

6

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ



นาย ดำรงค์ อัมวิเศษ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530


ISBN 974-567-747-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012538

I 10295707

THE 1946 CONSTITUTION DRAFTING PROCESS AND ITS CONSEQUENCES



Mr Dumrong Imvisad

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974-567-747-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการ  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ


โดย นาย คำรงค์ อิมวิเศษ

ภาควิชา การปกครอง

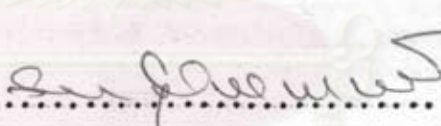
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย




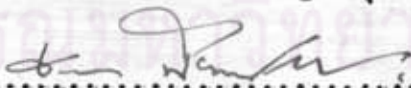
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วิษกรนัย)

คณะกรรมการ สอววิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตนารักษ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย)

  
..... กรรมการ  
(นายเสวตร เป็ฒพงษ์สำนค์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การร่าง รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลัง  
 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
 ชื่อนิติกร                นาย ตำรงค์ อ่วมวิเศษ  
 อาจารย์ที่ปรึกษา        รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศฤงคารชัย  
 ภาควิชา                    การปกครอง  
 ปีการศึกษา                2529



บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 นับได้ว่าประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาที่สำคัญที่ควรได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะตลอดระยะเวลา 50 ปีเศษของการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ครั้ง ซึ่งบางครั้งถึงกับมีการปฏิวัติรัฐประหาร รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้ถูกร่างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจ ในอันที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง

ภายหลังจากผู้นำพลเรือนสามารถโค่นล้มรัฐบาลชุดจอมพล ป.พิบูลสงคราม และเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว ก็ได้ดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 และยกร่างขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้สมควรได้รับความสนใจในการศึกษาอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่นับว่ามีหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับแรกของไทย ความสำคัญของการศึกษาอยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกร่างและประกาศใช้ได้อย่างไรท่ามกลางบรรยากาศของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำทหารและกลุ่มผู้นำพลเรือน รัฐบาลพลเรือนมีเจตนาที่จะให้การเมืองการปกครองไทยพัฒนาไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือว่ามีเจตนาอื่นแอบแฝงเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้มุ่งศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังจาก

เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ชุนนาง เก่ากับกลุ่มคณะราษฎรก้าวหน้า ฯลฯ และได้ศึกษาเน้นหนักในประเด็นของความขัดแย้ง ทางการเมืองระหว่างผู้นำทางทหาร กับผู้นำพลเรือน อันเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนหน้าที่จะมีการ เสนอให้แก้ไขและ ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือน

จากผลของการศึกษาในประเด็นข้างต้น ปรากฏว่าการริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และจัดทำเป็นฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือนนั้น แท้จริงแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะขจัดทหารออกจากวงจร แห่งอำนาจ เป็นสำคัญ ดังจะดูได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 ได้กระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องทางทฤษฎีมากกว่า เพราะในทาง ปฏิบัติปรากฏว่าอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้มิได้ถูกนำออกมาใช้ ทั้งนี้เนื่องจากการ มีหตุเฉพาะกาล โดยเฉพาะในประเด็นของพฤษภาซึ่ง ยังคงประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนมิได้ เป็นผู้เลือกตั้ง และอีกประการหนึ่งรัฐบาลพลเรือนก็มุ่งที่จะ สร้าง เสถียรภาพโดยแสวงหาความ สันติสุขแต่ในรัฐสภาเท่านั้น มิได้คิดสร้างมวลชนให้เป็นฐานรองรับอำนาจแต่อย่างใด ด้วย เหตุนี้เมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลพลเรือนจึงต้องสลายลงอย่างง่าย คาย การร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2489 จึง เป็นบทพิสูจน์ได้อย่างหนึ่งว่า การเมืองการปกครองของไทยเป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้ปกครองด้วยกัน ไม่ใช่เรื่องของความเสรีภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือรัฐบาลใดๆก็ตาม ย่อมจะเกิดขึ้นได้เสมอ หากผู้นำทางการเมืองขาดความจริงใจในหลักการ มุ่งใช้รัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อดึงเอาประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง อีกทั้งไม่พยายามชี้แนะให้ ประชาชนได้เข้าใจในคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ด้วยการเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้ประชาชนได้มีความ สำคัญในคุณค่าของ สิทธิ หน้าที่และ เสรีภาพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้เสถียรภาพ ของรัฐบาลมีความมั่นคง ตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิวัติรัฐประหารก็ยากที่จะเกิดขึ้น



2

leaders in terms of political conflict between the aristocrats who were conservative and the progressives who were inclined toward full democracy as well as between the military and civilian leaders. The conflict between these groups was the situation before the rewriting of the 1946 constitution.

As a matter of the new constitution was written by civilian factions who wanted to eliminate military group from political power. Because this action was contrary to existing political realities in which the military was still a powerful group and consciousness of democratic values were still weak among the people. Democracy was possible only in theory even though the new constitution had the best motives. In view of the prevailing political condition, no single political groups could obtain the necessary popular support to form a real political base. Therefore the coup d'etat led by the military to overthrow this constitution followed in a few years after its use

The failure of the civilian government after the second world war was the failure that could happen to any government at any times, particularly where some political leaders lacked sincerity and democratic ideologies, and used the constitution for political purpose and for self-interest. Besides, they did not attempt to guide the people to appreciate democratic government and democratic values by providing the people with means of political participation so that the people might realize

the values of rights, duties and liberty. Such political participation could contribute to the stability of constitution regime and make it more difficult for the military group to stage a coup d'etat.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





### กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้บังเกิดขึ้นมาในเบื้องต้น และเสร็จสมบูรณ์ลงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน

ก่อนอื่นใดในแรกสุด ซึ่งไม่อาจสรรหาคำกล่าวใดมาเทียบอ้าง คือพระคุณอันยิ่งใหญ่หาที่สุดประมาณมิได้ของ "คุณพ่อและคุณแม่" ผู้ให้กำเนิดชีวิตเลือดเนื้อ ให้การอบรมเลี้ยงดูให้ความรักความอบอุ่นและสร้างโอกาสให้แก่อุปนิสัยต่างๆ เหล่านี้เปรี๊ยะเสมือนหนึ่งเป็นเบ้าหลอมแห่งร่างกาย พลังใจและพลังแห่งความคิด จนสามารถข้ามอุปสรรคและปัญหาอันยากลำบากทั้งได้บรรลุถึงทางแห่งความสำเร็จ

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ พงศ์เทัญ สกุนตลาภย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งนอกจากจะให้ความเมตตาให้คำแนะนำปรึกษา และช่วยชี้แนะแนวทางในประเด็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการวิเคราะห์ปรับปรุง และแก้ไขให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีแล้ว ในทางอ้อมยังได้ชี้แนวทางของความอดทน อดกลั้น และความถูกต้องอันเป็นหนึ่งเดียว ตลอดจนสังจรรย์ธรรมของสังฆการีเมืองไทย พระคุณของท่านอาจารย์ที่มีต่อศิษย์นี้จะขอจารึกไว้ในดวงจิตมิเสื่อม

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตนารักษ์ หัวหน้าภาควิชาการปกครอง อาจารย์เสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์ อดีตรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้กรุณาให้ความเมตตาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตามลำดับ

กราบขอบพระคุณ "แม่เล็ก" อาจารย์สมร จิตราทร แห่งสำนักหอสมุดกลาง และคุณสุนทร ชัยเลิศ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ได้ให้ความคิดเห็น กำลังใจและความใส่ใจกับผู้เขียนด้วยดีเสมอมา และที่จะลืมมิได้ก็คือ ที่จำรอง อัมวิเศษ ผู้เป็นแบบปฏิบัติของประชาชาติปิตุโศภิตาประชา ซึ่งนอกจากจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายในบางส่วนแล้ว ยังเป็นแรงบันดาลใจและสัมพันธอันที่นงที่ติดตลอดมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จไปได้ด้วยดี หากไม่ได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากกัลยาณมิตรและบุคคลอันเป็นที่รักยิ่งต่อไปนี้คือ "นางสาว" เอมอร ปุณทอง

เพื่อนสาวร่วมภาควิชา ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือในฐานะเพื่อนร่วมภาควิชาด้วยดี เสมอมา "เต๋ยมือสอง" คุณสุธานี รัตนบุญสิน นิสิตรุ่นน้องร่วมสถาบัน ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ช่วยวิจัย ที่เป็นธุระให้ในเรื่องของอุปกรณ์การศึกษา เป็นต้นว่าเรคคอร์ดเตอร์ ฯลฯ นอกจากนี้ การพิมพ์ต้นร่าง (บางส่วน) การตรวจทานแก้ไขต้นร่าง การส่งหนังสือเชิญกรรมการเข้าร่วมสอบ หรือแม้แต่การตรวจทานและนำส่งวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ต่อบัณฑิตวิทยาลัย ซึ่งนับว่าเป็นเชือกสุดท้ายก่อนที่จะเดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศออสเตรเลีย และสุดท้ายที่จะถึงกล่าวถึงเสด็จได้ก็คือ คุณเพิ่มประกาย กระแสร์ ผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างกระแสความแปลกแยกขึ้นในความรู้สึก ความคิดและแบบปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้ผู้เขียนได้รับรู้ถึงคุณค่าของการศึกษาในหลักสูตรมหาบัณฑิตอย่างแท้จริง น้ำใจไมตรีจากกัลยาณมิตรและบุคคลอื่นเป็นที่รัก เหล่านี้ผู้เขียนรู้สึกอบอุนและซาบซึ้งยิ่ง

ความวิริยะและอุตสาหะทั้งหมดของผู้เขียนดังที่ปรากฏ รวมทั้งคุณค่าทั้งหลายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากจะมีปรากฏอยู่ ผู้เขียนขอน้อมหมอบแต่จุดต่อ คุณแม่ ท่านอาจารย์ผู้มีพระคุณ กัลยาณมิตรและบุคคลอื่นเป็นที่รักยิ่ง ดังที่กล่าวมาข้างต้น

คำรงค์ อัมวิเศษ

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ .....	ณ
บทที่	
บทนำ .....	1
สภาพปัญหา .....	1
สัมมุติฐานของการศึกษา .....	8
วัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	9
ระเบียบวิธีการศึกษา .....	10
การเสนอเรื่องและขอบเขตของการศึกษา .....	10
1 ความขัดแย้งทางการเมืองและการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มผู้นำพลเรือน .....	12
ภูมิหลังของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างผู้นำในคณะผู้ก่อการกลุ่ม คนหนุ่ม .....	13
การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป พิบูลสงคราม .....	14
การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ .....	15
ความขัดแย้งในกรณีสงครามอินโดจีนฝรั่งเศส .....	18
ความขัดแย้งในกรณีการเข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ สอง .....	19
แผนการต่อต้านญี่ปุ่นและโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป พิบูลสงคราม ของ กลุ่มผู้นำพลเรือน .....	26
กลยุทธ์ทางการเมืองของรัฐบาลจอมพล ป พิบูลสงคราม ในการ หยั่งเชิงและขจัดอำนาจฝ่ายตรงข้าม .....	30
การปรับปรุงคณะรัฐมนตรี .....	30
การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป พิบูลสงคราม .....	32

วิกฤตการณ์ที่นำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป

พิบูลสงคราม .....	38
การเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหาร	
ราชการนครบาลเพชรบูรณ์ .....	42
การเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดการจัดสร้าง	
พุทธบรมมณฑล .....	47
2 ความเป็นมาในการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ	
พุทธศักราช 2475 .....	54
สภาพเหตุการณ์ทางการเมืองภายหลังการขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มผู้นำ	
พลเรือน .....	60
ปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ .....	60
นโยบายของรัฐบาลและการประกาศยกเลิกนโยบายรัฐนิยม .....	66
การดำเนินการโค่นล้มอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป	
พิบูลสงคราม .....	69
การจัดซื้อสิทธิพลฝ่ายทหารภายหลังการสิ้นสุดอำนาจทางการเมือง	
ของจอมพล ป พิบูลสงคราม .....	79
3 กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช	
2489 .....	85
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งโดยสภาผู้แทนราษฎร .....	90
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองโดยคณะกรรมการฯ .....	99
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองโดยสภาผู้แทนราษฎร .....	135
การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 1 . . .	140
การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 2 . . .	142
การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 3 . . .	144
การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 4 . . .	146
การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 5 . . .	149
การประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 6 . . .	153

การประชุมสภา เพื่อพิจารณา ร่าง รัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 7 . . .	155
การประชุมสภา เพื่อพิจารณา ร่าง รัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 8 . . .	159
การประชุมสภา เพื่อพิจารณา ร่าง รัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 9 . . .	165
การประชุมสภา เพื่อพิจารณา ร่าง รัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 10 . . .	167
การประชุมสภา เพื่อพิจารณา ร่าง รัฐธรรมนูญวาระที่สองครั้งที่ 11 . . .	170
การพิจารณา ร่าง รัฐธรรมนูญในวาระที่สามโดยสภาผู้แทนราษฎร . . . . .	172
4 การเมืองการปกครองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญกับความล้มเหลว ของรัฐบาลพลเรือน . . . . .	174
พื้นฐานของความขัดแย้งทางการเมือง อันนำไปสู่ความแตกแยกใน ระหว่างผู้นำพลเรือน . . . . .	181
ความขัดแย้งทางการเมือง อันนำไปสู่ความแตกแยกในระหว่างผู้นำ ทางการเมืองกลุ่มพลเรือนภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ . . . . .	198
ความแตกแยกในบรรดานักการเมืองฝ่ายรัฐบาล . . . . .	212
ความแตกแยกในบรรดานักการเมืองฝ่ายค้าน . . . . .	218
ความเคลื่อนไหวของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่จะกลับเข้ามามีบทบาท ทางการเมือง และการก่อการรัฐประหาร พุทธศักราช 2490 . . . . .	221
5 สรีรและ เสนอแนะ . . . . .	227
การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง ตามทรรศนะของ ศาสตราจารย์ ชาโรลด์ ลาสกี . . . . .	230
รัฐธรรมนูญกับความชอบธรรมแห่งอำนาจ . . . . .	236
บรรณานุกรม . . . . .	239
ภาคผนวก . . . . .	246
ภาคผนวก ก. . . . .	247
ภาคผนวก ข. . . . .	267
ภาคผนวก ค. . . . .	268
ประวัติผู้เขียน . . . . .	287