

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย :
ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2507-2516

นางสาวดาสนี มาลัยพงษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN. 974-636-694-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING OF LAW :
A STUDY OF LEGISLATIVE PROCESS FROM 1964-1973

Miss Dasinee Malaipong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law
Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1996

ISBN 974-636-694-7

มหาวิทยาลัยนิพนธ์

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย :

ชื่อ

ศึกษาระบบการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2507-2516

ภาควิชา

นางสาวลาสิณี มาลัยพงษ์

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศ.ดร. มจรศักดิ์ อรรถนาค

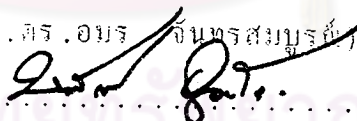
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อุบลราชธานีนิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

..... วิทยาลัยบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์สุภวัณณ์ ชูติวงศ์)

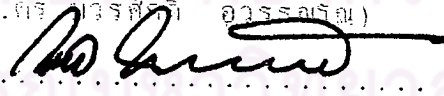
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ประธานกรรมการ

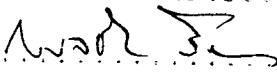
(ศ.ดร.อมร จันทรมบรรณี)

 อาจารย์ที่ปรึกษา

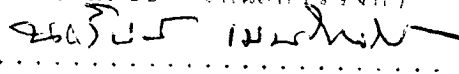
(ศ.ดร. มจรศักดิ์ อรรถนาค)

 กรรมการ

(ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)

 กรรมการ

(รศ.ดร. กมลชัย รัตนสกลวงศ์)

 กรรมการ

(รศ. นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ดาสินี มาลัยหงษ์ : บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติ
ไทยช่วง พ.ศ. 2507-2516 (THE ROLL OF THAI PARLIAMENT IN THE MAKING
OF LAW : A STUDY OF LEGISLATIVE PROCESS FROM 1964-1973) อ.ที่ปรึกษา
ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 240 หน้า. ISBN 974 - 636 - 694 - 7

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบ
รัฐสภาเรื่อยมา โดยรัฐสภาจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และมีบทบาทที่สำคัญคือการตรากฎหมาย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย โดยได้ศึกษาถึงกระบวนการ
ในการเสนอ พิจารณา และกฎหมายที่ออกระหว่างพ.ศ.2507-2516 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีของจอมพลถนอม กิตติขจร ตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่กรรม จนถึงเมื่อเกิดเหตุการณ์
14 ตุลาคม 2516 ซึ่งทำให้จอมพลถนอมต้องลาออกและต้องออกไปนอกประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า ระหว่างพ.ศ.2507-2516 ภายใต้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง
เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ กลไกอำนาจรัฐมีอำนาจมากในการ
ออกกฎหมาย โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เนื่องจาก
สภาประกอบด้วยข้าราชการที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง แม้จะมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหาร
ก็สามารถแทรกแซงและมีอำนาจได้จากช่องทางที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และมีอำนาจเท่า
สภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งความอ่อนแอของพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ มิผลทำให้กฎหมายที่ออก
ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ระบบราชการเสนอขึ้นมา และรัฐสภาเป็นเพียงผู้ตรวจ กฎหมายส่วนใหญ่
ออกมากเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการ และสนอง
นโยบายของรัฐมากกว่าจะออกมาเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของสังคม รวมทั้งไม่ได้มีการคุ้มครองสิทธิ
เสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ จากความสัมพันธ์และการรับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเข้ามาให้การสนับสนุน
ไทยเพื่อหวังผลในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ยังผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และ
มีการออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อพัฒนาประเทศตามแผนงานของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวจะทำให้ได้ทราบพฤติกรรม และบทบาทของสภาที่เคยเป็นมา
ในอดีต รวมทั้งกฎหมายที่ออกในช่วงเวลานั้น ทำให้ได้ทราบข้อบกพร่องและหากได้มีการแก้ไขแล้ว รัฐสภา
จักได้เป็นสถาบันที่จะสามารถปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นตัวแทนของประชาชน
ได้อย่างแท้จริง

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติสด
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 2. 8. 9. 1
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาอื่น ๆ

C670216 : MAJOR LAW

KEY WORD: THAI PARLIAMENT/ LEGISLATIVE PROCESS/ 1964 - 1973

DASINEE MALAIPONG: THE ROLE OF THAI PALIAMENT IN THE MAKING OF LAW:
A STUDY OF LEGISLATIVE PROCESS FROM 1964 - 1973. THESIS ADVISOR :
PROF.DR.BOWORNSAK UWANNO, 240 pp. ISBN 974-636-694-7

From the time of change on the admintration system in 1932,Thailand has been governed under Paliamentary system,by The National Assembly using the legislative power,with major role playing in enactment of laws.

This thesis aims to study the role of Thai Parliament in the making of laws,through making analysis on the procedure in making presentation,give consideration;in the period between 1964 to 1973,since the demise of The Field Marshal Sarit Thanarajt, to The 14 October 1973 Incident.

This study found that ,between 1964 to 1973 ,under the development process on politics,economics,and social,and also the international political situation,the state admintrative mechanism had been highly powerful in the legislation procedure,both structure and the decision making process was controlled by the administrative party,as the Parliament was constituted by members who were appointed by the administrative body; and even at the time when Parliament member had come from election,the administrative party was still have power through its determination for the Senators who come from appointment,and be authorized with equal power to the Parliamentary member and inclusively of the weakness of the political parties,and the interest groups,resulting in the laws as enacted being virtually and totally proposed by the government,in using the Parliament as only the checker; and most of the laws were enacted to facilitate and to be responding to the needs of the government policy,more than to be used as remedial action against the social problems;and inclusively in the lack of protective measures for the liberty of the general population.

And in addition,from the good relation with The United States Of America, and the acceptance of aids therefrom,who came and gave support to Thailand in epectation for cooperation in anti-communism actions,resulting the rapid changing of the economic status;and there were a large number of laws for the general development of the country in line with the objectivity as outlined by the United States Of America as mentioned before.

Anyhow, the study will make known to us the behavioural activities, and roles of the Parliament in the past; and inclusively of the laws that were enacted in that period of time,and that has made known to us the defect as involved,which , if there would have been remedial actions done, The Parliament would have been serving as a very efficient legislature institution, while representing with efficiency the people of the country.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2539

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*Dr. B. W.*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็ด้วยความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งถึงแม้ท่านจะมีภารกิจมากมาย ท่านก็ได้สละเวลากรุณาแนะนำ ให้ข้อคิดเห็นในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ และ รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ในฐานะประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้กรุณาสละเวลามาทำการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้กรุณาตรวจทาน ให้คำแนะนำ และชี้แนะ ตลอดจนให้ข้อคิด ทำให้ผู้เขียนได้นำมาปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ คุณภริมา คุณอนุพงษ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คุณแนบ สุดสงวน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ช่วยเหลือในการค้นคว้า ให้ข้อมูล รวมทั้งเอกสารประกอบการเขียน คุณศิริปัญญา จอมเกาะ ผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านภาษาต่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณวรพรต มีลาภ ผู้ซึ่งให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา

สุดท้ายนี้ ขอรำลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิด และส่งเสียเลี้ยงดู ให้ผู้เขียนได้มีโอกาสดูแล และให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์จนประสบความสำเร็จ

ดาสนี มาลัยพงษ์

สารบัญ

| | หน้า |
|--------------------------|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |

บทที่

| | |
|--|---|
| 1. บทนำ | 1 |
| - ความสำคัญของปัญหา | 1 |
| - วัตถุประสงค์ในการศึกษา | 3 |
| - ขอบเขตการศึกษา | 3 |
| - สมมุติฐานในการศึกษา | 4 |
| - วิธีวิจัย | 5 |
| - ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา | 5 |

บทที่

| | |
|--|----|
| 2. สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในช่วง พ.ศ. 2507-2516 | 6 |
| 2.1 สภาพการณ์ทางการเมืองการปกครอง | 7 |
| 2.2 สภาพเศรษฐกิจ | 40 |
| 2.3 สภาพสังคม | 46 |

บทที่

| | | |
|-------|---|----|
| 3. | โครงสร้าง ที่มาของรัฐสภา และกระบวนการในการ | |
| | ออกกฎหมาย | 53 |
| 3.1 | ระบบรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง | |
| | ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 | 55 |
| 3.2 | ระบบรัฐสภาไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร | |
| | ไทย พุทธศักราช 2511 | 58 |
| 3.3 | ระบบรัฐสภาไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง | |
| | ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 | 64 |
| 3.4 | กระบวนการพิจารณา และอนุมัติร่างกฎหมายของสภา | 66 |
| 3.4.1 | กระบวนการในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ... | 67 |
| 3.4.2 | กระบวนการในรัฐสภาที่มีทั้งสภาที่มาจากการ | |
| | เลือกตั้ง และสภาที่มาจากการแต่งตั้ง | 71 |
| 3.4.3 | กระบวนการพิจารณากฎหมาย | |
| | ในชั้นกรรมาธิการ | 81 |

บทที่

| | | |
|-----|---|----|
| 4. | ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายที่ออกโดยสภา | 85 |
| 4.1 | การจัดกลุ่มกฎหมาย | 87 |
| 1. | กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ | |
| | และการบริหารราชการแผ่นดิน | 87 |
| 2. | กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง และภาษีอากร | 91 |
| 3. | กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา | |
| | และโครงสร้างพื้นฐาน | 93 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 4. | กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย | 95 |
| 5. | กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา | 97 |
| 6. | กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน และการยุติธรรม | 101 |
| 7. | กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรม และ การประกอบอาชีพของประชาชน | 103 |
| 8. | กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม | 108 |
| 9. | กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข | 113 |
| 10. | กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม | 115 |
| 11. | กฎหมายเทคนิค และอื่น ๆ | 118 |
| 4.2 | กรณีศึกษากฎหมายที่ออกโดยสภา | 119 |

บทที่

| | | |
|-----|--|-----|
| 5. | บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติ และบทบาทของรัฐสภาในสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้ง | 141 |
| 5.1 | ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการออกกฎหมาย | 142 |
| 5.2 | บทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ต่อกระบวนการออกกฎหมาย | 154 |
| 5.3 | การแทรกแซงต่อกระบวนการออกกฎหมาย | 171 |
| 5.4 | ผลของกฎหมายที่ออกโดยสภา | 173 |

บทที่

| | |
|-----------------------|-----|
| 6. บทสรุป | 180 |
| รายการอ้างอิง | 187 |
| ภาคผนวก | 197 |
| ภาคผนวก ก. | 198 |
| ภาคผนวก ข. | 203 |
| ประวัติผู้เขียน | 240 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย