



บทที่ 2

## การเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

### 2.1 การแผ่ขยายแนวความคิดประชาธิปไตยเข้ามาในประเทศไทย

นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 (พุทธศตวรรษที่ 22) เป็นต้นมา ประชาชนของประเทศต่าง ๆ ทางตะวันตกได้เริ่มต้นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งให้ราษฎรเข้ามา มีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศ การเรียกร้องสิทธิของประชาชนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบเก่าไปสู่ระบอบใหม่ทั้งในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป จนเกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) พ.ศ. 2231 (ค.ศ. 1688) ในประเทศอังกฤษ การปฏิวัติอย่างทันทีทันใดในประเทศฝรั่งเศส หลังจากนั้นแนวความคิดประชาธิปไตยก็แผ่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เกิดการเรียกร้องสิทธิของราษฎรโดยทั่วไปนั้น เป็นปัญหาการเมืองเรื่องสำคัญซึ่งกษัตริย์ของประเทศต่าง ๆ เฝ้าดูและหาทางแก้ไข

สำหรับประเทศไทยในรัชสมัยพระเจ้าอยู่หัวนั้น การแผ่ขยายของความคิดประชาธิปไตยยังคงอยู่ในวงแคบ แม้ว่ามีชนชั้นนารีอเมริกันโปรเตสแตนต์ได้เป็นผู้ริเริ่มมีส่วนนำความรู้ ความคิด ทางด้านการแพทย์การสาธารณสุข และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษา สิ่งสำคัญที่มีส่วนนำความเจริญก้าวหน้าช่วยให้การศึกษาแพร่หลายได้แก่การพิมพ์หนังสือ ซึ่งพวกมิชชันนารีเหล่านี้ได้เป็นผู้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรก ถึงแม้มิชชันนารีเหล่านี้จะเป็นผู้ริเริ่มและดำเนินการให้การศึกษาแก่สามัญชน แต่การศึกษาในระบอบนั้นก็ได้รับอุปสรรคอันเกิดจากชนบทรบนิยม

ประเพณีเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือผู้ปกครองมักไม่อนุญาตให้บุตรหลานของคนเขาเรียนกับพวกมิชชันนารี เพราะ เป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมาแต่โบราณว่า เด็กชายต้อง เรียนรู้กับพระในวัด<sup>1</sup> ดังนั้นการสนใจศึกษาวิทยาการของตะวันตกยังคงจำกัดอยู่เฉพาะชนชั้นปกครองจำนวนน้อย พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงคิดว่าจะได้ขึ้นครองราชสมบัติ จึงทรงผนวชอยู่เป็นเวลาถึง 27 พรรษา (พ.ศ. 2367 - พ.ศ. 2394) เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต พระบรมวงศ์และเสนาบดีทั้งปวงพร้อมใจกันอัญเชิญให้หลานชายเพื่อเสด็จขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อมา ในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2394 เวลานั้นพระองค์ทรงมีอายุได้ 47 พรรษา แต่จากประสบการณ์ที่ได้รับขณะทรงผนวชมีส่วนช่วยให้พระองค์เข้าใจถึงสภาพต่าง ๆ ของประเทศได้ดี ทรงเข้าใจความเป็นอยู่ของประชากรตามสภาพที่แท้จริง เมื่อขึ้นครองราชย์ทรงปรับปรุงด้านต่าง ๆ อย่างเต็มที่แม้สภาพการจะไม่อำนวยให้มากนัก การที่พระองค์เป็นนักศึกษา คนควา และสนใจศิลปวิชาแขนงต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงทรงคาดการณ์ต่าง ๆ ล่วงหน้าได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ การปรับปรุงประเทศของพระองค์กลายเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้ประเทศสามารถพัฒนาไปได้เป็นอย่างดี ประจักษ์พยานที่แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงสนใจศึกษาวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ซึ่งมีไปถึง นายแฟรงกินเพียซ (Franklin Pierce) ประธานาธิบดีคนที่ 14 แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2403 มีความตอนหนึ่งว่า

ในแผ่นดินยูในทิศอเมริกา มีชนบทรูมเนียมตั้งไว้และสืบมาตั้งแต่ครั้งปรีไซเคนต์ยอควักซิงตัน ในราษฎรทั้งแผ่นดินพร้อมใจกันเลือกสรรบุคคลที่ควรจัดไว้เป็นชั้นแล้วตั้งใหญ่เป็นปรีไซเคนต์ใหญ่และปรีไซเคนต์รอง ครอบครองแผ่นดินผู้ชุกชุกวาววาวราชการบ้านเมืองเป็นวาร เป็นคราว..... ไม่มีการชักขวางแก่งแย่งแก่งกันด้วยผู้นั้น ๆ จะชวงชิงอิสริยยศเป็นใหญ่ในแผ่นดิน ดังเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นฉุยเมือง ๆ

<sup>1</sup> สุพรรณิ กาญจนบุรีติ, บทบาทของมิชชันนารีในประเทศไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2507, หน้า 234.

นั้นได้ ก็เห็นว่าเป็นการอัครรยยิ่งนักเป็นชนบทรรมนิยมที่ควรจะสรร เสริญ <sup>1</sup>

ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าพระองค์มีน้ำพระทัยนิยมชมชื่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นว่าทรงมีพระราชดำริจะนำแนวความคิดแบบใหม่มาใช้ในการปกครองของไทยแต่ประการใด รวมทั้งไม่ปรากฏว่ามีการเคลื่อนไหวของพระราชวงศ์หรือขุนนางชั้นสูงที่ได้รับการศึกษาแต่ประการใด อาจจะเป็นเพราะแนวความคิดประชาธิปไตยเป็นของใหม่ และผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้มีจำนวนจำกัดและการปกครองตามระบอบเดิมยังคงสามารถดำเนินไปควยดี

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นสมัยแรกในการปรับพื้นฐานบางส่วนให้เป็นรากฐานสำคัญของการวิวัฒนาการทางการเมืองในสมัยต่อมา เป็นการชี้ให้เห็นถึงสิทธิเสรีภาพของตนเอง และเป็นการสอนการปกครองตนเองเบื้องต้นตามวิถีทางที่พระองค์ทรงเลื่อมใสอยู่ ถึงแม้จะไม่ไ้ผลลามากนักแต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการ เมืองในประเทศไทยซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับความสำคัญของวิทยาการสมัยใหม่

## 2.2 สภาพทางการเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

หลังสมัยพ่อขุนรามคำแหง เป็นต้นมา จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี หรือกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นราชอาณาจักรที่มีกฎหมายสำคัญหลายฉบับซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง หากแต่กฎหมายเหล่านั้นกระจัดกระจายอยู่หลายแห่งไม่เป็นหมวดหมู่เรียบร้อย นอกจากนั้นกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะในทำนองกฎหมายเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ (ประมุขของรัฐ) เช่น กฎมณเฑียรบาล กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองแผ่นดิน (ฝ่ายบริหาร) เช่นกฎหมายจตุสดมภ์ กฎหมายเกี่ยวกับ

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 3 (พระนคร : อรุณสภา, 2506), หน้า 238-239.

พระราชอำนาจในการตรากฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เช่นพระธรรมนูญต่าง ๆ หรือกฎหมายเกี่ยวกับศาลศาลฎีกา (ฝ่ายตุลาการ) เช่น กฎหมายพยาน พระอัยการมากกว่าจะมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญตามความเข้าใจสมัยปัจจุบัน ข้อสำคัญคือไม่มีบทกฎหมายใดจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินว่า

อนึ่งพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้ปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด คุ้มเหตุที่ถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการอันใดก็ทรงเป็นไปตามทางที่สมควรและเป็นที่ยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้น ข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้.....ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอโทษ (รัฐธรรมนูญ) เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานั้นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ (รัฐธรรมนูญ) เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงคิดคิดทำเป็นการผูกกันตรงกันข้าม... 1

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระนามเดิมว่า "สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายจุฬาลงกรณ์" เป็นพระบรมราชโอรสองค์ที่ 4 ในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระเทพศิรินทราบรมราชินี ทรงพระราชสมภพเมื่อวันอังคารที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2396 เมื่อพระชนมายุได้ 7 พรรษาทรงเป็นกรมหมื่นพิฆเนศวรสุขสังกาศ เมื่อพระชนมายุได้ 15 พรรษาทรงเป็น "กรมขุนพิริยประศาสน์" พระองค์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติสืบสันตติวงศ์เป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ 5 แห่งพระบรมราชวงศ์จักรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 ทรงรับพระบรมราชาภิเษกครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2411 ขณะเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์นั้นพระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษาเท่านั้น จำเป็นต้อง

1 พระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดินในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ลงพิมพ์ใน เอกสารการ เมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา วรรณสุคร รวบรวม (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 124.

มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของข้าราชการ พระบรมวงศานุวงศ์จึงตกลงให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในขณะที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นี้ พระองค์ได้เสด็จประพาสหัวเมืองมลายูของอังกฤษ ได้ทรงเห็นกิจการบ้านเมืองของเขา เมื่อเสด็จนิวัติกลับสู่ประเทศไทยก็ได้ทรงนำหลักการบริหารบ้านเมืองบางอย่างมาดัดแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับประเทศไทย ครั้นทรงมีพระชนมายุบรรลุนิติภาวะในปี 2416 จึงทรงผนวชเป็นพระภิกษุในพุทธศาสนาตามโบราณราชประเพณี เสด็จจำพรรษาอยู่ที่วัดบวรนิเวศวิหารเป็นเวลา 15 วัน เมื่อทรงลาสิกขาแล้วได้รับการทำพิธีพระบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2416 แล้วเสด็จปกครองแผ่นดินด้วยพระองค์เองโดยสิทธิ์ขาด พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาสามารถอันอันจรึะตลอดเวลาที่พระองค์ทรงครองราชอยู่ 42 ปี พระองค์ได้ทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองทั้งด้านอารยะประเทศ ได้ทรงนำประเทศไทยให้รอดพ้นจากมหันตภัยอันตรายได้ทุก ๆ คราวที่มีเหตุร้ายแรงเกิดขึ้น รวมความว่าพระองค์ได้ทรงมีพระปรีชาสามารถปกครองชาติบ้านเมืองไพร่ฟ้าประชาชนให้ได้รับความสุขความสำราญในทุกด้านคือ

1. การศึกษา
2. การเศรษฐกิจ
3. ความสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ
4. ความเป็นไทยอิสระเสรี
5. ทหาร "รั้วของชาติ"
6. พระศาสนา "มิ่งขวัญของชาติ"
7. การคมนาคม
8. ส่งเสริมสวัสดิภาพความผาสุกของทวยราษฎร์<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ทองพูน สุทธหลวง, เกียรติคุณพระปิยมหาราชเจ้า (คลังวิทยา พระนคร, 2503),

พระองค์เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 เมื่อพระชนมายุได้ 58 พรรษา ในระหว่างรัชสมัยของพระองค์ได้ทรงทำนุบำรุงอาณาประชาราษฎร์ให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข รวมทั้งทรงสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง ชาวต่างประเทศผู้หนึ่งได้กล่าวถึงพระองค์ไว้ว่า "พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกของไทยที่ทรงยอมรับว่า หน้าที่ของพระองค์คือ ทรงปกครองบ้านเมืองไม่ใช่เพื่อตัวพระองค์เอง แต่เพื่อผลประโยชน์ของราษฎร"<sup>1</sup> และจะพบได้จากพระบรมราโชวาทของพระองค์ถึงเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ<sup>2</sup> ว่า

...การที่จะเป็นพระเจ้าแผ่นดินไม่ใช่สำหรับมีมี ไม่ใช่สำหรับคุมเหงคนเล่นตามใจชอบ มีโซ่เกลียดไวแล้วจะใคร่แกะเผด มีโซ่เป็นมูสำหรับจะกินสบายนอนสบาย... เป็นเจ้าแผ่นดินสำหรับแต่เป็นคนจนและเป็นคนที่อกคดคนท้อสุขและทุกข์ อกคดคนท้อความรักและความซึ้งอันจะเกิดนิชขึ้นมาในใจหรือมีผู้ยุยง เป็นผู้ปราศจากความเกียจคร้าน ผลที่จะได้รู้รับนั้นมีแต่ชื่อเสียงปรากฏ เมื่อเวลาตายแล้วว่าเป็นผู้รักษาวางศักระกฏไว้ใคร่และเป็นผู้ป้องกันความทุกข์ของราษฎรซึ่งอยู่ในอำนาจความปกครอง...<sup>3</sup>

จากพระบรมราโชวาทฉบับนี้ทำให้เราทราบถึงปรัชญาและแนวทางในการปกครองของราษฎรของพระปิยะมหาราชเจ้า ซึ่งได้ทรงมองบทบาทของพระองค์ในฐานะพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดในแผ่นดิน ซึ่งปรัชญาในการปกครองดังกล่าวนี้พระองค์ได้ยึดมั่นอยู่ตลอดมาทำ

<sup>1</sup> Virginia Thompson, "Thailand; The New Siam." (New York: The Macmillan Company, 1941), p. 47.

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารในรัชกาลที่ 5 พระมารดา คือ สมเด็จพระนางเจ้าสว่างวัฒนาพระบรมราชเทวี (หรือสมเด็จพระศรีสวรินทราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้าในรัชกาลที่ 9) ทรงประสูติเมื่อ 27 มิถุนายน 2421 และเสด็จสวรรคตด้วยพระโรคไข้รากสาดน้อยในปี พ.ศ. 2437

<sup>3</sup> พระบรมราโชวาทในรัชกาลที่ 5 ฉบับที่ 2 ถึงเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ, เอกสารการเมืองการปกครองไทย 2417-2477, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัคคิยา กรรณสูต รวบรวม, หน้า 133.

ให้รัชสมัยอันยาวนานของพระองค์เป็นระยะที่ประเทศไทยมีความรุ่งเรืองร่มเย็นเป็นสุขตลอดเวลา ถึงแม้จะมีการแพร่ขยายลัทธิจักรวรรดินิยมของชาติตะวันตกเข้ามาในเอเชียก็ตาม ด้วยพระปรีชาสามารถของพระองค์ทรงใช้นโยบายอันชาญฉลาดทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสมาได้ในทุกวันนี้ สภาพทางการเมืองหลังการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ ปี พ.ศ. 2411 เป็นเวลาที่เสนาบดีและขุนนางมีอำนาจมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มสกุลขุนนาง ซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ อำนาจของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ซึ่งเป็นเจ้าพระยากลาโหมในสมัยรัชกาลที่ 4 นั้นมีมากจนเป็นที่หวั่นเกรงของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย<sup>1</sup> ดังนั้นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จขึ้นครองราชใหม่ ๆ จึงถูกจำกัดลงด้วยอำนาจขุนนางเก่า ๆ เช่น สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อยู่มาก จึงมีผู้กล่าวว่าสภาพทางการเมืองในสมัยนั้นมีลักษณะแบ่งของการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจคืนมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มคนรุ่นใหม่และกลุ่มขุนนางเก่านี้ได้เป็นไปอย่างเด่นชัดมากขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 ซึ่งเป็นปีที่มีการพิชิตบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาถึงปี พ.ศ. 2425 ซึ่งเป็นปีที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม<sup>2</sup> ได้มีผู้แบ่งกลุ่มผู้นำของสยามในยุคนั้นไว้เป็น 3 กลุ่ม ควบกันคือ

1. กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) มีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้นำ และยังประกอบด้วยพระเจ้าอนงยาเธอและขุนนางหนุ่ม ๆ หลายคนรวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ซึ่งเป็นน้องชายของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ด้วย กลุ่มสยามหนุ่มนี้ประกอบด้วยคนหนุ่มซึ่งเป็นชนรุ่นที่ 2 ที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก (Second Westernized

<sup>1</sup> ธีรชาติ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ มหาบุรุษ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทสง, พ.ศ. 2504), เล่มหนึ่ง หน้า 50.

<sup>2</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองของ ร.5" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 33 (1 ธันวาคม 2510), หน้า 25-44.

Generation) ผู้ที่ต้องการให้มีการปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ

2. กลุ่มอนุรักษนิยม (Conservative Siam) มีสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้นำประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือรวดเร็ว ต้องการรักษาสภาพเดิมของประเพณีไว้ให้มากที่สุด จะเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะสิ่งที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เรียกว่าเป็นนักปฏิบัตินิยม (pragmatist)

3. กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) เป็นพวกหัวโบราณประกอบด้วยขุนนางในระดั้มต่าง ๆ ที่เกรงกลัวความเปลี่ยนแปลงว่าจะมีผลกระทบต่อฐานะและตำแหน่งของตน ต้องการอยู่แต่ลำพังไม่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด กลุ่มนี้มีลักษณะต่อต้านอารยธรรมจากตะวันตกมากกว่ากลุ่มอนุรักษนิยมเสียอีก กลุ่มนี้มีกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทรงเป็นผู้นำกลุ่ม<sup>1</sup>

เมื่อรัชกาลที่ 5 มีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ซึ่งนับได้ว่าทรงบรรลุนิติภาวะและทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารแผ่นดินได้เต็มที่ การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มทั้งสามก็เริ่มเกิดขึ้น เห็นได้จากกลุ่มสยามหนุ่มภายใต้การนำของรัชกาลที่ 5 ได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองและพยายามตัดอิทธิพลของขุนนางรุ่นเก่าเช่น

1. ได้มีการออกหนังสือพิมพ์การเมืองเล่มแรกของสยามให้ชื่อว่า คุรุโฆวาท โดย มีพระองค์เจ้าเกษมสันต์โสภาคทรงเป็นทั้งเจ้าของ บรรณาธิการและผู้พิมพ์โฆษณา และมีนักเขียนประจำซึ่งเป็นผู้มี หัวรุนแรงในกลุ่มก้าวหน้าแห่งยุคนั้น<sup>2</sup> คือเจ้าพระยาภาสกรวงษ์เป็นกำลังสำคัญด้วย

<sup>1</sup>David Wyatt, Politics of Reform : Education in the Reign of King Chulalongkorn (Bangkok : Thai Watana Panich, 2515), p.44-50

<sup>2</sup>ขจร สุขพานิช, ก้าวแรกของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย (พระนคร : หนังสือที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพนางชิต ชุมไพโรจน์, 16 สิงหาคม 2514), หน้า 43.



ครูโงวาทมีนโยบายที่จะเสนอข่าวสารและบทความต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องนอกราชการ นอกเหนือไปจากราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นหนังสือราชการที่มีอยู่แล้ว ครูโงวาทมีสารคดีการเมืองทั้งที่เกี่ยวข้องกับสยามโดยตรงและที่เกี่ยวกับต่างประเทศ เช่น โศกนาฏกรรมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกากลางไว้ โดยนำคำแปลภาษาไทยของหมอแมคเคอเรียกับไว้ควยวาทเพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้

บทความตอนหนึ่งที่ชื่อว่า "ไวกิง" วิจารณ์การที่อเมริกาจะยึดหัวเมืองตอนใต้ของอินโดจีน ซึ่งเป็นโศกนาฏกรรม เมื่อโลกคงจะเป็นโศกนาฏกรรม ถ้าหัวเมืองใด ๆ เอาใจออกห่างจากอินโดจีนนั้น ก็จักชื่อว่า เป็นชนบดผู้ทรยศทร้าวร้าวทั้งปวงนั้น เป็นผู้จะคัดเลือกคนดีจากอินโดจีนขึ้นเป็นใหญ่แทนที่อเมริกาและทร้าวร้าวทั้งปวงได้เลือกคนดีเป็นเปรสิเคนต์ สำหรับจะป้องกันอินโดจีนใหม่ในคง...<sup>1</sup>

2. นอกจากประกาศความคิดของคนทางหน้าหนังสือพิมพ์ครูโงวาทแล้ว มีการจัดตั้งสมาคมสยามหนุ่ม (Young Siam Society) ด้วย

3. การที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงสถาปนาสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ในปี พ.ศ. 2417 ก็ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันการเมืองขึ้น เพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำนาจของพระองค์เช่นกัน โดยทรงมีพระราชดำริว่า ราชการบ้านเมืองที่จะเกิดขึ้นใหม่และที่ค้างคางมาแต่เดิมนั้นไม่สามารถที่จะทรงจัดการให้สำเร็จโดยลำพังพระองค์เอง ".....ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การที่ทรงร่างมาแต่เดิมนั้นจะได้ปลดเปลื้องไปที่ละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็จะบังเกิดแก่บ้านเมือง..."<sup>2</sup>

จากพระราชดำริข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะรับฟังความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินนอกจากบุคคลอื่นนอกเหนือจากกลุ่มผู้ปกครองเดิมได้แก่เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่งตามแบบจตุสดมภ์ และอาจพิจารณาได้อีกว่าเป็นการกระจายความรับผิดชอบทาง

<sup>1</sup>ครูโงวาท เล่ม 1 (เดือน 9 แรม 12 ค่ำ ค.ศ. 1236) หน้า 12.

<sup>2</sup>"ประกาศว่าด้วยการตั้งเสนาบดี," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1 จ.ศ. 1236, หน้า 2.

ทางการ เมืองให้กว้างขวางขึ้น สำหรับที่มาในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทั้งสองนั้นน่าจะเกิดขึ้นจากการที่ได้ทรงศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับระบอบการปกครองของประเทศตะวันตกโดยเฉพาะจากประสบการณ์ที่ทรงได้รับในระหว่างเสด็จประพาสเมืองอาณานิคมของตะวันตกได้แก่สิงคโปร์และปัตตาเวียในปี พ.ศ. 2413 (รวมทั้งการเสด็จประพาสอินเดียในปี พ.ศ. 2414) ซึ่งปรากฏหลักฐานในหมายกำหนดการรับเสด็จ ณ เมืองปัตตาเวีย บุคคลซึ่งทางรัฐบาลฮอลันดาจัดให้โดยเสด็จในรุดพระที่นั่งคือ รองประธานสภาขุนนางที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของปัตตาเวีย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการเชิญเสด็จไปทอศพระเนตรอาคารที่ประชุมขุนนางปรึกษาราชการแผ่นดินอีกด้วย<sup>1</sup>

2.2.1 สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า "เคาน์ซิลออฟสเตต" (Council of State) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417<sup>2</sup> ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกสภาจากราชการซึ่งมีบรรดาศักดิ์ชั้นพระยา 12 นายทำหน้าที่ประชุมปรึกษาราชการ และออกพระราชกำหนดกฎหมายตามพระบรมราชโองการ นอกจากนั้นสมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตั้งแต่ 2 นายขึ้นไป อาจจะกราบบังคมทูลเสนอความคิดเห็นในการออกกฎหมายใหม่ เมื่อมีพระราชดำริ เห็นชอบด้วยก็จะพระราชทานเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาต่อไป<sup>3</sup>

หลังจากที่ทรงสถาปนาสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์หรือปริวิเคาน์ซิล (Privy Council) ขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม

<sup>1</sup> จดหมายเหตุเสด็จประพาสในรัชกาลที่ 5 เสด็จเมืองสิงคโปร์และเมืองเบตาเวียครั้งแรกและเสด็จประพาสอินเดีย (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นาวาตรีหลวงสุรินทรเสนี ร.น., 2512) หน้า 25-26

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1 จ.ศ. 1236 หน้า 3.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน,

ปีเดียวกัน (2417)<sup>1</sup> โดยทรงไ้รูปแบบมาจากปรีวีเคาน์ซิลของอังกฤษโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พระยาภาสกรวงษ์ (พร บุนนาค) ราชเลขาณูการฝ่ายต่างประเทศและนายเฮนรี อาลบาสเตอร์ (Henry Albaster) ที่ปรึกษาชาวอังกฤษแปลและเรียบเรียงกฎหมายอังกฤษเกี่ยวกับปรีวีเคาน์ซิลชั้นทูตเกล้าถวาย<sup>2</sup> สถานที่มีสมาชิกประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการระดับต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 49 นาย ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาขอราชการและเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งอาจจะนำไปอภิปรายในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน นอกจากนี้อาจจะทรงแต่งตั้งที่ปรึกษาในพระองค์จำนวนหนึ่งเพื่อสืบสวนราชการ เรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือพิพากษาพิจารณาคดีใด ๆ ตามพระบรมราชโองการ

จากการจัดตั้งสภาทั้ง 2 นี้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกลุ่มที่เคยมีอำนาจมาก่อนหลายประการ แม่แต่สมเด็จพระยามบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์และเจ้าพระยาสุริยวงศ์โชยวัฒน์ (บุตรของสมเด็จพระยา) เองก็ไม่ยอมรับเป็นที่ปรึกษาราชการในพระองค์โดยอ้างเหตุว่าไม่อาจได้นำพินิจพิเคราะห์เป็นครั้งที่สอง และไม่อาจรับคำสาบานเหมือนคนทั้งหลายได้<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ได้ปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ หลายอย่าง เช่นการประชุมปรึกษาเรื่องการเลิกทาส การจัดเก็บภาษีอากร เช่น ใ้ทำการคัดสินค้าที่พระยาอาหารบริรักษ์ขังขึ้นไม่ส่งเงินรายได้ให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

<sup>2</sup> หอสมุดวชิรญาณ หอสมุดแห่งชาติ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 จ.ศ. 1236 มัคที่ 153 เล่ม 3 เรื่องปรีวีเคาน์ซิล แปลจากฉบับภาษาอังกฤษ

<sup>3</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้มีในกรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารแนกหนังสือตัวเขียนและจารึกเรื่อง พระราชหัตถเลขาสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยามบรมมหาราชวังศรีสุริยวงศ์ เลขที่ 1523 มัคที่ 153/1.

(ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2416) เสนาบดีทุกกระทรวงต้องส่งรายไคที่ตนจักเก็บอยู่ส่งคลังโดยตรง การปรับปรุงระบบบริหารคลังนี้เท่ากับเป็นการทำลายอำนาจและแหล่งรายไคของกลุ่มขุนนางเก่าโดยเฉพาะของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์โดยตรง ผลการตัดสินใจคือพระยาอาหารบริรักษ์ คือการถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่ง เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการเริ่มขจัดบุคคลที่ผูกพันอยู่กับกลุ่มขุนนาง เก่าออกไปจากวงการบริหารระดับสูง พระยาอาหารบริรักษ์เป็นทั้งหลานชายและผู้ใกล้ชิดของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ การที่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินกระทำกรอย่างอาจหาญในครั้งนั้นจึงทำให้ขุนนางเก่า ๆ ระวังตัวกันขึ้นอีกมาก

โดยหลักการ เมื่อพิจารณาหน้าที่และลักษณะการประชุมของสภาที่ปรึกษาทั้งสอง<sup>2</sup> จะเห็นว่าสมาชิกจะได้รับการฝึกฝนให้รู้จักแสดงความคิดเห็นรวมทั้งคุ้นเคยกับระเบียบวิธีการประชุมตามแนวทางของระบอบรัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาลู่ในทางปฏิบัติแล้วแสดงให้เห็นว่าสมาชิกของสภาทั้งสองใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขี้คออพระราชดำริ อาจสรุปสาเหตุของความล้มเหลวบางประการของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ได้ดังนี้คือ

1. วัตถุประสงค์สำคัญที่แท้จริงในการจัดตั้งสภาทั้งสองคือ การทอนอำนาจของกลุ่มเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งกุมอำนาจการบริหารประเทศอย่างเต็มที่ในขณะนั้น ในสภาพเช่นนี้สมาชิกสภาที่ปรึกษาทั้งสองจึงเปรียบเสมือนกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาล โดยเข้าฝ่ายสนับสนุนพระมหากษัตริย์ ซึ่งยังไม่ทรงสามารถมีพระราชอำนาจได้อย่างเต็มที่และแน่นอน สมาชิกจึงมีฐานะไม่มั่นคงอาจจะเป็นภัยแก่คนใดทำให้สมาชิกไม่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือมีบทบาทใด ๆ อย่างแข็งขันด้วยตนเอง

<sup>1</sup> ธีระวุฒิ สุทธิสงคราม, สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ มหาบุรุษ, หน้า 680.

<sup>2</sup> ฎรายละเอียดยใน "พระราชบัญญัติ เคาณชิลออฟสเทค" และ "พระราชบัญญัติปริวีเคาน์ชิล" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 จ.ศ. 1236 หน้า 14 และ 159 ตามลำดับ.

2. เนื่องจากเป็นสถาบันใหม่ทางการเมือง สมาชิกยังไม่คุ้นเคยกับระเบียบวิธีการ ทำให้ไม่ค่อยกล้าพูด แสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวประทับอยู่ควายในฐานะองค์ประธานการลงมติในประเด็นต่าง ๆ จึงมักเป็นไปตามแนวพระราชดำริ

3. ในระยะแรกสภาทั้งสองได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เมื่อบทบาทและผลงานของสภาทั้งสองได้สนองพระราชประสงค์ในการตั้งอำนาจมาต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้มากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะภายหลังการพิราลัยของสมเด็จพระบรมมหาราชวีริยวงศ์ และการทิวคตของวังหน้า ใน พ.ศ. 2425 และ พ.ศ. 2428 ตามลำดับ ทรงมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ ความสนพระทัยที่จะคอยกระตุ้นการปฏิบัติงานของสภาทั้งสองจึงลดน้อยลง เนื่องจากต้องทรงรับพระราชภาระกิจในด้านการบริหาร<sup>1</sup>

ในระยะต่อ ๆ มากิจการของสภาที่ปรึกษาทั้งสองได้ซบเซาไปมาก จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งข้อสงสัยแก่ผู้ไว้ในพระราชดำริในการเปิดรัฐมนตรีสภาเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2437 ตอนหนึ่งว่า

ตั้งแต่ปีแรกในราชสมบัติของเรานั้น เราได้มีความคิดเห็นว่า ถ้าจะได้มีผู้ประกอบสติและปัญญาประชุมกันอยู่เป็นอัครราชวงสำหรับที่จะได้ช่วยกันแก้ไขกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ไม่ได้แล้ว และสำหรับที่จะได้คิดทำกฎหมายใหม่ขึ้นนี้ ก็จะเป็นการดีอยู่ เพราะฉะนั้นเราจึงได้ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่เราได้เป็นประธานเองนั้น เป็นที่ประชุมชั้นหนึ่งซึ่งได้เห็นประโยชน์ที่ใดก็ยกแถลงการที่เกี่ยวข้องของควมกฎหมายมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ครั้นต่อมาก็มีเหตุต่าง ๆ ที่ไม่ต้องการจะกล่าวไว้ในที่นั้นนั้น เสด็จมาทำให้เป็นที่ขัดขวาง

<sup>1</sup>ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความล้มเหลวของสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินใน สุวดี เจริญพงศ์, "ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวการเคลื่อนไหวตามแนวคิดประชาธิปไตย และสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475" วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519 (อัครสำเนาะ) หน้า 16-17.

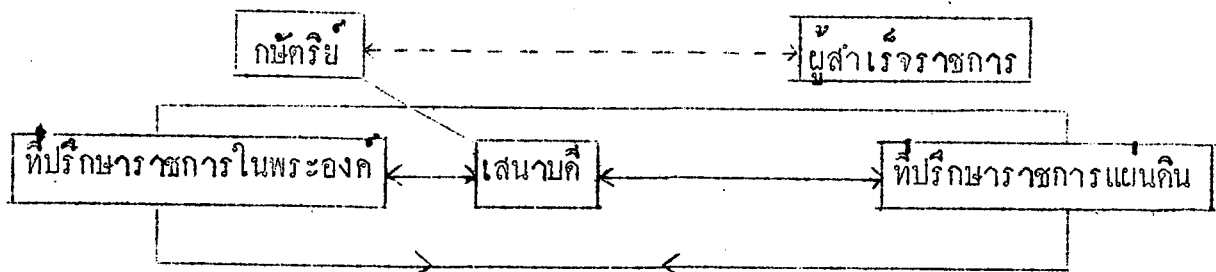
## น้ำใจอันดีของเรา...<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังมีปรากฏไว้ใน พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247 คือประมาณ 10 ปี ภายหลังจากที่ได้มีสภาที่ปรึกษาราชการความตอนหนึ่งว่า

การแต่เดิมมานั้น การเอกเสกคิวตีฟ กับลียิสเลตีฟ รวมกันอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเยนซี... ในตอนต้นอำนาจนั้นก้อยู่แก่ริเยนค และเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราคยอมมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนคและเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟนั้นหาใครจะมีผู้ใคร่ชอบใจไม่ เราจึงได้จัดอุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้นจนถึงมีเคานซิลปกครองทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นคนจนตกลงเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าพวก ลียิสเลตีฟ เคานซิล เป็น ออปโปสิชันของคอเวอนเมนต์ตรง....<sup>2</sup>

จากพระราชดำรัสข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริ จะสร้างสถาบันทางการเมืองให้ทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติและบริหารแยกจากกัน ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้<sup>3</sup>

แผนภาพที่ 1 แสดงสถาบันทางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



<sup>1</sup>พระราชดำรัสในการเปิดรัฐมนตรีสภา 24 มกราคม ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437)

<sup>2</sup>ท.จ.ช. ร. 5 บ. 1.4/4 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่ให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247

<sup>3</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา วรรณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย 2417-2477 หน้า 16.

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกำหนดวิเทโศบายในการครอง  
 ทหารการเมืองผ่านสภาทั้งสองและเมื่อพระองค์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดแล้ว หรือที่พระองค์ทรง  
 เรียกว่า "กลายเป็นตัวคอเวอรเมนต์" แล้วบทบาทของสภาที่ปรึกษาราชการและสภาที่ปรึกษา  
 ในพระองค์ก็หมดไป ในที่สุดก็มีประกาศยกเลิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2437  
 และตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ตำแหน่ง "ที่ปรึกษาในพระองค์" ได้เปลี่ยนเป็น  
 "องคมนตรี" คำว่าสภาที่ปรึกษาในพระองค์ จึงสิ้นสุดลงในปีนั้น

### 2.2.2 คำกราบบังคมทูลของข้าราชการขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง แผ่นดิน ร.ศ. 103

การเคลื่อนไหวที่จะให้มีการปรับปรุงการปกครองในระบบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้น  
 เป็นครั้งแรกในเดือนมกราคม พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) เมื่อกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนาง<sup>1</sup>  
 ซึ่งรับราชการ ณ สถานทูตไทยในกรุงลอนดอนและปารีส ได้ร่วมกันลงชื่อในหนังสือถวาย  
 ความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
 อยู่หัว<sup>2</sup> ทั้งนี้เนื่องจากระยะเวลาที่ต่อเนื่องมาจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 มีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น เพราะประเทศไทยเป็นที่รู้จักของประเทศต่าง ๆ ทั้ง

<sup>1</sup> ในเนื้อหาของคำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน  
 ร.ศ. 103 นั้น มีผู้ลงพระนาม 4 พระองค์และลงนาม 7 ท่านคือ 1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
 พระนเรศวรอุทิศ 2. พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาภา 3. สมเด็จฯ  
 กรมพระสวัสดิวัฑฒน์วิเศษ 4. พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ 5. นายนกแก้ว คชเสนี  
 6. นายบุศย์ เพ็ญกุล (ยศครั้งสุดท้ายเป็นจตุตถวิไลวรนาถ) 7. ขุนปฏิภาณพิจิตร (หุน)  
 ถึงแก่กรรม ร.ศ. 108 8. หลวงเกษมฉายเวร (สุน สาคกรวิชัย) 9. หลวงวิเศษสาดี (นาค)  
 10. นายเปลี่ยน 11. สิบเลพเตอร์แนคส์อาด

<sup>2</sup> ความบันทึกของพระองค์ปฤษฎางค์ รุมนสาย หนึ่งในจำนวนบุคคลกลุ่มนี้ปรากฏว่า  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขอความเห็นของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์  
 เกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองไปก่อน แต่กลับมีการเข้าชื่อถวายบังคมทูลหลายคน

จากการที่มีนักเรียนไทยเริ่มออกไปศึกษาในต่างประเทศ<sup>1</sup> ตามหลักฐานที่ปรากฏนักเรียนไทยคนแรกๆ ที่ไปศึกษาต่อยังทวีปยุโรปคือ นายจุน<sup>2</sup> ซึ่งสมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาทส่งไปกับกัปตันเรืออังกฤษ เพื่อศึกษาและฝึกหัดเดินเรือกำปั่น ณ ประเทศอังกฤษสมัยรัชกาลที่ 3 นายจุนเรียนสำเร็จกลับมาประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งมีการส่งนักเรียนไทยไปต่างประเทศ 5 คน คือ

1. นายทศ บุนนาค (บุตรสมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาท)
2. นายเทศ บุนนาค (เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์)

ทั้งสองคนเดินทางไปพร้อมกับคณะทูตคณะแรกที่ประเทศอังกฤษ แต่ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏ เมื่อคณะทูตเดินทางกลับนักเรียนทั้งสองก็กลับมาด้วย

3. นายโต บุนนาค
4. นายสุคใจ บุนนาค
5. นายปิ่น บุนนาค

ทั้งสามคนนี้ไปเรียนที่ประเทศอังกฤษและสำเร็จเรียบร้อยเดินทางกลับมาในสมัยรัชกาลที่ 5<sup>3</sup> จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ที่ได้รับการศึกษาที่มีแนวคิดก้าวหน้า และต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ก้าวหน้าทันสมัย เพื่อให้ประเทศก้าวหน้าทันประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ มีอยู่หลายกลุ่ม เช่น กลุ่ม ร.ศ. 103 ซึ่งได้ร่วมกันลงชื่อถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

<sup>1</sup> การเดินทางไปศึกษาต่อยังต่างประเทศมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชซึ่งเลือกจัดขึ้นเฉพาะข้าราชการเพื่อส่งไปพร้อมกับคณะทูตเพียงครั้งเดียวเท่านั้น

<sup>2</sup> หม่อมราโชทัย, จากคำนำ จดหมายเหตุและนิราศลอนดอน (ไม่ปรากฏที่พิมพ์, พ.ศ. 2461) หน้า 11.

<sup>3</sup> สงวน คงอ้น, สิ่งแรกในเมืองไทย (พระนคร : แพร่พิทยา, 2502), หน้า 38-45.



เจ้าอยู่หัว และไต่ส่งสำเนาหนังสือพร้อมกับจดหมายชักชวนให้บุคคลอื่น ๆ ในสยามเช่น จมื่นไวยวรนาถ (เจิม แสงชูโต) ร่วมลงชื่อถวายแก่จมื่นไวยวรนาถมิไต่ลงชื่อในนั้นหากมี หนังสือทูลเกล้าถวายความเห็นในเรื่องนี้โดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>1</sup> และไต่ถวายความเห็นว่พระเจ้าอยู่หัวควรเสด็จประพาสทวีปยุโรปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง แนวความคิดของจมื่นไวยวรนาถเป็นไปในทางที่สนับสนุนความเห็นของคณะทูตที่ลอนดอน และปารีส แต่ "รุนแรง" น้อยกว่าคำกราบบังคมทูลของคณะทูต เหตุที่เจ้านายและข้าราชการ เหล่านี้ ไต่กราบบังคมทูลถวายความเห็นในครั้งนั้น ถวายแลเห็นภัยอันจะเกิดจากการขยาย อำนาจของลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งกำลังจะแผ่มาถึงสยาม แต่สาเหตุที่จะก่อให้เกิดภัยอันตราย ที่ว่านี้อาจจะเป็นเพราะการปกครองประเทศในขณะนั้นไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยก็ได้ ฉะนั้น การที่จะรักษายานเมืองให้พ้นอันตรายจึงต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองแบบที่ใช้ อยู่ให้คล้ายคลึงกับ ระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว โดยที่มีความเชื่อว่าการ เปลี่ยนแปลงเช่นนี้นับเป็นทางเดียวเท่านั้นที่จะรักษายานเมืองไว้ได้ ในคำกราบบังคมทูลา กลุ่มกาวหนา ร.ศ. 103 เริ่มต้นด้วยการชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ของโลกในเวลานั้นว่ามี ลักษณะเป็นที่น่าวิตกว่าจะมีผลกระทบตอประเทศไทยได้ ถวายเหตุร้ายต่าง ๆ จึงถือว่า "ถ้า มิไต่กราบบังคมทูลพระกรุณาตามทูลเห็นแล้ว ถ้าเป็นการขาดความกตัญญูและนำพระพิพัฒน์ทั้ง ความรักใคร่ในไต่ฝ่าละอองธุลีพระบาทและทั้งพระราชมารดาเซตซึ่งเป็นของข้าพระพุทธเจ้า ชาวสยามทั่วกันหมด..."<sup>2</sup> ซึ่งเป็นการสอดแทรกความคิดที่ว่าชาวสยามทุกคนมีส่วนร่วมเป็น เจ้าของประเทศพระราชอาณาเขต มิใช่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวเท่านั้น ถือได้ว่าเป็นราก ฐานความคิดที่ว่าทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการทำนุบำรุงประเทศ ไม่เฉพาะแก่พระ- มหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวเท่านั้น

<sup>1</sup> ฎีกาสารที่ บ.14/1 หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เรื่องจมื่นไวยวรนาถทูลเกล้า ถวายความเห็นเรื่องจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน จ.ศ. 1247

<sup>2</sup> ฎีกายละเอียดใน หจช. ร.5 บ. 1 4/1 เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูล ถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

ข้อความซึ่งกลุ่ม ร.ศ. 103 ได้กราบบังคมทูลพระกรุณามีข้อความซึ่งพอจะสรุปได้  
 ดังนี้คือ ได้กล่าวถึงภัยของจักรวรรดินิยมซึ่งได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนอาจเป็นอันตรายต่อ  
 อธิปไตยของชาติอันเป็นการยากที่จะปกครองแบบ "แบบโศลุดโมนากิ" <sup>Absolute Monarchy</sup> ซึ่งมีพระมหากษัตริย์  
 รับผิดชอบแต่เพียงพระองค์เดียว จะสกัดกันไว้ได้ วิธีทางเดียวที่เห็นว่าจะ เป็นทางรอด  
 ทางเดียวของประเทศก็คือ จะต้องเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบ "คอนสตีติวชันแนลโมนากิ" <sup>Constitution Monarchy</sup>  
 ซึ่งการบริหารประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประธาน  
 ภายใต้รัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการกระจายอำนาจทางการ เมืองในลักษณะที่กว้างขวางกว่า  
 เดิม เพื่อขจัดความคอปรประสิทธิภาพของระบอบเก่า<sup>1</sup>

นอกจากนี้กลุ่มผู้กราบบังคมทูล ยังได้เสนอให้มีกฎหมายประกันความเสมอภาคของ  
 ราษฎรตลอดจนให้มีเสรีภาพในทางความคิดเห็นนี้ เพื่อให้ราษฎรทั่วไปเห็นว่า "กรุงเทพฯ  
 นั้น เป็นเมืองของราษฎรและจะต้องช่วยกันบำรุงรักษาเพื่อได้ความสุขความเจริญ ความยุติธรรม  
 เป็นโสดเสมอทั่วหน้ากันหมด..."<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้กราบบังคมทูล ได้เห็นว่าบ้านเมือง  
 เป็นของราษฎรทุกคนซึ่งจะต้องช่วยกันทะนุบำรุงเพื่อความสุข ความเจริญของตน อย่างไรก็ตาม ไร่ก็  
 ความ กลุ่มผู้กราบบังคมทูล ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า "หากได้ประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์  
 ในเวลานี้ไม่..."<sup>3</sup> การที่ผู้กราบบังคมทูลเพียงแต่เสนอให้มีรัฐธรรมนูญ และให้กระจาย  
 อำนาจแก่ขุนนางราชการในวงกว้างขวางขึ้น จึงเท่ากับเป็นการวางแผนการปกครองตาม  
 แนวความคิดประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ แบบค่อยเป็นค่อยไปตามความเหมาะสมแก่  
 สถานการณ์ และคำกราบบังคมทูลนี้มีได้อยู่ที่การจัดการเปลี่ยนแปลงกลไกของการบริหารราชการ  
 เท่านั้น หากขึ้นอยู่ที่การเปลี่ยนรูปแบบของระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น  
 การปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญในการจัดอำนาจทางการ เมือง โดยมีพระมหากษัตริย์

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่ต้องการให้มีสภาผู้แทนราษฎร เพราะยังไม่เหมาะสมกับกาลสมัย

แม้ว่าถ้อยคำที่ใช้ในคำกราบบังคมทูลฯ จะเรียบเรียงขึ้นด้วยความระมัดระวังและพยายามหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งถึงการดำเนินการปกครองของรัชกาลที่ 5 ใ้มากที่สุดก็ตาม แต่ก็ยังสื่อความหมายได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงรวบรวมอำนาจมาไว้ที่พระองค์เองมากเกินไป อาจกล่าวได้ว่าคำกราบบังคมทูลของพระราชวงศ์และข้าราชการ ร.ศ. 103 เป็นแรงกระตุ้นประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ทรงตัดสินใจพระทัยว่าจะเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครอง ในพระราชหัตถเลขาตอบกลุ่มพระราชวงศ์และข้าราชการ เหล่านี้ ทรงชี้แจงว่าปัญหาบ้านเมืองต่าง ๆ ที่กรมวังมณฑลนั้น เป็นสิ่งที่พระองค์ทรงตระหนักอยู่แล้ว การที่พระองค์ยังมีใจทรงดำเนินการปรับปรุงการปกครองมิได้ เกิดจากพระราชประสงค์ที่จะรวบรวมอำนาจสิทธิขาดไว้แต่ผู้เดียวไม่ แต่เป็นเพราะตอนต้นรัชสมัย อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับกลุ่มขุนนาง เสนาบดี พระราชภาระประการแรกของพระองค์คือ จะต้องสร้างฐานอำนาจ ที่มั่นคงซึ่งเพิ่งจะทรงทำได้สำเร็จ นอกจากนี้ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องบุคคลในระบบ เกาตรงเห็นว่าแม่จะเปลี่ยนรูปแบบของระบบงาน แต่ก็มีได้มีการปรับปรุงตัว เสนาบดีให้มีความรู้ความสามารถ ก็จะไม่บังเกิดผลก็แต่ประการใด และเห็นพระองค์กระทำไปโดยทันทีทันใดก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้<sup>1</sup> แต่การที่กลุ่มพระราชวงศ์และข้าราชการกราบบังทูลฯ เสนอความเห็นเช่นนั้นน่าจะเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้พระองค์ตัดสินใจพระทัยว่า ถึงเวลาที่จะทรงดำเนินการได้แล้ว โดยอาศัยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ เป็นกำลังสนับสนุนดังที่ทรงสรุปไว้ในพระราชหัตถเลขาว่า บัดนี้".... เป็นเวลาที่ควรจะจัดได้ เราจึงขอมอบท่านทั้งปวงว่าการเรื่องนี้เรากำลังคิดจะจัดอยู่ที่เดียว เมื่อท่านทั้งปวงจะช่วยคิดแล้วจงคิดการเรื่องนี้เถิด..."<sup>3</sup>

1 เรื่องเดียวกัน

2 หจข. ร.5. บ. 14/4 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247

3 เรื่องเดียวกัน

2.2.3 แนวพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับ  
ระบอบการปกครองประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

จากคำกราบบังคมทูลใน ร.ศ. 103 มีผลเฉพาะในทาง "คอเวอนเมนต์รีฟอม" ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริว่าเป็นปัญหาสำคัญและรีบด่วนเท่านั้น ในส่วนของการปรับปรุงด้านอื่น ๆ เช่นการมีรัฐธรรมนูญและการจัดตั้งองค์กรทางนิติบัญญัติ เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาภายหลัง เมื่อการปฏิรูปด้านบริหาร เป็นผลสำเร็จแล้ว ดังที่ทรงมีพระราชดำรัสว่า "การอื่น ๆ ที่จำจะต้องรีฟอมบ้าง จัดขึ้นใหม่บ้างนั้น เราของดไว้พูด ภายหลัง..."<sup>1</sup> นอกจากนี้ความล้มเหลวของสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินในฐานะองค์กรทางนิติบัญญัติก็งักกล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า จะยังไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงในด้านนี้ได้ แม้จะทรงเห็นความจำเป็นของการที่จะมี ฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตามพระองค์มิได้ทรงทอดทิ้งพระราชภาระในด้านนี้เสียเลยทีเดียว ในการที่ทรงดำเนินการปฏิรูปทางด้านการบริหารโดยเตรียมการจัดตั้ง เสนาบดีรับผิดชอบภายในกระทรวง แทนเสนาบดีแบบจตุสดมภ์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2430 นั้น มีหลักฐานว่า ได้มีการร่าง "ราชประเพณี" ขึ้นที่ศาลเกล้าถวายมีลักษณะเป็นร่างกฎหมาย 20 มาตรา กำหนดขอบเขตของพระบรมเดชานุภาพ การสืบสันตติวงศ์ และบทบาทสภาทั้งสามคือ เสนาบดีสภาองคมนตรีสภา และรัฐมนตรีสภา<sup>3</sup> โดยมีสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้นิยามร่างขึ้น ก่อน พ.ศ. 2432<sup>4</sup> และมีผู้สันนิษฐานว่า น่าจะเกิดจากพระราชกระแสปรารภใน "พระบรมราชานุญาตแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ที่ว่าไม่ทรงรังเกียจที่จะมีกฎหมายกำหนดพระบรมเดชานุภาพ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>2</sup> ฎรายละเอียดในประมุข สិทธิพันธ์, แผ่นดินของพระพุทธเจ้าหลวง (พระนคร : ธรรมเสวี, 2501), หน้า 259-264

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 253

นภาพ ดังประเทศทั้งหลายในยุโรป<sup>1</sup> แต่ไม่ปรากฏว่าร่างราชประเพณีนี้ได้มีการประกาศใช้แต่อย่างใด องค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชกระแสว่ามิได้ทรงลืมเรื่องราชประเพณีในการประชุมเสนาบดี เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2435) แต่ทรงวิตกว่าถ้ามีการสืบสันตติวงศ์โดยตรงอาจจะได้พระมหากษัตริย์ที่คอยพระปรีชาสามารถ ไม่เหมาะกับการปกครองของไทยซึ่งต้องการพระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็งแต่พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์จะให้ทดลองทำเป็นอย่าง ๆ ไป แล้วจึงออกประกาศเป็นกฎหมายรวม กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกราบบังคมทูลว่าควรจะต้องจัดตั้งสภาอื่น ๆ เป็นฝ่ายทานอำนาจบ้าง<sup>2</sup> ในปี พ.ศ. 2437 เมื่อทรงจัดการปฏิรูปการบริหารเป็นระเบียบแบบแผนแล้ว ได้ทรงพระกรุณาจัดตั้ง "รัฐมนตรีสภา" ขึ้นทำหน้าที่ออกกฎหมายทำนองเดียวกับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน<sup>3</sup> ในระยะแรกรัฐมนตรีสภาได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการพิจารณาออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ แต่ในระยะหลังรัฐมนตรีสภาได้ลดบทบาทลงมากเพราะมีสมาชิกไม่ทันใจความสนใจมาประชุมมากเท่าที่ควร อาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชประเพณีฉบับนี้ เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีได้มีการประกาศใช้ นับว่ายังไม่มีความจำเป็นนัก อย่างไรก็ตามนับว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และนิติศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งถ้าหากมีการประกาศใช้จริงก็ต้องถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญสมัยสมบูรณ์อายุสิทธิราชที่สมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง<sup>4</sup>

อาจจะกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับความเจริญของตะวันตกทางเศรษฐกิจและสังคม เข้ามาปรับปรุงประเทศแต่สำหรับในด้านรูปแบบ

<sup>1</sup>วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, หน้า 11.

<sup>2</sup>หจข. ร.5 รล. 5/6 หัวข้อบังคับที่ประชุมเสนาบดี

<sup>3</sup>ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1 ร.ศ. 113, หน้า 333.

<sup>4</sup>วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, หน้า 13.

ของการปกครองนั้น ทั้งพิจารณาอย่างระมัดระวังมาก ในฐานะองค์พระมหากษัตริย์ พระองค์  
 ได้ทรงมีพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถาบันการเมืองแบบตะวันตกกับสภาพของ  
 ของสังคมไทย หลายครั้ง เช่นในพระราชดำรัสตอบกลุ่มเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ. 103 ได้  
 ทรงแสดงทัศนะว่า สิ่งที่สำคัญเร่งด่วนคือ การปฏิรูปการบริหารระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์  
 ส่วนปัญหาการมีรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาในภายหลัง อันเนื่องมาจากความล้มเหลว  
 ในการทดลองจัดตั้งสภาที่ปรึกษา ทำให้ทรงเชื่อมั่นว่า ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะมีการปกครอง  
 ตามระบอบรัฐสภา<sup>1</sup> แนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการ  
 การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของพระองค์ อาจสังเกตได้จากพระราช  
 วิจัยที่เกี่ยวกับระบอบการปกครองที่ปรากฏออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ซึ่งทรงมุ่งไปยังบุคคล  
 2 จำพวกคือ พวกที่ต้องการเปลี่ยนแปลงไปตามแบบตะวันตกทุกประการโดยไม่คำนึงถึงความ  
 เหมาะสมกับสภาพของประเทศ และพวกที่ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม ไม่ยอมรับแนว  
 ความคิดแบบตะวันตกเลยทรงเห็นว่า ควรจะยึดมั่นในทางสายกลางคือ รับมาแต่สิ่งที่ดี และ  
 เหมาะสมแก่ประเทศ ดังจะเห็นได้จากความใน พระบรมราชาธิบายว่าด้วยควมสามัคคี  
 ในพ.ศ. 2446 ซึ่งยืนยันพระราชดำริ ของพระองค์ซึ่งทรงเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถจะรับ  
 รูปแบบการปกครองแบบตะวันตกได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากสภาพการณ์ที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง  
 ในยุโรปราษฎรปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลง แต่ผู้ปกครองขัดขวางการเปลี่ยนแปลงนั้นในขณะที่  
 ราษฎรไทยยังคอยการศึกษาหาความคืบหน้าทางการเมือง ".....ไม่มีความปรารถนาอยากจะ  
 เปลี่ยนแปลงอันใด.... การที่อยากเปลี่ยนแปลงนั้นก็กลับเป็นของผู้ที่ปกครองบ้านเมืองอยากเปลี่ยน  
 แปลง เพราะรัฐธรรมนูญประเทศอื่นที่เห็นว่าเป็นดีกว่านั้น...<sup>2</sup> ทั้งยังทรงชี้แจงให้เห็นว่าเมืองไทย  
 ยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภาหรือระบบพรรคการเมือง เพราะยังขาดคนที่มีความรู้ความสามารถ  
 และระบอบนั้นก็ยังไม่เป็นที่ต้องการของคนส่วนใหญ่นอกจากผู้ที่ยอยากเอาอย่างประเทศยุโรป

<sup>1</sup> หจข. ร.5 บ. 1.4/4 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการ  
 ปกครอง จศ. 1247

<sup>2</sup> ฎุรายละเอียดในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายว่า  
 ด้วยควมสามัคคี" ในรัชชอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูต, รวมเอกสารการเมืองการปกครอง  
 ไทย (พระนคร : โครงการตำราสมาคมสังคมศาสตร์, 2518), หน้า 116

เพียงไม่กี่คน ทรงสรุปว่า "ถ้าจะจัดตั้งปาลิเมนต์หรือให้เกิดไปลิตีกัลปาคีชั่น ในเวลาที่บ้านเมืองยังไม่ทองการครั้งนี้ ก็จะมีแต่ข้อทู่เถียงกันจนการอันใดไม่สำเร็จไปได้เป็นเครื่องถ่วงให้บ้านเมืองมีความเจริญช้านอนอย่างเคียว..."<sup>1</sup>

จะเห็นว่าทัศนะของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจะไม่เหมาะสมกับสังคมไทยในขณะนั้นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่พระองค์ทรงยอมรับในข้อที่ว่า การปกครองของไทยอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบนั้นในภายหน้า จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาเกี่ยวกับการศึกษาของพระราชโอรสในยุโรปถึง เจ้าพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งอัครราชทูตไทยประจำกรุงลอนดอนและทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าให้จัดการเกี่ยวกับการศึกษาของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในยุโรปด้วย ทรงมีพระราชดำริว่า "เจ้าฟ้าควรจะเรียนวิชาทหาร เพราะว่าต่อไปอาจจะเป็นปาลิเมนต์" เจ้านายก็จะถูกรังเกียจในการที่จะรับหน้าที่ทางราชการพลเรือน..."<sup>2</sup>

การเตรียมการศึกษาทางค่านทหารของบรรดาเจ้าฟ้าทั้งหลายของพระองค์นั้นเป็นมาโดยตลอด และทรงย้ำทั้งเรื่องการเป็นทหาร และอ้างถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่ตลอดเวลา จึงอาจพิจารณาต่อไปได้ว่า พระองค์เองก็ทรงคาดการณ์ล่วงหน้าได้โดยตลอดเวลาถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

และใน พ.ศ. 2443 ก็ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมพระนครสวรรค์วรพินิตเมื่อครั้งยังคงศึกษาอยู่ในประเทศเยอรมัน ทรงอธิบายถึงเหตุผลที่ทรงให้ศึกษาในวิชาทหารว่า "ที่จะประมาทว่า เมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีเวลาเป็นคอนสติตูชั่นแนลไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายรับราชการในหน้าที่พลเรือนเมื่อใด เจ้าฟ้าและจะถูกไปก่อนไม่มีอะไรทำ..."

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>2</sup> พระราชหัตถเลขา และหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เล่ม 2 (พระนคร . กุรุสภา, 2506) พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ลงวันที่ 21 มีนาคม ร.ศ. 116, หน้า 68.

อาจสรุปได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อมั่นว่าระบบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมไทยในขณะนั้นคือ ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงทศพิธราชธรรมและทรงพระปรีชาสามารถเป็นประมุขนำอาณาประชาราษฎร์ไปสู่ความเจริญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ในรัชสมัยของพระองค์ แต่ปัญหาก็คือไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่าพระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ ไปจะดำเนินตามรอยพระยุคลบาทได้หรือไม่ จึงเป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลผู้มีหัวก้าวหน้า ต้องการการปกครองตามระบอบรัฐสภาที่จะให้หลักประกันได้ว่าเสถียรภาพของบ้านเมืองตลอดจนความสงบสุขของประชาชน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสติปัญญาและความสามารถของบุคคลเพียงคนเดียว

### 2.3 สภาพทางการเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระบรมราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ ทรงพระราชสมภพ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2423 ทรงมีพระนามเดิมว่า "สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ" เมื่อมีพระชนมายุได้ 8 พรรษา ได้รับการสถาปนาเป็น "สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนเทพทวารวดี" ขณะทรงพระเยาว์ได้รับการอบรมวิชาการทางอักษรศาสตร์และศิลปศาสตร์จากสมเด็จพระราชบิดา และพระอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญแต่ละวิชาการ ในปี พ.ศ. 2436 พระชนมายุได้ 13 พรรษา สมเด็จพระราชบิดาทรงส่งพระองค์ไปศึกษาวิชาการ ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศองค์มกุฎราชกุมาร ได้สิ้นพระชนม์ลง สมเด็จพระราชบิดาจึงได้โปรดสถาปนาพระองค์ขึ้นเป็นมกุฎราชกุมารแทนต่อมาในปี พ.ศ. 2440 สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธทรงตัดสินพระทัยเลือกศึกษาวิชาการทหาร พ.ศ. 2441 จึงทรงเข้าศึกษาในโรงเรียนนายร้อยทหารบกแซนเฮอสต์ (Sandhurst) ทรงศึกษาสำเร็จและได้ยศนายร้อยตรี และทรงศึกษาวิชาการปืนใหญ่ที่โรงเรียนวูลลิช หลังจากนั้นได้ทรงเข้าศึกษาในโรงเรียน Royal Musketry ที่ ไฮท์ (Hythe) และทรงได้รับประกาศนียบัตรพิเศษออกเป็นนายทหาร



สำหรับการศึกษาทางวิชาการฝ่ายพลเรือนได้ทรงศึกษา ณ สำนักโครสท์เซอร์ริช  
แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด (Oxford) ทรงศึกษาวิชาประวัติศาสตร์และกฎหมายอย่าง  
เชี่ยวชาญ ปี พ.ศ. 2445 เป็นปีซึ่งเสร็จสิ้นการศึกษาของพระองค์ในยุโรป รวมเวลาประทับ  
อยู่ต่างประเทศนานถึง 9 ปี จึงเสด็จนิวัติสู่ประเทศไทย ขณะมีพระชนมายุได้ 22 พรรษา  
เมื่อเสด็จกลับถึงเมืองไทยได้เข้ารับราชการเป็นนายทหารชั้นผู้น้อย และได้เลื่อนยศทางทหาร  
มาเรื่อย ๆ ได้รับการสถาปนาเป็นนายพลเอกราชของกรีฑาตำแหน่งจเรทัพบก และทรงบัญชาการ  
ทหารมหาดเล็กและไ้ทรงทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือกิจการของสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ของ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2447 พระชนมายุได้ 24 พรรษา ได้เสด็จ  
ออกทรงผนวชและประทับจำพรรษาและศึกษาพระวินัยอยู่ ณ วัดบวรนิเวศน์วิหาร หลังจากทรง  
ลาผนวชก็เสด็จกลับเข้ารับราชการตามเดิม ทรงประทับอยู่ที่พระราชวังสราญรมย์ เมื่อพระบาท-  
สมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 สมเด็จ  
เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติต่อจากสมเด็จพระราชบิดา ทรงพระนามว่า  
"พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" เมื่อวันที่ 28  
พฤศจิกายน พ.ศ. 2454 โดยจัดทำเป็นพระราชพิธีมหามงคลตามแบบอย่างโบราณ  
ราชประเพณี ต่อมาทรงสถาปนาสมเด็จพระบรมราชินีนาถเสาวภาอ่องศรี พระราชมารดาขึ้น  
เป็นสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ บรมราชชนนี พระพันปีหลวง

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน  
พ.ศ. 2468 พระชนมายุได้ 45 พรรษา รวมเวลาที่ทรงอยู่ในราชสมบัติ 16 ปี ทรงมีแต่  
พระราชธิดาพระองค์เดียว คือสมเด็จพระเจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดาสิริโสภาพรภวดี อันประสูติ  
แต่สมเด็จพระนางเจ้าสุวัทนา พระวรราชเทวี จากพระราชประวัติจะเห็นได้ว่าพระองค์เสด็จ  
ไปทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์  
เป็นประมุขก็ตาม แต่พระองค์ไม่เห็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
ตามระบอบนั้น เพราะทรงเห็นว่าคนไทยยังไม่มีการศึกษามากพอที่จะเลือกผู้แทนทำการปกครองได้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พจน. ร.6 สบ.001/6, สำเนาพระราชหัตถเลขา (ลับ) ลงวันที่ 30 เมษายน 2460 ถึงกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ.

และจากการไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษนี้ทำให้แนวพระราชดำริส และพระจริยาวัตรบางประการมีลักษณะก้าวหน้าเกินไป ซึ่งคนไทยโดยทั่วไปในสมัยนั้นไม่อาจเข้าใจได้<sup>1</sup> พระองค์ก็ทรงตระหนักในข้อนี้เป็นอย่างดี ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงผู้ใกล้ชิดคนหนึ่งว่า

ตัวเราเวลานี้ตกอยู่ที่ลำบาก ยากที่จะรู้ได้ว่าภัยจะมาถึงตัวเวลาใด เพราะเรารู้สึกว่าเป็นตัวคนเคียวหาพวกพ้องมีใคร ถ้าที่เป็นพวกพ้องกพะ เอ็นไปเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหาอำนาจมีใคร... พวกเขาคูเห็นเราหัวใหม่เกินไปและอวดดีไม่เชื่อฟังผู้ใหญ่ ฝ่ายพวกใหม่ก็เห็นเรายัง เกาเถาไม่มีความมั่นคงพอและเกรงใจพวกเกาเสมอไป<sup>2</sup>

ดังจะเห็นได้จากบันทึกการปกครองของพระยาภิรมย์ภักดีในครั้งที่มีถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในภายหลังว่า

พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ไม่สามารถเป็นที่เขาดังโดยอิสระ สำหรับผู้ที่มีอคติชอบงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง ควบคู่กันพระองค์จึงมักจะมีพระบรมราชวินิจฉัยตามความคิดเห็นของคนกลุ่มเดียว ซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงสวัสดิภาพของสยาม พระองค์มักจะไม่ทรงทราบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นพื้นฐานของสถานะการที่พระองค์ทรงดำเนินการควบคู่กัน ในบางครั้งจึงทรงกระทำไปโดยมิทราบความจริง ซึ่งก่อให้เกิดผลที่น่าเสียดาย<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> มีทนา เกษกมล, การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517 หน้า 144.

<sup>2</sup> หจ. ร.6 ม.36ก/6 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 8 มิถุนายน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2454) ถึงพระยาเทพอรชุน พระยาอุไทยมนตรีและพระยาธรรมสุนทรราช

<sup>3</sup> หจ.ช. ร.7 สบ. 2.47/32 บันทึกการปกครองหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ของพระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2469.

จากสภาพการณ์เช่นนี้ทำให้กลุ่มคนรุ่นใหม่เพิ่มความไม่พึงพอใจในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช  
มากขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสรุปฐานะของพระมหากษัตริย์ในตอนปลายรัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ไว้ว่า

... ในรัชกาลที่เพิ่งจะสิ้นไปเร็ว ๆ นี้สภาพการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปมากด้วยเหตุผลหลาย  
ประการ พระมหากษัตริย์กลายเป็นผู้ที่ถูกหวนล้อมชักจูงโดยใครก็ได้ซึ่งเคยกับผู้อื่น  
เป็นที่โปรดปรานของพระองค์... สิ่งที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งก็คือการที่ราชสำนักถูก  
หมิ่นดูแคลน และในระยะใกล้จะสิ้นรัชกาลก็กำลังจะเริ่มถูกเยาะหยัน... ความเคลื่อนไหว  
ไหวทางความคิดในประเทศนี้ชี้ให้เห็นสัญญาณอันแน่ชัดว่า วันเวลาของการปกครอง  
แบบผู้นำคืออำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวใกล้จะหมดลงไปทุกที<sup>1</sup>

ขณะเดียวกันความไม่พอใจในราชสำนักซึ่งข้าราชการบางคนในทางที่ไม่เหมาะสมควร  
ได้ทวีความรุนแรงขึ้นคั้งที่นักหนังสือพิมพ์ท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า เมื่อมีกมรพุดถึงพระราชาวงศ์  
ซึ่งเลื่อมพระยศลง "ผลสะท้อนให้ึกไม่ชอบสถาบันราชสำนักเพิ่มขึ้นในความรู้สึก..."<sup>2</sup>  
คั้งนั้นอาจจะสรุปได้ว่าปัญหาการเมืองที่สำคัญในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
ประการหนึ่งก็คือ ความไม่มั่นคงของสถาบันกษัตริย์ รวมทั้งปัญหาทางด้านการศึกษา ซึ่ง  
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup> หจช. ร.7 สบ.2.47/32 บันทึกการปกครองพระราชหัตถเลขาของพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงพระยาภักดีสยามไมตรี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2469 แปลโดยชัยอนันต์  
สมุทวนิช ในการเมืองและกมรเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ-  
มหาวิทยาลัย, 2519, เอกสารโรเนียวเป็นเล่ม), หน้า 183.

<sup>2</sup> สติชัย เสมานิล, วิสาสะ (พระนคร : สมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทย,  
2514), หน้า 191.

ไต่ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการสภาการคลังและกรรมการองคมนตรี<sup>1</sup> เพื่อแก้ไขปัญหาย่างไรก็ดี คณะกรรมการองคมนตรีไม่สามารถทำงานให้สำเร็จได้ในรัชสมัยนี้เนื่องจากปัจจัยหลายประการ เช่น คณะกรรมการมุ่งจะทำวิธีตัดตอนรายจ่ายให้น้อยลง โดยมีใ้เห็นเรื่องการแบ่งสรรงบประมาณที่ถูกต้องพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแสดงเจตจำนงแน่วแน่ที่จะคงงบประมาณของราชสำนักไว้เช่นเดิม นอกจากนั้นเสนาบดีบางกระทรวงก็ไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่ปฏิบัติตามหลักการของคณะกรรมการองคมนตรี ด้วยเหตุนี้ภาวะการเงินในปลายรัชสมัยจึงยังคงทรุดอยู่ดังที่พูดอย่างถนัดปากว่า".....ข้าพเจ้าเกรงว่าตราบเท่าที่รัชกาลนี้ยังคงอยู่ ไม่น่าเป็นไปได้ว่าจะมีอะไรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น....."<sup>2</sup> ขณะเดียวกันในรัชสมัยของพระองค์ความเข้าใจในระบอบการปกครองในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศได้รับความนิยกรู้ทางกร เมืองแบบตะวันตกมีมากขึ้นตลอดจนสถานการณ์จากภายนอกประเทศซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลง เช่น

ในพ.ศ. 2451 คณะเตอรหนุ่ม (Young Turk ) ในตุรกีโคล้มล้างการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชให้สำเร็จ

ในปีพ.ศ. 2454 - 2455 จีนมีการล้มล้างจักรวรรดินิยมเปลี่ยนรูปการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองระบอบสาธารณรัฐ

ในปีพ.ศ. 2460 คณะพรรคบอลเชวิค โคล้มล้างการปกครองของพระเจ้าซาร์ในรัสเซีย

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 แผนกกฎฎีกาภาค 1 (24 สิงหาคม พ.ศ.2465) ประกาศตั้งสภานายกและกรรมการสภาการคลัง

<sup>2</sup>Great Britian Foreign Office, F. 1637/183/40 Confidential, April 6, 1925 Greg to Chamberlian"...I fear that as long as the present reign lasts it is unlikely that there will be any change for the better"

ส่วนในญี่ปุ่นแม้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชยังคงมีอยู่แต่จักรพรรดิญี่ปุ่นก็ไม่มีพระราชอำนาจอย่างแท้จริง และได้เริ่มมีรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปีพ.ศ. 2431 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่นดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นเจริญทางเศรษฐกิจและมีกำลังทหารกล้าแข็งขึ้นเป็นลำดับ ต่อมาเมื่อญี่ปุ่นชนะรัสเซียในสงคราม พ.ศ. 2441 - 2448 ทำให้ชาติต่าง ๆ ทั้งในยุโรปและเอเชียให้ความสนใจจากประเทศนี้มากขึ้นรวมทั้งผู้มีการศึกษาจากประเทศไทยด้วย นอกจากนี้ในทศวรรษแรกของสงครามโลกครั้งที่ 1 ชนชาวสารต่าง ๆ กระจายแพร่หลายแมผลของสงครามจะไม่ได้กระทบกระเทือนถึงประเทศไทยมากนักแต่ความสนใจของประชาชนในชาติถึงผลของสงครามมีมากพอที่จะปลุกความนึกคิดทางการเมืองให้ตื่นตัวตามไปด้วยในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษาแล้ว อิทธิพลทางการเมืองเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกทำให้เกิดความคิดความเข้าใจในระบบการเมืองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษาในประเทศไทย และแผ่ขยายออกไปไต่บ้างในหมู่ของผู้ใกล้ชิด และจากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปิดเสรีภาพทางสื่อมวลชนพอสมควรจึงทรงเปิดโอกาสให้นักเขียนต่าง ๆ เสนอความคิดเห็นของตนออกมาตามหน้าหนังสือพิมพ์ได้โดยเสรีทำให้วงการสื่อมวลชนที่มีอยู่ในขณะนั้นตื่นตัวเกิดการแข่งขันกันเป็นผลดีกับประชาชนในสังคมในการเพิ่มวิชาความรู้ใหม่ ๆ และหนังสือพิมพ์กลายเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่ารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตรงกับระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงในโลกอันสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชในประเทศต่าง ๆ เสื่อมกำลังลงและถูกล้มล้างไปโดยมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ และการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญ สำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ ถ้าไม่ถูกล้มล้างไปก็มีฐานะทางอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ซึ่งจะเห็นได้จากกฎ ร.ศ. 130 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนระบอบการปกครองมากกว่าการแย่งชิงอำนาจส่วนบุคคล ดังที่ผู้ก่อการ ร.ศ. 130 ได้บันทึกไว้ว่า

---

<sup>1</sup> มีทนา เกษมกล, การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 57-61.

...เรื่องเศรษฐกิจของชาติ...ยังหาได้ดำเนินการไปเยี่ยงอารยประเทศไม่อย่างน้อยก็เยี่ยงประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่นประเทศญี่ปุ่นซึ่งเคยเดินคู่กันมาแต่ ๆ กับประเทศไทยสมัยที่เปิดเมืองท่า แต่รัฐญี่ปุ่นเปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบราชาธิปไตยโดยใตกฎหมายุแล้ว มีชาตินิยมเทวโค่นักความเจริญก้าวหน้ากว้างเข้ามาหาประชาชนของเขาอย่างรวดเร็วจนเกินหน้าประเทศไทยอย่างไกลลิบ... แต่ส่วนไทยเรายังล้าหลังอย่างน่าเวทนาจะถูกที่ระหับยกภาวะใก้อันเป็นความเจริญก้าวหน้ามาเทียบเคียงให้ชนออกสนใจใฝ่หน้าเข้าเหตุการณ์ภายใน บ้านเมืองค่อนข้างยุ่งเหยิงไม่เป็นลำดับสันติถึงกับขาดความพึงพอใจจากพลเมืองผู้เป็นเจ้าของประเทศอีกด้วย เพราะอำนาจการปกครองประเทศชาติโคตกอยู่ในอุ้งมือของคน ๆ เดียว<sup>1</sup>

จากการที่แนวความคิดประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญแผ่ขยายในวงกว้างขวางขึ้น เพราะอิทธิพลของแนวความคิดจากทางตะวันตก ตลอดจนบทบาทของสื่อมวลชน มีบทความโจมตีระบอบเก่าและในบางครั้งถึงกับออกมาในลักษณะตำหนิพระมหากษัตริย์ ใน พ.ศ. 2460 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ จึงมีพระราชหัตถเลขากราบบังคมทูลฯ เสนอพระดำริให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รับทำการใหม่โดยให้เหตุผลว่าเป็นการป้องกันองค์พระมหากษัตริย์ จากการวิพากวิจารณ์โดยทรงสรุปว่า "การงานในบ้านเมืองที่จะไม่ให้มีข้อบกพร่องบ้างนั้น ย่อมเป็นไปได้ต้องมี ฉะนั้นต้องให้มีทางและมีอำนาจอันหนึ่งที่จะชี้ลงไปว่า เพราะเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทำผิดจึงบกพร่องอย่าให้รวมไปอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ร.ศ. เกรียง สุวีจันทร และ ร.ศ. เนตร พูนวิวัฒน์, กบฏ ร.ศ. 130 พิมพ์ครั้งที่ 5 พระนคร : อักษรสัมพันธ์) หน้า 51-52.

<sup>2</sup>ทจข. สบ.001/6 ความเห็นเรื่องการจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาได้มีการทำและออกพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของสภาใหม่ (21-30 เมษายน 2460) ลายพระหัตถ์กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ลงวันที่ 21 เมษายน 2460.

แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้เหตุผลคัดค้านว่า ทรงรับฟังความคิดเห็นจากพระยาภักดีชุมพล (Mr. Jenswestengard) )ว่า "ถ้ายังมีปาร์ลiment ไม่ได้แล้วก็ไม่ควรจะมีอะไรที่เป็นของเลียนขึ้นไว้คบตาเพราะคนที่เขารู้จริงว่าปาร์ลiment เป็นอย่างไร เขาก็ไม่เชื่อว่าของนั้นจะแทนปาร์ลiment ได้และผู้ที่ไม่เข้าใจเสียเลยถึงวิธีการปกครองอย่างคอนสตีติวชัน ก็คงไม่เข้าใจเช่นนั้นว่าประโยชน์ของรัฐมนตรีนั้นอะไร..."<sup>1</sup> จากความในพระราชหัตถเลขาจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกับการตั้งรัฐมนตรีสภา แต่ทรงรับว่าจะนำเรื่องนี้เข้าปรึกษาในเสนาบดีสภาอีกครั้งหนึ่งแต่เรื่องก็เงียบหายไป เมื่อครั้งพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ทรงดำรงตำแหน่งเลขานุการเสนาบดีสภาในปลายรัชกาลทรงเห็นว่าเรื่องนี้ค้างอยู่ เนื่องจากมีพระบรมราชโองการให้ถามความเห็นเสนาบดี แต่เสนาบดีบางท่านไม่ให้คำตอบ จึงมิได้มีการดำเนินการต่อไปอย่างใด<sup>2</sup>

ใน พ.ศ. 2464 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) องคมนตรี เสนาบดีสภา ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลให้ทรงฟื้นฟูรัฐมนตรีสภาขึ้นมาช่วยแก้ไขสถานการณ์ของประเทศให้ดีขึ้นเช่นเดียวกับพระคำริของกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ พร้อมทั้งทูลเสนอให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีกระแส eman มาทางพระยาประสิทธิ์ศุภการ (ม.ล. เพื่อ ฟุ้งบุญ) ในทำนองปฏิเสธ โดยทรงอ้างว่าถ้ารัฐมนตรีสภาเป็นประโยชน์จริงก็จะคงอยู่มาจนถึงปัจจุบันนี้ไม่ล้มเลิกไปเสียตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างแน่นอน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>2</sup> อัครราชประวัติพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, 15 ธันวาคม 2517), หน้า 65.

<sup>3</sup> กองทัพเรือ, สำเนาหนังสือพระยาประสิทธิ์ศุภการถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2464, อ้างในมัทนา เกษมผล, การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในตอนปลายรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชกรณียกิจประการหนึ่งซึ่งอาจแสดงถึงแนวพระราชดำริที่โน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตยมากกว่าช่วงอื่น ๆ ได้แก่การสร้างสรรค์วิชาใน พ.ศ. 2461 แต่ในทางปฏิบัติแล้วบางครั้งก็ออกมาในรูปแบบของการทดลองประชาธิปไตย บางครั้งก็ออกมาในรูปแบบของความต้องการบุคลากรทำงานของข้าราชการบริพารที่ใกล้ชิดพระองค์ จึงเป็นสาเหตุทำให้พระองค์ไม่ทรงเลือกรูปแบบการปกครองใดไว้ยึดถือปฏิบัติหรือวางพื้นฐานการปกครองให้ประชาชน ดังนั้นพระองค์จึงหันมาดำเนินการทางด้านอื่น เช่น

1. หันมาทำนุบำรุงด้านการศึกษา เช่น ทรงพระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2464 และขยายการศึกษาถึงชั้นอุดมศึกษาโดยการยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2453 ให้เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2458

2. ปลุกฝังความรู้สิทธิชาตินิยมให้ประชาชนมีความรู้สิทธิรักชาติ มีความสามัคคี และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ทรงเน้นถึงภัยทางเศรษฐกิจของชาวจีนเป็นการสร้างศัตรูใหม่เพื่อเบนความสนใจไปจากการเมือง<sup>1</sup> ซึ่งพระองค์สามารถทำได้ผลพอสมควร เพราะทำให้การเรียกร้องทางการเมืองต่าง ๆ ค่อย ๆ ลดลง เปลี่ยนเป็นโจมตีชาวจีนว่าเป็นยิวแห่งบูรพาทิศ และเป็นผู้ทำความเสื่อมเสียให้แก่เศรษฐกิจของไทยอย่างใหญ่หลวงทรงเบนความสนใจออกมาในรูปแบบต่างกัน ทรงบทกวี ร้อยแก้ว และบทละคร เมื่อเบนความสนใจของประชาชนมาสู่ยุคใหม่แล้วทรงแสดงถึงผลดีของการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และผลเสียของการปกครองในระบอบรัฐสภาซึ่งจะเห็นได้จากบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ ของพระองค์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

---

<sup>1</sup>ไปรคกูรายละเอียคในจุลลลา งอนรด, กำเนิดของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ วิชาสาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2513)



## 2.3.1 กบฏ ร.ศ. 130

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติในวันที่ 24 ตุลาคม 2453 ผู้ที่มีแนวความคิด ก้าวหน้าทางกทวิงกันว่าพระองค์จะทรงนำประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในไม่ช้า เพราะ เป็นที่ทราบกันว่าในตอนปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระ- ราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภา ณ พระที่นั่งราชกรัณยสภาว่า "ฉันจะให้ลูกศิษย์รักของ ขวัญแกพล เมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อำนาจบัลลังก์ในขณะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือฉันจะให้เขาปาดิเมนต์ และคอนสตีติวชัน"<sup>1</sup> ดังจะเห็นได้จากพระราชประสงค์ในการวางแผนการศึกษาของพระบาท- สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯขณะที่ยังทรงศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอม- เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะให้สมเด็จพระยุพราชเตรียมพระองค์เพื่อทำความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญไว้ตั้งแต่เนิ่น ๆ ดังความในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาประสิทธิ์ศัลการ เมื่อ พ.ศ. 2444 ว่า

บัดนี้เห็นว่าเป็นการเสียเวลาไปเพราะมกุฎราชกุมารได้เล่าเรียนมีความรู้เป็นที่เบื้องต้น อยู่แล้ว เมื่อกลับกรุงเทพฯ โคตงคนทำกูวโคเรวเทาไรยั้งคั้ง เพราะสิ่งที่ตองกูว เขามาเรียนในเมืองไทยให้รู้จักลักษณะที่แท้จริงของบ้านเมืองยังไม่เป็นที่สิ้นสุด การเล่าเรียน ที่นอก สำหรับไซพอเป็นเครื่องศุริตรองตอไปเท่านั้น สิ่งสำคัญของมกุฎราชกุมารที่ตองคั้งคน ใหม่ก็คือ โปลิตีเคออุไซแอนชอยวงหนุงมีการเล่าเรียนลักษณะทำกฎหมายสำหรับบ้านเมือง และเรียนหลักฐาน ซึ่งเป็นหัวใจคนเคาของกฎหมายที่เรียกว่า Principles of Legislation and Jurisprudence เรียนหลักฐานคอนสตีทิวเชอนของนานาประเทศ ไททราบเรื่องไวบวง และเรียนโปลิตีเคออุคโคโนมีและบรรคาที่เกียของ ในผลประโยชน์ ทางเงิน ๆ ทอง ๆ เป็นคนอยู่อย่างหนุง กฎหมายนา ๆ ประเทศควรจจะให้คั้งคนเรียนเสียใน เวตุลาน พอเป็นเลา ๆ ไวบวง เมื่อกลับกรุงเทพฯ แลวจะเรียนแคล่าพังเองคกงจะเขาใจ ไคงาย...<sup>2</sup>

<sup>1</sup>วิชัย ประสงค์, แผ่นดินพระปกเกล้า (พระนคร : ฅกุงชาติ, 2505), หน้า 46.

<sup>2</sup>หจข. ร.5.ศ. 49/29 ร่างพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ถึง พระยาประสิทธิ์ศัลการ ร.ศ. 120 อ่างในมัทนา เกษมกล การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์ เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทยานิพนธ์ ปริญญาอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรนครหลวงมหาวิทยาลัย, 2517) หน้า 43-44

อย่างไรก็ดีความหวังของปัญญาชนรุ่นใหม่เหล่านี้ค่อย ๆ ลดลง เพราะจนถึง พ.ศ. 2454 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ร.ศ. 130 ก็ยังไม่มีแว้วว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประการใดและอาจกล่าวได้ว่ากบฏ ร.ศ. 130 ได้รับอิทธิพลความคิดจากคณะภักดีมินตั้ง โดยมี ดร.ซุนยัตเซ็น เป็นหัวหน้าไต่หาการปฏิวัติล้มล้างราชวงศ์แมนจูนำประเทศจีนไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐได้เป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2454 แต่ก็ไม่อาจนับเป็นสาเหตุใหญ่จนทำให้เกิดกบฏ ร.ศ. 130 เพราะสาเหตุพื้นฐานได้เริ่มขึ้นเมื่อปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือในปี พ.ศ. 2452 ได้เกิดมีเหตุวิวาทกันระหว่างกรมทหารราบที่ 2 กับมหาดเล็กบางคนของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชรับสั่งให้ผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 2 สอบสวน และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชได้นำความขึ้นกราบทูลพระราชบิดาขอให้ลงพระราชอาญาเขียนหลังทหารตามจารีตนครบาล แต่สมเด็จพระราชบิดาไม่ทรงเห็นด้วย และเสด็จในกรมราชบุรีดิเรกฤทธิ์ซึ่งเป็นนักกฎหมายเห็นควรที่จะจัดการไปตามตัวกฎหมาย ไม่ควรจะนำจารีตนครบาลกลับมาใช้ คำคัดค้านนี้ไม่ได้ผล เพราะพระบรมโอรสาธิราชยังยืนยันที่จะให้โดยหลัง มิฉะนั้นจะลาออกจากตำแหน่งรัชทายาททันที รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าเรื่องจะลุกลามใหญ่โตจึงทรงอนุญาตเหตุการณ์ครั้งนี้บรรดานายทหารและนักเรียนนายร้อยทหารบกไม่พอใจพากันไม่เข้าเรียน สมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยทหารบกได้ทรงอธิบายให้เหตุผลจนนักเรียนนายร้อยทหารยอมเข้าเรียนตามปกติ จากเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้เกิดปฏิกิริยาจากฝ่ายทหารโดยทั่วไป เพราะเป็นการแสดงว่าทรงโปรดข้าราชการบริพารมากกว่าทหารของชาติและใน พ.ศ. 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้ง "กองเสือป่า"<sup>1</sup> ซึ่งเป็นทหารอาสาสมัครขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2454 โดยใช้เงินทุนจากพระคลังข้างที่และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพระองค์โดยตรงซึ่งทรงได้แบบอย่างมาจากกองทัพรักษาดินแดน (Territorial Army) ของอังกฤษ สมาชิกเสือป่าได้แก่ ข้าราชการประจำ พ่อค้าคหบดีและอื่น ๆ เพราะ

<sup>1</sup> ผู้ที่ทรงการศึกษาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และผลของการตั้งกองเสือป่าโดยสังเขปอาจดูได้ในพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์. เจ้าชีวิต (พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร : คลังวิทยา, 2505), หน้า 583-587.

พระองค์ทรงตระหนักพระทัยแน่ว่าการอบรมพลเรือนให้มีวิชาทหารนั้น เป็นประโยชน์อย่างมาก และจะเป็นการเพิ่มกำลังทหารบกด้วย แต่พวกทหารก็ไม่พอใจเพราะเห็นว่า เป็นกิจกรรมที่ซ้ำกับทหารจึง เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้คณะผู้ก่อการ ร.ศ. 130 ซึ่งประกอบด้วยนายทหารหนุ่มชั้นสัญญาบัตรและข้าราชการหัวใหม่เกิดความคิดที่จะปฏิวัติโดยเริ่มจากนายทหารหนุ่ม 2 คน คือ ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ต. จรูญ ษตเมษ ซึ่งมีความตั้งใจจะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายปกครองประเทศ เขาทั้งสองได้ วางแผนออกเป็น 2 ชั้น ชั้นแรกระยะเวลา 10 ปี จะพยายามเกลี้ยกล่อมทหารที่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการทุกรุ่นจนครบ 10 รุ่น เพื่อเป็นพรรคพวก ชั้นที่สองจะปฏิวัติเมื่อครบ 10 ปีแล้ว<sup>1</sup> ต่อมาก็ก้าวหน้าปฏิวัติได้ ร.อ. ขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) ซึ่งเป็น นายแพทย์ประจำโรงเรียนนายร้อยทหารบก และแพทย์ประจำพระองค์ของสมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ ภูวนาท พรรคก่อการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศไทยได้ทำการประชุมครั้งแรก ในวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2454 พรรคการเมืองพรรคนั้นนับได้ว่าได้อนุมัติขึ้นเป็นพรรคแรกของชาวไทยในสยาม พรรคการเมืองนี้มีฉายาว่า "คณะพรรค ร.ศ. 130"<sup>2</sup> ซึ่งประกอบไปด้วยคนหนุ่มที่มีอุดมการณ์ จึงวางแผนที่จะขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ

โดยมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และหากมีเหตุขัดข้องประการใด ก็อาจจะต้องมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยจะหูลเชิญพระราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่ง ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของคณะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศต่อไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์, กบฏ ร.ศ. 130 หน้า 18

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44 จากการทำหรือในกลุ่มสมาชิกในเรื่องบุคคลที่จะเชิญเป็นประธานาธิบดีฝ่ายทหารเรือจะหูลเชิญกรมพระนครสวรรค์วรพินิต ฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายกฎหมายจะหูลเชิญกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ฝ่ายทหารบกจะหูลเชิญสมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์

การประชุมของพรรค ร.ศ. 130 คำเนื้มาอีกหลายครั้งและมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นายทหารในพระนครได้เข้าเป็นพรรคพวกของพวกปฏิวัติเกือบหมด คณะปฏิวัติมีคำขวัญว่า "ทำแล้วอย่ากลัวจะชั่วหรือดี" และเพื่อให้เป็นการปฏิวัติที่มีกำลังพร้อมจำเป็นต้องใช้กำลังทหารในมณฑลสำคัญ ๆ ไว้เป็นพวก เช่น มณฑลอยุธยา มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครไชยศรี มณฑลเหนือไกลและการคมนาคมไม่สะดวกก็เพียงแต่ส่งไม้ตรีไปให้

ในที่สุดคณะปฏิวัติได้เลือกผู้ที่จะเป็นมือปืนลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และผู้ที่จับฉลากได้เป็นมือปืนก็คือ หลวงสินาคโยธารักษ์ ซึ่งภายหลังได้กลับใจนำความไปปรึกษาหม่อมเล็กคนโปรดของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์ คือ ร.ท. ทองอยู่ (พ.ท. พระตะบะ) จึงพากันไปเฝ้าหม่อมเจ้าพันธุ์ประวัติ ผู้บังคับการกรมทหารช่างที่ 1 รักษาพระองค์ บางซื่อ และนำความไปทูลสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์ ดังนั้นสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจักรพงษ์จึงรีบไปกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งกำลังซ้อมรบเสือป่าอยู่ ณ พระราชวังสนามจันทร์ แผนการปราบกบฏได้เริ่มขึ้นในที่สุดจับพวกกบฏได้และถูกสอบสวนลงโทษโดยกำหนดคนโยบายเป็น 5 ชั้น คือ

1. ชั้นประหารชีวิต 3 คน
2. ทอดชีวิต 20 คน
3. จำคุก 20 ปี 32 คน
4. จำคุก 15 ปี 6 คน
5. จำคุก 12 ปี 3 คน<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ลดโทษจากชั้นประหารชีวิต เป็นจำคุกตลอดชีวิต และนอกจากนั้นกลดลงตามลำดับ แม้ว่าแผนการของคณะผู้ก่อการ ร.ศ. 130 จะรั่วไหลและถูกจับกุมเสียก่อนที่จะดำเนินการตามแผนการ อันเนื่องมาจากระยะเวลาการเตรียมตัวกินเวลานานเกินไป ตลอดจนความหละหลวมในการรับสมาชิก แต่ผลของการกบฏในครั้งนี้ก็เป็นการกระตุ้นให้แนวความคิดประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ความรุนแรงขึ้น ผู้มี

<sup>1</sup> ุรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน หน้า 136-141

การศึกษาทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนมีความคืบหน้าทางการ เมืองมากขึ้น

### 2.3.2 คูสิทธานี

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มโครงการเมืองทดลอง<sup>1</sup> หรือ เมืองคูสิทธานี ตั้งแต่ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมาร คือในประมาณกลางปี พ.ศ. 2446 ได้ทรงสร้าง "เมืองมั่ง" ซึ่งถือได้ว่าเป็นคูสิทธานีในสมัยที่ 1 ขึ้น ณ ตำบลอัมพวา โดยทำ เป็นเมืองขนาดเล็กเรียกว่าเมืองคูสิทธานี โดยมีแบบแผนและระเบียบในการจัดตั้งผู้เข้าร่วมยัง ไม่มีสิทธิและหน้าที่ส่วนตนประการใดเพียงแต่คอยปฏิบัติกรงานตามพระราชประสงค์ แต่กิจการ ของเมืองมั่งก็ยุติลงเมื่อพระองค์ทรงผนวชในปี พ.ศ. 2447 เมื่อทรงลาผนวชแล้วในปี พ.ศ. 2448 ก็ได้เสด็จประพาสหัวเมืองเพื่อศึกษาความเป็นไปของบ้านเมืองตามพระบรมราโชบาย ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระบรมชนกนาถ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2450 อันเป็นปี ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ พระบรมชนกนาถ เสด็จประพาสยุโรปเป็นครั้งที่ 2 และ ทรงแต่งตั้งให้พระองค์เป็นผู้ว่าราชการแทนพระองค์ จึงได้ทดลองวิธีการปกครองบ้านเมือง สืบต่อมาจากเมืองมั่ง โดยสร้างเป็นเรือนแถวขึ้นตลอดแนวกำแพงที่กั้นระหว่างพระตำหนัก จิตรลดาภิวัตน์กับวังปารุสกวันเก่า โดยสมมุติเป็นหมู่บ้านและสมมุติให้มหาดเล็กเป็นเจ้าของบ้าน มีลักษณะการบริหารในแบบที่เรียกว่านคราภิบาลนับเป็นคูสิทธานีสมัยที่ 2 และเมื่อพระองค์ทรง เสด็จเสด็จถึงฉะเชิงเทราสมมติในปี พ.ศ. 2453 ก็ทรงมีพระราชภารกิจมากมาย จึงทำให้โครงการ เมืองทดลองชะงักไปชั่วคราว จนในปี พ.ศ. 2461 ได้ทรงสร้างเมืองคูสิทธานี เป็นเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยบ้านจำลองในเนื้อที่ประมาณ สองไร่ครึ่ง ระหว่างพระที่นั่งอุดรและอ่างหยก ในบริเวณพระราชวังคูสิท มีการกะแผนผังเมือง คัดถนน สร้างสถานที่ราชการและวัด จัดแบ่ง เป็นอำเภอ ตำบลและให้ "ทวยนาคร" เข้ามาสร้างบ้านเมืองตามแผนผัง บ้านแต่ละหลังมีขนาด

<sup>1</sup>สรุปจากคณะกรรมการสัมมนาเรื่องคูสิทธานี, คูสิทธานีเมืองประชาธิปไตย (พระนคร: หอสมุดแห่งชาติ 2513) หน้า 22-56

โตกว่าศาลพระภูมิ<sup>1</sup> ทวยนาครของเมืองจำลองนี้ได้แก่ บรรดาท้าวเล็กรับใช้ใกล้ชิด รวมทั้งเชื้อพระวงศ์ ในชั้นหม่อมเจ้าเป็นอย่างสูงและได้ทรงประกาศธรรมนูญลักษณะการปกครองนคราภิบาล (คูลิตธานี) ขึ้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 โดยมีพระราชดำริที่จะให้คูลิตธานีเป็นก้าวแรกของการเตรียมตัวในการปกครองตนเองของทวยราษฎร ดังพระราชดำรินี้ในวันเปิดศาลารัฐบาลของคูลิตธานีว่า

การงานฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายนคราภิบาลก็ถ่ายแบบมาจากเป็นของจริงทั้งนั้นวิธีการที่ดำเนินไปนี้เป็นไปเป็นการทดลองว่าจะเป็นประโยชน์เพียงใด เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับธานีใหญ่แน่ชัดเสียก่อน... วิธีการดำเนินการในธูนี้เล็ก ๆ ของเราเป็นเช่นไรก็ตั้งใจว่าจะให้ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน แต่จะให้เป็นการสำเร็จรวดเร็วทันใจถึงธานีเล็กนี้ ก็ยังทำไปทีเดียวยังไม่ได้ โดยมีอุปสรรคบางอย่าง<sup>2</sup>

จากข้อความนี้แสดงให้เห็นว่าทรงมีพระราชประสงค์จะให้คูลิตธานีเป็นแบบทดลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากคูลิตธานีเป็นเมืองเล็ก คงจะทำให้สะดวกและรวดเร็วกว่า นอกจากนี้พระองค์ประสงค์อีกประการหนึ่งคือ น่าจะเป็นการฝึกหัดข้าราชการให้คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังที่ทรงพระราชดำริว่า "ทวยนาครแห่งคูลิตธานีซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นเป็นที่ตั้งราชธานีเวลานี้มีฐานะความเป็นอยู่และภูมิธรรมความรอบรู้สูงพอสมควร จะเริ่มการศึกษาการปกครองตนเองได้ในกิจการบางอย่าง"<sup>3</sup>

การปกครองภายในคูลิตธานีเป็นไปในรูปแบบของประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามที่ปรากฏในธรรมนูญลักษณะการปกครองว่า

<sup>1</sup>จอมอมรคุณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), คูลิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (เรียบเรียงตามคคชของคณะกรรมการสัมมนาเรื่องคูลิตธานี) หอสมุดแห่งชาติ พิมพ์ในงานพระบรมราชานุสรณ์, 10-12 พฤศจิกายน 2513, หน้า ข.

<sup>2</sup>จอมอมรคุณารักษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78

<sup>3</sup>"ปรารภกรณีย์ของธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล" เรื่องเดียวกัน, หน้า 85

ธรรมเนียมลักษณะปกครองนคราภิบาลนี้ เป็นกำหนดอำนาจการพระราชทานแก่คูสิตธานี ใหม่นี้เสียและโอกาสแสดงความเห็นในวิธีจัดการปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง ส่วนกลางในกิจการแผนกใดซึ่งยังมีใตตรงพระกรุณาประสิทธิประสาทให้ ก็ยอมคงอยู่ในรัฐบาลกลาง ซึ่งมียอดรวมอยู่ในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามแบบฉบับ ในอารยประเทศทั้งหลายที่จัดการนคราภิบาล

ให้มีการประชุมทนายนครเลือกตั้ง "นคราภิบาล" เป็นหัวหน้าดำเนินการปกครองโดยทั่วไปและเลือก "เซษฐบุรุษ" เป็นผู้แทนอำเภอเข้านั่งในสภานคราภิบาล ในการประชุมสภา ทนายนครก็แบ่งออกเป็น 2 พรรค คือพรรคโบว์นำเงินกับพรรคโบว์แดง และยังทรงสนับสนุนให้มีการออกหนังสือพิมพ์ควย แม้ว่าธรรมเนียมลักษณะการปกครองนคราภิบาลของคูสิตธานีจะให้สิทธิแก่ชาวเมืองในการออกความคิดเห็นในวิธีจัดการปกครองตนเอง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นก็เกี่ยวข้องเฉพาะกิจการของคูสิตธานี ซึ่งเป็นเมืองตุ๊กตาเท่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศสยามโดยส่วนรวม กิจกรรมต่าง ๆ ของคูสิตธานีก็เป็นเหมือนเมืองทดลองทั่ว ๆ ไปซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพที่เป็นจริงแล้วจะเห็นว่าสิ่งขัดแย้งกับพระราชประสงค์ที่จะฝึกฝนประชาธิปไตย เช่น กิจกรรมส่วนใหญ่ของทนายนครมิได้ขึ้นอยู่กับการประชุมปรึกษาทางก้านกิจการมทางการเมือง หากอยู่ที่ความสวยงามของสถานที่ที่มีการประกวดเคหกรรม ส่งเสริมการท่องเที่ยวจนถึงให้มีการสอบมัตตุเทศกตั้งกรรมการในการเลือกตั้งผู้นำทางสำหรับธานีปรากฏในประกาศว่า

บัดนี้กิจการบ้านเมืองก็ไต่ดำเนินมาเป็นลำดับ ก็อุปโลกเวลาอันสมควรที่เปิดให้ชาวต่างชาติเขามาชมเทहांที่สิ่งเกิดดูชวนาครบางคนไม่ค่อยสนทนาคือข้อคำมูลและสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจยังความสวยงามให้ธานีและความเพลิดเพลินของผู้ที่เขามาไหลคนอยดอยลงไคจึงเห็นความจำเป็นจะให้ผู้นำทางสำหรับการนี้...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-68

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111

ก็จะเห็นได้จากคำถามขอสอบมัตถุเทศก์ของพระองค์ที่ว่า "คูสิตธานีมีประโยชน์  
อย่างไร"<sup>1</sup> คำตอบที่โคตะแนนเต็มเกือบร้อยตอบว่า

จักให้มีคูสิตธานีขึ้น...ก็เหมือนพระองค์ได้พบแว่นวิเศษอันลึกลับที่ผู้อื่นมองไม่เห็นแต่  
พระองค์ทรงทรง เห็นพฤติกรรมของคนทั้งหลายที่วางกรายเข้ามาในคูสิตธานีไกลซิก  
พระองค์ พระองค์ทรงอ่านเขาอย่างไร ถัดกันในสมัยภาพในการงานก็ ไหวพริบ  
ทางที่ก็ริยารายาทกั หังความใจเขลาเบาปัญญาควยประจักษ์โลกก็ ทุกสิ่งทุกอย่าง  
เหล่านั้นจะถูกบันทึกพระราชหฤทัย เขาเหล่านั้นหาใครตัวแม่แทนอย<sup>2</sup>

จะพิจารณาได้ว่าคำตอบนี้มีได้เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมาย ซึ่งเป็นพระราชประสงค์ของพระองค์โดย  
แต่ได้มีผู้นับว่า<sup>3</sup> ในตอนปลายรัชสมัยคือ ประมาณ พ.ศ. 2464 โครงการคูสิตธานี กำลัง  
อยู่ในขั้นที่จะนำมาทดลองใช้กับการปกครองท้องถิ่นที่โดยที่พระยาราชินฤดู (อวม เปาโรหิต)  
ปลัดผู้ทดลองของกระทรวงมหาดไทยได้กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต นำวิธีการของ  
คูสิตธานีไปทดลองปฏิบัติตามจังหวัดต่าง ๆ เมื่อทรงเห็นชอบด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงได้  
ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่โดยอาศัยกิจการและระเบียบแบบแผนของคูสิตธานี  
เป็นแนวทางและได้กำหนดที่จะทดลองใช้ที่จังหวัดสมุทรสาคร เป็นแห่งแรกโดยให้พระยาสุนทรพิพิธ  
เป็นผู้ดำเนินการ แต่ปรากฏว่าเรื่องนี้กลับเงียบไปจนสิ้นรัชกาล โดยมีข่าวว่าที่ประชุมเสนาบดี  
สภาไม่เห็นด้วยเพราะเกรงว่าจะเป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรมากเกินไปและอาจกระทบกระเทือน  
ผลประโยชน์ของรัฐ<sup>4</sup> แต่ถ้าหากข่าวนี้เป็นจริง เหตุใดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าจึงมิได้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 116

<sup>3</sup> บุคคลนั้นได้แก่ พระยาสุนทรพิพิธ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยใน  
รัชสมัยรัชกาลที่ 6 ได้บันทึกเรื่องไว้ในหนังสือ วชิรราชานุสรณ์ จมื่นอมรรณารักษ์ ผู้เรียบเรียง  
เรื่องคูสิตธานีเมืองประชาธิปไตยได้นำมาอ้างในหนังสือเล่มนั้น

<sup>4</sup> จมื่นอมรรณารักษ์, คูสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า



ทรงยืนยันพระราชดำริในการทดลองใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง เมื่อทรงแนพระราชทัชในพระราชดำริเรื่องนั้น ๆ และจะไม่ทรงโอนอ่อนตามความคิดเห็นของเสนาบดี จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะพระองค์เองก็ยังไม่มั่นพระทัยว่าการนำวิธีการของดุสิตธานีมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีหรือไม่จนอาจจะกล่าวได้ว่าดุสิตธานีเป็นโครงการที่สูญเปล่า ไม่อาจนำมาใช้ในการปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. 2461 มีทั้งหมด 51 มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 แยกเป็นหมวดใหญ่ ๆ ได้ 10 หมวด คือ

- หมวดที่ 1 ว่าด้วยนามและการใช้รัฐธรรมนูญ
- หมวดที่ 2 บทวิเคราะห้ศัพท์
- หมวดที่ 3 ว่าด้วยกำหนดและการเลือกตั้งนคราภิบาล
- หมวดที่ 4 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของนคราภิบาล
- หมวดที่ 5 ว่าด้วยการบริหารรักษาความสะอาดและป้องกันโรคภัย
- หมวดที่ 6 ว่าด้วยการสืบเปลี่ยนและตั้งนคราภิบาล
- หมวดที่ 7 ว่าด้วยสภาเลขาธิการ
- หมวดที่ 8 ว่าด้วยทุนและการเงินการทองของคณะนคราภิบาล
- หมวดที่ 9 ว่าด้วยกำหนดโทษผู้ที่กระทำผิด
- หมวดที่ 10 ว่าด้วยการรักษารัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

ต่อมาในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2461 เป็นเวลาหลังจากที่ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ ปกครองแล้วเพียง 40 วัน ก็มีประกาศให้ทวยนาครดุสิตธานีที่มาร่วมประชุมเพื่อทำการเลือกตั้ง ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ในคราวนี้พระยาอนิรุทธเทวาได้รับเลือกเป็นนคราภิบาลอย่างถูกต้อง

<sup>1</sup>ไปรคดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิชและชิตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477, หน้า 174-182

เป็นคนแรกและเป็นการเลือกเป็นครั้งที่ 2 และในวันนี้เองก็ได้ออกพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลสุโขทัย พ.ศ. 2461 มีทั้งหมด 22 มาตราแยกเป็นหมวดใหญ่ ๆ ได้ 3 หมวด คือ

1. หมวดที่ 1 ว่าด้วยนามและการใช้พระราชกำหนด
2. หมวดที่ 2 ว่าด้วยตำแหน่งเซษฐบุรุษ
3. หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิแห่งเซษฐบุรุษเนื่องในการเลือกนคราภิบาล<sup>1</sup>

### 2.3.3 แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ซึ่งอาจพิจารณาได้จากบทพระราชนิพนธ์ในรูปต่าง ๆ ทั้งร้อยแก้วและร้อยกรอง ตลอดจนพระราชนิพนธ์และพระบรมราชาทานในโอกาสต่าง ๆ สำหรับแนวพระราชดำริเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยนั้นสามารถพิจารณาอย่างเด่นชัดได้จากจดหมายเหตुरายวันส่วนพระองค์ที่ทรงบันทึกในเดือนมีนาคม 2454 และเดือนเมษายน 2455 ซึ่งอาจจะสันนิษฐานได้ว่า การที่ทรงบันทึกจดหมายเหตुरายวันส่วนพระองค์มีแรงกระตุ้นมาจากบท ร.ศ. 130 โดยตรงเพราะเพิ่มจะมีการจับกุมคณะผู้ก่อการไปในปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2454 บันทึกฉบับนี้ของพระองค์เป็นการสะท้อนความรู้สึกที่มีต่อความคิดที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองดังกล่าว ข้อความในพระราชบันทึกแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีพระทัย แนวความคิดและระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างดีแต่ในทางทฤษฎี ไม่อาจนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ และโดยทางทฤษฎีแล้วการมีรัฐธรรมนูญมีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีข้อดีในแง่ที่คัดค้านไม่แน่นอนในเรื่องคุณสมบัติของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปได้เพราะอำนาจการปกครองประเทศไม่ตกอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับเป็นผลเสียหลายประการ เช่น

<sup>1</sup>จดหมายเหตुरายวันในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์ในงานพระราชนิพนธ์เพลิงศพหม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ วันที่ 1 สิงหาคม 2517 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย, 2517)

1. ประชาชนยังไม่มีความรู้พอที่จะปกครองตนเองได้
2. การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะใครก็ได้และมีความรู้ความสามารถ เนื่องจากประชาชนไม่มีเวลามากพอที่จะพิจารณาอย่างถี่ถ้วน
3. พรรคการเมืองที่ผลัดกันเป็นรัฐบาลมักจะใช้การเล่นพรรคเล่นพวกโดยที่ไม่มีทางแก้ไขได้ พรรคการเมืองใด มีทุนมากก็อาจล่อใจประชาชนด้วยประการต่าง ๆ นานาให้เลือกพรรคของตนฉะนั้นอำนาจจึงตกเป็นของชนกลุ่มน้อยและการที่พรรคการเมืองผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ไม่ติดต่อกัน
4. การมีรัฐสภาหรือแม้ว่าจะจะเป็นสาธารณรัฐก็ไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาคาการฉ้อราษฎ์บังหลวงให้หมดไปได้<sup>1</sup>

ด้วยเหตุนี้จึงทรงแน่พระทัยว่า "การมีปาร์ลีมেন্টก็ ถ้าถึงแม้ว่าจะเปลี่ยนลักษณะการปกครอง เป็นรีพับลิคไปเลยก็เหมือนกันไม่ตัดการฉ้อโกงจากการไม่สม่ำเสมอให้หมดไปได้เลยถ้าผู้ถืออำนาจ ยังมีทางที่เลือกให้มาเห็นแก่ใคร ๆ ใค้ตามชอบใจผู้ทราบใจ คนสอพลอและคนหัวประจบก็คง ยังต้องมีอยู่ ทรามนั้น จะผิดกันก็แต่ชื่อผู้มีอำนาจเท่านั้น"<sup>2</sup>

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีพระราชวิจารณ์ถึงข้อบกพร่องของ ระบบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่พระองค์ทรงตระหนักดีว่าไม่สามารถที่จะทรงคัดค้าน ความต้องการของประชาชนที่จะมีส่วนในการปกครองประเทศ เนื่องจากสถานการณ์ของโลก เป็นไปในลักษณะนั้นและเนื่องจากข้อบกพร่องของระบบประชาธิปไตยดังกล่าวมาแล้วด้วยเหตุนี้ "...จึงตกอยู่ในปัญหาว่าจะเลือกเอาอย่างไรและคำตอบปัญหาอันนี้ ก็มีอยู่แล้วว่าประชาชนจะ เห็นชอบและประสงค้หัวกันเกิด"<sup>3</sup> แนวพระราชดำริเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายใต้ระบอบ

<sup>1</sup> รัชอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475 หน้า 54.

<sup>2</sup> จดหมายเหตุนรายวัน... หน้า 59

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61

รัฐธรรมนูญยังปรากฏในบทพระราชนิพนธ์อื่น ๆ เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างของบทพระราชนิพนธ์ประเภทนี้ได้แก่บทความเรื่อง เมืองไทยงตั้งเกิด, ยิวแห่งบูรพาทิศ, นิทานเรื่อง รายงานการประชุมปาลิเมนต์สยาม, บทละครฉวยอำนาจ เป็นต้น โดยมีพระราชประสงค์ที่จะโน้มน้าวให้ประชาชนชาวไทยมีแนวความเห็นคล้อยตามพระราชดำริที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ หรือการมีรัฐสภาไม่เหมาะสมกับเมืองไทย ทรงเน้นในหลายครั้งหลายคราว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบที่ยังมีประสิทธิภาพสำหรับเมืองไทย ผู้ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นนักพูดที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและอิทธิภายามบุคคลในระบอบเดิมมากกว่าที่จะรักษาอย่างจริงจัง ในบทพระราชนิพนธ์หลาย ๆ เรื่องทรงพยายามที่จะกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยม ให้ชาวไทยรักชาติ ศาสนา จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ตลอดจนเห็นภัยจากการครอบงำทางเศรษฐกิจของชนต่างชาติ

ในพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทเนื่องในโอกาสต่าง ๆ ก็มักจะทรงสอดแทรกแนวพระราชดำริเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของประชาธิปไตยต่อสังคมไทย จะเห็นได้จากพระบรมราโชวาทพระราชทานแก่นักเรียนไทยในยุโรป เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2468 ทรงเตือนสตินักเรียนเหล่านั้นว่า เมื่อไต่ยินการสนทนาทางการเมืองในสถานศึกษา ก่อนที่จะรับว่าเป็นสิ่งดีและน่านิยมควรจะต้องปัญหาแก่ตนเองก่อนว่าลัทธิและวิธีการนั้น ๆ เหมาะสมกับคนไทยและสภาพทางการเมืองของไทยหรือไม่ ทรงสรุปผลค่อนข้างว่า "อย่าลืมนึกว่าสภาพของประเทศยุโรปกับเมืองไทยผิดกันอยู่ ฉะนั้นสิ่งซึ่งเป็นคุณสำหรับเขากอาจเป็นโทษสำหรับเรากก็ได้"<sup>1</sup>

กล่าวโดยสรุป แนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยเป็นไปในทางที่ไม่ทรงเชื่อว่าระบอบประชาธิปไตยจะเหมาะสมกับเมืองไทย เพราะในการเสด็จประพาสหัวเมืองตะวันตกตั้งแต่นครปฐมถึงกาญจนบุรีใน

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพอำมาตย์โทหม่อมเจ้าสุขุขปรัการภ กมลดาสน์ 12 มกราคม พ.ศ. 2501) หน้า 55-56.

เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2456 ได้ทรงบันทึกจดหมายเทศุร่ายวันไว้ในท่านองที่ว่า ประชาชนโดยทั่วไปมิได้ต้องการความเปลี่ยนแปลงจากระบอบเดิมคงมีแต่บุคคลบางกลุ่มเท่านั้นในกรุงเทพฯ และเป็นพวกที่ต้องการประโยชน์ส่วนตนมากกว่าที่จะเห็นแก่ประเทศชาติ วิสัยทัศน์ของพระองค์ที่ทรงไขข้อตำนบุคคลเหล่านั้นก็คือ ทรงแสดงพระราชดำริในรูปแบบของบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ เพื่อชักจูงให้ประชาชนเห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่สามารถจะใช้ได้ในไทย รวมทั้งสร้างความรู้สึกราชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรี เพื่อจะได้นำทรงทราบกระแสความคิดทางการเมือง กลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวความคิดประชาธิปไตยงอกงามขึ้นเป็นลำดับคั้งนั้น ความพยายามที่จะจำกัดอุดมการณ์ประชาธิปไตยโดยใช้วิธีการของประชาธิปไตย จึงกลายเป็นผลที่ช่วยสร้างเสริมความสำนึกทางการเมืองโดยไม่รู้ตัวไปในที่สุด พระองค์ทรงเชื่อว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ประเทศสยามกำลังปฏิบัติอยู่นี้ เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องไปทำตามอย่างประเทศอื่น ๆ ดังพระราชนิพนธ์โคลงบทหนึ่งในเรื่องพระนลว่า

อย่ามัวคิดแบ่งบ้าน	เมืองไทย หน้อยเลย
คิดถึงแต่เมืองไทย	บัดนี้
เมืองเราศรีวิไล	ควรอยู่ แล้วยา
นักพูดจะชวนชู้	ชักฆ่า อย่าฟัง <sup>1</sup>

แต่พระองค์ก็ทรงตระหนักว่า กระแสความคิดประชาธิปไตยได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที จนอาจจะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงจากระบอบเดิม ถึงกระนั้นพระองค์ก็ทรงมีพระราชดำริว่า เมืองไทยเหมาะสมกับสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น เพราะประชาชนยังขาดการศึกษา ขนบธรรมเนียมประเพณีไทยก็ไม่เหมาะสมกับระบอบรัฐสภา ซึ่งเหมาะสมกับพวกเชื้อชาติยุโรป ที่ได้พัฒนาฝึกฝนการปกครองระบอบนี้มานานแล้วเท่านั้น ประกอบกับพระองค์ทรงเชื่อมั่นว่าหลวงศุน์เคยและเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภานี้มากกว่าผู้อื่น เพราะทรงเสด็จไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่บทของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเวลายาวนาน ย่อมคุ้นเคยกับการปกครองนี้ดีพอสมควร ทรงแน่วพระทัยว่าการปกครองในระบอบรัฐสภา

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 64.

ไม่มีผลก็เป็นที่น่าพอใจแม้แต่ประเทศอังกฤษเองก็ยังล้มเหลวกับระบอบประชาธิปไตย หลังจากพระราชวินิจฉัยแล้วที่ทรงเชื่อมั่นว่าการปกครองระบอบราชาธิปไตยของไทยแต่เดิมนั้นเหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมไทย โดยทรงกล่าวว่า

...ถ้าว่าควยการปกครองบ้านเมืองแล้ว วิธีการปกครองอย่างราชาธิปไตยเป็นนิติธรรมของเราสืบมาแต่ในโบราณกาล ถ้อยคำที่เราพระเจ้าแผ่นดินทุกเวลาเช่นนี้มีใครจะกล่าวเข้ากับตัวเอง ถ้าหากเรามีไซ้พระเจ้าแผ่นดินเรากคงต้องกล่าวเช่นนี้เหมือนกัน เพราะเรากล่าวควยความเห็นอันแนแน่ใจเรา...<sup>1</sup>

ถึงแม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมี "ดุสิตธานี" ซึ่งเป็นโครงการทดลองระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นก็ตาม แต่การสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองมิได้เป็นไปในขอบเขตที่กว้างขวางและกระทำกันในหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กัน ในขณะที่ทรงสร้างความรู้ลึกลับชาตินิยมให้เกิดขึ้น กระแสความคิดในเรื่องประชาธิปไตยก็เกิดควบคู่กันไปด้วย อย่างน้อยที่สุดก็ในหมู่ข้าราชการที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก ซึ่งเริ่มทยอยกลับเข้ามาในประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชาการต่าง ๆ ในยุโรปเมื่อรัชกาลก่อน อย่างไรก็ตามพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงเห็นว่า ยังไม่ถึงกาลอันสมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นตลอดรัชสมัยของพระองค์แม้ว่าแนวโน้มของความคิดเรื่องประชาธิปไตยจะค่อยขึ้นแล้วอย่างกว้างขวาง แต่ยังมีใครทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย ด้วยทรงเห็นว่าจะต้องให้รัฐธรรมนูญแก่ประชาชนชาวไทย ด้วยทรงเห็นว่าจะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนให้พอกับพอควรเสียก่อน มิฉะนั้นการมีรัฐสภาจะเป็นโทษมากกว่าคุณ"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> หจข. รัชกาลที่ 6-7 แผ่นส่วนพระองค์สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพที่ 47 ม.13/32 บันทึกการปกครอง

<sup>2</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, วิทยานิพนธ์เรื่อง การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองของประเทศไทย (เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2512) หน้า 32

## 2.4 สภาพทางการเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเป็นพระโอรสองค์สุดท้ายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี ประสูติในวันพุธที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2436 พระนามเดิมว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ทรงเป็นพระราชอนุชาร่วมพระราชบิดาและพระราชมารดาเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ภายหลังที่ทรงศึกษาวิชาชั้นต้นในประเทศไทยแล้ว ได้เสด็จไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษ โดยทรงเข้าเรียนที่โรงเรียนมัธยมอีตัน (Eton) ต่อมาได้ทรงไปศึกษาต่อวิชาทหารที่เมืองวูลิช เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วได้เสด็จกลับประเทศไทยและเข้ารับราชการประจำกรมมหาดเล็กรักษาพระองค์ได้เลื่อนยศตามลำดับจากร้อยตรี เป็นนายพันเอก ทรงมีตำแหน่งเป็นปลัดกรมเสนาธิการทหารบก และต่อมาได้ทรงเป็นผู้บัญชาการกองพลทหารบกที่ 2

พ.ศ. 2460 ทรงลาราชการเพื่อนวช

ใน พ.ศ. 2461 ได้ทรงอภิเษกสมรสกับหม่อมเจ้าหญิงรำไพพรรณี พระธิดาในสมเด็จพระเจ้าสุวัศวสันวิสิษฐ

เมื่อแรกทรงกรม ทรงได้รับสถาปนาเป็นกรมขุนสุโขทัยธรรมราชา และในปี พ.ศ. 2468 ได้เลื่อนพระเกียรติยศเป็น กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เสด็จสวรรคตในปี พ.ศ. 2468 นั้น ปรากฏว่าไม่ทรงมีพระโอรสเลย มีแต่พระธิดาอยู่พระองค์เดียวคือ สมเด็จพระเจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา ซึ่งตามกฎมณเฑียรบาลแล้วไม่ทรงมีสิทธิในราชบัลลังก์ แต่ก่อนเสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาสืบราชสมบัติต่อไป ถ้าพระองค์ไม่มีพระราชโอรส ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

จึงไต่ขึ้นครองราชสมบัติต่อมาเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ที่ 7 แห่งราชวงศ์จักรีในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 โดยที่มีโคตรงศาตึกมาก่อน และทรงยอมรับว่าขาดประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดิน (ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ภักดี<sup>1</sup> ทรงใช้คำว่า "For myself I was a dark horse and in any case inexperienced in affair of state" รัชสมัยของพระองค์ เป็นช่วงเวลาที่ยามกำลังประสมพร้อมทางเศรษฐกิจและทางการเมืองอย่างหนัก

ปัญหาทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่างบประมาณแผ่นดินไม่สมดุลกัน เพราะรายจ่ายมีมากกว่ารายรับ สาเหตุประการหนึ่งก็เพราะ ในปลายสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งเป็นช่วงต่อกับรัชกาลที่ 7 นั้นงบประมาณได้ขาดดุลยัตติคต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 ถึง พ.ศ. 2468 คือปีสุดท้ายในรัชกาลเป็นจำนวนเงิน 0.4, 0.8, 4.4 และ 1.9 ล้านบาทตามลำดับ<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยการตัดรายจ่ายของประเทศลง เรื่องการกู้เงินจากต่างประเทศนั้น ไม่ทรงยอมทำ เพราะจะเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าแทรกแซงกิจการภายในของไทยได้ และการชำระหนี้สินก็จำต้องเก็บภาษีเพิ่มเองจากราษฎร<sup>3</sup> การตัดรายจ่ายของประเทศทรงเริ่มที่พระองค์เองก่อน คือทรงตัดเงินเดือนส่วนพระองค์ที่เคยได้ปีละ 9 ล้านบาทลงเหลือปีละ 6 ล้านบาท ยุบจำนวนมหาดเล็กจาก 3000 คน ลงเหลือ 300 คน<sup>4</sup> ทรงพิจารณายุบกรมกองต่าง ๆ ที่ไม่สำคัญลงบ้าง เช่น ยุบกระทรวงมูรธาธร (Privy Seal) ไปรวมกับสำนักราชเลขาธิการ ยุบกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ในส่วนภูมิภาคโปรดให้ลดจำนวนมณฑลลงจาก 18 มณฑลเหลือเพียง 14 นอกจากนั้นยังได้พิจารณาปลดข้าราชการที่ทรงเห็นว่า

<sup>1</sup> หจข. รัชกาลที่ 6-7 แผ่นส่วนพระองค์ สมเด็จพระยาภิรมย์ภักดี 47 ม.13/32 บันทึกการปกครอง

<sup>2</sup> พรเพ็ญ อุั่นตระกูล, การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทยานิพนธ์แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517) หน้า 51

<sup>3</sup> Rong Sysmanada, A History of Thailand, (Bangkok: Thai Wattana Panich, 1973) p. 171.

<sup>4</sup> D.G.E. Hall, A History of Southeast Asia, p. 807.



มีจำนวนมากเกินความจำเป็นในขณะนั้นออกเสียหลายร้อยคน<sup>1</sup> ทำให้ฐานะการเงินของประเทศกระเตื้องขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็เริ่มมีผู้ไม่พอใจมาตรการลดรายจ่ายของประเทศ เช่นนี้มากขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่ถูกปลด

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยการลดรายจ่ายของประเทศ เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ทำให้ฐานะการเงินค่อยกระเตื้องขึ้นชั่วคราวระยะหนึ่งเท่านั้น ในเวลาต่อมาได้มีปัจจัยสำคัญจากภายนอกประเทศที่มีผลให้ฐานะเศรษฐกิจของไทยกลับทรุดโทรมลงอีก สิ่งนั้นคือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (Great Depression) ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 2472 สินค้าในตลาดโลกมีราคาตกต่ำลงมากมาย ประเทศไทยถูกกระเทือนจากภาวะนี้ด้วย เพราะไม่สามารถขายข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกสำคัญได้ในปริมาณและราคาที่เคยขาย ในปี พ.ศ. 2474 อังกฤษได้ยกเลิกมาตรการฐานทองคำเสีย เพื่อให้ค่าของเงินปอนด์ถูกลงสินค้าของอังกฤษจะได้มีราคาถูกลงและขายออกได้มากขึ้น ไทยในขณะนั้นยังไม่ยอมยกเลิกมาตรการฐานทองคำตามอังกฤษ ถึงแม้ว่าเงินตราของไทยจะผูกพันกับเงินปอนด์สเทอลิงอยู่มากก็ตาม ฉะนั้นเงินบาทจึงมีค่าสูงขึ้นเป็น 8 บาทต่อหนึ่งปอนด์ ซึ่งแต่ก่อนอัตราแลกเปลี่ยนคือ 11 บาทต่อหนึ่งปอนด์<sup>2</sup> ที่ปรึกษาการคลังของรัฐบาลไทยซึ่งเป็นคนอังกฤษชื่อ E.L. Hall PATCH แนะนำให้คงรักษาเงินบาทไว้ในระดับสูง ตลาดข้าวสำคัญของไทย คือ มลายู สิงคโปร์ ฮองกง ซึ่งใช้เงินสเตอร์ลิงจึงไม่สามารถซื้อข้าวจากไทยได้ ข้าวไทยก็ขายไม่ออก ในที่สุดรัฐบาลจึงตกลงใจลดค่าเงินบาทตามไปด้วย แต่การเปลี่ยนแปลงนี้เข้าไปเสียแล้วสำหรับแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของไทย ปรากฏว่าในปี 2474 นั้นงบประมาณรายได้ของประเทศต่ำกว่ารายจ่ายอยู่ถึง 8.5 ล้านบาท<sup>3</sup> ไทยพยายามขอกู้เงินจากฝรั่งเศสก็ไม่สำเร็จ<sup>4</sup> พระบาท-

<sup>1</sup>Rong Syamanada, A History of Thailand, p. 171.

<sup>2</sup>Ibid

<sup>3</sup>Ibid, p. 172

<sup>4</sup>D.G.E. Hall, A History of Southeast Asia, p. 172.

สมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงต้องหันไปใช้นโยบายลดรายจ่ายของประเทศอีกเป็นครั้งที่สอง กระทรวงทหารเรือถูกยุบไปพร้อมกับกระทรวงสงครามและตั้งเป็นกระทรวงกลาโหมขึ้น จำนวนมณฑลลดลงเหลือ 10 จากที่มีอยู่ก่อน 14 มณฑล และจำนวนจังหวัดลดจาก 79 เป็น 70 มีการปลดข้าราชการอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย รวมทั้งลดเงินเดือนข้าราชการทั้งพลเรือนและทหาร ข้าราชการกระทรวงกลาโหมจะถูกปลดและลดเงินเดือนมากกว่ากระทรวงอื่น ทำให้พวกทหารเกิดความไม่พอใจเป็นอันมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงกับทรงเปิดโอกาสให้ทหารมาเข้าเฝ้าและทรงอธิบายให้เห็นความจำเป็นว่า พระองค์ไม่เคยประสงค์จะปลดหรือลดเงินเดือนข้าราชการเลย แต่ความจำเป็นทำให้พระองค์ต้องทำเช่นนั้น และทรงหนักพระทัยเรื่องการลดรายจ่ายของแผ่นดินครั้งนี้มากกว่าครั้งแรก

ผลของนโยบายตัดรายจ่ายของประเทศในครั้งนี้ ทำให้งบประมาณแผ่นดินในปี 2475 สมบูรณ์ขึ้น คือรายจ่ายไม่สูงกว่ารายได้ในปี 2475 รายได้ของประเทศมีประมาณ 74,846,000 บาท ส่วนรายจ่ายมี 74,455,160 บาท<sup>1</sup> แต่ความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการมิได้ลดลง เพราะข้าราชการที่โดนปลดต้องกลายเป็นผู้ไร้งาน เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจัดหางานอื่น ๆ ให้ทำเป็นการชดเชยได้ นอกจากนั้นรัฐบาลยังให้มีการเก็บภาษีเงินได้ขึ้นอีก และผู้ที่กระทบกระเทือนจากการเก็บภาษีนี้มากที่สุดคือข้าราชการ ความไม่พอใจเช่นนี้เป็นปัจจัยประการสำคัญที่ทำให้บุคคลคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และข้าราชการพลเรือน ร่วมกันก่อการปฏิวัติล้มระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชเสียในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้นเอง

ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางการเมืองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคืนตัวทางการเมืองของผู้มีการศึกษาในเขตเมืองหลวง การเฟื่องฟูของสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ เริ่ม

<sup>1</sup>Rong Syamanada, A History of Thailand, p. 172

ขยายตัวมากในสมัยรัชกาลที่ 6 ยิ่งรุกไปกว้างขวางยิ่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ในช่วงเวลา  
ตั้งแต่ พ.ศ. 2468 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีหนังสือพิมพ์รายวัน  
ที่พิมพ์ในสยามถึง 35 ฉบับ และมีวารสารประมาณ 136 ฉบับ<sup>1</sup> การเติบโตของสื่อมวลชน  
มีบทบาทสำคัญในการแพร่ความคิดทางการเมืองในหมู่ผู้มีการศึกษา ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า  
จึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่เพื่อ  
รับปัญหาต่าง ๆ ที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชกำลังเผชิญอยู่ในช่วงเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลง  
การปกครอง พ.ศ. 2475

#### 2.4.1 อภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา

##### อภิรัฐมนตรีสภา

สำหรับปัญหาการเมืองที่ใกล้พระองค์มากที่สุดเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า  
เจ้าอยู่หัวเสด็จเสวยราชย์ได้แก่ฐานะความมั่นคงของราชวงศ์ซึ่งเนื่องจากรัชสมัยพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ฐานะขององค์พระมหากษัตริย์และความสัมพันธ์ระหว่าง  
พระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่อยู่ในสภาพที่ไม่ดี ดังนั้นทันทีที่พระบาทสมเด็จพระ  
ปกเกล้าฯ เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2468 และภายหลังจากที่ทรง  
ขึ้นครองราชย์ ได้เพียง 2 วัน ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเมื่อ  
วันที่ 28 พฤศจิกายน 2468 ตามกระแสพระราชดำริในวันเปิดประชุมองคมนตรีสภา<sup>2</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดตั้ง  
คณะที่ปรึกษาชั้นสูงมาตั้งแต่ยังมีโคขุนครองราชย์<sup>3</sup> และในวันก่อนวันสวรรคตของพระบาท

<sup>1</sup> หอสมุดแห่งชาติ, วารสารและหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2387-2477  
(พระนคร : 2513)

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 ตอนพิเศษวันที่ 24 พฤศจิกายน 2468 หน้า 2618

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระบรมราชโองการไว้ในพระราชหัตถเลขาถึง  
พระยาภิรมย์ภักดีว่าพระองค์เคยทรงแสดงพระราชดำริถึงผลดีของการตั้งสภาที่ปรึกษาตั้งแต่ใน  
ตอนที่ยังไม่คาดคิดว่าจะทรงมีโอกาสจัดตั้งสถาบันด้วยพระองค์เอง ดู กษ. ร.7สบ.2.47/32  
บันทึกการปกครอง

สมเด็จพระมงกุฎเกล้า พระองค์ได้ทรงปรึกษาเรื่องนี้กับพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ ได้แก่ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช กรมพระยาคำวรวงษาอนุภาพ และกรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในที่สุดก็ตกลงพระทัยสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น<sup>1</sup> สาเหตุของการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

ในประการแรก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีพระราชประสงค์ที่จะมีที่ปรึกษาในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการคลัง ตลอดจนวางนโยบายบริหารประเทศ เนื่องจากทรงตระหนักถึงข้อจำกัดของพระองค์ทางด้านพระชนมายุ พระพลานามัย และประสบการณ์ รวมทั้งจากการที่ทรงพระราชดำริว่า "...สมองคน ๆ เดียวจะคิดการให้รอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้ยิ่งเป็นการแน่นอนค้ำยแล้ว ต้องระวังให้มาก..."<sup>2</sup>

ในประการที่สอง เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราชบัลลังก์ ดังที่ใดกล่าวมาแล้วในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ฐานะของราชบัลลังก์อยู่ในฐานะไม่มั่นคง เมื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระราชดำริว่า "...เป็นสิ่งจำเป็นอย่างที่สุดที่จะทำอะไรบางอย่างเพื่อเรียกร้องความเชื่อถือของประชาชนกลับคืนมา..."<sup>3</sup> และสิ่งที่พระองค์ทรงคัดสินพระทัยกระทำก็คือ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง ซึ่งเป็นที่เคารพรักของประชาชน โดยทรงเชื่อว่าจะทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่า พระองค์ทรงเต็ม

<sup>1</sup> ดูบันทึกชีวประวัติพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภพฤติยาลงกร (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภพฤติยาลงกร 15 ธันวาคม 2517) หน้า 83-84.

<sup>2</sup> หจข. ร.7 รล.7/1 การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

<sup>3</sup> หจข. ร.7 สบ.2.47/32 บันทึกการปกครอง ลายพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พระยาภิบาลยาไมตรี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2469

พระทัยรับฟังคำปรึกษาจากคณะบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ นอกจากนี้  
อภิรัฐมนตรีสภาจะเป็นหลักประกันมิให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแบบอัครราชูปไคย  
ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดขอบครองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือจะมีองค์การใน  
ลักษณะที่คล้ายคลึงรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยโดยคอยควบคุม แต่การที่มีรูปแบบผิดแผกไป  
เพราะ "...ที่จะมีปาลิเมนต์อย่างฝรั่งนั้นยังไม่ใช้สมัย..."<sup>1</sup> ฉะนั้นในสภาพการณ์และ  
เวลาขณะนั้นอภิรัฐมนตรีสภาซึ่งเป็นองค์การที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำรงความมั่นคงของราชบัลลังก์

ประการสุดท้าย ก็คือทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงเชิดชูฐานะของพระราชวงศ์  
ซึ่งประสบความสำเร็จในรัชกาลก่อนถึงที่ได้กล่าวมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า  
ทรงมีพระราชอัชฌาศัยแตกต่างไปจากพระบรมเชษฐาธิราชในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎ  
เกล้าฯ ทรงไว้วางพระราชหฤทัยข้าราชการบริพารผู้ใกล้ชิด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กลับ  
ทรงเล็งเห็นผลประโยชน์ของการมอบภาระรับผิดชอบให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์เช่นเดียวกัน  
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ<sup>2</sup> เป็นที่คาดคะเนกันโดยทั่วไปว่า การสถาปนา  
อภิรัฐมนตรีสภาในครั้งนี้มีอิทธิพลมาจากระบบการบริหารโดยพระราชวงศ์ในรัชสมัยของพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์นั้น<sup>3</sup> โดยเหตุนี้อาจสรุปได้ว่าการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรี  
สภา ได้แสดงให้เห็นความไว้วางพระราชหฤทัยและเคารพนับถือของพระบาทสมเด็จพระปก  
เกล้าฯ ในพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการฟื้นฟูพระเกียรติของพระราชวงศ์ และใน

<sup>1</sup> หจข. ร.7 รล.7/1 การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา

<sup>2</sup> David A. Wilson, Politics in Thailand, (New York Cornell University Press, 1917), p. 10

<sup>3</sup> Great Britain Foreign Office, F 2874/2874/40, Annual Report 1926, Confidential, February 22, 1927, Waterlow to Chamberlain

ขณะเดียวกันเป็นการลดอำนาจของขุนนางในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
 ยิ่งไปกว่านั้นการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภายัง เป็นสัญลักษณ์ของความสมานฉันท์ระหว่าง  
 พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ที่จะทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและเสถียร  
 ภาพของราชบัลลังก์ในภาวะที่ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามทวีความรุนแรง  
 ขึ้น เป็นการระงับข่าวลือซึ่งแพร่หลายในรัชกาลที่ผ่านมาในลักษณะที่ว่าพระราชวงศ์บาง  
 พระองค์อาจหนี เช่น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตพยายามที่จะลี้ภัยพระราช  
 บัลลังก์

หน้าที่ของอภิรัฐมนตรีสภา คือทำหน้าที่ถวายคำแนะนำพระเจ้าแผ่นดินในการบริหารการ  
 บ้านเมืองและช่วยควบคุมการบริหารงานของคณะเสนาบดี อภิรัฐมนตรีสภาประกอบด้วย  
 เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงมีประสบการณ์ในการรับราชการมากมาย

อภิรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งใน พ.ศ. 2468 มี 5 พระองค์ โดยพระบาทสมเด็จพระ  
 พระปกเกล้าฯ ทรงแถลงเหตุผลไว้ว่า อภิรัฐมนตรีทั้ง 5 พระองค์นี้ "...ได้ทรงรับ  
 ราชการในตำแหน่งสำคัญมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เคยเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ทั้งได้  
 คุณเคยทราบกระแสพระราชดำริและพระบรมราชโองบายของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมา  
 ก่อน..." อภิรัฐมนตรีทั้ง 5 พระองค์ได้แก่

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุ  
 วรจักร (11 มกราคม 2402 - 13 มิถุนายน 2471)
2. สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต  
 (29 มิถุนายน 2424 - 18 กุมภาพันธ์ 2487)
3. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ (28 เมษายน  
 2406 - 10 มีนาคม 2490)
4. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงราชานุภาพ (21 มิถุนายน 2405 -  
 1 ธันวาคม 2486)

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 42..... พระราชดำรัสอภิรัฐมนตรี.....

5. พระเจ้าฟ้าเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (8 มิถุนายน 2417 - 27 พฤษภาคม 2474)

ต่อมาเมื่อสมเด็จพระมหากรุณาธิคุณแห่งกรุงศรีอยุธยา ทรงสวรรคตในวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2471 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ (17 มีนาคม 2425 - 8 เมษายน 2475) เป็นอภีรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2473 และเมื่อกรมพระจันทบุรีนฤนาถเสด็จสวรรคตในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2474 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอภีรัฐมนตรีเพิ่มเติมอีก 2 พระองค์ คือพระเจ้าฟ้าเธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน (23 มกราคม 2424 - 14 กันยายน 2479) และพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ (11 สิงหาคม 2426 - 5 กุมภาพันธ์ 2486)<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาพระยศการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และพระชนมายุของ อภีรัฐมนตรีแต่ละพระองค์แล้ว จะเห็นได้ว่าทุกพระองค์มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาชั้นสูงขององค์พระมหากษัตริย์ ยิ่งกว่านั้นเมื่อคำนึงว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีประสบการณ์และพระชนมายุน้อยกว่าอภีรัฐมนตรีทุกพระองค์ รวมทั้งทรงมีพระราชอัธยาศัยอ่อนน้อมต่อพระองค์ และทรงมีความเคารพพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ จึงเป็นที่ยอมรับว่าอภีรัฐมนตรีสภา เป็นกลไกทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง ในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในรัชสมัยนี้ทั้งในหลักการและทางปฏิบัติ<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามบทบาทของอภีรัฐมนตรีแต่ละพระองค์ ซึ่งย่อมจะมีผลประโยชน์ต่อนโยบายของรัฐด้วย

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฎหมาย) เล่ม 48, ภาค 1 - 2, พ.ศ. 2474, หน้า 366.

<sup>2</sup>อาจศึกษาบทบาทของอภีรัฐมนตรีสภาโดยละเอียดได้ในชาญชัย รัตนวิบูลย์, บทบาทของอภีรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปริญาทิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม 2519)

เสนาบดีสภา เป็นรูปแบบองค์การฝ่ายบริหารที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงฟื้นฟูบทบาทของเสนาบดีสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีระเบียบวาระการประชุม มีการลงมติและรายงานการประชุมในลักษณะคล้ายคลึงกับการประชุมคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน มีการประชุมเป็นประจำทุกอาทิตย์โดยปกติมักจะประชุมในวันจันทร์ เนื่องจากมีพระราชดำริว่าถึงแม้จะไม่มีราชการสำคัญโดยเฉพาะ ก็จะเป็นโอกาสที่จะได้ทรงพบปะคณะเสนาบดี เนื่องจากพระองค์จะทรงเสด็จมาเป็นประธานในการประชุมเสนาบดีทุกครั้ง เมื่อไม่มีพระราชภารกิจด้านอื่น นอกจากนี้ยังทรงเห็นว่าการประชุมเป็นประจำทุกอาทิตย์จะทำให้เสนาบดีมีโอกาสพบปะปรึกษาหารือและวางแผนประสานงานกันโดยกำหนดวันแน่นอนเสมอไป<sup>1</sup> อนึ่งยังทรงพระราชทานโอกาสให้เสนาบดีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทโดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาต เพื่อกราบบังคมทูลขอราชการต่าง ๆ โดยสะดวก

เนื่องจากในรัชสมัยนี้มีการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น ขอบเขตและอำนาจของเสนาบดีซึ่งเคยเป็นสภาที่ปรึกษาและสภาบริหารในรัชกาลก่อน ๆ จึงเปลี่ยนแปลงไปตามหลักการซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงกำหนดไว้แล้ว เมื่อเสนาบดีกราบบังคมทูลเสนอนโยบายเกี่ยวกับกิจการในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งขึ้นมา ก็จะนำพิจารณาในอภิรัฐมนตรีสภาว่าควรจะดำเนินการหรือไม่ เมื่ออภิรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็นำไปปรึกษาในเสนาบดีสภา<sup>2</sup> เพื่อลงมติวินิจฉัยเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ เพื่อเสนาบดีแต่ละกระทรวงจะได้ทราบว่าการดำเนินการใด ๆ จะขัดกับงานของกระทรวงตนหรือไม่ เมื่อย่านการพิจารณาและทรงมี

<sup>1</sup> หจช. ร.7 บ.3.7/2 พระราชนิยมเรื่องการประชุมเสนาบดี (7 ธันวาคม 2468 - 5 เมษายน 2469) พระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดี วันที่ 7 ธันวาคม 2468 รายงานการประชุมเสนาบดีที่ 2/2468)

<sup>2</sup> อภิรัฐมนตรีสภาเป็นสมาชิกของเสนาบดีสภาโดยตำแหน่ง



พระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดแล้ว เสนาบดีเจ้าของเรื่องและเสนาบดีที่เกี่ยวข้องจะนำนโยบายนั้นไปดำเนินการ เป็นผลทางการบริหารต่อไป<sup>1</sup>

กล่าวโดยสรุปกลไกสำคัญของรัฐ ในการกำหนดนโยบายของรัฐในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมี 3 ระดับ คือ พระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภา โดยมีลักษณะการดำเนินงานคือ กระทรวงต่าง ๆ จะส่งข้อราชการหรือข้อคำริเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ มายังกรมราชเลขาธิการ ราชเลขาธิการจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงวินิจฉัยสั่งการ ถ้าข้อราชการนั้นเป็นเรื่องสำคัญมากก็จะทรงปรึกษาอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภาตามลำดับ หรือในบางกรณีอาจจะทรงปรึกษาเพียงสภาใดสภาหนึ่ง เมื่อมติของที่ประชุมออกมาอย่างไร ก็จะมีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดอีกครั้ง ก่อนที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการแจ้งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ ต่อไป

สำหรับเรื่องที่มีความสำคัญรองลงมา อาจจะทรงปรึกษากษัตริย์หรือเสนาบดีเฉพาะพระองค์ หรือเฉพาะคนซึ่งทรงเห็นว่าเกี่ยวข้องหรือมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องนั้น ในบางเรื่องอาจจะทรงวินิจฉัยสั่งการเองโดยไม่ปรึกษาย่ายใด ได้แก่ เรื่องที่ความสำคัญน้อย เช่น เรื่องในราชสำนัก ซึ่งไม่ผูกพันกับนโยบายของรัฐบาล

#### 2.4.2 การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี

เมื่อแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปในลักษณะที่ว่าควรจะเตรียมวางรากฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบค่อยเป็นค่อยไป การดำเนินงานขั้นแรกของพระองค์ที่เป็นผลในทางปฏิบัติ ก็คือการจัดตั้งสภาการแผ่นดิน ที่จะเข้ามาช่วยรับผิดชอบในการพิจารณาปัญหาบางอย่าง ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายขอบเขต

<sup>1</sup> หจข. สบ. 2.47/1 ร่างพระราชดำรัสทรงพระราชนิยมกรณียกิจของอภิรัฐมนตรี

ของอำนาจทางการเมืองให้แก่กลุ่มบุคคลอื่น นอกจากสมาชิกในอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา สภาที่ตั้งขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2470 นี้ คือ "สภากรรมการองคมนตรี" โดยการคัดเลือกบุคคลจากสภาองคมนตรี ซึ่งตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และคงมีเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยนี้ แต่ความสำคัญค่อย ๆ ลดลงตามลำดับจนเป็นเพียงการแต่งตั้งตามธรรมเนียม เพื่อแสดงความไว้วางพระราชหฤทัยในพระราชวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น องคมนตรีจึงทวีจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีได้มีบทบาทสำคัญทางการเมืองแค่ประการใด<sup>1</sup>

ความพยายามที่จะปรับปรุงบทบาทขององคมนตรีสภา เริ่มขึ้นตั้งแต่ต้นรัชกาล ดังจะเห็นได้จากความในพระราชบัญญัติที่ว่า เมื่อระเบียบการแห่งอภิรัฐมนตรีกับเสนาบดีสภาดำเนินสะดวกดีแล้ว เราตั้งใจจะบำรุงรัฐมนตรีสภาและองคมนตรีสภาให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นเพื่อทำประโยชน์และหน้าที่ให้ราชการแผ่นดินได้ในเวลาอันสมควรต่อไป<sup>2</sup> ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2469 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีก็ได้กราบบังคมทูลเสนอความเห็นให้มีการจัดตั้งสภารัฐมนตรีขึ้น โดยให้เหตุผลว่ารัฐมนตรีและองคมนตรีซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นไว้นั้น "...ล้วนแต่ได้เลือกคัดโดยผู้ที่มียศชั้นพานทอง มีความรู้ความสามารถเวลานี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เป็นหมิ่นอยู่นานแล้วหาได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการแต่อย่างใดอย่างหนึ่งให้พอเพียงไม่..."<sup>3</sup> เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงเห็นควรรวมอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองคมนตรีเป็นสภาเดียวกัน เรียกว่าสภารัฐมนตรี เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พระบาท

<sup>1</sup> ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีองคมนตรี 233 คน กระจายชื่อใน หจข. ร.7 รล.6/2 องคมนตรี

<sup>2</sup> หจข. ร.7 รล. 6/3 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 31 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2469

<sup>3</sup> หจข. ร.7. รล. 7/2 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีแสดงความคิดเห็นให้จัดตั้งสภารัฐมนตรี

สมเด็จพระปกเกล้าทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบว่า เป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลกำลังคำวิแต่ยังมี  
ความเห็นที่แตกต่างกัน และจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเพราะต้องการให้เป็นสภาที่มีประโยชน์  
จริง ๆ มีชื่อแต่ชื่อเหมือนที่มานมา<sup>1</sup> ในกลางปี พ.ศ. 2469 ได้เริ่มมีการประชุมพิจารณา  
เกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีหลายครั้งหลายคราในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา  
และในต้นเดือนกุมภาพันธ์ปีเดียวกัน อภิรัฐมนตรีสภาก็เห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวางระเบียบ  
เกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เรียกว่า กรรมการจัดระเบียบองคมนตรี<sup>2</sup> ประกอบ  
ด้วย สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิตเป็นประธาน พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า  
ธานีนิวัต หม่อมเจ้าสิทธิพร หม่อมเจ้าคำรัสคำรงค์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พระยาจินดา  
ภิรมย์ พระยาเทพวิฑูรพิบูลศุภคาบคี พระยาสุรินทราชา และพระยาโกมารกุลมนตรี เป็น  
กรรมการ คณะกรรมการได้ทำการประชุมเพื่อร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์  
ประสงค์สำคัญเพื่อจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี การพิจารณาแล้วเสร็จในเดือนมิถุนายน  
พ.ศ. 2470 และหลังจากได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีสภา ซึ่งมีอภิรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย  
ก็ได้ประกาศเป็นกฎหมายเรียกว่าพระราชบัญญัติองคมนตรีพุทธศักราช 2470 มีผลใช้บังคับ  
ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน ศกเดียวกัน<sup>3</sup> และตามบทบัญญัติมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้  
"ให้มีสภากรรมการองคมนตรีเพื่อประชุมปรึกษาหารือราชการตามแก่จะโปรดเกล้าฯ พระ  
ราชทานลงมาให้ปรึกษา"<sup>4</sup> กรรมการองคมนตรีมีจำนวน 40 คน แต่งตั้งจากองคมนตรี  
(ม.12) อยู่ในตำแหน่ง 3 ปี แต่เมื่อครบกำหนดแล้วอาจจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
แต่งตั้งซ้ำอีกได้ เมื่อพ้นจากตำแหน่งกรรมการองคมนตรีก็ยังคงดำรงตำแหน่งองคมนตรีต่อไป  
จนครบหกเดือนของรัชกาลใหม่ (ม.16 - 17) หนึ่ง เมื่อกรรมการองคมนตรีคนใดประพฤติ  
คนเสื่อมเสียไม่สมควรจะอยู่ในตำแหน่ง สภากรรมการอาจประชุมกันทำคำปรึกษาขึ้นกราบ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>2</sup> หจข. ร 7 รล. 6/3 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 31 วันที่ 9 กุมภาพันธ์  
พ.ศ. 2469

<sup>3</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 44 ภาค 2 พ.ศ. 2470 หน้า 2778

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน พระราชบัญญัติองคมนตรีมาตรา 11

มีกฎหมายพระกฤษฎีกาให้มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง (ม. 18)<sup>1</sup>

โดยเหตุนี้ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 สภากรรมการองคมนตรี จึงมีลักษณะ เป็นสภาที่ปรึกษาแบบ Advisory Body ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาในเรื่อง ที่โปรดเกล้าพระราชทานลงมา นอกจากนั้นหากกรรมการตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เห็นว่าเรื่อง ใดมีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของประชาชนและบ้านเมือง ก็สามารถเข้าชื่อทำหนังสือยื่นต่อ สภากรรมการองคมนตรี ให้นำความขึ้นกราบทูลพระกรุณา เพื่อขอพระราชทานพระบรม ราชานุญาตถวายความเห็นในเรื่องนั้น ๆ ได้ อนึ่งสภากรรมการองคมนตรี ยังมีอำนาจที่จะ เชิญเจ้ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ หรือผู้ใดผู้หนึ่งมาชี้แจงหรือแสดง ความเห็นต่อที่ประชุม เพื่อประกอบการพิจารณาอีกด้วย<sup>2</sup>

#### ความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรี

พระราชประสงค์ในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีของพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าทำที่ขององค์กรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสภานี้ ตลอดจนวิธีการดำเนินการ ประชุมซึ่ง เป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร ในระบอบประชาธิปไตย และ แนวาสมาชิกกรรมการองคมนตรีจะ ไม่ได้รับการ เลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง แต่สภานี้ย่อมจะ มีบทบาท "...ทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงให้สำเร็จ เป็นมติตาม แบบอย่าง ที่ประชุมใหญ่... ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองก็จะทำได้ สะดวก"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน พระราชบัญญัติองคมนตรี มาตรา 18

<sup>2</sup> หจช. ร7 รล. 6/4 พระราชบัญญัติองคมนตรี

<sup>3</sup> หจช. ร7 รล. 6/9 พระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 (เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เป็นผู้อัญเชิญกระแส พระราชดำรัส)

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าสภากรรมการองคมนตรีประสบความสำเร็จพอสมควรที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมือง ตามที่ไว้วางวัตถุประสงค์ไว้จะเห็นได้ว่าผลงานของสภาเท่าที่ปรากฏหลักฐาน มีเพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะฉ้อฉล เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติที่ดินในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2471<sup>2</sup> ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ในเดือนมกราคม 2472<sup>3</sup> อนึ่งการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นี้ก็เป็นไปตาม พระบรมราชโองการเท่านั้น ไม่ปรากฏหลักฐานว่ากรรมการองคมนตรีได้ร้องขอให้มีการเปิดประชุมขึ้นเองแต่ประการใด สภากรรมการองคมนตรีจึงมิได้มีบทบาทในการควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังที่คาดหวัง

#### 2.4.3 การเตรียมการจัดตั้งเทศบาล

โครงการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง เพื่อรับกระแสความคิดประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า นอกเหนือจากสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งเป็นการขยายฐานอำนาจเบื้องล่างไปสู่ท้องถิ่น เพื่อฝึกให้ราษฎรตื่นตัวในทางการเมืองระดับท้องถิ่นก่อนที่จะเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศโดยส่วนรวม เนื่องจากในท้องถิ่นมีขอบเขตจำกัดทำให้เกิดความสะดวกต่อการทดลองมากกว่าโครงการของพระองค์ ได้แก่การปรับปรุงด้านสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิมตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่นของตนมากขึ้น โดยทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาล ให้เป็นรูปแบบบริหารส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล เพื่อกระจายอำนาจในการปกครองในเขตนั้น ๆ แก่ราษฎรให้มากขึ้นเป็นการทดลองให้การศึกษาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในพระราชบันทึก Problems of Siam ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.

<sup>1</sup>ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2473 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ) หน้า 263-378

<sup>2</sup>หจข. ร7 รล. 6/19 กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องพระราชบัญญัติที่ดิน (12 เมษายน 2471-21 เมษายน 2474)

<sup>3</sup>หจข. ร7 รล.6/22 กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องประมวลแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 (31 มกราคม 2472 - 13 สิงหาคม 2473)

## 2469 ทรงแสดงพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลไว้ว่า

การเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งฉันกำลังคิดอยู่ในขณะนี้คือการจัดตั้งสภาเทศบาล ฉันคิดว่าในตอนแรกสภาเทศบาลควรจะมาจากการแต่งตั้ง ท่อไปเราอาจจะทดลองมีสภาจากการเลือกตั้งสิ่งนี้จะให้ข้อคิดบรู้งออย่างว่าสามารถนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ได้หรือยัง พวกที่มีความคิดถูกาวหนาของประเทศจะพอใจ และจะเป็นการแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่าประชาชนพร้อมหรือยังที่จะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของประเทศ<sup>1</sup>

พระยาภิรมย์ภักดีได้กราบบังคมทูลเห็นชอบกับแนวพระราชดำริและเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้าหากระบบเทศบาลในเมืองต่าง ๆ ใดมีผล ท่อไปอาจเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งสภาที่ประกอบด้วยตัวแทนหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นจากเมืองสำคัญ ๆ เพื่อเป็นองค์กรที่จะช่วยเหลือเสนาบดีแทนอภิรัฐมนตรีสภา<sup>2</sup> อย่างไรก็ดี ในพ.ศ. 2469 ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลแต่อย่างใด นอกจากนี้หลักฐานว่าในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีลายพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยความว่า มีพระราชประสงค์ให้กระทรวงมหาดไทยเตรียมการเรื่องเทศบาลตั้งแต่นั้น เพื่อจะได้สอบสวนกับเมืองใกล้เคียงและแต่งตั้งคณะกรรมการวางโครงการ<sup>3</sup> แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแต่ประการใด

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงยืนยันพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบันทึก WDemocracy in Siam"

<sup>1</sup> หจข. ร7 สบ. 2.47/32 บันทึกการปกครอง Problems of Siam

<sup>2</sup> หจข. ร7 สบ. 2.47/32 หนังสือกราบบังคมทูลขอพระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2469

<sup>3</sup> หจข. ร7. ม. 7.5/1 จัดการประชาธิปไตย (เทศบาล) ลายพระราชหัตถเลขาที่ 9/301 ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2469 ถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ความว่าขั้นต่อไปในการศึกษา เพื่อก้าวไปสู่ประชาธิปไตยต่อจากการจัดตั้งสภากรรมการ  
องคมนตรี ก็คือ การจัดการปกครองแบบเทศบาล ซึ่งเป็นวิธีการสอนประชาชนว่าจะออกเสียง  
อย่างไร ทรงพระราชดำริว่าการทดลองนี้จะเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นการ  
ดีสำหรับประชาชนที่จะเริ่มค้นคว้าการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่จะเข้ามาควบคุมกิจการ  
ของรัฐ โดยผ่านทางรัฐสภา<sup>1</sup> ในวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2470 ได้มีการประชุมปรึกษา  
เรื่องการจัดตั้งเทศบาลในอธิรัฐมนตรีสภาเป็นครั้งแรก ที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวาง  
และเห็นชอบให้ปรับปรุงแก้ไขการสุขาภิบาลให้เป็นรูปเทศบาลมากขึ้น และได้ตั้งกรรมการขึ้น  
คณะหนึ่ง คือ กรรมการจัดการประชาภิบาล เพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้เมื่อพิจารณา  
ถึงตัวบุคคลที่จะเป็นหัวหน้าคณะอธิรัฐมนตรีหลายพระองค์ เห็นชอบว่าควรจะเป็นชาวตะวันตก  
เพราะมีความเข้าใจในเรื่องนี้ด้วยดี ในที่สุดสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเสนอให้  
นายอาร์.ดี.เครก (R.D.Craig) ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดินเป็นประธานกรรมการ  
ที่ประชุมเห็นชอบด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดหา ตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการต่อไป

คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล ได้ปฏิบัติหน้าที่หลายประการ เช่น ได้ออกไปดูงาน  
สุขาภิบาลในมณฑลต่าง ๆ ทั้งฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ของไทย รวมทั้งไปดูงานเทศบาลจาก  
ต่างประเทศใน พ.ศ. 2471 นอกจากนี้คณะกรรมการประชาภิบาลได้ร่างพระราชบัญญัติ  
เทศบาลและได้นำเสนอต่อที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473  
ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบางมาตรา และอนุมัติให้เป็นร่างฉบับสุดท้าย จากนั้น

<sup>1</sup> หจช. ร.7 สบ. 2.42/68 พระราชบัญญัติ "Democracy in Siam"

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน รายงานการประชุมอธิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2470 วันที่ 18

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้นำขึ้นทูลเกล้าถวาย<sup>1</sup>  
 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ เทศบาลมีฐานะ เป็นนิติบุคคล กิจการของเทศบาล  
 อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาอันประกอบด้วยเทศมนตรี ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้แต่งตั้ง  
 จากบุคคลที่มีชื่อราชการประจำ เป็นผู้เสียจังกอบให้เทศบาลและพูดภาษาไทยได้ และ  
 เมื่อถึงเวลาอันสมควรที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้มีการเลือกตั้งเทศมนตรีในเขตเทศบาล  
 ใด ก็จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในเขตเทศบาลนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องบรรลุนิติ  
 ภาวะและเสียจังกอบให้เทศบาลตามเงื่อนไขที่กำหนด เทศบาลแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ  
 เทศบาลชั้นเอก โท ทรี โดยมีเทศมนตรีแตกต่างกัน ตั้งแต่ 8-31 คน ความระคับของเทศบาล  
 สำหรับในเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรด  
 เกล้าแต่งตั้ง<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ประกาศใช้จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ  
 เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ดังนั้นโครงการจัดตั้งเทศบาล  
 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงยังไม่เป็นผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด แม้ว่า  
 จะพยายามเตรียมการมาตั้งแต่รัชสมัย เป็นระยะเวลาถึง 4 ปีกว่า ซึ่งนับว่านานเกินควร  
 จึงอาจสรุปความลาช้าว่าเป็นสาเหตุเพราะ ประการแรกเรื่องเทศบาลเป็นสิ่งใหม่สำหรับ  
 เมืองไทย จึงขาดผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เมื่อประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับระดับ  
 การศึกษาของประชาชน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทดลองการปกครองตนเอง ในขณะที่  
 รวมทั้งความวิตกว่าการจัดตั้งเทศบาลโดยไม่มีมาตรการที่รัดกุมเพียงพอ จะเอื้ออำนวยให้  
 อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของคนค่าง้าว โดยเฉพาะชาวจีน จึงเป็นปัจจัยให้กลุ่ม  
 ผู้บริหารประเทศได้แก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อภิรัฐมนตรี และเสนาบดีเกิด  
 ความลังเลใจในรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งเทศบาล

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน หนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต  
 ที่ 452/10905 วันที่ 17 ธันวาคม 2473

<sup>2</sup> หจข. ร7 สม. 2.42/317 เล่ม 12 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล



ในประการสุดท้ายภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2473 ถึง 2475 เป็นเหตุให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการคลังอันเป็นปัญหาเร่งด่วน<sup>1</sup> เช่นต้องให้ความสนใจต่อการร่างพระราชบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีอากรอันเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการคลังประการหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาลให้แล้วเสร็จได้

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เพื่อให้การศึกษาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยแก่ราษฎร แบบค่อยเป็นค่อยไป จึงประสบความล้มเหลวไม่สามารถเริ่มดำเนินการทดลองได้ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

#### 2.4.4 การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรชาวไทยดังที่ทรงมีพระราชบันทึกการปกครองถึงพระยาภิรมย์ภักดีว่า "ความเคลื่อนไหวในความคิดประเภทนี้ให้เห็นสัญญาณอันแน่ชัดว่าวันเวลาของการปกครองแบบผู้นำคืออำนาจสิทธิขาดแคบๆ เดียวไกลจะหมดลงไปทุกที..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup>อาจศึกษาปัญหาการคลังและนโยบายแก้ไขของรัฐบาลได้ใน ชานูรัชย์ รัตนวิบูลย์ บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ปริญาณีพนธ์ แผนกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519) หน้า 142 - 243

<sup>2</sup>หจข. ร.7 สบ. 2.47/32 บันทึกการปกครองพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2469 แปลโดย ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

นอกจากนี้ก็มีบทความเรียกร้องให้มีรัฐสภาออกมาตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ อยู่เรื่อย ๆ เช่น สยามรีวิว ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2470 ว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญมีในประเทศสยามหรือไม่" นอกจากลงตามหนังสือพิมพ์แล้ว ก็มีผู้ทำหนังสือกราบบังคมทูลสนับสนุนให้พระราชทานรัฐธรรมนูญ เช่น นายภักดี นายไทยว่า "... นานาประเทศรู้สึกว่าเป็นประเทศสยามก็มีได้หนึ่งนอนใจมีพูดกว้างพอที่จะแลดูโลก ได้พยายามก้าวหน้าไปในทางเจริญโดยเต็มกำลังอย่างประเทศเอกราชทั้งหลายในโลกมีโค้งมงายอยู่ในสิ่งที่ทันสมัยแล้ว"<sup>1</sup>

นอกจากนั้น ในคำให้การของพระยาเทพหัสดินฯ เพื่อแก้ข้อกล่าวหาว่าได้สมคบกับพวกนำเอกสารมีข้อความใส่ร้ายรัฐบาลว่า คำเป็นการปกครองไปในทางคอมมิวนิสต์ตนเองมีความปรารถนาที่จะให้บริหารประเทศตามระบอบรัฐธรรมนูญเสมอ โดยกล่าวว่า<sup>2</sup>

ตั้งแต่เวลานั้นนานก่อนวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จำเลยเองกับพระยาสุรศักดิ์กับพระยาอนุทวีชาติ ไต่ทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัววิงวอนให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญ แก่ประชาชนชาวสยาม

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักถึงความต้องการนี้ จึงทรงเตรียมงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงก็เป็นที่พอใจของคนบางกลุ่ม ที่มีความต้องการปฏิรูปมากกว่าการปฏิวัติ เช่นกัน ดังในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์วันที่ 7 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2471 กล่าวไว้ว่า

ชนชาวสยาม ได้รับการปกครองผ่อนผันเป็นอย่างดีที่สุด จักว่าทางการปกครองให้สิทธิเกินกว่าหน้า พลเมืองในประเทศใกล้เคียง (คือสหรัญญูและอินโดจีนของฝรั่งเศส) และดูเหมือนมีความพอใจในอัตรภาพแห่งสิทธิที่ได้รับอยู่นั้น ค่อย ๆ เกิดความรู้สึกหมายแบบรัฐบาลปกครองตัวเอง (รัฐบาลปกครองควย การพึ่งเสียงผู้แทนราษฎร)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> หจธ. ร.7.บ.2.1/7 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวของนายภักดี นายไทย ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2468.

<sup>2</sup> ศรีกรุง วันศุกร์ที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2477

<sup>3</sup> หจธ. ร.7. ม.26.4/10 มหาชาติไทย บทความต่าง ๆ (26 ก.ค. 2469

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่า การปกครองประเทศจำเป็นต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับกาลเทศะและความเจริญของโลก เพราะพระองค์ได้ทรงทอดพระเนตรเห็นตัวอย่างการปกครองในประเทศต่าง ๆ มาแล้วแก่การที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องกระทำเป็นขั้น ๆ หลักฐานที่แสดงให้เห็นได้ เมื่อครั้งพระองค์เสด็จไปรักษาพระเนตรที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2474 พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่นักหนังสือพิมพ์ว่า "พระองค์เตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรของพระองค์แน่นอน เป็นสิ่งที่จะทำให้จาก เมืองบนมาสู่เมืองล่างและไม่ให้ผลของการเรียกร้องจากมหาชนทั่วไป พระองค์ทรงประกาศว่า เมื่อเสด็จกลับแล้วพระองค์จะทรงนำการเลือกตั้งโดยมีขอบเขตกำหนดโดยอาศัยสภาเทศบาลซึ่งอาจจะให้ความชำนาญอย่างกว้างขวางแก่ราษฎรชาวไทย"<sup>1</sup> ถึงที่หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งถึงกับลงภาพล้อ เป็นบุรุษร่างเล็กสวมมงกุฎกำลังยื่นรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรไทยซึ่งเท่ากับประกาศว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ชาวไทยในไม่ช้า<sup>2</sup>

ทัน

เมื่อพระองค์เสด็จกลับจากประเทศสหรัฐอเมริกาพระองค์ทรงรับสั่งให้พระยาศรวิสารวาจาที่ปรึกษาากฎหมายกระทรวงต่างประเทศและนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศเข้าเฝ้าทรงปรารภเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พระองค์ทรงตรัสว่า "ฉันมีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุดและต้องให้ทันวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบมหาจักรี"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Virginia Thompson "Thailand : The New Siam," (New York : The Macmillam Company, 1941) P. 47

<sup>2</sup>วิชัย ประสงค์สีต, แผ่นดินพระปกเกล้าฯ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์, 2505) หน้า 173

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

พระองค์จึงได้มอบหมายให้บุคคลทั้งสองพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น นายเรมอน บี สตีเวนส์  
ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศจึงยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นภาษาอังกฤษและให้ชื่อว่า  
"An Outline of Changes in the Form of Government" และได้นำขึ้น  
สู่เกล้าถวายเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2474 โดยมีสาระสำคัญว่า

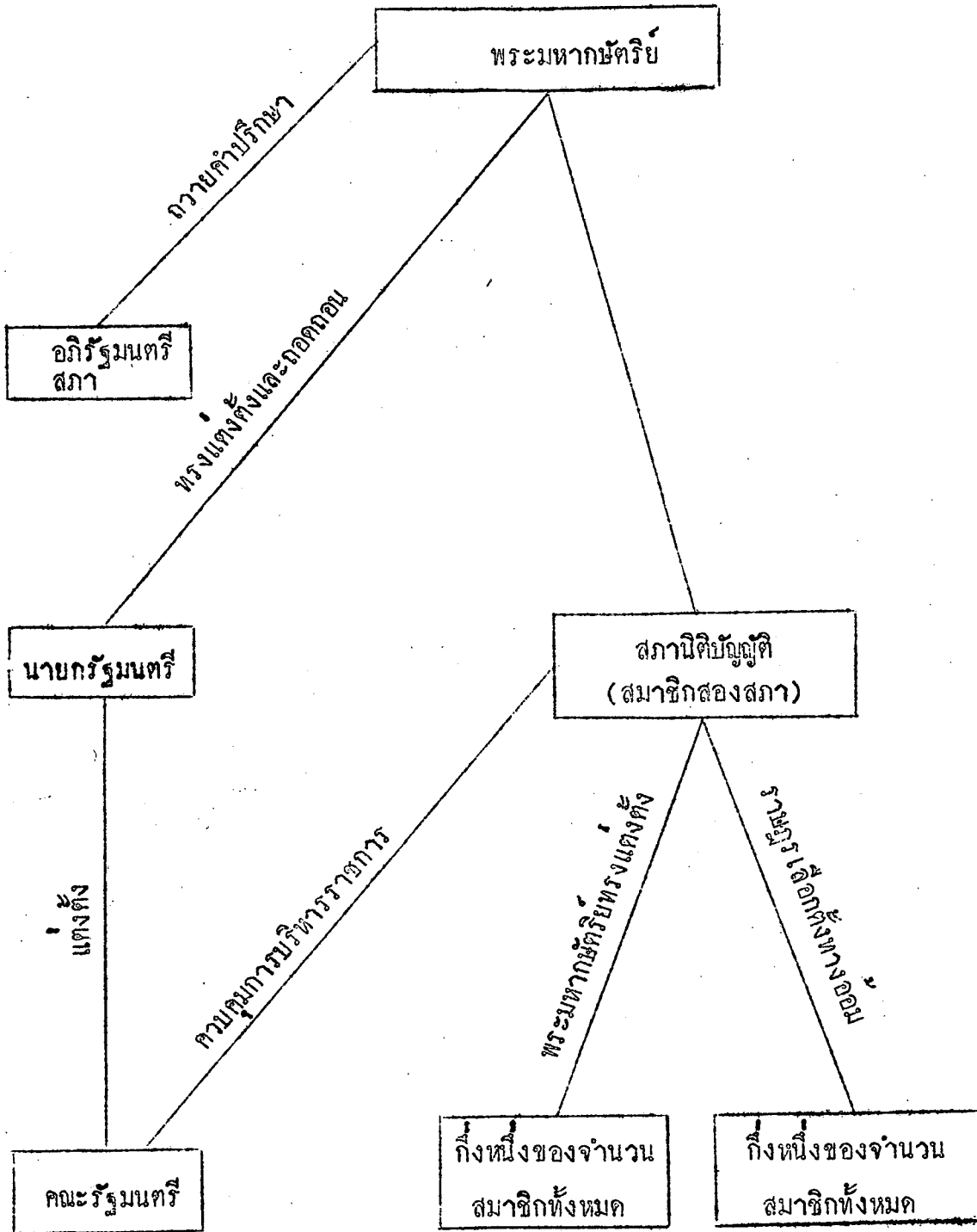
1. ให้มีอภิรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในนโยบาย  
ทั่ว ๆ ไป และนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา
2. พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
3. นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล แต่การแต่งตั้งต้อง  
ได้รับพระบรมราชานุมัติ
4. นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรี และ  
เป็นสื่อระหว่างรัฐบาลกับพระมหากษัตริย์
5. นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระเดียวกับวาระของสมาชิกสภาิติบัญญัติ
6. ให้มีสภาิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือเลือกตั้งแต่บางส่วน  
(ผู้ร่างได้เสนอให้ใช้วิธีเลือกตั้ง)
7. วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (ผู้ร่างได้เสนอวิธี  
การเลือกตั้งไว้โดยละเอียด)<sup>1</sup>

ข้อนำสัง เกตเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญของ นายสตีเวนส์ คือเป็นลักษณะเป็น  
ประชาธิปไตยพอสมควร เพราะอนุญาตให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติได้ต่อมาพระยา  
ศรีวิสารวาจาได้ถวายความเห็นว่ายังไม่สมควรและยังไม่ถึงเวลาพระราชทานรัฐธรรมนูญ  
แก่ประชาชนเพราะประชาชนมีพื้นความรู้ทางการ เมืองน้อยและมีระดับการศึกษาต่ำควรให้  
ประชาชนมีประสบการณ์ก่อนการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน  
เป็นอันดับแรก<sup>2</sup>

<sup>1</sup> หจข.57 สบ. 2.47/242 เอกสารเป็นภาษาอังกฤษ ลงวันที่ 8 มีนาคม 2474 (ลับ)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, Memorandum ของพระยาศรีวิสารวาจา, ลงวันที่ 9 มีนาคม

แผนภาพที่ 2 ภาพแสดงสถาบันหลักความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตามร่างรัฐธรรมนูญของ นายสีตีเวนส์



ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช ร่างรัฐธรรมนูญของพระปกเกล้า (มีนาคม 2518, เอกสารโรเนียว เย็บเล่ม) หน้า 31.

นอกจากนี้ยังมีร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดี (Francis B. Sayre) ซึ่งร่างขึ้นใน พ.ศ. 2469 มูลเหตุของร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 ในระหว่างที่พระยาภิรมย์ภักดี มาเยือนประเทศไทยและพักอยู่ที่ไฮเต็ลพญาไท พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาโดยตั้งเป็นพระราชปุจฉา 9 ข้อ เกี่ยวกับปัญหาการเมืองการปกครองของไทย เช่น พระราชปุจฉาข้อ 3 ทรงปรึกษารูปการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่? พระราชปุจฉาข้อ 4 ทรงปรึกษาดังกล่าวถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมีการปกครองโดยผู้แทน? พระราชปุจฉาข้อ 6 ทรงปรึกษาดังกล่าวถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมี นายกรัฐมนตรี? และพระราชปุจฉาข้อ 7 ทรงปรึกษาดังกล่าวถึงเวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมีสภานิติบัญญัติ?<sup>1</sup>

พระยาภิรมย์ภักดีได้ตอบพระราชปุจฉาทุกข้อและได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทุกเกล้าเป็นภาษาอังกฤษ ดังได้แปลไว้ ข้างล่างนี้

### เค้าโครงร่างเบื้องต้น

#### มาตรา 1

อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์

#### มาตรา 2

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งรับผิดชอบต่อพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง และให้นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งตามพระราชอัชฌาศัย

#### มาตรา 3

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีทั้งหลาย ซึ่งเป็นเจ้ากระทรวงต่าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในกิจการ

<sup>1</sup> หจข. ร.6-7 เพิ่มส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี

ทั้งปวงของแต่ละกระทรวง และจะทรงรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายทั่วไปของ  
รัฐบาล ดังที่มีพระบรมราชโองการ และรับผิดชอบในการประสานงานระหว่างกระทรวง  
ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวด้วย

#### มาตรา 4

ให้รัฐมนตรีแต่ละนายรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับงานในกระทรวง  
ของตน และให้ร่วมปฏิบัติภารกิจตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาลตามคำบัญชาของนายก  
รัฐมนตรี

#### มาตรา 5

ให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยให้คณะรัฐมนตรี  
ประกอบด้วยรัฐมนตรีทุกนาย คณะรัฐมนตรีอาจอภิปรายปัญหาสำคัญอันเป็นประโยชน์ได้เสีย  
ร่วมกันได้ แต่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการลงมติทั้งปวง

#### มาตรา 6

ให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ เพื่อขอรับพระบรมราชวินิจฉัยใน  
ปัญหาทั้งปวงอันเกี่ยวด้วยนโยบายทั่วไป และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม นายกรัฐมนตรี  
ต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ

#### มาตรา 7

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี 5 นาย ประกอบกันเป็น อภิรัฐมนตรีสภาให้  
นายกรัฐมนตรี เป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาโดยตำแหน่ง แต่ห้ามรัฐมนตรีนายอื่นดำรงตำแหน่ง  
สมาชิกด้วยอภิรัฐมนตรีไม่มีอำนาจทางบริหารไม่ว่ากรณีใดก็ตาม อำนาจหน้าที่ของอภิรัฐมนตรี  
มีเพียงถวายความคิดเห็นแก่พระมหากษัตริย์ในปัญหาเกี่ยวด้วยนโยบายทั่วไป หรือปัญหาอื่นใด  
อันมิใช่รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเท่านั้น อภิรัฐมนตรีสภาไม่  
มีอำนาจเสนอแนะให้แต่งตั้งใครดำรงตำแหน่งใด ตลอดจนเสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับการ  
ปกครองอย่างใดก็ตาม อภิรัฐมนตรีสภาไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือ  
รัฐมนตรี

## มาตรา 8

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกของคณะกรรมการพระราชอำนาจด้วย

## มาตรา 9

ภายในระยะเวลา 3 วัน นับแต่วันเสวยราชสมบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงเลือกบุคคลหนึ่งเป็นรัชทายาทด้วยคำแนะนำและยินยอมขององคมนตรีสภา บุคคลผู้จะเป็นรัชทายาทได้นั้นต้องเป็นโอรสของพระมหากษัตริย์และสมเด็จพระบรมราชินี หรือเป็นบุคคลอื่นซึ่งอยู่ในราชตระกูล แต่ทั้งนี้ไม่จำกัดอยู่ในลำดับฐานะมีพระอิสริยยศสูงหรือมีอาวุโสสูง การกำหนดบุคคลใดให้เป็นรัชทายาทย่อมไม่อาจเพิกถอนได้ แต่อาจถูกทบทวนใหม่ได้ในเวลาสิ้นสุดของทุกกำหนด 5 ปี โดยพระมหากษัตริย์ด้วยคำแนะนำและยินยอมขององคมนตรีสภา หากพระมหากษัตริย์สวรรคตลงก่อนมีการเลือกรัชทายาท ให้องคมนตรีสภาเลือกบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นรัชทายาททันทีหลังจากที่พระมหากษัตริย์สวรรคตไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม สามในสี่ของสมาชิกขององคมนตรีสภา ซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรย่อมประกอบกันอันเป็นองค์ประชุมกำหนดตัวรัชทายาท

## มาตรา 10

ภายใต้บังคับแห่งพระราชอำนาจอันสูงสุด ศาลฎีกาและศาลอื่นใดทั้งหลายซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นเป็นคราว ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

## มาตรา 11

อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์

## มาตรา 12

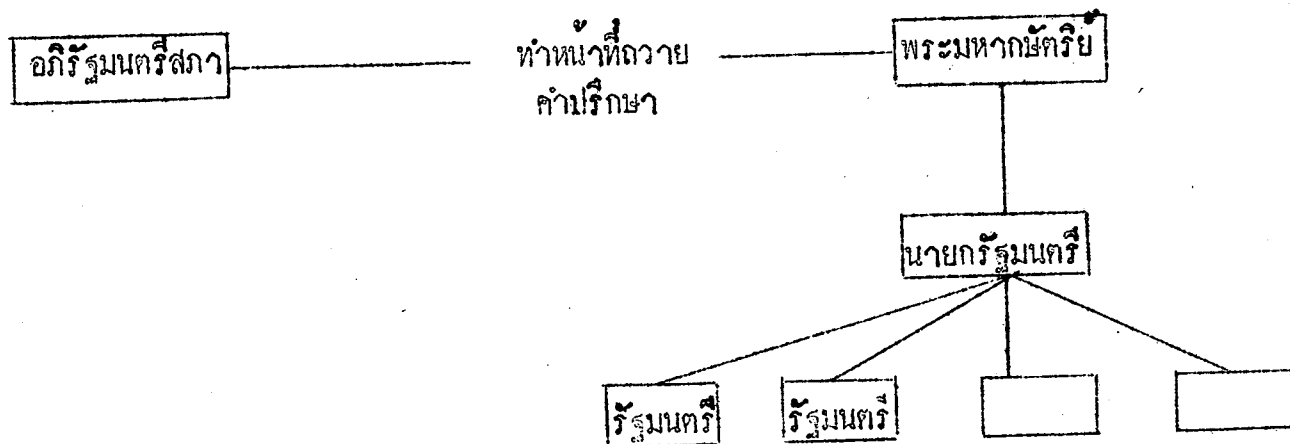
การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนี้กระทำได้โดยพระมหากษัตริย์ประกอบด้วยคำแนะนำและยินยอมจากสามในสี่ของสมาชิกขององคมนตรีสภา<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่อง เดียวกัน



ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับของพระยาภิรมย์ภักดี คือ ไม่มีลักษณะประชาธิปไตย เพราะเป็นเพียงร่างกฎหมายซึ่งบัญญัติถึงพระราชอำนาจอันหาขอบเขตมิได้ลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกด้วยการมีนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการหาคนมาแบ่ง เขาพระราชภาระทางการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

แผนภาพที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรี และ นายกรัฐมนตรี <sup>1</sup>



เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญนี้ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีและพระบรมวงศานุวงศ์ได้พากันกราบทูลคัดค้านมีหลักฐานแน่ชัด เฉพาะในกรณีของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพว่าไม่ทรงเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างทันทีทันใดตามเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของนายสีหเสนีย์จะเห็นได้จากร่างลายพระหัตถ์เลขานับหนึ่งถึงเจ้าพระยามหินทรกรรมวา "วันนี้ฉันได้รับหนังสือราชการสำคัญ เรื่องวิธีปกครองแผ่นดินที่เจ้าคุณส่งมาเป็นหนังสือลับสำหรับเห็นว่าอภิรัฐมนตรีฉันได้อ่านดูตลอดฉบับทั้ง 3 ฉบับ เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของมิสเตอร์

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การ เมืองการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475

สติเวน และพระยาศรีวิสารวาจาว่าเวลานี้ยังไม่ถึงเวลาจัดการเรื่องนี้<sup>1</sup> โดยให้เหตุผลว่ายังไม่ถึงเวลาอันควร เนื่องจากราษฎรยังมีการศึกษาไม่เพียงพอเกรงว่าเมื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายในภายหลัง ดังนั้นพระองค์จึงมิได้พระราชทานรัฐธรรมนูญจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ความปรารถนาของพระองค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรโดยจะทรงเลือกเวลาที่เหมาะสมแม้ยังเผชิญโชคไม่ดีจึงได้รั้งรอกันเรื่อย ๆ มา จะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีมาถึงพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ในเดือนธันวาคม และมกราคม พ.ศ. 2475 ทรงมีพระราชปรารภว่า

ฉันได้คิดรายละเอียดของพิธีนี้มาหลายปีเพราะรู้ว่าจะต้องเกิดขึ้นในรัชกาลของฉัน ฉันร่างคำประกาศไว้ในใจฉันเป็นเวลานานแล้ว ฉันรู้สึกเสียใจไม่ได้ที่ทุกอย่างมิได้บังเกิดขึ้นตามแนวที่ฉันเคยกะไว้ แต่ที่จริงเป็นไปอย่างนั้นก็แล้ว เพราะวาทะฉันได้มีโอกาสให้รัฐธรรมนูญตามโอกาสและตามใจฉันเอง คนที่อยากจะได้อำนาจแค่นี้ก็ได้อำนาจแล้ว ก็คงยังจะไม่ทำอะไร ฉันอาจจะยังพยายามจัดให้มีวิธีปิดและก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอาจจะมีการนองเลือดเสียก่อน<sup>2</sup>

นอกจากนี้พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ได้ทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง รัฐธรรมนูญที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2475 ยืนยันตามพระราชประสงค์ตอนหนึ่งมีว่า

ข้าพเจ้าได้มีโอกาสกราบบังคมทูลพระกรุณาในความเห็นทั้งนี้ 7 กว่าปีมาแล้วทั้งได้กราบบังคมทูลขอให้ทรงเตรียมการปกครองแบบรัฐธรรมนูญแต่เนิ่นๆ เพราะข้าพเจ้าเชื่อว่าลัทธิอื่นนี้จะเข้ามาในกรุงสยามภายใน 10 ปี ถึง 20 ปี ตลอดจากเวลานั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นชอบด้วยกันกับข้าพเจ้าเพราะฉะนั้นข้าพเจ้าเป็นพยานใดคนหนึ่งว่าพระองค์ได้ทรงเลื่อมใสในลัทธิรัฐธรรมนูญ

<sup>1</sup> หจข. ร.7 สบ. 2.52/335 ร่างลายพระหัตถ์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี ถึงเจ้าพระยามหินทร

<sup>2</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 198.

ตั้งแต่ตนมา ถ้าหากมิได้เป็นไปสมพระราชประสงค์เป็นควยตักขัคอยู่ที่อภิรัฐมนตรี<sup>1</sup>

และจากคำกล่าวสุนทรพจน์ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กล่าวไว้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 มีข้อความตอนหนึ่งว่าพระราชประสงค์ของพระปกเกล้าฯ ซึ่งมีมาแต่ก่อนพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น

คณะราษฎร เพิ่งทราบ 6 วันภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วคือเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ได้มีกระแสรับสั่งให้พระยาพหลพลพยุหเสนา พระยาปรีชาชลยุทธ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาตรีวิสารวาจา พรอมทั้งข้าพเจ้าไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และเฝ้าพระยามหิธรซึ่งเป็นราชเลขาธิการขณะนั้นเป็นผู้จกบันทึก มีกระแสรับสั่งว่ามิพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อใดทรงปรึกษาข้าราชการมีตำแหน่งสูงในขณะนั้น ก็ไม่เห็นพ้องกับพระองค์...<sup>2</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นก็เป็นที่ยืนยันถึงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎรชาวไทย เพื่อให้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและโดยที่พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์มาก่อนแล้วหากมีผู้คัดค้านไว้ฉนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระองค์จึงได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎรด้วยความเต็มพระทัย

2.4.5 แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

องค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงแม้ว่าจะทรงได้รับการศึกษาวิชาการทหารมากตามแต่ก็ได้ทรงศึกษาและรับความรู้สึกนึกคิดทางด้านประชาธิปไตยไว้อย่างเต็มที่

<sup>1</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบเล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495) หน้า 28

<sup>2</sup>ปรีดี พนมยงค์, เกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย, รัฐศาสตร์ 14 (ฉบับปฏิวัติและประชาธิปไตย พระนคร เจริญวิทยการพิมพ์, 2517) หน้า 257-258

ทรงมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะสานแนวความคิดในการเตรียมประชาชนเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ที่หยุดชะงักไปในช่วงหลังของรัชกาล พระองค์สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าต่าง ๆ ไว้ได้อย่างถูกต้องแม้พระองค์จะไม่ได้เตรียมฝึกพระองค์ที่จะเป็นกษัตริย์มาก่อนก็ตาม พระราชกรณียกิจที่ทรงกระทำในช่วงเวลาสั้นที่ขึ้นครองราชย์ เช่นการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา สภากรรมาการองคมนตรีก็ทำให้ทราบถึงแนวพระราชดำริและน้ำพระทัยที่จะเตรียมพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของพระองค์ได้ บางส่วนซึ่งถ้าหากคณะราษฎรไม่ชิงทำการปฏิวัติเสียก่อนระยะเวลาจำเป็นตามแผนงานที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเตรียมไว้ให้แล้ว การกำเนิดการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทยคงจะมีรากฐานของความเข้าใจที่ดี ตามพระราชบันทึก "ระบอบประชาธิปไตยในประเทศสยาม (Democracy in Siam) ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าว่าทรงวางแผนการเตรียมงานฝึกฝนให้ประชาชนคุ้นเคยกับสิทธิเสรีภาพและการปกครองตนเองก่อน ทรงย้ำถึงความเชื่อในเรื่องการเตรียมประชาชนให้เกิดความพร้อมก่อนที่จะรับการเปลี่ยนแปลงโดยทรงย้ำว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะคงมีเกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างแน่นอนจึงทรงเตรียมงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางการ เมืองแก่ประชาชนเสียก่อนเพื่อให้เกิดการฝึกฝนและความเข้าใจของประชาชนอย่างจริงจังไม่ใช่เฉพาะแต่ในรูปแบบตามทฤษฎีเท่านั้นดังจะเห็นได้จากพระราชบันทึกว่า

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าถ้ายอมรับกันว่า วันหนึ่ง เราจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบขั้นใน ประเทศสยามแล้ว เราจะต้องเตรียมตัวของเราให้พร้อมอย่างคอบเป็นคอบไป เราจะต้องเรียนรูและใ้หาการศึกษาแก่ตนเอง เราจะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะใดมีความคิดว่าการปกครองระบอบรัฐสภานั้นจะดำเนินการได้อย่างไร ในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามใหม่การศึกษาแก่ประชาชนให้เขามีการรับรู้ในทางการเมืองให้เขารู้จักประโยชน์อันแท้จริงของเขาเพื่อเขาจะได้ไม่ถูกชักจูงไปในทางที่ผิดโดยนักปลุกกระดม หรือผู้ที่เอาแต่ฝันถึงยุคพระศรีอวโรกาส เราจะต้องมีรัฐสภากันแล้ว เราจะต้องสอนให้ประชาชนรู้จักเลือกตั้งว่าทำกันอย่างไร และรู้จักเลือกผู้แทนผู้ซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนอยู่ในใจอย่างแท้จริง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> หจข. สบ. 2.47/32 ส่วนพระองค์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเรื่องอภิรัฐมนตรีบันทึกเรื่องการปกครอง (23 กรกฎาคม-1 สิงหาคม 2469) แปลโดย มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

ตามพระราชบันทึกนั้นจะเห็นแนวพระราชดำริในทางการเมืองของพระองค์อย่างชัดเจนว่า ทรงตระหนักถึงปัญหาใหญ่ที่จะต้องทำการแก้ไขในสังคมไทย โดยจะต้องทำการเตรียมมีการสอนและฝึกฝนให้ประชาชนเคยชินเสียก่อนที่จะทำการปฏิบัติอย่างแท้จริงซึ่ง เป็นสิ่งที่แน่นอนว่าถ้าหากประชาชนไทยได้รับการฝึกฝนให้รู้จักรูปแบบของการปกครองตนเองที่แท้จริงแล้ว การกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญก็จะตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงและมีอำนาจในทางปฏิบัติจนได้ตามทฤษฎีที่ตั้งไว้จากการสนับสนุนที่ขาดตอนไม่ต่อเนื่องนี้ทำให้ความเข้าใจไขว้เขวไปได้ตามพระราชบันทึกทรงวางแผนที่จะทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้นก่อนโดยมีพระราชดำริว่า

ขั้นต่อไปในการศึกษาของเราเพื่อไปสู่ระบอบประชาธิปไตย จะเป็นการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในที่ต่าง ๆ การนี้จะเป็นปัจจัยที่สอนให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้งและการทดลองนี้ก็เป็นประโยชน์และเป็นการให้ความรู้ไปในตัว จะเป็นการดีกว่าในการที่จะให้ประชาชนได้รู้จักเขาควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยตนเอง ก่อนที่เขาจะพยายามที่จะควบคุมราชการแผ่นดินโดยผ่านรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้าหากการปฏิบัติปกย่อย ๆ เอมมาใช้ในวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอาจจะนำมาใช้โดยค่อยไปโดยไม่มีอันตรายมากนัก...อันตรายนั้นอยู่ที่ความใจร้อนรีบทำ...<sup>1</sup>

ซึ่งผลเสียของการใจร้อนรีบทำการเปลี่ยนแปลงของคณะกรรมการปรากฏชัดเจนในเวลาต่อมาตรงตามพระราชดำริอย่างไรก็ตามการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น ถ้าจะเรียกว่าเป็นการเร่งเวลาของการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้เร็วขึ้นและช่วยให้พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าปรากฏผลเร็วขึ้น พระองค์จึงทรงยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของคณะกรรมการโดยคิดว่าพระองค์เองก็คงจะมีบทบาทในการให้คำปรึกษาหารือแก่คณะผู้ปกครองประเทศได้มากด้วยทรงมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเช่นกันแต่ต่อมาปรากฏว่าคณะกรรมการได้พยายามบีบบังคับพระองค์มากกว่าที่จะแสวงหาโอกาสร่วมมือกับพระองค์ในการบำรุงการปกครองในระบอบนี้ให้เข้ากับหลักการของประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

<sup>1</sup> หจข. ร.7 สบ. 2.47/32 บันทึกการปกครองหนังสือกราบบังคมทูลของพระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2469