



บทที่ 7

การสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สยาม : การพิจารณาในเชิงภูมิปัญญา

7.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

การสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี พ.ศ. 2475 นั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าเกิดจากคณะราษฎรทำการยึดอำนาจ (สาเหตุของการยึดอำนาจจากท่านของคณะราษฎรจะอธิบายต่อไปในบทที่ 8) ซึ่งเป็นปัญหาทางประวัติศาสตร์สมัยใหม่ที่สำคัญประการหนึ่งว่า ทำไมในระบอบการเมืองที่ประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีกลไกอำนาจรัฐสมัยใหม่พร้อมมูล และมีความชอบธรรมที่พิสูจน์ได้ทั้งทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเมือง จึงไม่สามารถหยั่งรู้และแก้ไขรวมทั้งปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองให้มีความทันสมัยได้อีกต่อไป จนชี้แนะในระบอบแก้ไขเกณฑ์อะไรประเมินสถานการณ์ จึงมีความเชื่อมั่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และไม่เปลี่ยนแปลงโดยทันที

การศึกษาเท่าที่ผ่านมาเกี่ยวกับการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อธิบายว่าในหมู่ชนชั้นนำได้มีการพิจารณาหาทางต่าง ๆ ที่จะเปลี่ยนระบอบการเมืองไปเป็นระบอบกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) แต่มีนักทฤษฎีคิดทั้งจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเคลื่อนไหวจากลัทธิ-

• คำว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในที่นี้ใช้ในความหมายว่าอำนาจอันสูงสุดและสมบูรณ์ในแผ่นดินเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือเท่ากับ absolute monarchy ในภาษาไทยมีอีกคำหนึ่งคือระบอบราชาธิปไตย ซึ่งใช้ทดแทนกันได้กับคำว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความต่างกันอยู่ที่ระบอบราชาธิปไตยสามารถใช้คำขยายและแบ่งแยกต่อไปได้อีกเป็นราชาธิปไตย อำนาจไม่จำกัด กล่าวอย่างเคร่งครัดคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และราชาธิปไตยอำนาจจำกัด (limited monarchy) ซึ่งมีได้หลายแบบ และกล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว ไม่ใช่ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.

การเมืองอื่น ๆ อย่างเป็นพวกคอมมิวนิสต์ และมีข้อพิพาทภายในหมู่ชนชั้นนำเองที่  
ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยรักษารัฐประเพณีทาง  
การเมืองไว้ (Batson 1984) เป็นความ "ล่าช้า" ของการพัฒนาสถาบัน  
การเมืองซึ่งต่อเนื่องมาจากความชะงักงันทางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และกลไกสำคัญในการบริหารประเทศที่ได้ปรับปรุงขึ้น  
ใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ อภิรัฐมนตรีและเสนาบดีสภา  
ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีผลให้กระบวนการพัฒนาไปสู่ระบอบ  
"ประชาธิปไตย" ท้องลมเหลว (สุชาติ เจริญวงศ์ 2519) บางท่านเน้นว่าเป็น  
เรื่องที่จะมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจ  
เสียก่อน (ม.ล.วัลย์วิภา จรุงโรจน์ 2520)

สำหรับการอธิบายในบทนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำแลเห็นการ  
เปลี่ยนแปลงและข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง ด้วยเกณฑ์ความคิด  
ความเชื่ออะไรเป็นสำคัญ สาเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอื่น ๆ  
ซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่ใช่จุดเน้น  
ของเนื้อเรื่องในที่นี้

เนื่องจากจุดกึ่งต้นของการวิเคราะห์อยู่ที่การเคลื่อนไหวจากภายใน  
ระบอบราชาธิปไตย จึงต้องเริ่มจากการคลี่คลายจากแนวคิดเรื่องอำนาจสูงสุดอยู่  
ที่พระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ การใช้ภาษาการเมืองในที่นี้จะเคร่งครัดเป็นอย่างมาก  
เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับคำที่ได้เชื่อกันในเวลานี้ว่าเป็นของ  
ตัวอย่างแน่แท้ คือ คำว่า "ประชาธิปไตย" และได้ใช้คำดังกล่าวย้อนหลังไปเป็น  
ปฐมของการวิเคราะห์ อย่างเช่น การปฏิรูตรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยในสมัยพระบาท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้น เหตุเพราะแนวคิดดังกล่าวไม่ได้มีอยู่อย่างสมบูรณ์เป็นบรรทัดฐานอยู่แล้ว คำว่า "ประชาธิปไตย" ตามปฏิธานของกระทรวงธรรมการปี พ.ศ. 2470 บัญญัติไว้ว่าเป็นคือ ระบอบการปกครองแบบมีประธานาธิบดี เป็นหัวหน้า ตรงกันข้ามกับระบอบราชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นหัวหน้า (ปฏิธานกรมสำหรับนักเรียน 2470 : 425) การพรรณานี้ที่จริงต้องระมัดระวังการก่อรูปของคำและแนวคิดดังกล่าวเป็นอย่างมาก อ่านจอันสมบูรณ์แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเปลี่ยนไปเป็นรูปอื่นคือ "ถูกจำกัดอำนาจ" ได้ในลักษณะใดบ้าง และเพราะเหตุใดจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็นเช่นนั้น

อนึ่ง การประเมินสถานะความเปลี่ยนแปลงทางภูมิปัญญาภายในหมู่ชนชั้นนำในเบื้องต้นจะคงวิเคราะห์ "เอกสารทางการเมือง" และพร้อมกันนั้นก็คงจะคงตรวจสอบกับพฤติกรรมทางค่านิยมอื่น ๆ ด้วย ในสังคมสมัยใหม่ความคิดเห็นกับพฤติกรรมของมนุษย์เป็นไปได้ทั้งที่สอดคล้องกัน และไม่สอดคล้องกัน เสมือนกับ เป็นช่องว่างระหว่างความมุ่งหวังซึ่งมีอยู่จริงกับการประพฤติปฏิบัติซึ่งก็มีอยู่จริงเช่นกัน

## 7.2 สถานะของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในคันรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัญหาที่สำคัญมากประการหนึ่งในช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และสืบต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้า

การใช้ภาษาสมัยใหม่วิเคราะห์ข้อคิดในอันที่จริงไม่น่าจะมีปัญหามากนัก ยกเว้นในกรณีที่ว่านั้นปัจจุบันกับข้อคิดเข้าใจตรงกันข้าม การกล่าวว่ามี การปฏิรูปพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยในระบอบเก่า เป็นปัญหาเพราะผู้ศึกษาในปัจจุบันเข้าใจคำดังกล่าวแบบหนึ่งตรงกันข้ามกับข้อคิดประการหนึ่ง กับผู้ศึกษามีแนวโน้มยึดติดกับภาษาคำกล่าวอย่างทวิอีกประการหนึ่ง เป็นการให้ความเชื่อถือแก่อารมณ์ ความรู้สึกมากกว่าจะวิเคราะห์รายละเอียด เนื้อหา (เนื้อหาของคำ แต่เป็น) ของความสัมพันธ์ทางอำนาจในยุคสมัยนั้น ๆ .

อยู่หัว คือการเสื่อมคลายของความเชื่อถือในหลักการอำนาจสูงสุดในแผ่นดินว่าอยู่ที่พระมหากษัตริย์ เหตุผลมีอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวโดยย่อคือ ประการแรก รูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่เป็นที่รับรองในสังคมอารยะประเทศว่าเป็นรูปการปกครองที่เหมาะสมต่อไปอีกแล้ว ชาวต่างประเทศที่รายงานเข้ามาในประเทศไทยสยงได้บอกถึงการสิ้นสุดของการปกครองดังกล่าวที่แต่ละประเทศ นับตั้งแต่ประเทศโซเวียต สเปน ฯลฯ ประการที่สอง คือ ผู้คนในประเทศไทยมีการศึกษามากขึ้น การศึกษามีหลักการปลูกฝังให้มีความรักชาติและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และเป็นคนมีความศิวิไลซ์ มีผลให้ผู้คนมีความตื่นตัวสนใจการบ้านการเมืองอยู่มาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมืองหลวง) ประการต่อมา คือ การมีกลุ่มสถานะทางสังคมใหม่ที่หลากหลาย กลุ่มนักหนังสือพิมพ์ยึดถือหลักการ "เสรีภาพการเขียน" ได้ แสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์การเมืองอยู่ทั่วไป คำว่าการเมืองเป็นคำสามัญ คังเช่นปรากฏเป็นชื่อหนังสือพิมพ์ว่า บางกอกการเมือง (2466-2475) กลุ่มข้าราชการสายต่าง ๆ มีทัศนคติเห็นแก่หลักการในวิชาชีพของตนมากกว่าหลักการเพิ่มเติมขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมาย นอกจากนี้ก็มีกลุ่มคนชั้นกลางในเขตเมืองหลวงซึ่งมีทรัพย์สินและมีวัฒนธรรมใหม่ ไม่ได้แลเห็นว่า "พวกเจ้านาย" อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าตน ประการสุดท้ายคือ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเช่น ปัญหาเรื่องข้าวมีราคาตกต่ำ ยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้คนหลายคนเห็นว่าตัวเองเป็นผู้หนึ่งที่มีความคิดอ่าน ผู้นำชาวนาทำปฏิวัติด้วยความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ พ่อค้าทำหนังสือปรารภกับเสนาบดี ปัญญาชนแสดงความคิดเห็น ฯลฯ ในขณะที่รัฐบาลยังไม่ได้แสดงความสามารถมากนัก คำวิจารณ์ต่าง ๆ ทกภาระอยู่แก่พระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (ดู บทที่ 2 ถึง 6 และ Batson 1984 : chap. 2)

ปัญญาชนได้แสดงความคิดเห็นตามหน้าหนังสือพิมพ์มาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดเรื่อยมาว่าประเทศไทยสมควรจะมี ปาเลียมেন্ট คอนสติทิวชัน และอรรคมหาเสนาบดี อย่างเช่น ทูลวิภาคพจนกิจ เดือนธันวาคมและมกราคม ร.ศ. 123 ลงบทความเรื่อง "ว่าด้วยความผันละเมอ แทมิโซนนหลับ" บางกอกการเมือง วันที่ 21 มีนาคม 2466 ลงบทความเรื่อง "กฎหมายธรรมนูญประเพณี" และ บางกอกการเมือง วันที่ 20 มกราคม 2466 ลงบทความเรื่อง "อรรคมหาเสนาบดีจะควรมีฉาไม่" เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของเจ้านายผู้มีความรู้ทางการเมือง และอ่านเนื้อความเห็น  
ในรายละเอียดมีแนวโน้มที่จะแลเห็นว่าผู้เขียนบทความแสดงความเห็นทางการเมือง  
มีคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจจริง ๆ ว่า สถาบันทางการเมืองใหม่  
นั้นคืออะไร การวิจารณ์การเมืองในชั้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ส่วนใหญ่เป็นการเสียดสีถากถางเรื่องส่วนตัวมากกว่าแสดงภูมิปัญญาอันใด พระบาท-  
สมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า "เลวมาก" และมีพระราชกระแสสั่ง  
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้ไปกำชับตักเตือนบรรดานักหนังสือพิมพ์ทั้งหลายด้วย  
(ทจช., ร.7 รล.19.1/1 "เจ้าพระยามหิธร ถึง เจ้าพระยายมราช" 4 กุมภาพันธ์  
246๖)

กระแสเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเช่น มีการตั้ง ปาเสียเมนต์  
ทั้งกฎหมายคอนสติทิวชัน และอรรถมหาเสนาบดี เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้  
บางคนอย่างเช่น นายภักดี และ นายไทย ได้ถวายฎีกาความเห็นให้พระบาทสมเด็จ-  
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งกฎหมายคอนสติทิวชันเป็นปฐมราชกิจ และกฎหมายตั้ง  
กล่าวก็ไม่ได้ขัดทอนพระราชอำนาจแต่อย่างใด ทุกอย่างทุกประการในรัฐประศาสนโยบาย  
อยู่ในพระบรมราชโองการ (ทจช., ร.7 บ.2.1/7 "นายภักดี นายไทย ถวายฎีกา"  
5 ธันวาคม 246๖) กล่าวได้ว่าข้อเรียกร้องต้องการให้มีการปรับปรุงหลักการอำนาจ  
สูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ เป็นเสมือน "คลื่นไถ่น้ำ" ที่ได้มีการ "วอนขอ" (สถิติ  
เสมานิล 2514 : 576) ไปทั่วอยู่แล้ว อำนาจอันสูงสุดควรจะต้องกระจายออกไป  
มีบุคคลหรือสถาบันทางการเมืองใหม่ขึ้นมารับแบ่งเบาพระราชภาระ

ในหมู่วรรณวงศานุวงศ์ชั้นสูงบางพระองค์ได้มีทัศนคติเสื่อมคลาย  
ความเชื่อถืออย่างเคร่งครัดในหลักการอำนาจสูงสุดอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ด้วย  
ที่สำคัญคือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ครั้งยังดำรงพระยศเป็น  
เจ้าฟ้า กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ได้ทรงปรึกษานหารีอกับกลุ่มเจ้านายบางพระองค์  
ว่า หลักการดังกล่าวควรจะมีหลักอย่างอื่นมาค้ำประกัน การสืบราชสมบัติ และการ  
ใช้พระราชอำนาจ กล่าวคือ ในประการแรก การสืบราชสมบัติได้มาถูกต้องอย่าง  
เคร่งครัดกับการถือกำเนิด มีกฎหมายเพื่อบาลกำหนดการสืบสันตติวงศ์ซึ่งมีผลให้มีผู้  
ให้เลือกอย่างจำกัดมาก ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีความแน่นอนอันใดว่าจะต้องได้พระ-

มหากษัตริย์ที่ดี (good king) ในประการต่อมาคือ การใช้พระราชอำนาจอย่าง  
เด็ดขาดสมบูรณ์ตามอำเภอใจ อาจมีผลเสีย เกิดผลเป็นภยันตรายแก่ประเทศได้  
พระมหากษัตริย์จึงไม่ควรอยู่ในสถานะที่จะเป็นผู้คิดแต่ผู้เดียว ต้องมีสภาที่ปรึกษาเป็น  
การถาวรไว้ถวายคำปรึกษาและเตือนสติ (หจช., สบ.2.47/32 "พระราชบัณฑิต  
Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469)

นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางสังคมก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากราชสมัยพระบาท-  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก ความเคารพสักการะอย่างในสมัยก่อน  
คงจะเปลี่ยนไป ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระมหากษัตริย์  
ได้ถูกวิจารณ์โดยคนรุ่นใหม่ เจ้านายที่ยังคงเป็นที่เคารพยำเกรงก็เพราะพระองค์นั้นมีความ  
ซื่อสัตย์ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ เลวร้ายลงไป ดังนั้น  
ในทางหนึ่งก็ต้องทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นที่ยอมรับเคารพยกย่อง (หจช.,  
สบ. 2.47/32 "พระราชบัณฑิต Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469) และ  
ในขณะเดียวกันก็ต้องเตรียมการให้มีระบบการปกครองแบบใหม่ดังที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่  
ในหมู่ผู้มีการศึกษา อาจจะเริ่มต้นด้วยการมีสภาผู้แทน หรือมีนายกรัฐมนตรีก็ได้ โดย  
ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะประชาชนชาวสยามยังไม่มีจิตวิญญาณแบบ  
อารยชน (civil spirit) (หจช., ร.7 ท.21/11 "พระราชกระแส" 1  
มกราคม 2471) เท่าใดนัก

เจ้านายชั้นสูงบางพระองค์ทรงมีความเห็นพ้องกับพระราชดำริในพระบาท-  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงเห็นด้วยว่าควรมีสภา  
ที่ปรึกษาสำหรับพระมหากษัตริย์เพื่อคำประกันความมั่นคงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์  
แต่ไม่ทรงเห็นด้วยที่จะมีสภาผู้แทนหรือนายกรัฐมนตรี กราบไคที่ประชาชนยังมีการศึกษา  
ไม่เพียงพอ และเข้าใจความรับผิดชอบที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเพชบาลเป็น  
รูปแบบที่ดีเป็นเบื้องต้นสำหรับการเปลี่ยนแปลงต่อไปในอนาคต (หจช., สบ.2.47/32  
"พระราชบัณฑิต Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469)

เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นอีกพระองค์หนึ่ง ทรงกระสือหรือสลับ  
ให้มีสภาที่ปรึกษาสำหรับพระมหากษัตริย์เพื่อคำประกันความชอบธรรมของสถาบันพระ-  
มหากษัตริย์ (หจช., สบ.2.47/32 "พระราชบัณฑิต Problems of Siam" 23

กรกฎาคม 2469) และทรงเป็นผู้นำอย่างแข็งขันในการปรับปรุงสภาพของคมนตรี เป็นเบื้องต้นเพื่อจะได้มีสภาพที่แน่นอนไปในอนาคต ทรงเห็นว่าเมื่อคนมีการศึกษา มีความรู้มากขึ้นก็ต้องคิดการปลดปล่อยพันธนาการเก่าไปสู่ความมีเสรี (emancipation) ผู้นำในระบอบเก่าจึงต้องเตรียมการไว้ ไม่ใช่รอแต่เพียงให้เวลาเกิดขึ้นเอง การเตรียมการต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปเหมือนกับที่ประเทศอังกฤษได้ดำเนินการกับอาณานิคม กระนั้นก็สาม เป็นเรื่องที่จะคาดเดาได้ยากกว่าจะเปลี่ยนรูปการปกครองเมื่อใดถึงจะเหมาะสม ผู้ที่คาดเดาได้คงมีแต่รัฐบาลผู้วิเศษเท่านั้น (พจน., ร.7 รล.6/3 "พระคำรัส" 11 เมษายน 2470)

ความสำคัญภายในหมู่ชนชั้นนำได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประการดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า ในที่นี้ต้องการแสดงให้เห็นว่าหลักการ สมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยตัวของมันเองได้เสื่อมคลายลงไปมาก นับตั้งแต่ชนชั้นนำบางส่วนไปจนถึงราษฎรระดับล่างบางส่วน ซึ่งพอมีการศึกษาทางแผลเห็นข้อบกพร่อง และเห็นว่าควรจะมีสถาบันการเมืองใหม่ขึ้นมาใช้อำนาจทดแทน รูปแบบและขั้นตอนการขึ้นมาใช้อำนาจทดแทนอำนาจอันสมบูรณ์ของพระมหากษัตริย์ระหว่างการมีสภาพที่แทนหรือสภานิติบัญญัติกับมีนายกรัฐมนตรีจะเริ่มต้นที่ไหนและเหมาะสมหรือไม่ ทางด้านของราษฎรและนักหนังสือพิมพ์โดยทั่วไปเห็นว่าเป็นพระราชกรณียกิจ (ดังเช่น พจน., ร.7 บ.2.1/7 "นายภักดี นายไทย ถวายฎีกา" 5 ธันวาคม 2468) ในขณะที่ทางด้านพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า "...ที่จะมีปาฏิเณนค์อย่างฝรั่งนั้นยังไม่ไช้สมัย" (พจน., ร.7 รล.7/1 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 2/2468" 5 ธันวาคม 2468) และ "ฉันรู้สึกดีว่าเวลานี้ถึงเวลาแล้วที่จะต้องคิดแก้ไขระเบียบหลายอย่าง แต่จะทำได้โดยรีบด่วนหาได้ไม่ เพราะเป็นการรับผิดชอบต่อบ้านเมืองอย่างใหญ่หลวงนัก" (พจน., ร.7 รล.7/2 "พระราชกระแสตอบเจ้า

---

\* การเตรียมทางจะมีสภา ดู พจน., ร.7 รล.6/3 "สำเนาการประชุมกรรมการองคมนตรี" 11 เมษายน 2470 ส่วนอีกทางหนึ่งคืออาจเริ่มต้นจากการมีนายกรัฐมนตรี ดู พจน., สบ.2.47/32 "Memorandum ของกรมพระคำรัส-ราชานุญาต" 1 สิงหาคม 2469.

พระยาสุรศักดิ์มนตรี" 22 กรกฎาคม 2469)

การเสื่อมคลายความเชื่อต่อระเบียบที่ได้ใช้อยู่ และเห็นว่าท้องแก้ไขไปสู่ระเบียบใหม่ในอาการของตัวเองเป็นปัญหาวิกฤตการณ์ความชอบธรรม (legitimacy crisis) ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลุ่มคนผู้อยู่นอกศูนย์กลางอำนาจ และเห็นการทำงานของรัฐบาลไปในทางไม่น่าเชื่อถือ ภายในศูนย์กลางอำนาจเองก็ไม่ได้ยึดถือเชื่อมั่นมากนักกับหลักการบางอย่างของระบอบที่เป็นอยู่เดิม นอกจากนี้มี "ความชั่วร้าย" ดำรงอยู่ในระบอบนี้ที่คงขจัดออกไป ประเด็นเกี่ยวกับคือ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) ของระบอบ (พจช., สม.2.47/32 "Memorandum ของ กรมพระคำวรวงราชานุภาพ" 1 สิงหาคม 2469) จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งเพื่อการพิสูจน์ว่าชนชั้นนำและสถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงควรอยู่ต่อไป

ประสิทธิภาพของระบอบการเมืองในขณะนั้นมีข้อจำกัดอยู่กับเรื่องฐานะทางด้านการเงินของรัฐบาลและพฤติกรรมของข้าราชการเป็นสำคัญ ในประการแรก จะเห็นได้ว่ารายจ่ายของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่รายได้มีแนวโน้มลดลง การแบ่งสรรงบประมาณแก่กระทรวงต่าง ๆ เป็นไปอย่างยังไม่เหมาะสม (พจช., สม.2.47/32 "พระราชบันทึก Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469) ฐานะการเงินแผ่นดินได้ทรุดตัวลงมาถึงแก่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินในราชการประจำและการลงทุนเกินกว่ากำลังรายได้ (พรพิชญ์ ฮันตระกูล, ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ 2527 : 240) ในปี พ.ศ. 2465 ได้ตั้งสภาการคลังขึ้นเพื่อสอบสวนฐานะการคลังของประเทศ ใ้มีข้อเสนอซึ่งยึดถืออยู่กับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแบบอนุรักษนิยมว่า หนทางที่ดีคือควรจะกักตุนรายจ่ายด้านการบริหารของรัฐบาล และเป็นแนวทางที่ปฏิบัติสืบทอดต่อมาในตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (คงจะพิจารณาต่อไปข้างหน้า) ในประการต่อมาได้แก่ระบบจัดตั้งและยึดถือพวกพ้องภายในวงราชการ กรมพระยาคำวรวงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าการโยกย้ายเปลี่ยนตำแหน่งในชั้นรัชกาลที่ 7 และที่จะมีต่อไปเป็นการหยุดยั้งระบบจัดตั้งและสิ่งที่ไม่ถูกต้องทั้งหลายซึ่งมีมาแก่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พจช., สม.2.47/32 "Memorandum ของกรมพระคำวรวงราช-



นุภาพ" 1 สิงหาคม 2469) ข้าราชการในสมัยนี้คงมีภาพพจน์ใหม่ ไม่ใช่เป็น  
อย่างข้าราชการในราชสำนักที่ร่วมกันฉ้อฉลเงินลอกเทอรีเลือกป่า (ดู พชช., ร.7  
บ.4/1 "คดีลอกเทอรีเลือกป่า" พ.ศ. 2466-2471) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า-  
เจ้าอยู่หัว ทรงมีแนวพระราชดำริใหม่ระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นมาตรฐาน  
เดียวกันในทุกกระทรวง การสอบบรรจุและการลงโทษกระทำอย่างเคร่งครัดใน  
ระเบียบซึ่งอยู่ที่การดูแลของคณะกรรมการกลาง (ดูบทที่ 3)

สถานะของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในกษัตริย์พระบาทสมเด็จพระ-  
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มกันจากปัญหาหลักในเรื่องของการแสวงหาหลักการบาง  
อย่างมาค้ำประกันหลักการเก่าที่ว่าด้วยอำนาจสูงสุดในแผ่นดินอยู่ที่พระมหากษัตริย์  
และแสวงหารูปแบบทางการปกครองใหม่ อันเป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้มีการศึกษา และ  
เป็นที่ยอมรับในสังคมตะวันตก พร้อมทั้งเห็นต้องจัดการให้ระบบกลไกการบริหารมี  
ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ระบบข้าราชการต้องมีระเบียบแบบแผนเดียว มีระบบ  
การสอบไล่แข่งขันเข้ามาแทนระบบดวายหัว และต้องจัดการให้ฐานะการเงินของ  
แผ่นดินมีความมั่นคง เป็นที่ยอมรับในหมู่นานาประเทศ รายละเอียดที่ได้ดำเนิน  
ต่อมาจะได้อธิบายต่อไป และดูเหมือนว่าในท้ายที่สุดแล้วจนถึงปี พ.ศ. 2475 ความ  
พยายามอย่างเต็มความสามารถของชนชั้นนำจะยังไม่บรรลุผลมากนัก

### 7.3 กลไกการบริหารประเทศ : การเปลี่ยนแปลงกับข้อจำกัดการเปลี่ยนแปลง

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นทั้งองค์พระประมุขและ  
เป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง ในก่อนปี พ.ศ. 2475 พระองค์ได้ทรงแต่งตั้ง  
สภามันการปกครองใหม่ และใช้ระบบการปกครองที่มีมาแต่เดิมเป็นกลไกบริหาร  
ประเทศ ที่สำคัญมีดังนี้คือ

- ก. อภิรัฐมนตรีสภา
- ข. กรรมการองคมนตรีสภา
- ค. เสนาบดีและข้าราชการ

ในแต่ละส่วนจะมีทั้งค้ำจุนที่ค้ำองการเปลี่ยนแปลงและค้ำจุนที่อนุรักษ์ระเบียบ  
เดิมไว้ อันเป็นสภาพแวดล้อมที่จะช่วยอธิบายต่อไปได้ในอีกชั้นหนึ่งว่า แนวพระราชดำริ

อื่น ๆ อย่างเช่น การเทศบาล การตั้งธนาคารช่วยเหลือชาวนา และการพระราชทาน  
รัฐธรรมนุญ ฯลฯ จึงมีความล่าช้า และไม่มีผลให้เห็นเป็นจริงโดยเร็ว ทั้ง ๆ ที่เป็น  
พระราชดำริที่ได้พระราชทานลงมาแล้ว

ก. อภิรัฐมนตรีสภา (supreme council of state)

อภิรัฐมนตรีสภา ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 คือภายหลัง  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติได้สองวัน การจัด  
ตั้งได้สำเร็จผลอย่างรวดเร็วเป็นเพราะเจ้านายชั้นสูงบางพระองค์ให้การสนับสนุน  
อยู่ตั้งได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ก็ยังมี ความเกี่ยวข้องกับพระราชประสงค์อีก  
สามประการคือ

ประการแรก พระราชวงศ์จะได้มีความสมานฉันท์และมีพระภาระในกิจการ  
บ้านเมืองร่วมกัน (ทจช., สบ.2.47/32 "พระราชบันทึก Problems of Siam"  
23 กรกฎาคม 2469) การที่พระราชวงศ์ต้องเสื่อมพระยศและมีข้อบาดหมางกลาง  
แครงใจต่อกันเหมือนดังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ควรจะมี  
มืออยู่ถือต่อไป

ประการที่สอง พระมหากษัตริย์จะได้มีสภาที่ปรึกษา ด้วยจะได้เป็นหลักคำ  
ประกันอำนาจอันสมบูรณ์ของลัทธิราชาธิปไตย พระองค์ทรงเห็นว่าพระองค์ เป็น  
"ม้ามืด" (dark horse) (ทจช., สบ.2.47/32 "พระราชบันทึก Problems  
of Siam" 23 กรกฎาคม 2469) ของการเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ พระองค์ยัง  
ขาดประสบการณ์ในการบริหารประเทศอยู่มาก คำปรึกษาโดยทั่วไปไม่มีความจำเป็น  
เพื่อประกอบการมีพระบรมราชวินิจฉัย และโดยหลักการสภาที่ปรึกษาที่จะเป็น  
"เทือนสติ" การใช้อำนาจอย่างอำเภोजใจของพระมหากษัตริย์ด้วย (ทจช., สบ.  
2.47/32 "พระราชบันทึก "Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469)

ประการที่สาม พระองค์ทรงแต่งตั้งเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ผู้มีความสามารถและ  
เป็นที่เคารพยกย่อง ก็เพื่อช่วยเรียกร้องความเชื่อถือจากประชาชนกลับคืนมา พระองค์  
ทรงถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างที่สุดที่จะต้องทำบางสิ่งบางอย่างนี้เพื่อสร้างความ  
เชื่อถือยอมรับให้บังเกิดมีขึ้น (ทจช., สบ.2.47/32 "พระราชบันทึก "Problems  
of Siam" 23 กรกฎาคม 2469)

สมาชิกอภิรัฐมนตรีชุดแรกเป็นเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ 5 พระองค์ ได้แก่ เจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เจ้าฟ้า กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ และกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ต่อมาเมื่อเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทิวงคตในปี พ.ศ. 2471 ได้ทรงตั้งเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เป็นอภิรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2473 และเมื่อกรมพระจันทบุรีนฤนาถทิวงคตในปี พ.ศ. 2474 ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีเพิ่มอีก 2 พระองค์ คือ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ จะเห็นได้ว่าอภิรัฐมนตรีทั้งหมดคือพระราชวงศ์ และเป็นสภาที่ปรึกษาที่มีลักษณะเป็นสถาบัน เพราะมีการแต่งตั้งคนใหม่ทดแทนอยู่เสมอ

อภิรัฐมนตรีสภากำหนดหน้าที่ให้เป็นสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการและนโยบายสำคัญเพื่อประกอบพระราชวินิจฉัย เมื่อกระทรวงต่าง ๆ เสนอเรื่องขึ้นมาจะนำไปพิจารณาในอภิรัฐมนตรีสภา และเมื่อเห็นควรประการใดก็วางเป็นเค้าโครง เป็นมตินำมาปรึกษาหารือขั้นตอนการปฏิบัติในที่ประชุมเสนาบดีสภา ซึ่งในที่ประชุมเสนาบดีสภานี้อภิรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมด้วย การประชุมเสนาบดีสภาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในระหว่างปี พ.ศ. 2468 ถึง 2475 มี 297 ครั้ง การประชุมอภิรัฐมนตรีสภา มี 274 ครั้ง (ชาญชัย รัตนวิบูลย์ 2519 : 368) นับได้ว่าเป็นสภาที่ปรึกษาที่ทำงานอย่างแข็งขันควบคู่ไปกับผู้ปฏิบัติงานตลอดเวลา การพระราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการที่สำคัญทุกครั้งได้กระทำหลังจากเข้าที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา (ชาญชัย รัตนวิบูลย์ 2519 : 142-44) อย่างไรก็ตาม อภิรัฐมนตรีสภาเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา ความเห็นของสภาจะมีผลทางการบริหารก็โดยผ่านพระบรมราชวินิจฉัยเท่านั้น

ลักษณะของการประชุมภายในอภิรัฐมนตรี เป็นที่น่าสังเกตเห็นได้ว่าการประนีประนอมผสมผสานความคิดเห็นเข้าด้วยกันโดยไม่มีการลงคะแนนเสียงหักล้างกันเกือบทุกครั้ง (ชาญชัย รัตนวิบูลย์ 2519 : 122-123) เมื่อมีผู้เสนอความเห็นหลักขึ้นมา ก็จะมีการอภิปรายความเห็นขยายความออกไปเพื่อแสวงหาความเห็นพ้องต้องกัน ในกรณีที่มีความเห็นต่างออกไปอย่างมาก แม้จะเป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ตาม เมื่อมีแนวโน้มว่าเสียงส่วนใหญ่คัดค้านก็จะถอนความเห็นนั้นออกไป

โดยไม่มีภารกิจที่อะภิปรายแสดงความเห็นต่อไป ยกตัวอย่างเช่น การลงมติแสดงความเห็นครั้งสำคัญว่าจะให้นักหนังสือพิมพ์เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมของกรรมการองคมนตรีสภาหรือไม่ เสียงส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่ควร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสว่า "ในเวลาที่มีความรู้สึกของประชาชนต้องการรู้เห็นมากขึ้น เราต้องการให้เขาารู้พอประกอบความเข้าใจมิใช่หรือ" กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงว่า "เห็นควรอุเบกษาไว้" มติส่วนใหญ่จึงตกลงว่าไม่ให้หนังสือพิมพ์เข้าสังเกตการณ์ แต่ให้กรรมการองคมนตรีสภาทำจุลสารเป็นทำนองโรจนบ้างเป็นครั้งคราว (หจช., ร.7 รล.6/4 "สำเนาการประชุมองคมนตรี-มนตรี ครั้งที่ 15/2470" 3 สิงหาคม 2470)

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งนักการทูตชาวตะวันตกเรียกว่าเป็นการย้อนกลับไปสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (Batson 1984 : 36) เห็นที่นางสงสยิครู้อยู่ไม่น้อยว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงทรงมีอิสระที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยสั่งการควยพระองค์ อันเป็นการค้านกับเสียงส่วนใหญ่ของเจ้านายหรือไม่ มีตัวอย่างอยู่บ้างเหมือนกันที่พระองค์ทรงมีพระราชวินิจฉัยสั่งการค้านกับความเห็นของเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ ตัวอย่างคือ การร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ซึ่งมีเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นประธาน และได้มีส่วนใหญ่ของพระองค์ท่านอยู่ควย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชวินิจฉัยให้ไปพิจารณาใหม่ (หจช., ร.7 รล.6/4 "การประชุมพิจารณามันทีกของหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร" 20 มิถุนายน 2470) การโยกย้ายตำแหน่งเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต จากกระทรวงกลาโหมไปมหาดไทย ซึ่งคัดค้านกับความเห็นของกรมพระยาคำรงราชานุภาพ เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิบาลยาไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 กล่าวว่าพระองค์มีพระราชประสงค์ตัดสินพระทัยปรับความเห็นของส่วนใหญ่ ถึงแม้จะมีอำนาจเด็ดขาดก็ไม่ต้องพระราชประสงค์ที่จะใช้เลย (หจช., สบ.2.47/32 "พระราชบันทึก Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469)

ภารกิจของอภิรัฐมนตรีสภาเมื่ออยู่สูงมาก เพราะปัญหาที่ก่อกวนนโยบายการคลัง การแต่งตั้งเสนาบดี การพระราชทานบำเหน็จรางวัล ปัญหาเกี่ยวกับประเพณีสำคัญของรัฐและพระราชพิธีต่าง ๆ มีพระราชกระแสให้เสนอที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการงบประมาณเป็นเรื่องใหญ่ที่ค่อนข้างเสียเวลาไปเป็นอันมาก เพราะในขณะนั้นแนวคิดเรื่องคนสยามที่ตัดสินใจเพื่อประเทศสยามมีอยู่ทั่วไปในหมู่เจ้านาย (Batson 1984 : 177-178) คำแนะนำของที่ปรึกษาการคลัง ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศ และที่ปรึกษารัฐบาลสยาม ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ เป็นเพียงความเห็นหนึ่งซึ่งต้องตรวจสอบกับความเห็นของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ซึ่งมีสภาเผยแผ่พาณิชย์เป็นผู้ตรวจสอบดูแล อีกทั้งในระหว่างสถานการณ์วิกฤติปี พ.ศ. 2473 และ 2474 ต้องตรวจสอบกับชาวต่างประเทศบางคนที่มีความรู้และรับราชการมานาน รวมทั้งต้องรับฟังความเห็นที่รายงานโดยทุกประเทศสยามประจำอยู่ในประเทศต่าง ๆ เสียก่อนจึงจะมีการตัดสินใจ (ดู หจข., ร.7 ค.14/4 "รายงานการประชุมพิเศษเรื่องการเงิน" 20 มกราคม 2474) การทำงบประมาณเป็นแบบมีค่านิยมลักษณะเป็นแบบแสดงรายการว่ารายได้ รายจ่าย และยอดงบประมาณเงินจ่ายพิเศษมียอดเท่าใด มิได้มีการระบุรายละเอียดของโครงการและเป้าหมายของรายได้และรายจ่าย

อภิรัฐมนตรีสภาเป็นเครื่องบังคับการ เปลี่ยนแปลงบางประการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ว่าการตัดสินใจเป็นการเพียงหลักการว่าอยู่ใต้พระบรมราชวินิจฉัย แต่ในตามความเป็นจริงแล้วกลับอยู่ภายใต้การแสดงความเห็นกำกับโดย "คณะบุคคล" ข้อจำกัดของการเปลี่ยนแปลงนี้ในประการแรกคือ "คณะบุคคล" ที่ว่านี้คือพระราชวงศ์ ทั้งนี้ความรู้สึกจากภายนอกในท่านองว่าสมัยนี้เป็นยุคของเจ้านายไม่ใช่สมัยของขุนนางข้าราชการจึงมีปรากฏแพร่กระจายออกไป (พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม 2520 : 24-28) แม้แต่เจ้านายเองคือพระองค์เจ้าธานีนิวัติ ราชเลขาธุการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และต่อมาเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการเองทรงได้บันทึกไว้ว่า "...ความจริงถ้าได้ข้าราชการผู้ใหญ่ด้วยอีกสักคนน่าจะดี แม้จะไม่สู้เป็นที่นับถือแพร่หลายก็ยังคงจะแสดงว่าไม่ทรงถือพวก" (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร 2517 : ๘4)

ความเป็นส่วนตัวที่อยู่เบื้องหลังพระราชประสงค์จะให้อภิรัฐมนตรีสภาเป็น สถาบันถาวร (permanent institution) มีอยู่ในหลายประการนับตั้งแต่เงินเดือนของ

อภิรัฐมนตรีที่ต่าง ๆ กันไม่แน่นอน และเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดในช่วงสมัยที่กองลกเงินเดือนข้าราชการ (ชาญชัย รัตนวิบูลย์ 2519 : 126) การตั้งอภิรัฐมนตรีที่ในเบื้องต้นได้ร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งอภิรัฐมนตรีไว้เมื่อปี พ.ศ. 2468 เมื่อมีข้อขัดแย้งกันภายในระหว่างกรมพระยาคำรงราชานุภาพ กับ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตในเรื่องอำนาจหน้าที่ (ชาญชัย รัตนวิบูลย์ 2519 : 117-120) ทางออกของปัญหาคือเลื่อนประกาศพระราชกฤษฎีกาออกไปจนในท้ายที่สุดจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็เป็นอันว่าไม่มีพระราชกฤษฎีกาทั้งอภิรัฐมนตรีสภา ดูเหมือนว่าในท้ายที่สุดแล้วระหว่างหลักการประกาศเป็นกฎหมายกับการประพฤติกฎปฏิบัติชนชั้นน่าจะเห็นว่า ส่วนหลังมีคุณค่ามากกว่า เพราะเป็นจริงมากกว่าในขณะที่ส่วนแรกประกาศเป็นกฎหมายไปก็เป็นเพียงมีแต่ชื่อ

ข. กรรมการองคมนตรีสภา (privy council)

ความกระหนกถึงพลังของผู้มีการศึกษา และการเปลี่ยนแปลงตามสมัยนิยมมีอยู่ในหมู่ชนชั้นนำชั้นนี้ไม่น่าเป็นที่สงสัย ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2470 ได้มีการประชุมกรรมการองคมนตรี 9 พระองค์/ท่าน พิจารณาปรับปรุงระเบียบกรรมการองคมนตรีซึ่งมีอยู่แล้วเสียใหม่ เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงกล่าวเปิดการประชุมว่า

... พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย liberal (เสรีนิยม-ผู้อ่าง) อย่างเอก โดเลยทรงสนทนามากอนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้วในเรื่อง form of government (รูปการปกครอง-ผู้อ่าง) ทรงตระหนักที่จะให้เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมือง โดยกาลละถึงแม้ว่าในเวลาที่ยานเมืองยังจำเป็นของคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ อาญาสิทธินั้นก็จะต้องให้เป็นอย่าง liberal (มีเสรี-ผู้อ่าง) อย่างยิ่งจึงจะทรงตัวอยู่ได้ แคว้นลงไป ก็ยังมีคนที่โคศึกษาที่มีความรู้มากขึ้น จะคงคิดการไว้เตรียมรับ emancipation (การปลดปล่อยไปสู่เสรีภาพ-ผู้อ่าง) ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ (พจน., ร.7 รล.6/3 "สำเนาการประชุมกรรมการองคมนตรี" 11 เมษายน 2470)

ความข้อนี้บ่งบอกชัดเจนถึงการแลเห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงด้วยภูมิปัญญาอันสูงยิ่ง กระนั้นก็คือภายใต้การประพฤติกฎปฏิบัติจริง "การทรวงพระราชอำนาจ" (พจน., ร.7 รล.6/4 "สำเนาการประชุมเสนาบดีสภา ครั้งที่ 16/2470" 25 กรกฎาคม 2470)

ได้ถูกคัดค้านด้วยหลักการความเห็นที่สงสัยต่อความคืบหน้าของระบอบประชาธิปไตย และการประเมินว่าความนิยมชมชอบของราษฎรที่แท้จริงอยู่ที่ตรงไหน พระองค์เจ้าธานีนิวัติ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ตรีว่า

...เราจะถือ democratic ideal (หลักอุดมคติแบบประชาธิปไตย-ผู้อ่าง) เป็น world axiom (ความจริงที่ไม่ต้องพิสูจน์ของโลก-ผู้อ่าง) ฉะนั้นถ้าทรงเห็นว่าเหตุการณ์บ้านเมืองยังเป็นไปไม่ได้ เรื่องนี้เกิดจาก prestige (เกียรติศักดิ์ขุมมี-ผู้อ่าง) ของพวก Anglo-Saxon ... ถ้าไม่ใช่พวก Anglo-Saxon แล้ว ชาติอื่น ๆ ยังทำไม่ได้สำเร็จก็พอ ถ้าสังเกตประเทศใกล้เคียงบ้านเรา ชาติอื่นทำไปอย่างพวก Anglo-Saxon นั้น ก็มีผลให้มีการจลาจล ประเทศญี่ปุ่นนั้นถึงจะมี Parliament (สภา-ผู้อ่าง) แท้จริงการปกครองก็ยังเป็นรูป Autocracy (เอกราชไทย-ผู้อ่าง) หัวใจราษฎรยังตรงกันข้ามกับ democratic principle (หลักการประชาธิปไตย-ผู้อ่าง) จึงทรงเห็นว่าชาวตะวันออกชอบการปกครองเป็น patriarchal (กษัตริย์ผู้มีทศพิธราชธรรม-ผู้อ่าง) ไม่น่าเชื่อว่าการปกครองจะมาจากส่วนล่างขึ้นไปส่วนสูง... (พจน., ร.7 รล.6/3 "สำเนาการประชุมกรรมการองคมนตรี" 11 เมษายน 2470)

หลักการทั้งสองคั้งพระคำรัสของ เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต และ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ มีความลึกซึ้งกันอยู่มาก ในที่ประชุมร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี ครั้งแรกในเดือนเมษายน พ.ศ. 2470 ได้ย่นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปด้วยความคลุมเคลือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการองคมนตรีสภา หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ได้ถวายร่างบันทึกให้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของกรรมการองคมนตรีสภาอย่างชัดเจนและมีมากขึ้น ไม่ใช่มีภาระหน้าที่เฉพาะที่มีพระราชกระแสดงมา หากควรมีการประชุมปรึกษากันเองได้ และถวายความเห็นในนามกรรมการองคมนตรีสภาได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นพ้องด้วยกับหม่อมเจ้าสิทธิพร และมีพระราชกระแสให้มีการประชุมกันใหม่ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2470 และในการประชุมคราวหลังนี้เสียงส่วนใหญ่คล้อยตามเพราะเข้าใจว่าเป็นพระราชประสงค์ ตามพระราชบันทึกเรื่อง

Democracy in Siam" (พจน., ร.7 รล.6/4 "การประชุมพิจารณาบันทึกของ หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร" 20 มิถุนายน 2470; Batson, ed. 1974 : 42-47) ส่วนที่คัดค้านมีอยู่อย่างแน่นอน 3 ท่าน ประเด็นคือไม่เห็นด้วยที่กรรมการองคมนตรีสภาสามารถประชุมปรึกษาหารือกันได้โดยตัวเอง พระองค์เจ้าธานีนิวัติอีกเช่นกันมีพระคำรัส

อย่างตรงไปตรงมาว่า

... ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับการที่จะสนับสนุนคนชั้นต่ำให้เป็นปรมาภิเษกอำนาจใน  
แผ่นดิน อะเมนเมนทของหมอมเจ้าสิทธิพร เปรไปไปในทางประชาธิปไตยไม่ชอบ  
และไม่เห็นด้วยเลย อะเมนเมนทที่พระราชทานลงมาก็โดยหลักเดียวกัน หาก  
แตกกว้างไม่ไกลเทาของหมอมเจ้าสิทธิพร ฉะนั้นก็ไม่เห็นด้วยอีก ขอพระราช-  
ทานโหวตกาน (หจช., ร.7 รล.6/4 "การประชุมพิจารณานโยบายของ  
หมอมเจ้าสิทธิพร กฤดากร" 20 มิถุนายน 2470)

ดังนั้นกรรมการองคมนตรีสภาที่จัดตั้งขึ้นมีจำนวน 40 คน อยู่ในตำแหน่ง  
คราวละ 3 ปี จึงประสมัญหามาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ผู้แสดงความคิดขัดแย้งกับหลักการ  
พระราชทานอำนาจลงมาคือผู้ใกล้ชิดศูนย์กลางอำนาจนั้นเอง เป็นที่น่าสังเกตด้วย  
ว่าในคราวประชุมเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2470 ต้องใช้เสียงโหวต 6 ต่อ 3 และผู้  
คัดค้านโดยทรงนั้นสองพระองค์เป็นเจ้านายรุ่นหนุ่มผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศ  
อังกฤษ ผู้สนับสนุนบางคนเข้าใจว่าควรสนับสนุนเพราะเป็นพระราชประสงค์ แต่  
ครั้นดำเนินการปฏิบัติจริง ๆ ก็ไม่แสดงท่าที ต้องการพัฒนากรรมการองคมนตรีสภา  
ให้เป็นสภาตามรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเลย กล่าวคือ กรรมการองคมนตรี  
สภาไม่ได้แสดงบทบาท "หน่วงพระราชอำนาจ" และไม่ได้ใช้สิทธิที่มีในการประชุม  
ปรึกษาหารือกันโดยตัวเอง จะมีประชุมเฉพาะที่มีเรื่องพระราชทานลงมาตามมติของ  
อภิรัฐมนตรี การประชุมในปีแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2470 มีจำนวน 10 ครั้ง และลดลง  
เป็น 5 ครั้งในปี พ.ศ. 2471 และลดลงอีกมีการประชุมเพียง 3 ครั้งในปี พ.ศ.  
2474 ส่วนในปี พ.ศ. 2475 ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการประชุมสภากรรมการ  
องคมนตรีเลย (หจช., ร.7 รล.6/6 "หนังสือราชเลขาธิการกราบทูลพระบาท-  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" 7 สิงหาคม 2473)

กรรมการองคมนตรีสภาเป็นสถาบันการเมืองใหม่ที่มีการจัดตั้งขึ้นจริง  
ด้วยความมุ่งหวังว่าจะค่อย ๆ พัฒนาไปเป็นสภาผู้แทนในระบบประชาธิปไตย  
(หจช., ร.7 สบ.2.47/67 "พระราชบันทึก Democracy in Siam" มปป.)  
ผลงานที่สภานี้ได้ทำคือพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติบางส่วนที่อภิรัฐมนตรี เห็นควรให้  
พิจารณา อย่างเช่น พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว ร่างพระราช-  
บัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ร่างประกาศแก้ไขเพิ่มเติมประกาศสำนักวัง



ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 เป็นต้น กล่าวได้ว่า เป็นเสมือนการทดลองให้มีสถานะนิติบัญญัติแต่ก็มีความจำกัดอยู่มากในหลายประการ ประการแรก คือ กรรมการองคมนตรี 40 พระนาม และนาม คือ พระราชวงศ์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งแก่ระดับพระยาขึ้นไป ไม่มีข้าราชการระดับต่ำกว่าพระยาเป็นสมาชิกกรรมการองคมนตรี และไม่มีคนนอกพระบวรราชการ ในขณะที่เมื่อมีข่าวว่าได้มีการตั้งสภาขึ้นใหม่ และมีการเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 หนังสือพิมพ์โดยส่วนมากเห็นว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี แต่เป็นที่วิตกความคาดหวังอยู่หลายประการ หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม แสดงความเห็นไว้ก่อนหน้าเปิดสภากรรมการองคมนตรีว่า "ควรที่จะเลือกสรรผู้ที่มีอาชีพในทางเศรษฐกิจมาแต่กำเนิด เพราะฐานะของชาติบ้านเมืองไทยเราในสมัยนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางเศรษฐกิจแล้ว" (ไทยหนุ่ม, 16 มกราคม 2470) ความข้อนี้อยู่ในพระราชดำริเช่นกันในการประชุมอภิรัฐมนตรี เพื่อเลือกตั้งคราวแรก ทรงทริสถึงพ่อค้าอย่างเช่น นายเลิศ และพระยาภิรมย์ภักดี ว่าควรจะให้มาเป็นสมาชิกกรรมการองคมนตรีสภาบ้างหรือไม่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรี เห็นพ้องต้องกันว่ายังไม่ควร เพราะจะก่อให้เกิดการแตกแยกแบ่งเป็นคณะเป็นฝ่ายขึ้น (พจช., ร.7 รล.6/4 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2470" 3 สิงหาคม 2470) เหตุผลว่าจะทำให้เกิดการแตกแยกนี้ หนังสือพิมพ์ ไทยหนุ่ม ได้แสดงความเห็นไว้เช่นกัน โดยตั้งข้อสงสัยว่ารัฐบาลเอาหลักอันใดมาเลือกสมาชิกกรรมการองคมนตรีสภา และกล่าวว่าเมื่อกิจการบ้านเมืองอยู่เฉพาะภายในพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แล้ว จะมีผลให้ราษฎรต้องแยกออกไปเป็นอีกคณะหนึ่ง และเพื่อไม่ให้เกิดการแตกแยกทางการเมืองการปกครองจึงได้ถือหลักว่าต้องให้ราษฎรเข้ามาเกี่ยวข้องมีเสียงในกิจการบ้านเมืองด้วย (ไทยหนุ่ม, 18 มกราคม 2470) แสดงว่าได้มีการประเมิน "ความแตกแยก" ที่ต่างกันอย่างชนิดตรงกันข้ามเลยทีเดียว มติที่ได้มีไว้ในปี พ.ศ. 2470 ที่ว่ายังไม่เห็นควรให้มีราษฎรพ่อค้ามาเป็นสมาชิกกรรมการองคมนตรีสภานี้ มีผลสืบเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2473 ซึ่งได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกกรรมการองคมนตรีสภาใหม่ แทนชุดเก่าที่หมดอายุไปตามวาระ และสมาชิกชุดใหม่ 40 พระนามและนามได้แก่ พระราชวงศ์ และข้าราชการระดับพระยาขึ้นไป (พจช., ร.7 รล.6/6 "เรื่องตั้งกรรมการองคมนตรี" พ.ศ. 2470-2474)

เช่นเดิม

ในประการต่อมา คือ ผลของการทดลองขยายพระราชอำนาจภายในหมู่พระราชวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ประสมกับความล้มเหลว ทั้ง ๆ ที่บางพระองค์และบางคนในระยะต่อมาได้แสดงความคิดเห็นก้าวหน้าและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 มาด้วย อย่างเช่น พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุณนาค) หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรณ พระยามานวราชเสวี (ปลอก ณ สงขลา) เป็นต้น และความมาตราที่ 13 ของพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ได้เปิดโอกาสไว้อยู่ว่ากรรมการองคมนตรีไม่น้อยกว่าห้าคนขอให้มีการประชุมนอกเหนือการประชุมสามัญได้ (ประช. : 40 : 4-5) แต่ก็ไม่ได้เคยมีการใช้ "สิทธิ" ดังกล่าวเลย ความล้มเหลวหนึ่งในอันที่จริงคือการประพฤติปฏิบัติที่แท้จริงภายในสังคมชั้นสูงและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีพฤติกรรมที่จะ "หน่วงพระราชอำนาจ" ลงมาเลย การขาดประชุมมีอยู่กันมากครั้ง การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิรูปลงมาจากเบื้องบนจึงมีข้อจำกัดอยู่ในการแก่งัดสมาชิกกรรมการองคมนตรี และอยู่ในวัฒนธรรมของสังคมชั้นสูงเอง ไม่มีการสร้างการประพฤติปฏิบัติใหม่ให้เข้า ๆ กันจนเป็นประเพณี ด้วยเหตุนี้สถาบันนิติบัญญัติทดลองจึงล้มเหลว มีการประชุมลดน้อยครั้งลงตามลำดับ และพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีรัฐมนตรีส่งมาให้พิจารณา

บรรยากาศของการมีความหวังว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีสภา และในท้ายที่สุดก็คงมีกฎหมายระบอบการแจกแจงอำนาจ ซึ่งเรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" นี้มีอยู่ร่วมกันโดยทั่วไป บทความเรื่อง "รัฐสภาแห่งชาติกำหนดอำนาจไว้อย่างไรบ้าง" ในหนังสือพิมพ์ ศรีกรุง กล่าวว่า

\* ความล้มเหลวในที่นี้หมายถึงไม่มีการหน่วงพระราชอำนาจลงมาเหมือนดังพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หากไม่มีการหน่วงพระราชอำนาจกันจนเป็นประเพณีแล้ว การพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะเกิดขึ้นมาไม่ได้ ระบอบเก่าก็ยังคงมีอยู่ต่อไปเหมือนเดิม.

... เมื่อรัฐบาลสยามจะดำริให้ให้มีสภาเหล่านี้ขึ้น (หมายถึงสภาทั้งสาม คืออภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา และกรรมการองคมนตรีสภา-ผู้อาวุโส) ก็จำเป็นอยู่เองที่จะครองราชพระบรมมณูราชประเพณีของชาติขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยกำหนดอำนาจของสภาเหล่านี้ไว้ให้ครบถ้วน ที่เรียกว่า กฎหมายคอนสติทิวชัน (Constitution)... (ศรีกรุง, 23 เมษายน 2470)

การมี "รัฐธรรมนูญ" จึงเป็นเพียงกฎหมายแจกแจงอำนาจการปกครอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอนพระราชอำนาจลง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความเข้าใจเช่นนั้นอยู่ด้วย เพราะเมื่อได้ทรงพิจารณาพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 แล้ว ทรงเห็นว่า "กฎหมายนี้มีลักษณะเข้ารูป กฎหมายคอนสติทิวชัน (Constitution Law) มาก" (หจช., ร.7 รล.6/4 "พระราชกระแส" 8 กันยายน 2470)

ความข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทั้งเบื้องล่างและเบื้องบนต่างมีความหวัง และมีข้อจำกัดอยู่ในการประพฤติปฏิบัติจริง มติที่ประชุมอภิรัฐมนตรีเห็นว่ายังไม่ควรอนุญาตให้หนังสือพิมพ์เข้าสังเกตการณ์ประชุมของสภากรรมการองคมนตรี อันเป็นทางสายกลางแต่ควรให้สภาทำข่าวชี้แจง และ "ข่าวที่จะลงนั้นจะลงนั้นจะลงว่าใครเสนออะไรขึ้น ใครรับรอนั้น เห็นว่าพอจะลงได้ไม่ขัดข้อง แต่ไม่ถ่วงลงว่าโต้เถียงกันว่าอย่างไร เปนแต่ลงผลสุดท้ายว่าที่ประชุมตกลงหรือไม่ตกลง" (หจช., ร.7 รล.6/14 "พระราชกระแสตอบกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายก" 14 ธันวาคม 2470)

### ค. เสนาบดี และข้าราชการ

ในขณะที่อภิรัฐมนตรีสภาเป็นกลไกค้ำที่ปรึกษาส่วนพระองค์ที่ทำงานอย่างเอาจริงเอาจัง และกรรมการองคมนตรีสภาเป็นสภาที่ปรึกษาทดลองไปสู่การมีสภานิติบัญญัติ แต่ในการประพฤติปฏิบัติจริงประสบกับความล้มเหลว เสนาบดีและข้าราชการคงจะกล่าวต่อไปเป็นกลไกการบริหารประเทศ อีกส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระบรมราชโองการ ทั้งเสนาบดีและข้าราชการเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น เงินเดือนที่ได้รับเป็น "บำเหน็จ" จากการพระราชทาน ไม่ใช่ "สิทธิ" ของข้าราชการ (หจช., ร.7 9.11/5 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 35/2469" 9 มีนาคม 2469)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็น "นายกรัฐมนตรี" โดยตำแหน่ง ทรงมีความสัมพันธ์กับเสนาบดีและข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารผ่านกรมราชเลขาธิการ มีเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรภูมิ) เป็นราชเลขาธิการแต่เพียงผู้เดียวในตลอดรัชสมัยนี้ จนกระทั่งยกเลิกกรมราชเลขาธิการเมื่อ 14 กันยายน พ.ศ. 2475 หนังสือราชการจากที่ต่าง ๆ ที่จะต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุมัติก็ดี ที่รายงานมาเพื่อทรงทราบก็ดี ล้วนต้องผ่านกรมราชเลขาธิการก่อนทั้งสิ้น กรมราชเลขาธิการมีหน้าที่ทรวจพิจารณาเรื่อง และถ้าเห็นว่ามีข้อเท็จจริงพอที่จะกราบบังคมทูลได้ก็จะย่อเรื่องถวาย เมื่อได้รับเรื่องคืนจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพร้อมกับพระราชดำริและพระราชกระแสรับสั่ง ก็ต้องแจ้งกระแสพระราชดำริทอกลับไปยังกระทรวงที่เสนอเรื่องขึ้นมา (เรื่องของเจ้าพระยามหิธร 2499 : 96) จำนวนเอกสารของราชการนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่ามีเพิ่มมากขึ้น การทำงานประจำอยู่ที่กรมราชเลขาธิการนั้นต้องใช้เวลามากกว่าที่อื่น ๆ (เรื่องของเจ้าพระยามหิธร 2499 : 97) เรื่องที่ย่อถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น ในอันที่จริงต้องแนบเรื่องเดิมไปด้วย และด้วยพระราชหฤทัยให้ความสำคัญกับกิจการบริหารประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงหนังสือราชการอย่างละเอียด อย่างเช่น การแปลพระราชบัญญัติของคมนตรี เป็นภาษาอังกฤษ ทรงมีพระราชกระแสว่ากรมร่างกฎหมายแปลเอาแต่ความ จึงให้ตั้งคณะกรรมการแปลกฎหมายใหม่ (พจน., ร.7 รล.6/4 "พระราชกระแส" 8 กันยายน 2470) ทรงตระหนักดีว่าเอกสารการประชุมอภิรัฐมนตรีต่อไปจะเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ (Historical document) (Batson 1984 : 55) ทรงทรวจรายงานจากกระทรวงต่าง ๆ อย่างละเอียด ทรงทรวจหนังสือเรื่องการชลประทาน และมีพระราชกระแสว่าเรื่องนี้ยาวมากไม่มีเวลาที่จะอ่านทั้งหมด (Batson 1984 : 56) สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามีพระราชกรณียกิจประจำวันอยู่เป็นจำนวนมาก นักหนังสือพิมพ์ชาวต่างประเทศเห็นว่าพระองค์ทรงมีภารกิจมากที่สุดในประเทศสยาม (Freeman, cited by Batson 1984 : 66)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรับปรุงเสนาบดีสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ความเห็นนี้ที่อยู่ร่วมกันภายในหมู่เจ้านายว่ามี "ข้าราชการที่นาซัง" (พจน., สบ.2.47/32 "พระราชบันทึก Problems of Siam" 23

กรกฎาคม 2469) อยู่จำนวนหนึ่ง เสนาบดีที่ไม่ใช่เจ้านายได้พ้นตำแหน่งราชการ ออกมาเพราะมีการ "ตัดคั่นดิน" อยู่หลายท่าน เสนาบดีใหม่มีเจ้านายเพิ่มขึ้น แต่ไม่ใช่ทั้งหมด ในตลอดรัชสมัยมีเสนาบดีอยู่ 15 พระองค์/ท่าน เป็นเจ้านาย 9 พระองค์ เสนาบดีได้ประชุมอย่างแข็งขันในตลอดรัชกาลรวมประมาณ 297 ครั้ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จมาเป็นประธานเสมอเมื่อไม่มีพระ- ราชภาวระคานอื่น อภิรัฐมนตรีก็จะเข้าร่วมประชุมในเสนาบดีสภาด้วย ที่ประชุม เสนาบดีสภามจะพิจารณาเพื่อลงมติวินิจฉัยเพื่อการนำไปปฏิบัติในแต่ละกระทรวงตาม พระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งอยู่สูงสุดในแผ่นดิน

อำนาจของเสนาบดีแต่เดิมมีอยู่ค่อนข้างมาก เพราะเหตุสองประการคือ การจัดสรรงบประมาณกระทำเป็นงบรวม เมื่อใช้จ่ายแล้วมีเหลือไม่จำเป็นต้องส่งคืน กระทรวงการคลัง กับสองคืออำนาจการบรรจุ ลงโทษ และเลื่อนชั้นข้าราชการตั้งแต่ ระดับต่ำกว่าพระยาหรือเงินเดือนต่ำกว่า 700 บาท อยู่ในการพิจารณาของเสนาบดี เป็นสำคัญ (พ.ช., ร.7 ค.11/5 "เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ถึงเจ้าพระยา มนิทร" 18 มีนาคม 2469) อาจกล่าวได้ว่าไม่มีระเบียบข้าราชการที่เป็นมาตรฐาน เดียวสำหรับทุกกระทรวงทบวงกรม การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งในสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยจุดประสงค์ให้ข้าราชการได้รับความ ยุติธรรมและมีหน้าที่ต่อราชการเหมือนกันหมด (ดูบทที่ 3) ในขณะที่เดียวกันก็มุ่ง ชักจูงความรู้สึกว่าข้าราชการเป็นลูกจ้างเหมือนเป็นลูกจ้างบริษัทออกไปด้วย ข้าราชการ กองรู้สึกว่าเป็นผู้อุทิศตัว เองรับใช้ประเทศชาติและพระเจ้าแผ่นดิน (ดูบทที่ 3) นโยบายเข้มงวดกับข้าราชการนี้จะสังเกตได้จากหลายมาตรการ อย่างเช่น ได้มีการ ปราระเบียบข้าราชการล้มละลาย ปี พ.ศ. 2471 ระบุว่าผู้พ้นกับการค้าและล้มละลาย กองโทษให้ออกจากราชการ เป็นต้น การมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ในอันที่จริงน่าจะนับได้ว่าเป็นก้าวแรกของการใช้ระบบคุณธรรม (merit system) ในระบบราชการ กระนั้นก็ตาม ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก ด้วยเหตุเพราะ บางเสนาบดีก้องการสงวนการรับบุคคลโดยพิจารณาถึงชาติตระกูลด้วย (ดูบทที่ 3) และข้อจำกัดทางค่านงบประมาณแผ่นดินมีผลให้การสอบไล่ข้าราชการชั้นราชบุรุษ (อยู่

ระหว่างชั้นเสียนกับชั้นสัญญาบัตร) ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2473 ไม่สามารถ  
บรรจผู้สอบไล่ได้เข้ารับราชการ ได้ทั้งหมด กองกค.จำน.เลขมาถึงหลังปี พ.ศ. 2475  
(พจช., สม. 2.47/245 "สำเนารายงานกิจการที่กรรมการรักษาพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนโคปฏิบัติ" พ.ศ. 2474) การปรับปรุงระบบข้าราชการ  
ให้มีประสิทธิภาพเหมือนดังที่ได้ตั้งความหวังไว้ในสมัยต้นรัชกาลจึงมีความล่าช้าเป็น  
อย่างมาก

งบประมาณด้านการทหารเป็นเรื่องที่ทราบกันเป็นอย่างดีว่า ถ้ามีการตัด  
ทอนลงแล้วอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในแผ่นดิน (พจช., สม.2.47/32 "พระราช  
บันทึก Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า-  
เจ้าอยู่หัวแต่ก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติได้ทรงทำรายงานร่วมกับเจ้าฟ้า กรมพระ-  
นครสวรรค์วรพินิต และเจ้านายนายทหารอื่น ๆ ว่าไม่ทรงเห็นด้วยที่จะมีการตัดทอน  
กำลังรบในปี พ.ศ. 2468 และต่อมาเมื่อพระองค์เจ้าวร<sup>ยศ</sup>เดชทรงเป็นเสนาบดีกระทรวง  
กลาโหม ได้มีพระบันทึกถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2471  
มุ่งปรับปรุงวินัยทหาร และหลักการเลือกผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการยกย่อง (พจช.,  
ร.7 ก.1/26 "บันทึกจกัควารุงวินัยและอบรมทหารบกของหม่อมเจ้าวร<sup>ยศ</sup>เดช" 16  
มิถุนายน 2471) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแส  
สนับสนุนให้จกัความที่เสนอมาคัดเลือกโดยไม่ต้องผ่านที่ประชุมสภาการป้องกันพระราช-  
อาณาจักร และทรงวิจารณ์ด้วยความไม่มั่นใจพระราชเหตุที่ยว่าจะแก้ไขระบบความเกรงใจ  
และการเลือกที่รักมักที่ชัง (favouritism) ได้ ทรงกล่าวว่า "บางทีหนทางเดียว  
อาจจะต้องปิดโรงเรียนนายร้อยสักกระยะหนึ่งเพื่อสมล้างตัวอย่างที่ไม่เอาไปให้หมด  
แล้วเริ่มต้นกันใหม่" (พจช., ร.7 ก.1/26 "พระราชวิจารณ์บันทึกของหม่อมเจ้า  
วร<sup>ยศ</sup>เดช" 21 มิถุนายน 2471) อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติจริงได้มีความขัดแย้ง  
กันอย่างรุนแรงระหว่างกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับกระทรวงกลาโหม เป็นเสมือน  
"การทะเลาะกันแบบเด็ก ๆ ด้วยภาษาไม่ควรจะมีอยู่ในหนังสือราชการระดับเสนาบดี"  
(Batson 1984 : 54) ข้อจำกัดทางค่านงบประมาณมีผลให้มีผลตัดทอนงบประมาณ  
ทางการทหาร ในปี พ.ศ. 2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระ  
คำวิในการประชุมใหญ่ครั้งแรกของการรวมกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงทหารเรือ

เขาคูช่วยกันว่านายทหารคงจะไม่บังคับและเชื่อคำขู่แพ้ยี่งบ้านเมืองม... พระองค์ทรง  
 ภาดการณโคค่อนข้างแม่นย่ำว่า "ขุนทหารที่หัวเมืองไม่มีอีกราย ปะทนายทหารชั้น  
 ผู้ใหญ่ก็ไม่มีใคร... แต่กลาง ๆ นั้นนายทหารขุนน้อยส่วนมาก อันจรายจากฐานทรพพการ  
 ไม่มีมี... (พจช., ร.7 ก.1/9 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 49/  
 2474" 3 กุมภาพันธ์ 2474)

ข้อจำกัดด้านงบประมาณของมหิตพจนร่ายจ่ายและคุยข้าราชการ-ทหาร  
 ออกได้กระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่ำยิ่ง ในทางหนึ่งเป็นข้อจำกัดการปรับ-  
 ปรุงระบบข้าราชการ-ทหารไปสู่ความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกัน  
 การปฏิบัติจริงเวลาปลดข้าราชการ-ทหารก็ย่อมจะมีข้อผิดพลาด และแม้จะมีเพียง  
 เล็กน้อยก็จะมีผลขยายกลายเป็นเรื่องใหญ่โตเกินความจริงเสมอ ไม่มีใครรับพิจารณา  
 คำร้องหรืออุทกาคใด ๆ จากข้าราชการ-ทหารในส่วนที่ถูกปลดนี้ เพราะ "ไม่ได้กระทำ  
 ความผิด จึงจะต้องโทษส่วน เป็นเรื่องที่จะเลือกเอาคนดี ก็ต้องเลือกตามที่เห็นสมควร  
 ว่าดีที่สุดไว้รับราชการ" (พจช., ร.7 ก.1/9 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี  
 ครั้งที่ 54/2474" 4 มีนาคม 2474) ในค้ำนของทหารนั้นสถานการณคู้จะเห็นได้ชัด  
 ว่า "ความเกรงใจและเลือกที่รักมักที่ชัง" ดังพระราชวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระ  
 พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมื่ออยู่จริง การปลดทหารปี พ.ศ. 2474 ด้วยเหตุผลของ  
 การยุบกรมกอง เป็นระดับนายทหาร 152 คน ไม่มีนายทหารที่เป็นเจ้านายอยู่เลย  
 (พจช., ร.7 ก.1/9 "เอกสารประกอบการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 54/2474"  
 4 มีนาคม 2474) ทำเนียบการบังคับบัญชากองทัพนค้ำนปี พ.ศ. 2475 มีนายทหาร  
 ระดับนายพันเอกและนายพลประมาณ 22 ตำแหน่งเป็นเจ้านาย 8 พระองค์ (พจช.,  
 ร.7 ก.1/9 "ทำเนียบขุนนายทหาร" พ.ศ. 2475) นอกจากเสนาบดีและรอง  
 เสนาบดีแล้ว มีท้าวอย่ำงเช่น นายพลตรีหม่อมเจ้าจักรมงคล โสภค เป็นจเรทหารบก  
 นายพลโท หม่อมเจ้าเชษฐศิริ กุศลกร เป็นผู้บัญชาการกรมเสนาธิการทหารบก  
 นายพันเอก หม่อมเจ้าจักรมงคล กิตติยากร เป็นผู้ช่วยเสนาธิการทหารบก นายพลตรี  
 หม่อมเจ้าทองทิพย์ ทองใหญ่ เป็นผู้บังคับบัญชารากองพลที่ 2 เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การปรับปรุงระบบการบริหารในส่วนองเสนาบดีและข้าราชการ  
 นั้นมีเป้าประสงค์อยู่ที่ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นสำคัญ ได้มีการเปลี่ยนแปลง

ไปอยู่แล้วบ้าง ทั้งในด้านของระเบียบข้าราชการพลเรือนและทหาร แต่ก็มีข้อจำกัด  
อยู่ 2 ประการคือ ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ กับข้อจำกัดในด้านแนวคิด อย่างเช่น  
การส่งวนตำแหน่งราชการไว้ในผู้รับราชการอยู่บ้าง การเลือกใช้คนที่มีพื้นฐานเป็น  
การปฏิบัติจริงภายในระบบข้าราชการ-ทหาร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
และเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ แลเห็นความบกพร่องของระบบราชการเดิมที่เต็มไปด้วยข้าราชการ  
ประจบสอพลอ (พจข., สม.2.47/32 "พระราชนิพนธ์ Problems of Siam"  
23 กรกฎาคม 2469) ส่วนพวกราชการที่เรียนจบจากภายในประเทศก็หย่อนวินัย  
อยู่เป็นอันมาก คั้งที่พระองค์เจ้าวรเดช ได้มีพระบันทึกถวายและพระบาทสมเด็จพระ  
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสเห็นด้วย

#### 7.4 เกณฑ์การพิจารณานโยบายเศรษฐกิจ

ในที่นี้ไม่ได้มุ่งอธิบายให้เห็นว่านโยบายเศรษฐกิจการคลังในสมัยพระบาท-  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีอยู่อย่างไรบ้าง จุดประสงค์ของถ้อยแถลงถึงเกณฑ์  
การพิจารณานโยบายเศรษฐกิจของชนชั้นนำในสมัยนั้นว่ามีแนวโน้มเป็นอย่างไรบ้าง  
และเกณฑ์ที่ว่านี้จะส่งผลกระทบใดต่อไปว่าเป็นแนวโน้มเกี่ยวกับความคิดทางการเมือง

ฐานะของระบบเศรษฐกิจใด ๆ ย่อมมีพื้นฐานอยู่ที่การผลิตเป็นสำคัญ ถัดมา  
จึงเป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนค้าขาย รายได้ของรัฐ และรายจ่ายของรัฐตามลำดับ  
การผลิตของประเทศสยามอยู่ที่การเกษตรกรรมเป็นหลัก การขยายตัวของ การเพาะ  
ปลูกข้าวเป็นไปแบบขยายพื้นที่ออกไปโดยไม่มี การพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ในขั้นที่อัน  
จำกัด การบุกเบิกที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ด้วยการขุดคลองและทำโครงการรังสิตต้องได้  
รับพระบรมราชานุมัติ ผู้มีฐานะดีในกลุ่มชนชั้นนำจึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินในเขตนอก  
กรุงเทพฯ เป็นสภาพการณ์ที่เรียกกันว่า เป็นระบบเจ้าที่ดินอยู่พอคนเช่า (absentee  
land lord) (Tomosuki 1969) ชาวนาในเขตภาคกลางอาจรายงานของ  
ซิมเมอร์แมน (Carl C. Zimmerman) (พ.ศ. 2473) มีที่ดินรวมทั้งหมกประมาณ  
125.5 ล้านบาท (ซิมเมอร์แมน 2477 : 190) แต่ไม่มีกรณีที่ดินใจราชการเมือง  
เพื่อช่วยเหลือชาวนา นอกจากทดลองนารสหกรณ์ และลดหย่อนภาษีการค้า การ  
พิจารณางบประมาณลงทุนในปี พ.ศ. 2474 ซึ่งถือได้ว่าเงินที่ว่างเหลืออย่างมากมายหนึ่ง  
สภาพการคลังของรัฐบาลยังคงมีความเห็นว่าการรถไฟมีความสำคัญอันดับหนึ่ง



เป็นโครงการ 8 ปี เงินทั้งหมด 40 ล้านบาท และเฉพาะปี พ.ศ. 2474 ใช้งบประมาณ 3.9 ล้านบาท โครงการจัดโครงการขนาดตัวอยู่ยั้งยืนถาวรงบประมาณ 507,520 บาท และงบประมาณเปลี่ยนโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ อยู่ยั้งยืนถาวรงบประมาณ 150,000 บาท (พจน., สบ.2.42/373 "การประชุมปรึกษาสัมมนาต่าง ๆ ของสภาการคลัง" 4 กุมภาพันธ์ 2474) มีการเตรียมงบประมาณช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่ชาวนาชาวนาชนกรอยู่ยั้งยืนถาวรในปี พ.ศ. 2475 ใช้งบประมาณไว้ 495,000 บาท (พจน., กท.55/405 "ร่างงบประมาณ" พ.ศ. 2475)

ชนชั้นนำในระบบอภิชนามีแนวคิดวิพากษ์การขจัดเกษตรกรรมให้คงอยู่แบบเดิม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า "การทำไร่นานั้นเป็น Basis Industry (อุตสาหกรรมพื้นฐาน-อยู่อาศัย) การอาชีพอย่างสำคัญของคนไทย เราควรพยายามสงวนไว้ให้คนไทยทำมากที่สุดที่จะเป็นไป..." (พจน., ร.7 ท.21/5 "สำเนารายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 29/2471" 23 มกราคม 2471) และไม่มีพระราชประสงค์อันใดที่จะให้คนต่างชาติมาลงทุนในการทำไร่นานี้ ตัวอย่างที่ดีคือปฏิกริยาต่อชาวเรือชาวยุโรปที่เพิ่งจะมาลงทุนการทำไร่นา กรมพระยาคำรพราพณ์ทรงเห็นว่า "ผู้ที่แสดงความคิด ๆ จะชวนพวก Capitalist (นายทุน-อยู่อาศัย) เข้ามา เมื่อการเปลี่ยนรูปดังนี้...ฝ่ายเราจะต้องระวังในเรื่องที่ดิน" (พจน., ร.7 ท.21/5 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 27/2472" 20 พฤศจิกายน 2472) แนวนโยบายในขณะนั้นคือจะปล่อยให้ระบบนายทุนในการเกษตรไม่ได้ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเสนอในการประชุมคราวเดียวกันนั้นว่า ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ควรให้เป็นการเช่าเท่านั้นจะปล่อยให้อิสระให้เอกชนไม่ได้

ชนชั้นนำพิจารณาการเกษตรถือว่าเป็นเรื่องของราษฎรอยู่ใต้พระราชอำนาจ ในกรณีของคนจีนมีหลักฐานมาแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ไม่ทรงถือเป็นคนต่างชาติ (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อ้างถึงในกระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ 2527 : 147) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าคนจีนมีประโยชน์อย่างมากต่อประเทศสยาม เมื่อคนจีนเข้ามาได้แก่งานกับผู้หญิงสยามและกลายมาเป็นพลเมืองสยามที่ดี แต่ปัญหาเริ่มมีอยู่บ้างนับตั้งแต่มีผู้หญิงจีนเข้ามาเพราะได้ทำให้คนจีนคงความเป็นจีนเอาไว้ (พจน., สบ.2.47/52 "พระราช

บันทึก Problems of Siam" 23 กรกฎาคม 2469) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้  
มีนโยบายแทรกแซงระบบเศรษฐกิจการค้า การลงทุนของเอกชน และพระคลังข้างที่  
ตลอดจนการร่วมลงทุนกับคนจีนเป็นประเทศที่ปฏิวัติกันมาอยู่แล้วเป็นอันหนึ่งอันต่างหาก  
ส่วนการเข้าแทรกแซงเพิ่มขึ้นมากกว่านั้นดังเช่น นายมังกร สามเสน ได้ทำหนังสือ  
ขอให้รัฐบาลเข้าแก้ปัญหาการค้าข้าว รัฐบาลเห็นว่ากระทำไม่ได้ เพราะมีแต่รัฐบาล  
ไทยเดียวและญี่ปุ่นเท่านั้นที่กระทำอย่างนี้ขอค่าโพรงขอ และถ้าจะมีการตัดสินใจใหม่ ๆ  
แล้วอาจมีความผิดพลาดมากกว่า "ผิดพลาดเพราะทำน้อยดีกว่าเพราะทำมาก"  
(พจน., ร.7 พ.6/8 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 29/2473" 31 ธันวาคม  
2473)

กลุ่มพ่อค้าชาวจีนประกาศตัวเองเป็นพ่อค้าไทยได้เข้าประชุมร่วมกับรัฐบาล  
หลายครั้งในปี พ.ศ. 2473 จุดประสงค์ก็คือต้องการความสนับสนุนจากรัฐบาล  
ส่วนพ่อค้าชาวจีนก็ตามความเห็นของกรมพระยาคลังราชนาฎภาพ นั้นดูไม่ยากเกี่ยวข้องกับ  
รัฐบาลเองก็ดูจะยอมรับว่ามีบทบาทการค้าเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่ง แม้ชนชั้นนำก็มีเกณฑ์  
การประเมินค่าจากพ่อค้าอยู่มาก จึงได้มีการตัดสินใจในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีให้ตั้ง  
กรมพาณิชย์ (Commercial Intelligence Department) ขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2473  
มีหน้าที่ตรวจสอบจากตลาดสินค้า หาคณีสื่อ และบำรุงสินค้า ตำแหน่งสำคัญในกรมนี้คือ  
ข้าหลวงใหญ่พาณิชย์ และรัฐบาลได้จ้างชาวตะวันตกชื่อ นาย เอช. คริสเตียนเซน  
(H. Christiansen) เป็นข้าหลวงใหญ่พาณิชย์คนแรก (พจน., ร.7 พ.6/8  
"ตั้งกรมพาณิชย์" พ.ศ. 2473)

ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจมุ่งเน้นอยู่ที่การจัดเก็บภาษีอากร  
ในช่วงหนึ่งและสองปีก่อนสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รายได้หนึ่งถึงแม้จะลดต่ำ  
ลงมากก็ตาม รายได้จากดินยังสูงเป็นอันหนึ่งอันสองรองจากภาษีอากรมาเข้า รายได้  
จากเงินรัฐอุปการซึ่งเก็บเท่ากับทุกคนอยู่ในอัตราคงตัวประมาณ 8.3 ล้าน น้อยกว่า  
ภาษีเงินไม่มากนัก ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้เป็นที่ทราบกันอยู่เป็นอย่างดีว่าภาษีที่  
ยุติธรรมซึ่งควรจะมีต่อไปคือภาษีรายได้ (income tax) แต่ทางคณาภิบาลยังคง  
เห็นว่าไม่สามารถทำได้เพราะต้องใช้เวลานานนับสิบ ๆ ปี และเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่มี  
ความรู้ (พจน., สม.2.42/399 "บันทึกประกอบร่างประกาศภาษีเงินเดือน" 8

พฤษภาคม 2475) ภาษีที่คิดขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2475 คือภาษีเงินเดือน ภาษีไม่-  
 ชาติไฟ ภาษีวีเมนส์ และเดาการ์ ซึ่งได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงกันมานานแห่งลีสซิงท์  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินเดือนว่าไม่มีความยุติธรรม ควรจะมีเป็นอย่างอื่น เช่น  
 ภาษีมรดกด้วย หนังสือ บางกอกไทมส์ ได้ประกาศคำว่า "ไม่มีภาษีไม่ปรากฏ  
 ตัวแทน" (no taxation without representation) (Bangkok Times,  
 May 1932) แต่ก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลใด

รัฐบาลอาจมีรายได้จากวงอื่นนอกจากภาษีอากร ซึ่งได้แก่ การกูดัม  
 การประกอบธุรกิจของรัฐบาล การบริจาค ฯลฯ ในส่วนของการประกอบธุรกิจตั้ง  
 ใจไกลเข้ามาแล้วว่าชนชั้นนำไม่มีแนวคิดที่จะกระทำเพราะจะเป็นอย่างประเทศรัสเซีย  
 (พจน., ร.7 พ.๖/๖ "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 29/2473" 31  
 ธันวาคม 2473) ในส่วนของการกูดัมนั้นปกติจะกูดัมจากต่างประเทศโดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่งคือประเทศอังกฤษ และปี พ.ศ. 2475 เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลคิดจะกูดัมจาก  
 ภายในประเทศโดยปกติรัฐบาลต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ ในปี พ.ศ. 2474 และ 2475  
 จ่ายประมาณ 9-10 ล้านบาทต่อปี (พจน., กต.55/4๐5 "ร่างงบประมาณ" พ.ศ.  
 2475) ด้วยเหตุนี้ข้อหักทวงจากผู้ให้เงินกู้คือ National Provincial Bank  
 Limited แห่งประเทศอังกฤษมาทางที่ปรึกษาการคลังของรัฐบาลสยามในปี  
 พ.ศ. 2466 เรื่องว่ารายได้ของรัฐบาลสยามต่ำกว่ารายจ่ายมาหลายปีแล้ว ประกอบ  
 กับที่ปรึกษาการคลังเอง และแนวคิดทางด้านการศึกษาของชนชั้นผู้นำเองก็เห็นพ้องว่า  
 จะต้องแก้ไข มิฉะนั้นจะไม่มีใครเชื่อถือประเทศสยาม ได้ส่งผลเป็นนโยบายตัดทอน  
 รายจ่าย ให้งบประมาณรายไ้จ่ายจ่ายเสมอกัน และได้กระทำสำเร็จคิดต่อกันเรื่อยมา  
 จนถึงปี ปี พ.ศ. 2474 และ 2475 ซึ่งรายได้ลดลงจาก 1๐6, 593, 135 ล้านบาท  
 เหลือเพียง 94, ๐๐๐, 713 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2474 และ 74, ๖64, ๐๐๐  
 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2475 จึงมีผู้นำในด้านการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างมาก  
 รัฐบาลได้แก้ปัญหาดังนโยบายดังกล่าวโดยจ่ายลงทุกกระทรวงทบวงกรม และ  
 ในที่สุดของลดเงินเดือนข้าราชการลงด้วย รัฐบาลต้องพบกับวิกฤติการณ์ในเมื่อคน  
 เป็นจำนวนมากคิดว่ารัฐบาลกระทำการแก้ปัญหาย่างง่าย ๆ

เป็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องภาษีอากรในเรื่องภาษีอากรในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2475 เพื่อแก้ไขการขาดดุลค่านี้ จนต้นน้ำไม่เกิดเลือกระบบภาษีใหม่ อันเป็นภาษีทางตรง และอาจทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก อย่างเช่น ภาษีคน ร่ำรวย ภาษีมรดก ภาษีรายได้ ฯลฯ มาช่วยแก้ไขฐานะ ทั้ง ๆ ที่เดิมผู้เสนออยู่ข้างแนว อย่างเช่น นายฮอลล์-แพทช์ (E.L. Hall-Patch) ที่ปรึกษาราชการของพระคลังมหาสมบัติ (ดู พจน., ร.7 ค.15/15 "คำแปลบันทึกของนายฮอลล์-แพทช์" พ.ศ. 2474) และหนังสือพิมพ์บางฉบับ เช่น บางกอกไทมส์ (Bangkok Times, 5 May 1932) แทนที่การพิจารณาปัญหาจึงมีความต่างกันอยู่มากในเมื่อชนชั้นนำชั้นสูงถือเอาความสะดวกที่จะเร่งเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างเช่น โฆษกของผู้ไม่เสียเงินรัฐูปการจะส่งทำงานโยธาเพิ่มขึ้นจาก 15 วัน เป็นไม่เกิน 30 วัน และเก็บภาษีเข้าชนิดใหม่ ๆ อย่างเช่น ภาษีโยธา ภาษีไม้ขีดไฟ ฯลฯ รวมทั้งภาษีเงินเดือนด้วย เรื่องเงินรัฐูปการได้ปลุกเร้าความรู้สึกของราษฎรให้เห็นว่ารัฐบาลปกครองราษฎรอย่างทรยศ เพราะจับคนไปทำงาน (คู่มือที่ 5) ส่วนภาษีการค้าและภาษีขาเข้าใหม่ ๆ กระทบต่อลูกค้าขนาดเล็ก ๆ ที่ประกอบอุตสาหกรรมภายในด้วยการสั่งวัตถุดิบบางอย่างจากต่างประเทศมาประกอบภายในประเทศ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตก็ทรงแลเห็นผลในประการนี้ว่ากำลังจะทำลายอุตสาหกรรมภายในขนาดเล็กที่พอมืออยู่ข้างแล้ว (คู่มือที่ 4)

การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายในสมัยจันทรกาล พ.ศ. 2468 และ 2469 ได้กระทำสำเร็จ ในประการสำคัญเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณลดเงินรายจ่ายส่วนพระองค์ลงจากเดิม 10 ล้านบาท เหลือ 6 ล้านบาทตั้งแต่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ งบประมาณหมวดดังกล่าวครึ่งหนึ่งเคยเป็นที่เชื่อกันว่าลดลงไม่ได้ แต่ในชวงปี พ.ศ. 2474 และ 2475 ซึ่งต้องตัดทอนรายจ่ายลงอย่างมากกว่าเกณฑ์จันทรกาลประมาณ 5 เท่าเศษ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้ทรงดำเนิรในปี พ.ศ. 2474 ว่า ถ้าให้ตัดรายจ่ายเพียงเท่าที่มีจำนวนที่รายได้เข้ามาก็ "...ไม่คงมีการบดขยี้กันหรือ" และ "...การตัดรายจ่ายที่พามาแล้วครึ่งก่อน บูดเดือดร้อนเท่านั้น แต่ในครั้งนี้อาจทำเกินไปจะเดือดร้อนแก่ administration (ระบอบการบริหาร-ผู้่าง) (พจน., ร.7 ค.14/4 "คำเนา

การประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 45/2474" 13 มกราคม 2474) หนังสือพิมพ์ ไทย-ใหม่ ลงบทความเรื่อง "งบประมาณแผ่นดิน" กล่าวว่า "การตัดรายจ่ายอย่างเดียว จะช่วยรัฐบาลได้จริงหรือ และไม่แน่ใจว่าจะตัดรายจ่ายกันได้หรือไม่อีกแล้ว (ไทย-ใหม่, 19 พฤศจิกายน 2474)

จากตัวอย่างที่ได้กล่าวโดยสรุปมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกณฑ์การพิจารณาเศรษฐกิจของชนชั้นนำไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจให้มีการเปลี่ยนแปลงแก่อย่างใด ชนชั้นนำมีความรู้สึกผูกพันอยู่กับหลักการที่เป็นมาแต่เดิมเป็นอย่างมาก พยายามเข้มงวดเพิ่มประสิทธิภาพในหลักการเก่า พิจารณาโครงการเศรษฐกิจเป็น "สกิม" โดยไม่มี "สกีกรวม" และยังคงยืนยันว่าโครงการทดใหม่มีความสำคัญที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง

7.5 พระราชอำนาจกับราษฎรในการสื่อสารทางการเมืองตามจารีตประเพณี

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือทรงใส่พระราชหฤทัยในความเป็นอยู่และการแสดงความเห็นของราษฎรเป็นอย่างมาก ทรงรับพิจารณา "ฎีกา" ทุกประเภท และได้ทรงเสด็จเยี่ยมเยียนราษฎรในภาคเหนือและภาคใต้ เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกในราชวงศ์จักรีที่ได้เสด็จเยือนเชียงใหม่

จำนวนฎีกาที่มีอยู่ทุกปี ๆ ละประมาณเกือบ 700 ฉบับ ในระหว่างปี พ.ศ. 2470-2473 (ทจช., ร.7 รล.5/3 "รายงานและบัญชีสถิติ" พ.ศ. 2470-2474) กล่าวโดยทั่วไปแล้วมีผลให้เจ้าพนักงานแผนกกฎหมาย กรมราชเลขาธิการมีงานเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แสดงความใส่ใจพระราชหฤทัยไต่ถามเรื่องให้อภิรัฐมนตรีทรงทราบเสมอ และมีพระราชกระแสให้กรมราชเลขาธิการจัดทำบัญชีสถิติด้วย รวมทั้งมีข้อเท็จจริงว่าฎีกาที่อยู่นอกเหนือปกติธรรมดา คือไม่ใช่ฎีกาคำพิพากษา ฎีกาของนักโทษ ฎีกากล่าวโทษพนักงาน ฎีกาขอกฎหมาย หากเป็นฎีกาของพระมหากษัตริย์ในทำนองแสดงความคิดเห็นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทางด้านเจ้าพนักงานจึงได้ร่างพระราชบัญญัติลักษณะพู่เถาเกล้าฯ ถวายฎีกาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2471

อภิรัฐมนตรีสามารถมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติลักษณะพู่เถาเกล้าฯ ถวายฎีกามาให้กรรมการของคณะตุลาการพิจารณา ที่ประชุมได้มีความเห็นคัดค้านในทันทีด้วยหลักการความ

เห็นว่าจะเป็นแบ่งแยกพระมหากษัตริย์กับราษฎรออกจากกัน เจ้าพระยาธรรมศักดิ์-  
มนตรีอธิบายว่า

... เรื่องเรื่องนี้ไม่อาจบอกเป็นกฎหมาย เป็นเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ยังกรมราชเลขา-  
ธิการวางระเบียบการเรื่องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และประกาศให้ประชาชน  
ทราบเท่านั้น การบอกกฎหมายกลับไม่เหมาะแก่พระเพณีอันดีของเรานี้  
พระราชาธิบดีทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่ประสูติมาโดยชอบด้วย  
พระองค์และพระองค์อื่นซึ่งจะทรงแต่งตั้งให้ช่วยพระราชการในหน้าที่  
ราชการทั้งหลายจะทรงแบ่งพระราชอำนาจแต่หนึ่งขึ้นไปตามความจำเป็นแห่ง  
หน้าที่อันประกอบด้วยความรับผิดชอบนั้น ๆ ก็แล้วแต่พระองค์ จะทรงเลือกคน  
ขึ้นทั้งสิ้น พระองค์จึงทรงเป็นผู้รับผิดชอบในพระราชการกิจทั้งหลายทรง  
ประหารราษฎร ไม่มีผู้อื่นใดหรืออำนาจใด ๆ เช่น ปาเลียมেন্ট หรือคณะเสนาบดี  
จะแทรกแซงเข้ามาในระหว่างพระราชาธิบดีกับพระราษฎรของพระองค์ได้เป็น  
อันขาด (ทจข., ร.7 รล.6/16 "การประชุมกรรมการองคมนตรีสภา ครั้งที่  
1/2471" 1 มิถุนายน 2471)

ความเห็นในทำนองเดียวกัน กล่าวขยายเพิ่มเติมโดยพระยาโกมารกุลว่า

... กฎหมายนี้เป็นระตุทระเลอันกว้างขวางแบ่งแยกสมุ้เกล้าพระเจ้าแผ่นดินออก  
ไปเสียคนละฝั่งกับราษฎรทั้งนี้ ข้าพเจ้าจึงกล่าวว่าจะออกระเบียบนี้  
กฎหมายมีทางที่อาจเสียหายแก่สมุ้เกล้าพระเจ้าแผ่นดิน... (และ) แก่ประเทศ  
สยามทั้งประเทศ (ทจข., ร.7 รล.6/16 "การประชุมกรรมการองคมนตรีสภา  
ครั้งที่ 1/2471" 1 มิถุนายน 2471)

พฤติกรรมการโดยส่วนรวมของชนชั้นนำและข้าราชการในกรณีนี้แสดงให้เห็นแนวความคิดที่  
ว่า ประเพณีทางการเมืองและพระราชอำนาจไม่อาจศึกษาจากกัน และไม่อาจจะ  
พัฒนาเป็นระบบกฎหมายแบบใหม่ด้วย เพราะจะสร้าง "ความเสียหาย" แก่ระเบียบ  
ทางการเมืองในส่วนสัมพันธ์กับประเพณี ถ้าจะมีการสร้างสถาบันการเมืองใหม่เช่นมี  
สภา ก็ให้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก ราษฎรเมื่อมีความรู้ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมและยอมรับ  
สถาบันใหม่นั้นเอง แต่สถาบันใหม่เหล่านี้จะแทรกแซงเข้ามาในความสัมพันธ์ระหว่าง  
พระมหากษัตริย์กับราษฎร . . .

ฎีกาที่จำนวนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2473 และ 2474 มีผลให้รัฐบาลต้อง  
พิจารณาฎีกาของราษฎรเป็นการพิเศษในชื่อมีอาชญากรรม พ.ศ. 2475  
(ทจข., ฉบับ.2.42/300 "เจ้าพระยาอนันตโร ปุณฺณวงศาตราชวังราชานุภาพ" 4

มีนาคม 2474) ในบันทึกแนบที่ประชุมสรุปความเป็นของราษฎรชาวนาว่า (1) ขอให้ลดราคาเงินบาท (2) ขอให้รัฐบาลเก็บอากรจ่านาและเงินรัฐูปहार (3) ขอให้ออกกฎหมายระงับการเวียนกบฏและค่าเช่านาชั่วคราว และ (4) ขอเงินกู้เพื่อประกอบกิจการ และมึรายงานพิเศษของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเรื่องฐานะของชาวนาจังหวัดลพบุรี มีบัญชีแสดงการเร่งรัดอากรจ่านาซึ่งชาวนาเกือบห้าหมื่นรายต้องถูกยึดทรัพย์และมีอยู่บ้างแล้วที่ทรัพย์สินที่ถูกยึด ถูกนำไปขายทอดตลาด สถานการณ์ดังกล่าวนี้ เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเห็นว่า ราษฎรชาวนา "ไม่มีเงินภาษี แต่มีเงินเสียให้หมดความแคงเรื่องราวนี้" (พจน., ร.7 รล.20/194 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 4/2475" วันที่ 14 เมษายน 2475) กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า "Idea (ความคิด-รูปร่าง) ของพวกนี้ อยากให้เป็นอย่างศาสนาพระศรีอารีย ร้องไม่ยอมเสียภาษี ที่ไม่จริงจริงก็มี ที่พอเสียได้ก็มี แต่ไม่ยอมเสีย..." ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีจึงมีมติให้ร่าง "ประกาศกักเคื้อนราษฎรชาวนา" ขึ้น ซึ่งเวลาประกาศจริงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ใช้ชื่อว่า "ประกาศเรื่องความอัศัคคินิดเคื้อง" ขอร้องให้ราษฎรชาวนาทุกคนพยายามเสียภาษี (พจน., ร.7 รล.20/194 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 4/2475" วันที่ 14 เมษายน 2475)

อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือความใส่พระทัยเรื่องราวของราษฎรมากขึ้น แต่โดยหลักการแล้วไม่ได้มีการแก้ไขฐานะพื้นฐานแต่อย่างใด ได้มีการแสดงเจตนาให้เห็นว่าราษฎรชาวนา คือผู้หนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ในแผ่นดินต้องพยายามช่วยกันเสียภาษี และสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์อยู่ตามจารีตประเพณีดังที่เห็นมาแต่เดิม

#### 7.6 การปฏิรูปทางการ เมืองจากเมืองบมเบียงโมเนร รลุด

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยสำคัญอีกประการหนึ่งเพราะว่าได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและในส่วนขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ดังโลกความมาแล้วในฉนวนอื่น ๆ ว่า ทรงนิยมลัทธิเสรีนิยม (liberalism) อย่างมาก กระนั้นก็ตามการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ได้เกิดขึ้น อย่างเช่น อภิรัฐมนตรีมา กรรมการองคมนตรีมา ฯลฯ เป็นการนำการ

เปลี่ยนแปลงโดยบนชั้นน้ำ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปทางการเมืองจากเบื้องบน (reformation from above) ไม่เรียกร่องจากส่วนเบื้องล่างเป็นเพียงข้อ  
 ประกอบการวินิจฉัย องค์กรที่เข้มแข็งคือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเจ้านาย ซึ่ง  
 แวดล้อมพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่เห็นแสดงท่าทีอันใดมากนัก (ยกเว้น  
 หม่อมเจ้าสิทธิพร กงสุการ) ว่ากองการ "หลวงพระราชอำนาจ" ใ้มีการพัฒนา  
 ระบอบการเมืองทั้งระบอบอย่างค่อยเป็นค่อยไป

แนวพระราชดำริที่ยังไม่เป็นแน่ นอกจากเรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วพอ  
 จะยกตัวอย่างที่สำคัญได้อีกว่ามี เรื่องร่างพระราชบัญญัติเทศบาลและแนวพระราชดำริ  
 เรื่องตั้งธนาคารช่วยเหลือชาวนา ในที่นี้จะพิจารณาในส่วนหลังเพื่อไว้เทียบเคียง  
 ทั่วไปว่า ทำไมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แนวพระราชดำริของพระเจ้าแผ่นดิน  
 จึงไม่มีผลเป็นการปฏิบัติ

การเทศบาล (municipality) เป็นแนวพระราชดำริในระบอบสมเด็จ-  
 พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่สำคัญและทรงมีพระราชกระแสว่าต้องทำให้เป็นเทศบาลจริง ๆ  
 ไม่ใช่เป็นการสุภาพบาลอย่างอดีต เป็นพระราชประสงค์ที่ด้พระราชทานไปยังกระทรวง  
 มหาดไทยตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2469 ด้มาเมื่อได้ทรงอ่านบันทึกของ เซอร์  
 เอ็ดวาร์ด คูก (Sir Edward Cook) เรื่อง "Municipalities in Siam"  
 ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2470 ทรงมีพระราชกระแสว่าทรงเห็นด้วยทุกอย่าง และ  
 ขอให้พิจารณากันโดยเร็ว ที่ประชุมองคมนตรีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2470 ได้  
 ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่อง มี นายอาร์. ดี. เครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษา  
 กรมที่ดินเป็นประธานกรรมการ กรรมการชุดนี้ได้กรวจดูการสุภาพบาลในตัวเมือง  
 และการเทศบาลในประเทศอาณานิคมต่าง ๆ แล้วทำรายงานเสนอในเดือนพฤษภาคม  
 พ.ศ. 2471 เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เจ้านายศิริกระทรวงมหาดไทย ได้  
 ทรงหนังสือราชการกำกับไว้ว่า

... เรายังไม่มีข้อเปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบราชการปัจจุบันอย่างภาคใดใน  
 ราชอาณาจักร เพราะกรรมการมีความเห็นว่ ความสามารถของพนักงานผู้ปฏิบัติจะ  
 แก้ไขให้ดีขึ้นได้เพียงแต่จะสมถ่างลักษณะที่อยู่ ในอำนาจราชการไปหมดไป ในพื้นที่  
 หนึ่งใดนั้นยังเป็นการพหุวิสัย หรือจะวางแผนนโยบายอย่างอื่นใดก็ย่อมก่อความ  
 อันตราย หากเจ้ามีความเห็นว่า กรรมการดำเนินการนี้ และวางทางดำเนินการ



เปลี่ยนอย่างระมัดระวังมาก ประสงค์ต่อความมั่นคงยิ่งกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงโดย  
เร่งรีบ ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่า น่าจะเป็นความคิดที่ถูกต้อง... (สนธิ เทชานันท์,  
ผู้รวบรวม 2519 : 36-37)

จะเห็นได้ว่าเป็นแนวคิดเดียวกันกับเรื่องอื่น ๆ คือให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็น  
ค่อยไปตามแบบที่อังกฤษปกครองอาณานิคม และนึกถึงความมั่นคงมากกว่าที่จะให้  
เปลี่ยนแปลงอย่างเร่งรีบ ทรงมีพระราชกระแสตอบเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต  
ว่า "เห็นพ้องด้วยเป็นส่วนใหญ่ และในขั้นต้นนี้ก็ทำได้มีความประสงค์ให้ทำอะไรมาก  
กว่าที่กรรมการเสนอขึ้นมา" (สนธิ เทชานันท์, ผู้รวบรวม 2519 : 38)

รายงานฉบับดังกล่าวนำเสนอที่ประชุมเสนาบดีสภาในเดือนสิงหาคม พ.ศ.  
2471 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสว่า "รายงานของ  
กรรมการนี้เป็นแต่ preliminary report (รายงานเบื้องต้น-ผู้อ้าง) เท่านั้น จะ  
ต้องทดลองกันต่อไปอีก ถ้าทดลองทำได้ในเมืองใหญ่ เช่น นครปฐมจะดี เพื่อฝึกหัด  
ข้าราชการและประชาชน" (สนธิ เทชานันท์, ผู้รวบรวม 2519 : 42) ซึ่งก็ต้อง  
เป็นภาระหน้าที่ของเสนาบดีจะดำเนินการต่อไป เวลาต่อมาจนถึงเดือนสิงหาคม  
พ.ศ. 2473 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคือ เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต  
ทรงหนังสือราชการว่า "การปรุงแต่งชุมชนขึ้นเป็นเทศบาลย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลาย  
อย่าง และมีทางกระทบถึงหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ อยู่มาก จึงต้องตราเป็น  
พระราชบัญญัติก่อน" (สนธิ เทชานันท์, ผู้รวบรวม 2519 : 43) คณะกรรมการ  
ของกระทรวงมหาดไทยได้ "ก้าวหน้า" เพิ่มหลักการว่าเทศบาลจะต้องเลี้ยงตัวเอง  
ได้ด้วย ซึ่งเป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง  
มีพระราชกระแสว่า "...ข้าพเจ้าอยากเห็นกรุงเทพ มี municipality  
(เทศบาล-ผู้อ้าง) และ เลี้ยงตัวเองได้ ก่อนข้าพเจ้าสิ้นชีวิต" (สนธิ เทชานันท์,  
ผู้รวบรวม 2519 : 56-57)

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าที่ประชุมเสนาบดีสภาในเดือนมกราคม  
พ.ศ. 2474 มีหลักการเรื่องผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและบุลเลียมามีได้รับการคัดค้าน  
ดังนั้นจึงเสนอเรื่องนี้เข้าที่ประชุมกรรมการองคมนตรีสภา สอบถามความเห็นดูก่อน  
(สนธิ เทชานันท์, ผู้รวบรวม 2519 : 86) แต่เนื่องด้วยการประชุมกรรมการ

องคมนตรีสภาในขณะนั้นมีอยู่น้อยครั้ง และมีข้อขัดแย้งเรื่องหลักการ จึงทรงมีพระ-  
ราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเทียบ-  
เคียงกับหลักการของประเทศที่เป็นอิสระอย่างเช่น ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ดูก่อน และ  
ให้กรมร่างกฎหมายทำความเข้าใจในส่วนหลักการมูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมาด้วย (สนธิ  
เทศาภิบาล, ผู้รวบรวม 2519 : 87)

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2474 กรมราชเลขาธิการได้ทำหนังสือสอบถาม  
กรมร่างกฎหมายว่าได้พิจารณาเทียบเคียงกับหลักการในประเทศญี่ปุ่น และฝรั่งเศส  
แล้วเสร็จหรือยัง กรมร่างกฎหมายตอบว่ามีปัญหาอยู่มากเกี่ยวกับการแปลกฎหมายญี่ปุ่น  
และต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2475 ได้ตอบชี้แจงว่ามีร่างพระราชบัญญัติภาชีอากร  
อยู่หลายฉบับ ซึ่งต้องทำเป็นการด่วน จึงขอระวางเรื่องร่างพระราชบัญญัติเทศบาลไว้  
ก่อน (สนธิ เทศาภิบาล, ผู้รวบรวม 2519 : 98) และในท้ายที่สุดจนกระทั่งถึงสิ้นสุ-  
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ยังคงไม่มีพระราชบัญญัติเทศบาลประกาศใช้

การเทศบาลจึงเป็นแนวพระราชดำริที่ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ แม้จะมี  
เวลาเตรียมการมาตลอดสี่ปีเศษ ปัญหาที่มีอยู่มากตั้งแต่ต้นเรื่องการวางหลักการ  
เพราะแนวปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งได้ศึกษามาจากประเทศอาณานิคม  
เมื่อมาปรับใช้กับประเทศสยามแล้ว จะมีปัญหาว่าคนจีนอาจมีอำนาจทางการเมือง  
ในเทศบาลได้ การเคลื่อนไหวของคนจีนในขณะนั้นมีลักษณะทางการเมืองอยู่มาก  
ความคิดที่เป็นอันตรายทั้งคอมมิวนิสต์ และบอลเชวิค ได้ขยายตัวไปตามสมาคมและ  
โรงเรียนจีน (สุคติ เจริญพงศ์, ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ สุคติ เจริญพงศ์,  
บรรณาธิการ 2522 : บทที่ 5) ค้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาเทียบเคียงกับเทศบาล  
ในประเทศเอกราชแท้ ๆ ด้วย (สนธิ เทศาภิบาล, ผู้รวบรวม 2519 : 90-92)  
เมื่อมีความขัดแย้งในหลักการข้างต้น ทางออกคือไม่มีการตัดสินใจในที่นี้ และได้ส่ง  
ให้หลักการผ่านไปในกระบวนการของระบบราชการ ซึ่งมีผลให้มีความล่าช้าต่อไป

พระราชดำริตั้งธนาคารช่วยเหลือชาวนาเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ไม่เป็นผล  
กล่าวคือ หลังการเสด็จฯ ประพาสอินโดจีนในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2473  
ทรงมีพระราชดำริว่าการสนับสนุนราษฎรชาวนาให้พึ่งตนเองได้ ไม่เสียเปรียบพ่อค้า  
คนกลางทางหนึ่งคือควรตั้งธนาคารขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อช่วยเหลือชาวนา แนว

พระราชดำรินี้พระราชทานไปยังกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2473 ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2473 กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้ถวายบันทึกตอบว่า การตั้งธนาคารให้ชาวนา กู้เงินเป็นวิธีการของประเทศฝรั่งเศสปกครองอาณานิคม ซึ่งจะเปรียบเทียบกันแล้ว การตั้งสหกรณ์ตั้งที่กำลังค่าเงินการอยู่มีประโยชน์มากกว่า ส่วนเรื่องคนไทยขยันสู้ คนจีนไม่ได้ นั่นเป็นเพราะนิสัยใจคอ ถึงอย่างไรก็ตามประเทศสยามยังมีความอุดม- สมบูรณ์ ข้อที่ควรบำรุงในขณะนี้คือจัดให้มีผลเมืองมากขึ้น จะแก้ไขเรื่องคนจีนเอา เปรียบคนไทยภายในชั่วอายุคนรุ่นเดียวคงจะไม่ได้ ในอีกหนึ่งปีถัดมาได้มีการพิจารณา เรื่องดังกล่าวอีก พร้อมกับมีบันทึกเสนอของที่ปรึกษาจากสหกรณ์ มีความเห็นร่วมกันว่า การตั้งธนาคาร เพื่อช่วยเหลือชาวนานั้นไม่มีหลักประกันอันใด ควรจะต้องขยายสหกรณ์ ไปก่อน แต่การสหกรณ์ก็ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะการสหกรณ์ตั้งที่ทำอยู่ ในประเทศพม่า และอินเดียน ก็มีผลให้เกิดความวุ่นวาย (หจช., ร.7 พ.13/3 "เอกสารประกอบการประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 7/2474" 21 พฤษภาคม 2474) ในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2474 ครั้งเดียวกันนั้น กรมพระยา- คำวรางษานุภาพ ทวีสุวาทรงเสียดพระทัยที่แนวพระราชดำริที่ดีได้พระราชทานลงมา แล้ว แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติอัน "เป็นการฆ่าความคิด" มติของที่ประชุมอภิรัฐมนตรี ไม่ได้ปฏิบัติแนวพระราชดำริ แต่เห็นว่าการให้รอไปก่อน (หจช., ร.7 พ.13/3 "สำเนาการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 7/2474" 21 พฤษภาคม 2474) กรมพระยา- คำวรางษานุภาพ ทรงมีพระบันทึกอธิบายไว้ว่า "การที่ทำให้สำเร็จได้ตั้งความคิดจึง เป็นส่วนสำคัญยิ่งกว่าตัวความคิด..." (หจช., สบ.2.47/223 "พระบันทึกความ ที่ตรีสในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี" 11 พฤษภาคม 2474) ในทางหนึ่งได้ทรงเตือนเสนาบดี ต่าง ๆ ให้จัดการบริหารตามแนวความคิดที่เชื่อว่าดี อย่างเช่น การสหกรณ์ การคลัง- ออมสิน ฯลฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ควรจะทำไปอย่างเล่น ๆ

จากตัวอย่างที่สอง อาจกล่าวสรุปได้ว่า แนวพระราชดำรินี้ที่ไม่เป็นผลในทาง ปฏิบัติมีอยู่จำนวนหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ยอมรับกันว่าเป็นแนวพระราชดำริที่ดี และได้ทรงมี พระราชกระแสกำชับว่าควรทำเป็นอย่างยิ่ง ในประการต่อมาเมื่อมีความขัดแย้งทาง หลักการในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี จะไม่มีการตัดสินใจว่าให้ยกเลิกหรือให้ทำในทันที

ทางออกคือให้ไปสำรวจความรู้อื่น ๆ ให้หน่วยงานอื่น ๆ ทำบันทึกความเห็นถวายขึ้น  
มา และให้เลื่อนเรื่องนี้ไปก่อน การปฏิรูปทางการเมืองจากเมืองมณฑลจึงอาจเป็นไปได้  
ได้อย่างรวดเร็ว อย่างเช่นการตั้งอภิรัฐมนตรีภายในสองวันหลังเสด็จขึ้นครองราช-  
สมบัติ หรืออาจเป็นไปได้อย่างล่าช้าดังตัวอย่างข้างต้นนี้ก็ได้อีก

แนวพระราชดำริเรื่อง "รัฐธรรมนูญ" มีอยู่จริงนับตั้งแต่เสด็จขึ้นครองราช-  
สมบัติ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2469 ได้ทรงมีพระราชบันทึกเรื่อง "ปัญหาของสยาม"  
(Problems of Siam) ตั้งพระราชปณิธาน 9 ข้อตามพระยาภิรมย์ภักดี  
(Dr. Francis B. Sayre) แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีพระปรีชาญาณกว้างขวาง  
มาก พระยาภิรมย์ภักดีได้ทูลพระราชบันทึกพร้อมกับร่างกฎหมายแสดงการปกครอง  
ถวายชื่อว่า "Outline of Preliminary Draft" มี 12 มาตรา ตามความเห็น  
ของพระยาภิรมย์ภักดี อำนาจสูงสุดในแผ่นดินอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ แต่ให้มี  
นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน (พจช., สบ.2.47/32  
Phya Kalyan's memorandum" 27 กรกฎาคม 2469) ซึ่งกรมพระยาดำรง-  
ราชานุภาพทรงเห็นว่าไม่มีผลอันใด เพราะนายกรัฐมนตรีจะทำงานได้อย่างมีผลจริง ๆ  
ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภา ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ การมีนายกรัฐมนตรีแบบ  
อยู่ภายใต้องค์พระมหากษัตริย์ แม้จะมีอภิรัฐมนตรีสภาควบคุมอยู่ด้วย จะมีผลให้ประชาชน  
เข้าใจว่า "ระมหากษัตริย์มีความอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติพระราชกรณียกิจได้ จึงต้อง  
ตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้น และถ้ามีความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับนายกรัฐมนตรี  
เกิดขึ้นแล้ว นายกรัฐมนตรีถูกถอดโดย "พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ก็ยิ่งแสดงให้เห็น  
เห็นว่าไม่มีผลสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่ระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พจช.,  
สบ.2.47/32 "Memorandum ของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ" 1 สิงหาคม 2469)

ทางออกในขณะนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2469 เป็นต้นมา คือการตั้งกรรมการ  
องคมนตรีสภาขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชบันทึกเรื่อง  
"Democracy in Siam" เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2470 (พจช., สบ.2.42/67;  
Batson, ed. 1974 : 42-47) ให้กรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติองคมนตรี  
ได้อ่านว่ามีพระราชประสงค์ในระยะต่อ ๆ ไป ให้กรรมการองคมนตรีสภาที่มีอำนาจ  
ไปในทางนิติบัญญัติ เพื่อเตรียมการจะมีระบบรัฐสภาต่อไปในอนาคต พระองค์ทรงพอใจ

กับร่างพระราชบัญญัติกรรมการองคมนตรี และทรงมีพระราชกระแสว่า "กฎหมายนี้  
 เข้ารูปกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitution Law) มาก" (หจข., ร.7 รล.  
 6/4 "พระราชกระแส" ๖ กันยายน 2470) กระนั้นก็ตาม กรรมการองคมนตรีสภา  
 ไม่อาจพัฒนาต่อไปได้ นับวันมีการประชุมบ่อยครั้งลง และมีความล้มเหลวไม่เป็นไป  
 ตามพระราชประสงค์

ในปี พ.ศ. 2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมหทวน  
 เรื่อง "วิธีการปกครอง" อีกครั้งหนึ่ง\* ในวันที่ 8 ธันวาคม 2474 นายเรมอนต์  
 บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Steven) ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศ และ  
 พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง สุนทรະภูล) ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ  
 ร่างเค้าโครงการเปลี่ยนรูปการปกครอง (An Outline of changes in the Form  
 of Government) ถวาย ตามเค้าโครงการดังกล่าวระบุว่าอำนาจสูงสุดยังคงอยู่ที่  
 องค์พระมหากษัตริย์ แต่ให้มีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล (Prime Minister and  
 Cabinet) ทำหน้าที่บริหารอยู่ภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรีสภา  
 (Supreme Council) และสภานิติบัญญัติ (Legislative Council)

ความสำคัญกล่าวสรุปได้ว่า นายกรัฐมนตรีคือผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า  
 แต่งตั้ง และทรงมีพระราชอำนาจที่จะถอดถอนเมื่อใดก็ได้ คณะรัฐมนตรีคือบุคคลซึ่ง  
 นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เลือกและถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง  
 ส่วนสภานิติบัญญัติประกอบไปด้วยสมาชิกที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและ  
 เลือกตั้งทางอ้อมอย่างละเท่า ๆ กัน สภานี้มีหน้าที่พิจารณา ร่างกฎหมายและร่าง  
 พระราชบัญญัติงบประมาณ อย่างไรก็ดี พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจที่จะ  
 ยับยั้งร่างกฎหมายและตรากฎหมายได้เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยไม่ผ่านสภานี้

---

\* คำนี้ ถ้าจะใช้ให้ตรงกับแนวความคิดของชนชั้นนำในระบบเก่า คือเท่ากับ  
 Constitution กฎบัตรของ หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ใน หจข., ร.7 รล.  
 6/4 และพระราชบันทึก Problems of Siam หจข., สป.2.42/32.

รูปร่างทั้งสองคือ นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และ พระยาศรีวิสารวาจา ได้ร่างเค้าโครงดังกล่าวขึ้นเพราะเป็นพระราชประสงค์ แต่เขาทั้งสองเห็นพ้องต้องกันว่า "ยังไม่ถึงเวลาที่ประเทศสยามจะเปลี่ยนรูปการปกครอง" (หจช., สม.2.47/242 "Memorandum" 8 มีนาคม 2474) เป็นที่เข้าใจว่าได้มีการเวียนหนังสือราชการ เรื่องวิธีการปกครองแผ่นดินทั้งเค้าโครงร่างและบันทึกความเห็นของนาย สตีเวนส์กับพระยาศรีวิสารวาจาในหมู่อภิรัฐมนตรี เพราะกรมพระยาคำรงราชานุภาพ ได้ทรงมีร่างลายพระหัตถ์ถึงเจ้าพระยามหินทรว่า "เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของ มิสเตอร์สตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจา ว่าเวลานี้ยังไม่ถึงเวลาจัดการเรื่องนี้" (หจช., สม.2.52/335 "ร่างลายพระหัตถ์ถึงกรมพระยาคำรงราชานุภาพ ถึง เจ้าพระยามหินทร" มปป.)

ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับการประชุมอภิรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการเปลี่ยนวิธีปกครอง ซึ่งถ้าจะมีควรจะอยู่ในระหว่างปลายเดือนมีนาคมหรือต้นเดือนเมษายน (สุคติ เจริญพงศ์ 2519 : 161-165) และอาจเป็นไปได้ที่จะไม่มีการประชุม เพราะเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีพระชันษามากต่างมีพระโรคหลายพระองค์ ในระหว่างเดือนมีนาคมนี้ ซึ่งอาจจะใช้วิธีส่งบันทึกและถวายพระบันทึกแทนการประชุมก็ได้ (Batson, ed. 1974 : 84) ข้อสันนิษฐานข้างต้นใช้ประกอบความเชื่อว่าจะมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 แต่เพราะมีเจ้านายหลายพระองค์คัดค้านจึงต้องเลื่อนการพระราชทานรัฐธรรมนูญออกไป (สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีฯ, ใน สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย 2516 : 7) ในที่นี้ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าพิจารณาจากลักษณะของการปฏิรูปทางการเมืองจากเบื้องบน ซึ่งได้ดำเนินมาตั้งแต่ต้นรัชกาลจนถึงปี พ.ศ. 2475 เป็นเรื่องที่เป็นไปได้น้อยมากที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในระยะเวลานั้นใกล้ อาจเป็นไปได้ในกรณีเดียวคือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ซึ่งพระองค์ไม่มีพระราชประสงค์ที่จะใช้และไม่ใ้เข้ามาเลยในตลอดระยะเวลาพิเศษสุดท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยาม ดังตัวอย่างเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เป็นต้น

พฤติกรรมของเสนาบดีในส่วนอื่นในเวลาเดียวกันนี้ที่ดูจะมีความตั้งใจที่ต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมือง คือข้อเสนอของเสนาบดีกระทรวง

ขบวนการในเดือนพฤษภาคม ซึ่งเสนอให้ลี้ภัยที่จีนและปรึกษาเรื่องร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสตามที่ประชุมเสนาบดี วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2475 ว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในภายหน้าว่าจะให้มีเสรีภาพหรือจะมีการควบคุมแบบเข้มงวด (dictatorial form) ประเทศสยามทำอะไรแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ "เกรงใจฝรั่ง" (กจข., ร.7 หน้า 84 หมายเลข 18/84 อ้างถึงใน พรงค์ บ๋องพิศ 2518 : ภาคผนวก ก.) และทรงมีพระราชกระแสตอบเสนาบดีกระทรวงขบวนการในอีกสองวันถัดมา เมื่อเสนาบดีถวายความเห็นของ ท่านมูสโซลีนิ เรื่องการศึกษาในประเทศอิตาลีเพิ่มเติม ไว้ในทำนองเดียวกันแต่ได้ทรงย้ำความบางตอนที่สำคัญต่างกันออกไปอยู่บ้าง ทรงกล่าวว่า

... เราจะสอนคนไทยให้นิยมการปกครองอย่าง Absolute Monarchy โคหือหรือ ทรงสูงส่งมาก เพราะดาทำเดี่ยวนี่เข้าเกินไปเสียแล้ว... เมืองเราใช้วิธีปกครองอย่าง Dictatorship แต่ไม่ใช่วิธีการอย่างอื่น ๆ ของ Dictatorship กลับใช้ลักษณะการของ dictatorship หลายอย่าง ซึ่งเป็นการครึ่ง ๆ กลาง ๆ และยังไม่ตกลงใจกันจริง ๆ วาจะเอาอย่างไร ควย ฉะนั้นจะไม่ใช่แบบ democracy เรายังเกรงกลัวหรือจะตีเตียนว่า uncivilized (ไม่ศิวิไลซ์-บูธอง) ส่วนอิตาลีไม่ตองกลัว ใครจะตาทัก ขาง คั้งนั้นเมืองเราจะตองตองอยู่ between two stools (ในภาวะเหยียบเรือสองแคม-บูธอง) เพราะสังเลใจ... (กจข., สบ.2.47/247 "พระราชกระแสตอบเสนาบดีกระทรวงขบวนการ" 1 มิถุนายน 2475)

นี่คือคำอธิบายที่คัดลอกสถานการณ์ในเดือนมีนาคม จนถึง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ว่า นอกจากจะยังไม่มีการตัดสินใจเรื่องเปลี่ยนรูปการปกครองแล้ว บางส่วนของชนชั้นนำ ยังหวังที่จะก้าวไปในทิศทางแบบ "ฟาสซิสต์" เพื่อระคับระคองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไว้ต่อไป แต่จะตัดสินใจหาความเห็นพ้องร่วมกันทั้งหมดไม่ได้

กล่าวสรุปโดยรวมทั้งหมด ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามได้ประสบกับ วิกฤตการณ์การล้มความชอบธรรม (Legitimacy Crisis) นับตั้งแต่ชนชั้นนำไปจนถึงระคับเมืองล่างไคหย่อนความเชื่อถือการใช้อำนาจที่สมบูรณั้เด็ดขาด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ไคทรงปฏิรูปทางการเมือง การปกครอง ในสภาพแวดล้อมซึ่งต้องไครับความเห็นพ้องควัยจากหมู่เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ และอยู่ในสถานการณ์ที่พดติกรรม

ของชนชั้นสูงและข้าราชการไม่ได้ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือ "หมุนคนชั้นต่ำ" ให้ขึ้นมาใช้อำนาจ ระบบอำนาจรัฐรวมศูนย์มีมรดกและอำนาจมากมาย อย่างเช่น เอกสารราชการ และความสัมพันธ์กับราษฎร ซึ่งตกเป็นพระราชภาระของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะที่เกี่ยวกับการสำแดงประสิทธิภาพ (efficiency) ของระบบอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยพยุงฐานะของระบอบการเมืองไว้ ก็ประสบกับปัญหาว่ามีข้อจำกัด ทั้งจากทรัพยากรคือเศรษฐกิจตกต่ำ และที่สำคัญคือ ข้อจำกัดในแนวคิดซึ่งแลเห็นว่าคนมีฐานะหน้าที่ไม่เท่าเทียมกัน แลเห็นว่าพ่อค้าและนักหนังสือพิมพ์ยังไม่ถือเป็นผู้มีความรู้ การปฏิบัติภายในระบบราชการเต็มไปด้วย การเลือกที่รักมักที่ชัง และรัฐไม่อาจแทรกแซงเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจได้ จะศรัทธาใจอะไรดีที่ว่า "ฉิบพลาคเพราะทาน้อยดีกว่าฉิบพลาคเพราะทานมาก" สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางประสิทธิภาพของรัฐ (efficiency crisis) ควบ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงไม่อาจตั้งทนอยู่ได้ แรงผลักดัน ทางภูมิปัญญาของกลุ่มสังคมหลายกลุ่มที่ต้องการแลเห็นประเทศสยามมีความ "ศิวิไลซ์" ได้ผลักดันให้มีคณะบุคคลชื่อ "คณะราษฎร" ทำการยึดอำนาจเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เปลี่ยนมูรฐานการปกครอง และสงวนลักษณะอำนาจการปกครองบางอย่างไว้ การเมืองได้เปิดกว้างขึ้นกลายเป็นที่จุดความมุ่งหวังให้แก่คนกลุ่มต่าง ๆ และมีมิติใหม่ ของความขัดแย้งทางการเมือง และการอธิบายแบบใหม่เกี่ยวกับการยอมรับทางการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ตรงกันข้ามกับสภาพการณ์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย