

## บทที่ 5

### ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาและกระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย ในระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2537 และกรณีศึกษา

ในระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2537 รัฐสภาไทยได้ตรากฎหมายออกมาเป็นจำนวนมากถึง 667 ฉบับ และโดยที่กฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญของสังคมที่จะใช้ในการบริหาร จัดการและพัฒนาชาติบ้านเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี เป็นช่วงสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อในการที่จะใช้กฎหมายเป็นกลไก ในการผลักดันประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้า ทัดเทียมอารยประเทศ ทั้งนี้ แม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดลงและการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธกำลังเป็นสิ่งล้าสมัย แต่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้หันมาแข่งขันกันในการสงครามด้านการค้าและเศรษฐกิจ ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองและคุณภาพของกฎหมายจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้แผนพัฒนาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ สามารถดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้หรือไม่ หากกลไกของกฎหมายขาดประสิทธิภาพ ย่อมทำให้เสถียรภาพทางการเมืองไม่มั่นคงและส่งผลกระทบต่อการค้าเงินไปโดยราบรื่นหรือในบางครั้งอาจต้องก้าวถอยหลัง ทำให้เกิดการเสียเวลาและเสียโอกาส ซึ่งเป็นผลเสียหายอย่างยิ่งต่อชาติบ้านเมือง

อย่างไรก็ตามยังมีตัวแปรหรือปัจจัยอีกหลายประการที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังกระบวนการในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อันจะเป็นผลให้กฎหมายที่ตราออกมาบังคับใช้ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แต่กลับกลายเป็นการตอบสนองหรือเอื้อต่อประโยชน์เฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่ม ของกลุ่มที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังการตรากฎหมายนั้น การศึกษาในบทนี้จะได้วิเคราะห์ถึงตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังการตรากฎหมายฉบับต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี ซึ่งตัวแปรที่ศึกษาในกรณีนี้มีดังต่อไปนี้คือ

#### 1. บทบาทของสถาบันข้าราชการ

ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเมืองไทยได้เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบที่เรียกว่าการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยลักษณะแล้วกลับเป็นการปกครองของกลุ่มข้าราชการ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นรากฐาน

ในการปกครอง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบางครั้ง ค่านิยมและบทบาทของข้าราชการไทยซึ่งมีอิทธิพลต่อเนื่องมาแต่สมัยโบราณและมีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองไทยนับแต่อดีตที่ผ่านมา จึงเป็นรูปแบบเฉพาะของการเมืองไทยที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการนั้นเอง สืบเกิดได้จากอำนาจในการปกครองประเทศในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้นประชาชนมิได้มีอำนาจในควบคุมการปกครองอย่างแท้จริง แต่อำนาจดังกล่าวนี้ไม่ได้ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลที่ประกอบไปด้วยข้าราชการไม่ว่าจะเป็นทหาร หรือข้าราชการพลเรือนที่คอยช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันมาโดยตลอด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยระยะยาวต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย และกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วงปี 2527-2537 ซึ่งเป็นไปภายใต้การครอบงำของระบบราชการที่สะท้อนออกถึงปัญหาในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน โดยเฉพาะการผูกขาดเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ระบบราชการสามารถเข้ามาครอบงำทางการเมืองและกระบวนการนิติบัญญัติไทย อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ระบบราชการไทย เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทยมาโดยตลอด และเป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กร "อย่างเป็นทางการ" โดยมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นมากกว่ากลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ

โดยทั่วไปแล้ว ระบบการเมืองไทยจะขาดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลภายนอกมาควบคุมหรือต่อรองทำให้เกิดการแก้ปัญหาตามความต้องการมากขึ้น ซึ่งระบบราชการก็เป็นกลุ่มที่เข้ามารับผิดชอบและผูกขาดการรับผิดชอบการแก้ปัญหาแต่เพียงกลุ่มเดียว เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่องและมีเครื่องมือในการจัดการแก้ปัญหาที่พร้อมมากกว่าองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์กรทางการเมืองที่ควรจะเป็นผู้มีบทบาทดังกล่าวมากกว่า ดังนั้นเหตุดังกล่าวจึงทำให้ระบบราชการสามารถผูกขาดและครอบงำการแก้ปัญหาของประชาชนได้มาก รวมทั้งการเป็นองค์กรผูกขาดทางการเมืองด้วย

## 2. ระบบราชการไทยทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองเสียเอง

โดยเฉพาะเวลาที่มักกฎหมายห้ามมีพรรคการเมืองและห้ามชุมนุมทางการเมือง จึงทำให้พรรคการเมือง มีอายุสั้นในการทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและทำหน้าที่ในการเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน

ในขณะนี้ บทบาทของระบบราชการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การกำหนดคนนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของสังคมจึงมีลักษณะที่ไม่ตรงจุด เพราะปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่กับปัญหาและแนวทางแก้ไขทางราชการมักคิดเอาเอง โดยการสร้างตัวเลขและข้อมูลที่เกี่ยวข้องขึ้นมา และเสนอแนวทางแก้ปัญหา โดยใช้ความคิดเห็นส่วนตัวเป็นหลัก นอกจากนี้ระบบราชการยังทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มและกำหนดคนนโยบายสาธารณะให้แก่ฝ่ายบ้านเมือง แทนที่บทบาทดังกล่าว ควรจะเป็นของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง และปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบราชการแทรกแซงการเมืองได้ก็คือ การที่ข้าราชการประจำพยายามเข้าไปเป็นรัฐบาลและเป็นผู้นำทางการเมืองเสียเอง เช่น การเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมหรือกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

3. ระบบราชการไทยมีการผูกขาดการสรรหาผู้นำและบุคคลเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าไว้กับคนไทย จะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำจะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้นำที่สำคัญ ๆ ไม่ว่าจะ เป็นตำแหน่งในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น รวมทั้งตำแหน่งกรมการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจด้วย สิ่งเกิดได้จากตำแหน่งสำคัญ ๆ ดังกล่าวนั้น จะตกอยู่กับข้าราชการระดับสูง ซึ่งแสดงออกถึงการพยายามรักษาฐานอำนาจทางการเมืองของพรรคพวกตน และที่สำคัญคือการพยายามเข้าปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ตนมีส่วนได้เสียจากหน่วยราชการนั้น ๆ ที่มีโครงการขนาดใหญ่ หรือมีการให้สัมปทานสาธารณะที่มีจำนวนเงินมาก ๆ ผลที่ตามมาจึงก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง ในระดับที่ต่ำและถูกรอบงำโดยข้าราชการ กลายเป็นการเมืองแบบอมตยาธิปไตย (Bureaucratic pohty) เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง จึงทำให้การเมืองการปกครองไทยเป็นการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการ

ในที่สุด การครอบงำทางการเมืองของระบบราชการไทยจึงเป็นปัญหาพื้นฐานในระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด ซึ่งบางครั้งนำมาซึ่งความไม่ยอมรับและไม่เชื่อถือ รวมทั้งการขาดเสถียรภาพทางการเมืองโดยรวมด้วย

4. ระบบราชการเป็นองค์กรผูกขาดและควบคุมการดำเนินงานของสื่อสารมวลชน เนื่องจากสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่วราชนาณาจักร ล้วนถูกผูกขาดโดยระบบราชการทั้งสิ้น ในส่วนของหนังสือพิมพ์ก็ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดไม่ว่าโดยตัวบทกฎหมายหรืออำนาจในการสั่งปิดหนังสือพิมพ์ การเสนอข่าวข้อคิดเห็นที่เป็นอิสระและเป็นกลาง จึงเป็นไปได้ยาก จะมีก็เฉพาะแต่การเสนอข่าวที่เป็นไปตามความต้องการของราชการข้อเท็จจริงเช่นนี้สะท้อนได้จากการออกกฎหมายในทุก ๆ รูปแบบมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยข้ออ้างเพื่อความมั่นคงของประเทศ ผลที่เกิดขึ้นคือสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริงของประชาชนจึงถูกปิดกั้นไปโดยสิ้นเชิง สื่อมวลชนจึงทำได้แต่เพียงการสะท้อนการพัฒนาและผลงานของราชการเท่านั้น แทนที่จะเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนในการเรียกร้องมาซึ่งผลประโยชน์และความเป็นธรรมในสังคม

5. ระบบราชการไทยมีอิทธิพลเหนือการกำหนดข้อบัญญัติในสังคม เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งและมาจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมีจำนวนที่มาจากข้าราชการ ดังนั้นในการออกกฎหมายหรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ จึงมีลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากข้าราชการประจำนัก โดยเฉพาะผู้ที่มาจากการแต่งตั้งจึงไม่แตกต่างอะไรที่รัฐสภาจะเป็นเวทีที่สะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของข้าราชการเป็นหลัก แทนที่จะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นบทบาทในการร่างและผลักดันกฎหมายที่ตนต้องการ จึงถูกริเริ่มและครอบงำโดยข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตนเอง ปัญหาดังกล่าวนี้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

6. ระบบราชการไทยมีอิทธิพลครอบงำฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในสมัยเผด็จ การทหารจะประกอบไปด้วยข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการที่เกษียณอายุ ราชการแล้วในการเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ผลที่เกิดขึ้น คือผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงชอบทำงานประจำมากกว่างานนโยบาย ชอบแก้ปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ มากกว่าที่จะกล้าตัดสินใจในปัญหาใหญ่ ๆ และสำคัญ ๆ ในการบริหารงาน แผ่นดินก็มักคำนึงถึงพรรคพวกของตนมากกว่าประชาชน

7. ระบบราชการมีอิทธิพลครอบงำต่อกระบวนการยุติธรรม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว นับตั้งแต่ปลัดกระทรวง จนถึง ผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจและพนักงานสอบสวนต่าง ๆ จึงทำให้ไม่มีการ แบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจน เช่น การกล่าวหา จับกุม สอบสวน และลงโทษ เป็นการกระทำโดยบุคคลคนเดียวและปราศจากการตรวจสอบจากประชาชน เพื่อความโปร่งใส ดังนั้นความยุติธรรมจึงเกิดขึ้นยาก ดังข้อเท็จจริงในการ ใช้อำนาจตามมาตรา 17, 21, 27 และ 200 ตามธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ เช่น การตั้งศาลทหารขึ้นพิพากษาคดีในกรณีที่มีการประกาศใช้ กฎอัยการศึกในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เป็นต้น

จากระบบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งชี้ให้เห็นว่าระบบการเมืองไทยยังขาดรูปแบบการปกครองที่ชัดเจนโดยยัง อยู่บนผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ระบบการเมืองในยุคนี้อย่างขาดอุดมการณ์ และจริยธรรมทางการเมืองที่จะเป็นแนวทางในการปกครอง และขาดการพัฒนา ทางการเมืองที่เป็นกลไกของภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล กัน นอกเหนือจากการใช้เวทีในรัฐสภาซึ่งมีเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อ้างว่าได้อำนาจ

มากประชาชนเท่านั้น ประกอบกับระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอจึงเป็นปัจจัยให้ระบบราชการสามารถครอบงำการเมืองไทยได้อย่างต่อเนื่องตลอดมา<sup>7</sup> ทั้งนี้การแทรกแซงของกลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ อาจแยกได้ดังนี้

1.1 บทบาทของสถาบันข้าราชการทหารต่อกระบวนการนิติบัญญัติ ทหารได้เข้ามามีบทบาทและเข้าแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากสาเหตุหลายประการคือ ในประการแรกทหารเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งเข้มแข็ง มีเอกภาพและเป็นแบบมากที่สุด ในประการที่สอง เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามามีบทบาททางทหาร เช่น แนวคิดที่ว่าทหารเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปกป้องประเทศมาตลอด จึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางการเมืองด้วย ในประการที่สามเนื่องจากทหารเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งเช่นเดียวกับกลุ่มอื่น ๆ เมื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนกระทบกระเทือน เช่น การต่อรองกับรัฐบาลในการเสนอของงบประมาณกองทัพ จึงต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในประการที่สี่ ภายในกลุ่มทหารเองมีการแบ่งแยกเป็นกลุ่มเป็นรุ่น เมื่อประกอบกับผลประโยชน์และความทะเยอทะยานเฉพาะกลุ่ม จึงเข้ามาแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่ม

สำหรับรูปแบบของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารช่วงปี 2527-2534 นั้น มิใช่มีเฉพาะแต่การรัฐประหารเท่านั้น แต่ทหารยังคงใช้รูปแบบการแทรกแซงต่าง ๆ ควบคู่กันไปเสมอตั้งแต่การชู้ การตบเท้า (ชุมนุม) เพื่อแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาล เป็นต้น โดยอาจแยกได้ดังนี้

1. การใช้อิทธิพลกดดันนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล กรณีนี้เป็นเรื่องปกติที่ทหารใช้ทำอยู่เสมอ ๆ เนื่องจากทหารเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมและการเมือง ทหารจึงมีผลประโยชน์ร่วมที่ต้องปกป้อง เช่น การสนองงบประมาณในการป้องกันประเทศหรือซื้ออาวุธ การเข้าร่วมกำหนดนโยบายต่างประเทศและนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง เป็นต้น การใช้

<sup>7</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ "ความชอบธรรมในการปกครอง ปัญหาและความหวังของไทย" วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 5 (ตุลาคม 2518-2518) หน้า 47

อิทธิพลกดดันกรณีนี้นับเป็นการใช้มาตรการที่อ่อนที่สุด ถ้าใช้วิธีการนี้ไม่สำเร็จ กล่าวคือผลของนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาลกระทบต่อผลประโยชน์ของกองทัพ ทหารก็จะใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น กดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนตัวหรือปลดผู้บริหารบางคนในคณะรัฐบาลออก เช่น การที่ทหารรวมตัวกันเพื่อกดดันให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปลด ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ออกจากการเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือการขอให้ปลด ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตามการใช้อิทธิพลกดดันนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลดังกล่าวนั้น ทหารสามารถที่จะกระทำได้เพราะอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย และมีสิทธิที่จะกระทำโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ เพราะทหาร ก็คือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเช่นเดียวกับกลุ่มอื่น ๆ นั่นเอง

## 2. การชู่ว่าจะใช้กำลัง

นับเป็นการแทรกแซงทางการเมืองในระดับที่สูงขึ้นไปอีก ซึ่งทหารอาจกระทำได้โดยการสั่งเตรียมพร้อม หรือสั่งให้มีการเคลื่อนย้ายกำลัง เป็นต้น

## 3. การเปลี่ยนตัวผู้บริหารบางคน

เป็นการแทรกแซงทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งทหารใช้เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขสถานการณ์หรือปัญหาที่ทหารเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ เช่น มีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีในคณะรัฐบาลทุจริตคอร์รัปชัน หรือการแสดงความคิดเห็นอย่างรุนแรงว่ารัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลขาดความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งทหารก็ได้เคยเสนอแนะหรือกดดันให้นายกรัฐมนตรีจัดการกับปัญหาดังกล่าวเสมอ

สำหรับการเข้ามามีอิทธิพลต่อทั้งกระบวนการทางการเมืองและต่อกระบวนการนิติบัญญัติของข้าราชการทหาร ด้วยการเข้ามามีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหารก่อนโดยวิธีการที่ไม่ชอบธรรม ซึ่งจำแนกได้ 2 วิธีการ คือ

1. การเข้าสู่อำนาจโดยวิธีการที่ไม่เหมาะสม เช่น การซื้อเสียงเข้ามา หรือคดโกงการเลือกตั้งหรือกีดกันพรรคที่ปัญญาชนยอมรับออกจากอำนาจ ซึ่งจะทำให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจลดน้อยลง

ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 และได้มีการเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ เท่านั้น

รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดให้มีการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ภายหลังจากเลือกตั้งสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 301 คน และมีวุฒิสมาชิก 275 คน ผลการชวเสี่ยงสมาชิกสภาได้เลือก พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยจัดตั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 คือการฉีกกำลัง ของระบอบกึ่งประชาธิปไตย อันเป็นระบอบการเมือง การเมืองนี้เปิดโอกาส ให้สถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2. การยึดอำนาจของฝ่ายทหารจากข้าราชการพลเรือนโดยการ  
ทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2519  
จนถึง พ.ศ. 2537 มีความพยายามที่จะยึดอำนาจจากรัฐบาลโดยใช้กำลัง  
หลายครั้ง คือ มีความพยายามที่จะก่อการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐประสพความ  
สำเร็จ 3 ครั้งและประสพความล้มเหลว 2 ครั้ง ดังตารางที่ 2 กล่าวคือ

ในเดือนตุลาคม 2519 คณะบุคคลซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร  
เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้เข้ายึดอำนาจทางการเมือง  
ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นฉบับใหม่และให้อำนาจนายกรัฐมนตรี  
อย่างมาก คณะปฏิรูปได้ตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี  
และต่อมาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ได้มีการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะ  
บุคคลซึ่งส่วนใหญ่ คือ กลุ่มผู้ยึดอำนาจในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้นเอง โดยมี  
พล.ร.อ.สังัด ชลอรอยู่ เป็นหัวหน้าคณะอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลในการยึด  
อำนาจว่า รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ  
ก่อให้เกิดความแตกแยกในความคิดของงานในประเทศ และการใช้เวลา  
ถึง 12 ปี พัฒนาประชาธิปไตยนานเกินไป การยึดอำนาจในครั้งนี้ก็คล้าย  
กับการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 กล่าวคือ การยึดอำนาจ  
ในตอนแรกก็ตั้งให้พลเรือนเป็นนายกรัฐมนตรีก่อน แล้วต่อมาก็ขับไล่นายก  
รัฐมนตรีพลเรือนออกจากตำแหน่งและให้นายทหารเป็นนายกรัฐมนตรีแทน

คณะทหารผู้ยึดอำนาจได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ซึ่ง  
รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างก็มีเนื้อหาเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ ต่างกันแต่เพียง  
รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับ พ.ศ. 2520 ไม่ได้ระบุการพัฒนา  
ประชาธิปไตย 12 ปี ไว้ และคณะทหารได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ  
โดยมี พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ 15  
พฤศจิกายน ก็ได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ  
และทหาร โดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อได้มีการ

ตารางที่ 3 แสดงการยึดอำนาจหรือพยายามยึดอำนาจโดยใช้กำลังของทหาร  
ระหว่าง พ.ศ. 2519-2537

ครั้งที่	วันที่	ชื่อหัวหน้า สำคัญ	ชื่อที่คณะผู้ยึด อำนาจเรียก ตัวเอง	การปฏิบัติ ยึดอำนาจ	หมายเหตุ การใช้กำลัง
15	6 ตุลาคม พ.ศ. 2519	พล.ร.อ. สัจด์ ชลออยู่	คณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน	ลงมือปฏิบัติการ และยึดได้โดย ไม่มีการต่อสู้	โค่นล้มรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์
16	16 มีนาคม พ.ศ. 2520	พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ	-	ลงมือปฏิบัติการ และมีการต่อสู้ แต่ยึดอำนาจไม่ ได้	รู้จักกันในนามกบฏ เสธ.ฉลาด คณะ ผู้ยึดอำนาจถูก ประหารชีวิต
17	20 ตุลาคม พ.ศ. 2520	พล.ร.อ. สัจด์ ชลออยู่	-	ลงมือปฏิบัติการ และยึดได้โดย ไม่มีการต่อสู้	โค่นล้มรัฐบาล ของนายธานินทร์ กรีวิเชียร
18	1 เมษายน พ.ศ. 2524	พล.ท. สันต์ จิตรปฏิมา	-	ลงมือปฏิบัติการ มีการต่อสู้แต่ยึด อำนาจไม่ได้	รู้จักกันในนาม กบฏยิงเตอร์ก
19	9 กันยายน พ.ศ. 2528	พ.อ. มนูญ รูปขจร	-	ลงมือปฏิบัติการ มีการต่อสู้กันแต่ ยึดอำนาจไม่ สำเร็จ	รู้จักกันในนาม กบฏกันยายน 2528
20	23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534	พล.อ. สุนทร คงสมพงษ์	คณะผู้รักษา ความสงบ เรียบร้อย แห่งชาติ	ลงมือปฏิบัติการ และยึดอำนาจได้ สำเร็จโดยไม่มี การต่อสู้	

ที่มา: สรุปรายชื่อจากสยามออนไลน์ ฉบับ 1992-1944 (บริษัทสยามบรรณกิจ., 2538)

มีบทบาททางการเมืองได้ในระดับหนึ่งคือ เปิดโอกาสให้มีรัฐธรรมนูญมีการเลือกตั้งมีรัฐสภา ซึ่งให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ พอสมควรแต่ขณะเดียวกันสถาบันการเมืองเหล่านั้น ก็ยังไม่อาจมีอำนาจทางการเมืองได้อย่างเต็มที่และแท้จริง ความจำเป็นในการผ่อนปรนปรานีประนอมของข้าราชการกับพลังทางการเมืองนั้นเกิดขึ้น ตั้งแต่ภายหลัง 14 ตุลาคม 2516 และพลังทางการเมืองมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว กลุ่มอิทธิพลกลุ่มกบฏทางการเมือง เช่น นิสิตนักศึกษาปัญญาชน ตลอดจนกลุ่มผู้ใช้แรงงานและองค์กรอาสาสมัครเอกชนต่าง ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ในระยะก่อนปี 2523 ปัจจัยที่สำคัญอีกสองประการที่ทำให้พลังอำนาจทางทหารต้องประนีประนอมผ่อนปรน โดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองมากขึ้น คือการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ของทหารและการถอนตัวของสหรัฐอเมริกาจากการเข้ามามีบทบาทและถูกต้องด้านในเอเชียอาคเนย์ เป็นผลให้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ขยายตัวมากขึ้น

ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ คณะทหารมีความจำเป็นต้องอาศัยพลังประชาชนไปโดยที่ไม่ใช่แนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ดังนั้น การผ่อนปรนและปรับตัวของพลังทหารและข้าราชการตลอดจนภาคธุรกิจเอกชน จึงเกิดขึ้นเพื่อผนึกกำลังประสานกันต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ ดังนั้น เมื่อ พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ เห็นว่าไม่อาจรักษาตำแหน่งไว้ได้ เนื่องจากบรรดานิสิตนักศึกษา ประชาชนขับไล่พรรคฝ่ายค้านเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ และได้รับการกดดันจากทหารกลุ่ม "ยังเตอร์ก" จึงได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 สภาได้ชาวเสียงเลือก พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยเชิญพรรคการเมืองเข้าร่วมรัฐบาล ซึ่งต่อมาในปี 2524 ข้าราชการได้พยายามเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง โดยการพยายามที่จะยึดอำนาจทางการเมืองแต่ไม่สำเร็จ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้ยุบสภา เมื่อวันที่ 18

เมษายน 2526 จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่และสภาได้เลือก พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมาในวันที่ 9 กันยายน 2528 ฝายทหารก็ได้พยายามเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองโดยความพยายามเข้ายึดอำนาจอีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากกลุ่มทหารที่คุมกำลังส่วนใหญ่ได้ร่วมมือกันต่อต้าน การเมืองไทยในระบอบกึ่งประชาธิปไตยยังคงดำเนินการต่อมาโดย พล.อ. เปรม ได้ประกาศยุบสภา เนื่องจาก ส.ส. กว่าพระราชกฤษฎีกาการขนส่งทางบกที่รัฐบาลเสนอ และได้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529

ภายหลังการเลือกตั้ง พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการเลือกตั้งจากสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ได้มีการแตกแยกกันในพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล รวมทั้งได้เริ่มมีปัญญาชนแสดงการต่อต้านการเป็นนายกรัฐมนตรีของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ มากขึ้น เนื่องจากเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงขาดความชอบธรรม พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ จึงได้ประกาศยุบสภา เนื่องจากประชาธิปัตย์เป็นเหตุภายหลังที่รัฐบาลผสมอยู่มาได้จนถึงวันที่ 29 มิถุนายน 2531 ภายหลังการเลือกตั้งแล้ว พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้แจ้งแก้ตัวแทนพรรคการเมือง 5 พรรค ซึ่งร่วมอยู่ในรัฐบาลก่อนเลือกตั้งว่า ขอวางมือจากตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับความนิยมเลือกตั้งมากที่สุดจึงได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2531 และได้รับพระราชทานยศเป็นพลเอก โดยได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก็ถูกฝายทหารกระทำรัฐประหารหมดอำนาจไป

จะเห็นได้ว่า ผลการประนีประนอมของอำนาจสถาบันข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันข้าราชการทหารกับสถาบันอื่นในสังคม เช่น สถาบันพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นได้สะท้อนจากลักษณะของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และพัฒนาการทางการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2525-2531 ภายใต

การนำของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งในระยะดังกล่าวนี้มีความพยายามของข้าราชการฝ่ายทหาร ที่แตกแยกกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ พยายามเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง โดยการพยายามทำรัฐประหารถึง 2 ครั้ง แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากถูกต่อต้านโดยกลุ่มของข้าราชการทหารที่คุมกำลังและเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งการที่ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะผู้นำทางการเมืองเอง ก็ได้สลายกำลังของแหล่งอำนาจภายในกองทัพที่ต้องการผนึกกำลังเพื่อขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการปลด พล.อ. อาทิตย์ กำลังเอก ออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ใน พ.ศ. 2529 จนต้องหันมาอาศัยแนวทางทางการเมืองผ่านกลไกและกระบวนการเลือกตั้งแทน

ในระยะเวลาของระบบกึ่งประชาธิปไตยอันยาวนานนี้ เป้าหมายหลักของพลังจากสถาบันข้าราชการทหารกับพลังทางการเมืองอื่น ๆ คือ การดำรงรักษาสถานภาพเดิมของตนไว้และหาโอกาสช่วงชิงความได้เปรียบเพื่อขยายอำนาจและผนึกกำลังของแต่ละฝ่ายให้ได้ ดังจะเห็นได้จากความพยายามที่จะคงบทบาทปฏิบัติที่ขอมให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ ก่อนที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 จะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2526 แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>2</sup>

การขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพร้อมกันของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2534 เป็นต้นมานั้น ทำให้อำนาจของพลังข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารลดตัวลงเป็นลำดับ เนื่องจากผู้บัญชาการทหารบก ไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเวลาเดียวกันได้ เป็นผลให้สามเหลี่ยมแห่งอำนาจเดิมในอดีต คือ ผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายกรัฐมนตรี ต้องสิ้นสุดลง ขณะเดียวกันพลังประชาธิปไตยที่เติบโตขึ้นก็จำกัดและเหนี่ยวรั้งโอกาสที่ทหารจะทำรัฐประหาร<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช กึ่งศตวรรษของการเมืองไทย วารสาร 10 ปี รัฐศาสตร์ มสธ. กรุงเทพมหานคร: หจก. พิมพ์อักษร, 2505

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่องเดียวกัน หน้า 24

อย่างไรก็ตามแม้ฝ่ายการเมืองโดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จะมีท่าทีในการประนีประนอมกับสถาบันข้าราชการทหารก็ตาม แต่การกระทบกระทั่งกันทางการเมืองระหว่างสถาบันข้าราชการทหารกับสถาบันทางการเมืองคือ คณะรัฐมนตรีที่ร่วมในคณะรัฐบาล และการที่ตัวนักการเมือง พรรคการเมืองและระบบเลือกตั้งถูกวิจารณ์จากสาธารณชน อย่างรุนแรงว่าขาดระเบียบวินัย แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือคอร์รัปชัน อย่างมาก และแก่งแย่งกันมีอำนาจเป็นรัฐมนตรี ทำให้ฝ่ายพลังอำนาจราชการพยายามที่จะพลิกฟื้นกติกาทางการเมืองที่จะช่วยให้ฝ่ายตนสามารถรักษาอำนาจของนักการเมืองซึ่งนับวันจะผูกพันกับอำนาจทางธุรกิจมากขึ้น โดยการเสนอความเห็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารอย่างที่เคยทำมา ในสมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งห้ามมิให้ผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีทางสำเร็จอย่างแน่นอน เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ การทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลของข้าราชการทหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พลังอำนาจของสถาบันข้าราชการทหารสามารถกำหนดกติกาทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตนใหม่ได้

เมื่อคณะทหารซึ่งเรียกตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติหรือ คณะ รสช. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายทหาร จปร. รุ่นที่ 5 และได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพไว้เกือบหมดได้ยึดอำนาจการปกครองแล้ว ได้ดำเนินการอีกหลายประการ อันเป็นการขัดต่อหลักการรัฐธรรมนูญนิยม โดยตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินนักการเมืองชั้นชุดหนึ่ง เพื่อตรวจสอบและยึดทรัพย์สินนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ หลังจากนั้นคณะ รสช. ได้ตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งคณะ รสช. ได้แต่งตั้งขึ้น และได้ประกาศใช้ในปี 2534 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีสาระคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ร่างขึ้นหลังจากมีการยึดอำนาจแต่ละครั้งคือ ให้มีวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและไม่ได้กำหนดเวลา นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้ที่เป็น ส.ส. แต่มีประเด็นที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คือ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้จัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ใหม่ ในวันที่ 22 มีนาคม 2535 โดยก่อนการเลือกตั้ง ได้มีผู้ใกล้ชิดกับคณะ รสช. ดำเนินการรวบรวมนักการเมือง จัดตั้งพรรคขึ้นใหม่ คือ พรรคสามัคคีธรรม ซึ่งได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ภายหลังการเลือกตั้ง แต่หัวหน้าพรรคถูกสื่อมวลชนต่างประเทศตีพิมพ์ข่าวว่า มีส่วนพัวพันกับขบวนการ ค้ายาเสพติด พล.อ. สุจินดา คราประยูร สมาชิกคนสำคัญของคณะ รสช. ซึ่ง เคยปฏิบัติตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 ประกอบกับมีพฤติกรรมหลายประการที่แสดงว่าคณะ รสช. ต้องการสืบทอดอำนาจ จึงเกิดกระแสคัดค้านรัฐบาลของ พล.อ. สุจินดา คราประยูร โดยมีประชาชนหลายกลุ่มเข้าร่วมขบวนการต่อต้าน ผู้นำคนสำคัญของฝ่ายต่อต้านคือ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ได้นำผู้ชุมนุมเดินทางจาก สนามหลวงต่อไปยังทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม เพื่อกดดันให้ พล.อ. สุจินดา ลาออก<sup>4</sup> โดยได้ชี้แจงในภายหลังว่า มติให้เคลื่อนผู้ชุมนุม ออกจากสนามหลวง เป็นมติของสมัชชาประชาชนปีใด<sup>5</sup> รัฐบาลได้ประกาศ ภาวะฉุกเฉินในวันที่ 18 พฤษภาคม และนำไปสู่ความรุนแรงจนเกิดเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ เกิดความเสียหายอย่างมากคือ มีคนตาย 52 คน สูญหาย 69 คน บาดเจ็บ 691 คน ทรัพย์สินเสียหาย 1,790 ล้านบาท<sup>6</sup> และเป็นผลให้รัฐบาล พล.อ. สุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และบทบาท ของทหารต่ออัย ๗ ลดลงเป็นลำดับ

การเข้ามามีบทบาททางการเมืองและการเข้าครอบงำกระบวนการ นิติบัญญัติของข้าราชการทหาร ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึง พ.ศ. 2535 ก็โดย วิธีการเข้ายึดอำนาจและเข้าไปมีส่วนอยู่เบื้องหลังในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและกลไกในการรักษาอำนาจของทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

<sup>4</sup> ผู้จัดการฉบับพิเศษ "พฤษภาคมทมิฬ กทม. : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ. 2535, หน้า 56.

<sup>5</sup> เชียน ชีรวิทย์. วิฤติการณ์การเมืองไทย: กรณีพฤษภาทมิฬ 2535. กทม. : สำนักพิมพ์มติชน, 2535. หน้า 78

<sup>6</sup> เชียน ชีรวิทย์. อ้างแล้ว หน้า 98-101

บทบาทของข้าราชการพลเรือนต่อกระบวนการนิติบัญญัติ  
 ในระหว่างปี พ.ศ. 2523-2537 ข้าราชการพลเรือนเข้าไป  
 มีบทบาทและอิทธิพล

1. การเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ นับเป็นการ  
 แทรกแซงที่สูงที่สุดในความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร การเข้าไป  
 ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำนี้เป็นไปในรูปของรัฐมนตรี  
 สมาชิกวุฒิสภา หรือการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วม  
 กำหนดนโยบาย เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ  
 รัฐมนตรี เป็นตัวเหตุผลสำคัญที่ทำให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้  
 ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้มีข้อกำหนด ห้ามมิให้ข้าราชการประจำไปดำรง  
 ตำแหน่งทางการเมือง โดยไม่ต้องลาออกจากข้าราชการประจำ ดังเช่น  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราช  
 อาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีจากการแต่งตั้ง  
 และมีได้มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก เป็นผลให้ชั้น  
 ที่กุมอำนาจปกครองหรือฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาเป็น  
 ฐานเสียงสนับสนุนฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติในสภาได้

2. การมีบทบาทในการนำเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจาก  
 นักการเมืองมักถูกมองด้วยภาพพจน์ที่แอบแฝงไปด้วยผลประโยชน์ ประกอบกับ  
 การที่ระบบการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบอบราชการ การพัฒนาของสถาบัน  
 การเมือง เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งมักจะไม่มีความรู้  
 ความสามารถที่เพียงพอในการร่างกฎหมาย รวมทั้งการที่หน่วยราชการต้น  
 สังกัดที่ต้องการหรือเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย มักจะเป็นผู้ร่างและนำเสนอ  
 ร่างกฎหมายในลำดับต้นเสียเอง จึงทำให้ข้าราชการอาศัยเหตุดังกล่าวนี้  
 เข้ามามีบทบาทในการร่างกฎหมายเสมอมา โดยการนำเสนอร่างกฎหมาย  
 เข้าสู่สภาในนามของคณะรัฐมนตรี



3. การที่ข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทในกรรมาธิการ  
 วิสามัญของสภาในการร่างกฎหมาย กล่าวคือในการร่างกฎหมายที่สำคัญ  
 รัฐสภาไทยนิยมตั้งคณะกรรมการเป็นกรณีไปแทนการนำเข้าสู่การพิจารณา  
 ของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ซึ่งในอดีตคณะกรรมการวิสามัญ  
 มักประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายบริหารที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย  
 นั้น ๆ มีจำนวนถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด จึงเท่ากับเป็นการนำข้าราชการ  
 ประจำมา มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่นับตั้งแต่  
 พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ได้มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บัญญัติว่า  
 คณะกรรมาธิการวิสามัญตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในสี่  
 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อ  
 ที่สมาชิกเสนอ<sup>7</sup> ส่วนคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา มีบทบัญญัติว่าคณะ  
 กรรมาธิการวิสามัญตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวน  
 กรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ<sup>8</sup>  
 ซึ่งจากข้อบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลต่อกระบวนการ  
 ตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก ดังปรากฏว่าในปี 2528 ในจำนวนร่าง  
 พระราชบัญญัติที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 66 ฉบับ มีเพียง 31 ฉบับ  
 เท่านั้นที่ส่งต่อให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภา  
 ล้วน ๆ เป็นผู้พิจารณา อีก 35 ฉบับ ได้แต่งตั้งให้คณะกรรมการวิสามัญขึ้น  
 พิจารณา<sup>9</sup>

## 2. โครงสร้างของสภาและบทบาทของสมาชิกสภา

เนื่องจากสถาบันรัฐสภาเป็นเวทีในการดำเนินกระบวนการตรากฎหมาย  
 โดย ส.ส. ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน  
 แต่โครงสร้างของสภาจะเป็นเช่นใดนั้นย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่ง

<sup>7</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 25

<sup>8</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 72

<sup>9</sup> วนิดา มาศะวิสุทธี "คณะกรรมการ" รัฐสภาสาร ปีที่ 34 ฉบับที่ 4

ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2527-2537 โครงสร้างของสภาจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งมีระยะเวลาการใช้ตั้งแต่ 22 ธันวาคม 2521 - 23 กุมภาพันธ์ 2534 รวม 12 ปี 2 เดือน 1 วัน กำหนดให้มี 2 สภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง

2.2 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มีระยะเวลาการใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2534 - 1 ธันวาคม 2534 รวม 9 เดือน 7 วัน กำหนดให้มีสภาเดียวเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้ง

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีระยะเวลาการใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2534 - ปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ 2540) กำหนดให้สภาประกอบด้วย 2 สภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 270 คน

สำหรับสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของสภาในระหว่างปี 2527-2537 เป็นไปดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบโครงสร้างของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญที่ใช้  
ระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก รวมเวลาที่ใช้บังคับ
13	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521              -แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีสองสภา</li> <li>- การเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรให้เขตจังหวัด แต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือก ตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต และให้แต่ละเขต เลือกตั้งมีจำนวน ส.ส. เขตละเท่ากันหรือใกล้เคียง กันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้</li> <li>- การเลือกตั้ง ส.ส. ให้ออก เสียงลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่ พรรคการเมืองส่งเข้าสมัคร รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น</li> <li>- วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง</li> <li>- การแบ่งเขตเลือกตั้งใน จังหวัดหนึ่ง หากจำนวน ส.ส. ไม่ครบ 3 คนในทุกเขต ให้แบ่งออกเป็นเขตที่มี ส.ส. เขตละ 3 คนก่อน แต่เขต ที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขต</li> </ul>	22 ธันวาคม 2521 - 23 กุมภาพันธ์ 2534/ 12 ปี 2 เดือน 1 วัน

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก รวมเวลาที่ใช้อย่างน้อย
	<p>-แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 (24 สิงหาคม 2532)</p>	<p>ละ 2 คน และในกรณีที่มี ส.ส.ได้ 4 คน ให้แบ่งเขต เลือกตั้งเป็น 2 เขต ๆ ละ 2 คน</p> <p>- การเลือกตั้ง ส.ส. ในเขต เลือกตั้งแต่ละเขตให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง ส.ส. มีสิทธิออก เสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่า จำนวน ส.ส. ที่มีอยู่ในเขต เลือกตั้งนั้น</p> <p>- ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา</p>	
14	<p>ธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534</p>	<p>- ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมี หน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เลือกตั้งในการจัดทำ รัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติคำนึงถึงการเลือก ตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2534 และอาจขยายออกไป อีก 120 วัน</p>	<p>1 มีนาคม 2534 - 8 ธันวาคม 2534/ 9 เดือน 7 วัน</p>

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	เริ่มประกาศใช้-ยกเลิก
15	<p>รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534</p> <p>-แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 (29 มิถุนายน 2535)</p> <p>-แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 (29 มิถุนายน 2535)</p> <p>-แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 (29 มิถุนายน 2535)</p>	<p>- นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้</p> <p>- วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง จำนวน 270 คน</p> <p>- รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการ ประจำซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำมิได้</p> <p>- จำนวนสมัยประชุมสามัญ ของรัฐสภา มี 2 สมัยต่อปี</p> <p>- รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้อง กับแนวนโยบายแห่งรัฐ</p> <p>- ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา</p> <p>- ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ ของรัฐสภา</p> <p>- ให้ลดอำนาจของสมาชิก วุฒิสภา</p>	1 มีนาคม 2534 - ปัจจุบัน

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ/ การแก้ไขเพิ่มเติม	สาระสำคัญบางประการ	
	-แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 (10 กันยายน 2535)	- นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการดำเนินการในการตรากฎหมายของสภาทั้งที่ผ่านกระบวนการ  
 ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นวุฒิสภาจนประกาศใช้เป็นกฎหมายในระหว่างปี  
 พ.ศ. 2527 ถึง 2537 โดยมีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อยู่ในระหว่างนี้ 3 ฉบับ  
 และดำเนินการตามกระบวนการของสภาดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วนั้น จาก  
 ข้อมูลในตารางที่ 5 ปรากฏว่า โดยภาพรวมตลอดระยะเวลาดังกล่าว มีจำนวน  
 ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจำนวน 659 ฉบับ จำนวนร่างกฎหมายที่  
 เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1006 ฉบับ รวมจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอ  
 ต่อสภาจำนวน 1748 ฉบับ และมีจำนวนกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของ  
 สภาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายมีจำนวน 678 ฉบับ อัตราส่วนของจำนวนร่าง  
 กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาคิดเป็นร้อยละ 38.79 ซึ่งจะเห็นได้ว่า  
 จำนวนของกฎหมายที่ตราโดยสภาในช่วงระยะเวลา 11 ปีนี้ มีเป็นจำนวนมาก  
 พอสมควรและเป็นจำนวนที่มากกว่าระยะเวลาที่ผ่านมา อันเป็นการแสดงว่า  
 การตรากฎหมายของสภาจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับบริบททางด้านการเมือง  
 เศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ เพราะในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสภาการณทางด้าน  
 เศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของทั้งภายในประเทศไทยและสภาการณในด้าน  
 ต่าง ๆ ของโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและเป็นไปอย่างรวดเร็วตาม  
 ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

และหากพิจารณาตามโครงสร้างของสภาดังแสดงในตารางที่ 4  
 จะพบว่า ในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งสภามีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดี่ยว คือสภานิติ  
 บัญญัติแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะ ร.ส.ช. มีนายอานันต์  
 ปิณฑารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา  
 ออกมาบังคับมากที่สุดถึง 1340 ฉบับ และรองลงมาคือในปี 2535 ซึ่งเป็น  
 ปีต่อเนื่องที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ยังคงมีนายอานันต์  
 ปิณฑารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 โดยมีวุฒิสภากำหน้าที่กลั่นกรอง  
 กฎหมายอีกชั้นหนึ่งจะมีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาสภาออกมา  
 บังคับใช้น้อยกว่าดังปรากฏในตารางที่ 5 และสำหรับในปี พ.ศ. 2534  
 ซึ่งสภามีเพียงสภาเดียวนั้น เนื่องจากสมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ทั้งข้าราชการทหาร ตำรวจและข้าราชการ  
 พลเรือนในระดับสูง ซึ่งมีได้มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชน จึงย่อม  
 ที่จะให้ความสำคัญกับผู้ที่เสนอแต่งตั้งสมาชิกสภา และมีทัศนคติแบบข้าราชการ  
 จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ กฎหมายจำนวนมากผ่านสภานี้ออกมาได้โดยง่าย

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาโดยคณะรัฐมนตรี และ ส.ส. และเปรียบเทียบร้อยละของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา ระหว่าง พ.ศ.2527-2537

ปี พ.ศ.	จำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดย ค.ร.ม.	จำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดย ส.ส.	รวมจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภา	จำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา	ร้อยละของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา	หมายเหตุ
2527	50	18	68	54	79.41	รัฐบาล พล.อ. เปรม
2528	119	259	378	32	8.47	รัฐบาล พล.อ. เปรม
2529	52	17	69	54	78.26	มี ส.ส. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข
2530	92	62	154	94	94.95	รัฐบาล พล.อ. เปรม
2531	114	248	362	46	12.71	รัฐบาล พล.อ. เปรม มีการยุบสภา รัฐบาล พล.ต.ชาติชาย
2532	16	38	54	21	38.89	รัฐบาล พล.ต.ชาติชาย
2533	48	65	113	51	45.13	รัฐบาล พล.ต.ชาติชาย



ปี พ.ศ.	จำนวนร่าง กฎหมายที่ เสนอโดย ค.ร.ม.	จำนวนร่าง กฎหมายที่ เสนอโดย ส.ส.	รวมจำนวน ร่างกฎหมาย ที่เสนอต่อสภา	จำนวน กฎหมายที่ ผ่านการ พิจารณาของ สภา	ร้อยละของ กฎหมายที่ ผ่านการ พิจารณาของ สภา	หมายเหตุ
2534	24	138	162	134	82.72	รัฐบาล พล.ต. ชาติชาย และรัฐบาล อานันท์ 1
2535	58	*	58	118	203.45	มีผู้เสนอแก้ ไขรัฐธรรมนูญ 4 ราย รัฐบาล อานันท์
2536	31	161	192	27	14.09	รัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย
2537	55	83	138	45	32.61	รัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย
รวม	659	1006	1748	678	38.79	

ที่มา : ประมวลสรุปจากบัญชีเก็บร่างพระราชบัญญัติของงานนิติคดีกองการประชุม  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

\*ไม่ปรากฏข้อมูล

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายนั้น จากตารางที่ 5 พบว่า ในแต่ละปีส่วนใหญ่แล้วจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีที่มาจากราชการในหน่วยงานต่าง ๆ และจากสมาชิกสภาที่เป็นสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาล โดยพบว่า สถิติรวมในช่วงนี้ 11 ปี มีร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจำนวน 659 ฉบับ และเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1006 ฉบับ ซึ่งเป็นการแสดงว่า สมาชิกสภามีบทบาทอย่างสำคัญในการตรากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเสนอร่างกฎหมายไม่ว่าสมาชิกสภาที่เป็นสมาชิกฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล

ในส่วนของอัตราส่วนจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาเป็นกฎหมายในแต่ละปี เมื่อเทียบกับจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาตามตารางที่ 5 พบว่ามีสัดส่วนค่อนข้างน้อยนั้น เกิดจากสาเหตุหลายประการคือ ร่างกฎหมายตกไปเนื่องจากยุบสภา ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจที่มีอยู่ยุบสภาดังเช่นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีการยุบสภาหลายครั้งรวมทั้งการยุบสภาในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี หรือกรณีที่สภาถูกยุบโดยคณะรัฐประหาร นอกจากนี้สภาร่างกฎหมายอาจตกไปโดยสภาไม่รับหลักการ สมาชิกขอลอน หรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ เป็นต้น

### 3. บทบาทของพรรคการเมืองต่อกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง

พ.ศ. 2527-2537

เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะได้มีการปฏิวัติ รัฐประหารตลอดระยะเวลาในเวทีการเมือง และในการปฏิวัติดังกล่าวทุกครั้งนอกจากจะยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วก็จะมีการห้ามการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเป็นการยกเลิกพรรคการเมืองโดยปริยาย หรือห้ามการมีพรรคการเมืองโดยตรง พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ตั้งขึ้นด้วย วัตถุประสงค์เฉพาะกิจ เมื่อเป็นฐานะอำนาจทางการเมือง

ของผู้ที่ต้องการได้อำนาจทางการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองของไทยจึงมิใช่ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนของประชาชน ที่จะทำหน้าที่สะท้อนความต้องการและปัญหาของประชาชนโดยตรง อันเป็นกลไกสำคัญในการใช้กระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภา เข้าแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการตามความต้องการของประชาชน

ในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่ โดยมีข้อกำหนดว่า การตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 5,000 คน ในจำนวน 5,000 คนนี้ อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งอยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด และมีสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน เหตุผลสำคัญที่ต้องมีการกำหนดเช่นนี้ ก็เพื่อต้องการที่จะลดพรรคการเมืองโดยการทำให้การตั้งพรรคการเมืองทำได้ยากขึ้น ต้องใช้เงินทุนมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องการให้มีการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองเหล่านั้น ทำหน้าที่ของพรรคการเมืองที่เป็นสากลได้โดยสมบูรณ์และครบถ้วน เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ตั้งมีบทเฉพาะกาลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก่อนวันที่ 22 เมษายน 2525 แต่ก็มีพรรคการเมืองเริ่มทยอยจดทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งตั้งได้ยากกว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

3.1 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

3.1.1 พรรคการเมืองในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 การเลือกตั้งครั้งนี้ มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าแข่งขันจำนวน 14 พรรค และมีผู้สมัครไม่สังกัดพรรคอีก 412 ผลการเลือกตั้งได้ ส.ส. จำนวน 324 คน มีพรรคที่ได้รับเลือก 11 พรรคและพรรคชาติไทยได้ ส.ส. จำนวนมากที่สุด จำนวน 108 คน รองลงมาคือพรรคกิจสังคม มี ส.ส. 101 คน แต่หัวหน้าพรรคชาติไทยไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพรรค

กิจสังคมคู่แข่งพรรคชาติไทยสนับสนุนให้ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี และมีพรรคการเมืองอื่น ๆ อีกหลายพรรคสนับสนุน พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จึงได้เป็นนายกรัฐมนตรีอย่างมั่นคง ทั้งที่ ที่มีได้เป็น ส.ส. และ มิได้เป็นหัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจมาก่อน ฝ่ายทหารให้การสนับสนุนและไม่มี พรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก

3.1.2 พรรคการเมืองในการเลือกตั้งภายหลังปี 2528 การเลือกตั้งครั้งต่อมาถือได้ว่า เป็นยุคใหม่ของพรรคการเมืองไทย เนื่องจาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของ สมาชิกแต่ละพรรคต้องส่งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส.ส. ไม่สามารถย้าย พรรคได้ ถ้าพรรคต้นสังกัดไม่ยินยอม และ ส.ส.ที่ไม่อยู่ในวินัยพรรคอาจถูก ไล่ออกจากพรรคได้ ซึ่งจะมีผลให้หมดสมาชิกภาพความเป็น ส.ส.ไปด้วย ซึ่ง ในระหว่างปี พ.ศ.2528 ถึง 2537 มีการเลือกตั้งทั้งหมด 5 ครั้ง มีพรรค การเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครแข่งขันครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ดัง ตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงจำนวนพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2529-2537

วัน เดือน ปีที่เลือกตั้ง	จำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัคร ครบตามกฎหมาย
27 กรกฎาคม 2529	16
24 กรกฎาคม 2531	15
22 มีนาคม 2535	15
13 กันยายน 2535	15

ที่มา : ณรงค์ ลินสวัสดิ์ ดร. การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา.  
กรุงเทพมหานคร: วัชรินทร์การพิมพ์. 2539.

สำหรับจำนวนผู้สมัครในแต่ละพรรคจะต้องส่งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 กำหนดว่าอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้สมาชิกแต่ละพรรคต้องส่งไว้ที่ 120 คน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวมีผลทำให้จำนวนพรรคลดลงอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามผลการเลือกตั้ง 5 ครั้งในช่วง 9 ปีตั้งแต่ปี 2526-2537 ไม่เคยปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใด ได้เลื่องเกินครึ่งของสมาชิกทั้งหมด

### 3.2 ลักษณะของพรรคการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2527-2537

#### 1. ภาวอุดมการณ์ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ตีนั้น กาเบรียล อัลมอนด์<sup>10</sup> (Gabriel Almond) ได้รวบรวมไว้ดังนี้คือ จะต้องให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ต้องชักชวนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการสื่อสารทางการเมืองโดยการพบประชาชน และถ่ายทอดข่าวสารการเมืองไปสู่ประชาชน มีการเรียกร้องผลประโยชน์แทนประชาชน มีการรวบรวมและกลั่นกรองผลประโยชน์ของประชาชน มีการกำหนดนโยบาย มีการสอดส่องดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แต่พรรคการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้ ยังไม่มีพรรคการเมืองใดที่ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ จากการศึกษาของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นมามีอำนาจได้หลายครั้ง เป็นข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนว่าพรรคการเมืองไทยไม่ยอมรับนับถือและไม่ไว้วางใจกัน โดยในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 6 ครั้ง แต่ละพรรคสลับกันร่วมเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยมีได้พิจารณาโยบายและดูว่าพรรคการเมืองใดมีอุดมการณ์อย่างไร แต่พร้อมที่จะรวมกันเพื่อแสวงหาอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล

#### 2. มีการแตกแยกกันภายในพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในช่วงดังกล่าวนี้มีการแตกแยกและแข่งขันกันภายในพรรคตลอดเวลา มีการรวมกลุ่มย่อยภายในพรรคใหญ่เพื่อสร้างเงื่อนไขในการตั้งข้อต่อรอง ในการแสวงหาประโยชน์ภายในพรรค โดยมีได้มีความเห็นเอกภาพภายในพรรค เป็นผลให้มีการแตกตัวออกจากพรรคเดิมไปตั้งพรรคใหม่หรือ

<sup>10</sup> ดู Gabriel Almond (Ed.) Comparative Politics Today

(Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp 92-96.

สมาชิกย้ายพรรคการเมืองกันบ่อยครั้งมาก ถึงอย่างไรการแตกแยกภายในพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีกลุ่ม 10 มกรา เกิดขึ้น เป็นผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคร่วมรัฐบาล ประสบปัญหาวิกฤติในสมัยรัฐบาลที่ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จนนำมาสู่การยุบสภา การแตกแยกของพรรคชาติไทย เกิดเป็นพรรคชาติพัฒนา เป็นต้น

### 3. การตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นฐานแก่ผู้มีอำนาจ

พรรคการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ มักตั้งขึ้นเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ดังเช่นการก่อตั้งพรรคสามัคคีธรรม ในปี พ.ศ. 2535 ภายใต้การครอบงำและการจัดการของคณะทหารที่เรียกว่า คณะ รสช. ที่ยึดอำนาจรัฐในปี พ.ศ. 2534 เพื่อเป็นฐานขึ้นสู่ตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลในคณะ รสช. โดยการกวาดต้อนอดีต ส.ส. เข้ามาร่วมสังกัดพรรค ซึ่งผลการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ปรากฏว่าพรรคสามัคคีธรรม ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด จำนวน 79 ที่นั่ง แต่พรรคสามัคคีธรรมก็สลายตัวไป หลังเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม 2535 อันเป็นผลให้คณะผู้ยึดอำนาจ เมื่อปี 2534 หมดอำนาจไป

4. กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น นักธุรกิจ เริ่มเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อพรรคการเมืองทั้งโดยวิธีการลงสมัครซึ่งเลือกตั้งด้วยตนเอง และโดยการสนับสนุนด้านทุนและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยการอยู่เบื้องหลังหรือไม่แสดงตัว แต่เพื่อใช้อิทธิพลในการแสวงประโยชน์จากการที่พรรคที่ตนสนับสนุนได้เข้าร่วมเป็นพรรคหนึ่งในการจัดตั้งรัฐบาล เช่น การที่ผู้ที่มีชื่อเสียงหรือเป็นคนดังจากต่างจังหวัด สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. เพื่อแสดงความเป็นผู้นำของตน เพื่อสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับศูนย์อำนาจที่กรุงเทพฯ และเพื่อดึงงบประมาณจากรัฐบาลกลางมาเป็นผลประโยชน์ทั้งส่วนตัวและเพื่อพัฒนาเขตเลือกตั้งของตน จุดมุ่งหมายคือตำแหน่งรัฐมนตรีหรืออย่างน้อยเข้าถึงอำนาจของคณะรัฐมนตรี ในการเลือกพรรคบุคคลเหล่านี้จะวิเคราะห์ว่า พรรคใดจะได้เป็นรัฐบาลผสม และหัวหน้าพรรคคนใดจะทำให้พวกเขาเข้าถึงตำแหน่งรัฐมนตรี กลุ่มอิทธิพลในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะ

กระจายความเสี่ยงของกลุ่มคน โดยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในหลาย ๆ พรรค และหัวหน้ารัฐบาลจะพยายามรักษาเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี โดยการกระจายโอกาสการเป็นรัฐมนตรีให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2522 ถึง 2531 มีการปรับคณะรัฐมนตรีประมาณปีละครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ของพรรคร่วมรัฐบาลได้เป็นรัฐมนตรี

บทบาทของ ส.ส. ที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ได้แก่ กลุ่มธุรกิจ เหล่านี้ จะเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติโดยการเสนอร่างกฎหมาย และผลักดันร่างกฎหมายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่ม คนให้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในสภาจนสามารถได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

โดยนัยดังกล่าวมานี้ เมื่อพรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและความ เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งพอจะเป็นที่พึ่งที่หวังได้ของประชาชนกลับมิได้มีการพัฒนาในลักษณะ "ก้าวหน้า" แต่อย่างใด ย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทใน กระบวนการนิติบัญญัติไปในตัวด้วยกล่าวคือ เมื่อพรรคการเมืองมิได้มีรากฐานที่ เกิดจากประชาชนแล้วช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนย่อมเกิดขึ้น ได้เสมอ เพราะการมีพรรคการเมืองมิได้ช่วยแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ เช่นเดียวกับระบบราชการ และพรรคการเมืองมิได้ทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ ในการเสนอและพิจารณาผ่านร่างกฎหมาย เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ และผู้ด้อยโอกาสในสังคมอย่างแท้จริง ดังนั้น การแลกเปลี่ยนประโยชน์ทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายจึงเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว และเป็นการเฉพาะหน้าเท่านั้น เช่น ระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง เป็นต้น แต่การ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระยะยาวในแง่การบัญญัติกฎหมายที่เป็นประโยชน์ หรือเอื้อต่อการดำรงชีพของประชาชนเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตย อื่น ๆ จึงไม่เกิดขึ้น เมื่อสิ้นสุดฤดูการหาเสียงเลือกตั้งประชาชนก็หันไปพึ่ง ระบบราชการแบบเดิม

พรรคการเมืองไทยจึงมิได้แสดงบทบาทในฐานะสถาบันทางการเมืองและการเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติ อันเปรียบเสมือนองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด บทบาทใน กระบวนการนิติบัญญัติของไทยจึงตกอยู่ภายใต้ระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

4. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) กับอิทธิพลที่มีต่อ  
กระบวนการนิติบัญญัติไทย

กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวของกลุ่มชนในสังคมที่มีสถานะ  
อาชีพ หรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับสัมพันธกัน เพื่อรักษาและปกป้องสิทธิประโยชน์  
ของกลุ่มตนโดยชอบด้วยกฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์มิได้หลายลักษณะด้วยกัน  
โดยแต่ละกลุ่มจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยแตกต่างกันออกไป ดังนี้ คือ

#### 4.1 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Inter Group)

การเติบโตของระบบทุนนิยมในประเทศไทยเป็นการเติบโต  
ของกลุ่มทุนพาณิชย์ (Commercial Capital) และได้เข้ายึดฐานธุรกิจการเงิน  
(Finance Capital) เมื่อไทยได้ประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงคราม  
โลกครั้งที่สอง จากนั้นทุนนิยมการเงินและทุนนิยมพาณิชย์ ก็ได้เติบโตควบคู่กันมา  
จนเป็นทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capital) ส่วนในด้านการพัฒนาของ  
ระบบแรงงานสัมพันธ์ นั้น ในช่วง พ.ศ. 2504 - ตุลาคม 2516) อยู่ในระบ  
บบริษัชนิยมโดยรัฐ (State corporatism) ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระบบการเมืองตกอยู่ภายใต้การปกครองของทหาร  
และกลุ่มข้าราชการ องค์การของลูกจ้างถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ในระยะต่อมา  
ในระหว่าง พ.ศ. 2516-2519 เป็นระบกก่อตัวของบริษัชนิยมแบบเสรีนิยม  
(Liberal Corporatism) คือภายหลังเดือนตุลาคม 2514 ทำให้ดุลอำนาจ  
ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป กลุ่มลูกจ้างและนายจ้างมีอำนาจต่อรองในทาง  
สังคม การเมืองมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มทหาร ข้าราชการ ต่อมาเมื่อ  
ระยะผ่านเข้าสู่บริษัชนิยมแบบเสรีนิยม ในระหว่าง พ.ศ. 2520-2536 การ  
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเริ่มขยายตัวมากขึ้น ทำให้การเติบโต  
ทางเศรษฐกิจของไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของ การส่งออก  
การลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก

ในด้านการเมือง กลุ่มนักธุรกิจซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถสะสมทุนได้  
อย่างกว้างขวางได้กลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงสุดในสังคม คน  
กลุ่มนี้ได้หันเข้ามาแสวงหาอำนาจทางการเมือง โดยการตั้งพรรคการเมือง



หรือสนับสนุน นักการเมืองและพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่แทนตน กลุ่ม  
 นักธุรกิจกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญที่อยู่ควบคู่กับกลุ่มทหาร-ข้าราชการ  
 นักวิชาการ ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย โดยนักธุรกิจได้เข้า  
 ร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในช่วงนี้โดยตลอดการแบ่งปันอำนาจระหว่าง  
 นักธุรกิจ ทหาร-ข้าราชการ และเทคโนแครตในคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้น  
 อย่างต่อเนื่อง<sup>11</sup>

ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการ  
 ร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชน (กรอ.) ในปี 2534 เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ  
 และต้องการแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน โดยตั้งหัวหน้า  
 หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หอการค้า  
 จังหวัดสภาอุตสาหกรรมจังหวัด โดยสัดส่วนของสมาชิกจากหน่วยราชการร้อยละ 80  
 และหน่วยงานเอกชนร้อยละ 20 ในระหว่างปี 2524-2530 มีผู้เสนอข้อเรียกร้อง  
 เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ และ กรอ. ได้ลงมติไปแล้ว 143 เรื่อง ในจำนวนนี้  
 ประมาณ 60.8% นำเสนอโดยฝ่ายเอกชน 9.8% นำเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล และ  
 28% นำเสนอร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับเอกชน โดยมติส่วนใหญ่เป็นเรื่อง  
 เกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตจำนวน 71 มติใน 143 มติ ในขณะที่มติเกี่ยวกับ  
 เป้าหมายการกระจายรายได้และความยากจนมีอยู่เพียง 5 มติ ดังนั้น กรอ.  
 จึงมีแนวโน้มให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า  
 ความยากจนและการกระจายรายได้

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมากลุ่มธุรกิจมีความต้องการคุม  
 นโยบายของรัฐมากขึ้น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตของทุนต่อไป  
 ช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 ถึงต้นทศวรรษที่ 2520 องค์กรธุรกิจที่เป็นทางการ  
 เริ่มมามีบทบาทสำคัญในการล็อบบี้ เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ  
 องค์กรธุรกิจเหล่านี้ต้องการหลุดพ้นจากข้อจำกัดของยุคทดแทนการนำเข้า

<sup>11</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ: กระจายอำนาจ  
 อย่างไรประชาธิปไตย ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะ  
 เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: 171 การพิมพ์ 2537.

สภาอุตสาหกรรมไทย เป็นผู้นำในการผลักดันนโยบาย อย่างไรก็ตาม สมาคม  
ธุรกิจต่าง ๆ สามารถติดต่อกับนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง โดยผ่านคณะ  
กรรมการภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) และอีก 5 ปีต่อมา ก็พบว่า กรอ.  
ได้ถูกใช้เป็นกลไกในการผลักดันการปฏิรูปพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ภาษีกฎหมาย  
การลงทุน มีสภาอุตสาหกรรมไทยเป็นผู้นำในการผลักดันนโยบายดังกล่าว  
ในปี 2535 สมาคมธุรกิจต่าง ๆ สามารถติดต่อกับนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง  
สำหรับสภาอุตสาหกรรมไทยเป็นผู้นำในการผลักดันนโยบายดังกล่าวในปี 2525  
แต่อย่างไรก็ตาม กรอ. ก็อาจมีข้อบกพร่องบางประการ คือ อาจเป็นเพียงองค์กร  
ที่กลุ่มพ่อค้านายทุนใช้เป็นเวทีในการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย  
เศรษฐกิจ เพื่อแก้กลุ่มประโยชน์ของกลุ่มตน อาจมีบทบาทในการบรรเทาแรงกดดัน  
จากเอกชน โดยมีได้มุ่งหมายที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจแต่อย่างใด  
และมีแนวโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมาย  
การเจริญทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมาย ความยากจนและการกระจายรายได้

การพ้นอำนาจจากนายกรัฐมนตรีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์  
รัฐบาลใหม่ ภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนักการเมือง  
ท้องถิ่นได้ เข้ามามีอำนาจในคณะรัฐมนตรีในระยะเวลาสั้น ๆ เศรษฐกิจที่  
รุ่งเรืองอันเป็นผลจากรัฐบาลชุดเดิมและเป็นผลให้ระดับทรัพยากรที่จัดสรร  
ผ่านกลไกของรัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เกิดการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการ  
ตัดสินใจในสัญญาโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่ จนถูกกล่าวหาว่าเป็น  
"รัฐบาลบุฟเฟต์" รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เริ่มลดบทบาทของ  
ข้าราชการประจำ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และใช้  
โอกาสที่ทหารไม่มีอิทธิพลในทางตรงต่อสถาบันรัฐสภา พยายามที่จะลด  
งบประมาณของกองทัพในการพิจารณาของสภาผู้แทนเกี่ยวกับงบประมาณ  
ของกองทัพในปี 2532 และ 2533 และถือเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลพลเรือน  
ตัดงบประมาณของกองทัพ

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนักธุรกิจและชนชั้นกลางได้เริ่ม  
เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอย่างจริงจัง เนื่องจากตลอดระยะเวลา

ในช่วงดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จนมีความหวังว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรม (NICS) ในลำดับต่อไป ผลการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดชนชั้นกลางขึ้นในสังคมไทยเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก และเมื่อเหตุการณ์ทางการเมืองที่ไม่ชอบธรรมมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจเอกชน ชนชั้นกลางและนักธุรกิจเหล่านี้ก็เริ่มเข้ามามีกิจกรรมและบทบาททางการเมืองโดยตรง เช่นในระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ซึ่งอยู่ในระหว่างสงบศึกชั่วคราวไม่มีการแพ้นะเด็ดขาดในการต่อต้านรัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร ที่สืบทอดอำนาจของคณะ รสช. บุคคลเหล่านี้เข้ามามีบทบาทโดยการเข้าร่วมในการเดินขบวนต่อต้านนักวิชาการทางการเงินได้เตือนรัฐบาลไม่แก้ไขปัญหาโดยเร็วด้วยสันติวิธี จะยังผลให้เครดิตไทยในสายตาของต่างชาติผู้ให้กู้ตกต่ำทันที<sup>12</sup> สมาคมห้างสรรพสินค้าวิจารณ์รัฐบาลและเสนอให้เปลี่ยนผู้นำรัฐบาลเพื่อให้นักท่องเที่ยวและนักลงทุนชาวต่างประเทศกลับคืนมา<sup>13</sup> และสามสถาบันหลักทางภาคธุรกิจอื่นได้แก่ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยได้หารือกันอย่างเคร่งครัดเพื่อหามาตรการรับการรัฐประหารที่อาจจะเกิดขึ้น มีการปราบปรามผู้ที่คิดจะใช้การยึดอำนาจเป็นทางออกจากวิกฤติว่า หากมีการปฏิบัติรัฐประหารจริงสามสถาบันจะเสนอให้ปิดโรงงานทั่วประเทศเป็นการตอบโต้<sup>14</sup> การที่บุคคลหรือสถาบันของชนชั้นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย องค์การพัฒนาเอกชน พรรคการเมือง และวงการหนังสือพิมพ์เป็นฝ่ายแรกที่เข้ามามีบทบาทก็เนื่องจากกลุ่มคนและองค์กรเหล่านี้คือ ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนทาง "จิตใจ" จากการที่คณะทหาร รสช. พยายามสืบทอดอำนาจพวกเขาเข้าสู่สมรภูมิเพื่อทวงหาหลักการ เพื่อถามถึงความ

<sup>12</sup> Bangkok Post, May 21, 1992

<sup>13</sup> Bangkok Post, May 23, 1992

<sup>14</sup> ประชาชาติธุรกิจ 31 พ.ค. - 3 มิ.ย. 2535

ชอบธรรมของรัฐบาลและเพื่อปกป้องเกียรติภูมิของชาติคืนมา ในขณะที่แรงจูงใจหลักของนักธุรกิจในการเข้าร่วมการต่อสู้คือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กระทบกระเทือน แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มชนชั้นกลางเหล่านี้ก็ได้เข้ามามีบทบาทในการต่อต้านการกลับมาใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของทหารอีกครั้งหนึ่งจนประสบความสำเร็จ

การเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มวิชาชีพธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมอีกประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อกระบวนการตรากฎหมายคือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การผลักดันตนเองให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกและการจัดตั้งพรรคการเมือง จำนวนนักธุรกิจที่เข้าสู่การเป็นสมาชิกสภาเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นลำดับจนเป็นกลุ่มที่มีมากที่สุด ในสภาในปัจจุบันดังแสดงในตารางที่ 7

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 7 แสดงอาชีพของ ส.ส. พ.ศ. 2476-2535

การเลือกตั้ง	ธุรกิจ	ข้าราชการ	ทนาย	นัก น.ส.พ.	แพทย์	ครู	ชาวนา	อื่น ๆ	รวม
15 พ.ย. 2476	15	27	21	3	2	-	8	2	78
7 พ.ย. 2480	18	47	15	1	2	2	5	1	91
12 พ.ย. 2481	20	36	24	3	-	-	7	1	91
6 ม.ค. 2489	20	43	17	2	1	1	7	5	96
9 ส.ค. 2489	9	50	15	-	-	1	4	3	82
29 ส.ค. 2491	22	34	28	3	-	-	6	6	99
5 ม.ค. 2492	7	4	6	-	-	1	1	2	21
26 ก.พ. 2495	25	34	44	1	2	5	4	7	123
25 ก.พ. 2500	42	46	44	2	-	5	11	10	160
15 ธ.ค. 2500	44	42	37	8	3	5	13	8	160
10 ก.พ. 2512	100	45	35	3	4	3	12	17	219
26 ม.ค. 2518	93	33	47	10	6	20	23	37	269
4 เม.ย. 2519	82	62	33	6	10	24	16	46	279
22 เม.ย. 2522	112	55	41	2	5	22	26	38	301
18 เม.ย. 2526	124	33	33	*	6	*	14	114	324
27 ก.ค. 2529	186	48	44	2	8	28	7	24	347
24 ก.ค. 2531	243	25	48	5	7	9	8	12	357
22 มี.ค. 2535	165	40	37	-	--26--		12	80	360
13 ก.ย. 2535	151	21	40	-	--26--		10	116	360

ที่มา: ปรับปรุงจาก Pisan (1988:36,85): 2535 ข้อมูลได้จากกรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย: เลือกตั้ง 2535 และผลการเลือกตั้ง ก.ย. 2535

หมายเหตุ: ส.ส. 80 คนในการเลือกตั้งเดือนมีนาคม 2535 และ 116 คน ในการ  
เลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม "อื่น ๆ" สันนิษฐานว่า ส.ส. เหล่านี้  
จำนวนมากอาจเป็นนักธุรกิจ

\* ไม่มีข้อมูล

นอกจากนี้พรรคการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองอยู่ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 ล้วนเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ หรือได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจท้องถิ่นหรือนักธุรกิจในส่วนกลางในระดับชาติ เช่น พรรคชาติไทย มีรากฐานทางอำนาจที่สำคัญของพรรคคือธุรกิจ โดยได้รับแรงสนับสนุนจากบรรดานักธุรกิจกรุงเทพฯ และนักธุรกิจคนดังในเขตต่างจังหวัดที่ใฝ่ฝันจะเป็นนักการเมือง และพื้นฐานของผู้ก่อตั้งพรรคคือ เป็นนักธุรกิจระดับนำในอุตสาหกรรมสิ่งทอ พรรคกิจสังคม ก่อตั้งโดยพันธมิตรระหว่างกลุ่มนิคมเจ้า ชุนนางเก่า และนักธุรกิจระดับนำประเภทเจ้าสัวในกรุงเทพฯ พรรคพลังธรรม แม้จะเริ่มต้นก่อตั้งพรรคโดยบุคคลที่สิ้นโคศ แต่พรรคนี้ก็ได้รับแรงสนับสนุนจากนักธุรกิจบางคนที่เคยสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ และในภายหลังได้มีนักธุรกิจระดับแนวหน้าเข้ามาเป็นฐานอำนาจโดยตรง ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ก็มียุทธศาสตร์สนับสนุนอยู่เบื้องหลังเช่นกัน นอกจากนี้พรรคการเมืองที่ทหารตั้งขึ้นเพื่อเป็นฐานอำนาจในการสืบทอดอำนาจทางการเมือง เช่น พรรคสามัคคีธรรมก็ล้วนประกอบไปด้วยสมาชิกที่เคยเป็น ส.ส. และมีพื้นฐานอาชีพธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหาร สำหรับพรรคความหวังใหม่นั้น เกิดจากการรวบรวมสมาชิกของกลุ่มคนดังที่เป็นนักธุรกิจในระดับท้องถิ่นของจังหวัดต่าง ๆ แม้กระทั่งสมาชิกของกลุ่มธุรกิจเจ้าสัว ในเมืองและในกรุงเทพฯ ผู้นำฝ่ายบริหารในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ต้องดำเนินกลยุทธ์โดยการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสถาบันข้าราชการทหารกับกลุ่มนักธุรกิจ ดังเช่น การที่รัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ตระหนักถึงความจำเป็นต้องประนีประนอมกับพลังของนักธุรกิจแบบเจ้าสัวในกรุงเทพฯ และนักธุรกิจต่างจังหวัด ดังนั้นจึงปฏิเสธที่จะสนับสนุนคณะทหารหนุ่มที่จะทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลตนเองและกลับไปสู่การปกครองตามแนวจอมพลสฤษดิ์<sup>15</sup> แต่ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ พยายามจำกัดหรือ

<sup>15</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ทรัสวิน. 2539

ควบคุมการขยายอำนาจของนักธุรกิจในประเทศ และรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอจากสมาคมธุรกิจสำคัญที่ให้อำนาจจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและเอกชน (กรอ.) และปรึกษาหารือประเด็นนโยบายเศรษฐกิจและการบริหารระบบราชการ ยุทธศาสตร์นี้ ทำให้ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ดึงประเด็นธุรกิจออกจากรัฐสภาและจำกัดบทบาทของนักธุรกิจเจ้าสัวในกรุงเทพฯ ไว้บ้าง ขณะเดียวกันก็จัดสรรตำแหน่งรองในกระทรวงต่าง ๆ ให้แก่นักการเมืองที่มาจากนักธุรกิจต่างจังหวัดและปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง

รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ดำเนินการประนีประนอมกับฝ่ายทหาร แต่ก็ได้ดึงอำนาจในการคุมกระทรวงสำคัญคือ กลาโหม มหาดไทย และคลัง ซึ่งเคยอยู่ในความควบคุมของฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนระดับสูง มาอยู่กับฝ่ายการเมือง อันเป็นการลดอิทธิพลของข้าราชการ ควบคุมบทบาทของสภาพัฒน์หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นราชการประจำและเคยมีบทบาทสำคัญในการวางแผนชี้นำเศรษฐกิจของชาติมาแต่เดิม และแทนที่ด้วยเทคโนโลยีแครด นำโดยนายอำนวย วีรวรรณ อดีตข้าราชการที่หันมาเอาดีทางธุรกิจ เป็นต้น

สำหรับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้นำนักธุรกิจมืออาชีพจากฝ่ายธนาคารมาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เป็นครั้งแรกและดำเนินการอย่างระมัดระวังในการถ่ายเทอำนาจจากฝ่ายทหารมาสำนักงานการเมืองและนักธุรกิจ ซึ่งยังคงได้รับการต่อต้านจากสถาบันข้าราชการ เช่นในปี 2536 ข้อเสนอให้ลดอำนาจของกระทรวงมหาดไทยอันเป็นแกนอำนาจข้าราชการ แต่ถูกคัดค้านอย่างแข็งขันจากกลุ่มข้าราชการประจำจนในที่สุดข้อเสนอนี้ตกไป ในต้นปี พ.ศ. 2527 ฝ่ายรัฐบาลพยายามมาแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แต่ถูกขัดขวางโดยทหารในวุฒิสภาและบรรดาพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุปกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าได้เข้ามา มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภามากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่ความสำคัญของสถาบันข้าราชการเริ่มลดความสำคัญลงเรื่อย ๆ แนวทางที่กลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีบทบาทในการตรากฎหมาย มี 4 แนวทางคือ

#### 1. การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำของฝ่าย

บริหารและนักวิชาการที่ปรึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 ซึ่งพลังของราชการในระบอบอมมาตชาธิปไตยครอบงำการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้ได้ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องปันส่วนทรัพยากรทางการเงินแก่ชนชั้นนำทางอำนาจที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการตรากฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อช่วยกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่ในยุคสมัยที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เช่น ตั้งรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายในการผลักดันนโยบายและการตรากฎหมายของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ ต้นทุนการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำที่มีอำนาจ ต้นทุนในรูปเงินบริจาคที่ให้แก่พรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการปลุกระดมมวลชน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะบรรดากฎหมายเศรษฐกิจที่มีผลใช้บังคับในประเทศไทย และอำนวยความสะดวกต่อกลุ่มธุรกิจนั้น ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และกฎหมายที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจก็เป็นกฎหมายในระดับอนุบัญญัติมากกว่ากฎหมายแม่บท โดยที่การตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งในระยะหลังมักปรากฏในรูปของเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง เงินที่มอบให้แก่สมาชิกรัฐสภาและค่าใช้จ่ายในการปลุกระดมมวลชน

#### 2. ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างนักวิชาการศึกษาวิจัยนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องการเปลี่ยน หรือกฎหมายที่ต้องการตราขึ้นใช้ เพื่อนำการวิจัยมาเผยแพร่สู่สาธารณชนเพื่อสร้างประชามติ เช่น สมาคมธนาคารไทย



ได้จ้างนักวิชาการในมหาวิทยาลัยให้ศึกษาผลเสียของการเก็บภาษีดอกเบีย  
เงินฝากธนาคาร<sup>16</sup> และใช้ผลการวิจัยดังกล่าวนี้ ผลักดันให้รัฐบาลเลิก  
จัดเก็บภาษี และในปี 2530 สมาคมอุตสาหกรรมไทยได้ว่าจ้าง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยศึกษาโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บจากเครื่องใช้  
ไฟฟ้า และยื่นข้อเสนอมให้รัฐบาลปรับนโยบาย เป็นต้น

3. การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับ  
สมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา  
ในสัดส่วนที่สูงขึ้นเป็นลำดับ ขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ก็ได้ให้การ  
สนับสนุนทางด้านเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงแก่นักการเมืองที่  
ลงสมัครรับเลือกตั้งบางคนและพรรคการเมืองบางพรรค จนเป็น  
เหตุให้สัดส่วนของตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นพ่อค้ายักธุรกิจในสภา  
ในส่วน of สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ

4. นักธุรกิจที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ได้หันมาตั้งพรรค  
การเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งและใช้เป็นฐานอำนาจเข้าสู่ตำแหน่งในคณะ  
รัฐมนตรีในรัฐบาลด้วย<sup>17</sup> เช่นการจัดตั้งพรรคชาติไทย ซึ่งตัวแทนของ  
กลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่น โดยมีพลตรีประมา อติเรกสาร  
(ยศขณะนั้น) เป็นผู้นำ ส่วนในพรรคกิจสังคม มีนายบุญชู โรจนเสถียร  
จากธนาคารกรุงเทพ นายพงษ์ สารสิน จากบริษัทไทยน้ำทิพย์ ในส่วน

<sup>16</sup> ภาณุพงศ์ นิธิประภา และประศาสน์ ตั้งมติธรรม "ผลกระทบของนโยบายการ  
เก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากดอกเบียเงินฝากธนาคารพาณิชย์"  
รายงานการวิจัยต่อสมาคมธนาคารไทย. 2538.

<sup>17</sup> วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัลย์. กลุ่มธุรกิจกับพัฒนาการทางการเมืองไทย เอกสารการสอน  
ชุดวิชาปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาธิราช กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชน. 2529. หน้า 711

ของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคเก่าแก่ ก็ได้มีกลุ่มธุรกิจเข้าร่วมด้วย เช่น นายพิชัย รัตตกุล นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ นายบุญยิ่ง นันทาภิวัฒน์ และ นายสุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ พรรคพลังธรรม มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

#### 4.2 บทบาททางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

ช่วงปี 2527-2537 นับได้ว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันสิ่งที่เติบโตควบคู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวก็คือ การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีลักษณะการจัดองค์กรและการต่อสู้ซึ่งแตกต่างไปจากยุคก่อน ๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ค่อนข้างจำกัดในเรื่องเวทีการต่อสู้ แต่ในช่วงนี้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถเรียกร้อง ผลักดัน และแสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มของตนได้เสมอ โดยเฉพาะการแสวงหาแนวร่วมจากกลุ่มชนชั้นกลางในสังคมและการต่อสู้นอกเวทีการเมืองอื่น ๆ

กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่โดดเด่นในช่วงนี้ อาทิ กลุ่มเกษตรกรเช่น สมาคมชาวไร่อ้อย ซึ่งบางครั้งสามารถกำหนดและต่อรองเรื่องราคาอ้อยกับกลุ่มอุตสาหกรรมได้ กลุ่มวิชาชีพอิสระ เช่น สภานายความ แพทยสภา กลุ่มสหภาพแรงงาน เช่น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และสหภาพแรงงานอิสระอื่น ๆ กลุ่มนิสิตนักศึกษาซึ่งบางครั้งอาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรหลักในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเสมอ ๆ กลุ่ม NGO และที่ปฏิเสธบทบาทไม่ได้ก็คือ กลุ่มสื่อสารมวลชน ซึ่งค่อนข้างมีบทบาทในการชี้นำสังคมอย่างมากในกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การเคลื่อนไหวและต่อรองทางการเมืองบางครั้งสามารถก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองและรัฐบาลในขณะนั้น ๆ ได้เสมอ<sup>16</sup>

<sup>16</sup> ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย. วิจารณ์กล้าหาญ. ไม่ปรากฏโรงพิมพ์, 2516.

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น อาจจัดอยู่ในประเภทกลุ่มผลักดันเฉพาะกรณี (exclusive groups) กล่าวคือ เป็นกลุ่มหรือองค์กรที่มีจุดประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เพียงเรื่องเดียว และมีการรวมกลุ่มกันเป็นครั้งคราวเท่านั้น

5. อิทธิพลของวุฒิสมาชิกต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2527-2537

ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537 มีการใช้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งชาติ อาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับกำหนดให้มี 2 สภา โดยให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ส่วนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แม้จะกำหนดให้มีสภาเดียว ตัวสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่สมาชิกก็มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งสมาชิกสภาดังกล่าวนี้ย่อมเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของผู้ที่เสนอแต่งตั้ง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยเกือบทั้งหมดร่างโดยคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะทหาร ภายหลังจากการทำรัฐประหารและแม้ในบางกรณีผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญจะมีที่มาหรือโดยการแต่งตั้งของรัฐบาลพลเรือน แต่ไม่เคยปรากฏว่ารัฐธรรมนูญไทยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนลงมติในประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญเลย และรัฐบาลในทุกยุคไม่ว่ารัฐบาลที่มีการครอบงำของทหารมากหรือน้อยก็ไม่เคยยอมให้อำนาจการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาไปถึงมือประชาชนทั้งหมด ยังขັกเอาไว้ส่วนหนึ่งเสมอ คือในส่วน of สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะครั้งใดจะมีการคงรูปแบบการมีสมาชิกรัฐสภา ส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยการแต่งตั้งนั้นผู้กุมอำนาจรัฐในขณะร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะเขียนบทบัญญัติหรือบทเฉพาะกาลให้กลุ่มของตนเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งนี้เสมอ ทั้งที่ถูกโจมตีว่า เป็น "รัฐธรรมนูญฉบับพันปloom" หรือ "รัฐธรรมนูญฉบับหมาเมิน" หรือ "รัฐธรรมนูญสกปรก" ต่างก็ยังมีส่วนเหมือนกัน ที่ยังคงมีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภามักจะระบุคุณสมบัติของสมาชิกเหล่านี้ว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีวิสัยทัศน์สูงมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะทำประโยชน์ให้แก่ ประเทศชาติ แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่า ใครคือผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจในขณะนั้นในการใช้ดุลพินิจ ดังตัวอย่าง เช่น สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ.2530 จำนวน 140 คนนั้น หากแยกตามอาชีพจะได้ดังตารางที่ 8



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ.2530 แยกตาม  
ประเภทอาชีพ (ทั้งหมด 260 คน)

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ข้าราชการทหาร	81	31.15
ข้าราชการพลเรือน (รวมทั้งตำรวจ)	40	15.39
ข้าราชการบำนาญ	71	27.31
นักการเมือง	1	.38
ข้าราชการการเมือง	8	3.08
ทนายความ	3	1.15
นักธุรกิจ (รวมนายธนาคาร เจ้าของ หนังสือพิมพ์ และผู้ประกอบการส่วนตัว)	35	13.46
พนักงานรัฐวิสาหกิจ 8	3.08	2.54
เกษตรกรรม	2	.77
รับจ้าง	6	2.31
อื่น ๆ	4	1.54
รวม	360	100.00

ที่มา ปธาน สุวรรณมงคล, ประวัติสมาชิกวุฒิสภาไทย พ.ศ.2529  
(กทม. : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์),  
หน้า 381.

จากตารางที่ 8 นั้นจะเห็นว่า มีนายทหารที่ยังรับราชการอยู่ถึงร้อยละ  
31.15 (81 คน) ในขณะที่ผู้ที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับเกษตรกรรมมีอยู่เพียง  
ร้อยละ .77 (2 คน) และที่น่าสังเกตุก็คือ วุฒิสมาชิกที่เป็นข้าราชการบำนาญ  
มีถึงร้อยละ 27.31 (71 คน) และในจำนวนนี้เป็นอดีตข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ  
ดังนี้

อดีตข้าราชการพลเรือน (รวมตำรวจ) - 28

อดีตข้าราชการทหาร - 53

ดังนั้น ถ้ารวมข้าราชการทั้งที่ประจำการและปลดเกษียณอายุราชการไปแล้ว จะมีจำนวนทั้งสิ้น 134 คน ซึ่งเท่ากับเป็นครึ่งหนึ่งของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมดในปีนั้น

ในกรณีของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ได้ยึดอำนาจรัฐในปี 2534 แล้วได้ดำเนินการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้ในเดือนธันวาคม 2534 ก็ได้มีความพยายามที่จะหมกเม็ดอำนาจส่วนนี้ไว้ เพื่อต้องการสืบทอดอำนาจของกลุ่มตน โดยการตั้งไว้ซึ่งอำนาจของวุฒิสมาชิกซึ่งค่อนข้างมาก<sup>10</sup> และให้ประธานคณะ รสช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งก็คือการให้ประธานคณะ รสช. เป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าแต่งตั้ง แต่ในการเสนอชื่อทุกครั้ง ผู้มีอำนาจเสนอจะเสนอรายชื่อเท่ากับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะได้รับแต่งตั้งพอดีไม่เปิดโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงใช้พระราชวินิจฉัย แม้แต่ครั้งเดียว

ภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้ง ได้มีความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ เพียงการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งเท่ากับเพียงการเปลี่ยนแปลงผู้นำเสนอรายชื่อวุฒิสมาชิกมาเป็นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อหรือเป็นผู้ได้รับอำนาจเสนอแต่งตั้งไว้ แม้จะได้มีผู้เคลื่อนไหวคัดค้านการมีอยู่ของวุฒิสมาชิก ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นระยะตลอดมา เช่น

มีเป้าหมายที่จะเลือกบุคคลที่สนับสนุนพรรคการเมืองทางการเงินเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะปัญหาและอุปสรรคการปกครอง ระบบพรรคการเมืองในเมืองไทยคือ ปัญหาการเงิน อันหมายถึงรายได้ รายจ่ายของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว<sup>20</sup>

<sup>10</sup> ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

<sup>20</sup> ประจวบ ทองอุไร ยังจำเป็นต้องมีวุฒิสภาจริงหรือ, สยามรัฐ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2535

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า บทบาทของวุฒิสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง และการมีอยู่ของวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การแต่งตั้ง มิใช่สภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติ หากแต่เป็นฐานเสียงในการคัดค้านหรือสนับสนุนร่างกฎหมายของรัฐบาลที่เสนอต่อสภา ให้ยับยั้งหรือผ่ากระบวนการพิจารณาของสภาไปได้โดยง่าย เนื่องจากในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537 รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้มีวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง ซึ่งสามารถจะหน่วงเหนี่ยวการตรากฎหมายที่นำเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง ในบางกรณีกระบวนการหน่วงเหนี่ยวนี้กินระยะเวลายาวนาน เช่น การพิจารณาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันจะขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ไม่เกินสามสิบวัน<sup>21</sup> และสภาผู้แทนราษฎรจะขอร่างพระราชบัญญัติที่ถูกวุฒิสภายับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาผ่านไปหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ต่างกันไปแล้วนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างคืนมา<sup>22</sup> ซึ่งในบางกรณีกฎหมายที่นำเสนอต้องตกไปเนื่องจากการอุปสภา และแม้ในบางกรณีหากร่างกฎหมายหรือการเสนอแก้ไขร่างกฎหมายใดมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของวุฒิสมาชิกโดยตรง วุฒิสมาชิกก็จะต่อต้านหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายนั้น แม้จะเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลก็ตาม อำนาจของวุฒิสภาในการหน่วงเหนี่ยวการตรากฎหมายจึงมีผลกระทบหรือบั่นทอนประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร

#### 6. บทบาททางการเมืองของรัฐต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย

ประเทศต่าง ๆ ที่มีอยู่ในโลกมีศักยภาพและความเจริญไม่เท่าเทียมกันประเทศที่เจริญแล้วและมีฐานะทางเศรษฐกิจ มีความเจริญทางเทคโนโลยีสูง ย่อมได้เปรียบและมีโอกาสเหนือกว่าประเทศที่ด้อย

<sup>21</sup> มาตรา 146 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

<sup>22</sup> มาตรา 148 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

พัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่เกี่ยวกับการแข่งขันกันอย่างรุนแรงทางการค้า ภายหลังยุคสงครามเย็นก็ทำให้ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ รวมตัวกัน เพื่อประโยชน์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้า ในบรรยากาศที่ประนีประนอมกันมากขึ้น

ด้วยบรรยากาศที่ประนีประนอมและตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้เอง จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ มีโอกาสและหันมาเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองมากยิ่งขึ้นโดยจะเห็นได้จากการติดต่อค้าขายและลงทุนมากขึ้น มีการจัดตั้งกลุ่มการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area) เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area) กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Economic Corperation) ตลอดจนความร่วมมือทางการค้าในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น ปัญหาการกีดกันมนุษยชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการอพยพของแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งปริมาณการซื้ออาวุธ การเพิ่มขีดความสามารถและการพัฒนาอาวุธยุทธภัณฑ์ของประเทศต่าง ๆ ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างความไม่แน่นอนและความเคลือบแคลงบางประการขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ แม้สงครามเย็นจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่เข้าสู่ยุคสงครามทางเศรษฐกิจแทน

ภายใต้บรรยากาศความไม่แน่นอนและความผันผวนทางการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองไทยไปในตัวด้วย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ที่ถูกประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจพยายามคูดขี่มทรัพชากร และกีดกันทางการค้า เพื่อให้ตนเป็นผู้ได้เปรียบทางการค้ามากขึ้น สำหรับประเทศไทยแล้วก็หนีไม่พ้นผลกระทบดังกล่าว เช่น การที่สหรัฐอเมริกาตั้งข้อกีดกันทางการค้า โดยจะไม่รับซื้ออัญจจากประเทศไทย เพราะข้ออ้างที่ว่าวิธีการจับกุมของประมงไทยเป็นตัวการทำลายเต่าทะเลซึ่งกำลังจะสูญพันธุ์ แต่เหตุผลที่แท้จริงก็เพื่อป้องกันการขาดดุลทางการค้ากับไทยหรือการออกกฎหมาย



ภายในของตนมาบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ เป็นต้น และขณะเดียวกัน ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ก็พยายามผลักดันให้ประเทศไทยออกกฎหมายภายในเพื่อรับรองป้องกัน สิ่งประเทศเหล่านี้ต้องการ บทบาทของการเมืองระหว่างประเทศเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเสมอ ๆ

กรณี que เห็นได้ชัดที่สุดในขณะนี้คือ การที่สหรัฐอเมริกาพยายามแก้ไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนที่มีผลกระทบต่อไทยและนำไปสู่ปัญหาข้อพิพาท ซึ่งมีอยู่ 2 เรื่อง ด้วยกันคือ การใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalised System of Preference - GSP) ในช่วงปี 2528-2529 และการปรับปรุงกฎหมายการค้ามาตรา 103 ซึ่งสหรัฐใช้บังคับกับคู่ค้าทั่วโลก<sup>23</sup> ทั้งนี้ปัญหาทางการค้าของไทยกับสหรัฐที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในขณะนี้ จึงแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรก ตั้งแต่ปี 2529-2531 และช่วงที่สอง ตั้งแต่ปี 2532-2536 กล่าวคือช่วงแรกเป็นปัญหาการให้ GSP โดยหวังผลตอบแทน อันต่างจากหลักการพื้นฐานของการให้ GSP ในช่วงหลัง ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายการค้ามาตรา 103 เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของสหรัฐ 3 ประการคือ ประการแรก การเปิดตลาดสินค้าสหรัฐในไทย ประการที่สองการขยายขอบเขตการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และประการสุดท้ายการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์และสิทธิของผู้ใช้แรงงาน และอาวุธสำคัญของสหรัฐก็คือ การตัดสิทธิ GSP ของไทยบางส่วนหรือทั้งระบบการขึ้นภาษีสินค้าไทยตามระดับความเสียหายของสหรัฐที่สหรัฐคำนวณขึ้น ซึ่งจะมีผลตัดถอนผลประโยชน์ทางการค้าของไทยเกือบทุกกรณีของการตอบโต้ดังกล่าว ทั้งนี้ สหรัฐได้เรียกร้องให้ไทยแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อให้คุ้มครองงานอันมีสิทธิของสหรัฐ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นสหรัฐยังมีได้เป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญากรุงเบอร์น (Berne Convention) แต่สหรัฐได้อ้างสิทธิตามสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์

<sup>23</sup> เกริกไกร จีระแพทย์. "มาตรา 103 เลี่ยงเท่าฟ้าหน้าเท่ากลอง" วารสารกฎหมาย, ปีที่ 4, ฉบับที่ 3 หน้า 7.

ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นสนธิสัญญาสองฝ่ายที่ไทยต้องการให้ปฏิบัติเยี่ยงคนชาติสหรัฐ เพื่อให้ไทยออกกฎหมายคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ของสหรัฐผลก็คือ ไทยยอมทำตามเงื่อนไขข้อตกลง

อิทธิพลจากต่างประเทศที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งเดิมได้มีการแก้ไขในช่วงที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี การแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์นี้ มีสาระสำคัญคืองานอันมีลิขสิทธิ์ตามกฎหมายของประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ หรืองานอันมีลิขสิทธิ์ตามกฎหมายของประเทศที่มีความตกลงกับประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองลิขสิทธิ์ และกฎหมายของประเทศที่เป็นภาคี และความตกลงนี้ได้ให้ความคุ้มครอง เช่นเดียวกันแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของประเทศไทย หรืองานอันมีลิขสิทธิ์ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วย การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ ผู้ได้รับประโยชน์คือ สหรัฐอเมริกา เพราะจะได้ค่าลิขสิทธิ์จากเทป วิทยุ หนังสือและอื่น ๆ ซึ่งสหรัฐเป็นผู้ผลิตโดยตรงและผู้ที่ได้รับผลกระทบคือ ผู้บริโภค เนื่องจากสินค้าเหล่านี้จะมีราคาแพงขึ้น เนื่องจากไทยเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ และไทยยังต้องพึ่งพาสหรัฐทางด้านการเงินและอื่น ๆ อีกหลายด้าน รัฐบาลจึงต้องสนับสนุนให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ให้มีผลใช้บังคับครั้งครัดยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลชี้แจงว่า การออกกฎหมายนี้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) จากสหรัฐ การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลขณะนั้น คัดค้าน แต่พรรคกิจสังคมกลับสนับสนุน ทั้งนี้เนื่องจาก พล.อ. สิทธิ เสวตศิลา ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคเป็นผู้ไปเจรจากับสหรัฐ จึงมีความแตกแยกกันในระหว่าง 2 พรรค เกิดขึ้นในขณะนั้น นอกจากนี้ยังได้มีการแตกแยกกันภายในพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีการจัดตั้งกลุ่ม 10 มกรา มี ส.ส. สังกัดอยู่ไม่ต่ำกว่า 40 คน ซึ่งกลุ่ม

10 มกรา ก็ร่วมคัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยยกมือร่วมกับฝ่ายค้านอย่างเปิดเผยถึง 32 เสียง แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ผ่านสภาในการโหวตด้วยคะแนน 183 ต่อ 134 เสียงซึ่งสืบเนื่องจากการไม่มีเอกภาพในการออกเสียงในสภาของพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจยุบสภา

ความต้องการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ ได้เกิดขึ้นอีกในปี พ.ศ. 2536 โดยสหรัฐได้จัดให้ไทยอยู่ในบัญชีประเทศที่จะถูกตอบโต้ทางการค้าเป็นอันดับแรก (GSP) เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่มีความมั่นใจในความต่อเนื่อง และประสิทธิภาพในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ และระบบการพิจารณาคดีของไทย จึงมีการยื่นเงื่อนไขว่าหากไทยไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ สหรัฐจะตอบโต้ทางการค้ากับไทย โดยการขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าไทย 100% ซึ่งได้มีการไปเจรจาหารือกับสหรัฐ โดยนายอุทัย พิมพ์ใจชน ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และผลการเจรจาปรากฏว่า สหรัฐต้องการให้ไทยดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลิขสิทธิ์ให้สอดคล้องกับร่างความตกลงรอบอุรุกวัย และอนุสัญญา กรุงเบอร์ลิน ฉบับแก้ไข ณ กรุงปารีส และเร่งรัดจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญา ตลอดจนร่างกฎหมายสิทธิบัตรให้สอดคล้องกับร่างความตกลงรอบอุรุกวัยโดยเร็ว ภายหลังจากการเจรจารอบอุรุกวัยสิ้นสุด โดยการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ควรเกินสิ้นปี 2537 จากผลการเจรจาดังกล่าว รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีก็ได้สนองความต้องการของสหรัฐ โดยการเสนอแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ ในการประชุมสภาสมัยสามัญครั้งที่ 3/2536 และ 4/2536 เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2536 และ 30 กันยายน 2536 ตามลำดับ และถึงแม้จะมีเสียงคัดค้าน กฎหมายดังกล่าวก็ผ่านสภา