

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารวิชาการ หมายเลข 501
พฤศจิกายน 2541

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.
กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารวิชาการ หมายเลข 501
พฤศจิกายน 2541

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.
กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เอกสารวิชาการ

โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว.

นายรังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารข้อมูลหมายเลข 101

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารข้อมูลหมายเลข 201

กฎหมายยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

สิงหาคม 2531 – กุมภาพันธ์ 2534

เอกสารข้อมูลหมายเลข 202

กฎหมายยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 301

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

เอกสารข้อมูลหมายเลข 302

มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทย

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ชุดที่สอง)

มิถุนายน – กันยายน 2535

เอกสารวิชาการหมายเลข 501

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

(มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

รหัสเอกสารวิชาการ

เอกสารหมายเลข 100

เอกสารข้อมูลว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารหมายเลข 200

เอกสารข้อมูลว่าด้วยกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลต่างๆ

เอกสารหมายเลข 300

เอกสารข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจไทยในรัฐบาลชุดต่างๆ

เอกสารหมายเลข 400

เอกสารข้อมูลนักการเมืองและตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

เอกสารหมายเลข 500

เอกสารวิชาการหรือเอกสารวิจัยที่เสนอบทวิเคราะห์ประเด็นต่างๆที่อยู่ในขอบข่ายของ
โครงการ

สารบัญ

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)	1
1. ความเบื้องต้น	1
2. การจำแนกประเภทกฎหมาย	2
3. การจำแนกตามลักษณะงาน	9
4. นิติบัญญัติว่าด้วยเศรษฐกิจ	18
5. นิติบัญญัติว่าด้วยการศึกษา	24
6. บทสรุป	25
ภาคผนวก (ก) วิธีการจำแนกกฎหมายตามลักษณะงาน	32
ภาคผนวก (ข) กฎหมายใหม่ จำแนกตามลักษณะงาน	35
ภาคผนวก (ค) กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม จำแนกตามลักษณะงาน	37
ภาคผนวก (ง) พระราชกฤษฎีกา จำแนกตามลักษณะงาน	39
ภาคผนวก (จ) กฎกระทรวง จำแนกตามลักษณะงาน	43
ภาคผนวก (ฉ) ระเบียบ จำแนกตามลักษณะงาน	45

สารบัญญัตินิติสาร

ตารางที่ 1	จำนวนกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จำแนกตามประเภท (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)	3
ตารางที่ 2	จำนวนพระราชกฤษฎีกาที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)	4
ตารางที่ 3	จำนวนกฎกระทรวงที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)	7
ตารางที่ 4	จำนวนกฎหมายใหม่ จำแนกตามลักษณะงาน	12
ตารางที่ 5	จำนวนกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม จำแนกตามลักษณะงาน	13
ตารางที่ 6	จำนวนพระราชกฤษฎีกา จำแนกตามลักษณะงาน	14
ตารางที่ 7	จำนวนกฎกระทรวง จำแนกตามลักษณะงาน	15
ตารางที่ 8	จำนวนระเบียบที่สำคัญ จำแนกตามลักษณะงาน	16
ตารางที่ 9	จำนวนนิติบัญญัติ จำแนกตามประเภทและลักษณะงาน	17
ตารางที่ 10	จำนวนกฎหมายเศรษฐกิจที่บัญญัติขึ้นใหม่	19
ตารางที่ 11	จำนวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเศรษฐกิจ	20
ตารางที่ 12	จำนวนพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ จำแนกตามลักษณะงาน	21
ตารางที่ 13	จำนวนกฎกระทรวงเกี่ยวกับเศรษฐกิจ	22
ตารางที่ 14	จำนวนนิติบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจ	23
ตารางที่ 15	จำนวนนิติบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา	24
ตารางที่ 16	นิติบัญญัติสำคัญในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)	27
ตารางที่ 17	นิติบัญญัติสำคัญที่ริเริ่มในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535) แต่มีผลบังคับใช้ในยุครัฐบาลต่อมา	29
ตารางที่ 18	จำนวนนิติบัญญัติสำคัญที่บัญญัติและริเริ่มในยุครัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)	31

บทวิเคราะห์กฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

1. ความเบื้องต้น

นายอานันท์ ปันยารชุนได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 และต่อมาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม ศกเดียวกัน มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี คณะรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”(รสช.) ต้องการให้นายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการจนกว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ ส่วนสำคัญเพื่อแสดงให้เห็นว่า คณะรสช. มิได้ทำรัฐประหารเพียงเพื่อยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินทดแทนรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่แล้วความกระหายอำนาจมีอาจปิดบังได้มิด เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญในแนวทางที่รักษาอำนาจของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย เพื่อให้ความชอบธรรมแก่ผู้นำ รสช. ขึ้นมาเป็นรัฐบาล

ด้วยเหตุที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นรัฐบาลที่คณะรสช. ‘ขีด’ ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายต่อหลายตำแหน่งถูกยึดกุมโดยผู้นำ รสช. ไม่จำเพาะแต่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางตำแหน่งอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แม้ว่ารัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนจะเป็นรัฐบาล ‘ของ’ คณะรสช. แต่รัฐบาลนั้นก็พยายามประกาศอิสรภาพ มีการดำเนินนโยบายบางนโยบายที่ขัดต่อผลประโยชน์ของผู้นำ รสช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการให้สัมปทานโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลนายอานันท์กับคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจของ รสช. ปรากฏสู่สาธารณชนอยู่เนืองๆ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่น่าบุญชนะ อัดถาวร ประธานคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจออกมาคัดค้านการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทดแทนภาษีการค้า

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 และต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ครั้นในวันที่ 7 เมษายน 2535 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุดังนี้ ระยะเวลาของรัฐบาลนายอานันท์ปันยารชุน จึงเริ่มจากวันที่ 2 มีนาคม 2534 และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2535

แม้ว่าการบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา มิใช่ต้องกล่าวถึงกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ดังเช่น พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ซึ่งอำนาจในการตราเป็นของฝ่ายบริหาร การบัญญัติกฎหมายส่วนหนึ่งเกิดจากการผลักดันของระบบราชการซึ่งเผชิญปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐบาล แม้กลุ่มผลประโยชน์สามารถผลักดันกฎหมายได้ แต่มีอาจนำเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง การผลักดันกฎหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต้องผ่านรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎร

บทวิเคราะห์นี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า กฎหมายที่บัญญัติในรัฐบาลแต่ละชุดสะท้อนให้เห็นถึงแนวนโยบายของรัฐบาลชุดนั้น การจำแนกหมวดหมู่กฎหมาย(Classification)จะช่วยให้การวิเคราะห์ บทวิเคราะห์นี้อาศัยการจำแนกหมวดหมู่กฎหมาย 2 วิธี วิธีแรกเป็นการจำแนกประเภทกฎหมาย และวิธีที่สองเป็นการจำแนกกฎหมายตามลักษณะงาน(Functional Classification)

2. การจำแนกประเภทกฎหมาย

การจำแนกวิธีนี้แยกนิติบัญญัติออกเป็น 4 ประเภท อันประกอบด้วย

- (1) กฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่
- (2) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม
- (3) พระราชกฤษฎีกา
- (4) กฎกระทรวง

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535) มีนิติบัญญัติรวมทั้งสิ้น 567 ฉบับ ประมาณร้อยละ 67 เป็นพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง อีกร้อยละ 33 เป็นพระราชบัญญัติทั้งที่ตราขึ้นใหม่ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม (ดูตารางที่ 1) การที่นิติบัญญัติส่วนใหญ่เป็นพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบัญญัติได้เอง ในขณะที่พระราชบัญญัติต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงมีความล่าช้าด้านเวลา (time lag) ในกระบวนการนิติบัญญัติ

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ในระหว่างเดือนมีนาคม 2534 ถึงเดือนเมษายน 2535 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 108 ฉบับ ซึ่งตรวจสอบรายชื่อได้จากคลังข้อมูลภาคที่หนึ่ง ส่วนกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมมีจำนวน 81 ฉบับ โดยเป็นการแก้ไขกฎหมายแม่บทที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้ว 64 ฉบับ ดังรายชื่อปรากฏในคลังข้อมูลภาคที่สอง

ในระหว่างเดือนมีนาคม 2534 ถึงเดือนเมษายน 2535 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ประกาศใช้พระราชกฤษฎีการวม 240 ฉบับ ในบรรดาพระราชกฤษฎีกาเหล่านี้ จำนวน 3 ฉบับ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีก 237 ฉบับอิงอำนาจตามพระราชบัญญัติรวม 42 ฉบับ ดังข้อมูลปรากฏในตารางที่ 2 กฎหมายแม่บทที่ใช้อ้างอิงอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกามากที่สุด ได้แก่ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (43 ฉบับ) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295/2515 (38 ฉบับ) ประมวลรัษฎากร (30 ฉบับ) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (17 ฉบับ) และประมวลกฎหมายที่ดิน (15 ฉบับ)

ในระหว่างเดือนมีนาคม 2534 ถึงเดือนเมษายน 2535 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ประกาศใช้กฎกระทรวงรวม 138 ฉบับ ซึ่งอ้างอิงอำนาจกฎหมายแม่บทรวม 58 ฉบับ กฎหมายแม่บทที่ใช้อ้างอิงอำนาจในการตรากฎกระทรวงมากที่สุด ได้แก่ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 (13 ฉบับ) พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 (10 ฉบับ) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (7 ฉบับ) และประมวลรัษฎากร (6 ฉบับ) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 1

จำนวนกฎหมายที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

จำแนกตามประเภท

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ประเภทของกฎหมาย	จำนวน	%
1. กฎหมายใหม่	108	19.0
2. กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม	81	14.3
3. พระราชกฤษฎีกา	240	42.3
4. กฎกระทรวง	138	24.3
รวม	567	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ข) (ค) (ง) และ (จ)

ตารางที่ 2

จำนวนพระราชกฤษฎีกาที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)

ชื่อกฎหมาย	จำนวนพระราชกฤษฎีกา
ก 301 พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน บางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518	5
ก 302 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	2
ก 303 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	1
ก 304 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	12
ก 305 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	1
ก 306 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522	1
ค 301 พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ออกนอกราชอาณาจักร ซึ่ง อาวุธยุทโธปกรณ์และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495	1
ค 302 พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. 2495	1
ค 303 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	43
จ 301 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีการพิจารณาความ อาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499	1
จ 302 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธี พิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534	1
จ 303 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527	2
จ 304 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522	5
ท 301 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	4
ท 302 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2499	1
ธนป. 301 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534	4
ป 301 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	1

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	จำนวนพระราชกฤษฎีกา
ปม 301 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	1
ปว 301 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (29 กันยายน 2515)	1
ปว 302 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 (28 พฤศจิกายน 2515)	38
ปว 303 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 (13 ธันวาคม 2515)	2
ภ 301 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514	1
ม 301 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2530	1
ม 302 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530	1
ม 303 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531	1
ม 304 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533	2
ม 305 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2533	2
ม 306 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530	3
ม 307 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533	1
ม 308 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511	4
ร 301 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	4
ร 302 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	17
ร 303 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2499	1
รธน. 301 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534	3
ว 301 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496	4
ว 302 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530	5
ส 301 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503	4
ส 302 พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบัน เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2528	3

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	จำนวนพระราชกฤษฎีกา
ส 303 พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508	2
ห 301 พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลระฎการ พ.ศ. 2481	30
ห 302 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	15
ห 303 พระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้ บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ 2520	1
อ 301 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	8
รวมกฎหมายแม่บท 43 ฉบับ	240

ตารางที่ 3

จำนวนกฎกระทรวงที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

ชื่อกฎหมาย	จำนวนกฎกระทรวง
ก 401 พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530	1
ก 402 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522	4
ก 403 พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	3
ก 404 พระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ. 2497	2
ก 405 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522	2
ก 406 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	13
ก 407 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	1
ก 408 พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534	2
ก 409 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522	1
ค 401 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	1
ค 402 พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485	1
ค 403 พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. 2495	2
ค 404 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530	4
ค 405 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	7
ค 406 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	1
ค 407 พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. 2477	2
ค 408 พระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พ.ศ. 2477	4
ค 409 พระราชบัญญัติเครื่องแบบนักศึกษาวิชาทหาร และเครื่องแบบ ผู้กำกับนักศึกษาวิชาทหาร พ.ศ. 2521	1
ค 410 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534	2

ตารางที่ ๖ (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	จำนวนกฎกระทรวง
ง 401 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501	10
จ 401 พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514	1
จ 402 พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522	1
จ 403 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2528	1
ท 401 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518	1
ธ 401 พระราชบัญญัติธง พ.ศ. 2522	1
ธ 402 พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2498	1
น 401 พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2501	1
บ 401 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526	2
บ 402 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	1
ป 401 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533	1
ป 402 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523	1
ป 403 พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533	2
ป 404 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	5
ป 405 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514	2
ปว 401 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (29 ธันวาคม 2534)	1
ผ 401 พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505	1
พ 401 พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509	1
พ 402 พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486	1
ภ 401 พระราชกำหนดระเบียบการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2526	1
ภ 402 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527	5
ม 401 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503	1
ย 401 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509	3
ร 401 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522	1

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	จำนวนกฎกระทรวง
ร 402 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ 2521	1
ร 403 พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521	2
ร 404 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481	1
ร 405 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	3
ร 406 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499	2
ล 401 พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478	1
ว 401 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518	1
ว 402 พระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508	1
ศ 401 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469	3
ส 401 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503	1
ส 402 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493	5
ห 401 พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481	6
ห 402 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	2
ห 403 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2472	1
อ 401 พระราชบัญญัติองค์การร่วมไทยมาเลเซีย พ.ศ. 2533	1
รวมกฎหมายแม่บท 58 ฉบับ	138

3. การจำแนกตามลักษณะงาน

การจำแนกกฎหมายตามลักษณะงาน (Functional Classification) เกื้อกูลให้วิเคราะห์ได้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีบทบาทหน้าที่อะไรในกรอบนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในการนี้ เอกสารนี้จัดระบบการจำแนกกฎหมายโดยแบ่งลักษณะงานออกเป็น 10 ลักษณะ อันได้แก่

- (1) เศรษฐกิจ
- (2) สังคม
- (3) การศึกษา
- (4) การสาธารณสุข
- (5) สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (6) การเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์ และการถอนสภาพสาธารณสมบัติ
- (7) การบริหารราชการแผ่นดิน
- (8) การเมืองการปกครอง
- (9) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (10) เบ็ดเตล็ด

คำนิยามลักษณะงานที่จัดจำแนกปรากฏในภาคผนวก(ก) รายละเอียดการจำแนกกฎหมายตามลักษณะงานที่บัญญัติในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535) ปรากฏในภาคผนวก (ข) (ค) (ง) (จ) และ (ฉ)

3.1 กฎหมายใหม่

ในจำนวนกฎหมายใหม่ 108 ฉบับ ที่ตราในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535) ประมาณร้อยละ 50.9 (หรือ 55 ฉบับ) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์ และการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รองลงมาเป็นกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจ 17 ฉบับ (15.7%) กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน 13 ฉบับ (12.0%) และกฎหมายว่าด้วยการเมืองการปกครอง 8 ฉบับ (7.4%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4

หากจัดกลุ่มรายการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ 'สังคม' อันประกอบด้วยกฎหมายสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (รายการ 2, 3, 4 และ 5 ในตารางที่ 4) จะมีกฎหมายใหม่ จำนวน 11 ฉบับ (10.2%)

3.2 กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม

ในจำนวนกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิม 81 ฉบับ เป็นกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจ 44 ฉบับ (54.3%) การบริหารราชการแผ่นดิน 15 ฉบับ (18.5%) และการเมืองการปกครอง 13 ฉบับ (16.0%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5

หากรวมรายการกฎหมายสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (รายการ 2, 3, 4 และ 5 ในตารางที่ 5) เข้าด้วยกัน โดยถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม จะมีจำนวนกฎหมาย 8 ฉบับ (9.9%)

3.3 พระราชกฤษฎีกา

ในจำนวนพระราชกฤษฎีกา 240 ฉบับ เป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเศรษฐกิจ 117 ฉบับ (48.8%) รองลงมาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์ และการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 64 ฉบับ (26.7%) การศึกษา 20 ฉบับ (8.3%) และการบริหารราชการแผ่นดิน 17 ฉบับ (7.1%) ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

เมื่อรวมรายการว่าด้วยสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (รายการ 2, 3, 4 และ 5 ในตารางที่ 6) เข้าด้วยกัน จะมีพระราชกฤษฎีการวมทั้งสิ้น 33 ฉบับ (13.8%)

3.4 กฎกระทรวง

ในจำนวนกฎกระทรวง 138 ฉบับ เป็นกฎกระทรวงว่าด้วยเศรษฐกิจ 85 ฉบับ (61.6%) รองลงมาเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยสังคม 18 ฉบับ (13.0%) และการเมืองการปกครอง 11 ฉบับ (8.0%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 7

เมื่อรวมรายการสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (รายการ 2, 3, 4 และ 5 ในตารางที่ 7) เข้าด้วยกัน จะมีกฎกระทรวงรวม 29 ฉบับ (21.0%)

3.5 ระเบียบ

ในจำนวนระเบียบ 17 ฉบับ เป็นระเบียบว่าด้วยเศรษฐกิจ 14 ฉบับ (82.3%) แต่การประมวลข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบที่ตราขึ้นใช้ไม่ได้กระทำอย่างรอบด้าน หากแต่ได้ใช้ดุลพินิจในการเลือกสรรข้อมูลที่นำเสนอ ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลปริมาณระเบียบอาจให้ภาพที่บิดเบือนจากข้อเท็จจริง (ดูตารางที่ 8)

3.6 ภาพรวม

ตารางที่ 9 ประมวลข้อมูลจากจำนวนกฎหมายใหม่ กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง จำแนกตามลักษณะงาน ผลปรากฏว่า ในบรรดานิติบัญญัติ 567 รายการ

ที่ตราขึ้นในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535) เป็นนิติบัญญัติว่าด้วย เศรษฐกิจ 263 รายการ (46.4%) รองลงมาเป็นนิติบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์และการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 120 รายการ (21.2%) และนิติบัญญัติว่าด้วย'สังคม' อันประกอบด้วยรายการสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (รายการ 2, 3, 4 และ 5 ในตารางที่ 9) 81 รายการ (14.3%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 9

ตารางที่ 4

จำนวนกฎหมายใหม่ จำแนกตามลักษณะงาน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ลักษณะงาน	จำนวนกฎหมายใหม่	
	จำนวน	%
1. เศรษฐกิจ	17	15.7
2. สังคม	3	2.8
3. การศึกษา	2	1.9
4. การสาธารณสุข	3	2.8
5. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	3	2.8
6. การเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์และการถอนสภาพ สาธารณสมบัติ	55	50.9
7. การบริหารราชการแผ่นดิน	13	12.0
8. การเมืองการปกครอง	8	7.4
9. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1	0.9
10. เบ็ดเตล็ด	3	2.8
รวม	108	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ข)

ตารางที่ 5
 จำนวนกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม จำแนกตามลักษณะงาน
 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
 (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

ลักษณะงาน	จำนวนกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม	
	จำนวน	%
1. เศรษฐกิจ	44	54.3
2. สังคม	5	6.2
3. การศึกษา	-	-
4. การสาธารณสุข	2	2.5
5. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	1	1.2
6. การเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์และการถอนสภาพ สาธารณสมบัติ	-	-
7. การบริหารราชการแผ่นดิน	15	18.5
8. การเมืองการปกครอง	13	16.0
9. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	-	-
10. เบ็ดเตล็ด	1	1.2
รวม	81	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ค)

ตารางที่ 6

จำนวนพระราชกฤษฎีกา จำแนกตามลักษณะงาน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ลักษณะงาน	จำนวนพระราชกฤษฎีกา	
	จำนวน	%
1. เศรษฐกิจ	117	48.8
2. สังคม	1	0.4
3. การศึกษา	20	8.3
4. การสาธารณสุข	-	-
5. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	12	5.0
6. การเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์และการถอนสภาพ สาธารณสมบัติ	64	26.7
7. การบริหารราชการแผ่นดิน	17	7.1
8. การเมืองการปกครอง	9	3.8
9. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	-	-
10. เบ็ดเตล็ด	-	-
รวม	240	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ง)

ตารางที่ 7

จำนวนกฎกระทรวง จำแนกตามลักษณะงาน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ลักษณะงาน	จำนวนกฎกระทรวง	
	จำนวน	%
1. เศรษฐกิจ	85	61.6
2. สังคม	18	13.0
3. การศึกษา	2	1.4
4. การสาธารณสุข	3	2.2
5. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	6	4.3
6. การเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์และการถอนสภาพ สาธารณสมบัติ	1	0.7
7. การบริหารราชการแผ่นดิน	3	2.2
8. การเมืองการปกครอง	11	8.0
9. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1	0.7
10. เบ็ดเตล็ด	8	5.8
รวม	138	100.0

ที่มา ภาคผนวก (จ)

ตารางที่ 8

จำนวนระเบียบที่สำคัญ จำแนกตามลักษณะงาน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ลักษณะงาน	ระเบียบใหม่	ระเบียบแก้ไข เพิ่มเติม	รวม	
			จำนวน	%
1. เศรษฐกิจ	11	3	14	82.3
2. สังคม	-	-	-	-
3. การศึกษา	1	-	1	5.9
4. การสาธารณสุข	-	-	-	-
5. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	-	-	-	-
6. การเวนคืนหรือโอนอสังหาริมทรัพย์ และการถอนสภาพสาธารณสมบัติ	-	-	-	-
7. การบริหารราชการแผ่นดิน	-	2	2	11.8
8. การเมืองการปกครอง	-	-	-	-
9. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	-	-	-	-
10. เบ็ดเตล็ด	-	-	-	-
รวม	12	5	17	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ฉ)

ตารางที่ 9

จำนวนนิติบัญญัติ จำแนกตามประเภทและลักษณะงาน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ลักษณะงาน	กฎหมาย ใหม่	กฎหมาย แก้ไขเพิ่ม เติม	พระราช กฤษฎีกา	กฎกระทรวง	รวม	
					จำนวน	%
1. เศรษฐกิจ	17	44	117	85	263	46.4
2. สังคม	3	5	1	18	27	4.8
3. การศึกษา	2	-	20	2	24	4.2
4. การสาธารณสุข	3	2	-	3	8	1.4
5. สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติ	3	1	12	6	22	3.9
6. การเวนคืนหรือโอน อสังหาริมทรัพย์ และการถอน สภาพสาธารณสมบัติ	55	-	64	1	120	21.2
7. การบริหารราชการแผ่นดิน	13	15	17	3	48	8.5
8. การเมืองการปกครอง	8	13	9	11	41	7.2
9. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1	-	-	1	2	0.4
10. เบ็ดเตล็ด	3	1	-	8	12	2.1
รวม	108	81	240	138	567	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ข) (ค) (ง) และ (จ)

4. นิติบัญญัติว่าด้วยเศรษฐกิจ

นิติบัญญัติว่าด้วยเศรษฐกิจมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 263 รายการ จำแนกเป็นกฎหมายใหม่ 17 รายการ กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม 44 รายการ พระราชกฤษฎีกา 117 รายการ และกฎกระทรวง 85 รายการ (ดูตารางที่ 14)

ในจำนวนกฎหมายเศรษฐกิจที่บัญญัติขึ้นใหม่ 17 รายการ เป็นกฎหมายว่าด้วยการเงิน การธนาคาร 4 ฉบับ (23.5%) พาณิชยกรรม 2 ฉบับ (11.8%) พลังงาน 2 ฉบับ (11.8%) แรงงาน และวิชาชีพ 2 ฉบับ (11.8%) และการคลังรัฐบาล 2 ฉบับ (11.8%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 10

ในจำนวนกฎหมายเศรษฐกิจที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทเดิม 44 ฉบับ กระจุกอยู่ในหมวดการคลังรัฐบาล 19 ฉบับ ซึ่งเท่ากับ 43.2% รองลงมาได้แก่ การขนส่ง คมนาคม และการสื่อสาร 7 ฉบับ (15.9%) และอุตสาหกรรม 4 ฉบับ (9.1%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 11

ในจำนวนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเศรษฐกิจ 117 ฉบับ กระจุกอยู่ในหมวดการคลัง และหมวดอุตสาหกรรมหมวดละ 48 ฉบับ (41.0%) และเกษตรกรรม 14 ฉบับ (12.0%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 12

ในจำนวนกฎกระทรวงเกี่ยวกับเศรษฐกิจ 85 ฉบับ เป็นกฎกระทรวงเกี่ยวกับการคลัง รัฐบาล 22 ฉบับ (25.9%) รองลงมาได้แก่ การเงินการธนาคาร 16 ฉบับ (18.8%) และการขนส่ง คมนาคม สื่อสาร 13 ฉบับ (15.3%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 13

เมื่อประมวลนิติบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจทุกประเภท 263 รายการ เป็นนิติบัญญัติว่าด้วยการคลังรัฐบาล 91 รายการ (34.6%) อุตสาหกรรม 64 รายการ (24.3%) และการขนส่ง คมนาคม สื่อสาร (8.8%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 14

· ตารางที่ 10
 จำนวนกฎหมายเศรษฐกิจที่บัญญัติขึ้นใหม่
 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
 มีนาคม 2534 – เมษายน 2535

ลักษณะงาน	จำนวนกฎหมายใหม่	
	จำนวน	%
เกษตรกรรม	-	-
อุตสาหกรรม	1	5.9
พลังงาน	2	11.8
สาธารณสุข	-	-
การขนส่ง คมนาคม การสื่อสาร	2	11.8
การเงินการธนาคาร	4	23.5
พาณิชย์กรรม	2	11.8
การค้าระหว่างประเทศ	1	5.9
การคลังรัฐบาล	2	11.8
แรงงานและวิชาชีพ	2	11.8
ที่ดิน	-	-
เบ็ดเตล็ด	1	5.9
รวม	17	100.0

ที่มา ภาคผนวก (ข)