

บทที่ 5

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาและกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย ในระหว่าง พ.ศ.2516-2526

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับบัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวบทของรัฐธรรมนูญแล้วรัฐสภาควรเป็นผู้ที่อนุมัติร่างกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย แต่ตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมีได้แยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง และเป็นอิสระต่อกันกล่าวคือ ในรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ก็เป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารรัฐสภาจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล และใช้อำนาจตามที่รัฐบาลประสงค์เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ในลักษณะที่เป็นการตอบแทนที่ตั้งตนเองเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภา ส่วนในรัฐสภาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภามาก และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร ซึ่งจะควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลอีกที เมื่อฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า โดยที่คณะรัฐมนตรียังออกเสียงลงมติในการอนุมัติร่างกฎหมายในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีกตำแหน่งหนึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรี หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเสนอ จึงผ่านการพิจารณาอนุมัติ ใช้เป็นกฎหมาย มากกว่าที่สมาชิกฝ่ายค้านเสนอ นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญปี 2521 ยังกำหนดให้วุฒิสภาที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร มีจำนวนใกล้เคียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจเทียบเท่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ ทำให้ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจของวุฒิสภาในการคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำรงอยู่ในตำแหน่งของตน ดังนั้น การที่รัฐสภาจะมีอำนาจในการตรากฎหมาย เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภา และอำนาจทางการเมืองของรัฐสภาในขณะนั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอีกหลายประการ ที่ทำให้มีการเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา และมีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนบทบาทของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ โดยเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นกฎหมาย ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และปัญหาของกลุ่มอิทธิพลเหล่านั้นในแต่ละช่วงเวลา ดังจะได้กล่าวต่อไป

5.1 สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมายซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

5.1.1 สภาพทางการเมือง

สภาพการเมืองไทยในระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526 มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ไปตามสภาพการเมืองแบบประชาธิปไตย เผด็จการ และแบบกึ่งประชาธิปไตยโดยในสภาพการเมืองแบบประชาธิปไตย ในช่วงระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งกลุ่มนิสิต นักศึกษา กรรมกร และชาวไร่ ชาวนา มีบทบาทในการเรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐบาลและรัฐสภาได้มาก กระบวนการนิติบัญญัติของไทยก็ได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นจำนวนหลายฉบับ เช่น ได้มีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเนื่องเกี่ยวกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 พ.ศ.2516 เพื่อให้ผู้ชุมนุมประท้วงไม่ต้องรับโทษ ส่วนผู้ที่ถูกจับกุมตัวก็ให้ปล่อยออกมาทั้งหมด พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 199 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2515 พ.ศ. 2518 ให้ปล่อยตัวผู้ซึ่งถูกควบคุมตัวในข้อหากระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นประกาศที่ขัดต่อหลักสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนของชาวนา ชาวไร่ ได้มีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลางในเรื่องการให้กู้ยืมเงิน เพื่อลงทุน การจัดหาที่ดินให้ทำกินการขยายราคาผลผลิตเกษตรกรขั้นต้น ออกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เพื่อเพิ่มมาตรการการเช่าให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรมากขึ้น และออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อีกด้วย

ในส่วนของกรรมกรได้มีการออกพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 เพื่อให้สิทธิผู้ใช้ แรงงานในการนัดหยุดงานและเรียกร้องความเป็นธรรมต่อนายจ้าง โดยมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มลูกจ้างเพื่อต่อรองกับนายจ้าง ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับสภาพการเมืองในช่วงระหว่าง 6 ตุลาคม 2519 ถึง 21 เมษายน 2522 ซึ่งเป็นสภาพการเมืองแบบเผด็จการที่มีทั้งเผด็จการแบบพลเรือน ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการกล่าวกันว่าเป็นเผด็จการแบบพลเรือนที่รุนแรงกว่าเผด็จการทหาร กล่าวคือในช่วงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีการปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจัง กว้างขวางและรุนแรงจนแยกไม่ออกว่าเป็นคอมมิวนิสต์ จริงหรือไม่ และไม่มีการนิรโทษกรรมต่อนิสิต นักศึกษาที่ชุมนุมกันที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ทำให้นิสิตนักศึกษา ต้องหนีเข้าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งได้มีการปฏิวัติ รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 พ.ศ. 2521 ทำให้นิสิต นักศึกษาเริ่มออกมาขอตัวต่อทางการมากขึ้น

อย่างไรก็ตามได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ตลอดจนอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ สามารถดำเนินการปราบปรามภายนอกเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยยังให้อำนาจในการค้นสถานที่หรือจับตัวบุคคลโดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ กำหนด อยู่เช่นเดิม

ส่วนสภาพการเมืองในช่วงระหว่าง 22 เมษายน 2522 ซึ่งเป็นวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม 2526 เป็นสภาพการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย กระบวนการนิติบัญญัติจะออกมาในแบบที่เป็นประชาธิปไตย และเผด็จการไปพร้อม ๆ กัน ในส่วนที่เป็นประชาธิปไตยก็เช่นการออกพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการอัญจย พ.ศ.2525 เป็นต้น

ในส่วนที่เป็นเผด็จการ ได้มีการออกพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2523 เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถต่ออายุราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกออกไปอีก 1 ปี เป็นการออกกฎหมายเพื่อคนเพียงคนเดียว และแสดงให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลในการครอบงำรัฐสภาได้เป็นอย่างดี

5.1.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2526 มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยมากพอควร โดยเริ่มตั้งแต่การขึ้นราคาน้ำมันของประเทศในตะวันออกกลางในครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2516 และสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และการขึ้นราคา น้ำมันของประเทศในตะวันออกกลางครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2522 ทำให้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไข และป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันได้โดยฉับพลัน โดยไม่ต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แยกปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0201/68 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ให้สถานีบริการและร้านค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ขายน้ำมันได้เฉพาะในระหว่างเวลา 06.00 น. ถึง 18.00 น. ของทุกวัน เพื่อเป็นการประหยัดการใช้ น้ำมัน โดยพระราชกำหนด ดังกล่าวในเบื้องต้นแรกให้มีผลบังคับใช้เพียง 1 ปี แต่สภาวะการขาดแคลนน้ำมันมีระยะเวลายาวนาน จึงต้องมีการขยายเวลาบังคับใช้ออกไป และยังคงบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนของการช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในช่วงระหว่างที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายหลังวิกฤตการณ์ น้ำมันทั้ง 2 ครั้ง ได้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มภาษีขาเข้า เพื่อเป็นกำแพงภาษีทำให้สินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรมีราคาแพงขึ้น และผู้ผลิตภายในประเทศสามารถแข่งขันทางด้านราคาได้ อีกทั้งยังได้มีการออกกฎหมายมาลดภาษี หรือยกเว้นภาษีสินค้าบางรายการ ให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศไทย ตลอดจนได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เพื่อเพิ่มมาตรการจูงใจให้นักลงทุน จากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยมีเงินทุนจากประเทศญี่ปุ่นไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้โรงงาน ต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย และก่อสร้างอย่างไม่เป็นระเบียบ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522 ขึ้น เพื่อกำหนดเขตการจัดตั้งโรงงานให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน เพื่อความเป็นระเบียบ และรัฐจะได้ให้บริการทางด้านสาธารณูปโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 เพื่อให้ศาลสามารถดำเนินการทางแพ่งต่อผู้ตั้งหรือต่อเติมโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาตได้อีกด้วยหรือถอนเครื่องจักร หยุดประกอบกิจการโรงงาน หรือรื้อถอนโรงงานได้ตามสมควรด้วย

เนื่องจากธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรมได้ขยายกิจการใหญ่โต และมีทุนทรัพย์ในการดำเนินการนับพันล้านหมื่นล้านทำให้มีการออกพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2521 เพื่อให้บริษัทที่มีกิจการใหญ่โต มีทุนทรัพย์ และผู้ร่วมประกอบการเป็นจำนวนมาก มีผู้ถือหุ้นมากเป็นบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ผู้ถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ มากขึ้น อันจะช่วย

ให้เป็นการระดมเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ซึ่งได้มีการออกพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ไปตั้งแต่ พ.ศ. 2518 และได้มีการออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็นบริษัทมหาชน จำกัด อีกด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีพระราชบัญญัติที่ออกมาเพิ่มภาษีเพื่อให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อลดภาระการขาดดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และแก้ปัญหาเงินคงคลัง โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2521 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และได้มีการออกพระราชบัญญัติ เพื่อเพิ่มภาษีน้ำมันอีกหลายฉบับด้วย

5.1.3 สภาพทางสังคม

สภาพสังคมไทยในช่วงหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ตกอยู่ในความวุ่นวายจากการเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชน เนื่องจากการถูกปิดกั้นความคิดเห็นทางการเมือง และถูกกดขี่ทางด้านสิทธิ เสรีภาพ โดยในเรื่องที่มีการร้องเรียนนั้น "สิทธิของสตรี" ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่มีการเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายให้สิทธิของผู้หญิง เท่าเทียมกับผู้ชายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 28 วรรคสองซึ่งบัญญัติว่า "ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" การเรียกร้องดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากสภา และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2519 ดังที่ได้กล่าวไว้ในกรณีศึกษา

จากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงจากเน้นการผลิตทางด้านเกษตรกรรม มาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้ผู้ที่ทำงานในทางอุตสาหกรรมในระดับบริหาร หรือหัวหน้า จะต้องมีความรู้ ความชำนาญที่สูงขึ้น จึงทำให้ต้องมีการขยายการศึกษาในด้านต่าง ๆ ให้สูงขึ้นถึงในระดับปริญญาตรี จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา พ.ศ. 2518 เพื่อให้การศึกษาและผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี อีกทั้งยังได้มีการออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517 เพื่อยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่ เป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร ตามพระราชบัญญัติสถาบัน เทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ. 2518 อีกด้วย

ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหาร ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในภูมิภาค และส่วนกลาง เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความสามารถในการบริหารงานและรองรับนิสิตและนักศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากรโดยได้มีการออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522

นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 เพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบแตกต่างไปจากเดิม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพการงานสามารถ เพิ่มพูนความรู้ของตนเองให้ถึงในระดับปริญญาตรี โดยไม่ต้องเข้าชั้นเรียน การศึกษาใช้ระบบสื่อการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือวิธีการอย่างอื่น ที่ผู้ศึกษาสามารถเรียนได้ด้วยตนเอง และเป็นกรรองรับผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมปลาย ที่มีมากขึ้น ตามนโยบายการขยาย การศึกษาของรัฐบาล

ในส่วนของการศึกษาในระดับต่ำกว่าชั้น ปริญญาตรี นั้น ในระดับประถมศึกษา ได้มีการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเข้าเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษาทุกคน เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็น และให้มีการศึกษา ภาคบังคับ 6 ปี ตามแผน การศึกษาในระดับประถมศึกษาจาก 7 ปี เหลือ 6 ปี

ในส่วนของ การประกอบอาชีพนั้น เนื่องจากในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516-2526 ประเทศไทยอยู่ในระหว่างการพัฒนาประเทศกิจการก่อสร้างต่าง ๆ จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามความต้องการ ทั้งของทางราชการและทางธุรกิจเอกชน คิดเป็นเงินจำนวนมหาศาลโดยเฉพาะงานก่อสร้างขนาดใหญ่ เป็นกิจการที่ต้องใช้ความระมัดระวังสูงและต้องใช้วิทยาการแผนใหม่ หลายอย่างประกอบกัน จึงต้องมี การออกพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพก่อสร้าง พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการ ประกอบอาชีพก่อสร้าง เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายและเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประชากรตามชนบทอพยพเข้ามาทำงานใน กรุงเทพมหานครและในเมืองใหญ่ ๆ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด และมีราคาแพง จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยในราคาที่ถูกลง โดยอาศัยอยู่ร่วมกันในอาคารเดียวกัน และมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในห้องชุดของตน เป็นการออกกฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรของสังคม ที่เข้ามาอยู่ในตัวเมืองมากขึ้น และที่ดินมีราคาแพงเกินกว่าที่จะซื้อที่ดินเพื่อสร้างบ้านเป็นของตนเองได้ดังที่กล่าวไว้ในกรณีศึกษา

5.2 โครงสร้างของสภาและบทบาทของสมาชิกสภา

5.2.1 โครงสร้างของสภา

ในระหว่าง พ.ศ. 2516-2526 กระบวนการตรากฎหมายของไทยได้ดำเนินการโดยสภาที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งมีทั้งที่เป็นรูปแบบสภาเดี่ยว ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 และ ชุดที่ 2 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 และระบบสองสภาที่มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521

กระบวนการตรากฎหมายในรูปแบบของสภาเดี่ยว ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งเกือบทั้งหมด อันได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2515) สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) จะมีกระบวนการในการพิจารณาและอนุมัติกฎหมายที่ค่อนข้างรวดเร็ว การรับหลักการในวาระที่ 1 และการอภิปรายเรียงมาตราใน วาระที่ 2 สมาชิกมักไม่ค่อยอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอมากนัก และลงมติอนุมัติในวาระที่ 3 อย่างรวดเร็วการดำเนินงานของสภาเปรียบเสมือนตรายางของฝ่ายบริหารในการอนุมัติกฎหมาย เพื่อรองรับความชอบธรรมของฝ่ายบริหารเท่านั้น

สมาชิกสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภา จะต้องเป็นผู้รับรองตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญปี 2515 จะต้องมีส่วนรับรองอย่างน้อย 20 คน ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่ต้องมีส่วนรับรองแต่ต้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติรับรองแทน สำหรับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) สมาชิกสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

จากการศึกษาถึงกระบวนการตรากฎหมายของสภาที่มาจากการแต่งตั้งในระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2526 นี้ ปรากฏว่า สภาที่มาจากการแต่งตั้งที่เป็นระบบสภาเดี่ยวเกือบทั้งหมดถูกตั้งขึ้นในช่วงระยะเวลาที่การเมืองของไทยอยู่ในช่วงการเมืองแบบเผด็จการ และการได้มาของสภาก็มาจากการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ที่ได้มาจากการปฏิวัติรัฐบาลตนเองของจอมพลถนอม สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) และสภา

ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ได้มาจากการปฏิวัติของพลเรือเอก สงัด ชลช้อย เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2520) ที่ได้มาจากการปฏิวัติของพลเรือเอกสงัด ชลช้อย เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ทำให้การได้มาของสมาชิกสภาเป็นการแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภา จึงถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารที่คณะปฏิวัติแต่งตั้งพวกของตนเองเข้าไป โดยมีสิ่งที่ยืนยันได้ชัดเจนก็คือ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาดังกล่าวเป็นการเสนอกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมด จำนวนของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานสภาและได้รับการลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายมีจำนวนมากหรือเกือบทุกฉบับ และการใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็กระทำด้วยความรวดเร็วไม่ค่อยมีการอภิปราย หรือขอแปรญัตติแต่อย่างใด

แต่กระบวนการในการตรากฎหมายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2516) ซึ่งเป็นสภาเดียวที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน กลับมีกระบวนการตรากฎหมายที่แตกต่างจากสภาอื่น ๆ กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่น้อยที่สภาไม่อนุมัติ โดยคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา 140 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมาย 107 ฉบับ ขอดอน 10 ฉบับ และตกไปถึง 23 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอได้รับอนุมัติเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับสภาชุดอื่น ๆ โดยสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา 129 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมาย 38 ฉบับ ขอดอน 9 ฉบับ และตกไป 82 ฉบับ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่สภาชุดนี้ ได้มีการจัดตั้งขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นสภาที่มีลักษณะพิเศษที่ได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม และได้มาในช่วงที่ประชาธิปไตยเริ่มเบงบาน จึงไม่จัดอยู่ในสภาภายใต้ระบบการเมืองแบบเผด็จการเช่นสภาแต่งตั้งอื่น ๆ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ทั้งในวาระรับหลักการ และการพิจารณารายมาตรา (การแปรญัตติ) ใช้เวลาในการพิจารณายาวนานกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 ที่เป็นสภาภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน และยาวนานกว่าสภาแต่งตั้งชุดอื่น ๆ เป็นอันมากเนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ถือว่าตนมีศักดิ์ศรีและไม่เกรงกลัวรัฐบาลการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ของสมาชิกสภาเป็นไปอย่างไม่เกรงใจรัฐบาล และไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลหลายฉบับ¹ เป็นการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติที่ใกล้เคียงกับการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

¹ สมพร ใช้บางยาง "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 101.

เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างในเรื่องการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพระราชบัญญัติระหว่างสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) กับสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2516) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็จะได้ยกตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยสภา แต่ละสภาดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2516 พ.ศ.2516 ของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ซึ่งได้พิจารณาหลังจากการประชุมในเรื่องอื่น ๆ หลายเรื่องแล้วจึงพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันเป็นกฎหมายที่สำคัญที่จะต้องพิจารณาเพื่อนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่กระทำความผิดในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เพื่อลดแรงกดดันจากฝ่ายต่าง ๆ และแสดงความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การอภิปรายในชั้นรับหลักการ มีสมาชิกลุกขึ้นอภิปรายกันอย่างกว้างขวางที่สุดในบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาในช่วง 2 เดือน ที่สภาดำรงอยู่แต่ก็มีสมาชิกอภิปรายเพียง 9 คน สำหรับในวาระที่ 2 นายประกอบ หุตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เสนอให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาและพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ซึ่งไม่มีสมาชิกสภามีความเห็นเป็นอย่างอื่น การพิจารณาในวาระที่ 2 มีสมาชิกอภิปรายอีกเพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่เป็นการแปรญัตติเพื่อแก้ไขถ้อยคำ แต่ในที่สุดก็ไม่มี การแก้ไขข้อความใด ๆ การพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ใช้เวลาอย่างรวดเร็วและลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายได้ รวมเวลาในการประชุมทั้งสิ้น 1 ชั่วโมง 55 นาที²

พระราชบัญญัติทั้งหมดรวม 23 ฉบับ ที่เสนอผ่านสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วที่สุดในบรรดาสภาที่มาจากการแต่งตั้งทุกชุด กล่าวคือในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจำนวน 23 ฉบับ ใช้เวลาในการประชุมเพียง 3 ครั้ง คือวันที่ 5 พฤศจิกายน 2519 ใช้เวลาระหว่าง 09.34-10.22 น. รวมเวลาเพียง 48 นาที พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้น 4 ฉบับ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2519 ใช้เวลาระหว่าง 09.35 - 13.14 น. รวม 3 ชั่วโมง 39 นาที พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้น 9 ฉบับ และวันที่ 19 พฤศจิกายน 2519 ใช้เวลาในการประชุมระหว่าง 09.35-12.40 น. รวม 3 ชั่วโมง 5 นาที พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้น 10 ฉบับ ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 23 ฉบับ สภาชุดนี้ใช้เวลารวมกันเพียง 7 ชั่วโมง 32 นาที เท่านั้น

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 34", วันที่ 15 พฤศจิกายน 2516, หน้า 466-501.

สาเหตุที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความรวดเร็วเช่นนี้ ก็เนื่องจากการที่มีสมาชิกเพียง 24 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ไปในเวลาเดียวกัน การพิจารณาร่างกฎหมาย จึงมีการเสนอให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา 3 วาระรวด เกือบทั้งหมด มีเพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองบางตำแหน่ง พ.ศ.2519 เพียงร่างเดียวเท่านั้นที่ส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่ง เพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษา และแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2520 ของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญที่จะจัดตั้งศาลแพ่งธนบุรี และศาลอาญาธนบุรีเพิ่มขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลแพ่งและศาลอาญา โดยเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการที่จะต้องจัดตั้งศาลดังกล่าวเสร็จสิ้นลง ได้มีสมาชิกลุกขึ้นเพื่อขอให้ปิดอภิปราย และที่ประชุมลงมติรับหลักการโดยใช้เวลาประมาณ 10 นาที การอภิปรายในวาระที่ 2 ไม่มีสมาชิกลุกขึ้นอภิปราย และได้มีการลงมติในวาระที่ 3 ด้วยเวลาอันรวดเร็วภายใน 5 นาที³

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2522 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2520) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่สำคัญมาก ที่สภาจะต้องพิจารณางบประมาณรายจ่ายของทุกกระทรวง ทบวง กรม มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ถึง 92,000 ล้านบาท แต่ในการประชุมเพื่อรับหลักการของสภากลับใช้เวลาเพียง 6 ชั่วโมง ซึ่งนับว่าน้อยมาก ในวาระที่ 2 สภาใช้เวลาในการอภิปรายเพียงประมาณ 3 ชั่วโมง และลงมติเห็นชอบกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว⁴

เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2518 พ.ศ.2517 พิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ.2516) ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2518 ไว้เพียง 48,000 ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี 2522 ถึง 44,000 ล้านบาทแต่การพิจารณาใน

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 4 และครั้งที่ 8", วันที่ 24 ธันวาคม 2519 และวันที่ 21 มกราคม 2520, หน้า 240-256.

⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 41 และครั้งที่ 51" วันที่ 11 สิงหาคม 2521 และวันที่ 22 กันยายน 2521, หน้า 306-403 และ 2-251.

วาระที่ 1 ซึ่งเป็นชั้นรับหลักการสภาได้ใช้เวลาในการพิจารณารวมประมาณ 9 ชั่วโมง⁵ โดยในวาระที่ 2 ใช้เวลาในการอภิปรายถึง 11 ชั่วโมง 35 นาที⁶ เป็นการใช้เวลาในการพิจารณามากกว่าในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) มากพอสมควร

กระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 อันประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสภาทั้งสองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติที่จะต้องมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผ่านทั้ง 2 สภา การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียววุฒิสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณาในชั้นถัดไป วุฒิสภามีสิทธิที่จะแก้ไขหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี แต่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากกว่าวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการเสนอร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากโดยสภาผู้แทนราษฎร ปี 2518 เสนอ 269 ฉบับ ปี 2519 เสนอ 373 ฉบับ และปี 2522 เสนอ 410 ฉบับ แต่ได้ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาเพียง 14,1 และ 51 ฉบับ ตามลำดับ ทั้งนี้ก็เนื่องจากการอภิปรายอย่างกว้างขวางของสภาในการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับ มีจำนวนสมาชิกที่ลุกขึ้นอภิปรายมากมาย จึงทำให้เวลาในการประชุมต้องให้ระยะเวลายาวนานกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาที่มาจากการแต่งตั้งในระบบเผด็จการมาก การผ่านร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจึงต้องใช้เวลา และทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปเพราะการยุบสภาในต้นปี 2519 และการปฏิวัติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เกือบทั้งหมด ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาน้อยนั้น ก็เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพียง 104 ฉบับ คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ จึงมีบทบาทในการสกัดกั้นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาเป็นอันมาก

⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(ชุดที่ 2) ครั้งที่ 51", วันที่ 9 สิงหาคม 2517, หน้า 175-322.

⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 8" วันที่ 7 พฤศจิกายน 2517, หน้า 111-513.

ถ้าพิจารณาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นว่า ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายน้อยมาก แต่ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มีร่างพระราชบัญญัติเสนอเข้าสภา 104 ฉบับ อนุมัติถึง 59 ฉบับ ซึ่งนับว่ามากพอสมควร ทั้งนี้ก็เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 เป็นสภาในระบบประชาธิปไตย ที่นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง การพิจารณาร่างกฎหมายไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ดังเช่น สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ที่สภาตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของฝ่ายบริหาร และการผ่านร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้รับการกลั่นกรอง จากคณะกรรมการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกอยู่ด้วยมาก ก่อนแล้วขั้นหนึ่ง

การพิจารณา ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 ได้พิจารณากันอย่างกว้างขวางและใช้เวลายาวนาน เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอโดยสมาชิกสภา และมีกฎหมายผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนน้อย เช่นเดียวกับ ร่างของสมาชิกสภาซึ่งแม้ว่าจะมีเปอร์เซ็นต์การผ่านการพิจารณาสูงกว่าร่างของสมาชิกสภาแต่การ พิจารณาก็เป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากการที่ฝ่ายบริหารตกอยู่ ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำและทหาร ดังเช่นสภาที่มาจากการแต่งตั้งอื่น ๆ

ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้รับการพิจารณาเร็วกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภา เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมา จากข้าราชการประจำหรือทหารเป็นจำนวนมาก สามารถกดดันให้สมาชิกสภาฝ่ายรัฐบาลยอมยก มือให้กับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเพื่อกองความเป็นฝ่ายรัฐบาลที่จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าการเป็นฝ่ายค้านต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ ปี 2517 และ ปี 2521 แม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ จะกำหนดให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่ยับยั้งและช่วยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจาก สภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้นแต่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ปี 2521 ยังให้อำนาจวุฒิสภาในการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยว กับความมั่นคง ของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้ผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและการเงินที่สำคัญ ๆ ที่จะมึผลต่อการ ดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อ เป็นการประกันว่าจะสามารถอาศัยการสนับสนุนจากวุฒิสภาให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ได้รับ

การอนุมัติ และมีสาระเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด⁷ ซึ่งในระหว่างปี 2522-2525 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาออกมา 26 ฉบับ* วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ปี 2521 จึงมีบทบาทในการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ปี 2517 พอสมควร

วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ปี 2517 มีจำนวนเพียง 100 คน ซึ่งน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีบทบาทในการตรากฎหมายน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรมากโดยห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสภา ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง สภาที่ 2 จะมีบทบาทน้อยกว่า สภาแรกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ใช้เวลาในการพิจารณาน้อยมากเป็นจำนวนหลายฉบับ แต่ก็ได้พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับอย่างละเอียดรอบคอบ และจริงจัง โดยมีการซักถามเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และนโยบายของร่างพระราชบัญญัติ กับทั้งมีการอภิปราย และดำเนินรัฐบาลอย่างกว้างขวาง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น 23 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมาย 15 ฉบับ ตกไป 3 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 5 ฉบับ

สำหรับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ปี 2521 ในบังคับของบทบาทยุเฉพาะกาลมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ (ทหาร) และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้วุฒิสภาอยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาล การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีสมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณากลับกรองเท่าที่ควรไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายหรือซักถามเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแม้แต่เล็กน้อย ไม่มีการท้วงติง หรือซักถาม และใช้เวลาในการพิจารณาน้อยมาก และลงมติรับหลักการหรืออนุมัติเป็นกฎหมายหลังจากฝ่ายรัฐบาลหรือวุฒิสภาชี้แจงเสร็จ โดยไม่มีเสียงคัดค้านไม่เห็นด้วยแม้แต่เสียงเดียว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาช่วงนี้จึงมีลักษณะเป็นสภาตรายาง รับฟังและให้การรับรองพระราชบัญญัติมากกว่าการพิจารณากลับกรองตามวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา⁸ โดยวุฒิสภา

⁷ พีระศักดิ์ จันทวรินทร์ "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทยชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522-18 มีนาคม 2526)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2529, หน้า 86.

* ดูรายละเอียดในบทที่ 3

⁸ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ "ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 204.

ได้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 51 ฉบับ จากที่เสนอมา 59 ฉบับ และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี 147 ฉบับ จากที่เสนอมาทั้งหมด 149 ฉบับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าวุฒิสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมด และแม้แต่ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ผ่านออกมาเป็นกฎหมายเหมือนกัน แสดงให้เห็นถึงการไม่ได้ใช้บทบาทในหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร

5.2.2 บทบาทของสมาชิกสภา

บทบาทของสมาชิกสภาในที่นี้จะหมายถึงบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งในรูปแบบของสภาเดี่ยว ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2515 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2520) และบทบาทของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาทั้งหมดที่กล่าวมา ข้างต้นนี้ ต่างมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ นับตั้งแต่การเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติร่างกฎหมาย ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สมาชิกของแต่ละสภาจะมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด ก็อยู่กับความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และอำนาจทางการเมืองของสภาว่ามีมากน้อยเพียงใดโดยในช่วงของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สมาชิกสภาไม่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติมากเท่าที่ควร สมาชิกมักไม่ค่อยเสนอร่างกฎหมาย และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2520) สมาชิกไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้เลย ร่างกฎหมายส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจึงเป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภา สมาชิกส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีการอภิปราย หรือขอแปรญัตติใด ๆ และการพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากสภาทั้งสิ้น เป็นสภาที่ได้มาโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และอยู่ในสภาวะการเมืองแบบเผด็จการ สมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและทหาร ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติ หรือรัฐบาล จึงทำให้สมาชิกสภาในช่วงเวลาดังกล่าวมีบทบาทต่อกฎหมายที่ออกมาในรูปของการรับฟัง และการรับรองร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตามความต้องการของฝ่ายบริหาร

แต่ในช่วงของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 (23 ธันวาคม 2516 - 25 มกราคม 2518) ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งเหมือนกัน สมาชิกสภากลับมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมาก การแสดงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติกระทำได้ดีกว่า สภา

แต่งตั้งที่ผ่านมา และในช่วงที่ศึกษาอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติถึง 55 คน จำนวน 129 ฉบับ⁹ โดยกลุ่มนักกฎหมาย และทนายความเป็นกลุ่มอาชีพที่เสนอร่างพระราชบัญญัติมากที่สุดถึง 44 ฉบับ รองลงมาคือ กลุ่มอาชีพพนักงานเมือง เสนอ 33 ฉบับ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากนักกฎหมาย และทนายความ เป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านตัวบทกฎหมาย กระบวนการในการนำเสนอ ความเหมาะสม วิธีการและงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายดีกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ๆ ส่วนพนักงานเมืองเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองในฐานะที่ผ่านการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาแล้วย่อมรู้ถึงบทบาทและหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนสถาบันนิติบัญญัติได้ดี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและเสนอโดยสมาชิกสภา และการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด สมาชิกสภาได้อภิปรายอย่างกว้างขวาง มีการพิจารณาไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ 3 ฉบับ และไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีในวาระที่ 3 อีก 2 ฉบับ¹⁰ ซึ่งไม่เคยมีปรากฏในสภาแต่งตั้งอื่น ๆ เลย

ร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ยังแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย และสอดคล้องต่อสภาวการณ์ในขณะนั้น โดยเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขคำสั่งของคณะปฏิวัติหลายฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ โดยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2515 พ.ศ. ซึ่งเป็นกรณีการสั่งลงโทษจำคุก 3 อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน นายบุญเกิด หิรัญคำ และอนันต์ ภักดีประไพ ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2514 พ.ศ. เกี่ยวกับการห้ามมั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง มีจำนวนตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2514 พ.ศ. เกี่ยวกับการห้ามอุทธรณ์ฎีกาสำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร เป็นต้น

บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ในการพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็เป็นอีกบทบาทหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นสภาแต่งตั้งที่มีสมาชิกเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดอีกประการหนึ่งโดยมีสมาชิก หลายคนได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่สำคัญ ๆ คือ การเสนอให้ยกเลิกวุฒิสภาของนายอมร จันทรสมบูรณ์¹¹ และการแก้ไข

⁹ สมพร ไซ้บางยาง "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516", หน้า 108-112.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

¹¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 19" วันที่ 19 ธันวาคม 2517, หน้า 497-499.

เรื่องอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งฯ เป็น 18 ปี บริบูรณ์ และอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็น 23 ปี ของนายกระมล ทองธรรมชาติ¹² ซึ่งเป็นไปตามเสียงเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอและตกไปเพราะ สภาสิ้นสภาพเนื่องจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ เป็นกฎหมายที่มีคุณค่าต่อสังคม หากได้รับการพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองลูกหนี้เกี่ยวกับการปราบปรามนายทุนเงินกู้ ซึ่งเรียกเก็บดอกเบี้ย ในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ของนายอมร จันทรสมบูรณ์ นายจรูญ สุภาพ และนายไพจิตร เอื้อทวีกุล ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา เกี่ยวกับการเพิ่มโทษผู้ที่กระทำผิดฐานหมิ่นประมาท อันเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ส่วนบุคคล ของนายจรูญ สุภาพ¹³ เป็นต้น

สำหรับในช่วงที่เป็นสภาผู้แทนราษฎร กระบวนการตรากฎหมายจะมีความซับซ้อนมากขึ้น เริ่มแต่การเสนอร่างกฎหมาย ที่มีสมาชิกเสนอเข้าสภาเป็นจำนวนมากและมีระยะเวลาในการพิจารณายาวนานกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับไม่ว่าจะเป็นของสมาชิกสภา หรือของคณะรัฐมนตรี จะมีสมาชิกลุกขึ้นอภิปรายอย่างกว้างขวางทั้งในวาระรับหลักการและการแปรญัตติ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิงเช่นในสภาแต่งตั้ง โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 ที่อยู่ในช่วงของประชาธิปไตยเบ่งบาน สมาชิกสภาจะมีบทบาทต่อการร่างกฎหมายอย่างมาก การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ซึ่งก็เป็นผลดีที่จะทำให้กฎหมายออกมาอย่างมีคุณภาพ แต่ก็ทำให้การพิจารณากฎหมายเป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์ จนทำให้ในช่วงนี้มีกฎหมายออกมาบังคับใช้น้อยกว่าในช่วงอื่น ๆ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 จากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภาแทบทุกพรรคจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับจะมีการเสนอโดยสมาชิกพร้อมกันหลายฉบับ มีรายชื่อผู้ร่วมเสนอนับสิบคน ซึ่งในช่วงนี้มีสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติรวมกันถึง 642 ฉบับ แต่ออกมาเป็นกฎหมายเพียง 15 ฉบับ เท่านั้น สาเหตุก็เนื่องมาจากการที่สมาชิกใช้ระยะเวลาในการอภิปรายยาวนานและแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทำให้กฎหมายได้รับการพิจารณาได้ช้า และเมื่อมีการยุบสภา หรือการปฏิวัติ กฎหมายจึงตกไปเกือบทั้งหมด

¹² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานกิจการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516" กองการประชุม รัฐสภา.

¹³ สมพร ใ้บบางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516", หน้า 116.

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 นั้น จะมีบทบาทต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากเช่นกัน โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติถึง 410 ฉบับ แต่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ และการรับรองจากนายกรัฐมนตรี เข้าสู่สภาเพียง 104 ฉบับ และสมาชิกใช้เวลาในการอภิปรายทั้งในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ยาวนาน ซึ่งการพิจารณานอญมติร่างกฎหมายแม้จะใช้ระยะเวลายาวนานแต่ก็ยิ่งรวดเร็วกว่าในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายรัฐบาล ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารที่นายกรัฐมนตรี มาจากการแต่งตั้งและเป็นทหารทำให้มีกฎหมายออกมาในช่วงนี้มากกว่า ในช่วง พ.ศ. 2518 - 2519

5.3 พรรคการเมือง

ในช่วง พ.ศ. 2516 -2526 ได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้ 2 ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 ครั้ง ปรากฏว่ามีอยู่ 2 ครั้ง ที่ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร จำนวน 42 พรรค แต่ได้รับการเลือกตั้งเพียง 22 พรรค โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด 72 คน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร จำนวน 39 พรรค แต่ได้รับเลือกเพียง 19 พรรค โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด เช่นเดิม จำนวน 114 คน ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ได้มีการส่งผู้สมัครในนามกลุ่มต่าง ๆ โดยใช้ชื่อพรรคจำนวน 46 พรรค และมีผู้สมัครอิสระอีก 615 คน แต่ปรากฏว่ามีพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเพียง 14 พรรค และผู้สมัครอิสระอีก 63 คน โดยมีพรรคกิจสังคม ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 82 คน *

ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เห็นว่าพรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาความมั่นคงในระบบประชาธิปไตย การปล่อยให้พรรคการเมืองสร้างวิวัฒนาการด้วยตนเองต้องใช้เวลาและอาจไม่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย จึงจำเป็นต้องช่วยให้ระบบรัฐสภาไทยดำเนินไปได้ด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และมีน้อยพรรค จึงกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมือง และการเสนอร่างกฎหมายต้องมีสมาชิกสังกัดพรรคเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และต้องได้รับความเห็นชอบจากมติพรรคด้วย

* ดูรายละเอียดของจำนวนพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งได้ใน

ทำให้การเสนอร่างกฎหมาย โดยสมาชิกสภาจะเกิดขึ้นได้กับพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีสมาชิก ไม่น้อยกว่า 20 คน เท่านั้น ส่วนพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อยกว่า 20 คน จะไม่สามารถ เสนอร่างกฎหมายได้ ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ หรือพรรครัฐบาลเท่านั้น ที่สามารถใช้มาตรการทาง กฎหมายเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งตนได้รับมอบหมายมาจากประชาชน ทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้แทนของพรรคมิใช่ผู้แทนของปวงชน¹⁴

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกไม่ น้อยกว่า 20 คน อยู่ 3 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ 72 คน พรรคธรรมสังคม 45 คน และพรรคชาติไทย 48 คน ส่วนการเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2519 มีอยู่ 4 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ 114 คน พรรคชาติไทย 56 คน พรรคกิจสังคม 45 คน และพรรคธรรมสังคม 28 คน และแม้ว่า ในการเสนอร่างกฎหมายจะต้องมี สมาชิกในพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง และได้รับความเห็นชอบจากมติของพรรคก็ตาม แต่ ก็มีจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกเข้าสู่สภาทั้งสิ้นถึง 642 ฉบับ จึงเห็นได้ว่า พรรคการเมือง (โดยกรรมการกลางของพรรค) มีบทบาทน้อยในการกำหนดนโยบายและหลักการ ในการมีมติให้ ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคของตนเองเข้าสู่การพิจารณาของสภา ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติ เสนอเข้าสู่สภาจำนวนมาก และมีร่างพระราชบัญญัติ จำนวนมากที่เข้าช้อน กับร่างพระราชบัญญัติของพรรคอื่น ๆ

แต่ถึงแม้ว่า พรรคการเมืองจะมีบทบาทน้อยในการ กำหนดนโยบายและหลักการใน การมีมติให้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกเข้าสู่สภาแต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างพระราช บัญญัติต้องผ่านความเห็นชอบจากพรรค ทำให้พรรคสามารถพิจารณาเนื้อหาสาระตลอดจนเงื่อนไข เวลาของการเสนอว่ามีความสอดคล้อง กับแนวทางหรือนโยบายพรรค และมีความเหมาะสมเพียงใด ซึ่งพรรคอาจจะมีมติไม่เห็นชอบ เปลี่ยนแปลงข้อความต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดระยะเวลาในการนำ เสนอร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามมติพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของร่างพระราช บัญญัติ จะต้องเคารพมติ และปฏิบัติตามมตินั้น เป็นการควบคุมการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดย พรรคการเมืองก่อนขั้นหนึ่ง ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติ ที่เข้าสู่สภามีความสำคัญมากยิ่งขึ้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทน้อยมากสำหรับการปฏิบัติการทาง การเมืองในสภา สายสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่เด่นชัดและไม่

¹⁴ ฐิติพร ขำน้ำคู้, "หลักประชาธิปไตยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย"

(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 101-112.

แน่นแฟ้น¹⁵ เท่าที่ควร ในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภา ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของพรรค และไม่ต้องมีสมาชิกพรรครับรอง เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 สมาชิกสภา จึงเสนอกฎหมายตามความคิดริเริ่มของตนเอง โดยไม่ผ่านความเห็นชอบของพรรค ซึ่งแม้ว่าได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ออกมาใช้บังคับก็ไม่มีผลต่อตัวสมาชิกมากนัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในส่วนของบทเฉพาะกาล กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ภายหลังจากวันที่ 22 เมษายน 2526 เมื่อสมาชิกทำผิดและพรรคขับออกจากพรรคก็ไม่ทำให้การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หดสภาพไปด้วย ทำให้สมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองภายหลังจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองบังคับใช้ ยังมีอิสระจากพรรคเป็นอย่างมากและไม่มีอิทธิพลต่อการเสนอร่างกฎหมาย และการพิจารณาอนุมัติกฎหมายมากนัก

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในช่วงของบทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จะยังไม่บังคับให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีส่วนสมาชิกพรรคการเมือง และพรรคการเมืองรับรองก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาจะต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเสียก่อนจึงจะนำเสนอเข้าสู่สภาได้ ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาส่วนใหญ่ จึงตกไปเนื่องจากการที่คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ไม่ให้การรับรองเป็นจำนวนมาก

บทบาทของพรรคการเมืองต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ใน คณะกรรมาธิการ ทั้ง 4 ประเภท คือ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญ คณะกรรมาธิการร่วม และคณะกรรมาธิการเต็มสภา โดยยึดหลักสำคัญ 2 ประการคือ¹⁶

1. ความสนใจและความรู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมาธิการที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่ง
2. การกระจายกรรมาธิการให้ทั่วถึง เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคมีโอกาสมันจะมีบทบาทในคณะกรรมาธิการได้

ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเข้ามามากก็จะสามารถให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคของตนเข้าดำรงตำแหน่งในกรรมาธิการ แต่ละคณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะมี

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 114.

¹⁶ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 219-226.

ผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามความต้องการของพรรคการเมืองนั้นได้

5.4 ข้าราชการ

ข้าราชการจะมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้าง รูปแบบ และจำนวนสมาชิกรัฐสภาว่ามีข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งมากน้อยเพียงใด อีกทั้งจะต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ทางการเมืองว่าเป็นเผด็จการ ประชาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งสามารถดูได้จากการดำรงตำแหน่ง ในคณะรัฐมนตรีของข้าราชการ และการได้มาของคณะรัฐมนตรีว่าได้มาโดยบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ได้มาโดยบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ หรือได้มาโดยบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งบทบาทของข้าราชการในช่วง พ.ศ. 2516-2526 จะมีมากน้อยเพียงใดสามารถแยกออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ

1) บทบาทของข้าราชการในรูปแบบของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง หรือสภาเดียว ข้าราชการจะเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมาก เนื่องจากข้าราชการจะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐมนตรี หรือ เป็นสมาชิกสภา ทำให้ข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งตนเองเป็นผู้บริหาร ทำให้การออกกฎหมายในช่วงที่สภาจากการแต่งตั้งนี้ออกมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ซึ่งเป็นสภาชั่วคราว มีอายุการดำรงอยู่เพียง 29 วัน แต่ได้ออกกฎหมายมาบังคับใช้ถึง 23 ฉบับ และกฎหมายทั้งหมด เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการทั้งสิ้น

ข้าราชการจะเข้าไป ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาในสภาแต่งตั้งชุดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก* กล่าวคือ ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 1 มีสมาชิก 299 คน เป็นทหาร ตำรวจ ตุลาการ ข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ รวม 269 คน ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีสมาชิก 299 คน เป็นข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และตุลาการ รวม 152 คน ในสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) มีสมาชิก 24 คน เป็นทหารประจำการทุกคน ในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีสมาชิก 340 คน เป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน รวม 245 คน ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ.2520) มีสมาชิก 360 คน เป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน รวม 316 คน

* โปรดดูรายละเอียดได้ในบทที่ 3.

นอกจากจะมีข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเป็นจำนวนมากแล้ว ในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารยังประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่เช่นกัน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรีในขณะที่รัฐสภามาจากการแต่งตั้ง

ภูมิหลังอาชีพ \	รัฐบาล	รัฐบาลชุดที่ 33 15 ต.ค. 2516 - 22 พ.ค. 2517	รัฐบาลชุดที่ 34 27 พ.ค. 2517 - 14 ก.พ. 2518	รัฐบาลชุดที่ 39 22 ต.ค. 2519 - 20 ต.ค. 2520	รัฐบาลชุดที่ 40 12 พ.ย.2520- 23 พ.ค. 2522
1.ข้าราชการทหารและตำรวจ					
1.1 ทหารบก		3	3	2	6
1.2 ทหารเรือ		2	1	1	2
1.3 ทหารอากาศ		1	1	1	1
1.4 ตำรวจ		3	2	10	-
2. ข้าราชการพลเรือน		17	21	1	19
3. นักธุรกิจ		1	3	3	5
4. พลเรือนอื่น ๆ		-	-	-	-
รวม		27	31	18	33
รวมข้าราชการทุกประเภท		26	28	15	28
นายกรัฐมนตรี		นายสัญญา ธรรมศักดิ์	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	นายธานินทร์ กรีวิเชียร	พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมนันทน์

ที่มา : รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530, หน้า 165-166.

จากการที่มีจำนวนข้าราชการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก ทำให้ข้าราชการมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายของสมาชิกสภา ซึ่งแม้ว่าในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ซึ่งอยู่ในสภาวาระการันท์ ทางการเมืองที่มีข้อขัดแย้งการแต่จำนวนข้าราชการในคณะรัฐมนตรี และสภาก็ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายมากกว่าที่สมาชิกสภาเสนอ*

จะเห็นได้ว่าในสภาแต่งตั้งข้าราชการจะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการออกกฎหมายในทุกกระบวนการนับแต่การเสนอร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งสิ้นทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้ เป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการเป็นส่วนใหญ่ เช่น การออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และทำให้มีการเพิ่มจำนวนหน่วยงานในระดับกรมขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานของทางราชการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านองค์กร และ จำนวนบุคลากร การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวจำนวน 25 ฉบับ เกิดขึ้นในช่วงที่รูปแบบของสภามาจากการแต่งตั้งถึง 23 ฉบับ** ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของระบบราชการที่ต้องการขยายอำนาจของตนเองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2) บทบาทของข้าราชการในรัฐสภาแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ข้าราชการจะมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติน้อยกว่าในสภาแต่งตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก หรือคณะรัฐมนตรี ทำให้ข้าราชการที่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว จะต้องลาออกจากข้าราชการมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือต้องลาออกเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสภา หรือ รัฐมนตรี และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอีกด้วย ทำให้ในรัฐบาลชุดที่ 36 (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) ซึ่งมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่มีข้าราชการประจำลาออกมาเป็นรัฐมนตรีเลย แต่ก็มีรัฐมนตรีที่เคยเป็น

* คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ 140 ฉบับ เป็นกฎหมาย 107 ฉบับ สมาชิกสภาเสนอ 129 ฉบับ เป็นกฎหมาย 38 ฉบับ

** โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 1 ของบทที่ 4.

ข้าราชการอยู่บ้าง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีผู้เคยดำรงตำแหน่งข้าราชการ
จำนวนน้อย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 มีสมาชิก 269 คน เป็นข้าราชการ 33 คน

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 มีสมาชิก 279 คน เป็นข้าราชการ 62 คน
สำหรับสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 100 คน มีผู้เคยเป็นข้าราชการ จำนวน 61 คน

นอกจากนี้ในคณะรัฐมนตรีก็จะมีข้าราชการเป็นจำนวนน้อย ซึ่งสามารถแสดงได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรีในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

รัฐบาล	รัฐบาลชุดที่ 35 15 ก.พ. 2518 - 14 มี.ค.2518	รัฐบาลชุดที่ 36 17 มี.ค. 2518- 22 ม.ค. 2519	รัฐบาลชุดที่ 37 21 เม.ย. 2519- 23 ก.ย. 2519	รัฐบาลชุดที่ 38 25 ก.ย. 2519 - 6 ต.ค. 2519
ภูมิหลังอาชีพ				
1.ข้าราชการทหารและตำรวจ				
1.1 ทหารบก	1	3	1	3
1.2 ทหารเรือ	1	1	1	-
1.3 ทหารอากาศ	1	-	1	1
1.4 ตำรวจ	1	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	3	1	3	2
3. นักธุรกิจ	8	19	11	12
4. พลเรือนอื่น ๆ	14	8	11	13
รวม	29	32	28	31
รวมข้าราชการทุกประเภท	7	5	6	6
นายกรัฐมนตรี	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

ที่มา : รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจในประเทศไทย :
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง พ.ศ.2475-2530, หน้า 167-168.

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ห้ามข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และจำนวนผู้ที่เคยรับราชการที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี แล้วจะเห็นว่าข้าราชการน่าจะมียกเว้นบ้าง หรือไม่ควรมียกเว้นในกระบวนการนิติบัญญัติเลยทีเดียว เพราะผู้มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติ การเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ยังต้องพึ่งพาข้าราชการในการจัดทำร่างกฎหมาย และช่วยกำหนดนโยบายต่าง ๆ อยู่มาก จึงทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นมักจะเป็นเรื่องที่เกิดจากความต้องการของข้าราชการประจำเป็นหลัก มากกว่าความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง¹⁷ และแสดงออกมาโดยการเสนอร่างกฎหมายเพื่อออกมาบังคับใช้ตามนโยบาย นั้น

อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างกฎหมาย ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับแสดงให้เห็นถึงการพยายามที่จะลดอำนาจของข้าราชการประจำให้น้อยลงกว่าเดิม เช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญที่ 2 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนของตำรวจ¹⁸ โดยมีหลักการแก้ไขไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผูกขาดการสอบสวนคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียว แต่ให้พนักงานฝ่ายปกครองคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในจังหวัด นายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในอำเภอ เพื่อเป็นการคานอำนาจในการที่ตำรวจเป็นผู้สืบสวนเอง จับกุมเอง และสอบสวนเอง ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 อย่างท่วมท้นถึง 169 คน ต่อ 1 คน แล้วส่งให้คณะกรรมการพิจารณา แต่ยังไม่ทันที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาให้แล้วเสร็จก็ปิดสมัยประชุมสภา และได้มีการยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปแต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงการพยายามของสภาผู้แทนราษฎรที่จะออกกฎหมายมาเพื่อคานอำนาจของข้าราชการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาต่อไป

3) บทบาทของข้าราชการในรัฐสภาแบบกึ่งประชาธิปไตยตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ข้าราชการจะมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่ารัฐสภาแบบประชาธิปไตย แต่น้อยกว่ารัฐสภาแบบเผด็จการเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ก็ไม่ห้ามข้าราชการประจำที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและ

¹⁷ กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 113.

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา"รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญสมัยที่ 2) ครั้งที่ 10", วันที่ 25 กรกฎาคม 2518, หน้า 143-223.

วุฒิสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำ และคณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยข้าราชการประจำและพลเรือนในจำนวนที่ใกล้เคียงกันเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้วุฒิสภาในปี 2522 จำนวน 225 คน ยังประกอบไปด้วยทหาร และตำรวจ จำนวน 193 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.78 ของจำนวนวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า วุฒิสภาก็คือสภา ของข้าราชการประจำและอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง¹⁹

ตารางที่ 3 แสดงภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรีในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

รัฐบาล วุฒิสภาหลังอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 41 24 พ.ค. 2522- 10 ก.พ. 2523	รัฐบาลชุดที่ 42 18 ก.พ. 2523- 29 ก.พ. 2523	รัฐบาลชุดที่ 43 2524- 22 ม.ค. 2524	รัฐบาลชุดที่ 44 22 ม.ค. 2524- 19 ธ.ค. 2524	รัฐบาลชุดที่ 45 19 ธ.ค.2524- 30 เม.ย. 2526
1.ข้าราชการทหาร และตำรวจ					
1.1 ทหารบก	7	4	3	6	6
1.2 ทหารเรือ	2	2	2	3	2
1.3 ทหารอากาศ	4	3	2	2	2
1.4 ตำรวจ	2	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	17	8	6	10	7
3. นักธุรกิจ	6	5	18	11	16
4. พลเรือนอื่น ๆ	2	1	5	7	8
รวม	40	23	36	39	41
รวมข้าราชการทุก ประเภท	32	17	13	21	17
นายกรัฐมนตรี	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ที่มา : รั้งสรรค์ ธนะพรพันธ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530, หน้า 168-169.

¹⁹ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย", หน้า 197.

สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวคณะทหารและข้าราชการยังคงมีฐานอำนาจที่แข็งแกร่ง ทำให้อำนาจทางการเมืองที่เป็นจริงทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอ่อนแอกว่าอำนาจทางการเมืองของข้าราชการและคณะทหาร ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด ทำให้สถานภาพของสภาผู้แทนราษฎรขาดความแข็งแกร่งและไม่อาจดำเนินการในนโยบายที่สำคัญ ๆ ให้เป็นผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น โดยเฉพาะการพยายามเสนอร่างกฎหมายที่เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองก็ผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้ยากมาก

การยับยั้งร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 8 คน สมาชิกวุฒิสภา 6 คน และคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน ทำให้เมื่อรวมจำนวนสมาชิกวุฒิสภา กับบุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจะมีจำนวน 9 คน ซึ่งมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มี 8 คน และประกอบไปด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทในการยับยั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทางหนึ่งด้วย

การยับยั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน โดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการประจำไม่ให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งของข้าราชการ ที่ใช้ในการสกัดกั้นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของรัฐบาล

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีของวุฒิสภาจะไม่มี การท้วงติง หรือซักถาม และใช้เวลาพิจารณาน้อยมาก การลงมติรับหลักการหรืออนุมัติเป็นกฎหมายหลังจากฝ่ายรัฐบาล หรือประธานวุฒิสภาชี้แจงเสร็จ โดยไม่มีเสียงคัดค้าน เป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลเข้าครอบงำวุฒิสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งผู้นำทางทหารสูงสุด ซึ่งในอีกลักษณะหนึ่งก็เป็นผู้บังคับบัญชาของเหล่าสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นทหารเป็นส่วนใหญ่ การพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมาก็เหมือนกับเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นเอง

เมื่อข้าราชการเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติในเกือบทุกขั้นตอนทำให้กฎหมายที่ออกมา ยังคงเป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการเป็นส่วนใหญ่ เช่น การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายต่าง ๆ จำนวนมากไม่ว่าจะ เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งพระราชบัญญัติเหล่านี้ ออกมาเพื่อให้ราชการได้มีระเบียบวิธีปฏิบัตินับแต่การเข้าสู่ราชการจนกระทั่งออกจากราชการ

นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. 2523 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศได้อย่างทั่วถึง แต่ก็เป็น การขยายส่วนราชการเพิ่มขึ้น เพราะการจัดตั้งจังหวัดทำให้ต้องมีตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย ซึ่งเป็นการเพิ่มความสะดวกให้แก่ข้าราชการในการปฏิบัติราชการในพื้นที่ที่เล็กลง แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงต้องติดต่อกับทางราชการที่อำเภอเช่นเดิม

5.5 กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมกันเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตน โดยวิธีการกดดันให้สถาบันบริหารหรือนิติบัญญัติสนองความต้องการของกลุ่มตนในรูปใดรูปหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวกัน เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การนับถือศาสนา การมีเชื้อชาติเดียวกัน หรือมีหน้าที่อย่างเดียวกัน

การมีกลุ่มผลประโยชน์เป็นจำนวนมาก และกลุ่มเหล่านี้มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองพอ ๆ กัน จะทำให้การพัฒนาทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยเร็วขึ้น เพราะกลุ่มต่างๆ จะถ่วงดุลอำนาจของกันและกันไว้ และป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองหรือรัฐบาลมากเกินไป²⁰

กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม และพร้อมเสมอที่จะใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อต่อต้านการพยายามแทรกแซงของรัฐ โดยการสร้างองค์การขึ้นเป็นของตนเองเพื่อผลประโยชน์ในการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มต่อรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะมีบทบาทเป็นกรรมการที่คอยทำหน้าที่กำหนดกติกาการแข่งขันระหว่างกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน²¹

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ชี้ให้เห็นว่า สังคมไทยมีพลังเหนียวรั้งที่ต่อต้านการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยคณะบุคคลที่ยึดความสัมพันธ์แบบครอบครัว-เครือญาติ และความสัมพันธ์แบบนาย-ลูกน้อง การถูกปิดกั้นเสรีภาพในทางการเมืองที่มีอยู่ยาวนานโดยรัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์-จอมพลถนอม มิได้มีมาตรการผ่อนคลายเป็นให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างเป็นขั้นเป็นตอนทำให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมากมาย และกลุ่มเหล่านี้มีความเคลื่อนไหวสูงและทั่วด้าน โดยมีการชุมนุมประท้วงมากมาย และเป้าหมายการโจมตีมุ่งไปที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด²²

²⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, "การวิเคราะห์ระบบการเมือง" วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 (มกราคม 2517) : 116.

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. หน้า 134

²² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2520), หน้า 290.

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทมากมายภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มอาชีพ และกลุ่มพลังกดดันที่มีใช้กลุ่มอาชีพ ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมได้เฉพาะกลุ่มอาชีพ²³ เท่านั้น

กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มพลังกดดันที่ไม่ใช่กลุ่มอาชีพที่สำคัญในช่วงระยะเวลาดังกล่าว คือ กลุ่มนิสิต นักศึกษา ซึ่งมีลักษณะที่ต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการ และสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยตั้งเป็นศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและมีบทบาทในการต่อสู้ทางการเมืองมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2514 และประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่สามารถโค่นล้มการปกครองแบบรวบอำนาจของจอมพลถนอม และจอมพลประภาส จนสามารถสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นได้

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนกระทั่งถึงเหตุการณ์นองเลือด 6 ตุลาคม 2519 นักศึกษายังมีบทบาทอย่างกว้างขวางขบวนการนิสิต นักศึกษาได้เป็นหัวแรงเรียกร้องความเป็นธรรมให้ชนชั้นผู้ยากไร้ อันได้แก่ชาวลาว ชาวนา และกรรมกร ซึ่งถูกบีบคั้นมาเป็นเวลานาน การประท้วงการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยวิธีรุนแรง และไม่เลือกว่าเป็นผู้ก่อการร้ายจริงหรือไม่ และได้รณรงค์ต่อต้านนโยบายของสหรัฐในการตั้งฐานทัพของสหรัฐในประเทศไทย การประท้วงครั้งสำคัญ ๆ เช่นการประท้วงกรณีเผาบ้านนาทราย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อ้างว่าเป็นหมู่บ้านของคอมมิวนิสต์ กรณีดังแดงที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจับผู้ก่อการร้ายเผาในดังแดง การประท้วงการสร้างฐานเรดาร์ของกองทัพอากาศที่ดอยอินทนนท์ การเดินขบวนขับไล่ฐานทัพของสหรัฐอเมริกา และการสนับสนุนการเรียกร้องของชาวลาว ชาวนา²⁴ เป็นต้น

การดำเนินการของนิสิต นักศึกษา ในการกดดันรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการให้ปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมตามประกาศคณะปฏิวัติ และต้องการให้มีการออกกฎหมายเพื่อยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติที่ออกมาจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ จำนวนหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2501 พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นประกาศที่ขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปี 2517 ที่ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา" โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

²⁴ สุจิต บุญบงการ. การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 189-190.

หลังจากเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว นักศึกษาส่วนหนึ่งได้ไปเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จนกระทั่งพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ได้ยึดอำนาจรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้มีนโยบายอะลุ่มอล่วยกับขบวนการนักศึกษามากขึ้นคือมีนโยบายต้อนรับนักศึกษาที่หนีเข้าป่าให้มามอบตัวโดยไม่เอาผิดและให้เข้าศึกษาต่อด้วย ส่วนผู้ที่ถูกจับในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระหว่างวันที่ 4 ถึง วันที่ 6 ตุลาคม 2519 พ.ศ. 2521 ประกอบกับเกิดความแตกแยกในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้นักศึกษาทยอยเข้ามามอบตัว และใช้ชีวิตอยู่อย่างเรียบง่าย ๆ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง โดยหลังจากปี 2522 - 2526 เป็นต้นมาบทบาทของ นิสิต นักศึกษา ส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมภายในมหาวิทยาลัย การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองมีน้อยลง และเลือกเล่นในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น²⁵ การมีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงหลัง ๆ จึงมีบทบาทน้อยลงกว่าในช่วงแรก ๆ มาก

กลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพสามารถแบ่งเป็นกลุ่มผู้บริหารคือกลุ่มนักธุรกิจ และกลุ่มผู้ใช้แรงงาน คือ กรรมกรและชาวไร่ ชาวนา โดยในกลุ่มธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงบทบาททางการเมืองและความสัมพันธ์ทางการเมือง จากเดิมที่การดำเนินการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองโดยการสร้างความสัมพันธ์กับผู้นำทางทหารและบรรดาข้าราชการในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และจอมพลถนอม มาเป็นความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองโดยการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองและการจัดตั้งพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อใช้เป็นบันไดไต่เต้าไปสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งสามารถผลักดันกฎหมายต่าง ๆ ให้ออกมาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง

พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ในช่วงเวลานี้จึงเป็นพรรคของบรรดานักธุรกิจหลายพรรค ที่สำคัญคือ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคมมีนักธุรกิจสำคัญ ๆ เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร (นายธนาคาร) นายพงษ์ สารสิน (เจ้าของบริษัทไทยน้ำทิพย์) เป็นต้น ส่วนพรรคชาติไทยเป็นกลุ่มอุตสาหกรรม มีพลตรีประมาณ อติเรกสาร ซึ่งเป็นนักอุตสาหกรรมทอผ้า ทำให้พรรคชาติไทยมีนักอุตสาหกรรมทอผ้า และอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นจำนวนไม่น้อย²⁶ โดยมีนักธุรกิจได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 เป็นจำนวน 93 คนและ 82 คน จาก 269 คน และ 279 คน ตามลำดับ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198-199.

²⁶ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัลย์, "กลุ่มธุรกิจกับพัฒนาการทางการเมืองไทย".

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนารการเมืองไทย (กรุงเทพ : บริษัทประชาชน, 2529), หน้า 711.

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2522 นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักธุรกิจกับพรรคการเมืองก็เริ่มชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีนักธุรกิจได้รับเลือกตั้งถึง 112 คน จาก 301 คน และในคณะรัฐมนตรีก็มีนักธุรกิจเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมาก และอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีแทบทุกคนที่มาจากพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีธุรกิจส่วนตัวของตนทั้งสิ้น²⁷

การมีนักธุรกิจเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีทำให้กลุ่มบุคคลอาชีพนี้มีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยมากพอสมควร โดยการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาเพื่อประโยชน์แก่การประกอบธุรกิจของตน เช่น การออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่การประกอบธนาคารพาณิชย์ โดยเพิ่มบทบาทในการใช้เงินทุนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น และได้มีการออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมเงินสูงกว่าร้อยละ 15 ต่อปี ซึ่งเป็นการยกเว้นมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ห้ามมิให้มีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี อันเป็นประโยชน์ต่อสถาบันการเงิน

การดำเนินการของกลุ่มธุรกิจนอกจากจะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแล้วยังมีการจัดตั้งเป็นสมาคมต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนอีกด้วย เช่นในปี 2517 สมาคมประมง ได้เรียกร้องให้มีการแจกจ่ายน้ำมันในช่วงที่น้ำมันขึ้นราคา หรือสมาคมสิ่งทอสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลลดภาษีสินค้าขาเข้าวัตถุดิบ ลดค่ากระแสไฟฟ้า และลดอัตราดอกเบี้ยเป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการรวมกลุ่มทางธุรกิจ สามารถเรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายมาเพื่อประโยชน์ของกลุ่มได้พอสมควร

สำหรับการดำเนินการของกลุ่มกรรมกร และชาวไร่ ชาวนา นั้น เนื่องจากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนผู้ใช้แรงงาน เพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่รัฐมิได้เข้าไปควบคุมการเอาเปรียบของนายทุนอย่างจริงจัง ปล่อยให้ทุนผู้ประกอบการจัดการในเรื่องข้อขัดแย้งทางแรงงานเองเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อมีการเรียกร้องชุมนุมของกรรมกร โดยความร่วมมือของนิสิต นักศึกษาในการขอขึ้นค่าแรง และสิทธิต่าง ๆ ทำให้รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้สิทธิในการนัดหยุดงานแก่กรรมกร และให้สิทธิในการรวมกันเป็นสมาคมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การรวมตัวกันของกลุ่มกรรมกรจึงเกิดขึ้นและพัฒนาองค์กรที่เข้มแข็งขึ้นตามลำดับจนสามารถต่อรองกับรัฐบาล และนายจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นมาตรการของรัฐบาลในการควบคุมให้กลุ่มกรรมกรสามารถดำเนินกิจกรรมของตนเองภายใต้กติกาที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นด้วย

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 720-721.

ในกรณีของชาวไร่ ชาวนา ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความยากจน ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาช่วยเหลือจากการเอาไรต์เอาเปรียบของนายทุน เป็นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งการออกพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีส่วนมาจากการต่อสู้เรียกร้องของนักศึกษาที่ช่วยกระตุ้นให้กลุ่มชาวไร่ ชาวนา ซึ่งเป็นบุคคลส่วนใหญ่ของประเทศได้รู้จักการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของตนเองตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จึงเห็นได้ว่าในช่วงแรกของการศึกษากลุ่มนิสิต นักศึกษา กรรมกร และชาวไร่ ชาวนามีบทบาทต่อกระบวนการนิติบัญญัติในลักษณะต้องการได้สิทธิ เสรีภาพ ค่าครองชีพตลอดจนหลักประกันในการมีที่ดินทำกิน โดยกลุ่มนักศึกษามีบทบาทน้อยลงนับแต่ปี 2522 เป็นต้นมา ส่วนในกลุ่มธุรกิจจะมีบทบาทมากในช่วงที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อออกกฎหมายมาเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้มากนัก เนื่องจากข้าราชการยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง

5. เทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญการ

เทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญการ ในที่นี้จะหมายถึง "เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน" ซึ่งจะมีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ และส่วนใหญ่จะเป็นนักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์ และ นักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมาจากหน่วยงานนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ

การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเริ่มแรก (2504-2511) เป็นเวลาที่ระบบราชการปลอดจากการควบคุมทางการเมือง ข้าราชการที่เติบโตขึ้นในระบบราชการและมีส่วนสำคัญในกระบวนการวางแผนและปฏิบัติตามแผนจึงเกิดความเชื่อและทัศนคติที่เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีนั้น จะต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญแบบนักเทคนิค และการพัฒนาควรปลอดจากการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพัฒนาจะต้องเน้นความเห็นพ้องต้องกันมากกว่าปล่อยให้มีความขัดแย้ง ดังนั้น เมื่อมีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 ข้าราชการจึงไม่พอใจกับบทบาทของผู้แทนราษฎร และเมื่อมีการปฏิวัติ ในปี พ.ศ. 2515 นั้นสาเหตุสำคัญที่คณะปฏิวัติอ้างก็คือ การที่ผู้แทนราษฎรขัดขวางการบริหารราชการ²⁸

²⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 110-111.

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524) เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งวางแผนและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจยังคาดหวังว่าการส่งออกสินค้าเกษตรจะยังคงเป็นตัวจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้รอดพ้นจากความยุ่งยากทางเศรษฐกิจที่นับวันจะทับทวี แต่วิกฤตการณ์ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นครั้งที่ 2 ในช่วง พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2523 ทำให้นักวางแผนต้องยอมรับความจริง การนำเข้าน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 30 ของมูลค่าการนำเข้าสินค้าทั้งหมด ใน พ.ศ. 2524 และ 2525 ดุลการชำระเงินมีแนวโน้มเข้าใกล้ภาวะขาดดุล การชำระหนี้ต่างประเทศทั้งของเอกชนและของรัฐบาลที่สะสมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ก็ถึงตัวสูงชันกว่าที่นักวางแผนคาดการณ์เอาไว้ หนี้ต่างประเทศคิดเป็นร้อยละของ GDP เพิ่มขึ้นจากใกล้ศูนย์ใน พ.ศ. 2516 เป็น 21 ใน พ.ศ. 2523 โดยรัฐบาลพยายามแก้ปัญหาด้วยการวางมาตรการจำกัดเครดิตและเพิ่มภาษีขึ้นเพื่อลดภาวะราคาเพื่อ ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันที่สูงขึ้นเป็นครั้งที่ 2 ส่งผลให้นักวางแผนของไทยวิ่งไปหาธนาคารโลกให้ช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ²⁹

การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ของนักเทคโนโลยีหรือนักวิชาการ³⁰ และผู้ชำนาญการ ก่อนที่แผนจะมีผลบังคับใช้ในปี 2525 เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความสามารถของเหล่าเทคโนโลยีหรือนักวิชาการเป็นอย่างมากก็ด้วยสาเหตุของการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่องค์กรทั้งสองจะต้องเข้ามาบีบบบาทต่อกระบวนการในการตัดสินใจในการวางแผน และอีกประการหนึ่งก็คือ นับแต่ปี 2523 ภายใต้รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งและการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลที่มาจากการผสมระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรค ย่อมมีผลโดยตรงต่อการบริหารนโยบาย

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นก้าวสำคัญในการวางแผนและนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ และแตกต่างไปจากที่เป็นมาในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1-4 หลายประการ การที่จะดำเนินตามนโยบายได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ทางการเมืองที่มั่นคง มีผู้นำคณะรัฐบาลที่มีความเข้าใจ สนับสนุน และยืนหยัดอยู่กับคำแนะนำของนักการวางแผน นักวิชาการและข้าราชการเทคโนโลยีหรือนักวิชาการทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีความอ่อนอ่อนผ่อนปรนและประนีประนอม ประสานผลประโยชน์กับกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ ที่เติบโตขึ้นมาในระดับที่เหมาะสม³⁰ โดยในช่วงก่อนใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 นี้ ข้าราชการเทคโนโลยีหรือนักวิชาการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้ความสำคัญ

²⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงฯ.

หน้า 256-257.

³⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. หน้า 108.

ต่อข้าราชการเทคโนโลยี นักวิชาการ และผู้ชำนาญการเหล่านี้มากพอสมควร แต่การกำหนดแผนดังกล่าวแม้ว่าจะได้พยายามพัฒนาโครงสร้างทางสังคม ให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพเศรษฐกิจ ได้มากขึ้นบ้าง ตลอดจนได้รับการทางสังคมทางการศึกษา การสาธารณสุข หรือความยุติธรรมมากขึ้นแต่การกำหนดแผนก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข การให้กู้เงินขององค์การระหว่างประเทศโดยให้มุ่งเน้นส่งเสริมการขยายตัวของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงระหว่าง ปี 2516-2526 ตามการวางแผนของข้าราชการเทคโนโลยี นักวิชาการ และผู้ชำนาญการ มีผลทำให้ช่องว่างระหว่าง คนจนกับคนรวยเพิ่มขึ้น กล่าวคือ รายได้เฉลี่ยของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี 2519 เพียง 3,248 บาท เทียบกับประชากรในกรุงเทพฯ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อคนถึง 22,323 บาท หรือมีความแตกต่างกันถึง 6.9 เท่าตัว และความแตกต่างนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 7.5 เท่าตัว ในปี 2524 แสดงให้เห็นถึงความไม่เอียงในการจัดทำแผนที่ไม่เอียงไปสู่ตัวเมืองมากกว่าชนบทนั่นเอง

5.7 รัฐต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ

นับแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา สังคมไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองอย่างกว้างขวางในหลายด้าน สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนหนึ่งกล่าวได้ว่ามาจากการที่ระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยเชื่อมต่อกับระบบทุนนิยมโลก โดยเฉพาะในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516-2523 มูลค่าสินค้าเข้าและสินค้าออกโดยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 43 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับโลกทุนนิมนั้น โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะประเทศไทยประสบกับภาวะขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่องนับแต่เริ่มเชื่อมโยงเข้ากับระบบทุนนิยมโลก³¹

การขาดดุลการค้าอย่างมากและต่อเนื่องทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งเงินทุนและความช่วยเหลือจากต่างประเทศมากขึ้นและได้ทำให้ต่างประเทศเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลภายในระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น จนทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกด้วย ซึ่งแม้ว่าธุรกิจ ในประเทศไทยจะได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่การเจริญเติบโตดังกล่าวก็มิได้แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็ง ของการประกอบการที่เป็นของไทยเอง แต่เป็น

³¹ อนุสรณ์ ลิมมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2539) หน้า 83 และ 85.

ลักษณะของการเจริญเติบโตในลักษณะของการพึ่งพาและอยู่ภายใต้อิทธิพลของบริษัทต่างชาติมากขึ้น³² กล่าวคือการลงทุนในกิจการขนาดใหญ่มักจะเป็นของญี่ปุ่นหรือประเทศตะวันตกเป็นส่วนใหญ่

การพึ่งพิงรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาลของไทยนั้น จะอยู่ในรูปแบบของการกู้เงินมาเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของไทยก็ได้แก่ธนาคารโลก ในช่วงตลอดระยะเวลาที่ศึกษาและองค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในช่วงปลายของระยะเวลาที่ศึกษาโดยในระหว่าง พ.ศ. 2522-2523 ประเทศไทย ได้กู้เงินจากธนาคารโลกถึง 542 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้รับเงินกู้มากที่สุดเป็นอันดับ 5 ของธนาคารโลก ใน พ.ศ. 2524-2526 ไทยกู้เงินจากธนาคารโลก อีกเป็นจำนวน 325 ล้านดอลลาร์สหรัฐและยังกู้เงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อีก 610 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น ในช่วง พ.ศ. 2523-2526 ธนาคารโลกและองค์การการเงินระหว่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจไทย โดยเข้ามามีส่วนในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งการให้ประเทศไทยกู้เงินก็อยู่ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยให้ไทยยอมปฏิรูปสถาบันและนโยบายเศรษฐกิจสำคัญ โดยให้มุ่งเน้น ส่งเสริมการขยายตัวของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม³³ เหตุผลหนึ่งก็คือเพื่อให้ไทยสามารถหารายได้มาชำระหนี้ดังกล่าวได้

การพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศเพื่อพัฒนานั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ยอมรับถึงผลกระทบในความหมายดังต่อไปนี้คือ³⁴

1. การกู้เงินจากต่างประเทศมาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะต้องซื้อเครื่องจักร อุปกรณ์ จากนอกประเทศเข้ามาดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ นั้น ย่อมมีส่วนทำให้ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้น

³² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี เอกสารวิชาการหมายเลข 26 เพื่อประกอบการสัมมนา เรื่อง สองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคม วันที่ 22-23 มิถุนายน 2525.

³³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ. หน้า 257.

³⁴ กฤษ เพิ่มทันจิตน์, "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก" ใน ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, รัชสวรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 148.

2. ผลกระทบที่มีต่อดุลการค้ากับดุลการชำระเงินของประเทศจะกระทบเป็นลูกโซ่ต่อไปถึงทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย และยังส่งผลกระทบต่อไปยังเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

การที่ไทยต้องกู้เงินจากต่างประเทศและองค์การการเงินของต่างประเทศโดยมีเงื่อนไขในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมให้มากขึ้นนั้น ทำให้มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยโดยได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนพ.ศ. 2520 เพื่อเพิ่มมาตรการจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในไทย โดยมีเงินลงทุนจากญี่ปุ่นเข้ามาแสวงหากำไรทดแทนเงินลงทุนจากสหรัฐ ซึ่งไหลออกไปในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2517-2519 และได้มีการออกพระราชกำหนดและพระราชบัญญัติเพิ่มภาษีขาเข้าเพื่อพยุงอุตสาหกรรมการนำเข้าให้เจริญเติบโตต่อไป โดยในระหว่าง พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2524 รัฐบาลเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าสินค้า 53 รายการ และลดเพียง 19 รายการ และยังมีการออกกฎหมายเพื่อลดภาษีให้แก่อุตสาหกรรมบางประเภทที่รัฐให้การสนับสนุนและส่งเสริมด้วย

นอกจากนี้ในการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณในแต่ละปีของไทย ยังต้องคำนึงถึงภาระหนี้สินของประเทศในการใช้เงินกู้แก่เจ้าหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลอีกด้วย

ในส่วบทบาทของสหรัฐอเมริกา ที่มีต่อไทยนับแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมาไทยได้ลงนามในสัญญา ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐทั้งทางด้านการศึกษา วัฒนธรรม และด้านการทหาร แลกเปลี่ยนกับการให้การสนับสนุนสหรัฐในการต่อต้านประเทศคอมมิวนิสต์ โดยไทยอนุญาตให้สหรัฐเข้ามาตั้งฐานทัพหลายแห่งในประเทศไทย เพื่อปฏิบัติการทางทหารในสงครามเวียดนาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 และไทยได้รับการช่วยเหลือทางด้านการทหาร ตั้งแต่ พ.ศ. 2494 ถึง 2514 ทั้งหมด 935.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ความช่วยเหลือแก่โครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ รวม 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐและในด้านอื่น ๆ อีกนับพันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับประโยชน์จากการจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับฐานทัพสหรัฐโดยในปี 2517 มีอยู่ 32,700 คน³⁵

ในช่วงที่สหรัฐอเมริกายังไม่ถอนตัวจากอินโดจีน (พ.ศ. 2516-2518) ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพล ของสหรัฐในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้รัฐสภาต้องออกกฎหมายมารองรับการปฏิบัติการเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 ขึ้นเพื่อจัดให้หมู่บ้านต่าง ๆ ที่มีภัยจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและภัยจากภายนอกประเทศ สามารถที่จะพัฒนาและปกป้องตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีการออกกฎหมายเพื่อการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย

³⁵ อนุสรณ์ ลิมมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย. หน้า 80-91.

แต่เมื่อสหรัฐได้ถอนกำลังออกจากประเทศไทยแล้วนับแต่ พ.ศ. 2519 รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการทหารอย่างเต็มที่ โดยจ่ายจากงบประมาณประจำปี แทบทั้งสิ้น จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 โดยกองทัพต้องกู้เงินจากต่างประเทศถึง 800 ล้านบาท เหรียญสหรัฐเพื่อซื้ออาวุธ และรัฐบาลยังต้องแก้ปัญหาในการตกงานของผู้ที่ทำงานอยู่กับฐานทัพสหรัฐที่ต้องตกงาน พร้อม ๆ กันเป็นจำนวนมากอีกด้วย จึงต้องมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เพื่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น และส่งเสริมให้คนไทยไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศทางตะวันออกกลาง เพื่อลดปัญหาการว่างงานให้น้อยลง

นอกจากนี้ยังได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501 พ.ศ.2521 แก้ไขระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศขึ้นใหม่ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลมาจากการที่ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เห็นชอบกับการแลกเปลี่ยนแบบใหม่ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขตามที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการ และเพื่อแก้ไขเศรษฐกิจของไทย ทำให้ไทยต้องประกาศลดค่าเงินบาทลงในเวลาต่อมา

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหา และกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยมีอยู่หลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของสมาชิกสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการ เทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ รัฐต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลอย่างน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนโครงสร้างของสภา โดยกลุ่มข้าราชการ เทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญการ จะมีบทบาทมากในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และวุฒิสภา ส่วนพรรคการเมือง สมาชิกสภาและกลุ่มผลประโยชน์ จะมีบทบาทต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้กล่าวเป็นการสรุปในบทต่อไป