

ลักษณะประชาธิปไตยแบบไทยห้วง พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2500

**ก. ผลสะท้อนต่อเนื่องมาจากระบบประชาธิปไตยแบบไทยในทิวสมัยแรก**

ในขณะที่ระบอบการเมืองไทยพลิกกลับจากแนวคึกคกโลก ของระบอบประชาธิปไตยช่วงสั้นๆ โดยการรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 แล้วนั้น<sup>1</sup> ทางด้านเศรษฐกิจก็ปรากฏว่านายทุนพาณิชย์จีนและนายทุนจักรวรรดินิยมต่างก็อ่อนตัวลง นายทุนพาณิชย์จีนนั้นถูกแนวทางชาตินิยมของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ลดอำนาจทางเศรษฐกิจของคนต่างชาติและสร้างระบบเศรษฐกิจชาตินิยมของตนเอง จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ควบคุมโดยรัฐ กีดกันคนต่างชาติคนจีนไม่ให้มีอิทธิพลในรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนนายทุนจักรวรรดินิยมนั้น ประเทศของตนได้กระโจนเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง การขยายบทบาทของบริษัทและนายทุนจักรวรรดินิยมตะวันตกจึงหยุดชะงักลงไปบ้าง ในมุกกลับกันผลกระทบทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่นนี้ยังผลให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ยังคงสภาพรากเหง้าในโครงสร้างแบบศักดินานายทุน ข้าราชการเดิมมิได้เปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นรากฐานให้ระบบสังคมและระบบการเมืองได้เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปในแนวคึก คกโลก ระบอบประชาธิปไตย ในที่สุดทรศนะทางสังคมของคนส่วนใหญ่จึงยังคงไม่เกิดขึ้น เป็นผลนำไปให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว และด้วยโครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างล่าช้าเช่นนี้ จึงมีผลสะท้อนต่อโครงสร้างทางการเมืองมิให้ก้าวหน้าไปสู่หลักการของระบอบประชาธิปไตยตามไปด้วย สภาพความเป็นอยู่ภายใต้ระบอบนายทุน ข้าราชการทางเศรษฐกิจได้จุดรั้งต่อทรศนะแนวคึก คกโลก ของระบอบประชาธิปไตยให้สะดุด

<sup>1</sup> ความคิดเห็นของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ โปรดดูใน ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์นิติเวช, 2518), หน้า 50.

หยุดลงและหันกลับมาสู่เรื่องของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างข้าราชการผู้ครอง  
 อำนาจทางการเมืองกับบรรดานายทุนจีนที่คืนชนจากนโยบายกีดกันคนจีนออกไปจากระบบ  
 ธุรกิจ ให้กลายเป็นนโยบาย "คุ้มครองธุรกิจคนจีน" โดยมีหน้าอำนาจหน้าใหม่ในผล  
 ประโยชน์ร่วมคือ สหรัฐอเมริกาผู้มีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับประเทศไทยภายหลังสงคราม  
 โลกครั้งที่สองที่สามารถแผ่อิทธิพลครอบคลุมประเทศไทยได้มากที่สุดยิ่งกว่านายทุนจักรวรรดิ  
 นิยมใดๆ ก่อนหน้าที่ผ่านมา<sup>1</sup> ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยโดยแบบไทยในท่วงนี้จึงยังเป็นยุค  
 ที่ระบอบการปกครองในภาพของส่วนรวมไม่แตกต่างจากยุคแรกมากนัก เพียงแต่เปลี่ยน  
 บทบาทของความขัดแย้งจากกลุ่มต่างๆ ภายในคณะราษฎรด้วยกันเองมาเป็นความขัดแย้ง  
 ระหว่างกลุ่มใหม่ภายใต้การบริหารงานของจอมพล ป.พิบูลสงคราม อย่างไรก็ตามความผัน  
 ผวนจากเหตุการณ์ระดับประเทศที่ได้พลิกโฉมแปรเปลี่ยนไปในรูปของสงครามเย็นระหว่าง  
 สองมหาอำนาจ คือระหว่างค่ายเสรีนิยมกับค่ายประเทศคอมมิวนิสต์รวมทั้งความผันผวนทาง  
 การเมืองภายในประเทศในช่วงเวลา 10 ปีนี้ก็ทำให้รูปธรรมของประชาธิปไตยโดยแบบไทย  
 เป็นสิ่งที่น่าติดตามในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข. สภาพทางการเมืองโดยทั่วไปในระหว่างปี พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2500

รัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ดูเหมือนจะเป็นการวาดภาพอนาคตทางการเมือง

<sup>1</sup> ไปรตศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มข้าราชการกับนายทุนจีนและการแผ่อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยได้จาก ณรงค์ เพชรประเสริฐ, "การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทย" ใน การขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย พ.ศ. 2469 ถึงปัจจุบัน, สมภพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2524), หน้า 81-91.

ของไทยให้กลับไปสู่สมัยบ้าน เมืองที่<sup>1</sup> ตั้งหนึ่งกับว่าให้พระมหากษัตริย์มีบทบาทมากขึ้น เช่นนำเอาคำว่าอภิรัฐมนตรีและองคมนตรีกลับมาใช้อีกในรัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ ของยุคนี้ เป็นต้น

คณะรัฐประหารเมื่อยึดอำนาจได้แล้วพอมาถึงวันที่ 13 พฤศจิกายนในปีเดียวกันนั้นก็ได้มอบอำนาจของคณะทหารให้แก่รัฐบาลพลเรือนโดยอ้างในบันทึกถึงนายกรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ ว่าหากคณะรัฐประหารจะยึดเอาอำนาจอยู่ไว้ในมือและพวกพ้องได้กระทำการในครั้งนี เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นสำคัญ จะเป็นการขัดต่อเจตนาเดิมที่มุ่งหวังต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชาติ<sup>2</sup> ซึ่งความเป็นจริงแล้วนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามยังไม่มั่นใจในสถานะภาพของตนเองมากกว่าสาเหตุอื่นใด เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยนำประเทศไทย เข้าสู่พันร่วมรบกับฝ่ายอักษะในมหาสงครามโลกครั้งที่สอง สำหรับเรื่องการเอาใจฝ่ายเจ้ามากยิ่งขึ้นนั้นก็ดูเหมือนจะเป็นเรื่องฉาบฉวยเพื่อมุ่งผลแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนตามที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ไม่สามารถคลี่คลายปัญหากรณีสวรรคตรัชกาลที่ ๘ ให้เป็นที่ระจ่างชัดว่าพระองค์สวรรคตด้วยสาเหตุใด การเอาใจเจ้าอย่างฉาบฉวยเช่นนี้ถึงแม้ว่ารัฐบาลทุกชุดภายหลังจากคณะรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ก็ไม่อาจคลี่คลายกรณีสวรรคตได้เช่นกัน แต่อย่างน้อยที่สุดประชาชนส่วนหนึ่งก็อาจจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ทำอะไรบางอย่างให้กับฝ่ายเจ้าในทางที่ดีบ้าง รัฐบาลในขณะนั้นต่างก็จะได้กระทำการถวายพระพรราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้น เช่น การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>1</sup> ขอให้ดูแถลงการณ์ของคณะรัฐประหารเกี่ยวกับการคาดหวังถึงสังคมใหม่และศึกษารายละเอียดในเรื่องนี้ใน สุชิน ดันติกุล, รัฐประหาร 2490 และแมน ฆนัตเมศรี, บันทึก 29 ปีการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จินตนาสารนการพิมพ์, 2524), หน้า 352-355.

<sup>2</sup> หนังสือที่ 281/2490 ของกองบัญชาการแห่งประเทศไทยจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึงนายกรัฐมนตรี ลง 13 พ.ย. พ.ศ. 2490.

สภาให้สุดแท้แก่พระราชอัธยาศัย วุฒิสมาชิกและรัฐมนตรีจำนวนไม่ใช่น้อยส่วนหนึ่ง เป็น เชื้อพระวงศ์หรือไม่กี่ เป็นขุนนางข้าราชการสมัยราชาธิปไตย ว่ากันว่าผู้นำคณะราษฎรที่ยังเหลืออยู่อยากจะ "ล้างบาป"<sup>1</sup> ที่ได้ทำกับฝ่ายเจ้าไว้มากในสมัยระบอบประชาธิปไตยแบบไทยยุคแรก การ "ล้างบาป" ของคณะราษฎรนี้แม้จะมีอยู่จริงในจิตใจของคณะราษฎรที่ยังหลงเหลืออยู่บ้างบางคน แต่เหตุการณ์ในระยะหลังต่อๆ มาได้แสดงให้เห็นรูปธรรมที่จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปว่าคณะรัฐประหารมิได้ "ล้างบาป" ดังว่าด้วยความจริงใจเป็นแต่ดึงเอาพวกนิยมฝ่ายเจ้ามาใช้เป็นเครื่องมือบังหน้าเชิดไว้ในสถานะสูงส่ง เช่น ตั้งหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤษดากร ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญร่วมในรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรเห็นว่าผู้มีอำนาจมิได้หลงอำนาจไว้ แต่แท้จริงแล้วอำนาจได้ตกอยู่ในมือคณะรัฐประหารอันมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้นำเกือบตลอดสมัยระยะเวลาในห้วงนี้

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยในยุคที่สองนี้ถึงแม้ว่าอำนาจทางการเมืองจะได้เคลื่อนลงสู่มือประชาชนอย่างแท้จริง เหมือนดัง เช่นอำนาจทางการเมืองที่ตกอยู่ในมือของคณะราษฎรในยุคแรกแต่พลวัตรทางการเมืองได้มีที่ทำเปลี่ยนแปลงออกไปจากสภาพเดิมที่เป็นปรากฏการณ์เด่นชัดน่ากล่าวถึง เป็นพื้นฐานวิเคราะห์ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อไปคือ

ประการแรก ฐานอำนาจของคณะรัฐประหารนั้นอยู่ที่นายทหารรุ่นใหม่ นายทหารรุ่นใหม่ในที่นี้หมายถึง นายทหารประจำการและคุมกำลังในการรัฐประหาร ส่วนใหญ่เป็นนายทหารที่มีได้รับการศึกษาหรือศึกษาต่อภายนอกประเทศ เหมือนดัง เช่นนายทหารสำคัญๆ

<sup>1</sup> อันที่จริงแล้ว เรื่อง "ล้างบาป" ไม่น่าจะหาเหตุผลหรือหลักฐานมายืนยันกันได้อย่างชัดเจน เป็นเรื่องของความรู้สึกแบบไทยและมีอยู่จริงในวิถีชีวิตของคนไทยโดยทั่วไป แต่การล้างบาปหรือทำบุญกับความประหฤทธิของสุภะระหาอาจ เป็น เรื่องคนละชั้นตอนกันก็ได้ บ่อยครั้งที่เดียวที่ทำการ "ล้างบาป" หรือทำบุญเพื่อให้ได้บุญนั้นมีเหตุการณ์ที่ไม่อาจจะหาบุญใดๆ มาล้างบาปที่ตนเองกระทำได้เลย

ของคณะราษฎร ไม่ว่าจะเป็นจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอม กิตติขจร<sup>1</sup> จอมพลประภาส จารุเสถียร พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ล้วนแต่เป็นนายทหาร ที่มีได้เคยเห็นระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกมาก่อน ทรรศนะหรือคุณค่าของ ระบอบประชาธิปไตยจึงค่อนข้างจะดำในสายตาของบรรดานายทหารเหล่านี้ เมื่อเหล่านาย ทหารกลุ่มนี้เติบโตขึ้นสามารถคุมอำนาจทางการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป นั้น ระบอบทางการเมืองของไทยจึงตกต่ำไปสู่แนวทางอำนาจนิยมที่ซัด เจนมากกว่าในสมัยนั้น

ประการที่สอง สงครามเย็นได้ทำให้สหรัฐอเมริกาทวีบทบาทขึ้นในประเทศ- ไทยและในขณะนั้นในอันที่จะได้รับความสนับสนุนและรับรองจากประเทศตะวันตกทั้งในด้าน ความช่วยเหลือในการพัฒนากองทัพ<sup>2</sup> และการสนับสนุนให้ความเห็นชอบรับรองการจัดตั้ง รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ความช่วยเหลือของสหรัฐได้เข้าแทรกซึมพรั่งพลศึกษ- ภาพอ่านทางการเมืองไทยในขณะนั้นก็คือ การให้ความสนับสนุนต่อกองทัพภักดีการ นำของจอมพลสฤษดิ์ และการให้ความสนับสนุนต่อกรมตำรวจภายใต้การนำของพล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฐานอำนาจสองกลุ่มนี้ในปลายยุคสมัย . จบ

<sup>1</sup> จอมพลถนอมฯ เคยได้รับทุนไปศึกษาเพิ่มเติมยังประเทศสหรัฐอเมริกา ในสมัย เรียนอยู่ชั้นเตรียม 3 แต่ทุนได้ถูกยกเลิกไปและเมื่อจอมพลถนอมฯ รับราชการอยู่กรมยุทธ- ศึกษาทหารบกก็เคยจะได้รับทุนไปศึกษาวิชาแผนที่เพิ่มเติมที่ยุโรป แต่สงครามโลกครั้งที่สอง เกิดขึ้นเสียก่อน จอมพลถนอมฯ จึงไม่มีโอกาสได้รับกระบวนการศึกษาจกตะวันตกเหมือน ดังเช่นนายทหารชั้นผู้ใหญ่รุ่นก่อนๆ อาทิเช่น พ.อ.พระยาพหล. พ.อ.พระยาทรงสุรเดช เป็นต้น

<sup>2</sup> พ.ต.ท.ชาญวุฒิ วัชรทูก์, "วิวัฒนาการลักษณะของประชาธิปไตยแบบไทย" ใน 50 ปีบนเส้นทางประชาธิปไตย, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 14.

สิ้นสุดด้วยชัยชนะของกองทัพคอมมิวนิสต์ในรัฐประหารปี พ.ศ. 2500 ซึ่งพล.ค.อ. เผ่า ศรียานนท์ ต้องเดินทางไปลี้ภัยทางการเมืองแล้วจบสิ้นชีวิตในประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>1</sup> ต่อมาไม่นานนัก

ประการที่สาม การแทรกแซงอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา มิใช่เฉพาะอยู่ในขอบเขตทางการเมืองเท่านั้น แต่การแทรกแซงของสหรัฐยังก้าวไปไกลในเรื่องทุนนิยมโดยรัฐอีกด้วย ทุนนิยมโดยรัฐในยุคสมัยนี้เริ่มแปรเปลี่ยนลักษณะแตกต่างจากทุนนิยมโดยรัฐในสมัยแรกออกไป ในยุคสมัยแรกเป็นยุคที่คณะราษฎรและพรรคพวกได้เข้าไปยึดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในรูปของรัฐวิสาหกิจต่างๆ กัน โดยอาศัยนโยบายชาตินิยมของ จอมพล ป. แต่ทุนนิยมรัฐในยุคที่สองนี้กลับกลายเป็นว่ากลุ่มข้าราชการและพรรคพวกของผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปเป็นประธานกรรมการหรือผู้ถือหุ้นร่วมอยู่ในบริษัท ห้างร้านต่างๆ เสียเองไม่ว่าบริษัทนั้นจะเป็นบริษัทห้างร้านของคนจีนหรือคนชาติอื่นใด ระบบการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างพ่อค้าข้าราชการเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 โดยพล.ค.อ. เผ่า และพรรคพวกได้สร้างระบบ "คุ้มครอง" และเรียก "ค่าคุ้มครอง"<sup>2</sup> จากบริษัทห้างร้านต่างๆ ด้วยการส่งคนเข้าไปเป็นกรรมการของบริษัท และได้ทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติเอาอย่างกันอีกหลายๆ บริษัทติดตามมา ดังนั้นลักษณะของทุนนิยมรัฐในสมัยนี้จึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับนโยบายชาตินิยมอีกต่อไป ในทางตรงกันข้ามกลับมุ่งไปสู่เรื่องผลประโยชน์และการป้องกันสายใยของพรรคพวกแต่ละกลุ่มแต่ละฝ่าย ทุนนิยมโดยรัฐแบบนี้เมื่อปราศจากเรื่องชาตินิยมเสียแล้ว ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแก่งแย่งและแข่ง

<sup>1</sup> ไพร่ดคูชีวิตน์ปลายของพล.ค.อ. เผ่า ในประเทศสวิตได้ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ พจนานุกรมศัพท์, 13 ปีกับบุรุษเหล็กแห่งเอเชีย : เมื่อเหล็กละลาย (กรุงเทพฯ : บริษัทพลพันธ์การพิมพ์จำกัด, 2524).

<sup>2</sup> อำนวย เพชรณรงค์, "วิวัฒนาการผูกขาดในประเทศไทย" ใน เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : พ. จีระการพิมพ์, 2522), หน้า 172.

ชั้นในเชิงธุรกิจ ได้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในทางการเมือง ชัดเจนมากยิ่งขึ้นอีกโศกหนึ่งด้วย มีหลักฐานและแสดงให้เห็นได้ว่ากลุ่มทางการเมืองสายของ "กลุ่มชอยราชครู"<sup>1</sup> มีความขัดแย้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับ "กลุ่มสี่เสาเทเวศม์"<sup>2</sup> การขัดแย้งในฐานะเศรษฐกิจติดตามควบคู่ไปกับความขัดแย้งทางฐานอำนาจทางการเมือง ได้นำไปสู่การโค่นล้มซึ่งกันและกันในเวลาต่อมา ลักษณะของการแปรเปลี่ยนในเรื่องทุนนิยมโดยรัฐอีกประการหนึ่งก็คือ ทุนนิยมโดยรัฐแบบชนิตชาตินิยม หรือแม้แต่ชนิตข้าราชการผู้มีอำนาจเข้าไปร่วมกิจการค้ากับเอกชนเสียเองนั้น ไม่ว่าจะ เป็นรูปแบบใดก็ตามกลับปรากฏว่าทุนนิยมของรัฐที่จอมพล ป. ยังคงใช้อยู่ในยุคที่สองนี้ไม่เกือกลดต่อการดำรงอยู่ของระบบทุนนิยมของโลก เป็นพัฒนาการที่ไม่เกือกลดต่อการค้าระหว่างประเทศ ไม่เปิดช่องทางให้นายทุนต่างดาวเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ พัฒนาการดังกล่าวนี้ย่อม เป็นสิ่งที่มหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้งหลายไม่พอใจต่อสภาพลักษณะทุนนิยมโดยรัฐที่เป็นอยู่ในขณะนั้นได้<sup>3</sup> จอมพล ป. ได้รับแรงกดดันจากทางด้าน

<sup>1</sup> "กลุ่มชอยราชครู" หมายถึงกลุ่มของ จอมพลผิน ชุณหะวัณ ซึ่งมีนิเวศสถานอยู่ในถิ่นชอยราชครู พหลโยธิน บุคคลสำคัญในกลุ่มนี้มักจะเป็นเครือญาติโดยสายเลือดหรือความผูกพันทางเขย สะใภ้ บุคคลเหล่านี้ อาทิ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ, พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร, พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ กลุ่มราชครูนี้ในปัจจุบันก็คือพรรคชาติไทย

<sup>2</sup> "กลุ่มสี่เสาเทเวศม์" เป็นการเรียกกลุ่มทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีนิเวศสถานบ้านพักราชการอยู่ที่สี่เสาเทเวศม์ ปัจจุบันนี้บ้านพักดังกล่าว พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีใช้เป็นที่พักอยู่

<sup>3</sup> โปรดดูแนวความคิดนี้ได้ใน สุธี ประศาสน์ เศรษฐ "ระบบทุนนิยมโดยรัฐในประเทศไทย ค.ศ. 1932-1959", ใน เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง, หน้า 163-169.

อิทธิพล เศรษฐกิจจากต่างชาตินี้เช่นกัน จะเห็นได้ว่าในตอนปลายยุคที่สองได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องทุนนิยมโดยรัฐ รัฐบาลของจอมพล ป. ได้เริ่มที่จะเน้นให้เห็นความสำคัญในการลงทุนภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 แต่ทว่าการเปลี่ยนแปลงที่เข้าเกินไป พัฒนาการของทุนนิยมโดยรัฐในช่วงนี้ เป็นพัฒนาการที่ขัดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมหาอำนาจ เศรษฐกิจระดับโลก เมื่อรัฐประหารปี พ.ศ. 2500 ได้ขับไล่กลุ่มจอมพล ป. ออกไปนอกประเทศได้สำเร็จ จอมพลสฤษดิ์ฯ ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจแทน นโยบายต่างๆ ทางด้านการลงทุนของเอกชนจึงเฟื่องฟูและกลับกลายเป็นนโยบายที่เกื้อกูลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลกอย่างโจ่งแจ้ง ในมุมมองกลับกันการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกทั้งทางการเมืองในเรื่องสงครามเย็น ทั้งทางเศรษฐกิจในเรื่องทุนนิยมโลกได้ทำให้มหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ได้หันมาสนับสนุนรัฐบาลในรูปแบบใดๆ ก็ได้ หากรัฐบาลนั้นๆ จะเอื้ออำนวยขยายเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมโลก

ประการที่สี่ ในยุคนี้การพยายามใช้กำลังเข้าแก้ไขปัญหาโดยนอกรัฐธรรมนูญ-ภูมิความถี่มากยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากความแตกแยกในกลุ่มคณะราษฎรดั้งเดิม รวมทั้งผลจากความแตกแยกในกองทัพบก กองทัพเรือ ความแตกแยกในผลประโยชน์ในระบบนายทุนข้าราชการ ความแตกแยกระหว่างกองทัพบกและกรมตำรวจ ตั้งแต่รัฐประหาร ๑ พฤศจิกายน 24๙๐ มาแล้ว เกิดกบฏขึ้นถี่ขึ้นจากกลุ่มผู้พยายามโค่นล้มรัฐบาล นับตั้งแต่กบฏแยกดินแดนในปี พ.ศ. 2491 จากกลุ่มเสรีไทยบางคน เช่น นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายฟอง สิทธิธรรม นายถวิล อตุล นายเตียง ศิริขันธ์ กบฏกลุ่มนี้ยังไม่ทันได้เริ่มลงมือกระทำการเพียงแต่ทางการสืบทราบว่ามีบุคคลกลุ่มนี้พยายามที่จะดำเนินการแยกดินแดนบางส่วนทางภาคอีสานออกเป็นอิสระและจะสถาปนาเป็น "สมาพันธ์รัฐแหลมทอง"<sup>1</sup> รัฐบาลได้ลง

<sup>1</sup> วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติรัฐประหารและกบฏหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475", ใน สังขการเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร ภูศิริพิทักษ์ และแสวง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ, หน้า 104.



มือทำการจับกุมเสียก่อน แต่การสอบสวนพิจารณาในชั้นศาลปรากฏว่าหลักฐานไม่เพียงพอ จำเลยได้รับสารปล่อยตัวพ้นข้อหาไป ติดตามด้วยกบฏไฮยีตดินซึ่งพยายามจะแยกดินแดน ภาคใต้ไปรวมกับสหพันธรัฐมลายู พอมาถึงปลายปี พ.ศ. 2491 เกิดกบฏเสนาธิการหรือ กบฏนายพล ผู้ก่อการกบฏส่วนใหญ่คือ นายทหารในกรมเสนาธิการทหารอันเป็นเรื่องมาจากความไม่พอใจของกลุ่มคณะทหารเสนาธิการที่เห็นว่ากองทัพบกได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของ คณะรัฐประหาร หัวหน้าคนสำคัญของฝ่ายกบฏได้แก่ พล.ต.สมบูรณ์ ศรีานุชิต พล.ต.เขตร เขมะโยธิน พล.ต.หลวงรณกรกรมโกวิท ฝ่ายกบฏอ้างว่าต้องการปรับปรุงกองทัพบกซึ่งเสื่อมโทรมอยู่ในขณะนั้น<sup>1</sup> แต่กบฏเสนาธิการถูกปราบปรามภายในเวลาอันรวดเร็วและได้มีการติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนพัวพันกับ กบฏเป็นระลอก เช่น มีการเข้าจับกุม พ.อ.หวน วิชัยศักดิ์ ร.อ.สุนทร ทรัพย์ทวี ร.อ.ชลิต ชัยสิทธิเวชในราวต้นปี พ.ศ. 2492 พอมาถึงเดือนกุมภาพันธ์นายปรีดีฯ ร่วมกับกำลังของทหารเรือและอดีตเสรีไทยบางคนก่อการรัฐประหารขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กบฏวังหลวงในครั้งนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความแตกแยกอย่างไม่อาจจะลงรอยกันได้ระหว่างกองทัพบกและกองทัพเรือ กองทัพบกในฐานะฐานอำนาจของกลุ่มคณะรัฐประหารได้ระวางสงสัยในที่ทำของกองทัพเรือซึ่งมักจะให้ความอารักขาหรือสนับสนุนการเมืองฝ่ายตรงข้ามของคณะรัฐประหารอยู่เนืองๆ<sup>2</sup> ความแตกแยกมาคดหม้างระหว่างกองทัพทั้งสองนี้ได้ถูกรุ่นแล้วนำไปสู่การฉีกกบฏแมนฮัตตัน อันเป็น

<sup>1</sup> สุภยกุลวิทย์ พงษ์พวงกร  
ไทยน้อย, 25 คดีกบฏ (พระนคร : สำนักพิมพ์ประมวลสาส์น, 2513).

หน้า 219.

<sup>2</sup> พฤติการณ์ของฝ่ายทหารเรือที่สนับสนุนฝ่ายตรงข้ามกลุ่มทหารบกก็คือการให้ความช่วยเหลือคณะรัฐบาล หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์หลบหนีเมื่อเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 รวมทั้งให้นายปรีดีฯ เดินทางออกนอกประเทศโดยทางเรือได้สำเร็จ รายละเอียดโปรดดูใน สุพจน์ ตำนตระกูล, เมื่อรัฐประหารเอาไสปรีดีฯ ลี้ภัยรัฐประหาร 8 พ.ย. 2490 (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2516), หน้า 16-17.

กรณีที่มีการต่อสู้ใช้อาวุธอย่างรุนแรง จนสิ้นสุดด้วยความพ่ายแพ้ของกลุ่มทหารเรือ พล.ร.อ.สินธุ์ กมลนาวิน และนายทหารเรืออีกหลายคนถูกปลดออกจากตำแหน่งและทหารเรือถูกกีดกันออกจากการเมืองโดยสิ้นเชิง<sup>1</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะในการปราบปรามพวกกบฏเสมอมา แต่รัฐบาลก็ยังไม่อาจที่จะกุมอำนาจทางการเมืองได้อย่างเด็ดขาดนัก เนื่องจากในทางการเมืองนั้นกลับปรากฏว่าวุฒิสภาซึ่งเมื่อครั้งนายควง อภัยวงศ์ ได้ถูกเชิดขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายนศกนั้น นายควงฯ ได้เสนอบรรดาอดีตข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์สูงชั้นเจ้าพระยา พระยา พระและหลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์บางองค์ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 80 คน ในจำนวนสมาชิกทั้งหมด 100 คน<sup>2</sup> วุฒิสมาชิกชุดนี้มีสมาชิกภาพต่อเนื่องกันมาตลอด เมื่อจอมพล ป. เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อมา ก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงล้มเลิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ อีกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความไม่พอใจในการขึ้นสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีคนใหม่นัก จึงแสดงบทบาทและพฤติกรรมตรงกันข้ามกับที่เคยแสดงออกในสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสมาชิกชุดนี้จึงมุ่งตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง<sup>3</sup> วุฒิสภาแทนที่จะสนับสนุนรัฐบาลในลักษณะประชาธิปไตยแบบไทย กลับเป็นวุฒิสภาที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ยังได้ห้ามข้าราชการการ

<sup>1</sup> ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับกบฏแมนฮัตตันได้ใน สุดา กาเตอร์, "กบฏแมนฮัตตัน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) และมนัส จารุกา, เมื่อข้าพเจ้าเจ้าจอมพล (พระนคร : สำนักพิมพ์อนุตการพิมพ์, 2502.)

<sup>2</sup> ดูรายชื่อได้ในภาคผนวก ข.

<sup>3</sup> กริช สืบสมณี, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 71-86.

เมืองก้าวก้าวข้าราชการประจำและห้ามแสวงหาผลประโยชน์และอภิสิทธิ์ในทางการค้า  
 รัฐบาลจึงได้ทำการรัฐประหารตนเอง เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญและวุฒิสภาชุดดังกล่าว รัฐประ-  
 หารตัวเองนี้มีขึ้นในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 โดยใช้เหตุผลที่สอดคล้องกับสภาวะ  
 สงครามเย็นระดับระหว่างประเทศว่า "ในขณะรัฐมนตรีกรีฑา ในรัฐสภาก็มีอิทธิพลของคอม-  
 มิวนิสต์แทรกซึมอยู่เป็นอันมาก จึงได้พร้อมใจกันเป็นเอกฉันท์กระทำการเพื่อเอารัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กลับมาใช้เป็นความรุ่งเรือง  
 สถาพรแห่งชาติต่อไปโดยสืบไป"<sup>1</sup>

ประการที่ห้า ธาตุของระบอบประชาธิปไตย ยังคงปรากฏให้เห็นในยุคสมัยนี้อยู่  
 บ้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเลือกตั้งที่สกปรกในปี พ.ศ. 2500 และเรื่องของพรรคการเมือง  
 เมืองที่ปล่อยให้มิมีขึ้นในยุคนี้ 2 ระยะคือ ระยะช่วงแรกเป็นพรรคที่สืบเนื่องอายุความมาจาก  
 สมัยปรีดีฯ และหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ จนกระทั่งถึงรัฐประหารในปี พ.ศ. 2494 และใน  
 ช่วงระยะหลังเป็นช่วงปลายสมัยก่อนที่จอมพล ป. จะหมดอำนาจ แต่ทั้งการเลือกตั้งและพรรค  
 การเมืองยังเป็นกลไกที่ฉาบฉวย พรรคการเมืองยังเป็นเพียงลักษณะของกลุ่มทางการเมืองที่  
 เกิดขึ้นตามผู้นำของพรรคยังเป็นพรรคภายในรัฐสภา จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นฐานคำจูนให้กับผู้นำ  
 ของคน คุณภาพของพรรคไม่ชัดเจน รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เพื่อแลกผลประโยชน์ในระบบ  
 อุปถัมภ์ระหว่างหัวหน้าพรรคกับลูกพรรค พรรคในช่วงระยะแรกที่สำคัญในขณะนั้นก็มี พรรคสห  
 ชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นเป็นฐานให้กับนายปรีดีฯ โดยเฉพาะ ส่วนจอมพล ป. ก็  
 มีพรรคธรรมมาธิปัตย์ แล้วมาจัดตั้งสหพรรคขึ้น โดยรวมพรรคอื่น ๆ หลายนพรรคเข้าไว้ด้วยกัน  
 พอในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและนำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ.

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. หน้า 319.

<sup>2</sup> พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เลขาธิการพรรคเสรีมนังคศิลา ดำเนินการทุกอย่าง  
 ทั้งในทางลับและเปิดเผยให้ชนะการเลือกตั้ง ไปปรากฏใน เสน่ห์ ศรีมงคล, การเมืองเรื่อง  
นายกา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศึกษาสัมพันธ์, 2517).

2475 มาแก้ไขใช้แทน ห้ามมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใด ๆ ขึ้นด้วย พรรคการเมือง  
เกิดขึ้นในระยะถัดต่อมา คือในปี พ.ศ. 2498 นั้น ก็ยังคงมีกระบวนการก่อตั้งพรรคขึ้นมาเพื่อ  
การสนับสนุนผู้นำโดยเฉพาะอีก เช่น เดิม รัฐบาลมีพรรค เสรีนิยมคิตลา เป็นฐานอำนาจภายใต้  
การนำของ จอมพล ป. และ พล.ต.อ. เผ่าฯ ดังนั้นพรรคการเมืองของไทยจึงเป็นพรรคการเมือง  
เมืองที่กลายเป็นเครื่องมือให้กับอำนาจทางการเมืองของผู้นำแต่ละยุคมากกว่าจะทำหน้าที่พรรค  
การเมืองแนวคลาสสิก<sup>1</sup>

ในเรื่องเสรีภาพก็เช่นเดียวกัน เป็นเรื่องที่ระบุเขียนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่  
ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วเสรีภาพจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้นำ ยกตัว  
อย่างเช่น จอมพล ป. ภายหลังจากกลับจากเดินทางไปรอบโลกในปี พ.ศ. 2498 จะด้วยเหตุ  
ผลส่วนตัวสัก ๆ ที่อาจจะมีแนวคิดระบอบประชาธิปไตยโดยหลงเหลืออยู่ในจิตใจของ จอมพล ป.  
อยู่บ้าง หรือเหตุผลอื่นใดไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด จอมพล ป. จัดให้มีเสรีภาพในการพูดปราศ  
ในที่สาธารณะ ให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองแบบที่เรียกว่า "ไฮปาร์ค" และอีกทั้ง  
ยังได้จัดให้มีการพบปะกับนักหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อซักถามปัญหาการปฏิบัติงานในทุก ๆ ด้าน  
โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตอบคำถามด้วยตนเอง ผลปรากฏว่าการเปิดให้มีเสรีภาพตามแนว  
คิดของระบอบประชาธิปไตย ไม่อาจจะเป็นไปได้ในประเทศไทย บรรดานักไฮปาร์คได้วิ-  
พากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาลกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรุนแรง ส่วนทางด้านสื่อสาร  
มวลชนก็ได้พยายามซักถามปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา จนในที่สุดรัฐบาลก็สิ้นสุด  
ความอดทนและสั่งยกเลิกการอนุญาตดังกล่าวในเวลาต่อมาไม่นานนัก เสรีภาพของประธา-

<sup>1</sup> ปัญหาความบกพร่องของพรรคการเมืองไทยได้มีการเน้นถึงสาเหตุออกเป็น 2  
แนวทางใหญ่ ๆ คือสาเหตุที่มาจากตัวพรรคการเมืองเอง และสาเหตุที่มาจากสภาพแวดล้อม  
อันเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารยุบเลิกพรรคการเมืองจนไม่อาจที่พรรคจะมีวิวัฒนาการเจริญ  
เติบโตได้ โปรดดูใน กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือก  
ตั้ง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 35.

ชนจึงมีเพียง เสรีภาพที่มีอยู่ได้ตราขาย เท่าที่ไม่เป็นภัยหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่รัฐบาล

สำหรับกลุ่มหรือพรรคพวกของนายปรีดีฯ อันเป็นกลุ่มปรปักษ์ทางการเมืองที่สำคัญต่อคณะรัฐประหารนั้น ปรากฏว่าได้มีการฉีกรอนเสรีภาพทางชีวิตและร่างกายกันบ่อยครั้ง นายทองเปลว ชลภูมิ, นายถวิล อุดม, นายจำลอง ดาวเรือง, นายทองอิน ภูริพัฒน์ ซึ่งบุคคลทั้ง 4 นี้ เป็นบุคคลที่สนับสนุนนายปรีดีฯตลอดมา ถูกจับกุมตัวโดยบรรดา "อศวินแหวนเพชร"<sup>1</sup> ของ พล.ต.อ. เผ่า และต่อมาบุคคลทั้ง 4 นั้นได้ถูกฆ่าตายในระหว่างการเดินทางไปฝากขังที่โรงพยาบาล เช่น โดยฝ่ายตำรวจอ้างว่าถูกใจรมลยาแย่งตัวผู้ต้องหาจึงเกิดปะทะกันขึ้นอันเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทั้ง 4 คนถูกยิงตาย<sup>2</sup> แต่อันที่จริงแล้ว เป็นเรื่องของการสั่งยิงทิ้ง เพื่อขจัดปรปักษ์ฝ่ายตรงข้าม<sup>3</sup> และยังมีกรยิงทิ้ง พ.ต.อ.บรรจงศักดิ์ ชีพเป็นสุข ยิงทิ้ง นายอารี ลิวิระ ผู้อำนวยการบริษัทไทยพานิชการและเจ้าของหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการจับกุมนักการเมือง เป็นจำนวนร้อยคนที่ต้องสงสัยว่าอาจเป็นอันตรายแก่รัฐบาล ทางด้าน การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์มีลักษณะขาดเสรีภาพอย่างแท้จริง ไม่อาจจะเสนอข่าวที่รัฐบาลไม่เห็นด้วย อาทิเช่น ห้ามเสนอข่าวอาหารไทยในเกาหลี การประชุมของทหารและห้าม

<sup>1</sup> หมายถึงตำรวจภายใต้ยศสมัยของอธิบดี พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ นายตำรวจผู้ใดที่ปฏิบัติงานได้เป็นที่พอใจแก่อธิบดี พล.ต.อ. เผ่า จะมอบแหวนเพชรให้เป็นรางวัลและนายตำรวจผู้ที่ได้รับแหวนเพชรนี้จะได้รับการขนานนามว่าเป็นอศวินแหวนเพชร หรือหมายถึงกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ พล.ต.อ. เผ่า ให้ความไว้วางใจ

<sup>2</sup> นรมิติ เศรษฐบุตร และ ไกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 153, ไทยน้อย, ประสบการณ์ 34 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : สำนักพิมพ์แพรวศึกษา, 2509), หน้า 153.

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ พล.ต.ต.ทักษ์ ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา, ผู้ช่วยจเรตำรวจ, 10 พฤษภาคม 2526.

วิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองเป็นต้น<sup>1</sup> เสรีภาพในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยแบบไทย<sup>2</sup> จึงไม่อาจจะนำไป เปรียบเทียบกับ เสรีภาพทางการเมืองในแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยโดยคลาสสิก

ค. รูปธรรมของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย พ.ศ. 2490-2500

ช่วงระยะเวลา 10 ปีนี้ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มีผู้นำคือ นายกรัฐมนตรีเพียง 2 คน นายควง อภัยวงศ์ และจอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่มีรัฐบาลถึง 6 ชุด นายควงฯ นั้นบริหารงานรัฐบาลเพียง 2 ชุด ช่วงสั้น ๆ รวมแล้วประมาณ 4 เดือน 12 วัน ส่วนจอมพล ป.พิบูลสงครามได้เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งหลังนี้เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 และอยู่ในตำแหน่งนี้จนถึงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 รวมเวลา 9 ปี 5 เดือน 8 วัน ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลถึง 6 ครั้ง

ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> สว่าง ลานเหลือ. 37 ปีแห่งการปฏิวัติ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514). หน้า 278.

<sup>2</sup> ศึกษาเบื้องหลังการจับกุมคุมขังและสังหารชีวิตนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลได้โน ณรงค์ ไรวัดณ์, เบื้องหลังการเมืองยุคหมิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อุดมศึกษา, 2517), หน้า 164-193.

ตารางที่ 3 รายชื่อหัวหน้าคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2500 และ  
ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง

รัฐบาล ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	ประเภทอาชีพ		ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง	จำนวนระยะเวลา ที่ดำรงตำแหน่ง
		ทหาร	พลเรือน		
1	นายควง อภัยวงศ์			10 พย.2490-6 กย.2491	2 เดือน 27 วัน
2	" "			21 กพ.2491-8 เมย.2491	1 เดือน 15 วัน
3	จอมพล ป.พิบูลสงคราม			8 เมย.2491-15มิย.2492	1ปี2 เดือน 7 วัน
4	" "			25 มิย.2492-29พย.2494	2ปี 5เดือน 4 วัน
5	" "			29 พย.2494- 5 ธ.ค.2494	7 วัน
6	" "			6 ธ.ค.2492-23 มีค.2495	3เดือน 19 วัน
7	" "			24 มีค.2495-26 กพ.2500	4ปี11เดือน 4 วัน
8	" "			21 มีค.2500-16 กพ.2500	5เดือน 27 วัน

แหล่งที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ พีรศักดิ์ จันทรวินทร์, ข้อมูลพื้นฐานถึง  
ศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 18.

1: โครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 จัดโครงสร้างทางการเมืองให้เห็นรูปธรรมเป็นกลไกมีสาระสำคัญคือ ให้มีวุฒิสภาและวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาไปก่อน จนกระทั่งจะมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดว่าจะมีขึ้นภายใน 90 วัน นั่นหมายความว่าองค์การรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยสองสภา วุฒิสภาพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภา โดยให้อำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนั้นยังให้อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ (มาตรา ๑1) ซึ่งรวมความไปถึงอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินด้วย

องค์การวุฒิสภาที่มีอำนาจมากตามความในรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น อาจจะเป็นความประสงค์ของคณะรัฐประหารที่ได้ร่างเตรียมไว้ล่วงหน้า เพื่อที่จะใช้องค์การวุฒิสภาเป็นฐานคำจูนอำนาจให้กับรัฐบาลชุดต่อไป ซึ่งจะต้องเป็นรัฐบาลของคณะรัฐประหารนั่นเอง แต่ความตั้งใจ เช่นนี้ได้กลับส่งผลสะเทือนต่อรัฐบาลของคณะรัฐประหารเสียเอง เมื่อคณะรัฐประหารยังไม่กล้าที่จะดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล อันเนื่องมาจากสาเหตุของความไม่แน่ใจจากการยอมรับความชอบธรรมทางการเมืองจากนานาประเทศ คณะรัฐประหารได้เชิญให้ นายควงฯ ขึ้นมาจัดตั้งรัฐบาล คณะรัฐประหารย่อมคาดหวังว่ารัฐบาลนายควงฯ คงจะต้องดำเนินนโยบายตามความเห็นชอบของคณะรัฐประหารด้วย แต่นายควงฯ กลับแสดงความ เป็นอิสระของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็น เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีในบุคคลของคณะรัฐประหารหรือบุคคลที่เป็นพรรคพวกของ จอมพล ป. เลาย ดังได้กล่าวมาแล้วหรือในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ กลไกของระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของพรรคการเมืองจึงยังคงมีอยู่ แม้ว่ากลไกนี้จะแสดงบทบาททางการเมืองมิได้เป็นไปตามลักษณะพรรคการเมืองอย่างแท้จริงในความหมายของพรรคการเมืองแบบคลาสสิกก็ตาม

ประเด็นที่น่าสังเกตร่วมไปก็คือ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งองค์การอภิรัฐมนตรี จำนวน 5 นาย ขึ้นทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน โดยมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ



กรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงเป็นประธาน องค์การนี้เป็นองค์การที่ทวนกลับไปสู่แนวทางปฏิบัติคณะอภิรัฐมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 7 เชื่อกันว่าคณะรัฐประหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทหารที่เป็นกำลังสำคัญในการรัฐประหาร เป็นนายทหารที่จงรักภักดีต่อระบอบกษัตริย์หรือมีแนวคิดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากกว่าที่จะมีแนวคิดของระบอบประชาธิปไตย เหมือนกับนายทหารรุ่นจอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งได้มีโอกาสไปเรียนยังต่างประเทศ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ "ได้ดุ่ม" นี้ก็คือ พ.อ.หลวงกาจสงคราม เป็นนายทหารที่มีได้เคยร่วมในการเปลี่ยนแปลงอำนาจจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยแบบไทย จึงไม่น่าประหลาดใจแต่ประการใดที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 (ชั่วคราว) จึงได้ให้อำนาจแก่ประมุขของรัฐมาก โครงสร้างของระบอบการปกครองออกมาในรูประบอบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>1</sup> พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีมาก ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ประธานอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกล่าวได้ว่าพระราชอำนาจนี้ทำให้พระมหากษัตริย์เป็นทั้งองค์ประมุข ความเป็นรัฐมนตรีอาจสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดยพระบรมราชโองการกล่าวได้ว่า พระราชอำนาจนี้ทำให้พระมหากษัตริย์เป็นทั้งองค์พระประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล แต่เป็นเรื่องทางทฤษฎีในทางปฏิบัติพระราชอำนาจดังกล่าวจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

พระราชอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พระราชอำนาจเกี่ยวกับนโยบาย กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาต บทบัญญัติ เช่นนี้อาจจะมีคุณค่าทางกฎหมายแต่ยากที่จะมีผลปฏิบัติในทางการเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภา พระราชอำนาจมีมากเช่นเดียวกัน ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติโดยเด็ดขาด นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ร่วมกับรัฐบาลสามารถ

<sup>1</sup> โครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับในยุคที่สองนี้ นั้น ปรดศึกษารายละเอียดจากตัวบทรัฐธรรมนูญ และศึกษาโครงสร้างแบบสรุปได้จาก พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย" ใน รัฐธรรมนูญชาวบ้าน, ชัยอนันต์ สุกทวนิช และคณะ, บรรณาธิการ, หน้า 30-38.

ที่จะออกกฎหมายได้ในบางโอกาส นอกจากพระราชอำนาจทั้งสองประการดังกล่าวนี้ ก็เป็นพระราชอำนาจที่ทรงมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้แก่พระราชอำนาจในการยุบสภาพระราชอำนาจเกี่ยวกับสมัยประชุมของสภา

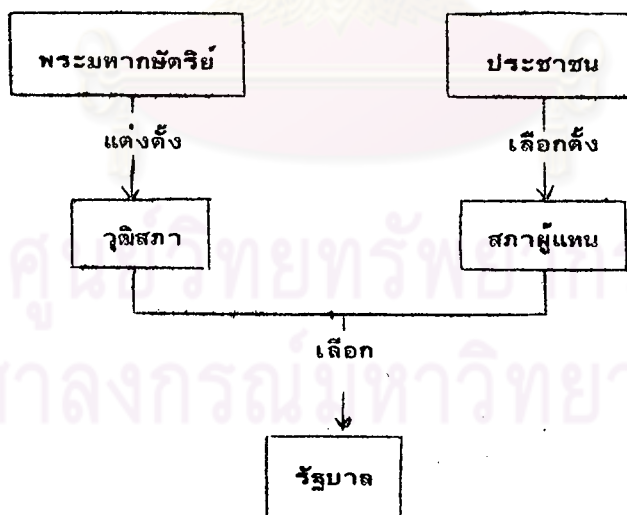
#### แผนภูมิที่ 4

#### โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4

ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490

ลักษณะทั่วไป

1. ใช้ระบบรัฐสภา มี 2 สภา คือสภาผู้แทนและวุฒิสภา ในทางปฏิบัติวุฒิสภามีอำนาจมากเกือบเท่าสภาผู้แทนราษฎร
2. ดำเนินข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทน
3. รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา



ผู้ร่าง พันเอก กวาง กาจสงคราม

สำหรับรัฐสภานั้น ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนสมาชิกวุฒิสภาพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกผู้แทน รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามข้าราชการประจำ เป็นสมาชิก วุฒิสภาและวุฒิสภามีอำนาจมาก นอกจากจะสามารถประชุมกันได้ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ แล้ว วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลยังอาจทำหน้าที่รัฐสภาจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะสำเร็จ เรียบร้อย อำนาจอื่น ๆ ที่สำคัญของวุฒิสภา เช่น ยับ ยั้ง ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยหรือลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ถ้าหากสภาผู้แทนยืนยัน ตามเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐ สภาและวุฒิสภายังมีอำนาจในการลงมติความไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนในการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี การกำหนดอายุของสมาชิกสภาผู้แทนไว้สูงเช่นนี้พอจะเป็นที่เข้าใจได้ เมื่อ พิจารณาถึงแนวโน้มในทางอนุรักษ์นิยมของโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ 2490 ยังคงระบุระบอบรัฐสภาเอาไว้แต่เป็นระบอบรัฐ สภาที่ให้อำนาจแก่ประมุขของรัฐมาก ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้แก่รัฐบาลอำนาจของรัฐบาลมีมากขึ้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าวุฒิสภาเป็นสภาแต่งตั้งและสมาชิกเป็นข้าราชการประจำได้ด้วย

## 2. โครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้รับการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีขึ้น โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ มีขึ้นในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 โดยสภาทั้งสอง (สภาผู้แทนและวุฒิสภา) ได้ประชุม ร่วมกันเพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 และได้ประชุมกันต่อไปจนถึงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2491 จึงได้ ร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณา รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2492 คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมาจากวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ภายใต้โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่พยายามขจัดระบอบอำมาตยาธิปไตยหรือการปกครองโดยข้าราชการของข้าราชการออกไป โดย แยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองในขณะเดียวกันก็หลีกเลี่ยงไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบ

ง่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยห้ามข้าราชการประจำ เป็นวุฒิสมาชิก และให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยลงไป เมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 นอกจากนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้อย่างดีที่สุด เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพ ประสิทธิภาพการสุดท้าย เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดอุดมการณ์ของสังคมไทย เอาไว้ เป็นสังคม เสรีนิยม

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญ ๆ หลายประการ อาทิ พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในการยุบสภา และในการขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์มากขึ้น (ยกเว้นการยุบสภา) หรือไม่ก็สามารถใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่มากกว่ายี่สิบห้าคน ประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เกี่ยวกับองคมนตรี พระราชอำนาจมีลักษณะ เป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ พระมหากษัตริย์ทรง เลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอีก ไม่มากกว่าแปดคนประกอบ เป็นคณะองคมนตรี

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ห้ามข้าราชการประจำ เป็นรัฐมนตรีเป็นการแสดงออกถึงความพยายามที่จะแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง นอกจากนี้รัฐมนตรีจะทำการค้าไม่ได้ รัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาก็ได้ ไม่มากก็ได้ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทน

รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน เช่นเดียวกับรัฐมนตรีสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนหนึ่งร้อยคน พระมหากษัตริย์ทรง เลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับ เลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกแห่งสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มีอำนาจมากพอ

ใช้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ วุฒิสภาไม่มีอำนาจ เสนอร่างกฎหมาย แต่ก็มีอำนาจยับยั้งที่มีประสิทธิภาพ สมาชิกนั้นมีสิทธิตั้งกระทู้ถามหรือขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ นอกจากนี้ในกรณีที่สภาผู้แทนเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ วุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทน การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนให้กระทำภายหลังที่ได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญระบุไว้เลยถึงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนโดยให้ใช้วิธีรวมเขตจังหวัด อำนาจที่สำคัญของสภาผู้แทนและวุฒิสภาไม่มีได้แก่ การให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะโดยสมาชิกสภาผู้แทนไม่ว่ากว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อ เสนอญัตติ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในรูประบอบรัฐสภา และพยายามที่จะให้เป็นระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองและวุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลจริง ๆ ไม่ได้มีบทบาทเป็นสภาค้ำจุนอำนาจของรัฐบาล กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างนิติบัญญัติกับบริหารขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของรัฐกับเสรีภาพของประชาชน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่าง ๆ ว่าด้วยเสรีภาพราษฎรในแง่แล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นตามแนวเสรีนิยมคลาสสิกซึ่งมีความกังวลเป็นอย่างมากในเรื่องดุลยภาพระหว่างอำนาจของรัฐกับเสรีภาพของประชาชน และดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในประวัติรัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เสรีที่สุด

๑. โครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

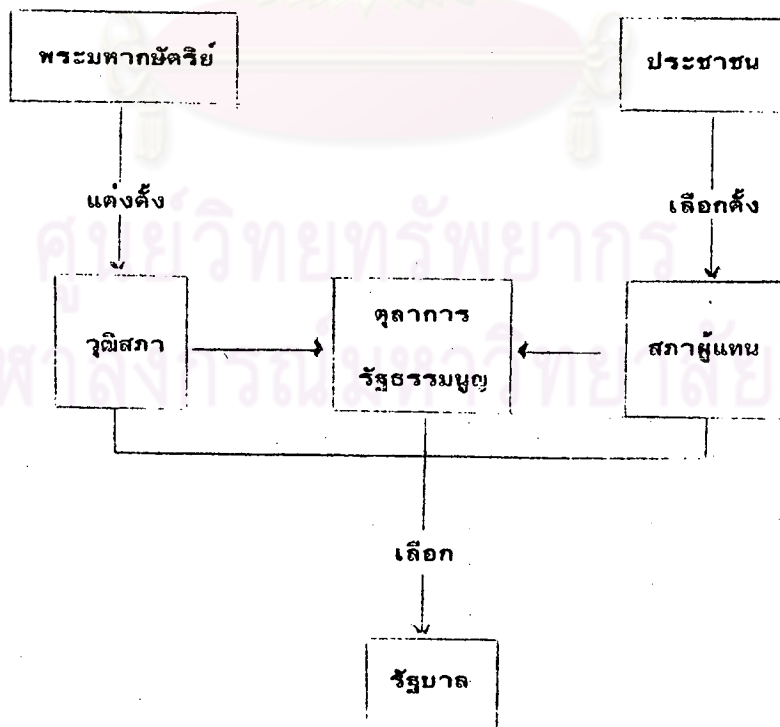
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ถูกยกเลิกโดยรัฐประหาร พ.ศ. 2494 ได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีก โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น กำหนดให้มีคณะองคมนตรี ตุลาการรัฐธรรมนูญแนวนโยบายแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามโครง

## แผนภูมิที่ 5

## โครงสร้างของรัฐธรรมบญฉบับที่ 5

ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

- ลักษณะทั่วไป 1. มี 2 สภาคือ สภาผู้แทน และวุฒิสภา
2. ห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน
  3. ห้ามรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาทำการค้ามีหุ้นส่วนหรือเป็นกรรมการในบริษัทการค้า
  4. รัฐมนตรีไม่จำเป็นจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา
  5. ให้หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ แก่ประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ



ผู้ร่าง สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สร้างของระบอบการปกครองก็คือโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นั้นเอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 (ดูโครงสร้างตามแผนภาพหน้าถัดไป)

ง. ข้อสรุปลักษณะระบอบประชาธิปไตยแบบไทยปี พ.ศ. 2490-2500

จากความผันผวนทางการเมืองตามที่ได้วิเคราะห์ทั้งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะในห้วงเวลา 10 ปีนี้กับการวิเคราะห์ให้เห็นถึงรูปธรรมของกลไกทางการเมืองการปกครองอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับแล้วนั้น พอที่จะสรุปลักษณะของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยในระยะเวลาดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ลักษณะโดยทั่วไปขององค์การนิติบัญญัติและบริหารไม่แตกต่างกัน องคมนตรีนิติบัญญัติกับบริหารในยุคแรกมากนัก กล่าวคือที่มาแห่งอำนาจทั้งสององคกรมิได้มาจากฐานอำนาจอธิปไตยจากปวงชนอย่างสมบูรณ์ วุฒิสมาชิกยังคงเป็น เรื่องที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นฐานอำนาจของฝ่ายบริหาร ปวงชนไทยยังไม่ได้แสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามรูปแบบแนวคิดระบอบประชาธิปไตยคลาสสิก วุฒิสภามีอำนาจมากหรือเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลใดก็ได้ที่ไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งได้ อย่างไรก็ดี นายควงฯ ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2491 อันเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8 ของประเทศไทย พรรคประชาธิปไตยได้รับการเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อายุของการเป็นนายกรัฐมนตรีผู้มาจากการเลือกตั้งบริหารครั้งสุดท้ายได้เพียง 1 เดือนแล้วถูกคณะรัฐประหารบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งส่วนจอมพล ป. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งสุดท้ายซึ่งถึงแม้ว่าจอมพล ป. จะมาจากการเลือกตั้งโดยสมัครลงรับเลือกตั้งในจังหวัดกรุงเทพฯ แต่การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2500 ครั้งนั้นก็เป็นอย่างทุจริต จนกระทั่งมีการเดินขบวนจากกลุ่มนิสิต นักศึกษา ประชาชน ผู้ไม่พอใจผลการเลือกตั้งและเรียกร้องให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นโมฆะ การลงสมัครรับเลือกตั้งของจอมพล ป. จึงไม่อาจเป็นเรื่องแสดงความชอบธรรมแห่งอำนาจให้กับจอมพล ป. ได้

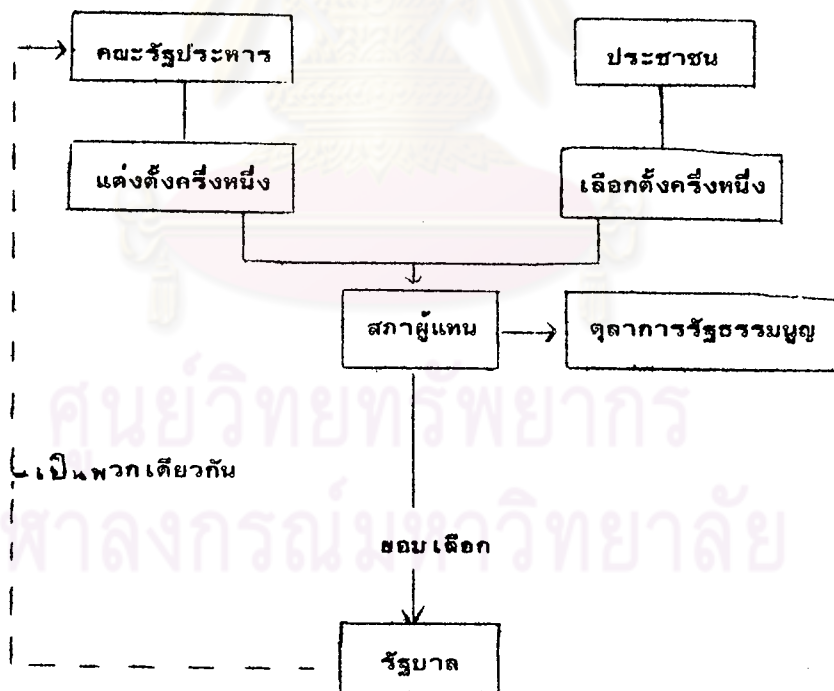
ถึงแม้ว่าฐานที่มาขององค์กรฝ่ายบริหารและรัฐสภาจะไม่อาจส่งผลในเรื่องความ

## แผนภูมิที่ ๑

## โครงสร้างของรัฐธรรมนุญฉบับที่ ๑

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. 2495

- ลักษณะทั่วไป
1. ใช้ระบบรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลใช้อำนาจเผด็จการ
  2. ไม่มีบทบัญญัติ ห้ามข้าราชการประจำเล่นการเมือง
  3. รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกครึ่งหนึ่ง เพื่อค้ำจุนอำนาจของตน
  4. รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาหรือไม่เป็นก็ได้
  5. รัฐธรรมนุญฉบับนี้แก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนุญฉบับที่ 2





ชอบธรรมแห่งอำนาจทางการเมืองได้ แต่ผู้นำทางการเมืองก็ยังคงจัดให้มีอยู่ตลอดเวลา  
รัฐบาลชุดนายควงฯ ได้แสดงออกให้เห็นถึงคุณค่าหลักการแนวคิดระบอบประชาธิปไตยบ้าง  
ดังกรณีการจัดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปี พ.ศ. 2489 ส่วนจอมพล ป. ถึงจะเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยบ้างหรือไม่ก็  
ตาม จอมพล ป. ก็ยังปล่อยให้มีส่วนประกอบของระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าง เช่นกัน

ประการที่สอง กลไก กติกา ของระบอบประชาธิปไตย นอกจากเรื่องการเลือก  
ตั้งและ เรื่องพรรคการเมืองที่จัดให้มีขึ้นอย่างฉาบฉวยดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น ๆ บ้างแล้ว  
การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีความวาระก็พอมีให้เห็นอยู่บ้างจากกรณีที่นายควงฯ ลา  
ออกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 ภายหลังจากการเลือกตั้งโดยทั่วไป  
แต่สำหรับ จอมพล ป. แล้ว ยุคหลังของท่านผู้นี้จะไม่ให้ความสำคัญแก่กติกาแบบนี้อีกต่อไป  
โดยที่รัฐสภาจะลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2496 ต่อเนื่องปี  
พ.ศ. 2497 โดยรัฐบาลได้แปรญัตติว่า “ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง” นายกรัฐมนตรีก็ได้ลาออก  
จากตำแหน่งแต่อย่างใดกลไกและกติกาทางการเมืองที่ฉาบฉวยเหล่านี้จะถูกทะเลาะเถียงมากขึ้นใน  
สมัยจอมพลสฤษดิ์ ค่อยไป

ประการที่สาม แม้ว่ากลุ่มของจอมพล ป. จะผลักดันให้รัฐบาลนายควงฯ ออกไป  
แล้วแต่ก็ได้ เติบโตโครงสร้างระบอบการปกครองที่มีอยู่ในขณะนั้นตรงกันข้ามแม้จอมพล ป.  
กลับรักษาโครงสร้างและวิธีการของพรรคประชาธิปัตย์และวุฒิสภาเอาไว้ดูประหนึ่ง เป็นการ  
วาดภาพอนาคตทางการเมืองไทยให้กลับไปสู่สมัยบ้านเมืองดี เสมือนหนึ่งกับว่าให้พระมหา-  
ษัตรีย์มีอำนาจมากขึ้น แต่จริง ๆ แล้ว ผู้ที่คุมอำนาจได้อาศัยพวกนิยมฝ่ายเจ้า เป็นเครื่อง  
มือ นอกจากการแต่งตั้งหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤษดากร เป็นผู้เชี่ยวชาญในคณะรัฐบาลด้วยแล้ว  
ก็ยังมีแต่งตั้งเจ้านายขุนนางเก่า ตลอดจนพวกปฏิภิกิริยาเข้าอยู่ในคณะรัฐมนตรีด้วย ดัง  
เช่นพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย พระยาเทพหัสดิน ๗ อยุธยา ทั้ง ๆ ที่จอมพล ป. เป็นผู้สั่งประ-  
หารชีวิตลูกชายทั้งสองของพระยาเทพหัสดิน เสียเองอีกด้วย<sup>1</sup> สำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์

<sup>1</sup> ศ. ศิวลักษณ์ “นายปรีดีที่ข้าพเจ้ารู้จัก”, มติชนสุดสัปดาห์ 6(6-11 มิถุนายน

นั้น ถึงจะดูว่ามีการยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์มากกว่าในสมัยท้าวปี พ.ศ. 2475-2490 แต่ก็มีได้มีการแสดงความจงรักภักดีอย่างแท้จริง ดังกรณีที่คณะรัฐประหารกระทำการรัฐประหารตัวเองหรือ "รัฐประหารเจียม" ประกาศเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 โดยหันกลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 อีกครั้งหนึ่งนั้น คณะรัฐประหารได้ลงมือกระทำการในขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันกำลังเสด็จนิวัติพระนคร ขณะที่ยังเหลือพระที่นั่งของไทยแล้วและจอดรออยู่ที่ในอ่าวไทย สิ่งซึ่งคณะรัฐประหารทำประหนึ่งว่ายกย่องฝ่ายเจ้าขึ้นมาใหม่ก็เพียงแค่สร้างประเพณีกับลงกราบถวายบังคม พระราชพิธีถวายพระเพลิงตลอดจนงานบรมราชาภิเษกเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นมาในยุคสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามหรือของพวกคณะรัฐประหารทั้งสิ้น<sup>1</sup>

ประการที่สี่ เรื่องเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานจะถูกริดรอนและบีบคั้น เอากับประวัติกองการเมืองอย่างรุนแรงพอ ๆ กับสมัยท้าวปี พ.ศ. 2475-2490 แต่สมัยยุคที่สองนี้เป็นยุคมีดที่ "ทองทัฬหี 4" อันได้แก่ทองทัฬหีราวมีอิทธิพลมาก การมาดทรงกรมทางการเมืองมีบ่อยครั้ง เสรีภาพจึงไม่อาจมีขึ้นได้จริง ๆ ในทางปฏิบัติบทบัญญัติในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญไทยส่วนมากรวมทั้งฉบับปี พ.ศ. 2492 มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นมากเกินไปถึงกว่านั้นยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในอันที่จะประกาศภาวะฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกได้โดยง่าย ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพที่กำหนดไว้ไม่มีความหมาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

<sup>2</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การป้องกันกำจัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน", ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะ, บรรณาธิการ, หน้า 146-