

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย：
ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ. 2527-2537

นายແນບ ສຸດສຈວນ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาในด้านศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN. 974-636-695-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW:
A STUDY OF LEGISLATIVE PROCESS FROM 1984-1994

Nab Sudsanguan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1996

ISBN. 974-636-695-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาระบวนการนิติบัญญัติไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2537

โดย

นายแนว สุคส่วน

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. นวารัศก์ อุวรรณโณ

บัมที่ดิวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาบัณฑิต

.....
(ศาสตราจารย์นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุติวงศ์)

กฤษบดีบัมที่ดิวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ธรรม จันทรสมบูรณ์)

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. นวารัศก์ อุวรรณโณ)

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ธรรมล ทองธรรมชาติ)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. กนกฉัพ รัตนสกาววงศ์)

.....
(รองศาสตราจารย์ นกรินทร์ เมฆไครรัตน์)



พิมพ์ด้นฉบับที่ดียอวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสีเขียวที่เพียงแผ่นเดียว

แบบ สคสจวน : บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการ
นิติบัญญัติไทย ระหว่าง พ.ศ. 2527-2537 (THE ROLL OF THAI PARLIAMENT IN
THE MAKING OF LAW: A STUDY OF LEGISLATIVE PROCESS FROM 1984-1994)
อ.ที่ปรึกษา ศ.ดร.นวรัตน์ อุวรรณโภ, 270หน้า ISBN 974-636-695-5

วิทยานิพนธ์นี้ มุ่งศึกษาถึงบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยได้ศึกษา
ถึงที่มาของกฎหมาย กระบวนการในการตรากฎหมาย ดังแผลการเสนอการพิจารณาการ
อนุมัติ และผู้ได้รับประโยชน์ของกฎหมายที่ตราขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537

ผลการศึกษาพบว่า ตลอดระยะเวลา 10 ปี ประเทศไทย
ปักครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบบริหารรัฐสภา โดยมีสถาบันรัฐสภาท่านหน้าที่สำคัญ
ในการตรากฎหมาย สภาพทางค้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปใน
แหล่งท่องเที่ยวและเศรษฐกิจและการเมือง ผลกระทบจากการเมืองและเศรษฐกิจ การเมืองและเศรษฐกิจ
ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงดังกล่าว นือ สถาบันที่มีอำนาจมากในช่วงดังกล่าว
จะมีผลต่อการเมืองและเศรษฐกิจ ผลกระทบจากการเมืองจะมีอิทธิพลมากในช่วงดังกล่าว
พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ปัจจัยที่มีอิทธิพลอื่น ๆ คือ บทบาทของวุฒิสภาและโครงสร้าง
ของสภา รวมทั้งรัฐคู่ค่ายประเทศไทยและองค์การระหว่างประเทศ

ในช่วงดังกล่าว โครงสร้างของอ่านใจ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้
ฝ่ายบริหารใช้กลไกของอ่านใจรัฐเป็นเครื่องมือในการมีอ่านใจครอบงำสถาบันรัฐสภา
โดยที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจและอ่านใจหน้าที่เกิดเดื่องกับสมาชิก
สภานิติบัญญัติ เพื่อเปลี่ยนกลุ่มของฐานผู้ที่อ่านใจจากเดิมที่มีสถาบันรัฐสภาพดุกครอบงำโดย
ระบบราชการจนถึง พ.ศ. 2531 มาเป็นการเข้ามาที่มีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ
และชนชั้นกลาง โดยผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งและสถาบันพระองค์การเมือง เป็นผลให้
กฎหมายที่ตราโดยสภาก่อนหน้า 2531 มีลักษณะที่ให้อ่านใจแก่ระบบราชการ ในขณะที่กฎหมาย
ภายหลังที่ตรา 2530 เป็นต้นมา เน้นหนักไปในด้านการปรับปรุงและพัฒนา และสร้าง
กฎหมายเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์และอาชีพ เพื่อสนับสนุนความต้องการของกลุ่ม
ผลประโยชน์มากขึ้น

แต่อ้างใจความ สภายังได้เริ่มตรากฎหมายที่ให้การคุ้มครองลิขสิทธิ์ของประเทศไทย
แก่ชาวต่างด้าวส่วนใหญ่จะชั่งคงจะเรียกว่าปั้นกฎหมายและการค้าที่ตั้งประเทศไทยของประเทศไทย
ส่วนใหญ่

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติ 1/พญ. นิติศาสตร์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 2. ดร. ดร. ดร.
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาawan

พิมพ์ด้วยน้ำหมึกด้วยวิทยานิพนธ์ภาษาไทยในกรอบสีเขียวเพียงแผ่นเดียว

C670325 : MAJOR LAW

KEY WORD: THAI PARLIAMENT / LEGISLATIVE PROCESS / 1984 - 1994

NAB SUDSA-NGUAN: THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW:
A STUDY OF LEGISLATIVE PROCESS FROM 1984 - 1994. ADVISOR PROFASSOR
DR.BORWORNSAK UWANNO, 270 pp. ISEN 974-636-695-5

This thesis is aimed to study the roles of the Thai Parliaments in passing legislation by studying the origins of laws, legislative process from proposition, approval and benefactors passed between 1984-1994.

The study found throughout 1984-1994 Thailand was ruled by the democratic process under the parliamentary system. The system had the parliamentary institution acted in legislation influenced by the political, economic and social conditions. Each changes produced effects on the content and purposes of the laws. There were several factors influenced the processes such as governmental officials were dominant in the initial stage while the interest groups took over from 1988 on. Other influences include roles of the senate and structure of the Parliament including foreign countries and organizations.

During that period, structure of powers as written in the Constitutions had given the Administration to use its mechanism as a tool to control the parliamentary institutions. The Administration had the right to appoint senators with the numbers and authority similar to Members of Parliament to balance the powers and to be its powerbase in legislation. This merely changed the Parliament from formerly being dominated by officials to interest groups after 1988. The laws passed before 1988 tended to give powers to bureaucracy while those passed after the decade 1987 that favored improvement and development; commerce and occupations in response to the needs of the interest groups increasingly.

However, the Parliament started to enact laws that give protection to individual rights more, although the majority still ignores to solve problems and interests of the people.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนักศึกษา / ๑๗๖๔ กิตติภรณ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา / ดร. จันทร์

ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิจกรรมประชุม

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความอนุเคราะห์
จากบุคคลหลากหลายฝ่าย ทั้งในด้านวิชาการและกำลังใจ ซึ่งผู้วิจัยขอรำลึกถึงพระคุณ
มิอาจลืมเลือนและปรารถนาจะแสดงความกตเวท์ในทุกโอกาสที่จะเอื้ออำนวย

ในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.นวรัตน์ อุวรรณโณ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ กรรมสลับเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้วิจัย นับตั้งแต่การซัมมิล แนวทางการศึกษา ความรู้พื้นฐานกฎหมายมหาชนและครอบให้การดูแลแนะนำ วิธีการนำเสนอคุณหา แนวทางการเขียน จนกระทั่งผู้วิจัยสามารถนำเสนอ ประมวลและเขียนเป็นวิทยานิพนธ์ได้ นอกจากนี้ ท่านยังได้กรุณาตรวจแก้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้จนล้าเรื่จเรียบร้อยด้วยดี แม้ท่านจะมีภารกิจ การสอนเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและการกิจด้านอื่น ๆ อีกมากมายก็ตาม นับว่าเป็นความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่ง จนผู้วิจัยไม่อาจจะลืมเลือนได้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์
สมาชิกวุฒิสภา อธีศ เลขากิจการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ท่านได้กรุณาไว้เป็นประธาน
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์และขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล
ทองธรรมชาติ รองประธานสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อธีศคอมบดีคอมมิชชันรัฐศาสตร์
อธีศรัตน์ศรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กับท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย
รัตนสกาววงศ์ คอมมิชชันรัฐศาสตร์ วุฒิลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท่าน^๑
รองศาสตราจารย์ศรีวนิกร เมนไตรรัตน์ อาจารย์คอมมิชชันรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ สามล่าดับ ที่ท่านได้กรุณาไว้เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้ง ๔ ที่
ท่านอาจารย์แต่ละท่านล้วนมีภารกิจหน้าที่มากมาย แต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่ามา
เป็นกรรมการสอบ และให้คำแนะนำหารายประการอันมีประโยชน์ซึ่งคุ้มครองนักเรียน

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ไฟพุทธ์ คงสมบูรณ์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ค่าแนะนำปรึกษาทางด้านวิธีการวิจัย
ข้อคิดและข้อแนะนำ ตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ทั้งที่ก้าวมีภารกิจ
ในหน้าที่มากมาก นับว่าเป็นความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยมิรู้ลืม และวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้มิอาจสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่ได้รับความช่วยเหลือในด้านการจัดทำ
วิทยานิพนธ์จากคุณธีรันนท์ ไกรนิชิสม คุณภาณุ์ มาลัยพงษ์ คุณพีรภัทร ภักรปิติกล
และ พ.ศ.๘. Jarvis ราชสีเรศรัตน์ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณท่านที่กล่าววามมานี้ด้วย

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทที่ 1	
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๑
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๒
กิจกรรมประการส.....	๓
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปีทุษา.....	๑
2. วัตถุประสงค์ของ การศึกษา.....	๒
3. ขอบเขตของ การศึกษา.....	๓
4. วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ปีทุษา.....	๔
5. สมมติฐานของ การศึกษา.....	๔
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	๔
บทที่ 2	
บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537.....	๕
1. บริบทด้านการเมืองของประเทศไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537	
1.1 บริบททางด้านการเมืองและการปกครองของไทยก่อน ปี 2527.....	๕
1.2 บริบททางด้านการเมืองของไทยในช่วงปลายของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.....	๖
1.2.1 บริบททางด้านการเมืองของไทยระหว่าง ปี 2527-2531.....	๖
1.2.2 บริบททางด้านการเมืองของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534.....	๗
1.2.3 บริบททางด้านการเมืองของไทยในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.....	๘
1.2.4 บริบททางการเมืองของไทยในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534.....	๘
2. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537....	๑๐
3. บริบททางด้านสังคมของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537... 4. โครงสร้างอ่านจากทางการเมืองของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537.....	๒๑ ๒๔

บทที่ 3

1. รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาไทย ช่วงปี พ.ศ. 2527-2537...	36
1.1 รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521..	36
1.2 สภานิตบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	40
1.3 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.....	41
2. กลไกและวิธีการนำเสนอและพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของ ระบบรัฐสภา.....	43
2.1 กระบวนการนำเสนอและพิจารณากฎหมายของสมาชิก รัฐสภา.....	44
2.2 กระบวนการนำเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายของ ฝ่ายบริหาร.....	51
2.3 การพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายและขั้นกรรมมาชิกการ.....	56

บทที่ 4

ลักษณะของเนื้อหาและเจตนาการณ์ของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทย
ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537.....

1. จำนวนและประเภทของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทยระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.....	59
2. ความล้มเหลวระหว่างเนื้อหาและเจตนาการณ์ของกฎหมายกับบริบททางด้าน ^{ที่} การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.....	65
2.1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน....	65
2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาครัฐ.....	68
2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน.....	73
2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบ เรียบร้อย.....	74
2.5 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา.....	76
2.6 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกค้า เสรีภาพของประชาชนและ การยุติธรรม.....	78

2.7 กฤษณะเกี่ยวกับการเกษตรและการประมงอาชีพ.....	80
2.8 กฤษณะเกี่ยวกับพาณิชกรรมและอุตสาหกรรม.....	81
2.9 กฤษณะเกี่ยวกับการสาธารณสุข.....	88
2.10 กฤษณะเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและลั่งแผลล้อม.....	88
2.11 กฤษณะเทคโนโลยีและกฤษณะอื่น ๆ.....	90
3. การศึกษากระบวนการและเนื้อหาในการตรวจสอบกฤษณะของ รัฐส่วนไทย.....	96
3.1 การศึกษาที่ 1 พระราชนักฤทธิ์ประดันลังคม พ.ศ. 2532.....	96
3.2 การศึกษาที่ 2 พระราชนักฤทธิ์การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532.....	104
3.3 การศึกษาที่ 3 พระราชนักฤทธิ์ธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้า แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536.....	113
3.4 การศึกษาที่ 4 พระราชนักฤทธิ์เงินกดแทน พ.ศ. 2537.....	124

บทที่ 5

ตัวแบบที่มีอักษรพอลต์เนื้อหาและกระบวนการในการตรวจสอบกฤษณะของ รัฐส่วนไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537.....	133
1. บทบาทของสถาบันธาราษฎร.....	133
2. โครงสร้างของส่วนราชการและบทบาทของสมาชิกส่วน.....	149
3. บทบาทของพระราชบรมราชโองการเมืองต่อกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.....	158
4. กลุ่มผลประโยชน์กับอักษรพอลต์มต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	164
5. อักษรพอลต์ของวุฒิสมาชิกต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2527-2537.....	175
6. บทบาททางการเมืองของรัฐต่อประเทศและองค์กรระหว่าง ประเทศต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	179

บทที่ ๖

บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	184
บทสรุป.....	184
ข้อเสนอแนะ.....	194
รายการอ้างอิง.....	195
ภาคผนวก.....	201
ภาคผนวก ก.....	201
ภาคผนวก ภ.....	201
ประวัติผู้เขียน.....	269



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย