



การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และพัฒนาการ  
ของการเปลี่ยนแปลงงานยุคต่อมา

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการปฏิรูปซึ่งมีสาระสำคัญคือการจัดตั้งรัฐประชาชาติ (Nation State) โดยรวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่รัฐบาลกลาง (Centralization of Power) โดยใช้พระบรมราชโองบายยุบประเทศราชหรือกิ่งประเทศราชเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรเช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน ขณะเดียวกันก็ใช้ระบบการปกครองภูมิภาคแบบเทศาภิบาล ยกเลิกระบบกินเมือง อันไม่มีประสิทธิภาพ โดยการรวมเอาหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาเป็นมณฑล ตลอดจนเลิกระบบหัวเมืองที่ขึ้นกับกระทรวงต่าง ๆ ให้มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง และมีข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑล คอยควบคุมตรวจตราบังคับบัญชาในท้องที่อย่างใกล้ชิด เจ้าเมืองและกรมการเมืองทุกคนรับอัตราเงินเดือนประจำจากรัฐบาล โดยมีพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 117 กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคให้เป็นระบบเดียวกันหมดทั่วประเทศ ประกอบด้วย มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีข้าหลวงผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองตามลำดับชั้นและมีกรมการเมืองตำแหน่งต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลดี มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) จากส่วนกลางทำให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ทำให้ภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างและแตกแยกกัน รวมเป็นอาณาจักร (kingdom) เดียวกันมากที่สุด ส่วนการปกครองส่วนกลางได้ทรงปรับปรุงองค์การบริหารส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพโดยในปี พ.ศ. 2435 ได้มีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง เพื่อแก้ปัญหาค่าการสืบสนและชำระข้อของงานเป็นการแจกแจงหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบและมีฐานะเท่ากันทุกกระทรวงโดยมีที่ประชุมเสนาบดีเป็นที่ปรึกษาและประสานงานราชการร่วมกัน ซึ่งคล้ายกับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกระบบไพร่ และทาส ขยายการศึกษาแบบสมัยใหม่

รวมทั้งพัฒนาการคมนาคมและการสื่อสาร ผลจากการปฏิรูปดังกล่าวได้ทำให้สังคมและเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ในการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น แม้พระองค์จะทรงมีความเห็นว่าสังคมไทยยังไม่พร้อมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่พระองค์ก็ได้ มีพระราชดำริสานที่ประชุมเสนาบดีเมื่อปี พ.ศ. 2453 ว่า "ฉันจะให้ลูกศิษย์ราช มอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อำนาจบัลลังก์ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้บาลีเมนต์และคอนสตีติวชัน" <sup>1</sup> แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ก็ไม่ปรากฏว่าพระองค์จะทรงดำเนินการตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระดำริไว้ในรัชกาลพระองค์ ซึ่งเป็นความชะงักงันของการพัฒนาทางการเมือง <sup>2</sup> การชะงักงันนี้เป็นผลมาจากพระราชดำริและพระราชบัญญัติทางการเมืองของรัชกาลที่ 6 พระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริว่าการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไม่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้น ประชาชนจะต้องมีการศึกษาให้ทั่วถึงเสียก่อน ทำให้เกิดการชะงักงันทางการเมืองจนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาทางการเมืองอย่างรุนแรงจนเกิดการรัฐประหารล้มล้างการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในที่สุด ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงสภาพทั่วไปก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะชนวนแห่งการเกิดเหตุนี้เริ่มจากสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นไป

<sup>1</sup> พระราชดำริกล่าวไว้ในที่ประชุมเสนาบดี ณ พระที่นั่ง ราชกรีฑาสภา พ.ศ. 2453.

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ.

สภาพการณ์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

สภาพหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จสวรรคตในวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2455 และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์นั้น รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชปณิธานและอุดมคติในการปกครองประเทศอยู่ 2 ประการ คือ

1. ทรงพระราชดำริที่จะสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศและนำประเทศ  
ขึ้นสู่ความทัดเทียมกับนานาชาติ

2. การสร้างความรู้สึกรักชาตินิยมในหมู่ประชาชนชาวไทย

1. แนวพระราชดำริที่จะสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศและนำประเทศ  
ขึ้นสู่ความเจริญก้าวหน้า ทัดเทียมนานาชาตินี้เห็นได้ชัดจากพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถในวันงานพระราชพิธีบรมราชาภิเษกว่า

ในชั้นต้นกิจการต่าง ๆ คงจะต้องเดินอย่างช้า ๆ เพราะมีเครื่องกีดขวาง  
อยู่หลายอย่างที่ผมจะต้องข้าม เราอยู่ในสมัยที่ลำบาก เพราะมีขนบธรรมเนียม  
ในงานคอยต่อสู้ขัดขวางการเปลี่ยนแปลง แต่ผมจะไม่คิดยอมแพ้ฉันหวังว่าจะมีชีวิต  
อยู่นานพอที่จะได้เห็นประเทศสยามได้เข้าร่วมในหมู่ชาติต่าง ๆ โดยได้รับเกียรติ  
และความเสมอภาคตามความหมายของคำนี้ทุกประการ <sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : คลังวิทยา, 2505) หน้า 576.

2. การสร้างความรู้สึกราชาตินิยมในหมู่ประชาชน มาจากแนวพระราชดำริที่ว่า การที่ประเทศจะมีความเจริญก้าวหน้าประชาชนต้องมีอุดมการณ์ชาตินิยมและสำนึกอันใหม่ ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนกระทำการต่าง ๆ โดยพระองค์ทรงเขียนบทความต่าง ๆ และทรงตั้งกองอาสาสมัครเสือป่าเพื่อการนี้ ในพระราชปรารภของการจัดตั้งกองเสือป่า ได้ทรงกล่าวไว้ว่า "การจัดตั้งกองเสือป่านี้จะเป็นโอกาสให้พลเรือน พ่อค้าและคหบดีได้มีโอกาสเรียนรู้วิชาทหารซึ่งจะได้เป็นกำลังสำหรับแก้หุนหันเมืองยามสงบ อีกทั้งยังเพื่อเป็นการอบรมในด้านระเบียบวินัยและความสามัคคีในหมู่พลเรือนอีกด้วย" <sup>4</sup>

ที่กล่าวมาแล้วเป็นแนวนโยบายในการขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนเหตุการณ์สำคัญในรัชกาลของพระองค์ได้มีการกบฏ ร.ศ. 130 ขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตยให้พระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย แต่ไม่สำเร็จ <sup>5</sup> เหตุการณ์ ร.ศ. 130 เป็นสัญญาณเตือนว่า ความชอบธรรมของระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกท้าทายด้วยการพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลังจากการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ ทรงแก้ปัญหาการตกต่ำของกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์โดยการตั้งอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 วิธีดังกล่าวนี้ทำให้พระองค์ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศในระยะแรกดังปรากฏใน พระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงพระยาภิบาลา ณ ไม้ตรีตอนหนึ่งว่า <sup>6</sup>

<sup>4</sup> พระราชปรารภในการจัดตั้งกองเสือป่า ในเอกสารเรื่องเสือป่า ในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลเจ้าอยู่หัว (พระนคร : ศุภสภา, 2523) หน้า 2.

<sup>5</sup> แถบสุข นุ่มนนท์, ยังเติร์กขุนแรกกบฏ ร.ศ.130 (กรุงเทพมหานคร : เรื่องศิลป์, 2522), หน้า 117-121.

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475, หน้า 84.

เหตุที่กระทำเช่นนี้ได้ผลในทันทีทันใด มันเป็นความหวังสำหรับสิ่งซึ่ง  
 พึงปรารถนาหลายประการ ประการแรกพระราชวงศ์เริ่มรวมกันและ  
 ทำงานกันอย่างกลมเกลียว ประการที่สองพระเจ้าอยู่หัวมีความเต็มใจ  
 ที่จะขอคำปรึกษาจากพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีประสบการณ์มาแล้วใน  
 ราชการและเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนไม่มีขุนนางคนใดเลย  
 ที่เป็นคู่แข่งของประชาชนยอมอยู่ในสภานี้ ประการที่สามพระราช  
 อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทำอะไรตามใจพระองค์เองก็จะลดน้อยลงไป

อภิรัฐมนตรีสภาที่ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประกอบด้วย

1. สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช
2. สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต
3. สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์
4. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตรางราชานุภาพ
5. พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ <sup>7</sup>

การจำกัดอำนาจของกษัตริย์โดยตั้งอภิรัฐมนตรีสภานั้นในทางกลับกันประชาชนมองเห็น  
 ว่าเป็นการริดรอนอำนาจของกษัตริย์ลงโดยส่งเสริมอำนาจเจ้า ทำให้กลุ่มเจ้ามีอำนาจบงการ  
 กษัตริย์ได้อย่างเช่นกรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทาน  
 รัฐธรรมนูญในวันที่ฉลองราชวงศ์จักรีครบรอบ 150 ปี แต่คณะอภิรัฐมนตรีสภาได้ทัดทานไว้โดยอ้าง  
 ว่าประชาชนยังไม่ได้รับการฝึกฝนในเรื่องการปกครองตนเอง

---

<sup>7</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย  
 หน่วยที่ 8-15, หน้า 454.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีแนวคิดในการพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎรไทยตั้งที่ได้ตระเตรียมล่วงหน้าไว้เป็นเวลา 5 ปีก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่พระราชดำรินี้ยังคงคลุมเครือมาก พระยาศรีวิสารวาจาถวายความเห็นว่ายังไม่เป็นการสมควรไม่เหมาะแก่กาลสมัย ประกอบกับได้รับการทัดทานจากพระบรมวงศานุวงศ์จึงทรงยับยั้งไว้ มีบุคคลไม่กี่คนเท่านั้นที่ทราบพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ดังที่หลวงประดิษฐมนูธรรมกล่าวไว้ว่า "การที่ท้าวอะไรบด ๆ บัง ๆ นั้นทำให้คนระแวงและอาจจะเกิดผลร้ายได้ดังเช่นพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎร สิ่งให้พระยาศรีวิสารวาจา แต่ไม่ประกาศให้ประชาชนทราบจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น" <sup>8</sup> ประกอบกับเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำและปัญหาทางด้านอื่น ๆ ที่สะสมมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นการกล่าวโดยสรุปถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ หลังจากสมัยปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบราชาธิราชมาเป็นระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อเรื่องระบบเศรษฐกิจ - สังคม การปกครองการเมือง

---

<sup>8</sup> เดือน บุนนาค ทานปรีดี, รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนต่อธุรกิจไทยคนแรก (พระนคร : เสริมวิทย์บรรณการ, 2500), หน้า 182.

## 1. ระบบเศรษฐกิจ-สังคม

### 1.1 ระบบเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ฐานะทางการเงินของประเทศต้องอยู่ในภาวะลำบากตั้งแต่ต้นรัชกาลเป็นต้นมา ใน ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการตรวจรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน เพื่อที่จะให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างรัดกุมและประหยัดอย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่ไม่ดีขึ้นฐานะทางการเงินของประเทศก็ยังคงทรุดโทรมลงตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงครึ่งหลังของรัชกาล ซึ่งทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่ไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เกิดผล (non-productive expenditure) อันได้แก่

1. รายจ่ายซึ่งใช้บำรุงหน่วยราชการซึ่งซ้ำซ้อนและไม่เป็นประโยชน์รวมทั้งจำนวนข้าราชการซึ่งมากเกินไปจนเกินความจำเป็น
2. รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศซึ่งมีเป็นจำนวนมากและมักติดลบเป็นประจำ ซึ่งการที่รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การทหารเช่นนี้ ได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ทางที่ใหม่เห็นด้วยเป็นอันมาก
3. รายจ่ายทางพระราชสำนัก ซึ่งทรงใช้ไปในทางบำรุงกิจกรรมอาสาสมัครเสื่อปา ค่าเครื่องแต่งตัวและเงินเดือนของบรรดาข้าราชการบริพาส ซึ่งมีเป็นจำนวนมากรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเสด็จประพาส เป็นต้น<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่ : รายงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 114.

นอกจากนี้ในสมัยต้นรัชกาลระหว่าง พ.ศ. 2453-2456 เป็นเวลาที่กระทรวงต่าง ๆ เริ่มวางแผนการขยายกิจการงานให้ครอบคลุมถึงมณฑลอื่น ๆ มากขึ้น กระทรวงต่าง ๆ ได้วางโครงการสำหรับโครงการใหม่ ๆ เช่น การพัฒนาหัวเมืองมณฑลชั้นนอกของกระทรวงมหาดไทย การสร้างเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ เช่น สะพาน คลอง เชื่อมโยงการคมนาคม โครงการบำรุงการเกษตร เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่ต้องเพิ่มรายจ่ายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเรื่องของกระทรวงต่าง ๆ ขอบปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการ สิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเพิ่มรายจ่ายให้สูงขึ้น ประกอบกับรัฐบาลได้มีโครงการสร้างทางรถไฟสายใต้ไปเชื่อมกับมลายู และตกลงกู้เงินจากยุโรปเพื่อสร้างทางรถไฟสายเหนือจนถึงเชียงใหม่ ใน พ.ศ. 2454 โดยประมาณว่าต้องจ่ายเงินทั้งหมด 17 ล้านบาท<sup>10</sup> ส่วนการพัฒนาปรับปรุงการชลประทาน รัฐบาลได้พัฒนาอย่างจริงจังในช่วง พ.ศ. 2450-2454<sup>11</sup> เนื่องจากข้าวที่ผลิตได้ในทุ่งนาภาคกลางได้ผลผลิตน้อยต้องจ่ายเงินกู้ถึง 2 ล้านบาท<sup>12</sup> ซึ่งการใช้จ่ายด้านการลงทุนนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจำเป็นต้องพิจารณาถึงอัตราดอกเบี้ยและเงินหักสะสมคืนเงินต้นในระยะยาวประกอบกันในช่วงปี พ.ศ. 2453 - 2455 กระทรวงการคลังมหาสมบัติต้องจ่ายเงินกรณีพิเศษเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัชกาลใหม่ คือ การเมรุมาศและการพระราชพิธีบรมราชาภิเษก ซึ่งรัชกาลที่ 6 ทรงทราบดีดีดังกล่าวใหญ่มาก ต้องจ่ายเงินคงคลังเกือบ 2 ล้านบาท<sup>13</sup> ทำให้

---

<sup>10</sup> กจช. "แฟ้ม ร 6 ค.5 3/2" รายงานเสนาบดีสภา วันที่ 22 มกราคม ร.ศ. 130.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> พระราชดำรัส ร 6 ทรงตอบพระบรมวงศานุวงศ์และข้าละออองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าในงานเฉลิมพระชนม์พรรษา 1 มกราคม ร.ศ.131.

<sup>13</sup> กจช. "แฟ้ม ร.6 ค 8.2/2," กรมหลวงจันทบุรีนันทนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ 4423/71, 2 พฤษภาคม รศ. 131



เงินคงคลังจาก 22.1 ล้านบาทลดลงเหลือ 13.2 ล้านบาท ภายในปีเดียว<sup>14</sup> ด้วยเหตุนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงจำเป็นต้องตัดทอนงบประมาณที่กระทรวงต่าง ๆ ขอมมาเพื่อทำให้เพียงพอแก่รายได้<sup>15</sup> อย่างไรก็ตาม วิธีตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวเพื่อดุลงบประมาณนั้น ไม้ใช้หนทางที่ดี กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงการคลังในขณะนั้น ทรงตระหนักในข้อนี้เป็นอย่างดีว่า รัฐบาลควรหาเงินรายได้มาเพิ่มเติมให้พอกว่าที่จะใช้วิธีตัดรายจ่าย ถ้าหากต้องการที่จะเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไป<sup>16</sup> นอกจากนี้ยังมีเหตุที่ทำให้รายได้ของรัฐบาลลดน้อยลง เนื่องจากภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้งหรือน้ำท่วม ทำให้ผลผลิตข้าวลดลงและจากสาเหตุที่ชาวต่างประเทศซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ เช่น ข้าว ฝ้าย ไม้สัก การธนาคาร และการค้าทั้งหมด ส่งผลกำไรที่ได้จากการค้าขายกลับไปประเทศของตน<sup>17</sup> ทำให้รัฐบาลไม่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากการค้ากับต่างประเทศ นอกจากนี้ยังถูกจำกัดโดยเครื่องมือการคลังอันสำคัญ คือ ภาษีศุลกากร จึงอาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ไทยทำกับต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2398 มีผลทำให้รายได้ของรัฐบาลลดลงเป็นจำนวนมาก

การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเน้นหนักไปในกิจการของทหาร โดยกระทรวงทหารได้รับจัดสรรงบประมาณถึง 1 ใน 4 ของวงเงินงบประมาณทั้งหมด ทำให้วงเงินงบประมาณในการพัฒนาประเทศมีจำกัด แม้ว่ากิจการในการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายมีมากมาย อาทิเช่น การไฟฟ้า การประปา

14 กจช. "แฟ้ม ร.6 ค 8.2/2," รายงานงบประมาณ พ.ศ. 2424,

15 กจช. "แฟ้ม ร.6 ค 8.2/2," รายงานงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2525

16 กจช. "แฟ้ม ร.6 ค 8.2/3," 11 พฤษภาคม ร.ศ. 131.

17 พระยาสุรียานุวัตติ, เศรษฐกิจวิทยาขั้นต้น เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์นิติสาส์น, ม.ป.ป.), หน้า 169.

การชลประทาน การรถไฟ สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น รัฐบาลก็ไม่พยายามที่จะกู้ยืมเงินจากต่างประเทศหรือนำเงินคงคลังมาใช้ เพราะมีนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม<sup>18</sup> กิจการในการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลใช้จ่ายไปมากที่สุด คือ การรถไฟ ซึ่งรัฐบาลลงทุนไป 78.9 % ของเงินทุนพัฒนาที่รัฐบาลใช้จ่ายไปในปี พ.ศ. 2453-2458 จะเห็นได้ว่า แม้จะมีความก้าวหน้าในทางเทคนิคมากกว่าในสมัยรัชกาลก่อน แต่ก็ยังเป็นไปในลักษณะเชิงซ้ำและไม่เป็นดังที่คาดหมาย ทั้งนี้เนื่องจากขาดแคลนกำลังเงินทุนที่จะสนับสนุน<sup>19</sup> ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัดเจนนในสมัยนี้ คือ การขยายตัวของการผลิตข้าวเพื่อเป็นสินค้าออก การขยายตัวนี้เป็นไปในสภาพของการเพิ่มผลผลิตโดยเพิ่มเนื้อที่และจำนวนแรงงานมากกว่า การเพิ่มผลผลิตในเนื้อที่เท่าเดิม ซึ่งแท้จริงแล้วผลผลิตต่อไร่มีจำนวนลดลงด้วยซ้ำ<sup>20</sup>

ความล้มเหลวทางการผลิตครั้งสำคัญเมื่อ พ.ศ. 2462 เกิดจากจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ซึ่งมีข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญเพียงอย่างเดียว และความด้อยพัฒนาในด้านเทคนิคการผลิตซึ่งขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ เมื่อเกิดอุทกภัยและฝนแล้งติดต่อกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2460 ทำให้ถึงกับขาดแคลนข้าวสำหรับบริโภคภายในประเทศอย่างหนัก มาตรการที่รัฐบาลใช้แก้ไขในขณะนั้นก็คือ ประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศในเดือนมิถุนายนปีเดียวกัน เป็นผลทำให้เกิดการถดถอยในทางเศรษฐกิจ และเป็นภาระตหนักด้านการคลังมาสู่รัฐบาลทันที<sup>21</sup> การที่รัฐบาลประกาศห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ ทำให้มูลค่าของสินค้าส่งออกทั้งหมดลดลงอย่างรวดเร็ว เกิดการขาดดุลกระชั้นหันในป็นตัวเอง และการที่ไทยเข้าร่วมสงครามโลก

18 เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

19 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 483.

20 เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

21 "การกากับตรวจตราข้าว ปี 2462-2463, จดหมายเหตุสภาเผยแพร่วาณิชย  
(1 มิถุนายน 2464) : 15.

ครั้งที่ 1 ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจตกต่ำระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ในปี พ.ศ. 2464 รัฐบาลขาดแคลนเงินอย่างหนักจนต้องกู้เงินจากต่างประเทศอีก 2 ล้านปอนด์

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีในปัญหาการขาดดุลงบประมาณเพื่อแก้ปัญหา จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสภาการคลัง<sup>22</sup> เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2465 ประกอบด้วยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศเป็นประธาน ยก ระบุจุดประสงค์ในการจัดตั้งว่า เพื่อให้เป็นเสมือนองคมนตรีช่วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในด้านการเงิน<sup>23</sup>

สภาการคลังได้ทำการสอบสวนฐานะการคลังของประเทศและชี้แจงสาเหตุความยุ่งยากว่ามีได้เกิดจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นเพราะการใช้จ่ายเงินในราชการประจำและการลงทุนมากเกินไปกว่ากำลังรายได้ สภาการคลังได้เสนอแนะความคิดเห็นไว้ว่าหนทางที่ดีควรจะต้องทอนรายจ่ายด้านการบริหารของรัฐบาลเสียเอง<sup>24</sup>

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2466 โดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดชทรงเป็นประธาน<sup>25</sup> องคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่าย ได้

22 "ประกาศตั้งสภาการคลัง," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 39 แผนกฤษฎีกา ภาค 1 (24 สิงหาคม 2465) : 96-97.

23 เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

24 กจช. แฟ้ม ร.6 ค. 14/4, รายงานคณะกรรมการสภาการคลัง

25 "ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณการรับจ่ายแผ่นดิน," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 4 แผนกฤษฎีกา ภาค 2 (19 มกราคม 2466) : 247-249.

พยายามดำเนินมาตรการที่จะตัดทอนรายจ่ายในการบริหารโดยเฉพาะฝ่ายพลเรือนอย่างเต็มที่<sup>26</sup> แต่ยังไม่สามารถจะหารายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับรายจ่ายได้ทันที่ที่ รายจ่ายในงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2467 จึงยังเกินรายได้อยู่

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชสมบัติในปี พ.ศ. 2468 ต้องเผชิญกับพระราชภารกิจหนักในเรื่องรายจ่ายท่วมรายได้ในงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ทำการดูลยภาพข้าราชการ คือ ปลดข้าราชการส่วนหนึ่งที่เหลือเพื่อออกจากราชการ เพื่อรับพระราชทานบำเหน็จและบำนาญแล้วแต่กรณี ซึ่งได้กระทำโดยอาศัยคำปรึกษาของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คุก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้รับความเห็นชอบจากคณะอภิรัฐมนตรีและที่ประชุมเสนาบดี<sup>27</sup> เกี่ยวกับการดูลยภาพข้าราชการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ มีข้อความตอนหนึ่งว่า

*การตัดรายจ่ายของรัฐบาลโดยลดจำนวนข้าราชการมีคนไทยในยุโรป  
น้อยคนที่ทราบว่าสถานการณ์ทางการเงินของเมืองไทยนั้นอ่อนแอเพียงใด  
จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องตัดรายจ่ายของรัฐบาล เราจึงตกลง จะลด  
จำนวนข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ จึงต้องตัดเอาคนออกเป็นจำนวนมาก  
เฉพาะอย่างยิ่งในราชสำนัก ฉันยอมลดรายได้ที่รัฐบาลถวายพระคลังข้างที่  
ลงราว 4 ล้านบาท การที่เราทำเช่นนี้ทำให้คนบ่นและตำหนิรัฐบาลกันอย่าง*

---

<sup>26</sup> กจช, "แฟ้ม ร.6 บ. 1.3/2," รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งที่ 1 (20 มกราคม 2466)

<sup>27</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, ประวัติ 2475 (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยาการพิมพ์, 2514), หน้า 64-65.

ใหญ่หลวง เพราะน้ำหนักความยากเข็ญมาสู่ผู้ที่ถูกคัดออก แต่ก็เป็นการจำเป็นที่ จะทำให้รายจ่ายกับรายได้ของรัฐบาลเข้าสู่ดุลยภาพ เนื่องจากขาดทุนมา หลายปีแล้วนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่คนไทยจะหันเข้าปรับปรุงการค้าและการ อุตสาหกรรมให้ดีขึ้น<sup>28</sup>

จากการดุลยภาพนี้พระองค์ทรงลดเงินที่รัฐบาลต้องส่งให้พระคลังข้างที่จากปีละ 9 ล้านเหลือปีละ 6 ล้านบาท ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรใหม่ภายหลังแก้ไขสนธิสัญญาทางการค้า กับนานาประเทศ และมีรายได้จากพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ ฉบับ พ.ศ. 2469 ทำให้ งบประมาณเกินดุล ถึง 211,812 บาท ในปี พ.ศ. 2469

เศรษฐกิจของประเทศซึ่งได้เริ่มฟื้นตัวใน พ.ศ. 2470 ก็ได้แสดงอาการตกต่ำอีก เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (World Economic Depression) เกี่ยวกับมาตรฐาน ทองคำในประเทศอังกฤษ ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2475 ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องการลดค่าเงินบาทและเรื่องกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแห่งเงิน คณะกรรมการเห็นพร้อมกันว่า ประเทศไทยควรออกจากมาตราทองคำและเชื่อมต่อกับมาตรา สเตอร์ลิงโดยใช้มาตราเทียบสเตอร์ลิงในอัตรา 11 บาทต่อ 1 ปอนด์<sup>29</sup> นอกจากนั้นยังทรง ดุลยภาพครั้งที่ 2 เช่น ยุบกระทรวงทหารเรือร่วมกับกระทรวงกลาโหม และยุบมณฑล 4 มณฑล คือ จันทบุรี นครชัยศรี นครสวรรค์ และปัตตานี การดุลยภาพครั้งที่ 2 ทำให้ ราษฎรเดือดร้อนก่อให้เกิดความไม่พอใจกันโดยทั่วไปและเป็นการเร่งเร้าให้เกิดความรู้สึก

<sup>28</sup> กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, อัตตชีโวประวัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ตีรธรรมสาร, 2517), หน้า 82-83.

<sup>29</sup> กจช. "แฟ้ม ร 7 ค. 14/7 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 5/2475 9 พฤษภาคม 2475.

แตกแยกในหมู่ข้าราชการ และราษฎร ความรู้สึกแตกต่างระหว่างชนชั้นเจ้าขุนนาง และราษฎร ซึ่งมีอยู่แล้วผสมกับความขัดแย้งทางการเมือง เป็นเหตุให้ผู้ก่อการคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จ 30

ปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะสมมาตั้งแต่ครั้งสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น การใช้จ่ายงบประมาณไปในกิจการทหารและในเรื่องราวสำนักมากเกินไป ประกอบกับการลงทุนในการพัฒนานั้น เน้นหนักไปในด้านการรถไฟและการชลประทานซึ่งเป็นการลงทุนในการพัฒนาที่ไม่ก่อให้เกิดผลโดยตรงจากการพัฒนา หรืออาจกล่าวว่าเป็นการพัฒนาโดยอ้อม และรัฐบาลในสมัยพระองค์ส่งเสริมเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งรายได้หลักของรัฐบาลมาจากการขายข้าวจึงทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณมาตลอดซึ่งพระองค์ก็พยายามแก้ไข แต่ก็ไม่สำเร็จ จนกระทั่งรัชสมัยของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงแก้ปัญหาโดยการดุษฎีพำราชากรและยุบหน่วยงานบางหน่วยที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ดุลงบประมาณเกินดุลอยู่ระยะหนึ่ง จนเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ในที่สุด แต่ปัญหาเศรษฐกิจและการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมิได้เป็นสาเหตุโดยตรงของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แต่เป็นตัวเร่งให้ข้าราชการหัวหมกทั้งทหารและพลเรือน ที่ได้รับการศึกษาและได้รับแนวความคิดทางตะวันตก มีความเห็นว่าเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในระหว่าง พ.ศ. 2474-2475 ด้วยการดุษฎีพำราชากรและเพิ่มภาษีมีผลกระทบกระเทือนต่อคนที่มีรายได้น้อยและเป็นเพียงมาตรการเฉพาะหน้าเท่านั้น และยังเห็นว่ารัฐบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชไม่ตอบสนองความต้องการทางการเมืองที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการปกครองและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหายุ่งยากได้

---

30 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สาขาศิลปศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการการเมืองการปกครอง หน่วยที่ 8-15, หน้า 456.

## 1.2 ระบบสังคม

สภาพทางสังคมไทยนั้นโดยทั่วไปเป็นสังคมเกษตรกรรม ราษฎรส่วนใหญ่มีอาชีพทำนาเป็นหลักและอาชีพรับราชการ ดังจะเห็นว่ารายได้ส่วนใหญ่มาจากการส่งข้าวไปขายต่างประเทศและรายได้ที่สำคัญก็คือ เงินเดือนของข้าราชการ สถาพรโดยทั่ว ๆ ไป จึงเป็นสังคมชนบท ยกเว้นแต่ในเมืองหลวง และเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ที่มีการทำอุตสาหกรรม การค้าขายแต่ยังคงอยู่ในมือชาวต่างชาติเป็นส่วนใหญ่<sup>31</sup> ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพสังคมถูกปลดปล่อยมากขึ้น หลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลิกทาสและเลิกระบบไพร่ พระองค์ทรงสร้างความรู้สึกราชาธิปไตยในหมู่ประชาชน นอกจากทรงมีพระราชดำริสและการเขียนบทความแล้ว พระองค์ยังทรงตั้งกองอาสาสมัครเสือป่าเพื่อการนี้ ในพระราชปรารภและการจัดตั้งกองเสือป่าได้ทรงกล่าวไว้ว่า

"การจัดตั้งกองเสือป่านี้จะเป็นโอกาสให้พลเรือนพ่อค้าและคหบดีได้มีโอกาสเรียนรู้วิชาทหาร ซึ่งจะได้เป็นกำลังสำหรับการก่อกองบ้านเมืองในยามสงบ อีกทั้งยังเพื่อเป็นการอบรมในด้านระเบียบ วินัยและความสามัคคี ในหมู่พลเรือนอีกด้วย"<sup>32</sup>

แต่การตั้งกองเสือป่าของพระองค์นี้แม้จะทรงทำไปด้วยกุศลเจตนาดีเป็นเครื่องก่อกองการป้องกันประเทศชาติ เป็นเครื่องเชื่อมสามัคคีของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แต่ผลสะท้อนออกมากลับเป็นตรงกันข้าม บรรดานายทหารน้อยใหญ่ทั่วไปไม่พอใจการตั้งกองเสือป่า และเห็นว่าเป็นการก้าวท้าวหน้าที่ป้องกันประเทศของตน และซ้ำยังก่อให้เกิดความระส่ำระสายในการ

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 456.

32 พระราชปรารภในการจัดตั้งกองเสือป่า ใน เอกสารเรื่องเสือป่าในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลวชิราวุธมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 2.

บังคับบัญชาในงานในหน้าที่ประจำ เพราะมีนายทหารผู้บังคับบัญชาบางคนที่ต้องเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ของลูกน้องตน เมื่อกระทำหน้าที่เสียป่า<sup>33</sup> ผลเสียประการสำคัญนอกเหนือไปจากนี้ คือในบาง กรณีเมื่อผู้บังคับบัญชาต้องการจะเอาพระทัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็บังคับ ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสมัครเข้าเป็นสมาชิกเสียป่า ซึ่งบางครั้งเจ้าตัวก็มีใจได้เต็มใจ

ตลอดรัชกาลของพระองค์ทรงสนพระทัยและให้ความสำคัญแก่การปลูกความรู้สึกชาติ นิยมมากจนเกินไป และใช้อุดมการณ์ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นนโยบายหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และการคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบราชา ธิปไตย ซึ่งดูเหมือนว่าภายหลังกบฏ ร.ศ. 130 แล้วจะทรงกระทำการโฆษณาชวนเชื่อมาก ขึ้นราวกับจะแสดงให้เห็นว่า ความต้องการรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการหลงผิด อุดมการณ์ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบราชาธิปไตย เป็นสิ่งถูกต้องและเหมาะสมกับประเทศไทยอย่างที่สุด<sup>34</sup> จากคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระ เจ้าإن้อยยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ที่ทรงเห็นว่าความเชื่อมั่นของราษฎร ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า อยู่หัวมีน้อยลง ทั้งนี้เนื่องจากราษฎรได้รับการศึกษามากขึ้น<sup>35</sup> ทำให้พิจารณาเห็นว่า การตอบ สนองของประชาชนต่ออุดมการณ์และพระบรมราชโบายที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทำอยู่ย่อมเป็นไปในทางลบแน่นอน ดังจะเห็นได้จากตลอดรัชกาลของพระองค์มักมีข่าวลือว่า

<sup>33</sup> พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 587.

<sup>34</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัย ใหม่ : รายงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 105.

<sup>35</sup> กจช. ว 6 ก. 1/12 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าإن้อยยาเธอกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 8 มิถุนายน 2454



จะเกิดกบฏอยู่เสมอ<sup>36</sup> อาจสรุปได้ว่า พระองค์ทรงเป็นผู้เริ่มลัทธิชาตินิยมขึ้นในเมืองไทย โดยอาศัยการตั้งกองเสือป่าและการโฆษณาชวนเชื่อทางบทความในหนังสือพิมพ์ ถึงแม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จมากนักก็ตาม

บทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่งที่กระทบต่อระบบสังคมไทยซึ่งเป็นสังคมในระบบปิดก็คือ หนังสือพิมพ์ ซึ่งในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น หนังสือพิมพ์ได้รับอิสระเสรีในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเปิดเผย อิทธิพลของหนังสือพิมพ์จึงมีต่อสังคมไทยในยุคนี้เป็นอย่างมาก

สำหรับหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่มีข่าวและเนื้อหาสาระของบทความและความเห็น ความรู้ที่จัดว่าค่อนข้างจะเข้าลักษณะของข่าวแข็ง (Hard News) ได้แก่<sup>37</sup>

1. หนังสือพิมพ์ไทย
2. หนังสือพิมพ์กรุงเทพฯ เดลิเมล์
3. หนังสือพิมพ์เงินนสยามวารศัพท์
4. หนังสือพิมพ์บางกอกการเมือง
5. หนังสือพิมพ์ยามารัต

<sup>36</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการเมืองการปกครอง หน่วยที่ 8-15, หน้า 460.

<sup>37</sup> ชัยอนันต์ สมุทวานิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 138.

เพราะหนังสือพิมพ์ดังกล่าวเสนอทั้งข่าวราชการ การบริหารของรัฐบาลตลอดจนความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ทางการเมือง การปกครอง ชาวต่างประเทศ บทความรู้ ความเห็น วิเคราะห์การเมืองภายใน และการเมืองต่างประเทศ ให้ความสนใจในปัญหาต่าง ๆ ของประเทศทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ตลอดจนการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

หนังสือพิมพ์ที่สนับสนุนและเป็นปากเสียงของรัฐบาล ได้แก่ หนังสือพิมพ์ไทยและหนังสือพิมพ์กรุงเทพฯเดลีเมส์ หนังสือพิมพ์ทั้งสองฉบับนี้จะมีข่าวของทางราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่งมักเป็นรายงานของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งมาลง คำแถลงของเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ การเสนอบทความทางการเมืองมักจะไม่มีการวิจารณ์แต่จะเขียนสนับสนุนและควบคู่กับการเสนอแนะ ซึ่งต่างจากหนังสือพิมพ์ฝ่ายค้าน

หนังสือที่แสดงท่าทีเป็นฝ่ายค้าน ได้แก่ หนังสือพิมพ์บางกอกการเมืองและยามาโรต ซึ่งแสดงท่าทีออกมาอย่างเห็นได้ชัดว่าเป็นฝ่ายค้าน มีบทความเห็นต่าง ๆ และการวิจารณ์การเมืองอย่างรุนแรง เรื่องที่หนังสือพิมพ์ทั้งสองฉบับนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ ทำการวิจารณ์และติเตียนได้แก่ เรื่องความประพฤติของอำมาตย์ข้าราชการ การปฏิบัติงานของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม เช่น การพนัน บัญหารโสเภณี การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล การออกพระราชบัญญัติหนังสือพิมพ์ เป็นต้น และโจมตีรัฐบาลและข้าราชการด้วยการตูล้อเลียนวิจารณ์การเมือง ด้วยเหตุนี้จึงมักจะถูกตอบโต้และคัดค้านจากหนังสือพิมพ์ไทยเสมอ 38

สภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยที่หนังสือพิมพ์มีอิสระเสรีมากในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและมีอิทธิพลในการขึ้นนโยบายของรัฐบาลได้ใน

บางครั้ง ซึ่งแม้แต่พระองค์เองก็ทรงใช้หนังสือพิมพ์เป็นกระบอกเสียงในการเผยแพร่ลัทธิชาตินิยมที่พระองค์ทรงปลุกฝัง ตลอดจนแนวความคิดต่าง ๆ ทางการเมืองของพระองค์สู่ประชาชน โดยใช้นามปากกาต่าง ๆ เช่น อัสวพาหุ เป็นต้น

นโยบายนี้อีกประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัตินามสกุล แต่เดิมประเทศไทยยังไม่มีกรใช้นามสกุล นโยบายการให้คนไทยใช้นามสกุลนั้นเป็นนโยบายเกี่ยวกับการให้คนไทยมีสำนึกเกี่ยวกับลัทธิชาตินิยม และเพราะความจำเป็นเนื่องจากการเลิกระบบไพร่ทำให้ขาดสังกัด นอกจากนั้นทรงโปรดฯ ให้ใช้ พ.ศ. หรือพุทธศักราชแทน ร.ศ. หรือรัตนโกสินทร์ศก ใช้คำนำหน้าบุรุษว่า "นาย" และสตรีที่ยังไม่แต่งงานว่า "นางสาว" ที่แต่งงานแล้วว่า "นาง" ใช้ "เด็กชาย" "เด็กหญิง" เปลี่ยนเวลาจาก "ทุ่ม" "โมง" เป็น "นาฬิกา" นอกเหนือไปกว่านั้น ทรงดำเนินนโยบายส่งเสริมการออมทรัพย์ การค้า และการสหกรณ์ โดยตั้งธนาคารออมสิน เป็นต้น<sup>39</sup>

จากนโยบายด้านสังคมต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนิน การโดยเฉพะลัทธิชาตินิยม ส่งผลต่อระบบสังคมไทยซึ่งเพิ่งพัฒนาตนเองมาจากระบบสังคม เกษตรกรรมดั้งเดิมที่ผูกพันกับระบบไพร่และระบบทาส อันเป็นลักษณะของระบบสังคมบิดมาสู่การ เป็นสังคมเปิดที่ประชาชนมีอิสระเสรีในการดำรงชีพมากขึ้น ลักษณะสังคมดังกล่าวเช่นนี้ ได้ พัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สังคมไทยได้รับอิทธิพล จากแนวความคิดชาติตะวันตกมากขึ้น เกิดกลุ่มหัวเก่าและกลุ่มหัวใหม่ซึ่งมีความคิดเห็นขัดแย้งกัน เกิดขึ้น มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคม การสื่อสารต่าง ๆ โดยใช่วิทยาการตะวันตกในการปรับปรุงประเทศมากขึ้น<sup>40</sup>

<sup>39</sup> ลีจิต ชีรวะคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 125.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน.

## 2. ระบบการปกครอง

ระบบการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงเป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ปรับปรุงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2435 ทั้งการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมี การเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของพระองค์ คือ มีการพัฒนาระบบการปกครองเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2458 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รื้อถอนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลที่เคยขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย มาขึ้นตรงกับพระองค์และโปรดเกล้าฯ ให้รวมเขตการปกครองมณฑลที่ใกล้เคียงขึ้นเป็นภาคและตั้งตำแหน่งอุปราชเป็นผู้บังคับบัญชาแต่ละภาค<sup>41</sup> ตำแหน่งอุปราชทรงกำหนดให้เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีฐานันดรระหว่างเสนาบดีและสมุหเทศาภิบาลและทำหน้าที่ต่างองค์พระมหากษัตริย์ มีอำนาจราชศักดิ์เหนือข้าราชการทั้งปวงกับให้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาล<sup>42</sup>

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบการปกครองไทยอย่างมาก เนื่องจากทำให้เสียรูปแบบการปกครอง และยังกระทบกระเทือนโครงสร้างทางการเมือง เพราะการย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาลมายังองค์พระมหากษัตริย์และตั้งอุปราชเท่ากับเป็นการถ่ายถอดอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคจากกระทรวงมหาดไทยไปรวมไว้ยังสถาบันพระมหากษัตริย์อีกครั้ง<sup>43</sup> เท่ากับว่าเป็นการถอยหลังกลับไปสู่ระบบก่อนมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 และทำให้แนวทางการพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองต้องหยุดชะงักลง นอกจากนี้ในด้านการบริหารยังเกิดความระส่ำระสายมาก เพราะตามปกติสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล

---

41 กองวิชาการ, กรมการปกครอง, การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (ระหว่าง พ.ศ. 2458 - 2464) (พระนคร : ม.ป.ท., 2510), หน้า 29.

42 เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

43 เรื่องเดียวกัน.

จะเป็นผู้ควบคุมดูแลและบังคับบัญชางานทุกอย่างของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ภายใน  
 มณฑลที่ตนปกครองดูแล การย้ายสังกัดสมุหเทศาภิบาล ไปจากกระทรวงมหาดไทยทำให้สมุหเทศา  
 ภิบาล ต้องกลายเป็น "คนกลาง ๆ" ที่ไม่มีสังกัดและเจ้ากระทรวงที่จะให้คำปรึกษาหารือและ  
 กำหนดนโยบายการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของบรรดาสมุหเทศาภิบาล  
 ดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ<sup>44</sup> แต่อย่างไรก็ดี พระองค์ได้ออกพระราชบัญญัติลักษณะ  
 ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแบ่งเขตการปกครองจากอำเภอเป็นส่วนย่อยคือ กิ่งอำเภอ  
 ตำบล และหมู่บ้าน ปล่อยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เองและยินยอมให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนันได้  
 กำหนดระเบียบในการปกครองหมู่บ้านและตำบลรวมทั้งกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ซึ่งเป็นการ  
 กระจายอำนาจทางการปกครองระดับหนึ่ง<sup>45</sup>

ใน พ.ศ. 2465 มีการรวมกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยเข้าด้วยกัน  
 และออกข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 ขึ้นมาเพื่อวางหลักการแก้ปัญหา  
 ในการปกครองส่วนภูมิภาค ช่วยทำให้ความระส่ำระสายของราชการส่วนภูมิภาคลดลงอย่างมาก  
 การออกข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. 2465 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2465  
 พระองค์ได้ทรงชี้แจงพระราชประสงค์ในเรื่องการย้ายสังกัดและจัดระเบียบการปกครองใหม่นี้ว่า  
 เป็นการ "เปิดโอกาสให้เทศาภิบาลได้เข้าถึงพระองค์ได้ง่ายขึ้นและเพื่อจะได้รู้สึกรับผิดชอบใน  
 การงานของกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทยยิ่งขึ้นเท่านั้น"<sup>46</sup> นอกจากนี้เพื่อเป็นไป

---

<sup>44</sup> กจช. ร.6 ม.1/57 รายงานการประชุมเสนาบดีสภาที่ 2/2465 วันที่ 21  
 สิงหาคม 2465

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457, หน้า 213-227.

<sup>46</sup> กจช. ร.6 ม.1/57 รายงานการประชุมเสนาบดีสภาที่ 2/2465 วันที่ 21  
 สิงหาคม 2465

ตามพระราชประสงค์ดังกล่าวแล้ว สาเหตุอีกประการหนึ่งในการจัดระเบียบการปกครองใหม่ คือ ความขัดแย้งในพระบรมราชโบายระหว่างพระองค์กับสมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่รัชกาลก่อนเมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงรู้สึกว่ามีพระราชอำนาจในการปกครองเด็ดขาด เนื่องจากบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นมีมากมายและครอบคลุมภารกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศหลายอย่าง จึงทรงมีพระราชดำริที่จะตัดทอนงานของกระทรวงมหาดไทยหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการตัดทอนอำนาจและอิทธิพลอันกว้างขวางของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยลง <sup>47</sup>

นอกจากการจัดระเบียบการปกครองใหม่แล้ว ในรัชสมัยของพระองค์มีพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่มีหนังสือกราบบังคมทูลขอให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฟื้นฟูและนาระบบรัฐมนตรีสภาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับก่อนที่จะประกาศใช้ ให้สมาชิกทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามเสนาบดีในการปฏิบัติกรเรื่องต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปร่วมฟังการประชุมของรัฐมนตรีสภา เป็นต้น <sup>48</sup> ซึ่งนับว่าเป็นแนวทางที่ทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และทำหน้าที่คอยถ่วงรั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ข้อเสนอดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วย เพราะทรงเห็นว่าเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้พอที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองได้ <sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 116-117.

<sup>48</sup> พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 628.

<sup>49</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 120.

จึงอาจสรุปได้ว่า ระบบการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้มีการพัฒนาไปสู่รูปแบบของการปกครองที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแต่อย่างใด

ส่วนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบการปกครองยังคงมีลักษณะต่อเนื่องมาจากสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญอย่างใด นอกจากทรงมีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนการปกครองแบบสุขาภิบาลให้เป็นระบบเทศบาลทั่วทั้งประเทศ แต่ทรงดำเนินการได้ไม่สำเร็จ เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน ดังนั้นโดยส่วนรวมแล้วการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่มีความพยายามที่จะตั้งอำนาจการบริหารส่วนภูมิภาคกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง ทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหยุดชะงัก แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 6 จะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายอำนาจในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีการควบคุมจากส่วนกลางอยู่นั่นเอง

### 3. ระบบการเมือง

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ทำให้ทรงมีแนวความคิดนิยมในการเมืองการปกครองแบบอังกฤษเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามพระองค์ยังไม่ทรงมีแนวความคิดที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า ต้องพัฒนาการศึกษาของประชาชนก่อนจึงจะเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ เพราะประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้อาจใช้สิทธิในการปกครองในทางที่ผิด นอกจากนั้นทรงเห็นว่า การเลือกตั้งก็ไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนที่ยังขาดการศึกษาและความเข้าใจทางการเมืองอาจเลือกตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมขึ้นมาเป็นผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองเองก็อาจตัดสินใจว่าจ้างซื้อเสียง ดังนั้นพรรคไหนที่มีเงินทุนมากจะได้เปรียบ<sup>50</sup>

<sup>50</sup> ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 124.

ใน พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างเมืองจำลองขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิตและพระราชทานนามว่า ดุสิตธานี ซึ่งการสร้างเมืองจำลองของพระองค์นั้นพระองค์เคยสร้างมาแล้วเมื่อครั้งดำรงพระยศเป็นพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร แต่การคิดสร้างในครั้งนั้นยังไม่มีกิจการกว้างขวางเท่าดุสิตธานี<sup>51</sup> ดุสิตธานีนั้นจะมีลักษณะเหมือนเมืองจริง ๆ ทุกอย่าง พลเมืองของดุสิตธานีหรือทวยนาคร ได้แก่ ข้าราชการสำนัก ข้าราชการบริพาร และมหาดเล็กผู้ใกล้ชิดในพระองค์ ในการจัดการปกครองของดุสิตธานีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราธรรมนูญปกครองดุสิตธานีขึ้น ซึ่งธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารจากตัวแทนราษฎร (คณะเขษุมบุรุษ) ขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองธานีและมีหน้าที่ดูแลจัดการ การคมนาคม การรักษาพยาบาล การจัดเก็บภาษีอากร แจ่งคำสั่งและข้อความต่าง ๆ ของรัฐบาลต่อประชาชน<sup>52</sup> ตัวบทธรรมนูญการปกครองดุสิตธานีนี้ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบุรีนรราชกุมาร (ชวน สิงหเสนี) แปลจากธรรมนูญการปกครองแบบเทศบาลของอังกฤษ ในการดำเนินงานของดุสิตธานีจะมีลักษณะคล้ายการปกครองแบบเทศบาลในปัจจุบัน กล่าวคือ คณะเขษุมบุรุษซึ่งเป็นตัวแทนของทวยนาครจะเป็นผู้ร่วมดำเนินงานและร่วมเสนอความเห็นอยู่ด้วย แต่ดุสิตธานีก็ไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย<sup>53</sup>

จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันทางการเมืองซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ได้สะดุดหยุดลงไม่มีการสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อ

---

51 หอสมุดแห่งชาติ, ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า (พระนคร : ม.ป.ท., 2523), หน้า 22.

52 ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. 2481.

53 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่, หน้า 121-127.



าให้มีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม คงมีแต่เพียงนโยบายปลูกความสามัคคีในเรื่องชาตินิยมเท่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ประชาชนโดยเฉพาะชนชั้นกลางที่เป็นข้าราชการเริ่มมีความรู้สึกตื่นตัวทางการเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ แต่นโยบายการบริหารยังคงย้ายอยู่กับการสงวนฐานะอำนาจทางการเมืองไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์และข้าราชการที่ใกล้ชิดพระองค์เพียงไม่กี่คน โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงซึ่งมิใช่เชื้อพระวงศ์ทำให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีในหมู่ชนชั้นปกครองเป็นอย่างมาก ศูนย์แห่งอำนาจทางการเมืองคือ องค์พระมหากษัตริย์และข้าราชการสำนักใกล้ชิดกลุ่มเล็ก ซึ่งพระองค์ทรงใช้ระบบ "อุปถัมภ์" เป็นหลักในการบริหารราชการ ซึ่งได้รับการโจมตีเป็นอย่างมาก การที่พระองค์ใช้หลักการเช่นนี้ก็เนื่องมาจากไม่อาจเข้ากันได้กับเสนาบดีข้าราชการที่ท้าวหน้าที่สืบต่อเนื่องมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นจึงค่อย ๆ ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงคณะเสนาบดีและแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดและเป็นพวกเป็นพ้องของพระองค์ให้ท้าวหน้าที่แทน ซึ่งทั้งนี้รวมถึงข้าราชการในระดับกรมกองต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังทรงวางพระทัยมอบกิจการงานต่าง ๆ ไว้ให้อยู่ในมือของเสนาบดีที่ทรงวางพระทัยเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ พระองค์มักไม่ประชุมเสนาบดี แต่จะทำเพียงเรียกเสนาบดีบางคนมาปรึกษาหารือหรือสั่งการตามลำพัง และมีได้ทรงติดตามผลงานหรือการกระทำดังกล่าว<sup>54</sup> ความไม่พึงพอใจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจึงทวีความรุนแรงมากขึ้นในหมู่ข้าราชการทั่วไป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2468 ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญในรัชสมัยของพระองค์ส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางการเมืองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตื่นตัวทางการเมืองของผู้มีการศึกษาในเขตเมืองหลวง การเฟื่องฟูของสื่อมวลชนโดยเฉพาะ

<sup>54</sup> พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต, ประวัติเจ้าพระยามหิธรในสมัยรัชกาลที่ 6 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงธรรม, 2482), หน้า 115.

หนังสือพิมพ์ซึ่งเริ่มขยายตัวมากในสมัยรัชกาลที่ 6 และยิ่งรุดหน้าไปกว้างขวางยิ่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7 การเติบโตของสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ความคิดทางการเมืองในหมู่ผู้มีการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสมาชิกคณะราษฎรคนสำคัญ ๆ เช่น นายปรีดี พนมยงค์ กลับจากยุโรป การตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนในการปกครอง และการวิจารณ์การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยิ่งมีมากขึ้นตามไปด้วย 55

สำหรับปัญหาทางการเมืองที่ใกล้พระองค์มากที่สุดเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ ได้แก่ เอกภาพของราชวงศ์ สถานะขององค์พระมหากษัตริย์และความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อยู่ในสภาพที่ไม่ดี พระองค์จึงทรงประกาศตั้งอภิรัฐมนตรีสภาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์ในสายตาของประชาชนทั่วไปด้วย

สำหรับคนทั่วไปโดยเฉพาะข้าราชการแล้ว ต่างมีความรู้สึกว่าอภิรัฐมนตรีสภามีอำนาจมาก และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตกอยู่ใต้อิทธิพลของอภิรัฐมนตรีสภา หนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ที่กล่าวถึงอภิรัฐมนตรีสภา ก็มักจะมีความเห็นในทางองเดียวกัน 56 อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงเห็นว่าการมีอภิรัฐมนตรีสภา เป็นการดีต่อระบบปกครองของไทยเรา เพราะมีตัวกลางคอยถ่วงดุลอำนาจของพระองค์ แต่อย่างไรก็ดี อภิรัฐมนตรีสภาที่ดูเหมือนจะไม่มีผลงานออกมาในสายตาประชาชนมากนัก เพราะการดำเนินงานเป็นเพียงที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเท่านั้น ผลงานจึงออกมาในรูปกระทำของพระมหากษัตริย์

---

55 ชัยอนันต์ สมุทวณิชย์, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง-การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 128.

56 เกียรติชัย พงศ์พานิชย์, ปฏิวัติ 2475 (พระนคร : แพร่พิทยา, 2514), หน้า 73.

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้กับปวงชนชาวไทย โดยทรงเตรียมพื้นฐานการปกครองระบอบรัฐสภาด้วยการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติองค์มนตรีขึ้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2470 และจัดตั้งสภากรรมการองมนตรีขึ้น<sup>57</sup>

สภากรรมการองมนตรีนั้น เป็นสภาแต่งตั้งและเกิดขึ้นจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะทรงฝึกฝนงานทางกิจการรัฐสภาด้วยวิธีมอบร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ เช่น การพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีระเบียบวิธีการพิจารณากฎหมายเช่นเดียวกับรัฐสภา ทำการประชุมปรึกษากันตามแบบอย่างของสภาผู้แทนราษฎร

จากสภาพการเมืองที่ส่งผลต่อเนื่องมาจากสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดความสับสนทางการเมืองและการปกครอง ตลอดจนภาวะการตกต่ำทางเศรษฐกิจต่อกันเป็นเวลานาน เนื่องจากผลของมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 นอกจากนี้ยังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศต่าง ๆ จากระบบการปกครองแบบดั้งเดิมมาเป็นระบบสาธารณรัฐล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้สภาพการเมืองไทยมีความตื่นตัว มีความต้องการที่จะได้รับอิสระภาพทางการเมือง โดยเฉพาะมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศที่มีแนวคิดทางการเมืองการปกครองแบบยุโรป เป็นแกนนำในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้เกิดขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน 2475

---

<sup>57</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, สัตว์การเมือง (พระนคร : สุวรรณสาสน์, 2514), หน้า 1-41.

## ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1. ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490

ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจล้นพ้นให้เป็นการปกครองตามรูปแบบรัฐธรรมนูญโดยถือว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional monarchy) พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการที่ทรงใช้ในฐานองค์อธิปัตย์ แต่เดิมถูกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องทรงใช้ภายใต้ "คำแนะนำและยินยอม" ของสถาบันทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>58</sup>

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ซึ่งยึดอำนาจจากสถาบันพระมหากษัตริย์สำเร็จได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทูลเกล้าถวายให้พระองค์ทรงประกาศใช้เป็นการชั่วคราว คณะราษฎรได้จัดให้มีรัฐบาลใหม่ขึ้น โดยแต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานกรรมการราษฎรหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร การเชิญตัวพระยามโนปกรณนิติธาดา มาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารครั้งนี้ก็ด้วย เหตุผลที่ว่าในช่วงนั้นไม่มีใครมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย และได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นโดย

---

<sup>58</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 173.

มีพระยามรินปกรณัณัติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี 20 นาย<sup>59</sup> เป็นการรวมเอาบุคคลสองกลุ่มเข้ามาร่วมกิจกรรมในทางการเมืองเข้าด้วยกัน คือ กลุ่มข้าราชการรุ่นเก่าอันเป็นกลุ่มอนุรักษนิยมที่ยึดมั่นอยู่ในพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์โดยมีพระยามรินปกรณัณัติธาดาเป็นผู้นำ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการรุ่นใหม่โดยมีพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้ากลุ่ม ในระหว่างที่พระยามรินปกรณัณัติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการแตกหักทางความคิดเกี่ยวกับเค้าโครงเศรษฐกิจใหม่ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำพลเรือนของคณะราษฎรเป็นผู้เสนอ

ความแตกแยกของผู้นำในคณะราษฎรดังกล่าว ทำให้รัฐบาลโดยพระยามรินปกรณัณัติธาดามีอำนาจมากขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากพระยาทรงสุรเดช และพระยาฤทธิอัคเนย์จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทำให้เกิดการขัดแย้งอย่างรุนแรงกับรัฐสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะราษฎร ดังนั้นในวันที่ 1 เมษายน 2476 พระยามรินปกรณัณัติธาดา จึงประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา 60 พร้อมกันนี้ ได้ออกพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดเสี้ยนหนามของรัฐบาล การยุบสภานี้ นับว่าเป็นชัยชนะของฝ่ายอนุรักษนิยมอย่างเห็นได้ชัด หลังจากนั้นรัฐบาลของพระยามรินปกรณัณัติธาดา ถูกรัฐประหารโดยคณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนในคณะราษฎรเองซึ่งมีพระยาพลพลพยุหเสนา หลวงพิบูลสงคราม และนาวาโทหลวงศุขชลาศัยเป็นหัวหน้า การยึดอำนาจของกลุ่มทหารในครั้งนั้นนอกจากเป็นการขจัดอำนาจของกลุ่มอนุรักษนิยม

---

<sup>59</sup> สุทัศน์ นันทุลาสุขสันต์, "พฤติกรรมและความขัดแย้งของนักการเมืองภายหลัง 24 มิถุนายน 2475," วารสารธรรมศาสตร์ 4 (ตุลาคม 2517-มกราคม 2518), หน้า 6.

<sup>60</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517), (กรุงเทพมหานคร : ช.ชุมช่าง, 2517), หน้า 46.

แล้วยังเป็นสัญญาณชี้ให้เห็นบทบาทใหม่ที่สำคัญของกลุ่มทหารในคณะราษฎร และเป็นการขังราชกษัตริย์ของกลุ่มทหารในระบบการเมืองไทย<sup>61</sup>

หลังจากการรัฐประหารวันที่ 20 มิถุนายน 2476 พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เป็นนายกรัฐมนตรีและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎร และใช้รัฐธรรมนูญทุกมาตราเป็นปกติ<sup>62</sup> ระเบียบนี้เองที่อำนาจทางการเมืองทหารได้เปลี่ยนมือจากกลุ่มพระยาพหลพลพยุหเสนาไปสู่กลุ่มของพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในการรัฐประหารครั้งนั้น เมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนาบริหารงานได้ 15 วัน ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตลาออกจากตำแหน่งด้วยเหตุว่า ไม่สามารถจะรับตำแหน่งทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในเวลาเดียวกันได้<sup>63</sup> แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาแย้ง และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 4 กรกฎาคม 2476 ที่ประชุมได้มีมติให้พระยาพหลพลพยุหเสนา คงอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อไป ภายหลังกองการรัฐบาลของฝ่ายทหารในคณะราษฎรเข้ามามีอำนาจในการเมืองอย่างเต็มที่ และพระยาพหลพลพยุหเสนาก็ได้ติดต่อกับหลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ กลับสู่ประเทศไทย ซึ่งต่อมาก็ได้กลายเป็นชนวนเหตุอันหนึ่งที่ทำให้เกิดคณะกู้บ้านกู้เมืองหรือกบฏวรเดชในปี พ.ศ. 2476 การก่อกบฏโดยคณะทหารหัวเมืองซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะกู้บ้านกู้เมือง"<sup>64</sup> เกิดจากความรู้สึกไม่พอใจของทหาร

<sup>61</sup> ทรงยศ แววหงษ์, "ทหารไทย," จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2 (เมษายน 2518) : 48.

<sup>62</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาศิลปศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 634.

<sup>63</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 69.

<sup>64</sup> เสือน ศราภัยวานิช, ฝันร้ายของข้าพเจ้า (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2491), หน้า 37.

นอกประจำการและขุนนางรุ่นเก่ากับบรรดากลุ่มพระราชวงศ์ที่มีความจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความรู้สึกไม่พอใจรัฐบาลในสมัยนั้น ที่นำหลวงประดิษฐมนูธรรมกลับเข้ามาเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลใหม่ของพระยาพหลพลพยุหเสนา จึงเป็นเหตุให้เกรงกันว่ารัฐบาลอาจนำเอาเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชวิจารณ์โต้แย้งไว้มาใช้อีก เจตนารมณ์ของการก่อการกบฏในปี พ.ศ. 2476 จึงเป็นไปเพื่อต้องการให้ประเทศมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขโดยแท้จริง

แต่คณะผู้บ้านผู้เมืองหรือกบฏวระเดช ถูกปราบปรามอย่างรุนแรงด้วยกำลังทหารฝ่ายรัฐบาลโดยการนำของพันโทหลวงพิบูลสงคราม หลังจากนั้นรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาก็ได้ดำเนินการปราบปรามกบฏในทางกฎหมายเป็นลำดับต่อมา โดยเสนอผู้ตั้งตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2476 ต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 28 ตุลาคม 2476 เพื่อเป็นเครื่องมือปราบปรามและลงโทษบุคคลต่าง ๆ ที่ร่วมมือกับฝ่ายกบฏ โดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้เสนอหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งศาลพิเศษว่าเป็นไปเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาคดี พระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการลงมติเห็นชอบจากสภาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2476 มีผู้กล่าวว่ารัฐบาลออกพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามศัตรูทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติดังกล่าวให้ถือคำพิพากษาของศาลพิเศษนี้เป็นเด็ดขาดบังคับได้ทันทีไม่มีอุทธรณ์ฎีกา<sup>65</sup> หรือแม้กระทั่งการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอย่างกว้างขวาง ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีทุกคน<sup>66</sup> หลักการดังกล่าวนี้จึงปราศจากความถูกต้องตามหลักนิติธรรม

65 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2476 มาตรา 8

66 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10

ต่อมารัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจของตนเองโดยใช้อำนาจในทางรัฐสภา ออกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476<sup>67</sup> ให้อำนาจแก่รัฐบาล ในการปราบปรามบุคคลที่ถือว่าเป็นปฏิปักษ์กับตน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรมอีก ฉบับหนึ่ง นอกจากพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับแล้ว รัฐบาลภายหลังการกบฏ ปี พ.ศ. 2476 ยังได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐบาลในการกวาดล้าง บุคคลที่เป็นภัยต่อตนทั้งสิ้น

สำหรับธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้มี สภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาสองประเภท มีจำนวนเท่า ๆ กัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง<sup>68</sup> ทั้งนี้เนื่องจากเกรงว่าราษฎรยังไม่คุ้นเคยกับระบบใหม่ อาจจะได้ผู้ แทนราษฎรที่ไม่ดี ในขณะที่เดียวกัน ก็เห็นว่าผู้แทนประเภทแต่งตั้งเป็นผู้มีประสบการณ์มากกว่า ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ปี พ.ศ. 2475 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือก ตั้งเท่านั้น<sup>69</sup>

ส่วนสภาทางการเมืองเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้หน้าฝ่ายทหารบกและผู้หน้าฝ่าย พลเรือน ตลอดจนความขัดแย้งภายในกลุ่มทหารเอง อันเป็นสาเหตุนำไปเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หลายครั้ง ทั้งการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีรุนแรง เช่น การรัฐประหารหรือกบฏ\* หรือโดยวิธี

<sup>67</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 12 พุทธศักราช พ.ศ. 2476

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10

<sup>69</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 16

\* เช่น กรณีรัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 หรือกรณีรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 เป็นต้น



การต่อสู้ทางสภา \* นอกจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ยังต้องเผชิญกับความขัดแย้งกับต่างประเทศด้วย อาทิเช่น ความขัดแย้งกับประเทศฝรั่งเศสกรณีการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส จนกระทั่งเกิดสงครามอินโดจีน ในปี พ.ศ. 2483 หรือกรณีการถูกบังคับให้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2484 จากสภาพความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตยที่มีหลักการให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการปกครอง แต่กลับปรากฏว่าผู้บริหารประเทศต่างมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองและมุ่งสร้างรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของตนเป็นส่วนใหญ่ โดยพยายามลิดรอนคู่แข่งทางการเมืองทั้งด้วยสันติวิธีและโดยใช้กำลังรุนแรง อันเป็นเหตุให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องถูกบิดเบือนไปจากเดิม <sup>70</sup>

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก <sup>71</sup> นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นนักการเมือง คือไม่ให้เป็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือตำแหน่งรัฐมนตรี <sup>72</sup> ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มีแนวทางการปกครองประเทศเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด แต่

---

\* เช่น กรณีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พุทธศักราช 2487 ทำให้รัฐบาลแพ้คดีในสภาผู้แทนราษฎร จอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

<sup>70</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สุวดี เจริญพงศ์, การเมือง - การปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, หน้า 465.

<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 17

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24, มาตรา 29 และมาตรา 66

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ที่คณะรัฐประหารเตรียมร่างเอาไว้แล้ว ซึ่งรู้จักกันในนามของรัฐธรรมนูญฉบับใต้ร่ม<sup>73</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนชื่อเรียกพลตสภามาเป็นวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภาทำหน้าที่แทนรัฐสภาจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปโดยได้กำหนดว่าจะต้องมีขึ้นภายในเวลา 90 วัน

สำหรับการพัฒนาระบบราชการไทยและการปกครองไทยในช่วง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2490 เป็นช่วงแรกซึ่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ระบบการปกครองของไทยยังคงแบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทของการปกครองไทยถึง 4 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ซึ่งถือว่าเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารภายใต้กฎหมายเป็นครั้งแรก มีการยุบเลิกการปกครองแบบมณฑลและภาค และแบ่งการปกครองเป็นจังหวัดและอำเภอ เพื่อทำให้การทำงานไม่ซ้ำซ้อน ส่วนการจัดระเบียบการปกครองสำหรับหน่วยการปกครองที่เล็กกว่าอำเภอให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ถึงปัจจุบัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2484 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2484 จัดตั้งภาคขึ้นใหม่อีก ซึ่งภาคตามประกาศตั้งใหม่นี้จะมีลักษณะคล้ายมณฑลเดิมในสมัยรัชกาลที่ 5 จะเห็นว่า ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2490) คณะราษฎรได้ดำเนินมาตรการ

---

<sup>73</sup> สุชิน ตันติกุล, รัฐประหาร 2490 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักข่าว, 2515), หน้า 90.

ต่าง ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจการปกครองของตนโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ดังจะเห็นได้จากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง 4 ครั้ง ในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อแก้ไขบทบัญญัติให้เอื้อประโยชน์ต่อการรักษาสถานภาพของตนไว้ เช่น การยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้อำนาจของระบบราชการมีมากขึ้น และปราศจากการควบคุมและถ่วงดุลโดยสถาบันการเมืองอื่น ๆ ระบบราชการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีสถานภาพและบทบาทเหนือกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ กล่าวคือ มิได้ทำหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติหรือทำหน้าที่บริหารราชการเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบายซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรที่เหนียวแน่น สามารถเข้าครอบงำการปกครองตั้งแต่การรัฐประหาร เมื่อปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา และเป็นการสิ้นสุดการปกครองภายใต้การนำของกลุ่มคณะราษฎร กลุ่มทหารสามารถยึดอำนาจการปกครองอย่างเต็มรูปเด็ดขาด ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

## 2. ระหว่าง พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2500

เหตุการณ์ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 29 มกราคม 2491 ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเสียงข้างมากในสภานายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวอยู่ได้ไม่นาน ถูกคณะรัฐประหารบีบบังคับและเข้าแทรกแซงทางการเมือง จนนายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพร้อมกับคณะรัฐมนตรี ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้แทนฉบับชั่วคราวที่ใช้อยู่ กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 180 วัน การเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้เลือกจากผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม จำนวน 40 คน ตามประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมกันในวันที่ 12 กรกฎาคม

พ.ศ. 2491 เลือกเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเลือก นายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>74</sup> และในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2492 รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมอบให้คณะอภิรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ลงนามในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แทนฉบับชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วยวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร<sup>75</sup> โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและ แต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาราษฎรผู้แทนและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์<sup>76</sup> ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในวาระคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสามปีให้มีการจับสลากออกจากราวหนึ่ง<sup>77</sup> สำหรับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรง ตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไป โดยให้นับอายุตั้งแต่วันที่เข้ารับ แต่งตั้งมา<sup>78</sup>

ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนั้น กำหนดว่าประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร เลือกตั้งโดยตรง และวิธีรวมเขตจังหวัดและอยู่ในวาระ 4 ปี อัตราส่วนผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ในวาระเริ่มแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญ

---

<sup>74</sup> ประเสริฐ บัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2476 - 2517), หน้า 511.

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 73

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 181

ฉบับนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แต่ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มขึ้นให้ครบตามจำนวนประชาชน 79

สภาพการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492 ยังคงวุ่นวาย เช่น เกิดกบฏวังหลวง กบฏแมนฮัตตัน ภายหลังกบฏแมนฮัตตัน ทางฝ่ายรัฐบาลเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ยังไม่เหมาะสมกับภาวะการเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีอำนาจน้อยเกินไป จึงทำการปฏิวัติเงียบ ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 เพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรีและแก้ไขรัฐธรรมนูญ การยึดอำนาจการปกครองครั้งนี้ทำให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลื่นสุดลง พร้อมทั้งยุบเลิกรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร คณะผู้ยึดอำนาจได้ประกาศนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 กลับมาใช้ใหม่อีก การยึดอำนาจครั้งนี้ถือว่าเป็นการถอยหลังของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะแม้เวลาจะล่วงมาเกือบยี่สิบปี แต่คณะผู้ยึดอำนาจกลับเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2475 มาใช้อีก และแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ตามมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2475

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญแต่อย่างใด รวมทั้งการจัดกระทรวง ทบวง กรม ยังคงอยู่ในรูปเดิมที่ได้พัฒนามาจากสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2495 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เป็นระเบียบมากขึ้น และกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่ได้ประกาศในรัฐธรรมนูญใหม่ ในปี 2495 นอกจากนี้

---

79 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 86, มาตรา 87, มาตรา 95 และมาตรา 132

ยังประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495 แบ่งกระทรวงออกเป็น 14 กระทรวง การปรับปรุงกระทรวงครั้งนี้เป็นไปตามนโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีสมัยนั้น ซึ่งสนใจการสหกรณ์และกิจการวัฒนธรรม จึงมีการแยกกิจการสหกรณ์ออกจากกระทรวงเกษตรและแยกการวัฒนธรรมออกจากกระทรวงศึกษาธิการมาตั้งเป็นกระทรวงใหม่ขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ตามมา คือ มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495 การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นเพราะนโยบายของรัฐบาลใหม่ก็ต้องการรับรององค์กรของหัวหน้าฝ่ายบริหารให้มีระบบ และมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น จึงเปลี่ยนสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำนักคณะรัฐมนตรี อันเป็นการกระจายโครงสร้างภายในสำนักของหัวหน้าฝ่ายบริหารให้ครอบคลุมระบบคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ไม่ซ้ำเฉพาะแต่กิจการในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ในสำนักคณะรัฐมนตรีจึงมีส่วนงานแยกเป็น 2 ทบวง คือ

1. ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
2. ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

การแยกส่วนงานดังกล่าว เป็นการแบ่งงานของรัฐมนตรีว่ามีลักษณะสองด้าน คือ ด้านการเมือง และด้านการบริหาร การจัดองค์กรของหน่วยงานภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรีออกเป็นทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 ซึ่งได้ันระบบสภาเดี่ยว สมาชิกสองประเภทมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นกลไกของรัฐจึงได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับลักษณะทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่ได้นำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ในพ.ศ. 2495 และจากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งเน้นการให้บริการทางสังคมมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2497 จึงมีการตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในกระทรวงการคลัง โดยมีเหตุผลว่าการสังคมสงเคราะห์มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกันสังคมขึ้น

เพื่อให้บุคคลแต่ละคนและครอบครัวได้รับความผาสุกและความมั่นคงในการดำรงชีวิต จึงจำเป็นต้องตั้งกรมประกันสังคมขึ้น 90

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ใน พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอย่างมากในสมัยนั้น และเป็นแม่บทของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นในระยะต่อมา ซึ่งการเทศบาลนี้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีแนวพระราชดำริที่จะร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้จนถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะรัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ต่อมา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเทศบาลในระยะหลังนั้นได้มีการปรับปรุงหลักการให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้าไปควบคุมเทศบาลได้มากขึ้น

ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2500 ปรากฏว่าได้มีการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 และบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ อื่น ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัตินี้ 91 การสุขาภิบาลนั้นมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย

90 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, หน้า 135-138.

91 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 3

น้อยเพราะคณะกรรมการสุขาภิบาลส่วนมากมาจากการแต่งตั้ง มีการเลือกตั้งเพียง 4 คนเท่านั้น<sup>92</sup> โดยให้นายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล<sup>93</sup> และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมีวาระคราวละ 5 ปี<sup>94</sup> ให้สุขาภิบาลเป็นนิติบุคคล<sup>95</sup> และมีข้าราชการประจำเป็นพนักงานสุขาภิบาล โดยปลัดสุขาภิบาลเป็นหัวหน้า สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่รักษาความสะอาดและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบกและอื่น ๆ อีกซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวอำนาจตกอยู่ในมือของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ส่งเสริมหลักการปกครองประชาธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจากอำนาจทางฝ่ายบริหารควบคุมสุขาภิบาลได้อย่างเต็มที่<sup>96</sup>

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2499 แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร<sup>97</sup> และให้เทศบาลเป็นนิติบุคคล มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และสมาชิกสภาเทศบาลเลือกเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารของทางเทศบาลแล้วแต่ประเภทของแต่ละเทศบาลว่าจะมีสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรีได้กี่คน แต่อำนาจของราชการส่วนกลางโดยฝ่ายบริหารอาจแทรกแซงการปกครองระบบเทศบาลได้โดยรัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้ และมีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่<sup>98</sup> อำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภท

92 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7 (7)

93 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8

94 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9

95 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4

96 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19

97 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7

98 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 73 และมาตรา 74



ดำเนินการ 99 ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่างกันออกไป การปกครองแบบเทศบาลนี้เป็นการเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตยให้แก่ชาวบ้านได้ดีที่สุด เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัวชาวบ้านมาก ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจของรัฐบาลกลางเข้าควบคุมกิจการเทศบาล เช่น การใช้อำนาจโดยฝ่ายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะปลดเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีหรือยุบสภาเทศบาลได้ก็ตาม ก็ยังนับว่าระบบเทศบาลเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล 100 ให้มีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด 101 โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี 102 และให้สมาชิกเลือกตั้งประธานสภา หนึ่งคนและรองประธานหนึ่งคน 103 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติสภาจังหวัด 104 และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด 105 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

99 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 50, 51, 53, 54, 56

100 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 5

101 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510

102 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

103 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

104 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29

105 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2505

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดย  
มีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ 106

รัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาจังหวัด 107 ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอน  
มติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด 108

จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวจะมีท  
บัญญัติที่ให้อำนาจจากส่วนกลาง เข้าควบคุมและแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นค่อนข้างมาก ทั้งนี้  
เนื่องจากระบอบการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวถูกปกครองโดยคณะรัฐประหารซึ่งทำการยึดอำ  
นาจและปกครองโดยอำนาจทหาร จึงมีผลต่อบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดินและกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้บัญญัติตามมาให้มีรูปแบบที่ไม่เป็นประชา  
ธิปไตยเต็มที่ แม้กระทั่งในปัจจุบันจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไปบ้าง  
แต่ก็ยังคงสงวนอำนาจของส่วนกลางไว้ โดยอำนาจจากส่วนกลางยังคงเข้าแทรกแซงอยู่ เช่น เดิม  
หน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอิสระเต็มที่ในการบริหาร เช่น การมีข้าราชการประจำในตำแหน่ง  
ต่าง ๆ ควบคุมหรือเป็นกลไกหลักของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอยู่

---

106 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31  
ยกเลิกและใช้ข้อความใหม่โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด  
(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511

107 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 44  
ยกเลิกและใช้ข้อความใหม่โดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด  
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

108 เรื่องเดียวกัน. ข้อ 45

### 3. ระหว่าง พ.ศ. 2500 – ถึง พ.ศ. 2515

ภายหลังจากการปฏิวัติและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ปรากฏว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้นเป็นที่กล่าวกันว่าเป็นการเลือกตั้งที่สกปรกมากที่สุดที่เคยมีมาก่อน เนื่องจากมีการทุจริตในการเลือกตั้งมากมาย<sup>109</sup> จนสถานการณ์บ้านเมืองเกิดความวุ่นวาย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงส่งกำลังทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 และจับใส่รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้สำเร็จ หลังจากนั้นจึงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อขอให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ต่อไปภายใต้เงื่อนไขให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สิ้นสุดลงและให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ภายใน 90 วัน และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 121 คน ทำหน้าที่ในสภาไปพลางก่อน<sup>110</sup> ภายหลังจากการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ปรากฏว่า พรรคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้คะแนนเสียงมากที่สุด ภายใต้ชื่อพรรคที่ตั้งใหม่ว่าพรรคชาติสังคม ซึ่งนับว่าเป็นพรรคการเมืองของคณะทหารโดยแท้<sup>111</sup> โดยเป็นการรวมกันของพรรคหลายพรรค มีคณะทหารเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาพรรคชาติสังคมได้จัดตั้งรัฐบาลโดยมีพลโทถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารงานของรัฐบาลก็ไม่ราบรื่นนัก มีปัญหาต่าง ๆ มากมายที่รัฐบาลต้องเผชิญทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตัดสินใจยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

<sup>109</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชารัฐศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์และการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 661-669.

<sup>110</sup> ประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ 1

<sup>111</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชารัฐศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์และการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 669.

อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ยุบสภาผู้แทนราษฎร ยุบพรรคการเมืองและใช้กฎหมายการศึกษาทั่วราชอาณาจักร 112

การรัฐประหารครั้งนี้เป็นการรัฐประหารครั้งที่สองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการยึดอำนาจที่สำคัญ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย กล่าวคือ ได้เป็นต้นกำเนิดให้ระบบการเมืองการปกครอง มีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจนิมนานเกือบ 15 ปี

แนวความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ถือว่าสังคมนิยมเมืองไทยจำเป็นที่จะต้องประกอบด้วยศูนย์รวม 2 ศูนย์ คือพระมหากษัตริย์ในฐานะศูนย์รวมแห่งจิตใจ และจอมพลสฤษดิ์ในฐานะศูนย์รวมแห่งอำนาจการปกครอง จึงอาจสรุปได้ว่าการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิมนานมีหลักการที่สำคัญ คือ

ประการแรก การเมืองจะต้องอาศัยหลักการและอุดมการณ์ของไทย โดยจะต้องละทิ้งอุดมการณ์ต่างประเทศ คือ ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่หันมาสร้างประชาธิปไตยแบบไทยจีนแทน

ประการที่สอง ความเป็นระเบียบของประเทศชาติจะต้องให้รัฐหรือรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่กำหนดแนวทางของชาติ โดยให้รัฐหรือรัฐบาลมีอำนาจสูงสุด จะต้องยกเลิกระบบพรรคการเมืองแบบตะวันตก

---

112 นรนิติ เศรษฐบุตรและ ภิกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบอบรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2517), หน้า 203-204.

ประการที่สาม การปกครองประเทศจะต้องเป็นแบบพ่อปกครองลูก

จอมพลสฤษดิ์ จึงเห็นว่าการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทย ในการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวนี้ จอมพลสฤษดิ์ จึงกำหนดแนวทางไว้ดังนี้

1. ที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนนั้น มิใช่หมายถึงการให้ประชาชนเข้าไปใช้อำนาจนี้ แต่หมายความว่า เป็นอำนาจที่แสดงบทบาทเป็น "ตัวแทน" เจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทย
2. คณะปฏิวัติเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชน
3. รัฐบาลควรต้องขึ้นกับพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ โดยไม่คำนึงถึงการสังกัศพรค รัฐบาลของชาติโดยแท้จริง มิใช่รัฐบาลของพรรคหนึ่งพรรคใดโดยเฉพาะ
4. มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารอย่างชัดเจน สภาควรมีอำนาจน้อยลงในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำการเลือกตั้งมีบทบาทน้อยลง

แนวทางทั้งสี่ประการนี้ ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นผลงานชิ้นสำคัญที่เกิดขึ้นในสมัยการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้รับหลักการต่าง ๆ ไว้โดยไม่ย่อ

กล่าวโดยสรุป ระบอบการปกครองแบบสฤษดิ์นั้น มีลักษณะผสมผสานของการใช้พระคุณและพระเดชเป็นแนวทางการปกครอง การใช้ "พระคุณ" อาจด้วยเหตุผลเพื่อการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน ส่วนการใช้ "พระเดช" นั้นก็อาจด้วยเหตุผลของการสร้างประสิทธิภาพทางการเมืองและการบริหารให้เกิดขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นผู้นำทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ตั้งอยู่บนแนวความคิดทางการเมืองโบราณแบบพ่อขุน แต่เป็นพ่อขุนภายใต้การปฏิวัติ ภายใต้การประกาศกฤษฎีกา และการใช้รัฐธรรมนูญ

การปกครองประเทศแบบเผด็จการ เพราะฉะนั้นการปกครองแบบพ่อขุนของ จอมพลสฤษดิ์ จึงเป็น "พ่อขุนที่ใช้อำนาจเด็ดขาด" หรือ "พ่อขุนแบบเผด็จการ" 113

อย่างไรก็ตาม จอมพลสฤษดิ์ ได้อาศัยรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ประกาศกฎอัยการศึกและประกาศคณะปฏิวัติเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งกลไกทางการเมืองเหล่านี้ได้ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ครองอำนาจทางการเมืองทั้งหมดแต่ผู้เดียว และสามารถใช้อำนาจพิเศษในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร (มาตรา 17) ในการสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามที่จอมพลสฤษดิ์ เห็นควรจึงสามารถใช้อำนาจทางการเมืองอย่างกว้างขวางทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จวบจนกระทั่งถึงแก่อสัญกรรมในเดือนธันวาคม 2506 อย่างไรก็ตาม กลไกทางการเมืองที่กำหนดการใช้อำนาจเผด็จการเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี ยังคงดำเนินต่อไปจวบจนกระทั่งเดือนมิถุนายน 2511 ลักษณะเช่นนี้เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์และบรรดาผู้สืบทอดอำนาจต่างมุ่งอาศัยพลังอำนาจในของระบบราชการเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจของตน

นโยบายเกี่ยวกับระบบบริหารราชการเพื่อการรองรับงานพัฒนาและเพื่อการสนับสนุนการใช้อำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ในระยะแรก คือการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น จอมพลสฤษดิ์ ได้ตัดจำนวนคณะรัฐมนตรีให้น้อยลงโดยไม่แต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในระยะที่สองจอมพลสฤษดิ์ได้ใช้นโยบาย "การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ" โดยการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ซึ่งกฎหมายนี้ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์) สามารถควบคุมการบริหารราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือโอนจากกระทรวงอื่น ๆ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

---

113 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขารัฐศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15, หน้า 669-680.

รวมทั้งสามารถแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานเหล่านี้อีกด้วย หลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว พลเอกถนอม กิตติขจร (ยศขณะนั้น) ได้รับอำนาจทางการเมืองในฐานะทายาททางการเมืองสืบแทน ซึ่งอาจแบ่งการปกครองโดย จอมพลถนอม กิตติขจร ออกได้เป็น 2 ระยะเวลา คือ ระยะเวลาแรก (พ.ศ. 2506-2511) เป็นการเมืองการปกครองโดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ประกาศคณะปฏิวัติและกฎอัยการศึก ส่วนระยะที่สอง (พ.ศ. 2511-2514) การเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นการปกครองแบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สมัยจอมพลสฤษดิ์จะเป็นยุคสมัยของเผด็จการก็ตาม แต่ก็มีแนวความคิดทางการพัฒนา คือได้คิดดำเนินการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับแรกขึ้นใช้ในระหว่างช่วง พ.ศ. 2504-2509 ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้นจนถึงสมัยปัจจุบัน

ในสมัยจอมพลถนอม ได้ดำเนินการพัฒนาประเทศที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก การสานต่อกลไกเพื่อการพัฒนาประเทศโดยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และประการที่สอง ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ใช้เวลาร่างถึง 10 ปี มีลักษณะพิเศษคือ ประการแรก กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร ประการที่สองให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา<sup>114</sup> วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล เป็นจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>115</sup> และในทางปฏิบัติวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับ

114 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 71

115 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 78

สภาผู้แทนราษฎร เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา<sup>116</sup> แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารอย่างมาก เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น<sup>117</sup>

แม้ระบอบการเมืองการปกครองของไทยในช่วง พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา จะมีลักษณะการปกครองในระบอบรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ฉบับ พ.ศ. 2511 มิได้มีลักษณะประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการอยู่ในอำนาจของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก แต่อย่างไรก็ตามการเมืองแบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 มิได้สร้างความแข็งแกร่งให้กับรัฐบาลจอมพลถนอมมากนัก รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากภายในพรรคเองหรือจากพรรคฝ่ายค้าน ทำให้จอมพลถนอมตระหนักดีว่า สถานะทางการเมืองของตนกำลังอยู่ในภาวะล่อแหลม<sup>118</sup> จึงได้ร่วมกับพลเอกประภาส จารุเสถียร ทำการรัฐประหารตนเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514

คณะปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และปกครองประเทศภายใต้กฎอัยการศึกและประกาศคณะปฏิวัติ ๖๑ โดยมีสภาบริหารแห่งชาติ ซึ่งก็คือคณะปฏิวัตินั่นเอง ทำหน้าที่เป็นกลไกศูนย์กลางของการบริหารประเทศ เป็นเวลา 13 เดือน จึงได้นำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

116 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72

117 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 128

118 ฉัตรทิพย์ นาถสุภาและคณะ, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2527), หน้า 390-401.



2502 มาปรับปรุงและประกาศใช้ เรียกว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515<sup>119</sup> ถึงแม้รัฐบาลจะปกครองโดยระบอบเผด็จการก็ตาม แต่ไม่ราบรื่นนักเพราะต้องเผชิญกับความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังสังคมโดยเฉพาะกลุ่มนักศึกษา ในเรื่องต่าง ๆ มากมาย จนถึงกับการเดินขบวนใหญ่เพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2516

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ยังคงใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 เป็นหลักในการจัดองค์การบริหารราชการ จนกระทั่งได้มีการยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 จำนวนกระทรวง ยังคงเดิม โดยยกเลิกกระทรวงสหกรณ์ให้ไปรวมกับกระทรวงเกษตรและเพิ่มกระทรวงพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นใหม่ เพราะเป็นยุคของการเริ่มต้นมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และเป็นนโยบายของรัฐบาล กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติจึงได้รวมงานหลักทางด้านพัฒนาไว้ ดังจะเห็นได้จากการนำเอากรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี กรมทางหลวงเข้ามาไว้ด้วยกันและให้มีกรมพลังงานแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดิน ตลอดจนงานที่เคยอยู่ในกระทรวงสหกรณ์มาไว้ในกระทรวงนี้ด้วย นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีสำนักงานวิชาการและวางแผน ทำหน้าที่วางแผนและประสานแผนที่เกี่ยวข้องกับกิจการในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย 120

ในระหว่าง พ.ศ. 2506-2515 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพียงเล็กน้อย คือ มีการจัดตั้งกรมการบินพาณิชย์ขึ้นในกระทรวงคมนาคม (พฤศจิกายน 2506) การจัดตั้งกรมแรงงานในกระทรวงมหาดไทย (ตุลาคม 2508) และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งกรมส่งเสริมการเกษตรในกระทรวง

---

<sup>119</sup> ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 ประกาศใช้ 15 ธันวาคม 2515 ถึง 6 ตุลาคม 2517

<sup>120</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, หน้า 140.

เกษตร (ตุลาคม 2510) ยกเลิกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นแทน (สิงหาคม 2511) รวมวิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาลัยโทรคมนาคม และวิทยาลัยเทคนิคธนบุรี ซึ่งสังกัดกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เข้าด้วยกันและจัดตั้งเป็น "สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า" 121

ในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปฏิวัติตัวเองอีกครั้งและได้ประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และประกาศของคณะปฏิวัติที่ 218 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบบริหารราชการไทยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 เป็นเรื่องการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กำหนดจำนวนกระทรวง และทบวงใหม่ให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะปฏิวัติ โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2512 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2514 122

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ได้จัดให้มีกระทรวงและส่วนราชการ มีฐานะกระทรวง จำนวน 13 กระทรวง 1 ทบวง และมีหน่วยงานระดับกรมเทียบเท่ากรมกับกรมอิสระ ไม่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น รวมทั้งมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะ

---

121 เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

122 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 1

เป็นนิติบุคคลเทียบเท่ากรม รวมเป็นหน่วยงานระดับกรมทั้งสิ้น 138 กรม หรือเทียบเท่า (ยกเว้นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย) 123

สำหรับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นั้น ประกาศใช้เมื่อ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2503 และยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2512 และ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2514 124

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นโดยส่วนกลางแบ่งเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม โดยให้เป็นนิติบุคคล 125 และกำหนดการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม รวมทั้งเรื่องการรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน ตลอดจนการจัดระเบียบบริหารราชการภูมิภาค โดยแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ 126 กำหนดอำนาจหน้าที่

---

123 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. โครงสร้างการบริหารงานของรัฐ ตามข้อบัญญัติของกฎหมายและการจัดการ (ม.ป.ท., 2533), หน้า 12.

124 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 2

125 เรื่องเดียวกัน. ข้อ 5

126 เรื่องเดียวกัน. ข้อ 47-63

ของจังหวัดและอำเภอ และการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล 127

สำหรับการจัดระเบียบราชการบริหารกรุงเทพมหานครนั้นมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครเข้ากับจังหวัดธนบุรี เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี นอกจากนี้ก็มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 รวมเทศบาลกรุงเทพเข้ากับเทศบาลธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง โดยมีหลักการและเหตุผลว่าการปกครองนครหลวงควรมีการปกครองแบบพิเศษ และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบราชการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ ให้การบริหารราชการดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็น "กรุงเทพมหานคร" โดยให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิงบประมาณของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพและธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไปเป็นของกรุงเทพมหานครโดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง อย่างไรก็ตาม ยังคงถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนภูมิภาค เพราะประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ข้อ 1 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 128

---

127 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 64-66

128 ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ชยา, 100 ปี มหาคาไทย อดีต-ปัจจุบัน อนาคต ของ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศิริวัฒนาการพิมพ์, 2535), หน้า 298-299.

#### 4. ระหว่าง พ.ศ. 2516 - ถึง พ.ศ. 2534

เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการล้มเลิกระบอบการปกครองเผด็จการ ซึ่งปกครองประเทศติดต่อกันเป็นเวลายาวนานสำเร็จลง โดยเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประชาชนได้ร่วมชุมนุมประท้วงและขับไล่รัฐบาลทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร จนเกิดเหตุการณ์นองเลือด ซึ่งในที่สุด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงยุบสภาและมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้น และให้มีการเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติจากสมาชิกสมัชชาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ 129 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา 130 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองไม่ได้ 131 สภาพการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวมีความวุ่นวายและตึงเครียดมาก มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์นองเลือด 6 ตุลาคม 2519 อีกครั้ง เกิดการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 พร้อมทั้งตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นโดยมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะทหาร โดยการนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จากนั้นได้จัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยแต่งตั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. 2520 ซึ่งได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ

129 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สาขารัฐศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15. หน้า 766.

130 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 95. มาตรา 96

131 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 102

ขึ้นเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2521<sup>132</sup> ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา<sup>133</sup> กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร<sup>134</sup> บทบาทของวุฒิสภาดำรงตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 มีอำนาจมากเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในบทบาทเฉพาะกาลซึ่งให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การเลือกตั้งภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2521 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกสมัยหนึ่ง แต่ประสบปัญหาเกี่ยวกับรัฐสภาจึงได้ลาออกต่อมา พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน จนถึง พ.ศ. 2531 ไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดความวุ่นวายทางการเมืองหลายครั้ง เช่น เกิดการกบฏของกลุ่มยังเติร์ก ภายใต้อำนาจของพลเอกสันต์ จิตรปฎิมา เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2524 และเกิดรัฐประหารโดยการนำของพันเอกมณูญ รูปขจร ใน พ.ศ. 2526 ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จทำให้อำนาจของกลุ่มยังเติร์กหมดสิ้นไปในที่สุด การประกาศยุบสภาพร้อมทั้งกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2529 และพ.ศ. 2531 โดยการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2531 พรรคชาติไทยได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้ถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือรสช. ยึดอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญใหม่และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในปี พ.ศ. 2535 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

132 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6

133 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 74, 75

134 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84

ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา<sup>135</sup> พร้อมทั้งแก้ไขบทบัญญัติอีกหลายมาตรา ในระยะต่อมาเพื่อให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด จึงได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ประสบปัญหาทางการเมืองเนื่องจากรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคและเกิดกรณี สปก. 4-01 ทำให้รัฐบาลประกาศยุบสภาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีก พรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด จึงได้จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยได้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2538 จนถึงปัจจุบัน

ช่วงนี้ (พ.ศ. 2516 - 2534) จัดได้ว่ามีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมมาก ใน พ.ศ. 2517 ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 แยกทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาใน พ.ศ. 2522 ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2522 เปลี่ยนชื่อทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นทบวงมหาวิทยาลัย จัดตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานขึ้น จัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งสำนักงานประกันภัยขึ้นในกระทรวงพาณิชย์ จัดตั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมารัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515<sup>136</sup> โดยให้กระทรวง ทบวง กรม และข้าราชการซึ่งได้รับโอน

---

<sup>135</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 86 ยกเลิกและใช้ข้อความใหม่แทนโดยมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 3

อำนาจหน้าที่หรือต้องใช้ชื่อตำแหน่งใหม่ตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโอนหรือมีชื่อตามตำแหน่งใหม่<sup>137</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวงและทบวง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและทบวง ตลอดจนหน้าที่ของส่วนราชการอิสระ และกำหนดส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรมอีกด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากกระแสการเมืองในขณะนั้นต้องการให้ยกเลิกกฎหมายที่เป็นรูปประกาศคณะปฏิวัติ และเพื่อประโยชน์ในการแบ่งกลุ่มงานออกเป็นกระทรวง ทบวง และกรม โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 อีกหลายครั้ง ซึ่งรายละเอียดคงเหมือนเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงกระทรวง กรมหรือเปลี่ยนชื่อ กรมหรือสังกัดเท่านั้น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515<sup>138</sup>

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 นับว่าเป็นหัวใจในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินและเป็นแม่บทในการปฏิบัติราชการ โดยอาศัยระบบราชการเป็นกลไกสำคัญ โดยเฉพาะบทบัญญัติกฎหมายในระยะต่อมามีแนวโน้มให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพาต๋าบลและองค์การบริหารส่วนต๋าบล พ.ศ. 2537 ปรับปรุงให้สภาพาต๋าบลให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและยกฐานะ เป็นองค์การบริหารส่วนต๋าบล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยราชการต่าง ๆ มีอิสระในการดำเนินงานและเป็นการพัฒนาหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

137 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40

138 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3