

บทที่ ๘

บทส่งท้าย

การศึกษาพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ผ่านมาจะได้ข้อสรุปซึ่งจำแนกออกได้เป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ แนวทางแรกซึ่งส่วนใหญ่เป็นอคติข้าราชการสำนักเห็นว่าพระองค์ทรงมีพระราชดำริทางการเมืองประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ยึดหลักฐานที่หนักแน่นเพียงพอที่จะพิสูจน์หรือยืนยันให้เห็นว่ามีพระราชดำริเช่นนั้นอย่างชัดเจน ข้อสำคัญที่พึงระลึกก็คือ เป็นไปได้อย่างไรที่อ้างว่าพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตย ส่วนอีกแนวทางหนึ่งเห็นว่าทรงมีพระราชดำริทางการเมืองที่มุ่งรักษาระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้คงอยู่ชั่วนาน ท่านเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการสาขาสังคมศาสตร์ มีรัฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์ เป็นต้น การศึกษาของท่านที่อยู่ในแนวทางนี้แม้จะมีข้อเหตุผล ข้อมูลต่าง ๆ มากมายสนับสนุนอยู่เป็นอันมาก แต่ยังคงมีปัญหาด้านการศึกษาและการวิเคราะห์ตีความไม่ทางใดก็ทางหนึ่งดังต่อไปนี้คือ : เป็นผลเนื่องมาจากการวิเคราะห์ตีความข้อมูลคลาดเคลื่อน นำทฤษฎีมาอ้างอย่างไม่ถูกต้อง อ้างข้อมูลที่คลาดเคลื่อน มีอคติต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนั้นยังไม่สามารถที่จะอธิบายพระราชกรณียกิจอีกหลาย ๆ ประการ

ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการศึกษาพระราชดำริทางการเมืองในพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ (ทั้งที่สรุปว่าทรงมีพระราชดำริทางการเมืองสมบูรณาญาสิทธิราชย์และที่สรุปว่าทรงมีพระราชดำริทางการเมืองประชาธิปไตย) ก็คือ ผู้ที่ทำการศึกษาเกือบทุกท่านละเลย หรือไม่ก็มิได้ให้ความสำคัญต่อพระราชดำริการปกครองท้องถิ่นอันเป็นพระราชดำริทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของพระองค์ให้พอเพียงกับความสำคัญของเรื่อง ท่านที่ให้ความสนใจศึกษาพระราชดำรินี้อย่างก็ศึกษาแต่เพียงส่วนหนึ่งส่วนเดียวคือ เรื่องของการจัดตั้งเมืองจำลอง "ดุสิตธานี" เท่านั้น

ซึ่งไม่พอ เพียงที่จะนำไปสู่ข้อสรุปใด ๆ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงได้ศึกษาพระราชดำริทางการ เมืองในพระบาท สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเน้นที่พระราชดำริการปกครองท้องถิ่น เป็นประ การสำคัญ ด้วยเห็นว่าข้อสรุปที่ได้จะช่วยให้เราเข้าถึงพระราชดำริทางการเมือง ของพระมหากษัตริย์พระองค์นี้มากยิ่งขึ้น จากการศึกษาพอที่จะประมวลได้ว่าขั้น ตอนของการดำเนินพระบรมราโชบายพัฒนาการ เมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีอยู่ด้วยกัน 3 ขั้นคือ การสร้าง ชาตินิยม การพัฒนาการศึกษา และการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ให้เป็นเทศบาล สำหรับขั้นตอนแรกคือพระบรมราโชบายชาตินิยมนั้น ทรงพระราช ดำริเห็นว่า เป็น เรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นจะต้องก่อให้เกิดขึ้นในจิตใจของคนไทย เป็น เมืองแรก เพราะทรงเห็นว่าหากปราศจากซึ่งความรู้สึกนี้แล้ว การที่จะกระทำ การหรือเสียสละเพื่อประโยชน์ของชาติย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ ด้วยเหตุนี้พระบรม ราโชบายชาตินิยมจึง เป็นปฐมกรณีย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ทรงดำเนินสืบต่อมาตลอดรัชกาล ขั้นตอนที่สองพระบรมราโชบายพัฒนาการ ศึกษา ด้วย เหตุที่ทรงตระหนักว่าการศึกษาเป็นพื้นฐานอันจำเป็นยิ่งของการพัฒนา การเมืองและการพัฒนาโดยทั่วไป พระองค์จึงได้ทรงมุ่งที่จะพัฒนาการศึกษา ระดับ การศึกษาที่ทรงเน้นก็คือประถมศึกษา ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาภาคบังคับในปี พ.ศ. 2464 ขั้นตอนที่สามพระราช ดำริที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล ทรงพระราชดำริเห็นว่า เมื่อบ้าน เมืองมีความเจริญรุ่งเรืองขึ้น ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง ของราษฎรบางหมู่บางเหล่าก็ย่อมจะบังเกิดขึ้น เปรียบเสมือน เงามดามด้วแห่งอารย- ธรรม พระองค์จึงได้ทรงคิดเตรียมการให้การศึกษาทางการ เมืองแก่ประชาชนโดย ผ่านกระบวนการของการปกครองท้องถิ่น ทรงเตรียมการในเรื่องนี้มาเป็นเวลายาว นาน นับตั้งแต่ยังทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสยามมกุฎราชกุมาร โดยเริ่มตั้งแต่ การสร้าง "เมืองยั้ง" ขึ้น ณ ตำบลก้อหวาซึ่งเป็นที่ประทับประมาณกลางปี พ.ศ. 2446 แต่การดำเนินงานยุติลงเพียง พ.ศ. 2447 เนื่องจากพระองค์เสด็จทรงผนวชเป็น

พระภิกษุตามราชประเพณี ต่อมาในพ.ศ. 2450 พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้า  
ทหลวงเสด็จประพาสทวีปยุโรปเป็นครั้งที่ 2 และโปรดเกล้าฯ ให้สยามเสด็จพระบรม  
โอรสาธิราชทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน การเล่นวิธีการปกครองบ้านเมือง  
อันสืบเนื่องมาจากเมืองมั่งจึงได้เริ่มอีกครั้งหนึ่ง ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน  
(วังปารุสกวัน) เรียกกันว่าสมัย "นคราภิบาล" (Municipality) การเล่น  
ครั้งนี้ได้ยุติลงเมื่อเสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. 2461 จึงได้  
ทรงโปรดฯ ให้สร้างเมืองจำลองที่ชื่อ "ดุสิตธานี" ขึ้น โดยมีพระราชประสงค์  
ที่จะทรงฝึกฝนอบรม เสนาอำมาตย์ราชบริพารนับแต่เสนาบดีลงมา ให้ซาบซึ้งในพระ  
บรมราชาธิบายการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล

นอกจากทรงโปรดฯ ให้สร้างเมืองจำลองเพื่อทดลองการปกครองหน  
เองในระบอบเทศบาลแล้ว ก็ยังทรงโปรดฯ ให้เตรียมการในด้านต่าง ๆ เพื่อ  
รองรับการขยายสิทธิทางการเมืองระดับท้องถิ่นให้แก่ราษฎรในอนาคต เป็นต้นว่า  
การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร ฯลฯ หลักฐานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นอย่างประจักษ์  
ชัดว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานที่จะพระราช  
ทานสิทธิการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแก่พลนิกรของพระองค์ก็คือ เอกสาร  
ต่าง ๆ ที่อ้างถึงในหัวข้อ "พระราชดำริที่จะจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีในกรุงเทพฯ" ดัง  
รายละเอียดที่กล่าวถึงแล้วในบทที่ 4

แม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชปณิธานที่  
จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นในรูปของเทศบาล  
แต่พระองค์ก็ไม่ทรงสามารถดำเนินการดังกล่าวให้บังผลสมดังพระราชประสงค์  
เนื่องจากมีอุปสรรคต่าง ๆ นานัปการที่สำคัญมีประการเดียวเรื่องการเงิน ปัญหาชาวจีน  
พระราชอภัยอาศัยในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดน่าจะได้อีกการ  
ที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงนครบาลนับตั้งแต่เสนาบดีลงมา ซึ่งมีหน้าที่สนอง  
พระราชดำริในเรื่องนี้ไม่เห็นพ้องด้วยพระราชดำริ และนี่เองเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้  
พระปณิธานนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล

อย่างไรก็ดีแม้พระราชดำริการปกครองท้องถิ่นในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ

เกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่บันลุลผลแต่พระบรมราโชบายหลายประการในเรื่องดังกล่าวที่ได้ทรงพระราชทานกำเนิดก็มีส่วนเอื้ออำนวยและสร้างคามหวังให้กับการพัฒนาการเมืองในเวลาต่อมาเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากความเห็นตอนหนึ่งของ เซอร์ เอ็ดวาร์ด กูก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในบันทึก "Municipalities in Siam" ว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จทั้งนี้เพราะ "มีคนรุ่นใหม่ซึ่งกำลังเจริญเติบโตขึ้น ซึ่งน่าจะมีความสามารถในการทำความเข้าใจกับประเทศได้ดีกว่าคนรุ่นเก่า ความแพร่ไพศาลของการศึกษาระดับประถมศึกษาในท่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา เป็นปัจจัยอันใหม่ที่สำคัญ ความสำเร็จอย่างใหญ่หลวงของการลูกเสือ ซึ่งปลูกฝังคุณสมบัติอันจำเป็นแก่ความก้าวหน้าทางการเมืองนั้น แสดงให้เห็นว่าในไม่ช้าจะมีทรัพยากรอันมีค่าเพียงใดและคนไทยรุ่นใหม่เมื่อมีผู้นำที่ชักจูงไปในทางที่ดีแล้วก็จะสามารถทำการได้ดีเพียงใด"<sup>1</sup> เพื่อความกระจ่างในพระราชดำริการปกครองท้องถิ่นของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมากยิ่งขึ้น มีประเด็นอยู่ 2-3 ประเด็นที่ควรกล่าวถึงซึ่งได้แก่ แนวคิดของพระราชดำริการปกครองท้องถิ่น แนวพระบรมราโชบายในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น และความสมเหตุผลของพระบรมราโชบายพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะขอพิจารณาประเด็นเหล่านี้เป็นลำดับต่อไป

#### 6.1 แนวคิดของพระราชดำริการปกครองท้องถิ่นในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

แม้พระราชดำริการปกครองท้องถิ่นในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 น 7 .5/1 บันทึก "Municipalities in Siam" โดย Sir Edward Cook ลงวันที่ 16 สิงหาคม 1927.

เจ้าอยู่หัวจะเป็นเรื่องที่สำคัญสืบต่อมาจากราชการปกครองท้องถิ่นในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ถ้าหากพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่าแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือในขณะที่สมเด็จพระบรมชนกนาถของพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีส่วนปลูกฝังคุณธรรมอย่างหนึ่งให้เกิดแก่ประชาชน นั่นก็คือการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกลับทรงมีพระราชดำริเห็นว่าการดังกล่าวจะช่วยทำให้คนไทยตระหนักและมีความสำนึกในผลประโยชน์ที่ตนจะพึงได้จากการที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ความแตกต่างที่ดูเหมือนจะเป็นข้อที่เล็กน้อยนี้ ถ้าพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วจะเห็นว่า เป็นข้อแตกต่างที่สำคัญยิ่ง และเป็นผลเนื่องมาจากการยึดถือปรัชญาการเมืองที่ต่างกันตรงกันข้าม คือปรัชญาการเมืองคลาสสิกและปรัชญาการเมืองสมัยใหม่<sup>1</sup> กล่าวคือพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่ง เน้นถึงการสร้างคุณธรรมในตัวประชาชนนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับแนวความคิดของปรัชญาการเมืองคลาสสิกมางประการโดยเฉพาะในข้อที่เห็นว่า กิจกรรมทางการเมืองที่ถูกดองก็คือกิจกรรมทางการเมืองที่มุ่งส่งเสริมความดีงามหรือคุณธรรมของมนุษย์<sup>2</sup> สำหรับพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวความคิดทางการเมืองของพวกแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) อันมีรากฐานมาจากปรัชญาการเมืองสมัยใหม่อีกทีหนึ่ง พวกนี้มีแนวโน้มที่เห็นว่าประชาธิปไตยปัจจุบันก็คือวิวัฒนาการ

<sup>1</sup> ไพรศุฑรายละ เอียดความแตกต่างกันกับระหว่างปรัชญาการเมืองคลาสสิกและปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ ใน สมบัติ จันทรวงศ์, "ปรัชญาการเมือง : คลาสสิกและสมัยใหม่" ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521)

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ชั้นสูงสุดของปรัชญาการเมืองสมัยใหม่<sup>1</sup> บางท่านที่อยู่ในพวกนี้ถึงกับเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นความจริงที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ของโลก (World Axion)<sup>2</sup> เสียด้วยซ้ำไป ข้อความหลายตอนในพระราชบัญญัติกฎหมายเหตุร้ายวันส่วนพระองค์ฯ แสดงให้เห็นว่าอย่างน้อยที่สุดพระองค์ได้ทรงตระหนักถึงความปรารถนาของมหาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ต้นรัชกาล ข้อความตอนหนึ่งมีว่า :

"...ความนิยมของมหาชน เวลาเดินไปหาทางประชาธิปไตยคือทางให้อำนาจอยู่ในมือของประชาชนเอง ต้องการที่จะมีเสียงที่มีส่วนในการปกครองชาติบ้านเมืองของตนเองให้มากที่สุดที่เป็นไปได้ และเมื่อความเห็นของคนยาก ๆ ตรงกันเข้าแล้ว ก็ยากที่จะตัดทานถาคัดค้านไว้ได้ คงจะต้องเป็นไปหลายความเห็นอันนั้นคราว ๆ จะผิดกันก็แต่เวลาจะเข้าฤาเร็วเท่านั้น นักปราชญ์โรมันจึงได้แสดง เป็นภาษิตไว้ว่า "Vox Populi vox dei" แปลว่า "เสียงประชาคือเสียงเทวดา" ขยายความว่า เทวดาเป็นผู้ที่นิยมกันว่ามีอำนาจใหญ่สามารถจะบันดาลให้สิ่งทั้งปวงเป็นไปตามปรารถนาทุกประการ อันประชาชนซึ่งมีความประสงค์ตรงกันอยู่แล้วโดยมาก และได้แสดงความประสงค์อันนั้นให้ปรากฏชัดแล้ว ก็ไม่มีผู้ใดจะสามารถตัดทานได้จึงนับว่ามีอำนาจเปรียบด้วยเทวดานี้ เมื่อปรากฏอยู่เช่นนี้แล้ว ก็ไม่มีข้อควรสงสัยเลยเถาะว่า เมืองไทยเรานี้คงจะต้องเป็นไปอย่างประเทศอื่น ๆ ได้เป็นมาแล้ว คงจะต้องมี "คอนสตีติวชัน" อัน เป็นแน่แท้ ถึงแม้การมี

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>2</sup> เป็นคําว่าพระดำรัสของพระองค์ เจ้าธานีนิวัติในที่ประชุมกรรมการองคมนตรีเมื่อต้นรัชกาลที่ 7 ตอนหนึ่งมีว่า "...เข้าใจว่าพระดำรัสอันนี้เดินโดยหลักอันสมมติเอาว่าประชาธิปไตย เป็นของจำเป็นและพึงถือเป็น World Axion อันหนึ่ง..." กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ. 2.42/67 ปรัชญาร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี.

"คอนสตีดูชั่น" จะมีโทษ เช่นที่กล่าวมาแล้วก็ตาย แต่ลักษณะปกครอง โดยมอบอำนาจไว้ในมือพระเจ้าแผ่นดินผู้เดียวก็มีโทษอยู่เหมือนกัน (ซึ่งในเวลาบัดนี้มีผู้แฉเห็นและรู้สึกอยู่หลายคน !) จึงตกอยู่ในปัญหาว่าจะเลือกเอาอย่างไหน และคำตอบปัญหาอันนี้ ก็มิได้อยู่ที่ แล้วแต่ประชาชนจะเห็นชอบและประสงคืทั่วกัน เกิด..."<sup>1</sup>

ถ้าหากพิจารณาถึงพระบรมราโชบายต่าง ๆ ที่พระองค์ได้ทรงดำเนิน การเป็นต้นว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 การสถาปนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและพระราชดำริที่จะปรับปรุงการศูษาภิบาลให้เป็นวินิฉิแปลิศี ๗๗ ด้วยแล้ว ก็ จะเห็นว่า เป็นการพัฒนาการ เมืองโดยดำเนินตามแนวคิดของพวก แองโกล-แซกซอน ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงดู เหมือนว่าพระบาทสมเด็จพะบรมวงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงมีแนว โน้มที่ เชื่อในปรัชญาการ เมืองสมัยใหม่

แต่อันที่จริงแล้วแม้พระบาทสมเด็จพะบรมวงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัวจะทรงดำเนิน พระบรมราโชบายตามแนวความคิดของปรัชญาการ เมืองสมัยใหม่ ก็ไม่ได้หมายความว่า พระองค์จะทรง เห็นด้วยกับปรัชญาดังกล่าวในทุก ๆ ประการ โดยเฉพาะในข้อ อ้างของปรัชญาสมัยใหม่ที่ว่า ถ้าหากสามารถให้การศูษาอย่างสากล เพื่อให้ประชาชน โดยทั่วไปเกิด "ความรู้แจ้ง" แล้ว โอกาสที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อัน เป็นการปกครองที่ดีที่สุดตามความคิดของปรัชญาการ เมืองสมัยใหม่) ก็จะมีมากขึ้น<sup>2</sup> ตรงกันข้ามพระองค์ได้ทรงแสดงให้ เห็นว่าระบอบดังกล่าว "แม้ว่าจะดีที่สุด เมื่อเขียน อยู่ในกระดาษ" แต่ "เมื่อใช้จริง เข้าแล้วบางทีก็มีที่เสียหายปรากฏขึ้น ดังปรากฏ อยู่แก่ผู้ที่ได้ศูษาและรู้ เหตุการณ์ที่ เบนไปในนานาประเทศ"<sup>3</sup> พระองค์ได้ทรงยกตัว อย่างข้อบกพร่องของระบอบดังกล่าวในทางปฏิบัติว่ามีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่าใน

<sup>1</sup> จดหมายเหตुरายวันในพระบาทสมเด็จพะบรมวงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 61.

<sup>2</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, "ปรัชญาการ เมือง : คลาสสิกและสมัยใหม่", หน้า 17.

<sup>3</sup> จดหมายเหตुरายวันในพระบาทสมเด็จพะบรมวงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 50.

เรื่องของการเลือกตั้ง พรรคการเมืองมิได้หาเสียงเพียงแต่ใช้คำพูดหวานล้นม  
 เกี้ยก้อมรายนุรให้แลเห็นผลอันดีที่จะพึงมี ถ้าหากพรรคได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล  
 แต่ให้การล่อใจในทางต่าง ๆ " ตั้งแต่ทางเลี้ยงดู จัดยานพาหนะให้ไปมาโดย  
 สดวกและไม่ต้องเสียทุนทรัพย์ จนถึงคิดสินบนพรอง ๆ เป็นที่สุด คณะใดมีทุนมาก  
 จึงได้เปรียบมากอยู่ ก็ตกลงรวบรวมใจความว่า ราษฎรไม่ได้เลือกผู้แทนของตน  
 เพราะรู้แน่ว่าเป็นคนดีสมควรจะเป็นผู้แทนตนด้วยประการทั้งปวงฉนี้เลย ฉายจริง  
 เลือกบุคคลผู้นั้นผู้นี้ เพราะมีผู้บอกให้เลือกฤาผิดสินบนให้เลือกเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้  
 แล้ว ก็นับว่าผิดความมุ่งหมาย เดิมของคอนสติตูชันแล้วคืออำนาจไม่ได้อยู่ในมือประ-  
 ชาชนจริง ๆ แต่ไปอยู่ในมือแห่งคนส่วน 1 ซึ่ง เป็นส่วนน้อยแห่งชาติเท่านั้น แต่ถ้า  
 คนเหล่านี้มีความตั้งใจดีอยู่ และ เป็นผู้ที่มีความรักชาติบ้าน เมืองของตน ก็คงจะ  
 ลุส่าห์พยายามกระทำการทำงานไปตามหน้าที่อัน ได้รับมอบไว้ั้นโดยสุจริต แต่ผู้ที่มีความ  
 คิดซื่อตรงต่อชาติฝ่ายเดียว ไม่คิดถึงตนเองฤาผลประโยชน์ของตน เองมีอยู่บ้างฤา  
 เข้าใจว่าถึงจะมีก็จะไม่มากปานใด คนโดยมากถึงว่าจะรักชาติบ้าน เมืองก็มักจะ  
 มีความคิดถึงประโยชน์ส่วนตัว เจือปนอยู่เป็นอันมาก คงยังมีความต้องการอำนาจ  
 และต้องการผลอันจะพึงมีมาแต่การ เป็นผู้ใช้อำนาจ ต้องการโอกาสที่จะได้อนุเคราะห์  
 แก่ญาติพี่น้องฤาคณชอบพอกันบ้าง เป็นธรรมดาอยู่" <sup>1</sup> พระองค์ยังได้ทรงชี้ให้เห็นด้วย  
 ว่าการปกครองด้วยระบอบรัฐสภาที่ดี หรือถ้าจะเปลี่ยนไปสู่ระบอบสาธารณรัฐ  
 ก็ดี ไม่ดีคือการฉ้อโกงหรือการไม่สำเสมอให้หมดไปได้เลย "ถ้าผู้ถืออำนาจยังมี  
 ทางเลือกให้บำเหน็จรางวัลแก่ใคร ๆ ได้ด้วยใจอยู่ดรามใด คนสอพลอและหัว  
 ประจบก็คงยังต้องมืออยู่ดรามนั้น จะผิดกันก็แค่ชื่อที่เรียกผู้ถืออำนาจเท่านั้น" <sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53-54.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.



ข้อที่น่าคิดก็คือ ในเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักและล่วงรู้ถึงผลเสียอันเกิดแก่ระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดียิ่ง แต่เป็นเพราะเหตุใดที่พระองค์ยังคงมีพระบรมราโชบายที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบดังกล่าว คำตอบของเรื่องนี้มิได้อยู่ที่ เนื่องจากพระองค์ได้ทรงตระหนักถึงความนิยมของมหาชนในเวลานั้นว่า "เดินไปทางประชาธิปไตย คือทางให้อำนาจอยู่ในมือของประชาชนเอง ห้องการที่จะมีเสียงญาติส่วนในการปกครองชาติบ้านเมืองของตนเองให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ และเมื่อความเห็นของคนยาก ๆ ตรงกันเข้าแล้ว ก็ยากที่จะตัดทอนฤทธิอำนาจไว้ให้ คงจะต้องเดินไปหาความเห็นอันนั้นคราวใด จะผิดกันก็แต่เวลาจะช้ากว่าเร็วเท่านั้น"<sup>1</sup> และด้วยเหตุที่ทรงเป็นผู้ปกครองที่เล็งเห็นการณ์ไกลจึงได้ทรงคิดเตรียมการเพื่อจะรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยผ่านกระบวนการปกครองท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริในเรื่องดังกล่าวตอนหนึ่งว่า

"...การคิดจัดตั้งมิวนิซีปัลลิตีขึ้นนี้, เปนของที่ควรดำริห์, เพราะสมัยการศึกษาและสมาคมในกรุงสยามเจริญขึ้นมาก, และเมื่อ เปนเช่นนั้นก็ เปนธรรมดาอยู่เองที่จะต้องเกิดมีคนบางจำพวกที่มีความปราดนาที่จะได้มีเสียงในการปกครองบ้าง ความปราดนาเช่นนี้ เปนเงาตามตัวแห่งอารยะธรรม, ในเวลาที่จะกดความปราดนาไว้ก็ยังได้อยู่ โดยใช้ความระวังอย่างเข้มแข็ง, แต่ที่จะทำให้อันตรธานหรือระงับไปทีเดียวนั้นอย่างไรก็พันวิสัย เปนแน่นอน, ในทางรัฐประศาสน์, ผู้เป็นนักการเมืองดีจำจะต้องเป็นผู้เล็งเห็นการไกล, และต้องหาหนทางที่จะคิดดำเนินการซึ่งรู้แน่แล้วว่าจะมาถึงเสียก่อนที่การอันนั้นจะมายังคับได้ท่า, ถ้ารอไว้จนเหตุการณ์มายังคับแล้วจึงคิดทำ บางทีใครยังไม่คิดก็อาจจะช้าเกินไปเสียแล้ว, ฉะนั้นจึงควรต้องคิดเตรียมการไว้ให้พร้อมก่อน เวลาที่จะเป็นจริง ๆ..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/23 พระราชบัญญัติความเห็นประกอบความเห็นของเจ้าพระยาอมราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซีปัลลิตี

แนวพระราชดำริดังกล่าวข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับความเห็นของปราชญ์ในทางรัฐศาสตร์ที่สำคัญท่านหนึ่งคือ Alexis de Tocqueville ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า :

"...Among the laws that rule human societies, there is one which seems to be precise and clear than others. If men are to remain civilized or to become so, the art of association together must grow and improve in the same ratio in which the equality of conditions is increased" <sup>1</sup>

#### 6.2 แนวพระบรมราโชบายในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

แม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น แต่ก็มิได้ทรงโปรดฯ ให้จัดขึ้นโดยทันทีทันใดหากแต่ได้ทรงเตรียมการด้านต่าง ๆ เพื่อการนี้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เพราะพื้นฐานอันจำเป็นของการดังกล่าว เช่น ระดับการศึกษาของประชาชน ความสำนึกทางการเมืองของประชาชน มิใช่สิ่งที่สามารถจะบันดาลให้เกิดขึ้นได้ในชั่ววันชั่วพริ้ว โดยอาศัยกฎหมายเพียงฉบับสองฉบับ แต่เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลายาวนาน และอาศัยขนบธรรมเนียมประเพณีทางการเมืองเป็นอันมาก สิ่งที่จะสังเกตได้จากพระบรมราโชบายอีกประการหนึ่งก็คือ ได้ทรงคำนึงถึงเสถียรภาพของระบอบที่ดำรงอยู่และสัมฤทธิ์ผล (pragmatism) ของระบอบการปกครองที่จะเปลี่ยนไปสู่เป็นที่ตั้งอันเป็นเรื่องที่ตรงกับแนวความคิดของปราชญ์หลาย ๆ ท่าน ดังจะเห็นได้จากความเห็นของอริสโตเติลที่ว่า วิธีที่สำคัญที่สุดที่จะส่งเสริมเสถียรภาพของรูปการปกครอง แต่ยังคงถูกมองข้ามไปก็คือการให้การศึกษาแก่พลเมือง เพื่อให้มีจิตใจสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองนั้น ๆ เพราะ "กฎหมายที่ดีที่สุดจะไม่มีประโยชน์เลย แม้แต่เมื่อมัน เป็นที่ยอม

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville, Democracy in America (New York : Philips Bradly, 1955), p. 118.

รับโดยพลเมืองทั่วไป ถ้าพลเมืองเองไม่ได้ถูกรวมโดยนิสัยและการศึกษาให้มีจิตใจ สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองคือ ให้มีจิตใจ เป็นประชาธิปไตย เมื่อมีการปกครอง แบบประชาธิปไตย และให้มีจิตใจ เป็นคอมมิวนิสต์โดย เมื่อมีคอมมิวนิสต์โดย แต่การยอมรับ พลเมืองให้มีจิตใจสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองมิได้หมายความว่าถึงการทำในสิ่ง ซึ่งผู้สีกไม่คอมมิวนิสต์ หรือประชาธิปไตยนิยม หากอยู่ที่การกระทำในสิ่งซึ่งทำให้ คอมมิวนิสต์หรือประชาธิปไตยสามารถอยู่รอดได้"<sup>1</sup>

ซึ่งถ้าหากจะยังคงขยายสิทธิทางการเมืองออกไปโดยไม่คำนึงถึงสภาพ ของสังคมโดยรวมแล้ว ผลที่ตามมา ก็จะเป็นดังที่ศาสตราจารย์ฮันดิงตันได้กล่าว ไว้ว่า :

"...การระดมพล เมืองและการให้พล เมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่าง เร่งรีบซึ่ง เป็นหลักสำคัญของการพัฒนาการเมืองให้ทันสมัยนั้น เป็นการ บ่อนทำลายสถาบันการเมือง กล่าวโดยสรุปการพัฒนาให้ทันสมัยอย่าง เร่ง เร็ว มิใช่เป็นการพัฒนาการเมือง แต่ทำให้การเมืองเสื่อมทรามลงไป"

ปรากฏการณ์นี้มีไว้จะเกิดขึ้น เฉพาะในสังคมที่กำลังพัฒนาการเมืองเท่านั้น แม้แต่ใน สังคมหรือชุมชนประชาธิปไตย เองก็อาจจะประสบกับสภาวะการดังกล่าว ถ้าหากผู้ ที่ อยู่ในชุมชนประชาธิปไตยคิดว่าการ เป็นประชาธิปไตยอยู่ที่การทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ ซึ่งความคิดดังกล่าวนี้จะนำไปสู่จุดพบของระบอบประชาธิปไตย นโยบายที่แท้จริงของ ประชาธิปไตยควรจะอยู่ที่การต่อชีวิตของประชาธิปไตยเองให้ยืนยาวต่อไป มิใช่การ

<sup>1</sup> Politics, Book V, Chapter IX อ้างถึงใน สมบัติ จันทรวงศ์, "เสถียรภาพของประชาธิปไตยในทัศนะของอริสโตเติล" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 มกราคม 2517, หน้า 86.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay" Political Modernization, Claude E. Welch, Jr., ed. (California : Wadsworth Publishing Company, Inc., 1967), p. 208.

การเร่งให้มีประชาธิปไตยจนถึงที่สุด นโยบายหลักสำหรับ เสถียรภาพของประชาธิปไตย  
ในทัศนะของอริสโตเติลอยู่ที่การ เห็นด้วยรัฐประชาธิปไตยให้อยู่ที่ขอบ เบดที่จะไม่ทำลาย  
ตนเอง และบางครั้ง เราอาจจะมีความรู้สึกด้วยซ้ำไปในสายตาของอริสโตเติลแล้ว  
ประชาธิปไตยจะมีความมั่นคงยิ่งขึ้น เมื่อประชาธิปไตยมีลักษณะของประชาธิปไตยน้อยลง<sup>1</sup>

การที่เรา เร่งรีบที่จะ เป็นประชาธิปไตยโดยโดยมองข้าม เงื่อนไขอันจำเป็นต่างๆ  
ของระบอบดังกล่าว ได้มีผลทำให้การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญของเราที่ผ่านมามี  
ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เราไม่ต้องย้อนกลับไปพิจารณาไกลถึงผลแห่งการ เปลี่ยน  
แปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ขอให้พิจารณาเฉพาะระบอบการปก-  
ครองของเราภายหลังเหตุการณ์ วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ก็จะไม่พบความเป็นจริงในข้อนี้  
ที่เรารักษาระบอบดังกล่าว เอาไว้ไม่ได้ เพราะเราขาดโครงสร้างของสังคม ตั้งแต่  
ระดับชาติลงไปถึงท้องถิ่นที่จะให้กลุ่มชนต่าง ๆ ทำงานร่วมกันและมองเห็นประโยชน์ร่วมกัน  
ข้อเขียนที่ให้ความกระจ่างในเรื่องนี้อย่างชัดเจนขึ้นหนึ่งก็คือบทความของ ดร.อมร จันทร  
สมบูรณ์ ในวารสารตราชู ฉบับเดือนตุลาคม 217 ข้อความตอนหนึ่งมีดังนี้ :-

"...ขณะนี้ วันที่ เราอาจจะได้ระบอบประชาธิปไตยมาโดยบังเอิญ แต่  
ระบอบประชาธิปไตยจะดำรงคงอยู่ได้จะต้องมีรากฐานที่มั่นคง รากฐาน  
ที่มั่นคงประกอบด้วยโครงสร้างในด้านต่าง ๆ ของสังคมจำนวนมาก โครง  
สร้างของสังคม เหล่านี้จะแก้ไขขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ที่มี  
ผลประโยชน์แตกต่างกันตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ

ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจอยู่ได้ด้วยการมีแค่เพียงสภานิติบัญญัติ และมี  
รัฐบาลที่เป็นของประชาชน สภานิติบัญญัติและรัฐบาลจะไม่สามารถสร้าง  
เสถียรภาพในการปกครองได้ใน เมื่อประชาชนต่าง ๆ ได้รวบรวมเข้าเป็น  
กลุ่ม เป็นก้อน และต่างก็เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามความต้องการของตน  
ซึ่งมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

โครงสร้างของสังคมที่ดีจะผ่อนคลายและบรรเทาความรุนแรงของการขัดแย้งในผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ชนเผ่า ชนชั้นจังหวัด จนกระทั่งขึ้นมาจนถึงระดับชาติ โครงสร้างของสังคมจะจัดให้กลุ่มชนต่าง ๆ มีการทำงานร่วมกันและมองเห็นประโยชน์ร่วมกัน (เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงาน) หรือการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ (ข้าราชการ) กับประชาชน

พร้อม ๆ กันนั้นรัฐก็ต้องจัดหาองค์กรผู้ชี้ขาดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทหรือศาลต่าง ๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้กลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ต่าง ๆ กันจะต้องมีความศรัทธาและมีความสัมพันธ์อยู่กับองค์กร เช่น ศาลท้องถิ่นต้องเป็นคนของท้องถิ่น หรือศาล เกษตรต้องประกอบด้วยผู้แทนของชาวนาผู้เช่านา เป็นต้น

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างเหล่านี้ซ่อนอยู่ในการจัดระบบสังคมจำนวนมาก เช่น ระบบการจัดบริการของรัฐ ระบบท้องถิ่น ระบบศาลาลา<sup>1</sup>

### 6.3 ความสมเหตุสมผลของพระบรมราโชบายพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น

ข้อที่จะพิจารณาเป็น เรื่องท้ายที่สุดของการศึกษานี้ก็คือ พระบรมราโชบายพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่นในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผลหรือไม่ ในเรื่องนี้ก็มีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประเด็นด้วยกันคือ ประเด็นแรกพระราชดำริที่ทรงเห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ในสมัยรัชกาลที่ 6) เป็นข้ออ้างที่ยีเหตุผลพอเพียงหรือไม่ ประเด็นที่สอง พระบรมราโชบายต่าง ๆ ที่ทรงเตรียมการเพื่อที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เป็นต้นว่าการพัฒนาการศึกษา เป็น เรื่องที่ยีเหตุผลสมควรหรือไม่ และประเด็นสุดท้ายพระราชดำริที่จะพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น

<sup>1</sup> อयर จันทรสมบุรณ์, "นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ" วารสารตราสาร ฉบับเดือนตุลาคม 2517 รวบรวมพิมพ์ใน กฎหมายปกครอง LA409, หน้า 31-32 เน้นโดยผู้อ้าง

ถิ่น เป็นแนวทางที่ถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่

ในประเด็นแรกที่ว่าทรงพระราชดำริ เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลพอเพียงหรือไม่ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะถ้าหาก เป็นเรื่องที่ตรงกับข้อเท็จจริง พระบรมราชาไชยบายที่จะพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่นก็อาจจะ เป็นเรื่องที่มีเหตุผล แต่ถ้าเป็น เรื่องที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเลย กล่าวอีกนัยหนึ่งคนไทยส่วนใหญ่มีความพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วพระบรมราชาไชยบายต่าง ๆ ที่ได้ทรงกระทำดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็จะเป็น เรื่องที่ไม่มีประโยชน์หรือความหมายอันใดเลย เมื่อพิจารณาประเด็นนี้ก็ควรพิจารณาจากความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในเวลานั้น รวมทั้งความเห็นของผู้ก่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครองด้วย

จากการพิจารณาความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในเวลานั้น รวมทั้งผู้ก่อการฯ เองก็ได้ข้อสรุปที่ตรงกันว่า คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะรับการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จากความเห็นของ ดร.ฟรานซิส บี แซร์ (Dr. Francis B. Sayre) ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศ ในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภิบาลยาไมตรีว่า :

"ความขัดแย้งต่าง ๆ ที่มีรากที่ยังลึกและแผ่ขยายไปไกลระหว่างคติของตะวันตกและตะวันออก กำลังจะทำให้ประเทศไทยตกที่นั่งเข้าตาจน นักศึกษาที่กลับมาจากอังกฤษ ฝรั่งเศสหรือสหรัฐอเมริกา มักจะกลุ่มใจและกระวนกระวาย พวกนี้ล้วนแต่มีความคิดอ่านสูง ๆ ดิบ ๆ ในเรื่องของระบอบประชาธิปไตยและ เสรีภาพของมนุษยชน ต่างก็มุ่งหวังจะเอาการปฏิรูปแบบตะวันตกมาใช้ในเวลาอันรวดเร็วเท่านั้นเอง ข้อเรียกร้องข้อหนึ่งที่เผยออกมาก็คือ ต้องการให้ยี่รัฐสภาและรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยขึ้น"

เมื่อข้าพเจ้าได้เข้า เพ้ากรมวังมหมธุลถวายทัศนะ เรื่องนี้แก่พระเจ้าอยู่หัว ข้าพเจ้าก็มองเห็นได้ตรงเห็นถึงภัยอันตรายที่มีอยู่ เป็นประจำในประเทศไทยชั้น

คนชั้นกลางไม่มี คนไทยที่เป็นขุนนางชาวไร่ไม่สนใจหรือจะสนใจก็ไม่ถูกต้องนัก ในกิจการสาธารณะ แต่ว่าทบทวนชีวิตคิดค้นโดยแบบง่าย ๆ ในท้องถิ่นภูมิภาคซึ่งกว่าอะไรหมด การที่จะมาดึงองค์นี้ให้มีชีวิตขึ้นแล้ว เอาองค์อำนาจแท้จริงมาต่อ ผู้ซึ่งเห็นข้อดีว่าวันวันรุ่ง ได้ใช้ผู้มีชีวิตเลือกสิ่งที่มีพื้นที่การศึกษาพอไว้ความ

ก็เท่ากับดังที่ข้าพเจ้าได้บอกคำแนะนำไว้ คือ เท่ากับ ฐื้อ ฐื้อให้ ความ  
 เหลวไหลคอรัปชั่น และความยุ่งยากนานาประการ เขามาสู่ เท่านั้น  
 อำนวยที่ปราศจากการควบคุมย่อมแน่นอนว่า จะ เป็นที่แผ่พันธ์ตัวของ ความ เหลว  
 แหกอกอับลัทธิตั้งมวล"<sup>1</sup>

ไม่เฉพาะแต่ในหมู่ผู้ปกครอง เท่านั้นที่มี ความ เห็นดังกล่าว แม้แต่สมาชิกชั้น  
 นำของคณะราษฎรเองในที่สุด (เมื่อหมดอำนาจไปแล้ว) ก็ได้ยอมรับความจริงในข้อ  
 ฐึ่ ดังจะ เห็นได้จากความรู้สึกของ พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร  
 เมื่อเริ่มคิดจะปฏิวัติระบอบการปกครอง (ก่อนการเปลี่ยนแปลงการไม่ต่ำกว่า 2-3ปี)  
 ดังนี้ :-

"ในชั้นแรก ๆ นั้นท่านเองรู้สึกอยู่ว่าเป็นความคิดที่อยู่ข้าง เป็น เรื่องสม ๆ  
 แล้ง ๆ หรือเป็นความหัดคิดลุ่มคลั่งยากกว่า เพราะเหตุว่าเป็นความคิดที่ยังไม่ประกอบ  
 ด้วยความหวังอะไร ภาวะของประชาชนในเวลานั้นดูไม่แสดงว่ามีวาระกระคือหรือรับ  
 ต่อการบ้านเมืองอย่างไร คนทั่วไปดูอยู่กันอย่างสงบและใจเย็น ใคร ๆ ก็คงจะรัก  
 ตัวกลัวตาย ฉะนั้นท่านจึงไม่อาจคาดหมายว่าจะได้สมัครพรรคพวกเพียงพอที่จะมาร่วม  
 เป็นร่วมตายกับท่าน และแม้ความคิดของท่านให้เป็นการกระทำยากได้"<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามในที่สุด คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายใต้การ  
 นำของท่านก็ประสบความสำเร็จในการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน  
 2475 แต่ก็ไม่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตาม เจตนารมณ์

<sup>1</sup> ฟรานซิส ไบว์ แฮร์, ฟรานซิส ไบว์ แฮร์ พระยาภิรมย์โยเดรี อายะดา  
 กรีนกูด และคณะแปล (กรุงเทพฯ : สุทธิสารการพิมพ์, 2505), หน้า 222-224.

<sup>2</sup> ศรีบูรพา, เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475 (กรุงเทพฯ : บารมีการพิมพ์,  
 2521), หน้า 172.

ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคนานัปการ ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม ซึ่งอาจรวมถึงคณะราษฎรเองด้วย ทลางประดิษฐ์นุธรรมผู้ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎรได้กล่าวถึงปัญหานี้ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวท่านเองไว้ตอนหนึ่งว่า :

"ในปี ค.ศ. 1925 เมื่อเราเริ่มจัดตั้งกลุ่มแกนกลางของพรรคอภิวังษ์ในปารีส ข้าพเจ้ามีอายุเพียง 25 ปีเท่านั้น หนุ่มมาก หนุ่มที่เกี้ยว ขาดความชัดเจน แม้ว่าข้าพเจ้าได้รับปริญญาแล้วจะได้คะแนนสูงสุด แต่ก็ไม่มีอะไรมากกว่าทฤษฎี (ของกฎหมาย เปรียบเทียบ)\* ข้าพเจ้าไม่มีสติปัญญาและความเฉลียวฉลาด บางครั้งข้าพเจ้าประสพความท้อแท้อย่างนักดำรำ ข้าพเจ้าไม่ได้นำเอาความเป็นจริงในพระเศียรของข้าพเจ้ามาคำนึงด้วย ข้าพเจ้าติดต่อกับประชาชนไม่พอ ความรู้ทั้งหมดของข้าพเจ้าเป็นความรู้ตามหนังสือ ข้าพเจ้าไม่ได้เอาสาระสำคัญของมนุษย์มาคำนึงด้วยให้มากเท่าที่ข้าพเจ้าควรจะมี ในปี ค.ศ. 1932 ข้าพเจ้าอายุ 32 ปี พวกเขาได้ทำการอภิวังษ์ แต่ข้าพเจ้าก็ขาดความชัดเจนและครั้งข้าพเจ้ามีความชัดเจนมากขึ้น ข้าพเจ้าก็ไม่มีอำนาจ"<sup>1</sup>

\* วิทยานิพนธ์ที่ท่านเขียนเพื่อรับปริญญาเอก เมื่อ ค.ศ. 1927 เป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งมีชื่อว่า Du Sort des Sociétés de Personnes en cas de Dé cés d'un Associé (Etude de droit franeais et de droit compare) ศาสตราจารย์ เดือน บุนนาค ได้แปลเป็นภาษาไทยไว้ว่า "ในกรณีที่หุ้นส่วนคนหนึ่งถึงแก่ความตาย ฐานะของหุ้นส่วนบุคคลจะเป็นอย่างไร (ศึกษาดวยกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมาย เปรียบเทียบ)" โปรดดู ดร.เดือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส (กรุงเทพฯ : สำนักศึกษารม, 2517), หน้า 31.

<sup>1</sup> ปรีดี พนมยงค์, รัฐบุรุษอาวุโส (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิตรสัมพันธ์, 2524), หน้า 80.



หลักฐานที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งซึ่งยืนยันว่า ราษฎรชาวไทยได้มีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเลยก็คือ "บันทึกการปฏิวัติ 24 มิ.ย. 2475" โดยพันเอก พระยาทรงสุรเดช ซึ่งเขียนในห้องแถวเล็ก เลขที่ 36 รอย 3 ตำบลคาเกา ชานเมือง ไซ่ง่อนเดือนมิถุนายน 24๗2 เมื่อครั้งลี้ภัยไปพำนักในอินโดจีน ข้อความตอนหนึ่งมีว่า :

"...ที่กล่าวกันว่า การปฏิวัติครั้งนี้ย่อมจะต้องสายร้อนอยู่เอง เพราะราษฎรมีความต้องการอยู่พร้อมแล้วนั้น ก็ไม่ถูกต้องอีกเหมือนกัน แม้ทุกวันนี้ (พ.ศ. 24๗2) ราษฎรก็ไม่กระจ่างแจ้งในเรื่องระเบียบการปกครองตนเอง ทั้งที่โฆษณาและมีคนไปชี้แจงให้ฟังเสมอ ๆ อย่างว่าแต่ราษฎรชานาเลย แม้พวกข้าราชการเองก็ยังมีจำนวนไม่น้อยที่ไม่เข้าใจวิธียกครอง เพราะฉะนั้นจึงเกือบกล่าวได้ว่า เมื่อก่อนปฏิวัติคนไทยเรารู้จักการปกครองวิธีเดียวเท่านั้น ยกเว้นส่วนน้อยเหลือเกิน.....  
.....ความไม่เข้าใจและความไม่เอาใจใส่ของราษฎรเราเห็นได้ชัด เมื่อวันประกาศรัฐธรรมนูญที่พระที่นั่งอนันตสมาคม วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ต้องดื้อนราษฎรให้เข้าไปฟังในพระที่นั่งกันเสียแทบแย้ และได้จำนวนราษฎร สักหยิบมือเดียวไปยืนฟังโดยไม่รู้เรื่องอะไร หากมีละครโหด และมีแจ็กก๊วย เคี้ยวด้วยแล้ว คงจะไปมากกว่านั้นมาก ในมีต้น ๆ ที่มีราษฎรไปงานรัฐธรรมนูญกันมาก นั้นไม่ได้หมายความว่า เพราะเข้าใจและเลื่อมใสการเปลี่ยนแปลง ต้องการเห็นวสันตวันนั้น ไม่ต้องการรู้อะไรมากไปกว่ามีการมหรสพอะไร ที่ไหน วันใดเท่านั้น"<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าความเห็นของ พันเอกพระยาทรงสุรเดชในปี พ.ศ. 24๗2 และของบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเขียนภายหลังพระราชบัญญัติฯ เป็นเวลาประมาณ 20 ปี หรือกว่านั้นขึ้นไป ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเลย

<sup>1</sup> พระยาทรงสุรเดช, "การปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 จากบันทึก พระยาทรงสุรเดช" เบื้องแรกประชาธิปไตย บันทึกความทรงจำของผู้อยู่ในเหตุการณ์สมัย พ.ศ. 2475-2500 (กรุงเทพฯ : สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย รวบรวมและจัดพิมพ์, 2516),

แม้กระทั่งทุกวันนี้พระราชดำริดังกล่าวก็ดู เหมือนจะยังไม่เปลี่ยนแปลงไปเท่าไรนัก ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาหนังสือพิพม์ของ นายสงวน จุลาภิรักษ์ หนึ่งในคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2525 ตอนหนึ่งว่า :

ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ "นั่ว เรื่องของการ เมืองการปกครองที่เราตัวหกกันชีวิตกันอยู่ทุกวันนี้ เป็น เพราะมีบางจุดบางมุมที่ผิดพลาดไปบ้างหรือ เปล่าจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น"

นายสงวน "มีเราต้องการบางอย่าง แต่ความต้องการนั้นไม่ได้รับการตอบสนอง สิ่งที่เราได้มีแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เท่านั้น"

ผู้สื่อข่าว "เขาพยายามแก้ไขกันอยู่"

นายสงวน "เขาจะแก้ยังไงก็แก้ไขไม่ออกหรอก ฉันไปฟังการประชุมสภาที่เห็นเขากันไปก็โอ้แบบ เก๋นั่นแหละ ปัญหาที่อยู่ว่าประชาชนเขาต้องการอะไร ที่สำคัญคือเขารู้หรือยังว่าเขาต้องการอะไร ประชาชนดูจะยังคงเหมือน เดิมตรงนี้"<sup>1</sup>

ดังกล่าวแล้วในข้างต้นว่าผู้ปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้คาดคะเนถึงผลที่จะบังเกิดขึ้นหากทำการ เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยฉับพลัน ในขณะที่คนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม ดังคำกล่าวในเชิง เปรียบ เทียบของ "ครูเทพ" ที่ว่า "ราชสีห์ทำแก่โคกระบือในปกครองอย่างไร ผู้วิเศษเหล่านี้ เขาก็คงทำแก่คนใจของ เขาอย่างนั้นแหละ"<sup>2</sup>

ซึ่งสภาพการ เมืองไทยภายหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นดู เหมือนว่าจะ

<sup>1</sup> ธน บุรีรัมย์ "กระทบทไหล่คนตั้ง" หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (27 มิถุนายน 2525) : 3.

<sup>2</sup> ครูเทพ, "จดหมายครูเทพ (แสดงควาย เห็นพ่อถัก เรื่องคดีการศึกษาแบบปัจจุบัน)", หน้า 40.

ไม่ต่างไปจากการคาดคะเนของ "ครูเทพ" เท่าใดนัก ซึ่งจะเห็นได้จากคำบรรยาย  
ของนักวิชาการท่านหนึ่งดังนี้ :

"หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ผู้ปกครองประเทศได้นำ  
เอาลัทธิอำนาจประชาธิปไตยของฝรั่งชนชาติมาใช้เป็นรากฐานแห่งอำนาจ แต่ก็ไม่มีใคร  
ว่าได้มีการใช้ลัทธินี้อย่างจริงจัง รัฐธรรมนูญที่ผ่านมากำหนดให้มีสภาผู้แทน แต่ใน  
ขณะเดียวกันก็มีสมาชิกแต่งตั้งโดยรัฐบาลข้าราชการประกอบอยู่ บางครั้งก็ในรูป  
สมาชิกประเภทสอง (รัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม 2475, รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไข  
เพิ่มเติม 2495) บางครั้งก็ในรูปของวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ 2511) สมาชิกสภา  
แต่งตั้งโดยรัฐบาลนี้แหละที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ลัทธิอำนาจประชาธิปไตยของฝรั่ง  
ต้องเป็นหมัน ในทางปฏิบัติประชาชนชาวไทยไม่ได้เป็นผู้ชี้ขาดว่าใครจะ เป็นผู้ที่จะเข้ามา  
ปกครองประเทศ ผู้ชี้ขาดก็คือกลุ่มข้าราชการชั้นนำโดยเฉพาะกลุ่มทหาร ทั้งนี้โดย  
อาศัยคำสั่งและกลไกของรัฐธรรมนูญอันแยบยล กล่าวโดยสั้น ๆ ก็คือการเปลี่ยนแปลง  
การปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่ได้ส่งผลให้อำนาจตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริงเลย  
รัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มาส่วนใหญ่เป็นแต่เพียง เครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย ไม่  
ใช้กฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงควาเป็นของค้ออิห้ยของประชาชน"<sup>1</sup>

เรื่องที่น่าหตุก็คือสมาชิกบางคนของคณะราษฎร ซึ่งเป็นผู้ต่อสู้เพื่อให้ได้  
มาซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นเอง เป็นผู้ก่อให้เกิดระบบดังกล่าวขึ้นในบางสมัย ทลวงประดิษฐ์  
มบูรธรรม สมาชิกสำคัญของคณะราษฎรก็ยอมรับ พร้อมทั้งอธิบายสาเหตุดังกล่าวตาม  
ทัศนะของท่านว่าเป็น เพราะสมาชิกคณะราษฎรจำนวนหนึ่ง "สิ้นซากทัศนะเผด็จการ  
ศักดินา ซึ่งเป็น "การได้อภิวัตน์" ต่อการอภิวัตน์ซึ่งตนเองได้เคยพลีชีพร่วมกับคณะ"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนดาภิชัย, "รัฐธรรมนูญกับความชอบแห่งอำนาจ" รวมบทความ  
ทางการเมือง (กรุงเทพฯ : พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519), หน้า 3-4.

<sup>2</sup> "สัมภาษณ์ท่านปรีดี พนมยงค์", ตะวันออก, 113 (19 พฤษภาคม 2523) :

สำหรับประเด็นที่สองที่ว่า พระบรมราโชบายต่าง ๆ ที่ทรงเตรียมการ เพื่อที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เป็นคืบว่า พระบรมราโชบายพัฒนาการศึกษา เป็น เรื่องที่มี เหตุผลสมควรหรือไม่ ถ้าพิจารณา เรื่องนี้ตาม สหายของนักปราชญ์แล้วก็จะพบว่า ต่างก็ได้ยืนยันว่าการศึกษ เป็น เงื่อนไขอันสำคัญ ของการพัฒนาทางการเมือง Maurice Duverger กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า :

"จะสามารถพัฒนาการ เลือกตั้งที่ เสรี สิทธิพหุนิยมและ เสรีภาพของพลเมืองขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อ ถ้าความขัดแย้งระหว่างชนชั้นและความตึงเครียดในสังคม โดยทั่วไปผ่อนคลายลงไป และถ้าหากประชากรของประเทศทั้งหมด มีการศึกษาในระดับที่สามารถจะใช้สิทธิของความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริง"<sup>1</sup>

ข้อที่น่าสังเกตุก็คือ คณะราษฎรซึ่งทำการปฏิวัติ เพื่อได้ ได้มาซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อได้อำนาจการปกครองประเทศมาอยู่ในมือก็ไม่ได้ขอมอำนาจที่ได้มาให้กับประชาชนทั้งหมดตามระบอบประชาธิปไตยโดยทันที เพราะคณะราษฎรเองก็ทราบดีว่าประชาชนยังไม่มีความสามารถที่จะรับผิดชอบการบริหารประเทศโดยลำพัง จึงได้วางขั้นตอนที่จะโอนอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชนโดยกำหนดเวลา และจำนวนประชาชนที่ผ่านการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็น เงื่อนไขสำคัญ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 สมัย 3 ตอนหนึ่งดังนี้ :-

"...เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป"

<sup>1</sup> Maurice Duverger, Modern Democracies : Economic Power versus Political Power (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1974), p. 3.

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (10 ธันวาคม 2475) แทนพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (27 มิถุนายน 2475) ก็มีบทบัญญัติแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขในเรื่องการศึกษาไว้ในบทเฉพาะกาลเช่นกัน ดังบทบัญญัติตอนหนึ่งของมาตรา ๒5 ดังนี้ :

"...เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สถาปนาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน..."

แต่ต่อมาได้ขยายบทเฉพาะกาลออกไปเป็น 20 ปี โดยอ้างสาเหตุ "เพื่อให้เหมาะสมแก่สถานการณ์"<sup>1</sup>

ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นว่าวิธีการที่คณะราษฎรใช้เมื่อมีอำนาจในการปกครองก็ไม่ต่างไปจากแนวทางของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการยืนยันให้เห็นว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2464 เป็นพระบรมราโชบายที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยอย่างที่สุด

สำหรับประเด็นสุดท้ายที่ว่า พระราชดำริพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น เป็นแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใดนั้น ถ้าจะพิจารณาตามความเห็นของปราชญ์และรัฐบุรุษแล้วก็จะเห็นว่า หลายท่านได้ยืนยันว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) กล่าวว่าสถาบันการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็น

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 มาตรา ๑ อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลนี้ใช้เพียง 14 ปีก็ได้ยกเลิก เพราะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ ๑ พฤษภาคม 2489.

"โรงเรียนแห่งความสามารถทางการ เมืองและความเฉลียวฉลาดรอบรู้"<sup>1</sup> และ "เป็น เครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดในการฝึกฝนประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบผู้แทนราษฎรได้อย่างเหมาะสม"<sup>2</sup>

โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1816 ถึงความสำคัญของวอร์ดซึ่ง เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า : "สิ่งที่ใกล้ หัวใจของต้นขากที่สุดก็คือการแบ่ง แคนตี้ออกเป็นวอร์ด วอร์ดนี้จะเป็นสาธารณรัฐที่ บริสุทธิ์ และเป็นสาธารณรัฐในประถม วอร์ดนี้เมื่อรวมกัน เข้าแล้วจะ เป็นประเทศ และจะ เป็นส่วนที่ทำให้ประเทศทั้งหมด เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> John Stuart Mill, Utilitarianism-Liberty-Representative Government (London : J.M. Dent & Sons Ltd, 1960) p.351.

<sup>2</sup> "Commencement of the Session-Progress of Reform", London and Westminster Review XXV (April 1836) : 274. Cited in Graeme Duncan, Marx and Mill Two views of Social Conflict and Social Harmony (London : Cambridge University Press, 1973) p. 249.

<sup>3</sup> Roscoe C. Matin, Grass Root (New York : University of Alabama Press, 1957) p. 7. อ้างถึงใน นิยม รัฐอมฤต, "ความหมาย วัตถุประสงค์ และประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น" การปกครองท้องถิ่น เปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 11.

เจมส์ ไบรซ์ (James Bryce) เป็นอีกท่านหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ท่านได้กล่าวในปี ค.ศ. 1902 ในหนังสือของท่านที่ชื่อ The American Commonwealth ว่า "ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาไม่ใช่เพียงแต่เป็นระบบที่มีประโยชน์เท่านั้น แต่ยังเป็นระบบที่ขาดเสียมิได้อีกด้วย"<sup>1</sup>

มหาตมะ คานธี รัฐบุรุษของอินเดียได้กล่าวไว้ว่า "ประชาธิปไตยที่แท้จริงไม่สามารถดำเนินไปโดยคนเพียง 20 คนที่อยู่ในส่วนกลาง หากแต่จะต้องดำเนินการจากเบื้องล่างโดยประชาชนของทุก ๆ หมู่บ้าน"<sup>2</sup>

ในกรณีของประเทศไทยไม่เฉพาะแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เท่านั้นที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นพื้นฐานอันจำเป็นของการพัฒนาการเมือง พระมหากษัตริย์และผู้ปกครองไทยในเวลาต่อมาหลายยุคหลายสมัยก็ได้ให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแสดงให้เห็นถึงพระราชดำริดังกล่าวอย่างชัดเจนในพระราชบันทึก "Democracy in Siam" ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งที่ว่า "ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าถ้าเรายอมรับกันว่าวันหนึ่ง เราจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยบางแบบขึ้นในประเทศไทยแล้ว เราก็ต้องเตรียมตัวของเราเองให้พร้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และให้การศึกษาแก่ตนเอง เราจะต้องเรียนและทดลอง เพื่อที่จะได้มีความคิดว่าการปกครองระบอบรัฐสภานั้น จะดำเนินการได้อย่างไรในประเทศไทย เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เขามีการรับรู้ในทางการเมืองให้เขารู้จักผลประโยชน์อันแท้จริงของเขา เพื่อที่เขาจะไม่ถูกชักนำไปในทางที่ผิดโดยนักปลุกระดม

<sup>1</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton - Century - Crofts, INC, 1950) p. 13.

<sup>2</sup> Thomas Pantham, "Thinking With Mahatma Gandhi Beyond Liberal Democracy" Political Theory Vol 11, Number 2 (May 1983) : 173.

หรือผู้ที่เอาแต่ฝันถึงยุคพระศรีอารยย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภากันแล้ว เราก็จะห้องสอนให้ประชาชนรู้จัก เลือกตั้งว่าทำกันอย่างไร และจัก เลือกผู้แทนผู้ซึ่ง เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนอยู่ในใจอย่างแท้จริง"<sup>1</sup>

พระบรมราชาโฆบาย ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งพระทัยที่จะให้คำเน้นการก่อกำเนิดจะไม่แตกต่างไปจากพระบรมราชาโฆบายในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่อย่างใด กล่าวคือทรงพิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นของการพัฒนาการเมือง ดังจะ เห็นได้จากข้อความในพระราชบันทึก "Democracy in Siam" ตอนต่อมาที่ว่า :

"ขั้นต่อไปในการศึกษาของเรา เพื่อไปสู่ระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในที่ต่าง ๆ การนี้จะเป็นปัจจัยที่จะสอนให้ประชาชนรู้จัก ใช้สิทธิเลือกตั้งและการทดลองนี้ก็จะ เป็นประโยชน์และ เป็นการให้ความรู้ไปในตัว จะเป็นการดีกว่าในการที่จะให้ประชาชนได้รู้จัก เข้าควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยตนเอง ก่อนที่เขาจะพยายามที่จะควบคุมราชการแผ่นดินโดยผ่านรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้าหากการปฏิรูปนี้ ค่อย ๆ ผนวกรวมเข้าด้วยกัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็อาจนำมาใช้ได้ต่อไปโดยไม่มีอันตรายมากนัก แต่การกระทำนั้นจะต้องค่อย เป็นค่อยไป เหมือนกับการให้ยาที่กำหนดปริมาณของยาแล้วอย่างรอบคอบแต่ละครั้ง ถ้าหากว่าการทดลองเหล่านี้ล้มเหลวทุกขั้นตอน ก็อาจทำให้ประชาชนแลเห็นความจริงได้ในที่สุดว่า ระบอบประชาธิปไตยนั้นมิใช่ระบอบการปกครองสำหรับประเทศไทย อันตรายนั้นอยู่ที่ความใจร้อนรีบทำ"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 สม. 2.42/67 พระราชบันทึก

"Democracy in Siam" เน้นโดยผู้อ้าง

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนนพระบรมราโชบายดังกล่าวตั้งแต่ปีแรกที่เสด็จขึ้นเสวยสิริราชสมบัติคือในปี พ.ศ. 2469 แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มากมายหลายกระทรวงและเป็นเรื่องที่ใหญ่ซึ่งต้องตั้งกรรมการขึ้นศึกษาหาความรู้ การดำเนนการจึงได้ล่าช้ามาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเร่งรัดการนี้เพื่อให้สำเร็จรวดเร็วตามพระราชประสงค์ ในที่สุดก็มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นจนสำเร็จเป็นรูปร่างในปี พ.ศ. 2473 แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ไปติดอยู่ที่กรมร่างกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2473 จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475<sup>1</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน โดยได้พิจารณาว่าการปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ ดังคำแถลงของหลวงประดิษฐมนูธรรม คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 ตอนหนึ่งว่า :

"... เพื่อให้ราษฎรได้รู้จักวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปในตัวคือราษฎรจะได้ฝึกการปกครองในตำบลย่อย ๆ ของตน และเพื่อประโยชน์แก่การที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรในสภา นี้คือไป"<sup>2</sup>

ข้อนำสังเกตุจากคำแถลงฯ นี้ก็คือ เป็นการยอมรับว่าราษฎรส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเลย คณะราษฎรจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น เพื่อให้การศึกษาทางการ เมือง

<sup>1</sup> โปรดดูรายละเอียดของพระราชดำรินี้ใน สนธิ เชนานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชษย, 2519)

<sup>2</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2476, หน้า 1803.

แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามกว่าจะนำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้ก็ตกเข้าไปปี พ.ศ. 2479 แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาเตรียมการนาน มิใช่เป็นเรื่องที่จะบังคับดลบันดาลได้ในทันทีทันใด และเมื่อใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ไปได้เพียง 3 ปี ก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ขึ้นใหม่แทน ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกหลายครั้ง แต่ยิ่งแก้ไขพระราชบัญญัติ เทศบาลมากครั้งเท่าใด จุดมุ่งหมายเริ่มแรกแห่งการให้มีพระราชบัญญัติ เทศบาลก็ดูเหมือนว่าจะห่างไกลออกไปมากขึ้นทุกที ดังที่ ดร.บุญ กาญจนประกร หึงข้อสังเกตุไว้ว่า :

"...แม้ว่าการ เทศบาลของไทยจะได้รับการก่อตั้งขึ้น โดยวิธีวัตถุประสงค์ ที่จะให้เป็น ชาติสำหรับประชาชนจะได้ฝึกฝนและปฏิบัติการปกครองเพื่อสวัสดิภาพของตนเอง และให้เป็นกระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตยขั้นแรก ซึ่งนำไปสู่การปกครองแบบรัฐสภาในระดับชาติก็ตามที การเทศบาลก็ยังไม่ใช่เป็นอิสระจากความคิดริเริ่มผูกมัดอยู่กับสิ่งแวดล้อมทางชนบท ประเพณีและวัฒนธรรมเก่า ๆ การผัดจึงกลับ เป็นว่ายิ่งมีการแก้พระราชบัญญัติ เทศบาลมากขึ้นเท่าไร เทศบาลก็ยิ่งถูกควบคุมหนักขึ้นเท่านั้น"<sup>1</sup>

ด้วยเหตุนี้กระมังที่ระบอบประชาธิปไตยของไทยในเวลาต่อมาจึงมีความ ลุ่ม ๆ ดอน ๆ โดยตลอด เพราะการปกครองตนเองตามระบอบเทศบาลซึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ เคยถือกันว่า "เป็นเสมือนการก่อฐานะประชาธิปไตยให้มั่นคง เพื่อประเทศสยามจะได้มีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญต่อไปในวันนคร"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Harold Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York : McGraw Hill, 1964), p.85-86. อ้างถึงใน คำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 142-143.

<sup>2</sup> หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์ และนายประสงค์ กาญจนดุล, ระบอบเทศบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2480), หน้า 20.

ได้ถูก เบี่ยงเบนไม่เสียแล้ว แต่ความคิดที่จะรื้อฟื้นการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองก็ยังคงมีอยู่เสมอ โดยเฉพาะถ้าสมัยใดการปกครองมีความโน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตยแล้ว การปกครองท้องถิ่นจะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเสมอ ดังเช่นคำแถลงนโยบายของ พ.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งว่า :

"...รัฐบาลนี้จะ เร่งดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ปกครองตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินนโยบายของตน"<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามรัฐบาลหลายชุดที่มีนโยบายจะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นก็มิได้มีโอกาสดำเนินตามนโยบายดังกล่าว เพราะความผันผวนทางการเมืองได้ทำให้รัฐบาลชุดนั้น ๆ ต้องสิ้นสุดลงภายหลังจากที่เข้ารับราชการเพียงระยะเวลาอันสั้น

ด้วยเหตุนี้แม้เราจะได้สถาปนาระบอบเทศบาล เป็นเวลาถึงครึ่งศตวรรษเราก็ยังไม่สามารถทำให้สถาบันดังกล่าว เป็นกลไกที่สร้างความสำคัญทางการเมืองให้แก่ประชาชนยังไม่สามารถ "ให้การศึกษแก่ประชาชนให้เขามีการรับรู้ในทางการเมืองให้เขารู้จักผลประโยชน์อันแท้จริงของเขา"<sup>2</sup> เท่าที่ควร การดังกล่าวจึงส่งผลให้การเมืองในระดับชาติของเราอ่อนแอไปด้วย นายพิศาล มูลศาสตรสาทร ปลัดกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2527) ได้กล่าวถึงปัญหานี้อย่างชัดเจนว่า :

<sup>1</sup> "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร วันศุกร์ที่ 30 เมษายน 2519" หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ปีที่ 26 ฉบับที่ 9060 วันอังคารที่ 27 เมษายน 2519, หน้า 9.

<sup>2</sup> กองจดหมายเทศมณฑลชาติ, ร.7 สม. 2.42/67 พระราชบัณฑิต "Democracy in Siam"

"เรามีเทศบาลหรือจัดตั้งเทศบาลโดยหวังที่จะให้เป็นหน่วยการปกครองในระบอบการเมืองประชาธิปไตยโดยยาวนานพอสมควร แต่มีสิ่งที่เราควรยอมรับกันอยู่ประการหนึ่งก็คือความที่กลไกอันนี้ยังไม่สามารถสร้างให้เกิดความศรัทธา ความมีอุดมการณ์ร่วมตลอดถึงความมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ถูกตั้งขึ้นในหมู่ประชาชนของเทศบาลได้อย่างแท้จริง นับเป็นความไม่มั่นคงทางการเมืองอย่างยิ่ง

กล่าวกันโดยหลักการแล้ว การเมืองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการเมืองระดับชาติ ถ้าลักษณะของการเมืองท้องถิ่นยังเป็นอยู่ในลักษณะที่เป็นเรื่องผูกขาดของคนกลุ่มน้อย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากคนกลุ่มใหญ่ นอกตลစ်ทับสิทธิ์ (เพราะความไม่รู้ว่าการเมืองคืออะไร หรือรู้แต่ไม่ทราบว่าจะเกี่ยวข้องกับอย่างไร หรือรู้แต่ขาดศรัทธา ฯลฯ) อย่างเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้แล้ว เราจะหวังได้ยากมากในการที่จะสร้างให้มีระบบการเมืองระบบพรรค ระบบขบวนการเลือกตั้ง ฯลฯ ที่อยู่ในขั้นหรือระดับที่ระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์พึงมีได้ และนับย่อย เป็นสัจพจน์ที่เป็นผลกระทบแสดงถึงความอ่อนแอของการเมืองระดับชาติที่เป็นผลตามมาด้วย จุดอ่อนที่เรายังพัฒนาไม่ได้เหล่านี้ย่อมเป็นแรงเสริมให้เกิดอภิสิทธิ์และการหาผลประโยชน์ทางการเมือง โดยอาศัยอำนาจอิทธิพลที่ยึดอยู่เหนือชนกลุ่มอื่น เป็นเครื่องผลักดันโดยทวิวิธีทางให้สำเร็จผลสมความที่เป็นความประสงค์ของหมู่พวก (กลุ่มน้อย) ของคน...  
...ความไม่ประสีประสา ความไม่เห็นประโยชน์และความไม่พร้อมจะเข้าร่วมกับงานการเมืองของชนหมู่มากกับเครื่องล่อใจเล็ก ๆ น้อย ๆ ในลักษณะของทรัพย์สินเงินทองของบริโลกของผู้ไม่การเมืองมอบให้ เพื่อแหวกสู่เวทีการเมืองที่เขาต้องการนั้น โดยค่ามิยขิ้นพื้นฐาน เป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการอยู่แล้ว จึงเป็นเหตุและผลที่สนับสนุนกัน ในทางก่อให้เกิดพฤติกรรมและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ประสงค้ขึ้น"<sup>1</sup>

ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าความอ่อนแอของระบอบท้องถิ่นนั้นยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากในเวลาที่ผ่านมา เราให้ความสำคัญและคำนึงถึงแต่เฉพาะการ

<sup>1</sup>

นายพิศาล มูลศาสตรสาทร, "เทศบาลกับความมั่นคงแห่งชาติ"

นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 22 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม 2525, หน้า 17-18.

สร้างสรรค์และการจัดระเบียบอำนาจของสถาบันการเมืองในระดับชน มีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และรัฐบาลเป็นอาทิ ในขณะที่เดียวกันกับที่ละ เลຍหรือไม่ว่าจะให้ความสำคัญกับการสร้างรากฐานให้กับระบอบประชาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นจะสามารถพัฒนาและยั่งยืนสถาพรไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองด้วยตัวของตัวเอง ซึ่งการที่ประชาชนจะสามารถรับฝึกหัดอบรมบริหารบ้านเมืองให้ดำเนินไปด้วยดีนั้น ประชาชนจะต้องมีความคุ้นเคยกับหลักการและวิธีการของประชาธิปไตยจน เป็นนิสัยสันดาน โดยได้รับการฝึกฝนตั้งแต่ชั้นน้อยไปหาใหญ่ แทนเมื่อไม่มีการฝึกฝนกันอย่างจริงจัง รากฐานของระบอบประชาธิปไตยก็จะมีมั่นคงไปไม่ได้ ผลก็คือประชาธิปไตยในระดับชาติของเราอ่อนแอหายไปด้วย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า :

“...การสร้างสรรครระบอบประชาธิปไตยในบ้าน เมืองของเราที่แล้วมานั้น ถ้าจะ เปรียบ ไปก็ เหมือนการสร้าง เครื่องยนต์ที่มีน้ำหนักยกลงบนตัว เรือ โดยไม่คำนึงว่า เสาอันหมอมวางที่อยู่ เมืองล่างนั้นจะรับน้ำหนักนั้น ได้หรือไม่

เมื่อเรามัวแต่ทำกันอย่างนี้แล้วหลังคาก็ต้องพังทุกครั้งไป เพราะเสาต่าง ๆ ไม่สามารถจะทานน้ำหนัก เครื่องยนต์นั้นได้

เรามัวแต่คิดกันที่จะสร้างรัฐสภากำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล

เรามัวแต่คิดกันว่าทำอย่างไรจึงจะควบคุมอำนาจของรัฐบาลได้โดยที่ ในขณะที่เดียวกันก็จะให้รัฐบาลนั้นมี เสถียรภาพตามควร ไม่ต้องล้มลุกคลุกคลาน

เรามัว เป็นห่วงกันว่าทำอย่างไรจึงจะล้อมกรอบอำนาจทหาร เอาไว้ให้อยู่มีให้เข้ามา เกี่ยวข้องกับการเมือง

และเรามัวแต่วิตกวิจารณ์กันอยู่ว่า ทำอย่างไรจึงจะให้คนที่มีความดีเข้า สังกักรับ เลือก เป็นผู้แทน และทำอย่างไรจะให้ราษฎรเลือก เฉพาะผู้ที่มีความดี และความเหมาะสม เข้ามา เป็นผู้แทนของตน แต่ตลอดเวลานั้น เรามิได้คำนึงกันมากนักว่าระบอบประชาธิปไตยจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานอันใด จึงจะยั่งยืนถาวรต่อไปได้

เราลองข้ามกันไปเสียว่าประชาชนที่มีอาชีพอยู่ในระดับดี และมั่นคงเท่านั้น

ที่จะมี เวลาและศักยภาพมาใช้ความคิดในทางการ เมืองอันถูกต้องและ เป็น  
ประโยชน์ต่อตนเอง

เรามักจะสับสนกัน เสียว่าระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองของ  
คนที่เจริญแล้ว ในทางอาชีพและในทาง เศรษฐกิจ มีผลประโยชน์ที่จะต้อง  
รักษา

คนที่ยังมีอาชีพไม่มั่นคง ถึงขาดความปลอดภัยในทรัพย์สินที่หาได้ และยังไม่  
มีผลประโยชน์ เป็นกอบกำที่จะต้องรักษานั้น จะ เลือกผู้แทนของตนเองให้ถูก  
ต้องเหมาะสมอย่างไรได้?

เพราะวัตถุประสงค์ขั้นมูลฐาน ในการ เลือกผู้แทนนั้นก็ เพื่อให้ผู้แทน เข้ามา  
รักษาประโยชน์ของตนหรือของกลุ่มคนที่มีอาชีพอย่างเดียวกับตน

เมื่อการ เลือกผู้แทนได้กระทำกันไปโดยขาดวัตถุประสงค์ขั้นมูลฐานดังนี้แล้ว  
ผู้แทนก็ไม่มีประโยชน์ของกลุ่มใดที่จะต้องรักษา

ผู้แทนก็เลย เข้ามารักษาและแสวงหาประโยชน์ตน

หนัก เขาก็ต้องฉีกรัฐธรรมนูญทิ้งกันอีก

นอกจากนั้นระบอบประชาธิปไตย ยัง เป็นระบอบการปกครองของคนที่สามารถ  
วินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ด้วยตัวของตัวเองได้

เพราะในระบอบประชาธิปไตยโดยนั้น ประชาชน เป็นผู้วินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ  
ของบ้าน เมืองด้วยตัวของตัวเอง

คนที่จะวินิจฉัยปัญหาด้วยตัวของตัวเอง ได้นั้นจะต้อง เป็นคนที่มีการศึกษาอยู่ใน  
ระดับดีพอสมควร

แต่ เมื่อการศึกษาของประชาชนยังอยู่ในระบอบที่ไม่เอาโทษดังที่ เห็นกันอยู่  
แล้วประชาชนก็ไม่เป็นประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะ ไม่สามารถ  
จะอาศัยฟังฟังให้วินิจฉัยปัญหาอย่างใด ได้

หน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของบ้าน เมืองก็คงตกอยู่กับแก่คนไม่กี่คนอยู่นั้น  
นั่นเอง แล้วจะมีระบอบประชาธิปไตยกันไปทำไม ?

การใช้สิทธิและหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยโดยนั้นจะต้อง เริ่มตั้งแต่ค่อยไปหา  
ใหญ่

หมายความว่าประชาชนจะต้องใช้หลักการแห่งประชาธิปไตยโดยนั้น ในการ  
ประกอบอาชีพหรือในการทำงานประจำวัน จนกระทั่งได้คุ้นเคยกับหลักการ  
และวิธีการของประชาธิปไตยจน เป็นนิสัยสันดาน

บิใช้ว่าสายปี่หรือสี่ปี่ครั้งก็ เกิดทำให้มาแสดงบทบาทประชาธิปไตยกันเสียที..."<sup>1</sup>

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะ เห็นได้ว่า การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น เป็น เรื่องที่มีความสำคัญมากทั้งในแง่ทฤษฎีและปฏิบัติ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักและได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ การที่ยังได้มีการกำ เนินการตามพระราชดำริดังกล่าวอย่างจริงจังจึง เป็น เรื่องที่น่า เสียหาย ในขณะที่เดียวกันก็ เป็น เรื่องสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยองค์พระมหากษัตริย์ หรือที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยระบอบการปกครองนั่นเอง ซึ่งจะเป็นสาเหตุประการใดประการหนึ่ง หรือทั้งสองประการ ก็ เป็น เรื่องที่จะห้องศึกษาพิจารณากันต่อไป

---

<sup>1</sup> ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ปราโมช, "ประชาธิปไตยในพระราชดำรัส" สยามรัฐ

( 1 มีนาคม 2527 ): 7.