

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย :  
ศึกษาระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ. 2527-2537

นายแนบ สูดสงวน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชานิติศาสตร์

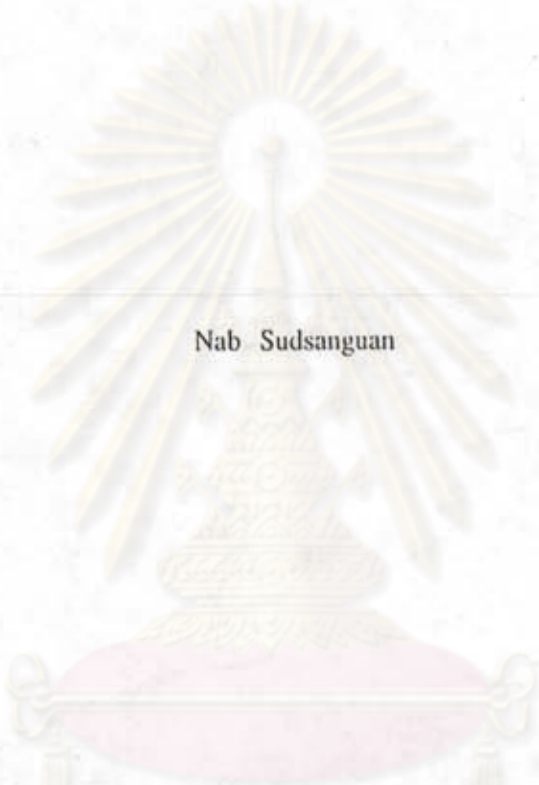
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2539

ISBN. 974-636-695-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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



Nab Sudsanguan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1996

ISBN. 974-636-695-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย  
ระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2537

โดย

นายเนบ สุดสงวน

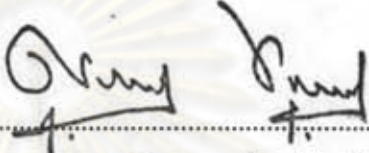
ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

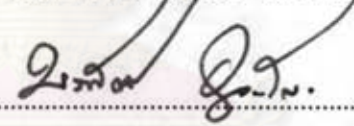
ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

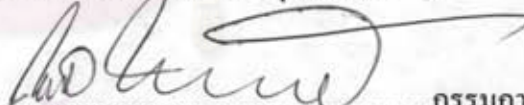
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ศาสตราจารย์นายแพทย์ สุภวัฒน์ ชูติวงศ์ )

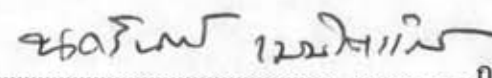
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
( ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมาน )

  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
( ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ )

  
.....กรรมการ  
( ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ )

  
.....กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ )

  
.....กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ )



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

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

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

ผลการศึกษาพบว่า ตลอดระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2527-2537 ประเทศไทย  
ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีสถาบันรัฐสภาทำหน้าที่สำคัญ  
ในการตรากฎหมาย สภาพทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป  
แต่ละช่วงจะมีผลกระทบต่อนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีปัจจัยหลายประการ  
ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในช่วงดังกล่าวนี้คือ สถาบันข้าราชการจะมีบทบาทใน  
ระยะแรกมาก ส่วนกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองจะมีอิทธิพลมากในช่วงตั้งแต่  
พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ปัจจัยที่มีอิทธิพลอื่น ๆ คือ บทบาทของวุฒิสภาและโครงสร้าง  
ของสภา รวมทั้งรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

ในช่วงดังกล่าวนี้ โครงสร้างของอำนาจ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้  
ฝ่ายบริหารใช้กลไกของอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการมีอำนาจครอบงำสถาบันรัฐสภา  
โดยที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนและอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร เข้าไปควบคุมอำนาจ และเพื่อเป็นฐานเสียงให้แก่ฝ่ายบริหารในกระบวนการ  
นิติบัญญัติ เพียงแต่เปลี่ยนกลุ่มของฐานผู้ใช้อำนาจจากเดิมที่มีสถาบันรัฐสภาถูกรอบงำโดย  
ระบบราชการจนถึง พ.ศ. 2531 มาเป็นการเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ  
และชนชั้นกลาง โดยผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งและสถาบันพรรคการเมือง เป็นผลให้  
กฎหมายที่ตราโดยสภาก่อนปี 2531 มีลักษณะที่ให้อำนาจแก่ระบบราชการ ในขณะที่กฎหมาย  
ภายหลังทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เน้นหนักไปในด้านการปรับปรุงและพัฒนา และสร้าง  
กฎหมายเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจการพาณิชย์และอาชีพ เพื่อสนองความต้องการของกลุ่ม  
ผลประโยชน์มากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม สภาได้เริ่มตรากฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้น  
แม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะยังคงละเลยการแก้ปัญหาและการคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน  
ส่วนใหญ่

ภาควิชา นิติศาสตร์  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2539

ลายมือชื่อนิติกร *พิมพ์. นิตินิต*  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *อ. อ. นิตินิต*  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่าย ทั้งในด้านวิชาการและกำลังใจ ซึ่งผู้วิจัยขอรำลึกถึงพระคุณมิอาจลืมเลือนและปรารถนาจะแสดงความกตเวทิต์ในทุกโอกาสที่จะเอื้ออำนวย

ในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้วิจัย นับตั้งแต่การชี้แนะแนวทางการศึกษา ความรู้พื้นฐานกฎหมายมหาชนและคอยให้การดูแลแนะนำวิธีการนำเสนอปัญหา แนวทางการเขียน จนกระทั่งผู้วิจัยสามารถนำมาประมวลและเขียนเป็นวิทยานิพนธ์ได้ นอกจากนี้ ท่านยังได้กรุณาตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้จนสำเร็จเรียบร้อยด้วยดียิ่ง แม้ท่านจะมีภารกิจการสอนเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและภารกิจด้านอื่น ๆ อีกมากมายก็ตาม นับว่าเป็นความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่ง จนผู้วิจัยไม่อาจจะลืมเลือนได้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ท่านได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รองประธานสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กับท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสีกาววงศ์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท่านรองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามลำดับ ที่ท่านได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้ง ๆ ที่ท่านอาจารย์แต่ละท่านล้วนมีภารกิจหน้าที่มากมาย แต่ก็ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบ และให้คำแนะนำหลายประการอันมีประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านวิธีการวิจัย ข้อคิดและข้อแนะนำ ตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ทั้งที่ท่านมีภารกิจในหน้าที่มากมาย นับว่าเป็นความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยมิรู้ลืม และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีอาจสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่ได้รับความช่วยเหลือในด้านการจัดทำวิทยานิพนธ์จากคุณธีรนนท์ ไกรนิธิสม คุณดาลินี มาลัยพงษ์ คุณพีรภัทร ภัทรปิติกล และ พ.ศ.อ.ดำรง โชคิเศรษฐ์ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณทุกท่านที่กล่าวนามมาด้วยความ

แนบ สดสงวน

## สารบัญ

บทหน้า	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ณ
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	3
4. วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา.....	4
5. สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	4
<b>บทที่ 2</b>	
บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537.....	5
1. บริบทด้านการเมืองของประเทศไทย ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537	
1.1 บริบททางด้านการเมืองและการปกครองของไทยก่อน ปี 2527.....	5
1.2 บริบททางด้านการเมืองของไทยในช่วงปลายของการใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.....	6
1.2.1 บริบททางด้านการเมืองของไทยระหว่าง ปี 2527-2531.....	6
1.2.2 บริบททางด้านการเมืองของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534.....	7
1.2.3 บริบททางด้านการเมืองของไทยในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.....	8
1.2.4 บริบททางการเมืองของไทยในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534.....	8
2. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537.....	10
3. บริบททางด้านสังคมของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2527-2537....	21
4. โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2537.....	24

## บทที่ 3

1. รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาไทย ช่วงปี พ.ศ. 2527-2537...	36
1.1 รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521...	36
1.2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	40
1.3 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.....	41
2. กลไกและวิธีการนำเสนอและพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของ ระบบรัฐสภาไทย.....	43
2.1 กระบวนการนำเสนอและพิจารณากฎหมายของสมาชิก รัฐสภา.....	44
2.2 กระบวนการนำเสนอและพิจารณา ร่างกฎหมายของ ฝ่ายบริหาร.....	51
2.3 การพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายและขั้นกรรมาธิการ.....	56

## บทที่ 4

ลักษณะของเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทย  
ในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537..... 59

1. จำนวนและประเภทของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาไทยระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.....	59
2. ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายกับบริบททางด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.....	65
2.1 กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน....	65
2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร.....	68
2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน.....	73
2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร ความมั่นคงและความสงบ เรียบร้อย.....	74
2.5 กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา.....	76
2.6 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและ การยุติธรรม.....	78



2.7	กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและการประกอบอาชีพ.....	80
2.8	กฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม.....	81
2.9	กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข.....	88
2.10	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	88
2.11	กฎหมายเทคนิคและกฎหมายอื่น ๆ.....	90
3.	กรณีศึกษากระบวนการและเนื้อหาในการตรากฎหมายของ รัฐสภาไทย.....	96
3.1	กรณีศึกษาที่ 1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2532.....	96
3.2	กรณีศึกษาที่ 2 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532.....	104
3.3	กรณีศึกษาที่ 3 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536.....	113
3.4	กรณีศึกษาที่ 4 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537.....	124
<b>บทที่ 5</b>		
ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาและกระบวนการในการตรากฎหมายของ รัฐสภาไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2537.....		
1.	บทบาทของสถาบันข้าราชการ.....	133
2.	โครงสร้างของสภาและบทบาทของสมาชิกสภา.....	149
3.	บทบาทของพรรคการเมืองต่อกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2527-2537.....	158
4.	กลุ่มผลประโยชน์กับอิทธิพลที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	164
5.	อิทธิพลของวุฒิสมาชิกต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2527-2537.....	175
6.	บทบาททางการเมืองของรัฐต่างประเทศและองค์กรระหว่าง ประเทศต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	179

## บทที่ ๘

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



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย