

บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาทคณะราษฎร
ในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

นายนิสิต มีสมบูรณ์



วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-331-507-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW :
A STUDY ON THE ROLE OF PEOPLE'S PARTY IN LEGISLATIVE
PROCESS FROM 1932 TO 1946

Mr. Naris Mesomboon

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

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

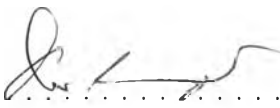
ISBN 974-331-507-1


หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาท
คณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489
โดย นายนริศ มีสมบุญ
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

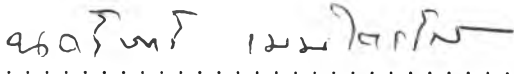
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบุญ)


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


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


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

นริศ มีสมนุรณ : บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาทคณะราษฎร
ในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 (THE ROLE OF THAI
PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW : A STUDY ON THE ROLE OF
PEOPLE'S PARTY IN LEGISLATIVE PROCESS FROM 1932 TO 1946)
อ. ที่ปรึกษา: ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 324 หน้า. ISBN 974-331-507-1.

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมาย
โดยศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ซึ่งเป็นช่วงเวลา
ตั้งแต่ คณะราษฎรขึ้นอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงเวลาที่คณะราษฎรสิ้นสุดอำนาจลง


ผลการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่คณะราษฎรขึ้นอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.
2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรได้ทำการทุกวิถีทางที่จะเข้ามาครอบงำองค์กรทางการเมืองตาม
ระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มของคนได้สถาปนาขึ้น คือ รัฐบาล และคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะราษฎร
เป็นกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุดในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงดังกล่าว ดังนั้น ลักษณะเนื้อหา
และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ตราโดยรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2489 ส่วนใหญ่จึงเป็น
ไปเพื่อการรักษาและสืบทอดอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎร ในขณะที่ช่วงนี้ก็มีการตรา
กฎหมายออกมาเพื่อทำลายศัตรูหรือผู้ที่มีแนวความคิดแตกต่างให้หันไปจากเวทีทางการเมือง จนใน
ที่สุดคณะราษฎรก็กลายเป็นกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวที่มีอำนาจอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังพบว่า บริบททางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม โครงสร้าง
และองค์ประกอบของรัฐบาลและระบบราชการ ก็เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อลักษณะเนื้อหาและกระบวนการ
นิติบัญญัติของรัฐบาลในช่วงดังกล่าวด้วย

ผลการศึกษาทำให้ทราบว่า รูปแบบรัฐสภาเดียวที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด
ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 หรือสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งอย่างละเท่า ๆ กัน ตาม
รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เป็นรูปแบบรัฐสภาที่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือคณะ
ราษฎร เข้ามาครอบงำรัฐบาลและกระบวนการนิติบัญญัติได้ง่าย และการที่รัฐสภามีเพียงสภาเดียว
ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาล จนทำให้พระบาท
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติในเวลาต่อมา

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2541.....

ลายมือชื่อนิพนธ์.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

C870350 : MAJOR LAW

KEY WORD: THAI PARLIAMENT/LEGISLATIVE PROCESS/1932-1946

NARIS MESOMBOON : THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW : A STUDY ON THE ROLE OF PEOPLE'S PARTY IN LEGISLATIVE PROCESS FROM 1932 TO 1946. THESIS ADVISOR : PROF. BORWORNSAK UWANNO, Ph.D. 324 pp. ISBN 974-331-507-1.

The objective of this research is to study the role of the Thai Parliament in lawmaking by focusing on the role of the People's Party in the legislative process from 1932 to 1946, the period since the revolution of the People's Party to the end of its power.

The study shows that since the revolution brought about in 1932 by the People's Party to changed the regime of government from absolute monarch to monarchy under the law, the Party had in every possible fashion exercised its power to influence organs of the State it had established, namely the Parliament and the Council of Ministers. Its success had rendered it the most powerful political group of the time. Therefore, it is unsurprising that the substance and objectives of the laws passed during this period were fundamental for the preservation and maintenance of the political power of the Party. On the other hand, a number of laws were enacted with an objective of eradicating its political rivals and those having different views out of the political realm. Finally it had become the sole political group which had true political might.

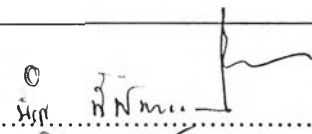
Political agenda of the People's Party were not the only factors affecting the legislative process. The study also reveals that the political economical and social contexts as well as the structure and composition of the Parliament and the bureaucracy all affected the substance and the procedural matter of the Parliament.

In addition, it is found from the study that the pattern of the single Parliament all members of which were appointed according to the first Constitution or that whose members derived equally from appointment and election allowed a group having political power, which was the People's Party to influence the legislative process. The single Parliament pattern was an important reason of the confrontation between the Monarch and the Parliament leading to the consequent abdication of King Prajadhipok in 1934.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2541.....

ลายมือชื่อนิติ..... .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาจากคณาจารย์และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา แม้ว่าท่านจะมีภารกิจมากมายแต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาแนะนำวิธีการวิเคราะห์วิจัย และชี้แนะแนวการเขียน ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างดียิ่ง ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาตรวจแก้ไข ให้ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ คุณสมเกียรติ ลิ้มเทียมเจริญ คุณชวลิต ศรี-โถมงาม และเพื่อนนิสิตทุกท่าน ที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือในด้านข้อมูลด้วยน้ำใจและไมตรีอันดียิ่ง ขอขอบคุณ คุณศรีสุดา ทองเทพ และเจ้าหน้าที่ของกองการเจ้าหน้าที่ กรมปศุสัตว์ ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อบิดามารดา ที่เป็นผู้ให้กำลังใจ และให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาจนประสบผลสำเร็จ คุณประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแด่บิดามารดา คณาจารย์ และทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีอาจกล่าวนามไว้ได้ ณ ที่นี้ด้วย

นริศ มีสมบูรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.4 สมมติฐานของการวิจัย	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2 สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	10
2.1 สภาพทางการเมือง	10
2.1.1 สภาพทางการเมืองของไทยก่อนเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พ.ศ.2475	12
2.1.2 สภาพทางการเมืองของไทยในระหว่างปี พ.ศ.2475-2489	24
2.2 สภาพทางเศรษฐกิจ	49
2.2.1 สภาพทางเศรษฐกิจก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.2475	49
2.2.2 สภาพเศรษฐกิจของไทยในระหว่าง พ.ศ.2475-2489 ..	53
2.2.3 ปัญหาเศรษฐกิจของไทยในระหว่าง พ.ศ.2475-2489 ..	55

สารบัญ(ต่อ)

บทที่

2.3	สภาพทางสังคม	61
2.3.1	สภาพทางสังคมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475	61
2.3.2	สภาพทางสังคมของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	67
3	รูปแบบโครงสร้างและกลไกของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติ ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	72
3.1	โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	72
3.2	รัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475	82
3.2.1	รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภา	82
3.2.1.1	ระบบรัฐสภาเดี่ยว มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งหมด	83
3.2.1.2	ระบบรัฐสภาเดี่ยว มีสมาชิกสองประเภท มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งทางอ้อม	83
3.2.2	องค์ประกอบของรัฐสภา	84
3.2.2.1	สภาผู้แทนราษฎร	84
3.2.2.2	คณะกรรมการการของรัฐสภา	90
3.3	กลไกของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	94
3.3.1	การเสนอร่างพระราชบัญญัติ	95
3.3.2	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	99
3.3.2.1	การพิจารณาในวาระที่ 1	99
3.3.2.2	การพิจารณาในวาระที่ 2	99
3.3.2.3	การพิจารณาในวาระที่ 3	100

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3.3.3	กลไกยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ	101
3.3.4	กระบวนการในการประกาศใช้กฎหมาย	103
3.3.5	บทบาทของรัฐสภาไทยในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ	105
4	บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย และการวิเคราะห์กรณีศึกษา กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	108
4.1	จำนวนและประเภทของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ของรัฐสภาไทย	108
4.2	ลักษณะเนื้อหาของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทย	111
4.2.1	กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการ - แผ่นดิน	111
4.2.2	กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร	118
4.2.3	กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน	121
4.2.4	กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และ ความสงบเรียบร้อย	122
4.2.5	กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา	127
4.2.6	กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนและการยุติธรรม	130
4.2.7	กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ	133
4.2.8	กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ พาณิชยกรรมและ การอุตสาหกรรม	135
4.2.9	กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข	138
4.2.10	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	139
4.2.11	กลุ่มกฎหมายเทคนิคและพิเศษอื่น ๆ	141

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

4.3	การวิเคราะห์กรณีศึกษากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทย	142
4.3.1	กรณีศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง	142
4.3.1.1	พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476	142
4.3.1.2	พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบ ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476	148
4.3.1.3	พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476	151
4.3.1.4	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476	154
4.3.2	กรณีศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกิจการพิเศษของรัฐ	158
4.3.2.1	พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476	158
4.3.2.2	พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงิน- แผ่นดิน พ.ศ. 2476	159
4.3.2.3	พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่าย พระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479	161
4.3.3	กรณีศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษี	164
4.3.3.1	พระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พ.ศ. 2476	164

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

5	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2489	166
5.1	สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม	167
5.1.1	สภาพทางการเมือง	167
5.1.2	สภาพทางเศรษฐกิจ	168
5.1.3	สภาพทางสังคม	170
5.2	บทบาทของคณะราษฎร	171
5.3	รูปแบบโครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา	180
5.4	อิทธิพลของผู้นำและกลุ่มที่ปรึกษา	183
5.5	อิทธิพลของระบบราชการ	186
6	บทสรุป	196
	รายการอ้างอิง	204
	ภาคผนวก	213
	ภาคผนวก ก	214
	ภาคผนวก ข	230
	ประวัติผู้เขียน	324