทธิ์ที่ *liberal*

...ในรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงศึกษาในต่างประเทศมาแล้ว ทรงมั่นพระราชหฤทัยว่าการปกครองกรุงสยามจะเป็นอย่างไรไม่ได้ดีแน่แล้ว นอกจากโดยรูป *absolute monarchy*...

ในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ ๗) นี้ ทรงทราบแน่ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย *liberal* อย่างเอก ได้เคยทรงสนทนากันมาแต่ก่อนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้วในเรื่อง *form of government* ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง *liberal* อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้...

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

โปรดอ่านประกอบ Toru Yano, "Political Structure of a Rice-Growing State"

ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อ้างแล้ว หน้า 127 ; Norman Jacobs อ้างแล้ว หน้า 34-35 และ 42-43.

๗๐. Sarasin Viraphol *Directions in Thai Foreign Policy*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1976, หน้า 8 ; David K. Wyatt. 1969 อ้างแล้ว หน้า 46-50 ; Norman Jacobs 1971 แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 316-319.

๗๑. John H. Kautsky 1972 อ้างแล้ว หน้า 8-9.

๗๒. Max Weber, "Class, Status, Party" ใน B.B. Cosin (ed.) *Education, Structure and Society : Selected Readings*, Penguin Books, 1972 หน้า 223.

๗๓. T.B. Bottomore, *Elites and Society*, New York, Basic Books, 1964, หน้า 35-37.

ในที่นี้ จำเป็นต้องชี้แจงเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยในเรื่องของ "กลุ่ม" และ "ชนชั้น" ผู้เขียนค่อนข้างคล้อยตาม จอห์น เอช. คอตสกี ในข้อที่ว่า มองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นสาร์ตของชีวิตการเมืองแล้ว "กลุ่ม" นับเป็นเป้าวิเคราะห์สำคัญในฐานะเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ๆ และในประการสำคัญเป็นตัวการกระทำจากสำนึกในผลประโยชน์ของตน ส่วน "ชนชั้นสังคม" อาจมีลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรมร่วมกันหลาย ๆ อย่าง รวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าในตัวเองไม่ใช่ตัวการกระทำทางการเมือง การขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของกลุ่มโดยตรง ไม่ใช่ชนชั้น นอกจากนี้กลุ่มในฐานะตัวกระทำทางการเมืองอาจก่อตั้งขึ้นจากที่ไม่ใช่ชนชั้น และเพราะฉะนั้น จึงอาจข้ามชนชั้นก็ได้ หรือว่าอาจเป็นส่วนที่พัฒนาผลประโยชน์ชนชั้นขึ้นมาในขณะที่ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นเช่นนั้น อย่างเช่นกลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร เป็นต้น ในกรณีเช่นนั้นชนชั้นก็อาจเป็นพื้นฐานของกลุ่มได้ แต่ไม่เสมอไป (John H. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 8-15)

๗๔. Toru Yano "Political Structure of a Rice-Growing State" ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อ้างแล้ว หน้า 122-123.

๗๕. จากจำนวนเสนาบดีทั้งหมดรวม ๔๗ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕ เป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ถึง ๒๖ หรือกว่าร้อยละ ๕๕ ซึ่งรวมกับจำนวนเสนาบดีที่มีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนางแต่เป็นหม่อมราชวงศ์อีก ๘ ท่าน หรือราวร้อยละ ๑๗ ก็จะเป็นเสนาบดีเชื้อพระวงศ์ถึงร้อยละ ๗๒ นอกนั้นเป็นเสนาบดีจากกลุ่มขุนนางแท้ ๆ รวม ๑๓ ท่าน หรือราวร้อยละ ๒๗ (จากการรวบรวมของอัจฉราพร กมุทพิสมัย : *ประชุมกฎหมายประจำศก* และ

ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕)

อนึ่งนอกจากจะวัดกันจากอัตราจำนวนเสนาบดีแล้วยังต้องคำนึงถึงฐานะอิทธิพลภายในคณะเสนาบดีระหว่างส่วนใหญ่ที่เป็นเชื้อพระวงศ์และที่ขึ้นมาจากกลุ่มขุนนาง ดังเช่นกรณีปัญหาของเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งนอกจากช่วงสุดท้าย พ.ศ. ๒๔๗๐-๒๔๗๕ แล้ว ทุกท่านล้วนมาจากกลุ่มขุนนาง และต้องประสบกับปัญหาต่อสู้อย่างหนักทั้งในด้านนโยบายและงบประมาณ แล้วก็มีภัยแผ่ตลอดมาในคณะเสนาบดี โปรดอ่านประกอบแนบท้าย ทิดดิรานนท์ : *เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์* (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๖ หน้า ๑๘๕-๑๘๖ และ ๑๙๗-๒๒๐).

๗๖. Toru Yano อ้างแล้ว.

๗๗. Toru Yano แหล่งอ้างเดียวกัน ; James C. Ingram อ้างแล้ว หน้า 48-49 และ 56-57 ; Robert J. Muscat, *Development Strategy in Thailand : A Study of Economic Growth*. New York, Frederick A Praeger, 1966 หน้า 18 และ 26-31 ; สุวิทย์ ไพบูลย์วัฒน์ : “วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๙๔-๒๔๗๕” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๑) สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ หน้า ๑๙๙-๒๔๓.

๗๘. David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 197.

๗๙. จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ถ้าพึ่งแต่การเพิ่มงบประมาณด้านเกษตรและการศึกษาอาจช่วยให้กิจกรรมเหล่านี้ขยายปริมาณขึ้น แต่จะไม่บังเกิดผลยกระดับฐานะของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาขึ้นมาอย่างแท้จริง ครอบงำที่ได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ กล่าวคือ ให้เป็นการสนองตอบโดยตรงต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มชนในภาคเกษตรและชนบท แม้หลัง ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน เป้าหมายและแนวทางของราชการ ก็ดูจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าไรนัก ในขณะที่เดียวกับที่พยายามทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินให้กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้น ๆ โดยลำดับ.

๘๐. Toru Yano อ้างแล้ว ; Nicholas Bennett, “Commitments for Compulsory Education of Miseducation in Thailand ? : Some Alternative Strategies” ใน *บทเดินทางแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย* รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๖ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักพิมพ์พิณเศศ หน้า ๓๓๗ ; โปรดอ่านประกอบ เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษาของไทย*

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๒๓ หน้า ๑๒-๒๓ และ ๕๘-๗๕.

๘๑. บันทึกลับ ๑๖-๒๑ ; สำหรับความหมายและขอบข่ายของการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ ๕ โปรดอ่านประกอบ David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 380-382.

๘๒. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๒๐๑-๒๐๒.

๘๓. Robert J. Muscat อ้างแล้ว หน้า 26-31 และ 40-41 ; James C. Ingram อ้างแล้ว หน้า 19-28, 36-37 และ 67-74.

๘๔. Robert J. Muscat แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 42-43

๘๕. Toru Yano อ้างแล้ว หน้า 127-128 ; พัทยา สายหู : คำอภิปรายใน *การสัมมนาเรื่อง การศึกษาเพื่อมวลชน* กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ สิงหาคม ๒๕๑๗ หน้า ๙๖

๘๖. Toru Yano แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 123.

๘๗. จากพระดำรัสกรมพระนครสวรรค์วรพินิต โปรดดูบันทึก ๑๓

มักจะมีการโต้เถียงกันอยู่เสมอว่า ระบอบอาณัติสิทธิ์ของไทย แม้จะเป็นอำนาจนิยมแต่ก็ตั้งอยู่ในการอุบายธรรม นี่เป็นเรื่องข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ จุดสนใจของงานศึกษานี้ไม่ได้อยู่ที่ว่าระบอบใดดีหรือเลว หากมุ่งวิเคราะห์ถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลง เพื่อประเมินดูว่าระบอบนั้น ๆ มีขีดความสามารถเผชิญต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่เท่านั้น.

๘๘. เกษม ศิริสัมพันธ์-นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๙๕-๑๙๖ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๘๙. “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗” ในชัยอนันต์ สมุทวณิช-ชัคติยา กระณสุต (รวบรวม) ๒๕๑๘ อ้างแล้ว หน้า ๗๙ สำหรับแนวพระราชดำริเรื่องการจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดี ๑๒ ตำแหน่ง โปรดดู “พระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน” (พ.ศ. ๒๔๓๐) แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๙-๑๒๕.

๙๐. โปรดดูรายพระนามเสนาบดีในรัชกาลที่ ๕ ใน ชาลววิทย์ เกษตรศิริ ๒๕๑๗ อ้างแล้ว หน้า ๑๐๙-๑๑๐ อนึ่ง จากพระบรมวงศ์ ๔ พระองค์ (กับข้าราชการสถานทูตอีก ๗ ท่าน) ที่ร่วมกันกราบบังคมทูลความเห็นขอให้ทรงทำการเปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครอง ร.ศ. ๑๐๓ ๓ พระองค์ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีภายหลังที่กลับจากต่างประเทศ

หลังจากการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดีแล้ว สามปีต่อมา ยังได้ทรงออกพระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๘) จัดตั้งรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่ทำองนิตบัญญัติ คือ ออกกฎหมาย แต่ก็มีฐานะเป็นเพียง “ที่ประชุมปฤกษากฎหมายสำหรับแผ่นดิน ...ซึ่งจะได้

ดำรงอยู่ในตำแหน่งเพียงตลอดเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้เป็นอยู่” (มาตรา ๑) ทั้งยัง “ห้ามไม่ให้ใครขอลาออกในที่รัฐมนตรีสภานี้ด้วยข้อความอื่น นอกจากข้อความซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการสมควรที่จะให้ลาออกกัน โดยมีพระกระแสรับสั่งตรงเฉพาะมายังที่ประชุมนั้น...” (มาตรา ๖) “ห้ามไม่ให้คำปรึกษาที่ตกลงในที่รัฐมนตรีสภานี้ เป็นอันใช้ได้ตามนั้น ก่อนเวลาที่ให้มีพระราชหัตถเลขาแลประทับพระราชลัญจกรเป็นสำคัญว่าทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วยแล้ว...” (มาตรา ๗) และ “คำปรึกษาอันนั้น ต้องไม่ผิดแผกจากการที่จะรักษาพระบรมเดชานุภาพทั้งหลาย แลพระบรมเดชานุภาพของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯให้ดำรงคงอยู่...” (มาตรา ๗ ข้อ ๒) ประชุมกฎหมายประจำก เล่ม ๑๔ หน้า ๒๑๓-๒๑๖.

๘๑. ดังตัวอย่างพระดำรัสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตเสนาบดีมหาดไทยต่อที่ประชุมกรรมการองคมนตรี ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐ ซึ่งอ้างในบันทึกที่ ๑๓ วรรค ๒.

๘๒. “Prince Damrong’s Memorandum” ใน Benjamin A. Batson (ed.), *Siam’s Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy*, New York, Ithaca, Cornell University, Data Paper Number 96, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, 1974 หน้า 38 และ 40 คัดแปลและอักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๘๓. ร.อ.หลวงโหมรอนราญ : เมื่อข้าพเจ้าก่อการกบฏ โรงพิมพ์นครชัย พ.ศ. ๒๔๙๒ หน้า ๓-๖ ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ กล่าวถึงข้อวิพากษ์โจมตีฝ่ายเจ้านายไปในทำนองเป็นเรื่องปล่อยข่าวลือประเด็นอยู่ที่ว่าข้อวิพากษ์โจมตีเหล่านั้นสะท้อนความรู้สึกนึกคิดของบรรดาคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร

โปรดอ่านประกอบ Thawatt Mokarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour*, Bangkok, Chalermit 1972, หน้า 90 และ 97 ; Benjamin A. Batson อ้างแล้ว หน้า 82-85.

๘๔. อย่างเช่นที่รู้สึกกันในกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ว่า “...วิสัยของกิจกรรมไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ จำเป็นจะต้องมีผู้เริ่มต้นคิด ...เป็นผู้นำขึ้นมา จึงจะมีผู้ตาม หรือมีเจ้านั้นก็มีอุปนิสัยเกิดขึ้น ในหมู่ชนบทที่รวมกันอยู่จนทำให้หมู่นั้นจะนั่งดูตามมิได้ต้องลุกฮือขึ้นกระทำหรือแก้ไขสถานการณ์พร้อม ๆ กัน” ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐* โครงการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๕๒.

๙๕. “การไล่หนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเดิมสวนกุหลาบ” *เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเฉลิมฉลองราชสมบัติครบ ๑๐๐ ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๑๘ และ ๒๐.
๙๖. โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรคงจำกัดเฉพาะสำหรับคนในกรุงเทพฯ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๑ จึงเริ่มดำริขยายไปยังหัวเมือง (“ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง” *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม ๑๖ ร.ศ. ๑๑๗ หน้า ๔๑๔-๔๑๗)
- โปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับเปรียบเทียบถึงเงื่อนไขปัจจัยทางโครงสร้างสังคมและจังหวัดชั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองและการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ชนชั้นนำของไทยพยายามเดินตามมาโดยตลอด ใน เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษา* โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๔๐-๕๐ และ ๕๘-๖๓.
๙๗. สุกัญญา ตีรวนิช : *ประวัติการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕)* ; มัทนา เกษกมล : *การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๘)*” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗) หน้า ๙๙-๑๐๐.
๙๘. ชัยอนันต์ สมุทวณิช : *สรรนิพนธ์ของเทียนวรรณ* องค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๖๒-๖๖ และแกมสุข นุ่มนนท์ : “เทียนวรรณ” ใน *พี่น้องอดีต* สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หน้า ๑๑๙-๑๒๒.
๙๙. *บางกอกการเมือง* ๒๑ มีนาคม ๒๔๖๖ อ้างใน มัทนา เกษกมล อ้างแล้ว หน้า ๑๐๐.
๑๐๐. แกมสุข นุ่มนนท์ : *พี่น้องอดีต* อ้างแล้ว
๑๐๑. โดยเปรียบเทียบอย่างเห็นได้ชัดกับแนวคิดของ Edmund Burke ปราชญ์การเมืองและรัฐบุรุษของอังกฤษ ใน *Reflections on the Revolution in France*, Oxford University Press, 1950, หน้า 106.
๑๐๒. Seymour M. Lipset, *Political Man Social Bases of Politics*, New York, Doubleday, 1960, Chapter 2 หน้า 77-96 งานศึกษาของศาสตราจารย์ลิปเซทมีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจนำมาปรับใช้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างสัมพันธ์ทางอำนาจ

และวิกฤตความชอบธรรมในที่นี้

๑๐๓. แนวอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ อาศัยข้อคิดเชิงทฤษฎีจาก Chalmers Johnson, *Revolutionary Change*, Boston Little, Brown and Company, 1966 หน้า 40-45 และ 51-58 ซึ่งเน้นความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปกับปัญหาเสถียรภาพ ปัญหาทั้งสองด้านโดยแท้จริงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเสมือนด้านหัวและก้อยของเหรียญอันเดียวกัน ในประการสำคัญจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงอันเป็นกฎธรรมชาติของระบบสังคมมนุษย์ คุลยภาพอันเป็นเงื่อนไขของเสถียรภาพของสังคมหนึ่งย่อมไม่อาจเป็นสิ่งที่อยู่คงที่ตายตัวได้ หากเป็นคุลยภาพที่จะต้องปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาวะปัจจัยแวดล้อม
๑๐๔. ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)* อ่างแล้ว หน้า ๖๖.
๑๐๕. John H. Kautsky, 1972 อ่างแล้ว หน้า 66-72.
๑๐๖. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ : *พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของไทย* มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๒๓ หน้า ๒-๒๕.
๑๐๗. สำหรับเรื่องกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ โปรดอ่าน ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และแฉมสุข นุมนานท์* : “ขบวนการ ร.ศ. ๑๓๐” ใน *พื้นอดีต* อ่างแล้ว งานเขียนล่าสุด อัจฉราพร กมฺพพิสมัย : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ : ศึกษากรณีการปฏิรูปทางการปกครองและกลุ่ม “ทหารใหม่”* (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาค วิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๔.)
๑๐๘. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๖ บ. ๑๗/๑๑ พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐ อ่างใน แฉมสุข นุมนานท์ : *พื้นอดีต* อ่างแล้ว หน้า ๔๙ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๐๙. อย่างเช่นกรณีปัญหาขัดแย้งระหว่างเสนาบดีธรรมการกับเสนาบดีคลังตั้งแต่สมัยเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ใน แฉมสุข นุมนานท์ : *เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์* วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๑๘๕-๑๘๖, ๒๐๒-๒๐๖ และโปรดอ่านประกอบ เสน่ห์ จามริก : *การเมืองกับการศึกษาของไทย* อ่างแล้ว หน้า ๖๙-๗๐.

๑๑๐. ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยา
ยมราชภายหลังกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ว่า “...คนจำพวกที่ร้ายกาจว่าจำพวกอื่นนั้น คือ จำพวก
ที่อ้างเอาความรักชาติขึ้นเป็นสาเหตุเพื่อคิด ฤถ้ามีโอกาส ก็ถึงแก่ลงมือประทุษร้ายต่อผู้
ปกครอง ...ฉันมีความวิตกและไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่งเพราะรู้สึก ว่า เมืองเรากำลังจะ
เดินเร็วเต็มที่ ยังมีทันจะเดินแข็ง ก็จะมีวิ่งเสียแล้ว ทั้ง ‘โปลิติค’ ก็เป็นคำที่ได้ยินหนาหู
ขึ้นทุกวัน คนไทยโดยมากที่พูดถึงโปลิติคนั้น ฉันไม่เชื่อว่าเข้าอกเข้าใจทางเหนือทางใต้
อะไรนัก...” (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๖ บ. ๑/๖๔ เล่ม ๑ สำเนาพระราชหัตถเลขา
๔ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๑ อ้างใน แกรมสุข นุ่มนนท์ : *พื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๖๒-๖๓)
พระราชวิจารณ์ฉบับนี้ดูจะสอดคล้องเป็นอย่างดีกับที่พระยาประสิทธิ์ศัลการ ข้าราชการ
ได้กราบบังคมทูลไว้หลังการจับกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ไม่กี่วัน ว่า พวกก่อการเป็นพวก
“น้อยใจ” “ไม่มีสติ” และส่วนใหญ่เป็นลูกจีน กับพวกโก๋ต่าง ๆ (กองจดหมายเหตุ
แห่งชาติ ร. ๖ บ. ๑๗/๑๑ หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
อยู่หัว ๙ และ ๑๒ มีนาคม ร.ศ. ๑๓๐ อ้างใน แกรมสุข นุ่มนนท์ แล่งอ้างเดียวกันหน้า
๒๒-๒๓)

๑๑๑. ในทัศนะของ “อัสวาทู” : “ถึงคำว่า ‘ทรพยศาสตร์’ ซึ่งเป็นศัพท์ใช้โดยอนุมิตของ
กระทรวงธรรมการนั้น ก็ต้องนับว่าเป็นศัพท์ดี มีลักษณะทำให้ผู้ถือคนเป็น ‘คนจน’
(และซึ่งโดยมากอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นคนนอกราชการ มีเวลาว่างและกระเป๋าวางอยู่โดย
มากนั้น) รู้สึกคันเคาะเขืออยากรู้อยากเรียน เพราะคงจะทำให้หวังไปว่า นี่แล้วเป็นตำราที่
จะแสดงให้เห็นหนทางที่จะได้มั่งมีโดยไม่ต้องออกกำลังกายมากมาย และไม่ต้องลำบาก
ยากใจระวังความประพฤติเคร่งครัดเหมือนอย่างที่ทำราชการอยู่ ถ้าผู้ใดคิดเป็นเช่นนี้
และหวังอยู่เช่นนี้ และไปซื้อหนังสือ ‘ทรพยศาสตร์’ มาอ่าน บางทีจะรู้สึกเสียใจที่ผิด
คาดหมาย เพราะหนังสือนี้ไม่ใช่ตำราแสดงวิธีมั่งมีทันใจได้ หามิได้ พูดกันสั้น ๆ หนังสือ
นี้ไม่ใช่เป็นหนังสือแสดงศาสนาพระศรีอารย และไม่ได้ชี้หนทางให้ดำเนินไปถึงต้น
กลับพฤษ์หามิได้” (กองจดหมายเหตุแห่งชาติเอกสาร ร. ๖ บ. ๑ ๑๗/๔ ส่วนพระองค์
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หมวดพระราชนิพนธ์ “ความเห็นเรื่องหนังสือ
ทรพยศาสตร์” หน้า ๕).

หมายเหตุ พระยาสุริยานุวัตร ได้รับแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ในปี พ.ศ.
๒๔๔๕ และถูกโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งเสนาบดี ด้วยเหตุไปขัดผลประโยชน์

กับนายอากรเรื่องปัญหาการจำหน่ายฝิ่น ซึ่งพระยาสุริยานุวัตรทำการโอนจากนายอากร มาให้รัฐบาลทำเองทั้งหมด ท้ายที่สุดจึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการไปในปี ๒๕๕๐ เมื่อมีอายุเพียง ๕๕ ปี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภากับคณะ : *พระยาสุริยานุวัตร* อ่างแล้ว หน้า ๒๕-๒๗ และ ๑๘๙-๑๙๐.

๑๑๒. "...มีข้อความบางอย่างซึ่งถ้าจะพูดอย่างเบา ๆ ก็ว่า ยังคลาดเคลื่อนอยู่ เช่น ผู้แต่งแบ่ง ออกเป็น ๓ ชั้น คือ ชั้นสูง ชั้นกลาง ชั้นต่ำ แล้ว และแสดงความเห็นว่าบุคคลชั้นกลาง นั้นแท้เป็นกำลังแก่ชาติมาก เพราะถึงแม้คนหนึ่ง ๆ จะมีทรัพย์สะสมได้น้อยกว่าบุคคล ชั้นสูงตัวต่อตัวก็ดี แต่คนชั้นกลางมีจำนวนมากกว่า เพราะฉะนั้น จึงรวมอยู่ในมือบุคคล ชั้นกลางมากกว่าชั้นอื่น... การแบ่งคนเป็นชั้น ๆ ในเมืองเราเหมือนในยุโรปฤๅ? ข้าพเจ้า เห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น เพราะคนไทยไม่มีใครสูงกว่าใคร เว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียว แล้ว ใคร ๆ เสมอกันหมด คือ ลูกพลเรือนก็มีช่องได้เป็นเจ้าพระยาเท่ากับหม่อมราชวงศ์ สำคัญที่คุณสมบัติส่วนตัวเท่านั้น..." (เอกสาร ร. ๖ บ. ๑ ๑๗/๔ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

โปรดอ่านประกอบ ฉัตรทิพย์ นาถสุภากับคณะ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘-๙ และ ๒๗-๓๐.

๑๑๓. เอกสาร ร. ๖ บ. ๑ ๑๗/๔ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖.

๑๑๔. พระยาสุริยานุวัตร : *เศรษฐวิทยาขั้นต้น* "คำนำ" หน้า จ. อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กับคณะอ่างแล้ว หน้า ๓.

๑๑๕. ร.ค.เหรียญ ศรีจันทร์-ร.ค.เนตร พูนวิวัฒน์ : *กบฏ ร.ศ. ๑๓๐* อ่างแล้ว หน้า ๕๐-๕๑.

๑๑๖. แกรมสุข นุ่มนนท์ : *พินอคิด* อ่างแล้ว หน้า ๕๙-๖๑.

๑๑๗. สุวดี เจริญพงศ์ : *ปฏิภณกิจของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการ เคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยามก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๔๗-๕๐ และปัญหา แดกแยกระหว่างรัชกาลที่ ๖ กับพระราชวงศ์ชั้นสูง หน้า ๒๕๙-๒๖๓.

๑๑๘. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ สบ. ๒.๔๗/๓๒ เล่ม ๓ บันทึกเรื่องการปกครอง ๒๓ กรกฎาคม-๑ สิงหาคม ๒๔๖๙ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า อยู่หัว-ดร. ฟรานซิส บี. แชร์ อ้างใน แกรมสุข นุ่มนนท์ *พินอคิด* อ่างแล้ว หน้า ๗๐-๗๑ และโปรดดูประกอบพระราชบันทึกภาษาอังกฤษ ใน Benjamin A. Batson 1974

อ้างแล้ว หน้า 15.

๑๑๙. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย* โรงพิมพ์นิติเวช พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๑-๒ บันทึกนี้ระบุปี ค.ศ. ๑๙๒๗ สมัยนั้นปี ศักราชไทยยังเริ่มเดือนเมษายนอยู่ เดือนกุมภาพันธ์ซึ่งทำการก่อตั้ง “คณะราษฎร” จึงยังอยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๙.
๑๒๐. ข้อมูลสำหรับกลุ่มกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ จาก แกรมสุข นุ่มนนท์ : *ฟื้นอดีต* อ้างแล้ว หน้า ๒๓-๒๔ โดยจัดแบ่งในกลุ่มผู้ถูกตัดสินลงโทษ ๙๙ คน จากผู้ต้องหาทั้งสิ้น ๑๐๖ คน. สำหรับคณะราษฎร ๒๔๗๕ ปรับจากข้อมูลใน ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๗)* กลุ่ม “รัฐกิจเสรี” พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๑-๕ และใน ประยูร ภมรมนตรี : *บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕* สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดดิ้ง พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๑๐๘-๑๑๖.
๑๒๑. บันทึกของพระยาถวัลยเดโช (ฟรานซิส บี. แซร์) และของสมเด็จพระยาตำราจนาภาพ ใน Batson อ้างแล้ว หน้า 30 และ 38 ตามลำดับ เป็นการยืนยันสอดคล้องกับพระราชบันทึกรัชกาลที่ ๗ เรื่อง “Problems of Siam”
๑๒๒. เกี่ยวกับประเมินมูลเหตุของการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ โปรดอ่าน Thawatt Mekarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour*, Bangkok, Chalermit, 1972 หน้า 69-101 ; เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ : *ปฏิวัติ ๒๔๗๕* แพร่พิทยา พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๕๗-๙๔.
๑๒๓. ชาลูนชัย รัตนวิบูลย์ : “*บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*” (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม ๒๕๑๙) หน้า ๘๘-๑๑๖ เกี่ยวกับการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา และหน้า ๒๔๖-๒๕๓ เกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี.
๑๒๔. Batson อ้างแล้ว หน้า 13-22.
๑๒๕. พระราชบันทึกเรื่อง “Democracy in Siam” ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 49 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๖. พระราชบันทึกเรื่อง “Problems of Siam” ใน Batson แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 21 คำแปลโดยผู้เขียนเอง และโปรดอ่านประกอบ สนธิ เตชานันท์ (ผู้รวบรวม) : *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ ‘ประชาธิปไตย’ ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชา

รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.
๒๕๑๙ “คำแนะนำเอกสาร” นี้ (ญ-ญ).

๑๒๗. พระราชบัณฑิตเรื่อง “Problems of Siam” ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 13 คำ
แปลโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๘. พระราชบัณฑิตเรื่อง “Democracy in Siam” ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 49
คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๙. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๒๔. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ้างแล้ว หน้า ๒๕๑-๒๕๒ และ
๓๘๙.
๑๓๐. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๕๔-๒๕๐.
๑๓๑. สุวดี เจริญพงศ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๒๙-๑๓๑. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แหล่งอ้าง
เดียวกัน หน้า ๒๕๖-๒๖๒ แม้หลังจากจัดตั้งสภากรรมการรองคมนตรีขึ้นในเดือนกันยายน
๒๔๗๐ แล้ว ก็ยังเป็นที่คาดหว้งกันมาก ดังตัวอย่าง เช่น :-
- หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ : “สภากรรมการรองคมนตรี ซึ่งได้ถูกสถา
ปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็นบันไดขั้นแรกที่นำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุม
ด้วยเป็นแน่ ...เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างดีแล้วว่า พระองค์ทรงตั้งพระทัยอยู่เสมอที่
จะทำนุบำรุงประเทศของเราให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น ...เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความมั่นใจ
ขึ้นอีกว่า มิวันใดก็วันหนึ่งในภายหน้า พวกราษฎรคงจะมีโอกาสได้มีเสียงในที่ประชุม
บ้างเป็นแน่”
 - หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง ๓ ธันวาคม ๒๔๗๐ ในคอลัมน์เรื่อง “สภากรรมการรองคมนตรี
ปลุกเราแล้ว” : “ตั้งแต่บัดนี้สืบไป บรรดาพลเมืองทุกชั้นจักรู้สึกว่าได้ตื่นจากหลับ และ
ลืมตาโผลงแล้ว เพื่อคอยเสนอความเป็นไปทุกอย่างที่เกี่ยวข้องแก่การเป็นอุปสรรคแห่ง
ความเจริญของประเทศและประชาชนให้สถานีที่ราบ จะได้เกิดความคิดความดำริ แล้ว
รวบรวมขึ้นเป็นความเห็นของสภาถวายแด่พระประมุขของชาติให้ทรงพระราชวินิจฉัย
เด็ดขาดต่อไป บรรดาพลเมืองได้รู้สึกอึดอัดกันมาช้านานในเรื่องที่จะหาผู้แทนนำสารทุกข์
สุขดิบให้ทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท จริงอยู่บรรดาพลเมืองมีโอกาสดวายุฎีกาพิเศษ
ได้ทางหนึ่ง ทำหนังสือร้องเรียนโดยตรงต่อราชการได้ทางหนึ่ง และอาศัยปากเสียงของ
คณะหนังสือพิมพ์ได้อีกทางหนึ่ง ...แต่ผู้ที่มีหน้าที่อย่างอื่นอยู่มาก จะผู้ที่มีหน้าที่โดย
เฉพาะได้อย่างไร และคนเดียวหัวเดียว หรือจะสู้หลายคน หลายความคิดได้...”
- ชxonันต์ สมุทวนิช สัศวการเมือง ๒๕๑๔

๑๓๒. ชาวนุชย์ รัตนวิบูลย์ อ้างแล้ว หน้า ๒๖๔-๒๖๖. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๓๘-๑๓๙ และ ๑๗๕-๑๗๗.
๑๓๓. “Outline of Preliminary Draft” ใน Batson อ้างแล้ว หน้า 34-35.
๑๓๔. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๗ บ. ๑.๓/๓๒ No. ๓๗ ส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยา ตราสารานุกาภ แผนกอภิรัฐมนตรี เรื่องบันทึกการปกครอง บันทึกความเห็นเรื่องการปกครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยา ตราสารานุกาภ ทูลเกล้าฯ ถวาย ๑ สิงหาคม ๒๔๖๙ และโปรดอ่านประกอบใน Batson อ้างแล้ว หน้า 40.
๑๓๕. Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 37-41.
๑๓๖. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๙๕, ๑๐๕-๑๐๘ และ ๑๖๗-๑๖๘.
๑๓๗. Batson อ้างแล้ว หน้า 82 และ “An Outline of Changes in The Form of Government” ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 86-89.
๑๓๘. Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 90.
๑๓๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 92 คำแปลและอักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๐. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร* อ้างแล้ว หน้า ๑-๑๐ ; กุหลาบ สายประดิษฐ์ : *เบื้องหลังการปฏิวัติ* สำนักพิมพ์บูรพาแดง พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๑-๑๐๕.
๑๔๑. กุหลาบ สายประดิษฐ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๐-๑๐๑ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖๒-๖๓ ที่พูดถึงบทบาทกลุ่มผู้ก่อการ ๒๔๗๕ สายทหารระดับสูง ในที่นี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำมาใช้อธิบายถึงว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ เพราะจริง ๆ แล้วกลุ่มนายทหารฝ่ายปฏิวัติก็ไม่ได้มีกำลังพลในการบังคับบัญชาอย่างแน่นอน เป็นผลให้จำต้องทำการโดยอาศัยยุทธวิธี จับกุมตัวเจ้านายและบุคคลสำคัญ ๆ ไว้เป็นตัวประกัน ดังที่ได้มีงานเขียนบรรยายไว้อย่างแพร่หลายอยู่แล้ว ผู้รู้ท่านหนึ่งจึงให้ข้อสังเกตยุทธการปฏิวัติ ๒๔๗๕ ว่าเป็น “*กลลวงทางการเมือง*” (a revolution by political bluff) (โปรดอ่าน Thawatt Makarapong อ้างแล้ว หน้า 21-24)
- ประเด็นที่น่าคิดก็คือว่า เพราะเหตุใดเพียง “*กลลวงทางการเมือง*” จึงบังเกิดผลสำเร็จ ในข้อนี้เข้าใจว่า การปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ น่าจะยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างรอบด้านเพียงพอ บรรดางานศึกษาและงานเขียนเท่าที่ปรากฏ มักมุ่งอธิบายไปที่ปฏิบัติการของฝ่ายปฏิวัติเป็นสำคัญโดยไม่ค่อยจะคำนึงอีกด้านหนึ่งของเหตุการณ์ เรื่องราว คือ

ปัญหาความสัมพันธ์และความเป็นไปภายในของฝ่ายผู้ปกครองเอง ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยอธิบายได้อย่างสำคัญถึงความเป็นไปได้และความสำเร็จของ “กลองทางการเมือง” ทางฝ่ายปฏิวัติ.

๑๔๓. Josiah, Crosby, *Siam : The Crossroads*, London, Hollis & Carter Ltd., หน้า 89-90 และ 152-153.

๑๔๔. Richard. P. Claude, “The Classical Model of Human Rights Development” ใน R.P. (Claude), *Comparative Human Rights*, The Johns Hopkins University Press 1976 หน้า 6-50.

Dankwart A. Rustow “Transitions to Democracy” ใน *Comparative Politics*, 2 (April 1970) หน้า 337-364.

Robert A. Dahl. *Polyarchy : Participation and Opposition*, Yale University Press, 1972 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบท 1-6 หน้า 1-104.

๑๔๕. Dahl แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 4-9.

๑๔๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.

๑๔๗. Claude อ้างแล้ว หน้า 7-8.

๑๔๘. ด้วยแนวทัศนะที่มองปัญหาเช่นนี้เองที่กลุ่มผู้ปกครองสมัยก่อน ๒๔๗๕ เดินนโยบายพัฒนาการเมืองอย่างผิดพลาด ซึ่งในส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นผลมาจากอิทธิพลที่ปรึกษาต่างประเทศโน้มเอียงที่จะชวนให้มองประเด็นปัญหาจากสภาวะที่รู้เห็นกันจากสังคมตะวันตกในขณะนั้น โดยมีได้พยายามทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขปัจจัยเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และทั้งมิได้หรือไม่ยอมให้การรับรู้เข้าใจในพลังศักยภาพของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ ซึ่งก่อตัวขึ้นมาแสดงออกให้ปรากฏเป็นเวลาหลายทศวรรษอยู่แล้วก่อนหน้าการปฏิวัติ ๒๔๗๕.

๑๔๙. Dahl อ้างแล้ว หน้า 15-16.

๑๕๐. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พิรศัย จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๑๖-๒๙.

๑๕๑. มีประเด็นข้อเท็จจริงถกเถียงกันมากที่ว่า ผู้นำคณะราษฎรล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้วก่อนลงมือทำการยึดอำนาจในเช้าวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายปรีดี พนมยงค์เองในฐานะเลขานุการกรมร่างกฎหมายสมัยนั้น (โปรดดูชัยอนันต์ สมุทวณิช : ๑๔ ตุลา : คณะราษฎรกับกบฏวรเดช ชมรม

ประวัติศาสตร์ ชุมชนวิชาการอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗ หน้า ๑๐-๑๑)

นายปรีดี พนมยงค์เองพยายามอธิบายชี้ให้เห็นว่า โดยฐานะทางราชการของบรรดาผู้นำคณะราษฎร รวมทั้งเลขานุการกรมร่างกฎหมาย ไม่อาจล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์ดังกล่าวแต่อย่างใดก็ตาม คำชี้แจงของนายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นนี้ยังให้ข้อสังเกตน่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับกลุ่มผู้นำรัฐบาลสมัยนั้น ที่ว่า :-

...พระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น รู้กันเฉพาะบุคคลที่พระองค์ได้มีพระราชดำรัสให้พระยาพหลฯ และข้าพเจ้าทราบ ๖ วัน ภายหลัง ๒๔ มิถุนายน และเสนาบดีของพระองค์เท่านั้น ซึ่งไม่ยอมบอกให้คนภายนอกรู้ เพราะเป็นความลับทางราชการ เสนาบดีใดที่เห็นด้วยกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ควรสนับสนุนพระราชประสงค์ในที่ประชุมเสนาบดี ถ้านิ่งเฉยก็เท่ากับทำให้พระมหากษัตริย์ทรงโดดเดี่ยวในพระราชดำรินั้น และถูกเสนาบดีสภาคัดค้าน (ปรีดี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร อังแล้ว หน้า ๕๑-๕๒ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

๑๕๒. Seymour M. Lipset อังแล้ว ชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงซึ่งอาจเป็นผลกระทบฐานความชอบธรรม และสัมฤทธิ์ผล ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความดำรงคงอยู่ของระบอบการเมืองหนึ่ง ๆ

๑๕๓. Thawatt Makarapong อังแล้ว หน้า 21-24 และโปรดดูบันทึกที่ ๑๕๒ ประกอบ.

๑๕๔. วิภา นโนพิโมกษ์ : ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๔๑ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตีความเรื่องคณะราษฎรเข้ากุมกองกำลังทหารโดยโยงเหตุผลไปถึงการที่คณะราษฎรยินยอมให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาขึ้นเป็นประธานกรรมการราษฎรว่า “เพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่าคณะราษฎรมิได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง” การพิจารณาประเด็นทำนองนี้ปรากฏอยู่ในงานเขียนจำนวนมากมาย ซึ่งค่อนข้างเน้นอัตวิสัย อาจมีส่วนจริงที่ว่าคณะราษฎรต้องการรวบอำนาจหรือว่าต้องการให้ใคร ๆ

เชื่อว่ามิได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่จะตีความพฤติกรรมของคณะราษฎรไปในทางนี้เสียหมดทุกเรื่อง อย่างเช่นในกรณีให้ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลกับพระยามโนปกรณนิติธาดา

- ๑๕๕. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร* อังแล้ว หน้า ๑-๒.
- ๑๕๖. กุหลาบ สายประดิษฐ์ อังแล้ว หน้า ๕๕. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง
- ๑๕๗. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๒-๖๓.
- ๑๕๘. Josiah Crosby 1945 อังแล้ว หน้า 90-91
- ๑๕๙. Robert Dahl อังแล้ว หน้า 15-16.
- ๑๖๐. คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๗ “สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก” ระหว่างหน้า ๓๐๙ และ ๓๑๐
- ๑๖๑. “สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก” แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒ กล่าวโดยเฉพาะในประเด็นการยอมให้ตั้งคณะหรือพรรคการเมืองนั้น ข้อเท็จจริงเป็นที่ยืนยันตรงกันระหว่างนายปรีดี พนมยงค์และหลวงวิจิตรวาทการแถลงในสภาฯ ว่า หลวงวิจิตรวาทการผู้คิดริเริ่มก่อตั้ง “คณะชาติ” เองได้นำเรื่องปรึกษาหารือกับนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นที่เห็นชอบด้วยกันถึงกับมีการประชุมผู้ก่อการซึ่งเสียงข้างมากก็เห็นว่าควรให้ตั้งคณะชาติขึ้นพระยามโนปกรณนิติธาดานายกรัฐมนตรีเองก็แสดงความเห็นด้วยที่จะอนุญาตให้ตั้งคณะชาติ จากความเข้าใจเช่นนั้น นายปรีดี พนมยงค์ จึง “ได้ขอร้องต่อนายกคณะราษฎรให้เตรียมการอิเล็กทรอนิกส์แคมเปญ ถึงกับได้มีการเรียกรักกัน แล้วต่อมาอย่างไรไม่ทราบ พระยามโนฯ กลับความเห็นอีกที่ว่าอย่าให้มีคณะการเมืองเลยข้าพเจ้าจึงขอแถลงให้ทราบว่าในครั้งนั้นคงมีเรื่องลับลคมใน” (คำแถลงการณ์สละราชสมบัติฯ แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๕๒-๒๕๓)
- “เรื่องลับลคมใน” ที่ว่านี้ได้รับการชี้แจงจากหลวงวิจิตรวาทการในสภาฯ ว่า “...มีเหตุที่น่าจะเรียนให้ทราบว่าคณะราษฎรในเวลาที่ตั้งเป็นสมาคมขึ้นนั้น ไม่ได้เลือกเจ้าคุณมโนฯ เป็นนายกฯ กลับเลือกเจ้าคุณนิติศาสตร์ฯ เป็นนายก เจ้าคุณมโนฯ จึงได้พยายามที่จะล้มคณะราษฎรเสีย เมื่อข้าพเจ้าได้ยื่นคำขอตั้งคณะชาติไปแล้ว พระยามโนฯ เรียกข้าพเจ้าไปบอกว่า เลิกคณะชาติเสียเถอะแล้วจะล้มคณะราษฎรให้...ข้าพเจ้าขอสนับสนุนคำอ้างของรัฐบาลที่ว่าผู้ก่อการในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ส่วนมากเห็นด้วย และโดยเฉพาะหลวงประดิษฐฯ เองได้แสดงความเห็นแก่ข้าพเจ้าว่าคณะชาติควรได้ตั้งขึ้น ข้าพเจ้าขอ

แสดงให้ท่านทั้งหลายทราบว่าที่รัฐบาลแถลงมานั้นเป็นความจริง”(แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๗๘)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผลปรากฏเป็นการโต้ตอบ ดังนี้ :-

พระราชบันทึก

ข้าพเจ้าขอที่จะให้มีคณะกรรมการเมืองขึ้น จดหมายของข้าพเจ้ามิไปถึงพระยามโนฯนั้น เขียนไปในคราวที่รัฐบาลในครั้งกระนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ข้าพเจ้าจึงแนะนำไปว่า ถ้าคณะชาติไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแล้วก็ควรที่จะเลิกล้มคณะราษฎรเสียเหมือนกัน...ข้าพเจ้าเห็นว่า ณ บัดนี้ถึงเวลาแล้วที่จะอนุญาตให้คณะกรรมการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยเปิดเผย...ถ้าหากไม่อนุญาตให้มีหนทางอันถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อคัดค้านการกระทำของรัฐบาลเสียเลย จุดประสงค์ในอันที่จะมีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญก็ย่อมสูญหายไปหมดทีเดียว

สนองพระราชบันทึก

ตามที่ทรงรับสั่งว่า ได้ส่งจดหมายถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดาให้เลิกล้มคณะราษฎร เพราะรัฐบาลในครั้งนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้งขึ้น ความข้อนี้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาจะกราบบังคมทูลไว้อย่างไร ก็ยังทราบไม่ได้ แต่ความจริงเรื่องนี้ รัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้นัดประชุมผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญทั้งหมด ที่ประชุมส่วนมากเห็นการให้ตั้งคณะชาติและยังไม่ทันที่รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไร ก็มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ตั้งได้กล่าวแล้วข้อนี้หลวงวิจิตรวาทการ เลขาธิการคณะชาติในเวลานั้นย่อมทราบได้ดี

(“สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๕)

ในกรณีใดก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ไม่มีคำตอบ ก็คือว่าในเมื่อทรงมีพระราชดำริและเรียกร้องออกมาเช่นนี้แล้ว เหตุไฉนฝ่ายคณะราษฎรจึงยังไม่จัดการก่อตั้งพรรคการเมืองบังเกิดผลขึ้นมา ?

๑๖๒. “สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสอนของพระราชบันทึก” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน (หน้า ๑)-(หน้า ๒๔)
๑๖๓. วิวัฒนา มโนพิโมภย์ อ้างแล้ว หน้า ๑๑๕-๑๒๒
๑๖๔. Gerhard E. Lenski, *Power and Privilege : A Theory of Social Stratification*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1966, หน้า 5-7 ปัญหาระหว่างพลังทั้งสองเป็นภาพสะท้อนกระแสดวงความคิด 2 แนวทาง ซึ่ง Lenski ใช้คำเรียกว่า “*Conservative Thesis*” อันหมายถึงพลังอนุรักษนิยม และ “*Radical anti Thesis*” อันหมายถึงพลังเปลี่ยนแปลง แต่ถ้ามองจากแง่ของพุทธธรรมซึ่งยืนยันคุณธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงแล้วผู้เขียนกลับเห็นควรที่จะเรียกเสียใหม่ว่า “*Radical Thesis*” และ “*Conservative anti Thesis*”
๑๖๕. ประจันต์ รักพงศ์ : *การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรบัณฑิตแผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๕๑-๑๕๒.
๑๖๖. *รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี* ครั้งที่ ๒๕/๒๔๘๖ (๕ พฤษภาคม ๒๔๘๖) เรื่อง ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร อ้างใน ประจันต์ รักพงศ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๕๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง และโปรดอ่านเรื่องต่อไป หน้า ๑๕๗-๑๕๘. ; ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๔๒๐-๔๒๑.
๑๖๗. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๑๗.
๑๖๘. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร* ครั้งที่ ๙/๒๔๘๖ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖ อ้างใน เทียมจันทร์ อ่ำแหวน : *บทบาททางการเมืองและการปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๓๖๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๖๙. เทียมจันทร์ อ่ำแหวน แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๗๑-๓๗๒. ; ประจันต์ รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า ๑๓๙. ; พลเอกเนตร เขมะโยธิน : *ชีวิตนายพล* เกษมบรรณกิจ พ.ศ. ๒๕๑๐ “คำนำ” นายทวี บุญยเกตุ หน้า ๑๑-๑๒ ; สิริ เปรมจิตต์ : *ชีวิตและงานของพลเรือตรี*

อวลีย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๔๓๕-๔๓๘ ซึ่งมองออกไปในแง่ให้ความเห็นนอกเหนือใจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ไม่อาจเปิดเผยเหตุผลความจำเป็นของนโยบายตามพระราชกำหนด ๒ ฉบับได้ เพราะเป็นความลับทางราชการทหาร การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาและออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงนับเป็นการเสียสละและแสดงถึงน้ำใจเป็นประชาธิปไตยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในด้านบทบาทของสภาฯ ในกรณีนี้ สิริ เปรมจิตต์ กลับมองไปในทางลบว่า "...การที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดสำคัญของรัฐบาลทั้งสองฉบับนั้น สภาฯถูกนัก 'ประชาธิปไตย' คนใดข่มขู่ไว้ด้วยกลอุบายอันสกปรกโสมมอย่างไร ก็คงจะเป็นที่ประจักษ์กันได้ดีแล้ว และนี่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เกิดจากนักการเมืองพลเรือนไม่ใช่ทหาร" (หน้า ๔๓๗)

๑๗๐. บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ "พระบรมวงศานุวงศ์กับขบวนการเสรีไทย" โดยนายปวิญ อิงกากรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร และนายเป็รื่อง สิริภัทร์ จัดพิมพ์ในโอกาส ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๕ หน้า ๓๓-๓๗ บรรยายถึงการประสานร่วมงานกู้ชาติระหว่างหม่อมเจ้าศุภสวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ ในอังกฤษ กับนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการ และหัวหน้าขบวนการเสรีไทยในประเทศ และได้เกิดความดำริที่จะหาทางปลดปล่อยโดยออกกฎหมายนิรโทษกรรมบรรดานักโทษการเมืองที่ต้องคำพิพากษาของศาลพิเศษตั้งแต่ปี ๒๔๗๖ ภารกิจเรื่องนี้ "นายทวี บุญยเกษตร ขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ ทำหน้าที่รัฐมนตรีสั่งราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นเลขานุการขบวนการเสรีไทยภายในประเทศ เป็นผู้รับคำสั่งโดยตรงจากหัวหน้าเสรีไทย ให้ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นกฎหมาย โดยนายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ลงนามในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองตามระเบียบ" (หน้า ๓๕-๓๖)

๑๗๑. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ อ่างแล้ว หน้า ๕๑๙-๕๒๒ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง

๑๗๒. Josiah Crosby อ่างแล้ว หน้า 90.

๑๗๓. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 151-152 โปรดดูประกอบที่สนะทำนองเดียวกัน หากแต่เน้นในด้านนโยบายของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะ ใน Frank Darling *Thailand and The United States*, Washington D.C., Public Affairs Press, 1965, Chapter II, หน้า 40-60.

๑๗๔. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : *งานใต้ดินของพันเอกโยธี* เกษมบรรณกิจ พ.ศ. ๒๕๑๐ หน้า ๗๔๔.

๑๗๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๔๕ ความขัดแย้งและหวนระแวงต่อกันเช่นว่านี้จะสะท้อนให้เห็นจากการที่ปัญหาเรื่องพระราชอำนาจได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในรัฐธรรมนูญ “ได้คุ้ม” ซึ่งประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยเปรียบเทียบกับระบอบภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๘๙ ได้ว่า :-

โครงการเก่า ร่างขึ้นเพื่อให้ราษฎรเลือกสมาชิกวุฒิสภา แต่ รัฐธรรมนูญ
ได้คุ้ม กำหนดให้อำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงเลือก

การเลือกนายกรัฐมนตรี ก็กำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์
เช่นกัน

(อนุสรณ์ในงานรับพระราชทานเพลิงศพ พลโททาจ กางสงคราม ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐
“อะไร คือหัวใจของรัฐธรรมนูญได้คุ้ม” ไม่ปรากฏหน้า).

๑๗๖. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : งานใต้ดินของพันเอกโยธี หน้า ๗๕๑.

๑๗๗. แดงการณฉบับที่ ๓ ของ “คณะทหาร” ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กล่าวหาพลตำรวจ
เอกอดุล อดุลเดชจรัส ว่า :-

...ก่อนที่คณะเราจะลงมือกระทำการนั้น ก็ได้ไปเชื้อเชิญอ้วนวน
พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส แล้ว เพื่อขอให้มาเป็นประมุขในการ
กระทำคราวนี้ โดยคณะของเราเห็นว่า ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่หวังดีต่อชาติ
โดยแท้จริง เหมือนดังที่ประชาชนทั่ว ๆ ไปเข้าใจกัน อนึ่งเล่า ท่านผู้
นี้เองได้ตระหนักถึงความเหลวแหลกของรัฐบาลอยู่แล้ว ถึงกับปรารถ
อยู่เนือง ๆ ว่า ยินดีจะช่วยเหลือ แต่ครั้นถึงการกระทำเข้าจริง ๆ
ท่านผู้นี้ ซึ่งใคร ๆ พวกกันหวังว่าเป็นคนรักชาติที่แท้จริงคนหนึ่ง
กลับกลายเป็นบุคคลสำคัญที่พยายามขัดขวางการกระทำของคณะ
ทหารผู้หวังดีต่อประเทศชาติ...

(สุชิน ดันติกุล : รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๐ วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี สาขาวิชารัฐศาสตร์
ศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ระบุปี ภาคผนวก หน้า ๘๘).

อนึ่งก่อนหน้ารัฐประหาร ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐ พลเอก
อดุล อดุลเดชจรัส กล่าวประณามรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไขความยุ่งเหยิง และปัญหา
เดือดร้อนของราษฎร พร้อมทั้งเตือนว่า :-

...ถ้ารัฐบาลยังทำตัวเลวอยู่เช่นนี้ แม้เกิดปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในขณะนี้
คิดว่าจะไม่ปราบปราม เพราะไม่ต้องการเอาทหารไทยไปฆ่าทหารไทย
ด้วยกันเอง ไม่ต้องการให้คนไทยฆ่าคนไทยกันเอง โดยที่รัฐบาลเลวเช่นนี้

(รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่พิเศษ/๒๕๕๐ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อ้างใน
ประชัน รักพงศ์ อังแล้ว หน้า ๒๑๑ และโปรดอ่านประกอบ หน้า ๒๔๑-๒๔๒)

๑๗๘. พันตรีควง อภัยวงศ์ : “ชีวิตของข้าพเจ้า” ใน *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
พันตรีควง อภัยวงศ์* ๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๑ หน้า ๑๓๕.
๑๗๙. หนังสือพิมพ์ *ศรีกรุง* ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อ้างใน ประชัน รักพงศ์ อังแล้ว หน้า
๒๔๗.

บทที่ ๓

ระบอบรัฐธรรมนูญทหาร กับปัญหาการพัฒนา

ท่านเห็นหรือยังเล่าว่า ลักษณะอุปนิสัยคนคงจะต้องมีอยู่หลาย ๆ อย่างด้วยกัน ท่านเองเดียวกับที่มีรูปการปกครองกันหลาย ๆ รูปแบบ? รัฐธรรมนูญทั้งหลายไม่ได้ผุดขึ้นมาเอง จากกรวดจากหิน หากเป็นผลมาจากอิทธิพลครอบงำของลักษณะอุปนิสัยบางอย่าง ที่ชักจูงลักษณะอุปนิสัยส่วนอื่น ๆ ของประชาชนให้คล้อยตามไป ดังนั้น ถ้าหากจะมีรูปการปกครองได้ถึง ๕ รูปแบบ ก็หมายถึงว่าคงจะต้องมีองค์ประกอบทางจิตใจอยู่ ๕ อย่างด้วยกัน ในหมู่คนเรา

เปลโต้^๑

ในสองบทที่แล้วมา ได้พยายามอธิบายถึงพัฒนาการทางการเมืองสำหรับช่วงศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งอาศัยแรงริเริ่มและกระตุ้นลงมาจากเบื้องบนบังเกิดผลเป็นการกระชับรวมศูนย์อำนาจในราชการส่วนกลาง แต่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเดียวกันนั่นเอง ภายในโครงสร้างอำนาจของราชการ ก็ได้มีการคลี่คลายขยายตัวของระบบสัมพันธภาพทางอำนาจออกไปเป็นลำดับ จากอดีตที่เคยจำกัดอยู่ภายในแวดวง

ของผู้นำกลุ่มเจ้านายและขุนนางชั้นสูง ฐานสัมพันธภาพได้กระจายออกไปสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ ซึ่งค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นจากพื้นฐานคนชั้นกลาง กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ และปฏิวัติ ๒๔๗๕ นับเป็นผลสะท้อนของการแปรเปลี่ยนรูปโฉมโครงสร้างอำนาจเช่นว่านี้ ถ้าจะมองจากแง่ของมิติเวลาโดยนับเอาสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. ๒๓๙๘ เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากพลังกดดันภายนอกแล้ว เหตุการณ์ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ตกอยู่ในช่วงจากกลางมาถึงก่อนศตวรรษ ช่วง ๒๕ ปีหลังสุดคือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ อาจถือได้ว่าเป็นช่วงของการปรับดุลอำนาจภายในโครงสร้างราชการในสภาพแวดล้อมของ “ประชาธิปไตยอันปราศจากมคิมาหาชน อันสัมฤทธิ์ผล” ประสพการณ์ซึ่งให้เห็นว่า ความพยายามสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดคกฏเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองในหมู่ชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ไม่อาจบรรลุผล โอกาสความเป็นไปได้มีอยู่ถึงสองครั้งสองครภายในชั่วระยะเวลา ๑๕ ปีแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือช่วงระหว่าง ๒๔๗๕-๒๔๗๗ และ ๒๔๘๘-๒๔๙๐ อันเป็นช่วงที่กระบวนการเมืองเป็นไปภายใต้การกำกับของพลังฝ่ายพลเรือน ความล้มเหลวทั้งสองครั้งเปิดช่องให้พลังฝ่ายทหารสามารถเข้าทำการแทรกซ้อนและแปรเจตนาารมณ์ และแนวทางพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญ ให้กลายเป็นเพียงฐานอ้างอิงความชอบธรรมของระบอบทหาร การปฏิบัติ ๒๔๗๕ ซึ่งเริ่มต้นด้วยผลสำเร็จโดยการรอมชอม และปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อ กลับต้องกลายเป็นการเผชิญหน้ากันด้วยกำลังอาวุธและความรุนแรง และในที่สุดการขึ้นสู่ฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของพลังฝ่ายทหาร ตำแหน่งหน้าที่ควบคุมกำลังทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งเริ่มมีบทบาททางการเมืองจากเหตุความจำเป็นเพื่อ “ป้องกันรักษา” รัฐธรรมนูญสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (๒๔๗๖-๒๔๘๑) กลับกลายมาเป็นเงื่อนไขปัจจัยหลักของการเปลี่ยนแปลงและค้ำจุนอำนาจการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ซึ่งได้กลับคืนสู่อำนาจอีกเป็นคำรบสองจากการรัฐประหาร ๒๕๕๐ และต้อง
คลอนแคลนขาดความมั่นคง ก็ด้วยเหตุที่ต้องปล่อยตำแหน่งผู้บัญชาการทหาร
บกให้แก่พลโทผิน ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร แล้วอีกห้าปีต่อมา จอมพลผิน
ชุณหะวัณเองก็จำต้อง “สละ” ไปให้อีกต่อหนึ่งในปี ๒๕๕๗ แก่จอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ ผู้ซึ่ง “ได้แสดงว่าใครจะได้ตำแหน่งมานานแล้ว”^๒ จากนั้นฐานะ
ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจึงได้เป็นปัจจัยต่อรองสำคัญของฝ่ายกลุ่ม
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และนำไปสู่การปฏิวัติเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ดังที่พูด
ถึงในตอนก่อน

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งคือว่า สิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นมาหลัง
เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นี้ โดยสาระแล้ว ไม่ใช่เรื่องของปัญหาการ
ทดลองประชาธิปไตยอย่างที่อยากจะเข้าใจกัน ประเด็นจึงไม่ใช่เรื่องของ
การประเมินว่าประชาชนพร้อมหรือไม่พร้อมสำหรับการนำระบอบประชาธิปไตย
ในสังคมวัฒนธรรมไทย หรือถ้าประสงค์จะยกเอาประชาธิปไตยมาเป็น
ประเด็นวินิจฉัยกันก็อาจเป็นไปได้ในเชิงของพัฒนาการ มากกว่าที่จะมา
ประเมินเอาจากสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมตามที่มีอยู่เป็นอยู่ ซึ่งย่อมอาจ
เปลี่ยนแปลงไปได้และเป็นข้อที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในบทนี้ จะอย่างไร
ก็ตาม ประสบการณ์และพัฒนาการที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้นเป็นประเด็นปัญหาของ
สัมพันธภาพทางอำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงกันโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มชนชั้น
นำฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตกเอง
นับเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งในตอนก่อนพัฒนาการประชาธิปไตยในระดับการมี
ส่วนร่วมของมวลชน งานศึกษานี้พยายามมุ่งประเมินวิเคราะห์ถึงบทบาทและ
สัมพันธภาพทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำในแง่นี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้ตามสภาวะ
พัฒนาการของสังคมไทย ซึ่งผลกระทบทางโครงสร้างเศรษฐกิจยังไม่ถึงช่วงที่
“สถานการณ์ทางชนชั้น” จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองที่สำคัญ^๓ กล่าวอีก

นัยหนึ่ง การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการจับเขี่ยวต่อสู้กันเฉพาะภายในแวดวง
ของกลุ่มสถานภาพผู้นำทางราชการ

เห็นจะเป็นด้วยสภาพเงื่อนไขเช่นนี้เองที่รัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๕๖๕
จึงสามารถยืนยงอยู่ได้นานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดหลังจากนั้น เพราะมีหลัก
การในส่วนที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกกำกับไว้ด้วย
ระบบ “บทเฉพาะกาล” (มาตรา ๖๕) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบ
ด้วยสมาชิก ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้
ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น และสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่ง “พระมหากษัตริย์ทรง
ตั้งขึ้น” ระบบ “บทเฉพาะกาล” นี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เท่ากับเปิดช่องทางให้
รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภา หรือฝ่าย
นิติบัญญัติได้โดยสะดวก ทั้งนี้โดยอาศัยใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒
ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ว่าที่จริงความขัดแย้งประการหนึ่ง
ที่สำคัญระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ก็มีมูลมา
จากปัญหาเรื่องอำนาจการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ นี้เอง^๕ ระบบ “บท
เฉพาะกาล” อาจจะริเริ่มขึ้นมาจากเจตนาารมณ์เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย
อย่างไรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ได้ถูกผันแปรไปเป็นการเสริมดุลย์อำนาจให้แก่
ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากที่มีการขยายอายุบทเฉพาะกาลออกไป
ในปี ๒๕๘๓ จากเดิมกำหนดไว้ “อย่างช้าต้องไม่เกินสิบปี” เป็นถึงยี่สิบปีใน
สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามหลังจากที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ได้เพียง ๒ ปีเศษ แล้วครั้งเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม หวนกลับมาสู่
อำนาจการเมืองอีกครั้งหนึ่งจากรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๙๐ ต่อมาในปี ๒๕๙๔
ก็ทำการรัฐประหารตนเองขึ้นโดย “ข้าราชการทหารบกทหารเรือและทหาร
อากาศได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต
กลับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ได้พระราชทานไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕...^๕ ที่ว่าเป็นการรัฐประหารตนเองก็เพราะ “ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นี้ได้รับการสนองพระบรมราชโองการโดย “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” ซึ่งประกอบด้วยผู้นำทางทหารระดับนายพล ๙ นายจากสามเหล่าทัพ และจอมพล ป. พิบูลสงครามเองในฐานะนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕”

จากระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ มาสู่ระบอบ “ปฏิวัติ” ๒๕๐๑

ความผันผวนแปรปรวนทางการเมืองในช่วง ๖ ปีระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๙-๒๔๙๕ นี้ นอกเหนือไปจากที่เพียงแต่จะมองกันเป็นทำนอง “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” เท่านั้น กล่าวคือ เวียนว่ายอยู่ในวัฏจักรของรัฐประหาร ตามมาด้วย “กบฏ” ต่อต้าน (รวม ๕ ครั้ง) การใช้รัฐธรรมนูญ (๔ ฉบับ) การเลือกตั้ง (๕ ครั้ง) และมีรัฐสภา (๔ ชุด) แล้ว^๖ ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการแปรเปลี่ยนภายในโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ อันมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อแนวความคิดและหลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๙ มีอายุอยู่ได้เพียงปีครึ่ง แต่ก็ให้แง่คิดน่าสนใจจากความพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมือง และความเห็นพ้องต้องกันในหลักการมูลฐานบางประการ อันควรนำมาบันทึกไว้ ณ ที่นี้ อย่างน้อยเพื่อประกอบความเข้าใจถึงความหมายของความผันแปร และเป็นไปนับตั้งแต่รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ จนกระทั่งการ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง ๒๕๐๐-๒๕๐๑

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ เป็นผลเกิดจากการริเริ่มและการเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่นายปรีดี พนมยงค์

ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ บรรดาถึงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีระหว่างสงคราม และมีการหารือกับนายกรัฐมนตรีคนต่อ ๆ มาเป็นลำดับ จนถึงสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ “...อันเกี่ยวแก่พระบรมวงศานุวงศ์... (และ) หลักการอันเป็นสาระสำคัญ คือเลิกบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญและอำนาจนิติบัญญัติที่ให้มี ๒ สภา สมาชิกและสภาทั้งสองต้องเลือกตั้งมาจากราษฎร ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่ต้องกำหนดว่า ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องเป็นสมาชิกแห่งสภา...”^๗ จากนั้น ผู้สำเร็จราชการยังได้เชิญพระบรมวงศานุวงศ์ และต่อมาบรรดาสมาชิกประเภท ๒ รวมทั้งผู้ก่อการ ๒๔๗๕ มาร่วมหารือ จนในท้ายที่สุด “บรรดาผู้ที่ได้รับเชิญมามีความเห็นเป็นเอกฉันท์ยืนยันเจตนา ให้เลิกสมาชิกประเภท ๒ พร้อมทั้งมีความเห็นต้องกันกับความเห็นที่ รัฐบาลได้หารือ ในหลักการสาระสำคัญที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ...คือ

๑. ยกเลิกสมาชิกประเภท ๒ ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล...
๒. ยกเลิกบทบัญญัติซึ่งให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง
๓. อำนาจนิติบัญญัติมี ๒ สภา คือ สภาอาวุโส และสภาผู้แทน
๔. สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกมาโดยตรง
๕. สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของคนมา ทำการเลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้ง ๒ ชั้น ไม่มีการแต่งตั้ง
๖. คณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทน และประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามรับสนอง แต่บุคคลซึ่งเป็น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ...
๗. รัฐมนตรี และสมาชิกของสภาผู้แทนและสภาอาวุโสเหล่านั้นจะเป็น ข้าราชการประจำไม่ได้^๘

นี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจะมีทางจะบังเกิดผลขึ้นมาได้จากรากฐานของการประสานรอมชอมของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่าง ๆ แต่การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนเองก่อให้เกิดช่องว่างอำนาจ เปิดทางให้ต้องถูกล้มล้างไปด้วยรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๕๐ ดังกล่าวมาแล้ว ข้อที่น่าสังเกตจากเหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองครั้งนี้ ก็คือว่า ประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นที่ประสานปรองดองกันได้จนบรรลุออกมาเป็นรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ บรรจุหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวไว้อย่างครบถ้วนนั้น กลับกลายมาเป็นปมอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งของการต่อสู้ขับเคลื่อนทางการเมืองไป นั่นก็คือ ประเด็นปัญหาเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจ กรณีสวรรคตในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๙ หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเดือนเดียว เป็นจุดเร่งเร้าการแตกแยกให้ขยายตัวลุกลามไปจนถึงรัฐประหารในปีต่อมา มูลเหตุจูงใจประการหนึ่งของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๕๐ ก็นั่นว่าเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจมากขึ้น^๙ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๕๕๐ ของคณะรัฐประหาร นอกจากจะยืนยันหลักการให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๓๓) ซึ่งเป็นผลเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ ยังรื้อฟื้นระบบคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งเคยเป็นชนวนก่อความไม่พอใจมาก่อนหน้า การเปลี่ยนแปลงปกครอง ๒๕๑๕ (มาตรา ๙-๑๑ และ ๑๓-๒๐) ยิ่งไปกว่านั้นบรรดาผู้นำที่ได้ร่วมริเริ่มและให้ความเห็นต้องกันอย่างเป็นทางการในหลักการสาระสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงก่อนหน้านั้น ต่างก็เข้าร่วมคณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยการเชื้อเชิญของคณะรัฐประหาร และในที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๒ ซึ่งริเริ่มมาจากคณะรัฐบาลชุดนี้ ก็คงยืนยันหลักการพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นการเพิ่มพระราชอำนาจในทำนองเดียวกัน^{๑๐} พร้อมทั้งกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๘๒)

ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เหล่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเปราะบางของ “ความเห็นต้องกัน” ในหลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ไม่แต่เพียงเป็นปัญหาความถกเถียงกันขัดแย้งอันปราศจากกรอบกฎเกณฑ์ในหมู่ผู้นำพลเรือนกันเองเท่านั้น ทศนคดีที่จะพึงมีต่อปัญหาอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองก็ค่อนข้างโน้มเอียงไปในทางที่จะหันไปหาฝ่ายคุมกำลังเป็นเครื่องชี้ขาดมากกว่าที่จะอิงฐานความถูกต้องตามกฎหมายกรณีพฤติกรรมของรัฐบาลควง อภัยวงศ์ต่อการถูกคณะรัฐประหาร “จี” ให้ออกในเดือนเมษายน ๒๔๙๑ เป็นตัวอย่างให้เห็นได้เป็นอย่างดีในข้อนี้ เพราะรัฐบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา กลับต้องจำนนต่อการใช้กำลังบังคับ โดยไม่ได้คิดอ่านที่จะไปพึ่งฐานอำนาจอันชอบธรรมของตนเลย นอกจากเพียงแต่ “ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีบางท่านกับผู้คุมกำลังฝ่ายทหารเรือและฝ่ายทหารอากาศว่าควรจะคิดประการใด” เท่านั้น^{๑๑} แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาคงแทบจะไม่ได้อยู่ในสายตาแม้ของรัฐบาลพลเรือนเองเลย ทศนคดีและพฤติกรรมเช่นนี้ อาจไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนักสำหรับ “ประชาธิปไตยอันปราศจากมติมหาชน” แต่อย่างน้อยก็พอจะเป็นเครื่องวัดให้เห็นได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญของไทยอยู่ในฐานะอะไร และมีความหมายเพียงใดในทัศนะของผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝ่ายพลเรือนเอง

ชะตากรรมของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ อันเป็นผลิตผลของสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ แต่มาประกาศใช้เอาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงไม่ยากที่จะคาดการณกันได้ เพราะเหตุจากลักษณะความเป็น “ประชาธิปไตย” บางส่วน ทั้งในพฤติกรรมบริหารงานของรัฐบาลควง อภัยวงศ์เอง^{๑๒} และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ให้มีการแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ เป็นที่แน่นอนว่า หลักการ

รัฐธรรมนูญเช่นนี้ย่อมจะก่อปัญหาขัดข้องแก่ฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถคุมสภาได้
ดังเช่นที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยทำมาแล้วภายใต้รัฐธรรมนูญเอง
จึงเท่ากับเป็นเป้าอุปสรรคสำคัญ ดังคำบอกเล่าของจอมพลผิน ชุณหะวัณ :-

ขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และ
รัฐธรรมนูญฉบับนั้นห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภา
เวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี เวลาประชุมวุฒิสภาก็ดี
สมาชิกทำการอภิปรายรจนเรไม่ป็นสาระอยู่ตลอด แม้
สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้ง บางคนก็พลอย
อภิปรายรจนเรไปตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียด้วย
ทำให้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายก
รัฐมนตรีเกือบตั้งตัวไม่ติด ถ้าจีนให้มีสภาพออยู่เช่นนั้น
ตลอดไป รัฐบาลไม่สามารถจะทำการให้ก้าวหน้าไปได้ใน
ทางที่ควร จึงประชุมคณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่พิจารณา
ความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุดก็ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้นำ
รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ มาใช้และแก้ไขให้เหมาะสมกับ
กาลสมัยเล็กน้อย ^{๑๓}

หลักการแยกข้าราชการเมืองออกจากข้าราชการประจำจึงเป็นมูลเหตุ
สำคัญก่อให้เกิดวิกฤตรัฐธรรมนูญในครั้งนี โดยเฉพาอย่างยิ่งทางด้านวุฒิสภา
เป็นผลทำให้ยากแก่ฝ่ายบริหารที่จะแต่งตั้งผู้ที่ตนจะสามารถคุมได้โดยสะดวก
ซึ่งย่อมจะต้องอาศัยแต่งตั้งเอาจากบรรดาข้าราชการประจำนั่นเอง ไม่ต้อง
สงสัยเลยว่าแนวความต้องการของฝ่ายทหารในข้อนี้ย่อมจะผลานสอดคล้อง
เป็นอย่างดีของข้าราชการประจำซึ่งได้มีบทบาททางการเมืองมาโดยตลอดอยู่แล้ว

การ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี ๒๕๐๑ ก็จะใช้ปมความต้องการทางการเมืองนี้เองเป็นเครื่องสร้างฐานอำนาจของ “ระบบปฏิวัติ” ดังจะให้เห็นกันต่อไป สำหรับกรณีของวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ นั้นตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วก็ป็นชุดที่ได้รับแต่งตั้งสืบเนื่องมาจากสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ในปี ๒๔๙๐ นั้นเอง จึงมีฐานะทำที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงกับมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ๒ ปีติด ๆ กัน (๒๔๙๒-๒๔๙๓)^{๑๔} แม้จะมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภากิ่งหนึ่งตามวาระในปี ๒๔๙๓ ผลปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ส่วนใหญ่ที่เดียว คือ ๓๕ จากจำนวนที่จับสลากออกทั้งสิ้น ๕๐ ก็มาจากสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิม^{๑๕} ไม่ได้เกิดผลเปลี่ยนแปลงช่วยให้ฐานะของฝ่ายบริหารมั่นคงขึ้นเท่าไรนัก

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

นายควง อภัยวงศ์ระมัดระวังไม่ให้มี ‘ประชาธิปไตยจอมปลอม’ เกิดขึ้นอีกได้ในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ภายใต้กรมชัชวาทฯ องค์กรประธานอย่างใกล้ชิด และเลือกเฟ้นเอาข้าราชการบำนาญที่เข้าชองในกรงานสาขาต่าง ๆ ประกอบกับพ่อค้าวานิชที่มีชื่อเสียง และไม่มีข้าราชการประจำหรือสมาชิกพรรคของนายควงสักคนเดียว ฉะนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งกันใหม่แล้ว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวจึงประกอบด้วย ส.ส. ที่ราษฎรเลือกตั้งกับสมาชิกแต่งตั้ง

ที่เป็นอิสระ ปราศจากอิทธิพลของรัฐบาลทั้งสิ้น จึงเป็น
รัฐบาลที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย คือ ไม่ใช่
ประชาธิปไตย ‘จอมปลอม’...^{๑๖}

พิเคราะห์ดูแล้ว การแต่งตั้งวุฒิสภาครั้งนั้นจึงคล้ายกับพยายามฟื้นฟู
ฐานะของเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่าขึ้นมาสู่บทบาทและเผชิญหน้าทางการเมือง
กับฝ่ายรัฐประหาร ทั้งนี้หลังจากที่บรรดาผู้นำพลเรือนรุ่นใหม่ซึ่งก่อตัวขึ้นมา
ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ จากการเลือกตั้ง และขบวนการ
เสรีไทยได้ถูกจัดออกไปจากเวทีการเมืองเกือบโดยสิ้นเชิง ความชอบธรรม
และความเป็นไปได้ของ “ระบอบประชาธิปไตย” หลังรัฐประหารพฤศจิกายน
๒๔๙๐ จึงเป็นที่น่าสงสัย จะอย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพทางอำนาจได้เปลี่ยน
ไปแล้วโดยผลของรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ก็เชื่อว่า^{๑๗} รวมทั้ง
รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ก็ทำให้ผลิตผลอะไรของคณะรัฐประหารไม่ หากออกมา
ใช้ได้ก็โดยการยอมผ่อนปรนของฝ่ายรัฐประหารในช่วงเวลาแรกที่จำเป็นต้อง
สถาปนากำลังอำนาจและความชอบธรรม ตลอดจนการรับรู้รับรองของต่างประเทศ
การรื้อฟื้นรัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๔๗๕ จึงเป็นก้าวการกระทำที่เป็นไป
ตามวิถีการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่คณะรัฐประหารยัง
ต้องอยู่ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ยังคงจะมีส่วนสืบทอด
เจตนารมณ์ ๒๔๗๕ อยู่บ้าง^{๑๘} และเป็นผู้ที่ได้เคยทำการต่อสู้ขบเคี้ยวกับฝ่าย
เจ้านายและขุนนางรุ่นเก่ามาแล้วเมื่อ ๒๐ ปีก่อน ผิดกันตรงที่ว่าวิถีการต่อสู้
ทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม บังเกิดผลเท่ากับหมุนนาฬิกากลับ
ไปสู่จุดเริ่มต้นเดิม หลังจากกาลเวลาและสภาพการณ์ได้ผ่านพ้นไปถึง ๒ ทศวรรษ
เพราะในขณะที่รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ยืนยันถึง “พระราชดำริเห็นว่าประชากร
ของพระองค์ประกอบด้วยวุฒิปัญญาในรัฐาภิบาลโนบาย สามารถจรจรโลงประเทศ

ชาติของคนในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกได้โดยสวัสดิ์”^{๑๔} รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับหันไปใช้ระบบ “บทเฉพาะกาล” (มาตรา ๑๑๕) คือระบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเคยใช้มาในสมัยที่บรรดาผู้นำเห็นกันว่า ประชากรส่วนใหญ่ที่เดี่ยวยังไร้การศึกษาอยู่

วงจรกิจกรรมการเมืองจากรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปีเดียวกัน มาสู่รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ และยุติลงด้วยรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ ที่กล่าวมานี้ ถ้าจะมีส่วนบอกอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแล้ว ก็เห็นจะเป็นเครื่องชี้ถึงอิทธิพลของกระแสลัทธิอนุรักษนิยม และอำนาจนิยมนี้เองในวิถีการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะหลังจากคณะรัฐประหารสามารถสถาปนาตนเองขึ้นเป็นที่ยอมรับรองกันทั้งภายในและภายนอกแล้ว ก็หมายความว่าวิถีและกระบวนการเมืองต่อแต่นั้นไปยอมรับอยู่กับปัจจัยกำลังอำนาจเป็นใหญ่ เริ่มตั้งแต่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ถูกคณะทหารบังคับให้ต้อง “ขอพระราชทานกราบบังคมลาออก” จนถึง “คณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่” ประชุมมีมติให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ มาใช้ เหล่านี้ล้วนแต่บรรลุผลโดยอาศัยการใช้กำลังอำนาจทั้งสิ้น แม้ว่าจะยังคงยึดถือรูปแบบหน้าตาของระบบรัฐสภาไว้ตามแบบฉบับของผู้นำ เช่นจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ตาม แต่รัฐสภาก็ตกอยู่ในฐานะไม่ผิดอะไรกับกลไกการเมืองที่ถูกกำกับบทบาทและพฤติกรรมไปตามกระแสการต่อสู้จับเกี่ยวกันทางกำลังอำนาจที่อยู่นอกเหนือรัฐสภาเท่านั้น ดังที่พฤติกรรมนี้เป็นไปในช่วงต่อจากนั้นไปจนกระทั่งถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กระทำรัฐประหารในเดือนกันยายน ๒๕๐๐

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ฐานะทางทหารและการเมืองของจอมพล ป. พิบูล

สงครามท่ามกลางพลังคณะรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ นั้น แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากสมัยเรืองอำนาจในช่วง ๒๔๘๑-๒๔๘๗ เพราะนอกจากนายทหารนอกราชการจำนวนหนึ่งซึ่ง “ได้มีความเห็นพ้องต้องกันในการที่จะล้มล้างรัฐประหาร”^{๒๐} แล้ว การวางแผนและกระทำการยึดอำนาจยังต้องอาศัยบรรดานายทหารประจำการที่มีกำลังและอาวุธอย่างกว้างขวางพอเพื่อการนี้ด้วย^{๒๑} ยิ่งกว่านั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยขุมกำลังเหล่านี้ในการปราบปราม “กบฏ” ต่อต้านหลายครั้ง รวมทั้งทำการกำจัดกวาดล้างอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อบรรดาปรปักษ์ทางการเมือง และในกระบวนการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองและการเมืองนี้เอง ที่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ฝ่ายทหารได้ก่อตัวขึ้นมา และได้เข้าขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจทางทหารสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผู้นำและแกนกำลังฝ่ายทหารประจำการมาแต่แรกของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และได้รับการเลื่อนยศตำแหน่งอย่างรวดเร็วจากพันเอกผู้บังคับกรมทหารราบที่ ๑ ขึ้นเป็นพลเอก และดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบกภายในช่วงระยะเวลาเพียง ๕ ปีเศษ รวมทั้งได้ขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหมก่อนหน้านั้น และในที่สุดก็ขึ้นครองตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก สืบแทนจอมพลผิน ชุณหะวัณ ในเดือนมิถุนายน ๒๔๙๗ คณะรัฐประหารใหม่ซึ่งทำการช่วงชิงอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ก็ล้วนแต่มาจากกลุ่มนายทหารประจำการที่เข้าร่วมรัฐประหาร ๒๔๙๐ แทบทั้งสิ้น และอยู่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มาโดยตลอด^{๒๒}

การขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ “ขอเวนคืน...และมอบให้”^{๒๓} จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนมิถุนายน ๒๔๙๗ เป็นเครื่องบ่งบอกถึงฐานะขัดแย้งทางการเมืองที่สะสมพอกพูนขึ้นภายในคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ เอง ซึ่ง “พ.ศ. ๒๕๐๐ คือระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๘-

๒๔๙๙... แดกกันเป็น ๓ พวก คือ พวกขวา พวกกลาง และพวกซ้าย”

พวกขวาได้แก่จอมพล ป. พิบูลสงครามและตำรวจ
พวกกลางได้แก่จอมพลผิน ชุณหะวัณและผู้ที่เป็นรัฐมนตรี
และพวกซ้ายได้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายทหาร
ชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ประจำ
การ”^{๒๔}

ในสถานการณ์เผชิญหน้ากันด้วยกำลังอำนาจนี้เองที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามนำเอามาตรการและกลไกประชาธิปไตยมาใช้ เมื่อกลับจาก “เดินทางไปราชการต่างประเทศ” ตอนปลายเดือนมิถุนายน ๒๔๙๘ แต่ทั้งนี้ ก็ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ นั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ออกกฎหมายพรรคการเมืองมาใช้เป็นฉบับแรก พร้อมกับเปิดเวทีให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นเป็นจำนวนมากถึง ๒๐ พรรค รวมทั้งพรรคประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ ในส่วนจอมพล ป. พิบูลสงครามเอง เพื่อเป็นการสงวนรักษารัฐานะอำนาจไว้ และในประการสำคัญเพื่อเป็นการตอบโต้และถ่วงดุลย์ทางทหารของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้จัดตั้งพรรครัฐบาลขึ้นเช่นเดียวกัน คือพรรคเสรีมนังคศิลา โดยมีตนเองเป็นหัวหน้าพรรค พลเอก (ยศขณะนั้น) สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรองหัวหน้าพรรค และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค

นอกจากพยายามถ่วงดุลย์ทางด้านทหารและการเมืองแล้ว ฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามยังต้องหาทางตัดกำลังฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทางด้านฐานเศรษฐกิจอีกด้วย และนี่เป็นจุดสุดท้ายนำไปสู่การแตกหักกับรัฐบาลและ

พรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐประหารเดือนกันยายน ๒๕๐๐ ในที่สุด เป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปว่า บรรดาผู้นำทางการเมืองทุกฝ่ายในยุคนั้นต่างมีส่วนผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดมีการใช้อิทธิพลและอภิสิทธิ์ในวงการค้าธุรกิจกันดาษดื่น พฤติการณ์เช่นนี้อาจจะมองกันในแง่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบ หรืออย่างไรก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้าม ก็คือบทบาทความสำคัญของความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าเหล่านี้ในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากรอันจำเป็นต่อการแสวงและสร้างฐานการสนับสนุนทางการเมืองในระบบพรรค ด้วยเหตุนี้ การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามหยิบยกเอาปัญหาเรื่องนี้ขึ้นเสนอให้บรรดารัฐมนตรีเลขาธิการมีหุ้นส่วนหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทร้านค้าต่าง ๆ เสีย เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย^{๒๕} นั้น ไม่แต่เพียงจะเป็นผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของบรรดารัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่ยังเท่ากับเป็นการบั่นทอนทำลายฐานพลังทางเศรษฐกิจ-การเมืองของกลุ่มหรือพรรคด้วย และการเมืองระบบพรรคในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อ ๆ มาจนถึงทุกวันนี้ ก็เต็มไปด้วยการใช้เงินกว้านซื้อเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภากันอย่างโจ่งแจ้งเป็นที่รู้เห็นกันดี พฤติกรรมสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างอำนาจการเมืองกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ยังจะเป็นอิทธิพลตกทอดถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ดังที่จะได้เห็นกันต่อไป

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า กุศโลบายของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการให้รัฐมนตรีถอนตัวจากผลประโยชน์ธุรกิจการค้านี้ ย่อมจะต้องมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเมือง รวมถึงทางทหารของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จุดระเบิดได้มาถึงทันทีที่จอมพล ป. พิบูลสงครามออกคำสั่งเงียบ แจ้งไปยังรัฐมนตรีทุกคน “ให้พิจารณาถอนตัวออกเสียจากองค์การค้าและสำนักธุรกิจทุก

แห่งทั้งที่เป็นของรัฐหรือของเอกชนอย่างสิ้นเชิงภายในสิ้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๐”^{๒๖} เพียงภายใน ๕ วันหลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพร้อมคณะ “นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี” ก็พากันยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีทันที ไม่แต่เท่านั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยังลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา เป็นการตัดขาดสัมพันธ์ภาพทางการเมืองกับฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามโดยสิ้นเชิง แล้วจากนั้น วิกฤตการเมืองจึงลุกลามออกไปอย่างรวดเร็วจนถึงขั้นมี “มติของคณะทหาร” ยื่นคำขาดให้นายกรัฐมนตรีทั้งชุดลาออก รวมทั้งให้พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งนี้ก่อนที่จะเข้าทำการยึดอำนาจโดยเด็ดขาดในวันที่ ๑๖ กันยายน ปีเดียวกันนั่นเอง

ขั้นตอนการก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ “คณะทหาร” ดังกล่าวนี เป็นไปในท่ามกลางกระแสการประท้วงต่อต้านของมวลชนนิสิตนักศึกษาประชาชน อันเนื่องมาจาก “การเลือกตั้งสกปรก” ในเดือนกุมภาพันธ์ ในสถานการณ์วิกฤตตอนนี้ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเผชิญกับการวิพากษ์โจมตีรอบด้าน ทั้งในและนอกสภาคล้าย ๆ กับในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์เมื่อปี ๒๔๙๐ มาคราวนี้การเดินทางเดินแค้นคูและกลยุทธ์การเมือง ทางพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นเหตุก่อปัญหาวิกฤตขึ้นกับฝ่ายของตนเอง เหตุการณ์ลุกลามขยายตัว มีการรวมตัวเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลรุนแรงขึ้นตามลำดับ ทางด้านรัฐสภาบรรดาผู้นำพรรคฝ่ายค้านพากันยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์เป็นโมฆะ และในที่สุดพรรคการเมืองฝ่ายค้านต่าง ๆ รวมทั้งพรรคประชาธิปัตย์ เปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาล ในกระแสดังกล่าวผู้ชุมนุมอันสับสนร้อนแรงและต่อเนื่องมาในช่วง ๖ เดือนหลังเลือกตั้งนี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์โดดเด่นขึ้นมาจากฐานการคุมกำลังในฐานะผู้บัญชาการทหารบก กลาย

เป็นที่เรียกร้องต้องกันให้เป็นผู้นำประชาชนทำการขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม^{๒๗}

และก็คล้าย ๆ กับกรณีรัฐประหาร ๒๔๙๐ เช่นกัน เมื่อคณะทหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ต่อไปภายใต้เงื่อนไขบางประการแล้ว จึงตั้งผู้นำพลเรือน คือนายพจน์ สารสิน ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้) อยู่ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐบาล และดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ในเดือนธันวาคม ๒๕๐๐ นั้นเอง การตั้งนายพจน์ สารสินขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลนั้นนอกจากจะให้ภาพพจน์ว่า “มิได้มีความมักใหญ่ใฝ่สูงในทางการเมือง... (หรือ) ในทางส่วนตัว”^{๒๘} แล้ว ยังมีความสำคัญต่อปัญหาการรับรู้รับรองของประเทศเสียยิ่งกว่าเมื่อครั้งคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ตั้งนายควง อภัยวงศ์ กล่าวคือเป็นการดึงนายพจน์ สารสิน ผู้เป็นตัวจักรสำคัญขององค์การซีโต้อันมีเป้าหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคย่านนี้ด้วยความสนับสนุนแข็งขันของสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามามีบทบาทกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐในนโยบายเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านั้นในช่วงที่ยังต้องต่อสู้ขับเคี่ยวกันทางการเมือง สหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือสร้างเสริมแสนยานุภาพให้กับกองกำลังตำรวจของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์อย่างมากมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายพลังอำนาจฝ่ายทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้น ทั้งสหรัฐและองค์การซีโต้ จึงตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีจากหนังสือพิมพ์กระบอกเสียงของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ถึงกับชี้แนะให้ใช้นโยบายเป็นกลางสำหรับประเทศไทย แต่ครั้งเมื่อยึดอำนาจการปกครองได้เด็ดขาดแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เปลี่ยนท่าทีในทันที และนายพจน์ สารสินในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็ประกาศ

ยืนยันที่จะสนับสนุนองค์การซีไต้ และรับการช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐต่อไป ผลจากวิเทโศบายนี้ก็เป็นที่ทราบกันคือ องค์การซีไต้ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง และรัฐบาลไทยได้รับการช่วยทั้งทางทหารและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนในด้านภายใน กองกำลังตำรวจต้องถูกตัดทอนลงไปและเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์^{๒๙}

หลังการเลือกตั้งเดือนธันวาคม พลเอกถนอม กิตติขจรขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดินทางไปพักรักษาตัวในสหรัฐ และเมื่อหลังจากที่ “ได้รับรายงานจากเมืองไทยว่าจะมีการลงมติเปิดอภิปรายรัฐบาลทั่วไปขึ้น และสถานการณ์ของบ้านเมืองกำลังจะแปรเปลี่ยนไปในทางร้าย”^{๓๐} จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็ลงมือเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อทำการ “ปฏิวัติ” แก้ไขสถานการณ์ยุ่งยากอันเนื่องมาจากว่า :-

ในเวลาที่ทำรัฐประหารในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ นั้น มิได้มีการแก้ไขรูปการปกครองบ้านเมืองใหม่ คงปล่อยให้ดำเนินการไปตามแบบเดิม กล่าวคือยังคงมีรัฐสภา มีพรรคการเมือง ให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเต็มที่และกว้างขวาง มีสหพันธ์ และสหภาพกรรมกรที่ชอบหยุดงานและสไตรค์เมื่อไม่พอใจ นายจ้าง เหล่านี้เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้พยายามรักษาสถานการณ์เป็นอย่างดีที่สุดแล้วก็ไม่อาจทำสำเร็จได้ ทั้งนี้เพราะกลไกต่าง ๆ ไม่ดีนั่นเอง ที่ร้ายที่สุดก็คือ ผู้แทนราษฎรทั้งหลายพยายามแย่งกันเป็นรัฐมนตรี และข้าราชการการเมือง โดยขู่ว่าถ้ารัฐบาลไม่แต่งตั้งแล้ว ก็จ

ถอนตัวออกจากพรรคสนับสนุนรัฐบาล พวกมันไปตั้งพรรค
ฝ่ายค้านขึ้นใหม่อีก...^{๓๑}

ครั้งเมื่อเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า “จะต้องใช้วิธี ‘ปฏิวัติ’ หรือ ‘ผ่าตัด’
ขนาดใหญ่จึงจะสามารถแก้ปัญหาประเทศชาติในขณะนั้นได้”^{๓๒} ในวันที่ ๒๐
ตุลาคม ๒๕๐๑ คณะรัฐบาลของพลเอกถนอม กิตติขจร จึงถวายบังคมลาออก
จากตำแหน่ง เป็นการเปิดทางให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก้าวขึ้นสู่อำนาจเป็น
ทางการในฐานะหัวหน้า “คณะปฏิวัติ” ทำการสถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งจะ
ดำเนินไปเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษเต็ม ๆ และซึ่งยังคงมีอิทธิพลอย่างสำคัญ
ต่อหลักการและแนวทางพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในทศวรรษต่อมาถึงปัจจุบันนี้

ก่อนที่จะพิจารณาไปถึงมาตรการสร้าง “กลไกที่เหมาะสม”^{๓๓} ในการ
ปกครองประเทศภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” มีข้อสังเกตบางประการที่ควรกล่าว
ถึงเพื่อประกอบความเข้าใจในลักษณะเปลี่ยนแปลงของสัมพันธภาพทางอำนาจ
อันเป็นผลจากรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ และ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑
กล่าวคือ ในประการแรก การเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งเป็นไปตามกระแส
การเมืองในช่วงทศวรรษที่พลังฝ่ายทหารเริ่มมีบทบาทและอิทธิพลขึ้น ทั้งจาก
เหตุความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐสภา และปฏิกิริยาต่อต้าน
การขยายตัวของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ ก่อนหน้า “ปฏิวัติ” ตุลาคม
๒๕๐๑ เพียงสองสามสัปดาห์นั้นเอง ในประเทศฝรั่งเศส นายพลเดอโกลล์
เพิ่งก้าวขึ้นสู่อำนาจจากความขาดเสถียรภาพไร้ประสิทธิภาพของระบอบรัฐสภา
และในประเทศปากีสถาน ก็เกิดการปฏิวัติของนายพลอายุบ ข่าน โคนล้ม
ระบอบรัฐสภาในเวลาไล่เรี่ยติด ๆ กัน การปฏิวัติตุลาคมของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์อุบัติขึ้นตามมาเป็นลูกโซ่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ และแนวทาง
เปลี่ยนแปลงในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศสภายใต้การนำของ

นายพลเดอโกลล์ ก็นับเป็นแบบอย่างส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญใน “ระบอบปฏิวัติ” ดังที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในงานศึกษานี้

ข้อพิงสังเกตุอีกประการหนึ่ง ทศนะท่าทีของ “คณะปฏิวัติ” ซึ่งอำนาจเติบโตใหญ่ขึ้นมาจากรัฐประหาร ๒๔๙๐ ที่มีต่อระบอบรัฐสภาและกลไกทางการเมืองการปกครองทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง จากพื้นฐานการศึกษาอบรม และประสบการณ์ทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่เหล่านี้ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีการทบทวนแนวความคิดความเข้าใจและอุดมการณ์ที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้ทั้งนั้นก็สืบเนื่องมาจากความถกเถียงกันภายในของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ ดังกล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุของความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและในประการสำคัญ ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างอำนาจเปิดทางให้กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่สามารถทำการ “ปฏิวัติ” สถาปนาอำนาจขึ้นมาแทนที่ จากทศนะของกลุ่มผู้นำใหม่เหล่านี้ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและกลไกรัฐสภากลายเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดสถานการณ์วุ่นวายเป็นภัยคุกคามต่อความดำรงคงอยู่ของบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต้องชำระสะสางให้เป็นรัฐธรรมนูญและกลไกที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพและวัฒนธรรมประเพณีของไทย แล้วในขณะเดียวกันให้เป็นระบอบการปกครองและกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุดหน้าทัดเทียมอารยประเทศด้วย^{๓๔} กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลังยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษเต็ม ๆ ที่ผ่านมา จากยุคของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ยุคของระบอบรัฐธรรมนูญช่วง ๒๕ ปีสุดท้าย การเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ศตวรรษของ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งพยายามฟื้นฟูพลังอนุรักษนิยมและอำนาจนิยมในประเพณีวัฒนธรรมไทยให้เป็นตัวจักรกลของการเร่งรัดพัฒนา พร้อมทั้งพยายามขจัดและทำการปราบปรามพลังฝ่ายกระแสเสรีนิยม ที่เห็นว่า เป็นปัญหาอุปสรรคต่อแนวทาง “ปฏิวัติ” นี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุว่า :-

ปวงชนชาวไทยได้เสียสละเสียงภยันรอบบวรรัฐธรรมนูญ
เข้ามาใช้เพื่อถือเอาสิทธิและเสรีภาพเป็นทางจรโลง
ประเทศชาติ แต่มีคนบางพวกบางเหล่าที่เห็นแก่ตัวเอง
แอบอิงเอาระบอบรัฐธรรมนูญเป็นทางก่อกวนทำลาย
ความสงบ ใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นเครื่องมือขัดขวาง
ความก้าวหน้าของกรงาน ก่อความริ้วฉานยแยกให้แตก
ความสามัคคีกันในชาติ จูงใจคนให้โน้มเอียงไปในทาง
เป็นปฏิกิริยซึ่งกันและกัน ต้องการจะเห็นแต่ความยุ่งยาก
ความเสื่อมโทรมระส่ำระสายและความแตกสลายของ
ประเทศชาติในที่สุด

เรื่องทั้งหลายเหล่านี้ เป็นแผลร้ายพิชแรงสำหรับประเทศ
ชาติ ไม่มีทางจะบำบัดด้วยวิธีการปลุกย่อย แต่ละเรื่อง
แต่ละรายไม่สามารถจะแก้ไขด้วยวิธีทางเปลี่ยนรัฐบาล
เปลี่ยนตัวคน หรือเพียงแต่แก้ระบบบางอย่าง เปรียบ
ประคองโรคร้ายที่ไม่มีทางรักษาด้วยยาकिनยาทา จำต้องใช้
วิธีผ่าตัดถึงขั้นศัลยกรรม การปฏิวัติเป็นวิธีเดียวที่จะ
รักษาโรคร้ายของประเทศชาติดังที่กล่าวมานี้...

และเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายอันนี้ จำเป็นที่คณะปฏิวัติ
ต้องทำการยึดอำนาจโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธ
ศักราช ๒๔๙๕ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ยังไม่รัดกุมพอจะแก้สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในบัดนี้ได้
รัฐบาลต้องลาออกไป ก็ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องสร้าง
รัฐธรรมนูญใหม่ ให้รัดกุมเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับภัย
เฉพาะหน้าของประเทศชาติ ...อุปสรรคทั้งหลายหรือภัย
ของชาติ ไม่ได้เกิดจากการมีสภาคัดหรือมีรัฐบาลผิด แต่
เกิดจากพฤติการณ์อันพันวิสัยที่สภาหรือรัฐบาลจะ
แก้ไขด้วยเครื่องมือที่มีอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นต้อง
สร้างเครื่องมือใหม่ให้มีทางจรรโลงประเทศชาติได้
ตามความปรารถนา ^{๓๕}

หลังจากใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่ง “ประกาศของคณะปฏิวัติ” อยู่ราว
๓ เดือนเศษ ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ “ธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักร” ในเดือนมกราคม ๒๕๐๒ เป็นการสถาปนา “ระบอบ
ปฏิวัติ” ขึ้นตามเจตนารมณ์เบื้องต้น “คณะปฏิวัติ” ที่ว่า “เนื่องจากการกระทำ
ครั้งนี้เป็นการปฏิวัติ ไม่ใช่เพียงรัฐประหารอย่างที่เคยกระทำกันมาในครั้งก่อน ๆ
คณะรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นในขั้นตอนนี้ จึงจะมีรูปเป็นรัฐบาลปฏิวัติในระยะหัว
เลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง...” ^{๓๖} โดยนัยนี้ทั้ง “ธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร” และรัฐบาลปฏิวัติ จึงมีลักษณะชั่วคราว “ในระหว่างรอการร่าง
และออกรัฐธรรมนูญใหม่...(ตาม) เจตจำนงแน่วแน่อยู่เสมอ (ของคณะปฏิวัติ)
ว่า ประเทศไทยจะต้องปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ (โดย) อาจจะต้องแก้ไข
หลักการวิธีการ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่
ของชาติ...(สำหรับ) ในเวลานี้เองซึ่งยังเป็นระบอบปฏิวัติ ก็มีธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน...”^{๓๗} ในกรณีใด
ก็ตามความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิวัติย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพ

แวดล้อมที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นภารกิจของ “รัฐบาลปฏิวัติ” ที่พึงต้องปฏิบัติให้บังเกิดผลลุล่วงไป

“ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้สืบทอดต่อมามีอายุอยู่เกือบสิบปีจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๑ แต่กระนั้นก็ตาม โดยผลการกระทำของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เอง พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญก็ต้องเข้าสู่ “วงจรอุบาทว์” อีกคำรบหนึ่ง ตลอดช่วงทศวรรษถัดมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดในเดือนธันวาคม ๒๕๒๑ ในช่วงสองทศวรรษหลังนี้ อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดและหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบันสมควรที่จะได้พิจารณาถึงกันโดยเฉพาะในที่นี้

“ระบอบปฏิวัติ” กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่

ดร.ทักษ์ เจลิมเตียรณ ได้ให้ภาพประเมินน่าสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเปรียบเทียบกับคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ไว้ดังนี้:-

*การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มีความหมายแตกต่างกับ
ทฤษฎีปฏิวัติตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน เพราะ
การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มิได้พยายามก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ*

และการเมือง “...มันเป็นขบวนการที่ขัดกับการเปลี่ยนแปลงของระบบต่าง ๆ ...การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นปฏิกริยา เพราะเป็นการสนับสนุนการกลับไปสู่ระบบการเมืองที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ ระบบการเมืองนี้จะต้องพยายามรักษาสถานะเดิมของระบบสังคมไทย ซึ่งจอมพลสฤษดิ์มีความเห็นว่าสามารถแยกออกเป็น รัฐบาล ข้าราชการและประชาชน

...ความล้มเหลวของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ในการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกกับขนบประเพณีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย ก่อให้เกิดระบบการเมืองที่จำเป็นต้องพึ่งการใช้อำนาจบุญคุณส่วนตัว การเมืองระบบอุปถัมภ์ และกลุ่มคนชาติปไตยการเมือง ฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีมาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะเกื้อกูลสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัย จอมพลสฤษดิ์พยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยตั้งข้อสังเกตว่าการเมืองไทยจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเมืองไทย และความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม...

การปฏิวัติ/รัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นการ
ทำลายต่อระบบการปกครองของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕
จอมพลสฤษดิ์พยายามมองดูการเมืองไทยจากความเข้าใจ
ของเขาว่า อะไรคือหลักการเมืองไทย ...จอมพล สฤษดิ์
เชื่อมั่นว่า การเมืองไทยต้องขึ้นอยู่กับหลักการเมืองไทย
และมีใช้หลักการเมืองแบบตะวันตก...^{๓๔}

ลักษณะแตกต่างในแนวความคิดความเชื่อและความเข้าใจที่มีต่อสังคม
การเมืองไทยระหว่างผู้นำสองรุ่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ในตัวเองจากพื้นเพทาง
การศึกษาอบรมและสภาพการณ์แวดล้อม แต่จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ที่ผู้นำ
สองกลุ่มนี้ต่างมีบทบาทและอิทธิพลต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ
สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงย่อมไม่ใช่เพียงในเชิงความคิดความเชื่อเท่านั้น หากแต่ยัง
เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับกระแสพลังการเมืองที่ผู้นำแต่ละยุคสมัยเป็นส่วนหนึ่งด้วย
คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จในความพยายาม
“เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตก
กับชนบประเพณีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย” แต่เงื่อนไข
ปัจจัยสำคัญอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้าม ก็คือเอกภาพภายในของคณะผู้
ก่อการเอง รวมทั้งปัญหาเผชิญหน้ากับพลังเก่าดั่งที่ได้กล่าวมาในบทที่ ๒ ซึ่ง
โดยสาระเป็นเรื่องของสัมพันธ์สภาพทางอำนาจในหมู่มชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ มา
ในกรณี “การปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ๓ รัชต์ ก็ทำนองเดียวกัน นอกไป
จากข้อเท็จจริง ที่ว่า แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม ดุค่อนข้าง
จะสอดคล้องกับ “ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการ
ปกครองแต่สมัยโบราณ” แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ๓ รัชต์เองยังเป็นสัญลักษณ์
ของกระแสพลังทหารที่ก่อตัวและเติบโตขึ้นมา และในที่สุดก้าวเข้าสู่อำนาจ

ในสภาพช่องว่างทางการเมืองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ อาจเป็นไปได้ว่า ระบอบรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของคณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ อิงอยู่กับ “หลักการเมืองแบบตะวันตก” และเพราะฉะนั้นจึงต้องประสบกับความล้มเหลว แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า “ระบบการเมืองไทยที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ” หรืออีกนัยหนึ่ง “หลักการเมืองไทย” จะเป็นหลักประกันความสำเร็จของระบอบ “รัฐธรรมนูญใหม่” ที่จะได้สร้างขึ้นมาภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้เวลาถึงเกือบสิบปี “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” ในช่วงตั้งแต่หลังรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เป็นเครื่องพิสูจน์อยู่ในตัวเองถึงความล้มเหลวของ “หลักการเมืองไทย” ตามนัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเด็นจริง ๆ อยู่ที่ว่าความล้มเหลวทั้งของการ “เปลี่ยนการปกครอง” ๒๔๗๕ และการ “ปฏิวัติ” ๒๕๐๑ ต่างเป็นปัญหาอยู่ในบริบทและสภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองที่แตกต่างกัน หากใช่เพียงเพราะหลักการเมืองแบบไทยหรือไม่ใช่ไทยเท่านั้นไม่ คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ ต้องล้มเหลวเพราะโดยรากฐานแล้ว ขาดเอกภาพภายในเพียงพอที่จะสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญอะไรได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง คณะปฏิวัติ ๒๕๐๑ มีเอกภาพและพลังทหารยิ่งใหญ่ แต่พยายามสถาปนาระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ^{๓๙} บนพื้นฐานของหลักการเมืองที่ยึดมั่นติดมั่นอยู่กับอดีต ในขณะที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่กระบวนการแปรเปลี่ยนโครงสร้างอย่างค่อนข้างเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเกิดจากนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลคณะปฏิวัติเองเป็นเบื้องต้น

ข้อเท็จจริงเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ ทำให้ต้องหวนมาทำความเข้าใจให้กระจ่างขึ้นเกี่ยวกับทฤษฎีปฏิวัติที่อ้างถึงข้างต้น อาจเป็นความจริงที่ว่า “การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง” ดังเช่นที่บังเกิดขึ้นใน

ตะวันตกและเป็นที่เข้าใจหรือคาดหวังกันจากแง่ของนักวิชาการตะวันตก แต่ในประเด็นนี้ บางทีเจตนารมณ์การ“ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อาจจะไม่สำคัญเท่ากับลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลกระทบต่อสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างพลังทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยย่อ ในบริบททางประวัติศาสตร์ตะวันตก กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นผลักดันของกระแสพลังชนชั้นกลุ่มพ็อน เป็นกระแสพลังที่ก่อตัวและรวมตัวขึ้นจากภายนอกระบบอำนาจเดิม ที่กล่าวเช่นนี้ ก็มีได้หมายความว่า กลุ่มพ็อนจะเป็นเพียงกระแสพลังเดียวในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมตะวันตก หากแต่เป็นหนึ่งในกระแสขบวนการทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญาความคิดผสมกันบังเกิดผลเป็นปรากฏการณ์ “ฟื้นฟูวิทยาการ” และ“ปฏิรูปทางศาสนา” ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบกันเป็นผลกระทบ “เปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐาน” ต่อระบบสัมพันธภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังที่ C.G. Weeramantry ได้สรุปไว้อย่างกระชับว่า :-

ได้เกิดการตั้งข้อโต้แย้งต่อระบบอำนาจ ไม่ว่าจะเคยเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือว่ายึดถือกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับพลันทันใดต่อวัฒนธรรมเก่าแก่ มีการค้นพบโลกใหม่ ๆ ซึ่งปลดปล่อยทั้งจิตใจและสังคมให้ออกไปจากหลักยึดถือเก่า ๆ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลทำให้รูปแบบ การจัดระเบียบสังคมแบบโบราณในยุโรปต้องแตกสลายไป และเป็นการปลดปล่อยปัจเจกบุคคลออกไปจาก (พันธะผูกพันของ) กลุ่ม และเชิดชูแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคให้เป็นมรดกตกทอดมาสู่ยุคหลัง ๆ สืบมาแต่นั้น ^{๔๐}

สัมพันธภาพทางอำนาจที่คลี่คลายขยายตัวขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง “*ชั้น
มูลฐาน*” นี้เองที่ปูพื้นฐานการต่อสู้และสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นใน
สังคมตะวันตกเป็นผลเปลี่ยนแปลง “*ชั้นปฏิวัติ*” จากระบอบอำนาจสิทธิ์ขาด
มาสู่ระบอบอำนาจจำกัด ซึ่งมีใช่เพียงเรื่องของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
และสร้างกลไกถ่วงดุลย์ระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ โดยทฤษฎีหรือนิเดียนเท่านั้น
หากแต่โดยรากฐานจริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการต้านและถ่วงดุลย์
อำนาจระหว่างพลังต่าง ๆ ในสัมพันธภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
ซึ่งเป็นเงื่อนไขปัจจัยที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ด้วยเหตุฉะฉิน ในบริบทกระบวนการ
เปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก ชนชั้นกฏมพีจึงเท่ากับเป็นผู้ให้
กำเนิดความคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจและเป็นพลังการเมืองหลักของการ
ต่อสู้และสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ^{๔๑} อันเป็นกรอบพื้นฐานของระบบและ
กระบวนการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกในปัจจุบัน

เมื่อหันกลับมาพิจารณาพิเคราะห์โดยเปรียบเทียบถึงกรณี “*ปฏิวัติ*” ของ
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็จะได้เห็นได้ชัดถึงลักษณะแตกต่างในกระบวนการ
เปลี่ยนแปลงของสังคมไทยซึ่งอาศัยพื้นฐานต่อเนื่องมาจากอดีต ในประการ
แรกทีเดียว สังคมวัฒนธรรมไทยมิได้ผ่านประสบการณ์เปลี่ยนแปลงจากภายใน
“*ถึงชั้นมูลฐาน*” อย่างเช่นในกรณีของสังคมตะวันตก หากเป็นการเปลี่ยน
แปลงจากพลังกดดันภายนอกโดยผ่านรัฐประศาสนโยบายของชนชั้นนำในการ
เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังกล่าวมาในบทที่ ๒^{๔๒} กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่น
ว่านี้ย่อมเป็นไปภายในกรอบจำกัดทั้งก่อนและหลังเริ่มยุคระบอบรัฐธรรมนูญในปี
๒๔๗๕ ในแง่ในที่ “*รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีมาส่วนใหญ่แล้ว จะเป็น
กฎหมายที่จะเกื้อกูลสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละยุค
แต่ละสมัย*” ดังที่ ดร. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ ตั้งข้อสังเกตเอาไว้

ในประการต่อมาที่สำคัญ การ “*ปฏิวัติ*” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

เป็นสัญลักษณ์ของพลังกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ทีก่อตัวและเติบโตใหญ่ขึ้นมาจาก
พลรัฐประหาร ๒๕๙๐ อันเป็นปฏิปักษ์ต่อการพัฒนาระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๘๙
และทั้งยังได้แรงส่งเสริมสนับสนุนจากมหาอำนาจตะวันตกฝ่าย “ค่ายโลกเสรี”
ในอันที่จะต่อต้านยับยั้งการขยายตัวของคอมมิวนิสต์หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒
การ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจมีลักษณะร่วมอยู่กับคณะก่อการ
๒๕๗๕ อยู่ประการหนึ่งตรงที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มาจากกลุ่มชน
ชั้นนำด้วยกัน แต่ก็แตกต่างห่างไกลออกไปเพราะลักษณะความโดดเด่นของ
กองทัพในบทบาททางการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งมีอาณัติที่จะพึง
สร้างเงื่อนไขแวดล้อมอันอำนวยต่อการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ นั่นก็
คือการ “สร้างระเบียบวินัยขึ้นในชาติ”^{๙๓} และโดยอาศัยตรรกของความจำเป็น
ที่จะต้องสร้างเงื่อนไขแวดล้อมเช่นว่านี้เองที่ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ถือเป็นความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิอำนาจรวมทั้งกำลัง ในการรักษา
ความมั่นคงและกำจัดเสี้ยนหนามการเมืองภายใน ดังที่พยายามมาแต่แรกว่า :-

ข้าพเจ้าเชื่อว่าพี่น้องและมิตรร่วมชีวิตทั้งหลาย ได้รับ
ความรู้ความเข้าใจมาเป็นลำดับว่าภารกิจอำนาจการปฏิวัตินั้น
ไม่ใช่เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งฐานะในส่วนตัวของข้าพเจ้า
แต่ต้องทำเพื่อให้เกิดอำนาจปฏิวัติตามหลักรัฐศาสตร์และ
กฎหมาย เพื่อได้ใช้อำนาจปฏิวัตินี้ป้องกันภัยอันตรายของ
ประเทศชาติ และกวาดล้างสิ่งไม่ดีทั้งหลายในบ้านเมืองได้
โดยฉับพลันทันที ซึ่งไม่สามารถจะใช้วิถีทางอื่นใดให้ได้
ผลเหมือนใช้อำนาจปฏิวัติ คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาล
ที่ตั้งขึ้นภายหลังก็ต้องมีลักษณะเป็นรัฐบาลปฏิวัติ คือ
ยังมีอำนาจปฏิวัติอยู่อย่างที่มีอยู่ในมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญ

การปกครองราชอาณาจักร เครื่องมืออย่างนี้ไม่สามารถจะ
สร้างขึ้นได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากด้วยวิธีการปฏิวัติให้ถูกต้อง
ตามหลักวิชาการและอุดมคติ^{๔๔}

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

...ระบอบรัฐธรรมนูญนั้น จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อชาติมี
ระเบียบวินัย ถ้ามีฉะนั้น ก็จะไม่แปรความหมายของ
เสรีภาพผิดไปจากที่ควรเป็น เสรีภาพเป็นสิ่งที่มีความ
มากที่สุดสำหรับมนุษยชาติ แต่ก็ต้องมีขอบเขต...ไม่ว่า
ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้เสรีภาพนั้น จะปล่อยให้ใครพูด
อะไรทำอะไรได้ตามใจ ข้อสำคัญยิ่งกว่านั้น คือ เสรีภาพ
ของบุคคลแต่ละคนต้องอยู่ในขอบเขตจำกัดแห่งความ
ปลอดภัยและผลประโยชน์ของประเทศชาติ เสรีภาพทาง
การเมืองไม่หมายความว่า จะปล่อยให้คนเอาลัทธิการเมือง
ที่เป็นผลร้ายแก่ประเทศชาติมาเผยแพร่หรือดำเนินการได้
ตามชอบใจ ถ้าเป็นชาติที่มีระเบียบวินัยยอมเข้าใจดีใน
หลักการนี้ ระบอบรัฐธรรมนูญก็จะดำเนินไปได้อย่าง
ราบรื่น...^{๔๖}

และนอกเหนือไปจากการสร้างระเบียบวินัยภายในชาติแล้ว :-

รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญยังมีอีกอย่างหนึ่งคือ แผนการเศรษฐกิจ ใครสร้างระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยไม่มีแผนการเศรษฐกิจอย่างพร้อมมูล ระบอบรัฐธรรมนูญเองก็จะไม่ถาวร ...เพราะผู้สร้างระบอบรัฐธรรมนูญมุ่งในทางการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ ...ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี ๒๔๗๕ ไม่ได้ตกลงกันมาก่อน และไม่ได้เตรียมตัวเลยในเรื่องแผนการเศรษฐกิจ ภายหลังที่ยึดอำนาจไว้แล้วจึงมาเริ่มปรึกษากันว่าจะดำเนินแนวนโยบายเศรษฐกิจไปทางไหน และคราวนี้ก็เกิดความแตกแยก เพราะแนวนโยบายไม่เหมือนกัน มิตรที่ร่วมตายกลายเป็นศัตรูกันอย่างร้ายแรง และประเทศไทยก็เลยไม่มีแผนและโครงการเศรษฐกิจมาตลอด...^{๔๗}

การเน้นถึงความสำคัญของแผนการเศรษฐกิจในฐานะเป็น “รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญ” นี้ คงจะทำให้นึกย้อนไปถึงสมัยที่นายปรีดี พนมยงค์ เสนอ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” และเกิดเหตุการณ์ขัดแย้งรุนแรงเมื่อปี ๒๔๗๖ นอกเหนือไปจากปัญหาขัดแย้งแตกต่างกันในเรื่องความคิดและแนวทางของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ข้อที่เห็นสมควรพูดถึงในที่นี้ ก็คือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากสมัยเมื่อ ๒๕ ปีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มมีการก่อตัวขึ้นของกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจการค้า ตามสภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งขยายตัวออกไปตามลำดับ ผิดกับในสมัยของ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ซึ่งการประกอบธุรกิจการค้าล้วน

แต่ยังอยู่ในฐานะ “คนต่างชาติ” แนวความคิดและมาตรการทางเศรษฐกิจ จึงเอนเอียงไปในแนวทางที่มุ่งให้รัฐหรือทางราชการเข้ามามีบทบาทนำมวลชนซึ่งประกอบไปด้วยชาวไร่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ เจตนารมณ์ของ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” มีลักษณะพิเศษในข้อที่เสนอมาตรการสังคมนิยมในรูปแบบของระบบสหกรณ์เพื่อพัฒนาเสริมสร้างกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจ อันเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการปกครองตนเองของบรรดามวลชนในท้องถิ่น แต่แล้วแนวทางเพื่อพยุงบาปและสถานภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของมวลชนก็ต้องถูกต่อต้านขัดขวางดังที่ทราบกัน ระบบอาหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วางบทบาทของรัฐในแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องส่งเสริมอาชีพสำหรับคนไทยจากอิทธิพลของคนต่างด้าว หากแต่ว่าแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจนี้ เมื่อตกมาถึงสมัยทศวรรษหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ “ความจำเป็น” ในการควบคุมอิทธิพลกลุ่มพ่อค้าธุรกิจต่างชาติได้กลับกลายมาเป็นช่องทางสำหรับบรรดาข้าราชการนักการเมืองไทยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งทวีขยายตัวขึ้น เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตั้งข้าราชการโดยเฉพาะนายทหารระดับนายพลเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการในบริษัทหรือธนาคาร เป็นการเสนอสนองผลประโยชน์และความต้องการซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการนักการเมืองต่างได้รับส่วนแบ่งผลกำไรเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ส่วนทางฝ่ายบริษัทธนาคารก็ได้อิทธิพลคุ้มครองทางการเมือง และในขณะเดียวกันยังเป็นช่องทางให้ได้อิทธิพล หรืออำนาจผูกขาดในธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องด้วยผลจากการประพฤติปฏิบัติทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่นว่านี่ก็คือ อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการนักการเมืองได้เข้ามาผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้^{๔๔} ปัญหาการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองในวงกลุ่มผู้นำรัฐประหาร

๒๔๙๐ จะปะทะเป็นรัฐประหาร ๒๕๐๐ นั้น มีข้อพึงสังเกตว่า เป็นเรื่องของ การขัดแย้งช่วงชิงฐานอิทธิพลทางเศรษฐกิจกันเป็นพื้นฐาน และสืบต่อจากนั้น ไป พลังเศรษฐกิจจากภาคเอกชนก็จะได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลสำคัญใน เวทีอำนาจการเมืองของไทยยิ่ง ๆ ขึ้นไปโดยลำดับ

ที่กล่าวมานี้เป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม ในช่วงปลาย ทศวรรษ ๒๔๙๐ การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจ “มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง” อย่างเช่นในประสบการณ์ของตะวันตกก็จริงอยู่ เพราะกระแสพลังและ กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในบริบททางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมที่แตกต่างกันคนละเรื่องดังกล่าวแล้ว แต่กระนั้น การ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็มีเป้าหมายเศรษฐกิจ สังคมอย่างชัดเจนและไม่อาจมองข้ามไปได้ แน่นอน กลุ่มธุรกิจการค้าไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะสามารถรวมตัวกันในลักษณะ “ชนชั้นกุ่มพี” ยืนหยัดพลังอำนาจของตนขึ้นมาทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของสังคม “ตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน” แต่อย่างน้อย เป้าหมายทางเศรษฐกิจ-สังคม ในการ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับรับรองในฐานะศักยภาพทางการเมือง ของกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ภายนอกระบบอำนาจทางราชการ อันนับ เป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบการเมืองไทย สัมพันธภาพระหว่างผู้นำราชการ กับกลุ่มธุรกิจการค้าอาจยังคงดูเป็นเรื่องของ “การเมืองระบบอุปถัมภ์” ในช่วง ปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ และต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ แต่นั่นก็เป็นจุดเริ่มต้นของ แนวโน้มและกระบวนการแปรเปลี่ยนไปสู่สัมพันธภาพระดับ “หุ้นส่วน” ผสาน ผลประโยชน์และอำนาจต่อกันและกันยิ่ง ๆ ขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้จากแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ว่า :-

...วิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้มีหลักฐาน
มั่นคง เป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีจำนวนมากกว่าชน
ชั้นอื่นอันเป็นยอดปรารถนา...เป็นระบอบที่พยายามสร้าง
ชนชั้นกลางโดยมีจุดหมายปลายทางที่จะให้ประเทศเรามี
ชนชั้นกลางมากอย่างประเทศเล็ก ๆ ทั้งหลายในยุโรป เช่น
เดนมาร์ก ฮอลแลนด์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์
...เพราะข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลาง
ขึ้นมาได้มากเพียงใดก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศ
และเป็นสังคมที่ผาสุกมากเพียงนั้น แผนผังและโครงการ
เศรษฐกิจที่ทำขึ้นแล้ว ก็มุ่งไปสู่จุดหมายอันนี้^{๔๔}

เป้าหมาย “การสร้างสังคมใหม่” หรือ การสร้างชนชั้นกลางนี้ ในส่วน
หนึ่งอาจมีลักษณะสอดคล้องจากอิทธิพลทางคตินิยมของผู้นำทางความคิด
ชาตินิยมสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลวงวิจิตรวาทการ
ดั่งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พยายามชี้แจงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์
ยุติธรรมว่า :-

...ข้าพเจ้าต้องขอทำความเข้าใจ...ว่า ระบอบปฏิวัติไม่
สามารถจะทำให้ใครเป็นเศรษฐีมั่งคั่งมหาศาลขึ้นมาในวัน
ในพริ้ว เพราะเป็นระบอบที่ปราบคอร์รัปชัน ...ไม่ยอมให้
ใครได้ลาภผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนน้ำใจเพื่อขอลิขสิทธิ์
เรื่องนั้น ขอสัมปทานเรื่องนี้ ระบอบปฏิวัติจึงไม่สามารถที่
จะสร้างเศรษฐีหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมารวดเร็วราวกับพลุ ...การ
สร้างความมั่งคั่ง ...จะมีได้แต่ด้วยการประกอบสัมมาชีพ

ด้วยวิชาการ ด้วยความรู้ความชำนาญ ความขยันหมั่น
เพียรและความซื่อสัตย์ จึงเป็นการยากและต้องใช้เวลาใช้
ความพยายามมากหน้อยกว่าจะสร้างขึ้นมาได้^{๕๐}

จากทัศนะของหลวงวิจิตรวาทการผู้เป็นมันสมองสำคัญยิ่งผู้หนึ่งของการ“ปฏิวัติ”
ตุลาคม ๒๕๐๑^{๕๑} การสร้างชนชั้นกลางเป็นแนวทางของชาตินิยมซึ่ง :-

...มีวิธีการผิดกับลัทธิทุนและโซเชี่ยลลิสต์ทั้งสองอย่าง
ชาตินิยมพยายามสร้างคนชั้นกลางให้มากที่สุดที่จะสร้างได้
เพราะถือว่าความมั่นคงของชาติและสังคมอยู่ที่การมีชน
ชั้นกลางมาก รัฐในระบอบชาตินิยมไม่สนับสนุนการสร้าง
เศรษฐกิจ เพราะเศรษฐกิจเขาสร้างตัวของเขาเองได้โดยไม่
ต้องการความสนับสนุนของรัฐ หน้าที่ของรัฐในระบอบ
ชาตินิยม อยู่ที่การกระทำให้คนทุกคนเป็นเจ้าของหุ้น
และเครื่องมือเลี้ยงชีพตามควรแก่อดีตภาพและความจำเป็น
และเติบโตขึ้นมาด้วยกันบนรากฐานอันมั่นคงถาวร...

รวมความว่า วิธีการของชาตินิยม ...เป็นวิธีการที่ร่วมกัน
แต่มิใช่ร่วมกัน เป็นวิธีการแยก แต่แยกโดยมีสายสัมพันธ์
ไม่ใช่แยกอย่างแข่งขันหรือต่างคนต่างไปคนละทิศละทาง^{๕๒}

โดยนัยนี้ เป้าหมาย “การสร้างสังคมใหม่” โดยอาศัยวิธีการและ “สาย
สัมพันธ์” ที่ร่วมกัน จึงประกอบเป็นแนวทางพัฒนาประเทศที่สอดคล้อง
กลมกลืนไปได้เป็นอย่างดีกับ “การเมืองระบบอุปถัมภ์” ในขนบธรรมเนียม

การปกครองของไทย เพราะภายใต้แผนผังโครงสร้างการปกครองของ “ระบอบปฏิวัติ” นี้ รัฐและ “รัฐบาลปฏิวัติ” ก็คือ “สายสัมพันธ์” ที่ใช้อำนาจรัฐทำการผ่าตัด “แผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ”^{๕๓} เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ “ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ”^{๕๔} นั่นก็คือเป็นระบอบที่มีฐานะอันชอบธรรมเพื่อใช้อำนาจปฏิวัติทำการประสานพลังกำหนดแนวทางพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

แต่ไม่ว่าจะมีเจตนารมณ์ชาตินิยมหรือความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างไรก็ตาม “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็อุบัติขึ้นมาในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมที่กลับจะผลักดันให้วิถีทางพัฒนาเป็นไปได้ในทิศทางตรงกันข้าม ในประการแรก “การเมืองระบอบอุปถัมภ์” ในชนบทธรรมเนียนการปกครองของไทยช่วงตั้งแต่ทศวรรษ ๒๔๙๐ เป็นต้นมา เริ่มจากอยู่ภายใต้อิทธิพลของหลักประเพณีปฏิบัติใหม่ซึ่งกลุ่มพลังทางราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้าซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ก่อตัวขึ้นใหม่ ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงอำนาจและผลประโยชน์อย่างสนิทแนบแน่นดังที่กล่าวมาข้างต้น และ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ เองก็ก่อตัวเติบโตในอำนาจขึ้นมาจากระบบสัมพันธ์ภาพและหลักประเพณีปฏิบัติเช่นว่านี้ ซึ่งในตัวเองขัดกับเจตนารมณ์ที่จะ “เป็นระบอบที่ปราบคอร์รัปชัน ... ไม่ยอมให้ใครได้ลาภผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนสินน้ำใจเพื่อขอลิทธิเรื่องนั้น ขอสัมปทานเรื่องนี้” ฯลฯ ยิ่งกว่านั้น มูลเหตุสำคัญอันหนึ่งของรัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งนำไปสู่การ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็คือปัญหาขัดแย้งเรื่องที่ดินที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้ข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะระดับรัฐมนตรีถอนตัวออกจากบริษัทร้านค้าตนเอง และปฏิกริยาแรกของกลุ่มพลังฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต่อคำสั่งนี้ คือพากันลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วก็ขึ้นทำการโค่นอำนาจรัฐบาลเสีย ครั้นเมื่อขึ้นสู่อำนาจ

และครองความเป็นใหญ่สูงสุดทางการเมือง กลุ่มผู้นำทหารเหล่านี้ก็ยังคงเข้าไปเกี่ยวข้องกับครองตำแหน่งประธานหรือกรรมการในบริษัทและธนาคารอย่างกว้างขวางและโจ่งแจ้งขึ้น เป็นการเสริมบารมี และอภิสิทธิ์ให้กับกลุ่มธุรกิจการเงินที่เกี่ยวข้องจนสามารถขยายตัวเติบโตขึ้นมากกลายเป็นอิทธิพลผูกขาด^{๕๕} อันเป็นเรื่องตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงจากที่อยากจะชี้ชวนให้เห็นไปว่า “ระบอบปฏิวัติ...ไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐกิจหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมารวดเร็ว...” หรือจากแนวอุดมการณ์ที่ว่า “วิธีการที่ให้ผลแน่นอนที่สุดสำหรับคนชั้นกลางนั้น คืออุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมในครอบครัว ร้านค้าขนาดเล็ก โรงงานที่คนน้อยคนจะทำกันได้... วิธีการที่ปลาใหญ่ชุปปลาเล็กไว้ในท้องเสียหมดนั้น เป็นวิธีที่ชาตินิยมซึ่งชั่งและต้อด้านอยู่ตลอดเวลา”^{๕๖}

ประการต่อมาที่สำคัญ คือแนวโน้มและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมภายในดังกล่าวนี้ ยังจะได้รับแรงหนุนจากกระแสพลังของทุนนิยมระหว่างประเทศ ซึ่งเริ่มปรากฏมาตั้งแต่ตอนปลายสมัยรัฐบาลของทุนนิยมระหว่างประเทศ ซึ่งเริ่มปรากฏมาตั้งแต่ตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา ได้เข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยและเสนอรายงานชี้ให้เห็นถึงผลเสียของนโยบายรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมรัฐวิสาหกิจทั้งในแง่ของความไร้ประสิทธิภาพ และที่เป็นภาระอันหนักหน่วงต่อการคลังของประเทศ พร้อมกับเสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายให้รัฐบาลหันมาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของเอกชน และจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้มุ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจและสังคม และลงทุนพัฒนาเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานอย่างเช่น การขนส่ง การคมนาคม พลังไฟฟ้า และการชลประทาน เป็นต้น^{๕๗}

ภารกิจในการพัฒนาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของเอกชน

มาตกอยู่กับ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งนอกจากจะเดิน
แนวนโยบายให้การร่วมมือและได้รับการสนับสนุนทางการทหารจากสหรัฐ-
อเมริกาแล้ว ยังจะเป็นระบอบรัฐบาลที่ให้การอุปถัมภ์อ้อมชู และปกป้อง
คุ้มครองกลุ่มผู้ลงทุนทั้งไทยและต่างชาติอันเป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจที่
ผลักดันเศรษฐกิจของประเทศเข้าไปผูกพันอยู่กับเศรษฐกิจโลกและทุนนิยม
ระหว่างประเทศอย่างแนบแน่นขึ้นเป็นลำดับตลอดมาจนทุกวันนี้

ในกรอบของสภาพแวดล้อมของการประสานอำนาจและผลประโยชน์
ระหว่างพลังราชการกับพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม อันเป็นภาค
เศรษฐกิจสมัยใหม่ และกระแสลงทุนนิยมระหว่างประเทศ ดังกล่าวมานี้เอง
ที่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อตัวขึ้นภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” มาถึงจุดนี้เรา
จะเริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนถึงแนวทางปฏิบัติที่แท้จริงทั้งด้าน “รัฐศาสตร์และ
นิติศาสตร์” ของ “ระบอบปฏิวัติ” ใน “การสร้างสังคมใหม่” และความหมาย
ของการ “สร้างชนชั้นกลาง” ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลกระทบต่อ
โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็นรากฐานของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ
ในทศวรรษต่อ ๆ มา ในด้านหนึ่ง “ระบอบปฏิวัติ” ไม่แต่จะเปิดประตูการลง
ทุนและประกอบการภาคเอกชนทั้งไทยและต่างชาติอย่างเสรีเท่านั้น หากยัง
อำนวยความสะดวก และผลประโยชน์จูงใจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาษี
และผลกำไร^{๕๔} ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้บรรดาผู้ประกอบการค้าได้
รวมตัวกันจัดตั้งสมาคมขึ้นอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน เป็นการเปิดสิทธิเสรีภาพให้
สามารถรวมเป็นพลังต่อรองทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองต่อไปในอนาคต
ผลก็คือได้เกิดกลุ่มธุรกิจการค้าและอาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียน
จัดตั้งสมาคมการค้าขึ้นจำนวนมากมายและรวดเร็ว ในจำนวนนี้มี ๓ กลุ่มที่
จะได้มีบทบาทต่อรองและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไป สมควรเอ่ยถึง
ในที่นี้คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่ง

รวมกันครบวงจรกิจกรรมทางด้านการค้า การเงิน และอุตสาหกรรม^{๔๔}

ในทางตรงกันข้ามกับการสร้างเงื่อนไขเพื่อพัฒนาส่งเสริมการเติบโต ขยายตัวของกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม ทางด้านการเมือง การใช้ อำนาจปฏิวัติอัน “จำเป็นต้องทำสำหรับป้องกันภัยอันตรายแก่ประเทศชาติและ ราชบัลลังก์”^{๔๕} เป็นไปในทางปิดกั้นบั่นทอนช่องทางที่สาธารณชนจะใช้แสดงออก หรือรับรู้รับฟังข้อคิดเห็นและปัญหาต่างๆ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อปกป้องผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของคนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งผลประโยชน์ของบรรดากลุ่มชนต่างระดับชั้นจะเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันโดยตรงยิ่งๆ ขึ้นเป็นลำดับ ในแง่ที่พลังอำนาจของสถาบันทหารภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” จึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการแปรเปลี่ยนจากแนวทางของระบบประกอบการโดยรัฐมาสู่แนวทางของทุนเสรีนิยม และในแง่นี้อีกเช่นกันที่พลังอำนาจทหารได้เข้ามาเชื่อมโยงอยู่กับชนชั้นนายทุนในสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ภายใต้ “สถานการณ์ทางชนชั้น” นี้ ปัญหาการลิดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ไม่เพียงแต่จะกระทบกระเทือนบั่นทอนสิทธิธรรมชาติดและฐานะศักดิ์ศรีของบุคคลในความสัมพันธ์ต่ออำนาจรัฐ อันเป็นความหมายในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการลิดรอนผลประโยชน์อันเป็นปัญหาเรื่องปากเรื่องท้องของคนส่วนใหญ่ด้วยโดยตรง ในประการสำคัญ เมื่อพิเคราะห์จากแง่ของสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ทั้งหลายภายในชาติในวิถีทางการพัฒนาอันไม่สมดุลทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ”^{๔๖} มวลชนส่วนใหญ่จึงเท่ากับถูกตราหน้าให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นชนชั้นผู้เสียเปรียบมาโดยตลอด ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวนี้ นับเป็นอีกมิติหนึ่งของปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ความมุ่งหมายที่หยาบคายขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ ก็เพื่อเน้นให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์อันเป็นเหตุผลซึ่งกันและกันระหว่าง

เศรษฐกิจและการเมืองในปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมของช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๙๐ และทศวรรษ ๒๕๐๐ ประกอบกับแนวโน้มโน้มเอียงของกลุ่มผู้นำทหารที่เข้าไปร่วมผลประโยชน์อยู่กับกลุ่มธุรกิจการค้านี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขปัจจัยกำหนดความหมายที่แท้จริงของการใช้อำนาจปฏิวัติ เริ่มตั้งแต่ออกคำสั่งโดยประกาศของคณะปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง หรือว่าอาศัยประกาศใช้กฎอัยการศึกห้ามมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง และในที่สุดใช้ระบบให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมี “อำนาจพิเศษ” ดังเช่นอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ภายใต้ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า :-

ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อ กวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ

อำนาจพิเศษ มาตรา ๑๗ นี้ จะได้เป็นตัวแบบที่นำไปใช้กับระบบรัฐธรรมนูญไทยทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร คือ ในปี ๒๕๑๕ ปี ๒๕๑๙ และปี ๒๕๒๐ แนวความคิดเรื่องอำนาจพิเศษนี้ นับว่าได้มาจากแบบอย่างของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยนายพลเดอโกลล์ ขึ้นสู่อำนาจหลังการแตกสลายของสาธารณรัฐที่ ๔ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า :-

หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพ
แห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ
ได้รับการข่มขู่คุกคามอย่างร้ายแรงและอย่างกะทันหัน
และเมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์การที่ตั้งขึ้นโดย
รัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ
มีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น ภาย
หลังที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็น
ทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาและสภารัฐธรรมนูญ
แล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีสำเนาแจ้งให้
ประชาชนทราบ

.....

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน^๒

แต่ก็ทำนองเดียวกับการลอกเลียนแบบอย่างทั้งหลายมาจากต่างประเทศ “อำนาจพิเศษ” นี้ได้นำมาใช้ในสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่แตกต่างออกไปอย่างมากจากกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพราะในกรณีของอำนาจพิเศษและสิทธิขาดของประธานาธิบดีเดอโกลล์ โดยแท้จริงแล้ว ตั้งอยู่บนรากฐานของการเลือกตั้งจากประชาชน และยังมีภารกิจกับอยู่ด้วยขององค์กรรัฐสภาซึ่งมาจากการ

เลือกตั้งเช่นกัน มิใช่เป็นอำนาจสิทธิขาดที่ช่วงชิงมาด้วยกำลังอาวุธโดยปราศจากฐานการยินยอมเห็นชอบแต่ประการใดของประชาชน นอกจากการยอมจำนนด้วยความกลัว ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีเดอโกลด์ จึงอยู่ภายในกรอบการควบคุมโดยพฤตินัยของมติมหาชนชาวฝรั่งเศส และจริงๆ แล้ว ก็ได้ใช้อำนาจพิเศษเพียงครั้งเดียวตอนที่คณะทหารและพลเรือนในอาณานิคมแอลจีเรียก่อการกบฏแข็งข้อขึ้นในเดือนเมษายน ปี ๒๕๐๔^{๖๓} แต่ไม่เคยใช้อำนาจพิเศษไปในทางกำจัดปราบปรามปรักภัยการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ผิดกับอำนาจพิเศษมาตรา ๑๗ ของไทย ซึ่งคงบังคับใช้ประกอบกับประกาศใช้กฎอัยการศึกยึดเยื้องถึงสิบปีเศษ และใช้อำนาจนี้สั่งจับกุมและลงโทษถึงขั้นจำคุกและประหารชีวิตคนเป็นจำนวนมากด้วยกัน^{๖๔}

จริงอยู่ ตามทางที่ปฏิบัติ รัฐบาล “ปฏิวัติ” ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ นี้ ต่อความผิดบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และการค้ายาเสพติดให้โทษ และในแง่ที่ “ระบอบปฏิวัติ” จะพอเป็นที่ยอมรับกันได้ในวงการตุลาการไทย เพราะ “แม้จะเป็นการใช้อำนาจซึ่งตามทฤษฎีต้องถือว่าเป็นอำนาจตุลาการก็ตาม แต่ถ้าเป็นคดีที่ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้เข้าแทรกแซงอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามบทกฎหมายแต่อย่างใด”^{๖๕} แต่ถึงกระนั้นก็ต้องไม่ลืมว่า ความผิดที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้น ได้ถูกใช้เป็นอาวุธกำจัดกลุ่มการเมืองฝ่ายหัวก้าวหน้ามาโดยตลอดในการเมืองของไทย และนี่เป็นเจตนารมณ์อันแท้จริงของบรรดากฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์นับตั้งแต่ฉบับแรกปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ทศนะท่าที่อันค่อนข้างจ้านนและรอมชอมของวงการตุลาการในหลักการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเช่นนี้ จึงย่อมมีผลทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้ง “อิสระของตุลาการ” เองต้องสั้น

คลอนลงไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะในที่สุดแล้ว ก็ได้เป็นที่ยอมรับกัน ถึงข้อบ่งชี้การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ นี้ อย่างชัดเจนว่า :-

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

ในประการสำคัญนอกจากนี้ ความเห็นที่ว่าสมควรใช้อำนาจมาตรา ๑๗ ต่อพฤติการณ์เช่นไร ก็มีได้มีกรอบการควบคุมอะไรทั้งสิ้น นอกจากที่บัญญัติไว้ให้แจ้งสภาพทราบ ซึ่งก็เป็นเพียงสภาพที่รัฐบาลปฏิบัติจัดตั้งขึ้นมาเอง มิได้มาจากการเลือกตั้งหรืออยู่ในอาณัติอันใดของประชาชน รวมความแล้วทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐบาลแต่ลำพังโดยแท้ ซึ่งอาจรวมไปถึงพฤติการณ์อะไรก็ได้ที่ขัดกับฝ่ายผู้ครองอำนาจ ดังที่รัฐมนตรียุคธรรมสมัยนั้นเองชี้แจงว่า “ภัยที่จะมีแก่ราชอาณาจักรได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นภัยที่จะมาจากภายนอกเสมอไป ภัยที่เกิดขึ้นจากภายใน จากการแทรกซึมของฝ่ายตรงกันข้าม จากการไม่พอใจของประชาชนพลเรือนในการปกครองบ้านเมือง ก็เป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อราชอาณาจักรเหมือนกัน...”^{๖๗} ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์ อันเป็นเกือบจะเป็นช่องทางเดียวที่เหลืออยู่สำหรับแสดงออกซึ่ง “การไม่พอใจของประชาชนพลเมือง” ย่อมจะต้องตกเป็นเป้าของการใช้อำนาจระงับหรือปราบปรามด้วยการ “สั่งปิดหนังสือพิมพ์และจับกุมผู้ที่แฝงตัวอยู่ภายใต้นามของ ‘นักหนังสือพิมพ์’ อันเป็นนาม

ที่มีเกียรติ กระทำการเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ หรือของผู้คิดร้าย พยายามแต่จะสร้างความระส่ำระสายขึ้นในประเทศ...”^{๖๘}

ได้มีการนำคดีจากการใช้อำนาจมาตรา ๑๗ ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลฎีกาหลายคดีด้วยกัน ผลของคำพิพากษาศาลฎีกาเหล่านี้เท่ากับเป็นเครื่องยืนยันเจตนารมณ์ของ “ระบอบปฏิวัติ” ว่า “อำนาจตามมาตรา ๑๗ มีมากมาย ไม่มีขีดจำกัด”^{๖๙} โดยนัยนี้อำนาจของรัฐบาล “ปฏิวัติ” ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จึงกระเดียดโน้มไปในแนวของระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จ ดังคำวิจารณ์น่าสนใจของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตุลาการคนสำคัญผู้หนึ่งที่ว่า :-

โดยหลักของชาติประชาธิปไตยแล้ว อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องเป็นอิสระต่อกัน...ในชาติคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามเกี่ยวพันกันไปหมด ในทางปฏิบัติเป็นวิธีการของทรราชย์ การให้ความร่วมมือในอำนาจทั้งสามฝ่าย จึงเหมือนกับจะให้เอาตามอย่างคอมมิวนิสต์ กฎหมายมาตรา ๑๗ ก็เช่นกัน เป็นงานชิ้นโบว์ดำของฝ่ายออกกฎหมายมาศาลเป็นสถาบันอิสระในระบอบประชาธิปไตยอย่างนี้ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตั้งศาลเดี่ยวชำระความเอง”^{๗๐}

แต่นั่นอย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงหลักการทั่วไปซึ่งยอมไม่อาจนำมาใช้กับสถานการณ์ปฏิวัติ อันจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.๒๗-๒๘/๒๕๐๖ ยืนยันไว้ชัดเจน สมควรนำมาแสดงให้เห็น ณ ที่นี้ :-

...ยังมีเหตุที่ศาลฎีกา สมควรกล่าวให้เป็นลึนกังขาต่อไป อีกด้วยว่า อันธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏชัดจากข้อความ ในพระราชปรารภว่า ได้ตราขึ้นเฉพาะกาลสมัย เพื่อใช้ ปกครองราชอาณาจักรให้เป็นที่เหมาะสมกับสถานการณ์ หัวเลี้ยวหัวต่อ ในระหว่างที่เพิ่งมีการปฏิวัติสำเร็จไป จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญ ...ฉะนั้นธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรที่ให้ใช้ไปพลางก่อนนี้ ย่อมจะมีหลักการ และอุดมการณ์เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ อย่างถาวรทุก ๆ กรณีไปไม่ได้ด้วยเอง ดังเช่นเพื่อความ เหมาะแก่สถานการณ์ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาล สิทธิขาดเป็นพิเศษยั้งไว้ในมาตรา ๑๗ นั้น และย่อมจะมี บทบัญญัติให้ครบถ้วนไปกรณีไม่ได้ด้วย จึงได้บัญญัติมาตรา ๒๐ ขึ้นเป็นหลักกว้าง ๆ ให้วินิจฉัยกรณีที่ไม่บัญญัติไว้ ในธรรมนูญนี้ว่าให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการ ปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ข้อถงง จึงอาจเกิดขึ้นว่า อย่างไรจะนับว่าเป็นประเพณีการปก ครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามความหมาย ในมาตรา ๒๐ นี้ สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ ต่าง ๆ ซึ่งถูกยกเลิกไปหมดแล้วนั้น แม้จะมีลักษณะอันควร ถือว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตยก็จริง แต่จะถือเอาว่าเป็นประเพณีการปก ครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามความหมาย ในที่นี้ทั้งหมด และเสมอไปย่อมไม่ได้แน่ ...เพราะหลัก

วินิจฉัยกว้าง ๆ ตามมาตรา ๒๐ นี้ มีไว้เพื่อความบริบูรณ์
ของธรรมนูญการปกครอง เท่าที่ควรจะบัญญัติได้ใน
ขณะนั้น จะกลับมาวินิจฉัยให้เกิดขัดแย้งต่อเจตนารมณ์
ของธรรมนูญการปกครองไป หากขอด้วยหลักการตีความ
ไม่ (อักษรหนาเน้นด้วยผู้เขียนเอง)

และครั้นเมื่อพิเคราะห์ไปแล้ว แนวความคิดความเข้าใจด้านศาลสถิตย์
ยุติธรรม ดูจะสอดคล้องเป็นอันดีกับเป้าหมายและจินตนาการทางการเมืองของ
รัฐบาลปฏิวัติ เพื่อให้ “...ได้สร้างเสริมป้อมปราการอันมั่นคงสำหรับป้องกันภัย
คอมมิวนิสต์ องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงรับการเชิดชูบูชาและทรงบำเพ็ญทศพิธ-
ราชธรรมได้สะดวกกว่าเมื่อก่อนการปฏิวัติ เรื่องหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ
เรื่องลบหลู่ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะขององค์พระมหากษัตริย์จะไม่สามารถ
มีขึ้นในระยะปฏิวัตินี้ เมื่อมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
ยังมีอยู่ กำลังป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ ทั้งในด้านวัตถุและในด้านจิตใจ
เข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่างน้อยพวกตัวการตัวแทน หรือผู้ที่โน้มเอียงไปในทาง
คอมมิวนิสต์ก็ไม่กล้าแสดงคนใช้หนังสือพิมพ์หรือชุมชนเป็นสนามโฆษณา
มิตรประเทศทั้งหลายก็เข้าใจเราและเป็นทางที่เราจะสามารถพัฒนาประเทศ
ชาติได้มากยิ่งขึ้น”^{๗๐}

แม้โดยนิตินัย ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและ “ระบอบปฏิวัติ”
จะมีลักษณะเป็นการชั่วคราว แต่ทว่ามีผลกระทบระยะยาวต่อพัฒนาการทาง
รัฐธรรมนูญ และความคิดทางนิติศาสตร์และตุลาการที่อ้างถึงข้างต้น นับเป็น
เครื่องสะท้อนถึงข้อเท็จจริงของชีวิตทางการเมืองที่สถาบันศาลสถิตย์ยุติธรรม
จำเป็นต้องให้การรับรู้และวินิจฉัยคดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง นั่นก็คือข้อ
เท็จจริงเกี่ยวกับพลังอำนาจฝ่ายทหารและการปฏิวัติรัฐประหารอันเป็นปัจจัย

กำหนดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จุดใหญ่ใจความที่ต้องการย้ำ ณ ที่นี้มีอยู่ว่า โดยผลของประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย นอกจากจะได้สะสมเอาหลักความคิดความเชื่อเกี่ยวกับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแล้ว เมื่อล่วงมาถึงทศวรรษ ๒๔๙๐ และ ๒๕๐๐ ยังต้องประสบกับปัญหาที่จะต้องปรับหลักความคิดและหลักปฏิบัติอันเป็นผลสืบเนื่องจากระแสการปฏิวัติรัฐประหาร สิ่งที่เราเรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” จึงต้องถูกกำกับและผูกพันไปด้วยกันกับ “การตีความ” อันโน้มเอียงไปในแนวอำนาจนิยม แม้หลักความเป็นอิสระของศาลเองก็ได้รับผลกระทบในกระบวนการพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ อย่างช่วยไม่ได้ ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่า ข้อจำกัดจาก “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะเป็นของแปลกใหม่อะไรสำหรับระบบการเมืองการปกครองของไทย เพราะโดยพื้นฐานแล้วกลับจะมีส่วนที่เข้ากันกับ “ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมการปกครองแต่สมัยโบราณ” ดังที่ ทักษ เฉลิมเตียรณ ตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว ถึงอย่างไร สิ่งที่เราเรียกๆ กันว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ก็ยากที่จะถือเอาได้ว่า ได้รับการปลูกฝังรากฐานมั่นคงในสังคมวัฒนธรรมไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีลักษณะผสมผสานระคนกันไประหว่างสองกระแสนิยมเหล่านี้ ข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ลักษณะผสมผสานที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องแสดงออกในรูปของบทบัญญัติในคำกฎหมายรัฐธรรมนูญเสมอไป หากแต่อาจไปปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายธรรมดา หรือคำวินิจฉัยของศาล หรือแม้ “ธรรมเนียม” ปฏิบัติ หรือละเว็น อันเป็นที่เข้าใจกัน รัฐธรรมนูญตามนัยประการหลังนี้โดยพื้นฐานเป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายและการเมืองของปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร รวมทั้งคำสั่งและการกระทำหรือมาตรการนอกรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอำนาจ

การเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะพยายามทำความเข้าใจต่อไปใน
บทนี้ด้วยเช่นกัน

แต่ก่อนที่จะก้าวไปพิจารณาถึงเรื่องของกฎหมายและมาตรการนอก
รัฐธรรมนูญที่ว่านี้ ยังมีข้อที่เห็นสมควรต้องคำนึงถึงในที่นี้ด้วยเกี่ยวกับองค์
ประกอบทางสถาบันในแนวทางสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่ภายใต้ “ระบอบ
ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพระมหากษัตริย์
และกลไกราชการ มองจากแง่ของการจัดรูปสถาบัน อาจเป็นได้ว่าเป็นระบบที่
“พยายามรักษาสถานะเดิมของระบบสังคมไทย”^{๗๒} แต่ในสภาพแวดล้อมทาง
เศรษฐกิจ-สังคมใหม่ของทศวรรษ ๒๕๐๐ องค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นฐาน
อำนาจรัฐที่มีบทบาทสำคัญในยุคของการเร่งรัดพัฒนา ด้วยเหตุฉะนี้ “ระบบ
การเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” จึงประกอบด้วยมิติของการเปลี่ยนแปลงไปใน
ขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นฐานอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งต่อฐานะความชอบธรรมของ
รัฐบาลปฏิวัติ การฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไกราชการในหลายๆ ด้าน
อาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมหรือมาตรการนอกรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร
รวมทั้งอาจมีจุดมุ่งหมายอยู่ในเบื้องต้นแรกเพื่อเป็นการสร้างเสริมฐานะอำนาจของ
หัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ต้องนับว่ามีความสำคัญต่อ
สัมพันธภาพทางอำนาจ และต่อกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองในพัฒนา
การทางรัฐธรรมนูญต่อๆ มา

ฐานอ้างอิงความชอบธรรมเบื้องต้นของการปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ คือ
สถาบันพระมหากษัตริย์ ดังที่ประกาศของคณะปฏิวัติอ้างถึงโดยเฉพาะว่า :-

*ในประการสำคัญที่สุด คณะปฏิวัติยึดมั่นอยู่เสมอว่าพระ
มหากษัตริย์กับชาติไทยจะแยกจากกันมิได้ ประวัติศาสตร์
ของชาติไทยตั้งแต่ต้นมาจนบัดนี้ ตั้งอยู่บนรากฐาน*

สถาบันที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติ และทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน คณะปฏิวัติจะรักษารากฐานแห่งสถาบันอันนี้ไว้โดยเต็มกำลังความสามารถ และจะกระทำทุกวิถีทางที่จะให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ จะมีให้มีการละเมิดอย่างหนึ่งอย่างใดต่อพระองค์ ต่อพระบรมวงศานุวงศ์ และต่อราชประเพณีที่ชาติไทยได้เชิดชูยกย่องมาตลอดกาล^{๗๓}

ดังที่ได้พิจารณาแล้วในบทที่ ๒ ถึงปัญหาขัดแย้งและความล้มเหลวไม่อาจรวมขอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร จนถึงเกิดการสละราชสมบัติ การเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ต้องเป็นไปโดยปราศจากองค์ประมุขในท่ามกลางการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ และผลที่สุดพลังฝ่ายทหารได้เข้ามาเป็นตัวชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่ออำนาจเกียรติภูมิของทหารตกต่ำลงไปเพราะผลของสงคราม การเมืองไทยดูจะเริ่มตั้งต้นระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยขึ้นอีกวาระหนึ่ง แต่แล้วในชั่วระยะเวลาอันสั้นก็กลับต้องตกเป็นเหยื่อของรัฐประหารจากคณะทหาร เพราะเหตุแตกแยกภายในกลุ่มผู้นำพลเรือนขาดสมานฉันท์อันจำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญ การเมืองช่วงทศวรรษ ๒๔๙๐ ไม่ได้มีความหมายอะไรนัก นอกเหนือไปจากเป็นการสิ้นสุดแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำรุ่น ๒๔๗๕ มาสู่ยุคของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ ซึ่งก่อตัวเติบโตขึ้นมาจากรัฐประหาร ๒๔๙๐ ทำการรัฐประหาร และ “ปฏิวัติ” ขึ้นสู่อำนาจโดยเด็ดขาดในปี ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๑ ตามลำดับ ความเป็นผู้นำรุ่นใหม่นี้มีผลทั้งในทางลบและทางบวก กล่าวคือ ยังอาจต้องเผชิญกับปัญหาการยอมรับทั้งภายในและภายนอกหลังจากที่อยู่ภายใต้

ได้รับเงาของจอมพล ป. พิบูลสงครามมาถึงทศวรรษเต็มๆ แต่ในขณะที่เดียวกัน
ไม่ต้องสืบทอดปัญหาที่ก่อกวนขัดแย้งทางอุดมการณ์และการจัดรูปสถาบันดังเช่น
ที่คณะผู้ก่อการ ๒๔๗๕ เคยประสบมา และยังคงคดกทอดมาจนถึงตอนปลาย
สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม^{๗๕} กลุ่มผู้นำใหม่จึงอยู่ในฐานะที่จะปรับแนว
ความสัมพันธ์เชิงสถาบันได้ง่ายและสะดวกกว่า ดังที่ ทักษิณ แจ่มดีเยรณ ก็ได้
ตั้งข้อสังเกตไว้เช่นกันถึงความเป็นไปได้ในข้อที่ว่า :-

กลุ่มผู้นำที่ทำการล้มล้างอำนาจของจอมพล ป. ในปี พ.ศ.
๒๕๐๐ เป็นกลุ่มที่จำเป็นต้องแสวงหาหลักการธรรมแห่ง
อำนาจทางการเมืองในระยะยาว และแหล่งที่มาของหลัก
ธรรมแห่งอำนาจแหล่งหนึ่ง ก็คือ จะต้องพึงการยอมรับ
ของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยทางการและทางอ้อม
ฉะนั้นการส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่พึง
ปรารถนา เพราะการแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันนี้
จะส่งเสริมฐานะและอำนาจของรัฐบาลปฏิวัติ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง กลุ่มผู้นำ พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีบทบาท
ในการล้มอำนาจกษัตริย์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยตรง
จึงสามารถหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกต่อต้านเจ้า
จะเห็นได้ว่า ในระบบรัฐบาลปฏิวัติ บทบาทหน้าที่และ
เกียรติของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการส่งเสริมมาก
กว่ารัฐบาลก่อนๆ^{๗๕}

อันที่จริงแล้ว บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็นเพียงในเชิง
ทฤษฎีหรือนิพนธ์เท่านั้น เหตุการณ์รัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ ซึ่งโค่น

อำนาจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามลงไป เป็นเครื่องบ่งบอกถึงน้ำหนักชี้ขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ เป็นแต่ว่าแทนที่จะเป็นในเวทีและกระบวนการเมืองตามวิถีทางของระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธี กลับต้องทรงมีบทบาทชี้ขาดระหว่างกลุ่มคู่ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันด้วยกำลังอาวุธ แน่นอนชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ในระบบการต่อสู้ทางการเมืองเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงของกำลังเป็นสำคัญ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นฝ่ายมีชัย ก็ด้วยอยู่ในฐานะผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ “ขอเวรคืนและมอบให้” ตั้งแต่กลางปี ๒๔๙๗ แสดงให้เห็นถึงฐานะการต่อสู้ช่วงชิงกันมีมาโดยตลอดหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ แต่ในขณะที่เดียวกันบทบาทชี้ขาดในส่วนของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในสถานการณ์เผชิญหน้าระหว่างฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม และฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ และผลที่ปรากฏออกมา ก็คงจะมีส่วนใกล้เคียงที่เดียวกับการวินิจฉัยของผู้รู้ที่ว่า รัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ เป็นรัฐประหาร “โดยได้รับพระราชดำริเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว”^{๗๖}

การปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ไม่เพียงแต่อำนาจจะเปลี่ยนมือไปเท่านั้น หากยังมีผลปรับเปลี่ยนฐานอ้างอิงความชอบธรรมแห่งอำนาจการเมืองด้วย กล่าวคือปรับเปลี่ยนจากแนวทางของกลุ่มก่อการ ๒๔๗๕ ซึ่งพยายามแสวงหาฐานความชอบธรรมจากวิถีทางรัฐสภาโดยการเลือกตั้งของประชาชนและหวนกลับไปสู่ฐานจากขนบธรรมเนียมการปกครองตาม “ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไป” การปรับเปลี่ยนในหลักการมูลฐานนี้มีอิทธิพลสำคัญไม่เฉพาะต่อการสถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ยังคงมีส่วนกำกับแนวความคิดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถาวรด้วย ดังที่จะได้นำมาพิเคราะห์ถึงในตอนต่อไป จากทัศนะของคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ สถาบันประเพณี

ทั้งสอง คือ สถาบันพระมหากษัตริย์กับสถาบันราชการ ประกอบเป็นฐานความชอบธรรมของอำนาจรัฐและรัฐบาล และต่างมีบทบาทหน้าที่เสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ “ทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติและทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน” สถาบันราชการทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่และสัมฤทธิ์ผลของ “รัฐบาลปฏิบัติ” เองในที่สุด

ในประการสำคัญ โดยอาศัยฐานสถาบันราชการนี้ที่คณะปฏิวัติประกาศเจตนารมณ์และแผนดำเนินงานทั้งในด้านจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และในด้านวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ และเพื่อ “ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ”^{๙๓} ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นทันทีในปีเดียวกันกับที่มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ เป็นที่แน่นอนว่า สมาชิกภาพของสภาทั้งสองจะต้องประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะสำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนสมาชิก ๒๔๐ คน ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๗๕ เป็นนายทหารและตำรวจ ที่เหลือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการพลเรือน^{๙๔} ซึ่งได้รับมอบความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้ได้ “เป็นระบอบที่สร้างตราชูอำนาจคือให้มีการถ่วงกันเกี่ยวพันกันเหมือนลูกโซ่...ไม่ให้ใครเอารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือถ่วงความเจริญของประเทศชาติ หรือโค่นล้มทำลายกันเพื่ออำนาจหรือประโยชน์ส่วนตัว... เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มา ยังสร้างตราชูแห่งอำนาจไม่เพียงพอ เปิดทางให้คนบางคนบางพวกใช้สิทธิใช้อำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบอะไร ก่อความปั่นป่วนวุ่นวายจนบางครั้งมีพฤติการณ์ที่น่าเสียใจเสียศักดิ์ศรีของประเทศชาติ และสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องเอาเงินซื้อความสงบเรียบร้อยในสภา...”^{๙๕}

ในด้านการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้เกียรติและความสำคัญระดมบรรดานักวิชาการมาช่วยงานแต่ก็เตือนให้ตระหนักในเป้าหมายของรัฐบาลปฏิวัติและภาระหน้าที่ให้ได้มาซึ่ง “แผนการณัฎวาร ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้น ภายหลังจากจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสืบเนื่องกันไม่ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงง่ายๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล...”^{๕๐} ว่า :-

ข้าพเจ้าใคร่จะขอรับรองทำความเข้าใจไว้แต่บัดนี้ว่า สภาพัฒนาการเศรษฐกิจนี้ ไม่ใช่สภาการเมือง ไม่ใช่สถาบันที่แข่งขันเอาแพ้เอาชนะกัน ไม่เหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งจะต้องจับเคียวหักโค่นกัน สภานี้เป็นสภาทำงาน ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือ พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศชาติ เป็นงานที่ต้องช่วยกันสร้างสรรค์ โดยเอาระบบครอบครัวมาใช้ เพราะชาติก็คือ ครอบครัวอันใหญ่ และงานเศรษฐกิจก็มีใช้อื่นไกล เป็นงานสร้างความเจริญ ความผาสุกในครอบครัวนั่นเอง เราจึงควรช่วยกันคิดช่วยกันทำอย่างครอบครัว และก็ต้องเป็นครอบครัวที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วย^{๕๑}

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่อาจมองเห็นความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมจะต้องเป็นกระบวนการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรอันกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ทุกกลุ่มทุกฝ่าย ในกรณีใดก็ตาม โดยวิสัยของ “ระบอบปฏิวัติ” เอง ไม่อาจเปิดโอกาสหรือช่องทางให้พรรคหรือกลุ่มใดได้มีส่วน

แสดงออกให้ได้รับรู้รับฟังถึงปัญหาหรือผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ที่คนมีส่วนเกี่ยวข้อง หากเป็นเรื่องของ “พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ” เป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่เพียงแต่จะต้อง “ยึดหลักวิชาไว้แล้ววางแนวปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสม”^{๕๒} เป็นสำคัญ และในการนี้ตัวจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้แสดงบทบาท “พ่อขุนอุปถัมภ์” ครอบคลุมมาถึงด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเข้ามาเป็นประธานสภาพฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสียเองโดยตำแหน่ง

โดยอาศัยกรอบทางความคิดและอุดมการณ์ ในการพัฒนาประเทศชาติ อันเปรียบเสมือน “ครอบครัวอันใหญ่” นี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดในทุก ๆ ฝ่าย ทั้งทางทหารตำรวจและพลเรือน ตลอดจนกำกับควบคุมแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอัน “เป็นงานสร้างความเจริญความผาสุกในครอบครัว” โดยนัยนี้ฐานะอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน “ระบอบปฏิวัติ” จึงเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จครอบคลุมการกำหนดนโยบายและการบริหารทั้งปวง^{๕๓} ในส่วนของข้าราชการผู้เปรียบเสมือนสมาชิกอาวุโสในครอบครัวใหญ่ “ที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย” นี้ ต่างพึงมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับความสำคัญ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมจะเป็นที่ยอมรับและสนองตอบอย่างแข็งขันในหมู่มวลข้าราชการทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับบรรดาข้าราชการนักวิชาการรุ่นใหม่ซึ่งล้วนมีความกระตือรือร้นต่อบรรยากาศของการเร่งรัดพัฒนาตาม “หลักวิชา” ที่ได้รับการฝึกอบรมสั่งสอนกันมา^{๕๔} และที่สำคัญ ยังเป็นอิสระปลอดจากการวิพากษ์วิจารณ์หรือควบคุมใดๆ ทางการเมืองจากสาธารณชน นอกเหนือไปจากให้สอดคล้องกับ “นโยบายที่เหมาะสม” ของรัฐบาลปฏิวัติ

ผลประโยชน์สุดท้ายที่สมควรกล่าวถึง ความหมายและความสำคัญของข้าราชการในฐานะเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของ “ระบอบปฏิวัติ” ก็คือ

บทบาทการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ ในข้อนี้ก็อีกเช่นกัน เป็นการผันแปรออกไปจากหลักการ มูลฐานแห่งระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งถือหลักการแยกข้าราชการ ประจำออกจากข้าราชการการเมือง “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังคงพยายามยึดรูปแบบของระบบรัฐสภารวมทั้ง “ประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย” (ธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๒๐) หากแต่ว่าเป็นรูปแบบรัฐสภาที่อาศัยฐาน ข้าราชการ มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เหนือสิ่งอื่นใด ธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรเป็นรัฐธรรมนูญปฏิวัติ อันถือว่าเกิดขึ้นจากความ จำเป็นเพื่อระงับ หรือปราบปรามภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ และเห็นจะ เป็นเพราะเหตุนี้ที่ “ระบอบปฏิวัติ” ต้องอาศัยมาตรการทางทหารประกอบ การปฏิบัติงานของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรการทางทหาร เหล่านี้อาจอยู่นอกขอบข่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญตามความหมายที่เข้าใจกันโดย ทั่วไป แต่ทว่าเมื่อผลกระทบทั้งทางนิรนัยและพฤตินัยอย่างสำคัญที่ไม่อาจมอง ข้ามไป เพราะในส่วนหนึ่งก็เป็นผลสะท้อนถึงบทบาทอิทธิพลของพลังทหาร ในการเมืองไทย ซึ่งไม่แต่จะเข้ามามีบทบาทเฉพาะในการเปลี่ยนแปลงอำนาจ เท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไปด้วยในขณะเดียวกัน

“ระบอบปฏิวัติ” กับหลักนิติธรรมอย่างไทย

เป็นความจริงที่ว่า การเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทยคงเป็น ไปตามกระแสของพลังฝ่ายทหารมาโดยตลอด สมดังที่ผู้นำกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ได้เคยตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ถึงบทบาททางการเมืองของ “ผู้ถืออาวุธของชาติ”

ระบอบรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๙ รวมทั้งของปี ๒๕๙๒ นับเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดี หลักอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายพลเรือน (Civilian Supremacy) ย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้สำหรับระบบประชาธิปไตยที่ขาดพลังมิตมหาชน ดังเช่นที่ โจชาย ครือสปี ก็ได้เคยให้ข้อสังเกตไว้เช่นเดียวกัน ผลสืบเนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองภายใต้กระแสอิทธิพลของฝ่ายทหารก็คือ ลักษณะการผสมผสานและถักถักขัดแย้งในกระบวนการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือว่า นอกเหนือไปจากเป็นตัวบ่งชี้กำหนดวิถีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและแนวนโยบายของรัฐ รวมตลอดไปถึงอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยศักยภาพการใช้กำลังอำนาจรุนแรงแล้ว มาตรการใช้อำนาจทางทหารยังได้รับการสถาปนาฐานะทางนิติธรรมอย่างเป็นระบบขั้นตามลำดับ แม้ในยุคของรัฐบาลคณะราษฎรเอง เราก็ได้เห็นกันมาแล้วถึงการใช้อำนาจแบบพลการและรุนแรงโดยอาศัยอ้างอิงความชอบธรรม “ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” อย่างเช่นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ และพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๖ เหล่านี้ นับเป็นจุดต่างอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของไทย แต่อย่างน้อยที่สุด การใช้อำนาจแบบพลการและรุนแรงในยุคก่อนรัฐประหาร ๒๕๕๐ ก็ยังอาศัยกรอบและรูปแบบของระบอบรัฐสภาเป็นหลักยึดถืออยู่ ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็โดยวิธีการกำกับควบคุมรัฐสภาและโดยอาศัยช่องว่างในหลักการพื้นฐานทางนิติศาสตร์ของไทย ซึ่งปล่อยให้การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐก็ดี และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ดี “เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ไม่ต้องสงสัยเลยว่าสูตรทางนิติศาสตร์ทำนองนี้ย่อมเท่ากับเป็นการเปิดช่องอย่างกว้างขวางให้เกิดระบบการใช้อำนาจพลการอันไม่จำกัด และในแง่ที่ระบอบรัฐธรรมนูญอาจกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการทางรัฐสภาได้ในที่สุด

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ หลักประกันที่ยังอาจเป็นไปได้ก็เห็นจะได้แก่

อำนาจฝ่ายตุลาการซึ่งจะต้องเป็นอิสระพอที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น ๆ และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย

กล่าวโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น ‘กฎหมายของกฎหมาย’ รัฐธรรมนูญของทุกประเทศจึงมีบทบัญญัติอันว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งด้วย โดยรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ กฎหมายใดจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยกฎหมายซึ่งรัฐมนูญนานาประเทศให้อำนาจไว้ ได้แก่ เรื่องอันอาจกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจข่อมเป็นโมฆะ แม้กระนั้นก็ดี ปัญหาที่ว่าเรื่องใดกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ หรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่ศาลสูงสุดของประเทศ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ต้องวินิจฉัยเสมอ^{๔๕}

แนวความคิดเห็นและคาดหวังที่กล่าวนี้สะท้อนออกมาจากส่วนหนึ่งของวงวิชาพีพินิติศาสตร์ของไทย ที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็ตรงที่ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งทัศนะทางวิชาชีพในช่วงของ “ระบอบปฏิวัติ” และในปีเดียวกันกับที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ออกมายืนยันฐานะความเป็นกฎหมายของคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ปัญหาความถูกต้อง เหมาะสมของแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเช่นว่านี้ รวมทั้งฐานะความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ คงจะต้อง

ขอให้เป็นเรื่องถกเถียงกันต่อไปในวงวิชาชีพนิติศาสตร์ สำหรับประเด็นในที่นี้ เพียงแค่จะได้พยายามทำความเข้าใจถึงผลกระทบของ “ระบอบปฏิวัติ” ที่มีต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันถือว่าเป็นหลักปฏิบัติที่ยึดถือกันในแวดวงนิติศาสตร์และตุลาการของไทย ความจริงแล้วคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ จะเป็นตรรกอันต่อเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๙๖ ซึ่งให้การรับรองฐานะอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐประหาร ๒๕๙๐ ที่ยึดอำนาจการปกครองได้เป็นผลสำเร็จ พิจารณาในแง่นี้ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับจึงนับได้ว่า เป็นภาพสะท้อนร่วมกันของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากการรัฐประหาร ๒๕๙๐ เป็นต้นมาหลังจากนั้น

กระแสการเปลี่ยนแปลงที่วุ่นเป็นการเบี่ยงเบนออกไปจากแนวปฏิบัติทางการเมืองในหมู่มุขมนตรีของคณะราษฎรที่ยึดกรอบและรูปแบบของระบอบรัฐสภาดังที่ได้เห็นกันมาแล้ว ความหมายของรัฐประหาร ๒๕๙๐ ไม่เพียงแต่เป็นการล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ ซึ่งโดยหลักการถือได้ว่าเป็นพัฒนาการประชาธิปไตยสืบต่อไปอีกก้าวหนึ่งเท่านั้น หากยังเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่แนวปฏิบัติทางการเมือง โดยอาศัยมาตรการทางทหารเป็นหลัก ทั้งนี้ภายใต้กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งสถาปนาขึ้นมาจากผลของรัฐประหารตุลาคม ๒๕๐๑ นับเป็นจุดสุดยอดแห่งเอกภาพและอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายทหาร ถึงขั้นนี้ กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ไม่ได้พอใจอยู่กับการใช้อำนาจและอิทธิพลในการกำกับควบคุมฝ่ายรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังได้นำเอามาตรการทางทหารมาใช้เป็นเครื่องมือกลไกในการใช้อำนาจปกครองและบริหารอย่างโจ่งแจ้งและตรงไปตรงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการประกาศใช้กฎอัยการศึกและคำสั่งของคณะปฏิวัติ ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าปฏิบัติการเหล่านี้ในตัวเองเป็นของใหม่เสียทั้งหมดทีเดียว หลังการปฏิวัติมิถุนายน ๒๕๗๕ ได้มีการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกมาแล้ว

รวม ๑๑ ครั้ง^{๕๖} สถิติดังเชปต่อไปนี้จะพอชี้ให้เห็นภาพความแตกต่าง
ระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกก่อนและหลังรัฐประหาร ๒๕๕๐ ได้ตามสมควร

- ครั้งที่ ๑ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดใหญ่ทหารบกกรุงเทพฯ
ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๗๖ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๒
พฤศจิกายน ๒๕๗๖
- ครั้งที่ ๒ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่รวม ๒๔ จังหวัด ตั้งแต่วันที่
๗ มกราคม ๒๕๘๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๒ พฤษภาคม
๒๕๘๔
- ครั้งที่ ๓ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่
๑๐ ธันวาคม ๒๕๘๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๒๓ มกราคม
๒๕๘๕
- ครั้งที่ ๔ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรี
ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๙๔ ประกาศเลิกใช้วันที่ ๖
กันยายน ๒๕๙๔
- ครั้งที่ ๕ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่
๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ ประกาศเลิกใช้ในเขตพื้นที่บางจังหวัด
และคงประกาศใช้เฉพาะ ๒๖ จังหวัดที่เหลือ เมื่อวันที่ ๓
ตุลาคม ๒๕๐๐ และประกาศเลิกใช้ทุกจังหวัด วันที่ ๑๐
มกราคม ๒๕๐๑
- ครั้งที่ ๖ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่
๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ประกาศเลิกใช้ในบางจังหวัด (๓๗
จังหวัด) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๑๔ คงเหลืออยู่ ๓๔
จังหวัดในท้องที่ที่ทางราชการประกาศเป็นเขตแทรกซึมการ

กระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

- ครั้งที่ ๗ ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔
- ครั้งที่ ๘ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางจังหวัด คงเหลือประกาศใช้ต่อไปเฉพาะ ๓๐ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๑๗ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบในการใช้กฎอัยการศึกใน ๓๐ จังหวัดเหล่านี้ ไปจนถึงสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๑๘
- ครั้งที่ ๙ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกใน ๒ จังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๑๘ และเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๘ สภานิติบัญญัติมีมติเห็นชอบให้ใช้กฎอัยการศึกใน ๒๘ จังหวัดที่เหลือต่อไปอีกจนถึงสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๑๙
- ครั้งที่ ๑๐ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙
- ครั้งที่ ๑๑ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๗ กล่าวคือ ยกเลิกใช้โดยสิ้นเชิง ๒๙ จังหวัด ยกเลิกบางอำเภอ ๔๐ จังหวัด ยังคงบังคับใช้เต็มพื้นที่ ๔ จังหวัด

ในเบื้องต้นที่เดียวจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาการประกาศบังคับใช้กฎอัยการศึกครั้งที่ ๖ ยาวนานเป็นพิเศษ สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงบทบาทของมาตรการทางทหารในพัฒนาการทางการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” แต่ข้อที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ ปัญหาฐานอ้างอิงทางกฎหมายของการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร กฎหมายหลักว่าด้วยกฎอัยการศึก ได้แก่

พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ว่ากันโดยเคร่งครัดแล้ว ตามนัยแห่งกฎหมายฉบับนี้ การประกาศกฤษฎีกาศึกจะกระทำได้เฉพาะแต่ใน ๒ กรณี คือ โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฤษฎีกาศึก “เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร” (มาตรา ๒) กรณีหนึ่ง และในอีกกรณีหนึ่งโดยประกาศของผู้บังคับบัญชาทหารในท้องที่ที่ “มีสงครามหรือจลาจลขึ้น” (มาตรา ๔) เป็นที่เห็นได้ว่า การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติ (ครั้งที่ ๖ และ ๗) ก็ดี หรือต่อมาโดยหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ครั้งที่ ๑๐) ก็ดี ย่อมไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อสรุปที่เป็นไปได้จึงมีอยู่ทางเดียวคือ แนววินิจฉัยที่ว่า การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกในกรณีเช่นนี้เป็นไปโดยอาศัยอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นพื้นฐาน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจพระราชบัญญัติอื่นใดเป็นหลัก ในประการสำคัญ โดยที่คำสั่งของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมาย ประกาศใช้กฤษฎีกาศึกของหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงย่อมเท่ากับเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับแยกเป็นอิสระต่างหากจากพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. ๒๔๕๗^{๕๗}

จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของการประกาศใช้กฤษฎีกาศึกโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นอันคลี่คลายไปได้ โดยอาศัยการยืนยันรับรองจากแนววินิจฉัยจากแวดวงนิติศาสตร์และตุลาการของไทยเอง เกี่ยวกับฐานะของคณะปฏิวัติตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น แนววินิจฉัยทางนิติศาสตร์ทำนองนี้ แน่นอน อาจจะมีเหตุผลอยู่อย่างพอเพียงในตัวเองทั้งในแง่หลักการและหลักปฏิบัติ แต่ที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือตรงที่ว่ากระแสนิติศาสตร์ที่ว่านี้ดูจะตรงและสอดคล้องเข้ากันเป็นอย่างดีกับแนวความต้องการของคณะรัฐประหาร ๒๔๕๐ ซึ่งได้แสดงออกมาเป็นแถลงการณ์ฉบับที่ ๑๕ ในนามของกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทยเพียง

สองสามวันหลังจากที่ช็อคอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ

หนังสือพิมพ์เกียรติศักดิ์ฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้กล่าวถึงปัญหาในระหว่างที่เกิดรัฐประหารกล่าวคือ การลาออกของรัฐบาลเก่าและการเข้ามาของรัฐบาลใหม่ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีรัฐประหารทุกกรณี การกระทำรัฐประหารนั้น ในขั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารสำเร็จจนผู้กระทำรัฐประหารได้เข้าครองอำนาจอันแท้จริงในรัฐแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็นรัฐอธิปัตย์มีอำนาจ เลิกล้มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ได้ และอาจออก รัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ได้ บรรดาการกระทำที่ได้ เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมย่อม ไม่เป็นการละเมิดต่อไป...^{๔๘}

ความรู้สึกถกถันขัดแย้งในหลักความคิดพอจะอนุมานได้จากคำซักถามของวุฒิสมาชิกท่านหนึ่ง ต่อการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นำคณะรัฐมนตรีของตน เข้ามาขอความไว้วางใจจากรัฐสภาหลังจากคณะรัฐประหารทำการ “จี” รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ให้ลาออกว่า :-

ข้าพเจ้ารู้สึกห่วงใยในหลักประชาธิปไตย... จึงขอพูดเรื่องนี้ ซึ่งจัดว่าเป็นนโยบายสำคัญ ถ้าท่านจำไม่ผิดท่านคงจะระลึกได้ว่ารัฐบาล ๕๐ วันสมัยนายควงฯ ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลแบบนี้ ข้าพเจ้าเคยขอให้สภาลงมติไว้วางใจโดย

ไม่ต้องซักครั้งหนึ่งแล้ว นี่สำหรับท่านจอมพลฯ ผู้ซึ่งเป็นที่
นับถือของชนส่วนมาก ข้าพเจ้าขอให้ท่านคิดถึงผลเสีย
ให้ถี่ถ้วน เพราะว่าท่านเข้ามาไม่ถูกวิถีทางรัฐธรรมนูญ...
การที่ให้ทหารทำรัฐประหารครั้งแรกนั้น ข้าพเจ้าเห็นใจ
เพราะว่าราษฎรเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า แต่การทำครั้งที่
สองไม่มีเหตุผล ข้าพเจ้าเป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์มีหน้าที่
ยับยั้งในสิ่งที่ไม่เหมาะสม ต้องรักษาความยุติธรรมและ
แบบแผนของประชาธิปไตยไว้ จะปล่อยให้ทำกันพร่ำ
เพรื่อไม่ได้ ถ้ายินยอมให้เป็นไปต่อไปคนที่มีอาวุธเกิดไม่
ชอบรัฐบาลไหนก็จี้ให้ออก ต้องบุคคลที่ตนเห็นชอบ ถึง
รัฐบาลนี้เองก็อาจถูกจี้ให้ออกสักวันหนึ่งก็เป็นได้ เพราะสิ่ง
ทั้งหลายในโลกนี้เป็นของไม่เที่ยง รัฐบาลมือเปลา่มี ๒๐
คน จะสู้คนมีอาวุธอย่างไรได้^{๕๔}

ในส่วนของจอมพล ป. นั้น คำตอบก็คงยึดแนวกฎหมายรัฐธรรมนูญตามแบบ
ฉบับว่า :-

...ตามรัฐธรรมนูญนั้นได้กล่าวไว้ว่าผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี
นั้น พระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ทรงเลือกและเป็นผู้ที่
ทรงแต่งตั้ง และเชื่อว่าก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง
ก็คงจะได้ทราบตามถามประธานสภาเสียก่อนแล้วว่า
ข้าพเจ้าสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่... เพราะ
ฉะนั้นที่ท่านสมาชิกได้กล่าวว่า ข้าพเจ้าเข้ามาไม่ถูกตาม
วิถีทางรัฐธรรมนูญนั้น ข้าพเจ้าขอเรียนเพียงเท่านี้ ขอ
ท่านได้โปรดวินิจฉัยเอาเอง^{๕๕}

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

ตามหลักนิติศาสตร์ดังกล่าวคณะปฏิวัติจึงเป็น ‘รัฐธำมณี’ ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในประเทศ ในฐานะนักนิติศาสตร์จะทำ ประการใด หากท่านดำรงอยู่ในฐานะเป็นประธานศาลฎีกา เป็นนายกสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นที่ ยอมรับว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมาย จะให้ทำสิ่งที่เข้าแบบ “น้ำเชี่ยวขวางเรือ” หรือจะทำคนคู่ ตามลมเช่นต้นอ้อ ไม่อาจหาญสู้พายุร้ายเช่นต้นไทร ก็ เป็นการคว่นเกินไปที่จะวินิจฉัยเช่นนั้น^{๕๑}

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิเคราะห์ดูให้ดีแล้ว ประเด็นเห็นจะไม่ใช่เรื่องของ “น้ำเชี่ยวขวางเรือ” หรือ “คู่ตามลม” เพียงเท่านั้น เพราะคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๔๙๖ เองคุณจะให้ข้อวินิจฉัยรับรองฐานะทางกฎหมายของอำนาจคณะ รัฐประหารไว้ด้วยเงื่อนไขข้อเท็จจริง ดังนี้ :-

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ใน พ.ศ. ๒๔๙๐ คณะรัฐประหารได้ ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การ

บริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อม
มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และออก
กฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติ เพื่อบริหารประเทศ
ชาติต่อไป มิฉะนั้น ประเทศชาติจะตั้งด้วยความสงบไม่ได้
ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์... (อักษรหนา
เน้นโดยผู้เขียนเอง)

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

ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อใน พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการ
ยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้า
คณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความ
ใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็น
กฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วย
ความแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภา
นิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ดังนั้นคำพิพากษาศาลฎีกาที่
๔๕/๒๕๔๖...

ความจำเป็นตามข้อเท็จจริงที่จำต้องยอมรับสภาพความเป็นรัฐอธิปไตย
และอำนาจออกกฎหมายของคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น พอเป็นที่เข้าใจได้ด้วย

เหตุผลทางพฤตินัยที่ว่า “เพราะการชอบด้วยกฎหมายแห่งการก่อให้เกิดขึ้น ย่อมไม่ใช่คุณลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของอำนาจรัฐแต่อย่างใดเลย รัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจรัฐ ทั้งนี้ที่อำนาจเก่าได้ถูกขจัดให้หมดไป ทั้งนี้ได้นั้นอำนาจใหม่ซึ่งสามารถทำการได้สำเร็จย่อมเข้ามาแทนที่อำนาจเก่า วิธีทางแห่งการปฏิวัติได้แสดงด้วยว่าอำนาจใหม่ได้เกิดขึ้นอย่างผู้ครอบครองรัฐ ภายหลังจากที่อำนาจเก่าได้ถูกทำลายลงไปแล้ว”^{๕๒} นั่นก็คือตราบเท่าที่อำนาจปกครองยังคงอยู่ในมือของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ตราบนั้นคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารย่อมมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ครั้นเมื่อเงื่อนไขตามพฤตินัยเช่นนั้นยุติลงหรือจบสิ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบอำนาจการปกครองได้เข้าสู่ภาวะปกติแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่อยู่ต่อไปว่าคำสั่งของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น ๆ จะหมดสภาพบังคับเป็นกฎหมายไปด้วยหรือไม่อย่างไร ในประเด็นนี้ทศนะทางนิติศาสตร์ควรจะยึดถือเอาว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายจะแก้ไขก็ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิวัติ”^{๕๓} ซึ่งก็หมายถึงว่า คำสั่งของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติยังคงสภาพเป็นกฎหมายมีผลบังคับอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ยังไม่มีกฎหมายภายใต้กระบวนการทางรัฐธรรมนูญมายกเลิกหรือแก้ไข

ข้อวินิจฉัยทำนองดังกล่าวนี้อาศัยอ้างอิงตีความตามแนวปฏิบัติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๐๒ และได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๒ และฉบับที่ ๑๖^{๕๔} ยิ่งกว่านั้น นอกเหนือไปจากกรณีตัวอย่างอ้างอิงเหล่านี้แล้ว ในด้านวงวิชาการนิติศาสตร์ต่อมายังได้ตั้งข้อสังเกตเป็นหลักการเกี่ยวกับสถานภาพของคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติไว้ชัดเจนเป็นบรรทัดฐานน่าสนใจอีกด้วยว่า

ประกาศ (ของคณะปฏิวัติ) ฉบับใดเป็นกฎหมายก็ยังคงใช้
บังคับได้ 'เสมอไป' จนกว่าจะมีกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากัน
หรือสูงกว่ามาเปลี่ยนแปลงแก้ไข ทั้งนี้แม้ว่าคณะปฏิวัติจะ
สลายตัวไปแล้วก็ตาม...

ศักดิ์ (hierarchy) ทางกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติ
อาจพิเคราะห์ได้จากเนื้อหาของประกาศนั้นๆ เอง ว่ามี
ฐานะและศักดิ์อย่างไร เช่นประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่
๒ (ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐) มีศักดิ์เท่ารัฐธรรมนูญ
เพราะให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ
ศักราช ๒๕๑๙ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐
(ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐) มีศักดิ์เท่า
ประมวลรัษฎากร เพราะมีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
รัษฎากร...

ดังนั้น การแก้ไขหรือยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ
ประเภทนี้จึงต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือ
สูงกว่า เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.
๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น^{๕๕}

โดยนัยนี้ คำสั่งหรือประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติรัฐประหาร จึง
เท่ากับเข้ามาสวมรอยอย่างเหมาะสมเจาะกับระบบและกระบวนการนิติบัญญัติ
และตุลาการ ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญในภาวะปกติอันปลอดจากเงื่อนไขของ

การใช้อำนาจปฎิวัติหรือรัฐประหาร เป็นที่เห็นกันได้โดยไม่ยากนักกว่า ถ้าหากการณ้เป็นไปเช่นนั้นแล้วไซ้ร้ ผลต่อระบอบรัฐธรรมนูญของไทยย่อมไม่ต่างอะไรน้กจากการยึดถือหลักกำลังอำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเท่ากับลบล้างจุดมุ่งหมายของระบอบรัฐธรรมนูญในอันที่จะเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธี ดังข้อสังเกตจากอีกแง่มุมหนึ่งของนักนิติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับปัญหาเรื่องหลักนิติธรรม :-

...ถ้าจะว่ากันโดยย่อ ‘นิติธรรมวินัย’ ในปัจจุบันหมายถึงหลักการแห่งกฎหมายที่เทอดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาค้คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง...

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่น่าพิจารณาคือ ธรรมนูญการปกครองก็ดี ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยก็ดี ส่งเสริมนิติธรรมวินัยในด้านให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลลประการใดบ้างหรือไม่...

เมื่อหวนมาพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยอีกครั้ง จะเห็นได้ว่าแทนที่รัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลกลับเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญปฏิเสธ

ไม่ยอมรับรู้ในเรื่องนี้โดยสิ้นเชิง และกลับส่งเสริมกฎหมาย
ที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะจำกัดแค่ไหนเพียง
ใดก็ตาม...^{๓๖}

ตรงนี้เองที่ปัญหาหลักกันขัดแย้งต้องเกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ใน
เมื่อมาตรการปฏิวัติรัฐประหารสามารถแปรสภาพเข้าสู่สถานภาพเป็นกฎหมาย
ได้ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย แต่ทว่า บรรทัดฐานของทางราชการ
เช่นว่านี้ ก็ไม่ได้เป็นที่เห็นพ้องกันเสมอไป อย่างน้อยก็จากแง่ของนักนิติศาสตร์
ฝ่ายเอกชนอีกบางส่วนที่วินิจฉัยประเด็นเรื่องนี้อย่างตรงไปตรงมาว่า :-

ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันด้วยความสนใจว่า เมื่อใดมีผู้
จับอาวุธขึ้นก่อการปฏิวัติรัฐประหารจนยึดอำนาจไว้ได้
อำนาจนั้นเป็นอำนาจปกครองบ้านเมือง ใครฝ่าฝืนจะโดน
ลูกตะกั่ว นอกจากนั้นภาษิตกฎหมายยังมีมาแต่สมัยกรุงโรม
ว่า *Inter arma silent leges* เมื่อใดเสียงปืนดังเมื่อนั้น
กฎหมายหมดเสียง แต่กระนั้นก็เป็นปัญหาคิดทางนิติ
ปรัชญาว่า เมื่อเสียงปืนสงบเงียบลงไปแล้ว กฎหมายจะมี
เสียงขึ้นมาบ้างไม่ได้หรืออย่างไร กล่าวโดยเฉพาะมี
ปัญหาให้ถามกันได้ว่า เมื่อผู้ก่อการปฏิวัติได้นำรัฐธรรมนูญ
มาใช้ปกครองบ้านเมืองแล้ว คำสั่งต่างๆ ที่ออกไว้ก่อน
นั้นจะยังใช้เป็นกฎหมายได้หรือ สำหรับคำสั่งที่จะออกมา
ภายหลังนั้นไม่มีปัญหา เพราะถ้าไม่ออกมาในรูปเป็น
กฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะใช้ไม่ได้
แต่สำหรับที่ออกมาก่อนก่อนข้างลำบาก เพราะเมื่อไปรับ

เข้าว่าเป็นกฎหมายแล้ว แม้จะอยู่ในลักษณะเป็นกฎหมาย
จำยอมปกติก็ไม่มีทางจะล้มเลิกได้ นอกจากออกกฎหมาย
ยกเลิก มีอยู่อีกทางเดียวคือคำสั่งนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
ต้องหมดฤทธิ์ไปเองตามรัฐธรรมนูญ...^{๔๗}

ผู้เขียนเองไม่ใช่นักนิติศาสตร์ แต่ก็อยากหาเหตุผลเป็นข้อคิดในที่นี้ว่า
ในปัญหาเรื่อง “ศักดิ์” หรือสถานภาพทางกฎหมายของคำสั่งหรือประกาศของ
คณะปฏิวัติ นั้น น่าจะต้องแยกวินิจฉัยให้แน่ชัดเสียระหว่างศักดิ์ทางกฎหมายใน
กระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ กับศักดิ์อันเทียบเท่ากฎหมาย
ตามข้อเท็จจริงของสถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารซึ่งเป็นการชั่วคราวช่วยยาม ไม่ใช่
สถานะปกติ ในแง่นี้ อย่างดีที่สุด คำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติก็มีศักดิ์
หรือฐานะเพียง “เทียบเท่า” กฎหมายในสถานการณ์นั้น ๆ และซึ่งย่อมจะ
ต้องหมดสภาพความเป็นกฎหมายไปทันทีโดยอัตโนมัติเมื่อประกาศใช้ระบอบ
รัฐธรรมนูญเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ ถ้าสามารถแยกแยะ
กันได้เช่นนี้แล้ว ในวงการตุลาการก็คงไม่จำเป็นต้องมีวคยพะวงกันอยู่ว่า
จะทำตนเป็น “น้ำเซี่ยวขวางเรือ” หรือ “ลู่อตามลม” กันดี ซึ่งไม่ช่วยให้เกียรติ
ศักดิ์ศรีของฝ่ายตุลาการรวมทั้งวิชาชีพนิติศาสตร์ของไทยดีขึ้นมาแต่ประการใด
ตรงกันข้าม รังแต่จะทำให้เกิดเสื่อมศรัทธาในความไม่อยู่กับร่องกับรอยของ
สถาบันกฎหมายอันควรจะเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน ในประการสำคัญ
ถ้าหากจะให้บ้านเมืองตั้งมั่นอยู่ในความสงบเรียบร้อยให้ผู้คนเคารพกฎหมาย
กันอย่างจริงจังแล้ว ความรู้ความเข้าใจเรื่องศักดิ์ทางกฎหมายจำเป็นจะต้อง
เป็นหลักเป็นฐานขึ้นกว่าที่เป็นอยู่มิใช่เพียงสักแต่วินิจฉัยกันไปตามความสะดวก
ปล่อยให้เป็นไปตามเกณฑ์ของการใช้กำลังอำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งเท่ากับว่า ฝ่าย
ตุลาการและวิชาชีพนิติศาสตร์กลายเป็นผู้ดูหมิ่นดูแคลนความศักดิ์สิทธิ์ของ

กฎหมายเสียเองในที่สุด ผู้เขียนไม่อาจตั้งความปรารถนาถึงขั้นให้ฝ่ายตุลาการหรือวงวิชาชีพกฎหมายลุกขึ้นมาต่อสู้ตอบโต้การปฏิวัติรัฐประหาร เพราะ “เมื่อใดเสียงปืนดัง เมื่อนั้นกฎหมายหมดเสียง” พฤติการณ์เช่นนี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ “กฎหมาย” ไม่อาจหมดเสียงได้ตลอดไป トラบเท่าที่สังคมยังดำรงอยู่ หลักนิติธรรมอาจหมดเสียงหรือชะงักงันไปชั่วขณะหนึ่ง แต่ก็จะต้องกลับฟื้นคืนสู่สภาวะปกติต่อไปหลังจากที่ “เสียงปืนสงบเงียบลงไปแล้ว” และถึงจุดนั้น คำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติอันมี “ศักดิ์” เพียงเทียบเท่ากฎหมาย ย่อมจะต้องสิ้นสภาพทางกฎหมายไปตามพฤติการณ์ข้อเท็จจริงของการสิ้นสุดแห่งสถานการณ์ปฏิวัติ ทั้งนี้ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๔๖ และที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ดังกล่าวข้างต้น

รวมความแล้วสิ่งที่เรียกว่า “ศักดิ์ทางกฎหมาย” นั้นมิใช่เพียงแต่จะพิเคราะห์ดูจากเนื้อหาและเงื่อนไขฐานะสัมพันธ์ต่อคำสั่งหรือข้อบังคับอื่น ๆ เท่านั้น หากยังจะต้องพิเคราะห์ถึงเงื่อนไขอันถูกกำหนดขึ้นจากพฤติการณ์ข้อเท็จจริงของการปฏิวัติรัฐประหารเองด้วย การที่วินิจฉัยให้คำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติมีผลบังคับเป็นกฎหมายตลอดไปจนกว่าจะมีพระราชบัญญัติอันเป็นกระบวนการนิติบัญญัติปกติมายกเลิกหรือแก้ไขนั้น เท่ากับว่าโดยนิตินัยเป็นการรับรองให้การปฏิวัติรัฐประหารเป็นสิ่งที่ชอบธรรมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเทียบเท่ากับวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญสุดแล้วแต่ว่าจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ เช่นนี้ย่อมเท่ากับเป็นการใช้มาตรฐานสองชั้นนั่นเอง ยิ่งกว่านั้น มาตรฐานสองชั้นทำนองนี้ยังคงกลายเป็นหนามยอกอกอันฝังฝังอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมของไทยตลอดมาตราบจนบัดนี้ และด้วยทัศนะและแนววินิจฉัยทางนิติศาสตร์เช่นนี้ “ศักดิ์ทางกฎหมาย” ของรัฐธรรมนูญที่จะถือกันว่าเป็นแม่บทหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงเป็นที่น่าสนใจ เพราะยังจะต้องอยู่ภายใต้กำกับของคำสั่งและประกาศของคณะ

ปฏิวัติที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติออกมายกเลิกหรือแก้ไขอยู่อีกเป็นจำนวนไม่น้อยทีเดียว และซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ด้วยความสับสนปนเปกันระหว่างคำสั่งบังคับที่เกิดจากการใช้กำลังอำนาจ และคำสั่งบังคับอันเป็นผลของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ

ผลกระทบต่อหลักนิติธรรมย่อมเป็นที่เห็นได้ชัด จริงอยู่ ได้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติในกรณีที่เห็นได้ชัด ๆ อย่างเช่น พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓ (๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้ง จึงสมควรยกเลิกคำสั่ง และประกาศดังกล่าว ซึ่งห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกันในทางการเมืองตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป แต่ถึงขณะนี้ ก็ยังคงมีคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติใช้บังคับอยู่อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยเนื้อหาสาระขัดต่อหลักนิติธรรมไม่ว่าจะเป็นในด้านกดขี่สิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือว่าในด้านก้าวท้าวอำนาจฝ่ายตุลาการ ตลอดจนในด้านระเบียบวิธีพิจารณาคดีอาญา^{๔๘}

นักนิติศาสตร์ท่านหนึ่งสรุปสภาพการณ์ทางการเมืองและกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “แบบแผนของกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหารสามารถวิวัฒนาการมาได้อย่างเป็นระบบ และมีสภาพบังคับค่อนข้างถาวรในระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ก็เนื่องจากอาศัยการยืนยันความชอบธรรมตามกฎหมายจากสถาบันอำนาจตุลาการของไทยอีกด้วย”^{๔๙} แต่นอกจากว่าแนวคิดทางนิติศาสตร์และระบบกฎหมายไทยจะถูกปรับให้สอดคล้องเข้ากันกับการปฏิวัติรัฐประหารในกระบวนการทางการเมืองแล้ว ท่าทีและความสัมพันธ์ของคณะปฏิวัติรัฐประหารกับสถาบันตุลาการจะเป็นที่เข้าใจในขอบข่ายระหว่างกันเป็นอย่างดีตามสมควร ในด้านหนึ่งโดยหลักทฤษฎีแล้ว ;-

กันระหว่างคำสั่งบังคับที่เกิดจากการใช้กำลังอำนาจ และคำสั่งบังคับอันเป็นผล
ของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ

ผลกระทบต่อหลักนิติธรรมย่อมเป็นที่เห็นได้ชัด จริงอยู่ ได้มีการออก
พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติในกรณีที่เห็นได้ชัด ๆ
อย่างเช่น พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๔
(๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓ (๒๐ ตุลาคม
๒๕๒๐) พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้ง จึง
สมควรยกเลิกคำสั่ง และประกาศดังกล่าว ซึ่งห้ามมิให้มีการมีส่วนร่วม
ในทางการเมืองตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป แต่ถึงขณะนี้ ก็ยังคงมีคำสั่งและประกาศ
ของคณะปฏิวัติใช้บังคับอยู่อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยเนื้อหาสาระขัดต่อหลักนิติธรรม
ไม่ว่าจะเป็นในด้านกดขี่สิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือว่าในด้านก้าว
ก้าวอำนาจฝ่ายตุลาการ ตลอดจนในด้านระบบวิธีพิจารณาคดีอาญา^{๔๔}

นักนิติศาสตร์ท่านหนึ่งสรุปสภาพการณ์ทางการเมืองและกฎหมายดัง
กล่าวไว้ที่น่าสนใจว่า “แบบแผนของกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร
สามารถวิวัฒนาการมาได้อย่างเป็นระบบ และมีสภาพบังคับค่อนข้างถาวรใน
ระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน ก็เนื่องจากอาศัยการยืนยันความชอบธรรมตาม
กฎหมายจากสถาบันอำนาจตุลาการของไทยอีกด้วย”^{๔๕} แต่นอกจากว่าแนวคิด
ทางนิติศาสตร์และระบบกฎหมายไทยจะถูกปรับให้สอดคล้องเข้ากันกับการ
ปฏิวัติรัฐประหารในกระบวนการทางการเมืองแล้ว ทำที่และความสัมพันธ์ของ
คณะปฏิวัติรัฐประหารกับสถาบันตุลาการดูจะเป็นที่เข้าใจในขอบข่ายระหว่าง
กันเป็นอย่างดีตามสมควร ในด้านหนึ่งโดยหลักทฤษฎีแล้ว ;-

เมื่อคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองของประเทศเป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติยอมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองชั่วคราวที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร...สิ้นสุดลง วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ แต่ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายและประกาศของคณะปฏิวัติ หัวหน้าคณะปฏิวัติยอมใช้อำนาจทางตุลาการแทนศาลได้อย่างเด็ดขาด...^{๑๐๐}

แต่ในแนวทางปฏิบัติในการปฏิวัติรัฐประหารของไทย :-

แม้ว่าจะเป็นการปกครองโดยคณะปฏิวัติ แต่คณะปฏิวัติยังเห็นความสำคัญในอิสระของตุลาการอยู่ จึงได้ประกาศยืนยันให้ประกันไว้ด้วยว่า ‘จะเชิดชูรักษาไว้ซึ่งอิสรภาพของศาล ให้ศาลมีอิสระสมบูรณ์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมาย โดยมีต้องอยู่ในอำណัติ อิทธิพลหรือการแทรกแซงอย่างหนึ่งอย่างใดจากคณะปฏิวัติหรือจากรัฐบาลที่คณะปฏิวัติจะตั้งขึ้นเลยเป็นอันขาด’...

...นอกจากกรณีพิเศษที่คณะปฏิวัติใช้มาตรการ (ลงโทษประหารชีวิตผู้ที่ เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้)... (สำหรับ) คดีที่เข้าไปสู่ศาลสถิตยุติธรรมแล้วก็ไม่ปรากฏว่า คณะปฏิวัติ

ได้เข้าแทรกแซงแต่ประการใด ยังคงให้ศาลมีอิสระในการ
พิพากษารรณคดีตามบทกฎหมายดังที่ประกาศยืนยัน
ไว้^{๒๐๑}

ซึ่งหมายความว่า การที่ศาลยุติธรรมได้ทำหน้าที่พิพากษารรณคดีตามบท
กฎหมายก็ถือได้แล้วว่าศาลได้อิสระสมบูรณ์ แม้ว่าบรรดาตุลาการศาลอาญาทั่ว
ประเทศทุกระดับจะได้ถูก “สั่ง” โดยประกาศของคณะปฏิวัติให้เป็นตุลาการ
ศาลทหารไปก็ตาม ถึงกับตุลาการอาวุโสท่านหนึ่งแสดงความชื่นชมออกมาว่า
“น่าขอบคุณรัฐบาลปฏิวัติที่ยอมรับนับถืออำนาจอิสระของผู้พิพากษาในการ
พิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยทุกฉบับ ไม่ได้ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนใด ๆ นั้นด้วย”^{๒๐๒}

แต่ครั้งเมื่อฐานะอำนาจในการควบคุมบุคลากรฝ่ายตุลาการจะต้องถูก
กระทบกระเทือนจากฝ่ายคณะปฏิวัติ อย่างเช่นในกรณีประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๒๔๙ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๕ ทำที่อะลูมิเนียมอะลูมิเนียมของฝ่าย
ตุลาการจะเปลี่ยนไปเป็นปฏิกริยาตอบโต้ด้วยการชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรง
และเฉียบขาด อรรถาธิบายจากวงตุลาการระดับสูงของไทยต่อไปนี้เป็นการ
สะท้อนอย่างดีถึงประเด็นปัญหาและความรู้สึกนึกคิดในเรื่องฐานะอิสระของ
ฝ่ายตุลาการ

...ข้าพเจ้าพร้อมด้วยผู้พิพากษาชั้นผู้ใหญ่ได้ร่วมกัน
พิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้โดยละเอียดแล้ว
เห็นว่าประกาศฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสม เพราะ
ทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเข้าควบคุมฝ่ายตุลาการอย่าง
ที่ไม่พึงกระทำในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

...

...ประกาศฉบับนี้กลับจัดให้ฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมฝ่าย
ตุลาการโดยสิ้นเชิงด้วยการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอำนาจ
และหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการอันเป็นสถาบันซึ่ง
ควบคุมดูแลพิพากษาเสียใหม่...

เท่าที่เคยเป็นมานั้น คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วย
ผู้พิพากษาอาวุโสโดยตำแหน่ง และโดยผู้พิพากษาทั่วราชอาณาจักร
เลือกตั้งกันขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลผู้พิพากษา
ด้วยกันเอง แต่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้กลับให้
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธาน
กรรมการตุลาการ และยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่
ของคณะรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งกรรมการตุลาการได้อีก ๔ นาย
แทนที่จะให้เป็นเรื่องของผู้พิพากษาเลือกตั้งกันเอง
นอกจากนั้นข้าราชการตุลาการบำนาญซึ่งเป็นผู้ที่วงการ
ตุลาการคารวะในฐานะเป็นบรรพตลาการผู้ที่มีทั้งอาวุโส
ทั้งประสบการณ์และความเป็นอิสระ ก็ถูกตัดไม่ให้ได้รับ
เลือกตั้งเป็นกรรมการตุลาการต่อไป ส่วนข้าราชการชั้น ๔
ถึงชั้น ๖ ซึ่งกฎหมายเก่าถือว่ายังมีอาวุโสไม่สูงพอที่จะ
ควบคุมดูแลผู้พิพากษาอื่น กลับมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้ง
ให้เป็นกรรมการตุลาการได้ จึงเท่ากับให้เด็กมาปกครอง
ผู้ใหญ่ จะก่อให้เกิดความสับสนและความระส่ำระสายขึ้น
ในวงการตุลาการ

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับนี้ได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราสำคัญๆ ในพระราช

บัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ เช่นยกเลิกมาตรา ๓๕ ทวิ และมาตรา ๓๕ ตริ ซึ่งมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลผู้พิพากษาอย่างเด็ดขาดโดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของคณะกรรมการตุลาการอย่างที่เคยปฏิบัติมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ลดฐานะของคณะกรรมการตุลาการจากผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิอันเด็ดขาดในการควบคุมดูแลผู้พิพากษาทั้งปวงมาเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น^{๑๐๓}

ปฏิกริยาตอบโต้อย่างหนักแน่นของฝ่ายตุลาการนี้ ได้รับการสนองตอบด้วยดีและฉับพลันจากรัฐมนตรีของคณะปฏิวัติ โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ ๒๙๙ ดังกล่าวในวันเดียวกันกับที่เข้าแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งลงมติรวดเดียวสามวาระให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งให้มีผลย้อนหลังให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ คือ ถัดจากวันออกประกาศฉบับที่ ๒๙๙ เพียงวันเดียว^{๑๐๔}

จากกรณีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ นี้ จึงเป็นอันว่าอย่างน้อยที่สุดสถาบันตุลาการและวงการนิติศาสตร์สามารถระดมคิมาหาชนให้เกิดพลัง “น้ำเชี่ยวขวางเรือ” และเรียกร้องให้หลักการอันเกี่ยวกับอิสระของผู้พิพากษาได้กลับคืนมาในระดับหนึ่ง เพราะ “เกิดความหวั่นเกรงว่าคณะกรรมการตุลาการจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าแก่ผู้พิพากษาได้เต็มภาคภูมิ อันนี้เป็นข้อสำคัญที่ประชาชนเขาไม่เห็นด้วย เขาก็เดินขบวน เขาก็คัดค้าน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นสิ่งดีที่เราไม่ควรลืม

สิ่งที่ผมเห็นว่าเป็นนิมิตดีสำหรับยุคนี้ ก็อยู่ที่ว่าทางรัฐบาลรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชน ดังจะเห็นว่ารัฐบาลได้รับเสนอกฎหมายยกเลิกประกาศของคณะ
ปฏิวัติ และกลับไปใช้กฎหมายปี ๒๕๔๗ แล้วในที่สุดสถานีวิทยุแห่งชาติ
ก็ได้ผ่านกฎหมายอันนี้ออกไปเรียบร้อยในเวลาไม่ถึงสองอาทิตย์...”^{๑๐๕} โดย
นัยนี้ อิสระของฝ่ายตุลาการจึงอาจแยกแยะออกเป็น ๒ ด้านด้วยกันตาม
ทัศนะที่เห็นว่า “อิสระของตุลาการซึ่งกำลังจะริบหรือลงด้วยประกาศของคณะ
ปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๔๙ จึงสดใสนั้น อนาคตจะเป็นอย่างไร จะอับเฉาหรือแจ่มจรัส
เครื่องซึ่งคือรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นใหม่ต่อไปนั้นอย่างหนึ่ง กฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการจะก้าวหน้าต่อไปหรือถอยหลังอีกอย่างหนึ่ง”^{๑๐๖}
ความสำเร็จในการต่อสู้ตอบโต้ให้ได้หวนกลับไปสู่กฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายตุลาการปี ๒๕๔๗ พิสูจน์ให้เห็นได้ว่า อิสระของตุลาการด้านที่
เกี่ยวกับอำนาจและระเบียบภายในสามารถยืนหยัดดำรงตนอยู่ได้ทั้งในสถานการณ์
“น้ำเชี่ยว” ของการปฏิวัติรัฐประหาร และในสภาวะปกติภายใต้ระบอบ
รัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องเสมอมา ในขณะที่เดียวกันกับที่อิสระของตุลาการใน
ด้านที่เกี่ยวกับการธำรงรักษาหลักนิติธรรมตามระบอบรัฐธรรมนูญต้องคกอยู่
ภายใต้ภาวะจำยอมโดยคุณิและอย่างต่อเนื่องเสมอมาเช่นเดียวกันทั้งใน
สถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารและภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ด้วย
“ศักดิ์ทางกฎหมาย” ของคำสั่งและประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติ ซึ่ง
แนวทฤษฎีการ “พิเคราะห์” ติความของฝ่ายตุลาการและวิชาชีพนิติศาสตร์เอง
ยังไม่สามารถมองเห็นได้ว่าขัดหรือแย้งต่อทั้งเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่ง
ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ที่เห็นได้ชัดก็คือ แนวทฤษฎีการพิเคราะห์ติความเช่น
ว่านี้สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีต่อเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ยืนยันว่า :-

...เกี่ยวกับคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัตินั้นจะมีผล เป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ เมื่อมีการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วในวันที่ ๒๐ มิถุนายน (๒๕๑๑) นั้น เรื่องนี้ไม่มีปัญหา ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้อยู่ ตลอดไปจนกว่าจะมี พ.ร.บ. ยกเลิก เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ ทราบกันอยู่โดยทั่วไป และเป็นที่ยอมรับกันทั้งในวงการ นิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ทั่วโลก...แม้จะไม่อ้างหลักสากล ในทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ใน พ.ร.บ. นิรโทษกรรม (พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑, พ.ศ. ๒๕๐๒) ก็กล่าวไว้ชัดแจ้ง แล้ว...ซึ่งทั้งนี้ก็นำมาจากหลักสากลนั่นเอง ดังข้อความที่ ว่า ‘...บรรดาประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ไม่ ว่าจะเป็นไปในรูปใด และไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้ มีผลบังคับในบริหารราชการ หรือในทางนิติบัญญัติ ให้ถือว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่ชอบและใช้บังคับได้สืบไป’

ท่านผู้ฟังที่เคารพในระบอบประชาธิปไตยนั้น มันผู้ใดที่ไม่ เคารพตัวบทกฎหมายที่มีอยู่และใช้บังคับอยู่ หรือไม่ยอมรับ หรือปฏิเสธซึ่งข้อแม้ของบ้านเมือง มันผู้นั้นย่อมมิใช่ เสรีชนในระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นเสรีชนในระบอบ เผด็จการ หรือระบอบอนาธิปไตยมากกว่า...^{๑๐๗}

“ระบอบปฏิวัติ” กับการสถาปนา “ประชาธิปไตยแบบไทย”

โดยพฤติการณ์ที่เป็นไปทางการเมืองหลังรัฐประหาร ๒๔๙๐ หลักนิติธรรมของไทยจึงตกอยู่ภายใต้กรอบเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติรัฐประหารมาตามลำดับ และโดยนัยเดียวกัน สักดิ์ทางกฎหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญยังต้องถูกตีกรอบให้อยู่ในกำกับเงื่อนไขของคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหาร รัฐประหาร ๒๔๙๐ เป็นทางผ่านไปสู่การสร้างความเป็นปึกแผ่นของพลังอำนาจกลุ่มผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่ และในที่สุดการ “ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑” คณะปฏิวัติใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่งในรูปของ “ประกาศของคณะปฏิวัติ” เพียง ๓ เดือนเศษ แต่ทว่ายังคงดำรงสถานภาพของคณะปฏิวัติอยู่ต่อไป ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลปฏิวัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ ฐานะและบทบาททางการเมืองของคณะปฏิวัติได้รับการอธิบายที่น่าสนใจอย่างยิ่งดังนี้ :-

คณะปฏิวัตินั้น โดยเนื้อแท้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เพราะคณะปฏิวัติไม่ใช่สถาบันฝ่ายรัฐ แต่เป็นสถาบันฝ่ายพรรค (Party) การที่คณะปฏิวัติเข้าทำหน้าที่กลไกรัฐเสียเองในระยะสั้น ๆ เมื่อปฏิวัติใหม่ๆ นั้น เป็นกรณีพิเศษเท่านั้น พอจัดตั้งรัฐบาลแล้ว คณะปฏิวัติก็ทำหน้าที่สถาบันพรรคแต่อย่างเดียว ไม่ทำหน้าที่สถาบันรัฐอีกต่อไป^{๑๐๔}

นอกจากนี้ ยังจะต้องแยกแยะระหว่างหัวหน้าหรือสมาชิกคณะปฏิวัติในฐานะ “บุคคลเอกชน” กับคณะปฏิวัติในฐานะเป็น “พรรคการเมือง” อีกด้วย

๒๖๔

จริงอยู่ การแยกแยะเช่นนี้มาย้ำกันตอนรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ใช้
อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ทำการ
ยึดทรัพย์สินของรัฐในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตหัวหน้าคณะ
ปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี ซึ่งเพิ่มถึงแก่อนิจกรรม แต่แนวความเข้าใจนี้ยังมี
นัยสำคัญทางการเมืองต่อการต่อเนื่องและสืบทอดขององค์การจัดตั้งและ
เจตนารมณ์ของการปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ด้วยในขณะเดียวกัน

*ไม่เป็นการยากที่จะเข้าใจได้ว่าจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นบุคคล
เอกชน แต่คณะปฏิวัติเป็นพรรคการเมือง บุคคลกับพรรค
การเมืองนั้นเป็นคนละอย่าง ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน จอมพล
สฤษดิ์ไม่ใช่คณะปฏิวัติและคณะปฏิวัติก็ไม่ใช่จอมพลสฤษดิ์
จอมพลสฤษดิ์เป็นเพียงบุคคลคนหนึ่งในคณะปฏิวัติถึงแม้
จะเคยเป็นถึงหัวหน้าคณะปฏิวัติ...*

*การปฏิวัติ '๒๐ ตุลาคม' ไม่ใช่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์
แต่เป็นการปฏิวัติของคณะปฏิวัติ บุคคลในคณะปฏิวัติ
เสียหายได้ คายได้ แต่คณะปฏิวัติไม่เสียหายและไม่ตาย
ไปตามบุคคล คณะปฏิวัติดำรงอยู่ด้วยความมุ่งหมายอัน
แจ่มจรัสเพื่อชาติไทยและชาวไทย คณะปฏิวัติจะสิ้นสุดก็
ต่อเมื่อหมดความต้องการและหมดความจำเป็นแห่งยุค
สมัยเท่านั้น ^{๑๐๙}*

นั่นก็คือ “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒
ได้จัดตั้งระบบอำนาจคู่ขึ้น โดยมีคณะปฏิวัติในฐานะองค์กรพรรคทำหน้าที่

กำกับควบคุมองค์กรรัฐอันประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี และสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในลักษณะนี้ อย่างน้อยในแง่รูปแบบยุทธวิธีการจัดตั้งทางการเมืองของ “ระบอบปฏิวัติ” จึงมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับระบบสังคมนิยมแบบพรรคเดียว ซึ่งมีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขนานควบคู่กันไปกับองค์กรรัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ใน “ระบอบปฏิวัติ” ความสัมพันธ์ระหว่างสามองค์กรเหล่านี้มีอยู่ว่า :-

สภาร่างรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลเหมือนกันในข้อที่ต่างก็เป็นสถาบันฝ่ายรัฐ (State) หรือเป็นกลไกรัฐ (State machine) ด้วยกัน แต่ต่างกันข้อที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้เป็นอิสระแก่กันข้อที่ต่างก็ทำหน้าที่แตกต่างกันของคน และไม่แทรกแซงก้าวท้าวซึ่งกันและกัน ยิ่งกว่านั้นนโยบายของคณะปฏิวัติยังถือว่าให้แยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน ซึ่งจะให้อยู่ในฐานะที่คานกัน เพื่อดุลย์แห่งอำนาจที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย อันจะยังให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง...การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของสภาร่างรัฐธรรมนูญรัฐบาลจะเข้ายุ่งเกี่ยวหาได้ไม่...

แต่การแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารนั้น มิใช่แยกโดยเด็ดขาด มีความเชื่อมโยงโดยทางพรรคซึ่งในปัจจุบันก็เชื่อมโยงทางคณะปฏิวัตินั้นเองเป็นสำคัญ °°°

จะอย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงคงมีอยู่ว่า ตัวบุคคลของคณะปฏิวัติกับคณะรัฐบาลโดยแท้จริงก็ได้แก่กลุ่มผู้นำชุดเดียวกันนั่นเอง เพราะฉะนั้น การที่จะพยายามหลีกเลี่ยงอธิบายไปในทางที่ว่า ไม่ได้มีการก้าวก้าวแย่งชิงจากฝ่ายรัฐบาลในกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามนัยแห่งหลักการแยกอำนาจนั้น^{๑๑๑} จึงยากที่จะรับฟังได้ เพราะภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” พรรคก็คือรัฐบาลและรัฐบาลก็คือพรรค ทั้งสองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การ “เชื่อมโดยทางพรรค” โดยเนื้อแท้แล้วก็คือการกำกับควบคุมของรัฐบาลนั่นเอง แต่นี่ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของความแตกต่างระหว่างหลักการจัดแยกอำนาจองค์กรเพื่อคานและถ่วงดุลอำนาจ กับหลักการจัดแยกหน้าที่องค์กรเพื่อคุมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จแนวปฏิบัติอย่างแรก เป็นไปได้ในสภาพของสังคมที่ประชาชนเป็นฐานและแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย ส่วนแนวปฏิบัติอย่างหลังเป็นแนวโน้มเอียงที่เป็นไปได้ในสภาพของสังคมที่ประชาชนมิได้มีอำนาจเช่นว่านั้น แน่นนอนทั้งสองกรณีย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ในสภาพของสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยอาศัยการปฏิวัติรัฐประหารเป็นเครื่องบ่งบอกอยู่ในตัวเองถึงลักษณะสัมพันธ์ทางอำนาจที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจังได้ เราได้เห็นกันมาแล้วถึงผลกระทบของการปฏิวัติรัฐประหารต่อฐานะอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งมีฐานที่มาและระเบียบบริหารภายในเฉพาะของตัวเอง เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลและสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลการจัดตั้งของคณะปฏิวัติแล้ว จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติย่อมจะเป็นใหญ่และเป็นอำนาจกำกับวิถีทางขององค์กรรัฐทั้งสองโดยตลอดรวมทั้งแนวการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น ถึงแม้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบไปด้วยบุคคลทั้งที่เป็นและไม่เป็นสมาชิกของคณะปฏิวัติ และอาจมีทัศนคติต่างๆ กันไปก็ตาม แต่ด้วยอิทธิพล “เชื่อมโยงโดยทางพรรค” ดังกล่าวนี้เอง ในทางปฏิบัติ :-

รัฐธรรมนูญใหม่นี้จึงได้ร่างขึ้นตามนโยบายของคณะปฏิวัติ
ก็ในเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นตามนโยบายของคณะปฏิวัติ
ไปสอดคล้องกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
ที่ต่างก็ทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของชาติขึ้นได้แล้ว เราก็
มองเห็นความจริงที่ปรากฏขึ้นใน ๒ แง่ด้วยกัน แง่หนึ่งก็
คือ นโยบายของคณะปฏิวัติเป็นนโยบายที่ถูกต้องสอดคล้อง
คล้อยกับผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง และในอีก
แง่หนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่า
รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้แสดงผลของลักษณะพิเศษนั้น
ขึ้นแล้ว กล่าวคือ ได้สร้างความเป็นน้ำหนึ่งเดียวกัน หรือ
ที่เรียกว่า ‘UNITY’ หรือ ‘เอกภาพ’ ก็ได้ให้เกิดขึ้นแล้ว
ในชาติสมาชิกสภาร่างจึงออมชอมกันสร้างสรรค์รัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ออกมาได้ด้วยความเต็มใจพร้อมเพรียงกัน ^{๑๑๒}

ดังนั้น นอกเหนือไปจากระบบอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา
๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว “ระบอบปฏิวัติ” ยังจัดตั้ง
ระบบพรรคขึ้นกำกับแบบแผนและแนวทางของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่
และภายใต้การกำกับหรือ “เชื่อมโยงโดยทางพรรค” นี้เองที่รัฐธรรมนูญ
ประชาธิปไตยแบบไทยได้บรรลุผลออกมา ทั้งนี้บนรากฐานของ “นโยบายที่ถูกต้อง”
ของคณะปฏิวัติและ “เอกภาพ” ภายในชาติ ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ”
อำนาจฝ่ายต่างๆ จึงรวมศูนย์อยู่ที่คณะปฏิวัติอันเป็น “สถาบันฝ่ายพรรค” อย่าง
เด็ดขาดและเกือบโดยเบ็ดเสร็จ แต่ถึงกระนั้น การอธิบายอ้างอิงในเชิง
อุดมการณ์ประชาธิปไตย ก็มีความหมายและความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองของคณะปฏิวัติ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นด้วยตระหนักถึงความ

สำนึกตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งกำลังพัฒนาขยายตัวกว้างขวางขึ้นตามลำดับในหมู่ประชาชนคนไทย หรือว่าอีกส่วนหนึ่งด้วยเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องสร้างฐานอ้างอิงความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่เชื่อว่าเป็นไปในทางที่ก้าวหน้า ไม่ใช่ถอยหลังโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า “การปฏิวัติ ‘๒๐ ตุลาคม’ เป็นขั้นสำคัญที่สุดในวิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยสืบต่อจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ คือการก้าวจากประชาธิปไตยแบบตะวันตกไปสู่ประชาธิปไตยแบบไทย นี่คือความหมายอันสำคัญของการปฏิวัติ ‘๒๐ ตุลาคม’”^{๑๑๓} ประเด็นอยู่ที่ว่า ประชาธิปไตยไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องของรูปแบบภายนอกเท่านั้นหากจะต้องดูที่ “เนื้อแท้” เป็นสำคัญ “เนื้อแท้ของการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนคืออะไร ? ก็คือการปกครองที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชน สามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง และสามารถสนองความต้องการที่ชอบธรรมของประชาชน”^{๑๑๔} โดยนัยนี้ “เนื้อแท้” ของประชาธิปไตยก็คือผลที่ประชาชนพึงได้รับ ส่วน “หนทางและวิธีการที่จะบรรลุผลเช่นนั้นย่อมไม่ตายตัว สุดแล้วแต่สภาวการณ์ กาลและเทศะ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งซึ่งเป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ในสภาพแวดล้อมอย่างหนึ่ง มีความจำเป็นจะต้องใช้การเลือกตั้งสำหรับบรรลุผลเช่นนั้น แต่ในสภาพแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง การเลือกตั้งกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลเช่นนั้น จึงต้องระงับการเลือกตั้งไว้ก่อน ดังนี้ เป็นต้น”^{๑๑๕}

รวมความแล้ว ในทัศนะของคณะปฏิวัติ ผลหรือจุดหมายปลายทางของประชาธิปไตยย่อมมีอยู่ตรงกัน แต่มรรคหรือวิธีการอาจแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตย “แบบรัฐสภา” ของตะวันตกนั้น “ใช้ไม่ได้กับประเทศด้อยพัฒนา ก็เพราะว่าประเทศด้อยพัฒนานั้น รากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังอ่อนแอ

ถ้าปล่อยให้การต่อสู้ทางการเมืองเป็นไปอย่างไม่มีการจำกัดแล้ว ก็จะไม่เลว
กลายเป็นการต่อสู้ที่ไม่มีระเบียบวินัย เมื่อเกิดสภาพอนาธิปไตยขึ้นแล้ว ก็เปิด
โอกาสให้แก่นักเผด็จการเข้ามายึดครองได้ ซึ่งทั้ง ๒ ชนิดนี้ ล้วนแต่ทำให้
ประเทศขาดเสถียรภาพทั้งสิ้น...อีกด้านหนึ่ง ประเทศด้อยพัฒนานั้นต้องการ
พัฒนาประเทศ และการพัฒนาประเทศนั้น จะต้องมีเสถียรภาพทางการเมือง
และต้องใช้เวลา...”^{๑๑๖} จากทัศนะของคณะปฏิวัติ ประชาธิปไตยในประเทศไทย
ไทยได้มีการวางรากฐานเป็นระดับกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุล
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความผิดพลาดของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปก
ครองในเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ อยู่ที่การนำเอาประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของ
ตะวันตกมาใช้ทั้งดุ้น ซึ่งไม่สอดคล้องเข้ากับสภาพความเป็นจริงของ
ประเทศไทย จึงจำเป็นต้องเลิกกลับไปเสีย เพื่อจะได้ “สร้างระบอบประชาธิปไตย
ที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาวะการณ์ของไทย (กล่าวคือ) จะสร้าง
ประชาธิปไตยของไทย ประชาธิปไตยแบบไทย (Thai Democracy)”^{๑๑๗}
ในขณะเดียวกัน การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมก็ไม่ได้จำกัดอยู่ที่
การจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เป็นจริงเท่านั้น
หากโดยสาระแล้ว ยังหมายถึงการสร้างสังคมใหม่ทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นในด้าน
การเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม ทั้งหมดเหล่านี้จะประกอบเป็น
รากฐานอันจำเป็นต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญอันมั่นคงถาวรอย่างแท้จริง
โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ซึ่ง “ราก
ฐานทางเศรษฐกิจและทางสังคมยังอ่อนแอ การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะ
สมกับความต้องการของประเทศชาติ เพื่อเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้า
นั้น...ก็จะต้องนำเอาการร่างรัฐธรรมนูญไปสัมพันธ์กับการสร้างประชาธิปไตย
ที่ดำเนินไปตามแผนและโครงการ ฉะนั้น จึงต้องมีระยะเวลาหนึ่งกว่า
รัฐธรรมนูญถาวรจะประกาศใช้ และกว่าจะมีการใช้วิธีการประชาธิปไตยทุก

อย่างโดยครบถ้วน...”^{๑๑๘} การกิจที่จะต้องสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมสำหรับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยตาม “หลักวิชาการ” ของคณะปฏิวัติเช่นว่านี้ จึงเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจึงมิได้เริ่มลงมือกระทำกันจนกระทั่งวันเวลาล่วงเลยไปหลังจากวันปฏิวัติถึงกว่า ๓ ปี และมาประกาศใช้เอาในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ สิริรวมเวลาทั้งสิ้นถึงเกือบ ๑๐ ปี^{๑๑๙}

ที่กล่าวมานี้ประกอบเป็นฐานการจัดตั้งทางการเมืองของคณะปฏิวัติในกระบวนการสถาปนาระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ภายใต้อำนาจ “ระบอบปฏิวัติ” แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอันถือเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว “สถาบันฝ่ายรัฐ” ได้รับการสถาปนาขึ้นประกอบด้วยองค์กรสามฝ่ายทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร ศาลใช้อำนาจตุลาการ (มาตรา ๕) และสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (มาตรา ๖) สำหรับศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้น เราได้เห็นกันมาแล้วถึงแนวทศนะทำที่ทางด้านนิติศาสตร์และตุลาการ ตลอดจนผลกระทบต่อหลักนิติธรรมอันมีส่วนเอื้ออำนวยต่อฐานะความชอบธรรมของการใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนสำหรับคณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นผลการจัดตั้งโดยตรงของคณะปฏิวัตินั้น ย่อมดำเนินงานอยู่ภายใต้กำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดของคณะปฏิวัติในฐานะ “สถาบันฝ่ายพรรค” กล่าวโดยเฉพาะถึงในด้านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นไปตาม “นโยบายที่ถูกต้อง” ของคณะปฏิวัตินั้นแล้ว “นโยบายที่ถูกต้อง” ที่ว่านี้ นอกจากจะถูกกำหนดขึ้นจากอุดมการณ์และเจตนารมณ์ในการ “สร้างสังคมใหม่” แล้ว โดยรากฐานยังขึ้นอยู่กับทศนะทางประวัติศาสตร์ของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับ “การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย” ด้วย ดังนี้ :-

การที่นโยบายการเมืองจะเกิดขึ้นได้นั้น ก็ต้องมี ‘ผู้ทำงานการเมือง’ ผู้ทำงานการเมืองนี้เองที่เราเรียกกันว่านักการเมือง...

ผู้ทำงานการเมืองของประเทศไทยตามความเป็นจริงที่มีมานั้น ได้แก่บุคคลประเภทใดบ้าง ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญที่จะต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างถูกต้อง ตรงต่อความเป็นจริงเสียก่อน...

ถ้าจะกล่าวโดยสรุป โดยสมมุติว่าท่านได้ทราบหรือได้เคยศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทยมาบ้างแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า นักการเมืองในประเทศไทยมี ๒ ชนิดด้วยกัน คือนักการเมืองข้าราชการ (Bureaucratic Politician) ชนิดหนึ่ง และนักการเมืองที่มีใช้ข้าราชการ ซึ่งเรียกกันว่า ‘นักการเมืองอาชีพ’ (Professional Politician) อีกชนิดหนึ่ง เหตุใดเราจึงแยกเช่นนี้ ?...

ที่แยกเช่นนี้ ก็ได้มาจากการเมืองตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั่นเอง ซึ่งเราจะขอย่นย่อมาให้ท่านผู้ฟังได้ทราบพอเป็นสังเขปดังนี้...

การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่ นำโดยคณะบุคคลที่เป็นข้าราชการ ยิ่งเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อยึดอำนาจ ไม่ว่าจะในรูปการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ก็ยัง

เป็นเรื่องของบุคคลที่เป็นข้าราชการ จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงตั้งแต่กรณี ร.ศ. ๑๓๐ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ตลอดจนถึงการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งล้วนดำเนินการโดยบุคคลที่เป็นข้าราชการเป็นส่วนสำคัญทั้งสิ้น...

ทั้งนี้ แตกต่างกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในหลายๆ ประเทศ เช่น ในอินเดีย ในจีน ในญวน ซึ่งมักจะนำโดยคณะบุคคลที่เป็นราษฎรสามัญเช่น นายความ พ่อค้าคหบดี หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ...

ในเมืองไทย ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นก่อน การเคลื่อนไหวทางการเมืองของราษฎรสามัญเป็นผลผลิตตามมาจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของข้าราชการ ฉะนั้น นักการเมืองในประเทศไทยจึงถือกำเนิดขึ้นในหมู่ข้าราชการก่อน แล้วนักการเมืองที่เกิดจากราษฎรสามัญจึงตามมาทีหลัง...

จากนี้ นักการเมืองในประเทศไทยจึงมี ๒ ชนิดดังได้กล่าวมาแล้ว คือ นักการเมืองข้าราชการชนิดหนึ่ง และนักการเมืองที่มีเชื้อข้าราชการซึ่งเรียกกันว่า นักการเมืองอาชีพอีกชนิดหนึ่ง^{๑๒๐}

สิ่งที่ละเว้นไม่ได้รับการวิเคราะห์ให้ชัดเจนขึ้น ก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าใน หมุนักการเมืองข้าราชการ กลุ่มพลัง “ผู้ถืออาวุธของชาติ” เท่านั้นที่ เป็นผู้ตัดสินใจในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย อย่างไรก็ตามโดย สภาพลักษณะพัฒนาการทางการเมืองในประเทศไทยแล้ว แนววิเคราะห์ดังกล่าวต้องนับว่ามีส่วนสะท้อนความเป็นจริงของการเมืองไทยอยู่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันข้าราชการ ในฐานะที่เป็นผู้มาก่อนหรือดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นก่อน ทั้งนี้บน ฐานของระดับการศึกษาและการจัดตั้งที่เหนือกว่ากลุ่มชนอื่น ๆ นอกกระบบราชการ ในประการสำคัญ โดยวัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมไทย สถาบันและตำแหน่ง อำนาจตลอดจนเกียรติภูมิของทางราชการยังเป็นที่เชิดชูและหวังปกป้องอยู่โดยทั่ว ไป ในด้านของ “นักการเมืองอาชีพ” เอง มิได้มีฐานการจัดตั้งของตนเอง อย่างอิสระเป็นกิจลักษณะ หากแต่ยังต้องอิงอาศัยอยู่กับอำนาจบารมีของฝ่าย นักการเมืองข้าราชการเป็นหลักมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ จึง “ปรากฏว่า นักการเมืองคนสำคัญ ๆ ในประเทศไทยเป็นข้าราชการแทบทั้งนั้น และนักการเมือง ชนิดนี้มีบทบาทสำคัญต่อชีวิตการเมืองของประเทศไทยยิ่งกว่านักการเมือง ประเภท ส.ส. หรือนักการเมืองอาชีพเป็นอันมาก นักการเมืองในประเทศไทยอยู่ในความควบคุมของนักการเมืองข้าราชการตลอดมา นักการเมือง ข้าราชการทำงานการเมืองติดต่อกันมาตลอดสาย ส่วนนักการเมืองอาชีพบางที ก็ได้ทำการเมือง บางทีก็ไม่ได้ทำ (เช่น ยุบสภาเสีย) อย่างเช่นเวลานี้ นักการเมือง อาชีพไม่ได้ทำการเมืองมาตั้งเกือบ ๑๐ ปีแล้ว แต่นักการเมืองข้าราชการ คงทำตลอดมา ฉะนั้น นักการเมืองอาชีพจึงมีความรู้และประสบการณ์น้อยกว่านักการเมืองข้าราชการ รวมความว่า ผลดีผลร้ายที่เมืองไทยได้รับขึ้นแก่ นักการเมืองข้าราชการมากกว่านักการเมืองอาชีพ จึงเห็นได้ว่า ไม่ใช่ ข้าราชการเป็นนักการเมืองไม่ได้ ข้าราชการเป็นนักการเมืองได้และก็กำลังเป็น

อยู่ นักการเมืองที่เป็นข้าราชการนั้นแหละสำคัญที่สุดในประเทศไทย นักการเมืองที่เป็นข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือนนั้นแหละคือ นักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในประเทศไทย นักการเมืองอาชีพเสียอีกที่มีบทบาทเป็นรอง”^{๑๒๑}

ตรรกวิเคราะห์ถึงฐานะและความสัมพันธ์ระหว่าง “นักการเมืองข้าราชการ” กับ “นักการเมืองอาชีพ” ดังกล่าวนี้นี้ คือสาระสำคัญของความแตกต่างระหว่างการสร้างประชาธิปไตยแบบไทย และประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งไม่เข้ากันกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ที่เป็นจริงของประเทศไทย คงจะจำกันได้ถึงปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐบาล “นั่งร้าน” ควง อภัยวงศ์ กับคณะรัฐประหารเมื่อปี ๒๔๙๐ ซึ่งนอกจากความทะเยอทะยานต้องการอำนาจของฝ่ายผู้นำทหารแล้วยังเป็นข้อขัดแย้งกันในเรื่องหลักการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำอีกด้วย มาถึงคราวของคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ แม้จะไม่มีผู้ใดหาญขึ้นมาโต้แย้ง แต่คณะปฏิวัติก็ตั้งพยายามใช้เหตุผลอ้างอิงให้เห็นถึงความเหนือประเสริฐของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหมายไม่เพียงแต่เพื่อดำรงสถานภาพเดิมเกี่ยวกับฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันข้าราชการเท่านั้น หากยังเพื่อกำหนดโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจตามนัยแห่งระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย :-

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย ก็ยินยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย...นักการเมืองที่เป็นข้าราชการนี้มักจะมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากกว่านักการเมืองอาชีพ เพราะต้องทำอยู่

กับมือตลอดเวลา ก็เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วเหตุไฉนเล่าเราจึง
ปฏิเสธบทบาททางการเมืองของข้าราชการเสีย... ฉะนั้นวุฒิสภา
นี้ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นข้าราชการซึ่ง
มีบทบาททางการเมืองหรือที่เรียกว่านักการเมืองข้าราชการ
จึงเป็นสภาที่เหนือกว่าสภาผู้แทนฯ ทั้งในด้านประสบการณ์
และคุณภาพ ฐานะของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน
จึงมีฐานะเป็นสถาบันหลักในการปกครองทีเดียว ^{๑๒๒}

และความหมายของการยกวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลัก ก็คือว่า :-

...สมัยก่อน วุฒิสภาเป็นสภายับยั้ง คือทำหน้าที่คอย
ยับยั้งสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่วุฒิสภาปัจจุบันนี้ มี
ใช้สภายับยั้งอีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นสถาบันหลักในการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เดียว ตามรัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบัน วุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าสภาผู้แทนราษฎร
ทั้งในด้านออกกฎหมายและควบคุมการบริหาร คือมีอำนาจ
ริเริ่มกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญ มี
อำนาจเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปและทำการอภิปราย
ร่วมกับสภาผู้แทนในที่ประชุมรัฐสภา ทั้งหมดนี้ก็หมายความว่า
เราได้เลื่อนเป็นสถาบันหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร
มาไว้ที่วุฒิสภาในปัจจุบัน ^{๑๒๓}

ฐานะความเป็นสถาบันหลักของวุฒิสภาเป็นที่เห็นได้ชัดจากมาตรา ๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภาตามลำดับ โดยประธานรัฐสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกัน ซึ่งมีอยู่หลายกรณีที่สำคัญๆ ตามมาตรา ๑๓๔ รวมทั้งในกรณีเปิดอภิปรายทั่วไป และการแถลงนโยบายอันเป็นมาตรการ “ควบคุมการบริหาร” แต่จะอย่างไรก็ตาม อำนาจของฝ่ายรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารคงมีอยู่อย่างจำกัดจำเขี่ยเต็มที่ จนเรียกได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่รัฐสภาที่จะร่วมรับรื้อนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการควบคุม ทั้งนี้จะเป็นไปตามหลักการแยกอำนาจอย่างเข้มงวดทำนองเดียวกันกับใน “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้” (มาตรา ๑๓๙) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้ให้มีการลงมติไว้วางใจ (มาตรา ๑๔๑) รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปแต่จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ (มาตรา ๑๒๗) แต่ถ้าเป็นกรณีขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะ ก็จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๒๘) ในกรณีเช่นนั้น วุฒิสภาจะเป็นตัว่วงดุลให้กับฝ่ายรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เมื่อคำนึงถึงองค์ประกอบของวุฒิสภาซึ่งเกือบทั้งหมดมาจาก “นักการเมืองข้าราชการ (ซึ่ง) หมายถึงประเภทสนับสนุนพรรคที่ครองอำนาจเป็นสำคัญ”^{๑๒๔} และเกือบสามในสี่มาจากฝ่ายทหาร

ระบบการยกฐานะของวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลักก็ดี หรือระบบการแยกอำนาจอย่างค่อนข้างเคร่งครัดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี คง

เป็นไปตามตรรกของการสถาปนาระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ของคณะปฏิวัตินั่นเอง ซึ่งแม้จะกำหนดให้มีสถาบันรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ หนึ่งในสองสภาคือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ไม่ได้ถือว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญ เพราะในที่สุดแล้ว การเลือกตั้งก็เป็นแค่เพียงวิธีการอย่างหนึ่งเท่านั้น ความสำคัญจริงๆ อยู่ที่ “เนื้อแท้” ของการปกครอง “ที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของประชาชนสามารถรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนมาทำการปกครอง และสามารถสนองความต้องการที่ชอบธรรมของประชาชน” ดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยคงอยู่ในฐานะทำนองเดียวกันกับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ โดยทั่วไป จำเป็นต้องหันมาใช้ประชาธิปไตยที่มีไฉ่แบบรัฐสภาตามสภาพความเหมาะสมของคน และ “ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยที่มีไฉ่แบบรัฐสภาก็คือ การเลือกตั้งมีความสำคัญน้อยกว่าในประชาธิปไตยแบบรัฐสภา บทบาทของการเลือกตั้งไม่ถึงกับการชี้ขาดการเมืองของประเทศ เพราะนโยบายของชาติได้กำหนดไว้แน่นอนแล้ว และดำเนินการปฏิบัติไปได้เป็นเวลายาวนาน รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายเช่นนั้น ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลของพรรคเดียวหรือของหลายพรรครวมกันสามารถทำการปกครองอยู่ได้เป็นเวลายาวนาน การเลือกตั้งไม่กระทบนโยบายของชาติ ผลของการเลือกตั้งทำให้พรรคที่ปกครองอยู่นั้น คงเป็นพรรคปกครองอยู่ต่อไป ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพรรคที่ปกครองอยู่นั้นเป็นพรรคใหญ่และเข้มแข็งกว่าพรรคอื่นๆ ซึ่งฝ่ายค้านทั้งหลายไม่อาจจะโค่นลงได้ด้วยการเลือกตั้ง หรือเป็นเพราะว่ารัฐบาลตั้งขึ้นได้โดยทางอื่นมิใช่ทางการเลือกตั้ง และรัฐสภาก็ไม่อาจจะขับออกได้...”^{๑๒๕} ในด้านหลักความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติก็คงมีนัยเหตุผลทำนองเดียวกันคือ เป็นการแยกอำนาจให้เกิดการคานและสมดุลอำนาจต่อกันซึ่ง “ถ้าจะกล่าวจากความหมายหนึ่งก็คือ รัฐสภาทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ยากขึ้น และถ้าจะ

กล่าวจากอีกความหมายหนึ่งก็คือ การเลือกตั้งมีบทบาทน้อยลง เพราะคณะรัฐมนตรีมิได้เกิดจากการเลือกตั้ง (แม้ได้รับเลือกตั้งมา ก็ต้องลาออก) ^{๑๒๖}

แนวการจัดรูปโครงสร้างกลไกรัฐเช่นว่านี้ โดยแท้จริงก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติจะให้ระบบอำนาจคู่ภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” คงดำรงอยู่ต่อไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง นั่นก็คือ การจัดให้มีสถาบันฝ่ายพรรคควบคู่กันไปกับสถาบันฝ่ายรัฐ แล้วก็ไม่ใช่เพียงให้การจัดตั้งระบบอำนาจคู่ดำรงอยู่ต่อเนื่องในแง่รูปแบบเท่านั้น หากยังหมายถึงการดำรงอยู่ต่อเนื่องของฐานะอำนาจของคณะปฏิวัติเองด้วย กล่าวคือ “พรรครัฐบาลมีอยู่แล้วตั้งแต่วันปฏิวัติ คือคณะปฏิวัตินั่นเอง ส่วนเมื่อ พ.ร.บ. พรรคการเมืองประกาศใช้แล้ว พรรครัฐบาลจะใช้ชื่อว่าจะอย่างไรก็คงจะได้ทราบกัน การที่พรรครัฐบาลนี้จะต้องเป็นรัฐบาลต่อไป ก็เพราะยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้น สถานการณ์ในปัจจุบันไม่อาจปล่อยให้มีการช่วงชิงแก่งแย่งทางการเมือง แต่กลับต้องสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในบรรดาพรรคการเมืองและในชาติ เพื่อเป็นกำลังต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ และรัฐบาลจะต้องเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งสันทัดในการต่อสู้คอมมิวนิสต์ด้วย” ^{๑๒๗}

อนึ่ง นอกจากยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้น การดำรงคงอยู่ต่อไปของคณะปฏิวัติในฐานะพรรครัฐบาลยังเป็นสิ่งชอบธรรมสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย และแม้พรรคที่ว่านี้จะขึ้นมาด้วยการใช้กำลัง “โดยเฉพาะในกรณีเริ่มต้นสถาปนาหรือสร้างประชาธิปไตย กรณีเช่นนั้นเป็นการปฏิวัติ ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องใช้กำลังก็เป็นที่ยอมรับกันโดยหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ว่าเป็นการถูกต้อง” ^{๑๒๘} ในประการสำคัญ ฐานะความเป็นพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น ไม่จำเป็นต้องวัดจากการเลือกตั้งเสมอไป หากสำคัญอยู่ที่ “นโยบายที่ถูกต้องของพรรค คือนโยบายที่สอดคล้องกับผล

ประโยชน์ขั้นมูลฐานของชาติและประชาชน ซึ่งสามารถอธิบายให้มองเห็นชัดเจนได้ด้วยเหตุผลตามหลักวิชาการ และสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ด้วยคุณค่าในทางปฏิบัติที่มีต่อประเทศชาติและประชาชน พรรคใดมีนโยบายเช่นนี้ ไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีธรรมดา หรือโดยวิถีทางอื่นอันเป็นกรณีพิเศษก็ตาม พรรคนั้นก็ย่อมเป็นพรรคประชาธิปไตยที่มีลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง และย่อมจะได้รับความสนับสนุนจากประชาชนตลอดไปตราบเท่าที่ยึดถือและปฏิบัตินโยบายนั้นให้ได้ผล”^{๑๒๙}

อีกครั้งหนึ่งในทำนองเดียวกันกับ “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้อำนาจการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ มาถึงระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ ก็ยังคงตกย้ำถึงฐานะความชอบธรรมของ “พรรครัฐบาล” ในฐานะที่ยึดกุม “นโยบายที่ถูกต้อง” อันสืบทอดโดยตรงมาจากคณะปฏิวัติ แต่โดยที่ “พรรครัฐบาล” จะไม่ใช่เป็นพรรคเดียวภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเพราะฉะนั้น จึงย่อมจะต้องมีการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งอาจเกินเลยขอบเขตไปถึงขั้นเป็นผลทำลายความสามัคคีในชาติและเสถียรภาพทางการเมืองได้อย่างเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น “การแก้ปัญหานี้ ประการหนึ่งจะต้องมีการจำกัดโดยกฎหมาย เช่นรัฐธรรมนูญบัญญัติให้แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติมากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้การเลือกตั้งมีบทบาทต่อการเลือกตั้งรัฐบาลน้อยลง เพราะผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องอาศัยการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขขาด”^{๑๓๐} เป็นที่แน่นอนว่า ในการจัดโครงสร้างองค์กรรัฐโดยแยกให้ฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งยกฐานะวุฒิสภาขึ้นเป็นสถาบันหลักทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมานี้ ย่อมจะเป็นผลให้รัฐบาลอยู่ในฐานะอำนาจที่โดดเด่นเหนือองค์กรอำนาจฝ่ายอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกัน :-

กลไกรัฐย่อมจะต้องเชื่อมโยงกับส่วนอื่นอันเป็นส่วนกำหนดนโยบายของชาติด้วย เท่าที่เป็นอยู่ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา กลไกรัฐเชื่อมโยงอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติในระบอบประชาธิปไตยของไทยเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งได้กลายเป็นขบวนการทางการเมืองของชาติ ในระยะต่อไป จากผลของการปฏิบัติรัฐธรรมนูญที่เราได้รับมา กลไกของรัฐก็ย่อมจะมาเชื่อมโยงทางด้านประชาชนอีกทางหนึ่ง คือทางกลไกของพรรคการเมืองนั่นเอง^{๑๓๑}

โดยนัยนี้ ระบอบ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ จึงเท่ากับเป็นการสืบทอดทั้งเจตนารมณ์และโครงสร้างอำนาจรัฐมาจาก “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ นั่นเอง พร้อมทั้งผลพวงแห่งคำสั่งประกาศของคณะปฏิวัติอันจำกัดสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ของประชาชน รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๑ อาจบรรจบพบบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างเป็นกิจลักษณะตามธรรมเนียมของการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหลาย แต่ในที่สุดแล้วการตีความประยุกต์ใช้บทบัญญัติเหล่านี้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับ “นโยบายที่ถูกต้อง” ของพรรคและรัฐบาลซึ่งมี “ลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของประชาชน” ได้ในตัวเอง โดยไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังคำยืนยันในหลักแนวนโยบายของหัวหน้าคณะปฏิวัติดังนี้ :-

ข้าพเจ้าขอยืนยันแต่พี่น้องทั้งหลายว่า ข้าพเจ้ายึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญและทำความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะ

สร้างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศเราให้มากที่สุด ให้ระบอบรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์แก่การพัฒนาและการผดุงรักษาความมั่นคงของประเทศชาติทั้งภายนอกและภายใน สิ่งจำเป็นที่สุดที่เราจะต้องสร้างขึ้นให้แก่ประเทศชาติที่รักของเรา คือ เสถียรภาพ...

...ปฏิญญาสากลอันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนี้ ข้าพเจ้าก็ยังนับถือเชิดชูอยู่เสมอ ...แต่ในเวลาเดียวกัน ข้าพเจ้าจะต้องรักษาเสถียรภาพ เอกราชและความมั่นคงของชาติอยู่เสมอ ดังเช่นที่ข้าพเจ้าปฏิบัติอยู่แล้วในทุกวันนี้^{๑๑๒}

ซึ่งก็มีส่วนถูกต้องและชอบด้วยเหตุผลอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า เสถียรภาพเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ข้อนี้น่าจะไม่มีความขัดแย้งได้ แต่ประเด็นก็อยู่ที่ว่า เสถียรภาพและความมั่นคงของชาติจะพึงเป็นที่เข้าใจกันอย่างไร จะหมายความถึงความ เป็น “ชาติที่มีระเบียบวินัย” อย่างทำนองในกรมกองทหารเท่านั้นหรือ แล้วถ้าต้องการเช่นนั้น จะจัดการกับกระแสความสำนึกตื่นตัวทางการเมืองซึ่งสะสมมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ อย่างไร คำตอบของ “ระบอบปฏิวัติ” ด้วยการกำราบปราบปราม และผลสะท้อนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรม ย่อมเป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไปแล้ว แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยลงไปได้แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับยิ่งเร่งเร้าให้ชีวิตความเป็นไปภายในชาติต้องเผชิญกับปัญหาการใช้กำลังรุนแรงยิ่งๆ ขึ้นตามลำดับ เพราะจากทัศนคติของรัฐธรรมนูญสมัย “ระบอบปฏิวัติ” แม้แต่ความไม่พึงพอใจของประชาชนพลเมืองในการปกครอง

บ้านเมืองก็ถือเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อราชอาณาจักรได้ดังที่ได้เห็นมาแล้ว ยิ่งกว่านั้น เมื่อมาถึงยุคของ “ระบอบปฏิวัติ” และ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ตามลำดับ ปัญหาเสถียรภาพไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องของกระแสความสำคัญต้นตัวของประชาชนในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยังเป็นช่วงเวลาที่ยังคงมีการเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ยุคของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจสำคัญส่วนหนึ่งของ “ระบอบปฏิวัติ” ในการสร้างรากฐานของสังคมใหม่ ในวาระเช่นนั้น “นโยบายที่ถูกต้อง” ของคณะปฏิวัติ ย่อมต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับปัญหาการจัดสรรและแจกแจงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ใช่เพียงเรื่องของการรักษาผลประโยชน์หรือสนองความต้องการที่ชอบธรรม “ของประชาชน” ในเชิงนามธรรมอีกต่อไป ตรงนี้เองที่ระบบการกำหนดแนว “นโยบายของชาติ” ของ “ระบอบปฏิวัติ” เริ่มมีปัญหาช่องว่างกับสภาพความเป็นจริงคือ สภาพการขัดแย้งในผลประโยชน์ ในขณะที่ “นโยบายที่ถูกต้อง” ของคณะปฏิวัติยึดติดอยู่กับระเบียบวินัยและความสามัคคีภายในชาติ ซึ่งไม่ประสงค์จะยอมรับรู้ถึงความแตกต่างหรือขัดแย้งใดๆ ทั้งสิ้น นอกเหนือไปจากแนวทัศนะและปฏิบัติที่สอดคล้องกันกับ “นโยบายของชาติ (ที่) ได้กำหนดไว้แน่นอนแล้ว...(และ) รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายเช่นนั้น... ฝ่ายค้านทั้งหลายไม่อาจจะโค่นลงได้ด้วยการเลือกตั้ง”

“ระบอบปฏิวัติ” กับแผนการพัฒนาอย่างไม่สมดุล

ส่วนหนึ่งที่สำคัญของ “นโยบายของชาติ (ที่) กำหนดไว้แน่นอนแล้ว” ก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งกำหนดขึ้นมาจาก “สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ (ซึ่ง) ไม่ใช่สภาพการเมือง ไม่ใช่สภาพที่แข่งขันเอาแพ้เอาชนะกัน (แต่) เป็นสภาพทำงาน

ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศชาติ”^{๑๓๓} เรื่องของแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้ ก่อนอื่นใคร่ขอชี้แจงเสียก่อนว่า จุดใหญ่ใจความในที่นี้ไม่ได้ต้องการจะทำการวิเคราะห์ประเมินแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่ทางราชการประกาศใช้ หากประสงค์จะชี้ถึงนัยทางเศรษฐกิจการเมืองของแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองรัฐธรรมนูญของไทย แต่ทว่ามักจะมองข้ามกันไป ในตอนก่อนของบทที่ ๓ นี้ได้กล่าวมาบ้างแล้วถึงความผูกพันเชื่อมโยงในอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม “นักการเมือง ข้าราชการ” กับกลุ่มธุรกิจการเงิน รวมทั้งกระแสลงทุนนิยมระหว่างประเทศ การปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ อุบัติขึ้นบนพื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองที่ว่านี้ การใช้อำนาจสิทธิขาดภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” เป็นผลให้กลุ่มพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมได้พัฒนาเติบโตใหญ่ขึ้นตามลำดับตามนโยบายเศรษฐกิจ “เสรีนิยม” ในขณะเดียวกันกับที่กลุ่มชาวนาไร่ชาวนาและผู้ใช้แรงงานอันประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ “เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย” ภายในชาติ โดยอาศัยกรอบของพลังทหารและการเมืองภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” นี้เองที่แนวทางและยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรี^{๑๓๔} ได้ดำเนินมาโดยตลอด ในส่วนของข้าราชการนักวิชาการนั้นเล่า จวบจนกว่าทศวรรษผ่านไปก็ยังไม่อาจมองเห็นแนวความคิดอันผกผันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องการพัฒนาได้ กล่าวคือ “ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตการพัฒนาสังคมอย่างแจ่มชัด และไม้อาจชี้ความว่าสิ่งใดเป็นเหตุ สิ่งใดเป็นผล สิ่งใดสำคัญมากกว่า หรือน้อยกว่ากัน ผลก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลร้ายต่อการพัฒนาสังคม และนำไปสู่ปัญหาสังคมอันไม่น่าพึงปรารถนาหลายประการ”^{๑๓๕}

จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่าจะมีหรือไม่มี “แนวความคิดอันผกผันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” ในการพัฒนาประเทศนั้น โดยแท้จริงก็มีใช่เป็นแต่เพียง

เรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคในการวางแผนพัฒนาเท่านั้น หากโดยรากฐานเป็น ปัญหาของเจตนาธรรมณ์และการตัดสินใจในทางการเมือง ในประการสำคัญ ภารกิจ เช่นว่านี้ก็มิใช่เป็นแต่เพียงเรื่องเจตนาธรรมณ์และการตัดสินใจเป็นส่วนบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับโครงสร้างและกลไกทางการเมืองและ บริหารโดยส่วนรวมด้วย เพราะในที่สุดแล้วแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การ พัฒนาย่อมมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงอยู่โดยพื้นฐานต่อโครงสร้างสังคมการเมือง ซึ่งบรรดาข้าราชการนักวิชาการเองนับเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่มีบทบาท สำคัญในยุคของการเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยพื้นฐานของโครงสร้างสังคมการเมือง เช่นว่านี่เองที่เป็นตัวกำหนด “ซึ่งความแตกต่างว่าสิ่งใดเป็นเหตุ สิ่งใด เป็นผล สิ่งใดสำคัญมากกว่าหรือน้อยกว่ากัน” ภายใต้อำนาจ “ระบอบปฏิวัติ” และ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ซึ่งสืบทอดกันมา “นักการเมืองข้าราชการ” ได้ ทำการ “ระดมผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่างๆ มาช่วยงานของชาติ” ซึ่งเป็นการ เปิดโอกาสช่องทางสำหรับข้าราชการนักวิชาการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจ กำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และโดยอาศัยเกราะ กำบังของระบอบอำนาจนิยม กลุ่มข้าราชการนักวิชาการจึงสามารถใช้ “หลัก วิชา” อันทันสมัยของคนได้อย่างเต็มที่ ปลอดภัยจากรู้เห็นหรือควบคุมใดๆ ของสาธารณชน นี่คือ ต้นกำเนิดที่มาของ “การพัฒนาอย่างมีแผน (Plan) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามหลักวิชาและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง”๑๓๖ และ “หลักวิชา” ที่ว่านี้ก็สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีกับกระแส เศรษฐกิจการเมืองของทุนนิยมระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนั้น

ดังนั้น ในช่วงเริ่มต้นพัฒนาแผนพัฒนาฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงได้เกิดฐานอำนาจเศรษฐกิจการเมืองแบบสามเส้าขึ้นระหว่างพลังฝ่ายทหาร ฝ่ายธุรกิจการเงิน และฝ่ายข้าราชการนักวิชาการ ทั้งสามประกอบกันเป็นตัวชี้ ขาดกำหนดคู่ทางการพัฒนาประเทศ แนวความคิดหลักอันเป็นบทบาทสำคัญ

ของกลุ่มข้าราชการนักวิชาการ ก็คงเป็นไปตามกระแสนิยมนั่นเอง กล่าวคือ เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวความคิดนี้เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของทุนนิยมตะวันตก แต่เมื่อแผ่ขยายในลักษณะครอบงำมาสู่ประเทศโลกที่สาม รวมทั้งประเทศไทย ก็มีประเด็นที่จะต้องพิเคราะห์กันถึงความหมายและผลกระทบต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอันจะพึงมีตามมาด้วยในที่นี้

นัยเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เข้าใจว่า ได้มาจากงานเขียนของศาสตราจารย์ เอ็ม. โอ. เฮิร์ชแมน เรื่อง *ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ* (M.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*) ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ เป็นการเสนอแนะแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล ดังที่ ดร.อานวย วีรวรรณ ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ได้นำมาถ่ายทอดไว้ดังนี้ :-

...กระบวนการพัฒนาที่แท้จริงประกอบด้วยความรุดหน้า หรือความไม่สมดุลในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ...ความไม่สมดุลอันสืบเนื่องมาจากการที่ภาคใดภาคหนึ่ง...เจริญรุดหน้ารวดเร็วกว่าภาคอื่นๆ นั้น จะช่วยกระตุ้น กดดัน และชี้้นำให้ภาคอื่นๆ พยายามจะเจริญรอยตามเพื่อที่จะแก้ไขความไม่สมดุลนี้ นี่ก็หมายความว่า การรุดหน้าในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจจะแผ่ขยายไปยังภาคอื่นๆ กระบวนการพัฒนาเช่นนั้นย่อมไม่ราบรื่น หากแต่จะประกอบด้วยความไม่สมดุลต่างๆ ซึ่งจะตามมาด้วยความพยายามที่จะแก้ไข (ความไม่สมดุล) ให้ดีขึ้น ^{๑๓๗}

ตามความคิดของเซอร์ชแมน ปัญหาหลักสำหรับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยก็คือ ขาดความตั้งใจแน่วแน่ที่จะพัฒนาให้ได้รวดเร็วพอ แต่ทั้งนี้ก่อนอื่นจะต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา หรือ “แนวทางการจำเรียวเติบโต” เสียก่อน^{๑๓๘} ความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นนั้น จะจัดการแก้ไขตัวมันเองได้โดยอาศัยกลไกธรรมชาติ กล่าวคือว่า :-

...ความไม่สมดุล หรือการขาดดุลซึ่งเกิดขึ้นแล้วจะสร้างพลังฝ่ายตลาด (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนวยโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนค้ากำไร) และจะทำให้เกิดพลังในฝ่ายที่อยู่นอกตลาด (หรือมติมหาชนหรือการกีดกันทางการเมือง) พลังฝ่ายตลาดจะกระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนริเริ่มและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่พลังฝ่ายนอกตลาดจะกระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการ เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลดังกล่าว^{๑๓๙}

ตรงนี้เองที่เป็นแก่นของปัญหาทั้งหมด ประเด็นจริงๆ ที่กำหนดความชอบธรรมและความเป็นไปได้ของระบบทุนนิยม ก็คือ พลังด้านและถ่วงดุลภายในโครงสร้างสังคมการเมืองหนึ่งๆ อันเป็นลักษณะของสังคมเสรี ความจริงจากประสบการณ์ของตะวันตกมีอยู่ว่า “แนวทางการจำเรียวเติบโตทางเศรษฐกิจ” ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการดำรงคงอยู่ร่วมกันและด้านซึ่งกันและกันระหว่างพลังตลาดหรือเศรษฐกิจกับพลังนอกตลาดหรือการเมืองนี้เอง เพื่อว่า “ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นจากพลังแรกในระบบชีวิตสังคมจะได้ถูกแก้ไขด้วยพลังอันหลังให้เข้าสู่ดุลยภาพ”^{๑๔๐} เป็นที่เห็นได้ว่า เงื่อนไขสิทธิเสรีภาพ

และพลังต้านต่อกันเช่นว่านี้ ไม่อาจมีอยู่หรือดำรงคงอยู่ได้ในสังคมการเมืองยุค “ระบอบปฏิวัติ” การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๑ แม้ว่าการเลือกตั้งและสภาผู้แทนฯ แทบจะไม่ได้มีความสำคัญอะไรนักดังที่ได้เป็นมาแล้วก็ตาม อย่างน้อยที่สุด ก็คงจะยังพอเป็นเวที “ให้บรรดาปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงอย่างเสรีจากแง่มุมของภูมิภาคและชนชั้นต่าง ๆ”^{๑๔๑} แต่ถึงกระนั้น แม้โอกาสช่องทางอันน้อยนิดเพียงเท่านี้ก็ต้องอันตรายไปในชั่วระยะเวลาอันสั้นด้วยการปฏิวัติรัฐประหารอีกคำรบหนึ่งจากกลุ่มผู้นำทหารชุดเดียวกันนั่นเองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔

ในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงไม่เป็นการยากที่จะมองเห็นกันได้ว่า “แนวทางการจำเริญเติบโต” ทางเศรษฐกิจ จะเข้ามามีบทบาทเช่นไรในสภาพเงื่อนไขทางการเมืองแบบอำนาจสิทธิ์ขาดของไทย ในด้านเศรษฐกิจหรือตลาด เป้าหมายและแผนพัฒนาต่างๆ ถูกกำหนดขึ้นมาภายในอาณาจักรเฉพาะของพวกเขา ข้าราชการนักวิชาการ และถูกนำไปใช้ปฏิบัติการอย่างเต็มกำลังความสามารถโดยหน่วยราชการ และผู้ประกอบการเอกชน “โอกาสค้ากำไร” ตามอุดมการณ์อันแนบเนื่องอยู่ในแนวการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในหมู่นักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกซึ่งได้รับการสนองตอบและคุ้มครองทางการเมืองและทหารอย่างแข็งแรง ผลที่ได้ก็เห็นทันตา กล่าวคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายในภาคสมัยใหม่พากันขยายตัวรวดเร็วไม่ว่าจะเป็นในด้านการค้า การเงิน การธนาคาร อุตสาหกรรม หรือบริการด้านอื่นๆ ภาคเกษตรกรรมก็ขยายตัวขึ้นเหมือนกัน แต่ก็คงจำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ภาคกลางและอื่นๆ ที่มีการควบคุมเรื่องชลประทานได้และสามารถให้ผลิตผลที่ตอบสนองตลาดส่งออกต่างประเทศ แต่โดยสรุปแล้ว ภาคเกษตรกรรมอันเป็นภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมก็คงมีบทบาทแค่เพียงเป็นลูกมือให้แก่ศูนย์อำนาจและความมั่งคั่งในเมืองหลวง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมตลาดเศรษฐกิจทั้งภายในและนอกประเทศ ใน

ทางตรงกันข้าม ทางด้านการเมือง หรือกลไกนอกตลาดนั้น พลังซึ่งจะเป็นตัว “กระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุล” กลับถูกกำทรวบมิให้จำเริญเติบโตขึ้น หรือถ้าเป็นไปได้ก็ขจัดปราบปรามให้หมดสิ้นไปเสีย ว่าโดยทั่วไปแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ทางราชการ เห็นว่าไม่สู้จะสอดคล้องเข้ากับเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ทางราชการมักจะพุ่งเป้าความระแวงไม่ไว้เนื้อเชื่อใจต่อกลุ่มเอกชนอิสระต่าง ๆ ตาม “ทัศนคติดั้งเดิมที่ยังฝังรากลึกจากอดีต”^{๑๔๒}

รวมความแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่าแนวทางการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุล ในบริบททางสังคมการเมืองของไทยนั้น นอกจากจะไม่ส่งเสริมให้เกิดพลัง “นอกตลาด” เพื่อแก้ไขความไม่สมดุลแล้ว กลับยังเป็นนโยบายจงใจที่จะกำจัจัดขัดขวางพลังเหล่านั้นด้วย จาก “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งสืบต่อโดยตรงมาสู่ “ประชาธิปไตยแบบไทย” และในที่สุดรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดำเนินไปเต็มแผนพัฒนาฯ ๖ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) และแผนพัฒนาฯ ๕ ปี ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ผลที่เกิดขึ้นก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างเปิดเผยในกลุ่มผู้วางแผนพัฒนาเองในช่วงจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ว่า :-

ในการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาในรอบสิบปีนั้น เป็นที่ประจักษ์ทั่วไปว่า การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่สมดุลอย่างมาก จนก่อให้เกิดปัญหาการแผ่ขยายของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ และระหว่างภูมิภาคต่างๆ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจัดสรรแบ่งปันผลผลิต และการเพิ่มทุน

กำลังการผลิตเกิดขึ้นแต่ในเฉพาะภาคกลาง ในขณะที่ภาค
อื่นๆ ยังคงมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังมาก สิ่ง
ทั้งหมดนี้ นำมาซึ่งปัญหาโครงสร้างในสังคม โดย
เฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของบรรดาประชาชน
ชาวชนบทซึ่งต้องการบริการทางสังคมที่จำเป็นต่อความ
เป็นอยู่อย่างใหญ่หลวง สภาพและมาตรฐานการครองชีพ
ของคนส่วนใหญ่ในเขตชนบทกำลังเสื่อมโทรมลง และ
เผชิญกับความยากจนมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันบริการทาง
สังคมในรูปของการศึกษา การสาธารณสุข และโภชนาการ
ในเขตชนบทยังมีมาตรฐานต่ำมาก และยังไม่ถึงท้อง
ถิ่นที่อยู่ห่างไกล^{๑๔๓}

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนเป็นที่รู้เห็นกันอยู่โดยทั่วไป ข้อ
ที่เห็นจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจโดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือ ลักษณะกระบวนการ
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมซึ่งดำเนินไปตามนโยบายสร้าง “กระบวนการ
พัฒนาที่แท้จริง” คือ แบบไม่สมดุล หากแต่ว่าภายใต้การกำกับของระบบ
อำนาจสิทธิขาดอันขจัดลิดรอนสิทธิเสรีภาพของ “พลังฝ่ายนอกตลาด (ที่) จะ
กระตุ้นและผลักดันให้ทางการรัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุล”
กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะส่งผลต่อโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ
แบบใหม่ดังที่จะได้เห็นกันต่อไป เพื่อจุดประสงค์ให้ได้ภาพการเปลี่ยนแปลงที่
ชัดเจนขึ้น เห็นสมควรเสนอเป็นข้อมูลตัวเลขพื้นฐานบางประการที่เกี่ยวข้อง
ก่อนอื่นที่เดียว ถ้าพูดถึงการจำเรอูเคิบโตหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วน
รวมทั้งประเทศ แนนอน อัตราการเพิ่มต้องนับว่าอยู่ในระดับเป็นที่น่าพอใจ
คือ อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์รวมของชาติ (Gross Domestic Product)

ตารางที่ ๑

การแจกแจงอัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมแห่งชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจ
ตามราคาประจำปี

	%ของการเปลี่ยนแปลง				
	๒๔๙๔	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๒	๒๕๐๓-๒๕๒๒
เกษตรกรรม	๕๐.๑	๓๙.๘	๒๘.๓	๒๕.๘	-๑๔.๐
อุตสาหกรรม	๑๘.๓	๒๖.๒	๓๑.๖	๓๔.๖	+ ๘.๔
พาณิชยกรรม	๑๘.๐	๑๕.๒	๑๙.๑	๒๐.๐	+ ๔.๘
บริการ	๑๓.๖	๑๘.๘	๒๑.๐	๑๙.๖	+ ๐.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๐

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

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อยู่ในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ ๗-๘ ต่อปี แต่ครั้งเมื่อพิเคราะห์แยกออกเป็นรายภาคเศรษฐกิจต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าภาคเกษตรกรรมอันประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กำลังลดระดับความสำคัญลงไปอย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทย (ตารางที่ ๑) ภาคเศรษฐกิจนอกเกษตรกรรมทั้งหมดต่างสามารถขยายตัวในอัตราที่รวดเร็วกว่ามาตลอด แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีผลต่อการสร้างงานในอัตราที่ทัดเทียมกัน แรงงานส่วนใหญ่ที่เดี่ยวยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะลดลงไปบ้างจากร้อยละ ๘๒.๔ ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๗๙.๓ และ ๗๓.๕ ในปี ๒๕๑๓ และ ๒๕๒๑ ตามลำดับ ภาพตัวเลขทั้งหมดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะความไม่สมดุลอันมีมาตั้งแต่แรกเริ่มในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้

ตารางที่ ๒

อัตราร้อยละของการจ้างงานในภาคต่างๆ

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

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

“ระบอบปฏิวัติ”

อัตราความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอื่นๆ ยังอาจพิจารณาได้จากอัตรารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในแต่ละภาคเศรษฐกิจ ในช่วงแผนพัฒนาที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) ตารางที่ ๓ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ภาคเกษตรกรรมให้รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของบุคคลทั่วประเทศและต่ำกว่าในภาคอื่นๆ หลายเท่าตัว สถานการณ์เช่นนี้ยิ่งเลวร้ายขึ้นไปอีกเนื่องจากภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูงสุด และกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะในกรุงเทพฯ และจังหวัดข้างเคียง^{๑๔๔} ข้อนี้ไม่เป็นแต่เพียงตัวบ่งชี้อย่างชัดแจ้งถึงความล้มเหลวของนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ สถานการณ์ทำนองนี้ยังจะก่อให้เกิดผลร้ายต่อการกระจายรายได้ตามภูมิภาคต่างๆ ดังที่แสดงให้เห็นชัดในตารางที่ ๔

เมื่อพิจารณาถึงผลิตภัณฑ์รวมรายจังหวัดของจังหวัดต่างๆ แล้ว จะเห็นว่ากรุงเทพฯ ไม่ได้มาเป็นอันดับหนึ่ง แต่ติดอันดับสามหรือสี่ สิบอันดับ

ตารางที่ ๓

รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเศรษฐกิจต่างๆ
(ตามราคาประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๙)

	รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน (บาท)	ดัชนี
เกษตรกรรม	๗,๑๑๓	๑๐๐.๐
อุตสาหกรรม	๔๕,๒๑๕	๖๓๕.๖๕
พาณิชยกรรม	๗๐,๓๓๘	๙๘๘.๘๘
บริการ	๓๒,๖๖๕	๔๕๙.๒๕
ทั่วประเทศ	๗,๗๓๒	—

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔

แรกจาก ๗๑ จังหวัด ได้แก่จังหวัดในภาคกลางและภาคใต้^{๑๔๕} ดังจะเห็นได้ชัดในตารางที่ ๔ ซึ่งในแง่รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนแล้ว ภาคใต้มักจะมาอันดับสองรองจากภาคกลาง และตามมาด้วยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นต่ำสุด แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ก็ไม่มีอะไรพอจะเทียบเคียงกันได้เลย เพราะแค่ภาคกลางซึ่งมีประชากรน้อยกว่าหนึ่งในสามของประเทศเท่านั้นแต่มีส่วนแบ่งจากรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นจากอัตราสูงกว่าครึ่งเล็กน้อยในปี ๒๕๐๓ มาเป็นเกือบร้อยละ ๖๐ ในปี ๒๕๒๒ รายได้ต่ำสุดจะตกอยู่เสมอกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีประชากรกว่าหนึ่งในสาม แต่คงมีส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ ๑๗ และยังคงลดลงไปอีกเหลือร้อยละ ๑๔.๗ ยกเว้นจากภาคกลางแล้ว ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รายได้ในภาคอื่นๆ ทั้งหมดต่างลดลงตลอดช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่น่าเป็นที่แปลกใจอะไรที่รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดในกรุงเทพฯ กับกลุ่มที่จนที่สุดในภาคตะวันออกเฉียง

ตารางที่ ๔

การแจกแจงรายได้ตามภูมิภาคต่างๆ (๒๕๐๓-๒๕๒๒)

	เหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ ใต้			กลาง กรุงเทพฯ ทั้งประเทศ		
%ของประชากร	๒๐.๙	๓๔.๒	๑๒.๔	๒๒.๐	๑๐.๕	๑๐๐.๐
๑. %ของผลผลิตของภูมิภาค						
๒๕๐๓	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๔.๐	๒๙.๓	๒๓.๘	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๑๕.๒	๑๖.๐	๑๒.๘	๒๗.๕	๒๘.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๒	๑๔.๙	๑๔.๗	๑๑.๘	๓๑.๒	๒๗.๔	๑๐๐.๐

๒. รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน

(ราคาประจำปี)

๒๕๐๓	๑,๔๙๖	๑,๐๘๒	๒,๗๐๐	๒,๕๖๔	๕,๖๓๐	๒,๑๐๖
๒๕๑๓	๒,๖๙๙	๑,๘๘๒	๓,๘๕๘	๔,๖๖๒	๑๑,๒๓๔	๓,๘๔๙
๒๕๒๒	๘,๗๘๑	๔,๙๙๑	๑๒,๖๘๓	๑๗,๖๕๕	๓๐,๑๖๑	๑๒,๐๖๗

ที่มา : ๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานทะเบียนแห่งชาติ ๒๕๑๙

เหนือจะห่างออกจากกันไปเรื่อยๆ จากอัตราส่วน ๕.๒ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๐๓ เป็น ๖ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๒๒

อย่างไรก็ตาม ความไม่สมดุลทั้งหลายที่ปรากฏออกมาให้เห็นในลักษณะความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคต่างๆ นั้น ไม่ควรจะบดบังปัญหาแท้จริงที่ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านี้อีก ดังปรากฏผลการสำรวจวิเคราะห์ได้ว่า :-

ตารางที่ ๕

ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรม

๒๕๑๘-๒๕๒๒ (อัตราส่วนด้านบาท-ตามราคาประจำปี)

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

“...ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่แล้ว เป็นผลสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท จังหวัดใดยังมีลักษณะความเป็นเมืองมากขึ้นเท่าใด ก็ยังมีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้นและมีบริการสังคมแก่ประชากรได้ดีขึ้น ในความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำโดยทั่วไปแล้ว เป็นการผิดที่จะพุ่งเป้าแต่ปัญหาในระหว่างภูมิภาค แทนที่จะเป็นเรื่องของระหว่างเมืองและชนบท”^{๑๔๖}

นี่คือปัญหาหลักอันเกิดแต่กระบวนการพัฒนาแบบไม่สมดุล เราได้เห็นกันมาแล้วว่า รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเกษตรกรรมนั้นเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับระดับรายได้ในภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ตารางที่ ๕ แสดงต่อไปให้เห็นภาพรวมทั้งประเทศโดยพิจารณาส่วนสัดส่วนรายได้ประชาชาติที่ตกได้แก่ภาคเกษตรกรรม โดยเปรียบเทียบกับของภาคนอกเกษตรกรรมทั้งหมดในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๒ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลสะสมมาจากนโยบายและยุทธศาสตร์สร้างการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลทางเศรษฐกิจอันต่อเนื่องมาตั้งแต่ “ระบอบปฏิวัติ” จะเห็นได้ว่า สำหรับประชากรชนบทซึ่งคงยืนอยู่ในอัตราร้อยละ ๘๕ สัดส่วนผลิตภัณฑ์รวมของภาคชนบทมีอยู่เพียงร้อยละ ๓๑.๕ ในปี ๒๕๑๘ และลดลงไปอย่างค่อนข้างรวดเร็วเป็นเพียงร้อยละ ๒๕.๘ ในปี ๒๕๒๒ แต่สำหรับประชากรเมืองเพียงร้อยละ ๑๕ กลับสามารถดึงส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ จากร้อยละ ๖๘.๕ เป็นกว่าร้อยละ ๗๔ ในช่วงเวลาเดียวกัน ต่อมาตารางที่ ๖ จะให้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์รายได้ภายในภาคชนบทเอง กล่าวคือ โดยส่วนรวมแล้ว รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคชนบทตกอยู่ในอัตราต่ำกว่าครึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั่วทั้ง

ตารางที่ ๖

รายได้ต่อประชากรในชนบทภูมิภาคต่างๆ (๒๕๑๘/๒๕๑๙)

	รายได้ในชนบท (บาท)		รายได้ทั่วประเทศ		
	ขนาดของครอบครัว	ต่อครัวเรือน	ต่อประชากรหนึ่งคน	๒๕๑๘	๒๕๑๙
ภาคกลาง	๕.๓	๒๔,๘๓๒	๔,๖๑๐	๑๐,๖๖๒	๑๑,๓๖๘
ภาคใต้	๕.๓	๑๘,๐๑๒	๓,๓๙๘	๖,๕๖๐	๗,๕๐๓
ภาคเหนือ	๕.๐	๑๕,๘๑๖	๓,๑๐๑	๕,๑๐๖	๕,๓๙๓
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖.๐	๑๕,๖๓๖	๒,๖๐๖	๓,๑๘๙	๓,๓๖๙
ทั้งประเทศ	๕.๕	๑๗,๗๘๔	๓,๒๓๓	๗,๐๗๗	๗,๗๓๒

ที่มา : ๑. สำนักงานสถิติ

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศ เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของประชากรชนบทระหว่างภูมิภาคต่างๆ แล้วจะพบว่ารายได้ของภาคกลางสูงเกือบจะเป็นสองเท่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งยากจนที่สุด ข้อนี้ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำอย่างมากภายในภาคเกษตรกรรมด้วยกันเอง ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ลงทุนอย่างมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มผลิตภาพทางเกษตร การชลประทานเป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายามนี้ แต่ทว่า รัฐบาลคงมุ่งแต่เฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งแน่นอนย่อมให้คุณประโยชน์ต่อภูมิภาคที่ฐานะดีอยู่แล้วโดยพื้นฐาน จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงปรากฏว่า ในจำนวนพื้นที่ทั้งหมด ๒๒.๒ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานเป็นพื้นที่เพาะปลูกของภาค ในขณะที่กว่าร้อยละ ๑๒ เล็กน้อยของพื้นที่ชลประทานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๖ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค^{๑๔๗} นโยบายเลือกปฏิบัติเช่นนี้ รวมทั้งปัจจัยด้านอื่นๆ จึงเท่ากับยิ่งช่วยซ้ำเติมสภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและระหว่างเมืองกับชนบทซึ่งมีมากเป็นทุนเดิมอยู่แล้วให้หนักยิ่งขึ้นไปอีก

จากที่บรรยายมาโดยสังเขปนี้ คงจะพอทำให้ได้เห็นภาพที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาแบบไม่สมดุล ภายใต้ระบอบอำนาจลึทธิขาคัด ความจริงในช่วงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ก็ได้เริ่มมีการตั้งข้อสังเกตถึงความแตกต่างระหว่างความหมายของการจำเรื้อเติบโตกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจกันบ้างแล้วพร้อมๆ กับที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๒๕๑๑^{๑๔๘} แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้เกิดการตระหนักรับรู้อะไรจากกลุ่มผู้นำ “นักการเมืองข้าราชการ” และข้าราชการนักวิชาการโดยทั่วไป สภาพความเลวร้ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้ทำให้มีผลกระทบกระเทือนอะไรต่อความยึดมั่นถือมั่นในเป้าหมายที่มุ่งแต่การจำเรื้อเติบโตทางเศรษฐกิจฝ่ายเดียว รวมทั้งสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจหรือพลังตลาด และพลังทางการเมืองหรือพลังนอกตลาด อันเป็นข้อสรุปความเชื่อแบบสำนักนีโอคลาสสิก^{๑๔๙} อย่างไรก็ตาม ปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นเป็นแรงกระตุ้นให้ต้องมีการตั้งคำถามใหม่ๆ ขึ้นเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาซึ่งเป็นนัยสำคัญต่อปัญหาการกำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไปในอนาคต

คำถามที่จะต้องถามเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศหนึ่งๆ ก็คือว่า อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาความยากจน? อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาการไร้งานทำ? อะไรเกิดขึ้นกับปัญหาความไม่เสมอภาค? ถ้าหากทั้งสามปัญหานี้ได้ลดความร้ายแรงลงไปได้แล้วไซ้ ก็ไม่ต้องเป็นที่สงสัยเลยว่า ประเทศนั้นๆ

ได้ผ่านช่วงแห่งการพัฒนามาแล้ว แต่ถ้าหากหนึ่งหรือสองของปัญหาหลักเหล่านี้เกิดเลวร้ายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าทั้งหมดสามปัญหาเป็นเช่นนั้น ก็จะเป็นการแปลกประหลาดอย่างยิ่ง ที่จะเรียกผลลัพธ์ว่าเป็น ‘การพัฒนา’ แม้ว่ารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนจะสูงขึ้นก็ตาม เกณฑ์ข้อนี้ใช้ได้กับเรื่องของอนาคตด้วย ‘แผน (พัฒนา)’ ใด ที่ไม่บอกถึงเป้าหมายเพื่อลดปัญหาความยากจน ปัญหาการไร้งานทำและปัญหาความไม่เสมอภาคแล้ว ก็ไม่น่าจะเรียกว่าเป็น ‘แผนพัฒนา’ ^{๑๕๐}

ความจริงแล้ว ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจน ตลอดจนปัญหาการไร้งานทำเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีพหลายๆ ด้านด้วยกัน รวมทั้งสิทธิอำนาจในการปกครองตนเอง ระดับรายได้ที่คำนวณออกมาเป็นตัวเงินย่อมไม่อาจเป็นเครื่องชี้สภาพปัญหาได้อย่างถ่องแท้และยิ่งกว่านั้น ถ้าหากจะเอาแต่ยึดถือเรื่องตัวเงินรายได้เป็นสรณะที่เดียวแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความไขว้เขวสับสนในสภาพปัญหาที่แท้จริงและการคิดอ่านกำหนดแนวนโยบายแก้ไข โดยหลงเข้าใจไปว่า ตัวเงินรายได้จะเป็นคำตอบไปหมดทุกสิ่งทุกอย่าง ดังเช่นที่นโยบาย “เงินผัน” ซึ่งได้แปลงร่างมาเป็นโครงการสร้างงานในชนบทของทางราชการในปัจจุบัน เพราะในที่สุดแล้ว ตัวเงินรายได้คงเป็นแต่เพียงผลสะท้อนของปัญหาอันเกิดแต่เหตุปัจจัยต่างๆ ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง นโยบายแก้ไขที่มุ่งแต่หว่านเงินทองออกไปนั้น มิใช่จะไร้ประโยชน์เสียทีเดียว แต่อย่างดีก็อาจเพียงช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดของปัญหาลงไปบ้างเท่านั้น แต่จะไม่เป็นการแก้ไขถึงต้นตอของเรื่องอย่างแท้จริง ครบเท่าที่โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการ

การเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา ยังคงเป็นไปอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ประเด็นสำคัญข้อนี้ รายงานธนาคารโลกก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้โดยตรงไปตรง มาทำนองเดียวกันว่า :-

โครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาลเป็นตัวจำกัดความสามารถ ที่จะดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้และผลิตภาพ ในชนบท หรือเพื่อปรับปรุงวิถีทางที่จะให้ได้เข้าถึงบริการ สังคม ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายรัฐบาล เป็นการแทรกแซงต่อโครงการพัฒนาชนบท และบิดเบือน การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา... การกระจุกตัว ของทรัพยากรและตัวบุคลากรในภาครัฐบาลไว้ที่กรุงเทพฯ ทำให้โครงการและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโน้ม เอียงไปในทางเพื่อตอบสนองความต้องการของเมือง หลวงเท่านั้น...^{๑๕๑}

พูดกันอย่างเป็นทางการแล้ว วัตถุประสงค์อื่นๆ นอกเหนือไปจากการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็มีได้ถูกละเลยไปเสียทีเดียว แผนพัฒนาทั้งหมดตั้ง แต่แผนแรกได้รวมเอาเป้าหมายหลักๆ ไว้อย่างค่อนข้างครบครัน คือ การเพิ่ม รายได้ประชาชาติและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในด้านหนึ่ง กับในอีกด้านหนึ่ง ได้แก่การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาและความเป็นธรรมทางสังคม และความจริงแล้วบรรดานักวางแผนพัฒนาทั้งหลาย ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ก็ได้แสดงความตระหนักให้เห็นถึงปัญหาความไม่ สมดุลในการพัฒนาระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ และระหว่างภูมิภาค และความ เหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท ตลอดจนภายในเขตเมืองเอง^{๑๕๒}

แต่ทั้งหมดเหล่านี้ คงเป็นเพียงตัวอักษรที่บันทึกไว้เท่านั้นเอง แม้มาในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) มีการเตรียมจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) โดยเน้นหนักถึงปัญหาที่รุนแรงขึ้นและความต้องการอันรีบด่วนที่จะ “กำหนดแนวทางการจ่ายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นทางการครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องจากผลการสำรวจโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคต่าง ๆ และการกระจายรายได้ในระยะที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจจะหว่างภาคต่าง ๆ และระหว่างกลุ่มชนในชาติได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการและปรับนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน เพื่อวางแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนอย่างเป็นทางการและเป็นระบบที่จะลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในช่วงต่อไปให้เป็นไปอย่างสมดุล และสามารถยกระดับสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ที่เผชิญกับปัญหาความยากจนในส่วนต่างๆ ของประเทศให้ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศในระยะยาวต่อไป”^{๑๕๓} แต่ผลก็คงเป็นเช่นที่คาดหมายกันไว้ คือ ไม่ปรากฏมีแผนปฏิบัติหรือกระทำทำให้เป็นไปตามที่ตั้งปณิธานเอาไว้ดังกล่าว^{๑๕๔}

ยิ่งกว่านั้นไม่แต่เพียงว่าช่องว่างดังกล่าวมิได้ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเช่นนั้นเสียด้วย ความรู้สึกเช่นนี้ได้มาจากการพิจารณาลักษณะแบบแผนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและมาตรการทางนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้ในทำนองเดียวกันว่า ภาคพื้นที่ร่ำรวยกว่าได้รับผลประโยชน์สูงกว่าเมื่อพิจารณาจังหวัดทั่วประเทศแล้วความแตกต่างมีในอัตราส่วน ๑ ต่อ ๖.๕ ระหว่างจังหวัดที่รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายต่อประชากรในระดับต่ำสุดและสูงสุดจากนโยบายเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคจึงเป็นแบบเดียวกัน กล่าวคือ

จังหวัดส่วนใหญ่ที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรต่ำ จะอยู่ในภาคอีสาน และภาคเหนือ ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงกระจุกตัวอยู่ในภาคกลางและภาคใต้^{๑๕๕}

ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาล เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้นเอง นอกจากนั้นแล้วยังมีปัจจัยด้านพลังเศรษฐกิจหรือพลังตลาดที่เป็นสาเหตุของความไม่สมดุลระหว่างเขตเมืองและชนบท ได้กล่าวมาแล้วถึงความเหลื่อมล้ำอย่างเด่นชัดทั้งในด้านรายได้ประชากรและส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภายในระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่นๆ แบบแผนของความสัมพันธ์ด้าน “ตลาด” ก็คงเป็นไปในลักษณะเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศในโลกรที่สาม เงินทุนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ประกอบกันก่อให้เกิดสภาพที่ศาสตราจารย์ เจ.พี.เน็ตต์ล (J.P. Nettle) เรียกว่า “เขตแห่งความทันสมัยระดับสูง” ^{๑๕๖} ซึ่งเป็นที่กระจุกตัวของอำนาจครอบงำโครงสร้างด้านการตลาดและการเงิน ในด้านการตลาด ภาคสมัยใหม่จะเป็นตัวกำหนดราคาของสินค้าด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเข้าลักษณะคบมือข้างเดียว จริงๆ แล้วชาวนาก็ต้องตกเป็นฝ่ายรับเคราะห์กรรม เข้าทำนองต้องซื้อแพงขายถูก อย่างที่ได้ทราบกัน นโยบายการควบคุมราคาของรัฐบาลเท่าที่เป็นนามักจะโน้มเอียงไปทางที่ให้ประโยชน์แก่คนในเมืองโดย บั่นทอนผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อกลุ่มคนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งประกอบเป็นประชากรถึงร้อยละ ๗๐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือราคาข้าวและปุ๋ยเคมี ราคาข้าวเปลือกถูกควบคุมให้อยู่ในอัตราต่ำเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้อยู่อาศัยในเขตเมือง ในขณะที่เดียวกันชาวนาจำต้องซื้อปุ๋ยเคมีในราคาสูงเป็นพิเศษอันสืบเนื่องมาจากการตั้งกำแพงภาษีจำกัดปริมาณการส่งเข้าจากต่างประเทศ^{๑๕๗} ในทำนองเดียวกันนโยบายแรงงานราคาถูกซึ่งยังคงยึดถือกันอยู่

ตารางที่ ๗

การกระจุกตัวของธุรกิจและการเงินในประเทศไทย (๒๕๒๑-๒๕๒๒)

สินทรัพย์ (ในวงเงินล้านบาท)	จำนวนกลุ่ม %	จำนวนบริษัท %	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	%
๑๐,๐๐๐ มากกว่านั้น	๑๒ ๙.๘	๔๐๓ ๒๗.๙	๓๐๙,๕๓๖	๗๑
๑,๐๐๐-๑๐,๐๐๐	๓๔ ๒๗.๖	๖๐๕ ๔๒.๖	๙๙,๐๗๗	๒๒.๙
๕๐๐ และต่ำกว่า ๑,๐๐๐	๑๙ ๑๕.๔	๑๓๔ ๙.๓	๑๓,๑๗๙	๓.๑
ต่ำกว่า ๕๐๐	๔๕ ๓๖.๖	๒๓๔ ๑๖๑.๒	๘,๒๓๔	๑.๙
ในต่างจังหวัด	๑๓ ๑๐.๖	๕๗ ๔.๐	๑,๙๘๙	๐.๕
รวม	๑๒๓ ๑๐๐.๐	๑,๑๔๓ ๑๐๐.๐	๔๓๒,๐๑๕	๑๐๐.๕

ที่มา : คัดแปลงมาจากรายงานวิจัยของ เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ ตาราง ๘.๓-๘.๗ หน้า ๓๐๘-๓๙๖.

และอาจจะหนักมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในด้านส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไปอีก^{๑๕๔}

ขอบเขตและความเข้มข้นของอิทธิพลครอบงำของภาคสมัยใหม่อาจจะเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๗ ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างทางธุรกิจและการเงินในประเทศไทย ภาคการเงินสามารถควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการธนาคารซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ช่วงก่อนการลุกฮือของประชาชนในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ธนาคารกรุงเทพจำกัดเพียงธนาคารเดียว (ในบรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ๑๖ แห่ง) ซึ่งมีจอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและ

รัฐมนตรีว่าการมหาดไทยเป็นประธาน สามารถขยายกิจการในอัตราสูงสุดจากร้อยละ ๒๓.๔ ของสินทรัพย์ธนาคารทั้งหมดในปี ๒๕๐๐ เป็นร้อยละ ๓๕.๓ ในปี ๒๕๒๒ จากร้อยละ ๒๐.๖ ของเงินฝากธนาคารทั้งหมดเป็นร้อยละ ๓๓.๘ และจากร้อยละ ๒๖.๘ ของเงินกู้เป็นร้อยละ ๓๘.๕ ในช่วงเดียวกัน^{๑๕๕} ดังเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๗ การขยายตัวของภาคธุรกิจและการเงินมีการกระจุกตัวอย่างสูง ธนาคารกรุงเทพเป็นของคนกลุ่มหนึ่งหรือครอบครัวหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทถึง ๘๐ แห่ง มีมูลค่าสินทรัพย์ถึง ๑๒๑,๗๖๙ ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๓๙.๓ ของสินทรัพย์ทั้งหมดของกลุ่มธุรกิจ ๑๒ อันดับแรกของประเทศ (แต่ละกลุ่มมีสินทรัพย์เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท) หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๒๘.๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมดซึ่งเป็นของกลุ่มธุรกิจและการเงิน ๑๒๓ กลุ่มทั่วประเทศ กลุ่มบริษัท ๑๒ อันดับแรกดังกล่าวมีจำนวนบริษัทเพียงร้อยละ ๒๘ แต่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ถึงร้อยละ ๗๑.๖ เมื่อรวมกับกลุ่มธุรกิจระดับสองรองลงมาซึ่งแต่ละกลุ่มมีสินทรัพย์ ๑,๐๐๐ ถึง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท แล้วก็รวมเป็น ๔๖ กลุ่มหรือ ๔๖ ครอบครัว ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทร้อยละ ๗๐.๕ ของจำนวนบริษัทขนาดใหญ่ และร้อยละ ๙๔.๕ ของสินทรัพย์

เป็นที่น่าสนใจที่จะดูว่ายักษ์ใหญ่ทางการเงินเหล่านี้ปฏิบัติงานกันอย่างไรตามรายงานธนาคารโลกกิจกรรมทางการเงินในระบบยังคงกระจุกตัวอยู่ในแถบรอบๆ กรุงเทพมหานคร แต่ไม่สนองความต้องการสินเชื่อเงินกู้ของฝ่ายเกษตรกรรม กิจการขนาดเล็ก ตลอดจนกิจกรรมผลิตในภูมิภาคต่างๆ นอกเขตกรุงเทพมหานคร^{๑๖๐} และตามคำบอกเล่าของอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยท่านหนึ่ง สินเชื่อจำนวนมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ ๗๐ เป็นสินเชื่อเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้กับลูกค้าน้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ รายซึ่งกู้ในวงเงินต่อรายเกิดกว่าหนึ่งล้านบาท แนวทางการเงินจึงเห็นได้ชัดจากการที่ธนาคารพาณิชย์ยังคงเน้นหนักการให้สินเชื่อแก่

กิจการขนาดใหญ่อันเป็นการเสียเปรียบต่อลูกค้ารายย่อยๆ^{๑๖๑} และที่ชัดเจนไป
กว่านั้นก็คือภาคเกษตรกรรมซึ่งได้รับสินเชื่อกาชาพาณิชย์เพียงร้อยละ ๔.๕
เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการด้านอุตสาหกรรมซึ่งได้ร้อยละ ๒๐ และธุรกิจขาย
ส่งและขายปลีกร้อยละ ๒๒^{๑๖๒}

จากที่บรรยายมาทั้งหมดก็น่าจะเห็นได้ชัดแจ้งทีเดียวว่าภาคชนบทต้อง
อยู่ภายใต้ข้อจำกัดจำเขี่ยอย่างไรบ้าง นี่ก็คือลักษณะที่ “การจำเรี่ยเติบโต” ได้
ดำเนินมาโดยตลอด การเมืองและเศรษฐกิจพัวพันกันอย่างมากในกระบวนการ
การจำเรี่ยเติบโตแบบไม่สมดุล แต่ไม่ใช่ในลักษณะที่ข้าราชการนักวิชาการทาง
เศรษฐศาสตร์ตั้งข้อสมมติฐานกันไว้ ทั้งสองด้านเป็นทั้งเหตุและผลต่อกันใน
ด้านหนึ่งระเบียบทางการเมืองเป็นผลสืบทอดมาจาก “เป้าหมายและโครงสร้าง
พื้นฐาน” จากอดีต ในขณะที่ระเบียบทางเศรษฐกิจเกิดการผันแปรทางโครง
สร้างรุดหน้าออกไป ในกระบวนการเช่นนี้รวมทั้งในความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ
ย่อมเป็นผลให้บังเกิดความไม่สมดุลทางการเมืองขึ้นด้วย ซึ่งไม่เป็นสัญญาณที่
ดีเลยสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจากการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่
การพัฒนาและความเป็นธรรม ดังนั้น กล่าวโดยส่วนรวมแล้วสังคมไทยได้มา
ถึงขั้นตอนที่กำลังเกิดพลังสามเส้าทางสังคมและการเมืองขึ้น ได้แก่ ภาค
เศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเผชิญหน้ากับภาคชนบท โดยมีระบบราชการภายใต้
ระบอบอำนาจนิยมอยู่ระหว่างกลางและซึ่งครองอำนาจสูงสุดในโครงสร้าง
อำนาจตัดสินใจนโยบาย จากแง่ของ “การพัฒนา” ในฐานะที่เป็นทางเลือกแทนที่
“การจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ” แล้ว ปัญหาสำคัญก็คือ ภาคที่อยู่นอกระบบ
ราชการทั้งสองภาคเหล่านี้ หรืออีกนัยหนึ่งพลังตลาดและพลังนอกตลาดใน
สมมติฐานดวงตาของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิก ได้ดำเนินเป็นมากัน
อย่างไรและจะเป็นไปอย่างไรในอนาคต ทั้งนี้ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการ
เมืองดังเช่นที่เป็นอยู่

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความคิดในแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ ดังกล่าวข้างต้นที่จะเปลี่ยนแนวนั้นหนักจากเรื่องการจำเรี่ยเก็บโตทางเศรษฐกิจมาเป็นเรื่องความเป็นธรรมก็ดี และจากแผนการพัฒนาแบบไม่สมดุลมาเป็นแบบสมดุลก็ดียังเกิดขึ้นมาในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นผลให้ระบบเผด็จการทหารต้องถูกกำจัดออกไป และจึงเป็นช่วงของการตื่นตัวอย่างกว้างขวางในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ประชาธิปไตยและความเป็นธรรมทางสังคม อาจกล่าวได้ว่า ปณิธานของแผนพัฒนาฯ ที่ ๔ นี้ มีส่วนสะท้อนสภาพบรรยากาศทางการเมืองใหม่ ซึ่งในที่สุดก็ต้องถูกกำหนดปราบปรามลงไปในชั่วระยะเวลาอันสั้นดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป จุดสำคัญที่สมควรย้ำในที่นี้ ก็คือว่า เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้น มิได้บังเกิดผลเป็นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจหรือโครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาล อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อความเป็นไปได้ที่จะแสดงและกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างสมดุลและเป็นธรรมอย่างจริงจัง การวางแผนพัฒนาในส่วนหนึ่งอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญและเทคนิคทางวิชาการ แต่โดยรากฐานแล้ว เป็นปัญหาขึ้นอยู่กับการอบและโครงสร้างสังคมการเมืองว่าจะอำนวยส่งเสริมหรือไม่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายเหล่านี้ ระบบและกระบวนการวางแผนพัฒนาของไทยถือกำเนิดขึ้นมาจาก “ระบบปฏิวัติ” ซึ่งถืออำนาจสิทธิ์ขาดเป็นใหญ่ และอำนาจสิทธิ์ขาดเช่นนี้ได้ถูกใช้ไปในทางพัฒนาอุตสาหกรรมเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ ในขณะที่เดียวกันกับที่กีดและกำหนดปราบปรามกลุ่มมวลชนทั้งนี้ในนามของ “การทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม” และระบบเศรษฐกิจ “เสรีนิยม”^{๑๖๓} กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไม่สมดุลในนโยบายทางการเมืองของ “ระบบปฏิวัติ” นั้นเองที่เป็นตัวกำหนดความไม่สมดุลในแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนา อันนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจน และการไร้งานทำดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีใดก็ตาม แผนการพัฒนาแบบไม่สมดุลนี้เองยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคม ยังผลให้เกิดกลุ่มเศรษฐกิจสังคมหลากหลายและสลับซับซ้อนขึ้นตามลำดับ ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ ในประการแรกเกี่ยวกับฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอำนาจการเมืองกับฝ่ายธุรกิจเอกชน ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นไปในลักษณะของการ “อุปถัมภ์” แบบส่วนบุคคล มาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนี้จะค่อยๆ พัฒนาออกไปเป็นสัมพันธภาพในฐานะของกลุ่มอย่างเป็นทางการเป็นระบบขึ้น แม้ว่าระบบการอุปถัมภ์จะยังคงดำรงอยู่ด้วยก็ตาม อันที่จริงแล้ว กระบวน “การจำเริญเติบโต” ของภาคธุรกิจเอกชนก็เป็นไปภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายอำนาจ “นักการเมืองข้าราชการ” นั่นเองในรูปของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลดังกล่าวแล้ว ในประการต่อมาที่สำคัญก็คือ “การจำเริญเติบโต” ของภาคธุรกิจเอกชน ยังจะได้พัฒนาตนเองขึ้นเป็นกลุ่มพลังอันจะค่อยๆ มีบทบาททางการเมืองยิ่งขึ้นตามลำดับ แม้ว่าในอนาคตที่เห็นได้คงจะยังไม่ถึงกับเป็นพลังท้าทายอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ก็ตาม ข้อนี้จะเป็นจุดเปรียบเทียบที่น่าสนใจกับกรณีของชนชั้นกลางในประวัติศาสตร์การเมืองของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนาขึ้นเป็นพลังเผชิญหน้าและท้าทายอำนาจของ “ระบอบเก่า” แต่ถึงกระนั้นก็ดี ความหมายและความสำคัญทางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชนในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองใหม่ของไทยไม่อาจเป็นที่ปฏิเสธกันได้ดังจะให้เห็นกันต่อไป เป็นแต่เพียงว่าเป็นการเข้าสู่ฐานะบทบาททางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชนในความต่อเนื่องของระบบอำนาจสถาบันราชการ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมในช่วงทศวรรษของ “ระบอบปฏิวัติ” และ “ประชาธิปไตยแบบไทย” บังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจซึ่งจะต้อง

ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ก็คือ ความสามารถของสถาบันราชการที่จะปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อระบบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจใหม่ การต่อสู้ทางการเมืองอันจำกัดตัวอยู่แต่ภายในวงของสถาบันราชการมาโดยตลอดช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เริ่มขยายวงออกมาสู่กลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคมนอกระบบราชการ ความหมายของประชาธิปไตยซึ่งเคยแต่ถูกนิยามตีกรอบมาจากกลุ่ม “นักการเมืองข้าราชการ” เริ่มถูกกดดันเรียกร้องโดยตรงจากกลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคมใหม่ และนี่คือวิกฤตการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกลางทศวรรษ ๒๕๑๐ อันนำไปสู่พัฒนาการรัฐธรรมนูญต่อมาในช่วงปลายทศวรรษเดียวกันนั่นเอง

บันทึกบทที่ ๓

๑. Plato, *The Republic*, ฉบับแปลโดย F.M. Conford, Oxford University, 1951 หน้า 261 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง.
๒. *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพอมพลฉัตร ชูณหะวัณ* พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๔๔.
๓. โปรดดูบทที่ ๒ หน้า ๖๔-๗๓ และ ๙๖-๙๘.
๔. *คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๗* “สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก” ต่อจากหน้า ๓๐๔ (หน้า ๒) - (หน้า ๘).
๕. “ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕) ๖ ธันวาคม ๒๔๗๕ ในไพโรจน์ ชัยนาม : *รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๕๖๐-๕๖๑.
๖. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พิรศิกย์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษ แห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย* สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๒๔ แสดงตารางลำดับเหตุการณ์สำคัญช่วงที่ว่่านี้นี้ หน้า ๒๖-๒๘.
๗. “ข่าวราชการ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” (๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๘) ในไพโรจน์ ชัยนาม ๒๕๑๙ อ้างแล้วหน้า ๔๐๖ เกี่ยวกับบทบาทของนายควง อภัยวงศ์ โปรดอ่านคำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ประกอบ.
๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๐๗ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๙. สุชิน ดันติกุล : *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐* วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๗ จากคำสัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์ของพันเอกกาจ กาจสงคราม ร่วมกับ พลโทฉัตร ชูณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร หน้า ๗๕.
๑๐. ประจัน รักพงษ์ : *การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและ รัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๘๓.

๑๑. *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์* มิถุนายน ๒๕๑๑ หน้า ๘๙-๙๐

รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ คงต้องประสบปัญหาแบบเดียวกันกับที่รัฐบาล พล.ร.ค. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เคยประสบมาก่อนจะถูกรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๔๐ กล่าวคือ ฝ่ายที่คุมกำลังทั้งฝ่ายทหารเรือและฝ่ายทหารอากาศ ต่างก็บอกกว่า ไม่อยากจะเกี่ยวข้องด้วยในเรื่องที่รัฐบาลกำลังถูกฝ่ายรัฐประหารบังคับให้ออก แต่รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ก็ยังมีภาวศรัทธาว่าอยู่ข้างตรงที่ยังมี พ.ค.อ.บรรจง ชีพเป็นสุข อาสาพร้อมจะรับคำสั่งจากฝ่ายรัฐบาลพร้อมด้วยกำลังตำรวจประมาณ ๘๐๐ คน (แหล่งอ้างอิงเดียวกัน)

๑๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๗-๘๘.

๑๓. *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ* พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๙๕.

๑๔. ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พิรศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) ๒๕๒๔, อ้างแล้ว หน้า ๒๗.

๑๕. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗)* กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๖๘๔-๖๘๖.

๑๖. อ้างใน *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพันตรีควง อภัยวงศ์* อ้างแล้ว หน้า ๘๗-๘๘ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง.

๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓๕.

๑๘. เป็นต้นว่า ตามคำสัมภาษณ์ของท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะไม่ทำการปกครองโดยไม่มีรัฐสภา ใน Jayanta K. Ray, *Portraits of Thai Politics*, New Delhi : Orient Longman, 1972 หน้า 14.

๑๙. คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ใน ไพโรจน์ ชัยนาม ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๔๑๑.

๒๐. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง : "ประวัติชีวิต ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์*, คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม ๒๕๐๗ หน้า ๔๒.

๒๑. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๒-๔๘ โปรดดูประกอบใน สุจินต์ตันติกุล ๒๕๑๗ อ้างแล้ว ตารางรายชื่อคณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ หน้า ๑๘๙-๑๙๒ และ *อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ จอมพลผิน ชุณหะวัณ* อ้างแล้ว หน้า ๘๔-๘๖.

๒๒. โปรดดูรายชื่อคณะรัฐประหาร ๒๕๐๐ ใน สุชิน ตันติกุล แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๙๓ และใน เฉลิม มลิตา : *รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ ในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๘๐.
- เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่รัฐประหาร ๒๔๙๐ โปรดดูใน พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๘-๕๕.
๒๓. *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ* อ้างแล้ว หน้า ๙๙.
๒๔. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๘.
๒๕. *รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี* ๑๐ สิงหาคม ๒๔๙๘ เรื่องให้รัฐมนตรีเลียมี่หุ้นส่วนในบริษัทการค้า อ้างถึงใน ประจัน รักพงษ์, อ้างแล้ว หน้า ๓๑๑-๓๑๒.
๒๖. *สยามรัฐ* ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๐ และโปรดอ่านประกอบใน ประจัน รักพงษ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๑๘-๓๒๐.
๒๗. เฉลิม มลิตา, อ้างแล้ว หน้า ๑๖๗-๑๖๘ และ ๑๙๘-๑๙๙.
๒๘. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง, อ้างแล้ว หน้า ๖๕.
๒๙. Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the Struggle for Southeast Asia*, New York, Ithaca : Cornell University Press, 1965 หน้า 132-137.
๓๐. พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง, อ้างแล้ว หน้า ๖๕.
๓๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖๕-๖๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๓๓. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๓๔. Thak Chaloemtiarana, *Thailand : The Politics of Despotism Paternalism*, Bangkok, Social Science Association of Thailand and Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1979, Chapters III หน้า 152-171.
๓๕. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๑-๗๒ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๓๖. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๗. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง

๓๗. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม ๒๕๐๗ หน้า ๑๓๓ อักษรหนา เน้นโดยผู้เขียนเอง.
๓๘. ทักษ์ เฉลิมเกียรติ : “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพหุชนอุปถัมภ์” ใน สมบัติ จันทรวงศ์-รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) : *รักเมืองไทย* (รวมบทความวิชาการทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ในโอกาสอายุครบ ๖๐ ปี) พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๔๑-๔๕.
๓๙. บทความเรื่อง *ประชาธิปไตยหรือนโยบายทั่วไปของคุณะปฎิวัติ* สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ. ๒๕๐๙ หน้า ๗๒ : “ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องสำหรับประเทศไทยนั้นคืออะไร? ก็คือ ระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาวการณ์ของประเทศไทย หรือประชาธิปไตยแบบไทย...นั่นเอง”
๔๐. C.G. Weeramantry, *Equality and Freedom : Some Third World Perspectives*, Colombo : Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า 13.
๔๑. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America*, New Delhi : Oxford and IBH Publishing Co., 1968, หน้า 25-29.
๔๒. โปรดดูบทที่ 2 หน้า 58-66.
๔๓. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒” อ้างแล้ว หน้า ๑๓๓-๑๓๔.
๔๔. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๑.
๔๕. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๓” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๐๑.
๔๖. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒” แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓๓-๑๓๔.
๔๗. “คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๖๔-๔๖๖.

๔๘. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*, California : Stanford University Press, 1971, หน้า 231.

Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu : East-West Center, 1966, Chapter 9, "Politics, Administration, and High Finance" หน้า 242-300.

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

๔๙. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ ๒ แห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๓" อ้างถึง ในเสนห์ จามริก อ้างแล้ว หน้า ๖๗-๖๘.

๕๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๖-๗๗.

๕๑. ระหว่างพักอยู่ในกรุงลอนดอน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เชิญนายถนัด คอมันตร์ เอกอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน และหลวงวิจิตรวาทการเอกอัครราชทูตประจำกรุงเบอนไปร่วมปรึกษาหารือ และตัดสินใจกันว่า "จะต้องทำการ "ปฏิวัติ" ประเทศไทย เพื่อให้มีกลไกที่เหมาะสมมาใช้ปกครองประเทศต่อไป" (พันเอกอาจศึก ดวงสว่าง อ้างแล้ว หน้า ๖๖).

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

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

๕๔. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๗๘.

๕๕. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : *วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษาและคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ บทที่ ๘ คอนว่ด้วย "รูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มเศรษฐกิจ" หน้า ๓๕๖-๓๗๑.

๕๖. หลวงวิจิตรวาทการ ๒๔๙๒ อ้างแล้ว หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

๕๗. *A Public Development Program for Thailand*, Report of a Mission organized by The International Bank for Reconstruction and Development, Baltimore : The John Hopkins Press, 1959 หน้า 16 และ 20-21.

๕๘. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ่างแล้ว หน้า ๘๕-๘๗.

โปรดอ่านประกอบใน ทวี บุญยเกตุ : ผลงานในด้านการลงทุนส่งเสริมเพื่อกิจการอุตสาหกรรมของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์” และสุนทร หงส์ลดารมภ์ “ผลงานในด้านเศรษฐกิจและการคลังในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* หน้า ๑๒๐-๑๔๐.

กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติเงินทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ฉบับแรกรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ ฉบับหลังจัดตั้งบรรษัทการเงินอุตสาหกรรมสำหรับให้เอกชนกู้ระยะยาวเพื่อการลงทุน

๕๙. กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙.

๖๐. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ่างแล้ว.

๖๑. สำหรับประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ โปรดอ่านประกอบ ใน เสมท์ห์ จามริก : “ปัญหาการพัฒนาในระบบการเมืองไทย” *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๒๕ หน้า ๑๒-๒๗.

๖๒. อ่างใน วิษณุ เครืองาม : *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* สำนักพิมพ์นิติบรรณการ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๓๑๕. และโปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับที่มาของความคิดและการดำเนินงานยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 17 หน้า ๓๑๔-๓๑๕.

๖๓. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๑๔-๓๑๕.

๖๔. สัตยชัย สัจจะวานิช : “กฎหมายว่าด้วยอันธพาล” *บทสัมภาษณ์* เล่ม ๒๘ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๗-๘.

เปรมชัย พริ้งสุลก (รวบรวม) : *มาตรา ๑๗ ในยุคมืด* กรุงเทพมหานครพิมพ์ (ไม่ปรากฏ พ.ศ. ที่พิมพ์) ตารางหน้า ๑ รวมสถิติกรณีที่ถูกลงโทษด้วยอำนาจพิเศษตาม มาตรา ๑๗ ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีถูกลงโทษประหารชีวิตรวมทั้งสิ้น ๗๖ ราย และจำคุก ๑๑๓ ราย.

๖๕. สัตยชัย สัจจะวานิช : “อิสระของศาลาการ” *บทบัญญัติศย* เล่ม ๒๔ พ.ศ. ๒๕๑๕ ตอน ๔ หน้า ๙๗๗. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง จุดน่าสนใจอยู่ที่ประเด็นการตีความ ความหมายของ “อิสระ” ของศาลาไทยว่า เป็นเรื่องจำกัดเกี่ยวกับ “คดีที่ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลแล้ว” เท่านั้น
๖๖. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๙๔/๒๕๑๐ อ้างถึงใน พิศมัย จักรางกูร “มาตรา ๑๗” *วารสารกฎหมาย* ปีที่ ๑๕ เล่ม ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ หน้า ๕๗ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๖๗. สัตยชัย สัจจะวานิช : “อิสระของศาลาการ” อ้างแล้ว หน้า ๙๗๗ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๖๘. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ” ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒ ใน *ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๒.
๖๙. พิศมัย จักรางกูร : “มาตรา ๑๗” อ้างแล้ว หน้า ๖๐.
๗๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
๗๑. “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒” อ้างแล้ว หน้า ๗๔.
๗๒. ทักษิณ เจริญเศียรณ : “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” พ.ศ. ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๔๑.
๗๓. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๓.
๗๔. ทักษิณ เจริญเศียรณ ๒๕๑๙ อ้างแล้ว หน้า ๗๗.
๗๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน และโปรดอ่านประกอบใน เจริญ มลิกา : *รัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ ในประเทศไทย* อ้างแล้ว หน้า ๒๓๖-๒๓๗.
๗๖. เจริญ มลิกา แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๗ สำหรับเหตุการณ์นำไปสู่รัฐประหารกันยายน ๒๕๐๐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โปรดอ่าน หน้า ๑๗๘-๑๗๙. และ ๑๙๙-๒๐๕.
๗๗. “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑” ใน *ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๗๘.
๗๘. โปรดดูตารางเปรียบเทียบอัตราจำนวนทหารตำรวจตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๕ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช-พิรศักย จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : *ข้อมูลพื้นฐานฯ* อ้างแล้ว หน้า ๔๘.

๗๙. “คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๔” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๔๗๑-๔๗๒.
๘๐. “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑” อ้างแล้ว.
๘๑. “คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๒” ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* อ้างแล้ว หน้า ๓๕. อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง
๘๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หน้า ๖.
๘๓. ทักษ์ เจลิมเคียร์น อ้างแล้ว หน้า ๖๕-๖๗. เจลิม มลิตา อ้างแล้ว หน้า ๒๒๘.
๘๔. ทักษ์ เจลิมเคียร์น แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๖๙-๗๔ Lawrence D. Stifel “Technocrats and Modernization in Thailand”, *Asian Survey*, Volume xvi, Number 12, December 1976 หน้า 1191.
๘๕. *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๐ ตอน ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ บทบรรณาธิการ หน้า ๗๖๙ อักษรหนาเน้นโดยผู้เขียน
- เกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยปัญหาความมั่นคงของประเทศ โปรดอ่านประกอบ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, New Delhi : Oxford and IBH Publishing Co., 1968 หน้า 561, และ Ghita Ionescu and Isabel de Madariaga, *Opposition*, Penguin Books, 1972, หน้า 178.
๘๖. พ.ท.สุเทพ เสนิ่งศ์ ณ ออยุธยา : *กฎอัยการศึก* วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑๗-๒๑ และ “ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่” *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๐๔ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๗ หน้า ๑-๑๒.
๘๗. พ.ท.สุเทพ เสนิ่งศ์ ณ ออยุธยา เพิ่งอ้าง หน้า ๑๙๘ ; พ.อ. (พิเศษ) ปรีชา นิติวรกุล : “กฎอัยการศึก” *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๘ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๘๖๔-๘๖๕ : สัญชัย สัจจวานิช : “ศาลทหารตามประกาศคณะปฏิวัติ” *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๘ ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๘๗๗.
๘๘. คัดลงใน สุชิน ดันติกุล : *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๐* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๑๘๕.

๘๙. รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ ๗ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ คัดลงใน สุทิน คั่นติกุล เพิ่งอ้าง หน้า ๑๔๖-๑๔๘.

๙๐. แหล่งอ้างเดียวกัน

๙๑. พิชฌิม์ จักรางกูร : “ช่องว่างแห่งอำนาจ” วารสารทนายความ ปีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๕๐.

๙๒. หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่๔๕/๒๕๕๖ โดย ดร.หยุด แสงอุทัย อ้างถึงใน วิทยุ เครื่องาม : กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พ.ศ. ๒๕๒๓ พร้อมด้วยบรรณนิบาในประเด็นนี้ หน้า ๓๗๗-๓๘๓.

๙๓. พ.อ. (พิเศษ) ปรีชา นิตวรวงศ์ อ้างแล้ว

อนึ่ง นับแต่มีการปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้มีการออกคำสั่งและประกาศของหัวหน้าหรือคณะปฏิวัติ ดังนี้ :-

- ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๕๗ ฉบับ
- ปฏิวัติ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓๖๔ ฉบับ
- ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ : คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๔๓ ฉบับ
- ปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ : ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓๘ ฉบับ

๙๔. แหล่งอ้างเดียวกัน

๙๕. วิทยุ เครื่องาม อ้างแล้ว หน้า ๓๘๔-๓๘๕.

๙๖. บทบัญญัติ เล่ม ๒๐ ตอน ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ หน้า ๗๖๖-๗๖๗. อักษรหนาแน่น โดยผู้เขียนเอง

โปรดอ่านประกอบ พนัส ทัศนียานนท์ : “สิทธิมนุษยชน : วิวัฒนาการในกฎหมายไทย” เอกสารบทความเสนอในการสัมมนาเรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” จัดโดยสถาบันไทยคดีศึกษา คณะนิติศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๑๙-๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๖ ซึ่งสรุปให้เห็นประเด็นปัญหานี้ในเชิงที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติรัฐประหารในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน หน้า ๖-๙.

๙๗. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช : “การกักตัวอันธพาลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่” บทบัญญัติ เล่ม ๒๗, ๒๕๑๓ หน้า ๖๒๓. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง

๔๘. ตัวอย่างใน นิเวศน์ นิกานันท์ : “คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ขัดกับหลักนิติธรรม” และ วิภา มหาคุณ : “ผลกระทบกระเทือนของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิในการดำเนินคดีทางกระบวนการยุติธรรม” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓.
๔๙. พนัส ทัศนียานนท์ อ้างแล้ว หน้า ๗.
๑๐๐. สัญชัย สัจจวานิช : “ศาลทหารตามประกาศคณะปฏิวัติ” *บทสัมภาษณ์* เล่ม ๒๘, ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๑๔ หน้า ๘๘๑.
๑๐๑. สัญชัย สัจจวานิช : “อิสระของตุลาการ” *บทสัมภาษณ์* เล่ม ๒๙, ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๙๗๐. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๒. หลวงวิมลสัจจารักษ์ : “เสรีภาพ” *วารสารทนายความ* ปีที่ ๕ เล่ม ๔ พ.ศ. ๒๕๐๔ หน้า ๑๐๙. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๓. พิพัฒน์ จักรางกูร : “ช่องว่างแห่งอำนาจ” *วารสารทนายความ* ปีที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หน้า ๔๒-๔๔. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๔. สัญชัย สัจจวานิช : “อิสระของตุลาการ” อ้างแล้ว หน้า ๙๘๓-๙๘๔.
๑๐๕. กำธร พันธุลาภ : “ผู้พิพากษากับประชาชน”. *บทสัมภาษณ์* เล่ม ๓๐ ตอน ๑ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๕.
๑๐๖. สัญชัย สัจจวานิช : “อิสระของตุลาการ” อ้างแล้ว หน้า ๙๘๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๗. บทความของสถานีวิทยุสองสุนัย เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่กับคณะปฏิวัติ” ออกอากาศ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๔๕-๔๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๐๘. บทความของสถานีวิทยุสองสุนัย เรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ” ออกอากาศ ๘ มกราคม ๒๕๑๐ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* เพ็งอ้าง หน้า ๓๔
๑๐๙. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ. ๒๕๐๙ หน้า ๖-๘ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๐. บทความของสถานีวิทยุสองสุนัย เรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ” อ้างแล้ว หน้า ๓๓-๓๔ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๖-๓๗

๑๑๒. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “รัฐธรรมนูญคัดแล้ว” ออกอากาศ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๒๓ อักษรหนาแน่น โดยผู้เขียนเอง
๑๑๓. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๙
๑๑๔. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓
๑๑๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๓-๑๔
๑๑๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๔๓.
๑๑๗. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖๕-๖๖. โปรดอ่านประกอบทั้งบทความด้วย “วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย” หน้า ๔๕-๖๗.
๑๑๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๔๔. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง
๑๑๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๔๑-๑๔๔.
๑๒๐. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “นักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ” ออกอากาศ ๑ กันยายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๒-๒๔.
๑๒๑. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๖-๒๗. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๒. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๒๘-๒๙.
๑๒๓. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “วิถีทางรัฐธรรมนูญและสถาบันหลักในการปกครองประเทศ” ออกอากาศ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* หน้า ๓๑๑-๓๑๒.
๑๒๔. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “นักการเมืองข้าราชการและนักการเมืองอาชีพ” อ้างแล้ว หน้า ๒๕.
๑๒๕. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๓๗-๓๘ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๙๑ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๗. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “นักก่อการณ์การเมืองเมื่อ ๑๐ ปีก่อนกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน” ออกอากาศเมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อ้างแล้ว หน้า ๒๗๓-๒๗๔. อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๒๘. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๕.
๑๒๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๐๗-๑๐๘ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๐. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๑๑๑-๑๑๒ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.

๑๓๑. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง “ความเชื่อมโยงภายในกลไกของรัฐและระหว่างกลไกรัฐกับกลไกพรรค” ออกอากาศ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* อังแล้ว หน้า ๒๗๘.
๑๓๒. “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๔” *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* ๒๕๐๗ อังแล้ว หน้า ๖๘๑-๖๘๓ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๓. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๘๑.
๑๓๔. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔* คำนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี.
๑๓๕. เสนาะ อุณาภูล : “นโยบายและการวางแผนพัฒนาระดับชาติ” *รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในประเทศ* คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๒๙.
๑๓๖. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อังแล้ว หน้า ๘๔.
๑๓๗. อำนวย วีรวรรณ “กลยุทธ์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ” ใน อมร รักษาศักดิ์ และชัคติยากรรณสูตร (บรรณาธิการ): *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* กรุงเทพฯ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ พิมพ์ครั้งที่สอง หน้า ๓๕๕ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๓๘. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๔๗-๓๔๘.
๑๓๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๕๖ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๐. David E. Apter, “The Passing of Development Studies-Over the Shoulder With a Backward Glance”, *Government and Opposition*, Vol, 15, Number 314, Summer/Autumn, 1980, หน้า ๒๗๒.
๑๔๑. Lawrence D. Stifel, “Problems and Prospects for the Economy of Siam”, *Solidarity*, Manila, Vol. y, No. 4. April 1970,
๑๔๒. Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand*. Ph.D.Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June 1979 หน้า 21-22.

๑๔๓. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๕* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า ๓๑-๓๒ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๔๔. การลงทุนทางอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯและภาคกลาง มีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก ๗๘.๘% ในปี ๒๕๑๕ เป็น ๘๒.๗% ในปี ๒๕๑๙ ในขณะที่มูลค่าลดลงในภูมิภาคอื่นๆ โปรดดู ณรงค์ชัย อัครเศรณี : “การส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๓-๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ หน้า ๑๑ และ ๑๗.
๑๔๕. Oey Astra Meesook, *A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand*. Research Report No. 7, Faculty of Economics, Thammasat University 1978, Table 2.1.2. หน้า 81-82.
๑๔๖. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 90.
๑๔๗. *การประเมินผลแผนพัฒนาฉบับที่สี่* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๓๗.
๑๔๘. ตัวอย่างเช่น Lawrence Stifel อ้างแล้ว หน้า 13.
๑๔๙. Dudley Seers, “The Meaning of Development with a Proscript” ใน David Lemann, ed., *Development Theory : Four Critical Studies*, London, Frank Cass, 1979, หน้า 25.
๑๕๐. คัดแปลจากแหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 12.
๑๕๑. คัดแปลจาก *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy*, World Bank Report, August 1980 หน้า 35-36.
๑๕๒. เช่น เสนาะ อุณากรู : “สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “การวางแผนการศึกษาของชาติ” กรุงเทพฯ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ๗-๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๒ หน้า ๖๘-๖๙.
๑๕๓. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕* (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๕) หน้า ๙๘ อักษรหนาแน่นโดยผู้เขียนเอง.
๑๕๔. Oey Meesook หน้า 1-2.
๑๕๕. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 28-30.

๑๕๖. J.P. Nettl, "Strategies in the Study of Political Development" ใน Colin Leys, ed., *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, The University Press, 1969 หน้า 23.
๑๕๗. *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy* อ้างแล้ว หน้า 37-38 ; "นโยบายการพัฒนาชนบท" รายงานคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๘-๙.
๑๕๘. *Far Eastern Economic Review* May 23-29, 1980, หน้า ๔๒
๑๕๙. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : *ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๕๙-๖๐ ตาราง ๔.๒-๔.๓ หน้า ๗๘-๘๐.
๑๖๐. *Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy* อ้างแล้ว หน้า 34-35.
๑๖๑. นกุล ประจวบเหมาะ : สุนทรพจน์ในการประชุมประจำปีของสมาคมธนาคารไทย ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔, *The Nation Reviews* 19 February 1981 หน้า 9.
๑๖๒. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม อ้างแล้ว หน้า ๔๘.
๑๖๓. *นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ* อ้างแล้ว หน้า ๘๓-๘๕.

บทที่ ๔

ส่งท้าย : สู่ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

ณ บัดนี้ เราจะต้องพิจารณาว่า อะไรเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด และอะไรเป็นวิถีชีวิตที่ดีที่สุดสำหรับรัฐและคนส่วนใหญ่ ในการนี้เราจะไม่ใช่มาตรฐานของความเป็นเลิศเกินระดับของคนธรรมดาสามัญ...หากแต่เราจะสนใจแต่เฉพาะประเภทของชีวิตที่คนส่วนมากสามารถมีส่วนร่วม และประเภทของรัฐธรรมนูญที่เป็นไปได้สำหรับรัฐส่วนมากที่จะใช้ประโยชน์กัน...

ถ้าหากว่า หลักการที่ว่าไว้ในหนังสือเรื่องจริยธรรมเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นจริงแล้วไซ้ร้ กล่าวคือ (๑) ข้อที่ว่าชีวิตที่เป็นสุขอย่างแท้จริงได้แก่...ชีวิตของความดีอันดำรงอยู่ในอิสรภาพ ปลอดภัยจากอุปสรรคขัดขวางทั้งหลาย และ (๒) ข้อที่ว่า ความดีประกอบอยู่ในสายกลาง (ถ้าเป็นจริงเช่นนั้น) ก็ย่อมหมายความว่า วิถีชีวิตที่ดีที่สุด (สำหรับคนส่วนใหญ่) คือวิถีชีวิตที่ประกอบอยู่ในสายกลาง และเป็นสายกลางชนิดที่คนทุกคนบรรลุถึงได้

อริสโตเติล^๑

บทที่ ๓ ที่ผ่านมาได้พยายามวิเคราะห์ถึงตั้งแต่การสร้างกระแส
ผันผวนทางการเมือง ซึ่งในที่สุดนำไปสู่รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๔๙๐
และการสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ ในช่วงสิบปี หลังจากนั้น
อำนาจทางทหารและการเมืองค่อย ๆ เปลี่ยนมือไปยังกลุ่มผู้นำทหารการเมือง
รุ่นใหม่ การเปลี่ยนแปลงช่วง พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๐๐ เป็นการปิดฉากอำนาจ
และบทบาททางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร ๒๔๗๕ กลุ่มผู้นำทหาร
การเมืองกลุ่มใหม่นี้ได้สถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ขึ้น อันมีนัยเป็นการฟื้นฟู
ฐานะอำนาจของฝ่ายสถาบันข้าราชการ และในกระบวนการเดียวกันนั้นเอง
ยังทำการเสริมสร้างภาคธุรกิจการเงินเอกชนขึ้นตามอุดมการณ์และนโยบาย
สร้าง “ชนชั้นกลาง” ของผู้นำ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ทั้งนี้เพื่อพัฒนา
การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เราได้เห็นกันมาแล้วว่าภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ”
มาตรการต่างๆ ทางทหารและการเมือง รวมทั้งนโยบายและกลยุทธศาสตร์
การพัฒนาประเทศเหล่านี้ บังเกิดผลกระทบอย่างไรต่อหลักนิติธรรมและ
กระบวนการยุติธรรม ต่อสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์และชีวิตความเป็นอยู่
ของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนในภาคเกษตรและ
ชนบทพฤติกรรมนี้เป็นไปเช่นว่านี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงลักษณะความ
สัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัญหาสิทธิมนุษยชนทางด้านการเมืองกับทางด้าน
เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือว่า ด้วยมาตรการใช้กำลังบังคับภายใต้ระบอบ
อำนาจลัทธินิยม เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอาจกล่าว
ได้อย่างเต็มปากว่าบรรลุผลสำเร็จ แต่ก็ก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ
และสังคม ซึ่งจะส่งผลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อพัฒนาการทางการเมือง
และรัฐธรรมนูญและทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ล้วนแต่กระทำและดำเนินไปใน
นามของ “ความเป็นระเบียบเรียบร้อย”^๖ และ “การสร้างประชาธิปไตยทาง
เศรษฐกิจ เพื่อจะ使得ประเทศเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization)”^๗

หลังจากใช้อำนาจสิทธิขาดในฐานะ “รัฐบาลปฏิวัติ”^๔ อยู่ถึงเกือบสิบปี กลุ่มผู้นำทหารการเมืองชุดเดียวกันนี้ จึงค่อยผ่อนคลายอำนาจลงไปบ้างด้วยการสถาปนาระบบอบรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” โดยนำเอาระบบกลไกรัฐสภามาใช้อีกคำรบหนึ่ง แต่ก็ยังคงดำรงฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของฝ่ายสถาบันข้าราชการไว้ ทั้งนี้โดยอาศัยระบบการแยกอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรืออีกนัยหนึ่งฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ตามศัพท์เรียกขานของ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑

อย่างไรก็ตาม จากการทำโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมได้แปรเปลี่ยนไปดังที่บรรยายไว้โดยสังเขปในตอนท้ายของบทที่ ๓ ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๒๐ ก็คือ ก่อให้เกิดสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ ซึ่งแตกต่างออกไปจากที่เคยเป็นมาแต่อดีต นัยของการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพยายามทำความเข้าใจกัน อย่างน้อยเพื่อให้ได้ภาพของพัฒนาการในช่วงสิบปีสุดท้ายนี้เป็นที่กระจ่างขึ้น และพอให้ได้มองเห็นประเด็นปัญหาของช่วงพัฒนาการต่อๆ ไปในอนาคต ในการนี้ถ้าหากจะย้อนกลับไปพิจารณาอีกสักครั้งถึงข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์ชิมัวร์ ลิปเซท ตามที่เคยอ้างมาในบทที่ ๒^๕ เพื่อใช้เป็นแนววิเคราะห์อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของช่วงนี้ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาวิกฤตความชอบธรรมของระบอบราชการซึ่งต้องเผชิญกับกระแสการเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากกลุ่มพลังใหม่ภายนอก ในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย เราได้เห็นประจักษ์กันมาแล้วถึงปัญหาวิกฤตความชอบธรรมตามความหมายทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งขยายวงเขตออกไปตามลำดับ เริ่มมาตั้งแต่กรณี “คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓”

(พ.ศ. ๒๔๒๘) กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๕) และในที่สุดการปฏิวัติ มิถุนายน ๒๔๗๕ แต่ทั้งหมดเหล่านี้คงเป็นเพียงเรื่องของกระแสเรียกร้อง ต้องการอันจำกัดคงอยู่ภายในกลุ่ม “นักการเมืองข้าราชการ” ด้วยกันเป็น พื้นฐาน การปฏิวัติ ๒๔๗๕ นำเอาระบบกบฏรัฐสภาเข้ามาใช้ แต่การต่อสู้ ช่วงชิงหลังจากนั้นก็คงเวียนวายเป็นไปภายในวง “นักการเมืองข้าราชการ” นั่นเอง ข้อนี้เป็นเครื่องชี้ได้อย่างดีถึงฐานะบทบาทของสถาบันรัฐสภาในระบบ การเมืองไทย ดังจะได้ตั้งเป็นข้อสังเกตเปรียบเทียบคู่ต่อไป แต่มาในสภาพ แวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เริ่มแปรเปลี่ยนไป ปัญหาวิกฤตความ ชอบธรรมย่อมจะต้องผันแปรขยายวงเขตกว้างออกไปเป็นเงาตามตัว และ บังเกิดผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อย่าง น้อยก็ตามนัยความเข้าใจของงานศึกษานี้

จุดประสงค์ของบทที่ ๔ อันเป็นบทสรุปสุดท้ายนี้ จึงจะพยายาม ทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาวิกฤตความชอบธรรมที่ว่านี้ ทั้งนี้โดย อาศัยวิเคราะห์ดูจากพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสถาปนารัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ๒๕๑๑ จนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในปี ๒๕๒๑ งานศึกษาในชั้นนี้คงจะ ยังไม่อาจเสนอการอธิบายสรุปได้อย่างแน่ชัดถึงว่าสัมพันธภาพทางอำนาจ ใหม่นี้ จะพัฒนาไปในทิศทางเช่นไร เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้าง แปลกใหม่ในบริบทและประสบการณ์ของสังคมวัฒนธรรมไทย แต่อย่างน้อย ก็เสนอเป็นทำนองตั้งประเด็นปัญหาขึ้นไว้ เพื่อประโยชน์แก่การติดตาม ศึกษากันต่อไป

โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่

แต่ก่อนที่จะพิจารณาถึงพฤติกรรมเป็นไปทางการเมืองของช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ เห็นสมควรทำความเข้าใจขั้นหนึ่งก่อนเกี่ยวกับประเด็น ๓๒๖

และความหมายของวิกฤตความชอบธรรมในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ โดยนัยทางการเมือง ผลกระทบสำคัญจากการเกิดกลุ่มพลังเศรษฐกิจภายนอกระบบราชการ ก็คือ ตัวโครงสร้างอำนาจและผู้นำ ในจุดนี้ ถ้าหากจะแยกแยะจัดประเภทกลุ่มชนชั้นนำตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ บอดโตมอร์ ดังที่เคยอ้างถึงในบทที่ ๒ กล่าวคือ “ชนชั้นนำทางอำนาจ” (Power Elite) ประเภทหนึ่ง กับอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ “ชนชั้นนำทางชนชั้น” (Ruling Class)^๖ ก็จะช่วยให้ได้ภาพความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น สำหรับชนชั้นนำประเภทแรกนั้น ในกรอบของสังคมวัฒนธรรมไทย หมายถึง กลุ่มผู้นำซึ่งฐานอำนาจขึ้นอยู่กับสถานภาพและสัมพันธภาพทางราชการ ส่วนชนชั้นนำประเภทหลังอันนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบสังคมการเมืองไทย ได้แก่กลุ่มผู้นำซึ่งอาศัยฐานะปัจจัยทางเศรษฐกิจ คือ ทรัพย์สินความมั่งคั่งหรือปัจจัยผลิตเป็นฐานที่มาของอำนาจการเมือง แนวการจัดแบ่งประเภทชนชั้นนำทำนองเดียวกันนี้ เมื่อปรับใช้วิเคราะห์คู่ถึงพัฒนาการทางการเมืองของไทยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า การแปรเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังกล่าวมาข้างต้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของพลังเศรษฐกิจกับการเมืองที่จะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันก่อให้เกิดสัมพันธภาพใหม่ขึ้น คือระหว่างฝ่ายชนชั้นนำในระบบราชการ กับฝ่ายกลุ่มพลังเศรษฐกิจอันประกอบขึ้นเป็นชนชั้นนำในภาคเอกชน

จุดสำคัญอยู่ที่ว่า พลังเศรษฐกิจการเมืองทั้งสองนี้จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร กล่าวโดยเปรียบเทียบจากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองของตะวันตกอันถือกันว่าเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เราได้เห็นถึงการต่อสู้ของกลุ่มพลังธุรกิจการเงินและวิชาชีพอิสระซึ่งประกอบด้วยชนชั้นกลางสามารถปฏิวัติสถาปนาระบอบเสรีประชาธิปไตยขึ้นเริ่มมาตั้งแต่ “การปฏิวัติอันเรืองนาม” (Glorious Revolution) ในอังกฤษ

ปี ค.ศ. 1688 การปฏิวัติอเมริกัน ปี ค.ศ. 1775 และการปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 เหล่านี้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลึกลับ “ระบอบเก่า” คือระบอบอำนาจสิทธิขาดมาสู่ระบอบประชาธิปไตย สำหรับในกรณีของไทยข้ออ้างตามการวิเคราะห์ของโฆเซก “รัฐบาลปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ที่ว่า “การเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศไทย ส่วนใหญ่นำโดยคณะบุคคลที่เป็นข้าราชการ”^๕ นั้น มีส่วนของความเป็นจริงอยู่ รวมตลอดถึงกรณี “การเปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์หรือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ได้กฎหมาย”^๕ เอง ก็เป็นผลมาจากการริเริ่มและเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้นำข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นหลักสำคัญ ถึงแม้ว่าการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ ดังกล่าวนี้อาจอุบัติขึ้นท่ามกลางบรรยากาศและกระแสการตื่นตัวเรียกร้องทางการเมืองในหมู่วิชาชีพอิสระและกลุ่มชนที่มีการศึกษาภายนอกระบบราชการ และทั้งยังพร้อมด้วยอุดมการณ์สร้างเสริมประชาธิปไตยตามหลัก ๖ ประการของ “คณะราษฎร” กระนั้นก็ตาม ตัวพลังลงมือทำการเปลี่ยนแปลงจริง ๆ นั้นคงขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำข้าราชการโดยเฉพาะฝ่ายทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนอำนาจ แล้วต่อจากนั้นพฤติกรรมและแนวทางเป็นไปทางการเมือง ก็เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในหมู่มูลุ่มนำข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปแล้ว

ในสภาพการณ์เช่นนี้ สถาบันและกลไกรัฐสภาที่ถูกนำมาใช้จึงตกอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมืออำนาจและความชอบธรรมของกลุ่ม “ชนชั้นนำทางอำนาจ” หรือที่เรียกว่า “นักการเมืองข้าราชการ” มากกว่าที่จะดำรงตนในฐานะอำนาจนิติบัญญัติมีบทบาทหน้าที่ควบคุมฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ปราบปรามการฉ้อโกงกันว่าเป็น “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย”^๕ นั้น ว่ากันโดยหลักการรัฐธรรมนูญแล้ว อาจถือว่าการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นเป็นการแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แต่โดยแท้จริงแล้ว

เท่ากับเป็นผลสะท้อนสภาพความเป็นจริงแห่งสัมพันธ์ภาพทางอำนาจใน
สังคมการเมืองไทยภายใต้ระบอบราชการนั่นเอง ดังนั้น ภายใต้สิ่งที่เรียกว่า
“ระบอบรัฐสภา” เท่าที่ผ่านมา ฐานะสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐทั้งสอง คือ
ฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” กับฝ่าย
รัฐสภาซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” จึงเป็นไป
ในลักษณะทำนองระหว่างผู้นำกับบริวารเสียมากกว่าที่จะเป็นองค์กรคานและ
ถ่วงดุลอำนาจต่อกัน และก็ด้วยเหตุฉะนี้เองที่การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายและการ
ต่อสู้ช่วงชิงทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา จึงโน้มเอียงไปในทาง
ที่จะยึดติดอยู่กับตัวบุคคลผู้นำ “ทางอำนาจ” ซึ่งได้เค้าฐานะขึ้นมาในสายงาน
ตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของระบอบราชการเป็นสำคัญ แม้ว่าในกระบวนการ
ทางรัฐสาก่อนหน้ารัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๕๐ พอจะเริ่มบังเกิดผล
เป็นการพัฒนาผู้นำในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นขึ้นมาบ้าง ดังจะเห็นได้จาก
การเคลื่อนไหวจัดตั้งกลุ่มและพรรคการเมือง อย่างเช่น พรรคสหชีพ พรรค
ประชาชน เป็นต้น แต่แล้ว บรรดาผู้นำระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเหล่านี้ส่วน
ใหญ่ทีเดียว ก็ต้องถูกกำจัดลิดรอนไปโดยผลของรัฐประหารและมาตรการ
ปราบปรามรุนแรงที่ตามมาหลังจากนั้น จะอย่างไรก็ตาม การแตกสลายของ
กลุ่มชนชั้นนำระดับภูมิภาคและท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ในตัวเองก็เท่ากับเป็น
เครื่องชี้ให้เห็นว่าพลังอำนาจการเมืองโดยแท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับกลุ่ม “ชนชั้นนำ
ทางอำนาจ” เป็นหลักใหญ่ ชะตากรรมของ “นักการเมืองข้าราชการ” เป็นตัว
กำหนดชะตากรรมของกลุ่ม “นักการเมืองอาชีพ” ผู้เป็นบริวาร ในสภาพการณ์
เช่นนี้ จึงย่อมไม่เป็นที่น่าประหลาดอะไรนักที่บรรดา “นักการเมืองอาชีพ”
จำต้องพยายามแสวงหาผู้นำและความ “อุปถัมภ์” จากฝ่าย “นักการเมือง
ข้าราชการ” อันเป็นศูนย์อำนาจ ทั้ง ๆ ที่มีฐานสนับสนุนอันชอบธรรมจากชุมชน
ท้องถิ่นที่เลือกตั้งคนขึ้นมา ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็เพื่อความอยู่รอดและอภิสิทธิ์และ

ผลประโยชน์อื่นๆ ทางการเมืองอันจะพึงตามมา

ระบบสัมพันธ์ทางการเมืองในลักษณะที่ว่ามานี้ อาจดำรงคงอยู่ได้โดยไม่มีปัญหายุ่งยากอะไรนัก ถ้าหากว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การก่อตัวขึ้นของกลุ่มธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรมภาคเอกชนในช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ บังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจและผู้นำที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า เป็นฐานแหล่งที่มาของ “ชนชั้นนำทางชนชั้น” ใหม่ ซึ่งขยายตัวเติบโตใหญ่ขึ้นตามลำดับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจภาคสมัยใหม่ และทั้งด้วยแรงกระตุ้นส่งเสริมของ “ระบอบปฏิวัติ” ดังกล่าวมาในบทที่ ๓^{๑๐} ในจุดนี้เองที่เริ่มเป็นปัญหาความถกเถียงขัดแย้งขึ้นระหว่างระบอบราชการ ซึ่งเคยเป็นฐานแหล่งผลิตชนชั้นนำแต่ผู้เดียวมานับศตวรรษ กับกระแสการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจและผู้นำใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาเริ่มส่งผลผลักดันให้สังคมแบบประเพณีของไทยต้องเข้าสู่สภาพแวดล้อมและระบบสัมพันธ์ภาพใหม่ ลักษณะอาชีพการงานและผลประโยชน์เริ่มเกิดความหลากหลายและแบ่งแยกแตกต่างกันออกไป ก่อให้เกิดพลังและผลประโยชน์ขัดแย้งใหม่ๆ อันนับวันแต่จะทวีขึ้นตามลำดับ พลังและผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายเหล่านี้ ซึ่งรวมถึงปัญหาช่องว่างระหว่างคนมี-คนจน และระหว่างเมือง-ชนบท อันเป็นผลจากนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างไม่สมดุลภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” จำเป็นต้องได้สื่อกลางที่สามารถประสานรอมชอมอย่างสัมฤทธิ์ผลและเป็นธรรมขึ้น ทั้งนี้หมายถึงว่า จะต้องมีการมีระบบและสถาบันการเมืองการปกครองที่ตอบสนองกระแสเรียกร้องต้องการของกลุ่มชนในวงกว้างและหลากหลายขึ้น ในกระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมใหม่นี้ เป็นที่เห็นได้ว่า ลำพังระบอบราชการย่อมไม่อาจสนองตอบปัญหาและความต้องการใหม่ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านรอมชอมผล

ประโยชน์ หรือว่าในด้านขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม ข้อที่น่าสนใจ โดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือว่า ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่อันเป็น หัวเลี้ยวหัวต่อนี้ จะเกิดปฏิสัมพันธ์อย่างไรระหว่างกลุ่ม “ชนชั้นนำทางอำนาจ” หรือ “นักการเมืองข้าราชการ” ซึ่งพยายามสืบทอดและดำรงฐานะอำนาจของ ฝ่ายสถาบันข้าราชการ และกลุ่มพลังเศรษฐกิจภาคเอกชนซึ่งมิได้พัฒนาขึ้น เป็นพลังปฏิวัติโดยเอกเทศ อย่างเช่น ในประสบการณ์ของตะวันตกดังกล่าว มาข้างต้น หากก่อตัวและเติบโตใหญ่ขึ้นโดยอาศัยการอุปถัมภ์ส่งเสริมของ ระบอบราชการ แต่ในขณะที่เดียวกันก็เริ่มเกิดสำนึกตระหนักในเอกลักษณ์ของ ตนเอง ในฐานะพลังเศรษฐกิจการเมืองที่จะต้องปกป้องอาณาผลประโยชน์ และมีส่วนกำหนดแนวนโยบายของรัฐซึ่งในอดีตเป็นเรื่องอยู่ในสิทธิขาดของ ฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ที่จะตัดสินใจและกำหนดขึ้น

ระบอบราชการกับวิกฤตความชอบธรรม

อันที่จริงแล้ว การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งในต้นปีต่อมา ต้องนับ ว่าได้มีส่วนทำให้บรรยากาศทางการเมืองคลี่คลายลงไปตามสมควร ดังที่มีผู้รู้ ถึงกับตั้งความหวังไว้ว่า :-

หลังจากที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจมาเป็นเวลาช้านานถึง ๑๐ ปี ปี ค.ศ. 1969 (พ.ศ. ๒๕๑๒) เป็นปีของการ เลือกตั้งโดยเปิดเผยและสถาปนารัฐสภาขึ้น เพื่อให้ บรรดาประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลาย ได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันอย่างเสรีจากแ่งมุมของ ภูมิภาค และชนชั้นต่างๆ ถ้าหากรัฐบาลกรุงเทพฯ จะ เต็มใจอย่างจริงจังที่จะรับฟัง และถ้าหากบรรดาผู้แทน

ราษฎรจะตั้งใจแสดงออกอย่างรับผิดชอบแล้วใช้กระบวนการ (รัฐสภา) นี้ ก็จะมีส่วนเอื้ออำนวยให้การวางแผนพัฒนาได้รับกันกับสภาพเงื่อนไขทางสังคมและท้องถิ่นขึ้น^{๑๑}

นอกไปจากนี้แล้ว แม้จะพยายามผูกขาดอำนาจด้วยระบบแยกอำนาจดังกล่าวมาข้างต้น แต่ก็ยังมีด้านที่พอจะให้ความหวังแนวทางพัฒนาการเมืองในลักษณะที่เปิดกว้างขึ้นโดยอาศัยระบบพรรค ทั้งนี้ตามที่ศนะของฝ่ายวิชาการของพรรครัฐบาล ที่ว่า :-

....รัฐบาลหวังว่า หลักการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญจะช่วยให้พรรครัฐบาลรอดพ้นจากความวุ่นวายอันจะเกิดจากนักการเมืองที่จะเข้ามาเรียกร้องสิทธิพิเศษต่างๆ ในพรรค บุคคลที่เคารพในหลักการนี้ และในนโยบายทั่วไปของพรรคเท่านั้นที่จะได้รับการเชื่อเชิญให้เข้าร่วมในพรรค... ในขณะที่พรรครัฐบาลเปิดประตูสำหรับอดีต ส.ส. ที่รับหลักการดังกล่าว พรรครัฐบาลก็มีแผนในการแสวงหาผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ทั้งในชนบทและในเมือง เพื่อเข้ามาสมทบในพรรค และพรรคการเมืองมิใช่มีแต่เรื่องการเลือกตั้งเท่านั้น การเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพรรคเท่านั้น”^{๑๒}

จะอย่างไรก็ตาม โอกาสที่พรรครัฐบาลคือ พรรคสหประชาไทย ในสมัยนั้น จะมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจและการเมืองได้พัฒนาก้าวหน้าไป ก็ดูจะเป็นหมันเสียแต่แรกเริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง เพราะเมื่อ

วิเคราะห์คุณค่าแถลงอันเดียวกันที่อ้างถึงข้างต้นนี้ รวมทั้งพฤติกรรมต่างๆ แล้ว แสดงให้เห็นว่าทัศนคติของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองชุด “ประชาธิปไตยแบบไทย” นี้ยังคงตั้งเป้าของปัญหายุ่งยากวุ่นวายทั้งหลายทั้งปวงลงไปที่กลุ่ม “นักการเมืองอาชีพ” เพียงในภาพพจน์ของปัจเจกบุคคลผู้แสวงโชคทางการเมือง อย่างเช่นที่เคยรู้จักมักคุ้นกันมาแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประสบการณ์ของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เองในสมัยข้าบเกี่ยวช่วงชิงอำนาจกันภายในพรรคเสรีมนังคศิลาของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๐๐) และเพราะฉะนั้น จึงโน้มเอียงยึดมั่นถือมั่นอยู่ในแนวความคิดที่จะดึงกรอบให้อำนาจอยู่ในการผูกขาดของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” อย่างเข้มงวดเท่าที่จะสามารถกระทำได้

แต่ทว่าในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป และกลุ่มชนชั้นนำจากพลังธุรกิจการเงินภาคเอกชนเริ่มก่อตัวขึ้น การเรียกร้องต้องการจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงในเรื่องของ “สิทธิพิเศษต่างๆ ในพรรค” เท่านั้น หากยังมีความหมายถึง เจตจำนงทางการเมืองที่จะมีส่วนในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐโดยตรง มิใช่เพียงผู้รับสนองจากผลการตัดสินใจ และนโยบายลงมาจากฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ดังเช่นที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมาแต่ก่อน เป็นที่แน่นอนว่า กระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ย่อมจะต้องขัดอย่างแจ่มชัดกับเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจในอันที่จะสงวนรักษาฐานะอำนาจสิทธิขาดของตนต่อไป ระบบพรรครัฐบาลที่มุ่งจะขยายการมีส่วนร่วมลงไปถึงระดับพื้นฐานในท้องที่ชนบท ก็ตั้งเงื่อนไขเปิดโอกาสให้เฉพาะแต่ “บุคคลที่เคารพในหลักการ (แยกอำนาจ)” ซึ่งหมายถึงการยอมรับอำนาจสิทธิขาดของ “พรรค” โดยคุณฉิย์ รวมทั้ง “นโยบายทั่วไปของพรรค” และด้วยเจตนาอันแน่วแน่ที่จะสถาปนาระบบพรรคเพื่อสร้างฐานความชอบธรรม พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

ได้จัดให้มีระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรครัฐบาลอย่างค่อนข้างเข้มงวดกวดขัน ผลปรากฏว่ามีอดีต ส.ส. ไม่ผ่านการคัดเลือกเป็นจำนวนมาก แต่แล้วพรรครัฐบาลก็ต้องประสบกับความผิดหวังอย่างแรง ด้วยเหตุที่ ผลการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งเพียง ๗๖ ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๒๑๙ ที่นั่ง^{๑๓} เท่ากับเพียงร้อยละ ๓๔.๗ ต่อมาจึงได้จัดการตั้งให้ ส.ส. อื่น ๆ เข้าร่วมในพรรครัฐบาล จึงได้สมาชิกพรรครัฐบาลในสภาผู้แทนฯ พฤติการณ์เช่นนี้จึงเท่ากับถอยหลังกลับไปสู่ระบบและวิธีการกว้านซื้อเสียง ส.ส. ในสภาฯ ดังเช่นที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมาเมื่อครั้งก่อนปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ นั่นเอง ในประการสำคัญ ยังเป็นเครื่องย้ำแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลุ่มอำนาจ หรือ “*นักการเมืองข้าราชการ*” เองในอันที่จะขยายฐานอำนาจของตนออกไปสู่สังคมภายนอกโดยอาศัยระบบพรรคราชการ กลุ่มผู้นำเหล่านี้อาจสามารถใช้อำนาจบารมีให้คุณให้โทษบรรดา “*นักการเมืองอาชีพ*” ในสภาฯ แต่นั่นก็เป็นเพียงอำนาจบารมีอันอาศัยฐานะตำแหน่งทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่ในฐานะผู้นำองค์กรพรรคแท้ ๆ ในทางตรงกันข้าม ทางด้านของ ส.ส. หรือ “*นักการเมืองอาชีพ*” โดยที่ระบบพรรคยังมีได้พัฒนาถึงขั้นเป็นองค์กรขึ้นมาอย่างเป็นกิจจะลักษณะ โดยทั่วไปแล้วต่างก็มีฐานการสนับสนุนภายในท้องถิ่นของตนเป็นเอกเทศ ซึ่งอำนาจบารมีของทางราชการมักเข้าไม่ถึง นี่เป็นช่องว่างทางการเมืองที่เปิดช่องให้ผู้นำท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญ ซึ่งนับวันจะทวีขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบพรรครัฐบาลคือพรรคสหประชาไทยซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นจากหลักความคิดรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลาง คุณจะมองข้ามสภาพความเป็นจริงสำคัญในข้อนี้และเพราะฉะนั้น จึงตั้งกฎเกณฑ์ธรรมนูญพรรคขึ้นไว้อย่างเข้มงวดเริ่มตั้งแต่เรื่องระบบการคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการควบคุมระเบียบ

วินัยต่าง ๆ ของพรรค ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการจำกัดบทบาทและอำนาจของ ส.ส. และสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบ ไทย ดังที่กล่าวไว้ในบทก่อน

ยิ่งไปกว่านั้น และขนานควบคู่กันไปในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้างเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างของสภาผู้แทนฯ ก็เริ่มแปรเปลี่ยนไป ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากผลของการเลือกตั้งปี ๒๕๑๒ ซึ่งมีนักธุรกิจ การค้าได้รับเลือกตั้งเข้าสภาฯ ถึงร้อยละ ๔๕.๗ เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวจาก ร้อยละ ๒๑.๕ (ของจำนวนที่นั่งทั้งสิ้น ๑๖๐) ในการเลือกตั้งครั้งที่สองของ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ส.ส. ที่มาจากวิชาชีพอิสระอย่างเช่นนายความ แพทย์ วิศวกร เป็นต้น ลดสัดส่วนจำนวนลงจากร้อยละ ๓๐ เหลือราวร้อยละ ๑๙ ส.ส. ๒ ประเภทนี้ เรียกได้ว่ามีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้าง เป็นอิสระ รวมกันถึงเกือบร้อยละ ๖๕^{๑๔} บทบาทความสำคัญของกลุ่มคน ชั้นกลางอิสระเหล่านี้ พอจะอนุมานได้จากจำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งโดย ไม่สังกัดพรรคถึง ๗๑ ที่นั่ง และแล้วพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลก็ต้อง อาศัย ส.ส. กลุ่มไม่สังกัดพรรคเหล่านี้เอง เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา ผู้แทนฯ หลังการเลือกตั้ง วิกฤตการณ์ในสภาผู้แทนฯ ซึ่งเกิดขึ้นต่อมาอัน นำไปสู่รัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ มักจะได้รับการวิเคราะห์ อธิบายจากแง่ของการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจของพรรคฝ่ายรัฐบาล^{๑๕} ซึ่งย่อมมีส่วนจริงอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย แต่จุดสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้ โดยเฉพาะในที่นี้ ก็คือสถานะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการ ก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์อันแตกต่างหลากหลายภายนอกอาณาจักรของ ระบบราชการ การเลือกตั้งและสภาผู้แทนฯ ที่มีตามมาก็เท่ากับเป็นภาพ สะท้อนส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมใหม่นี้ ซึ่งนับเป็นแนว โนม์การเปลี่ยนแปลงที่ย่อมจะบังเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธ์ภาพ

ทางอำนาจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวโดยเฉพาะถึงความสัมพันธ์เชิงสถาบัน ปัญหาการต่อสู้ขับเคี่ยวทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายรัฐสภา ซึ่งในบริบทการเมืองของไทยหมายถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” กับฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” ดังกล่าวมาแล้วนั้น ไม่ใช่ของใหม่ หากมีสะสมกันมาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่เดียว ความแตกต่างสำคัญอยู่ตรงที่ว่า ฝ่ายรัฐสภา หรือ “นักการเมืองอาชีพ” ในทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๑๐ เริ่มมีฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองอย่างเป็นปึกแผ่นพอที่จะเข้าสู่เวทีทางรัฐสภาเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นด้วยอุดมการณ์หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ก็ตาม วิกฤตการณ์ทางรัฐสภาที่เกิดขึ้น แน่นอหนาหากมองจากแง่ของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ผู้กุมอำนาจก็ถือเป็นเรื่องของ การก่อควม ขาดระเบียบวินัย และการแสวงผลประโยชน์ส่วนตัวของฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” นั้นอาจมีส่วนถูกอยู่บ้างจากพฤติกรรมที่เป็นมาแต่อดีต แต่โดยรากฐานแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสะท้อนถึงการเรียกร้องต้องการทางการเมืองของกลุ่มชนใหม่ซึ่งถ่ายถอดออกมาทางกระบวนการรัฐสภา มองในแง่นี้แล้ว จึงไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกประหลาดอะไรนักที่ปัญหาการขัดแย้งทั้งหลายจะพุ่งเป้าลงไปที่ประเด็นหลักในเรื่องฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และกระแสการต่อสู้เรียกร้องก็เกิดขึ้นมาภายในพรรครัฐบาลเอง เริ่มต้นด้วยการวิพากษ์โจมตีรัฐธรรมนูญของพรรครัฐบาล การเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อลดอำนาจของวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้ง และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ดำรงตำแหน่ง ส.ส. และรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งก็เท่ากับเป็นการเลิกล้มหลักการระบบแยกอำนาจอันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” นั่นเอง ตลอดจนเรียกร้องให้มีส่วนร่วมรู้เห็นในเรื่อง การแต่งตั้งรัฐมนตรี และบทบาทในการกำหนดวางแผนโครงการพัฒนาต่างๆ

เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้ย่อมเป็นความรู้สึกและต้องการตรงกันระหว่าง ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านทั้งหลาย แล้ว ส.ส. ทั้งฝ่ายพรรครัฐบาลและฝ่ายค้านยังร่วมมือร่วมกันในหลายๆ เรื่องที่เป็นการต่อต้านฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งเป็นอาวุธสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่จะต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบของทั้งสองสภาก่อนออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับ กรณีที่ปรากฏให้เห็นชัดได้แก่การแต่งตั้งกรรมการงบประมาณประจำปี ๒๕๑๕ ซึ่ง ส.ส.ฝ่ายค้านได้รับเลือกเข้าไปเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการ และในที่สุด จุดแตกหักก็มาถึงจากผลของการเรียกร้องของฝ่าย ส.ส. ให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายสำหรับโครงการพัฒนาจังหวัดซึ่งฝ่ายรัฐบาลถือว่าเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ปฏิกริยาโต้ตอบของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็คือ ไม่ไปปรากฏตัวในที่ประชุมสมาชิกพรรคสหประชาไทยเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๑๕ ตามที่กำหนดไว้ และประกาศทำการปฏิบัติยึดอำนาจตนเองล้มเลิกรัฐธรรมนูญและรัฐสภาในต้นค่ำวันต่อมาที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างตรงไปตรงมาว่ารัฐบาลถูกแทรกแซงก้าวท่ายมากเกินไปจาก ส.ส. ของทุกพรรค^{๑๖}

จึงเป็นอันสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ซึ่งใช้เวลาร่างเกือบสิบปีเพื่อสถาปนาฐานความยินยอมของประชาชนให้กับกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร แต่ในขณะเดียวกัน ก็พยายามวางกรอบไว้อย่างรัดกุมให้ได้สิทธิอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศอย่างเป็นอิสระพ้นจากการควบคุมรับผิดชอบต่อรัฐสภา^{๑๗} ถึงกระนั้น ระบบและกระบวนการทางนิติบัญญัติเองโดยธรรมชาติยังคงเปิดช่องว่างให้ฝ่ายรัฐบาลต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายรัฐสภาอยู่นั่นเอง ดังที่เห็นได้จากกรณีการขัดแย้งเรื่อง

พ.ร.บ.งบประมาณซึ่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับฝ่ายรัฐบาลมาตั้งแต่ต้น โดยตลอด กลไกและระเบียบวินัยพรรคซึ่ง “ฝ่ายวิชาการ” ของกลุ่มอำนาจได้พยายามลอกเลียนแบบอย่างของต่างประเทศมาใช้กับพรรครัฐบาลก็ช่วยอะไร ไม่ได้มากนัก รัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ อาจพิจารณากันได้จากแง่มุมต่างๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทัศนคติที่เคยชินอยู่กับวัฏจักรของการเมืองไทยที่เป็นมาแต่อดีต ก็อาจดูเป็นเหตุการณ์ปกติที่เกิดขึ้นสลับกันไปกับความสับสนวุ่นวายและความล้มเหลวของฝ่าย ส.ส. และสภา พุดง่าย ๆ ก็คือว่า โดยที่ระบบรัฐสภาไทยต้องอยู่ภายใต้การคุกคามของการปฏิวัติรัฐประหารอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นเรื่องของฝ่าย ส.ส. จะพึงต้องประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เป็นเหตุอ้างให้สภาต้องถูกล้มไปได้^{๑๔} จะอย่างไรก็ตาม ถ้ามองจากความเป็นจริงของการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” และฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” นับตั้งแต่ปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ รวมทั้งความมักใหญ่ใฝ่สูงทางการเมืองของกลุ่ม “ผู้ถืออาวุธของชาติ” แล้ว การปฏิวัติรัฐประหารก็ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ปัญหาจริงๆ ไม่ใช่อยู่ที่ว่าบรรดา “นักการเมืองอาชีพ” ควรไม่ควรประพฤติปฏิบัติอย่างไรเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับว่าผู้นำกลุ่มอำนาจมีทัศนคติและทำอย่างไรต่อพัฒนาการทางการเมืองของประเทศด้วย และตรงนี้เองที่จะเป็นเครื่องวัดคุณค่าและระดับความเป็นผู้นำของบรรดาผู้นำการเมืองไทยที่มีมาในอดีตและที่จะเป็นไปในอนาคต สาเหตุที่ใช้อ้างอิงทำการปฏิวัติรัฐประหารก็คือ ปัญหาความมั่นคงของชาติซึ่งย่อมเป็นเหตุผลที่ยอมรับกัน แต่จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ภายในกรอบของความมั่นคงที่ว่ามี อะไรเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและอะไรเกิดขึ้นกับพัฒนาการทางสังคมและการเมือง ประสบการณ์ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะด้วยเจตนาธรรมณสูงส่งอย่างไรก็ตาม การปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งบังเกิดผลลบไม่แต่เพียงลิดรอนทำลายสิทธิ

เสรีภาพทางการเมืองซึ่งอาจจะยังคงเป็นของฟุ่มเฟือยกันเท่านั้น หากยังเป็นการสกัดกั้นโอกาสที่ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่จะพัฒนาความสามารถและเรียนรู้ในการปกครองตนเองให้ทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งหลาย ยิ่งมาในยุคของการ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งทำการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยอำนาจลึทธิขาคพร้อมด้วยมาตรการปราบปรามทางทหารด้วยแล้ว ผลลบที่เกิดขึ้นก็ยิ่งเป็นทวีคูณทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังที่ได้เห็นมาในตอนท้ายของบทที่แล้ว จริงอยู่ความไม่สมดุลและช่องว่างในเศรษฐกิจการเมืองไทยไม่ใช่เพิ่งจะมาเกิดขึ้นในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่การใช้อำนาจรัฐจากช่วง “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ยิ่งเท่ากับเป็นการตอกย้ำซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของชาติถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบตลาด ซึ่งกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในฐานะด้อยจนเกินกว่าที่จะสามารถทำการแข่งขันอย่างเสรีได้โดยแท้จริง โดยนัยนี้ เป้าหมายความมั่นคงทางทหารจึงบังเกิดผลกลับกลายเป็นปัญหาความไม่สมดุลและบั่นทอนทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเมืองไปในที่สุด ประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยต่อไป ก็คือ จะทำอย่างไรให้เป้าหมายความมั่นคงด้านต่าง ๆ เหล่านี้ได้ประสานกลมกลืนและส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาไปถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไปดังกล่าวแล้ว รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ จึงมิใช่เพียงเหตุการณ์หนึ่งที่ผ่านมาในวัฏจักรการเมืองของไทยเท่านั้น หากยังเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะทดสอบทั้งกลุ่มผู้นำและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอันสืบทอดมาตั้งแต่ครั้งรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๔๙๐ และ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ด้วย^{๑๔} ช่วงสิบปีแรกระหว่าง ๒๔๙๐-๒๕๐๐ นับเป็นช่วงของการก่อ

ตัวของกลุ่มอำนาจที่ว่านี้ เป็นที่น่าสังเกตุว่า จากการ “ปฏิวัติ” ขึ้นเถลิงอำนาจปี ๒๕๐๑ จนถึงการสูญเสียอำนาจในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมเป็นระยะเวลาใกล้เคียงกันกับการครองอำนาจของกลุ่ม “คณะราษฎร” ระหว่างปี ๒๔๗๕-๒๔๙๐ แต่แตกต่างกันในเรื่องปัจจัยของการเสื่อมสั่นอำนาจ ในกรณีของ “คณะราษฎร” อำนาจที่แท้จริงคอกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของพลังฝ่ายทหารและอนุรักษนิยมมาตั้งแต่วแรก และในที่สุดระบบรัฐสภาก็ต้องกลายเป็นเวทีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันเองในหมู่พลังทหารฝ่ายต่างๆ ในกรณีของ “คณะปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ตัดฐานความชอบธรรมด้านกระบวนการรัฐสภาออกไป และฟื้นฟูกลไกบริหารราชการขึ้นมาแทนที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ เริ่มขยายเวทีทางการเมืองรองรับกระแสการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลางแต่แล้วก็ต้องถูกล้มเลิกไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น จากนั้นอำนาจจึงเป็นเรื่องของการใช้กำลังโดยผลการแต่สถานเดียวโดยปราศจากฐานความชอบธรรมอื่นใด ในขณะที่เดียวกันกับที่กระแสการเรียกร้องต้องการทางการเมืองกำลังขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ ในแง่ของกำลังอำนาจแล้วอาจจะไม่มีพลังใด ๆ ภายนอกมาต่อต้านหรือทำทลายได้ แต่รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังจะต้องเผชิญกับปัญหาทำทลายในแง่ของความชอบธรรมหรือการยอมรับจากมติมหาชนภายนอกอันคอบปรด้วยฐานของพลังชนชั้นกลางใหม่ กรณีอดีตสาม ส.ส.^{๒๐} ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลอาญาในเดือนมีนาคม ๒๕๑๕ ต่อมา กล่าวหา “คณะปฏิวัติ” เป็นกบฏนั้น นอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งจุดยืนและความกล้าหาญทางการเมืองของบุคคลทั้งสามนี้แล้ว ยังมีความหมายความสำคัญในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองใหม่ดังกล่าวมาแล้วด้วย และก็โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยทางนิติศาสตร์และตุลาการเช่นที่เป็นอยู่ กรณีทำทลายของสาม ส.ส. นี้ก็จบลงด้วยหัวหน้าคณะปฏิวัติออกคำสั่งจับกุมและลงโทษจำคุก

โจทก์ทั้งสาม^{๒๑} ส่วนผลของคดีทางศาลคงจบด้วยการยกฟ้องโจทก์^{๒๒} ตามที่จะพึงคาดหมายกันได้

ในกรณีใดก็ตาม รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ในตัวเองมีผลเท่ากับปิดประตูและช่องทางที่กลุ่มผู้นำ “คณะปฏิวัติ” จะขยายฐานอำนาจและความชอบธรรมออกไปสู่ภายนอกตามสภาพความเปลี่ยนแปลง ไม่แต่เพียงเท่านั้น พฤติการณ์ที่เป็นไปยิ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะรวบรวมอำนาจเข้ากับตนเองยิ่งขึ้นไปอีก และความมักใหญ่ใฝ่อำนาจนี้ไปไกลถึงขั้นจะดึงเอาอำนาจฝ่ายตุลาการให้มาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายบริหารโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ หากเผชิญถูกต่อต้านคัดค้านอย่างแรง จึงจำต้องยอมเลิกราไปในที่สุดดังกล่าวมาในบทก่อน^{๒๓} แต่นั่นก็ไม่ได้ยับยั้งการพยายามรวบอำนาจยิ่งๆ ขึ้นไปในการบริหารประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับ การ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งอำนาจของ “คณะปฏิวัติ” ก่อนข้างมีความเป็นเอกภาพภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในครั้งนั้น เป็นการใช้อำนาจในฐานะ “คณะปฏิวัติ” อยู่เพียงไม่ถึง ๓ เดือน ก็มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีประกาศของคณะปฏิวัติออกมารวม ๕๗ ฉบับ มาในกรณีรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ “คณะปฏิวัติ” ตั้งตนใช้อำนาจอยู่ถึงปีกว่าถึงได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรระหว่างนั้นก็ออกประกาศของคณะปฏิวัติออกมาใช้บังคับถึง ๓๖๔ ฉบับ ทั้งนี้ไม่นับรวมคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติอีกรวม ๗๙ ฉบับ^{๒๔} ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรทั้งสองฉบับคงมีสาระทำนองเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๗ ว่าด้วยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการใช้อำนาจในทางการเมือง^{๒๕} แต่ในกรณีของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังมีมาตรการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหารเพิ่มขึ้นมาอีก โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๒๑๖, ๒๑๗, ๒๑๘ และ ๓๒๕) ซึ่งโดย

นิதியเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากโดยพฤตินัยเท่ากับเป็นการให้อำนาจอันไม่มีขีดคั่นจำกัดแก่ผู้ครองตำแหน่งบังคับบัญชาหน่วยราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ “สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ” (ก.ต.ป.) ซึ่งต่อ ๆ มาได้กลายเป็นเครื่องมือที่จะดึงอำนาจจากหน่วยราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ^{๕๔} ไม่ต้องสงสัยเลยว่าอำนาจพิเศษเช่นว่านี้จะมีส่วนสร้างความรู้สึกร้าวฉานภายในวงราชการด้วยกันเอง รวมทั้งความประหวั่นพรั่นพรึงในหมู่พ่อค้าและนักธุรกิจทั้งหลายที่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนี้ที่จะ “เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีบุคคลประกอบกิจการอันเกี่ยวแก่การที่จะเข้าไปตรวจสอบ ตรวจตรา...” ทั้งนี้ทั้งนั้น “เพื่อปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ”^{๕๕}

เงื่อนไขปัจจัยแห่งความเสื่อมอำนาจของ “คณะปฏิวัติ” และคณะรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๑๕ อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจเอง การครองอำนาจมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานโดยปราศจากรับผิดชอบต่ออำนาจภายนอก นอกจากจะทำให้เกิดความเคยชินและหวงแหนตำแหน่งอำนาจแล้ว ยังเป็นผลให้เข้าไปมีส่วนในผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ในอดีตบรรดา “นักการเมืองข้าราชการ” มักจะได้รับการเชื้อเชิญให้เข้าไปเป็นประธานหรือร่วมเป็นกรรมการในบริษัทธนาคารต่างๆ แต่มาบัดนี้ กลุ่มผู้ปกครองเหล่านี้ต่างก็ตั้งตนประกอบธุรกิจการค้าเสียเองโดยอาศัยอิทธิพลและอภิสิทธิ์ในรูปแบบต่างๆ จากทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของตน ผลประโยชน์เหล่านี้สร้างความร่ำรวยมั่งคั่งอย่างมหาศาลให้แก่บรรดาผู้ครองอำนาจและ

ครอบครัว ดังที่ถึงกับต้องใช้มาตรการยึดทรัพย์สินกันเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธานะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมในปี ๒๕๐๖ รวมทั้งต่อมาเมื่อ “คณะปฏิวัติ” นี้เอง ถูกโค่นอำนาจลงไปในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การเกี่ยวข้องผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าอย่างไพศาลของบรรดา “นักการเมืองข้าราชการ” เหล่านี้ ได้ถูกนำมาแจ้งรายงานในการรณรงค์หาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ ในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๒ จนเป็นที่แพร่หลายรับรู้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งย่อมมีส่วนบั่นทอนทำลายศรัทธาของสาธารณชนโดยทั่วไป ในประการสำคัญ ปัญหาทางการสืบทอดอำนาจและผลประโยชน์ประกอบกัน เริ่มก่อให้เกิดการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจที่เคยต่อสู้ร่วมกันมา ดังจะเห็นได้จากที่เกิดการแบ่งสายแบ่งกลุ่มขึ้นภายในพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลเอง ซึ่งนับเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งของวิกฤตการณ์ขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสภาผู้แทนฯ ดังที่ได้บรรยายมาข้างต้น^{๒๘} รัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ยังคงยึดอยู่กับกลุ่มอำนาจเดิมในรูปของ “สภาริหารของคณะปฏิวัติ” และภายใต้ระบบอำนาจร่วมนี้ที่เริ่มมีการช่วงชิงฐานอำนาจระหว่างกัน ระเบียบแบบแผนทางราชการเรื่องการต่ออายุราชการกลายมาเป็นเครื่องต่อรองอำนาจเพียงเพื่อยืดเวลาการครองอำนาจโดยอาศัยตำแหน่งอำนาจทางราชการ แต่ปัญหาจริงๆ ก็คือ ปัญหาเรื่องผู้นำซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้หลังรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ในสถานการณ์ต่อรองอำนาจนี้ ผลที่สุดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกซึ่งคุมกำลังสำคัญก็ตกไปได้แก่พลเอกกฤษณ์ สีวะรา เป็นการแลกเปลี่ยนกับการต่ออายุราชการของทั้งจอมพลถนอม กิตติขจร และ จอมพลประภาส จารุเสถียร

ถึงจุดนี้ เห็นได้ว่า วิกฤตความชอบธรรมหรือการยอมรับได้ปะทุขึ้นภายในกองทัพเอง ฐานกำลังอำนาจของผู้นำจกัตกลงไปเป็นเพียงเรื่องของครอบครัวและสมุนบริวารที่ใกล้ชิดในวงแคบ และโดยอาศัยเกราะกำบังของ

ตำแหน่งอำนาจทางราชการอันคับแคบนี้เอง ที่ระบอบ “*ถนอม-ประกาศ*” รวมทั้งพันโทณรงค์ กิตติขจร^{๒๙} ในฐานะรองเลขาธิการ ก.ต.ป. ทำการปกครองจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ซึ่งประดังรุมล้อมเข้ามาตั้งแต่ปัญหาความมั่นคง วิกฤตการณ์ขาดแคลนข้าว น้ำตาล ปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนปัญหาความผันผวนทางการเมืองในอินโดจีนและความสัมพันธ์ทางทหารกับสหรัฐอเมริกา ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการกับปัญหาเร่งด่วนเหล่านี้ นอกจากเพราะความขาดสมรรถภาพของผู้นำแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงจิตสำนึกที่มุ่งแต่เพียงเพื่อปกป้องรักษาอำนาจและอภิสิทธิ์ส่วนตัวคนและสมุนบริวารใกล้ชิด การเรียกร้องต่อต้านต่างๆ ถือเป็นการท้าทายอำนาจซึ่งจำเป็นต้องกำหราบปราบปรามให้หมดสิ้นไปทุกวิถีทาง ทัศนคติและปฏิกิริยาแข็งกร้าวเช่นนี้ ผลที่สุด ก็นำเอา “*ระบอบถนอม-ประกาศ*” ไปสู่จุดจบเมื่อต้องเผชิญกับกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากมวลนิสิตนักศึกษาและประชาชน ซึ่งขยายตัวตอบโต้มาตรการรุนแรงของรัฐบาลในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖”^{๓๐}

รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยกับพลังซ้าย-ขวา

ความจริงกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญคงจะพออนุมานได้จากการเคลื่อนไหวของกลุ่ม ส.ส. ในสภาผู้แทนฯ ภายใต้รัฐธรรมนูญ “*ประชาธิปไตยแบบไทย*” ๒๕๑๑ ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป้าหมายหลักก็คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน แต่โอกาสหรือช่องทางที่จะปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปโดยอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาก็ต้องถูกสกัดยับยั้ง เพราะรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๔ หนทางที่เหลือและเป็นไปได้ ก็คือ การเคลื่อนไหวภายนอกรัฐสภา การแสดงออกของกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏขึ้นหลังรัฐประหารไม่นานในตอนต้นปี ๒๕๑๕

๓๔๔

ในรูปของจดหมาย “นายเข้ม เย็นยิ่ง” ถึง “ผู้ใหญ่ท่านุ เกียรติก่อง”^{๑๑} เป็นการเตือนและเรียกร้องขอให้สถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ จดหมายฉบับนี้ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่กว้างขวางออกไป มีข้อความที่แฝงไว้ด้วยความสุภาพอ่อนโยนและอารมณ์ขัน แต่ก็ถูกตีความไปในลักษณะเป็นการทำร้ายและก่อความขุ่นเคืองให้เกิดความกระด้างกระเดื่องในบ้านเมือง จะอย่างไรก็ตาม ศรัทธาความเชื่อถือใน “คณะปฏิวัติ” ต้องเสื่อมถอยลงไปอย่างรวดเร็วจากความหวงแหนและตั้งต้นพยายามหน่วงเหนี่ยวรักษาอำนาจของตนไว้ให้ยาวนานที่สุดที่จะกระทำได้ จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้า “คณะปฏิวัติ” ได้แถลงรับรองถึงว่าจะใช้อำนาจปฏิวัติเพียงชั่ว ๒-๓ เดือน แล้วก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร และหลังจากนั้นจะจัดร่างรัฐธรรมนูญถาวรขึ้นใช้โดยเร็ว แต่จริงๆ แล้วกลับหน่วงเหนี่ยวการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรไว้ถึงปีกว่าและเพิ่งมาตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเอาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๖^{๑๒} และระหว่างเวลานั้นก็จุดชนวนให้เกิดกระแสต่อต้านขึ้นมาเองตั้งแต่เรื่องประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๙ ตลอดไปจนถึงการใช้อำนาจพิเศษต่างๆ อย่างหักหาญและผลการอันก่อให้เกิดความรู้สึกชิงชังคุกรุ่นอยู่โดยทั่วไป

สภาพบรรยากาศอันเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ประจวบเข้ากันกับการเคลื่อนไหวก่อตัวของขบวนการนิสิตนักศึกษา ซึ่งเริ่มจากความคิดค้นตัวทางความคิดและต่อปัญหาสังคม มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มศึกษาและกิจกรรมด้านต่างๆ และในที่สุด ได้รวมกลุ่มจัดตั้งจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ก่อตั้งขึ้นเป็น “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” ในต้นปี ๒๕๑๓ บทบาททางการเมืองของ “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ” มาเริ่มมีขึ้นอย่างจริงจังในปี ๒๕๑๕ ภายใต้การนำของ ธีรยุทธ บุญมี ซึ่งได้รับเลือกเป็นเลขาธิการในปีนั้น โดยเริ่มจากการรณรงค์กระตุ้นในเรื่องความรักชาติ อย่างเช่น รณรงค์

เรื่องให้คนไทยนิยมใช้เครื่องแต่งกายผ้าดิบและเรื่องคุณการคำไทย-ญี่ปุ่น เป็นต้น จากนั้นในไม่ช้า พฤติการณ์ใช้อำนาจบาตรใหญ่ของบรรดาสภุมุนบริวารของกลุ่มผู้ทรงอำนาจในวงราชการเองก็ผลักดันให้เกิดสถานการณ์เผชิญหน้าขึ้นตามลำดับ เริ่มตั้งแต่กรณีลักลอบฆ่าสัตว์ในป่าทุ่งใหญ่ในเดือน พฤษภาคมซึ่งนำไปสู่การลงโทษลงชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงในฐานออกหนังสือมีข้อความเสียดสีเรื่องทุ่งใหญ่และพาดพิงไปถึงการต่ออายุราชการของสองจอมพล และการสั่งปิดมหาวิทยาลัยทุกแห่งในกรุงเทพฯ ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลช่วยยู่ให้บัณฑิตศึกษาพร้อมใจกันไปชุมนุมประท้วงกันอย่างมากมายเป็นเรือนหมื่น ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย กรณีทุ่งใหญ่นับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงบทบาททางการเมืองของขบวนการนิสิตนักศึกษาไปสู่กระแสความรู้สึกชิงชังและดูแคลนของสาธารณชนซึ่งมีอยู่อย่างกว้างขวางเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ครั้นเมื่อมาถึงกรณีเกิดกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญซึ่งเริ่มด้วยคนไม่กี่คนเดินแจกใบปลิวเรียกร้อง ฝ่ายรัฐบาลก็ตอบโต้อย่างรุนแรงหนักขึ้นไปอีก จากการตั้งข้อหาจับกุมฐานมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง และขยายบานปลายออกไปถึงข้อหาทบฏภายในราชอาณาจักร รวมทั้งความดำริที่จะใช้มาตรการปราบปรามรุนแรง โดย “เชื่อว่านิสิตนักศึกษาจะเสียไปราว ๒% จากจำนวนเป็นแสนซึ่งจำต้องเสียสละ เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง”^{๓๓} อหังการและปฏิบัติการอันแข็งกร้าวของฝ่ายกุมอำนาจรัฐ ยังพลให้เกิดการปะทะกันถึงบาดเจ็บล้มตายไปเป็นจำนวนมาก แต่ยังคงระเห็ดที่เหตุการณ์รุนแรงยุติลงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากคำสั่งจากกองบัญชาการทหารสูงสุดให้นำกำลังทหารออกทำการกวาดล้างฝูงชนที่ชุมนุมประท้วง^{๓๔} ต้องถูกระงับยับยั้งไว้ในวาระสุดท้ายจากระดับคุมกำลังภายใต้การนำของ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้ซึ่งเพิ่งจะสืบทอดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจากจอมพลประภาส จารุเสถียร และนั่นหมายถึงจุดจบแห่งอำนาจของ

“สามทราฐ”^{๓๕} ซึ่งตกลงยอมรับให้ตนเองออกนอกประเทศไปในที่สุด

เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และการสิ้นสุดของระบอบถนอม-ประภาส นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงอันมีความหมายและความสำคัญยิ่งอีกขั้นตอนหนึ่ง ต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย การตกลงใจจัดการให้จอมเผด็จการทหารทั้งสามพ้นจากอำนาจและออกนอกประเทศอันเป็นผลให้สถานการณ์อันเลวร้ายกลับคืนสู่ความสงบได้อย่างฉับพลัน นอกจากนี้จะช่วยสกัดกั้นมิให้เหตุการณ์ลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองไปแล้ว ยังเป็นผลเท่ากับสงวนรักษาระบอบราชการให้ดำรงคงอยู่และสืบต่อไป^{๓๖} และพร้อมกันนั้น ในสภาวะของช่องว่างอันสืบเนื่องมาจากการแตกสลายของระบอบถนอม-ประภาส ก็ได้มีการจัดตั้ง “รัฐบาลชุดพระราชทาน” ขึ้นโดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นนายกรัฐมนตรี ข้อที่พึงสังเกตจากแง่ของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญก็คือว่า ปฏิบัติการทั้งหมดเหล่านี้เป็นไปด้วยความพยายามรักษาความต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดก็ให้เห็นว่าเป็นเรื่องของกระบวนการเปลี่ยนรัฐบาลปกติธรรมดา จาก “วิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญอันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่แทน”^{๓๗} ยิ่งไปกว่านั้น “รัฐบาลชุดพระราชทาน” ก็ยังคงถือว่าบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ พร้อมด้วยสถานิติบัญญัติแห่งชาติอันเป็นผลพวงของรัฐประหารพฤศจิกายน ๒๕๑๕ แง่มุมทางนิติศาสตร์ เช่นว่านี้ ชวนให้คิดไปได้ว่า คงเป็นการสะท้อนถึงความพยายามที่จะลดบรรยากาศของความแบ่งแยกกระส่ำระสายภายในวงอำนาจราชการ อันเป็นผลกระทบจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม และในขณะเดียวกัน จำกัดขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันจะพึงบังเกิดขึ้นต่อไปด้วย แนวปฏิบัติใน

การเปลี่ยนแปลงช่วงของช่องว่างอำนาจนี้จึงพอจะเป็นที่เห็นได้ว่าสอดคล้อง เป็นอย่างตึกกับเป้าหมายหลักอันดับแรกทางการเมืองในอันที่จะต้องสงวนรักษา ระบบราชการให้ดำรงคงอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้จะเป็นในสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจการเมืองที่แปรเปลี่ยนไป

แต่ไม่ว่าจะต้องการลดคุณค่าความสำคัญของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ลงไปอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงก็ได้บังเกิดขึ้นแล้วอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ได้ กิจกรรมและปฏิบัติการของขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนโดย รากฐาน เป็นปฏิกริยาตอบโต้ระบอบเผด็จการทหารและอภิสิทธิ์ชนทาง ราชการ และในประการสำคัญ เป็นผลสะสมมาจากกระแสคลื่นทางปัญญา ความคิดที่โต้แย้งโครงสร้างอำนาจและระบบความสัมพันธ์ทั้งหลายอันเป็น เหตุปัจจัยก่อให้เกิดความอยุติธรรมและสิ่งเลวร้ายต่างๆ ในสังคม จากรากฐาน ทางจิตใจและความนึกคิดเช่นที่กล่าวนี้ ขบวนการนิสิตนักศึกษาและปัญญาชน ของไทย ก็คงเป็นในทำนองเดียวกันกับในที่อื่นๆ ในช่วงเวลานั้น คือ โดย สาระเป็นตัวสะท้อนถึงปรากฏการณ์ทางขบวนการวัฒนธรรมซึ่งต่อต้านระบบ ที่เป็นอยู่และพยายามแสวงหาทางเลือกเพื่อการสร้างสรรค์ระบบคุณค่าและ ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นในสังคม พิจารณาด้วยความเข้าใจในแง่นี้ ขบวนการ นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนจึงมิได้อุบัติขึ้นและมีอยู่เพื่อการต่อสู้แสวงอำนาจ หากโดยสาระเป็นพลังกระตุ้นทางปัญญาความคิดและมโนธรรมของสังคม พลังขบวนการนิสิตนักศึกษาโดยเนื้อแท้ อยู่ที่ตรงนี้ และในตัวเองไม่อาจ เป็นพลังเพื่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจและเสวยอำนาจ ฐานะบทบาททางการเมืองของขบวนการนิสิตศึกษาก็คงเป็นเช่นว่านี่เองในเหตุการณ์เปลี่ยนแปลง ตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวคือ เป็นปฏิบัติการทางการเมืองที่ไม่ใช่ต่อสู้เพื่อโค่น อำนาจและขึ้นสู่อำนาจอย่างเช่นที่ขบวนการปฏิวัติอื่นๆ มุ่งกระทำกัน แต่ กระนั้นก็ยังเกิดผลสะท้อนในด้านวัฒนธรรมทางความคิดที่ให้ความหมายความ

สำคัญที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติ^{๓๘} โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติและท่าทีต่อระบอบอำนาจสิทธิ์ขาดและอภิสิทธิ์ของทางราชการ

ที่กล่าวมานี้ เป็นสภาพบรรยากาศที่จะต้องสนองตอบปัญหาการเรียกร้องรัฐธรรมนูญหลัง “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๑๖ กระบวนการในการนี้คงเป็นไปอย่างราบรื่น เริ่มต้นด้วยรัฐบาลแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมากลุ่มนักศึกษาและประชาชนมีหนังสือถึงบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ลาออกจากสมาชิกภาพเพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ จากนั้น เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติค่อย ๆ ทอยยกกันลาออกจนเหลือจำนวนน้อยไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ต่อไป^{๓๙} เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกานี้ออกมาหลังประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน ๒,๓๔๗ คนเพื่อให้ทำการเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ แสดงว่าคงจะต้องมีทั้งการรอมชอมและกดดันอยู่ตามสมควรจะอย่างไรก็ตาม สมัชชาแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นก็ประกอบไปด้วยบุคคลจากกลุ่มสาขาอาชีพและวงการต่าง ๆ ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการเลือกให้ได้ “บุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนบรรณานุกรมและแนวความคิดทางการเมืองให้มาก และกว้างขวางที่สุด”^{๔๐} นับเป็นการคลี่คลายขยายวงกว้างขวางออกไปจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเดิมซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการทหารตำรวจและพลเรือนเกือบทั้งสิ้น

ไม่ต้องสงสัยเลยว่าในสภาพบรรยากาศของ “ประชาธิปไตยเบ่งบาน” หลัง “ปฏิวัติ” ๑๔ ตุลาคม และด้วยองค์ประกอบอันหลายหลายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่เอี่ยมที่ออกมาย่อมจะต้องเพียบพร้อมไปด้วยหลักการของเสรีประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แล้วผลก็เป็นเช่นนั้น จะมีกรณียกเว้นบ้างก็ในบางเรื่องที่เราเข้าใจว่ายังไม่ได้เป็นปัญหาเด่นชัด

แม้ในมหาวิทยาลัยนิติศาสตร์เอง อย่างน้อยก็ในช่วงเวลานั้น^{๕๐} รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติถึง ๙ เดือนครึ่ง ผ่านความเห็นชอบของสภาฯ ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ บรรจุบทบัญญัติถึง ๒๓๘ มาตรา นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยาวที่สุดที่ประเทศไทยเคยมีมา และครอบคลุมบทมาตราหมวดต่าง ๆ ไว้อย่างค่อนข้างครบครัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๗-๕๓) ซึ่งได้รับแรงหนุนจากหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๖๒-๙๔) ประกอบกันเป็นการให้หลักประกันและการกระทำส่งเสริมของรัฐต่อสิทธิมนุษยชนทั้งในด้านการเมืองและกระบวนการยุติธรรม และในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในส่วนเกี่ยวกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ฐานะและความสัมพันธ์คงเป็นไปตามระบบคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๗๗) และคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนฯ ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๘๓-๑๘๔) และโดยกลับกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเป็นการตอบโต้ (มาตรา ๑๒๒) นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีเครื่องมือควบคุมฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้มีองค์กรผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาเอง (มาตรา ๑๖๘-๑๗๓) และรัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา (มาตรา ๑๘๑) เกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา เป็นการรวมขอมให้มีสองสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็มีฐานะอำนาจเหนือวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภา (มาตรา ๙๖) การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน (มาตรา ๑๔๗) และวุฒิสภามีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการอนุมัติเห็นชอบของสภาผู้แทนฯ ได้เพียง ๖ เดือน (มาตรา ๑๕๐) ประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในอันที่จะวางรากฐาน

การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายในระยะเวลา ๒ ปี ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๑๔-๒๑๗ และ ๒๓๗)

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ฐานะอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” ย่อมจะต้องถูกจำกัดสิทธิรอนลงไปเป็นอย่างมาก แม้โครงสร้างกำลังอำนาจของระบบราชการยังคงดำรงอยู่ มิได้บอบสลายไปหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคมดังกล่าวแล้ว แต่ในสภาพบรรยากาศของช่องว่างผู้นำและความชอบธรรม รวมทั้งแรงกระแสดความตื่นตัวและเคลื่อนไหวด้านสิทธิเสรีภาพของกลุ่มมวลชนซึ่งเป็นไปอย่างกว้างขวาง ช่องทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่สุดในขณะนั้น ก็คือ การฟื้นฟูรวบรวมและปรับพลังให้เป็นเอกภาพขึ้นมาใหม่ตามวิถีทางของการเมืองแบบมวลชน แทนที่จะแยกตนเองออกจากมวลชนอย่างที่เคยประพฤติปฏิบัติมาแต่เดิม อย่างไรก็ตามพลังฝ่ายราชการก็ยังสามารถประสบผลสำเร็จในการสกัดกั้นมิให้กลุ่มคนในวัยนิตินักศึกษาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการ “ปฏิวัติ” ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้โดยผลักดันให้เพิ่มอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้งจาก ๑๘ และ ๒๓ ปีตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา (มาตรา ๑๑๖ และ ๑๑๗) ขึ้นเป็น ๒๐ และ ๒๕ ปี (มาตรา ๑๑๕ และ ๑๑๗) ตามลำดับ ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้มีข้ออยู่ที่ปัญหาความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของวัยอายุดังเช่นที่มักหยิบยกขึ้นมาได้เถียงกันเท่านั้น หากยังมีนัยทางการเมืองด้วยเหตุความหวาดเกรงต่อพลังการเปลี่ยนแปลงของขบวนการนิตินักศึกษา ซึ่งมักเป็นที่มองเห็นว่า เป็นต้นเหตุของการสูญเสียอำนาจของระบอบราชการ รวมทั้งยังเป็นเป้าของการแทรกซึมยุยงของฝ่ายก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วยในขณะเดียวกัน

ประเด็นปัญหาเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นข้อที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางและค่อนข้างร้อนแรง ทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นการสะท้อนถึงกระแสเรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนวัยนิสิตนักศึกษาหลังวิกฤต ๑๔ ตุลาคม มติยกระดับอายุของสภาฯ บังเกิดผลเท่ากับปิดประตูโอกาสและช่องทางที่กลุ่มคนเหล่านี้จะได้นำเอาพลังมโนธรรมและจริยธรรมอันสร้างสรรค์เข้ามาสู่กระบวนการทางรัฐสภาซึ่งในอดีตเต็มไปด้วยการต่อสู้วิ่งเต้นแสวงตำแหน่ง อิทธิพลและผลประโยชน์ส่วนตัวกันเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว^๒ ในประการสำคัญ การปิดกั้นสิทธิทางการเมืองเช่นนี้ยังเป็นการผลักไสพลัดนักศึกษาคณะให้ต้องทำการกดดันและเคลื่อนไหวนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการทางรัฐสภา การเคลื่อนไหวทางการเมืองเหล่านี้ในแง่หนึ่งอาจจะมองกันไปได้ว่าไม่ใช่เป็นเรื่องผิดแปลกอะไรนัก เมื่อคำนึงถึงความสำคัญตื่นตัวของคนหนุ่มสาวซึ่งก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ก่อนวิกฤตตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ในอีกแง่หนึ่งที่ต้องนับว่าสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ก็คือ เป็นเสมือนสัญญาณเตือนให้ต้องตระหนักถึงความหายนะอันอาจบังเกิดแก่ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับว่าร่างและบัญญัติขึ้นมาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักการเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นที่ยอมรับในหมู่นักศึกษาและปัญญาชนโดยทั่วไปก็จริงอยู่ แต่ทว่าความสำเร็จยังจะต้องขึ้นอยู่กับขอบข่ายการมีส่วนร่วมทางการเมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง สัมฤทธิ์ผลในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจสังคมและความไม่เป็นธรรมต่างๆ ที่จะต้องประดังเข้ามา สืบเนื่องจากเหตุความเลวร้ายของระบบเผด็จการก่อนหน้านั้น โชคร้ายที่ทั้งสองประการนี้ไม่อาจได้รับการแก้ไขคลี่คลายภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ กล่าวโดยเฉพาะถึงปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมือง คงจะพอประเมินได้ตามสมควรจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ ๑ พรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร
(๒๕๑๘-๒๕๑๙)

พรรคการเมือง	ที่นั่งในสภาผู้แทนฯ	
	๒๕๑๘	๒๕๑๙
ประชาธิปัตย์	๗๒	๑๑๔
ธรรมสังคมนิยม	๔๕	๒๘
ชาติไทย	๒๘	๕๖
เกษตรสังคมนิยม	๑๙	๙
กิจสังคมนิยม	๑๘	๔๕
สังคมนิยมชาตินิยม	๑๖	๘
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย	๑๕	๒
พลังใหม่	๑๒	๓
แนวร่วมสังคมนิยม	๑๐	-
อื่น ๆ	๓๔	๑๒
รวม	๒๖๙	๒๗๙

มีนักรัฐศาสตร์บางท่านแบ่งแนวของพรรคการเมืองเหล่านี้ออกเป็นฝ่ายอนุรักษนิยม แบบสายกลางและต่อต้านทหาร (ประชาธิปัตย์) ฝ่ายอนุรักษนิยมและहनุนทหาร (ชาติไทยและธรรมสังคมนิยม) ฝ่ายอนุรักษนิยม (กิจสังคมนิยมและสังคมนิยมชาตินิยม) และฝ่ายซ้ายต่อต้านทหาร (สังคมนิยมแห่งประเทศไทย แนวร่วมสังคมนิยม และพลังใหม่)^{๔๓} แนวแบ่งเช่นนี้นับว่ามีส่วนถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงจากแง่ของฐานะความสัมพันธ์ต่อระบอบทหารใน

อดีต อย่างเช่น พรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมนิยม ซึ่งตัวบุคคลออกมาจากพรรคสหประชาชาติไทยสมัยระบอบถนอม-ประภาส หรืออย่างกลุ่มผู้นำพรรคชาติไทยก็สืบต่อมาจากกลุ่มรัฐประหาร ๒๔๙๐ สำหรับพรรคประชาธิปไตยนั้นนับบทบาทเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลทหารมาเกือบโดยตลอด (แม้ว่า ในสมัยรัฐบาลพลเรือนจะกลับไปร่วมกับฝ่ายทหารก็ตาม) แต่ถ้าจะวิเคราะห์ออกไปถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงและการก่อตัวของกลุ่มเศรษฐกิจสังคมใหม่ และบรรยากาศตื่นตัวทางการเมือง รวมทั้งแนวนโยบายพรรคแล้ว โครงสร้างพรรคการเมืองในสภาผู้แทนฯ ก็อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนสะท้อนถึงกระแสหลังเศรษฐกิจการเมือง ๓ กระแสใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ เสรี-อนุรักษ์นิยม (ประชาธิปไตยบางส่วน ชาติไทย กิจสังคม ธรรมสังคม และสังคมนิยม) เสรีนิยม (ประชาธิปไตยบางส่วน และพลังใหม่) และสังคมนิยม (สังคมนิยมแห่งประเทศไทยและแนวร่วมสังคมนิยม) ในกระแสของเสรี-อนุรักษ์นิยมแม้จะคละกันไปบ้างระหว่างประเภทต่อต้านกับพวกขุนทหาร หากแต่โดยพื้นฐานมีความร่วมกันอยู่ที่ต่างก็จัดอยู่ในประเภทนักธุรกิจการเงิน พิจารณาในแง่นี้แล้วสภาผู้แทนฯ จึงค่อนข้างจะเป็นเวทีสำหรับกลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้มากกว่าอะไรอื่น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบรัฐสภาไทย ในลักษณะโครงสร้างเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จะสามารถมีบทบาทสนองตอบปัญหาการเรียกร้องและปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันรุนแรงที่ประดังขึ้นมาจากกลุ่มมวลชนชาวไร่ชาวนาและกรรมกรได้ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นระบอบที่จำกัดสิทธิอำนาจของพลังฝ่ายทหารและราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายมหาดไทยซึ่งอำนาจครอบคลุมไปทั่วทุกภูมิภาคและท้องที่ แต่ทว่าบัดนี้กำลังจะต้องสูญเสียอำนาจหลักนั้นไป ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดจะให้มีการเลือกตั้งเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นภายใน ๒ ปี ดังกล่าวข้างต้น

ในรูปการณ์เช่นนี้ ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ จึงไม่อาจสกัดกั้นมิให้ เกิดการต่อสู้ประจันหน้าระหว่างกลุ่มหัวรุนแรงภายนอกกระบวนการทางรัฐสภา ได้ โอกาสมีอยู่พร้อมเสมอสำหรับพลังฝ่ายทหารและราชการซึ่งเริ่มฟื้นตัวที่จะยื่นหยัดคอบกู้ฐานะอำนาจของตัวเอง และโอกาสเช่นว่านั้นก็มาจากพลัง นิสิตนักศึกษาเอง ซึ่งคงจะไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากกระทำการสนองรับ ปัญหาทุกข์ยากและความไม่เป็นธรรมต่างๆ ของกลุ่มมวลชนอันเกิดมาจาก ทั้งทางราชการและนายทุน^{๔๔} การกดดันเรียกร้องให้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง ทางสังคมด้านต่างๆ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งเคยนำมากล่าวขวัญถึง กันในวงการระดับสูงก่อนหน้าวิกฤต ๑๔ ตุลาคม กลายเป็นเรื่องของภัย คุกคามคอมมิวนิสต์ ภัยคุกคามเช่นว่านี้ดูเป็นที่หวาดเกรงยิ่งขึ้นเมื่อเวียดนาม และเขมรตกเป็นคอมมิวนิสต์ในเดือนเมษายน ๒๕๑๘ นั้นเองจากจุดนั้น พลังฝ่ายทหารและราชการจึงสามารถระดมจัดตั้งมวลชนในรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวางขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่เดียวกันกับการพยายามกดดันเรียกร้อง การเปลี่ยนแปลงของขบวนการนิสิตนักศึกษาผลักดันให้เกิดช่องว่างกับกลุ่ม พลังชนชั้นกลางยิ่งขึ้นตามลำดับเช่นกัน และด้วยช่องว่างนี้เองที่ช่วยให้พลัง ฝ่ายทหารและราชการสามารถใช้อำนาจและกลไกรัฐ พร้อมด้วยกลุ่มมวลชน และสื่อมวลชนจัดตั้งตอบโต้ขบวนการนิสิตนักศึกษา ในนามของ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” ณ บัดนี้ ขบวนการคนหนุ่มสาวซึ่งเคย เป็นที่ยกย่องชื่นชมในฐานะที่เป็นพลังเปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์ในช่วงระยะเวลาอันสั้นได้กลับกลายเป็นศัตรูความมั่นคงของ “ชาติ ศาสนา และ พระมหากษัตริย์” ซึ่งจำเป็นต้องขจัดให้หมดสิ้นไปทุกวิถีทาง^{๔๕}

เป็นที่แน่นอนว่า การประจันหน้าและเหตุการณ์รุนแรง ซึ่งเกิดขึ้น เกือบทุกเมื่อเชื่อกันย่อมเป็นผลกระทบกระเทือนฐานะความชอบธรรม ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เสถียรภาพ

ของรัฐบาลเองก็ไม่สู้จะมั่นคงอยู่แล้วโดยระบบและโครงสร้างพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถกุมเสียงข้างมากในสภา จำเป็นต้องตั้งเป็น รัฐบาลผสมระหว่าง ๓-๔ พรรคขึ้นไป รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่ง ตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งครั้งแรก อยู่ในตำแหน่งได้เพียงปีเศษ ก็ต้องประสบ กับแรงกดดันจากกลุ่มพลังทั้งหลายรวมทั้งการคุกคามปฏิวัติรัฐประหารจนใน ที่สุดจำต้องชิงยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกตั้งครั้งที่สองในเดือน เมษายน ๒๕๑๙ เองต้องผ่านมรสุมการโจมตีป้ายสีคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง ซึ่งก็บรรลุผลสำเร็จเป็นเหตุให้พรรคการเมืองฝ่ายสังคมนิยมต้องพ่ายแพ้ลด ที่นั่งลงไปจากที่มีน้อยอยู่แล้วจากการเลือกตั้งปี ๒๕๑๘ มรดกกรรมของ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รัฐมนตรีกลาโหม ผู้มีบทบาทสำคัญทางฝ่ายทหาร ในวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ยังผลให้ฐานะของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องทรุดหนักลงไป ตั้งแต่คอกแรกตั้งรัฐบาล นโยบายก้าวหน้าของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ทั้งในด้านการปฏิรูปภายในและในด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาล คอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ซึ่งริเริ่มไว้ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ต้อง ประสบกับการโต้แย้งทำทนายอย่างรุนแรง แล้วในที่สุด การทำทนายวาระสุดท้าย ก็มาถึงจากการเคลื่อนไหวของอดีตสองผู้ยิ่งใหญ่เอง คือ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เริ่มต้นด้วยจอมพลประภาส จารุเสถียรลอบเดินทางกลับเข้าประเทศไทยในตอนกลางเดือนสิงหาคม ก่อให้ เกิดการประท้วงจากมวลชนนักศึกษาปัญญาชนอย่างรุนแรง เหตุการณ์ครั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่า เป็นเพียงการหยั่งท่าทีความรู้สึกของกลุ่มนิสิตนักศึกษาและ ประชาชนโดยทั่วไป การประจันหน้าจึงอยู่ในขอบเขตจำกัดไม่ได้มีการปะทะ รุนแรงอะไร^{๑๖} แต่มาถึงเหตุการณ์ระลอกที่สองในช่วงเวลาห่างกันเพียงเดือน เศษในเดือนกันยายนเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร บวชเป็นสามเณรเข้ามา พำนักที่วัดบวรนิเวศ การประท้วงของมวลชนนิสิตนักศึกษาเริ่มถูกเบนประเด็น

ออกไปกลายเป็นแผนคอมมิวนิสต์ที่จะบ่อนทำลายวัดและศาสนาถึงกับวางกำลังมวลชนจัดตั้งรายล้อมป้องกันวัดบวรนิเวศ จากนั้นเมื่อขบวนการนิสิตนักศึกษาพากันก่อการชุมนุมประท้วงขึ้นอีก ก็ถึงจุดที่เปิดช่องให้หาเหตุอ้างใช้พลังมวลชนเข้าทำการจู่โจมปราบปรามด้วยกำลัง^{๑๗} และในช่วงของความสับสนวุ่นวายนั้นเอง จึงเกิดมีคณะทหารเข้าทำการยึดอำนาจในนามของ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ในตอนค่ำวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นอันสิ้นสุดของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย อีกวาระหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย

ครึ่งทางระหว่างพลังราชการและพลังชนชั้นกลาง

ดังนั้น รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จึงไม่เพียงแต่จะเป็นการสยบกระแสการเคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองนอกระบบของบรรดาขบวนการนักศึกษาปัญญาชนเท่านั้น หากยังเป็นผลเท่ากับสกัดกั้นแนวทางปฏิรูปเพื่อกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่ท้องถิ่นอีกด้วย บทเฉพาะกาลสองปีแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดจะสิ้นสุดในวันเดียวกันนั้นจึงเป็นเสมือนหนึ่งกำหนดขีดเส้นตายไว้ให้กับระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เองในที่สุด นอกเหนือไปจากบทมาตราร่างๆ อันจำกัดสิทธิรอนอำนาจของฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” แล้ว ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การกระจายอำนาจโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับ อันหมายถึงนับตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปจนถึงระดับกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่นนี้ย่อมจะต้องบังเกิดผลกระทบกระเทือนอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางต่อโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของระบอบราชการ ก่อนหน้ารัฐประหาร ๖ ตุลาคม ปฏิบัติการได้แย่งรุนแรงต่อการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงก็ได้ปรากฏออกมาเป็นช่วงๆ ตามกระแสการปลุกกระดมมวลชนของฝ่ายอำนาจรัฐ จนในที่สุดถึงขั้นพระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่

นำขบวนประท้วงของกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติการประท้วงในเรื่องนี้
ประสานสอดคล้องเป็นอย่างดีกับการจัดตั้งและปลุกระดมมวลชนของทาง
ฝ่ายพลังราชการระดับต่าง ๆ ตลอดจนสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานี
วิทยุกระจายเสียงซึ่งส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของฝ่ายทหาร ดังเป็น
ที่ทราบกันโดยทั่วไปในช่วงสองปีของสภาวะสับสนวุ่นวายอันเกิดจากการ
เรียกร้องกดดันของขบวนการนักศึกษาปัญญาชน และปฏิบัติการตอบโต้ของ
ฝ่ายพลังราชการหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ การประจันหน้าทางการ
เมืองได้ทวีกระแสความรุนแรงขึ้นตามลำดับในระดับของมวลชนอย่างไม่เคย
ปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ ความสำเร็จและความล้มเหลวปรากฏชัดขึ้น
เมื่อขบวนการนักศึกษาปัญญาชนเริ่มถูกโดดเดี่ยวด้วยเหตุเพราะกระแสความ
คิดและการผลักดันอันสุดโต่งของตนเอง และทั้งเป็นผลจากกระแสปฏิกริยา
ตอบโต้อันค่อนข้างสัมฤทธิ์ผลของฝ่ายพลังราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้าน
ยุทธศาสตร์การปูพื้นฐานมติมหาชนอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ จนกระทั่งถึง
จังหวะเวลาลงมือใช้มาตรการรุนแรงโหดเหี้ยมในเช้าวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙
ในสถานการณ์ประจันหน้าชาย-ขวาถึงขั้นสังหารทำลายชีวิตเลือดเนื้อเช่นนี้
กลุ่มทหารในนามของ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ได้เข้าทำการยึด
อำนาจการปกครองประเทศ พร้อมด้วยแถลงการณ์ฉบับแรกตอนหนึ่งมี
ข้อความที่น่าสนใจในเชิงของข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ดังนี้ :-

*บัดนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประจักษ์ถึงภัย
พิบัติที่ได้เกิดขึ้นอยู่ขณะนี้ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป
กล่าวคือได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วย นิสิตนักศึกษา
บางกลุ่มได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอันเป็น
การเหยียดหยามจิตใจของคนไทยทั้งชาติ โดยเจตจำนง*

ทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียตนามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สถานการณ์โดยทั่วไปก็เริ่มเลวลงเป็นลำดับ จนเกิดความระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏแจ้งชัดว่ารัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่มตลอดจนสื่อสารมวลชนหลายแห่ง มีส่วนสนับสนุนอย่างแข็งขัน และออกนอกหน้าเหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวมานี้ ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ หากปล่อยไว้เช่นนี้ ก็นับวันที่ประเทศไทยและประชาชนจะต้องประสบกับความวิบัติยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จนยากที่จะแก้ไข คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงมีความจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองเพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของชาติ และมีให้ประเทศไทยต้องตกเป็นเหยื่อของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์

อนึ่ง ถึงแม้ว่าในขณะนี้จะยังมีรัฐสภาอยู่ แต่ก็เป็นที่แจ้งประจักษ์แก่ประชาชนแล้วว่า นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็แตกแยกกัน ไม่ยึดถืออุดมคติของพรรค และ

ไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้ ซึ่ง
เป็นการพันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตาม
วิถีทางรัฐธรรมนูญได้

รวมความแล้ว เป้าหมายจริง ๆ ของการระงับปราบปรามและกวาดล้าง
ก็คือ “นิสิตนักศึกษาบางกลุ่ม—(ซึ่ง) ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการ
สงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนาม” รวมทั้ง
“รัฐมนตรีบางนายและนักการเมืองบางกลุ่ม” ถ้าจะว่ากันในด้านของขบวนการ
นักศึกษาปัญญาชนส่วนหนึ่งปฏิบัติการนอกระบบ อาจมีพฤติกรรมที่เรียก
ได้ว่ามีส่วนเป็นปฏิปักษ์ขัดขวางต่อวิถีทางรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย
แต่สำหรับในกรณีของนักการเมืองที่ปฏิบัติการอยู่ภายในกรอบของระบอบ
รัฐสภา ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ กระแสการเมืองทาง
รัฐสภาอาจจะเรียกว่ามีส่วนเอนเอียงค่อนข้างไปทางซ้ายอยู่บ้างโดยพิจารณาจาก
พรรคการเมืองใหม่ๆ อย่างเช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนว
ร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ แต่การที่พรรคการเมืองเหล่านี้สมัครใจ
เข้ามาดำเนินงานทางการเมืองในระบอบรัฐสภาก็เป็นเครื่องแสดงอยู่ในตัวเอง
ว่ามีแนวทางเศรษฐกิจการเมืองที่ค่อนข้างเป็นสายกลางมากน้อยลดหลั่นกัน
ไปตามกรณี และถึงอย่างไร เมื่อประเมินจากผลการเลือกตั้งครั้งแรกคือ
ปี ๒๕๑๘ แล้วก็ได้นั่งในสภาไม่ถึงร้อยละ ๑๕ และต่อมลาดเหลือไม่ถึง
ร้อยละ ๒ ในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๙ ในทางตรงกันข้ามการเลือกตั้ง ๒ ครั้งนี้
กลับแสดงให้เห็นชัดถึงแนวโน้มที่พรรคฝ่ายเสรีนิยมและทุนนิยมจะได้รับ
เลือกตั้งเข้ามาเป็นพรรคใหญ่ ๆ ในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปไตย
พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย ซึ่งได้ที่นั่งในสภาเพิ่มจากราวร้อยละ ๔๔
ในปี ๒๕๑๘ ขึ้นเป็นกว่าร้อยละ ๗๗ ในปี ๒๕๑๙

อย่างไรก็ตาม โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาขัดข้องก็ไม่ใช่เรื่องของลักษณะโครงสร้างพรรคการเมืองหรือพฤติกรรมของนักการเมืองในสภา หากแต่อยู่ที่ตัวระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เอง เพราะเหตุว่า :-

ในด้านตัวระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำหน้าที่เพื่อความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชน ตลอดจนสร้างสรรค์จริยธรรมของประเทศ เพราะขาดนักการเมืองที่มีอุดมคติ และรับผิดชอบ ทั้งวุฒิสภาซึ่งควรจะเป็นทั้งสภาความมั่นคงของชาติ และสภาที่เล็งซึ่งมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคอยยับยั้งในกรณีสภาผู้แทนราษฎรเดินนอกเส้นทางออกไป ก็ปราศจากอำนาจเช่นว่านั้นเสียอีก เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติตัดทอนอำนาจวุฒิสภาไว้จนเกือบจะไม่มีอำนาจใดเลยก็ว่าได้ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกกีดกัน โดยบรรยากาศทางการเมือง ซึ่งกำลังหลงระเริงอยู่กับสิทธิเสรีภาพที่ปราศจากขอบเขตนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ผลจึงปรากฏว่า ความวุ่นวายได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองจนถึงกับเสียเลือดเนื้อและชีวิตลงก็มาก ปัญหาที่ว่า เราจะทำอย่างไรต่อไป? ^{๔๘}

คำตอบต่อความวุ่นวาย และการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ก็คือ “การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” โดยตั้งต้นพัฒนากันใหม่อย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ ดังคำพระราชปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

๒๕๑๙ ซึ่งประกาศใช้หลังพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนตุลาคมนั้นเอง กล่าวคือ

ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎร มีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทางสภาปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น ผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะ เร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมี ส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มี รัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมา จากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สามสมควร ขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้นและลด อำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้า ราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มี ต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจ ยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร อันการจะปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองในระบอบนี้ใน ทางใด ย่อมแล้วแต่สภาวการณ์ของแต่ละระยะว่ามีเหตุ สมควรอย่างไร และจักต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ เหมาะสมกับสภาวการณ์ในระยะนั้น ๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้ การปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขดำเนินไปโดยเรียบร้อย

กษัตริย์เป็นประมุข บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐบาล
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นคือความมั่นคงของชาติ และความ
ผาสุกของประชาชน โดยยึดมั่นในสถาบันหลักของบ้าน
เมืองอันได้แก่ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ต่างจากการปฏิวัติ
รัฐประหารที่เคยมีมาในข้อที่ว่า “หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” มิได้
ขึ้นครองตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลเสียเอง แต่กลับดำรงตำแหน่งเพียงรัฐมนตรี
ว่าการกลาโหมภายใต้นายกรัฐมนตรีพลเรือน จะมีพอเปรียบเทียบได้อยู่บ้างก็
เห็นจะเป็นในกรณีรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี ๒๕๐๐
โดยตั้งนายพจน์ สารสิน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ครั้งนั้นก็มิได้เกิดผลด้าน
การต่างประเทศและเป็นเพียงเรื่องของการปรับตัวชั่วคราวเท่านั้น แต่มาใน
กรณีรัฐประหาร ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นที่เห็นได้ว่า คณะทหารที่ทำการยึด
อำนาจ มีผู้นำฝ่ายทหารเรือเป็นหัวหน้า แสดงถึงปัญหาเอกภาพ และผู้นำของ
ฝ่ายทหารบก ซึ่งคงจะยังคั่งค้างอยู่หลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖
นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติที่เคยกระทำกัน คณะปฏิวัติรัฐประหารก็มัก
ประกาศบังคับใช้ระเบียบการปกครองในรูปของ “ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย” แต่มาคราวนี้เป็นประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย” ซึ่งโดยหลักการถือเป็นรัฐธรรมนูญถาวรและลักษณะความถาวร
นี้ก็สอดคล้องกันกับเจตนารมณ์ที่จะ “ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสม
โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ” ดังกล่าวแล้ว ในจุดนี้มี
ทางชวนให้เป็นไปได้ว่า ฝ่ายสถาบันทหารมิได้เป็นพลังชี้ขาดการเปลี่ยนแปลง
อำนาจดังเช่นแต่ก่อน ฐานของ “ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์
เป็นประมุข” เริ่มก่อตัวเป็นจริงเป็นจางขึ้นในขณะที่พลังฝ่ายทหารเสื่อมคลาย
ลงหลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมทั้งการก่อตั้งขึ้นของพลังเศรษฐกิจ

สังคมอันประกอบเป็นกลุ่มชนชั้นกลางภายในกรอบราชการและในสัมพันธภาพทางอำนาจที่ปรับเปลี่ยนใหม่นี้เองที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถูกกำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ในลักษณะที่ว่า :-

สำหรับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ในระยะสี่ปีแรก ยังคงมีอยู่ต่อไป แต่แปรสภาพเป็นที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี โดยมีได้มีการแสวงหรือเสวยอำนาจหากแต่เพื่อประดับประดาของรัฐบาลในด้านความมั่นคงเสมือนเปลือกหอยที่เป็นเกราะคุ้มกันตัวหอยมิให้ได้รับอันตรายนั่นเอง ทั้งรัฐบาลปัจจุบัน และสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ควรสิ้นวาระไปเมื่อครบกำหนดสี่ปีแรก^{๔๘}

โดยนัยนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงถูก “แปรสภาพ” ให้เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา และในที่สุดเป็นสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ “ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคน แต่ไม่เกินสี่ร้อยคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง” (มาตรา ๑๐) ในขณะที่อำนาจบริหารตกอยู่กับฝ่ายนายกรัฐมนตรี^{๔๙} พร้อมด้วยอำนาจพิเศษเสมือนหนึ่งอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ (มาตรา ๒๑) อย่างไรก็ตามการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นว่านี้สามารถดำเนินไปได้ไม่ทันถึง ๖ เดือน ก็เริ่มเกิดปฏิกิริยาปะทุขึ้นจากทางด้านทหารเอง โดยกลุ่มทหารบกจากกองพลที่ ๙ จังหวัดกาญจนบุรีพากันเคลื่อนกำลังเข้ายึดศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก สวน รื่นฤติ เพื่อก่อการยึดอำนาจการปกครอง พร้อมทั้งกุมตัวนายทหารระดับรองผู้บัญชาการทหารบกและฝ่ายคุมกำลังสำคัญเป็นตัวประกัน^{๕๐} ผลจากเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้กองทัพบกต้องสูญเสียนายทหารระดับนายพลไป ๒ นาย คือ ระดับพลตรี ผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ ทหารมหาดเล็ก

รักษาพระองค์ ซึ่งถูกยิงเสียชีวิตจากการพยายามขัดขืนต่อต้านขณะถูกฝ่าย
ก่อการกบฏตัวอยู่ และระดับพลเอกซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ สั่งประหารชีวิตฐานเป็นผู้นायอยู่เบื้องหลังฝ่าย
ก่อการ^๒ ครั้นแล้วจากนั้นอีกเพียง ๗ เดือนเศษต่อมาในเดือนตุลาคมปี
เดียวกันนั้น คณะทหารชุดเดียวกันกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้นเอง
ก็เข้าทำการ “ปฏิวัติ” ยึดอำนาจการปกครองอีกคำรบหนึ่งด้วยเหตุผลว่า
“เสรีภาพจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนถูกปิดกั้นเกินควร
การพัฒนาประชาธิปไตยก็ไม่เป็นไปตามทิศทางความต้องการของประชาชน
ดังที่ได้มอบความไว้วางใจให้...”^{๕๓} อีกคำรบหนึ่งที่เป้าหมายเพื่อประชาชน
และประชาธิปไตยถูกนำมาอ้างอิงในการปฏิวัติรัฐประหาร แต่ข้อแตกต่าง
สำหรับในตอนนี้ คงจะอยู่ตรงที่เริ่มเกิดสามัญสำนึกให้การยอมรับขึ้นถึงความ
หมายความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองภายนอก
วงอำนาจราชการ และทั้งด้วย “ตระหนักว่า การที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย
โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนนี้ ละ ๕ ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และ
ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะทหาร ดำรวจและพลเรือน
เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดย
กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช ๒๕๒๑...”^{๕๔}

แต่จะอย่างไรก็ตาม แนวทางและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร
คงเป็นไปภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายทหาร ทั้งนี้โดยผ่านทางกลไกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ให้ทำหน้าที่ทั้งในด้านจัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติ ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๒๐ นี้
คณะปฏิวัติแปรสภาพตนเองไปเป็นสภานโยบายแห่งชาติ โดยหัวหน้าคณะ-
ปฏิวัติซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายกองทัพเรือ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนว

นโยบายแห่งรัฐ และให้ข้อคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตกแก่เลขาธิการคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายกองทัพก โดยนัยนี้ คณะปฏิวัติจึงเข้ามาครองอำนาจโดยตรง ต่างจากกรณีของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งตกอยู่ในฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และในที่สุดกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การจัดสรรตำแหน่งอำนาจระหว่างสภานโยบายแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงภายในคณะปฏิวัติเอง และทั้งยังเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าดุคกำลังอำนาจฝ่ายทหารเริ่มโน้มเอียงไปทางฝ่ายกองทัพกตามประเพณีทางการเมืองที่เป็นมาแต่อดีต ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นโครงสร้างอำนาจทหารการเมืองซึ่งเริ่มฟื้นตัวขึ้นหลังจากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าพลังฝ่ายทหารจะสามารถหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการผูกขาดอำนาจเช่นแต่ก่อน ในทางตรงกันข้าม พฤติการณ์บริหารอำนาจรัฐในช่วงของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มเอียงของกลุ่มผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ที่จะพยายามผ่อนคลายสิทธิเสรีภาพขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรณีนิรโทษกรรมบรรดา “ผู้ต้องหาคดี ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙”

แต่ทว่า ในบรรยากาศการรวมขอมและผ่อนปรนทางการเมืองของฝ่ายทหารดังกล่าวนี้ ก็ยังแฝงไว้ด้วยเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสงวนรักษาฐานะบทบาททางการเมืองของสถาบันทหารให้คงอยู่ตลอดไป ประสพการณ์จากวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ รวมทั้งระบอบเผด็จการพลเรือน คงจะมีส่วนสำคัญกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและแสวงหาทางความคิดกันอย่างกว้างขวางตามสมควรในหมู่ผู้นำทางทหารรุ่นใหม่ ในด้านหนึ่ง ประสพการณ์ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เผด็จการผูกขาดอำนาจจริงแต่จะทำการสุ่มเสี่ยงสูญเสียด้านสถาบันทหารได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพ

แวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปแต่ในอีกด้านหนึ่ง สถาบันทหารก็ไม่อาจยอมรับอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนอันเป็นหลักการมูลฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ๒๕๑๗ ได้เช่นกัน ในระหว่างทางสองแพร่งนี้กระแสความคิดใหม่ๆ จึงเริ่มก่อตัวขึ้น อย่างเช่นกลุ่ม “ทหารประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นตัวนำกระตุ้นให้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา ยืนยันในภารกิจของฝ่ายทหารในประวัติศาสตร์การสร้างระบอบประชาธิปไตยของไทยอันมีมานับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ และเพราะฉะนั้นจึงยอมเป็นภารกิจที่ทั้งประชาชนกับทหารจะต้องร่วมมือกันสร้างต่อไป^{๕๕} รวมความแล้ว ก็คือสถาบันทหารโดยภาระหน้าที่โดยตรงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันกับที่ยอมรับสภาพอันจำกัดของอำนาจ รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องประสานร่วมมือกันกับกลุ่มชนส่วนอื่นๆ ของสังคมการเมืองไทย

ที่ว่านี้ คือ กรอบและบรรยากาศทางการเมืองทหารและทางการเมืองของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ อันเป็นผลออกมา จึงเป็นภาพสะท้อนของบรรยากาศและแนวทางแห่งความผ่อนปรนและรอมชอมจากแง่มุมของสถาบันทหารต่อกลุ่มพลังภายนอก และนี่คือนัยของระบอบรัฐธรรมนูญใหม่ที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ถ้าจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้วรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ก็อยู่ในสายกลางระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ และฉบับ ๒๕๑๗ โดยเฉพาะในประเด็นหลักการซึ่งได้เน้นไว้ในพระราชปรารภแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกี่ยวกับ “สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” และประเด็นหลักการที่ว่านี้โดยสาระก็คือ ปัญหาสัมพันธภาพทางการเมืองระหว่างสิ่งที่โฆษกระบอบปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ เรียกว่า “นักการเมืองข้าราชการ” และ “นักการเมืองอาชีพ” นั่นเอง

ข้อแตกต่างอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมก็คือว่า ฝ่าย “นักการเมืองอาชีพ” ซึ่งในสมัยก่อนค่อนข้างจะจัดกระจายและต่างต้องวิ่งเต้นแสวงหาผู้นำอุปถัมภ์ในวงอำนาจของทางราชการนั้น มา ณ บัดนี้ สามารถรวมตัวจัดตั้งกันขึ้นอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนตั้งแต่ในระดับของกลุ่มและสมาคมผลประโยชน์และวิชาชีพขึ้นไปจนถึงระดับพรรคการเมืองดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งปี ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ซึ่งจะปรากฏมีพรรคใหญ่ๆ เป็นตัวยืนอยู่อย่างน้อย ๓ พรรคคือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย นอกนั้นอาจยังจะต้องจัดกระจายล้มลุกคลุกคลานไปตามกระแสอำนาจและผลประโยชน์ทำนองที่เคยประพาศติปฏิบัติกันมาแต่ก่อน แต่แนวโน้มคงจำเป็นต้องรวมตัวกันยิ่งขึ้นไปตามลำดับอย่างน้อยก็เพื่อความอยู่รอดในเวทีการเมืองในระบบรัฐสภา ในกรณีใดก็ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ เองก็บรรจุบทบัญญัติบังคับในเรื่องพรรคไว้อย่างรัดกุมตั้งแต่กำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๙๔ (๓)) ต้องหมดสมาชิกภาพของสภาผู้แทนฯ ถ้าขาดจากสมาชิกภาพที่ตนสังกัด เพราะลาออกจากพรรคหรือถูกคำสั่งศาลยุบเลิกพรรค (มาตรา ๑๐๓ (๗) และ (๙)) ไปจนถึงบทส่งเสริมให้รวมตัวกันเป็นพรรคใหญ่ๆ กล่าวคือ กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด กำหนดให้เลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตทั้งจังหวัด (มาตรา ๙๐ วรรค ๒) และ กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อของพรรค (มาตรา ๙๑ วรรค ๑) ตลอดจนกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาฯ ต้องผ่านมติเห็นชอบของพรรคที่สังกัด (มาตรา ๑๒๕ วรรค ๒ และ ๑๙๔ (๑)) ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับบทบัญญัติเหล่านี้ยังไม่บังคับใช้ทันทีตามบทเฉพาะกาล

(มาตรา ๒๐๔ (๑) และ (๔) แต่โดยกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ บรรดา “นักการเมืองอาชีพ” ก็จำเป็นต้องปรับตัวและรวมตัวกันอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะจริงๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาพของกลุ่ม ส.ส. อิสระอย่างี่ปรากฏจากผลการเลือกตั้ง ๒ ครั้งในปี ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๖ ซึ่งยังอยู่ในช่วงบทยุทธศาสตร์ ก็จะต้องหมดไป แต่เป็นในช่วงบทยุทธศาสตร์เอง แนวโน้มของการรวมตัวเป็นพรรค และการลดน้อยถอยลงของ ส.ส. ประเภทไม่สังกัดพรรคก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดดังตารางที่ ๒ ในประการสำคัญ แนวโน้มการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังให้ภาพสะท้อนกระแสการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่กล่าวถึงในบทก่อน แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของ ส.ส. ประเภทนักธุรกิจการเงินที่จะเข้ามาสู่กระบวนการทางการเมือง และการกำหนดนโยบายของรัฐในอัตราที่สูงขึ้นตามลำดับ เมื่อเทียบเคียงกับกลุ่มอาชีพอื่นๆ ดังปรากฏตามตารางที่ ๓

ตามที่กล่าวมาโดยสังเขปนี้ ประกอบเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองซึ่งจะต้องคำนึงถึงในการพิจารณาเกี่ยวกับ “สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” อันเป็นแก่นสารของระบอบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ความจริง ระหว่างพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เคยมีการดำริที่จะนำเอาระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกสภา ๒ ประเภทคือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งแบบรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๕ มาใช้ ด้วยเหตุที่จะช่วยให้การควบคุมฝ่ายสภานิติบัญญัติง่ายและสะดวกขึ้นดังเช่นที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามถึงกับต้องปิดฝืนเอามาใช้ก็ภาวะหนึ่งในปี ๒๔๙๔ มาถึงสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากทำการรัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ แล้ว ก็ยังคิดอ่านจะรื้อฟื้นนำเอามาใช้เช่นกัน แต่เผชิญเกิดวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เสียก่อนเท่านั้น อย่างไรก็ตามความดำรินี้ก็ตกไปในที่สุด และต้องยึดเอา

ตารางที่ ๒ จำนวน ส.ส. สังกัดพรรค

พรรค	เลือกตั้ง ๒๕๖๒	เลือกตั้ง ๒๕๖๖
ประชาธิปัตย์	๓๒	๕๖
กิจสังคม	๘๘	๙๒
ชาติไทย	๓๗	๗๓
ประชากรไทย	๓๒	๓๖
เสรีธรรม	๑๗	-
ชาติประชาชน	๑๓	-
พลังใหม่	๗	-
เกษตรสังคม	๓	-
กิจประชาธิปไตย	๓	-
กิจธรรม	๑	-
ธรรมสังคม	๑	-
กลุ่มสยามปฏิรูป	๑	-
กลุ่มประชาชนประเทศไทยประชาธิปไตย	๑	-
รวมไทย	๑	-
สยามประชาธิปไตย	-	๑๘
ชาติประชาธิปไตย	-	๑๕
ก้าวหน้า	-	๓
ประชาไทย	-	๔
ประชาเสรี	-	๑
สังคมประชาธิปไตย	-	๒
ไม่สังกัดพรรค	๖๔	๒๔
รวม	๓๐๑	๓๒๔

ที่มา : รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. ๒๕๖๒ และ ๒๕๖๖)
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ ๓ พื้นฐานอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยละ)

ปีเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.	ธุรกิจ	อิสระ	รับราชการ	รับจ้าง	เกษตรกร	อื่นๆ
๒๔๗๖	๗๘	๑๙.๒	๓๓.๓	๓๔.๖	-	๑๐.๓	๒.๖
๒๔๘๐	๙๑	๑๙.๘	๑๙.๗	๕๓.๙	-	๕.๕	๑.๑
๒๔๘๑	๙๑	๒๑.๙	๒๙.๗	๓๙.๖	-	๗.๗	๑.๑
๒๔๘๙(๑)	๙๖	๒๐.๘	๒๐.๘	๔๕.๘	-	๗.๓	๕.๒
๒๔๘๙(๒)	๘๒	๑๐.๙	๑๘.๓	๖๒.๒	-	๔.๙	๓.๖
๒๔๙๑	๙๙	๒๒.๒	๓๑.๓	๓๔.๔	-	๖.๑	๖.๑
๒๔๙๒	๒๑	๓๓.๓	๒๘.๖	๒๓.๙	-	๔.๘	๙.๕
๒๔๙๕	๑๒๓	๒๐.๓	๓๙.๐	๓๑.๘	-	๓.๓	๕.๗
๒๕๐๐(๑)	๑๖๐	๒๖.๓	๒๘.๖	๓๑.๙	-	๖.๙	๖.๓
๒๕๐๐(๒)	๑๖๐	๒๑.๕	๓๐.๐	๒๙.๔	-	๘.๑	๕.๐
๒๕๑๒	๒๑๙	๔๕.๗	๑๙.๑	๒๒.๐	-	๕.๕	๗.๘
๒๕๑๘	๒๖๙	๓๔.๖	๒๓.๔	๑๙.๗	-	๘.๖	๑๓.๗
๒๕๑๙	๒๗๙	๒๙.๐	๑๗.๕	๓๐.๘	-	๕.๗	๑๖.๘
๒๕๒๒	๓๐๑	๔๐.๘	๑๖.๓	๒๕.๙	๗.๓	๖.๐	๓.๗
๒๕๒๖	๓๒๕	๔๙.๗	๑๕.๑	๒๐.๗	๔.๓	๔.๐	๖.๒

ที่มา: (๑) ข้อมูล พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๑๙ คัดจาก ประวัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ และสถิติเปรียบเทียบ รวบรวมโดย งานทะเบียน ประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

(๒) ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๒๒ ประมวลจาก รัฐสภาสาร (ฉบับพิเศษ)

ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๔

(๓) ข้อมูล พ.ศ. ๒๕๒๖ ประมวลจาก รัฐสภาสาร (ฉบับพิเศษ) ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘

หมายเหตุ ช่อง "อิสระ" รวมเอกชนผู้ประกอบวิชาชีพอย่างเช่นทนายความ แพทย์ วิศวกร ฯลฯ

ช่อง "รับราชการ" รวมข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ และครูอาจารย์ที่สังกัดหน่วยราชการ กรมตำรวจในสถาบันศึกษาเอกชน จัดให้อยู่ในประเภท "รับจ้าง"

ระบบสองสภาเป็นหลัก หากแต่โดยแตกต่างจากระบบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ในข้อสำคัญที่ให้วุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้งอยู่ในฐานะเหนือสภาผู้แทนฯ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยประการแรกทีเดียว ก็กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนฯ เป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา ๗๕) แบบเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” เมื่อปี ๒๕๑๑ และในประการต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน (มาตรา ๑๒๖) แต่วุฒิสภาก็มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนฯ อย่างค่อนข้างจะเด็ดขาด กล่าวคือวุฒิสภาสามารถยับยั้งไว้ได้ถึง ๖ เดือน และหลังจากนั้น ถ้าทางสภาผู้แทนฯ ต้องการจะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ใหม่ ก็จะต้องได้มติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา (มาตรา ๑๒๗, ๑๒๘ และ ๑๒๙)

สำหรับในด้านสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร สถานภาพของฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างด้อยลงไปจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ โดยไม่มีการกำหนดเอาเลขาธิการรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีส่วนหนึ่งส่วนใด ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ (มาตรา ๑๔๖) ซึ่งหมายความว่าเป็นการเปิดช่องทางให้ฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” เข้ามามีบทบาทได้อย่างเต็มที่ และในทางปฏิบัติก็เป็นเช่นนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะตกได้แก่ผู้นำฝ่ายทหารมาโดยตลอด ทั้งนี้ด้วยเหตุจากความแตกแยกภายในโครงสร้างพรรคการเมืองเอง และโดยอาศัยพลังอำนาจ “แฝงเร้น” ภายนอกสภาประกอบกัน ยิ่งกว่านั้น ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับราชการ ก็ไม่ให้มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา ๑๕๑) กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ไม่ถึงกับตัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเสียทีเดียว หากยังให้

มีการถ่วงดุลระหว่างกันโดยเปิดช่องให้ฝ่ายสภาผู้แทนฯ มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ (มาตรา ๑๓๗) และถ้าถูกลงมติไม่ไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไป (มาตรา ๑๕๔ และ ๑๕๕) ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ใหม่ได้ (มาตรา ๑๐๑) ระบบการถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวนี้มีผลเท่ากับบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจำเป็นต้องหาทางประสานร่วมมือ ประกอบเป็นคณะรัฐบาลบริหารงานร่วมกันแม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดบังคับไว้เช่นนั้นก็ตาม

ถึงยุคนี้ ก็คงพอจะเห็นได้ถึงนัยความสำคัญของเงื่อนไขการผ่อนปรน และรวมขอบภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ในด้านหนึ่ง ความสามารถ ดำรงคงอยู่ของระบอบจะขึ้นอยู่กับฐานะบทบาทของพลังฝ่ายทหารที่จะมีส่วน กำกับควบคุมกลไกปฏิบัติงานทั้งทางฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ลักษณะแนวทางปฏิบัติในการเลือกตัวบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ดี หรือองค์ประกอบของวุฒิสภาก็ดี ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นชัดถึงพลังอิทธิพล และอำนาจของฝ่ายทหาร ซึ่งก็สอดคล้องเป็นอย่างดีกับอุดมการณ์ “ทหาร ประชาธิปไตย” อันถือเป็นภารกิจของสถาบันทหารที่จะต้องมีส่วนร่วม ในภารกิจสร้างระบอบประชาธิปไตย ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังประกอบเป็นฐานที่อำนาจทั้งความชอบธรรมและประสิทธิภาพในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งผูกพันอยู่กับภาคเศรษฐกิจ สังคมสมัยใหม่เป็นหลักใหญ่ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการพัฒนาความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือว่าในด้านของการแจกแจงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้จาก ผลความสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ของการพัฒนาประเทศ พิจารณาในแง่นี้ ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ แทบจะไม่ได้ให้อะไรมากกว่าแนวทาง

เศรษฐกิจและสังคมอันต่อเนื่องมาจากระบอบปฏิวัติตุลาคม ๒๕๐๑ ความแตกต่างที่พอจะเห็นได้ คงได้แก่ทัศนคติและปฏิบัติการอันชาญฉลาดขึ้นในทางการเมืองด้วยการผ่อนปรนคลี่คลายมาตรการกดขี่สิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นมาจากอดีต แต่ทว่าในแง่ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการยากที่จะประเมินได้ว่า จะสามารถกระจายออกไปสู่มวลชนผู้ยากไร้และเสียเปรียบในวงกว้างได้อย่างแท้จริง

สรุป

ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองที่ว่าเป็นเรื่องของอนาคตที่ระบบการเมืองไทยคงจะต้องพยายามแสวงหาความสมดุลกันต่อไป แต่อย่างน้อยที่สุดในขณะนี้ จุดสำคัญอยู่ที่การทำความเข้าใจกับสิ่งที่กำลังเป็นอยู่อันมีพัฒนาการมาจากอดีต งานศึกษานี้พยายามทบทวนถึงช่วงพัฒนาการย้อนไปจนถึงสนธิสัญญาเบาริงอันเป็นช่วงเวลาผ่านไปถึง ๑๓๐ ปีเศษมาแล้ว ทั้งนี้โดยถือตามหลักข้อเท็จจริงที่ว่า การเปิดประเทศในครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอันก่อให้เกิดการขัดแย้งและถกเถียงกันในปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญ จนถึงกับมีการเคลื่อนไหวของคณะเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นให้ “จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีเก่าให้เป็นประเพณีฤคองสติวิวัฒน์ใหม่ตามทางชาวยุโรป”^{๔๖} วัฏจักรการเมืองไทยยุคสมัยใหม่กล่าวได้ว่าตั้งต้นไปจากจุดนี้ และยุติลงด้วยการปฏิวัติมิถุนายน ๒๔๗๕ จากนั้นวัฏจักรใหม่ของการเมืองไทยจึงเริ่มต้นใหม่อีกครั้งในรูปของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของกลุ่มพลังต่างๆ และสรุปลงด้วยอำนาจเปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มผู้นำทางทหารกลุ่มใหม่และระบอบเผด็จการทหารและการสร้างฐานพลังและความชอบธรรมขึ้นภายในระบบราชการ ในกรอบสัมพันธภาพทางอำนาจเช่นว่านี้ ทั้งรัฐธรรมนูญและสถาบันรัฐสภามีฐานะบทบาทเป็นเพียงกลไกภายใต้การกำกับ

ควบคุมของฝ่ายบริหาร คือฝ่าย “นักการเมืองข้าราชการ” เป็นสำคัญ วัฏจักรที่สองมาสิ้นสุดลงด้วยวิกฤต ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมและการตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพทางการเมือง จากนั้นก็เป็นเรื่องของพยายามฟื้นตัวของพลังฝ่ายทหารและการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นับเป็นการเริ่มต้นของวัฏจักรขั้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ปัจจุบันอันสะท้อนถึงการประสานพลังอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว

วัฏจักรการเมืองที่สิ้นสุดลงและเริ่มต้นใหม่ดังที่กล่าวมานี้ มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่แยกตัดตอนออกจากกัน หากโดยแท้จริงแล้วมีความเกี่ยวเนื่องและต่อเนื่องซึ่งกันและกันมาโดยตลอด งานศึกษานี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และรัฐธรรมนูญ และเพราะฉะนั้นจึงตั้งประเด็นเพื่อวิเคราะห์อธิบายจากแง่ของปัญหาการสร้างสถาบันการเมือง ในแง่ของการสร้างสถาบันนี้ก็จะเห็นได้ถึงลักษณะความต่อเนื่องของสถาบันประเพณีต่างๆ ซึ่งตกทอดมาถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันทหารและสถาบันข้าราชการ เป็นแต่ว่า บรรดาสถาบันเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกันไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก สถาบันรัฐสภาโดยพื้นเพทางประวัติศาสตร์ต้องนับว่าเป็นปัจจัยใหม่แต่ก็มีความสำคัญอย่างสูงในฐานะที่ก่อกำเนิดขึ้นมาในกระแสของการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยเริ่มต้นจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์สิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตยและด้วยแรงกระแสนุดมการณ์นี้เองที่สถาบันรัฐสภาสามารถดำรงคงอยู่แม้ในท่ามกลางกระแสต้านจากพลังอนุรักษนิยมปฏิกิริยาทั้งหลาย วัฏจักรใหม่มีความหมายสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า นอกเหนือไปจากพลังอุดมการณ์ประชาธิปไตยอันสะสมมาแล้ว สถาบัน

รัฐสภาพัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ยังมีฐานะบทบาทเป็นช่องทางเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง และอำนาจจากกำหนดแนวนโยบายของรัฐสำหรับกลุ่มพลังและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นจากทศวรรษที่ผ่านๆ มาด้วย รวมความแล้วในกรอบของความต่อเนื่องทางสถาบัน บรรดาสถาบันหลักต่างๆ เหล่านี้ย่อมต้องมีการปรับตัวปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจต่อกันรวมทั้งภายในสถาบันรัฐสภาเอง ก็คงจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกระแสดมการณื และพลังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นข้อที่ควรค่าแก่การศึกษากันต่อไป

ถ้าหากเราจะให้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญในความหมายกว้าง กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงในแง่เป็นตัวบทกฎหมาย หากหมายรวมถึงกระบวนการทางการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว^{๓๗} ก็คงจะช่วยให้ได้เห็นชัดเจนขึ้นถึงแก่นสารอันแฝงอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เพราะจากความต่อเนื่องทางสถาบันดังกล่าวนี้เอง จึงมักเกิดปรากฏการณ์อย่างเช่นที่เป็นข่าวอยู่เนือง ๆ เกี่ยวกับเรื่อง “อำนาจแฝง” หรืออะไรทำนองนั้น ซึ่งเข้ามาสอดแทรกอยู่ในกระบวนการทางรัฐสภา ถ้าหากจะตีความหมายรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ก็ย่อมไม่อาจแปลความได้เป็นอย่างอื่น นอกจากจะต้องถือว่าเป็นขบวนการหรือปฏิบัติการนอกกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี ในบริบททางการเมืองและกฎหมายของไทย ปัญหาความผิดหรือถูกในข้อนี้ดูจะไม่ใช่ว่าประเด็นสำคัญเท่าใดนัก ซึ่งก็เท่ากับสะท้อนให้เห็นอีกด้านหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติต่อผู้ทรงกำลังอำนาจแต่ประเด็นปัญหาจริง ๆ ก็เห็นจะอยู่ที่ความไม่ยึดมั่นในกฎเกณฑ์การต่อสู้ในหมู่ชนชั้นนำเสียมากกว่าอย่างอื่น^{๓๘} และในความรวนเรไม่มั่นคงของกติกาทางการเมืองนี้เองที่ก่อให้เกิดระบบอำนาจซ้อนอำนาจขึ้นในกระบวนการ

ดำเนินงานของรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ สำหรับพลัง “นักการเมืองข้าราชการ” ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนที่ได้รับการเลือกสรรให้เข้ามาสู่ตำแหน่งการเมือง อย่างเช่น วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรืออื่นๆ เหล่านี้พอเป็นที่เข้าใจได้จากแง่มุมของกฎเกณฑ์รัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของการใช้พลังหรืออิทธิพลกดดัน นอกกรอบของกระบวนการทางรัฐสภา อย่างที่เรียกกันติดปากว่า “อำนาจแฝง” นั้น นับเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อศรัทธาและเจตจำนงของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งเริ่มเกิดสำนึกมีส่วนร่วมได้เสียกับการดำรงคงอยู่ของสถาบันรัฐสภาอย่างกว้างขวางขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์เช่นว่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องบ่งบอกถึงสภาพความเป็นจริงที่ยังคงฝังลึกติดอยู่ในการเมืองไทยมาแต่อดีตว่า “อำนาจอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็กและนโยบายทางการเมืองของผู้นำเป็นตัวแปรผันทำการจัดระเบียบและสูตรทางการเมือง”^{๕๙} ระบอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๒ ก็ยังไม่อาจพ้นไปจาก “ตัวแปรผัน” ที่ว่านี้ แต่มีปัญหาว่าขอบเขตของความสมดุลอยู่ที่ตรงไหน และจะกำหนดกรอบกันอย่างไร

ไม่แต่ปัญหาอำนาจแทรกซ้อนจากภายนอกกระบวนการรัฐสภาเท่านั้น ระบอบรัฐธรรมนูญยังต้องรับสืบทอดเอา “มาตรการบังคับนอกรัฐธรรมนูญ” ของเผด็จการทหารในรูปของกฎอัยการศึก และประกาศของคณะปฏิวัติมาด้วย รวมทั้งหลักนิติธรรมแบบจำยอมตามคตินิยมทางนิติศาสตร์และตุลาการไทย จากยุคปฏิวัติรัฐประหารโดยมิได้มีที่ท่าว่าจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันอย่างไร ปัญหาไม่ใช่เพียงเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น^{๖๐} หากแต่เป็นเรื่องของสถานภาพและหลักการแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญเองซึ่งน่าที่จะได้รับการตีความเข้มงวดและเคร่งครัดขึ้น ข้อนี้ก็อีกเช่นเดียวกัน คุณจะไม่มีอะไรพัฒนาก้าวหน้าขึ้นมาจากยุคของ “ระบอบปฏิวัติ” เมื่อ ๑๐-๒๐ ปีก่อน จุดสำคัญอยู่ที่ว่าตราบท่าที่หลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถได้รับการสถาปนาขึ้นอย่าง

เป็นอิสระจริงจัง ทรานนั้น ย่อมเป็นการยากยิ่งที่สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองจะได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างแท้จริง และนั่นหมายถึงว่า กฎเกณฑ์หรือกติกาการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองย่อมไม่อาจเป็นไปได้ ในสภาพการณ์เช่นนี้ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” จึงยังคงหมิ่นเหม่ต่อความเป็นไปได้ที่จะหวนกลับไปสู่วัฏจักรของกำลังอำนาจ และโดยกลับกัน สถาบันแห่งกำลังอำนาจเองก็หมิ่นเหม่ต่อการสุมเสี่ยงทำลายตนเองในที่สุด

และในท้ายที่สุด ปัญหาการสร้างสถาบันการเมืองไม่ใช่จะจบสิ้นไปโดยอัตโนมัติเพียงเพราะได้มีรัฐธรรมนูญและรัฐสภา รวมทั้งสิทธิ เสรีภาพต่าง ๆ ทางการเมือง หากยังขึ้นอยู่กับแนวการดำเนินงานของตัวสถาบันรัฐสภาและพรรคการเมืองเองด้วย ได้กล่าวมาแล้วถึงสภาพปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองอันเป็นผลจากนโยบายและยุทธศาสตร์การเร่งรัดผลักดันการพัฒนาประเทศยุคเผด็จการทหาร โดยอาศัยฐานการสนับสนุนของข้าราชการนักวิชาการรุ่นใหม่ ระบอบรัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เปิดสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองให้อย่างกว้างขวาง แต่สิทธิ เสรีภาพทางการเมืองย่อมจะขาดความหมายในทางปฏิบัติเกือบโดยสิ้นเชิง หากปราศจากเสียซึ่งสมรรถนะทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะเป็นปัจจัยช่วยให้คนส่วนใหญ่สามารถพัฒนาและพึ่งตนเองได้ สถาบันและกระบวนการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นสื่อเชื่อมระหว่างองค์กรตัดสินใจและกำหนดแนวนโยบายกับกลุ่มชนส่วนใหญ่ในระดับรากฐานก็ได้แก่พรรคการเมือง แต่แล้วระบอบรัฐธรรมนูญเองก็ดูจะมุ่งเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมแต่ระบบพรรคใหญ่ ๆ เสียมากกว่าที่จะให้โอกาสและเวลาสำหรับการก่อตัวเติบโตของระบบพรรคจากพื้นฐานชุมชนเล็ก ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนชนบท ในลักษณะโครงสร้างพรรคการเมืองเช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่า ระบบพรรคมีแนวโน้มเอียงที่จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเงินใหญ่ ๆ แทนที่จะก่อตัวและ

ควบคุมขึ้นมาจากรัฐบาล ระบบการเลือกตั้งก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกัน การจัดระบบโครงสร้างพรรคทำนองนี้ จะมีเหตุผลในด้านมาตรฐานระเบียบวินัยพรรคอย่างไรก็ตาม แต่กลับจะกลายเป็นการสร้างช่องว่างทางการเมืองขึ้นและตอกย้ำซ้ำเติมช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นอยู่ให้เลวร้ายหนักขึ้นไปอีก และถ้าหากปล่อยให้การฉ้อโกงเป็นไปเช่นนั้นแล้วไซ้ระบอบรัฐสภาเองก็จะกลายเป็นเครื่องบ่อนทำลายเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองไปในที่สุด แทนที่จะเป็นทางเลือกเท่าที่พอจะมีอยู่สำหรับอนาคตทางการเมืองของไทย

บันทึกบทที่ ๔

๑. Aristotle, *The Politics* ฉบับแปลโดย Earnest Barker, Oxford, The Clarendon Press, 1952 หน้า ๑๘๐ คัดแปลโดยผู้เขียนเอง
๒. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๘๑
๓. นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิทยากร พ.ศ. ๒๕๐๙ หน้า ๘๔.
๔. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๔๔
๕. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๑๐๒
๖. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๗๓
๗. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๑๒๐
๘. ปรีดี พนมยงค์ : *บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์นิติเวช พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๒
๙. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๙
๑๐. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๕๗-๕๘
๑๑. Lawrence L. Stifel, "Problems and Prospects for the Economy of Siam" *Solidarity*, Manila, Vol. V. No. 4 April 1970 หน้า 19 คัดแปลโดยผู้เขียนเอง
๑๒. บทความของสถานีวิทยุสองศูนย์ เรื่อง "ความเชื่อมโยงภายในกลไกของรัฐ และระหว่างกลไกรัฐกับกลไกพรรค" ออกอากาศ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๑๑ ใน *สนับสนุนรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๒๘๑ ทศนะที่แสดงออกนี้ อ้างมาจากคำสัมภาษณ์ หนังสือพิมพ์ของพลโทแสวง เสนาณรงค์ เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำความคิดคนสำคัญของพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร
๑๓. ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์ (รวบรวม) : *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗)* กรุงเทพฯ กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๙๙๙-๑๐๐๕.
๑๔. ข้อมูลตัวเลข จากประวัติสมาชิกผู้แทนราษฎร ๒๕๑๙ และสถิติเปรียบเทียบ รวบรวมโดยงานทะเบียนประวัติ และสถิติกองกลาง สำนักเลขาธิการรัฐสภา

๑๕. Michael L. Mezey, "The 1971 Corps in Thailand : Understanding Why The Legislature Fails", *Asian Survey*, March 1973 Volume XIII Number 3, หน้า ๓๐๙-๓๑๑

Clark D. Neher, "Thailand : Toward Fundamental Change," *Asian Survey*, February 1971. Volume XI, Number 2, หน้า ๑๓๑-๑๓๔

๑๖. M. L. Mezey แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๓๑๓

๑๗. แม้แต่ข้อเสนอให้มีบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาฯ มีสิทธิเสนอญัตติใดๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ เพียงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไป "พิจารณาประกอบการบริหารราชการแผ่นดิน" ก็ถูกกรรมาธิการฝ่ายข้างมาก วินิจฉัยว่าเป็นการเกินอำนาจการควบคุมราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และในที่สุด รัฐสภาอันเป็นที่ประชุมร่วมกันเองทั้งสองสภาลงมติว่า วิธีการตามข้อบังคับของสภาผู้แทนฯ ที่ว่านี้ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ (*รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อ้างแล้ว หน้า ๑๐๓๐-๑๐๓๑)

๑๘. M. L. Mezey อ้างแล้ว หน้า 313-314

๑๙. Saneh Chamarik, "Questions of Stability and Security in Thailand", *Trends in Thailand*, Singapore University Press, 1973 เสนอการวิเคราะห์ ประเมินระบบเผด็จการทหารในสภาวะการเปลี่ยนแปลง ในการสัมมนาจัดโดย Institute of Southeast Asian Studies แห่งสิงคโปร์ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

๒๐. ได้แก่ นายอุทัย พิมพ์ิโนชน นายอนันต์ กั๊กศิประไพ และนายบุญเกิด หิริญคำ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี พิชญโลก และชัยภูมิ ตามลำดับ

๒๑. คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ ๓๖/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๕ โปรดอ่านใน *ไพโรจน์ ชัยนาม : รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๘๐๓-๘๐๙.

อนึ่ง คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับนี้ ยังได้รับการย่ำตราเสรีผู้ชื่นชมจากวงวิชาการ นิติศาสตร์ อีกด้วยว่า :

"คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับนี้มีความยาวกว่าคำสั่งทุกฉบับ แต่ไม่ได้ยาวโดยเปล่าประโยชน์ เพราะได้ให้ความรู้ด้านกฎหมายในการป้องกันอำนาจของคณะปฏิวัติ ตลอดจนเจตนารมณ์และผลงานของคณะปฏิวัติไว้ด้วย อย่างน้อยก็แสดงว่า คณะปฏิวัติไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจจะสั่งหรือทำอะไรก็อ้างกฎหมายเสมอไป..." (พิพัฒน์ จักรกรูร

: “การจำคุกสามอดีต ส.ส.” วารสารทนายความ ปีที่ ๑๖ เล่ม ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗
หน้า ๘๔.

๒๒. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๑๐๓-๑๐๖ ความจริงแล้ว มาตรการควบคุมตามประกาศของคณะ
ปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๙ นี้ เป็นการช่วยที่ออกจะไม่จำเป็นเลย เพราะหลักและแนวความคิด
ทางนิติศาสตร์และตุลาการของไทยยกประโยชน์ทั้งสิ้นให้กับ “ผลสำเร็จ” ของการใช้กำลัง
ทำการปฏิวัติรัฐประหารอยู่แล้ว เป็นไปได้ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นผลเกิด
จากปัญหาแตกแยกกระหองระแหงภายในวงตุลาการเองมากกว่าอย่างอื่น เพียงแต่ว่าการเมือง
ภายในวงการนี้ยังไม่อยู่ในความใส่ใจของสาธารณชนภายนอกเท่านั้น แต่สรุปแล้ว บทบาท
ของเรื่องนี้ก็ไปตกอยู่กับ “คณะปฏิวัติ” ในช่วงเวลาซึ่งกระแสการต่อต้านเรียกร้องกำลัง
ขยายตัวขึ้น จึงเท่ากับเป็นชนวนสะสมปัญหาฐานะความชอบธรรมให้หนักไปอีก

๒๓. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อังแล้ว หน้า ๑๐๕๗.

๒๔. บันทึกบทที่ ๓ เลขที่ ๖๒-๗๑

๒๕. อย่างเช่นในกรณีเรื่องปัญหาข้าว Jeffrey Race, “Thailand 1973 : “We Certainly
Have Been Ravaged By Something...,” *Asian Survey*, February 1974,
Vol. XIV, Number 2, หน้า ๑๔๕

๒๖. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๔ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ข้อ ๑๒

๒๗. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี อังแล้ว หน้า ๙๖๓-๙๖๔ และ ๑๑๔๕.

๒๘. M. L. Mezey อังแล้ว หน้า ๓๑๒-๓๑๕

๒๙. ผู้เป็นทั้งบุตรชายของจอมพลถนอม กิตติขจร และบุตรเขยของจอมพลประภาส จารุ-
เสถียร นับว่าจะเป็นผู้สืบทายาททางการเมืองต่อจากผู้นำทั้งสองนี้ ซึ่งนับเป็นเหตุปัจจัย
อีกประการหนึ่งของการแตกแยกภายในกลุ่มอำนาจ

๓๐. เสน่ห์ จามริก : “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาการ” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่
๓ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๖๐-๑๘๐ เสนอการวิเคราะห์และประเมินความหมายความ
สำคัญเชิงปฏิวัติของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จากพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
ทางเศรษฐกิจ และสังคม

๓๑. นายเข้ม เข็นยี่ เป็นนามแฝง แต่เป็นที่เปิดเผยกันทั่วไปว่า หมายถึง ดร.ป๋วย
อึ้งภากรณ์ ซึ่งในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีปัญหาขัดแย้งกับจอมพลประภาส
จารุเสถียร ถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้ง คณบดี
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต้องออกจากประเทศไทยในปี ๒๕๑๓ ไป

ท่าการสอนและวิจัยชั่วคราว ณ มหาวิทยาลัยปรีนสตัน สหรัฐอเมริกา และต่อมา มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ส่วน *นายท่านุ เกียรติกิจ* ก็เป็นนามแฝงเช่นเดียวกัน หมายถึง จอมพลถนอม กิตติขจร

ในปี ๒๕๑๓ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต้องลี้ภัยหลังจากรัฐประหาร ๒๕๙๐ ได้เดินทางออกจากประเทศจีน ไปพำนักอยู่ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ด้วยความซื่อสัตย์ก่อนจะออกเดินทางไปเยี่ยม ดร.ปรีดี ดร.ป๋วยได้เข้าพบและแจ้งให้จอมพลถนอมทราบถึงความตั้งใจจะเดินทางไปเยี่ยม ดร.ปรีดี พร้อมทั้งรับอาสาจะนำข่าวสารจากจอมพลถนอมไปแจ้งให้ ดร.ปรีดีทราบด้วย เรื่องการเยี่ยม ดร.ปรีดี ดร.ป๋วยได้เคยพูดถึงความในใจกับผู้เขียนเป็นทำนองเปรียบเปรยไว้ดังนี้

“สมมุติว่าผม (ดร.ป๋วย) ต้องลี้ภัยออกไปอยู่ที่อินเดีย แล้วอาจารย์ (ผู้เขียน) ซึ่งเคยรักนับถือกันเดินทางผ่านไป ใจคอจะไม่แฉะเยี่ยมผมบ้างเชียวหรือ?”

คำกล่าวนี้เป็นเหมือนลางบอกเหตุ การพบปะเยี่ยมเยียน ดร.ปรีดี กลายเป็นเหตุให้ ดร.ป๋วยต้องถูกใส่โคลีให้ร้ายตลอดมาตั้งแต่นั้น และนี่เข้าใจว่าเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ ดร.ป๋วยไม่ประสงค์จะเกี่ยวข้องกับการเมืองหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ๒๕๑๗

๓๒. *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี* อังแล้ว หน้า ๑๐๕๐ และ ๑๐๗๒.

๓๓. บันทึกรายงานของการประชุมกระทรวงมหาดไทย ๘ ตุลาคม ๒๕๑๖ อ้างใน *วันมหาปิติวารสาร อ.ม.ธ.* ฉบับพิเศษ ๑๔ ตุลาคม กรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๒๕๓-๒๕๘.

๓๔. ก่อนหน้าการจับกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ พันเอกณรงค์ กิตติขจร ได้กล่าวอ้างเอาไว้แล้วว่า มีอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักการเมืองจะยุบให้นิสิตนักศึกษาเดินขบวนพร้อมกับส่ำทับไว้ด้วยว่า “...หากมีการเดินขบวนแล้ว ไม่ผิดกฎหมายอีก ผมก็จะนำทหารมาเดินขบวนบ้าง เพราะทหารก็ไม่อยากจะไปรบเหมือนกัน...” (*วันมหาปิติ* อังแล้ว หน้า ๒๐)

๓๕. คือจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร คำว่า “สามทหารราช” เป็นคำที่ใช้เรียกขานกันทั่วไปในหมู่หนังสือพิมพ์ในช่วงนั้น

๓๖. สำหรับผู้ที่คาดหวังจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง พอจะอนุมานจากความรู้สึกนึกคิดที่แสดงออกในช่วง ๖ เดือนเศษ หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ดังนี้ :-

...หลังจากที่เราได้ร่วมแรงร่วมใจกันขับไล่จอมทรราชทั้งสามออกนอกประเทศไปแล้ว โครงสร้างที่เลวทรามของสังคมเรานั้น มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง? ทรราชเล็ก ทรราชน้อยก็ยังมี

เจ้าเกาะกุมอำนาจอยู่เช่นเดิม กลุ่มนายทุนก็ทำการทุจริตอย่างหนักมือขึ้น...โครงสร้างของระบบราชการเรามีอะไรดีขึ้นบ้างไหม? ความเป็นอภิสิทธิ์ชนของคนบางกลุ่มได้ลดน้อยลงไปบ้างหรือ?

เปล่าเลย อุปกรณ์และเครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่คอยทำความเดือดร้อนให้กับประชาชน ก็ยังมีอยู่ครบครันเช่นเดิม ยังเอื้ออำนาจที่จะให้ผู้เข้ารับตำแหน่งคือ กลายเป็นทรราชได้ตั้งเช่นแต่ก่อน แม้ว่าเราจะได้รัฐบาลใหม่ก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลใหม่ก็ยังยืนหยัดอยู่ในนโยบายแบบเดิมทุกประการ เหมือนกับที่สามทรราชใช้กันมาแล้ว มันจะมีความหมายอะไรกับการได้รัฐบาลใหม่..."

(อาคม สุวรรณนพ : “ความสามัคคีของชนในชาติจะเกิดขึ้นได้อย่างไร?” *ประชาธิปไตย ๕* มีนาคม ๒๕๒๗ หน้า ๕)

๓๗. อรรถกถา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ตัวอักษรหนาเน้นโดยตัวผู้เขียนเอง
 ๓๘. เสน่ห์ จามริก : “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม” อ้างแล้ว และ *หลักการสิทธิเสรีภาพหลังปฏิวัติ ตุลาคม ๒๕๑๖* มูลนิธิโกลบอล คิมทอง มิถุนายน ๒๕๑๘ หน้า ๙-๑๒.
 ๓๙. รัฐสภาในรอบสี่สิบสองปี อ้างแล้ว หน้า ๑๐๘๙-๑๐๙๐ และพระราชกฤษฎีกายุบสกถานิติบัญญัติแห่งชาติ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๖
 ๔๐. ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๑๖
 ๔๑. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่จะกระทบอภิสิทธิ์ของฝ่ายทหาร ผู้เขียนเองได้ประสบการณ์กับตัวเองในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในชุดปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ นี้ โดยเสนอแปรบัญญัติร่างธรรมนูญ มาตรา ๑๙๙ ว่าด้วยอำนาจศาลทหาร จากข้อความว่า “*ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ...*” ให้จำกัดเป็น “*ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่กระทำอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทางทหาร...*” ปรากฏว่าเรื่องนี่ยังความกระทบกระเทือนต่อวงการทหารเป็นอย่างมาก ถึงกับต้องขอให้ทหารพระธรรมนูญซึ่งเคยเป็นเพื่อนร่วมสำนักศึกษามาชี้แจงและขอร้องให้ถอนการแปรบัญญัติมาตรานี้เสีย
- ไม่แต่เพียงเท่านั้นเมื่อการแปรบัญญัติผ่านกรรมาธิการเข้าสู่ที่ประชุมสภา ได้มีนายทหารชั้นผู้ใหญ่หลายท่านด้วยกันต่างยกมืออภิปรายคัดค้าน ผู้เขียนในฐานะเจ้าของญัตติ ซึ่งมีเอกสิทธิ์ที่จะอภิปรายชี้แจงตอบโต้แต่กลับปรากฏว่าประธานสภา ไม่เปิดโอกาสให้ได้พูดเลย ในที่สุดสภาฯ ลงมติไม่เห็นด้วยกับการแปรบัญญัติ และยืนตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนท่วมท้น รวมทั้งจากตุลาการศาลสถิตย์ยุติธรรม ๓-๔ ท่านในสภาฯ ซึ่งผู้

เขียนเข้าใจเอาในขั้นแรกว่าคงจะเป็นผู้ยึดถือในหลักการแห่งนิคธรรมอันเป็นเจตนารมณ์โดย
แท้ของการแปรรูปคดีนี้

๔๒. ข้อนี้เป็นเหตุผลประการหนึ่ง ที่ผู้เขียนออกเสียงไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗
ในความเห็นของผู้เขียน ในสภาพการณ์ของระบบรัฐสภาไทยซึ่งมติมหาชนยังไม่มีอิทธิพล
เพียงพอ ระบบการคานและถ่วงดุลย์อำนาจมิใช่จะค้ำึงถึงกันแต่ปัญหาระหว่างกลไกฝ่าย
บริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หากภายในตัวอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเอง ยังจำเป็นต้องหา
ทางให้เกิดพลังคานและถ่วงดุลย์ในเชิงจริยธรรมและเป้าหมายของส่วนรวม เพื่อช่วย
ขจัดความเสื่อมเสียในส่วนตัวของ ส.ส. อันเป็นจุดอ่อนและเป้าของการโจมตีระบบรัฐสภา
ระบบพรรคในตัวเองก็คงไม่อาจแก้ไขอะไรได้มากนัก ถ้าหากปราศจากเสียงซึ่งพลังถ่วงดุลย์
ทางจริยธรรมเช่นว่านี้

ที่กล่าวเช่นนี้ ก็มีได้หมายความว่า จะมองข้ามความผิดพลาดและล้มเหลว ทางด้าน
ของกลุ่มผู้นำขบวนการนักศึกษาเอง ซึ่งมองผลสรุปของวิกฤต ๑๔ ตุลาคมไปในเชิงที่เป็น
ชัยชนะเหนือพลังฝ่ายทหารและราชการ พร้อมกับพยายามตั้งตนขึ้นเป็นสถาบันอำนาจเสีย
เอง แต่เมื่อประมวลพฤติกรรมที่เป็นไปได้ส่วนรวมแล้ว ปัญหาจริงๆ คงจะอยู่ที่ขาดผู้นำ

ระดับรัฐบุรุษที่มีจินตนาการ สามารถประสานพลังสังคมต่างๆ รวมทั้งพลังนักศึกษา
ให้รวมอยู่ในทางการเมืองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะค่อยๆ ปรับตัวกัน
ไปได้ตามลำดับ แทนที่จะผลักดันหรือปล่อยให้เกิดการปะทะหน้ากันภายนอกกรอบอย่าง
ที่กระทำหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

๔๓. Clark D. Neher, "Stability and Instability in Contemporary Thailand",
Asian Survey, December, 1975, Volume XV, Number 12 หน้า ๑๑๐๔-
๑๑๐๗

๔๔. ด้วยความวิตกกังวลในข้อนี้ กลุ่มปัญญาชนส่วนหนึ่งจึงได้ริเริ่มก่อตั้ง *"สหภาพเพื่อสิทธิ
เสรีภาพของประชาชน"* ขึ้นตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๖ เพื่อช่วยประคับประคอง
การใช้สิทธิ เสรีภาพของนักศึกษาและประชาชนให้อยู่ในกรอบค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ไม
อาจต้านความรุนแรงของการปะทะประจัญหน้าของกลุ่มหัวรุนแรงฝ่ายต่างๆ ได้

๔๕. พระสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ถึงกับสามารถกล่าวผ่านทางสื่อมวลชนได้ว่า นำคอมมิวนิสต์ไม่บาป

๔๖. ในการประท้วงการกลับของจอมพลประภาส *"ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย"*
และองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ พวกกันระดมพลังชุมนุมประท้วงกันในมหาวิทยาลัย-
ลัยธรรมศาสตร์ ในเหตุการณ์นี้ ทางการค้ารวจจะให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารของมหา-

วิทยาลัยเป็นอย่างดีในการพยายามสลายการชุมนุมของนักศึกษา กล่าวคือเริ่มต้นด้วยการ
อัดเทปประกาศคำสั่งของอธิการบดี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ให้นักศึกษาสลายการชุมนุม แต่
ถ้านักศึกษายังไม่เชื่อฟัง ก็วางแผนให้ใช้มาตรการสันติวิธีด้วยการตัดน้ำตัดไฟฟ้า รวมทั้ง
เสบียงอาหาร เพื่อให้ทนไม่ได้ ต้องสลายตัวกันไปเองในที่สุด

ต่างกันกับเหตุการณ์ครั้งต่อมาเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ลอบกลับเข้าประเทศไทย
ไม่ได้มีการพยายามเจรจาร่วมมือใดๆ ทั้งสิ้น การใช้กำลังจู่โจมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ได้กระทำอย่างฉับพลันทันใดในตอนเช้ามืดของวันที่ ๕ ตุลาคม หลังจากที่พวกนิสิตนัก-
ศึกษาซึ่งเดิมที่ชุมนุมกันอยู่ที่สนามหลวงฝ่าฝืนคำสั่งของมหาวิทยาลัย พากันฟังประตูเข้า
มาชุมนุมกันในมหาวิทยาลัยไม่ถึง ๒๔ ชั่วโมงในตอนค่ำวันที่ ๕ ตุลาคม

๔๗. เหตุจากรณีนักพนักงานไปรษณีย์ ๒ คน ซึ่งคัดค้านการกลับของจอมพลถนอม กิตติขจร
ถูกลอบฆ่าโดยการแขวนคอที่นครปฐม กลุ่มนักศึกษาได้นำเอากรณีเรื่องนี้มาใช้เล่นละคร
ในช่วงชุมนุมประท้วงเรื่องจอมพลถนอม ที่บริเวณลานโพธิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ใน
วันรุ่งขึ้นที่ ๕ ตุลาคมก็มีหนังสือพิมพ์ลงภาพวาดหัวกล่าวหาว่า ตัวละครในฉากถูกแขวน
คอมีการแต่งหน้าละม้ายคล้ายคลึงเป็นการหมิ่นพระบรมวงศานุวงศ์

๔๘. ธานินทร์ กรยิวีเชียร : *ระบอบประชาธิปไตย* กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ พิมพ์
ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๘๒.

๔๙. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๘๔.

๕๐. คือนายธานินทร์ กรยิวีเชียร ซึ่งหลังจากพ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วได้รับโปรดเกล้า
แต่งตั้งเป็นองคมนตรี

๕๑. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๐* หน้า ๓๓๗ อาจจะเป็นจุดเริ่มแสดงถึงความสำคัญ
ทางการเมืองของกองกำลังทหารจากส่วนภูมิภาค

๕๒. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๐* หน้า ๓๓๗, ๓๔๔, ๓๔๙, ๓๖๖, ๔๒๖ และ
๕๔๑.

๕๓. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๐* หน้า ๑๑๘๑.

๕๔. แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๔๘ (ฉบับพิเศษ) ๒๐
ตุลาคม ๒๕๒๐

๕๕. *สยามจดหมายเหตุ พ.ศ. ๒๕๒๑* หน้า ๑๒๐๙-๑๒๑๐.

๕๖. บันทึกบทที่ ๒ เลขที่ ๒

๕๗. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๗-๘

๕๘. บันทึกบทที่ ๑ เลขที่ ๔๕-๔๗

๕๙. ทักษ์ เจลิมเตียร์น : “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์” ในสมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย* พ.ศ. ๒๕๑๙ หน้า ๓๗-๓๘.

๖๐. ดังเช่นที่ระบุไว้ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖-๒๗ เมษายน ๒๕๒๓

ปัจจัยมลิจิต ว่าด้วย “ปฏิรูปการเมือง”

.....สังคมไทยต่างหาก เป็นที่ ๆ ไม่ปลอดภัย
ไม่ปลอดภัยสำหรับอุดมคติและการเปลี่ยนแปลง.....

เกษียร เตชะพีระ มติชน ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙

คำชี้แจงเบื้องต้น

หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้ ตีพิมพ์ออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยในหัวข้อ “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ซึ่งรวมชุดทำงานหลายด้านด้วยกัน ดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วงราวปี พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๒๘ นับเป็นระยะเวลาผ่านล่วงเลยมาถึงกว่า ๑๐ ปี ความคิดในการรื้อฟื้นนำมาตีพิมพ์ใหม่ครั้งนี้ มาจาก ดร. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ โดยปรารถนาว่า น่าจะเผยแพร่ให้ได้อ่านกันอีก เนื่องจากเป็นช่วงเวลาและบรรยากาศของการตื่นตัวตื่นใจกันอย่างขนานใหญ่ในเรื่อง “ปฏิรูปการเมือง” กับทั้งกำลังอยู่ในห้วงดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเพิ่งจะจัดตั้งขึ้นเมื่อสองสามเดือนที่ผ่านมา (มกราคม ๒๕๔๐) อย่างน้อยก็เพื่อให้เป็นช่องทางสำหรับสาธารณชนที่จะได้เรียนรู้เข้าใจจนถึงพื้นฐานความเป็นมาและที่จะพึงเป็นไปตามสมควร

สำหรับผู้เขียนเอง โดยหลักการแล้ว ไม่มีอะไรขัดข้องต่อความคิดในการตีพิมพ์ เป็นแต่ไม่ได้คิดคาดหวังถึงขั้นว่า จะมีผู้คนติดตามอ่านเกิดข้อคิดและปฏิบัติอย่างเป็นมรรคเป็นผลจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้อิทธิพลของการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่กำลังเป็นไปในขณะนี้ เพราะในที่สุดแล้ว หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* ไม่ได้มุ่งตีประเด็นปัญหาอะไร ๆ อย่างเช่นการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง พฤติกรรมฉ้อฉลคดโกงของนักการเมือง เป็นต้น แล้วก็หาเหตุคิดค้นตำรับตำราสรรหากลไกการเมืองการบริหาร เพื่อ “สร้างระบบที่ดี ให้คนดีมีความสามารถทำงานเพื่อสังคมได้”^๑ ที่ว่าปัญหาทำนองดังกล่าวเป็นเรื่องรอง ๆ นั้น ไม่ได้หมายความว่าเรื่องเหล่านี้ไม่สำคัญ หรือว่าไม่จำเป็นต้องจัดให้หมดสิ้นไป หามิได้เลย แล้วก็คงไม่มีใครเวลาที่จะมองไม่เห็นเช่นนั้นเป็นแน่ ประเด็นอยู่ที่ว่า ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงผลอันเกิดแต่เหตุ การปฏิรูปที่แท้จริง พึงต้องมุ่งไปที่เหตุปัจจัยเป็นหลัก แล้วความคิดอ่านเปลี่ยนแปลงจัดตั้งกลไกการเมืองการบริหารก็ย่อมต้องเป็นผลตามมาโดยตรรกวิสัยอยู่ในตัวเอง ในทางตรงกันข้าม การที่เลยเถิดไปดูกันแต่เรื่องคนดี คนไม่ดี เพื่อหาทางสร้างกลไกเปิดช่องทางสำหรับ “คนดี” และสกัดกั้น “คนไม่ดี” โดยมองข้ามเหตุปัจจัยที่แท้จริงของปัญหาบ้านเมือง สิ่งที่เราเรียกกันว่า “ระบบที่ดี” และ “คนดี” ก็ย่อมจะกลายเป็นมลภาวะบั่นทอนทำลายประชาชนและประเทศชาติ โดยส่วนรวมในที่สุด ดังเช่นที่มีสัญญาณสื่อให้เห็น ๆ กันอย่างชัดเจนและกว้างขวางขึ้นโดยลำดับในขณะนี้

ข้อน่าสงสัยอย่างยิ่ง ก็คือว่า ในช่วง ๖-๗ เดือน ที่มีการประชาสัมพันธุ์เผยแพร่บทบัญญัติและข้อคิดเห็นเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเอาเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการ “ปฏิรูปการเมือง” และส่งเสริมให้เกิด “ประชาธิปไตย” มีการถกเถียงกันอย่างเผ็ดร้อนและกว้างขวางอยู่นี้ แทบจะไม่มีใครคิด หรือ

เอ่ยถึงปัญหาหลัก ๆ ของบ้านเมืองอย่างเช่น ปัญหาความยากจน ความไม่เป็นธรรม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ! เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเหตุปัจจัยหลักอันยังผลให้เกิดสภาวะความเลวร้าย และเสื่อมทรามนานัปการในชีวิตเศรษฐกิจการเมืองของไทย การมองข้ามเหตุปัจจัยหลักดังกล่าว ทำให้ความหมายของขบวนการ “ปฏิรูปการเมือง” แปรลกแยกออกไปโดยสิ้นเชิงจากเรื่องของสิทธิเสรีภาพและการพัฒนาประชาธิปไตย

ในฐานะที่อยู่ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์มานานพอๆ ก็อดไม่ได้ที่จะมองปรากฏการณ์ที่วุ่นวายนี้ โดยตลอดแวนอันเป็นจุดบอดของวิชาชีพนี้ ซึ่งเป็นมาโดยตลอด นั่นคือมีจินตคติที่ว่า ในบ้านเมืองไทยของเรานี้ เรามีแผนพัฒนาสารพัดอย่าง กล่าวคือ เศรษฐกิจ การศึกษา รวมตลอดถึงวัฒนธรรม แต่ยังคงขาดอยู่อย่างเดียว ที่เหล่านักรัฐศาสตร์ชั้นนำของไทย “ต่าง” พยายามเรียกร้องกันอยู่เนื่อง ๆ นั่นก็คือ “แผนพัฒนาการเมือง” ที่ต้องใช้คำวลีเหล่านี้ไว้ในเครื่องหมายอัญประกาศ ก็เพราะว่า แต่ละคนต่างก็มี “ระบบ” ของตนอยู่ในกระเป๋ากัน และสามารถปรับเปลี่ยนไปได้ตามแต่สถานการณ์ “สัมพันธ์ภาพทางอำนาจ” จะเปิดช่องให้

นี่เป็นมีจินตคติอย่างมหันต์ทางวิชาชีพ และเพราะฉะนั้นจึงเป็นอันตราย ความจริงมีอยู่ว่า รัฐศาสตร์ (ถ้าจะเรียกกันว่า “ศาสตร์” ได้) เป็นศาสตร์เชิงสังเคราะห์ ไม่ใช่ศาสตร์ที่จะดำรงคงอยู่และพัฒนาไปโดด ๆ ของตนเอง ตามความจริงแล้ว ธรรมชาติของสังคมศาสตร์ก็เป็นเช่นนั้น จริงอยู่ ศาสตร์สาขาทั้งหลายต่างย่อมมีขอบข่ายเรียนรู้สร้างความชำนาญการเฉพาะของตนเองอยู่ แต่กล่าวโดยเฉพาะรัฐศาสตร์ ขอบข่ายความชำนาญการเช่นว่านั้น ต้องอิงอยู่กับความรู้ด้านอื่น ๆ อย่างแน่นนอน ถึงจะไม่ลึกซึ้ง แต่ก็จำเป็นต้องเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์และวินิจฉัยประเด็นปัญหาทางการเมืองได้อย่างใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสม

เท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ใช่จะยึดมั่นถือมั่นเอาแต่เรื่องของรัฐธรรมนูญและกลไก
การเมืองการบริหารเป็นสรณะแต่ถ่ายเดียว

ที่น่าสนใจ ก็คือว่า ขบวนการ “ปฏิรูปการเมือง” ที่กำลังเอ่ยอ้าง
ติดปากกันอยู่ในขณะนี้ ดูจะตกอยู่ในจุดบอดของวิชาชีพรัฐศาสตร์ไทย ใน
ทำนองเดียวกัน จากข้อเสนอโดยสรุปว่า

**ประการที่ ๑ ควรเมืองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่าง
ต่อเนื่อง**

โดยที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความ
สำคัญยิ่งที่ควรได้รับการพัฒนาไปพร้อมกับ การพัฒนา
เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ในอดีต
ที่ผ่านมา การทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ดี
การทำแผนการศึกษาก็ดี การทำแผนวัฒนธรรมก็ดี มี
สำนักงานคณะกรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง
แต่ไม่มีองค์กรใดในทำนองเดียวกันทำหน้าที่ทำแผน
พัฒนาการเมือง

คพป. เห็นควรให้มีการตั้งองค์กร ทำหน้าที่
พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยจะตั้งชื่อว่า “คณะ
กรรมการพัฒนาการเมือง” หรือ “สภาพัฒนาการเมือง”
หรือชื่ออื่นใดก็ตาม ที่สำคัญ คือ ให้ทุกส่วนในสังคม
มีส่วนร่วมในองค์กรนี้.....^๒

ด้วยเหตุฉะนั้น หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* จึงไม่อาจตอบสนองสำหรับบรรดาผู้อ่านที่ต้องการมีส่วนร่วมถกเถียงและตัดสินใจ โดยยึดติดอยู่ในกรอบความคิดของกระแสขบวนการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญเท่าที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานี้ เนื่องจากเป็นงานเขียนที่มุ่งทำความเข้าใจถึงสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมโดยรวม (ไม่ใช่เพียงสัมพันธระหว่างนักรัฐศาสตร์ หรือนักกฎหมายมหาชน กับกลุ่มอำนาจ เท่านั้น !) และกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเมื่อเกี่ยวข้องกับเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแล้ว ก็ย่อมหมายถึงว่า จะต้องพยายามทำความเข้าใจเชื่อมโยงไปถึงเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างรอบด้าน ในฐานะศาสตร์เชิงสังเคราะห์ ทั้งนี้ เท่าที่สติปัญญาของปุถุชนคนหนึ่ง จะอำนวยให้ได้

ที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ใช่เพื่อวินิจฉัยในทำนองว่าขบวนการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งรัฐธรรมนูญนิยม ถูกหรือผิด ควรหรือไม่ควร ประการใด นั่นเป็นเรื่องของผู้อ่านจะใช้วิจารณญาณของตนเอง บท *“ปัจฉิมลิขิต”* นี้ เพียงแต่แยกแยะให้เห็นแก่นสารของเรื่องราวทางเศรษฐกิจการเมืองที่กำลังเป็นไปในทุกวันนี้ ซึ่งค่อนข้างเป็นที่สับสนกระจัดกระจาย อุปมานักขายธุรกิจท่องเที่ยวป่าสักจร เอาแต่จัดรายการให้มวลลูกค้าชมจนชมไม่พอให้เจริญตาเจริญใจ แต่ถ่ายเดียว โดยไม่คิดจะให้ลูกค้าเหล่านั้นได้มองเห็น และเข้าใจถึงองคาพยพและโครงสร้างของป่าโดยรวม ฉันทิดก็ฉันทันั้น เรื่องของปฏิรูปการเมืองก็กำลังเป็นไปในทำนองเดียวกัน หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* เป็นความพยายามส่วนหนึ่งเมื่อกว่าสิบปีมาแล้วที่จะฉายภาพให้ได้มองเห็นถึงแก่นสารของชีวิตการเมืองไทย ซึ่งก็คือ เรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจ ดังกล่าวแล้ว พร้อมด้วยกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและรัฐธรรมนูญ มองในมิติประวัติศาสตร์ รัฐธรรมนูญจึง

เปรียบเสมือนอัตตชีวประวัติของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ ตามความคิดของศาสตราจารย์เซอร์แมน ไฟเนอร์ ดังที่อ้างถึงในบทที่ ๑ ประเด็นอยู่ที่ว่าชีวิตการเมืองไทยกำลังมาอยู่ ณ จุดใดในอัตตชีวประวัติที่วานี้ โดยเฉพาะเมื่อมองผ่านตลอดแวนของขบวนการปฏิรูปการเมืองในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ นี้

โดยนัยนี้ บท “ปัจฉิมลิขิต” จะยังคงสานต่อเจตนารมณ์แต่แรกเริ่มของหนังสือ เรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* ซึ่งจบลงด้วยบท “ส่งท้าย : สู่ประชาธิปไตยครึ่งใบ” อันเป็นฉายาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ งานเขียนเมื่อสิบกว่าปีก่อน พยายามอธิบายให้เห็นภาพความเชื่อมโยงระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และรัฐธรรมนูญ ไว้พอสมควรในบทก่อนหน้านั้น แล้วก็ลงเอยไว้ว่า “งานศึกษาในชั้นนี้คงจะยังไม่อาจเสนอการอธิบายสรุปได้อย่างแน่ชัดถึงว่าสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่นี้ จะพัฒนาไปในทิศทางเช่นไร” ในการตีพิมพ์ครั้งใหม่นี้ แม้จะไม่อยู่ในฐานะและโอกาสทำการวิจัยสำหรับช่วงพัฒนาการต่อจากนั้น แต่กระนั้นก็ตาม จากทัศนวิสัยของหนังสือเล่มนี้เอง สุ่มเสี่ยงของขบวนการปฏิรูปการเมืองก็ดี หรือแนวรัฐธรรมนูญนิยมก็ดี รวมตลอดถึงพฤติกรรมและปฏิกิริยาของเหล่า “นักการเมืองอาชีพ” ก็ดี อาจกล่าวได้นับเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง ที่พอจะบ่งบอกได้ตามสมควรถึงทิศทางและเค้าเงื่อนพัฒนาการของสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ที่วานี้ ซึ่งก็คือผลสืบเนื่องมาจากนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาแบบไม่สมดุลนั่นเอง นับตั้งแต่ยุค “ระบอบปฏิวัติ” ภายใต้อำนาจของกลุ่มอำนาจจอมพลสฤษดิ์ - ถนอม - ประภาส (พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๑๖)

ย้อนรอยอดีต : โลกาภิวัตน์ / โลกานุวัตร^๑

ในการทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ขบวนการปฏิรูปการเมืองช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ นี้ จำเป็นต้องมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์โดยสังเขปในที่นี้ พิจารณาจากแง่มุมของสัมพันธภาพทางอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแล้ว อาจสรุปได้ว่า เศรษฐกิจการเมืองไทยได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ๒ ยุคใหญ่ ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ ยุคแรก เริ่มด้วยพลังกดดันของจักรวรรดินิยมตะวันตกให้เศรษฐกิจสังคมไทยต้องคงอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมถูกจำกัดอธิปไตยบางส่วน ด้วยสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. ๒๓๙๘ อิทธิพลผลักดันจากโลกภายนอกนี้เป็นปัจจัยหนุนแรงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมการเมืองไทย เริ่มต้นด้วยการต่อสู้ทางการเมืองรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ จากนั้นการปฏิรูปในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ ก็นำไปสู่ปรากฏการณ์เรียกหรือสิทธิเสียงทางการเมือง ซึ่งขยายวงกว้างออกไปตามลำดับ จาก “คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน” ร.ศ. ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๔๒๘) กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๕) และในที่สุด การปฏิวัติ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

ช่วง ๒๕ ปีเศษต่อจากนั้น เป็นเรื่องของความผันผวนทางการเมือง อันเกิดจากการขัดแย้งต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันเองภายในวงราชการ ทั้งระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร และระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ทางฝ่ายทหารเอง ลงท้ายด้วยรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นการจบสถานะบทบาททางการเมืองของกลุ่มปฏิวัติ ๒๔๗๕ ช่วงสิบปีเศษจากนั้น พลังอำนาจก็ค่อย ๆ เปลี่ยนมือไปสู่กลุ่มทหารรุ่นใหม่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ - ถนอม - ประภาส

รัฐประหาร สถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เดือนตุลาคม ๒๕๐๑ นับเป็นการเปิดศักราชใหม่เข้าสู่ยุคที่ ๒ ของประวัติ
๓๙๔

ศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองไทย กล่าวคือ นอกเหนือไปจากสถาปนาอำนาจตั้งตนอยู่ในค่ายโลกเสรี ต่อต้านปราบปรามฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์แล้ว โดยอาศัยแรงหนุนและกดดันจากฝ่ายโลกเสรีเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ผู้เป็นมหาอำนาจยิ่งใหญ่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในด้านเศรษฐกิจการเมือง “ระบอบปฏิวัติ” ยังได้เปิดศักราชของการวางแผนพัฒนาประเทศในแนวทางผลักดันให้เศรษฐกิจสังคมไทย เข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมและตลาดโลกอย่างเต็มตัว ดังเป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องขยายความอะไรอีก

ตรงนี่เองที่เป็นที่มาที่ไปของ “โลกาภิวัตน์” อันหมายถึงการแผ่ขยายพลังอิทธิพลของบรรดามหาอำนาจอุตสาหกรรมออกไปสู่ดินแดนและเศรษฐกิจการเมืองที่ถือว่า ล้าหลัง รวมทั้งของไทยเราด้วย และ “โลกาภิวัตน์” อันหมายถึงการประพุดติเจริญรอยตามและพึงพิงโลกภายนอก ทั้งในด้าน กำลังทุนและเทคโนโลยี เศรษฐกิจการเมืองไทยก็ตกอยู่ในสถานะเช่นนี้ ในประการสำคัญ ที่ว่าเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ก็เพราะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุค ได้ก่อให้เกิดกลุ่มชนใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งอาจเรียกรวม ๆ กันไปก็ได้ว่า *กลุ่มทุนและชนชั้นกลาง* การก่อตัวเติบโตของกลุ่มชนใหม่ ๆ เป็นมาอย่างต่อเนื่องหลังสนธิสัญญาเบาริ่ง และการปฏิรูปรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ และเป็นต้นตอที่มาของการเรียกร้องสิทธิเสียงและการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทตอนที่เกี่ยวข้องของหนังสือ เรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*

จุดแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงยุค “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็คือ ขอบข่ายของการเปิดประเทศและการครอบงำจากมหาอำนาจอุตสาหกรรม ได้เป็นไปอย่างเต็มตัว และทวีความเข้มข้นรุนแรงขึ้นโดยลำดับ ทั้งนี้ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมือง อันเป็นที่เทิดทูนบูชากันนักหนา

ในศัพท์ภาษาวิชาการว่า “ตลาดเสรี” แล้วการแผ่ขยายอำนาจครอบงำจากมหาอำนาจอุตสาหกรรม ก็ไม่จำเป็นต้องลงทุนลงแรงใช้พลังกำลังทางทหาร หรือต้องทำการกดขี่บังคับอะไรมากมาย อย่างเช่นในยุคสมัยอาณานิคม หากแต่ได้อาศัยกลุ่มชนใหม่ ๆ เช่นว่านี่เองเป็นสื่อเชื่อมโยง ไม่ว่าจะเป็ในหมู่กลุ่มทุนก็ดี หรือ กลุ่มเทคโนโลยี รวมทั้งนักวิชาการก็ดี ตลอดจนกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ก็ดี ซึ่งล้วนแต่ผ่านระบบการศึกษาและวัฒนธรรมการเรียนรู้ อันเป็นไปเพื่อผนวกเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชาติให้เข้าสู่ระบบ “ตลาดโลก” อย่างแนบแน่นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ และกลุ่มทุนและชนชั้นกลางเช่นว่านี่เองก็ได้เติบโตใหญ่ขึ้นตามลำดับสู่สถานะเศรษฐกิจการเมืองเพียงพอที่จะเรียกร้องกดดันให้ได้มา ซึ่งสิทธิเสียงและการมีส่วนร่วมในอำนาจการเมือง”

จุดแตกต่างอีกประการหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองไทยในอนาคต ก็คือ ภายใต้อันได้ “ระบอบปฏิวัติ” ซึ่งบำรุงส่งเสริมความเติบโตใหญ่ในหมู่กลุ่มทุนและชนชั้นกลางนั้น ในขณะที่เดียวกัน กลับบั่นทอนสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในหมู่ชนชั้นแรงงานและเกษตรกร อันประกอบเป็นมวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยนัยนี้ นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในตัวเอง จึงเป็นสมมุติฐานและต้นตอก่อปัญหาความยากจน และความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ทางสังคม ตลอดจนสถานภาพทางการเมือง อันไร้สมรรถนะทางเศรษฐกิจของมวลชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในชนบท ดังเช่นที่เป็นอยู่

ปัญหาช่องว่างและความแตกต่างลึกลับภายในองคาพยพและโครงสร้างสังคมไทยเช่นว่านี่เอง จะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อพัฒนาการที่จะมีมา จากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เข้าสู่ยุครัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ภายใต้อำนาจของรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ นอกจากจะไม่ได้แก้ปัญหาคช่องว่าง และความแตกต่างลึกลับอะไรอย่างจริงจังแล้ว ยัง

ได้กระชับความสัมพันธ์กับภาคธุรกิจเอกชนอย่างแนบแน่นขึ้นเป็นทวีคูณ
อย่างเช่น ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
(ก้อร.) ปูพื้นฐานความสัมพันธ์ร่วมมือระหว่างกลุ่มเทคโนโลยี หรือที่ใช้เรียก
กันในแวดวงวิชาการว่า “ขุนนางนักวิชาการ” กับกลุ่มทุนภาคเอกชน ทั้งใน
ธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และการเงินการธนาคาร

ขณะเดียวกัน ในช่วง ๘ ปีเศษ อันต่อเนื่องของรัฐบาลเปรม ติณ-
สุตานนท์ และในท่ามกลางความ “โชติช่วงชัชวาล” ทางเศรษฐกิจ บรรดา
พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่างก็สบช่องได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยถ้วนหน้าในธุรกิจ
การเมืองจัดสรรแบ่ง “เค้ก” ผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็น
ไปอย่างรวดเร็วและในอัตราสูง ยังผลสร้างความมั่งคั่งและเข้มแข็งขึ้นตาม
ลำดับให้กับระบบพรรคการเมือง ซึ่งสืบทอดมรดกวัฒนธรรมทางความคิดและ
ปฏิบัติมาตั้งแต่ครั้ง “ประชาธิปไตยแบบไทย” ของยุคสฤษดิ์ - ถนอม -
ประภาส ในที่สุด ด้วยเหตุผลต่าง ๆ รวมทั้งแรงอิทธิพลกดดันของพรรค
การเมืองรอบข้าง พล.อ.เปรม ติณสุตานนท์ จำต้องสละอำนาจ ในเดือน
สิงหาคม ๒๕๓๑ โดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย
ในครั้งนั้น เป็นผู้สืบทอดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และโดยที่เป็นหัวหน้าพรรค
ที่มาจากการเลือกตั้ง “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” จึงได้ชื่อว่า “ประชาธิปไตย
เต็มใบ” โดยปริยาย

รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ คงสืบสานนโยบายผลักดันการ
จำริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป ตามกระแสโลกาภิวัตน์/โลกาภิวัตน์ พร้อม
ทั้งจุดพลุนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” เพื่อเปิดช่องทาง
แผ่ขยายอิทธิพลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจออกสู่อินโดจีน ซึ่งพลังการทหาร
และการเมืองเริ่มอ่อนตัวลงไปจากผลกระทบความล่มสลายของขบวนการ
คอมมิวนิสต์โลก ในช่วงนี้ ธุรกิจการเมืองเป็นไปอย่างคึกคัก พร้อมด้วยการ

เบ่งบานของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ยังผลกำไรและความมั่งคั่งให้แก่เหล่านักฉวยโอกาสทั้งหลาย ในขณะที่ ในชนบทมวลเกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินไปเป็นจำนวนมาก ทั้งจากนโยบายพัฒนาแหล่งพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม และจากการกว้านซื้อเก็งกำไร ทว่าในทัศนะของผู้นำรัฐบาล ได้แต่มองไปว่า พฤติการณ์เก็งกำไรให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ๆ เท่ากับเป็นการสร้างความร่ำรวยให้กับเกษตรกร นี่หรือคือ “วิสัยทัศน์” ของผู้นำรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ?

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาวะเบ่งบานทางเศรษฐกิจการเมือง เช่นนี้ แม้จะเป็นที่กล่าวขวัญกันว่าเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ตามวิสัยของธุรกิจการเมือง แต่ก็ย่อมจะเป็นที่พึงพอใจของกลุ่มทุนและชนชั้นกลางเป็นอย่างยิ่ง และก็ย่อมไม่เป็นที่ประหลาดใจอะไรที่รัฐประหารของ “คณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ” (รตช.) ตอนเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ จึงก่อปฏิบัติการต่อต้านอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเมื่อ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้นำคณะ รตช. ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบต่อจากนายอานันท์ ปันยารชุน ในเดือนเมษายน ๒๕๓๕ ในคราวนี้ กลุ่มทุนและชนชั้นกลางเป็นผู้ก่อการประท้วงต่อต้านเองโดยตรง ต่างจากคราว ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำบทบาทเพียงผู้หนุนหลังขบวนการนิสิตนักศึกษา และมาในสถานการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ๒๕๓๕ คราวนี้ ป้ายประท้วงเรียกร้องเป็นที่ชัดเจนตรงไปตรงมา กล่าวคือ “นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง”

เหตุการณ์ที่ผ่านไปในช่วง ๕ ปีหลัง (๒๕๓๕-๒๕๔๐) กล่าวคือ โดยนายอานันท์ ปันยารชุน กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกรวาทหนึ่ง ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาจากการเลือกตั้ง ตามคำเรียกร้องของสาธารณชน พร้อมด้วยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง แทนที่จะมาจากประธาน

วุฒิสภา ดังเช่นแต่ก่อน เป็นการให้ศักดิ์ศรีทางการเมืองอย่างเต็มที่แก่สถาบันสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งพรรคการเมืองทั้งหลาย ต่อจากนั้น ก็เป็นการเลือกตั้งตามกติกาใหม่ ยังผลให้ได้จัดตั้งรัฐบาลชวน หลีกภัย รัฐบาลบริหารศิลปอาชา จนถึงรัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ในปัจจุบัน เหล่านี้ เป็นเหตุการณ์ที่เพิ่งเป็นไปสด ๆ ร้อน ๆ ไม่จำเป็นต้องขยายความในที่นี้

แต่ข้อที่จำเป็นต้องเอ่ยอ้างถึงโดยเฉพาะ ก็คือ การก่อตัวเติบโตของกลุ่มทุนใหม่ ที่เรียกตามภาษาสำนวนของ “รามบุตรี ๕๑๖” แห่งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ว่า “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital Force”^๕ กลุ่มทุนใหม่ที่ว่านี้ ก่อตัวขึ้นโดยผลของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งผนวกเศรษฐกิจการเมืองไทยเข้าสู่ระบบตลาดโลก เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และเมื่ออุตสาหกรรมไทยได้พัฒนาจากเพื่อทดแทนการนำเข้าสู่เพื่อการส่งออก พร้อมทั้งยังมุ่งให้ประเทศไทยเปิดเสรี เป็นศูนย์กลางการค้าการเงิน รวมตลอดถึงการเปิดเสรีทางการสื่อสารโทรคมนาคม และสารสนเทศทั้งหมดนี้ ประกอบเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อันยังผลให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มชนใหม่ ๆ ขึ้นในทำนองเดียวกันกับที่เคยเป็นมาในอดีต และก็เช่นกัน เมื่อเติบโตใหญ่ถึงระดับหนึ่ง ย่อมมีการแสดงตนและเรียกร้องสิทธิเสียงการมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ระบอบรัฐสภาแบบ “ประชาธิปไตยเต็มใบ” ที่คะแนนเสียงหลักส่วนใหญ่ตกอยู่แก่พรรคการเมืองและกลุ่มทุนท้องถิ่น ซึ่งได้พัฒนาเติบโตมาช้านาน ทั้งในด้านกำลังเงิน และฐานหวัคคะแนนเสียง ดังกล่าวมาในตอนต้น

ถึงจุดนี้ กติกา “นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง” จึงไม่เป็นที่สบบารมณ์ของกลุ่มทุนใหม่ เพราะนั่นหมายถึงอำนาจการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย “แบ่งเค้ก” ธุรกิจการเมืองย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง และกลุ่มท้องถิ่นตลอดไป สัมผัสเสียงเรื่องความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกติกา การ

เมือง และรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้นำที่มี “วิสัยทัศน์โลก” พร้อมด้วย “มืออาชีพ” จึงกระหึ่มดั่งขึ้นเป็นลำดับ ศัพท์แสงอย่างเช่น โลกาภิวัตน์/โลกานุวัตร เป็นที่เอื้ออ้ากกันจนติดปาก โดยเฉพาะในหมู่มวลชนเอง ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ซึ่ง ณ บัดนี้ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระแส “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital Force” กระแสเจ้าก็เจ้าการจัดตั้ง “กลุ่มเพื่อนอานันท์” นับเป็นเครื่องสะท้อนปรากฏการณ์แสวงหาผู้นำ ผู้มี “วิสัยทัศน์โลก” เช่นว่านี้ และ ณ ทางสองแพร่งของการเมืองไทยนี้เองที่กลุ่ม “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ” กับทุนท้องถิ่นกำลังเผชิญหน้ากันภายใต้ขบวนการกดดันให้ได้มีการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ ในนามแห่งฝ่ายธรรมะ เพื่อชำระสะสางให้ระบอบการเมืองได้สะอาดบริสุทธิ์ อย่างน้อยก็เพื่อให้ “คนดีทำงานได้ดี คนไม่ดีทำความไม่ดีได้ยาก”

จากเศรษฐกิจการเมือง “โชติช่วงชัชวาล” ของรัฐบาลเปรม ผ่านช่วง “เศรษฐกิจฟองสบู่” ยุครัฐบาลชาติชาย มาสู่วาระของเศรษฐกิจถดถอย และวิกฤตการเงินการธนาคาร ช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรียามาจากการเลือกตั้ง ยุคชวน - บรรหาร - ชวลิต ในปัจจุบัน แรงอิทธิพลกดดันเพื่อการปฏิรูปการเมือง และรัฐธรรมนูญ กำลังทวีความเข้มข้นรุนแรงขึ้นทุกขณะ และในการนี้ สื่อมวลชนภายใต้กระแส “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ” ก็กำลังมีบทบาทอันสำคัญยิ่งเช่นกัน ในอันที่จะเอื้อให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีสติ เหตุผลหรือไม่ อย่างไร

แก่นสารปฏิรูปการเมือง

จากการพิเคราะห์ย้อนรอยอดีตมาโดยสังเขป คงพอจะช่วยให้มองเห็นถึงความหมายและเค้าเงื่อนของขบวนการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญได้ชัดเจน

พอสมควร ข้อสรุป เห็นจะไม่มีอะไรเหมาะสมไปกว่า จะขอนำเอาถ้อยคำข้อ
สังเกตของคนสองคนมาอ้างไว้ ณ ที่นี้ คนหนึ่งเป็นนักวิชาการรัฐศาสตร์
ทำหน้าที่วิเคราะห์และวิพากษ์สังคม อีกคนหนึ่งเป็นถึงบรรณาธิการอาวุโส
หนังสือพิมพ์ ทำบทบาทเป็นปากเสียงให้กับส่วนหนึ่งของขบวนการปฏิรูป
การเมือง กล่าวคือ จากคนแรกที่ว่า

เนื้อแท้ของปัญหาปฏิรูปการเมือง คือปัญหาขัดแย้ง
ในหมู่ชนชั้นปกครอง ระหว่างทุนใหญ่และทุนขุนนาง
ฝ่ายหนึ่ง กับทุนหัวเมืองท้องถิ่น อีกฝ่ายหนึ่ง

.....

เคล็ดลับกลวิธีที่เหลืออยู่ จึงต้องอาศัยพลิกแพลงด้วย
กระบวนการทำขีมีพล้งถ่ายทอดพลัง ไม่ว่าจะป็นปฏิรูป
การเมืองสูตร คปป. หรือสภาว่างรัฐธรรมนูญ

.....

อย่าพูดภาษากฎหมายมหาชน และนิติปรัชญานักเพราะ
มันกินไม่อิ่ม นุงไม่อุ่น.....ที่เราขาดที่สุด ไม่ใช่ความ
รู้ตรรกวิทยา สังคมวิทยา และกฎหมายมหาชน แต่คือ
เศรษฐศาสตร์การเมือง ”

และจากคนต่อมาที่ว่า :

.....ประการสำคัญที่ชัดเจน ประการหนึ่ง คือการต่อสู้
ระหว่างทุนท้องถิ่น อธิปไตยท้องถิ่น.....กับทุนชาติ
ที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital
Force ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด เพราะถึงที่สุดแล้ว
ข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง ก็คือ ทางออกของลัทธิ

เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และปัญหาเฉพาะการณ์ในระยะ
ไม่เกิน ๕ ปี มานี้ของบ้านนี้เมืองนี้ ก็คือ สภาพที่ทุน
ท้องถิ่น อธิปไตยท้องถิ่น เริ่มยึดกุมอำนาจรัฐ ได้ด้วย
ระบบรัฐสภาล่าง แต่ไม่สามารถที่จะบริหารรัฐได้ทันโลก
ในยุคโลกาภิวัตน์ จำเป็นอยู่เองที่ Mature Capital
Force จะต้องพยายามรุกเชิงพื้นที่ในปริมาตรอำนาจรัฐ
ให้มากกว่าเดิมที่ครั้งครึ่งกลางกลาง
.....กรอบกติกาบ้านเมืองใหม่ ก็ต้องเปิดโอกาสให้
นักบริหารอาชีพ เข้าไปเป็น รัฐมนตรี มากขึ้น ไม่ใช่เพียง
แต่อาศัยวิธีเกาะหลังนักเลือกตั้ง เข้าไปเหมือนเดิม “

ข้อสรุปจึงนับว่าตรงกัน ทั้งจากฝ่ายที่หนุนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทาง
ปฏิรูปการเมืองที่กำลังผลักดันกันอยู่ แล้วก็ความจริง ที่ว่าการเผชิญหน้า
และต่อสู้ระหว่างพลังเศรษฐกิจการเมืองทั้งสอง คือ “ทุนท้องถิ่น อธิปไตย
ท้องถิ่น” กับ “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ” ไม่ใช่เรื่องแปลก
ประหลาดอันใด รวมถึงการกดดัน ผลักดัน และเรียกร้องให้ “ต้องเปิด
โอกาสให้นักบริหารอาชีพ เข้าไปเป็นรัฐมนตรีมากขึ้น” ทั้งหลายทั้งปวง เป็น
ผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมการเมืองไทย
ดังที่ได้ย้ามาโดยตลอด แต่ทว่าในฐานะขบวนการ “ปฏิรูปการเมือง” จะคิด
กันได้แค่นี้หรือ ? ถ้าจะเจาะจงกันเพียงแค่นั้น คำถามก็มีตามมาทันที
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- ☆ “นักบริหารอาชีพ” ที่ว่าเหล่านี้ เป็นใคร มาจากไหน ?
- ☆ “นักบริหารอาชีพ” ที่ว่าเหล่านี้ เป็นกลางปลอดจากอิทธิพลผลประโยชน์จริงหรือ ?
- ☆ แล้วมิใช่ด้วยฝีมือ ทักษะความชำนาญการของเหล่า “นักบริหารมืออาชีพ” ที่ว่าเหล่านี้หรือที่ เศรษฐกิจการเมืองไทยต้องถูกผนวกให้ผูกโยงคงเป็นอาณานิคมขึ้นต่อศูนย์อำนาจเศรษฐกิจภายนอก “และปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมจนก่อปัญหาวิกฤตสังคมและสภาพแวดล้อม เรือรังกอยู่ทุกวันนี้ ?
- ☆ แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น ที่ว่า “การปฏิรูปการเมืองก็คือ ทางออกของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ” จะเป็นไปเพื่อใคร หรืออะไร กันแน่ ?

การตั้งคำถามเหล่านี้ ไม่ใช่เพื่อกลบเกลื่อน หรือหลีกเลี่ยงปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อันเกิดแต่ความฉ้อฉลเปลี่ยนแปลง และทุจริตคอร์รัปชันของเหล่า “นักการเมืองอาชีพ” ผู้ได้รับสมญาใหม่ว่า “นักเลือกตั้ง” คนเหล่านี้สมควรแล้วที่จะได้รับความชิงชัง ดูหมิ่นดูแคลนจากมหาชน และพึงถูกขจัดให้หมดสิ้นไป ข้อนี้เป็นที่ชัดเจนกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว แต่ข้อที่น่าห่วงใย ในกระแสนวนการปฏิรูปการเมือง ซึ่งรวมถึงสื่อมวลชนประเภทที่เจริญมั่งคั่งถึงอันดับ “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ” ก็อยู่ที่ว่า ได้แต่พยายามโหมกระพือสร้างภาพปัญหาการเมืองให้เป็นเพียงเรื่องของทางเลือก หรือแบ่งขั้ว ระหว่าง คนดี / คนไม่ดี ระหว่าง เทพ / มาร เท่านั้น ซึ่งเหตุการณ์ที่ผ่านมาหลัง “พฤษภาทมิฬ” ๒๕๓๕ ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นถ่องแท้แล้วว่าไม่ใช่เป็นเช่นนั้น เรื่องปัญหาขัดแย้งต่อสูระหว่าง “ทุนท้องถิ่น อิทธิพล ท้องถิ่น” กับ “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ” ก็กำลังเป็นไปในทำนองเดียวกัน

นี่เป็นจุดบอดใหญ่หลวงในหมู่ขบวนการปฏิรูปการเมืองขณะนี้ “พฤษภา
ทมิฬ” เพิ่งจะผ่านพ้นไป ด้วยการชี้ขาดในหมู่มชนชั้นกลางเองว่า “นายกฯ
ต้องมาจากการเลือกตั้ง” เพียงสองสามปีให้หลัง การเลือกตั้งกลับกลายเป็น
พญามารไปในชั่วพริบตา เพียงเพราะผิดหวังจากการที่ฝ่ายพรรค “เทพ” ซึ่ง
ให้ภาพพจน์ของนายธนาคารและนักบริหารมืออาชีพ ต้องพลาดจากการได้
คะแนนเสียงนำในสภา เพื่อมีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง ๑๗ พฤศจิกายน
๒๕๓๙^{๑๐} การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ณ บัดนี้ กลายเป็นภาพลักษณ์
ของการซื้อสิทธิขายเสียง การทุจริตคดโกง และความรู้คุณค่าธรรม และ
ประสิทธิภาพของระบอบรัฐสภาไปเสียแล้ว ตลอดจนประชาชนคนไทย โดยเฉพาะ
ในชนบทก็ต้องพลอยถูกตราหน้าว่าไร้การศึกษาในเรื่องการใช้สิทธิเสียง
ในระบอบประชาธิปไตย เข้าทำนองสุภาษิตที่ว่า “ประชาชนเป็นอย่างไร
ผู้ปกครองก็เพียงแค่นั้น” ทั้งหมดนี้ โดยพฤติกรรม ก็ไม่ผิดอะไรนัก แต่ทว่า
ไม่ถูกต้องและทั้งไม่เป็นจริงทั้งหมด ความคิดอ่านปฏิรูป ครั้ง ๆ กลาง ๆ สุก ๆ
ดิบ ๆ นั้น เป็นอันตราย แล้วก็พลอยให้สาธารณชนคนไทยเป็นจำนวนมาก
ต้องหลงตกเถียง ประเด็นปัญหากันวกวน ดุจพายเรือในอ่าง สร้างความลั้ลั่น
สับสนในประเด็นปัญหาการเมืองและรัฐธรรมนูญหลาย ๆ อย่างโดยไม่จำเป็น

ความจริงก็คือว่า เรายังขาดทัศนวิสัยกว้างไกลพอที่จะมองถึงประเด็น
การปฏิรูปอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะเข้าใจความหมายของการปฏิรูป
กันเพียงใด และอย่างไรเท่านั้น ถ้าจะคิดอ่าน “ปฏิรูป” กันเพียงเพื่อ “เปิด
โอกาสให้นักบริหารอาชีพเข้าไปเป็นรัฐมนตรีมากขึ้น” แล้วไซ้ร ก็ดูไม่
มีความจำเป็นอันใดเลย ที่จะต้องกระทำการกันใหญ่โตถึงขั้นสร้าง “ครอบครัว
บ้านเมืองใหม่” เพราะทั้งกลุ่มทุนท้องถิ่น และกลุ่มทุนชาติ ต่างก็มีเป้าหมาย
ตรงกัน คือ เรื่องของเงินตราและการชักจูงให้เศรษฐกิจไทยสยบ ขึ้นต่อกระแส
โลกาภิวัตน์ / โลกานุวัตร อันเป็นช่องทางของการสร้างความมั่งคั่งและอำนาจ

จะแตกต่างกันก็ตรงที่ ทำที่วิธีการเท่านั้น ทั้งสองต่างไม่ได้มีความชอบธรรมอะไรเหนือกว่ากัน จะอย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว พลังทั้งสองย่อมจะต้องรวมชอมกันโดยวิถีทางแห่งตรรกะของตนเอง ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้กรอบกติกาบ้านเมืองอะไรก็ตาม ทั้ง คพป. และสภาร่างรัฐธรรมนูญ คุณจะพยายามกัน การครหาในเรื่องนี้ ถึงได้เน้นกันหนักหนาถึงการกำหนดบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ แยกแยะระหว่าง “การเมืองของพลเมือง” และ “การเมืองของนักการเมือง” เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้าจะว่าตามอักษรวิธีแล้ว ต้องนับว่าก้าวหน้าไปไกลทีเดียว ครอบคลุมตลอดไปถึงสิทธิชุมชน อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่ดูจะไม่มีผู้ใดใส่ใจเอาเสียเลย ว่า สิทธิเสรีภาพอันปราศจากสมรรถนะทางเศรษฐกิจนั้น จะบังเกิดผลอย่างไรในทางความเป็นจริง

อันที่จริง การรวมชอมระหว่างทุนท้องถิ่น กับทุนชาติ ก็ได้มีสัญญาณให้เห็นเป็นเค้าอยู่แล้ว จากการที่พรรคการเมืองต่างๆ พยายามโอนอ่อนเชื้อเชิญกลุ่มทุนชาติ และนักบริหารมืออาชีพ ให้เข้ามาร่วมสังฆกรรมบนเวทีการเมืองรัฐสภา เดียวนี้ “ดรีมทีมเศรษฐกิจ” จึงเป็นที่กล่าวขวัญและหมายปองกันนักหนา ในหมู่ผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลาย เพียงเพื่อให้ได้หน้าตาว่า เป็นผู้นำมีวิสัยทัศน์ ทัดเทียมการเปลี่ยนแปลงของโลก แล้วก็ไม่ใช่เพียงให้เข้ามาร่วมเป็นที่ปรึกษาอยู่เบื้องหลัง อย่างในสมัยรัฐบาลเปรม และรัฐบาลชาติชายเท่านั้น หากยังตั้งกันเป็นรัฐมนตรีรับผิดชอบภาระหน้าที่ในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ โดยจะสมัครใจลงเลือกตั้งหรือไม่ ก็สุดแต่อัธยาศัย ส่วนจะมีสถานะเข้มแข็งเป็นที่ยอมรับเชื่อถือภายในพรรค หรือคณะรัฐบาลเพียงใด ก็เป็นเรื่องของแต่ละกรณี ๆ ไป แต่ก็อาจเป็นเพราะความลุ่ม ๆ ดอน ๆ ในสถานะ “รัฐมนตรีข้างนอกนา” เช่นนี้เอง ถึงได้เกิดความคิด “ปฏิรูปการเมือง” เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจกันอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด กล่าวคือ “ไม่ใช่เพียงแค่วิธี

เกาะหลังนักเลือกตั้ง เข้าไปเหมือนเดิม”

วิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจการเมืองของผู้นำประเทศ ย่อมเป็นที่พึงปรารถนาอย่างแน่นอน แต่ “วิสัยทัศน์” ของผู้นำ กลุ่มทุนและนักบริหารมืออาชีพ ที่เอาแต่ผูกพันผลประโยชน์ ดุจเป็น “สัญญาจ้างของธรีปไตย์” ของชาติ ตามสำนวนของ ดร.เกษียร เตชะพีระ^{๑๑} เพียงเพื่อสร้างความมั่งคั่งและอำนาจของตนเองและพวกพ้องนั้น จะพึงเป็น “วิสัยทัศน์” และ ทางเลือกที่พึงปรารถนาหรือไม่นั้น วิद्यุชนพึงต้องโยนิโสมนสิการให้ถ่องแท้

คำตอบ ก็คือว่า เผด็จการรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นภายใต้อำนาจของกลุ่มทุน ท้องถิ่นอิทธิพลท้องถิ่นก็ดี หรือกลุ่มทุนชาติและนักบริหารมืออาชีพก็ดี หรือแม้แต่ระบอบรวมขอมระหว่างพลังทั้งสองก็ดี ไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนา และระบอบรัฐสภาไทย จะไม่มีวันเป็นอิสระปลอดจากเผด็จการและทุจริตคอร์รัปชัน ทรานส์แท้มี่ ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยังถูกละเลยขาดการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างจริงจัง^{๑๒} ฐานการปฏิรูปการเมือง จริง ๆ แล้ว อยู่ที่ตรงนี้ โลกาภิวัตน์ / โลกานุวัตร เป็นปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เราจำเป็นต้องปฏิรูปเปลี่ยนแปลงในระดับเศรษฐกิจการเมือง ไม่ใช่เพียงแค่ดับทกกฎหมายรัฐธรรมนูญและกลไกบริหารจัดการ เราจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน โดยขจัดปัญหาความยากจน ความด้อยพัฒนาของชนบทไทยอย่างจริงจัง และพัฒนาให้เกิดเศรษฐกิจชุมชนและตลาดภายในประเทศ เราจำเป็นต้องสร้างฐานการพัฒนาอุตสาหกรรม บนพื้นฐานความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบอย่างแท้จริง ซึ่งมีช่องทางที่ทรัพยากรและภูมิปัญญาชุมชนท้องถิ่นสามารถอำนวยการให้ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก่อนอื่นที่เดียว เราจำเป็นต้องขจัดกระบวนทัศน์และวัฒนธรรมการเรียนรู้แบบเอาแต่ลอกเลียนฟังกา และสงบต่ออำนาจภายนอกให้ลดน้อยถอยลงไป ไม่ใช่ปล่อยให้ปมด้อยทางวัฒนธรรมและความคิดอย่างเช่นที่เป็นอยู่

แนวทางปฏิรูปที่กล่าวมา อาจฟังดูเป็นอุดมคติเอามาก ๆ และยากที่จะกระทำการให้เป็นจริงเป็นจังขึ้นมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องฟันฝ่าอุปสรรคต่อต้านขัดขวางจากพลังอำนาจที่เป็นอยู่ ทั้งที่เห็นได้และแอบแฝง แต่เมื่อพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว แนวทางปฏิรูปเช่นว่านี้ดูจะเป็นหนทางเดียวของความอยู่รอด และการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมการเมืองไทย ในท่ามกลางวิกฤตถดถอยและเสื่อมทรามทางเศรษฐกิจ และความล่มสลายของบรรดาสถาบันการเงินการธนาคารทั้งหลาย ดังที่กำลังทวีความรุนแรงอยู่ในเวลานี้ การที่จะปล่อยให้การเผชิญหน้าและต่อสู้ระหว่างทุนท้องถิ่นกับทุนชาติ ดำเนินไปโดยปราศจากความคิดอ่านจริงจังถึงทางเลือกที่สร้างสรรค์ขึ้นนั้น นับเป็นมิถาคติ และเป็นเครื่องสะท้อนถึงความล้มละลายทางภูมิปัญญาของเราเองโดยแท้

มองไปข้างหน้า

ธรรมชาติการเมืองเป็นหัวใจสำคัญอย่างแน่นอน ทั้งเรื่องของคนกับระบบก็ต้องสรรค์สร้างขึ้นอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ ทั้งนั้น ขึ้นอยู่กับฐานความคิดและกระบวนทัศน์เป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความหมายและเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เรื่องของการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญเป็นปัญหากว้างใหญ่ไพศาล เกินกว่าที่จะคิดอ่านกระทำการกันง่าย ๆ ผิวเผิน ด้วยการแบ่งขั้ว คนดี / คนไม่ดี หรือ เทพ / มาร อย่างที่บรรดานักปราชญ์ราชบัณฑิต และสื่อมวลชนระดับทุนชาติกำลังประโคมกันอยู่ทุกวันนี้ การแยกแยะแบ่งขั้วเช่นนี้ ในท่ามกลางของการเมืองเงินตรา อันปกเอาแต่ความอหังการ ก้าวร้าวรุนแรงนั้น รังแต่จะสร้างความอลวนสับสน ไม่อาจเรียนรู้และเข้าใจอะไรที่เป็นแก่นสาร แล้วก็มักจะลงเอย

กันด้วยระบอบอำนาจนิยม และเผด็จการอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นในระบอบทหารหรือรัฐสภาก็ตาม

พฤติการณ์เป็นไปในสังคมการเมืองไทยยุคนี้ สมัยนี้ ทำให้ต้องนึกไปถึงยุคโซเฟิสต์ ของกรีกโบราณ ซึ่งเต็มไปด้วย เจ้าปัญญารอบรู้ ซึ่งไม่ต้องคิดทำอะไรมากไปกว่าขายวาทศิลป์ พุดแก่ง เขียนแก่ง คารมคมคาย ใช้ศัพท์แสงหรู ๆ อย่างเช่น คุณธรรมความดี ความโปร่งใส ความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปฏิรูป วิสัยทัศน์ ตลอดจนสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย แต่ทว่าทั้งหลายทั้งปวง ก็เป็นแต่เพียงลมปากอันปราศจากเนื้อหาสาระ อุปมา ดวงตาที่เห็นธรรม แต่ก็ได้แต่เป็นธรรมจักษุ ที่ไม่อาจมองเห็นคน อันเป็นแก่นสารของชีวิตสังคมการเมือง ได้อย่างถ่องแท้ เรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมืองที่กำลังส่งเสียงกรีกโครมกันอยู่ในขณะนี้ ก็ตกอยู่ในสภาวะชะงักงันทางปัญญาในทำนองเดียวกัน

จำเป็นต้องกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีความหมายเป็นเพียงเพื่อส่งเสริมคนดี และสกัดกั้นคนไม่ดี อันเป็นเรื่องของปลายเหตุ หากแต่โดยสาระเป็นไปเพื่อสรรค์สร้างสมดุล และเป็นธรรมภายในสังคมการเมืองโดยรวม และในขณะเดียวกัน สำหรับกรณีของทุนนิยมไทย ก็เพื่อจำกัดขอบข่ายความก้าวร้าวสุดโต่งของการเมืองเงินตรา ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติก็ตาม จะต้องหมายเหตุเพิ่มเติมในที่นี้ด้วยว่า ในท่ามกลางกระแสปฏิรูปการเมืองเพื่อจัดการกับปัญหาการแบ่งขั้วต่อสู้ระหว่างทุนท้องถิ่น กับทุนชาตินี้เอง ก็เริ่มมีการกล่าวขวัญกันบ้างแล้ว ถึงการแบ่งชั้นกันระหว่าง ส.ส. ระดับท้องถิ่น และระดับชาติ^{๑๑} ทั้ง ๆ ที่ ท้องถิ่นนับเป็นรากฐาน และรากแก้วของระบอบประชาธิปไตยทั่วโลก ! แสดงให้เห็นว่าฐานความคิดและกระบวนการทัศน์ในกระแสการปฏิรูปการเมืองขณะนี้ มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อการช่วงชิงเข้าสู่อำนาจธุรกิจการเมืองของกลุ่มทุนใหม่ พร้อมด้วย

นักบริหารมืออาชีพ เท่านั้น ไม่ใช่เป็นไปเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเช่นที่เอ่ยอ้างกันไว้

ในสภาวะความคับแคบและอหังการทางความคิด เช่นนี้ เราผู้เป็นสามัญชนจะคิดอ่านกันอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องคิดค้นแสวงหากันให้กว้างและไกลออกไปจากเรื่องของคนดี / คนไม่ดี และเรื่องทุนท้องถิ่น / ทุนชาติ ในสภาวะวิกฤตของบ้านเมืองทั้งในทางความคิด และเศรษฐกิจการเมืองขณะนี้ บางทีข้อคิดจากปราชญ์กรีก อริสโตเติล ซึ่งได้นำมาอ้างไว้ในตอนต้นของบทที่ ๔ “ส่งท้าย : สู่อะไรบ้าง” อาจจะเป็นข้อสะกิดเตือนใจอะไรได้บ้าง กล่าวคือ ที่ว่า :-

ณ บัดนี้เราจะต้องพิจารณาว่า อะไรเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด และอะไรเป็นวิถีชีวิตที่ดีที่สุด สำหรับ รัฐ และคนส่วนใหญ่ ในการนี้ เราจะไม่ใช่มาตรฐานของความ เป็นเลิศเกินระดับของคนธรรมดาสามัญ

..... หากแต่เราจะสนใจแต่เฉพาะประเภทของชีวิตที่คนส่วนมากสามารถมีส่วนร่วม.....

.....วิถีชีวิตที่ดีที่สุด ก็คือ วิถีชีวิตที่ประกอบอยู่ในสายกลาง และเป็นสายกลางชนิดที่คนทุกคนบรรลุถึงได้

และนี่ก็คือฐานความคิด และกระบวนทัศน์อันแสดงถึงวิสัยทัศน์กว้างไกล และศรัทธาส่งต่อมวลมนุษย ในอันที่จะบรรลุถึง “วิถีชีวิตที่ดีที่สุด” ไม่ใช่แค่เพียงสำหรับเฉพาะบางหมู่บางเหล่า วิสัยทัศน์ และศรัทธาทำนองเดียวกันนี้ ไม่ใช่จะหาไม่ได้ในสังคมวัฒนธรรมไทย แต่ก็นานมาแล้วและค่อนข้างเลือนลางเต็มที ท่านผู้นั้น ก็คือ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ผู้เป็นนักการศึกษาและ

รัฐบุรุษแท้ ซึ่งผู้เขียนมักนำมากล่าวอ้างถึงเสมอ ๆ และก็จะขอนำเสนออีก
ในที่นี้ อย่างน้อยก็เพื่อประโยชน์ต่อการเรียนรู้ เป็นบทเรียนสำหรับบรรดาผู้
สนใจคิดอ่านทำการปฏิรูปต่อ ๆ ไป ไม่ว่าจะ เป็นในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ
สังคม หรือการเมือง ซึ่งทั้งหมดจริง ๆ แล้วย่อมมีส่วนเชื่อมโยงสัมพันธ์ต่อ
กันและกันทั้งสิ้น กล่าวคือ :-

*การจัดการศึกษาเฉพาะสำหรับหมู่คณะ ถึงจะจัดให้สูงสุด
เพียงใด ก็ไม่ใช่กำลังอันแท้จริงของชาติ บรรานิ่ง กวี
ผู้ขึ้นชื่อ ได้กล่าวไว้ว่า “อย่าเพียงสร้างแต่ยักษ์และ
เทวดาเลย จงพยายามยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกัน
เถิด” เมื่อถ่านะแห่งชาติ หรือคนทั้งหมดได้เขยิบ
ขึ้นสูงแล้ว ย่อมมีกำลังที่จะต่อสู้กับชาติอื่น ๆ ได้ทุกวิถี
อาชีวะ ^{๑๔}*

เมื่อวิเคราะห์จากทัศนวิสัย และระดับความศรัทธาในสามัญชน เช่นนี้
แล้ว จึงเป็นการยากที่จะสรุปลงไปได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง
ที่กำลังเป็นไปอยู่ในขณะนี้ เป็นเรื่องของการปฏิรูปการเมืองโดยแท้จริง จุดใหญ่
ใจความดูจะเป็นเรื่องของขบวนการเคลื่อนไหวจัดตั้งกลุ่ม หรือพรรคการเมือง
ใหม่เสียมากกว่าอะไรอื่น นั่นก็คือ เป็นเรื่องของกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง ที่ได้
ได้ฐานะขึ้นมาสู่ความเป็นอภิสิทธิ์ชน ดังที่ ศาสตราจารย์เฮนรี เกรย์สัน
แห่งมหาวิทยาลัยแมริแลนด์ เคยตั้งข้อสังเกตไว้นานมาแล้ว ^{๑๕} เป็นเรื่องของ
การเผชิญหน้า และต่อสู้ระหว่างกลุ่มอภิสิทธิ์ด้วยกัน และเจ้าตัว “อภิสิทธิ์”
นี้เอง ที่เป็นต้นตอแห่งปัญหาย่างยากทั้งปวงในบ้านเมือง

บันทึกปัจฉิมลิขิต

- ๑ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) : *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมือง* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) ๒๕๓๘ หน้า ๓๑.
- ๒ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า ๖ เน้นตัวอักษรหนาโดยผู้เขียนเอง
- ๓ ผู้อ่านคงจะสับสนที่มีการใช้ศัพท์ ๒ คำนี้ในที่ต่าง ๆ เพื่อสื่อความหมายถึงการปรับตัวให้ทันสมัยตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก ความจริงแล้ว “โลกาภิวัตน์” กับ “โลกาภิวัตร์” มีความหมายทั้งที่ตรงกันและต่างกัน ที่ตรงกัน ก็คือ เรื่องของกระแสโลก ที่ต่างกันก็เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับว่า ใครเป็นฝ่ายกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และใครเป็นฝ่ายถูกกระทำให้ต้องปรับตัวตามกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ เดิมที “โลกาภิวัตร์” เป็นคำที่ใช้กันเป็นปกติ ซึ่งก็ถูกต้องอยู่แล้ว แต่จู่ ๆ ราชบัณฑิตยสถานเกิดประกาศใช้คำว่า “โลกาภิวัตน์” โดยตราความหมายไว้ว่า “การแผ่ถึงกันทั่วโลก การเข้าถึงโลก การเอาชนะโลก” ส่วนคำว่า “โลกาภิวัตร์” หมายถึง “การประทุติตามโลก” แต่ราชบัณฑิตยสถานไปไกลถึงขั้นตีตราลงไปทีเดียวว่า จะต้องใช้ “โลกาภิวัตน์” แทน “โลกาภิวัตร์” ซึ่งก็แปลว่า คำหลังเป็นคำไม่ถูกต้องกับกาลสมัยเสียแล้ว !! ในขณะที่เดียว ก็ยังมีราชบัณฑิตอีกฝ่ายหนึ่ง (หรือท่านหนึ่ง ?) ก็ไปไกลทำนองเดียวกันถึงขั้นปฏิเสธคำ “โลกาภิวัตน์” พร้อมทั้งยืนยันที่จะใช้ “โลกาภิวัตร์” ตลอดไป
- เกี่ยวกับนัยทางเศรษฐกิจการเมือง ของคำว่า “โลกาภิวัตน์” กับ “โลกาภิวัตร์” โปรดดูเพิ่มเติมใน เสน่ห์ จามริก : *เงื่อนไขวัฒนธรรมในการเปลี่ยนแปลง* เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “วัฒนธรรมกับสังคมไทยใน กระแสการเปลี่ยนแปลง” จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ และมูลนิธิโตโยต้า ๑๕-๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ณ โรงแรมฮอติเคย์อินน์ จังหวัดหนองคาย
- ๔ สำหรับลำดับเป็นมาเกี่ยวกับสถานะและบทบาทการเมืองของกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง โปรดดูประกอบ Saneh Chamarik, “Questions of Stability and Security in Thailand”, ใน M. Rajaretnam and Lim So Jean (ed.) *Trends in Thailand* Singapore University Press, ๑๙๗๓ หน้า ๘๗ -

๙๖ ซึ่งตั้งข้อสังเกตถึงการก่อตัวเติบโตของกลุ่มทุนและชนชั้นกลางใหม่ ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

เสนห์ จามริก : “การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑๖๐-๑๘๐ ซึ่งวิเคราะห์ถึงบทบาทของทุนและชนชั้นกลางในขบวนการ “๑๔ ตุลาคม” ๒๕๑๖ และ

Saneh Chamarik, “Problems of Development in Thai Political Setting” ใน B. J. Terwiel (ed.) *Development Issues in Thailand* Center for South-East Asian Studies, Gaya, ๑๙๘๔ หน้า ๓๗-๖๙ และบทแปลภาคภาษาไทย โดย ดร. ครินทร์ เฟื่องเกษม : “ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมืองไทย” *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๒๕ หน้า ๑-๕๒

๕ ในช่วงระยะเพียงปีเศษของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ - เมษายน ๒๕๓๕) ได้แก้ไขและออกกฎหมายมานับร้อยฉบับ เป็นประเด็นที่น่าศึกษาวิจัยถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมือง ต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเปิดเสรีทางการค้า การเงิน และธุรกิจอื่น ๆ อันนำไปสู่การก่อตัวของกลุ่ม “ทุนชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนนานาชาติ หรือ Mature Capital Force” ที่ว่านี้

๖ แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หมายเลข ๑

๗ เกษียร เตชะพีระ *ผู้จัดการรายวัน* ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๙

๘ “รามบุตรี ๕๑๖” *ผู้จัดการรายวัน* ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ เน้นขีดเส้นใต้เป็นของเดิม

๙ ไปรัดอ่าน เกษียร เตชะพีระ ในคอลัมน์ การเมืองวัฒนธรรม ๒๕๕๐ เรื่อง “ลวดโลกาภิวัตน์รัดคอ” *มติชน* ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑๓

๑๐ ภาพของนักวิชาการเศรษฐศาสตร์และสื่อมวลชน ที่แสดงความผิดหวังคับแค้นออกมาในหน้าหนังสือพิมพ์ และจอโทรทัศน์ ในคืนวันเลือกตั้ง เป็นที่น่าประทับใจอย่างยิ่ง

๑๑ แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หมายเลข ๙

๑๒ ผู้เขียนจำได้ว่าเคยเข้าร่วมประชุมแก้ไขปัญหาวิกฤตก่อนหน้าจะเกิด “พฤษภาทมิฬ” ๒๕๓๕ ไม่กี่วันได้เสนอให้เพิ่มข้อเรียกร้อง นอกเหนือไปจาก เรื่อง “นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง” อีกอย่างน้อย ๒ ข้อคือ (๑) ให้รัฐบาลและสภาที่มาจากการเลือกตั้งออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชน และ (๒) ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายและมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจการเมือง เพื่อให้สิทธิชุมชนบังเกิดผลในทางปฏิบัติ (ทั้งนี้

เพื่อเป็นหลักประกันให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม) แต่ไม่มีผู้ใดยอมรับด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่า เกรงว่าประชาชนจะไม่เข้าใจ ผลก็คือ ชูประเด็น “นายกฯ ต้องมาจากการเลือกตั้ง” แต่เพียงอย่างเดียว และ ณ บัดนี้ บรรดาบุคคลที่ร่วมประชุมกันนี้เองพากันต่อต้าน ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้ง

- ๑๓ ตัวอย่างเช่น รายการโทรทัศน์ “กรองสถานการณ์” คืบวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่งมีคำนำญ สิทธิสมาน เป็นผู้ดำเนินรายการ
- ๑๔ *กองจดหมายเหตุแห่งชาติ* ร ๖ ศ ๑/๑ รายงานการประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๖๒ แผนกกระทรวงศึกษาธิการ
- ๑๕ Henry Grayson, *The Crisis of The Middle Class*, New York, Rinehart & Company, Inc., ๑๙๕๖ Preface

ภาคผนวก

คำขอบคุณ

โครงการวิจัยชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ ได้รับทุนอุดหนุนร่วมกันจากมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์และมูลนิธิเอเซีย นอกเหนือไปจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ข้อที่เห็นสมควรต้องจารึกให้ปรากฏไว้ คือความริเริ่มของ ดร. Peter Geithner ผู้แทนมูลนิธิฟอร์ดในครั้งนั้น รวมทั้งความร่วมมือของ ดร. Peter Weldon เจ้าหน้าที่ฝ่ายโครงการสังคมศาสตร์ของมูลนิธิฟอร์ดเช่นเดียวกัน ซึ่งมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้โครงการวิจัยฯ ได้บังเกิดผลจริงจางขึ้นมา แรงความสนับสนุนร่วมมือเหล่านี้ ตลอดจนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการดำเนินงานศึกษาวิจัยอย่างอิสระเสรี ย่อมเป็นที่ตระหนักซาบซึ้งอย่างยิ่งในความรู้สึกของคณะผู้วิจัยทุกคน อีกประการหนึ่งที่มิอาจจะเว้นกล่าวถึงได้ ก็คือความร่วมมือร่วมใจของบรรดามิตรทั้งหลาย ทั้งในและนอกวงการมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยให้โครงการวิจัยฯ ดำเนินไปเท่านั้น หากยังช่วยสร้างสรรค์ให้ความนึกคิดและความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เป็นไปอย่างรอบด้านและสอดคล้องกับชีวิตความเป็นจริงขึ้น สำหรับทั้งหมดเหล่านี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

คำชี้แจงโครงการศึกษาวิจัย

“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”

เสน่ห์ จามริก

“เป็นการง่ายเกินไปที่จะถือเอาหลักความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐาน รวมทั้งปัญหาอันเกี่ยวเนื่อง โดยใกล้ชิดกับเรื่องของหลักนิติธรรม ว่าเป็นเรื่องของนามธรรม และทฤษฎีหรือว่าเป็นเพียงสูตรสำเร็จทางการเมืองอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว เรากำลังเกี่ยวข้องกับเรื่องของความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต อันเปี่ยมด้วยความหมายและความเป็นจริง และซึ่ง...มีผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตและชีวิตประจำวันของเรา...” (คำปราศรัยของ J.F. Lalive ใน The Rule of Law in a Free Society, ๑๙๕๙.)

โครงการวิจัยเรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ เป็นความพยายามที่จะประสานประเด็นปัญหาและความรู้ด้านต่างๆ เพื่อศึกษาหาความเข้าใจถึงเรื่องราวของสิทธิมนุษยชนอย่างมีระบบบนรากฐานของชีวิตความเป็นจริง ข้อสังเกตของ J.F. Lalive อดีตเลขาธิการคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Commission of Jurists) ที่อ้างถึงข้างต้น ถือเป็นคติเตือนใจกำกับความคิดอ่านและดำเนินงานศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้มาแต่ต้น แน่นนอนเหลือเกินว่า ข้อขาดตกบกพร่องย่อมจะต้องมีอยู่ไม่น้อยทีเดียว ทั้งในแง่แนวทางและเนื้อหา ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องประเมิน

และแก้ไขปรับปรุงกันต่อ ๆ ไป แต่จุดสำคัญของโครงการวิจัยนี้อยู่ที่ความมุ่งมั่นพยายามเข้าถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็น “ความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต” กล่าวคือ นอกเหนือออกไปจากความคิดขั้น “นามธรรมและทฤษฎี” หรือ “สูตรสำเร็จทางการเมือง” ข้อควรสังวรณเช่นนี้มีได้หมายความว่า จะลดคุณค่าความสำคัญของหลักทฤษฎี และอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนลงไปแต่ประการใดเลยหาไม่ได้ เพราะจริงๆ แล้ว หลักอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ได้มีบทบาทอิทธิพลเป็นตัวกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการตื่นตัวเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางทั่วโลก จนถือได้ว่าเป็นหลักการสากล ดังที่ปรากฏผลเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การสหประชาชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องยอมรับความจริงด้วยว่า หลักอุดมการณ์ทั้งหลายมิใช่สิ่งที่สิ่งสถิตย์อยู่ในสูญญากาศ หากย่อมมีรากฐานเป็นมา และสัมพันธ์อยู่กับสภาวะแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมตามกาลและเทศะ โดยอาศัยรากฐานเป็นมา และสภาวะแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมนี้เอง ที่หลักอุดมการณ์ได้พัฒนาขึ้นเป็นหลักการที่ใช้ประพฤติปฏิบัติในวิถีชีวิตของสังคมนั้น ๆ ในกาลเทศะเช่นว่านั้น หลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ จึงบรรจบสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่ลัดกันขัดแย้งกันกรณีของสิทธิมนุษยชนก็คงเป็นไปตามกฎความจริงทำนองเดียวกันนี้

เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปรากฏการณ์ลัดกันขัดแย้ง ก็เพราะเกิดปัญหาช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ แม้ในสังคมตะวันตกอันถือเป็นต้นกำเนิดของอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นไปจากปัญหาลัดกันขัดแย้งในเรื่องสิทธิมนุษยชนเหมือนกัน เป็นแต่ว่าปัญหาเหล่านี้จำกัดตัวอยู่ภายในกรอบทางสังคม-วัฒนธรรม และสถาบันอันอำนวยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอยู่โดยพื้นฐานซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องช่วยระงับยับยั้ง มิให้ปัญหาลัดกันขัดแย้งเรื่องสิทธิมนุษยชนขยายตัวออกไปสู่ระดับรุนแรง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบเช่นนี้แล้ว ก็ให้เห็นกันได้ว่าปรากฏการณ์สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหา

แตกต่างกันออกไปในกรณีของสังคมนอกตะวันตก สังคมนอกตะวันตกเหล่านี้ต่างมีรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ในขณะที่ตัวกันที่ต่างก็ได้รับอิทธิพลอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของตะวันตกในลักษณะต่างๆ กันไป ในประการสำคัญที่จะมองข้ามกันไปไม่ได้ ก็คือ สังคมนอกตะวันตกเหล่านี้เอง ต่างก็มีรากฐานทางความคิดและอุดมการณ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็นลักษณะเฉพาะของตน ทำนองเดียวกันกับที่หลักการใหญ่ๆ ใน*ปรัชญาสากล* เป็นลักษณะเฉพาะของสังคม-วัฒนธรรมตะวันตก ด้วยเหตุฉะนั้น ความเป็นสากลของ*ปรัชญาสากล* จริงๆ แล้ว จึงมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น ก็คือ ข้อจำกัดนี้ไม่ใช่แค่ในแง่ที่นำมาเอาไปปรับใช้กับสังคมนอกตะวันตก ซึ่งรากฐานเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรม แตกต่างกันเท่านั้น หากแม้แต่ความสมบูรณ์ในตัวหลักการของ*ปรัชญาสากล* เอง ก็มีข้อจำกัดและขาดฐานความคิดและหลักปฏิบัติของความเป็นสากลอย่างแท้จริง ดังที่จะได้เอ่ยถึงไว้บ้างต่อไปพอให้เห็นเป็นเค้าในคำชี้แจงนี้

ข้อคิดคำนึงที่ว่านี้ ทำให้ต้องตระหนักใคร่ครวญกันตามสมควรในการที่จะคิดอ่าน วางแนวทางการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนในกรณีประเทศไทย ซึ่งเข้าอยู่ในลักษณะของสังคมนอกตะวันตก และได้รับอิทธิพลอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของตะวันตก ดังที่กล่าวมาข้างต้น นับเป็นกรณีปัญหาช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ ที่จำเป็นต้องพยายามแสวงหาความเข้าใจกันเป็นเบื้องต้น และนี่เป็นเจตนาเริ่มต้นหลักของโครงการวิจัยนี้ แม้ว่าโครงการวิจัยนี้ จะยังคงยึดถือหลักการต่างๆ ของ *ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* เป็นมาตรฐานอ้างอิง แต่ก็เพื่อประโยชน์ในเชิงเกณฑ์เปรียบเทียบเป็นสำคัญ มิใช่ถึงกับยึดถือเป็นหลักการหรือสัจธรรมอันสมบูรณ์ครบถ้วน การยึดมั่นถือมั่นเช่นนั้น มักเป็นแนวโน้มนิยมกันทั้งในวงวิชาการ และนักปฏิบัติการด้านสิทธิ

มนุษยชน และนี่เป็นจุดอ่อนอันหนึ่งของขบวนการสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระดับระหว่างประเทศ เป็นแนวโน้มที่ทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูเป็นเรื่องง่าย ๆ ฟื้นฟู ๆ โดยเพียงแต่อาศัยใช้*ปฏิญญาสากล* เป็นมาตรฐานอ้างอิงเพื่อสำรวจตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ ว่าสอดคล้องหรือฝ่าฝืนมาตรฐาน “สากล” อย่างไรหรือไม่ การศึกษาและปฏิบัติการทำนองนี้ย่อมมีคุณค่าและความสำคัญอยู่อย่างแน่นอน ไม่ต้องสงสัยเพราะอย่างน้อยก็อาจมีบทบาทสำคัญช่วยสกัดยั้งไม่ให้ขบวนการละเมิดสิทธิหรือบั่นทอนทำลายสิทธิมนุษยชนลุกลามรุนแรงขึ้นกว่าที่รู้เห็นกันอยู่ นอกจากนั้นยังมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดมติมหาชนต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ระดับด้วยกัน แต่กระนั้นก็ดี จากทัศนะของโครงการวิจัยนี้ เข้าใจว่า ยังไม่น่าจะเป็นการเพียงพอและทั้งยังอาจชวนให้หลงผิดกันไปได้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน แน่หนอนช่องว่างลึกถื่นระหว่างหลักอุดมการณ์ (*ตามปฏิญญาสากล*) กับการปฏิบัติ (ในสภาพแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมของสังคมนอกตะวันตก) เป็นสิ่งที่จะต้องขจัดแก้ไข ดังที่กำลังกระทำกันอยู่ในหมู่ขบวนการสิทธิมนุษยชนระดับต่างๆ การศึกษาและปฏิบัติการเช่นว่านี้ เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก แต่ก็มักจำกัดอยู่แต่กับกรณี หรือปัญหาเฉพาะหน้าเสียจนทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนกลายเป็นเพียงปัญหาระหว่างสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและรัฐบาลเผด็จการ ผลก็คือเราจะเห็นแต่เรื่องราวของการรณรงค์เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมสำหรับบรรดาผู้ต้องคดีการเมืองกันเป็นส่วนใหญ่ ผลก็คือเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องมุ่งเฉพาะไปในด้านการคุกคามสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายอำนาจรัฐบาลจริงอยู่ปัญหาสิทธิเสรีภาพด้านการเมือง เป็นฐานและกุญแจสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ และจำเป็นต้องได้รับความใส่ใจ และผลักดันส่งเสริมเป็นพิเศษ ความสำคัญในข้อนี้เป็นที่ยืนยันได้จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นความสำคัญและจำเป็นอยู่

ไม่น้อยเลยที่จะต้องขยายขอบข่าย เป้าหมายความเข้าใจให้ลึกกลงไปถึงรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยมและพฤติกรรมอันสอดคล้องหรือถักถักขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนด้วย

รวมความแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชน จึงเป็นทั้งเรื่องของทั้งเฉพะหน้าและระยะยาว โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นับเป็นความพยายามส่วนหนึ่งที่จะประสานและเสริมความรู้ความเข้าใจ โดยหวังว่าอาจจะมีส่วนช่วยให้ได้มองเห็นแนวทางคลี่คลายปัญหาถักถักขัดแย้งต่างๆ ที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นจริงของสังคมไทยขึ้น จุดมุ่งหมายจึงไม่ใช่เรื่องของกรณีหรือเหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หากเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึง “พัฒนาการ” เกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์อันกำหนดฐานะสิทธิ-หน้าที่ และแม้จะระบุเฉพาะอยู่ในเรื่องของสังคมไทย แต่ในแนวเนื้อหาสาระ ก็คงให้การรับรู้ถึงบทบาทความสำคัญของ *ปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่ออาศัยใช้เป็นมาตรฐานวัดสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่เป็นการรับรู้ในแง่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่ง ในข้อนี้ สมควรขยายความสักเล็กน้อยเพื่อประกอบการพิจารณาถึงแนวทางศึกษาพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ว่าโดยสถานะทางกฎหมายแล้ว *ปฏิญญาสากลฯ* ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นเพียงคำประกาศลอยๆ มิได้มีค่าหรือผลบังคับใดๆ ทางกฎหมาย นี่เป็นเหตุผลสำคัญที่ช่วยให้ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ รวมทั้งประเทศไทย ก็ให้การยอมรับนับถือในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยแท้จริงแล้ว *ปฏิญญาสากลฯ* เป็นผลของการเมืองระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจ ๒ ค่าย หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีจุดยืนขัดแย้งแตกต่างกัน กล่าวคือ มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกมีแนวโน้มเน้นหนักไปใน

ด้านสิทธิราษฎรและการเมือง (civil and political rights) ส่วนมหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยม โน้มเอียงไปทางด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) ในฐานะผู้ชนะสงครามใหม่ๆ มหาอำนาจสองฝ่ายสามารถรวมขอมกันได้ โดยรวมหลักการของสิทธิทั้ง ๒ ประเภทเข้าไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันใน *ปฏิญญาสากล* นี้ ครั้นเมื่อการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชน ก้าวมาถึงขั้นที่ต้องการให้เกิดผลบังคับขึ้นในรูปของ “กติกาสัญญาระหว่างประเทศ” (International Covenant) การเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจทั้งสองจึงต้องใช้เวลาดึงเกือบ ๓๐ ปี มาบรรจบผลเอาในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ แต่กระนั้นก็ยังต้องแยกทำเป็น ๒ ฉบับ คือ *กติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๗๖* และ *กติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิราษฎรและการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖* ทั้งนี้โดยปล่อยให้เป็นเรื่องของแต่ละประเทศ ที่จะรับรองให้สัตยาบันเป็นรายประเทศ เป็นรายฉบับไป เพื่อให้เกิดผลบังคับเฉพาะแก่ประเทศที่ให้สัตยาบัน มิใช่มีผลบังคับเป็นการสากล เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันแก่ฉบับใดเลย จนกระทั่งปัจจุบันนี้(๑)

แม้จะมีที่มาจากจุดขัดแย้งแตกต่างกันดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการโดยส่วนรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า *ปฏิญญาสากล* เท่ากับเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ เพื่ออิสรภาพของมนุษย์อันสั่งสมมานับศตวรรษๆ และข้อนี้มีความหมายความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ของเอกสารระหว่างประเทศอันปราศจากคำบังคับทางกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เป็นการผสมผสานประสบการณ์ขึ้นเป็นแม่บท ครอบคลุมความหมายและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางรอบด้าน ทั้งในด้านสิทธิราษฎร และการเมือง และในด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ได้กล่าวแล้ว สิทธิประเภทแรกได้รับแรงบันดาลใจจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยม

ตะวันตก สิทธิประเภทหลังจากการกระแสนุคมการณ์ของฝ่ายโลกสังคมนิยม
อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนทั้งสองกระแสนาจบังเกิดผลขึ้นมาจากวิถีและรูปแบบ
ของพลังปฏิวัติทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกัน อันเป็นความ
ละเอียดซึ่งไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในที่นี้ จุดน่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า พัฒนาการทาง
ประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ได้มาผสานและกลายเป็นตัวแบบ
และแรงบันดาลใจส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้เพื่อ
อิสรภาพในหมู่ชนชาติโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยเราใน
ปัจจุบัน

ที่ว่า เป็นตัวแบบและแรงบันดาลใจส่วนหนึ่ง ก็เพราะว่าในประการ
แรกทีเดียวเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ความจริงแล้ว นับเป็นปรากฏการณ์
สากลของมนุษยชาติทั้งมวล ทั้งนี้ก็โดยวิสัยธรรมชาติของมนุษย์เราเอง ไม่ว่า
ชาติใด ภาษาใด ทั้งยุคก่อนและหลัง*ปฏิญญาสากล* ย่อมต้องการต่อสู้แสวง
ความก้าวหน้าด้วยกันทั้งนั้น ในเบื้องต้นทีเดียวคนเรารู้จักชวนขวยคิดค้น
เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากธรรมชาติ และครั้งเมื่อ
สถาบันสังคมนิยมทวีความสลับซับซ้อนเกิดการกดขี่ขูดรีดมาก ๆ ขึ้น มนุษย์
ก็จำเป็นต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากพันธะอำนาจอันไม่
เป็นธรรมของมนุษย์ด้วยกัน การณ์เป็นไปเช่นนี้ทั้งในระดับชาติและระหว่าง
ชาติ เราเพียงแค่ติดตามข่าวสาร และมองไปรอบ ๆ ตัวเราก็จะเห็นประจักษ์ใน
กฎความจริงที่ว่านี้ กระแสความคิดและการต่อสู้จากประสบการณ์ของฝ่ายโลก
ทุนนิยมตะวันตกก็ดี และของฝ่ายโลกสังคมนิยมก็ดี นับเป็นเพียง*ส่วนหนึ่งขั้น*
ตอนหนึ่ง ในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน ถ้าจะมีอะไรสัก
อย่างหนึ่งที่เป็นเหตุปัจจัยร่วม ก่อให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้เพื่ออิสรภาพของ
มนุษย์เราแล้วก็เห็นจะเป็น*วิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง* นี้เอง ซึ่งทุกสังคมย่อม
ต้องประสบไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และ*วิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง* ทางสังคมเป็น

เครื่องผลักดันให้ต้องเกิดการปรับเปลี่ยนสถานะ บทบาท สิทธิ-หน้าที่อันประกอบเป็นระบบความสัมพันธ์และความคิดความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติภายในสังคมหนึ่ง ๆ การปรับเปลี่ยนที่ว่านี้ อาจเป็นไปได้โดยสันติ หรือรุนแรงมากน้อยตามแต่กรณี และระดับความยืดหยุ่นหรือแข็งกระด้างของแต่ละสังคม

ในประการต่อมา พัฒนาการสิทธิมนุษยชนสำหรับชนชาติโลกที่สาม หรือที่กำลังพัฒนานับเป็นอีกส่วนหนึ่ง อีกขั้นตอนหนึ่งออกไปจากกระแสของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก หรือของฝ่ายโลกสังคมนิยม เป็นความจริงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ ย่อมไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคสมัยใหม่ซึ่งความเจริญรุดหน้าทางวิทยาการ เป็นเครื่องช่วยกระชับให้ชนชาติส่วนต่าง ๆ ของโลก ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดขึ้นตามลำดับ และด้วยเหตุฉะนั้นเองที่กระแสอุดมการณ์ และประสพการณ์เหล่านี้ จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นทั้งตัวแบบ และแรงบันดาลใจ ซึ่งความจริงก็ได้เข้ามามีส่วนอยู่ในแนวความคิดคำนึงถึงในโครงการวิจัยที่กำลังพูดถึงนี้

จะอย่างไรก็ตาม เราจะต้องยอมรับรู้อีกด้วยในขณะเดียวกันว่า สภาพทางสังคม-วัฒนธรรมและปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสังคมกำลังพัฒนา รวมถึงสังคมไทยเราย่อมมีมิติและลักษณะแนวทางที่แตกต่างออกไป และแม้ในบรรดาสังคมที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ความแตกต่างลึกล้นย่อมมีอยู่เป็นธรรมดา ด้วยเหตุผลของความเป็นจริงในข้อนี้ การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องแยกแยะกันให้ดีระหว่างปรัชญา อุดมการณ์ และหลักการด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง ความเป็นไปได้ และลักษณะรูปแบบรวมทั้งวิถีทางของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนภายในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ความยากลำบากที่จะยอมรับรู้อถึงลักษณะเฉพาะของปัญหา ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติของปัญหาสิทธิมนุษยชนเอง ซึ่งมักเป็นเรื่องยั่วให้เกิดอารมณ์ความรือรแ่ง มองเห็นปัญหาแบบขาว

กับคำ โดยปราศจากการใคร่ครวญกันตามสมควรถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ ผลก็คือ เรื่องของสิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัญหาเผชิญหน้าและทำลายล้างซึ่งกันและกัน ดังที่เห็น ๆ กันดาษดื่นอยู่ทุกวันนี้ ความร้อนแรงของปัญหาสิทธิมนุษยชนในตัวเอง คงไม่ใช่ของผิดแปลกอะไรนัก ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยเป็นมาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางวัฒนธรรม มีสถาบันสังคมการเมืองอันอำนวยกระบวนการต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้าม สังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ ก็มีแนวโน้มขยับและเร่งเร้าผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ต้องกลายเป็นความรุนแรงขึ้น และนี่เป็นปัญหาวิกฤตของสังคมโลกที่สาม ในกรณีของสังคมไทยเราก็อยู่ในสภาพปัญหาทำนองเดียวกันนี้ เหตุการณ์อย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นประจักษ์พยานอย่างดี ซึ่งให้เห็นถึงสภาพปัญหาความรุนแรงถึงขั้นทำลายล้างและสูญเสียชีวิตเลือดเนื้อ ซึ่งได้อุบัติขึ้นแล้วในบ้านเมืองของเราก็ได้ชื่อว่าเป็นเมืองพุทธศาสนา

เรื่องของสิทธิมนุษยชนจึงเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับปัญหาของการเลือกวิถีทางเปลี่ยนแปลงและการดำรงชีวิตร่วมกัน สิทธิ (และหน้าที่) เป็นเครื่องกำหนดระบบความสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นสิ่งที่ผูกพันอยู่กับโครงสร้าง ค่านิยม ของสังคมหนึ่ง ๆ ในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงและการเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิสำหรับคนในวงกว้างออกไป ย่อมหมายถึงการปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างของสังคมนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นไปได้ในวิถีของสันติหรือความรุนแรงก็ตาม เพราะฉะนั้น เรื่องราวและปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อนเกินไปจากที่จะเพียงแต่เรียนรู้และยึดถือตัวแบบหรือหลักอุดมการณ์ในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยังจำเป็นจะต้องขยายขอบข่ายการเรียนรู้เฉพาะกรณีของแต่ละสังคม ๆ ไป ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ได้เห็นและเข้าใจถึง

สมมุติฐานของปมปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งจุดและหนทางที่จะแก้ไขและเปลี่ยนแปลง ที่พยายามเน้นในประเด็นข้อนี้ ก็เพราะมีบ่อยครั้งเหลือเกินที่เรามักจะพะวงสนใจกันอยู่แต่ประเด็นปัญหาปลายเหตุ อย่างเช่นกรณีรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปแน่นอน ในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ เหล่านี้ โดยหน้าที่ของพลเมืองดีแล้ว ก็ต้องช่วยกันประท้วงให้มีการแก้ไขและหาทางระงับยับยั้งมิให้เกิดเหตุการณ์เลวร้ายขึ้นอีกต่อไป ความจริงถ้าคนส่วนใหญ่พร้อมใจกันทำได้เช่นนั้น เรื่องก็ง่ายเข้า แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น โดยประสบการณ์ในสังคมโลกที่สาม รวมทั้งสังคมไทยเรา บรรดาคนที่มึนจิตสำนึกเดือดเนื้อร้อนใจถึงขั้นค้นร้นต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจริง ๆ นั้น ยัคนับว่ามีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก แล้วฝ่ายผู้มีอำนาจก็มักประสบความสำเร็จอยู่เสมอ ๆ ที่สามารถชี้ชวนให้คนส่วนใหญ่พากันเห็นว่าการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ประสงค์ดีต่อชาติบ้านเมือง ปราบกฏการณ์ทำนองนี้ในตัวเองเท่ากับเป็นเครื่องชี้ว่า ยังมีช่องว่างอยู่มากระหว่างฝ่ายผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนกับมวลชนส่วนใหญ่ ประเด็นคงจะไม่ได้อยู่ที่ว่าใครผิดใครถูก แต่เห็นจะเป็นปัญหาที่ว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนยังมีได้ผสานเข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม ของไทยอย่างแท้จริงนั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งให้เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพูดถึงในที่นี้ ก็คือ ปัญหา ระหว่างสิทธิราษฎรและการเมืองด้านหนึ่งกับสิทธิเศรษฐกิจและสังคมอีกด้านหนึ่งว่าอะไรจะสำคัญกว่า สำหรับสังคมโลกที่สามในเรื่องนี้ได้มีการถกเถียงกันมามากพอสมควร และก็เริ่มมีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงหลักการเสรีนิยมแบบตะวันตกซึ่งเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง ว่าอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมนักสำหรับสังคมโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา ซึ่งกำลังต้องเผชิญอยู่กับปัญหาเรื่องปากเรื่องท้อง ความยากจน ความเหลื่อมล้ำค่าสูงในสภาพความทุกข์ยากแร้น

แค่นเช่นนี้ สิทธิการเมืองอาจจะเป็นของฟุ่มเฟือยและไม่อาจแก้ปัญหาปากท้องของคนส่วนใหญ่ได้ สรุปรวมความแล้วมักจะเกิดความเข้าใจไปว่า สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนา ปัญหาเฉพาะหน้าอันสำคัญสูงสุด อยู่ที่จำเป็นจะต้องได้รัฐบาลหรือผู้นำและ “ผู้รู้” ที่สามารถระดมกำลังทรัพยากรทั้งหมดของชาติเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจให้จำเรียวเติบโต เพื่อแก้ปัญหาความอดอยากขาดแคลน ส่วนสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะสงวนไว้สำหรับกาลข้างหน้า หลังจากแก้ปัญหาปากท้องได้ผ่านพ้นไปแล้ว

ในแง่หนึ่ง เหตุผลอ้างอิงดังกล่าวดูจะมีน้ำหนักและได้รับการเชื่อถือกันอยู่ไม่น้อย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปอีกสักเล็กน้อย ก็พอจะเห็นกันได้ไม่ยากนักว่าเป็นเหตุผลที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจริงๆ แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวเองย่อมหมายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง และทุ่มเททรัพยากรทั้งหมดของชาติ ความจริงมีอยู่ว่า การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาประเทศไม่ใช่เป็นแต่เพียงเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น หากย่อมบังเกิดผลกระทบทางด้านการแบ่งสรรผลประโยชน์ด้วยว่า “ใครได้อะไร อย่างไร และเมื่อไร” ซึ่งนับเป็นเรื่องของการเมืองอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ เราคงจะได้เห็นตัวอย่างกันได้ชัดเจนอยู่แล้วในกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเราเอง ในช่วงนับตั้งแต่เรามีแผนพัฒนากันในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ต้องถูกห้ามนำไปโดยสิ้นเชิง เรามีผู้รอบรู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและการพัฒนามากมาย ทั้งไทยและเทศระดมพลังเทคนิควิชาการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ผลที่ได้ปรากฏออกมาให้เห็นเป็นที่ประจักษ์กัน ณ บัดนี้ คือปัญหาความเหลื่อมล้ำค่าสูง การไม่มีงานทำ และความยากจน

ประเด็นก็คือว่า เศรษฐกิจกับการเมืองต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันเสมือนหนึ่งด้านหัว ด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน สิทธิและผลประโยชน์อันพึงมี

พึงได้ทางเศรษฐกิจย่อมไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจากหลักประกันสิทธิทางการเมือง ปัญหาไม่ใช่เรื่องของการต้องเลือกเอาระหว่างสิทธิด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็นเรื่องของความจำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไปทั้งสองด้าน อันเป็นแนวทางตรงกันข้ามกับการพัฒนาแบบไม่สมดุล ดังที่ผู้ทรงอำนาจและผู้เชี่ยวชาญเคยคิดและกระทำกันมาในอดีต พุดง่าย ๆ สิ่งที่เรียกกันว่าความสำเร็จหรือการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งในระดับธุรกิจเอกชนก็ดี โดยรากฐานแล้วเป็นเรื่องของการอาศัยใช้อำนาจรัฐ ก้าพราบคุกคามสิทธิเสรีภาพของมวลชนส่วนใหญ่ให้ต้องตกเป็นเบี้ยล่างของกลุ่มชนส่วนน้อย ตัวอย่างที่เห็นกันได้ง่าย ๆ ก็คือ การใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารอย่างต่อเนื่องกันมาตลอด ๒๐ ปี สกัดกั้นการรวมตัวจัดตั้งของกลุ่มมวลชนผู้เสียเปรียบ ในขณะที่เดียวกันกับที่ออกกฎหมายให้สิทธิและส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งของกลุ่มธุรกิจการเงิน เมื่อมองออกไปจากระบบและกระบวนการทางการเมืองและกฎหมายเช่นนี้แล้ว ก็พอจะประมวลความได้ว่าช่องว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างเช่นที่รู้เห็นกันดำดออยู่ทุกวันนี้ โดยแท้จริงแล้วก็มีสมมูลมาจากปัญหาช่องว่างทางการเมืองนั่นเอง การรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์เป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่โอกาสและช่องทางของการใช้สิทธิเช่นว่านี้ หาได้เพื่อแผ่ไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ไม่ ทั้งนี้ภายใต้ระบบซึ่งบรรดานักเศรษฐศาสตร์ของเรานิยมเรียกกันว่า “เศรษฐกิจเสรี” รายงานธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ มา นี้ ย้ำถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ข้อเรียกร้องที่ว่านี่จะมีความจริงจังอย่างไรหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นเครื่องสะท้อนภาพของปัญหาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันการเมือง การบริหารอันเป็นเรื่องเกี่ยวข้ออยู่โดยตรงกับปัญหาสิทธิทางการเมือง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ คงพอจะมองเห็นกันได้ว่า เรื่องของ สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติสลับซับซ้อนเกี่ยวโยงอยู่รอบด้านทั้งในทาง สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมืองตลอดจนการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนา เราอาจศึกษากันได้ในเชิงของปรัชญา อุดมการณ์และหลักการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องคิดค้นและเข้าใจ แต่จะเป็นการเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ถ้าจะศึกษาถึงสิ่งเหล่านี้ในแง่ที่เป็นสูตรสำเร็จ ยกตัวอย่าง เช่น หลักอุดมการณ์ ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรกที่ว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียมกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างได้การประทานมาซึ่ง เหตุผลและมโนธรรม และพึงปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” ข้อที่ใครย่ำไว้ ณ ที่นี้ ก็ถือว่า แม้แต่หลักอุดมการณ์อันสูงส่งนี้เอง โดยแท้จริงแล้ว ก็มีที่มาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงและพลังชนชั้นกลางในโลกตะวันตก เมื่อ สมัยสามสี่ร้อยปีก่อน เป็นยุคสมัยที่กลุ่มชนชั้นกลางซึ่งเติบโตขึ้นมา มีพลัง เศรษฐกิจพอทัดเทียมกับกลุ่มขุนนางชนชั้นอำนาจเก่า และอาศัยอ้างอิงทฤษฎี สิทธิธรรมชาติเป็นหลักอุดมการณ์ต่อสู้ เป้าหมายของกลุ่มชนชั้นใหม่เหล่านี้ไม่มีอะไรมากไปกว่าความต้องการที่จะขจัดอุปสรรคขวากหนามทั้งหลายทางการเมืองการปกครอง เพื่อที่ตนจะได้ประกอบธุรกิจของตนอย่างอิสระเสรีและก็เป็นธรรมดาของคนเรา ที่มีกำลังทรัพย์ย่อมจะเรียกร้องต้องการให้ได้สิทธิและ โอกาสใช้พลังของตนทำการแข่งขันช่วงชิงกันอย่างเต็มที่ ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบ ปล่อยเสรี เกิดมาจากเจตนารมณ์เช่นว่านี้ ซึ่งในตัวเองอาจไม่ผิดอะไรนัก ถ้า หากคนทุกคนทุกกลุ่ม “เกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียมกัน” จริง ๆ แต่ สำหรับในโลกและสังคมอันเต็มไปด้วยช่องว่างห่างไกลระหว่างคนมีเงินจน คน แข็งแรงคนอ่อนแอ ทฤษฎีสิทธิธรรมชาติและเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรีก็ย่อม กลับกลายเป็นเป็นทฤษฎีและเศรษฐกิจที่ขูดรีดเอารัดเอาเปรียบได้อย่างสัมฤทธิ์ ผลเช่นกัน ดังที่สังคมไทยเราเองกำลังประสบอยู่ทุกวันนี้

ดังนั้น แม้แต่ในระดับหลักปรัชญาหรืออุดมการณ์ ก็ยังจำเป็นต้องพินิจพิเคราะห์กันดูให้ถี่ถ้วนรอบคอบ ที่กล่าวเช่นนี้ มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะลดคุณค่าความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชน หรือ *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* จุดเด่นของหลักการสิทธิมนุษยชน คือ *คุณค่าของความเป็นคน* ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนาใด หลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนเป็นพลังความคิดสำคัญที่ใช้ตอบโต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิและการใช้อำนาจแบบพลการ พร้อมทั้งยกเอาสามัญชนขึ้นมาเป็นรากฐานของสิทธิอำนาจแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ซึ่งอ้างอำนาจจากสรวงสวรรค์ บทบาทความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนในประวัติศาสตร์พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้ *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน* เองก็มาจากแรงบันดาลใจของสำนักปรัชญาสิทธิมนุษยชนนี้ ถึงกระนั้นก็ตาม เราจะต้องตระหนักกันให้ดีถึงเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสิทธิเสรีภาพจากแง่ของสำนักปรัชญานี้เอง กำลังถูกตีความและนำมาใช้ประพฤติปฏิบัติกันไปไกลถึงขั้น “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” หรือ “ใครดีใครได้” เช่นนี้แล้วไซ้ ก็เป็นปัญหาที่จะต้องใคร่ครวญกันให้หนัก เพราะตราบใดที่เรายังมองและเข้าใจสิทธิเสรีภาพกันแต่เพียงความเป็นอิสระเสรีที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบและกำลังอำนาจตราบนั้น ก็เป็นการยากยิ่งหรือว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่มนุษย์เราจะ “พึงปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น โลกและสังคมมนุษย์จะดำรงชีวิตร่วมกันอย่างเป็นธรรมและสันติสุขได้อย่างไร? รวมความแล้ว ในเรื่องของหลักปรัชญาหรืออุดมการณ์เอง ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยังจะต้องคิดค้นศึกษากันอีกต่อไปโดยไม่หยุดยั้งเราจะมามัวพึงอดพึงใจอยู่กับทฤษฎีในอดีตหรือ *ปฏิญญาสากลฯ* แต่ฝ่ายเดียวไม่ได้ ผู้เขียนเองได้ใช้ความพยายามแสวงแสวงอยู่บ้าง ดังปรากฏในบทศึกษาเรื่อง *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน* เมื่อ

สองสามปีที่แล้ว^(๒) และพอจะยืนยันได้ในที่นี้ว่า หลักพุทธธรรม สามารถใช้พลังความคิดสร้างสรรค์ที่จะชี้แนวทางไปสู่คำตอบปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ถ้าหากเราจะไม่พยายามมองชีวิตเบี่ยงเบนพุทธศาสนากันไปทางลบจนเกินไปอย่างเช่นที่กำลังประพฤติปฏิบัติกันอยู่

ในประการสำคัญ พุทธศาสนาเป็นหลักธรรมอุดมการณ์ที่อยู่ในสังคมวัฒนธรรมไทยเราเองมาช้านาน เป็นแต่เพียงเราไม่ใส่ใจที่จะมองเห็นด้านพลังสร้างสรรค์ของสมบัติที่เรามีอยู่แล้วเท่านั้น นี่จะเป็นความผิดของระบบการศึกษาอบรมสมัยใหม่หรืออย่างไรก็แล้วแต่ จุดสำคัญอยู่ที่เราจะต้องเริ่มตระหนักกันอย่างจริงจังเสียที่ถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของเราเอง ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อมาสร้างเอกลักษณ์หรือชาตินิยมไทยอะไรทำนองนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของความดีและผิวเผิน หากเพื่อสร้างเสริมความจำเริญของงามทางปัญญาความคิด ซึ่งอาจนำไปสู่คำตอบที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความทุกข์ยากแค้นแสนในปัจจุบัณ ไม่เฉพาะสำหรับภายในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังคงอาจเป็นคุณค่าสำหรับโลกเป็นส่วนรวมด้วยในที่สุด

นอกเหนือไปจากปัญหาด้านหลักปรัชญาและอุดมการณ์แล้ว สิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับด้านปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจัดตั้งสถาบันสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อพิทักษ์และสร้างเสริมสิทธิเสรีภาพ ตามความเป็นจริงแล้ว ด้านหลักอุดมการณ์กับการจัดตั้งสถาบันเป็นเรื่องเกี่ยวโยงไม่อาจแยกออกจากกันได้ ปัญหาของสังคมไทย ก็คือเรามุ่งแต่อิงฝรั่งกันมาโดยตลอดนับตั้งแต่ย่างเข้าสู่ยุคเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา เราเร่งเดินหน้าสร้างสถาบันตามแบบอย่างตะวันตกกันมาทั้งในยุคก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในขณะที่ในด้านหลักอุดมการณ์และค่านิยมทางสังคมยังแทบจะเรียกได้ว่าอยู่กับที่ยกเว้นสำหรับคนกรุงเทพฯ และในเมืองอื่นๆ บางส่วน ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยัง

ความลึกลับสับสนไม่น้อยเลยในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ก็เป็นที่ที่จะต้องคำนึงถึง

ในสภาพการณ์เช่นว่านี้ การศึกษาด้านสถาบัน จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นการศึกษาปัญหาเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญและสถาบันประชาธิปไตย อันเป็นฐานรองรับสิทธิมนุษยชน ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่าหลักอุดมการณ์และค่านิยมในเรื่องเหล่านี้ยังมีได้ฝังรากจริงจิ่งในความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ก็เห็นจำเป็นต้องจับประเด็นทำนองนี้มาศึกษาวิเคราะห์กัน แต่ทั้งนี้มิใช่โดยมุ่งดูแต่ตัวแบบสถาบันเป็นสำคัญ หากพุ่งเล็งไปที่กระบวนการและเงื่อนไขของพัฒนาการ ไปสู่สถาบันประชาธิปไตย ซึ่งเราอยากจะได้เห็นเป็นจริงเป็นจังในสังคมไทยเรา ในแง่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ของตะวันตกอย่างน้อย ๒ ประการที่สำคัญ และพอช่วยให้เห็นปัญหาของประชาธิปไตยไทย กล่าวคือ เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย และด้านกระบวนการทางการเมือง

ในประการแรก เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย เห็นจะไม่มีอะไรดีกว่าที่จะขอนำเอาข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองมาเสนอให้พิจารณากัน ณ ที่นี้ คือ ในข้อที่ว่า

“...ก่อนการเคลื่อนไหวใด ๆ ไปสู่พัฒนาการสิทธิมนุษยชน กรอบของระบบกฎหมายที่ใช้กัน จะต้องได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงเสียก่อน ในที่ใด ความมั่นคงของระบบกฎหมายมิได้มีอยู่ ในที่นั้น เงื่อนไขของความรุนแรงก็จะแผ่สร้าไปทั่ว ซึ่งผลก่าลังก็จะเป็นเครื่องช่วยให้อำนาจกลายเป็นธรรมขึ้นมาในที่ใด กฎหมายและสิทธิอำนาจ

ของผู้พิทักษ์กฎหมายสิ้นสุดลง ในที่นั้นไม่ว่าความมั่นคง
หรือเสรีภาพก็ย่อมไม่อาจเป็นไปได้”(๓)”

จุดเน้นอยู่ที่ระบบกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์มั่นคงและแน่นอน เป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว
ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กลุ่มวิชาชีพกฎหมาย
ได้มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญเพียงใด ส่วนสำหรับความสำคัญข้อนี้ในกรณี
ของไทยนั้นเห็นจะต้องขอให้อยู่ในความวินิจฉัยของผู้อ่าน และผู้มีส่วนเกี่ยว
ข้องกับวิชาชีพกฎหมายเอง ผลงานศึกษาในชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนใน
ประเทศไทย” นี้คงพอจะช่วยให้ได้มองเห็นกันบ้างว่า ระบบกฎหมายไทยรวม
ทั้งกระบวนการยุติธรรมเป็นไปเพื่ออำนาจหรือเพื่อสิทธิเสรีภาพกันแน่ ซึ่งก็จะ
มีส่วนช่วยอธิบายได้มากเกี่ยวกับสถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประการต่อมา เงื่อนไขด้านกระบวนการทางการเมือง จากประสบการณ์
และข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองอีกเช่นกัน(๔) เราได้เรียนรู้ว่า ประ-
ชาธิปไตยมิใช่สูตรสำเร็จรูป หากแต่เป็นกระบวนการทางการเมือง เริ่ม
ตั้งแต่ขั้นตอนที่การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจผลประโยชน์ยังจำกัดอยู่ในวงของกลุ่ม
ชนชั้นนำโดยเฉพาะซึ่งค่อยๆ พัฒนามาสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง เมื่อบรรดาผู้นำฝ่าย
ต่างๆ สามารถตกลงรวมขอมกันวางกฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกันอย่างสันติวิธี
ได้ ขั้นตอนที่สองนี้เป็นช่วงพัฒนาการสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการมาสู่ขั้นตอนสุด
ท้าย ซึ่งกฎเกณฑ์และสิทธิทางการเมืองได้กระจายขยายออกไปสู่มวลชนส่วน
ใหญ่ เป็นขั้นตอนของประชาธิปไตยเต็มรูป ถ้าจะประมวลจากบทเรียนทำนอง
นี้แล้ว ก็อาจให้แนวทางประเมินปัญหาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของ
ไทยได้ว่า อันที่จริงแล้วปัญหาคงไม่ได้อยู่ที่ว่าประชาชนคนไทยพร้อมหรือไม่
พร้อม สำหรับการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตยอย่างเช่นที่ชอบกล่าวอ้างกัน
หากแต่เป็นปัญหาของความสามารถหรือไม่สามารถความสำเร็จหรือความล้ม
เหลวของกลุ่มผู้นำ ในการวางกำหนดกฎเกณฑ์การต่อสู้และใช้อำนาจในเบื้อง

ต้น ก่อนการขยายสิทธิเสียงออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ นี่เป็นประเด็นที่จะคำนึงถึงเช่นเดียวกันในแนวการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมือง และรัฐธรรมนูญอันมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชน

บรรดาข้อพิจารณาทั้งหลายเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดแนวและประเด็นสำหรับศึกษาวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังที่ชื่อโครงการแสดงให้เห็น จุดมุ่งหมายหลักเป็นเรื่องเชิงปฏิบัติในกระบวนการพัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันมีผลสะท้อนต่อฐานะและปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย สิ่งที่มุ่งหวังในขั้นนี้ก็เพื่อประมวลข้อมูลวิเคราะห์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพการณ์ตามที่เป็นจริงเป็นสำคัญ คงจะไม่หวังไปไกลถึงขั้นเสนอแนะทางแก้ไขปรับปรุงอะไรนัก เพราะถือว่าข้อมูลและการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของสภาพการณ์ที่เป็นอยู่น่าจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นอันจำเป็นสำหรับการเสาะแสวงหาคิดค้นสร้างสรรค์กันอย่างมีสภาวะวิสัย ไม่ใช่เพียงอ้างอิงอาศัยความคิดผ่นลอยๆ ที่ไม่สัมพันธ์กับโลกของความจริง และบนพื้นฐานของแนวความคิดและสังเกตดังกล่าวตั้งแต่ต้น จึงได้กำหนดแนว ขอบข่าย และประเด็นของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังนี้ :-

ตอนที่ ๑ พื้นฐานทางวัฒนธรรมและสถาบัน ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยต่อไปนี้

- ค่านิยมประเพณีและแนวความคิดเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพระหว่างคนกับรัฐ และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่
- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- สิทธิมนุษยชนกับวิวัฒนาการในกฎหมายไทย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่กฎหมาย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่การเมือง

ตอนที่ ๒ สิทธิของบุคคลในสถานะต่างๆ ทางสังคมและกฎหมาย ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยศึกษาต่อไปนี้

- สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย
- ปัญหาสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรในสภาวะการพัฒนาปัจจุบัน
- การประถมศึกษาในชนบท
- การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรีไทยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน
- สภาพการณ์โดยทั่วไปทางสิทธิมนุษยชนของเยาวชนในประเทศไทย และปัญหาแรงงานเด็ก
- สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย
- สภาพสิทธิของสลัม มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
- สิทธิผู้บริโภค
- ปัญหากลุ่มมุสลิมใน ๔ จังหวัดภาคใต้
- อิสลามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงใน ๔ จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙-๒๕๒๔

ตอนที่ ๑ เป็นการสำรวจวิเคราะห์พื้นฐานเป็นมาทางสังคม-วัฒนธรรม และสถาบัน โดยเริ่มตั้งแต่พยายามทำความเข้าใจถึงค่านิยมประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสัมพันธภาพทางสังคม-การเมือง พร้อมทั้งประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการด้านสถาบันกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เหล่านี้ในส่วนหนึ่งอาศัยอิงประสบการณ์พัฒนาการด้านสถาบันของตะวันตก ดังที่ได้ชี้แจงไว้ข้างต้น แต่จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เพื่อศึกษาทำความเข้าใจลักษณะเฉพาะของพัฒนาการในสังคมไทย สำหรับตอนที่ ๒ เป็นการแจกแจงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยคำนึงถึงส่วนบุคคลและกลุ่มชน ซึ่งอยู่ในสถานะทางสังคมและกฎหมายต่างๆ ครอบคลุมไปตั้งแต่เรื่องของ

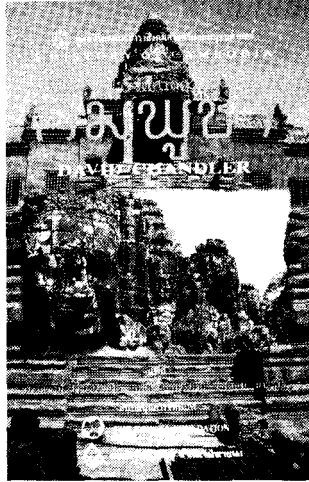
สิทธิบุคคลที่ตกอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ฐานะของผู้ใช้แรงงานของเกษตรกรของสตรีและเยาวชน ตลอดจนผู้บริโภค นอกจากนี้ยังได้คำนึงถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีบทบาทอิทธิพลอย่างสูงต่อปัญหาความสัมพันธ์ทางสิทธิในสังคมปัจจุบัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปในกรณีของสังคมไทยเราก็คือ เรื่องเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งในโครงการวิจัยนี้จำกัดอยู่ในเรื่องของกลุ่มมุสลิมจังหวัดภาคใต้ ในขณะที่เกี่ยวกับที่ตระหนักดีว่า ยังมีเรื่องของชนกลุ่มน้อยอื่นๆ อีกมากที่ควรแก่การหยิบยกขึ้นมาศึกษากันจากแง่ของสิทธิมนุษยชน

ประเด็นหัวข้อศึกษาทั้งหมดเหล่านี้ คงจะไม่ครอบคลุมปัญหาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และทั้งผลงานศึกษาวิจัยก็มีลักษณะกระจัดกระจาย ยังมิได้มีการสังเคราะห์อย่างที่ตั้งใจกันไว้ ทั้งนี้ด้วยเหตุข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังความคิดและเวลา แต่อย่างน้อยก็เป็นความพยายามของโครงการวิจัยนี้ ที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะแกนร่วมและความหลากหลายในกระบวนการ “พัฒนาการ” สิทธิมนุษยชน อันอาจเป็นแนวทางสำหรับงานศึกษาในขั้นก้าวหน้าต่อไป เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติรอบด้าน ในทำนองเกี่ยวกับมิติอันสลับซับซ้อนของชีวิตสังคม จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงปัญญาความคิดร่วมกันของหลายๆ สาขาวิชาชีพและประสบการณ์ด้วยกัน โครงการนี้ถ้าจะหวังผลสำเร็จอะไรที่เป็นรูปธรรมจริงๆ ในขั้นนี้ ก็เห็นจะเป็นความร่วมมือร่วมใจของทั้งบรรดานักวิชาการ และนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนเพื่อระดมกำลังสติปัญญาความรู้ ทำการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมองออกไปจากฐานะความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้ บางทีเราอาจสามารถคิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ดีขึ้นตามลำดับ

บันทึก

๑. สำหรับรายชื่อประเทศที่ให้สัตยาบัน กติกาสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โปรดดู “International Instruments Relating to Human Rights” ใน *Human Rights Law Journal*, Strasbourg, ๑๙๘๒. หน้า ๔๐๒-๔๒๒.
๒. Saneh Chamarik, *Buddhism and Human Rights*, Bangkok, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, B.E. ๒๕๒๖.
๓. Richard P. Claude (ed.) *Comparative Human Rights*, The John Hopkins Press, ๑๙๗๖, หน้า ๗-๘.
๔. Dankwart A. Roston. “Transitions to Democracy” ใน *Comparative Politics* (April ๑๙๗๐) และ Robert A. Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition*, Yale University Press, ๑๙๗๒.

ประวัติศาสตร์
กัมพูชา



A HISTORY OF CAMBODIA

แต่งโดย

DAVID CHANDLER

ประวัติศาสตร์อันยิ่งใหญ่ของมหาอาณาจักร
ภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นครวัด-นครธม
และประวัติศาสตร์ชะตากรรมชาวเขมรกว่าสองพันปี
หนังสือที่ได้รับความเชยว่า “เหนือกว่างานอื่นใดที่เคยมีมา”

ISBN 974-89784-8-6

ขนาด 16 หน้ายกพิเศษ : 448 หน้า : ราคา 250 บาท

ประวัติศาสตร์

ลาว



แต่งโดย

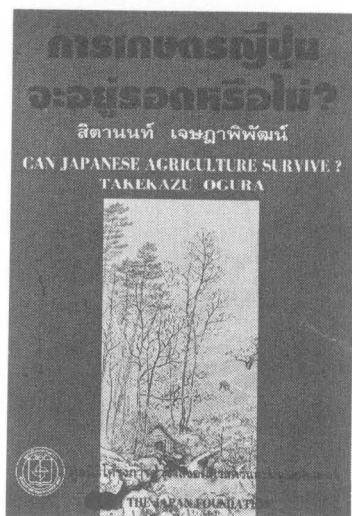
เดิม วิภาคย์พจนกิจ

ประวัติศาสตร์ลาวเล่มนี้กล่าวได้ว่าเป็นงานเขียนภาษาไทยเล่มเดียวที่มีอยู่ในขณะนี้ที่พยายามกล่าวถึงประวัติศาสตร์อันยาวนานของลาว ตั้งแต่ยุคเริ่มแรกจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ประเภทตำนาน จนถึงยุคที่ลาวหรือบริเวณฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส ในสมัยล่าอาณานิคม ในตอนปลายของคริสต์ศตวรรษที่ 19

ISBN 974-89784-9-4

ขนาด 16 หน้ายกพิเศษ : 304 หน้า : ราคา 140 บาท

การเกษตรญี่ปุ่น จะอยู่รอดหรือไม่ ?



CAN JAPANESE AGRICULTURE SURVIVE ?

แต่งโดย

TAKEKAZU OGURA

"พวกเราถือว่าการเกษตรเป็นฐานของรัฐ โดยแนวทางนี้
ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นและผู้คนจะมั่งคั่ง"

พระบรมราชาบาท

สมเด็จพระจักรพรรดิ มุซึฮิโตะ (1878)

ISBN 974-89198-1-1

ขนาด 8 หน้ายก : 576 หน้า : ราคา 375 บาท

หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* นี้ ตีพิมพ์ออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยในหัวข้อ “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ซึ่งรวมชุดทำงานหลายด้านด้วยกัน ดำเนินการศึกษาวิจัยในช่วงราวปี พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๒๘ นับเป็นระยะเวลาผ่านล่วงเลยมาเกินกว่า ๑๐ ปี...

การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มุ่งตีประเด็นปัญหารอง ๆ อย่างเช่น การซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง พฤติกรรมฉ้อฉลคดโกงของนักการเมือง เป็นต้น แล้วก็หาเหตุคิดค้นตำรับตำราสรรหากลไกการเมืองการบริหาร เพื่อ “สร้างระบบที่ดี ให้คนดีมีความสามารถทำงานเพื่อสังคมได้” ที่ว่าปัญหาทำนองดังกล่าวเป็นเรื่องรอง ๆ นั้น ไม่ได้หมายความไปถึงว่า เรื่องเหล่านี้ไม่สำคัญ หรือว่าไม่จำเป็นต้องจัดให้หมดสิ้นไป หามิได้เลย แล้วก็คงไม่มีใครเวลาที่มองไม่เห็นเช่นนั้นเป็นแน่ ประเด็นอยู่ที่ว่า ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงผลอันเกิดแต่เหตุ การปฏิรูปที่แท้จริง พึ่งต้องมุ่งไปที่เหตุปัจจัยเป็นหลัก...

ด้วยเหตุฉะนี้ หนังสือเรื่อง *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ* จึงไม่อาจตอบสนองสำหรับบรรดาผู้อ่านที่ต้องการมีส่วนร่วมถกเถียงและตัดสินใจอยู่ในกรอบความคิดของกระแสนวนการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญเท่าที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานี้ เนื่องจากเป็นงานเขียนที่มุ่งทำความเข้าใจถึงสัมพันธ์สภาพทางอำนาจในสังคมโดยรวม (ไม่ใช่เพียงสัมพันธ์ระหว่างนักรัฐศาสตร์ หรือนักกฎหมายมหาชน กับกลุ่มอำนาจ เท่านั้น !) และกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเมื่อเกี่ยวข้องกับเรื่องของสัมพันธ์สภาพทางอำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแล้ว ก็ย่อมหมายถึงว่า จะต้องพยายามทำความเข้าใจเชื่อมโยงไปถึงเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างรอบด้าน ในฐานะศาสตร์เชิงสังเคราะห์ ทั้งนี้ เท่าที่สติปัญญาของปุถุชนคนหนึ่งจะอำนวยให้ได้

เสน่ห์ จามริก

มิถุนายน ๒๕๔๐