
ผลกระทบของ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ประชาชนพากันเข้ามรืฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ซึ่ง
ประดิษฐานอยู่ในกระโจมที่สนามหญ้า หน้าพระที่นั่งอนันตสมาคม

ในหนังสือ การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ผู้เขียนได้เคยแสดงทัศนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไว้ว่า :-

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีผลเฉพาะทางด้านการเร่งเงื่อนไขเวลาของการมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาเท่านั้น ส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางการเมืองอย่างเต็มที่ของประชาชนยังคงเป็นเงื่อนไขเดิม ซึ่งรัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งไว้¹

เงื่อนไขที่ผู้เขียนกล่าวถึงนี้ได้แก่ การที่รัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และคณะราษฎร ต่างต้องการสงวนอำนาจส่วนหนึ่งไว้ โดยไม่เปิดโอกาสให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนอย่างเต็มที่ นั่นคือ การนำรูปการปกครองแบบมีสภาเดียว-สมาชิกสภาสองประเภท (แต่งตั้งครึ่งหนึ่ง-เลือกตั้งครึ่งหนึ่ง) มาใช้²

เหตุที่คณะราษฎรมิได้มีนโยบายที่จะให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนทันทีภายหลังที่เปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ ก็เพราะ ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ประชาชนยังไร้การจัดตั้งประชาชนยังไม่มีลักษณะเป็น พลังการเมือง ที่สำคัญในระบบการเมือง ที่สำคัญก็คือการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น คณะผู้ก่อการไม่ต้องอาศัยการเคลื่อนไหวพลังมวลชนเป็นเครื่องสนับสนุนในการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้น ภายหลังที่คณะราษฎรได้อำนาจการปกครองแล้วก็ได้มีนโยบายหรือมาตรการในการระดมสรรพกำลัง และจัดตั้งประชาชน ดังจะเห็นว่า คณะราษฎรเองไม่ได้แปรสภาพเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่กลับคงรูปแบบการเป็นกลุ่มอำนาจขนาดเล็กที่มีสมาชิกในวงจำกัด เฉพาะข้าราชการ และพ่อค้า จำนวนน้อย

เท่านั้นเกี่ยวกับเรื่องนี้ พระยาทรงสุรเดช ได้บันทึกไว้ว่า :-

ตามที่มิคนเข้าใจว่า ที่เกิดปฏิวัติเนื่องมาจากการเพิ่มภาษีอากร และความยากจนข้นแค้นของราษฎรนั้น ไม่มีมูลความจริงเลย ราษฎรกลัวเจ้าก๊วนนายของเขาทั้งหมดยังกับหนูกลัวแมว ลำพังราษฎรจะไม่มีปัญญาคิดปลดแอกได้เอง และไม่มีใครกล้าชักชวนกันควบคุมเป็นพวกขึ้นได้ แม้จะต้องอดตายเพราะความยากจนก็ทนอดตาย กับที่กล่าวกันว่า การปฏิวัติครั้งนี้ย่อมต้องราบรื่นอยู่เอง เพราะราษฎรมีความต้องการอยู่พร้อมแล้วนั้น ก็ไม่ถูกต้องอีกเหมือนกัน แม้ทุกวันนี้ (พ.ศ. 2482) ราษฎรก็ไม่กระจ่างแจ้งเรื่องระเบียบการปกครองเลย ทั้งที่โฆษณาและมีคน ไปชี้แจงให้ฟังเสมอ ๆ อย่างว่าแต่ราษฎรชาวนาเลย แม้แต่พวกข้าราชการเอง ก็มีจำนวนอีกไม่น้อยที่ไม่เข้าใจวิธีการปกครอง เพราะฉะนั้น จึงเกือบกล่าวได้ว่า เมื่อก่อนการปฏิวัติคน ไทยเรารู้จักการปกครองอยู่วิธีเดียวเท่านั้น³

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงมิได้มีผลในการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน แต่เป็นการทำลายแหล่งอำนาจเก่า และป้องกันการกลับคืนสู่อำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าเท่านั้น ที่จริงแล้วในแง่การรักษาอำนาจทางการเมือง คณะราษฎรมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อแหล่งอำนาจเก่า แต่เครื่องมือของคณะราษฎรที่ใช้เป็นหลักในการรักษาอำนาจได้แก่ กองทัพ มิใช่การแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป เป็นธรรมดาอยู่เองที่บทบาทของกองทัพย่อมมีมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะเป็นกลไกหลักของรัฐบาลในการใช้ปราบปรามผู้ที่ต่อต้านรัฐบาล

พัฒนาการทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ในที่สุดกองทัพนั่นเองที่กลับกลายเป็นพลังที่ไม่สามารถจะถูกควบคุมได้ การนำ

กองทัพเข้ามาเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองในขณะที่ความคิดประชาธิปไตยยังไม่แพร่หลาย และหยั่งรากลึกไปในหมู่ทหาร นับว่าเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะแทนที่กองทัพจะเป็นเสาหลักค้ำจุนระบอบประชาธิปไตย กองทัพกลับเป็นกลไกที่ทำลายประชาธิปไตยโดยตรง

การเลือกใช้อำนาจเป็นพลังหลักทางการเมือง ก่อให้เกิดผลตามมาที่เป็นภัยอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะโดยปกติแล้ว กองทัพเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งที่ดีเป็นระบบกว่าส่วนอื่น ๆ ของสังคมอยู่แล้ว นอกจากนั้น กองทัพยังเป็นองค์กรที่มีอาวุธและมีกำลังคนซึ่งมีศักยภาพในการเข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การที่กองทัพได้รับบทบาททางการเมืองนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนระบอบการปกครอง จึงมีผลทำให้พลังทางการเมืองที่มาจากองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น ต้องเป็นพลังที่แข่งขันและท้าทายอำนาจของคณะทหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเด็นนี้มีความสำคัญ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยด้านระยะเวลา ซึ่งพลังทางการเมืองจะก่อตัวขึ้น การนำเอาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้เป็นกติกาการปกครองนั้น ในรูปแบบที่เป็นทางการไม่มีความหมายในตัวของมันเอง เราจะต้องพิจารณาว่า ในขณะที่มีการนำกติกานั้นมาใช้ มีกลุ่มพลังใดบ้างในระบบการเมือง ซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ที่กติกาใหม่ได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ความสำคัญไม่ได้อยู่ที่รัฐธรรมนูญ แต่อยู่ที่การแข่งขันระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งจะต้องมีมากกว่าหนึ่งกลุ่ม และมีอำนาจในการต่อรองที่ค่อนข้างจะทัดเทียมกัน กติกาหลัก หรือรัฐธรรมนูญนั้น เป็น ผล ของพลวัตรทางการเมือง มิใช่ เป็น เหตุ ที่จะ

ก่อให้เกิดผลทางการเมือง นั้นย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นเพื่อจัดกติกาให้พลังทางการเมืองต่าง ๆ สามารถแข่งขันกันได้อย่างสันติ โดยมีการประนีประนอมผ่อนปรนกัน

ความสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยในทางการเมือง จึงได้แก่การตัดทอนอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ และการสถาปนาอำนาจเพียงในนามของประชาชน ซึ่งก็เป็นธรรมดาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในโลก แต่ที่สำคัญก็คือ คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองมิใช่กลุ่มบุคคลที่มีเอกภาพ ความขัดแย้ง-แก่งแย่งอำนาจในหมู่คณะผู้ก่อการด้วยตนเอง ทำให้ผู้นำแต่ละคนต่างมุ่งแสวงหาความสนับสนุนจากพลังทางการเมืองที่มีการจัดตั้งดีที่สุดในขณะนั้นคือ คณะทหาร ความจำเป็นที่จะแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนย่อมมีน้อยในสภาพการณ์ที่ความขัดแย้งทางด้านบุคคลในกลุ่มผู้ปกครองมีสูง เพราะการสร้างฐานอำนาจจากประชาชน ซึ่งกระจัดกระจายไว้การจัดตั้งนั้น กระทำได้ยาก และล่าช้ากว่าการแสวงหาความสนับสนุนจากจุดอำนาจต่าง ๆ ในกองทัพ

ดังนั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่เรียกว่า constituency ในระบบการเมืองไทย จึงมี 2 ส่วนด้วยกัน คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนหนึ่ง กับ ข้าราชการทหาร และพลเรือน อีกส่วนหนึ่ง รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ที่ประเทศไทยเคยมีมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะทางการเมืองดังที่กล่าวมานี้ นั่นคือ การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และมีสภาที่มาจากแต่งตั้ง การเมืองไทยจึงมีแหล่งอำนาจสองแหล่งซ้อนกัน แข่งขันกัน และขัดแย้งกันตลอดมา แหล่งอำนาจแรกได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่ามีความชอบธรรม แต่ไร้อำนาจที่แท้จริง เพราะฐานของ

อำนาจยังไร้การจัดตั้ง นั่นคือ สภาผู้แทนราษฎร - พรรคการเมือง - ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แหล่งอำนาจที่สอง เกิดขึ้นด้วยการให้เหตุผลว่า มีอยู่เพื่อความจำเป็น และมีอยู่เป็นการชั่วคราว แต่ความจำเป็นและความชั่วคราวที่มีความต่อเนื่องสูง ทำให้แหล่งอำนาจนี้กลับกลายเป็นแหล่งอำนาจที่แท้จริง และสามารถอ้างความชอบธรรมได้ในขณะที่แหล่งอำนาจแรกขาดเอกภาพ และระส่ำระสาย แหล่งอำนาจที่สองนี้ เป็นทนายสมบัติของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการทหาร-พลเรือน ฐานสนับสนุนก็คือ กองทัพและระบบราชการ โดยมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติ มีอำนาจทางการเมืองทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และในหลายกรณี เป็นผู้กำหนดกติกาหลัก (รัฐธรรมนูญ) ให้แก่ตัวแทนของปวงชนใช้ปฏิบัติ

การเร่งร้อนเวลาของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย ดังได้กล่าวมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง ได้เคยมีพระราชปรารภว่า “การที่จะเร่งเวลาให้เหมาะว่า เมื่อใดจะพึงเปลี่ยนรูปการปกครองเป็น representative Government นั้น เป็นการยากมาก ใครสามารถเร่งถูกก็ชื่อว่า เป็น statesman อันพิเศษทีเดียว”⁴ อย่างไรก็ตาม การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงลังเลพระทัยในการให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้ทรงคำนึงถึงแต่เรื่องปัญหาเกี่ยวกับประชาชนไทยยังขาดความรู้ แต่ปัจจัยสำคัญได้แก่ การที่ทรงตระหนักดีว่า ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ระบบราชการจะมีพลังอำนาจทางการเมือง เพราะเป็นกลไกที่จะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล พลังอำนาจหลักจะเป็นพรรคการเมือง



พระที่นั่งอนันตสมาคมวันพระราชทานรัฐธรรมนูญ 2475

เมือง และกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญคือ การเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบประชาธิปไตยจึงจะมีผลโดยตรงที่จะสร้างอำนาจให้แก่ ผู้มีเงิน มีทุนมากกว่าผู้อื่น เพราะทุนเป็นสิ่งสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมือง และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาถึงจุดนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงคาดคะเนว่าประชาธิปไตยจะเป็นเครื่องส่งเสริมอำนาจและอิทธิพลของชาวจีนในเมืองไทยมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่เคยทรงพระราชบันทึกไว้ว่า :-

ข้าพเจ้ามีความโน้มเอียงที่จะคิดว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ยากที่จะเกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จในสยาม มันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนด้วยซ้ำไป เราสามารถจะวาดภาพได้ทันทีว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะเป็นอย่างไรในสยาม และ ไม่มีความจำเป็นที่จะพูดในรายละเอียด ข้าพเจ้าเพียงแต่จะกล่าวถึงข้อเท็จจริงข้อเดียว นั่นคือ รัฐสภาจะต้องถูกครอบงำโดยพรรคคนจีน เราอาจจะคิดว่าไม่ให้ชาวจีนมีสิทธิ

ทางการเมือง แต่พวกเขาก็ยังคงจะมีอิทธิพลอยู่ดี เพราะพวกเขามีเงิน

พรรคการเมืองใดก็ตาม ที่ไม่พึ่งเงินทุนจากชาวจีน คงมีความสำเร็จไปไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ การเมืองไทยก็ต้องถูกอิทธิพลครอบงำ และถูกบงการโดยพ่อค้าจีน นี่เป็นผลสุดท้ายที่มีทางเป็นไปได้มาก⁵

การประเมินผลที่จะเกิดขึ้นหากมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามพระราชบันทึกนี้ นับว่าถูกต้อง ถ้าจะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและอเมริกา เพราะตามระบอบดังกล่าว ข้าราชการและระบบราชการตลอดจนกองทัพจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง เพราะเป็นเพียงกลไกการบริหารที่จะต้องอยู่ภายใต้การสั่งการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา

ข้าราชการพลเรือน และทหาร ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมิได้มีส่วนในกิจกรรมด้านธุรกิจ-การค้า ดังที่เป็นไปภายหลัง พ.ศ. 2475 กิจกรรมค้าที่มีทุน

มาก ๆ ตกอยู่ในแควดวงของชาวจีน ดังนั้นตามพระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงในกติกการปกครองแล้ว กลุ่มพลังหลักก็จะได้แก่ กลุ่มนายทุนซึ่งเป็นชาวจีน มิใช่กลุ่มทหาร หรือกลุ่มข้าราชการ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ชาวจีนมีบทบาทสำคัญทางการค้า และมีอิทธิพลต่อชุมชนที่พวกเขาที่อยู่อาศัย และกิจการค้าอยู่อย่างมาก พ่อค้าจีนได้รับความนิยมยกย่องจากคนไทย เพราะเป็นผู้มีเงินในชุมชน และคนไทยสามารถรับความช่วยเหลือเกื้อกูลจากคนจีนในชีวิตประจำวัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้น ปรากฏว่ากรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นคนจีน ที่มีเงินในบริเวณสุขาภิบาลแห่งนั้น⁶

ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กลุ่มบุคคลที่มีทุนและมีกิจการค้าที่สามารถมีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงิน และมีสมรรถนะในการสะสมและขยายทุนได้มาก มีอยู่ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ พระมหากษัตริย์ และพระบรมวงศานุวงศ์, กลุ่มพ่อค้าจีน และกลุ่มบริษัทฝรั่งต่างประเทศ กลุ่มสุดท้ายนี้มีความสำคัญน้อยกว่ากลุ่มพ่อค้าจีน เพราะเป็นชาวต่างชาติที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน แต่พ่อค้าจีนเป็นผู้ที่หลอมละลายด้านวัฒนธรรมกับชุมชนไทย

การเรียกร้องให้มีระบอบประชาธิปไตย มิได้มาจากกลุ่มพ่อค้าจีน เพราะกลุ่มพ่อค้าจีนมุ่งค้าขายและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับผู้ปกครอง ความพอใจจึงจำกัดอยู่เฉพาะวงเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นกลางก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย จึงประกอบด้วยคนสองกลุ่ม คือ พ่อค้าจีน กับข้าราชการ โดยสถานภาพทางการเมือง พ่อค้าจีนตระหนักดีว่ามีสถานภาพเป็นเบี้ยล่างที่



“พระราชพิธีสมโภชพระรัตนตรัย” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (ฉบับแรก) ประดิษฐานอยู่บนพนาแว่นฟ้า เพื่อให้ประชาชนได้ชื่นชมยินดี

จะต้องได้รับความอุปถัมภ์ค้ำจุนจากระบบอำนาจรัฐ นอกจากนั้นความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มพระราชวงศ์กับกลุ่มพ่อค้าจีนก็มีน้อย เพราะทั้งสองกลุ่มมีสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน เกื้อกูลกันมาเป็นเวลานาน อย่างน้อยก็นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา

ฉะนั้น กลุ่มพ่อค้าจีน ซึ่งมีศักยภาพที่จะมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง นอกจากจะไม่มีโอกาสเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยแล้ว ยังไม่มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อีกด้วย การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่ทรงให้ประชาธิปไตยนั้น เท่ากับเป็นการสกัดกั้นการเติบโตของกลุ่มธุรกิจในการเมือง

ชนชั้นกลางที่เป็นข้าราชการโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจากต่างประเทศ และผู้ที่มีความไม่พึงพอใจต่อสถานการณ์ของตนในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นกลุ่มชนที่เรียกร้องประชาธิปไตย และจากการที่มีกำลังทหารสนับสนุนก็ได้ยึดอำนาจเป็นผลสำเร็จ แต่กลุ่มข้าราชการที่เปลี่ยนแปลงการปกครองนี้เป็นชนชั้นกลางระดับล่าง ที่ปราศจากทุนหรืออำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประวัติการปกครองอังกฤษ ที่ชนชั้นกลางที่แท้จริงซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นหัวหอกของการเคลื่อนไหวทางการเมือง

ประชาธิปไตยไทย จึงกำเนิดขึ้นในสภาพการณ์ที่ผิดแปลกไปจากที่เป็นอยู่ในชาติตะวันตก นั่นคือ ข้าราชการเป็นผู้เคลื่อนไหว โดยในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น คณะผู้ก่อการมิได้มีความสัมพันธ์กับนายทุนธุรกิจในเชิงเป็นพันธมิตร และกตีกการปกครองภายหลัง พ.ศ. 2475 ก็มีได้เป็นกตีกาของประชาธิปไตยเต็มรูป ซึ่งหากเป็นไปเช่นนั้นแล้ว บทบาทของกลุ่มธุรกิจก็จะมีมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการจัดตั้ง หรือสนับสนุนพรรคการเมือง

คณะราษฎร จะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม แต่การที่คณะราษฎรไม่เปิดโอกาสให้ม็พรรคการเมืองโดยทันที หรือมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้น เป็นผลให้

แหล่งอำนาจเก่าที่มีทุนพอเพียงสำหรับที่จะจัดตั้งพรรคการเมือง หรือสนับสนุนพรรคการเมืองได้ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ และพระราชวงศ์ ไม่สามารถมีช่องทางที่จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองภายใต้กติกาใหม่ได้ ในขณะเดียวกัน กลุ่มธุรกิจที่พ่อค้าจีนยึดกุมอยู่ ก็ไม่สามารถเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองได้เช่นกัน ดังนั้น พฤติกรรมของคณะราษฎรจึงเป็นการปิดโอกาสมิให้แหล่งอำนาจเก่า และกลุ่มธุรกิจสามารถแสวงหาฐานสนับสนุนจากประชาชนได้

คณะราษฎร, เช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, คงจะได้ตระหนักดีถึงศักยภาพของกลุ่มธุรกิจในทางการเมือง ดังนั้นจึงได้มีการดำเนินการจัดตั้งวิสาหกิจขึ้นหลายแห่งเพื่อเป็นการสร้างฐานทางเศรษฐกิจให้กับคณะราษฎรเอง อีกด้านหนึ่งก็ได้เปิดความสัมพันธ์กับนักธุรกิจชาวจีนเรื่อยมา ด้วยการเข้าร่วมเป็นกรรมการในกิจการธนาคาร และการค้าต่าง ๆ⁷

พิจารณาในแง่นี้ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงมิใช่เกิดจากความขัดแย้งทางชนชั้นระหว่าง “ศักดินา” กับ “นายทุน” เพราะทั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎรต่างมีนโยบายที่ส่งผลในการจำกัดบทบาท, อำนาจ และอิทธิพลทางการเมืองของชนชั้นนายทุน กติกาการปกครองเองก็มีส่วนสำคัญในการจำกัดบทบาทของชนชั้นนายทุน แต่มีผลทำให้ข้าราชการที่มีอำนาจทางการเมือง สร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และบางกลุ่มได้กลายเป็นพวก “ทุนนิยมขุนนาง” ในเวลาต่อมา

การเมืองไทยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงเป็นการเมืองที่จำกัดเวทีการแข่งขันไว้ที่กลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร กลุ่มเศรษฐกิจทุนนิยมที่แท้จริงเป็นเพียงผู้ให้ความ

สนับสนุน หรือผู้ถือหาง ผู้นำกลุ่มทหารแต่ละกลุ่มเท่านั้น การที่กลุ่มข้าราชการสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้อย่างต่อเนื่องนั้นก็เป็นเรื่องที่ควรแก่ความสนใจ โดยเฉพาะการย้อนกลับไปดูวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน และกองทัพ ว่ามีผลให้ข้าราชการสองกลุ่มนี้สามารถพัฒนากำลังอำนาจได้อย่างไร

ในระยะแรกเริ่มของการจัดตั้งกองทัพประจำการนั้น กองทัพหรือการเป็นทหารมิใช่เป็นแหล่งที่ดึงดูดคนมากเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้ว่า ในการเกณฑ์คนเป็นทหารในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีผู้พยายามหลบหนีเป็นจำนวนมาก และการเป็นทหารในระยะแรก ๆ ก็ไม่เป็นที่นิยมในหมู่พระราชวงศ์เท่าใดนัก ดังจะเห็นจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงต้องสนับสนุนให้เจ้านายเป็นทหาร ดังที่ได้เคยมีพระราชหัตถเลขาว่า :-

...บรรดาผู้ที่เจ้าฟ้าควรจะต้องเป็นทหาร เพราะเหตุว่าที่จะประมาทว่าเมืองไทยในภายหน้าจะไม่มีความเป็นคอนสติติชเชนแนลไม่ได้ ถ้าหากว่าจะเลิกเจ้านายรับราชการในหน้าที่พลเรือนเมื่อใด เจ้าฟ้าและจะหลุดไปก่อนไม่มีอะไรทำ ถ้าหากว่าเป็นทหารอยู่คงจะได้เป็นทหารอย่างเจ้านายฝรั่ง อีกประการหนึ่งการในเมืองไทยเดี๋ยวนี้กลับกันกว่าแต่ก่อน แต่มีใช้ก่อนทีเดียว เพราะก่อนที่เดิมนั้นการทหารเป็นสำคัญสำหรับป้องกันศัตรูภายนอก เจ้านายย่อมเป็นทหารมาก ภายหลังกลายเป็นขุนบไม่ยอมให้ผู้ใดไปแตะต้องการข้างฝ่ายทหาร⁸

การทหารของไทยได้รับการปรับปรุงอย่างจริงจังและต่อเนื่องนับตั้งแต่ พ.ศ. 2394 เป็นต้นมา⁹ ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2394-2475 กองทัพและโรงเรียนนายร้อยทหารบกจัดว่าเป็นองค์กรที่มีความรู้ก้าวหน้า ทันสมัยที่สุดในสังคมไทย การจัดตั้งกองทัพประจำการ และการขยายจำนวนกำลังคนในกองทัพ มีผล

ทำให้บุตรของสามัญชนได้มีโอกาสเข้ารับราชการทหาร และเลื่อนยศ-ตำแหน่งสูงขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนั้นการจัดกองทัพแบบสมัยใหม่ และการที่จำเป็นต้องมีนายทหารเป็นหัวหน้าทหารในระดับต่างๆ ตามลำดับชั้น ทำให้การควบคุมกำลังคนเปลี่ยนมือจากเจ้านาย-ขุนนาง ในระบบไพร่ไปสู่การควบคุมโดยทหารที่มีอำนาจควบคุมคนตามตำแหน่งที่ได้รับการเลื่อนขั้นขึ้นมาตามระบบคุณธรรม

สำหรับระบบราชการพลเรือนนั้น ก่อน พ.ศ. 2471 ราชการพลเรือนถูกควบคุมโดยระบบขุนนางแบบเก่า ซึ่งการแต่งตั้งการควบคุมบังคับบัญชา การเลื่อนตำแหน่ง ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม โดยยอดบนสุดของระบบได้แก่ พระมหากษัตริย์ ในปี พ.ศ. 2471 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งเกิดขึ้น คือ การออกพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งได้นำเอาแนวความคิดแบบใหม่มาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการรับราชการเป็นอาชีพ (career) และมีการใช้ระบบคุณธรรม (merit system) เป็นหลักปฏิบัติ

การมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีผลทำให้ ระบบราชการมีความทันสมัยขึ้น มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น วินัย ที่ชัดเจน ซึ่งนับว่ามีผลในการทำลายหรือทำให้ระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมที่เคยใช้กันอยู่อ่อนกำลังลง พระมหากษัตริย์ และ/หรือพระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งเคยเป็นแหล่งอำนาจสำคัญต่อข้าราชการ มีความสำคัญน้อยลง เพราะ “กฎหมาย” มีความสำคัญมากขึ้น

พัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นการเปลี่ยนอำนาจหรือกระจายอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วน

ราชการในระดับกรมมากขึ้น เพราะตามหลักการบริหารแบบใหม่ หัวหน้าส่วนราชการมีความสำคัญสูงสุด ในการให้คำแนะนำ-ให้โทษ แต่คำแนะนำและพฤติกรรมของคนไทยยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปตามหลักการในระบบคุณธรรม ดังนั้นอำนาจ-บารมี-และความจงรักภักดีที่เจ้านายและพระมหากษัตริย์เคยได้รับจากข้าราชการจึงตกไปอยู่กับสามัญชน ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ อำนาจในการบริหารงบประมาณที่หัวหน้าส่วนราชการได้รับมอบมา ก็เป็นปัจจัยด้านหนึ่งที่ทำให้พ่อค้านักธุรกิจเริ่มวิ่งเข้าหาศูนย์อำนาจใหม่ การเลิกอำนาจผูกขาดที่เคยมีอยู่ในสถาบันพระมหากษัตริย์ และ

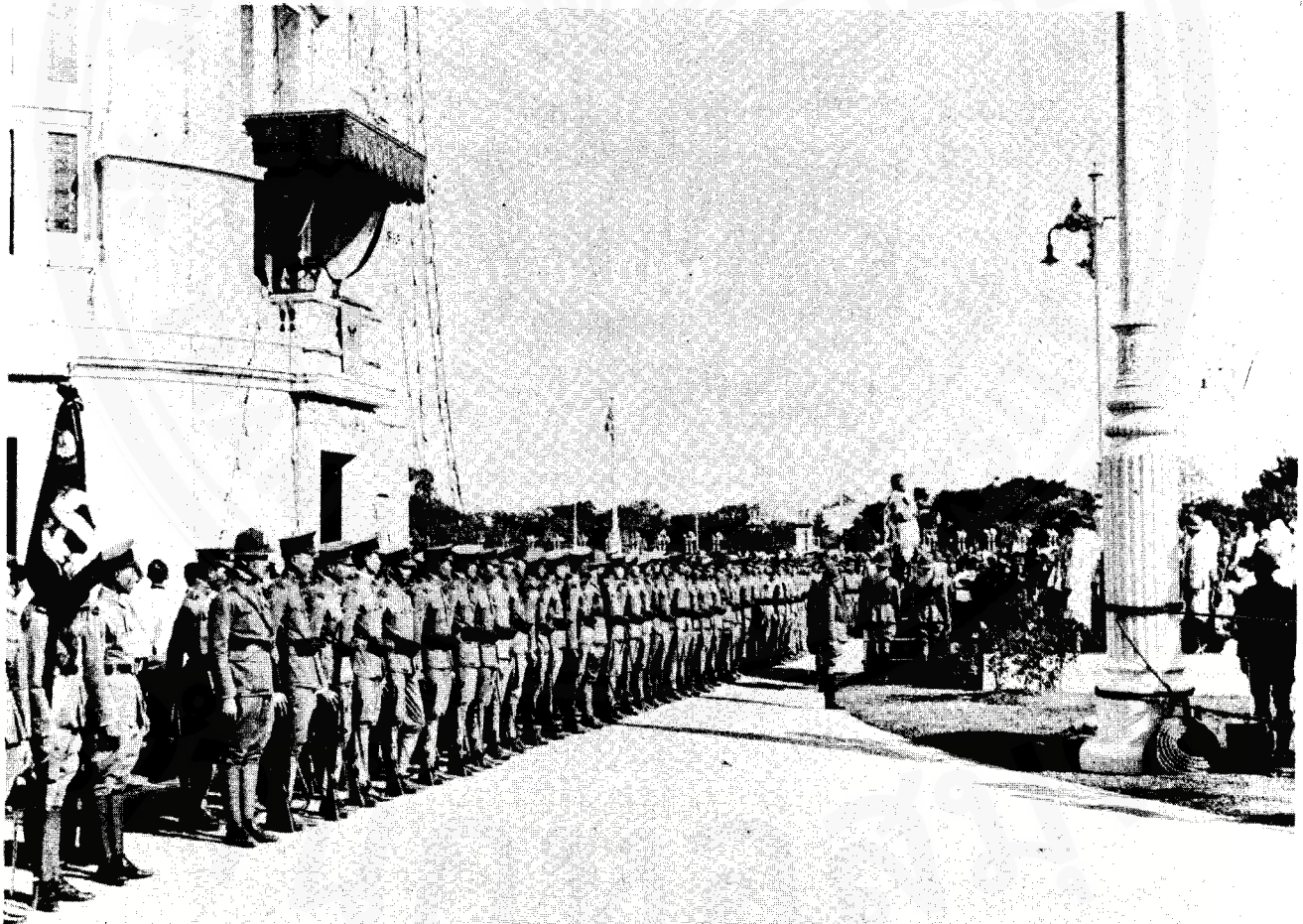
กระจายไปให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดศูนย์อำนาจใหม่ ที่ข้าราชการระดับสูง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ลักษณะของระบอบการปกครอง แม้จะเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ได้คล้ายการรวมอำนาจลง หากได้มีการกระจายอำนาจมากขึ้นไปอยู่ที่จุดต่าง ๆ ในกองทัพ และในกรม กอง ของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการใหม่ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471¹⁰

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการขยายอำนาจของคณะผู้ก่อการไปในระบบเศรษฐกิจ และการสืบทอดพฤติกรรมแบบเดียวกันของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มีผลทำให้กลุ่มทุนนิยมถูกจำกัดบทบาท, อำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง ในระยะเวลานับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน กลุ่มข้าราชการและทหารที่มีส่วนในการทำการปฏิวัติรัฐประหารได้สร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น บางส่วนบางกรณีเป็นการสร้างทุนจากการเบียดบังงบประมาณของรัฐ บางกรณีเป็นการอาศัยอำนาจจากตำแหน่งทางการเมือง และทางราชการหารายได้และผลประโยชน์ บางกรณีเป็นการพัฒนาจาก

เจ้าพระยาพิชัยญาติได้อัญเชิญรัฐธรรมนูญที่ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ หน้าพระที่นั่ง วันพระราชทานรัฐธรรมนูญ ปี 2475

ออกมาแสดงต่อประชาชนที่เข้าไปเฝ้ารออยู่ที่สนาม



การเป็นทุนนิยมขุนนาง ไปร่วมกับทุนนิยมต่างชาติ

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ บุตรหลานของพ่อค้าจีนได้มีสถานภาพทางสังคมดีขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ใกล้ชิดและมีผลประโยชน์ร่วมกับกลุ่มข้าราชการและทหารที่เคยทำการปฏิวัติ-รัฐประหาร ความเป็น “คนจีน” ของชนรุ่นหลังที่มีเชื้อจีนก็น้อยลง ความสัมพันธ์กับจีนซึ่งถูกตัดขาดในปี พ.ศ. 2492 เมื่อจีนเปลี่ยนระบอบการปกครอง และการลงทุนภายในประเทศมากขึ้น ได้มีผลทำให้กลุ่มธุรกิจของผู้ที่มีเชื้อสายจีนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในระยะเวลาที่สภาพการณ์ทางการเมืองเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง

ในที่สุดสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงคาดคะเนไว้ก็เริ่ม

ปรากฏเป็นจริง นั่นคือ ในระยะที่กติกากการปกครองเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองได้ นายทุนที่สนับสนุนพรรคการเมือง หรือผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่มีทุนมาก และในหลายกรณีก็เป็นผู้ที่มีเชื้อสายจีน อย่างไรก็ตาม “ความเป็นจีน” ของพ่อค้าเหล่านี้ได้หมดไป ต่างกับ “ความเป็นจีน” ของพ่อค้าจีนในสมัย 50 ปีที่ผ่านมา

ปรากฏการณ์ใหม่ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงคาดคิดไว้ก็คือ การกำเนิดของ ทุนนิยมขุนนาง ซึ่งได้กลายเป็นพลังแข่งขันกับทุนนิยมนอกระบบราชการ บางส่วนของทุนนิยมขุนนางได้แปรสภาพเป็นทุนนิยมอิสระ และ/หรือ ไปผูกพันกับทุนนิยมต่างชาติ

ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ประชาชนได้มีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น มีการจัด

ตั้งและเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า พลังประชาชนจากกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้ประสานเข้ากับพรรคการเมือง โดยเป็นฐานการสนับสนุนของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง ทำให้สืบทอดหลักการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยได้ผ่านมา ความขัดแย้งทางการเมืองได้ทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยจะก้าวต่อไปโดยจะพัฒนาไปในทางที่ประชาชนส่วนใหญ่จะสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ กลุ่มชนที่จะมีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการ และในทศวรรษนี้ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจจะเป็นลักษณะเด่นของการเมืองไทย โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนพรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต

เชิงอรรถ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2523) หน้า 164

² ดูการเปรียบเทียบหลักการของเจ้าโครงการเปลี่ยนรูปการปกครองที่นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ให้ความเห็นกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-143

³ นรนิติ เศรษฐบุตร และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, บันทึกพระยาทรงสุรเดช., (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514) หน้า 24-25

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 125

⁶ ในจำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าฉลอม 4 คน มี 3 คน เป็นคนจีน คือ จีนเปียน, จีนแดง และจีนนี้

⁷ ผู้สนใจรายละเอียดเรื่องนี้ ดู Sungsidh Piriyarangsarn, **Thai Bureaucratic Capitalism 1932-1960** (M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1980)

⁸ พระราชหัตถเลขาพระราชทานจอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เมื่อยังทรงพระเยาว์ศึกษาวิชาทหารอยู่ที่ประเทศเยอรมัน ลงวันที่ 17 พ.ย. ร.ศ. 119 (2443) ในพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและลายพระหัตถ์สมเด็จพระปิตุลาเจ้าสุยามาลมรศรี พระยรรคธาเทวี (พระนคร, โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2493) หน้า 25-27

⁹ ดูรายละเอียดใน แจ่มจันทร์ วงศ์วิเศษ, การปรับปรุงกองทัพไทยตามแบบตะวันตกตั้งแต่ พ.ศ. 2394-2475 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)

¹⁰ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับแนวทางการวิเคราะห์ระบอบการปกครองไทยของ สมเกียรติ วันทะนะ ที่ว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ลักษณะของการปกครองเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิ