

ลักษณะประชาธิปไตยแบบไทยทั่ว พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 251๘

จอมพลสฤษดิ์ ได้ทำรัฐประหารล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามในปี พ.ศ. 250๐ รัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของ นายพจน์ สารสิน ถูกดึงขึ้นเพื่อให้เกิดการยอมรับในหมู่ประชาคมระหว่างประเทศ จอมพลถนอมฯ ขึ้นมาสดับฉากเป็นนายกรัฐมนตรีบ้างในช่วงสั้น ๆ และเมื่อฐานะทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ฯ มั่นคงมากขึ้นภายหลังจากการเดินทางกลับจากการรักษาตัวในโรงพยาบาลทหารบกของสหรัฐ จอมพลสฤษดิ์ฯ ได้ทำการยึดอำนาจและประกาศยกเลิกการปกครองแบบรัฐสภาในปีต่อมา

ก. ระบอบประชาธิปไตยกับการพัฒนาประเทศ

จอมพลสฤษดิ์ฯ ปฏิเสธระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกอย่างตรงไปตรงมา ระบอบการปกครองที่ จอมพลสฤษดิ์ฯ นำมาให้เป็นระบอบการปกครองแบบ "พ่อขุนอุปถัมภ์"<sup>1</sup> เป็นการนำเอาพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมสมัยกรุงสุโขทัยกลับนำมาใช้ใหม่ และสิ่งที่จอมพลสฤษดิ์ฯ นำเข้ามาทดแทนความชอบธรรมทางการเมืองหรืออีกนัยหนึ่งเหตุผลของการปฏิเสธระบอบประชาธิปไตยตะวันตกนั้นก็คือ ยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ฯ เป็นยุคสมัยของการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ยังไม่จำเป็นหรือ เป็นสิ่งที่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมเมืองไทยนัก สิ่งแรกที่ควรจะต้องทำก่อนก็คือการพัฒนาประเทศ ประชาธิปไตยเป็นเรื่องอันคับข้องที่จะความมาเอง และการกลับไปหาอดีตคือระบอบการปกครองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์กับลูกของสมัยคั้น ๆ กรุงสุโขทัย เช่นนี้เป็นการแสวงหาหลักธรรมของอำนาจ ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีของไทย ซึ่งคณะปฏิวัติภายใต้การนำ

---

<sup>1</sup> ทัชช์ เอลิมเคียวว, "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์," ใน รักเมืองไทย, สมบัติ จันทร์วงศ์ และ รัชสารค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 251๘), หน้า ๕7.

การนำของจอมพลสฤษดิ์ฯ คิดว่ายังปลูกฝังแน่นอยู่ภายใต้จิตสำนึกของคนไทยส่วนใหญ่ และจอมพลสฤษดิ์ฯ เชื่อว่าการนำเอาหลักผู้นำทางการเมืองกลับมาโดยการปรับให้เข้ากับระบอบประชาธิปไตยโดยจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองได้<sup>1</sup>

ประเด็นของการพัฒนาประเทศและประเด็นของความต้อการมีเสถียรภาพทางการเมืองในทัศนะของกลุ่มผู้ปกครองอำนาจในขณะนั้นหมายถึงความต้อการที่จะให้รัฐเข้าไปแทรกแซงในกิจการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น และเมื่อการพัฒนาที่มุ่งเน้นหนักทางเศรษฐกิจ รัฐในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ จึงเข้าไปแทรกแซงในกิจการทางค้ำ เศรษฐกิจการลงทุนซัดเงินมากยิ่งขึ้นกว่าในสมัยใดที่ผ่านมา กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเร่งระดมการพัฒนาที่คือระบอบราชการภายหลังจากปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาแล้วยังไม่มียุคใดเลยที่จะมีการขยวมขอเขตองค์การของข้าราชการรวมทั้งมหามากเท่ากับระบอบราชการยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ฯ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติสำนักงานสถิติแห่งชาติ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คณะกรรมการพิจารณาการส่งเสริมลงทุนหรือแม้แต่สถาบันทางการศึกษาใหม่ ๆ เพื่อผลิตบัณฑิตรองรับค้อมพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้อุบัติขึ้นในยุคนี้ทั้งสิ้น

ผลสะท้อนจากลักษณะแนวความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ฯ และรูปธรรมค้อมการสร้างองค์การของข้าราชการให้มีมหามากยิ่งขึ้น<sup>2</sup> จึงเป็น เรื่องที่ขัดแย้งกับแนวคิดประชาธิปไตยที่มุ่งลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐต้อมกิจการค้ำเอกชน (private sector) และขัดแย้งกับรูปธรรมของประชาธิปไตยตะวันตกที่มุ่งสร้างกลุ่มหรือการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งนั้นรูปธรรมในแง่ของบทบาทและการขยายตัวขององค์การรัฐบาลได้กลายเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดแนวโน้มความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกลดลงไป

<sup>1</sup> หักษ์ เจริมเดียมรณ. หน้า 52.

<sup>2</sup> โปรดดูแนวความคิดนี้ได้ใน Fred W. Riggs, "Bureaucrats And Political Development : A Paradoxical View" in Bureaucracy And Political Development, ed. Joseph Lapalombara, (Princeton : Princeton University Press, 1963), p.124

ในยุคสมัยแห่งการพัฒนาได้มีความ เชื่อกันว่าหากได้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมแล้วการพัฒนาทางการ เมืองแบบประชาธิปไตยจะตามมาโดยอัตโนมัติ แต่ในข้อเท็จจริงจากงานศึกษาการ เมือง เปรียบ เทียบในประเทศกำลังพัฒนาแล้วกลับพบว่าประสมการณ์ของกลุ่มประเทศที่มุ่งพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมนั้นกลับมีปัญหาทางการ เมืองไปสู่ <sup>1</sup> แนวประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากการพัฒนา เฉพาะด้าน เศรษฐกิจและสังคมได้ก่อให้เกิด ช่องว่างระหว่างชนชั้นและรายได้เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการ เร่งด้านพัฒนาทางการ เมือง แต่เพียงอย่างเดียวก็อาจจะประสบกับความ เสื่อมโทรมทางการ เมืองขึ้นได้เช่นกัน <sup>2</sup> ดังนั้นจึง เป็นที่ประจักษ์อย่างชัดแจ้งแล้วว่า การพัฒนาทางด้านใดด้านหนึ่ง เพียงด้าน เดียวไม่อาจที่จะนำไปสู่ การพัฒนาระบบการเมือง ให้ เป็นประชาธิปไตยอย่างครบครันได้ การขยายหน่วยงานและ บทบาทของระบบราชการทั้งทางด้านนโยบายกำลังพลและงบประมาณ จึงเป็นส่วนผกผันกับ ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เשרทั้งสิ้น มีหลักฐานและตัวเลขที่แน่ชัดแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ประเทศไทย เริ่มมีแผนและปฏิบัติตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2504 งบประมาณของรัฐบาลไทย เริ่มขาดดุลงบประมาณตั้งแต่นั้นมา ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลภายใต้การบริหารงานของคณะปฏิวัติมุ่งผลถึงการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ โดยการลงทุน เสริมสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) หรือมุ่งในกิจการด้านสังคม (social undertaking) เป็นจำนวนมาก ซึ่งเดิมรัฐบาลในอดีตก่อนหน้าปีดังกล่าวมุ่งจะใช้จ่ายให้อยู่ในขอบ เขตของรายได้ ส่วนมากงบประมาณมักจะ เข้าสู่ดุลย์หรือ เกินดุลย์ทั้งสิ้น จะมีขาดดุลย์เมื่อ มีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ หรือรัฐต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารมาก

<sup>1</sup> William Ebienstein, Today's Isms (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1970), p.174.

<sup>2</sup> โปรดดูรายละเอียดได้ใน Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven : Yale University Press, 1968), pp.232-263.

กว่าปกติ<sup>1</sup>

ตารางที่ 4

แสดงจำนวนครั้งที่งบประมาณของรัฐบาลไทยขาดดุลย์และ เกินดุลย์

ปี พ.ศ.	จำนวนครั้งที่ขาดดุลย์ (-)	จำนวนครั้งที่เกินดุลย์ (+)
2435 - 2475	10	30
2476 - 2503	7	21
2504 - 2515	12	-
รวม	29	51

ที่มา : ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาประเทศ, หน้า 7 อ้างถึง  
Chai Anan Samudavanija, The Politics and Administration of  
The Thai Budgetary Process, (Unpublished Ph.D.Dissertation:  
University of Wisconsin, 1967), p.57.

<sup>1</sup> ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาประเทศ. (กรุง  
เทพมหานคร : บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 1.

ลักษณะที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ฯ ได้มุ่งประเด็นการบริหารงาน ไปสู่เรื่องการพัฒนาโดยขยายบทบาทและองค์กรทางราชการ เช่นนี้ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติหลายฉบับ เพื่อคำ เนิ่งงานให้บรรลូវัตถุประสงค์ที่ได้ตั้ง เป้าหมายเอาไว้ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และทั้งนี้ เพื่อให้บทบาทขององค์กรรัฐอันได้แก่ระบบราชการและรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ถึง 76 แห่ง ได้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอย่างยิ่ง<sup>1</sup> บทบาทของระบบราชการ ต่อการพัฒนาประเทศที่มุ่งความ เจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ เช่นว่านี้ ได้กลายเป็น เรื่องที่ส่งผล ทางลบต่อ เศรษฐกิจสังคมการเมืองในเวลาต่อ ๆ มา<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบาทของ ข้าราชการกับการพัฒนาประเทศนี้ เป็นบทบาทที่มีแนวความคิด เห็นแบบลักษณะทวิบาท (dualism) กล่าวคือในประเทศด้อยพัฒนาที่ยังไม่มีองค์กรใด ๆ ขึ้นมามีบทบาทอยู่อย่างน่า หรือเจริญเติบโตได้เท่าเทียมกับระบบราชการ การใช้ระบบราชการเพื่อ เป็นตัวจักรกล เร่ง ไปสู่เป้าหมายบางอย่างอาจจะ เป็นสิ่งจำเป็น แต่ในขณะที่ เดียว เมื่อมีการใช้ระบบราชการ เพื่อ การพัฒนาแล้วผลกลับปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดความยุ่งยาก หรือผล เสียหายต่อสภาพของสังคม ส่วนรวมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จึง เห็นสมควรที่จะตรวจสอบแนวความคิด เกี่ยวกับบทบาทของ ข้าราชการไทยในทางการ เมืองต่อไป

#### ข. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการในทางการเมือง

โดยปกติแล้ว ในทุกประเทศบทบาทของการเป็นข้าราชการไม่อาจแยกจากบทบาท ของฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาด<sup>3</sup> ความแตกต่างในบทบาทของข้าราชการในบรรดาประเทศ

<sup>1</sup> เกศินี ทงสนันท์, รัฐวิสาหกิจ ; คณะกรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2526), หน้า 1-5.

<sup>2</sup> ไปรตตุ ประธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การบริหารเพื่อการพัฒนา", วิทยานิพนธ์ปริญญาตุษย์บัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526). บทที่ 1 และบทที่ 2.

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ ธวัช วิชัยดิษฐ์, รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 7 สิงหาคม 2524.

ตะวันตกและประเทศกำลังพัฒนาอยู่ที่ว่า ระบบราชการในบรรดาประเทศเหล่านั้นมีความใกล้เคียงกับระบบราชการในอุดมคติ (ideal type bureaucracy) เพียงใด<sup>1</sup> ในประเทศไทยซึ่งระบบราชการเป็นแบบระบบอำนาจโดยชนชั้นนำ (bureaucratic system) ที่อำนาจทางการเมืองได้ตกอยู่กับข้าราชการประจำ ทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน<sup>2</sup> ทำให้บทบาทของข้าราชการไทยห่างไกลจากระบบราชการในอุดมคติและมีบทบาททางการเมืองในการครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมมากกว่าข้าราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว การใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เป็นประโยชน์ต่อกิจกรรมอื่นนอกเหนือจากงานในหน้าที่เป้าหมายของราชการมีอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับค่านิยมของสังคมไทยในเรื่องการถือฐานะานุรูป การถือความสัมพันธ์ส่วนตัว การถือประโยชน์ตนเองและการถืออำนาจเป็นใหญ่<sup>3</sup> ทำให้ระบบราชการซึ่งเป็นสถาบันที่มีการวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถเกือบ 500 ปีมาแล้ว<sup>4</sup> อีกทั้งยังมีการปฏิรูประบบราชการไทยในบางยุคบางสมัย จึงทำให้ระบบราชการไทยกลายเป็นสถาบันที่ไม่อาจแยกบทบาทในเรื่องของส่วนตัวหรือในเรื่องของส่วนรวมได้ แม้ว่าประเทศไทยจะหันมาใช้ระบบคุณธรรมและระบบหลักการมากกว่าการยึดถือค่านิยมแต่เดิม แต่ในทางปฏิบัตินั้นปรากฏว่าอิทธิพลทางประวัติศาสตร์ยังคงมีอยู่ ค่านิยมในเรื่องการถือประโยชน์ตนเองนำ

<sup>1</sup> ไพรตพิจารณาใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : วัชรินทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 64-76.

<sup>2</sup> Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective (New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1966), pp.73-97.

<sup>3</sup> อุดม วิเชียรเจริญ, "ค่านิยมในสังคมไทย", วารสารธรรมศาสตร์ 2 (มิถุนายน - ตุลาคม 2515) : 158-162.

<sup>4</sup> สฤณี เดช ขำปัญญา, "ระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง," รัฐศาสตร์นิเทศ, 12 (มกราคม - มิถุนายน 2520) : 207.



ไปสู่สาเหตุการฉ้อราษฎร์บังหลวง<sup>1</sup> และการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ยังเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งกระทำเพื่อส่วนรวม แต่ความจริงมีผลประโยชน์ส่วนตัวแอบแฝงอยู่ เช่น การใช้ช่องว่างหรือข้อบกพร่องของกฎหมายหรือระเบียบทางราชการ เป็นเครื่องมือในการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายใต้ผลประโยชน์ส่วนรวมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตามโครงการพัฒนาประเทศชาติเพื่อประชาชน เป็นต้น<sup>2</sup> ส่วนค่านิยมในเรื่องการถือฐานะานุรูป การถือความสัมพันธ์ส่วนตัวและค่านิยมในการถือเรื่องอำนาจส่งผลให้ข้าราชการในตำแหน่งระดับสูงมักได้รับ เชิญให้เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในรัฐวิสาหกิจและในบริษัทเอกชนเป็นจำนวนมากๆ เพื่อเป็นการอาศัย "บารมี" หรือให้ความคุ้มครอง ให้อภิสิทธิ์ ให้ความสะดวก ตลอดจนการเปิดช่องว่างให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายและหลีกเลี่ยงภาษีกันได้ง่าย<sup>3</sup> ดังนั้น บทบาทของข้าราชการไทยจึงครอบคลุมและกลายเป็นศูนย์กลางในการแผ่ขยายอิทธิพลผลประโยชน์และเป็นแหล่งอิทธิพลอันมีมาในขณะที่สถานการณ์อื่นๆ นั้นไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ลักษณะการที่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีความเข้มแข็งขึ้น ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมีความอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ หรือมีความผันผวนทางการเมืองนั้นจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่คุกคามการริเริ่มในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนี้ระบบราชการแบบนี้เป็นสาเหตุประ

<sup>1</sup> อตุล วิเชียรเจริญ, "ค่านิยมในสังคมไทย", หน้า 160.

<sup>2</sup> Thinapan Nakata, Corruption in The Thai Bureaucracy : Who Gets What, How and Why in its Public Expenditures (Bangkok : Nida, 1979), pp. 104-109.

<sup>3</sup> Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity (Honolulu : East - West Center Press, 1966), Chapter 9, and James C. Scott, Comparative Political Corruption (New Jersey : Prentice - Hall Inc., 1972), Chapter 4.

การหนึ่งที่ขัดขวางความพยายามในการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นระบอบที่มั่นคง<sup>1</sup> ดังนั้นจึงไม่น่าเป็นการประหลาดใจแต่ประการใด เมื่อได้มีการศึกษาถึงบทบาทของข้าราชการประจำที่เข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำอยู่ในสถาบันต่างๆ อาทิ เช่นในคณะรัฐมนตรี สถาบันรัฐสภา และแม้แต่สถาบันพรรคการเมือง เป็นส่วนใหญ่ โดยมีกลุ่มสถาบันทางด้านอาชีพอิสระและธุรกิจการค้าซึ่งเป็นปรากฏการณ์ต่อการพัฒนา เศรษฐกิจในเชิงอุตสาหกรรมในระยะหลังๆ นี้กำลังมีบทบาทเป็นกลุ่มที่สองก้าวความขึ้นมา ลิขิต ฮีรเวจิน ค้นพบว่าสมาชิกในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ที่มีอาชีพเป็นทหารและข้าราชการพลเรือน ถึงแม้ว่าในบางครั้งจะมีการเลือกตั้งในรูปแบบประชาธิปไตย สมาชิกในคณะรัฐมนตรีก็ยังประกอบด้วยผู้ที่มีอาชีพเป็นข้าราชการพลเรือนจำนวนหนึ่งอยู่เสมออย่างน้อยที่สุดจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 10 คน ในจำนวนคณะรัฐมนตรี 30 คน<sup>2</sup> สำหรับสถาบันรัฐสภานั้น เศรษฐพร กุศริพิทักษ์ ได้ค้นพบภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยรุ่น พ.ศ. 2476-2512 ว่าจำนวนของข้าราชการที่เข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเทียบกับจำนวนราษฎรที่มาจากอาชีพอื่นๆ มีจำนวนสูงมาก และข้อที่น่าสังเกตุก็คืออาชีพเกี่ยวกับธุรกิจการค้ากำลังมีแนวโน้มที่เพิ่มอัตราจำนวนมากขึ้น<sup>3</sup> ส่วนพรรคการเมืองนั้นก็ปรากฏว่ามีความผูกพันและถูกครอบงำจากกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนอยู่เสมอ การจัดตั้งพรรค เป็นการจัดตั้งโดยมีเจตนาสนับสนุนหรือผูกพัน

<sup>1</sup> Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View", in Bureaucracy and Political Development, ed. Joseph Lapalombara, pp. 120-126.

<sup>2</sup> Likhit Dhiravegin, The Bureaucratic Elite of Thailand (Bangkok : Wacharin Press, 1978), p. 205.

<sup>3</sup> เศรษฐพร กุศริพิทักษ์, "รัฐสภา ภูมิหลังของสมาชิกผู้แทนไทยรุ่น พ.ศ. 2476-2516" ใน ลัทธิการเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช เศรษฐพร กุศริพิทักษ์และแสวง รัตนมงคล-มาศ, บรรณาธิการ, หน้า 177.



อยู่กับข้าราชการผู้มีอำนาจ เช่นการจัดตั้งพรรค เสริมบังคับสภา เพื่อสนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสง-  
 คราม<sup>1</sup> กรรมการก่อตั้งมีเป็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่ยศพันเอกขึ้นไป 20 คนในจำนวน 33 คน  
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอมฯ ต่างก็มีพรรคการเมือง เป็นเครื่องมือค้ำจุนฐานอำนาจ  
 ของตน เช่นเดียวกับ จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยที่จอมพลสฤษดิ์มีพรรคชาติสังคมซึ่งคณะผู้  
 ก่อตั้งพรรค เป็นทหารเกือบทั้งสิ้น และปรากฏว่าส่วนใหญ่เป็นทหารที่ร่วมมือในการปฏิวัติครั้งต่อ  
 มาในปี พ.ศ. 2501 และในสมัยจอมพลถนอมก็ได้มีการจัดตั้งพรรคสหประชาไทย เพื่อสนับ  
 สนุนอำนาจของข้าราชการทหารที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น<sup>2</sup> จากสภาพที่เป็นมาจึงอาจกล่าว  
 ได้ว่าสถาบันต่างๆ ในทางการเมืองที่กล่าวมาคือสถาบันคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และพรรคการเมือง  
 เมืองถูกรวบงำโดยฝ่ายข้าราชการตลอดมา บทบาทของข้าราชการไทยในทางการเมือง  
 ยังคงจะมีอยู่ต่อไปจนกว่าสถาบันอื่นๆ จะพัฒนาตัวเองขึ้นมา เพื่อตุลย์หรือทดแทนบทบาทของ  
 ข้าราชการในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏว่ามีข้อ เสนอตั้ง เป็นข้อสังเกตว่าแนวความคิดหรือบทบาท  
 ของข้าราชการในฐานะชนชั้นนำในประเทศด้อยพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้นน่าจะเป็น  
 ปรากฏการณ์ธรรมชาติโดยทั่วไป ด้วยเหตุที่ว่าในแง่ของความเป็นจริงนั้นสถาบันข้าราชการ  
 เป็นสถาบันที่เข้มแข็งมากที่สุด ได้รับการพัฒนาวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องกันมา ผิดกับสถา-  
 บันการเมืองอื่นๆ ที่ยังคงอ่อนแอและมีปัญหาในการสร้างความชอบธรรมเพื่อให้เป็นสถาบัน  
 อันเป็นที่ยอมรับทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชน จึงเป็นเรื่อง "ธรรมชาติ" ที่ข้าราชการ  
 จะเข้าไปบทบาทเป็นผู้นำหรือครอบงำสถาบันอื่นได้โดยง่ายและการ เข้าครอบงำสถาบัน  
 การเมืองอื่นๆ นั้น นักวิชาการบางคนและบางกลุ่มกลับมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องเป็น  
 เช่นนั้น และไม่ว่าจะวิตกว่าเป็นเรื่องเลวร้ายแต่ประการใด แต่น่าจะได้รับการมองว่าเป็น  
 เรื่อง "ธรรมชาติของธรรมชาติ" ที่ข้าราชการจะต้องมีบทบาททางการเมืองในช่วงสังคมกำลัง

<sup>1</sup> สฤษดิ์ เดช ขำปัญญา, "ระบมราชการกับการพัฒนาทางการเมือง", หน้า 223.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 224.

ขาดสถาบันการเมืองอื่นๆ ที่เข้มแข็ง Braibanti จึงเห็นว่าระบอบราชการยังมีความจำเป็นที่จะครองภาวะผู้นำอยู่ และจะต้องทำหน้าที่แทนในการริเริ่มเปลี่ยนแปลงเพื่อเสมือนหนึ่งเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประเทศ<sup>1</sup> Brown, Binder และ Esman ต่างก็ให้การสนับสนุนหรือมองบทบาทข้าราชการในประเทศด้อยพัฒนาในแง่ดี และกลับสนับสนุนให้บทบาทของข้าราชการให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ และการที่ข้าราชการที่มีบทบาทมากมายนั้นมีประโยชน์ในแง่มีส่วนช่วยให้โครงการต่างๆ ลุล่วงไปด้วยที่<sup>2</sup> ซึ่งความคิด เช่นนี้ตรงกันข้ามกับแนวความคิดของ Riggs และ Lapalombara ทั้งสองคนเสนอให้ลดบทบาทของข้าราชการประจำลง ในขณะที่ Riggs เสนอให้บทบาทของข้าราชการอยู่ภายในขอบเขตของการบริหารเพื่อให้สถาบันการเมืองอื่นๆ พัฒนารขึ้นมาเข้มแข็งจนสามารถควบคุมระบบการเมืองได้ Lapalombara กลับเสนอให้มีการลดในเรื่องการเน้นใน

---

<sup>1</sup> Ralph Braibanti, "The Relevance of Political Science to Study of Under Developed Areas", In Tradition, Values and Socio - Economic Development, eds. Braibanti and Spenglor (Burham : Duck University Press, 1961), p. 143.

<sup>2</sup> ดูใน สฤทธิเดช ขำปัญญา. "ระบอบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง". หน้า 180-182 อ้างจาก Leonard Binder, Irans : Political Development in a Changing Society (Berkeley : University of California Press, 1964), pp. 81-82, Esman, "The Politics of Development Administration" in Approach to Development : Politics Administration and Change, eds. Siffin and Montgomery (New York : McGraw - Hill, 1966), pp. 81-82, Brown, New Directions in Comparative Politics (New York : Asia Publishing House, 1962), pp. 49-51.

การพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>1</sup> ความคิดเห็นที่เป็นแบบลักษณะทวิบาท (dualism) นี้ ไม่ว่าจะมอง  
บทบาทของชนชั้นนำข้าราชการไทยในทางการเมืองในแง่ใดก็ตาม แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ  
บทบาทของข้าราชการไทยดังกล่าว เป็นบทบาทที่ยังคงอยู่และ เป็นบทบาทที่ได้แทรกเข้าไปใน  
เขตแดน (boundaries) อื่นๆ ไม่ว่าจะ เป็นทางด้านการบริหารการเมือง การเศรษฐกิจ  
อัน เป็นผลรวมมาจากตกผลึกของอำนาจทางการเมืองไทยที่ เปลี่ยนมือจากพระมหากษัตริย์มา  
สู่กลุ่มข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

มีความจำเป็นอยู่มีไม่น้อยที่จะต้องกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา  
ประเทศไทย เพราะบทบาทของสหรัฐฯ ต่อประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ประเทศเป็นบท  
บาทที่ เห็นชัดแจ้งว่ามีความ เกี่ยวพันกับการจัดตั้งหรือสนับสนุนระบอบการเมืองใดการเมือง  
หนึ่งไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เสมอมา ประเทศไทยอยู่ในความสนใจของสหรัฐฯ มา เป็นเวลา  
นานก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ภายหลังสงครามโลกดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้วประเทศ  
ไทยได้เพิ่มความสำคัญขึ้นในฐานะพันธมิตรของสหรัฐฯ ในเอเชียอาคเนย์ในการต่อต้านคอม-  
มิวนิสต์<sup>2</sup> ยุคของสงครามเย็นได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง เป็นไปอย่าง  
ลึกซึ้ง นับตั้งแต่จีนบนผืนแผ่นดินใหญ่ได้ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองกลายเป็นประเทศ  
ที่มีอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และ เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ประกาศจุดยืนของรัฐบาลไทยที่จะ  
ยืนอยู่เคียงข้างกับสหรัฐฯ ในเวทีการเมืองของโลก ผลที่ได้รับก็คือ รัฐบาลของจอมพล ป.  
ผู้ซึ่ง เคยตก เป็นอาชญากรสงครามได้รับการสนับสนุนยอมรับดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน  
หน้านี้ ดังนั้นต้นทศวรรษที่ 1950 (พ.ศ. 2493) จึงเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่ออันสำคัญยิ่ง

<sup>1</sup> Lapalombara, Bureaucracy and Political Development, pp. 120-169.

<sup>2</sup> Frank C. Darling, Thailand and United States (Washington D.C. : Public Affair Press, 1965), P.S.

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองและด้วยพื้นฐานของความสัมพันธ์ในปีดังกล่าวความเกี่ยวพันระหว่างไทยกับสหรัฐได้พัฒนาเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา<sup>1</sup>

เมื่อ จอมพล ป. หอมค่านางทางการเมืองลงไป ความสัมพันธ์ของรัฐบาลทหารไทยของไทยกับสหรัฐ เป็นสิ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าในท่วงระยะเวลาต้น ๆ จอมพลสฤษดิ์ จะแสดงท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับสหรัฐ เพราะสหรัฐ เคยให้ความช่วยเหลือแก่กรมตำรวจของพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมืองของคน ดั่งนั้นสหรัฐ จึงเอาใจรัฐบาลใหม่ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางทหารเป็นจำนวนมากทันทีเป็นจำนวนถึง 300 ล้านเหรียญสหรัฐ<sup>2</sup>

ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ฯ สัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหรัฐ เป็นอย่างลับ ๆ มิได้เป็นไปตามกติกาสถาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใด ๆ ซึ่งผิดกับสมัยของจอมพล ป. ซึ่งปรากฏว่าสัญญาข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางทหารระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐ พ.ศ. 2493 และสนธิสัญญาร่วมป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2497 ล้วนแล้วแต่ปฏิบัติตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญย่อมชอบด้วยกฎหมาย<sup>3</sup> ส่วนข้อตกลงหรือสัญญาใด ๆ ที่ไทยทำร่วมกับสหรัฐ ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ต่อเนื่องมาถึงจอมพลถนอมฯ ไม่ว่าจะเป็นแถลงการณ์

<sup>1</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, สหรัฐอเมริกากับระบอบทหารในประเทศไทย : ศึกษากรณีความช่วยเหลือด้านทหารยุคหลังสงครามเวียดนาม (ค.ศ. 1975-1980) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์การพิมพ์, 2525), หน้า 3.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>3</sup> เขียน อีระวิทย์, "ความผูกพันทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐ วิเคราะห์ในแง่กฎหมาย", จุลสารชุดเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบันฉบับที่ ๑๐, ๘ (สิงหาคม 2514) : ๘-7 มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าสนธิสัญญาซีโดนั้นแม้ว่าจะไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา แต่ทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2498 ตอนที่ 60 หน้า 1322) ย่อมเป็นอันใช้ได้ แต่ผู้ที่เคร่งหลักประชาธิปไตยอาจอ้างว่างบประมาณค่าใช้จ่ายนั้นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก็ได้

ร่วม ถนัด - ธีรต์ ในปี พ.ศ. 2505 ข้อตกลงว่าด้วยการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการส่งกำลังบำรุงทางทหารในประเทศไทย พ.ศ. 2506 ข้อตกลงว่าด้วยกิจการพัฒนาและวิจัยการสื่อสารวิทยุ พ.ศ. 2507 ข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งดำเนินการและสนับสนุนกิจกรรมด้านพัฒนาการและวิจัยการสื่อสารวิทยุ พ.ศ. 2508 ข้อตกลงเรื่องการใช้สนามบินอุตะเกา พ.ศ. 2510 และข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันภัยทางอากาศร่วมกันระหว่างไทยกับสหรัฐ พ.ศ. 2510 ทั้งหมดเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นแล้ว ผู้นำทางทหารไม่มีอำนาจที่จะทำได้บางอย่าง แม้แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจจะทำได้ จะทำได้ก็แต่โดยได้รับความยินยอมเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อไม่มีการขออำนาจจากตัวแทนของประชาชนจึงเท่ากับว่านายทหารบางคนยึดอำนาจกระทำในสิ่งที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำได้<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามสิ่งที่ผู้นำของคณะปฏิวัติได้กระทำลงไปถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจกระทำเมื่อวิเคราะห์ในแง่กฎหมายก็ตาม แต่ผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติได้นั้นแสดงให้เห็นว่าอำนาจทางการเมืองและระบอบการปกครองในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ ตกอยู่ภายใต้กลุ่มผู้นำของคณะปฏิวัติอย่างแท้จริง

ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ฯ ความผูกพันทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐฯ แนบแน่นมากยิ่งขึ้น กองกำลังของทหารสหรัฐฯ ถูกส่งเข้ามาประจำในประเทศไทย เปิดฉากสงครามเวียดนามอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น ไทยได้เข้ามีส่วนสนับสนุนการทำสงครามของสหรัฐฯ ในเวียดนาม เครื่องบินจำนวนมากของกองทัพอากาศสหรัฐฯ ได้เดินทางเข้ามาประจำการในไทย และในปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา ไทยยังได้ส่งกองกำลังอาสาสมัครไปร่วมรบในเวียดนามโดยสหรัฐฯ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายอย่างลับ ๆ ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวน 50 ล้านเหรียญสหรัฐ<sup>2</sup> สหรัฐฯ ถือว่าปราศจากความช่วยเหลือดังกล่าวของสหรัฐฯ ประเทศไทยจะกลายเป็น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>2</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, สหรัฐกับระบบทหารในประเทศไทย : ศึกษากรณีความช่วยเหลือ

เป็นคอมมิวนิสต์<sup>1</sup> ดังนั้นสหรัฐฯ จึงต้องคำจูนและสนับสนุนฐานะของรัฐบาลไทยโดยไม่คำนึงว่า รัฐบาลนั้นจะมีลักษณะการปกครองอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจึง เป็นผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ที่จะต้องรักษาประเทศไทยมิให้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของชาติอื่น ๆ ที่มีได้เป็นมิตรกับสหรัฐฯ ด้วยการดำเนินการเช่นนี้ จอมพลสฤษดิ์ฯ เคยประกาศว่าสหรัฐฯ คือมิตรแท้ผู้ซึ่งคัดลึนใจช่วย เรานั้นห่วงกังวลในความสุขของเราซึ่งยากจะพบมิตร เช่น สหรัฐฯ นี้<sup>2</sup>

จากพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับไทยที่มุ่งถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้าตาม ยุทธศาสตร์ทางการเมืองของโลก เช่นนี้ กระแสแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอัน เคยมีมายาวนานในประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยตาม เวลาและสถานที่ต่าง ๆ ดูจะหยุดชะงัก ันลงไปด้วย ประเทศไทยไม่เพียงแต่กลายเป็นฐานทัพในการทำสงครามอินโดจีน เท่านั้น หาก แต่ยังคงกลายเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองที่ห่างออกจากจุดหมายปลายทางของระบอบประ- ชาธิปไตยมากออกไปทุกทีหึ่งๆ ที่ประเทศไทยได้ทำสงครามเคียงคู่อู่กับประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็น ประชาธิปไตยตะวันตก แนวคิด กลไก ของระบอบประชาธิปไตยกลับไม่มีการกล่าวถึง แต่สิ่ง ที่กล่าวถึงกลับกลายเป็น เรื่องปัญหาความมั่นคงของชาติแทน ปัญหาชนจำนวนหนึ่งซึ่งแม้จะได้ รับกระบวนการเรียนรู้หรือจบการศึกษาจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในสหรัฐฯ เอง หรือในยุโรปถูกระบบราชการที่มุ่ง เน้นหนักการพัฒนาครอบงำหรือดูดซึม เข้าสู่ระบบและอาจกล่าว ได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา นโยบายของสหรัฐฯ ต่อประเทศกำลังพัฒนาอันหมาย รวมถึงประเทศไทยด้วย จะไม่กล่าวถึงอุดมคติแบบประชาธิปไตย<sup>3</sup> ยุคของจอมพล ป. ใน ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา จึงเป็นยุคสมัยสุดท้ายที่หลังกระแสแนวคิดประชาธิปไตยจากอดีต

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 อ้างถึง Ralph N. Cloph, East Asia and U.S. Security (Washington D.C.; The Brookings Institute, 1975), p.191.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 อ้างจาก Ganganath Jha, Foreign Policy of Thailand (New Delhi : Radiant Publishers, 1979), p.23.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.



กาลยังคงสะสมตกตะกอนภายในระบอบการเมืองอยู่บ้าง แต่เมื่อถึงยุคของจอมพลสฤษดิ์เป็น  
ต้นมา แนวคิด กลไก ของระบอบประชาธิปไตยถูกจุดรั้งหรือถูกบิดเบือนมากยิ่งขึ้นทุกที ดังที่มี  
ผู้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า

"ระหว่าง พ.ศ. 2475-2501 รวมเวลาประมาณ 25 ปีนั้น มีรัฐประหารรวม 5  
ครั้ง เฉลี่ย 5 ปี คอหนึ่งครั้ง ในช่วงนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐประหารเพื่อล้มอำนาจ  
ของผู้นำทางการเมือง ซึ่งเกือบทั้งหมด (ยกเว้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม) เป็นผู้  
นำพลเรือนมิใช่เป็นรัฐประหารเพื่อล้มระบอบการปกครอง จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา  
ดังกล่าวมี รัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่ยอมให้มีการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่การปฏิวัติครั้งที่ 2 ของจอม  
พลสฤษดิ์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา การปฏิวัติรัฐประหารที่กระ  
ทำตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2520 รวมเวลาประมาณ 20 ปีนั้น เป็นรัฐประหารเพื่อล้ม  
ระบอบการปกครอง กล่าวคือยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ยอมให้มีสภาที่มาจากการเลือกตั้ง  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งไม่ยอมให้มีการเลือกตั้งยกเลิก  
และห้ามมีพรรคการเมืองใช้กฎอัยการศึกและประกาศของคณะปฏิวัติ เป็นหลักในการปก  
ครองประเทศตั้งต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2512 เป็นเวลามาถึง 11 ปี ประเทศไทย  
จึงปลอดจากการที่ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง...ครั้งสุดท้ายคือ การปฏิวัติ  
เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 เป็นการปฏิวัติเพียงครั้งเดียวในรอบ 20 ปี หลัง  
ที่ประกาศเจตนารมณ์ที่จะให้มีการกลับคืนสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย"<sup>1</sup>

#### ง. ระบอบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่คณะปฏิวัติต้องการใช้เป็น เครื่องมือในการปก  
ครองประเทศเพียงชั่วคราวฉบับนี้ ได้ใช้จัดโครงสร้างระบอบการเมืองไทยมีระยะเวลาถึง  
เกือบ 10 ปี เป็นธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 20 มาตราน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่เคย  
มีการประกาศใช้ในประเทศไทย

ภายใต้โครงสร้างตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ได้จัดระบอบการปก  
ครองในระบอบ "รัฐบาลโดยข้าราชการ" (bureaucratic government)<sup>2</sup> หรือระบอบ  
การปกครองอำมาตยาธิปไตย เหมือนกับกรอบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ เพียงแต่

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร, หน้า  
304-305,

<sup>2</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 33.

ระดับความเข้มข้นของระบอบอำมาตยาธิปไตยในยุคนี้มีอยู่อย่างสูงเห็นได้ชัด จากกลไกในทางรัฐสภา กำหนดให้หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 240 คน ไปให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วยในขณะเดียวกัน สมาชิกเกือบทั้งหมด เป็นข้าราชการประจำ พลเอกหลวงสุทธิสารธมกร ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้กราบบังคมทูล เสนอหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อไปดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจากข้าราชการประจำอีกกลุ่มที่เคยร่วมงานกับ จอมพลสฤษดิ์ ในระหว่างใช้อำนาจปฏิวัติ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสถาบันใด<sup>1</sup> เพราะฉะนั้น ภัยหลักของการแต่งตั้งซึ่งกันและกัน เช่นนี้ ผลก็คือประชาชนถูกกันออกจากอำนาจอธิปไตยทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง

คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เพียง "เพื่อทราบ" นโยบายของรัฐบาลไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจตามกติกาของระบอบประชาธิปไตย เมื่อถึงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2503 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลดกติกาของระบอบประชาธิปไตยลงไปอีก เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล<sup>2</sup> และที่ตัดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอันมาก ก็คือ มาตรการตามธรรมนูญการปกครองชั่วคราวมาตรา 17 ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วอาจเห็นว่าเป็นความถูกต้องตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยตะวันตกในบางประเทศ อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศสอันมีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 มาตราที่ 16 ระบุให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในบางกรณี เช่น ภาวะฉุกเฉินหรือวิกฤตการณ์ในประเทศเยอรมันตะวันตกใน The Basic Law มาตราที่ 80 ก็เช่นเดียวกันที่ให้อำนาจเช่นว่านั้นกับฝ่ายบริหาร ปราบกฏการณ์เหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ของแนวโน้มถึงความจำเป็นบางประการของโลกปัจจุบันอย่างยากที่จะปฏิเสธ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

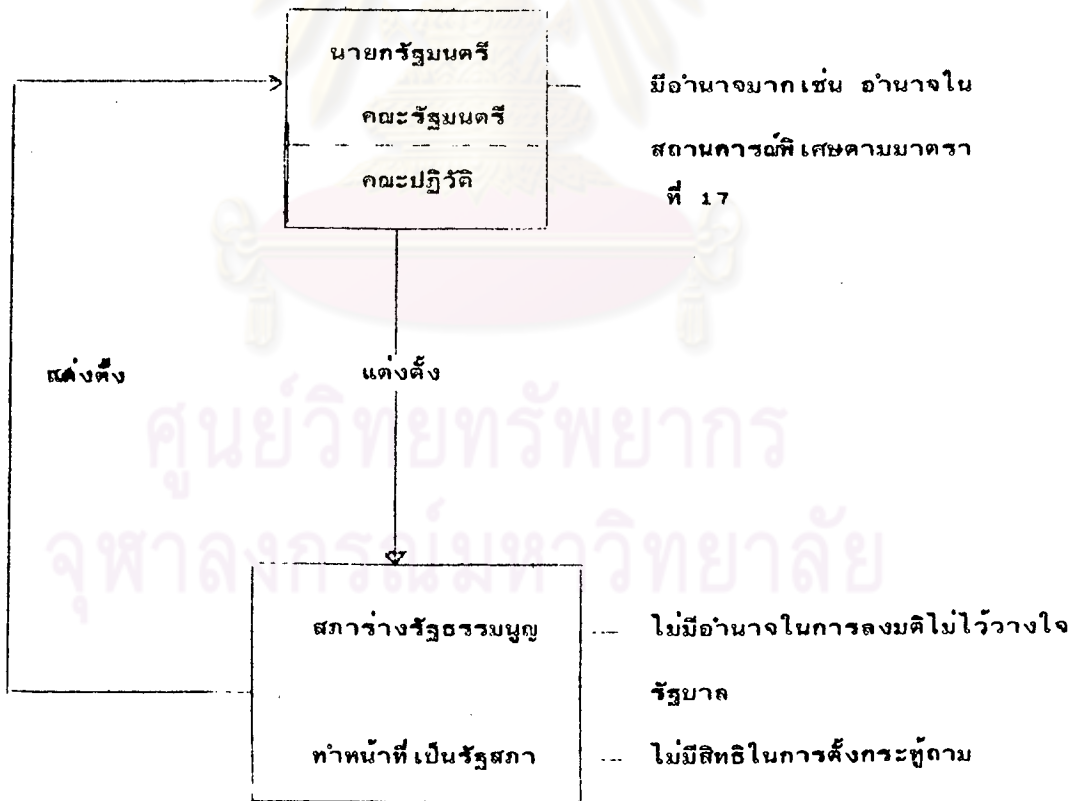
<sup>2</sup> ร.อ.สมบูรณ์ ไพรินทร์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475-25 ธันวาคม 2516 (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 99-100.

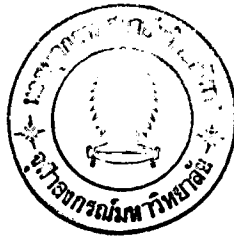
แผนภูมิประกอบที่ 7

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 พ.ศ. 2502

ลักษณะทั่วไป

- 1. รวมอำนาจโดยฝ่ายบริหาร
- 2. ข้าราชการประจำมีบทบาททางการเมืองอย่างเด่นชัด





แนวโน้มนั้นแบบนี้ได้ ปัญหาก็คือทำอย่างไรที่ฝ่ายบริหารจะไม่ดูแลอำนาจหรือใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทำอย่างไรที่แนวโน้มของการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารแต่ในขณะเดียวกันยังสามารถยืนอยู่บนรากฐานของแนวคิด เรื่องสิทธิ เสรีภาพประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยเสรีตะวันตกเอาไว้ได้ คำตอบก็คืออยู่ที่มาตรการเพิ่มอำนาจเป็นพิเศษจะต้องมีเงื่อนไขของการใช้อำนาจและพร้อม ๆ กันนั้นก็จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจเพื่อมิให้การใช้อำนาจที่ผิดเจตนารมณ์ออกไป รวมตลอดจะต้องมีการระบุอย่างชัดเจนว่าสถานการณ์พิเศษนั้นคือสถานการณ์อะไร ซึ่งทั้งกรณีของประเทศฝรั่งเศสและกรณีของประเทศเยอรมันนี ข้อวิพากษ์เหล่านี้หมดไป เมื่อพบปัญหาในรัฐธรรมนูญทั้งสองประเทศได้ระบุมมาตรการและกลไกที่มีไว้ป้องกันมิให้ผู้นำของประเทศจะคิดใช้อำนาจที่มีแนวโน้มไปในทางเผด็จการ<sup>1</sup> ส่วนมาตรา 17 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 นั้น กลับไม่มีองค์การใด ๆ ที่จะคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งธรรมนูญก็ได้นิยามคำจำกัดความของคำว่า "อำนาจพิเศษ" และคำว่า "สถานการณ์พิเศษ" ไว้โดยรัดกุมพอเพียงได้แต่ระบุอย่างกว้างขวางครอบคลุมเอาไว้ว่า

... "ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี เห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอัน เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอัน เป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ เช่นว่านั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย  
เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สหภาพ....."

เมื่อพิจารณาด้วยบทบัญญัติข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าความหละหลวมในการจำกัดอำนาจของรัฐบาลมีมากมาย และรัฐบาลมีโอกาสที่จะรวมอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ เข้าไว้ในคราวเดียวกันในลักษณะที่ผิดวัตถุประสงค์ของหลักการใช้อำนาจพิเศษในระบอบประชาธิปไตยได้

1

จุฑิรา เสงฆงูร, "อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ", วารสารรามคำแหง

8(มกราคม 2522) : 20-26.

สรุปแล้วกล่าวได้ว่า โครงสร้างของระบอบการปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยฉบับนี้ เปิดโอกาสให้มีการรวมอำนาจโดยฝ่ายบริหารโตเด่นมีอำนาจเหนือองค์กรอื่นๆ มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มีลักษณะเป็นการ "ถอยหลัง" กลับไปสู่อำนาจทางการเมืองที่ตกอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว หากแต่เพียงเปลี่ยนจากระบบเอกราชธิปไตยในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ เอกราชธิปไตยภายใต้ผู้นำอันได้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เท่านั้น อนึ่ง เนื่องจากลักษณะของระบอบการปกครองไทยในสมัยหัววงระยะเวลาที่จอมพลสฤษดิ์ได้ครองอำนาจทางการเมืองอยู่นั้นได้มีผู้วิเคราะห์ได้อย่างลึกซึ้งอยู่แล้ว<sup>1</sup> วิชยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้วิเคราะห์ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยในหัววงสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจรต่อไป

#### จ. แนวความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทยในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร

ในส่วนนี้จะพยายามศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทย ซึ่งได้รับการกล่าวขานกันมานานว่าเป็นประชาธิปไตยที่ดัดแปลงมาจากประชาธิปไตยตะวันตก เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์สภาพสังคมการเมืองไทย การศึกษาในเรื่องนี้จึงเป็นความพยายามที่จะสร้างแนวคิดขั้นพื้นฐาน(basic concept) เกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทยโดยที่จะเสนอแนวคิดขั้นพื้นฐานดังกล่าวจากเอกสารและรายงาน สุนทรพจน์และบทความที่เกี่ยวข้องในช่วงของ จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2506- พ.ศ. 2511 อันเป็นช่วงที่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 กำลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าควรจะร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หรือ เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ดัดแปลงเพื่อการสืบทอดอำนาจของคณะปฏิวัติต่อไป

#### 1. แนวความคิด

จอมพลถนอมฯ เป็นคนที่พูดไม่เก่งและก็ไม่ได้นักสร้างทฤษฎีทางการเมือง การเข้าใจแนวความคิดทางการเมืองของจอมพลถนอมฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทย

<sup>1</sup>ไพโรตจ Thak Chaloehtiarana, Thailand : The Politics of Despotism Paternalism (Bangkok : Thammasat University Printing Press, 1979).

นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากคำพูดของจอมพลถนอมฯ เอง และจากคำพูดของคนอื่นๆ ซึ่งน่าจะเป็นผู้ที่มีทักษะในการใช้ความรู้ทางรัฐศาสตร์ จนสามารถสร้างภาพจำลองของประชาธิปไตยโดยแบบไทยออกมาได้ ภายใต้การกำหนดนโยบายจากจอมพลถนอมฯ นั้นเอง นอกจากนี้ การศึกษาประชาธิปไตยโดยแบบไทย ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากเอกสารประกอบต่างๆ ด้วย<sup>1</sup> ถ้าจะว่ากันไปจริงๆ แล้วรัฐบาลของจอมพลถนอมฯ เป็นรัฐบาลที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ ดังนั้น เจตนารมณ์และนโยบายต่างๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมจึงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงในหลักระเบียบสำคัญมากนัก ดังที่จอมพลถนอมฯ ได้แถลงนโยบายต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2506 ว่า

. . . "โดยที่รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร อันเป็นผลของการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2501 เช่นเดียวกับรัฐบาลก่อนและโดยที่นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก่อนได้อำนวยคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างมากเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว รัฐบาลจึงจะยึดถือแนวบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้น . . ."<sup>2</sup>

อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจอันเป็นนโยบายสำคัญที่ยังได้รับการสืบทอดเจตนารมณ์ต่อมาอย่าง

1

เอกสารเหล่านี้หาได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลถนอมฯ คำประกาศของคณะปฏิวัติ รายการวิทยุ "สองศูนย์" ในปี 2508 ซึ่งสำนักพิมพ์โชคชัย เทเวศร์ ได้จัดพิมพ์เป็นเรื่อง ประชาธิปไตยแบบไทย รวมทั้งทัศนะของจอมพลถนอมฯ เอง ในระยะหลังจากสูญสิ้นอำนาจลงไปแล้ว ได้เขียนบทความสั้นๆ ที่สะท้อนความเชื่อ ความคิด ของจอมพลถนอมฯ เกี่ยวกับประชาธิปไตยได้บ้างบางส่วนใน จอมพลถนอม กิตติขจร, สิ่งที่ได้เรียนรู้ไ้ยามยาก (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, 2520).

2

รุ่งฤทธิ ศยามานนท์, นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2475-2518 (กรุงเทพมหานคร : เอกสารประกอบการศึกษา แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519), หน้า 146.



ไม่เปลี่ยนแปลงในหลักการสาระสำคัญ<sup>1</sup> ในแง่นี้จอมพลถนอมฯ น่าจะบริหารงานได้ราบรื่น เหมือนกับในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ เนื่องจากดูเหมือนว่านโยบายของ "ยุคพัฒนา" จะเป็นนโยบาย ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่สิ่งที่รัฐบาลจอมพลถนอมฯ ประสบกับปัญหาในช่วงการรับ ตำแหน่งใหม่ๆ ก็คือ ปัญหาที่ประชาชนให้ความสนใจในเรื่องการคอร์รัปชันและการมีภรรยา มากของจอมพลสฤษดิ์ฯ ประเด็นในเรื่องนี้เป็นประเด็นที่สามารถจะโยนโยนไปสู่บุคคลอื่นๆ ในขณะ ปฏิวัติด้วยว่าน่าจะมีส่วนร่วมรับรู้ เห็นกับพฤติกรรมของจอมพลสฤษดิ์ฯ การที่ความนึกคิดของคน ไทยมิได้แยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องของส่วนรวม<sup>2</sup> ทำให้ประเด็นของการโยนโยนต่อเรื่อง คอร์รัปชันของจอมพลสฤษดิ์ฯ พุ่งต่อเนืองไปสู่เรื่องความชอบธรรมในการได้อำนาจการปกครอง ของคณะปฏิวัติด้วย ความชอบธรรมที่คลอนแคลนลงไปในนี้ ความจริงเป็นปรากฏการณ์ที่เข้าใจว่า คงจะมีมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ รัฐประหารและล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ลงไปในปี พ.ศ. 2502 แต่เนื่องจากการกลับมาของจอมพลสฤษดิ์ฯ จากสหรัฐอเมริกา ในช่วงนั้นเป็นการกลับ มาเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ "ความวุ่นวาย" ในทางการเมือง และประกอบกับจอมพลสฤษดิ์ฯ เอง

<sup>1</sup> ราชละเอียดใน สำนักนายกรัฐมนตรี, ประมวลคำปราศรัย สาส์น และคำขวัญ ของ ายพยา จอมพลถนอม กิตติขจร (11 ธันวาคม 2507-11 ธันวาคม 2508) (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2508), หน้า 2-11.

<sup>2</sup> มีผู้แสดงทัศนะพฤติกรรมการความนึกคิดของคนไทยทางสังคมวิทยาว่า การไม่แยกใน เรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องของเหตุการณ์จึงทำให้ความผิดใจกันหรือทัศนคติส่วนตัวไม่ตรงกันอาจ นำไปสู่การแก้แค้นหรือกลั่นแกล้งกันในวงการทำงานต่อๆ ไปได้ และความชะงักงันทางด้าน การบริหารหากสืบสาวเรื่องราวลงไปทางด้านพฤติกรรมแล้วจะพบว่า มีสาเหตุในเรื่องส่วนตัว ปนอยู่ด้วยบ่อยครั้ง สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 18 สิงหาคม 2523.

นั้นเคยเป็น "ขวัญใจของประชาชน" ในการจัดการเดินขบวนของนักศึกษาและประชาชนประท้วง การเลือกตั้งสกปรกในปี พ.ศ. 2500 จึงทำให้ปัญหาความชอบธรรมของจอมพลสฤษดิ์ ในการรัฐประหารจอมพลถนอมฯ ในปลายปี 2501 นั้นเบาบางลงไป สิ่งที่น่าพิจารณาเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากนั้นก็คือจอมพลสฤษดิ์ ยังได้ใช้ภาวะความเป็นผู้นำและยุทธวิธีในการบริหาร การเมืองในลักษณะที่เป็นแบบ "พ่อขุน" ซึ่งสามารถสอดคล้องกับความรู้สึกนึกคิดของคนไทย จึงทำให้แทนที่จอมพลสฤษดิ์ จะได้รับการท้าทายจากกลุ่มอื่นๆ ในเรื่องความชอบธรรม กลับ กลายเป็นว่าตัวจอมพลสฤษดิ์ เองนั้นได้รับความชอบธรรมในการปกครองบริหารประเทศค่อนข้างสูง จอมพลสฤษดิ์ ในลักษณะของ "พ่อขุน" ได้ทำให้จอมพลสฤษดิ์ อยู่ในฐานะความเป็น ผู้นำที่เฉียบขาดสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมทั่วไปในขณะนั้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาวะผู้นำของจอมพลถนอมฯ นั้นแตกต่างจากจอมพลสฤษดิ์ อำนาจทางการเมืองของคณะปฏิวัติจึงมิได้ตกอยู่ในกำมือของจอมพลถนอมฯ เหมือนกับในสมัย จอมพลสฤษดิ์ แต่ในสมัยจอมพลถนอมฯ นั้น อำนาจทางการเมืองได้กระจายไปในหมู่คณะปฏิวัติ ด้วยกัน การพึ่งพาความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ จึงมีมาก จึงเห็นได้ว่าในสมัยจอมพลถนอมฯ มีการเน้นในเรื่องการนำของกลุ่มคณะปฏิวัติ<sup>2</sup> มากกว่าการนำโดยตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

... "ถึงแม้จอมพลสฤษดิ์ จะได้เคยมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ แต่จอมพลสฤษดิ์ ก็ไม่ใช่คณะปฏิวัติไม่ จอมพลสฤษดิ์ เป็นเพียงบุคคลหนึ่งในคณะปฏิวัติ เท่านั้น... แม้ จอมพลสฤษดิ์ จะเป็นถึงหัวหน้าก็เป็นเพียงบุคคลหนึ่งซึ่งมีหน้าที่อย่างหนึ่งในคณะปฏิวัติ

<sup>1</sup> Thak Chaloemtiarana, Thailand : The Politics of Despotic Paternalism, pp.172-220.

<sup>2</sup> ทักษ์ เดลิมาเตียรณ, "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์", หน้า ๑๐.

คณะปฏิวัติไม่ใช่จอมพลสฤษดิ์ฯ และจอมพลสฤษดิ์ฯ ก็ไม่ใช่คณะปฏิวัติ ความผิดของ จอมพลสฤษดิ์ฯ เป็นความผิดของจอมพลสฤษดิ์ฯ ซึ่งความเสียหายก็ตกเป็นของจอมพล สฤษดิ์ฯ เอง แม้ว่าความผิดเสียหายของบุคคลที่เคยเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติจะกระทบ กระเทือนต่อคณะปฏิวัติบ้าง แต่ก็หาถึงกับจะทำลายคณะปฏิวัติไปด้วยไม่ เพราะ ความผิดส่วนบุคคลย่อมไม่อาจทำลายหมู่คณะลงได้ สมภารเป็นปราชิกก็เป็ปราชิกแต่ สมภารที่วัดที่สมภาร เป็นปราชิกหากลาย เป็นปราชิกไปด้วยไม่...

การปฏิวัติ "20 ตุลา" ไม่ใช่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ฯ เพียงคนเดียว แต่เป็น การปฏิวัติของคณะปฏิวัติ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ใช่ร่างรัฐธรรมนูญของจอมพลสฤษดิ์ฯ แต่เป็นร่างรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติ..."<sup>1</sup>

ข้อความข้างต้นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า การเมืองภายหลังการถึงแก่อสัญกรรมของ จอมพลสฤษดิ์ฯ ได้ทำให้ "ความชอบธรรม" ของคณะปฏิวัติคลอนแคลนลงไป โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง เมื่อมีการเปิดเผยกันในภายหลังว่า จอมพลสฤษดิ์ฯ ได้แสวงหาผลประโยชน์อันมิควร ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองและผู้อื่นจากรัฐ ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งไปใน ทางมิชอบตามที่ใดกล่าวมาแล้ว

ความคลอนแคลนหรือความลดต่ำในเรื่องความชอบธรรมของคณะปฏิวัติได้พาดพิง ไปถึงเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กระทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 แต่ข่าวคราวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ฯ ยัง มีชีวิตอยู่ปรากฏว่าไม่ค่อยจะได้มีผู้ใดกล่าวถึงกันนัก เนื่องจากสภาวะของผู้นำจอมพลสฤษดิ์ฯ นั้นเอง และเมื่อจอมพลสฤษดิ์ฯ ถึงแก่อสัญกรรม ความชอบธรรมของคณะปฏิวัติได้ลดลง รวมทั้งระยะเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลายาวนานพอสมควรแล้ว จึงทำให้การกล่าว ขวัญวิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญมีมากขึ้น เมื่อสภาวะการณ์เป็นนี้ คณะปฏิวัติภายใต้การนำ ของจอมพลถนอมฯ จำจะต้องแสวงหาความชอบธรรมของการอยู่ในอำนาจของคณะปฏิวัติต่อ ไป และจากจุดนี้เองทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับทางการเมืองของจอมพลถนอมฯ และคณะปฏิวัติ จึงเริ่มสะท้อนออกถึงระบอบประชาธิปไตยแบบไทยได้กระจ่างพอที่จะนำมาวิเคราะห์กันได้ถึง แนวความคิดดังกล่าวจุด เริ่มต้นของแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยแบบไทยของจอม

1

รายการวิทยุ "สองศูนย์", ประชาธิปไตยแบบไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไซเคซี เทเวศร์, 2508), หน้า 23- 24.

พลถนนมา น่าจะเริ่มต้นมาจากการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของจอมพลถนนมา เกี่ยวกับการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกบางท่านที่ต้องการนำหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 อันเป็นธรรมนูญที่ถือกันว่า มีลักษณะใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยโดยคลาสสิกมากที่สุดนำมาใช้<sup>1</sup> โดยจอมพลถนนมา ให้สัมภาษณ์ในเชิงไม่เห็นด้วยกับสมาชิกในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup> ซึ่งรายการได้ฟ้าบางกอกได้นำข้อความจากข่าววิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยมาสรุปดังนี้

“ท่านผู้แทนหนังสือพิมพ์ได้เรียนถามความเห็นเกี่ยวกับที่มีสมาชิกเสนอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ และการที่รองนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่แปรญัตติอยู่ในขณะนี้... และถ้าเป็นอย่างที่ว่ากัน ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีได้ร่วมทำการปฏิวัติกับรองนายกรัฐมนตรีนั้นก็ต้องการที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย ไม่ใช่เอาแบบอย่างต่างประเทศไปเสียทุกอย่าง”

คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลถนนมา ได้ใช้หน่วยงานทางการกระจายเสียงจากสถานีวิทยุ “สองสุนทรีย์” สถานีข่าวและเพลงกระจายเสียงด้วยความถี่ 1520 กิโลไซเคิล ตั้งแต่เวลา 06.00 - 24.00 น. ทุกวัน เพื่อรณรงค์และเป็นเครื่องมือแสดงเจตนารมณ์ของแนวทางรัฐธรรมนูญ อันเป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นทัศนะของประชาธิปไตยแบบไทยได้ชัดเจน ไม่มีใครตอบได้ว่าผู้ทำหน้าที่ออกรายการวิทยุ “สองสุนทรีย์” ดังกล่าวนั้นได้รับอำนาจจากจอมพลถนนมา หรือผู้นำคนสำคัญของคณะปฏิวัติผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ แต่สิ่งที่เราอาจกล่าวได้ก็คือ รายการวิทยุ “สองสุนทรีย์” เป็นรายการที่สะท้อนให้เห็นความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทย โดยทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับคณะปฏิวัติ นำเอาความคิดหรือนโยบายของคณะปฏิวัติมาผูกเข้ากับหลักวิชาการทางรัฐศาสตร์ สันนิษฐานสร้างความ

<sup>1</sup>

พงศ์เพ็ญ สุทนดาภัย, รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูนิเด็คโปรดักชั่น, 2516), หน้า 9-11.

<sup>2</sup>

จากข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ, ประชาธิปไตย, สารเสรี, เกียรติศักดิ์, ชาวไทย, (23 กรกฎาคม 2508) : 1, 2, 3, ..

คิดและหาความชอบธรรมให้กับคณะปฏิวัติในช่วงนี้<sup>1</sup> "201" ได้มาขยายความคิดเห็นของ  
จอมพลถนอมฯ ในการให้สัมภาษณ์ในวันนั้นต่อมาว่า

"ทัศนคติของ ทัพบก นายกรัฐมนตรี ในวันนั้นมีอยู่ 2 ประการคือ .-

ประการแรก รัฐธรรมนูญที่จะประกาศใช้ต่อไปนี้ จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม  
กับสภาพการณ์ของประเทศไทย เป็นรัฐธรรมนูญที่มีไว้แต่่าจะมี เปลี่ยนนอกเป็นประ-  
ชาธิปไตย โดยลอกเอาแบบมาจากฝรั่ง แต่จะต้อง เป็นรัฐธรรมนูญที่มี เนื้อหาเป็น  
ประชาธิปไตยโดยจริง ๆ และคำว่า "ประชา" นั่นก็คือ ประชาชนคนไทย รัฐธรรมนูญ  
ที่เรากำลังต้องการกันจึง เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอัน เหมาะกับสภาพความเป็น  
อยู่ของชาวไทยเอง การที่มีการ เน้นในเรื่องนี้ก็เพราะว่ายังมีคนชั้นปัญญาชนที่พยายาม  
ไท้กลุ่มชนเข้าใจไปว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยนั้น จะต้อง เป็นแบบอังกฤษหรือ  
อเมริกา แทนที่จะคิดว่าจะต้องเป็นแบบที่สังเคราะห์ได้มาจากธาตุแท้ของเราเอง"

ประการที่สอง ประชาชนคนไทยจะไม่มีวันถอยหลังกลับไปสู่ 2475 เพราะ  
ประชาชนไทยรุ่นนี้ ได้เรียนรู้มาพอแล้วถึงงานของกลุ่มบุคคลซึ่งได้ชื่อว่ากลุ่มผู้ก่อการปี  
75 อันนำประเทศให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาสู่ระบอบรัฐธรรมนูญได้  
สำเร็จ.....แต่ความผิดพลาดล้มเหลวในการจะนำประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตย  
ที่เหมาะสมกับชาวไทยนั้น เราได้รู้ได้เห็นกันแล้วในฝีมือลายมือนักการเมืองรุ่นนั้นก็ล้ม  
หายตายจากไปมากแล้ว.....เราไม่ต้องการเขาแล้ว เราได้ให้เวลาและโอกาส  
แสดงฝีมือมามากแล้ว เราไม่ต้องการเขา เราไม่ต้องการย้อนไปสู่ พ.ศ. 2475  
อีก"<sup>2</sup>

ในทัศนคติของจอมพลถนอมฯ ตามที่ "201" นำมาขยายความนั้น ประชาธิปไตย  
แบบคลาสสิกไม่อาจจะเหมาะสมกับประเทศไทย การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511  
ควรจะวางโครงสร้างที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์และลักษณะพิเศษของประเทศไทย ซึ่งตาม  
ความเห็นของคณะปฏิวัติอันมีจอมพลถนอมฯ เป็นผู้นำนั้น เห็นว่าตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง  
ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะนำระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก

<sup>1</sup> ข้อที่น่าสังเกตคือ ผู้ทำหน้าที่เป็น "กระบอกเสียง" มีอยู่ 4 คนคือ "201"

"202" "203" และ "204" ได้วิเคราะห์ความคิดหรือนโยบายของคณะปฏิวัติโดยอาศัยวิชา  
การทางรัฐศาสตร์สนับสนุนได้อย่างน่าฟัง บุคคลเหล่านี้น่าจะมีพื้นฐานทางการศึกษารัฐศาสตร์  
ในระดับหนึ่ง หนึ่งในสี่คนดังกล่าวทำหน้าที่ในชีวิตราชการอย่างรวดเร็วในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ  
และจอมพลถนอม กิตติขจร.

<sup>2</sup> รายงานวิหุ "สองศูนย์", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 8.



มาใช้ แต่กาลเวลาก็ได้พิสูจน์ถึงความล้มเหลว ความวุ่นวาย และการไร้ระเบียบวินัย  
 ดังนั้นคณะปฏิวัติรุ่นใหม่จึงจะไม่นำประชาธิปไตยโดยแบบตะวันตกมาใช้แต่กลับจะพยายามใช้ระบอบ  
 ที่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง ๆ ในสภาพแบบไทย ๆ หรือ เป็นประชาธิปไตยแบบไทย

"มีผู้ให้ทัศนะว่า "ประชาธิปไตยแบบไทย" ตามคำให้สัมภาษณ์ของ ทพณา นายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 22 (กรกฎาคม พ.ศ. 2508) เดือนนี้เป็นประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับประเทศไทย ถ้าจะถามว่าเพราะอะไร ก็อาจจะตอบง่าย ๆ ได้ว่าที่นี่เป็นประเทศไทย ที่นี่ไม่ใช่สหรัฐอเมริกา ไม่ใช่อังกฤษ ไม่ใช่ลาว ไม่ใช่เขมรและไม่ใช่อินโดนีเซีย หรือเวียดนามใต้ ถ้าจะเปรียบเทียบไปก็เหมือนกับว่า เราจะไม่เอาเสียดามขนาดฝรั่งซึ่งใหญ่เกินไปมาสวม เราจะไม่ใช่เสื้อและรองเท้าแบบทหารลาวและเวียดนามใต้ ซึ่งอยู่ในสภาพที่มอมแมม เกินไปมาใช้..."

ขณะเดียวกัน ก็มีใช้ว่าจะหลงละเมอไปว่า ประเทศไทยจะมีอะไรดีแล้วทุกอย่างแล้วจะหยุดนิ่งอยู่เพียงแค่นี้เท่านั้น ขณะนี้ประเทศไทยภายใต้การนำของคณะปฏิวัติกำลังก้าวไปสู่ความเจริญ ก้าวไกลไปด้วยความมั่นคงแข็งแรง นั่นคือก้าวไปโดยมีแผนและโครงการ คือกำลังก้าวไปตามแผนพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ ประเทศไทยขณะนี้ไม่ใช่ดำเนินการบริหารประเทศแบบนิวกัมพูชา หรือคิดแต่ในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ แต่เรากำลังทำไปในเรื่องที่ทำได้และเป็นได้อยู่ตลอดเวลา..."<sup>1</sup>

"202" ยังได้มาขยายความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกในวันที่ 17 และ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2508

อีกว่า

"ข้อผิดพลาดอันสำคัญของคณะราษฎรก็อยู่ที่การนำเอาระบอบประชาธิปไตยของยุโรปตะวันตกมาใช้ทั้งดุ้น โดยไม่พิจารณาว่าประเทศไทยเรามีลักษณะพิเศษของเราเอง มีสภาพการณ์และความต้องการแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ แม้ว่าในกาลต่อมาจะได้มีการเปลี่ยนแปลงปกครองหลายครั้งหลายหน มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้งหลายคราว แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงหลักการย่อย หลักการสำคัญยังคงเป็นระบอบประชาธิปไตยของยุโรปตะวันตกตามเดิม ในอดีตเรามากเคยชินอยู่กับการลอกแบบเวลาอภิปรายการเมืองเรามักจะได้ยินคำว่า อังกฤษเขาทำอย่างโน้น ทำอย่างนี้ ไม่เหมือนต่างประเทศเขาทำกัน ดูเหมือนจะยึดถือกันเป็นหลักตายตัวว่าสิ่งที่ถูกต้องนั้นคือทำให้เหมือนต่างประเทศเขาทำกัน ถ้าไม่เหมือนต่างประเทศเป็นผิด เราทำได้เฉยใจไม่ว่า ไม่มีอะไรจะผิดมากไปกว่าการลอกแบบ การเอาเข้ามาสวม เอาเข้ามาครอบ และเอาเข้ามาใช้ทั้งดุ้น เราเป็นไทย แต่พยายามจะเป็นประชาธิปไตยแบบฝรั่ง เรื่องมันก็ยุ่งกันใหญ่เท่านั้นเอง"

ตามที่ "202" กล่าวมานั้น พิจารณาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.



รัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ อาจเห็นได้ว่าไม่ถูกต้องนัก เพราะในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และกลไกโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญหลายฉบับต่อ ๆ มาเป็นบทเฉพาะกาลและกลไกที่หักเหรัฐธรรมนูญไทยออกจากรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยโดยเสรีคลาสสิกเป็นอันมากหาได้นำมาใช้ "ทั้งดุ้น" ตามที่ "202" เข้าใจไม่ ข้อคิดของ "202" จึงเป็นข้อคิดที่พยายามทำลายภาพพจน์เดิมในรูปที่อำนาจทางการเมืองคั่งอยู่กับในหมู่กลุ่มผู้ปกครองและหันมาสนับสนุนหาความชอบธรรมให้กับคณะปฏิวัติรุ่น พ.ศ. 2501 ใหม่ โดยการกล่าวคลุม ๆ ไปว่า คณะราษฎรนำประชาธิปไตยโดยตะวันตก "ทั้งดุ้น" มาใช้ดังกล่าว แต่การวิพากษ์วิจารณ์ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกต้องหรือสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้ ดังนั้นปัญหาที่น่าศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกต่อไปก็คือ ประชาธิปไตยที่ไม่ได้ลอกมาจากฝรั่ง "ทั้งดุ้น" เป็นประชาธิปไตยแบบไทยนั้นเป็นอย่างไร ในแง่ดี จอมพลถนอมฯ เห็นว่าจะต้องเป็นประชาธิปไตยที่กำหนดโดยฝ่ายบริการ หรือได้แก่คณะปฏิวัตินี้เอง กล่าวอีกนัยหนึ่งจอมพลถนอมฯ เห็นว่าในขณะที่หลาย ๆ ฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายประชาชนยังไม่พร้อมจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดระบอบประชาธิปไตยขึ้น ฝ่ายบริหารหรือคณะปฏิวัติ เป็นฝ่ายที่พร้อมที่จะทำหน้าที่กำหนดว่า ประชาธิปไตยที่จะเกิดผลดี เจริญงอกงามได้ในประเทศไทยนั้นจะเป็นอย่างไร ดังที่จอมพลถนอมฯ ได้กล่าวถึงในเรื่องนี้ในหนังสือ "รัฐราชาภิรัชย์" ความตอนหนึ่งว่า

"...แต่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ว่านี้ จะประสบความสำเร็จและเกิดผลดีได้ ประชาชนในประเทศนั้นจะต้องพร้อมสำหรับการปกครองในระบอบนี้ด้วย กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีการศึกษาดีพอสมควร ต้องรู้จักใช้วิจารณญาณ และเหตุผลในการตัดสินใจได้ว่าสิ่งใดดีและไม่ดี ข้าพเจ้าใครจะเปรียบเทียบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกับเสื้อผ้าอาภรณ์ที่งดงามชุดหนึ่ง ซึ่งผู้จะสวมใส่ควรเป็นผู้ที่รู้จักรักษาร่างกายให้สะอาด มีมารยาทงดงามพอควรและรู้จักวิธีการแต่งกายงามด้วย เมื่อสวมใส่เสื้อผ้าอาภรณ์ชุดนั้นแล้วจึงแลดูงามขึ้นได้ แต่ข้าพเจ้ามิได้หมายความว่า คนที่ไม่รู้จักตกแต่งร่างกายหรือมีมารยาทไม่งามนั้น จะใช้เครื่องแต่งกายงดงามไม่ได้ตลอดไป หากมิได้เขาย่อมมีโอกาสใช้เสื้อผ้าอาภรณ์ที่งดงามเข้าสักวันหนึ่ง ถ้าเขาได้ศึกษาหาความรู้และปรับปรุงตนเองให้เหมาะสม ซึ่งในที่สุดเขาก็จะสวมใส่เสื้อผ้าอาภรณ์นั้นได้อย่างงดงามได้ ฉะนั้นถ้าจะให้ระบอบประชาธิปไตยงอกงามแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องช่วยกันสร้างและเตรียมตัว เตรียมใจของประชาชนโดยทั่วไปให้เหมาะสมกับการปกครองในระบอบนี้ด้วย ซึ่งต้องการเวลาอยู่บ้าง..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> คุชฎี ศรียะลา, ในอักษรศาสตร์วิจารณ์ 3 (ธันวาคม 2518) : 70-71.

แม้ว่าการเปรียบเทียบประชาธิปไตยกับ เสื้อผ้าอาภรณ์ของจอมพลถนอมฯ จะไม่ถูกหลักทางตรรกศาสตร์นัก แต่ข้อเขียนของจอมพลถนอมฯ ได้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติความเชื่อในเรื่องความสามารถของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ จอมพลถนอมฯ ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะปฏิวัติในขณะนั้น ทำให้จอมพลถนอมฯ ให้ความสำคัญกับสภาว่างรัฐธรรมนูญชั้น เป็นสภานิติบัญญัติซึ่งกำลังร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในขณะนั้นลดน้อยลงไป การจะเป็นประชาธิปไตยโดยแบบไทยได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร เป็นผู้กำหนดโดยรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริง เป็น เครื่องมือสนับสนุนดังที่จอมพลถนอมฯ ได้กล่าวไว้ว่า

“...การที่จะแผ้วทางไปสู่ประชาธิปไตย โดยการมีรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจจะเป็นหลักประกันได้ว่า เรามีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แล้ว...”<sup>1</sup>

“202” ได้มาขยายความเห็นไว้ว่า คำกล่าวของจอมพลถนอมฯ เป็นสิ่งที่ “202” เห็นด้วย

“... เพราะรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือว่า รัฐธรรมนูญนั้นคือภาพสะท้อนของระบอบประชาธิปไตย ที่ปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย ที่กล่าวนี้หมายถึงรัฐธรรมนูญที่ถูกต้อง คือรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริง แต่ถ้าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ถูกต้อง คือรัฐธรรมนูญที่ยืมจากต่างประเทศมาสวมเข้ากับประเทศของเรา มันก็ไม่ใช่ภาพสะท้อนของสภาพการณ์ที่เป็นจริง และจะไม่มีความหมายในการเป็นหลักประกันของประชาธิปไตยได้เลย จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องเท่านั้น จึงจะมีบทบาทในการส่งเสริมประชาธิปไตยได้ และการที่จะมีรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องได้ก็จะต้องมีระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง ถ้าไม่มีระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องแล้ว ก็ไม่สามารถจะสะท้อนออกมาเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องได้... เราจะรู้ได้อย่างไรว่าเป็นระบอบที่ถูกต้องหรือเหมาะสมกับประเทศไทย รู้ได้หลายทาง เช่น ทางหลักวิชาการ แต่ทางที่รู้ได้ง่ายแก่คนทั่วไปก็คือ ดูจากผลของการใช้ระบอบนั้น... สำหรับประเทศไทยซึ่งยังอยู่ในสภาพค่อยพัฒนาอยู่ ความเจริญของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่นการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาการเมืองและอื่นๆ ถ้าการพัฒนาบรรลุผลสำเร็จ ประเทศชาติก็เจริญ ประชาชนก็ผาสุก ถ้าพัฒนาไม่สำเร็จ ผลก็ตรงกันข้าม อะไรเล่าคือเงื่อนไขของการที่จะพัฒนาประเทศให้บรรลุผลสำเร็จนั้น จะต้องอาศัยเงื่อนไขหลายประการ แต่ประการที่สำคัญที่สุดก็คือ เสถียรภาพทางการเมือง ถ้าวาดเสถียรภาพทางการเมืองเสียอย่างเดียวแล้วการพัฒนาประเทศก็ไม่ต้องพูดถึงกัน...”<sup>2</sup>

จากความคิดของจอมพลถนอมฯ และการขยายความต่อเนื่องของวิทย์ “สองศูนย์” ดังกล่าวพอที่จะสรุปในขั้นต้นนี้ได้ว่า ประชาธิปไตยแบบไทยหมายถึงประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ รวมทั้งมองในแง่ผลปฏิบัติในความสำเร็จของการพัฒนา

<sup>1</sup> ไทยรัฐ (24 กรกฎาคม 2507) : 1.

<sup>2</sup> รายงานการวิทย์, “สองศูนย์”, ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 71-73.

ประเทศทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและอื่นๆ และทั้งหมดนี้เพื่อให้บรรลุผลเป้าหมายของความ  
เป็นประชาธิปไตยโดยแบบไทย รัฐธรรมนูญที่จะสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศก็ดี ผลของ  
การพัฒนาประเทศก็ดี จะสามารถมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด ซึ่งเราจะพบว่า  
ในเรื่องการ "วางแนว" ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น จอมพลถนอม กิตติขจรรวมทั้งคณะปฏิวัติ  
อีกหลายคน เช่น พลเอกประภาส จารุเสถียร พลตรีกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ให้  
สัมภาษณ์ "ดีกรอม" การร่างรัฐธรรมนูญให้กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง<sup>1</sup> สำหรับ  
ในประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศนั้น เป็นเรื่องที่คณะปฏิวัติ เล็งผลทางปฏิบัติ เป็นผล  
ปฏิบัติที่ให้ผลได้ดีแก่คณะปฏิวัติให้ได้รับความชอบธรรม เหมือนอย่าง เช่น ในสมัยจอมพลสฤษดิ์  
เป็นข้ออ้างที่สนับสนุนคือหลักการประชาธิปไตยโดยแบบไทยให้ได้รับการยอมรับมากขึ้นหรือ เห็น เป็น  
รูปธรรมมากขึ้น การกล่าวถึงประชาธิปไตยโดยแบบไทยและรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับสภาพการณ์  
เพียงลอยๆ นั้น ไม่อาจจะช่วยสร้างความศรัทธาจากหมู่ประชาชนได้อย่างพอเพียง เนื่อง  
จากแนวคิด (concepts) ทั้งสองคำนี้ยังเป็นนามธรรมอยู่ ลักษณะของแนวความคิดในการ  
เพิ่มรูปธรรมให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นจะเห็นได้ชัดต่อไปเมื่อจอมพลถนอมฯ และ "กระบอกเสียง"  
มาขยายความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ รวมทั้งการขยายความในเรื่อง  
การพัฒนาในวาระต่างๆ กันต่อมา ข้อสำคัญที่น่าสังเกตก็คือ การพัฒนาที่ได้รับมายกอ้างดัง  
กล่าวในตอนท้ายช่วงแรกนี้ มีปัจจัยเงื่อนไขที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือเงื่อนไขของการ  
พัฒนาประเทศจะเป็นไปด้วยดี เพียงใด เสถียรภาพทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ ไม่สามารถ  
แยกออกจากกันได้ การมองเสถียรภาพทางการเมืองนี้คงจะเป็นการมองที่แตกต่างจากความ  
นึกคิดของนักวิชาการรัฐศาสตร์ร่วมยุคสมัยนี้ เนื่องจากทัศนะของจอมพลถนอมฯ และคณะปฏิวัติ  
หลายนายไม่อาจจะแยกเรื่อง เสถียรภาพทางการเมืองกับ เสถียรภาพของรัฐบาลออกจากกันได้

## 2. รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพการณ์

สภาพการณ์เท่าที่ผ่านมาตามความเห็นของคณะปฏิวัติ ไม่อาจจะมองเป็นในรูปอื่น  
ได้นอกจากความวุ่นวายในสภาและพรรคการเมืองขาดความเป็นระเบียบวินัย รัฐธรรมนูญที่  
กำลังร่างอยู่เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยโดยแบบไทยจึงจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาวะ-

<sup>1</sup> Bangkok Post (25 August 1964) : 1.

การณ์ในการแก้ไขปัญหามีขึ้นในอดีต คณะปฏิวัติผู้สืบทอดเจตนารมณ์จากจอมพลสฤษดิ์ฯ ได้นำ  
มาเน้นและย้ำถึงความเห็นนี้ในรายการวิทยุโดยผู้อภิปรายได้อ้างว่า

“ . . . เมืองไทยในอดีต เป็นประชาธิปไตยเหมือนกัน แต่เป็นเพียงเปลือกนอก  
ส่วนเนื้อแท้ไม่มีใครเป็นประชาธิปไตยเสียเลย หรือท่านอาจจะพบคำตอบว่า บางที  
เราก็เป็นเผด็จการ บางทีเราก็เป็นอนาธิปไตย แต่ท่านจะลงความเห็นอย่างไรก็  
ความที่ ก็ขออย่าลืมตอนที่เป็นอนาธิปไตยเสียก็แล้วกัน เพราะยังมีคนเข้าใจกันอยู่  
เสมอว่า อนาธิปไตยหรือ Anarchy คือประชาธิปไตยไปเสียเช่นนั้นก็มี . . .  
อีกอย่างหนึ่งที่สำคัญก็คือ ตอนที่พรรคการเมืองต่อสู้กันจนเลยธง ไม่มีระเบียบ  
ไม่มีวินัย ถึงกับชกปากกันภายในสภา นักการเมืองและหนังสือพิมพ์กลายเป็นโสเภณี  
ไปมากมาย เปิดไฮปาร์คขึ้นมาใช้ด่ากันเหมือนเด็กๆ สถานการณ์มีแต่ความวุ่นวายไร้  
เสถียรภาพ รวมความว่าวงการ เมืองฆัวแต่ทะเลาะวิวาทยุ่งชิงผลประโยชน์ส่วนตัว  
กันจนไม่ต้องทำอะไร เป็นขึ้น เป็นอันให้แก่ประเทศชาติ . . . ”

ทั้งนี้หมายความว่า “ความวุ่นวาย” ที่ผ่านมานั้น สาเหตุเกิดมาจากบรรดานักการเมืองไม่อยู่  
“ในร่องในรอย” ในสายตาของคณะปฏิวัติและนำไปสู่การแตกแยกไร้เสถียรภาพทางการเมือง  
ดังนั้นประชาธิปไตยแบบไทยจ๋า เป็นจะต้องให้มีรัฐธรรมนูญที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ รัฐธรรมนูญ  
จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ต่อ เมื่อรัฐธรรมนูญจัดค้นตอบปัญหา เกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมืองได้  
การจัดค้นตอบในปัญหานี้ในทัศนะของคณะปฏิวัติก็คือการแยกอำนาจบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ  
ให้มากขึ้น

“ . . . การแก้ปัญหานี้ ทางหนึ่งจะต้องมีการจำกัดโดยกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติ  
ให้แยกอำนาจบริหารออกจากนิติบัญญัติให้มากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้การเลือกตั้งมีบทบาท  
ต่อการตั้งรัฐบาลน้อยลง เพราะผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องอาศัยการเลือกตั้ง  
แต่เพียงอย่างเดียว องค์ประชุมของสภาจะทรงพระราชวินิจฉัยด้วยพระปรีชาญาณอันสุขุม  
สัมฤทธิ์ภาพ ว่าผู้ใดควรจะได้รับควมไว้วางพระราชหฤทัยแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี  
หรือรัฐมนตรีซึ่งอาจจะ เป็นบุคคลที่สังกัดพรรคใดหรือไม่สังกัดพรรคใดก็ได้ แต่จะเป็น  
รัฐบาลในรูปใดก็ตามก็ยอมจะแสดงออกซึ่งความเป็นรัฐบาลของชาติ มากกว่าที่จะเป็น  
รัฐบาลของพรรค . . . . . ทุกพรรคมีหน้าที่อันสำคัญที่สุดอยู่อย่างหนึ่ง คือ  
การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ก่อนอื่นจะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ให้ได้ผล  
ประโยชน์ของประชาชนในส่วนที่ตนเป็นตัวแทนนั้นจึงจะรักษาไว้ได้ ถ้าผลประโยชน์  
ของชาติถูกทำลายก็จะไม่มีผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใด หรือของพรรคใดจะ  
รักษาไว้ได้ . . . . . ”<sup>2</sup>

การนำหลักการว่าด้วยการขัดกัน ในตำแหน่งคณะรัฐมนตรีกับตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎร และ

1

รายการวิทยุ “สองศูนย์”, ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 38, อ้างโดย ทักษ์

เฉลิมเตียรณ, “ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ฯ และระบบการเมืองแบบพ่อขุนอุปถัมภ์”,  
หน้า 47-48,

2

รายการวิทยุ “สองศูนย์”, ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 112-113.

การพยายามหันเหหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ใช่เป็นของประชาชน เป็นหลักการที่น่าจะได้รับความเชื่อถือจากแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองในประเทศฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ในปัจจุบันที่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องการครอบงำฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติลงไปได้<sup>1</sup> จอมพลถนอมฯ คงจะไม่ได้เป็นผู้รับอิทธิพลโดยตรง แต่ผู้ที่นำความคิดเหล่านี้ไปเสนอต่อจอมพลถนอมฯ หรือคณะปฏิวัตินั้น เป็นการนำเสนอที่คงจะเป็นที่พอใจแก่คณะปฏิวัติเป็นอันมาก หากเราจะพิจารณาถึงสภาวะแวดล้อมและเหตุการณ์ในต่างประเทศในขณะนั้น เราจะพบว่า มีหลายประเทศที่ล้มโครงสร้างการปกครองเดิมลงไปและสถาปนาโครงสร้างทางการเมืองใหม่ๆ ขึ้นมา ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จที่เห็นได้ชัดเจน ต่อมาไม่นานนัก ปากีสถาน พม่า ในช่วงเวลานั้นต่างก็พยายามดัดแปลงและสร้างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศของตนเอง ปากีสถานมีประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน (basic democracy) ในขณะที่พม่าเริ่มใช้ระบบสังคมนิยมแบบพม่า เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมของแต่ละประเทศนี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไล่เลี่ยกัน และอาจถือได้ว่าอยู่ในช่วงระยะเวลาเดียวกันรวมทั้งประเทศไทยที่คณะปฏิวัติยึดอำนาจจากจอมพล ป. ไค้ในปี พ.ศ. 2501

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส ผู้ที่มีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงให้เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขสถานการณ์ทางการเมืองในฝรั่งเศส นอกจากตัวนายพลเคอร์โกลแล้ว อิทธิพลแนวความคิดน่าจะมาจาก มิเชล เดอเบอร์ นายกรัฐมนตรี "ดูใจ" ของเคอร์โกล ดูใน โรเบิร์ต อี วอร์ด และ รอย ซี แมครีดิช, ระบอบการเมืองยุโรป แปลโดย เสน่ห์ จามริก และคนอื่นๆ (พระชนมคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510), หน้า 408-409.



1  
ด้วย

คณะปฏิวัติ เชื่อว่าการนำหลักการขัดกันในด้านตำแหน่งสองตำแหน่งดังกล่าวจะช่วยได้ เกิดดุลยภาพแห่งประชาธิปไตยของไทยได้ ดุลยภาพนี้ไม่ใช่เป็นดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยทางรัฐสภาคลาสสิก แต่เป็นดุลยภาพที่เกิดจากการลดอำนาจนิติบัญญัติลงมาเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร ดังที่ "202" ได้กล่าวต่อมาว่า

" . . . วิธีการที่เปลี่ยนแปลงไปจากแต่ก่อน ในการจัดให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร มีความสมดุลกันตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วยปัญหาสำคัญเหล่านี้คือ . -

ด้านอำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาใช้อำนาจในการร่างพระราชบัญญัติและในกรณีพิเศษบางอย่างอาจมอบอำนาจให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติได้ รัฐสภาควบคุมการบริหารโดยวิธีตั้งกระตุกตามรัฐบาล เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐสภาแบ่งออกเป็น 2 พวก วุฒิสภามีสมาชิก 3 ใน 4 ของสภาผู้แทนร่างพระราชบัญญัติ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งโดยไม่เด็ดขาด การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่าในกรณีใดกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ด้านอำนาจบริหาร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ การเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่ต้องลงมติไว้วางใจ ในกรณีพิเศษอีกบางอย่างรัฐบาลออกพระราชบัญญัติได้ . . . . . วิธีการเจตียอำนาจเช่นนี้เป็น การเจตียอย่างพอเหมาะพอดี ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารสมดุลกัน แต่วิธีการของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้นสำหรับประเทศไทย ทำให้อำนาจนิติบัญญัติมีน้ำหนักกว่าอำนาจบริหารมากเกินไป วิธีการเช่นนี้สำหรับบางประเทศอาจเป็นการเจตียอย่างพอเหมาะพอดีก็ได้ แต่สำหรับสภาพการณ์ของประเทศไทยแล้ว ก็ทำให้เสียดุลย์ระหว่างอำนาจทั้ง 2 นี้ ซึ่งได้พิสูจน์จากการปฏิบัติเกือบ

1

ดูการเปรียบเทียบการแทรกแซงทางการเมืองของทหารในประเทศปากีสถาน  
พม่า และไทย ใน Ta Van Tai, "The Role of the Military in The Developing Nations of South and Southeast Asia With Special Reference to Pakistan, Burma and Thailand" (Ph.D. Dissertation : University Of Virginia, 1965), Chapter 6.



30ปีแล้วว่า ไม่อาจยังผลให้เกิดดุลยภาพแห่งประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ . . .”<sup>1</sup>  
 ดุลยภาพทางอำนาจจึงเป็นดุลยภาพในแง่ของการเฉลี่ยอำนาจอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในเรื่อง  
 นี้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันในกลุ่มนักการเมือง นักวิชาการ และคณาจารย์ในสื่อสารมวลชน  
 ต่างๆ อย่างมากมาย<sup>2</sup> ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว เป็นเช่นนั้น  
 แต่การที่มีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ดี และสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจดำรงตำแหน่งในคณะรัฐ-  
 มนตรีได้ดี ฝ่ายบริหารมีสิทธิพิเศษในกรณีพิเศษก็ดี จำนวนวุฒิสภามีจำนวนเกือบเท่าสมาชิก  
 สภาผู้แทนราษฎรก็ดี เหล่านี้ ในทางปฏิบัติล้วนแล้วแต่เป็นการส่งผลให้เกิดระบบฝ่ายบริหารมี  
 อำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เจตจำนงค์ของปวงชนจึงน่าจะถูกปิดกั้นมากกว่า เป็นการเปิด  
 โอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกถึงเจตนารมณ์อย่างจริงๆ ชังๆ ในระบอบประชาธิปไตย

เพื่อแก้ออกกล่าวหานี้ ในรายการวิทยุดังกล่าว ผู้อภิปรายได้อ้างถึงเอกภาพหรือ  
 เสถียรภาพทางการเมืองเป็นหลักใหญ่ โดยอ้างว่าเจตจำนงค์ของปวงชนนั้น จะแสดงออก  
 มาได้ก็คือ เมื่อระบอบการเมืองมีเสถียรภาพ หากเสถียรภาพทางการเมืองไม่มีเจตจำนงค์  
 ของปวงชนก็ไม่อาจมีขึ้นได้

<sup>1</sup> รายการวิทยุ "สองศูนย์", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 128-130, หลักการ  
 ใหญ่ๆ ดังกล่าวมานี้ กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเดิมเคยคิดแก้ไขบางหลักการแต่  
 ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ผ่านออกมาเป็นรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2511 นี้ได้โดยยังคง  
 หลักการสำคัญตามที่คณะปฏิวัติต้องการไว้ทั้งสิ้น.

<sup>2</sup> เช่น บทความที่เขียนเชิงสนับสนุนของ "รุ่งแจ้ง", "รัฐธรรมนูญของเราควรเป็น  
 อย่างไร" ใน น.ส.พ.พิมพ์ไทย (14, 15, 17 และ 18 สิงหาคม 2507) ; 3 ที่เขียนใน  
 เชิงไม่เห็นด้วย หรือในเชิงเปรียบเทียบกับประชาธิปไตยที่แท้จริง เช่น สนิท เจริญรัฐ,  
ยุคไทยว่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 67-104, ม.จ.รัชนิพัทธ์ รัชณี, ประชาธิปไตยที่แท้จริง  
 (พระนคร : สำนักพิมพ์แพร่พิทยา, 2507) เป็นต้น.

“ . . . การแสดงออกแห่งเจตจำนงของปวงชนในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าองค์เอกภาพของสิ่งใด ๆ ก็ตาม ถ้าหากดำเนินไปด้วยดีก็แสดงว่าองค์เอกภาพนั้นๆ จะต้องมีความสมดุล (equilibrium) อยู่ในระดับที่แน่นอน ตั้งแต่เอกภาพ (universe) และสุริยะระบบ (solar system) ลงมาจนถึงปรมาณูล้วนแต่เป็นเช่นนี้ ดุลยภาพหมายถึงความสมดุล (balance) ระหว่างปัจจัย (factor) ต่างๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นสิ่งนั้น สุริยะระบบหมุนไปด้วยดี ก็เพราะมีดุลยภาพถ้าขาดดุลยภาพเสียแล้วโลกเราก็อาจไปชนกับดาวดวงใดดวงหนึ่งแตกพินาศไป ตัวคนเราก็เหมือนกัน กินมากเกินไป อาจป่วยหรือตายได้ แม้แต่จิตใจก็ต้องมีดุลยภาพจึงจะมีกำลังใช้การได้ . . . . . ฉะนั้นใครก็ตามที่มีดุลยภาพแห่งประชาธิปไตยขึ้นแล้ว ปัจจัยต่างๆ ของประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือฝ่ายประชาชนก็จะสามารถทำหน้าที่และแสดงบทบาทของตนได้อย่างราบรื่น . . . . . ก่อนอื่นก็คือ เป็นรัฐบาลที่มีนโยบายอันถูกต้อง นโยบายอันถูกต้องก็คือ นโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศไม่ว่าจะประกอบด้วยพรรคใด ก็ตามย่อมจะมีนโยบายสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติเหล่านี้เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั้งสิ้น . . . . .

ที่แล้วมาการที่นักการเมืองไม่ใคร่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เกิดวิกฤติของการเมืองต้องมัวหมองไปนั้น เราจะโทษคนอย่างเดียวย่อมไม่เหมาะ แต่ควรที่จะพิจารณาถึงระบบด้วย ระบบที่ไร้อเสถียรภาพย่อมทำให้คนรู้สึกในความรู้สึกไร้เสถียรภาพของตนเอง จึงต้องหาทางแสวงประโยชน์ใส่ตัวเข้าไว้ก่อน . . . . . แต่ก่อนระบบของเราไร้เสถียรภาพ การบอกให้คนทำดีจึงไม่มีใครได้ผล ต่อไปนี้ระบบของเราจะมีเสถียรภาพมากขึ้นเป็นลำดับ คำว่า จงทำดี จงทำดี และจงทำดีมีศีลธรรม คงจะปรากฏเป็นความจริงขึ้นในลำดับ เช่นกัน . . . . .”<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าในเรื่องเกี่ยวกับเจตจำนงของประชาชนนั้น คณะปฏิวัติมิได้แสดงให้เห็นชัด เจนว่ามีกลไกอะไรบ้างที่สามารถเป็นแหล่งแสดงออกของเจตจำนงของประชาชนได้ คณะปฏิวัติกลับหันเหปัญหาดังกล่าวไปอยู่แค่เรื่องเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งดูๆ แล้วในตัวของมันเอง เป็นเป้าหมายทางการเมือง และถ้าสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองไว้ได้ก็เท่ากับตอบสนองความต้องการของประชาชนในชั้นมูลฐาน<sup>2</sup> แนวความคิดของคณะปฏิวัติภายใต้ยุครัฐนำจอมพลถนอม กิตติขจร ไม่ได้แยกแยะระหว่างเสถียรภาพทางการเมืองกับ

<sup>1</sup> รายงานการวิเทศ "สองสุนทรีย์", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 130-135.

<sup>2</sup> ทักษิณ เฉลิมเกียรติ เห็นว่าการเน้นเรื่องเสถียรภาพมากเกินไปอาจขัดกับสภาพความเป็นจริงของสังคม และการแตกแยกนั้นอาจจะได้มาซึ่งเสถียรภาพอย่างแท้จริง อันเป็นเสถียรภาพที่มีความหมายของประชาชน และไม่ใช่เสถียรภาพของผู้ปกครอง ใน ทักษิณ เฉลิมเกียรติ, "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์", หน้า 30.

เสถียรภาพของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เสถียรภาพทางการเมืองจะมีได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีเสถียรภาพ รัฐบาลจะมีเสถียรภาพได้ก็ต่อเมื่อมีดุลยภาพ การเฉลี่ยอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร สภาพเช่นนี้ก่อกำเนิดขึ้นเชื่อว่า เป็นความสมดุลย์ของทุกๆ ฝ่ายในระบบการเมือง เมื่อทุกฝ่ายมีความสมดุลย์จึง เป็นโอกาสที่การพัฒนาจะได้รับผลสำเร็จ สมความมุ่งหมายได้ง่ายเข้า ดังนั้นแม้ว่าเสถียรภาพทางการเมืองจะเป็นจุดมุ่งหมายในตัวเอง แต่ก็ เป็นจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่ผลของการพัฒนา การพัฒนาจึง เป็น เนื้อหาสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยอยู่ด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

### 3. การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิด เกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทยตามที่ได้อธิบายมาแล้ว เพื่อให้เกิดภาพพจน์ของประชาธิปไตยแบบไทยแจ่มชัดขึ้น จึงจำเป็นต้องดูแนวการวางแผนพัฒนาทางด้านต่างๆ อันได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมืองและการพัฒนาทางวัฒนธรรมประกอบกันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามทัศนะของประชาธิปไตยแบบไทยทางด้านการพัฒนาทางการเมืองนั้น สามารถขยายและสอดคล้องหรือสามารถอธิบายภาพพจน์ของรัฐธรรมนุญที่เหมาะสมกับสภาวการณ์ได้อีกโสดหนึ่งด้วย การพัฒนาทางด้านต่างๆ ดังกล่าวจึงมีความสำคัญในฐานะ เป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยแบบไทยด้วย ในวันที่ 5 กันยายน 2508 "202" ได้อธิบายจากวิญญูกระจายเสียงของสุนัยว่า

"การสร้างประชาธิปไตยของคณะปฏิวัตินี้ มิใช่หมายถึงการสร้างประชาธิปไตยแต่เฉพาะทางด้านการเมืองตามที่บางคนยังเข้าใจว่า ก็คือการสร้างรัฐธรรมนุญแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่หมายถึงการสร้างประชาธิปไตยอย่างรอบด้าน คือในหลักการใหญ่ก็ได้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมและเรื่องอื่นๆ . . ."<sup>1</sup>

ความเข้าใจของคณะปฏิวัติ เกี่ยวกับรัฐธรรมนุญกับระบอบประชาธิปไตยเป็นคนละเรื่องกัน เป็นความเข้าใจที่ถูกต้อง ทุกประเทศมีรัฐธรรมนุญแต่ก็มีได้หมายความว่าทุกประเทศมีระบอบประชาธิปไตย สำหรับประชาธิปไตยแบบไทยหรือของไทยนั้น นอกจากจะมีรัฐธรรมนุญที่สอดคล้องกับสภาวการณ์แล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ

<sup>1</sup>

รายการวิญญู "สองสุนัย", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 117-118.

วัฒนธรรมไปด้วยในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการเสริมและเป็นปัจจัยเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

#### ก) การสร้างประชาธิปไตยโดยแบบไทยทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมืองของคณะปฏิวัติ เป็นการขยายความหมายของรัฐ-  
ธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาวะการณตามที่ได้กล่าวมาแล้วในรายละเอียดที่ผ่านมา กล่าว  
โดยย่อก็คือ การนำหลักการสำคัญไม่ให้อำนาจสภาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี  
สภาีสองสภา คือสภาล่างที่มาจากการเลือกตั้งและสภาสูงมาจากการแต่งตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ  
ในทางหลักการมีอำนาจเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร การแยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร  
ให้มากขึ้นก็เพื่อจุดมุ่งหมายเสถียรภาพทางการเมือง สิ่งที่คณะปฏิวัติมาแสดงความเห็นเพิ่ม  
เติมในการสร้างประชาธิปไตยของไทยทางการเมืองที่น่าสนใจและจะนำมากล่าวถึงก็  
คือ ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ระบบพรรคการเมืองและการ  
เลือกตั้งโดยหลักการใหญ่ แล้ว คณะปฏิวัติในยุคนั้นออกมาเห็นว่าสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชน ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งที่ดี หาใช่เป็นสิ่งสำคัญอย่างสูงสุดไม่  
ขาดิ เป็นสิ่งสำคัญอยู่เหนือสิ่งอื่นใด การกระทำใดๆ ในทางการเมืองที่ไม่คำนึงถึงชาติหรือ  
มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติแล้ว การกระทำนั้นๆ ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของ  
ชาติและประชาชน ดังนั้นกลไกทางการเมืองต่างๆ ดังกล่าวคณะปฏิวัติจึงไม่ให้ความสำคัญ  
เท่าที่ควร และถือเป็นกลไกลำดับรองๆ ลงไป ดังคำอภิปรายที่ว่า

" . . . การใช้สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจะต้องไม่ เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของ  
ชาติหรือของส่วนรวม และไม่ทำลายสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ฉะนั้นสิทธิและเสรีภาพ  
อันสมบูรณ์ในระบอบประชาธิปไตยจึงมิใช่สมบูรณ์โดยเด็ดขาดแต่สมบูรณ์อย่างจำกัด  
คือสมบูรณ์เท่าที่ไม่ทำลายผลประโยชน์ของชาติและไม่ทำลายสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น  
. . . อันที่จริงการใช้สิทธิและเสรีภาพเกินขอบเขตจนไปทำลายผลประโยชน์ของ  
ชาติ ทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือทำลายสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น  
หาใช่เครื่องแสดงถึงความมีสิทธิและเสรีภาพอันสมบูรณ์ไม่ เพราะผลประโยชน์  
ของตนเองกับของชาติ ของส่วนรวมและของผู้อื่นนั้น ตนเองจะได้รับผลร้ายไม่ทาง  
ตรงก็ทางอ้อมไม่ช้าก็เร็ว ฉะนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตที่แท้ก็เป็นการทำลาย  
สิทธิและเสรีภาพของตนเอง"<sup>1</sup>

เกี่ยวกับระบบพรรคและการเลือกตั้งได้มีการแสดงความเห็นที่อธิบายชัดเจนอยู่  
ในตัวเองว่า

1

รายการวิทยุ "สองศูนย์", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 104-104.

“ . . . โดยทั่วไปความสนับสนุนของประชาชนโดยการเลือกตั้ง ย่อมถือเป็นเครื่องวัดลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของพรรคหรือพรรคใดได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมาก ก็มีลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนมาก พรรคใดได้คะแนนเสียงเลือกตั้งน้อย ก็มีลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนน้อย แต่คะแนนเสียงเลือกตั้งก็ทำให้เป็นเครื่องวัดลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของพรรคเสมอไปไม่ เพราะในการเลือกตั้งนั้น พรรคต่างๆ ย่อมมีวิธีการหลายอย่างที่จะทำให้ประชาชนเสื่อมใสตน ทำให้ประชาชนเข้าใจของดีเป็นของไม่ดี เข้าใจของไม่ดีเป็นของดี . . . . . ฉะนั้นจึงปรากฏบ่อยๆ ว่าประชาชนเลือกคนผิด เลือกพรรคผิด . . . . . ฉะนั้นการสนับสนุนของประชาชนที่แสดงออกด้วยการเลือกตั้ง จึงไม่เป็นเครื่องวัดลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนของพรรคเสมอไปนัก

ถ้าเช่นนั้นแล้วอะไรเล่าคือ เครื่องวัดที่แน่นอนว่าพรรคการเมืองไทยจะมีลักษณะแห่งความเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง คำตอบก็คือ นโยบายที่ถูกต้องของพรรคนั้น คือ นโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์พื้นฐานของชาติและประชาชน . . . . .”<sup>1</sup>

ถ้าหากเราจะใช้แนวคิด (concept) ประชาธิปไตยตะวันตกมาเปรียบเทียบแล้ว เราจะพบว่าประชาธิปไตยแบบไทยเป็นประชาธิปไตยเทียมแฝง ปัญหาที่น่าคิดอยู่ที่ว่า คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร เหตุใดจึงมีความจำเป็นต้องใช้คำว่าประชาธิปไตย อยู่เสมอ คำตอบน่าจะอยู่ที่คณะปฏิวัติไม่อาจจะสลัดคำว่าประชาธิปไตยอันเป็นคำที่กลายเป็นมายาคติทางการเมือง (political myth) ของคนไทยไปแล้วได้ คำว่าประชาธิปไตยจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้อยู่เสมอทั้งๆ ที่เนื้อหาที่มีความแตกต่างจากแนวคิดแบบตะวันตกอยู่มาก

อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยแบบไทยจะเป็นระบบการปกครองในแบบไหนก็ตาม แต่ในทัศนะของกลุ่มคณะปฏิวัติเห็นว่า เป็นเรื่องของความพยายามพัฒนาทางการเมืองในรูปแบบนี้จะ เป็นวิถีทางที่จะนำเสถียรภาพทางการเมืองมาสู่ประเทศอัน เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อเงื่อนไขของความสำเร็จในการปฏิบัติหรือพัฒนาทางด้านอื่นๆ ด้วย

#### ข) การสร้างประชาธิปไตยของไทยทางด้านเศรษฐกิจ

จากหลักฐานในสุนทรพจน์ของจอมพลถนอมฯ ต่างๆ<sup>2</sup> แนวทางการพัฒนา

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

<sup>2</sup> ดูใน สำนักนายกรัฐมนตรี, ประมวลคำปราศรัย นายกอมพลถนอม กิตติขจร



เศรษฐกิจของไทยเห็นกระจ่างชัดพอใช้ เราสามารถสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบไทย ทางด้านการพัฒนา เศรษฐกิจใช้ระบบ เศรษฐกิจในแบบ เสรีนิยม เป็นระบบ เศรษฐกิจแบบมีการวางแผนซึ่งในทางหลักการแล้วมองในระดับมุมมองกว้างก็คือระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมภายใต้การควบคุมโดยรัฐ (State Capitalist) ส่วนในระดับมุมมองแคบ เราจะพบว่าทุนนิยมแบบนี้รัฐจะไม่เข้าไปควบคุมหมดทุกอย่าง เอกชนอาจมีโอกาสดำเนินกิจการบางอย่างได้ ในขณะที่กิจการที่เป็นกิจการสาธารณะมีผลกระทบต่อมหาชนส่วนใหญ่รัฐจะเข้าไปดำเนินการเอง ซึ่งคล้ายคลึงหรือเหมือนกับระบบ Bureaucratic - authoritarian ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาที่คณะทหารได้เริ่มใช้แนวทางการบริหารประเทศแบบอัสซีซาราชการ และใช้การตัดสินใจและกำหนดนโยบายแบบราชการแทนที่จะใช้แนวทางการเมืองที่ปล่อยให้มีการเสนอแนะจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นช่องทางแสดงออกเป็นเครื่องกำหนดนโยบาย<sup>1</sup> ลักษณะการพัฒนาเศรษฐกิจแบบนี้ เป็นเรื่องที่คณะปฏิวัติมีความเห็นว่า เป็นเรื่องจำเป็น เพื่อเสถียรภาพทางการเมือง และคณะปฏิวัติอ้างอยู่เสมอว่า รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของเมืองไทย

“ . . . การสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจของประเทศเราก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจระบบ เสรีนิยม ไปตามแนวทางที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศไทย จึงเห็นได้ว่า เศรษฐกิจระบบ เสรีนิยมของประเทศไทยจึงไม่ใช่ระบบ เสรีนิยมแบบเก่าซึ่งพัฒนาไปตามยถากรรม แต่เป็นระบบ เสรีนิยมแบบใหม่ที่พัฒนาอย่างมีแผน (plan) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง . . . ”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "Bureaucratic - authoritarian", เอกสารประกอบการบรรยายนิสิตปริญญาเอก ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523. (อัดสำเนา) และไปรคตุ ประธาน สุวรรณมงคล, "การพัฒนาทางการเมืองในไทย", รายงานประกอบการศึกษาระดับปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522 (อัดสำเนา)

<sup>2</sup> รายงานวิทยุ "สองศูนย์", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 86.



แนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจแบบการวางแผน เช่นนี้ คณะปฏิวัติ เห็นว่าจะ เป็นการช่วย เร่ง รัดพัฒนาความ เจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจโดยการอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศและ เพื่อที่ จะสร้างบรรยากาศของการลงทุนที่จะ เป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนทั้งต่างชาติและภายในประ- เทศลงทุนกันมากขึ้น การลดบทบาทหรือให้ความสำคัญต่อสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ดังได้ กล่าวมาใน เรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยทางการเมืองในหัวข้อที่ผ่านมาให้น้อยลงมากเท่าใด จึงจะ เป็นผลดีต่อส่วนรวมหรือ เสถียรภาพทางการเมืองมากเท่านั้น

### ค) การสร้างประชาธิปไตยของไทยทางด้านวัฒนธรรม

คณะปฏิวัติไม่ได้แสดงความเห็นทางด้านนี้มากนัก นอกจากคำขวัญที่กล่าวกัน ในแบบนามธรรม "จงทำดี จงทำดี จงทำดี" หรือ "จงทำดี มีศีลธรรมถือความสัตย์" แล้ว มาตราการ เพื่อการวางแผนทางด้านพัฒนาทางด้านวัฒนธรรมอาจกล่าวได้ว่าไม่มีเลย เมื่อ เปรียบ เทียบกับการพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจและทางด้านการเมือง ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2511 ได้สะท้อนให้เห็นใน ม. 62 ว่า "รัฐพึงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประจำชาติ แต่ต้องไม่กระทำ โดยวิธีบังคับ ผิดใจบุคคล"<sup>1</sup> ดังนั้นการสร้างประชาธิปไตยของไทยทางด้านวัฒนธรรมนี้จึง เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนรักษาวินธรรมเดิมๆ ที่มีอยู่แล้วมากกว่าคิดจะไปเปลี่ยนแปลง แกไข หรือ ดัดแปลงสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมา คณะปฏิวัติชุดจอมพลถนอมฯ เป็นผู้นำนี้คงจะ ได้เห็นตัวอย่างของการ "ต่อต้านแบบเงียบ" ในสมัยการพยายามสร้างวัฒนธรรมแบบตะวันตก ในยุคจอมพล ป.พิบูลสงคราม คณะปฏิวัติในยุคจอมพลถนอมฯ นี้คงจะเห็นว่าวัฒนธรรมที่เป็น อยู่นี้มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวแล้ว การแตะต้องวัฒนธรรมซึ่งอาจรวมไปถึงวิถีชีวิตที่เคยชินของ ประชาชนอาจจะก่อให้เกิดผล เสียมากกว่าผลดีแก่คณะปฏิวัติได้มากกว่าและถ้าเราจะคิดกันให้ ลึกลงไปแล้ว วัฒนธรรมไทยโดยการกล่าวอย่างไม่เคร่งครัดนักจะพบว่าวัฒนธรรมไทยน่าจะเป็น

1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 62.

วัฒนธรรมที่อาจจะส่งเสริมการได้อำนาจมาในรูปแบบที่คณะปฏิวัติได้อำนาจมาก็ได้<sup>1</sup> คณะปฏิวัติจึงมีนโยบายแต่เพียงส่งเสริมและไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมา หากเราจะดูแนวโน้มนโยบายของการส่งเสริมที่ "202 - 203" นำมาออกอากาศกระจายเสียง เราจะพบว่าไม่มีแนวโน้มนโยบายการเปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้นเกี่ยวกับวัฒนธรรมเลย

- " . . . เนื้อหาสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยของไทยในด้านวัฒนธรรมมีดังนี้คือ
- (1) พัฒนาการศึกษาด้านของชาติ ซึ่งได้กำหนดขึ้นอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับความเป็นจริง การประสานแผนการศึกษา เข้ากับแผนเศรษฐกิจ . . .
  - (2) การฟื้นฟู รักษาและส่งเสริมซึ่งชนบระเพ็อันมีค่า . . .
  - (3) การส่งเสริมศิลปและวรรณคดีไทย . . .
  - (4) การทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาและรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ผุดผ่องของพระพุทธศาสนา
  - (5) การส่งเสริมมรรยาทไทย
  - (6) . . . การส่งเสริมซึ่งพัฒนาการของวัฒนธรรมในด้านต่างๆ ของชนชาติส่วนน้อย
  - (7) การรับวัฒนธรรมต่างชาติ โดยเลือกเฟ้นแต่ส่วนที่ดีไม่ขัดกับวัฒนธรรมไทยและปฏิเสศส่วนที่เป็นพิษเป็นภัย
  - (8) การส่งเสริมความคิดของชาติไทย"<sup>2</sup>

4. สรุป แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทยในยุคสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประชาธิปไตยที่คณะปฏิวัติเป็นผู้กำหนดขึ้น เป็นประชาธิปไตยที่มีแนวคิด (concept) แตกต่างจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบคลาสสิก<sup>3</sup> เป็นแนวคิดแบบไทย หมายถึง การมีรัฐ-

<sup>1</sup> ดูเกี่ยวกับ เรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยที่น่าสนใจคือ กมล สม-วิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520). บทที่ 3 และ ปราโมทย์ นาคทรพรพ. "อนาคตของประชาธิปไตยในไทย", รัฐศาสตร์สาร, 1(มีนาคม-เมษายน 2516) : 36.

<sup>2</sup> รายงานวิทยุ "สองศูนย์", ประชาธิปไตยแบบไทย, หน้า 161-162.

<sup>3</sup> ผู้ที่สนใจประชาธิปไตยแบบคลาสสิก โปรดพิจารณาดูใน ลิขิต อีร์เวคิน, "การเมืองไทยกับประชาธิปไตย" ใน รัฐศาสตร์สาร 1(มีนาคม-เมษายน 2516) และ Robert A. Dahl, A Preface To Democratic Theory (Chicago : The University of Chicago Press, 1956). และบทสุดท้ายของวิทยานิพนธ์ที่ได้เสนอหลักการหรือทฤษฎีทั่วไปของแนวคิดประชาธิปไตยของคลาสสิก

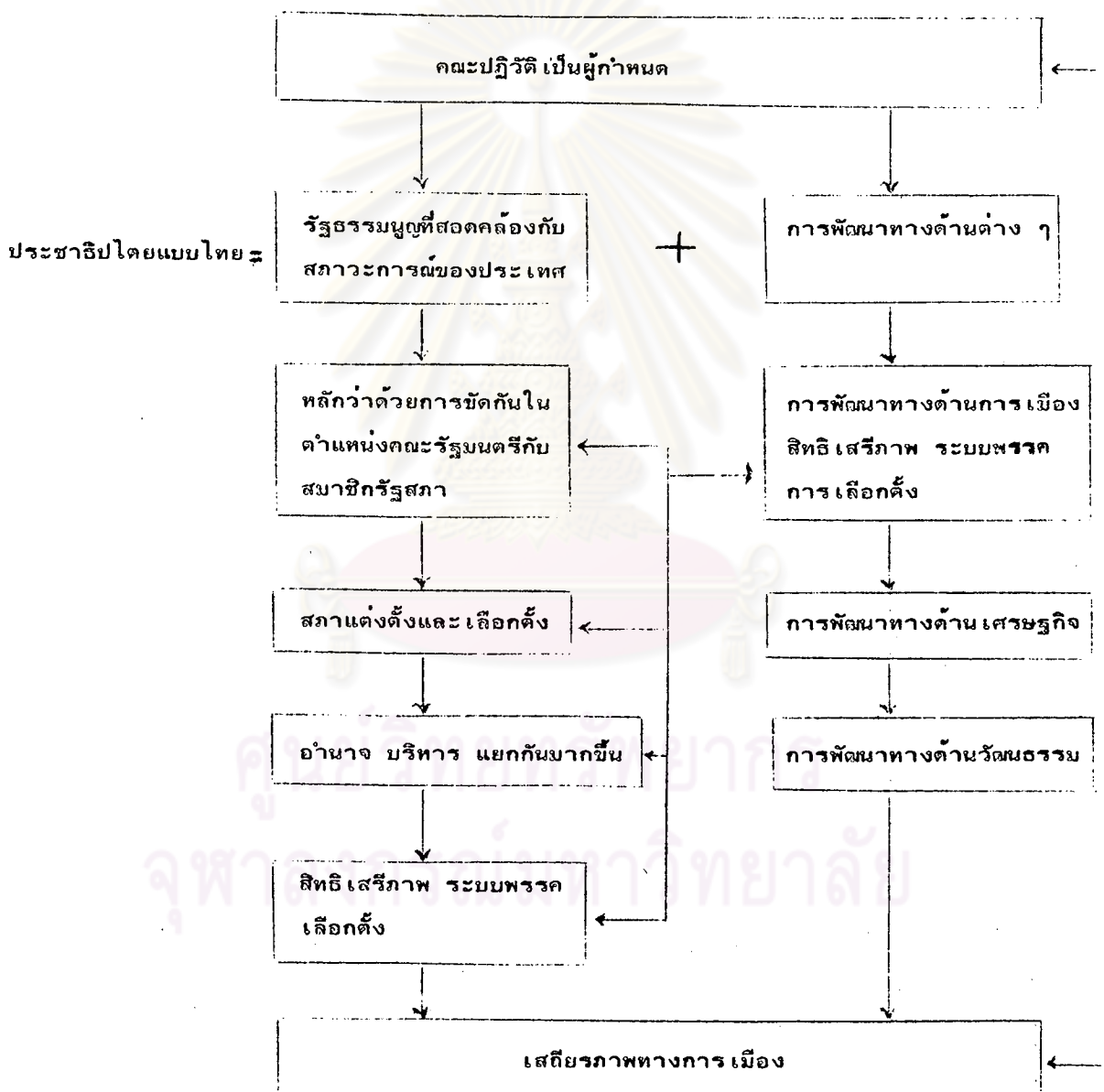
ธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารอันประกอบด้วยคณะปฏิวัติ และข้าราชการประจำมีโอกาส  
 ครองอำนาจทางการเมืองต่อไปได้ เพื่อที่จะ เบี่ยงเบนนำในการรวมพลัง เพื่อการพัฒนาประเทศ  
 ในด้านต่างๆ โดยมีเป้าหมายความเชื่อที่ว่า การกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาวะ-  
 การณ์และการพัฒนาประเทศไปพร้อมๆ กัน จะทำให้มี เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นมาได้  
 และการที่ได้มีการรวมการพัฒนาต่างๆ เข้าไว้ เป็นมาตรการหนึ่งในความหมายของคำว่า  
 ประชาธิปไตยแบบไทยก็ เพื่อที่คณะปฏิวัติจะได้ใช้การพัฒนาดังกล่าว เป็น เครื่องโยงไปสู่เสถียร  
 ภาพทางการเมืองได้ เพราะการพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้อย่างรวดเร็วต่อเมื่อมีการรวม  
 อำนาจไว้อยู่กับฝ่ายบริหาร ถ้าเราจะใช้ระบบการเมืองในประเทศอื่นๆ มาเปรียบเทียบดู  
 อาจพบว่าแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทย มีความสอดคล้องคล้ายคลึงกับระบบ  
 การเมืองการบริหารแบบ Bureaucratic-Authoritarian ในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกา  
 เป็นอย่างมาก <sup>1</sup> แนวคิดแบบไทยเช่นนี้ เป็นที่หวังกันว่าจะมีการค้นคว้าเพิ่มเติมในแนวคิด  
 อื่นๆ อีกบ้าง <sup>2</sup> เพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์การเมืองไทย เป็นไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น .

<sup>1</sup> โปรดดูใน Juan J.Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", in Handbook of Political Science, Volum 3, eds. Fred Greenstein And Nelson Polsby อ้างโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช. Bureaucratic - Authoritarian, (อัตส่าเนา)

<sup>2</sup> เคยมีการวิเคราะห์ประชาธิปไตยแบบไทย โดยใช้แนวคิดตะวันตกเปรียบเทียบไว้เช่นกัน แต่เป็นการศึกษาอย่างผิวเผินและไม่ได้เจาะลึกลงไปว่าในเนื้อหาของประชาธิปไตยแบบไทยเป็นอย่างไร เป็นประชาธิปไตยแบบไทยในยุคไหน นอกจากจะกล่าวอย่างกว้างๆ ว่า "ประชาธิปไตยแบบไทยๆ จึงมีประชาชนอยู่ต่ำสุด ในขณะที่ประชาธิปไตยแบบสากลนิยมมีประชาชนอยู่สูงสุด" ดูใน สมพร แสงชัย, ปัจจุบันและอนาคตของสังคมไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514), หน้า 35.

แผนภูมิที่ ๐

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบไทยสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร



ง) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 : การเบี่ยงเบนกลไกทางการเมืองออกจากระบบรัฐสภา

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในสายตาคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการพยายามขจัดความ "วุ่นวาย" อันมีสาเหตุจากบรรดานักการเมืองไม่อยู่ใน "ร่องรอย" และนำไปสู่การแตกแยกไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้สะท้อนให้เห็นจากโครงสร้างของระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 โดยการนำหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างตำแหน่งรัฐมนตรีกับสมาชิกสภามาบรรจุใช้ในทางปฏิบัติในมาตรา 139 ระบุให้รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้ หลักการนี้เป็นหลักการใหม่ เพื่อขจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความ "วุ่นวาย" ในสายตาคณะปฏิวัติ จุดมุ่งหมายในการกำหนดหลักการนี้จะเห็นได้จากการย้ำแนวนโยบายทางการเมืองของคณะปฏิวัติได้จากคำประกาศในรัฐธรรมนูญซึ่งมีใจความว่า "เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลย์แห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพสมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้"

การที่จะให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลย์กันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้กำหนดมาตรการหลายประการด้วยกันคือ<sup>1</sup>

1. ด้วยการให้มีสองสภา คือสภาที่ราษฎรเลือกตั้งและสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคือ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 71

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของไทย", ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะ, บรรณาธิการ, หน้า 69-71.

2. ด้วยการกำหนดให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภามีสัดส่วนมากพอที่จะควบคุมการออกเสียงลงคะแนนในรัฐสภา คือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนที่กำหนดไว้ในมาตรา 78

3. ด้วยการกำหนดให้สมาชิกภาพของวุฒิสภามีระยะเวลายาวกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ คราวละหกปีตามมาตรา 78

4. ด้วยการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารให้ออกจากกันมากยิ่งขึ้น คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้ตามมาตรา 139

5. ด้วยการขจัดปัญหาเรื่องการลงมติความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศของคณะรัฐบาลโดยมาตรา 141 กำหนดว่า "คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ".

6. ด้วยการให้อำนาจวุฒิสภาในการเสนอพระราชบัญญัติได้ตามมาตรา 117

7. ด้วยการให้อำนาจวุฒิสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ตามมาตรา 120 วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีตามมาตรา 126 มีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อขอทราบความเห็นของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 127

ปัญหามีอยู่ว่าหลักวิชาการว่าด้วยการขัดกันระหว่างตำแหน่งรัฐมนตรีกับสมาชิกรัฐสภา เช่นว่านี้จะขัดต่อการดำเนินการของระบอบรัฐสภาหรือไม่ซึ่งแม้แต่ในอารักขาแห่งเดียวกันนี้ต่างก็ยังมียืนยันในความเชื่อมั่นที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา<sup>1</sup> มองแค่โดยผิวเผินอาจจะถือได้ว่าไม่ขัดและน่าจะจะได้ผลดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลเคยประสบความยุ่งยากมากมายเกี่ยวกับปัญหาการแก่งแย่งรัฐมนตรี แต่ถ้าจะพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะต้องถือว่าไม่ถูกต้อง<sup>2</sup> ทั้งนี้เพราะว่าการปกครองระบอบรัฐสภาจะดำเนินไปด้วยดี

<sup>1</sup> ไกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), หน้า 18.

<sup>2</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย "รัฐธรรมนูญไทย 2511 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร", วารสารสังคมศาสตร์, 7(มกราคม 2513) : 133.



เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ถ้ารัฐบาลกับรัฐสภามีความสัมพันธ์กันอย่างกลมเกลียวและใกล้ชิดระบอบรัฐสภาก็มีโอกาสดำเนินไปด้วยดีมากขึ้นแต่ความสัมพันธ์ เช่นว่านี้ จะมีได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ในรัฐบาลมาจากสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาที่เป็นรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นสื่อ เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา การแยกตำแหน่งรัฐมนตรีกับสมาชิกรัฐสภาออกจากกันอาจจะเหมาะกับระบอบประธานาธิบดี แต่ไม่เหมาะกับระบอบรัฐสภาอย่างแน่นอน<sup>1</sup>

ความหวังของคณะปฏิวัติที่จะ เห็นผลกว่าด้วยการขัดกันของตำแหน่งนี้จะนำมาซึ่ง เสถียรภาพทางการเมืองไม่อาจจะมีขึ้นได้ เพราะ เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับความผูกพันหรือศรัทธาที่ประชาชนมีต่อผู้ปกครองว่าได้อำนาจมาอย่างชอบธรรม แต่การแยกอำนาจโดยอาศัยหลักการขัดกันของตำแหน่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะช่วยแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลได้บ้าง แต่หาได้มีความเกี่ยวข้องกับ เสถียรภาพทางการเมืองโดยตรงแต่ประการใดไม่ ยิ่งฝ่ายบริหารจะเป็นใครมาจากไหนก็ได้แล้ว ปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองจึงยังคงมีอยู่อย่างสูงในบรรยากาศทางการเมืองไทย ดังนั้นการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีจึงไม่มีเหตุผลที่แท้จริงในเรื่องของ เสถียรภาพทางการเมืองและจะว่าเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลก็ไม่ใช่ เพราะตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับอำนาจและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภามากกว่าอย่างอื่น เพราะฉะนั้นเหตุผลสำคัญที่แท้จริงในการกำหนดหลักการดังกล่าวควรจะเป็น เรื่องการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำ เป็นรัฐมนตรีได้ในขณะ เดียวกัน<sup>2</sup>

มาตรการต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็น เรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากเป็น การจัดโครงสร้างของระบอบการปกครอง เพื่อให้คณะปฏิวัติสืบทอดอำนาจได้ต่อไปภายใต้ป้ายชื่อของระบอบประชาธิปไตยที่ดูที่ท่าจะขยายอำนาจทางการเมืองไปสู่ประชาชนในลักษณะจัด

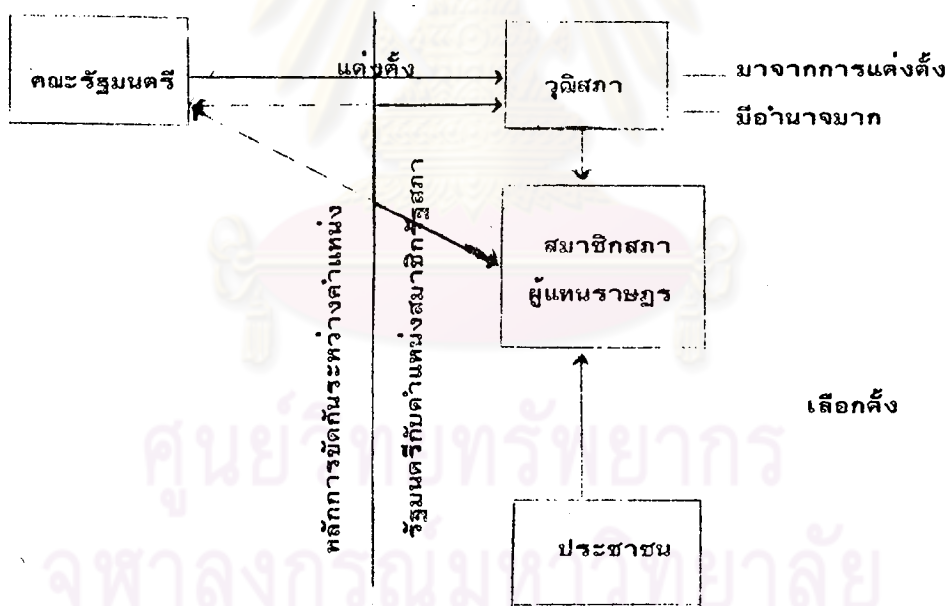
<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น แต่แล้วด้วยอำนาจของวุฒิสมาชิกประเภทแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลก็ได้กลบเจตจำนงของอำนาจอธิปไตยประชาชนทั้งสิ้น วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 นี้ มีอำนาจกว้างขวางกว่าวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มากมาย ฉะนั้นวุฒิสภาจึงไม่ได้มีบทบาทเป็น "สภาที่เลี้ยง" ให้กับสภาผู้แทนราษฎร หากแต่เป็นสถาบันซึ่งถูกตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกำจุนอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาลโดยแท้<sup>1</sup> แนวโน้มของอำนาจทางการเมืองไทยในช่วงนี้จึงออกมาในรูปรวมอำนาจโดยฝ่ายบริหารซึ่งก็เป็นแนวโน้มที่มีอยู่เกือบตลอดมาในระบอบรัฐธรรมนูญของไทย

แผนภูมิที่ ๑

โครงสร้างของระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 พ.ศ. 2511



<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สฤตวณิช "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติของไทย" , หน้า 72 .

ยังมีบทบัญญัติอีกหลายมาตราด้วยกันที่เบี่ยงหรือบิดผันออกจากกลไก กติกา ระบบประชาธิปไตยโดยแบบรัฐสภา อาทิเช่น มาตรา 109 ฝ่ายบริหารมีอำนาจจะปิดประชุมระหว่างเวลาสมัยประชุมได้ ทำให้รัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงหรือระงับการอภิปรายที่อาจจะทำให้คนอยู่ในฐานะลำบาก อำนาจที่ฝ่ายบริหารจะขอประชามติเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งโดยทั่วไปแล้วประชามติไม่สู้จะสอดคล้องกับหลักการไม่อยู่ในข่ายอำนาจปกติของฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐตามระบอบรัฐสภา อำนาจพิเศษในสถานะการณัติพิเศษได้ถูกตัดแปลงถ่ายทอดมาจากมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ซึ่งในเรื่องนี้ยังคงเป็นการยากที่จะกล่าวว่าเป็นอำนาจที่อยู่นอกกรอบระบอบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะว่าสภาวะการณัติในโลกปัจจุบันบังคับอยู่ในตัวที่ฝ่ายบริหารจะต้องใช้อำนาจพิเศษในบางกรณี อันตรายจะมีอยู่ก็ตรงที่เงื่อนไขและขอบข่ายของการใช้อำนาจเหมือนอย่างข้อสังเกตุตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง มาตราที่ 141 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนี้รัฐสภาจึงมีหน้าที่เพียงแต่รับฟังนโยบายจากรัฐบาลเท่านั้นอันเป็นหลักที่ผิดจากระบอบรัฐสภาอย่างโจ่งแจ้ง สมาชิกวุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้งมีส่วนร่วมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งหมายถึงว่าในเรื่องการแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อสภาอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบรัฐสภานั้น วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทน ในเงื่อนไขที่มาและอำนาจของวุฒิสภา เช่นนี้ระบอบการปกครองก็ไม่ใช่ระบอบรัฐสภาอีกแล้ว ในทางปฏิบัติก็คือการครอบงำของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

พิจารณาจากโครงสร้างการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้สรุปได้ว่า คณะปฏิวัติพยายาม เสริมสร้าง เสถียรภาพของรัฐบาลโดยอาศัยมาตรการหลายมาตราจัดสร้างกลไก กติกา ทางการเมืองที่ให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามสิ่งที่คณะปฏิวัติอาจจะนึกไม่ถึงก็คือ ภายใต้สภาวะการณัติมุ่งแต่เรื่อง เสถียรภาพของรัฐบาลและไม่ได้สร้างกลไกหรือ เปิดแนวทาง เสริมสร้างให้เกิด เสถียรภาพทางการเมืองได้กลับกลายเป็นสิ่งที่นำมาสู่ความ เปราะบางของตัว เสถียรภาพรัฐบาลได้ในที่สุด ทั้งนี้ก็ เพราะ เสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว รัฐบาลปกครองโดยระบอบข้าราชการอันเป็นระบอบการ

ปกครองที่ปราศจากรากฐานทั้งในด้านปรัชญาและอุดมการณ์ ระบอบการปกครองก็ย่อมจะหาความมั่นคงได้ยาก เสถียรภาพทางการเมืองจะมีอยู่ได้เพียงแต่สร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชนหาใช่การกำหนดอำนาจมาจากรากฐานของกลุ่มข้าราชการประจำ หลักการหรือมาตรการต่างๆ ที่นำมาบรรจไว้ในรัฐธรรมนูญจะไม่ช่วยแก้ปัญหานี้ได้เลย ตราบใดที่อำนาจทางการเมืองมิได้เคลื่อนลงสู่เบื้องล่างคือประชาชนอย่างแท้จริง เสถียรภาพของรัฐบาลจะมีอยู่ได้เพียงช่วงสั้นๆ เมื่อความแตกแยกหรือขัดแย้งในผลประโยชน์ยังไม่เกิดขึ้น แต่ในที่สุดความแตกแยกในหมู่ผู้นำก็เกิดขึ้นจนได้ เนื่องจากผู้นำในพรรคสหประชาไทยได้แบ่งออกเป็นกลุ่ม เป็นสายต่างๆ<sup>1</sup> แต่ละสายก็ต้องการได้ผู้แทนไว้สนับสนุนกำลังอำนาจของตน เพื่อเป็นเครื่องมือในการโจมตีฝ่ายตรงข้ามซึ่งอยู่ในคณะรัฐบาลเดียวกัน เป็นเหตุให้จอมพลถนอมฯ ต้องรัฐประหารตนเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่คิดว่า จะสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลนั้นเสีย แล้วนำประเทศไทยหวนกลับไปใช้ระบอบการปกครองแบบเดิมในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ อีกครั้งหนึ่ง วัฏจักรของระบอบการเมืองไทยจึงเวียนซ้ำกดับไปกลับมาระหว่างการครองอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาดกับการผ่อนคลายอำนาจทางการเมืองอย่างบิดผันค่อแนวคิด กลไก ของระบอบประชาธิปไตย

จ) ข้อสรุปลักษณะระบอบประชาธิปไตยแบบไทยท้วงปี พ.ศ. 2501-2516

สรุประบอบประชาธิปไตยแบบไทยในช่วงนี้ มีรูปธรรมลักษณะของประชาธิปไตยแบบไทยดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งในฝ่ายบริหารตัดขาดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสิ้นเชิง ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือน เข้าครอบครองตำแหน่งรัฐมนตรีกันอย่างชัดเจน ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นมีปรากฏการณ์ที่เริ่มเห็นกันว่า ใครจะมา เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นได้ ครอบครองตำแหน่งคุมกำลังในสายทหารบกองอยู่ด้วยหรือไม่ ตำแหน่งที่สำคัญก็คือแม่ทัพภาค 1 และ

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดในเรื่องนี้ได้ ใน Ho Kwan Ping, Conflict, Change and Continuity : The Dynamics of Thai Military Cliques 1947-1977 (Unpublished, 1978).

ผู้บัญชาการทหารบก ส่วนตำแหน่งทางการเมืองนั้นนอกจากจะเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วยังต้อง  
ครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย กระสวนรูปแบบนี้ใช้กันมาจนถึงยุค  
พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ จะแตกต่างกันไปบ้างก็ขึ้นอยู่กับจังหวะและเวลาของการครอง  
ตำแหน่งทั้งสามคือ นายกรัฐมนตรีผู้บัญชาการทหารบกและตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
กลาโหม หรือเหตุการณ์ในระยะถัดมาต้องปล่อยหรือ เชิดพล เรือนขึ้นมาสลับฉากบ้างบางครั้ง  
เท่านั้น

(2) รัฐสภาพจะมีหรือไม่ ไม่สำคัญ ในสายตาของผู้ปกครองไม่แลเห็นประ  
โยชน์ ชำสุ เป็นสิ่งน่ารำคาญ รุนววย ไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ของเมืองไทย ถ้าจำเป็น  
ต้องมีตามรัฐธรรมนูญ 2511 ก็จัดให้มีอย่างฉาบฉวย เช่น เดิม อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรมีไม่มากนัก วุฒิสภามีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎรและ เมื่อรัฐสภาพุ่นววยมาก  
ในสายตาของผู้ปกครองก็จัดการยุบ เลิกล้ม เสียอย่างง่าย ๆ

(3) ยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างชนิดที่ไม่เคยมีผู้นำภายหลัง พ.ศ.  
2475 กระทำกันมาก่อนเลย

(4) เสรีภาพของประชาชนตกต่ำอย่างเช่นเคยเป็นมา สิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชนถูกจำกัดมากในสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ แล้วมาผ่อนคลายน้างในสมัยจอมพลถนอมฯ แต่  
มาตรา 17 ก็ยังคงอยู่และถูกยรรจุลงในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ด้วย

(5) ใช้การพัฒนา เป็น เป้าหมายหลักของนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ  
มุ่งทางด้าน การเจริญเติบโต โดยยังไม่ได้พิจารณาถึง เรื่องการกระจายรายได้ อย่างยุติธรรม

เมื่อการพัฒนา เป็นนโยบายหลักทางการเมืองและทางการเมือง เศรษฐกิจ ทำให้ผู้คุม  
อำนาจต้องอาศัยนักวิชาการทาง เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ เพื่อการบริหารบ้านเมืองมาก  
ยิ่งขึ้น แนวทางพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่ถูกกำหนดจากนักวิชาการ ข้าราชการเหล่านั้น  
จึง เป็น เรื่องที่ถูกกำหนดจาก เบื้องบนมิใช่ค่านึงจากพื้นฐานความจริงจากเบื้องล่าง ดังนั้นการ  
บิดเบือนแนวคิด กลไก ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไปได้อย่างลึกซึ้ง ตลอดระยะเวลา  
16 ปี ที่จอมพลสฤษดิ์ฯ และจอมพลถนอมฯ ครองอำนาจทางการเมือง