

บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย :
ศึกษารัฐสภาไทยภายใต้ระบอบมาตยาธิปไตย
ในช่วงปี พ.ศ. 2487 - 2500

นายธีรนนต์ ไกรนิธิสม



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN : 74-636-691-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

117290375

THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW:
A STUDY OF THE PARLIAMENTARY SYSTEM UNDER BUREAUCRATIC
GOVERNMENT FROM 1944-1957



Theranun Krinithisom

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

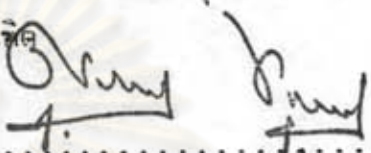
Chulalongkorn University

Academic Year 1996


ISBN 974-636-691-2

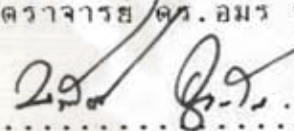
หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาระบบรัฐบาลไทย
ภายใต้ระบอบอมาตยาธิปไตย ในช่วงปี พ.ศ. 2487 - 2500
โดย นายธีรนนต์ ไกรนิชิตม
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

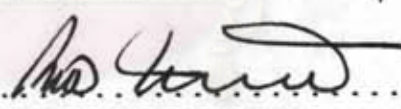
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

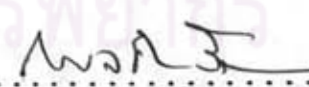

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์นายแพทย์ ศักวรินทร์ ชูติวงศ์)

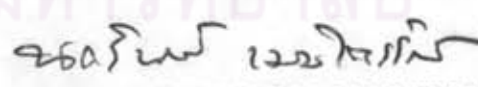
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย วัฒนสภาวงศ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ชื่อนันต์ ไกรนิตินันท์ : บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาแบบ
รัฐสภาไทยภายใต้ระบอบอนาธิปไตย ในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 (THE ROLE OF
THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW : A STUDY OF THE
PALIAMENTARY SYSTEM UNDER BEAUROCRATIC GOVERNMENT FROM
1944-1957) อ. ที่ปรึกษา ศ.ดร.บรรลือศักดิ์ อุวรรณโณ, 449 หน้า. ISBN
974-636-691-2

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยศึกษาถึง
กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ตั้งแต่ที่มา การนำเสนอ การพิจารณา และการตรา
เป็นกฎหมายออกใช้ในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาตั้งแต่ตอนปลาย
สงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงเหตุการณ์ปฏิวัติในเดือนกันยายน 2500

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติไทย ในระหว่าง
พ.ศ. 2487-2500 ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น
โดยบริบททางด้านเศรษฐกิจจะมีอิทธิพลสูงในช่วง พ.ศ. 2487-2490 และบริบททางด้าน
การเมืองและสังคมจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติสูงในช่วง พ.ศ. 2490-2500
และพบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงดังกล่าวนี้ ได้แก่บทบาทของ
สถาบันข้าราชการสมาชิกสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โครงสร้าง
ของสภา ประเทศมหาอำนาจและองค์ระหว่างประเทศ ส่วนสถาบันที่มีผลกระทบต่อกระบวนการ
นิติบัญญัติไม่มากนัก ได้แก่ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ในช่วงดังกล่าวนี้โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติถูกรอบงำ
โดยระบอบอนาธิปไตยของฝ่ายบริหารซึ่งใช้กลไกของอำนาจรัฐในการจัดสร้าง
รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมสภา สมาชิกสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง
ของฝ่ายบริหารในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยในกรณีมีสภาเดียวจะมีสมาชิกประเภทสอง
มาจากการแต่งตั้งและในกรณีมีสองสภาจะมีสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ประกอบ
กับการที่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อ่อนแอ เป็นผลให้กฎหมายที่ควาขึ้นตั้งแต่นั้น
ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา ให้อำนาจแก่ราชการและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชนชั้น
ปกครอง ซึ่งเน้นที่จะสนองนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นกฎหมาย
ในเชิงปฏิรูป เพื่ออำนวยประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชนส่วนใหญ่

นอกจากนี้ ผลการศึกษาทำให้ทราบข้อบกพร่องของบทบาทและความสัมพันธ์ของสภา
และฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายในช่วงดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขให้สถาบัน
รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติเพื่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

ภาควิชา..... นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา..... นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา..... 2539.....
ลายมือชื่อนิสิต..... ธีรศักดิ์ ธีรพงศ์.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ธีรพงศ์.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

: MAJOR LAW

KEY WORD: THAI PARLIAMENT/ LEGISLATIVE PROCESS/ 1944 - 1957

THERANAN KRAINITHISOM: THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW: A STUDY OF THE PARLIAMENTARY SYSTEM UNDER BUREAUCRATIC GOVERNMENT FROM 1944 - 1957. THESIS ADVISOR: PROF.DR.BOWORN SAK UWANNO, 149 pp. ISBN 974-636-691-2

This thesis aims to study the role of the Thai Parliament in passing legislation by studying legislation process from origins proposition, consideration and enactment between 1944 - 1957 which started from the late of World War II to the coup d'etat of September 1957.

The study found that the legislation process of Thai Parliament between 1944 - 1957 subject to political, economic and social conditions with the economic held a high position between 1944 - 1957 and the political and social contexts had the highest influence between 1947 - 1957. It also found that members of Parliament particularly those appointees, structure of the Parliament, the Superpower and international organizations all had influence on it. The institutions that had little impact were political parties and interest groups etc.

During that time the structure and decision process of the legislation were dominated by an autocratic system of the Administration which used governmental mechanism to build constitutions as tools to control the Parliaments. A group of appointed parliamentary members in higher proportion were able to pass the laws that were geared to give powers to the governments and in support of the ruling class more than in response to economic needs rather than the laws of the country. Those laws were never intended to give benefits and protection to the majority of people

Moreover, the study identified the shortcomings of the Parliaments and the Administrations in passing such laws, so those will be guidelines in amending the laws for the Parliamentary institution to act on legislation for people truly.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา..... นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต..... *Thana*

สาขาวิชา..... นิติศาสตร์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *B. S. S.*

ปีการศึกษา..... 2539

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ด้วยความอนุเคราะห์ของบุคคลหลายฝ่าย ในลำดับแรกผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา แม้ว่าท่านจะมีภารกิจมากมาย แต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่า ให้คำชี้แนะด้านวิชาการ ดูแลและนำวิธีการวิเคราะห์วิจัยให้แนวทางการเขียนและข้อคิดเห็น ตลอดจนตรวจแก้ไขด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา และอดีตนายกสภาคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รองประธานสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนุญ อดีตนายกรัฐมนตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท่านรองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ท่านกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ แม้ทุกท่านจะมีภารกิจในหน้าที่มากมาย แต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบ และได้กรุณาชี้แนะ ให้ข้อคิดเห็น ปรับปรุง ตรวจทานเนื้อหาวิทยานิพนธ์ ตลอดจน แนะนำกระบวนการคิด วิเคราะห์ ด้วยความปรารถนาดียิ่ง จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ ผู้วิจัยประทับใจในความเมตตาของท่านอาจารย์ทั้งหลายอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ คุณแนบ สุดสงวน คุณสุชาติ พันธุ์ และคุณดาสินี มาลัยพงษ์ ที่ได้ร่วมเป็นกำลังใจ ให้คำแนะนำช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ชุดดังกล่าวนี้ ด้วยน้ำใจและไม่ตรีอันดียิ่ง

สุดท้าย ผู้วิจัยขอกราบรำลึกถึงพระคุณของบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิด และเป็นบูรพาจารย์ เป็นผู้สร้างสรรและเป็นกำลังใจ ให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลงได้ด้วยดี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช

บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
3. สมมุติฐานของการวิจัย	6
4. ขอบเขตของการศึกษา	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	7

บทที่ 2 บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทย ในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500	9
1. บริบททางด้านการเมืองของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500	9
1.1 บริบททางด้านการเมืองของไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2487	9
1.2 บริบททางด้านการเมืองของไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2487 - 2490	11
1.3 บริบททางด้านการเมืองของไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2490 - 2500	17
2. ภูมิหลังและสภาวะด้านเศรษฐกิจของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2487 - 2500	23
2.1 สภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2487 - 2490	23
2.2 สภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2500	27

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3 ความช่วยเหลือในทางเศรษฐกิจของต่างชาติต่อประเทศไทย ในระหว่างปี พ.ศ.2487-2500	32
3. บริบททางด้านสังคมของประเทศไทย ในระหว่างปี พ.ศ.2487-2500	34
บทที่ 3 บทบาทและกลไกของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติ ระหว่าง พ.ศ.2487-2500	32
1. โครงสร้างของอำนาจทางการเมืองของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ.2487 - 2500	39
2. รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบของรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ.2487-2500 ..	42
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 (ฉบับที่ 2)	42 /
2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489	48
2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490	50
2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492	53
2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	54
3. โครงสร้างของรัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ.2487-2500	58
3.1 ระบบสภาเดี่ยวที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด	58 /
3.2 ระบบสภาเดี่ยว มีสมาชิกสองประเภทจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง	59
3.3 ระบบสภาคู่ โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งมาจาก การแต่งตั้ง	59
4. องค์ประกอบของรัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ.2487-2500	61
4.1 วุฒิสภา	61
4.2 สภาผู้แทนราษฎร	62
4.3 คณะกรรมาธิการของรัฐสภา	63
5. กลไกของกระบวนการนิติบัญญัติของระบบรัฐสภาไทยในช่วงปี พ.ศ.2487- 2500	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ	66
5.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	77
5.3 กลไกยั้งพระราชบัญญัติ	83
5.4 กระบวนการในการประกาศใช้กฎหมาย	91
6. การรับรองกฎหมายโดยสถาบันอื่น	93
บทที่ 4 บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในระหว่างปี	
พ.ศ. 2487-2500	95
1. จำนวนและประเภทของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติไทย	96
2. ลักษณะของเนื้อหากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทย ระหว่าง พ.ศ. 2487- 2500	111
3. ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของกฎหมายที่ตราโดยสภากับบริบททางด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคม	116
4. ลักษณะของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายกลุ่มต่าง ๆ ที่ผ่านการ อนุมัติของสภา	145
4.1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน	145
4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร	162
4.3 กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน	167
4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ..	170
4.5 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการ ยุติธรรม	173
4.6 กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ...	180
4.7 กฎหมายเทคนิคและอื่น ๆ	186
4.8 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา	187
4.9 กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ	189

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.10 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข	191
4.11 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	192
บทที่ 5 กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐบาลไทย และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ	
การตรากฎหมายของรัฐบาลไทย	195
1. กรณีศึกษา กฎหมายที่ตราโดยสภาของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500	195
1.1 กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐบาลไทยในสมัยรัฐบาลพลเรือน	195
1.1.1 กรณีศึกษา เรื่องที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พ.ศ. 2492	195
1.2 กรณีศึกษาการตรากฎหมายของรัฐบาลไทย ในช่วงรัฐบาลทหาร	
(พ.ศ. 2490-2500)	213
1.2.1 กรณีศึกษา เรื่องที่ 2 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ	
อันเป็นคอมมิวนิสต์	213
1.2.2 กรณีศึกษา เรื่องที่ 3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร	
ของรัฐ พ.ศ. 2496	232
1.2.3 กรณีศึกษา เรื่องที่ 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม	
พ.ศ. 2497	247
1.2.4 กรณีศึกษา เรื่องที่ 5 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง	
พ.ศ. 2498	261
1.2.5 กรณีศึกษา เรื่องที่ 6 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2497 ..	276
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ในระหว่าง	
พ.ศ. 2489-2500	297
2.1 อิทธิพลของระบบราชการต่อกระบวนการนิติบัญญัติ	297
2.2 บทบาทของพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมาย	307
2.3 รูปแบบโครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ	315

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4 บทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกสภาประเภทที่สองต่อการตรากฎหมาย	320
2.5 บทบาทของรัฐและองค์กรต่างประเทศต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย	338
2.6 อิทธิพลของผู้นำและกลุ่มที่ปรึกษาที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติ	341
2.7 ที่มาและการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อกระบวนการ นิติบัญญัติ	343
2.8 กลไกของกฎหมายในการตราพระราชบัญญัติ	348
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	352
บทสรุป	352
ข้อเสนอแนะ	361
รายการอ้างอิง	362
ภาคผนวก	383
ประวัติผู้เขียน	449

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย