



ห้องสมุด
คณะเศรษฐศาสตร์

พัฒนศาสตร์ของประเทศไทยและเอเชียตะวันออกเฉียง
ใต้
ภาคเมือง

โดย

เสนาบดี อภินิ

พัฒนาการของรัฐธรรมนุญ : พิจารณาในแง่การเมือง

โดย

เสน่ห์ จามริก

การสัมมนาทางวิชาการ

"พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย"

จัดโดย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และ

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ระหว่างวันที่ 19 - 21 สิงหาคม 2526

ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา

ChangeFusion



สสส.



เครือข่ายจิตอาสา
Volunteer Spirit Network



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-NonCommercial-Share Alike BY-NC-SA 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา นำมาไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

บทที่ 1 ความนำ : รัฐธรรมนูญกับชีวิตการเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจกันก่อนอื่นได้แก่ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประเด็นปัญหาบางประการที่อาจมีส่วนพาดพิงถึง ข้อควรพิจารณา เกี่ยวกับสถานะและปัญหาทางวิชาการในเรื่องนี้ จุดประสงค์ ที่นี้ไม่ใช่จะมาเสนอแนวความคิดหรือทฤษฎีอะไรใหม่แต่ประการใด หากเพียงจะพยายามวิเคราะห์ประมวลข้อคิดข้อสังเกตุต่าง ๆ เท่าที่เห็นว่าน่าจะช่วยให้เรื่องราวของรัฐธรรมนูญกระจ่างชัดขึ้นมาบ้าง อย่างน้อยพอให้เห็นเค้าของปัญหาที่เกี่ยวข้องตามสถานะวิสัยทางสังคมและการเมือง อันเป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเอง

ความจริงหัวข้อของงานศึกษานี้คือ พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาทางการเมือง ว่ากันโดยหลักการแล้วไม่สู้จะเหมาะสมนักเพราะฟังดูประหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่จะรับแยกแยะออกมาศึกษากันเฉพาะค่านันค่านี่ได้ ซึ่งย่อมจะไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของชีวิตอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้นจึงต้องขอชี้แจงเสียขึ้นหนึ่งก่อนว่า หัวข้อที่ใช้ศึกษานี้มันเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกำหนดครอบคลุมไว้ทั้งค่านกกฎหมายและค่านการเมือง เป็นแต่ว่ามาจักแยกศึกษากันคนละส่วนก่อนโดยมุ่งหวังว่าในที่สุดแล้ว งานศึกษาทั้งสองค่านจะประกอบกันช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันต้องแท้ขึ้นเกี่ยวกับระบบและกระบวนการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเกี่ยวกับสถานะและพัฒนาการ (หรือค้อยพัฒนาการ) ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

อนึ่ง การแบ่งงานศึกษาออกเป็นค่านกฎหมายและค่านการเมืองดังกล่าวนี้ก็เพียงแต่จัดไปตามความถนัดและสนใจทางวิชาชีพเป็นเกณฑ์มิได้มีหลักเหตุผลอื่นใดที่ตีไปกว่านี้เลย อันที่จริงความนิยมแบ่งสายงานทางวิชาการออกเป็นสาขาต่าง ๆ อย่างเช่นทุกวันนี้ แม้ว่าอาจจะมิเหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อต้องเผชิญกับประเด็นปัญหาหลัก ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เข้า ระบบวิธีการศึกษาแบบแบ่งแยกสาขาวิชา ก็นับวันจะกลายเป็นสิ่งล้าสมัยลงไปทุกที โครงการศึกษาเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญนี้ ก็คงตกอยู่ภายใต้

สภาพอันจำกัดทางปัญญาความคิดและวิชาการในท่านองเดียวกัน อย่างดีเท่าที่ทำได้ในที่นี้ ก็โดยพยายามประสานแหล่งความคิดและข้อมูลความรู้กันต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้แนวทางเข้าถึงปัญหากันอย่างรอบคอบขึ้น กล่าวโดยเฉพาะถึงงานศึกษานี้เอง แม้จะกำหนดหัวข้อเน้นไปในด้านการเมือง แต่เท่าโดยเนื้อหาสาระในตัวเองก็มีส่วนจะต้องเกี่ยวโยงอยู่ไม่น้อยไปถึงเรื่องของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคม กังที่ จะได้เห็นในบทความ ๆ ไป แสดงให้เห็นว่าเรื่องของรัฐธรรมนูญนั้นจริง ๆ แล้วมีประเด็นปัญหากว้างขวางสลับซับซ้อน และไม่ใช่เรื่องที่จะพึงปล่อยให้เป็นที่ระบับนิคชอบของสาขาวิชา หรือความเชี่ยวชาญด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญในกระบวนการทางสังคม-การเมือง

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า จะมองหรือเข้าใจรัฐธรรมนูญกันอย่างไรเป็นที่น่ายินดีว่า ในปัจจุบัน โลกทัศน์ทางวิชาการในเรื่องนี้ได้พัฒนารุกหน้าไปเป็นอันมาก มีการยอมรับรู กว้างขวางขึ้นถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ประกอบกัน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีส่วนสำคัญต่อการตื่นตัวและขยายความคิดความเข้าใจ ของแวดวงวิชาการ แต่เดิมการศึกษาคิดค้นเรื่องรัฐธรรมนูญเคยนิยมเน้นหนักไปในแนวและ เนื้อหาของการวิเคราะห์ที่ความตัวบทกฎหมายกันเป็นพื้นฐาน หลักและวิธีการศึกษาเชิงนิติศาสตร์ เช่นว่านี้ คงจะไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่า ความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นหลักการอันมีมาจากระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ซึ่งได้พัฒนามาถึงขั้นที่มีพื้นฐานรองรับทางค่านิยมวัฒนธรรมและสถาบันอย่างมั่นคง ในสภาพการณ์ ปกติ การปฏิบัติงานและการศึกษาคิดค้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี ภายในกรอบของความเป็นกฎเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างแน่ชัด แต่ครั้งเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการ เปลี่ยนแปลง แนวทางและขอบข่ายความสนใจย่อมได้รับผลกระทบไปด้วยเป็นธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมต้อง ถูกคุกคามจากเผด็จการฟาสซิสต์ หลักความคิดและความเชื่อในประชาธิปไตยและสถาบัน

แบบเสรี เริ่มสั่นคลอนลงไป และแม้แต่กิจการฟาสซิสต์จะพ่ายแพ้ไปแต่โลกหลังสงครามก็ยังต้องประสบกับวิกฤตจากการเผชิญหน้าระหว่างค่ายทางความคิดและการเมืองของ "ตะวันตก" กับ "ตะวันออก" ตลอดจนจนกระทั่งบัดนี้ ผลที่ตามมาก็คือ ความขัดแย้งทางความคิดกันต่าง ๆ แม้ภายในสังคมตะวันตกเอง ระบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต้องได้รับการประเมินวิเคราะห์กันอย่างรอบคอบขึ้นถึงปัญหาความถูกต้องสมบูรณ์ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งเงื่อนไขสำหรับความเป็นไปได้หรือความสำเร็จของระบบ ในแง่นี้ การศึกษาคิดค้นเรื่องของรัฐธรรมนูญจึงพัฒนา เป็นไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเป็นสำคัญนอกเหนือไปจากแนวความสนใจพื้นฐานในเชิงประวัติศาสตร์และกฎหมาย⁽¹⁾

ในประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ถ้าเข้าใจไม่ผิดก็มีแนวโน้มที่เริ่มจะขยายขอบข่ายความสนใจทางวิชาการออกไปในเชิงรัฐศาสตร์ขึ้นเหมือนกัน หากแต่ด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน ปัญหาทางรัฐธรรมนูญของไทยไม่ใช่เกิดจากการท้าทายทางความคิดหรืออุดมการณ์ แต่เป็นเพราะเหตุจากความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญเอง ถ้าจะถือเอาการปฏิวัติมิถุนายน 2475 เป็นจุดเริ่มต้น จนถึงบัดนี้ (มกราคม 2525) เป็นระยะเวลา 50 ปีเศษ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้รวมถึง 13 ฉบับ ด้วยกัน เกิดกบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร 14 ครั้ง ในจำนวนนี้เป็นผลล้มล้างรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ 8 ครั้ง ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงกรณีรัฐบาล "ปฏิวัติตัวเอง" และเปลี่ยนรัฐธรรมนูญอีกอย่างน้อย 3 ครั้ง (พระยามโนปกรณนิติธาดา เมษายน 2476 จอมพล ป. พิบูลสงคราม พฤศจิกายน 2494 และจอมพลพนม ภิทธิจักร พฤศจิกายน 2514) ในช่วงระยะเดียวกันมีรัฐบาลนับจำนวนถึง 43 ชุด ในจำนวนนี้ ถ้าดูจากตัวบุคคลที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลแล้ว เป็นพลเรือนถึง 10 คน จาก 16 คน แต่เมื่อนับระยะเวลาที่คณะรัฐบาลชุดพลเรือนดำรงตำแหน่งโดยอาศัยสถาบันรัฐธรรมนูญจริง ๆ แล้ว รวมกันไม่ถึง 8 ปี หรืออีกนัยหนึ่งเป็นคณะรัฐบาลชุดภายใต้ผู้นำฝ่ายทหารถึงกว่าร้อยละ 80 ของช่วงระยะเวลาทั้งหมด⁽²⁾ ความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ เช่นนี้ เท่ากับเป็นภาพสะท้อนถึงปัญหาทางรัฐธรรมนูญไปในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งห่างออกไปจากกรณีของระบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตกกล่าวคือ ลักษณะที่ขาดการยอมรับใน

"หลักการมูลฐาน" บางอย่างอันจำเป็นต่อเสถียรภาพทางรัฐธรรมนูญ และเพราะเหตุขาดความแน่นอนหรือความเป็นกฎเป็นเกณฑ์นี้เองที่ทำให้แนวการศึกษารัฐธรรมนูญของไทยเริ่มเป็นที่รู้สึกว่า เป็นปัญหาขัดข้อง ผลก็คือ เริ่มมีการแสวงหาความหมายและความเข้าใจในขอบข่ายอันกว้างขวางออกไป ในแวดวงของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญเองแม้จะยังคงจำกัดตัวอยู่ในอาณาเขตนิติศาสตร์ แต่ก็เริ่มปรากฏความพยายามขยายขอบข่ายการศึกษาศึกษากันออกไป ถึงหลักการทางทฤษฎีและปรัชญารวมทั้งสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ และในขณะเดียวกันพยายามเรียกร้องเชิงชวนให้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญทั้งในเชิงของนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควบคู่ประกอบกันไป (3)

เจตนารมณ์ของงานศึกษานี้ มุ่งที่จะแสวงความเข้าใจในปรากฏการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้มิใช่ด้วยยึดคิดในแนวหรือวิธีการของศาสตร์สาขาใดทั้งนั้น ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของสมมติธรรม หากแต่จะพยายามศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมตามบทบาทหน้าที่โดยธรรมชาติของรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคมและการเมือง มองจากพื้นฐานความเป็นจริงในข้อนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่อยู่ในขอบข่ายของตัวบทกฎหมายและในส่วนที่นอกเหนือออกไปจากนั้น ที่กล่าวเช่นนี้มีเป้าหมายที่จะปฏิเสธหรือลดคุณค่าและฐานะทางกฎหมาย ซึ่งนับเป็นมิคสำคัญยิ่งก้านหนึ่งในบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงว่าตัวบทกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จะให้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญได้อย่างครบถ้วน ทั้งที่ศาสตราจารย์คาร์ล ไพรคริก ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่าการจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาลอันเป็นเจตนารมณ์แห่งระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้น เป็นทั้งข้อที่มีอยู่ทั่วไปในตัวบทกฎหมายและอาศัยปัจจัยที่อยู่นอกขอบข่ายของกฎหมายด้วย เป็นกันว่า การวิพากษ์วิจารณ์ พลังคัดค้านจากพรรคการเมือง หนังสือพิมพ์ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ รวมตลอดถึง ความสำนึกในจิตใจของผู้ครองอำนาจเองว่าจำเป็นต้องประพฤติปฏิบัติตนภายในกรอบอันถูกต้องเหมาะสม (4) เหล่านี้ล้วนประกอบกันเป็นพื้นฐานทางกระบวนการสังคม-การเมือง ส่งเสริมให้ระบอบรัฐธรรมนูญของตะวันตกยังเกิดผลบังคับและความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดหรือ "แม่บท" ของประเทศ

เมื่อพิจารณาที่เปรียบเทียบถึงหลักทฤษฎีและผลปฏิบัติของระบอบรัฐธรรมนูญ ในประเทศตะวันตกกับของไทยแล้ว คงจะทำให้เห็นความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐ-
 ธรรมนูญได้ชัดเจนขึ้น ที่กล่าวนี้ไม่มีความมุ่งหมายเพียงแต่จะมาย้ำกันถึงความสำ-
 ไรหรือความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นข้อมูลจริงที่เห็นกันโดยทั่วไปอยู่แล้ว จากทัศนะ
 ของงานศึกษานี้ ผลปฏิบัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ตาม
 ต่างก็ให้ความหมายความสำคัญแก่การศึกษาศึกษาค้นทางวิชาการ เช่นกัน แม้ว่าสาจะมีเป้า-
 หมายและแนวทางที่แตกต่างกันไปบ้างเป็นธรรมดา เพราะผลที่สุดแล้ว เรื่องของสังคม
 และการเมืองอันมีเรื่องของคนเป็นแก่นสารนั้น ย่อมจะต้องมีลักษณะทั้งที่เป็นสากลและ
 เฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละรายไป ข้อสำคัญจะต้องไม่ปล่อยให้มาตรฐานความเชื่อทาง
"วิชาการ" มาเป็นตัวกำหนดขบช่ายความสนใจทางปัญญาความคึกคักโดยเฉพาะถึงหลัก
ทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญนั้น ก็มีใช้หลักการที่กำหนดขึ้นมาลอย ๆ ตามเจตนาหรือหลักความ
 คึกของใครโดยเฉพาะ หากเป็นผลอันเกิดจากพลังผลักดันทางสังคม-การเมืองและเป็นที่ยึด
 ถือปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มองในแง่ของกระบวนการทางการเมืองแล้ว
 ปราบกฏการณ์เช่นนี้เป็นไปไม่เฉพาะแต่ในกรณีรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษซึ่งที่
 ศาสตราจารย์โอเวอร์ เจนนิ่งส์ อธิบายถึง (5) เท่านั้น หากรวมถึงกรณีรัฐธรรมนูญแบบ
 ลายลักษณะอักษรทั้งหลายด้วย สุกแต่จะเข้าใจความหมายของรัฐธรรมนูญ วางแคบกันเพียงใด

ในกรณีรัฐธรรมนูญของไทย มีคำถามที่สะท้อนปัญหาทางวิชาการในขณะนี้ อยู่
 ข้อหนึ่งซึ่งน่าสนใจ คือ

"มีคำกล่าวว่า ไม่ควรมีการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เพราะในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยจนหา
 กฎเกณฑ์ที่แน่นอนไม่ได้อ บางครั้งก็ไม่มีรัฐธรรมนูญให้นำมาศึกษากัน
 ทานเห็นควยหรือไม่อย่างไร... (6)"

เข้าใจว่าประเด็นที่น่าคำนึงถึงกันในเรื่องนี้ก็คงจะมีแง่มุมหลากหลายพอสมควร เริ่มตั้งแต่
 ว่าถ้าจะถือเอาตามหลักเบื้องต้นที่เกี่ยวที่ว่า รัฐธรรมนูญหมายถึง เอกสารตัวบทกฎหมายแล้ว

ปี พ.ศ. 2475 ก็นับเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญ อย่างน้อยเป็นผลให้เกิดความคิดและหลักปฏิบัติที่จะต้องมี "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" หรือไม่ว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร" ต่อเนื่องกันตลอดมา อาจจะมีช่วงเวลาเว้นว่างชาก่อนไปบ้างก็เล็กน้อยมองอย่างนี้

เราก็มีรัฐธรรมนูญให้ศึกษากันจำนวนมากมาย ปัญหาอยู่ที่ว่าจะศึกษากันอย่างไร จะพอใจกันแค่ไหนเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มาตีความทางกฎหมายเปรียบเทียบกันเท่านั้นหรือ หรือถ้าจะเอาความแน่นอนของกฎเกณฑ์เป็นหลักเราจะยึดมาตรฐานเช่นใดกัน เป็นต้นว่า ถ้าจะอาศัยมาตรฐานของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตก คือ กฎเกณฑ์อันแน่ชัดและสัมฤทธิ์ผลในการจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักการแยกอำนาจและการประกันสิทธิเสรีภาพรวมทั้งความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม เช่นนี้ เราก็มีรัฐธรรมนูญเพียงบางฉบับให้ศึกษากัน (ฉบับ พ.ศ. 2489, 2492 และ 2517) ในข้อนี้ซึ่งก็ต้องถูกเลิกตั้งไปในชั่วระยะเวลาอันสั้น ก็แม้จะมีคำถามต่อไปอีกว่า หลักการเหล่านี้ยังเกิดผลจริงจริงหรือไม่เพียงใด แต่นั่นก็ไม่สำคัญเท่ากับประเด็นคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดจึงเป็นไปเช่นนั้น

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาว่าจะอธิบายรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดกฎเกณฑ์ลัดล้นขัดแย้งกับหลักการเหล่านี้หรือไม่หรือจะมองแต่เพียงจากมาตรฐานอุดมการณ์ว่าเป็นประเภทรัฐธรรมนูญ (ถ้ายอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญ) ที่ค้อยคุณค่าทางวิชาการและเพราะฉะนั้นจึงไม่ควรค่าสำหรับการศึกษาก็ไร่นักกระนั้นหรือ และประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนอกจากจะถือเป็นปรอทวัดความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญไทยแล้ว น่าจะให้ความหมายในเชิงอธิบายปรากฏการณ์ทั้งในทางค่านกฎหมายและการเมืองอย่างไร

เท่าที่หยิบยกตัวอย่างประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการศึกษาในระบบรัฐธรรมนูญไทย คงกล่าวมานี้ควรจำกัดเท่าที่ปรากฏอยู่ในขอบข่ายของ "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เท่านั้น ยังมีไต่ท้าวไปถึงบทกฎหมาย การกระทำและพฤติกรรมต่าง ๆ ซึ่งอยู่นอกขอบข่ายเช่นว่านี้ เป็นต้นว่า การปฏิวัติรัฐประหาร กฎอัยการศึก คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ กระบวนการยุติธรรม ฯลฯ เหล่านี้ เป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบอย่างสำคัญยิ่ง

ต่อระบบและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ * การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลจากความ
 ผันแปรปรวนทางการเมือง หลักการความเป็นกฎเป็นเกณฑ์อันเป็นที่คาดหวังจากกรณี
รัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นปัญหาสลับบัซซันชั่น และปัญหาไต่ทวิความรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับ
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ยิ่งความหวั่นไหว
 สั่นคลอนแก่หลักการรัฐธรรมนูญ และในที่สุดแก่สภาพของ "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญเอง
 ทางด้านแสดงวิชาการก็มีส่วนสะท้อนสภาพบรรยากาศทางความคิดในทำนองเดียวกัน ความ
 เชื่อมมั่นในหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเคยแสดงออกอย่างเด่นชัดภายหลัง
 การปฏิวัติมิถุนายน 2475 มา ณ บัดนี้เริ่มกลายเป็นปัญหาอันเคลื่อนไหวคล่องแคล่ว ดังทำนองข้อ
 สังเกตจากนักนิติศาสตร์ท่านหนึ่ง ดังนี้: -

"ที่เรียกกันว่า 'แม่บท' (ของกฎหมายทั้งหลาย) นั้น ก็ยังน่าสงสัยอยู่
 เพราะในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญอาจรวมทีหลังกฎหมายอื่นก็เป็นได้
 จนน่าสงสัยว่า รัฐธรรมนูญเป็น 'บ่อเกิด' หรือ 'บทสรุป' ของ กฎ-
 หมายอื่น ๆ กันแน่ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลง
 รัฐธรรมนูญ บ่อย ๆ... (7)"

ประเด็นเรื่องสภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญไทยคงจะยังเป็นปัญหา
 ทางนิติศาสตร์ที่ตองหาข้อยุติอยู่ต่อไป ครบถ้วนเท่าที่การศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองยัง
 ไม่อาจเป็นที่ยุติตกลงกัน ดังจะได้พิเคราะห์ถึงในบทหลัง ๆ ของงานศึกษานี้ แต่อย่างน้อย
 ที่สุด ในแง่ของความเข้าใจปัญหาข้อนี้เท่ากับเป็นผลสะท้อนถึงความเป็นจริงทางสังคม
 และการเมืองของไทยด้วยอย่างไรอาทิปฏิเสธได้ นั่นก็คือ ความจริงเกี่ยวกับสัมพันธภาพ
ทางอำนาจหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบและกระบวนการภายในสังคม
การเมืองหนึ่ง ๆ อันเป็นตัวกำหนดแจกแจงว่า "ใครได้อะไร เมื่อไร แล้วก็อย่างไร"
ซึ่งก็หมายถึง เรื่องของฐานะอำนาจและผลประโยชน์อันจะมีตามมานั่นเอง สัมพันธภาพทาง
 อำนาจนี้กำหนดขึ้นและแสดงออกในรูปของสถาบันการเมืองต่าง ๆ และระบบสถาบันการเมือง
 เชนว่านี่คือรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนอัครชีวิตชีวิตของสัมพันธภาพ
 ทางอำนาจในรัฐ (8)

เมื่อพิจารณาไปถึงพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคม-การเมือง
เช่นนี้แล้ว สิ่งที่เราเรียกว่า "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญจึงมีอะไรอื่นเลย นอกจากจะเป็น
เครื่องแสดงบทบาทหน้าที่ของระบบและกระบวนการแห่งสัมพันธภาพทางอำนาจ ด้วยเหตุฉะนั้น
สถานะภาพทางกฎหมายกล่าวคือความเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นแม่บทหรือบ่อเกิดแห่งกฎหมาย
อื่น ๆ ย่อมไม่อาจเป็นหลักการที่มีความสมบูรณ์แน่นอนในตัวเอง หากเป็นหลักการที่อิงอยู่
กับเงื่อนไขของความ เป็นจริงจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจ ที่กล่าวเช่นนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะ
ทำให้รัฐธรรมนูญเกิดความหมายหรือถ้าจำกัดความเป็นสองแง่หรือสองนัยขึ้นมา หากมิได้
ความจริงมีอยู่ว่า เราไม่อาจแยกสถานะภาพทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญออกจากปรากฏการณ์
ทางอำนาจได้ เพราะในที่สุดแล้วกฎหมายกับการเมืองต่างเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน และเป็น
องค์ประกอบอยู่ในกระบวนการสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด
ของรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ที่เราเรียนรู้กันมา จากตะวันตก
ซึ่งก็มีใช้หลักทฤษฎีที่อุบัติขึ้นมาลอย ๆ หากเป็นผลสะท้อนจากการตกลงยอมรับกติกามูล
ฐานในระบบและกระบวนการสัมพันธภาพทางการเมืองอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

ตรงกันข้าม ประสพการณ์ทางการเมืองของไทยชี้ให้เห็นว่า ชาติความ
เป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนดังกล่าวมาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นผลสะท้อนของ
สถานะที่ในวงการรัฐศาสตร์วิจารณ์กันว่าเป็น "วงจรอุบาทว์ของตลกรเมืองไทย" กล่าวคือ
เป็นความผันแปรว้ายเวียนอยู่ในวัฏจักรจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้ง
มีรัฐสภา ครั้นแล้วก็จะเกิดวิกฤตการณ์และจบลงด้วยรัฐประหาร (9) ในกรณีอย่างนี้
การที่จะยึดถือเอาแต่หลักทฤษฎีอันมีมาแต่ประสพการณ์ของตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยนั้น
อาจมีส่วนสนองความพอใจตามอุดมการณ์หรือคตินิยมอยู่บ้าง แต่เข้าใจว่าจะไม่ช่วยให้
เกิดความรู้ความเข้าใจขึ้นมาเท่าใดนักในประการสำคัญ ประเด็นปัญหาบางอย่างที่สำคัญ
กลับมักถูกมองข้ามละเลยกันไป ข้อที่ต้องการจะชี้ให้เห็นในงานศึกษานี้ ก็คือว่ารัฐธรรมนูญ
จะเป็นที่เข้าใจได้ตรงกับเรื่องราวที่เป็นจริงขึ้น ก็โดยมองจากแง่ที่เป็นมิติหนึ่งในกระบวนการ
ทางสังคมและการเมือง ประเด็นทางทฤษฎีที่วางองที่ว่ารัฐธรรมนูญหนึ่ง ๆ มีสถานะภาพทาง

กฎหมายอย่างไร หรือว่ามีควมมั่นคงแน่นอนหรือไม่เพียงไร เหล่านี้ อาจให้คุณค่าทาง
 ปัญญาความคิดในส่วนหนึ่ง แต่คงจะไม่สำคัญเท่ากับที่ควรจรรู้และเข้าใจกันตามสมควรว่า
 "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บอกอะไรกับเราบ้างในแง่ของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัมพันธภาพ
 ทางอำนาจ รวมทั้งในประการที่ว่า การเปลี่ยนแปลงให้ความหมายอย่างไรในปัญหา
 และในทางกลับกัน สภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองจะมีส่วนอธิบายเจตนารมณ์และข้อ
 ปัญญาของ "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญอย่างไร ตลอดจนแนวทางที่รัฐธรรมนูญจะพัฒนา
 ต่อไป

กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาการเมือง

หากที่ได้พิจารณาถึงความหมายและบทบาทคำนี้โดยธรรมชาติของรัฐ-
 ธรรมนูญ กล่าวคือในฐานะที่เป็นมิตินึงในกระบวนการของสังคมและการเมืองและเพราะ
 ฉะนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงอยู่กับสัมพันธภาพทางอำนาจข้อที่พิจารณาต่อไป ก็คือ
 ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างไร คำถามนี้ควรมีคำตอบอยู่ในตัวเอง
 ส่วนหนึ่งจากความเข้าใจที่มีกันอยู่โดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนด
 กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ แต่กระนั้นก็ตามถ้าจะพิจารณาเหตุจากปัญหาของสัมพันธภาพ
 ทางอำนาจแล้วนั้นก็นับเป็นเพียงครึ่งหนึ่งของคำตอบเท่านั้นเอง เพราะการมีกฎหมาย
 กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศย่อมต้องแฝงไว้ด้วยเจตนารมณ์ของสัมพันธภาพทาง
 อำนาจอย่างหนึ่งอยู่เสมอ ในข้อนี้มีประเด็นบางประการที่จำเป็นต้องคลี่คลายกันตาม
 สมควรในอันนี้เพื่อความกระจ่างเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

ก่อนอื่น ขอให้พิจารณาคำอธิบายทางกฎหมาย ซึ่งอาจใช้ถ้อยคำต่างกัน
 ไปบ้าง แต่ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญรับตรงกันเป็นลักษณะสากล อย่างเช่นที่ว่า :-

"...เป็นกฎหมายสาขามหาชน ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครอง
 ประเทศ อันบัญญัติลงไว้ หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าชนิด
 ที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะเป็นเพียงจารีตประเพณี ..."(10)

หรือว่าหมายถึง "เอกสารซึ่งวางกฎเกณฑ์กำหนดองค์ประกอบ อำนาจ และวิธีปฏิบัติการของบรรดาสถาบันสำคัญ ๆ ทางการปกครอง และหลักการทั่วไปที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสถาบันเหล่านั้นกับปวงราษฎร" (11)

บางท่านก็อาจเสริมด้วยสถานภาพพิเศษทางกฎหมายดังที่กล่าวแล้วโดยให้หมายความถึง "เอกสารที่มีความศักดิ์สิทธิ์พิเศษทางกฎหมาย กำหนดกรอบแห่งองค์การปกครองแห่งรัฐ และหลักการสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ปกครองรัฐ มีความมุ่งหมายให้ถาวรยั่งยืน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่ทำลาย" (12)

หรืออาจจำโดยเฉพาะถึงศักดิ์ทางกฎหมาย คือว่า "เป็น**บทบัญญัติสูงสุด**ของบรรดากฎหมาย เป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมายตั้งอยู่บนรากฐานของ**บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสำคัญกว่า**เพื่อน คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (13)

เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเข้าใจว่าคงจะมุ่งให้เกิดความหมายในเชิงของความเป็นกฎหมายแท้ ๆ เป็นความหมายกลาง ๆ โดยยังไม่ได้ออกถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์อันใดทั้งสิ้น (14) นั้นอาจเป็นหลักในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีปัญหาลับซ่อนพอสสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงวิชาการที่เรียนรู้ได้รับอิทธิพลของหลักธรรมเนียมแบบอย่างรัฐธรรมนูญของตะวันตกปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทยก็อยู่ในสภาพท่านองนี้ กระบวนการเรียนรู้เช่นว่านี้ไม่คงสงสัยเลยว่าย่อมจะมีผลสะท้อนตอบรับภาคทางปัญญาความคิดและส่งผลกระทบทางการเมืองอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้นำมาประเมินในงานศึกษานี้ แต่ที่จะใช้ เป็นเครื่องอธิบายความเป็นจริงกันอย่างไรนั้น เป็นข้อที่น่าพิเคราะห์ใคร่ตรองกัน ขอให้พิจารณาทัศนะตัวอย่างหนึ่งที่พยายามอธิบายปัญหาความหมายที่เป็นกลางของรัฐธรรมนูญ:-

"ความลับสนของรัฐธรรมนูญในเมืองไทยเคยมีใจคำว่า รัฐธรรมนูญ คือ ประชาธิปไตย ถึงกับถือว่า เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญก็คือ ปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย ซึ่งไม่มีความหมายอะไรเลย เพราะเนกิจการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชก็เป็นรัฐธรรมนูญ"

"... คำว่ารัฐธรรมนูญมีความหมายเป็นกลางในตัวเองไม่ได้ เอนเอียงไปเียงทางประชาธิปไตยหรือเผด็จการโดยนัยความหมายของคำ สำหรับผู้เขียนเอง มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศหรือถ้าจะกล่าวในเชิงทฤษฎีก็เป็นว่า รัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสูงสุดของรัฐ เริ่มตนก็เป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ไม่ว่าราษฎรจะพร้อมใจกันจำกัด เช่นรัฐธรรมนูญอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือผู้ปกครองจะยอมจำกัดอำนาจตัวเอง เช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. 2432 รัฐธรรมนูญรัสเซีย พ.ศ. 2449 รัฐธรรมนูญโมนาโก พ.ศ. 2454 หรือรัฐธรรมนูญเอธิโอเปีย พ.ศ. 2474 ก็ตามคอบอกนั้นก็สร้างหรือรับรองอำนาจต่าง ๆ ขึ้น เช่น รับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของใคร ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีการจัดระเบียบ ใช้อย่างไร ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น..." (15)

"ความหมายเป็นกลาง" ของรัฐธรรมนูญกับเจตนารมณ์ของ "การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง" เป็นปัญหาที่เห็นจะต้องแยกแยะอธิบายในที่นี้ถ้าจะพูดกันอย่างกว้าง ๆ แล้ว การจำกัดอำนาจอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในทางปฏิบัติและเป็นไปได้ แม้ในกรณีที่ไม่มีความหมายรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้าม แม้จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นใช้จริง แต่อาจไม่ได้มีบทบัญญัติข้อใดที่กำหนดกฎเกณฑ์การเข้าจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไว้เลยก็ได้ ประสบการณ์ทางการเมืองของไทยเราเองเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ดังจะอนุมานได้จากพระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องแก้ไขการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 2430 ว่า :-

"... พระบรมราชาธิบายของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ควบเหตุคืออาาเป็นที่ลนพน ไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางใด แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชาธิบายของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น..." (16)

และถ้าหากจะได้มี "กฎหมายกำหนดพระบรมราชาภาพ" ขึ้นในสมัยนั้น ก็ยังทรงมีพระราชดำริไว้ว่า :-

"เมื่อจะนำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึงก็ควรจะต้อง
วางควยพระบรมราชาภาพของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้
แต่การซึ่งควร จะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นที่
เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอา
ประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชาภาพต่าง ๆ
กันควยอาศัยเหตุการณ์ ซึ่งใดเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจ
ของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสลักกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์
ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ ส่วนที่กรุงสยามนี้ ยังไม่มีเหตุการณ์
อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้วจึงเป็นชั้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศ
อื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอโทษ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็น
แต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่
บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการ
ผูกกันตรงกันข้าม ประกติทุกวันนี้ ราษฎรยอมเชื่อถือเจ้าแผ่นดิน
ว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้ที่ใครคิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้
อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นหัวหน้ากันเป็นความจริง เพราะฉะนั้น
ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชาภาพของพระเจ้าแผ่นดินควร จะกำหนด
ตามแบบเดิม แต่ในข้อที่เป็นขอจริงอย่างไร ก็ดูเหมือนหนึ่งไม่กำหนด
ตามคำพูดกันนอก ๆ แบบ เช่น เรียกพระนามว่าเจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่
หมายว่าเมื่ออำนาจนั้นจะขาดนัยโดยไม่มีควยความผิดอย่างหนึ่งอย่าง
ใดใด ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้น ก็จะเป็น
การสมควรแก่บ้านเมืองในเวลาที่อยู่แล้ว" (17)

เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดพระบรมราชาภาพภายใต้
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดใน "ร่างพระราชกฤษฎีกาว่า
ด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" ซึ่งเข้าใจว่าสมเด็จพระยา เหววงศ์วโรปการ
เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ทรงเป็นผู้ร่าง (18) ดังนี้ :-

"มาตรา 2 พระเจ้าแผ่นดินยอมมีพระราชอาณาสิทธิ์ คุ้มชาก
โดยพระราชกฤษฎีกาไทย ไม่มีสิ่งใดยิ่งขึ้นไปกว่านี้อีกแล้ว

"มาตรา 3 พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักรานุภาพเป็นอาทิ คือ
 (1) ยอมเป็นทาสเป็นใหญ่ปกครองแผ่นดิน ที่พึงที่
 พำนักของอาณาประชาราษฎร์ (2) เป็นที่เกิด
 แห่งความยุติธรรมที่ระงับค้ำทุกข์รอน แลทรงพระ-
 กรุณาบุกโทษคนผิดกฎหมาย.... (6) พระราช
 คำรัสที่ไต่ประกาศแล้ว ยอมเป็นกฎหมายสำหรับ
 แผ่นดิน...." (19)

อันลักษณะเช่นนี้ การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญในตัวเอง จึงอาจไม่จำเป็น
 ต้องเกี่ยวข้องกับภารกิจอำนาจเสมอไป ทั้งนี้ไม่พุดถึงในกรณีที่ว่า ผู้ปกครองอาจ
 สมมติใจเองที่จะจำกัดการใช้อำนาจอัน "ล้นพ้น" ในขอบข่าย "ที่สมควรและที่เป็น
 ยุติธรรม" ซึ่งไม่ใช่จะเป็นไปไม่ได้ หรืออาจจะมองกันในแง่ที่ว่าเกิดความรู้สึกใน
 ทางที่อำนาจถูกจำกัดเพียงเพราะมีการตรึง "กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพ"
 ขึ้นอันผิดไปจากธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมา เช่นนี้เป็นต้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องจากกรณีของ
 กฎหมายรัฐธรรมนูญที่แสดงเจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจ โดยแท้จริงแล้วกฎหมาย
 รัฐธรรมนูญที่ยุค เจตนารมณ์เพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาลนั้นมีต้นกำเนิดและเป็นลักษณะเฉพาะ
 ของตะวันตก ซึ่งในงานศึกษานี้จะใช้คำเรียกเฉพาะว่า ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม
 (Constitutionalism) โดยตลอดอันหลักความคิดและค่านิยมของตะวันตก รัฐธรรมนูญ
 ไม่ใช่เพียงตัวบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเป็นกลาง ๆ เท่านั้น แต่ยังเป็นที่เข้าใจกันด้วย
 เสมอในความหมายของบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ การสถาปนาระบบจำกัดอำนาจและ
 การกระทำของรัฐบาล (20) ในประวัติศาสตร์ทางความคิด เจตนารมณ์ของระบอบ
 รัฐธรรมนูญตะวันตก สะท้อนให้เห็นได้อย่างเด่นชัดในงานเขียนของมองเตสกีเออ
 ปราชญ์ฝรั่งเศสเรื่อง "เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (De l' esprit des loix) โดย
 เฉพาะในเล่ม 11 ของหนังสือนี้ซึ่งให้ชื่อหัวข้อสื่อความหมายของ เจตนารมณ์ดังกล่าวนี้คือ
 "ว่าด้วยการสถาปนาเสรีภาพทางการเมืองในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ"

จุดมุ่งหมายสำคัญก็คือปัญหาที่จะต้องหาทางควบคุมอำนาจและกำหนดหลักการแยกอำนาจ เพื่อพิทักษ์รักษาสีทธิเสรีภาพของบุคคล และในขณะเดียวกันเพื่อสถาปนาสิทธิอำนาจ โดยชอบธรรมของรัฐบาล

(21)

ระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมเช่นว่านี้ มีใช้เพียงจะอุบัติขึ้นมาจากจินตนาการของมนุษย์โดยลำพัง หากเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงจากกระบวนการต่อสู้ต่อรองทางการเมืองอันเป็นมาโดยลำดับในสังคมตะวันตก กระแสพระราชดำริที่อ้างถึงข้างต้น ในแง่หนึ่ง เป็นการแสดงถึงความเข้าใจที่ตรงจุดอย่างยิ่งในลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน "ประเทศยุโรป" ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระราชานุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งได้เกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสลักกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้น ๆ ส่วนที่กรุงสยามนี้....เป็นการผิดกันตรงกันข้าม...." ในตอนต้นของบทนี้ ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วถึงบทบาทหน้าที่ของ "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นภาพสะท้อนหรืออภินัยหนึ่งอัครชีวิตประวัติของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในรัฐ เจตนารมณ์ของการจำกัดและควบคุมอำนาจและการกระทำของรัฐบาลเป็นผลสรุปจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่ง "ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ" ดังนั้น ความหมายในเชิงบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ จึงย่อมแตกต่างออกไปจากประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลจากผู้นำเบื้องบน เป็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้ เจตนารมณ์ของการจำกัดอำนาจถ้า จะมีปรากฏให้เห็นจะเป็นเรื่องของเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของส่วนบุคคลเสียมากกว่าที่จะมีพื้นฐานของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางความคิดของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมซึ่งได้เข้ามามีบทบาทอยู่มากพอสมควรในการอธิบายความหมายความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทยดังทัศนะจากนักนิติศาสตร์อีกท่านหนึ่งดังนี้ :-

"...เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญ เราหมายความถึงอะไรก็ตามที่ความเข้าใจของชาวเรา รัฐธรรมนูญหมายถึงแต่เอกสาร เกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง อันมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม คือเป็นกฎหมาย

สูงสุดญักมีคี่ใหญ่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใซ้อำนาจภายในขอบเขต
ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ขอนี้เป็นสำคัญแตกต่างกับการ
ปกครองภายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระเจ้าแผ่นดิน
ปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจ ไม่อยู่ในอาณัติแห่งกฎหมาย" (22)

ตามหลักความคิดนี้ ลักษณะความเป็น "สัญญาประชาคม" ถือเป็นเกณฑ์
กำหนดลักษณะความเป็น "รัฐธรรมนูญ" มีอีกเช่นกัน คิดว่าควย "สัญญาประชาคม"
มีรากฐานอยู่ในประวัติศาสตร์ทางความคิดและการต่อสู้ทางการเมืองของตะวันตก
กล่าวได้ว่าเป็นที่มาส่วนหนึ่งของหลักการจำกัดอำนาจในระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม "เป็น
รากฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจ จันสถาปนารัฐธรรมนูญให้มีสถานะเป็นกฎหมาย
สูงสุดญักมีคี่ใหญ่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองใซ้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ใน
รัฐธรรมนูญนั้น" หลักความคิดว่าควย "สัญญาประชาคม" เป็นผลสะท้อนของการตกลง
ยินยอมระหว่างคูภาคีในสัมพันธภาพทางอำนาจ อย่างเช่นท่านองที่ "ราษฎรเป็นผู้ขอใ้ทำ
เจ้าแผ่นดินจำใจทำ" ดังนั้น ความเป็น "สัญญาประชาคมจึงเป็นลักษณะเฉพาะสำหรับ
อธิบายความหมายของ "เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง" ในบางกรณีเท่านั้น
เป็นต้นว่า แมกนา คาร์ตา (Magna Carta ค.ศ. 1215) บัญญัติว่าควยสิทธิ
(Bill of Rights ค.ศ. 1869) ฯลฯ ของอังกฤษ แต่คอนข้างจะเป็นปัญหา
สงสัยอยู่ ถ้านำมาใซ้อธิบายกรณีอย่างของไทยซึ่งเป็นเรื่องความเห็นก็เห็นงามมาจาก
ผู้ปกครองคือ "เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ" เป็นต้นว่าจะเปรียบเทียบกัน
ระหว่าง แมกนา คาร์ตากับศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ถ้าประสงค์จะตีความกัน
ใ้กว้าง ทั้งสองกรณีก็อาจนับอยู่ในข่ายเป็น "เอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง"
และจักเป็นรัฐธรรมนูญใค (23) แต่จะไปไกลถึงขั้นวินิจฉัยเอาว่า ทั้งคู่เป็น "สัญญา
ประชาคม" ควบกันนั้น (24) ก็จะพลอยใ้ลักษณะความเป็น "สัญญาประชาคม"
เองหมคความหมายไปในทันที ควบเหคว่า :-

"...ประกาศปฏิญญาของพ่อขุนรามคำแหง...ไม่ใช่เอกสาร
ทางการเมืองที่ขุนนางหรือราษฎรบังคับให้พระเจ้าแผ่นดินเซ็น
เหมือนแม่ขุนาคกร ภาของพระเจ้าจอห์น แต่เป็นปฏิญญาของ
ผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศบิคือทานศรัทธาความเลื่อมใสใน
บ้านเมืองและประชาชนพล เมืองของตนเอง เป็นการทพอเมือง
ประสิทธิประสาทสิทธิเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจควย
ใจรักและเอ็นดู...." (25)

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ได้มีความประสงค์อันใดที่จะมาบั่นทอนหรือล้มล้าง
หลักความเชื่อหรืออุดมการ โดยเฉพาะในวงการนิติศาสตร์ไทยที่ว่า จุดมุ่งหมายของ
รัฐธรรมนูญมีอยู่เพื่อจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล และแนวโน้มของพัฒนาการ
ทางรัฐธรรมนูญของไทยก็มีทางอาจจะมองกันได้ในทำนองนั้น ดังที่จะพยายามพิเคราะห์
ดูในแง่นี้ด้วยส่วนหนึ่ง กระนั้นก็ดี ประเด็นหลักในที่นี้ไม่ใช่อยู่ที่ว่าจะอะไรควรไม่ควรอย่างไร
ซึ่งจำเป็นจะต้องแยกแยะให้ถ่องแท้จากแง่ของความแท้จริงทางการเมือง จริงอยู่การ
มีกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ปรากฏเป็นตัวเป็นตนขึ้นมา นับเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งทาง
การเมือง และอาจมีส่วนทำให้บังเกิดความรู้สึกหรือเข้าใจไปถึงว่าการมีกฎหมายรัฐ-
ธรรมนูญกับการจำกัดอำนาจของรัฐบาล นั้น เป็นเรื่องที่ใกล้เคียงหรือเหมือนเป็นเรื่อง
เดียวกัน (26) แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญอาจ เป็นเพียง
เอกสารหรือเครื่องบ่งบอกถึงอำนาจสิทธิ์ขาดของผู้ปกครอง อันเป็นการตรงกันข้ามกับ
ความหมายในเชิงจำกัดอำนาจก็ได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่าง "ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
ราชประเพณีกรุงสยาม" หรือว่าอาจเป็นเพียงเพื่อบอกกล่าวให้ทราบถึงนโยบายหรือ
เจตนารมณ์ในการใช้อำนาจปกครองอย่าง เช่นท่านองคิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

ยิ่งมาในสมัยปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกพากันนิยมให้มี
กฎหมายรัฐธรรมนูญออกมาใช้กัน แล้วก็มักบรรจบบัญญัติไปในทำนองจำกัดอำนาจของ
รัฐบาลคล้าย ๆ กับระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก อาทิเช่น การแบ่งแยก
อำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ การเลือกตั้ง และสิทธิเสรีภาพ
ของราษฎร เหล่านี้เป็นต้น โดยที่พอจะเห็น ๆ กันได้ว่า มิได้เกิดผลบังคับจริงจังอะไรนัก

หรือในหลาย ๆ กรณี อาจเป็นไปได้ในทางตรงกันข้ามก็ได้ เพราะในที่สุดแล้ว เจตนารมณ์ และผลบังคับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจ อย่างหนึ่งโดยเฉพาะบทบัญญัติท่านองคัลยาบ ๆ กันเหล่านี้ จึงยอมให้ผลและความหมายใน เรื่องของบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพพื้นฐานของสัมพันธภาพทางอำนาจในแต่ละสังคม

ในสภาวะอันสลับซับซ้อนของการเมืองสมัยใหม่เช่นนี้มีปัญหาบางประการที่พึงพิจารณาถึง กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่แต่เพียงเป็นเอกสารเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองเท่านั้น หากยังมีเจตนารมณ์เกี่ยวกับอยู่ควบ แต่ในทางที่มักปฏิบัติกัน ก็มีกฎหมายรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย รวมทั้งของไทย ที่แสดงเจตนารมณ์ให้ปรากฏหลาย ๆ ด้าน ที่ลึกล้ำซับซ้อนยุ่งกัน ปัญหาที่มีอยู่ว่า เราจะทำความเข้าใจกันอย่างไรสำหรับเจตนารมณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมนั้น ก่อนข้างชี้แจงในจุดมุ่งหมายของการจำกัดอำนาจรัฐบาลดังกล่าวมาข้างต้น และหลักอุดมการณ์ข้อนี้มีส่วนอยู่ไม่น้อยที่เกี่ยวที่สร้างความเข้าใจทางวิชาการไม่ไกลถึงขั้นที่ว่า การมีกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นไปได้อีกก็เฉพาะเพื่อจุดประสงค์เช่นว่านี้เท่านั้น ดังที่พอจะอนุมานได้จาก "ปณิธานว่าด้วยสิทธิของ คนและของ ราชนคร " ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส ที่ว่า : -

"สังคมใดซึ่งไม่มีการประกันรับรองบรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแน่นอน หาใช่รัฐธรรมนูญไม่" (27)

มาในสมัยนี้ แม้จะยอมรับกันตามข้อเท็จจริงว่า รัฐธรรมนูญอาจมีแนวทางแตกต่างหลากหลายไปได้ตามสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคมดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังรักที่จะยึดถือเอาระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกมาใช้เป็นเกณฑ์วินิจฉัยประเด็นปัญหา กัน กล่าวคือ มองแยกแยะประเภทรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกันระหว่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalist Constitution) กับระบอบที่ไม่ใช่เป็นเช่นนั้น (Non-Constitutionalist Constitution) ผลทางการศึกษาวิเคราะห์จากแง่มุมเช่นนี้ก็มักจะเป็นไปในแนวที่มักถือว่ารัฐธรรมนูญระบอบไหนจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ก็ดีกว่า

หรือว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่า รวมทั้งปัญหาว่าเพราะเหตุใดการประพฤติปฏิบัติถึงมิได้
 เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับของตะวันตก (28)
 อะไรทำนองนี้ ซึ่งก็เป็นแนวและแบบวิธีการศึกษาที่อาจจะเป็นคุณประโยชน์ แต่ในขณะ
 เดียวกันอาจจะกลายเป็นฉันทาคติทางวิชาการที่ทำให้งมงายพลาคจากสาระสำคัญใน เจตนารมณ์
 ของรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่ต่างออกไปจากแบบของตะวันตก

กรณีตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัด เห็นจะได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพโซเวียต
 ฉบับ ค.ศ. 1936 ซึ่งอาจจะดูเป็นสองแง่สองมุมตรงกันข้ามกัน กล่าวคือในด้านหนึ่งเป็น
 การพัฒนาระบบการเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น (โดยใช้หลักการสิทธิออกเสียงเลือก
 ตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยตรง และการลงคะแนนเสียงด้วยวิธีลับ) แต่ในอีกด้านหนึ่ง
 ยังคงสงวนการผูกขาดอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ไว้เช่นเดิม แน่นนอน เมื่อมองจากสายตา
 ของตะวันตกแล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเหล่านี้แทบจะไม่ให้ความหมายอะไรเลย ในแง่
 ของการจำกัดอำนาจรัฐบาลและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แล้วก็แน่อนอีกเช่น
 กันที่ว่า การเปลี่ยนแปลงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย
 ต่างประเทศที่ต้องการผูกมิตรกับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ร่วมกันต่อสู้กับฝ่ายฟาสซิสต์
 ของฮิตเลอร์ การบรรจุหลักการแยกอำนาจก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
 ก็คือ ตลอดจน บรรดาสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ก็คือ เหล่านี้อาจมุ่งเพื่อโฆษณาชวนเชื่อทางการเมือง
 เมืองอย่างที่เขาใจกัน แต่ถึงกระนั้นก็เป็นที่ยากยิ่งที่จะปฏิเสธความหมายสำคัญ
 ของรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตในฐานะสถาบันการเมือง เป็นแต่ว่าอาจไม่ได้มีความหมาย
 ตามนัยอนุกรมการ และความเข้าใจแบบตะวันตกเท่านั้น ดังเช่นที่นักวิชาการ "ฝ่าย"
 ตะวันตกผู้หนึ่ง เคยตั้งข้อตั้งเถกเถกวิจารณ์รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตไว้ว่า :-

"....บรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายอาจมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ใดอีก
 (คือ นอกไปจากการจำกัดอำนาจรัฐบาล) รัฐธรรมนูญยังเน้นสิทธิ
 ความเชื่อควบ เฉพาะตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อโฆษณาชวนเชื่อ
 ในต่างประเทศบรรดาเอกสารรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตก็ยอม
 หมกคลุมคลุกลงไปในฐานะสถาบันการเมือง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็น
วิธีการเพื่อช่วยไพบรรลุถึงความตกลงกันในหมู่คนทั้งหลาย (29)

ในตอนต้นของบทนี้ไคฟูคังว่า รัฐธรรมนูญเปรียบได้เสมือนอัครชีวิตประวัติ
ของสัมพันธภาพทางอำนาจในรัฐ และสัมพันธภาพนี้ แสดงออกในรูปของสถาบันการเมือง
ต่าง ๆ ข้อที่สมควรทำความเข้าใจต่อไปในขั้นนี้ ก็คือว่า ความหมายและบทบาทหน้าที่ของ
สถาบันการเมืองในฐานะเป็นเครื่องแสดงออกของสัมพันธภาพทางอำนาจ ระบบและกระบวนการ
ทางการเมืองแบบ "เปิด" (โดยเปรียบเทียบ) ในสังคมตะวันตกเป็นภาพสะท้อนของ
สัมพันธภาพทางอำนาจอย่างหนึ่ง ในฐานะเช่นนั้น สถาบันการเมืองย่อมมีบทบาทหน้าที่
เป็นสื่อหรือวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มชนจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกัน (อย่างน้อยตาม
นัยแห่งกฎหมาย) และเพราะฉะนั้นจึงทำหน้าที่เป็นแหล่งประสานปัญหาขัดแย้งและผลประโยชน์
ในหมู่บุคคลหรือกลุ่มชนเหล่านั้น แต่ความหมายและบทบาทหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ ยากที่จะนำ
มาใช้อธิบายหรือวิเคราะห์สถาบันการเมืองอย่างของสหภาพโซเวียต ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน
ของสัมพันธภาพอีกแบบหนึ่งตามนัยของหลักการเบ็ดเตล็ดแห่งชนชั้นกรรมาชีพภายใต้ "บทบาทนำ"
ของพรรคคอมมิวนิสต์อันเป็นพรรคการเมืองเดียวเท่านั้นที่จะมีอยู่ได้ในสหภาพโซเวียตใน
ฐานะที่ทำหน้าที่ "ปกป้องผลประโยชน์ของคณากรและชาวนา" และอำนวยความสะดวก
สำหรับประชาชนคนงาน กล่าวคือ ประชาธิปไตยสำหรับชนทั้งมวล" (30) นี่คือ
เจตนารมณ์หลักแห่ง "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญอันมิได้มีอยู่เพื่อควบคุมจำกัดอำนาจรัฐบาล
หากแต่เพื่อยืนยันรับรองฐานะภาวะชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งก็คือพรรคคอมมิวนิสต์

ข้อแตกต่างทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เป็นผลของพัฒนาการทางประวัติ-
ศาสตร์อันมีลักษณะหลายหลากต่าง ๆ กับตามสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ
และการเมือง และลักษณะความเปลี่ยนแปลงนี้ก็เป็นมิตินสำคัญยิ่งสำหรับความหมายใน
เชิงพฤติกรรมของรัฐธรรมนูญ กรณีของระบอบและสถาบันการเมืองของประเทศตะวันตก
และของสหภาพโซเวียตมักถูกนำมาใช้อ้างอิงเปรียบเทียบกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในแง่ที่เป็นผลของแนวทางหรือแบบอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน หรือว่าตรงกัน
ข้ามกันในเชิงการต่อสู้ทางสิทธิการเมือง กล่าวคือ ระหว่างแนวทางแบบปฏิวัติเสรีนิยม
และแนวทางปฏิวัติสังคมนิยม (31) แต่ทว่าสองระบอบนี้ก็มิใช่ว่าจะคล้ายกันอยู่ ซึ่งเป็น

จุดน่าสนใจไม่น้อยไปกว่าในด้านความแตกต่าง อย่างน้อยก็สำหรับงานศึกษานี้ นั่นก็คือ ความเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างแตกหักจากอดีต ในแง่นี้ สำหรับแนวทางแบบปฏิวัติสังคม ความหมายของการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญพอจะอนุมานได้จากเหตุผลอ้างอิงของผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเท่ากับเป็นผู้นำกับการเปลี่ยนแปลงตลอดมาภายหลังสถาปนาอำนาจขึ้นโดยผลของการปฏิวัติบอลเชวิค ปี ค.ศ. 1917 ทั้งนี้โดยนัยแห่งหลักอุดมการณ์มาร์กซิสต์ กล่าวคือ เหตุผลอ้างอิงถึงสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมอันเป็นรากฐานของระบบอำนาจรัฐ และซึ่งเป็นเครื่องอธิบายเหตุปัจจัยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ (ฉบับ ค.ศ. 1918, 1924, 1936. และ 1977)⁽³²⁾

ส่วนสำหรับแนวทางแบบเสรีนิยมในตะวันตกอาจรุนแรงน้อยกว่าและมีวิวัฒนาการต่อเนื่องอยู่พอสมควร แต่ลักษณะของความแตกหักปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคหลังการปฏิรูปและการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ความคิดความพยายามจำกัดอำนาจซึ่งสะท้อนจากสมัยแมกนาการ์ตาตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 มาได้รับการเสริมด้วยหลักอุดมการณ์เรื่องสิทธิเสรีภาพในคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 ดังที่ปรากฏเอกสารรัฐธรรมนูญสำคัญ ๆ ออกมาในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อังกฤษ (Petition of Rights 1627, Habeas Corpus Act 1679 และ Bill of Rights 1689) อเมริกา (Declaration of Independence 1776, United States Constitution 1787 และ Bill of Rights 1791) และ ฝรั่งเศส (Declaration des Drvits de l' Homme et du Pitoyen, 1789) การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อสัมพันธภาพทางอำนาจดังที่ C.G. Weeramantry อธิบายพิพากษาศาลสูงสุดของศรีลังกาได้ให้อรรถาธิบายไว้อย่างชัดเจนและกระชับรัดกุม กล่าวคือ :-

"...เกิดการตั้งข้อสงสัยถึงระบบอำนาจ ไม่ว่าจะคุณเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์หรือว่าตั้งมั่นกันมาอย่างไรก็ตาม เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับพลันทันใดต่อวัฒนธรรมดั้งเดิม มีการค้นพบโลกใหม่ ๆ ซึ่งปลดปล่อยทั้งจิตใจและสังคมให้ออกไปหลักยึดถือตามประเพณีนิยม

ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลทำลายการจักระเบียบสังคมแบบโบราณใน
ยุโรป และปลดปล่อยปัจเจกบุคคลออกจาก (พันธะผูกพันของ)
กลุ่ม และผลักดันแนวคิดเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอ
ภาคให้เป็นมรดกตกทอดมาสู่คนหลัง ๆ สืบมาแต่นั้น" (33)

ลักษณะความแตกหักจากอดีตดังกล่าวนี้ ยกที่จะพบได้ในประสบการณ์ทาง
รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งโดยพื้นฐานยังคงเป็นสังคม
แบบประเพณี แม้ว่าจะถูกผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ก็ตาม
ในแง่หนึ่ง ถ้าหากจะพิจารณาที่เปรียบเทียบพอเป็นเค้าครุ้งง่าย ๆ แล้ว ก็เห็นจะกล่าว
ได้ว่าประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของไทยคงจะอยู่ในระหว่างสองแนวทางการเปลี่ยน-
แปลงที่วานี้ กล่าวคือในค่านหนึ่งของสัมพันธภาพทางอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำของระบบ
ราชการยังคงเป็นผู้กำกับควบคุมอำนาจรัฐคง เช่นที่เคยเป็นมาและในอีกค่านหนึ่งเป็นกระแส
พลังทำลายต่อต้านอันเกิดจากอิทธิพลของแนวอุดมการณ์เสรีนิยมสมัยใหม่และการเปลี่ยนแปลง
ทางเศรษฐกิจ-สังคม เหล่านี้ประกอบเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของสังคม
ไทย กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญก็คงเป็นไปในลักษณะที่นั่นเอง
เดียวกัน คือเป็นการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากเบื้องบนเป็นหลัก ในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็น
ไปได้ยากที่จะมุ่งหวังให้กฎหมายรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นเครื่องจำกัดอำนาจของรัฐบาล
อย่างเช่นที่อยากจะให้เป็นกันจากแง่ของนิติศาสตร์ดังกล่าวนั้นมาในตอนต้นของบทนี้
สัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมแบบประเพณีของไทยจึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความ
หมายกระเดียดไปทางด้านของสหภาพโซเวียตมากกว่า แม้ว่าจะพยายามคงรูปแบบของ
ตะวันตกไว้อย่างไรก็ตาม ในข้อนี้ A.V. Dicey ได้เคยให้ข้อสังเกตเปรียบเทียบ
ในเชิงสังคมวิทยาไว้อย่างน่าสนใจในงานวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า:-

"....กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษแฝงไว้ด้วยหลักนิติธรรม โดย
อาศัยพื้นฐานที่วางบรรดาหลักการทั่วไปแห่งรัฐธรรมนูญ (อาทิเช่น
สิทธิในเสรีภาพส่วนบุคคล หรือว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะ)
สำหรับเราแล้ว นับเป็นผลอันเกิดมาจากคำพิพากษาอรรถคดี

ทั้งหลายซึ่งกำหนดสิทธิส่วนบุคคลในคดีต่าง ๆ ที่มาสู่ศาล แต่ส่วน
สำหรับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หลักประกัน
(เช่นที่เป็นอยู่) ที่ให้ไว้แก่สิทธิของคนทั้งหลาย เป็นผล...เกิดมา
จากหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ" (34)

โดยนัยนี้ เมื่อพิเคราะห์จากแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพของ
บุคคลต่ออำนาจของรัฐแล้ว ก็จะทำให้เห็นชัดขึ้นถึงความหมายและสถานภาพอันแตกต่างกัน
ระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทอย่างเช่นของอังกฤษและประเทศตะวันตกอื่น ๆ
ซึ่งมีที่มาจากสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นตัวกำหนดหรือจำกัดอำนาจรัฐ กับประเภทซึ่งมีที่มาจาก
เบื้องบน คือจากชนชั้นปกครองผู้กำหนดขอบข่ายและเงื่อนไขสิทธิเสรีภาพของบุคคล
ไว้ในรัฐธรรมนูญ ความหมายและสถานภาพของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยจัดอยู่ในลักษณะ
ของประเภทหลังนี้เอง และด้วยเหตุฉะนี้ จึงไม่น่าที่จะต้องฉงนกันอีกต่อไปแล้วในปัญหา
ที่ว่ารัฐธรรมนูญไทยเป็น "บ่อเกิด" หรือ "บทสรุป" ของกฎหมายอื่น ๆ กันแน่
ความปราศจากกฎเกณฑ์หรือลบล้างคัมภีร์ที่แน่นอนก็คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ ก็คือ
อาจเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความรู้สึกท้อแท้ผิดหวัง (หรือว่าสมหวัง) หรือว่าทำให้จับ
กฎเกณฑ์ศึกษากันจริงใจไม่ได้ แต่ก็เป็นเครื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงของสัมพันธภาพ
ทางอำนาจ ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยกำหนดเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเด็นสุดท้าย
ที่เหลื่ออยู่คงมีว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยจะถือเอาเป็นจริงเป็นจังไม่ได้
แล้วเราจะไต่ความหมายความเข้าใจอะไรอย่างไรจากรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ในกรณีเช่นนี้
ข้อคิดข้อสังเกตุของผู้ท่านหนึ่งน่าจะมีส่วนเป็นประโยชน์ต่อแนวการศึกษาวิเคราะห์อยู่ไม่น้อย
แม้ว่าจะมุ่งเจาะจงสำหรับกรณีรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ตาม กล่าวคือ :-

".... รัฐธรรมนูญทั้งหลาย เป็นรูปแบบของการแสดงออกทางการเมือง
และบางทีน่าจะให้แนวเข้าใจโคกที่สุดในฐานะเป็นเครื่องสะท้อนถึง
* การเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบาย จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ
เหล่านี้รวมถึง การจัดสถาบันเป็นทางการรับรองการเปลี่ยนแปลง
ที่ตามมา การแสดงออกเกี่ยวกับอันดับความสำคัญก่อนหลังทาง
การเมืองในปัจจุบัน และการวางพื้นฐานสำหรับกำหนดแนวนโยบาย
หลักคานต่าง ๆ " (35)

รัฐธรรมนูญกับปัญหาการวางสถาบัน

แนวความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมา จะเป็นเครื่องชี้ถึงวัตถุประสงค์และขอบข่ายของงานศึกษานี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารทางกฎหมายที่จะคิดบัญญัติกันขึ้นมาตามที่เห็นว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการปกครองบ้านเมือง หากเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอยู่ในกระบวนการทางสังคม-การเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญอาจมีความหมายกลาง ๆ กล่าวคือไม่จำเป็นต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาลอย่างเช่นในระบบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแบบตะวันตกเสมอไป แต่ก็ย่อมต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ตามลักษณะธรรมชาติของสัมพันธภาพทางอำนาจ ในแง่นี้ นอกจากปัจจัยแวดล้อมทั้งหลายแล้วยังมีข้อพึงพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญในแง่ที่เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อันนำมาสู่สัมพันธภาพทางอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะต้องหาความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลง เช่นว่านี้ด้วย ระบบรัฐธรรมนูญไทยอาจไม่ได้ให้แก่นสารที่มั่นคงแน่ชัดตามแบบฉบับของ "กฎหมาย" ด้วยเหตุจากความผันผวนทางการเมือง แต่กระนั้น และก็ด้วยเหตุผลข้อนี้เองที่การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญให้ความหมายสำหรับงานศึกษานี้โดยตรง

ดังนั้น จุดสนใจของงานศึกษานี้จึงจะมุ่งทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของไทยในเชิงที่เป็นกระบวนการพัฒนาทางการเมือง ปรัชญาที่เรียกว่า "วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย" อาจจะวินิจฉัยกันไปตามความเห็นหรืออุดมการณ์อย่างไรก็ตาม แต่โดยรากฐานแล้วนับเป็นผลอันมีมาแต่เหตุในประวัติศาสตร์ การ "เปิดประเทศ" ต่ออิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 ถือได้ว่าเป็นจุดกึ่งต้นของความคิดและปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่ความรู้สึกเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและแปลกใหม่ใน "ขนบธรรมเนียม" การปกครองและอุปนิสัยใจคอของผู้คนในประเทศตะวันตกอย่างเช่นที่ปรากฏในพระราชสาส์นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีไปถึงประธานาธิบดีแห่งสหรัฐ เมื่อปี พ.ศ. 2403 ดังนี้ :-

"... ขอเจริญทางพระราชไมตรีมายังท่านผู้อันมุขราชชนชาวยูไนตีสเตตส์
โคเลือกสรรวาล่าเลิศแล้ว ให้เป็นใหญ่รักษาแผ่นดินยูไนตีสเตตส์เป็น
ผู้ชี้ขาดบังคับการแผ่นดินอยู่ในกาลเวลามีกำหนด....

"....การปกคิของชนทั้งปวงในประเทศต่าง ๆ บรรดาที่ได้ควบคุม
กันเป็นอำนาจานเมืองแต่ละแห่ง ๆ ในโลกนี้ตามซึ่งเห็นอยู่โดยมาก
เมืองหนึ่ง ๆ ประเทศหนึ่ง ๆ นั้น ๆ เมืองโคปรกติธรรมดาของ
มนุษย์ยังเป็นเดือนหรือไกลเดือนอยู่ ผู้ใดมีกำลังควบคุมการกลาหาญ
เรือวแรงของตนหรือพึงพึงอิงกำลังกลาหาญเรือวแรงของพวกเขา
เพื่อนฝูงมาก ผู้ที่มีกำลังกว่าชนทั้งปวงนั้น จะเป็นที่ยอมรับใจก็
มิเป็นที่ชอบใจก็ของท่านทั้งปวงเป็นอันมากก็โคเป็นใหญ่ในแผ่นดิน
แต่ในยามเมืองที่มนุษย์ไกลจะเขื่องวามหรือเขื่องวามแล้ว ควบคุมรักษา
และสองเสพยกกฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดี ๆ ในบ้านเมือง
เช่นนี้โดยมาก ท่านผู้ใดที่นับถือเป็นที่สรรเสริญและเป็นที่ยอมรับใจมากที่สุด
ของผู้ที่ควรนับควรสรรเสริญควรไว้ใจทั้งปวงเป็นอันมาก ซึ่งมีความดี
และความสุจริตต่าง ๆ ในกิจนั้น ๆ การนั้น ๆ พร้อมกับเลือกสรรขึ้น
ตั้งไว้เป็นที่พึงพึงอิงอ้างแล้ว ท่านผู้นั้นก็โคเป็นใหญ่ในแผ่นดิน....

"... ในแผ่นดินยูไนตีสเตตส์อเมริกา มีชนธรรมเนียมตั้งไว้และสืบมา
แต่ครั้งปรีไซเคนต์คอบอดด์ซึ่ง หนีให้ราษฎรทั้งแผ่นดินพร้อมใจกันเลือก
สรรบุคคลที่ควรจักไว้เป็นขึ้นแล้วตั้งให้เป็นปรีไซเคนต์ใหญ่และ
ปรีไซเคนต์รอง ครอบครองแผ่นดินผู้ชี้ขาดราชการบ้านเมือง
เป็นวาระเป็นคราวมีกำหนดเพียง 4 ปี และ 8 ปี และในธรรมเนียม
นิยมนี้ยังยืนอยู่โค ไม่มีการขัดขวางแก่งแย่งกัน ควบคุมกัน ๆ จะ
ขวางซึ่งอิสริยยศกันเป็นใหญ่ในแผ่นดินดังเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นอยู่เนื่อง ๆ
นั้นโค ก็เห็นว่า เป็นการอัครจริยยิ่งนักเป็นชนธรรมเนียมที่ควรจะ
สรรเสริญอยู่แล้ว...." (36)

ที่นำสนใจก็คืออีกร้อยปีเศษต่อมา ทศนะเช่นเดียวกันนี้ได้ถูกนำมาสะท้อนอ้างอิงประเมิน
ความหวังของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยจากสายตาของผู้คลุกคลีอยู่กับวิถีจักร
การเมืองไทยมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนี้:-

"....คนไทยส่วนมากที่ไม่ทำนิติกฎหมายนั้น น้อยนักที่จะเป็นคนนับถือ

กฎหมาย ที่ไม่ทำผิดกัน ส่วนใหญ่ก็เพราะกลัวคุก ล้วงตาราง เมื่อทรงมีลายพระหัตถ์เลขาถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในหลวงรัชกาลที่ 4 จึงใ้ทรงรับสั่งถึงระบบนี้คือกฎหมายว่า บ้านเมืองโลกนี้เขื่องแล้ว บ้านเมืองนั้นยอมปกครองกันไ้โดยง่าย ๆ ด้วยกฎหมาย แต่บ้านเมืองใด คนยังป่าเถื่อน จะปกครองกันด้วยกฎหมายไม่ไ้ คงใช้วิธีกดหัวกันบาง

".... (จึง) เป็นเรื่องที่คุณไทยเราจะต้องพิจารณาตัวของเราเองว่า เราเป็นคนเขื่องหรือคนป่าคอย....

".... (แต่) คนจะนับถือกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นกฎหมายของเขาเอง ออกมาเพื่อประโยชน์ของเขาเอง สมัยโคขุนเมืองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย มีผู้แทนของปวงชนอันแท้จริงนั่งในสภาเป็นปากเสียงของราษฎร ออกกฎหมายเพื่อราษฎรโดยอาศัยเสียงข้างมากสมัยนั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับประชาชนยอมเป็นกฎหมายของประชาชน ซึ่งคนทั้งหลายจะเห็นก็เห็นชอบด้วย และเคารพนับถือปฏิบัติตาม เมื่อโคขุนเมืองไม่ใช้วิธีออกกฎหมายเช่นนี้ และออกกฎหมายโดยไม่ได้รับความรู้เห็นยินยอมของปวงชนหรือผู้แทนของเขา เมื่อนั้นประชาชนอาจไม่นับถือปฏิบัติตาม เพราะเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นกดหัว" (37)

ที่อ้างถึงนี้เป็นถ้อยคำแสดงออกในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506-2511) ซึ่งสืบทอดจากระบอบ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501-2506) ประเด็นเรื่อง "คนกับการนับถือกฎหมาย" กล่าวคือ "รัฐจักต้องเสพยากฎหมายและอย่างธรรมเนียมอันดี ๆ ในบ้านเมือง " นับเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม ซึ่งจะไ้พิเคราะห์กันในตอนต่อ ๆ ไป สำหรับในที่นี้ขออันควรสังเกตุจากแง่ของพัฒนาการทางวัฒนธรรมก็คือ อิทธิพลทางความคิดแบบตะวันตกเกี่ยวกับความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญในความในวรรคท้ายซึ่งนับถึงความเชื่อมโยงระหว่างการนับถือกฎหมายกับระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยพื้นฐานแล้วเป็นผลของการเรียนรู้จากแนวความคิดทางตะวันตก ความคิดความเข้าใจถึงความจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเริ่มเกิดขึ้นไม่ช้าไม่นานหลังจกักต้อง "เปิดประตู" กับศาสนา กับ

ยุโรปยุคเสรีนิยม คงจะเห็นได้จากที่บรรดาเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวาย
 ความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2428 ถึงความจำ
 เป็นที่ "จะต้องจัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณี ภา
 คอนสติติวชันใหม่ตามทางชาวยุโรป หรือให้ไกลทางยุโรปที่สุดที่จะเป็นไปได้ เหมือนดัง
 เมืองญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศเดียวในตะวันออกที่ได้เดินในทางยุโรปมาแล้ว.... (และ)
 ทางนั้นคือ

"ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบันนี้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 ต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปในพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษ
 เรียกว่า แอบโซลูตโมนาเกี ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่า คอนสติติวชันแนลโมนาเกี...." (38)

จากผลกระทบทางความคิดและปัญหากดดันทางการเมืองยุโรปจึงนับเป็น
แหล่งที่มาทางวัฒนธรรมที่กลุ่มชนชั้นนำของไทยได้เรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเรียล
 รองของบรรดาเจ้านายและข้าราชการในปี พ.ศ. 2428 นี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ
 การเปลี่ยนแปลงนำไปสู่แนวความนึกคิดอัน "เป็นข้อสำคัญแตกต่างกับการปกครองภายใต้
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจไม่อยู่ในอาณัติ
แห่งกฎหมาย" (39) แต่ทว่าในขณะเดียวกัน ความคิดความต้องการ "เปลี่ยนแปลง

พระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีภาคอนสติติวชันใหม่ตามทางของยุโรป" นี้
 ก็เป็นแค่เพียงกระแสอุดมการณ์หนึ่ง ที่อุบัติขึ้นในสภาพแวดล้อมของ "ชนบทรบนิยม"
 และสัมพันธ์ภาพทางอำนาจแบบสังคมนิยม ผลสะท้อนทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปใน
 ลักษณะที่แตกต่างจากความหมายและเจตนารมณ์แบบยุโรป ซึ่งมีผลบังคับเท่ากับเป็น
 "สัญญาประชาคม คือเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีค้ำชูมีอำนาจปกครองบ้านเมืองใช้อำนาจภายใน
 ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ" (40) กล่าวคือหลักการจำกัดอำนาจของรัฐบาล

แน่นอนว่าในช่วงร้อยปีเศษที่ล่วงมา ได้มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง
 เมืองมากมายหลายประการด้วยกัน ทั้งก่อนและหลังการปฏิวัติเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475
 อันเป็นการเริ่มต้นศักราชของการใช้ "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญในระบบและกระบวนการ

ทางการเมืองของไทยอำนาจการเมืองได้เปลี่ยนมือกันไปตามยุคสมัยต่าง ๆ แต่จนถึงบัดนี้กฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองบ้านเมืองก็ยังคงไม่เป็นที่ตกลงเห็นพ้องต้องกันเท่าใดนัก พิจารณาจากเหตุการณ์อันยาวนานมาโดยตลอดกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ออกมา เป็นภาพสะท้อนของวิกฤตความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่ชัดในสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคมการเมืองไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญจึงค่อนข้างสับสนและซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความหมายและบทบาทหน้าที่

ในคําหนึ่ง จากประสบการณ์ที่เห็นกันมา เป็นการยากยิ่งที่จะพยายามจัดประเภทรัฐธรรมนูญของไทยเข้าอยู่ในแบบอย่างระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก กล่าวคือมีเจตนารมณ์เพื่อการจำกัดอำนาจของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะพยายามลอกเลียนหลักการหรือรูปแบบกันมาอย่างไรก็ตาม แต่กระนั้นในอีกคําหนึ่ง ความหมายและบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญก็ได้แปรเปลี่ยนออกไปไม่น้อยที่เกี่ยวจาก "ชนบทรรมนิยม" ในอดีตที่เคยเป็นเพียง "ปฏิญญาของผู้ปกครองบ้านเมือง ประกาศบิตูทานศรัทธาความเลื่อมใสในบ้านเมืองและประชาชนพลเมืองของตนเอง (คือ) เป็นการที่พ่อเมืองประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพให้แก่ลูกเมืองโดยอำเภอใจด้วยใจรักและเอ็นดู" (41) ในสมัยพยุขรามคำแหง หรือว่าจะเป็นแต่ทำนอง "กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพ" อย่างเช่นกรณี "ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" ในสมัยรัชกาลที่ 5 (42) ดังกล่าวถึงในตอนต้น

ที่กล่าวเช่นนี้มีใ้หมายที่จะปฏิเสธอิทธิพลและความสำคัญทั้งในคําแนวอุดมการณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยม และในคํา "ชนบทรรมนิยม" การปกครองอันแบบเนืองอยู่ในคานิยมวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เพราะโดยแท้จริงแล้ว สภาพและปัญหาทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยเช่นที่เป็นมาเป็นผลของปฏิภริยาตอบโต้และผสมผสานระคนกันระหว่างพลังสองกระแสเหล่านี้ บางทีข้อสังเกตุจากความรู้สึกของผู้นําคนหนึ่งซึ่งคลุกคลีโดยตรงอยู่กับวงการเมืองอาจช่วยให้เห็นรูปการณ์ชัดเจนขึ้นในข้อนี้:-

"การปฏิวัติเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 เป็นการปฏิวัติทางทฤษฎี...การปฏิวัติทางจิตใจของคนไทยหาใคร่ขึ้นในครั้งนั้นไม่...ภาพทางจิตใจของคนไทยตลอดระยะเวลา 15 ปี (2475-2490) ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นภาพที่จะวาดให้เห็นโดยยาก แต่ก็เห็นภาพที่คนไทยยอมเห็นได้ในจิตใจของตนเองอยู่แล้วทั่วทุกคน เราหลับกันมาทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลูกให้เราคืน เราไม่เคียดเคียวว่า รัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสาทสิทธิเสรีภาพ อันใดให้เราใช่ และไม่สนใจที่จะศึกษาหาความรู้ในทางนี้...."

"....สภาพจิตใจของคนไทย...ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นมาถึงกลางแล้ว...ประชาชนจะโทษประชาธิปไตยไม่ได้ เมื่อประชาชนไม่เอาใจใส่ช่วยกันทำให้มันเป็นประชาธิปไตยขึ้นจริง ๆ ในทางหลักวิชาจึงกล่าวกันว่าจิตใจของประชาชนในระบบประชาธิปไตยมีอยู่แค่นั้นประชาธิปไตยก็แค่นั้น...กล่าวโดยสรุปก็คือ จิตใจของคนไทยในระบบประชาธิปไตยที่นานมาแล้ว...หาได้มีการปฏิวัติให้เห็นจิตใจของประชาชนในระบบประชาธิปไตยด้วยไม่..." (43)

ในฐานะเป็นสถาบันการเมือง ปัญหาอันเป็นมูลฐานที่สุดของรัฐธรรมนูญก็คือปัญหาของการสร้างสถาบัน จุดน่าสนใจในที่นี้คือแนวความคิดเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับการ "ประสิทธิ์ประสาท" สิทธิเสรีภาพประชาธิปไตยและในที่สุดการนับถือกฎหมายอันเป็นการตรงกันข้ามกับการปกครองโดย "ใช้วิถีคิดหัว" หลักการเหล่านี้ประกอบเป็นกระแสความเชื่อและนับเป็นพลังการเมืองสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งต่อการกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของบรรดากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยมาโดยตลอด แม้แต่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ "ประชาธิปไตย" ก็ยังให้การรับรู้ถึง "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย" (มาตรา 20) ของวางแตกต่างระหว่างหลักการซึ่งเรี่ยรู้กันมาจากตะวันตกกับความล้มเหลวปราศจากผลบังคับในชีวิตที่เป็นจริงทางการเมืองนั้น เป็นเรื่องที่สามารถอธิบายกันได้อย่างต่าง ๆ นานา ๆ ข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์ของ "แมลงหวี่" ที่อ้างถึงข้างต้นนี้ ในแง่หนึ่งเป็นตัวอย่างสะท้อนถึงความรู้สึกนึกหวังต่อแท้

ในความล้มเหลวของประชาธิปไตยในสังคมไทยซึ่งไค้ยืนไค้ฟังกันอยู่เสมอ แต่ในแง่ที่สำคัญ การที่ประเด็นปัญหาไปที่ "สภาพจิตใจของคนไทย" นั้น ก็เป็นทัศนะแบบฉบับธรรมคาสามัญของบรรดาชนชั้นนำโดยทั่วไปอยู่แล้วในประการที่ว่า ประชาชนคนไทยไม่คู่ควรกับระบอบประชาธิปไตย และเพราะฉะนั้นประชาชนคนไทยจึงเป็นต้นเหตุแห่งความล้มเหลวของประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่ "หลับกันมา ทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญปลูกให้เราก่อน.... (และ) ไม่ไค้ไค้โยคีเลยวาร์รัฐธรรมนูญประสิทธิ์ประสมทสิทสิธีเสรีภาพอันไค้ให้...."

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สภาพจิตใจของคนย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งต่อการดำรงคงอยู่ของการปกครองไม่ว่าระบอบใด และปัจจัยข้อนี้ยิ่งจะมีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต้องอาศัยความเชื่อถือและการเข้ามามีส่วนรวมของประชาชนส่วนใหญ่ และซึ่งเป็นค่านิยมวัฒนธรรมที่ต่างออกไปจากชนบธรรมเนียมการปกครองของไทยที่เคยเป็นมาแต่อดีต แต่เมื่อพูดถึงปัญหาของสภาพจิตใจที่มีต่อเรื่องของการเปลี่ยนแปลง แล้ว ก็มีแง่ที่จะต้องพิจารณาคือไปด้วยเกี่ยวกับบทบาทความสำคัญของกลุ่มชนชั้นนำ ดังที่ศาสตราจารย์สเปงเกลอร์ ไค้เคยตั้งข้อสังเกตทางทฤษฎีไว้ว่า:-

"สภาพตลอดจนอัตราความเร็วและแนวทางของพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของประชาชาติหนึ่ง โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่อยู่ในจิตใจของมวลสมาชิก และเหนือสิ่งอื่นไค้ทั้งหมด เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับแกนสารทางจิตใจของชนชั้นนำในประชาชาตินั้น ๆ" (44)

ข้อสังเกตนี้ดูจะยืนยันกับประสบการณ์ของประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งพัฒนาจากระบอบอำนาจนิยมมาสู่ประชาธิปไตย โดยผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม ตามแบบอย่างของตะวันตก ขั้นตอนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคม ก่อให้เกิดลักษณะหลากหลายมีกลุ่มชนใหม่ ๆ มีบทบาทหน้าที่และผลประโยชน์ใหม่ ๆ ในช่วงประวัติศาสตร์นี้เองที่บทบาทของกลุ่มชนชั้นนำมีความสำคัญคือพัฒนาการทางการเมืองชั้นต่อ ๆ ไป คือ เป็นช่วงที่กลุ่มพลังและผลประโยชน์ใหม่ ๆ

เหล่านี้พากันเรียกร้องให้โตมาซึ่งสิทธิเสียงทางการเมืองเพื่อปกป้องฐานะและผลประโยชน์
 ของตนเอง (45) ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงนี้ อาจพิจารณาเปรียบเทียบ
 ไปถึงผลแตกต่างที่บังเกิดขึ้น สำหรับกรณีของตะวันตก ความโน้มถ่วงในหมู่ชนชั้น
 นำที่จะประนีประนอมยอมกัน เป็นผลให้สามารถจัดการกับปัญหาขัดแย้งต่าง ๆ และใน
 ที่สุดสร้างกฎเกณฑ์กำหนดระบบวิธีการต่อสู้ซึ่งชัยทางการเมืองระหว่างกันตามครรลอง
 ประชาธิปไตย ตามแนววิเคราะห์ของรอบเบิร์ต คาลด์ พัฒนาการเช่นนี้นับเป็นองค์ประกอบ
 จำเป็นยิ่งต่อพัฒนาการอีกด้านหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยอันได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมือง
 ของประชาชนส่วนใหญ่ (46) พัฒนาการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าจะดูกันอย่างเป็น
 ขั้นตอนกว้าง ๆ แล้ว การสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญเสรีนิยม กล่าวคือ กติกาการต่อสู้
 ซึ่งชัยทางการเมืองอย่างเสรีและเปิดเผยนี้ก็เท่ากับช่วงที่ริสเทาว์ เรียกว่า "ขั้นตอน
 คัดลึนใจ" (Decision phase) ขั้นตอนนี้จัดอยู่ในระหว่างอีกสองช่วงควบกันคือ
 "ขั้นตอนเตรียมการ" (Preparatory phase) ซึ่งบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ ยังคงพัวพัน
 อยู่กับการต่อสู้ซึ่งฐานะอำนาจการเมืองกันโดยปราศจากกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ตกลงยอม
 รัับร่วมกัน และช่วงสุดท้าย หรือ "ขั้นตอนขยายตัว" (Habituation phase)
 ซึ่งเป็นการขยายกติกาการเมืองที่ชนชั้นนำเหล่านี้ร่วมกันสร้างขึ้นให้ครอบคลุมออกไปสู่มวล
 ชนในวงกว้าง (47) ขั้นตอนสุดท้ายนี้ตรงกับพัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมของมวลชน
 ส่วนใหญ่ในแนววิเคราะห์ของรอบเบิร์ต คาลด์ ดังกล่าว ซึ่งในแง่ของพัฒนาการ นับเป็นผล
 สืบเนื่องมาจากช่วงของการสร้างกติกาหรือสถาบันการเมืองในหมู่ชนชั้นนำก่อนหน้านั้น
 ผลสำคัญประการหนึ่งที่มีต่อกระบวนการสร้างสถาบันในขั้นตอนที่สองนี้ ก็คือการเรียนรู้และ
 ยอมรับนับถือฐานะอันชอบธรรมของฝ่ายค้าน สิ่งเหล่านี้ประกอบเป็นวัฒนธรรมทาง
 การเมืองซึ่งพัฒนาขึ้นมาในหมู่ชนชั้นนำ และจากนั้นจึงขยายขยายออกไปตามกระบวนการ
 พัฒนาประชาธิปไตย

เท่าที่ท้าวความถึงประสบการณ์ประชาธิปไตยของตะวันตกนี้มิได้หมายความว่า
 จะยึดถือเอามาเป็นแบบอย่างสำหรับความเข้าใจเรื่องพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย

โดยตรง ในทัศนะของงานศึกษานี้เป้าหมายอุดมการณ์ประชาธิปไตยมีทั้งความเป็นไปได้และความไม่อาจเป็นไปได้ สำหรับกรณีการ เมืองไทยซึ่งจัดไว้ว่าอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าแบบอย่างของตะวันตกจะมีอิทธิพลทางความคิดมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยซึ่งก็กล่าวมาแล้วแต่ก็มีโชสุตรสำเร็จ หากขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและพลังการเมืองที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่ต้องการจะเน้นในที่นี้ก็คือว่า ถ้าหากจะมองกันถึงความเป็นไปได้จากพื้นฐาน "สภาพจิตใจ" ของคนแล้ว บทบาทของกลุ่มคนระดับนำน่าจะเป็นจุดมุ่งเล็งสนใจกันเป็นเบื้องต้นแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเหตุตามพฤติการณ์เป็นจริงของชีวิตการเมืองไทยในรอบศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ก็จัดไว้ว่าเป็นเรื่องราวของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจอันเวียนว่ายอยู่ในวงของคนระดับนำเป็นหลักใหญ่ ซึ่งพอจะเทียบความหมายกับ "ขั้นตอนเตรียมการ" เท่านั้นในประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของตะวันตก

การเปรียบเทียบทำนองนี้ แม้ว่าจะไม่อาจใช้อธิบายพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้ตลอดไปทุกขั้นตอน แต่อย่างน้อยก็คงจะช่วยให้ได้ภาพความหมายกว้าง ๆ ของการเรียกร้องและการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งหลายที่เกิดขึ้นในชีวิตสังคมการเมืองไทย ความหวังความต้องการรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนั้น ก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่ในแง่ของการศึกษาหาความเข้าใจกันแล้วประเด็นปัญหาคงจะไม่ใช้อยู่ในข้อที่ว่า "กฎหมาย" รัฐธรรมนูญของไทยมีกฎหมายที่แน่นอนหรือไม่ หรือว่ามีสภาพเป็น "แม่บท" หรือกฎหมายสูงสุดหรือไม่ ตามหลักทฤษฎีจากประสบการณ์ตะวันตก ซึ่งไม่ได้มีตัวคนอยู่ในระบบและกระบวนการเมืองไทยในปัจจุบัน คำถามเหล่านี้ ถ้าหากจะนำไปใช้กับสังคมตะวันตกในยุคสมัยก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 ก็คงหาคำตอบที่แน่ชัดได้ยากเช่นกัน พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยก็ยังคงตกอยู่ในสภาพปัญหาทำนองนี้ กล่าวคือ สภาพและปัญหาของการต่อสู้และแสวงหารัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่งสถาบันการเมืองอันเป็นหลักการมูลฐานเป็นที่เห็นพ้องต้องกัน ยิ่งไปกว่านั้นการแปรเปลี่ยนทางพื้นฐานเศรษฐกิจ-สังคมในช่วงสองสามศตวรรษที่ล่วงมาแล้ว ย่อมจะมีผลกระทบสำคัญต่อโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจแบบสังคม

ราชการของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ระเบียบสังคมไทยเริ่มตั้งเค้าให้เห็นลักษณะของความหลากหลาย เกิดกลุ่มชนกลุ่มอาชีพและผลประโยชน์ใหม่ ๆ และแตกต่างลึกลึกกันยิ่งขึ้นโดยลำดับ ภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการกับปัญหาขัดแย้งและประสานผลประโยชน์ของคนในชาตินับวันจะทวีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนขึ้น และทั้งหมดเหล่านี้หมายความว่า ปัญหาการสร้างสรรค์บ้านจะถูกกดดันเรียกร้องจากแหล่งพลังอันหลากหลายขึ้น แต่ก็ไม่มียะไรเป็นหลักประกันว่า กระบวนการสังคม-การเมืองเช่นว่านี้ จะพัฒนาไปสู่ "ขั้นตอนการตัดสินใจ" และในที่สุดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของมวลชนตามแบบฉบับของระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก ประเด็นอย่างน้อยในขั้นนี้ อยู่ที่จะต้องทำความเข้าใจกับ "ขั้นตอนเตรียมการ" ของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญอันอยู่ในขอบข่ายความสนใจของงานศึกษานี้

บันทึกบทที่ 1

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

ข้อสังเกตท่านเองเดียวกันใน ไพโรจน์ ชัยนาม : สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2515 หน้า 7 - 8.

2. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทิรินทร์ (รวบรวม) : ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย กรกฎาคม 2524 หน้า 16 - 37.

เกี่ยวกับรัฐบาลชุดทหาร - พลเรือนนี้ ผู้เขียนเห็นต่างออกไปบ้างเล็กน้อยจากข้อมูลข้างต้น แต่ก็เห็นประเด็นหลักการที่จำเป็นต้องกล่าวไว้ในที่นี้ กล่าวคือ กรณีรัฐบาลชุด พล.ร.ต.ถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้หัวหน้าคณะรัฐบาลจะมียศทหาร แต่เมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะต้องเป็นรัฐบาลชุดพลเรือน ในทางตรงกันข้าม คณะรัฐบาลชุดนายพจน์ สารสิน (กันยายน - ธันวาคม 2500) ชุดนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490 - กุมภาพันธ์ 2491) และชุดนายธานีทร ทรัพย์วิเชียร (ตุลาคม 2519 - ตุลาคม 2520) ซึ่งตัวนายกรัฐมนตรีเป็นพลเรือน แต่ก็ยังเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจโดยอาศัยการสนับสนุนจากกำลังฝ่ายทหาร จึงยากที่จะจัดให้เข้าอยู่ในประเภทรัฐบาลพลเรือนได้

3. เป็นคั่นว่า ไพโรจน์ ชัยนาม แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 3 - 9 ; วิษณุ เครืองาม : กฎหมายรัฐธรรมนูญ, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ.2523 หน้า 388 - 3

4. Carl J. Friedrich, อ่างแล้ว หน้า 124 - 125 ;
Paul Sigmund , อ่างแล้ว หน้า 34 - 35.
5. W. Ivor Jennings, The Law and the Constitution, London, London University Press Ltd., fourth edition, 1954, หน้า 37 - 38.
6. วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว หน้า 389 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
7. วิษณุ เครืองาม, แกลงอ่างเดียวกัน หน้า 388.
8. Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, London, Methuen & Co. Ltd., 1956 หน้า 12.
9. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศัย จันทรินทร์ : ข้อมูลพื้นฐาน ๗ อ่างแล้ว หน้า 19 ;
ในปาฐกถาที่สโมสรผู้สื่อข่าวต่างประเทศ แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2525
พลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พูดถึงวงจรกิจกรรม เมืองในแง่ของความ
ขัดแย้งแตกต่างระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือน The Nation Review,
February 5, 1982, หน้า 1 และ 4.
10. วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว หน้า 28.
11. W. Ivor Jennings อ่างแล้ว หน้า 33.
12. จิตติ คิงศัทย์ อ่างใน วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว หน้า 22.
13. ไพโรจน์ ชัยนาม : สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำรา ชุด
ตำราลำดับที่ 5 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2524 หน้า 79.
14. วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว หน้า 22.
15. แกลงอ่างเดียวกัน หน้า 22 - 23 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
16. "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย
แก่ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชัดติยา กรรณสูต (รวบรวม)
เอกสารการเมืองการปกครองของไทย โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
พ.ศ. 2518 หน้า 124 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.

17. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 124 - 125 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง
18. วิทยุ เครื่องงาม อ้างแล้ว หน้า 126 ; สุวดี เจริญพงศ์ : ปฏิบัติการของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวความแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2519.
19. "ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 อ.2/8 ประกาศและราชบัญญัติ เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม.
20. Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 24 และ 123 - 126.
21. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน ; John Bowle, Western Political Thought, London, Jonathan Cape, 1954, หน้า 402 - 403 ; M. Judd Harmon, Political Thought : from Plato to the Present, New York, McGraw - Hill Book Company, 1964, หน้า 280 - 287.
22. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง องค์การคำของกรุงสุภา พ.ศ. 2519 หน้า 84 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง ; และใช้อ้างในโกศล โสภาคย์-วิจิตร, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2523 หน้า 9.
23. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 85 - 91 ; วิทยุ เครื่องงาม อ้างแล้ว หน้า 116.
24. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 85.
25. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 74 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ David M. Engol, Law and Kingship in Thailand During the Reign of King Chulalongkorn, Ann Arbor, Center for South and Southeast Asian Studies, The University of Michigan, 1975, หน้า 8.
26. Gordon J. Schochet, "Introduction : Constitution, Liberalism, and the study of Politics" ใน Pennock and Chapman (ed.), Constitutionalism อ้างแล้ว หน้า 11 - 12.

27. อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม พ.ศ.2524 อ้างแล้ว หน้า 81.
28. เช่น Carl J. Friedrich อ้างแล้ว หน้า 123 - 126 ; โปรดอ่านประกอบ
Lawrence Ward Beer, Constitutionalism in Asia : Asian Views of the
American Influence, Berkeley, University of California Press, 1979
หน้า 9 - 10.
29. Derek J.R. Scott, Russian Political Institutions, London, George
Allen & Unwin Ltd., 1958 หน้า 89 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง ; โปรดอ่านประกอบ
Merle Fainsod, How Russia Is Ruled, Cambridge, Harvard University
Press, 1956 หน้า 291 - 292 และ 313 - 315.
30. คำปราศรัยของสตาลิน อ้างใน Merle Fainsod แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 314
และโปรดอ่านประกอบ หน้า 126 - 131.
31. Barrington Moore Jr., Social Origins of Dictatorship and Democracy,
Penguin Books, Preface หน้า xii - xiii และ 413 - 483.
32. Merle Fainsod อ้างแล้ว หน้า 292 - 315 ; Leonard Schapiro, The
Government and Politics of the Soviet Union, New York, Vintage Books,
1967, หน้า 93 - 94.
33. C.G.Weeramantry, Equality and Freedom : Some Third World Perspectives,
Colombo, Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า 13 ; โปรดอ่านประกอบ
Adamantia Pollis and Peter Schwab, "Human Rights : A Western Construct
with Limited Applicability" ใน Pollis and Schwab, Human Rights :
Cultural and Ideological Perspectives, New York, Praeger Publishers,
1979 หน้า 2 - 4.
34. A.V. Dicey, Law of the Constitution, London, MacMillan and Co. Limited,
ninth edition, reprinted 1952 , หน้า 195 - 196.

35. M.D. Fletcher, "Politics and Constitution in China", Government and Opposition, Vol.16, No.3, Summer, 1981, หน้า 317.
36. "พระราชสาส์นถึงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา" พ.ศ.2403 ในพระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว องค์การภาของกรุงสกา พ.ศ.2521 หน้า 682 - 685 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
37. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช : "คนกับการนับถือกฎหมาย" บทพยัคติย์ เล่ม 23 พ.ศ.2508 หน้า 2 - 6 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
38. "คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจักรการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ.103" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช - ชัคติยา กรรณสูต (รวบรวม) : เอกสารการเมืองการปกครองไทย โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.2518 หน้า 59 - 60.
39. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อ่างแล้วในบันทึก 23.
40. แผลงอ่างเดียวกัน.
41. แผลงอ่างเดียวกันกับบันทึก 26 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
42. "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแกลงพระบรมราชาธิบายแก่ไชการปกครองแผ่นดิน" อ่างแล้วในบันทึก 17, 18 และ 20.
43. "แมลงหวี่" : "เบื้องหลังประวัติศาสตร์" ประชาธิปไตย ประจำวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2490 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
แมลงหวี่" เป็นนามปากกาของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช.
44. Joseph J. Spengler, "Theory, Ideology, Non - Economic Values, and Politico - Economic Development", ใน R. Braibanti and J.J. Spengler (ed.), Tradition, Values and Socio - Economic Development, Durham, Duke University Press, 1961, หน้า 4 ; โปรดอ่านประกอบ Seymour M.Lipset, Political Man : Social Bases of Politics, New York, Double Day, 1960, หน้า 39 - 48.

45. Robert A. Dahl, Polyarchy : Participation and Opposition, New Haven, Yale University Press, 1971, หน้า 76 - 80.
46. R.A. Dahl อ่างแล้ว หน้า 1 - 32.
47. Dankwart A. Rustow, "Transitions to Democracy", Comparative Politics, 2 (April 1970) หน้า 337 - 364.

บทที่ 2 ศตวรรษของการเมืองไทยยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

"...เรื่องความเจริญของชาตินี้ หากพวกเราไม่ช่วยกันทำขึ้นก็ใครเล่า
เขาจะช่วยเรา ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองควยแล้ว คน
มือเปล่าจะทำไคอย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้นำอารยธรรมของชาติ คือ ทหาร
ประกอบควยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจักรระบบปกครองตามอารยสมัย
แต่จะเหมาะสมกับระบบลัทธิใด ๆ ก็สุดแต่ภาวะของบ้านเมืองและเหตุการณ์
ในขณะนั้น..."

ร.ต.เหริยญ ศรีจันทร์ - ร.ต.เนตร พุนวิวัฒน์ : กบฏ
ร.ศ. 130 (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย)

.....

1) ในบทแรก ได้พยายามทบทวนให้เล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องทำ
ความเข้าใจกับบทบาทและความหมายของรัฐธรรมนูญจากแงของสภาพอันเป็นจริงในชีวิตการเมือง
กล่าวคือ นอกเหนือไปจากจะเป็นที่คาดหวังให้ทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์การปกครอง
และสถาบันการเมืองอันพึงปรารถนาแล้ว รัฐธรรมนูญจากทัศนะของงานศึกษานี้ยังน่าจะ
เป็นเครื่องช่วยยให้ไค้เรียนรู้เป็นอย่างมากเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ โดยเฉพาะ
จากประเด็นหลักการและแนวประพฤติปฏิบัติที่ไค้เกี่ยวข้อสู่กันมา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลง
รัฐธรรมนูญอย่างเช่นที่บังเกิดขึ้นกับสังคมาการเมืองไทย แนนอน ลำพังแต่ควยบทกฎหมายที่
บัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจอธิบายปรากฏการณ์ของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจไค้โดย
ตลอดและครบถ้วนสมบูรณ์ ข้อที่งานศึกษานี้ต้องการเสนออีกคือ มองรัฐธรรมนูญในความหมาย
ที่อยู่ในกระบวนการเมือง ซึ่งย่อมมีส่วนสัมพันธ์ไปควยกันกับสภาพแวดล้อมทางสังคมาและ
วัฒนธรรมในขณะเช่นนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิต หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผลสะท้อน
ของสภาพเป็นอยู่ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมา และควยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญย่อมจะ
เป็นเครื่องแสดงออกซึ่งแนวทางและลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคมาการเมือง หลักการและ
แนวทางประพฤติปฏิบัติในสังคมาวัฒนธรรมหนึ่ง อย่างเช่นระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมของตะวันตก
อาจนำมาใช้เป็นกรอบ หรือบรรทัดฐานอ้างอิงในการประเมินระบอบรัฐธรรมนูญไทย ดังเช่นที่

กระทำกันอย่างกว้างขวางทั้งในวงการเมืองและวงการศึกษา แต่บรรทัดฐานอ้างอิง
เช่นว่านี้ ย่อมจะมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกันของโครงสร้าง
อำนาจและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ทั้งนี้ ก็มีใ้ค้หมายความว่าหลักอุดมการณ์
ที่ใช้อ้างอิงกันจะปราศจากความหมายและความสำคัญไป เป็นแต่ว่าจากทัศนคติของงานศึกษา
ถือเป็นเพียงข้อเท็จจริงในกระแสการเมืองไทยส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่อาจนำมาใช้อธิบายระบบ
และกระบวนการเมืองในส่วนรวม

ดังนั้น จุดประสงค์ของบทที่ 2 นี้ จึงจะเป็นการพยายามศึกษาหาความเข้าใจ
* ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างน้อยพอเป็นแนวทางช่วยให้ความกระจ่างชัดขึ้น
เกี่ยวกับกระบวนการเมืองและพัฒนาการรัฐธรรมนูญในบทต่อไป มองจากแง่ของพัฒนาการ
รัฐธรรมนูญของไทยแล้ว ปี พ.ศ. 2428 อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มพัฒนาการ และเข้ามายัง
ข้าราชการร่วมกันเข้าชื่อกราบบังคมทูลความเห็น "จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราช
ประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณี ฤา คอนสตีติวชันใหม่ตามทางชาวยุโรป" (1) ที่ว่า
เป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ก็โดยเหตุว่านับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการยกเอาประเด็น
ปัญหาสัมพันธภาพทางอำนาจขึ้นมาเป็นเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิด
"การเลิกถอนพระราชประเพณีเดิม ตั้งพระราชประเพณีใหม่" (2) แล้วจากความ
เคลื่อนไหวทางการเมืองชั้น "กราบบังคมทูล" ความเห็นนี้เอง ต่อมาได้ขยายวงออกไป
เป็นสำคัญจนถึงขั้นพยายามใช้กำลังทำการ "เปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครอง" ในช่วงเวลา
เพียงไม่ถึง 30 ปี หลังจากนั้น ดังถ้อยแถลงจากตัวบุคคลชั้นนำของคณะก่อการ "กบฏ
ร.ศ. 130" ที่นำมาแสดงไว้ในตอนต้นของบทนี้ และในที่สุดก็มาสู่เหตุการณ์ปฏิวัติเดือน
มิถุนายน 2475 จริงอยู่ ปี 2475 อาจถือได้ก็อีกเช่นกันว่าเป็นการตั้งตนการเมืองยุคใหม่
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ที่เป็นผลให้เกิดมีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญสืบกันมาจนทุกวันนี้
แต่ที่ว่า เมื่อพิจารณาถึงลักษณะแบบแผนของสัมพันธภาพทางอำนาจ และกระบวนการ
ทางการเมืองในปัจจุบันแล้ว ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เป็นสิ่งที่มีพื้นฐานมาจากผลการปฏิรูป
เปลี่ยนแปลงและกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองการบริหารในช่วงกึ่งศตวรรษก่อนหน้านั้น

พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ อยู่ในขอบข่ายที่จะต้องนำมาพิจารณาถึง แนวการอธิบายและวิเคราะห์ในที่นี้คงต้องเป็นไปตามลำดับช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมา หากแต่จะอาศัยใช้วิธีตั้งประเด็นปัญหาหลักประกอบกันไป เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจในลักษณะแบบแผนของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอย่างเป็นขั้นเป็นตอนที่ชัดเจนขึ้น จุดใหญ่ใจความ มีไว้เพื่อจะมาสาธยายเป็นทำนองประวัติศาสตร์การเมืองอะไรสักในขั้นนี้ หากมุ่งที่จะนำเอาข้อความรู้ทั้งหลายที่รู้เห็นกันอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่มารวมวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจกับสิ่งที่อาจถือได้ว่า เป็นปัญหาหลักของสังคมการเมืองไทย ก็คือ วิกฤตอันเกิดแก่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและปัญหาของการสร้างสถาบันการเมืองอันมีความมา ประเด็นของงานศึกษานี้ มีอยู่ว่าวิกฤตและปัญหา เช่นว่านี้ ใค้มีที่ขึ้นและสะสมพอกพูนต่อเนื่องกันโดยตลอดในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา และจะยังคงเป็นปัญหาค้างงออยู่ต่อไปในสภาวะสังคมการเมืองอันทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจของการต่อสู้โต้แย้งกันทางรัฐธรรมนูญ แต่ก่อนที่จะเข้าสู่เรื่องราวทั้งหลายเหล่านี้ มีข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการที่เห็นสมควรพูดถึงในขั้นนี้ คือ เรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการ

ข้อแรกที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนอื่นใด ใค้แก่ ความหมายของ "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" อันเป็นสาระสำคัญของบทนี้โดยตรง เจตนาของงานศึกษานี้มุ่งที่จะใช้คำ ๆ นี้ตามที่สะท้อนจากความคิดอันไค้และการกระทำของกลุ่มคนที่คิดและกระทำการเองเป็นหลัก ไม่ใช่โดยอาศัยวิธีการนิยามความหมายขึ้นมาตามความเชื่อหรือความเห็น "ทางวิชาการ" ว่าควรจะเป็นเช่นนั้น หรือจะต้องเป็นอย่างนี้ ซึ่งมีบ่อยครั้งกลายเป็นเรื่องเลื่อนลอยสับสนเอากฎเกณฑ์อะไรแน่นอนไม่ได้⁽³⁾ จุดอ่อนเด่นชัดของวิธีการหลังนี้มีอยู่ 2 นัย ซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือ ประการแรกเป็นวิธีการที่มีกจะยึดติดอยู่กับผลดีพรของการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นกับสังคมวัฒนธรรมอันอยู่

ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องปลายเหตุและบ่อยครั้งที่เกี่ยวกลายเป็นเพียงเรื่องของรูปแบบ ผล
 ที่ได้ก็คือ การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องของสังคมไทยเอง เป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ค่อม ๆ
 ขาดความเป็นเหตุเป็นผลที่เกี่ยวข้องกัน และประการที่สอง ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ ผลลัพธ์
 ของการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ มักจะเป็นที่ยึดถือและเป็นตัวกำหนดเป้าหมายที่การเปลี่ยนแปลง
 ให้ทันสมัยจะทรงบรรลุถึง เป้าหมายที่ถูกกล่าวขวัญมากที่สุดเกี่ยวกับการเมืองไทย
 เห็นจะได้แก่ประชาธิปไตย ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ว่าเป้าหมายที่ว่านั้น ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่
 หรือว่าจะเป็นไปได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องของทางปฏิบัติ แต่อยู่ที่ต้องการจะแยกแยะให้ชัดเจนไว้ ณ ที่นี้ ก็คือการกำหนดเป้าหมายสำหรับการเปลี่ยนแปลงนั้น อาจเป็น
 ที่เข้าใจได้ในแง่ของนโยบายหรือเจตนารมณ์ที่จะครองปฏิบัติให้บรรลุผล แล้วความจริง
 นิยามต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาอ้างใช้กันก็มักมีจุดประสงค์เพื่อวางนโยบายเป็นสำคัญ (4)
 แต่หากในฐานะเป็น "นโยบาย" เช่นนี้ก็เป็นคนละเรื่องต่างหากออกไปจากความมุ่งหมาย
 ที่จะอธิบาย หรือ เข้าใจ ปราบฏุกการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่เกิดขึ้น
 จริง ๆ ไม่ว่าจะเป็นที่ชื่นชอบหรือไม่อย่างไรก็ตาม การแยกแยะระหว่างสองเรื่องนี้
 เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าปล่อยให้สับสนปะปนกันไป หลักความพยายาม
 ที่จะแสวงความรู้อย่างเข้าใจในปัญหาและสภาพการณ์ที่เป็นจริงทางสังคมและการเมือง
 ก็มักจะเป็นฝ่ายถูกรวบงำจาก "เป้าหมาย" ที่ยึดถือต้องการกัน และอาจกลายเป็นสภาพ
 เป็นอาณานิคมทางวิชาการและทางปัญญาความคิดไปได้โดยไม่รู้ตัวในที่สุด

จะอย่างไรก็ตาม ถึงปัจจุบันนี้ ประสบการณ์ได้ชี้ให้เห็นว่า การถือมั่น
 ยึดมั่นเอาเป้าหมายหรือแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดมาเป็นตัวชี้หรือกำหนดความหมายของ
 การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับสภาพที่เป็นจริงของชีวิตสังคมและ
 การเมือง (5) เพราะจริง ๆ แล้ว ดังเช่นที่จอห์น คอตสกี เคือนเอาไว้ "บทหนึ่ง
 การเมืองของประเทศค่อยพัฒนาหนึ่ง ๆ เคนไปนั้น จะถูกกำหนดขึ้นจากความคิดอ่านต้องการ
 การของบรรดาคนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่ใช่จากความคิดอ่านต้องการของบรรดา
 ผู้ที่ทำการศึกษวิเคราะห์ทั้งหลาย" (6) ตรงนี้เป็นจุดสำคัญที่จะต้องตระหนักกันให้ดี

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งมองเรื่องราวและปัญหาจากแง่ของ
 วิศวกรสังคม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในกระแสของเทคนิควิทยาประชาธิปไตยตะวันตก หรือว่า
 นักทฤษฎีค่ายเศรษฐกิจการเมืองสำนักมาร์กซิสต์ก็ดี ที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือ ทั้งสอง
 ค่ายสองกระแสเหล่านี้ แม้จะมองเป้าหมายและแนวทางแตกต่างกันไปเพียงใดก็ตาม
 แต่ก็มีอะไรมากกว่าที่ตรงกันอยู่มากทีเดียว เป็นต้นว่าในเรื่องบทบาทของกลุ่มหรือชนชั้นนายทุน
 ซึ่งเรียกกันรวม ๆ ว่าชนชั้นกลางในสังคมการเมืองไทย นักทฤษฎีค่ายประชาธิปไตย
 ตะวันตกอาจจะมองไปในเชิงของความสำเร็หรือความล้มเหลวในการพัฒนาระบบ
 ประชาธิปไตย (7) ส่วนนักทฤษฎีค่ายเศรษฐกิจการเมืองสำนักมาร์กซิสต์อาจจะมอง
 ในเชิงของความสำเร็หรือความล้มเหลวในเส้นทางเปลี่ยนแปลงจากระบบศักดินาไป
 สู่ระบบทุนนิยมอันจะเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาที่แท้จริง (8) จากทัศนะเหล่านี้ บทบาท
 ฐานะของชนชั้นกลางหรือชนชั้นกระฎุมพีก็เปลี่ยนไปจากเป้าหมายและแนวทางที่กำหนด
 หรือคาดหวังกันไว้และเพราะฉะนั้นจึงถือว่าเป็นความล้มเหลวในสายตาของบรรดานัก
 ศึกษาวิเคราะห์จากทั้งสองค่าย ทั้ง ๆ ที่พฤติกรรมและการกระทำจริง ๆ ของกลุ่ม
 พวกค่านายทุนเหล่านี้เอง แสดงให้เห็นว่ามีไค้คิดคำนึงหรือต้องการความสำเร็หรือความ
 ล้มเหลวในความหมายเช่นนั้นเลย เป้าหมายหรือแนวทางที่คาดหวังกันดังกล่าว
 อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ระดับหนึ่งแน่นอน แต่อาจมีปัญหาชักของเกิด
 ขึ้นก็ตรงที่กลายเป็นภาพยึดถือกันว่าเป็นกฎความจริงและสากล

ทางที่เป็นไปได้อย่างน้อยที่สุดในขั้นนี้ และในที่นี้ เห็นจะไม่มีอะไรที่ไปกว่า
 พยายามอิงความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดและการกระทำของตัวคนผู้มีบทบาท
 กระทำการทางการเมืองเป็นหลักใหญ่ เริ่มกันตั้งแต่การใช้คำว่า "การเปลี่ยนแปลง
 ให้ทันสมัย" ที่เคยว ในทัศนะของงานศึกษานี้ เห็นว่าน่าจะให้ความหมายที่เป็นสภาวะ
 วิสัยทัศน์ ถ้าจะมองออกไปจากสายตาของตัวคนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเอง อย่างเช่นที่
 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดี กระทรวงศึกษาธิการ พுகถึงความพยายามจัดการ
 ศึกษาสำหรับชาติว่า :-

"... คนไทยทั้งหมดคือพวกที่จะดัดแปลงแก้ไขให้ทันสมัยและทันสมัยเพื่อนได้ การดัดแปลงเช่นนี้คืออะไร คือการศึกษาสำหรับชาติ National Education ที่ให้ทุกคนได้เรียนตามควรแก่ศักยภาพ เป็นอันเชยิบ ภูมิรัฐของชาติให้สูงขึ้นพร้อมกันทั้งหมดนั่นเอง

"นอกจากที่ราษฎรของเราไม่ได้รับการศึกษาตามควรแก่ศักยภาพ ราษฎรของเรายังประสบความลำบากที่กองลาหลังเกิดไม่ทันปรกติ ความเปลี่ยนแปลงแห่งสมัย....

"รัฐประศาสนนโยบายในทางแก้กฎหมายให้ทันสมัย ถ้าหากได้จริงคน ไปให้ทันสมัย เป็นทางดัดดัดที่จะให้ถึง ซึ่งความเจริญได้เร็วที่สุด คือกว่าที่จะหวังให้กฎหมายรอดคน เหตุฉะนั้น เมื่อยังมีเวลาทันสมัย(๙) เร่งคนให้ทันสมัยและทันสมัย โดยรับแผนการศึกษาให้ทั่ว..."

ข้อความข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสนใจไม่เพียงแต่ในแง่ของศัพท์ภาษาที่ใช้เท่านั้น หากยังให้ความหมายของ "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" อันมีลักษณะอันจำเพาะในเชิง ของแนวนโยบายเป็นประการสำคัญ สิ่งที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พุฒถึง อาจจุจกัก อยู่ในเรื่องของการศึกษา แต่โดยแท้จริงแล้วนับเป็นผลสะท้อนมาจากอิทธิพลของกระแส การเปลี่ยนแปลงที่มีต่อ "รัฐประศาสนนโยบาย" โดยส่วนรวมของทางราชการไทย เหตุจึงใจ แห่แห่งบรรดาใจและเป้าที่มองเพื่อ "ดัดแปลงให้ทันสมัย" และ "จงกันไปให้ทันสมัย" พอจะ สรุปได้อย่างกระต๊ากที่สุดจากคำกราบบังคมทูลฯ ร.ศ. 103 ถึงผลจากการเปิดประเทศ ที่ว่า :-

"1. คือภัยอันตรายซึ่งจะมีมาถึงกรุงสยามได้ ด้วยความปกครองของ กรุงสยามอย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้ จะเป็นที่ไปใดด้วยเหตุต่าง ๆ ดังเช่นมีตัวอย่างของชาติที่มีอำนาจใหญ่ ได้ประพฤติกองชาติซึ่งหาอำนาจ ป้องกันปกครองมิได้

"2. คือการที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยอันตราย ที่จะเกิดขึ้นได้ด้วยการ ปกครองของบ้านเมืองอย่างมีอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยทางยุติธรรม ฉายุติธรรมของศักรู้คดี กองอาศัยความเปลี่ยนแปลงในทางทะนุ- บำรุงรักษาบ้านเมือง ตามทางญี่ปุ่นที่ไคเดินทางยุโรปมาแล้ว และซึ่ง ประเทศทั้งปวงที่มีศิวิไลซ์ นับกันว่า เป็นทางอันเดียวที่จะรักษา บ้านเมืองได้"

เทศน์และต้องอาศัยความเปลี่ยนแปลง "นี่ก็มีใช้เพียงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะความคับ
ทางกำลังทหารที่จะเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกเท่านั้น หากโดยรากฐานแล้ว ยังเป็นเรื่อง
ของความถูกต้องชอบธรรมตามกระแสความเจริญเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ด้วย
กล่าวคือ :-

"...ยังหาเห็นด้วยเกล้าฯไม่ ที่ไทยก็ดี ฉะชาติใด ๆ ก็ดีจะมีชัยชนะ
แก่ชาติยุโรปไปใด แลถ้าไทยจะมีชัยชนะแก่ชาติยุโรปแล้ว ชาวพระพุทฺธเจ้า
เห็นทองกันกับความเห็นของชาวยุโรปว่าเป็นการเกินถอยหลังของ
ความเจริญแห่งบ้านเมือง เพราะว่าไทย เมื่อเวลามีชัยชนะแก่ชาติ
ยุโรปแล้ว ความประสงค์อันดี อันยุติธรรมของยุโรป เป็นคน การเปิด
ลิเกกาตารรับโจรผู้ร้าย แลตั้งการให้ความสุขแก่มนุษย์ให้เสมอทั่วกัน ฯลฯ
เหล่านี้ ก็ไม่อาจจะเป็นไปได้โดยจริงที่จะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง..." (11)

ความมุ่งมั่นผูกพันต่อการเปลี่ยนแปลง "ให้ทันสมัย" นี้ นับเป็นหลัก
"รัฐประศาสนโยบาย" ที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่นักปฏิรูปใหม่ของไทย ดังปรากฏในพระบรม
ราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดินอีก 2 ปีเศษต่อมา ที่ว่า "...ที่กรุงสยามนี้ ยังไม่มี
เหตุการณ์อันใด ซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นขึ้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ
(ในยุโรป) ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดิน จำให้ทำในเมืองเรานี้ เป็นแต่พระเจ้า
แผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่
ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการฝึกฝนครั้งนั้น..." (12) นี่เป็นข้อเท็จจริงทาง
ประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธกันได้ ความเห็นการณ์ไกลและอัจฉริยภาพของผู้นำที่จะ
กำหนดแนวนโยบาย ตลอดจนความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จจนลุล่วงไปนั้นแน่นอน
ย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง
สถานการณ์บ้านเมืองในช่วงของรัชกาลที่ 4 และ 5 ก็ตกอยู่ในภาวะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นว่านี้
ในการเผชิญหน้ากับการคุกคามขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตกดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่
แล้ว ความคิดอันริเริ่มและการปฏิรูปเปลี่ยนแปลง ตลอดช่วงสองรัชกาล เป็นผลงาน
อันสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีถึงคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของบรรดาผู้นำ
ในยุคหนึ่ง ๆ แต่ทว่าในขณะเดียวกัน ข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง ซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้ก็คือ

ภาวะปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมการเมือง และสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เช่นเดียวกันต่อความคิดและการกระทำของบรรดาผู้นำเหล่านั้น ข้อพิจารณาเปรียบเทียบถึงแรงปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน "ประเทศยุโรป" กับ "ที่กรุงสยาม" นี้ นอกจากจะแสดงถึงทัศนคติของระดับผู้นำต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงแล้วยังเป็นเครื่องสะท้อนไปถึงฐานะของผู้นำเองในโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจที่แตกต่างกัน และความแตกต่างพื้นฐานเช่นว่านี้ จะมีส่วนช่วยอธิบายถึงลักษณะแบบแผนและวิธีการของสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ในวิธีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของตน

~~*~~ ประเด็นไม่ใช่อยู่ที่ว่า โครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่จะเป็นตัวปัจจัยกำหนดลักษณะแบบแผนและวิธีการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดไป ชีวิตสังคมมนุษย์ก็เป็นเช่นเดียวกับชีวิตมนุษย์โดยทั่วไป บอมน้อยกว่าอิทธิพลของความไม่เที่ยงแท้แน่นอนอันเป็นกฎสากล ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่เองก็ต้องมีการแปรเปลี่ยนไปเป็นธรรมดา แต่ไม่จำเป็นจะต้องแปรเปลี่ยนไปตามวิถีทางและขั้นตอนที่กำหนด หรือคาดหวังไว้เสมอไป ไม่ว่าจะ เป็นในแนวปฏิวัติประชาธิปไตย แบบตะวันตก หรือ "ปฏิวัติสังคม" แบบตะวันออก ข้อนี้เป็นประเด็นสำคัญที่เห็นจำเป็นต้องเน้นไว้ ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเรื่องประชาธิปไตย เพราะเหตุที่ว่า อิทธิพลทางเทคโนโลยีและวัฒนธรรมอันเป็น "ความประสงค์อันดีอันยุติธรรมของยุโรป" ใ้รับการสนองตอบและเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ "ให้ทันสมัย" ขึ้น ผลสืบเนื่องประการหนึ่งที่ปรากฏในหมู่มุนเ็นที่มีการศึกษามานี้ก็คือ ความตื่นตัวและเรียกร้องต่อการสิทธิเสรีทางการเมือง ซึ่งก็เป็นข้อที่อยู่ในความคาคหมายของระดับผู้นำปกครองประเทศเองมาแต่แรก (13)

ในบรรยากาศทางการเมืองเช่นนี้ จึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่ ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยอันเป็นแบบธรรมเนียมใหม่ "จากทางชาวยุโรป" จะเข้ามาบีบบทบาทเป็นเป้าหมายและความคาดหวังของการเปลี่ยนแปลงดังที่ได้เคยกล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ประเด็นหลักไม่ใช่อยู่ที่ว่าเป้าหมายและความคาดหวังในรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ ชอบธรรมหรือไม่อย่างไร หรือว่าสอดคล้องกับ

สภาวะวิสัยของสังคมไทย หรือไม่เพียงใด เพราะถึงอย่างไรเป้าหมายและความคาดหวัง
 เช่นว่านี้ ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตการเมืองไทยอย่างไรก็ตาม แม้จะอ่อนแอ
 คลอนแคลนอย่างไรก็ตาม แต่ประเด็นแรกที่จำเป็นต้องได้รับการอธิบายและวิเคราะห์
 ก่อนสิ่งอื่นใด ก็คือ อะไรที่เป็นพลังตัวนำการเปลี่ยนแปลง "ให้ทันสมัย" และ ภายใต้
โครงสร้างสังคมการเมืองและสัมพันธภาพทางอำนาจอย่างไร เพราะพลังปัจจัยทางสังคม
 การเมืองเหล่านี้ ประกอบกันจะเป็นตัวกำหนดแบบแผนและกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่
 แท้จริง ไม่ใช่เพียงความคาดหวังหรือเจตนารมณ์ของผู้นำหรือกลุ่มชนหนึ่งใด ซึ่งไม่อาจ
 ประเมินวัดกันได้โดยแน่ชัด และซึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้วทางก็มีฐานะและผลประโยชน์
 ที่คนจะปกป้องรักษาและส่งเสริมเพิ่มพูนด้วยตัวเป็นหลักใหญ่

ด้วยเหตุนี้และเพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ตั้งอยู่ในโลกของความเป็นจริงเท่าที่
 จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องแยกแยะให้กระจ่างระหว่าง กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย
และผลกระทบทางการเมือง กับทั้งยังจำเป็นต้องแยกแยะให้กระจ่างชัดด้วยเช่นกัน
 ระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายในสังคมนั้น ๆ เอง และที่มีมาจากภายนอก
 ดังทำนองที่จอห์น คอตสกี ได้เสนอแนะเอาไว้⁽¹⁴⁾ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลง
 ให้ทันสมัยโดยอาศัยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ กับชีวิตเศรษฐกิจสังคมกันต่าง ๆ เป็นต้นว่า
 การสร้างอุตสาหกรรม การขนส่งคมนาคม การศึกษา ฯลฯ ไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบ
 ทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกันเสมอไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพลังแหล่งที่มาของการเปลี่ยน-
 แปลง อย่างเช่นตามประสบการณ์ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงที่มีมาจากภายใน จะพบว่า
 พลังตัวนำการเปลี่ยนแปลงมาจากกลุ่มพ่อค้านายทุนภายในของสังคมนั้น ๆ เอง ซึ่งอาศัย
 ใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจกับฐานะของตนขึ้นไปมีสิทธิมีเสียงทางการเมืองร่วมกับกลุ่ม
 อภิชน ต่างกับสังคมประเพณีทั้งหลาย ซึ่งขาดพลังภายในทั้งในด้านการกำลังคนและกำลังทุน
 และเพราะฉะนั้น จึงต้องอาศัยพลังการเปลี่ยนแปลงอันมีมาจากภายนอก⁽¹⁵⁾ สังคม
 ไทยอยู่ในข่ายของแบบแผนกระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ดังจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

ลักษณะเปรียบเทียบดังกล่าวนี้ อ่านได้ความหมายเป็นทำนองเดียวกันในแนว
 วิเคราะห์ของนอร์แมน เจคอบส์ เพราะในที่สุดแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบที่

จากภายใน ก็ได้แก่กรณีที่ยังเกิดขึ้นโดยเฉพาะกับสังคมนิยมยุโรปตะวันตก รวมทั้งญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะตัวแบบโครงสร้างเป็นระบบพิวคัล สังคมแบบพิวคัลนี้ ต่างจากสังคมแบบราชูปถัมภ์ (Patrimonial) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของสังคมการเมืองระบอบราชการ (Bureaucratic Polity) สังคมไทยจัดอยู่ในแบบประเภทหลังนี้ ซึ่ง เจค็อบส์ เห็นว่าเมืองคัมพรประกอบพื้นฐานอันทำให้บังเกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่าง "ในเชิงคุณภาพ" จากสังคมการเมืองแบบพิวคัลอย่างเช่นญี่ปุ่น และสังคมนิยมยุโรปตะวันตก ลักษณะ :-

แบบแผนการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันนี้ มีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจของสังคมแต่ละแบบเอง โดยเฉพาะในข้อที่ว่า สังคมแบบพิวคัลเป็นโครงสร้างที่กระจายอำนาจ ในขณะที่สังคมแบบราชูปถัมภ์เน้นหนักไปในทางรวมศูนย์อำนาจ (16) เงื่อนไขหลักเป็นเรื่องความแตกต่างในระดับพลังความสามารถของหน่วยท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะต้านและต้านอำนาจซึ่งกันและกัน และข้อนี้ประกอบเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงอันจะมีมาตามแนวคิดทางทฤษฎีของเจค็อบส์ ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นไปได้ใน 2 แบบตามลักษณะโครงสร้างของสังคม คือ "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" (Modernization) แบบหนึ่งกับอีกแบบหนึ่งเป็น "พัฒนาการ" ซึ่งจะนำไปได้ก็เฉพาะสำหรับสังคมแบบพิวคัล ส่วนสังคมแบบราชูปถัมภ์ของไทย คงได้แต่เพียงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเท่านั้น แต่ไม่พัฒนา *

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองแบบต่างพยายามใช้ศักยภาพของสังคมอย่างเต็มที่ แต่ความแตกต่างอยู่ตรงที่ว่า "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมเพียง "ภายในกรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้ โดยเป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน (หรือรูปแบบ) ของสังคม" (18)

ส่วน "พัฒนาการ" เป็นการใช้ศักยภาพของสังคมโดยไม่มี การคำนึงถึงกรอบจำกัดเช่นนั้น กล่าวคือ "เป็นความมุ่งมั่นโดยไม่มีขีดจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่ให้ออกนอกผล ไม่ว่าจะบังเกิดผลกระทบใด ๆ ต่อเป้าหมายหรือแนววิถีการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ก็ตาม" (19) กว้างเหตูนี้สำหรับ "พัฒนาการ"

นอกเหนือไปจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณอันเป็นลักษณะเฉพาะของ "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" แล้ว ยังให้ความหมายในเชิงของคุณภาพอีกด้วย ทั้งนี้ "...เพราะว่า

(พัฒนาการ) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ การยอมรับสัมพันธภาพใหม่ ๆ ในหมู่คน
 และต่อสภาพแวดล้อมของคนเหล่านั้น" (20)

ประเด็นต่อไปที่ พึงพิจารณากันก็คือว่า "กรอบจำกัดซึ่งถูกกำหนดไว้ โดย
 เป้าหมายและโครงสร้างมูลฐาน" กล่าวคือ จากพื้นฐานที่เป็นอยู่เดิมของสังคมนครเมือง
 ระบอบราชการนี้ จะเป็นสิ่งที่มีความเที่ยงแท้แน่นอนเพียงใด จากทัศนะของงานศึกษา
 ประเด็นข้อนี้ค่อนข้างมีความสำคัญอยู่สำหรับการวิเคราะห์ทำความเข้าใจกับความหมายของ
 การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อระบบและกระบวนการเมืองของไทยในปัจจุบัน จึงเห็น
 สมควรที่จะขยายความขึ้นอีกสักเล็กน้อยในที่นี้ จากที่กล่าวมาข้างต้น คงจะพออนุมานได้ว่า
แนวการศึกษาเปรียบเทียบของ เจกอบส์ มีจุดประโยชน์อยู่สำหรับใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองเฉพาะในขอบข่ายหนึ่ง กล่าวคือ ในขอบข่ายของโครงสร้างสังคมนครเมือง
เมืองระบอบราชการ) ในแง่นี้ ทฤษฎีตัวแบบ "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" ของ เจกอบส์
จึงจะรองรับกันเป็นอย่างดีกับแนวการอธิบายและวิเคราะห์การเมืองไทยในรูปแบบของ
"สังคมนครเมืองระบอบราชการ" (Bureaucratic Polity) ของ เฟรด ริกส์
ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญและอ้างอิงกันอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นระบบและกระบวนการ
เมือง ซึ่งเน้นจุดสำคัญอยู่ที่ศูนย์อำนาจภายในวงราชการ เป็นเวทีซึ่งขาดการต่อสู้ช่วงชิง
ฐานะอำนาจในหมู่ผู้นำและกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทหารและพลเรือน (21) ไม่ต้อง
สงสัยเลยว่า แนววิเคราะห์แบบนี้ ยังคงมีส่วนสะท้อนภาพชีวิตการเมืองไทยอยู่เป็นหลักใหญ่
การครองความเป็นใหญ่ทางการเมืองของกลุ่มอำนาจในราชการ รวมทั้งปรากฏการณ์
ปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ และเป็นตัวชี้ถึงการดำรงคงอยู่อย่างต่อเนื่อง
ของ "โครงสร้างมูลฐานของสังคม" อันเป็นตัวกำหนด "กรอบจำกัด" ต่อการเปลี่ยนแปลง
ของสังคมไทย

แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า สังคมนครเมืองไทยจะปราศจากพลังภายนอก
ภาคราชการอย่าง เช่นกลุ่มนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นตัวพลังซึ่งขาดการเปลี่ยนแปลง
จากภายในของสังคมตะวันตก ตรงกันข้าม กลุ่มพลังเหล่านี้ ได้ยกขึ้นและมีบทบาท
แต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป หากแต่อาจภายใต้

"กรอบจำกัด" ในโครงสร้างมูลฐานของสังคมประเพณี มีลักษณะเป็นอิสระออกไปจาก
อำนาจควบคุมของทางราชการและมองจากแง่ของสัมพันธภาพทางอำนาจแล้ว ผู้นำทาง
ราชการกับนายทุนพ่อค้าและอุตสาหกรรมไม่ใ้มีความสัมพันธ์แตกต่างไปจากฐานะสัมพันธ
ระหว่างผู้นำกับบริวารอย่างเช่นที่เป็นไปกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ทั้งหลายทั้งปวงโดยทั่วไป (22)

มาถึงจุดนี้ เริ่มจะมีปัญหาขึ้นกับแนววิเคราะห์ของทั้งเจคอบส์ และริกส์
 โดยที่ค่อนข้างจะยึดติดอยู่กับการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลงจากแง่ของโครงสร้าง
 จึงมีความโน้มเอียงที่จะให้ข้อสรุปที่ค่อนข้างเข้มงวดตายตัว และเป็นการสะท้อนภาพการ
 เมืองแบบหยุคหนึ่งอยู่กับที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง "มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย" โดยไม่
 "พัฒนา" และนี่คือ แนวทางเดินโดยเฉพาะสำหรับ "สังคมการเมืองระบอบราชการ"
 ปัญหาเกิดขึ้นก็เพราะแนววิเคราะห์ เช่นว่า นี้มักจะชวนให้มองข้ามความหมายของพลังอำนาจ
ทางเศรษฐกิจอันเป็นทรัพยากรการเมืองอย่างหนึ่ง และเป็นพลังที่นับวันจะยิ่งทวีบทบาท
ความสำคัญขึ้นโดยลำดับ สังคมประเพณีไม่ว่าสังคมใดก็ตาม เมื่อเข้าสู่การเปลี่ยนแปลง
 ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่แล้ว ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่พลังอำนาจทางเศรษฐกิจ
 จะเติบโตและมีสถานะและบทบาทสำคัญในทางการเมืองขึ้นมา ก็ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
 เช่นกัน ที่โครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจจะก่อให้เกิดผลกระทบและแปรเปลี่ยนไป
 จากรูปแบบของ "ผู้นำ-บริวาร" ดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต สังคมการเมืองไทยก็คง
 อยู่ภายใต้กฎการเปลี่ยนแปลง เช่นว่านี่ในทำนองเดียวกัน และตามความจริงแล้ว
 อย่างน้อยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก็เริ่มตั้งเค้าให้เห็นได้ถึงบทบาทความสำคัญของบรรดา
 กลุ่มพลังทางการค้า การเงินและอุตสาหกรรมที่เข้าไปมีส่วนมีเสียงในกระบวนการกำหนด
 นโยบายของรัฐยิ่งขึ้นโดยลำดับ ทั้งในทางตรงและในทางอ้อม (23) ในสภาพอันเป็น
 จริงเช่นนี้ ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า ข้อแตกต่างในหลักการระหว่าง "การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย"
 และ "พัฒนาการ" เริ่มจะหมกความหมายลงไป ถึงที่เจคอบส์เองก็โด่งข้อมแม่เอาไว้
 ตั้งแต่แรก :-

"...เราถือว่า พัฒนาการเป็นกรณีพิเศษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย แต่เป็นกรณีพิเศษจนถึงเดี๋ยวนี้ เกิดขึ้นเฉพาะในสังคมประเภทหนึ่ง เท่านั้น คือ สังคมฟิวคัล แต่ไม่(เกิดขึ้น) ในสังคมอีกประเภทหนึ่ง คือ สังคมราชการ ... โดยตรรกวิสัยแล้ว ความแตกต่างระหว่าง การเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ ไม่ใช่เป็นเวลานานกันตลอดไป หากแต่เรา トラบาจนถึงเดี๋ยวนี้ โดยประสบการณ์อันประจักษ์กันมาแล้ว (กล่าวคือ โดยทางประวัติศาสตร์) มีความแตกต่างกันเช่นนี้..." (24)

พิจารณาโดยเปรียบเทียบ แนวการมองความหมายของการเปลี่ยนแปลง ของจอห์น คอตสกี จะให้ความยืดหยุ่นและสมเหตุสมผลกว่า กล่าวคือ แนวอธิบายในเชิงของการเปลี่ยนแปลงจากภายในและจากภายนอก ซึ่งคอตสกี เห็นว่า ข้อแตกต่าง ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสองแบบนี้ อาจปรากฏในช่วงระยะเวลาตอนเริ่มแรกเท่านั้น ก็ได้ เพราะเมื่อ ~~การเปลี่ยนแปลงกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว คำว่าสังคม เทคโนโลยี และอำนาจ ถูกใช้ในลักษณะเดียวกัน~~ ~~ถึงขั้นที่มันเกิดผลกระทบซึ่งกันและกันอันเนื่องมาจากอำนาจได้~~ ~~ซึ่งจะแปรเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ความแตกต่างที่เคยปรากฏในตอนแรก ๆ ก็จะหมดความ~~ ~~หมายลงไปทีเดียว ส่วนแนวทางและขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองจะเป็นไปอย่างไร~~ ~~ก็เป็นเรื่องหนึ่ง~~

ลักษณะความยืดหยุ่นตามแนววิเคราะห์นี้ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของ การคาดเดาเอาหรือสมมุติขึ้นมาลอย ๆ หากเป็นผลสืบเนื่องมาจากเป้าความสนใจที่ คอตสกี เน้นลงไปในเรื่องของคนและกลุ่มอันเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งขัดแย้ง กับของกลุ่มอื่น ๆ (26) อันที่จริงแล้ว หลักวิเคราะห์จากแรงของกลุ่มและปัญหาขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มนี้ ก็เป็นไปตามปรากฏการณ์ปกติธรรมดาที่เองไม่ได้มีอะไรที่แปลกหรือใหม่ขึ้นมา แต่ประการใด แต่มาอ้างถึงโดยเฉพาะในที่นี้ ก็เพื่อกิจ จดสนใจในการวิเคราะห์การเมือง จากระดับโครงสร้างให้ลงมาสู่ระดับพฤติกรรมพื้นฐานของคนเรา คือ การรวมกลุ่มและการ กระทำของคนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันมีคามมา ในแง่ที่บทบาทและสถานะของกลุ่มพลังภาคเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่อย่าง เช่นในกรณีของ กลุ่มพ่อค้าและนายทุนอุตสาหกรรม จำเป็นต้องได้รับการศึกษาประเมินอย่างเป็นรูปธรรม

ขึ้นในฐานะที่มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องปกป้องและส่งเสริม. และเพื่อจุดประสงค์
เช่นว่านี้ ฐานะและอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเป้าหมายที่กลุ่มผลประโยชน์พยายามแสวง-
หาอยู่เสมอ

ในทางกลับกัน พิจารณาจากแง่ของกลุ่มและการขัดแย้งอันเป็นลักษณะวิสัย
ปกติธรรมดาแล้ว กลุ่มหรือชนชั้นผู้ปกครอง โดยสาระก็คือ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง
ซึ่งยอมมีฐานะและผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องและส่งเสริมในทำนองเดียวกันเป็นแต่ไว้ใน
ฐานะที่เชื่อมโยงอยู่กับอำนาจรัฐและเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย. บัดนี้มีบทบาท
หน้าที่ที่จะกำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงจากแง่มุมของผลประโยชน์ที่กว้างขึ้น
ส่วนในทางการกระทำและผลปฏิบัติ จะครอบคลุมหรือประสานผลประโยชน์ "ส่วนรวม"
กว้างแคบอย่างไรนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างและสัมพันธภาพทางอำนาจ
ภายในรัฐ. โลกทัศน์ที่ว่าอะไร และอย่างไรเป็นประโยชน์ส่วนรวมนั้น จริงอยู่ส่วนหนึ่ง
อาจขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและความปรีชาสามารถเฉพาะตัวของผู้นำเอง แต่ในอีกส่วนหนึ่ง
ที่สำคัญ ก็คือ พลังกระตุ้นการตัดสินใจนโยบายและการเปลี่ยนแปลง จะมีขอบข่ายกว้างแคบ
อย่างไร และเพราะเหตุนี้ จึงมีความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงแบบที่เกิดขึ้น
ขึ้นจากกลุ่มพลังที่เกิดขึ้นใหม่ภายในสังคมการเมืองนั้น ๆ เอง กับการเปลี่ยนแปลงอันเกิด
จากแรงกระตุ้นจากภายนอก แต่โดยอาศัยสื่อหน้าของกลุ่มผู้ปกครองเอง ดังที่ คอตส์ก็
ตั้งข้อสังเกตเปรียบเทียบไว้ ในกรณีแรกเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยสำหรับ
คนกลุ่มใหม่ ก็คือการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในรัฐ ส่วนในกรณีหลัง

เป้าหมายถูกกำหนดจากกลุ่มผู้ปกครองเอง ภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็น
อยู่ (27) ประเด็นสืบเนื่องที่อยู่ในความสนใจของกรณีศึกษานี้ ก็คือว่า แม้แต่ในกรณี
หลังนี้เองก็ตาม โครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจก็อาจได้รับผลกระทบเช่นกัน จากพลัง
เรียกร้องต้องการของกลุ่มชนใหม่ อันพัฒนาขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั่นเอง

ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบเป็นแนวเนื้อหาสาระของชีวิตการเมืองไทย ซึ่งย่าง
เข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เพื่อประโยชน์แก่แนว
วิเคราะห์อันเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจ

จะได้แบ่งประเด็นพิจารณาต่อไปออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ในส่วนแรกนอกจากทางค่าน
 ทัศนะและการกระทำของกลุ่มผู้ปกครองต้อปัญหาการ เปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นผล
 ตามมา ส่วนต่อไปจะพิจารณาถึงการก่อตัวของกลุ่มชนชั้นกลางขึ้นสู่สถานภาพทาง เศรษฐกิจ-
 การ เมือง และผลสืบเนื่องประการสุดท้าย จะพยายามประเมินลักษณะการ เปลี่ยนแปลงทาง
 โครงสร้างของสังคมไทย ปัญหาของการ เปลี่ยนแปลงและการขัดแย้ง เป็นปรากฏการณ์ใน
 กระบวนการ เมืองของไทย ซึ่งไม่ว่าจะมองกันในด้านบวกหรือลบอย่างไรก็ตาม ในตัวของ
 มันเองนับ เป็นพลังผลักดันให้สัมพันธ์ภาพทางการ เมืองแปร เปลี่ยนและขยายขอบข่ายออกไป
 ตามลำดับ เริ่มต้นด้วยปัญหาการ สถาปนารัฐประชาชาติและปฏิรูปสถาบันการ เมือง
 การบริหาร เพื่อตอบปัญหาความอยุ่รอดและ "ความเจริญของชาติ" จากโลกทัศน์ของ
 กลุ่มผู้นำในยุคสมัยนั้น ๆ

วิกฤตการ เปลี่ยนแปลงและการสถาปนาระบอบราชการใหม่

เศรษฐกิจการเมืองในโครงสร้างศักดินา

โดยสภาพพื้นฐานของแบบวิธีการผลิต คือ การ เพาะปลูกข้าวซึ่งจำเป็นต้องปรับ
 ให้เข้ากับธรรมชาติดินฟ้าอากาศ ประกอบด้วยโดยโครงสร้างอำนาจรัฐแบบ "ราชูปถัมภ์"
 สังคมไทยจึงแตกต่างจากสังคมภายใต้โครงสร้างแบบพิวคัลอย่าง เช่นของยุโรปตะวันตกและ
 ญี่ปุ่น โดยเฉพาะในข้อที่ว่า ขาดเงื่อนไขภายในที่จะกระตุ้นให้เกิดพลังเปลี่ยนแปลง
 หากแต่มักจะต้องอาศัยแรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก⁽²⁸⁾ จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์
 ศาสตร์สมัยใหม่ คอตสกีมองเห็นว่า การ เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยจากภายนอก อาจเป็น
 ไปได้ควยวิธีการของระบบอาณานิคม โดยมหาอำนาจอุตสาหกรรมใช้กำลังบังคับ เอาแก๊สฝม
 ประเพณี หรือไม่ก็เป็นไปโดยอาศัยการริเริ่มของกลุ่มผู้ปกครองเอง เป็นตัวนำการ เปลี่ยน-
 แปลงจากพลังผลักดันภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มทำการโดยอิสระหรือโดย
 ร่วมกับระบบอาณานิคมก็ตาม⁽²⁹⁾ คอตสกีพูดถึงระบบอาณานิคมในความหมาย

กว้างกินความไม่เฉพาะแต่อิสรภาพหรือเอกราชทางการเมืองเท่านั้น หากยังรวมไปถึง
 ฐานะสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจด้วย เมื่อพิจารณาถึงแง่นี้แล้ว ก็เห็นจะต้องยอมรับว่า
 ฐานะของผู้นำไทยเมื่อถึงขณะกำลังอยู่ในทางปฏิบัติภายใต้แรงอิทธิพลกดดันของมหาอำนาจ
 ตะวันตกสนธิสัญญาเบาริงกับอังกฤษ ปี พ.ศ. 2398 เป็นผลจำกัดอธิปไตยส่วนหนึ่งของ
 ไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจและการศาล แล้วจากนั้นตลอดช่วง พ.ศ. 2399-2442 วิธีการ
 และกฎเกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้ก็ได้กลายเป็นตัวแบบสนธิสัญญากำหนดฐานะสัมพันธภาพของไทย
 กับประเทศตะวันตกอื่น ๆ รวมทั้งรัสเซียและญี่ปุ่น (30) นี่เป็นผลการจำยอมของนโยบาย
เปิดประเทศมาตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ไม่คงสงสัยเลยว่า การจำยอมเช่นว่านี้ และอื่น ๆ ที่จะยังมีตามมา
 เป็นเรื่องของความจำเป็นโดยสถานการณ์อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่าใดในขณะเดียวกัน
 นโยบายเปิดประเทศและการจำยอมยกความได้เปรียบทางเศรษฐกิจนานาประการให้แก่
 มหาอำนาจตะวันตก กล่าวคือ เปิดให้ทำการค้าโดยเสรีและกำหนดศักราภาษีสินค้าเข้าและ
 ออกตายตัวเพียงร้อยละ 3 ก็นับเป็นทั้งภาพสะท้อนและก่อผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อ
ระบบสัมพันธภาพทางอำนาจภายในสังคม-การเมืองไทย ประกฏการณ์ข้อนี้เป็นสิ่งที่ไม่
 อาจมองข้ามไปได้ในฐานะที่จะมีส่วนอธิบายอย่างสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทาง
 การเมืองต่อไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยแท้จริง แนว
 นโยบายและการกระทำของผู้นำประเทศในครั้งนั้น นอกจากจะเป็นเรื่องจำเป็นต้อง
 ดำเนินวิเทโศบายให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายนอกแล้ว
 ยังบังเกิดผลในด้านลัทธิธรวาณิชและอิทธิพลของกลุ่มขุนนางใหญ่ ซึ่งเติบโตขึ้นมาโดย
 ลำดับในช่วงสองรัชกาลก่อน ปัญหาที่มองเห็นตรงกันระหว่างผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่
 ของไทยกับมหาอำนาจตะวันตก แต่ด้วยเหตุผลจิตใจที่แตกต่างกัน ก็ได้แก่อำนาจและ
อิทธิพลผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของขุนนางไทยกับ
 พ่อค้าจีน กล่าวคือว่า มองจากแง่ของปัญหาการเมืองภายใน ระบบผูกขาดสร้างทั้งความ
 มั่งคั่งและอำนาจให้แก่กลุ่มขุนนางถึงขั้นที่เป็นการแข่งขันและคุกคามฐานะอำนาจกับพระมหากษัตริย์
 รวมทั้งก่อให้เกิดธรรมเนียมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเบียดบังผลประโยชน์ที่จะพึง

เขาสูทของพระคลัง ในอีกด้านหนึ่งมองจากแง่ผลประโยชน์ของภายนอก ระบบผูกขาด
 เทียบสร้างอภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการค้าขาย ซึ่งอังกฤษและชาวตะวันตกอื่น ๆ ทั้งหลาย
 ไม่สามารถจะแข่งขันกันได้ รัฐบาลอังกฤษได้พยายามส่งทูตเข้ามาเจรจาขอเปลี่ยนแปลง
 นโยบายการค้ากับไทยหลายครั้งด้วยกันตั้งแต่ก่อนต้นรัชกาลที่ 3 แต่เพิ่งมาประสบผลสำเร็จ
 เอาในรัชกาลที่ 4 ทั้ง ๆ ที่ถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ทั้งไทยและจีน
 หากแต่อาศัยเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมืองคังถาว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ทรงมีนโยบายแน่วแน่ว่าแต่แรกที่จะเปลี่ยนเข็มวิเทโศบายของประเทศมาผูก
 สัมพันธ์ไมตรีกับมหาอำนาจตะวันตก (31)

สนธิสัญญาเบาว์ริงมีผลเป็นการล้มเลิกระบบผูกขาดการค้าทั้งหลาย รวมทั้งที่
 บรรดาพ่อค้าจีนได้รับพระราชทาน และนั่นก็เท่ากับเป็นผลลิดรอนอภิสิทธิ์และผลประโยชน์
 ทางเศรษฐกิจของกลุ่มขุนนาง ซึ่งในที่สุดจะเป็นฝ่ายสูญเสียฐานะอำนาจและอิทธิพลทาง
 การเมืองลงไปเป็นลำดับ สำหรับทางด้านกลุ่มพ่อค้าคนจีน การสูญเสียอภิสิทธิ์ในระบบ
 การค้าผูกขาดเพียงแต่เป็นผลบังคับให้จำต้องพยายามปรับตัวเข้ากับบรรยากาศการค้าระบบ
 เสรีอย่างรวดเร็ว และในที่สุดกลับสามารถพัฒนาบทบาทและอิทธิพลเข้าไปในวงการค้า
 และธุรกิจด้านต่าง ๆ ในชีวิตเศรษฐกิจของไทยอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ตั้งแต่การค้า
 ค้างประเทศ การค้าปลีกละส่ง การค้าข้าว กิจการโรงสี โรงเลื่อย และการเงิน
 การธนาคาร ตลอดจนรับจ้างเป็นตัวแทนนายหน้าบริษัทและธนาคารของชาวตะวันตก (32)
 ในส่วนทางด้านกลุ่มอำนาจในรัฐ สนธิสัญญาเบาว์ริง นอกจากจะช่วยลิดรอนฐานะอำนาจ
 ของฝ่ายขุนนางลงไปแล้ว ยังเป็นช่องทางให้การค้าและเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาขยายตัว
 ออกไปโดยลำดับ เหล่านี้เป็นสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเมือง ซึ่งตกทอดมายังกลุ่ม
 ผู้นำรุ่นใหม่ของไทย พร้อมกับปัญหาขัดแย้งภายในที่ยังคงค้างอยู่และการคุกคามจาก
 มหาอำนาจตะวันตก ซึ่งก็ไม่ได้จบสิ้นไปด้วยการโอนโอนยินยอมทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับ
 อังกฤษและมหาอำนาจอื่น ๆ หลังจากนั้น

เพื่อประโยชน์แก่การทำความเข้าใจถึงผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือ ผลกระทบคือสัมพันธภาพทางอำนาจ จำเป็นจะต้องแยกแยะพีเคาระห์ถึงฐานะการค้ำของคนกลุ่มต่าง ๆ ในโครงสร้างชนชั้นของสังคมไทย เรื่องของโครงสร้างสังคมของไทย สมัยก่อนได้มีการศึกษากันมาแล้วอย่างละเอียดถี่ถ้วน (33) จุดประสงค์ในที่นี้มีอยู่เพียง เพื่อตั้งข้อสังเกตบางอย่างทางประการที่เห็นว่าสำคัญต่อการประเมินแนวทางเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตลอดศตวรรษที่แล้วมา หลักพื้นฐานที่มีก็ข้ออธิบายการจัดระเบียบสังคมไทย ซึ่งมีโครงสร้างจัดอยู่ในแบบราชการหรือราชูปถัมภ์ คือ ลักษณะการแบ่งประเภทคนตามลำดับชั้นศักดิ์ดิโน อันได้แก่ เจ้า ขุนนาง ไพร และ ทาส บุคคลประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ คำรงสภาพอันควรปกัวยสิทธิและหน้าที่รวมทั้งสัมพันธภาพระหว่างกันฉันท "ผู้ใหญ่-ผู้น้อย" ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แน่ชัด (34) ส่วนสำหรับคนประเภทอื่น ๆ นอกเหนือไปจากนี้ คงใช้เรียกกันรวม ๆ ไปด้วยว่า "ชาวต่างชาติ" ซึ่งเข้ามามีส่วนตัวพันอยู่ในประวัติศาสตร์ของไทยเสมอมามิได้ขาด ทั้งนี้ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ จากสงคราม ช้างซึ่งกำลังคนก็ตีจากการอพยพของบุคคลเข้ามาขอพักพิงอาศัยหรือทำการค้าขายก็ตีตลอดจนการเข้ามาแข่งที่กันทางการค้าและการเมืองของบรรดาชาติมหาอำนาจจะวันตกกลุ่มคนจีนซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ามีบทบาทสำคัญเป็นพิเศษในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย ก็คงถูกจัดรวม ๆ อยู่ในประเภท "ชาวต่างชาติ" นี้เอง (35) หรือถ้าจะได้รับการกล่าวขวัญในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมการเมืองไทยก็ควรจะจำกัดเฉพาะอยู่ในกรณีของ กลุ่มคนจีนอพยพที่สามารถสร้างตัวสร้าง ความมั่งคั่ง จนได้รับความอุปถัมภ์ค้ำจุนของเจ้านาย และขุนนางไทยเลื่อนฐานะเป็นขุนนางในที่สุด ในลักษณะเช่นนี้ จุดสนใจเกี่ยวกับกลุ่มพ่อค้าคนจีนก็มักจำกัดอยู่แต่ในขอบข่ายของลักษณะและปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเขยิบฐานะทางสังคมเป็นสำคัญ (36) บทบาทความสำคัญของกลุ่มคนจีนต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและสัมพันธภาพทางอำนาจจึงค่อนข้างจะถูกมองข้ามกันไป หรือว่าถ้าจะให้ความสนใจต่อประเด็นเหล่านี้ จากแง่ของเศรษฐกิจการเมือง ก็มักโน้มเอียงไปในทางที่จะวินิจฉัยว่า ภายใต้ระบบการผลิตในสังคมศักดิโนเอเชีย "เนื่องจากต้นทุนของชนชั้นนายทุนในสังคมแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นนายทุนราชการ" (37) ดังที่ "ตั้งข้อสังเกตมา

ในตอนต้น

แต่ทว่า ภาพการก่อตัวของ "ชนชั้นนายทุน" ที่ว่ามานี้ โดยแท้จริงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของพัฒนาการทั้งหมด ประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของกลุ่มพ่อค้าจีนเหล่านี้ มิได้จำกัดอยู่แต่ที่การพยายามไต่เต้า "เขยิบฐานะทางสังคม" ในวิถีของทางราชการเท่านั้น หากยังโดยส่วนใหญ่แล้ว ใ้กระจายตัวและมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนอยู่ภายนอกท่าเ็นมีศักดิ์นาคัวยในขณะเดียวกัน กลุ่มชนเหล่านี้ยังคงดำรงความเป็น "ชาวต่างชาติ" และเพราะฉะนั้นจึงอาจไม่ถึงกับเป็นอิสระที่เดียวจากอำนาจและอิทธิพล "อุปถัมภ์ค้ำชู" ของชนชั้นปกครอง ก็คือ เจ้านายและขุนนาง แต่ก็ยอมจะมีทัศนคติและกานิยมเป็นเอกเทศของตัวเองอยู่ ซึ่งจะพัฒนาให้ปรากฏเด่นชัดขึ้นโดยลำดับภายหลังเปิดศักราช "การค้าแบบเสรี" กล่าวโดยย่อ กลุ่มพ่อค้าจีนอยู่ในฐานะค่อนข้างพิเศษไปจาก "ชาวต่างชาติ" อื่น ๆ ในซีกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธโยภยไกลซึกและต่อเนื่องอยู่กับชีวิตเศรษฐกิจ การเมืองและความ เป็นอยู่โดยทั่วไปของสังคมไทย จุดใหญ่ใจความที่ต้งการย้ำในที่นี้ก็คือว่าพ่อค้าจีนเป็นกลุ่มชนที่มีบทบาทสำคัญยิ่งไม่แต่เพียงเฉพาะสำหรับภาคการค้าในฐานะ "นายทุนราชการ" เท่านั้น หากยังเป็นแหล่งกอดตัวและขยายตัวของชนชั้นนายทุนในภาคเอกชนคัวยในกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย และในฐานะบทบาทเช่นนั้น ก็ดูจะเป็นที่ตระหนักและยอมรับจากทางราชการมาแต่แรก (38)

คัวยเหตุนี้ ไม่ว่าจะมองในแง่ปริมาณหรือในเชิงคุณภาพก็ตามจึงถูกกลืนข้างจะผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง ถ้าจะให้ภาพโครงสร้างสังคมไทย โดยปราศจากกลุ่มอาชีพทั้งหลายซึ่งอยู่นอกสาระบบศักดินา และซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ คนจีน กลุ่มชนเหล่านี้ อาจเรียกรวม ๆ กันไ้ว่าชนชั้นกลางเป็นกลุ่มชนซึ่งเป็น "ชาวต่างชาติ" แท้ทั้งนั้น แต่ทว่าประกอบเป็นชนชั้นที่มีฐานะบทบาทกึ่งกลางอยู่ระหว่างชน "ชั้นนาย" กับไพร่และทาส (39) จริงอยู่หากจะมองโครงสร้างสังคมไทยแต่เพียงจากแง่ของการ "ปกครองบุคคล" แล้วก็จะพูดไ้ว่า เป็นเรื่องของสัมพันธภาพระหว่าง "บุคคลซึ่งเป็นชั้นนายสำหรับควบคุมบังคับบัญชาไพร่... (กับ) ไพร่ที่อยู่ใ้บังคับบัญชา" (40) แต่ทว่า โดยความเป็นจริงของสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจการเมือง ก็จำเป็นต้งคำนึงถึงบทบาทและสถานภาพของกลุ่มชนชั้นกลางที่กล่าวมานี้คัวย อย่างแน่นอน ในงานศึกษาโดยทั่วไปเกี่ยวกับ

คนจีนในประเทศไทย เรามักจะเน้นกันถึงแต่ในแง่การผสมผสานคนจีนเข้าสู่สังคมวัฒนธรรม ศักดินาไทย แต่แทบจะไม่ได้มีการพยายามวิเคราะห์หักันจากค่านิยมและวัฒนธรรมของชนชั้นกลางและราชการไทยที่ได้รับจากค่านิยมและวัฒนธรรม รวมทั้งอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การเมืองของกลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้ ความจริงมีอยู่ว่าภายในโครงสร้างสังคมการเมืองแบบ "ราชูปถัมภ์" ของไทย กลุ่มชน "ชั้นนาย" กับชนชั้นกลางได้มีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมืองต่อกันอยู่เป็นพื้นฐาน และภายในกรอบของสัมพันธภาพทางอำนาจนี้เอง ที่สังคมไทยอย่างเข้าสู่วิถีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ปฏิสัมพันธ์เช่นว่านี้เป็นมาทั้งในค่านิยมและค่านิยมตามกระแสการ เมืองทั้งภายในและภายนอก แต่การดีจะเป็นอย่างไรก็ตาม กลุ่มชนชั้นกลางได้ก่อตัวขึ้นประกอบ เป็นส่วนหนึ่งภายในโครงสร้างอำนาจและในประการสำคัญ เป็นแหล่งพลังที่จะได้พัฒนาศักยภาพของตนเองขึ้นเป็นเอกเทศควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของระบอบราชการไทยเอง (41)

ผลกระทบทางโครงสร้างจากพัฒนาการของชนชั้นกลางเป็นปรากฏการณ์ระยะยาว ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงในในตอนต่อไป ปัญหาเฉพาะหน้าอันเกิดจาก แรงกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ได้แก่ การปรับตัวเองของ ระบอบราชการ แนวทางการปรับตัวเพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ นอกจากเป็นผลบังคับโดยสถานการณ์แล้ว ยังเป็นเครื่องสะท้อนถึงโลกทัศน์ของผู้นำระบอบในการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของนโยบายปฏิรูปการปกครองภายหลังการเปิดประเทศ รวมทั้งลักษณะแบบแผนของการชักเย่อและการต่อสู้ทางการเมืองในระบอบราชการไทยต่อจากนั้นไป

การเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมการปกครองและสถาปนารัฐประชาธิปไตย

การปรับตัวเองของระบอบราชการยังไม่บังเกิดขึ้นจนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 และก็มีไต่เป็นไปโดยปราศจากการต่อต้านขัดขวางยิ่งไปเสียว่าที่นโยบายเปิดประเทศประสบมาในรัชกาลก่อน เรื่องราวเกี่ยวกับผลงานปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ความจริงก็มีการศึกษากันไว้อย่างกว้างขวาง แสดงให้เห็นอยู่ในตัวเองถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์การเมืองช่วงนี้ เท่าที่นำมากล่าวถึง ณ ที่นี้ ก็เพียงพอเป็นแนวทางให้เห็นเค้าเงื่อนของลักษณะแบบแผนของปัญหาขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง อันมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นกระบวนการก่อให้เกิดสัมพันธภาพทางอำนาจแบบใหม่ เป็นที่แน่นอนว่า นโยบายและมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ย่อมจะคงกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ดังที่ "พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป" นั้น มิได้หมายความว่า จะเป็นที่เห็นดีเห็นงามยอมรับกันเสมอไป เพราะนโยบายและมาตรการทั้งหลายของรัฐไม่ใช่เป็นแต่เพียงสิ่งนามธรรมระหว่างรัฐผู้ให้กับราษฎรผู้รับเท่านั้น หากโดยสาระแล้วยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับฐานะและผลประโยชน์ของคนและกลุ่มชนต่าง ๆ ซึ่งย่อมมีทั้งที่สอดคล้องต่อกันและขัดแย้งกันแม้แต่ในกรณีของผู้ปกครองในระบบ "ราชูปถัมภ์" ของไทยก็ไม่อาจพ้นไปจากกฎธรรมดาดังนี้ นโยบายการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยน่าจะเป็นที่เข้าใจได้ก็ขึ้น เมื่อพิจารณาจากแง่ที่เป็นกระบวนการขัดแย้งและต่อสู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ และในกระบวนการขัดแย้งนี้ หมายถึงว่าจะคงมีการพยายามระดมทรัพยากรทางการเมืองและการรวบรวมก่อตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อให้ได้ฐานตั้งเพียงพอที่จะควบคุมกลไกของรัฐและในที่สุดเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย "นโยบาย" เช่นว่านั้น (42)

ปัญหาการขัดแย้งและความจำเป็นต้องเสริมสร้างทรัพยากรทางการเมืองที่ว่าเป็นที่ประจักษ์ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงขึ้นครองราชในยุครที่สถาบันพระมหากษัตริย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของฝ่ายขุนนางผู้ใหญ่ และ

เป็นยุคที่บ้านเมืองกำลังเข้าสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงในทิศทางและขอบข่ายที่จะต้องกระทบกระเทือนระบอบอำนาจที่เป็นอยู่ เพื่อความเข้าใจถึงฐานะสัมพันธ์ทางการเมืองของยุค "ปฏิรูป" นี้ เห็นจะไม่มีอะไรก็ไปกว่าพิจารณาเอาจากพระราชหัตถเลขาเองที่ พระราชทานสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชดังนี้ :-

"...ในเวลานั้นอายุพ่อเพียง 15 ปีกับ 10 วัน ไม่มีมารคามีญาติ ฝ่ายมารคาก็โลดแลเลเหลวไหล หรือโมโลเลเหลวไหล ก็มีใครตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐานฝ่ายญาติของพ่อ คือ เจ้านายทั้งปวง ก็ตกอยู่ในอำนาจของสมเด็จพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันตัวทุกองค์ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ใครรักใคร่สนิทสนมอยู่บ้าง ก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะออกหนุนจันใจ ฝ่ายพี่น้องซึ่งรวมบิดาหรือที่รวมทั้งมารคาก็เป็นเด็กมีแต่อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถจะทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเอง ยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้น ไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่แม่แต่เพียงเสมอเท่าที่บุตรกระหม่อมทรงประพฤติกมาแล้วใด ยังซ้ำเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตาย อันไม่มีผู้ใดสักคนเคี่ยวเข็ญจะเชื่อว่ารอด ยังซ้ำถูกอันตรายอันใหญ่ คือถูกระหม่อมเสด็จสวรรคตในขณะนั้นเปรียบเหมือนคนทีศรีระชาคแล้ว รับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมติกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันคงเป็นคำพราในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฎอันเหลือทีคอจะทานใจใครทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบข้าง ทั้งภายในภายนอก หมายเอาทั้งในกรุงเองและต่างประเทศทั้งโรคภัยในกายเบียดเบียนแสนสาหัส" (43)

รวมความแล้ว ยุค "ปฏิรูป" ของรัชกาลที่ 5 จึงเริ่มขึ้นมาจากรู้นทางการเมืองที่ค่อนข้างล่อแหลมอย่างยิ่ง ทามกลางกลุ่มอำนาจแวดล้อมในฝ่ายขุนนางและฝ่ายเจ้านายซึ่งไม่สู้จะเอื้ออำนาจอะไรนักสำหรับการศึกษานปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันจำเป็นในสภาพการณ์เช่นนี้ปัญหาเฉพาะหน้าจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพยายามทำการ "ฟื้นฟูพระราชอำนาจ" ขึ้น และเพื่อการนี้ก็ต้องทำการรวบรวมกำลังสนับสนุนจากกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ "ญาติพี่น้อง" และ "ข้าราชการซึ่งเป็นกลอง" ทั้งนี้โดย:-

"...พยายามหากคนที่จะใช้สอยอันควรจะเป็นที่วางใจได้มีน้อง เป็นต้น
อันมีอายุเจริญขึ้นโดยลำดับ

"เมื่อมีผู้ที่รวมศิลาในทางอันดีมากขึ้น จึงค่อยแนะนำออกโดยยัก
เอาทางที่ถูกต่อสูทางที่ผิด เมื่อขณะนั้นได้ครั้งหนึ่งสองครั้ง ความ
นิยมของคนจึงตั้งอยู่ในทางกลาง ยุบรวนเรหันมาเห็นวาทกอน
จึงเกิดความนิยมมากขึ้น ๆ จนถึง ซึ่งเป็นศัตรูก็ตกลงกลับเป็นมิตร
เวไนวายุซึ่งมีความปรารถนาสูง อันจะลดยกกลับมิได้เสียแล้ว
ก็คงทำไปแต่ยอมเห็นว่า กำลังอ่อนลงทุกเมื่อ ๆ "(44)

พระราชหัตถเลขา นี้ เป็นการสะท้อนภาพของปัญหาและสภาพการณ์เป็นไป
ในช่วง 25 ปีเศษภายหลังทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2411 แสดงให้เห็นถึงวิถีทาง
ต่อสู้ทางการเมือง เพื่อรวมศูนย์อำนาจมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และภายใต้การนำ
ขององค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นี้เองที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของ "กลุ่มสยาม
หนุ่ม" อันประกอบไปด้วยบรรดาพระเจ้าอนุวงศ์ และขุนนางรุ่นหนุ่มทั้งหลาย ซึ่งเป็น
แรงพลังผลักดันการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตลอดรัชสมัยของพระองค์ (45) เริ่มต้น

ทันทีภายหลังพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่สอง เมื่อพระชนมายุครบ 20 พรรษา
สิ้นสุดแห่งการมีผู้สำเร็จราชการฯ ในปี พ.ศ. 2416 นั้นเองด้วยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์
เพื่อปรับปรุงและรวมอำนาจเก็บภาษีอากรซึ่งเคยอยู่ในอำนาจและเป็นแหล่งผลประโยชน์
รายได้โดยตรงของพระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ การปฏิรูปการคลังนี้ยัง
ตามติดด้วยมาตรการลดรอนอำนาจอื่น ๆ ของฝ่ายขุนนางในปีต่อมา ได้แก่ พระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลรับสั่งพิเศษข้าราชการก็รวมทั้งค้างที่เคยอยู่ในอำนาจศาลของกรมต่าง ๆ
และพระราชบัญญัติเกษียณอายุลูกทาสไทย ปลดปล่อยให้ลูกทาสที่เกิดปี พ.ศ. 2411-
2412 เป็นไทเมื่ออายุครบ 21 ปี

ควบคู่กันไปกับมาตรการด้านการคลัง การศาล และเริ่มการปลดปล่อย
ไพร่ทาสดังกล่าว ในต้นปี พ.ศ. 2417 เช่นเดียวกันก็ได้มีการประกาศตั้งและตรา
พระราชบัญญัติขึ้น 2 ฉบับ อันจะมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างฐานพระราชอำนาจในการ

ควบคุมกลไกของรัฐในเวลาต่อไป คือ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษา
 ราชการแผ่นดิน) และพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) ที่ปรึกษาทั้งสอง
 ประเภทเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง สำหรับที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน "จะทรง
 ตั้งราชตระกูล แลข้าราชการซึ่งมีตระกูล แลผู้มีสติปัญญาองไวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชกิจ
 การต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ... โดยกำหนดตั้งแต่ 10 นายขึ้นไปไม่เกิน 20 นาย
 ออกไป" (46) ส่วนสำหรับที่ปรึกษาในพระองค์ "จะทรงเลือกจักรพรรดิพระบรมวงศา
 นวงศ์แลข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อย ตามแต่จะทรงเห็นควร... แลจำนวน...
 มากน้อยเท่าใด ไม่มีกำหนดตามแต่พระราชประสงค์" (47) การตั้งที่ปรึกษาเช่นว่านี้
 นอกเหนือไปจากบทบาทหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้แล้ว โดยแท้จริงก็เป็นผลเท่ากับระดมพลัง
 สนับสนุนทางการเมืองให้เข้ามาตามอำนาจกับฝ่ายเสนาบดีภายใต้ระบอบจตุสดมภ์นั่นเอง
 รวมทั้งยังเป็นการเตรียมกำลังผู้นำในกลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ ที่จะรับการะกิจบริหาร
 ราชการบ้านเมืองในช่วงเวลาข้างหน้าที่จะได้เห็นต่อไป กล่าวโดยเฉพาะที่ปรึกษาร
 าชการแผ่นดินซึ่ง "มียศบรรดาศักดิ์ควรนับว่าเป็นที่สองรองท่านเสนาบดี" (48) นั้น
 เป็นที่น่าสังเกตว่า กษัตริย์ทรงตั้งขึ้นไว้รวม 12 นาย เป็นจำนวนมากกว่าเสนาบดีเท่าตัว
 ทำหน้าที่ประชุมปรึกษาขอราชการและออกพระราชกำหนดกฎหมายตามพระบรมราชโองการ
 ด้วยเหตุนี้ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน จึงถูกกำหนดให้มีบทบาทเสมือนหนึ่งสถานีบัญญัติ
 วงศุขย์อำนาจบริหารของฝ่ายเสนาบดี ตามรูปแบบที่เคยทรงเห็นมาจากตะวันตก ทั้งนี้
 เนื่องจากว่า :-

"...ราชการในเมืองเรานี้ ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ การดูแล
 เคมี ๆ มานั้น การเอกเสกคิวตีฟ กับ ลิบิสเลตีฟ รวมอยู่ใน
 ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเยนซี ใน
 ตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนซี แลเสนาบดีทั้งสองอย่าง
 ครั้นภายหลังมา เมื่อเรากอมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟ
 นั้นเป็นที่วางแทนของริเยนซีแลเสนาบดี แต่ลิบิสเลตีฟนั้น หากใคร
 จะมีผู้ใครชอบใจไม่ เราจึงได้รับอนุญาตให้ลิบิสเลตีฟขึ้น จนมีถึง
 เคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดี
 เป็นคอเวอนเมนต์เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกเขาลิบิสเลตีฟเคาน์ซิล
 เป็นออกไปลิขันของคอเวอนเมนต์โดยตรง..." (49)

เป็นที่แน่นอนว่า มาตรการปฏิรูปทั้งหลายรวมทั้งการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา ทั้งสอง ย่อมจะต้องประสบกับการปะทะต่อต้านจากกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ ดังเช่นกรณีพระยาอาหารบริรักษ์เสนาบดีเกษมศรีเป็นหลานสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเป็นที่ยกย่องในพระองค์ด้วย ชัดขึ้นไม่ยอมส่งสาส์นผ่านมาให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์ จึงถูกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินคัดสนักดิ์ และถูกถอดออกจากตำแหน่งไปในปี 2417 นั้นเอง หรือกรณีพิพาทระหว่างวังหลวง-วังหน้า ระหว่างปี 2417-2418 ซึ่งก็มีสาเหตุส่วนสำคัญมาจากปัญหาเรื่องภาษีอันเกษมเป็นส่วนหนึ่งของวังหน้า (50) เหตุการณ์พิพาทขัดแย้งเหล่านี้ แม้จะยุติลงไปได้ แต่ก็เป็นการบีบบังคับความพยายามปฏิรูปเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงันไปถึงสมัย (51) จนกระทั่งกลุ่มขุนนางหัวเก่าเสียอำนาจลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนำคนสำคัญ คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่พิราลัยในปี พ.ศ. 2426 และต่อมากรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทิวงคตในปี พ.ศ. 2428 สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการต่อสู้เพื่อ "ฟื้นฟูพระราชอำนาจ" โดยบรรลุผลสำเร็จ ก็คือ การประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้าในปี พ.ศ. 2428 นั้นเอง และการสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชกาลนี้ ทั้งหมดนี้ประกอบด้วย "กลุ่มสยามหนุ่ม" เองก็ได้เติบโตขยายตัวออกไปโดยลำดับ และในประการสำคัญบรรดาพระเจ้าอนุวงศ์เชอต่างก็ทรงเจริญวัยได้รับการฝึกฝนอบรมเข้ามามีบทบาทอิทธิพลสูงขึ้นไปในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ทางราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน (52)

จากนั้นราวปี พ.ศ. 2430 จึงเป็นช่วงที่พร้อมสำหรับ :-

"... จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง ใ้ดูคิดและใ้พูดมาชานานแต่การหาตลอดไปก็ไม่ได้ ภายมีเหตุขัดขวางต่าง ๆ เป็นอันมาก และการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนัก ท้องอาศัยกำลังสติปัญญาและความซื่อตรงความจงรักภักดีของท่านทั้งปวงผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะ วางเป็นแบบแผนลงไว้ไ้แล้ว การทั้งปวงจึงจะไปใ้ไกลสะดวกตามความประสงค์

"บัดนี้ ท่านทั้งปวงใ้ลองความเห็นพร้อมกับข้าพเจ้า ในการซึ่งควร จะเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ให้สมกับกาลสมัยดังนี้แล้ว..." (53)

โดยอาศัยพื้นฐานสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ที่แปรเปลี่ยนไปหลังการเปิดประเทศ และการฟื้นฟูพระราชอำนาจดังกล่าวที่การเปลี่ยนแปลง "ธรรมเนียมการปกครอง" กำหนดไป ทั้งนี้ภายในกรอบของ "คอเวอนเมนต์รีฟอร์ม" ซึ่ง "จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำการให้ใ้เนื้อเต็มหน้าที่ และให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกหนีไม่ได้..." (54)

สำหรับรูปแบบที่จะจัดก็เป็นไปตามแบบอย่างระบบ "คาบิเนต" ของประเทศอังกฤษซึ่งคณะเจ้านายและข้าราชการเคยอ้างถึงใน "คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน" เมื่อปี พ.ศ. 2428 และต่อมาในปี พ.ศ. 2430 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมอบให้กรมหลวงเทววงษ์วิโรภการทำการศึกษาดังแบบอย่างการปกครองเสนาบดีของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในโอกาสที่เสด็จไปร่วมงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ ครั้นแล้วในปีเดียวกันนั้น "... จึงได้คิดตรวจตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่ามีการเกินกว่าเสนาบดีทุกตำแหน่ง ซึ่งไ้บัดนี้ไว้แต่เดิม ถ้าจะปันลงอย่างเท่า การก็จะไม่สะดวกไปได้ จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีสิ่งใหม่ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรว่าจะปันออกเวลานี้ได้เป็นสิบสองส่วน..." (55)

จากแบบแผนที่กำหนดไว้สำหรับ "คอเวอนเมนต์รีฟอร์ม" และการเตรียมตัวบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มเจ้านายซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวง" ตลอดจนการฝึกทดลองปฏิบัติราชการแบบคณะเสนาบดีระหว่างปี พ.ศ. 2430-2435 จึงนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2435 กว่ย การตั้งกระทรวง 12 กระทรวง ซึ่ง "ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างถูกต้องตามธรรมเนียมการพลิกแผ่นดิน" (56) ความหมายและความสำคัญของการ "แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง" ถึงขั้น "พลิกแผ่นดิน" นี้ มิได้จำกัดอยู่แต่ที่รูปแบบ จำนวนและกลุ่มบุคคลที่ขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจระดับเสนาบดีในเมืองหลวงอันเป็นศูนย์กลางอำนาจเพียงเท่านั้น แต่ใน

ประการที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ เป็นฐานสำหรับเปลี่ยนแปลงการปกครองหัว-
เมือง จากระบบ "กินเมือง" มาเป็นระบบเทศาภิบาลในปี พ.ศ. 2437 โดย
มีหลักการรวมหัวเมืองน้อยใหญ่ทั้งหมดมารวมอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอันหนึ่ง
อันเดียวกันของกระทรวงมหาดไทย โดยนับนี้การ "แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง"
แบบจตุสดมภ์เดิมมาเป็นระบบแบ่งปันอำนาจหน้าที่ราชการออกเป็น 12 กระทรวง
ในปี พ.ศ. 2435 จึงมีผลเท่ากับ "พลิกแผ่นดิน" เป็นการสถาปนารัฐประชาธิปไตย
รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยเด็ดขาดนับตั้งแต่นั้น (57)

อย่างไรก็ตาม การสถาปนารัฐประชาธิปไตย ก็มีได้หมายความแต่เพียง
รวมเขตแดนหัวเมืองเข้าอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น หาก
แต่โดยรากฐานแล้ว นับเป็นกระบวนการอันเกี่ยวของและต่อเนื่องอยู่โดยตรงกับ
มาตรการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอันมีมาแต่แรกตาม "พระบรมราโชบาย" เพื่อนิกกำลัง
กษัตริย์ (58) กระบวนการนิกกำลังกษัตริย์นี้ จะมีผลสืบเนื่องอย่างสำคัญ
ต่อการสร้างกลไกการเมือง การบริหารของระบอบราชการให้ทันสมัยและต่อพัฒนา
การทางการเมืองของไทยในช่วงตอนต่อไป

"พระบรมราโชบาย" นิกกำลังกษัตริย์นี้ ไม่อาจกระทำได้อย่างจริงจังจน
กระทั่งภายหลังจากที่บรรดาเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่สิ้นพระชนม์และถึงแก่กรรมถึงกล่าว
มาข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้ได้ออกกฎหมายว่าด้วย "ประกาศเรื่องชำระเลข
เจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแก่กรรม" ในเดือนกันยายน 2430 ซึ่ง "เร่งรัดตั้งแปลงเลข
จากไพร่สมวังต่าง ๆ รวมทั้งที่อยู่ในบังคับบัญชาของบรรดาขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยให้เข้ามา
เป็นไพร่หลวงขึ้นตรงต่อวังหลวงเพื่อประโยชน์ในราชการแผ่นดิน" (59) กฎหมาย
แปลงไพร่สมให้เป็นไพร่หลวงเช่นนี้ ในแง่หนึ่งคงเป็นไปตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาแล้ว
กับทั้ง "เพื่อจะมีให้เลขที่นายตายไปแล้ว ไพร่จะสถาปนาไป" (60) ด้วยเป็นประการ
สำคัญ จากนั้นก่อนหน้าการตั้งกระทรวงแบบใหม่ในปี พ.ศ. 2435 และวิกฤตการณ์
ร.ศ. 112 กับฝรั่งเศส จึงคงมี ๆ ทำการ "รวบรวมชายฉกรรจ์ทั้งหมดให้เข้ามาได้
รับการฝึกหัดและอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาแต่แห่งเดียวตามแผนใหม่ตามแนวนิกกำลังกษัตริย์เพื่อ

ป้องกันประเทศ" (61) ภายใต้พระราชบัญญัติทหาร พ.ศ. 2431 เป็นการขยายพระบรมราชาบายณีกำลังคนจากในพระบรมมหาราชวังออกไปสู่หัวเมืองทั้งหลายในชั้นแรก การเป็นทหารคงอาศัยการเกลี้ยกล่อมของทางราชการให้ผู้คนเข้ามาสมัครเป็นกัน โดยให้ได้รับเงินเดือน เงินปี และเงินรางวัลเป็นการตอบแทน ส่วนผู้ที่ไม่ได้สมัครเป็นทหาร ก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินช่วยราชการแผ่นดิน จนในที่สุด จึงได้เปลี่ยนจากระบบสมัครมาเป็นระบบเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. 2443 กำหนดให้ชายฉกรรจ์ที่อายุครบต้องเข้ารับราชการในกองประจำการมีกำหนด 2 ปี และเมื่อได้รับราชการในกองประจำการแล้วก็พ้นจากการที่จะต้องเสียเงินค่าราชการตลอดไป (62) เป็นอันครบวงจรของพระบรมราชาบายณีกำลังคนแทนที่ระบบเกณฑ์แรงงานไพร่แบบเก่า ของจากแรงของไพร่ในสภาพทางอำนาจแล้ว

✓ พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร จึงเป็นเสมือนวางรากฐานทางกฎหมายของปฏิรูปการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงจากพันธะผูกพันระหว่างไพร่กับมูลนายต่าง ๆ มาสู่พันธะผูกพันของพลเมืองต่อประเทศชาติโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นจุดศูนย์กลาง

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง "ธรรมเนียมการปกครอง" ซึ่งดำเนินไปตลอดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ในด้านหนึ่ง เป็นเครื่องแสดงถึงฐานะความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสังคมการเมืองไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ก็คือ เป็นผลจากการจัดตั้งกลุ่มอำนาจและสร้างฐานกำลังอันจำเป็นต่อการควบคุมกำลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกำลังทหาร (63) การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนับตั้งแต่การจัดตั้งหรัฎฐการพิพัตน์ การปลดปล่อยทาสและไพร่ จนถึงเลิกระบบ "กินเมือง" เหล่านี้ แม้จะทรงพยายามกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ล้วนเป็นผลกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงต่อฐานะอำนาจและผลประโยชน์ของบรรดาเสนาบดีและขุนนางผู้ใหญ่อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นเหตุก่อให้เกิดการต่อต้านขัดขวางขึ้นได้ดังที่เคยเป็นมาแล้วในตอนต้นรัชกาล จากทัศนะของกลุ่มผู้นำใหม่ :-



"ขอชักชวนอันนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวง เห็นควยเกล้าฯ ว่าเป็นข้อสำคัญอย่างยิ่ง เพราะวาทังที่จะแก้ไขให้หมดสิ้นเป็นที่เชื่อมั่นใจใคร่ ก็มีแต่กำลังอย่างเดียว ถ้าโคผาละของรัฐบาลไม่วางพระราชหฤทัยในกำลังทหาร... ซึ่งมีอยู่ว่าจะต่อสู้ แต่กับการจลาจลอันนี้ใครแล้ว ท่างแก้ไขซึ่งจะให้การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปใคร่ ก็มีอยู่ทางเดียว แต่ที่จะหากำลังอำนาจซึ่งจะให้เป็นที่วางพระราชหฤทัยใคร่นั้นทวียิ่งขึ้น (และ)

"ซึ่งจะหากำลังให้ต่อสู้ แลด้วยอันครุฑในกรุงที่จะเกิดขึ้นทางนี้ ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงคงกลั้มองเห็นควยเกล้าฯ ว่าจะคงคิดจัดทหารไว้บริคการฝึกหัดโดยกวัดขันใจเชื่อว่าแก้ไขได้ เป็นกำลังที่จะวางพระราชหฤทัยในการที่จะป้องกันภายในใคร่จริงก่อนแล้ว จึงเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีต่อไปภายหลัง..." (64)

แนวการ "จัดทหาร" เป็นที่เห็นได้ชัดในทำนองเดียวกันกับการ "แก้ไขธรรมเนียมการปกครอง" โดยการตั้งเสนาบดี 12 กระทรวง คือ รวมอำนาจอยู่ที่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ "วางพระราชหฤทัยใคร่" กล่าวโดยเฉพาะในก้านจัดการทหาร ซึ่งเป็นฐาน "กำลังอำนาจ" จำเป็นสำหรับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงนั้น พัฒนาการใดมีมาโดยลำดับควบคู่ไปกับพระบรมราชโบายผนึกกำลังกันดังกล่าวมา เริ่มตั้งแต่เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2411 ก็ทรงตั้งและฝึก "ทหารมหาดเล็กโลกา" จากพระบรมวงศานุวงศ์ที่ยังทรงพระเยาว์และส่วนใหญ่เป็นพระเจ้าน้องยาเธอ ในเวลาใกล้เคียงกันทรงตั้ง "ทหาร 2 โหล" เป็นทหารมหาดเล็กชั้นอีกพวกหนึ่งจากข้าหลวงเดิมที่เฝ้าพระจาก ต่อมาปี พ.ศ. 2413 ทรงตั้งกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ คัดเลือกจากพระบรมวงศานุวงศ์ และบุตรข้าราชการที่เป็นมหาดเล็กหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2423-2424 ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกทหารเกณฑ์ ซึ่งยังเป็นทหารสมัคร และทรงตั้งโรงเรียนทหารมหาดเล็กสำหรับผลิตนายร้อยนายสิบให้กับกรมทหารมหาดเล็ก โดยคัดจากบรรดาหม่อมราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ จนถึงปี พ.ศ. 2430 อันเป็นปีเดียวกับที่ทรงทดลองใช้ระบบคณะเสนาบดีแบบใหม่ ก็ทรงประกาศจัดการทหาร โดยตั้งโรงเรียนทหารสาธิตรวมนักเรียนคะเค็ด คือ นักเรียนนายร้อย ทหารหน้ากับคะเค็ด

ทหารมหาดเล็กเข้าด้วยกัน นับเป็นการวางรากฐานของการสร้างนายทหารอาชีพขึ้น
 อย่างแท้จริง (65) และพร้อมกันนั้น ทรงจัดกรมทหารอย่างใหม่รวม 9 กรม โดย
 เลือกสรรพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการที่วางพระราชหฤทัยเป็นผู้บังคับการกรม
 จากนั้นจึงทรงตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้นเป็น "กรมกลาง" รับผิดชอบดำเนินงานและบังคับ
 บัญชากรมทหารบก ทหารเรือ อย่างใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 ทรงกำกับทรงจอมทัพ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชทรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทั่วไป
 กรมยุทธนาธิการนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงในปี พ.ศ. 2433

ทั้งหมดนี้ จึงเป็นการปูพื้นฐาน "กำลังอำนาจ" ของการสร้างระบอบ
 ราชการใหม่ในรูปของการตั้งเสนาบดี 12 กระทรวง ในปี พ.ศ. 2435 และการสถาปนา
 รัฐประชาชาติหลังจากนั้น ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและมีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ
 การรวมศูนย์อำนาจการเมืองเข้ามาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ (66) ภารกิจในการ
 สร้างเสริมพระราชอำนาจ ถือได้ว่า บรรลุผลมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2428-2429
 เมื่อทรงประกาศเลิกธรรมเนียมการมีวังหน้า และสถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช
 สยามมกุฎราชกุมาร จากนั้นจึงทรงนำประเทศเข้าสู่ช่วงของการปฏิรูปสถาบันการเมือง
 การบริหารตามรูปแบบของตะวันตก ภายใต้ระบอบราชการใหม่บรรดาอำนาจอิทธิ
 ของขุนนางทั้งในกรุงและหัวเมืองที่เคยมีมาแต่อดีตในการ เก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียม
 และราชการ และในการควบคุมบังคับบัญชากำลังไพร่พลเป็นอันถูกเลิกล้มไป โดย
 * เปลี่ยนสถานะจากขุนนางมาเป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากส่วนกลางทั้งฝ่ายทหารและ
พลเรือน ซึ่งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างแน่ชัดตามลักษณะงานหน้าที่ส่วนต่าง ๆ
 และระบอบราชการทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของคณะเสนาบดี ซึ่งส่วนใหญ่
 ที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วยเจ้านายเชื้อพระวงศ์ การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มพระราชวงศ์นี้
 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจครั้งสำคัญ ต่างจากในสมัยรัชกาลที่ 2
 ที่ทรงตั้งเจ้านายกำกับราชการให้เป็นผู้กลั่นกรองราชการฝ่ายต่าง ๆ ระหว่างเสนาบดี
 กับองค์พระมหากษัตริย์ เพื่อขจัดปัญหาการแย่งชิงอำนาจราชสมบัติกันภายในพระ-
 ราชวงศ์เอง (67) แต่มาในรัชกาลที่ 5 ทรงตั้งเจ้านายขึ้นเป็นเสนาบดีว่าราชการ
 โดยตรง ทั้งนี้โดยเป็นผลสืบเนื่องจากการต่อสู้ดิ้นรนอำนาจของฝ่ายขุนนาง และการ

สถาปนาระบบราชการใหม่ภายใต้อำนาจของฝ่ายเจ้านาย ซึ่งสืบทอดคอกันมาครบจน
(68)
ถึงการปฏิวัติปี พ.ศ. 2475

วิกฤตความชอบธรรมและปัญหาการสร้างสรรค์สถาบัน : ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ดังที่กล่าวมาแล้ว ภายในสังคมประเทศไทยเองชาวต่างชาติผู้
การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การแผ่ขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตกเป็นแรง
ผลักดันให้เปิดประเทศให้กับระบบการค้าแบบเสรี แทนที่ระบอบผูกขาดและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ
อันประกอบเป็นฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางและเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ผลสืบเนื่องที่สำคัญ
จากพลังผลักดันภายนอกนี้ นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมเศรษฐกิจแล้ว
ก็คือ การสร้างความทันสมัยทางการเมือง ซึ่งบรรลุผลด้วยการปฏิรูปสถาบันการเมือง
การบริหารในปี พ.ศ. 2435 และหลังจากนั้น ทั้งนี้โดยอาศัยแนวรูปแบบของตะวันตก
หากแต่ยังคงยึดอยู่กับโครงสร้างอำนาจเช่นที่เป็นมาแต่อดีต การปฏิรูปเปลี่ยนแปลง
ทั้งหลายเป็นผลของการริเริ่มและดำเนินการลงมาจากเบื้องบนเป็นหลักใหญ่ ทั้งหมดนี้
มิใช่จะเป็นไปได้โดยปราศจากการขัดแย้งและการต่อสู้เป็นแนวทางการขัดแย้งและการต่อสู้
จำกัดอยู่เฉพาะภายในวงของผู้นำกลุ่มอำนาจต่าง ๆ อันยังเกิดผลนำไปสู่การสถาปนา
ระบบ "อาญาสิทธิ์ที่ liberal" ขึ้นในที่สุด (69) กระบวนการเปลี่ยนแปลงและ
การต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวยอมไม่อาจมองข้ามปัญหาของภัยคุกคามจากภายนอกได้
วิเทโศบายอุดมการณ์ยอมรับยอมรับกับบรรดามหาอำนาจตะวันตกและการเปลี่ยนแปลงประเทศ
ให้ทันสมัย นับเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความรอดอยู่และความมั่นคง เป้าหมายและแนว
วิเทโศบาย เช่นว่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นที่เห็นพ้องต้องกันของกลุ่มอำนาจทุกฝ่าย หากแต่อาจ
ขัดกันในเรื่องของชอบชวและจังหวะเวลาของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลกระทบต่อฐานะ
อำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่แล้วด้วยเป็นพื้นฐาน (70)

พลังราชการและพลังตลาดในการเมืองไทย

ถึงจุดนี้ มีประเด็นที่อาจจำเป็นต้องทำความเข้าใจบ้างเล็กน้อยเกี่ยวกับ
ฐานะสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง สัมพันธภาพและความเป็นเหตุเป็นผล
ระหว่างพลังปัจจัยทั้งสองเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่อาจปฏิเสธได้ และประเด็นเรื่องราวต่าง ๆ

เท่าที่หยิบยกบรรยายมาแต่คนก็เป็นเครื่องสะท้อนถึงความเป็นจริงในข้อนี้ แต่ข้อที่มักถูกเถียงกันอยู่เสมอ คือ อะไรจะสำคัญกว่าอะไร หรือว่าอะไรเป็นตัวปัจจัยกำหนดอะไรทำนองนั้น งานศึกษานี้ไม่พยายามจะก้าวเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาว่าพันธุกรรมนี้ เพราะอาจโต้แย้งกันไปไต่ไม่มีที่สิ้นสุดและจริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง ซึ่งอาจแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ จุดสนใจสำหรับบทที่ 2 นี้ เห็นได้ว่ามุ่งเน้นหนักอยู่ในด้านของการเมืองเป็นหลักใหญ่ กล่าวคือ พยายามทำความเข้าใจถึงว่าอะไรเป็นปัจจัยตัวแปรหลักอันยังผลให้กลุ่มพลังฝ่ายเปลี่ยนแปลงขึ้นสู่อำนาจ (71) ทั้งนี้ทั้งนั้นก็มิใช่เพียงเพราะว่า ความมุ่งหมายและขอบข่ายของงานศึกษานี้ต้องการเจาะจงไปทางด้านการเมือง หากแต่เพราะว่า โดยสภาวะการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยของไทยเอง ปัจจัยด้านการเมืองจะเป็นตัวแปรชี้ขาดสำคัญต่อความหมายและลักษณะแบบแผนของการชักแจงต่อสู้ทางการเมืองอย่างน้อยในช่วงศตวรรษหลังการเปิดประเทศ คือ ระหว่างปลายทศวรรษ 2390 และ 2490 ถึงกระนั้นก็ตาม การที่เน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการเมือง ก็มีใ้หมายความว่า จะมองข้ามความสำคัญและผลกระทบของพลังเศรษฐกิจไปได้ เพราะตามความเป็นจริงแล้วปัจจัยด้านเศรษฐกิจนับเป็นพลังกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยมาแต่แรกเริ่มตั้งแต่ที่ทราบกันและค่อย ๆ ขยายตัวเติบโตขึ้นโดยตลอดมา หากแต่ว่า ยังอาจจะไม่นับว่าเป็นพลังตัวแปรอิสระต่อระบบราชการอันเป็นปัจจัยตัวแปรหลักในโครงสร้างสังคมประเพณีของไทย จนกระทั่งถึงราวสองทศวรรษสุดท้ายที่ผ่านมา

ที่กล่าวมานี้อาจยังความสับสนอยู่บ้างเล็กน้อยจากการใช้คำว่า "การเมือง" ซึ่งค่อนข้างหละหลวมในที่นี้ เพราะในที่สุดแล้ว "การเมือง" เป็นเครื่องชี้ถึงระบบและกระบวนการสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ซึ่งพลังเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยประกอบส่วนหนึ่งในขณะเดียวกันงานศึกษานี้ก็ยังกล่าวถึง "การเมือง" ในความหมายแคบเกี่ยวข้องกับพลังปัจจัยต่าง ๆ นอกเหนือไปจากทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อช่วยความกระจ่างในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง อาจพออาศัยพิเคราะห์ได้จากเกณฑ์การจัดลำดับตำแหน่งฐานะในโครงสร้างสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจเน้นหนักอยู่สองแนวใหญ่ ๆ กล่าวคือ แนวหนึ่งจัดแบ่งในเชิงของชนชั้นโดยถือเอาความสัมพันธ์ทางการผลิตหรือฐานพลังทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์กำหนด อีกแนวหนึ่ง จัดแบ่งในเชิงของสถานภาพโดยให้หน้าหนัก

ความสำคัญในก้นกบเกียรติและการยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจเสมอไป อันที่จริงแล้ว ฐานะความสัมพันธ์ทางสังคม-การเมือง เป็นเรื่องที่จะสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะแยกแยะถือเอาเกณฑ์หนึ่งใดมาเป็นเครื่องวัด โดยเด็ดขาดได้ อย่างเช่นจากทัศนคติของแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งถือเอาเกียรติฐานะยอมรับนับถือทางสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญแต่ก็ยังไม่เห็นด้วยว่า ในช่วงเวลาที่เกิดการแปรเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี "สถานการณ์ทางชนชั้น" อาจจะมีมีความสำคัญขึ้นมาเป็นพิเศษสำหรับในช่วงเวลาเช่นนั้น ซึ่งหมายความว่า ฐานะสัมพันธ์ทางการผลิตจะเป็นตัวแปรสำคัญต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเหนือปัจจัยตัวแปรอื่น ๆ ทางการเมือง แต่กรณีเมื่อการปรับเปลี่ยนลำดับชั้นทางเศรษฐกิจเริ่มอยู่ตัวขึ้น ก็จะทำให้เกิดเป็นโครงสร้าง "สถานการณ์" ขึ้นมาใหม่ และเกียรติฐานะการยอมรับนับถือทางสังคมก็จะหวนกลับมามีบทบาทสำคัญต่อไปอีก เช่น เคิม (72) แม้ว่าจะเป็นเกณฑ์ที่ทวีความสลับซับซ้อนขึ้นตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม

มาในกรณีสังคมแบบราชการของไทย ซึ่งจัดอยู่ในแบบของสังคมเกษตรและประเพณีนิยมเป็นพื้นฐาน และเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยโดยอาศัยแรงผลักดันมาจากผู้นำเมืองบนคังกล่าวแล้ว ถ้าจะอาศัยเกณฑ์ "สถานการณ์" เป็นแนววิเคราะห์ระบบสัมพันธ์ภาพทางสังคม-การเมือง ก็จะช่วยให้อาณาที่ซัดเจนขึ้นตามสมควร และจากพื้นฐานของสังคมแบบราชการอันเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ภาพในเชิงของ "สถานการณ์" นี้เอง ถ้าจะอาศัยแนวคิดทำนองของศาสตราจารย์บอดโทมอร์ อาจกล่าวได้ว่าระบบผู้นำทางการเมืองของไทยมีลักษณะโน้มแนวโน้มไปในแบบของ "ผู้นำทางอำนาจ" (Power elite) มากกว่าแบบของ "ผู้นำทางชนชั้น" (Ruling Class) ในข้อนี้จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า การแยกแยะทำนองนี้ไม่อาจจะทำได้อย่างเด็ดขาดแน่ชัดด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น แต่การเน้นให้เห็นถึงลักษณะแตกต่างระหว่างผู้นำสองรูปแบบนี้ อย่างน้อยก็คงจะช่วยทำให้เรามองเห็นถึงแหล่งที่มาของอำนาจซึ่งนับเป็นจุดสำคัญในการอธิบายความหมายของปัญหาขัดแย้งและการต่อสู้กันจะมีผลกระทบต่อดัชนีและแนวทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-การเมือง กล่าวคือ ระบบผู้นำทางชนชั้น ซึ่งอาศัยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือเครื่องมือผลิตเป็นฐานแห่งอำนาจ และระบบผู้นำทางอำนาจ

ซึ่งโดยตนเองไม่ใช่เป็นพลังผลิต หากแต่ขึ้นสู่ฐานะอำนาจโดยอาศัยพลังความสามารถ
ในการควบคุมองค์กรบริหารและ/หรือกำลังทหารของรัฐเป็นเบื้องต้น (73) แน่นอน
แม้แต่ในฐานะของ "ผู้นำทางอำนาจ" นี้เอง ก็มีชีววาจะปราศจากฐานพลังทางเศรษฐกิจ
ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ส่องแสวงหาไม่ว่าในยุคใดสมัยใด แต่นั่นก็เป็นคนละเรื่องจากสถาน
ภาพทางราชการอันเป็นแหล่งที่มาโดยตรงของอำนาจในระบบการเมืองไทย

พระบรมราชาไชยบาลนักกำลังคนและมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เรียกได้ว่าเป็นไปตามแนวเป้าหมายทาง
การเมืองดังกล่าวนี้ กล่าวคือ อำนาจกุมกลไกทางการเมือง การบริหาร พร้อมทั้ง
"กำลังทหาร" โดยวิธีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในที่สุดยังเกิดผลต่อการสร้างเสริม
พระราชอำนาจและรวมศูนย์อำนาจให้กับราชการส่วนกลางในกระบวนการสร้างรัฐประชาชาติ
กล่าวโดยเฉพาะถึงทางค่านระบบการเมืองโดยส่วนรวมภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
ผลที่สืบเนื่องประการสำคัญ ก็คือ โครงสร้างสังคมการเมืองที่มีลักษณะแบ่งแยกออกจากกัน
อย่างค่อนข้างเด่นชัดระหว่างกลุ่มชน 3 ระดับชั้น อันได้แก่ กลุ่มพระราชวงศ์ ข้าราชการ
และชาวนา (74) แน่นอน ในการจำแนกกลุ่มชนตามระดับชั้นแบบนี้ จะต้องมีกลุ่ม
พ่อค้า ชูธุรกิจและอุตสาหกรรมตลอดจนคนงานกรรมกร ซึ่งส่วนใหญ่ที่เกี่ยวเป็นคจีนและ
จะเข้ามาสู่บทบาททางการเมืองในภายหลัง แต่เมื่อมองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองช่วงแรก ๆ ซึ่งอาศัยสถานภาพทางราชการเป็นตัวแปรชี้ขาดดังกล่าวแล้ว
ก็คงพอจะจำกัดการพิจารณาอยู่ที่กลุ่มชน 3 ระดับชั้นที่วานี้ไปพลางก่อนได้

พิจารณาตามลักษณะสัมพันธ์ภาพทางอำนาจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
กลุ่มราชวงศ์จัดอยู่ในฐานะอำนาจสูงสุดจากผลของการปฏิรูปครั้งนั้น ดังจะเห็นได้ชัดแจ้ง
จากองค์ประกอบของคณะเสนาบดีอันเป็นองค์กรระดับนโยบายและซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็มา
ภายในพระราชวงศ์ (75) ระดับชั้นถัดไปได้แก่ข้าราชการปฏิบัติราชการประจำตาม
ชี้คั่นอำนาจหน้าที่และอัตราเงินก้อนกับผลตอบแทนอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายและระเบียบ
ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นไว้โดยเฉพาะและภายใต้โครงสร้างสังคมการเมืองแบบราชการ
สมัยใหม่นี้ ชาวนาซึ่งประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ตกอยู่ในระดับชั้น
ต่ำสุด สำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาแล้ว การแบ่งแยกไม่ได้จำกัดแต่เพียงในแง่ของ

ฐานะและบทบาทหน้าที่เท่านั้น หากยังแตกต่างออกไปจากสองระดับชั้นแรกเกือบโดยสิ้นเชิงในวิธีและแบบแผนการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมือง (76) ในข้อนี้เห็นสมควรขยายความต่อไปเล็กน้อยเพื่อให้ได้ประเด็นปัญหาที่ชัดเจนขึ้น

คงเป็นที่ทราบกันแล้วว่าการเปิดประเทศเป็นเครื่องกระตุ้นให้การเพาะปลูกข้าวอันเป็นอาชีพหลักดั้งเดิมของประชากรไทยส่วนใหญ่ได้ขยายตัวขึ้นอย่างกว้างขวางและรวดเร็วเพื่อการส่งออก ความหมายสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปในด้าน "กำลังคน" ที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะเป็นการแปลงสถานะของไพร่และทาสมาเป็นพลเมืองที่อิสระเสรีแล้ว ยังเป็นผลปลดปล่อยประชากรส่วนใหญ่เหล่านี้ให้ออกไปเป็นกำลังผลิตหลักหรือโดยนัยหนึ่ง "กระดูกสันหลัง" ของประเทศแต่ตลอดศตวรรษของการสร้างควมทันสมัย ระบบและวิธีการเพาะปลูก โดยพื้นฐานก็คงเป็นไปเช่นที่เคยกระทำและปฏิบัติกันมาแต่ก่อนไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยขึ้นมาตามกาลเวลา (77) ทั้งนี้เมื่อเทียบกับกลุ่มชน 2 ระดับชั้นแรก

ความล่าช้าทางเศรษฐกิจ-สังคมของกลุ่มชนระดับชั้นชาวเขาในบางส่วนนี้อาจเป็นเพราะปัญหาอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะในท้องที่ที่ห่างไกลและแห้งแล้ง แต่ในอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นเรื่องของนโยบายของส่วนกลางในด้านการเกษตรและเกษตร ประการแรกในเชิงปริมาณ การพัฒนาส่งเสริมของทางราชการอาจจะพอประเมินได้จากงบประมาณแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2435-2475 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจากในด้านการศาลยุติธรรมและการต่างประเทศแล้ว งบประมาณรายจ่ายในด้านการศึกษาและเกษตร ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวเขาและพัฒนาส่งเสริมเทคโนโลยีทางภาคเกษตรโดยตรง ตกอยู่ในอัตราเกือบต่ำสุดโดยตลอด คือ อยู่ในระหว่างอัตราร้อยละ 3.28-7.04 และ 2.93-6.98 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายในด้านการทหาร (รวมกระทรวงกลาโหมและทหารเรือ) มหาศไทยและกมนามคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.25-33.87 12.78-29.09 และ 9.79-23.29 ตามลำดับ (โปรดดูตารางอัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ พ.ศ. 2435-2475)

อัตรายอดของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงต่าง ๆ

พ.ศ. 2435 - 2475

กระทรวง	2435-44	2445-53	2454-58	2459-68	2469-75
กลาโหม	24.25	23.45	25.59	23.63	20.00
ทหารเรือ	-	9.06	8.28	7.33	7.15
การต่างประเทศ	5.19	2.65	2.24	2.23	2.05
พระคลังมหาสมบัติ	5.93	5.80	9.02	10.01	11.55
มหาดไทย	17.06	24.74	20.50	12.78	29.09
นครบาล	9.27	9.29	13.12	15.80	-
ยุติธรรม	4.37	5.12	5.22	6.09	5.04
ธรรมการ (ศึกษาธิการ)	7.04	3.30	3.28	3.61	5.60
คมนาคม	23.29	10.29	9.79	14.06	12.10
เกษตรราชการ	3.48	6.25	2.93	4.41	6.98

แหล่งที่มา : สรุปจากที่อ้างใน แนงน้อย ตีกริรานนท์ : เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราช วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์ มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 2519 ตารางที่ 2 - 3 - 4 - 5 และ 6 หน้า 76, 150, 183, 224 และ 23
 ตามลำดับ ซึ่งคัดแปลงมาจาก :-

- Ministry - Ministry of Finance Reports of the Financial Advisor
 on the Budget of the Kingdom of Siam for the years
 121 and B.E. 2468.
 - กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 ก. 15.1/1-5 งบประมาณประจำปี
 พ.ศ. 2468 - 2475.

กิจกรรมเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในซึ่งบรรดาผู้นำประเทศ
 จำเป็นต้องคำนึงถึง แต่ที่น่าสังเกตุก็คือ แม้ถึงภายหลังจากเสด็จประพาสยุโรป
 ในปี 2440 ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นช่วงที่เหตุการณ์บ้านเมืองภายในสงบราบคาบและฐานะ
 ทางการเงินของประเทศค่อนข้างอำนวย (78) รวมทั้งปัญหาคุกคามจากภายนอก
 เริ่มผ่อนคลายลงจากการที่อังกฤษกับฝรั่งเศสตกลงประกันเอกราชของไทย ถึงกระนั้น
ฐานะทางงบประมาณทางการศึกษาและเกษตร ก็มีใ้ได้กระเบื้องขึ้นมาจากนั้น

ประการต่อมาที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความต้องพัฒนาในเชิงของคุณภาพ
ซึ่งเป็นพื้นฐานปัจจัยจำเป็นยิ่งต่อความเป็นไปได้ที่กลุ่มชนระดับชั้นชาวเขาจะสามารถพัฒนา
ศักยภาพและสถานภาพทางสังคม-การเมืองของตนขึ้น (79) ในข้อนี้ การศึกษานับเป็น
ปัจจัยตัวแปรที่สำคัญที่สุด จากผลความพยายามเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมของทางราชการ
 นับตั้งแต่ยุคปฏิรูปเป็นต้นมา นอกจากการขยายการศึกษาจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า
 สำหรับประชากรในส่วนภูมิภาคแล้ว ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของระบบการศึกษา
"แผนใหม่" ของไทยแทบจะไม่ได้เอื้ออำนวยหรือสัมพันธ์ต่อปัญหาและความต้องการสำหรับ
พัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในภาคเกษตรและชนบท เพราะทั้งเนื้อหาสาระและกระบวนการ
 ศึกษามุ่งแต่ส่งเสริมให้เรียนและ "ไล่นักเรียน" กันเป็นหลักใหญ่ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อผลิต
 และป้อนกำลังคนเข้ารับราชการหรือตำแหน่งหน้าที่การงานในภาคเศรษฐกิจ-สังคมในเมือง
 ไม่ได้มุ่งฝึกหรือเตรียมคนส่วนใหญ่ของประเทศสำหรับดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพและสภาพ
 แวดล้อมในชนบทให้เจริญรุดหน้าขึ้นแต่อย่างใด (80) ระบบกานิยมทางสังคมและ
 การศึกษาเช่นนี้ จึงอยู่อาศัยมีส่วนเปิดโอกาสของทางให้ลูกหลานชาวไร่ชาวนาได้
 ไต่เต้าขึ้นสู่สถานภาพทางสังคม-การเมืองที่สูงขึ้นไป แต่นั่นก็ไม่ได้ช่วยให้บทบาทและ
สถานภาพของกลุ่มชนในระดับชั้นชาวนาเองกระเบื้องขึ้นมา มีหน้าข้างยังเป็นผลเท่ากับ
พรากรและบันทอนกำลังทรัพยากรทางสติปัญญาออกไปจากประชามเกษตรและชนบท
 ในขณะที่เกี่ยวกับที่กลับไปช่วยเสริมระบบราชการและประชาคมเมือง ซึ่งอยู่ในฐานะ
 ที่เหนือกว่าอยู่แล้วเป็นทุนเดิม ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในคอนต้นของบทที่ 2 นี้ ให้นำเอาข้อสังเกตทางทฤษฎีของนอร์แมน
 เจคอบส์ มาประกอบการพิจารณาถึงศักยภาพอันจำกัดในการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ภายใต้ระบอบราชการ ความพยายามสร้างความทันสมัยของไทยในช่วงศตวรรษ
 ภายหลังจากการเปิดประเทศ ก็คงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่านี้ อันที่จริงแล้ว การจัดการศึกษา
 แบบ "สมัยใหม่" ก็เป็นเครื่องสะท้อนบทบาทหน้าที่และความหมายของบรรดามาตรการ
 ปฏิรูปและเทคโนโลยีคำอื่น ๆ ที่รับมาจากตะวันตก กล่าวคือ เป็นการสนองตอบปัญหา
 และความต้องการของบ้านเมืองที่กำลังต้องแปรเปลี่ยนไป หากแต่โดยจำกัดอยู่ในกรอบ
 และแนวทางแห่งค่านิยมประเพณีที่กำหนดออกไปจากทางราชการ (81) และสิ่งใน
 ประการสำคัญ จะเป็นตัวกำหนดระดับความพัฒนาหรือไม่พัฒนาของกลุ่มชนส่วนใหญ่ของ
 ประเทศในภาคเกษตรและชนบท

การสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารที่ว่านี้อาจเป็นสิ่ง
 จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงภายในบ้านเมือง ในยามที่ต้อง
 เผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกและในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลง ข้อนี้เป็น
 ที่เข้าใจได้ แต่หาใช่วางนอยที่สุดเมื่อมองออกไปจากแง่ของการสร้างรัฐประชาชาติเอง
 ซึ่งเป็นความหมายสำคัญที่ไว้ไว้กับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงหลังการเปิดประเทศ (82)
 รวมทั้งปัญหาที่ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาสถาบันทางการเมืองแล้ว
 ปัญหาก็คงไม่ไถ่จบลงเพียงแค่นั้น เพราะทั้งโดยเจตนาโดยบังเอิญอันจำกัดภายในโครงสร้างสังคม
 ไทยเองและจากมวลความพยายามสร้างความทันสมัยภายใต้ระบอบราชการดังกล่าวนั้น
 บดบังเบื้องที่เห็นได้ชัด ก็คือ พัฒนาการอันไม่ติดเทียมกันระหว่างกลุ่มชนในภาคชนบท
 กับภาคเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ ซึ่งว่างแะความไม่สมดุลไม่ใช่เพียงกับกลุ่มชนใน
 ระบบราชการซึ่งได้รับการพัฒนาส่งเสริมและขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยผล
 ของการศึกษาและเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ในอีกด้านหนึ่งของปัญหาที่จำเป็นอย่างยิ่งถึง
 ก็น่าจะพัฒนาการอันไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ กระบวนวิธีการ "แปลงไพร่มาเป็นพลเมือง"
 ยังผลทั้งในด้านการกีดกันและปลดปล่อยมวลชนเหล่านั้นออกไปเป็นพลังผลิตที่เป็นไท
 แก่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นเพียงอิสรภาพที่เข้าไปอยู่ภายใต้ระบบตลาดซึ่งตก
 อยู่ในอิทธิพลครอบงำของบรรดาพ่อค้าคนจีนและชาวต่างชาติอื่น ๆ ดังเป็นที่ทราบกัน
 แล้วว่าอิทธิพลทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะของพ่อค้าคนจีนนี้ในส่วนหนึ่งที่สำคัญแล้ว ก็เป็น

ผลสืบเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริมของทางราชการมาแต่เดิมให้ได้รับอภิสิทธิ์ผูกขาดการค้า และเป็นเจ้าภาษีนายอากรจนเป็นช่องทางให้เข้ามามีอิทธิพลควบคุมกิจการค้าภายในและมาในยุค "การค้าเสรี" นโยบายส่งเสริมทำนองเดียวกันก็ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนจีนเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมอันเป็นอาชีพที่บรรดาชนชั้นนำของไทยเองยังไม่นิยมทำกัน (83)

* ดังนั้น โดยโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง "สมัยใหม่" สัมพันธภาพทางอำนาจ จึงนับแปรเข้าสู่สัมพันธภาพแบบศูนย์กับบริวารอย่างเป็นทางการเป็นระบบขึ้นตามลำดับ เริ่มจากฐานะสัมพันธ์กับภายนอก ซึ่งเศรษฐกิจ-การเมืองของประเทศถูกดึงเข้าไปผูกพันอยู่กับศูนย์อำนาจอุตสาหกรรมและตลาดโลก ในด้านความสัมพันธ์ภายใน พัฒนาการภาคเกษตรและชนบทได้รับการ "ปลดปล่อย" ให้เป็นไปตามอัศจรรย์โดยปราศจากการพัฒนาส่งเสริมความทันสมัยจากทางราชการ แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกจำกัดฐานะบทบาทเป็นเสมือนบริวาร กล่าวคือ ทำหน้าที่ผลิตเพื่อส่งออกสนองความต้องการของตลาดภายนอก และสร้างเสริมความจำเป็นโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และภายใต้โครงสร้างอำนาจครอบงำทั้งในด้านการเมืองและในด้านการตลาด "เสรี" นี้เอง ที่มวลชนส่วนใหญ่ในภาคเกษตรและชนบทถูกขับส่วนเกินไปสู่กลุ่มชนชั้นนำและพ่อค้านายทุนในเมือง (84) ในกรอบของบทบาทและสถานภาพแบบบริวาร เช่นนี้ ความเป็น "พลเมือง" ของกลุ่มชนระดับชั้นชาวนา * จึงเท่ากับถูกจำกัดสิทธิทั้งในด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจมาแต่แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย

✓ หนึ่ง ใค้มีผู้ตั้งข้อสงสัยถึงสภาพความจำกัดทางวัฒนธรรมและสมรรถนะทางการเมืองของไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาแต่นโยบายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย (85) ประเด็นที่เห็นจำเป็นต้องเน้น ณ ที่นี้ ก็คือว่า สภาพความจำกัดที่ว่านี้ โดยแท้จริงแล้วเป็นปัญหาที่บังเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มชนระดับชั้นชาวนาในด้านการเมือง สัมพันธภาพแบบ "หัวหน้า-บริวาร" โดยพื้นฐานเป็นแบบแผนที่สืบต่อเนื่องมาแต่ค่านิยมประเพณีของสังคมราชการในอดีตการเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัย

และการ "แปลงไพรมาเป็นพลเมือง" มิได้ทำให้แบบแผนสัมพันธภาพเช่นว่านี้เลื่อนคลาย
 ลงไปแต่อย่างใด นอกจากเพียงแต่แปลงฐานะความเป็นบวรารของบรรดามูลนายเดิม
 ซึ่งกระจัดกระจายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กระจัดรวมอยู่ที่ศูนย์อำนาจอันหนึ่ง
 อันเดียวกันของ "ราชการ" ในแง่นี้ แม้อาจจะกล่าวกันได้อย่างเต็มปากว่า การสถาปนา
 รัฐประชาชาติบรรลุผลต่อเป้าหมายอุดมการณ์ของการสร้างเอกภาพและความมั่นคงของชาติ
 แต่ทว่าเมื่อหันมามองถึงอีกแง่หนึ่งของพัฒนาการทางการเมืองแล้ว กลุ่มชนภาคเกษตร
 และชนบทอันเป็นทรัพยากรกำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศกลับต้องตกเป็นเบี้ยล่างและ
 ล่าหลังในฐานะสัมพันธ์ทางอำนาจกับกลุ่มข้าราชการและทั้งกับกลุ่มพ่อค่านายทุนซึ่งกำลัง
 ค่อย ๆ เติบโตรับกับการขยายตัวของเวทีการเมืองไทยขึ้นโดยลำดับ ระบบการเมือง
 ของไทยจึงเป็นการแบ่งชิงกันกันแน่ชัดระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ระบบการเช่น
 ว่านี้อาจถือกันว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความพยายามสร้างบูรณภาพและความมั่นคงของชาติ (86)
 แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าระบบการเมืองที่แบ่งแยกยอมเป็นบ่อเกิดของปัญหาความไม่สมคุลย์
 และช่องว่างขึ้นภายในชาติเองในระยะยาว เมื่อโครงสร้างเศรษฐกิจ-สังคมแปรเปลี่ยน
 ไปสู่ "สถานการณ์ทางชนชั้น" ซึ่งความสัมพันธ์ทางการผลิตหรือฐานพลังทางเศรษฐกิจ
 จะเป็นตัวปัจจัยกำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจ ประเด็นอยู่ที่ว่าระบบและกลุ่มอำนาจ
 ในระบอบราชการที่เป็นอยู่มีขีดความสามารถที่จะสนองตอบการเปลี่ยนแปลงอย่างไร
 และในทิศทางเช่นไร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยเท่าที่เป็นมาเป็นเรื่อง
 ของการริเริ่มและกระทำลงมาจากเบื้องบน บูรณภาพและความมั่นคงของชาติเป็นเป้าหมาย
สำคัญสูงสุด ข้อนี้เป็นที่เข้าใจได้ เป็นแต่ว่ารัฐประศาสนนโยบายที่ยึดกุมอยู่ในประเพณี
 นิยมของระบอบราชการมาโดยตลอดนั้น คงตั้งมั่นอยู่ในแนวทางของ "รูปการปกครอง
 โดยอาณัติ" (87) หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจสิทธิ์ขาดของผู้ปกครองเหนือผู้ถูกปกครอง
 ในกรณีใดก็ตาม ระบอบอาณัตินี้มีอาจจำเป็นไปโดยปราศจากการทำทลาย และการทำทลาย
 ต่อตัวระบอบเองนี้ โดยรากฐานแล้วก็นับเป็นผลสืบเนื่องของรัฐประศาสนนโยบายเปลี่ยนแปลง-
 แปลงประเทศให้ทันสมัยดังการเปิดประเทศดังกล่าวมาข้างต้นนั่นเอง

กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่กับระบอบเก่า

ดังที่กล่าวถึงในตอนต้นของบทนี้ ปี พ.ศ.2428 นับเป็นการเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองไทย เมื่อคณะเจ้านายและข้าราชการสถานทูตกลุ่มหนึ่งร่วมกันเข้าชื่อ "กราบบังคมทูลพระกรุณา" ให้มีการเปลี่ยนแปลงประเพณีบ้านเมืองจาก "แอบโสลูคโมนากี" ให้เป็น "คอนสตีติวชันแนลโมนากี" หรือระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แล้วหลังจากสิ้นรัชกาลที่ 5 การโต้แย้งระบอบเก่าจึงขยายตัวเป็นขบวนการกว้างขวางออกไปเป็นลำดับ เกิดเป็นกบฏ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) และในที่สุดการปฏิวัติ มิถุนายน 2475 ปฏิบัติการโต้แย้งเหล่านี้เป็นผลของเงื่อนไขปัจจัยเชิงสังคมวิทยาด้วยกัน คือ การก่อตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ หากแต่สภาพพื้นฐานที่มาทางสังคมแตกต่างกันเกือบโดยสิ้นเชิงระหว่างกลุ่มผู้นำใหม่ ร.ศ.103 และหลังจากนั้น จุดประสงค์ในที่นี้จะพยายามทำความเข้าใจถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งที่ตามมาในช่วงสองทศวรรษซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน 2475

ทำนองเดียวกันกับผู้นำสมัยใหม่ทั้งหลายในสังคมไทย กลุ่มผู้นำในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ล้วนเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและอิทธิพลของวิทยาการตะวันตก และอยู่ในวิหิงหมุมกอร์ปด้วยพลังความมุ่งมั่นสูงต่อภารกิจของชาติบ้านเมือง แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้ว ในกรณีของกลุ่มผู้นำใหม่รุ่นแรก ๆ "ชาติตระกูล...ทำให้คนกลุ่มนี้อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องความเป็นผู้นำของสังคมได้ เพราะสมาชิกของคนกลุ่มนี้มีตั้งแต่องค์พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการวิหิงหมุมทั้งหลาย ฉะนั้น คนกลุ่มนี้จึงมีความเชื่อมั่นว่าตนเป็น 'คลื่นแห่งอนาคต' ซึ่งจะคุมชะตาชีวิตของบ้านเมืองไว้" (88) ในสภาพแวดล้อมหลังการเปิดประเทศและการต่อสู้ทางการเมืองภายในอันยังผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นสู่ฐานะอำนาจอธิปไตย และในฐานะทรงเป็นผู้นำโดยตรงของกลุ่มชนชั้นนำใหม่เหล่านี้เอง ต่อกรณีการเรียกร้องของคณะเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ.103 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงขจัดปัญหาให้ลุล่วงไปโดยด้วยการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดี (พ.ศ.2435) แม้การปฏิรูปครั้งนั้นจะจำกัดอยู่ในขอบข่ายของ "คอเวอนเมนต์รีฟอม" กล่าวคือ ปรับปรุงระบบบริหารโดยแบ่งส่วนราชการใหม่ และเพิ่มตำแหน่งเสนาบดีจาก 6 ขึ้นเป็น 12 ตำแหน่ง

เพื่อ "ให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรม ทำการให้ได้นื้อเต็มหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัวหลักสี่ไม่ได้..." (89) กล่าวโดยสรุปแล้วทรงเห็นว่า เป้าหมายการปฏิรูปเป็นเรื่องของการปรับปรุงระบบการบริหารของรัฐบาลเป็นหลักใหญ่ ในการนี้ ระบบคณะเสนาบดีได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรการเมืองสูงสุดในโครงสร้างราชการสมัยใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการสนองตอบส่วนหนึ่งต่อข้อเรียกร้อง ร.ศ. 103 ส่วนข้อที่ว่า เสนาบดีเกือบทั้งหมดทรงแต่งตั้งจากพระบรมวงศานุวงศ์ (90) นั้น เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงพลังการเมืองสูงสุดของกลุ่มผู้นำฝ่ายเจ้านายในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ขุนนางข้าราชการรุ่นใหม่ยังอยู่ในระยะของการถอดตัวและขยายตัวจากผลของรัฐประศาสน์มาเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย

ข้อที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือว่า ระบบและกลุ่มอำนาจการเมืองที่สถาปนาขึ้นใหม่นี้มีความสามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงเพียงใด ในตอนต้นของบทนี้เช่นกัน ไก่กล่าวถึงความตื่นตัวและเรียกร้องต่อการสิทธิเสรีทางการเมืองในหมู่คนที่มีการศึกษาซึ่งขยายตัวกว้างขวางออกไปเป็นลำดับและซึ่งก็เป็นปัญหาที่ตระหนักกันเป็นอย่างดีในหมู่ผู้ปกครองเอง (91) แต่กระนั้นทัศนคติที่มีต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเป็นเช่นเดิม มิได้เสื่อมคลายไป ทั้งที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระยาภักดีญาณไมตรี (Francis B. Sayre) กราบบังคมทูลถวายบันทึกความเห็นพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเดือนกรกฎาคม 2469 โดยมีสาระสำคัญเสนอให้มีการจัดตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานบริหารของรัฐบาล ตามแนวนโยบายที่ทรงกำหนด ข้อเสนอนี้ว่าตามจริงแล้วค่อนข้างเบาบางมากที่สุด แทบไม่ได้มีอะไรกระทบถึงพระราชอำนาจเลย นอกจากจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แบ่งเบาภาระการบริหารงานรัฐบาลออกไปเท่านั้น แต่จากทัศนะของสมเด็จพระยาจักรพรรดิราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีท่านหนึ่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอความเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของพระยาภักดีญาณไมตรี ทรงคัดค้านว่า :- "ความคิดใหม่เช่นนี้อาจเป็นที่ชื่นชอบของพวกคนไทยหัวตะวันตกบางคน แต่คนพวกนี้จะมีจำนวนสักเท่าไรเมื่อเทียบกับประชาชนคนไทยทั้งประเทศ..."

"ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาจะให้เป็นที่เข้าใจไปว่า ข้าพเจ้าเห็นว่าการปกครองแบบรัฐสภาและระบบที่มีนายกรัฐมนตรีจะไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยสยามตลอดไป ข้าพเจ้าเพียงแต่นับว่าทั้งสองอย่างไม่เหมาะสมและไม่พึงปรารถนาสำหรับเงื่อนไขและสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศไทย และจะเกิดความหายนะถ้าหากปรับเอาระบบการปกครองโดยมีนายกรัฐมนตรีมาใช้กันเสียทีเดียว... สิ่งที่ประเทศไทยต้องการอย่างรีบด่วนในยามนี้ ก็คือ ต้องจัดการแก้ไขสิ่งเลวร้ายทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าทีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ และต้องจัดระเบียบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ของราชอาณาจักรก่อนสิ่งอื่นใด ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็โปรดทรงกระทำการอันใหญ่ยิ่งลงไปแล้วอย่างหนึ่ง... (คือ) โดยการจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรี และพระองค์เองโปรดทรงทำงานร่วมกับคณะอภิรัฐมนตรีอย่างตั้งพระทัยและอดทนหามิให้เกิดผลน่าพอใจ จนทำให้ความมั่นใจในรัฐบาลกลับฟื้นคืนมา..." (92)

ทัศนะเช่นนี้ จึงมุ่งอยู่ที่ปัญหาปรับปรุงระบบงานบริหารเป็นสำคัญและปฏิเสธความคิดความพยายามที่จะทำการปฏิรูปแก้ไขอะไรนอกเหนือไปจากนี้ เราได้เห็นมาแล้วถึงพระราชดำริท่านองเดียวกันนี้เมื่อครั้งสมัยปฏิรูปรัชกาลที่ 5 แต่นั่นก็เป็นพระราชวินิจฉัยประเมินขอบข่ายและจังหวะเวลาของการ "ปฏิรูป" ในสภาวะแวดล้อมอย่างหนึ่งในสมัยกว่า 40 ปีมาแล้ว มาในยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป การที่มุ่งแต่ยึดมั่นถือมั่นอยู่ในสถานภาพเดิม ย่อมเป็นกระบวนกระแสน่าเป็นจริงของชีวิต เป็นผลให้ระบบการเมืองซึ่งตนเป็นพลังหลักอยู่ต้องสูญเสียสมรรถนะในการปรับตัวให้พัฒนาก้าวหน้าออกไปอย่างมีคุณภาพในกรณีใดก็ตาม คณะอภิรัฐมนตรีเองซึ่งล้วนเป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ก็ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีในฐานะที่ทรงอิทธิพลอยู่เหนือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และในประการสำคัญ เป็นผู้มีบทบาทชี้ขาดต่อการหน่วงเหนี่ยวยับยั้งความคิดความพยายามริเริ่มปฏิรูปปรับปรุงต่าง ๆ อันจะพึงมีมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง (93) เหตุผลที่มักใช้อ้างอิงก็มักเป็นในทำนองเดียวกันกับที่นำมาอ้างถึงข้างต้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเป็นเพียงเรื่องของคนกลุ่มน้อยไม่กี่คน โดยคนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจอะไรนัก

และทั้งยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิเสียงทางการเมือง

ทัศนะดังกล่าวนี้ มีส่วนถูกอยู่ไม่น้อย แต่ก็เป็น การมองข้ามกฎความเป็นจริงในข้อที่ว่า ความคิดอ่านเปลี่ยนแปลงใด ๆ ย่อมเป็นผลมาจากการริเริ่มและผลักดันของคนกลุ่มน้อย (94) ประสพการณ์ของสังคมไทยเองเป็นอุทธาหรณ์อย่างค้ำค้ำตั้งแต่ความกึกกวมพยายามเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทันสมัยหลังการเปิดประเทศเป็นต้นมา การเรียกร้องสมัย ร.ศ. 103 เองนับเป็นเครื่องสะท้อนถึงหลักความจริงข้อนี้ และโดยสาระแล้ว มีมูลจริงใจมาจากความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เรื่องนี้ถือเป็นกฎธรรมชาติเมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการทางสังคม กรณีเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในช่วงหลังต่อมา ก็คงมีความหมายทำนองเดียวกัน หากแตกต่างกันในข้อสำคัญที่ว่า เป็นขบวนการเรียกร้องของกลุ่มผู้นำใหม่ที่มีพื้นเพมาจาก ~~"ชาติตระกูล"~~ "สามัญชน" กลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เหล่านี้ก่อตัวและขยายตัวเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้โดยผลของรัฐธรรมนูญการศึกษาสมัยใหม่ เพื่อระดมกำลังคนเข้าสู่ราชการตามความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เนื่องจากว่า "...ในการเวลานี้ ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการ ไม้รู้หนังสือแล้ว เกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ...การต่อไปข้างหน้าจะต้องเลือกว่า ผู้ใดไม่รู้หนังสือไล่ไต่ตามควรแก่ที่กำหนด ผู้นั้นจะเป็นขุนนางไม้ไค้เลย..."

"...โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปข้างหน้าโดยมาก ใค้คิดจัดการโดยอุตสาหกรรมเต็มกำลังที่จะให้เป็น การเรียบรมยพร้อมเพรียง ... และกิจการ จะให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นทีคนเรียนไค้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ... เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นลงไป ตลอดจนถึงราษฎรต่ำสุด จะใค้ใค้มีโอกาศเลาเรียนไค้เสมอกัน ไค้วาเจา ขุนนาง วาไพร..." (95)

ในสภาวะเศรษฐกิจ - สังคมไทย การศึกษาและการเข้ารับราชการจึงเป็นโอกาสช่องทางสำหรับสามัญชนจะเลื่อนขั้นสู่ตำแหน่งฐานะทางสังคมที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในโครงสร้างขุนนางข้าราชการอันเป็นคานนิยม และเป็นแหล่งที่มาของเกียรติและอำนาจ กลุ่มชนชั้นนำใหม่นี้อาจรวมเรียกว่า คนชั้นกลาง ซึ่งแตกต่างออกไปจากกลุ่ม

เจ้านาย และในขณะเดียวกันก็แยกตัวออกไปจากกลุ่มชนชาวโรชาวนา หรือสามัญชนอื่น ๆ อันเป็นพื้นเพที่มาของกลุ่มชนระดับกลาง หลังจากตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับบุตรหลานของเจ้านายและข้าราชการในปี พ.ศ. 2414 แล้ว อีกถึง 13 ปีต่อมาในปี 2427 จึงได้เริ่มตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้น⁽⁹⁶⁾ ต่อจากนั้น เพื่อผลิตกำลังคนเข้ารับราชการระดับสูง ในปี พ.ศ. 2453 ได้ยกฐานะโรงเรียนมหาคเล็กขึ้นเป็น "โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" และในที่สุดเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี 2459 ถึงจุดนี้ ข้อที่จำเป็นต้องเน้นถึงเป็นพิเศษในเรื่องรัฐประศาสน์-บายผลิตกำลังคนเข้ารับราชการ ก็คือ ในด้านจัดการทหาร ดังที่ได้บรรยายถึงในตอนก่อนแล้วว่า ได้รับการพัฒนาโดยตลอดตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 5 จากกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์จนถึงจัดตั้งเป็นโรงเรียนทหารสราญรมย์ขึ้นในปี 2430 เป็นการวางรากฐานสำหรับสร้างนายทหารอาชีพ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า โรงเรียนทหารเช่นนี้จะเป็แหล่งผลิตผู้นำทางทหารซึ่งจะก่อตัวขึ้นเป็นพลังการเมืองอันทรงอิทธิพลยิ่ง

ในขณะเดียวกัน การก่อตัวของชนชั้นกลาง ก็มีได้จำกัดอยู่แคภายในวงราชการเท่านั้น การศึกษาสมัยใหม่ยังเป็นผลก่อให้เกิดอาชีพใหม่ ๆ ซึ่งเป็นอิสระจากราชการ อย่างเช่น นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ นักกฎหมาย แพทย์ และนักธุรกิจการค้า เป็นต้น ธุรกิจการค้าส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องอยู่ในมือคนจีนและชาวต่างประเทศอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว สำหรับกลุ่มอาชีพอิสระอื่น ๆ นั้น แม้จะยังไม่ได้เข้าไปมีบทบาทหรืออำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยตรง แต่ก็ต้องนับว่ามีอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อบรรยากาศแวดล้อมทางสังคมและการเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ควบคู่ไปกับการขยายตัวของการศึกษาสมัยใหม่ อิทธิพลของวิทยาการและความถนัดอ่านของตะวันตกในเรื่องลัทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตยและอื่น ๆ ก็แพร่หลายออกไปเป็นลำดับ เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกิจการหนังสือพิมพ์ได้ขยายตัวออกมาสู่สามัญชน เป็นแรงกระตุ้นให้มีการเรียกร้องสิทธิเสียงและการเปลี่ยนแปลงโดยเปิดเผยทั้งภายในและภายนอกวงราชการ⁽⁹⁷⁾ ในสภาพแวดล้อมใหม่เช่นนี้ ปัญหาขัดแย้งและความตื่นตัวทางการเมืองจึงไม่อาจจำกัดเพียงภายในแวดวงราชการอีกต่อไป ความถนัดอ่านเรียกร้องต้องการรัฐธรรมนูญซึ่งเคยอุบัติขึ้นจากกลุ่มผู้นำภายในระบบราชการอย่าง

เมื่อครั้ง ร.ศ. 103 มาได้รับการแสดงออกในหน้าหนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ยุค
 ของ "เทียนวรรณ" ซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาสิทธิเสรีภาพ ปัญหาความเป็นธรรม และ
 เรียกร้องให้เร่งรัดจัดตั้ง "ปาลีเมนต์" เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เยี่ยงอารยะประเทศ (98)
 มาจนถึงยุคที่เริ่มมีการตั้งปัญหารุนแรงท่าทายเป็นพื้นฐานแหล่งที่มาและฐานะความชอบธรรม
 ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังเช่นบทความเรื่อง "กฎหมายธรรมนูญประเพณี"
 เปรียบสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลกับประชาชนเสมือนหนึ่งหุ้นส่วนในบริษัท ว่า:-

"ประเทศสยามเราในเวลานี้ หากจะเปรียบเทียบกับบริษัท
 ก็อาจจะแบ่งออกได้ว่า คณะรัฐบาลมีหมู่เสนาอำมาตย์ราชเสวก
 เป็นกรรมการ และราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น แต่บริษัทของเรายัง
 หาได้มีบริคตหสนธิและข้อบังคับของบริษัทไม่ เท่ากับยังขาดล้ม
 วินัยที่กรรมการและผู้ถือหุ้นจะพึงปฏิบัติตามหน้าที่...
 เราจึงเห็นว่าเพื่อความรุ่งเรืองของประเทศอันเป็นที่รักยิ่งของ
 เรา ประเทศเราจึงควรจจะร่างบริคตหสนธิและข้อบังคับขึ้นให้
 เป็นกิจจะลักษณะเสียที บริคตหสนธิที่ว่านี้มีชื่ออันไกล คือ กฎหมาย
 ธรรมนูญประเพณีการปกครองนั่นเอง ... ในสมัยที่บานเมืองของ
 เรากำลังตกอยู่ในฐานะที่ฝ่ายราษฎรกำลังจะรู้สึกตัวแยกตัวระชน
 และความเป็นไปของโลกที่กำลังก้าวหน้าอยู่เช่นนี้ ประเทศเราไม่
 ควรรอไว้ให้เขาเกิดเสียก่อน จึงตั้งยา ควรจัดการสุขาภิบาลปอง
 กันไว้เสียก่อนจะดีกว่า" (99)

แนวความคิดทั้งสองที่ยกมาเปรียบเทียบกับข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการทาง
 ปัญญาความคิดที่รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ข้อเขียนของเทียนวรรณจำกัดในวงแคบในยุคหนังสือ
 พิมพ์ตอนปลายรัชกาลที่ 5 เทียนวรรณอาจพูดไปไกลถึงสิทธิและความยินยอมของประชาชน
 แต่ก็ยังมองปัญหาจากแง่ของการริเริ่มแก้ไขเปลี่ยนแปลงลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์เอง (100)
 บทความ "กฎหมายธรรมนูญประเพณี" ออกมาตอนปลายรัชกาลที่ 6 อันเป็นยุคหนังสือพิมพ์
 แพร่หลายและมีการวิพากษ์วิจารณ์โต้เถียงทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง หลักความคิดที่
 ยืนยันว่า "ราษฎรเป็นผู้ถือหุ้น" โดยสาระมาจากทฤษฎีประชาธิปไตยของตะวันตก ซึ่ง
 ถือว่าความยินยอมเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน (101) จึงอยู่
 ความคิดความเชื่อทำนองนี้คงจะจำกัดอยู่ในแวดวงปัญญาชนเป็นส่วนน้อยในกรุงเทพฯ แต่

เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงและปัญหาขัดแย้งอันมีมาแต่กลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งประกอบ
ขึ้นเป็นชนชั้นนำรุ่นใหม่ และที่แน่นอนก็คือ เป็นปัญหาขัดแย้งในระดับและขอบข่ายที่แตกต่างไป
จากสมัย ร.ศ. 103 และก่อนหน้านั้น

*ปัญหาการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวนี้ อาจอธิบาย
ได้จากข้อสังเกตทางทฤษฎีของศาสตราจารย์ลิปเซทว่าเป็นประเด็นปัญหาหลักของวิกฤตความ
ชอบธรรม ซึ่งโดยรากฐานเป็นผลเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม และบังเกิดขึ้นในขณะ
ที่สังคมแปรเปลี่ยนไปสู่รูปโครงสร้างใหม่ จากมูลเหตุใหญ่ 2 ประการ คือ ฐานะของสถาบัน
เก่าที่สำคัญ ๆ ถูกคุกคามในระหว่างการเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง
กลุ่มชนสำคัญ ๆ ในสังคม มิได้เข้ามีส่วนร่วมในระบบเปลี่ยนแปลงหรืออย่างน้อยที่สุดใน
เมื่อกลุ่มชนเหล่านี้ตั้งข้อเรียกร้องทางการเมืองขึ้น (102) เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง
ทางโครงสร้างสังคมนี้ มีประเด็นที่เห็นสมควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ คือ ระดับ
และขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงซึ่งคงจะต้องแยกแยะกันออกไป อย่างน้อยเพื่อช่วยให้
เป็นที่เข้าใจกระจ่างขึ้นถึงขั้นตอนของพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย
ในการนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ถ้าจะวิเคราะห์เรื่องราวจากแง่ของความสัมพันธ์เชื่อมโยง
เป็นเหตุเป็นผลต่อกันระหว่างโครงสร้างสังคมกับสภาวะปัจจัยแวดล้อม (103) กฎอัน
เป็นธรรมคาสามัญมีอยู่ว่า ระบบสังคมหนึ่ง ๆ อันประกอบขึ้นเป็นโครงสร้าง กำหนดแบบ
แผนสัมพันธ์ภาพและการประพฤติปฏิบัติต่อกันในหมู่มนุษย์ซึ่งอยู่ในตำแหน่งฐานะและบทบาทต่าง ๆ
กันภายในสังคม แบบแผนความสัมพันธ์และการประพฤติปฏิบัติต่อกันนี้ อาจมีส่วนอยู่ภายใต้
การบังคับในสังคม-การเมืองหนึ่ง ๆ แต่โดยรากฐานเป็นผลจากการยอมรับรับรองของ
บรรดาสมาชิก หากไม่แล้ว สังคม-การเมืองนั้น ๆ ย่อมไม่อาจดำรงคงอยู่ได้ เมื่อ
พิจารณาที่ระบบสังคมในเชิงโครงสร้างแบบแผนของความสัมพันธ์และการกระทำของคนและ
กลุ่มชนเช่นนี้แล้ว ระบบสังคมก็เท่ากับเป็นโครงสร้างสัมพันธ์ภาพทางอำนาจอย่างหนึ่งซึ่ง
เป็นที่ยอมรับรับรองกัน อันเป็นรากฐานของฐานะความชอบธรรมของระบบนั้น ๆ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ต่อไปว่า โครงสร้างสังคมมิใช่สิ่งที่อยู่โดดเดี่ยวหรือสถิตย์อยู่
ในสูญญากาศ หากแต่สัมพันธ์อยู่กับสภาวะปัจจัยแวดล้อมอย่างหนึ่งจากประสบการณ์ใน

ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองของไทยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในยุคสมัยก่อนการเปิดประเทศ ล้วนแต่เป็นเรื่องของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจเป็นใหญ่ภายในรั้วในวัง มิได้มีผลกระทบอะไรที่สำคัญต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งสามารถคงความต่อเนื่องมาโดยตลอด การแผ่อิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกและการเปิดประเทศเท่ากับเป็นผลเปลี่ยนแปลงสภาวะปัจจัยแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อระบบสัมพันธภาพทางอำนาจเดิม การต่อสู้สร้างเสริมพระราชอำนาจในสมัยรัชกาลที่ 5 อาจจะเป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มพระราชวงศ์ แต่ที่ว่าโดยแท้จริงแล้วเป็นการต่อสู้ทางการเมืองในสภาวะปัจจัยแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป และแล้วการต่อสู้ก็ยิ่งผลลัคนันต์สังคมไทยเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ซึ่งในตัวเองนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจัยแวดล้อมนั่นก็คือ การก่อตัวและเติบโตของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ ซึ่งขยายขอบข่ายออกไปสู่กลุ่มคนชั้นกลางในที่สุดดังกล่าวน่าจะข้างต้น ความหมายความสำคัญของความตื่นตัวและการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มชนเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสัญญาณบอกรับถึงความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ทำนองเดียวกับสมัย ร.ศ. 103 แล้ว ยังมุ่งเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงไปที่ตัวระบบและโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นอยู่ด้วย คือ ฐานะความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ของขั้นตอนพัฒนาการทางการเมือง จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่ง ณ ที่นี้ว่า ตัวพลังกระทำการเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจัยแวดล้อม ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษหลังการเปิดประเทศ ยังคงจำกัดวงอยู่ภายในโครงสร้างราชการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ได้หมายความว่า กลุ่มคนชั้นกลางภายนอกราชการ จะไม่มีบทบาทหรือความสำคัญอะไรเสียเลยต่อการเปลี่ยนแปลงตรงกันข้าม บรรยากาศและแรงกดดันทางปัญญาความคิด จากบรรดากลุ่มอาชีพอิสระ โดยเฉพาะนักเขียนนักหนังสือพิมพ์ย่อมประกอบเป็นปัจจัยแวดล้อมต่อกลุ่มชนชั้นนำภายในระบบราชการ และเพราะฉะนั้น จึงเป็นตัวแปรส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อแนวทางการเปลี่ยนแปลง หากแต่มีใช่เป็นตัวพลังทำการเปลี่ยนแปลงโดยตรง กลุ่มคนชั้นกลางอิสระเหล่านี้มิได้มีการจัดตั้งหรือฐานกำลังที่จะมีบทบาทเช่นนั้นได้ และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ กลุ่มพ่อค้าธุรกิจอันเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ก็ล้วนเป็นคนจีน

และชาวต่างประเทศอื่น ๆ ไม่อยู่ในฐานะ "อันชอบธรรม" ที่จะเข้ามามีบทบาททาง การเมืองโดยตรง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ทางที่เป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลง ก็คือ โดย การริเริ่มกระทำการลงมาจากกลุ่มผู้ปกครอง ดังที่เทียนวรรณ เคยเรียกร้องมาในตอนปลาย รัชกาลที่ 5 หรือไมเช่นนั้นก็โดยการกระทำโดยตรงขึ้นมาจากกลุ่มคนชั้นกลางภายในระบบ ราชการในแนวทางดังเช่นที่คณะผู้ก่อการกบฏ ร.ศ. 130 พวกกันเห็นว่า :-

"...ซึ่งจะเปลี่ยนระบอบประเพณีการปกครองด้วยแล้ว คนมือเปล่า จะทำได้อย่างไร จำเป็นต้องเป็นผู้ถืออาวุธของชาติ คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตาม อารยสมัย..." (104)

นี่คือความเป็นจริงของพัฒนาการในการเมืองไทยตลอดช่วงหลังรัชกาลที่ 5 ถึงรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปี พ.ศ. 2500 ท่ามกลางกระแสเสรีนิยม และประชาธิปไตยที่ไหลบ่าเข้ามาจากตะวันตกนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงลักษณะเนื้อหาทาง ความคิดความเชื่อของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการในยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแล้ว ทุก รุ่ น จะมีความสำนึกแรงกล้าตรงกันในปัญหาและเป้าหมายเรื่องความรอคอยของชาติเป็นหลัก ใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็นไปตามสำนึกในตรรกวิสัยของชนชั้นสูงหัวใหม่ทั้งหลายดังที่ จอห์น ค. คาสกี ตั้งข้อสังเกตไว้ (105) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเป็นเงื่อนไขสำหรับความ มั่นคงและความรอคอยของชาติ และอำนาจปกครองเป็นเงื่อนไขสำหรับการเปลี่ยนแปลง เพื่อความรอคอยของชาติ ปัญหาหลักอันขัดแย้งเกิดขึ้นก็เพราะเป็นสำนึกที่ตรงกันระหว่าง ชนชั้นนำ 2 กลุ่ม ในสถานภาพทางอำนาจแตกต่างกัน และไม่สามารถประสานรวมขอม ระหว่างฝ่ายที่ครองอำนาจกับฝ่ายที่เรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมในอำนาจ

ปี พ.ศ. 2453 อันเป็นปีแห่งสิ้นสุดของรัชกาลอันยาวนานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่งภายในชั่วระยะเวลาเพียง ปีเศษต่อมา ได้เกิดปรากฏการณ์อันเป็นสัญญาณสะท้อนถึงปัญหาที่ไค้สะสมมาจากผลของ รัฐประศาสน์นโยบายเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในสองสามทศวรรษก่อนหน้านั้น คือ หนังสือ

ทรัพย์สินศาสตร์ ของพระยาสุริยานุวัตร และกบฏ ร.ศ. 130 ปรากฏการณ์แรกเป็นความพยายามทางปัญญาความคิดที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนคนแค่นของชาวนา ปัญหาขาดแคลนทุนสะสม และการส่งเสริมคนชั้นกลาง (106) เหตุการณ์หลังเท่ากับเป็นอาการแสดงออกถึงพัฒนาการของกลุ่มผู้นำราชการชั้นกลางและเจตนาารมณที่ จะขึ้นมามีส่วนในอำนาจปกครองรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ และเรื่องราวของกบฏ ร.ศ. 130 ได้มีงานเขียน โดยเฉพาะอยู่แล้ว (107) ไม่มีความประสงค์จะนำมาสาธยายซ้ำในที่นี้ อีก เป็นแต่หยิบยกขึ้นมาพูดถึงก็เพื่อช่วยวิเคราะห์ประเมินสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบอบอำนาจในการจัดการกับปัญหาหลักอันขัดแย้งมูลฐานเหล่านี้ ความจริง ทั้ง 2 ประเด็นก็เป็นสิ่งที่เทียบวรรณคดี เคยเรียกร้องขอให้ทำมาแล้วทั้งสิ้นเมื่อกว่าสิบปีมาแล้ว หากแต่เป็นในช่วงที่ยังปราศจากแรงกดดันจาก "ผู้ถืออาวุธของชาติ" คือ ทหาร ประกอบด้วยพลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ เพื่อจัดระบบปกครองตามอารยะสมัย"

ศักยภาพของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ที่จะจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงคงไม่มีอะไร จะชัดเจนไปกว่าโลกทัศน์ของกลุ่มผู้ครองอำนาจเอง ว่าตามความเป็นธรรมชาติแล้วผู้นำภายใต้ระบอบเก่าเองก็มีทัศนคติก้าวหน้าทัดเทียมกับการเปลี่ยนแปลงของกาลสมัย ดังที่ได้เห็นกันมาแล้วตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 มาในเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 ก็ยังได้พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ กราบบังคมทูลสรุปสาเหตุของการกบฏอย่างตรงไปตรงมาว่า :-

"...เริ่มแต่ว่า การค้าขายและการเพาะปลูกในเมืองไทยนั้น ตกต่ำทรุดโทรมมาแต่ในปลาย ๆ รัชกาลก่อนแล้ว ราษฎรไคร้รับความคับแค้นอันจนต่าง ๆ ครั้นมาเปลี่ยนรัชกาล เขาก็มุ่งหมายกันว่า จะไคร้ทรงจัดการทำนุบำรุงแก้ไขความรอนทุ้งนั้นขึ้น มาจนบัดนี้ก็เห็นว่าไคร้ทรงจัดแก้ไขประการใดไม่ มีแต่การเล่นตลกตมมา..." (108)

ความรู้ลึกผิดหวังจากความ "มุ่งหมาย" ที่จะได้เห็นการแก้ไขปัญหา ก็จะได้เห็นจากคณะตุลาการ 2475 อีกในทำนองเดียวกัน ในกรณีใดก็ตาม เสียงทักท้วงซึ่งแนะในทางสร้างสรรค์ทำนองนี้ก็มีได้รับการรับฟังแต่อย่างใด ข้อที่นาสังเกตุ ก็ว่าบุคคลชั้นนำจากสามัญชนที่ขึ้นมาถึงระดับเสนาบดีอย่างเช่นเสนาบดีกระทรวงธรรมการหรือศึกษาธิการนั้น มักจะคอยอิทธิพลทางความคิดเห็น เมื่อเทียบกับเสนาบดีฝ่ายเจ้านายซึ่งเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว (109) ปฏิกริยาที่มีต่อกรณีกบฏ ร.ศ. 130 กง โนม เอียง ไปตามกระแสความคิดของทางข้าราชการโดยตั้งอยู่ในความเชื่อเพียงว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนพวกแก่การเมือง มักใหญ่ใฝ่สูง แล้วก็มิประสีประสาอะไรไม่ก็คน ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ที่เกี่ยว ต่างก็สุขสบายพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ไม่นึกสนใจอะไรมากไปกว่านั้น (110)

ความรู้ลึกที่มีต่อคนกลุ่มกบฏ ร.ศ. 130 อาจพอเป็นที่เข้าใจได้ แต่ที่สำคัญและร้ายแรงยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ ความไม่สนใจใยดีต่อปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ปรากฏว่าเสียงทักท้วงและพยายามชี้แนะในทางสร้างสรรค์อย่างเช่นของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ดังกล่าว ได้รับการหยิบยกขึ้นมาใคร่ครวญแต่ประการใด ท้าวพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เอง ในฐานะเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ก็ยังต้องถูกระทบกระเทือนเอาจากการที่กระทรวงธรรมการออกใบอนุญาตให้ หนังสือทรัพย์สินศาสตร์ ของพระยาสุริยานุวัตร เป็นตำราเรียนได้ (111) ต่อหนังสือทรัพย์สินศาสตร์ คงถูกมองแต่เพียงเป็นเรื่องของ "คนนอกราชการ มีเวลาว่างและกระเป๋าวาง ... รู้ลึกคั่นกะเขออซากู้อยากเรียน" โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงไม่เห็นด้วยอย่างแรงกับแนวการมองสังคมไทยแบบแบ่งเป็นลำดับชั้นสูง ชั้นกลาง และชั้นต่ำ รวมทั้งการที่ยกย่องให้ความสำคัญกับคนชั้นกลาง (112) และเมื่อสรุปรวมความแล้ว "... ข้าพเจ้ามีความเสียใจที่รู้สึกว่าคุณแต่งหนังสือ 'ทรัพย์สินศาสตร์' ข้างตีราคาชาติของเราต่ำเสียจริง ๆ"

"...แท้จริงถ้าพิจารณาให้ดีจะคงเห็นว่า แท้จริงท่านไม่รู้จัก
ชาติของท่านก็พอ ที่ควรจะเป็นผู้เตือนชาติโคเลบ การที่เพื่อน
เตือนเพื่อน เป็นคนละอย่าง เพราะไม่มีท่าทางบังคับว่าคงเชื่อ
ฟัง เมื่อเห็นชอบก็เชื่อ เมื่อไม่เห็นชอบก็แล้วไป แต่ที่กระทรวง
ธรรมการหนุนหลังยกย่องให้หนังสือของพระยาสุรียานุวัตรเป็นตำรา
ก็แปลว่า เหมือนสมมุติให้ท่านผู้นั้นเป็นอาจารย์ของกุลบุตรไทยสืบไป..." (113)

ในสภาวะความชะงักงันทางความคิดอ่านและการกระทำของผู้ครองอำนาจ
จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอะไรที่จะเกิดการเคลื่อนไหวขึ้นมาจากระดับกลาง เริ่ม
ตั้งแต่การชี้แนะในหมู่ปัญญาชนอย่างสุภาพอ่อนโยนที่สุด ดังเช่นจากพระยาสุรียานุวัตร
ซึ่งจากที่รู้เห็นมาในต่างประเทศ "ดังเกิดเห็นความจำเป็นของเขา บางอย่างที่ดีกว่า
ของเรามากเท่าใด ก็อยากจะทำให้เราทำได้อย่างเขาบ้าง... (รวมทั้ง) เรื่องการทำ
มาหากินหรือวิชาจัดการปกครองบ้านเมืองของเขาคือว่าของเราข้อใดก็ ..อยากให้เรา
ของเราทำได้ก็เสมอเขาบ้าง" (114) จนถึงขั้นพยายามใช้กำลังกระทำการเปลี่ยนแปลง
แปลงของกลุ่ม ร.ศ. 130 "ด้วยความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะให้ชาติของตนเข้า
ถึงสมัยแห่งความเจริญก้าวหน้าของโลกทุกด้าน จึงจำเป็นต้องเป็นหน้าที่ของคนไทยเท่านั้นที่
จะคิดชำระสะสางความเลื่อมสลายของชาติสังคม ผดุงความมั่งคั่งสมบูรณ์พูนสุขของปวงชน
คนไทยและแก้ไขการปกครองให้เกิดแต่ราชอาณาจักรสมองของผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน
...อย่างน้อยก็เยี่ยงประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเคยเดินคู่กันมา
เท่ากับประเทศไทย สมัยที่เปิดเมืองท่า แคร่รันญี่ปุ่นเปลี่ยนระบอบปกครองจากสมบูรณา-
ญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบราชาธิปไตยก็ถูกกฎหมายแล้วมีชำนินานเท่าใดนัก ความเจริญ
ก้าวหน้าก็วิ่งเข้ามาหาประชาชาติของเขาอย่างรวดเร็ว จนเกินหน้าประเทศไทยอย่าง
ไกลลิบ..." (115)

เหตุการณ์ ร.ศ. 130 แม้จะถูกรัฐบาลทำการจับกุมกำ รวบปราบปราม
เสียก่อนจะลงมือกระทำการ แต่ส่งผลกระทบสะท้อนต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดย
เฉพาอย่างยิ่ง เป็นชนวนสำคัญส่วนหนึ่งของความรู้สึกบาดหมางหวาดระแวงภายใน
กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ เนื่องจากมีการกล่าวขวัญกันในคำให้การของผู้ต้องหา

ถึงแผนที่จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต หรือไมก็ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ขึ้นเป็นกษัตริย์ หรือถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ ก็ทูลเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี(116) เห็นจะเป็นภัยเหตุที่ ประกอบกับความยึดมั่นในความเลิศประเสริฐของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความพยายามของพระเจ้าอนงยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในปี 2460 ทรงกราบทูลเสนอให้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งที่เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี สมาชิกองคมนตรีสภา กราบบังคมทูลในปี 2464 ขอให้ทรงฟื้นฟูรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน พร้อมทั้งลครของคลังเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย จึงล้วนเป็นความพยายามที่ไร้ผลอย่างช่วยไม่ได้ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี นี้ ใคมีพระราชกระแสตอบเป็นทำนองปฏิเสธนานมาทางพระยาประสิทธิศัลการ ข้าราชการ ว่า เป็นเพียงคนพวก "น้อยใจ" "ไม่มีสติ" และส่วนใหญ่เป็นลูกจีนกับพวกโกต้าง ๆ (117) ในลักษณะการปกครองและการบริหารบ้านเมืองภายในแควงราชสำนักเช่นนี้ ย่อมบังเกิดช่องว่างห่างไกลกับบรรดาข้าราชการรวมทั้งพระบรมวงศ์ฝ่ายหัวก้าวหน้า ผลสืบเนื่องที่ตามมาเห็นจะไม่มีอะไรสรุปได้ชัดเจนไปกว่าพระราชนันทิกพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยาภักดีฉานไมตรี (พรานซีส บี. แชร) เรื่อง Problems of Siam หลังขึ้นครองราชย์เพียง 8 เดือนเศษ ดังนี้ :-

"สิ่งต่าง ๆ ใค้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าแผ่นดินยังเป็นที่เคารพและเกรงกลัวอยู่มาก แมว่าในตอนปลายรัชสมัย จะมีคนหนุ่มกลุ่มหนึ่งเริ่มวิพากษ์วิจารณ์พระมหากษัตริย์ในหลาย ๆ ด้าน แต่ก็มิไค้เป็นไปอย่างเปิดเผย ในรัชสมัยที่เพิ่งสิ้นสุด หลายสิ่งหลายอย่างไค้ทวีความเลวร้ายไปมาก เนื่องจากเหตุหลายประการ ... พระเจ้าแผ่นดินกลายเป็นผู้ที่คกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการบริพารคนโปรด ข้าราชการทุกคนถูกเพ่งเล็งบางมาก บางนอຍ ในคาน

ฉนวนฉนวนบังหลวงหรือเล่นพรรคเล่นพวก ยังนับเป็นโชคที่
พระบรมวงศานุวงศ์ยังเป็นทีเคารพยกย่องว่าเป็นคนซื่อสัตย์
สิ่งที่เป็นที่น่าเสียดายยิ่ง คือ ราชสำนักของพระองค์เป็น
ที่เกลียดชังอย่างรุนแรง และในตอนปลายรัชสมัย ก็ถูก
ลอบเลียนเยาะเย้ย กำเนิดของหนังสือพิมพ์ฟรีเพรส ทำให้
สถานการณ์ในขณะนั้นขยายตัวเลวร้ายขึ้น ฐานะของพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสิ่งที่ตกอยู่ในสภาวะลำบาก
ความเคลื่อนไหวทางความคิดในประเทศแสดงให้เห็นอย่างชัด
แจ้งว่า ระยะเวลาของระบบเอการิปโดยเลื่อนอยลงเต็มที่..." (118)

ความจริงแล้ว "ความเคลื่อนไหวทางความคิด" ที่ว่าไว้ในพระราชบันทึก
ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในประเทศเท่านั้น ในช่วงปลายทศวรรษ 2460 นั้นเอง กลุ่มคนไทย
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนทุนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการคบคิดรวมตัวกัน จนถึงขั้นประชุมก่อ
ตั้ง "คณะราษฎร" ขึ้นเป็นทางการที่หอพักแห่งหนึ่งในกรุงปารีส ในเดือนกุมภาพันธ์ 2469
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการ "เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็น
การปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย และการดำเนินเพื่อให้สยามบรรลุหลัก 6 ประการ" (119)
การเคลื่อนไหวทางความคิดจนถึงขั้นจัดตั้งนี้ นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญ ซึ่งในส่วนหนึ่งก็
ไม่แตกต่างอะไรกับที่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการสถานทูตเคยประพฤติปฏิบัติกันสมัย ร.ศ. 103
เมื่อ 40 ปีเศษก่อนหน้านั้น เมื่อได้มีโอกาสมาพบมาเห็นความเจริญรุดหน้าของอารยะ
ประเทศ หากแต่ว่าเป็นขบวนการที่มุ่งเป้าหมายเพื่อโค่นล้มระบอบเก่าทำนองเดียวกันกับ
กลุ่มกบฏ ร.ศ. 130 พิจารณาจากเหตุการณ์เรียกร้องระบอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจาก
ร.ศ. 103 และ ร.ศ. 130 ถึงปฏิวัติมิถุนายน 2475 เป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี
ก็พอจะช่วยให้เห็นลักษณะการคลี่คลายขยายตัวของกลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ได้ตามสมควร โดยเฉพาะ
จากภาพเปรียบเทียบของคัมภีร์ประกอบทางกลุ่มกบฏ ร.ศ. 130 กับคณะราษฎร 2475 ดังนี้.-

องค์ประกอบกลุ่มกอกการ ร.ศ. 130 และคณะราษฎร 2475

ยศ สาย อาชีพ	พ.อ.	พ.ท.	พ.ศ.	ร.อ.	ร.ท.	ร.ค.	วาที่ร.ศ	นายคาบ	รวม	ร้อยละ
<u>ร.ศ. 130</u>										
ทหารบก			1	2	10	54	17	1	85	92.4
ทหารเรือ				1		2			3	3.3
ตำรวจ									-	-
พลเรือน									4	4.3
									<u>92</u>	<u>100.0</u>
<u>2475</u>										
ทหารบก	3	1	4	11	12	4			35	35.3
ทหารเรือ			2	7	6	3			18	18.2
ตำรวจ					1				1	1.0
พลเรือน									45	45.5
									<u>99</u>	<u>100.0</u>

มาถึงรุ่น 2475 พลังการเปลี่ยนแปลงเรียกได้ว่ามีขอบข่ายการผสมผสานระหว่าง "ผู้ถืออาวุธของชาติ" กับ "พลเรือนที่มีมันสมองปฏิวัติ" กว้างขวางขึ้นพอสมควร ทั้งในตำแหน่งยศของฝ่ายทหาร และในค่านสาชาวิชาชีพของฝ่ายพลเรือน การนี้ถึ่แนวร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนายทหารระดับพันเอกถึง 3 นาย ซึ่งล้วนผ่านการศึกและการประสมการณ์มาจากต่างประเทศเช่นนี้ ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว เท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตความชอบธรรมที่กำลังบังเกิดแก่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าอยู่ในขั้นรุนแรงเพียงใด, แล้วก็ยัง, โชคร้ายอีกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงขึ้นครองราชย์สืบทอดปัญหาเสื่อมโทรมค่านต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้า และซ้ำเติมด้วยวิกฤตเศรษฐกิจโลกตกต่ำ อันเป็นสมุฏฐานสำคัญนำไปสู่การปฏิวัติเดือนมิถุนายน 2475 (122) อันเป็นระยะเวลาเพียง 6 ปีเศษหลังการก่อกอง "คณะราษฎร"

กระนั้นก็ตาม ในช่วง 6 ปีนี้เอง คำความจริงแล้วเป็นช่วงที่ยังเปิดโอกาสพอสมควรที่เกี่ยวสำหรับการริเริ่มเปลี่ยนแปลงลงมาจากเบื้องบน เพราะรัชสมัยอันสิ้นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468 - 2477) เรียกได้ว่าเป็นรัชสมัยของความพยายามอย่างจริงจังขึ้นในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญและขยายแควงการมีส่วนร่วมทางการเมือง เริ่มด้วยการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรี⁽¹²³⁾ แต่ทว่าโอกาสการริเริ่มเปลี่ยนแปลง เช่นว่านี้ก็ยังคงคอยภายใต้เงื่อนปัจจัยอันจำกัดยิ่ง ทั้งโดยแนวพระราชวินิจฉัยปัญหาในตัวเองและจากแรงกดดันของพลังการเมืองที่แวดล้อม

ตรงกันข้ามกับในรัชกาลก่อน พระราชบัณฑิตกเรื่อง "Problems of Siam" ดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ทรงตระหนักเพียงใดถึงภัยที่กำลังคืบคลานมาสู่ระบอบ "แอบโซลูทโมนาธิ" และความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง ในบรรดาประเด็นปัญหาหลักรวม 3 ประเด็น คือ รัฐธรรมนูญ การคลังและกิจการภายใน ทรงยกเอาเรื่องรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญอันดับแรก และในจำนวนคำถามที่ทรงตั้งขึ้นมาทั้งหมด 9 ข้อ ก็เป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญเสีย 7 ข้อ รวมทั้งแม้ในประเด็นสุดท้ายเรื่องกิจการภายใน ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระราชดำริจะจัดตั้งระบบเทศบาลเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นไปสู่ระบบตัวแทนในที่สุด⁽¹²⁴⁾ ซึ่งก็ค่อนนับว่าอยู่ในประเด็นเรื่องพัฒนาการทางการเมืองอีกเช่นกัน

แนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีทั้งระยะยาวและเฉพาะหน้า สำหรับแผนระยะยาว ทรงตระหนักอยู่ว่า "ถ้ายอมรับว่าสักวันหนึ่ง เราอาจจำเป็นต้องมีประชาธิปไตยรูปหนึ่งขึ้นในประเทศไทยสยามแล้ว เราก็ต้องคอย ๆ เตรียมตัวเราสำหรับประชาธิปไตย เราจะต้องเรียนรู้และต้องสอนตัวเราเอง เราต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อให้เกิดความคิดเข้าใจถึงว่าการปกครองแบบรัฐสภาจะทำได้ อย่างไรในประเทศไทย เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เกิดสำนึกทางการเมือง ให้เข้าใจถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตน เพื่อจะไ้ไม่ถูกชักจูงให้หลงผิดจากพวกนักกอกวนและพวกนักสร้างวิมาน ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราก็ต้องสอนประชาชนว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไร และเลือกผู้แทนอย่างไร

ให้ใครคนที่จะเห็นแก่นลประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง" (125) ทางหนึ่งที่จะช่วยให้บรรดาเป้าหมายดังกล่าวนี้ ก็โดยจัดตั้งระบบเทศบาล ซึ่ง "จะให้ความมคิบบางอย่างเกี่ยวกับความเป็นไปไคที่จะเริ่มระบบผู้แทน (ระบบเทศบาล) จะให้ความพอใจแก่บรรดาคนหัวก้าวหน้าของประเทศ และจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าประชาชนพร้อมที่จะมีสิทธิมีเสียงอย่างจริงจังในกิจการของบ้านเมืองหรือไม่" (126)

แผนพัฒนาการเมืองระยะยาว เชนว่านี้ คงไม่มีผู้ใดโต้แย้งอะไรและแท้ที่จริงแล้ว ก็คงจะสอดคล้องกันกับแนวความคิดเห็นของ "คณะราษฎร" อยู่ในข้อที่ว่า ประชาชนคนไทยยังไม่พร้อมสำหรับประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญฉบับ ธันวาคม 2475 (มาตรา 65) ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งระหว่างที่ประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษามากพอถึงดี รวมทั้งได้มีพระราชบัญญัติเทศบาลออกมาเป็นการพัฒนาการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ในจุดนี้ มักมีการวิจารณ์การปฏิวัติมิถุนายน 2475 อยู่เนือง ๆ ว่า เป็นเรื่องของกลุ่มคนมักใหญ่ใฝ่สูงไม่กี่คน ซึ่งทำการปฏิวัติคคหน้าเสียก่อนเพียงเพื่อแสวงอำนาจวาสนาให้กับตนเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ยุกันอยู่โดยทั่วไปว่า กำลังจะพระราชทานรัฐธรรมนูญและปูพื้นฐานทางสังคมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไป

อย่างไรก็ดี แนวความเข้าใจงานองนี้มองข้ามประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพาะหน้าไปอย่างหนึ่งสำหรับขณะนั้นเอง กล่าวคือ การเรียกร้องต่อองการรัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนชั้นกลาง ซึ่งกำลังขึ้นสู่ฐานะผู้นำรุ่นใหม่ แล้วพฤติกรรมก็เป็นไปเช่นนั้น เพราะเมื่อทรงตระหนักแน่ชัดถึงความไม่เหมาะสมและไม่พร้อมที่จะมีระบบผู้แทนไคทันทีแล้ว "ระหว่างนี้เล่า อะไรเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ความพยายามชั้นแรกของข้าพเจ้าที่จะหาหลักประกันบางอย่างสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ก็คือ การสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น" (127) ส่วนในคานการเตรียมการเพื่อเรียนรู้และทดลองระบบรัฐสภานั้น ทรงถือว่า "การปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรีเป็นความพยายามอันหนึ่งที่จะดำเนินการขึ้นแรกตามความคิดเหล่านี้ อาจจะมีคนบอกวาคณะกรรมการองคมนตรีตามที่ปรับปรุงจะไม่เป็นตัวแทนมติมหาชนอย่างแท้จริง และในฐานะเป็นองคกร ก็จะไม่

เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงด้วย ข้อนี้เป็นความจริงที่เกี่ยว
(แก่การ จัดตั้ง สภากรรมการ องคมนตรี) ก็จะมี อาณา ในเบื้องต้นแรกได้เป็นการทดลองและ
การเฝ้าระวังเกี่ยวกับวิธีการอภิปรายในระบบรัฐสภา..." (128)

รวมความแล้วทรงเห็นว่าการ จัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรีเป็นทางออกสำหรับปัญหาเฉพาะหน้า เทียบกับการขยายวงความรับผิดชอบโดย
ลำพังขององค์พระมหากษัตริย์ออกไปเป็นระบบความรับผิดชอบร่วมกันของอภิรัฐมนตรี และ
ตามมาด้วยการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรี เป็นการเปิดประตู "ทดลอง" การมีส่วน
ร่วมทางการเมืองในรูปแบบรัฐสภา ทั้งสองประการนี้ทรงดำเนินการอย่างรวดเร็วพอสมควร
ภายในระยะเวลาไม่ถึง 2 ปีหลังขึ้นครองราชย์ แต่จุดที่เป็นปัญหาที่ความไม่พอใจที่มีมาก่อน
หน้านั้น ก็คือ ลักษณะองค์ประกอบขององค์กรทั้งสองนี้มากกว่าอะไรอื่น เพราะเท่ากับไม่ได้
มีส่วนสนองตอบความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่เลยแม้แต่น้อย อภิรัฐมนตรีสภา
ซึ่งทรงอิทธิพลอย่างสูง ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งหมด ครั้นมาถึงสภากรรมการ
องคมนตรีซึ่งทรงปรับปรุงให้เหลือจำนวนเพียง 40 ก็เป็นผู้ที่อภิรัฐมนตรีสภาคัดเลือกเอา
จากสภาองคมนตรีที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ
ทั้ง 2 ชุด ที่โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคงจำกัดอยู่แต่ในแวดวงของเจ้านายและข้าราชการชั้น
เจ้าพระยาและพระยาทั้งสิ้น (129) ผลที่ปรากฏออกมาเช่นนี้จึงเป็นการผิดจากความ
คาดหวังอย่างแรงในหมูชนชั้นที่มีการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการหนังสือพิมพ์ จาก
กระแสข่าวที่แสดงออกในระหว่างพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี
อยู่เป็นเวลาหลายเดือน คงไม่มีใครได้เสียกักค้ำในเรื่องที่รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ
องคมนตรี แต่ก็เป็นที่คาดคะเนและหวังกันมาก ก็คือว่า จะทรงโปรดเกล้า ฯ ให้มี
รัฐสภาโดยตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปร่วมด้วย (130)

ในกรณีนี้ก็ก็ตาม สภากรรมการองคมนตรีอื่นมีจุดมุ่งหมายเพื่อปูพื้นฐานไปสู่
ระบบรัฐสภา จริง ๆ แล้ว คงมีอำนาจหน้าที่จำกัด ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของอภิรัฐมนตรี
แล้วก็ปฏิบัติงานพิจารณาพระราชบัญญัติล่าช้า จนค่อย ๆ หมกมทบบทความสำคัญลงไป
ในที่สุด เป็นอันว่าความรู้สึกเรียกร้องต้องการเฉพาะหน้าคงเป็นไปโดยปราศจากการ

สนองตอบ รวมแม้กระทั่งพระราชประสงค์เพียงจะให้ราษฎรภายนอกได้เข้าฟังการประชุม ก็ยังถูกคัดค้านจากอภิรัฐมนตรี(131) ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นก็คือ แผนพัฒนาทางการเมืองระยะยาว ที่ทรงตั้งพระทัยไว้เป็นอย่างสูง คือ การ จัดตั้งระบบเทศบาล และก็ได้รับการสนับสนุนของอภิรัฐมนตรีสภาถึงขั้นกราบทูลพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นแล้ว กลับปรากฏว่าตัวร่างพระราชบัญญัติไปตกอยู่ที่กรมร่างกฎหมายตั้งแต่กลางปี 2473 จนกระทั่งเกิดปฏิวัติ มิถุนายน 2475 ไม่ได้มีผลอะไรออกมา(132)

อิทธิพลอนุรักษนิยมต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปถึงขีดสุดและสัมฤทธิ์ผลถึงขนาดคัดค้านยับยั้งข้อเสนอเปลี่ยนแปลงที่เบาบางที่สุด เริ่มตั้งแต่ร่างเค้าโครงการรัฐธรรมนูญของพระยาภักดยาไมตรี (สุรานชิศ มี. แชร) ในเดือนกรกฎาคม 2469 เสนอให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เกี่ยวกับที่ยังคงสงวนพระราชอำนาจไว้เช่นเดิม รวมทั้งยังคงดำรงอภิรัฐมนตรีสภาไว้ด้วย(133) แต่ปฏิกริยาที่ได้รับจากอภิรัฐมนตรีก็คือ "...การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรีมิใช่เป็นปัญหาสำคัญหรือเป็นการแก้ปัญหของสยามให้ถูกจุด หากแต่สิ่งที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน คือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และนี่เป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น..."(134) เหตุใหญ่ใจความคงมีอยู่ว่าการตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เคยเป็นที่รู้จักกันมาก่อนในประเพณีการปกครองของไทย เพราะฉะนั้นย่อมไม่เหมาะสมและทั้งไม่พึงปรารถนาด้วย เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนและบั่นทอนพระราชอำนาจ(135)

โดยนัยกลับกัน อิทธิพลของกลุ่มเจ้านายที่มีอยู่อย่างสูงและแผ่ไพศาลทั้งในเสนาบดีสภาและอภิรัฐมนตรีสภา ตลอดจนสภากรรมการองคมนตรีก็ต้องตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์โจมตี กระแสข่าวการต่อต้านยับยั้งการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่างๆ ยิ่งเป็นชนวนให้ความไม่พอใจวีรรุนแรงขึ้นในหมู่ชนรุ่นใหม่ เกิดความรู้สึกแบ่งแยกระหว่าง เจ้ากับสามัญชน และพุ่งเป้าไปยัง "เจ้ากับขุนนาง" โดยตรง ในฐานะเป็น "ผู้ขูดรีดของประเทศ" และเป็น "ลูกค่อมถางความเจริญ" ของบ้านเมือง กระแสการเรียกร้องให้พระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาแผ่ขยายออกและรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ(136) ในบรรยากาศอันร้อนแรงเช่นนี้ ในที่สุดหลังจากเสด็จกลับจากสหรัฐอเมริกา พระบาท

สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงริบเร่งทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยทรงมอบหมายให้กรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศจัดทำร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระบบผู้แทนขึ้นเพื่อพระราชทานแก่ประชาชนในวันที่ 6 เมษายน 2475 อันเป็นวาระครบรอบ 150 ปีแห่งราชวงศ์จักรี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะทำการเปลี่ยนแปลง "จากเบื้องบน" เป็นวาระสุดท้าย มีหลักการกำหนดให้มีการจัดตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งคงอภิรัฐมนตรีสภาทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ทำนองเดียวกันกับร่างฉบับของพระยาภิรมย์ภักดี ในปี 2469 หากแต่มีหลักการเพิ่มเติมสำคัญ คือ องค์กฤษฎานิติบัญญัติ ซึ่งผู้ร่างทรงเสนอแนะว่า ในระยะเริ่มต้น ควรจะประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งและเลือกตั้ง และสำหรับสมาชิกแต่งตั้งซึ่งจำนวนไม่ควรเกินกว่ากึ่งหนึ่งนั้น พระมหากษัตริย์ควรทรงมีอิสระที่จะเลือกเอาจากข้าราชการทั้งหมด (137)

เมื่อเทียบกับข้อเสนอปี 2469 แล้ว เห็นได้ชัดว่าร่างฉบับปี 2475 ก้าวหน้าขึ้นมากที่กำหนดให้เริ่มระบบรัฐสภาและการเลือกตั้งผู้แทนทันที เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นของแปลกประหลาดอะไรที่จะต้องถูกคัดค้านขัดขวางจากพลังอนุรักษ์นิยมสุดโต่งภายในวงผู้ปกครอง มาตอนนี้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ ข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศเอง คือ นายเรย์มอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษาและพระยาศรัวิสารวาจา ปลัดทูลฉลอง ปฏิบัติของบุคคลทั้งสองสรุปตรงกันว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะทำการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นจัดตั้งกฤษฎานิติบัญญัติ ซึ่งถ้ามีขึ้นมาแล้ว ก็ยากที่จะเรียกเอาอำนาจกลับคืนมา หรือไม่ก็จะขยายอำนาจต่อ ๆ ไปเรื่อย ๆ ทั้งสองต่างอ้างถึงประสบการณ์ในพม่า ซึ่งมีระบบเทศบาลอยู่ถึงรวม 40 ปี ก่อนจัดตั้งกฤษฎานิติบัญญัติ สำหรับนายสตีเวนส์เห็นว่าอาจทดลองจัดตั้งนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีผลกระทบกระเทือนอะไร แต่ไม่เห็นความจำเป็นจะต้องมีกฤษฎานิติบัญญัติ เพราะ "ไม่เชื่อว่า ความปรารถนาต้องการรูปการปกครองด้วยเสียงประชาชนจะมีอยู่แพร่หลายในหมู่ประชาชน" (138) ทางด้านพระยาศรัวิสารวาจา คงเห็นเหมือน ๆ กัน พร้อมทั้งอ่านสถานการณ์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ .-

"ขณะที่กำลังเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจ แพร่อยู่ในหมู่ประชาชน บางชนชั้น เพราะเหตุเกิดเป็นเบืองตนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อที่จะเผชิญกับสถานการณ์ทางด้านการคลัง รัฐบาลจึงจำใจของตัด ทอนรายจ่ายของรัฐบาลอย่างรุนแรง และตั้งภาษีลูกเงินใหม่ ๆ ขึ้น มาตรการเหล่านี้ย่อมจะทำให้ความรู้สึกไม่พอใจรัฐบาลทวีขึ้นบาง ในสถานการณ์เช่นนี้ ก็มีเสียงเลา่ลือกันอยู่ว่า จะมีการพยายาม โคนรัฐบาลในวันหนึ่งข้างหน้า แม้ว่าเสียงเลา่ลือเหล่านี้บางเรื่อง อาจจะเลื่อนลอยและเชื่อถือไม่ได้ แต่กระนั้นย่อมเป็นการดีที่รัฐบาล จะเตรียมรับกับเหตุการณ์ทั้งปวง ในยามเช่นนี้ เป็นเรื่องจำเป็น ที่ควรจะมี ความรู้สึกมั่นใจ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่สมาชิก ทั้งปวงของรัฐบาล (จึง) ไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะมา บันทอนอำนาจของรัฐบาล" (139)

แต่สิ่งที่ได้เน้นให้เห็นมาแล้วข้างต้น ประเด็นปัญหาที่แท้จริงและเฉพาะหน้า อยู่ที่มีความมุ่งหวังต้องการของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ซึ่งได้แผ่ขยายออกไปทุกระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ในช่วงเวลา 6 ปี นับแต่การก่อตั้ง "คณะราษฎร" การคิดคอ ลัมพันธกิจได้พัฒนาขยายตัวจากต่างประเทศมาสู่ภายในประเทศ (140) ในขณะที่ ฝ่ายผู้ปกครองยังคงต่อต้านหวังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด เพราะด้วยกระตัก มองเห็นแต่ความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่อยู่นั้น จากสายตาของผู้นำคณะราษฎร

"ในเบื้องต้นที่เกี่ยวข้อง เกิดมีความรู้สึกว่ ราชการบ้านเมืองใน เวลานั้น คุณพวกราชากร ชั้นผู้ใหญ่และพวกเจ้านายทำกันตามอำเภอ ใจ ไม่ใคร่เอาใจใส่ความเห็นของผู้น้อย ซึ่งแม้จะมีเหตุผลควรเชื่อ ก็ความ พวกผู้ใหญ่มักจะไม่เชื่อเสียว่า ความเห็นของผู้น้อยนั้น จะดีหรือ ไม่ดี ไม่สำคัญ หากอยู่ที่ว่า ถูกใจหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ พวกผู้น้อยซึ่ง อาจมีสติปัญญาดี ๆ ก็เกิดความท้อถอย ไม่อยากแสดงความคิดเห็น ทั้ง ๆ ที่เชื่อแนวว่า อาจมีประโยชน์ต่อบานเมือง และเมื่อการบริหาร ราชการบ้านเมืองดำเนินไปตามความเห็นของพวกผู้ใหญ่ไม่กี่คน ซึ่ง ภาทานเหล่านั้นมีความคิดเห็นอย่างเกา ๆ และแคบ ๆ ควบแล้ว ก็อาจชักนำให้บ้านเมืองไปสู่ความเลื่อมและความลุ่มจมไกองาย" (141)

นี่คือสภาวะการเผชิญหน้าระหว่างสองกระแสความคิด ซึ่งเมื่อมองย้อนกลับไป ในอดีตแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นกันได้ชัดแจ้งว่าไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่อุบัติขึ้นโดย-

ฉบับพันต้นโค หากเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันมาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงตามสมัย
ตลอดช่วง 75 ปีเศษ หลังการเปิดประเทศ ความตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการมีส่วน
มีเสียง ทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ ตั้งแต่ ร.ศ. 103 ร.ศ. 130 มาจนถึง
กลุ่ม 2475 เป็นผลสะท้อนของกระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ เป็นตัวในช่วงสอง-
ทศวรรษหลังก่อน 2475 สถานะเผชิญหน้าทางแนวความคิดได้พัฒนาขึ้นเป็นการวางชิง
ฐานะอำนาจระหว่างพลังเก่าและพลังใหม่อันเป็นผลผลิตของการศึกษามัยใหม่และ
กระแสความคิดทางสังคม-การเมืองจากตะวันตก การก่อตัวและพัฒนาการของกลุ่ม
คนชั้นกลางก่อให้เกิดผลกระทบเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างสัมพันธ์ทางอำนาจภายใน
ระบบราชการอันเป็นศูนย์รวมอำนาจขบวนการ ร.ศ. 130 และ พ.ศ. 2475 นับเป็น
ผลเกิดจากเงื่อนไขปัจจัยใหม่ร่วมกันในแง่นี้ ข้อแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า กลุ่มก่อการ 2475
สามารถสานพลังทำการฝ่ายทหารระดับสูงซึ่งสะสม "ความรู้ลึกไม่พอใจบรรดาเจ้านาย
และนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นผู้น้อย" ถึงขั้นคิดต้องการเปลี่ยนระบอบการ-
ปกครอง (142) ประทศวรรษที่ความรุนแรงของวิกฤตความชอบธรรมหรืออีกนัยหนึ่ง
การยอมรับนับถือที่มีต่อระบอบเก่าอันเป็นปัญหาสะสมมาตั้งแต่ก่อนหน้ารัชสมัยพระบาท-
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งสองฝ่ายอาจมีเจตนาตรงกันที่จะเห็นบ้านเมืองเข้าสู่
ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่นอกเหนือไปจากอุปสรรคเพราะการต่อต้านหน่วงเหนี่ยวจาก
พลังอนุรักษ์นิยมดั้งเดิมมาแล้ว ปัญหาขัดแย้งแตกต่างระหว่างสองฝ่าย ก็คือตัวกระบวนการ
เปลี่ยนแปลงซึ่งฝ่ายพลังเก่า ยังถือสิทธิอำนาจที่จะกำหนดทิศทางและขั้นตอนของ
การพัฒนาทางการเมืองอย่างเช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต ในขณะที่ทางฝ่ายชนชั้นนำใหม่
มีความต้องการอย่างแรงกล้าและพร้อมที่จะเข้ากุมบังเหียนอำนาจ เพื่อทำการเปลี่ยน-
แปลง ประเด็นปัญหานี้จะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขปัจจัยเกี่ยวกับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ
ของไทยในช่วงต่อไป

ปฏิวัติ 2475 กับปัญหาการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (2475-2500)

ประเด็นปัญหาหลัก

การเมืองไทยหลัง 2475 มักนิยมมองกันว่าเป็นเรื่องทำนองการทดลองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และเพราะเหตุที่นำเอาระบบนี้มาใช้ในสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตะวันตกอันถือเป็นแม่บท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยซึ่งมี จลนส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษาเกินกว่าที่จะให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อปัญหาบ้านเมือง จึงเป็นผลเท่ากับพยายามสร้างระบบขึ้นโดยปราศจากพลังมคิมาหาชนเป็นฐานรองรับ ผลที่ได้ก็คือความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารผู้กุมกำลังอำนาจในสังคม⁽¹⁴³⁾ แนวความคิดความเข้าใจทำนองนี้ มีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เพราะเป็นแต่เพียงอธิบายปรากฏการณ์ที่พอเห็น ๆ ราว ๆ กันอยู่โดยปราศจากข้อคิดคำนึงถึงกระบวนการเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย แม้ไม่ปรับบทของสังคมวัฒนธรรมตะวันตกเองก็ตามไม่ถ่วงสงสัยเลยว่า การศึกษาเป็นเงื่อนไขจำเป็นประการหนึ่งสำหรับการมีส่วนร่วมใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมือง ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ทั้งของไทยและของตะวันตกเป็นเครื่องยืนยันในข้อนี้ ความตื่นตัวและเรียกร้องต่อการสิทธิเสียงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำใหม่ในยุคสมัยต่าง ๆ กังที่เห็นให้เห็นมาข้างต้น โดยรากฐานก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษานั้นเอง โดยนับถดถอยกัน มวลชนนอกกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่ที่เกี่ยวเป็นของชนบทต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมทั้งในด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ เกินกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในวิถีชีวิตการเมืองสมัยใหม่ ด้วยเหตุนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยจึงดำเนินไปในสภาวะแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่มีช่องว่างห่างไกลระหว่างกลุ่มชนชั้นนำและมวลชนมาโดยตลอด พุ่กต่าง ๆ การเมืองระบอบรัฐธรรมนูญจึงจำกัดตัวอยู่ภายในวงเวที่การต่อสู้ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะเป็นสำคัญ หรือถ้าจะกล่าววาพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยยังคงอยู่ในช่วงของการเมือง-อภิลิทธิชน ซึ่งแตกต่างจากการเมืองมวลชน ก็คงจะไม่ผิดนัก

เมื่อพิจารณาจากแง่พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมาย โดยเฉพาะของงานศึกษานี้แล้ว การที่จะวินิจฉัยสรุปถึงสมมุติฐานแห่งความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่ต้องตระหนักถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ด้วย มิใช่เพียงประเมินเอาจากสภาวะเงื่อนไขปัจจุบัน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันประหนึ่งเป็นสูตรสำเร็จ ความมุ่งหมายในที่นี้ไม่ใช่ต้องการมาสั่ง ประเด็นถกเถียงกันว่าระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นไปได้หรือไม่ในสังคมไทย หากแต่ประสงค์จะเน้นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหาใน เชิงของพัฒนาการ เพื่อช่วยให้แนวความเข้าใจบนพื้นฐานของประสบการณ์ที่เป็นจริงขึ้น ไม่ใช่เพียงจากความเห็นว่าอะไรควรไม่ควรอย่างไรเท่านั้น ในทัศนะของงานศึกษานี้ เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ช่วยให้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นที่กระจ่างขึ้นบ้างตามสมควร ถ้าหากจะพยายามวิเคราะห์แยกแยะให้ลึกลงถึงบทบาทความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยจากแง่ที่เป็น อุดมการณ์ และจากแง่ที่เป็น กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความหมายประการแรกเป็นเรื่องของเป้าหมายและหลักการ รวมทั้งรูปแบบและวิธีการ อันประกอบกันขึ้นเป็นหลักการและหลักปฏิบัติของระบอบการเมือง-การปกครองอย่างหนึ่ง ความหมายประการหลังเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของพลังต่าง ๆ ในวิถีความเป็นไปของ ชีวิตสังคม ซึ่งนำไปสู่ระบอบการเมืองการปกครองเช่นว่านั้น จุดสนใจในที่นี้จะมุ่งทำความเข้าใจโดยเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะปฏิสัมพันธ์ของกระแสพลังต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาการทางการเมืองของไทยในช่วงระหว่าง 2475-2500 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วง แปรเปลี่ยนสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน

เพื่อการนี้ เห็นสมควรนำเอาข้อคิดข้อสังเกตทางทฤษฎีบางประการมา ช่วยพิจารณาประกอบพอเป็นแนวทางโดยสังเขป นั่นก็คือ แนววิเคราะห์พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของริชาร์ด พี. คอคอก, แคนควอท เอ. รัสเทอร์ และรอเบิร์ต เอ.

คานัล⁽¹⁴⁴⁾ งานศึกษาวิเคราะห์ของทั้งสามท่านอาศัยประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ ประชาธิปไตยของตะวันตกเป็นพื้น แต่ก็ให้แนวคิดที่อาจช่วยชี้ประเด็นปัญหาของการเมือง ไทยให้ชัดเจนขึ้นตามสมควร และในขณะเดียวกัน ไม่มีลักษณะเป็นการตั้งเป้าหมายเจาะจงตายตัวว่า พัฒนาการจะต้องมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางเช่นนั้นเช่นนี้ หรือว่าจะต้องเป็น

ไปตามแนวทางหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ หากมุ่งชี้ให้เข้าใจถึง เงื่อนไขปัจจัยพื้นฐาน ของพัฒนาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับแบบแผนพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งน่าจะเป็นคำอธิบายความหมายความสำคัญของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงดังกล่าวนี้ได้อย่างมาก

รอเบิร์ต คาล์ล ให้ข้อคิดเกี่ยวกับแนวทางเป็นไปได้ที่ระบอบการเมืองแบบอำนาจปึกหรือผูกขาดอาจพัฒนาไปใน 2 มิติใหญ่ด้วยกัน กล่าวคือ ในแนวมิติเปิด ^① ให้มีการแข่งขันทางการเมืองขึ้น และ/หรือ ในแนวมิติขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมือง ^② เมืองให้กว้างขึ้น พัฒนาการจากระบอบอำนาจปึกอาจเป็นไปได้ในแนวมิติหนึ่งมิติใด หรือผสมผสานระหว่าง 2 มิติ ตามที่คาล์ลมองเห็น พัฒนาการอาจเป็นไปได้ในรูปเปิดการแข่งขันทางการเมือง หากแต่จำกัดอยู่ในวงกลุ่มผู้นำส่วนน้อย หรือในรูปขยายฐานการมีส่วนร่วมโดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีขึ้น หรือในแนวมิติที่สามอันเป็นลักษณะผสมผสานเปิดการแข่งขันอย่างเสรีและขยายฐานการมีส่วนร่วมออกไปในหมูชนส่วนใหญ่ ในกรณีหลังนี้พัฒนาการก็จะมีลักษณะองค์ประกอบใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์ (145)

แนวมิติที่น่าจะช่วยอธิบายปัญหาพัฒนาการทางการเมืองของไทยได้แก่ แนวมิติแรก เกี่ยวกับความเป็นไปได้ของพัฒนาการ จากระบอบปิดก่อน 2475 ไปสู่ระบอบเปิด การแข่งขันทางการเมืองอันจำกัดภายในวงกลุ่มชนชั้นนำ ซึ่งงานศึกษานี้ถือว่าเป็นปัญหาสะท้อนสถานะที่เป็นจริงทางการเมืองของไทยมากกว่าที่จะมองกันไปในทำนองเป็นปัญหาประชาธิปไตยที่ปราศจากพลังมติมหาชนดังกล่าวถึงข้างต้น เพราะในที่สุดแล้ว ประชาธิปไตยตะวันตกเองก็มีไขจะอุบัติขึ้นมาทันทีทันใดประหนึ่งสูตรสำเร็จ หากแต่ไค่ยาวนานล่าช้าขึ้นพัฒนาการมาอย่างเชนกรณีของอังกฤษในตอน ที่พัฒนาระบอบการแข่งขันทางการเมืองขึ้นตอนสิ้นสุดคริสต์ศตวรรษที่ 18 สิทธิเสียงทางการเมืองก็ยังจำกัดอยู่ในวงกลุ่มชนชั้นนำส่วนน้อย แล้วถึงไค่ขยายสิทธิเสียงออกไปเป็นลำดับในอีกไม่กี่ทศวรรษต่อมา (146)

ในจุดนี้ แดงควอท รัสเทอร์ ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจในเชิงพัฒนาการของการแข่งขันทางการเมืองที่วานี ซึ่งรัสเทอร์มองในแง่เน้น "ช่วงการตัดสินใจ" (decision phase) กล่าวคือเป็นพัฒนาการมาสู่ช่วงที่บรรดากลุ่มชนชั้นนำสามารถขจัดปัญหาขัดแย้งทั้งหลายลงได้ ทั้งนี้ด้วยการตกลงรวบรวมกันจัดตั้งกฎเกณฑ์ประพฤติกฎปฏิบัติทางการเมืองแบบเปิดให้มีการแข่งขันระหว่างกันโดยเสรีขึ้น อย่างไรก็ตาม "ช่วงการตัดสินใจ" นี้เป็นช่วงพัฒนาการที่อยู่ในระหว่างช่วงก่อนหน้านี้ก็คือ "ช่วงเตรียมการ" (ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นปฏิปักษ์กันทางการเมือง ยังคงทำการขับเคี่ยวต่อสู้กันโดยปราศจากกฎเกณฑ์ดังกล่าว) และช่วงสุดท้ายเรียกว่า "ช่วงแพร่ตัว" (habituation phase) (ซึ่งกฎเกณฑ์แข่งขันทางการเมืองได้ขยายออกไปรวมถึงมวลราษฎรให้ได้เข้ามามีส่วนมีเสียงในวงกว้าง) ช่วงสุดท้ายที่วานีคงมีความหมายทำนองเดียวกันกับแนวความคิดมีส่วนร่วมของมวลชนจากทัศนะของคาลด์ ซึ่งเป็นช่วงพัฒนาการสืบต่อมาจากช่วงการแข่งขันทางการเมืองในหมู่บรรดากลุ่มชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งได้พัฒนาก้าวหน้าไปถึงขั้นตกลงเป็นหลักการยอมรับนับถือให้มีฝ่ายค้านทางการเมืองขึ้น ข้อนี้จำเป็นต้องย้ำโดยเฉพาะ ณ ที่นี้ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่วานี โดยประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตนเองแล้ว เป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นในหมู่ชนชั้นนำเป็นเบื้องแรก และแล้วจึงได้แพร่ขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่อันเป็นพัฒนาการในแนวมิติของความเป็นประชาธิปไตยขึ้นไปเป็นลำดับในที่สุด

ถ้าหากจะพูดถึงถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ นั่นก็คือ หลักนิธิกรรมอันหมายถึงหลักความเป็นใหญ่ของกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับอำนาจตามอำเภอใจของคน หลักนิธิกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างสำคัญก็เพราะเป็นรากฐานของความศักดิ์สิทธิ์และมั่นคงของระบบกฎหมายทั้งมวลในสังคมรวมทั้งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมือง รัฐธรรมนูญได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในบ้านเมืองก็จริงอยู่ แต่ก็เป็นเรื่องของหลักการนามธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำ หากปราศจากเสียงซึ่งการยึดมั่นในหลักนิธิกรรมและความมั่นคงของระบบกฎหมายแล้วไซ้ การเมืองการปกครอง

ก็จะถูกรวบเข้าไปด้วยความรุนแรงและภาวไร้อำนาจโดยพลการ ซึ่งเป็นปฏิปักษ์
โดยตรงกับแนวทางของระบบรัฐธรรมนูญ (147) อันเป็นประเด็นที่ละเอียดยกกัน
ต่อไป

ด้วยเหตุผลจากข้อเท็จจริงของประวัติศาสตร์ดังกล่าวแล้ว งานศึกษานี้
จึงจะมองปัญหาในลักษณะที่แตกต่างจากที่มักนิยมมองและอ้างอิงกัน กล่าวคือ จะไม่มอง
ข้ามไปที่คุณภาพความพร้อมไม่พร้อมของมวลชนไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษาหรืออื่น ๆ (148)
หากจะมุ่งจับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์หรืออีกนัยหนึ่ง "คุณภาพ"
และความสำเร็วจหรือความล้มเหลวของบรรดากลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้น
เพื่อประเมินศักยภาพของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสภาวะที่เป็นจริง
ทางการเมืองในช่วง 2475-2500 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นช่วง "เตรียมการ" อันเป็น
หัวเลี้ยวหัวต่อที่มีความหมายความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาและแนวทางการสถาปนาระบอบ
รัฐธรรมนูญ

ข้อพึงระลึกถึงประการต่อไปก็คือว่าพัฒนาการใน "ช่วงเตรียมการ" ที่ว่านี้
ย่อมหมายถึงการแปรเปลี่ยนไปสู่ระบอบเผด็จการอันอำนาจโอกาสความเป็นไปได้แก่ฝ่ายปรีชา
ทางการเมืองที่จะเข้าสู่ขั้วลัทธิอำนาจเพื่อกำหนดนโยบายบริหารบ้านเมืองตามเป้าหมาย
ของตน "โอกาสความเป็นไปได้" เช่นว่านี้ในตัวเองเท่ากับเป็นการเปิดปัญหาการขัดแย้ง
ใหม่ขึ้นกับทั้งสองฝ่ายหรือหลาย ๆ ฝ่าย ประเด็นที่เป็นขบวนการโต้แย้งต่อสู้กันอาจมีหลาย
อย่างหลายประการด้วยกัน แต่ทั้งหมดอาจรวมสรุปได้เป็นปัญหาเชิงจิตวิทยาในข้อที่ว่า
ควรจะเปิด "โอกาสความเป็นไปได้" ทางการเมืองแก่ฝ่ายปรีชาหรือไม่ อย่างไรและ
เพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นปัญหาหลักการว่า แต่ละฝ่ายจะมีขั้นตอนหรือยอมรับนับถือ
ฐานะความชอบธรรมของฝ่ายกันซึ่งเป็นปรีชาทางการเมืองเพียงใด ที่ว่าเป็นปัญหา
เชิงจิตวิทยาก็เพราะว่า ความเป็นไปได้ของหลักการและหลักปฏิบัติข้อนี้ในที่สุดแล้ว
ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจและความเชื่อมั่นต่อกันและกันระหว่างกลุ่มการเมืองโดยเฉพาะ
ผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (149)

ช่วง 25 ปี ระหว่าง 2475-2500 นับเป็นช่วงของความยินยอมและความรุนแรงทางการเมืองเกือบโดยตลอด ผลก็คือความล้มเหลวและพลาดโอกาสของการสถาปนาเจ็อนปัจจัยจำเป็นต่อความเป็นไปได้สำหรับระบอบรัฐธรรมนูญ-ประชาธิปไตย / ในช่วงระยะเวลานี้ ได้มีรัฐธรรมนูญใช้กันรวม 6 ฉบับ ถ้าไม่รวมฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งมีอายุยืนยาวที่สุดถึง 14 ปี แล้ว แต่ละฉบับก็มีอายุเฉลี่ยเพียง 2 ปีเศษ ในช่วงเดียวกันนี้มีรัฐบาลถึง 26 ชุด ซึ่งยกเลิกชุดที่ 4-10 ต่อเนื่องกันของรัฐบาลชุดพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาและจอมพล ป.พิบูลสงคราม รวมกว่า 10 ปี แล้ว แต่ละชุดก็มีอายุเฉลี่ยเพียง 9 เดือนเศษ นอกจากนี้ในช่วง 25 ปี เดียวกัน ได้เกิดเหตุการณ์กบฏและรัฐประหารอย่างน้อยถึง 12 ครั้ง (150) ทั้งหมดเหล่านี้เป็นเหตุการณ์และข้อเท็จจริงที่ทราบกันโดยทั่วไปจากงานเขียนจำนวนมากอยู่แล้ว จะไม่นำบรรยายซ้ำอีก แต่มีข้อที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในที่นี้ ก็คือ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นนำในช่วง "เตรียมการ" สร้างสถาบันการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยเกณฑ์วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นการศึกษาประเมินระบบผู้นำของไทยเอง เพื่อปรับและขยายความเข้าใจให้นอกเหนือไปจากความเชื่อที่มีอยู่โดยทั่วไปที่ว่า ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยที่เป็นมาตั้งแต่ต้นเกิดจากความไร้การศึกษาและความไม่พร้อมของมวลชนส่วนใหญ่ ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นกันได้รวมทั้งระบอบความเป็นใหญ่ของฝ่ายทหารก็เช่นเดียวกัน แต่ประเด็นที่ยังจะต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติม ก็คือ พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้นำที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะสั้น ๆ อย่างน้อย 2 ช่วง คือ ระหว่าง พ.ศ. 2475-2477 และ 2488-2490

ปัญหาการรวมชมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ และการขึ้นสู่อำนาจของ
ผู้นำฝ่ายทหาร (2475-2477)

ในเรื่องนี้ เห็นควรทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นบ้างเล็กน้อย เนื่องจาก
โดยทั่วไปแล้ว เรื่องราวเป็นไปทางการเมืองในช่วงทศวรรษ 2470 นี้ มักจะมองกัน
และถกเถียงกันอยู่แต่จากแง่ที่ว่า ผู้ใดหรือฝ่ายไหนเป็นฝ่ายมีน้ำใสใจจริงต่อการเปลี่ยน-
แปลงประชาธิปไตยหรือไม่ เพียงใด ในแง่นี้ งานศึกษาหรือการวิพากษ์วิจารณ์จึง-
โน้มแนวโน้มไปในทางยึดตัวบุคคลเป็นสรณะในการวิเคราะห์วินิจฉัยปัญหาเรื่องราวทั้งหมด
ประเด็นที่ว่า ๆ กันจึงถกเถียงเวียนอยู่ในวัฏจักรของการเชิดชูหรือไม่ก็ประมาดตัว
บุคคลกัน แบบไม่คำนึงอะไรกับการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ
แน่นอน ตัวบุคคลเป็นตัวแปรและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเรากำลังพูดถึงกัน
ถึงเรื่องของบุคคลระดับผู้นำทางการเมือง แต่ข้อนี้ไม่อาจมองข้ามและปฏิเสธได้ ก็คือ
ความจริงที่ว่าตัวผู้นำเองก็ไม่ใช่ตัวแปรอิสระแท้ ๆ ที่จะบันดาลหรือกระทำให้อะไรก็ได้
ตามที่คิดเสมอไป หากยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยด้านภาวะการณ์และพลังแวดล้อม
ภายในขณะเดียวกันกรณีพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะพระราช
ทานรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างให้เห็นได้เป็นอย่างดีในแง่นี้⁽¹⁵¹⁾ งานศึกษานี้มี-
เจตนารมณ์เพื่อแสวงหาความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด และเพราะฉะนั้นจึง
พยายามพิเคราะห์เรื่องราวทั้งหลายไปในเชิงปฏิสัมพันธ์ของพลังสังคม-การเมืองที่
เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะเจาะจงประเมินตัวบุคคล ซึ่งเข้าใจว่ายังจะต้องอาศัยงานศึกษา
ค้นคว้าที่ละเอียดลึกซึ้งกว่าความมุ่งประสงค์เพียงเพื่ออธิบายพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ
ในที่นี้

การปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 ไม่ว่าจะมองกันเป็นความสำเร็จหรือ
ความล้มเหลวหรือว่าเกิดจากความไม่พอใจของคนไม่ก่นที่ ต้องการแสวงอำนาจ
อย่างไรก็ตาม มีความหมายเป็นการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายใน
โครงสร้างราชการ และการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็สืบเนื่องมาจากการก่อตัวของ

กลุ่มคนชั้นกลางในช่วงหลายทศวรรษของกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามสมัยก่อนหน้านั้น ความตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการสิทธิเสียงทางการเมือง เป็นสัญญาณท่าท่ายุทธนะ ความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จวบจนมาถึงเมื่อปัญหาวิกฤตความชอบธรรมต้องถูกกระหน่ำด้วยปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจเพียงชั่วระยะอันสั้น และระบอบเก่าไม่อยู่ในฐานะสามารถแก้ไขได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ความเสื่อมถอยทั้งในฐานะความชอบธรรมอันสะสมมาและในความสัมฤทธิ์ผลที่จะเผชิญปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า (152)

ยังผลให้เสื่อมถอยในสมรรถนะที่จะตอบโต้การทำลายของกลุ่มชนชั้นนำรุ่นใหม่ และในที่สุดเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แต่ทว่าในขณะเดียวกัน "คณะราษฎร" ผู้ก่อการปฏิวัติก็ต้องเผชิญกับปัญหาการจัดตั้งของตนเองคล้ายเหมือนกันทั้งในด้านฐานะกำลังและในด้านเป้าหมายแนวทางของการปฏิวัติ ประการแรกในด้านฐานะกำลังผู้มีการระดมเงิน ฐานะเป็น "เจ้าจริงที่ทรราชกันคือว่า" กลุ่มผู้นำสายทหารของคณะราษฎรมิได้มีกองกำลังพลภายใต้บังคับบัญชาที่จะนำมาใช้ปฏิบัติการโดยตรง หากสามารถกระทำการลู่วงไปได้โดยใช้ยุทธวิธี

"กลลวงทางการเมือง" และด้วยการจับกุมตัวบรรดาเจ้านายและบุคคลสำคัญ ๆ ในขณะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในกรุงเทพฯ (153)

อย่างไรก็ตาม การก่อการ 24 มิถุนายน สามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วและหลีกเลี่ยงการรุนแรงเสียเลือดเนื้อ ทั้งนี้ด้วยการโอนอ่อนยอมของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและฝ่ายเจ้านายให้การรับรองคณะราษฎร พร้อมกับทรงลงพระปรมาภิไธย

"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว" และ "พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง" ให้ทันทีภายในชั่วเวลาเพียงสองสามวันต่อมา จริงอยู่ คณะราษฎรแก้ปัญหาจุดอ่อนในด้านกำลังด้วยการเข้าครองตำแหน่งบังคับบัญชาสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางสายทหารบกในทันทีหลังการยึดอำนาจ (154)

แต่ก็ไม่ใ้หมายความว่า จะคุมกำลังได้อย่างจริงจังทันที และในประการสำคัญ ยังเกิดการแตกคอดขึ้นภายในกลุ่มผู้นำทหารของคณะราษฎร เสียอีกซึ่งโดยรากฐานแล้วเป็นผลสืบเนื่องมาจากความลักลั่นขัดแย้งภายในคณะราษฎรเองในด้านเป้าหมายและแนวทาง

ของการปฏิวัติ จุดอ่อนทางอุดมการณ์เช่นนี้จะยังเกิดผลบั่นทอนฐานะทางการเมือง
ของคณะราษฎรอีกเป็นประการที่สอง ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างระบอบ
รัฐธรรมนูญไปในที่สุด

ความลัดล้นขัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในคณะราษฎรเป็นผลผลิตโดยธรรม-
ชาติจากมูลฐานใจและประสบการณ์ทางวิชาชีพที่พระหวางผู้นำสายทหารและสายพลเรือน
เป้าหมายของการปฏิวัติจะตรงกันจริง ๆ ก็ในข้อที่ต้องการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญา-
สิทธิราชย์ให้เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งความปรารถนาแรง
กล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมีเสียงทางการเมือง แต่ละคนแต่ละกลุ่มต่างได้รับอิทธิพลของ
กระแสต้นตอทางความคิดมากบ้างน้อยบ้างต่างกันไป แต่ในขณะที่กลุ่มก่อตั้งคณะราษฎร
ในกรุงปารีสโดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้าชั่วคราวได้กำหนดวัตถุประสงค์เป็น
แนวคำเนิ่นงานไว้ค่อนข้างจะแน่ชัดเป็นหลัก 6 ประการ นั้น (155) ทางค่านของ
ผู้นำฝ่ายทหาร แรงจูงใจคิดต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองคงเป็นในทำนองที่พันเอก
พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ชี้แจงถึงว่า "ผมเป็นทหาร เหตุทางผม
จึงได้เริ่มมาจากหน้าที่ทางการทหารของผม (156) ซึ่งรวมความแล้ว เหตุจูงใจเป็น
เรื่องของปัญหาการปฏิบัติราชการเสียมากกว่าอะไรอื่น และก็ด้วยเหตุนี้เองที่พันเอก
พระยาพหลพลพยุหเสนาสามารถดึงเขาเป็นนายทหารระดับ าวุได้ด้วยกันเข้ามาร่วมก่อการ
ปฏิวัติได้ เพราะต่างมีความรู้สึกตรงกันที่ "ไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่
ที่ไม่ยอมฟังความเห็นของผู้น้อย จนถึงเป็นห่วงว่าการปฏิบัติราชการเช่นนี้อาจนำประเทศ
ชาติไปสู่ความหายนะได้ ...ภาวะแห่งราชการแบบนี้ สมควรจะได้รับการ
เปลี่ยนแปลงแก้ไข มิฉะนั้นประเทศชาติก็ไม่มีทางจะเจริญก้าวหน้าได้" (157)
ความรู้สึกนึกคิดทำนองเดียวกันนี้ได้เคยปรากฏมาก่อนแล้วในหมู่นายทหารหนุ่มสมัย ร.ศ. 130
ซึ่งความจริงก็เป็นภยรุ่นไล่ ๆ กัน แต่เผชิญถูกส่งออกไปศึกษาในต่างประเทศ
เสียเท่านั้นระหว่างเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. 130

ปัญหาขาดเอกภาพในเป้าหมายและอุดมการณ์จะเผยให้เห็นเด่นชัดเมื่อกรณี
ขัดแย้งเรื่อง "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ขึ้นในชั่วเวลาเพียง 9 เดือนเศษต่อมาหลังการ
ปฏิวัติ 24 มิถุนายน เพื่อให้ประเด็นปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นที่กระจ่างชัด
เห็นสมควรลำดับเหตุการณ์ไปโดยสังเขป ดังนี้ :-

- 24 มิ.ย. : คณะราษฎรทำการยึดอำนาจ
25 " : ทรงรับคำเชิญของคณะราษฎร เสด็จกลับพระนคร
" เป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน"
26 " : โปรดเกล้าให้คณะราษฎรเข้าเฝ้า
27 " : คณะราษฎรนำพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินสยามชั่วคราว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และ
ทรงลงพระปรมาภิไธย
28 " :- กิ่งสภามุแทนราษฎรชั่วคราวจำนวน 70 นาย
- ตั้งคณะกรรมการราษฎร โดยพระยามโนปกรณนิติ
- ชาติคาเป็นประธาน
- ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- ทรงมีพระราชหัตถเลขาฯ ให้ "พระราชวงศ์ควรช่วย
กันรักษาความสงบโดยละม่อมละมัย เพราะความมุง
หมายของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งความคำริ
ของนี้ "
- 30 " : พระราชทานอภัยแก่คณะราษฎรและทรงแสดงความหวังว่า
"จะเป็นผลสมานไมตรีระหว่างพระราชวงศ์จักรีกับพวก
ทนายและราษฎรทั่วไปให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้"
- 26 ส.ค. : สมาชิกสภาสอบถามและเร่งรัดเรื่องโครงการเศรษฐกิจ
ตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร
3 ธ.ค. : พระราชบัญญัติวางมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง
ร.ศ. 130
10 " :-พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พ.ศ. 2475
-คณะรัฐมนตรีชุดที่ 2 โดยมีพระยามโนปกรณนิติชาติคา
เป็นนายกรัฐมนตรี แลลงนโยบายยรับรองหลัก
6 ประการ รวมทั้งนโยบายเศรษฐกิจ

- 10 มี.ค. :- สภา ฯ อภิปรายเรื่องรักเรื่องโครงการเศรษฐกิจ
แห่งชาติ พระยาทรงสุรเดช รัฐมนตรี แถลงรับจะ
ทำโครงการเศรษฐกิจโดยมอบให้นายปรีดี พนมยงค์
เป็นผู้ยกร่าง
- ตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจ
แห่งชาติ" กรรมการส่วนข้างมากเห็นชอบควยและ
นำเสนอคณะรัฐมนตรี
 - การขัดแย้งเรื่อง "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ใน
คณะรัฐมนตรี
 - นายกรัฐมนตรีสั่งให้ทหารทำการตรวจคนอาวุขสมาชิก
สภาอนเขาประชุมสภา
- 1 เม.ย. 2476 :- รัฐบาลปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา
- ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ไม่มีนายปรีดี พนมยงค์
รวมควย
- 2 เม.ย. :- ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ตามคำแนะนำ
ของคณะรัฐมนตรี
- "พระบรมราชวินิจฉัย" เค้าโครงการเศรษฐกิจ
- 12 เม.ย. :- ให้นายปรีดี พนมยงค์ ออกจากประเทศ

อย่างน้อยช่วง 6 เดือนแรก นับได้ว่าเป็นบรรยากาศของการรอมชอม
โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับคณะราษฎร จนกระทั่ง
ถึงตอนคณะรัฐมนตรีพิจารณา "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์
ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นผู้ยกร่าง บรรยากาศรอมชอมซึ่งค่อย ๆ พอกพูนขึ้น
กลับต้องอันตรธานไปอย่างฉับพลันทันใด ปฏิบัติการคือ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ"
รุนแรงถึงขั้นรัฐประหารปิดสภา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และยุบคณะรัฐมนตรี
เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดารัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการปิดสภา
ยังคงมีรัฐมนตรีที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรรวมอยู่ด้วยครบครัน ยกเว้นเฉพาะ
แต่ผู้นำฝ่ายพลเรือน รวมทั้งนายปรีดี พนมยงค์ เองที่ถูกคัดออกไปจากสภาระบบ
แสดงให้เห็นถึงพลังตอรองของกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารที่ฝ่ายตรงกันข้ามยังคงคำนึงถึง
ในขณะเดียวกันเป็นการโคกเคี้ยวกลุ่มผู้นำทางความคิดออกไป ซึ่งผลก็เป็นเช่นนั้น

และแท้ที่จริงแล้ว กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎร เองก็แตกแยกกัน จากกรณี "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้อาหมายถึงว่าจะมีส่วนที่เห็นด้วยหรือสนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นแต่บางส่วนหนึ่งคัดค้านออกมาโดยเปิดเผยและเบนเข็มการสนับสนุนออกไปจากคณะราษฎร อีกส่วนหนึ่งยังคงตั้งมั่นอยู่กับกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งเป็นฐานจำเป็นในการต่อสู้ทางการเมืองของคน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญจริงจังนักกับ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมรสุมทางการเมืองผ่านไปและผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎรสถาปนาอำนาจขึ้นอย่างมั่นคงจนตลอดช่วงสิบปีเศษหลังจากนั้น จึงไม่ปรากฏว่าได้มีการหยิบยกเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาพูดถึงกันทั้งในแนวที่ นายปรีดี พนมยงค์ ยกวางขึ้นหรือในแนวอื่นใดอีกเลย

ข้อที่จำเป็นต่อง่าย ๓ ที่นี้ ก็คือ เจตนารมณ์ร่วมและรวมขอมระหว่าง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ซึ่งนอกเหนือไปจากพฤติกรรมที่ล่าช้าให้เห็นข้างต้นแล้ว พอจะอนุมานได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ ธันวาคม 2475 ซึ่งมีส่วนคล้ายคลึงคลึงในสาระสำคัญบางประการกับร่างที่กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เคยทรงเสนอไว้ก่อนหน้าการปฏิวัติเดือนมิถุนายน แต่ถูกนายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจาขยับยั้งไว้ เพราะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน ส่วนที่มีแนวสอดคล้องกันก็แค่แกส่วนที่ว่าควยสภานิติบัญญัติ ซึ่งต่างก็กำหนดให้มีสมาชิกสภา 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับ ในทำนองเดียวกัน นับได้ว่า เป็นพลังชักชวนการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดผลเป็นการแยกสถาบันพระมหากษัตริย์ออกจากกระแสความคิดก้าวหน้า ซึ่งมีปรากฏอยู่พอสมควรที่เคียวแม่ในหมู่เจ้านายและข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ครั้งนั้น

จะอย่างไรก็ตาม เมื่อเส้นทางของการรวมขอมของชาติสะบัดลง พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองต่อนั้นไป ก็คงเป็นเรื่องของการคอยโต้และต่อสู้เพื่อความแพ้นะเป็นเกณฑ์และในที่สุดเป็นการเปิดช่องทางให้พลังฝ่ายทหารขึ้นสู่ฐานะอำนาจสิทธิ์ขาดทางการเมืองอย่างช่วยไม่ได้ สมดังข้อสังเกตของโจชยาครอสบี้ เอกอัครราชทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ที่ว่า ประชาธิปไตยที่ขาดพลังมติมหาชน ย่อมโน้มเอียงที่จะตกเป็นเหยื่อของพลังทางทหาร (158) ประเด็นของงาน

ศึกษานี้มีอยู่ว่า พลังมติมหาชนอันเจือปนปัจจัยจำเป็นต่อระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยนี้
โดยรากฐานทางประวัติศาสตร์แล้วนับเป็นผลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่แพร่ขยายออกไป
จากกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองของบรรดากลุ่มชนชั้นนำ ในแง่นี้ขอให้พิจารณาเหตุการณ์
เป็นไปทางการเมืองภายหลังการเปิดสภาในเดือนเมษายน 2476 ซึ่งพอจะลำดับได้ดังนี้:-

- 18 มิ.ย. : สื่อนำฝ่ายทหารชั้นผู้ใหญ่ของคณะราษฎรลาออกจาก
ตำแหน่งทางทหาร
- 20 " : คณะทหารและพลเรือนทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ
ภายใต้การนำของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา โดยมีพันโท
หลวงพิบูลสงครามเป็นเลขาธิการฝ่ายทหารบก
- 21 " : - เปิดสภา
- ตั้งคณะรัฐบาลใหม่ โดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็น
นายกรัฐมนตรี
- 31 ส.ค. : - พูลวงวิจิตรวาทการ สมาชิกสภา ฯ เสนอญัตติให้มีการ
ป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ (ต่อมารัฐบาลเสนอร่างพระราช-
บัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นกฎหมาย
เมื่อ 2 พฤศจิกายน 2476)
- 1 ต.ค. : - ตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรี
- นายปรีดี พนมยงค์ เดินทางกลับประเทศไทย
- 11 - 24 " : - กบฏบวรเดช หรือ "คณะกบฏการเมือง"
- พันโทหลวงพิบูลสงครามได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาล
ปราบกบฏบวรเดช
- 25 " : - พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ
- 2 พ.ค. : พระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ
- 1 ต.ค.-15 พ.ค. : การเลือกตั้งสมาชิกสภาแบบ 2 ชั้น
- 9 ธ.ค. : ตั้งสมาชิกประเภทที่ 2
- 10 " : เปิดสภา
- 16 " : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา
เป็นนายกรัฐมนตรี
- 25 " : ญัตติสมาชิกสภาให้ตั้งกรรมการสอบสวนกรณีนายปรีดี พนมยงค์
ถูกหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยว่า
พนมยงค์
- 11 ม.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จต่างประเทศ

- 13 ก.ย. 2477 : รัฐบาลลาออกเพราะแพะแค้นเสียดายในสภา เรื่องสัญญา
การจำกัดยาง
- 22 ก.ย. : ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยมีพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายปรีดี พนมยงค์
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 6 ต.ค. : รัฐมนตรีมหาดไทยมีคำสั่ง เนรเทศ "ผู้มีความเห็นและการกระทำ
ต่อต้านการปกครองรัฐธรรมนูญ" จำนวน 9 คนไปจังหวัด
แม่ฮ่องสอนและจังหวัดตาก
- 21 พ.ย. : ศาลพิเศษพิพากษาคดีกบฏ 2476
- 2 มี.ค. : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศสละ
ราชสมบัติ

กระบวนเป็นไปทางการเมืองหลังสิ้นสุดของการรวมขอม จึงสืบสนระคนกันไป
ของทั้งสองฝ่ายระหว่างกระบวนทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการละเมิดฝ่ายในรัฐธรรมนูญ
รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานจำเป็นยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าวแล้ว พฤติกรรมของรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาทั้ง 5 ชุด ในช่วง 5 ปี
ครึ่ง (มี.ย. 2476 - ต.ค. 2481) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์สร้างสรรคความวิถีทาง
ของระบอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกออกจาก
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การยอมจำนนต่อคะแนนเสียงข้างมากในสภาด้วยการลาออกของ
คณะรัฐบาล เหล่านี้เป็นต้น รวมถึงมีการเลือกตั้งตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่
กระบวนทางรัฐธรรมนูญที่ว่านี้ ก็ต้องกลายเป็นสิ่งไร้ความหมายไปเกือบโดยสิ้นเชิง
ในทามอดวางการต่อสู้และมาตรการรุนแรงทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนทาง
ทางรัฐธรรมนูญที่แท้จริงจะเป็นไปได้ ก็โดยอาศัยการดำรงคงอยู่ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย
ค้าน ซึ่งนอกเหนือไปจาก เพื่อให้มีการควบคุมการบริหารงานของรัฐแล้ว ยังเพื่อให้มีทาง
เลือกผู้นำที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลด้วยเป็นประการสำคัญ แต่ในสภาพการณ์ที่เป็นไป
การลาออกของรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ด้วยจำนวนการแพะแค้นเสียดายใน
สภา ก็หาได้ให้ทางเลือกผู้นำรัฐบาลใหม่แต่อย่างใดไม่ เนื่องด้วยกระบวนทาง
การเมืองต้องถูกหันเหให้เป็นที่ไปในลักษณะมุ่งประหัตประหารกันเสียแล้ว นับตั้งแต่กรณีขัดแย้ง
เรื่อง "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" เป็นผลบั่นทอนทำลายระบบและกระบวนทางสร้างผู้นำ

ทางการเมือง และในประการสำคัญ เท่ากับสร้างธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ขาด
พื้นฐานของถาวรเรียนรู้ที่จะ เชื่อมั่นไว้วางใจ จดกันและกัน ในระดับหนึ่งที่ทำเป็นต่อการดำรง
คงอยู่ความคู่กันไปของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน (159)

ดังนั้น จึงเป็นอีกวาระหนึ่งที่สถาบันหลักและกระแสพลังความกึกกัวหน้าของ
ถูกแยกออกจากกันและไม่อาจตัดทานอิทธิพลต่อต้านจากพลังอนุรักษ์นิยมรุนแรง จนในท้ายที่สุด
เมื่อสถานการณ์ทวีความรุนแรงถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังทหาร ปัญหาทั้งหลายทั้งมวลกลับกลายเป็น
มาสรุปลงเป็นปัญหาแนวทางไม่ลงรอยกันโดยตรงระหว่างองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎร ดังที่สะท้อนให้เห็นจากพระราชบันทึก และคำสั่งของพระราช
บันทึกจากฝ่ายรัฐบาล (160) ซึ่งเป็นการโต้ตอบกันในประเด็นปัญหาหลักการรัฐธรรมนูญ
หลายประการด้วยกัน เริ่มตั้งแต่เจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรก
เป็นต้นมา ทรงเห็นว่า "...ผู้ก่อการ ๆ มิได้มีความประสงค์ที่จะให้มีเสรีภาพในการเมือง
โดยบริบูรณ์ แต่หากต้องการให้มีคณะกรรมการเมืองใดแต่คณะเดียว..." (161) นอกจากนี้
ทรงตั้งเรื่องบทเฉพาะกาลและปัญหาการเลือกสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ซึ่งทรงเห็นว่า เป็น
เหตุก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจ จนเกิดการฉีกกฎบรรดาฯ ทรงทักท้วงเรื่องพระราชอำนาจ
ยับยั้งพระราชบัญญัติ ทรงเรียกร้องให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ ตลอดจน
จนปัญหาเรื่องการจัดกำลังและงบประมาณทหารรักษาวัง และประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ
ต่าง ๆ (162)

การตอบโต้จบลงด้วยการสละราชสมบัติครั้งที่ทราบกัน ผลบั้นปลายของความไม่
สามารถรวมข้อมกันใหม่ในหน้าในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งระบอบรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้
ว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออันมีผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทย
อย่างน้อย 2 ประการ ซึ่งเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ในประการแรก กระบวนการเมือง
ต้องดำเนินไปโดยปราศจากองค์ประมุขซึ่งน่าจะมีบทบาทสำคัญในฐานะการอยู่เหนือการ
ขัดแย้งและการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง ในข้อนี้ อาจแย้งกันได้ว่า กระแส
ความรุนแรงทางการเมืองตามที่เป็นมา ทำให้การดำรงฐานะเหนือการเมืองระดับกลุ่ม
และพรรคเป็นไปได้โดยยาก หรือว่าไม่อาจเป็นไปได้เลย ในกรณีใดก็ตาม การเมือง

ตามระบอบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการแข่งขันต่อสู้บางอย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะจำเป็นต้องมี กฎเกณฑ์หรือกติกากันแล้ว ยังต้องอาศัย "ผู้ตัดสิน" ที่จะช่วยประคับประคองกระบวนการ ต่อสู้แข่งขันให้เป็นไปภายในกฎเกณฑ์ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งในสภาพการณ์การเมือง ไทยซึ่งปราศจากรากฐานของ "มคิมหาชน" ด้วยแล้ว องค์ประกอบทางสถาบันในข้อนี้จึงยิ่ง จะมีความสำคัญเป็นพิเศษ การสละราชสมบัติในเดือนมีนาคม 2477 จึงนับเป็นความสูญเสีย ใหญ่หลวงต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ เพราะหลังจากนั้นแล้ว การเมืองไทยก็ต้องว่างเว้น ปราศจากองค์ประมุขอยู่ถึงกวาทศวรรษ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งทรงขึ้นครองราชย์สืบต่อมายังทรงพระเยาว์

ประการที่สอง แม้ในช่วงรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งมีส่วน พยายามปฏิรูประบอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ภายในกลุ่มผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎร เองก็เกิดการแตกแยกช่วงชิงฐานะอำนาจกัน การแบ่งแยกในบางส่วนนี้มีมาตั้งแต่กรณี "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" แต่โดยรากฐานเป็นผลเกิดจากปัญหาความไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างผู้นำฝ่ายทหาร นาวาโฮสและรณนูน เกี่ยวกับปัญหาปรับปรุง กองทัพบกและตำแหน่งอำนาจทางทหาร การรัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 ก็คือ และการปราบกบฏบวรเดชก็คี่ เป็นเหตุการณ์ส่งเสริมให้นายทหารหนุ่ม คือ พันโท หลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ฐานะผู้นำทางการเมืองอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาถึง จุดที่จะต้องเลือกเอาระหว่างพันเอก พระยาทรงสุรเดชและพันโทหลวงพิบูลสงคราม เพื่อ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาในเดือนธันวาคม 2481 ผลการเลือกจึงตกอยู่แก่ พันโท หลวงพิบูลสงคราม จากนั้นไป พัฒนาการเมืองไทยก็ถึง เป็นไปตามกระแสของอำนาจนิยมภายใต้ระบอบ "เชื้อผู้นำ ชาคิพนภัย" นายกรัฐมนตรี พันเอก หลวงพิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งทั้งการเมืองและการทหาร คือ รัฐมนตรีกลาโหมควบกันไปกับตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก (163) และต่อแต่นั้นไปก็เป็ในยุคของการปราบปรามกวาดล้างปรบภัยทางการเมือง เริ่มต้นด้วยการจับกุมผู้ก่อกบฏ และเนรเทศผู้นำฝ่ายทหารอาวุโสของคณะราษฎรที่เหลื้อออกนอกประเทศ ตลอดจนออกพระราชบัญญัติจำกัดศาลพิเศษ จัดการกับศัตรูทางการเมืองภายในปีที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้นเอง

การแตกแยกในหมู่ผู้นำพลเรือนและการขึ้นสู่อำนาจของ

กลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ (2488 - 2490)

ฟังสิ่ง เกตว่า หลังเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นปิดสภาและกบฏวรวงศาแล้ว หนทาง
เลือกผู้นำรัฐบาลจะจำกัดตัวลงไปฝ่ายทหารเป็นสำคัญ ปราบฎการณ์เช่นนี้ อาจอธิบาย
ได้ในแง่ทั่ว ๆ ไป ที่ว่า ฝ่ายทหารเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งเหนือกลุ่มพลังอื่น ๆ และถือตนเป็น
ผู้พิทักษ์รักษาความมั่นคงของประเทศชาติจากภัยอันตรายคุกคามใด ๆ รวมทั้งความปรวนแปร
ขาดเสถียรภาพทางการเมือง และอันที่จริงแล้ว พลังทหารเป็นปัจจัยชี้ขาดการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองเท่าที่เป็นมาในอดีตตั้งแต่ที่สถาบันทหารได้รับการพัฒนาขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5
วิกฤตความชอบธรรมที่เกิดจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีสมุฏฐานส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งมา
จากความไม่พึงพอใจของกลุ่มทหารอันมีเค้าให้เห็นมาตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 6 ตลอดจนจนถึง
ได้รับผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจ การคลัง ชวงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตอนปลายรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติมิถุนายน 2475 จึงได้เห็นมาแล้ว

แตกระนั้นก็ตาม เหตุเฉพาะหน้าซึ่งช่วยผลักดันให้สถาบันทหารมีบทบาทนำสูง เค้น
ขึ้นมา ก็คือ ความล้มเหลวของความพยายามรวมขอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่ หรืออีก
นัยหนึ่งระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมกับพลังการเปลี่ยนแปลง (164) "เค้าโครงการเศรษฐกิจ"
ถูกใช้เป็นชนวนให้เกิดการแตกหักเพียงด้วยความต้องการที่จะขจัดผู้นำฝ่ายพลเรือนที่เห็นกันว่า
เป็นตัวจักรกลสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งบังเกิดผลกระทบกระเทือนและสูญเสียต่อกลุ่ม
อำนาจเก่า ปัญหาขัดแย้งซึ่งเริ่มต้นจากการถกเถียงในเวทีของที่ประชุมกรรมการราษฎร
และสภา ฯ ถูกดึงออกไปสู่การต่อสู้นอกวิถีทางแห่งกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จากนั้นสถานการณ์
ก็ลุกลามไปเป็นการใช้กำลังและความรุนแรง ซึ่งยอมเป็นที่แน่นอนอยู่เองว่า พลังของผู้ถือ
อาวุธเท่านั้น ที่จะเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาด ผู้นำ และจากนั้น ก็สถาบันทหาร เข้ามามีบทบาทนำ
ในเวทีการเมืองของไทย ก็เพราะจุดแตกหักของการรวมขอมในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ ความ
จำเป็นที่จะต้องกุมอำนาจทั้งในตำแหน่ง อำนาจทางการเมือง และในตำแหน่งอำนาจ
ทางทหาร อาจเป็นไปได้เพื่อปกป้องและพิทักษ์การดำรงคงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญ ดังที่

สะท้อนให้เห็นจากการออกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญในเดือนพฤศจิกายน 2476 แต่มาตรการทางกฎหมาย ทำนองนี้ก็เป็นเสมือนคาบสองคม เพราะเท่ากับเป็นการใช้วิธีผลการมาปกป้องคุ้มครองระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของคน ซึ่งในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วกลายเป็นมาตรการบั่นทอนทำลายสิทธิเสรีภาพและกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ แต่ผลสืบเนื่องที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือ บทบาททางการเมืองของสถาบันทหารซึ่งอาจกลายเป็นสิ่งจำเป็นเฉพาะหน้า ใค้กลับกลายเป็นผู้สวามิภักดิ์ ซึ่งสถาบันทหารตั้งคนขึ้นเป็นสถาบันหลักทางการเมืองไปในที่สุด

นี่คือ ความหมายของการที่อำนาจรัฐบาลเปลี่ยนมือจากพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ไปยังพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ในเดือนธันวาคม 2481 ในสมัยรัฐบาล พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลถึง 5 ชุด ในช่วงเวลา 5 ปีครึ่งถึงแม้ว่าทางเลือกผู้นำจะจำกัดอยู่ที่บุคคลคนเดียว และถึงแม้จะได้ออกกฎหมายและใช้มาตรการที่ขัดต่อระบอบรัฐธรรมนูญ และกระบวนการยุติธรรมในหลาย ๆ กรณีก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภานิติบัญญัติแล้ว ต้องเป็นที่ยอมรับว่า การประพฤติปฏิบัติเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ มีการรับฟังเสียง และยอมรับผลการวินิจฉัยชี้ขาดจากสภาในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม ถึงแม้จะเห็นได้จากกรณียุทธคดีหลังจาก รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภา ทั้งในส่วนของผู้ฝ่ายนิติบัญญัติ ก็มีสมาชิกเป็นจำนวนมากทั้งที่ยังเป็นรุ่นแรก ๆ ใค้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน และความควบคุมดูแลการบริหารราชการของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง

สภาพการณ์เช่นว่านี้ แปรเปลี่ยนไปเกือบโดยสิ้นเชิงหลังจากพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาตรการจัดการกับปรปักษ์ทางการเมืองรุนแรงขึ้น มีการจับกุมคุมขังและกวาดล้างกว้างขวางขึ้น และคงจะเป็นเพราะเหตุนี้ไค้ไค้ที่เป็นผลให้บทบาทค่านสภาก่อนตัวลงไปเป็นอย่างมาก (165) ซึ่งหมายความว่า, พลังการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร ค่อย ๆ ตกลงไป จนในบั้นปลายกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารกลับเป็นฝ่ายกำกับควบคุมแม้กระทั่งการดำเนินงานของฝ่ายสภานิติบัญญัติ

กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ได้แก่กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในเดือนกรกฎาคม 2486 เลือคนายทวี บุณยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธานและรองประธานสภา ตามลำดับ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ไม่ยอมกราบบังคมทูลให้โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง เพราะเห็นว่า " ส่งคนของเราไปคุมสภาดีกว่า ขอไว้ทั้งสอง } ตำแหน่ง" (166) ในที่สุด สภา ฯ จำต้องทำการเลือกอีกถึง สองครั้งสองครา ถึงได้ตัวประธานและรองประธานสภา ฯ ซึ่งเป็นนายพลทหารทั้งคู่ สีเค็ก่อนหน้านั้น ทั้งนายทวี บุณยเกตุและนายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี "เพราะมีนโยบายและความคิดความเห็นไม่ตรงกับนายกรัฐมนตรี" (167) สาเหตุของความไม่ลงรอยที่ว่านี้ ก็สืบเนื่องมาจากจอมพล ป. พิบูลสงครามยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงขั้นกรมโฆษณาการซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายทวี บุณยเกตุ ในฐานะรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ออกวิทยุกระจายเสียงประกาศการลาออก แต่แล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็กลับให้ประกาศว่าไม่ได้ลาออก ต่อกรณีนี้ ได้รับการอธิบาย มีประเด็นน่าสนใจจากประธานสภา ฯ ขณะนั้น ดังนี้:-

"พอจะมีหลักฐานชี้แจงให้ทราบว่า ท่านนายกรัฐมนตรี ได้ลาออก แต่ท่านได้ถอนใบลาออกเสียแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจตั้งไม่ได้ตั้งคนใหม่ ก็คงถือว่าคนเดิมเป็นตามเดิม พระราชบัญญัติงบประมาณไม่มี ไซงบประมาณเดิมฉันใด ฉันก็ขอตอบท่านเท่านั้น แล้วท่านจะขยายความออกกว้างอย่างไร ก็ตามแต่ท่าน" (168)

เท่าที่ท้าวความถึงภูมิหลังเป็นมาโดยสังเขปนี้ ก็เพื่อประกอบความตระหนักเข้าใจถึงฐานะอิทธิพลและเกียรติภูมิของพลดังทหารในการเมืองไทย ภายหลังจากช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ 3 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อิทธิพลและเกียรติภูมินี้เป็นที่ครั่นคร้ามขามเกรงกันจนแม้กระทั่งในวาระสุดท้ายที่จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องเสื่อมอำนาจลงไป เพราะสถานการณ์สงครามฝ่ายอักษะ ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นำประเทศเข้าร่วมพันธมิตรด้วย เป็นอันต้องเพลี่ยงพล้ำลงถึงแพ้สงครามในปีต่อมา ด้วยเหตุกั้นสถานการณ์สงครามนี้เองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองฝ่ายสภานิติบัญญัติ สามารถโค่นอำนาจจอมพล ป. พิบูลสงครามลงได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ด้วยการลงมติ

ไม่ว่าผู้ใดพระราชกำหนดซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล ทั้งนี้ก็โดยต้องอาศัยแรงเกลี้ยกล่อมจากกลุ่มเสรีไทยซึ่งมีสมาชิกสภาร่วมอยู่ด้วยหลายคนชี้ให้เห็นถึงภัยต่อบ้านเมืองจากผลของการแพ่งสงคราม รวมทั้งไพล่คำร่วจเอกอัคร อัครเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจและเป็นผู้นำเสรีไทยด้วยอีกผู้หนึ่งมาช่วยให้ความมั่นใจ แต่ถึงกระนั้น ปรากฏว่ามีสมาชิกสภา มารวมประชุมพิจารณาพระราชกำหนด 2 ฉบับ ด้วยเพียง 84 จากจำนวนทั้งสิ้น 173 คน และคะแนนเสียงแพ่งชนะก็คุ้มกันมาก คือ 48 ต่อ 36 เสียง และ 43 ต่อ 41 เสียง คำคำสั่ง ในรูปการณเช่นนี้ ทางเลือกอาจมีได้ 2 ทาง คือ ยุบสภา หรือไม่ก็ลาออก สถานการณ์สงครามบังคับให้จำต้องเลือกทางออกประการหลัง แต่ครั้นพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังมีปัญหาที่รัฐบาลใหม่ต้องสะสางกันอีก เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ เมื่อพ่ายแพ้ทางการเมืองแล้ว ยังคงไปตั้งหลักเชิงข่อยอยู่ที่ฐานทัพจังหวัดชลบุรี รอนถึงตัวนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีต้องเดินทางไปหาขอรองให้ลาออก แต่ไม่สำเร็จ จึงต้องใช้อำนาจทางกฎหมายยุบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ซึ่งไม่ปรากฏในทำเนียบราชการทหารครั้งนั้น) พร้อมทั้งแต่งตั้งพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้เป็นแม่ทัพใหญ่แทน (169)

นี่เป็นสภาพภูมิหลังที่กลุ่มผู้นำพลเรือนขึ้นมามีบทบาทกับกระบวนการเมืองช่วงปลายและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การพ่ายแพ้สงครามของฝ่ายอักษะ ยังผลักดันให้สิทธิพลและเกียรติภูมิของผู้นำฝ่ายทหารตกต่ำลง ในขณะเดียวกัน พฤติการณ์เป็นไปในช่วงปลายสงครามหลังจากนายควง อภัยวงศ์ ได้รับเลือกขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาล ก่อให้เกิดบรรยากาศของความรวมขมขึ้นอีกวาระหนึ่ง จากการประสานร่วมงานญาติของขบวนการเสรีไทย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การอภัยโทษนักโทษการเมืองที่ ต้องคำพิพากษาศาลพิเศษ (170) รวมทั้งประกาศให้ เจ้านายผู้ใหญ่ที่ถูกถอดโคกกลับดำรงฐานะนครศักดิ์ตามเดิม ตลอดจนการถวายอารักขาดูแลความปลอดภัยแก่บรรดาเจ้านายระหว่างภัยสงคราม ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นนิมิตหมายอันเอื้ออำนวยต่อการเริ่มตั้งราชอาณาจักรเมืองใหม่ตามวิถีทางแห่งระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งล้มเหลวมาในอดีต เจตนารมณ์ของการ

รวมขอมและความหวังของการฟื้นฟูระบอบรัฐธรรมนูญในช่วงนี้ พอจะอนุมานได้จากคำปราศรัยของนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสองวันก่อนหน้าประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (9 พฤษภาคม 2489) ดังนี้:-

"ในวาระที่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 จะใกล้สิ้นสุดลงในวันนี้ ข้าพเจ้าขอถือโอกาสเชิญชวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสด็จมาในระลึกถึงพระมหากษัตริย์ ธิคุณพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่โคพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น คณะราษฎรพึงทราบเมื่อ 6 วันภายหลังที่โคเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คือ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน โคมีพระกระแสรับสั่งให้พระยาพลพลพยุหเสนา พระยาปริชาชลยุทธ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาศรีวิสารวาจา พร้อมทั้งข้าพเจ้าไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท และเจ้าพระยามหิศรซึ่งเป็นราชเลขาธิการ ขณะนั้น เป็นผู้จกบันทึก มีพระกระแสรับสั่งว่ามีพระราชประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อโคปรึกษาข้าราชการมีตำแหน่งสูงในขณะนั้น ก็ไม่เห็นพ้องกับพระองค์ ในสภากลับเมื่อเสด็จกลับจากประพาสอเมริกา โคใหม่บุคคลหนึ่งซึ่งไปเฝ้าในวันนั้นพิจารณา บุคคลนั้นก็ถวายความเห็นว่าจะยังไม่ถึงเวลา และที่ปรึกษาก็กลับเห็นพ้องควรมอบแก่คนนั้น คณะราษฎรมิใครพระราชประสงค์มาก่อน การเปลี่ยนแปลงโคกระทำโดยบริสุทธิ์ ไม่โคช่วงชิงค้ำที่มีอุปถัมภ์เสกขอเท็จจริงให้เป็นอย่างนั้น ความจริงทั้งหลายปรากฏในบันทึกการเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในวันนั้นแล้ว ... ฉะนั้นเมื่อคณะราษฎรโคขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระองค์จึงพระราชทานควยดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระมหากษัตริย์คุณแก่ชาวไทย ข้าพเจ้าจึงขอให้ท่านทั้งหลายที่อยู่ ณ ที่นี้ และบรรดาชาวไทยทั้งหลาย จงระลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณ และเทอดพระเกียรติของพระองค์ไว้ชั่วกาลปาวสาน

"บัดนี้ผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ได้ร่วมมือช่วยเหลือกันประกอบเป็นสมาชิกประเภท 2 ก็จะต้องสิ้นสมาชิกภาพลงแล้ว ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีจำเป็นที่จะต้องขอมความเข้าใจถึงหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะราษฎรโค

ขอพระราชทานมาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ๆ ว่า
...ในทางการเมือง การใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตย
คงทำโดยความบริสุทธิ์ใจ มุ่งหวังผลส่วนรวมจริง ๆ
ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว หรือมีความอิจฉาริษยากันเป็นมูลฐาน
...ความสามัคคีธรรมหรือระบอบประชาธิปไตยอันแท้จริง
จึงจะเป็นไปได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่า ถ้าทางฝ่ายทางสุจริตมุ่ง
ส่วนรวมของประเทศชาติ ไม่ใช่มุ่งหวังส่วนตัว แม่นแวง
ทางที่จะเดินไปสู่จุดหมาย จะเป็นคนละแวง แต่ในอวสาน
เราก็คงพบกันได้...

"ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะได้เห็นประเทศชาติปลอดจาก
ระบอบเผด็จการและปลอดจากระบอบนาธิปไตย คงมีแต่
ระบอบประชาธิปไตยอันบริสุทธิ์พร้อมไปควยสามัคคีธรรม
... (อัน) เป็นวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรที่ขอพระราชทาน
รัฐธรรมนูญ และเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานรัฐธรรมนูญ" (171)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 9 พฤษภาคม 2489 เป็นเครื่องยืนยัน
ในเจตนารมณ์และหลักการประชาธิปไตย "อันแท้จริง" โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการ
พัฒนาก้าวหน้าออกไปจากระบบสภาเดียว มีสมาชิก 2 ประเภท ประกอบด้วยประเภท
เลือกตั้ง และประเภทแต่งตั้ง ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ
เป็นระบบสองสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ หากด้วยวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน
แต่คงเป็นที่ทราบกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่เพียงปีครึ่ง ก็ต้องถูก "ลดทอน"
ทำการรัฐประหารล้มล้างไปในเดือนพฤศจิกายน 2490 เป็นอันว่าโอกาสของระบอบรัฐธรรมนูญ
ต้องเป็นหมันไปอีกเป็นครั้งสอง และคราวนี้จะเป็นโอกาสและความพยายามครั้งสุดท้าย
สำหรับคณะถาวร 2475

รัฐประหาร พฤศจิกายน 2490 กุจะตรงกับที่ โจชยา กรอสมบี้ โค้ชฟุตบอลเหมือน
กับจะหายพักเอาไว้เมื่อ 2 ปีเศษ ก่อนหน้านั้นอย่างไม่มีผิดเพี้ยนเลยในข้อที่ว่า :-

"เมื่อมองย้อนไปในอดีตแล้ว ก็เป็นการง่ายในตอนนี้ สำหรับผู้สังเกตการณ์ ผู้มีใจเป็นกลางที่จะเห็นไควา การปฏิวัติประชาธิปไตยเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1932 มีแต่จะประสบความสำเร็จล้มเหลว (เพราะเหตุนี้) จากพื้นฐานของมติมหาชนอันแท้จริง บทเรียนที่ได้จากสิ่งที่ได้เกิดขึ้นหลังจากนั้น ก็คือว่า ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม ที่รูปการปกครองประเพณีถูกบั่นทอนหรือถูกทำลายลงไป และที่ไม่ได้มีมติมหาชนเข้มแข็งที่จะช่วยเสริมหรือแทนที่รูปการปกครองนั้น ๆ แล้วไซ้ การดำรงคงอยู่ของกองกำลังทหารที่ทรงพลัง ย่อมจะต้องเป็นตัวคุกคามอยู่เสมอต่อการเติบโตของสถาบันประชาธิปไตย..." (172)

ซึ่งเมื่อมองถึงในแง่แล้ว ทางออกหนึ่งที่เราเห็นได้ก็คือ ยุบเลิกกองกำลังทหารนั้นเสีย ในทำนองเดียวกันกับที่มหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรปฏิบัติต่อประเทศเยอรมันและญี่ปุ่นผู้แพ้สงคราม โจเซฟ สตาลิน เองเสนอแนะให้ฝ่ายสหประชาชาติใช้นโยบายแบบเดียวกันนี้ เพื่อช่วยในการสถาปนา สถาบันประชาธิปไตยที่ถาวรในบรรดาประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งยังล่าหลัง และขาดมติมหาชนที่แท้จริง (173)

นั่นก็เป็นแนวคิดที่อาจเป็นไปได้ แต่ข้อที่น่าจะพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลว ก็คือ เงื่อนไขภายใน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญ ประเด็นมีอยู่ว่า "ความสามัคคีธรรม" อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นมูลฐานสำหรับระบอบประชาธิปไตย ดังที่ตั้งปัญหาไว้ นั้น มีอยู่จริง จังเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่กลุ่มการเมือง พลเรือน อันเป็นกำลังปัจจัยหลักของระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยสาระย่อมหมายถึง ระบอบการปกครองโดยพลเรือน นั้นเอง เป็นความจริงที่ว่ากระบวนการเมืองในช่วงปีครึ่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 ให้ภาพพจน์ที่เป็นพัฒนาการก้าวหน้าในกรอบวิถีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า เริ่มมีการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นเกือบในทันทีที่รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ยุบสภาในเดือนตุลาคม 2488 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 การเลือกตั้ง และการต่อสู้ทางการเมืองภายในกรอบกฎเกณฑ์ของระบอบรัฐสภา ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ โดยมีทางฉลัดเปลี่ยน

เลือกตัวผู้นำจากพรรคฝ่ายตรงกันข้ามเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนที่

แต่ทว่า ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย
ที่เวลานี้ ก็ต้องตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมของสถานการณ์หลังสงคราม ซึ่งล้อมรอบไปด้วยปัญหา
วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ตั้งแต่ปัญหาข้าวขาดแคลนแพง การขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค
โจรผู้ร้ายไปจนถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งแพร่ระบาดทั่วไป ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากปัญหา
อันยุ่งยากสลับซับซ้อนด้านการต่างประเทศ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยธรรมชาติ
ในตัวเองย่อมจะต้องการ "ความสามัคคีธรรม" อยู่แล้วในระบอบหนึ่ง โด่แก่ความเห็นพ้องต้อง
กันในหลักการและกฎเกณฑ์มูลฐานร่วมกันที่จะเป็นกรอบให้มวลความซัดเซงและการเปลี่ยนแปลง
แปลงทั้งหลายสามารถเป็นไปได้โดยสันติวิธี ในสถานการณ์วิกฤตหลังสงคราม "ความ
สามัคคีธรรม" ยิ่งจะมีความหมายและความสำคัญขึ้นเป็นพิเศษ ในแง่นี้ ปัญหาการแตกแยก
ในหมู่นำพลเรือนจึงมีผลสะท้อนใหญ่หลวง ดังที่มีผู้สังเกตการณ์ใกล้ชิดท่านหนึ่งถึงเป็น
ประเด็นคำถามนาติควา :-

"อะไรเป็นสาเหตุของการแตกแยกระหว่างบรรดาบุคคลสำคัญ ซึ่งเคย
ร่วมงานกอบกู้เอกราชของชาติหรือรับใช้ชาติมาด้วยกัน ? อะไรที่อยู่
เบื้องหลังการแตกแยกของบุคคลสำคัญเหล่านี้ ทั้ง ๆ ที่นายปรีดี
พนมยงค์ ก็คือ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก็คือ นายทอง อภัยวงศ์ ก็คือ
ตลอดจนบุคคลสำคัญอื่น ๆ อีกหลายคนก็เคยร่วมงานเสรีไทยมาด้วย
กันทั้งนั้น ?" (174)

ความจริงแล้วคำพิงแต่ความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดอ่านหรือแนวทางการ
การบริหารประเทศ หรือแม้แต่ความรู้สึกนึกเห็นแห่งแกลงใจอันเนื่องมาแต่ครั้งปฏิบัติงาน
เสรีไทยก็คือ การที่รัฐบาลนายทอง อภัยวงศ์ต้องแต่งตั้งสภาเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ค่าใช้จ่ายของประชาชน ถึงกับต้องลาออกในเดือนมีนาคม 2489 ก็คือ รวมตลอดจนการ
แบ่งพรรคแบ่งพวกช่วงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกันก็คี่ เพราะนั่นล้วนเป็นพฤติกรรมปกติ
ธรรมดาของกระบวนการทางรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ไม่ใช่สิ่งผิดแปลกอะไรนัก ถ้าหากจะไม่
ถูกครอบงำจากความไม่ลงรอยในอีกระบบหนึ่ง ซึ่งผู้สังเกตการณ์ท่านเดียวกันให้ข้อคิดเป็น
ทาง "สันนิษฐานส่วนตัว" ดังนี้ :-

"การแตกแยกระหว่างบุคคลชั้นนำของขบวนการเสรีไทย มีสาเหตุมาจากความเป็นมาแต่ละคนเป็นมูลฐานที่สำคัญ เป็นที่ยอมรับกันว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นตัวจักรกลสำคัญของคณะผู้ก่อการฯ ตลอดมา การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นการพลิกแผ่นดินครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ทำให้กษัตริย์และพระราชวงศ์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะฉะนั้นในสายตาของบุคคลสามัญทั่วไป จึงเห็นว่า คณะผู้ก่อการฯ กับพระราชวงศ์ย่อมจะเขากันไม่ไคสนิทัก และช่วยไม่ไคที่บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้จะมีความหวาดระแวงในเจตนาของฝ่ายตรงกันข้ามอยู่ตลอดไป..." (175)

จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง ซึ่งไม่อาจมองข้ามไปได้จากแง่ของการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย คือ การขาดองค์ประกอบที่ดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งของกลุ่มหรือพรรคต่าง ๆ และซึ่งจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง ช่วยประคับประคองให้บรรดาการขัดแย้งและการต่อสู้ทั้งหลายดำเนินไปภายในกรอบของวิถีทางรัฐธรรมนูญ จุดอ่อนข้อนี้เป็นปัญหาวิกฤตทางรัฐธรรมนูญที่เรื้อรังค้างค้ำมาตั้งแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติในปี 2477 ดังกล่าวมาแล้วในตอนก่อน นับเป็นการสูญเสียและเป็นช่องว่างทางการเมืองที่ยังปราศจากคำตอบ การอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัติกลับประเทศ เรียกได้ว่าเป็นความพยายามฟื้นฟูขวัญและความมั่นใจทางการเมืองและก็ได้ทรงเป็นสัญลักษณ์สำคัญยืนยันถึงฐานะความเป็นเอกราชของชาติในสายตาของนานาชาติ เมื่อครั้งกองทหารสัมพันธมิตร ทำการสวนสนามในเดือนมกราคม 2489 โดยประทับเป็นองค์ประธาน ณ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย แต่ในค่านการเมืองภายในซึ่งกำลังเข้าสู่ภาวะผันผวนและการต่อสู้ช่วงชิงกันอย่างไม่ลดราต่อกัน โอกาสและเวลาที่จะทรงมีบทบาท "องค์ประธาน" ให้กับกระบวนการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญยังมาไม่ถึง และก็ไม่มีวันจะมาถึง เนื่องด้วยเสด็จสวรรคตในวันที่ 9 มิถุนายน 2489 นั้นเอง

กรณีสวรรคตเป็นจุดแตกหักที่ทำให้การต่อสู้ขยับเคี้ยวทางการเมืองผันแปรออกไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรม รัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีทั้งในที่ลับและที่แจ้ง และในท่ามกลางความไม่พึงพอใจในหมู่ทหารซึ่งเกิดความรู้สึกว่าถูกฝ่ายรัฐบาลทอดทิ้ง และได้รับการคุ้มกัน

เหยียดหยามจากกลุ่มเสรีไทย (176) บรรยายภาพและปฏิกิริยา ทวีความรุนแรงเกินกำลังความสามารถของรัฐบาลพลเรือนที่จะคุมสถานการณ์ไว้ได้ มีการพยายามในนาที่สุดท้ายที่จะให้พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบกขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลเพื่อควบคุมสถานการณ์ แต่ก็สายไปเสียแล้ว เพราะในประการแรก พลเอกอดุล อดุลเดชจรัสเอง ไ้ถอดออกจากตำแหน่งอำนาจทางทหารมาเป็นเวลาช้านาน โดยไปทำหน้าที่เป็นอธิบดีกรมตำรวจตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงแทบจะไม่ได้มีอำนาจอะไรนักในหมูทหาร ประการต่อมาที่น่าสนใจ คือ พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ในฐานะผู้บัญชาการทหารบก คงจะใคร่รู้ได้เห็นชอบกับแผนการรัฐประหารอยู่แล้ว เป็นแต่มาเกิดกลับใจ หรือดิ่งเลเอาภายหลัง โดยออกไปสั่งถอนกำลังทหารฝ่ายรัฐประหารที่รักษาการณ์อยู่ พร้อมกับไล่ถอนให้กลับเข้ากรมกอง (177)

การหยิบยกเอาพฤติการณ์ของพลเอกอดุล อดุลเดชจรัส ขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ มิได้มีความมุ่งหมายแต่ประการใดที่จะตำหนิประนามการกระทำของท่านผู้นี้โดยเฉพาะ หรือว่าที่จะชี้ชวนไปในทางว่า พฤติการณ์ตัดสินใจของท่านผู้นี้ เป็นเหตุของความพ่ายแพ้ของฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หากแต่เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงฐานะความชอบธรรมของรัฐบาลในสายตาของบรรดาผู้นำส่วนหนึ่งทั้งทหารและพลเรือนภายในวงการรัฐบาลเอง ซึ่งบังเกิดผลกระทบต่อฐานะความชอบธรรมของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยอย่างช่วยไม่ได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องไปพูดถึงความรู้สึกนึกคิดในเรื่องนี้ของบรรดาผู้นำกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ดังที่นายควง อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรี 2 สมัย กอนและหลังสงครามอธิบายถึงเหตุผลที่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากคณะรัฐประหารในครั้งนั้นว่า:-

"การเมืองภายหลังสงครามก็มีเรื่องยุ่งเหยิงกันอยู่เรื่อย ๆ แคนมุกี่รวมมาทุกที เพราะไม่มีใครไปมาสู่กับใคร ใครจะคิดอันกันอย่างไรก็ช่างเขา ... เมื่อตอนที่เกิดรัฐประหารรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ผู้นั้น ผมก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับใคร เขามาเชิญให้ผมเป็นนายก ก็คิดว่าผมจะไม่รู้ว่าเขาจะเอาผมไปนั่งรานให้เขา ... แคนมุกี่จำเป็นต้องรับ ... ถ้าเราไม่รับ ก็จะเกิดเรื่องใหญ่ เพราะฝ่ายหลวงประดิษฐ ๖ และฝ่ายหลวงพิบูล ๖ ต่างก็

มีลูกศิษย์ลูกหาที่น้อยมากด้วยกัน ถึงเขาจะเคยเป็นเพื่อนกัน แต่เมื่อเกิดเรื่องระหว่างลูกศิษย์ต่อลูกศิษย์ เราก็จะพลอยลำบากไปด้วย..." (178)

แต่ความจริง ๆ แล้ว ตอน"คณะทหาร" มอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้นั้น นายควง อภัยวงศ์ ก็จะเชื่อมั่นเอามาก ๆ ว่า จะสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ ดังที่ปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงว่า :-

"รัฐบาลรู้สึกซาบซึ้งในเจตนาของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว แต่รัฐบาลนี้จะเป็นอิสระจากคณะรัฐประหารทั้งนโยบาย ความคิด และการเมือง คณะรัฐประหารตกลงเป็นผู้รักษาความปลอดภัยและความสงบของชาติเท่านั้น" (179)

ในกรณีก็ตาม "เรื่องใหญ่" ที่จะเกิดขึ้นต่อไปหลังจากนั้นหาใช่เป็นกรณีพิพาทระหว่าง "ฝ่ายหลวงประคิษฐ ๗ และฝ่ายหลวงพิบูล ๗" อย่างที่เคยเข้าใจกันไม่ เพราะอันที่จริงแล้ว รัฐประหาร พฤศจิกายน 2490 มีผลเท่ากับบรรจบวงจรประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากยุคของกลุ่มผู้นำรุ่น 2475 มาสู่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งไม่ได้มีภูมิหลังการศึกษาหรือประสบการณ์จากกานียมนตะวันตกโดยตรงแต่ประการใด การสู่ฐานะอำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อีกคำรบหนึ่งจากผลการรัฐประหาร พฤศจิกายน 2490 โดยรากฐานแล้ว ก็คงไม่ผิดไปจากบทบาทฐานะของนายควง อภัยวงศ์ในช่วง 4 + 5 เดือนแรกเท่าใดนัก หากแต่ยืนยาวอยู่ถึงสิบปี กว้างเหคุปัจจัยค่านับว่ามีของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เอง ในมหุ้ทหาร และเพราะกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ยังต้องการช่วงเวลาปรีชคุลย์กำลังอำนาจภายในระหว่างกันเอง ช่วง 4 ปีแรกเป็นระยะของการกำราบปราบปรามความพยายามของฝ่ายผู้สูญเสียอำนาจที่จะกลับคืนสู่ฐานะอำนาจใหม่ ช่วง 6 ปีหลัง เป็นระยะของการสถาปนาอำนาจของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเจตนารมณ์ตามแบบฉบับ "คณะราษฎร" พยายามหวนกลับไปหาสูตรรัฐธรรมนูญสมัย 2475 คือ ระบบสภาเดี่ยวมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทเลือกตั้ง และแต่งตั้ง ซึ่งสะดวกง่ายแก่การควบคุมของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยเลิกสมระบอบสองสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 ซึ่งรัฐบาล

พรรคประชาธิปไตยของนายถวิล อภัยวงศ์ ริเริ่มขึ้น ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ
เช่นว่านี้ ที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามเดินแท้มการเมืองด้วยวิธีคานาคูลย์อำนาจ
ระหว่างพลังตำรวจภายใต้การนำของพลเอกเผ่า ศรียานนท์ และพลังทหารบกภายใต้
การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ทว่าโดยปราศจากฐานกำลังอำนาจของตนเอง
โดยตรง ภัยเหตุนี้ในช่วง 3 ปี สุกท้าย จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงจำต้องพยายาม
สถาปนาฐานการสนับสนุนทางกัณมวาลชน โดยออกมาตรการต่าง ๆ เป็นการส่งเสริมสิทธิ
เสรีภาพขึ้นโดยลำดับ รวมทั้งออกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกในปี 2498 อย่างไร
ก็ดี การเดินแท้มการเมืองประชาธิปไตยกลับเป็นเหตุก่อความผันผวนและวิกฤตทางการเมือง
เมืองขึ้นภายในพรรคเสรีมนังคศิลาของฝ่ายรัฐบาลเอง เป็นชนวนให้เกิด "การเลือกตั้ง
สกปรก" ในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 และในท่ามกลางการประท้วงของนักศึกษาประชาชนนี้
เป็นจังหวะที่กลุ่ม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แยกตัวออกจากพรรครัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม
และทำการรัฐประหารในที่สุดในเดือนกันยายนต่อมา

ในแง่หนึ่งที่สำคัญแล้ว การก่อตัวและเติบโตใหญ่ของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่นี้
นับเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ภายหลังรัฐประหาร
พฤศจิกายน 2490 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "กบฏวังหลวง" (2492) และ "กบฏแมนฮัตตัน"
(2494) ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียงการพ่ายแพ้ของฝ่ายพยายามก่อการเท่านั้น หากแต่ยังมี
ผลสะท้อนไปไกลถึงเป็นการสูญเสียทำลายบรรดาผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นจำนวนมาก
มาจากมาตรการปราบปรามของฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้นำทางรัฐสภา
จากส่วนภูมิภาค ซึ่งได้มีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นตัวแทนปากเสียงของบรรดาท้องที่
ต่างจังหวัด รัฐประหาร พฤศจิกายน 2490 จึงไม่เพียงเป็นการจบบทบาททางการเมือง
ของกลุ่มผู้นำรุ่น 2475 แต่ยังมีผลับันทอนกำลังทรัพยากรผู้นำท้องถิ่นซึ่งจะเป็นศักยภาพ
สำหรับพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องในอนาคต ช่วงทศวรรษระหว่าง 2490-2500
มีความหมายเป็นเพียงการแปรเปลี่ยนและปรับคูลย์กำลังอำนาจของกลุ่มพลังรุ่นใหม่ การ
รัฐประหาร กันยายน 2500 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่แต่เพียงเพื่อโค่นล้มอำนาจ
ของฝ่าย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เท่านั้น

แต่ยังมีผลเป็นการปิดฉากระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามใช้
เป็นอาวุธต่อสู้ทางการเมืองของตนเองไปเป็นระยะเวลาจากนั้นอีกถึงสิบปีเต็ม ๆ.

บันทึกที่ 2

1. "คำกรณบัตรกฤษฎีกาความเห็นจักรการ เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช - ชัคคิยา กรรณสูต (รวบรวม) : เอกสารการเมือง การปกครองไทย โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.2518 หน้า 59.
2. แหล่งอ้างอิงอื่น หน้า 70.
3. Lucien W. Pye, Aspects of Political Development, Boston, The Little Brown Series in Comparative Politics, 1966, หน้า 33 - 45 รวบรวม ความหมายของคำว่า "พัฒนาการเมือง" ที่ใช้ ๆ กันถึงอย่างน้อย 10 ความหมาย ซึ่ง กมล สมวิเชียร นำมาอ้างอิงในพัฒนาการเมืองไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2513 (คำนำ) กล่าวคือ หมายถึงเงื่อนไขทางการ เมืองของการพัฒนา เศรษฐกิจ - ระบบการเมืองแบบฉบับของสังคมอุตสาหกรรม - การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมือง - ระบบปฏิบัติการของรัฐประชาชาติ - พัฒนาการทางบริหารและกฎหมาย - การระดมและการมีส่วนร่วมของมวลชน - การสร้างระบอบประชาธิปไตย - เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่าง เป็นระเบียบ - การระดมพลังและอำนาจ และ - ด้านหนึ่งของการ ขบวนการ เปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีหลายมิติประกอบกัน

ที่น่าสังเกต คือ ในขณะที่ ดูเขียน พยายามทำความเข้าใจกับ ความหมายแต่ละข้อเหล่านี้ แต่สำหรับ กมล สมวิเชียร แล้ว "พัฒนาการเมือง ไทย หมายถึงวิธีการทั้งหลายที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ เป็นการหาทางให้ระบบการ- เมืองของไทยมีลักษณะทันสมัย มีประสิทธิภาพ สามารถรวบรวมระดมสรรพกำลังทั้งหลาย ในชาติให้เข้ามามีบทบาทในทางการปกครอง เพื่อให้ประเทศได้เจริญรุดหน้าไป ภายใต้การทดลองของการ เปลี่ยนแปลงโดยสันติ และภายใต้วงกรอบของประชาธิปไตย" (คำนำ) โดยสรุป รวมทุกอย่างเข้าไว้ให้เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ในแง่นี้ คำว่า "พัฒนาการเมือง" จึงไม่เพียงแต่เป็นเครื่องอธิบายความหมายของปรากฏการณ์ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเท่านั้น หากยังแปลฐานะมาเป็นนโยบายที่จะต้องปฏิบัติ การ ควบคู่กัน

4. Pye แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 33 ; กมล สมวิเชียร แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
5. John H. Kautsky, The Political Consequences of Modernization, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1972, หน้า 11 - 15 ;
โปรดอ่านประกอบ W.F. Wertheim, Evolution and Revolution : The Rising Waves of Emancipation, Penguin Books, 1974, หน้า 20 - 28
สรุปความเป็นมาของแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับประเด็นเรื่องนี้
6. Kautsky แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 13
7. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
8. Chatthip Nartsupha - Suthy Prasartset (ed.), The Political Economy of Thailand 1851 - 1910, Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981 หน้า 37 - 41 ; Chatthip Nartsupha - Suthy Prasartset - Montri Chenvidyakarn (ed.), The Political Economy of Thailand 1910 - 1932, Bangkok, The Social Science Association of Thailand, 1981, หน้า 20-24
9. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ศธ.42/13 (ราชการลับ) "รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล" แผนกกระทรวงศึกษาธิการ 24 ธันวาคม พ.ศ.2462 หน้า 6 - 8 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
10. "คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103" อ้างแล้ว หน้า 47 - 48.
11. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 53.
12. อ้างแล้วในบันทึก 17 บทที่ 1
13. ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ในปี พ.ศ.2440 ทรงปรารถนถึงความจำเป็นที่เจ้าฟ้าควรเรียนวิชาทหาร เพราะต่อไปอาจจะเป็น "ปาลีเมนต์" และเจ้านายจะถูกรังเกียจ

ในการที่จะทำหน้าที่ทางพลเรือน และต่อมาทรงมีพระราชหัตถเลขาโดยตรงถึง สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ ขณะยังทรงศึกษาอยู่ในประเทศเยอรมันเมื่อปี พ.ศ.2443 ว่า : "...บรรดาเจ้าฟ้าควรจะต้องเป็นทหาร เพราะเหตุที่จะปรมาทว่าเมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีเวลา เป็นคอนสติตูชานแลไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายบริหารราชการในหน้าที่พลเรือนเมื่อใด เจ้าฟ้าและหลุ่ไปก่อน ไม่มีอะไรจะทำ ถ้าหากว่าเป็นทหารอยู่ก็คงจะได้เป็นทหารอย่างเจ้านายฝรั่ง * ... (และ) ถ้ามีวิชาทหารทั้งไว้ ทหารนั้นแลจะเป็นที่พึ่ง..." * (อ้างใน สุกี เจริญพงศ์ : ปฏิกิริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ.2475 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2519 หน้า 29 - 30.

และอีก 27 ปีต่อมา เพียง 5 ปีเศษก่อนปฏิวัติมิถุนายน 2475 สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะเสนาบดีมหาดไทยและประธาน กรรมการองคมนตรี ทรงยอมรับว่า : "...รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่ เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่าในเวลาเนี่ยยังจำเป็นต้องคงใช้รูป การปกครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่วันล่วงไป ก็ยังมีคนที่ได้การศึกษา มีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ" (หอ จดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.7 รล.6/3 "รายงานการประชุมกรรมการ องคมนตรี เรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี" 11 เมษายน 2470 หน้า 3.)

14. Kantsky อ้างแล้ว หน้า 15 - 22 และบทที่ 2 - 3 หน้า 44 - 74.
15. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 49 - 55.
16. Norman Jacobs, Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study, New York, Praeger Publishers Inc., 1971 หน้า 4 - 5.

17. แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หน้า 3 - 4.
18. แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หน้า 9.
19. แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ
20. แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หน้า 11 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
21. Fred Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu, East - West Center Press, 1966 ความจริงแล้วรูปแบบสังคมนิยม เมืองระบอบราชการของวิกส์ ก็เป็นผลสรุปมาจากภาพการเมืองไทยของเควิก วิลสัน ในรูปของการขับเคลื่อนซึ่งระหว่างกลุ่มพวกพ้องฝ่ายต่างๆ ภายในวงราชการนั่นเอง คู่มือเฉพาะอย่างยิ่ง หน้า 211 - 218 และ 312 - 324 และโปรดอ่านประกอบ David Wilson, Politics in Thailand; Ithaca, Cornell University Press, 1962, หน้า 137 - 162 และ 277.
22. Jacobs อ้างแล้ว หน้า 192 - 193 และ 201 - 203 และโปรดอ่านประกอบ Montri Chenvidyakarn, Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June 1979 หน้า 20 - 22.
23. เป็นต้นว่า Saneh Chamarik, "Questions of Stability and Security in Thailand", Trends in Thailand, Singapore, Singapore University Press, 1973 หน้า 95 - 96.
24. Jacobs อ้างแล้ว หน้า 10 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
25. Kautsky อ้างแล้ว หน้า 45.
26. แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หน้า 4 - 8.
27. แหล่งอ้างอิงเกี่ยวกับ หน้า 70 - 71.
28. Yoneo Ishii (ed.), Thailand, a Rice Growing Society, Kyoto, The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, 1978 หน้า 116-117.

29. Kautsky อ่างแล้ว หน้า 60 - 63 และ 66 - 67.
30. James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970, Stanford, Stanford University Press, 1971, หน้า 33 - 35.
31. G. William Skinner, Chinese Society in Thailand : An Analytical History, Ithaca, Cornell University Press, 1957 หน้า 99 - 101; ชัย เรื่องศิลป์ : ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.2352 - 2453 : กำนัเศรษฐกิจ มุลินีโรโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.2522 หน้า 178 - 183 ; กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร : "การเปลี่ยนแปลงและประเพณีไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน หนังสือที่ระลึกครบ 100 ปี แห่งวันสวรรคตพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและวันเสวยราชย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พิมพ์พระราชทาน) พ.ศ.2511 หน้า 167 - 168 ; อัมมาร์ สยามวาลา : "อิทธิพลในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ เล่มที่ 1 ปีที่ 1 มิถุนายน 2515 หน้า 68 - 69.
32. Skinner แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 102 - 109 ; ชัย เรื่องศิลป์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 215 - 216.
33. โปรคคูลิโคยเฉพาะอย่างยิ่ง คาวอริช เวลส์ : การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ (ฉบับแปลโดย กาญจณี สมเกียรติกุล - ยุกา ชุมจันทร์) โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.2519 หน้า 33 - 105 ; ขจร สุขพานิช "ฐานันดรไพร" ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2516 หน้า 69 - 120 ; อकिन รพีพัฒน์ : สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ.2325 - 2416 (ฉบับแปลโดยประกายทอง สิริสุข - พรรณี สรวงบุญมี) มุลินีโรโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ พ.ศ.2521 หน้า 197 - 251 ; ชัย เรื่องศิลป์ : ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ.2352 - 2453 : กำนัสังคม สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์ พ.ศ.2517 หน้า 80 - 134.

34. อकिन รพีพัฒน์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 201 - 246 ; ขจร สุขพานิช แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 72 - 103.
35. เป็นคนว่า ควอริช เวลส์ อ้างแล้ว หน้า 98 - 105.
36. เป็นคนว่า อकिन รพีพัฒน์ อ้างแล้ว หน้า 275 - 278 และ 337 - 343.
37. สิริลักษณ์ สักดิ์เกรียงไกร : คนกำเนิกของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 หน้า 23 และโปรดอ่านประกอบ หน้า 16 - 23 และ 40 - 78 ; Chatthip Nartsupha - Suthy Prasartset (ed.) 1981 อ้างแล้ว หน้า 31 - 34.
38. ทศนคติของทาง "ราชการ" ในเรื่องนี้พอจะอนุมานเปรียบเทียบได้จากพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองต่อ "พ่อค้าต่างประเทศ" และ "พ่อค้าจีน" ในโอกาสรับเสด็จพระราชดำเนินกลับจากประเทศยุโรป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ร.ศ.126 (พ.ศ.2450) ดังนี้ :-

พระราชดำรัสตอบพ่อค้าต่างประเทศ : "...เรามีความเชื่อมั่นใจในการที่เกี่ยวพันกันสนิทในระหว่างความสำเร็จประโยชน์ของการค้าขายที่เกี่ยวกับท่านทั้งหลายนี้กับความเจริญของเมืองนี้ ที่ท่านทั้งหลายได้สมัครมาทำการร่วมอยู่ด้วยแล้วนั้น แลเห็นว่าไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นเหตุชักนำทำให้เกิดความเจริญของคนต่างประเทศที่อยู่ในเมืองเรากับทั้งความเจริญของราษฎรของเรานั้น ยิ่งขึ้นไปกว่าที่จะมีน้ำใจอันหนึ่งซึ่งนับหน้าถือตาต่อกันอยู่มิได้ขาด"

พระราชดำรัสตอบพ่อค้าจีน : "...พวกพ่อค้าจีนซึ่งตั้งอยู่ในเมืองเรา ๆ ย่อมรู้อยู่แล้วว่าความสามารถในทางค้าขายของพ่อค้าจีนแลความอุทิศสละ และความพยายามของจีนผู้ทำงานเป็นอันมาก ที่ได้เข้ามาอยู่ในเมืองนี้นั้น ย่อมเป็นคุณมีราคามากเพียงไร จีนที่เกิดในเมืองจีนนั้น ถึงแม้ว่าเป็นคนต่างภาษากับไทยอย่างหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ต้องการให้มีผู้แทนทางราชการมาช่วยให้ได้ที่เหมาะสมสำหรับทำการค้าขาย อันเป็นคุณพิเศษของพวกจีนซึ่งได้ปรากฏแล้ว ความคิดของ

เรานั้น ย่อมมีอยู่แล้วเสมอมาว่า จีนในกรุงสยามควรจะได้มีโอกาสที่จะทำการงาน
แลมีประโยชน์เหมือนเช่นคนไทยเรา เราถือว่าพวกจีนนั้นไม่เหมือนเป็นคนต่าง-
ประเทศ แต่หากว่าจะเป็นในเมืองเราส่วนหนึ่ง แลมีส่วนได้รับผลในความเจริญ
รุ่งเรืองของบ้านเมืองด้วยเหมือนกัน..."

(จาก พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ธนาคารแห่งประเทศไทยพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
ม.ร.ว.ทองเอก ทองแตง 18 ธันวาคม พ.ศ.2510 หน้า 210 - 211)

39. ชัย เรื่องศิลป์ พ.ศ.2517 อ่างแล้ว หน้า 84 และ 121 - 123
ผู้เขียนเองค่อนข้างลังเลใจที่จะใช้ศัพท์อย่างคำว่า "ชนชั้นกลาง"
หรือ "ชนชั้นกวมพี" โดยเกรงว่าจะชวนให้เข้าใจไปพ้องกับความหมายของลักษณะ
ความเป็นชนชั้นซึ่งมีบทบาท ทักษะคติ ค่านิยมและพฤติกรรมตามที่ปรากฏในประสบการณ์
ทางประวัติศาสตร์ของสังคมการเมืองตะวันตก จากความเข้าใจของผู้เขียน สิ่ง
เหล่านี้จะมีลักษณะแบบแผนและพฤติกรรมเป็นไปอย่างไรนั้น เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับ
เงื่อนไขสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละกาลเทศะ (โปรดอ่านประกอบ
Max Weber, 'Class, Status, Party' ใน B.R.Cosin (ed.) Education :
Structure and Society, Penguin Books, 1972 หน้า 223 ; Margaret
Levy, "The Predatory Theory of Rule", Politics and Society,
Vol.10, No.4, 1981, หน้า 464.

ในกรณีนี้ก็ตาม การกล่าวขวัญถึงคนชั้นกลางของ ชัย เรื่องศิลป์
แม้จะมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อบรรยายสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยโดยทั่วไป
แต่ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของกลุ่มคนเหล่านี้ในโครงสร้าง
สัมพันธ์ภาพทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมืองในชีวิตที่เป็นจริง.

40. สมเด็จพระราชินีนาถราชานุกาฬ : ลักษณะการปกครองประเทศไทยแต่โบราณ
ในประวัติศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2516 หน้า 16-17;
โปรดอ่านประกอบ อคิน รพีพัฒน์ อ่างแล้ว หน้า 200 และ 246 - 247.

41. เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบจากค่านิยมและวัฒนธรรมของกลุ่มพ่อค้าจีนประกอบกับพัฒนาการผสมกลมกลืนในสังคมไทยแล้ว งานศึกษานี้จึงไม่สู้จะคล้อยตามแนวสรุปท่านอง เช่นของ นอร์แมน เจคอบส์ ที่ว่า :-

"...และถ้าชาวต่างชาติจะกระทำการ เป็นอิสระอยู่ในภาคเศรษฐกิจเอกชน กลุ่มชนชั้นผู้นำก็อาจใช้ฐานะบทบาทของตนเขาทำการควบคุมระบบเศรษฐกิจ ... เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางชนชั้นของตนได้ แต่การเผชิญหน้า (ระหว่างชาวต่างชาติกับกลุ่มชนชั้นผู้นำ) ไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะชาวต่างชาติส่วนมากซึ่งทำการอยู่ในภาคเอกชนจะสนใจแต่จะไคผลประโยชน์ทางวัตถุให้เต็มที่เท่านั้น และไม่ชอบที่จะยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของ(การ เมือง)ท้องถิ่น ... กล่าวโดยย่อชาวต่างชาติ ... ไม่อยู่ในฐานะจะนำเอาธรรมเนียมนิยมและการจัดการ ... แบบการค้าและวิสาหกิจเข้ามาใช้ในเมืองไทยได้ แม้ว่าอายุจะทำเช่นนั้นก็ตาม แต่ว่าโดยทั่วไปแล้วเขาจะไม่ประสงค์ที่จะทำเช่นนั้น"

(Jacobs อ้างแล้ว หน้า 197).

ประเด็นของงานศึกษานี้มีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยนั้น เมื่อไปถึงจุดหนึ่งแล้ว บทบาทการควบคุมระบบเศรษฐกิจของทางราชการ ย่อมไม่อาจจะทำได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ไม่ว่าจะมองจากด้านข้อจำกัดกำลังทุนหรือศักยภาพในการจัดการก็ตาม ระบบการตั้งเจ้าภาษีนายอากรสมัยก่อนเท่ากับ เป็นเครื่องข้อยู่ในตัวเองถึงข้อจำกัดบทบาทความสามารถของราชการไทยมาแต่แรกที่จะควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งเริ่มแปรเปลี่ยนไปจากชั้นเลี้ยงตัวเอง กลุ่มพ่อค้าจีนอาจอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของราชการ แต่ในขณะเดียวกัน ระบบสัมพันธแบบอุปถัมภ์ก็เป็นช่องทางให้กลุ่มพ่อค้าเหล่านี้เข้าไปสู่ฐานะอำนาจร่วมกับทางราชการ ซึ่งแม้จะยังไม่ถึงกับถึงขั้นเป็นอำนาจ "ปกครอง" แต่ก็อยู่ในขั้นสามารถกุมกลไกเศรษฐกิจการเมืองตลอดจนการกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐ.

42. Kantsky อ้างแล้ว หน้า 4 - 8 และ 15 ; Margaret Levy อ้างแล้ว หน้า 439 - 442.

43. จากที่อ้างในกรมหมื่นทิพลาภพฤติยากร อ้างแล้ว หน้า 173 - 174.
44. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 176 - 177.
45. เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์ : "แนวพระราชดำริทางการ เมืองใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน ประวัติศาสตร์และการ เมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2516 หน้า 190 - 197 David K.Wyatt, The Politics of Reform in Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn, Bangkok, Thai Watana Panich, B.E. 2512, หน้า 42 - 62.
46. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ 1.
47. พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล ข้อ 1.
48. พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ข้อ 3.
49. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำริสตอบความเห็นของ ผู้ที่จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ.1247" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช - ชัคติยา กรรณสูต (รวบรวม) : เอกสารการเมืองการปกครองไทย อ้างแล้ว หน้า 78.
50. เกษม ศิริสัมพันธ์ - นิออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า 196 - 197.
51. David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 55 - 62.
52. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า 84 - 93.
53. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำริทรงแถลงพระบรม- ราชานโยบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ใน ประวัติศาสตร์และการ เมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2516 หน้า 126 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
54. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำริสตอบความเห็นของ ผู้ที่จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ.1247" อ้างแล้ว หน้า 79.
55. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชดำริ ทรงแถลงพระบรม- ราชานโยบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" อ้างแล้ว หน้า 165.

56. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : "พระราชนิพนธ์ค่าน้ำ พระราชดำรัสใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการ ปกครองแผ่นดิน" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 124.
57. เตช บุณนาค : "การปกครองแบบเทศาภิบาล เป็นระบบปฏิวัติหรือวิวัฒนาการ" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 ธันวาคม - กุมภาพันธ์ 2509 - 2510 หน้า 58 - 63 ; เกษม สิริสัมพันธ์ - นีออน สนิทวงศ์ อ้างแล้ว หน้า 201 - 202 ; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ : "ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 พฤษภาคม 2517 หน้า 97.

ความหมายของการ เปลี่ยนแปลงการปกครองหัว เมืองมาให้อยู่ภายใต้ อำนาจแต่งตั้งและควบคุมโดย เค็ดชาคของส่วนกลาง จะพิจารณาได้จากรายงาน การตรวจราชการหัว เมืองของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ.2435 ดังนี้ :-

"การปกครองตามหัว เมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่ง เรียกใน กฎหมายเก่าว่า 'กินเมือง' อันเป็นแบบเดิม ...หลักเดิมคงมา แต่ถือว่า เป็นเจ้า เมืองต้องตั้งกิจจร ของตนมาประจำทำการ ปกครองบ้านเมืองให้ราษฎร อยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎร ก็ต้องศุขุแทนคุณเจ้า เมืองด้วยออกแรงช่วยทำการงานให้ บาง หรือแบ่งสิ่งของทำมาหากิน ...รัฐบาลในราชธานีไม่ตอง เลี้ยงดู จึงให้คาธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัว เงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้า เมืองก็ได้รับผล ประโยชน์ท่านองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์...

"เมื่อขึ้นไปเมือง เหนือครั้งนั้น เจ้า เมืองที่ไปพบโดยมาก เป็น 'ผู้มีศรัทธา' แต่มัก เป็นชาวเมืองนั้นเองด้วยเป็นเพื่อ กเถาเหลากอเจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งใดทว่าราชการ ประกอบกับ ทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานใดในเมืองนั้น มีลูกถวายตัวเป็นมหาด เล็กก่อน แล้วช้อออกไปรับราชการบาง หรือฝึกหัดให้ทว่าราชการ ในเมืองนั้นเองบาง จนได้รับสัญญาบัตร เป็นผู้ช่วยราชการ เป็นยกกระบัตร เป็นปลัด ใครก็ใดเป็นเจ้า เมืองในที่สุด

เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นจนตลอดชีวิต ลูกหลานจึงมีกำลังพาหนะ
รับราชการสืบกันมา ข้าราชการที่ถิ่นฐานอยู่ในกรุงเทพฯ หา
ใครมีใครสมัครออกไปรับราชการหัวเมืองไม่ เพราะเกรง
ความลำบากในการหาเลี้ยงตัวตั้งกล่าวมาแล้ว ...ยังถึงขั้น
กรมการขึ้นรองลงไป ทุ่ง เลือดแต่ในพวกคฤหบดีในเมือง
นั้นเองทั้งนั้น เพราะหาคนต่างถิ่นยาก"

("รายงานสมเด็จกรมพระยาคำรง ฯ เสด็จตรวจราชการหัวเมือง
คราวแรก พ.ศ.2435" ใน พระยามหาอำมาตยาธิบดี :
การปกครองฝ่ายพลเรือน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ
พระภักดีศรีสุพรรณภูมิ 19 พฤศจิกายน 2505 หน้า 70 - 71
เสน่ห์โตเนนโดยผู้เขียนเอง).

58. ขจร สุขพานิช อ่างแล้ว หน้า 103 - 106.
59. แผลงอ่างเดียวกัน หน้า 102.
60. "ประกาศเรื่องชำระเลขเจ้าสิ้นพระชนม์ นายถึงแกกรรม" อ่างถึงในแผลงอ่าง
เดียวกัน หน้า 101.
61. ขจร สุขพานิช แผลงอ่างเดียวกัน หน้า 107.
62. แผลงอ่างเดียวกัน หน้า 107 - 111.
63. Magaret Levy อ่างแล้ว หน้า 439 - 444.
64. "เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการ
แผ่นดิน ร.ศ.103" อ่างแล้ว หน้า 66 - 67.
65. ภาวดี มหาจันทร์ : การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ปรินญาณิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
พ.ศ.2518 หน้า 114 - 130.
66. เกษม ศิริสัมพันธ์ - นีออน สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า 202 และ 209 - 210.
67. จากคำอภิปรายของ ทองค้อ กล้วยไม้ ณ อยุรยา และนีออน สนิทวงศ์ ใน
เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย มูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์
พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ.2523 หน้า 40
และ 52 - 53 ตามลำดับ.

68. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ อ้างแล้ว หน้า 97 - 98.

69. สมเด็จพระบรมราชาธิบดี (พ.ศ. 2470) :-

"...พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็น
พระเจ้าแผ่นดินที่ liberal มาก ถึงแมทรงเห็นว่าบ้านเมืองชอบ
ปกครองด้วยอาญาสิทธิ์ แต่ก็ยังเป็นอาญาสิทธิ์ที่ liberal

"...ในรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงศึกษาในต่างประเทศมาแล้ว ทรงมีพระราชหฤทัยว่าการ
ปกครองกรุงเทพฯ จะเป็นอย่างไรก็ไม่ได้คิดแน่แล้ว นอกจาก
โดยรูป absolute monarchy...

"ในรัชกาลปัจจุบัน (รัชกาลที่ 7) นี้ ทรงทราบแน่ว่า พระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย liberal อย่างเอก โคน
เคยทรงสนทนากันมาแต่ก่อนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้วในเรื่อง
form of government ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า
รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดย
กาลละ ถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดย
อาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็คงให้เป็นอย่าง liberal อย่างยิ่ง
จึงจะทรงตัวอยู่ได้..."

(ถอดความเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. 7 รล. 6/3 เรื่องพระราชบัญญัติองคมนตรี
11 เมษายน 2470 หน้า 2 - 4)

โปรดอ่านประกอบ Toru Yano, "Political Structure of a Rice -
Growing State" ใน Yoneo Ishii (ed.) 1978 อ้างแล้ว หน้า 127 ;
Norman Jacobs อ้างแล้ว หน้า 34 - 35 และ 42 - 43.

70. Sarasin Viraphol Directions in Thai Foreign Policy, Singapore,
Institute of Southeast Asian Studies, 1976, หน้า 8; David K. Wyatt.
1969 อ้างแล้ว หน้า 46 - 50 ; Norman Jacobs 1971 แผลงอ้างเดียวกัน หน้า 316-3

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

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

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

ในที่นี้ จำเป็นต้องชี้แจงเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยในเรื่องของ "กลุ่ม" และ "ชนชั้น" ผู้เขียนค่อนข้างคล้อยตาม จอห์น เอช. คอคสกี ในข้อที่ว่า มองจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงและการขัดแย้งอันเป็นสาร์กตของชีวิตการเมืองแล้ว "กลุ่ม" นั้น เป็นเป้าวิเคราะห์สำคัญในฐานะเป็นจุดรวมผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ๆ และในประการสำคัญเป็นตัวกระทำ จากสำนักในผลประโยชน์ของตน ส่วน "ชนชั้นสังคม" อาจมีลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรมร่วมกันหลาย ๆ อย่างรวมทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทว่าในตัวเอง ไม่ใช่ตัวกระทำทางการเมือง การขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของกลุ่มโดยตรง ไม่ใช่ชนชั้น นอกจากนี้กลุ่มในฐานะตัวกระทำทางการเมืองอาจก่อตั้งขึ้นจากพื้นฐานที่ไม่ใช่ชนชั้น และเพราะฉะนั้นจึงอาจข้ามชนชั้นก็ได้ หรือว่าอาจเป็นส่วนหนึ่งที่พัฒนาผลประโยชน์ชนชั้นขึ้นมาในขณะที่ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นเช่นนั้น อย่างเช่นกลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร เป็นต้น ในกรณีเช่นนั้น ชนชั้นก็อาจเป็นพื้นฐานของกลุ่มได้ แต่ไม่เสมอไป (John H. Kantsky อ้างแล้ว หน้า 8 - 15)

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

75. จากจำนวนเสนาบดีทั้งหมดรวม 47 ระหว่างปี พ.ศ.2435 - 2475 เป็นเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ถึง 26 หรือกว่าร้อยละ 55 ซึ่งถ้ารวมกับจำนวนเสนาบดีที่มีบรรดาศักดิ์เป็นขุนนาง แต่เป็นหม่อมราชวงศ์อีก 8 ท่าน หรือราวร้อยละ 17 ก็จะเป็นเสนาบดีเชื้อพระวงศ์ถึงกว่าร้อยละ 72 นอกนั้นเป็นเสนาบดีจากกลุ่มขุนนางแท้ ๆ รวม 13 ท่าน หรือราวร้อยละ 27 (จากการรวบรวมของ อัจฉราพร กุมุทพิสมัย : ประชุมกฎหมายประจำศก และราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.2435 - 2475)

อนึ่ง นอกจากจะวัดกันจากอัตราจำนวนเสนาบตีแล้วยังอาจต้องคำนึงถึงฐานะอิทธิพลภายในคณะเสนาบตีระหว่างส่วนใหญ่ที่เป็นเชื้อพระวงศ์และที่ขึ้นมาจากกลุ่มขุนนาง ดังเช่นกรณีปัญหาของเสนาบตีกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งนอกจากช่วงสุดท้าย พ.ศ. 2470 - 2475 แล้ว ทุกท่านล้วนมาจากกลุ่มขุนนาง และต้องประสบกับปัญหาข้อสู้อย่างหนักทั้งในค่านโยบายและงบประมาณ แล้วก็นักพ่ายแพ้ออกมาในคณะเสนาบตี (โปรดอ่านประกอบ แนน้อย คิตติรานนท์ : "เสนาบตีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516 หน้า 185 - 186 และ 197 - 220).

76. Toru Yano อ้างแล้ว.
77. Toru Yano แผลงอ้างเดียวกัน ; James C. Ingram อ้างแล้ว หน้า 48 - 49 และ 56 - 57 ; Robert J. Mascot, Development Strategy in Thailand : A Study of Economic Growth, New York, Frederick A. Praeger, 1966 หน้า 18 และ 26 - 31 ; สุวิทย์ ไทพยวัฒน์ : "วิวัฒนาการ เศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2394 - 2475" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521) สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ หน้า 199 - 243.
78. David K. Wyatt อ้างแล้ว หน้า 197.
79. จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า ลำพังแต่การเพิ่มงบประมาณด้านเกษตรและการศึกษา อาจช่วยให้กิจกรรมเหล่านี้ขยายปริมาณขึ้น แต่จะไม่บังเกิดผลกระทบระดับฐานะของกลุ่มชนระดับชั้นชวาขึ้นมาอย่างแท้จริง トラบเท่าที่มีได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ กล่าวคือ ให้เป็นการสนองตอบโดยตรงต่อปัญหาและความต้องการ ของกลุ่มชนในภาคเกษตรและชนบท แม้หลัง 2475 จนถึงปัจจุบัน เป้าหมายและแนวทางของทางราชการ ก็ดูจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าไรนัก ในขณะที่เกี่ยวกับที่พยายามทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินให้กับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้น ๆ โดยลำดับ.

80. Toru Yano อังแล้ว ; Nicholas Bennett, "Commitments for Compulsory Education or Miseducation in Thailand? : Some Alternative Strategies" ใน บนเส้นทางการแสวงหาโฉมหน้าใหม่ของการศึกษาไทย รายงานการประชุมทางวิชาการครั้งที่ 4 พฤษภาคม 2516 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักพิมพ์ พิมพ์ หน้า 337 ; ไปรคอ่านประกอบ เสน่ห์ จามริก : การเมืองกับการศึกษาของไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี 2523 หน้า 12 - 23 และ 58 - 75.
81. บันทึก 16 - 21 ; สำหรับความหมายและขอบข่ายของการปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 ไปรคอ่านประกอบ David K. Wyatt อังแล้ว หน้า 380 - 382.
82. เกษม ศิริสัมพันธ์ - นีออน สนิทวงศ์ อังแล้ว หน้า 201 - 202.
83. Robert J. Muscat อังแล้ว หน้า 26 - 31 และ 40 - 41 ; James C. Ingram อังแล้ว หน้า 19 - 28, 36 - 37 และ 67 - 74.
84. Robert J. Muscat แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 42 - 43.
85. Toru Yano อังแล้ว หน้า 127 - 128 ; พัทยา สายหู :- คำอภิปราย ในการสัมมนาเรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ สิงหาคม 2517 หน้า 96
86. Toru Yano แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 123.
87. จากพระคำรัสกรมพระนครสวรรค์วรพินิต ไปรคฉบับที่ 13
มักจะมีการ์โต้เถียงกันอยู่เสมอว่า ระเบียบอาญาสิทธิ์ของไทย แม้จะเป็นอำนาจนิยม แต่ก็ตั้งมั่นอยู่ในการฉวยธรรม นี่เป็นเรื่องข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ จุดสนใจของงานศึกษานี้ ไม่ได้อยู่ที่ว่าระเบียบใดดีหรือเลว หากมุ่งวิเคราะห์ถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลง เพื่อประเมินคว่าระเบียบนั้น ๆ มีขีดความสามารถ เหนือต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่เท่านั้น.

88. เกษม ศิริสัมพันธ์ - นีออน สนิทวงศ์ อ่างแล้ว หน้า 195 - 196
เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
89. "พระราชดำริตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง จ.ศ. 1247"
ในชัยอนันต์ สมุทวณิช - ชัยคิยา กรรณสูต (รวบรวม) 2518 อ่างแล้ว หน้า 79
สำหรับแนวพระราชดำริเรื่องการจัดตั้งตำแหน่งเสนาบดี 12 ตำแหน่ง โปรดดู
"พระบรมราชาธิบาย แกไขการปกครองแผ่นดิน" (พ.ศ. 2430) แห่่งอ่างเดียวกัน
หน้า 89 - 125.
90. โปรดดูรายพระนามเสนาบดีในรัชกาลที่ 5 ในชาตววิทย์ เกษตรศิริ 2517 อ่างแล้ว
หน้า 109 - 110 หนึ่งจากพระบรมวงศ์ 4 พระองค์ (กับข้าราชการสถานทูต
อีก 7 ท่าน) ที่ร่วมกันกรวยบังคมทูลความเห็นขอให้ทรงทำการเปลี่ยนแปลงประเพณี
การปกครอง ร.ศ. 103 3 พระองค์ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่ง
เสนาบดี ภายหลังจากที่กลับจากต่างประเทศ

หลังจากการจัดตั้งระบบคณะเสนาบดีแล้ว สามปีต่อมา ยังได้ทรงออก
พระราชบัญญัติรัฐมนตรี ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2438) จัดตั้งรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่ทำนอง
นิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมาย แต่ก็มีฐานะเป็นเพียง "ที่ประชุมปลุกษากฎหมายสำหรับ
แผ่นดิน ... ซึ่งจะได้ดำรงอยู่ในตำแหน่งเพียงตลอดเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้เป็นอยู่ (มาตรา 1) ทั้งยัง "ห้ามไม่ให้ใครขอปลุกษาในที่รัฐมนตรีสภานี้
ด้วยข้อความอื่น นอกจากข้อความซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการสมควรที่จะให้
ปลุกษากัน โดยมีพระกระแสรับสั่งตรงเฉพาะมาซึ่งที่ประชุมนั้น..." (มาตรา 6)
"ห้ามไม่ให้คำปลุกษาที่ตกลงในที่รัฐมนตรีสภานี้ เป็นอันใช้ได้ตามนั้น ก่อนเวลาที่
ได้มีพระราชหัตถเลขา แลประทับพระราชสัจจกรเป็นสำคัญว่า ทรงพระราชดำริ
เห็นชอบด้วยแล้ว..." (มาตรา 7) และ "คำปลุกษาอันนั้น ต้องไม่ผิดแ่กจาก
การที่จะรักษาพระบรมเชษานุภาพทั้งหลาย แลพระบรมเชษานุภาพของสมเด็จพระ
บรมโอรสาธิราชนั้นให้ดำรงคงอยู่..." (มาตรา 7 ข้อ 2) ประชุมกฎหมาย
ประจำศก เล่ม 14 หน้า 213 - 216.

91. คังตัวอย่างพระคำรัสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีมหาดไทย
คองที่ประชุมกรรมการองคมนตรี 11 เมษายน 2470 ซึ่งอ้างในบันทึกที่ 13 วรรค 2.
92. "Prince Damrong's Memorandum" ใน Benjamin A. Batson (ed.),
Siam's Political Future : Documents from the End of the Absolute
Monarchy, New York, Ithaca, Cornell University, Data Paper Number 96
Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, 1974 หน้า 38
และ 40 คัดแปลและเสกไต้เนนโดยผู้เขียนเอง.
93. ร.อ. หลวงโหมรอนราญ : เมื่อข้าพเจ้าออกการกบฏ โรงพิมพ์นครชัย พ.ศ. 2492
หน้า 3 - 6 ผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ กล่าวถึงข้อวิพากษ์โจมตีฝ่ายเจ้านายไปในทำนอง
เป็นเรื่องปลอบชาวสื่อ ประเด็นอยู่ที่ว่า ข้อวิพากษ์โจมตีเหล่านี้สะท้อนความรู้สึกนึก
คิดของบรรดาคณะผู้ก่อการ 2475 โดยเฉพาะกลุ่มทหาร
- โปรดอ่านประกอบ Thawatt Mekarapong, History of the Thai
Revolution : A Study in Political Behaviour, Bangkok, Chalermmit
1972, หน้า 90 และ 97 ; Benjamin A. Batson อ้างแล้ว หน้า 82 - 85.
94. อย่างเช่นที่รู้สึกกันในกลุ่มกบฏ ร.ศ. 130 ว่า "... วิสัยของกิจกรรมไม่ว่าเล็ก
หรือใหญ่ จำเป็นจะต้องมีผู้เริ่มต้นหรือผู้คนคิด ... เป็นผู้นำขึ้นมา จึงจะมีผู้ตาม
หรือมีฉะนั้นก็มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในหมู่ชนบทที่รวมกันอยู่จนทำให้หมู่ชนนั้นจะนิ่งดูกายมิได้
ต้องลุกฮือขึ้นกระทำการหรือแก้ไขสถานการณ์พร้อม ๆ กัน" ร.ศ. เจริญ ศรีจันทร์
ร.ศ. เนตร พูนวิวัฒน์ : กบฏ ร.ศ. 130 โครงการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย
ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2517 หน้า 52.
95. "การไลหนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบ" เอกสารเรื่อง
จัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว คณะกรรมการ
จัดงานฉลองวันเฉลิมฉวติยราชสมบัติครบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2511 หน้า 18 และ 20.

96. โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรคงจำกัดเฉพาะสำหรับคนในกรุงเทพฯ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2441 จึงเริ่มคำริชยับขยายออกไปสู่หัวเมือง ("ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16 ร.ศ. 117 หน้า 414 - 417)
โปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับเปรียบเทียบถึงเงื่อนไขปัจจัยทางโครงสร้างสังคมและจังหวะขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมืองและการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ยืนยันทำของไทยพยายามเดินตามมาโดยตลอด ใน เสน่ห์ จามริก : การเมืองกับการศึกษา โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523 หน้า 40 - 50 และ 58 - 63.
97. สุกัญญา ตีรวณิช : ประวัติการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2325 - 2475) ไทยวัฒนาพานิช 2520 หน้า 43 - 61.
มัทนา เกษกมล : "การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468)" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517) หน้า 99 - 100.
98. ชัยอนันต์ สมุทวณิช : สรณิพนธ์ของเทียนวรรณ องค์การนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2517 หน้า 62 - 66 และแจ่มสุข นุมนนท์ : "เทียนวรรณ" ใน พื้นอดีต สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์ พ.ศ. 2522 หน้า 119 - 122.
99. บางกอกการเมือง 21 มีนาคม 2466 อ้างในมัทนา เกษกมล อ้างแล้ว หน้า 100.
100. แจ่มสุข นุมนนท์ : พื้นอดีต อ้างแล้ว
101. โดยเปรียบเทียบอย่างเห็นได้ชัดกับแนวคิดของ Edmund Burke ปราชญ์การเมืองและรัฐบุรุษของอังกฤษ ใน Reflections on The Revolution in France, Oxford University Press, 1950, หน้า 106.

102. Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics, New York, Doubleday, 1960, Chapter 2 หน้า 77 - 96 งานศึกษาของศาสตราจารย์ลิปเซต มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็นำมาปรับใช้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจและวิกฤตความชอบธรรมในที่นี้
103. แนวอธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ อาศัยข้อคิดเชิงทฤษฎีจาก Chalmers Johnson, Revolutionary Change, Boston, Little, Brown and Company, 1966 หน้า 40 - 45 และ 51 - 58 ซึ่งเน้นความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปกับปัญหาเสถียรภาพ ปัญหาทั้งสองค้ำกันโดยแท้จริง เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเสมือนค้ำหัวและก้อยของเหรียญอันเดียวกัน ในประการสำคัญจากแง่ของการเปลี่ยนแปลงอันเป็นกฎธรรมชาติของระบบสังคมมนุษย์ คุลยภาพอันเป็นเงื่อนไขของเสถียรภาพของสังคมหนึ่ง ย่อมไม่อาจเป็นสิ่งที่อยู่คงที่ตายตัวได้ หากเป็นคุลยภาพที่จะต้องปรับไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาวะปัจจัยแวดล้อม
104. ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ - ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : กบฏ ร.ศ. 130 (การปฏิวัติครั้งแรกของไทย) อังแล้ว หน้า 66.
105. John H. Kautsky, 1972 อังแล้ว หน้า 66 - 72.
106. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ : พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) นักเศรษฐศาสตร์คนแรกของไทย มุขนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2523 หน้า 2 - 25.
107. สำหรับเรื่องกบฏ ร.ศ. 130 โปรดอ่าน ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ - ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ : กบฏ ร.ศ. 130 และแถมสุข นุมนนท์ : "ขบวนการ ร.ศ. 130" ใน พื้นอดีต อังแล้ว

งานเขียนล่าสุด อัจฉราพร กุณฑิสัมย์ : "กบฏ ร.ศ. 130 : ศักยภาพในการปฏิรูปทางการเมืองปกครองและกลุ่ม "ทหารใหม่" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2524.)

108. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.6 บ.17/11 พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 4 มีนาคม ร.ศ.130 อ้างในแกมสุข
นุมนนท์ : ฟื้นอดีต อ้างแล้ว หน้า 49 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
109. อดิชาต อดิชาตวิบูลย์ ปัญหาขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกรรมการกับเสนาบดีคลัง ตั้งแต่สมัย
เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ใน
แง่น้อย ตัดติรานนท์ : "เสนาบดีกระทรวงกรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์"
วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2516 หน้า 185-186, 202-206 และ 216-220
และ ประวัติศาสตร์ประเทศไทย : การเมืองกับการศึกษาของไทย อ้างแล้ว หน้า 69-70
110. ค้างที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยา
ยมราชภายหลังกบฏ ร.ศ.130 ว่า "...คนจำพวกที่ร้ายกาจกว่าจำพวกอื่นนั้น
คือ จำพวกที่อ้างเอาความรักชาติขึ้นเป็นสาเหตุเพื่อคิด ถ้าถ้ามีโอกาส ก็ถึงแก
ลงมือประทุษร้ายต่อผู้ปกครอง ...ฉันมีความวิตกและไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่งเพราะ
รู้สึกว่ เมืองเรากำลังจะเดินเร็วเต็มที่ ยังมีทันจะเดินแข็ง ก็จะวิ่งเสียแล้ว
ทั้ง "ไปลิตี" ก็เป็นคำที่ไคยหนาหูขึ้นทุกวัน คนไทยโดยมากที่พูดถึงไปลิตีนั้น
ฉันไม่เชื่อว่าเข้าอกเข้าใจทางเหนือทางใต้อะไรนัก..." (กองจดหมายเหตุแห่ง
ชาติ ร.6 บ.1/64 เล่ม 1 สำเนาพระราชหัตถเลขา 4 มิถุนายน ร.ศ.131
อ้างใน แกมสุข นุมนนท์ : ฟื้นอดีต อ้างแล้ว หน้า 62 - 63) พระราช
วิจารณ์ญาณนี้ดูจะสอดคล้องเป็นอย่างดีกับที่พระยาประสิทธิ์ศัลการ ข้าราชการสำนักได้
กราบบังคมทูลไว้หลังการจับกุมกลุ่มกบฏ ร.ศ.130 ไม่กี่วัน ว่า พวกก่อการเป็น
พวก "น้อยใจ" "ไม่มีสติ" และส่วนใหญ่เป็นลูกจีน กับพวกโกตาง ๆ (กองจด
หมายเหตุแห่งชาติ ร.6 บ.17/11 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
เกล้าเจ้าอยู่หัว 9 และ 12 มีนาคม ร.ศ.130 อ้างใน แกมสุข นุมนนท์
แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 22 - 23)

111. ในทัศนะของ "อัสวาทุ" : "ถึงคำว่า 'ทรัพย์สินศาสตร์' ซึ่งเป็นศัพท์ใช้โดยอนุมิตติ ของกระทรวงธรรมการนั้น ก็คงนับว่าเป็นศัพท์ดี มีลักษณะทำให้ผู้ที่ถือตนเป็น 'คนจน' (และซึ่งโดยมากอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นคนนอกราชการ มีเวลาว่างและ กระจ่างอยู่โดยมากนั้น) รู้สึกคันเคียดอยากรู้อยากเรียน เพราะคงจะ ทำให้หวังไปว่า นี่แล้วเป็นตำราที่จะแสดงให้เห็นหนทางที่จะไฉนมีโดยไม่ต้อง ออกกำลังกายมากมาย และไม่ต้องลำบากยากใจระวังความประพฤติกองกรัด เหมือนอย่างที่ทำราชการอยู่ ถ้าผู้ใดคิดเห็นเช่นนี้และหวังอยู่เช่นนี้แล้ว และไปซื้อ หนังสือ 'ทรัพย์สินศาสตร์' มาอ่าน บางทีจะรู้สึกเสียใจที่ผิดคาดหมาย เพราะ หนังสือนี้ไม่ใช่ตำราแสดงวิธีมีเงินมีทอง หามิได้ พวกกันสั้น ๆ หนังสือนี้ไม่ใช่เป็น หนังสือแสดงศาสนาพระศรีอารย์ และไม่ไฉนหันทางให้ดำเนินไปถึงขั้นแก้ปญทุกข์ หามิได้" (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.6 บ.1 1ข/4 ส่วน พระองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หมวกพระราชนิพนธ์ "ความเห็นเรื่องหนังสือทรัพย์สินศาสตร์" หน้า 5).

หมายเหตุ พระยาสุริยานุวัตร ได้รับแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ในปี พ.ศ. 2449 และถูกโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งเสนาบดี ด้วยเหตุ ไปขัดผลประโยชน์กับนายอากร เรื่องปัญหาการจำหน่ายที่ดิน ซึ่งพระยาสุริยานุวัตร ทำการโอนจากนายอากรมาให้รัฐบาลทำเองทั้งหมด ท้ายที่สุดจึงได้กราบถวาย บังคมลาออกจากราชการไปในปี 2450 เมื่อมีอายุเพียง 45 ปี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา กับคณะ : พระยาสุริยานุวัตร อ่างแล้ว หน้า 25 - 27 และ 189 - 190.

112. "...มีข้อความบางอย่างซึ่งถ้าจะพูดอย่างเบา ๆ ก็ว่า ยังกลาดเคลื่อนอยู่ เช่น ผู้แต่งแบ่งคนออกเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นสูง ชั้นกลาง ชั้นต่ำ แล้วและแสดงความเห็น ว่าบุคคลชั้นกลางนั้นแลเป็นกำลังแก่ชาติมาก เพราะถึงแม้คนหนึ่ง ๆ จะมีทรัพย์สิน สะสมไคน้อยกว่าบุคคลชั้นสูงตัวต่อตัวก็ดี แต่คนชั้นกลางมีจำนวนมากกว่า เพราะฉะนั้น จึงรวมอยู่ในเมื่อบุคคลชั้นกลางมากกว่าชั้นอื่น ... การแบ่งคน เป็นชั้น ๆ ในเมืองเรามีเหมือนในยุโรปฤา? ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น

เพราะคนไทยไม่มีใครสูงกว่าใคร เว้นแต่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวแล้ว ใคร ๆ
เสมอกันหมด คือ ลูกพลเรือน ก็มีช่องไ้เป็นเจ้าพระยาเท่ากับหม่อมราชวงศ์
สำคัญที่คุณสมบัติส่วนตัวเท่านั้น..." (เอกสาร ร.6 บ.1 1ข/4 แหล่งอ้างอิง
เดียวกัน หน้า 9 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง)

ไปรคอ่านประกอบ จักรทิพย์ นาดสุภา กับคณะ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
หน้า 8 - 9 และ 27 - 30.

113. เอกสาร ร.6 บ.1 1ข/4 แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 6.
114. พระยาสุรียานุวัตร : เศรษฐกิจวิทยาชั้นต้น "แก่นำ" หน้า จ. อ้างใน
จักรทิพย์ นาดสุภา กับคณะ อ้างแล้ว หน้า 3.
115. ร.ค.เหรียญ ศรีจันทร์ - ร.ค.เนตร พูนวิวัฒน์ : กบฏ ร.ศ.130 อ้างแล้ว
หน้า 50 - 51.
116. แฉมสุข นุ่มนนท์ : พินอศิต อ้างแล้ว หน้า 59 - 61.
117. สุวดี เจริญพงศ์ : "ปฏิภรียาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
คคการเคลื่อนไหวความแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมกคการเปลี่ยนแปลง
การปกครอง พ.ศ.2475"(วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2519) หน้า 47 - 50 และปัญหา
แตกแยกระหว่างรัชกาลที่ 6 กับพระราชมวงศ์ขึ้นสูง หน้า 259 - 263.
118. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.7 สบ. 2.47/32 เล่ม 3 บันทึกเรื่อง
การปกครอง 23 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 2469 พระราชหัตถเลขาพระบาท
สมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัว - คร.ปรานซิส บี. แซร์ อ้างใน แฉมสุข นุ่มนนท์
พินอศิต อ้างแล้ว หน้า 70 - 71 และไปรคดูประกอบพระราชบันทึกภาษาดังกฤษ
ใน Benjamin A. Batson 1974 อ้างแล้ว หน้า 15.
119. ปรีคี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย
โรงพิมพ์นิติเวช พ.ศ.2515 หน้า 1 - 2 บันทึกนี้ระบุปี ก.ศ. 1927 สมัยนั้น
ปีศักราชไทยยังเริ่มเดือนเมษายนอยู่ เดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งทำการก่อตั้ง
"คณะราษฎร" จึงยังอยู่ในช่วงปี พ.ศ.2469.

120. ข้อมูลสำหรับกลุ่มกบฏ ร.ศ. 130 จากแถมสุข นุมนนท์ : ฟื้นอดีต อ่างแล้ว หน้า 23 - 24 โดยจัดแบ่งในกลุ่มบุคคลที่คลืนลงโทษ 99 คน จากผู้ต้องหาทั้งสิ้น 106 คน.
- สำหรับคณะราษฎร 2475 ปรับจากข้อมูลในประเสิร์ฐ บัทมสุกนธ์ : รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475 - 2517) กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2517 หน้า 1 - 5 และใน ประยูร ภมรมนตรี : บันทึกเรื่อง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดคิง พ.ศ. 2517 หน้า 108 - 116.
121. บันทึกของพระยาภิธานไทร (พรานซีส บี. แธร) และของสมเด็จพระยาจักรราชานุภาพ ใน Batson อ่างแล้วหน้า 30 และ 38 ตามลำดับ เป็นการยืนยันสอดคล้องกับพระราชบันทึกรัชกาลที่ 7 เรื่อง "Problem of Siam"
122. เกี่ยวกับประเมินมูลเหตุของการปฏิวัติมิถุนายน 2475 โปรค่าน Thawatt Mokarapong, History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour, Bangkok, Chalermnit, 1972 หน้า 69 - 101 ;
เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ : ปฏิวัติ 2475 แพรพิทยา พ.ศ. 2514 หน้า 57 - 94.
123. ช่างชัย รัตนวิบูลย์ : "บทบาทของภริยาสมัครสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ปริอุยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม 2519) หน้า 88 - 116 เกี่ยวกับการสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภา และ หน้า 246 - 253 เกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี.
124. Batson อ่างแล้ว หน้า 13 - 22.
125. พระราชบันทึกเรื่อง "Democracy in Siam" ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 49 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
126. พระราชบันทึกเรื่อง "Problems in Siam" ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 21 คำแปลโดยผู้เขียนเอง และโปรค่านประกอบ สนธิ เตชานันท์ (ผู้รวบรวม) : แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ 'ประชาธิปไตย' ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โครงการผลิต

เอกสารทางวิชาการ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2519 "คำแนะนำเอกสาร" หน้า (ญ - ฎ).

127. พระราชบัณฑิตเรื่อง "Problems of Siam" ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 13 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
128. พระราชบัณฑิตเรื่อง "Democracy in Siam" ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 49 คำแปลโดยผู้เขียนเอง.
129. สุวดี เจริญพงศ์ อ้างแล้ว หน้า 124.
ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ้างแล้ว หน้า 251 - 252 และ 389.
130. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 244 - 250.
131. สุวดี เจริญพงศ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 129 - 131.
ชาญชัย รัตนวิบูลย์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 256 - 262 แม้หลังจากจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นในเดือนกันยายน 2470 แล้ว ก็ยังเป็นที่ยึดค้ำหวังกันมากดังตัวอย่าง เช่น :-

- หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม 3 ธันวาคม 2470 : "สภากรรมการองคมนตรี ซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็นบันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าร่วมประชุมด้วยเป็นแน่ ... เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างดีแล้วว่า พระองค์ทรงตั้งพระทัยอยู่เสมอที่จะทำนุบำรุงประเทศของเราให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น ... เป็นสิ่งที่ดีที่ก่อให้เกิดความมั่นใจขึ้นอีกว่า มิวันใดก็วันหนึ่งในภายหน้า พวกราษฎรคงจะมีโอกาสได้มีเสียงในที่ประชุมบ้างเป็นแน่"

- หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง 3 ธันวาคม 2470 ในคอลัมน์เรื่อง "สภากรรมการองคมนตรีปลุกเราแล้ว" : "ตั้งแต่บัดนี้สืบไป บรรดาพลเมืองทุกชั้นจักรู้สึกว่าได้คืนจากหลับ และลืมตาโผลงแล้ว เพื่อคอยเสนอความเป็นไปทุกอย่างที่เกี่ยวข้องแก่การเป็นอุปสรรคแห่งความเจริญของประเทศและประชาชนให้สภานี้ทราบ จะได้เกิดความคิดความดำริ แล้วรวบรวมขึ้นเป็นความเห็นของสภาถวายแก่พระประมุขของชาติให้ทรงพระราชวินิจฉัยเด็ดขาดต่อไป บรรดาพลเมืองจักรู้สึกดีอีกกันมาช้านานในเรื่องที่จะหาผู้แทนนำสารทุกข์สุขดิบให้ทราบได้ฝ่าละออง

ชุดีพระบาท จริ่งอยู่บรรคาพลเมืองมีโอกาศถววยฎีกาพิเศษไค้ทางหนึ่ง ทำหนังสือ
ร้องเรียนโดยตรงต่อราชการไค้ทางหนึ่ง และอาศัยปากเสียงของคณะหนังสือพิมพ์
ไค้อีกทางหนึ่ง ...แต่ผู้ที่มีหน้าที่อย่างอื่นอยู่มาก จะผู้ที่มีหน้าที่โดยเฉพาะไค้ได้อย่างไร
และคนเดียว หัวเดียว หรือจะผู้หลายคน หลายความคิดไค้..."

ชัยอนันต์ สมุทวณิช : สัตว์การเมือง 2514

132. ชาญชัย รัตนวิบูลย์ อ่างแล้ว หน้า 264 - 266.
สุดี เจริญพงศ์ อ่างแล้ว หน้า 138 - 139 และ 175 - 177.
133. "Outline of Preliminary Draft" ใน Batson อ่างแล้ว หน้า 34 - 35.
134. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 บ.1.3/32No.37 ส่วนพระองค์สมเด็จพระยา-
คำรงราชานุภาพ แผนกอภิรัฐมนตรี เรื่องบันทึกการปกครอง บันทึกความเห็น
เรื่องการปกครองของสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ หลงเกล้าถววย
1 สิงหาคม 2469 และไปรคอ่านประกอบใน Batson อ่างแล้ว หน้า 40.
135. Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 37 - 41.
136. สุดี เจริญพงศ์ อ่างแล้ว หน้า 95, 105 - 108 และ 167 - 168.
137. Batson อ่างแล้ว หน้า 82 และ "An Outline of Changes in
The Form of Government" ใน Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
หน้า 86 - 89.
138. Batson แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 90.
139. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 92 คำแปลและเส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
140. ปรีดี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร อ่างแล้ว หน้า 1 - 10
กุหลาบ สายประดิษฐ์ : เบื้องหลังการปฏิวัติ สำนักพิมพ์บูรพาแดง พิมพ์ครั้งที่ 3
พ.ศ. 2518 หน้า 51 - 105.
141. กุหลาบ สายประดิษฐ์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 100 - 101 เส้นใต้เน้นโดย-
ผู้เขียนเอง.

142. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 62 - 63 ที่พูดถึงบทบาทกลุ่มผู้ก่อการ 2475 สายทหารระดับสูง ในที่นี้ไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำมาใช้อธิบายถึงว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิวัติมิถุนายน 2475 เพราะจริง ๆ แล้วกลุ่มนายทหารฝ่ายปฏิวัติก็ไม่ได้มีกำลังพลในการบังคับบัญชาอย่างแน่นอน เป็นผลให้จำต้องทำการโดยอาศัยยุทธวิธีจับกุมตัวเจ้านายและบุคคลสำคัญ ๆ ไว้เป็นตัวประกันซึ่งได้มีงานเขียนบรรยายไว้อย่างแพร่หลายอยู่แล้ว ผู้รื้อทวนหนึ่งจึงให้ข้อสังเกตถึงยุทธการปฏิวัติ 2475 ว่าเป็น "กลลวงทางการเมือง" (a revolution by political bluff) (โปรดอ่าน Thawalt Makarapong อ้างแล้ว หน้า 21 - 24)
- ประเด็นที่น่าคิดก็คือว่า เพราะเหตุใด เพียง "กลลวงทางการเมือง" จึงเป็นผลสำเร็จ ในข้อนี้เข้าใจว่า การปฏิวัติมิถุนายน 2475 น่าจะยังไม่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างรอบคอบเพียงพอ บรรคางานศึกษาและงานเขียนเท่าที่ปรากฏมักมุ่งอธิบายไปที่ปฏิบัติการของฝ่ายปฏิวัติเป็นสำคัญโดยไม่คอยจะคำนึงอีกด้านหนึ่งของเหตุการณ์ เรื่องราว คือ ปัญหาความสัมพันธ์และความเป็นไปภายในของฝ่ายผู้ปกครองเอง ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยอธิบายได้อย่างสำคัญถึงความเป็นไปได้ของ "กลลวงทางการเมือง" ทางฝ่ายปฏิวัติ.
143. Josiah Crosby, Siam : The Crossroads, London, Mollis & Carter Ltd., 1945, หน้า 89 - 90 และ 152 - 153.
144. Richard P. Claude, "The Classical Model of Human Rights Development" ใน P. Claude (ed.), Comparative Human Rights, The Johns Hopkins University Press, 1976 หน้า 6 - 50.
- Dankwart A. Ruston "Transitions to Democracy"
ใน Comparative Politics, 2 (April 1970) หน้า 337 - 364
- Robert A. Dahl, Polyarchy : Participation and Opposition, Yale University Press, 1972 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบท 1 - 6 หน้า 1 - 104.
145. Dahl แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 4 - 9.
146. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.

147. Claude อ่างแลว หน้า 7 - 8.
148. ค่ายแนวทัศนะที่มองปัญหาเช่นนี้เองที่กลุ่มผู้ปกครองสมัยก่อน 2475 เคารนนโยบายพัฒนา-
การเมืองอย่างนิคพลาต ซึ่งในส่วนหนึ่งที่สำคัญ เป็นผลมาจากอิทธิพลที่ปรึกษา-
ต่างประเทศในมเอียงที่จะชวนให้มองประเด็นปัญหาจากสภาวะที่รู้เห็นกันจากสังคม
ตะวันตกในขณะนั้น โดยมีคำพยายามทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขปัจจัยเป็นมาทางประวัติ-
ศาสตร์ และทั้งมีใค้หรือไม่ยอมให้การรับรู้เข้าใจในพลังศักยภาพของกลุ่มชนชั้นนำ
ใหม่ ซึ่งก่อตัวขึ้นมาและแสดงออกให้ปรากฏเป็นเวลาหลายทศวรรษอยู่แล้วก่อนหน้า
การปฏิวัติ 2475.
149. Dahl อ่างแลว หน้า 15 - 16.
150. ชัยอนันต์ สมุทวณิช - พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : ขอมูลพื้นฐานกึ่ง
ศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2524 หน้า 16 - 29.
151. มีประเด็นข้อเท็จจริงตกเถียงกันมากที่ว่า ผู้นำคณะราษฎรล่วงรู้ถึงพระราชประสงค์
จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้วก่อนลงมือทำการยึดอำนาจในเช้าวันที่ 24 มิถุนายน
2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายปรีดี พนมยงค์เองในฐานะเลขาธิการกรมร่าง
กฎหมายสมัยนั้น (โปรดดูชัยอนันต์ สมุทวณิช : 14 ตุลา : คณะราษฎรกับบทบรรณา
ชมนรมประวัติศาสตร์ ชุมชนวิชาการอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517
หน้า 10 - 11)

นายปรีดี พนมยงค์เอง พยายามอธิบายชี้ให้เห็นว่า โดยฐานะทาง
ราชการของบรรดาผู้นำคณะราษฎร รวมทั้งเลขาธิการกรมร่างกฎหมาย ไม่อาจล่วงรู้
ถึงพระราชประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คำชี้แจงของนายปรีดี พนมยงค์
ในประเด็นนี้ยังให้ข้อสังเกตน่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับกลุ่มผู้นำรัฐบาลสมัยนั้น ที่ว่า : -

"...พระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น รู้กันเฉพาะบุคคลที่พระองค์ก็มีพระราชดำริสให้พระยาพหล ฯ และชาวเจาทรุบ 6 วัน ภายหลังจาก 24 มิถุนายน และเสนาบดีของพระองค์เท่านั้น ซึ่งไม่ยอมบอกให้คนภายนอก เพราะเป็นความลับทางราชการ เสนาบดีโคที่เห็นด้วยกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ฯ ก็ควรสนับสนุนพระราชประสงค์ในที่ประชุมเสนาบดี ฉะนั้น เจาก็เท่ากับทำให้พระมหากษัตริย์ทรงโดดเดี่ยวในพระราชอำนาจนั้น และถูกเสนาบดีสภาคัดค้าน" (ปริศน์ พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร อ่างแล้ว หน้า 41 - 42 เสนิโตเนนโดยยูเขียนเอง).

152. Seymour M. Lipset อ่างแล้ว ชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจเป็นผลกระทบบรรณาคความชอบธรรม และล้มฤทธิผล ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความดำรงคงอยู่ของระบอบการเมืองหนึ่ง ๆ.
153. Thawatt Makarapong อ่างแล้ว หน้า 21 - 24 และโปรดดูบันทึกที่ 142 ประกอบ.
154. วิธนา มโนปัทมิก : "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพนกววิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520) หน้า 41 ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตีความเรื่องคณะราษฎรเข้าคุมกองกำลังทหารโดยโยงเหตุผลไปถึงการที่คณะราษฎรยินยอมให้พระยามโนปกรณนิติธาดา ขึ้นเป็นประธานกรรมการราษฎร ว่า "เพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่า คณะราษฎรมิได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง" การพิจารณาประเด็นทำนองนี้ปรากฏอยู่ในงานเขียนจำนวนมากมาย ซึ่งค่อนข้างเน้น อัตตวิสัย อาจมีส่วนจริงที่ว่าคณะราษฎรต้องการรวมอำนาจหรือว่าต้องการให้ใคร ๆ เชื่อว่ามีได้มุ่งหวังอำนาจทางการเมือง แต่ก็ไม่ใช่จะตีความพฤติกรรมของคณะราษฎรไปในทางนี้เสียหมดทุกเรื่อง อย่างเช่นในกรณีให้ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลกับพระยามโนปกรณนิติธาดานี้.

- 155. ปรีดี พนมยงค์ : บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร อ่างแล้ว หน้า 1 - 2
- 156. กุหลาบ สายประดิษฐ์ อ่างแล้ว หน้า 55 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง
- 157. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 62 - 63
- 158. Josiah Crosby 1945 อ่างแล้ว หน้า
- 159. Robert Dahl อ่างแล้ว หน้า 15 - 16
- 160. คำแถลงการณ์ต่อราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ. 2477 "สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" ระหว่างหน้า 309 และ 310

161. "สรุปรวมพระราชบันทึกและคำสนองพระราชบันทึก" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 2 กล่าวโดยเฉพาะในประเด็นการยอมหรือไม่ยอมให้ตั้งคณะหรือพรรคการเมืองนั้น ข้อเท็จจริงเป็นที่ยืนยันตรงกันระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ และหลวงวิจิตรวาทการ แถลงในสภาฯ ว่า หลวงวิจิตรวาทการผู้คิดริเริ่มก่อตั้ง "คณะชาติ" เองได้นำเรื่องปรึกษาหารือกับนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็น ที่เห็นชอบร่วมกันถึงกับมีการประชุมผู้ก่อการซึ่งเสียงข้างมากก็เห็นว่าควรให้ตั้งคณะชาติขึ้น พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีเองก็แสดงความเห็นด้วยที่จะอนุญาตให้ตั้งคณะชาติจากความเข้าใจเช่นนั้น นายปรีดี พนมยงค์ จึง "ได้ขอรองคณายกคณะราษฎรให้เตรียมการอี่เล็กคอเรียลแกมเพน ถึงกับไค้มีการเรียไกรกันแล้วต่อมาอย่างไรไม่ทราบ พระยามโนฯ กลับความเห็นอีกที่ว่าอย่าให้มีคณะการเมืองเลย ข้าพเจ้าจึงขอแถลงให้ทราบว่า ในครั้งนั้นคงมีเรื่องลับลมคมใน"

(คำแถลงการณ์ต่อราชสมบัติฯ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 252 - 253)

"เรื่องลับลมคมใน" ที่ว่านี้ได้รับการชี้แจงจากหลวงวิจิตรวาทการในสภาฯ ว่า "...มีเหตุที่น่าจะเรียนให้ทราบว่าคณะราษฎรในเวลาที่ตั้งเป็นสมาคมขึ้นนั้น ไม่ได้เลือกเจ้าคุณมโนฯ เป็นนายก กลับเลือกเจ้าคุณนิติศาสตร์ฯ เป็นนายก เจ้าคุณมโนฯ จึงได้พยายามที่จะล้มคณะราษฎรเสีย เมื่อข้าพเจ้าได้ยื่นคำขอตั้งคณะชาติไปแล้ว พระยามโนฯ เรียกข้าพเจ้าไปบอก ว่า เลิกคณะชาติเสียเถอะ แล้วจะล้มคณะราษฎรให้ ... ข้าพเจ้าขอสนับสนุนคำอ้างของรัฐบาลที่ว่าผู้ก่อการ

ในวันที่ 24 มิถุนายน ส่วนมากเห็นด้วย และโดยเฉพาะหลวงประดิษฐ ำ
เองได้แสดงความเห็นแก่ข้าพเจ้าว่าคณะชาติควรได้ตั้งขึ้น ข้าพเจ้าขอแสดงให้
ท่านทั้งหลายทราบว่า ที่รัฐบาลแถลงมานั้นเป็นความจริง" (แหล่งอ้างอิง
หน้า 178)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผลปรากฏเป็นการโต้ตอบดังนี้ .-

พระราชบัณฑิต

"ข้าพเจ้าขอจะให้มีคณะ
พรรคการเมืองขึ้น จดหมาย
ของข้าพเจ้ามีไปถึงพระยามโน ำ
นั้น เขียนไปในคราวที่รัฐบาล
ในครั้งกระนั้น ไม่ยอมอนุญาต
ให้คณะชาติตั้งขึ้น ข้าพเจ้าจึงแนะนำ
ไปว่า ถ้าคณะชาติไม่ได้รับ
อนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแล้ว ก็ควรที่
จะเลิกสมณะราษฎรเสียเหมือน
กัน ... ข้าพเจ้าเห็นว่า ณ บัดนี้
ถึงเวลาแล้วที่จะอนุญาตให้คณะ
พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยเปิด
เผย ... ถ้าหากไม่อนุญาตให้มี
หนทางอันถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อ
คัดค้านการกระทำของรัฐบาลเสีย
เลย จุดประสงค์ในอันที่จะมีการ
ปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญก็
ย่อมสูญหายไปหมดที่เดียว.

สนองพระราชบัณฑิต

"ตามที่ทรงรับสั่งว่า ใ้ส่ง
จดหมายถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา
ให้เลิกสมณะราษฎร เพราะรัฐบาล
ในครั้งนั้นไม่ยอมอนุญาตให้คณะชาติตั้ง
ขึ้น ความขอร้องพระยามโนปกรณ์นิติธาดา
จะกราบบังคมทูลไว้อย่างไร ก็ยังทราบ
ไม่ใด แต่ความจริงเรื่องนี้ รัฐบาล
พระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้นัดประชุม
ผูกอกการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ
ทั้งหมด ที่ประชุมส่วนมากเห็นการ
ให้ตั้งคณะชาติ และยังไม่มีที่รัฐบาล
จะดำเนินการอย่างไร ก็มีพระราช
หัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา
ตั้งไกลกลางแล้ว ขอร้องหลวงวิจิตรวาทการ
เลขาธิการคณะชาติในเวลานั้นยอม
ทราบได้ก็.

("สรุปรวมพระราชบัณฑิตและคำสนองพระราชบัณฑิต
แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 15).

168. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2486 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3
25 กุมภาพันธ์ 2486 อังในเทียมจันทร์ อำแหว : "บทบาททางการเมืองและ
การปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม" (วิทยานิพนธ์ศึกษาระดับปริญญาโท แผนก
ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย วิชาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (พ.ศ. 2521 หน้า 364
เห็นได้ชัดโดยผู้เขียนเอง.
169. เทียมจันทร์ อำแหว แดงอังเดียวกัน หน้า 371 - 372.
ประชัน รักพงศ์ อังแล้ว หน้า 139.
พลเอกเนตร เขมะโยธิน : ชีวิตนายพล เกษมบรรณกิจ พ.ศ. 2510.
"คำนำ" นายทวี บุณยเกตุ หน้า 11 - 12
สิริ เปรมจิตต์ : ชีวิตและงานของพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ โรงพิมพ์
บำรุงนุกุลกิจ พ.ศ. 2521 หน้า 435 - 438 ซึ่งมองออกไปในแง่ให้ความเห็น-
ออกเห็นใจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ไม่อาจเปิดเผยเหตุผลความจำเป็นของ
นโยบายตามพระราชกำหนด 2 ฉบับได้ เพราะเป็นความลับทางราชการทหาร
การพ่ายแพ้และแสนเสียดายในสภาและออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงนับเป็นการ
เสียสละและแสดงถึงน้ำใจเป็นประชาธิปไตยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในด้าน
บทบาทของสภา ในกรณีนี้ สิริ เปรมจิตต์ กลับมองไปในทางลบว่า "...การที่-
สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดสำคัญของรัฐบาลทั้งสองฉบับนั้น สภาฯ ถูกลัก
'ประชาธิปไตย' คนใดข่มขู่ไว้ด้วยกลอุบายอันสกปรกโสมมอย่างไร ก็คงจะเป็นที่-
ประจักษ์กันได้ดีแล้ว และนี่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เกิดจากนักการเมืองพลเรือนไม่ใช้
ทหาร" (หน้า 437)
170. บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2
"พระบรมวงศานุวงศ์กับขบวนการเสรีไทย" โดยนายป๋วย อึ๊งภากรณ์
นายปรภาโมทย์ พึ่งสุนทร และนายเป็รื่อง ศิริภักดิ์ จัดพิมพ์ในโอกาส
11 พฤษภาคม 2515 หน้า 33 - 37 บรรยายถึงการประสานร่วมงานกู้ชาติ
ระหว่างหม่อมเจ้าศุภสวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ ในอังกฤษ กับนายปรีดี พนมยงค์
ผู้สำเร็จราชการและหัวหน้าขบวนการเสรีไทยในประเทศ และได้เกิดความคำรึที่-

จะหาทางปลดปล่อยโดยออกกฎหมายนิรโทษกรรมบรรดานักโทษการเมืองที่ตั้ง—
คำพิพากษาของศาลพิเศษตั้งแต่ปี 2476 ภารกิจเรื่องนี้ "นายตรี บุณยเกตุ
ขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ ทำหน้าที่รัฐมนตรีสั่งราชการสำนักนายก—
รัฐมนตรี และเป็นเลขาธิการขบวนการเสรีไทยภายในประเทศ เป็นผู้รับคำสั่ง
โดยตรงจากหัวหน้าเสรีไทย ให้ร่างพระราชบัญญัติ นิรโทษกรรม แล้วนำเสนอ
คณะรัฐมนตรี พิจารณา เสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรลงมติเป็นกฎหมายโดย
มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ลงนามในพระปรมาภิไธยระบอบคณะเสนาบดี เจ้าอยู่หัวอานัน
มหิดล และนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองตาม
ระเบียบ" (หน้า 35 - 36)

171. ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ อ่างแล้ว หน้า 519 - 522 เส้นใต้เน้นโดย
ผู้เขียนเอง
172. Josiah Crosby อ่างแล้ว หน้า 90.
173. แหล่งอ้างอิง หน้า 151 - 152 โปรดดูประกอบทัศนะท่านเองเกี่ยวกับ
หากแต่เน้นในค่านโยบายของสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะ ใน Frank Darling,
Thailand and The United States, Washington D.C., Public Affairs
Press, 1965, Chapter II, หน้า 40 - 60.
174. พลเอกเนตร ชมะโยธิน : งานใต้ดินของพันเอกโยธี เกษมบรรณกิจ พ.ศ.
2510 หน้า 744.
175. แหล่งอ้างอิง หน้า 745 ความขัดแย้งและหวาระแวงต่อกันเช่นว่านี้จะ
สะท้อนให้เห็นจากการที่ปัญหาเรื่องพระราชอำนาจได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็น
หลักในรัฐธรรมนูญ "โคตุม" ซึ่งประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในการ
รัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 โดยเปรียบเทียบกับระบอบภายใต้รัฐธรรมนูญ
ฉบับ 2489 ได้ว่า :-

"โครงการเก่า ร่างขึ้นเพื่อให้ราษฎรเลือกสมาชิกวุฒิสภา
แต่รัฐธรรมนูญโคตุม กำหนดให้อำนาจจะทรงพระมหากรุณาธิคุณ
เป็นผู้ทรงเลือก

"การเลือกนายกรัฐมนตรี ก็กำหนดให้เป็นอำนาจของ
พระมหากษัตริย์ เช่นกัน"

(อนุสรณ์ในงานรับพระราชทานเพลิงศพ พลโททาจ กาจสงคราม 20 เมษายน 2510

"อะไร ก็ หัวใจของรัฐธรรมนูญไต๋คุม" ไม่ปรากฏ หน้า).

176. พลเอกเนตร เขมะโยธิน : งานไต่สวนของพันเอกโยธี หน้า 751.

177. แถลงการณ์ฉบับที่ 3 ของ "คณะทหาร" 9 พฤศจิกายน 2490 กล่าวหา
พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส ว่า:-

"...ก่อนที่คณะเราจะลงมือกระทำการนั้น ก็ไปซื้อเชื้อเชิญ
อนาวอน พลตำรวจเอกอดุล อดุลเดชจรัส แล้ว เพื่อขอให้
มาเป็นประมุขในการกระทำครั้งนี้ โดยคณะของเราเห็นว่า
ท่านผู้นี้เป็นผู้ที่หวังดีต่อชาติโดยแท้จริง เหมือนดังที่ประชาชน
ทั่ว ๆ ไปเข้าใจกัน อนึ่งเรา ท่านผู้นี้เองได้กระหน่ำถึงความ
เหลวแหลกของรัฐบาลอยู่แล้ว ถึงกับปรารถนาอยู่เนือง ๆ ว่า
ผู้นี้จะช่วยเหลือ แกร่งถึงการกระทำเขาจริง ๆ ท่านผู้นี้
ซึ่งใคร ๆ พากันหวังว่าเป็นคนรักชาติที่แท้จริงคนหนึ่ง กลับ
กลายเป็นบุคคลสำคัญที่พยายามชักขวางการกระทำของคณะ
ทหารผู้หวังดีต่อประเทศชาติ..."

(สุชิน ตันติกุล : "รัฐประหาร พ.ศ. 2490" วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี
สาขาวิชารัฐศาสตร์ศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ไม่ระบุปี ภาคผนวก หน้า 88).

อนึ่งก่อนหน้ารัฐประหาร ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เดือนกรกฎาคม
2490 พลเอกอดุล อดุลเดชจรัส กล่าวประนามรัฐบาลที่ไม่สามารถแก้ไข
ความยุ่งเหยิง และปัญหาเดือดร้อนของราษฎร พร้อมทั้งเตือนว่า :-

"...ถ้ารัฐบาลยังทำตัวเหลวอยู่เช่นนี้ แม้เกิดปฏิวัติรัฐประหาร
ขึ้นในขณะนี้ ก็อาจจะไม่ปราบปราม เพราะไม่ต้องการเอาทหาร
ไทยไปก่อกองทัพไทยด้วยกันเอง ไม่ต้องการให้คนไทยฆ่าคนไทย
กันเอง โดยที่รัฐบาลเหลวเช่นนี้"

(รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่พิเศษ/2490 3 กรกฎาคม 2490
อ้างในประชัน รักพงศ์ อ้างแล้ว หน้า 211 และโปรดอ่านประกอบ
หน้า 241 - 242)

178. พันตรีควง อภัยวงศ์ : "ชีวิตของข้าพเจ้า" ใน อนุสรณ์ในงานพระราชทาน
เพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์ 13 มิถุนายน 2511 หน้า 135
179. หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง 15 พฤศจิกายน 2490 อ้างใน ประชัน รักพงศ์
อ้างแล้ว หน้า 247.
-

บทที่ 3 ระบอบรัฐธรรมนูญทหารกับปัญหาการพัฒนา

"ท่านเห็นหรือยังเล่าว่า ลักษณะอุปนิสัยของคนคงจะต้องมีอยู่หลาย ๆ อย่างด้วยกัน ท่านเองก็เกี่ยวกับที่มีรูปการปกครองกันหลาย ๆ รูปแบบ? รัฐธรรมนูญทั้งหลายไม่ได้เกิดขึ้นมาเองจากกรวดจากหิน หากเป็นผลมาจากอิทธิพลครอบงำของลักษณะอุปนิสัยบางอย่าง ที่ชักจูงส่วนอื่น ๆ ของประชาชนให้คล้อยตามไป ดังนั้น ถ้าหากจะมีรูปการปกครองได้ถึง 5 รูปแบบ ก็หมายถึงว่าคงจะต้องมีองค์ประกอบทางจิตใจอยู่ 5 อย่างด้วยกันในหมู่คนเรา"

- เปเลโต้ (1)

ในสองบทที่แล้วมา ได้พยายามอธิบายถึงพัฒนาการทางการเมืองสำหรับช่วงศตวรรษของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งอาศัยแรงริเริ่มและกระตุ้นมาจากเบื้องบน บังเกิดผลเป็นการกระชับรวมศูนย์อำนาจในราชการส่วนกลาง แต่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเดียวกันนั้นเอง ภายในโครงสร้างอำนาจของราชการส่วนกลาง ก็ได้มีการคลี่คลายขยายตัวของระบบสัมพันธภาพทางอำนาจออกไปเป็นลำดับ จากยัดเยียดที่เคยจำกัดอยู่ภายในแวงวงของผู้นำกลุ่มเจ้านายและขุนนางชั้นสูง ฐานสัมพันธภาพได้กระจายออกไปสู่กลุ่มขุนนางรุ่นใหม่ ซึ่งค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นจากพื้นฐานชนชั้นกลาง กบฏ ร.ศ. 130 และปฏิวัติ 2475 นับเป็นผลสะท้อนของการแปรเปลี่ยนรูปโฉมโครงสร้างอำนาจเช่นว่านี้ ถ้าจะมองจากแง่ของมิติเวลาโดยนับเอาสนธิสัญญาเบาริง พ.ศ. 2398 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากพลังกดดันภายนอกแล้ว เหตุการณ์ ร.ศ. 130 และ พ.ศ. 2475 ก็ตกอยู่ในช่วงจากกลางมาถึงก่อนศตวรรษ ช่วง 25 ปี—หลังสุดคือระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2500 อาจถือได้ว่าเป็นช่วงของการปรับคุลย์อำนาจภายในโครงสร้างราชการ ในสภาพแวดล้อมของ "ประชาธิปไตยอันปราศจากคิมิทาชนอันล้มเหลว" ประสบการณ์ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองในหมู่ชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ไม่อาจบรรลุผลโอกาสความเป็นไปได้มีอยู่ถึงสองครั้งสองคราภายในชั่วระยะเวลา 15 ปีแรกหลัง

เปลี่ยนแปลงการปกครอง คือช่วงระหว่าง 2475 - 2477 และ 2488 - 2490 อันเป็นช่วงที่กระบวนการเมืองเป็นไปภายใต้การกำกับของพลังฝ่ายพลเรือน ความล้มเหลวทั้งสองครั้งเปิดช่องให้พลังฝ่ายทหารสามารถเข้าทำการแทรกซ้อนและแปรเจตนารมณ์ และแนวทางพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นเพียงฐานอ้างอิงความชอบธรรมของระบอบทหาร การปฏิวัติ 2475 ซึ่งเริ่มต้นด้วยผลสำเร็จโดยการรวมขอมและปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อ กลับต้องกลายเป็นการเผชิญหน้ากันด้วยกำลังอาวุธและความรุนแรง และในที่สุดการขึ้นสู่ฐานะอำนาจเป็นใหญ่ของพลังฝ่ายทหาร ตำแหน่งหน้าที่ควบคุมกำลังทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเริ่มมีบทบาททางการเมืองจากเหตุความจำเป็นเพื่อ "ป้องกันรักษา" รัฐธรรมนูญสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (2476 - 2481) กลับกลายมาเป็นเงื่อนมัจฉัยหลักของการเปลี่ยนแปลงและคำจนอำนาจการเมือง อันที่จริงแล้วฐานะทางการเมืองของจอมพลป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้กลับคืนสู่อำนาจอีกเป็นคำรบสองจากการรัฐประหาร 2490 ต้องคลอนแคลนขาดความมั่นคง ก็ด้วยเหตุที่ต้องปลดอยตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกให้แก่พลโทผิน ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร ซึ่งก็จำกัด "สละ" ไปให้อีกต่อหนึ่งในปี 2495 แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้ซึ่ง "ได้แสดงว่าใครจะได้ตำแหน่งมานานแล้ว" (2) จากนั้นฐานะตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจึงได้เป็นมัจฉัยครอบงำสำคัญของฝ่ายกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และนำไปสู่การปฏิวัติเดือนกันยายน 2500 ดังที่พูดถึงในตอนก่อน

ข้อที่จำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งก็คือว่า สิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นี้ โดยสาระแล้ว ไม่ใช่เรื่องของปัญหาการทดลองประชาธิปไตยอย่างที่อยากจะเข้าใจกัน ประเด็นจึงไม่ใช่เรื่องของการประเมินว่าประชาชนพร้อมหรือไม่พร้อมสำหรับการนำระบอบประชาธิปไตยในสังคมวัฒนธรรมไทย หรือถ้าประสงค์จะยกเอาประชาธิปไตยมาเป็นประเด็นวินิจฉัยกันก็อาจเป็นไปได้ในเชิงของพัฒนาการ มากกว่าที่จะมาประเมินเอาจากสภาวะทางสังคมวัฒนธรรมตามที่มีอยู่เป็นอยู่ ซึ่งยอมอาจเปลี่ยนแปลงไปได้และเป็นข้อที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในบั้นนี้ จะอย่างไรก็ตาม ประสพการณ์และพัฒนาการที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้นเป็นประเด็นปัญหาของสัมพันธภาพทางอำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงกันโดยเฉพาะระหว่างกลุ่มชนชั้นนำฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนจากประสพการณ์ทาง-

ประวัติศาสตร์ของตนเอง นับเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการประชาธิปไตยในระดับ
 การมีส่วนร่วมของมวลชน งานศึกษาพยายามมุ่งประเมินวิเคราะห์ถึงบทบาทและสัมพันธ-
 ภาพทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำในแง่นี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้ตามสภาวะพัฒนาการของสังคมไทย
 ซึ่งผลกระทบทางโครงสร้างเศรษฐกิจยังไม่ถึงช่วงที่ "สถานการณ์ทางชนชั้น" จะเข้ามามี
 บทบาททางการเมืองที่สำคัญ (3) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการ
ขับเคี่ยวต่อสู้กันเฉพาะภายในแวดวงของกลุ่มสถานภาพผู้นำทางการเมือง

เห็นจะเป็นด้วยสภาพเงื่อนไขเช่นนี้เอง ที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2475 จึง
 สามารถยืนยงอยู่ได้นานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดหลังจากนั้น เพราะมีหลักการในส่วนที่ว่า-
คว่ำที่มาของอำนาจ คือสถานูแทนราษฎร ซึ่งถูกกำกับไว้ด้วยระบบ "บทเฉพาะกาล"

(มาตรา 65) กำหนดให้สถานูแทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน
 คือสมาชิกประเภทที่ 1 ไ้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น และสมาชิกประเภทที่ 2 ไ้แก่ผู้ซึ่ง
 "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น" ระบบ "บทเฉพาะกาล" นี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า เท่ากับเปิด
 ช่องทางให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภา หรือฝ่ายนิติ-
 บัญญัติได้โดยสะดวก ทั้งนี้โดยอาศัยใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนเท่า-
 กันกับสมาชิกประเภทที่ 1 ว่าที่จริงความขัดแย้งประการหนึ่งที่สำคัญระหว่างพระบาท-
 สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ก็มีมูลมาจากปัญหาเรื่องอำนาจการแต่งตั้ง
 สมาชิกประเภทที่ 2 นี้เอง (4) ระบบ "บทเฉพาะกาล" อาจจะเริ่มขึ้นมาจาก

เจตนาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ไ้ถูกมันแปรไปเป็น
 การเสริมคุลย์อำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากที่มีการขยายอายุบทเฉพาะ
 กาลออกไปในปี 2483 จากเดิมกำหนดไว้ "อย่างช้าต้องไม่เกินสิบปี" เป็นถึงยี่สิบปีในสมัย
 รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม หลังจากที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไ้เพียง 2 ปีเศษ
 แล้วครั้นเมื่อจอมพลป. พิบูลสงคราม หวนกลับมาสู่อำนาจการเมืองอีกครั้งหนึ่งจากรัฐประหาร
 พฤษจิกายน 2490 ต่อมาในปลายปี 2494 ก็ทำการรัฐประหารตนเองขึ้นโดย "ข้าราชการ
 ทหารบกทหารเรือและทหารอากาศไ้้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทาน-
 พระบรมราชานุญาต กลับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่ง
 ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) ไ้พระราชทานไว้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475...." (5)

ถือว่าเป็นการรัฐประหารตนเอง ก็เพราะ "ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" นี้ได้รับการสนองพระบรมราชโองการโดย "คณะบริหารประเทศชั่วคราว" ซึ่งประกอบด้วยผู้นำทางทหารระดับนายพลฯ นายจากสามเหล่าทัพ และจอมพล ป. พิบูลสงครามเองในฐานะนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495"

จากระบอบรัฐธรรมนูญ 2489 มาสู่ระบอบ "ปฎิวัติ" 2501

ความผันผวนปรวนแปรทางการเมืองในช่วง 6 ปีระหว่าง พ.ศ. 2489 - 2495 นี้ นอกเหนือไปจากที่เพียงแต่จะมองกันเป็นทำนอง "วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย" เท่านั้น กล่าวคือ เวียนว่ายอยู่ในวัฏจักรของการรัฐประหารตามมาด้วย "กบฏ" คอคาณ (รวม 5 ครั้ง) การใช้รัฐธรรมนูญ (4 ฉบับ) การเลือกตั้ง (5 ครั้ง) และมีรัฐสภา (4 ชุด) แล้ว (6) ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการแปรเปลี่ยนภายในโครงสร้าง-สัมพันธภาพทางอำนาจ อันมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อแนวความคิดและหลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2489 มีอายุอยู่ได้เพียงปีครึ่ง แต่ก็ให้แง่คิดน่าสนใจจากความพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมือง และความเห็นพ้องต้องกันในหลักการมูลฐานบางประการ อันควรนำมาบันทึกไว้ ณ ที่นี้อย่างน้อย เพื่อประกอบความเข้าใจถึงความหมายของความผันแปรและเป็นไปนับตั้งแต่รัฐประหารพฤศจิกายน 2490 จนกระทั่งการ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง 2500 - 2501

ถาจากกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ 2489 เป็นผลเกิดจากการริเริ่มและการเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่ นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ บรรลุถึงเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีระหว่างสงคราม และมีการหารือกับนายกรัฐมนตรีคนต่อ ๆ มาเป็นลำดับ จนถึงสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ "...อันเกี่ยว-แกพระบรมวงศานุวงศ์ ... (และ) หลักการอันเป็นสาระสำคัญ คือเลิกบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ และอำนาจนิติบัญญัติใหม่ 2 สภา สมาชิกแห่งสภาทั้งสองต้องเลือกตั้งมาจากราษฎร ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่ต้องกำหนดว่า ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลต้องเป็น-

สมาชิกแห่งสภา... (7) จากนั้น ผู้สำเร็จราชการยังได้เชิญพระบรมวงศานุวงศ์ และ
 ทอมบาบรรดาสมาชิกประเภท 2 รวมทั้งผู้ก่อการ 2475 มารวมหารือ จนในท้ายที่สุด
 "บรรดาผู้ที่ได้รับเชิญมาให้ความเห็นเป็นเอกฉันท์ยืนยันเจตนาให้เลิกสมาชิกประเภท 2
 พร้อมทั้งมีความเห็นต้องกันกับความเห็นที่รัฐบาลไคฮารือในหลักการสาระสำคัญที่จะแก้ไข
 รัฐธรรมนูญ... คือ

- "1. ยกเลิกสมาชิกประเภท 2 ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล...
- "2. ยกเลิกบทบัญญัติซึ่งให้พระบรมวงศานุวงศ์ยกเว้นอภิสิทธิ์เมือง
- "3. อำนาจนิติบัญญัติ 2 สภา คือสภาอาวุโสและสภาแทน
- "4. สภาแทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกมาโดยตรง
- "5. สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งตัวแทนของ
 คนมาทำการเลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้น ไม่
การแต่งตั้ง
- "6. คณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธาน-
 สภาแทน และประธานสภาอาวุโสเป็นผลลงนามรับสนอง
 แถบคำสั่งซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีนั้น ไม่ จำต้อง-
เป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ.
- "7. รัฐมนตรี และสมาชิกของสภาผู้แทนและสภาอาวุโส นั้นจะเป็น
ข้าราชการประจำไม่ได้" (8)

นี่ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจะมีทางจะบังเกิดผล
 ขึ้นมาได้จากรากฐานของการประสานรอมชอมของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่าง ๆ แต่การแตกแยก-
 ในหมู่นักพลเรือนเองก่อให้เกิดช่องว่างอำนาจเปิดทางให้ของถูกฉกฉวยไปด้วยรัฐประหาร
 พutschigayon 2490 ดังกล่าวมาแล้ว ข้อที่น่าสังเกตุจากเหตุการณ์ผันผวนทางการเมือง
 ครั้งนี้ ก็คือว่า ประเด็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นที่ประสานปรองคองกันได้จน-
 บรรลุออกมาเป็นรัฐธรรมนูญ 2489 บรรลุหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวไว้อย่างครบถ้วน
 กลับกลายเป็นปมอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งของการต่อสู้ขั้วเคียวทางการเมืองไปนั่นก็คือประเด็น
 ปัญหาเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์ และพระราชอำนาจ กรณีสวรรคตในเกื่อนมิถุนายน
 2489 หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเดือนเดียว เป็นจุดเร่งเร้าการแตกแยก
 ให้ขยายตัวลุกลามไปจนถึงรัฐประหารในปีต่อมา มูลเหตุจูงใจประการหนึ่งของรัฐประหาร
 พutschigayon 2490 ก็เห็นว่าเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจมากขึ้น (9)
 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490 ของคณะรัฐประหาร นอกจากจะยืนยันหลักการให้พระ-
 มหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 33) ซึ่งเป็นผลเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญ
 2489 แล้ว ยังรื้อฟื้นระบบคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งเคยเป็นชนวนก่อความไม่พอใจมาก่อนหน้า

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (มาตรา 9-11 และ 13-20) ยิ่งไปกว่านั้น บรรดาผู้นำที่รวมริเริ่มและให้ความเห็นต้องกันอย่างเป็นทางการในหลักการสำคัญของ การแก้ไขรัฐธรรมนูญช่วงก่อนหน้านั้น ต่างก็เข้าร่วมคณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยการ-เชื่อใจของคณะรัฐประหาร และในที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งริเริ่มมาจากคณะ-รัฐบาลชุดนี้ ก็คงยืนยันหลักการพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็น การเพิ่มพระราชอำนาจในตนเองเดียวกัน (10) พร้อมทั้งกำหนดให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 32)

✓ ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เหล่านี้ในตัวเองเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความ เปราะบางของ "ความเห็นต้องกัน" ในหลักการมูลฐานทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ แต่เพียงเป็นปัญหาความลึกลับซับซ้อนอันปราศจากกรอบกฎเกณฑ์ในหมู่นำพลเรือนกันเอง-เท่านั้น ทักษะคติที่จะพึงมีคือปัญหาอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองก็ค่อนข้างโน้ม เอียงไปในทางที่จะผันไปหากำลังเป็นเครื่องชี้ขาดมากกว่าที่จะอิงฐานความถูกต้องตาม กฎหมาย กรณีพฤติกรรมของรัฐบาลควง อภัยวงศ์ต่อการถูกคณะรัฐประหาร "จับ" ให้ออก ในเดือนเมษายน 2491 เป็นตัวอย่างให้เห็นได้เป็นอย่างดีในข้อนี้ เพราะรัฐบาลซึ่งได้ รับเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา กลับต้องจำนนต่อการใช้กำลังบังคับ โดยไม่ได้คิดค้น ไปพื้นฐานอำนาจอันชอบธรรมของตนเอง นอกจากเพียงแต่ "ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีบาง ท่านกับผู้คุมกำลังฝ่ายทหารเรือ และฝ่ายทหารอากาศคว่าควร จะคิดประการใด" เท่านั้น (11) แสดงให้เห็นว่า รัฐสภาคงแทบจะไม่ได้อยู่ในสายตาแม่ของรัฐบาลพลเรือนเองเลย ทักษะคติและพฤติกรรมเช่นนี้ อาจไม่ใช่เรื่องผิดแปลกอะไรนักสำหรับ "ประชาธิปไตย อัน-ปราศจากมติมหาชน" แต่อย่างน้อยก็พอจะเป็นเครื่องวัดให้เห็นได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญ ของไทยอยู่ในฐานะอะไร และมีความหมายเพียงใดในทัศนะของผู้นำโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางฝ่ายพลเรือน

ชะตากรรมของรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 อันเป็นผลิตผลของสมัยรัฐบาลนาย-ควง อภัยวงศ์ แต่มาประกาศใช้เอาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงไม่ ยากที่จะคาดการณกันได้ เพราะเหตุจากลักษณะความเป็น "ประชาธิปไตย" บางส่วน ทั้งในพฤติกรรมบริหารงานของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์เอง (12) และบทบัญญัติรัฐ-ธรรมนูญ 2492 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ให้มีการแบ่งแยกโดยเด็ดขาดระหว่าง

ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ 2489 เป็นที่แน่นอนว่า หลักการรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ย่อมจะก่อปัญหาขัดข้องแก่ฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถคุมสภาได้ดังเช่นที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเคยทำมาแล้วภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ธันวาคม 2475 รัฐสภาและตัวรัฐธรรมนูญเองจึงเท่ากับเป็นเป้าอุปสรรคสำคัญ ดังคำบอกเล่าของจอมพลผิน ชุณหะวัณ :-

"ขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งบัญชาการทหารบก และรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภา เวลาประชุมสภาแทนราษฎรก็ เวลาประชุมวุฒิสภาก็ สมาชิกทำการอภิปรายรวนเรใหม่เป็นสาระย่อยลัดคด แมสมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้ง บางคนก็ปล่อยให้ไปเที่ยวเล่นเร่ไปตามสมาชิกสภาแทนราษฎรเสียด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เกิดตั้งตัวไม่ติด ถ้าสิ่งใหม่สถาปนาอยู่นั่นคนตลอดไป รัฐบาลไม่สามารถจะทำกรูไนกรูหน่าไปโค่นทางทหาร จึงประชุมคณะรัฐประหารขึ้นในเหตุพิจารณาความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุดก็ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้นำรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2475 มาใช้และแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยเล็กน้อย" (13)

* หลักการแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำจึงเป็นมูลเหตุสำคัญก่อให้เกิดวิกฤตรัฐธรรมนูญขึ้นในครั้ง นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางค่านวุฒิสภาเป็นผลทำให้ยากแก่ฝ่ายบริหารที่จะแต่งตั้งผู้ที่ตนจะสามารถคุมได้โดยสะดวก ซึ่งย่อมจะต้องอาศัยแต่งตั้งเอาจากพรรคข้าราชการประจำนั่นเอง ไม่ตองสงสัยเลยว่าแนวความต้องการของฝ่ายทหารในข้อนี้ย่อมจะสอดคล้องเป็นอย่างดีกับของข้าราชการประจำซึ่งได้มีบทบาททางการเมืองมาโดยตลอดอยู่แล้ว การ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2501 ก็จะทำให้ความต้องการนี้เองเป็นเครื่องสร้างฐานอำนาจของ "ระบบปฏิวัติ" ดังจะได้เห็นกันต่อไป สำหรับกรณีของวุฒิสภากลับรัฐธรรมนูญ 2492 นั้นตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วก็ เป็นชุดที่ได้รับแต่งตั้งสืบเนื่องมาจากสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ในปี 2490 นั้นเอง จึงมีฐานะเท่าที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงกับมีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 2 ปีติด ๆ กัน (2492 - 2493) (14) แม้จะมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภากึ่งหนึ่งตามวาระในปี 2493 ผลก็ปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ส่วนใหญ่ที่เดียว คือ 35 จากจำนวนที่จับสลากออกทั้งสิ้น 50 ก็มาจากสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิม (15) ไม่ได้เกิดผลเปลี่ยนแปลงช่วยให้

ฐานะของฝ่ายบริหารมั่นคงขึ้นเท่าไรนัก

เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (พฤศจิกายน 2490) ม.จ.สิทธิพร กฤดากร โค้ทรงบันทึกไว้มีประเด็นน่าสนใจดังนี้ :-

"นายควง อภัยวงศ์ ระบุกระวังไม่ให้ 'ประชาธิปไตยจอมปลอม' เกิดขึ้นอีกในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงได้รวมมือกับคณะผู้บริหารการแผ่นดิน ภายใต้กรมชัชวาทา องค์ประธานอย่างใกล้ชิด และเลือกเฟ้นเอาข้าราชการบ้านนอกที่เข้าของในการงานสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยพวกชาวาชวมชื่อเสียง และไม่มีข้าราชการประจำ หรือสมาชิกพรรคของนายควงสักคน-เดียว ฉะนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งกันใหม่แล้ว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว จึงประกอบด้วย ส.ส. ที่ราษฎรเลือกเอง กับสมาชิกแต่งตั้งที่เป็นอิสระ ปราศจากอิทธิพลของรัฐบาลทั้งสิ้น จึงเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย คือไม่ใช่ประชาธิปไตยจอมปลอม" (16)

พิเคราะห์แล้ว การแต่งตั้งวุฒิสภาครั้งนั้นจึงคล้ายกับจะพยายามฟื้นฟูฐานะของเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่าขึ้นมาสู่บทบาทและเผชิญหน้าทางการเมืองกับฝ่ายรัฐประหาร ทั้งนี้หลังจากที่บรรดาผู้นำพลเรือนรุ่นใหม่ ซึ่งก่อตัวขึ้นมาทั้งจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 การเลือกตั้ง และขบวนการเสรีไทยได้ถูกขจัดออกไปจากเวทีการเมืองเกือบโดยสิ้นเชิง ความชอบธรรมและความเป็นไปได้ของ "ระบอบประชาธิปไตย" หลังรัฐประหารพฤศจิกายน 2490 จึงเป็นที่น่าสงสัย จะอย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพทางอำนาจได้เปลี่ยนไปแล้วโดยผลของรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์คงเป็นเพียงรัฐบาล "นั่งร้าน" ให้กับฝ่ายรัฐประหารคั้งที่นายควง อภัยวงศ์ก็เชื่อว่า (17) รวมทั้งรัฐธรรมนูญ 2475 ก็หาใช่ผลิตภัณฑ์อะไรของคณะรัฐประหาร หากออกมาใช้ได้ก็โดยการยอมผ่อนปรนของฝ่ายรัฐประหารในช่วงเวลาแรกที่ต้องสถาปนากำลังอำนาจตลอดจนการรับรู้อำนาจของต่างประเทศ การรื้อฟื้นรัฐธรรมนูญฉบับ ธันวาคม 2475 จึงเป็นก้าวการกระทำที่เป็นไปตามวิถีการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่คณะรัฐประหารยังคงอยู่ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ซึ่งคงจะมีส่วนสืบทอดเจตนารมณ์ 2475 อยู่บ้าง (18) และเป็นผู้ที่ไม่เคยทำการต่อสู้ขัดเคี่ยวกับฝ่ายเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่ามาแล้วเมื่อ 20 ปีก่อน ฉะนั้นที่วิถีการต่อสู้ทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม บังเกิดผลเท่ากับหมุนนาฬิกากลับไปสู่จุดเริ่มต้นเดิมหลังจากกาลเวลาและสภาพการณ์ไค่ผันผ่านไปถึง

2 ทศวรรษ เพราะในขณะที่ยุทธธรรม 2489 ยืนยันถึง "พระราชดำริเห็นว่าประชากรของพระองค์ประกอบด้วยวุฒิปรีชาในวิภูษิตาธิบาย สามารถจรโลงประเทศชาติของตนในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกได้โดยสวัสดิ์" (19) รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับหันไปใช้ระบบ "บทเฉพาะกาล" (มาตรา 115) คือระบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งและประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งซึ่งเคยใช้มาในสมัยที่บรรดาผู้นำเห็นกันว่าประชากรส่วนใหญ่ที่เคียวยังไร้การศึกษาอยู่

✓ วงจรการเมืองจากรัฐประหารพฤศจิกายน 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปีเดียวกัน มาสู่รัฐธรรมนูญ 2492 และยุติกฎการรัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ที่กล่าวมานี้ ถ้าจะมีส่วนมออะไรบางอย่างที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแล้ว ก็เห็นจะเป็นเครื่องชี้ถึงอิทธิพลของกระแสพลังอนุรักษนิยม และอำนาจนิยมนี้เองในวิถีการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะหลังจากคณะรัฐประหารสามารถสถาปนาตนเองขึ้นเป็นที่ยอมรับรับรองกันทั้งภายในและภายนอกแล้ว ก็หมายความว่าวิถีและกระบวนการเมืองต่อแต่นั้นไปย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยกำลังอำนาจเป็นใหญ่ เริ่มตั้งแต่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ถูกคณะทหารบังคับให้ต้อง "ขอพระราชทานกราบบังคมลาออก" จนถึง "คณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่" ประชุมมีมติให้นำรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2475 มาใช้ เหตุนี้ล้วนแต่บรรลุผลโดยอาศัยการใช้กำลังอำนาจทั้งสิ้น แม้ว่าจะยังคงยึดถือรูปแบบหน้าตาของระบบรัฐสภาไว้ตามแบบฉบับของผู้นำ เช่นจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่รัฐสภาก็ตกอยู่ในฐานะไม่มีอะไรกับกลไกการเมืองที่ถูกกำกับบทบาทและพฤติกรรมไปตามกระแสการต่อสู้ซึ่งเคียวยันทางกำลังอำนาจที่อยู่นอกเหนือรัฐสภาเท่านั้น ทั้งที่พฤติการณ์เป็นไปในช่วงต่อจากนั้นไปจนกระทั่งถูกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กระทำรัฐประหารในเดือนกันยายน 2500

2/5/45

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ฐานะทางทหารและการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามตามกลางพลังคณะรัฐประหารพฤศจิกายน 2490 นั้นแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากสมัยเรื่องอำนาจในช่วง 2481 - 2487 เพราะนอกจากนายทหารนอกราชการจำนวนหนึ่งซึ่ง "ไค้มีความเห็นพ้องต้องกันในการที่จะล้มล้างรัฐบาลด้วยการใช้กำลังกระทำรัฐประหาร" (20) แล้ว การวางแผนและกระทำการยึดอำนาจยังคงต้องอาศัยบรรดานายทหารประจำการที่มี

กำลังพลและอาวุธอย่างกว้างขวางพอเพื่อการนี้ด้วย (21) ยิ่งกว่านั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยขุมกำลังเหล่านี้ในการปราบปราม "กบฏ" ต่อต้านหลายครั้ง รวมทั้งทำการกำจัดกวาดล้างอย่างกว้างขวาง และรุนแรงต่อบรรดาปรปักษ์ทางการเมือง และในกระบวนการใช้กำลังรุนแรงทางการทหารและการเมืองนี้เอง ที่กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่ฝ่ายทหารโลกอ้าวขึ้นมา และไต่เต้าขึ้นสู่ตำแหน่งอำนาจทางทหารสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ซึ่งเป็นผู้นำและแกนกำลังฝ่ายทหารประจำการมาแต่แรกของรัฐประหารพฤศจิกายน 2490 และได้รับการเลื่อนยศตำแหน่งอย่างรวดเร็วจากพันเอกผู้บังคับกรมทหารราบที่ 1 ขึ้นเป็นพลเอก และดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบกภายในช่วงเวลาเพียง 5 ปีเศษ รวมทั้งได้ขึ้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหมก่อนหน้านั้น และในที่สุดก็ขึ้นครองตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกสืบแทนจอมพลผิน ชุณหะวัณในเดือนมิถุนายน 2497 คณะรัฐประหารใหม่ทำการช่วงชิงอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในเดือนกันยายน 2500 ก็ล้วนแต่มาจากกลุ่มนายทหารประจำการที่เข้าร่วมรัฐประหาร 2490 แทบทั้งสิ้น และอยู่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มาโดยตลอด (22)

การขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ "ขอเวรกัน... และมอบให้" (23) จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนมิถุนายน 2497 เป็นเครื่องบ่งบอกถึงฐานะอันเข้มแข็งมั่นคงขึ้นของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในสถานการณ์ขัดแย้งทางการเมือง ที่สะสมพอกพูนขึ้นภายในคณะรัฐประหาร 2490 เอง ซึ่ง "ก่อน พ.ศ. 2500 คือระหว่าง พ.ศ. 2498 - 2499... แยกกันเป็น 3 พวก คือ พวกขวา พวกกลาง และพวกซ้าย

พวกขวาได้แก่จอมพล ป. พิบูลสงครามและตำรวจ พวกกลางได้แก่จอมพลผิน ชุณหะวัณ และผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง และพวกซ้ายได้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ประจำการ" (24)

ในสถานการณ์เผชิญหน้ากันด้วยกำลังอำนาจนี้ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามนำเอามาตรการและกลไกประชาธิปไตยมาใช้ เมื่อกลับจาก "เดินทางไปราชการต่างประเทศ" ตอนปลายเดือนมิถุนายน 2498 แต่ทั้งนี้ก็ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 นั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็ออกกฎหมาย-

พรรคการเมืองมาใช้เป็นฉบับแรก พร้อมกับเปิดเวทีให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 20 พรรครวมทั้งพรรคประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ ในส่วนจอมพล ป. พิบูลสงครามเองเพื่อเป็นการสงวนรักษารัฐธรรมนูญไว้ และในประการสำคัญ เพื่อเป็นการตอบโต้และถ่วงดุลย์ทางทหาร ของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้จัดตั้งพรรครัฐบาลขึ้นเช่นเดียวกัน คือพรรคเสรีมนังคศิลาโดยมีตนเองเป็นหัวหน้าพรรค พลเอก (ยศขณะนั้น) สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรองหัวหน้าพรรค และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค

นอกจากพยายามถ่วงดุลย์ทางค่านทหารและการเมืองแล้ว ฝ่ายจอมพล ป.

พิบูลสงครามยังต้องหาทางตัดกำลังฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทางด้านฐานเศรษฐกิจด้วย และนี่เป็นจุดสุดท้ายนำไปสู่การแตกหักกับรัฐบาล และพรรคเสรีมนังคศิลาของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 ในที่สุด เป็นที่รู้เห็นกันโดยทั่วไปว่า บรรดาผู้นำทางการเมืองทุกฝ่ายในยุคนั้นต่างมีหุ้นส่วนผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดมีการใช้อิทธิพลและอภิสิทธิ์ในวงการค้าธุรกิจกันค้ำคั้นพฤติกรรม เช่นนี้ถ้าจะมองกันในแง่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบ หรืออย่างไรก็ตาม แต่ขอเท็จจริงประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้าม ก็คือบทบาทความสำคัญของความสัมพันธ์ทางธุรกิจการค้าเหล่านี้ในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากรอันจำเป็นต่อการแสวงและสร้างฐานการสนับสนุนทางการเมืองในระบบพรรค ค่ายเหตุนี้การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามหยิบยกเอาปัญหาเรื่องนี้ขึ้นเสนอให้บรรดารัฐมนตรีเลิกการมีหุ้นส่วนหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทร้านค้าต่าง ๆ เสีย เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (25) นั้น ไม่แต่เพียงจะเป็นผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของบรรดารัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่ยังเท่ากับเป็นการบั่นทอนทำลายฐานพลังทางเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มหรือพรรคค่าย และการเมืองระบบพรรคในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อ ๆ มาจนถึงทุกวันนี้ก็เต็มไปด้วยการใช้เงินกว้านซื้อเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภากันอย่างโจ่งแจ้งเป็นที่รู้เห็นกันดี พฤติกรรมสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างอำนาจการเมืองกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ยังจะเป็นอิทธิพลตกทอดถึงพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" ดังที่จะได้เห็นกันต่อไป

ไม่คงสงสัยเลยว่า กุศโลบายของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการให้รัฐมนตรีถอนตัวจากผลประโยชน์ธุรกิจการค้านี้ ย่อมจะต้องมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเมือง รวมถึงทางทหาร ของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จุกระเบิดไคร้มาถึงพื้นที่ที่จอมพล ป. พิบูลสงครามออกคำสั่งเงี้ยบ แจ่งไปยังรัฐมนตรีทุกคน "ให้พิจารณาถอนตัวออกเสียจากองค์การค้าและสำนักธุรกิจทุกแห่งทั้งที่เป็นของรัฐหรือของเอกชนอย่างสิ้นเชิงภายในสิ้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2500" (26) เพียงภายใน 5 วันหลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกลาโหมพร้อมด้วยคณะ "นายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นรัฐมนตรี" ก็พากันยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีทันที ไม่แต่เท่านั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ยังลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา "เป็นการตัดขาดสัมพันธ์ทางการเมืองกับฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามโดยสิ้นเชิง แล้วจากนั้น วิกฤตการเมืองจึงลุกลามออกไปอย่างรวดเร็ว จนถึงขั้นมี "มติของคณะทหาร" ยื่นคำขาคิให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งชุดลาออก รวมทั้งให้พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งนี้ก่อนที่จะเข้าทำการยึดอำนาจโดยเค็ดชากิในวันที่ 16 กันยายน ปีเดียวกันนั่นเอง

ขั้นตอนการก้าวขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ "คณะทหาร" ดังกล่าวนี เป็นไปในท่ามกลางกระแสการประท้วงต่อต้านของมวลนิสิตนักศึกษา-ประชาชน อันเนื่องมาจาก "การเลือกตั้งสกปรก" ในเดือนกุมภาพันธ์ ในสถานการณ์วิกฤตตอนนี้ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเผชิญกับการวิพากษ์โจมตีรอบคอบทั้งในและนอกสภาคล้าย ๆ กับในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อปี 2490 มาตรการนี้ การเคินแค้นคูและกลยุทธการเมืองทางพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ก่อปัญหาวิกฤตขึ้นกับฝ่ายของตนเอง เหตุการณ์ลุกลามขยายตัวมีการรวมตัวเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลรุนแรงขึ้นตามลำดับ ทางคณะรัฐสภา บรรดาผู้นำพรรคฝ่ายค้าน พากันยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์เป็นโมฆะ และในที่สุดพรรคการเมืองฝ่ายค้านต่าง ๆ รวมทั้งพรรคประชาธิปไตย เปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาล ในกระแสวิพากษ์วิจารณ์อันสับสนรุนแรง และต่อเนื่องมาในช่วง 6 เดือน หลังเลือกตั้งนี้เองที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์โคกเค่น

ขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญกำลังในฐานะผู้บัญชาการทหารบกกลายเป็นที่เรียกร้องตักกันให้
เป็นผู้นำประชาชนทำการขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (27)

และก็คล้าย ๆ กับกรณีรัฐประหาร 2490 เช่นกัน เมื่อคณะทหารยึด
อำนาจการปกครองประเทศ และมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ทั่วไปภายใต้เงื้อมมือ
บางประการแล้ว จึงตั้งผู้นำพลเรือน คือนายพจน์ สารสิน ซึ่งดำรงตำแหน่ง
เลขาธิการองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้) อยู่ให้เป็นนาย
กรัฐมนตรี จัดตั้งคณะรัฐบาลและดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ในเดือนธันวาคม
2500 นั้นเอง การตั้งนายพจน์ สารสินขึ้นเป็นหัวหน้ารัฐบาลนั้นนอกจากจะให้ภาพ
พจน์ว่า "มิได้มีความมักใหญ่ใฝ่สูงในทางการเมือง... (หรือ) ในทางส่วนตัว" (28)
แล้ว ยังมีความหมายความสำคัญต่อปัญหาการรับรู้รับรองของต่างประเทศเสียยิ่งกว่า
เมื่อครั้งคณะรัฐประหาร 2490 คือนายควง อภัยวงศ์ กล่าวคือเป็นการดึงนาย
พจน์ สารสิน ผู้เป็นหัวจักรสำคัญขององค์การซีโต้อันมีเป้าหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์
ในภูมิภาคย่านนี้ควมความสนับสนุนแข็งขันของสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามามีบทบาทกระชับ
ความสัมพันธ์กับสหรัฐในนโยบายเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านี้ในช่วงที่ยังต้องต่อสู้
ขับเคี่ยวกันทางการเมือง สหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือสร้างเสริมแสนยานุภาพให้กับ
กองกำลังตำรวจของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์อย่างมากมาย เท่ากับเป็นการ
ทำลายพลังอำนาจฝ่ายทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้น ทั้งสหรัฐและองค์การ
ซีโต้จึงตกเป็นเป้าของการวิพากษ์โจมตีจากหนังสือพิมพ์กระบอกเสียงของฝ่ายจอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคอนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเดือน
กุมภาพันธ์ ถึงกับชี้แนะให้สันนิบาตเป็นกลางสำหรับประเทศไทย แต่ครั้งเมื่อยึด
อำนาจการปกครองได้เกิดขาดแล้วจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เปลี่ยนท่าทีในทันที
และนายพจน์ สารสินในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็ประกาศยืนยันที่จะสนับสนุนองค์การซีโต้
และรับการช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐต่อไป ผลจากวิเทโศบายนี้
ก็เป็นที่ทราบกันคือองค์การซีโต้ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง และรัฐบาลไทยได้รับ
การช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจเพิ่มอย่างรวดเร็ว ส่วนในค่านภายใน กองกำลัง

ตำรวจต้องถูกตัดทอนลงไปและเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงของ
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (29)

หลังการเลือกตั้งเดือนธันวาคม พลเอกถนอม กิตติขจร ขึ้นมาเป็น
นายกรัฐมนตรี ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกินทางไปพักรักษาตัวในสหรัฐ
และเมื่อหลังจากที่ "ได้รับรายงานจากเมืองไทยว่าจะมีการลงมติเปิดอภิปราย-
รัฐบาลทั่วไปขึ้น และสถานการณ์ของบ้านเมืองกำลังจะแปรเปลี่ยนไปในทางร้าย"(30)
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็ลงมือเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อทำการ
"ปฏิวัติ" แก่ไซสถานการณ์ยุ่งยากอันเนื่องมาจากว่า :-

... ในเวลาที่ทำรัฐประหารในวันที่ 16 กันยายน 2500 นั้น
มิได้มีการแก้ไขรูปการปกครองบ้านเมืองใหม่ คงปล่อยให้คงเป็น-
การไปตามแบบเดิม กล่าวคือยังคงมีรัฐสภา มีพระคาร์ดินัล
ใน สรีภาพหนึ่งลือพิมพ์จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโดยทางพิมพ์และ
กวางขวาง มีสหพันธ์ และสหภาพกรรมกรที่ขอบเขตงาน และ
สตรีคเมื่อไม่พอใจนายจ้าง เหล่านี้เป็นคน ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้
พยายามรักษาสถานการณ์เป็นอย่างดีที่สุดแล้ว ก็ไม่อาจทำได้สำเร็จ
ก็ ทั้งนี้เพราะกลไกต่าง ๆ ในดินแดนนี้ ที่ร้ายที่สุดก็คือแทน-
ราษฎรทั้งหลายพยายามแย่งกันเป็นรัฐมนตรี และข้าราชการ-
การเมือง โดยชาวอาริษบาลไม่เตงตั้งแล้ว ถ้าจะถอนตัวออกจาก
พรรคสนับสนุนรัฐบาล พวกก็ไปตั้งพรรคฝ่ายค้านขึ้นใหม่อีก..."(31)

ครั้งเมื่อเป็นที่เห็นพ้องกันว่า "จะต้องใช้วิธี 'ปฏิวัติ' หรือ 'ผ่าตัด' ขนาดใหญ่
จึงจะสามารถแก้ปัญหาประเทศชาติในขณะนั้นได้" (32) ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501

คณะรัฐบาลของพลเอกถนอม กิตติขจร จึงถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเป็นการ
เปิดทางให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก้าวขึ้นสู่อำนาจเป็นทางการในฐานะหัวหน้า
"คณะปฏิวัติ" ทำการสถาปนา "ระบอบปฏิวัติ" ซึ่งจะดำเนินไปเป็นเวลาหนึ่ง-
ทศวรรษเต็ม ๆ และซึ่งยังจะคงมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อหลักการและแนวทางการพัฒนา-
การทางรัฐธรรมนูญในทศวรรษต่อมาถึงปัจจุบันนี้

ก่อนที่จะพิจารณาไปถึงมาตรการสร้าง "กลไกที่เหมาะสม" (33)

ในการปกครองประเทศภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" มีข้อสังเกตบางประการที่ควรกล่าว
ถึงเพื่อประกอบความเข้าใจในลักษณะเปลี่ยนแปลงของสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็น
ผลจากรัฐประหารกันยายน 2500 และ "ปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 กล่าวคือ

ในประการแรก การเปลี่ยนแปลงนี้ส่วนหนึ่งเป็นไปตามกระแสการเมืองในช่วงทศวรรษที่พลังฝ่ายทหาร เริ่มมีบทบาทและอิทธิพลขึ้น ทั้งจากเหตุความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐสภาและปฏิกริยาต่อต้านการขยายตัวของอิทธิพลคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศก่อนหน้า "ปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 เพียงสองสามสัปดาห์นั้นเอง ในประเทศฝรั่งเศส นายพลเคอโกลเพิ่งจะขึ้นสู่อำนาจจากความซาดิสต์ยกราฟ-ไร่ประสิทธิผลของระบอบรัฐสภา และในประเทศปากีสถาน ก็เกิดการปฏิวัติของนายพลอายูบ ข่าน โคนล้มระบอบรัฐสภาในเวลาไล่เรี่ยติด ๆ กัน การปฏิวัติตุลาคมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์อุบัติขึ้นตามมาเป็นลูกโซ่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ และแนวทางเปลี่ยนแปลงในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศสภายใต้การนำของนายพลเคอโกล ก็นับเป็นแบบอย่างส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญใน "ระบอบปฏิวัติ" ดังที่จะได้พิจารณาถึงต่อไปในงานศึกษานี้

ข้อพึงสังเกตอีกประการหนึ่ง ทัศนะที่ของ "คณะปฏิวัติ" ซึ่งอำนาจเติบโตขึ้นมาจากรัฐประหาร 2490 ที่มีต่อระบอบรัฐสภาและกลไกทางการเมืองการปกครองทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง จากพื้นฐานการศึกษาอบรม และประสบการณ์ทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่เหล่านี้ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่จะต้องมึรากฐานแนวความคิดความเข้าใจและอุดมการณ์ที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เป็ผลสืบเนื่องมาจากความลึกลับซับซ้อนภายในของกลุ่มผู้นำรุ่น 2475 ดังกล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุของความอ่อนแอและความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และในประการสำคัญก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างอำนาจเปิดทางให้กลุ่มผู้นำรุ่นใหม่สามารถทำการ "ปฏิวัติ" สถาปนาอำนาจขึ้นมาแทนที่ ระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและกลไกของรัฐสภา กลายเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดสถานการณ์วุ่นวาย เป็นภัยคุกคามต่อความดำรงคงอยู่ของบ้านเมืองซึ่งจำเป็นต้องชำระสะสางให้เป็นรัฐธรรมนูญ และกลไกที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของไทยแล้วในขณะเดียวกันให้เป็นระบอบการปกครอง และกลไกที่เกื้ออำนวยการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุดหน้าทัดเทียมอารยประเทศด้วย (34) กล่าวอีก-

นัยหนึ่ง หลังยุคการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในช่วงศตวรรษเต็ม ๆ ที่ยาวนานมาจากยุคของ

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ยุคของระบอบรัฐธรรมนูญช่วง 25 ปีสุดท้าย
การเมืองไทยเริ่มเข้าสู่ทศวรรษของ "ระบอบปฏิวัติ" ซึ่งพยายามฟื้นฟูพลังอนุรักษ์นิยม
และอำนาจนิยมในประเพณีวัฒนธรรมไทยให้เป็นตัวจักรกลของการเร่งรัดพัฒนาพร้อม-
ทั้งพยายามขจัด และกำราบปราบปรามพลังฝ่ายกระแสเสรีนิยม ที่เห็นว่าเป็นปัญหา
อุปสรรคต่อแนวทาง "ปฏิวัติ" นี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุว่า :-

๑. "พวกชนชาวไทยได้เสียสละเลือดหยกนํ้าระบอบรัฐธรรมนูญ
เข้ามาใช้เพื่อถือเอาสิทธิและเสรีภาพเป็นทางจรร โลงประเศศ-
ชาติ แต่มักคนบางพวกบางเหล่าที่เห็นแก่ตัวเอง แอบอิงอนุ-
ระบอบรัฐธรรมนูญเป็นทางกอกวมทำด้วยความสงบ ไซ้สิทธิและ
เสรีภาพเป็นเครื่องมือชักขวางความก้าวหน้าของการงาน กอ-
ความก้าวร้าวแยกใหญ่แตกความสามัคคีกันในชาติ จึงใจบุญให้
ใหม่เอียงไปเ็นทางเป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ต้องกำรัจะเห็น-
แตกความยุ่งยาก ความสับสนโถมระส่ำระสายและความแตก-
สลายของประเทศไทยชาติในที่สุด

๒. "เรื่องทั้งหลายเหล่านี้ เป็นแผนร้ายพิษแรงสำหรับประเทศ-
ชาติ ไม่มีทางจะบ้านความวิวิฏการปลุกย่อย แต่ละเรื่องแต่ละ-
รายไม่สามรถจะแก้ไขด้วยวิธทางเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนตัวคน
หรือเพียงแต่แก้ระบบบางอย่าง ผู้ประยบประคองโรครายที่ไม่มีทาง
รักษาด้วยยาถิ่นยาทา เจ้าคองไขวิชาศาสตร์ถึงขั้นศัลยกรรม
การปฏิวัติเป็นวิธเคียวที่จะรักษาโรครายของประเทศชาติคั้งที่
กล่าวมานี้...

๓. "และเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายอันนี้ จำเป็นที่คณะปฏิวัติ
ต้องทำการยกอำนาจโดยยกโคกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ด้วยเหตุ
ที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่รัดกุมพอจะแกสถานการณ์ที่
เป็นอยู่ในบัดนี้ได้ รัฐบาลต้องลาออกไปแก้ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็น
ต้องสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้รัดกุมเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับภัยเงาะ
หน้าของประเทศชาติ ... อุปสรรคทั้งหลายหรือภัยของชาติ ไม่
เกิดจากการมีสถาบันหรือมีรัฐบาลผิด แต่เกิดจากพฤติกรรมอัน
พวนวิสัย ฝั่สภานหรือรัฐบาลจะแก้ไขด้วยเครื่องมือที่มอยในปัจจุบัน
จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือใหม่ใหม่ทางจรร โลงประเศศชาติใ-
ตามความปรารถนา" (35)

หลังจากใช้อำนาจปกครองด้วยคำสั่ง "ประกาศของคณะปฏิวัติ" อยู่ราว
3 เดือนเศษ ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ "ธรรมนูญการ-
ปกครองราชอาณาจักร" ในเดือนมกราคม 2502 เป็นการสถาปนา "ระบอบปฏิวัติ"
ขึ้นตามเจตนารมณ์เบื้องต้นของ "คณะปฏิวัติ" ที่ว่า "เนื่องจากการกระทำครั้งนี้เป็น
การปฏิวัติ ไม่ใช่เพียงรัฐประหารอย่างที่เคยกระทำกันมาในครั้งก่อน ๆ คณะรัฐบาล
ที่จะจัดตั้งขึ้นในขั้นต้นนี้ จึงจะมีรูปเป็นรัฐบาลปฏิวัติในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการ
เปลี่ยนแปลง..." (36) โดยนัยนี้ ทั้ง "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร"

และรัฐบาลปฏิวัติ จึงมีลักษณะชั่วคราว "ในระหว่างรอการร่างและออกรัฐธรรมนูญใหม่... (ตาม) เจตจำนงแน่วแน่อยู่อเสมอ (ของคณะปฏิวัติ) ว่า ประเทศไทยจะต้องปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ (โดย) อาจจะต้องแก้ไขหลักการวิธีการ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของชาติ... (สำหรับ) ในเวลานี้เองซึ่งยังเป็นระยะปฏิวัติ ก็มีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญควยเหมือนกัน..." (37) ในกรณีใ้ถูกก็ตามความจำเป็นที่จะต้องมีรัฐธรรมนูญถาวร ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นภารกิจของ "รัฐบาลปฏิวัติ" ที่พึงต้องปฏิบัติไ้บังเกิดผลลุล่วงไป

"ระบอบปฏิวัติ" ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และของจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้สืบทอดค่อมามีอายุอยู่ถึงเกือบสิบปีจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเดือนมิถุนายน 2511 แต่กระนั้นก็ตามโดยผลการกระทำของกลุ่มผู้นำทหารการเมืองกลุ่มเดียวกันนี้เอง พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญก็ตองเข้าสู่ "วงจรอุบาทว์" อีกคำรบหนึ่งตลอดช่วงทศวรรษถัดมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดในเดือนธันวาคม 2521. ในช่วงสองทศวรรษนี้อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิด และหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน สมควรที่จะได้พิจารณาถึงกันโดยเฉพาะในที่นี้

"ระบอบปฏิวัติ" กับการสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่

ดร.ทักษ์ เฉิมเตียรณ ได้ให้ภาพประเมินน่าสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเปรียบเทียบกับคณะนุ่กการ 2475 ไว้ดังนี้ :-

"...การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มีความหมายแตกต่างกับทฤษฎีปฏิวัติตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน เพราะการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ มีคดียุบายมาก่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นเปลี่ยนฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และ การเมือง ... มีเป็นขบวนการที่ชดเชยกับการเปลี่ยนแปลงของระบบต่าง ๆ ... การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นปฏิวัติ เพราะเป็นการสนับสนุนการที่ลี้ไปสู่ระบบการเมืองที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับชนชั้นกรรมนิเยมการปกครองแต่สมัยโบราณ ระบบการเมืองนี้จะคงพยายามรักษาฐานะเดิมของระบบสังคมไทย ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ มีความเห็นว่า สามารถแยกออกเป็น รัฐ รัฐบาล ข้าราชการและประชาชน

"... ความล้มเหลวของคณะผู้ก่อการ 2475 ในการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตก กับชนบประเพณีความเชื่อมนเกี่ยวกับหลักกาปกครองของไทย ก่อให้เกิดระบบการเมืองที่จำเป็นตองฟังก์การโซอานา จนบุคคลส่วนตัวการเมืองระบบอุปถัมภ์ และกลุ่มคนอาชีพโดยกัการเมือง ฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะเกอักตสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของ กลุ่มผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัย จอมพลสฤษดิ์ พยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยตั้งข้อตั้งแกการเมืองไทยจะคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเมืองไทย และความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม...

"การปฏิวัติ/รัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์นั้นเป็นการท้าทายต่อระบบการปกครองของคณะผู้ก่อการ 2475 จอมพลสฤษดิ์พยายามมองการเมืองไทยจากความเข้าใจของเขาว่า อะไรคือหลักการเมืองไทย ... จอมพลสฤษดิ์เชื่อมั่นว่า การเมืองไทยคงขึ้นอยู่กับหลักการเมืองไทย และมีหลักการเมืองแบบตะวันตก..." (38)

ลักษณะแตกต่างในแนวความคิดความเชื่อ และความเข้าใจที่มีต่อสังคมนการเมืองไทยระหว่างผู้นำสองรุ่นนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ในตัวเองจากพื้นเพทางการศึกษาอบรมและสภาพการณแวดล้อม แต่จะอย่างไรก็ตาม จากแง่ที่ผู้นำสองกลุ่มนี้ต่างมีบทบาทและอิทธิพลต่อพัฒนาการทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงย่อมไม่ใช่เพียงในเชิงความคิดความเชื่อเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับกระแสพลังการเมืองที่ผู้นำแต่ละยุคสมัยเป็นส่วนหนึ่งก้วย คณะผู้ก่อการ 2475 อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จในความพยายาม "เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการเมืองประชาธิปไตยตะวันตก กับชนบประเพณีความเชื่อมนเกี่ยวกับหลักการปกครองของไทย" แต่เงื่อนปัจจัยสำคัญอีกด้านหนึ่งที่ไม่อาจมองข้าม ก็คือเอกภาพภายในของคณะผู้ก่อการเอง รวมทั้งปัญหาเผชิญหน้ากับพลังเก่าคังที่โคกกล่าวมาในบทที่ 2 ซึ่งโดย

สาระเป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจในชุมชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ มาในกรณี "การปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ทำนองเดียวกัน นอกไปจากข้อเท็จจริงที่ว่า แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญแบบอำนาจนิยม คุณคอนข้างจะสอดคล้องกับ "ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับชนบทรรมนิยมการปกครองแต่สมัยโบราณ" แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เองยังเป็นสัญลักษณ์ของกระแสพลังทหารที่ก่อตัวและเติบโตขึ้นมา และในที่สุดก้าวเข้าสู่อำนาจในสภาพของว่างทางการเมืองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ อาจเป็นไปได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของคณะผู้ก่อการ 2475 อิงอยู่กับ "หลักการเมืองแบบตะวันตก" และเพราะฉะนั้นจึงต้องประสบกับความล้มเหลว แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า "ระบบการเมืองไทยที่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับชนบทรรมนิยมการปกครองแต่สมัยโบราณ" หรืออีกนัยหนึ่ง "หลักการเมืองไทย" จะเป็นหลักประกันความสำเร็จของระบอบ "รัฐธรรมนูญใหม่" ที่จะได้สร้างขึ้นภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้เวลาถึงเกือบสิบปี "วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย" ในช่วงตั้งแต่หลังรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน 2514 เป็นเครื่องพิสูจน์อยู่ในตัวเองถึงความล้มเหลวของ "หลักการเมืองไทย" ตามนัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประเด็นจริง ๆ อยู่ที่ว่า ความล้มเหลวทั้งของการ "เปลี่ยนการปกครอง" 2475 และการ "ปฏิวัติ" 2501 ต่างเป็นปัญหาอยู่ในบริบทและสภาพแวดล้อมทางสังคม-การเมืองที่แตกต่างกัน หาใช่เพียงเพราะหลักการเมืองแบบไทยหรือไม่ใช่ไทยเท่านั้น คณะผู้ก่อการ 2475 ต้องล้มเหลวเพราะโดยรากฐานแล้วขาดเอกภาพภายในเพียงพอที่จะสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญอะไรได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง คณะปฏิวัติ 2501 มีเอกภาพและพลังทหารยิ่งใหญ่ แต่พยายามสถาปนาระบอบ "ประชาธิปไตยแบบไทย" (39) บนพื้นฐานของหลักการเมืองที่ยึดมั่นคัมภีร์อยู่กับอดีต ในขณะที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่กระบวนการแปรเปลี่ยนโครงสร้างอย่างค่อนข้างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเกิดจากนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลคณะปฏิวัติเอง เป็นเบื้องต้น

ข้อเท็จจริงเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ ทำให้ต้องหันมาทำความเข้าใจให้กระจ่างขึ้นเกี่ยวกับทฤษฎีปฏิวัติที่อ้างถึงข้างต้น อาจเป็นความจริงที่ว่า "การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์" มิได้พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานของ

ระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง " คังเขินที่บังเกิดขึ้นในตะวันตกและเป็นที่
 เข้าใจ หรือคาดหวังกัน "จากแง่ของนักวิชาการตะวันตก" แต่ในประเด็นนี้
 บางทีเจตนารมณ์การ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ รัชระราชอำนาจจะไม่สำคัญเท่ากับ
 ลักษณะกระบวนการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อสัมพันธภาพทางอำนาจ ระหว่างพลัง
 ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยย่อ ในบริบททางประวัติ-
 ศาสตร์ตะวันตก กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นผลักดันของ-
 กระแสพลังชนชั้นกลางหรือชนชั้นกฏมพี อันเป็นกระแสพลังที่ก่อตัวและรวมตัวขึ้นจาก
 ภายนอกระบบอำนาจเดิมที่กล่าวนี้ ก็มีได้หมายความว่า ชนชั้นกฏมพีจะเป็นเพียง
 กระแสพลังเกี่ยวในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมตะวันตก หากแต่เป็นหนึ่งใน
 กระแสขบวนการทางสังคม วัฒนธรรม และปัญญาความคิดสวนกันบังเกิดผลเป็น
 ปราบกฏการณ์ "ฟื้นฟูวิทยาการ" และ "ปฏิรูปทางศาสนา" ทั้งหมดเหล่านี้ประกอบ
 กันเป็นผลกระทบ "เปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐาน" คือระบบสัมพันธภาพทางสังคม
 เศรษฐกิจ และการเมือง คังที่ C.G. Weccramantry ได้สรุปไว้อย่างกระตักรัด
 ว่า :-

...ได้เกิดควมรบกวนหาขึ้นโต้แย้งกันในเรื่องระบบอำนาจ
 ไม่ว่าจะเคยเป็นศักคิสิทธิ์ หรือยึดเหนี่ยวกันมาอย่างไรก็
 ความ เกิดแรงกระตุ้นอันเป็นผลกระทบอย่างฉับพลันในโคอ-
 วัฒนธรรมโบราณ มีการเปิดโลกใหม่ ๆ ซึ่งปลดปล่อยทั้ง
 จิตใจและสังคมออกไปจากหลักยึดถือเก่า ๆ ทั้งหมด
 เหล่านี้เป็นผลทำให้รูปแบบการจัตุระเบียบสังคมโบราณใน
 ยุโรปต้องแตกสลายไป ทำให้เป็นการปลดปล่อยปัจเจก-
 บุคคลออกไปจากกลม และเชิดขหลักความคึกเกี่ยวกับ
 เสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคอันเป็นมรดกตกทอด
 มาสู่ยุคหลัง ๆ จากนั้นเป็นต้นมา" (40)

สัมพันธภาพทางอำนาจที่กลึกลายขยายตัวขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง
 "ขั้นมูลฐาน" นี้เองที่ปูพื้นฐานการต่อสู้และสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นในสังคม
 ตะวันตก เป็นผลเปลี่ยนแปลง "ขั้นปฏิวัติ" จากระบอบอำนาจสิทธิ์ขาดมาสู่**ระบอบ-**
อำนาจจำกัด ซึ่งมีไขเพียงเรื่องของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และสร้างกลไก-
 ถ่วงดุลย์ระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ โดยทฤษฎีหรือนิตินัยเท่านั้น หากแต่โดยรากฐาน
 จริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับการณ์และถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างพลังต่าง ๆ

ในสัมพันธภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สัมพันธ์
 เชื่อมโยงกัน ด้วยเหตุฉะนั้น ในบริบทกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์
 ของตะวันตก ชนชั้นกลุ่มที่จึงเท่ากับเป็นผู้ให้กำเนิดความคิดเกี่ยวกับการจำกัด
 อำนาจและเป็นพลังการเมืองหลักของการต่อสู้และสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ (41)
 อันเป็นกรอบพื้นฐานของระบบและกระบวนการเมืองประชาธิปไตยตะวันตกในปัจจุบัน

เมื่อหันกลับมาพิจารณาโดยเปรียบเทียบถึงกรณี "ปฏิวัติ" ของจอมพล
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ก็จะเห็นได้ชัดถึงลักษณะแตกต่างในกระบวนการเปลี่ยนแปลง ซึ่ง—
 อาศัยพื้นฐานต่อเนื่องมาจากอดีต ในประการแรกที่เกี่ยว สังคมวัฒนธรรมไทยมิได้
 ผ่านประสบการณ์เปลี่ยนแปลงจากภายใน "ถึงขั้นมูลฐาน" อย่างเช่นในกรณีของ
 สังคมตะวันตก หากเป็นการเปลี่ยนแปลงจากพลังกดดันภายนอกโดยผ่านรัฐ—
 ประศาสนโยบายของชนชั้นนำในการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยดังกล่าวมาในบทที่ 2 (42)
 กระบวนการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย่อมเป็นไปภายในกรอบจำกัดทั้งก่อนและหลังเริ่ม
 ยุกระบอบรัฐธรรมนูญในปี 2475 ในแง่ที่ว่า "รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีมาส่วนใหญ่
 แล้ว จะเป็นกฎหมายที่จะเกื้อกูลสนับสนุนโครงสร้างแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำแต่ละ—
 บุคคลแต่ละสมัย" ดังที่ ดร. ทักษิ เวลิมเคียรตตั้งข้อสังเกตถึง

ในประการต่อมาที่สำคัญ การ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
 เป็นสัญลักษณ์ของพลังกลุ่มผู้นำทหารรุ่นใหม่ที่เกิดตัวและเติบโตขึ้นมาจากณรัฐประหาร
 2490 อันเป็นปฏิปักษ์ต่อพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญ 2489 และทั้งยังได้แรงส่งเสริม
 สนับสนุนจากมหาอำนาจตะวันตกฝ่าย "ค่ายโลกเสรี" ในอันที่จะต่อต้านยับยั้งการ
 ขยายตัวของคอมมิวนิสต์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การ "ปฏิวัติ" ของจอมพล
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจมีลักษณะร่วมอยู่กับคณะก่อการ 2475 อยู่ประการหนึ่งตรงที่
 เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มาจากกลุ่มชนชั้นนำด้วยกัน แต่ก็แตกต่างทางไกล—
 ออกไปเพราะลักษณะความโดดเด่นของกองทัพในบทบาททางการเมืองภายใต้
"ระบอบปฏิวัติ" ซึ่งมีอาชญากรรมที่จะพึงสร้างเงื่อนไขแวดล้อมอันอำนวยเสริมต่อการ
 สถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ นั่นก็คือการ "สร้างระเบียบวินัยขึ้นในชาติ" (43) และโดย
 อาศัยตรรกของความจำเป็นที่จะต้องสร้างเงื่อนไขแวดล้อมเช่นนี้เองที่ "ระบอบ—
ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถือเป็นความชอบธรรมที่จะใช้สิทธิอำนาจรวมทั้ง

กำลัง ในการรักษาความมั่นคงและกำจัดภัยอันตรายการเมืองภายใน ดังที่พยายาม
มาแต่แรกว่า :-

"... ข้าพเจ้าเชื่อว่าพี่น้องและมิตรร่วมชีวิตทั้งหลาย ได้รับความ
ความรุกรานเข้าโจมตีเป็นลำดับว่า การยึดอำนาจทางการเมืองปฏิบัติ
นั้น ไม่ใช่เพื่อให้ใครมาชิงตำแหน่งฐานะในสวนตัวของข้าพเจ้า
แต่คงทำเพื่อให้เกิดอำนาจปฏิบัติตามหลักรัฐศาสตร์และกฎหมาย
เพื่อคุ้มครองอำนาจปฏิบัตินี้ ป้องกันภัยอันตรายของประเทศชาติ และ
กวางกลางสิ่งไม่ดี ทั้งหลายในบ้านเมืองได้โดยนับพลันทันที ซึ่ง
ไม่สามารถจะใช้ชีวิตทางอื่นใดให้ใครเหมือนในอำนาจปฏิบัติ
คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังก็คงมีลักษณะเป็น
รัฐบาลปฏิบัติ ก็ ยังมีอำนาจปฏิบัติอยู่อย่างที่มีอยู่ในมาตรา 17
แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เครื่องมืออย่างนี้ไม่
สามารถจะสร้างขึ้นโดยวิธีอื่น นอกจากโดยวิธีการปฏิบัติ
ใหญ่ของคามหลักวิชาและอุดมคติ" (44)

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่ประกาศใช้สืบต่อจาก
การใช้อำนาจปกครองด้วยกำลัง "ประกาศของคณะปฏิวัติ" จึงเป็นเสมือน
รัฐธรรมนูญปฏิวัติหรือชั่วคราว ซึ่ง "ติดกับในยามที่ใช้รัฐธรรมนูญปกติ" (45)
ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้ได้มีเวลาเสริมสร้างรากฐานอันจำเป็นสำหรับระบอบรัฐธรรมนูญ
ที่มั่นคงถาวร เพราะเหตุว่า :-

"... ระบอบรัฐธรรมนูญนั้น จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อชาติ
มีระเบียบวินัย ถ้ามีฉะนั้น ก็จะแปลความหมายของเสรีภาพ
นึกไปจากที่ควรเป็น เสรีภาพเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดสำหรับ
มนุษยชาติ แต่ก็มีขอบเขต ... ไม่ใช่ระบอบรัฐธรรมนูญ
ซึ่งให้เสรีภาพนั้น จะปล่อยให้ใครทำอะไรทำอะไรก็ตามใจ
ขอสำคัญยิ่งกว่านั้น คือ เสรีภาพของบุคคลแต่ละคนต้องอยู่ใน
ขอบเขตจำกัดแห่งความปลอดภัยและผลประโยชน์ของประเทศ
ชาติ เสรีภาพทางการเมืองไม่หมายความว่า จะปล่อยให้คน
เอาลัทธิการเมืองที่เป็นผลร้ายแก่ประเทศชาติมาเผยแพร่หรือ
ดำเนินการใดก็ตามชอบใจ ถ้าเป็นชาติที่มีระเบียบวินัยยอม
เข้าใจคัมภีร์หลักการนี้ ระบอบรัฐธรรมนูญก็จะดำเนินไปได้
อย่างราบรื่น..." (46)

และนอกเหนือไปจากการสร้างระเบียบวินัยภายในชาติแล้ว :-

"...รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญยังมีอีกอย่างหนึ่ง คือ แผนการเศรษฐกิจ ใครสร้างระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยไม่มีแผนการเศรษฐกิจอย่างพร้อมมูล ระบอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ จะไม่ถาวร ... เพราะผู้สร้างระบอบรัฐธรรมนูญมุ่งในทาง การเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ ... ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองปี 2475 ไม่ได้ออกแถลงการณ์มาก่อน และไม่ใครเตรียมตัว เลยในเรื่องแผนการเศรษฐกิจ ภายหลังที่ยึดอำนาจไว้แล้ว จึงมาเริ่มปรึกษากันว่าจะดำเนินแนวนโยบายเศรษฐกิจไปทางไหน และครุวานี้ก็เกิดความแตกแยก เพราะแนวนโยบายไม่เหมือนกัน มิตรที่รวมตายเป็นศัตรูกันอย่างร้ายแรง และประเทศไทยก็ เลยไม่มีแผนและโครงการเศรษฐกิจมาตลอด..." (47)

การเน้นถึงความสำคัญของแผนการเศรษฐกิจในฐานะเป็น "รากฐานสำคัญยิ่งของระบอบรัฐธรรมนูญ" นี้ คงจะทำให้หนักแน่นไปถึงสมัยที่ นายปรีดี พนมยงค์ เสนอ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" และเกิดเหตุการณ์ชัศกแย้ง รุนแรง เมื่อปี 2476 นอกเหนือไปจากปัญหาชัศกแย้งแตกค่างกันในเรื่องความคิด และแนวทางของกลุ่มผู้นำฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ข้อที่เห็นสมควรพูดถึงในที่นี้ ก็คือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากสมัยเมื่อ 25 ปีก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มมีการก่อตัวขึ้นของกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า ตามสภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอธิบายตัวออกไปตามลำดับ ติดกับในสมัยของ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ซึ่งประกอบธุรกิจการค้าล้วนแต่ ยังอยู่ในฐานะ "คนต่างค้ำว" แนวความคิดและมาตรการทางเศรษฐกิจ จึงเอน เอียงไปในแนวทางที่มุ่งให้รัฐหรือทางราชการ เข้ามามีบทบาทนำมวลชนซึ่งประกอบ ไปด้วยชาวไร่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ เจตนารมณ์ของ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" มีลักษณะพิเศษในข้อที่ เสนอมาตรการ สังคมนิยมในรูปแบบของระบบสหกรณ์ เพื่อ พัฒนาเสริมสร้างกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจอันเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการ ปกครองตนเองของบรรดาชุมชนในท้องถิ่น แต่แนวทางเพื่อพยุ่งฐานะและสถาน

ภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของมวลชน ก็ต้องถูกต่อต้านขัดขวางดังที่ทราบกัน
ระบอบทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วางบทบาทของรัฐในแนวทางชาตินิยม
ทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องส่งเสริมอาชีพสำหรับคนไทยจากอิทธิพล
ของคนต่างดาว หากแต่วาทะแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจนี้ เมื่อถูกมาถึงสมัย
ทศวรรษหลังรัฐประหาร 2490 "ความเป็น" ในการควบคุมอิทธิพลกลุ่มพ่อค้า
ธุรกิจต่างชาติ ใกล้เคียงกลับมาเป็นช่องทางสำหรับบรรดาข้าราชการนักการเมือง
ทั้ง ฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ
ซึ่งทวีขยายตัวขึ้น เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตั้งข้าราชการโดยเฉพาะนายทหารระดับ
นายพลเข้าไปเป็นประธานหรือกรรมการในบริษัทหรือธนาคาร เป็นการเสนอสนอง
ผลประโยชน์และความต้องการซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการนักการเมือง
ต่างได้รับส่วนแบ่งผลกำไรเป็นฐานพลังทางเศรษฐกิจ ส่วนทางฝ่ายบริษัทธนาคาร
ก็ได้อิทธิพลคุ้มครองทางการเมือง และในขณะเดียวกันยังเป็นช่องทางให้ได้อภิสิทธิ์
หรืออำนาจผูกขาดในธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องด้วย ผลจากการ
ประพฤติปฏิบัติทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่นว่านี้ ก็คือ อำนาจและอิทธิพลของ
กลุ่มข้าราชการนักการเมืองได้เข้ามาผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจและ
อุตสาหกรรมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁽⁴⁸⁾ ปัญหาการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิง
ทางการเมืองในวงกลุ่มผู้นำรัฐประหาร 2490 จนปะทุเป็นรัฐประหาร 2500 นั้น
มีข้อพิงสังเกตุว่า เป็นเรื่องของการขัดแย้งช่วงชิงฐานอิทธิพลทางเศรษฐกิจกันเป็น
พื้นฐาน และสืบต่อนั้นไป พลังเศรษฐกิจจากภาคเอกชนก็จะได้เข้ามาบีบบทบาท
และอิทธิพลสำคัญในเวทีอำนาจการเมืองของไทยยิ่ง ๆ ขึ้นไปโดยลำดับ

ที่กล่าวมานี้เป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม ในช่วงปลาย
ทศวรรษ 2490 การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาจ "มิได้พยายามก่อให้เกิด
เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นมูลฐานของระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง"
อย่างเช่นในประสบการณ์ของตะวันตกก็จริงอยู่ เพราะกระแสพลัง และกระบวนการ
การเปลี่ยนแปลง เป็นไปในบริบททางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคมที่แตกต่าง
กันคนละเรื่องดังกล่าวกแล้ว แต่กระนั้น การ "ปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 ก็มี-

เป้าหมายเศรษฐกิจ สังคมอย่างชัดเจนและไม่อาจมองข้ามไปได้ แน่นนอน กลุ่ม-
 ชุมชนการคว่ำมือโคอยู่ในฐานะที่จะสามารถรวมตัวกันในลักษณะ "ชนชั้นกุ่มพี"
 ยืนหยัดพลังอำนาจของคนขึ้นมาทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของสังคม
 "ตามที่นักวิชาการตะวันตกเข้าใจกัน" แต่อย่างน้อย เป้าหมายทางเศรษฐกิจ-
 สังคม ในการ "ปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็น
 ถึงการยอมรับรับรองในฐานะศักยภาพทางการเมืองของกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจ
 ซึ่งอยู่ภายนอก ระบบอำนาจทางราชการอันนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในระบบการ-
 เมืองไทย สัมพันธภาพระหว่างผู้นำราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้าอาจยังคงคู่เป็น
 เรื่องของ "การเมืองระบบอุปถัมภ์" ในช่วงปลายทศวรรษ 2490 และต้น
 ทศวรรษ 2500 แต่นั่นก็เป็นจุดเริ่มต้นของแนวโน้มและกระบวนการแปรเปลี่ยน
 ไปสู่สัมพันธภาพระดับ "หุ้นส่วน" ผสานผลประโยชน์และอำนาจต่อกันและกันยิ่งๆ
 ขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้จากแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ว่า :-

"... วิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคม
 ใหม่ให้หลักฐานมั่นคง เป็นการสร้างชนชั้นกลางใหม่
 จำนวนมากกว่าชนชั้นอื่นอันเป็นยุคปราดนา ... เป็น
 ระบอบที่พยายามสร้างชนชั้นกลางโดยมีจุดหมายหลาย-
 ทางที่จะให้ประเทศเรามีชนชั้นกลางมากอย่างประเทศ
 เล็ก ๆ ทั้งหลายในยุโรป เช่น เดนมาร์ก ฮอลแลนด์
 สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ... เพราะข้าพเจ้าเชื่อ
 มั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลางขึ้นมาได้มากเพียง
 ใดก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศ และเป็น
 สังคมที่นาสุมากเพียงนั้น แขนงนี้และโครงการ-
 เศรษฐกิจที่ทำขึ้นแล้ว ก็มุ่งไปสู่จุดหมายนั้น" (49)

เป้าหมาย "การสร้างสังคมใหม่" หรือ การสร้างชนชั้นกลางนี้
 ในส่วนหนึ่งอาจมีลักษณะสอดคล้องแทรกจากอิทธิพลทางคคิทธิธรรมของผู้นำทางความคิด
 ชาตินิยมสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลงวิจิตรวาทการ
 ดังที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พยายามชี้แจงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์-
 ยุติธรรมว่า :-

"...ข้าพเจ้าต้องขอทำความเข้าใจว่า ระบอบปฏิวัติไม่สามารถจะทำให้ใครเป็นเศรษฐีมั่งคั่งมหาศาลขึ้นมาในวันในพรุ่ง เพราะเป็นระบอบที่ปราบคอร์รัปชัน... ไม่ยอมให้ใครโกลาหลจากการจึงเตนให้สินบนสินน้ำใจเพื่อขอลิสิทธิ์เรื่องนั้น ขอสัมปทานเรื่องนี้ ระบอบปฏิวัติจึงไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐีหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมาเร็วราวกับพลู ... การสร้างตัวสร้างควมมั่งคั่ง ... จะมีไคแต่ควมการประกอบสัมมาชีพ ควมวิชาการ ควมควมรูควมชำนาญ ควมขยันหมั่นเพียร และควมซื่อสัตย์ จึงเป็นการยาก **แะคงใช้เวลา** ใควมพยายามมากหนอยกวาจะสร้างขึ้นมาไค" (50)

จากทัศนะของหลวงวิจิตรวาทการ ผู้เป็นมันสมองสำคัญยิ่งผู้หนึ่งของการ "ปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 การสร้างชนชั้นกลางเป็นแนวทางของชาตินิยม ซึ่ง :-

"...มีวิธีการฝึกกับลัทธินายทุนและโซเซียลลิสต์ ทั้งสองอย่าง ชาตินิยมพยายามสร้างคนชั้นกลางใหม่มากที่สุดที่จะสร้างได้ เพราะถือว่าความมั่นคงของชาติ และสังคมอยู่ที่การมีชนชั้นกลางมาก รัฐในระบอบชาตินิยมไม่สนับสนุนการสร้างเศรษฐี เพราะเศรษฐีเขาสร้างตัวของเขาเองไคไคโดยไม่ต้องการควมสนับสนุนของรัฐ หน้าที่ของรัฐในระบอบชาตินิยม อยู่ที่การกระทำใคนทุกคนเป็นเจาของทุน และเครื่องมือใเคียงชีพตามควมแก้อัตคภาพและควมจำเป็น และใเคียงใคขึ้นมาควมกันบน รากฐานอันมั่นคงถาวร ...

"รวมควมว่า วิธีการของชาตินิยม ... เป็นวิธีการที่รวมกันแะมีใควมกัน เป็นวิธีการแยกๆ แะแยกใควมมีสายสัมพันธ์ ไม่ใควมแยกใควมแข่งขัน หรือคางคนคางไปคนละทิศละทาง" (51)

โดยนัยนี้ เป้าหมาย "การสร้างสังคมใหม่" โดยอาศัยวิธีการและ "สายสัมพันธ์" ที่รวมกัน จึงประกอบเป็นแนวทางพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกลมกลืนไปไคเป็นอย่างคึกกับ "การเมืองระบบอุปถัมภ์" ในชนบชรรรมเนียมการปกครองของไทย เพราะภายใคแผนผังโครงสร้างการปกครองของ

"ระบอบปฏิวัติ" นี้ รัฐ และ "รัฐบาลปฏิวัติ" ก็คือ "สายสัมพันธ์" ที่ใช้อำนาจรัฐ
ทำการผัดตัก "แผลร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ" (52) เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญ
ใหม่ "ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ" (53)
นั่นก็คือเป็นระบอบที่มีฐานะอันชอบธรรมเพื่อใช้อำนาจปฏิวัติทำการประสานพลัง—
กำหนดแนวทางพัฒนาทั้งในคันเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งจะต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์
ซึ่งกันและกัน

✓ แต่ไม่ว่าจะมีเจตนารมณ์ชาตินิยมหรือความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างไร
ก็ตาม แต่ "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็อุบัติขึ้นมาในสภาพ
แวดล้อมทางเศรษฐกิจ—สังคมที่กลับจะผลักดันให้วิถีทางพัฒนาเป็นไปในทิศทางตรง-
กันข้าม ในประการแรก "การเมืองระบอบอุปถัมภ์" ในชนบทเริ่มมีการ
ปกครองของไทยช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมาเริ่มจากอุบายใค้อิทธิพล
ของหลักประพฤติกฎปฏิบัติใหม่ซึ่งกลุ่มพลังทางราชการกับกลุ่มธุรกิจการค้าซึ่งเป็นชน
ส่วนน้อยที่ก่อตัวขึ้นใหม่ ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงอำนาจและผลประโยชน์
อย่างสนิทแนบแน่นดังที่กล่าวมาข้างต้น และ "คณะปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 เองก็
ก่อตัวเติบโตใหญ่ในอำนาจขึ้นมาจากระบบสัมพันธ์ภาพและหลักประพฤติกฎปฏิบัติเช่นว่านี้
ซึ่งในตัวเองขัดกับเจตนารมณ์ที่จะ "เป็นระบอบที่ปราบคอร์รัปชัน ... ไม่ยอมให้
ใครไค้ลากผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนสินน้ำใจเพื่อขอลิสิทธิ์เรื่องนั้น ขอสัมปทาน
เรื่องนี้" ฯลฯ ยิ่งกว่านั้น มูลเหตุสำคัญอันหนึ่งของรัฐประหารกันยายน 2500
ซึ่งนำไปสู่การ "ปฏิวัติ" ตุลาคม 2501 ก็คือปัญหาขัดแย้งเรื่องที่รัฐบาลจอมพล
ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้ข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะระดับรัฐมนตรี
ถอนตัวออกจากบริษัทร้านค้านี้เอง และปฏิกริยาแรกของกลุ่มพลังฝ่ายจอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ต่อคำสั่งนี้ คือพากันลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วก็ขึ้นทำการ
โค่นอำนาจรัฐบาลเสีย ครั้นเมื่อขึ้นสู่อำนาจและครองความเป็นใหญ่สูงสุดทาง
การเมือง กลุ่มผู้นำทหารเหล่านี้ก็ยิ่งจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับครองตำแหน่งประธาน
หรือกรรมการในบริษัทและธนาคารอย่างกว้างขวางและโจ่งแจ้งขึ้น เป็นกรเสริม
บารมี และอิทธิสิทธิ์ให้กับกลุ่มธุรกิจการเงินที่เกี่ยวข้องจนสามารถขยายตัวเติบโต
ขึ้นมากลายเป็นอิทธิพลผูกขาด (54) อันเป็นเรื่องตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงจากที่

อยากจะชี้ชวนให้เห็นไปว่า "ระบอบปฏิวัติ...ไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐกิจหรือผู้
 รัวรายขึ้นมารวดเร็ว..." หรือจากแนวอุดมการณ์ที่ว่า "...วิธีการที่ไหลล้นแ
 นอนที่สุดสำหรับคนชั้นกลางนั้น คืออุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 อุตสาหกรรมในครอบครัว ร้านค้าขนาดเล็ก หุ่นส่วนขนาดเล็ก โรงงานที่คนน้อย
 คนจะทำกันได้... วิธีการที่ปลาใหญ่สูบลปลาเล็กไว้ในท้องเสียหมดนั้น เป็นวิธีที่
 ซาคินิยมชิงชิงและคอคานอยู่ตลอดเวลา" (55)

* ประการต่อมาที่สำคัญ คือแนวโน้มและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
 สังคมภายในดังกล่าวนี้ ยังจะได้รับแรงหนุนจากกระแสพลังของทุนนิยมระหว่าง
 ประเทศ ซึ่งเริ่มปรากฏมาตั้งแต่ตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม
 เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและการพัฒนาได้
 เข้ามาทำการสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย และได้เสนอรายงานชี้ให้เห็นถึง
 ผลเสียของนโยบายรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมรัฐวิสาหกิจทั้งในแง่ของความไร้ประสิทธิภาพ
 และที่เป็นภาระอันหนักหน่วงต่อการคลังของประเทศ พร้อมกับเสนอแนะให้มีการ
 เปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายให้รัฐบาลหันมาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุน
 ของเอกชน และจำกัดบทบาทของรัฐบาลให้มุ่งอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ และ
 สังคม และลงทุนพัฒนาเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานอย่างเช่น การขนส่ง การคมนาคม
 พลังไฟฟ้า และการชลประทาน เป็นต้น (56) ภารกิจในการพัฒนาส่งเสริม
 การประกอบการและการลงทุนของเอกชนมาตกอยู่กับ "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพล
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งนอกจากจะเดินแนวนโยบายให้การร่วมมือและได้รับการสนับสนุน
 ทางทหารจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังจะเป็นระบอบรัฐบาลที่ให้การอุปถัมภ์
 อุมชู และปกป้องคุ้มครองกลุ่มผู้ลงทุนทั้งไทยและต่างชาติ อันเป็นแนวทางพัฒนา
 เศรษฐกิจที่ผลักดันเศรษฐกิจของประเทศเข้าไปผูกพันอยู่กับเศรษฐกิจโลกและ
 ทุนนิยมระหว่างประเทศอย่างแนบแน่นขึ้นเป็นลำดับตลอดมาจนทุกวันนี้

ในกรอบของสภาพแวดล้อมของการประสานอำนาจและผลประโยชน์
 ระหว่างพลังราชการกับพลังธุรกิจการเงินและอุตสาหกรรม อันเป็นภาคเศรษฐกิจ
 สมัยใหม่ และกระแสพลังทุนนิยมระหว่างประเทศ ดังกล่าวนานี้ ที่แผนการพัฒนา
 เศรษฐกิจโลกก่อตัวขึ้นภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" มาถึงจุดนี้ เราจะเริ่มเห็นได้

อย่างชัดเจนถึงแนวทางปฏิบัติที่แท้จริงทั้งค่าน "รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์" ของ "ระบอบปฏิวัติ" ใน "การสร้างสังคมใหม่" และความหมายของการ "สร้างชนชั้นกลาง" ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็นรากฐานของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในทศวรรษต่อ ๆ มา ในคานหนึ่ง "ระบอบปฏิวัติ" ไม่แต่จะเปิดประตูการลงทุนและประกอบการภาคเอกชนทั้งไทยและต่างชาติอย่างเสรีเท่านั้น หากยังอำนวยความสะดวกและผลประโยชน์จูงใจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องภาษีและผลกำไร (57) ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้บรรดาผู้ประกอบการค้าได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาคมขึ้นอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน เป็นการเปิดสิทธิเสรีภาพให้สามารถรวมเป็นพลังต่อรองทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองต่อไปในอนาคต ผลก็คือได้เกิดกลุ่มธุรกิจการค้าและอาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งสมาคมการค้าขึ้นจำนวนมากมาย และรวดเร็ว ในจำนวนนี้มี 3 กลุ่มที่จะได้มีบทบาทต่อรองและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อไป สมควรเอ่ยถึงในที่นี้คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และ สมาคมธนาคารไทย ซึ่งรวมกันครบวงจรกิจกรรมทางด้านการค้า การเงิน และอุตสาหกรรม (58)

ในทางตรงกันข้ามกับการสร้างเงื่อนไขเพื่อพัฒนาส่งเสริมการเติบโตขยายตัวของกลุ่มธุรกิจ การเงินและอุตสาหกรรม ทางด้านการเมืองการใช้อำนาจปฏิวัติอัน "จำเป็นต้องทำสำหรับป้องกันภัยอันตรายแก่ประเทศชาติและราชบัลลังก์" (60) เป็นไปในทางปิดกั้นบั่นทอนช่องทางที่สาธารณชนจะใช้แสดงออก หรือรับรู้รับฟังข้อคิดเห็นและปัญหาต่าง ๆ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อปกป้องผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตนในระบบเศรษฐกิจซึ่งผลประโยชน์ของบรรดากลุ่มชนต่างระดับชั้นจะเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวของกันโดยทรงยิง ๆ ขึ้นเป็นลำดับ ในแง่ที่พลังอำนาจของสถาบันทหารภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" จึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการแปรเปลี่ยนจากแนวทางของระบบประกอบการ โดยรัฐมาสู่แนวทางของทุนนิยม และในแง่ที่อีกเช่นกันที่พลังอำนาจทหารได้เข้ามาเชื่อมโยงอยู่กับชนชั้นนายทุนในสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ ภายใต้ "สถานการณ์ทางชนชั้น" ของช่วงทศวรรษ

แห่งการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ใน "สถานการณ์ทางชนชั้น" นี้ ปัญหาการลิดรอนสิทธิเสียงทางการเมือง ไม่เพียงแต่จะกระทบกระเทือนมั่นคงของสิทธิรัฐธรรมนูญและฐานะศักดิ์ศรีของบุคคลในความสัมพันธ์ต่ออำนาจรัฐ อันเป็นความหมายในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการสูญเสียผลประโยชน์อันเป็นปัญหาเรื่องปากเรื่องท้องของคนส่วนใหญ่ด้วยโดยตรง ในประการสำคัญ เมื่อพิจารณาจากแง่ของสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ทั้งหลายภายในชาติ ในวิถีทางการพัฒนาอันไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" (61) มวลชนส่วนใหญ่จึงเท่ากับถูกตราหน้าให้ต้องตกอยู่ในฐานะเป็นชนชั้นผู้เสียเปรียบมาโดยตลอด

ข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวนี้ นับเป็นอีกมิติหนึ่งของปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ความมุ่งหมายที่หยิบยกขึ้นมาพูดถึงในที่นี้ ก็เพื่อเน้นให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันระหว่างเศรษฐกิจ และการเมืองในปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมของช่วงปลายทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 ประกอบกับแนวโน้มใหม่เอียงของกลุ่มผู้นำทหารที่เข้าไปรวมผลประโยชน์อยู่กับกลุ่มธุรกิจการค้านี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขบังคับกำหนดความหมายที่แท้จริงของการใช้อำนาจปฏิวัติ เริ่มตั้งแต่ออกคำสั่งโดยประกาศของคณะปฏิวัติล้มเลิกรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง หรือว่าอาศัยประกาศใช้กฎอัยการศึกห้ามการมีวสุมชุมนุมทางการเมือง และในที่สุดก็ใช้ระบบให้นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารมี "อำนาจพิเศษ" คู่ขนานอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า :-

"ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อความหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ในนายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรี

มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ใด และให้ถือว่า คำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

"เมื่อนายกรัฐมนตรี ใดสั่งการหรือกระทำการใดไปตาม ความในวรรคก่อนแล้ว ในนายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ"

อำนาจพิเศษ มาตรา 17 นี้ จะได้เป็นตัวแบบที่นำไปใช้กับระบบ รัฐธรรมนูญไทยทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร คือ ในปี 2515 ปี 2519 และ ปี 2520 แนวความคิดเรื่องอำนาจพิเศษนี้ นับว่าได้มาจากแบบอย่างของ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยนายพลเกอ็โกลว์ ขึ้นสู่อำนาจหลังการแตกสลายของ สาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งมีบทบัญญัติว่า .-

"หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพ แห่งดินแดน หรือ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้รับความชุกชุมอย่างร้ายแรงและอย่างกระตั้นหัน และ เมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ของระบอบกษัตริย์ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ มีอำนาจ ไขมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น ภายหลังจาก ที่ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็นทางการ กับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภาและสภารัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีสำเนาแจ้งให้ ประชาชนทราบ

"ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภา ญแทน" (62)

แต่ก็ทำนองเกี่ยวกับการลอกเลียนแบบอย่างทั้งหลายมาจากต่างประเทศ "อำนาจพิเศษ" นี้ได้นำมาใช้ในสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่แตกต่างออกไป อย่างมากจากกรณีของประเทศฝรั่งเศส เพราะในกรณีของอำนาจพิเศษและสิทธิขาด ของประธานาธิบดีเกอ็โกลล์ โดยแท้จริงแล้ว ตั้งอยู่บนรากฐานของการเลือกตั้งจาก ประชาชน และยังมีภารกิจกับอยู่ด้วยองค์กรรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เช่นกัน

มีใช้เป็นอำนาจสิทธิ์ขาดที่ช่วงชิงมาด้วยกำลังอาวุธโดยปราศจากรากฐานการยินยอม เห็นชอบแต่ประการใดของประชาชน นอกจากการยอมจำนนด้วยความกลัว ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีเคอโกลด์ จึงอยู่ภายในกรอบการควบคุมโดยพฤตินัยของมติมหาชนชาวฝรั่งเศส และจริง ๆ แล้ว ก็ได้ใช้อำนาจพิเศษเพียงครั้งเดียวตอนที่คณะทหารและพลเรือนในอาณานิคมแอลจีเรีย ก่อการกบฏแข็งข้อขึ้นในเดือนเมษายน ปี 2504 (63) แต่ไม่เคยใช้อำนาจพิเศษไปในทางกำจัดปราบปรามปรักษ์การเมืองฝ่ายตรงกันข้าม ผิดกับอำนาจพิเศษ มาตรา 17 ของไทย ซึ่งคงบังคับใช้ประกอบกับประกาศใช้กฎอัยการศึก ยึดเยื่อถึงสิบปีเศษ และใช้อำนาจนี้สั่งจับกุม และลงโทษถึงขั้นจำคุกและประหารชีวิตคนเป็นจำนวนมากด้วยกัน (64)

จริงอยู่ ตามทางที่ปฏิบัติ รัฐบาล "ปฏิวัติ" ใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 17 นี้ คอความผิดบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และการค้ายาเสพติดให้โทษ และในแง่ที่ "ระบอบปฏิวัติ" จะพอเป็นที่ยอมรับกันได้ในวงการตุลาการไทย เพราะ "แม้จะเป็นการใช้อำนาจซึ่งตามทฤษฎีต้องถือว่าเป็นอำนาจตุลาการก็ตาม แต่ถ้าเป็นคดีที่ไต่ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้เข้าแทรกแซงอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามบทกฎหมายแต่อย่างใด" (65) แต่ถึงกระนั้นก็ต้องไม่ลืมว่า ความผิดที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้น ได้ถูกใช้เป็นการกำจัดกลุ่มการเมืองฝ่ายหัวก้าวหน้ามาโดยตลอดในการเมืองของไทย และนี่เป็นเจตนารมณ์อันแท้จริงของบรรดากฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ นับตั้งแต่ฉบับแรกปี 2476 เป็นต้นมา ทัศนคติที่อันค่อนข้างจ้านและรวมขอมของวงการตุลาการ ในหลักการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเช่นนี้ จึงย่อมมีผลทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้ง "อิสระของตุลาการ" เองต้องสั่นคลอนลงไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะในที่สุดแล้ว ก็ได้เป็นที่ยอมรับกันถึงขอช่วยการใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 17 นี้ อย่างชัดเจนว่า :-

"... นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำมิใช่โดยที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่" (66)

ในประการสำคัญนอกจากนี้ ความเห็นที่ว่าสมควรต้องใช้อำนาจมาตรา 17 ต่อ พฤติการณ์เช่นไร ก็มีใ้มีการควบคุมอะไรทั้งสิ้น นอกจากที่บัญญัติไว้ให้แจ้งให้สหภาพ ซึ่งก็เป็นเพียงสภาที่รัฐบาลปฏิบัติจัดตั้งขึ้นมาเอง มิได้มาจากการเลือกตั้งหรืออยู่ในอาณัติอันใดของประชาชน รวมความแล้วทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องขึ้นอยู่กับวิธานฐานของรัฐบาลแต่ลำพังโดยแท้ ซึ่งอาจรวมไปถึงพฤติการณ์อะไรก็ได้ที่ขัดกับฝ่ายผู้ครองอำนาจ ดังที่รัฐมนตรียุคธรรมสมัยนั้นเองชี้แจงว่า "ภัยที่จะมีแก่ราชอาณาจักรไค้ นั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นภัยที่จะมาจากภายนอกเสมอไป ภัยที่เกิดขึ้นจากภายใน จากการแทรกซึมของฝ่ายตรงกันข้าม จากการไม่พอใจของประชาชนพลเมืองในการปกครองบ้านเมือง ก็เป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อราชอาณาจักรเหมือนกัน..." (67) ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์อันเป็นเกือบจะเป็นช่องทางเดียวที่เหลืออยู่สำหรับแสดงออกซึ่ง "การไม่พอใจของประชาชนพลเมือง" ย่อมจะต้องตกเป็นเป้าของการใช้อำนาจระงับหรือปราบปรามด้วยการ "สั่งปิดหนังสือพิมพ์และจับกุมผู้ที่แฝงตัวอยู่ภายใต้ชื่อนามของ 'นักหนังสือพิมพ์' อันเป็นนามที่มีเกียรติ กระทำการเป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ หรือของผู้คิดร้าย พยายามแต่จะสร้างความระส่ำระสายขึ้นในประเทศ..." (68)

ใ้มีการนำคดีจากการใช้อำนาจมาตรา 17 ขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลฎีกา หลายคดีด้วยกัน ผลของคำพิพากษาศาลฎีกาเหล่านี้ แท้ก็มันเป็นเครื่องยืนยันเจตนารมณ์ของ "ระบอบปฏิวัติ" ว่า "อำนาจตามมาตรา 17 มีมากมาย ไม่มีขีดจำกัด" (69) โดยนัยนี้อำนาจของรัฐบาล "ปฏิวัติ" ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จึงกระเถิบไปในแนวของระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จ

คำสั่งวิจารณ์สำเนาใจของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตุลาการคนสำคัญคนหนึ่ง ที่ว่า :-

"โดยหลักของชาติประชาธิปไตยแล้ว อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องเป็นอิสระต่อกัน ... ในชาติคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามเกี่ยวพันกันไปหมด ในทางปฏิบัติเป็นวิธีการของทรราชย์ การให้ความร่วมมือในอำนาจทั้งสามฝ่าย จึงเหมือนกับจะให้เอาตามอย่างคอมมิวนิสต์ กฎหมาย มาตรา 17 ก็เช่นกัน เป็นงานขึ้นโบว์คำของฝ่ายออกกฎหมายมา **ศาลเป็นสถาบันอิสระ** ในระบอบประชาธิปไตย อย่างนี้ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตั้งศาลด้วยตัวเอง" (70)

แต่นั่นอย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงหลักการทั่วไปซึ่งยอมไม่เอาจามาใช้กับสถานการณ์ปฏิวัติ อันจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ อ.28/2506 ยืนยันไว้ชัดเจน สมควรนำมาแสดงให้เห็น ณ ที่นี้ :-

"...ยังมีเหตุที่ศาลฎีกา สมควรกล่าวให้เป็นที่ลึกลับข่าต่อไป อีกด้วยว่า อันธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏชัดจากข้อความในพระราชปรารภว่า โคตรราชันเฉพาะกาลสมัย เพื่อไขปกครองราชอาณาจักรให้เป็นที่เหมาะสมกับสถานการณ์หัวเลี้ยวหัวต่อ ในระหว่างที่เพิ่งมีการปฏิวัติสำเร็จไปจนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญ ... ฉะนั้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ให้ไปพลางก่อนนี้ย่อมจะมีหลักการและอุดมการณ์ เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อย่างถาวร ทุก ๆ กรณีไปไม่ได้อยู่เอง ดังเช่นเพื่อความเหมาะสมแก่สถานการณ์ โคมัยบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาล สิทธิขาดเป็นพิเศษยิ่งไว้ในมาตรา 17 นั้น และยอมจะมีบทบัญญัติให้ครบถ้วนไปทุกกรณีไม่คอยๆ จึงไต่บัญญัติมาตรา 20 ขึ้นเป็นหลักกว้าง ๆ ให้อำนาจกรณีที่ไม่บัญญัติไว้ในธรรมนูญนี้ว่าให้อำนาจกรณีนั้นไปตาม ประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย ขอฉนั้นจึงอาจเกิดขึ้นว่าอย่างไรจะนับว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามความหมายในมาตรา 20 นี้ สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ซึ่งถูกยกเลิกไปหมดแล้วนั้น แม้จะมีลักษณะอันควรถือเอาเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ก็จริง แต่จะถือเอาว่าเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยใน

ระบอบประชาธิปไตยตามความหมายในที่นี้ทั้งหมด และเสมอ
ไปยอมไม่โคแ่น ... เพราะหลักวินิจัยกว้าง ๆ ตามมาตรา 20
นี้ มีไว้เพื่อความบริบูรณ์ของรัฐธรรมนูญการปกครอง , เทาที่ควรจะ
บัญญัติใดในขณะนั้น จะกลับมาวินิจฉัยให้เกิดขัดแย้งต่อเจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญการปกครองไป หาขอบควยหลักการตีความไม่"
(เสนอโคเนนโคยญเขียนเอง)

และครันเมื่อพิเคราะห์หลังไปแล้ว แนวความคิดความเข้าใจค่าน
กาลสถิตยัตติธรรม คุณจะสอดคล้องเป็นอันคักกับเป้าหมายและจินตนาการทางการเมือง
ของรัฐบาลปฏิวัติ เพื่อให้ "... ใก่อสร้างเสริมป้อมปราการอันมั่นคงสำหรับป้องกัน
ภัยคอมมิวนิสต์ องค์พระมหากษัตริย์โคทรงรับการเชิดชูบูชา และทรงบำเพ็ญ
ทศพิชราชธรรมโคสะดวกกว่าเมื่อก่อนการปฏิวัติ เรื่องหมิ่นพระบรมเชษานุภาพ
เรื่องลบหลู่ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะขององค์พระมหากษัตริย์จะไม่สามารถมีขึ้น
ในระยะปฏิวัตินี้ เมื่อมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรยังมีอยู่
กำลังป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ ทั้งในค่านวัตถุและในค่านจิตใจเข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่าง
น้อยพวกศักรการตัวแทน หรือผู้ที่ไนมเอียงไปในทางคอมมิวนิสต์ก็ไม่กล้าแสดงตน
ใช้หนังสือพิมพ์หรือชุมชนเป็นสน่ามโฆษณา มิตรประเทศทั้งหลายก็เข้าใจเราและ
เป็นทางที่เราจะสามารถพัฒนาประเทศชาติไก่อมากยิ่งขึ้น" (71)

แม้โคยนิคินัย รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและ "ระบอบ
ปฏิวัติ" จะมีลักษณะเป็นการชั่วคราว แต่ทว่ามีผลกระทบระยะยาวต่อพัฒนาการ
ทางรัฐธรรมนูญ แนวความคิดทางนิติศาสตร์และตุลาการที่อ้างถึงข้างค่น นับเป็น
เครื่องสะท้อนถึงข้อเท็จจริงของชีวิตทางการเมืองที่สถานันศาลสถิตยัตติธรรมจำเป็น
ต้องให้การรับรู้และวินิจฉัยคดีความทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง นั่นก็คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ
พลังอำนาจฝ่ายทหารและการปฏิวัติรัฐประหารอันเป็นปัจจัยกำหนดการเปลี่ยนแปลง
ทางการเมือง จุดใหญ่ใจความที่ตองการย้ำ ณ ที่นี้ มีอยู่ว่า โยผลของประสพการณ์
ทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย นอกจากจะโค้สะสมเอาหลัก
ความคิดความเชื่อเกี่ยวกับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแล้ว เมื่อล่วงมาถึง

ทศวรรษ 2490 และ 2500 ยังคงประสบกับปัญหาที่จะต้องปรับหลักความคิด และหลักปฏิบัติอันเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร สิ่งที่เราเรียกว่า "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" จึงต้องถูกกำกับ และผูกพันไปด้วยกันกับ "การตีความ" อันโน้มเอียงไปในแนวอำนาจนิยม แม้หลักความเป็นอิสระของศาลเองก็ได้รับผลกระทบในกระบวนการทาง รัฐธรรมนูญ เช่นว่านี่อย่างช่วยไม่ได้ ที่กล่าวเช่นนี้ มิได้หมายความว่าไปดึงว่า ข้อจำกัดจาก "ระบอบปฏิวัติ" ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะเป็นของแปลก ใหม่อะไรสำหรับระบบการเมืองการปกครองของไทย เพราะโดยพื้นฐานแล้ว กลับจะมีส่วนที่เข้ากันกับ "ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไปเกี่ยวกับขนบธรรมเนียม การปกครองแต่สมัยโบราณ" ดังที่ ทักษิณ เจริญมิตร ตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว ถึง อย่างไม่รู้ สิ่งที่เราเรียก ๆ กันว่า "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ ประชาธิปไตย" ก็ยากที่จะถือเอาได้ว่าได้รับการปลูกฝังรากฐานมั่นคงในสังคม วัฒนธรรมไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของไทย จึงมี ลักษณะผสมผสาน ระคนกันไป ระหว่างสองกระแสนิยมเหล่านี้ ข้อพึงสังเกตอีก * ประการหนึ่งก็คือ ลักษณะผสมผสานที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องแสดงออกในรูปของ บทบัญญัติในตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญเสมอไป หากแต่อาจไปปรากฏอยู่ในรูปของ กฎหมายธรรมดา หรือคำวินิจฉัยของศาล หรือแม้ "ธรรมเนียม" ปฏิบัติ หรือ ละเว้นอันเป็นที่เข้าใจกัน รัฐธรรมนูญตามนัยประการหลังนี้โดยพื้นฐานเป็น ปัญหาเกี่ยวกับสภาพทางกฎหมายและการเมืองของปรากฏการณ์ปฏิวัติรัฐประหาร รวมทั้งคำสั่งและการกระทำหรือมาตรการนอกรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารอำนาจการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะพยายามทำความเข้าใจ ไปในบทความนี้ด้วยกัน

แต่ก่อนที่จะก้าวไปพิจารณาถึง เรื่องของกฎหมายและมาตรการนอก รัฐธรรมนูญที่ว่านี้ ยังมีข้อที่เห็นสมควรต้องคำนึงถึงในที่นี้ด้วย เกี่ยวกับองค์ประกอบ ทางสถาบันในแนวทางสถาปนาสังคมและอำนาจรัฐใหม่ภายใต้ "ระบอบปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไก- *

ราชการ มองจากแง่ของการจัดรูปสถาบันอาจเป็นได้ว่า เป็นระบบที่ "พยายามรักษา
 สถานะเดิมของระบบสังคมไทย" (72) แต่ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม
 ใหม่ของทศวรรษ 2500 องค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นฐานอำนาจรัฐที่มีบทบาทสำคัญในยุค
 ของการเร่งรัดพัฒนา ค่ายเหตุนี้ "ระบบการเมืองแบบพอชนูปถัมภ์" จึงประกอบด้วย
 มิติของการเปลี่ยนแปลงไปในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นฐานอ้างอิงสำคัญส่วนหนึ่งต่อฐานะ
 ความชอบธรรมของรัฐบาลปฏิวัติ การฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์และกลไกราชการ
 ในหลาย ๆ ด้านอาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมหรือมาตรการนอกรัฐธรรมนูญที่เป็นลาย-
 ลักษณ์อักษร รวมทั้งอาจมีจุดมุ่งหมายอยู่ในเบื้องต้นแรกเพื่อเป็นการสร้างเสริมฐานอำนาจ
 ของหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ตอ้งนับว่ามีความสำคัญต่อสัมพันธภาพ
ทางอำนาจ และต่อกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองในพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญต่อ ๆ มา

ฐานอ้างอิงความชอบธรรมเบื้องต้นของการปฏิวัติตุลาคม 2501 คือสถาบัน
พระมหากษัตริย์ซึ่งที่ประกาศของคณะปฏิวัติเข้าถึงโดยเฉพาะว่า :-

"ในประการสำคัญที่สุด คณะปฏิวัติยึดมั่นอยู่เสมอว่าพระมหากษัตริย์
 กับชาติไทยจะแยกจากกันมิได้ ประวัติศาสตร์ของชาติไทยตั้งแต่คนมา
 จนบัดนี้ ตั้งอยู่บนรากฐานสถาบันที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์
 ของชาติ และทั้งเป็นมิ่งขวัญของประชาชน คณะปฏิวัติจะรักษารากฐาน
 แห่งสถาบันอันนี้ไว้โดยเต็มกำลังความสามารถ และจะกระทำทุกวิถีทาง
 ที่จะให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะจะมีให้
 มีการละเมิดค่างหนึ่งอย่างใดต่อพระองค์ ต่อพระบรมวงศานุวงศ์
 และต่อราชประเพณีที่ชาติไทยได้เชิดชูยกย่องมาตลอดกาล" (73)

ดังที่ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ 2 ถึงปัญหาขัดแย้งและความล้มเหลวไม่
 อารอมชอบระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับฝ่ายคณะราษฎรจนถึง
 เกิดการสละราชสมบัติ การเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ต้องเป็น
 ไปโดยปราศจากองค์ประมุขในท่ามกลางการขัดแย้งและต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของฝ่าย
 ต่าง ๆ และผลที่สุดพลังฝ่ายทหารได้เข้ามาเป็นตัวชี้ขาดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่ออำนาจเกียรติภูมิของทหารตกต่ำลงไปเพราะผลของสงคราม การเมืองไทยจะเริ่มตั้งคณะบวรรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยขึ้นอีกวาระหนึ่ง แต่แล้วในชั่วระยะเวลาอันสั้นก็กลับคงตกเป็นเหยื่อของรัฐประหาร จากคณะทหาร เพราะเหตุแตกแยกภายใน กลุ่มผู้นำพลเรือน จากสมานฉันท์อันจำเป็นสำหรับการดำรงคงอยู่ของระบอบรัฐธรรมนูญการเมืองช่วงทศวรรษ 2490 ไม่ได้มีความหมายอะไรนัก นอกเหนือไปจากเป็นการสิ้นสุดแห่งอำนาจของ กลุ่มผู้นำ 2475 มาสู่ยุคของ กลุ่มผู้นำทหารการเมือง ใหม่ซึ่งก่อตัวเติบโตขึ้นมาจากรัฐประหาร 2490 ทำการรัฐประหาร และ "ปฏิวัติ" ขึ้นสู่อำนาจโดยเด็ดขาดในปี 2500 และ 2501 ตามลำดับ ความเป็นผู้นำรุ่นใหม่มีผลทั้งในทางลบและทางบวก กล่าวคือ ยังอาจต้องเผชิญกับปัญหาการยอมรับทั้งภายในและภายนอกหลังจากที่อยู่ภายใต้ไตรมเงาของจอมพล. พิบูลสงคราม มาถึงทศวรรษเต็ม ๆ แต่ในขณะเดียวกันไม่ตอง สืบทอดปัญหาหลักอันขัดแย้งทางอุดมการณ์ และการจัดรูปสถาบัน ซึ่งเป็นที่คณะผู้ก่อการ 2475 เคยประสบมาและยังคงตกทอดมาจนถึงตอนปลายสมัยรัฐบาลจอมพล. พิบูลสงคราม⁽⁷⁴⁾ กลุ่มผู้นำ ใหม่จึงอยู่ในฐานะที่จะปรับแนวความสัมพันธ์เชิงสถาบันไปง่ายและสะดวกกว่า ดังที่ ทัชช์ เฉลิเมเตียรณ ก็ไต่ตั้งข้อสังเกตไว้เช่นกันถึงความเป็นไปได้ในข้อนี้ว่า :-

"กลุ่มผู้นำ ที่ทำการล้มล้างอำนาจของจอมพล. ในปี พ.ศ. 2500 เป็นกลุ่มที่จำเป็นต่อแสงหาหลักธรรมแห่งอำนาจทางกฤษฎีการเมืองในระยะยาว และแหล่งที่มาของหลักธรรมแห่งอำนาจแหล่งหนึ่งก็คือ จะต้องพึ่งการยอมรับของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยทางการและทางอ้อม ฉะนั้นการส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันนี้ จะส่งเสริมฐานะและอำนาจของรัฐบาลปฏิวัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้นำ พ.ศ. 2500 เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีบทบาทในการล้มอำนาจกษัตริย์ในปี พ.ศ. 2475 โดยตรงจึงสามารถหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกกบฏคานเขาจะเห็นได้ว่า ในระบบรัฐบาลปฏิวัติ บทบาทหน้าที่และเกียรติของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการส่งเสริมมากกว่ารัฐบาลก่อน ๆ"⁽⁷⁵⁾

อันที่จริงแล้ว บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็นเพียงในเชิง
 ทฤษฎีหรือนิตินัยเท่านั้น เหตุการณ์รัฐประหารกันยายน 2500 ซึ่งโค่นอำนาจรัฐบาล
 จอมพลป. พิบูลสงครามลงไปเป็นเครื่องบ่งบอกถึงน้ำหนักชี้ขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์
 ในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ เป็นตัวแทนที่จะเป็นในเวทีและกระบวนการเมือง
 ความวุ่นวายของระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธี
 กลับต้องทรงมีบทบาทชี้ขาดระหว่างกลุ่มต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันด้วยกำลังอาวุธ แน่นนอน
 ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ในระบบการต่อสู้ทางการเมือง เช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความได้เปรียบ
 เสียเปรียบในเชิงของกำลังเป็นสำคัญ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์เป็นฝ่ายมีชัย
 ก็ด้วยอยู่ในฐานะผู้นำทางการเมืองทหารบกซึ่งจอมพลผิน ชุณหะวัณ "ขอเวทีกินและมอบให้"
 ตั้งแกลงปี 2497 แสดงให้เห็นถึงฐานะการต่อสู้ช่วงชิงกันมีมาโดยตลอดหลังรัฐประหาร
 2490 แต่ในขณะเดียวกัน บทบาทชี้ขาดในส่วนของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสถานการณ์
 เฉยชิวหนาระหว่างฝ่ายจอมพลป. พิบูลสงครามและฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์เป็นข้อ
 เด็ดจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้และผลที่ปรากฏออกมา ก็คงจะมีส่วนใกล้เคียงที่เกี่ยวกับการ
 การวินิจฉัยของ มูรตี รัฐประหารกันยายน 2500 เป็นรัฐประหาร "โดยไ้รับพระราช
 คำริเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" (76)

การปฏิวัติตุลาคม 2501 ไม่เพียงแต่อำนาจจะเปลี่ยนมือไปเท่านั้น หากยังมีผลปรับเปลี่ยนฐานอ้างอิงความชอบธรรมแห่งอำนาจทางการเมืองกล่าวคือปรับเปลี่ยน
 จากแนวทางของกลุ่มกบฏ 2475 ซึ่งพยายามแสวงหาฐานความชอบธรรมจากวิถีทาง
 รัฐสภาโดยการเลือกตั้งของประชาชน และทวนกลับไปสู่ฐานจากขนบธรรมเนียมการ
 ปกครอง "ความเข้าใจของคนไทยโดยทั่วไป" การปรับเปลี่ยนในหลักการมูลฐานนี้มี
 อิทธิพลสำคัญไม่เฉพาะต่อการสถาปนา "ระบอบปฏิวัติ" ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง
 ราชาอาณาจักรเท่านั้น แต่ยังมีส่วนกำกับแนวความคิดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถาวรด้วย
 ดังที่จะไ้นำมาพิเคราะห์ถึงในตอนต่อ ๆ ไป จากทัศนะของคณะปฏิวัติตุลาคม 2501
 สถาบันประเพณีดั้งเดิมประกอบเป็นฐานความชอบธรรมของอำนาจรัฐและรัฐบาล และ
 ต่างมีบทบาทหน้าที่เสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือในขณะที่สถาบันพระมหากษัตริย์ "ทรง
 เป็นสัญลักษณ์ของชาติและตั้ง เป็นมิ่งขวัญของประชาชน" สถาบันราชการทำหน้าที่เป็น

กลไกบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงคงอยู่และสัมฤทธิ์ผลของ "รัฐบาลปฏิวัติ" เองในที่สุด

ในประการสำคัญ โดยอาศัยฐานสถาปนาราชการนี้ที่คณะปฏิวัติประกาศ เจตนารมณ์และแนวนโยบายงานทั้งในก้นจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และในก้นวางแผนการ เศรษฐกิจแห่งชาติ และเพื่อ "ให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในระหว่างรัฐธรรมนูญกับ แผนการเศรษฐกิจ" (77) ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นทันทีในปีเดียวกันกับที่มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติเป็นที่ แน่นนอนว่า สมาชิกภาพของสภาทั้งสองจะต้องประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะสำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในจำนวนสมาชิก 240 คน ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 75 เป็นนายทหารและตำรวจ ที่เหลือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการพลเรือน (78) ซึ่งได้รับมอบความไว้วางใจให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้ได้ "เป็นระบอบที่สร้าง ทรราชอำนาจ คือให้มีการดงกันเกี่ยวพันกันเหมือนลูกโซ่ ไม่ให้ใครเอารัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือถ่วงความเจริญของประเทศชาติ หรือโค่นล้มทำลายกันเพื่ออำนาจหรือ ประโยชน์ส่วนตัว.... เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ๆ มา ยังสร้างทรราชแห่ง- อำนาจไม่เพียงพอเปิดทางให้คนบางคนบางพวกใช้สิทธิใช้อำนาจโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อ อะไร ก่อความปั่นป่วนวุ่นวาย จนบางครั้งมีพฤติกรรมที่น่าเสียใจ เสียศักดิ์ศรี ของประเทศชาติ และสถาปนาแทนราษฎรที่ต่อเอาเงินซื้อความสงบเรียบร้อยในสภา..." (79)

ในก้นการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้เกียรติและความสำคัญระคมบรรดานักวิชาการมาช่วยงาน แต่ก็เตือนให้ตระหนักใน เป้าหมายของรัฐบาลปฏิวัติและภาระหน้าที่ให้ได้ว่าซึ่ง "แผนการถาวร ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้น ภายหลังจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสืบเนื่องกันไม่ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล..." (80) ว่า:-

"ข้าพเจ้าใคร่จะขอร้องทำความเข้าใจไว้แต่บัดนี้ว่า สภาพัฒนา การเศรษฐกิจนี้ ไม่ใช่สภาการเมือง ไม่ใช่สถาบันที่แข่งขันเอาแพ้ เอาชนะกัน ไม่เหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรค การเมืองหลายพรรค ซึ่งจะต้องขัดแย้งหักโค่นกัน สถาบันนี้เป็นสภา

ทำงาน ทำงานโดยจุดประสงค์อันเดียว คือ พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศชาติ เป็นงานที่ต้องช่วยกันสร้างสรรค์ โดยเอาระบบครอบครัวมาใช้ เพราะชาติก็คือ ครอบครัวอันใหญ่ และงานเศรษฐกิจมีโซ่อันไกล เป็นงานสร้างความเจริญ ความมั่งคั่งในครอบครัวนั่นเอง เราจึงควรช่วยกันคิดช่วยกันทำอย่างครอบครัว และก็ต้องเป็นครอบครัวที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย" (81)

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ "ระบอบปฏิวัติ" ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่อาจมองเห็นความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมจะต้องเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งสรรทรัพยากรอันกระทบถึงฐานะและผลประโยชน์ทุกกลุ่มทุกฝ่าย ในกรณีใดก็ตาม โดยวิสัยของ "ระบอบปฏิวัติ" เอง ไม่อาจเปิดโอกาสหรือช่องทางให้พรรคหรือกลุ่มใดได้มีส่วนแสดงออกให้ได้รับรู้รับฟังถึงปัญหาหรือผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง หากเป็นเรื่องของ "พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ" เป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่เพียงแต่จะต้อง "ยึดหลักวิชาไว้แล้ววางแผนปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสม" (82) เป็นสำคัญ และในการนี้ตัวจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้แสดงบทบาท "พ่อขุนอุปถัมภ์" ครอบคลุมมาถึงงานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเข้ามาเป็นประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสียเองโดยตำแหน่ง

โดยอาศัยกรอบทางความคิดและอุดมการณ์ ในการพัฒนาประเทศชาติอันเปรียบเสมือน "ครอบครัวอันใหญ่" นี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลปฏิวัติได้ขึ้นดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดในทุก ๆ ฝ่ายทั้งทางทหาร ตำรวจและพลเรือน ตลอดจนกำกับควบคุมแนวทางการพัฒนาอัน "เป็นงานสร้างความเจริญความมั่งคั่งในครอบครัว" โดยนัยนี้ ฐานะอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน "ระบอบปฏิวัติ" จึงเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จครอบคลุมการกำหนดนโยบายและการบริหารทั้งปวง (83) ในส่วนของข้าราชการผู้เปรียบเสมือนสมาชิกอาวุโสในครอบครัวใหญ่ "ที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย" นี้ ต่างพึงมี

บทบาทหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไปตามลำดับความสำคัญ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า "ระบอบปฏิวัติ" ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ย่อมจะเป็นที่ยอมรับและสนองตอบอย่างแข็งขันในหมู่วลข้าราชการทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับบรรดาข้าราชการนักวิชาการรุ่นใหม่ ซึ่งล้วนมีความกระตือรือร้นต่อบรรยากาศของการเร่งรัดพัฒนาตาม "หลักวิชา" ที่ได้รับการฝึกอบรมสั่งสอนกันมา (84) และที่สำคัญ ยังเป็นอิสระปลอดจากการวิพากษ์วิจารณ์หรือควบคุมใด ๆ จากมหาชน นอกเหนือไปจาก "นโยบายที่เหมาะสม" ของรัฐบาลปฏิวัติ

ผลประการสุดท้ายที่สมควรกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของ ข้าราชการในยุคนั้นเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของ "ระบอบปฏิวัติ" ก็คือ บทบาทการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ ในข้อนี้ก็อีกเช่นกัน เป็นการฉีกแปรออกไปจากหลักการมาตรฐานแห่งระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งถือหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง "ระบอบปฏิวัติ" ภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังคงพยายามยึดรูปแบบของระบบรัฐสภา รวมทั้ง "ประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย" (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา 20) หากแต่ความเป็นรูปแบบรัฐสภาที่อาศัยฐานข้าราชการ มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เห็น่อสิ่งอื่นใด ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เป็นรัฐธรรมนูญปฏิวัติ อันถือว่าเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพื่อระงับ หรือปราบปรามภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ และเห็นจะเป็นเพราะเหตุนี้ที่ "ระบอบปฏิวัติ" ต้องอาศัยมาตรการทางทหารประกอบการปฏิบัติงานของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรการทางทหารเหล่านี้ อาจอยู่นอกขอบข่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ทว่าเมื่อผลกระทบทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย อย่างสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไป เพราะในส่วนหนึ่งก็เป็นผลสะท้อนถึงบทบาทอิทธิพลของพลังทหารในการเมืองไทย ซึ่งไม่แค่จะเข้ามามีบทบาทเฉพาะในการเปลี่ยนแปลงอำนาจเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไปด้วยในขณะเดียวกัน.

บันทึกบทที่ 3

1. Plato, The Republic, ฉบับแปลโดย F.M. Conford, Oxford University Press, 1951 หน้า 261 กัดแปลโดยผู้เขียนเอง.
2. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลฉัตร ชูณหะวัณ พฤษภาคม 2516 หน้า 99.
3. โปรดคฤบทที่ 2 หน้า 56 - 58, 77 - 78.
4. คำแถลงการณ์สละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปี พ.ศ.2477
"สรุปรวมพระราชบัญญัติและคำสั่งของพระราชบัญญัติ" ต่อกจากหน้า 309 (หน้า 2) - (หน้า 8)
5. "ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" (ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475) 6 ธันวาคม 2494 ใน ไฟโรจน์ ชัยนาม : รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2519 หน้า 560 - 561.
6. ชัยอนันต์ สมุทวณิช - พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : ข้อมูลพื้นฐาน กิ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2524 แสดงตารางลำดับเหตุการณ์สำคัญช่วงที่ว่านี้ หน้า 26 - 28.
7. "ข่าวราชการ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" (1 พฤศจิกายน 2488) ใน ไฟโรจน์ ชัยนาม 2519 อ่างแล้วหน้า 406 เกี่ยวกับบทบาทของนายทอง อภัยวงศ์ โปรดอ่านคำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ประกอบ.
8. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 407 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
9. สุชิน ตันติกุล : ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.2490 (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2517) จากคำสัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์ของพันเอกทาจ กาจสงคราม ร่วมกับ พลโทฉัตร ชูณหะวัณ ผู้นำรัฐประหาร หน้า 74.
10. ประจัน รักพงษ์ : การศึกษามหาวิทยาลัยทางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2520) หน้า 183.

11. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์ มิถุนายน 2511
หน้า 89 - 90

รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ คงต้องประสบปัญหาแบบเดียวกันกับที่
รัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เคยประสบมาก่อนจะถูกรัฐประหาร
พฤศจิกายน 2490 กล่าวคือ ฝ่ายที่คุมกำลังทั้งฝ่ายทหารเรือ และฝ่ายทหาร
อากาศ ต่างก็บอกว่า ไม่อยากจะทำเรื่องเกี่ยวกับในสิ่งที่รัฐบาลกำลังถูกฝ่าย
รัฐประหารบังคับให้ออก แต่รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ก็ยังมีภาวศรัทธาว่าอยู่ข้าง
ตรงที่ยังมี พ.ศ.อ.บรรจง ชีพเป็นสุข อาสาพร้อมจะรับคำสั่งจากฝ่ายรัฐบาล
พร้อมด้วยกำลังตำรวจประมาณ 800 คน (แหล่งอ้างอิงเดียวกัน)

12. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 87 - 88.

13. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลผิน ชุณหะวัณ พฤษภาคม 2516 หน้า 95.

14. ชัชอนันต์ สมุทวณิช - พีรศักดิ์ จันทรวรินทร์ (ผู้รวบรวม) 2524 อ้างแล้ว
หน้า 27.

15. ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ : รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517)
กลุ่ม "รัฐกิจเสรี" พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2517 หน้า 684 - 686.

16. อ้างใน อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพันตรีควง อภัยวงศ์ อ้างแล้ว
หน้า 87 - 88 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.

17. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 135.

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

19. คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ใน ไพโรจน์ ชัยนาม
2519 อ้างแล้ว หน้า 411.

20. พันเอกอาจศึก กวงสว่าง : "ประวัติชีวิต ฯพณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์"
ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพ ฯพณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม 2507 หน้า 42.
21. พันเอกอาจศึก กวงสว่าง แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 42 - 48 โปรกดูประกอบ
ใน สุชิน ตันติกุล 2517 อ้างแล้ว ตารางรายชื่อคณะรัฐประหาร 2490
หน้า 189 - 192 และ อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพจอมพลฉิน ชุตตะวัน
อ้างแล้ว หน้า 84 - 86.
22. โปรกดู รายชื่อคณะรัฐประหาร 2500 ใน สุชิน ตันติกุล แหล่งอ้างอิงเดียวกัน
หน้า 193 และใน เฉลิม มลิลลา : "รัฐประหาร พ.ศ. 2500 ในประเทศไทย"
วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2518 หน้า 180.
- เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
ตั้งแต่รัฐประหาร 2490 โปรกดูในพันเอกอาจศึก กวงสว่าง แหล่งอ้างอิง
เดียวกัน หน้า 48 - 54.
23. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพจอมพลฉิน ชุตตะวัน อ้างแล้ว หน้า 99.
24. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 108.
25. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี 10 สิงหาคม 2498 เรื่องให้รัฐมนตรีเลียมี่
หุ้นส่วนในบริษัทการค้า อ้างถึงใน ประชัน รักพงษ์ อ้างแล้ว หน้า 311 - 312.
26. สยามรัฐ 17 สิงหาคม 2500 และ โปรกดูอ่านประกอบใน ประชัน รักพงษ์
แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 318 - 320.
27. เฉลิม มลิลลา, อ้างแล้ว หน้า 167 - 168 และ 198 - 199.
28. พันเอก อาจศึก กวงสว่าง อ้างแล้ว หน้า 64.
29. Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast
Asia, New York, Ithaca, Cornell University Press, 1965
หน้า 132 - 137.

30. พันเอกอาจศึก คมสว่าง อ้างแล้ว หน้า 65.
31. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 65 - 66 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
32. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
33. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
34. Thak Chaloeontiarana, Thailand : The Politics of Despotism, Bangkok, Social Science Association of Thailand and Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1979, Chapters III หน้า 152 - 171.
35. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 71 - 72 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
36. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 77. เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
37. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2502" ใน ประมวลสุนทรพจน์ ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯ พณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนาคม 2507 หน้า 133 เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
38. ทักษิณ เฉลิมเกียรติ : "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพหุชนูปถัมภ์" ใน สมบัติ จันทร์วงศ์ - รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) : รักเมืองไทย (รวมบทความวิชาการทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ในโอกาสอายุครบ 60 ปี) พ.ศ. 2519 หน้า 41 - 45.
39. บทความเรื่องประชาธิปไตยหรือนโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ สำนักพิมพ์วิทยากร-พ.ศ. 2509 หน้า 72 : "ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องสำหรับประเทศไทยนั้นคืออะไร ก็คือ ระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของประเทศไทย หรือ ประชาธิปไตยแบบไทย... นั้นเอง"

40. C.G.Weeramantry, Equality and Freedom : Some Third World Perspectives, Colombo, Hansa Publishers Limited, 1976 หน้า 13.

41. Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America, New Delhi Oxford and IBH Publishing Co., 1968, หน้า 25 - 29.

42. โปรดดูที่ 2 หน้า 47 - 53.

43. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2502" อ้างแล้ว หน้า 133 - 134.

44. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502" ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 71.

45. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2503" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 301.

46. "คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2502" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 133 - 134.

47. "คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ 30 มีนาคม 2504" ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 464 - 466.

48. เสน่ห์ จามริก : "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ : ปัญหาของไทย" ใน ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย โครงการหนังสือเล่ม อันดับที่ 11 กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 หน้า 85 - 87.

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

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

49. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ 2 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503" อ้างถึง ใน เสน่ห์ จามริก อ้างแล้ว หน้า 67 - 68.
50. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 76 - 77.
51. พันเอกอาจติก กวงสว่าง อ้างแล้ว หน้า 66.
52. หลวงวิจิตรวาทการ : อนาคตของประเทศไทย โรงพิมพ์ศึกษานุกุล พ.ศ. 2492 หน้า 116 - 123 เส้นโค่นั้นโดยผู้เขียนเอง.
53. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 71.
54. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11" แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 78.
55. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม : วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษาและคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2524 บทที่ 8 ตอนว่าด้วย "รูปแบบของการขยายอำนาจของกลุ่มเศรษฐกิจ" หน้า 356 - 371.
56. หลวงวิจิตรวาทการ 2492 อ้างแล้ว หน้า 118 - 119.
57. A Public Development Program for Thailand, Report of a Mission organized by The International Bank for Reconstruction and Development, Baltimore, The John Hopkins Press, 1959 หน้า 16 และ 20 - 21.
58. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33" ใน ประวัติและผลงานของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 85 - 87.

โปรดอ่านประกอบใน ทวี บุญยเกตุ : ผลงานในด้านการลงทุนส่งเสริมเพื่อกิจการอุตสาหกรรมของ ฯ พณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ สุนทร หงส์ลดการมภ์ "ผลงานในด้านการเศรษฐกิจและการคลังในสมัยรัฐบาล ฯ พณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หน้า 120 - 140.

กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อ
การอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติเงินทุนอุตสาหกรรม พ.ศ.2505
ฉบับแรกรองรับการดำเนินงานของ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการ
อุตสาหกรรม ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2502 ฉบับหลังจัดตั้งบริษัทการเงินอุตสาหกรรม
สำหรับให้เอกชนกู้ระยะยาวเพื่อการลงทุน

59. กฎหมายหลักเพื่อการนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509 และ
พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509.

60. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502" ในประมวล
สุนทรพจน์ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ่างแล้ว.

61. สำหรับประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ โปรดอ่านประกอบ
ในเส้นที่ จามริก : "ปัญหาการพัฒนาในระบบการเมืองไทย" รัฐศาสตร์สาร
ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2525 หน้า 12 - 27.

62. อ่างใน วิษณุ เครืองาม : กฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ
พ.ศ.2523 หน้า 315 และโปรดอ่านประกอบเกี่ยวกับที่มาของความลิดและ
การดำเนินงานยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 17 หน้า 314 - 319.

63. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 318 - 319.

64. สัญชัย สัจจะวานิช : "กฎหมายว่าด้วยอัยการ" บทบัญญัติ เล่ม 28
พ.ศ.2514 หน้า 7 - 8.

เปรมชัย พริงสุลก (รวบรวม) : มาตรา 17 ในยุคมีค กรุงเทพมหานคร-
การพิมพ์ (ไม่ปรากฏ พ.ศ.ที่พิมพ์) ตารางหน้า 1 รวมสถิติกรณีที่ถูกลงโทษ
ด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร มีถูกลงโทษประหารชีวิตรวมทั้งสิ้น 76 ราย
และจำคุก 113 ราย.

65. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" บทบัญญัติ เล่ม 29 พ.ศ.2515
ตอน 4 หน้า 977.

66. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 494/2510 อ้างถึงในพิพจน์ จักรางกูร "มาตรา 17" วารสารนายความ ปีที่ 15 เล่ม 4 กุมภาพันธ์ 2517 หน้า 57
เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
67. สัญชัย สัจจะวานิช : "อิสระของตุลาการ" อ้างแล้ว หน้า 977
เส้นใต้เน้นโดยผู้เขียนเอง.
68. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ" 20 ตุลาคม 2502" ใน ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 72.
69. พิพจน์ จักรางกูร : "มาตรา 17" อ้างแล้ว หน้า 60.
70. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน.
71. "คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502" อ้างแล้ว หน้า 74.
72. ทักษิณ เจริญเศียรพน : "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพหุชนอุปถัมภ์" พ.ศ.2519 อ้างแล้ว หน้า 41.
73. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 73.
74. ทักษิณ เจริญเศียรพน 2519 อ้างแล้ว หน้า 77.
75. แหล่งอ้างอิงเดียวกัน และโปรดอ่านประกอบใน เจริญ มลิลิตา : รัฐประหาร พ.ศ.2500 ในประเทศไทย อ้างแล้ว หน้า 236 - 237.
76. เจริญ มลิลิตา แหล่งอ้างอิงเดียวกัน หน้า 17 สำหรับเหตุการณ์นำไปสู่ รัฐประหาร กันยายน 2500 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โปรดอ่าน หน้า 178 - 179 และ 199 - 205.
77. "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11" ใน ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างแล้ว หน้า 78.
78. โปรดดูตารางเปรียบเทียบอัตราจำนวนทหารตำรวจตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ระหว่าง พ.ศ.2475 - 2524 ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช - พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ (ผู้รวบรวม) : ข้อมูลพื้นฐาน ฯ อ้างแล้ว หน้า 48.

79. "คำแถลงในโอกาสที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานร่างรัฐธรรมนูญ 30 มีนาคม 2504" ใน ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ่างแล้ว หน้า 471 - 472.
80. "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11" อ่างแล้ว.
81. "คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 10 สิงหาคม 2502" ใน ประมวลสุนทรพจน์ ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ่างแล้ว หน้า 35.
82. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2509 สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หน้า 6.
83. ทักษ์ เฉลิมเตียรณ อ่างแล้ว หน้า 65 - 67.
ฉฉลิม มลลลลา อ่างแล้ว หน้า 228.
84. ทักษ์ ฉฉลิมเตียรณ แหหลอ่างเตลยวักัน หน้า 69 - 74
Lawrence D. Stifel, "Technocrats and Modernization in Thailand",
Asian Survey, Volume xvi, Number 12, December 1976, หน้า 1191.