

บทที่ 3

รัฐในทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์

การที่จะกล่าวถึงแนวคิดรัฐกับอุดมการณ์ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้เป็นนักการเมืองสำคัญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนการเกิดรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ชื่อของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็นทั้งนักคิดและนักการเมือง กล่าวคือ ความสำเร็จของ ดร.ปรีดี มีพื้นฐานเบื้องต้นจากความรู้และสติปัญญาจนเป็นที่ยอมรับในหมู่บรรดาชนชั้นนำและปัญญาชนเป็นจำนวนมาก

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษารัฐในทัศนะคติของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่ไม่อาจจะละเอียดได้ที่จะไม่กล่าวถึงประวัติหรือสภาพพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นชีวิตครอบครัว และการศึกษาก่อนที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมือง รวมทั้งสภาพของสังคมไทย ที่ท่านประสบมาตั้งแต่ในวัยเยาว์ ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของท่าน

ประวัติและการศึกษาในชั้นต้น (พ.ศ. 2443-2463)

ดร.ปรีดี พนมยงค์ เกิดเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2443 ณ บ้านหน้าวัดพนมยงค์ ตำบลท่าवासกรี อำเภอรุ่งเกา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นบุตรคนที่ 2 ในจำนวนพี่น้อง 8 คน เป็นชาย 4 คน และเป็นหญิง 4 คน¹ บิดานายเสียง พนมยงค์ มารดา นางลูกจันทร์

¹กลุ่มวิจัยประวัติศาสตร์ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "ปรีดี พนมยงค์ ชีวิตและงาน พ.ศ. 2443-2426" ใน ปรีดี พนมยงค์ : ชีวิตงานและธรรมศาสตร์ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ เพิ่มพล โน้เพิ่มเหม บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 181.

พนมยงค์ ซึ่งประกอบอาชีพทำนา นายเสียงบิดาของดร.ปรีดี เป็นชาวอำเภอรุ่งเก่า เกิดที่บ้านหน้าวัดพนมยงค์ ตำบลท่าวาสุกรี อำเภอรุ่งเก่าเช่นเดียวกับ ดร.ปรีดี ปู่และย่าของปรีดีชื่อ นายเกิด และนางคุ่ม พนมยงค์ มีตาชื่อนายเป็ก ซึ่งมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงพาณิชย์พัฒนาการ และยายชื่อเล็ก ล้วนแต่ประกอบอาชีพการทำนา (กสิกรรม) ปรีดีได้เล่าประวัติของตนเองไว้ว่า

เมื่อเริ่มจำความได้ก็เห็นเคหสถานของครอบครัวที่ตกทอดมาจากปู่ย่า ซึ่งแสดงว่าเป็นครอบครัวที่ทันสมัยนั้นเรียกกันว่า "ผู้มีอันจะกิน" เปรียบเทียบได้กับการแบ่งชนชั้นที่สมัยใหม่เรียกว่า "นายทุนชั้นกลาง" แต่ปู่ย่าผมมิใช่ นายทุนสมัยใหม่ (modern capitalist) หากเป็นนายทุนตามวิธีการผลิตศักดินา (feudal mode of production) จึงเข้าลักษณะเป็น "คหบดี" ตามวิธีแบ่งวรรณะสมัยศักดินา ปู่ย่าผมมีบุตรชายหญิงหลายคน ซึ่งได้รับส่วนแบ่งมรดกไปประกอบอาชีพบางท่านรักษารัฐาและคหบดีไว้ได้ บางท่านก็ขาดทุนตกเป็นผู้มีทุนน้อย ส่วนบิดาผมเลือกอาชีพทำนา จึงประสบชะตากรรมอย่างชาวนา ซึ่งกระทบถึงความเป็นอยู่ของครอบครัว²

จากการมีอาชีพทำนาของนายเสียง พนมยงค์ ได้มีส่วนก่อให้เกิดจิตสำนึกทางสังคมกับปรีดี พนมยงค์ ตั้งแต่ในช่วงวัยเด็ก ทำให้ได้เห็นความเป็นอยู่ในชนบท ที่มีความอึดอัดขัดสนของชาวนาโดยทั่วไป ซึ่งท่านปรีดี ได้กล่าวว่า

²ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สัมภาษณ์รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2525 (กรุงเทพมหานคร : โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย", 2526), หน้า 20-21.

...ผมเริ่มจำความได้เมื่ออายุประมาณ 3-4 ขวบ สภาพของสังคมไทยที่ผมประสบพบเห็นที่พอจำได้ก็คือ สังคมไทยเมื่อประมาณ พ.ศ. 2446-2447 เป็นต้นมา และสภาพของสังคมไทยที่ผลักดันให้ผมมีจิตสำนึกทำการปฏิวัตินั้นก็ควรถือเอาสภาพที่เปลี่ยนแปลงตามลำดับ ...บิดาผมเลือกอาชีพทำนาจึงประสบชะตากรรมอย่างชานา ซึ่งกระทบถึงความเป็นอยู่ของครอบครัว ผมประสบพบเห็นความอึดอัดของบิดามารดา และเมื่อไปอยู่กับบิดาก็พบเห็นความอึดอัดขัดสนของชานาทั่วไป³

จะพบว่าความทรงจำของท่านปรีดีในวัยเด็กกล่าวถึงสภาพของชานาที่ประสบปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งครอบครัวของท่านด้วย เช่น ปัญหาในด้านที่ดิน ความแห้งแล้งอันเกิดจากฝนที่ไม่ตกตามฤดูกาล ปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ทำกิน นอกจากนี้ปัญหาสำคัญที่ท่านพบ คือ ความไม่สงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ปรีดี พนมยงค์ถึงแม้จะเกิดในตระกูลที่บิดาทำนา แต่บิดาของท่านเป็นผู้สนใจที่จะส่งเสริมการศึกษาของลูก ดังที่ ดร.ปรีดี ได้กล่าวถึงบิดาของท่านในเรื่องเกี่ยวกับความสนใจที่จะได้รับการศึกษา ดังข้อเขียนของเจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ได้กล่าวถึงบิดาของ ดร.ปรีดี ว่า

...นายเสียง พนมยงค์ เป็นผู้ที่สนใจในกิจการ และที่สนใจที่สุดคือการทำนา ดูเหมือนกับว่าพบกับข้าพเจ้าที่ไร ที่จะไม่พูดเรื่องทำนาเป็นไม่มี แต่ถึงว่าจะพักไผ่อยู่กับการทำนามากก็จริง นายเสียง พนมยงค์ มิได้ละเลยที่จะส่งเคราะห์และให้การศึกษากับบุตรเลย พยายามส่งบุตรเข้าเรียนศึกษาในชั้นต้นเมื่อยังเยาว์อยู่ ก็ได้เรียนในโรงเรียนกรุงเทพฯ ทำดังนั้นนับว่าได้ผลดีสมความประสงค์เป็นอันว่านายเสียง พนมยงค์ ได้กระทำหน้าที่เป็นบิดาที่ดีและตั้งใจส่งเคราะห์บุตรตามธรรมเนียม⁴

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.



ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เริ่มเรียนหนังสือครั้งแรกเมื่ออายุ 5 ขวบ บิดาได้ส่งเข้าเรียนในโรงเรียนใกล้ ๆ บ้าน คือเริ่มเรียนที่บ้านครูแสง และต่อมาที่บ้านหลวงปราณีประชาชน แล้วย้ายไปเรียนในโรงเรียนวัดรวก โรงเรียนวัดศาลาปูน จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2454 จึงถูกส่งเข้ามาเรียนต่อที่โรงเรียนวัดเบญจมบพิตร กรุงเทพฯ อาศัยอยู่กับพระภิกษุที่วัดนั้น เรียนได้ปีเดียว ก็ย้ายกลับไปเรียนต่อที่โรงเรียนตัวอย่างมณฑลกรุงเก่า จนสอบไล่ได้ชั้นมัธยม 6 (ซึ่งเป็นชั้นสูงสุดสำหรับหัวเมืองในเวลานั้น) เมื่อปี 2457 ขณะที่มีอายุเพียง 14 ปี พอปี 2458 บิดาได้นำเข้ามาอยู่ในกรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง โดยได้ฝากให้อยู่ในความอุปการะของพระวิชิตมนตรี (สุด กุณฑลจินดา) และย้ายไปอยู่ในความอุปการะของมหาอำมาตย์ตรี พระยาชัยวิชิตวิศิษฏธรรมธาดา (ชำ ฌ บ่อมเพชร) ซึ่งเป็นญาติผู้ใหญ่ และได้เข้าเรียนต่อที่โรงเรียนสวนกุหลาบ เรียนอยู่ได้เพียง 6 เดือน ก็ลาออกไปอยู่บ้านกับบิดา เพราะอายุ 15 ปีเศษ เข้าเรียนโรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้ เมื่ออายุ 17-18 ปีจึงเข้าเรียนกฎหมาย⁷ ในปี 2460

ในช่วงที่ดร.ปรีดี กลับมาอยู่บ้านทำนากับบิดาเพราะอายุน้อยเกินกว่าจะเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยใด ๆ ได้ เป็นช่วงเวลาที่ท่านใช้ในการดูแลน้าทั้งของท่านและก่อให้เกิดจิตสำนึกทางการเมืองของตนเอง ในช่วงชีวิตของการศึกษาขั้นต้นก่อนเข้าเรียนต่อในโรงเรียนกฎหมายว่า

ก่อนปรีดีไปศึกษาในฝรั่งเศสนั้น ท่านได้ค่อย ๆ รู้และได้ค่อยเกิดจิตสำนึก เห็นสมควรเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินเหนือกฎหมาย มาเป็นพระเจ้าแผ่นดินทรงอยู่ใต้กฎหมายนั้น ตามลำดับดังต่อไปนี้

⁵ ใสว สุทธิพิทักษ์, ดร.ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2526), หน้า 6.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

⁷ ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์, หน้า 16.

1. ขณะที่ปริติเรียนอยู่ในชั้นประถมนั้น เคยได้ยินบิดาสอนทากับชวานา ที่รับทุกข์ถึงความเดือดร้อนในการทำมาหากิน บิดาได้บอกแก่ชวานานั้น ๆ ถึงการที่ท่านได้ยินเจ้าคุณเล่าให้ฟังว่า ที่อังกฤษมีสภาผู้แทนราษฎร คือสภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม ผู้ใดมีความทุกข์ร้อนอย่างใดก็แจ้งแก่ผู้แทนของตนไปขอร้องรัฐบาลได้ ขณะนั้นปริติยังเป็นเด็กอยู่มาก จึงไม่สนใจเรื่องนี้ พอจำได้คำกลาง ๆ เท่านั้น

1.1 ต่อมาเมื่อปริติได้เข้าเรียนในชั้นมัธยม ซึ่งต้องเรียนภูมิศาสตร์กว้างขวางขึ้นบ้าง รวมทั้งประวัติศาสตร์ของโลกโดยสังเขป ครูสอนว่าแบบการปกครองประเทศแยกออกเป็น 3 ชนิด คือ

1. พระเจ้าแผ่นดินอยู่เหนือกฎหมายเรียกว่า "สมบูรณาญาสิทธิราช"
2. พระเจ้าแผ่นดินอยู่ใต้กฎหมายแผ่นดิน
3. ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเป็นประมุขเรียกว่า "รีพับลิก" (สมัยนั้นแปล

เป็นไทยว่า "ประชาธิปไตย") ต่อมาภายหลัง พ.ศ. 2475 จึงแปลคำว่า "รีพับลิก" เป็นภาษาไทยว่า "สาธารณรัฐ") มีคณะเสนาบดี การปกครองประเทศตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ปริติจึงทราบวิธีการปกครองจากหัวข้อย่อ ๆ นั้น

1.2 ครั้นถึง ร.ศ. 130 คือ พ.ศ. 2454 มีเหตุการณ์สำคัญ 2 ประการเกิดขึ้น ที่ทำให้ปริติสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินเหนือกฎหมายคือ

1. น.ส.พ. ลงข่าวตื่นเต้นติดต่อกันถึงสงครามในประเทศจีน ระหว่างฝ่ายเก๊กเหม็ง (สำเนียงแต้จิ๋ว) ภายใต้การนำของซุนยัตเซ็นกับฝ่ายกษัตริย์ราชวงศ์แมนจู ครูปวงท่านที่ก้าวหน้าได้ติดตามข่าวและเอามาวิจารณ์ให้นักเรียนฟังว่า วันไหนฝ่ายใดชนะฝ่ายใดแน่ ซึ่งทำให้ปริติและนักเรียนที่สนใจเกิดสนุกกับข่าวนั้น ฝ่ายพวกจีนเก๊กเหม็งที่อยู่ชุกก็ได้ใช้วิธีโฆษณา โดยเช่าห้องไว้ที่ตลาดหัวรอไว้เป็นห้องอ่านหนังสือ มีภาพการรบเพื่อแจกจ่ายแก่ผู้สนใจ ส่วนजूที่ศิลปินจีนแสดงประจำที่วัดเชิง (วัดพนัญเชิง) นั้นก็เปลี่ยนเรื่องเล่นใหม่ให้สมกับสมัย คือเล่นเรื่องกองทหารเก๊กเหม็งรบกับกองทหารกษัตริย์ จึงทำให้คนดูเห็น เป็นการสนุกด้วย ต่อมาในไม่ช้าความปรากฏว่าฝ่ายกษัตริย์แห่งราชวงศ์แมนจูต้องพ่ายแพ้ ครูที่ก้าวหน้าจึงพูดเปรย ๆ กับปริติว่า ระบบสมบูรณาฯ ก็สิ้นไปแล้วในจีน ยังเหลือแต่รัสเซียกับเมืองไทยเท่านั้น ครูไม่รู้ว่าระบบสมบูรณาฯ ใดใน 2 ประเทศนี้ ประเทศใดจะสิ้นสุดก่อนกัน

2. ต่อมาปลายปี ร.ศ. 130 ก็มีข่าวแพร่ไปถึงบ้านปรีดีที่อยู่ชานชาว่า นายทหารจำนวนหนึ่งกับพลเรือนอีกบางคน ได้เตรียมการเปลี่ยนการปกครองระบบสมบูรณาญา เพื่อให้มีการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้กฎหมาย แต่ยังไม่ทันลงมือกระทำก็ถูกรัฐบาลจับกุมส่ง ศาลพิเศษพิจารณาคัดสินลงโทษขนาดหนัก ปรีดีสนใจในข่าวนี้มาก เพราะเห็นว่าเมืองไทยก็มี คณะ ร.ศ. 130 รักชาติกล้าหาญ เตรียมการเลิกระบบสมบูรณาญา หากแต่มีคนหนึ่งในขณะนั้น ททรศนำความไปแจ้งแก่รัฐบาล ปรีดีจึงพยายามสอบถามแก่ผู้รู้เรื่องเพื่อทราบเรื่องของคุณะ ร.ศ. 130 ด้วยความเห็นใจมาก

2. ต่อมาระหว่าง พ.ศ. 2458-59 ปรีดีได้ออกไปช่วยบิดาท่านาก่อนที่จะเข้า โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม...ปรีดีได้สัมผัสกับภาวะความเป็นอยู่ตามความเป็นจริง... "อันเป็นบทเรียนให้ปรีดีทราบความยากลำบาก อัดคัดขัดสนของชาวนาอาทิ

1. ในบิรเวณเนื้อที่นา เนื้อที่ประมาณ 1 ล้านไร่ที่อยู่ภายในเขตบริษัทชุดครอง คุณาสยาม ชาวนาร้อยละ 60 เป็นผู้เช่านา ซึ่งต่างกับชาวนาในที่อื่น ๆ ซึ่งผู้เช่านามีจำนวน น้อยกว่านั้น และต่างกับชาวนาในท้องที่ซึ่งราษฎรบุกเบิกที่ว่างเปล่า หรือจับจองเป็นเจ้าของเอง"...

2. ชาวนาที่เป็นเจ้าของนาเองก็ดี ที่เข้ามาจากผู้อื่นก็ดีนั้น ต้องประสบความ อัดคัดเช่นเดียวกับดังจะกล่าวใน (๑) แต่ชาวนาที่เช่าผู้อื่นต้องแบกภาระ โดยต้องเสียค่าเช่า ให้เจ้าของนาเป็นเงินหรือข้าว เจ้าของนาหลายรายกดขี่เบียดเบียน

3. ในฤดูแล้งชาวนาที่อยู่ห่างลำคลองที่มีน้ำตลอดปีนั้นอัดคัดน้ำกินสำหรับคน และสัตว์ ส่วนฤดูฝนชาวนาต้องประสบภัยเช่น ฝนน้อยไม่พอเพาะปลูก หรือฝนตกมากเกินไป ทำ ให้พันธุ์ข้าวที่ปลูกไว้เสียหาย แม้พันธุ์ข้าวที่งอกงามแล้วก็มีศัตรูพืช อาทิ ที่ชาวนาเรียกว่าเพลี้ย มาลงกินข้าวเสียไปเป็นอันมาก ความซึ่งเป็นพาหนะช่วยแรงคนอย่างสำคัญ ก็ต้องตายเพราะ โรคระบาดสัตว์ ชาวนาช่วยตัวเองไม่ไหว จึงทำนาไม่ได้ผลตามที่ลงแรงไว้ เมื่อถึงหน้านาใหม่ ก็ต้องกู้เงินผู้มีเงินมาทำทุน เสียดอกเบี้ยแพงมาก และปีต่อไปถ้าประสบเหตุการณ์เช่นเดิม ชาวนาก็ต้องมีหนี้สินเพิ่มขึ้นล้นพ้นตัว ทางราชการไม่สามารถช่วยได้

4. โจรผู้ร้ายชุกชุม เพราะมีคนมิฉฉาชีพ ลักขโมยควายของชาวนาเพื่อเรียก ค่าไถ่ ชาวนาก็ต้องกู้เงินมาไถ่ ซึ่งเป็นการเพิ่มหนี้สินของตน ทางราชการก็ไม่สามารถช่วยได้

5. ปีโตชานานพอทำข้าวได้บ้าง แต่ก็ต้องขายข้าวเปลือกให้พ่อค้า ซึ่งเอาเปรียบในการชั่ง ตวง และกตราคาข้าว

6. ถ้าส่งข้าวเปลือกไปสีที่โรงสี แต่โรงสีมีอุบายล่อใจชานานว่า ไม่คิดค่าสีข้าวโดยขอเอาแต่แกลบ ปลายข้าว และรำเท่านั้น ชานานส่วนมากที่ไม่รู้เท่าทัน ก็พอใจที่ตนไม่ต้องเสียค่าสีข้าวแต่ความจริงโรงสีมีทางเอาเปรียบชานานา โดยเดินเครื่องให้มีปลายข้าวมากขึ้นเพื่อเป็นของโรงสี ซึ่งคิดแล้วโรงสีได้กำไรจากการสีข้าวมาก

7. ปีหนึ่ง ๆ ชานานต้องตายเพราะโรคระบาดจำนวนไม่น้อย

8. ความอึดอัดขัดสนของชาวมืออีกมากมายหลายประการที่แสดงว่าชานานไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ แต่ชานานก็มีภาระที่ต้องเสียเงินรัฐชูปการ ถ้าไม่มีเงินเสียก็ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานประมาณปีละ 15-30 วัน และต้องเสียอากรค่านา ปริดีจึงพูดกับชานานว่าที่ผู้ปกครองบ้านเมืองกล่าวว่า ชานานคือกระดูกสันหลังของชาติ นั้น ก็พูดไปโดยตนเองไม่เห็นนั่นเองว่า ชานานนั้นเป็นกระดูกสันหลังหัก จากการที่ปริดีได้ประสบพบเห็นจากการได้คลุกคลีใกล้ชิดกับชานานดังกล่าวแล้ว ปริดีจึงระลึกถึงคำสอนของครูและเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวในข้อ 1.1 และข้อ 1.2 นั้นว่า ถ้าเมืองไทยมี parliament คือสภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม เพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรได้แล้ว ก็จะแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรได้... ผมขออัยว่าคำตอบของผมเกี่ยวกับสภาพชานานไทยนั้น เป็นเรื่องที่ผมประสบแก่ตนเองที่ก่อให้เกิดจิตสำนึกตั้งแต่อ่อนผมไปศึกษา ณ ประเทศฝรั่งเศส"^๕

จากข้อความดังกล่าว บ่งบอกถึงจิตสำนึกทางการเมือง ที่คิดจะเปลี่ยนแปลงสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาของผู้ยากไร้ เพื่อให้มีชีวิตที่ดีขึ้น เป็นความคิดที่มีได้มาจากหลักคิดใด ๆ ทั้งสิ้น หากแต่ก่อตัวจากความรู้สึกร่วมของชีวิตที่ประสบมาโดยตรง

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-39.

ในปี พ.ศ. 2460 ดร.ปรีดี ได้เข้าเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ในสมัยนั้น
โรงเรียนกฎหมายได้สอนวิชากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ทำให้
ดร.ปรีดีได้เรียนรู้ถึงปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคล และสิทธิพิเศษของบุคคลบางประเภท
ซึ่งดร.ปรีดี กล่าวว่า

ในปี พ.ศ. 2460 ได้เป็นนักเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม แม้ว่าสมัยนั้น
โรงเรียนกฎหมายได้สอนวิชากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นประเภท
กฎหมายเอกชนนั้นเป็นส่วนใหญ่ แต่ในวิชาพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และวิชา
พิจารณาความอาญาและความแพ่งนั้น อาจารย์ผู้สอนก็ต้องกล่าวถึงบุคคลที่มีสิทธิ
พิเศษนอกอำนาจศาลยุติธรรมสำหรับพลเมืองส่วนมากคือ

1. พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปนั้น ถ้าทรงกระทำความผิด
อาญาก็เป็นอำนาจของศาลรับสั่งกระทรวงวังที่จะพิจารณา และนำความเห็นกราบ
บังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย จึงต่างกับพลเมืองไทยส่วนมากที่ขึ้นต่อศาลอาญา
ถ้าในหลวงทรงวินิจฉัยว่าเจ้านายองค์ใดทรงกระทำความผิดความอาญา เจ้านาย
องค์นั้นก็ถูกขังในที่แห่งหนึ่งของกระทรวงวัง เรียกว่า "สนม" ไม่ใช่เรือนจำ และ
ไม่ต้องถูกใส่โซ่ตรวน เพียงแต่เจ้าหน้าที่เอาตรวนใส่พานไว้ในห้องขังนั้น อนึ่ง
แม้ว่าประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ให้ยกเลิกกฎหมาย
อาญาเก่าหลายฉบับก็ดี แต่มิได้กำหนดไว้ให้เลิกกฎหมายเก่าห้ามชายที่เป็นธรรมดา
สามัญร่วมประเวณีกับเจ้าหญิง ตั้งแต่ชั้น ม.จ.หญิงขึ้นไป ผิดอาญาระวางโทษจำคุก
ไม่เกิน 7 ปี

2. คนสัญชาติในบังคับต่างประเทศที่มีสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามนั้น มีสิทธิพิเศษ
ในทางอาญาและแพ่งคือ ถ้าทำผิดในทางแพ่งหรืออาญา ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจชำระ
ผู้เสียหายและอัยการต้องฟ้องผู้กระทำความผิดนั้นต่อศาลกงสุลของชาติต่างประเทศนั้น ๆ
นอกจากชาวยุโรปและชาวญี่ปุ่นแล้ว มีชาวเอเชียแห่งอาณาเขตของฝรั่งเศสที่ญี่ปุ่นได้สิทธิ
พิเศษเช่นนั้น ส่วนคนจีนหลายคนเห็นว่าได้ประโยชน์จากการเป็นคนในบังคับต่าง
ประเทศนั้นก็หาทางเป็นคนในบังคับต่างประเทศนั้นด้วย เพราะได้ประโยชน์ที่กงสุล

บางประเทศให้ความคุ้มครองในการทำผิดกฎหมายไทย คือ เมื่อตำรวจไทยจับตัว
ได้ส่งอัยการที่ฟ้องต่อศาลกงสุล แต่กงสุลหลายคนก็ตัดสินใจเข้าข้างคนในบังคับของตน⁹

แนวคิดของดร.ปรีดี ในช่วงก่อนไปศึกษาที่ฝรั่งเศส มีความเข้าใจสภาพปัญหาที่มีผล
กระทบต่อการเมืองไทยในขณะนั้นเป็นอย่างดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาปากท้องของ
ประชาชน ข้อเสียของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตลอดจนปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต มี
ความปรารถนาที่จะแก้ไข และสนใจในปัญหาเหล่านี้เมื่อได้มีโอกาสไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศส
ในเวลาต่อมา ดร.ปรีดีจึงศึกษาและพัฒนาความคิดเห็นของตนเพิ่มมากขึ้น ดังที่ได้กล่าวไว้ใน
เวลาต่อมาว่า

ผมได้กล่าวแล้วถึงสภาพสังคมไทยที่ผมประสบพบเห็นแก่ตนเองว่า ราษฎรได้มี
ความอึดอัดขัดสนในทางเศรษฐกิจ และไม่มีสิทธิเสรีภาพกับเสมอภาคในทางการเมือง
อีกทั้งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและอำนาจของหลายประเทศทุนนิยม ผมมีความคิดก่อนที่
ได้มาศึกษาในฝรั่งเศสแล้วว่า จะต้องค้นคว้าศึกษาเพิ่มเติมว่ามีวิธีใดที่จะทำให้
ความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น¹⁰

ดร.ปรีดี ขณะเป็นนักเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมได้เป็นทนายให้จำเลยว่าความ
จนชนะคดี เป็นคดีแรกและคดีสุดท้าย ทำให้ดร.ปรีดีมีชื่อเสียงมาก ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ.
2463 ดร.ปรีดีก็สามารถสอบชิงทุน และได้รับคัดเลือกจากกระทรวงยุติธรรมให้ไปศึกษาวิชา
กฎหมายต่อที่ประเทศฝรั่งเศส

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

การศึกษาในฝรั่งเศสและการดำเนินงานทางการเมือง (พ.ศ. 2463-2470)

ดร.ปรีดี ได้เริ่มต้นชีวิตการศึกษา ที่ประเทศฝรั่งเศสโดยการศึกษาภาษาฝรั่งเศส และความรู้ทั่วไปที่วิทยาลัย (Lycee) กอง (Caen) และศึกษาพิเศษจากอาจารย์ เลอบอนัวส์ (Lebonois) ซึ่งเป็นเลขาธิการสถาบันคุรุศาสตร์ระหว่างประเทศ (Institute Pedagogique International) หลังจากนั้นจึงเข้าศึกษาวิชากฎหมายที่มหาวิทยาลัยกอง (Caen)¹¹

การศึกษาเบื้องต้นของ ดร.ปรีดี เป็นการศึกษาในทางนิติศาสตร์ชั้นปริญญาตรีของกฎหมาย (Bachelier en Droit) ซึ่งท่านได้เล่าว่า "เมื่อผมได้ทุนรัฐบาลไปศึกษากฎหมายในฝรั่งเศสนั้น แม้ผมเป็นเนติบัณฑิตสยามแล้ว แต่ผมมีอายุเพียง 20 ปี อาจารย์ของผมจึงแนะนำให้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยตั้งแต่ชั้นต้นเหมือนนักเรียนฝรั่งเศส ตามหลักสูตรคณะกฎหมาย (Faculte de Droit) ที่ต่างกับการศึกษาในสยามและในประเทศแองโกล-แซกซอน¹² ต่อจากนั้นได้ศึกษาในชั้น "บาเชอลิเออร์" กฎหมายอีก 2 ปี จบหลักสูตร ได้รับปริญญา "บาเชอลิเออร์" และต่อจากนั้นอีก 1 ปีต่อมาก็สอบไล่ได้ปริญญาของรัฐเป็น Licencie en Droit ซึ่งเทียบได้กับนิติศาสตร์บัณฑิตในหลักสูตร 3 ปี ของการศึกษาชั้นลิซงซีเอ ออง ดรัว

หลังจากนั้นได้รับปริญญารัฐ Licencie en Droit และได้ศึกษาในชั้นดอกเตอร์กฎหมาย (Docteur en Droit) โดยได้เสนาอวิทยานิพนธ์ ชื่อ "Du Sort des

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ปรีดี พนมยงค์, ชีวประวัติของนายปรีดี พนมยงค์ (ปารีส: ม.ป.ท., 2526), หน้า 2.

¹²ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษ อาวุโส ปรีดี พนมยงค์, หน้า 51.

Sociétés de Personnes en cas de De c'en d'un Associe (Etude de droit Franeais et de droit compare)" แปลเป็นไทยว่า "ในกรณีที่หุ้นส่วนคนหนึ่งถึงแก่ความตาย ฐานะของห้างหุ้นส่วนส่วนบุคคลจะเป็นอย่างไร"¹³ (ศึกษาตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเปรียบเทียบ) ได้รับปริญญาเป็น "ดุษฎีบัณฑิตกฏหมาย" (Docteur en Droit) ฝ่ายนิติศาสตร์ (Science Juridiques) ได้รับเกียรตินิยมนดีมาก (Docteur en Droit, Tres bien) กล่าวได้ว่าท่านเป็นคนแรกที่ได้สอบได้ดุษฎีบัณฑิตกฏหมายของรัฐ (Docteur de l'Etat) มีใช้ดุษฎีบัณฑิตของมหาวิทยาลัย (Docteur de l'Universite')¹⁴

นอกจากนี้ ดร.ปรีดี ยังได้ศึกษาเพิ่มเติมในด้านเศรษฐศาสตร์จนสามารถสอบได้ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงในทางเศรษฐกิจ (Diplome d' Etudes Superieures d' Economie Politique) เพิ่มขึ้นอีก¹⁵

ดังนั้นภูมิหลังของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ณ ประเทศฝรั่งเศส ทำให้ท่านสามารถอธิบายและตอบปัญหาที่ท่านมีมาตั้งแต่ในวัยเด็กได้ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองของท่าน บุคคลหลายฝ่ายโดยเฉพาะปัญญาชนด้วยกันเช่น ดร.เดือน บุนนาค ได้กล่าวว่า "ท่านปรีดีมีความเฉลียวฉลาด สติปัญญาดี เรียนทั้งภาษาฝรั่งเศส ลาติน อังกฤษ ไม่ถึงปีก็สอบเข้าคณะนิติศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยเมืององ (Caen) ได้"¹⁶

¹³ เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามัคคีธรรม, 2517), หน้า 31.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹⁵ ปรีดี พนมยงค์, ชีวประวัติของนายปรีดี พนมยงค์, หน้า 2.

¹⁶ เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, หน้า 25.

ในช่วงเวลาที่ศึกษาอยู่ในฝรั่งเศสได้ดำเนินงานทางการเมือง โดยร่วมมือกับนักเรียนไทยในฝรั่งเศสกับสวิตเซอร์แลนด์ และนักเรียนไทยในประเทศอื่น ๆ ที่ขึ้นต่อสถานทูตสยาม ณ กรุงปารีส จัดตั้งสมาคม ชื่อว่า "สามัคยานุเคราะห์" มีอักษรย่อว่า "ส.ย.า.ม." (S.I.A.M.) ในปีแรก ๆ ที่ตั้งขึ้นมีกลุ่มเจ้าเป็นส่วนมาก ต่อมาในปี 2468 ดร.ปรีดีได้รับเลือกตั้งเป็นสภานายกสมาคม ในช่วงที่ ดร.ปรีดีเป็นสภานายกสมาคมได้เริ่มมีความเห็น และความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ของประเทศไทยในเวลานั้น ได้มีการพบปะพูดคุยกันที่กรุงปารีส รวมทั้งตกลงกันที่จะดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังที่ปรีดีได้เล่าไว้ว่า

1. การประชุมเป็นทางการครั้งแรกของคณะราษฎรมีขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1927 ที่ห้องพักแห่งหนึ่ง ณ "RUE DU SOMMERARD" ซึ่งเราเช่าห้องใหญ่ไว้ เฉพาะการประชุมนั้น ผู้ร่วมประชุมมี 7 คน คือ (1) ร.ท.ประยูร ภมรมนตรี นายทหารกองหนุน ซึ่งเคยเป็นผู้บังคับหมวดมหาดเล็กรักษาพระองค์รัชกาลที่ 6 (2) ร.ท.แปลก ชิตตะสังคะ สำเร็จวิชาจากโรงเรียนเสนาธิการทหารบกสยาม แล้วมาศึกษาที่โรงเรียนนายทหารปืนใหญ่ฝรั่งเศส (3) ร.ต.ทัศนัย มิตรภักดี นายทหารกองหนุนเคยเป็นผู้บังคับหมวดกรมทหารม้าที่ 5 นครราชสีมา แล้วมาศึกษาที่โรงเรียนนายทหารม้าฝรั่งเศส (4) นายตัว ลพานุกรม นักศึกษาวิทยาศาสตร์ในสวิตเซอร์แลนด์ เคยเป็นจ่านายสิบในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ 1 (5) หลวงสิริราช ไมตรี นามเดิมจรรยา นามสกุลสิงหเสนี ผู้ช่วยสถานทูตสยาม ประจำกรุงปารีส เคยเป็นนักเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม และเป็นนายสิบตรีในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ 1 (6) นายแนบ พหลโยธิน เนติบัณฑิตอังกฤษ (7) ข้าบเจ้า

ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ข้าบเจ้าเป็นประธานและเป็นหัวหน้าคณะราษฎร จนกว่าจะมีบุคคลที่เหมาะสมเป็นหัวหน้าคณะราษฎรในการต่อไป¹⁷

¹⁷ ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ 60 ปี ประชาธิปไตย, 2535), หน้า 3.

การประชุมของคณะราษฎรในครั้งนี้ ดร.ปรีดีได้กล่าวว่ามี การตกลงในเรื่อง วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ว่า

การประชุมดำเนินไปเป็นเวลาประมาณ 5 วัน ซึ่งได้ตกลงสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้
 ก. วัตถุประสงค์ของคณะราษฎร คือ เปลี่ยนระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น ระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในสมัยนั้นยังไม่มีศัพท์สมัยใหม่ว่า "ปฏิวัติ" หรือ "อภิวัตน์" เพื่อถ่ายทอดคำฝรั่งเศส อังกฤษ REVOLUTION ดังนั้นเราจึงใช้ ศัพท์ธรรมดาคือ "เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครอง ที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย" และการดำเนินเพื่อให้สยามบรรลุหลัก 6 ประการ

- (1) รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง, ในทาง ศาล, ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
- (2) รักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก
- (3) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางาน ให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
- (4) ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
- (5) ให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้ว
- (6) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร¹⁰

หลัก 6 ประการนี้ได้ปรากฏอยู่ในใบปลิวซึ่งแจกจ่ายในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่เปลี่ยนแปลง การปกครอง ล้มระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ในนามของ คำประกาศ ของคณะราษฎร

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.



นอกจากกำหนดวัตถุประสงค์แล้วที่ประชุมคณะราษฎร ได้ตกลงกันที่จะใช้วิธี "การยึดอำนาจโดยฉับพลัน" (COUP D'ETAT) โดยมีเหตุผลว่า

โดยคำนึงถึงสภาพของสยามที่ถูกแวดล้อมโดยอาณานิคมของอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งชาติทั้งสองนี้มีข้อตกลงกันถือเอาสยามเป็นประเทศกันชน แต่เขาอาจพร้อมกันยกกำลังทหารเข้ามายึดครองแล้วแบ่งดินแดนสยามไปเป็นเมืองขึ้นหรืออยู่ใต้อำนาจอิทธิพลของประเทศทั้งสอง ดังนั้น เราจึงเห็นว่าวิธีเปลี่ยนการปกครองดังกล่าวจะต้องกระทำโดยวิธี COUP D'ETAT ... ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงของมหาอำนาจ เพราะเมื่อคณะราษฎรได้อำนาจโดยฉับพลันแล้ว มหาอำนาจก็จะต้องเผชิญต่อสถานการณ์ที่เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า *Fait Accompli* คือพฤติกรรมที่สำเร็จรูปแล้ว¹⁹

เมื่อได้วางแผนถึงวิธีการจะยึดอำนาจแล้วก็มีการประชุมกันเกี่ยวกับการจัดองค์การคณะราษฎร การเลือกสมาชิก เตรียมหาผู้ช่วยเหลือหากการกระทำของคณะราษฎรเกิดผลตลอดจนเรื่องนโยบายที่จะดำเนินการภายหลังที่คณะราษฎรได้อำนาจแล้ว โดยท่านปรีดีได้เขียนไว้ภายหลังว่า

...ที่ประชุมได้มอบให้ข้าพเจ้าเป็นผู้ชี้แจง และเห็นชอบตามหลัก 6 ประการ ซึ่งข้าพเจ้าเป็นผู้เสนอ รวมทั้งหลักการทั่วไปในเค้าโครงการเศรษฐกิจ และได้มอบให้ข้าพเจ้าเตรียมร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจในโอกาสต่อไป²⁰

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

การร่างเค้าโครงเศรษฐกิจ ที่คณะราษฎรให้ ดร.ปรีดี จัดทำได้มาปรากฏในเวลาต่อมา ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดอีกครั้ง เมื่ออธิบายแนวคิดเรื่องรัฐในเค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี พนมยงค์

ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงสำนึกของตนเอง จากที่เริ่มต้นจนกระทั่งได้มีโอกาสศึกษาด้านเศรษฐกิจการเมืองในฝรั่งเศสว่า

ผมจึงเกิดจิตสำนึกว่าสมควรที่สยามจะได้มีแผนเศรษฐกิจตามทฤษฎีสังคมนิยมที่เป็นวิทยาศาสตร์ โดยสมานกับ สภาพท้องที่กาลสมัยของสยามเท่าที่ผมประสบพบเห็น และที่ได้เปลี่ยนแปลงต่อ ๆ มาในระหว่างที่ผมศึกษาอยู่นั้น

ฉะนั้นผมจึงได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเสนอที่ประชุม เพื่อนผู้ที่ร่วมก่อตั้งคณะราษฎรที่กรุงปารีส²¹

การพัฒนาจิตสำนึกที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของ ดร.ปรีดี กับกลุ่มคณะราษฎร นั้น ดร.ปรีดี ได้ยืนยันเสมอว่า

...ณ ที่นี้ขอกล่าวว่าข้าพเจ้ากับเพื่อนอีก 6 คน ที่ก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1927 นั้น ได้มีจิตสำนึกที่ต้องการเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ มาก่อนแล้วตามกฎหมายและข้อเท็จจริงแห่งการกำเนิดของพรรคคณะทางสังคม ที่ต้องการเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ... แต่นั้นจากระดับนี้ไปแล้วยังมีความต้องการพัฒนาสังคมตามวิถิต่าง และชั้นแห่งการพัฒนาต่างกันไปตามระดับจิตสำนึกของแต่ละคนได้ ซึ่งเป็นเหตุให้มีความขัดแย้งระหว่างกันภายหลังได้อำนาจรัฐแล้ว²²

²¹ ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส
ปรีดี พนมยงค์, หน้า 52.

²² ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของ ดร.ปรีดี พนมยงค์, หน้า 11.

กล่าวโดยสรุป ดร.ปรีดี พนมยงค์ กับเพื่อนนักเรียนไทย ที่ได้ทุนไปศึกษาในยุโรป นี้ ได้มีสำนึกที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากประสบการณ์ของดร.ปรีดี ในวัยเด็ก รวมกันได้เห็นความเจริญในสังคมตะวันตก ที่พัฒนาไป กว่าสังคมไทย

การเผยแพร่แนวคิดเรื่องรัฐ ของดร.ปรีดี พนมยงค์

ดร.ปรีดี พนมยงค์ เดินทางกลับถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2470 เข้ารับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษาชั้น 6 กระทรวงยุติธรรม รับพระราชทานเงินเดือน 240 บาท เมื่อ 1 พฤษภาคม 2470 เป็นเลขานุการชั้น 2 (ผู้ช่วยเลขานุการ) กรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม อัตราเงินเดือน 300 บาท เมื่อ 1 ตุลาคม 2470 และต่อมาได้รับพระราชทานยศและบรรดาศักดิ์เป็นรองอำมาตย์เอกหลวงประดิษฐมนูธรรม เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2471 และในปีถัดมาได้รับการเลื่อนยศเป็นอำมาตย์ตรี²³ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ กรมร่างกฎหมาย ท่านก็ได้ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ได้รับผิดชอบสอนวิชาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วยห้างหุ้นส่วน บริษัทและสมาคม ปี 2470-2472 ได้รับผิดชอบวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ในปี 2472-2473 และวิชากฎหมายปกครองในปี 2474-2475²⁴

ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ สุกจน์ ด่านตระกูล, นายปรีดี พนมยงค์ กับการอภิวัฒน์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535), หน้า 8-9.

²⁴ ชวลิต ทรงกิตติ, "การต่อสู้ทางการเมืองของดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ. 2475-2490)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 35.

นอกจากการสอนวิชากฎหมายได้สร้างชื่อเสียงให้กับดร.ปรีดี แล้วท่านยังได้ตั้งโรงพิมพ์นิติสาส์นขึ้น พิมพ์หนังสือ "นิติสาส์น" และหนังสือกฎหมายอื่น ๆ ออกเผยแพร่ หนังสือนิติสาส์น ออกเป็นรายเดือนมีบทความและความรู้ทางด้านกฎหมาย หนังสือ "นิติสาส์น" นี้ได้เริ่มออกตั้งตั้งแต่ปี 2471 เรื่อยไปจนถึงหลักการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เมื่อมีการตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ดร.ปรีดีจึงโอนกิจการของโรงพิมพ์ให้กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีโรงพิมพ์คำสอนและหนังสืออื่น ๆ และดร.ปรีดีเองก็มีการะมาก ไม่มีเวลามากุมโรงพิมพ์ และหนังสือนิติสาส์นได้²⁵

การสอนวิชากฎหมายของดร.ปรีดี โดยเฉพาะวิชากฎหมายปกครองนั้น มีส่วนที่ทำให้ทำให้อำนาจของรัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก เพราะในขณะนั้นวิชากฎหมายปกครองเป็นวิชาใหม่สำหรับประเทศไทยและผู้ศึกษาวิชากฎหมายในขณะนั้น ซึ่ง ดร.เดือน บุนนาค ได้กล่าวเอาไว้ว่า

ท่านปรีดี เป็นอาจารย์ผู้สอนที่โรงเรียนกฎหมาย เคยสอนหลายวิชา แต่มีวิชาซึ่งไม่ใช่วิชากฎหมายแต่ได้สร้างชื่อเสียงให้กับท่านมากที่สุดคือ วิชากฎหมายปกครอง ดังนี้คำอธิบายกฎหมายปกครองของท่านปรีดี จึงกว้างขวางจูงใจบุคคลผู้อ่านให้หันเข้าเอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง ราษฎรผู้ถูกปกครองใคร่ได้มีปากมีเสียงในการปกครองบ้าง ความรู้สึกอยากปกครองตนเองจึงเกิดมีมากขึ้น²⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, บรมทรศกัณฑ์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์, 2531), หน้า 54.

²⁶ เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, หน้า 45-46.

ในหนังสือประกอบการสอน "คำอธิบายกฎหมายปกครองนี้ ดร.ปรีดีได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในแง่ระบอบการปกครอง ออกมาชัดเจนดังที่ท่านเองได้กล่าวไว้ในเวลาต่อมาว่า

เนื่องจากคำอธิบายกฎหมายปกครองของข้าพเจ้า เป็นคำสอนของข้าพเจ้าในปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฉะนั้นจึงมีข้อความที่พ้นสมัยแล้วหลายประการ ที่ไม่เหมาะสมแก่สภาพสังคม ภายหลัง พ.ศ. 2475 ... อย่างไรก็ตาม คำอธิบายกฎหมายปกครองของข้าพเจ้านี้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์แห่งการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ... ข้าพเจ้าได้ถือโอกาสนั้น ทำการสอนเพื่อปลูกจิตสำนึกนักศึกษาในสมัยนั้นให้สนใจในแนวทางประชาธิปไตย และในทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของสังคม ส่วนกฎหมายเป็นแต่โครงร่างเบื้องต้นของสังคมเท่านั้น²⁷

ดร.ปรีดี ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องรูปแบบการปกครองภายในรัฐ อำนาจอสูงสุดในการปกครอง รูปแบบของรัฐ รัฐบาล ความสัมพันธ์ของอำนาจอสูงสุดภายในรัฐ และการได้มาซึ่งอำนาจอสูงสุด ไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครอง ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2474 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นคำบรรยายที่ใช้ในการสอนที่โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ดร.ปรีดีได้อธิบายว่ามนุษย์มารวมกันอยู่เป็นประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อใช้ในการคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุมเอกชนด้วยกันหรือระหว่างบุคคล

²⁷ ปรีดี พนมยงค์, "คำปรารภ," ใน คำอธิบายปกครอง พิมพ์เป็นบรรณาการเนื่องในงานบำเพ็ญกุศล พล.ต.ต. พันธุ์ นิลวัณานนท์ (พระนคร : โรงพิมพ์นิติเวช, 2513), หน้า 4.

อำนาจสูงสุดในประเทศ ตามทัศนะของดร.ปรีดี มี 3 ประการ คือ

1. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ (pouvoir legislatif)
2. อำนาจในการปฏิบัติกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ (pouvoir executif)
3. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire)

การรวมตัวกันของมนุษย์อยู่ในประเทศ จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับความประพฤติ ต้องมีผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย มีอำนาจในการที่จะปฏิบัติหรือรักษาดูแลให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้ามีปัญหาในทางปฏิบัติก็สามารถวินิจฉัยปัญหาได้ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้นต้องแยกจากอำนาจบริหาร ตามกฎหมายฝรั่งเศส โดยดร.ปรีดี กล่าวว่าถ้ารวมกันแล้วจะทำให้การปกครองไม่เกิดความยุติธรรมได้²⁸

กฎหมายปกครองในทัศนะของดร.ปรีดีมีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีการดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือ กล่าวอีกในหนึ่งก็คือว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองได้วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองเป็นการจำแนกระเบียบแห่งอำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการให้ผิดตาออกไปและว่าด้วยการใช้อำนาจนี้²⁹

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ปรีดี พนมยงค์, "คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ. 2475 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2513" ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ของ ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 144.

²⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

เป็นข้อสังเกตถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองกฎหมายปกครองและกฎหมาย
 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ที่ปรีดีกล่าวถึงเช่นนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงความไม่ดีของระบอบ
 สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองอย่างชัดเจน อำนาจสูงสุด
 ในการปกครองประเทศรวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์ และไม่มีกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่
 บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดของประเทศ รวมทั้งไม่มีกฎหมายปกครองในการกำหนดหลัก
 และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจสูงสุด
 ของประเทศ การมีกฎหมายปกครอง และกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนี้ เป็นหลักเกณฑ์
 ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนั้น ดร.ปรีดี ยังได้กล่าวถึงหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบ
 ประชาธิปไตยโดยกล่าวถึงสิทธิของมนุษยชน ซึ่งจำแนกได้เป็น เสรีภาพ เสมอภาค และ
 ภราดรภาพ โดยกล่าวว่า

ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งแอบแฝงอยู่ในวิชาต่าง ๆ ยังมีหลักกฎหมายทั่วไป
 ประเภทหนึ่งซึ่งอาจจะยกขึ้นกล่าวในเบื้องต้นอันอาจจะเป็นประโยชน์ในการศึกษา
 กฎหมายปกครอง คือ สิทธิของมนุษยชน

มนุษย์ซึ่งเกิดมามีสิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำรงชีวิต และรวบรวมกันอยู่ได้
 เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์
 นั้นเอง และซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประการคือ

1. ความเป็นอิสระ (liberte)
2. ความเสมอภาค หรือสมภาพ (egalite)
3. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันพี่น้อง หรือภราดรภาพ (fraternite)^{๑๐}

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 151-152.

ในเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่กล่าวถึง เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพนี้ เป็นหลักการของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่หลักการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างของไทยในเวลานั้น ซึ่ง ดร.ปรีดี ก็ทราบดีถึงข้อจำกัดของการปกครองในระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์เป็นอย่างดี ซึ่งท่านได้กล่าวว่า

สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เด็ดขาด เพราะย่อมมีขึ้นจากสภาพธรรมดา เหตุฉะนั้น อาจจะถูกจำกัดโดยบทกฎหมายหรือโดยจารีตประเพณีตามกาลเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่าในสมัยนั้นมีข้อจำกัดอย่างหนึ่ง ในอีกสมัยหนึ่ง เป็นไปอีกอย่างหนึ่ง หรือผันแปรไปตามประเทศต่าง ๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ได้ สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้นและในสมัยนั้นอย่างไร^๑

หลักสิทธิ และหน้าที่ทั้ง ๑๓ ประการ ดร.ปรีดี อธิบายไว้อย่างมาก ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพหมายถึงความเป็นอิสระที่บุคคลอาจจะกระทำการใด ๆ ได้ โดยไม่เป็นที่รบกวนละเมิดต่อบุคคลอื่น ซึ่งแยกออกได้เป็น ๑๓ ประการคือ^๒

- (๑) ความเป็นอิสระในตัวบุคคล (หรือในร่างกาย)
- (๒) ความเป็นอิสระในเคหสถาน
- (๓) ความเป็นอิสระในการทำมาหากิน
- (๔) ความเป็นอิสระในทรัพย์สิน
- (๕) ความเป็นอิสระในการเลือกถือศาสนา
- (๖) ความเป็นอิสระในการสมาคม
- (๗) ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น
- (๘) ความเป็นอิสระในการศึกษา
- (๙) ความเป็นอิสระในการร้องทุกข์

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ความเป็นอิสระและเสรีภาพนี้ ดร.ปรีดี ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดบางอย่างของความเป็นอิสระในเวลานั้นด้วย เช่น เรื่องความเป็นอิสระในการสมาคม ดร.ปรีดี ได้กล่าวว่า "ความเป็นอิสระเช่นนี้ มีบทกฎหมายจำกัดไว้ คือ ต้องจดทะเบียน มิฉะนั้นมิโทษตามกฎหมายอาญา มาตรา 367" และในเรื่องความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นปรีดีได้กล่าวว่า "มนุษย์มีอิสระในตัวบุคคลในร่างกายของตนเหตุฉะนั้น มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่มีกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 103, 104 ได้จำกัดไว้ การแสดงความคิดเห็นทางสมุดเอกสารแล้ว ความอิสระนี้ยังมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. 2470"^{๑๓}

สำหรับความเสมอภาค (สมภาพ) ดร.ปรีดีได้อธิบายว่าความเสมอภาคในที่นี้ หมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ สิทธิ และหน้าที่ ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่ หมายความว่า มนุษย์จะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ ดร.ปรีดี ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เสมอภาค ในสิทธิระหว่างราษฎรสามัญ กับบุคคลพิเศษและบุคคลต่างด้าวไว้ด้วยว่า

1) ความเสมอภาคในสิทธิ

ก) มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเดียวกัน ยกเว้นแต่บุคคลพิเศษ เช่น เจ้านาย ทหารบก ทหารเรือ ฯลฯ ที่มีกฎหมายพิเศษและในประเทศสยามยังมีคนต่างด้าว ซึ่งมีฐานะพิเศษตามสัญญาพระราชไมตรี ซึ่งในบางเรื่องจะต้องใช้กฎหมายของคนต่างด้าวนั้นเอง

ข) มีสิทธิที่จะร้องให้ศาลเช่นเดียวกับวิญญูชนอกจากบุคคลพิเศษซึ่งขึ้นต่อศาลกระทรวงวัง ศาลทหารบก ศาลทหารเรือ

ค) มีสิทธิที่จะเข้ารับราชการทหารเช่นเดียวกัน เมื่อมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้^{๑๔}

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันดังกล่าวกว่าแล้ว มนุษย์จำต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในประเทศหนึ่งถ้ามนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์เพื่อนมนุษย์อื่นต้องรับทุกข์ด้วย จะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เหตุฉะนั้นเพียงแต่มนุษย์มีความอิสระและมีความเสมอภาค จึงยังไม่เพียงพอ คือจำต้องมีการช่วยเหลือกันฉันที่พี่น้องด้วย

ความช่วยเหลือนี้อาจเป็นเอกชนช่วยเหลือกันเองโดยตรง หรือช่วยเหลือโดยปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือไปยังเอกชนอีกตอนหนึ่ง ความช่วยเหลือนี้จึงอาจแยกพิจารณาโดยประการดังนี้

- 1) หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ
- 2) หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน^{๑๕}

หน้าที่ของรัฐต่อเอกชนซึ่ง ดร.ปรีดีได้ให้ทัศนะไว้ว่า

รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสระภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ต้องคุ้มครองร่างกาย ชื่อเสียงทรัพย์สิน หน้าที่ชนิดนี้เป็นหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ต้องจัดการ สงวนรักษาและกระจายเผยแพร่บำรุงร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์

1. การช่วยเหลือมนุษย์ที่เจ็บยากจนชั้นแค้นแก่เฒ่า เช่น การจัดตั้งสถานพยาบาล บรรเทาทุกข์ มีอาทิ การสงเคราะห์ทารกคนจรดไม่สมประกอบ คนจน คนป่วย คนแก่ มารดา ครอบครัวที่มีบุตรมาก
2. การพยากรณ์ถึงความทุกข์อันจะบังเกิดขึ้นแก่มนุษย์และจัดวิธีป้องกัน เช่น ในเรื่องเบี้ยบ้านาญของข้าราชการของคณงาน
3. การศึกษา อันจะช่วยให้มนุษย์รู้เท่าถึงการณ์ในการประกอบกิจการใด ๆ หรือในการอยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.



4. การจัดหางานและการทำมาหากินให้พลเมือง (และการช่วยในทางเศรษฐกิจ
อื่น ๆ)^{๑๖}

ดังนั้น "รัฐ" ในทัศนะของ ดร.ปรีดี จึงไม่เพียงแต่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ต้องจัดการสงวนรักษา และกระจายเผยแพร่บำรุงร่างกาย อณามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์

นอกจากนี้พอในปี พ.ศ. 2475 ดร.ปรีดี พนมยงค์ได้เขียนคำอธิบายกฎหมายปกครองบรรยายระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ - 31 มีนาคม 2475 ที่โรงเรียนกฎหมายร่วมกับพระสารสาส์นประพันธ์ ได้เพิ่มเติมหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนโดยแยกความเห็นเป็น 2 ความเห็น ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้^{๑๗}

ความเห็นที่ 1 เห็นว่ารัฐมีหน้าที่ทำเฉพาะกิจการซึ่งจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยในอาณาจักร การป้องกันอาณาจักร การจัดรักษารัฐสมบัติ ส่วนกิจการในทางเศรษฐกิจ และกิจการที่เกี่ยวกับการบำรุง หรือเพิ่มพูนความสมบูรณ์ของราษฏรนั้นต้องปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำไป ดังนั้นหน้าที่ของรัฐแบบนี้จึงอยู่ในวงจำกัด รัฐใดถือลัทธินี้ย่อมมีนามสมญาว่า รัฐตำรวจ (etat - gendarme)

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-157.

^{๑๗} ปรีดี พนมยงค์ และ พระสารสาส์นประพันธ์, "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 288-290.

ความเห็นที่ 2 ตามความเห็นนี้ รัฐนอกจากมีหน้าที่ดังความเห็นที่ 1 แล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยให้ราษฎรให้มีความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ และในทางสมาคมกิจ การเศรษฐกิจบางชนิด รัฐจะต้องเข้าแทรกแซง หรือเข้าเป็นเจ้าของทำการเอง การปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ อาจจะเกิดการแก่งแย่ง ผลสุดท้ายใครมีกำลังมากในทางทรัพย์สินก็มีชัยชนะแก่ผู้ขัดสน จึงให้สมญา รัฐที่ถือลัทธินี้ว่า รัฐผู้สงเคราะห์ (etat - providence) ซึ่งดร.ปรีดี กล่าวทุกวันนี้ (2475) แทบทุกประเทศ รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ โดยที่การเกี่ยวข้องนั้นจะมากหรือน้อยก็แล้วแต่ความนิยมของประเทศนั้น ซึ่งท่านได้กล่าวถึงสยาม (ไทย) ก็มีโรงงานที่รัฐเข้าไปทำเอง หรือเข้าไปแทรกแซง ดังนั้นหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน จึงควรมีดังนี้

1. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย หน้าที่เหล่านี้คือ
 - ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ
 - ข. การป้องกันอาณาจักร
 - ค. การจัดการรักษารัฐสมบัติ
2. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำ เพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่สมบูรณ์ของราษฎร แบ่งเป็น 2 สาขาใหญ่ ๆ คือ
 - ก. ในทางเศรษฐกิจ รัฐต้องเข้าแทรกแซงกิจการอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น
 1. ประดิษฐานกรรม หมายถึง ประดิษฐานวัตถุสิ่งของ หรือประดิษฐานเศรษฐกิจทรัพย์สินอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และจะต้องจัดหาหรือจัดบำรุงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์แห่งประดิษฐานกรรม เช่น แรงงาน ที่ดิน และเงินทุน
 2. ปรีวรรตกรรม หมายถึง การเคลื่อนที่หมุนเวียนของเศรษฐกิจทรัพย์สิน เช่น การคมนาคมและการพาณิชย์
 3. วิภาคกรรม คือหมายถึงการที่จะกำหนดแบ่งเศรษฐกิจศาสตร์ เช่น เงินเดือนค่าจ้าง ราคานายจ้างกับลูกจ้าง หรือการแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศ
 4. โภคยกรรม หมายถึง การใช้เศรษฐกิจทรัพย์สินซึ่งได้ประดิษฐานขึ้น จะเป็นโดยอุปโภคหรือบริโภคก็ตาม และการอดออมถนอมใช้ อันเกี่ยวกับการประหยัดทรัพย์สิน

ช. ในทางสมาคมกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐวิทยา แต่ปัญหาบางอย่างที่
เกี่ยวข้องกับมนุษย์กับสมาคม กิจการเหล่านี้คือ

1. การสาธารณสุข
2. การช่วยเหลือคนอนาถาและไร้ความสามารถ
3. การหางานให้พลเมืองทำ
4. การพยากรณ์ เช่น ในเรื่องบำเหน็จบำนาญ สำหรับคนชราหรือ

ทพลงภาพ

5. การจัดให้พลเมืองได้รับการศึกษา

จากที่ได้กล่าวของคำอธิบายกฎหมายปกครอง ซึ่งในเวลานั้นยังมีได้กำหนดสิทธิและ
หน้าที่ของประชาชน เพราะเป็นช่วงอยู่ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช แนวคิดนี้ที่
ดร.ปรีดี เสนอเป็นความคิดใหม่ที่ทำได้นำมาจากการไปศึกษาที่ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นหลักการปกครอง
ของระบอบประชาธิปไตย ที่ให้สิทธิและหน้าที่แก่ประชาชนให้มีเสรีภาพ เสมอภาพ และภราดรภาพ
หลักการนี้ยังไม่มีกำหนดไว้เป็นกฎหมายใดจึงเป็นของใหม่ที่ดร.ปรีดี ได้นำมาใช้อธิบายเพื่อจะ
ให้รัฐสนองตอบต่อประชาชน นอกจากนั้นในเรื่องหน้าที่ของรัฐจะพึงปฏิบัติก็เป็นของใหม่สำหรับ
สังคมไทยที่รัฐต้องจัดให้กับเอกชนเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยในเรื่องนี้ ดร.ปรีดี ผู้มี
ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์จากการศึกษาจนได้รับประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงทางเศรษฐกิจ
การเมือง (Diplome d' Etudes Superieures d' Economic Politique) ท่านได้
ศึกษาระบบเศรษฐกิจมาหลายชนิด รวมทั้งเศรษฐกิจสังคมนิยมด้วย ท่านจึงเสนอหน้าที่ของรัฐที่
ต้องปฏิบัติในการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความสุขสมบูรณ์ของประชาชน
ดร.ปรีดี มีความเห็นว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ควบคู่กันไป

นอกจากนั้น ดร.ปรีดี ยังได้อธิบายความหมายของประเทศ แผ่นดิน รัฐ และรัฐบาล
ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ ดร.ปรีดี
อธิบายว่า ประเทศสยามเป็นรัฐเดี่ยว (Etat Simple) ซึ่งดำรงเอกราชเต็มที่ โดยมีรัฐบาล
แบบราชาธิปไตย ที่มีอำนาจไม่จำกัด กล่าวคือ พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจทำการใด ๆ ได้โดยไม่

จำกัดและใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง คำอธิบายกฎหมายปกครอง ยังได้กล่าวต่อไปถึง
 รัฐบาลแบบราชาธิปไตยกับแบบประชาธิปไตย โดยระบุว่า รัฐบาลประชาธิปไตย คือ

ผู้เป็นหัวหน้าแห่งอำนาจบริหารไม่ใช่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน คือ เป็นบุคคลสามัญ
 หรือคนบุคคล ซึ่งราษฎรได้เลือกแต่งตั้งไว้มีกำหนดเวลา การอยู่ในตำแหน่งไม่
 เป็นมฤตกตกทอดไปได้แก่ผู้อยู่ในสกุลเดียวกัน

รัฐบาลประชาธิปไตย มี 2 ชนิด

1. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ระบุให้ประธานาธิบดี
 เป็นหัวหน้าในทางบริหาร เช่น ประเทศฝรั่งเศส

2. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบุคคล เช่น สหเรpublic
 โซเชลลิสต์ โซเวียต ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบริหารกลาง เป็นต้น แต่มี
 ประธานคณะบริหารกลาง ไม่ใช่ประธานาธิบดีแห่งเรpublic^{๓๑}

นอกจากนั้น ดร.ปรีดี ยังได้อธิบาย "รัฐบาลตามความประพฤตินทางเศรษฐกิจ"
 โดยจัดแบ่งรัฐบาลที่มีความประพฤตินทางเศรษฐกิจต่าง ๆ กัน ออกเป็น 3 จำพวก คือ

จำพวกที่ 1 รัฐบาลซึ่งถือลัทธิเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า ลิเบรลลิสซึม
 (Liberalism) คือถือว่าเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบเศรษฐกิจ รัฐบาลไม่ควรเข้าแทรกแซง
 ลัทธินี้แยกออกเป็นกิ่งก้านมากมาย เช่น ลัทธิฟิอิโอ กราต ลัทธิของอาดามสมิธ มาลธัส ริกาโด
 สจวตมิลลลส์ มาราล จ.บ. เซบาสลีโอธาต์

^{๓๑}ปรีดี พนมยงค์ "คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ. 2475 แก้ไขปรับปรุง
 พ.ศ. 2513)", ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ของปรีดี พนมยงค์, หน้า 165-166.

จำพวกที่ 2 รัฐบาลซึ่งถือลัทธิจำพวกโซเชลลิสต์ ลัทธินี้มีมากหลายและมีมาครั้งโบราณกาล และซึ่งแยกออกเป็นคอมมิวนิสต์ คอลเลกติวิสต์ อาสโซซิเออเนลิสต์ โซเชลลิสต์ กสิกรรม ฯลฯ

จำพวกที่ 3 คือ รัฐบาลที่ถือลัทธิผสมระหว่างลัทธิจำพวกที่ 1 และ 2 ซึ่งมีแตกออกหลายกิ่งก้านสาขา เช่น ลัทธิแทรกแซง "Interventioniste" ซึ่งยอมรับให้มีกรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ

ลัทธิโซเชลลิสต์ ผู้คิดลัทธินี้มีชื่อเสียง คือ ศาสตราจารย์ชาลส์จิด แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีส ตามลัทธินี้มนุษย์ย่อมอาศัยซึ่งกันและกันจึงควรจัดให้มีสหภาพต่าง ๆ เช่น ในการประดิษฐ์ การใช้ การจำหน่าย เป็นต้น (ในเบื้องต้นเมื่อการศึกษายังไม่ถึงขีด การนี้ก็จะต้องมีการวิงวอนก่อน)^{๓๑}

ดังนั้นรัฐบาลตามความประพฤตินทางเศรษฐกิจในทัศนะของดร.ปรีดี คือรัฐบาลจำพวกที่ 3 ที่ถือลัทธิผสมระหว่างลัทธิเบอรัล ลัทธิโซเชลลิสต์ และลัทธิโซเชลลิสต์

ในตอนท้ายของการอธิบายเรื่องประเทศ แผ่นดิน รัฐ และรัฐบาล ดร.ปรีดี ได้เขียนหมวดเพิ่มเติมว่าด้วย "ระเบียบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล" ถึงแม้ว่าจะดูไม่เกี่ยวข้องกับกรอธิบายระเบียบการปกครองในตอนต้นโดยตรง แต่มีข้อความที่น่าสนใจ ซึ่งดร.ปรีดีได้กล่าวว่า

ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณาจักรในชมพูทวีปนี้ มีลัทธิต่าง ๆ บางอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ดำรงยศเป็นมหาราชบ้าง ราชาบ้าง บางอาณาจักรไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน คือปกครองอย่างที่เรียกว่าโดยสามัคคีธรรม

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-167.

อาณาจักรสักกชนบทซึ่งเป็นชาติภูมิและพระวงศ์ของพระพุทธเจ้า ซึ่งได้แยกออกเป็น
กรุกขิณีสต์นั้นสมเด็จพระมหาสมณเจ้าได้ทรงอธิบายไว้ว่า ได้ปกครองโดยสามัคคีธรรม คือไม่มี
พระเจ้าแผ่นดินเพื่อมีกิจการแผ่นดินที่จะต้องวินิจฉัยผู้เป็นหัวหน้าราษฎรก็ประชุมกันปรึกษาแล้ว
ช่วยกันจัดการตามสมควร^{๔๐}

จากการที่ดร.ปรีดี ยกเอาการปกครองของไทยมีพระเจ้าแผ่นดินนั้น ไม่ได้มีมาแต่
เดิม และในสมัยพุทธกาล หรือสมัยของพระพุทธเจ้านั้น การปกครองเป็นไปโดยสามัคคีธรรม
หาไม่พระราชาไม่ การอธิบายของดร.ปรีดี จึงเป็นการอธิบายเปรียบเทียบระเบียบการปกครอง
สมัยเดิมกับการปกครองในเวลานั้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าการปกครอง โดยสามัคคีธรรมเป็นการ
ปกครองโดยไม่มีพระมหากษัตริย์ เป็นรูปแบบที่มีมาแต่เดิมในสมัยพุทธกาล

ในการอธิบายเรื่อง ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ ดร.ปรีดี ได้เปรียบเทียบและชี้
ให้เห็นถึงความแตกต่างของการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ สำหรับประเทศที่มีการ
ปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างประเทศไทยในเวลานั้นกับประเทศที่ปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย โดยกล่าวว่า

อำนาจสูงสุดในแผ่นดินนี้อาจแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ
อำนาจบริหารหรือตุลาการ อำนาจตุลาการ อำนาจทั้ง 3 นี้ ในบางประเทศได้
แยกมอบไว้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลต่างหากจากกัน เช่น อำนาจนิติบัญญัติมอบไว้แก่
สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีสภาเดียวหรือหลายสภา (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายอังกฤษ
หรือกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งว่าด้วยการบัญญัติกฎหมายในประเทศนั้น ๆ) อำนาจบริหาร
มอบไว้แก่ผู้เป็นหัวหน้าในประเทศ ซึ่งอาจเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ประธานาธิบดี หรือคณะกรรมการบริหาร และอำนาจตุลาการมอบไว้แก่ศาล

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

แต่ในบางประเทศอำนาจอันสูงสุดทั้งหลายนี้ได้มอบไว้แก่บุคคลเดียว คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

ในประเทศสยาม อำนาจสูงสุดทั้งสี่นี้เป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ถัดจากพระองค์ลงไป ก็มีทบวงการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจาก พระองค์ให้ใช้อำนาจเหล่านี้⁴¹

นอกจากนั้น ดร.ปรีดี ได้อธิบายความหมายของสภาแผ่นดิน เปรียบเทียบสภาแผ่นดิน ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับสภาแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า

สภาแผ่นดิน หมายถึง คณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ หรือมีอำนาจและหน้าที่ในการ ปกษาหาหรือ หรือในการชี้ขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ

ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงสมบูรณาญาสิทธิราช ดังเช่นในประเทศสยาม สภาแผ่นดินเป็นของผู้มีหน้าที่แต่ในการถวายคำปรึกษาเท่านั้นหาได้มีอำนาจในการ ชี้ขาดข้อราชการแผ่นดิน

แต่ในประเทศซึ่งมีลัทธิการปกครองอย่างอื่น คือ ถือว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เป็นของราษฎร สมาชิกในสภาการแผ่นดินเป็นผู้แทนของราษฎร ดังนั้นแล้วสภาการ แผ่นดินก็มีอำนาจและหน้าที่ในการชี้ขาดกิจการอันเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เช่น ในการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) ควบคุมดูแลคณะเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง อำนาจในทางตุลาการหรือบริหาร และในบางประเทศสภาการแผ่นดินยังมีอำนาจ ในทางตุลาการ เช่น สภาขุนนางในบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย⁴²

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 187.

ดร.ปรีดี ได้เปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาแผ่นดินในประเทศไทย ซึ่งมีความแตกต่างออกไปว่า

สภาแผ่นดินในประเทศไทยได้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว อำนาจมากบ้าง น้อยบ้าง แต่ได้เปลี่ยนแปลงผันแปรตามกาลสมัย การศึกษาถึงสภาแผ่นดินในสมัยก่อนนั้น คงจะเป็นประโยชน์ที่ส่อให้เห็นความผันแปรของสภา เช่นนี้ เหตุฉะนั้นจะได้แบ่งแยกอธิบายตามจุดสมัยดังต่อไปนี้

1. สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ 5
2. สมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชกาลที่ 6
3. สมัยรัชกาลที่ 6
4. สมัยรัชกาลที่ 7⁴³

โดยสภาการแผ่นดิน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ดร.ปรีดี กล่าวว่ามีการจัดตั้งรัฐมนตรีสภา ว่าเป็นไปตามพระราชประสงค์ในการตั้งรัฐมนตรีสภา มีปรากฏอยู่ในพระราชดำรัสเปิดรัฐมนตรีสภาว่า จะให้เป็นพนักงานในการคิดทำกฎหมาย แต่ไม่ใช่ปาเลียเมนต์ เพราะสภานี้ มีหน้าที่ในการบริการร่างกฎหมายแล้ว ไม่มีเสียงเด็ดขาดอย่างไร ดร.ปรีดีได้กล่าวว่า รัฐมนตรีสภาที่รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งนั้นหลังจากพระองค์จัดระเบียบราชการยุติธรรมแล้ว งานของสภานี้ก็เงียบไป

สำหรับสภาการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 6 ดร.ปรีดี กล่าวว่ายังคงมีเสนาบดี และสภาองคมนตรีแต่ไม่ค่อยมีการประชุมกัน แสดงถึงความล้มเหลวของสภาแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ตามทัศนะของดร.ปรีดี รวมทั้งเป็นการสิ้นเปลืองที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานเงินเลี้ยงชีพให้กับองคมนตรีสภาด้วย

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

ส่วนสภาพแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 7 ดร.ปรีดีกั๊บให้ความสนใจในสภากรรมการองคมนตรี
มา ดังได้กล่าวว่

จำนวนองคมนตรีไม่มีจำกัด ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นทุก ๆ ที่ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันขึ้นเสวยราชย์ก็ได้ทรงตั้งองคมนตรี ซึ่งพระรามาธิบดีที่ 6 ทรงตั้งไว้

ใน พ.ศ. 2470 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมราชเลขาธิการบรรทักพระราชกระแสพระราชประสงค์จะทรงฟังความเห็นองคมนตรี ในเรื่องธงชาติ คือในรัชกาลที่ 6 ได้เปลี่ยนธงช้างมาเป็นธงไตรรงค์ มาในรัชชกาลปัจจุบันทรงปรารภว่า มีข้อควรพิจารณา 5 สถาบันคือ

- (1) เลิกธงไตรรงค์ใช้ธงช้างแทน หรือ
- (2) ใช้ธงช้างเป็นธงราชการ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงชาติ หรือ
- (3) ใช้ธงช้างเป็นธงราชการและเป็นธงชาติ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงสีสำหรับประเทศ ใช้ในการตกแต่งสถานที่ในวันรื่นเริง เป็นต้น หรือ
- (4) ใช้ธงไตรรงค์ผสมกับธงช้างพื้นแดงในธงเดียวกัน หรือ
- (5) คงไว้ตามรูปเดิมอย่างเดีวนี้

กรรมการองคมนตรีได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นแตกต่างกัน ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม คกนั้น ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องธงชาติ ดังนี้
ความเห็นธงชาติที่องคมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมานั้นแตกต่างกันมาก ไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงใช้ไปตามเดิม (ราชกิจจานุ เล่ม 44 หน้า 607)

ตามพระบรมราชวินิจฉัยดังนี้ จึงทรงฟังความเห็นองคมนตรีไม่ได้⁴⁴

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

จากคำอธิบายที่กล่าวมา ดร.ปรีดีได้อธิบายโดยมีนัยยะที่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรี ที่มีจำนวนมาก แต่ก็ทรงฟังความเห็นองคมนตรีไม่ได้ ซึ่งในเรื่องสภาแผ่นดินนี้อาจจะกล่าวโดยรวมแล้ว ดร.ปรีดีไม่มีความประทับใจในการดำเนินงานของสภาดังกล่าว พร้อมทั้งกล่าวถึงความล้มเหลวของสภาเหล่านี้เปรียบเทียบกับสภาแผ่นดินในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการอธิบายของท่านนี้น่าจะแสดงให้เห็นว่า ท่านมีความเห็นและต้องการสภาการแผ่นดินที่เป็นของราษฎรตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่า สภาการแผ่นดินที่มีอยู่ในเวลานั้น โดยที่ท่านมิได้กล่าวออกมาอย่างชัดเจนก็ตาม

ส่วนในเรื่องการจัดการปกครอง ดร.ปรีดีได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการจัดการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่นให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการทำกิจการบางอย่างของตนเอง โดยดร.ปรีดีได้อธิบายไว้ถึงเรื่องระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจราชการ ที่อธิบายว่าการจัดระเบียบแห่งอำนาจบริหาร แบ่งเป็น 3 แบบ คือระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่ว ๆ ไปในทุกอาณาเขตต์ โดยอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลางที่รัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า "การปกครองแบบมัธยภาค" (centralisation) ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปในส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ หรือการปกครองแบบมัธยภาค (decentralisation) และแบบที่ 3 เป็นการแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้ท้องถิ่นจัดทำเอง หรือการปกครองอย่างมัธยภาค (decentralisation) ซึ่งในการอธิบายการปกครองทั้ง 3 แบบนี้ ดร.ปรีดี อธิบายถึงผลดี ผลร้ายของการปกครองโดยวิธีแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง พร้อมทั้งแสดงทางแก้ไขไว้ โดยกล่าวว่า

ผลดี

1. กิจการบางชนิดที่แยกออกไปเช่นการสุขาภิบาล ย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะ และกิจการอย่างอื่น ๆ ซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตต์จะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสียเช่นนั้นก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป



2. กิจกรรมที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นพนักงานจัดทำเพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศ และความต้องการของท้องถิ่น นั้น ๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศ ดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้

3. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่ จะรับเลือก ต้องเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อ ได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือสิทธิ์ ต่าง ๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่น ได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น และตามความนิยมในลัทธิของตน

4. กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไว และรวดเร็วเพราะไม่ต้องเสนอ เรื่องขึ้นไปเป็นลำดับ

5. และผลดียังมีอีกอย่างหนึ่ง สำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภา การแผ่นดินคือ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับการฝึกหัดในการ เลือกผู้แทนใน สภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลลดน้อยถอยลงไป

2. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติกรลำเอียงเข้าข้างฝ่ายผู้เลือกตน คือ เข้าทางฝ่ายที่ถือสิทธิ์อันเดียวกัน

ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจจะกระทำได้ ดังนี้

1. กิจกรรมที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องแก่ ท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นภัยอันตรายต่อความเป็นอยู่ของ ประเทศทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ควรมอบให้

2. รัฐบาลยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่น กระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้น ก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลาง ซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่นการใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไปไม่ชอบ ก็ควรรื้อถอนได้ (ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)⁴⁵

นอกจากนี้ ดร.ปรีดี ยังได้คาดหวังที่จะให้มีการปกครองโดยวิธีแยกอำนาจบริหาร บางอย่างให้ท้องถิ่นจัดทำเอง และให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในท้องถิ่นนั้น หรือที่เรียกว่า การปกครองแบบมัตยวิภาค เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งคาดหวังว่าจะมีการปกครองแบบเทศบาลและพระราชบัญญัติเทศบาลเกิดขึ้นในสยามในอนาคต ดังที่ ดร.ปรีดีได้กล่าวว่า

การแยกอำนาจบริหารเช่นนี้ เรียกตามภาษากฎหมายปกครองของฝรั่งเศสว่า "decentralisation" ซึ่งน่าจะแปลว่า "มัตยวิภาค" คือเป็นการแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง ซึ่งต่อไปจะมีขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล...

คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง "มัตยวิภาค" (หรือการปกครองเทศบาลในภายหลัง) ตามทางที่ควรราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

ในทุกวันนี้ สำหรับสยาม ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พนักงานท้องถิ่นยังมีการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งควรจะได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล⁴⁶

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-201.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199-200.

กล่าวโดยสรุป คำอธิบายกฎหมายปกครองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ สะท้อนให้เห็นแนวคิดของท่านในการที่จะให้ผู้เรียนได้ในวิชานี้ได้มีความรู้เข้าใจในรูปแบบการปกครองที่ต่างออกไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะแนวคิดในเรื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ดร.ปรีดี มีความเห็นว่าน่าจะทำให้ราษฎรมีความสุขสมบูรณ์มากกว่าเป็นแนวคิดที่เปลี่ยนรูปแบบของรัฐจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราช ไปเป็นรัฐประชาธิปไตย โดยวางแนวทางไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครองนี้ รวมทั้งระบุหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติ เป็นการวางแนวทางของรัฐรูปแบบใหม่ให้กับนักเรียนกฎหมายในเวลานั้น

ดังนั้น รัฐที่ดร.ปรีดี อธิบายต้องคำนึงถึงสภาพสังคม และการเมืองในขณะนั้นด้วย แนวคิดที่ท่านเสนอย่อมทำทนายต่อรูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น และก็เป็นการทำทนายในลักษณะทางวิชาการซึ่งก็คงจะมีอิทธิพลมากต่อแนวความคิดของบรรดาปัญญาชน โดยเฉพาะบรรดานักเรียนโรงเรียนกฎหมายเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงปี พ.ศ. 2468-2475 ดร.ปรีดีได้เสนอผลงานทางวิชาการทั้งทางด้านกฎหมาย และด้านต่าง ๆ นับรวมกันมากกว่า 20 เรื่อง⁴⁷ โดยในงานเขียนแต่ละเรื่อง ดร.ปรีดี ได้สอดแทรกทัศนคติและความเห็นบางประการในงานต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองและรัฐในทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มิใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจวบจนทันด่วนในช่วงข้ามคืน แต่เป็นเหตุการณ์ที่ก่อตัวมานานแล้วตั้งแต่ประเทศสยาม (ชื่อของประเทศก่อนปี 2482) เปิดประเทศติดต่อกับต่างชาติกับประเทศตะวันตกหลังสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 การเปิดรับวิทยาการใหม่ ๆ ของไทย รวมทั้งการปฏิรูปการบริหารราชการ 2435

⁴⁷ รายชื่องานเขียนของดร.ปรีดี พนมยงค์ โปรดดูในภาคผนวก ก.

ซึ่งทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และการรวมอำนาจที่ศูนย์กลางและราชวงศ์ขึ้นในสมัย
 รัชกาลที่ 5 ทำให้มีการส่งเจ้านายและข้าราชการไปศึกษาในยุโรปเพื่อกลับมารับราชการ
 การส่งไปศึกษาทำให้ไปเห็นความเจริญในสังคมตะวันตก ซึ่งมีสภาพต่างกับสังคมไทย จึงได้มี
 การเผยแพร่แนวคิด ไม่เฉพาะ ดร.ปรีดีเท่านั้น ก่อนหน้านี้ก็มีการตื่นตัวทางการเมือง เรียกร้อง
 ประชาธิปไตย ความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มมากขึ้น การเฟื่องฟูของ
 สื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ ที่ขยายตัวอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 6 และเพิ่มมากขึ้นใน
 สมัยรัชกาลที่ 7 จนถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 หนังสือพิมพ์รายวันที่พิมพ์ในสยามมี
 ถึง 35 ฉบับ และวารสารประมาณ 130 กว่าฉบับ⁴⁸ มีผู้กระตือรือร้นที่จะเขียนวิพากษ์วิจารณ์
 เสนอความคิดแบบใหม่ ๆ และมีผู้อ่านที่ได้ขยายกว้างขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงการศึกษา
 และทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทย โดยการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น
 เป็นผลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากปัจจัยสนับสนุนหลายประการที่ได้กลายมาเป็นมูลเหตุของการปฏิวัติ
 ในที่สุด อิทธิพลและความกดดันที่เกิดขึ้นจากสภาพการณ์ต่าง ๆ ของประเทศในขณะนั้น เป็นแรง
 ผลักดันที่นำไปสู่ความคิดที่จะต้องหารูปแบบการปกครองใหม่มาใช้แทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
 ความบกพร่องในพระราชอำนาจอันอ่อนแอ ความไม่เข้มแข็งเด็ดเดี่ยวของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพระราชวงศ์ชั้นสูง ประกอบกับแนวความคิด
 ทางการเมืองของคนหนุ่มในรุ่นใหม่ ๆ ที่รับเอาความรู้ทางการเมืองการปกครองตามแนวนิยมของยุโรป
 ตะวันตก ล้วนเป็นข้อที่ได้ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะปฏิวัติในครั้งนั้นมีสถานการณ์
 ที่สุกงอม พร้อมจะเอื้ออำนวยให้การปฏิวัติเป็นสิ่งที่เป็นไปได้⁴⁹

⁴⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 83.

⁴⁹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, การปฏิวัติ 2475 (พระนคร : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา,
 2514), หน้า 125.

การเปลี่ยนแปลงของการเมืองในครั้งนี้ ชำราชากรทหารและพลเรือนระดับกลาง จำนวน 99 คนในนามของ "คณะราษฎร" ที่มี ดร.ปรีดี พนมยงค์ หัวหน้าคณะราษฎรสายพลเรือน ซึ่งทำหน้าที่เป็น "มันสมอง" แก่คณะราษฎร ซึ่งเป็นผู้วางหลัก 6 ประการซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของคณะราษฎร และเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกชุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึง 2485^{๕๐} ผู้ร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 เป็นผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 ผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 บทบาททางการเมืองของดร.ปรีดี ในช่วงปี พ.ศ. 2475-2490 จึงมีทั้งการให้แนวคิดกับสังคมในฐานะนักคิด และนักปฏิบัติเมื่อ ดร.ปรีดีได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้สำเร็จราชการ หัวหน้าขบวนการเสรีไทย รวมทั้ง นายกรัฐมนตรี 3 สมัย แนวคิดของท่านมีมากมายที่ให้อำนาจกับสังคมไทย ซึ่งในที่นี้จะเน้นเฉพาะเรื่องรัฐ ซึ่งเป็นความคิดใหม่ที่ท่านได้นำมาใช้เป็นทางการในการอธิบายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2474

การศึกษาเรื่องรัฐในทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์จะละเอียดไม่ได้ ถ้าไม่ให้ความสำคัญกับ "ประกาศคณะราษฎร" ซึ่งท่านเป็นผู้รับมอบหมายให้เตรียมใบปลิว คำแถลงการณ์ของคณะราษฎรที่แจกในวันยึดอำนาจ รวมทั้งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เตรียมนโยบาย การดำเนินงาน ภายหลังการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นเห็นได้ว่าดร.ปรีดี ผู้เป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนและเป็นมันสมองของคณะราษฎร ได้เป็นผู้เขียน "ประกาศคณะราษฎร" โดยพันเอกพระยาพลพลยุทธเสนา หัวหน้าคณะราษฎรเป็นผู้อ่าน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประกาศนี้มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในฐานะเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่ของการปกครองแผ่นดิน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนการปกครองใหม่ โดยมีสภา มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาในประเทศไทย ซึ่งก็หมายถึงการเปลี่ยนรัฐจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นรัฐประชาธิปไตย เปลี่ยนหน้าที่และบทบาทของรัฐใหม่ ประกาศคณะราษฎร

^{๕๐} ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, ปฐมพรรคการเมืองของปรีดี พนมยงค์, หน้า 1.

ที่ออกมาแสดง ได้กล่าวประณามการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ผ่านมามีด้วยถ้อยคำที่รุนแรง นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงหลัก 6 ประการ อันเป็นหลักการที่คณะราษฎรได้วางไว้ และจะดำเนินการต่อไป

ประกาศคณะราษฎรที่เป็นทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างรุนแรง ดังข้อความในประกาศคณะราษฎรที่ว่า

... กษัตริย์ครองทรงอำนาจอยู่เหนือกฎหมายตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์และคน สอนพลไร้คุณงามความรู้ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร... ยกพวกเจ้าขึ้น ให้สิทธิพิเศษกว่าราษฎร ปกครองโดยขาดหลักวิชา ปล่อยให้ บ้านเมืองเป็นไปตามยถากรรม ... รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎรเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่า ไพร่บ้าง ข้าบ้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะช่วยราษฎร กลับพากันทำนาบนหลังราษฎร ... รัฐบาล ของกษัตริย์ได้ปกครองอย่างหลอกลวงไม่ซื่อตรงต่อราษฎร... มีหน้าซำกล่าว หมิ่นประมาทราษฎร ผู้มีบุญคุณเสียภาษีอากรให้พวกเจ้าได้กิน ว่าราษฎรมีเสียง ทางการเมืองไม่ได้ เพราะราษฎรยังโง่ ถ้าราษฎรโง่เจ้าก็โง่เพราะเป็นคนชาติ เดียวกัน ที่ราษฎรรู้เท่าไม่ถึงเจ้านั้นไม่ใช่เพราะโง่ เป็นเพราะขาดการศึกษา ที่พวกเจ้าปกปิดไว้ไม่ให้เรียนเต็มที่ ... ประเทศเรานี้เป็นของราษฎรไม่ใช่ของ กษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง ... พวกเจ้ามีแต่ซุบมือเปิบและกวาดทรัพย์สมบัติเข้า ไว้ตั้งหลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน? ก็เอามาจากราษฎรเพราะวิธี ทำนาบนหลังคนนั่นเอง ! บ้านเมืองกำลังอืดคัดผิดเคืองชานาและพ่อแม่ทหารต้อง ทิ้งนา เพราะทำไม่ได้ผล รัฐบาลไม่บำรุง รัฐบาลไล่คนงานออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนที่เรียนสำเร็จแล้วและทหารที่ปลดกองหนุนไม่มีงานทำจะต้องอดอยากไป ตามยถากรรม เหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมาย ... แต่พวกเจ้า ก็หาทำอย่างใดไม่ คงสุขเลือดกันเรื่อยไป เงินมีเหลือเท่าไรก็เอาฝากต่างประเทศ

คอยเตรียมหนีเมื่อบ้านเมืองทรุดโทรม ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก การเหล่านี้ย่อม
ชั่วร้าย...^{๕๑}

จะเห็นได้ว่า ความคิดของ ดร.ปรีดีที่มีต่อระบอบการปกครองเดิมนั้นเป็นไปในเชิง
ปฏิบัติต่อรุนแรง และคิดจะเปลี่ยนแปลงการปกครอง มิใช่ปรับปรุงระบอบเดิม ดังที่ได้กล่าว
ต่อมา

คณะราษฎรเห็นว่า การที่จะแก้ความชั่วร้ายก็โดยที่จะต้องจัดการปกครอง โดยมี
สภาส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์จะทำการชิงราชสมบัติ
ฉะนั้นจึงขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมาย
ธรรมนูญการปกครองของแผ่นดินจะทำอะไรโดยลำพังไม่ได้ นอกจากความเห็นชอบ
ของสภาผู้แทนราษฎร^{๕๒}

และดร.ปรีดี ยังได้กล่าวต่อไปในประกาศคณะราษฎรว่า

คณะราษฎรได้แจ้งความเห็นนี้ให้กษัตริย์ทราบแล้ว เวลานั้นยังอยู่ในความรับตอบ
ถ้ากษัตริย์ตอบปฏิเสธหรือไม่ตอบภายในกำหนดโดยเห็นแก่ส่วนตนว่าจะถูกลดอำนาจ
ลงก็จะชื่อว่าทรยศต่อชาติ และก็เป็นภาระจำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการปกครอง
อย่างประชาธิปไตย กล่าวคือ ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญ ซึ่งมีสภา
ผู้แทนราษฎรได้ตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา^{๕๓}

^{๕๑} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัตติยา กรรณสูต รวบรวม, เอกสารการเมืองการ
ปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477) พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสยามศึกษา
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 168.

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

จากข้อความนี้จะเห็นว่า ดร.ปรีดีใช้คำที่รุนแรง ถ้าหากกษัตริย์ตอบปฏิเสธการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีประมุขเป็นคนสามัญก็จะเกิดขึ้น เป็นความคิดที่รุนแรง มีความประนีประนอมน้อยกว่าความคิดของผู้ก่อการสายทหารบางคน ดังจะเห็นได้จากหนังสือกราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป ของ พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา พ.อ.พระยาทรงสุรเดช และ พ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์ ในฐานะคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร กราบบังคมทูลในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีความตอนหนึ่งว่า "ถ้าได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทตอบปฏิเสธก็ดี หรือไม่ตอบภายใน 1 ชั่วโมง นาฬิกา นับแต่ได้รับหนังสือนี้ก็ดี คณะราษฎรก็จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน โดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์"⁵⁴

จากถ้อยคำนี้จะเห็นถึงความแตกต่างจากของ ดร.ปรีดี ในประกาศคณะราษฎรที่กล่าวว่า "ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญซึ่งสภาผู้แทนได้ตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา" คือ เป็นประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ ที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งเป็นทัศนะที่มีความแตกต่างของ ดร.ปรีดี กับผู้นำคณะราษฎรคนอื่น ๆ เพราะไม่การตกลงกันถ้าหากรัชกาลที่ 7 ทรงตอบปฏิเสธแล้ว การปกครองต่อไปจะเป็นอย่างไร

นอกจากนั้นในคำประกาศ ยังได้ประกาศยึดทรัพย์พวกเจ้า โดยกล่าวว่า "เมื่อเราได้ยึดเงินที่พวกเจ้ารวบรวมไว้จากการทำนาบนหลังคนตั้งหลายร้อยล้านมาบำรุงประเทศขึ้นแล้ว ประเทศจะต้องเฟื่องฟูขึ้นเป็นแม่่มั่น" ซึ่งในการประกาศยึดทรัพย์พวกเจ้านี้คือเป็นการประกาศความเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงระหว่างคณะราษฎรกับพวกเจ้า โดยส่วนรวม ถ้าคณะราษฎรดำเนินการยึดทรัพย์จริง ก็เท่ากับเป็นการทำลายชนชั้นเจ้าเลยทีเดียว ถ้าเป็นเช่นนั้น ความรุนแรงคงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่คณะราษฎรไม่ได้ดำเนินการตามที่ได้ประกาศไว้

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

ในตอนท้ายของประกาศคณะราษฎร ดร.ปรีดีได้กล่าวถึงการปกครองซึ่งคณะราษฎรจะพึงกระทำก็คือ จะต้องวางโครงการโดยอาศัยหลักวิชาไม่ทำเหมือนคนตาบอด เช่นรัฐบาลที่มีกษัตริย์เหนือกฎหมายทำมาแล้ว เป็นหลักใหญ่ที่คณะราษฎรวางไว้มีอยู่ว่า^{๕๕}

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่นเอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้าที่มีสิทธิยิ่งกว่าราษฎร เช่นที่เป็นอยู่)
5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้ว
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

จากทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์ ในประกาศคณะราษฎร หลักใหญ่เป็นการมุ่งไปที่ประโยชน์ของราษฎรโดยตรง เป็นการเปลี่ยนแปลงประเภทของรัฐจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นรัฐระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของรัฐ เพราะเมื่อรูปแบบของรัฐเปลี่ยนไป บทบาทและหน้าที่ของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปด้วยคือ การให้การศึกษเต็มที่แก่ราษฎรหมายความว่าไม่ใช่เฉพาะคนที่มีตระกูล หรือคนชั้นสูงที่เป็นทั้งผู้ควบคุมและใช้ประโยชน์จากรัฐ เป็นการขยายหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรโดยวงกว้าง ไม่ใช่ว่ารัฐจะทำประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หลัก 6 ประการ จึงเปรียบเสมือนเป็น "อุดมคติ" ของดร.ปรีดี ที่จะต้องพยายามดำเนินการให้บรรลุ เพื่อนำไปสู่ "รัฐในอุดมคติ" ของดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

ประเทศจะมีความเป็นเอกราชอย่างพร้อมสมบูรณ์ ราษฎรจะได้รับความปลอดภัย ทุกคนจะต้องมีงานทำไม่อดตาย ทุกคนจะมีสิทธิเสมอกัน และเสรีภาพพ้นจากการ เป็นไพร่ เป็นข้า เป็นทาสพวกเจ้า หมดสมัยที่เจ้าจะทำนาบนหลังราษฎร สิ่ง ที่ทุกคนพึงปรารถนา คือ ความสุขความเจริญอย่างประเสริฐซึ่งเรียกเป็นศัพท์ว่า "ศรีอารีย์" ก็จะมีบังเกิดขึ้น^{๕๖}

หลัก 6 ประการนี้ในทัศนะของดร.ปรีดี แล้วเป็นบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง ปฏิบัติให้เกิดความสุขสมบูรณ์แก่ราษฎร เป็นอุดมการณ์ของท่านที่สืบทอดมาภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง 2475 เพื่อให้รัฐประชาธิปไตยที่ท่านเพ็งก่อดังขึ้น ได้มั่นคงและพัฒนาต่อไป

หลักการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475 ดร.ปรีดีได้วางกฎเกณฑ์ที่มีกฎหมาย เป็นหลักในการดำเนินการปกครอง เนื่องจากดร.ปรีดีมีความรู้ความชำนาญทางด้านนี้ เพราะ สำเร็จการศึกษามาทางกฎหมายโดยตรง กำหนดกรอบกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย (legal framework) ของรัฐ รัฐต้องดำเนินการตามกฎหมาย ไม่ใช่ตามอำเภอใจของผู้ปกครอง การ กำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐในรูปแบบใหม่ ซึ่งรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่จำเป็นต้อง มีหน้าที่ตามข้อ 3 ของหลัก 6 ประการ อาจจะทำนุบำรุงความสุขของชนชั้นปกครองเป็นหลัก แต่ในที่นี้รูปแบบของรัฐแบบใหม่มุ่งหวังให้รัฐทำเพื่อราษฎร ดังร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่เสนอไว้แต่มิได้นำไปปฏิบัติ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.



แนวคิดเรื่องรัฐ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของ ดร.ปรีดี พนมยงค์

ดร.ปรีดี พนมยงค์มีอิทธิพลทางความคิดเห็นوبرรดาผู้ก่อการในคณะราษฎร และ คณะราษฎร โดยส่วนใหญ่ยอมรับในความสามารถของดร.ปรีดี พนมยงค์ โดยมอบหมายให้ทำหน้าที่ ร่างรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่ง ดร.ปรีดีได้กล่าวในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับ 24 มิถุนายน 2475 นั้น ผมในนามคณะ ราษฎร เป็นผู้ร่างขึ้น เดิมไม่มีคำว่าชั่วคราว ครั้นเมื่อผมนำไปทูลเกล้าถวาย พระปกเกล้า ที่วังสุโขทัย พระองค์ได้ขอให้เติมคำว่า "ชั่วคราว" แล้วก็ทรงเขียน ลายพระหัตถ์เองเติมว่า "ชั่วคราว" ไว้ โดยรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลางก่อนแล้วจึงตั้ง กรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดร.ปรีดี ต้องการให้เป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินถาวร ดังจะ เห็นว่ามีการวางหลักการต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นการถาวร ทั้งไม่มีมาตราใดที่กล่าวถึงการแก้ไข เพิ่มเติม ครั้นเมื่อรัชกาลที่ 7 ทรงเสนอให้เป็นฉบับชั่วคราวใช้ไปพลาง ๆ ก่อน แล้วตั้งกรรมการ และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น เป็นการประนีประนอมระหว่างพระ มหากษัตริย์กับคณะราษฎร

พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนี้ มีลักษณะผสมผสานความคิด และรูปแบบการปกครองหลายลักษณะเข้าด้วยกัน ซึ่งมีผู้สันนิษฐานว่าปรีดีนำเอาลัทธิและวิธีการ ปกครองของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญการปกครองใหม่ ๆ เช่น จีน รัสเซีย เดอร์รี่ก็ เข้าผสมกับลัทธิ และหลักการดำเนินการของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเก่า ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

รวมกันเข้าเป็นโครงแล้วปรับเข้ากับลัทธิ และหลักการของประเทศสยามในที่สุด จึงได้ผลเป็น
ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้^{๕๗}

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนี้ มีบทบัญญัติทั้งหมด
๑๑ มาตรา แบ่งออกเป็น ๕ หมวด ประกอบด้วย หมวดที่ ๑ ข้อความทั่วไป หมวดที่ ๒ กษัตริย์
หมวดที่ ๓ สภาผู้แทน หมวดที่ ๔ คณะกรรมการราษฎร และหมวดที่ ๕ ศาล^{๕๘}

ในหมวดที่ ๑ "ข้อความทั่วไป" ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้น
เป็นของราษฎรทั้งหลาย" (มาตรา ๑) ซึ่งข้อความนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตยที่ราษฎรผู้เป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด อำนาจสูงสุด
ไม่ใช่เป็นของพระมหากษัตริย์ ดังในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป หลักข้อนี้เป็นหลักการ
ที่สำคัญ แสดงว่าคนไทยทุกคนมีเสรีภาพและสิทธิปกครองตนเอง อันเป็นการเปลี่ยนแปลงจาก
หลักการเดิมของไทย ที่ถือกันมาหลายร้อยปี ว่าอำนาจอันเด็ดขาดของประเทศย่อมอยู่ที่กษัตริย์
องค์เดียว และในหลักการอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรนี้ ดร.ปรีดีเคยอธิบายไว้ใน "คำอธิบาย
กฎหมายปกครอง" ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่
อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร กับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจสูงสุดเป็น
ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นข้อความที่ "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"
จึงมีความหมายที่สำคัญสำหรับการปกครองในระบอบใหม่

^{๕๗} หลวงจักรปาณิศรวิสุทธ์ (วิสุทธ์ ไกรฤกษ์), อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม
เปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, ๒๔๗๕), หน้า ๘.

^{๕๘} ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์, หน้า ๒๖๕-๒๗๐.
(โปรดดูในภาคผนวก ข.)

ในเรื่องการใช้อำนาจสูงสุดของประเทศนั้น ธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราวได้ระบุให้มีบุคคลและคณะบุคคลที่จะใช้อำนาจสูงสุดแทนราษฎร คือ

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะใช้อำนาจสูงสุดแทนราษฎรนั้น มีถึง 4 ประเภท และกษัตริย์เป็นเพียงบุคคล 1 ใน 4 ประเภท ที่จะใช้อำนาจสูงสุดนี้ได้ กษัตริย์ไม่ใช่เจ้าของอำนาจสูงสุดที่จะทรงใช้อำนาจสิทธิขาดเสียเอง หรือใช้อำนาจผ่านบุคคลกลุ่มต่าง ๆ แต่เป็นเพียงบุคคลหนึ่งที่จะใช้อำนาจสูงสุดที่เป็นของราษฎรนี้ได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น และอำนาจสูงสุดยังคงเป็นของราษฎร เป็นการเน้นที่มีความสำคัญในทัศนะของดร.ปรีดี ซึ่งต่อมาได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้ลดความสำคัญและเปลี่ยนแปลงข้อความที่เน้นอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร โดยถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิเลือกผู้แทนราษฎรโดยทั่วไป แต่ขาดบทบัญญัติในการแสดงสิทธิต่าง ๆ ของราษฎร และขาดบทบัญญัติในเรื่องอำนาจอัยสภา อันเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่ดร.ปรีดี มีความประสงค์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่สำคัญในการดำเนินการบริหารประเทศ ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งดร.ปรีดี ได้กำหนดอายุของสภาไว้ถึง 3 สมัย เพื่อให้สภาเป็นองค์การสำคัญในการวางรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยในเวลานั้น ดังนั้นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวซึ่งเป็นผลงานและความคิดของดร.ปรีดีจึงมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจหลายประการ แต่อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญนี้ก็ใช้อยู่ในช่วงเวลาอันสั้นเพียง 6 เดือนเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จสิ้นรัชกาลที่ 7 ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับใหม่ ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475

เป็นความเปลี่ยนแปลงทั้งสาระและรายละเอียดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร กล่าวได้ว่าเป็นผลของการประนีประนอมและร่วมสร้างกติกาทางการเมืองใหม่ระหว่างคณะราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายสร้างระบอบใหม่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้นำระบอบเก่า และกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่ใหญ่ที่สุดของสังคม กล่าวคือ คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร ในวันเปิดประชุมสภาวันแรก เมื่อ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เพื่อให้ทำหน้าที่ "ตรวจแก้ไขเพิ่มเติม (ธรรมนูญ) เสี้ยมใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์" ประกอบด้วยบุคคลจำนวน 9 คน (2 คนได้รับการแต่งตั้งเพิ่มภายหลัง) คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่า ยกเว้น ดร.ปรีดี ซึ่งเป็นตัวแทนของคณะราษฎรเพียงคนเดียวที่อยู่ในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ รัชกาลที่ 7 ทรงมีส่วนร่วมด้วยอยู่ตลอดเวลา ดังคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ว่า

ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจจะกล่าวได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอดในร่างที่เสนอมานี้ได้ทุกเกล้าฯ ถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่าทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่แต่เพียงเห็นชอบด้วยอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้นเป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก^{๕๑}

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้รับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีประชาธิปไตย เป็นของประชาชนจากธรรมนูญฉบับชั่วคราว และยังคงไว้ซึ่งรูปสภาเดียว ตลอดทั้งบทเฉพาะกาล ที่จัดแบ่งระยะเวลาทางการเมือง เป็น 3 ชั้น คือ

^{๕๑} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475, 16 พฤศจิกายน 2475

ชั้นที่ 1 มีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้ง

ชั้นที่ 2 สมาชิกสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ เลือกตั้งและแต่งตั้ง

อย่างละเท่ากัน

ชั้นที่ 3 มีเฉพาะสมาชิกสภาประเภทเลือกตั้งเท่านั้น

ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้เปลี่ยนสาระสำคัญหลายประการต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กล่าวคือ

1. แหล่งที่มาของอำนาจ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรยังคงไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม" ซึ่งมีความหมายเท่ากับ "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" หากแต่มีความแตกต่างอย่างมากเกี่ยวกับวิธีใช้อำนาจ คือ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ยกฐานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่อีก 2 สถาบันหลัก จากเดิมที่เคยอยู่ในระดับเดียวกัน โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งก็คือการกลับไปสู่ประเพณีราชาธิปไตยในทางสัญลักษณ์ เพียงแต่อำนาจไม่ได้เป็นของกษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้อำนาจนี้ด้วยพระองค์เองได้

2. พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เพิ่มพระเกียรติยศให้แก่พระมหากษัตริย์ โดยใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์" แทน "กษัตริย์" ถึงในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งระบุให้ "พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม" นอกจากนี้ ยังได้ตัดมาตราที่พระมหากษัตริย์ทรงอาจถูกฟ้องร้องและอำนาจพิพากษาคดีโดยสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนได้เพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้แก่พระมหากษัตริย์ในการยับยั้งพระราชบัญญัติก่อนบังคับใช้เป็นกฎหมาย

3. การเลือกตั้งและคุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ฉบับชั่วคราวระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนฉบับถาวรระบุไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง) นั้นคือได้ลดทอนลำดับขั้นการเลือกตั้งที่จะมีตั้งแต่ระดับหมู่บ้านเหลือเพียงระดับตำบล คือ จาก 3 ชั้น หรือ 2 ชั้น โดยให้ราษฎรเลือกผู้แทนตำบลแล้วผู้แทนตำบลมาเลือกผู้แทนจังหวัด หรือผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ในเรื่องอายุได้ขยายอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 23 ปีบริบูรณ์ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะได้ตัดคุณสมบัติของผู้สมัครอันว่าด้วยต้องสอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรที่สภาได้ตั้งขึ้นไว้ออกไป แต่ก็ได้เพิ่มมาตราอีกว่าด้วย

ห้ามบุคคลตั้งแต่หม่อมเจ้าสมัคร เป็นผู้แทนราษฎร

4. สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ตัดทอนอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร คือ สภากำการเลือกประมุขฝ่ายบริหารให้ไปจัดตั้งคณะรัฐมนตรี โดยสภามีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ตั้งกระทู้ถาม และลงมติไว้วางใจเป็นรายบุคคล หรือคณะ ซึ่งถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เช่นกัน

5. ฝ่ายบริหารได้เปลี่ยนชื่อจาก "ประธานคณะกรรมการราษฎร" "คณะกรรมการราษฎร" และ "กรมการราษฎร" มาเป็น "นายกรัฐมนตรี" "คณะรัฐมนตรี" และ "รัฐมนตรี" เท่านั้น แต่โครงสร้างหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้รวมเอา "คณะกรรมการราษฎร" ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมด้านนโยบาย และ "เสนาบดี" กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามระเบียบโดยรับผิดชอบต่อ "คณะกรรมการราษฎร" ซึ่งมีอำนาจถอดถอนและแต่งตั้งเสนาบดีมารวมกันไว้เป็น "คณะรัฐมนตรี" ซึ่ง "นายกรัฐมนตรี" มีอำนาจโดยตรงที่จะแต่งตั้งและถอดถอน และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดทิศทางและนโยบายในการบริหารประเทศโดยตรง กล่าวอย่างสั้น ๆ คืออำนาจที่แท้จริงได้มาอยู่ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับถาวร^{๕๐} เป็นการแสดงให้เห็นถึงผลของการประนีประนอมและร่วมสร้างกติกาทางการเมืองใหม่ 3 ฝ่าย คือ คณะราษฎร รัชกาลที่ 7 และกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ถึงแม้รัฐธรรมนูญได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ก็ยังเป็นเรื่องของหลักการนามธรรม รากฐานของความศักดิ์สิทธิ์และความมั่นคงของระบบกฎหมายทั้งมวลในสังคม รวมทั้งกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการเมืองนั้นขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นนำในเกมการ

^{๕๐} รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 โปรดดูในภาคผนวก ค.

เมืองที่เป็นจริง^{๕๑} ยิ่งไปกว่านั้น การอ้างอิงความชอบธรรมทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นหรือเป็นไปได้ในกระแสความต้องการมีรัฐธรรมนูญของประเทศในขณะนั้น แต่การเมืองการปกครองตามระบอบใหม่ หรือระบอบรัฐธรรมนูญนี้ยังไม่มีสิ่งที่เรียกว่า "ประเพณี" มาบังคับให้ประเพณีปฏิบัติ^{๕๒} ความพยายามของดร.ปรีดี ในการวางหลักการปกครองระบอบใหม่นั้นในเวลาต่อ ๆ มาไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารประเทศสักกี่ครั้ง แต่หลักการที่เป็นที่ยอมรับว่าต้องมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง มีสภานั้น เป็นหลักการที่ยอมรับเสมอมา ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป

นอกจากดร.ปรีดีจะมีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ก็มีส่วนเป็นคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ในปี 2475 แต่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้หากมองในทัศนะของ ดร.ปรีดีแล้วยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยตามที่ท่านปรารถนา จนกระทั่งท่านเข้ามามีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2489 โดยมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นในสมัยที่ท่านเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มีนายควง อภัยวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งดร.ปรีดี เห็นว่าสมควรที่จะยกเลิกบทเฉพาะการอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 ปรับปรุงแก้ไขใหม่ เมื่อให้

^{๕๑} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529), หน้า 131.

^{๕๒} ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็ตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ดังจะเห็นได้จากคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่กล่าวว่า "เราจะตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ไม่มีประเพณีที่จะบังคับเรา" ดังนั้นทุกสิ่งทุกอย่างจึงต้องเลือกเอาว่าจะอย่างไร ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475, 16 พฤศจิกายน 2475.

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น^{๕๓}

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ดร.ปรีดีเป็นผู้มีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นความต้องการของฝ่ายพลเรือน คือ ดร.ปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลักการสำคัญ 7 ประการ ที่แก้ไขจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 คือ

1. ให้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ซึ่งบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล
2. ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง
3. กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติมีสองสภา คือสภาอาวุโสและสภาผู้แทน
4. สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง
5. สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของตนมาทำการ

เลือกตั้ง

6. คณะรัฐมนตรีนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานสภาผู้แทนและประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่บุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกนิติบัญญัติ โดยถือว่าเมื่อเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติแล้ว ก็อาจได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้

7. รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกสภาอาวุโสจะเป็นข้าราชการประจำมิได้^{๕๔}

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดร.ปรีดี กล่าวว่า เป็นประชาธิปไตย "แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่" ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ดังข้อความต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๓}ปรีดี พนมยงค์, "ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ เรื่องวิธีส่งเสริมให้ราษฎรสนใจประชาธิปไตย," ใน แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : มุลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2535), หน้า 104.

^{๕๔}ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารที่สำคัญทางการเมืองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 123.

มาตรา 13 บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพสมบูรณ์ในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของงาน เมื่อไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพสมบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

มาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ^๕

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงว่าเป็นฉบับที่มีความก้าวหน้ามากกว่าฉบับก่อนหน้านั้น และฉบับที่เกิดขึ้นมาภายหลัง เป็นการคืนอำนาจอธิปไตยในทางการเมืองให้กับประชาชน คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือคณะราษฎรก็ได้สลายตัวไป สมาชิกของคณะราษฎรที่แยกย้ายกันไป มีการตั้งพรรคการเมือง ขึ้นมาหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว จึงนับเป็นการสำเร็จของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่ได้ผลักดันรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นแม่แบบในการปกครองประเทศ

แนวคิดเรื่องรัฐที่ปรากฏในเค้าโครงเศรษฐกิจของดร.ปรีดี พนมยงค์

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว คณะราษฎรได้ให้ดร.ปรีดี เสนอโครงการเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น รวมทั้งปัญหาความยากจนของประชาชน ให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่แบบในการปกครอง โดยเค้าโครงเศรษฐกิจของดร.ปรีดี จะเป็นการวางแผนเศรษฐกิจของชาติ

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2485 โปรดดูในภาคผนวก ง.

โดยรัฐบาลควบคุมและรัฐบาลจะประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (social assurance) กล่าวคือ

ราษฎรที่เกิดมาย่อมจะได้รับประกันจากรัฐบาลว่า ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งสิ้นชีพ ซึ่งในระหว่างนั้นจะเป็นเด็กหรือเจ็บป่วยหรือพิการ หรือชราทำงานไม่ได้ก็ดี ราษฎรก็จะ得有อาหาร เครื่องนุ่งห่ม สถานที่อยู่ ฯลฯ ปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต เมื่อรัฐบาลได้ประกันเช่นนี้แล้ว ราษฎรทุกคนจะนอนตาหลับ เพราะตนไม่ต้องกังวลว่า เมื่อเจ็บป่วยหรือพิการ หรือชราแล้วจะต้องอดอยาก หรือเมื่อตนมีบุตรจะต้องเป็นห่วงใยในบุตรเมื่อตนสิ้นชีพไปแล้วว่า บุตรจะอดอยากหรือหาไม่ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ประกันอยู่แล้ว การประกันนี้ย่อมวิเศษดียิ่งกว่าการสะสมเงินทอง^{๕๖}

สำหรับ ดร.ปรีดี ถือว่าเรื่องเศรษฐกิจมีความสำคัญควบคู่กับเรื่องการเมือง การปกครอง ดังจะเห็นได้จากคำประกาศของคณะราษฎร และที่เห็นได้ชัดในคำอธิบายกฎหมายปกครอง ข้อเสนอในเค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก เป็นคำชี้แจง เค้าโครงการเศรษฐกิจ ข้อรำลึกในการอ่านคำชี้แจงนี้ ทั้งหมดมี 11 หมวด ส่วนที่ 2 เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร มี 5 หมวด และส่วนที่ 3 เค้าร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการปกครองการเศรษฐกิจ 5 หมวด ในส่วนแรกเป็นการเสนอหลักการและเหตุผล รวมทั้งสิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการปฏิบัติ ส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 เป็นวิธีการที่รัฐบาลจะดำเนินการในด้านต่าง ๆ ตามหลักเค้าโครงใหญ่ที่เสนอไว้ในส่วนแรก โดยเสนอเป็นร่าง พ.ร.บ.^{๕๗}

^{๕๖}ไมตรี เต๋นอดม แพล, โลกพระศรีอารีย์ ของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : กราฟิกอาร์ต, 2516), หน้า 174.

^{๕๗}เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, หน้า 56-148.



ดังนั้นจะพบว่าเค้าโครงเศรษฐกิจของดร.ปรีดี พนมยงค์ได้เสนอที่ให้รัฐเข้าไปจัดการเศรษฐกิจ โดยราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการ ถ้าปล่อยให้เอกชนประกอบการเองจะมีผลเสียคือความระส่ำระสายทางเศรษฐกิจ อันเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

ประเทศไทยจะดำเนินตามลัทธิที่ปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของโรงงาน แล้วให้ผู้ที่สนับสนุนลัทธินี้พึงสำนึกว่า ตนจะนำเอาความระส่ำระสายและความหายนะมาสู่ประเทศ ผู้ที่เคยออกไปศึกษาวิชาในยุโรปช่างไม่รู้หรือบ้างว่า การที่กรรมกรนายจ้างได้เกิดวิวาทบาดหมางกัน ถึงกับบางคราวนายจ้างต้องปิดโรงงาน (Lockout) บางคราวกรรมกรพากันหยุดงาน (Strike) อันโต้เถียงกันด้วยเรื่องอัตราค่าจ้างบ้าง เรื่องเวลาทำงานบ้าง เรื่องการพักผ่อน การประกนภัยของกรรมกรบ้าง เหล่านี้มีใช่เป็นเพราะเหตุที่เอกชนเป็นเจ้าของโรงงานดอกหรือในประเทศไทยเราแม้โรงงานจะมีเพียงเล็กน้อย เราก็ก็นั่นแล้ว ปัญหาเริ่มเกิดขึ้น เช่น กรรมกรรถราง เป็นต้น ยี่งบ้านเมืองเจริญขึ้น โรงงานมีมากขึ้น คราวนั้นแหละ ท่านคงจะเห็นว่าความระส่ำระสายเกิดขึ้นเพียงใด แต่ถ้าเราประกอบการเศรษฐกิจทั้งหลาย รัฐได้เป็นเจ้าของเสียเองแล้ว ราษฎรทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นราษฎรหรือข้าราชการประเภทใด เมื่อทำงานตามกำลังและความสามารถ เหมือนกับข้าราชการ และกรรมกรประเภทอื่นแล้ว ก็จะได้รับผลเช่นเดียวกันเป็นการเสมอภาคตามกำลังและความสามารถ รัฐบาลเป็นผู้แทนราษฎรก็เท่ากับราษฎรได้เป็นเจ้าของการเศรษฐกิจทั้งปวงนี้

เมื่อผลแห่งการเศรษฐกิจมีมาก ราษฎรผู้เป็นกรรมกร และข้าราชการก็ได้เงินเดือนมากขึ้นตามส่วน รัฐบาลจะได้กีดกันเอาไว้เพื่อประโยชน์ของใครก็ไม่มีเลย ซึ่งต่างกับเอกชนผู้เป็นเจ้าของโรงงาน ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่เอกชนนั้นจะต้องกีดกันเอาผลกำไรให้มาก และกีดขี่หรือฉ้อแรงของกรรมกรเอาไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัว^{๕๑}

^{๕๑}ไมตรี เต๋นอุดม แปล, โลกพระศรีอารีย์ของปรีดี พนมยงค์, หน้า 258-259.

เค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร. ปริติ นี้ยอมรับในการให้เอกชน มีทรัพย์สินส่วนตัวได้ แต่
ก็ต้องให้รัฐเข้าจัดการเศรษฐกิจในขณะเดียวกัน มีการจัดการเศรษฐกิจแบบสหกรณ์ ด้วยความ
ร่วมมือกันแบบสหกรณ์ โดยที่รัฐบาลจะจัดให้สหกรณ์ เป็นผู้ทำสิ่งของซึ่งเป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต
และรัฐบาลจะจัดการจำหน่ายหรือควบคุม เพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎร โดย ดร. ปริติ ให้เหตุผล
ว่า

แม้ตามหลักรัฐบาลจะเป็นผู้ประกอบการเศรษฐกิจเสียเองก็ดี แต่ในประเทศ
ที่กว้างขวาง มีพลเมืองกว่า 11 ล้านคนดังเช่นประเทศไทยนี้ การประกอบการ
เศรษฐกิจจะขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางเสียทั้งนั้นแล้ว การควบคุมตรวจตราอาจจะ
เป็นไปได้โดยทั่วถึงไม่ได้ ฉะนั้น จำต้องแบ่งการประกอบการเศรษฐกิจนี้เป็น
สหกรณ์ต่าง ๆ^{๕๑}

การเสนอแผนการเศรษฐกิจในเค้าโครงเศรษฐกิจของ ดร. ปริติ ก็เพื่อบำรุงความสุข
สมบูรณ์ของราษฎร เป็นความมุ่งมั่นของท่านอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ดัง
ที่ท่านได้กล่าวไว้ในการวิจารณ์การปฏิวัติของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 เปรียบเทียบกับการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ของประเทศสยามว่า

...ความสนใจของผู้ปฏิบัติในครั้งกระนั้น (คือของฝรั่งเศส) มุ่งหนักไปในทางที่จะ
เปลี่ยนแปลง เปลี่ยนบุคคลผู้เป็นประมุขแห่งการปกครอง เช่นเปลี่ยนแปลงราชาธิปไตย
ภายใต้รัฐธรรมนูญมาเป็นแบบประชาธิปไตยโดยไม่มีพระมหากษัตริย์ เป็นต้น อันการ
เปลี่ยนแปลงเพียงแบบเช่นนี้ ประโยชน์ที่จะได้แก่ราษฎรในความสุขสมบูรณ์นั้น ย่อมจะ
ไม่แตกต่างกันนัก เพราะระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญอาจประสิทธิ์ประสาท

^{๕๑} เตือน บุนนาค, ท่านปริติ รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก,

สิทธิที่เอกชนพึงได้รับเหมือนดั่งกับระบอบประชาธิปไตยโดยไม่มีพระมหากษัตริย์ได้ ปัญหาต่อไปไม่น่าจะสนใจในเรื่องแบบแห่งการปกครอง ควรสนใจในสิ่งที่จะทำให้บรรลุความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งได้รับสิทธิแล้วตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อจุดหมายแห่งการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส มีในเรื่องแบบ เมื่อเปลี่ยนแปลงแล้ว ปัญหาบุคคลที่จะเป็นประมุขหรือหัวหน้าการปกครองก็ย่อมเกิดขึ้นไม่รู้จักจบ และนำความหายนะมาสู่ประเทศชาติได้ ตัวอย่างอันไม่ดีแห่งการปฏิวัติอย่างไม่สมบูรณ์ (Revolution imparfaite) เช่นนี้ ไม่ควรนำมาใช้สำหรับประเทศสยาม เหตุฉะนั้น ผู้ที่ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ จึงมุ่งไปในทางที่จะทำให้เกิดความสุขสมบูรณ์แก่ราษฎรตามแนวหลัก 6 ประการ มากกว่าที่จะกังวลในเรื่องแบบในเรื่องบุคคล เมื่อได้พระราชทานสิทธิตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนแล้ว⁷⁰

สรุปรัฐในทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์

กล่าวโดยสรุปในทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐที่เป็นหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ เป็นรัฐที่ทำนมองตามหลักนิติศาสตร์ การรวมกันเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนี้ว่า ประเทศ แผ่นดิน รัฐ ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า Etat ภาษาอังกฤษใช้ State มีความหมายต่างกับ Nation ซึ่งแปลเป็นไทยว่า "ชาติ" เป็นที่รวมกันของบุคคลที่มีเชื้อสายเดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีขนบธรรมเนียมเหมือนกัน แต่มิได้เป็นนิติบุคคล รัฐไทยในทัศนะของ ดร.ปรีดีเป็นรัฐเดี่ยวที่การใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายในและภายนอกและภายในรวมกันอยู่แห่งเดียว แบ่งแยกไม่ได้ มีเอกราชเต็มทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในการรวมกันเป็นรัฐ

⁷⁰ ปรีดี พนมยงค์, "การปฏิวัติฝรั่งเศส" ใน ปรีดี พนมยงค์ ชีวิต งาน และ
ธรรมศาสตร์ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และเพิ่มพล โปธิเพิ่มหม บรรณาธิการ, หน้า 145.

รัฐมี 2 ความหมาย ตามทัศนะของดร.ปรีดี คือรัฐในความหมายอำนาจเหนือปวงชน หรืออำนาจบังคับเหนือปวงชน เป็นอำนาจรัฐ

รัฐตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายมหาชน (general principle of public law) นั้น หมายถึงกลุ่มมนุษยชาติที่ตั้งมั่นอยู่ในดินแดนส่วนหนึ่งของโลกสัมพันธ์กันโดยระบบเศรษฐกิจ การเมือง, ทรศนะทางสังคม, และระบบสังคมอื่น ๆ โดยมีอธิปไตยสมบูรณ์ทั้งกิจการภายใน ประเทศและกิจการระหว่างประเทศ และมีองค์การทรงไว้ซึ่งอำนาจในการพิทักษ์รักษาอำนาจ การให้กลุ่มมนุษยชาตินั้น ๆ ดำเนินความสัมพันธ์กันโดยเรียบร้อย⁷¹

รัฐตามทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์จึงมีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

1. มีกลุ่มมนุษยชาติซึ่งมีลักษณะเป็น"ชาติ" (national) เป็นรากฐาน
2. มีดินแดนส่วนหนึ่งส่วนใดของโลกที่กลุ่มมนุษยชาตินั้นตั้งอยู่แน่นอน
3. มีความสัมพันธ์ระหว่างกันทางเศรษฐกิจ การเมือง ทรศนะทางสังคม และระบบสังคมอื่น ๆ
4. มีอธิปไตยสมบูรณ์ทั้งกิจการภายในและกิจการระหว่างประเทศ
5. มีองค์การทรงไว้ซึ่งอำนาจในการพิทักษ์รักษาและอำนวยให้กลุ่มมนุษยชาตินั้น ๆ ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยเรียบร้อย

รัฐไทยในทัศนะของดร.ปรีดี เป็นรัฐรูปของรัฐเดี่ยวที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจรัฐที่มีคนหลายเชื้อชาติอยู่ร่วมกัน

⁷¹ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 36-27.

บทบาทและหน้าที่ของรัฐ เป็นไปตามหลัก 6 ประการ ที่รัฐจะต้องกระทำ คือ

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด
3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
4. จะต้องให้สิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่)
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

หลัก 6 ประการเป็นบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้ราษฎรประสบความสุขสมบูรณ์โดยในทัศนะของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ แล้วรัฐจะต้องเข้าไปจัดการเศรษฐกิจ ตามข้อ 3 ที่ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจขึ้นมา เพื่อให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจให้กับราษฎร โดยรัฐเข้าไปแทรกแซง นอกจากนั้นรัฐจะต้องจัดการให้ราษฎรมีความสุข โดยเข้าไปประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (assurance sociale) ซึ่งความคิดในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่จำเป็นต้องกระทำนี้ ดร.ปรีดี ได้มีมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ดังจะเห็นได้จากการประชุมของนักเรียนไทยในฝรั่งเศส ดร.ปรีดี ก็เป็นผู้วางหลัก 6 ประการ เพื่อใช้ปฏิบัติหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐประชาธิปไตยในทัศนะของดร.ปรีดี จะต้องมีบทบาทและหน้าที่ชัดเจนเพื่อเป็นหลักในการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมชาติอื่น ๆ ดร.ปรีดี จึงได้พยายามเผยแพร่ความคิดที่รัฐจะต้องทำหน้าที่อย่างไรบ้าง ข้อจำกัดของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่บทบาทและหน้าที่ของรัฐที่ไม่อาจจะตอบสนองความต้องการและสร้างความสุขให้กับราษฎรได้ไว้ตามงานวิชาการต่าง ๆ มากมาย อย่างที่กล่าวมาแล้วก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

กลไกของรัฐและกระบวนการ

รัฐประชาธิปไตยตามทัศนะของดร.ปรีดี จะต้องมีกลไกของรัฐที่จะทำหน้าที่ให้รัฐประชาธิปไตยคงอยู่และดำเนินการต่อไปได้ กลไกของรัฐตามทัศนะของดร.ปรีดี ดังนี้

1. **รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน** ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ได้บรรจุไว้ซึ่งแบบแผนการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้จะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรที่พึงมีเอาไว้

2. **สภาผู้แทนราษฎร** ซึ่งเป็นที่รวมของผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนประชาชนมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ในประเทศ ให้ความเห็นชอบต่อฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อบริหารราชการแผ่นดินของชาติ ต้องทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นสัญลักษณ์แห่งการปกครองตนเองที่สำคัญ ซึ่ง ดร.ปรีดี กล่าวเสมอว่าอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรโดยผ่านผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง

3. **การเลือกตั้ง** เป็นวิธีที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการแสดงออกถึงการปกครองตนเองของประชาชนโดยการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปบริหารประเทศ ทั้งด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหาร การเลือกตั้งที่กำหนดให้มีในรัฐธรรมนูญที่ดร.ปรีดี มีส่วนผลักดันทั้ง 3 ฉบับซึ่งจะมีทั้งทางตรงทางอ้อมก็ตาม ถ้าสิ้นบทเฉพาะกาลที่ประชาชนมีการศึกษามีความเข้าใจดีแล้ว การเลือกตั้งก็เป็นการควบคุมผู้แทนราษฎรของประชาชนโดยประชาชนผ่านการเลือกตั้ง ถ้าผู้แทนไม่ดี ครั้งต่อไปก็ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ในเรื่องการเลือกตั้ง ดร.ปรีดีได้แสดงทัศนะไว้หลายแง่มุมในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง

4. **พรรคการเมือง** ตามทัศนะของดร.ปรีดี พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่จำกัดสิทธิในการจัดตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมายโดยที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้

5. **ระบบราชการ** ซึ่งทำหน้าที่ให้รัฐประชาธิปไตยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดำเนินการต่อไปได้ ให้ประสานกับนโยบายของรัฐบาลในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งดร.ปรีดีได้วางแนวทางไว้ในระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ที่ได้เน้นถึงการกระจายอำนาจไปสู่

ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งได้ออกพ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 เพื่อให้การบริหารงานของราชการกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารเป็นไปตามระบอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะของ ดร.ปรีดีให้การบริหารงานเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น

กระบวนการในทางการเมือง เป็นขั้นตอนที่ประชาชนสามารถใช้อำนาจ โดยที่ ดร.ปรีดีได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้ง 3 ฉบับ ให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการปกครองตนเองโดยการเลือกผู้แทนเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ จะต่างกันไปแต่เพียงเป็นไปโดยตรงหรือทางอ้อมเท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาธิปไตย และประชาชนในทัศนะของ ดร.ปรีดี และรัฐที่เป็นประชาธิปไตยต้องมีธรรมนูญการปกครองที่ให้อำนาจการปกครองนั้นมาจากประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในธรรมนูญการปกครอง หากรัฐที่มีแต่ธรรมนูญการปกครอง แต่ไม่ได้กำหนดถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย นั้นไม่ได้มาจากประชาชน หรือผู้แทนประชาชนไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแล้ว ตามทัศนะของ ดร.ปรีดี รัฐนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย และรัฐของท่านต้องทำหน้าที่ มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ ด้วย ถ้าจะให้รัฐประชาธิปไตยมีความมั่นคง ราษฎรจะต้องปกครองตนเองได้ มีเศรษฐกิจที่รัฐถึงจะคงอยู่และ พัฒนาได้ทัดเทียมกับรัฐอื่น ๆ รัฐประชาธิปไตยในทัศนะของดร.ปรีดี ต้องมีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเอง ไปสู่ท้องถิ่นชนบทตามพ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยรัฐจัดให้มีเทศบาลให้ประชาชนปกครองตนเองได้ รวมทั้งการที่รัฐเข้าไปดูแลในเรื่องเศรษฐกิจให้ราษฎรอยู่ดีกินดี ก็จะส่งผลให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ตามทัศนะของดร.ปรีดีนั้น การพัฒนา รัฐ (ประเทศ) ต้องพัฒนาทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไป จึงจะทำให้ประเทศชาติเจริญทัดเทียมกับชาติอื่น ๆ ได้

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่ไม่ใช่รัฐสมบูรณ์ตามทฤษฎีราชาธิปไตยของดร.ปรีดี เห็นข้อจำกัดในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในเวลานั้น รวมทั้งท่านได้ไปศึกษาใน

ประเทศฝรั่งเศสเห็นความเจริญและการเปลี่ยนแปลงของประเทศนั้นแล้ว ก็คิดจะทำให้สยามในเวลานั้นมีความเจริญทัดเทียมชาติตะวันตกบ้าง เป็นอุดมการณ์ชาตินิยมที่มีอยู่ในตัวท่าน การจะทำให้สยามมีความเจริญต้องแก้ไขปัญหาของราษฎรที่ท่านได้มีประสบการณ์จากการเป็นลูกชาวนาชนบทที่พอจะทราบปัญหาของราษฎรได้ดี เมื่อวางแนวทางไว้แล้วตั้งแต่อยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส เมื่อท่านกลับมา สิ่งที่ท่านทำแล้วแต่เป็นการสะท้อนถึงความพยายามที่จะสร้างความเข้าใจในหมู่ประชาชนที่โรงเรียนกฎหมาย ถึงรูปแบบการปกครองแบบอื่นที่ต่างออกไปแล้วรูปแบบใหม่นั้นผู้ปกครองที่เป็นองค์อธิปัตย์นั้นมาจากปวงชน คือได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนโดยผ่านการเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นให้กับสังคมในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐมีมาตลอด และท่านก็พยายามจะสถาปนาให้คงอยู่ เมื่อท่านสามารถเปลี่ยนรูปแบบของรัฐได้สำเร็จ ความพยายามของดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่จะสถาปนารัฐที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะกล่าวในบทถัดไปว่า ท่านประสบกับปัญหาอย่างไรบ้าง เมื่อนำแนวความคิดเรื่องรัฐของท่านไปปฏิบัติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย