

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คนไทยรู้จักคำว่ารัฐมาช้านานเพราะเป็นภาษาบาลีที่คนไทยโบราณใช้อย่างแคล่วคล่องเป็นอย่างดี แต่ไม่อาจทราบได้ว่าคำนี้มีนัยเฉพาะอยู่บ้างหรือไม่ นักประวัติศาสตร์และนักโบราณคดีได้ใช้คำนี้เรียกชุมชนไทยตั้งแต่ยุคต้น ๆ ที่ว่าด้วยการเกิดของรัฐในเขตอีสานเรียกชุมชนต่าง ๆ ของคนไทยก่อน หรือแม้หลังการเกิดอาณาจักรคนไทยขึ้นแล้วว่าเป็นรัฐ เช่น รัฐ สุพรรณบุรี ราชบุรี นครศรีธรรมราช ตามแบบนครรัฐของกรีกในสมัยโบราณ¹ สำหรับนักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ใช้คำว่ารัฐนี้ในลักษณะที่เป็นแนวคิด ซึ่งนำมาจากตะวันตก เพื่อให้อธิบายกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ภายในสังคมซึ่งต่างมีผู้รับผิดชอบ ดังนั้นคำว่ารัฐจึงมีลักษณะเป็นวิชาการมาก และเป็นปัญหาในทางศึกษา ที่ว่ารัฐคืออะไร มีองค์ประกอบอย่างไร มีบทบาทอะไรบ้าง และรัฐดำรงอยู่อย่างไร สัมพันธ์กับสังคมอย่างไรบ้าง

¹วิทยา สุจริตานารักษ์, "แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์" เอกสารการสอนชุดวิชา
วิวัฒนาการการเมืองไทย สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 166.

ในการทำความเข้าใจหรือวิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐมีผู้ศึกษาไว้หลายท่าน เช่น นักรัฐศาสตร์อย่าง ชัยอนันต์ สมุทวณิช² ได้เสนอผลงานทางวิชาการที่กล่าวถึงรัฐไทยที่พัฒนาขึ้นเป็นไตรลักษณ์รัฐ ซึ่งเป็นผลผลิตของสังคมไทยยุคใหม่ที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2475 และมีความต่อเนื่องของการเกิดขึ้นมาของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา งานของชัยอนันต์ ดูจะมีความต่อเนื่องกันมากที่สุดในการศึกษารัฐไทยตามแนวคิดไตรลักษณ์รัฐที่ชัยอนันต์ได้นำมาใช้ในการอธิบายสังคมไทย

ส่วนนักประวัติศาสตร์อย่าง นิธิ เอียวศรีวงศ์ และ อาคม ฝัฒิยะ ที่ได้เสนอศรัทธาเทพนคร รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น³ ได้กล่าวถึงเรื่องรัฐและกษัตริย์ในสมัยอยุธยาที่พระมหากษัตริย์เป็นมหาสมมติราชหรือเทวราชา อยุธยาเป็นรัฐที่ค่อนข้างจะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้มาก นอกจากนี้ก็มีผลงานของสมเกียรติ วันทะนะ⁴ ที่ชี้ให้เห็นถึงสำนึก

²ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535)

³อาคม ฝัฒิยะ และ นิธิ เอียวศรีวงศ์, ศรัทธาเทพนคร รวมความเรียงว่าด้วยประวัติศาสตร์อยุธยาตอนต้น (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยา, 2529), หน้า 3-5.

⁴สมเกียรติ วันทะนะ, "เมืองไทยยุคใหม่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก" อยู่เมืองไทย รวมบทความทางสังคมการเมืองเพื่อเป็นเกียรติแก่ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ 60 ปี สมบัติ จันทวงศ์ และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 71.

ทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นจากคนปัจจุบันที่อยู่ในยุครัฐประชาชาติ มองรัฐไทยในยุคก่อนรัฐประชาชาติด้วยอคติบางอย่าง อันเกิดจากการเอามาตรฐานของยุคปัจจุบันไปวัดอดีตที่อยู่ห่างไกล

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นการหยิบยกถึงผลงานของผู้ที่ศึกษาเรื่องรัฐในแต่ละยุคสมัย และคนละมุมมองกัน เป็นการศึกษารัฐในภาพรวมและมองในมุมกว้าง ส่วนแนวคิดเรื่องรัฐ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีผู้นำมาศึกษาวิเคราะห์ก็เห็นจะมีงานของคักตินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา^๕ ได้ศึกษารัฐและอุดมการณ์ ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500-2506) เป็นการนำทฤษฎีมาร์กซิสต์ มาศึกษาพัฒนาการของรัฐไทยในประวัติศาสตร์ไทยเป็น 4 ยุค คือ รัฐศักดินา (กำเนิดรัฐ-2475), รัฐนายทุนขุนนาง (2475-2501), รัฐนายทุน-ชนศึกษาและจักรวรรดินิยม (2501-2516) และรัฐซึ่งขุนนางมีส่วนเข้ากุมอำนาจรัฐโดยตรง (2516-ปัจจุบัน) คักตินา ได้ชี้ให้เห็นถึงการนำอุดมการณ์รัฐเผด็จการมาใช้ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการพัฒนาประเทศโดยมีรัฐเป็นผู้นำ การศึกษาของคักตินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา ทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นหลายอย่างในการเกิดขึ้นของรัฐไทยว่าเป็นไปตาม ลัทธิมาร์กซิสต์ หรือเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทย ที่ไม่อาจจะให้แนววิเคราะห์การเกิดรัฐอย่างในสังคมตะวันตกได้

ในเวลาที่มีการกล่าวถึงการใช้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ กันมากซึ่งก็ไม่แน่ว่าผู้ใช้มีความเข้าใจหรือใช้ครอบคลุมเนื้อหาเพียงพอ เพราะคำว่ารัฐนี้ในสังคมไทยนั้น มิได้ใช้อย่างในบริบทสากล ดังนั้น ความคิดเรื่องรัฐจึงเป็นของใหม่โดยแท้ มีผู้นำความคิดเรื่องรัฐ มาอธิบายและตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2474 ในคำอธิบายกฎหมายปกครองของหลวงประดิษฐมนูธรรม

^๕คักตินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, "รัฐและอุดมการณ์ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500-2506)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 284-287.

ซึ่งน่าจะเป็นครั้งแรกที่ได้มีการวิเคราะห์คำว่ารัฐในทางวิชาการของไทยโดยเน้นว่ารัฐเป็นนิติบุคคล⁶ ซึ่งการที่มนุษย์มารวมตัวกันอยู่ในประเทศมีรัฐบาลปกครองนี้ ตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าการรวมกันเช่นนี้เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่เหมือนดังบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง⁷ คำสอนของดร.ปรีดี พนมยงค์ในเรื่องการปกครองที่ได้กล่าวถึงระเบียบการปกครองที่ว่าด้วยเรื่องประเทศ แผ่นดิน รัฐ รัฐบาล ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทยเวลานั้น ทำให้วิชานี้ของดร.ปรีดี ได้รับการสนใจเป็นอย่างมากจากผู้เรียนกฎหมาย ที่โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยยุคใหม่จะพบว่า หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดคนหนึ่ง ในการมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 บทบาทของดร.ปรีดี พนมยงค์ หัวหน้าคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลง สายพลเรือและเป็นผู้รับผิดชอบที่สำคัญของคณะราษฎร ในการวางแผนและดำเนินการ ทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลง 2475 เป็นผู้ร่างหลัก 6 ประการซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของคณะราษฎรตั้งแต่ปี 2475-2490 ที่กลุ่มของคณะราษฎรเข้ามาเป็นรัฐบาล นอกจากนั้น ดร.ปรีดี พนมยงค์ ยังเป็นผู้ร่างธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 เป็นผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 และเป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ อันเป็นเสมือนแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

⁶วิทยา สุจริตนารักษ์, "แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์" เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการเมืองไทย, หน้า 167.

⁷ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 160.



ของไทยฉบับแรก ซึ่งเค้าโครงนี้จะได้พบแนวคิดเรื่องรัฐของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ อย่างชัดเจน ในการจะวางรูปของรัฐและความสัมพันธ์ของรัฐประชาธิปไตยกับประชาชน ซึ่งต่างจากสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่มีอำนาจเด็ดขาดทางการเมือง รวมศูนย์ อำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยนำเอาประชาชน เป็นใหญ่

ดร.ปรีดี พนมยงค์ นั้นถึงแม้ว่าจะมีบทบาทอย่างเด่นชัดในช่วงเวลา 15 ปีที่กลุ่ม คณะราษฎรเข้ามาบริหารประเทศ หลังจากเกิดรัฐประหารเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490 ดร.ปรีดี พนมยงค์ก็ต้องลี้ภัยการเมืองไปอยู่ต่างประเทศตลอดอายุของท่าน ดร.ปรีดี กลับมาเพียงชั่วเวลา สั้น ๆ เท่านั้น ตอนเกิดกบฏวังหลวงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2492 แต่บทบาททางการเมือง มิได้หมดสิ้น ดร.ปรีดี ได้เสนอผลงานที่เขียนขึ้นมากมาย ที่ให้แง่คิดกับสังคมไทย ตลอดมา จนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต บทบาทของดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นที่ยอมรับของคนเป็นจำนวนมาก ในฐานะนักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย เป็นผู้นำคณะราษฎร รัฐบุรุษอาวุโส ฯลฯ ดังนั้นความคิดทางการเมืองในเรื่องรัฐ ของดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่ได้เสนอรัฐ รูปแบบใหม่ให้กับสังคมไทยที่ใช้ กฎหมายเข้าไปจัดระเบียบสังคม ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามผลักดันแนวคิดเรื่องรัฐของท่าน ทั้งตอนที่ท่านมีบทบาททางการเมือง และหลังจากที่ท่านหมดบทบาทไปแล้ว นับว่าเป็นเรื่องที่น่า ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ว่าท่านประสบกับปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างในการเสนอแนวคิด แล้วนำไปปฏิบัติขณะที่เข้ามามีอำนาจในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (2475-2490) ในเมื่อ ดร.ปรีดี พนมยงค์ นั้นเป็นที่ยอมรับว่าเก่ง ฉลาด แหลคมคมอยู่เสมอ เป็นที่เคารพนับถือของคนทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็น ลูกศิษย์ หรือผู้ที่พบเห็นท่าน

ความสำคัญของปัญหาในเรื่องนี้จึงอยู่ที่การที่จะพยายามอธิบายหรือทำความเข้าใจ พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงความคิดของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องรัฐและการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดในขณะที่ท่านเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการ ดำเนินการตามแนวความคิดของท่าน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษารัฐในทัศนะของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

1. ศึกษาการเกิดขึ้นของแนวคิดเรื่องรัฐของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ว่าเกิดขึ้นมาจากการได้รับอิทธิพลของสิ่งใด แนวคิดนี้ความต่อเนื่องเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง
2. ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งในแนวคิดเรื่องรัฐ
3. เป็นการศึกษาความคิดเรื่องรัฐของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ในฐานะองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์

สมมติฐานในการศึกษา

แนวคิดในเรื่องรัฐของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่ง ดร.ปรีดี พนมยงค์ พยายามนำมาใช้ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ แต่เป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติแต่เพียงบางส่วนในระบบการเมืองของไทย เฉพาะในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันบางประการของรัฐ

วิธีการศึกษา

การศึกษารัฐในทัศนะของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ จะเป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (documentary research) โดยวิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยอาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

1. เอกสารชั้นต้น (primary sources) อันได้แก่ งานเขียนของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เองได้ทรงตั้งแต่งก่อน 2475-2490, ปาฐกถา สุนทรพจน์ พระราชบัญญัติต่าง ๆ จากราชกิจจานุเบกษา ประกาศ แถลงการณ์ บันทึก พระราชบันทึก และรายงานการประชุม

สภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาถึง 2490 รวมทั้งเอกสารของทางราชการที่สำคัญอื่น ๆ

2. เอกสารชั้นรอง (secondary sources) อันได้แก่ บทความ และงานเขียนของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ และอื่น ๆ ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ที่เกี่ยวกับ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ในเหตุการณ์ช่วง พ.ศ. 2475-2490

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษารัฐในทัศนะของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นการศึกษาแนวคิดเรื่องรัฐของท่าน ในระยะเวลาตั้งแต่ท่านเข้ามารับราชการที่กระทรวงยุติธรรมเป็นต้นมา จนกระทั่งหมดบทบาททางการเมืองไปหลังรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 แล้วท่านได้ลี้ภัยการเมืองไปอยู่ต่างประเทศ ตลอดจนวาระสุดท้ายของชีวิตท่าน เป็นการศึกษาแนวคิดกับผลงานควบคู่กันไปในเรื่องของรัฐที่ท่านคิดและปฏิบัติ

ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ มีข้อจำกัดในการระบุมุมความคิดของ ดร.ปรีดี พนมยงค์กับหลักฐานที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกันเพราะ

1. งานเขียนทั้งหมดของดร.ปรีดี เขียนขึ้นมาภายหลังปี พ.ศ. 2500 ซึ่งเขียนขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ แล้วทั้งสิ้น
2. หลักฐานที่ใช้ศึกษาในช่วงเวลานั้นคือคำอธิบายกฎหมายปกครอง ที่ดร.ปรีดีเขียนเป็นงานวิชาการ ที่เขียนตามหลักวิชาการให้นักศึกษาอ่าน ซึ่งจะเป็นความคิดของดร.ปรีดีทั้งหมดหรือมิใช่ก็ได้

ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิดเรื่องรัฐของดร.ปรีดี พนมยงค์ชัดเจนขึ้น จากการสถาปนาระบบการเมืองสมัยใหม่ ว่าได้รับอิทธิพลแนวคิดนี้มาจากสิ่งใดชัดเจนขึ้น
2. ผลกระทบและอิทธิพลของแนวคิดของ ดร.ปรีดี ต่อสังคมไทยในเวลานั้นและในเวลาต่อมาที่มีการนำแนวคิดมาปรับใช้
3. การเกิดของรัฐสมัยใหม่ในสังคมไทย มิใช่เกิดขึ้นเอง หากแต่มีการปรับตัวทั้งภายในและได้รับอิทธิพลจากภายนอกมากระทำ รวมทั้งมีผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น เป็นการสร้างความเข้าใจถึงประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่ด้วย

การนำเสนอ

การศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งเนื้อหาที่ศึกษาออกเป็น 5 บทใหญ่ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา วิธีการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา ข้อจำกัดในการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

บทที่ 2 ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและแนวคิดเรื่องรัฐในสังคมไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่มีผลต่ออุดมการณ์ของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องเกี่ยวกับรัฐ

บทที่ 3 แนวคิดเรื่องรัฐกับอุดมการณ์ทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2475-2490 ของดร.ปรีดี พนมยงค์

บทที่ 4 การนำแนวคิด และอุดมการณ์ไปปฏิบัติในขณะที่เข้ามามีอำนาจ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ไม่ประสบผลสำเร็จ

บทที่ 5 บทสรุป