

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500

บทบาทของรัฐสภาไทยในการดำเนินกิจกรรมทางกระบวนการนิติบัญญัติ อันเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นหน้าที่อันสำคัญของสภาในการตรากฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและการพัฒนาประเทศ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนมาถึง พ.ศ. 2487 อันเป็นระยะที่สิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง สิ้นสุดยุคของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งทหารเข้ามามีอิทธิพลในระยะแรก และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 จนถึงปี พ.ศ. 2500 โดยการปฏิบัติของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นมาเป็นผู้นำรุ่นใหม่ และเป็นกำลังอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎร การเมืองไทยยังคงให้ความสำคัญกับระบบรัฐสภามาตลอด กล่าวคือการตรากฎหมายตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ยังคงผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แม้ว่าในบางระยะจะมีแนวโน้มไปในทางเผด็จการ เนื่องจากผู้มีอำนาจที่อยู่เบื้องหลังในการร่างรัฐธรรมนูญออกมาบังคับใช้ได้กำหนดกลไกของรัฐสภาให้มีสมาชิกสภาสูงซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน มาจากการแต่งตั้ง โดยเริ่มตั้งแต่ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 นำเอารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เรียกว่าฉบับชั่วคราวมาใช้ โดยการกำหนดให้มีสภาสูงหรือวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ แทนที่จะมาจากการเลือกตั้งดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งกลายเป็นหลักที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

อย่างไรก็ตามบทบาทในการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาจะมีจำนวนมากเพียงใด มีเนื้อหาอย่างไร และมีวัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองต่อสังคมหรือชนกลุ่มใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม กลุ่มอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ โครงสร้างของรัฐสภา ระดับการศึกษาของประชาชน เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป และแม้ว่ากฎหมายทั้งหลายจะได้ตราขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกและสภาผู้แทนราษฎรอันถือเป็นตัวแทนของประชาชนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สภาพ

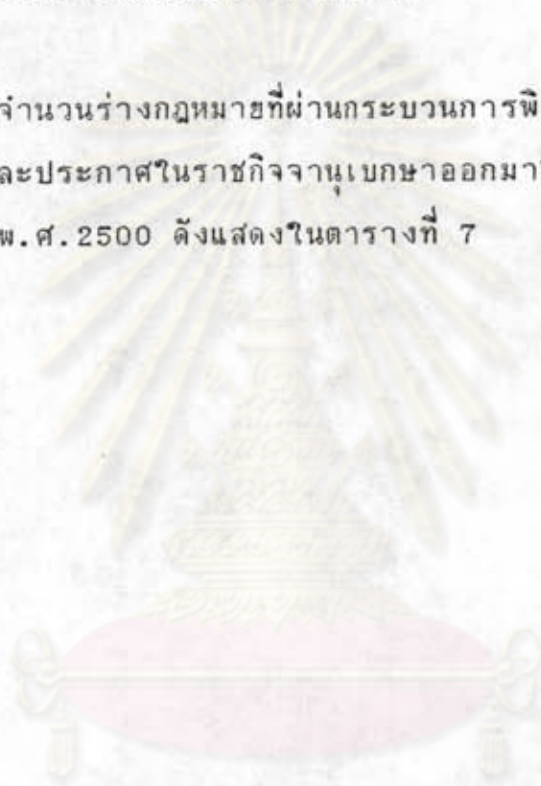
ทางการเมืองซึ่งมีการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่จัดระบบและมีความพร้อมมากกว่าองค์กรอื่น ได้แก่ ระบบราชการนั้นค่อนข้างจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาค่อนข้างสูง ส่วนจะมีอิทธิพลต่อเนื้อหาของกฎหมายที่บัญญัติโดยสภา มากน้อยเพียงใดนั้นจะวิเคราะห์ถึงต่อไป และในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของสภาต่อกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายออกมาบังคับใช้นั้น มีลักษณะเด่นที่อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ในระหว่างช่วง พ.ศ. 2487 นับตั้งแต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชุดที่ 1 ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากแพ้นิติในสภาและรัฐบาลพลเรือเอกนายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจนถึง พ.ศ. 2490 เมื่อคณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจล้มล้างรัฐบาลพลเรือเอก พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่รัฐบาลพลเรือเอกได้เข้าบริหารประเทศ มีความเป็นประชาธิปไตยและมีการดำเนินการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาล โดยที่รัฐสภามีอิสระค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นช่วงที่ฝ่ายพลเรือนขึ้นมาใช้อำนาจบริหารประเทศ และมีทัศนคติในทางประชาธิปไตยอย่างมาก ประกอบกับมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นออกมาบังคับใช้คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 และอีกช่วงหนึ่งคือภายหลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นระยะที่มีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ กลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะทหาร เริ่มเข้ามามีบทบาทและสนับสนุนอยู่เบื้องหลังกิจกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยกลไกของรัฐสภาตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว

1. จำนวนและประเภทของกฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500

ดังได้กล่าวแล้วว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ รัฐสภาไทยยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารยังยอมรับบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอ อันถือได้ว่าเป็นการควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหารในทางหนึ่ง โดยการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการที่เป็น

ฝ่ายเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางนิติบัญญัติเองนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อย่างไร และเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐสภา กล่าวคือหากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวุฒิสภาหรือสภาสูง และให้อำนาจวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก หรือมีอำนาจและจำนวนเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ฝ่ายบริหารก็สามารถคุมเสียงในรัฐสภาได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติได้ไม่เต็มที่นัก

สำหรับจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา จนได้รับความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 ดังแสดงในตารางที่ 7



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาและผ่านการพิจารณาของ
รัฐสภาไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500

| ปี พ.ศ. | จำนวนร่าง กฎหมายที่เสนอ | ผู้เสนอ | | จำนวนร่างพระราชบัญญัติ ที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย | | หมายเหตุ |
|---------|----------------------------|---------|------|--|--------|-----------|
| | | ส.ส. | กรม. | จำนวนฉบับ | ร้อยละ | |
| 2487 | 77 | 28 | 49 | 63 | 81.81 | การเสนอ |
| 2488 | 44 | 23 | 21 | 32 | 72.72 | ร่าง |
| 2489 | 146 | 89 | 57 | 50 | 44.52 | กฎหมาย |
| 2490 | 84 | 45 | 39 | 49 | 47.62 | และการ |
| 2491 | 58 | 39 | 19 | 21 | 27.59 | พิจารณา |
| 2492 | 48 | 37 | 11 | 12 | 29.17 | ร่าง |
| 2493 | 52 | 26 | 26 | 29 | 46.15 | กฎหมาย |
| 2494 | 68 | 31 | 37 | 30 | 41.18 | อาจใช้ |
| 2495 | 98 | 30 | 68 | 60 | 70.41 | เวลามาก |
| 2496 | 66 | 23 | 43 | 52 | 66.66 | กว่า 1 ปี |
| 2497 | 78 | 9 | 69 | 72 | 88.46 | |
| 2498 | 37 | 11 | 26 | 28 | 64.86 | |
| 2499 | 67 | 5 | 62 | 50 | 89.55 | |
| 2500 | 51 | 32 | 19 | 32 | 33.33 | |
| รวม | 917 | 391 | 526 | 580 | | |

ที่มา : ประมวลจากข้อมูลของงานสถิติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 นั้น เพื่อความสะดวกในการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้ จะได้แบ่งประเภทของกฎหมายออกเป็นกลุ่มตามลักษณะเนื้อหาของกฎหมาย เป็น 11 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวถึงกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่นกฎหมายปกครอง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กลุ่มที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและการจัดโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ การคลัง การจัดเก็บภาษีอากร กลุ่มที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาและวางแผนในการจัดระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน การจัดสร้างถนน ไฟฟ้า การวางระบบสื่อสารคมนาคม กลุ่มที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย เช่น พ.ร.บ. คอมมิวนิสต์ พ.ร.บ. ปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น กลุ่มที่ 5 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ทางการศึกษา การจัดระบบและการก่อตั้งสถานศึกษา เป็นต้น กลุ่มที่ 6 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม เช่นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรม กลุ่มที่ 7 กฎหมายที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมและการประกอบอาชีพกลุ่มที่ 8 กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการธุรกิจค้าขายทั้งภายในและต่างประเทศ การผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ กลุ่มที่ 9 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันรักษาและการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน กลุ่มที่ 10 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรแร่ธาตุ ป่าไม้ และการจัดการสิ่งแวดล้อมมาตุ และกลุ่มที่ 11 กฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีได้จัดเข้าอยู่ในทั้ง 10 กลุ่มข้างต้น

จากตารางที่ 7 แสดงถึงจำนวนของกฎหมายที่เข้าสู่อำนาจพิจารณาของรัฐสภาไทยและดำเนินการผ่านกระบวนการนิติบัญญัติออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายเป็นดังต่อไปนี้คือ

52 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 66.66

ในปี พ.ศ.2497 มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา จำนวน 78 ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 72 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 88.46

ในปี พ.ศ.2498 มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา จำนวน 37 ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 28 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 64.86

ในปี พ.ศ.2499 มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา จำนวน 67 ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย จำนวน 50 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 89.55

ในปี พ.ศ.2500 ตั้งแต่ต้นปีจนถึงสิ้นสุดรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการปฏิบัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 16 เดือนกันยายน พ.ศ.2500 มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาจำนวน 51 ฉบับ มีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายจำนวน 32 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 33.33

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า จำนวนปริมาณกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีจำนวนค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนปริมาณของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น รัฐสภาไม่รับหลักการ มีการยุบสภา เช่น การยุบสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 มีร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะการยุบสภา จำนวน 27 ฉบับ การยุบสภาในปี พ.ศ.2494 เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป 22 ฉบับ การยุบสภาเมื่อ 18 กันยายน พ.ศ.2500 มีร่างพระราชบัญญัติตกไป 18 ฉบับ รัฐบาลลาออกเช่น รัฐบาลลาออกในปี พ.ศ.2487 เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปเพราะเหตุอื่น ๆ เช่น มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ในปี พ.ศ.2491 ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีการเสนอผิดต่อข้อบังคับ ระเบียบการประชุมสภา หรือผิดรัฐธรรมนูญ ประธานสภาฯ สั่งให้ระงับไว้ นายกรัฐมนตรีไม่รับรองในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ผู้เสนอไม่อยู่ในที่ประชุมที่ประชุมยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ผู้เสนอขอถอน เป็นต้น นอกจากนี้จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณามากหรือน้อยยังขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของระบบรัฐสภาอีกด้วย เช่น รัฐสภาไทย มีสมัยประชุมปีละสองสมัย ๆ ละ 3 เดือน ประชุมจริงเดือนละ 8 วัน สำหรับสภา

ผู้แทนราษฎร 4 วันสำหรับวุฒิสภา สมัยประชุมหนึ่งประชุม 24 วัน สำหรับสภาผู้แทนราษฎร และ 12 วันสำหรับวุฒิสภา รวมทั้งปีประชุม 48 วัน และ 24 วัน ตามลำดับ วันประชุมของรัฐสภาไทยจึงน้อยมาก เมื่อเทียบกับรัฐสภาต่างประเทศเช่น ในอังกฤษ ทั้งปี รัฐสภาอังกฤษประชุม 167 วัน สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา ประชุมจริง 164 วัน รัฐสภาฝรั่งเศสประชุม 149 วัน รัฐสภาญี่ปุ่น 50 วัน¹ โดยที่รัฐสภาไทย จะให้ความสำคัญกับการควบคุมรัฐบาลมากกว่าหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานั้นค้างอยู่ในสภามาก

สำหรับบทบาทในการนำเสนอร่างกฎหมายนั้น จากตารางที่ 7 จะเห็นได้ว่า ในช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 ยกเว้นในปี พ.ศ. 2487 ซึ่งรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมีอิทธิพลในการบริหารประเทศ จนได้ประกาศลาออกเนื่องจากรัฐบาลแพ้คดี โดยสภาไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 และรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นปรากฏว่า จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากกว่า หรือใกล้เคียงกับจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2492 ลงมาก จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน มีจำนวนมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดงว่าสมาชิกสภาได้ทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติในการนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามภายหลัง พ.ศ. 2495 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี แต่จะมีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี แต่ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภามาตลอดในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตลอด แม้ว่าจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยได้รับความเห็นชอบจากสภา

¹ บวรศักดิ์ อูวรรณไพ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2537.

ออกมาเป็นกฎหมายจะน้อยมาก หรือไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาออกมาเป็นกฎหมายเลย ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา ส่วนวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังได้กล่าวแล้วคือ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ที่มีอำนาจเสนอและจะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาใดก่อนก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ฉบับ พ.ศ. 2490 และฉบับ พ.ศ. 2492 ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 ซึ่งมีสมาชิกแห่งรัฐสภามีสภาเดียว มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัตินั้น จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับอนุมัติจากสภาออกบังคับใช้เป็นกฎหมายปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีสัดส่วนที่ได้รับการพิจารณาผ่านเป็นพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้มากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาหลายเท่าตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2500 โดยมีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับอนุมัติจากสภาออกมาเป็นกฎหมายน้อยมาก ดังแสดงในตารางที่ 8 มีเพียงในช่วง พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 และระยะเวลาในช่วงดังกล่าวซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลชุดพลเรือนปกครองประเทศ* และมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง รวมทั้งได้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น² จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภามีจำนวนค่อนข้างมากขึ้นแต่ยังไม่ชัดเจนนัก การที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่นตกไป ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญหรือจะเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่นร่าง

* รัฐบาลชุด นายควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม 2487 - 1 กรกฎาคม 2488) รัฐบาลชุด นายทวิ บุณยเกตุ (31 สิงหาคม - 17 กันยายน 2488) รัฐบาลชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (17 กันยายน 2488 - 24 พฤษภาคม 249) รัฐบาลชุด นายควง อภัยวงศ์ ครั้งที่ 2 และ 3 (31 มกราคม 2489 - 18 มีนาคม 2489) รัฐบาลชุด นายปรีดี พนมยงค์ 3 ชุด (24 มีนาคม 2489 - 23 สิงหาคม 2489) และรัฐบาลชุด หลวงธำรงศ์ นาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490)

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

พระราชบัญญัติตั้งคณะพรตการเมือง พ.ศ. 2487 ซึ่งเสนอโดย นายวิฑูร ธรรมพินิต
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร
และคณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับอนุมัติของรัฐสภาไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

| ปี พ.ศ. | ผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติ | | ร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับอนุมัติ | | หมายเหตุ |
|---------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|---|
| | ส.ส. | กรม. | ส.ส. | กรม. | |
| 2487 | 28 | 49 | 2 | 61 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 |
| 2488 | 23 | 21 | 5 | 27 | รัฐบาลชุด นายทวิ บุณยเกตุ และ ชุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 |
| 2489 | 89 | 57 | 9 | 41 | รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ และ ชุด นายปรีดี พนมยงค์ ภายใต้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 |
| 2490 | 45 | 39 | 21 | 28 | รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 |

ตารางที่ 8 (ต่อ)

| ปี พ.ศ. | ผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติ | | ร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับอนุมัติ | | หมายเหตุ |
|---------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|--|
| | ส.ส. | กรม. | ส.ส. | กรม. | |
| 2491 | 39 | 19 | 7 | 14 | รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 |
| 2492 | 37 | 11 | 4 | 8 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 |
| 2493 | 26 | 26 | 4 | 25 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 |
| 2494 | 31 | 37 | 9 | 21 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 |
| 2495 | 30 | 68 | 2 | 58 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 |
| 2496 | 23 | 43 | 9 | 43 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 |
| 2497 | 9 | 69 | 3 | 69 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 |

ตารางที่ 8 (ต่อ)

| ปี พ.ศ. | ผู้เสนอร่าง พระราชบัญญัติ | | ร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับอนุมัติ | | หมายเหตุ |
|---------|------------------------------|------|---------------------------------------|------|---|
| | ส.ส. | กรม. | ส.ส. | กรม. | |
| 2498 | 11 | 26 | 4 | 24 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 |
| 2499 | 5 | 62 | - | 50 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 |
| 2500 | 32 | 19 | 15 | 17 | รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 |

ที่มา : ประมวลจากงานปฏิบัติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทย
ในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500

| ปี พ.ศ. | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอ | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ ผ่านเป็น กฎหมาย | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ รัฐบาลรับ ไปพิจารณา ก่อนรับ หลักการ | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่ ตกไป | | | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่ขอถอน | | | หมายเหตุ |
|---------|--------------------------------|--|--|------------------------------|-----------------|-----|---------------------------|-----------------|-----|--|
| | | | | เสนอโดย ส.ส. | เสนอโดย กรม. | รวม | เสนอโดย ส.ส. | เสนอโดย กรม. | รวม | |
| 2487 | 60 | 63 | 2 | 2 | 24 | 26 | 5 | 1 | 6 | เรื่องหาอ 1 เรื่อง รัฐบาลรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ 1 เรื่อง |
| 2488 | 4 | 32 | 1 | 2 | - | 2 | 1 | - | 1 | |
| 2489 | 146 | 50 | 23 | 61 | 3 | 64 | 15 | 2 | 17 | รัฐบาลรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการและ ตกไปทั้ง 23 ฉบับ |
| 2490 | 84 | 49 | 3 | 24 | 11 | 35 | 8 | 1 | 9 | |
| 2491 | 58 | 21 | 15 | 11 | 2 | 13 | 5 | 3 | 8 | |
| 2492 | 48 | 12 | 2 | 29 | 3 | 32 | 5 | 3 | 8 | |
| 2493 | 52 | 29 | 1 | 14 | - | 14 | 7 | 6 | 13 | |

ตารางที่ 9 (ต่อ)

| ปี พ.ศ. | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอ | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ ผ่านเป็น กฎหมาย | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ รัฐบาลรับ ไปพิจารณา ก่อนรับ หลักการ | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่ ตกไป | | | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ขอถอน | | | หมายเหตุ |
|---------|--------------------------------|--|--|------------------------------|-----------------|-----|--------------------------|-----------------|-----|--|
| | | | | เสนอโดย ส.ส. | เสนอโดย กรม. | รวม | เสนอโดย ส.ส. | เสนอโดย กรม. | รวม | |
| 2494 | 68 | 30 | - | 31 | - | 40 | 7 | 2 | 9 | มีร่างพระราชบัญญัติ ที่ ส.ส. เสนอร่วม กับ กรม. 1 ฉบับ |
| 2495 | 98 | 60 | 6 | 10 | - | 10 | 8 | 1 | 9 | |
| 2496 | 66 | 52 | - | 17 | - | 17 | 5 | - | 5 | |
| 2497 | 78 | 72 | - | 7 | - | 7 | 2 | - | 2 | ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินที่ ส.ส. เสนอ 3 ฉบับ |
| 2498 | 37 | 28 | - | 8 | - | 8 | 3 | 2 | 5 | ร่างพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับการเงิน ส.ส. เสนอ 1 เรื่อง |
| 2499 | 67 | 50 | - | 4 | - | 4 | 1 | 2 | 3 | |

ตารางที่ 9 (ต่อ)

| ปี พ.ศ. | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอ | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ ผ่านเป็น กฎหมาย | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ รัฐบาลรับ ไปพิจารณา ก่อนรับ หลักการ | จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่ ตกไป | | | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ชดถอน | | | หมายเหตุ |
|---------|--------------------------------|--|--|------------------------------|-----------------|-----|--------------------------|-----------------|-----|----------|
| | | | | เสนอโดย ส.ส. | เสนอโดย กรม. | รวม | เสนอโดย ส.ส. | เสนอโดย กรม. | รวม | |
| 2500 | 51 | 32 | - | 32 | 2 | 34 | 1 | - | 1 | |

ที่มา : ประมวลจากงานปฏิบัติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ.2487-2500

วิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2487 โดยนายจำลอง ดาวเรือง ร่างพระราชบัญญัติ
ตั้งพรรคการเมือง พ.ศ.2488 ของนายเปี่ยม บุษยะโชติ ร่างพระราชบัญญัติ
ประνομหนักสิกร พ.ศ.2489 ของ ร.ต.ท.เสวตร ชุ่มแวงวาปี ร่างพระราชบัญญัติ
สร้างทาง พ.ศ.2489 ของนายศิริ เพชรโรจน์ ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3)
พ.ศ.2492 ของนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองกรมกร พ.ศ.2493
ของนายเทียน ไชยนันท์ ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่...) พ.ศ.2494 ของนายชงยุทธ ถึงตน และคณะ ร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.2495 ของนายเมธ รัตนประสิทธิ์ ร่างพระราช-
บัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 ของนายเผด็จ จิราภรณ์ ร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 ของนายเทพ
โชตินุชิต ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2497 ของเผด็จ จิราภรณ์
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชน พ.ศ.2498 ของนายทิม ภูวิวัฒน์ ร่าง
พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2500 ของนายทินน้อย ทินราช และ
นายชาญ ศิริกุล เป็นต้น ซึ่งจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป และจำนวนร่าง
พระราชบัญญัติที่ชดถอนปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 9

สาเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาและผ่านการพิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายเป็นสัดส่วนจำนวนมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่เหตุผลที่สำคัญคือ ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลจำเป็นต้องมีคะแนนเสียงข้างมากในสภา ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารมักใช้กลไกของรัฐสภาในการควบคุมคะแนนเสียงในสภา ในส่วนของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งยอมให้การสนับสนุนฝ่ายบริหารที่เป็นผู้แต่งตั้งเข้ามา โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละสมัย* เช่น รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 กำหนดครุรูปของรัฐสภาเป็นสภาเดี่ยวประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีสภาเดี่ยว มีสมาชิกสองประเภท คือสมาชิกที่มาจากการ

* รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 พ.ศ. 2475 และฉบับที่ 6 พ.ศ. 2495 (นำฉบับ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมและที่ประกาศใช้ใหม่) นั้น เป็นระบบ "สภาเดี่ยว" แต่มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน ประเภทที่ 1 แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนประเภทที่ 2 ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดให้มี 2 สภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 กำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้งพฤตีสภา จึงเป็น "การเลือกตั้งทางอ้อม" โดยในครั้งแรกนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ทำหน้าที่เป็นองค์คณะผู้เลือกตั้งไปพลางก่อน ต่อมาได้เกิดการรัฐประหารโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกประกาศยกเลิกไป รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 ระบุจำนวนสมาชิกไว้แน่นอนว่าต้องมีจำนวน 80 และ 100 คน ตามลำดับ เมื่อนำไปเทียบกับอัตราส่วนกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้สัดส่วนตามที่ระบุในตาราง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4, 8 และ 13 ได้กำหนดอัตราส่วนของสมาชิกทั้งสองสภาไว้แน่นอน ดูรายละเอียดสำหรับโครงสร้างเพิ่มเติมดังนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ คอนราด อาเดินเนา 2521 หน้า 1

เลือกตั้งและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง สมาชิกทั้งสองประเภทนี้มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ ส่วนรูปแบบของ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มีสองสภา สภาที่มาจากการเลือกตั้งเรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร ส่วนสภา ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเรียกว่า วุฒิสภา ยกเว้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เรียกว่า พฤษสภา อำนาจของวุฒิสภาในกรณีนี้แตกต่างกันไป ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ บางฉบับวุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลา ดังกล่าวนั้นสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร มีอำนาจหน้าที่ เท่ากับหรือน้อยกว่าสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เมื่อสมาชิกดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้นากลุ่มฝ่ายบริหารซึ่งกุมอำนาจการปกครองในขณะนั้น สมาชิกประเภทดังกล่าวนี้จึงเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการสนับสนุนฝ่ายบริหารหรือผู้ ที่แต่งตั้ง อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาครอบงำรัฐสภา และเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภา ที่เรียกว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" ได้ง่าย ดังนั้นรูปแบบของ รัฐสภาไทยในช่วงปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 จึงแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ใช่ เจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะรัฐสภาไทย ทั้งที่มีรูปสภาเดียวที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่ง และรูปแบบสภาคู่ที่สภาหนึ่ง มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกเหล่านี้มักได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นพรรคพวกหรือ บุคคลที่สนับสนุนฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลซึ่งสามารถเข้าแทรกแซงในองค์การของฝ่าย นิติบัญญัติได้ตลอดมา จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

2. ลักษณะของเนื้อหากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทยในแต่ละปี ระหว่าง

พ.ศ. 2487 - 2500

สำหรับในส่วนเนื้อหาของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2500 นั้น เมื่อ แบ่งประเภทของกฎหมายออกเป็นกลุ่มตามลักษณะของเนื้อหาออกเป็น 11 กลุ่ม ดังกล่าวข้างต้น จากตารางที่ 9 และ 10 จะสามารถจัดลำดับของกฎหมายที่มี

ตารางที่ 10 แสดงการจำแนกประเภทของกฎหมายที่รัฐสภาไทยได้ตราออกมาบังคับใช้ระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500

| ปี พ.ศ. | จำนวนประเภทของกฎหมาย | | | | | | | | | | | หมายเหตุ |
|---------|-----------------------------|---------------------------|----------------------|--------------------|----------|-----------------------------|-------------------|-----------------------|-----------|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| | รัฐธรรม นูญ การบริหาร | คลังและ สาขา ราชการ | โครงสร้าง พื้นฐาน | การทหาร ความสงบ | การศึกษา | สิทธิเสรีภาพ การยุติธรรม | เกษตร การอาชีพ | พาณิชย์ อุตสาหกรรม | สาธารณสุข | การชกการ สิ่งแวดล้อม | ก.ม. เทคนิค และอื่น ๆ | |
| 2487 | 17 | 19 | 8 | 9 | 3 | 4 | - | 2 | - | - | - | ไม่ได้เก็บรวม |
| 2488 | 3 | 8 | 2 | 13 | 3 | - | 3 | - | - | - | - | รัฐธรรมนูญแห่ง |
| 2489 | 6 | 12 | 4 | 12 | - | 4 | 1 | 9 | - | - | - | ราชอำนาจจักรไทย |
| 2490 | 10 | 8 | 2 | 4 | 2 | 3 | 4 | 6 | 3 | - | 8 | ฉบับยาว จำนวน |
| 2491 | 3 | 5 | 1 | 4 | 4 | 3 | - | 1 | - | 1 | 2 | 2 ฉบับ และ |
| 2492 | 1 | 3 | 1 | - | 2 | 3 | 1 | 1 | - | - | - | รัฐธรรมนูญแห่ง |
| 2493 | 7 | 6 | 8 | - | - | 2 | 2 | 3 | 1 | - | - | ราชอำนาจจักรไทย |
| 2494 | 5 | 8 | 2 | 6 | - | 4 | - | - | - | 1 | 4 | ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม |
| 2495 | 14 | 8 | 15 | 6 | 3 | 1 | 4 | 3 | 1 | 1 | 4 | จำนวน 3 ฉบับ |
| 2496 | 14 | 7 | 14 | 4 | - | 3 | 1 | 7 | - | 1 | 3 | ราชอะเอ็ด |
| 2497 | 9 | 7 | 18 | 9 | 6 | 6 | 4 | 7 | 1 | 1 | 2 | โปรดใช้ใน |
| 2498 | 8 | 6 | 3 | 3 | - | 1 | - | 1 | 2 | - | 3 | ภาคผนวก |
| 2499 | 17 | 5 | 6 | 4 | 4 | 12 | 3 | 4 | 1 | - | 5 | |
| 2500 | 3 | 6 | 2 | 4 | 1 | 2 | - | - | 1 | - | 1 | |
| รวม | 117 | 108 | 87 | 78 | 26 | 48 | 23 | 43 | 10 | 5 | 32 | |

ที่มา : ประมวลจากหนังสือราชกิจจานุเบกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500
และรวมสารบัญญัติกฎหมายงานยุติธรรม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จำนวนกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาออกมายังคับใช้ มีจำนวนจากมากไปหาน้อย เป็นดังนี้คือ

ในปี พ.ศ. 2487 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร มีจำนวนมาก เป็นลำดับที่หนึ่ง จำนวน 19 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง จำนวน 17 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยมีจำนวนเป็นลำดับที่สาม จำนวน 9 ฉบับ และมีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาออกมายังคับใช้ทั้งสิ้นจำนวน 63 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2488 มีกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย มีจำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่ง จำนวน 13 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง จำนวน 8 ฉบับ และมีกฎหมายที่ออกมายังคับใช้มากเป็นลำดับที่สาม จำนวน 3 กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารงานบุคคล กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรม และการประกอบอาชีพ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมายังคับใช้ปีนี้ทั้งสิ้นจำนวน 32 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2489 มีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภามากเป็นลำดับที่หนึ่ง 2 กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย กลุ่มละ 12 ฉบับ จำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภามากเป็นลำดับที่สองคือ กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม จำนวน 9 ฉบับ กลุ่มกฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สามคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 6 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา ในปีนี้ทั้งสิ้น 50 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2490 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินมีมากเป็นลำดับที่หนึ่ง เป็นจำนวน 10 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สองมีสองกลุ่มคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กับกฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น มีจำนวนเท่ากันกลุ่มละ 8 ฉบับ และกฎหมายที่มีมากเป็นลำดับที่สาม คือ กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มีจำนวนทั้งสิ้น 6 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในปีนี้ทั้งสิ้น 49 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2491 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่จำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร จำนวน 5 ฉบับ จำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาเป็นลำดับที่สองคือ กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย จำนวน 4 ฉบับ และจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาเป็นลำดับที่สาม มี 2 กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน และกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม จำนวนกลุ่มละ 3 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในปีนี้ จำนวน 21 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2492 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาเป็นลำดับที่หนึ่ง จำนวน 2 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม จำนวนกลุ่มละ 3 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สองคือกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา จำนวน 2 ฉบับ ส่วนกฎหมายที่กลุ่มที่เหลือ ซึ่งมีจำนวนกลุ่มละ 1 ฉบับคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ และกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รวมกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในปีนี้จำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2493 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาเป็นลำดับที่หนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน รวมจำนวน 8 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง มี 2 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษี มีจำนวนกลุ่มละ 6 ฉบับ และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สาม คือกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในปีนี้ทั้งสิ้น จำนวน 27 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2494 มีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาจำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร จำนวน 8 ฉบับ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่มีมากเป็นลำดับที่สอง คือกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร

ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย จำนวน 6 ฉบับ และกฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สาม คือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 5 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาในปีนี้ทั้งสิ้น 30 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2495 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาเป็นกฎหมายจำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน รวมจำนวน 15 ฉบับ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณามีจำนวนมากเป็นลำดับที่สองคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวน 14 ฉบับ และกฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สามคือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร มีจำนวน 8 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายในปีนี้ทั้งสิ้น จำนวน 60 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2496 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาเป็นกฎหมายจำนวนมากเป็นลำดับหนึ่งมี 2 กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนกลุ่มละ 14 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับสอง มีจำนวน 2 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มีจำนวนกลุ่มละ 7 ฉบับ และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สาม คือกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย จำนวน 4 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านอนุมัติของสภาในปีนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 52 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2497 มีจำนวนกฎหมายที่ได้รับอนุมัติจากสภาจำนวนมากที่หนึ่งคือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมจำนวน 18 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง มี 2 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย มีจำนวนกลุ่มละ 9 ฉบับ และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภาที่มีมากเป็นลำดับที่สาม มี 2 กลุ่มคือกฎหมายเกี่ยวกับการการคลังและภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม จำนวนกลุ่มละ 7 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาและอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายในปีนี้ทั้งสิ้นจำนวน 72 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2498 มีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา จำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่งคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 8 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร จำนวน 6 ฉบับ และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาให้บังคับใช้ที่มีจำนวนเป็นลำดับที่สาม คือกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมและการประกอบอาชีพ จำนวน 4 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและได้รับอนุมัติจากสภาให้มีผลบังคับใช้ในป็นี มีจำนวนทั้งสิ้น 28 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2499 มีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาและอนุมัติใช้เป็นกฎหมายที่มีจำนวนเป็นลำดับที่ 1 คือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 13 ฉบับ กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สองคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม จำนวน 12 ฉบับ และกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สาม คือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร จำนวน 9 ฉบับ รวมจำนวนกฎหมายที่ได้รับอนุมัติจากการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายในปีนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 50 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2500 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้กลุ่มที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่ 1 คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร จำนวน 6 ฉบับ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภามีจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง คือกฎหมายเกี่ยวกับกฏหมาย ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และกฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สาม คือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 3 ฉบับ รวมจำนวนของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาและอนุมัติเป็นกฎหมายในปีนี้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 32 ฉบับ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของกฎหมายที่บัญญัติโดยสภา กับบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

จากตารางที่ 10 ในปี พ.ศ. 2487 จะเห็นได้ว่า ปริมาณกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาออกมาบังคับใช้มากเป็นลำดับที่หนึ่ง ลำดับที่สองและลำดับที่สาม คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการ

บริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการรทหาร ความมั่นคงและความสงบ
 เรียบร้อย ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรและ
 สิ่งแวดล้อม และกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพไม่ปรากฏว่าผ่าน
 สภาออกมาบังคับใช้ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในขณะนั้น กล่าวคือในปี
 พ.ศ. 2487 ประเทศไทยอยู่ในช่วงปลายของสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดการขาดแคลน
 สินค้าบริโภคอุปโภคและยุทขันธ์ปัจจัย เนื่องจากการส่งออกและการนำเข้าสินค้าระหว่าง
 ประเทศทำได้ไม่สะดวก รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลลดลง แต่ขณะ
 เดียวกันก็มีความต้องการใช้เงินมากขึ้นเนื่องจากอยู่ในภาวะสงคราม ทำให้รัฐ
 ขาดแคลนเงินตราจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรออกมา
 เป็นจำนวนมากที่สุด เช่นพระราชบัญญัติภาษีชายโสด พ.ศ. 2487 ให้มีการเก็บภาษี
 ชายโสด จากชายที่มีสัญชาติไทย มีรายได้พึงประเมินตั้งแต่ปีละ 60 บาทขึ้นไป เสีย
 ภาษีชายโสดเป็นเงิน 5 บาท หรือในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีเงินได้ที่ต้องเสีย
 พระราชบัญญัติภาษีการซื้อน้ำตาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราช-
 บัญญัติภาษีการซื้อน้ำตาล พ.ศ. 2485 โดยใช้บัญญัติอัตราภาษีการซื้อน้ำตาลตามพระราช-
 บัญญัติฉบับใหม่ พระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487
 พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487 การกำหนดว่า
 เมื่อมีการซื้อข้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรจากผู้ทำการโรงสี ให้มีการเสียเงินช่วยชาติ
 ในภาวะคับขันตามอัตราที่กำหนด พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 5)
 พ.ศ. 2487 กำหนดให้บุคคลที่ต้องเสียเงินช่วยการศึกษา บุคคลธรรมดาผู้ต้อง
 เสียภาษีเงินได้ บริษัทและหุ้นส่วนนิติบุคคลผู้ต้องเสียภาษีโรงค้า ผู้ต้องเสียอากร
 แสดมภ์ตามประมวลรัษฎากร ผู้มีหน้าที่เสียอากรมหรสพ ต้องเสียเงินช่วยชาติในภาวะ
 คับขันโดยให้ถือเป็นภาษีอากร พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 6)
 พ.ศ. 2487 กำหนดให้เรียกเก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขันเนื่องจากการเช่าที่พัก
 และเลี้ยงดูในโรงแรม ภัตตาคาร ให้ชำระโดยเจ้าสำนักออกใบเสร็จรับเงินแสดง
 ค่าเช่าที่พัก หรือค่าอาหาร แล้วปิดแสตมป์ อากรมหรสพ เท่าจำนวนเงินช่วยชาติ
 ในภาวะคับขัน พระราชบัญญัติกำหนดเวลาเก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2487
 พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2487 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินใน
 ประเทศโดยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง เป็นจำนวนเงินไม่เกินห้าสิบล้านบาทเพื่อการ

ใช้จ่ายตามงบประมาณ พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487 เป็นกฎหมายให้รัฐบาล
 กู้เงินโดยวิธีออกตัวเงินคลัง พระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2487 และ
 ในปีเดียวกัน จำเป็นต้องมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งปรับปรุง
 กฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ในฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ ทันต่อเหตุการณ์บ้านเมืองที่
 เปลี่ยนแปลงไป สภาจึงได้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมาย
 รัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินมากเป็นลำดับที่สอง เช่น พระราชบัญญัติ
 ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2487 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ
 กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยใหม่ และให้จัดตั้งสภาวิจัยปรากฏการณ์
 ชรรมชาติขึ้นมีฐานะเป็นทบวงขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
 ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2487 กำหนดให้แบ่งส่วนและกำหนดอำนาจหน้าที่ของ
 สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยใหม่ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการ
 ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่พระราชบัญญัติสภาจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 และ
 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ
 ว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม
 พ.ศ. 2477 เกี่ยวกับเรื่องอำนาจสั่งการและการมอบอำนาจ โดยให้ทุกกระทรวงมี
 รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการหรือ
 รัฐมนตรีสั่งราชการ สั่งราชการแทนได้ มีการออกพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราช-
 กำหนดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกใช้ในรูปของ
 พระราชกำหนดและสภาเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้ต่อไป 7 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติ
 ไม่อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพ ฉบับที่ พ.ศ. 2487
 พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภา
 จังหวัด พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2487 พ.ศ. 2487 เป็นต้น และกฎหมายที่สภาพิจารณา
 อนุมัติให้บังคับใช้ได้มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สาม คือกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร
 ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เนื่องจากบริบททางการเมืองและสังคม ในขณะนั้น
 ประเทศไทยตกอยู่ในช่วงปลายของสงครามโลกครั้งที่สอง จึงมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่อง
 ดังกล่าวนี้นี้เป็นจำนวนมาก เช่นพระราชบัญญัติสภาการสงคราม พ.ศ. 2487 กำหนด
 ให้มีการตั้งสภาการสงครามเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการสงคราม ทั้งในทางทหาร

ทางเศรษฐกิจ ทาการเมืองในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนสวัสดิภาพของประชาชนทุกเรื่อง และได้มีอำนาจจัดปฏิบัติกิจการงานอันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการสงคราม มีอำนาจตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่ของสภาการสงคราม พระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2487 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาการสงคราม พ.ศ. 2487 และให้มีสภาป้องกันราชอาณาจักรชั้นสภาหนึ่ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ให้สภานี้มีหน้าที่เกี่ยวกับการสงคราม ทั้งในทางทหาร เศรษฐกิจ ทาการเมือง ในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนสวัสดิภาพของประชากร พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 ให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยทางอากาศทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กำหนดให้มีสันนิบาตช่วยป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศมีสภาเป็นนิติบุคคล สังกัดกรมป้องกันภัยทางอากาศ กระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้สิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลชุดพลเรือน ภายหลังจากวง อภัยวงศ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจากรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่พยายามให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้นโดยการพยายามปรับปรุงกฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชนหลายฉบับดังกล่าวแล้ว เช่นแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎอัยการศึกและธรรมนูญศาลทหาร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ตราโดยสภา ในช่วงปี พ.ศ. 2487 เน้นหนักไปทางด้านการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจการคลังของประเทศ ซึ่งประสบปัญหาในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง

ในปี พ.ศ. 2488 มีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายสองลำดับแรก คือกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร ส่วนกฎหมายที่มีมากเป็นลำดับที่สาม มี 3 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา และกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ ซึ่งบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น คือ ภาวะสงคราม ซึ่งรัฐบาลไทยเข้าร่วมกับฝ่ายญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่กำลังจะยุติ โดยสงครามในยุโรปได้ยุติลงในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2488 และสงครามมหาเอเชียบูรพาได้ยุติลง ในวันที่ 16 สิงหาคม ปีเดียวกัน สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศใน

ช่วงระยะเวลาที่ยังไร้เสถียรภาพ ขณะเดียวกันประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาอันเป็นผลของสงครามหลายประการ เช่นปัญหาด้านเศรษฐกิจ เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง สาเหตุเพราะปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ อันเป็นผลเนื่องจากระหว่างสงครามกองทัพญี่ปุ่นได้บังคับให้รัฐบาลไทยพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นเพื่อญี่ปุ่นจะได้นำไปใช้จ่ายในกองทัพ โดยการพิมพ์ธนบัตรมิได้คำนึงถึงทุนสำรองใด ๆ ขึ้นอยู่กับความต้องการของญี่ปุ่น ปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงในประเทศไทย ราคาสินค้าสูงขึ้นจากภาวะปกติสิบเท่าถึงหกสิบเท่าตัว ขณะที่ปริมาณธนบัตรเพิ่มขึ้นจาก 297 ล้านบาท เป็น 2,099 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2489³ ปัญหาการพยายามเลิกสถานะสงครามและการพยายามบูรณะและฟื้นฟูประเทศไทย ในขณะที่ประชาชนทั่วไปเดือดร้อนมาก เพราะต้องประสบกับภาวะข้าวยากหมากแพง โจรผู้ร้ายชุกชุมและมีอาชุติกรรมมีประสิทธิภาพสูง เกิดเป็นขุมโจรที่มีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วประเทศเช่น เสือใบ เสือฝาย เสือมเหศวร สำหรับในด้านการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ช่วยสนับสนุนให้ไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2489 และแม้ว่าสงครามโลกครั้งที่ 2 จะได้ยุติลงอย่างเป็นทางการ แต่การเมืองของโลกกลับแยกออกเป็นสองฝ่ายใหญ่ และเผชิญกับสงครามแบบใหม่เกือบจะในทันที โดยเป็นการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มทุนนิยมของค่ายประชาธิปไตยและกับกลุ่มสังคมนิยมของค่ายคอมมิวนิสต์ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร

กฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยที่ออกในปีดังกล่าวนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติกักคุมตัวผู้เป็นภัยแก่ชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 โดยกำหนดให้มี "คณะกรรมการพิจารณากักคุม" ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจรับคำร้องของอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อวินิจฉัยสั่งให้ยกคำร้องหรือสั่งให้กักคุมตัวผู้ซึ่งดำเนินการเป็นภัยแก่ประเทศชาติ มีกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 เพื่อควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและสิ่งของต่าง ๆ ให้

เพียงพอกับความต้องการของประเทศ โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำหนดเครื่องอุปโภคบริโภค การปันส่วน การกำหนดราคา พระราชบัญญัติควบคุมขนพาหนะทางน้ำในภาวะคับขัน พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พ.ศ. 2488 พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งเผยแพร่ข่าวอันเป็นการทำให้เสียสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่มีสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศไทยในภาวะสงคราม พ.ศ. 2488 โดยกำหนดวิธีปฏิบัติแก่ผู้กระทำการเผยแพร่ข่าวไม่ว่าโดยวิธีใดอันอาจทำให้เสียสัมพันธไมตรี หรืออาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในเจตน์จำนงค์ของรัฐบาลอันมีต่อประเทศซึ่งมีสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศไทย ด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีอำนาจออกหมายเรียกพยานหลักฐาน สั่งให้ควบคุมผู้ถูกกล่าวหา ระหว่างพิจารณา โดยให้ถือว่าเป็นการควบคุมที่ชอบด้วยกฎหมายอาญา และกำหนดโทษผู้ขัดขืนไม่มาให้การต่อคณะกรรมการ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัว และควบคุมจัดการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ พ.ศ. 2488 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศระบือหรือประเภทบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ รวมถึงมูลนิธิ บริษัท หรือองค์การรูปอื่นใด สามารถกักคุมตัวและควบคุมจัดการหรือทรัพย์สินได้ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจควบคุมและจัดการโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 โดยกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นอาชญากรสงคราม ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน และเป็นโจทก์ฟ้องอาชญากรสงคราม โดยกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีที่ฟ้อง เป็นต้น ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร ที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ในปีนี้และจำนวนมากเป็นลำดับที่สอง เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีชายโสด พ.ศ. 2486 พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพันธบัตรออมทรัพย์ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ พ.ศ. 2488 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลังเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท เพื่อการใช้จ่ายในราชการ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติข้อกำหนดในการควบคุม

การปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์ ส่วนกฎหมายที่มีมากในลำดับที่สามในปีี้ในกลุ่มของกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติการพิมพ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2488 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับสภาพของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น

สำหรับกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภาออกใช้บังคับในปี พ.ศ. 2489 ที่มีจำนวนมากในลำดับแรกมี 2 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กับกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย โดยในปีี้การเจรจายกเลิกสถานะสงคราม ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับประกาศของประเทศไทยที่ให้ถือว่า การประกาศสงครามในสงครามโลกครั้งที่สองเป็นโมฆะ แต่อังกฤษไม่ยอมรับนั้น ในที่สุดทั้งไทยและอังกฤษก็สามารถตกลงกันได้ และได้ทำสัญญาฉบับหนึ่งเรียกว่า สัญญาสมบูรณ์ ลงนามกันเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 มีสาระสำคัญในบางประการคือ ไทยจะต้องคืนบรรดาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของอังกฤษที่ไทยได้มาระหว่างสงคราม รวมทั้งชดใช้ทดแทนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นและยินยอมให้อังกฤษกลับเข้ามาทำธุรกิจต่าง ๆ ทั้งการค้าพาณิชย์และการธนาคารต่อไป ไทยจะต้องส่งมอบข้าวสารจำนวนที่เหลือสะสมอยู่ในประเทศ ซึ่งเหลือจากความต้องการบริโภคในประเทศแล้วให้กับองค์การพิเศษที่อังกฤษจะกำหนด โดยไม่คิดมูลค่า ทั้งนี้ไม่เกิน 1.5 ล้านตัน ส่วนข้าวที่เหลือจากการส่งมอบดังกล่าวต้องขายให้แก่องค์การพิเศษ สัญญาสมบูรณ์แบบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาวะด้านงบประมาณแก่รัฐบาลไทยอย่างมาก เพราะนอกจากรัฐบาลไทยในขณะนั้นจะต้องรับภาระในการเลี้ยงดูทหารสหประชาชาติ การบูรณะฟื้นฟูประเทศที่เสียหายจากการสงคราม เช่น ซ่อมสร้างสะพานและโรงไฟฟ้าที่ถูกกระเปิดจากฝ่ายสัมพันธมิตรทำลาย ตลอดจนการหาเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นให้เพียงพอแก่การยังชีพของประชาชน ยังต้องหาเงินมาซื้อข้าวจากตลาดภายในประเทศเพื่อส่งมอบตามสัญญา และหาเงินมาชดใช้คืนให้แก่อังกฤษด้วย เป็นผลให้ปริมาณข้าวในประเทศไม่เพียงพอ และเนื่องจากราคาข้าวในต่างประเทศหลังสงครามราคาสูงมาก เนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนข้าวในอาณานิคมของอังกฤษ จึงมีการ

ลักลอบส่งข้าวจำนวนมากออกตามชายฝั่งทะเลไปยังตลาดปีนังและสิงคโปร์ แม้ว่าจะมีการแก้ไขสัญญาใหม่ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2489 จากการส่งมอบข้าวให้อังกฤษ โดยไม่คิดมูลค่ามาเป็นว่าอังกฤษจะซื้อข้าวจากไทยจำนวน 1.2 ล้านตันแทน โดยกำหนดส่งมอบภายใน 12 เดือน ก็ยังส่งผลให้ประเทศไทยขาดแคลนข้าวอย่างหนัก ประชาชนทั่วไปพากันเดือดร้อน จึงมีการบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง และภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ออกมาเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2487 และพระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินในประเทศ โดยวิธีออกตั๋วเงินคลัง และหรือพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ไป เพื่อการใช้จ่ายในราชการ พระราชบัญญัติพิภคอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2489 ให้ใช้พิภคอัตราศุลกากรที่ปรับปรุงใหม่ พระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเพื่อบูรณประเทศ พ.ศ. 2489 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศ ภายในปี พ.ศ. 2489 ถึงสิ้น พ.ศ. 2491 คิดเป็นเงินไทยเกินหกร้อยล้านบาทเพื่อการบูรณประเทศ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2488 เนื่องจากจำนวนเงินตามงบประมาณเดิมไม่พอจ่าย ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เช่น พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 กำหนดห้ามทำการกักกันข้าว กำหนดหลักเกณฑ์การเคลื่อนย้าย การตรวจสอบและการครอบครองข้าว พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติการค้าข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 วางระเบียบเกี่ยวกับการค้าข้าว ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจตรวจสอบ ประกาศเขตควบคุม ออกใบอนุญาต กำหนดราคาหลักเกณฑ์ และการอนุญาตให้ค้าข้าว พระราชบัญญัติยกโทษให้แก่พลทหารที่ได้กระทำผิดฐานหนีราชการ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับซึ่งใช้บังคับในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติให้ปูนบำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 กำหนดให้บำเหน็จแก่ผู้ปราบปราม ผู้กระทำความผิดในบางประการ ว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภค บริโภค และของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน การศุลกากร การสำรวจและกักกันข้าว การป้องกันการค้ากำไรเกินควร

เป็นต้น พระราชบัญญัติคืนฐานะเดิมแก่ข้าราชการพลเรือน ทหาร หรือตำรวจ ซึ่งกระทำการต่อต้าน การดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือน ทหารหรือตำรวจ ซึ่งทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น ได้รับนิรโทษกรรม หากลาออกหรือปลดออกจากราชการไปแล้ว ให้กรมเจ้าสังกัดรับบรรจุกลับเข้ารับราชการ สำหรับกลุ่มของกฎหมายที่มีมากเป็นลำดับที่สองในปีนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งมีกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติการค้าข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 วางระเบียบเกี่ยวกับการค้าข้าว การประกาศเขตควบคุม กำหนดราคา หลักเกณฑ์ และการออกใบอนุญาตค้าข้าว พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในการออมทรัพย์" และกฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่สามในปีนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน มีกฎหมายที่สำคัญเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 โดยให้ยุบเลิกกรมป้องกันภัยทางอากาศ กำหนดหน้าที่และแบ่งส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้จะมีความสัมพันธ์กับบริบททางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในขณะนั้น และเน้นหนักไปทางด้านการศึกษาและความมั่นคงภายในประเทศ

ในปี พ.ศ. 2490 มีกฎหมายที่ผ่านการบวนการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายที่มีจำนวนมากในสามลำดับแรกคือ กฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และในลำดับที่สามคือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กับกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดยมีกฎหมายที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ พระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติมีสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศของไทยในขณะนี้ยังคงไร้เสถียรภาพ จนถึงปลายปี พ.ศ. 2490 พลโทผิน ชุณหะวัณ และคณะได้ทำรัฐประหาร โดยในขั้นแรกนี้คณะรัฐประหารได้ให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้บีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออก โดยให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งการเข้ามามีอำนาจอีกครั้งหนึ่งของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในปี 2490 นี้ ได้มีการนำเอานโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ที่ต่อต้านการครอบงำทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะ

ชาวจีนกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง รัฐได้เข้าไปประกอบการอุตสาหกรรมเอง โดยยึด
 นโยบายส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนโยบายนี้ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า ทุนนิยมโดยรัฐ
 (State Capitalism) ขึ้น จึงมีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงปี
 พ.ศ. 2490-2500 ในป็นีสภาพเศรษฐกิจยังคงไม่ฟื้นตัวตึ๊ง สภาพะการขาดแคลนข้าว
 ยังคงมีอยู่ทั่วไป กฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรที่ผ่านสภาออกมาบังคับใช้
 เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
 ประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
 รัษฎากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ
 พ.ศ. 2490 ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน
 ที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2490
 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 เกี่ยวกับ
 การปรับปรุงหน่วยงานของรัฐสภา ให้มีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นทบวงการ
 เมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการฝ่ายธุรการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรขึ้นต่อวุฒิสภา
 และสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้ไปพลางก่อน
 พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 โดยกำหนด
 หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งใหม่
 และสำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่
 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2490 เปลี่ยนแปลงแก้ไข
 กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติการเดิน
 อากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2490
 กำหนดให้รัฐมนตรีจัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนพาณิชย์ รับผิดชอบเป็นการค้าในจังหวัด
 พระนครและจังหวัดใกล้เคียง และในจังหวัดอื่น ๆ ให้รัฐมนตรีจัดตั้งสำนักงานทะเบียน
 พาณิชย์เพื่อรับผิดชอบ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490

สำหรับในปี พ.ศ. 2491 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับ
 ใช้มีจำนวนมากในสามลำดับแรกคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรกฎหมาย
 เกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และในลำดับที่สามคือกฎหมาย
 เกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชนและการยุติธรรม สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นภายหลังกลุ่มทหารยึด

อำนาจสำเร็จในปี พ.ศ. 2490 นักการเมืองฝ่ายพลเรือนสายนายปรีดี พนมยงค์
 หดอำนาจไป คณะทหารประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำ
 ทั้งทหารและพลเรือนดำรงตำแหน่งทางการเมือง การที่นายควงได้รับเชิญจากคณะ
 รัฐประหารให้เป็นผู้นำรัฐบาล และได้รับมอบหมายให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ โดย
 ได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น แต่เมื่อพรรคประชาธิปัตย์
 ได้รับความนิยมนมากขึ้น จนฝ่ายทหารไม่พอใจ บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจาก
 รัฐบาล คณะรัฐประหารได้ให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่ง
 จอมพล ป. ได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนที่ไม่สังกัดพรรคให้สนับสนุนตนในสภาผู้แทน
 โดยเรียก ส.ส. กลุ่มนี้ว่าสหพรรค และให้ ส.ส. ที่เป็นผู้นำได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี มี
 พรรคประชาธิปัตย์เป็นฝ่ายค้าน แต่คณะรัฐประหารยังให้การสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป.
 พิบูลสงคราม อยู่ ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2490-พ.ศ. 2494 นี้ ข้าราชการมิได้เป็นรัฐบาล
 โดยตรงแต่กำกับดูแลอยู่เบื้องหลัง ส่วนในด้านเศรษฐกิจพัฒนาของไทยต่ออังกฤษ
 ในเรื่องการส่งมอบข้าวไทยได้สิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2491 เศรษฐกิจของไทยได้ค่อย ๆ
 พัฒนาเข้าสู่สภาพปกติ มีการฟื้นฟูบูรณะประเทศ เช่น ซ่อมแซมทางรถไฟ โรงไฟฟ้า
 และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ขณะเดียวกันปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภค บริโภค
 ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาแลกเปลี่ยนเงินหลายอัตราได้ค่อย ๆ ผ่อนคลายลง ผลจากการ
 ดำเนินการจัดหาและส่งมอบข้าวให้แก่อังกฤษนั้นได้ช่วยเสริมบทบาทของพ่อค้าชาวจีน
 ในประเทศไทยให้มากขึ้น เพราะต้องอาศัยพ่อค้าชาวจีนในการจัดหาซื้อข้าวและเพิ่ม
 บทบาทของรัฐบาลในตลาดข้าวช่วงส่งออกขึ้นมาแทนที่บริษัทค้าขายจากชาติตะวันตก
 พวกนายทุนไทยเชื้อสายจีนและนายทุนข้าราชการซึ่งเติบโตมาจากอนโอบายเศรษฐกิจ
 ชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ร่วมมือกันในการประกอบกิจการทาง
 เศรษฐกิจ โดยนายทุนไทยเชื้อสายจีนเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการ ส่วนนายทุน
 ข้าราชการจะใช้อำนาจราชการที่มีอยู่ให้ความคุ้มครอง เกิดเป็นโยงใยของความ
 สัมพันธ์ระหว่างข้าราชการนักการเมืองฝ่ายหนึ่งกับพ่อค้าอีกฝ่ายหนึ่ง และความสัมพันธนี้
 ขยายวงกว้างยิ่งขึ้น เมื่อเศรษฐกิจของไทยขยายตัวมากขึ้น

กฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้ในปีนี้มีลักษณะสอดคล้อง
 กับความต้องการของการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น เช่น
 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เพื่อจัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงิน

คงคลังให้รัดกุม พระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระบบเงินตราในภาวะฉุกเฉินและพระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว พ.ศ. 2489 ต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี พระราชบัญญัติอนุญาตให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมให้เหมาะสมกับกาลสมัย ให้มีสภากลาโหม คณะเสนาธิการผสม และสภากองทัพทั้งสามกองทัพ พระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 กำหนดให้มีสภาป้องกันราชอาณาจักรชั้นสภาหนึ่ง เป็นที่ปรึกษาและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องการป้องกันราชอาณาจักร ให้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับ การกทหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสวัสดิภาพของประชาชนเท่าที่เกี่ยวข้อกับการป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถาบันข้าราชการโดยทหารได้เข้ามามีบทบาทต่อฝ่ายบริหารในทางการเมืองค่อนข้างสูง พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 โดยได้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491 กำหนดให้ยกฐานะครูประจำบาลและसारวัดศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บางมาตราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2491 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. 2478 เกี่ยวกับการทำ นำเข้ามา มี หรือใช้เครื่องส่งวิทยุหรือเครื่องวิทยุพิเศษ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2492 มีกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้น้อยมาก เพียง 12 ฉบับ โดยเน้นไปทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม และกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ตามลำดับ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นมีการขัดแย้งกันสูงนอกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีการแก่งแย่งอำนาจในทางการเมือง

โดยกลุ่มผู้สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามกลับเข้ามามีอำนาจอีก โดยการร่วมมือกันของทหารเรือบางส่วน เพื่อยึดอำนาจจากฝ่ายทหารบก ซึ่งรู้สึกกันในนามของกบฏวังหลวง ในที่สุดฝ่ายกบฏถูกปราบปราม กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ พ่ายแพ้ และไม่มีโอกาสขึ้นมามีอำนาจอีก ในด้านการต่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิดภาวะสงครามเย็น มีการแข่งขันกันทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และกำลังอาวุธ ระหว่างค่ายเสรีนิยมมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำกับฝ่ายสังคมนิยมมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกตกอยู่ในวงแห่งการต่อสู้ และในปี พ.ศ. 2492 นี้ จีนคอมมิวนิสต์ยึดอำนาจการปกครองในจีนสำเร็จ ทำให้เกิดปฏิกริยาต่อประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในภาคพื้นเอเชีย ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในกฎบัตรแปซิฟิก ไทยได้เลือกที่จะอยู่ในฝ่ายเสรีประชาธิปไตย โดยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอย่างมาก ซึ่งนอกจากการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาจะหวังผลในด้านความมั่นคงแล้วยังหวังผลที่จะเร่งรัดพัฒนาตนเองทางเศรษฐกิจของไทยให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว สหรัฐอเมริกาจึงเข้ามามีอิทธิพลต่อการพัฒนาของประเทศไทยทั้งด้านแนวความคิดและทุน ในด้านการเศรษฐกิจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งให้ความมั่นใจกับชาวจีนว่าจะไม่ดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่กีดกันชาวจีนเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยแรก แต่เมื่อภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ขยายตัวเข้ามาในไทยและกลุ่มชาวจีน จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงหันกลับไปน่านโยบายเศรษฐกิจที่เน้นแนวคิดที่ว่า ประเทศไทยเพื่อคนไทยเท่านั้น มาใช้อีก โดยได้กำหนดนโยบายหลายข้อที่จะลดบทบาทด้านเศรษฐกิจของคนจีนลง เช่นส่งเสริมให้คนไทยมีบทบาททางด้านเศรษฐกิจแทนคนจีนด้วยการส่งเสริมร้านค้าย่อย และสหกรณ์ของคนไทย ได้มีการออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2492 เพื่อสงวนอาชีพบางชนิดไว้ให้กับคนไทย 10 ชนิด กฎหมายที่สำคัญที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้ในปีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2492 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นไม่เกินห้าร้อยล้านบาทเพื่อการใช้จ่ายในราชการ และบูรณะประเทศประเภทลงทุน พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2482 โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องราวร้องทุกข์ กำหนดลักษณะของเรื่องที่ร้องทุกข์ได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ วิธีการพิจารณาการแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2492 เกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารมีต้นฉบับอยู่ในความควบคุมของทางราชการ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2493 กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากในสามลำดับแรกคือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน ในลำดับที่สองมี 2 กลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กับกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และในลำดับที่สามคือกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม สำหรับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้การสนับสนุนของคณะรัฐประหาร ในปีนี้ไทยและสหรัฐอเมริกาได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน เน้นความสำคัญของนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาได้ส่งคณะผู้แทนพิเศษมาศึกษาความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของไทย คณะกรรมการชุดนี้มีความเห็นว่าสหรัฐอเมริกาควรจะต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนแก่ไทย ในด้านการพัฒนาการเกษตร สาธารณสุข คมนาคม การฝึกอบรมด้านเทคนิคและการศึกษา ซึ่งต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 ไทยกับสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและเทคนิค โดยมีสาระสำคัญสรุปได้สองประการ ในประการแรกสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและทางเทคนิคแก่ไทยตามที่รัฐบาลไทยร้องขอและรัฐบาลสหรัฐอเมริกายินยอม และประการที่สอง ให้ประเทศไทยลดเครื่องกีดขวางทางการค้าระหว่างประเทศลงเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันทางด้านธุรกิจ^๕ ข้อตกลงดังกล่าวแสดงว่าสหรัฐอเมริกาต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการให้ไทยเปิดตลาดให้เสรีอันเป็นการนำประเทศไทยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ

^๔พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย
ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 10 เล่ม 66 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 หน้า 60.

^๕กรมวิเทศสหการ, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. คู่มือการปฏิบัติราชการกรมวิเทศสหการ. พ.ศ. 2509, หน้า 38-41.

โลกทุนนิยม การให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาแก่ไทยนั้นได้ทำในสองลักษณะ คือ การให้กู้เพื่อการพัฒนา (Development Loans) เพื่อนำเงินกู้เหล่านี้มาใช้เพื่อการพัฒนาโครงการสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ซ่อมแซมถนนและบางส่วนก็เพื่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่สองเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ (Development Grant and Technical Cooperation) สหรัฐอเมริกาจึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะในช่วง 5 ปีแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2497 มีโครงการที่เป็นประโยชน์หลายประการ เช่น โครงการทางหลวง โครงการชลประทาน เป็นต้น

กฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาในปีที่สำคัญจึงมีลักษณะสอดคล้องกับ กระแสการพัฒนาของโลกทุนนิยม เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงสายต่าง ๆ จำนวนมากประมาณ 8 ฉบับ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 ให้เหมาะสม พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ให้มีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้คำแนะนำในปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติแก่รัฐบาลและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 เกี่ยวกับสัดส่วนของหุ้นในบริษัทจำกัด พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพิภคอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยภาษี เรือ โรงร้าน ตึก แพ พ.ศ. 2493 โดยให้ยกเลิกกฎหมายภาษีเรือ โรงเรือน ตึก แพ รวม 6 ฉบับ เช่นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือ โรงร้าน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสุรา พระราชบัญญัติทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทะเบียนคนต่างด้าว เกี่ยวกับการขอใบสำคัญประจำตัว การย้ายภูมิลำเนา ข้อยกเว้นการใช้บังคับ ค่าธรรมเนียม พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2483 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ตามพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2494 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาและมีผลบังคับใช้เป็นจำนวนมากในสามลำดับแรกคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน สถานการณ์ทางการเมือง ในปีนี้ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในทางการเมือง คือเกิดกบฏแมนฮัตตันในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2484 ระหว่างทหารเรือฝ่ายหนึ่ง กับกองทัพบก กองทัพอากาศและกรมตำรวจอีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากนายทหารเรือจำนวนหนึ่งไม่พอใจกับการปกครองของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งผลคือทหารเรือเป็นฝ่ายพ่ายแพ้และถูกลดขนาดลงอย่างมาก และเป็นผลให้คณะรัฐประหารแตกแยกกันเองอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ความขัดแย้งของบุคคลทั้งสองนี้มีสาเหตุหลายประการ แต่สาเหตุที่สำคัญได้ขยายไปเป็นความขัดแย้งระหว่างทหารบกกับตำรวจ ในด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และการลงทุนโดยรัฐในรัฐวิสาหกิจ แต่การบริหารรัฐวิสาหกิจในระยะนี้ได้เป็นไปตามนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแต่อย่างใด หากแต่เป็นแหล่งผลประโยชน์ที่คณะผู้ปกครองประเทศได้ร่วมกันเข้ามาตัดดวงผลประโยชน์ที่คณะผู้ปกครองประเทศได้ร่วมกัน เข้ามาตัดดวงผลประโยชน์เพื่อนำไปสร้างฐานอำนาจของตน หรือเป็นการตอบแทนที่คนเหล่านั้นสนับสนุนคณะรัฐประหาร ส่วนธุรกิจส่วนตัวที่ก่อตั้งขึ้นส่วนใหญ่ก็เป็นธุรกิจที่ไม่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เพราะมักจะเป็นธุรกิจแบบนายหน้า พาณิชยกรรมและการเงินมากกว่าที่จะเป็นอุตสาหกรรม เพราะจะทำให้ได้รับผลตอบแทนรวดเร็วและแน่นอนกว่า^๑

กฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้ในป็นี่ในสามลำดับแรกคือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารงานบุคคลซึ่งมีกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการประเทศ โดยส่วนหนึ่งกู้จาก

^๑ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ พ.ศ. 2527, หน้า 381.

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ เพื่อใช้จ่ายลงทุน การ
ชลประทาน รถไฟ ท่าเรือ อีกส่วนหนึ่งก็จากที่อื่น พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ
เกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 โดยเป็นกฎหมาย
ให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494
โดยเป็นกฎหมายให้อำนาจเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ
ธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี
สมาชิก โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกตัวสัญญาใช้เงินคลังแทนเงินตราไทย แต่งตั้ง
องค์การตัวแทน และตรวจสอบความถูกต้อง พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยจังกอบ
ในเขตบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่
ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ พ.ศ. 2494
พระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัวและการควบคุมจิตกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่
เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2494 มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ
การบริหารราชการแผ่นดินหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง
กรม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2489 แบ่งส่วนและกำหนดหน้าที่ในกระทรวงศึกษาธิการใหม่
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2494 แบ่งส่วน
และกำหนดหน้าที่ราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นทบวงการเมือง
ขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 และกฎหมายเกี่ยวกับการ
พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
เป็นการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นเอกเทศ โดยรับโอนกิจการจากกรม
รถไฟ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 12)
พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติฝิ่น (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2494 เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2495 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ใน
สามลำดับแรก คือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายเกี่ยวกับ
รัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร
ตามลำดับ สำหรับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นภายหลังจอมพล ป.พิบูลสงคราม
และคณะรัฐประหาร ได้ยึดอำนาจตัวเอง เมื่อปลายปี พ.ศ. 2494 และนำเอง
รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2475 มาดัดแปลงใช้ใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ได้คัดค้านโดยเห็นว่า
เปิดโอกาสให้ทหารและข้าราชการประจำเข้ามาเป็นรัฐบาลและครอบงำการเมืองได้

มากขึ้น พรรคประชาธิปไตยได้ประท้วงโดยไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในปี พ.ศ. 2496 นอกจากนี้ยังมีการต่อต้านระบบการเมืองแบบใหม่นี้ได้มีขึ้นในหมู่ปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ และนักศึกษาได้รวมกลุ่มกันคัดค้านรัฐบาลทหาร โดยโยงเข้ากับนโยบายการเข้าร่วมสงครามเกาหลี พวกนี้ได้ถูกจับในข้อหากบฏ ซึ่งรู้จักกันในนามของกบฏสันติภาพ ในด้านเศรษฐกิจ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังคงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และควบคุมธุรกิจของคนจีน เช่นในปีนี้สมาชิกของสมาคมโรงสีและโรงเลื่อยตะวันตกเฉียงเหนือ ถูกบีบให้โอนหุ้นแก่บริษัททหารสามัคคี ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของทหาร และรัฐบาลได้บีบให้ธนาคารกรุงเทพโอนหุ้นให้แก่กระทรวงเศรษฐกิจถึง 60% การบีบให้ธุรกิจคนจีนหดตัวโดยการจำกัดบทบาทและให้โอนหุ้น ทำให้ธุรกิจคนจีนหันมาประสานประโยชน์กับฝ่ายอำนาจปกครอง โดยการเชิญผู้มีอำนาจไปเป็นประธานหรือกรรมการบริษัทแล้วให้ค่าตอบแทน ซึ่งวิธีการนี้ก่อให้เกิดความกลมกลืนทางด้านประโยชน์ โดยฝ่ายอำนาจเห็นว่ามีคนไทยหรือคนของรัฐบาลเข้าไปควบคุมธุรกิจของคนจีน คอยสอดส่องดูแลพฤติกรรมทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของคนจีนอย่างใกล้ชิด แต่อีกด้านหนึ่งหากประธานกรรมการหรือผู้คอยควบคุมนั้นต้องการผลประโยชน์มาก ๆ ก็จำเป็นต้องช่วยให้ธุรกิจมีกำไรสูง ดังนั้นการใช้อำนาจใช้ตำแหน่งคุ้มครองผลประโยชน์หรือสร้างอภิสิทธิ์ให้แก่ธุรกิจจึงเกิดขึ้นและปรากฏว่าบรรดาผู้นำในขณะนี้ แต่ละคนล้วนแต่เป็นกรรมการ เป็นประธานบริษัทกันคนละหลาย ๆ บริษัท⁷ นอกจากการเป็นกรรมการบริษัทของคนจีน ผู้มีอำนาจทางการเมืองยังได้ก่อตั้งบริษัทของตนเองขึ้น เช่นเฉพาะในปี พ.ศ. 2495 จอมพลผิน ชุณหะวัณ และ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ได้ก่อตั้งบริษัทสามัคคีก่อสร้าง บริษัทพานไทย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันได้มีการจัดระเบียบกองทัพใหม่ในปี พ.ศ. 2495 นี้ ทำให้สฤษดิ์ ได้คุมส่วนที่สำคัญที่สุดของกองทัพ คือเป็นแม่ทัพภาค 1 บังคับบัญชากองพลที่ 1 และหน่วยทหารในกรุงเทพฯ โดยตรง และได้ควบคุมรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เช่นในปี

⁷ สังคิต พิริยะรังสรรค์. ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ. 2475-2503

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2526 หน้า 41 (สังคิต อ่างงานของ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ เรื่องความพยายามของเจ้านายไทยในการลงทุนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นงานศึกษาเฉพาะกรณี พระบรมวงศ์เชอกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์)

พ.ศ. 2494 ได้คุมสลากกินแบ่ง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรดีที่สุดแห่งหนึ่ง ปี พ.ศ. 2495 ได้เป็นกรรมการบริหารองค์การทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นแหล่งผลประโยชน์ เพื่อทหารเช่นเดียวกัน รวมทั้งได้เป็นประธานกรรมการและกรรมการของบรรดา รัฐวิสาหกิจและกิจการต่าง ๆ อีกหลายแห่ง ซึ่งรายได้จากธุรกิจเหล่านี้มีมากเพียงพอที่จะนำไปสร้างบารมีและสมัครพรรคพวกในกองทัพบกได้อย่างแน่นอนหนา กฎหมายสำคัญ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมายังคับใช้ในปีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติการสร้าง ทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ให้จัดสร้างทางหลวงแผ่นดินเพิ่มเติมขึ้น เพื่อส่งเสริม ความเจริญของประเทศ โดยกำหนดให้มี "เงินทุนสำรองสำหรับสร้างทางหลวง แผ่นดิน" และให้กระทรวงคมนาคมจัดสร้างทางหลวงขึ้นใหม่โดยจะได้ประกาศแนวทาง ขึ้นไว้โดยพระราชกฤษฎีกาเป็นรายปี และมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อ การสร้างทางหรือโครงสร้างพื้นฐาน 14 ฉบับ พระราชบัญญัติธนาคารอุตสาหกรรม พ.ศ. 2495 โดยให้จัดตั้งธนาคารอุตสาหกรรมขึ้น เพื่อส่งเสริมวิวัฒนาการอุตสาหกรรม ในราชอาณาจักร พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ให้มีกฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบท โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงการและการใช้บังคับ โครงการ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาล โดยยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามทั่วเมือง ร.ศ. 127 และกฎหมายอื่นที่ ขัดแย้ง พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 กำหนดส่วนราชการใน ระดับกรม พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ในกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งทบวงการเมืองที่มีฐานะ เทียบเท่ากรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 โดยแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 เกี่ยวกับหมวดพระมหากษัตริย์ แนวน โยบายแห่งรัฐ ตุลาการรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 กำหนดวิธีบริหารราชการ บางประการเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรฯ ใช้เมื่อได้ มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ให้อำนาจรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อความมั่นคง ของรัฐ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติจัด ระเบียบป้องกันราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

จัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2491 เกี่ยวกับการแบ่งส่วนหน้าที่ราชการ ในกระทรวงกลาโหมและองค์คณะในสภากลาโหม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 โดยกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น เมื่อมิได้ตกลงเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ และหากรัฐตกลงจะทำการตามนี้ แต่ยังมีได้มีการสำรวจเอาเองแน่นอน ให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนชั้นฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติและของประชาชน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะตอบสนองความต้องการของสภาพสังคมและระบบราชการในขณะนั้น

ในปี พ.ศ. 2496 มีกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติจากสภาออกมาบังคับใช้จำนวนมากที่สุดในสามลำดับแรกคือ ในลำดับแรกมีสองกลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในลำดับที่สองมีสองกลุ่มคือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรและกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และในลำดับที่สามคือกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ในช่วงระยะเวลาอันสั้นสภาพการณ์ในด้านการเมืองยังอยู่ภายใต้การบริหารโดยการนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งยังคงได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร และยังคงใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม โดยผู้มีอำนาจของไทยในขณะนี้ได้ก่อตั้งธุรกิจส่วนตัวขึ้นมาเป็นจำนวนมาก แล้วใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่เอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจของตน ทำให้เกิดระบบอภิสิทธิ์ชนขึ้นมา โดยในปี พ.ศ. 2496 นี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับแรกในการช่วยจัดระเบียบในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496 เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นได้โดยไม่ต้องเสนอผ่านรัฐสภา แต่อาจจะกระทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา อันเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดว่า หากรัฐบาลเห็นสมควรก็สามารถจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ทางด้าน

เศรษฐกิจหรือเพื่อการบริการแก่ประชาชนได้ โดยให้ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน จึงได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงเวลานี้ แต่ก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการดึงอำนาจทางเศรษฐกิจกลับมาอยู่กับคนไทยได้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมหลายประการ รวมทั้งการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง นี้ ได้มีอำนาจสูงเช่นครั้งแรก แต่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มของจอมพลผิน ชุณหะวัณ และกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และเพื่อที่จะให้ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่ายอื่นจะทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ยาวนานต่อไป จึงได้มีการนำเอาผลประโยชน์อันเกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นรางวัลตอบแทนแก่ผู้ที่สนับสนุนตน^๕ รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมือง กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2495 โดยการกำหนดให้มีทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม 7 หน่วยงาน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แบ่งส่วนและกำหนดอำนาจหน้าที่ราชการในกระทรวงเกษตรใหม่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2496 ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนาจบริการแก่ประชาชนโดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้

^๕T.H. Silcock (ed.) Thailand, Social and Economic Studies in Development. Canberra : Australian National University Press, 1967, p. 263.

ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยต้องมีหัวข้อตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจ การออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน มีอำนาจทำการสำรวจ หรือสั่งทำการสำรวจ การออกโฉนดที่ดินอันไม่ชอบด้วยความเป็นธรรม เป็นเหตุให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเดือดร้อน พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทางหลวง การชลประทาน 14 ฉบับ พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะ และพัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติพลังงานแห่งชาติ พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้น เพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ กำหนดให้มีการพลังงานแห่งชาติขึ้น กำหนดอำนาจหน้าที่และให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ เกี่ยวกับเรื่องการพลังงานของชาติ พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การสะพานปลา มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่บริหารกิจการแพปลา เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมามักบังคับใช้จะมีความสัมพันธ์กับความต้องการและความจำเป็นของประเทศในขณะนั้น

ในปี พ.ศ. 2497 มีกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมามีจำนวนมาก เป็นลำดับคือ ในลำดับที่หนึ่งคือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในลำดับที่สองมีสองกลุ่มคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย และในลำดับที่สามมีสองกลุ่ม คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนี้ยังคงอยู่ในช่วงที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหาร ในปีนี้ จอมพลผิน ชุณหะวัณ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ได้เกษียณอายุราชการ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เป็นผู้บัญชาการทหารบกแทน และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากที่สุด เนื่องจากได้นายทหารหนุ่ม ๆ ที่คุมกำลังไว้เป็นพวกจำนวนมาก และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองกับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นการต่อสู้ทางการเมืองที่มีลักษณะของผลประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากบุคคลทั้งสองต่างต้องการช่วงชิงตำแหน่ง

ผู้นำทางการเมืองต่อจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งสองกลุ่มจึงพยายามเสริมสร้างอำนาจของกลุ่มตนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นดังได้กล่าวแล้ว ในปีนี้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีนโยบายให้เสรีภาพทางการเมือง มีการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2497 เพื่อให้ตั้งพรรคการเมืองได้ตามกฎหมาย จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้ตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคมนังคศิลา รวบรวมข้าราชการและนักการเมืองมาเป็นสมาชิก โดยจอมพล ป. ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อมระหว่างราชการกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งแสดงว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ยอมทิ้งระบบราชการเพียงแต่ต้องการเพิ่มฐานในส่วนของประชาชนให้มากขึ้นเท่านั้น ในขณะที่มีพรรคประชาธิปไตยเป็นฝ่ายค้าน ในด้านเศรษฐกิจได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนและต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อันเป็นผลพวงประการหนึ่งของแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาที่จะให้ไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการส่งเสริมการลงทุนและอุตสาหกรรมโดยรัฐเป็นผู้ลงทุนเอง มาเป็นการส่งเสริมการลงทุนและอุตสาหกรรมของเอกชน และเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่แสดงเจตนาว่าจะส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและการลงทุนจากต่างประเทศ มีการออกพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่มุ่งกำจัดการถือครองที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ไม่พอใจและยังมีคำวิจารณ์ว่าที่ดินส่วนหนึ่งของทรัพย์สินส่วนของพระมหากษัตริย์ไปใช้ในงานราชการโดยไม่ต้องเช่าหรือซื้อ ซึ่งนับเป็นการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยการใช้กลไกของกฎหมายที่มีการปฏิรูป เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ กฎหมายที่ตราออกบังคับใช้โดยสภา ในปี พ.ศ. 2497 นี้ที่สำคัญได้แก่ การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้มีแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมากถึง 18 ฉบับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่มีมาแต่เดิม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือประโยชน์อย่างอื่นของรัฐ รวมทั้งวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใหม่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493

เกี่ยวกับการกำหนดลักษณะของคนต่างด้าวที่ห้ามไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร
 พระราชบัญญัติทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน
 มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง
 กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 เพื่อแบ่งส่วนและกำหนดหน้าที่ราชการ
 ในกระทรวงการคลังใหม่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 3)
 พ.ศ. 2497 เพื่อแบ่งส่วนและกำหนดหน้าที่ราชการในกระทรวงศึกษาธิการใหม่
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 โดยปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย
 ระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
 พ.ศ. 2498 กำหนดให้มี "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" มีอำนาจหน้าที่ตาม
 พระราชบัญญัตินี้ ให้มีอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง อนุกรรมการสามัญประจำ
 กรม ประจำภาค และประจำจังหวัด วินิจฉัยราชการเกี่ยวกับการลงโทษ และให้ใช้
 พระราชบัญญัตินี้กับข้าราชการประเภทต่าง ๆ พระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อความเป็น
 ชรรวมแก่สังคัม พ.ศ. 2497 โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อความเป็นชรรวม
 แก่สังคัม โดยให้มี "คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นชรรวมแก่สังคัม" มีอำนาจ
 พิจารณาคำขอร้องที่เจ้าของสละให้แก่ทางราชการ หรือที่เจ้าของสละการครอบครองไป
 เพราะความเกรงกลัวอิทธิพลหรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือได้ที่ดินมาโดยไม่เป็น
 ชรรวม ออกจัดให้แก่ราษฎรตามความเป็นชรรวมได้ พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุน
 โภคภัณฑ์ประจำท้องที่ เรียกว่าคณะกรรมการส่วนท้องที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ มีอำนาจ
 หน้าที่สำรวจตรวจสอบการกักตุนโภคภัณฑ์ พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน
 พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติรายได้
 เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 12)
 พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497 ให้มีกฎหมายว่าด้วยการขนส่ง
 พระราชบัญญัติประกันสังคัม พ.ศ. 2497 ให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคัม เพื่อ
 ความผาสุกและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน โดยกำหนดให้บุคคลทุกคน
 ที่มีอายุ 16-60 ปี มีสิทธิและอาจต้องถูกบังคับให้ประกันตน และผู้ทำงานจ้างในเขต
 ท้องที่ที่ประกาศพระราชกฤษฎีกา มีหน้าที่ต้องประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนด
 ให้มีกองทุนประกันสังคัม และมีคณะกรรมการประกันสังคัม มีอำนาจหน้าที่ในการ
 ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ มีกฎหมายที่รองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
 เช่น พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ให้จัดตั้งองค์การ

โทรทัศน์แห่งประเทศไทยขึ้น พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2480 ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2490) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2490) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการบินพลเรือน เช่นออกข้อบังคับ ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือน เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2498 มีการตราพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ เรียงตามลำดับของกลุ่มที่มีจำนวนจากมากไปหาน้อยใน 3 ลำดับแรกคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร และกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ สภาพแวดล้อมทางสังคมในปีนั้น ทางด้านการเมือง จอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางไปสหรัฐอเมริกา และยุโรป และได้สร้างความมั่นใจให้แก่สหรัฐอเมริกาและยุโรปว่าจะร่วมกับประเทศตะวันตกต่อต้านคอมมิวนิสต์ และจะปฏิรูปการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นถึง 25 พรรค จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา เป็นฐานอำนาจโดยตนเองดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรองหัวหน้าพรรค พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค จอมพลสฤษดิ์ เข้าร่วมในพรรคอย่างพอเป็นพิธีเท่านั้น แต่ฐานอำนาจของตนเองยังคงอยู่กับกองทัพ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เชื่อมั่นว่าตนสามารถที่จะได้คะแนนนิยมและสร้างฐานอำนาจตามพลังประชาชน โดยวิธีการแสวงหาการยอมรับจากประชาชนเท่านั้นที่จะทำให้ตนมีอำนาจเท่าพลเอกสฤษดิ์ และ พล.ต.อ. เผ่า จึงประกาศให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรและตนเองจะสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งด้วยพร้อมกับได้พยายามสร้างประชามติว่า ทหารไม่พึงเกี่ยวข้องกับการเมืองและไม่พึงยุ่งเกี่ยวกับการค้า อำนาจการปกครองควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การใช้กำลังและรัฐประหารเป็นเรื่องล้าสมัย และการรัฐประหารเป็นการกบฏต่อพระมหากษัตริย์และต่อประเทศชาติ^๑ นายกรัฐมนตรีพยายามหันไปพึ่งมวลชนเพื่อสร้าง

^๑ จอมพล ป. พิบูลสงคราม, กล่าวสุนทรพจน์เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่นักเรียนนายเรือ หนังสือพิมพ์ The Bangkok Post July 1955 อ้างใน ทักซ์ เจลิมเตียรณ อ้างแล้ว หน้า 134.

ประชามติให้มีการตัดด้านการใช้กำลังจากกองทัพเข้ายึดอำนาจ และเพื่อสร้างบรรยากาศเสรีภาพและแสงสว่างจากประชาชน รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเปิดเผย มีการชุมนุมทางการเมืองได้หนังสือพิมพ์วิจารณ์รัฐบาลได้ ในด้านการต่างประเทศ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามหลีกเลี่ยงจากการครอบงำของสหรัฐอเมริกาที่มักสนับสนุนเผด็จการ โดยพยายามนำประเทศไทยไปสู่ความเป็นกลาง และเริ่มคบค้ากับจีนซึ่งเป็นเรื่องที่สหรัฐอเมริกาไม่พอใจ

ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายทุนนิยมเสรี โดยรัฐไม่ทำการผลิตสินค้าและอุตสาหกรรมเอง แต่สนับสนุนให้นายทุนจากต่างประเทศเข้ามาช่วยลงทุนกับนายทุนไทย ซึ่งเป็นแนวนโยบายเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุน ในปีนี้มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้ที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยยกเลิกพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2488) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2487) และมีข้อกำหนดใหม่เกี่ยวกับสภาจังหวัด คณะกรรมการสภาจังหวัด พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การดำเนินการส่งกระจายเสียงวิทยุหรือโทรทัศน์ พระราชบัญญัติเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 เป็นต้น

ใน พ.ศ. 2498 มีการประชุมกลุ่มประเทศแอฟริกาและเอเชียที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย โดยกลุ่มประเทศเป็นกลางจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในระยะต่อมา อันเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ต้องการผูกพันตนเองกับค่ายตะวันตกหรือค่ายตะวันออก ในการประชุมครั้งนี้นายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ไปร่วมด้วย และประเทศไทยก็ส่งผู้แทนไปเข้าประชุมเช่นกัน

ในปี พ.ศ. 2499 มีกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้ มีจำนวนมากใน 3 ลำดับแรกคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการยุติธรรม และกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร สถานการณ์ทางการเมืองตกอยู่ในช่วงปลายสมัยของการเป็นนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่กำลังเสื่อมความนิยมลงจากประชาชน เสถียรภาพทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่นั่นคงมากขึ้น เนื่องจากมิได้มีฐานกำลังอำนาจอย่างแท้จริง จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามใช้ความสัมพันธ์แบบพ่อ-ลูก เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรมเมื่อต้องเผชิญกับการท้าทายของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยลดความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ลง แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ไม่กล้าที่จะโจมตีสถาบันพระมหากษัตริย์โดยเปิดเผย ดังปรากฏจากการซีกฟอกของหลวงอรรถพรพิศาลในสภา กล่าวโทษ พล.ต.อ. เผ่า ที่ให้เงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์เสรีไทย ที่เผยแพร่เรื่องราวต่าง ๆ วิพากษ์วิจารณ์ในหลวงและพระราชวงศ์ทั้งหมด ในด้านเศรษฐกิจยังคงดำเนินต่อไปตามนโยบายทุนนิยมที่เปิดเสรีมากขึ้น กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ในปีที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีทบวงการเมืองเทียบฐานะเท่ากรม 9 หน่วยงาน โดยมีสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติเพิ่มขึ้นและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจการบังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี การบังคับบัญชาตามระดับสายงานในกระทรวง ทบวง กรม การบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 6 ฉบับ และเนื่องจากในปัจจุบันของขณะนั้นงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม แล้วโอนไปจ่าย

ทางจังหวัด ไม่เป็นการขัดแย้งว่างบประมาณรายจ่ายที่ใช้กันบ่ารุงแต่ละจังหวัดเป็นเท่าใด จึงสมควรที่จะตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายจังหวัด และเป็นการเปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถเสนอการขอตั้งงบประมาณให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนได้ พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ให้มีกฎหมายว่าด้วยแรงงาน กำหนดการคุ้มครองแรงงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก สหภาพแรงงานและสหพันธ์ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ การระงับข้อพิพาทแรงงาน พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 ให้มีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 เพื่อให้คนไทยมีอาชีพเป็นหลักฐานยิ่งขึ้น จึงบัญญัติกฎหมายให้บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือเอกชน รับคนงานที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงานอย่างน้อยเป็นจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการทำเรือแห่งประเทศไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2500 มีกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมายังคับใช้ในสามลำดับแรกเป็นดังนี้คือ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย และกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุการณ์ทางการเมืองในปีนี้คือ ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ผลการเลือกตั้งพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชนะพรรคประชาธิปัตย์ ของนายควง อภัยวงศ์ 7 ต่อ 2 แต่หนังสือพิมพ์และพรรคประชาธิปัตย์พากันคัดค้านที่รัฐบาลเข้าไปยุ่งกับการลงคะแนนและการใช้พวกอันธพาลข่มขู่ผู้ออกเสียงลงคะแนนและผู้สมัคร มีการประท้วงของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเกิดเหตุความไม่สงบที่เลวร้ายที่สุดของภาคอีสานขึ้น ประชาชนจากภาคอีสานจำส่วนมากหลั่งไหลเข้ามาในกรุงเทพฯ รัฐบาลได้แก้ปัญหาอย่างไม่จริงจัง โดยหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบและทำให้ข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านไม่เป็นที่เชื่อถือ ขณะเดียวกันก็ตำหนิคอมมิวนิสต์ในวิกฤติการณ์ด้วย¹⁰ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้

¹⁰ สยามนิกร, ฉบับวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2500.

แก้ปัญหาโดยพยายามติดสินบนสมาชิกสภาผู้แทนชาวอีสานด้วยการแจกเงินห้าสิบบสาม
ล้านบาท โดยแบ่งให้ผู้แทนชาวอีสานห้าสิบบสามคนเท่า ๆ กัน¹¹ ในเดือนสิงหาคม
พ.ศ. 2500 ได้มีการวางแผนเปิดอภิปรายเพื่อลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ แต่ผู้นำ
ฝ่ายค้านไม่สามารถหาหลายเสียงถึงหนึ่งในสามได้ ในที่สุดฝ่ายค้านจำต้องใช้วิธีอภิปราย
ทั่วไปและชักพอกรัฐบาลตามมาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ฉบับแก้ไข
พ.ศ. 2495) รัฐบาลถูกโจมตีอย่างหนักในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐมนตรีไร้
ความสามารถและการกระทำอันขัดต่อระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาล ต่อมาจอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แยกตัวออกจากพรรคเสรีมนังคศิลาและคณะรัฐบาลของจอมพล ป.
พิบูลสงคราม และได้มีความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม
ได้ประกาศไม่ให้รัฐมนตรีทำธุรกิจในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอื่นเป็นการวิดรอน
สิทธิของจอมพลสฤษดิ์ จากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นแหล่ง
ผลประโยชน์ที่สำคัญ จนเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองสับสน และจอมพลสฤษดิ์เห็นว่า
ประชาชนเสื่อมศรัทธาในรัฐบาลจอมพล ป. และหันมาให้การสนับสนุนตน จึงได้
ดำเนินการปฏิวัติยึดอำนาจรัฐจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 16
กันยายน พ.ศ. 2500 ในปีนี้มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ที่
สำคัญคือพระราชบัญญัติรับรองการกู้เงินนอกประเทศ พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติจัด
ระเบียบป้องกันราชอาณาจักร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติจัดระเบียบ
ป้องกันราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500
พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี่ พ.ศ. 2500 เป็นต้น

¹¹ สยามนิกร, ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2500.

4. ลักษณะของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายกลุ่มต่าง ๆ ที่ผ่านการอนุมัติของสภา ระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500

4.1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเครื่องมือและเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ที่จะใช้ในการบริหารกิจการของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติงานในหน้าที่โดยใช้อำนาจรัฐได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีจำนวนหน้าที่ไว้จึงจะทำได้ ในกรณีของกฎหมายปกครอง ซึ่งมีข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมแทนรัฐนั้น เนื่องจากระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการของโครงสร้างและลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากกว่าที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากนโยบายปฏิรูปการปกครองพัฒนาประเทศให้ทันสมัยและมีความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติเป็นสำคัญ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ห้า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายปกครองและระบบราชการ ทั้งในด้านโครงสร้าง การจัดองค์กรและระเบียบในการดำเนินการให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบใหม่ ที่เน้นใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในลักษณะของการบริการสาธารณะ โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท วางรูปแบบโครงสร้างของระบบการปกครองและการแบ่งแยกอำนาจ แล้วตราพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองออกมาใช้บังคับ เพื่อกำหนดรายละเอียด วิธีการในการจัดระเบียบโครงสร้างและหลักการปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ เปลี่ยนรูปแบบจากการที่ระบบราชการซึ่งเคยอิงอยู่กับตัวบุคคล ซึ่งก็คือสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นการอิงอยู่กับหลักเกณฑ์ของข้อบังคับที่ได้ตราออกมาเป็นกฎหมายคือพระราชบัญญัติอย่างชัดเจน และดังได้กล่าวแล้วว่า การดำเนินการทุกอย่างในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กรการบริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เท่ากับประชาชนเป็นผู้ออกกฎหมายและประชาชนเป็นผู้ควบคุมระบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น ดังที่ได้กล่าวต่อไป แต่อย่างไรก็ตามระบบบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 ก็ยังเป็นระบบรวบอำนาจสู่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

การใช้กฎหมายเป็นกลไกในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการตามระบอบการปกครองใหม่ในระบอบประชาธิปไตย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เริ่มโดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน และพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ใช้บังคับในปี พ.ศ. 2476 กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้วางโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดินแยกออกเป็น 2 ส่วน คือระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 กระทรวง กับส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง คือ ศาลาว่าการพระราชวังและหน่วยงานอิสระที่มีฐานะเทียบเท่ากรม 8 หน่วยงาน อีกส่วนหนึ่งคือระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งท้องถิ่นออกเป็นมณฑล จังหวัดและอำเภอ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสองส่วนนี้ใช้อยู่ประมาณ 7 เดือน ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ออกมาบังคับใช้ โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนกลาง เพื่อเป็นที่รวมและอำนวยการในการบริหาร ส่วนภูมิภาคเพื่อสนองงานและปฏิบัติการแทนส่วนกลางตามที่ได้รับมอบหมาย และส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนคนไทยได้มีส่วนร่วมในการบริหาร¹² กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังคงแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ยังคงแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรม แบบเดิม แต่มีการเพิ่มข้าหลวงใหญ่ซึ่งจะได้รับการประกาศแต่งตั้งเป็นคราว ๆ ไป มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม แนะนำชี้แจงราชการบริหารทั่วไปขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ในส่วนระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยการยุบมณฑล มีเฉพาะจังหวัด อำเภอ ส่วนหมู่บ้าน ตำบล ไม่ได้ระบุถึง โดยยังคงใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งทุกจังหวัดมีข้าหลวงประจำจังหวัด และมีคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด รวมทั้งควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ๆ ตามกฎหมาย ในระดับอำเภอมีคณะกรรมการอำเภอ ทำหน้าที่บริหารราชการ

¹² หลวงนรกิจบริหาร. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.

ในอำเภอ รวมทั้งควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้นตามกฎหมาย ทั้งข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวหน้าส่วนราชการทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอสังกัดกระทรวงที่แต่งตั้งออกไปจากส่วนกลาง ส่วนระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายนี้มีจุดประสงค์ให้มีการปกครองท้องถิ่นของราษฎรกันเอง จึงมีการจัดการปกครองแบบเทศบาลในทุกท้องถิ่นด้วยการยกตำบลทุกแห่งเป็นเทศบาล มีสภาเทศบาลซึ่งจำลองสภาผู้แทนราษฎร และคณะเทศมนตรี ซึ่งจำลองคณะรัฐมนตรีในระดับชาติ แบ่งเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครหรือนครบาล¹³ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เช่นในช่วง พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างระเบียบการบริหารราชการแต่เพียงบางส่วน กล่าวคือระเบียบบริหารราชการส่วนกลางได้มีกระทรวงเพิ่มเป็น 4 กระทรวง และปรับปรุงแก้ไขอำนาจของปลัดกระทรวง ให้เป็นผู้บังคับบัญชาราชการประจำและควบคุมรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงทั่วไปรองจากรัฐมนตรี จุดประสงค์เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการได้ควบคุมดำเนินงานในด้านนโยบาย และให้ปลัดกระทรวงควบคุมการดำเนินงานประจำส่วนการปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มีการเพิ่มภาค เป็นราชการส่วนภูมิภาคโดยมีทั้งหมด 9 ภาค¹⁴ ซึ่งต่อมาได้ยุบลงในปี พ.ศ. 2500 และได้มีการแก้ไขความรับผิดชอบการบริหารงานในจังหวัดและอำเภอ จากคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอกลับมาเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนอกจากจะมีเทศบาลแล้ว

¹³ อิศระ สุวรรณกุล. ราชการไทย : วิวัฒนาการและการวิเคราะห์. เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 3 กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514, หน้า 36-37.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

ได้เพิ่มให้มีสภาภิบาลเพื่อรองรับความเจริญซึ่งจะได้จัดเป็นเทศบาลต่อไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ให้เพิ่มราชการส่วนท้องถิ่นอีก 2 อย่าง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁵

ในปี พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญตามมาก็คือ ได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ โดยรัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการปรับองค์กรของหัวหน้าฝ่ายบริหารให้มีระบบและมีความแข็งแกร่งมากขึ้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้เปลี่ยนมาเป็นสำนักคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระจายโครงสร้างภายในสำนักของหัวหน้าฝ่ายบริหารครอบคลุมคณะรัฐมนตรีทั้งหมดในสำนักคณะรัฐมนตรี จึงมีส่วนราชการแยกออกเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง และทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร การแยกเป็น 2 ทบวงเช่นนี้ เป็นการแบ่งงานของรัฐมนตรีว่ามีลักษณะสองด้าน คือ ด้านการเมืองและด้านบริหาร¹⁶ สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสำหรับใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน โดยเริ่มบัญญัติขึ้นมาบังคับใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2471 และมีการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นระยะติดต่อกันตลอดมา ในระหว่างปี พ.ศ. 2471-พ.ศ. 2523 ที่มีทั้งหมดถึง 40 ฉบับ¹⁷ เฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ออกมาบังคับใช้บังคับจำนวน 7 ฉบับ ฉบับที่สำคัญนอกจากฉบับปี พ.ศ. 2471 และฉบับปี พ.ศ. 2476 แล้วยังมีฉบับ พ.ศ. 2497 ซึ่งได้ขยายตำแหน่งข้าราชการพลเรือนออกไปให้มากกว่าเดิม โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเป็นลำดับ ดังนี้คือ เสมียนพนักงาน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการ

¹⁵ หลวงนรกิจบริหาร. การจัดระเบียบ. หน้า 160-161.

¹⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. กรุงเทพฯ : มาสเตอร์เพลส, 2531, หน้า 136-137.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 125-127.

กองรองอธิบดี อธิบดี รองปลัดทรวง ปลัดทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวง¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะตลอดมานั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ทุกกระทรวงระเบียบที่แน่นอนเหมือนกัน ทั้งในด้านฐานะ หน้าที่ การงาน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะพึงได้รับ กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงวิธีการลงโทษและการเลือกหาคนดีมีความสามารถเข้ารับราชการ แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการทุกระดับยังติดขัดอยู่กับค่านิยมและพฤติกรรมแบบเจ้าขุนมูลนาย เจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริงจึงแปลเปลี่ยนไปและไม่บรรลุผล และข้าราชการใช้ช่องโหว่ของกฎหมายจากระบบอุปถัมภ์เป็นช่องทางในการแสวงประโยชน์โดยมิชอบและเป็นอภิสิทธิ์ชน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการนั้น จึงเท่ากับว่าลักษณะอภิสิทธิ์ชนของข้าราชการได้รับรองอย่างถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2487 ถึงปี พ.ศ. 2500 มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับต่าง ๆ ที่มีการแก้ไขปรับปรุงกันมาอย่างต่อเนื่องรวม 17 ฉบับ และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 5 ฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีเนื้อหาและเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจแก่ราชการ โครงสร้างของระบบราชการไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง แต่การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ เป็นการเพิ่มโอน ย้าย หน่วยงานมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือกระจายอำนาจ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ยังส่วนกลางค่อนข้างสูง องค์กรและหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง เข้าไปบังคับบัญชาควบคุมส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในระดับสูงมาก ทำให้ท้องถิ่นไม่อาจดำเนินกิจกรรมภายในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระได้ ในขณะที่ส่วนภูมิภาคจะมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับมอบอำนาจและเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการ

¹⁸ เกลินี่ หงสนันท์. วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2471-2518) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, 2523.

ปกครองควบคุมดูแลท้องถิ่นอีกต่อหนึ่ง การรวมอำนาจไว้ในระดับสูงของส่วนกลาง เช่นนี้ ทำให้การปกครอง การบริหารเพื่อสนองความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ทั่วถึง และประสิทธิภาพของการจัดระเบียบบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นเป้าหมายของรัฐไม่อาจบรรลุผลอันเป็นการแสดงว่าเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีขึ้นเพื่ออำนาจรัฐ เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการเพื่อความสะดวกแก่การบริหารงานของรัฐ

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะของรัฐ หรือเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิอันกระทบกระทั่งถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 ยังมีอีกเป็นจำนวนมาก เช่นพระราชบัญญัติทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุญมาก พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ลานช้าง จังหวัดน่านและจังหวัดเลย พ.ศ. 2489 เป็นต้น ซึ่งจากตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีจำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่ง คือมีจำนวนถึง 117 ฉบับ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เริ่มต้นจากระยะที่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายที่ใช้รองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อจัดระบบบริหารกิจการของบ้านเมืองให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ประกอบกับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา สถาบันข้าราชการโดยเฉพาะทหารได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเริ่มมีวุฒิสภา จึงมีอิทธิพล

ปกครองควบคุมดูแลท้องถิ่นอีกต่อหนึ่ง การรวมอำนาจไว้ในระดับสูงของส่วนกลาง เช่นนี้ ทำให้การปกครอง การบริหารเพื่อสนองความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ทั่วถึง และประสิทธิภาพของการจัดระเบียบบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นเป้าหมายของรัฐไม่อาจบรรลุผลอันเป็นการแสดงว่าเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีขึ้นเพื่ออำนาจรัฐ เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการเพื่อความสะดวกแก่การบริหารงานของรัฐ

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ในส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยทั่วไป โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะของรัฐ หรือเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิอันกระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 ยังมีอีกเป็นจำนวนมาก เช่นพระราชบัญญัติทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติพรตการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ลานช้าง จังหวัดน่านและจังหวัดเลย พ.ศ. 2489 เป็นต้น ซึ่งจากตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีจำนวนมากเป็นลำดับที่หนึ่ง คือมีจำนวนถึง 117 ฉบับ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เริ่มต้นจากระยะที่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายที่ใช้รองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อจัดระบบบริหารกิจการของบ้านเมืองให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ประกอบกับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา สถาบันข้าราชการโดยเฉพาะทหารได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเริ่มมีวุฒิสภา จึงมีอิทธิพล

ค่อนข้างสูงต่อกระบวนการบัญญัติกฎหมาย และผลักดันกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐให้ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาเป็นจำนวนค่อนข้างมากกว่ากฎหมายในกลุ่มอื่น ๆ

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ และหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม และที่เป็นการบัญญัติกฎหมายในรูปแบบใหม่ขึ้น เช่นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 และถูกยุบเลิกในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการก่อตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นไทยนี้เป็นไปตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ตามหลักการรวมอำนาจบริหาร และหลักการกระจายอำนาจบริหารโดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น¹⁰ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง หรือยังเป็นการรวมอำนาจบริหารไว้ในระบบราชการในส่วนกลางนั้น พิจารณาได้ดังนี้

ในส่วนของเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่เจริญในเขตเมือง (Urban) นั้น มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก เรียกว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉบับต่อมาได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นับเป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ที่มีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรเทศบาลมีลักษณะจำลององค์กรของรัฐ คือมีคณะเทศมนตรีเป็นองค์กรเทศบาล ฝ่าย

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย

บริหาร ทำหน้าที่บริหารกิจการเทศบาลเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี เทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอีก 2 คน สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง และเทศมนตรีอื่นอีก 4 คน สำหรับเทศบาลนคร นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยพิจารณาเลือกกันเองในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งเป็นการแต่งตั้งตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล จึงเรียกได้ว่าคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของราษฎรมีสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาลเรื่องต่าง ๆ และกำกับดูแลการบริหารเทศบาลของคณะเทศมนตรี อันเป็นการเทียบเคียงได้กับระบบและกลไกของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีทบัญญัติที่แสดงถึงการสงวนอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางในการดำเนินกิจการของเทศบาลในหลายประการ เช่นในส่วนของการกำกับดูแลเทศบาลนั้น แม้ว่าการกำกับดูแลโดยองค์กรภายในเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะได้กำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาเทศบาลตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และให้สภาเทศบาลกำกับดูแลสมาชิกสภาของตนเอง โดยมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง หากเห็นว่า มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล โดยลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เป็นมติของสภาเทศบาลมีผลนับตั้งแต่วันลงมติดังกล่าว แต่ในการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกเทศบาล โดยองค์กรส่วนกลาง ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรส่วนกลางอื่น ๆ เช่นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้องค์กรกลางใช้มาตรการในการกำกับดูแลเทศบาลใน 3 ลักษณะ คือ

ในด้านมาตรการทั่วไปได้แก่ การอนุมัติ คือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการหรือเรื่องที่เทศบาลตัดสินใจจะกระทำการเพื่อป้องกันมิให้เทศบาลกระทำผิดกฎหมาย โดยเรื่องที่สองได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แก่ การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลอื่น การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท การกระทำกิจการนอกเขตปกครอง

เรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน การจ่ายเงินอุดหนุน การตราเทศบัญญัติขึ้นใช้ชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ การร่างเทศบัญญัติที่จะให้มีผลใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ อำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำ โดยการสั่งยกเลิกการกระทำที่เทศบาล กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อนเพิกถอน นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการ จังหวัดแล้วแต่กรณี ต้องชี้แจงแนะนำตักเตือนก่อน หากคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ไม่ปฏิบัติตามและผลของการกระทำของเทศบาลเป็นไปในทางที่อาจเสียหายแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ กฎหมายให้อำนาจนายอำเภอเพิกถอนการกระทำของเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนการกระทำของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครได้

ด้านมาตรการด้านกฎหมายนั้น ลดความเป็นอิสระของเทศบาลลงไปมาก แต่กฎหมายกำหนดให้ใช้ในกรณีที่จำเป็น ได้แก่ มาตรการด้านกฤษฎีกา กฎหมายกำหนด ให้ส่วนกลางคือคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาในการยกฐานะ เปลี่ยนแปลงชื่อและเขต เปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาล การออกระเบียบ พนักงานเทศบาล การตั้งและยุบเลิกสหการ มาตรการด้านระเบียบข้อบังคับ เรื่องที่ กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบข้อบังคับได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สินและการจัดทำงบประมาณ การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการ จ่ายเงินค่าป่วยการ การประชุมสภาเทศบาล

มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน กฎหมายกำหนดให้อำนาจ กระทรวงมหาดไทยเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาล ปีละครั้ง การใช้มาตรการกำกับดูแลดังกล่าว ส่วนกลางมีความจำเป็นต้องทราบ ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาใช้มาตรการนั้นด้วย แต่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการ จังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาบุคลากรของ เทศบาล จึงไม่มีอำนาจสั่งสอบสวน สั่งให้เทศบาลชี้แจงแสดงความเห็น หรือเข้าไป ตรวจสอบ ดังนั้นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับ ดูแลเทศบาลมีอำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการใช้มาตรการ กำกับดูแลดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ อำนาจกำกับดูแลเทศบาลโดยองค์กรภายนอก อันเป็นความ สัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนกลาง ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้

กำหนดมาตรการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาล เพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล โดยให้ราษฎรเลือกตั้ง หรือให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งได้เมื่อสอบสวนพบว่าไม่มีภูมิลำเนา อยู่ในเขตเทศบาล มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของ ตำแหน่ง หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาล 3 ครั้ง ติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมี ความประพฤติในทางจะนำความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือ สอบสวนแล้วเห็นว่าเทศมนตรีมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือในกิจการที่ กระทบทำให้แก่เทศบาล หรือมีสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน สมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีความประพฤติอันจะนำมา ซึ่งความเสียหายแก่เกียรติศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่เทศบาล และได้ ทำคำร้องเสนอต่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี และได้ประชุม สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เมื่อพิจารณาแล้วมีมติให้ส่งคำร้องไปยัง กระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สั่งยกคำร้อง

จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น อำนาจในการ บริหารที่แท้จริงยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางอันเป็นการขยายอำนาจของระบบ ราชการออกไป

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น สำหรับพื้นที่เจริญที่อยู่ในชนบทหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเขตกึ่งเมือง กึ่งชนบท (Semi-urban-rural) นั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้สุขาภิบาลมีองค์กรเดียวคือ คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรสุขาภิบาลไม่ได้แสดงความมุ่งหมายหลักในด้านการสอนการ ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยดังเช่นองค์กรเทศบาล แต่เป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมาย ในด้านประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ แม้ว่าจะมีราษฎรเข้าเป็น กรรมการด้วยวิธีการเลือกตั้ง แต่ไม่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ให้ชัดเจนพอที่จะเทียบเคียง กับวิธีการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ดังเช่นองค์กรเทศบาล พระราช-

บัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2495 ที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการสหภาพ 2 ประเภทคือ คณะกรรมการสหภาพที่มีนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สหภาพนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี เป็นประธาน และคณะกรรมการสหภาพที่มีประธานกรรมการสหภาพมาจากการเลือกตั้ง สำหรับสหภาพที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสหภาพได้ โดยที่สหภาพมีแต่คณะผู้บริหาร ไม่มีสภาสหภาพ ดังนั้น คณะกรรมการสหภาพจึงทำหน้าที่เสมือนสภาสหภาพ กล่าวคือ มีข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสหภาพตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมีอำนาจตราข้อบังคับสหภาพ ซึ่งถือว่าเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเช่นเดียวกับเทศบัญญัติ นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติหน้าที่พนักงานสหภาพระดับสูงตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ถึงปลัดสหภาพ เป็นข้าราชการส่วนกลาง อำนาจการบรรจุแต่งตั้งจึงเป็นของส่วนกลางตามสายการบังคับบัญชาปกติ นายอำเภอทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสหภาพโดยตำแหน่ง และประธานกรรมการสหภาพที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม สำหรับสหภาพที่มีรายได้เกินกว่าที่กำหนด ไม่มีโอกาสใช้อำนาจที่มีอยู่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

กระบวนการที่แสดงให้เห็นว่าสหภาพไม่ใช่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง คือ การกำกับดูแลสหภาพซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำของสหภาพและการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล โดยในการกำกับดูแลการกระทำของสหภาพนั้น พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2495 กำหนดให้องค์กรส่วนกลางใช้มาตรการกำกับดูแลสหภาพใน 3 ลักษณะ คือ การใช้มาตรการทั่วไป การใช้มาตรการด้านกฎหมาย และใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

ในด้านมาตรการทั่วไป ได้แก่การอนุมัติ โดยกำหนดให้เรื่องต่อไปนี้ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นส่วนกลางก่อน ได้แก่ การกู้เงิน การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้ง ถิ่นหรือเปลี่ยนแปลงหุ้นในบริษัท การทำกิจการนอกเขตปกครอง เรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ข้อบังคับสหภาพที่จะให้มีผลบังคับใช้ แผนดำเนินงานหรือการเปลี่ยนแปลงดำเนินงานของสหภาพ การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่สหภาพตั้งอยู่สั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำที่สหภาพกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรการด้านกฎหมาย กำหนดให้ส่วนกลางคือคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ส่วนในเรื่องระเบียบข้อบังคับนั้น กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับในด้านการเงินและทรัพย์สิน ข้อบังคับการประชุมสุขาภิบาล และระเบียบพนักงานสุขาภิบาล เป็นต้น สำหรับมาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินนั้น กฎหมายให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของสุขาภิบาลได้

ในส่วนของการกำกับดูแลองค์กรและบุคคลของสุขาภิบาลโดยองค์กรภายนอกสุขาภิบาลนั้น กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่งได้ หากสอบสวนแล้วเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาลหรือราชการ หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จึงยังมีใช้กฎหมายที่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ต่อความเจริญ รับผิดชอบทั้งจังหวัด ยกเว้นในเขตเทศบาลสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งได้พัฒนามาจากพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ที่ได้กำหนดให้องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดมีอำนาจกระทำกิจการในเขตจังหวัด เฉพาะในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลนั้น องค์กรขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคแต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ส่วนสภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 มีหน้าที่ร่างและพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัด แล้วเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกาศใช้ต่อไป

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบแยกต่างหาก โดยเฉพาะดังเช่นเทศบาล แต่บัญญัติรวมกันไว้ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติที่มีลักษณะรวมอำนาจบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ มาตรา 30 ทวิ(3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกำหนดให้อำนาจดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี้

(2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

นอกจากนั้น ในมาตรา 30 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น โดยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย จึงเห็นได้ว่าข้าราชการส่วนจังหวัดตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจนถึงข้าราชการส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชาอย่างต่อเนื่องไม่มีจุดใดที่แสดงว่า มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นการแสดงว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ไม่มีจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะการกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ย่อมชี้ให้เห็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ต้องการรวมอำนาจบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางคือ ต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนการบริหารงานของจังหวัดให้คล่องตัวขึ้น เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการสังกัดกรมการปกครองที่มาประจำทำงานในจังหวัด มีอำนาจจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางมอบหมายเท่านั้น แต่มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางมาก²⁰

²⁰ พรชัย รัศมีแพทย. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พ.ศ. 2537.

จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเน้นที่ประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ทำให้การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพราะการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือ การตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของบุคคลในส่วนกลางนั่นเอง เรื่องใดเป็นการวินิจฉัยสั่งการในฐานะใด หรือในขอบเขตใด แม้ในหลักวิชาจะแยกกันได้ แต่ในทางปฏิบัติย่อมผสมกลมกลืนกันไป ดังนั้น การนำเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางไปบริหารท้องถิ่น ย่อมไม่ใช้การกระจายอำนาจบริหารที่แท้จริงดังเช่นเทศบาล กรณีนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับสุขาภิบาลที่มีประธานกรรมการเป็นนายอำเภอ เพราะแม้จะมีสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในจังหวัด แต่สภาจังหวัดไม่มีอำนาจมากพอที่จะคานอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงช่วยเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น และมีความคล่องตัวในการบริหารงานสูงขึ้น

กรณีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 นั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายที่สร้างหรือขยายอำนาจของระบบราชการ หรือเพื่อเป็นกลไกในการบริหารงานในระบบราชการให้มีความสะดวก หรือคล่องตัว หรือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเป็นส่วนใหญ่ มิใช่กฎหมายในเชิงปฏิรูปที่ต้องการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจการปกครองที่แท้จริงให้แก่ประชาชนแต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น รัฐสภาไทยในช่วงปี พ.ศ. 2487-2500 ได้มีบทบาทในการใช้กระบวนการนิติบัญญัติตรากฎหมายที่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกมาบังคับใช้ 2 ฉบับ และเกิดขึ้นในช่วงที่รัฐบาลชุดพลเรือนได้มีโอกาสในการบริหารประเทศในช่วงที่อำนาจเผด็จการของฝ่ายทหารลดอิทธิพลลง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติวิธีการใหม่ ๆ ที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิมหลายประการ เช่นในด้านสิทธิเสรีภาพ

ประชาชนได้กำหนดว่าการตราพระราชบัญญัติขึ้น เป็นกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง เป็นการลงโทษในทางอาญา จะกระทำมิได้ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีหนึ่งหรือข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาจะกระทำมิได้ และมีบทบัญญัติให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อพิจารณาว่าบทกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ร้องขอ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่คือให้รัฐสภามีบทบาทหลัก โดยยกเลิกการมีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง และกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง มีสภาสูงเรียกว่าวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสภาไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทน อันเป็นการแสดงว่าต้องการให้วุฒิสภาเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองโดยเด็ดขาด ด้วยการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ²¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงเป็นผลงานของรัฐสภาไทยในการใช้กระบวนการนิติบัญญัติปฏิรูปกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แม้ว่าในบทเฉพาะกาลจะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญอยู่บ้าง โดยในมาตรา 90 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอันได้แก่ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้เลือก ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มของนายปรีดี มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งวุฒิสภาอย่างมากก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยเนื่องจากต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมหลังสงครามโลก และขาดการพัฒนากลุ่มพลังทางการเมืองอย่างเป็นทางการให้เข้มแข็งรองรับ คงมีแต่กลุ่มข้าราชการทหารที่ขาดอุดมการณ์ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีอายุเพียง 18 เดือนเท่านั้น

²¹ มาตรา 24 มาตรา 29 มาตรา 66 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประชาชนได้กำหนดว่าการตราพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นการลงโทษในทางอาญา จะกระทำมิได้ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีหนึ่งหรือข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาจะกระทำมิได้ และมีบทบัญญัติให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อพิจารณาว่าบทกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ร้องขอ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่คือให้รัฐสภามีบทบาทหลัก โดยยกเลิกการมีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง และกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง มีสภาสูงเรียกว่าวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสภาไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทน อันเป็นการแสดงว่าต้องการให้วุฒิสภาเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และคุณวุฒิ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองโดยเด็ดขาด ด้วยการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ²¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงเป็นผลงานของรัฐสภาไทยในการใช้กระบวนการนิติบัญญัติปฏิรูปกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แม้ว่าในบทเฉพาะกาลจะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญอยู่บ้าง โดยในมาตรา 90 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอันได้แก่ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้เลือก ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มของนายปรีดี มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งวุฒิสภาอย่างมากก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยเนื่องจากต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรมหลังสงครามโลก และขาดการพัฒนากลุ่มพลังทางการเมืองอย่างเป็นทางการให้เข้มแข็งรองรับ คงมีแต่กลุ่มข้าราชการทหารที่ขาดอุดมการณ์ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีอายุเพียง 18 เดือนเท่านั้น

²¹ มาตรา 24 มาตรา 29 มาตรา 66 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เริ่มตราขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเรือนของนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยยังคงหลักการที่สำคัญไว้หลาย ประการ เช่นหลักการปกครองในระบบรัฐสภา หลักความเป็นกลางทางการเมือง ของข้าราชการประจำ และเพิ่มสาระที่สำคัญอีกหลายประการคือ

ในด้านพระมหากษัตริย์ มีการถวายพระราชอำนาจให้กับพระมหากษัตริย์ มากขึ้น ดังนั้นจึงมีการประกันฐานะของพระมหากษัตริย์ให้มั่นคงโดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ห้ามมิให้ฟ้องร้องพระมหากษัตริย์โดยเด็ดขาดไม่ว่ากรณีใด ๆ เพิ่มพระราช- อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ²² ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก โดยกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการแทนนายกรัฐมนตรี²³ เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมือง มีบทบัญญัติให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจในการ ยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนเพิ่มขึ้น²⁴ และมีอำนาจในการควบคุมการบริหาร ราชการของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น²⁵ รวมทั้งให้อำนาจพระมหากษัตริย์โดยตรงในการ นำร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมออกให้ประชาชนได้วินิจฉัยโดยการออกเสียงเป็น ประชามติได้หากทรงเห็นสมควร²⁶ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้กลไกของสถาบัน พระมหากษัตริย์ผ่านสถาบันวุฒิสภาในการทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนและรัฐบาล

ในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร มีบทบัญญัติที่ปรับปรุงกลไกทางการเมือง และกำหนดวิธีการที่ช่วยประกันความน่าเชื่อถือ และป้องกันการมีส่วนได้เสียใน ประโยชน์ของรัฐของฝ่ายบริหาร โดยมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีมี ตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหรือรับสัมปทานจากหน่วยราชการ หรือประโยชน์ใด ๆ จาก

²² มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²³ มาตรา 82 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²⁴ มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²⁵ มาตรา 129, 130 และ 131 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2492

²⁶ มาตรา 174 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐวิสาหกิจ เป็นกรณีพิเศษ²⁷ และห้ามรัฐมนตรีโดยเฉพาะทำการค้าหรือรับประโยชน์ใด ๆ จากบริษัทหรือองค์การใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร²⁸

นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการป้องกันการปฏิบัติหรือรัฐประหาร โดยมีข้อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เอกชน คณะบุคคล หรือพรรคการเมืองใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมือง การจะใช้กำลังทหารได้ก็แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการ และกำหนดให้กำลังทหารทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์²⁹ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ไม่ให้ผู้บังคับบัญชากองทหาร ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติหรือยึดอำนาจโดยมิได้กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ยากยิ่งขึ้น³⁰ รวมทั้งได้นำหลักการใหม่ ๆ บางประการมาบัญญัติไว้ เช่น ในหมวดที่ 5 เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งได้กำหนดทิศทางและแสดงเจตนาว่ารัฐมีภาระต้องดำเนินการต่อชาติและประชาชน เช่น ส่งเสริมและบำรุงการศึกษา กำหนดให้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชนให้เป็นไปโดยเสรี³¹ อันเป็นการแสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างสรรการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสรีภาพ มีความถาวรและมั่นคง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินในระหว่าง พ.ศ. 2487-2500 นั้น เป็นกลุ่มกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใช้เป็นจำนวนมากที่สุด และอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ในระยะแรกตั้งแต่ช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2487 จนถึงปีที่มีการทำรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ซึ่งมีรัฐบาลพลเรือนขึ้นมารับบริหารประเทศได้ให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการและ

²⁷ มาตรา 80 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²⁸ มาตรา 143 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

²⁹ มาตรา 58, 59, 60 และ 61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2492

³⁰ มาตรา 173 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

³¹ มาตรา 63, 65 และ 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

กลไกของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาของประเทศ การให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมายและให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เมื่อข้าราชการทหารเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในสภามากขึ้น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็เริ่มมีแนวโน้มในการรวมอำนาจเข้าสู่ราชการส่วนกลางมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจและการรักษาอำนาจนั้นไว้

4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร

กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร เช่นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากร ในระหว่างปี พ.ศ. 2487 - พ.ศ. 2500 มีจำนวนถึง 108 ฉบับ ซึ่งนับว่ามีจำนวนมากเป็นลำดับที่สองรองจากกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อยู่ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งสงครามมหาเอเชียบูรพาได้ยุติลงอย่างเป็นทางการในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2496 ประเทศไทยได้รับความเสียหายอย่างมากจากผลของสงครามทั้งในด้านระบบเศรษฐกิจ การค้า การครองชีพ และความเสียหายที่เป็นวัตถุของอาคาร บ้านเรือนและโครงสร้างพื้นฐาน การค้าที่ซบเซา การทำมาหากินของประชาชนที่ฝืดเคืองทำให้รัฐบาลไม่สามารถเก็บภาษีอากรได้ผลกับความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย และเกิดการขาดแคลนเงินตรา ในขณะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายประมาณอย่างมากในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งภาวะจากการตกเป็นผู้แพ้สงคราม เช่น ตามข้อสัญญาสมบรูณ์แบบระหว่างไทยกับอังกฤษ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 กำหนดว่าไทยจะต้องชดใช้ทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่อังกฤษและจะต้องจัดหาข้าว ซึ่งเหลือจากความต้องการบริโภคภายในประเทศโดยไม่คิดมูลค่าให้แก่องค์การพิเศษที่อังกฤษจะกำหนด จำนวนไม่เกิน 1.5 ล้านตัน ภาวะการรับเลี้ยงดูทหารของสหประชาชาติ การบูรณะฟื้นฟูประเทศที่เสียหายจากการสงคราม เช่นซ่อมสร้างสะพานและโรงไฟฟ้าที่ถูกระเบิดจากฝ่ายสัมพันธมิตร ตลอดจนจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นให้เพียงพอสำหรับประชาชน รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาการขาดแคลน

เงินตราต่างประเทศ โดยใช้มาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มาตรการในระยะสั้น เช่น การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการเงินโดยหันกลับไปยึดมาตรการทองคำในการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ อันทำให้มีอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เหมาะสมยิ่งขึ้นและขึ้นลงตามภาวะของเศรษฐกิจ การเพิ่มเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ โดยการประกาศให้ใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิง ดอลลาร์สหรัฐ และทองคำ เป็นทุนสำรองเงินตราแทนการใช้เงินเยน พร้อมกับ การเจรจาให้สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเลิกกักทุนสำรองของไทยที่ถูกกักไว้ในประเทศทั้งสอง และแสวงหาทองคำมาเป็นทุนสำรองเพิ่มเติม รวมทั้งการกู้ยืมเงินมาใช้ 10 ล้านเหรียญสหรัฐ และมีเงินเครดิตอีก 50 ล้านรูปี มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อใช้แก้ปัญหาหลักคือ ข้อยกเว้นสินค้าและขณะเดียวกันก็ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ ก็คือการใช้ระบบแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศหลายอัตรา โดยรัฐบาลกำหนดให้มีอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราแบบทางการ และแบบราคาตลาดของธนาคารพาณิชย์ โดยอัตราของทางการจะสูงกว่าของธนาคารพาณิชย์ อัตราของทางการกำหนดไว้ 40 บาทต่อ 1 ปอนด์ ในขณะที่ราคาตลาดเป็น 60 บาท ต่อ 1 ปอนด์³² นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดให้การส่งออกสินค้าสำคัญบางชนิด เช่น ข้าว ยางพารา ดีบุก ต้องนำเงินตราต่างประเทศที่ได้รับมามอบให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในอัตราส่วนตามแต่ที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนด จากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนี้เป็นเงินบาทโดยใช้อัตราของทางการ ส่วนกรณีนำสินค้าต่างประเทศเข้ามานั้น ผู้นำเข้าสินค้าต่างประเทศเข้ามานั้น ผู้นำเข้าต้องซื้อเงินตราต่างประเทศจากธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราเสรี โดยวิธีนี้รัฐบาลก็สามารถทำกำไรจากการซื้อและขายเงินตราต่างประเทศได้ ผลจากการดำเนินการทั้งหมดดังกล่าวทำให้การส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 140 ระหว่าง พ.ศ. 2489-2490 นอกจากนี้รัฐบาลได้มีการตั้งสำนักงานข้าวขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาข้าวให้แก่รัฐบาลเพื่อนำส่งต่อไปให้องค์การพิเศษ และประเทศต่าง ๆ ตามข้อผูกพันที่ได้ทำไว้ โดย

³² บัญชี อังภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร. เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย.

ทำหน้าที่ในการผูกขาดการส่งข้าวออกไปขายยังต่างประเทศ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการค้าข้าว ในปี พ.ศ. 2483 และให้เปลี่ยนมาเป็นการเก็บค่าพรีเมียมจากการส่งออกของพ่อค้าที่ส่งข้าวออกไปขายยังต่างประเทศแทน จนปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2491-2498 รายได้จากการค้าข้าวของสำนักงานข้าวกับภาษีส่งออกข้าวทั้งหมด รวมกันแล้วคิดเป็นประมาณร้อยละ 28 ของงบประมาณรายได้ทั้งหมด³³ นโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้นำมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายหลังสงครามนี้ ได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 เนื่องจากมีการยกเลิกการควบคุมการส่งออกและนำเข้า ยกเลิกระบบการแลกเปลี่ยนสองอัตรา ยกเลิกการบังคับให้ส่งมอบเงินตราต่างประเทศจากการส่งสินค้าออกทั้งหมดให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ยกเลิกการผูกขาดการค้าข้าวในระบอบเวลาดังกล่าว ซึ่งการนำนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้มาสู่การปฏิบัติล้วนต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมารองรับทั้งสิ้น

สำหรับการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้อำนาจรัฐบาลในการเรียกเก็บภาษีโดยตรงเพิ่มเติมจากประชาชนเพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาทางด้าน การคลัง เนื่องจากการขาดแคลนเงินตราเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศประเทศนั้น ได้มีการนำวิธีการนี้มาใช้มากในช่วงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น พระราชบัญญัติภาษีชายโสด พ.ศ. 2487 ให้มีการเก็บภาษีชายโสดจากชายที่มีสัญชาติไทย อยู่ในภาวะเป็นโสด มีรายได้พึงประเมินตั้งแต่ปีละ 960 บาทขึ้นไป พระราชบัญญัติภาษีการซื้อน้ำตาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติเงินช่วยเหลือชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487 โดยเรียกเก็บเงินเพิ่มเมื่อมีการซื้อข้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรจากผู้นำการโรงสี พระราชบัญญัติเงินช่วยเหลือชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2487 กำหนดให้บุคคลที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลฯ เสียเงินช่วยเหลือชาติในภาวะคับขันโดยให้ถือเป็นภาษีอากร พระราชบัญญัติเงินช่วยเหลือชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2487 โดยกำหนดว่าในการเช่าที่พัก การเลี้ยงอาหาร

³³ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. รายงานเงินรายได้รายจ่ายแห่งราชอาณาจักรไทยประจำปีพุทธศักราช 2488-2498. พระนคร : สหกรณ์ชายส่ง, 2505, หน้า 383.

ในโรงแรม กัดตาร ต้องเสียเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พระราชบัญญัติกำหนดเวลา เก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด กำหนดเวลาเก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พ.ศ. 2489 เป็นต้น

วิธีการอีกประการหนึ่งในการจัดหาเงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ในกิจการ บริหารและการพัฒนาประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 คือการกู้เงินจากทั้ง ภายในประเทศและต่างประเทศ การออกพันธบัตรและตั๋วเงินของรัฐบาล ในช่วง ระยะเวลาดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลทั้งหมด จำนวน 12 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2492 พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 พระราช- บัญญัติรับรองการกู้เงินนอกประเทศ พ.ศ. 2500 เป็นต้น ซึ่งการจะดำเนินการดังกล่าว ข้างต้นได้นั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจรัฐรองรับจึงจะดำเนินการได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีศุลกากร ค่า ภาคหลวง ค่าธรรมเนียม อากรประเภทต่าง ๆ และกฎหมายจัดหารายได้ของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดหารายได้ให้แก่รัฐบาลนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ พระราชบัญญัติเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติอากรการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติพิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงตึก (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติ รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 พระราช- บัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ทั้งสะเตน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติ กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรอีกประเภทหนึ่งที่ใช้สำหรับเป็น เครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินการด้านการคลังและวิธีการงบประมาณรัฐ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีต่าง ๆ กฎหมายเกี่ยวกับการธนาคาร เงินคงคลัง การอนุญาตให้ใช้เงินไปพลางก่อน การโอนเงินงบประมาณ บำเหน็จบำนาญ กองทุน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ก็มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2500 และพระราชบัญญัติ

งบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณในบางปี ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการอนุมัติให้ใช้เงินเพื่อบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดในแต่ละปี หากสภาไม่ให้ความเห็นชอบอาจเป็นผลให้รัฐบาลล้มได้ จากสถิติของงบประมาณแต่ละปี พบว่า มีจำนวนงบประมาณสูงขึ้นทุกปีตามความจำเป็นในการพัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2490-พ.ศ. 2500 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลได้เข้าไปลงทุนประกอบการอุตสาหกรรมเอง โดยยึดนโยบายส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ และรัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 53 แห่ง และหากนับจำนวนรัฐวิสาหกิจในกระทรวงต่าง ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2500 จะมีจำนวนรวมถึง 141 แห่ง³⁴

รัฐบาลต้องใช้งบประมาณไปเป็นจำนวนมากในการลงทุนหรือให้การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจและงบประมาณส่วนใหญ่เน้นหนักไปในด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรอื่น ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินกิจการของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเพื่อบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุน การเงินและธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 เป็นต้น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ทั้งหมดเน้นการให้อำนาจแก่รัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายในลักษณะของการปฏิรูประบบการคลังและภาษีอากร เช่นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษี ระบบการจัดเก็บภาษียัง

³⁴F.W. Riggs, Thailand ; The modernization of A Bureaucratic Polity : East-West Center Press, 1966, P.305.

ไม่มี จนในปี พ.ศ. 2498 จึงมีการปรับปรุงระบบการเงินให้ดีขึ้น และจะต้องปรับปรุงในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น สถิติต่าง ๆ มีไม่เพียงพอ การสำรวจต่าง ๆ ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาตลอด การจัดทำและการนำเสนองบประมาณแผ่นดินสืบสันไม่มีระบบ ต่างกระทรวงต่างทำงบประมาณต่างแบบกัน ระบบบัญชีของรัฐบาลยังไม่ดี ควบคุมรายจ่ายไม่ได้ รายจ่ายนอกงบประมาณมีค่อนข้างสูง และหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เงินไม่ตรงตามงบประมาณ การคลังขาดดุลมาก ตัวอย่างของการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเช่น ในระยะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ใช้นโยบายจำกัดสิทธิของชาวจีน เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นั้น ใน พ.ศ. 2493 ได้เพิ่มค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวจนทำให้ชาวจีนก่อความวุ่นวายขึ้น เป็นต้น

4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดระบบสาธารณสุขทั่วโลก และปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ทางหลวง การรถไฟ การทำเรือ ระบบการชลประทาน ในระหว่างปี พ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2500 มีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 87 ฉบับ และมีจำนวนมากเป็นลำดับที่ 3 เมื่อเทียบกับกฎหมายกลุ่มอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ยังไม่มีการวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นโยบายในการพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่สมัยที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ประเทศไทยยังขาดแคลนสินค้าอุตสาหกรรมที่จำเป็น รัฐบาลจึงมีนโยบายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐ เพื่อป้องกันการขาดแคลนสินค้าบางอย่าง และเพื่อผลิตสินค้าบางอย่างขึ้นใช้เอง เป็นต้น และเนื่องจากภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองระบบโครงสร้างพื้นฐานของไทย เช่น ถนน สะพาน ทางรถไฟ โรงไฟฟ้า ได้รับความเสียหายอย่างมากหรือขาดการดูแลรักษาเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ดังนั้น ภายหลังสงครามเป็นต้นมาจึงได้เร่งซ่อมแซมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับความเจริญและตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามจากจำนวนพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ จำนวน 87 ฉบับ เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อโอนที่

สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โอนกรรมสิทธิในที่ดินสงฆ์ที่ของเอกชนนำมาใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการสร้างและขยายทางหลวง การชลประทาน ผังเมือง เป็นจำนวนถึง 75 ฉบับ และส่วนใหญ่เป็นการสร้างหรือขยายทางหลวงขนาดเล็กหรือระหว่างจังหวัด หรือภายในท้องถิ่น

แต่กระนั้นก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำหรือการบริหารงานเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หลายโครงการ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นเอกเทศ โดยรับโอนกิจการจากกรมรถไฟกระทรวงคมนาคม มีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารกิจการของตนเอง พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อการจัดสร้างและบริหารงานทำเรือ พระราชบัญญัติการสร้างทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กำหนดให้สร้างทางหลวงแผ่นดินเพิ่มเติมขึ้น เพื่อส่งเสริมความเจริญของประเทศ โดยกำหนดให้มี "เงินทุนสำรองสำหรับการสร้างทางหลวงแผ่นดิน" และให้กระทรวงคมนาคมจัดสร้างทางหลวงขึ้นใหม่ โดยจะได้ประกาศแนวทางขึ้นไว้โดยพระราชกฤษฎีกาเป็นรายปี พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ให้จัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อดำเนินการและบริหารงานด้านโทรศัพท์ กำหนดกิจการที่องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2492 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. 2500 สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานนั้น ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ได้มีการสร้างเขื่อนที่สำคัญ 3 เขื่อนคือ สร้างเขื่อนเพชรบุรีซึ่งได้ดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2485 แต่ได้หยุดชะงักไปในระหว่างเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ภายหลังสิ้นสุดสงครามจึงดำเนินการก่อสร้างต่อไปจนแล้วเสร็จใน พ.ศ. 2493 ใช้เงินทั้งสิ้น 58 ล้านบาท สร้างเขื่อนเจ้าพระยา โดยในระหว่างพ.ศ. 2491-พ.ศ. 2492 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พิจารณาเห็นความสำคัญและตกลงใจที่จะสร้างเขื่อนเจ้าพระยา ที่จังหวัดชัยนาท ซึ่งงานสร้างเขื่อนนี้เป็นความคิดริเริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้นำสัญญากู้เงินจาก

ธนาคารโลก 360 ล้านบาท เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2493 และใช้เงินงบประมาณ 1,067 ล้านบาท สร้างเสร็จและทำพิธีเปิดเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และสามารถเพิ่มผลผลิตเกษตรกรรมในเขตโครงการเจ้าพระยาใหญ่ได้อย่างมาก และวางแผนสร้างเขื่อนภูมิพล หรือเขื่อนยันฮี โดยได้เริ่มงานสำรวจชั้นในต้นปี พ.ศ. 2495 เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า พิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 โดยอนุมัติให้สร้างเขื่อนขนาดใหญ่และได้ลงมือสร้างในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2507

สำหรับเงินทุนที่ใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ส่วนหนึ่งได้จากงบประมาณแผ่นดิน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องการขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้ เพื่อต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ซึ่งขณะนั้นกำลังขยายอิทธิพลไปทั่วโลก สหรัฐฯ เห็นว่าไทยสามารถเป็นพันธมิตรที่ดีของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ จึงให้ความสนใจที่จะสร้างความใกล้ชิดกับไทย และหากพิจารณาปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่ประเทศตะวันตกอาจนำไปใช้ประโยชน์ได้ในเวลาจำเป็นในอนาคต³⁵ สำหรับไทยจะได้รับประโยชน์คือประเทศไทยต้องการเงินทุนจากต่างประเทศมาพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนในด้านการเมือง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการให้สหรัฐอเมริกาสนับสนุนตนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง และให้ตนเป็นที่ยอมรับในวงการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนตน สหรัฐอเมริกาและไทย ได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกามี 2 ลักษณะคือ เงินให้กู้เพื่อการพัฒนา ซึ่งมีทั้งเงินกู้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้และเงินกู้ที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน เงินกู้เหล่านี้นำมาใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาล

³⁵ J.A. Caldwell, American Economic Aid to Thailand, London : Heath and Company, 1974, p. 39.

ไทยกู้เงินมาเพื่อการสร้างและซ่อมแซมถนนหนทางเป็นจำนวน 10 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2499 โดยสภาจะอนุมัติพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินออกมาเป็นระยะตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 อีกลักษณะหนึ่งคือการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ โดยกระทำผ่านองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศหรือ USAID (United State Agency for International Development) ซึ่งมีสำนักงานตัวแทนอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่เรียกว่าสำนักงานองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า ยูซอม (United State Operation Mission - USOM) หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายไทยเสนอไป และฝ่ายไทยได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งชื่อ "คณะกรรมการดำเนินงานตามนโยบายข้อสี่ของประธานาธิบดีทรูแมน" ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการดำเนินงานตามโครงการความช่วยเหลือเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา" ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของอเมริกัน ผลการเร่งรัดพัฒนาซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา เป็นผลให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา เช่นการให้ความช่วยเหลือในโครงการปรับปรุงบริการเดินอากาศ โครงการทางหลวงสายสระบุรี-โคราช เป็นต้น โดยสรุปแล้วกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นตามความจำเป็นของบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น รวมทั้งเพื่อตอบสนองความต้องการในทางการเมืองของผู้บริหารในขณะนั้น และมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่รัฐที่มีอำนาจเหนือประชาชน เพื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย

กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีจำนวนทั้งสิ้น 78 ฉบับ และมีจำนวนมากเป็นลำดับที่สี่รองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เหตุที่กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย มีเป็นจำนวนมากค่อนข้างมากในระยะเวลาช่วง

ดังกล่าวนี้เนื่องจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสาเหตุสำคัญ โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 ซึ่งอยู่ในช่วงปลายของสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนขาดแคลนสินค้าอุปโภคและบริโภค ภายหลังจากสงครามสิ้นสุดลงเกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม เกิดความไม่สงบเนื่องจากทหารสัมพันธมิตรที่เข้ามาปลดอาวุธทหารญี่ปุ่นในประเทศไทยซึ่งมีหลายเชื้อชาติ และผลจากการที่ประเทศจีนมีฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจผู้ชนะสงคราม ได้มีชาวจีนบางส่วนในไทยก่อความวุ่นวายขึ้นในบริเวณถนนเขาวราช ในระหว่างวันที่ 26-30 กันยายน พ.ศ. 2489 ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวจีน และชาวไทย แต่เหตุการณ์ได้สงบลง เพราะทางการไทยสามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ในด้านต่างประเทศ ไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ในฐานะผู้แพ้สงคราม จากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2481-พ.ศ. 2487 เป็นบุคคลที่มีความรู้สึกชาตินิยมจากชาวไทยให้สนับสนุนนำประเทศไทยไปสู่ฐานะประเทศมหาอำนาจ^{๓๐} ได้มีการออกพระราชบัญญัติกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ในการจำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ ของชาวจีน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เช่น พระราชบัญญัติเรือสยาม พ.ศ. 2481 เป็นต้น เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2487-2491) รัฐบาลไทยชุดต่อมาได้ประกาศยกเลิกกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และผ่อนคลายท่าที่เป็นปรปักษ์ต่อชาวจีนลงตามความเหมาะสม ในทางการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ยอมรับข้อเรียกร้องของรัฐบาลจีนเกี่ยวกับสิทธิของชาวจีน ทำให้ชาวจีนได้โควตาเข้าเมืองถึงปีละหมื่นคน ลูกจีนในไทยมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกถือสัญชาติได้เอง รวมทั้งมีพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ก็เพื่อผลในการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นสมาชิกในองค์การสหประชาชาตินั้นเอง พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยในช่วงต้นนี้ จึงมีเป็นจำนวนมาก ที่สภาอนุมติกฎหมายให้อำนาจแก่ทหารในภาวะสงคราม และให้

^{๓๐} จุลดา งามอรท. ลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา-มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อแก้ไขสถานการณ์ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น พระราชบัญญัติสภาการสงคราม พ.ศ. 2487 ให้มีการตั้งสภาการสงครามเพื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสงครามทั้งในทางทหาร ทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง ในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนสวัสดิภาพของประชาชนทุกเรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2487 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาการสงคราม พ.ศ. 2487 และให้มีสภาป้องกันราชอาณาจักรขึ้นมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสงคราม ทั้งในทางทหาร เศรษฐกิจ ทางการเมืองในและระหว่างประเทศ ตลอดจนสวัสดิภาพของประชาชน พระราชบัญญัติกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารฉบับต่าง ๆ 4 ฉบับ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร 5 ฉบับ พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร จำนวน 5 ฉบับ พระราชบัญญัติองค์การสงครามระหว่างทหารผ่านศึก จำนวน 3 ฉบับ กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในภาวะสงครามหรือภาวะคับขัน เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจในการป้องกันประเทศในภาวะสงคราม พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติกักคุมผู้เป็นภัยแก่ชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค และของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติควบคุมยานพาหนะทางน้ำในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทหารและความมั่นคงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งเผยแพร่ข่าว อันเป็นการทำให้เสียสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่มีสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศไทยในภาวะสงคราม พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัวและการควบคุมการจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติบังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2498

สำหรับกฎหมายที่ให้โทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อระงับโทษของผู้กระทำผิดและสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดแก่ประชาชนในชาติมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พ.ศ. 2488 พ.ศ. 2488 ให้โทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อความวุ่นวายที่ถนนเขาวราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พระราชบัญญัติยกโทษ

ให้แก่พลทหารที่ได้กระทำความผิดฐานหนีราชการ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินสงครามของญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติคืนยศ บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์และสิทธิในการรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ พ.ศ. 2489 กำหนดให้คืนยศ บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์และสิทธิในการรับเบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญแก่บุคคลบางจำพวกที่ต้องโทษทางการเมือง หรือเสียสิทธิเพราะการกระทำทางการเมือง พระราชบัญญัติคืนฐานะเดิมแก่ข้าราชการพลเรือนทหารหรือตำรวจ ซึ่งกระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 ให้ข้าราชการเหล่านี้ได้รับนิรโทษกรรม หากลาออกหรือปลดออกจากราชการไปแล้ว ก็ให้กระทรวงเจ้าสังกัดรับบรรจุกลับเข้าเป็นราชการ พระราชบัญญัติยกทัณฑ์ให้แก่ตำรวจที่ขาดหนีราชการ พ.ศ. 2489 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 กำหนดให้นำตัวบุคคลที่เป็นอาชญากรสงครามมาฟ้องต่อศาลเพื่อลงโทษ ซึ่งแม้ว่าสมาชิกสภาบางส่วนจะได้อภิปรายคัดค้านพระราชบัญญัตินี้ แต่ในที่สุดสภาก็อนุมัติให้พระราชบัญญัตินี้ออกมาใช้บังคับ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 โดยให้มีกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติขึ้นตามความจำเป็นและความต้องการของสถานการณ์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น โดยจะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะให้อำนาจรัฐอย่างเต็มที่ เพื่อความสะดวกรวดเร็วและความเด็ดขาดในทางปฏิบัติ

4.5 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม

ในระหว่าง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม รวม 49 ฉบับ และมีจำนวนมากเป็นลำดับที่ 5 ของกลุ่มกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของสภาออกม้างบังคับใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ โดยจำแนกออกเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารวม 21

ฉบับ กฎหมายดังกล่าวนี้ เริ่มเกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงดำเนินตามแบบประเทศญี่ปุ่นที่สามารถ ปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จ โดยการเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้ทันสมัย และปฏิรูประบบกฎหมายให้เป็นแบบยุโรป โดยทรงตั้งคณะกรรมการชำระและร่าง ประมวลกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมายทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าสิ่งที่จำเป็นที่สุดทางด้านกฎหมายคือความชัดเจน เข้าใจง่าย ใช้สะดวก และระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ซึ่งมีกฎหมายโรมันเป็นหลัก และมีการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายอย่างมี ระเบียบเข้าใจง่าย และที่สำคัญคือประเทศที่ไทยต้องการปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอก อาณาเขต ทุกประเทศยกเว้นประเทศอังกฤษใช้ระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้นหาก ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายเดียวกับประเทศดังกล่าวย่อมทำให้กฎหมายไทยอยู่ใน ระดับที่น่าพอใจของประเทศเหล่านั้น ซึ่งทำให้สะดวกแก่ฝ่ายไทยในการเจรจาขอ แก้ไขสนธิสัญญาเพื่อยกเลิกข้อเสียเปรียบทางกฎหมายและการศาล^{๓๗} คณะกรรมการ ตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2440 ได้ดำเนินการร่างกฎหมายจน สามารถประกาศใช้เป็นประมวลกฎหมายอาญาในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2451 ประมวลกฎหมายอาญานับนี้ เรียกว่า "กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127" มีบทบัญญัติ ทั้งสิ้น 340 มาตรา ใช้บังคับและมีการแก้ไขตลอดมาเป็นระยะ เช่นพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2499 และได้ยกเลิกการใช้เมื่อ มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญานับปัจจุบันใน พ.ศ. 2499 ซึ่งประมวล กฎหมายนี้เป็นอีกลักษณะหนึ่งของพระราชบัญญัติของไทยที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ใช้กฎหมาย ในอีกรูปแบบหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499^{๓๘}

^{๓๗} พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์. "การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478". วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2516 หน้า 62.

^{๓๘} ดำรง ชรรมารักษ์. "กฎหมายกับสังคมและการเมือง". ในพัฒนา การเมืองการปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน พ.ศ. 2525, หน้า 29.

งานปฏิรูปกฎหมายซึ่งได้เริ่มต้นใน พ.ศ. 2440 ได้ดำเนินการต่อมาโดยได้เริ่มร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างจริงจังในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและร่างกฎหมายอื่น ๆ จนได้สำเร็จเรียบร้อยใน พ.ศ. 2478 อันเป็นปีที่ประเทศไทยมีประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม รวมทั้งหมด 5 ฉบับ ประมวลกฎหมายแต่ละฉบับได้รับแนวคิดในเชิงกฎหมายจากต่างประเทศหลายประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน สวิส ญี่ปุ่น ฯลฯ จนเป็นที่เชื่อถือได้ตามมาตรฐานของระบบกฎหมายสากล ดังนั้นประเทศที่เคยมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย จึงยอมยกเลิกสิทธิดังกล่าวไป และทำให้ไทยได้รับเอกราชสมบูรณ์ทางการศาล กล่าวคือ ศาลของประเทศไทยมีอำนาจเหนือบุคคลทุกคนรวมทั้งชนต่างชาติที่อยู่ภายในอาณาเขตของประเทศไทยอย่างเต็มที่^{๓๐} กฎหมายเหล่านี้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นระยะตลอดมาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอำนวยความยุติธรรม เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งจนถึงปี พ.ศ. 2499 มีการแก้ไข 5 ครั้ง คือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2499 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จนถึง พ.ศ. 2500 มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 6 ฉบับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ 4 ฉบับ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ 4 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายตุลาการ มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการในช่วงระยะเวลานี้ 4 ฉบับ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมทั้งจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน รวม 4 ฉบับ เช่นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 พร้อมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494

^{๓๐} พิชรินทร์ เอี่ยมสมบูรณ์. "การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2478". หน้า 173-174.

สำหรับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ช่วยเสริมสร้างหรือพัฒนาให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากกว่ากฎหมายหลักโดยทั่วไปที่มีอยู่แล้ว ในช่วงระยะเวลาที่มีอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในเขต 4 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์ จำเลยหรือผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาทในด้านฝ่ายรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังกรณีกบฏแมนฮัตตัน พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และเมื่อมีการทำรัฐประหารตัวเองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 เป็นผลให้ พลเอกผิน ชุณหะวัณ มีอำนาจโดดเด่นขึ้นมา และได้เลื่อนยศขึ้นเป็น จอมพล คนที่สอง ต่อจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงถือได้ว่าจอมพลผิน และพลตำรวจเอกเผ่า เป็นผู้ควบคุมกำลังสำคัญไว้มากที่สุด แต่บุคคลทั้งสองก็ได้ให้การสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงครามอย่างเต็มที่นัก จึงทำให้จอมพล ป. ต้องหาแรงสนับสนุนจากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โดยการสะท้อนออกมาในรูปการออกกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แม้จะถูกกล่าวหาว่ามีการออกกฎหมายหรือดำเนินนโยบายใด ๆ เพื่อหาฐานอำนาจทางการเมืองจากประชาชนก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวนั้นก็ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมขึ้น⁴⁰ โดยเหตุนี้ในวิวัฒนาการด้านสังคมและแรงงาน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ควรได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้บุกเบิกงานในด้านนี้ โดยสามารถออกกฎหมายสำคัญทั้งสองฉบับ คือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในช่วงเวลาที่นักการเมือง นักบริหาร และ

⁴⁰นิคม จันทรวิฑูร. กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 71.

คนทั่วไปยังไม่ได้ให้ความสนใจ⁴¹ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีที่ปรึกษาใกล้ชิดคือ นายปกรณ์ อังศุสิงห์ และ ดร.มาลัย หุวะนันทน์ ซึ่งบุคคลทั้งสองนี้เป็นนักปกครองก้าวหน้าที่สายตายาวไกล⁴² กฎหมายประกันสังคมฉบับนี้ มีหลักการที่สำคัญคือ มีระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์ความผาสุกร่วมกันของประชาชนทุกสาขาอาชีพ โดยใช้บังคับกับผู้ใช้แรงงาน ประเภทลูกจ้าง มีหน้าที่ประกันตนและให้นายจ้าง รัฐบาลจ่ายสมทบด้วย ในขณะเดียวกัน ก็เปิดโอกาสการประกันตนแก่ผู้ทำงานส่วนตัว หรือผู้ไม่ได้ทำงานสมัครเข้าร่วมโครงการได้ด้วย ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องมีอายุระหว่าง 16 ปี ถึง 60 ปี โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนประเภทต่าง ๆ สงเคราะห์แก่ผู้ประกันตนถึง 6 ประเภท คือ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย การพิการ และทุพพลภาพ การชราภาพ และการฌาปนกิจศพ สำหรับประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับอาจจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการอื่นใด ซึ่งในการดำเนินการตามกฎหมายให้จัดตั้งการบริหารกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการประกันสังคม แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่น้อยกว่า 8 และไม่เกิน 12 คน มีอำนาจหน้าที่ควบคุมรักษาและจัดผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม โดยกำหนดอัตราจ่ายเงินสมทบตามประเภทของผู้ประกัน และฝ่ายที่มีหน้าที่จ่ายสมทบ คือ รัฐบาล และนายจ้าง และกำหนดให้การบังคับของกฎหมายจะประกาศภายหลังโดยพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง⁴³ กฎหมายประกันสังคมฉบับแรก แม้จะออกใช้มานาน 43 ปีแล้ว แต่มีสาระสำคัญที่ยึดหลักการสากล เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้น

⁴¹นิคม จันทรวิทุร. "การสร้างสรรคความมั่นคงทางสังคม : แนวคิดและข้อพิจารณา". เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, 2535.

⁴²นิคม จันทรวิทุร. "พลิกตำนาน 35 ปี การประกันสังคมไทยก้าวสุดท้ายสู่ความเป็นจริงใกล้แค่เอื้อม". จุฬาลงกรณ์วารสาร (เมษายน, มิถุนายน) 2532.

⁴³นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร : หอรัตนชัยการพิมพ์, 2533.

เรื่องอัตราของเงินสมทบทุนในขณะนั้นค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการคัดค้านการใช้ เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ผ่านสภาออกมาบังคับใช้นั้น ก็เริ่มมีเสียงคัดค้านว่า เป็นกฎหมายที่ออกโดยมีเจตนาที่มุ่งจะเก็บภาษีอีกรูปแบบหนึ่ง สาเหตุเพราะกรมประกันสังคมขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง และยังเกรงว่าจะเสียค่าประกันไปโดยไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ควรได้ตามหลักการของกฎหมาย การคัดค้านนี้ได้นำไปสู่การไม่ได้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ในที่สุด สำหรับสาเหตุของความล้มเหลวในการริเริ่มโครงการประกันสังคมฉบับแรกของไทย เนื่องมาจากการไม่ได้สำรวจสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการในเรื่องหลักประกันรายได้ของแรงงาน การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ ไม่ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิในการรับประโยชน์สงเคราะห์อย่างแน่นอน และประการที่สำคัญคือการขาดการเผยแพร่ทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนในเรื่องประโยชน์และคุณค่าของการประกันสังคมอย่างแท้จริง แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 และ พ.ศ. 2500 ได้มีความพยายามในการจะบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายโดยออกพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง แต่ก็ถูกคัดค้านจากบริษัทประกันภัยที่จะต้องเสียผลประโยชน์ ประกอบกับหนังสือพิมพ์และประชาชนขาดความเชื่อถือรัฐบาลและเกรงว่าจะไม่ได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย จึงมีการเดินขบวนเป็นผลให้ต้องระงับการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่มีกำหนดเวลา⁴⁴

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการยุติธรรมที่สำคัญอีกหลายฉบับที่ออกใช้บังคับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความ เป็นธรรมแก่สังคม โดยได้กำหนดวิธีการในการปฏิบัติ และกำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืนไว้ และกฎหมายที่เกิดจากการพัฒนาเพื่อให้ทันกับความเจริญของบ้านเมือง เช่นพระราชบัญญัติความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลบล้างมลทินหรือนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำผิดตามโอกาส เช่น พระราชบัญญัติลบล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในกรณีเกณฑ์แรงงานหรือทรัพย์สินในระหว่างมหาสงคราม

⁴⁴นิคม จันทรวิทุร. กฎหมายประกันสังคม : แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. อ่างแล้ว, หน้า 72.

เอเซียบูรพา พ.ศ.2489 พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ.2499 พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ.2499 เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรมนี้ ส่วนใหญ่เป็นผลพวงจากการปฏิรูประบบการศาลไทยและการปฏิรูประบบกฎหมายไทย เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้หมดสิ้นไป ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มตั้งแต่การจัดระเบียบด้านศาลยุติธรรมให้เรียบร้อยก่อนเรื่องกฎหมาย เรื่องจากปัญหาด้านการศาลเป็นปัญหาเฉพาะหน้า ชาวต่างประเทศ รังเกียจวิธีปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ของศาลไทยมากกว่ากฎหมายไทย⁴⁵ จากนั้นจึงเร่งปฏิรูประบบกฎหมาย ทั้งนี้เพราะชาวต่างประเทศเห็นว่า อำนาจศาลเป็นเรื่องสำคัญ เกี่ยวแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศหนึ่ง ๆ จะได้รับความคุ้มครองดีเพียงไรก็ตามยอมแล้วแต่กฎหมายและศาลของประเทศนั้น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ตีความกฎหมาย จะมีคุณภาพและความมั่นคงเพียงใด⁴⁶ จนกระทั่งประเทศไทยได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนมาอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2481 กฎหมายในส่วนนี้ในขณะนั้นจึงมีลักษณะเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จัดเป็นระบบ ต่ออยู่แล้วจากเดิมให้ทันสมัยและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น โดยกฎหมายในกลุ่มนี้จะมีลักษณะให้อำนาจแก่รัฐเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นการใช้กฎหมายในลักษณะของกฎหมายมหาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม แม้ว่าในบางช่วงการบังคับใช้กฎหมายจะไม่เป็นไปตามวิธีการและเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่นการใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปเพื่อการกำจัดศัตรูทางการเมืองในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม กรณีการกำจัดบุคคลห้าคนและสามคนในจำนวนนี้เป็น

⁴⁵ พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์. "การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2411 จนถึง พ.ศ.2478". อ่างแล้ว, หน้า 58.

⁴⁶ น้ำเงิน บุญเปียม. ศาลไทย : ประวัติและการต่อสู้เพื่อเอกราช. กรุงเทพมหานคร : รุ่งแสงการพิมพ์, พ.ศ.2530, หน้า 38.

อดีตเสรีไทย ซึ่งพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ กล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ การหายสาบสูญของนายเตียง ศิริขันธ์ นายชาญและนายเล็ก บุญนาค นายพงษ์ เขียววิจิตร และนายสง่า ประจักษ์เวท เกี่ยวโยงกับงานของตำรวจในเดือนธันวาคม พ.ศ.2495 จำเลยสิบห้าคนถูกฟ้องศาลในคดีฆาตกรรมและฐานปกปิดหลักฐานในระหว่างการสอบสวนของรัฐบาล เมื่อ พ.ศ.2501⁴⁷

4.6 กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

กฎหมายเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในระหว่าง พ.ศ.2487 ถึง พ.ศ.2500 มีจำนวนทั้งสิ้น 43 ฉบับ และมีจำนวนมากเป็นลำดับที่หก เมื่อเทียบกับกฎหมายในกลุ่มอื่น ๆ ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ชาติตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งในด้านการค้า และการธนาคารอย่างเต็มที่ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่บริษัทชาวตะวันตกได้เข้ามาทำกิจการทั้งทางด้านการธนาคาร ป่าไม้ สวนยาง เหมืองแร่ บริษัทรับประกันภัย และเปิดบริษัทร้านค้าขายสินค้าทั่วไปอีกจำนวนหนึ่งด้วย กิจการส่วนใหญ่จะเป็นของชาวอังกฤษหรือคนในบังคับของอังกฤษ นอกจากนั้นก็มีการของคนอเมริกันและชาวดัชชบ้าง

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง การดำเนินการกิจการของบริษัทการค้าของประเทศตะวันตกต้องหยุดชะงักลงเพราะภาวะสงคราม กิจการเหล่านี้ส่วนหนึ่งรัฐบาลไทยได้รับโอนมาดำเนินการเอง แต่บางส่วนก็ต้องปิดกิจการไปจนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง กฎหมายที่เกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในช่วง พ.ศ.2487 ถึง พ.ศ.2500 ยังมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจอันเป็นผลจากสงคราม เช่นพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487 พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการอุตสาหกรรมกระดาษและการค้ากระดาษ พ.ศ.2476 พ.ศ.2489 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489 พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ.2486 พ.ศ.2489 พระราชบัญญัติ

⁴⁷ ศาลฎีกาคดี (ดำ) ที่ 2628/2501 และคดี (แดง) ที่ 2542/2502

ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ากำไรเกินสมควรจากราชการ พ.ศ. 2491 เป็นต้น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ธุรกิจของชาวจีนที่ได้พัฒนาและเริ่มเข้ามามีบทบาทแทนชาติตะวันตกตั้งแต่ในระหว่างสงคราม จนสามารถแทนชาติตะวันตกได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองธนาคารของอังกฤษและฝรั่งเศสที่เคยให้บริการทางการค้าระหว่างประเทศและการค้าเงินตราต่างประเทศต้องปิดกิจการลง และในช่วงนี้รัฐบาลไทยก็ได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของเอกชนขึ้นภายในประเทศเพิ่มอีกหลายแห่ง เช่น ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยาและภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงแล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเพิ่มขึ้นอีก เช่น ธนาคารแหลมทอง ธนาคารไทยท努 ธนาคารศรีนคร กิจการธนาคารพาณิชย์ของคนไทยช่วยให้เศรษฐกิจไทยพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะธนาคารช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้ทำธุรกิจ และเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญ ความร่วมมือของนายทุนข้าราชการและนายทุนไทยเชื้อสายจีน เพื่อเข้าแทนที่อิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจของอังกฤษมิได้หยุดยั้งอยู่แต่เฉพาะทางด้านธนาคารเท่านั้น หากแต่นักธุรกิจเหล่านี้ได้ร่วมมือกันจัดตั้งบริษัทเพื่อทำการค้าทางด้านต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก^{๕๐} รัฐบาลได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารออกมาหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และกรรมการอีกไม่น้อยกว่า 5 นาย เป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2487 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สินของประชาชน พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 เพื่อเป็นกฎหมายควบคุมกิจการของธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติธนาคารอุตสาหกรรม พ.ศ. 2495 เพื่อส่งเสริมวิวัฒนาการอุตสาหกรรมในราชอาณาจักร พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496

^{๕๐} ดูรายละเอียดอิทธิพลทางการค้าของตระกูลต่าง ๆ ที่ครอบงำทางด้านธนาคารของไทย ในพรณี บัวเล็ก วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475-2516 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2529.

เพื่อช่วยเหลือทางการเงิน ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 เป็นต้น ในด้านการค้า พ่อค้าจีนได้รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น มีการจัดตั้งสมาคมพ่อค้า รวมทั้งผูกขาดกิจการค้าในแต่ละแขนง เช่น สมาคมพ่อค้าสุราตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2495 โดยการรวมกลุ่มของพ่อค้าสุรา 12 ราย ทำการผูกขาดนำสุราเข้าจากประเทศจีน สมาคมพ่อค้าน้ำแข็ง ผูกขาดการขนาน้ำแข็งทั่วกรุงเทพฯ สมาคมพ่อค้ากาแฟ สมาคมพ่อค้ายาสูบ ล้วนแต่ได้กำเนิดขึ้นในช่วงนี้ทั้งสิ้น⁴⁰ การรวมตัวกันเพื่อคุมตลาดภายใต้สมาคมการค้าต่าง ๆ เช่น สมาคมผู้ส่งออกข้าว สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย เหล่านี้ ทำให้นายทุนรวมหัวกันในการกำหนดภาวะการผลิตและภาวะการค้า เช่น กำหนดราคาอ้อย กำหนดราคาน้ำตาล กำหนดราคาข้าวเปลือกหน้าโรงสี กำหนดราคาข้าวรับซื้อมันสำปะหลัง การที่ธนาคารพาณิชย์ได้ขยายบทบาทของตนด้วยการใช้เงินทุนเข้าไปครอบงำกิจการค้าและกิจการผลิตในแขนงต่าง ๆ โดยตระกูลที่มีธนาคารพาณิชย์อยู่ในมือได้ใช้อิทธิพลทางเงินทุนไปสร้างกิจการ ในเครือของตนขึ้นมา มากมายทั้งที่เงินนั้นระดมมาจากประชาชน ประกอบกับการรวมตัวกันเพื่อคุมตลาดภายใต้สมาคมการค้าต่าง ๆ ในรูปแบบสมาคมการค้าที่ถูกกฎหมาย เมื่อมีการประสานอำนาจทางการเมืองกับอำนาจเงินทุนเข้าด้วยกัน ยังทำให้อำนาจทางเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของผู้มีอำนาจทางการเมืองและนายทุน โดยอำนาจทางการเมืองให้ความคุ้มครองให้อภิสิทธิ์แก่บริษัทต่าง ๆ ทำให้บริษัทที่ได้รับการคุ้มครองมีกำไรสูง เพิ่มเงินทุนให้บริษัท เพิ่มความเติบโตให้แก่บริษัท ขณะเดียวกันอำนาจเงินทุนก็ไปเพิ่มฐานะเพิ่มความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ก็นำเงินทุนเหล่านั้นไปขยายคน ขยายบารมี เพิ่มอำนาจทางการเมืองให้แก่ตนเองต่อไปอีก ดังเช่นใน พ.ศ. 2493 พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และพรรคพวกได้สร้างระบบ "คุ้มครอง" และเรียกค่า

⁴⁰ อำนวย เพชรณรงค์. วิจารณ์การผูกขาดในประเทศไทย ใน เศรษฐกิจไทยโครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง. ฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ : แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2521.

คุ้มครองจากบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ด้วยการส่งคนของตนเข้าไปเป็นกรรมการ หรือ ประธานกรรมการแล้วเรียกค่าตอบแทนเป็นรายเดือน บริษัทใดที่ให้ค่าคุ้มครองดี บริษัทนั้นก็ดำเนินกิจการได้ราบรื่น มีอภิสิทธิ์นานาประการ^{๕๐} กฎหมายเกี่ยวกับ พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปตามระบบการค้าและการผลิตที่ขยาย ตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีการใช้แผนพัฒนา และเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังคงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความจำเป็นทั่ว ๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติการ พลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีหน่วยงานการพลังงานแห่งชาติ ดูแล รับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับการพลังงานของชาติ พระราชบัญญัติการบัญชี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติขนส่ง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติยานยนต์อีกจำนวน 3 ฉบับ

นอกจากกฎหมายกลุ่มดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นตามความจำเป็นของบริบททางด้าน เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในขณะนั้นแล้ว เช่น พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจัดตั้ง สหภาพและสหพันธ์แรงงาน การระงับข้อพิพาทแรงงาน กฎหมายยังเกิดขึ้นตามความ ต้องการเพื่อสนองประโยชน์ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพล ต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองของไทย เช่น เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับ เข้ามาบริหารประเทศใน พ.ศ. 2490 แต่ก็ได้มีการวางแผนปรับปรุงระบบอุตสาหกรรม ให้ทันสมัยจนถึง พ.ศ. 2493 รัฐบาลจึงได้เริ่มปรับปรุงทางด้านอุตสาหกรรมด้วย เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง เหตุผลทางเศรษฐกิจคือจำนวนประชากรที่ เพิ่มขึ้น และรัฐบาลมีความจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากต่างประเทศจำนวนมาก โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลทางการเงินใน อนาคต และเหตุผลในทางการเมืองคือประเทศไทยกำลังได้รับการคุกคามจาก

^{๕๐} ณรงค์ เพชรประเสริฐ. "สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย.

คอมมิวนิสต์ จึงมีพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ออกมาบังคับใช้ โดยกำหนดให้มีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและให้คำแนะนำในปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติแก่รัฐบาล หรือกรณีที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เห็นว่าชาวจีนเป็นผู้คุมเศรษฐกิจของประเทศ กลุ่มชาวจีนเป็นกลุ่มที่ทำให้อำนาจในการบริหารประเทศ และความมั่นคงของประเทศกระทบกระเทือนได้ จอมพล ป. จึงหาวิธีจำกัดอำนาจของชาวจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยการออกพระราชบัญญัติด้านชาวจีน พ.ศ. 2491 เป็นผลให้สมาคมจีนทุกสมาคมสิ้นสุดสภาพ รัฐบาลยังได้ประกาศภาวะฉุกเฉิน และเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ มีการจับกุมพวกหัวก้าวหน้า โดยอ้างเหตุผลว่า เป็นมาตรการป้องกันความมั่นคงของประเทศในภาวะที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากรัฐคอมมิวนิสต์⁵¹ แต่มาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันการรัฐประหารที่อาจเกิดขึ้นอีกหลังจากที่ได้เกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง ในปี 2491 และ 2492 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการรุนแรงเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งให้แทรกแทรกและควบคุมสภาผู้แทนราษฎร ทำให้อำนาจนิติบัญญัติอ่อนแอลงยิ่งขึ้น กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อความสะดวกของฝ่ายบริหารในการตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมากนั้น เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมืองหลายประการ ในประการแรกความตกลงทางด้านความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสหรัฐกับไทยในปี พ.ศ. 2494 และการกู้เงินจากธนาคารโลก รัฐบาลไทยจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การบริหารกิจการ รถไฟและท่าเรือขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจ ที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้ต่างประเทศเชื่อถือและให้ความช่วยเหลือ ประการที่สองอัตราเงินเดือนข้าราชการต่ำมากและรัฐบาลไม่สามารถจะขึ้นเงินเดือนข้าราชการ หลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลงแล้วได้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ช่วยให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถตอบแทนคณะนายทหารที่ได้ช่วยกันทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490

⁵¹ Frank C. Darling, Thailand and the United States.

(Washington D.C. : Public Affairs Press, 1965), p. 71.

ด้วยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น^{๕๒} นอกเหนือจาก เหตุผลที่รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจำนวนมากตามนโยบาย กุณนิยมของรัฐ เพื่อดึงเอาอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามาอยู่ในมือของคนไทย

กรณีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 นั้น ปัจจัย สำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้มีผลออกมาบังคับใช้ คือ การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ พัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยได้พยายามกดดันให้ไทยดำเนินนโยบายเปิดประเทศ ให้เสรียิ่งขึ้น ไทยได้ขอรับความช่วยเหลือจากอเมริกามากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ได้ตอบสนองข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาในการเปิดประเทศให้เสรียิ่งขึ้น ด้วยการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการค้าประกัน การลงทุนของคนอเมริกัน เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2494 อันเป็นการแสดงว่าไทยยอมเปิดประเทศ เพื่อการลงทุนของคน อเมริกันมากยิ่งขึ้น และรัฐบาลอเมริกันเองก็สนับสนุนให้คนของตนมาลงทุนในไทย ซึ่งผลพวงที่ติดตามมาคือการตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติ ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการส่งเสริมอุตสาหกรรม ของรัฐไปเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมของเอกชน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ส่งเสริมอุตสาหกรรมขึ้นมาเพื่อพิจารณาส่งเสริมการลงทุนของทั้งเอกชนและของชาว ต่างชาติว่าอุตสาหกรรมใดควรได้รับการช่วยเหลือ หรือควรได้รับสิทธิพิเศษบางอย่าง คณะกรรมการจะเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีว่า อุตสาหกรรม ประเภทใดควรได้รับการส่งเสริมหรือควรได้รับการยกเว้นภาษี หรือออกกฎ ระเบียบ อื่น ๆ เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเอกชนและนักลงทุนต่างชาติ ให้มี ระเบียบข้อบังคับที่เอื้อหรือจูงใจให้ชาวต่างประเทศ เข้ามาลงทุนในไทย จึงนับได้ว่า เป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่แสดงเจตนารมณ์ว่าจะส่งเสริมการลงทุนของเอกชน

^{๕๒} อุกฤษณ์ ปัจฉิมนันท์. "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาล ต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐ- อเมริกา". ใน รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ คิริประชัย (บรรณาธิการ), หน้า 229-312.

และการลงทุนจากต่างประเทศ^{๕๓}

4.7 กลุ่มกฎหมายเทคนิคและอื่น ๆ

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ นี้ได้แก่กฎหมายที่ไม่อาจจัดเข้าอยู่ในกลุ่มของกฎหมายต่าง ๆ ทั้ง 10 กลุ่มได้ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐสภา เช่นพระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและค่าพาหนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับเบี้ยประชุมของกรรมาธิการ พ.ศ. 2495 กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติวิทยุโทรคมนาคม พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ ให้มีสภาวิจัยแห่งชาติทำหน้าที่เสนอนโยบายว่าด้วยการส่งเสริมการวิจัย ทำการวิจัย และส่งเสริมการวิจัย เพื่อความก้าวหน้าแห่งอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการสวัสดิการของประชาชน พระราชบัญญัติสำมะโนครัว พ.ศ. 2490 ให้มีการสำรวจสำมะโนครัวที่วราชอาณาจักร ใน พ.ศ. 2490 แบบสำรวจและรายการที่จะสำรวจให้กำหนดโดยกฎกระทรวง พระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่นพระราชบัญญัติเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ 9 พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติตำรวจราชสำนัก พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติราชองครักษ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ เช่นพระราชบัญญัติการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2498 และฉบับที่ 2 ใน พ.ศ. 2499 รวมทั้งพระราชบัญญัติ

^{๕๓} ปราณี ทินกร. "เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในไทย". ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่ 1 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531, หน้า 163.

พิเศษอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติเหรียญงานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ.2499 รวมกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ ในระหว่างปี พ.ศ.2487-พ.ศ.2500 มีจำนวน 32 ฉบับ กฎหมายในกลุ่มดังกล่าวนี้ บัญญัติออกใช้ตามความจำเป็นของสถานการณ์และความเจริญของบ้านเมืองเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

4.8 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของไทยในระหว่าง พ.ศ.2487 - พ.ศ.2500 มีจำนวนทั้งสิ้น 26 ฉบับ โดยเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยฉบับต่าง ๆ 13 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการบริหารทางวิชาการภายในสถาบัน เช่น การกำหนดคณะ การให้ปริญญา ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2491 กำหนดให้มีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย และอำนาจในการให้ปริญญาสำหรับวิชาต่าง ๆ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2492 ให้อำนาจมหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาสำหรับวิชาต่าง ๆ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2495 กำหนดอำนาจการดำเนินการในมหาวิทยาลัย การดำเนินการของคณะและแผนกอิสระ การอนุมัติปริญญา พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2499 ให้อำนาจมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2499 กำหนดเกี่ยวกับเรื่อง ค่าตอบแทนผู้สอน หรือการสอนหรือทำการวิจัย การบรรจุเข้ารับราชการ เป็นต้น และมีพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ.2499 ให้มีสภามหาวิทยาลัย แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และดำเนินการให้ การศึกษาในมหาวิทยาลัยมีมาตรฐาน ลักษณะของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นตามความต้องการของทางราชการ มิได้มีการปฏิรูปหรือพัฒนาทางการศึกษา ทั้งในรูปแบบ การบริหารและทางวิชาการในสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ยังไม่ปรากฏการ ขยายและการกระจายสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาออกส่วนภูมิภาค กฎหมาย เกี่ยวกับการศึกษาในเรื่องอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ในภาวะสงคราม พ.ศ.2487 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ-

กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ โดยอาจผ่อนผันเฉพาะท้องที่ เฉพาะราย หรือเป็นการให้ความสะดวกตามควรแก่พฤติการณ์ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการรู้หนังสือ พ.ศ. 2488 ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการรู้หนังสือฉบับที่มีอยู่เดิม พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ จำนวน 2 ฉบับ คือฉบับ พ.ศ. 2488 และฉบับ พ.ศ. 2497 บัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับการตั้งโรงเรียนเอกชน ประเภทของโรงเรียน การควบคุมโรงเรียน การอุดหนุนโรงเรียน การถอนใบอนุญาต เป็นต้น พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่าคุรุสภา มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอำนาจจัดตั้งองค์การหาผลประโยชน์ของคุรุสภา ควบคุมดูแลมารยาทและวินัยครู พระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ. 2490 วางระเบียบการลูกเสือขึ้นใหม่ให้มีคณะลูกเสือแห่งชาติ มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่ออบรมอนุชนให้เป็นพลเมืองดี และพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติยุวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2486 พ.ศ. 2490 ยกเลิกพระราชบัญญัติยุวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2486 ในยุคที่มีความเป็นลัทธิชาตินิยมสูงและกำหนดให้เยาวชนเข้าเป็นยุวชนทหาร

จากเนื้อหาของกฎหมายในช่วงดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า มิได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ยังคงใช้กฎหมายการศึกษาที่มีมาแต่เดิม ทั้งที่การศึกษาภาคบังคับ ได้กลายเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่สำคัญของคณะราษฎร ที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ โดยกำหนดที่จะยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองหรือวุฒิสมาชิก เมื่อราษฎรทั่วประเทศได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง หรืออย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475^{๕๔} ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พยายามขยายการศึกษาภาคบังคับอย่าง

^{๕๔} ระลึก ธาณี. นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2503). วิทยานิพนธ์ กศ.ม. มศว. ประสานมิตร. 2522, หน้า 90-91.

เร่งด่วน เช่นการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ครบทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร ใน พ.ศ. 2478 ดังนั้นลักษณะของเนื้อหากฎหมายในช่วงระยะเวลา ระหว่าง พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 จึงมิได้มีการพัฒนาการไปจากเดิม แต่ยังคงมีลักษณะ เป็นการให้อำนาจรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมตามสถานการณ์ และมีได้ มีเจตจำนงหรือนโยบายที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่อย่างใด

4.9 กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ

กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพในระหว่างปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 23 ฉบับ และมีจำนวนมากเป็นลำดับที่เก้าเมื่อเทียบกับกฎหมายกลุ่มอื่น ๆ โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเกษตรโดยตรง จำนวน 10 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับยาสูบ จำนวน 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2490 ใช้บังคับแก่ผู้ทำการเพาะปลูกต้นยาสูบในที่ดินไม่เกิน 1 ไร่ พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2492 แก้ไขเกี่ยวกับเรื่องส่วนของยาสูบและของกลางในการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติประมง จำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ให้มีกฎหมายว่าด้วยการประมง กำหนดเรื่องที่จับสัตว์น้ำ บ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ การจดทะเบียนและการขออนุญาต พระราชบัญญัติประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติป้องกันโรคและศัตรูพืช พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุจจาระเป็นปุ๋ย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับโรคสัตว์ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรคระบาด ปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยโรคระบาด ปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2474 เกี่ยวกับเรื่องผู้ทำการค้าสัตว์ กับพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 โดยให้ มีกฎหมายเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาดสัตว์ เขตปลอดโรคระบาด เขตโรคระบาด การควบคุมการค้าสัตว์และซากสัตว์ เป็นต้น

ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของคนไทยนั้น สืบเนื่องมาจากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยแรกได้พยายามสร้างลัทธิชาตินิยมขึ้นมา โดยการประกาศใช้รัฐนิยมฉบับต่าง ๆ ให้ประชาชนปฏิบัติตาม และ

สงวนอาชีพหลาย ๆ อย่างไว้ให้คนไทย โดยพยายามที่จะลดอำนาจทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าวโดยเฉพาะคนจีนลง^{๕๕}

ภายหลังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่สอง ยังคงต้องการใช้ลัทธิชาตินิยมในทางการเมืองการปกครอง และยังเป็นผู้นำต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง จึงได้หันมาใช้เศรษฐกิจชาตินิยมอีกโดยการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดอาชีพและวิชาชีพสำหรับคนไทยไว้โดยเฉพาะ เป็นอาชีพสงวน มี 13 ชนิด^{๕๖} ได้แก่ การทำหรือการหล่อพระพุทธรูป การทำเครื่องเงิน การทำเครื่องถม การขับซ็รรถจักรยานสามล้อรับจ้าง การขับซ็รรถจักรยานยนต์สามล้อสาธารณะ การขับซ็รรถยนต์สาธารณะ การทำนา การทำนาเกลือ การตัดผม การเรียงพิมพ์ อักษรไทย การตัดผมสตรี การแต่งผมสตรี การตัดเย็บเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มสตรี

สำหรับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับอาชีพที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาใช้บังคับในระหว่าง พ.ศ. 2487 - พ.ศ. 2500 มีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติผ่อนผันการปฏิบัติตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2488 โดยให้อธิบดีกรมเจ้าท่ามีอำนาจผ่อนผัน จำนวนคุณสมบัติ พื้นความรู้ และอัตราคนประจำเรือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2488 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2489 โดยยกเลิกบางมาตรา พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน จำนวน 2 ฉบับ คือฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2489 และฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2495 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม

^{๕๕} หอการค้าไทย. ประวัติการค้าไทย. (อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง่า วรมณดิษฐ์, บริษัทบพิข จำกัด. พระนคร : 2511) หน้า 299-300.

^{๕๖} พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 10 เล่ม 66 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2492 หน้า 60 และยุพเรศ มิสิกัน "บทบาทของชาวจีนในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2510 หน้า 134 (ในปี พ.ศ. 2492 มีการประกาศสงวนอาชีพ 10 ชนิด (1-10) ต่อมาปี 2495 เพิ่มอีก 3 ชนิด (11-13)

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พ.ศ.2474 โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือคำของเก่า และมาตรการในการควบคุม พระราชบัญญัติโรงจำ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติโรงลาก (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติจัดอาชีวศึกษาสงเคราะห์แก่บุคคลบางจำพวก พ.ศ.2497 เป็นการจัดให้มีอาชีวศึกษาสงเคราะห์แก่บุคคลบางจำพวก ได้แก่บุคคลที่บรรลุนิติภาวะ แต่ยังไม่มียาชีพหรือรายได้ หรือทรัพย์สินไม่พอแก่การยังชีพตามอัตภาพ หรือมีอาชีพขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี และพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499 โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย เพื่อให้คนไทยมีอาชีพเป็นหลักฐานยิ่งขึ้น จึงบัญญัติกฎหมาย ให้บริษัทห้างหุ้นส่วน หรือเอกชน รับคนงานที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงานอย่างน้อยเป็นจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพของไทยส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งมีแนวคิดหรือที่มาจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรไม่มีบทบาทในเรื่องดังกล่าวนี้มากนัก เป็นแต่เพียงทำหน้าที่พิจารณาผ่านร่างกฎหมายในเรื่องนี้ออกมาใช้บังคับ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ฝ่ายบริหารสามารถผลักดันกฎหมายซึ่งมีแนวคิดตามความต้องการของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพออกมาใช้บังคับ ได้เป็นจำนวนมากพอสมควร

4.10 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขของไทยในระหว่างปี พ.ศ.2487 - พ.ศ.2500 มีจำนวน 10 ฉบับ โดยแบ่งออกได้ดังนี้คือ พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ที่เป็นภัย พ.ศ.2490 กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย ซึ่งเดิมเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ 2 ฉบับ คือฉบับที่ 4 พ.ศ.2490 กำหนด

ให้ขยายเวลาขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลป์แผนโบราณแก่ผู้
 กระทำการประกอบโรคศิลป์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์
 พ.ศ. 2479 อีกครั้งหนึ่ง กำหนดคุณสมบัติการขึ้นทะเบียนและการรับใบอนุญาตเป็นผู้
 ประกอบโรคศิลป์แผนโบราณ และพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลป์ (ฉบับ
 ที่ 5) พ.ศ. 2490 กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการออก
 ฎกกระทรวง เพื่อควบคุมการประกอบโรคศิลป์ พระราชบัญญัติควบคุมการขยายยา มี
 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติขยายยา พ.ศ. 2493 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุม
 การขยายยา โดยยกเลิกกฎหมายฉบับที่มีอยู่เดิม และพระราชบัญญัติควบคุมการขยายยา
 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการขยายยา
 ตามพระราชบัญญัติการขยายยา พ.ศ. 2493 เกี่ยวกับใบอนุญาตการขยายยา ยาอันตราย
 ยาปลอมและยาหมดอายุ และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนี้อีกครั้งโดยพระราช-
 บัญญัติขยายยา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติสาธารณสุข มี 2 ฉบับ คือ
 พระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 เป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติ
 สาธารณสุข พ.ศ. 2484 เกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ
 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษ
 สุนัขบ้า พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดให้ผู้เลี้ยง
 สุนัขนำสุนัขไปฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน
 สาธารณสุขในการควบคุมหรือทำลายสุนัขบ้า และให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นออก
 เทศบัญญัติหรือข้อบังคับในการควบคุมสุนัข

จะเห็นว่าเนื้อหาของกฎหมายส่วนใหญ่ เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติและให้
 อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินการตามหน้าที่ อันเป็นการปฏิบัติงานประจำ
 มากกว่าจะเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา

4.11 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2500
 มีกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ฉบับ และมีจำนวนเป็นลำดับ
 สุดท้ายของกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 2 ฉบับ คือ

พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 บางมาตรา เกี่ยวกับการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นจังหวัด มีอำนาจอนุญาตให้ทำไม้โดยยกเว้นค่าภาคหลวงในบางกรณี และพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เกี่ยวกับการกำหนดประเภทไม้หวงห้าม กำหนดอัตราค่ารถ การขอสัมปทาน การเก็บของป่า และอัตราค่าธรรมเนียม พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 กำหนดให้มีคณะกรรมการทำการสำรวจสอบสวนและพิจารณาเขตป่าที่จัดเป็นป่าคุ้มครอง ข้อห้ามข้อปฏิบัติการใช้ประโยชน์จากป่าคุ้มครองและป่าสงวน กับพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติ พ.ศ. 2495

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อย ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนั้นประเทศไทยยังมีทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก แต่ขาดแรงงานและทุนในการดำเนินการเพื่อนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ เนื่องจากประชากรยังมีไม่มากนัก ปัญหาทรัพยากรถูกทำลายและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลงยังไม่เกิดมากนัก เป็นผลให้ยังไม่มียกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีกระจายอยู่ทั่วไป เช่นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ มีพระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2445 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ มีอยู่ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่า มีอยู่ในพระราชบัญญัติสำหรับรักษาสัตว์ป่า พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติกำหนดอาคารที่ก่อสร้างขึ้นตามธรรมชาติเป็นเขตทางห้าม พ.ศ. 2455 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ธาตุ มีอยู่ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและการใช้ดินมีอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2485 เป็นต้น

ดังนั้นพระราชบัญญัติที่ควบคุมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยมีหลักการใหม่ ๆ เช่น หลักผู้ก่อมลภาวะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไข (Polluter pay Pollutant) การให้ภาคเอกชนที่ได้รับประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม จึงยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้

โดยสรุปเนื้อหาของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2500 นั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ ในช่วงแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2487-พ.ศ. 2490 ที่รัฐบาลชุดพลเรือนเข้ามาบริหารประเทศ สภามีแนวโน้มที่จะตรากฎหมาย ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งยังคงเป็นผลจากอิทธิพลและความพยายามของรัฐบาลพลเรือนชุดนายควง อภัยวงศ์ มีการยกเลิกและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชน และแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้น ภายหลังจาก พ.ศ. 2490 ลักษณะของเนื้อหากฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภามีแนวโน้มที่จะให้อำนาจแก่ราชการและเอื้อประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจของผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ เช่น พระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐ แม้จะได้มีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายในหลายเรื่อง แต่ผลในเชิงการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง เช่น กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งระบุไม่ให้เก็บค่าเช่าเกินกว่า 25% ของผลผลิต กฎหมายที่ดินที่จำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนไม่เกินคนละ 24 ไร่ กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็มิได้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น ค่าเช่าที่ดิน เจ้าของที่ดินเรียกเก็บจากชาวนายังคงอยู่ในระดับ 38-50% ของผลผลิต เจ้าที่ดินรายใหญ่ยังคงถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก กฎหมายประกันสังคมมิได้มีการบังคับใช้ในช่วงปลายศตวรรษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา การตรากฎหมายของสภามีลักษณะเป็นการปฏิรูปกฎหมายมากขึ้น เช่นกฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายแรงงาน กฎหมายที่ดิน กฎหมายประกันสังคม แต่พัฒนาการของกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นเชื่องช้ามาก และมีปัจจัยหลายประการที่เป็นอุปสรรคที่แสดงให้เห็นว่า สถาบันการเมืองได้แก่รัฐสภาและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ มิได้ให้ความสนใจกับประโยชน์ของมวลชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ดังจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 5