

ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

ความหมายของพรรคการเมืองนี้ มีอยู่หลายทวนทางให้ความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป การให้คำจำกัดความจึงมีหลายความเห็นด้วยกัน ฉะนั้นจึงใคร่เสนอข้อสรุปดังนี้คือ

1 - พรรคการเมือง คือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักการแห่งการอำนวยความสะดวกไว้อย่างกว้าง ๆ และตกลงกันในการที่จะนำหลักการนั้น ๆ มาใช้เพื่อปฏิบัติให้บังเกิดผล<sup>1</sup>

2 - พรรคการเมืองใดแก่การจับรวมกัน เป็นสมาคมหรือองค์การของหมู่สิทธิเลือกตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมบุคคลากร และนโยบายของรัฐบาล<sup>2</sup>

3 - พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มที่มีความเป็นอิสระซึ่งมารวมกันเพื่อจะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเขาแข่งขัน โดยหวังที่จะได้รับชัยชนะเพื่อเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล<sup>3</sup>

4 เมื่อนำมาประมวลกันแล้ว พรรคการเมืองจึงประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. จะต้อง มีบุคคลหรือสมาคม ตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายจะให้เป็นผู้ปกครองถาวร
2. จะต้อง มีความคิดเห็นในนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางส่วนใหญ่ตรงกัน
3. จะต้อง มีความมุ่งหมายที่จะคัดเลือกบุคคล เขาสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อจะได้มีโอกาสเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล

<sup>1</sup> ทยุค แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ นคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนตส์, 2517), หน้า 7.

<sup>2</sup> B.A. Jacobsen and M.H. Libman, Political Science, (Barnes and Noble), p. 90.

<sup>3</sup> Austin Ranney and Willmoore Kendall, Democracy and the American Party System, (New York : Hartcort, 1956), p. 85.

<sup>4</sup> ขจักษ์ บุรุษพิณ, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์โอเคียนส์โตร, 2511), หน้า 4 - 5.

ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยดูลำดับความเป็นมาดังนี้แล้ว พอจะแบ่งออกได้เป็น 5 ระยะ คือ

1. พรรคการเมืองของคณะราษฎรยุคหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
2. พรรคการเมืองยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
3. พรรคการเมืองหลังพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
4. พรรคการเมืองหลังพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
5. พรรคการเมืองหลังพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงพรรคการเมืองในช่วง พ.ศ. 2498 - 2514 เท่านั้น คือกล่าวถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยไม่กล่าวถึงพรรคการเมืองยุคหลังสงครามโลกมาแล้วในบทที่ 1

หลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2494 โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำรัฐประหาร เจียบเลิกมการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งหมด เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 พรรคการเมืองที่เคยมีในช่วงก่อนนั้น อาทิเช่น พรรคสหชีพ พรรคประชาธิปไตย พรรคก้าวหน้า พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาชน พรรคกสิกร พรรคธรรมชาตินิยม พรรคสังคมนิยมไทย เป็นต้น พรรคที่ได้ออกตั้งขึ้นก่อนต้องสลายตัว เพราะคณะรัฐประหารได้ประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมือง ดังนั้นในช่วงระยะนี้คือระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2498 ประเทศไทยจึงไม่มีพรรคการเมือง ในช่วงนี้จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ฝ่ายรัฐบาล) ได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาล โดยแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่

คล้าย ๆ พรรคการเมืองนั้นเอง รัฐบาลไทยจึงจัดตั้งพรรคการเมืองไทย เลี้ยงมาจัดในรูปแบบ  
คณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรม

ต่อมาจนพล.ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น หลังจากที่เดินทาง  
กลับจากการไป ะทางประเทศ หังยุโรป อเมริกา และเอเชีย ได้เห็นความ  
ก้าวหน้าของประเทศต่าง ๆ ในทางการเมืองที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึง  
ตระหนักถึงความสำคัญของกามีพรรคการเมือง เพราะในประเทศที่ปกครองตามระบอบ  
ประชาธิปไตยนั้น ถือว่าพรรคการเมืองจะต้องควบคู่กันไปในระบบประชาธิปไตย  
จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย มีพรรคการเมือง  
ที่ขอจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้รวม 30 พรรค\*

พรรคการเมืองที่ได้ออกตั้งขึ้นเมื่งพรรคการเมืองที่จัดตั้งมาก่อนแต่สลายตัวไป  
เนื่องจาก ฐประหารในปี พ.ศ. 2494 และพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก่อนการเลือกตั้ง  
ทั่วไปในปี พ.ศ. 2500 ในจำนวนพรรคการเมืองทั้งหมดมีเพียง 8 พรรคเท่านั้นที่สมาชิก  
ของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



\* คุกในภาคผนวก

รัฐบาลจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง คือราษฎรมีสหิทธิเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต จังหวัดคือจำนวนพลเมืองหนึ่งแสนหาหมนคนตอผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 160 นาย พรรคเสรีมนังคศิลาได้รับเลือก 83 นาย พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือก 28 นาย พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับเลือก 11 นาย พรรคธรรมมาธิบดีได้รับเลือก 10 นาย พรรคเศรษฐกิจได้รับเลือก 8 นาย ที่เหลือนอกจากนั้นสังกัดพรรคการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรค

### 2.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มีสาระสำคัญดังนี้

ก. การจัดตั้งพรรคการเมือง กฎหมายบังคับให้จดทะเบียนเสียก่อน จึงจะถือว่าพรรคการเมืองได้เกิดขึ้น การที่กำหนดจดทะเบียนนั้นก็เพื่อจะแยกพรรคการเมืองออกจากสมาคมธรรมดา กล่าวคือ จะเป็นพรรคการเมืองก็ไปจดทะเบียนในฐานะเป็นพรรคการเมือง จะเป็นสมาคมก็ไปจดทะเบียนในฐานะเป็นสมาคม

ข. จำนวนบุคคลที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองได้ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดไว้ 2 ประการคือ<sup>1</sup>

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปหรือ

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 92 (ฉบับพิเศษ ตอนที่ 77 วันที่ 28 กันยายน 2498), มาตรา 3.

การกำหนดไว้เช่นนี้ เป็นไปตามแบบอย่างพรรคการเมืองในต่างประเทศ คือในต่างประเทศนั้นพรรคการเมืองพรรคเดียวมีองค์การสององค์การคือ พรรคการเมืองภายในรัฐสภาองค์การหนึ่งกับพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภาอีกองค์การหนึ่ง และถือกันว่า พรรคการเมืองภายในรัฐสภาสำคัญมากกว่าพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภา โดยเหตุนี้เองพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงมีเจตนารมย์ที่จะให้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองภายในรัฐสภาเสียโดยเร็ว เพื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้แยกกันออกไปเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลโดยถูกต้องและมีระเบียบ อนึ่งผู้ที่ก่อตั้งพรรคการเมืองใดนั้นต้องเป็นคนไทย คือต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย เพราะกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า สมาชิกของพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติไทย<sup>1</sup>

ค. กำหนดรายการให้จดทะเบียนมีรายการดังนี้

- (1) ชื่อพรรคการเมือง
- (2) กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- (4) ชื่อหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรค
- (5) ลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ยังกำหนดให้ส่งชอ้มบังคับว่าด้วยวิธีการพรรคการเมืองไปกับคำขอจดทะเบียน 3 ฉบับ ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเก็บไว้เป็นหลักฐานและเพื่อตรวจสอบว่าชอ้มบังคับฉบับเดิมนั้นฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หรือไม่ หรือฝ่าฝืนบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, มาตรา 6.

<sup>2</sup>ดร.หยุด แสงอุทัย, "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498," รัฐสภาสาร, (ปีที่ 3 ฉบับที่ 48, 28 พฤศจิกายน 2498), หน้า 34.



ง. สิทธิของพรรคการเมือง มีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่น ๆ ดังนี้

(1) สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละ 100 บาท หรือครั้งเดียวไม่เกิน 5,500 บาท และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ซึ่งเก็บครั้งเดียว ไม่เกิน 100 บาท

(2) สิทธิที่จะรับเงินและทรัพย์สินซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้

(3) สิทธิที่จะไต่มาซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขา และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

จ. การสิ้นสุดของพรรคการเมือง พรรคการเมืองสิ้นสุดไปใน 2 กรณีคือ

(1) การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง<sup>1</sup>

(2) การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งสั่งเพิกถอน การจดทะเบียนตามคำขอของพนักงานอัยการในเมื่อปรากฏว่า<sup>2</sup>

2.1 กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือ

<sup>1</sup>คร. หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแก้ไขใหม่และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2503), หน้า 197.

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, มาตรา 11, 13, 35.

กระทำการ เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญ

2.2 กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.3 ละเว้นไม่จดทะเบียนในถูกต้องตามบทแห่งบัญชีนี้

2.4 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 11 ซึ่งได้แก่การดำเนินกิจการอื่นใดอันมิใช่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต

ในการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นครั้งนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ให้ทัศนะภายหลังว่า<sup>1</sup>

การที่จะให้ราษฎรปกครองตนเองนั้น รัฐบาลปัจจุบันซึ่งข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าอยู่ ได้พิจารณาเห็นแล้วว่า เป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ที่จะขอให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เพราะในสังคมแห่งมนุษยชนย่อมเป็นที่รับกันว่า ความคิดเห็นของบุคคลย่อมมีต่าง ๆ กัน ฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลย่อมมีแตกต่างกัน ความต้องการมีแตกต่างกัน และในที่สุดข้อกำหนดนโยบายในเรื่องหนึ่งอาจเป็นผลดีแก่บุคคลกลุ่มหนึ่ง ฉะนั้น บุคคลที่มีความคิดเห็นแนวเดียวในทางการเมืองก็ดี ทางเศรษฐกิจก็ดี ทางสังคมก็ดี ซึ่งรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมีลักษณะและสภาพเหมือนการตั้งสมาคม หากแต่ความเป็นสมาคมการเมืองร่วมกันนำความคิดเห็นของพรรค หรือเรียกว่านโยบาย

<sup>1</sup>ปราศรัยต่อประชาชนทางวิทยุกระจายเสียงเนื่องในโอกาสวันชาติไทย  
เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2493.

ของพรรคเผยแพร่ต่อประชาชน เพื่อขอความเห็นชอบพร้อมกับเสนอตัวบุคคลผู้  
พรรคเห็นสมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎร เข้าไปเสนอนโยบายของ  
พรรคในสภา พรรคที่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากก็จะ เป็น  
พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา สามารถจัดตั้งรัฐบาล ประกอบขึ้นด้วยบุคคลที่พรรค  
เห็นสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารงานของประเทศได้

2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญดังนี้

ก. การจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีคณะกรรมการ  
อำนวยการคณะหนึ่ง กฎหมายบังคับให้มีหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง  
ถ้ามีเลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง ถ้ามีและกรรมการอื่น  
ไม่น้อยกว่า 7 คน<sup>1</sup> โดยไปจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวง  
มหาดไทย<sup>2</sup>

ข. จำนวนบุคคลที่จะจัดตั้งพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
กำหนดไว้

1. ระยะเวลาหนึ่งใดแก่บุคคลตั้งแต่ 15 คน ขึ้นไป มีการประชุมกัน  
เพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง โดยตั้งชื่อพรรค วางแนวนโยบายของพรรค กรอกรายชื่อ  
อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของคณะผู้ริเริ่มและ ชื่อ อาชีพ ลายมือชื่อ ของสมาชิกพรรค  
การเมืองจำนวน 500 คน<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, มาตรา 19.

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, มาตรา 7.

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, มาตรา 8, 10.



2. ระยะที่สอง บุคคลผู้สมัคร เขาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองครบ 500 คน แล้วก็ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองที่นายทะเบียน  
อนึ่ง ผู้ที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองได้จะต้องเป็นคนไทยคือ ต้องมีสัญชาติไทย และไม่เป็นผูแสดงการฝ่าฝืนในระบอบการปกครองอื่น ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>1</sup>

ค. การกำหนดรายการให้จดทะเบียนมีรายการ ดังนี้

1. ชื่อพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง (ถ้ามี)
3. กำหนดแนวนโยบายของพรรคการเมือง
4. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะผู้เริ่ม
5. ชื่อหัวหน้าพรรค และ เลขาธิการพรรค

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยังกำหนดให้มีรองหัวหน้าพรรค  
ถ้ามี รองเลขาธิการพรรคการเมือง ถ้ามี และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกขึ้น  
จากบรรดาสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่<sup>2</sup> เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจการตามนโยบายของพรรค  
การเมือง และยังกำหนดให้ส่งสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง  
จำนวน 3 ฉบับ รูปถ่ายหน้าตรงขนาด 4 x 6 ซม. ทุก ๆ คน ๆ ละ 3 รูปและสำเนา  
ทะเบียนบ้านทุกคน ๆ ละ 1 ฉบับ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, มาตรา 7.

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, มาตรา 9.

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, มาตรา 8 วรรค 2.

ง. การสิ้นสุดพรรคการเมือง

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อมบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่า 500 คน
3. การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีศาลมีอำนาจ

พิพากษาคดีแพ่งสั่ง เพิกถอนการจดทะเบียนตามคำของพนักงานอัยการในเมื่อปรากฏว่า

3.1 กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 7 กล่าวคือ ฝ่าฝืนใน  
ระบอบการปกครองอื่นซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมี  
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

3.2 กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย  
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3.3 ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งบัญญัตินี้

3.4 กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นภัย  
ต่อเศรษฐกิจแห่งชาติหรือความมั่นคงของประเทศ

3.5 กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 23, 24 กล่าวคือ  
ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ใดจากบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย  
หรือรับบุคคลต่างดาว เขาเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

3.6 กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 22 กล่าวคือ ห้ามมิให้  
พรรคการเมืองใดรับเงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ใดจากผู้นิติบุคคลหนึ่ง

4. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

จะเห็นได้ว่า ทั้งพระราชบัญญัติพรตการเมือง พ.ศ. 2498 กับพระราชบัญญัติพรตการเมือง พ.ศ. 2511 ต่างก็ความหละหลวม โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มจัดตั้งพรตการเมือง และผู้สมัครเป็นสมาชิกไว้อย่างกว้าง ๆ การจัดตั้งพรตการเมืองทำไถ่โดยง่าย จึงเกิดพรตการเมืองขึ้นมามากมาย

เพื่อป้องกันไม่ให้พรตการเกิดขึ้นง่าย ๆ จึงมีความเห็นว่าควรมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ขอจัดตั้งพรตการเมืองต้องหาสมาชิกให้ไต่จำนวนมาก เช่น ควรกำหนดไว้สูงประมาณ 1 แสนคน เพื่อป้องกันไม่ให้พรตการเล็ก ๆ เกิดขึ้น พรตการเมืองเล็ก ๆ ที่ไม่อาจหาจำนวนสมาชิกอีกต่อของเขาไปรวมกับพรตการอื่นนโยบายคล้ายกัน จะทำให้พรตการเมืองเกิดขึ้นน้อยพรต ระบบพรตการเมืองย่อมจะเข้มแข็งขึ้น การต่อสู้ทางการเมืองก็จะเกิดขึ้นระหว่างพรตการเมืองที่ใหญ่และเข้มแข็งเท่านั้น ขอบัญญัติที่จะช่วยในการลดจำนวนพรตการให้เหลือน้อยพรตลงไต่ประการหนึ่งคือ ควรเลิกพรตการเมืองถ้าไม่มีสมาชิกของพรตการไว้เลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเพียงครั้งเดียวก็พอแล้ว

เสรีภาพในการจัดตั้งพรตการเมืองเพิ่งเริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2489 เสรีภาพในเรื่องนี้ไม่ได้สืบต่อกันมา มีเกิด ๆ หาย ๆ เป็นระยะ ๆ ตามความแปรปรวนของบรรยากาศทางการเมืองของไทย

สรุปไต่กว่า เสรีภาพในการจัดตั้งพรตการเมืองของไทยมีเป็น 4 สมัย คือ

1. พ.ศ. 2489 - 2494
2. พ.ศ. 2498 - 2501
3. พ.ศ. 2511 - 2514
4. พ.ศ. 2517 - 2519

แม่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาแล้วถึง 49 ปี (ปัจจุบัน พ.ศ. 2524) แต่วาระระยะเวลาของการมีพรรคการเมืองมีเพียง 13 ปี เท่านั้น นับว่าพรรคการเมืองไทยมีระยะที่มีเสถียรภาพไม่สลับตอเนื่องกันทำให้ขาดวิวัฒนาการ

รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากที่สุดคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จุดประสงค์ของการกำหนดเช่นนี้เพราะต้องการสร้างระบบพรรคการเมืองนั่นเอง โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องบังคับ แต่ในพฤติกรรมการความเป็นจริง รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ไม่สามารถสร้างระบบพรรคให้เกิดขึ้นได้ เพราะปรากฏว่าในการเลือกตั้งวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 แม้ทุกคนจะสังกัดพรรคการเมือง แต่มีพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งถึง 42 พรรค นอกจากนี้ใน 42 พรรค ยังมีถึง 7 พรรค ที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครไม่เกิน 3 คน ใน 7 พรรคนี้มี 3 พรรคที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครเพียงคนเดียว<sup>1</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ผิดเพี้ยนกับสมัครอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองนั่นเอง ฉะนั้นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าการเมืองมีบทบาททางการเมืองในระบบพรรคจึงเป็นเรื่องที่คลุมเคลวและไร้ความหมาย เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองทำงานมาก

การอภิปรายและการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชี้ให้เห็นว่าพรรคไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ ตัวอย่างเช่น การลงคะแนนเสียงเป็นการภายใน

<sup>1</sup>พรรคราษฎรและพรรคศรีอารียะส่งผู้สมัครพรรคละ 3 คน พรรคประชาสันติ และพรรคขบวนการมวลชนส่งผู้สมัครพรรคละ 2 คน พรรคพัฒนาจังหวัด พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล พรรคสังคมเสรีประชาธิปไตยส่งผู้สมัครพรรคละ 1 คน มีพรรคพัฒนาจังหวัดเพียงพรรคเดียวที่ได้รับการเลือกตั้ง.

เลือกนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2518 ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย 3 คน กลับลงเสียงสนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แทนที่จะลงให้ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม หัวหน้าพรรคของตนซึ่งได้รับการเสนอชื่อเช่นกัน จนเป็นเหตุให้มีการขับสมาชิกเหล่านั้นออกจากพรรคซึ่งไม่มีผลอะไร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนทั้ง 3 คน สามารถตั้งพรรคใหม่ได้ในเวลาอันรวดเร็ว<sup>1</sup>

เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า การสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เครื่องหมายแสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนเหล่านั้นจะต้องมีบทบาทหรือลงคะแนนเสียงในสภาไปในแนวทางเดียวกัน การตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย เป็นลักษณะที่ขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นสำคัญ หรือนักการเมืองที่มีบารมีก่อตั้งและเปิดรับสมัครสมาชิกเพื่อเข้ามาสนับสนุนบารมีของผู้นำ<sup>2</sup> หรือรวมตัวกันของนักการเมืองเพื่อผลประโยชน์<sup>3</sup> ครอบงำที่สามารถประสานผลประโยชน์กันได้ร่วมกันอยู่ เมื่อใดผลประโยชน์แตกแยกกันแล้วสมาชิกของพรรคก็อาจจะมีการแตกแยกกันไป

<sup>1</sup> สมาชิกพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยที่ลงคะแนนให้กับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คือนายเปรม มาลากุล นายเต็ม สืบพันธ์ และนายสม วาสนา ซึ่งต่อมาภายหลังรวมกันตั้งพรรค "สยามใหม่" ขึ้น.

<sup>2</sup> สุภูมิ นवलสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 192.

<sup>3</sup> ชนาตญา สตะเวทิน, "พรรคการเมืองไทย : ข้อสังเกตจากอดีต," วารสารรัฐศาสตร์ ปีที่ 2 (2521), หน้า 9 - 10.



พรรคการเมืองขนาดใหญ่ของไทยเท่าที่เคยมีมาจึงมีลักษณะที่เป็นการรวมตัวแบบหลวม ๆ มากกว่าที่จะเป็นพรรคแบบอื่นหนึ่งอันเดียวกัน เช่น พรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นรัฐบาลในปี พ.ศ. 2514 คร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้วิเคราะห์ว่าเป็นพรรคที่รวมของกลุ่มถึง 5 กลุ่มด้วยกัน แยกเป็นกลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร - พล.ต.ต. สง่า กิตติขจร - พล.ท. แสง เสนาณรงค์, กลุ่มจอมพลประภาส จารุเสถียร, กลุ่ม พล.อ.ถนอม สี่ระรา, กลุ่ม พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ และกลุ่ม พล.อ.อ. ทวี จุลละทรัพย์<sup>1</sup> พรรคประชาธิปไตยซึ่งมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2519 ถึง 114 ที่นั่ง ก็แยกออกไปมากกว่า 3 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มของชนพลิกภัย - สุรินทร์ มาศดิตถ์, กลุ่มธรรมบุญ เทียนเงิน - สมัคร สุนทรเวช, กลุ่มคำรง ลัทธพิพัฒน์และกลุ่มพิชัย รัตกุล เป็นต้น แต่ละกลุ่มนี้แม้จะอยู่ในพรรคเดียวกัน แต่บางครั้งก็เคลื่อนไหวกันเอง เมื่อเกิดแตกแยกกันทางความคิดหรือผลประโยชน์

ดังนั้นความพยายามที่จะสร้างการเมืองระบบพรรคโดยวิधिกฎหมายจึงเป็นเรื่องยากลำบาก แม้ในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เสนอต่อสภานิติบัญญัติจะมีบทบัญญัติบางตอนที่แสดงให้เห็นว่าพยายามที่จะสร้างการเมืองระบบพรรคขึ้น เช่น กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

<sup>1</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทยศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512" (เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2520), หน้า 69.

ทุกคนต้องสังกัดพรรค พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องส่งผู้สมัครจำนวนไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรือมติสามในสี่ของสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือก เลือกตั้งสามารถขับไล่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันออกจากพรรคได้ โดยผู้ถูกขับออกจะพ้นจากความเป็นผู้แทนด้วย ก็หา เป็นหลักประกันว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้การเมืองระบบพรรคดำเนินไปด้วยดีไม่

ความล้มเหลวของกฎหมายที่จะสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศการเมืองในระบบพรรคนั้น สาเหตุสำคัญอาจเกิดจากการรวมกันเป็นพรรคการเมืองของนักการเมือง ทำให้เป็นเพราะมีอุดมการณ์เดียวกันไป แต่รวมกันในลักษณะประสานผลประโยชน์กันมากกว่า เมื่อใดสามารถปรองดองผลประโยชน์กันได้ก็มีพฤติกรรมไปในแนวเดียวกัน เมื่อใดมีข้อขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์เกิดขึ้น พรรคก็แตกแยกเป็นกลุ่ม ๆ มีพฤติกรรมไปคนละทาง ซึ่งเป็นสิ่งทำลายการเมืองระบบพรรคลง

#### สาเหตุความล้มเหลวของระบบพรรคการเมือง

1. เกิดจากชนชั้นปกครองไม่ว่าจะเป็นคณะราษฎรหรือคณะรัฐประหารหวงอำนาจ หรือไม่เลื่อมใสในระบอบพรรคการเมือง 14 ปี แห่งการมีคณะราษฎรแต่เพียงคณะเดียวทำให้ขาดวิวัฒนาการระบบพรรคการเมืองที่มั่นคง ซึ่งยังผลให้ระบบรัฐสภาพลอยอ่อนแอตามไปด้วย การที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งครั้งที่สองโดยบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ลาออกทั้ง ๆ ที่พรรคประชาธิปไตยมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน และการยกเลิกพรรคการเมืองเมื่อคราวรัฐประหารเงี้ยว เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ย่อมยืนยันถึงการขาดความเลื่อมใสระบบพรรคการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และบรรดาคณะรัฐประหาร จอมพลถนอม กิตติขจร ปฏิวัติตัวเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สิ้นสุดลง วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญและยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

พุทธศักราช 2511 เป็นผลให้พรรคการเมืองทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นไว้แล้วนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แม่นายควง อภัยวงศ์ เองก็เคยยอมรับว่า ครั้งแรกตนเองนั้นยังไม่เลื่อมใสในระบบพรรคการเมือง และเพิ่งจะเริ่มเห็นความสำคัญก็ตอนที่แพ้คะแนนเสียงเมื่อคราว นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ยิ่งผลให้นายควง อภัยวงศ์ ต้องลาออก<sup>1</sup> เพราะไม่สามารถปฏิบัติ ตามได้

2. เกิดจากศูนย์รวมอยู่ที่ตัวบุคคล ลูกพรรคนิยมนับถือหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นโดยปราศจากการมีอุดมคติหรือแนวความคิดทางการเมือง การปกครองร่วมกัน จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่ยึดเหนี่ยวให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ได้ก็เพราะ บารมีของหัวหน้าพรรคมากกว่า การสิ้นสุดของหัวหน้าพรรคก็ยิ่งผลให้พรรคการเมือง นั้น ๆ ยุบเลิกตนเองไปโดยปริยาย ตัวอย่างกรณีเช่นพรรคก้าวหน้า ต่อมากลายเป็น พรรคประชาธิปไตยมุ่งสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ พรรคสหชีพและพรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ ให้ความสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ครั้งเมื่อนายปรีดี พนมยงค์หมดอำนาจลงโดยถูก คณะรัฐประหารยึดอำนาจเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ต่อมาพรรคการเมือง ทั้งสองคือพรรคสหชีพ และพรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญได้สลายตัวลงไปด้วย นับเป็นอุปสรรค สำคัญต่อสถาบันพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

3. เกิดจากการจัดองค์การและวินัยของพรรคการเมืองหละหลวม การจัด องค์การพรรคการเมืองของไทยในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมา เหมือนกับการนำเอาบรรดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อพบปะสังสรรค์กัน พรรคการเมืองล้วนแต่ มีสำนักงานตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และการจัดรูปองค์การ เป็นแบบง่าย ๆ คือมีหัวหน้าพรรค การเมือง เป็นหัวจักรใหญ่ที่จะ เชื่อมทุกฝ่ายเข้าหากัน เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม

<sup>1</sup> เกียรติ (นามแฝง), กลวิธีเลือกตั้ง (พระนคร : โรงพิมพ์เกษมสัมพันธ์, 2511), หน้า 181.

ทำให้เกิด "สหพรรค" ขึ้น ย่อมแสดงถึงการที่สมาชิกของพรรคการเมืองชาตินิยม ยิ่งกว่านั้นการขยายพรรคเป็นไปอย่างง่ายดาย เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อยู่เบื้องหลัง จัดตั้งพรรค "สหภูมิ" สมาชิกสภายุแทนราษฎรจากพรรคเสรีมนังคศิลา 10 คน พรรค ขรรฆราชิปัตย์ 4 คน พรรคประชาธิปไตย 2 คน และสมาชิกอิสระอีก 4 คน รวม 20 คน<sup>1</sup> จึงเป็นผลที่ไม่ยึดมั่นในวินัยของพรรคและค่านึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าพรรคการเมือง ที่ตนสังกัดอยู่

4. สถาบันพรรคการเมืองชาตินิยมพัฒนาการต่อเนื่อง ระบบพรรคการเมืองมิใช่ ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่เกิดขึ้นพร้อมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ระบบพรรคการเมืองต้องอาศัยเวลาที่จะพัฒนาตนเองจนกลายเป็นสถาบันหลักในกระบวนการเมือง ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตย

5. เกิดจากระบบพรรคการเมืองอยู่ท่ามกลางความว่างเปล่า ประชาชนมิได้มีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเลย พรรคการเมืองเท่าที่เคยมีนั้นจึงเป็นของบรรดาสมาชิกสภายุแทนราษฎรมากกว่าที่จะเป็นของประชาชน ทำให้ฐานรองรับระบบการเมืองของประชาชนเกิดขึ้นยาก ฉะนั้นระบบพรรคการเมืองจึงเป็นลักษณะคือ "พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นง่ายและยกเลิกไปได้ง่าย"

ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (20 มิถุนายน 2500), หน้า 5.