



รากฐานการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย







การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบการปกครองที่ใช้มายาวนานตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

ก่อนที่จะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างทุกวันนี้ แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยได้เริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจนต่อเนื่องใน 3 รัชสมัย ดังนี้



ก่อร่างสร้างประชาธิปไตย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นช่วงเวลา ที่วัฒนธรรมและแนวคิดตะวันตกเริ่มเข้าสู่ประเทศไทย ในช่วงต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินประพาสประเทศสิงคโปร์และชวา ในปี พ.ศ. 2413 และเสด็จพระราชดำเนินประพาสประเทศอินเดียและประเทศพม่า ในปี พ.ศ. 2415 ซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก จึงเป็นโอกาสให้พระองค์ได้ทรงศึกษาวิธีการปกครองตามแนวทางของอารยประเทศ เมื่อเสด็จพระราชดำเนินกลับประเทศไทย ทรงเริ่มปฏิรูปการปกครองโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง



สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State)

มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาและความเห็นต่าง ๆ ซึ่งถ้าที่ประชุมมีมติเห็นชอบสามารถตรากฎหมายบังคับใช้ได้ ทรงมีพระราชประสงค์ให้สภานี้ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและยับยั้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์



สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council)

มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับข้อราชการต่าง ๆ ที่จะทรงนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน



เบ็ญจมาศ
 กิ่งแก่นซิดที่ปรึกษาาราชการ
 เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๓
 แด
 พระราชบัญญัติที่รับตัว แก่นซิดดอร์ ออฟสเทศ
 ที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน
 แด
 ปรีจันแก่นซิดดอร์ ที่ปรึกษาาราชการในพระองค์
 ออกในเบ็ญจมาศ ๑๖๓๖

 คติมัทมโรวงพิมพ์ทวง ในพระบรมมหาราชวัง
สขณ



เรื่องสำคัญที่สภาที่ปรึกษาทั้งสองสภาได้ปฏิบัติสำเร็จ ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุง
ด้านสังคม เช่น

- การแก้ไขประเพณีในราชสำนัก เช่น การแต่งกายเข้าเฝ้า ยกเลิกการหมอบกราบ
ขณะเข้าเฝ้า ให้ใช้การยืนและถวายคำนับแทน เป็นต้น
- จัดตั้งโรงเรียนเพิ่มขึ้นเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ราษฎรทั่วไป เช่น
โรงเรียนวัดเบญจมบพิตร โรงเรียนวัดมหรธพาราม เป็นต้น
- ยกเลิกระบบศักดินา ระบบไพร่ และประกาศเลิกทาส



การศึกษาสมัยรัชกาลที่ ๕



โรงเรียนวัดเบญจมบพิตร
ในสมัยรัชกาลที่ ๕

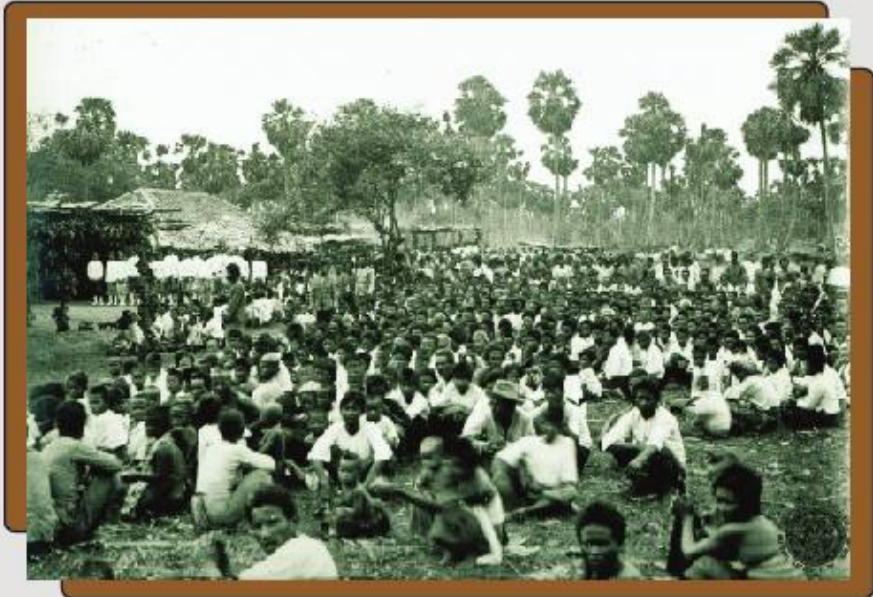


นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงส่งพระราชโอรส พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ ให้ไปศึกษา ในต่างประเทศ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานทุน King's Scholarship ให้แก่ราษฎรที่มีความสามารถได้ไปศึกษา ในต่างประเทศเช่นกัน



การก่อร่างสร้างประชาธิปไตย

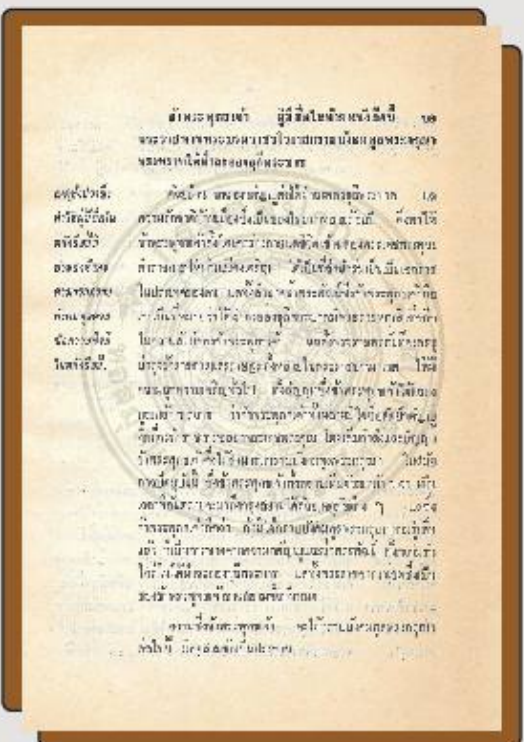
สร้างความเท่าเทียม การยกเลิกระบบศักดินา ระบบไพร่ ระบบทาส ทำให้คนไทย ทุกคนมีความเท่าเทียม ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย





ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2424 มีเจ้านายและข้าราชการ

กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของการปกครองในประเทศสยามที่มีสภาพล้าสมัย และถวายความเห็น ว่า ประเทศสยามควรมี “คอนสติติวชัน” (Constitution) และมีการปกครองแบบ “คอนสติติวชัน โมนาเกี” (Constitutional Monarchy) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง ว่าทรงเห็นด้วยที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่ทรงเห็นว่า ต้องมีการปรับปรุง “เอกเสกคิวตีฟ” (Executive) และ “ลียิสเลตีฟ” (Legislative)





พระราชดำรัส

ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงลงพระบรมราชโองการในคราวปกครองแผ่นดิน

ทรงเมตตาพระผู้รับราชการแผ่นดิน รับผิดชอบใหญ่ยิ่ง ในพหุกิจที่พระบารมี
รักษาเสถียร ซึ่งมิใช่พนักงานอย่างอื่น และมีภาระอันหนักยากที่จะทำการให้
สะดวกได้เต็มตามควรแก่ของงาน มาจนถึงบัดนี้แล้วแล้ง (๑) แล้ง ถึงแม้ว่าใน
เบื้องต้น ซึ่งมีผู้เข้ารับราชการแผ่นดินเหมือนหนึ่งจะมีผู้รับผิดชอบในราชการ
ทั้งปวงแห่งใดก็ตามแล้ว แม้จะแบ่งแวงจากบาทบริจาริกบ้างก็ดี แต่ความขยัน
เร่งรีบจะมุ่งมาดไม่ทัน ๑ ปี ตั้งแต่เราได้ราชบัลลังก์มา แต่สิ่งอันมีค่าอันสูง
ยิ่งกว่า ได้ได้รับความหนักมาจำเดิมแต่ ได้มีรับใช้แล้วแต่แรก จนถึงบัดนี้ แต่ความ
หนักนั้น เมื่อเข้าไปต่าง ๆ ไม่เหมือนกันในตำแหน่งนี้ กับเรา ๆ และของ ๆ และ
บัดนี้ เพราะได้ทรงอยู่ในตำแหน่งสำคัญราชการมาหา ได้รู้ทางราชการทั่วถึงตลอด
มาแต่ จึงเห็นว่า การปกครองบ้านเมืองเราซึ่งมีพระบารมีมาอยู่บัดนี้ ยังไม่เป็น
วิมลปกครองพระ เสด็จทรงใจเป็นไป อธิบาย ได้แต่แต่แรกแล้ว ครั้นเมื่อจะมาถึง
ปัจจุบันนี้บ้านเมืองซึ่งเจริญขึ้นจนแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่ามัน
ก็ยังไม่สู้กับความต้องการของบ้านเมืองที่กว้างขวาง ซึ่งมีความประสงค์งาน
ทั้งใหญ่จะแท้ ข้าราชการรับราชการปกครอง ที่รับใช้เรา ให้มีขึ้นทางที่จะเจริญ
แก่บ้านเมือง ได้คิดและได้พูดหลายหน แต่การหาเศษไม่ได้ไม่ คือจะมีเหตุต่าง
ต่าง ๆ มีอันมาก และกรมการซึ่งรับใช้กับเราทั้งหลาย ซึ่งรับใช้กำลังกับบุญญา
และพระมหากรุณาและความศรัทธาของทางเบื้องผู้ ซึ่งรับใช้แห่งจัดการทั้งปวงมัน
ได้ความอุทิศหะ จากมันแบบแสดงจะได้คิดเอง การทั้งปวงจึงจะเป็นไป ได้ด้วย
ความปรองดอง

(๑) ได้ตั้งแต่งพระยาสุรสีห์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๓ สมัยมีที่ทรงเถลิงพระบรม
ราชอาณาเขต พ.ศ. ๒๔๑๓



ทรงมีพระราชดำริว่า “...รวมความก็อย่างเดียวกันคือ คอเวอนเมนต์รีฟอม
นี้แลเป็นต้นเหตุที่จะจัดการทั้งปวงได้สำเร็จตลอด ถ้าการเรื่องนี้ยังไม่เป็นการ
เรียบร้อยได้แล้ว การอื่น ๆ ยากนักที่จะตลอดไปได้...”



คอเวอนเมนต์รีฟอม (Government Reform) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเริ่มปฏิรูปการบริหารราชการ แก้ไขการปกครองแผ่นดินอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ ดังนี้

1. การจัดการปกครองส่วนกลาง เมื่อปี พ.ศ. 2435 ทรงยกเลิกการบริหารราชการจาก **“จตุสดมภ์”** เป็นการบริหารราชการแบบ **“กระทรวง”** โดยแบ่งออกเป็น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา



2. การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2435-2450 ทรงปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค โดยทรงรวมหัวเมืองต่าง ๆ จัดตั้งเป็น **“มณฑลเทศาภิบาล”** เพื่อจัดระเบียบการปกครองหัวเมือง เป็นตัวแทนจากส่วนกลางแก้ไขปัญหาเบื้องต้นในภูมิภาค และแก้ไขการเก็บภาษีอากร

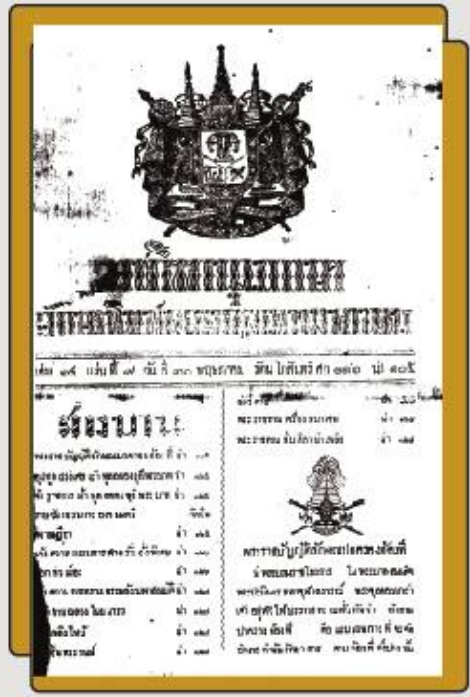


3. การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่น

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำคัญได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรเรียนรู้วิธีการปกครองตนเอง โดยให้ราษฎรเลือก **“ผู้ใหญ่บ้าน”** ปกครองหมู่บ้าน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละตำบลเลือก **“กำนัน”** ปกครองตำบล

3.2 พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ทรงนำการจัดการบำรุงท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลมาใช้ทดลองที่กรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้เคียง ซึ่ง **“การสุขาภิบาลท่าคลอง”** ประสบความสำเร็จได้ผลดี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ **สุขาภิบาลเมือง** **สุขาภิบาลตำบล** มีหน้าที่รักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ บำรุงและรักษาทางไปมา และให้การศึกษารูปร่างต้นแก่ราษฎร





พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเพื่อเตรียมความพร้อมของราษฎรเกี่ยวกับการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตย เพราะทรงเข้าพระทัยดีว่า ถ้าราษฎรไม่มีความพร้อม การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยจะไม่เกิดความสำเร็จ ดังความตอนหนึ่งในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า



“... ถ้าจะมีปาลิเมนต์ จะมีผู้ใดซึ่งสามารถเป็นเมมเบอได้สักกี่คน และโดยว่าจะมีเมมเบอเหล่านั้นจะจากราการได้ก็ไม่เข้าใจในราชการ ทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกหัดอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปได้...”





ปลุกฝังประชาธิปไตย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2453 ทรงมีพระราชดำริในเรื่องการจัดให้มีปาลิเมนต์ (Parliament) และคอนสตีติวชัน (Constitution) ตามพระราชประสงค์ของสมเด็จพระบรมชนกนาถ แต่พระองค์ยังทรงเห็นถึงความไม่พร้อมของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ เนื่องจากยังขาดความรู้ ความเข้าใจด้านการปกครองตนเอง หากให้สิทธิการปกครองอาจนำไปใช้ในทางที่ผิด ซึ่งจะก่อให้เกิดโทษมากกว่าคุณ ดังนั้น ในรัชสมัยของพระองค์จึงยังคงเป็นการเตรียมพื้นฐานเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

ด้วยเหตุผลความไม่พร้อมดังกล่าวนี้ เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความไม่พอใจให้แก่คณะนายทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนหัวใหม่ ผู้ใฝ่ฝันการเมืองที่ต้องการเห็นความเจริญในบ้านเมือง จึงเกิดการรวมตัวกันก่อการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2454 แต่ได้ถูกจับกุมเสียก่อน ซึ่งเหตุการณ์นั้นเรียกว่า “กบฏ ร.ศ. 130”



กบฏ ร.ศ.130



ในปี พ.ศ. 2461 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างเมืองจำลองขึ้นในพระราชวังดุสิต พระราชทานนามว่า “ดุสิตธานี” เพื่อทรงทดลองให้เมืองนี้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองของเมืองดุสิตธานี โดยทรงตราธรรมเนียมลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พระพุทธศักราช 2461 ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะนคราภิบาลจากตัวแทนของราษฎรมาทำหน้าที่บริหารในนคร มีพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคโบว์น้ำเงิน มีรัชกาลที่ 6 เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคโบว์แดง สมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกเพื่อไปทำหน้าที่บริหารเมือง เรียกว่า “เชษฐบุรุษ” พรรคที่มีเชษฐบุรุษมาก จะมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารดุสิตธานี มีการประชุมสภาเพื่ออภิปรายการบริหารงาน นอกจากนี้ยังมีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารและแสดงข้อคิดเห็นในดุสิตธานี เพื่อฝึกให้เข้าใจในการปกครองและการดำเนินชีวิตในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

นอกจากนี้ พระองค์ได้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปูพื้นฐานของประชาธิปไตย โดยตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พระพุทธศักราช 2464 ขึ้น





นาคரசาลา และเมืองจำลองดุสิตธานี



“วิธีการดำเนินการในธานีเล็ก ๆ ของเราเป็นเช่นไร
ก็ตั้งใจไว้ว่าจะให้ประเทศสยามได้เป็นเช่นเดียวกัน...”



หนังสือพิมพ์ดุสิตสมัย







เริ่มต้นประชาธิปไตย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จลี้ภัยราชสมบัติสืบต่อจากพระบรมเชษฐาธิราช ในปี พ.ศ. 2468 ซึ่งเป็นช่วงที่แนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยแพร่หลายมากขึ้นในประเทศไทย พระองค์ทรงตระหนักถึงสถานการณ์ในขณะนั้น และมีพระราชประสงค์ให้มีการดำเนินการเป็นลำดับขั้นพร้อมกับพัฒนาความรู้ด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน โดยทรงสนับสนุนการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เช่น สุขาภิบาล อีกทั้งทรงมีพระราชดำริที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง





ในขณะเดียวกัน การบริหารราชการระดับสูงก็ได้มีการเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหน่วยงานที่สามารถยับยั้งการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และสามารถถวายนความคิดเห็น คำแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระองค์ได้ ทั้งนี้ ทรงมุ่งหวังให้มีการประชุม แสดงความคิดเห็นโต้แย้ง จนสามารถสรุปเป็นมติของที่ประชุมได้ ได้แก่ **อภิรัฐมนตรีสภา** สภากรรมการองคมนตรี และเสนาบดีสภา นอกจากนี้ ทรงมีพระราชดำริในการเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประเทศไทย โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ

อภิรัฐมนตรีสภา



สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ
เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์
กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
เจ้าฟ้าปิโรสุโขทัย
กรมพระนครสวรรค์วรพินิต



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยานิเวศนาธิบดีวงศ์



สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาวิเศษสาธุการ



พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระชินสีห์สุโขทัย



ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ. 2469 ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยา
กัลยาณไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ เป็นพระราชปุจฉา
9 ข้อ เกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองของสยาม ระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการ
เปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญควรมีลักษณะอย่างไร



พระยาภิรมย์ภักดี
(Dr. Francis B. Sayre)

พระยาภิรมย์ภักดี ได้กราบบังคมทูลตอบ
พระราชปุจฉาและถวายความเห็น ว่า ประเทศสยาม
ยังไม่ควรเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตย เพราะ
ประชาชนยังได้รับการศึกษาและเรียนรู้ไม่เพียงพอ
ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิได้เต็มที่ ดังนั้น ระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงเหมาะสมอยู่ แต่ควรมี
อัครมหาเสนาบดี (Prime Minister) ที่พระมหากษัตริย์
ทรงแต่งตั้งเพื่อรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน
แทน อนึ่ง พระยาภิรมย์ภักดีได้ทูลเกล้าฯ ถวาย
ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจำนวน 12 มาตรา มีชื่อภาษาอังกฤษว่า
“Outline of Preliminary Draft”





ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง เมื่อปี พ.ศ. 2474 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลอง กระทรวงการต่างประเทศ และนายเรย์มอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีชื่อว่า “Outline of Changes in the Form of Government” แต่มีได้แบ่งเป็นมาตรา มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



พระยาศรีวิสารวาจา
(เทียนเลี้ยง ชุนตระกูล)

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้ถูกระงับไปด้วยมีผู้ถวายความเห็นคัดค้านว่าประชาชนยังไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยเพียงพอ จึงทรงระงับแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญไว้ชั่วคราว