

บทที่ ๒

พื้นฐานทางทฤษฎีของลาว

ในการศึกษาถึงปัญหาหรืออุปสรรคในการปกครองของลาวโดยเฉพาะในสมัย  
รัฐบาลสมหมายได้การนำของเจ้าสุวรวงศ์วานนั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพื้นฐาน  
ต่าง ๆ ของลาวด้วยซึ่งจะได้อธิบายถึงพื้นฐานต่าง ๆ ของลาวที่มีผลกระทบต่อ  
ต่อการปกครองว่าปัจจัยใดบ้างที่เป็นสิ่งสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคอย่างไรต่อการปกครอง  
ของลาว ซึ่งจะได้อธิบายถึงพื้นฐานต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ พื้นฐานทางภูมิศาสตร์

๒.๑.๑ ที่ตั้งและอาณาเขต

ประเทศลาวตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทางตอนในของคาบ  
สมุทรอินโดจีนระหว่างเส้นรุ้งที่ ๑๘ องศาเหนือ ถึง ๒๒.๓๐ องศาเหนือ และเส้นแวง  
ที่ ๑๐๑ องศาตะวันออก ถึง ๑๐๗.๓๐ องศาตะวันออก บริเวณพื้นที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บน  
ฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง เป็นประเทศที่ไม่มีพรมแดนติดทะเล ล้อมรอบด้วยประเทศต่าง ๆ  
คือ

- |             |   |
|-------------|---|
| ทิศเหนือ    | จกภูมัยของพม่า มณฑลยูนนานของสาธารณรัฐ<br>ประชาชนจีน และเขตปกครองตนเอง ไคปักของ<br>เวียตนามเหนือ |
| ทิศตะวันออก | จกเวียตนามเหนือและเวียตนามใต้   |
| ทิศใต้      | จกกัมพูชา   |
| ทิศตะวันตก  | จกประเทศไทย   |



ประเทศลาวมีพื้นที่ทั้งหมด ๒๓๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร เท่ากับ ครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศไทย ความยาวจากเหนือถึงใต้ประมาณ ๑,๑๐๐ กิโลเมตร ส่วนกว้างที่สุดของประเทศประมาณ ๕๑๐ กิโลเมตร ส่วนแคบที่สุดยาวประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร เท่านั้น

พินาศภัยพิบัติคือเส้นแบ่งอาณาเขตของประเทศลาวกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น เป็นเส้นกั้นพรมแดนตามธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ซึ่งได้แก่ แม่น้ำโขง และภูเขา

### ๒.๑.๒ ลักษณะภูมิประเทศ

พื้นที่โดยทั่วไปเป็นภูเขา ป่า และที่ราบสูงซึ่งแห้งแล้งและทุรกันดาร ที่ราบอันเป็นที่ในการเพาะปลูกมีน้อยคือประมาณ ๑ ใน ๕ ของพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงและทางใต้

ลักษณะภูมิประเทศอาจแบ่งได้เป็น ๓ ภาค คือ

๑. ภาคเหนือ ประกอบด้วยภูเขาและหุบเขาสลับซับซ้อนกันเป็นจำนวนมาก เช่น เทือกเขาอันนัม บางแห่งที่เป็นที่ราบสูงปกคลุมด้วยป่าหนาทึบ มีที่ราบเล็กน้อยตามเชิงเขา เช่นที่ราบหุบจำป่าสัก

๒. ภาคกลาง พื้นที่ทางตะวันตกของภาคอยู่ในระดับต่ำและเป็นที่ราบลุ่มทางตะวันออกเป็นภูเขา และที่ราบสูงซึ่งทอดมาจากเทือกเขาอันนัมจากภาคเหนือ

๓. ภาคใต้ ประกอบด้วยที่ราบสูงและที่ราบลุ่มแถบ ๆ เช่นที่ราบสวาระวัน ที่ราบลุ่มน้ำเซกอง และที่ราบสูงโบลเวเน

แม่น้ำสำคัญอันเป็นหัวใจของประเทศลาวคือแม่น้ำโขง เฉพาะความยาวตอนที่ไหลผ่านประเทศลาวนั้นประมาณ ๑,๘๐๐ กิโลเมตร ลักษณะทั่วไปประกอบด้วยเกาะแก่งและโขกหินเป็นจำนวนมาก กระแสน้ำเชี่ยวจัด ทลิ่งสูง บางตอนเป็นหน้าผาสูงชัน

และบางตอนใช้โคเคเฉพาะฤดูกาล ความกว้างของลำน้ำจะทวีมากขึ้นตามลำดับ เมื่อไหลลงสู่ตอนใต้ แต่ความแรงของกระแสน้ำจะไม่ลดลงมากนัก อัตราความเร็วของกระแสน้ำขึ้นอยู่กับความแตกต่างของฤดูกาล

ส่วนแม่น้ำสายอื่น ๆ เป็นสาขาของแม่น้ำโขงเกือบทั้งสิ้น และเป็นแม่น้ำสายสั้น ๆ เช่น ลำน้ำอู ลำน้ำงึม และลำน้ำทา เป็นต้น

### ๒.๑.๓ การคมนาคม

การคมนาคมในประเทศลาวอาศัยทางน้ำเป็นสำคัญ โดยอาศัยแม่น้ำโขง และสาขาเป็นเส้นทางลำเลียงขนส่งมาตั้งแต่โบราณกาล จึงมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นตามแถบนี้ การคมนาคมทางบกนี้มีแต่ถนน ในที่ทางรถไฟ มีทางถนนนั้นก็ไม่ค่อยสะดวก เพราะจำนวนถนนที่ใช้อยู่มีจำกัดและขาดเป็นทิว ๆ รวมทั้งไม้สุมจะปลอกล้มเท่าใดนัก ส่วนทางอากาศเสียค่าใช้จ่ายสูง

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่าธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของประเทศลาวเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของชาติเป็นอย่างมาก ทั้งยังเป็นจุดอ่อนในการป้องกันประเทศอีกด้วย ผลที่เกิดจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวก็คือ

๑. การที่ประเทศลาวไม่มีทางออกทะเล ทำให้การติดต่อกับโลกภายนอกมีอยู่อย่างจำกัด ต้องอาศัยกานทางประเทศอื่น ๆ เช่นประเทศไทย จึงเป็นการเสียเปรียบอย่างมาก เพราะขึ้นอยู่กับความพอใจของประเทศเหล่านั้น และต้องซื้อสินค้าในราคาแพง จึงทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกิดขึ้นช้า

๒. เนื่องจากการคมนาคมมีอุปสรรคทั้งทางบกและทางน้ำ ส่วนทางอากาศนั้นก็ใช้ได้เฉพาะกรณีเนื่องจากไม่เหมาะกับสภาพทางเศรษฐกิจ จึงทำให้การติดต่อกันภายในประเทศทำได้ไม่ทั่วถึง และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ

ประชาชนในส่วนที่ลึกเข้าไปหาโถงปาก

๓. การที่ถูกสงครามช่วยประเทศที่มีความเจริญกว่า ตลอดจนมีกำลังทางเศรษฐกิจและทางทหารสูงกว่า ลาวจึงตกเป็นดินแดนกันชนหรือ Buffer state ของประเทศที่ใหญ่กว่าซึ่งขัดแย้งกัน ดังนั้นความสงบของประเทศลาวจึงเกิดขึ้นโดยยาก

๔. ลักษณะรูปร่างของประเทศนั้นยาวและแคบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนที่แคบที่สุดซึ่งอยู่ติดกับเวียดนามเหนือนั้นเป็นจุดอ่อนอันสำคัญ เพราะอาจจะถูกตัดขาดออกจากกันได้โดยง่าย ซึ่งจะทำให้การติดต่อระหว่างภาคเหนือและภาคใต้ถูกตัดขาดโดยสิ้นเชิง

๕. การที่ดินแดนทางแถบตะวันออกติดชายแดนตั้งเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ จึงทำให้ลาวถูกใช้เป็นทางลำเลียงกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดี โดยตัวเองก็ไม่มีกำลังพอที่จะต่อต้านการแทรกแซงจากประเทศภายนอกได้

## ๒.๒ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงภาวะเศรษฐกิจของลาว ก็ควรจะกล่าวถึงพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นมาแต่ดั้งเดิมในสมัยที่ลาวอยู่ในความปกครองของฝรั่งเศสเสียก่อน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ลาวเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสนั้น ฝรั่งเศสไม่ได้วางรากฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาให้แก่ลาวเลย ดังนั้นเมื่อลาวได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ (๒๑ กรกฎาคม ๒๔๘๙) รัฐบาลลาวจึงมุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศให้มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา เพื่อให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดีและฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศมั่นคง แต่ก็ไม่สามารถทำได้เพราะความยุ่งเหยิงทางการเมืองภายในที่มีการแตกแยกในระหว่างนักการเมืองฝ่ายต่าง ๆ จึงทำให้ลาวไม่สามารถช่วยตัวเองได้ทางเศรษฐกิจ ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศเรื่อยมา

นอกจากนี้การที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ และมีลักษณะทางการเกษตร เป็นส่วนใหญ่ก็เป็นจุดอ่อนที่สำคัญ กล่าวคือ ลาวมีพืชเกษตรกรรม ได้แก่ ข้าวเหนียว ข้าวโพก กาแฟ ฝ้าย ปอกระเจา เลี้ยงสัตว์จำพวก โค กระบือ หมู ไก่ ไก่ ไก่ใหม่ จับสัตว์น้ำตามริมฝั่งแม่น้ำโขง ปลาไม่มีมากเพราะมีจำพวกปลาเขามากมาย แร่ธาตุอุดมสมบูรณ์ เช่น ถ่านหิน ทองคำ เหล็ก ถ่านหิน แต่ยังไม่มีการสำรวจอย่างจริงจัง จึงมีการผลิตที่บุกเบิกอยู่บ้างเล็กน้อย สำหรับอุตสาหกรรมยังไม่มีการก้าวเป็นลำดับขั้น คงมีแต่อุตสาหกรรมในครัวเรือนและอุตสาหกรรมเบา<sup>๓</sup>

การพัฒนาเศรษฐกิจของลาวมีอุปสรรคอยู่หลายประการ คือ

๑. ลักษณะภูมิประเทศ พื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกมีประมาณ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ทั้งหมด สลิตยผลทางการเกษตรไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนทั้งประเทศ ลักษณะป่าเขาเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งภายใน การไม่มีทางออกทะเลเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งอย่างยิ่ง ความขาดแคลนจึงจำเป็นต้องสั่งอาหารจากต่างประเทศ

๒. การขาดเอกภาพทางการเมือง เนื่องจากผู้นำทางการเมืองของลาว แบ่งแยกออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา และฝ่ายเป็นกลาง จึงเกิดการสู้รบกันตลอดเวลา ประชาชนไม่มีกำลังใจในการประกอบการทำมาหากิน ขาดแรงงานในการเกษตรกรรม เพราะชายฉกรรจ์ถูกเกณฑ์เป็นทหาร จึงมีแต่แรงงานของหญิง เด็ก และคนชรา นอกจากนี้ยังเป็นภาระของรัฐที่จะต้องให้ความช่วยเหลือและเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศสูงมาก เช่น เมื่อปี ๒๕๑๓ งบประมาณป้องกันประเทศสูงถึง ๘,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ ในขณะที่งบประมาณพัฒนาเพียง ๔๐๐ ล้านดอลลาร์ เท่านั้น

---

<sup>๓</sup> Phillippe, Devillers, "Laos", Chambers's Encyclopaedia ๑๙๖๒, vol. ๘, p. ๓๓๐

๑. ขาดเงินทุน กำลังคน และวิชาการ จึงไม่สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติ  
ที่อุดมสมบูรณ์ออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศได้

อุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้รัฐบาลพยายามหาทางแก้ไข และขอความช่วยเหลือ  
เหลือจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก

004894

แต่โลกที่ประชาชนลาวส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม รัฐบาลจึงไม่ค่อย  
สนใจการค้าขาย รัฐบาลจึงไม่ได้ส่งวนอาชีพไว้ให้ประชาชน จึงปล่อยให้การค้าขายตก  
อยู่ในมือของชาวต่างด้าว เช่น จีน เวียดนาม และไทย การค้าใหญ่จึงมีชาวต่างด้าว  
ผูกขาดเกือบทั้งสิ้น ชาวลาวเองจะประกอบอาชีพค้าขายตามเมืองหรือหมู่บ้านใหญ่ ๆ  
อยู่น้อยมาก ตามชนบทยังนิยมประเพณีการแลกเปลี่ยนสินค้าโดยวิธีสิ่งของแทนเงิน สิ่ง  
ของเหล่านี้คือ ยาสูบ ดิน และชา เป็นต้น

ส่วนการค้ากับต่างประเทศ ต้องอาศัยประเทศเพื่อนบ้านในการขนส่งสินค้า  
เข้าและสินค้าออก ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชาวต่างด้าวเช่นกัน รายได้เฉลี่ยจากสินค้า  
เข้าปีละประมาณ ๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่มีสินค้าออกเพียงปีละ ๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>๕</sup>

รายได้ของประชากร ขึ้นอยู่กับการเกษตร แต่เพราะมีพื้นที่น้อยผลผลิตไม่พอที่  
จะเลี้ยงคนทั้งประเทศ รายได้ของประชากรจึงต่ำในขณะที่การครองชีพสูงขึ้นทุกที่<sup>๖</sup>

สถานการณ์ต่างการคลัง งบประมาณแต่ละปีจะขาดดุลอยู่เสมอ แต่ที่ลาวมี  
เสถียรภาพอยู่ได้ก็เพราะความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา  
ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส มิฉะนั้นลาวจะไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ประเทศต่าง ๆ จึงพยายาม  
ช่วยประคับประคองให้ลาวมีฐานะทรงตัวอยู่ได้<sup>๗</sup>

<sup>๕</sup> Phillippe, *Ibid*, p. ๓๓๑

<sup>๖</sup> บุญวย ศรีสวัสดิ์, ราชอาณาจักรลาว, (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า,  
๒๕๐๓), หน้า ๒๔๔ - ๓๐๒

เนื่องจากดาวคำเห็นนโยบายเป็นกลาง ดาวจึงได้รับขอความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ เช่นองค์การสหประชาชาติ และจากกลุ่มโลกเสรี เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น ตลอดจนจากกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น โซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนามเหนือ

๒.๓ พหุวัฒนธรรมสังคม

๒.๓.๑ ประชากร

ประชากรของลาวในปี ๒๕๑๗ มีประชากร ๓,๒๖๐,๐๐๐ คน ประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติ ที่นำผู้หลักโตแก่เชื้อชาติลาวและมีจำนวนมากที่สุด คือประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด นอกจากนี้เป็นชนเผ่าต่าง ๆ เช่น แมว ซึ่งอยู่บนที่ราบสูง หลวซาเงาของกิน และไทยวน เป็นต้น ส่วนชาวต่างดาวที่อพยพมาประกอบอาชีพและตั้งหลักแหล่งโตแก่ ชาวจีน เวียดนาม และไทย

อัตราการเกิดมีร้อยละ ๔.๗ อัตราการตายมีร้อยละ ๒.๓ อัตราการเพิ่มจึงไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะโรคภัยไข้เจ็บเป็นสาเหตุของการตายแก่ประชากรประมาณร้อยละ ๔๖ อาศัยอยู่ในชนบท ที่เหลืออาศัยอยู่ในตัวเมือง

๒.๓.๒ ศาสนาและความเชื่อถือ

ประชากรของลาวส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนานิกายหินยาน ซึ่งถือเป็นศาสนาประจำชาติ ชาวลาวยึดถือศาสนาคริสต์น้อยน้อย ชนเผ่าต่าง ๆ ยังนับถือไสยศาสตร์อยู่มากและประมาณ ๔๐ เปอร์เซ็นต์โตนำเอาพุทธศาสนาและไสยศาสตร์มาปะปนกันจนแยกไม่ออก

โดยทั่วไปพุทธศาสนาในลาวเหมือนกับไทย พระภิกษุจะไม่เกี่ยวของกับการเมือง ถือว่าศาสนาและกิจการบ้านเมือง เป็นสิ่งที่ควมกั้นไปต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจึงกล่าวได้ว่า พุทธศาสนาและชีวิตประจำวันของประชาชนลาวนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันโดยยาก<sup>๗</sup>

---

b The World Almanac & Book of Facts ๑๙๗๖, Newspaper Enterprise Association, inc. New York, Cleveland p. ๒๓๘

๗ บุญชาย ศิริสวัสดิ์, เดิมเกิดบ้าน, หน้า ๓๕ - ๔๓

๒.๓.๓ ชนบทกรรมนิยมประเพณี

โดยทั่วไปคล้ายคลึงกับชาวไทย ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรากฐานสำคัญอยู่ที่พุทธศาสนา และแม้ว่าจะต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส เป็นระยะเวลาอันยาวนานถึงหนึ่งศตวรรษ ก็ไม่ทำให้ชนบทกรรมนิยมดั้งเดิมเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด กล่าวคือชาวลาวยังยอมรับระบบเจ้าขุนมูลนาย ถ้อยศถิ์ถักถัก และไม่ชอบการขัดแย้ง จึงถูกชักจูงใ้กาย ๆ มีชนชั้นสูงเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของชนบทกรรมนิยมดั้งเดิมนั้น

๒.๓.๔ การศึกษา

เมื่อเริ่มแรกที่ฝรั่งเศสเข้ามาปกครองลาวนั้น ฝรั่งเศสไม่สนใจที่จะพัฒนากิจการศึกษาคให้แกชาวลาว หากแต่หวังที่จะมากอบโกยผลประโยชน์จากชาวลาวเท่านั้น การศึกษาในลาวจึงเป็นแบบดั้งเดิมเป็นเวลานาน กล่าวคือมีการเรียนตามวัด โดยมีพระภิกษุเป็นครูสอน ต่อมาเมื่อมีการศึกษาแบบใหม่ดำเนินตามแบบฝรั่งเศส แบ่งเป็น ๓ ชั้นคือ ประถมศึกษาซึ่งเป็นภาคบังคับ มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในแขนงพิเศษคือโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์และสถาบันการศึกษาทางพุทธศาสนา

การศึกษาในลาวอยู่ในชั้นที่ไม่ก้าวหน้านัก มีมหาวิทยาลัยอยู่เพียงแห่งเดียว คือ มหาวิทยาลัยศรีสว่างวงศ์ แม้ว่าทั้งฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาจะให้

ร.ท. เม็ก จันทร์ทอง, ลาวไทย พระนคร โฉดเคียนการพิมพ์,  
๒๕๐๐) หน้า ๑๕๖ - ๑๖๔

เป็นมหาวิทยาลัยที่สหรัฐ ฯ ให้ความช่วยเหลือจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒  
ตั้งอยู่ที่กรุงเวียงจันทน์



การขยายเหลือ เช่น คำนงบประมาณการศึกษาและการส่งนักเรียนไปศึกษาต่างประเทศ  
ต่าง ๆ ที่เจริญ แต่การศึกษาที่ยังอยู่ในเขตจำกัดเนื่องจากยังมีปัญหาเรื่องงบประมาณ  
และการขาดแคลนครู ทั้งนี้เพราะคนหนุ่มสาววิ่งเที่ยวจลาจลหาอาหาร เป็นครุ เนื่องจากมี  
รายได้ต่ำ การศึกษาในลาวจึงมีผู้อ่านออกเขียนได้อยู่เพียง ๒๕ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ๑๐

๒.๓.๕ โครงสร้างทางสังคม

โครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยลาว แบ่งกลุ่มชนออกได้เป็น  
๑ ระดับ หรือ ๓ ชั้น กล่าวคือ

- ๑. ชนชั้นสูง มีจำนวนน้อยมากได้แก่พวกเจ้าต่าง ๆ และพวกที่  
มาจากตระกูลสามัญ ซึ่งมีชื่อเสียงทางประวัติศาสตร์
- ๒. ชนชั้นกลาง มีไม่มากนัก เช่น พ่อค้า นักธุรกิจ ข้าราชการ  
และชนต่างดาว
- ๓. ชนชั้นต่ำ มีจำนวนมากถึง ๘๕ เปอร์เซ็นต์ของประชากร  
ทั้งหมด เป็นประเภทย่างแรงงาน ไม่กระตือรือร้นในการ  
เปลี่ยนแปลง เช่น ชาวไร่ ชาวนา ฯลฯ ๑๑

ลักษณะพื้นฐานทางสังคมดังกล่าวข้างต้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้  
เกิดปัญหาสำคัญที่ส่งผลถึงการปกครองหรือการ เมืองของประเทศไทยลาวด้วย กล่าวคือ

- ๑. เนื่องจากลาวมีชนเผ่าต่าง ๆ มากมาย ต่างมีความเป็น  
อิสระในชนชั้นกันในหลาย ๆ ด้าน ต่างฝ่ายต่างอยู่ ไม่มีความปรองดองกันในประชากร

๑๐ นักศึกษาโรงเรียนสงครามจิตวิทยารุ่นที่ ๑๑ (พวกที่ ๒), พระราชอาณาจักร  
ลาว, โรงเรียนสงครามจิตวิทยา, วิทยานิพนธ์, ๒๕๑๖, หน้า ๒๑

๑๑ นักศึกษาโรงเรียนสงครามจิตวิทยารุ่นที่ ๑๑ (พวกที่ ๒), เดมเกียวกัณ,  
หน้า ๒๐ - ๒๑

ซึ่งอยู่ในประเทศเดียวกัน ไม่มีลักษณะของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๒. การมีพุทธศาสนาเป็นหลักในการดำเนินชีวิต ทำให้ชาวลาวยาวใหญ่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง เกือบจะ รักสงบ ทั้งนี้เพราะพุทธศาสนาสอนให้คนถือสันนิบาต พอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่และยังเชื่อเรื่อง "บุญทำกรรมแต่ง" อยู่มาก อุบาสกอุบาสิกาจึงเป็นแบบเชื่องช้า มีความสุภาพอ่อนโยน และพอใจในความเป็นอยู่ของตน

๓. การที่ลาวมีชนชั้นกลางอยู่น้อย และมีชนชั้นต่ำอยู่มากจึงทำให้ตกอยู่ในมือของคนชั้นสูงส่วนน้อย

๔. ภัยพิบัติที่มีประชากรที่สามารถรู้หนังสือขนาดอ่านออกเขียนได้น้อยมากก็เพียง ๒๕ เปอร์เซ็นต์ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้จะม่เพียงไม่ถึงครึ่งที่เข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิ และการปฏิบัติหน้าที่ของตน ประชากรส่วนใหญ่จึงขาดความรู้ความเข้าใจในลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ดี ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลพยายามดำเนินการ ตามวิถีทางการ เมืองแบบประชาธิปไตยทุกประการก็ตาม แต่สิ่งที่ได้ทราบกันว่าประชากร เป็นพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองตนเอง เมื่อประชากรขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริง ลักษณะของประชาธิปไตยย่อมไม่สมบูรณ์และถูกต้องเท่าที่ควรจะเป็น

๒.๔ พื้นฐานทางประวัติศาสตร์

อาณาจักรลาวนั้นเดิมอยู่ในดินแดนจีนตอนกลางและตอนใต้ ภายหลังเมื่อถูกจีนรุกรานจึงถอยร่นลงมาทางใต้ ชุมชนสามารถปรางค์หัวเมืองต่าง ๆ ใกล้เคียงเข้าไว้ในอาณาจักรแล้วจักส่งราชโอรสไปครอบครอง จึงนับว่าชุมชนเป็นนครตระกูลของชนชาติลาว

อาณาจักรลาวหรือล้านช้างในขณะนั้นเริ่มขยายอาณาเขตมากขึ้นสมัยสมเด็จพระเจ้าฟ้างุ้ม ซึ่งนับเป็นพระองค์แรกที่รวบรวมหัวเมืองในลุ่มแม่น้ำโขงทั้งสองฝั่งให้

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้สำเร็จ จากนั้นอาณาจักรล้านช้างก็มีการสู้รบอยู่เนือง ๆ ทั้งมีการแย่งชิงราชสมบัติกันภายในและการต่อสู้กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่าและญวน เป็นต้น จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๒๓๐ พระเจ้าสุริยวงศาได้จัดการแยกมณฑลพระบรมวงศานุวงศ์ให้ไปอยู่ยังต่างเมือง ทรงปกครองล้านช้างอยู่มาจนถึง ๔๗ ปี ตลอดระยะเวลาที่ล้านช้างมีอิสรภาพและเจริญรุ่งเรืองมาก<sup>๑๒</sup>

หลังจากพระเจ้าสุริยวงศาสวรรคตก็เกิดความวุ่นวายขึ้นอีก เจ้ากิงกิริหรือเจ้ากิงกิสราชมกับเจ้าอินทโสมพระนัดดาของพระเจ้าสุริยวงศาสามารถชิงราชสมบัติได้ไม่นานเกิดมีเรื่องวุ่นวายจนกระทั่งเจ้าไชยเชษฐาธิราชที่ ๒ (องค์เว้) สามารถชิงบัลลังก์ได้ โดยความร่วมมือของญวนและเชียงใหม่จากนั้นก็สามรถยึดเวียงจันทน์ไว้ได้<sup>๑๓</sup>

#### การแบ่งแยกของล้านช้าง

เมื่อได้ราชสมบัติครอบครองเวียงจันทน์ จึงตั้งเจ้าทองอยู่เป็นอนุชาไปเป็นอุปราชครองหลวงพระบาง เจ้ากิงกิริและเจ้าอินทโสมจึงหนีไปอยู่ที่คอนเหนือ รวบรวมไพร่พลเป็นปีกแค้น และยกมาตีหลวงพระบางได้ พ.ศ. ๒๒๕๐ เจ้ากิงกิริขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดิน แล้วยกมาตีเวียงจันทน์ เจ้าไชยเชษฐาธิราชที่ ๒ ชกกำลังจากสมเด็จพระเพทราชาแห่งกรุงศรีอยุธยาไปช่วย กองทัพไทยกลับไปไกลเกลี้ยให้ทั้ง ๒ ฝ่ายแบ่งอาณาจักรกันปกครองเป็น ๒ รัช คือ

๑. อาณาจักรล้านช้างนครหลวงพระบาง นับตั้งแต่แม่น้ำเดื่องขึ้นไป มีพระเจ้าวิงกิสะเป็นผู้ครองนคร

<sup>๑๒</sup> ม.ร.ว. จีระวัฒน์ จักรพันธ์, ประวัติศาสตร์เอเชียอาคเนย์, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑), หน้า ๑๐๘ - ๑๐๘

<sup>๑๓</sup> บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, เล่มเก็บขี้กัน, หน้า ๑๒๖ - ๑๓๘

๒. อาณาจักรล้านช้างนครเวียงจันทน์ นับตั้งแต่แม่น้ำโขงถึงแม่น้ำโขง มีพระเจ้าไชยเชษฐาธิราชที่ ๒ (องค์เว้) เป็นบุตรของนคร

ครั้น พ.ศ. ๒๔๔๖ ลาวภาคใต้ซึ่งปกติไม่ขึ้นอยู่กับความปกครองของนครเวียงจันทน์ ทั้งคนเป็นอิสระ

นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อาณาจักรล้านช้างหรือราชอาณาจักรลาวจึงแบ่งแยกออกเป็น ๓ อาณาจักรคือ

๑. อาณาจักรล้านช้างนครหลวงพระบาง หรือลาวเหนือ มีนครหลวงพระบาง เป็นศูนย์กลาง (ศักราชวงศ์ของพระเจ้าศรีสว่างวัฒนา)

๒. อาณาจักรล้านช้างนครเวียงจันทน์ หรือลาวกลาง มีนครเวียงจันทน์เป็นศูนย์กลาง

๓. อาณาจักรล้านช้างนครจำปาศักดิ์ หรือลาวใต้ มีนครจำปาศักดิ์เป็นศูนย์กลาง (ศักราชวงศ์เจ้าบุญอุ้ม ฯ)

แม้ว่าอาณาจักรลาวจะเข้มแข็ง แต่เมื่อแตกแยกเป็นอาณาจักร เล็ก ๆ ทั้งลาวแล้วก็อ่อนกำลังลง บุตรของอาณาจักรทั้ง ๓ ต่างระแวงรังแกกันและกัน และไม่ร่วมมือกันเลยจึงต้องตกเป็นเหยื่อแก่รัฐที่เข้มแข็งกว่า ทั้งญวน พม่า และไทย ซึ่งหาโอกาสที่จะยึดครองดินแดนลุ่มแม่น้ำโขงนี้เสมอมา

ราชอาณาจักรลาวทั้งสามนี้เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันจนถึงปี ๒๓๒๑ อาณาจักรล้านช้าง นครจำปาศักดิ์ ก็ตกเป็นประเทศราชของไทยในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี และอีกหนึ่งปีต่อมาทั้งอาณาจักรล้านช้างนครหลวงพระบางและอาณาจักรล้านช้างนครเวียงจันทน์ ก็ตกอยู่ใต้อาณาจักรปกครองของไทย มีกษัตริย์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากไทยให้ปกครอง

๑๕ นักศึกษาโรงเรียนสงครามจิตวิทยา ชุดที่ ๖, การศึกษาพื้นที่ลาว, (พระนคร : กองพิมพ์สื่อกองทัพบก, ๒๕๐๔), หน้า ๕๔

จนถึงปี ๑๐๗๒ อาณาจักรล้านช้างนครเวียงจันทน์ก็สลายตัวลงเพราะ  
 เจ้าอนุวงศ์ ผู้ครองอาณาจักร ร่วมกับเจ้าราชบุตรโม ผู้ครองอาณาจักรจำปาศักดิ์  
 คบกันขึ้นเมือง และยกทัพเข้ามาที่ไทยซึ่งในที่สุดก็ถูกปราบลงอย่างราบคาบ  
 เจ้าอนุวงศ์ถูกนำตัวมากรุงเทพฯ อมเด็จพระที่นั่งเกล้าฯ โปรดให้ทำสายอาณาจักร  
 ล้านช้างนครเวียงจันทน์ยกเว้นจักรวาราษฎร์และประชานิยมสถาน พร้อมกับกวาดต้อนผู้คน  
 ข้ามมาฝั่งไทย ประกาศ รวมนครเวียงจันทน์ให้ขึ้นกับพระธรรมนูญรักษาหัวเมืองกลาง  
 ที่จังหวัดหนองคายไทยไม่ต้องเจ้าผู้ครองนครเวียงจันทน์อีกต่อไป<sup>๑๕</sup> จนถึงปี ๑๘๓๖  
 อาณาจักรลาวทั้งหมดจึงเปลี่ยนมาขึ้นกับฝรั่งเศส

### ลาวภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส

ก่อนที่ฝรั่งเศสจะเข้ามาแผ่อิทธิพลในลาวนั้น ลาวมิได้มีการปกครองเป็น  
 อันหนึ่งอันเดียวกันดังกล่าวแล้ว แต่ลาวมี ๓ อาณาจักร และมีกษัตริย์ถึง ๓ องค์ ที่  
 แยกกันปกครอง<sup>๑๖</sup>

ในการปกครองลาวของฝรั่งเศสนั้น มีอาณาจักรหลวงพระบางเป็นดินแดนใน  
 อาารักขาแห่งเดียวเท่านั้นที่ยังมีสภาพทางการเมืองอยู่ในเขตที่อาณาจักรอื่น ๆ ถูก  
 ปกครองแม้จะไม่ใช่โดยกฎหมาย แต่โดยความจริงแล้วมีฐานะเป็นเพียงอาณานิคมของ  
 ฝรั่งเศสแห่งหนึ่งเท่านั้นเอง ภายหลังจากที่เกิดสงครามระยะสั้นระหว่างฝรั่งเศสกับไทย  
 ในปี ๑๘๔๓ แล้ว ฝรั่งเศสจึงได้ลงนามในสัญญาให้การอารักขาความปกตีกษัตริย์

<sup>๑๕</sup> นักศึกษาโรงเรียนสงครามจิตวิทยา ชุดที่ ๒, เล่มเดียวกัน, หน้า ๕๐-๕๑

<sup>๑๖</sup> René de Bervel, Kingdom of Laos, "Historical Aspect of Laos"  
 by Katay D. Sasorith, Saigon: France - Asia, ๑๙๕๘ p. ๒๘

แห่งอาณาจักรหลวงพระบาง เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๑๘๘๘ ซึ่งถือเป็นการตอบแทนทาง  
ใจ (Morsl Compensation) อย่างหนึ่งในการยอมรับว่าพระองค์ในฐานะเป็นกษัตริย์  
เหนือลาวทั้งหมด<sup>๑๗</sup> ส่วนแขวงอื่น ๆ แม้แต่แขวงจำปาศักดิ์ ในพิธีสาร ทอทายข้อตกลง  
ชั่วคราว (Provisional Modus Vivendi) ปี ๑๘๘๘ แสดงถึงลาวที่เจ้าบุญอุ้ม  
๓ จำปาศักดิ์ สละสิทธิ์ต่อราชบัลลังก์นครจำปาศักดิ์<sup>๑๘</sup> ดังนั้นแขวงที่เหลือรวมทั้ง  
อาณาจักรอื่น ๆ จึงถูกปกครองโดยผู้ว่าราชการแขวงซึ่งขึ้นตรงต่อผู้สำเร็จราชการที่  
นครเวียงจันทน์ และผู้สำเร็จราชการนี้ได้รับคำสั่งจากผู้สำเร็จราชการใหญ่  
(Governor General) ที่รานอยอีกทอดหนึ่ง<sup>๑๙</sup> ที่สำคัญคือผู้ได้รับแต่งตั้งเหล่านี้  
ล้วนเป็นชาวฝรั่งเศสทั้งสิ้น คงมีกษัตริย์หลวงพระบาง เท่านั้นที่เป็นลาวและฝรั่งเศสให้  
การยอมรับว่าเป็นตัวแทนของประเทศลาวทั้งหมดแต่โดยแท้จริง ได้มีผู้กล่าวว่า  
พระราชอำนาจของพระองค์ไม่มีใครจะข้ามเลยออกนอกกำแพงพระราชวังมากนัก<sup>๒๐</sup>

จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อญี่ปุ่นบุกเอเชียอาคเนย์ ญี่ปุ่นได้เข้ายึด  
ครองลาวและขับไล่ฝรั่งเศสออกไป และญี่ปุ่นปกครองลาวในเดือนมีนาคม ๑๙๔๔ นั้น  
ก้าวแรกของการดำเนินงานของญี่ปุ่นก็คือการแต่งตั้งข้าราชการญี่ปุ่น เป็นผู้สำเร็จ  
ราชการ ประเทศลาวโดยให้มีหน้าที่ปรึกษาและให้คำแนะนำ ๒ ฝ่าย อยู่ประจำที่หลวง  
พระบาง ๑ นาย และที่ท่าแขก อีก ๑ นาย กับมอบตำแหน่งเจ้าแขวงหรือผู้ว่าราชการ

<sup>๑๗</sup> Ibid, p. ๘๑๒

<sup>๑๘</sup> Ibid, p. ๘๘

<sup>๑๙</sup> Sisouk Na Champarsak, Storm over Laos (New York:

Frederick A. Praeger Publisher, ๑๙๖๑), p. ๓

<sup>๒๐</sup> W.G. Marchett, Ukong Upstream, A Visit to Laos and

Cambodia (Berlin: Seven Sea Book, ๑๙๕๔), p. ๒๑๒

แขวงไท่แลงราชการลาว และแต่งตั้งข้าราชการลาวเข้าดำรงตำแหน่งที่ชาวฝรั่งเศส  
เก็บค่ารังค่าแห่งทุกตำแหน่ง <sup>๒๑</sup> ซึ่งจากการกระทำของญี่ปุ่นทำให้ชาวลาวเห็น  
ความแตกต่างระหว่างการปกครองของฝรั่งเศสกับการปกครองตนเอง

เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม ฝรั่งเศสพยายามเข้ามาปกครองลาวอีก จึงยังผลให้  
ชาวลาวที่มีความรู้สึกชาตินิยมและต้องการปกครองตนเอง เริ่มมีปฏิกิริยารวมกลุ่มกันขึ้น  
มีชื่อว่า "ลาวอิสระ" มีบุคคลสำคัญ ๓ พันอง คือ เจ้าเพชรราช เจ้าสุวรรณภูมา และ  
เจ้าสุภานุวงศ์ ทั้ง ๓ คน พยายามจะจัดตั้งรัฐบาลลาวอิสระแต่ถูกฝรั่งเศสปราบปราม  
จึงลี้ภัยมาตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในประเทศไทยในสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ครั้น  
ถึงสมัยรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ไทยมีนโยบายไม่รับรองรัฐบาลพลัดถิ่นนี้  
ประกอบกับฝรั่งเศสมีนโยบายจะถึงความสนับสนุนจากลาวอิสระ จึงเสนอที่จะให้อำนาจ  
การปกครองแก่ลาวบางประการ ยังผลให้ชนวนการลาวอิสระแตกแยกกันเป็น ๓ ฝ่าย  
คือ

๑. เจ้าเพชรราช กับพวกพ้องซึ่งมีความต้องการที่จะให้ฝรั่งเศสมอบ  
เอกสารคืนให้ลาว แต่ขัดกับพระราชประสงค์ของเจ้านหาชีวิตซึ่งต้องการที่จะอยู่ใน  
อารักขาของฝรั่งเศสเพราะจะได้รับความคุ้มครองเนื่องจากลาวยังขาดทั้งทรัพยากร  
ทางเศรษฐกิจและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมพอที่จะอ้างเอาเอกราชได้ <sup>๒๒</sup> เจ้าเพชรราช  
เมื่อหนีมาไทยแล้วก็ไม่ยอมกลับลาวอีกเพราะไม่เชื่อใจฝรั่งเศส เนื่องจากเห็นว่า  
ฝรั่งเศสคงไม่ให้เอกราชแก่ลาวจริงจึงข้ามขึ้นตอนที่ฝรั่งเศสอ้าง เพราะฝรั่งเศสไม่เคย  
ทำอะไรใหม่แก่ลาวตลอดระยะเวลาที่ฝรั่งเศสเคยปกครองลาวมา <sup>๒๓</sup>

<sup>๒๑</sup> บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, เล่มเดียวกัน, หน้า ๕ - ๖๕

<sup>๒๒</sup> ม.ล.พันธุ์สุริย์ ลดาวัลย์, บัญชาลาว, วิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๘, หน้า ๘ - ๑๐

<sup>๒๓</sup> เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๕ - ๑๖

๒. เจ้าสุวรวงศ์มาเมื่อฝรั่งเศส ยอมกลับลาวและได้รับการสนับสนุนให้ตั้งคณะรัฐบาลลาว ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐ สมทบของฝรั่งเศส

๓. เจ้าสุภานุวงศ์ ของการต่อสู้กับฝรั่งเศสต่อไป โดยการกลับเข้าไปอยู่ในลาวทางตอนเหนือ รวมรวมกลุ่มย่อย ๆ เรียกว่า ขบวนการปลดลาว โดยมีเวียตนาม ให้ความช่วยเหลือซึ่งได้มาจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกทอดหนึ่ง ทั้งรัฐบาลของตนชั้นทางบริเวณที่ติดกับเวียตนามเหนือโดยที่รัฐบาลของเจ้าสุวรวงศ์มาไม่สามารถจะปราบปรามได้

เท่าที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า ถ้าพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์แล้ว การปกครองของลาวไม่ว่าจะเป็นสมัยก่อนฝรั่งเศส เข้าปกครอง สมัยฝรั่งเศสปกครองและหลังสมัยฝรั่งเศส เข้าปกครองนั้นราชอาณาจักรลาวไม่เคยมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเลย และอำนาจของกษัตริย์ที่อยู่ที่หลวงพระบางก็ไม่เคยครอบคลุมไปทั่วพระราชอาณาจักร

๒.๕ พินัยทางอุดมการณ์

ลาวไม่ต่างกับประเทศอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอยู่ในภาวะที่พยายามแสวงหาและสร้างอุดมการณ์ของชาติ แต่กลับอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมทางอุดมการณ์จริงอยู่ที่ว่าลาวเป็นสนามการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนที่ยึดอุดมการณ์ต่างกันคือ ลอนมิวนิสต์กับประชาธิปไตย แต่ในอาจจะกล่าวได้ว่า การต่อสู้ดังกล่าวเกิดจากความยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างลึกซึ้งของผู้นำลาวทั้งสองฝ่าย ทั้งผู้นำทางฝ่ายเจ้าสุวรวงศ์มา ผู้นำรัฐบาลลาวกับฝ่ายขบวนการปลดลาวต่างแสดงหาที่ยึดมั่นอุดมการณ์ต่างกัน และทางของการนำเอาอุดมการณ์นั้นมาใช้ในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะผู้นำทั้งสองฝ่าย ก็คือทั้งฝ่ายประชาธิปไตยและฝ่ายคอมมิวนิสต์ จะยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างแท้จริงเพียงใด ความจริงก็มีอยู่ว่าอุดมการณ์ดังกล่าวเป็นอุดมการณ์ที่มีอยู่ในกลุ่มผู้นำทั้งสองฝ่ายเท่านั้น หากได้เป็นอุดมการณ์ของประชาชนทั้งประเทศไม่ และแม้แต่นำของรัฐบาลกลางของลาวภายใต้การนำของเจ้าสุวรวงศ์มา



ก็ไม่อาจสร้างอุดมการณ์ชาติขึ้นมาได้ ซึ่งเป็นผลจากสภาพสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิม ระดับการศึกษาของประชาชน ตลอดจนภาวะที่ชาวประสมอยู่รวมแต่ในตม ไม่มีการสร้างอุดมการณ์ชาติยิ่งกว่าในอุดมการณ์ที่เคยมีมาในอดีต คือศาสนาอันเป็นสัญลักษณ์ที่แยกเหนียวประชาชนและฝังแน่นมานานโดยกลัวความสับสนอลหม่าน อันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงสำหรับความรู้ถึงชาตินิยมที่เคยมีความรุนแรงจากในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ลดความรุนแรงลง และมีไม่มากพอที่จะรวมพลังประชาชนในการสร้างชาติและนำไปสู่จุดหมายของชาติ

ฉะนั้น พิจารณาโดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่า อุดมการณ์ในลาวอ่อนแอมากโดยเฉพาะในหมู่ประชาชนลาว จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบการปกครอง ทั้งนี้เพราะอุดมการณ์เป็นสิ่งจำเป็นต่อประเทศและเป็นปัจจัยสำคัญต่อวิถีทางการเมืองของประเทศ โดยจะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างที่สุด หากประชาชนมีอุดมการณ์อย่างเดียวกันก็ย่อมมีจุดหมายอันเดียวกัน และพยายามสร้างพฤติกรรมทางการเมืองในรูปแบบตามอุดมการณ์ เพื่อบรรลุสู่เป้าหมายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่ขมื่นในเสรีภาพและการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หากประชาชนไม่มีอุดมการณ์ชาติร่วมกันแล้วก็จะยอมขาดพลังที่จะบังคับวิถีทางการเมืองของประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตามรัฐธรรมนูญในสมัยเจ้าสุวรรณภูมาพยายามที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกติกาสองของประชาธิปไตย

## ๒.๖ พื้นฐานทางการเมือง

การที่รัฐบาลจะสามารถปกครองหรือบริหารประเทศไปได้โดยมีประสิทธิภาพ หรือมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งจะได้อีกกล่าวดังนี้

๒.๖.๑ พระมหากษัตริย์

เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ องค์พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้ง ล้มล้างรับราชการ การแต่งตั้งให้ทำตามประเพณีหรือบรรพบุรุษราชวงศ์ และตามกฎหมายเห็นสมควรว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์โดยชอบ ถ้าพระราชบัลลังก์ว่างเปล่าโดยที่พระมหากษัตริย์ยังมีพันได้แต่งตั้งผู้สืบราชสมบัติไว้ ก็ให้เป็นหน้าที่ของสภาแห่งชาติที่จะได้ประมุขรับสนองพระมหากษัตริย์องค์ใหม่ตามคำแนะนำของสภาราชนมนตรี ๒๔

พระมหากษัตริย์ ทรงออกพระบรมราชโองการ ประกาศใช้บรรดากฎหมายซึ่งสภาแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบตามหมัญญัติแห่งมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว ทรงมีผู้พิทักษ์ระเบียบต่าง ๆ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานปรึกษาราชการและ ลงนามรับรองและ ในกรณีที่ประมุขสภาแห่งชาติไม่ได้ เนื่องจากมีเหตุการณที่เกิขึ้นและได้ตกลงกับกรรมาธิการ สภาที่มีอยู่แล้ว พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิออกพระบรมราชโองการ วางระเบียบให้ไว้เป็นกฎหมายได้ แต่ต้องให้สภาแห่งชาติรับรองเห็นชอบภายหลัง พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งสิทธิลงพระนามในหนังสือสัญญากับต่างประเทศ ทรงให้สัตยาบันหนังสือสัญญานั้นไว้ได้ในเมื่อสภาแห่งชาติเห็นชอบด้วย ๒๕

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจบริหาร โดยทางคณะรัฐมนตรีที่พระองค์ทรงชนเมื่อได้รับความไว้วางใจจากสภาแห่งชาติแล้ว ๒๖

๒๔ คุ้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๒ มาตรา ๔

๒๕ คุ้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๒ มาตรา ๓๐

๒๖ คุ้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๒ มาตรา ๑๗

เมื่อพิจารณาจากพระมหากษัตริย์ของลาวในทางปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์ทรง  
วางตัวเป็นกลางไม่คอยเข้าบาเลมวของทางการเมือง ปล่อยให้กิจการทางการบริหาร  
เสรีปฏิบัติ และการตัดสินใจสำคัญ ๆ ขึ้นอยู่กับคณะรัฐบาลที่เวียงจันทน์ ยกเว้นแต่เรื่อง  
สำคัญ ๆ ซึ่งสำหรับเจ้ามหาชีวิตศรีสว่างวัฒนาที่ไปอยู่ครั้งหนึ่งก็ถือการออกคำปราศรัยทาง  
วิทยุกระจายเสียงเมื่อ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ เรียกร้องให้ลาวเป็นกลางอย่างแท้จริง  
และประกาศว่าลาวจะไม่รวมในสันนิบาตศรีหทางทหาร รวมทั้งไม่มีฐานทัพทางทหารใน  
ดินแดนลาว โดยเสนอให้จัดแทนจากประเทศเพื่อนบ้าน ๓ ชาตินี้ คือ พม่า, กัมพูชา  
และมาเลเซีย เขาทำหน้าที่ตรวจสอบความเป็นกลางของลาว ซึ่งสหรัฐอเมริกาสนับสนุน  
แต่ประเทศคอมมิวนิสต์ก็ค้านและกัมพูชาก็พม่าก็ไม่ยอมรับ เพราะเกรงว่า การยอมรับ  
ตำแหน่งดังกล่าวจะทำให้กลายเป็นว่าทั้งสองชาติยอมรับรัฐบาลของเจ้าบุญชุ่ม ๓ จำปา  
ศักดิ์ ในขณะที่ ๒๗ ซึ่งทั้งสองประเทศไม่ต้องการ ทำเช่นนั้น และอีกประการหนึ่งทั้ง  
กัมพูชาและพม่าเห็นว่าถ้าฝ่ายขบวนการปลดปล่อยลาวไปรวมมือด้วยก็คงดำเนินงานไม่ได้  
คงมีแต่มาเลเซียเท่านั้นที่ตอบรับ ทกลงจึงเป็นอันว่าข้อเสนอของพระมหากษัตริย์ลาวต้อง  
ตกไป ๒๘

๒๗ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี เจ้าบุญชุ่ม ๓ จำปาศักดิ์  
เป็นรัฐบาลของฝ่ายขวาเกิดขึ้นหลังจากที่ ร.อ.กองแล ทำการรัฐประหาร  
เมื่อ ๙ สิงหาคม ๒๕๐๓ แล้ว และนายพลภูมิ หน่อสวรรค์ ได้ทำการปราบปราม  
ร.อ.กองแลสำเร็จยึดเวียงจันทน์ได้ จึงปลดเจ้าสุวรรณหงษา ออกจากตำแหน่ง  
นายกรัฐมนตรีแล้วตั้ง เจ้าบุญชุ่ม ๓ จำปาศักดิ์ เป็นแทน

๒๘ ม.อ.พันธุสุรย์ สลาวัดย, เดมเตียวกัน, หน้า ๕๖ - ๕๗

การปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของลาว พระมหากษัตริย์  
 ก็คือพระเจ้าสว่างวัฒนา ก็เช่นเดียวกับกัมพูชาคือ พระเจ้าศรีสว่างวงศ์ ซึ่งพยายาม  
 กระทำสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ราบัลลังก์ของพระองค์ อาจจะถูกกล่าวได้ว่าความถูกต้องของ  
 พระองค์ที่มีต่อประเทศลาวยังมีน้อย ทั้งจะเห็นได้จากกรณีที่พระองค์ทรงได้รับการ ทักท้วง  
 อยู่ในครั้งแต่สตั้งแต่เขาวัววัย ความรู้สึก หักคะแนนและผลประโยชน์ของพระองค์ถูกพันอยู่  
 กับฝรั่งแต่สิ่ง เป็นสิ่งหนึ่งที่มีลักษณะวางความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนทั่วไปใน  
 หลายเมืองของแขวงหลวงพระบาง ประชาชนมีความจงรักภักดีคือเจ้าเพชรราชและ  
 ชาวชนบทในทางใต้ซึ่งเป็นผู้รักการ ศึกษาและถูกแยกออกจากกิจกรรมของหลวงพระบาง  
 และเวียงจันทน์ มีความรู้สึกว่าเขาอยู่เป็นกษัตริย์ซึ่งเขาอยู่เองก็ไม่ได้สนใจที่จะ  
 แก้ไขความเข้าใจผิดนี้ ๒๘

เมื่อพิจารณาแล้วก็อาจสรุปได้ว่า พระมหากษัตริย์ของลาวนั้นไม่ทรงมีความ  
 ถูกพันกับประชาชนลาวเท่าใดนักคง เป็นเพียงประมุขตามรัฐธรรมนูญซึ่งประทับอยู่ที่หลวง  
 พระบางเท่านั้น เมื่อความถูกต้องเช่นว่านี้ไม่มี พระมหากษัตริย์ของลาวจึงมีไขว่คว้า  
 แห่งจิตใจของคนลาว ทำให้ไม่อาจเป็นสถาบันหลักที่ใช้ประโยชน์ในการสร้างเอกภาพใน  
 ชาติได้

๒.๖.๒ ฝ่ายนิติบัญญัติ

ลาวใช้ระบบ ๒ สภาคือ สภาราษฎรซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาของ  
 พระมหากษัตริย์และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองสภารวมกันเป็นสภาแห่งชาติ

---

๒๘ George Mc. Turnan Kahin, ed., Government and Politics of the Southeast Asia (New York: Cornell University Press, ๑๙๖๔), p. ๕๗๔-๕๗๖



ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ

ປະກອບຄ້າຍສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ໑໒ ນາຍ ທີ່ພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ບໍ່ແມ່ນຜູ້ແຕ່ງຕັ້ງ ດ້ວຍ  
ທຽງ ໒ ນາຍ ອີກ ໒ ນາຍ ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ບໍ່ແມ່ນຜູ້ແຕ່ງຕັ້ງ ແລະ ຄວນເຂົ້າຮ່ວມເນື້ອທີ່ທີ່ຈະຕ້ອງມີ  
ກ່າວ ປຶ້ງຖານຄົນໃນທີ່ປະຊຸມຕາມທີ່ມີຜູ້ຕັ້ງໃນວັນສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ

ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ມີເນື້ອທີ່ທີ່ຈຳກັດກຳລັງທີ່ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ທີ່ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ທີ່ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ  
ຮອບໃນວັນຕໍ່ມາ ໃຫ້ຄວາມເຫັນຂອງພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ແລະ ທ່ານອື່ນໆ ທີ່ພະນັກ  
ສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ຫຼື ພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ທີ່ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ມີສະໂມຄຸມສາມາຈິກ  
ໄດ້ແລ້ວສົ່ງສະໂມຄຸມສາມາຈິກນັ້ນໄປໃຫ້ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ  
ສູງສຸດໂດຍຜູ້ທີ່ເຫມີໄດ້ <sup>໓໐</sup>

ສະໂມຄຸມສາມາຈິກ

ປະກອບຄ້າຍສະໂມຄຸມສາມາຈິກທີ່ປະຊາຊົນທົ່ວໄປເລືອກຕັ້ງຂຶ້ນທຸກຄັ້ງ ໕ ປີ  
ຕາມທີ່ມີຜູ້ຕັ້ງໃນກຳລັງເລືອກຕັ້ງ ສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ຢູ່ໃນຕຳແໜ່ງຄວາມ ໕ ປີ ມີການ  
ປະຊຸມສະໂມຄຸມສາມາຈິກທຸກປີ ທີ່ພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ທີ່ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ທີ່ສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ  
ເວລານີ້ອອກໄປຫຼືອີ ໃຫ້ປະຊຸມສະໂມຄຸມສາມາຈິກສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ

ພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກອາດເລືອກປະຊຸມສະໂມຄຸມສາມາຈິກໂດຍທຽງໃຫ້ພະນັກ  
ອຳນາດຂອງພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ໂດຍຄຳເສີມຂອງພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ຫຼື ໂດຍຄຳເສີມຂອງພະນັກງານສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ປະຊາ  
ສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ຫຼື ໂດຍຄຳຂໍຂອບຂອງສະໂມຄຸມສາມາຈິກສຳນັກສະໂມຄຸມສາມາຈິກ ຢ່າງນ້ອຍຄັ້ງໜຶ່ງໃນຈຳນວນ  
ທັງໝົດໄດ້

<sup>໓໐</sup> ກົດໝາຍສະໂມຄຸມສາມາຈິກສາທາລະນະລາວ ຫມວດ ໕ ມາຕຣາ ໓໒

ในกรณีที่มีการจลาจลอย่างร้ายแรงหรือมีก่อกองการเกิดขึ้นที่จะทำ  
ให้ชาติไม่ปลอดภัยและเพื่อพิทักษ์รักษาและป้องกันอธิปไตย เอกภาพของเขตอำนาจ  
แดนดินและความเป็นกลางของพระราชอาณาจักร และโดยเห็นว่าเป็นการสุกดิบที่จะจัด  
ให้มีกบฏ เลือกกตั้งขึ้นไต่ถามหาโทษเดือนเวลาการเลือกตั้ง โดยเสนาบดีจะบอกเรียก  
ให้เข้าประชุมตามคำสั่งเสนอของรัฐบาลที่ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่<sup>๓๑</sup>

ในระยะที่รอคอยให้มีการเลือกตั้งนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิ  
รับสั่งให้ไปเป็นไปตามวิธีทางดังต่อไปนี้คือ

๑. ให้สภาแห่งชาติที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วนั้น รักษาอำนาจและ  
หน้าที่ของตนไปได้ จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งผู้แทนชุดใหม่

๒. ให้มีการแต่งตั้งผู้แทนชุดใหม่แทนที่ผู้แทนชุดเก่าที่พ้นตำแหน่ง  
ไป หลังจากได้ลงประชามติอย่างง่าย ๆ

๓. ให้มีการแต่งตั้งตามวิธีดำเนินการอย่างง่าย ๆ โดยอาศัย  
การลงคะแนนเสียงเป็นขั้น เพื่อคัดเลือกผู้แทนราษฎรมาประกอบเป็นสภาแห่งชาติ

พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาแห่งชาติได้ ตามข้อเสนอของคณะรัฐมนตรี  
เมื่อสภาแห่งชาติถูกยุบแล้ว ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใหม่ภายใน ๔๐ วัน<sup>๓๒</sup>

### การเลือกตั้ง

การเลือกตั้งของลาวไม่มีอะไรมากมายไปกว่าเป็นพิธีกรรมอย่างหนึ่ง ทั้งนี้  
เป็นเพราะผู้สมัครไม่เปิดโอกาสให้ผู้เลือกได้ทราบหลักการทาง ๆ การเลือกตั้งมักจะ

<sup>๓๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๘ มาตรา ๒๘

<sup>๓๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๘ มาตรา ๓๓

เป็นการเลือกบุคคลที่คนรู้จักคุ้นเคย ทั้งนั้นผู้ที่มาจากสภากลาง ๆ ที่เป็นที่รู้จักแพร่หลาย จึงได้รับเลือกตั้งมาก ซึ่งผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้ก็แตกต่างไปจากผลประโยชน์ของประชาชนที่ตนเป็นตัวแทน ซึ่งบุคคลที่ออกกลุ่มมากไม่มีอิทธิพลพอที่จะกำหนดการดำเนินงานของรัฐ บางทีล้มล้างของประชาธิปไตย

ในปี พ.ศ. ๒๔๐๐ ได้มีกฎหมายเลือกตั้งซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ เช่น ต้องมีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา (high school) หรือเป็นข้าราชการอย่างน้อย ๑๕ ปี หรือเป็นนักธุรกิจซึ่งเสียภาษีสม่ำเสมอเป็นเวลา ๕ ปี และต้องมีเงินประกัน ๒๐,๐๐๐ กีบ ซึ่งจุดมุ่งหมายของกฎหมายคือการลดการแข่งขັນและเป็นการจำกัดการเข้ามีส่วนร่วมของพรรคแนวลาวยุโรป และที่สำคัญคือเป็นการขยายช่องว่างระหว่างประชาชนทั่วไปกับผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพราะคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้นั้นมีแต่เฉพาะพวกชนชั้นสูง และผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ <sup>๓๓</sup>

### ๒.๖.๓ อำนาจบริหาร

#### คณะรัฐบาลลาว

ลาวได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสไว้หลายด้านรวมทั้งการปกครองประเทศ ฝ่ายบริหารของลาวจึงมีลักษณะเหมือนฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน กล่าวคือเมื่อมีมติขยับยั้งหรือมติไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา รัฐบาลต้องลาออกทั้งคณะ <sup>๓๔</sup> รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลอาจดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาฯ ได้ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภา

<sup>๓๓</sup> George Mc. Turnan Kahin, op.cit. , p. ๕๕๓ - ๕๕๔

<sup>๓๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๓ มาตรา ๒๒๒

ไม่มีสิทธิออกเสียงในการให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ นับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ เป็นต้นมา ลาวได้ถือเปลี่ยนรัฐบาลรวมทั้งสิ้น ๑๕ ชุด เป็นรัฐบาลสมัยก่อนได้รับเอกราชสมบูรณ์ (พ.ศ. ๒๔๘๙) ๓ ชุด ในระยะแรก ๆ รัฐบาลลาวได้รับการรับรองจากประเทศฝ่ายตะวันตกเท่านั้น เพิ่งจะมาได้รับการรับรองจากประเทศฝั่งเอเชียเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลสมัยพระเจ้าสุวรรมภุมมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ในบรรดาละรัฐบาลดังกล่าวมาแล้ว เป็นคณะรัฐบาลผสม ที่มีฝ่ายชายเขารวมด้วย ๓ ชุด ชุดแรกได้แก่คณะรัฐบาลของเจ้าสุวรรมภุมมา ซึ่งตั้งขึ้นภายหลังที่มีการรวมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายปะเทดลาว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ชุดที่สองก็ได้แก่รัฐบาลของเจ้าสุวรรมภุมมา ซึ่งตั้งขึ้นตามข้อตกลงเงินว่า พ.ศ. ๒๕๐๕ ชุดที่สามก็ได้แก่รัฐบาลของเจ้าสุวรรมภุมมาอีก ซึ่งตั้งขึ้นตามข้อตกลงหยุดยิงในลาวปี พ.ศ. ๒๕๐๖ นอกจากนี้การตกลงใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของกระทรวงการป้องกันประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องได้รับการยินยอมเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากลาวทั้ง ๓ ฝ่าย<sup>๓๕</sup> ซึ่งหลักการต่าง ๆ เหล่านี้อุปสรรคสำคัญของการบริหารงานของรัฐบาลลาวเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ลาวแต่ละฝ่ายใช้สิทธิยับยั้งในเรื่องที่จะขัดกับผลประโยชน์ของฝ่ายตนโดยเฉพาะฝ่ายปะเทดลาว

คณะรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลแล้วเสนอให้สภาแห่งชาติรับรอง

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเมื่อสภาแห่งชาติได้ลงมติไว้วางใจ โดยมีเสียงกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม โดยไม่นับผู้แทนราษฎรที่จะเข้าร่วมเป็นรัฐบาลซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียงในการอนุมัติรับรองรัฐบาล

<sup>๓๕</sup> จากข้อตกลงซึ่งทำกันที่ทุ่งไหหิน เมื่อ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๐๕ เรียกว่า หลักการ "Troika"



เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลงด้วยมรณกรรม พระมหากษัตริย์จะทรง  
เลือกเอาผู้หนึ่งเป็นจำนวนคณะรัฐมนตรีที่ยังอยู่ในตำแหน่งนั้น เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราว  
และนายกรัฐมนตรีใหม่ต้องขอความร่วมมือจากสภาแห่งชาติ

ถ้ามีความจำเป็นในการรักษามลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของราชอาณาจักรไว้  
ในเมื่อสงครามดำรงอยู่ของราชอาณาจักรถูกคุกคามให้รัฐบาลที่ดำรงปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน  
เวลานั้น เสนอให้สภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรีร่วมกันเปิดสภาหลวงขึ้นและเพื่อให้พระบาท  
สมเด็จพระเจ้ามหาจักรพรรดิทรงประกอบรัฐบาลขึ้นด้วยพระองค์เองหรืออาจจะทรงแต่งตั้ง  
รัฐบาลตามที่พระองค์จะทรงเลือกเอาด้วยพระองค์เองก็ได้

คณะรัฐมนตรีที่ประกอบขึ้นในกรณีพิเศษนี้ ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ตามกำหนด  
เวลาที่สภาแห่งชาติจะได้อำนาจไว้ โดยเสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกที่เข้าประชุม  
กำหนดเวลานี้จะขยายออกไปได้อีกต่อเมื่อสภาแห่งชาติเห็นชอบ ๓๖

บรรดาศาสนิกชนจะเลือกเอาบุคคลในหรือนอกสภาผู้แทนก็ได้ หน้าที่ผู้แทน  
ราษฎร ไม่ขัดแย้งกับหน้าที่รัฐมนตรี แต่ผู้แทนราษฎรที่เป็นรัฐมนตรีไม่มีสิทธิไว้วางใจหรือ  
ที่ติเตียนรัฐบาล ๓๗ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายการ  
เมืองทั่วไป และรับผิดชอบในการปฏิบัติของแต่ละคนต่อสภาผู้แทน ๓๘

เมื่อสภาผู้แทนไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลหรือได้ลงมติติเตียนรัฐบาลแล้ว  
รัฐบาลต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ การลงมติให้ความไว้วางใจหรือที่ติเตียนรัฐบาลจะทำ

๓๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๓ มาตรา ๑๘

๓๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๑ มาตรา ๒๐

๓๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๑ มาตรา ๒๑

ได้ก็หลังจากเวลาขึ้นชื่อ เสนอมาแล้วระหว่าง ๒๕ ชม. และจะให้ใช้ได้ก็เมื่อมีเสียงสนับสนุนกว่าครึ่งของสมาชิกที่มาประชุมนั้น โดยไม่นับผู้แทนราษฎรที่อยู่ในคณะรัฐบาล การลงมติเกี่ยวกับบุคคลให้เข้าไปทางลับเสมอ แต่การลงมติไว้วางใจหรือคัดค้านรัฐบาลจะเป็นทางลับหรือเปิดเผยก็ได้

๓๕ ๓๕ ๓๕  
คณะรัฐบาลที่ลาออกนั้น จะดำเนินการ แทนต่อไปจนกว่าคณะใหม่จะเข้ามารับหน้าที่แทน

รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือกระทำผิดกฎหมายฐานทรู โทษและโทษฐานโทษในขณะปฏิบัติหน้าที่ของตน ๕๐

รัฐมนตรีจะถูกสภาผู้แทนโดยมติ ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดปัดร้องก็ได้ และในกรณีนี้ของประชุมราษฎรมนตรีซึ่งประกอบด้วยเป็นศาลสูงสุด เป็นผู้พิพากษาโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเพื่อจะให้มีการประชุมได้ ๕๑

เมื่อพิจารณาแล้วคณะรัฐบาลของลาวก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐบาลในระบอบรัฐสภาทั่วไป หากแต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลลาวเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งถูกตั้งขึ้นตามข้อตกลงเงินจ่าเป็นกรณีพิเศษ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐบาลผสมชุดที่ ๒ นี้ก็แสดงว่ารัฐบาลของเจ้าสุวรรณภูมาฝ่ายกลางไม่มีเสถียรภาพนัก ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายขวาเป็นผู้ได้เสียงข้างมากในสภา จึงสามารถที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ได้ แต่เท่าที่เจ้าสุวรรณภูมา

๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๓ มาตรา ๒๒

๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว หมวด ๓ มาตรา ๒๓

๕๑ นักศึกษาโรงเรียนสงกรรมจิตวิทยา รุ่นที่ ๑๕, พระราชอาณาจักรลาว,

โรงเรียนสงกรรมจิตวิทยา, ๒๕๐๔, หน้า ๒ - ๒๔

ยังสามารถอยู่ในตำแหน่งได้อีกถึงปี ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นการสิ้นสุดรัฐบาลผสมชุดนี้โดยแท้จริงนั้น ก็เนื่องจากนักการ เมืองฝ่ายขวานั้นถูกบีบบังคับให้รักษาสถานภาพของเจ้าสุวัชรบวรภุมมาไว้เพื่อมิให้รัฐบาลผสมต้องล้มไปนั่นเอง

ข้าราชการประจำ

เป็นหอยะบุคคลที่ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ตลอดเวลา ไม่มีการออกตามวาระเหมือนรัฐบาล ข้าราชการประจำก็มีส่วนสำคัญต่อวิถีการ เมืองและการปกครองของประเทศอย่างมาก โดยจะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความสามารถก็เชื่อได้ว่า การเมืองและการปกครองของประเทศนั้น จะมีเสถียรภาพราบรื่นและนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศ แต่ตามีคนที่ขาดความสามารถ เห็นแก่ตัวและขาดความซื่อสัตย์ ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อหาประโยชน์ให้ตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนและแทนที่ข้าราชการประจำจะเป็นตัวกลางประสานระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กลับกลายเป็นตัวการที่จะขยายช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การเมือง การปกครองก็จะขาดความราบรื่น ซาดเสถียรภาพ

พิจารณาในค่านข้าราชการประจำของลาวแล้วจะเห็นว่าการดำเนินงานของข้าราชการ เป็นไปอย่างเฉื่อยชา มีลักษณะที่เรียกว่าเรดเทป (Red Tape) มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การคอร์รัปชันปรากฏอยู่ทั่วไป ก็จึงจะเห็นได้จากกรณีของทุทลาวซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในฝรั่งเศส เป็นผู้ต้องสงสัยว่าได้บรรทุกเฮโรอีนประมาณ ๕๐ กิโลกรัม ไปในกระเป๋าค้นทางฝั่งสอเจมาโมบริสุทซ์ ทั้งๆ ที่บุคคลผู้นี้เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจอย่างสูงจากสถานทูตฝรั่งเศสในลาว และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่นเป็นที่ปรึกษากฎหมายส่วนตัวของเจ้าสุวัชรบวรภุมมา เป็นรองประธานสภาแห่งชาติ และเป็นประธานของศูนย์กลางวัฒนธรรมของฝรั่งเศส (The French Cultural Centre) ซึ่งทางฝรั่งเศสก็ยังมีใกล้ชิดกับมา แต่คงคอยให้รัฐบาลลาวเรียกตัวกลับ และหลังจากถูกเรียกตัวกลับแล้วก็ได้กล่าววาทะตนเองถูกใส่ร้ายจากฝ่ายตรงข้าม

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดการตั้งกลาวัจนแล้ว ก็นับว่าเป็นการเสื่อมเสียเกียรติ  
 ภูมิของข้าราชการ และไม่ใช่จะมีแต่เฉพาะกรณีตั้งตั้งกลาวัจน แต่ปรากฏว่าในเวลานั้นได้มี  
 การคอร์รัปชัน การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ สถาบัน  
 นี้ไม่เป็นสถาบันที่จะช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ดีและผูกพันกับรัฐบาล แต่กลับเห็นว่า  
 ข้าราชการ เป็นพวกที่ทำความเดือดร้อนให้กับตน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นไปใน  
 ทางที่ไม่เป็นผลดีกับรัฐบาล จึงส่งผลกระทบสำคัญคือทำให้ความชอบธรรม  
 ของรัฐบาลลดน้อยลง ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล  
 จึงจะเป็นผลต่อความมั่นคงของรัฐบาลในที่สุด

๒.๖.๔ อำนาจตุลาการ

ปกติในสถาบันนี้ซึ่งได้แก่ศาลยุติธรรมนั้น มีหน้าที่ในการพิพากษาคดีให้เป็น  
 ไปตามกฎหมายเท่านั้น และมีใ้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเมืองของประเทศโดยตรงแต่  
 สถาบันนี้ก็จะให้ความเป็นอิสระของตนแก่รักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิด  
 โดยผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือนิติบัญญัติได้ ซึ่งขอมจะมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนของประเทศ  
 สามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างเสรีเต็มที่ โดยมีตุลาการจำกัดความเอาใจของผู้บริหาร  
 ประเทศ นอกจากนั้นในประเทศที่ยอมให้ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดของประเทศมีอำนาจที่จะ  
 พิพากษากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะใช้  
 บังคับมิได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลก็จะมีบทบาทในการเมืองของประเทศโดยตรง โดยการทำหน้าที่  
 เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายหลักที่วางกติกาคควบคุมการดำเนินงานทางการเมือง  
 ทั่วทั้งที่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นได้รับการพิทักษ์รักษามิให้ถูกละเมิดได้ ขบวนการเมือง  
 ของประเทศนั้นก็ดำเนินไปอย่างมีกฎเกณฑ์ และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็จะสามารถคาด  
 ได้ว่าตนจะต้องทำอะไรจึงจะได้รับการตอบสนองจากสถาบันของรัฐ

ความรัฐธรรมนูญของลาว ได้บัญญัติลักษณะของฝ่ายตุลาการไว้ดังนี้คือ

ตามมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรลาว การจัดวาง  
 ระเบียบอำนาจและสิทธิของศาล ทั้งศาลยุติธรรมหรือศาลฝ่ายปกครอง รวมทั้งนิติบัญญัติการ

ขัดแย้งของอำนาจเหล่านั้นจะมีกฎหมายบัญญัติไว้ ตลอดจนประกันความอิสระแห่งอำนาจศาลไว้ โดยทั่วไปศาลของลาวไม่มีบทบาทที่มีผลต่อการเมืองของประเทศลาวมากนักไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

## ๒.๗ บทบาทพื้นฐานทางศาล ๆ ของลาว

เมื่อพิจารณาพื้นฐานทางศาล ๆ ของลาวแล้ว ในวาทจะเป็นกานประวัติศาสตร์, สถาปัตยกรรม, โครงสร้างทางสังคม หรืออุดมการณ์แล้วไม่เกิดอุปสรรคให้เกิดขึ้นที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองของลาวเลย อาทิเช่น พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของลาว ลาวก็ไม่เคยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันเลย พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่ลาวมีอยู่ก็ไปเป็นที่รวมจิตใจแก่ประชาชนลาวทั้งประเทศได้เพราะอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่หลวงพระบางนั้นไม่เคยครอบคลุมไปทั่วพระราชอาณาจักรเลย นอกจากนั้นพื้นฐานทางศาลอื่น เช่น ศาลสังคม เศรษฐกิจและอุดมการณ์ก็ไม่ปรากฏว่าจะสร้างประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองซึ่งเป็นรากฐานเบื้องต้นของการปกครอง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าลาวไม่มีพื้นฐานศาลใดที่จะเป็นสิ่งที่เกื้อกูลต่อรัฐบาลในการดำเนินงานบริหารให้มีประสิทธิภาพได้