



บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย
: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544-พ.ศ. 2549

นายเฉษฐา สุประสงค์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖๐๐๒๕๔๓๒๙

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



247126

บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย
: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549



นายเจษฎา ลูประสงค์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



5 0 8 0 7 0 7 6 2 4

ROLES OF PARLIAMENT ON ENACTMENTS OF LAWS :
STUDYING ON THAI LEGISLATIVE PROCESS, 2001-2006

Mr. Jadsada Luprasong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government
Department of Government
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2010
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย

: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544-2549

โดย

นาย เจษฎา ลูประสงค์

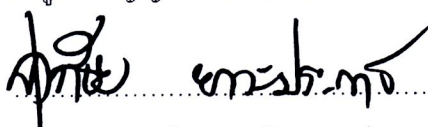
สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย

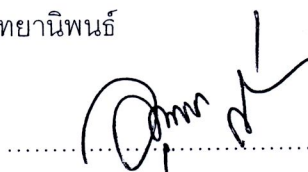
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้แนบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



คณบดีคณะคณะรัฐศาสตร์

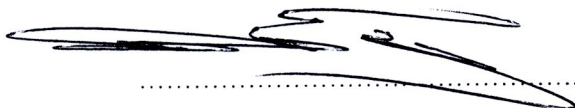
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



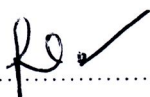
ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)



อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

เจษฎา ลประสงค์ : บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย : ศึกษากระบวนการ
นิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2549. (ROLES OF PARLIAMENT ON
ENACTMENTS OF LAWS : STUDYING ON THAI LEGISLATIVE PROCESS, 2001-
2006) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ตระกูล มีชัย, 189 หน้า.

247126

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาในฐานะที่เป็น
องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย กับฝ่ายบริหาร

จากผลการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติ ช่วง พ.ศ. 2544-2549
ซึ่งเป็นช่วงพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พบว่า รัฐบาลทักษิณเข้าสู่
ตำแหน่งและบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
อันมีกลไกที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่มาก แต่รัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540
บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายกลับมีอยู่อย่างจำกัด อำนาจที่แท้จริงกลับเป็นของ
ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่เสนอส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่
ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้มีความ
เป็นผู้นำมากยิ่งขึ้น กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ในขณะนั้นจึงมิได้สะท้อนถึงความต้องการของ
ประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบกฎหมายไทย แทบไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วน
ร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพเลย ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการ
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมี
จำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับกฎหมายตามนโยบายของฝ่ายบริหารในช่วงเวลานั้น

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการ
กำหนดทิศทางการพัฒนากฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้วยโครงสร้างทาง
การเมืองที่สร้างความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีอย่างเปี่ยมล้น กลัปกลายเป็นสิ่งที่สวนทางกับ
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยให้มีความ
เข้มแข็ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เกิด
ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด โดยการใช้ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองดังกล่าว
มาครอบงำพรรคการเมือง และกลไกในระบบรัฐสภาให้ออกกฎหมายต่างๆ ตามความต้องการของ
ตนมากกว่ามุ่งพิทักษ์ประโยชน์ของมหาชน

ภาควิชา การปกครอง.....

สาขาวิชา การปกครอง.....

ปีการศึกษา 2553.....

ลายมือชื่อผู้ผลิต.....

ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5080707624 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: Thai Parliament / Law Enactments / Thai Legislative Process

Jadsada Luprasong : ROLES OF PARLIAMENT ON ENACTMENTS OF
LAWS : STUDYING ON THAI LEGISLATIVE PROCESS, 2001-2006.

Thesis Advisor: Assoc. Prof. Trakul Meechai, 189 pp.

247126

This thesis attempts to analysis relations between parliament as the legislative institution and the cabinet as the executive institution.

Findings show that the legislative process during 2001-2006 which Thaksin's government came to power under the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) that favored democratic developments but the parliament under such constitution has limited powers. Indeed, the structure and decision process of the legislation were dominated by the government using constitutional mechanism and political party resolutions as tools to control the parliament. Most of bills which involve with increasing more powers of the government particularly to the prime minister. As mentioned above, the enactment of law didn't reflect to realistic interests of Thai people.

Department : Government

Student's Signature

Field of Study : Government

Advisor's Signature

Academic Year : 2010

Jade L.

T. Meechai

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลผลิตจากความกรุณา ความช่วยเหลือ และความเอาใจใส่ดูแลจากหลายภาคส่วน ซึ่งผู้เขียนขออุทิศการบรรยายในหน้านี้ไว้เป็นอนุสรณ์ และกราบขอบพระคุณ ขอบพระคุณ และขอบคุณ ตามลำดับ

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองฯ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่กรุณารับเป็นกรรมการภายนอกและให้คำปรึกษา และข้อมูลทางวิชาการอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้เป็นครูทางจริยธรรมและทางวิชาการของผู้เขียน และรองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญและกรุณา ให้คำแนะนำต่างๆ ต่อผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณครูทุกท่านทั้งที่จารึกและไม่ได้จารึกชื่อไว้ในที่นี้ ขอขอบคุณเพื่อนพี่น้อง กลุ่มงานกิจการวุฒิสภา อันได้แก่ พี่ตัน พี่กุง พี่อ้อย พี่อ้อหญิง พี่อ้อชาย พี่เอ พี่ไหม พี่วัฒน์ พี่ดอลลี อ้อเล็ก พี่ชด พี่ภา พี่หนู พี่โอ เอก พาง ผึ้งและไค้ก สำหรับร่างกายแรงใจ ให้การช่วยเหลือ และสนับสนุนผู้เขียนในทุกด้าน

ขอบคุณชุมพล น้องอันเป็นที่รักสำหรับการดูแลพี่ๆ ขอขอบคุณน้องบ๊อง สำหรับน้ำใจ และรอยยิ้มอันอบอุ่น และช่วยตรวจทานต้นฉบับ ตลอดจนเพื่อนพ้องทุกคนตลอดระยะเวลา ที่ศึกษาร่วมกันในรั้วจามจุรีแห่งนี้ ท้ายสุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ ผู้เป็นครู คนแรกและเป็นที่กำลังใจอันยิ่งใหญ่ในความสำเร็จของลูก

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ญ
 บทที่ 1 บทนำ.....	 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานการศึกษาวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	4
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
 บทที่ 2 กรอบแนวคิดทางทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	 6
2.1 พัฒนาการของรัฐบาลไทย.....	6
2.1.1 ระบบสภาเดียวที่ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงกับประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง	6
2.1.2 ระบบสภาเดียวที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด.....	7
2.1.3 ระบบสองสภา.....	7
2.2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ.....	8
2.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	10
2.3.1 กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	11
2.3.2 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ.....	11
2.3.3 กระบวนการริเริ่มจัดทำและเสนอกฎหมาย.....	13
2.3.4 การพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร.....	23

สารบัญ (ต่อ)

2.3.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร.....	30
2.3.6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในวุฒิสภา.....	33
2.3.7 การพิจารณาพระราชกำหนด.....	40
2.3.8 การทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างกฎหมายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย.....	42
2.4 กรอบแนวคิดว่าด้วยชนชั้นน่านิยม.....	43
2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	44
 บทที่ 3 บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549.....	57
3.1 บริบทด้านการเมืองของประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2544-2549.....	57
3.1.1 จิกฤตการณ์ทักษิณ.....	62
3.1.2 การรัฐประหารของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ.....	66
3.2 บริบททางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยช่วง พ.ศ. 2544-2549.....	69
 บทที่ 4 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลในต่างประเทศ.....	82
4.1 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลอังกฤษ.....	82
4.1.1 กระบวนการออกกฎหมายของรัฐบาลอังกฤษ.....	84
4.1.2 ขั้นตอนการออกกฎหมายของรัฐบาลอังกฤษ.....	86
4.2 กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา.....	89
4.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลประเทศเยอรมัน.....	94
4.3.1 ระบบรัฐบาลเยอรมัน.....	95
4.3.2 ขั้นตอนการออกกฎหมายของรัฐบาลเยอรมัน.....	96
4.4 ระบบรัฐบาลในกลุ่มประเทศเกิดใหม่ กลุ่มประเทศขนาดเล็ก และละติน อเมริกา.....	96

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 5 บทวิเคราะห์.....	101
5.1 ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทย.....	101
5.1.1 เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.....	101
5.1.2 พฤติการณ์ควมบรมพรรคการเมืองให้เป็นรัฐบาลพรรคเดียว.....	141
5.1.3 การกำหนดสัดส่วนในการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ.....	143
5.1.4 บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร.....	144
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
รายการอ้างอิง.....	166
ภาคผนวก.....	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	189

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	แผนภาพแสดงกระบวนการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร โดยสังเขป.....	24
2.2	แผนภาพแสดงกระบวนการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร ในภาพรวม.....	25
5.1	แผนภาพแสดงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานงาน สภาผู้แทนราษฎร.....	153
5.2	แผนภาพแสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	156