

## บทที่ 4

ลักษณะของเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราโดย  
รัฐสภาไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 และกรณีศึกษา

### 1. จำนวนและประเภทของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทยระหว่างปี 2527-2537

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 นี้ บริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งของประเทศไทยและสถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในด้านการเมืองของโลกการต่อสู้กันด้านอุดมการณ์และกำลังอาวุธลดความรุนแรงลง โดยสงครามเย็นที่มีมาแต่เดิมค่อย ๆ หดหายไป เนื่องจากการล่มสลายของจักรวรรดินิยมคอมมิวนิสต์ และเปลี่ยนแนวทางมาสู่ระบบเสรีนิยม ในขณะที่เดิวกันก็มีการแข่งขันสูงยิ่งขึ้นในทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนเอง ในด้านภายในประเทศได้มีความเจริญเติบโตขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม สถานะทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไปในทางที่ดีมากขึ้นเป็นลำดับ ระดับของการศึกษาและจำนวนของชนชั้นกลางในสังคมมีมากขึ้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลและมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกระบวนการในการตรากฎหมาย ทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราออกมาบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นก็เพื่อใช้เป็นกลไกในการตอบสนองความต้องการของสังคม ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งนโยบายและแผนของชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในขณะนั้น ในขณะเดี๋ยวกันก็มีปัจจัยอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น รูปแบบโครงสร้างของสภา ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภา กติกาหลักของสังคม ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ในขณะนั้น รวมทั้งอิทธิพลที่แผ่กระจายอยู่เบื้องหลัง เช่นอำนาจของสถาบันข้าราชการที่ครอบงำสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่ในทางปฏิบัติเจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายจะเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและตอบสนองความต้องการของสังคมหรือไม่หรือเป็นเพียงกฎหมายที่สนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ที่คุมอำนาจรัฐในขณะนั้นเท่านั้น รายละเอียดในบทดังกล่าวนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงต่อไป

อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการตรากฎหมายก็เป็นผลมาจากการต่อสู้ทางการเมืองในระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยใช้อยู่ตลอดมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2537 จากความเป็นจริงของประวัติศาสตร์ทางการเมืองนั้นพบว่า สถาบันข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันข้าราชการทหาร ซึ่งมีอิทธิพลหลักอยู่ในสังคมไทยควบคู่กับกระแสวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งมีอิทธิพลน้อยเป็นกระแสรอง

ควบคู่กันตลอดมานั้น ได้มีความพยายามของสถาบันข้าราชการทหารที่จะเข้ามาครอบงำ และสร้างกลไกในการควบคุมสถาบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการรับรองความชอบธรรมและความถูกต้องของการตรากฎหมาย เพื่อสนองความต้องการของฝ่ายตนซึ่งครอบงำฝ่ายบริหารไว้โดยตรง แล้ว ความพยายามที่จะใช้กลไก เหล่านี้เป็นเครื่องมือดังกล่าวจะมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดนั้น จะเป็นไปตามสถานการณ์ของบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของฐานอำนาจทางการเมืองจากสถาบันข้าราชการไปสู่กลุ่มฐานอำนาจเศรษฐกิจของกลุ่มนักธุรกิจหรือชนชั้นกลางที่มีพลังทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งผลของการตรากฎหมายของสภาอันเป็นการสะท้อนสภาวะการณ์ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 นั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสิ้นจำนวน 676 ฉบับ โดยแบ่งตามปี พ.ศ. ที่ประกาศใช้กฎหมายได้ตามตารางที่ 2 กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. 2527 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 54 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2528 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 32 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2529 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 54 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2530 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 94 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2531 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 46 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2532 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 21 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2533 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 51 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2534 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ 34 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2535 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออก  
มาบังคับใช้ 118 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2536 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออก  
มาบังคับใช้ 27 ฉบับ

ในปี พ.ศ. 2537 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออก  
มาบังคับใช้ 45 ฉบับ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 แสดงสถิติกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537  
แบ่งตามลักษณะของกฎหมาย

พ.ศ.	การบริหาร	การคลัง และ ภาษี	การพัฒนา โครงสร้าง	การทหาร ความ สงบ	การศึกษา	สิทธิ เสรี ภาพ การยุติ ธรรม	เกษตร อาชีพ	พาณิชย์ อุตสาหกรรม	สาธารณสุข	ทรัพยากร การ สิ่งแวดล้อม	เทคโนโลยี อื่น ๆ	รวม
2527	2	7	27	1	2	6	1	3	2	-	3	54
2528	7	4	-	2	1	1	6	2	1	3	5	32
2529	1	2	43	-	1	2	-	-	-	-	5	54
2530	3	7	50	4	4	9	4	5	1	1	6	94
2531	7	2	30	2	1	-	-	1	1	1	1	46
2532	1	3	1	1	1	8	1	-	-	3	2	21
2533	3	5	22	2	4	3	1	-	1	-	10	51
2534	12	19	59	9	-	7	2	15	-	3	8	134
2535	28	2	16	5	5	9	7	18	6	7	15	118
2536	11	2	11	1	-	-	1	1	-	-	-	27
2537	7	3	6	-	1	12	8	3	-	1	4	45
รวม	82	56	265	27	20	57	31	48	12	19	59	676

ที่มา : ประมวลสรุปจากข้อมูลของฝ่ายนิติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

และเนื่องจากกฎหมายที่ผ่านที่ประกาศใช้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้มีเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์ จึงจะจัดแบ่งกฎหมายที่อยู่ทั้งหมดออกเป็นกลุ่มตามลักษณะของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยสามารถแบ่งออกเป็น 11 กลุ่มได้ดังนี้คือ

1. กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน จะเป็นกลุ่มกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไก ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เช่นกฎหมายปกครอง กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การจัดองค์กรและการจัดสรรอำนาจในหน่วยงานของรัฐ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

2. กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร ในกลุ่มนี้จะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ของรัฐบาล การบริหารงบประมาณ การจัดเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้เข้ารัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล สุขาภิบาล พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพระราชบัญญัติการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล สุขาภิบาล พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น

3. กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Alphastructure) เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสร้างกิจการสาธารณูปโภค อันเป็นหน้าที่ของรัฐในการให้บริการบริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้าง องค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้า การท่าเรือ การรถไฟ การสร้างทางหลวง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการจัดสร้างหรือพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว

4. กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย กฎหมายในกลุ่มนี้ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบ การจัดกิจการภายในและการใช้อำนาจสั่งการของทหาร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการปราบปรามการกระทำผิด และการกระทำที่อาจเป็นภัยต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ เช่นการค้าขายเสพติด การฉ้อโกงประชาชน การควบคุมอาวุธ อันเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในราชอาณาจักร เช่นกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กฎหมายป้องกัน และปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด

5. กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา เป็นกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาและการให้บริการของรัฐในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการผลิตและพัฒนาบุคลากร เพื่อตอบสนองความต้องการกำลังคนของทั้งภาคธุรกิจและภาคราชการในการพัฒนาประเทศ เช่นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐทั้งในระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น

6. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม กลุ่มกฎหมายดังกล่าวนี้จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการอ่านวอความยุติธรรมแก่ประชาชน เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการกระทำของรัฐและปัจเจกชนด้วยกัน รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลและเขตอำนาจศาล

7. กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการยุติธรรม กฎหมายในกลุ่มนี้จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระบบการบริการ การควบคุม กำกับดูแลของรัฐเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ เช่นกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายเกี่ยวกับสวนป่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติทนายความ เป็นต้น

8. กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม กลุ่มกฎหมายดังกล่าวนี้ จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์ การควบคุมและการสนับสนุนของรัฐต่อภาคธุรกิจ เอกชนในการดำเนินกิจการด้านพาณิชย์กรรม การอุตสาหกรรม การผลิตสินค้าและบริการ การให้สิทธิประโยชน์ของรัฐในการจูงใจและกระตุ้นให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันกับภาคธุรกิจการค้า และอนุสัญญาหรือข้อตกลงทางการค้าของโลกและของกลุ่มภูมิภาค เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธนาคารและสถาบันการเงิน เป็นต้น

9. กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้แก่กฎหมายที่มีลักษณะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขทั้งหมด เช่น พระราชบัญญัติยา พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย เป็นต้น

10. กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ กฎหมายที่ควบคุมดูแลและป้องกันรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลาย การควบคุมและป้องกันมิให้เกิดปัญหามลภาวะ (Pollution) ที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน เช่นกฎหมายเกี่ยวกับ แร่ ป่าไม้ ปิโตเลียม ที่ดิน การคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

11. กฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่กลุ่มกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นกฎหมายเทคนิคและกฎหมายที่ไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วได้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมายเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัย กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับเครื่องแบบ เป็นต้น

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายกับบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

จากการกำหนดขอบเขตของกลุ่มกฎหมายต่าง ๆ ทั้ง 11 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายกับบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอื่นเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่อยู่เบื้องหลังการเกิดขึ้นของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้ ดังนี้ ..

### 2.1 กลุ่มที่ 1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 นี้ มีกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการพิจารณาของสภาออกมายังฉบับใช้เป็นกฎหมายจำนวน 82 ฉบับ โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2527 จนถึงวันที่ 29 มิถุนายน 2531 อยู่ในช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีติดต่อกัน 2 ครั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมีได้บังคับว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ประกอบด้วย การสนับสนุนของฝ่ายทหาร และการที่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาไม่สามารถสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มิได้มีหลักการที่เป็น

ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และรัฐบาลมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมากนัก เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาความแตกแยกภายในชาติ อันเนื่องมาจากลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จากการที่รัฐบาลได้มีคำสั่งที่ 66/23 ออกมาอภัยโทษให้กับบุคคลที่เป็นคอมมิวนิสต์กลับใจ ซึ่งมีผลให้มีคนออกจากป่ามากขึ้น กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่างพ.ศ. 2527-2531 จึงมีไม่มากนัก เพียง 20 ฉบับ โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2531 เป็นต้น ต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534 ฝ่ายบริหารมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และมีนโยบายที่เน้นการส่งเสริมและพัฒนาการค้าและธุรกิจภาคเอกชน โดยการพัฒนาการเศรษฐกิจ ปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ โดยเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า จึงมิได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายด้านการบริหารราชการแผ่นดินมากนัก โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับด้านดังกล่าวนี้ในปี พ.ศ. 2531 1 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2533 จำนวน 3 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2534 จำนวน 12 ฉบับ เช่นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ เช่น กรมการประกันภัย สำนักงานประกันสังคม พระราชบัญญัติจัดระเบียบนครบวร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2533 ต่อมารัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้สิ้นสุดลงเนื่องจากเกิดการปฏิวัติโดยคณะทหาร ตำรวจ ที่เรียกตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 หรือเรียกชื่อย่อ ๆ ว่าคณะ ร.ส.ช. ซึ่งมีได้ขึ้นบริหารประเทศเอง แต่คณะ ร.ส.ช. ได้ตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่มี



การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งคณะ ร.ส.ช. ได้แต่งตั้งขึ้น โดยสภาดังกล่าวเปรียบเสมือนกับสภาของข้าราชการ เนื่องจากประกอบด้วย ข้าราชการเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2534 จึงมีกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นเป็น 12 ฉบับ กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยถือว่ากิจการรัฐวิสาหกิจ เป็นกิจการสาธารณูปโภค ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐแตกต่างกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน จึงสมควรให้มีองค์การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทและพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอละร้องทุกข์ แยกออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิม แต่โดยเหตุผลที่แท้จริงคือ รัฐบาลต้องการสร้างความเข้มแข็งของสหภาพแรงงาน ซึ่งมีพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นกำลังสำคัญและคุกคามหรือดำเนินกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐบาล กฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน กำหนดบทบาทหน้าที่ เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ชัดเจน และกำหนดอำนาจและหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติราชการในเขต จังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ซึ่งจัดรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ต่อมาได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม 2535 โดยคณะ ร.ส.ช. ได้เข้ามามีอิทธิพลในการครอบงำพรรคการเมืองและการจัดตั้งรัฐบาล จนเป็นผลให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 รัฐบาล ของพลเอกสุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งอยู่เพียง 47 วัน และได้มีการตั้ง รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นรัฐบาลรักษาการ เพื่อลดวิกฤติการณ์ทางการเมือง ภายหลังการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน 2535 แล้ว นายชวน หลีกภัย หัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ โดยเป็นรัฐบาลที่มาจากการ เลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี พ.ศ. 2535 ที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองนั้น สภาได้มีการผ่านกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการ บริหารราชการแผ่นดินออกมาจำนวนมากที่สุดถึง 28 ฉบับ และหลังจากนั้นในปี

พ.ศ. 2536 และปี พ.ศ. 2537 สภาได้ผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดินออกมาเป็นจำนวน 11 และ 7 ฉบับตามลำดับ กฎหมายที่สำคัญ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติพรตการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ในปี พ.ศ. 2535 มี 9 ฉบับคือ ฉบับที่ 3 ฉบับที่ 4 ฉบับที่ 5 ฉบับที่ 6 ฉบับที่ 7 ในปี พ.ศ. 2536 มีฉบับที่ 8 ฉบับที่ 9 ในปี พ.ศ. 2537 มีฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2535 และ ฉบับที่ 3 ในปี 2536 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2538 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงระบบบริหารของข้าราชการตำรวจโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของอัยการโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ปรับปรุงระเบียบการบริหารของข้าราชการครู โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของข้าราชการตุลาการ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2536 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายทหารโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันเป็นการกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้บริหารและปกครองกันเอง มีกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เพื่อรองรับภาระกิจอันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ เช่นพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และมีกฎหมายที่ให้จัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ 2 จังหวัด คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดสระแก้ว พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ. 2536 เป็นต้น

## 2.2 กลุ่มที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร

ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 สังคมเศรษฐกิจของไทยเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทั้งปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด

ปัญหาการว่างงาน วิกฤตการณ์เงินคงคลัง เนื่องจากความหายนะทาง  
 ด้านวินัยทางการคลัง และการใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มที่รัฐบาล  
 เลือกใช้ในช่วงเวลา ระหว่างปีงบประมาณ 2523-2525 ทำให้กระแสการ  
 เบิกจ่ายเงินจากคลังถูกเร่งเร็ว แต่กระแสการนำเงินส่งคลังกลับอ่อนแรง  
 เนื่องจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ รวมภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ซบเซา  
 ลงทำให้รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก และเป็นผลให้เงิน  
 คงคลังลดลงอย่างมาก ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา นโยบาย  
 ของรัฐบาลเปรม 2-5 จึงเพิ่มความเข้มงวดของวินัยทางด้านการคลัง  
 และใช้นโยบายรัดเข็มขัด มีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณอยู่ในระดับต่ำ  
 มีการตัดทอนงบประมาณกลางปี และในท้ายที่สุดได้มีการนำ zero-growth  
 budget มาใช้ ซึ่งเป็นงบประมาณที่คงไว้ซึ่งรายจ่ายที่แท้จริง (real  
 government expenditure) ระดับเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออัตราการ  
 เพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ งบประมาณในปีใหม่  
 พอเพียงที่จะซื้อสินค้าและบริการปริมาณเท่ากับปีงบประมาณเก่าเท่านั้น<sup>1</sup>  
 เป็นผลให้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษี  
 อกรมากพอสมควร กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2527 มีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังฯ  
 จำนวน 4 ฉบับ โดยมีจำนวนมากเป็นลำดับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2528 มี 1 ฉบับ  
 ปี พ.ศ. 2529 มี 1 ฉบับ ปี พ.ศ. 2530 มี 6 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2531  
 มี 2 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรที่สำคัญ ในช่วงดังกล่าวนี้  
 ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติพิกัตอัตรา  
 ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต  
 พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติ  
 รายได้เทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล  
 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530 จะเห็นได้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการ  
 เก็บภาษีเพื่อหารายได้เข้ารัฐ

ผลจากการที่รัฐบาลพลเอกเปรม ดิถสุลานนท์ เข้มงวดเกี่ยวกับ  
 วินัยทางการเมือง เข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ในระหว่างปี  
 พ.ศ. 2528-2531 โดยมีมาตรการสำคัญอย่างน้อย 2 มาตรการ คือการกำหนด

<sup>1</sup> รุ่งสรรค์ ชนะพรพันธ์. เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลใหม่.

กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ. พ.ศ. 2529.

เพื่อดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ รวมทั้งการ  
 ดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เนื่องจากการเกิด  
 วิกฤติการณ์ทางการคลัง ประกอบกับการฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ  
 ของระบบทุนนิยมโลก นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา จนภายหลังปี  
 งบประมาณ 2536 ฐานะการคลังของรัฐบาลแข็งแรงแรงขึ้น และเริ่มปีงบประมาณ  
 เกินดุล จนเงินคงคลังเพิ่มพูนขึ้นชนิดไม่เคยปรากฏมาก่อน รัฐบาลเริ่มนำเงิน  
 คงคลังไปใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ ผลการดำเนินมาตรการ  
 ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดรายจ่ายดอกเบี้ย นับตั้งแต่ปลายปี 2528  
 เป็นต้นมา ได้ประมาณ 7,900 ล้านบาท และการฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลก  
 ตั้งแต่ปลายปี 2529 จนถึงเดือนสิงหาคม 2533 ทำให้การค้าระหว่างประเทศ  
 ของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรใน  
 ระยะของรัฐบาล รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเน้น  
 การพัฒนาเศรษฐกิจ จึงมีไม่มากนัก และเน้นไปทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย  
 โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรในปี พ.ศ. 2531 จำนวน 2 ฉบับ  
 ในปี พ.ศ. 2532 จำนวน 3 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2533 จำนวน 5 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่  
 เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี ทั้งนี้  
 เนื่องจากในระยะเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลสามารถสะสมเงินคงคลังได้เป็นจำนวน  
 มากแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงรายได้จากภาษีศุลกากรบรรเทาลงเป็นอันมาก  
 ประกอบกับการเจริญเติบโตของระบบทุนนิยมอนุรักษ์นิยม (Conservative Capitalism)  
 และการล่มสลายของระบบสังคมนิยมในประเทศต่าง ๆ ทำให้แนวโน้ม  
 เศรษฐกิจเสรีกลายเป็นกระแสหลักของโลก มีการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย  
 (Uruguay Round) เพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม  
 มีการตั้งกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น NAFTA ในอเมริกาเหนือ AFTA ใน  
 เอเชียอาคเนย์ และการรวมกลุ่มเป็นสหภาพยุโรป เป็นต้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้อง  
 มีการปรับเปลี่ยนนโยบายและปรับปรุงกฎหมายทางด้านการคลังและภาษีอากร  
 ให้สัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก เช่นนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา  
 กระทรวงการคลังได้ปรับลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้า 20 กลุ่ม จำนวน 6,898

ราชการ คิดเป็น 91% ของราชการพิศัตถ์ทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 97 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 ราชการที่ยังมิได้ปรับลดอากรขาเข้าได้แก่ กลุ่มสินค้าเกษตร<sup>๑</sup> ต่อมาเมื่อคณะ ร.ส.ช. ได้ทำการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาล พลเอกชาติชาติ ชูณหะวัณ และได้ตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 ได้มีการปรับปรุงและประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรครั้งใหญ่เป็นจำนวนถึง 19 ฉบับ ซึ่งนับว่ามากที่สุด ในระหว่างปี 2527-2537 และลดลงเหลือ 2 ฉบับ ในปี 2536 และ 3 ฉบับในปี 2537 ซึ่งเป็นยุคสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยเฉพาะในยุคของรัฐบาล อานันท์ 1 นั้น เป็นยุคที่มีการออกกฎหมายมากที่สุดยุคหนึ่ง โดยจำนวนไม่น้อย เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อสร้างระบบและจัดระเบียบของประเทศใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลังและภาษีอากรได้มีการออกพระราชบัญญัติภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อปรับระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ให้มีความเป็นสากล กฎหมายที่สำคัญอื่น ๆ เช่นพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 เพื่อควบคุมผู้ประกอบการเป็น นายวงแชร์ที่มีการเล่นกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งนอกจากจะเป็นอันตรายต่อ ประชาชนแล้ว ยังกระทบต่อการระดมเงินออมของสถาบันการเงินที่ทางราชการ สนับสนุนและรับผิดชอบ และส่งผลไปถึงระบบเศรษฐกิจโดยรวมพระราช บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (พ.ศ. 2527) พ.ศ. 2534 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการป้องกันและการปราบปราม การประกอบธุรกิจโดยวิธีการจูงใจ เข้าใจว่าถ้าได้ปฏิบัติตามจนมีบุคคลอื่นอีก หลาย ๆ คนเข้าร่วมต่อ ๆ ไปจนครบวงจรรแล้วผู้ถูกชักจูงจะเป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อ พระราชบัญญัติความผิด อันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติความผิดอันเกิด จากการใช้เช็ค พ.ศ. 2497 ที่ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วให้ทันต่อเหตุการณ์ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2534 โดย ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการคำนวณภาษีเงินได้จากการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ เรียกว่าประมวลรัษฎากรให้เป็นไปในแนวเดียวกับหลักเกณฑ์การคำนวณ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราช บัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติวิธีการจ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้การจ่ายเงิน

<sup>๑</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

งบประมาณบางหมวดรายจ่ายสามารถกระทำได้โดยคล่องตัวและรวดเร็ว  
ยิ่งขึ้น เพื่อลดขั้นตอน ประหยัดเวลาและงบประมาณ และเพื่อให้การบริหาร  
ทรัพย์สินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกับรัฐสูงสุด พระราชบัญญัติเงินคงคลัง  
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 เพื่อขยายขอบเขตการบริหารเงินคงคลังให้เกิด  
ประโยชน์มากยิ่งขึ้น โดยให้สามารถนำเงินคงคลังไปซื้อหรือไถ่ถอนตราสาร  
เงินกู้ หรือชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ รวมทั้งการซื้อเงินตราต่างประเทศ หรือ  
พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวง  
การคลังเป็นผู้กู้และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะ  
เวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ของรัฐบาล พระราช  
บัญญัติออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 225)  
พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30)  
พ.ศ. 2534 เพื่อปรับปรุงประมวลรัษฎากรให้เหมาะสมกับการนำภาษีมูลค่า  
เพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะมาใช้แทนภาษีการค้า และปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยบท  
เบ็ดเสร็จทั่วไป ภาษีเงินได้นิติบุคคลและอากรแสตมป์ของประมวลรัษฎากรให้  
สอดคล้องกับภาษีมูลค่าเพิ่มพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534  
พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2634 พระราชบัญญัติจัดสรร  
รายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. 2534 ความพยายามของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในการแก้ไข  
กฎหมายบางประการก็ไม่อาจบรรลุผลได้โดยสมบูรณ์ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไข  
เพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2524 ซึ่งมีสาระสำคัญ ในการเก็บ  
ภาษีดอกเบี๋ยพันธบัตร ดอกเบี๋ยเงินฝาก ดอกเบี๋ยหุ้นกู้ ดอกเบี๋ยตัวเงิน โดย  
ต้องการให้ภาษีดอกเบี๋ยมีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งจะเป็นผลให้  
ความยากจนและคนชั้นกลางระดับล่างอาจไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียแต่น้อย แต่  
รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้เป็นผู้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดเก็บภาษีดอกเบี๋ย  
ในอัตราก้าวหน้า ซึ่งเดิมกำหนดว่าจะเริ่มเก็บในปี 2535 แต่ผลของการแก้ไข  
เพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในครั้งนี้ ได้ยกเลิกแนวคิดดังกล่าวนี้โดยสิ้นเชิง  
เนื่องจากผลการล็อบบี้ของนายธนาคารพาณิชย์ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2534 เอนเอียง  
ไปในทางที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีดอกเบี๋ยเงินฝากออมทรัพย์ ทั้ง ๆ ที่

มีสมาชิกเข้าประชุม 200 คน แต่มีผู้ลงมติสนับสนุนประมาณ 40 คน นอกนั้นงดออกเสียง<sup>๑</sup> ซึ่งถ้าหากมิใช่เพราะเหตุว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภาข้าราชการ กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้จะต้องถูกล้มและรัฐบาลก็จะต้องสิ้นสภาพอย่างแน่นอน ส่วนในปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2537 มีกฎหมายการคลังที่สำคัญเพียง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2537

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากรในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 มีจำนวนทั้งสิ้น 48 ฉบับ และสภาได้ผ่านร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาหรือปฏิรูป (Law Reform) ออกมาเป็นจำนวนมาก

### 2.3 กลุ่มที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน

กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมายังคงใช้เป็นกฎหมายในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 มีจำนวนมากที่สุด และมากกว่าทุกกลุ่ม คือมีจำนวนถึง 264 ฉบับ ในจำนวนดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอนหรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด การโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างทางหลวง การชลประทาน การไฟฟ้า เป็นต้น โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนถึง 246 ฉบับ

การที่มีกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาออกมาเป็นจำนวนมาก โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ 43 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2530 มีจำนวน 49 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2531 มีจำนวน 30 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2534 มีจำนวน 59 ฉบับ ซึ่งเป็นปีที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐานออกมาใช้บังคับมากที่สุด เนื่องจากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529

<sup>๑</sup> งดออกเสียงราชสีห์ดำห์ ฉบับวันที่ 18-24 สิงหาคม 2534

เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มฟื้นตัว และมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในชุดต่อ ๆ มาอย่างต่อเนื่อง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 แต่ก่อนหน้าการพัฒนาดังกล่าวต้องชะงักงันไปเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

พระราชบัญญัติที่สำคัญในช่วงระยะเวลานี้ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่ออกบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2530 ได้แก่ พระราชบัญญัติการปราบปรามนครหลวง (ฉบับที่ 4) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ 4) พระราชบัญญัติการทำอากาศยาน (ฉบับที่ 2) พระราชบัญญัติการปราบปรามส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 2) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 5) พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) และกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้ได้มีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการทำอากาศยาน (ฉบับที่ 4) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ 5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง (ฉบับที่ 3) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 3) พระราชบัญญัติการปราบปรามนครหลวง (ฉบับที่ 5) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

#### 2.4 กลุ่มที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับทหาร ความมั่นคงและความสงบ

##### เรียบร้อย

กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 นี้ มีจำนวนไม่มากนัก คือมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 27 ฉบับ และมีจำนวนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2534 จำนวน 9 ฉบับ



รองลงมาคือในปี พ.ศ. 2535 มีจำนวน 5 ฉบับ กฎหมายในกลุ่มดังกล่าว  
 ในส่วนที่เกี่ยวกับการทหารได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร  
 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการ พ.ศ. 2530  
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2531 และฉบับที่ 4  
 ในปี พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย  
 เช่นพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และฉบับที่ 3  
 (พ.ศ. 2530) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการ  
 ปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2531  
 เพื่อนิรโทษกรรมให้แก่คณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน พระราชบัญญัติ  
 ยกโทษและทัณฑ์ให้แก่กองทหารประจำการ ซึ่งขาดหนีราชการ พ.ศ. 2532  
 พระราชบัญญัติการเกณฑ์แรงงาน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม  
 ยาเสพติด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด  
 พ.ศ. 2534 สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงได้แก่ พระราชบัญญัติให้อำนาจ  
 ทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล (ฉบับที่ 4)  
 พ.ศ. 2534 เนื่องจากมีการลักลอบนำเข้ามาหรือส่งออกใบอนุญาต  
 ซึ่งยาเสพติดทางทะเลอยู่เสมอ แต่เจ้าหน้าที่ทหารเรือที่ตรวจพบไม่มีอำนาจที่จะ  
 ปราบปรามได้ เนื่องจากมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด  
 หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทางทะเล เมื่อทหารเรือตรวจพบและดำเนินการ  
 จับกุม แต่ไม่มีอำนาจควบคุมตัวไว้สอบสวน และยึดเรือไว้ต้องนำส่งพนักงานสอบสวน  
 เพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้โดยทันที จึงต้องให้อำนาจดังกล่าวแก่ทหารเรือเพื่อให้  
 ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำ  
 อันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ  
 เจ้าหน้าที่ทหารเรือในการตรวจค้นและจับกุมผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า  
 ได้กระทำความผิด ตลอดจนสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำความผิด  
 ดังกล่าว ประกอบกับตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและการปฏิบัติของนานา  
 ประเทศยอมให้ทุกรัฐบาลชราชอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันและการปราบปราม

การกระทำอันเป็นโจรสลัดออกไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวงได้  
 ดังนั้น จึงมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้อำนาจทหารเรือในการป้องกันและ  
 ปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด และสอดคล้องกับกฎหมายระหว่าง  
 ประเทศและทางปฏิบัติของนานาประเทศ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติสัญชาติ  
 ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติ  
 ไทยของบุตรหลาน ตลอดทั้งสาขของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมือง  
 โดยมีข้อบัญญัติกฎหมายผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัย  
 อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายละเอียดใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม  
 เพราะการยึดหลักการสมรสโดยข้อบัญญัติกฎหมาย ตามประกาศคณะปฏิวัติ  
 ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่สอดคล้องกับความจริงเกี่ยวกับ  
 บุคคลเหล่านี้ที่โดยมากจะอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส

ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย  
 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ จึงมีลักษณะสัมพันธ์กับบริบททางด้านการเมือง  
 เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

## 2.5 กลุ่มที่ 5 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของไทยในระหว่างปี  
 พ.ศ. 2527-2537 มีจำนวนทั้งสิ้น 20 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการ  
 ปรับปรุงระบบบริหาร การกำหนดหลักเกณฑ์ทางการศึกษาของสถาบันในระดับ  
 อุดมศึกษา รวมทั้งมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก เพื่อผลิต  
 บุคลากรสนองความต้องการอัตรากำลังคนและแรงงานของทั้งภาคธุรกิจและภาค  
 ราชการกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจและขยาย  
 โอกาสทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เช่น พระราช  
 บัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า  
 เจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบัน

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2529 เพื่อผลิตบุคลากรสาย  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น วิศวกร รองรับความต้องการของตลาด  
แรงงานภาคธุรกิจ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531  
พระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาเป็นสถาบันเทคโนโลยี  
ราชมงคล พ.ศ. 2532 และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการศึกษา  
ในระดับอุดมศึกษากระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน โดยในปี พ.ศ. 2533  
ซึ่งอยู่ในสมัยของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มาจากการเลือกตั้ง ได้มีพระราช  
บัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดังนี้คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยบูรพา  
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในปี พ.ศ. 2535  
มีพระราชบัญญัติตั้งมหาวิทยาลัยลักษณะ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน  
(ฉบับที่ 2) และมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537 นอกจากนี้  
ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติลูกเสือ (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2  
ในปี พ.ศ. 2535 รวมทั้งมีพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวัน  
ในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2535

จากลักษณะของกฎหมายทางการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว  
นี้จะเห็นได้ว่าทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษา  
โดยได้ร่วมมือกันในด้านเสนอร่างพระราชบัญญัติและผ่านกระบวนการในการตรา  
ออกมาเป็นกฎหมายโดยสภา เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา โดย  
เฉพาะอย่างยิ่งการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งในภาครัฐ  
และเอกชนให้กระจายออกไปอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการวางแผนพัฒนากำลัง  
คนเพื่อรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีการพัฒนาขึ้นอย่าง  
รวดเร็วในระยะเวลาดังกล่าว

## 2.6 กลุ่มที่ 6 กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการยุติธรรม

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นจำนวน 57 ฉบับ ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยตามลักษณะเฉพาะได้ดังนี้คือ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับวิธีและกระบวนการในการอำนวยความยุติธรรม เช่นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 15 ในปี 2527 ฉบับที่ 16 ในปี 2529 ฉบับที่ 17 ในปี พ.ศ. 2532 ฉบับที่ 18 ในปี 2535 ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงวิธีดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาให้ได้รับความยุติธรรมไม่ถูกละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีการอำนวยความยุติธรรมในทางแพ่ง เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 12 ในปี 2534 ฉบับที่ 13 ในปี 2535 และพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 มีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา โดยสภาได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ 7 ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ในปี พ.ศ. 2530 ฉบับที่ 10 ในปี 2532 ฉบับที่ 11 และฉบับที่ 12 ในปี 2535 และฉบับที่ 13 ในปี 2537 เพื่อแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้มาแต่เดิมเป็นระยะเวลานานแล้วให้เป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่ 11 ในปี 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาดังแต่ฉบับที่ 8 ถึงฉบับที่ 13 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาระงับข้อพิพาทในทางแพ่งโดยใช้อนุญาโตตุลาการแทนการพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นคำพิพากษาโดยศาล ซึ่งล่าช้า ล้นเปลืองและ

ไม่ทันกับความต้องการทางธุรกิจที่ต้องการความรวดเร็วและไม่ซับซ้อน นับเป็นการปฏิรูปกฎหมายในด้านวิधिพิจารณาความประการหนึ่ง ในกลุ่มย่อยที่สอง เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลประเภทต่าง ๆ จำนวน 19 ฉบับ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อีก เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรม เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิधिพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 โดยแยกศาลภาษีอากรออกมาเป็นการเฉพาะจากศาลทั่วไป เพื่อความชำนาญการและความรวดเร็วในการพิจารณาคดีภาษีอากร พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอุทธรณ์ภาค พ.ศ. 2532 อันเป็นการขยายประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้กว้างขวางออกไปเพื่อลดจำนวนคดีที่ต้องเข้าสู่ส่วนกลาง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เป็นการประสานงานและให้ความร่วมมือเพื่อการอำนวยความยุติธรรมในระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 27 (ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534) พ.ศ. 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งถูกดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 สามารถยื่นคำร้องคัดค้านการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อศาลได้ และพระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และฉบับที่ 17 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2517 ซึ่งฝ่ายบริหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในปี 2519 ได้ประกาศใช้และใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสื่อมวลชนและการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชน ให้มีสิทธิเสรีภาพโดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญต่อไป

ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการยุติธรรมในระยะเวลาดังกล่าวนี้ จึงมีการพัฒนาไปในทางที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของบริบททางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

## 2.7 กลุ่มที่ 7 กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมและการประกอบอาชีพ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 รัฐสภาไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรมและการประกอบอาชีพออกมาบังคับใช้ 32 ฉบับ โดยใน ส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ จะมีสาระเกี่ยวกับการควบคุมและ จัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพเฉพาะนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพการ พยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 เพื่อควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพพยาบาล และผดุงครรภ์ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เพื่อควบคุมดูแลและอำนวยความสะดวกในการประกอบวิชาชีพทนายความ พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบ วิศวศิลป์ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2530 เพื่อควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพของแพทย์ ในการรักษาพยาบาล พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 เพื่อเปิด โอกาสให้เอกชนสามารถประกอบกิจการช่างรังวัดได้โดยถูกต้อง และเป็นการ ลดความขาดแคลนช่างรังวัดของทางราชการที่มีจำนวนไม่เพียงพอในการ สอนองความต้องการของสังคม พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2527 ซึ่งในปี พ.ศ. 2527 นี้สภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับ การประกอบวิชาชีพและการส่งเสริมวิชาชีพหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพ เกษีษกรรม พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยมีพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2528 เป็นต้น

สำหรับในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเกษตรที่สำคัญในช่วง ระยะเวลาดังกล่าวนี้มีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมการ ทำสวนยาง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากขึ้น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ซึ่งสภาได้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำถนนหรือทางล่ำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนจัดรูปที่ดิน เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน และให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและเขตที่รัฐมนตรีประกาศฯ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งสภาได้ตราขึ้นเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ไม่มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อให้ผู้ปลูกสร้างสวนป่ามั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากสวนป่า เช่น ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวง และไม่อยู่ภายใต้เกณฑ์บางประการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติพืชพันธุ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าเนื้องานขององค์การช่างงานศูนย์เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการค้าเนื้องานกรรมด้านการเกษตรโดยมีการประสานสัมพันธ์กับต่างประเทศ

## 2.8 กลุ่มที่ 8 กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่รัฐสภาไทยได้ตราออกบังคับใช้ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 47 ฉบับ กฎหมายดังกล่าวนี้มีการตราและออกบังคับใช้มากที่สุดในปี พ.ศ. 2535 โดยมีจำนวน 17 ฉบับ และรองลงมาในปี พ.ศ. 2534 จำนวน 15 ฉบับ โดยอยู่ในช่วงรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในระยะที่อายุประมาณ 1 เดือนและต่อด้วย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งคณะ ร.ส.ช. ได้เชิญมาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ ภายหลังจากที่ได้เข้ายึดอำนาจรัฐ กุหมหายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในช่วงต้นระหว่างปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2533 ในแต่ละปียังมีไม่มากนักเนื่องจากรัฐบาลใช้นโยบายประหยัดเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางด้านเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศในขณะนั้น รวมทั้งความเข้มงวดในการกีดกันต่างประเทศของรัฐบาล ในระหว่างปี พ.ศ. 2528-2531 นั้นไม่เพียงแต่จะทำให้การลงทุนด้านสาธารณูปโภค และการลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ชะลอตัวลงเท่านั้น แต่ยังทำให้แผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboards) ต้องหยุดชะงักลงด้วย ซึ่งในเรื่องนี้มีปัญหาความขัดแย้งทางความคิดอย่างค่อนข้างรุนแรงระหว่างนายเสนาะ อุณาคุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในขณะนั้น จนเมื่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเริ่มฟื้นตัวตามสถานการณ์เศรษฐกิจของโลก จึงได้เริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา มีกฎหมายที่สำคัญไม่มากนักดังนี้คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระดมทุนและการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการแท็บและวัสดุโทรทัศน พ.ศ. 2530 เนื่องจากยังไม่เคยมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้มาก่อน และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2531 เป็นต้น



การฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของระบบทุนนิยมโลกตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2529 และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสังคมทุนนิยมโลกอย่างน่าพึงพอใจ จนถึงกลางปี พ.ศ. 2533 จึงผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราที่เฉลี่ยปีละ 11% ระหว่างปี พ.ศ. 2530-2533 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากนี้ทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลยังคงดำเนินไปในแนวทางอนุรักษ์นิยม ในระหว่างปี 2530-2531 เนื่องจากได้รับบทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคงคลังระหว่างปี 2523-2525 มาแล้ว เป็นผลให้งบประมาณเกินดุลและเงินคงคลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึงปี 2534 มีเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจำนวน 183,299.2 ล้านบาท<sup>5</sup> แต่รัฐบาลก็ยังคงดำเนินนโยบายงบประมาณในแนวทางอนุรักษ์นิยมอย่างมั่นคง ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาครัฐบาลมีบทบาทในการเข้าเติมปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม และแม้ว่ารัฐบาลชาติชายได้แสดงความตั้งใจในการปฏิรูประบบภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในยุคที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนของพ่อค้านายทุนซึ่งเป็นฐานคะแนนทางการเมือง แต่รัฐบาลชาติชายก็ได้แสดงความมุ่งมั่นในการปฏิรูประบบการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการจัดซื้อออกจากส่วนกลาง เท่านั้น หากยังมีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณภูมิภาคประมาณ 5% ของงบประมาณทั้งหมด หรือประมาณ 20,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2535<sup>6</sup> และต่อมาในสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 พิจารณาเห็นว่า รัฐบาลมีเงินคงคลังสูง ทำให้รัฐบาลอยู่ในวิสัยที่จะปฏิรูประบบภาษีอากรได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงปัญหาด้านงบประมาณ จึงได้ดำเนินการผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทดแทนภาษีการค้าอย่าง

<sup>5</sup> รุ่งสรวดี ชนะพันธ์ุ, เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทของรัฐบาลไทย.

กรุงเทพมหานคร: พิมพ์คบไฟ, 2539.

<sup>6</sup> The Nation และ Bangkok Post. ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2534.

เต็มที่ รวมทั้งปรับโครงสร้างภาษีเงินได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความจริง  
 ในระบบเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากร เพื่อลดการปกป้อง  
 คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย แต่ก็ดำเนินการไปได้อย่างล่าช้า  
 ซึ่งก็มีใช้ความผิดของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน หากแต่เป็นความผิดของ  
 ผู้นำฝ่ายทหารที่โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ตลอดช่วงเวลานับตั้งแต่ทำการปฏิวัติ  
 ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา พลังอำนาจประชาธิปไตยพยายามรวบรวมอำนาจ  
 กลับสู่ระบบราชการด้วยการเพิ่มพูนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และล้มล้างระบบ  
 การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระในการทำลาย  
 พลังนอกระบบราชการ กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่สำคัญ  
 ซึ่งสภาได้ตราออกมาในช่วงดังกล่าวนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า  
 พ.ศ. 2534 ซึ่งตราขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474  
 ที่มีอยู่เดิมได้ใช้บังคับมานานแล้วไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของเครื่องหมายการค้า  
 ได้เพียงพอ ประกอบกับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครื่องหมายบริการ เครื่องหมาย  
 การค้าได้เพียงพอ ประกอบกับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครื่องหมายบริการ เครื่องหมาย  
 เครื่องหมายรับรองและสัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า เครื่องหมาย  
 บริการ เครื่องหมายบริการ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่แพร่หลายและได้รับความคุ้มครอง  
 โดยกฎหมายของต่างประเทศหลายประเทศแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการรับรองโดย  
 กฎหมายไทย นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม เช่น มิได้  
 กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนและคณะกรรมการเครื่องหมายการค้า  
 ตลอดจนสิทธิของผู้จดทะเบียนไว้ให้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก  
 พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนร่วมเพื่อสินค้าโภคภัณฑ์  
 พ.ศ. 2535 เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในการจัดตั้งกองทุนร่วม  
 เพื่อโภคภัณฑ์ ภายใต้โครงการรวมเพื่อสินค้าโภคภัณฑ์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามมติของ  
 ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนาสมัยที่ 4 และในการเข้ามา  
 เป็นภาคีความตกลงดังกล่าว ประเทศไทยต้องออกตั๋วสัญญาใช้เงินคลังสำหรับใช้

ในกองทุนร่วมตามข้อผูกพันของประเทศสมาชิก ตลอดจนให้ความคุ้มครองการดำเนินงานและให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่กองทุนและบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานเพื่อกองทุนร่วมในไทยเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่สภาได้ตราขึ้นเพื่อให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่สุดเสมือนคนต่างด้าวบางประเภท อาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิในห้องชุดได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนอันจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2534 เนื่องจากรัฐบาลเห็นสมควรให้เอกชนไม่ว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถใช้อากาศยานส่วนบุคคลได้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาการขนส่งทางอากาศ และให้บุคลากรเกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศมากขึ้นเป็นกำลังสำรองของประเทศที่อาจเรียกมาใช้ได้เมื่อจำเป็น แต่การให้เอกชนสามารถใช้อากาศยานส่วนบุคคลได้นั้น อาจมีผลกระทบไปถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศได้ จึงต้องมีการควบคุมอย่างเคร่งครัด โดยบังคับให้เอกชนที่ประสงค์จะใช้อากาศยานส่วนบุคคลต้องขอรับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534 เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 8 เรื่องรับขน ยังไม่มีบทบัญญัติเรื่องรับขนทางทะเลไว้ โดยเฉพาะในทางปฏิบัติจึงนำหลักสากลมาใช้ ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจในการส่งของและรับของทางทะเลไม่มีความแน่ใจได้ว่าตนมีสิทธิและหน้าที่เพียงพอในกรณีพิพาทหรือมีการฟ้องร้อง เป็นคดีกันในศาลก็เป็นการยากแก่การพิสูจน์ถึงความรับผิดชอบของคู่กรณี ประกอบกับการขนส่งทางทะเลในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว การขนส่งสินค้าเข้าและสินค้าออกของไทยเพิ่มปริมาณและมูลค่ามากขึ้น การขนส่งสินค้าตามชายฝั่งทะเลมีปริมาณมากขึ้น และเมื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนากิจการพาณิชย์นาวีของไทยอีกทางหนึ่ง

สภาจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534  
 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2)  
 พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534  
 พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 เป็นต้น  
 ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในเดือนพฤษภาคม 2535 ขึ้น มีผลให้ภาวะ  
 ธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศไทยซึ่งต้องพึ่งพาเงินทุนและตลาด  
 จากต่างประเทศชะงักงันอยู่ช่วงเวลาหนึ่งมีรัฐบาลชุดอานันต์ 2 ขึ้นมา  
 เป็นรัฐบาลรักษาการ ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองและภายหลังจาก  
 การเลือกตั้ง รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ขึ้นบริหารประเทศต่อมาจนถึง  
 ปี 2537 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การต่อสู้ในทางธุรกิจการค้าในเวทีระดับ  
 โลกทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มทางการค้าในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้ง  
 ประเทศมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจเช่น สหรัฐอเมริกาได้ใช้โอกาสที่ได้  
 เปรียบเทียบทางการค้าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการต่อรองให้ประเทศที่กำลังพัฒนา  
 และต้องพึ่งพิงตลาดสินค้าต่างประเทศยินยอมออกกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์  
 ทางการค้าตามที่ตนต้องการ กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม  
 ที่สำคัญ ในระยะเวลาดังกล่าวนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด  
 หลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดระเบียบและวิธีการในการระดมทุนขนาดใหญ่  
 ในด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้า  
 ร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งก่อนหน้านั้นรัฐบาล  
 ได้มีระบบการให้สัมปทานแก่เอกชนในการจัดทำหรือก่อสร้างและบริหาร  
 โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และผลิตบริการสาธารณูปโภคประเภท  
 ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่นระบบการให้สัมปทานแบบ BOT (Build Operate  
 and Transfer) ซึ่งรัฐบาลต้องการขยายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ  
 และบริการสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากร และการ  
 เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต แต่ประสบปัญหาเนื่องจากรัฐบาลไม่มี

เงินทุน รวมทั้งต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศและวิกฤติการณ์ทางการคลังการให้สัมปทานแบบ BOT ซึ่งบริษัทที่ได้รับสัมปทานโดยมากมักเป็นบรรษัทระหว่างประเทศขนาดใหญ่เสนอโครงการก่อสร้างโดยเป็นผู้ลงทุนในโครงการที่ได้รับสัมปทานเป็นเจ้าของในถาวรวัตถุที่ก่อสร้างขึ้นชั่วระยะเวลาหนึ่ง เมื่อหารายได้จนสามารถชำระหนี้คืนได้หมดแล้วจึงยกให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่รัฐบาลเจ้าของประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทผู้ลงทุนอย่างชัดเจน การให้สัมปทานในรูปแบบดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยผ่อนคลายขีดจำกัดทางการคลังของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ยังสอดคล้องกับกระแสการถ่ายโอนบทบาททางเศรษฐกิจไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) อีกด้วย นอกจากนี้ขนาดารโลกและเครือข่ายยังอำนวยความสะดวกในการให้เงินกู้ เพราะการให้สัมปทานแบบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่สำคัญอื่น ๆ ในระยะเวลาดังกล่าวนี้ได้แก่พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เพื่อคุ้มครองสิทธิบัตรและลิขสิทธิ์ของผลงานหรือสิ่งประดิษฐ์ในทางธุรกิจการค้าพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เพื่อขยายและพัฒนากิจการของบริษัทจำกัดให้มีขนาดใหญ่ สามารถระดมทุนและสร้างความมีเสถียรภาพในการประกอบกิจการได้มั่นคงยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เพื่อคุ้มครองความเสียหายในทางธุรกิจและสภาได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพื่อรองรับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาในช่วงดังกล่าวนี้สภาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพาณิชย์กรรมและการอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนาทั้งรูปแบบและโครงสร้างไปจากเดิมอย่างมาก โดยจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับบริบททางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในขณะนั้น

## 2.9 กลุ่มที่ 9 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 มีกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข จำนวนทั้งสิ้น 12 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่มีอยู่เดิมให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน หรือหากมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาก่อน ก็จะเป็นการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นขึ้นทั้งฉบับ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2528 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2531 และในปี พ.ศ. 2535 ได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุขออก มามากที่สุดถึง 6 ฉบับ เช่นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498 ซึ่งยังไม่เหมาะสม และโดยที่มีพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งให้อำนาจกรมปศุสัตว์ในการควบคุม และป้องกันโรคระบาดสัตว์อยู่แล้ว ซึ่งก็มีสัตวแพทย์อยู่เพียงพอและสามารถผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้เองในราคาถูก จึงปรับปรุงกฎหมายให้กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้

## 2.10 กลุ่มที่ 10 กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตราโดยรัฐสภาไทย ในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537 มีจำนวนทั้งสิ้นจำนวน 19 ฉบับ ซึ่งถือได้ว่ามีจำนวนมากกว่าทุกระยะที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ อย่างล้างผลาญทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ ซึ่งเป็นทรัพยากร

ประเภทสูญสิ้นหมดไปอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอย่างมากมาย ในขณะที่เดียวกันความเจริญทางด้านเทคโนโลยี การค้าและอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนการผลิตสินค้าและบริการอย่างมหาศาลเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ และก่อให้เกิดมลภาวะ (Pollution) และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เช่น เกิดภาวะน้ำเสีย อากาศเสีย เนื่องจากสารมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่งที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดประสิทธิภาพและหลักวิชาการ ทำให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เสื่อมโทรมลงและผลเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนโดยทั่วไปโดยตรง เป็นผลให้มีการตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้เป็นอย่างมาก และมีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ออกมาเป็นจำนวนมาก กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่ต้องเร่งรัด ชชายพันธุ์สัตว์ป่าควบคู่ไปกับการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและประเทศ ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าขึ้นใหม่พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2532 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน

พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ว่าจะต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (E.I.A) และหากเป็นโครงการ หรือสิ่งก่อสร้างที่มีขนาดตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการปิโตรเลียม เช่นพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เป็นต้น

## 2.11 กลุ่มที่ 11 กฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่ไม่อาจจัดเข้ากลุ่มอื่น ๆ ได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายทางเทคนิค เช่นกฎหมายเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายเกี่ยวกับเอกลักษณ์ทางการทูต และองค์การระหว่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับเครื่องหมาย การกีฬา การประกันภัย การประกันสังคม การจราจร การกระจายเสียง เป็นต้น ซึ่งในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537 มีกฎหมายทางเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 59 ฉบับ ตัวอย่างกฎหมายในกลุ่มดังกล่าวนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จำเป็นต้องเพิ่มสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยทุนจำนวนมากทั้งจากภาครัฐบาลและแหล่งทุนอื่น ทั้งภายในและต่างประเทศด้วยการระดมทุนและการบริหารทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งไม่อาจอาศัยองค์กรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความอิสระและความคล่องตัวสูง โดยไม่ผูกพันไว้กับภาวะเบี่ยงการปฏิบัติและข้อบังคับปกติของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการปฏิรูปที่ให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสวัสดิภาพที่ดีของประชาชนฉบับหนึ่ง ส่วนกฎหมายเทคนิค



อื่น ๆ ก็มีวัตถุประสงค์และวิธีการเฉพาะเพื่อความเหมาะสมในการทำงานตาม  
เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกลักษณ์และความ  
คุ้มกันทางการทูต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2538  
พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติเครื่องแบบ  
เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติจราจรทางบก  
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 พระราชบัญญัติเครื่องหมายครุฑพ่าห์ (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้เครื่องหมายครุฑพ่าห์ อันเป็นดวงตรา  
แผ่นดินชนิดหนึ่งให้เป็นไปโดยมีระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น เป็นต้น

โดยสรุปเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภา  
แต่ละชุดนั้น เป็นดังนี้คือ สภาในช่วงรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์  
ชุดที่ 2 (30 เมษายน 2526 - 2529) และรัฐบาลที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์  
เป็นนายกรัฐมนตรีชุดที่ 3 (5 สิงหาคม 2529 - 30 เมษายน 2531 )  
มีลักษณะเป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของสถาบันข้าราชการชุดสุดท้าย โดยรัฐบาล  
ได้อาศัยวุฒิสภาที่มีจำนวนถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมา  
จากการแต่งตั้งโดยการเสนอของฝ่ายบริหารและส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร  
เป็นฐานเสียงสนับสนุนในสภา ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากทหาร  
เลือกตั้ง มีความแตกแยกกันสูง มีการแก่งแย่งแข่งขันกันแย่งชิงผลประโยชน์  
และตำแหน่งทางการเมือง เป็นเหตุให้สถาบันรัฐสภาอ่อนแอ และตกอยู่ภายใต้อิทธิพล  
ของฝ่ายบริหาร โดยหากไม่สามารถแก้ปัญหาได้ รัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์  
ซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองก็จะตัดสินใจยุบสภา เปิดโอกาสให้มีการ  
เลือกตั้งกันใหม่ ในขณะที่สถาบันข้าราชการทหารมีบทบาทในการสนับสนุนหรือ  
กดดันรัฐบาลสูง โดยรัฐบาลจะใช้นักวิชาการและสถาบันของข้าราชการ เช่น  
สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาท เป็นเครื่องมือ  
ส่วนหนึ่งในการกลั่นกรองความต้องการใช้กฎหมายของรัฐบาล ดังนั้น ในช่วง

ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2527-2531 ซึ่งเป็นช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สถาบันข้าราชการจึงมีบทบาทในกระบวนการตรากฎหมายอย่างมาก ตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยราชการ กระบวนการกลั่นกรองและการพิจารณากฎหมาย รวมตลอดทั้งวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายส่วนใหญ่ เพื่อให้สนองตอบความต้องการของทางราชการ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร ส่วนกฎหมายที่มีจำนวนมากที่สุดในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้คือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความต้องการของทางราชการนั่นเอง

สภาในช่วงรัฐบาลที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลที่ผู้นำฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกหลังจาก พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา แต่รัฐบาลเกิดจากการรวมตัวของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เริ่มมีผลประโยชน์ของพรรคเข้ามาเกี่ยวข้อง และนักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองในสภามากขึ้น และข้าราชการการเมืองเริ่มลดบทบาทของข้าราชการประจำลง กฎหมายที่ตราโดยสภาในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เริ่มสนองตอบความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีตัวแทนเข้ามาในสภามากขึ้น โดยมีการตรากฎหมายที่เป็นการพัฒนาการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษามากขึ้น แต่กฎหมายที่ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดคือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

สำหรับสภาในสมัยของรัฐบาลนายอินต์ ปันฮารชุน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2534 เป็นต้นมา จนถึงเดือนมิถุนายน 2535 รวมทั้งรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร ระยะสั้น ๆ ประมาณ 47 วัน นั้น สภาได้ตรากฎหมายออกมาเป็นจำนวนมากที่สุด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2534 มี

กฎหมายที่ตราโดยสภาจำนวนถึง 134 ฉบับ และกฎหมายที่ตราโดยสภาในปี 2535 มีจำนวนถึง 117 ฉบับ มากกว่าในปี 2533 และปี 2536 ซึ่งมีจำนวนกฎหมายที่ตราโดยสภาเพียง 51 และ 27 ฉบับตามลำดับ

กฎหมายที่ตราโดยสภาเป็นจำนวนมากในช่วงนี้ คือกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เสมือนกับตัวแทนของกลุ่มธุรกิจที่อาศัยสภาซึ่งอยู่ในความครอบงำของราชการในการตรากฎหมาย ส่วนกฎหมายที่ตราโดยสภามีจำนวนระดับรองลงไปคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกฎหมายที่มีจำนวนมากที่สุด คือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ส่วนสภาในสมัยที่มีรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่เดือนกันยายน 2535 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2537 มีกฎหมายที่ตราโดยสภาเป็นจำนวนมากคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการยุติธรรม

โดยภาพรวมตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2527-2537 เป็นระยะเวลาที่สภามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีสภาที่เกิดจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร คือ คณะ ร.ส.ช. ที่เรียกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วงสั้น ๆ สภาได้ตรากฎหมายที่มีจำนวนมากที่สุด คือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นผลจากการเสนอของหน่วยราชการ กฎหมายที่สภาได้ตราออกมามากเป็นลำดับที่สองคือ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบภายในสถาบันราชการต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการและการบริการประชาชน แต่อย่างไรก็ตามเริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการปกครองออกสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น กฎหมายที่มีมากเป็นลำดับที่สาม คือ กฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ

จำนวนกฎหมายที่มีมากที่สุดที่ลำดับที่สี่คือ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และการยุติธรรม ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลต่าง ๆ กฎหมายเกี่ยวกับพระธรรมนูญศาล กฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแห่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้เป็นธรรมและทันต่อเหตุการณ์ แต่ยังมีใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบ โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมอันจะอำนวยความเที่ยงธรรมให้แก่ ประชาชนทั้งระบบ

ดังจะพิจารณาได้จาก 2 ลักษณะคือ ในระดับมหภาคตามโครงสร้าง ของอำนาจ ซึ่งฝ่ายตุลาการเป็นหนึ่งในสามอำนาจของระบบการแบ่งแยกอำนาจ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ปรากฏว่าอำนาจของ ฝ่ายตุลาการเป็นเอกเทศ แม้จะแสดงถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษา คดี แต่ก็ไม่มีองค์กรใด ในสองสถาบันที่เหลือ เข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ ส่วนในระดับภายในสถาบันขององค์กรที่อำนวยความยุติธรรมนั้น ยัง ไม่มีกฎหมายในเชิงปฏิรูปที่สภาได้ตราออกมาเพื่อจัดระบบบริหารของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากสถาบันตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ต่างปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ รวมทั้งภายในองค์กร อำนวยความยุติธรรมนั่นเอง กล่าวคือ องค์กรชี้ขาดหรือองค์กรประเภทที่มีอำนาจ ชี้ขาดข้อพิพาท จะต้องมีการพิจารณาที่เที่ยงธรรมและโปร่งใส เช่น องค์กร ชี้ขาดต้องวินิจฉัยในทุกประเด็นที่มีคู่กรณีได้ยกขึ้นอ้าง องค์กรชี้ขาดต้องมีหน้าที่ แสวงหาข้อเท็จจริงให้สมบูรณ์ที่สุดก่อนนำคำวินิจฉัย คือการวิพากษ์พยานหลักฐาน ทั้งสองฝ่ายและองค์กรชี้ขาดจะต้องสามารถให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยได้ทุกครั้ง แต่ปรากฏว่ากฎหมายในลักษณะดังกล่าวยังไม่ปรากฏโดยสมบูรณ์ในช่วงระยะเวลา ดังกล่าวนี

กฎหมายที่มีจำนวนมากเป็นลำดับที่ห้าตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมาถึง พ.ศ. 2537 คือกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร ส่วนใหญ่เป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดหารายได้ของหน่วยราชการ ภาษียาสูบ ภาษีรถจักรยานยนต์

ภาษาสรรพสามิต ภาษาโรงเรียน ภาษาป้าย กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการจัดและใช้  
งบประมาณ โดยเป็นการปรับปรุงกฎหมายด้านภาษีและ การคลัง

กฎหมายที่ตราโดยสภามีจำนวนมากเป็นลำดับที่หก คือกฎหมาย  
เกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นโดยการ  
ผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจและความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องพัฒนา  
กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมให้ทันการเปลี่ยนแปลงของโลก  
เช่น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติสิทธิ  
พ.ศ. 2537 เป็นต้น

สำหรับกฎหมายที่ตราโดยสภามีจำนวนตั้งแต่ลำดับที่เจ็ด เป็นต้นไป  
จนถึงลำดับที่สิบเอ็ด ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการอาชีพ กฎหมาย  
เกี่ยวกับการทหารและความสงบเรียบร้อย กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมาย  
เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขมีอำนาจ  
ลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นของสถานการณ์

จากผลการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเนื้อหาและเจตนารมณ์ของ  
กฎหมาย ในช่วงระยะดังกล่าวนี้ เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของสถาบัน  
ข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจการค้าที่อาศัย  
กระบวนการของสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย และกฎหมายเพื่อ  
ผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในลักษณะที่เป็นการ  
ปฏิรูปยังมีจำนวนน้อยมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3. กรณีศึกษากระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยในช่วง

พ.ศ. 2527-2537

#### 3.1 กรณีศึกษาที่ 1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2532

พระราชบัญญัติประกันสังคมนับเป็นกฎหมายประเภทปฏิรูปที่ก่อประโยชน์ให้แก่มวลชนในสังคมไทยอย่างมาก โดยการใช้กระบวนการตรากฎหมายในสภามาเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อผดุงความยุติธรรมและสร้างสวัสดิการให้แก่สังคม การเกิดขึ้นของกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นผลการต่อสู้ทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของกลุ่มผลประโยชน์และชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม โดยใช้วิถีทางของรัฐสภาเป็นเวทีในการดำเนินการ กฎหมายฉบับนี้จึงมีความน่าสนใจที่จะศึกษาและเป็นตัวอย่างหนึ่งของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาในสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 1. ที่มาและความสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2536

แนวคิดเรื่องการประกันสังคมได้ปรากฏขึ้นในสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้กำหนดไว้ในหลัก 4 ประการ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการปกครอง โดยมีหลักการประการหนึ่งกล่าวไว้ว่าถึงการประกันสังคมไว้ว่า "จะต้องบำรุงความสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ และวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก" และไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง ต่อมาในปี จอมพล บ. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ตั้ง "คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้น เพื่อพิจารณาช่วยเหลือประชาชน โดยจำแนกประชาชนที่ควรได้รับความช่วยเหลือไว้ 2 ประการ คือ

ประเภทแรก บุคคลที่ช่วยเหลือตัวเองได้มีร่างกายสมบูรณ์ มีอาชีพสามารถหารายได้เลี้ยงตัวและครอบครัว และสามารถออมทรัพย์ได้โดยไม่เดือดร้อนสมควรจัดทำประกันสังคม

ประเภทที่สอง บุคคลซึ่งช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เป็นผู้อดคิดขัดสน ไม่มีอาชีพที่แน่นอน ร่างกายพิการ เจ็บป่วยเรื้อรัง ผู้ที่เลี้ยงครอบครัวถึงแก่กรรมเหลือแต่บุคคลที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ สมควรให้การช่วยเหลือแบบประชาสงเคราะห์

ต่อมา จอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มรู้สึกว่าฐานะของคุณแห่ง  
อำนาจของตน ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่เริ่มไม่มั่นคง จึงพยายามแสวงหาความ  
สนับสนุนจากมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยการตรากฎหมายหลาย ๆ  
ฉบับ ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 โดยมีหลักการที่สำคัญคือ

1. ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องประกันคือ ผู้ทำงานจ้าง แต่อาจรวมทั้ง  
ผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ไม่ทำงาน
2. กองทุนประกันมาจากเงินสมทบของผู้ประกันตน ผู้ว่าจ้าง  
และรัฐบาล
3. ประโยชน์สงเคราะห์แก่ผู้ประกันตน การคลอดบุตร  
สงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วย พิกัด หรือทุพพลภาพ การฌาปนกิจศพ
4. ประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับโดยจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือ  
บริการอื่นใด
5. การบังคับของกฎหมาย จะประกาศภายหลังโดยพระราช  
กฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

แต่กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2497 ฉบับดังกล่าวนี้ แม้จะผ่าน  
การพิจารณาของสภาและประกาศออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ก็ถูกคัดค้านใน  
ชั้นการนำไปใช้ จนมิได้มีการบังคับใช้ ระยะเวลาผ่านไปจนถึงปี พ.ศ. 2527  
คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ขยายกองทุนเงินทดแทนออกไป อีก 37 จังหวัด และ  
ต่อมาในปี 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุน  
เจ็บป่วยนอกงาน โดยถือว่าเป็นรูปแบบของการประกันสังคมในอีกแนวทางหนึ่ง  
ในขณะที่เดิวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ให้ความสนใจ เสนอร่างพระราช  
บัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร 3 ฉบับ คือร่างของพรรคประชาธิปัตย์  
พรรคกิจสังคม และพรรครวมไทย แต่มีการอุปสภาเลือกก่อนในเดือนเมษายน 2537

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการพยายาม  
ผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมอีกครั้งหนึ่ง โดยนำร่างพระราชบัญญัติประกัน  
สังคมของกระทรวงมหาดไทย ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว  
ที่ประชุมรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ ในวันที่ 18 ตุลาคม 2531

ต่อมาร่างดังกล่าวได้ถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2532 ขณะเดียวกันก็มีร่างอื่น ๆ เสนอเข้ามาอีก 4 ร่าง ซึ่งสภาได้มีมติรับหลักการของร่างกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงานเสนอโดยคณะรัฐมนตรี (นำโดยพรรคชาติไทย)
2. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดย นายชวลิต โอสถานุเคราะห์ และคณะ (สังกัดพรรคกิจสังคม)
3. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม เสนอโดย นายณรงค์ วงศ์วรรณ (สังกัดพรรครวมไทย)
4. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเสนอโดยนางเตือนใจ นุอุปะละ (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์)
5. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเจ็บป่วยนอกงาน เสนอโดย นายเจริญ เข้าว์ประยุทธ และคณะ (สังกัดพรรคเอกภาพ)

2. การต่อสู้เพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติตามวิถีทางของรัฐสภา

ภายหลังที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ....

เข้าสู่สภาพร้อมร่างอื่นอีก 4 ร่างดังกล่าว สภาได้มีมติรับหลักการในวาระแรก และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 27 นาย ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ภายใน 15 วัน โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา<sup>7</sup> ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญชุดดังกล่าวนี้ก็ได้ร่วมกันพิจารณาโดยต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2532 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2532 จากนั้นจึงได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 ต่อไป

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... ในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณารายมาตรา ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 และพิจารณาในวาระที่ 3 มีมติอนุมัติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... อย่างเป็นเอกฉันท์ในคราวเดียวกัน และนำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>8</sup>

<sup>7</sup>นิคม จันทรวิฑูร, กฎหมายประกันสังคมฉบับประวัติศาสตร์, กรุงเทพฯ: หอรัศนชัย การพิมพ์, 2533

<sup>8</sup>มาตรา 127 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521



วุฒิสภาได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... ในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2532 โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายวัฒนา อิศวเหม) เป็นผู้เสนอและชี้แจง มีสมาชิกอภิปรายในหลายประเด็น เช่น การไม่มีบทบัญญัติให้หลักประกันแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ เรื่องเงินสมทบเข้ากองทุน แต่ในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับในหลักการโดยสมาชิกยกมือเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีสมาชิกยกมือคัดค้าน จากนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการไปพิจารณา นายทง โพธิ์อ่าน เสนอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสวัสดิการพิจารณา มีสมาชิกยกมือสนับสนุน 11 คน นายसानนท์ สาสสว่าง เสนอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา มีสมาชิกยกมือสนับสนุน 125 คน จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับแต่งตั้งจำนวน 9 คน คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. .... ในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก แก้ไขจากเดิม "การประกันการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ" บังคับใช้ได้ทันทีที่ผ่านไปแล้ว 6 ปี เปลี่ยนเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาถึงจะบังคับใช้ได้ เท่ากับอนุญาตให้รัฐบาลในอนาคตยับยั้งการประกันทั้ง 2 ประเภทไว้

ประการที่สอง ตัดรัฐวิสาหกิจ เกษตรกร และผู้ประกอบการอาชีพอิสระลูกจ้างชั่วคราวของราชการ และลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง ออกจากข่ายการคุ้มครองด้านประกันสังคม โดยเห็นว่า รัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการที่ดีกว่าการประกันสังคมอยู่แล้ว จึงไม่ควรเข้าร่วม เกษตรกรและผู้ประกอบการอาชีพอิสระนั้นไม่ตรงกับหลักการประกัน เพราะไม่มีนายจ้างที่จะจ่ายสมทบ จึงเหลือเพียงรัฐบาลกับผู้เอาประกัน ซึ่งเท่ากับกลายเป็นภาระของรัฐบาล

การกระทำทั้งสองประการข้างต้น เป็นการตัดสาระสำคัญของร่างประกันสังคมที่มีความประสงค์เพื่อช่วยเหลือลูกจ้าง ชาวไร่ ชาวนา และประชาชนทั่วไป ตามนิมิตของคำว่า "ประกันสังคม"<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>นิคม จันทรวาทูร. กฤษฎาษประกันสังคม 35 ปี แห่งการฝ่าฟันจนฝันเป็นจริง.

คณะกรรมการวิสามัญได้รายงานผลการพิจารณาต่อวุฒิสภา เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2533 และที่ประชุมวุฒิสภาได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2533 เป็นการพิจารณาเรื่องมาตราในวาระที่ 2 และพิจารณาลงมติในวาระที่ 3 ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามคณะกรรมการ 119 เสียง เห็นไม่สมควรแก้ไขเพิ่มเติม 6 เสียง <sup>10</sup>

วุฒิสภาได้ประชุมร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2532 และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. . . . จำนวน 22 คน ภายหลังจากกรรมาธิการ พิจารณาปรับแก้แล้วเสร็จได้นำเสนอต่อวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง และวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2532 สมาชิกได้มีการอภิปรายกันในหลายประเด็น เช่น การนำเอาลูกจ้างชั่วคราวของข้าราชการมาไว้ในกฎหมายนี้ การตั้งกองทุนเป็นต้น สมาชิกบางคนได้อภิปรายว่า คณะกรรมาธิการร่วมไม่สนใจข้อกังวลของวุฒิสภาเลย เป็นการดูถูกความคิดเห็นของวุฒิสภา มีการแก้ไขร่างกลับไปสู่ร่างเดิม นอกจากนี้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบทางด้านแรงงาน ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่าได้เคลียร์ (clear) ปัญหาต่าง ๆ แล้ว หากใครไม่เคลียร์ก็เป็นเต่าล้านปี นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้เข้ามาเป็นประธานกรรมาธิการร่วมได้ให้สัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าแล้วว่า อย่าให้ใครมาแก้แม้แต่ไม้เอก ไม้โทก็แก้ไม่ได้ ผลที่สุดในการพิจารณา วาระที่ 2 และที่ 3 วุฒิสภามีมติไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. . . . โดยมีผู้เห็นชอบด้วย 56 คน และไม่เห็นด้วย จำนวน 105 คน <sup>11</sup> และนับเป็นครั้งแรกในรอบ 12 ปี ที่คณะกรรมการประสานงานสมาชิกวุฒิสภามีมติให้สนับสนุน และวุฒิสมาชิกไม่เห็นด้วย ซึ่งถือได้ว่าวุฒิสภาได้คัดค้านกฎหมายของรัฐบาลเอง

<sup>10</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2533 วันศุกร์ที่ 4 พฤษภาคม 2533.

<sup>11</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 6 ครั้งที่ 8/2533 วันศุกร์ที่ 6

การที่วุฒิสภาได้ผ่านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงเป็นที่วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางดังตัวอย่างเช่น

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า "การที่วุฒิสภาไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมนับเป็นเรื่องของการรักษาศักดิ์ศรี" เนื่องจากเหตุที่ว่า "การที่ ส.ส. ตั้งเงื่อนไขห้ามแก้ไขแม้หนังสือสักตัวเดียว ดูเป็นเรื่องหยามกันเหมือนกัน" และยังมีรัฐมนตรีท่านหนึ่งกล่าวว่า "พระราชบัญญัติประกันสังคมไม่มีปัญหา ถ้าใครไม่เคลียร์เป็นพวกเต่าล้านปี"<sup>12</sup>

นายอนุศักดิ์ บุญยะประณีต ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ กล่าวว่า "วุฒิสภาฝ่ายทหารคงเบ้ขวแน่ เพราะเป็นที่รู้กันดีว่า พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นอดีตประธานคณะกรรมการประสานงานสมาชิกรัฐสภาด้วย ได้ลาออกจากตำแหน่งซึ่งเหมือนกับการปล่อยให้วุฒิสมาชิกเป็นอิสระและเล่นแง่บางอย่างกับรัฐบาล"<sup>13</sup>

แต่นายแล ดิลกวิทยรัตน์ กล่าวว่า "ผมว่าเสียศตวรรษที่ผ่านมา มันยาวนานเพียงพอที่พวกเขา (ผู้ใช้แรงงาน) ได้เสียสละให้กับสังคมมันเป็นการถึงเวลาแล้ว ที่สังคมจะต้องจ่ายคืนตอบแทนให้ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จคือลูกจ้างแรงงาน หากว่าสังคมเจริญถึงขนาดนั้นแล้ว ไม่มีหลักประกันให้กับคนที่ออกลูกหรือเจ็บป่วยนี้ เราไม่มีทางคุยได้เลย ความสำเร็จนั้นเป็นความสำเร็จของสังคม จะกลายเป็นเพียงความสำเร็จของคนส่วนน้อย"<sup>14</sup>

นายนิคม จันทรวิทุร ได้ให้ความเห็นว่า มีนักกฎหมายชั้นยอด 2-3 คน มาพูดว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่สมบูรณ์ ใช้ไปแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมือง คือ ผมอยากจะทำกฎหมายบกพร่อง กฎหมายนี้ ความจริงทั้ง 5-6 ร่างมาจากร่างเดียวกันที่เขียนมาตั้งแต่ 2524 สมัยเปรม 1 เป็นร่างที่เขียนโดยนักวิชาการ นักบริหาร ที่ตั้งโดยรัฐบาล และในฐานะที่คุณมีข้อถกพิพันธุ เป็นรัฐมนตรีดูแลเรื่องนี้ ก็ต้องได้ดูแลกฎหมายตั้งแต่ต้น แต่เป็นคน

<sup>12</sup> สยามรัฐ, วันที่ 7 กรกฎาคม 2533

<sup>13</sup> สยามรัฐ, วันที่ 8 กรกฎาคม 2533

<sup>14</sup> ผู้จัดการรายสัปดาห์, 23-29 กรกฎาคม 2533.

ที่มาในสภาว่า กฎหมายนี้บกพร่อง ซึ่งคงหมายความว่าสภาผู้แทนว่ามาเพิ่มนั้น บกพร่อง บกพร่องได้ไฉนมันอยู่ในร่างทั้ง 5 เดิมอยู่แล้ว กฎหมายนี้เป็นกฎหมาย สร้างความมั่นคง เราก็อยากให้คนในชาติ ร่วมกันให้มากที่สุด ไม่อยากให้ แบ่งเป็นนี้เอกชน นั้นรัฐวิสาหกิจ และจนปานนี้ผมเองตั้งแต่ปี 2530 ทำการ รณรงค์กับพวกวิสาหกิจต่าง ๆ ไม่มีอันไหนและออกมาคัดค้าน<sup>15</sup>

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนและคนงานได้ช่วยกระจายข่าวความขัดแย้ง ระหว่างวุฒิสภาที่มีทหารสนับสนุนกับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ได้สร้างความ เป็นเอกภาพในการต่อสู้ใหม่ สมาชิกสภาผู้แทนชั้น โดยกลุ่มพรรคการเมือง สามารถร่วมมือกับกลุ่มเทคโนโลยี (นักวิชาการ) นักการเคลื่อนไหว และ เป็นการสนับสนุนจากผู้ใช้งานให้เอาชนะวุฒิสภา จึงมีการผลักดันร่างกฎหมาย ดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 โดยที่ประชุมมีมติให้รับรองยืนยันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่วุฒิสภา ไม่เห็นด้วย ด้วยคะแนนเสียง 330 ต่อ 0 อันเป็นคะแนนเสียงที่สูงที่สุดใน ประวัติศาสตร์รัฐสภาไทย และนับเป็นกฎหมายเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้จะมีระยะเวลาการต่อสู้เรียกร้องยาวนานถึง 35 ปี

3. เนื้อหาและประโยชน์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2532

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีจำนวน 104 มาตรา 6 ลักษณะ เนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่มีคณะกรรมการประกันสังคมทำหน้าที่ควบคุมดูแล มีสำนักงานประกันสังคมเป็นฝ่ายดำเนินการ มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น มีข้อบัญญัติหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับงานประกันสังคม เงินสมทบประโยชน์ทดแทนใน กรณีต่าง ๆ เช่นการเจ็บป่วย ประสพอันตราย คลอดบุตร ทูพลภาพ ตาย ชราภาพ การสงเคราะห์บุตร การว่างงาน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และบทกำหนดโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถไปปฏิบัติได้

<sup>15</sup> ผู้จัดการรายสัปดาห์, 23-29 กรกฎาคม 2533.

ในส่วนองประโยชน์ที่ได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ เกิดขึ้น แก่มวลชนอย่างมหาศาล ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการพัฒนาประเทศของไทยนับ ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา มักจะเน้นความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจตลอด ทำให้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยเราอยู่ในอัตราเติบโตที่น่าพอใจ แต่สิ่งหนึ่ง ที่เกิดควบคู่กันมา หรือจริง ๆ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาก่อน แต่ว่ากลับมาเป็น ปัญหารุนแรงในช่วงที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมากรึ่นี้ คือ ปัญหาคุณภาพชีวิต ของประชาชน เพราะการเร่งพัฒนาประเทศ โดยขาดการวางแผนล่วงหน้า ในเรื่องการเตรียมบุคลากร วิธีการกระจายรายได้ที่ดี ฯลฯ ทำให้เกิดภาวะ เหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท ในขณะที่เมืองพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ชนบท กลับล้าหลังประชาชนใน 2 เขต มีชีวิตความเป็นอยู่ ความรู้สึกนึกคิดที่ค่อนข้าง ห่างไกลกัน และทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นอิสระ ด้อยโอกาสถูกทอดทิ้ง ให้ได้รับความอากลำบาก ไม่มีหลักประกันในชีวิตอันเกิดจากความไม่มั่นคงใน การประกอบอาชีพการงาน เช่น การเจ็บป่วย อุบัติเหตุ เลิชีวิต ผลของ พระราชบัญญัติฉบับนี้จะช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ของประชาชน แรงงาน ได้เป็นอย่างดี นับเป็นการน่านโยบายช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนในกระบวนการ บริหารราชการแผ่นดินของไทย มาสู่การปฏิบัติให้ได้ ผลชัดเจนอย่าง เป็น รูปธรรมเป็นครั้งแรก ทั้งในด้านสวัสดิการต่าง ๆ และด้านการเงิน โดยทำให้เกิดการออมทรัพย์และการสะสมทุนจากทั้งฝ่ายคนงานและนายจ้าง ผลการ ดำเนินการในทางปฏิบัติ เฉพาะในปี 2536 กองทุนประกันสังคมมีเงินสะสม จำนวน 10,000 ล้านบาท มีจำนวนผู้เอาประกันสูงเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 2 ล้านคน เพราะกฎหมายฉบับนี้มิได้เป็นหลักประกันเฉพาะลูกจ้างเท่านั้นแต่ยังเปิดโอกาส ให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระอีกด้วย

จากข้อเท็จจริงข้างต้นก็จะเห็นได้ว่า หลักการของการประกัน สังคมที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีความเหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจสังคมของประเทศไทย มีความเป็นไปได้และมีศักยภาพที่จะช่วยพัฒนา ด้านความมั่นคงทางสังคมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นกฎหมาย ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ซึ่งมีกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ตลอดช่วงระยะเวลา ดังกล่าวนี้อ่อนมาก

3.2 กรณีศึกษาที่ 2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ที่ดินนั้นเป็นปัจจัยในการดำรงชีพเป็นอย่างยิ่ง และนับวันความต้องการที่ดินเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการเกษตรกรรม ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นตามจำนวนของพลเมืองที่เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ปริมาณที่ดินมิได้เพิ่มขึ้น ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาที่ดินอย่างมาก เกษตรกรจำนวนมากมีฐานะยากจนไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินที่ไม่มีคุณภาพสำหรับเกษตรกรรม ในภาคการผลิต ภาคอุตสาหกรรมและบริการ ก็ต้องการใช้ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ แต่การใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเป็นกลไกในการจัดการ บริหาร และการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างมีคุณภาพ ยังมิได้ดำเนินการที่ดินในประเทศไทยกลายเป็นสินค้าเก็งกำไรเต็มรูปแบบประเทศไทยไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน ไม่มีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ก้าวหน้าไม่มีเงื่อนไขเวลาจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลเหมือนบางประเทศ ไม่มีการเก็บภาษีสาธารณูปโภคซึ่งใช้เงินส่วนรวมสร้างขึ้นอันเป็นผลให้ที่ดินมีราคาเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว

ปัญหาที่ดินในประเทศไทยเริ่มถึงจุดวิกฤติตั้งปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองหลายประการ เช่น ปัญหาการทำกินในเขตที่กรมป่าไม้กำหนดให้เป็นป่า จนเกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวบ้านเป็นประจำ และในขณะที่คนจำนวนมากไม่มีที่ทำกิน แต่กลับมีที่ดินจำนวนมากถูกปล่อยให้รกร้าง เพียงเพราะเจ้าของยึดถือที่ดินนั้นไว้ เพื่อเก็งกำไร ไม่ยอมทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ทำให้เกิดความสูญเสียในทางเศรษฐกิจและเกิดปัญหาในทางสังคม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นับเป็นตัวอ่องเรื่องหนึ่งในการใช้กระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นกลไกในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

1. ความจำเป็นและความต้องการในการมีกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2519 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่ได้เปลี่ยนแปลงไป กับเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิมขึ้นใหม่

กฎหมายฉบับนี้เริ่มดำเนินการในสมัยที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519) ไปยังนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา<sup>10</sup>

## 2. กระบวนการในการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้เสนอเข้าสู่สภาโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และมีร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่เสนอเข้าสู่สภา หรือร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ และร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของนายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ เป็นผู้เสนอที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 6/2531 (สมัยสามัญ) ในวันพุธที่ 7 กันยายน 2531 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบรับหลักการในวาระที่ 1 และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้ว จึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

หลักการของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับใหม่นี้ คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนี้คือ

<sup>10</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ส.ร. 0203/6188 ลงวันที่ 31

(1) แก้ไขบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" ในมาตรา 4 เพื่อให้ ส.ป.ก. อาจจัดที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีใช้เกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้

(2) ยกเลิกคำนิยามคำว่า "คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด" และแก้ไขมาตรา 12 และมาตรา 13 เพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินประจำจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ

(3) แก้ไขมาตรา 25 และเพิ่มเติม 25 ทวิ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และให้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบางกรณีได้ โดยไม่ต้องกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) แก้ไขมาตรา 26 และเพิ่มมาตรา 26 ทวิ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(5) แก้ไขมาตรา 29 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินในกรณีเจ้าของประสงค์ขายให้หมดทั้งแปลง

(6) แก้ไขมาตรา 30 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และให้ ส.ป.ก. อาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ให้แก่ผู้ซึ่งดำเนินการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้

(7) แก้ไขมาตรา 32 เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดให้การเช่าที่ดินระงับในกรณี ส.ป.ก. ได้ที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(8) ยกเลิกมาตรา 36 วรรคสาม และเพิ่มเติมมาตรา 36 ทวิ เพื่อแก้ไขการถือสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

และในการนำเสนอร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ผู้เสนอได้ให้เหตุผลที่มีความจำเป็นต้องขอให้สภาพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติฯ ว่า



ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมา  
 ระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไป  
 โดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้  
 กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือ ผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจ  
 จัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย  
 เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ ในการจัดหา  
 ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่า จะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีครใจขาย  
 ได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่า ยังไม่มี  
 แนวทางที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควร  
 จะนำที่ดิน ส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก.  
 จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่  
 ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่ กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็น  
 เขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมา  
 จัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็น  
 ของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิ  
 ในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและ  
 ความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุน  
 สภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของ  
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด  
 และแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติม  
 กฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน  
 เพื่อเกษตรกรรม ฉบับดังกล่าวนี้ ในวันที่ 22 มิถุนายน 2532 และที่ประชุมได้  
 มติเห็นชอบในวาระที่ 3 และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยได้ส่ง  
 ให้วุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2532

ต่อมาในวันที่ 30 มิถุนายน 2532 วุฒิสภาได้พิจารณาร่าง  
 พระราชบัญญัตินี้ เป็นวาระที่ 1 ในชั้นรับหลักการ สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายกัน

อย่างกว้างขวาง ในหลายประเด็น เช่น ค่านิยม หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคำว่ายากจน การประกาศเขตพื้นที่ปฏิรูปเป็นต้น ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการด้วยคะแนนเสียง

133 ต่อ 4 เสียง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พลตรีสนั่น ชวรประสาท) ในนามรัฐบาลผู้เสนอร่างกฎหมายได้เสนอขอตั้งกรมการวิสามัญ จำนวน 19 คน รับไปพิจารณาต่อไป

ในที่สุดวุฒิสภาก็ได้พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้วาระที่ 1 วาระที่ 2 และ 3 ออกมามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

3. การใช้กฎหมายและผู้ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักซึ่งไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและผู้ออกจนผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือบุตรของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บรรดาซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ยังไม่มียี่ดดินเพื่อการนี้ เป็นของตนเอง ได้มียี่ดดินทำกินเพียงพอและให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด อันจะยังผลให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) หรืออย่างน้อย ๆ ก็ลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้มียี่ดดินเป็นของตนเอง

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกฉบับหนึ่ง ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายในระดับอนุบัญญัติ ในรายละเอียดเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานต่อไปค่อนข้างมาก โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังปรากฏใน

มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ให้อำนาจ ส.ป.ก. (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) จัดบรรดที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยวิธีต่าง ๆ เช่น จัดซื้อ เว้นคืน ฯลฯ ให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และบุคคลอื่นนอกเหนือจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร เท่านั้น

ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลอื่นนอกเหนือจากเกษตรกร สถาบันเกษตรกร เช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์เฉพาะเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา อนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรานี้ออกประกาศไว้<sup>17</sup>

ตัวอย่างการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข ให้บุคคลได้รับที่ดินเป็นมรดก ซึ่งต่อมา ส.ป.ก. ได้แก้ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการแบ่งแยกกับการโอนสิทธิในที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามร่างกฎกระทรวงฉบับนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup> โปรดดู ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 248 วันที่ 13 ธันวาคม 2533

ได้กำหนดคุณสมบัติของทายาทโดยธรรมผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกร และกำหนดให้ทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิรับที่ดินมีได้เพียงคนเดียว หากมีทายาทหลายคนและตกลงกันไม่ได้ว่าทายาทผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นโอนมายัง ส.ป.ก. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าว มาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้พิจารณาเห็นว่า<sup>18</sup> การกำหนดหลักการตามร่างกฎกระทรวงดังกล่าวขัดต่อสิทธิการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ครั้งหนึ่งแล้ว ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การออกกฎกระทรวงตามหลักการเช่นนี้กระทำมิได้...แม้ว่าหลักการของร่างกฎกระทรวงนี้... จะมีความจำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้การกระจายการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยเมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินหรือเจ้าของที่ดินเดิมตายและเพื่อต้องการให้ทายาทโดยธรรมผู้จะรับมรดกในที่ดินนั้นเป็นเกษตรกร ซึ่งประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวสืบเนื่องต่อไปอันเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ระบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุเป้าหมายที่แท้จริงได้ก็ตาม แต่เมื่อสิทธิในการรับมรดกของทายาทโดยธรรมได้มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะโดยบทบัญญัติ

<sup>18</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่... พ.ศ..... ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)

ของกฎหมายคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การจะยกเว้นไม่นำบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีใด จึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นโดยเฉพาะสำหรับกรณีนั้น ๆ เช่น เดียวกันด้วย เมื่อในขณะนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีให้มีบทบัญญัติใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าสิทธิในการรับมรดกสำหรับที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นให้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิศวการ และเงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะ อันมิใช่เป็นสิทธิในการรับมรดกโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ฉะนั้น จึงต้องทำความเข้าใจบทบัญญัติตามมาตรา 39 อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิศวการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก สำหรับที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ว่า การออกกฎกระทรวง ตามนัยมาตรานี้ กฎหมายมีความประสงค์เพียงแต่ให้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับ ส.ป.ก. และผู้ที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างในการเข้ารับสิทธิในที่ดินแทนที่ผู้ตาย การจะกำหนดสิทธิในการรับมรดกให้เป็นอย่างอื่นแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการออกกฎกระทรวงเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการตีความคำนิยามของคำว่า "เกษตรกร" ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ทำให้ผลการบังคับและผู้ได้รับประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เบี่ยงเบนไป กล่าวคือมีการดำเนินการของฝ่ายบริหารที่ทำให้ผู้ที่มีใช้เกษตรกรและผู้ยากจนเข้ามาได้รับสิทธิประโยชน์ในการถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

แต่อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาจากหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ พระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

ออกตามความในมาตรา<sup>10</sup> และจากคำอื่นอันจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ดังจะเห็นได้จากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535<sup>20</sup> ออกตามความในมาตรา 19(7) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535<sup>21</sup> ออกตามความในมาตรา 19(8) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เช่น เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับใดแล้ว กฎหมายนั้นย่อมจะมีเจตนารมณ์ของตัวเองแตกต่างหากจากความประสงค์ของผู้ที่ตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ<sup>22</sup> ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการกฎหมายว่า ถึงแม้ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย จะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับอย่างกะฉิบ ฆ่มเหิงราชฎร แต่ผู้ใช้กฎหมายก็ยังสามารถผ่อนคลาความป่าเถื่อนของกฎหมายนั้นเองได้ ด้วยวิธีการตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงความยุติธรรม<sup>23</sup> รวมทั้งการที่ศาลฎีกาของไทยได้มีคำพิพากษาไว้หลายฉบับว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายให้คำพิพากษานั้นเป็นที่สุดนั้น หมายความว่าคำวินิจฉัยนั้น

<sup>10</sup> โปรดดูพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 91 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2535

<sup>20</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 80 วันที่ 24 กรกฎาคม 2535 หน้า 39

<sup>21</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 97 วันที่ 16 กันยายน 2535 หน้า 46

<sup>22</sup> R. Carre de Malberg, Contribution a la theorie generale de l'Etat, Tome I, Paris, Sirey, 1920, pp. 712-713

<sup>23</sup> ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ 648/2510; ที่ 2323/2523 เป็นต้น

จะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่ง และคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุด นำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย"

จากสาระของกฎหมายและหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ก็จะสามารถทำให้ผู้ที่ เป็น "เกษตรกร" ได้รับสิทธิตามที่ เป็นเกษตรกร อย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จึงเป็นผลงานชิ้นหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติไทย ในความพยายามที่จะตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรและกระจายอำนาจ ในการครอบครองสิทธิของประชาชนในสังคมมาอย่างต่อเนื่อง - โดยเริ่มตั้งแต่มีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อันเป็นยุคที่สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยเฟื่องฟู และต่อมามีการปรับปรุงแก้ไข โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 จนกระทั่งมีการปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง คือพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่โดยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวนี้มีลักษณะพิเศษบางประการ คือ เป็นกฎหมายที่ตราโดยสภาแต่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายอนุบัญญัติค่อนข้างมาก ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคม

3.3 กรณีศึกษาที่ 3 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออก และการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจการค้าของโลก มีการขยายตัวและการแข่งขันกันในรูปแบบต่าง ๆ ประเทศไทยเองก็มีการขยายตัวและการพัฒนาทางการค้า โดยมีการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ธุรกิจเอกชน มีความจำเป็นและความต้องการกฎหมายและสถาบันทางการเงินที่เข้ามารองรับและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการค้าระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 เป็นผลงานในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยที่จะสนองตอบความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นฉบับหนึ่ง โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการดังนี้

### 1. ความจำเป็นและความพยายามในการตรากฎหมาย

ดังได้กล่าวแล้วว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้เศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วมีการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมาก การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยทำให้มีการนำเข้าสินค้าทุนและส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมรวมทั้งสินค้าเกษตรมากขึ้นเป็นลำดับ เป็นผลให้เกิดการค้าขายระหว่างประเทศและการไหลเวียนของเงินตราเข้าออกนอกประเทศมากขึ้น โดยยังไม่มีสถาบันของรัฐเข้าควบคุมและให้บริการเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและเสมอภาค รวมทั้งช่วยสนับสนุนด้านการค้าระหว่างประเทศของธุรกิจเอกชนให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จึงได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าตั้งแต่อดีตมาดังนี้ คือ

ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายณัฐชาติวิเศษศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ พรรคชาติไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติตั้งธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก พ.ศ. .... เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติรับรอง เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2526 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 204(5) แต่ในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2524 ได้มีมติไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถนำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้

ต่อมาในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี 2534 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุชาติ สิงเสนีย์) แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าโดยมีกรรมการจากภาครัฐบาล (ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภาคเอกชน ผู้แทนจากสมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ส่งออก) โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาข้อบ่งชี้โครงสร้าง หน้าที่หลักตลอดจนกร่างกฎหมายแต่เนื่องจากในช่วงปี 2534-2535 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งหลายครา จึงเป็นเหตุให้การพิจารณาดำเนินการดังกล่าวต้องชะงักงันไว้ชั่วคราว



ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) ได้พิจารณาเร่งรัดการสานต่อนโยบายการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยขึ้นอีกครั้งหนึ่งจนสำเร็จลุล่วง เป็นร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อย เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2536 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

2. กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร  
รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) ได้นำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 โดยให้เหตุผลประกอบการนำเสนอ ดังนี้คือ

การส่งออกมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น การส่งออกมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออกทางด้านการเงินและบริการอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากการการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น แต่การส่งออกของไทย จำเป็นต้องสนับสนุนด้านการเงินต่อผู้นำเข้าสินค้าไทยในต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินต่อผู้ส่งออกของไทยในขณะนั้น มีข้อจำกัดและไม่ทั่วถึง นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือธุรกิจส่งออกทางด้านการเงินที่กระทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในรูปของสัญญาใช้เงิน ทำให้เกิดปัญหาตอบโต้จากประเทศคู่ค้าในรูปของการเก็บภาษาคอตอบโต้ จำเป็นต้องตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ระบบการเงินของไทยมีความครบถ้วนสมบูรณ์และเทียบเคียงกับระบบการเงินของประเทศที่เจริญและได้

ประเด็นที่สมาชิกอภิปรายสนับสนุน

ภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ชี้แจงเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ได้มีสมาชิกอภิปรายในประเด็นที่สนับสนุนคือ

1. เห็นด้วยกับรัฐบาลที่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะมีส่วนสนับสนุนเป็นอย่างมากต่อการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทย เนื่องจาก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องพึ่งพาการส่งออก และการบริการมากขึ้น จึงทำให้มองเห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลชัดเจนมากขึ้น ว่ามีความจริงใจและตั้งใจที่จะให้การสนับสนุนการส่งออกด้วยการนำปัญหาที่เป็น อุปสรรคในอดีตมาแก้ไข ด้วยการให้สินเชื่อระยะยาวแก่ผู้ส่งออกสินค้า ให้สินเชื่อ แก่ผู้ซื้อต่างประเทศที่จะซื้อสินค้าของไทย ให้การค้าประกันความเสี่ยงและรับ ประกันความเสี่ยงในต่างประเทศอีกด้วย

2. เป็นโอกาสดีของสภาผู้แทนราษฎรที่จะให้ความเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพราะประเทศไทยมี การพัฒนาสินค้าส่งออกตลอดเวลาจากสินค้าเบา เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า แต่ใน อนาคตสินค้าไทยจะสามารถพัฒนา จนผลิตสินค้าหนักที่มีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ ผู้ ส่งออกจึงจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเรื่องสินเชื่อระยะยาว เพื่อช่วย ในการจำหน่ายสินค้า และเพื่อป้องกันการขาดดุลการค้าของประเทศ

3. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้การ รับประกันแก่ผู้ส่งออกต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้นำเข้าต่างประเทศ ไม่สามารถชำระ เงินค่าสินค้าให้แก่ผู้ส่งออกในประเทศได้ โดยรับประกันทั้ง ความเสี่ยงด้านการพาณิชย์และการเมือง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับ ผู้ส่งสินค้าไปบุกเบิกในตลาดของประเทศที่มีความเสี่ยงด้านการเมือง เช่น ตลาดในแอฟริกา เมื่อได้รับการช่วยเหลือด้านเงินลงทุน จะทำให้เปิดตลาด สินค้าไทยสำเร็จ และเป็นการขยายสินค้าไทยสู่ตลาดต่างประเทศ

4. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้การ สนับสนุนผู้ส่งออกสำหรับสินค้าเกษตรที่ได้สินเชื่อจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสามารถโอนสินเชื่อไปยังธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งจะช่วยให้ได้สินเชื่อระยะยาวกว่าเดิมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

5. ประเทศไทยสมควรที่จะเอาตัวอย่างจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่เรามักจะนำมาเปรียบเทียบกับในด้านการพัฒนา เช่น เกาหลี ไต้หวัน และญี่ปุ่น ซึ่งทั่วโลกต่างยอมรับว่าสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองด้วยการส่งออกได้ ดีเยี่ยมเพราะประเทศเหล่านั้นมีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้ามานาน หลายปีแล้วซึ่งได้สนับสนุนการส่งออกจนเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก

6. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าจะเป็นกลไกตัวหนึ่งที่ทำให้ระบบการส่งออกของเราสมบูรณ์และเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพราะมีเจตนาารมณ์ที่จะให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกในระยะยาว ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีบริการในลักษณะนี้รวมทั้งจะให้เครดิตให้สินเชื่อกับผู้ซื้อสินค้าส่งออกของไทยในจำนวนที่มากขึ้นในช่วงระยะเวลาชวาวนานมากขึ้นอันจะทำให้มีแรงซื้อที่มีอุปสงค์มากขึ้นและอาจจะทำให้ราคาข้าวของเราสูงขึ้นได้

7. การส่งออกของประเทศไทยไม่ได้มีเพียงสินค้าอย่างเดียวเท่านั้นยังสามารถส่งออกแรงงานส่งออกความรู้ความสามารถในรูปของบริษัทที่ปรึกษา รวมทั้งการรับจ้างเหมาด้วยเมื่อ 15 ปีก่อนนั้นผู้รับเหมาไทยได้รวมกลุ่มกันจะเข้าไปรับงานในตะวันออกกลางเพราะมีมูลค่าการก่อสร้างเป็นหมื่น ๆ ล้านบาท แต่ประสบความล้มเหลวเพราะไม่มีเครดิต ในขณะที่ประเทศได้หวั่นและเกาหลีใต้ได้จัดหว่าเข้าไปรับงานในตะวันออกกลางมีมูลค่าเป็นหมื่นล้านแสนล้านบาท ในขณะนี้ประเทศเหล่านั้นมีความเจริญแบบก้าวกระโดด ถ้าเรามีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าตั้งแต่ 15 ปีที่แล้วประวัติศาสตร์โลกอาจจะเปลี่ยนไป

8. ธนาคาร บรรษัทการเงิน บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้านส่งเสริม ด้านการผลิตทั้งสิ้น ถ้าจะกล่าวถึงราคาผลิตภัณฑ์รวมของประเทศก็ได้ขึ้นอยู่กับการผลิตอย่างเดีวต้องกล่าวถึงอุปสงค์อุปทานด้วยเพราะถ้าเมื่อไรที่มีการส่งเสริมการผลิตมากมีสินค้าอยู่ในตลาดภายในประเทศมากเกินไปโดยที่ส่งออกไม่ได้ เมื่อนั้นราคาพืชผลทางการเกษตรราคาสินค้าอุตสาหกรรมที่มีปริมาณล้นตลาดก็จะมีราคาลดลง

9. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการเสนอต่อสภาหลายครั้งหลายรัฐบาลจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน ดังนั้นการที่รัฐบาลนำร่างพระราชบัญญัตินี้มาเสนอต่อสภานั้นอาจจะเข้าไปข้างแต่ก็ไม่สวยเกินไปเพราะเป็นการแก้ปัญหาหลักคือความยากจนของประชาชนและไม่ได้คิดว่าจะเป็นการแก้ปัญหาเพื่อให้มีผลดีเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น แต่เป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุคือการระบายสินค้าออกไม่ได้ ดังนั้นเมื่อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศสามารถระบายออกได้ในราคาที่มิกำไร ชีวิตของประชาชนโดยรวมจะดีขึ้น

**ประเด็นที่สมาชิกอภิปรายไม่เห็นด้วย มีดังนี้คือ**

1. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าควรจะออกมาใช้ตั้งแต่เมื่อ 10 ปีก่อนแล้ว เนื่องจากในสมัยนั้นประเทศเกาหลีใต้ได้เข้าไปประมูลงานในประเทศด้านตะวันออกกลาง หลังจากประมูลได้แล้วรัฐบาลเกาหลีใต้ก็ได้ให้การสนับสนุนแก่บริษัทของเขาในด้านการเงิน วัสดุก่อสร้าง จำพวกเหล็ก ปูนซีเมนต์และแรงงาน ในขณะที่ประเทศไทยส่งแรงงานออกไปเพื่อขายแรงงานเท่านั้น สำหรับบรรยากาศของการลงทุนในปัจจุบันนี้ ถ้าพ่อค้าไทยจะออกไปประมูลงานก่อสร้าง จะสามารถไปลงทุนได้ในประเทศใดบ้าง เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นได้เข้าไปลงทุนไว้หมดแล้วทั้งในประเทศลาว เขมร เวียดนาม

2. เมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้จะยืนยันได้หรือไม่ว่าสินค้าการเกษตรจำพวกข้าว มันสำปะหลัง และปอจะมีราคาสูงขึ้น ในอดีตนั้นมีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่มีข้าวอย่างดี คือสหรัฐอเมริกาและไทยโดยสหรัฐอเมริกาขายข้าวชนิดดีในราคาเกวียนละ 500 เหรียญ แต่พ่อค้าไทยแข่งขันการขายข้าวด้วยวิธีขายตัดราคาลงเรื่อยและก็มากตรราคาเอาทับเกษตรกร ที่ผ่านมาพ่อค้าส่งออกและพ่อค้านำเข้าจึงว่ารวบแต่เกษตรกรรากจน ดังนั้น ถ้าไม่มีมาตรการใดที่แสดงว่าเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว เกษตรกรจะขายสินค้าไม่ขาดทุน ก็ถือว่านำเกษตรกรไปอ้างเพื่อออกกฎหมายช่วยคนว่ารวบเท่านั้น จึงไม่ขอสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

เมื่อการอภิปรายชุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยมีคะแนนเสียงไม่รับหลักการหนึ่งเสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งจำนวน 29 คน เพื่อพิจารณา ในชั้นกรรมาธิการโดยกำหนดเวลาแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ 7 วัน

การพิจารณาในวาระที่ 2 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 18 ปีที่ 1 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 2 วันพุธที่ 21 กรกฎาคม 2536

กรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... ทั้ง 27 มาตรา ไม่มีการแก้ไข 20 มาตรา

ในการพิจารณาในวาระที่สาม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. . . . ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

### 3. กระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

การพิจารณาในวาระที่ 1 ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 8 วันศุกร์ที่ 23 กรกฎาคม 2536 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หลังจากเลขาธิการวุฒิสภาได้อ่านรายละเอียดแล้วไม่มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ และมีมติให้สั่งให้คณะกรรมการมาธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินพิจารณาโดยกำหนดการแปรญัตติภายใน 3 วัน

การพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อคณะกรรมการมาธิการได้พิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอผลการพิจารณาต่อสภา ซึ่งได้พิจารณาในวาระที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 9 เป็นพิเศษ ในวันที่ 29 กรกฎาคม 2536 อันเป็นการพิจารณารายมาตราปรากฏว่าไม่มีการแก้ไขทั้ง 27 มาตรา

ในการพิจารณาในวาระที่สาม ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยปริยายแห่งราชอำนาจเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

### 4. เนื้อหาและผลกระทบของการประกาศใช้

กฎหมายฉบับนี้ได้ตราขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2536 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงินและบริการด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นการส่วนรวม

สำหรับลักษณะเนื้อหา และรูปแบบของกฎหมายและการดำเนินงานของกฎหมายฉบับนี้มีดังนี้

### 1. ลักษณะองค์การ

ตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ขอน. จะมีฐานะเป็นสถาบันการเงินของรัฐและเป็นนิติบุคคล โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

### แหล่งเงินทุน

1. **ทุนประเดิม** ชสน. จะได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทย และจากเงินผลกำไรตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารเงินผลกำไรที่ได้จากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมจำนวน 2,500 ล้านบาท ทั้งนี้ ให้โอนเงินผลกำไรและดอกผลจากการปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราทั้งจำนวน และเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่า 1,000 ล้านบาท ให้ ชสน. ภายใน 60 วัน นับแต่ พรบ. นี้มีผลใช้บังคับและเงินส่วนที่เหลือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทยอยจ่ายตามความเหมาะสม

2. **ทุนดำเนินการ** ซึ่งใช้หมุนเวียนในกิจการของ ชสน. จะประกอบด้วยเงินทุน เงินกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย เงินจากการออกตราสารการเงินของ ชสน. เงินประกันการให้กู้ยืมและการให้บริการเงินกู้ยืมจากในและต่างประเทศ และอื่น ๆ

### โครงสร้างองค์การ

#### คณะกรรมการ

คณะกรรมการประกอบด้วย อธิบดีกรมเศรษฐกิจ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนหนึ่ง ผู้จัดการและกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน โดยจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกฎหมาย การเงิน และแรงงานด้านละ 1 คน

คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการทำงาน โดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงการกำหนดระเบียบข้อบังคับด้านการบริหารงานบุคคล ขอบประมาณ และกำหนดเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาอนุมัติคุณสมบัติ ประเภท สินค้า บริการ ลักษณะการประกอบการของผู้ส่งออก ผู้ซื้อหรือผู้ที่ใช้ บริการของ ชสน. หลักเกณฑ์การรับประกันความเสี่ยง การออกกรมธรรม์ และการคิดอัตราเบี้ยประกัน เป็นต้น รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหาร แต่งตั้ง และถอดถอนผู้จัดการ ชสน. และดำเนินการ ตามนโยบายอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

#### แนวทางการดำเนินงาน

ชสน. จะให้บริการทางการเงิน และบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการส่งออกเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางการดำเนินงานโดยสังเขป ดังนี้

1. การให้สินเชื่อ (Financing) หมายถึงการให้กู้ยืมระยะ บานกลางและระยะยาว เพื่อสนับสนุนการส่งออกสินค้าหรือบริการของประเทศ โดยให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกโดยตรงหรือแก่ผู้ซื้อสินค้าจากประเทศไทย หรือผ่าน สถาบันการเงินในต่างประเทศให้แก่ ผู้นำเข้าสินค้าจากประเทศไทย นอกจากนี้ ชสน. ยังอาจให้สินเชื่อเพื่อการนำเข้าสินค้า และบริการที่ใช้ผลิต สินค้าส่งออกหรือเพื่อการพัฒนาประเทศ

2. การค้ำประกัน (Guarantee) หมายถึง การให้บริการ ค้ำประกันแก่ ผู้ส่งออกที่ต้องการสินเชื่อหรือบริการอื่น ๆ จากสถาบัน การเงินแต่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันไม่เพียงพอ และรวมถึงการให้บริการ ค้ำประกันอื่น ๆ ด้วย

3. การรับประกัน (Insurance) หมายถึงการให้บริการ ทางด้านการรับประกันแก่ผู้ส่งออกต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้นำ เข้าในต่างประเทศ ไม่สามารถชำระ เงินค่าสินค้าแก่ผู้ส่งออกในประเทศ ได้ โดยจะรับประกันทั้งความเสี่ยงด้านการพาณิชย์และการเมือง

4. การรับซื้อตัวเงินจากการส่งออก (Refinancing) หมายถึง การให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินภายในประเทศภายหลังจากที่สถาบันการเงินนั้น ได้ให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกนำไปเป็นทุนหมุนเวียนในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก การดำเนินงานด้านนี้ของ ธสน. จะเป็นการรับโอนงานมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งการพิจารณาโอนงานจะกระทำ เมื่อ ธสน. พร้อมทั้งจะรับช่วงไปดำเนินงานต่อทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 1 1/2 - 2 ปี

5. การเข้าร่วมลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ เป็นการร่วมลงทุนในกิจการทั้งในและต่างประเทศที่จะสนับสนุนการส่งออกของไทย ส่งเสริมธุรกิจไทย และเพื่อการพัฒนาประเทศ อาทิ การร่วมลงทุนในกิจการที่ใช้สินค้าจากประเทศไทยเป็นส่วนประกอบการผลิต

#### ผลกระทบของการตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย

หากพิจารณาในเรื่องของสภาพบังคับและการยอมรับของสังคม ตามเนื้อหาของกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี ทั้งนี้ เนื่องจากว่าเป็นการเปิดและขยายโอกาสให้แก่ผู้ที่จะทำการส่งออกในด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น การให้สินเชื่อส่งออกระยะปานกลาง และระยะยาว การค้าประกันและการรับประกันรวมถึงการให้บริการข้อมูล ด้านการตลาด นอกจากนี้การที่รัฐเปิดโอกาสให้ผู้ส่งออกได้รับบริการต่าง ๆ ดังกล่าวนี รัฐจึงไม่ต้องดำเนินการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ผู้ส่งออก ซึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบดังกล่าวทำให้ประเทศคู่ค้าไม่พอใจและใช้มาตรการการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนการส่งออกอยู่เนือง ๆ ดังนั้น การที่ตรากฎหมายฉบับนี้ออกมาบังคับจึงสามารถผ่อนคลายและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวได้ และระบบการค้าการส่งออกของไทยเป็นที่ยอมรับมากขึ้น อย่างไรก็ตามในการดำเนินการดังกล่าวก็มีผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ



### ผลกระทบต่อบรรณเศรษฐกิจและนโยบาย

การค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและปัจจุบันการแข่งขันในเชิงการค้าระหว่างประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ ประกอบกับรัฐบาลในหลายประเทศก็ได้มีการจัดตั้งธนาคาร เพื่อการส่งออกและนำเข้าหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกันมาเป็นเวลานาน และประสบผลสำเร็จในการขยายสินค้าและบริการเข้าสู่ตลาดโลกด้วยดี การมีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าขึ้นเป็นองค์กรเฉพาะด้านในการประกอบธุรกิจที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะในภาคการส่งออกจะช่วยให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ อันจะเป็นการอำนวยประโยชน์ต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ

### ผลกระทบต่อบรรณการเงิน

ปัจจุบันระบบการเงินของไทยได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ เพื่อเชื่อมโยงเข้ากับระบบการเงินโลก ประเทศไทยมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อสนับสนุนบริการทางการเงินในแต่ละด้านอยู่ค่อนข้างพร้อม แต่ยังคงขาดธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าที่จะเชื่อมต่อบริการด้านการเงินของสาขาต่าง ๆ ให้ครบวงจรยิ่งขึ้น อันจะเป็นการส่งเสริมการส่งออกของไทยภายใต้กฎเกณฑ์ที่ฮอมรับกันเป็นสากล และสามารถป้องกันการโต้ตอบทางการค้าจากนานาประเทศได้

### ผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณ

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาแนวโน้มฐานะการเงินของ ชสน. เห็นว่า ชสน. จะเป็นสถาบันที่สามารถดำเนินธุรกิจได้ โดยพึ่งพาการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลในเฉพาะกรณีที่จะเป็นเท่านั้น ส่วนการจัดรูปองค์กรของ ชสน. ที่ค่อนข้างมีความอิสระและเป็นเชิงธุรกิจ ก็จะทำให้ ชสน. สามารถปฏิบัติภารกิจได้ และการที่ ชสน. จะรับ

โอนกิจการการรับซื้อตัวสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งออก (Packing Credit) มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะก่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ส่งออก อันจะส่งผลให้สามารถขยายการส่งออกของไทยได้มากขึ้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกรณีตัวอย่างในการตรากฎหมายของรัฐบาลไทย กรณีหนึ่งที่มีผลสนองตอบต่อความต้องการของราชการและกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

### 3.4 กรณีศึกษาที่ 4 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

การจัดให้มีกองทุนสำหรับทำหน้าที่ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างแทน นายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานอันเป็นสวัสดิการที่สำคัญประการหนึ่งแก่ผู้ใช้แรงงาน แต่เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ใช้มานาน จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนี้เสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ จึงได้มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

#### 1. ความจำเป็นและความเป็นมาของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

กองทุนเงินทดแทนตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างโดยรวดเร็วและเต็มตามสิทธิของลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานหรือโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานโดยกองทุนเงินทดแทนมีขอบเขตความคุ้มครองเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และบังคับใช้เฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 จึงได้ขยายขอบเขตของกองทุนเงินทดแทนให้มีการคุ้มครองสถานประกอบการทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ในปี พ.ศ. 2533 มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสังคมขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 เพื่อโอนกองทุนเงินทดแทนและโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วน of กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และงานกองทุนเงินทดแทน สำนักงานแรงงานจังหวัดไปให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน 2533 (ซึ่งในขณะนั้นสำนักงานประกันสังคมอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2536 เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นเพื่อกำหนดที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับแรงงานโดยตรง สำนักงานประกันสังคมจึงได้ย้ายไปอยู่ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งแต่นั้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. . . . . ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทนตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้วมีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ มีขอบเขตจำกัดในการบังคับใช้และไม่ทันต่อสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปจึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับยิ่งขึ้น ประกอบกับได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 บัญญัติให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานกองทุนเงินทดแทน และงานกองทุนเงินทดแทนในสำนักงานแรงงานจังหวัด ไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย

การที่กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนมีหลายฉบับ และขาดประสิทธิภาพไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้แตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถบริหารตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง

## 2. กระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรีในสมัยนายชวน หลีกภัย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของสภาเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2536 โดยมีหลักเกณฑ์และเหตุผลคือ

ในหลักการต้องการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนและกองทุนเงินทดแทน และมีเหตุผลในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ ตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชวนวันวิศสุดลาภา) ได้แถลงต่อสภาคือ

ด้วยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลา 21 ปีแล้ว และมีข้อบัญญัติเพียง 16 ข้อเท่านั้น ซึ่งขณะนี้สถานการณ์การใช้แรงงานหรือการประกอบการอุตสาหกรรมและการประกอบการอื่น ๆ มีการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จึงมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานหลายประการ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่แล้วมีข้อบัญญัติที่น้อยและไม่ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ เพื่อให้เหมาะสมในการนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงาน ประกอบกับขณะนี้มีการดำเนินการเพื่อจะยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้ามา เมื่อมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นมา ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ก็ต้องถูกลบเลิกไปโดยปริยาย

หลังจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แถลงหลักการและเหตุผลเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่ง จำนวน 29 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกำหนดเวลาการแปรญัตติไว้ 7 วัน

เมื่อคณะกรรมการข้าราชการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ก็ได้เสนอผลการพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และที่ 3 ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาเรื่องมาตรา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญครั้งที่ 1) ในวันที่ 3 ธันวาคม 2536 ประธานกรรมาธิการวิสามัญได้ชี้แจงแก่สภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 70 มาตรา กรรมาธิการเปลี่ยนแปลงแก้ไข 23 มาตรา ซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อจากเดิมกระทรวงมหาดไทยไปเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นจำนวน 9 มาตรา ส่วนอีก 14 มาตรา เป็นการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อย เมื่อได้มีการพิจารณาเป็นรายมาตรา จนจบร่าง ฯ แล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งไม่มีการแก้ไขถ้อยคำใด

ในการพิจารณาในวาระหนึ่ง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ และส่งร่าง ฯ ดังกล่าวให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

### 3. การพิจารณาของวุฒิสภา

วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... ในวาระที่ 1 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 ในวันที่ 17 ธันวาคม 2536 สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เพื่อมีอำนาจฟ้องคดีและแก้ต่างคดีเกี่ยวกับเงินทดแทน ถ้าแต่ละหน่วยงานกระทำเช่นต่อไป สำนักงานอัยการสูงสุดก็ต้องเลิกไป และการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดคุณสมบัติผู้มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างให้กับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไว้เพียง แต่บุคคลนั้นมีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์โดยไม่ต้องผ่านการอบรมหรือมีประสบการณ์ทางด้านว่าความมาเลย จึงเกรงว่าการที่มีผู้แก้ต่างที่ไม่มีประสบการณ์มาก ๆ อาจจะทำให้เสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์

2. แต่เดิมกองทุนเงินทดแทนใช้บังคับเฉพาะกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ส่วนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน ก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ ซึ่งสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน ยังมีอีกเป็นจำนวนมาก จึงควรมีมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คนด้วย

3. ในทางปฏิบัติ นายจ้างจะเป็นผู้วินิจฉัยเองว่าเป็นกรณีที่ลูกจ้างเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือไม่แล้วจึงส่งเรื่องไปยังสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ลูกจ้างไม่มีสิทธิวินิจฉัยได้เอง หลังจากนายจ้างได้ส่งคำวินิจฉัยไปยังสำนักงานกองทุนเงินทดแทนแล้วถ้าเป็นกรณีที่คำวินิจฉัยไม่ถูกต้องหรือมีปัญหา ก็จะทำให้แพทย์เป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้น ลูกจ้างจะหยุดอยู่เฉย ๆ แล้วไปรับเงินค่าทดแทนโดยไม่ต้องทำงานจะทำไม่ได้แน่นอน นอกจากนั้นถ้าลูกจ้างเหล่านั้นเจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ เขาก็จะได้รับเงินเพียง 60 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างเท่านั้น ส่วนเงินต่าง ๆ เช่น ค่าครองชีพ เงินค่าอาหาร เงินสวัสดิการอื่น ๆ เขาก็จะไม่ได้รับ เพราะฉะนั้นการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ควรมีหากแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ให้กับลูกจ้างและนายจ้างยิ่งขึ้น ขณะนี้ลูกจ้างที่ไม่ได้ทำงานเพราะเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานถ้าหยุดงานเป็นระยะเวลาานพอสมควร ส่วนใหญ่จะมีหนี้สินพอกพูนตลอดเวลา เพราะฉะนั้นเวลาที่ลูกจ้างกลับเข้าทำงานลูกจ้างจะไม่มีกำลังใจในการทำงาน จึงควรจะมีการแก้ไขโดยเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์โดยการเพิ่มเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างด้วย

4. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยหลักการแล้วเห็นว่าไม่น่าเกี่ยวข้องกับเรื่องการประกันสังคมซึ่งเป็นเรื่องของนายจ้างลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมกันรับผิดชอบ แต่การเก็บเงินการจ่ายเงินของกองทุนเงินทดแทนกับสำนักงานประกันสังคมมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ถ้าให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้ดูแลเงินแทนกองทุนเงินทดแทนอาจจะได้ประโยชน์มากกว่า

5. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ให้ความคุ้มครองถึงกิจการที่ไม่แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ ซึ่งกฎหมายประกันสังคมนั้นได้ให้ความคุ้มครองกิจการที่แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจด้วย สำหรับเรื่องเงินทดแทนนั้นเป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานซึ่งมูลนิธิที่ดี สมาคมที่ดี หรือกิจการที่ไม่แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในหลาย ๆ องค์กรมีการกระทำอันเสี่ยงภัยและควร จะได้รับการคุ้มครองตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น มูลนิธิร่วมกตัญญู ดังนั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรจะให้คุ้มครองแก่ลูกจ้างในกิจการที่ไม่แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจด้วย

6. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินทดแทนที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงควรมีข้อกำหนดที่ให้ประโยชน์กับลูกจ้างมากกว่าที่ลูกจ้างจะได้รับประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม แต่ความจริงที่ปรากฏลูกจ้างจะได้รับประโยชน์จากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมากก็เท่าเทียมกับการที่ลูกจ้างจะได้รับจากกองทุนประกันสังคมเท่านั้น

7. คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่าย และเงินที่เข้าสู่กองทุนเงินทดแทนมาจากฝ่ายนายจ้างเท่านั้น นายจ้างและลูกจ้างจึงควรเข้ามามีบทบาทในการดูแลเงินของกองทุน แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ การจัดการเงินและผลประโยชน์ของกองทุน จึงเป็นการให้ข้าราชการเป็นผู้กำหนด

8. การแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนทดแทนตามมาตรา 31 และกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะรวมถึงผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างด้วยหรือไม่ เพราะอาจทำให้เกิดปัญหารัฐมนตรีใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่ง จำนวน 27 คนเพื่อพิจารณาโดยกำหนดการแปรญัตติภายใน 5 วัน

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงได้เสนอรายงานผลการพิจารณาต่อวุฒิสภาและวุฒิสภาได้พิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 ในวันที่ 8 เมษายน 2537 ในการพิจารณาเรื่องมาตราในวาระที่สองของวุฒิสภานั้น ได้มีการแก้ไขใน 9 มาตรา จากทั้งหมด 70 มาตรา โดยแก้ไขในเรื่องค่านิยาม การชดเชยหรือเลื่อนกำหนดเวลาจ่ายเงินสมทบคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนเป็นต้น เมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 แล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ต่อจากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดเดิมบางประการ เช่น การออกกฎกระทรวง การกำหนดค่าทดแทนรายเดือน การกำหนดอัตราเงินสมทบ การให้ความคุ้มครองลูกจ้าง เพื่อให้ได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... และที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

เนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เมื่อวุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภาส่งพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า มิได้เป็นการแก้ไขมาก และเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. .... ที่วุฒิสภา ลงมติฉบับนี้ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) ในวันที่ 4 พฤษภาคม 2537 บ่งชี้ว่าไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



อภิปราย และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. . . . ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว แต่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. . . . ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 93 ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

#### 4. การบังคับใช้กฎหมายและผู้ได้รับประโยชน์

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2527 เป็นความพยายามในการตรากฎหมายเพื่อสนองตอบความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของสังคม และมีกฎหมายลักษณะเช่นนี้ อยู่ในจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับกฎหมายอื่น ๆ ที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารราชการและการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของรัฐที่ถูกรบกวนจากระบบราชการมาโดยตลอด

กฎหมายเกี่ยวกับเงินทดแทนดังกล่าวนี้ มิได้เกิดขึ้นจากพลังผลักดันของผู้ใช้แรงงานและองค์กรแรงงานและองค์กรแรงงานรวมทั้งลูกจ้างโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากขบวนการแรงงานและการรวมตัวของคนงานมักจะถูกทำลาย ต่อด้านด้วยมาตรการต่าง ๆ จนอ่อนกำลังหรือสลายตัวไป เพื่อสนองนโยบายความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจที่รัฐไม่พยายามขึ้นค่าแรงงาน หน่วงเหนี่ยวการมีกฎหมายแรงงาน รัฐบาลไม่ได้มีจุดมุ่งหมายและวิธีการที่จะสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่สันติสุขและเป็นธรรมขึ้นในสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าหากปล่อยให้องค์การลูกจ้างเติบโต เข้มแข็งจนเกินไป อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการลงทุน รวมทั้งเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ฝ่ายผู้ใช้แรงงานอ่อนแอ ไม่มีข้อต่อรองและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนและนายจ้าง เป็นผลให้การดำเนินการนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคมไม่อาจกระทำได้สำเร็จ

แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ฝ่ายที่เป็นผู้นำเสนอคือรัฐบาล โดยที่กองทุนเงินทดแทนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นครั้งแรกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ในปี 2515 เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตาย เนื่องจากการทำงานหรือโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะ หรือสภาพของงาน โดยให้อยู่ในขอบเขตจำกัดในเขตกรุงเทพมหานคร และชวาชอบเขตไปทั่วประเทศ ในปี 2531 ก็เนื่องจากการขยายตัว ทางด้านเศรษฐกิจที่มีการใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้น เป็นผลให้มีผู้ประสบ อันตรายมากขึ้นตามลำดับ จนจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ ในปี 2536 จะเห็นได้ว่าแม้ผู้ใช้แรงงาน จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และมี สวัสดิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลดีต่อสังคมโดยรวม แต่กระบวนการทั้งหลาย ที่เกิดขึ้น ล้วนเกิดจากปัจจัยแวดล้อมที่เป็นพลังกดดัน เช่น บรรยากาศ ทางการเมือง และเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จำนวนสหภาพ สหพันธ์ และสถานแรงงานเพิ่มมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย