

บทที่ 2

## สภาพทั่วไปก่อนการยก



เนื่องจากกฎเกณฑ์มีความเกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ย่อมยาก จึงจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงสภาพการณ์ด้านต่างๆไว้พอสังเขปดังต่อไปนี้

### 2.1 สภาพทางเศรษฐกิจ

สำหรับภาวะทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองนั้น ปรากฏว่าตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันยังไม่อยู่ในระดับที่ดี ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีรากฐานทางเศรษฐกิจแบบปฐม อันได้แก่การเกษตรกรรมแต่ดั้งเดิมมาจนกระทั่งหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง สภาพทางเศรษฐกิจของเราขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมอย่างเต็มที่ ประมาณร้อยละ 88<sup>1</sup> ของประชาชนทั้งประเทศอาศัยอยู่ในท้องถิ่นชนบท การทำมาหากินต้องพึ่งพาสินค้าเกษตรตามธรรมชาติเป็นประการสำคัญ ฐานะของประชาชนจึงเท่ากับขึ้นอยู่กับธรรมชาติว่าจะอำนวยให้หรือไม่ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจมากนัก แม้ในรัชกาลพระยามโนปกรณนิติธาดาจะได้มีการคิดวางแผนการณเศรษฐกิจขึ้นมา แต่ก็มีได้ไม่นาน ไร่ ประกอบกับบ้านเมืองในขณะนั้นอยู่ในระยะที่สับสน ทำให้ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจจึงยังมิได้รับการพิจารณาปรับปรุงจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ ลักษณะของความเจริญทางเศรษฐกิจปรากฏเฉพาะบริเวณภายในตัวเมืองเท่านั้น และแม้รัฐบาลจะมีโครงการในการที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้นดังจะเห็นได้จากประกาศคณะราษฎร และจากนโยบายของรัฐบาลแทบทุกสมัย แต่สภาพทางเศรษฐกิจก็ยังคงไม่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะการตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงอันเป็นผลเนื่องจากการใช้จ่ายเงินในระหว่างสงคราม และผลของสนธิสัญญาซึ่งไทยต้องทำกับประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรภายหลัง

<sup>1</sup> ไพบูลย์ ช่างเขียน, คร., ลักษณะสังคมและการปกครองประเทศไทย (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช 2514) หน้า 8

หลังสงครามและที่สำคัญก็เพราะรัฐบาลขาดแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เห็นได้จากรายงานเปรียบเทียบงบประมาณรายรับรายจ่ายของประเทศซึ่งรวบรวมขึ้นโดย นาย คอคล์ ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการคลังสำหรับระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2484 ถึง พ.ศ. 2493 เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1

พ.ศ.	รายได้ (ล้านบาท)	รายจ่ายสามัญ (ล้านบาท)	รายจ่ายวิสามัญ (ล้านบาท)	+ รายได้เกินรายจ่าย - รายจ่ายเกินรายได้ (ล้านบาท)
2484	161.0	146.9	52.0	-37.9
2485	147.4	134.4	65.6	-52.6
2486	211.6	140.8	120.3	-49.4
2487	286.0	225.9	164.8	-104.7
2488	314.7	312.9	112.3	-110.5
2489	628.5	280.3	339.2	8.9
2490	993.5	504.6	628.1	-139.3
2491	1689.3	612.0	1020.0	-57.3
2492	1914.3	657.7	1409.5	-152.8
2493	1949.3	924.8	1577.8	-553.3
2494	2500.1	3498.5		-998.4
2495	3055.0	4636.9		-1481.9

ที่มา . สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย, ฉบับที่ 2 , พ.ศ. 2494-2495, สำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, หน้า 103 และคึกฤทธิ์ ปราโมช, สยามรัฐรายวัน, 25 สิงหาคม 2494

ตัวเลขข้างต้นเป็นยอดเงินรายได้จริง และรายจ่ายจริงตั้งแต่ พ.ศ. 2484-2492 ส่วนปีพ.ศ. 2493-2494 และ 2495 นั้นเป็นตัวเลขตามงบประมาณ

จากตัวเลขข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าประเทศไทย ได้ใช้จ่ายเงินเกินรายได้ทุกปีนับตั้งแต่พ.ศ. 2484 เป็นต้นมา ยกเว้น พ.ศ. 2489 ซึ่งมีรายได้เกินรายจ่ายก็เพราะรายจ่ายวิสามัญนั้นได้จ่ายไปเต็มตามที่ได้อนุมัติไว้ในงบประมาณ รายได้แผ่นดินในระยะเวลา 10 ปีนี้ได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 10 เท่าตัว และในขณะเดียวกันรายจ่ายของแผ่นดินก็ได้เพิ่มขึ้นตามในระดับเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลา ระหว่าง พ.ศ. 2490-2495 ปรากฏว่ารายรับและรายจ่ายตามงบประมาณประจำปีของรัฐบาล มีรายจ่ายเกินรายรับสูงมากขึ้นทุกปี ใน พ.ศ. 2493 รายจ่ายตามงบประมาณสูงกว่ารายรับ 553.3 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2495 รายจ่ายตามงบประมาณสูงกว่ารายรับ 1481.9 ล้านบาท การที่รายจ่ายตามงบประมาณมีจำนวนสูงกว่ารายรับก็เพราะเหตุว่าในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินในการป้องกันราชอาณาจักร เพราะระยะเวลาดังกล่าวส่วนมากเป็นเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม และระยะหลังสงครามก็มีการใช้งบประมาณในการบูรณกิจการทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นในระหว่าง พ.ศ. 2493-2495 รัฐบาลได้เพิ่มเงินพิเศษประจำเดือนชั่วคราวของข้าราชการสูงขึ้นอีกด้วย

ทางด้านการค้าระหว่างประเทศ ปรากฏว่าระหว่าง พ.ศ. 2486-พ.ศ. 2490 ราคาสินค้าเข้าทั้งหมดสูงกว่าราคาสินค้าออกทำให้มีหนี้สินค้างชำระนอกประเทศมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามตัวเลขสำหรับ พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2492 เป็นตัวเลขที่น่าพอใจ เพราะปรากฏว่าดุลการค้าระหว่างประเทศของเราเป็นดุลยที่เราเป็นเจ้าหนี้ตั้ง 2 ปี

ทางด้านการเงินปรากฏว่า ปริมาณธนบัตรออกใช้ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาอยู่ในระยะเวลาดังกล่าวถึงนี้ คือตั้งแต่จำนวน 97.3 ล้านบาท เมื่อพ.ศ. 2484 , 2917.7 ล้านบาทในวันสิ้นปี พ.ศ. 2490 จนถึง 3,332.2 ล้านบาท เมื่อพ.ศ. 2493 , 5,567.7 ล้านบาทในวันสิ้นปี พ.ศ.

2494 และ 5702.5 ล้านบาทในวันสิ้นปี พ.ศ. 2495 ทั้งนี้แสดงว่าในระยะ 5ปีระหว่างพ.ศ. 2490-2494 หนี้ครที่ไ้หมุนเวียนมีเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 92<sup>1</sup> ทั้งนี้ย่อมมีผลทำให้ค่าครองชีพโดยทั่วไปมีอัตราสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีค่าครองชีพดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2

ธันวาคม	2485	กรณีค่าครองชีพ	286
"	2486	"	332
"	2487	"	905
"	2488	"	826
"	2489	"	1,038
"	2490	"	1,140
"	2491	"	1,175
"	2492	"	1,188
ตุลาคม	2493	"	1,234

ที่มา กรมการสนเทศ

กรณีค่าครองชีพข้างต้นมีความหมายว่า บุคคลที่ใช้เงิน 286 บาท ซื้อสินค้าที่จำเป็นในการครองชีพเมื่อ พ.ศ. 2485 จะต้องใช้เงินถึง 1,234 บาท เพื่อซื้อสินค้าจำนวนเดียวกันในปี พ.ศ. 2493

จากตัวเลขงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐบาล จำนวนเงินตราที่หมุนเวียนอยู่ในท้องตลาด ตลอดจนดัชนีค่าครองชีพ ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังตกอยู่ในภาวะเงินเฟ้อซึ่งมีผลทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมต่างๆที่กล่าวมาแล้ว ประกอบเข้ากับประเทศไทย ในขณะนั้นมีได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะใช้เป็นแนวทางในการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>1</sup> สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย, เรื่องเติม, หน้า 103

จึงเป็นเหตุให้งบประมาณที่นำมาใช้ในการพัฒนาบางครั้งสูญเปล่าบางครั้งได้ผลแต่ก็มีได้เต็มที่ก็ตาม  
 ของการ เพราะเกิดอุปสรรคจนทำให้ไม่อาจปฏิบัติการให้สำเร็จได้ ทั้งนี้เพราะเรายังขาดการ  
 วางแผนงานทางการพัฒนาที่ดี

นับแต่ปีพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลที่เข้าบริหารงานทุกคณะมีนโยบายในการทะนุบำรุง  
 เศรษฐกิจกันทุกรัฐบาล แต่จากสถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศที่สับสนทำ  
 ให้งานทางด้านการพัฒนาการต่างๆ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจซึ่งถือว่าเป็นเรื่องรากฐานการ  
 ดำรงชีพของราษฎรมิได้ก้าวไปไกลเท่าที่ควร สภาพทางเศรษฐกิจของไทยมาเริ่มต้นตัวขึ้นตั้งแต่  
 ปี พ.ศ. 2493 แต่ก็เป็นไปโดยไม่ค่อยราบรื่นนัก เพราะเป็นการพัฒนาโดยไม่มีรูปแบบหรือวาง  
 แผนงานล่วงหน้าอย่างจริงจัง โดยจะเห็นได้จากนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่ไม่อาจแก้ไขให้  
 ดุลวงไปไคของรัฐบาลทุกสมัยนับแต่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา จนกระทั่งถึงรัฐบาลนายทอง  
 อภัยวงศ์ในปี พ.ศ. 2491 และเป็นสาเหตุสำคัญที่คณะผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารจุดต่างๆนำมาอ้าง  
 เพื่อทำการยึดอำนาจ

แม้ในสมัยของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม (2491) ซึ่งเป็นผู้กล่าวในการให้สัมภาษณ์ถึง  
 "ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องเศรษฐกิจของประเทศไทย ถ้าประเทศของเรามีฐานะ  
 ทางเศรษฐกิจเข้มแข็งดีแล้ว ปัญหายุ่งยากอื่นๆอาจจะค่อยบันเทาเบาบางลง"<sup>1</sup> แต่กระนั้นก็  
 จากนโยบายของรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงครามที่แถลงต่อสภาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2491 ก็  
 ยังมีได้มีแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะคิดตามมา คงมีแก่นนโยบายเป็นรายการโดยทั่วไป  
 ไปเท่านั้นดังปรากฏตามคำแถลงนโยบายในรัฐสภาดังนี้<sup>2</sup>

โดยเหตุที่ประชาชนต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ปัจจุบันดังที่เป็นอยู่อาทิ เช่น เครื่องอุปโภค  
 แຫพทุกอย่างแม้ที่มีอยู่พอกินพอใช้ก็มีราคาแพง ในสถานการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า  
 ความแพงแห่งชีวิตมิได้อยู่ที่ราคาของอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาภาวะของเงินตรา ซึ่งจะต้อง

<sup>1</sup> สิริ เปรมจิตต์, ชีวิตทางการเมืองของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม, (พระนคร: อักษรสาสน์การ  
 พิมพ์, 2500) หน้า 50

<sup>2</sup> ประยุทธ์ สิริพิพันธุ์, ฟ้าประชาธิปไตย (พระนคร: เนติสาสน์, 2513) หน้า 301-302



ซึ่งจะต้องรีบแก้ไขและในเวลาเดียวกันจำเป็นต้องสร้างรากฐานสังคมและความเป็นอยู่ของพลเมืองไว้ให้แข็งแรง เพื่อที่จะต้านทานความผันผวนของเหตุการณ์ในอนาคต ฉะนั้นการแก้ปัญหาเรื่องการครองชีพ รัฐบาลนี้จึงจะดำเนินการในเรื่องเงินตรา เรื่องราคา และเรื่องรากฐานสังคม

1. ในเรื่องเงินตรา จะสร้างเสถียรภาพของเงินตราโดยทางงบประมาณให้ได้คุณภาพ และจัดให้เงินตรามีการหมุนเวียนโดยสะดวก
2. ในเรื่องราคาของ รัฐบาลนี้จะให้ราคาของถูกลงโดยวิธีเพิ่มผลผลิต ส่งเสริมอุตสาหกรรมให้ความสะดวกในการขนส่งและการจำหน่าย ปรามปรามการกักตุนและป้องกันการค้ำกำไรเกินควร
3. ในเรื่องรากฐานสังคมจะดำเนินการดังต่อไปนี้
  - ก. จัดให้มีการประกันสังคมเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอาชีพทางรับจ้าง
  - ข. จะจัดตั้งและขยายสหกรณ์รูปต่างๆ ให้แพร่หลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ประเภทหาทุน สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์บริโภคน และสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน
  - ค. ส่งเสริมงานอาชีพโดยถือหลักให้ผู้ประกอบการอาชีพสามารถเป็นเจ้าของกิจการร้านค้าหรือโรงงานของตนเอง รัฐจะเคารพกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการประกอบกิจการนั้นๆ
  - ง. กิจการใดที่เป็นการใหญ่เกินกำลังที่เอกชนจะทำได้หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ รัฐจะทำเองโดยให้เอกชนได้มีส่วนหรือปล่อยให้เอกชนทำ โดยรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนตามสมควร

และในวันที่ 6 กรกฎาคม 2492 คณะรัฐบาลของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม โดยจอมพล แปลก พิบูลสงครามเองในฐานะนายกรัฐมนตรี เมื่อชนะการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2492 ก็ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง โดยจะยกเอาแต่เฉพาะทางด้านเศรษฐกิจมากล่าวไว้ในที่นี้ดังต่อไปนี้

#### ด้านการเกษตร

1. จะจัดการส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยได้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทั้งในส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัย และที่ประกอบการทำมาหากินของตน
2. จะบำรุงส่งเสริมการผลิตพืชผลต่างๆ และการเลี้ยงสัตว์ให้ทวีคุณภาพและปริมาณยิ่งขึ้นโดย

ก. ชลประทานราษฎร จะได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักรโดยด่วน และควบคุมงานให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ชลประทานจะได้เร่งรัดงานตามโครงการที่ได้ดำเนินการอยู่ให้เสร็จเร็วขึ้นส่วนทอง-  
ที่ที่ยังไม่มีโครงการก็จะเริ่มดำเนินการต่อไป และจะได้ส่งเสริมการส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกด้วย  
วิธีอื่นให้เพียงพอ

ข. จะได้นำเงินและส่งเสริมพันธุ์พืชให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตลอดจนการใช้จ่ายและเครื่องจักร  
ทุนแรง

ค. จะได้นำเงินส่งเสริมการเลี้ยงปศุสัตว์ และสัตว์พาหนะ ตลอดจนการหาพันธุ์ที่ดีกว่า จะ  
จัดการเพาะปลูกพืชที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ จะได้ส่งเสริมและจัดทำวัคซีนให้พอแก่ความต้องการและ  
เร่งปราบโรคระบาดสัตว์

ง. จะส่งเสริมและขยายการเพาะพันธุ์ปลาน้ำจืดสำหรับเป็นอาหารของประชาชนในภาค  
ต่าง ๆ ทั่วไป การประมงทางทะเลจะได้ตั้งสถานีการประมง และจะได้จัดการส่งเสริมการจำ  
หน่ายทุกชนิดให้ประชาชนได้รับผลดียิ่ง

จ. จะขยายการสหกรณ์รูปต่าง ๆ ให้แพร่หลายมากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ประเภท  
ทุนเช่าซื้อที่ดินและประเภทร้านค้า

3. จะบำรุงรักษาป่าและพันธุ์ไม้ให้เจริญยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกันจะได้ส่งเสริมให้มีสินค้าไม้  
และของป่าพอแก่ความต้องการใช้ภายในประเทศและส่งเป็นสินค้าไปนอกประเทศด้วย
4. จะบำรุงส่งเสริมการปลูกยางพารา เพื่อให้ได้สินค้ายางพาราทวียิ่งขึ้น จนเป็นสินค้าสำคัญ  
ของประเทศต่อไป
5. จะส่งเสริมการศึกษาในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ให้ก้าวหน้า และจะได้พยายามให้  
การศึกษอบรมในวิชาการกลั่นกรองเลี้ยงสัตว์แก่ประชาชนให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ทั้งจะได้  
ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์การอาหารและเกษตรกรรมของสหประชาชาติด้วย

#### การอุตสาหกรรม

1. จะส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อแปลงวัตถุดิบภายในประเทศให้เป็นวัตถุดิบสำเร็จรูปสำหรับใช้  
ภายในประเทศ

2. จะเร่งการสำรวจแหล่งแร่ต่าง ๆ ทั่วประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นทั้งจะส่งเสริมการทำเหมืองแร่ ให้ได้มาซึ่งแร่จนเป็นสินค้าของประเทศ
3. จะปรับปรุงแก้ไขโรงงานของรัฐให้ผลิตผลได้ก็มากขึ้น
4. จะส่งเสริมให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐและของเอกชนให้เหมาะสมกับการผลิตประเภทอื่น ๆ
5. จะเร่งให้ได้มาซึ่งพลังจากไฟฟ้าน้ำตก
6. จะเร่งส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทุกสาขา

#### การคมนาคม

จะปรับปรุงส่งเสริมและขยายการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ตลอดจนการสื่อสารให้พอแก่ความต้องการของประเทศ ในการขนส่งสินค้าและโดยสารโดยเฉพาะ

- (1) การรถไฟ จะได้จัดการปรับปรุงสิ่งที่เสียหายจากการสงครามให้คืนดีใช้งานได้ จะได้สั่งซื้อรถจักร รถบรรทุก รถโดยสาร ทั้งเครื่องอุปกรณ์ในทางโรงงาน และการเดินรถ และจะได้สร้างทางรถไฟเพิ่มเติมต่อไปด้วยโครงการ
- (2) การทางหลวง จะได้เร่งบูรณะทางหลวงที่ชำรุดและจะได้สร้างทางตามโครงการสร้างทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัดทั่วราชอาณาจักรต่อไปโดยด่วน พยายามให้ทุกจังหวัดและทุกอำเภอ ติดต่อกันได้ และจะได้จัดหาเครื่องจักรทุนแรงมาใช้ในการบูรณะและสร้างทางหลวงเหล่านี้
- (3) ท่าเรือกรุงเทพ ฯ จะได้ปรับปรุงกิจการให้สมบูรณ์ตามโครงการเดิมต่อไป และจะได้เร่งรัดในการขุดลอกสันดอน เพื่อให้เรือซึ่งกินน้ำลึกประมาณ 21 ฟุต เข้าออกได้ กับจะพิจารณาสร้างท่าเรือต่อไป
- (4) การไปรษณีย์ โทรศัพท และการสื่อสารอื่น ๆ จะได้ปรับปรุงส่งเสริมและขยายให้กว้างขวางทั่วราชอาณาจักรจากที่ได้ทำมาแล้ว เพื่อสนองความต้องการของประชาชนทั่วไป
- (5) จะได้จัดการลดราคา หรือไม่เก็บค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นตามควร เหล่านี้ให้แก่พระภิกษุสงฆ์ คนเจ็บป่วย และเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามที่ทำได้



### การพาณิชย์

- (1) จะได้รักษาราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและพยายามให้ค่าลงตามกาลเวลาทั้งจะนำไปในทางให้การใช้จ่ายประหยัดที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็จะได้ส่งเสริมสนับสนุนให้คนไทยได้มีอาชีพในการค้า อันเป็นทางเดียวที่จะสร้างไว้ซึ่งเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ
- (2) จะได้ส่งเสริมให้มีสินค้าส่งออกไปจำหน่ายนอกประเทศให้มากที่สุด ในเวลาเดียวกันก็จะแนะนำให้ผู้รักษาคุณภาพให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้
- (3) สำหรับการควบคุมสินค้าขาเข้าและออกนั้น จะพยายามปฏิบัติให้เป็นที่ถือครองแก่ประชาชนนอกจากความจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของประเทศไทย
- (4) การค้าข้าว จะได้ร่วมมือกับองค์การอาหารและยาของสหประชาชาติที่จะไม่ขัดกับประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทย
- (5) จะได้จัดให้มีการรับรองคุณภาพสินค้าขึ้น

### การคลัง

การคลังเป็นปัจจัยแห่งการปกครอง และทำหน้าที่บำรุงบ้านเมืองกิจการทั้งปวงจะสำเร็จได้ควยก็ก็ต้องอาศัยความมั่นคงแห่งการคลังเป็นหลัก รัฐบาลนี้จึงจะสร้างไว้ซึ่งคุณภาพแห่งรายได้รายจ่ายแผ่นดิน เพราะเป็นรากฐานแห่งความมั่นคงของการคลังและจะอาศัยความเชื่อถืออันเกิดขึ้นจากความมั่นคงนั้นเป็นเครื่องมือระดมกำลังทุนมาใช้ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวทั้งจะดำเนินงานต่อไปทุกวิถีทาง ในอันที่จะให้เงินตราไทยมีเสถียรภาพสมบูรณ์ขึ้นในเวลาอันสมควร

เห็นได้ชัดว่านโยบายเท่าที่กล่าวมาของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม นั้น เป็นนโยบายพื้นฐานไม่มีอะไรที่แปลกใหม่ออกไป โดยพยายามให้ครอบคลุมถึงปัญหาทุกประการที่กำลังเป็นปัญหาทางการเศรษฐกิจในขณะนั้น อย่างไรก็ตามถึงแม้นโยบายจะดีแต่ถ้าสถานการณ์ไม่อำนวย

ปฏิบัติยอมรับสำเร็จได้ยาก จอมพลแปลก พิบูลสงครามเองก็ยอมรับว่า ปัญหาเรื่องค่าครองชีพหรือของแพงนั้น ยังมีปัญหาที่จะแก้ไขได้ในเวลาอันรวดเร็ว เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาอื่นหลายประการ ฉะนั้นการที่จะยกระดับค่าครองชีพได้ก็คงปรับปรุงทางด้านอื่นๆ เช่น การลงทุนภายในประเทศควบคู่กันไปด้วย

2. สภาพทั่วไปทางค่านิยมสังคม

สภาพทั่วไปทางค่านิยมสังคมของไทยนั้น เป็นไปในลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โครงสร้างสังคมไทยนับแต่สมัยพ.ศ. 2475 จนกระทั่งพ.ศ. 2494 จึงมีลักษณะที่ไม่ต่างกันนักโดยที่ประชาชนของประเทศไทยยังคงยึดอาชีพทางเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่และประชาชนส่วนใหญ่มีความพอใจในความเป็นอยู่ของตนเอง แม้ว่ามาตรฐานการครองชีพของประชาชนจะไม่สูงนัก พวกนี้มีความเป็นอยู่ต่างๆตามลักษณะของประเทศที่มีมรดกวัฒนธรรมชาติไม่ค่อยสนใจและรับรู้เหตุการณ์ทางด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการเมืองภายในประเทศเพราะรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ไกลออกไปจากท้องถิ่นของตน ชาวชนบทเหล่านี้ไม่มีความรู้ว่ามีหน้าที่อย่างไรหรือก่อให้เกิดประโยชน์อะไรแก่ตนได้บ้าง ลักษณะเช่นว่านั้นของประชาชนชาวไทยทำให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยแต่สมัยโบราณมาแม้จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ตลอดจนการปฏิวัติรัฐประหารครั้งต่อมามิได้ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นรากฐานทางจิตใจของคนไทยแต่ประการใด ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นสังคมที่รวมความสำคัญไว้ส่วนกลาง(CENTRALIZE SOCIETY) ซึ่งเป็นการรวมไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองการปกครอง ความเจริญทั้งทางด้านกาารเศรษฐกิจ การศึกษา การอำนวยความสะดวกสบายแก่ราษฎร ประชาชนที่อยู่นอกเขตนครหลวงออกไปได้รับบริการจากรัฐบาลไม่เท่าเทียมกับผู้อยู่ในนครหลวง นอกจากนั้นสังคมไทยยังอาจถือได้ว่าเป็นสังคม "เจ้านาย" ข้าราชการถือว่าตัวเองเป็นผู้มีเกียรติสูงกว่าประชาชน ประกอบกับสังคมไทยเป็นสังคมที่ยกย่องนับถือผู้อาวุโสกว่าอันเนื่องมาจากสภาพของครอบครัวไทย จึงทำให้การปกครองประเทศมักเป็นไปตามความคิดเห็นของข้าราชการผู้ใหญ่เป็นส่วนมาก ผู้น้อยก็ได้แต่คอยรับฟังคำสั่งเพื่อปฏิบัติตาม ประชาชนซึ่ง

<sup>1</sup> ไพบูลย์ ช่างเขียน, คร., เรื่องเดิม, หน้า 86

คำระบอบประชาธิปไตยน่าจะเป็นรากฐานแห่งอำนาจในการปกครองแทบจะไม่มีส่วนเข้าร่วมในการปกครองประเทศ เพราะในสังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่มีกรรมร่วมกันเป็นกลุ่มก้อนเพื่อปฏิบัติการทางการเมือง แม้แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา นับได้ว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ว่างเปล่า ไม่มีอุดมการณ์ต่างค่านการเมืองในระดับประชาชน<sup>1</sup> จากการเป็นสังคมที่ไม่สนใจกับการเมืองนี้เอง ทำให้การปกครองประเทศตกอยู่ในกำมือของผู้นำทางทหารแต่เพียงกลุ่มเดียวที่ต่างผดัดเปลี่ยนกันเข้ามาอำนาจตามแต่ในเวลาใดใครจะมีอิทธิพลมากกว่ากันอันเป็นผลนำมาซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารตลอดมา และในแต่ละครั้งคณะปฏิวัติรัฐประหารจำจะต้องใช้กฎหมายหรือประกาศคณะปฏิวัติ เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยให้แก่สภาพบ้านเมืองในเวลานั้น โดยการใช้อำนาจควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ประเทศต้องอยู่ในภาวะยุ่งเหยิงอันเกิดจากการแก่งแย่งอำนาจของผู้บริหารผลที่ตามมาก็คือทำให้สังคมพลอยถูกควบคุมในบางลักษณะ<sup>2</sup> และถูกปลดปล่อยปละละเลยในบางลักษณะ ในด้านความควบคุมก็คือ ประชาชนไม่อาจแสดงความคิดเห็นได้ตามที่ต้องการ ส่วนในด้านที่รัฐบาลปลดปล่อยปละละเลย ก็คือการเรียนรู้และการเข้าร่วมทางการเมืองของประเทศในระดับประชาชน จากการที่ประชาชนไทยถูกควบคุมนี้เอง บรรยากาศอันก่อให้เกิดแนวคิดสร้างสรรค์ในสิ่งต่างๆไม่เกิดขึ้น เพราะประชาชนตกอยู่ในภาวะแห่งความหวาดกลัว ถูกวิครอนสิทธิเสรีภาพ เช่นทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหารส่วนมากจะประกาศ ภาวะฉุกเฉิน ห้ามชุมนุมเกิน 5 คน ห้ามออกนอกบ้านในเวลาวิกาล ภาวะการณต่างๆเหล่านี้คือข้อสืบเนื่องกันมาจนคนไทยในขณะนั้นมีความคิดเห็นว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นเรื่องที่จะโต้แย้งมิได้และเกิดความเบื่อหน่ายที่จะให้ความร่วมมือสนับสนุน และไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นในแง่ที่ขัดแย้งกับรัฐบาล อันอาจทำให้เกิดอันตรายแก่ตัวเอง เป็นผลให้มติมหาชนพลอยถูกครอบงำด้วยภาวะดังกล่าวไปด้วย รัฐบาลเองก็จะประสพความยากลำบาก

<sup>1</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยและกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512) หน้า 3

<sup>2</sup> ปราชญา กล้ามจัญ, สภาพความเป็นประชาธิปไตยของไทย, สัตว์การเมือง, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514) หน้า 256

ในการบริหารประเทศเพราะขาดมกิมหาชนสนับสนุน

กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพสังคมไทยในระยะปี 2490-2494 นั้นเป็นสภาพสังคมที่ประชาชนไม่มีความรู้สึกมั่นคงในการดำรงชีวิตอยู่ ทองคองระแวงระวังเหตุการณ์จะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

### 2.3 สภาพทางการเมือง

หลังจากที่คณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม โดยการสนับสนุนของ พลโทผิน ชุณหะวัณ เข้ากุมอำนาจทางการเมืองแล้วก็ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งเท่ากับยุบเลิกรัฐสภาเดิมเสียสิ้นและนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ออกประกาศใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ก็ยังคงมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ที่ยกเลิกไปนั่นเอง หากแต่ได้แก้ไขตัดแปลงข้อปลีกย่อยให้แตกต่างกันออกไป เช่นในเรื่องอำนาจนิติบัญญัติก็ยังคงกำหนดให้มี 2 สภาต่อไปตามเดิมแต่เปลี่ยนชื่อเสียใหม่จากพฤฒิสภาเป็นวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร

เป็นที่น่าสังเกตว่าจอมพลแปลก พิบูลสงคราม แม้จะได้เข้ารับตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐประหารแล้วก็ได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นเอง กลับยกภาระอันนี้ให้กับนาย ควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลขึ้น ซึ่งจากพฤติกรรมทางการเมืองอันนี้อาจประมวลเหตุผลของคณะรัฐประหารได้คือ<sup>2</sup>

1. คณะรัฐประหารซึ่งนำโดยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ไม่แน่ใจในความนิยมของประชาชนว่าจะให้การสนับสนุนคนหรือไม่ เพราะจอมพลแปลก พิบูลสงครามเองได้ห่างเหินวงการเมืองไปนาน อีกทั้งประชาชนเองยังไม่ลืมเหตุการณ์ทางการเมืองที่สับสนสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

<sup>1</sup> ประยุทธ์ สิทธิพันธ์, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย, (ชนบุรี : สำนักพิมพ์นครชน, 2512) หน้า 574

<sup>2</sup> ปลาทอง (ประจวบ ทองดูโร), พรรคการเมืองไทย, (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2508)



2. ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้จากจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ซึ่งระหว่างสงครามทำตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับสัมพันธมิตรถึงกับต้องถูกจับกุมคุมขังด้วยข้อหาอาชญากรสงครามมาแล้ว ทั้งนี้อาจทำให้ต่างประเทศไม่ยอมให้การรับรองฐานะของรัฐบาล นอกจากนั้นยังอาจเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายที่สูญเสียอำนาจไปด้วยการยกเหตุผลดังกล่าวขึ้นเป็นข้ออ้างในการช่วงชิงอำนาจคืนได้ว่า คณะรัฐประหารมิได้ทำการรัฐประหารเพื่อประชาชนหรือบ้านเมืองหากแต่เป็นการแสวงหาอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนตัว

3. ความนิยมของประชาชนต่อพรรคประชาธิปัตย์ คณะรัฐประหารทราบดีว่าขณะนั้นควรให้พรรคประชาธิปัตย์เข้าจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป ด้วยเหตุว่าในฐานะฝ่ายค้านที่เปิดอภิปรายรัฐบาลคณะพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นั้นทำให้พรรคประชาธิปัตย์ยกระดับความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคได้อย่างมาก ฝ่ายรัฐประหารเองที่ทำการรัฐประหารสำเร็จก็เนื่องมาจากการอภิปรายครั้งนั้นซึ่งมีส่วนช่วยโฆษณาเผยแพร่ความบกพร่องล้มเหลวของรัฐบาลให้ประชาชนทราบอย่างแพร่หลาย

อนึ่งการกระทำเช่นนี้ของคณะรัฐประหารยังช่วยเสริมสร้างประโยชน์ในด้านความนิยมของประชาชนให้กับฝ่ายรัฐประหารเองในฐานะที่ทำการโดยมีไศว์หวังประโยชน์ใส่ตน อีกทั้งเป็นการกันฝ่ายที่สูญเสียอำนาจนำม้ออ้างได้ว่าประชาชนไม่พอใจ เพราะคณะรัฐประหารก็ได้มอบอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลให้กับพรรคฝ่ายค้านซึ่งกำลังได้รับความนิยมจากประชาชนไปแล้ว นอกจากนั้นสถานการณ์บ้านเมืองในเวลานั้นได้ตกอยู่ในภาวะที่เสื่อมโทรมอย่างยิ่งอันเป็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังสงคราม การติดต่อกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศยังไม่สู้เรียบร้อยนัก ถ้าหากคณะรัฐประหารมอบให้นาย ควาง ทัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็เท่ากับได้อาศัยนาย ควาง ทัยวงศ์ เป็นผู้แบกภาระแก้ไขปัญหาย่างยากต่าง ๆ ให้แทน เพราะพรรคประชาธิปัตย์ของนาย ควาง ทัยวงศ์ มิใช่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป เท่านั้นหากแต่ยังมีทรงคุณวุฒิมีความรู้ความสามารถอีกเป็นจำนวนมากยินดีให้ความร่วมมืออยู่ด้วย

ฝ่ายนาย ควาง ทัยวงศ์ ก็ต้องยอมรับภาระดังกล่าวด้วยเหตุผลของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะเหตุที่ทำการรัฐประหารครั้งนี้ทำสำเร็จด้วยเหตุที่เนื่องจากการเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจ



คณะรัฐบาลของพรรคฝ่ายตนเอง ครั้นเมื่อรัฐบาลต้องออกไปก็เปรียบเสมือนเป็นหน้าที่ของฝ่าย  
 ค้านต้องเข้าทำการแทนให้จงได้ เพราะถ้าค้านแล้วเข้ารับช่วงงานไม่ได้ก็เท่ากับเป็นการก่อความ  
 วุ่นวายในทางการเมืองโดยเปล่าประโยชน์และยังจะเป็นการทำลายชื่อเสียงของพรรคตนเองลง  
 อีกด้วย เพราะฉะนั้นการที่พรรคประชาธิปัตย์เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเรือ  
 ตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ก็เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์พร้อมที่จะรับผิดชอบ  
 ถ้าหากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้น คือพร้อมที่จะเข้าเป็นรัฐบาลแทนนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 ก็ได้มีประกาศแต่งตั้งให้นายควง  
 อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2490 ก็มีประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี  
 ซึ่งมีทั้งบุคคลภายนอกและสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์รวมกัน<sup>1</sup>

ต่อมาในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2490 ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 100  
 คนเพื่อทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรในระหว่างไซบงเฉพาะกาล และนายควงได้นำคณะรัฐบาลเข้า  
 แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว จึงได้มีประกาศใช้พระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุขเพื่อให้การดำเนิน  
 ไปตามรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490 พ.ศ. 2490"<sup>2</sup> โดย  
 มีหลักการสำคัญคือมอบอำนาจบางประการให้แก่คณะรัฐประหาร ซึ่งจากพระราชกำหนดนี้ทำให้  
 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ต้องประสบกับความลำบากใจในการบริหารงานของประเทศเป็นอย่างยิ่ง  
 เพราะทำให้รัฐบาลในขณะนั้นกลายเป็นรัฐบาลที่ไม่มีอำนาจอันครบบริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน  
 จึงมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงทางค้ำพลเรือนเท่านั้น ส่วนอำนาจในการป้องกันประเทศหรือการ  
 รักษาความสงบภายในคงขึ้นอยู่กับคณะรัฐประหาร ซึ่งนอกจากจะควบคุมกำลังทหารด้วยเหตุผลเพื่อ  
 ประโยชน์ในการรักษาความสงบภายในเพราะมีข่าวว่าบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลชุดที่ถูกคณะรัฐประ  
 หารใช้กำลังขับไล่ออกจากตำแหน่งไป ได้เตรียมการที่จะใช้กำลังเข้าชิงอำนาจคืนแล้ว คณะ

<sup>1</sup> มนูญ บวิสุทธิ, คณะรัฐมนตรี, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2508) หน้า 165

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 64, ตอนที่ 56, ฉบับพิเศษ หน้า 1 (22 พฤศจิกายน 2490) ภาค 1-2



ได้เข้าดำเนินการบริหารประเทศแทน กลุ่มการเมืองที่สนับสนุนผู้นำทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอีก โดยที่รัฐประหาร 2490 ทำให้พรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญต้องสลายตัวไปเพราะเหตุว่านาย ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำและสนับสนุนพรรคทั้ง 2 หมกอำนาจอรง ดังนั้นในขณะนี้จึงอาจจำแนกพรรคการเมืองที่สนับสนุนผู้นำทางการเมืองสำคัญออกได้อีกเป็น 2 สายเช่นกัน คือ <sup>1</sup>

1. สนับสนุนนาย ควง อภัยวงศ์ ได้แก่พรรคประชาธิปัตย์

2. สนับสนุนจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ได้แก่พรรคธรรมาธิปัตย์

ซึ่งได้ตั้งขึ้นก่อนมีการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในคัมภีร์ 2491 มีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายสนับสนุนลัทธิชาตินิยมและตัวจอมพล แปลก พิบูลสงคราม โดยเฉพาะตลอดจนกลุ่มทหารบกผู้ทำการรัฐประหาร นับได้ว่าการจัดตั้งพรรคธรรมาธิปัตย์ของหลวงวิจิตรวาทการครั้งนี้ เป็นการทดสอบความนิยมของประชาชนที่มีต่อคณะรัฐประหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวจอมพล แปลก พิบูลสงครามเอง และยังจัดได้ว่าเป็นความเคลือบไหวของบริวารของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ซึ่งมีได้มีความพอใจอยู่แต่เพียงที่จะเห็นจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เข้ามาดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐประหารควบคุมสถานการณ์ของบ้านเมืองเฉย ๆ เพียงอย่างเดียวหากยังต้องการที่จะให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศโดยตรงอีกด้วย

ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490 <sup>2</sup> โดยกำหนดให้มีสภาาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐบาลเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน และจากผู้นสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปอีก 20 คน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ประเภทละ 5 คน คือประเภทที่ 1 เลือกจากผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 เลือกจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือเทียบเท่า ประเภทที่ 3 เลือกจากผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>1</sup> อภิญญา จรุณพร, ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย, ลัทธิการเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514) หน้า 191-192

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 65, ตอน 7, ภาค 1-2 (3 กุมภาพันธ์ 2491), หน้า 47

ราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือคำร้องหรือเคยกำร้องตำแหน่งรัฐมนตรีและประเภทที่ 4 เลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า นอกจากนั้นยังได้มีกำหนดเงื่อนไขตามระยะเวลาเอาไว้อย่างชัดเจนควยว่าสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลง

ต่อมาในวันที่ 29 มกราคม 2491<sup>1</sup> ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนใหญ่ ที่เหลือเป็นสมาชิกที่สมัครโดยอิสระซึ่งส่วนมากก็เป็นนักการเมืองที่แตกออกมาจากพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญหลังจากที่พรรคทั้งสองสลายตัวไปแล้ว ส่วนพรรคธรรมมาชิปัตย์นั้น ไม่มีผู้แทนของพรรคคนใดได้รับเลือกเข้าสู่สภา

หลังจากลาออกตามมารยาทแล้ว นาย ควง อภัยวงศ์ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในฐานะเป็นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายควง อภัยวงศ์ ครั้งนี้นับว่าเป็นครั้งที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงโดยประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้งตามความสมัครใจอย่างเต็มที่ โดยไม่มีอิทธิพลใด ๆ มาบีบบังคับ

รัฐบาลนาย ควง อภัยวงศ์ ได้ประกาศนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาที่พรรคประชาธิปัตย์เองเคยยกขึ้นมาอภิปรายรัฐบาลพลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นั้นเองอันได้แก่ การดำเนินการในกรณีสวรรคตการชกัฒนาการบูรจิรวมทั้งการปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการและความพยายามที่จะลดค่าครองชีพ ปรากฏว่าฐานะของรัฐบาล นาย ควง อภัยวงศ์ จัดได้ว่ามีเสถียรภาพมั่นคงเพียงพอ เพราะได้รับการสนับสนุนจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาซึ่งทำให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ สามารถดำเนินการตามนโยบายของตนไปได้โดยราบรื่น

1 เศรษฐพร กุศริพิทักษ์, รัฐสภา-ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยรุ่น พ.ศ. 2476-2512, สักการการเมือง (พระนคร:ไทยวัฒนาพานิช 2514) หน้า 139



ดังจะเห็นว่าในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาแม่จะคงใช้เวลาถึง 5 วัน แต่คะแนนเสียงลงมติก็เป็นที่น่าพอใจคือสมาชิกลงมติไว้วางใจยกคะแนน 122 ต่อ 23 เสียงในจำนวนสมาชิกที่มาประชุมทั้งสิ้น 183 คน อย่างไรก็ตามคณะรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์คงมีโอกาสดำเนินการงานของประเทศอยู่เพียงชั่วระยะหนึ่ง<sup>1</sup> ก็ถูกคณะรัฐประหารเข้าทำหน้าที่แทนโดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ไม่สามารถแก้ไขฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้ลุ่ลวงไปได้ เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน แต่โดยความเป็นจริงเหตุที่คณะรัฐประหารไม่อาจปล่อยให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ บริหารงานต่อไปอีก ก็เพราะประชาชนได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือนายควง อภัยวงศ์เองได้รับความนิยมจากประชาชนสูงขึ้นทุกที ถ้าปล่อยให้บริหารงานต่อไป คณะรัฐประหารอาจไม่มีโอกาสกลับเข้าสู่อำนาจอีก นอกจากนั้นคณะรัฐประหารยังไม่พอใจรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือที่จะยึดอำนาจร่วมกับคณะรัฐประหารต่อไป แต่กลับกระจายอำนาจนั้นให้แก่ประชาชนมากขึ้น อีกทั้งการสอศแทรกค้ำบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งราชการประจำของคณะรัฐประหารก็ถูกบุคคลในคณะรัฐบาลขัดขวางไม่ยินยอม<sup>2</sup> และหลังจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ได้กราบถวายบังคมลาออกไปแล้ว คณะรัฐประหารได้เจียมใจยอมผลแปลก พินูลสงครามขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนทั้งที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงมีเสียงข้างมากในสภาอยู่จึงทำให้เกิดความยุ่งยากแก่จอมพลแปลก พินูลสงครามอยู่มากในการที่จะทำการบริหารกิจการของประเทศต่อไป ซึ่งจะชี้ให้เห็นได้ดังต่อไปนี้คือ

### 2.3.1 ไม่สามารถเป็นผู้นำที่เข้มแข็งได้

จอมพลแปลก พินูลสงครามแม้จะนับได้ว่ามีกำลังทางทหารหนุนหลังอยู่ก็ตาม แต่การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคราวนี้นำความหนักใจมาให้แก่จอมพลแปลก พินูลสงครามเป็นอย่างยิ่ง การบริหารงานมิได้เป็นไปอย่างรวดเร็วเหมือนเมื่อครั้งเข้ารับหน้าที่นั้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องมาจากรากฐานแห่งอำนาจของจอมพลแปลก พินูลสงคราม ในขณะที่เข้าดำรงตำแหน่งในครั้งที่ 2 ไม่นั่น

<sup>1</sup> 10 พฤศจิกายน 2490-20 กุมภาพันธ์ 2491 และ 20 กุมภาพันธ์ 2491-7 เมษายน 2491

<sup>2</sup> ปลาทอง(ประจวบ ทองอุไร) เรื่องเมื, หน้า 153



คงเหมือนครั้งแรก โดยเราอาจพิจารณาได้จากสาเหตุโดยเปรียบเทียบ 3 ประการ ระหว่างระยะเวลาที่เข้าดำรงตำแหน่งครั้งแรกกับครั้งที่ 2 ดังต่อไปนี้

1. คำนวณฐานแห่งอำนาจ นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จะเห็นได้ว่าจอมพลแปลก พิบูลสงครามมีอำนาจการควบคุมกำลังทหารเป็นส่วนใหญ่โดยตลอดมา ดังจะเห็นได้จากในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา หลวงพิบูลย์ได้รับความไว้วางใจจากพระยาพลพล พยุหเสนา ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้อำนวยการทหารบกในขณะนั้นเป็นอย่างดีแม้แต่พระยาทรงสุรเดชเองซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและผู้ช่วยผู้อำนวยการทหารบกก็ได้รับความไว้วางใจจากแม่ทัพเช่นจอมพลแปลก พิบูลสงคราม และครั้งสมัยพระยาพลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ได้มอบความไว้วางใจให้แก่ออมพลแปลก พิบูลสงครามโดยการตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้อำนวยการทหารบก ซึ่งเท่ากับแสดงให้เห็นว่าจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นผู้กุมอำนาจทางการทหารเพื่อสนับสนุนพระยาพลพลพยุหเสนาอีกคนหนึ่ง ซึ่งก็เท่ากับเป็นผู้กุมอำนาจของกลุ่มทหารที่เป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น มีระเบียบ วินัย และการบังคับบัญชาที่แน่ชัดและที่สำคัญคือ เป็นกลุ่มผู้ถืออาวุธในขณะที่บ้านเมืองยังไม่มียุทธอำนาจอื่นที่จะรวมกันเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นเพื่อดำเนินการทำทลาย จนกระทั่งในที่สุดจอมพลแปลก พิบูลสงครามเองเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้รวมอำนาจทั้งทางการทหารและการมหาดไทยโดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและมหาดไทยเสียเองด้วยเพื่อควบคุมและป้องกันฝ่ายที่อาจเป็นศัตรูมิให้มาทำทลายตนได้

แต่ในขณะที่เกิดรัฐประหาร 2490 นั้น จอมพลแปลก พิบูลสงครามมิได้มีตำแหน่งใดๆในทางการทหาร จะมีก็แต่ความนิยมนับถือเป็นส่วนตัวเท่านั้น ประกอบกับการที่คณะผู้ก่อการรัฐประหารในเวลานั้นส่วนมาก ล้วนแต่เป็นผู้ไม่เคยมีบทบาทในทางการเมืองมาก่อน จึงเกรงว่าประชาชนจะไม่ให้ความนิยมเชื่อถือ และไม่แน่ใจว่าทหารส่วนใหญ่อื่นจะให้ความสนับสนุนการทำรัฐประหารครั้งนั้นหรือไม่ ด้วยเหตุนี้คณะรัฐประหารจึงตกลงพร้อมใจกันว่าควรจะได้เชิญจอมพลแปลก พิบูลสงครามเข้ามาดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐประหาร เพื่อระงับความยุ่งยากทางการทหารไว้ ภายหลังรัฐประหาร จอมพลแปลก พิบูลสงครามจึงได้ตำแหน่งต่างๆกลับคืนมา

ด้วยการสนับสนุนของกลุ่มผู้ร่วมงานในคณะรัฐประหารอันได้แก่ พลโท ผิน ชุณหะวัณ พลโทหลวง กาจสงคราม พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพันเอกเผ่า ศรียานนท์ กลุ่มอำนาจที่สนับสนุนจอมพล แปลก พิบูลสงครามในการเข้าดำรงตำแหน่งครั้งนี้จะเห็นได้ว่ามิได้อยู่ภายใต้อำนาจอันติโดยตำแหน่ง หน้าที่ของจอมพลแปลก พิบูลสงครามมาในระบอบก่อนรัฐประหาร แต่กลับเป็นผู้นำอำนาจมามอบ ให้กับจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงทำให้เห็นได้ว่าแม้จอมพลแปลก พิบูลสงครามจะดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ตามแต่สถานอำนาจทางการทหารมิได้ตกอยู่กับจอมพลแปลก พิบูลสงครามแต่ผู้เดียว แต่กลับกระจายไปยังผู้ร่วมทำรัฐประหารทุกคนด้วย จอมพลแปลก พิบูลสงครามจึงต้องเกรงใจผู้นำรัฐประหารไปในตัวด้วย ทำให้จอมพลแปลก พิบูลสงครามในขณะ นั้นต้องทำตัวเป็นคนกลาง คอยตัดทานอำนาจของฝ่ายต่างๆไปในตัว มิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ มากเกินไปโดยวิธีการต่างๆ เช่น หลังจากจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว จอมพลแปลก พิบูลสงครามได้แต่งตั้งให้พันเอกเผ่า ศรียานนท์ นายทหารคนสนิทซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรอง สารวัตรใหญ่ทหาร ไปคุมกำดั่งตำรวจโดยแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยอธิบดีตำรวจฝ่ายปราบปราม ซึ่ง หลวงสินาคโยธารักษ์ รัฐมนตรีมหาดไทยสมัยรัฐบาลนาย ควง อภัยวงศ์ครั้งที่ 2 เคยคัดค้านมาแล้ว และแต่งตั้งให้พันเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายทหารคนสนิทผู้บัญชาการทหารบกและเลื่อนยศให้ เป็นพลตรี

2. ความนิยมส่วนตัว จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นอกจากจะได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ มีวาทีะศีลย์ยอดเยี่ยมเป็นเครื่องส่งเสริมลักษณะการเป็นผู้นำของเขาแล้ว วีระกรรมต่างๆทาง ด้านการทหารนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ก็นับเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ผลักดันให้เขา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะที่บ้านเมืองคัมชันเพราะความเป็นผู้มีอำนาจทางด้านการ ทหาร มีความเข้มแข็ง เด็ดเดี่ยว วีระกรรมต่างๆนับตั้งแต่การ เป็นผู้นำทหารกลุ่มหนุ่มเมื่อคราว เปลี่ยนแปลงการปกครอง ตลอดจนการเข้ายึดอำนาจจากพระยามโนปกรณนิติธาดา ห้ายที่สุด คือเมื่อคราวเป็นผู้นำกำดั่งรบปราบปรามกบฏบวรเดช ดังนั้นเมื่อพระยาพลเทพพยุหเสนาปฏิบัติ ไม่ยอม เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกเมื่อพ.ศ. 2481 หลวงพิบูลจึงได้รับการสนับสนุนให้ เข้าดำรงตำแหน่ง

นี้จากทั้งทางฝ่ายทหาร ข้าราชการและฝ่ายพลเรือน<sup>1</sup> ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการเข้าดำรงตำแหน่งโดยได้รับความไว้วางใจของทุกฝ่ายทำให้การบริหารประเทศของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ในครั้งแรกเต็มไปด้วยความเป็นปึกแผ่น เพราะจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นผู้กุมอำนาจทางทหารและได้รับความสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากทุกฝ่ายเคยเห็นความสามารถของเขามาแล้ว

แต่การกลับเข้าดำรงตำแหน่งครั้งนี้มิได้เป็นไปเพราะเกียรติคุณหรือความสามารถส่วนตัวของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม แต่ประการใดแต่เป็นเพียงเพราะคณะรัฐประหาร 2490 ไม่มีผู้ใดที่จะมีชื่อเป็นที่รู้จักหรือมีความมั่นใจในการที่จะเข้าบริหารงานเสียเองอีกทั้งในขณะที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ได้ลาออกจากตำแหน่งไปนั้นมิใช่เป็นขณะที่มีเกียรติคุณดีเด่นแต่ประการใดแต่คงทำไปขณะที่ประชาชนพากันเบื่อหน่ายปฏิบัติการต่าง ๆ ของจอมพล แปลก พิบูลสงครามเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ก็ตกอยู่ในฐานะที่ได้ชื่อว่านำประเทศเข้ากับฝ่ายแพลงครามซึ่งทำให้ประเทศต้องประสบอุปสรรคในการบริหารอย่างมากภายหลังสงคราม

3. วิธีทางในการเข้าดำรงตำแหน่ง การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล — แปลก พิบูลสงคราม ในครั้งแรกนั้นเป็นการเข้าดำรงตำแหน่งอย่างถูกต้องโดยได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากสภาผู้แทนราษฎรว่ามีความสามารถและจะเป็นผู้ประสานงานของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยดี แต่การเข้าดำรงตำแหน่งในครั้งที่ 2 มิได้เป็นไปตามวิธีทางแห่งประชาธิปไตย แต่อาจเรียกได้ว่าโดยทางรัฐประหาร เพราะการที่คณะรัฐประหารใช้กำลังและอำนาจในฐานะเป็นผู้ถืออาวุธ บังคับให้รัฐบาลที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือเพิ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยมีเสียงข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรต้องสละตำแหน่งนี้ นับเป็นการกระทำผิดรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง นอกจากนั้นยังเป็นการดูหมิ่นหรือสบประมาทประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปในตัวด้วย จึงทำให้เป็นที่ได้รับการเพ่งเล็งว่า

<sup>1</sup> ในขณะนั้นขอใช้คำว่า "ฝ่ายพลเรือน" แทนคำว่าประชาชน ด้วยเหตุที่ว่าในขณะนั้นฝ่ายพลเรือนเป็นกลุ่มเดียวของผู้ซึ่งมิได้เป็นทหารที่เข้าร่วมปฏิบัติการทางการเมือง

เปรียบเสมือนผู้ทำลายศรัทธาของประชาชนในการที่จะเข้าร่วมในการปกครองประเทศ

### 2.3.2 ไม่สามารถที่จะตั้งรัฐบาลที่มาจากกบฏการเมืองกลุ่มเดียวได้

ถึงแม้ว่าจอมพลแปลก พิบูลสงครามจะก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะมีกำลังทหารของคณะรัฐประหารหนุนหลังอยู่ก็จริง แต่จอมพลแปลก พิบูลสงครามก็ยังไม่ลืมความล้มเหลวของรัฐบาลของตนในสมัยแรกเนื่องจากขาดเสียงสนับสนุนในสภาอย่างแท้จริงว่าง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงเพียงใด โดยเฉพาะปัญหาที่จอมพลแปลก พิบูลสงครามตระหนักอยู่ในเวลานั้นก็คือ พรรคประชาธิปัตย์กำลังเป็นฝ่ายมีเสียงข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและย่อมจะต้องไม่พอใจต่อการที่คณะรัฐประหารใช้กำลังและอำนาจอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และย่อมจะต้องตั้งตัวเป็นฝ่ายค้านจอมพลแปลก พิบูลสงคราม คือไปอย่างไม่มีปัญหา ด้วยเหตุนี้จึงเข้าใจกันว่า จอมพลแปลก พิบูลสงคราม คงได้วางแผนการที่จะแก้ไขปัญหานี้มาล่วงหน้าแล้ว ฉะนั้นเมื่อจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491<sup>1</sup> จึงได้มีการเชิญเชิญเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่ามีสมัครพรรคพวกอยู่บาง สมาชิกที่เป็นอิสระมิได้สังกัดพรรคการเมืองใดบ้าง รวมทั้งสมาชิกที่เคยสังกัดพรรคประชาชน ปัตย์เองบางคนเข้าร่วมคณะรัฐบาล เช่น นายเลียง ไชยกาล ซึ่งแยกตัวเองออกมาจากพรรคประชาธิปัตย์โดยตั้งพรรคประชาชนขึ้นและได้รับเลือกเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรด้วย และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำท่าเหมือนกับจะเป็นหัวแรงสำคัญในการสนับสนุนฐานะของรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงครามในสภาผู้แทนราษฎร ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นต้น ฉะนั้น คณะรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงประกอบขึ้นด้วยบุคคลหลายฝ่ายคือ นอกจากผู้ทีคณะรัฐประหารเสนอมา มีพวกพ้องของจอมพลแปลก พิบูลสงครามเองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เห็นว่าพออาศัยเป็นกำลังในสภาผู้แทนราษฎรได้ และได้รับแต่งตั้งให้เขาดำรงตำแหน่งในวันที่ 21 เมษายน 2491<sup>2</sup>

<sup>1</sup> มนูญ บริสุทธิ์, เรื่องเกิมี, หน้า 170-185

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



อย่างไรก็ตามจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ก็สามารถครองอำนาจอยู่ได้และปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จพอสมควร ดังจะได้อธิบายต่อไป

ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ในตอนที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากอยู่ในสภา แต่กลับปรากฏว่าจอมพล แปลก พิบูลสงคราม สามารถจัดตั้งรัฐบาลและได้รับการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนอย่างไม่ล่าช้านักทั้ง ๆ ที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ไม่เคยเป็นทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากอิทธิพลของคณะรัฐประหารยังมีอยู่อย่างเข้มแข็งแล้ว จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ยังมีความสามารถในการดึงเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาสนับสนุนได้เป็นจำนวนมากมิใช่น้อยอีกด้วย แม้กระนั้นก็ตามก็ไม่ได้ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างราบรื่นเท่าที่ควร เพราะประวัติทางสภาผู้แทนราษฎรของไทยนับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลงเป็นต้นมา ความระส่ำระสายทางการเมืองมักจะมาจากสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนบางส่วนกลายเป็นนักการเมืองฉวยโอกาสกอบโกยผลประโยชน์ใส่ตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ ก่อให้เกิดความวุ่นวายและปั่นป่วนซึ่งเป็นผลให้รัฐสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ซึ่งในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ก็ต้องประสบปัญหาเช่นเดียวกันและรู้สึกว่าจะน่าหนักใจแก่รัฐบาลอื่น ๆ อีกด้วยโดยจะต้องเป็นฝ่ายบริหารที่จะต้องพยายามหาทางให้สภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนคนและพยายามให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถรักษาเสียงข้างมากในสภาไว้ได้เพราะฝ่ายรัฐบาลเองไม่มีพรรคการเมืองเป็นของตนเองโดยตรง ถึงแม้จะมีพรรคสนับสนุนคือพรรคธรรมชาตินิยม แต่ก็มิได้รับเลือกเข้าสู่สภา

จากการที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เห็นว่าสามารถหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องไปสมัครรับเลือกตั้งหรือตั้งพรรคการเมืองนี้เอง จึงได้กลายเป็นเหตุนำความยุ่งยากมาสู่ชีวิตทางการเมืองของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ในเวลาต่อมาโดยที่ปกติในระบบพรรคการเมืองย่อมจำเป็นต้องเลือกสมาชิกซึ่งมีอิทธิพลหรือเป็นที่นับถือของสมาชิกอื่น ๆ เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรแต่เนื่องจากจอมพล แปลก พิบูลสงคราม มิได้มีพรรคการเมืองของตนเองมาก่อน ฉะนั้น



จอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงใช้วิธีเลือกเอาสมาชิกที่เห็นว่ามีสมัครพรรคพวกหรือผู้ที่สมาชิกอื่น ๆ ให้ความนับถือยกย่อง เข้ามาเป็นกำลังสนับสนุนด้วยการยื่นตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ให้เป็นการตอบแทน หากแต่สมาชิกเหล่านั้นมิได้สังกัดอยู่ในพรรคการเมืองอันเดียวกันมาแต่แรกจึงมีความปรารถนาที่จะได้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐบาลบ้าง ทำให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ต้องทำการจัดสรรสัดส่วนตำแหน่งและอิทธิทธิทางการค้าให้แก่หัวหน้าพรรคและลูกพรรคเหล่านั้นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้รัฐบาลของ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศโดยตลอดมาได้ โดยที่อาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่ง เข้ามารวมกลุ่มกันสนับสนุนจอมพลแปลก พิบูลสงคราม หรืออีกนัยหนึ่ง จากกลุ่มผู้แทนที่เรียกกันว่า "พิบูลตลอดกาล" อย่างไรก็ตามการที่ฝ่ายบริหารต้องพึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีรากฐานมาจากความแตกแยกของพรรคต่าง ๆ นี้เอง ทำให้ฝ่ายบริหารต้องอยู่ในสภาพที่วุ่นวายและรู้สึกไม่แน่นอนในฐานะทางการเมืองของตน ต้องหวาดระแวงมาตลอดสมัยรัฐสภา ยิ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มิได้รับความยินยอมจากปวงชนอย่างแท้จริงเช่นรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม แล้วความยุ่งยากย่อมจะมีมากกว่าปกติ การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ไม่อาจเป็นไปได้ตามใจชอบอีกต่อไป เช่นกรณีต้องการตั้ง หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครเป็นรัฐมนตรี หลังจากที่ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ลาออกไปในกรณีไม่เห็นด้วยที่มีการขึ้นเงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้รับการคัดค้านจากสมาชิกกลุ่มสนับสนุนจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เองอย่างเต็มที่ โดยที่มีการยื่นข้อเสนอมหาเถาว่าถ้าจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ยินยอมให้ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะไม่ให้ความสนับสนุนจอมพลแปลก พิบูลสงคราม อีกต่อไป จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ผู้ซึ่งไม่มีพรรคการเมืองสนับสนุนทั้งยังไม่มีความแน่ใจในความนิยมของประชาชนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งสนับสนุนตน ฉะนั้นถ้าจะมีการยุบสภาเกรงว่าผู้ที่สนับสนุนคนนี้อาจจะไม่ได้รับเลือกเข้า หรือบางทีถ้าผู้แทนกลุ่มเดิมได้รับเลือกเข้ามากี่ไม่แน่ว่าจะยังให้การสนับสนุนคนอยู่หรือไม่ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงไม่กล้าแน่แท้จะยุบสภาหรือพาคณะรัฐบาลลาออกเพื่อปรับปรุง -

## คณะรัฐมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492<sup>1</sup> แต่ก็เป็น การเลือกตั้งเพิ่มเติมเฉพาะใน 19 จังหวัด<sup>2</sup> เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบถ้วนตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อีก 21 คน ซึ่งจากการเลือกตั้งครั้งนี้ รัฐบาลได้สมาชิกที่เป็นฝ่ายสนับสนุนเพิ่มขึ้นอีกหลายคน ภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้วจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงได้นำคณะรัฐบาลลาออกตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่อีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐบาลของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ครั้งนี้ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากกว่ารัฐบาลชุดก่อน ๆ ที่เคยมีกันมาแล้วและก็เช่นเดียวกับครั้งก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเหล่านั้น ก็ปรากฏว่าสังกัดอยู่ในพรรคการเมืองที่มีนโยบายต่าง ๆ กัน หลายพรรค หากแต่ได้มารวมกันให้ความสนับสนุนจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งไม่มีพรรคการเมืองของตนเอง รางวัลทางตำแหน่งหน้าที่ยังคงต้องแบ่งปันกันไป และโดยเหตุที่ตำแหน่งต่าง ๆ มีจำกัดแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังเรียกร้องต้องการสิ่งตอบแทนอยู่ จึงหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลแล้วไม่นาน ก็มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นอีก<sup>3</sup> เพื่อแบ่งปันตำแหน่งเหล่านั้นไปยังผู้สนับสนุนกว้างยิ่งขึ้น เป็นว่าเห็นจอบแทนนอก จากนั้นก็ยังมอบตำแหน่ง เลขาธิการรัฐมนตรีให้ด้วย ต่อมาก็ได้มีการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการทั่วประเทศซึ่ง เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เงินเดือนเพิ่มตามขึ้นด้วยนอก

<sup>1</sup> เศรษฐพร ศุภวีพิทักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 140

<sup>2</sup> พระราชกฤษฎีกาการดำเนินการเลือกตั้งเพิ่มสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2492 มาตรา 3 ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มขึ้นตามความในมาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในจังหวัด พระนครและอุบลราชธานี จังหวัดละ 2 คน จังหวัดขอนแก่น ฉะเชิงเทรา ชัยภูมิ เชียงราย เชียงใหม่ ชนบุรี นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช พิจิตร มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ราชบุรี ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ และอุตรธานี จังหวัดละ 1 คน

<sup>3</sup> มนูญ บริสุทธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 184-185

จากนั้นยังมีการแจกเงินพิเศษแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นครั้งคราวเช่นในวาระปิดสมัยประชุมสภาและให้สิทธิในการเสนองบประมาณที่จะนำไปทำนุบำรุงท้องที่ในเขตจังหวัดเลือกตั้ง และยังให้มีอภิสิทธิ์ในการดำเนินงานทางการเมืองการคา

ความเหลวไหลทางด้านสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ ประชาชนรวมทั้งวงการอื่น ๆ ทราบดี ซึ่งนำความไม่พอใจมาสู่ประชาชนและวงการต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง แต่ไม่ว่าจะอย่างไรหรือแสดงประชามติออกมาได้ ด้วยเหตุที่วาระรัฐธรรมนูญปี 2492<sup>1</sup> ไม่เปิดโอกาสให้ทำเช่นนั้น เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้นเอง ซึ่งถ้ากำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไประเทศภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เหตุการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างอื่นก็ได้เพราะประชาชนได้เรียนรู้แล้วว่าลักษณะการดำเนินงานของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจึงออกมาในรูปเป็นพวกกับรัฐบาลหรือไม่เป็นพวกกับรัฐบาล แทนที่จะร่วมงานกับรัฐบาลโดยถือเอาหลักการและนโยบายที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนบางคนไม่รักษาคำมั่นคติและนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ซึ่งก็ไม่ควรจะต้องถืออีกต่อไปว่าเสียงในสภาผู้แทนเหล่านั้นเป็นเสียงสนับสนุนของประชาชนทั่วไป เพราะถ้าประชาชนต้องการให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีก็คงจะช่วยกันสนับสนุนให้พรรคธรรมาธิปไตยเข้ามาตั้งรัฐบาลเป็นฝ่ายข้างมากแต่แรกแล้ว การที่ผู้ปกครองแทบทุกสมัยของไทยพยายามสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งในทางที่ผิดคือมุ่งแต่จะหากำลังสนับสนุนในรัฐสภา ส่วนนอกรัฐสภานั้นเกือบจะไม่ได้มีการเคลื่อนไหว อาทิไม่มีการวางแผนพัฒนาทางการเมืองในลักษณะที่จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บทเฉพาะการ มาตรา 182 ให้สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญนี้ และอายุของสภาให้นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปซึ่งสมาชิกชุดนั้นได้รับเลือกตั้ง

<sup>2</sup> พงษ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, เรื่อง เคิม, หน้า 3

อำนาจยอมจะหาความมั่นคงไต่ยากเพราะชาตกำลังสนับสนุนจากประชาชน<sup>1</sup> ฉะนั้นเหตุที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ยึดถือเอาแต่เสียงในสภาผู้แทน โดยไม่คำนึงถึงเสียงของประชาชนที่แท้จริง โดยทั่วไปนี้เอง คือจุดแรกแห่งความล้มเหลวของการปกครองในระยะต่อมา

ถึงกล่าวมาแล้วแม้จอมพลแปลก พิบูลสงครามจะประสบความสำเร็จในการหาเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร แต่เสียงสนับสนุนเหล่านั้นหาได้ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงคราม มั่นคงขึ้นไม่ เพราะมิใช่เป็นสเสียงสนับสนุนที่มีรากฐานจากประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าจะต้องกล่าวก็คือว่า แม่ว่าจอมพล แปลก พิบูลสงคราม จะเคยนิยมการใช้อำนาจเด็ดขาดแต่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ก็ยอมให้มีการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญที่ทำมาแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์ ต่อไปและได้สำเร็จลงในวันที่ 25 ธันวาคม 2491 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับได้ว่าเป็นผลงานชิ้นหนึ่งซึ่งสำเร็จออกมาในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม โดยหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ - แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาย่างประการ ขยายอำนาจรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุงวิธีการเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหารให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในการประชุมปรึกษาหารือครั้งนั้นของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมได้ตลอดมา มีการตั้งกรรมาธิการทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญวางไว้ พร้อมทั้งตรวจพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นำเอามาตราที่เห็นว่ามีเหตุผลสมควรมาประมวลไว้ด้วย ภายหลังที่พิจารณาถ้อยความเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้เสนอให้รัฐสภาพิจารณา เมื่อรัฐสภาเห็นชอบด้วยแล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2492 เป็นต้นไป

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18



รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยอมรับนับถือจากคนทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากไม่แพ้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 เพราะผู้ร่างประกอบไปด้วยบุคคลหลายพวกหลายอาชีพด้วยกันและมีได้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในเวลานั้น และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถวายพระราชอำนาจอย่างอันเป็นที่ของพระมหากษัตริย์ตามระบอบประชาธิปไตยแด่พระมหากษัตริย์อย่างแท้จริงด้วย

แต่โดยทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลกลับกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเฉพาะในเขตเพียง 19 จังหวัด เป็นการเลือกตั้งเพิ่มมิได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั่วประเทศตามที่เคยมีมา

### 2.3.3 พรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองก่อนการอภิปราย

ขณะเมื่อคณะรัฐประหารได้บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งและได้เชิญจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ประเทศไทยคงมีพรรคการเมืองอยู่ 4 พรรคได้แก่

1. พรรคประชาธิปัตย์
2. พรรคประชาชน
3. พรรคสังกร
4. พรรคธรรมมาธิปัตย์

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2492 และรัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งตามบทเฉพาะกาลคงได้กล่าวมาแล้วซึ่งผลจากการเลือกตั้งทำให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามเสียงสนับสนุนมาจากพรรคหลายพรรค จึงทำให้ฐานะของรัฐบาลไม่ค่อยมั่นคงนัก เพราะว่ามีมีการแตกแยกเนื่องจากการแก่งแย่งตำแหน่งกันอยู่ตลอดเวลา ในระยะนี้เองคณะรัฐประหารจึงได้สนับสนุนให้จัดตั้งพรรคการเมืองอีก 2 พรรค คือ

<sup>1</sup> อภิญา จรุงพร, เรื่องเดิม, หน้า 191 - 192



พรรคสังคมนิยมไทย พลโท บัญญัติ เทพหัสดินทร์ เป็นหัวหน้าพรรคมีนโยบายสนับสนุนรัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงคราม และ

พรรคสังคมนิยม พันเอกนาย วรการบัญชา เป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายเช่นเดียวกับพรรคสังคมนิยมไทย

แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองเหล่านี้ไม่มีแม้แต่พรรคเดียวที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการก่อตั้งพรรค และพรรคการเมืองเองก็ยังมีแต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ การตั้งพรรคการเมืองยังคงเป็นเรื่องของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนหรือจำกัดอยู่ในวงราชการ บางครั้งพรรคก็ตั้งขึ้นเพียงเพื่อสนับสนุนให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เข้าสู่อำนาจหรือสนับสนุนอำนาจที่มีอยู่ให้แน่นแฟ้นเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อบุคคลและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริงแต่ประการใด ด้วยเหตุที่ประชาชนยังไม่สามารถรวมตัวกันทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองที่คิดได้จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้ ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลกลับใช้พรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจเสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีกำลังเข้มแข็งพอและไม่มีกรรวมตัวเข้าด้วยกัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสะท้อนของการขาดความเจริญทางเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือชนชั้นกลางอันถือเป็นรากฐานสำคัญของพรรคการเมือง การที่ประเทศไทยไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหญ่มากพอที่จะหาทางป้องกัน รักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของตัวโดยเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ นี้เองจึงเป็นผลให้กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพราะอยู่ในสถาบันเดียวกัน คือคณะทหารและข้าราชการ (prestige society) เข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมอำนาจทางการเมืองได้โดยง่ายผลก็คือการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งเกิดขึ้นครั้งไรก็เท่ากับเป็นการทำลายวิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศ เพราะการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้งทำให้จักรกลทางการเมืองต้องหยุดซงัก ศรัทธาของประชาชนในระบอบการปกครองตกต่ำ องค์การทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองไม่มีโอกาสได้หยั่งรากฐานคงเป็นเพียงพรรคที่ตั้งขึ้นในหมู่ เหล่ามิได้มีการขยายออกไปเพื่อดึงประชาชนให้เข้ามาร่วมกิจกรรมทางการเมือง

ด้วย ดังมีผู้รวบรวมข้อบกพร่องของพรรคการเมืองไทยไว้ 4 ประการคือ <sup>1</sup>

1. การขาดพลังมหาชนหนุนหลัง
2. การขาดอุดมการณ์และโครงการที่แน่นอน
3. จัดตั้งพรรคการเมืองโดยมิได้มุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาล
4. การขาดสาขาของพรรคการเมือง

สิ่งเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองไทยยังมีได้เป็นกลุ่มที่รวมเอาคนเข้ามาเข้าไว้โดยแท้จริงจึงยังไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการรักษายลประโยชน์ของราษฎรได้ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคต่าง ๆ เหล่านี้แทบจะมิได้ยึดถือพรรคหรืออุดมการณ์ของตนตามนโยบายที่แถลงไว้แก่ประชาชนแต่ประการใด ส่วนใหญ่กลับปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งรางวัลต่าง ๆ จากรัฐบาลอันเป็นผลทำให้เกิดความมัวหมองแก่สถาบันพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก และเหตุนี้เองนำมาซึ่งปัญหาการขาดความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง <sup>2</sup> จากการศึกษาที่รัฐบาลได้ดำเนินการปกครองประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ด้วยระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวเกือบตลอดเวลาโดยไม่ยอมให้ระบบพรรคการเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอย่างจริงจัง เมื่อใดที่การเมืองระบบพรรคกำลังจะดำเนินไปด้วยดีก็กลุ่มทหารก็จะเข้ามาสอดแทรกเสียก่อนทุกครั้งด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร

#### 2.3.4. ทัศนะของกองทัพต่าง ๆ และกำลังตำรวจ

"การปกครองประเทศไทยระบบใด ๆ ก็ตามจะเกิดขึ้นและมีอยู่ไม่ได้ถ้าทหาร (บก) ไม่

<sup>1</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน นคร., เรื่องเดิม, หน้า 91-93

<sup>2</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, ข้อคิดเกี่ยวกับปัญหาการเมืองของประเทศไทย, วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 ( 1 เมษายน 2512 )

เห็นด้วยกับระบบนั้น ๆ " <sup>1</sup> จากข้อความข้างต้นเป็นข้อสรุปถึงการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนปัจจุบัน เพราะจะเห็นได้ว่าตลอดเวลาดมาทหารบกเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทุกครั้งในการปฏิวัติรัฐประหารส่วนทหารเรือและทหารอากาศก็คงเป็นผู้เข้าร่วมทางตัวบุคคลมากกว่าการร่วมในการปฏิบัติภารกิจอย่างจริงจัง

กองทัพบก ทางฝ่ายทหารบกนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นฝ่ายจอมพล แปลก พิบูลสงคราม อยู่โดยตลอดมาโดยเนื่องจากเหตุที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เคยเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงเป็นกรณีสำคัญและนอกจากนั้นจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ยังเป็นที่นิยมนับถือของเหล่าทหารบกอยู่โดยทั่วไปทหารบกทุกคนที่เขามาร่วมงานกับจอมพล แปลก พิบูลสงคราม แล้วไม่เคยถูกละเลยเมื่อทำความดีความชอบหรือเมื่อปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อคณะรัฐประหาร เพราะฉะนั้นไม่น่าเป็นข้อสงสัยว่าทัศนคติของกองทัพบกที่มีต่อรัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงคราม นั้นน่าจะเป็นทัศนคติที่ดีเกินกว่ากองทัพอื่น ๆ เพราะเป็นกองทัพที่มีหน้าที่ได้เป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลทหารบกเองโดยตลอดมาและคอยรักษาอำนาจนั้นไว้อย่างแน่นหนา แมว่าในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ครั้งหลังนี้จะมีกลุ่มนายพลทหารบกออกมารบกันก็ไม่ได้ทำให้ฐานะของรัฐบาลกระเทือนแต่ประการใด เพราะทางกองทัพบกเองก็ได้รับการทำนุบำรุงอยู่ในระดับดีโดยเหตุที่ว่าผู้นำของรัฐบาลซึ่งเป็นทหารบกนอกจากจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย

กองทัพอากาศ ไม่ค่อยจะมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเมืองมากนักนับแต่ครั้งกบฏบวรเดชเป็นต้นมา แต่ทางฝ่ายทหารอากาศก็ดูจะดำรงตนเป็นกลางมากกว่าอย่างอื่น ๆ โดยการสนับสนุนเอาจากคำสั่งเตรียมพร้อมเต็มอัตราศึก <sup>2</sup> ของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม และมีพระบรมราชโองการ ฯ ปลดพลโท หลวงเทวฤทธิพิณลิก ผู้บัญชาการทหารอากาศออกจากตำแหน่ง

<sup>1</sup> กมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย, แผนกวิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์จุฬา ฯ, (พระนคร: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513) หน้า 27

<sup>2</sup> สว่าง ลานเหลือ, 37 ปีแห่งการปฏิวัติ (พระนคร: กุรุสภา, 2514) หน้า 259

กิ่งพลโทพื้น รมณอากาศดุทธาคนี คำรงค์ตำแหน่งแทน โดยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม บอกว่า—ไม่เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งถ้าดูจากปฏิบัติการแล้วรู้สึกว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะการที่คณะรัฐประหาร เปลี่ยนตัวแม่ทัพนั้นอาจมีเหตุผลอันมีฐานได้เพียงอย่างเดียวว่า คณะรัฐประหารไม่อาจไว้วางใจหรือ ความคุมหลวงเวทฤทธิ์พื้นลึกไว้ได้ จึงต้องการเอาพลโท พื้น รมณอากาศดุทธาคนี ซึ่งดูจะมีความ สนิทสนมกับจอมพล ถีน ชูณหวิธ มากกว่าเข้าดำรงตำแหน่งแทนแต่ทั้งนี้ก็ไม่มียุทธวิธีใด ๆ จาก ทางหน่วยต่าง ๆ ของทหารอากาศ

กองทัพเรือ ถ้าจะพูดถึงที่คณะของทหารเรือคือรัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ในขณะที่ นั้นอาจจะกล่าวได้ว่าทหารเรือมองรัฐบาลด้วยทัศนคติที่ไม่ดีนัก ด้วยเหตุว่าทางฝ่ายทหารเรือแค เดิมมาดำรงตนอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ยุ่งกับกองทัพอื่น ๆ ทำเสมือนปิดล้อมตนเองมิให้กองทัพอื่น ได้ทราบกิจการของตน เช่นเดียวกันความรู้สึกระหว่างกองทัพพบกับตำรวจฝ่ายหนึ่งที่มีต่อฝ่าย— ทหารเรือซึ่งเป็นอีกฝ่ายหนึ่งนั้นอาจเรียกได้ว่าประจันหน้ากัน

ตำรวจ ภายหลังจากการรัฐประหาร 2490 จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ได้ย้ายพันเอกเผ่า ศรียานนท์ ไปดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ทำให้ฝ่ายรัฐประหารสามารถเข้าทำการควบคุมกำลังอันจะเป็นฝ่ายพิทักษ์ รักษาความสงบภายในไว้ด้วยอีกสาขาหนึ่ง โดยเหตุที่ว่าพันเอกเผ่า ศรียานนท์ นอกจากมีศักดิ์เป็นทหารคนสนิทของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม แล้วยังเป็นตัวจักร— สำคัญในการรัฐประหาร 2490 ด้วย ดังนั้นงบประมาณทางการตำรวจต่าง ๆ ซึ่งพันเอก เผ่า— ศรียานนท์ เสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมักจะสำเร็จทุกครั้ง<sup>1</sup> ซึ่งนอกจากความสนิทสนม เป็นส่วนตัวแล้วก็อาจจะเป็นด้วยเหตุที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ต้องการความอำนาจระหว่าง ทပ်กับกับตำรวจซึ่งในที่สุดก็ทำสำเร็จ เพราะต่อมากำลังตำรวจปรากฏว่ามีสมรรถภาพทัดเทียม กับกองทัพบกที่เดียวและกำลังตำรวจนี้เองที่เป็นกำลังสนับสนุนอำนาจของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ให้ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่เป็นระยะเวลาไม่นาน เพราะพันตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ — เล่นการเมืองโดยถือเอาความพอใจของนายกรัฐมนตรีเป็นใหญ่ในตัวเอง ทำให้เห็นได้ว่าฝ่ายตำรวจ

<sup>1</sup> พ. อรุณฤกษ์, (พยางค์ อรุณฤกษ์) ยุคปฏิวัติ, (พระนคร: มติกรไทยการพิมพ์, 2504) หน้า 180

นั้นเป็นเครื่องสนับสนุนอำนาจของรัฐบาลในทางการเมืองอย่างเต็มที่

จากสภาพการรบกวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการเข้าสนับสนุนของกำลังของหน่วยรักษาความปลอดภัยต่าง ๆ ภายในประเทศในทางการเมืองนี้เอง ทำให้ฐานะของรัฐบาลจอมพล แปลก พิบูลสงคราม วางตัวได้ลำบากอย่างยิ่ง เพราะต้องระมัดระวังการกระทบกระทั่งของทุก ๆ ฝ่าย ตลอดจนการผสมผสานเอากลุ่มการเมืองต่าง ๆ ไว้เพื่อสนับสนุนตน จึงทำให้เห็นได้ว่าเสถียรภาพของรัฐบาลตั้งอยู่บนรากฐานที่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย



ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย