



การพัฒนาทางการเมืองก่อน พ.ศ. 2475

การพัฒนาทางการเมือง (Political Development) เป็นแนวความคิดหรือคตินิยมของชาวตะวันตก ซึ่งมักจะใช้อ้างถึงความจำเป็นอันรีบด่วนของชาติที่ค่อยพัฒนา ในอันที่จะสร้างสรรค์ และเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองอันมีมาแต่เดิมให้ทันสมัยขึ้น โดยถือเอาแบบแผนที่ใช้อยู่ในประเทศตะวันตกที่พัฒนาก้าวหน้าแล้วเป็นตัวอย่าง มีผู้กล่าวว่า การพัฒนาทางการเมืองก็คือการประเทศค่อยพัฒนาซึ่งมีระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเปลี่ยนแปลงไปเป็นประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกนั่นเอง¹

สำหรับการพัฒนาทางการเมืองไทยนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างต่าง ๆ กัน เช่น หมายถึงการให้ระบบการเมืองมีลักษณะทันสมัย มีประสิทธิภาพสามารถรวบรวมสรรพกำลังทั้งหลายในชาติให้เข้ามามีบทบาทในทางการปกครอง เพื่อให้ประเทศไทยมีความเจริญรุดหน้าไป ภายใต้การครองของกรเปลี่ยนแปลงโดยสันติ และภายใต้匡กรอบของประชาธิปไตย² หรือในอีกความคิดหนึ่งได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การพัฒนาทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ คือ ความจำเป็นที่จะต้องมีการก่อสร้างและองค์การบริหารของรัฐบาล เพื่อที่จะรับมือปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ มาแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วยดี กับมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง แต่มีความคับไวซึ่งสามารถจะเป็นกลไกในการเชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของสังคมกับอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับเอาผลประโยชน์และความต้องการนั้น³

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาทางการเมืองฉบับแรกของไทย (พระนคร: อักษรสัมพันธ์, 2512), หน้า 3.

² กมล สมวิเชียร, "คำนำ", พัฒนาการเมืองไทย (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 11.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 10-11.

สำหรับในความคิดของผู้เขียน การพัฒนาทางการเมืองในประเทศไทยนั้น เป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง และสร้าง สรรค์สถาบันทางการเมืองและการบริหารเสียใหม่ เพื่อความอยู่รอดของชาติ ทั้งนี้ เพราะในระบอบเวลานั้น เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาลัทธิ การล่าอาณานิคม และจักรวรรดินิยมของกลุ่มประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ เป็นอันตรายต่อการรักษาความเป็นเอกราชของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น พระ มหากษัตริย์หรือผู้ปกครองซึ่งเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจจะต้องทรงเป็นผู้นำวิถีแห่งการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เพื่อเป็นการปรับตัวเข้ากับปัญหาอารยธรรมทางการเมือง ของชาติตะวันตก ซึ่งกำลังแผ่ขยายอิทธิพลมายังภูมิภาคแถบนี้ การศึกษาถึงการ พัฒนาทางการเมืองของไทยนี้ จะเริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอม- เกดเจ้าอยู่หัว จนถึง รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

สภาพทางการเมืองภายหลังการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจอม เกดเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2411 นั้น เป็นระยะเวลาที่เสนาบดี และขุนนางมีอำ- นาจมาก โดยเฉพาะกลุ่มสกุลขุนนาง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้รับราชสมบัติสืบต่อมานั้น พระองค์ยังทรงพระเยาว์อยู่มาก มีพระชนม์มายุได้เพียง 16 พรรษา จนต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ผู้ดำรงตำแหน่งนี้คือ สมเด็จพระยาบรม มหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน บุตรชายคือ เจ้าพระยาสุริยวงศ์ไชยวัฒน์ (วอน ขุนนาค) เป็นสมุหพระกลาโหม น้องชายคือ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม ขุนนาค) เป็นพระคลัง และหลานคือ พระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุญหลง) เป็น กรมมา

ได้มีผู้กล่าวว่า สภาพทางการเมืองของสยามในยุคนี้ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ค่ายกัน¹ คือกลุ่มสยามหนุ่ม (Yong Siam) ซึ่งมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-

¹ David Wyatt, Politics of Reform : Education in the Reign of King Chulalongkorn (Bangkok : Thai Wattana Panich, 2512), pp. 44-50.

เจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้นำ กลุ่มนี้ประกอบด้วยขุนนางหนุ่ม ๆ ซึ่งรวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ น้องชายของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ด้วย กลุ่มสยามหนุ่มนี้ต้องการปฏิรูปสังคมสยามให้มีความเจริญทัดเทียมอารยประเทศ กลุ่มที่สอง คือพวกอนุรักษนิยม (Conservative Siam) ซึ่งมีสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้นำ กลุ่มนี้ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ต้องการรักษาสภาพเดิมไว้ให้ได้มากที่สุด จะเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น กลุ่มที่สามคือ กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) เป็นพวกหัวโบราณ มีกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ และขุนนางในระดับต่าง ๆ ที่เกรงว่าความเปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบกระเทือนถึงฐานะ หรือตำแหน่งหน้าที่การงานของตน พวกนี้จะมีความคิดที่ต่อต้านอารยธรรมตะวันตก

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงบรรลุนิติภาวะและทรงใช้อำนาจในการบริหารราชการได้เต็มที่ ได้มีการขจัดอิทธิพลของขุนนางรุ่นเก่าที่เคยมีอำนาจอยู่ในต้นรัชสมัย เช่นกลุ่มสยามหนุ่มได้ออกหนังสือพิมพ์ครั้งแรกให้ชื่อว่า ครุโณวาท โดยมีพระองค์เจ้าเกษมสันต์โสภาคย์ ทรงเป็นทั้งเจ้าของบรรณาธิการ และผู้พิมพ์โฆษณา และมีนักเขียนประจำซึ่งเป็นผู้ "หัวรุนแรงในกลุ่มก้าวหน้า แห่งยุคนั้น" คือพระยาภาสกรวงศ์ ราชเลขาณุกการจางวางมหาเดเล็ก และผู้บังคับการกรมทหารมหาเดเล็ก² เป็นกำลังสำคัญ เมื่อพิจารณาเนื้อหาในหนังสือพิมพ์ครุโณวาทแล้วจะเห็นว่า มีนโยบายที่จะเสนอข่าวสารและบทความต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องนอกราชการ มีเรื่องราวสารคดีทั้งที่เกี่ยวข้องกับสยามโดยตรง และที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เช่น ใค้นำกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามาลงไว้ โดยใค้นำคำแปลของหมอบลัดเลย์กำกับไว้ด้วย นอกจากบทความและข่าวสารแล้ว ครุโณวาทยังได้

¹ ขจร สุขพานิช, ก้าวแรกของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย (พระนคร : หนังสือที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นางชิต ชุ่มไพโรจน์, 16 สิงหาคม 2514), หน้า 43.

² คือเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ น้องชายของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์.

ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของกลุ่มสยามหนุ่มโดยตรง โดยมักจะลงบทความเกี่ยวกับ
ปรีวีไควานซ์ลิด และเคาน์ซิลออฟสเตตอยู่เสมอ ๆ แล้วยังมีบทความที่เรียกว่านิทาน
การเมือง ซึ่งใจความกระแทกกระทั้นกับกลุ่มขุนนางเก่าอยู่มาก

นอกจากครุโฆวาทแล้ว ยังมีหนังสือพิมพ์อีกฉบับหนึ่งซึ่งดำเนินงานโดยกลุ่ม
สยามหนุ่ม ก็คือ คอตขาวราชการ โดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วร-
เดช เป็นผู้ดำเนินงานเดิมใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Court ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็น คอต
ขาวราชการ เป็นหนังสือพิมพ์ที่พิมพ์เผยแพร่พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าจะเป็นการแสดงให้เห็นว่า พระปรีชาสามารถของพระองค์มี
ไฉนยิ่งหย่อนไปกว่าสมเด็จพระเจ้าพระยาฯ และมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนให้ความร่วม
มือในพระราชโบายต่าง ๆ¹

การเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงระยะเวลา นี้ เป็นการรวมอำนาจกลับมา
สู่องค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งกระทำในหลายทางด้วยกัน เช่น การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ขึ้น
ใน พ.ศ. 2416 โดยกำหนดให้เสนาบดีทุกกระทรวงต้องส่งรายได้อัตนจัตก็บอยู่ส่ง
คลังโดยตรง การปรับปรุงระบบบริหารการคลังเท่ากับเป็นการทำลายอำนาจ และ
แหล่งรายได้ของกลุ่มขุนนางเก่าโดยตรง นอกจากนี้การตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเป็น
ก้าวแรกของการปฏิรูประบบบริหารด้วย เพราะก่อนหน้านี้จะมีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์
นั้น สภาพการเงินของพระคลังอยู่ในลักษณะที่ย่ำแย่ เจ้าภาชีนายอากรไม่ค่อยจะส่งเงิน
ที่ได้เข้าคลัง เงินหลวงค้างสะสมมาก ดังนั้น เมื่อตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อเป็นแหล่ง
กลางในการรวบรวมพระราชทรัพย์ทั้งหลาย แล้วจัดแบ่งหน้าที่เป็นสำนักงานแบบฝรั่ง
(ออฟฟิศ) มีเจ้าพนักงานบัญชีกลาง บัญชีรายชื่อเจ้าภาชีนายอากรอย่างครบถ้วน ควบคุม
การจ้กเก็บภาษีอากร ป้องกันไม่ให้มีการคอร์รัปชัน ไม่ให้เจ้าภาชีนายอากร ประมูล
กันตามบ้านเหมือนดังแต่ก่อน นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
แสดงความเค็ดชขาด ในการปราบปรามขุนนางที่ยังเคยชินกับการไถผลประโยชน์ในระ

¹ พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทยตั้งแต่
เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (วิทยานิพนธ์ แผนก
วิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 12.

บบเกา เช่น การลงโทษ การชำระความขุนนางผู้ใหญ่ คือ พระยาอาหารบริรักษ์ เสนาบดีกรมนา ซึ่งถูกถอดออกจากตำแหน่ง เพราะไม่ยอมส่งอากรคานาให้หอรัษฎากรพิพัฒน์ การลงโทษขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่มีผลรายได้ของพระคลังฯ เพิ่มขึ้นจากก่อนการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์มากมายหลายเท่า ทำให้มีรายได้มากพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการปรับปรุงประเทศทางด้านอื่น ต่อไป

1.1 การปฏิรูปและการสร้างสถาบันการปกครองในรัชสมัยของพระสมเด็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

นอกจากการรวมอำนาจทางด้านการคลังแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งสถาบันทางการปกครองขึ้น 2 สถาบัน คือ สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสถาบันที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) เมื่อ พ.ศ. 2417 สมาชิกของสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินล้วนเป็นขุนนางรุ่นหนุ่มเป็นส่วนใหญ่ และทั้งหมดเป็นข้าราชการซึ่งสนับสนุนการรวมอำนาจมาไว้ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ ได้ทำหน้าที่คัดค้านคดีที่พระยาอาหารบริรักษ์ขัดขืนไม่ยอมส่งรายได้ให้หอรัษฎากรพิพัฒน์ และการถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่งนี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการเริ่มขจัดขุนนางเกาออกจากวงการบริหารระดับสูง¹ การที่กลุ่มสยามหนุ่มมีบทบาทและอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกลุ่มที่เคยมีอำนาจมาแต่ก่อน แมแต่สมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุริยวงศ์ ไวยวัฒน์เอง ก็ไม่ยอมรับเป็นที่ปรึกษาราชการในพระองค์

การตั้งสถาบันที่ปรึกษาทั้งสองสถาบัน นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการประชุมปรึกษาราชการในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็เป็นการรวมกลุ่มของขุนนางหัวก้าวหน้า และมี

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชิตติยา กรรณสูต (รวบรวม), เอกสารทางการเมืองและการปกครองของไทย พ.ศ. 2417-2477, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราสมาคมสังคมศาสตร์, 2518), หน้า 14.

ผลทางการเมืองคือ สถาบันทั้งสองนี้มีส่วนสำคัญในการตั้งอำนาจทางการเมือง ซึ่งอยู่ในอำนาจของสมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์ มาไว้ที่องค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ละน้อย แต่เมื่อทรงรวมอำนาจทางการเมืองได้แล้ว จนกระทั่งสมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์ สิ้นไปแล้วเมื่อ พ.ศ. 2475 ความจำเป็นในการใช้สถาบันทั้งสองนี้ก็จะหมดไป ดังนั้นแม้ว่าสภาทั้งสองนี้ยังคงอยู่ แต่ก็ไม่มีบทบาทมากเท่ากับในระยะแรก ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภไว้ใน "พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247" คือประมาณ 10 ปีภายหลังจากที่ได้มีสภาที่ปรึกษาพระราชกรณียกิจว่า

"...ตำแหน่งเอกเสกคิวกิฟนั้น เป็นที่หวงแหนของริเญนต์แลเสนาบดีแคลิสต์เลติฟนั้นหาใครจะมีใครผู้ใครชอบใจไม่ เราจึงใคร่ขุดหนุนาการลิสต์เลติฟขึ้นจนมีถึงเคานซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนื่อง ๆ เป็นตน จนตกลงเสนาบดีเป็นคอเวอรเมนต์ รุากกลายเป็นหัวหน้าของพวกลิสต์เลติฟ เคานซิลเป็นออบิโปลิตชันของคอเวอรเมนต์โดยตรง เมื่อการภายหลังมาเมื่อเหตุการณ์ในการคอเวอรเมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปไคบอย ๆ เราจึงไคถืออำนาจเอกเสกคิวกิฟไคที่ละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับมาจนถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอรเมนต์ เราเชื่อเป็นแนว่าในการลิสต์เลติฟเคานซิล ในครั้งนั้น คงจะไคแรงเพราะเราจึงไคทำการตลอดไปไคไม่มากก็ไคน้อย ครั้นเรากลับมาเป็นเอกเสกคิวกิฟคอเวอรเมนต์เสียแล้ว การลิสต์เลติฟไม่มีขุดหนุนาการ เพราะเป็นการเหลือกำลังที่เราจะทำทั้งสองไคตลอด...และเพราะเมมเบอร์เป็นตัวสำคัญขาดไปเสียทำไคลิสต์เลติฟเคานซิลมีเสียงออนไป ทำกฎหมายอันไคก็ไคใครจะสำเร็จไค"¹

จากพระราชดำรัสนี้จะเห็นไคว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างสถาบันทางการเมือง ให้ทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติและ--

¹ กจช. ร. 5 บ. 1/4/4, พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.

บริหารแยกจากกัน

อย่างไรก็ตาม สถานที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ๆ หลายอย่าง เช่น การประชุมปรึกษาเรื่องการเลิกทาส การเก็บภาษีอากร เป็นต้น ส่วนสถานที่ปรึกษาในพระองค์นั้น ได้ดำเนินต่อมาเรื่อย ๆ มีการตรวจชำระความฎีกากันอยู่เสมอ และได้มีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สมาชิกสถานนี้มีจำนวนถึง 227 คน กลายเป็นสภาใหญ่มากจนไม่อาจทำการประชุมปรึกษากันอย่างจริง ๆ จัง ๆ ได้¹

การเคลื่อนไหวที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สถานที่ปรึกษาซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งขึ้นนั้น ในระยะต่อมาได้ลดบทบาท และความสำคัญลง ในระหว่างนี้ได้มีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางที่อยู่ในยุโรปได้เข้าชื่อในหนังสือ ถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อเดือน มกราคม ร.ศ.103 (พ.ศ.2427) ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เอกสารนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความคิดริเริ่มที่จะให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยคณะราษฎรถึง 47 ปี²

เหตุที่เจ้านาย 4 พระองค์ และข้าราชการอีก 7 ท่าน³ ได้กราบบังคมทูล

1 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัตติยา กรรสูต (รวบรวม), เรื่องเดิม, หน้า 16.

2 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า ค.

3 คือ 1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ 2. พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา 3. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิวัดนวิศิษฎ์ 4. พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ 5. นายนกแก้ว คชเสนี (พระยามหาโยธา) 6. หลวงเดชนายเวร (พระยาอภัยพิพิช) 7. นายบุศย์ เพ็ญกุล (จมีนไวยวรนาถ) 8. ขุนปฏิภาณพิจิตร (หรรณ) 9. หลวงวิเศษสาส์ (นาค) 10. นายเปลี่ยน 1 1. สิบเลฟเตอร์ แนนต์สอาด.

ความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินต่อ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว นับได้ว่ามีส่วนช่วยให้ประเทศไทยมีการปฏิรูปพื้นฐานของการปกครองแผ่นดิน
 อย่างแน่นอน ทำให้ชาติมหาอำนาจไม่สามารถจะอ้างสาเหตุขู่ปกครองประเทศ
 ไทยได้เหมือนกับที่กระทำต่อประเทศอื่น ๆ และการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวมีน้ำพระทัยกว้าง ขอมรับฟังความคิดเห็นเหล่านี้ ประกอบทั้งทรงเป็นผู้นำใน
 การดำเนินการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองเสียใหม่
 อาจจะเป็นภัยต่อชาติบ้านเมือง พระองค์จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งได้กระทำสำเร็จต้นปี พ.ศ. 2435 ดังที่เรียกกัน
 ว่า การปฏิรูปครั้งใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉะนั้นจึงกล่าว
 ได้ว่า การพัฒนาการทางการเมืองตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 นั้น ผู้วางแผนคือเจ้า
 นาย และข้าราชการกลุ่มนี้ ส่วนการปฏิบัติตามแผนนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว พระราชอนุชา และขุนนางหลายคนช่วยกันดำเนินงานที่สำคัญยิ่งนั้นจนเป็น
 ผลสำเร็จ ¹

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองในขั้นแรกนั้น ได้แก่การพิจารณาว่าการปก
 ครองในระบบเก่าคือ ระบบจตุสดมภ์ นั้นมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง ข้อบกพร่องที่สำคัญ
 ได้แก่การบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายทั้งหมดคือ สมุหพระกลาโหม สมุหนายก และกรม
 ทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา ยังสับสนปะปนกันอยู่มาก ตัวสมุหพระกลาโหม และสมุ
 หนายกนั้น ไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะทางด้านทหาร และพลเรือนตามชื่อตำแหน่งไม่ แต่ได้
 ทำหน้าที่ปกครองหัวเมือง การศาล การทหาร การคลัง และการต่างประเทศด้วย
 ส่วนการปกครองหัวเมืองประเทศราชก็ยิ่งหละหลวมอยู่มาก การปกครองหัวเมืองที่
 ห่างไกลมีข้อบกพร่องอยู่มาก เพราะห่างไกลจากการควบคุมจากกรุงเทพฯ ผลที่ตาม
 มาก็คือ รัฐบาลไม่อาจเก็บภาษีอากรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ฉะนั้นจึงเป็นความจำ
 เป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องพยายามรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง

¹ พิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้ได้จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนา
 ทางการเมืองฉบับแรกของไทย.

ถ้าพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองก่อนการปฏิรูปการปกครอง อำนาจทางการเมืองทั้ง 3 สาขา คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะรวมอยู่ที่สถาบันเดียวกัน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ ทรงทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ โดยผ่านทางจุดศูนย์กลางสี่ และสมุหพระกลาโหม สมุหนายก ต่อมาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมในขณะนั้นมีพลังรุนแรงเกินกว่าสถาบันทางการเมือง และการบริหารของไทยจะรับไว้ได้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงได้ทรงทำการปฏิรูปโครงสร้างขององค์การบริหารเสียใหม่ โดยการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังนี้¹

ในฝ่ายบริหาร ได้ทรงโปรดให้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 กระทรวง แต่ละกระทรวงให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการงานเฉพาะอย่าง และจัดลำดับการปกครองบังคับบัญชาให้มีระเบียบลดหลั่นกันตามลำดับ

ในฝ่ายตุลาการ ทรงแยกงานทางด้านตุลาการออกจากฝ่ายบริหาร โดยโอนกิจการทางด้านศาลซึ่งอยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ ให้มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม แต่เพียงกระทรวงเดียว กับได้ทรงโปรดให้ปรับปรุงกฎหมาย และขบวนการพิจารณาคดีความให้รัดกุมและยุติธรรมขึ้น

ในฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เดิมกระทำโดย ลูกขุน ณ ศาลา และลูกขุน ณ ศาลหลวง คณะลูกขุนทั้งสองนี้จะรวมกันเรียบเรียงกันพระราชกำหนดกฎหมายแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณา เมื่อทรงมีพระราชดำริเห็นชอบจึงจะนำประกาศใช้ ในการปฏิรูปการปกครองได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกคณะลูกขุนดังกล่าวเสีย ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ทำหน้าที่แทน แต่ถึงแม้ว่าสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดี หรือพระมหากษัตริย์ก็อาจจะทรง

¹ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร . โรงพิมพ์โสภณพิพรรณากร, 2470), หน้า 60.

ยับยั้งได้ ดังนั้นสถานี่จึงเท่ากับถูกควบคุมด้วยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้แม้ว่ามพบัญญัติของ
สภาจะอนุญาตให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาก็ตาม ในทางปฏิบัติสมา
ชิกก็ยังมีกลัวที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ตนรู้สึกว่าจะตรงกันข้ามกับพระราชดำริใน
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อีกทั้งระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ก้าวหน้าเกินกว่า
จะปฏิบัติได้ สถานี่จึงจะสลายตัวไปในไม่ช้า ทั้ง ๆ ที่สถานี่น่าจะพัฒนาตัวเองให้ก้าว
หน้าขึ้นมาเป็นสถานี่ที่บัญญัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรดังแนวมโน้มที่อาจจะเป็นไปได้¹

การปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค

การปกครองหัวเมืองของไทยแต่เดิมมาอยู่ภายใต้การปกครองดูแลของสมุห
นายก ซึ่งดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้
ส่วนหัวเมืองชายทะเลตะวันออกอยู่ภายใต้การดูแลของเสนาบดีกรมท่า แต่ในทางปฏิบัติ
รัฐบาลและผู้บังคับบัญชาดูแลกิจการหัวเมืองเหล่านี้มิได้มีอำนาจในการปกครอง
อย่างแท้จริง หัวเมืองที่อยู่ห่างไกลจากราชธานีเท่าไรก็ยังมีอิสระ และฉิบไทยในดิน
แดนของตนเท่านั้น เพราะการปกครองขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองที่ "กินเมือง" นั้น ๆ เจ้า
เมืองเป็นผู้จัดการให้ราษฎรได้รับความสุข แต่เนื่องจากเจ้าเมืองไม่มีเงินเดือน จึงเป็น
หน้าที่ของราษฎรที่จะต้องตอบแทนคุณด้วยการให้แรงงาน หรือปันส่วนสิ่งของที่หามาได้
จากการประกอบอาชีพให้เจ้าเมือง ซึ่งโดยการนี้ส่งผลทำให้เจ้าเมืองมีช่องทางในการ
อาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการหาผลประโยชน์ใส่ตัว และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่
ราษฎร ส่วนรัฐบาลกลาง หรือราชธานีไม่สามารถเก็บภาษีอากรได้เท่าที่ควรจะเป็น
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกระบบกินเมืองนี้
เสีย โดยทรงมีพระบรมราชโองการให้เจ้าเมืองส่งรายได้ และผลประโยชน์ต่าง ๆ
ที่เคยจัดเก็บเป็นประจำให้แก่รัฐบาลกลาง และทรงตอบแทนเจ้าเมืองด้วยการพระ
ราชทานเงินเป็นรายเดือน พร้อมทั้งนี้ได้ทรงวางระบบการบริหารส่วนภูมิภาคเสียใหม่

¹ มัทนา เกษมกล, "การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการ
ปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
บัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 22.

โดยรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล จะมีข้าหลวงเทศาภิบาลดูแลปกครอง และขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว เปลี่ยนวิธีตั้งราชการซึ่งเคยส่งจากเสนาบดีไปยังเจ้าเมือง ให้ส่งตรงไปยังข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดและสั่งการไปตามที่เห็นสมควร ไม่ต้องรอคำสั่งจากกรุงเทพ¹ การปรับปรุงนี้มีผลทำให้งานราชการเมืองมีความรวดเร็ว และคล่องตัวขึ้น

การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคโดยการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางการปกครองนี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่เจ้าเมืองต่าง ๆ เป็นอันมาก ได้เกิดการกบฏและแข็งเมืองต่อรัฐบาลกลาง เช่น กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน ในปลายปี พ.ศ. 2444 กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ในปี พ.ศ. 2445 และกบฏพระยาแขกเจ็ดหัวเมือง ในปลายปี พ.ศ. 2445 ซึ่งรัฐบาลได้ปราบปรามจนราบคาบ เมื่อสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้ได้มีเสถียรภาพมั่นคงแล้ว

การปฏิรูปสังคมและการพัฒนาคน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการปรับปรุงระบบการเมืองของพระองค์จะสำเร็จได้ก็จากเนื่องด้วยปัจจัยทางด้าน "ความตื่นตัวของไพร่บ้านพลเมือง"² ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงทำการ "ปลดปล่อย" บรรดาไพร่บ้านพลเมืองเหล่านี้ให้มีอิสระ โดยทรงยกเลิกระบบไพร่ และระบบทาสเสีย พร้อมกับได้ทรงทำการปรับปรุงและขยายการศึกษาสำหรับคนเหล่านี้ด้วย การที่ทรงกระทำเช่นนี้ย่อมจะช่วยเป็นทางให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม และเกิดความสำนึกทางการเมือง ซึ่งนับว่าพระองค์ได้ทรงวางรากฐานการพัฒนากำลังคนอันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาทาง

¹ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร และพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดินทร ๗ อยุธยา), เทศาภิบาล (พระนคร : เจริญธรรม, 2495), หน้า 239-9.

² เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์ ๗ อยุธยา, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กุมภาพันธ์, 2511), หน้า 32.

การเมือง นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงปรับปรุงขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่ทรงเห็นว่าเป็นสิ่งที่ล้าสมัย ไม่เจริญเท่าเทียมอารยประเทศ เช่น การแต่งกาย การไว้ทรงผม ประเพณีการหมอบคลาน เป็นต้น

จากการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้เขียนอาจกล่าวสรุปถึงพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์ได้ว่า พระองค์ทรงมีความเชื่อมั่นในคุณค่าของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และจากพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า พระองค์ทรงเต็มพระทัยที่จะให้กฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาต ดังเช่นประเทศประชาธิปไตยในยุโรป แต่ทรงติดขัดอยู่ที่ว่าราษฎรชาวไทยยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบบประชาธิปไตย และไม่มี ความสนใจในการปกครองบ้านเมืองแต่อย่างใด ฉะนั้นการที่จะนำระบบประชาธิปไตยมาใช้โดยที่ยังไม่มีการวางรากฐานไว้ก่อนนั้น ย่อมจะนำมาซึ่งผลร้ายมากกว่าผลดี พระองค์จึงต้องฝึกให้ราษฎรใคร่รู้จักระบบประชาธิปไตย โดยการเผยแพร่ที่ละน้อยจนกว่าราษฎรจะคุ้นเคยและเข้าใจดี¹ พระองค์ทรงเริ่มทดลองจากข้าราชการที่ใกล้ชิด และเป็นกลุ่มคนรุ่นหนุ่มหัวก้าวหน้า โดยโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งพระองค์ก็คงมีพระราชประสงค์จะให้ เป็นสภาฝึกหัด สำหรับเป็นสภานิติบัญญัติสืบต่อไป แต่สภาที่ปรึกษาราชการที่พระองค์ทรงตั้งขึ้นไม่ประสบความสำเร็จ จสมตั้งพระราชประสงค์ ความล้มเหลวของการจัดตั้งสภานี้ อาจจะทำให้พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยกับคำกรณบบังคมทูลของ เจ้านายและขุนนางกลุ่มหนึ่งในข้อที่ให้พระองค์ทรงเปลี่ยนการปกครองจากแบบ "แอมโสลูคโมนาเกี" ให้เป็น "คอนสตีติวชันแนบโมนาเกี" ซึ่งมี "พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมืองที่จงทรงพระราชวินิจฉัย มีพระบรมราชโองการเป็นลิตธิชาดแก่ชาตุลละของฮูลีพระบาทผู้ใหญ่ ดังเช่น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทุก ๆ พระองค์

¹ ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510), หน้า 26.

ในยุโรป ที่มีต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองทั่วไปทุกอย่าง" ¹ เนื่องจากทรงเห็นว่าไม่อาจจะหาสมาชิกที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็น "ปาลิเมนต์" ได้ อย่างไรก็ตามก็ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงประสบความสำเร็จในการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติได้ก็ตาม แต่ในด้านการปรับปรุงระบบราชการ และโครงสร้างทางฝ่ายบริหาร นับได้ว่าทรงประสบความสำเร็จเป็นอันมาก

1.2 แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัตินั้น เป็นระยะเวลาที่ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำลังแผ่ขยายไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม เศรษฐกิจ ระเบียบประเพณีความเป็นอยู่ รวมทั้งค่านิยมทางการเมือง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีผลกระทบต่อระบอบการปกครองในต่างประเทศหลายประเทศในขณะนั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษที่ 19 เป็นต้นมา การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เริ่มเป็นระบบการปกครองที่ไม่เป็นที่ต้องการของประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการปฏิวัติเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศจีน รัสเซีย ตุรกี หรือแม้แต่ประเทศญี่ปุ่น ก็ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบ "คอนสตีติวชันแนลโมนาร์กี" โดยองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของชาติ ปกครองประเทศภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ทรงประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นที่สนใจในหมู่ประชาชนชาวไทยที่มีการศึกษา เป็นอันมาก

¹ กจช. ร.5 บ.14/1 เรื่องเจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

การขึ้นครองราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของอีกสมัยหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากรัชกาลก่อน โดยพิจารณาการปฏิวัติขององค์พระประมุข อาทิ ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ไทยองค์แรกที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศอังกฤษ ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุดประเทศหนึ่ง ภูมิหลังย่อมทำให้ปัญญาชนรุ่นใหม่ที่ต่างก็คาดหมายกันว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ใหม่ คงจะทรงเป็นนักปกครองที่มีหัวก้าวหน้า มีแนวพระราชดำริทางการเมืองแบบเสรีนิยม และคงจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในไม่ช้า¹ อนึ่ง สถาปนาเมืองภายหลังการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าอยู่ในสภาพที่น่าพอใจ ลัทธิจักรวรรดินิยมที่เคยคุกคามเอกราช และความมั่นคงของประเทศไทยในรัชกาลก่อนได้กลายเป็นสิ่งพินาศ² ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับราชบัลลังก์อันอุดมไปด้วยเกียรติศักดิ์ และความมั่นคงถาวรอย่างมาก³ ซึ่งในสภาพเช่นนี้ ย่อมเปิดโอกาสให้พระองค์ได้พัฒนาปรับปรุงกิจการภายในของประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในระบบการเมืองซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานไว้ ดังพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงมอบพระราชภาระในการจัดตั้งการปกครองในระบบ "คอนสตีติวชันโมนาจี" ซึ่งไม่สามารถกระทำสำเร็จในรัชสมัยของพระองค์ไว้ว่า "ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญให้พลเมืองในพื้นที่ที่ขึ้นสู่อราชบัลลังก์ ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาป่าดีเม่นต์และคอนสตีติวชัน"⁴

¹ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจตุจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : คัมภีร์วิทยา, 2505), หน้า 587.

² มีทนา เกษกมล, เรื่องเดิม, หน้า 62.

³ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจตุจักรพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 601.

⁴ พระราชดำรัสที่ทรงกล่าวในที่ประชุมเสนาบดี ณ พระที่นั่งราชกรัณยสภา พ.ศ.2543, อ้างใน ว.ช. ประสังสิศ, แผ่นดินพระปกเกล้า (พระนคร:เผด็จชาติ, 2505) หน้า 46.

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชสมบัตินั้น ทรงมีพระราชดำริอันแน่วแน่ที่จะนำประเทศไทยไปสู่ความเจริญก้าวหน้า และนำประเทศขึ้นสู่ความทัดเทียมกับนานาชาติ และการสร้างความรู้สึกรักชาตินิยมในหมู่ประชาชนชาวไทย¹ คงจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พระองค์ทรงพยายามอย่างยิ่งที่จะปลดปล่อยพันธะ และความไม่เสมอภาคในสนธิสัญญาต่าง ๆ การสงทหารไปร่วมกับฝ่ายพันธมิตรในยุโรป ในขณะที่เดียวกัน พระองค์ทรงเขียนบทความ ละคร บทเพลงปลุกใจ เพื่อให้ประชาชนรักษาความเป็นเอกราชของพระองค์ ซึ่งพระราชทานแก่นักเรียนไทยที่จะไปศึกษาในยุโรปว่า

“...เราขอเตือนสตินักเรียนว่า จะไคยินไคพิงอะไรก็ตาม ก่อนที่จะรับรื่องเอาเป็นของคี่ และนานิยมควรตั้งปัญหาแก่ตนเองเสียก่อนว่า

1. ลัทธิ หรือวิธีการนั้น จะเหมาะแก่คนไทยหรือไม่
2. สภาพแห่งเมืองไทยเวลานี้ ควรจะใชลัทธิหรือวิธีการนั้น ไคหรือยัง
3. ถ้าจะใชลัทธิ หรือวิธีการนั้น ๆ จะเป็นประโยชน์แก่ชนหมู่มากทั่วไป หรือเป็นประโยชน์แก่สำหรับตัวเรา และพวกพ้องของเราที่เป็นชนหมู่น้อย ถ้ายังคอบปัญหาทั้งสามข้อนี้ไมคควยความแนใจละก็อย่าเพิ่งรับรื่องว่า ลัทธิ หรือวิธีการนั้นจะเป็นของคี่นานิยม อย่าลืมว่า สภากของประเทศไทยกับประเทศไทยคิกกันอยู่ ฉะนั้น สิ่งซึ่งเป็นคุณสำหรับเขากอาจจะเป็นโทษสำหรับเรากัไค กลาวเพียงเท่านั้นเชื่อว่า พอแล้วสำหรับเตือนสติที่มุ่งคี่”¹

จากพระราชดำรินี้ อาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ปกครองประเทศในระบอบเวลานั้น นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงบทความ และ

¹ พระราชดำรัส และพระบรมราโชวาท ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : กรมศิลปากร, 2501), หน้า 55-6.

บทละครชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการปกครองโดยรัฐธรรมนูญว่า เป็นสิ่งที่ขัดกับประเพณีดั้งเดิมของไทย ในหนังสือเรื่อง "ความกระจัดกระจายแห่งเมืองจีน" และ "การจลาจลในรัสเซีย" ซึ่งแปลมาจากต้นฉบับเดิมภาษาอังกฤษ สำหรับในเรื่อง "จวดยอานาจ" นั้น ไคทรงนิพนธ์ในเชิงอภิปรายถึงผลดี และผลเสียของระบอบประชาธิปไตย และระบอบสาธารณรัฐ ทรงชี้ให้เห็นว่า ในระบอบราชาธิปไตยนั้นมี "พระราชอาเป็นสง่าแห่งแคว้น" การที่จะล้มล้างระบอบการปกครองนี้ลงเสีย และทำลายความรู้สึกที่ฝังอยู่ในใจประชาชนมาหลายชั่วคนนั้น ไม่เป็นสิ่งที่ง่ายนัก ส่วนประธานาธิบดีในระบอบสาธารณรัฐนั้น จะเป็นประมุขที่ไม่ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนเท่าพระเจ้าแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามจูงใจให้ประชาชนนิยมการปกครองในระบอบราชาธิปไตย พร้อมไปกับให้ประชาชนแสดงความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ แต่สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีน้ำพระทัยเป็นนักประชาธิปไตยก็คือ ในรัชสมัยของพระองค์ไคทรงเปิดโอกาสให้เสรีภาพทางคำกล่าวแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ดังที่ Virginia Thompson กล่าวไว้ใน "Thailand : The New Siam" ว่า "ในตอนต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศสยามมีเสรีภาพทางการหนังสือพิมพ์อย่างแท้จริง" ¹ หนังสือพิมพ์ในรัชสมัยของพระองค์นั้น ไคลงบทความคิดเห็นทางการเมืองอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เพราะพระองค์ไม่ถือพระองค์ เช่น เมื่อหนังสือพิมพ์ลงข่าวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐบาลก็ทรงเขียนโต้ตอบกับหนังสือพิมพ์นั้น ๆ แม่ว่าอีกฝ่ายจะโต้ตอบด้วยความเผ็ดร้อนรุนแรงก็มีไคทรงถือโทษในการออกความคิดเห็น หรือในการอภิปรายนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามพระนามที่ทรงใช้ในการโต้ตอบหนังสือพิมพ์คือ "อัสวพานุ" หนังสือพิมพ์ที่บทความโจมตีรัฐบาลมากที่สุดในช่วงนั้นก็คือ หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย พระองค์ทรงเห็นว่า หนังสือพิมพ์เป็นสะพานสำคัญที่เชื่อมโยงพระองค์กับพสกนิกร โดยมีพระราชวโรกาสที่จะได้

¹ Virginia Thompson, Thailand : The New Siam, (New York : Paragon Book Reprint Co., 1967), p. 791.

ทรงสตั้บรับฟังทุกขุ่สุขและเสียงของราษฎร บึงไปกว่านี้พระองค์ได้มีพระบรมราชโองการให้หน่วยราชการต่าง ๆ เอาใจใส่แก่ชาวคราว หรือทุกขุ่รอนของราษฎรที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีข่าวหรือความเห็นอะไรที่ปรากฏหรือหนังสือพิมพ์เสนอไปแล้วนั้น ทางราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะไม่เอาไปวินิจฉัย หรือถือเป็นสาระสำคัญ¹

คูลิตธานีกับการฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ใน พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างเมืองจำลองขึ้นในบริเวณพระราชวังคูลิต และพระราชทานพระนามว่า คูลิตธานี เมืองคูลิตธานีประกอบไปด้วยบ้านเรือนราษฎร โรงพยาบาล โรงเรียน วัด สวนสาธารณะ ธนาคาร และสถานที่ราชการ จัดแบ่งเขตเป็นอำเภอ ตำบล ให้ราษฎรซึ่งเรียกกันว่า "ทวยนาคร" เขามาสร้างบ้านเรือนตามแผนผังบ้านแต่ละหลังมีขนาดโตกว่าศาลพระภูมิ² ทวยนาครของเมืองจำลองนี้ไค้แก่ บรรดาคนหาดเล็กใกล้ชั้ครวมทั้งเชื้อพระวงศ์ในชั้นหม่อมเจ้าเป็นอย่างสูง ผู้ที่ได้รับการสมมุติเข้ามาเป็นทวยนาครนี้จะทำการตกแต่งประดับประดาบ้านเรือนจำลองของตนอย่างสวยงามตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชประสงค์ในการจัดสร้างคูลิตธานีนั้น ได้มีความเห็นขัดแย้งกันในความเห็นแรกเข้าใจว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์จะให้คูลิตธานีเป็นการฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับข้าราชการบริพารผู้

¹ หลุย คีรีวัต, ประชาธิปไตย 17 ปี (พระนคร . โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2493), หน้า 88-9.

² จมื่นอมรรตุนารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), คูลิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (เรียบเรียงตามมติของคณะกรรมการสัมมนาเรื่อง คูลิตธานี หอสมุดแห่งชาติ พิมพ์ในงานพระบรมราชานุสรณ์ 10-12 พฤศจิกายน 2513, หน้า ข.

ไกลซิด โดยพิจารณาจากพระราชดำริที่ว่า ทวายนครของอุลิตธานีมีฐานะความเป็นอยู่ และความรู้สูง สมควรที่จะเริ่มปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง¹ จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้ธรรมนูญลักษณะการปกครองของคณะนคราภิบาล ให้มีการประชุมทวายนครเลือกตั้ง "นคราภิบาล" เป็นหัวหน้าดำเนินการปกครองโดยทั่วไป และเลือก "เชษฐบุรุษ" เป็นตัวแทนอำเภอเข้านั่งในสถานคราภิบาล นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการออกหนังสือพิมพ์และการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีพระราชประสงค์ว่า

"...การงานฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายนคราภิบาลก็ถ่ายแบบมาจากของจริงทั้งนั้น วิธีการที่ดำเนินเป็นไปนี้ เป็นการทดลองว่าจะเป็นประโยชน์ใดเพียงใด เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับธานีไหนแน่ชัดเสียก่อน...วิธีการดำเนินการในธานีเล็ก ๆ ของเราเป็นเช่นไร ก็ตั้งใจไว้ว่า จะให้ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน..."²

จากพระราชดำรัสในวันเปิดศาลาในวันเปิดศาลารัฐบาลของอุลิตธานีนี้ แสดงให้เห็นพระราชประสงค์จะให้อุลิตธานีเป็นแบบทดลองการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากอุลิตธานีเป็นเมืองเล็ก คงจะสะดวกในการทดลอง และสามารถหาข้อดีข้อเสียของการปกครองแบบใหม่ได้ และเมื่อพิจารณาจากธรรมนูญการปกครองอุลิตธานีนั้นจะเห็นได้ว่าสถานคราภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ปกครองอุลิตธานีจะต้องมีหน้าที่ดูแลจัดการการคมนาคม การรักษาพยาบาล การจัดเก็บภาษีอากร แจกจ่ายและขอความต่าง ๆ ของรัฐบาลแก่ประชาชน³ การดำเนินการต่าง ๆ นี้คณะเชษฐบุรุษ ซึ่งเป็นตัวแทนของ

¹ "ปรารภกรณิของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล" จมื่นอมรรตุนา-
รักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 58.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

³ หอดสมุดแห่งชาติ, อุลิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : 2513), หน้า 56.

ทวายนครจะร่วมดำเนินงานและเสนอความคิดเห็นอยู่ด้วย การจัดการปกครองในลักษณะนี้ก็คือการปกครองในแบบเทศบาลในปัจจุบันนั่นเอง และด้วยเหตุผลของธรรมเนียมการปกครองดุสิตธานีนั้น ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาบุรีนวราชนุรักษ์ (ชวน สิงหเสนี) แปลจากธรรมเนียมการปกครองแบบเทศบาลของอังกฤษ¹

สำหรับความคิดเห็นประการที่สองนั้นขัดแย้งกับความเห็นประการแรก โดยพิจารณาจากการที่ดุสิตธานีมีฐานะเป็นเมืองสมมุติ การดำเนินงานต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้งนครภิบาล เชนรบุรุษ การประชุมวิภาควิจารณ์ การทำงานของคณะกรรมการภิบาล หรือการอภิปรายซักฟอกการทำงานของคณะนครภิบาล โดยพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น ไม่อาจเกิดประโยชน์ต่อราษฎรเข็ญรัฐประชาธิปไตยได้ เพราะการกระทำนี้มีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง ประกอบกับกรณีที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดการละระอุอยู่มาก จึงทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่าเป็นการเล่นละครเพื่อความบันเทิงพระราชหฤทัยมากกว่าที่จะมุ่งให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง² และถึงแม้ว่าทวายนครของดุสิตธานีจะไม่มีโอกาสฝึกหัดประชาธิปไตยจากนครจำลองนี้ แต่การฝึกหัดนี้ก็ไม้อาจจะเกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เพราะเป็นการออกความคิดเห็นเฉพาะในเรื่องการปกครองดุสิตธานี มิได้ออกความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองประเทศโดยทั่วไปไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงกิจกรรมส่วนใหญ่ของดุสิตธานีตามที่ปรากฏในหนังสือของคณะกรรมการสัมมนาเรื่องดุสิตธานีมีได้อยู่ที่การประชุมปรึกษา หากอยู่ที่ความสวยงามของสถานที่ มีการประกวดเคหสถาน การสอบมีคฤเทศก์ เพื่อเปิดโอกาสให้ "คนต่างธานี" เข้ามารชมความสวยงามของดุสิตธานี หรืออีกนัยหนึ่งก็เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่กิจกรรมของดุสิตธานีแก่ประชาชน ในการจัดสอบครั้งนี้ได้ประกาศว่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖, "คำนำ".

² มัทนา เกษมดล, เรื่องเดิม, หน้า 127.

"...บัดนี้ กิจการบ้านเมืองก็ได้ดำเนินมาโดยลำดับ เกือบ
ใกล้เวลาอันสมควรที่จะเปิดให้ชาวต่างชาติเข้ามาชม เทาที่
โคลงเกตุคุมีชาวบางครบางคนไม่ค่อยสันทัดข้อตำบลด และ
สถานที่ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะยังดูความสวยงามของธานี และ
ความเฟลิดเฟลิดของผู้ที่จะเข้ามาชมไหลคนอยู่ลงใด จึง
เห็นความจำเป็นที่จะให้มีผู้นำทางสำหรับธานีขึ้น"¹

เมื่อพิจารณาจากข้อความนี้จะเห็นได้ว่า การเปิดคูลิตธานีให้แก่ชาวต่างชาติ
เข้ามาชมนั้นมิได้มีจุดประสงค์ใหญ่เข้ามาชมใดเห็นถึงรูปแบบการปกครอง ซึ่งจะทดลองกระ
ทำสำหรับประเทศในกาลต่อไป² แต่กลับเน้นหนักในด้านความสวยงาม ความเฟลิด
เฟลิดแก่ผู้ที่จะเข้ามาชม และในการสอบครั้งนี้ผู้ที่ได้คะแนนสูงต่อคำถามที่ว่า "คูลิตธานีมี
ประโยชน์อย่างไรบ้าง" ก็มีคำตอบไปในทางที่เป็นประโยชน์ทางการปกครอง หรือ
ในด้านความสวยงาม ก็ตอบเน้นไปในลักษณะที่ว่า คูลิตธานีจะเป็นเครื่องมือให้พระ
บาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบสติปัญญา และความสามารถของข้าราชการ
บริพาร การที่ทรงให้คะแนนสูงสุดสำหรับคำตอบดังกล่าว ทำให้เกิดความขัดแย้งว่า
พระราชประสงค์อันแท้จริงของพระองค์ในการจัดตั้งคูลิตธานีนั้น เพื่อจะทรงได้ทรงหยั่ง
รู้อิच्छาศัย และความสามารถของข้าราชการบริพารมากกว่าที่จะทรงปูพื้นฐานสำหรับการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อนึ่ง การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น ได้มีการปูพื้นฐานไว้
แล้วตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นการตั้งการปกครอง
ตำบลหมู่บ้านที่บางปะอิน ซึ่งเมื่อบังเกิดผลดีจึงออกเป็นข้อบังคับ และพระราชบัญญัติใน
พ.ศ. 2493 (ร.ศ. 115) และ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ซึ่งในพระราชบัญญัติปก
ครองท้องที่ ร.ศ. 116 ก็กำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย และใน พ.ศ.
2448 ได้โปรดให้มีการจัดระเบียบการปกครองแบบสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม และ

¹ หอสมุดแห่งชาติ, เรื่องเคิม, หน้า 111.

² มีพญา เกษมกล, เรื่องเคิม, หน้า 129.

ใน พ.ศ. 2451 ก็ไต่ขยายออกไปยังท้องที่ต่าง ๆ โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 127 จะเห็นได้ว่า การทดลองการปกครองแบบใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์จะไม่ทรงทำทันทีทั้งหมด แต่จะทรงทดลองทำ ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งก่อน เมื่อประสบผลดีจึงโปรดให้ขยายไปยังท้องที่อื่น ๆ การปกครองในแบบเทศบาลก็เช่นเดียวกัน ถ้าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงคอย ๆ พัฒนาจากรูปแบบการปกครองสุขาภิบาล ก็อาจจะทำได้โดยไม่ยากนัก ด้วยได้มีการปูพื้นฐานไว้ก่อนแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องตั้งเมืองจำลอง และสมมุติเหตุการณ์เพื่อทดลอง เหมือนดังที่ทรงตั้งคุลิตชานีขึ้น ซึ่งเป็นการทดลองที่เสียเปล่า ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ฉะนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า นอกจากพระราโชบายในการนำประเทศให้ทัดเทียมอารยประเทศในด้านความเป็นอยู่ และการปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมให้แก่ราษฎรแล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ได้มีการพัฒนาทางการเมือง เพื่อที่จะก้าวไปสู่การเตรียมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมดังพระประสงค์ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้พระราชโอรสของพระองค์ดำเนินรอยเบื้องพระยุคลบาทที่พระองค์ท่านได้ทรงดำเนินการปูพื้นฐานไว้ ดังนั้น ในสมัยของพระองค์ จึงได้มีกลุ่มคนหนุ่มหัวก้าวหน้าได้แสดงปฏิกิริยาที่จะก่อการกบฏเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองในแบบสมบูรณาญาสิทธิราช รวมทั้งต้องการให้ประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เหมือนดังที่อารยะประเทศอื่นประสบความสำเร็จ และความเจริญก้าวหน้าด้วยระบอบการดังกล่าวนั้น¹

¹ การกบฏครั้งนี้เรียกว่า การกบฏ ร.ศ. 130 คณะบุคคลที่ร่วมกันก่อการกบฏส่วนมากเป็นนายทหารหนุ่ม คูรายละเอียดคนใน ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.อ. เนตร พูนวิวัฒน์, ประวัติการปฏิวัติครั้งแรกของไทย ร.ศ. 130, (พระนคร: บริษัท พิมพ์งาน จำกัด, 2503).

แต่แผนการณัฏฐนี้ได้รับการเปิดเผยเสียก่อนที่จะมีการกระทำสำเร็จ
จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การกบฏครั้งนี้ เป็นผลสะท้อนของความไม่พอใจในการดำเนิน
พระบรมราชาไชบาย

1.3 การสร้างสถาบันทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

การพัฒนาทางสังคมได้เริ่มเกิดขึ้นนับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ดำเนินต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัว ดังจะเห็นได้จากการประกาศเลิกทาส มีการเร่งให้การศึกษาแก่ประชาชนมาก
ขึ้น พร้อม ๆ กับการพยายามที่จะสร้างสถาบันการปกครองในระดับสูง อันได้แก่ การ
จัดตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน แต่การสร้างสถาบันทาง
การเมืองเพื่อให้ความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวนี้นี้ ได้สะดุดหยุด
ลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว¹ ในขณะที่ประชาชนโดย
เฉพาะชนชั้นกลางที่เป็นข้าราชการ เริ่มมีความรู้สึกตื่นตัวทางการเมืองที่จะเข้ามา
มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ แต่นโยบายในการบริหารประเทศยังคงอยู่กับการสงวน
อำนาจทางการเมืองไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ และข้าราชการบริพารที่ใกล้ชิดพระองค์เพียง
ไม่กี่คน โดยเฉพาะข้าราชการในระดับสูงมิได้มีพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเคยมีบทบาท
ในการบริหารประเทศมาในรัชกาลก่อน เช่น สมเด็จพระยาคำรังราชานุภาพ
ความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ต่อข้าราชการที่มีความสำคัญอันมีเจ้าพระยารามราฆพ (ม.ล.
เพื่อ พึ่งบุญ) ก็เป็นไปในลักษณะลบ ความไม่พึงพอใจใ้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึง
ทวีความรุนแรงมากขึ้นในหมู่ข้าราชการ²

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์
ทรงต้องเผชิญกับปัญหา และสถานการณ์หลายด้าน ในรัชสมัยของพระองค์เป็นช่วงระยะ

¹ มัทนา เกษกมล, เรื่องเดิม, หน้า 132.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

เวลาที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างหนัก ในทางเศรษฐกิจนั้นภาวะการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประกอบการเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำในระยะแรก โดยยังไม่มีกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่แน่นอน จนกระทั่ง พ.ศ. 2451 ทำให้ราคาข้าว ซึ่งเป็นผลผลิตหลักของไทยต้องตกต่ำลง นอกจากนี้สภาพแผนแล้งติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2450 ถึง พ.ศ. 2454 ทำให้ปริมาณการผลิตข้าวลดต่ำลงด้วย แม้วางงบประมาณประจำปีของประเทศไทยในปีแรกแห่งรัชกาลที่ 6 จะมั่นคงพอสมควร คือมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายจริงถึง 4.5 ล้านบาท แต่พอถึงปลายรัชกาลที่ 6 ซึ่งเป็นช่วงก่อนรัชกาลที่ 7 นั้นงบประมาณได้ขาดดุลยติดต่อกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2465-68 คือปีสุดท้ายในรัชกาลเป็นจำนวนเงิน 0.4, 0.8, 4.4 และ 1.9 ล้านบาทตามลำดับ¹

นอกจากปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังต้องทรงเผชิญกับปัญหาการเมืองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตื่นตัวทางการเมืองของผู้ที่มีการศึกษาการเจริญก้าวหน้าของสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการหนังสือพิมพ์ซึ่งเริ่มขยายตัวมากในรัชกาลที่ 6 ยิ่งเจริญรุดหน้ามากขึ้นในรัชกาลที่ 7 ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2468 ถึง 2475 ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีหนังสือพิมพ์รายวันที่ออกในประเทศไทยถึง 35 ฉบับ และมีวารสารประมาณ 130 ฉบับ ความเจริญก้าวหน้าทางสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่แนวความคิดทางการเมืองให้แก่ผู้ที่มีการศึกษา เมื่อสมาชิกของคณะราษฎรคนสำคัญ เช่น นายปรีดี, พนมยงค์ กลับจากยุโรป การตื่นตัวที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองการวิพากษ์วิจารณ์การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และความปรารถนาที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี

¹ พรเพ็ญ อันตระกูล, การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทยานิพนธ์ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 51.

กว่าเก่า ก็เริ่มปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับ¹ จะเห็นได้จากคำยืนยันของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของสื่อมวลชนต่อการเรียกร้องและเผยแพร่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่า

"...เมื่อข้าพเจ้ากลับประเทศไทยใน พ.ศ. 2470 หลังจากไปอยู่ฝรั่งเศสเกือบ 7 ปีนั้นแล้ว ปรากฏว่าชนรุ่นหนุ่ม สมัยนั้นชนิดที่ไม่เคยไปเห็นระบบประชาธิปไตยในต่างประเทศ แต่ก็มี ความตื่นตัวที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ทั้งนี้ก็แสดงถึงว่า ผู้ที่มีใคร่ความเป็นอยู่อย่าง ระบบศักดินา เกิดจิตสำนึกที่เขาประสพแก่ตนเอง ถึงความ ไม่เหมาะสมของระบบนั้น และอิทธิพลที่เขาได้รับจากสื่อมวลชนที่มีลักษณะก้าวหน้าในสมัยนั้น เรียกร้องให้มีการ เปลี่ยนแปลงระบบศักดินามาเป็นระบบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ เพราะเหตุนั้น พวกข้าพเจ้าจำนวนน้อยที่ กลับจากยุโรป จึงไม่มีความลำบากมากนัก ในการชวนผู้ตื่นตัวในเมืองไทย ให้เขาเป็นสมาชิกในคณะราษฎร เพราะ เขามีพื้นฐานแห่งความตองการนั้นอยู่แล้ว"²

ข้อที่น่าสังเกตร่วมกันก็คือ แนวความคิดของมาร์กซิสต์ ได้เริ่มมีการแสดงออกเป็น ครั้งแรกในหน้าหนังสือพิมพ์ ในปี พ.ศ. 2471 ดังปรากฏในบทความชื่อ "กลียุคเป็น เหตุแห่งอิสรภาพมิคสัญญีเป็นเหตุทำให้เกิดความเสมอภาค" และ เรื่อง "ทูตพระศรี อารีย์" ซึ่งลงพิมพ์ในหนังสือราษฎร ฉบับวันศุกร์ที่ 11 มกราคม และวันจันทร์ที่ 14 มกราคม 2471 ตามลำดับบทความทั้งสองนี้ มีผลทำให้หนังสือพิมพ์ราษฎรถูกตัดก่เดือน

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม), หน้า 174.

² ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร และระบบประชาธิปไตย (พระนคร : นิติเวช, 2515), หน้า 18.

จากรัฐบาลและต่อมาได้มีการตั้งถนนใบอนุญาตการพิมพ์ ในฐานะที่พิมพ์ข้อความที่ก่อให้เกิดความไม่สงบราบคาบในหมู่ประชาชน

ในบทความเรื่อง "เห็นว่าเจ้าเป็นลูกคุ่มดวงความเจริญ" ในหนังสือพิมพ์ราษฎรฉบับวันพุธที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2471 เป็นการวิจารณ์ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมืองจีนมาเปรียบเทียบ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า จีนก่อนการปฏิวัตินั้น พวกราชวงศ์จีนตั้งหน้าตั้งตาแต่จะหาความสุขสนุกสนานส่วนตัว ไม่ได้จักหาวิธีแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง มิใช่ที่ประชาชนพลเมืองจะยากจน ขนแค่นเคียด ร้อนอย่างไรก็ช่าง ดังนั้นผู้ที่ได้รับการศึกษาอย่างเช่น ชุนยัคเซน จึงเห็นว่า ถ้าปล่อยให้เจ้ามีอำนาจถือบังเหียนการปกครองต่อไป พลเมืองก็จะยากจนอยู่อย่างเดิม เจ้าเป็น "ลูกคุ่มกอนมเหมาที่ดวงความเจริญของประเทศไม่ให้อาวุธไปสู้ความเจริญได้ พวกเจ้ามีแต่จะคอยสูบเลือดประชาชน อีกทั้งพวกต่างชาติ ซึ่งมีไหวพริบฉลาดกว่าก็สูบเอาไปกินอีก ทำให้ประชาชนต้องถูกสูบเลือดทั้งข้างนอกและข้างใน" บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่า บ้านเมืองจะเจริญใดของอาศัยกำลังจากราษฎร แต่บ้านเมืองจะเจริญไม่ได้ ถ้าราษฎรเป็นโรคผอมแห้ง หรือถูกสูบเลือดคั่งกล่าว¹

ในหนังสือพิมพ์ราษฎร ลงพิมพ์บทความเรื่อง "กลียุคเป็นเหตุเกิดความอัสราภาพ มิคสัญญีเป็นเหตุทำให้เกิดความเสมอภาค" และในเรื่อง "พุทธพระศรีอารีย์" ต่อจากเรื่อง "เจ้าเป็นลูกคุ่มดวงความเจริญ" ในเดือนเดียวกัน ในสมัยนั้น ความเชื่อเรื่องพุทธทำนายยุคมิคสัญญี กลียุค และปัญจอันตรธาน (การเสื่อมสิ้นของพุทธศาสนา) มีอยู่ทั่วไปในหมู่คนไทย กลียุค และมิคสัญญีเป็นสภาพการณ์ที่น่ากลัว และเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา แต่ในบทความในหนังสือพิมพ์ราษฎรได้พยายามชี้ให้เห็นว่า กลียุค และมิคสัญญีนั้นไม่เป็นเรื่องที่น่ากลัวอะไร กลับเป็นที่พึงปรารถนาเสียอีก อีกทั้งเป็นไปตามหลักของพุทธศาสนาอีกด้วย บทความนี้เริ่มต้นด้วยการอธิบายเหตุผลแห่งความเปลี่ยนแปลงตามคติของพุทธศาสนาที่ว่า สัตว์โลกมีการเวียนว่ายตายเกิดสืบเปลี่ยนกันไป บ้านเมืองจะ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า

เจริญได้ก็ด้วยอาการหมุนเวียน อยู่เฉย ๆ จะเจริญไม่ได้ "ประเทศเล็ก ๆ อาจจะเป็นประเทศใหญ่ ประเทศใหญ่กลับเป็นประเทศเล็ก เด็กเจริญขึ้นเป็นผู้ใหญ่ได้ ฉันใด ความเจริญหรือความเสื่อมของบ้านเมืองก็ฉันนั้น" กฎแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่มีโรคสามารถหลีกเลี่ยงได้ (หรือพูดกันในภาษาปัจจุบันก็คือไม่มีใครที่จะหยุดกงล้อของประวัติศาสตร์ได้) "เด็กที่มีความเจริญขึ้นสู่ความเป็นผู้ใหญ่ แล้วก็มีอันเสื่อมไปตามสภาวะ ดังนั้นเป็นกฎธรรมดาใครจะทวงว่าใครคิดนั้นได้ไม่ แม้จะมีอำนาจวาสนาดีกเพียงไร ก็พึงให้รู้สึกกว่า อำนาจวาสนานั้นจงคงที่อยู่ไม่ได้" การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าชาติต้องการความเจริญ แม้จะเป็นการใช้ความรุนแรงก็ตาม ดังความตอนหนึ่งว่า "ในที่ไหนมีไม้ใหญ่ปกคลุมอยู่ ต้นไม้อื่นจะเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะต้นไม้แย่งเอาอาหารไปกินเสียหมด ถ้าเราโค่นต้นไม้ใหญ่นั้นลงเสีย เราจะเห็นพันธุ์ไม้อื่นเกิดขึ้นอีกมากมาย" และ บุคคลใดที่มีอำนาจวาสนา บิดเอาอำนาจการเงินเขาไว้ ไม่ให้การเงินนั้นหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามสภาพอันควร กล่าวคือ ไม่ทำกิจการอันใดให้เพื่อนมนุษย์ด้วยกันอาศัยได้ และตั้งหน้าเอารัดเอาเปรียบแก่ผู้ที่มีกำลังน้อยกว่าตน บุคคลนั้นคือต้นไม้ใหญ่ที่ไร้ประโยชน์"¹

บทความนี้สรุปว่า ความอึดสรภาพนั้นเป็นผลเกิดจากเหตุกสิยัค หรือ ทุรยัค ถ้าไม่มีเหตุเหล่านี้เกิดขึ้น ความอึดสรภาพก็เกิดขึ้นไม่ได้ ผู้ต้องการความอึดสรภาพ จึงต้องคิดนรณเพื่อให้พินอำนาจที่กตซึ่งตนเองอยู่ เหตุแห่งการคิดนรณเป็นผลให้เกิดกสิยัค หรือ ทุรยัค ความเสมอภาค ก็เป็นผลที่เกิดจากมิกสัญญี เช่นกัน มิกสัญญียังไม่เกิดความเสมอภาค ก็ไม่มีลักษณะของความเสมอภาคอันแท้จริงนั้น "เหมือนกับยั้งฉงที่บดแล้วอย่างละเอียด วัตถุทุกอย่างย่อมไม่เท่ากันคอบเมื่อบดกันเข้าละเอียดแล้ว จึงเท่ากันดังนี้เป็นความเสมอภาค"

ในบทความเรื่อง "พุทธพระศรีอารีย์" ผู้เขียนคนเดียวกันได้ขยายความในเรื่องเดิมว่า ความเสมอภาคที่ได้รับจากผู้มีอำนาจเหนือประสิทธิประสาทให้ นั้น ไม่ใช่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ความเสมอภาคที่แท้จริง เพราะยังมีผู้เป็นเจ้าของใหญ่อยู่ และอธิบายต่อไปว่า สังคมมนุษย์นี้มีการเบียดเบียนยิ่งเจริญมากเท่าใดก็ยิ่งเบียดเบียนกันมากขึ้นเท่านั้น คนที่ฉลาดกว่าก็ใช้ปัญญาและอำนาจสูงเลือกเนื้ออยู่ที่ใจกว่า มีกำลังและอำนาจน้อยกว่า สู้บิกันกันลงไปเป็นชั้น ๆ มนุษย์แบ่งออกเป็น 2 พวก คือพวกที่มีอำนาจมั่งมีพวกหนึ่ง พวกคนจนอีกพวกหนึ่ง พวกคนจนเห็นทรัพย์สินสมบัติหรือวัตถุใด ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกนี้เป็นของกลางสำหรับโลก มนุษย์ที่เกิดมาในโลกมีสิทธิเป็นเจ้าของของด้วยกันทุกคน การที่พวกมีอำนาจหวงกันเอาไปไว้นั้น เป็นการเอาเปรียบต่อเพื่อนมนุษย์ เมื่อพวกคนจนมีความเห็นดังนี้ ต่างก็รวมกำลังกันเข้าทำลายพวกมีอำนาจมั่งมี ยุคนี่เองที่เรียกว่า เข้าเกณฑ์มีคดียุติธรรม จะมีการประท้วงประท้วงกัน และในที่สุดพวกคนจนก็จะรู้สึกตัว เห็นว่าทรัพย์สินสมบัติทุกอย่าง เป็นของกลางของโลก ไม่ควรที่จะมาส่วนกัน เมื่อมีความเห็นเช่นนี้เป็นจุดเดียวกัน ก็จะช่วยกันล้างพวกมั่งมีให้หมดไป "วันใดเงินหมดอำนาจเป็นแรชชาตุไปตามสภาพเดิมแล้ว วันนั้นจะเป็นวันเสมอภาค"¹

จากความเห็นในบทความทั้งสองนี้ ดร.ชัชอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวสรุปไว้ว่าเป็นความคิดเห็นที่คล้ายกับความเห็นของหลวงประดิษฐมนูธรรมมาก โดยเฉพาะการใช้หลักพุทธศาสนาอธิบายการเปลี่ยนแปลง และการเข้าถึงการกตัญญูระหว่างชนชั้น ตลอดจนการชี้ให้เห็นถึงการเอาใจเอาริเปรียบระหว่างมนุษย์ อาจจะเป็นไปได้ว่า ผู้เขียนบทความนี้ก็คือหลวงประดิษฐมนูธรรมนั่นเอง เพราะในปี พ.ศ.2471 นั้น หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้เดินทางกลับมาเข้ารับราชการในประเทศไทยแล้ว และถาบทความทั้งสองฉบับนี้เป็นผลงานของหลวงประดิษฐมนูธรรมจริง ก็นับได้ว่าเป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะสร้าง ความสำนึกทางการเมือง เพื่อเตรียมการปฏิวัติในช่วงระยะเวลาต่อมา²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จากบทความทั้งสองนี้แสดงให้เห็นสภาวะการณ์ และปัญหาซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเผชิญในระยะแรกของการเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ความคิดเห็นว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กีดขวางความเจริญของประเทศในทำนองนี้ มักจะปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ในช่วงระยะเวลานั้นอยู่เนือง ๆ เช่น การวิจารณ์การดำเนินนโยบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงคัดค้านพระทัยในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำโดยใช้วิธี "ดุลยภาพ" ปลดข้าราชการจำนวนหนึ่งออกเพื่อลดทอนรายจ่ายของประเทศ การปลดเสนาบดีผู้มีความสามารถราวเดี๋ยวจึงถึง 6 ท่านครั้งนี้ สร้างความไม่พอใจขึ้นทั่วไปในหมู่ข้าราชการ และประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสืบแทนเสนาบดีที่ถูกปลดล้วนปรากฏเป็นเจ้านายทั้งสิ้น ความไม่พอใจครั้งนี้จะเห็นได้จากบทความเช่น "หนังสือพิมพ์บางกอกการเมือง ได้เสนอบทความ "เจ้านายกับขุนนาง" โดย "หมอโพล่ง" ว่า

"...แต่มาบัดนี้ก็มีเสียงคนไทยเป็นอันมากพากันตั้ง ในการดำเนินรัฐกิจของรัฐบาลในเมื่อเห็นเสนาบดีจากกระทรวงต่าง ๆ ที่ถูกคัดลอกออกไปโดยปริยาย ซึ่งเสนาบดีนั้น ๆ ไม่ใช่เจ้า และบรรจุกเจ้าเขามาแทน... จึงเป็นที่น่าพิศวงสนเท่ห์แก่ไทยยิ่งนัก เลยพากันคิดไปต่าง ๆ นา ๆ ว่า รัฐบาลสยามในเวลานี้จะไม่เพงได้ถึงความสามารถของบุคคลเช่นแต่ก่อนเสียแล้วกระมัง ดูการงานของรัฐบาลเวลานี้จึงมีแค่บรรจุกเจ้าขึ้นไปคุมงานเสียโดยมาก"¹ และหนังสือพิมพ์บางกอกการเมืองได้แสดงความเห็นเช่นกันว่า

"...อุกิริฐมนตรีคงทรงรู้สึกตะขิดตะขวงพระทัยอยู่บ้าง ที่คัดลอกคณะขุนนาง ส่วนเจ้าซึ่งรับราชการประจำตำแหน่งหน้าที่ราชการอยู่แล้วนั้นหาได้ถูกคัดลอกเลยไม่..."²

ในบางครั้งหนังสือพิมพ์ก็วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลถึงขนาดกระทบกระเทือนพระเจ้า

¹ ตาโพล่ง (นามแฝง), "เจ้านายกับขุนนาง", บางกอกการเมือง, 20 เมษายน 2470.

² บางกอกการเมือง, 20 เมษายน 2470.

แผ่นดิน คังเซน

"...อยู่ว่าแคว้นราษฎรที่ไม่ได้รับการศึกษา จะเป็นพลเมืองที่ดวงความเจริญของประเทศเลย ถึงพระเจ้าแผ่นดินที่มีชีวิตไม่เต็มความ ก็เป็นภัยแก่ประเทศเหมือนกัน การเป็นพระเจ้าแผ่นดินในปัจจุบัน จะต้องเตรียมตัวเร่ร่อนมา แคว้นเมื่อเป็นรัฐทายาท..."¹

นอกจากการชี้ถึงข้อบกพร่องของรัฐบาลในระบอบเก่าแล้ว หนังสือพิมพ์ในระบอบนี้ยังได้เสนอและชี้แนวทางระบอบประชาธิปไตยควบคู่กันไปด้วย เป็นการชักจูงและโน้มน้าให้ผู้อ่านเกิดความศรัทธาในระบอบใหม่ เช่น บทนำของหนังสือพิมพ์ สยามวิวิวิ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2470 เรื่อง "ราษฎรตื่นแล้ว" ได้เรียกร้องอย่างตรงไปตรงมา ที่จะให้รัฐบาลตั้งรัฐสภาและให้มีผู้แทนราษฎร ได้เข้าไปมีส่วนในการบริหารประเทศ ผู้เขียนได้ยกสถาบันหนังสือพิมพ์ขึ้นอ้างว่า การที่หนังสือพิมพ์หลายฉบับลงความเห็นในเรื่องที่ต้องการให้มีการตั้งรัฐสภาเหมือนกันหมด แสดงให้เห็นว่าเป็นความต้องการของประชาชนด้วย นอกจากนี้ผู้เขียนยังชี้ให้เห็นถึง ผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาล หากไม่มีการจัดตั้งรัฐสภาตามความต้องการของปวงชน กล่าวคือ ราษฎรอาจจะกระทำการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐสภาอย่างรุนแรง จนถึงกับมีการลอบปลงพระชนม์ประมุขของประเทศอย่าง เหตุการณ์ในประเทศรัสเซีย และบทความซึ่งทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางความคิดอีกบทความหนึ่ง คือ "ชีวิตของประเทศ" โดย "ศรทอง" (พระยาศรราชพิพัฒน์) ลงในไทยใหม่ ในปี พ.ศ. 2474 เป็นบทความที่รวบรวมข้อเท็จจริง และเสนอความคิดเห็นเพื่อช่วยในการตัดสินใจของรัฐบาลว่า ถึงเวลาแล้วที่ควรจะเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย โดยเหตุที่ผู้เขียนต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างละมุนละม่อม บทความนี้ผู้เขียนได้แสดงเหตุผลอย่างมีหลักเกณฑ์ว่า²

¹ "บุคคล" (นามแฝง), "ไม่คิดไม่แปลก", ไทยหนุ่ม, กรกฎาคม 2470.

² พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, เรื่องเดิม, หน้า 41.

“...ข้าพเจ้าอยากจะทำอะไรก็ตามที่ความเจริญของประเทศสยามเจริญกว่าที่ควรอยู่ทุกวันนี้ ก็เพราะทางราชการไม่เคยถือหนังสือพิมพ์นั้นเป็นส่วนอยู่ควย ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเจ้านายใหญ่โตผู้มีพระบารมีอันสว่างไสว ทรงเห็นคุณประโยชน์ของหนังสือพิมพ์ก็อยู่ แต่ก็มีข้าราชการชั้นรอง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องจักรของประเทศไทยไม่เคย และคุณหนังสือพิมพ์อยู่เป็นอันมาก...”¹

อาจจะกล่าวได้ว่า ช่วงระยะเวลาในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะเวลาที่ความคิดทางการเมืองกำลังตื่นตัวในหมู่คนที่ได้รับการศึกษา โดยเฉพาะคนในเขตเมืองหลวง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้เป็นอย่างดี พระองค์จึงได้ทรงวางแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้โดยดำเนินการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ เพื่อที่นำไปสู่การขจัดปัญหาเหล่านี้ตามขั้นตอนดังนี้คือ

อภิรัฐมนตรีสภา

จากการดำเนินนโยบายทางการเมือง รวมทั้งพระราชจริยวัตรส่วนพระองค์บางประการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งข้าราชการผู้ใหญ่ใกล้ชิดในพระองค์ ทำให้ประชาชนเลื่อมความนิยมในสถาบันพระมหากษัตริย์ลงที่ละน้อย² ดังนั้นพระองค์จึงพยายามที่จะกู้เกียรติคุณของสถาบันนี้ ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ในรัชสมัยที่ผ่านมาอยู่ในสภาพที่ไม่ดี ซึ่งแตกต่างจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่เคยเป็นกำลังสำคัญของทางราชการก็ไม่มีบทบาทเท่าเช่นนางผู้ใกล้ชิด เช่น

¹ ทุกรายละเอียดใน "ศรทอง" (นามแฝง), ชีวิตของประเทศ, (พระนคร : มิตนราการพิมพ์, 2512)

² มัทนา เกษมดล, เรื่องเค็ม, หน้า 134.

เจ้าพระยารามราชนพ เอกภาพของราชวงศ์จึงอยู่ในสภาวะที่แตกแยกกันอย่างมากระดัง
นั้น ในทันทีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติ เมื่อวันที่ 26
พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 ในวันรุ่งขึ้น ก็มีพระบรมราชโองการ ประกาศตั้งสภาที่
ปรึกษาราชการแผ่นดิน คือ อภิรัฐมนตรี ประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่
เคยเป็นกำลังสำคัญในวงการบริหารระดับสูง มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีทั้งหมด 5 พระองค์คือ

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช
2. สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต
3. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต
4. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ
5. พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ

พระราชประสงค์ในการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภานี้ มีปรากฏอยู่ในพระราชหัตถ์ถ-
เลขาทรงมีถึงพระยาภัคยาหมไมตรีความว่า

"...พระเจ้าแผ่นดินในพระบรมโกษฐ์ เริ่มที่จะสูญเสีย
ความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อพระองค์ในปลายรัชกาล และ
ปัญหาเรื่องการสืบราชสมบัติ ก่อให้เกิดความวุ่นวายใจ
อย่างมาก พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงพระองค์เดียวที่มีชื่อ
เสียงโด่งดัง เจ้าฟ้าบริพัตร (กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต)
และคนจำนวนมากก็อยากที่จะให้พระองค์ทรงสืบราชสมบัติ
ต่อไป ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นก็เป็นที่ยอมรับกันว่า พระบาทสม
เด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังจะไค้หายาก และถ้าไม่เป็นชาย
การสืบราชสมบัติก็ควรจะได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอต่าง ๆ
ซึ่งข้าพเจ้าเสียใจที่จะกล่าวว่า คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยจะนับถือ
เท่าไรนัก...ทันทีที่ข้าพเจ้าเสวยราชย์ก็คิดว่า เป็นสิ่งจำ
เป็นอย่างที่สุด ที่จะทำอะไรบางอย่างเพื่อเรียกความเชื่อ

ดูจากประชาชนกลับคืนมาอีกตั้งนั้นจึงมีการตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้น ซึ่งโดยล้นที และชาวเขาก็ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนภายในวันเดียว เหตุการณ์กระทำเช่นนี้โดยล้นทีทันใดก็เพราะมันเป็นความหวังสำหรับสิ่งซึ่งพึงปรารถนาหลายประการ

ในประการแรก พระราชวงศ์ เริ่มรวมกันและทำงานอย่างกลมเกลียว

ในประการที่สอง พระเจ้าอยู่หัวมีความเต็มใจที่จะขอคำปรึกษาจากพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีประสบการณ์มาแล้วในราชการและเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ไม่มีขุนนางคนใดเลยที่เป็นที่เกลียดชังของประชาชนรวมอยู่ในสภานี้

ในประการที่สาม พระราชอำนาจพระเจ้าแผ่นดิน ที่จะทำอะไรตามใจพระองค์เอง จะลดน้อยลงไปเมื่อสภานี้ (พึงระลึกไว้ว่าสภาพความเห็นในประเทศขณะนั้น คือว่าพระเจ้าแผ่นดินมีทางที่จะทำอะไรที่เป็นภัยมากกว่าที่จะทำดี)"¹

เหตุผลทั้งสามประการนี้เป็นพระราชประสงค์ในการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา จะกล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่องค์พระมหากษัตริย์ และฐานะของพระราชวงศ์เป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้องสร้างเสถียรภาพให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะประชาชนเริ่มเลื่อมความศรัทธา

¹ กจช. ร.7 ส.ป. 2.47/32 บันทึกการปกครอง "Problems of Siam" พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาภักดีชุมพล (Dr. Francis B. Sayre) ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2469 แปลโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใน การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, หน้า 179-180.

✓ และความเชื่อมั่นในสถาบันนี้ วัตถุประสงค์ของการตั้งอภิรัฐมนตรีสภา เพื่อให้เป็นสถาบันที่คอยเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้ง ๆ ที่ความจำเป็นในการมีสถาบันยับยั้งพระราชอำนาจมีอยู่น้อยมากสำหรับรัชกาลที่ 7 แต่ความรู้สึกในหมู่ข้าราชการ และประชาชนที่เคยมีต่อสภาพการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ทำให้เกิดความไม่แน่ใจว่าพระมหากษัตริย์องค์ใหม่จะดำเนินรอยเดิมหรือไม่ การจัดตั้งสถาบันนี้มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะพระองค์ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และกลุ่มขุนนางเก่า แต่สำหรับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับจำกัดการใช้อำนาจของพระองค์เอง.

สำหรับบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการต่างก็มีความรู้สึกว่า อภิรัฐมนตรีมีอำนาจมาก และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตกอยู่ที่อิทธิพลของอภิรัฐมนตรีสภาสำหรับพระองค์เองแล้ว ไม่ได้ทรงถือว่าการมีอภิรัฐมนตรีสภาเป็นสภาที่ปรึกษา หมายถึงการตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของอภิรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังที่ได้ทรงอธิบายไว้ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิธานโมหิตรี ว่า

"...สถาบันนี้เป็นสภาที่ปรึกษา ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร การประชุมปรึกษาความเห็นของสภาไม่มีผลทางกำมุงบริหาร ความเห็นของสภาจะมีผลในทางการบริหารก็โดยผ่านทางพระมหากษัตริย์เท่านั้น การประชุมปรึกษาของสภาจะต้องมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวร่วมด้วยทุกครั้ง เว้นแต่ในกรณีพิเศษ ซึ่งมีพระราชกระแสมาเป็นพิเศษ สถาบันนี้มีหน้าที่ในการถวายความเห็นเกี่ยวกับนโยบายหลัก ปัญหาการคลัง การแต่งตั้งข้าราชการในระดับสูง เช่น เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ การแต่งตั้ง และเลื่อนยศระดับเจ้าพระยา"¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

ในพระราชหัตถเลขาฉบับนี้ยังได้ทรงกล่าวถึง ฐานะของพระมหากษัตริย์ซึ่งเริ่มคลอนแคลนมาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ ๕ เนื่องจากการเล่นพรรคเล่นพวกของข้าราชการบริพารที่ใกล้ชิด การให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ ทำให้ทุกอย่างเลวร้าย ความเคลื่อนไหวทางความคิดในประเทศขณะนั้นเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับพระราชปราชญ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า "วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำถืออำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวใกล้จะหมดลงทุกที"¹ และพระองค์ได้ทรงปรึกษาพระยาภิรมย์ภักดีว่า ถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะเปลี่ยนรูปการปกครองไปเป็นประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาและควรมีรัฐธรรมนูญแบบใด พระยาภิรมย์ภักดีตอบพระราชปราชญ์ว่า ในเวลานี้ (พ.ศ. 2469) ยังไม่ควรมีการปกครองในระบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากความสำเร็จและประสิทธิภาพของรัฐสภานั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีความรู้ทางการเมืองดีเสียก่อน หากรัฐสภาขาดความควบคุมจากประชาชนแล้ว การปกครองโดยมีรัฐสภาก็อาจกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้น ควรรอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อน จึงจะให้มีรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยผู้แทนราษฎรเลือกตั้งมาโดยตรง พระยาภิรมย์ภักดีได้เสนอให้ใช้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป แต่แนะนำระบบการมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงแทนพระมหากษัตริย์ โดยสรุปว่าการมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงต่าง ๆ ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยในการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่ให้เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ด้วย

ประโยชน์ในการมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามความคิดเห็นของพระยาภิรมย์ภักดี โดยสรุปมี 4 ประการใหญ่ ๆ ดังนี้คือ²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 184-6.

1. พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ถ้า การปฏิบัติการของคณะรัฐมนตรี หรือมีการคอร์รัปชัน หรือมีผู้คิดการกบฏ หรือมีกลุ่ม บุคคลที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว เข้ามามีบทบาทมีอำนาจในคณะรัฐมนตรี

2. ในระบบนี้สามารถที่จะเลือกบุคคลที่มีความสามารถในด้านบริหารราชการ แขนงดิน มีความซื่อสัตย์ ความเข้มแข็ง มีบุคลิกภาพ และมีความรับผิดชอบมาปฏิบัติตาม นโยบายที่วางไว้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้

3. นายกรัฐมนตรี เป็นผู้วางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ งานของรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ประสานงานกันง่ายมากขึ้น และนายกรัฐมนตรีจึง ต้องพบปะบุคคลที่นำเอานโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้อย่างสม่ำเสมอ นายกรัฐมนตรีจึง ต้องเป็นผู้ที่เขาพบได้ง่าย ในขณะที่การปฏิบัติดังกล่าว เป็นไปได้ยากสำหรับพระมหา กษัตริย์ ปัญหาความยุ่งยากในรัชกาลที่ผ่านมา เป็นเพราะผู้รับผิดชอบในการบริหารราช การแผ่นดิน ไม่สามารถเข้าเฝ้าใกล้ชิดได้ ดังนั้นพระมหากษัตริย์ทรงตัดสินพระทัยโดย อาศัยความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศก็เข้าไม่ถึง องค์พระมหากษัตริย์ พระองค์จึงมีทรงทราบสภาพการณ์หลายอย่าง ดังนั้นจึงทรงปฏิบัติ ไปโดยไม่รู้ และบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลที่น่าเสียใจ

4. นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ ซึ่งโดย ปกติก็มีพระราชภาระมากอยู่แล้ว ซึ่งเป็นภาระกิจที่เกินกำลังบุคคลเพียงคนเดียวจะรับ ภาระได้ เพราะกิจการของรัฐบาลสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที แต่อำนาจลิตธิชาดยังอยู่ที่ องค์พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์เพียงแต่ทรงมอบความ รับผิดชอบในการบริหารให้ กับนายกรัฐมนตรี ส่วนนโยบายหลักยังคงให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสินพระทัยอยู่ และ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบต่อมาก จึงควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มี อำนาจเลือกตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ เอง นายกรัฐมนตรีจะได้รับมอบต่อ งานของรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้

สำหรับอภิรัฐมนตรีสถานั้น มีหน้าที่เฉพาะถวายคำปรึกษา และพิจารณาปัญหา ต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายซึ่งไม่เกี่ยวกับงานของคณะรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีอยู่ ในอภิรัฐมนตรีสภาด้วย พร้อมกันนี้ พระยาภักดีขานไมตรี ไคบูลเกล้าถวายโครงร่าง

รัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ รวม 12 มาตรา แต่เนื้อหาของโครงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีอะไรแปลกใหม่จากที่เคยปฏิบัติกันมาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากข้อเสนอให้มีนายกรัฐมนตรีเท่านั้น¹ ข้อเสนอของพระยาภิรมย์ภักดี มิได้นำมาปฏิบัติเพราะสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมมีพระราชดำริว่า การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ปัญหาสำคัญ หรือเป็นการแก้ปัญหาคำที่ตรงจุด สิ่งที่จะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน คือการปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ ชื่นกว่าแต่ก่อนต่างหาก และเป็นปัญหาที่จะต้องทำก่อนอื่นใดทั้งหมด²

สภากรรมการองคมนตรี

พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการวางรากฐานการปกครองในระบอบรัฐสภา ยังมีใค่ลึกลับสุดลง ถึงแม้ความคิดเห็นของพระยาภิรมย์ภักดี จะเป็นไปในทางค้ำคาน ในปีต่อมา พระองค์ก็ได้เริ่มการปูพื้นฐานการปกครองในระบอบรัฐสภาด้วยการตราพระราชบัญญัติองคมนตรีสภา พ.ศ. 2470 และทรงจัดตั้งองคมนตรีสภาขึ้น เรียกว่าสภากรรมการองคมนตรี

สภากรรมการองคมนตรีนั้นเป็นสภาแต่งตั้งเกิดจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะทรงฝึกฝนงานทางคานกิจการรัฐสภา ด้วยวิธีมอบรางวัลพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ เช่น การพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายลักษณะครอบครัวให้สมาชิกสภากรรมการองคมนตรีพิจารณา วิธีการพิจารณาในสภานี้มีระเบียบวิธีการพิจารณากฎหมายเช่นเดียวกับรัฐสภา ทำการประชุมปรึกษากันตามแบบอย่างสภาผู้แทนราษฎร ตั้งที่สภานายกกรรมการองคมนตรี กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ตรัสไว้ในการเปิดการประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 14

¹ เรื่องเดียวกัน, ใน Memorandum ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2469 อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.

ธันวาคม พ.ศ. 2470 ว่า

"...สภากรรมการองคมนตรีของเรา¹ ถึงมิใช่ป่าเลี่ยน
เมนต์ก็จริง แต่ถึงในเวลานี้เมืองเรายังไม่ควรจะมีป่า
เลี่ยนเมนต์ก็จริง แต่ระเบียบการประชุม และขนบธรรมเนียม
นิยมที่จะตั้งขึ้นนั้นจะหนีแบบป่าเลี่ยนเมนต์นั้นยอมจะไม่ได้
แท้จริงของบังคับรัฐมนตรีในรัชกาลที่ 5 นั้นก็เป็นแบบป่า
เลี่ยนเมนต์นั่นเอง ก็การใช้วิธีการดำเนินการประชุมเป็น
ทำนองป่าเลี่ยนเมนต์นั้นยอมจะไคประโนชน์ในปัจจุบัน คือ
ไคดำเนินการบูรรัทท์ที่เมืองอื่น ๆ ทั่วล่องไซกันมานานแล้ว
จนปรวุกฎววไซไคก็อย่างหนึ่ง อีก็อย่างหนึ่งถึงแม้ว่า ใน
เวลานี้ยังไม่มีป่าเลี่ยนเมนต์ในเมืองเราก้ตาม แต่จะกลาว
ไมไคว่า ทอไปภายหน้าความสามารถของประชาชนและ
ความเจริญของบ้านเมืองจะไม่ทำให้พระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะพระราชทานให้
มีป่าเลี่ยนเมนต์ขึ้นบ้าง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินไปรคเกล้าฯ
เช่นนั้นในช่วงอายุคุณรุนนี่หรือรุนหนา รุนโนนก็ตาม ป่าเลี่ยน
เมนต์ที่เกิดขึ้นใหม่ ก็จะคงยอนหลังมาหวาระเบียบการที่ไซ
ในสถานี้, เพื่อจะเอาแบบไปไซตามที่ไคไซ สถานี้ก็จะตกอู
ในตำแหน่งสภาครูป่าเลี่ยนเมนต์ไทยต่อไปในอนาคต..."

ในการประชุมกรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2470 ณ ห้อง
เสนาบดีกระทรวงกลาโหม มีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเชอกรมพระนครสวรรค์วรพินิต
ประทับเป็นประธาน และกรรมการอื่น ๆ อีก 8 คน คือ พระวรวงศ์เธอพระองค์
เจ้าธานีนิติ หม่อมเจ้าสิทธิพร หม่อมเจ้าคำรัสธำรงค์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี
พระยาสุรินทรราชา พระยาจินดาภิรมย์ พระยาเทพวิฑูร และพระยาโกมารกุลมนตรี
กรรมการเหล่านี้เป็นกรรมการที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดระเบียบ
ของคมนตรีใหม่ องค์ประธานไคศรีว่า

¹ กจข., รล.618 แฟ้ม 17/212 "รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี" (กรมราชเลขาธิการ) วันที่ 14 ธันวาคม 2470.

"...ในรัชกาลปัจจุบันนี้ ทรงทราบแน่ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานให้ liberal [เสรีนิยม] อย่างเอก ไคเคยทรงสนทนากันมาก่อนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้ว ในเรื่อง Form of Government [รูปแบบของรัฐบาล] ย่อมตระหนักพระราชทานให้อยู่ว่า รูปการปกครองอย่างทีนั้น ก็คือทีเหมาะทีสุดสำหรับบ้านเมืองไคยกาลละ ถึงแมว่าในระยะนี้ยังจำเป็นทีองคงให้รูปการปกครองไคอาณาสิทธิอาณาสิทธิทีนั้นก็จะคงให้เป็น liberal [เสรีนิยม] อย่างยิ่งจึงจะทรงตัวอยู่ไค แต่วันล่วงไปก็ยิ่งจะมีคนทีได้ศึกษาไคมีความรู้มากขึ้นจะคงคิดการไว้เตรียมรับ emancipation [การปลดปล่อย] ซึ่งจะเกิดขึ้นไคโดยลำดับ ส่วนปัญหาว่าเมื่อไรประชาชนไคมีความรู้พอแก่การแล้ว จึงจะให้ Parliamentary System [ระบบรัฐสภา] เป็นผลไค และก็คงจะคงถึงเวลาอันควรเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเช่นนี้ในวันหนึ่งแน่นอน ในขณะทีรอเวลาจะมาถึงนั้นเราจะคงศึกษา จะรอไคทราบหรือเรียกเอาเองหรือจะฟังให้เสียก่อน ถ้าขัดใจวิชาเกินไปแล้ว คงยอมให้ ก็ไม่เหมาะและอาจจะมีผลร้าย ถึงแมว่ายอมให้เร็วไป ราษฎรยังไคมีความรู้ก็อาจไม่เป็นการ เป็นการ และการทีจะถึงเวลาให้เหมาะว่าเมื่อไคจะฟังเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเป็น Representative government [รัฐบาลทีมาจากตัวแทนของประชาชน] เป็นการยากมาก ไคคงสามารถถึงถูกก็ชื่อว่า เป็นอันวิเศษทีเดียว ไคเหตุนี้จึงจะคงมีการหาหนทางเตรียมการไว้ ซึ่งทรงเห็นว่า มีอย่างหนึ่ง คือ ขอมให้มีการประชุมทีละเล็กทีละน้อยเป็นชั้น ๆ ไคโดยลำดับไป เหมือนอย่างทีอังกฤษ ไคดำเนินการให้การศึกษาแก่เมืองขึ้น คือ ให้มี Municipal council [สุภาเทศบาล] Local government [การปกครองท้องถิ่น] และ Legislative council [สุภานิติบัญญัติ]

ในชั้นนี้มีพระราชประสงค์ที่จะทำให้องคมนตรีที่มีอยู่ในขณะนั้นถึง 227 คน ทำประโยชน์ให้มากขึ้น ด้วยการให้ความเห็น และให้คำปรึกษาเรื่องราชการต่างๆ แต่จะให้ทั้งหมด 227 คนมาประชุม กุจะไม่เกิดผลดีตามความมุ่งหวังไว้ การที่จะยกเลิกไปเสียหมด มีการถอนบางคนทิ้งบางคนไว้อย่างเดิมนั้นก็จะเป็นการชอกช้ำจนเกินไป จึงให้เลือกกันเป็นกรรมการขององคมนตรีในชั้นแรกมีปัญหาว่า จะให้สภากรรมการองคมนตรี เป็น Consultative [สภารับข้อปรึกษา] หรือ Advisory [สภาที่ปรึกษา] หรือเป็น Legislative body [สภานิติบัญญัติ] เลย หม่อมเจ้าธานี มีพระปรารภว่า พระราชดำริเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองนั้น เคนโดยหลักอันสมมติว่า ประชาธิปไตยเป็นของจำเป็นและพึงยึดถือเป็น World Axom [ความจริงที่ไม่ต้องพิสูจน์] อันหนึ่ง แต่ที่แท้แล้วนั้น ประชาธิปไตยแพร่ไปมากเพราะเกิดจาก Prestige [ชื่อเสียง] ของพวก Anglo-saxon เมื่อสหภาพรัฐอเมริกาได้เริ่มตั้ง democratic system [ประชาธิปไตย] ขึ้น อเมริกาใต้ได้รับรองเอาไปใช้ แต่ก็ไม่ไคดเหมือนกับที่เป็นอยู่ในอเมริกา เมื่อทรงเห็นว่าถ้าไม่ใช่พวก Anglo-saxon ชาตินอื่น ๆ ยังทำไม่ได้สำเร็จก็ ทรงตัวอย่างว่า ประเทศอื่นๆ ถึงจะมี Parliament [รัฐสภา] แต่แท้จริงหัวใจของการปกครองก็ยังเป็นรูป Autocracy [ปกครองโดยอำนาจเด็ดขาด] จึงทรงเห็นว่าชาวตะวันออก น่าจะเหมาะแก่การปกครองเป็นแบบ Patriarchal [ระบบพ่อปกครองลูก] ไม่น่าเชื่อว่าการปกครองจะมาจากส่วนล่างขึ้นไปส่วนสูง เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีให้ความเห็นว่า การที่จะตัดให้ราษฎรรู้จักปกครองด้วยวิธี Representative government นั้น เป็นการยาก ต้องกินเวลานาน เห็นว่าการศึกษอบรมจะช่วยให้คนเห็นแก่ตัวน้อยลงในการเลือกผู้แทนนั้น ถ้าขาดการศึกษาแล้วก็เป็น การเลือกส่วนตัวยิ่งกว่าถือเอาภาระงานเป็นใหญ่ ที่บกพร่องก็เพราะคนยังเห็นแก่ตัวเป็นอันมาก¹

¹ กจช. ร.7 รล. 6/3 พระราชบัญญัติองคมนตรี อ่างใน ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การเมือง..., หน้า 203-4.

ที่ประชุมไคมีมติเห็นว่า ควรให้มีสภากรรมการองคมนตรีเป็นที่ประชุมปรึกษา ตามที่ไคมีพระราชประสงค์ สำหรับหลักเกณฑ์ในการเลือกนั้น ควรพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ ได้รับความเคารพนับถือ (Command respect) จากข้าราชการและราษฎรมาเป็น กรรมการ หม่อมเจ้าสิทธิพรโคตรวงเสนาให้ สภากรรมการองคมนตรีมีความคล่องตัว มากขึ้น โดยให้สิทธิในการที่กรรมการองคมนตรีจะเรียกประชุมกันเองได้ "โดยไม่ ต้องมีพระราชกระแสรับสั่งให้ประชุมกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกบุคคลที่จะมาเป็น กรรมการนั้น มีปัญหาว่า สมควรจะให้พระบรมวงศานุวงศ์เป็นกรรมการด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงบุคคลในอาชีพต่าง ๆ คือ นายทหารประจำการ ข้าราชการ ประจำ อภิรัฐมนตรี เสนาบดี ราษฎร หรือพ่อค้าไทย ว่าสมควรจะได้รับเลือกเป็น สมาชิกในสภานี้ด้วยหรือไม่ปัญหาเหล่านี้ได้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2470 สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้ ทรงเสนอความคิดเห็นว่าสภาองคมนตรีนั้นในฐานะเป็นสภาที่ปรึกษา ควรจะเลือกตาม ความสามารถ ถ้าจะคัดเลือกนายออกก็จะขาดผู้มีความสามารถไปหลายคน แต่ถ้ามี เจ้านายผู้ใหญ่มาก ๆ เข้าไปอยู่ในที่ประชุมด้วย ก็เกรงว่าจะเกิดความกั๊กกันเสีย แต่สำหรับชั้นพระองค์เจ้า และชั้นหม่อมเจ้านั้น ทรงเห็นว่าไม่เป็นไร แต่สำหรับปัญหา ที่เสนาบดีควรจะเป็นกรรมการด้วยหรือไม่ ที่ประชุมเห็นพร้อมกันว่าผู้ที่ เป็นอภิรัฐมนตรี และเสนาบดีไม่ควรเป็นกรรมการด้วย

กรรมการองคมนตรีชุดแรกที่ได้รับเลือกนั้น เป็นพระอนุวงศ์ 10 พระองค์ เจ้าพระยา 6 ท่าน พระยา 24 ท่าน ในจำนวนนี้มีกรรมการที่ยังอยู่ในราชการ 27 ท่าน นอกราชการ 13 ท่าน เมื่อแยกหน้าที่ราชการแล้ว ปรากฏว่ามีผู้ที่เคยอยู่ และ กำลังรับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมากที่สุดคือ 11 ท่าน กระทรวงกลาโหม 9 ท่าน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 6 ท่าน กระทรวงยุติธรรม 5 ท่าน กระทรวง ธรรมการ 2 ท่าน กรมราชเลขาธิการ 1 ท่าน ราชบัณฑิตสภา 1 ท่าน และกรมท่า

¹ กจข., ร.7 รล. 6/3 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2472.

ชาย 1 ซึ่งจัดไว้ไว้ ได้คัดเลือกผู้ที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่สามารถ
ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของบ้านเมืองได้แทบทุกสาขา¹

สภากรรมการองคมนตรีเริ่มมีการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม
พ.ศ. 2470 จากพระราชดำรัสเปิดประชุมกรรมการองคมนตรี ได้แสดงให้เห็นถึง
พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีต่อการจัดตั้งสภา
กรรมการองคมนตรีอย่างชัดเจน ตามข้อความสำคัญบางตอนดังนี้

"...เราขอให้ท่านเข้าใจว่า สภากรรมการองคมนตรี
ที่เราได้ตั้งขึ้น...ต้องเป็นไปตามสภาพที่เหมาะสมแก่
ประเทศของเรา...เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและ
ปลูกฝังการศึกษาในวิชิการปรึกษา โด่เพียงให้สำเร็จ
เป็นมิจิตตามแบบอย่างทีประชุมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้คัดเลือก
บุคคลที่มีอยู่แล้ว ให้ใช้การใคเหมาะสมตามสภาพบ้านเมือง
ที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลง
วิชิปกครองประเทศต่อไป ก็จะทำใคโดยสะดวก..."²

หนังสือพิมพ์ไทยหุ่มได้ลงบทวิจารณ์ว่า "สภากรรมการองคมนตรีซึ่งได้ถูกสถา
ปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็นบันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าประชุม
ควยแ่น... การตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นครั้งนี้ เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นใคอย่างใคแล้ว
ว่า พระองค์ทรงตั้งพระทัยอยู่เสมอที่จะทำนุบำรุงประเทศของเราให้เจริญรุ่งเรืองยิ่ง
ขึ้น... เป็นสิ่งก่ให้เร้ามั่นใจว่ามีวันใควันหนึ่งใคในภายหน้า พวกราษฎรคงจะมีโอกาส
ใคมีเสียงใคที่ประชุมบ้างเป็นแ่น"³

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช", การปฏิพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัย
ราชาธิปไตย" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, ลัทธิการเมือง (พระนคร: สุวรรณ-
สาส์น, 2514) หน้า 17.

² กจช. ร.7 รล. 6/12 เรื่องเปิดที่ประชุมกรรมการองคมนตรี และการ
เลือกตั้งสถานายก อุปนายก และเลขาธิการ (3 ธ.ค.2470-7 พ.ค.2471).

³ ไทยหุ่ม ฉบับวันที่ 3 ธันวาคม 2470.

ถึงแม้ว่า สภากรรมการองคมนตรีมิได้เป็นสภาผู้แทนราษฎรก็จริงอยู่ แต่จะเห็นได้ว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จะทรงตระเตรียมการไว้ล่วงหน้า ให้สภานี้เป็นสภาฝึกหัด สำหรับจะได้เป็นสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงต่อไป ตามความเห็นของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปว่า สภากรรมการองคมนตรีน่าจะแปรสภาพเป็นวุฒิสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่ เป็นข้าราชการเท่านั้น หากการเตรียมการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ชะงักลงในเดือนมิถุนายน 2475 เราคงได้เห็นบทบาทของสภากรรมการองคมนตรีในรูปของสภาสูงต่อไป โดยมีสภาผู้แทนราษฎรควบคู่กัน ภายหลังจากได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้ว¹ และบทบาทของสภากรรมการองคมนตรีนี้ เป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปว่า ดำเนินไปในทางที่จะสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง ที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองให้ดียิ่งขึ้น การตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามารวมอยู่ในสภากรรมการองคมนตรีมากขึ้น แต่วิวัฒนาการนี้ค่อยเป็นค่อยไป บุคคลนอกวงราชการไม่กี่คนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการองคมนตรี คณะราษฎรเองไม่พอใจในวิวัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปนี้ อีกประการหนึ่ง ในสภากรรมการองคมนตรีนี้ไม่มีข้าราชการชั้นพระหรือหลวงรวมอยู่เลยเสีย ทั้ง ๆ ที่มีข้าราชการชั้นผู้น้อยจำนวนมากในขณะนั้นได้รับการศึกษาอบรมจากต่างประเทศ ล้วนแต่มีไฟแห่งความต้องการที่จะเป็นประชาธิปไตยทั้งสิ้น ความไม่พอใจจึงเกิดขึ้น ในกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อย²

นอกจากสถาบันทางการเมืองทั้งสอง คืออภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการค้นพบเอกสารอีกสองฉบับ คือ "Democracy in Siam" ซึ่งนายเบญจามิน แบทสัน ได้เป็นผู้ค้นพบในแฟ้มส่วนพระองค์ของ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 19.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เอกสารฉบับนี้เขียนเป็นภาษาอังกฤษ แต่ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนแต่ นายแบคส์สันสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว¹ โดยให้เหตุผลว่า พิจารณาจากการเขียนก็คล้ายกับพระราชนันทิกของพระองค์ในเรื่องอื่น ๆ เช่น ในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักดีนิเวศ (เรื่อง Problems in Siam) การอ้างอิงประวัติศาสตร์อังกฤษและธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองของอังกฤษ ก็เป็นสิ่งที่พระองค์ทรงชอบใช้เนือง ๆ ขอความบางประการ เช่น การกล่าวถึงอันตรายที่เกิกระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็คล้ายคลึงกับข้อความในพระราชหัตถเลขา "Problems in Siam" นอกจากนี้รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2470 ยังได้พิจารณาพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในรายงานกล่าวว่าพระราชปรารภนั้นเป็นภาษาอังกฤษและจำนวนสมาชิกที่สามารถเรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษได้นั้น ควรเป็น 15 นาย ซึ่งตรงกับจำนวนที่อยู่ในพระราชปรารภเช่นเดียวกัน ในพระราชบันทึกฉบับนี้ "Democracy in Siam" เราจะเห็นพระราชดำริทางการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยตามลำดับ² ดังนี้คือ

1. พระองค์ทรงเชื่อว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นยากที่จะเป็นผลสำเร็จได้ในประเทศไทย ในเวลานั้น โดยทรงให้เหตุผลในเรื่อง ลักษณะนิสัยของคนไทยว่าผิดกับลักษณะนิสัยของชาวแองโกลแซกซอน

2. พระองค์ทรงมีความหวังใยว่า ในขณะที่อำนาจเศรษฐกิจอยู่ในมือของชาวจีน ถ้าจะมีพรรคการเมือง ๆ คงถูกครอบงำโดยชาวจีน เพราะเป็นชนที่มีเงินทุนมากที่สุด และการกีดกันสิทธิทางการเมืองแก่ชาวจีนก็คงจะไม่ช่วยแก้ปัญหานี้ได้

¹ Benjamin D. Batson, Siam's Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy (Cornell Data No.96, July, 1974), pp. 46-7.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หน้า 222-5.

3. พระองค์ทรงเชื่อว่า เป็นไปได้อย่างที่จะใช้เหตุผลอธิบายให้คนเชื่อว่าสยามยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะคนส่วนใหญ่จะใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล แต่ทรงคาดหวังว่า ไม่มีคนไทยคนใดในขณะนั้น (พ.ศ.2470) ที่คิดเสี่ยงชีวิตเพื่อออกมการณทางการเมือง เพราะในปี พ.ศ.2469 ได้มีนักเรียนไทยในยุโรปก่อตั้งคณะราษฎรแล้ว

4. พระองค์ทรงเห็นว่า แม้ว่าไทยยังไม่พร้อมแต่อาจจะต้องเล่นเกมส์เป็นประชาธิปไตยในรูปแบบเหมือนประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ และถ้าสถานการณ์บังคับ จะต้องมีการเตรียมการ โดยให้การศึกษาและสร้างสำนักทางการเมืองให้กับประชาชน เพื่อจะได้เลือกผู้แทน ที่เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

5. การปรับปรุงสภาองคมนตรี ที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่ไม่มีบทบาทให้เป็นสภากรรมการองคมนตรี เป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่การปฏิรูปฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และแม้ว่าสถานะนี้จะไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ก็จะเป็นแหล่งฝึกฝน เรียนรู้วิธีการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา และเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเด็ดขาดในทางที่ไม่เป็นธรรมเนียมของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังอาจสะท้อนมคิมาหาชนด้วย

6. ชั้นต่อไปจะจัดขยายเทศบาล ให้มีการเลือกตั้ง เพื่อฝึกฝนประชาชนให้รู้จักการใช้สิทธิ โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมกิจการใกล้ตัว ส่วนท้องถิ่นเป็นอันดับแรก แล้วจึงค่อย ๆ ขยายสิทธิ และให้ประชาชนควบคุมกิจการของรัฐในระดับชาติ

7. พระองค์ทรงวิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างตรงไปตรงมา และวางพระทัยเป็นกลางอย่างแท้จริง พระองค์ทรงมีความเห็นว่า ระบอบนี้มีแต่จะเสื่อมลง เพราะไม่มีวิธีประกันอันตรายที่จะเกิดจากการมีพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีคุณธรรม ดังนั้น จึงต้องสร้างสถาบันบางอย่างเพื่อควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

จากพระราชบันทึกนี้ จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงก้าวไปไกลกว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระ

พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจจะเป็นเพราะสภาพการณ์ในสมัยของพระองค์ ได้กำหนดให้พระองค์ต้องทรงคิดหาทางที่จะแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น พระองค์ทรงประจักษ์ชัดว่าจะยับยั้งความต้องการการปกครองระบอบประชาธิปไตยในหมู่ผู้มีการศึกษาไม่ได้ ดังนั้นข้อความในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่ว่า "ถ้าฉันได้มีโอกาสให้รัฐธรรมนูญ ตามโอกาส และ ตามใจ ฉันเอง" จึงน่าจะหมายถึงการคอย ๆ ดำเนินการปูพื้นฐาน และการเตรียมการสร้างสถาบันทางการเมืองดังที่ทรงบันทึกไว้¹

นอกจากพระราชบันทึกเกี่ยวกับปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสยามแล้ว ยังได้มีการพบเอกสารที่สำคัญยิ่งอีกฉบับหนึ่งคือ เค้าโครงรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้เสนอไว้ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2474² พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชปรารภในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญและทรงมอบให้ นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ไปพิจารณาหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2474 นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เอกสารซึ่งมีความยาว 5 หน้า ของนายสตีเวนส์นี้ อาจจะเรียกได้ว่า เป็นเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญ เพราะได้พูดถึงหลักการที่จะให้มีรัฐสภา กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ตลอดจนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย

เค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญนี้ กล่าวถึงหลักการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไว้โดยทั่วไป มิได้เขียนเป็นรายมาตรา เนื่องจากเป็นเพียงเค้าโครง ซึ่งจะ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² กจข. ร.7 สบ.2/47/242 ดับ, โปรดเกล้าฯ ให้ส่งบันทึกความเห็นของเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ พระยาศรีวิสารวาจา.

ต้องทำการร่างในรายละเอียดต่อไปอีก เป็นที่น่าสังเกตว่าหลักการในเค้าโครงของ นายสตีเวนส์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีความคล้ายคลึงกันมากเป็นพิเศษ แตกต่างกันก็เพียงบางเรื่อง และเนื่องจากเอกสารของ นายสตีเวนส์ เป็นเพียงเค้าโครง แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 เป็นกฎหมายที่สมบูรณ์แล้ว เอกสารของนายสตีเวนส์ จึงมีรายละเอียดน้อยกว่า ฉะนั้น เราอาจจะต้องสังเกตและสันนิษฐานได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์เดิมของรัฐธรรมนูญฉบับของนายสตีเวนส์ นั้นเอง เพราะพระยาศรีวิสารวาจา ซึ่งเป็นผู้รู้เรื่องร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ เป็นอย่างดี ได้เป็นผู้ที่ร่วมอยู่ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

พร้อมกับเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ พระศรีวิสารวาจา ได้บันทึกข้อความเห็นเกี่ยวกับ เค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ¹

1. ในทางปฏิบัติแล้ว ความสำเร็จของเค้าโครงดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัญหาเรื่องบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของตัวนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี การเลือกตัวนายกรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง
2. การจัดตั้งสภานิติบัญญัตินั้น หมายความว่า จะต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในหลักการปกครองประเทศปัจจุบัน การนี้เป็นก้าวแรกซึ่งจะนำไปสู่การปกครองในระบอบรัฐสภา และเมื่อตั้งขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่สภานี้จะมีแนวโน้มที่จะขยายวงงาน และอำนาจของสภา
3. ในระยะเวลานี้เป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองประเทศแล้วหรือ เพราะในระยะเวลานี้เป็นระยะเวลาที่มีปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญมาก ก็คือปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รัฐบาลจำต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินอย่างมาก และจัดเก็บภาษีรายใหม่ที่ถูกต้องเงิน เพื่อแก้ไขสถานการณ์ด้านการคลัง

¹ เรื่องเดียวกัน, อังโน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 245-6.

มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ความรู้สึกไม่พึงพอใจรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น และท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็มีข่าวเล็ดลือว่า จะมีผู้ล้มล้างการปกครองของรัฐบาล ฉะนั้น รัฐบาลควรจะต้องเตรียมการสำหรับรับสถานการณ์และในเวลาเช่นนี้ บรรดาผู้ปกครองประเทศ ควรจะมีความเชื่อมั่น และความสามัคคี จึงไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้อำนาจรัฐบาลต้องอ่อนแอลง จนกว่าจะพบวิกฤติการณ์ทางการเมืองซึ่ง เป็นอยู่ในขณะนี้

4. เพื่อที่จะประกันประสิทธิภาพของสถานิติบัญญัติ ควรให้สมาชิกของสภานี้ได้รับการฝึกฝนหน้าที่การงาน ซึ่งคนจะได้มอบหมายให้ปฏิบัติ จากประสบการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นว่า สถานิติบัญญัติขึ้น เมื่อประชาชนได้รับการฝึกฝนในการปกครองตนเอง ซึ่ง เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในเขตที่เจริญแล้ว สำหรับในกรณีของสยามนั้น พระยาศรีวิสารวาจา ได้เสนอแนะว่าในขณะนั้นได้มีการจัดร่างกฎหมายเทศบาลอยู่ สมควรจะนำออกปฏิบัติเพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองบ้าง เมื่อมีประสบการณ์อย่างเพียงพอแล้ว จึงควรจัดตั้งสถานิติบัญญัติขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล : แนวพระราชดำริการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริที่จะจัดตั้งกิจการเทศบาลขึ้น เพื่อให้มีสภากรรมการสาธารณสุขของพลเมือง โดยเก็บเงินบำรุงสาธารณสุขกันเอง กิจการเทศบาลนี้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และคุ้นเคยกับการปกครองตนเองในรูปของการปกครองในส่วนท้องถิ่น

กิจการเทศบาลได้ดำเนินมาโดยลำดับดังนี้ คือ ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 บังคับใช้ในกรุงเทพฯ สุขาภิบาลนี้มีหน้าที่ทำลายขยะมูลฝอยทำส้วม ควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายสิ่งโสโครก และสิ่งทีก่อความรำคาญให้ประชาชน พนักงานสุขาภิบาลมีเพียงสองตำแหน่ง คือ

นายแพทย์และนายช่างใหญ่ ซึ่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้คัดเลือก¹ ในระดับนี้ จะเห็นว่าประชาชนยังไม่มีส่วนเข้าร่วมในกิจการสุขาภิบาลที่จัดขึ้น แนวความคิดที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมมีส่วนในกิจการของท้องถิ่น ได้มีขึ้นครั้งแรกเมื่อได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ซึ่งนับว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย กิจการสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นที่ตำบลท่าฉลอมนี้ เกิดจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชกระแสติเตียนความสกปรกของตลาดท่าฉลอม สมเด็จพระยาค้ำรงราชานุภาพ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย รู้สึกร้อนพระทัยมาก จึงได้มีหนังสือไปถึงผู้ว่าราชการเมือง ให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ตลาดท่าฉลอมมาทางแก้อี๋ย ทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเถาแก และหัวหน้าชาวจีนมีความเห็นด้วย โดยยินดีจะออกเงินเพื่อรักษาความสะอาดให้ทางฝ่ายการปกครอง เป็นผู้ดำเนินการสุขาภิบาลขึ้น ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานบำเหน็จแก่ข้าราชการเมืองสมุทรสาคร ในความชอบที่จัดการสุขาภิบาลขึ้น ต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้ขยายการจัดสุขาภิบาลไปในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็นสองประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ ข้างหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในกิจการสุขาภิบาล แต่กิจการสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาดังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกิจการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลในสมัยนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นรากฐานของกิจการเทศบาลที่ได้มาจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ภาย

¹ สนธิ เทชานันท์ (ผู้รวบรวม), แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469 - 2475), (กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519), หน้า 1.

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง¹ สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นการณ์ไกล ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งเขต สำหรับที่อยู่อาศัยที่เพื่อการอุตสาหกรรม การค้า ฯลฯ ให้เป็นสัดส่วน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่มหาชนนานาประการ ถ้าผู้รับผิดชอบกิจการบริหารราชการบ้านเมืองในสมัยต่อมา เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และจัดการให้เป็นดังพระราชประสงค์ของพระองค์

ในปี พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสร้างเมืองจำลองคูลิตธานีขึ้น ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสนองพระบรมราโชบาย โดยจำแนกอย่างของคูลิตธานีไปปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ แต่การดังกล่าวยังไม่ได้นำไปปฏิบัติจนสิ้นรัชกาล

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแบบเทศบาล Municipality จริง ๆ เพื่อเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน ให้รู้จักวิธีการปกครองตนเอง และเป็นการปลูกฝังความสำนึกทางการเมืองที่จะตระหนักของผลประโยชน์ที่แท้จริง และไม่ถูกชักนำไปโดยพวกที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ ถ้าถึงเวลาที่จะต้องมีการมีรัฐสภา "...เราต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ที่แท้จริงของพวกเขาอย่างไร"² ด้วยพระราชดำริดังกล่าว พระองค์จึงได้มีพระราชประสงค์ให้มีการทดลองการปกครองแบบเทศบาลขึ้น โดยโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และนายอาร์. ดี. เกรก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน ช่วยกันคิดโครงการและทูลเกล้าฯ ถวายความคิดเห็นรวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อวางโครงการในรายละเอียดต่อไป ตั้งแต่

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปฏิรูปพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", สังคมศาสตร์, 6 (ตุลาคม 2512), หน้า 145.

² "Democracy in Siam" อ้างใน สนธิ เคนานันท์, เรื่องเดิม, หน้า 4.

วันที่ 12 สิงหาคม 2469 หลังจากที่พระราชทานพระราชดำรินี้ เข้าที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาแล้ว ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาได้นำความคิดเห็นของ เซอร์ เอ็ดวาร์ด คูก (Sir Edaard Cook) เขาพิจารณาควย และมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย นายอาร์.ดี. เกรก พระกฤษณามรพิทช ผู้ชำนาญการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการสุขาภิบาลนครปฐมมาแล้ว เดินทางไปดูการสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทย และประเทศใกล้เคียง เช่น ชวา สิงคโปร์ ฮองกง ฟิลิปปินส์ ตลอดจน นายอาร์.ดี. เกรก ได้ออกเดินทางไปดูกิจการในประเทศยุโรป ส่วนกรรมการอีก 2 ท่านได้เดินทางกลับ และนำรายงานมาทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้เสนาบดีสภาพิจารณา ต่อมาเมื่อ นายอาร์. ดี. เกรก ได้ส่งรายงานเพิ่มเติมมายังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับกรุงเทพฯ โดยเฉพาะทางกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาความคิดเห็นของ นายอาร์.ดี. เกรก และทูลเกล้าฯ ถวายความเห็น

"...การปรับปรุงชุมชนขึ้นเป็นเทศบาล (Municipality) จะเป็นในพระมหานคร หรือหัวเมืองก็ตาม ขอมตองอาศัยปัจจัยหลายอย่าง และมีทางกระทบถึงหน้าที่ของกระทรวงการต่างๆ เพราะฉะนั้นควรตั้งรูปการขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นแล้วหวังว่าจะสามารถนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้ในไม่ช้า ในขั้นนี้จึงควรจะระงับปัญหาเรื่องจัดกรุงเทพฯ เป็นเทศบาลไว้จนกว่าจะวินิจฉัยเรื่อง พระราชบัญญัติเทศบาลถึงที่สุด..."¹

ในเรื่องนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบความเห็นของคณะกรรมการแล้วได้ทรงมีพระราชกระแสว่า

¹ กจข. ร.7 ม7.5/2 หนังสือกรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีไปถึงมหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ, 12 สิงหาคม 2473.

"...ที่คิดร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นก็แล้ว หวังว่าจะ
แล้วในไม่ช้านัก เมื่อได้อ่านรายงานบันทึกความเห็นของ
นายเกรก แล้ว มีความยินดีที่สังเกตว่า กรรมการไม่ไช่
แต่ควรมี municipality ในกรุงเทพมหานครนั้น ยังเห็นว่า
จะเลี้ยงตัวไต่เอง แล้ว ความเห็นของกรรมการนั้น ข้าพ-
เจ้าเห็นด้วยเป็นส่วนมาก และถ้าจัดขึ้นได้อย่างนั้นจริง
ข้าพเจ้าขอพอใจมาก ท่อการพิจารณาเรื่องกรุงเทพฯ
ไว้ก่อน จนกว่าจะทำพระราชบัญญัติสำเร็จนั้นก็ดีแล้ว แต่
ก็ควรคิดพลาง ๆ บาง เพราะข้าพเจ้าอยากเห็นกรุง
เทพ ๆ มี และเลี้ยงตัวเองได้ก่อนข้าพเจ้าสิ้นชีวิต..."¹

จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงมีพระราชประ-
สงค์จะให้จัดการเทศบาลขึ้นอย่างรวดเร็ว ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งคณะ
กรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลประกอบด้วย มหาอำมาตย์ตรี ม.จ.สกลวรรณ
กร วรวรรณ เป็นประธาน มหาอำมาตย์โท พระยาราชบุคล มหาอำมาตย์ตรี
พระยาจำแลนยบดี มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี และนายพลตำรวจโทพระ
ยาอธิกรณ์ประกาศ เป็นกรรมการ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้น และได้ร่าง
เสนอสมุหเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473 ฐมนุสมุหเทศาภิ
บาลได้พิจารณาแต่เฉพาะข้อความที่ได้ทักท้วงขึ้น ในที่ประชุมและได้แก้ไขเพิ่มเติม
บางแห่ง และได้นำร่างครั้งสุดท้ายขึ้นทูลเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ทรงพระราชทานให้ที่ประชุมเสนาศึกษาพิจารณาปรึกษาหารือกันอีกครั้งหนึ่ง ในที่
ประชุมเสนาศึกษา เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 กรมพระยาคำรงราช
านุภาพ ได้ทรงเสนอให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการองคมนตรีปรึกษาและ
พิจารณาก่อน เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับราษฎรมาก แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้า
อยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า จะเป็นการชักช้า จึงจะพระราชทานให้กรมร่างกฎหมาย
พิจารณาตรวจบันทึกความเห็นในส่วนหลักการทูลเกล้า ๆ ถวาย พร้อมกันนั้น กรม
หมื่นเทววงศ์โรทัย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ได้ทูลเกล้า ๆ ถวายความ
เห็น เรื่องเทศมนตรี ซึ่งในพระราชบัญญัติ ไม่มีบทบังคับจำกัดสิทธิในการเลือก
หรือเป็นเทศมนตรีให้สิทธิเฉพาะคนพื้นเมืองหรือคนไทยเท่านั้น ซึ่งจะทำให้คนจีนเข้ามา

บทบาทและมีอิทธิพลในกิจการเทศบาลมากกว่าประชาชนคนไทย สมควรจะหาหนทาง
ป้องกันไว้ก่อน คือใหญ่เลือกมนตรีในเทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดควรเป็นคนพื้นเมืองที่มี
สัญชาติไทยทั้งสิ้น และมนตรีแห่งเทศบาลที่จะได้เลือกนี้ ก็ควรเป็นคนพื้นเมืองที่มีสัญ-
ชาติไทยทั้งสิ้นเหมือนกัน แต่ให้มีมนตรีจำนวนน้อย ซึ่งให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
มีอำนาจตั้งมนตรีได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นคนมีสัญชาติโคกก็ตาม เพื่อให้การเทศบาลได้
รับความช่วยเหลือจากชาวต่างประเทศ บางคณะซึ่งอยู่ในฐานะที่จะช่วยกระทำให้งจ
การเทศบาลเป็นผลสำเร็จเจริญขึ้นได้¹ ตามความคิดเห็นนี้ พระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นควย และโปรดเกล้าฯ ใ้ส่งไปกรมร่างกฎหมาย
พิจารณาไปพร้อมพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเห็นควย และโปรดเกล้าฯ ให้
ส่งไปกรมร่างกฎหมายพิจารณาไปพร้อมกัน กรมราชเลขาธิการได้จัดส่งร่างพระราช
บัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2473
และทางกรมราชเลขาธิการได้อัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งให้ ทางกรมร่างกฎหมาย
พยายามเร่งพิจารณาพระราชบัญญัติโดยเร็ว เพราะมีพระราชประสงค์จะให้เสร็จสิ้น
ประกาศใช้ได้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ไปติดค้างอยู่ที่กรมร่างกฎหมาย จนกระทั่ง
ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 เจ้าพระยามหิธร ได้อัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งไป
ยังเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิบดี ว่า

"...ตามหนังสือข้าฯเจ้าที่ 227/7306 ลงวันที่ 29
มีนาคม พ.ศ. 2474 เชิญพระราชกระแสโปรดเกล้าฯ
ในเรื่องร่างพระราชบัญญัติเทศบาลว่า เรื่องนี้ใครอู
กั้มานาน ถึงกับมีเสียงจากบางขุนว่าเรา "โอาเขา
ลินชัก" เสียแล้วนั้น บัดนี้การทำร่างพระราชบัญญัตินี้

¹ กจข. ร.7 ม.7.5/2 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา ครั้งที่ 33/2473
วันจันทร์ที่ 19 มกราคม 2473 และครั้งที่ 34/2473 วันจันทร์ที่ 26 มกราคม 2473.

อาการต่าง ๆ ก็ได้เสร็จและซาไปแล้ว จึงขอเรียน
เตือนมา..."¹

จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสนพระทัยในเรื่องนี้
อย่างจริงจัง และมีพระราชประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อที่จะ
ได้ทดลองการเทศบาลให้เห็นผลอย่างจริงจัง แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณา
หลายขั้นตอน และได้ค้างอยู่ที่กรมร่างกฎหมายเป็นเวลานาน จนกระทั่งมีการ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากเอกสารต่างๆเหล่านี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่มีอำนาจอยู่ใน
วงการบริหารของประเทศ เช่น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยาภิรมย์
ไมตรี นายสตีเวนส์ และพระยาศวีริศลาวัจจา ต่างมีความรู้สึกและมีความเห็นพ้องต้อง
กันว่า การมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภานั้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่จะ
ต้องกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน ทั้งนี้เพราะประชาชน
ส่วนใหญ่ ยังไม่มีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง จึงควรปูพื้นฐานการปกครองแบบประ
ชาธิปไตย โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องการปกครองตนเอง จัดตั้งการปก
ครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลขึ้นก่อนเป็นขั้นแรกแล้วจึงจะมีรัฐสภาในระดัชชาติต่อไป

ตามความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึก
ษาขอความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และเวลาที่เหมาะสมสำหรับการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครอง ต่างก็ถกยความคิดเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการ
ปกครองในระยะเวลานั้น เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทางค่าน
เศรษฐกิจเสียก่อน ผู้ที่ตกอยู่ในฐานะลำบากที่สุดก็คือองค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า
อยู่หัวซึ่งจะต้องทรงตัดสินพระทัย จากพระราชกระแสซึ่งพระราชทานเสนาบดีกระทรวง
ธรรมการ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ว่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หนังสือราชการจากเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ถึง
เจ้าพระยาศวีริศรามาธเบศร์, มิถุนายน 2475

"เมืองเราใช้วิธีการปกครองอย่าง Dictatorship
 [เผด็จการ] แต่ไม่ใช้วิธีการอย่างอื่นของ Dictator
 [ผู้เผด็จการ] กลับใช้ลักษณะการของ Democracy
 [ประชาธิปไตย]

หลายอย่างจึงเป็นครึ่ง ๆ กลาง ๆ และยังไม่ตก
 ลงกันจริง ๆ ว่า จะเอาอย่างใดควย ถ้าไม่ใช่แบบ
 Democracy เราก็ก้าวฝรั่งว่า Ungivilized
 [คอกพัฒนา] ดังนั้นเมืองเราจะตองอยู่ Between two
 stools [อยู่ระหว่าง 2 แบบนี้] เพราะดังเลใจ ที่
 จริงถ้าเอาแบบ Fascist [ฟาสซิสต์] ที่เดียวและมี
 Fascist Party [พรรคฟาสซิสต์] บางทีจะดีและจะ
 เป็น way out [ทางออก] ที่ดีที่สุด แต่จะทำไคหรือ
 ถ้าทำไม่ไคก็ควรเตรียมการที่จะเปลี่ยนเป็น Constitution
 monarch [กษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ] โดยเร็วที่สุดที่จะ
 เป็นไคและตองเินการศึกษาไปในทางนั้น"¹

จากพระราชกระแสนี้ จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ทรงเล็งเลพระทัยอยู่มาก ในเรื่องที่จะให้เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และเวลาอัน
 เหมาะสมที่จะนำประชาธิปไตยมาใช้ พระราชกระแสที่พระราชทานให้เสนาบดีกระ
 ทรวงธรรมการนี้ แสดงให้เห็นว่าแม้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นเดือนที่
 คณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองนั้น รัฐบาลเก่าก็ยังตัดสินใจไม่ได้ว่าจะเปลี่ยนแปลง
 การปกครองเมื่อใด และอาจจะเป็นไปได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว บุคคลสำคัญ
 ของฝ่ายคณะราษฎรได้ล่วงรู้ถึงพระราชดำริ ที่จะพระราชทานพระราชบัญญัติเทศบาล
 เพื่อประกาศใช้ เป็นการทดลองการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานในการปกครองระ
 บอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งห้วงประดิษฐ์มัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง
 เป็นเลขาธิการร่างกฎหมาย ย่อมจะมีส่วนรู้เห็นร่างพระราชบัญญัตินี้ และอาจจะเป็น

¹ กจช. ร.7 ม.3.7/10 "เรื่องพระราชนิพนธ์เรื่องการคิดจะเปลี่ยน
 แปลงการปกครองแผ่นดิน."

ด้วยเหตุนี้เองที่ฝ่ายของคณะราษฎร จึงได้กำหนดเวลาเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เร็วขึ้น เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างฉับพลัน มิใช่แบบค่อยเป็นค่อยไป ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย