

รูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมาย
เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม



นายอนันต์ จรุงวิทยานนท์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

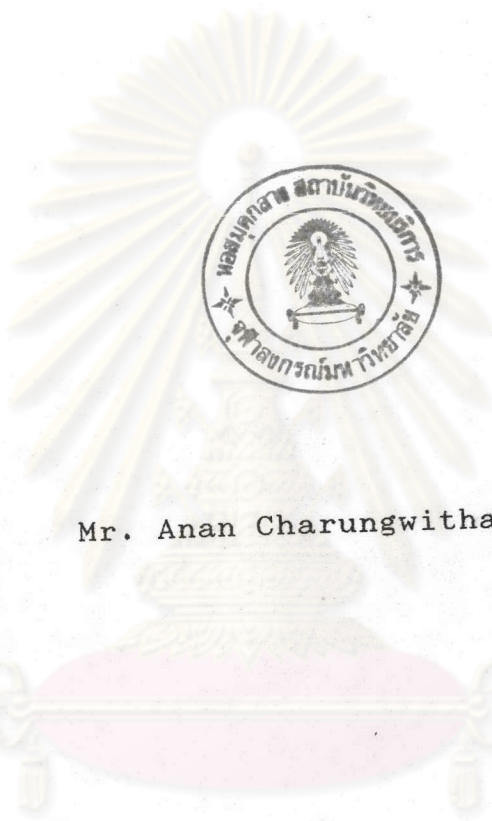
พ.ศ. 2535

ISBN 974-581-519-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018150 i 1483599x

PATTERN OF ORGANIZATION AND PROCESS OF LAW REFORM
FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT



Mr. Anan Charungwithayanon

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-519-5

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

อนันต์ จรุงวิทยานนท์ : รูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (PATTERN OF ORGANIZATION AND PROCESS OF LAW REFORM
FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประสิทธิ์ โหมวไลกุล,
รศ.ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 302 หน้า. ISBN 974-581-519-5.

การศึกษาวិชาญครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูป
กฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งศึกษาองค์กรในการปฏิรูปกฎหมายในประเทศอังกฤษ
สิงคโปร์ และแคนาดา เป็นตัวอย่างเพื่อนำมาวิเคราะห์กับคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 และแนวทางการพัฒนากฎหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

ผลการศึกษาพบว่าบรรดากฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเป็นบทบัญญัติที่ไม่ทันต่อ
เหตุการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงได้เริ่มให้ความสนใจที่จะนำกฎหมายมาใช้ใน
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องระเบียบ
ข้อบังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้มีแนวทางที่จะจัดตั้ง
องค์กรในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเป็นกลางและอิสระ สามารถกำหนด
นโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาวได้ด้วย เพราะในการตรากฎหมายที่สำคัญต้องมีการศึกษาวิชาญอย่างเป็น
ระบบ มีลักษณะสหวิชาการ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่จัดตั้งขึ้นยังไม่มีคุณสมบัติดังกล่าว เพราะ
ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร และการริเริ่มงานวิจัยใน
เรื่องใด กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในอนาคตจึงสมควรที่จะได้มีการ
แก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งรูปแบบขององค์กร
และกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น
จะต้องมีองค์กรระดับคณะกรรมการที่เป็นกลาง อิสระและกำหนดนโยบายได้เอง ส่วนฝ่ายเลขานุการที่จะ
ทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการจะต้องเป็นนิติกรที่มีความรู้ความสามารถ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิสิต อนันต์ จรุงวิทยานนท์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ประสิทธิ์ โหมวไลกุล
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

C070022 : MAJOR LAW

KEY WORD : ORGANISATION/PROCESS OF LAW REFORM/ECONOMIC-SOCIAL DEVELOPMENT
ANAN CHARUNGWITHAYANON : PATTERN OF ORGANISATION AND PROCESS OF LAW
REFORM FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.
PRASIT KOVILAIKOOL, LL.M., SURAKIART SATHIRATHAI, Ph.D., 302 PP.
ISBN 974-581-519-5.

The main purpose of this study is to analyse organisation and process of law reform to facilitate and bolster economic and social development process in Thailand. In this context, organisations and processes of law reform in United Kingdom, Singapore and Canada have been briefly reviewed and employed as a guideline for analysing Law Reform Commission based upon the Third Juridical Council Act 1991 and policy guideline for law reform in the Seventh National Economic and Social Development Plan (1992-1996).

The result of the study suggests that a great number of laws and regulations are outmoded and become a serious constraint to the process of economic and social development in Thailand. During the Sixth Plan period (1987-1991) the Government has paid more concentration on law reform. As a consequence, efforts were put on revise of several regulations and procedures which did not yield far-reaching effects. When the Seventh Plan (1992-1996) has been introduced, a neutral institution is conceived to efficiently conduct law reform in order to cope with rapid changes in economic and social situations. The neutral body must have its own capacity to conduct research and development with systematically interdisciplinary approach so as to recommend both short-term and long-term policies to the Government. It is obvious that the established Committee for Revising Law does not possess the needed qualification to achieve the ostensible objectives. This is because the commission still performs under the supervision of the Law Councillors which is the executive's instrument. In particular, any initiative on research and development is subject to Office of the Juridical Council. If the Government yet takes the policy of law reform seriously, there should be a revision on organisation for law reform during the Seventh National Economic and Social Development Plan. As a matter of efficiency, it is inevitable to confer the neutral body a sufficient autonomy to produce policy recommendation on law reform. In addition, how the commission performs significantly depends on a strong backup from professional secretariat staffs.



ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิสิต อนันต์ ชารุงวิทย์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ประสิทธิ์ โควilaiกุล
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ประสิทธิ์ โควilaiกุล

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์เป็นอย่างดีจาก
รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ประธานกรรมการสอบหัวข้อวิทยา
นิพนธ์ และศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ประธานกรรมการสอบ
วิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำแนะนำที่มีคุณค่ายิ่งแก่ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์
ไพ่วิไลกุล ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. สุธเกียรติ์ เสถียรไทย
ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ (ร่วม) ที่ให้คำปรึกษาแนะนำที่มีประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์
ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ดังเช่นที่ปรากฏในขณะนี้ อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์
อาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล และอาจารย์บัณฑิต อัคราณิชย์ ซึ่งเป็นกรรมการสอบ
วิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่มีคุณค่ายิ่ง ผู้เขียนใคร่ถือโอกาสนี้
กราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้กล่าวนามมาข้างต้นแล้ว รวมทั้งเพื่อน ๆ ที่
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ให้ความช่วยเหลือ
และกำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอขอบคุณ คุณวิษณุชัย ธรรมประดิษฐ์
เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กรุณาให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลแก่
ผู้เขียนเป็นอย่างดี

ความดีอันพึงได้รับจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้บิดา มารดา
ผู้ซึ่งให้กำลังใจและสนับสนุนในการศึกษาตลอดมา คุณครูและอาจารย์ทุกท่านที่ได้
ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน รวมตลอดทั้งเพื่อน ๆ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ
และกำลังใจ อย่างไรก็ตามหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องและผิดพลาด
ประการใดผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว และขอภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	5
ทฤษฎีและแนวความคิด	6
สมมุติฐาน	6
วิธีการดำเนินการวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2 วิวัฒนาการ-แนวความคิด ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย	
กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	9
วิวัฒนาการกฎหมายเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลง	
วิวัฒนาการของสังคม	9
วิวัฒนาการกฎหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ..	12
วิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายกับการพัฒนา	14
แนวความคิดการพัฒนาในประเทศไทย	20
ขอบเขตของกฎหมายกับการพัฒนา	24

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม	37
1. การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	37
1.1 กฎหมายควรเป็นปัจจัยในการกำหนด กระบวนการจัดทำและเนื้อหาสาระ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ...	38
1.1.1 กฎหมายเป็นปัจจัยใน การกำหนดเนื้อหาสาระ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม	38
1.1.2 กฎหมายเป็นปัจจัยใน การกำหนดกระบวนการ จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม	46
1.2 กฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุนและ อาจเป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม	53
3 ความจำเป็นและการจัดตั้งองค์กรในการปฏิรูปกฎหมาย	56
เหตุผลและความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมาย	56
1. ความขัดแย้งกันของกฎหมายและของหน่วยงาน ที่ใช้กฎหมายต่างฉบับกัน	57
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความล้าสมัยไม่สามารถ ปฏิบัติตามสถานการณ์	58

3.	กฎหมายส่วนใหญ่มุ่งการควบคุมมากกว่าการ กำกับหรือส่งเสริม	59
4.	โครงสร้างของกฎหมายไทยให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมากและขาดความโปร่งใส ในตัวกฎหมายเอง	60
5.	กฎหมายแผนที่มาของขั้นตอนและความล่าช้า ประการหนึ่งในระบบราชการ	61
6.	กฎหมายเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้เกิดขึ้นทั้งใน ภาครัฐและ เอกชนด้วยทางหนึ่ง	63
7.	กฎหมายขาดการรวบรวมชำระสะสางและ เผยแพร่อย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบ	63
8.	กฎหมายมักสร้างระบบการรวมอำนาจตัดสินใจ ไว้ที่องค์กรระดับสูงและไม่กระจายงานตาม ความเหมาะสม	65
9.	กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมยังมี ลักษณะ เป็นภาษีมากกว่าค่าให้บริการ	66
10.	กฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังไม่ให้ ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของเอกชน อย่างเพียงพอ	67
11.	กฎหมายขาดการให้สาธารณชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ	68
	การจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย	72
1.	แนวความคิดการปฏิรูปกฎหมาย	72
2.	ความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรปฏิรูป กฎหมาย	74
3.	บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	78

4.	การจัดองค์คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	78
5.	ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายรองรับการ ปฏิรูปกฎหมาย	81
4	แนวทางการปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ	83
	การจัดองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในต่างประเทศ	83
	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในประเทศอังกฤษ	84
	1. ความเป็นมาของ The Law Commissions Act 1965	84
	2. รูปแบบขององค์การปฏิรูปกฎหมายของประเทศ อังกฤษตาม The Law Commissions Act 1965	85
	2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ	86
	2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย	87
	2.3 คำตอบแทนและเบี้ยบำนาญของ กรรมการ	89
	2.4 คณะทำงานและค่าใช้จ่าย	90
	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในประเทศสิงคโปร์	90
	1. รูปแบบขององค์การตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย	92
	1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ	92
	1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย	93

2.	รูปแบบขององค์กรตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภา ศึกษากฎหมายสิงคโปร์.....	98
2.1	องค์ประกอบและอำนาจของสภาสูง (Senate)	98
2.2	องค์ประกอบสมาชิกของสภาศึกษา กฎหมาย	101
2.3	อำนาจหน้าที่ของสภาศึกษากฎหมาย ของสิงคโปร์.....	104
	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในประเทศแคนาดา..	106
1.	รูปแบบขององค์กรตามพระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.....	106
1.1	องค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	107
1.2	คำตอบแทน.....	108
1.3	องค์กรและเจ้าหน้าที่.....	108
1.4	การประชุม.....	110
1.5	วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ.....	111
1.6	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย.....	111
1.7	การเสนอแนะ.....	113
1.8	การรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรี.....	114
1.9	การรายงานต่อรัฐสภา.....	114
5	วิวัฒนาการการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในรัชสมัยรัชกาล 4-7.....	115
	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในประเทศไทย.....	115

1.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายสมัย รัชกาลที่ 4 ถึงรัชกาลที่ 5.....	117
1.1	การปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน.....	119
1.2	การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม และการศาล.....	120
1.3	การปฏิรูปตัวบทกฎหมาย.....	121
1.4	การปรับปรุงการเรียนการสอน กฎหมาย.....	125
2.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายสมัยรัชกาล ที่ 6 ถึงรัชกาลที่ 7.....	125
2.1	การปฏิรูปตัวบทกฎหมาย.....	126
2.2	การปรับปรุงการเรียนการสอน กฎหมาย.....	128
2.3	การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและ การศาล.....	128
6	แนวทางและรูปแบบการปฏิรูปกฎหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-7.....	132
	กระบวนการในการปฏิรูปกฎหมายในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	132
1.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงแผน พัฒนาฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 ช่วงแรก(ก่อนปี พ.ศ.2528).....	132
2.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงยก ร่างแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (ช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 5).....	134

3.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6.....	140
4.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงยกร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6).....	154
5.	การปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7.....	165
	รูปแบบขององค์การในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย.....	169
1.	รูปแบบคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.....	169
1.1	กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก..	170
1.1.1	องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.....	170
1.1.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.....	172

1.2	กรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง	174
1.2.1	องค์ประกอบและวาระ การดำรงตำแหน่งของ คณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย	174
1.2.2	อำนาจหน้าที่ของคณะ กรรมการปฏิรูป กฎหมาย	177
2.	รูปแบบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534	177
2.1	องค์ประกอบและวาระการดำรง ตำแหน่งของคณะกรรมการพัฒนา การกฎหมาย	177
2.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมาย	179
2.3	ขั้นตอนในการดำเนินงานพัฒนา กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราช บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522	182
	แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมาย ..	184
1.	ลักษณะการทำงานทั่วไป	184
2.	แนวทางและขั้นตอนการดำเนินงาน	185
	ลักษณะรูปแบบขององค์กรปฏิรูปกฎหมายที่ควรจะเป็น ในประเทศไทย	187

	การวิเคราะห์และ เปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรปฏิรูป กฎหมาย.....	190
	การวิเคราะห์และ เปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรปฏิรูป กฎหมายของไทยกับของประเทศอังกฤษตาม Law Commissions Act 1965.....	194
7	สรุปและ เสนอแนะ.....	197
	สรุป.....	197
	ข้อเสนอแนะ.....	203
	บรรณานุกรม.....	208
	ภาคผนวก.....	216
	ประวัติผู้เขียน.....	302

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย