

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์

#### 5.1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วง พ.ศ.2500 - 2506

##### 5.1.1 สภาพการเมืองการปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 ถึงสภาพการเมืองการปกครองและรูปแบบของรัฐสภาในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2500-2506 แบ่งได้ 2 ช่วง คือ ช่วงแรกตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 - 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 และช่วงที่สองคือ ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 - 6 ธันวาคม พ.ศ.2506 ซึ่งสิ้นสุดยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการเมือง จะเห็นได้ว่าโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อหาของระบอบการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ และสัมพันธภาพดังกล่าวนี้จะกำหนดรูปแบบและองค์ประกอบของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารมีอำนาจเผด็จการรูปแบบคอมมิวนิสต์หรือคณะราษฎร รัฐสภาจะมีสมาชิกเฉพาะที่มาจาก การแต่งตั้ง ดังเช่นสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2502 - 2506 ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดจำนวน 240 คน หรือกำหนดให้จำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจะต้องมีมากพอที่จะคานอำนาจของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้มีหลักประกันว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อจะผลักดันกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลให้ออกมาบังคับใช้ในการบริหารประเทศได้ ดังเช่น รัฐสภาตามการเลือกตั้งเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 - 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ซึ่งรัฐสภาเป็นรูปสภาเดี่ยวคือสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากัน กล่าวได้ว่าในช่วงปี พ.ศ.2500-2506 นี้ รัฐสภาถูกรองรับโดยฝ่ายบริหาร โดยมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งครึ่งสภาในช่วงปี 2500 - 2501 และมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งทั้งหมดในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2502-2506 ซึ่งสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นทหาร ข้าราชการเกือบทั้งหมด อาจเรียกได้ว่าเป็นสภาข้าราชการ ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไม่ค่อยมีความขัดแย้งในเรื่องเนื้อหาของพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาทั้งหมดมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยการ

เลือกสรรของนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะปฏิวัติ การอภิปรายในสภาหรือการแปรญัตติมีน้อยมาก มีพระราชบัญญัติจำนวนมากที่ไม่มีการอภิปรายในสภาเลย และบางพระราชบัญญัติพิจารณาผ่าน 3 วาระรวดเดียวเลยก็มี ทั้งที่เป็นกฎหมายสำคัญ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าสภานั้นในช่วงเวลานั้นเป็นสภาตรายางเพื่อประทับรับรองให้พระราชบัญญัติที่ถูกต้องโดยข้าราชการหรือฝ่ายบริหารให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น เพื่อจะนำมาใช้บังคับในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติไว้ได้ค่อนข้างมาก

### 1. พระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ.2500 - 2502

เมื่อมาพิจารณาดูว่าพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ.2500 - 2502 แล้วจะเห็นได้ว่ามีพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นจำนวนน้อย คือ ปี พ.ศ.2500 - 2501 จำนวน 32 ฉบับ และปี พ.ศ.2501-2502 จำนวน 27 ฉบับ โดยเฉลี่ยแล้วมีปีละ 30 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่แล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเป็นกฎหมายลักษณะเป็นงานประจำและจำเป็นต้องปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีพระราชบัญญัติที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 116 คือ พระราชบัญญัติการตรวจสอบจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษา พ.ศ.2500 เพื่อต้องการจะลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งลงและเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เข้าแทนที่ หลังจากการสำรวจแล้วมีสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งลดลงจำนวน 26 คน และในการเลือกตั้งครั้งต่อมามีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น จำนวน 26 คน ส่วนกฎหมายที่เป็นการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ มีจำนวนน้อย

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายแล้วจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2500 - 2501 ซึ่งเป็นที่ปีเศรษฐกิจตกต่ำมาก รัฐบาลบริหารประเทศอยู่ในภาวะที่งบประมาณติดลบไม่ลง จึงออกพระราชกำหนดเพิ่มภาษีจำนวนมาก

เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร พระราชกำหนดพิกัตอัตราภาษีศุลกากร พระราชกำหนดภาษีที่ดินซึ่งทำในพระราชอาณาเขต พระราชกำหนดสุรา เป็นต้น เมื่อสภาเปิดสมัยประชุม รัฐบาลจึงต้องเสนอพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ เหล่านี้ กฎหมายส่วนใหญ่จึงเป็นกฎหมายเพิ่มภาษี เพื่อจะเรียกเก็บเงินจากประชาชนมาให้เพียงพอกับรายจ่ายของรัฐบาล

กฎหมายที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรในช่วง พ.ศ. 2500 - 2501 จะมีการอภิปรายโต้เถียงในเรื่องเนื้อหาสาระของกฎหมายกันมาก มีการโต้แย้งในทางความคิดกันมาก ซึ่งส่งผลให้กฎหมายบางฉบับที่ไม่ได้ตราออกมาเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงแล้วก็จะไม่สามารถผ่านสภาได้ ดังเช่นร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เสนอเข้าสภาเมื่อปี พ.ศ. 2501 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการอื่นพ้นจากราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ให้ประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาและผู้พิพากษาศาลฎีกาพ้นจากราชการเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ นั้นเป็นกฎหมายที่ให้อภิสิทธิ์แก่ข้าราชการ ไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชน จึงไม่ผ่านสภา แม้จะมีการเสนอถึง 2 ครั้ง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกมาได้ในช่วงเวลานั้นแม้จะเป็นสภาเดี่ยวโดยไม่มีวุฒิสภาคอยควบคุม แต่กฎหมายที่ออกมาก็มีจำนวนน้อยโดยเฉลี่ยปีละ 30 ฉบับ แต่เป็นกฎหมายที่มีคุณภาพกว่ากฎหมายที่ผ่านสภาสร้างรัฐธรรมนูญในช่วงปี พ.ศ. 2502 - 2506 ที่สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งสมาชิกเหล่านี้เป็นคนที่นายกรัฐมนตรีตั้งมา ย่อมสนับสนุนรัฐบาลในการตรากฎหมาย จึงทำให้มีกฎหมายออกมาจำนวนมาก ประมาณปีละ 50 - 60 ฉบับ ซึ่งคิดเป็น 2 เท่าของสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2500 - 2501 ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนร่วมอยู่ด้วยครึ่งหนึ่ง

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติในสภาสร้างรัฐธรรมนูญจะมีการอภิปรายโต้เถียงในเรื่องเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายกันน้อยมาก เพราะส่วนใหญ่ร่างกฎหมายเสนอโดยรัฐบาล และมีสมาชิกสภาที่ถูกคัดเลือกและเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีคอยให้การสนับสนุนอยู่แล้ว ร่างกฎหมายบางฉบับจึงผ่านสภาแบบ 3 วาระรวดโดยไม่มีการอภิปราย แม้จะเป็นร่างกฎหมายสำคัญ ๆ

กฎหมายอีกฉบับที่เป็นผลมาจากการดำเนินการนิรนโยบายเป็นกลางในการเมืองระหว่างประเทศ คือ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2500 ซึ่งขณะนั้นถือว่าพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ที่ใช้บังคับอยู่นั้น เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินการนิรนโยบายเป็นกลาง ขัดต่อปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพในการนิยมลัทธิการเมืองใด ๆ ก็ได้ และตั้งแต่ตรากฎหมายนี้มาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้ใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการเมืองเพื่อกดขี่ฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งเป็นโทษต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชน ประกอบกับเป็นยุคที่สงครามเย็นเริ่มคลี่คลาย ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งเป็นเสรีนิยมแบบตะวันตก และค่ายคอมมิวนิสต์ตะวันออกลดลง หันมาดำเนินการนิรนโยบายแข่งขันกันด้านเศรษฐกิจ จึงเกิดมหิทธานเรียกร้องให้รัฐบาลวางตัวเป็นกลางทางการเมืองระหว่างประเทศ จึงตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2500 และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ขึ้นมาใช้บังคับใหม่ ในปี พ.ศ. 2512 และใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แม้จะหมดความจำเป็นแล้วที่ยังไม่เคยยกเลิกกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นี้จะเกิดในยุคเผด็จการทหาร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยทางการเมืองกับรัฐบาล แม้จะยกเลิกกฎหมายนี้ไปแล้วก็ยังมีกรณีการตราขึ้นใช้บังคับใหม่ในปี พ.ศ. 2512

แม้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพิเศษปราบปรามคอร์รัปชัน พ.ศ. 2500 ก็เป็นภาพสะท้อนและเป็นผลมาจากเหตุการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2501 บ้านเมืองวุ่นวายเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้งแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม จนเรียกได้ว่าต้องจ่ายเงินซื้อความสงบเรียบร้อยในสภา มีการทุจริตคอร์รัปชันกันมากทั้งข้าราชการและนักการเมือง จึงตราพระราชบัญญัติพิเศษปราบปรามคอร์รัปชัน พ.ศ. 2500 ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับนักการเมือง ข้าราชการ และบุคคลอื่นที่ได้รับทรัพย์สินจากการทุจริต คดโกง เพื่อริบทรัพย์สินที่เป็นของแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายนี้มีผลย้อนหลังไปถึง 10 ปี คือ ผู้ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป ตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน

พ.ศ. 2490 - 1 มกราคม พ.ศ. 2500 มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยสุจริต หากพิสูจน์ไม่ได้ให้รับเป็นของแผ่นดิน และความวุ่นวายของนักรบเมืองที่แก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี ดังกล่าวเป็นต้นเหตุให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติและออกประกาศคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นสาเหตุของความวุ่นวายเสีย และให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งไว้แล้วสิ้นสุดลงและห้ามตั้งใหม่ และด้วยสาเหตุทางการเมืองดังกล่าว ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 14 จึงกำหนดห้ามสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน และนำหลักแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันเด็ดขาด คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบและยืนยันความถูกต้องของนโยบายที่ฝ่ายบริหารต้องการจะนำมาปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมและชำระการที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีได้เลย โดยรัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ไม่มีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ไม่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ต่อมาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จหลักการดังกล่าวก็ไปปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 ด้วย

## 2. พระราชบัญญัติที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญในช่วงปี พ.ศ. 2502 - 2506

ร่างพระราชบัญญัติที่ตราเป็นกฎหมาย คือ ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญในช่วงนี้มีทั้งสิ้น 251 ฉบับ เฉลี่ยปีละ 50 ฉบับ ซึ่งในปี 2503 ซึ่งเป็นปีที่มีการวางรากฐานโครงการเศรษฐกิจ และพัฒนาระบบราชการ มีกฎหมายออกมามากถึง 65 ฉบับ และในปีที่มีกฎหมายออกมาน้อยที่สุดคือ ปี 2506 ซึ่งเป็นปีที่การปรับปรุงระบบราชการและการจัดตั้งปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเสร็จเกือบหมดแล้ว และเป็นปีที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำทางการเมือง คือ พ.ศ. 2502 - 2506 นั้น ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อจัดสร้างโครงการชลประทาน เพื่อส่งเสริมการผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าหลักในการส่งออกของไทย มีกฎหมายเวนคืนเพื่อตัดถนนสายหลักในทางยุทธศาสตร์และการขนส่งพืชผลทางเกษตร

จะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2503 มีการตรากฎหมายออกมา 65 ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นกฎหมายเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการชลประทานและตัดถนนจำนวน 24 ฉบับ คือ ประมาณ 1 ใน 3 ของพระราชบัญญัติที่ตราออกมาในปีนั้นมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพลังงาน เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พระราชบัญญัติการลิกไนท์ เพื่อผลิตไฟฟ้าและใช้เป็นเชื้อเพลิงหุงต้ม มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้พยายามรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี ดังเช่นได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หลายฉบับเพื่อรวมเอาส่วนราชการต่าง ๆ ไปไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรีหรือขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีการรวมเอามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการโดยนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยรวมเอาการศึกษาตั้งแต่ประถมจนถึงมหาวิทยาลัยไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลการศึกษาเอง ที่กล่าวมานี้ล้วนแต่เป็นการพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงาน

จะเห็นได้ว่าสภาพการเมืองการปกครองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติในการพิจารณากลับกรองพระราชบัญญัติต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้

### 5.1.2 สภาพเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2506 นับว่าเป็นยุคฟื้นฟูเศรษฐกิจ เพราะในปี พ.ศ. 2500 - 2501 รัฐบาลขาดดุลย์การค้ามาก รายได้ไม่พอรายจ่าย จึงต้องตราพระราชกำหนดเพิ่มภาษีในด้านต่าง ๆ และต่อมาได้ตราเป็นพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดภาษีซีเมนต์ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต หรือพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดสุรา เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2500-2506 มีพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคลังและการภาษีอากรถึง 68 ฉบับ

เมื่อรายได้ไม่พอรายจ่ายรัฐต้องออกพระราชบัญญัติรับรองการกู้เงินนอกประเทศถึง 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ.2500 และ พ.ศ.2502 เพื่อให้ธนาคารรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศมาจัดทางงบประมาณได้ มีพระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ

เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงการจัดทางงบประมาณใหม่ โดยที่เดิมงบประมาณจัดตั้งไว้ที่ส่วนกลางและที่จังหวัด ซึ่งไม่คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ บางจังหวัดไม่จำเป็น แต่เมื่อตั้งงบประมาณไว้แล้วก็ต้องจ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย ในขณะที่บางจังหวัดขาดแคลน จึงรวมอำนาจการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายมาไว้ที่กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางเพื่อบริหารได้คล่องตัวขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เมื่อเปลี่ยนหลักการมาเป็นการบริหารงบประมาณโดยกรม ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2540)

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่าการแก้ปัญหาแต่เฉพาะหน้าในเรื่องเศรษฐกิจนี้ไม่ทันต่อความต้องการของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปและมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานในการประสานระหว่างกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อจะช่วยแก้ปัญหาของชาติในระยะยาว เพราะกระแสโลกหลังปี พ.ศ.2500 เปลี่ยนจากการแผ่ขยายลัทธินิยมทางการเมืองมาเป็นกระแสการแข่งขันทางเศรษฐกิจ กฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลานั้นจึงเป็นการตอบสนองต่อการวางโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่านโยบายการวางโครงสร้างทางเศรษฐกิจเจริญรุดหน้าไปได้มาก เพราะนายกรัฐมนตรีจะควบคุมเอง และนั่นนักวิชาการคนหนุ่มที่มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ มาให้ความคิดเห็น ดังเช่น คุณอำนวย วีระวรรณ ท่านอาจารย์บุญชนะ อุตถากร มล.เดช สนิทวงศ์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ คุณฉลอง บึงตระกูล หลวงวิจิตรวาทการ และยังมีทนายความ นักการศึกษา นักธุรกิจ และนักการเมืองร่วมอยู่ในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นคนแรกที่ริเริ่มวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการขอเงินจากธนาคารโลก และองค์กรเอกชนในอเมริกา กำหนดไว้ว่าการกู้เงินมาใช้ในการพัฒนาประเทศนี้ต้องมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติรองรับ ประกอบกับรัฐสภาในเวลานั้น คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ทหาร และข้าราชการพลเรือนทั้งหมดเรียกได้ว่าเป็นสภาข้าราชการที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติที่เสนอทั้งหมดส่วนใหญ่จะมาจากกรรมาธิการเริ่มของรัฐบาลที่จะปฏิบัติตามนโยบายเศรษฐกิจของตน กฎหมายจึงผ่านสภาได้อย่างรวดเร็ว ไม่มีการอภิปรายโต้แย้งในเรื่องเนื้อหาสาระ มีเพียงแก้ไขถ้อยคำให้เหมาะสมเท่านั้น เรียกได้ว่ากฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลนั้นผ่านสภาได้อย่างร้อยเปอร์เซ็นต์เลย จะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาเพื่อก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อตัดถนนสายหลัก ๆ เช่น สายโชคชัย - เดชอุดม ตัดผ่านภาคอีสานตอนใต้เพื่อขนส่งพืชผลการเกษตรและเป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ ถนนสายสัตหีบ - นครราชสีมา ถนนสายรังสิต - สระบุรี เหล่านี้ล้วนจัดสร้างตามคำแนะนำของธนาคารโลก ซึ่งมีอเมริกาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ทั้งสิ้น การเวนคืนเพื่อจัดสร้างชลประทานจัดสร้างเขื่อนยันฮีเพื่อผลิตไฟฟ้าเป็นแหล่งพลังงานในการพัฒนาอุตสาหกรรม ตรากฎหมายจัดการลิกไนต์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และเข้าเป็นเชื้อเพลิงที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ.2504 เพื่อจัดหาแหล่งพลังงาน

กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีจำนวนมากถึง 19 ฉบับ เพราะในช่วง ปี พ.ศ.2500 - 2506 เป็นช่วงฟื้นฟูประเทศ เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร คือ ข้าว ยางพารา พริกไทย ออกไปเพื่อทดแทนการขาดดุลย์การค้า กฎหมายที่เป็นภาพสะท้อนในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการส่งออกนี้คือ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติธนาคารอุตสาหกรรม พ.ศ.2495 พ.ศ.2502 ได้ตราขึ้นเพราะธนาคารอุตสาหกรรมล้มเหลว บริหารขาดทุน รัฐจึงหันมามุ่งส่งเสริมให้เอกชนมีทุนจัดทำอุตสาหกรรมโดยรัฐเป็นผู้ช่วยส่งเสริมโดยหาแหล่งเงินกู้ให้ ได้ตราพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2502 เพื่อส่งเสริมให้เอกชนกู้เงินจากนอกประเทศ คือ ธนาคารโลก และองค์การช่วยเหลือระหว่างประเทศ (ไอ.ซี.เอ.) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนของอเมริกา เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้ตรากฎหมายนี้ขึ้นมาโดยให้เงื่อนไขว่า ต้องตั้งสถาบันเอกชนขึ้นมาบริหารเงินช่วย



เหลือในรูปเงินกู้ยืมนี้ ธนาคารโลกและ ไอ.ซี.เอ จะไม่ช่วยเหลือผ่านรัฐบาล จะเห็นได้ว่าการ ตรากฏหมายของไทยในช่วงเวลานั้นมิใช่เพียงต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเท่านั้น ยังต้อง ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของเงินช่วยเหลือ คือ อเมริกา และธนาคารโลก อยู่มาก ฉะนั้น นโยบายของรัฐบาลในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำทางการเมืองจึงถูกมองว่าเดินตาม ก้นอเมริกา

นอกจากนี้ยังได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 เพื่อให้สินค้าส่งออกมีคุณภาพไม่มีการปลอมปน และการบรรจุ หุ้มห่อ หรือผูกมัดให้ได้มาตรฐาน ยังได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 โดยมุ่งส่งเสริมเอกชนผลิตและรัฐจะไม่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมชิ้นแข่งขัน กับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี ด้านการถือครองที่ดินที่จัดตั้ง โรงงานได้มากขึ้น ให้ส่งเงินออกนอกประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศได้

จะเห็นได้ว่าสภาพทาง เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่จะ ตรากฏหมายออกมาเพื่อกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และในช่วง พ.ศ.2500 - 2506 กฎหมาย มีลักษณะเพื่อการบริการโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกอนุบัญญัติได้แก่ กฎระเบียบของฝ่าย บริหาร ซึ่งเป็นกฎหมายที่สงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจให้กับฝ่ายบริหาร เช่น พระราชบัญญัติกักต้อตราศุลกากร พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2504 และพระราช บัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2507 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรออกกฎกระทรวงกำหนด เขตป่าสงวนได้โดยขีดเส้นกำหนดในแผนที่ได้โดยไม่ต้องมีการเดินสำรวจพื้นที่จริง ซึ่งเป็น กฎหมายที่ให้ความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อต้องการสงวนพื้นที่ป่าไว้ให้ได้ ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ ตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ทันตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้น

### 5.1.3 สภาพสังคม

สภาพสังคมในช่วงปี พ.ศ.2500 - 2506 เป็นช่วงที่รับเปลี่ยนแปลงจากชาตินิยมเป็น เสรีนิยม โดยรัฐบาลมุ่งเน้นส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนาบุคคลให้สอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจ

และอุตสาหกรรม การศึกษามุ่งผลิตคนเพื่อรับใช้ภาคเอกชนแทนที่ความคิดเดิมเคยมุ่งผลิตคนเพื่อรับราชการมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รวมการศึกษาไว้ที่สำนักงานรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้กำกับดูแล ได้รวมมหาวิทยาลัยที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ มาสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สังกัดกระทรวงเกษตร มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์สังกัดกระทรวงสาธารณสุขให้โอนมาสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อดูแลการศึกษาตั้งแต่ประถมจนถึงชั้นมหาวิทยาลัยรวมไว้ที่แห่งเดียวจะได้บริหารการศึกษาไปในทิศทางเดียวกัน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลเอง มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการ เพื่อประสานงานการพัฒนากระทรวงต่าง ๆ

ด้านการปฏิวัติสังคม เนื่องจากประชาชนมีความยากจนและไม่มียานพาหนะมาก จึงเกิดปัญหาโสเภณีจำนวนมาก และกระทำกันอย่างเปิดเผยโดยรัฐรับจดทะเบียน มีเจ้าสำนักกรมเขียวเป็นที่อับอายขายหน้าชาวต่างประเทศที่พบเห็น ได้ตราพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ.2503 และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2539) นับว่าเป็นผลงานชิ้นโบว์แดงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อโสเภณีถูกปราบจับมาแล้วไม่มีอาชีพ จึงตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลบางจำพวก เพื่อฝึกอาชีพให้ที่ปากเกร็ด และยังได้ตราพระราชบัญญัติล้อเลื่อน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2502 ขึ้น เพื่อห้ามจดทะเบียนสามล้อถีบรับจ้างในเขตพระนครและธนบุรีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2503 เป็นต้นมา และได้ริเริ่มตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 เพื่อรักษาบ้านเมืองให้สะอาด ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับ

ในด้านการยุติธรรม ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน โดยกำหนดให้ดำเนินคดีได้รวดเร็วเหมาะสมและมีอำนาจลงโทษเฉียนตีเด็กได้

ในด้านการประกอบอาชีพ มีพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 เพื่อจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์แก่ผู้ที่มีสวนยางพาราเก่า ให้มีทุนมาเปลี่ยนต้นยางเก่าเป็นต้นยางใหม่ซึ่งพันธุ์ดีกว่า เป็นการเพิ่มผลผลิตยาง มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

ที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2500 โดยเลิกจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการกสิกรรม โดยจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ก็ฉวยโอกาสมีที่ดินจำนวนมากถึง 22,000 กว่าไร่ด้วย

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ เห็นว่าการสูบฝิ่นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และการมีโรง สูบฝิ่นอย่างถูกกฎหมายเป็นการมอมเมาประชาชน เป็นที่อับอายขายหน้าชาวต่างชาติ ประกอบ กับในช่วงเวลานั้นรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 37 ยกเลิกการสูบฝิ่น และระงับการขายฝิ่นทั่วราชอาณาจักร เป็นผลให้การสูบฝิ่นเป็นสิ่งผิด กฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2502 ทำให้ผู้ที่เคยติดฝิ่นหันไปใช้ยาเสพติดชนิดอื่น เช่น เฮโรอีน มอร์ฟิน มากขึ้น จึงต้องตราพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2502 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2504 เพื่อเพิ่มโทษแก่ผู้ติดยาเสพติดให้โทษ และส่งเสริมให้ผู้ติดยา เข้า รับการรักษา โดยยกเว้นโทษให้และให้ถือว่าผู้ติดยาเป็นผู้ป่วย และยังได้ตราพระราชบัญญัติฝิ่น (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2502 และ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2503 เพื่อกำหนดราคาค่าฝิ่นเพื่อให้เป็นเกณฑ์ ในการคำนวณค่าปรับ เมื่อมีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฝิ่น และให้ส่งฝิ่นที่เหลืออยู่จาก การเลิกจำหน่ายฝิ่นไปขายให้โรงงานผลิตยา เพื่อนำไปผลิตยารักษาโรคในต่างประเทศได้

จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านสังคมมีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นปัจจัยหลักในการกำหนด กฎหมายที่ตราออกมาปรับใช้สังคม อาจเรียกได้ว่าปัจจัยด้านสังคมเป็นสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ที่ตราออกมาเพื่อตอบสนองบริบททางสังคมในช่วงเวลานั้น

#### 5.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและองค์ระหว่างประเทศ

จะเห็นว่าธนาคารโลก ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และองค์การช่วยเหลือ ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (ไอ.ซี.เอ.) มีบทบาทต่อการตรากฎหมายในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน การทหาร การส่งเสริมอุตสาหกรรมของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2506 เป็นอย่างมาก กฎหมายบางฉบับตราออกมาตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ ธนาคารโลก หรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลก ไอ.ซี.เอ. ตามโครงการช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา เช่น พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันดี พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พระราชบัญญัติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติเวนคืน เพื่อสร้างทางสายหลักต่าง ๆ เช่น โชคชัย-เดชอุดม สายกรุงเทพ-นครปฐม สายรังสิต-สระบุรี สายสัตหีบ-นครราชสีมา เพื่อใช้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ล่าภัยอาวุธจากท่าเรือสัตหีบ ไปขึ้น เครื่องบินรบที่สนามบินจังหวัดนครราชสีมา โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานทัพหลักของสหรัฐอเมริกา ในสงครามเวียดนาม เหล่านี้เป็นเหตุผลที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาชี้แนะในการพัฒนาปัจจัยโครงสร้าง พื้นฐานและการพลังงาน การคมนาคมให้สะดวก โดยมุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นหัวทอกในการ ต่อต้านการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้

พระราชบัญญัติที่เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มาเกี่ยวข้องกับ กระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ.2500 - 2506 คือ พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการ ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ.2502 ระบุในเหตุผลในการตรากฎหมายว่า

...โดยที่รัฐบาลมีหนทางที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ ความช่วยเหลือนี้บางส่วนได้รับในรูปเงินกู้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อ ให้ท่านาจรัฐบาลทำการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือนี้...

จะเห็นได้ว่าธนาคารโลก องค์การช่วยเหลือระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (ไอ.ซี.เอ.) และสหรัฐอเมริกา มีบทบาทมากในการเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไทย จึงมีบทบาทกำหนดเงื่อนไขที่ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการ นิติบัญญัติ ส่งผลให้ในช่วงปี พ.ศ.2500 - 2506 มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้าง ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน และริเริ่มทำแผนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวกว่า การแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้าที่เคยทำอยู่แต่เดิม โดยมุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นหัวทอกในการ ต่อต้านการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น

## 5.2 บทบาทของข้าราชการ พรรคการเมือง สมาชิกสภาและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาของกฎหมายที่ออกมา

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 กระบวนการในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายทั้งในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2500 - 2501 และในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2502 - 2506 จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะอนุมัติกฎหมายออกมาบังคับใช้กับประชาชนนั้น มีกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เข้ามามีส่วนสัมพันธ์ ทั้งโดยตรงคือการเสนอร่างกฎหมาย และโดยอ้อม คือ เป็นผู้สนับสนุนให้มีกฎหมายนั้น ๆ ออกมาใช้บังคับ โดยจัดเป็นกลุ่ม ๆ ได้ดังนี้

### 5.2.1 ข้าราชการ

ข้าราชการที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก เพราะในสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ.2500 - 2501 เป็นสภาเดียวที่มีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทที่ 1 ราษฎรเลือกตั้งมาและประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ต่อมาในสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2502 - 2506 เป็นสภาเดียวที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด 240 คน เป็นข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ทั้งสิ้น 232 คน อีก 8 คน เป็นนักธุรกิจและอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าสภานั้นส่วนใหญ่สมาชิกเป็นข้าราชการ อาจเรียกได้ว่าสภาข้าราชการ และในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการ และมีอยู่ช่วงหนึ่งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ำทับลัดกระทรวงรักษาการในตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย จะเห็นได้ว่ามีข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ทั้งในสภาและในคณะรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสมาชิกสภาและคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อสภาทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่า เมื่อสภามีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและข้าราชการก็เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นกฎหมายจึงผ่านสภาได้ง่าย และในการพิจารณากฎหมายไม่มีการอภิปรายโต้เถียงกันในเรื่องเนื้อหาสาระมากนัก มีพระราชบัญญัติจำนวนมากที่ผ่านสภาโดยไม่มีการอภิปรายเลย

ในชั้นกรรมาธิการมักจะตั้งกรรมาธิการ 3 คนบ้าง 5 คนบ้าง ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนน้อย และกำหนดเวลาแปรญัตติส่วนใหญ่ 7 วัน คณะกรรมาธิการวิสามัญส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยให้เหตุผลว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ จะเป็นผู้เข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่จะตราออกมาเป็นอย่างดีเท่ากับการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายที่จะตราออกมาใช้บังคับ ดังนั้น กฎหมายที่ตราออกมานี้ในช่วง พ.ศ. 2500-2506 นี้ ส่วนใหญ่จึงเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การบริหารราชการ เพื่อสนองตอบตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ มาไว้ที่ตัวนายกรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของตน สังเกตได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2506 จะมีมากถึง 43 ฉบับ พิจารณาแล้วส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่นายกรัฐมนตรี ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไม่มีเรื่องการกระจายอำนาจเลย ที่เห็นได้ชัดในเรื่องการจัดทางงบประมาณ คือ เดิมมีการจัดทางงบประมาณเป็น 2 ส่วน ส่วนกลางจัดตั้งที่กรมต่าง ๆ และส่วนภูมิภาคจัดตั้งที่จังหวัด ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณในปี พ.ศ. 2501 และได้ตราขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2502 รวมอำนาจการจัดตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง และบริหารงบประมาณโดยกรมต่าง ๆ โดยเรียกว่า "หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ" ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการและรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี

กฎหมายที่ให้ประโยชน์โดยตรงต่อตัวข้าราชการได้ตราออกมาใช้บังคับมาก ที่เห็นชัดคือ พระราชบัญญัติยศทหาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2497 มาตรา 12 ได้บัญญัติว่า นายทหารที่มียศจอมพล จอมพลเรือ หรือจอมพลอากาศให้รับราชการได้ตลอดชีวิต ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการอื่นและเป็นการฝ่าฝืนความจริง แม้เจ็บป่วยก็จะลาออกไม่ได้เพราะมีกฎหมายบังคับในรับราชการ

จนตลอดชีวิต ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสหหาร (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2501 ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวให้รับราชการได้เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ

และที่เห็นได้ชัดคือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2500 พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและค่าพาหนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับเบี้ยประชุมของกรรมการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2500 ซึ่งช่วงเวลานั้นมีสมาชิกสภาส่วนใหญเป็นข้าราชการ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2502 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติเงินเดือนข้าราชการที่ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ.2502 และได้มีการพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญในปี พ.ศ.2501 ซึ่งขอแก้ไขให้ข้าราชการตุลาการใน 3 ตำแหน่งนี้รับราชการต่อไปได้อีก 5 ปี คือตำแหน่งประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลฎีกาให้เกษียณอายุ 65 ปี ส่วนข้าราชการอื่นให้เกษียณอายุ 60 ปี ซึ่งไม่เป็นธรรมและเพื่อประโยชน์ต่อตัวผู้พิพากษาเอง ไม่ใช่ว่าประโยชน์ของประชาชน โดยได้พยายามเสนอเข้าสู่สภาถึง 2 ครั้ง แต่ไม่รับหลักการกฎหมายนี้จึงตกไป เหล่านี้ล้วนแต่ตราออกมาเพื่อให้สวัสดิการและความมั่นคงแก่ตัวข้าราชการผู้มีส่วนในการเสนอร่างกฎหมาย และพิจารณาร่างกฎหมาย ทำให้ประโยชน์แก่ตัวข้าราชการเอง

### 5.2.2 พรรคการเมือง

ในช่วงแรกคือ สภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2500 - 2501 เป็นรูปสภาเดี่ยว ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคตามกฎหมาย แต่ไม่มีการดำเนินการทางการเมืองเต็มรูปแบบ ไม่มีนโยบาย พรรคที่แน่นอน พรรคควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ เพราะไม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง สมาชิกพรรคเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของพรรค เมื่อไม่ได้ประโยชน์ตามต้องการก็ย้ายพรรค หรือไม่ยกมือสนับสนุนกฎหมายสำคัญของรัฐบาล พรรคการเมือง จึงถูกมองว่าเป็นสาเหตุแห่งความวุ่นวาย ก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของ

รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงริเริ่มโดยสมาชิกพรรคแต่ละคน พรรคไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต่อมาในปี พ.ศ.2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปฏิวัติและยุบพรรคการเมืองที่เป็นสาเหตุแห่งความวุ่นวายนั้นเสีย และห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง จนร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและประกาศใช้ในปี พ.ศ.2511 จึงได้ตราร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองในช่วงเวลานั้นจึงไม่มีบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและไม่เกี่ยวข้องโยงใยกับกระบวนการนิติบัญญัติเลย

### 5.2.3 สมาชิกสภา

ปัจจัยด้านสมาชิกสภานั้นแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก พ.ศ.2500 - 2501 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2502 - 2506 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดจำนวน 240 คน มีทหารและตำรวจจำนวน 180 คน ข้าราชการพลเรือน 52 คน นักธุรกิจ 3 คน อื่น ๆ 5 คน เมื่อพิจารณาดูภูมิหลังด้านอาชีพของสมาชิกแล้ว ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการถึง 232 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 240 คน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบดูถึงการพิจารณากฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2501 นั้น มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งครึ่งสภา การพิจารณากฎหมายในปี พ.ศ.2500-2501 ได้ตราพระราชบัญญัติออกมา 32 ฉบับ และในปี พ.ศ.2501 - 2502 จำนวน 27 ฉบับ ส่วนกฎหมายที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดนั้น มีกฎหมายผ่านสภาในปี พ.ศ.2502 - 2506 จำนวน 251 ฉบับ เฉลี่ยแล้วปีละ 50 - 60 ฉบับ ซึ่งมากเป็น 2 เท่าของสภาที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งร่วมอยู่ด้วย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งร่วมอยู่ด้วย จะมีการอภิปรายโต้เถียงในเนื้อหาสาระของกฎหมายกันอย่างกว้างขวาง และมีร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านนายข้าราชการที่เสนอเข้าสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี



พ.ศ. 2501 ถึง 2 ครั้ง แต่ไม่รับหลักการ ส่วนสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมักจะได้รับหลักการและผ่านตลอด 3 วาระ ไม่มีการอภิปรายถึงหลักการหรือเนื้อหาสาระของกฎหมายนั้น ๆ มีเพียงแก้ไขถ้อยคำจำนวนเพียงเล็กน้อย บางพระราชบัญญัติไม่มีการแก้ไขเลย ไม่มีการอภิปราย จึงทำให้กฎหมายผ่านสภาไปจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของกฎหมาย กฎหมายที่ออกโดยสภาที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งรวมอยู่ด้วยจะมีการพิจารณารอบคอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่ากฎหมายที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และในช่วงสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ จึงออกกฎหมายมาเพื่อสนองความต้องการของส่วนราชการ ในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ เพื่อสนองต่อนโยบายการพัฒนาประเทศของฝ่ายบริหาร ที่มุ่งเน้นการพัฒนาปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ปรับปรุงระบบราชการ และส่งเสริมพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ส่งเสริมการผลิตด้านเกษตรกรรม เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานและการก่อสร้างการคมนาคม เพื่อตอบสนองนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่จะให้มีน้ำไหลไปสว่าง ทางดี สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงถูกมองว่าเป็นสภาตรายาง เพื่อประทับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความชอบธรรม และดูศักดิ์สิทธิ์ในการใช้บริหารประเทศตามนโยบายของรัฐบาล

ที่กล่าวมาแล้วนั้นพิสูจน์ได้ว่ารัฐสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งร่วมอยู่ด้วยนั้น ตรากฎหมายได้รอบคอบ มีคุณภาพ มีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่ารัฐสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งถูกมองว่าตรากฎหมายออกมาด้วยความรวดเร็วและตอบสนองความต้องการของส่วนราชการและตัวข้าราชการผู้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายมากกว่าจะตอบสนองความต้องการของประชาชน

#### 5.2.4 กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลานั้น คือ กลุ่มนักวิชาการข้าราชการ านยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำทางการเมือง ยินดีรับฟังความคิดเห็นของคนหนุ่มรุ่นใหม่ ๆ ที่ไปศึกษามาจากต่างประเทศ โดยรวบรวมนักวิชาการจัดตั้งเป็นสภานในด้านต่าง เช่น สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีบุคคลต่าง ๆ อยู่เบื้องหลังในตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น ท่านอาจารย์บุญชนะ อรรถากร ได้เสนอแนวความคิดในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น โดยจัดตั้งตามแนวทางของประเทศออสเตรเลีย และมีส่วนร่วมในการคิดจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คุณอำนวย วีระวรรณ มีส่วนร่วมในทีมเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการเริ่มหลักการใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อนจึงเกิดขึ้นมาในช่วงนี้จำนวนมาก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโครงการเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม การวางแผนพัฒนาประเทศระยะกลางและระยะยาว แทนการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เคยปฏิบัติอยู่เดิม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพลังงาน และก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานล้วนเกิดมาจากการเสนอแนวคิดของกลุ่มข้าราชการนักวิชาการทั้งสิ้น

ส่วนกลุ่มพ่อค้า และองค์กรเอกชนในรูปแบบสมาคมต่าง ๆ ไม่เข้มแข็งพอและไม่มีพรรคการเมืองเชื่อมโยง จึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงเวลานั้นได้ กฎหมายส่วนใหญ่จึงเกิดจากการริเริ่มของส่วนราชการและนโยบายของรัฐบาลที่หยิบยื่นให้ประชาชน

#### 5.3 ผลงานการตรากฎหมาย

ภายใต้สภาพการเมืองการปกครองในรูปแบบเผด็จการ โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำทางการเมืองโดยรัฐสภาเป็นรูปสภาเดียว ไม่มีสภาที่สองคอยตรวจสอบการตรากฎหมาย

สมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งหมด ภายใต้สภาพเศรษฐกิจที่เป็นยุคทองฟื้นฟูประเทศ  
 เร่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และเร่งผลผลิตการเกษตรเพื่อชดเชยการขาดดุลการค้า  
 และอยู่ในช่วงปฏิวัติจัดระเบียบสังคม และต่อต้านสงครามเย็นที่มีเป้าหมายที่จะแผ่ขยายลัทธิคอม-  
 มิวนิสต์มาสู่ประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2506 ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย  
 กับสหรัฐอเมริกา ธนาคารโลก และองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 (องค์การ ส.ป.อ.) หรือ ซีโต้ ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามอยู่ เหล่านี้  
 ท้าให้กฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นดังนี้

5.3.1 กฎหมายที่ออกมาส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มุ่งหมายจะฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจที่ตกต่ำและงบประมาณ  
 ประมาณปีละ 100 ล้านบาท ซึ่งในปี พ.ศ. 2501 - 2502 นี้รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดเพิ่มภาษี  
 จำนวนมาก รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดเพิ่มภาษีดังกล่าวและยังได้เงิน  
 ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายตามงบประมาณ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาปัจจัย  
 โครงสร้างพื้นฐาน จึงได้ตราพระราชบัญญัติกู้เงินถึง 2 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2500 และปี พ.ศ. 2502  
 เพื่อให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินต่างประเทศมาช่วยเหลือในการจัดสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและ  
 จัดตั้งงบประมาณ แม้การกู้เงินจากต่างประเทศมาจัดทางงบประมาณรายจ่ายของรัฐจะผิดหลักการ  
 งบประมาณแต่ก็ต้องปฏิบัติ และได้ตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามเงื่อนไขและคำแนะนำของ  
 ธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกา เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟ พระราชบัญญัติการทำเรือ พระราช  
 บัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติ  
 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม  
 แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 ตราขึ้นเพื่อให้เอกชนกู้เงินจากธนาคารโลกและองค์กรเอกชนใน  
 สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ตราออกมาในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เน้นหนัก  
 ในเรื่องการก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 ฉบับที่ 1 ที่เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2504 เพื่อจัดเตรียมแหล่งพลังงานคอยให้การสนับสนุนอุตสาหกรรม  
 จึงก่อสร้างเขื่อนยันฮี การไฟฟ้าลิกไนท์ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนสายหลักสำคัญต่างๆ ในปี พ.ศ.2502 มีถึง 24 ฉบับ ซึ่งคิดเป็น 1 ใน 3 ของพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นในปีนั้น เช่น ถนนสายกรุงเทพ-นครปฐม ราชบุรี-เดชอุดม รังสิต-สระบุรี เป็นต้น และยังคงก่อสร้างการชลประทานเพื่อส่งเสริมการผลิตข้าว ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง เพื่อรองรับเงื่อนไขที่จะจ่าย ไฟไปยังประชาชนได้อย่างทั่วถึง จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มี อำนาจครอบงำสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามตราขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาปัจจัยโครงสร้าง พื้นฐาน ตามคำขวัญการพัฒนาที่ติดปากในช่วงเวลานั้นว่า จะต้องมี "น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี ประชาชนมีงานทำ" เพื่อพัฒนาชนบท โดยมุ่งเน้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อต่อต้านการ รุกรานของลัทธิคอมมิวนิสต์ จะเห็นได้ว่าผลงานการนิติบัญญัติในช่วงปี พ.ศ.2500 - 2506 ส่วนใหญ่เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน ที่ริเริ่มโดยรัฐบาล เป็นผู้หยิบยื่นให้ประชาชน

5.3.2 เมื่อพิจารณาดูพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2500 - 2506 แล้ว เป็น กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการ ปฏิบัติราชการ สนองตอบนโยบายของรัฐบาลและส่วนราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายและต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นการเขียนกฎหมายให้อำนาจส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจในการปฏิบัติให้ บรรลุเป้าหมายของส่วนราชการ จะเห็นได้จากในปี พ.ศ.2502 มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม หลายฉบับ เพื่อรวมอำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการ พัฒนาและการส่งเสริมอุตสาหกรรม การทหาร ความมั่นคงต่าง ๆ ที่เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ รัฐบาลประสบความสำเร็จตามนโยบายไปไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษา การตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งเป็นการรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่นายกรัฐมนตรี และเป็น กฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมาสนองตอบนโยบายของรัฐบาล คือ สำนักงบประมาณโอน จากกระทรวงการคลังมาจัดตั้งใหม่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานสภาการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก (ก.อ.ส.) สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) เหล่านี้เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ในสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาบางหน่วยงานได้พัฒนาโดยตราพระราชบัญญัติยกฐานะ เป็นสภาหรือหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2506 นั้น ผลงานการตรากฎหมายได้ตราขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เพิ่มอำนาจให้หน่วยราชการ และจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นใหม่ ๆ เพื่อสนองตอบการบริหารงานของรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย ซึ่งไม่ได้มีรากฐานมาจากข้อเรียกร้องหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.3.3 ผลงานการตรากฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2506 พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์นั้นไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะรวมตัวกันเพื่อผลักดันกฎหมายต่าง ๆ ออกมาเลย แม้ในช่วงปี พ.ศ. 2500 - 2501 จะยังมีพรรคการเมืองอยู่ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง แต่ก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ ไม่สามารถควบคุมลูกพรรคได้ เป็นการรวมตัวกันก่อตั้งพรรคตามกฎหมายเท่านั้น แต่การเสนอกฎหมายเป็นไปแบบที่สมาชิกแต่ละคนเป็นผู้เสนอ ไม่ใช่เสนอในรูปพรรคการเมือง ซึ่งความไม่มีวินัยของสมาชิกพรรค มีการแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีต่าง ๆ เรียกร้องผลประโยชน์จากพรรค เมื่อไม่ได้ตามต้องการก็อภิปรายเรวรน ไม่ยกมือสนับสนุนกฎหมายสำคัญของรัฐบาลทำให้รัฐบาลไม่มั่นคง ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เคยกล่าวไว้ว่าสมาชิกสภาในระบบพรรคการเมืองนั้น เป็นสาเหตุของความวุ่นวายจนต้องจ่ายเงินซื้อเพื่อรักษาความสงบในสภา ด้วยเหตุนี้เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติเมื่อปี พ.ศ. 2502 จึงยุบเลิกพรรคการเมืองและห้ามตั้งใหม่ และในรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ได้นำหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเด็ดขาดมาใช้ โดยห้ามสมาชิกสภาเป็นนายกรัฐมนตรี ในทางกลับกัน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ก็จะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ สภาไม่มีการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม ไม่มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และไม่ต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาก่อนที่รัฐบาลจะเข้ารับบริหารประเทศ แต่ในทางปฏิบัติมีการแถลงนโยบายแต่ไม่ต้องลงมติ และหลักการนี้ก็ไปปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2511 ด้วย ฉะนั้น พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์จึงไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายใด ๆ ได้

ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนร่วมในการเสนอแนวความคิดและสนับสนุนร่างกฎหมายต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับมากในช่วงเวลานั้น คือ กลุ่มนักวิชาการข้าราชการที่สนับสนุนกฎหมายให้ออกมาเพื่อประโยชน์แก่ตัวข้าราชการในด้านให้สวัสดิการและความมั่นคงในการรับราชการ ดังเช่นพระราชบัญญัติสหภาพที่กำหนดให้นายทหารที่มียศจอมพลรับราชการได้ตลอดชีวิต ซึ่งตราออกมาใช้บังคับอยู่ถึง 3 ปี และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาเกษียณอายุ 65 ปี ในขณะที่ข้าราชการอื่นเกษียณอายุ 60 ปี ที่พยายามเสนอถึง 2 ครั้ง แต่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ.2500 แต่ถ้าเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นข้าราชการเกือบทั้งสภากฎหมายฉบับนี้คงผ่านแน่นอน