

116-014

รัฐบาลไทย : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากกรณีเลือกตั้ง

พ.ศ. 2498 - 2514



นายเพียน อินชอุทธิ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2524

I16751760

008409

AN ANALYTICAL STUDY OF THE POLITICAL STABILITY
OF REPRESENTATIVE GOVERNMENTS DURING B.E.

2498 - 2514

Mr. Pearn Unshulit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of History

Graduate School

Chulalongkorn University

1981

หัวข้อวิทยานิพนธ์

รัฐบาลไทย : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล

ที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2498 - 2514

โดย

นายเพ็ญ อินชอุทธิ

แผนกวิชา

ประวัติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

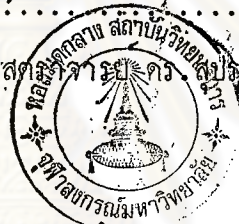
รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

สุพรรณภูมิ

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. ประคิมจุ บุนนาค)



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

วิลาศวงศ์ หอวัง

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์วิลาศวงศ์ หอวัง)

ประคิมจุ บุนนาค

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช)

วิลาศวงศ์ หอวัง

.....กรรมการ

(อาจารย์วุฒิ พงศ์พพัฒนา)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ รัฐบาลไทย : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล
 ที่มาจากการเลือกตั้ง ในช่วง พ.ศ. 2498 - 2514
 ชื่อนัก นายเพ็ญ อันชอุทร
 อาจารย์ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สิมทวนิช
 ภาควิชา ประวัติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2523



บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้วิเคราะห์ความมั่นคงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการต่อสู้เพื่ออำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐสภา กับฝ่ายบริหาร การเมืองไทยสะท้อนให้เห็นการต่อสู้ช่วงชิงกันเพื่ออำนาจทางการเมือง ดังกล่าว ทำให้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และบางครั้งถึงกับยุบสภา นอกจากนี้ ยังได้วิเคราะห์เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2498 - 2514 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลกลายเป็นเรื่องธรรมดา พรรคเสรีมนังคศิลาและพรรค สหประชาไทยมีเสียงข้างมากในสภาในระยะนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นซึ่งประกอบด้วยสมาชิก พรรคการเมืองทั้งสองเป็นส่วนใหญ่ แต่จำเป็นต้องลาออกทั้ง ๆ ที่บริหารประเทศอยู่ได้ ไม่นาน ทั้งนี้เนื่องจากขาดภูมิความรู้ ขาดความเข้าใจในการบริหารประเทศ ตลอดจนอุดมการณ์และนโยบายทางการเมืองที่ขัดแย้ง

จากการศึกษาพบว่าผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ พรรคการเมืองเป็นเพียงที่รวมกลุ่มของนักการเมือง ซึ่งส่วนมากเข้ามาเล่นการเมืองโดยหวังประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ในปี พ.ศ. 2498 - 2514 มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง ปรากฏว่าประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งน้อยมาก แสดงให้เห็นว่าคนไทยขาดความสนใจในทางการเมือง อาจจะเนื่องมาจากพรรคการเมืองมีบทบาทน้อยมากในสังคมไทย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเองก็ได้

ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่เท่าที่นึก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการหาเสียงเพื่อสมัคร เขารับเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีการสร้างความนิยมส่วนตัวของผู้สมัคร มีใช้ความนิยมของพรรคการเมืองแต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขตเลือกตั้ง ทำให้เกิดข้อเสียหรือข้อดีออกเสียงเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองแก่ประชากรไทย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2498 - 2514 ประสบความล้มเหลวรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นไม่มีความมั่นคงและไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศ จนทำให้ฝ่ายบริหาร ก่อการปฏิวัติขึ้นถึง 3 ครั้ง จะเห็นได้ว่าการศึกษาความรับผิดชอบของผู้แทนราษฎรซึ่งไม่มีอยู่ การเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย เพราะทำให้ระบบรัฐสภาล้มเหลว และเปิดโอกาสให้ทหารทำการปฏิวัติยึดอำนาจได้

อย่างไรก็ตาม ยังเป็นไปได้ที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย จะประสบความสำเร็จ การปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารประเทศเป็นสิ่งจำเป็นเยาวชนไทยควรจะได้รับการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองตั้งแต่เยาว์วัย และเขาไม่มีบทบาทในทางการเมืองเมื่อเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ควรจะมีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ทางการเมืองให้ประชาชนทั่วไปได้รับ พรรคการเมืองควรจะได้รับสนับสนุนอย่างจริงจัง พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ความนิยมชมชอบเป็นการส่วนตัวของคนเมืองไม่ควรจะมีอีกต่อไป ถ้าทำได้เช่นที่ความนี้ เชื่อได้ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งย่อมจะมีความมั่นคงพอสมควร และหวังใจว่าพรรคการเมืองจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และเป็นฐานของรัฐบาลที่มั่นคงต่อไปในอนาคต.

Thesis Title An Analytical Study of the Political Stability
 of Representative Governments During B.E.
 2498 - 2514

Name Mr. Pearn Unshulit

Thesis Advisor Dr. Chai-Anan Samudavanija

Department History

Academic Year 1980

ABSTRACT

The study aims at analysing the stability of the Representative Governments in Thailand. It probes the history of the fights for political power between the Parliament and the Administration. Thai politics reflects tough fights for political predominance in which changes of government have been a recurring feature. At times a dissolution of the House of Representatives becomes inevitable. The study concentrates further on the stability of the representative Governments during 2498 - 2514 B.E. when changes of government were not uncommon. The Saha Pracha Thai (United Thai People's) Party and the Seri Manangkhasila Party were then winning most of the seats in the House of Representatives. Unfortunately the ruling government, composed of members from these parties, had

to quit after a short stay on power, due to the lack of able party members, administration know - hows, ideologies and clear political policies.

The study reveals that the majority of the popularly elected politicians were irresponsible for their duties. A political party was a mere gathering of elected members who stepped into politics mostly for the sake of personal benefits.

There has been 3 general elections during 2498 - 2514 B.E. It turned out that only a few eligible voters casted their votes, implying that the Thais were not so much interested in politics. This might derive from the fact that the political parties played an unimportant role in Thailand. The candidates themselves did not give much significance to their political parties. The electoral votes undoubtedly went to candidates with outstanding personalities. Thus in the campaigns for an election, personal favors were built up rather than favors for political parties.

It should be noted that voters were not attracted by the system of combination or separation of constituencies. Neither were political parties. This is one of the factors underlining the failure of political parties set up during 2498-2514 B.E. The stability of the governments then was shaken; consequently the governments failed to success. During that period the leaders of the administration staged three coups d'etat.

It can be seen that the lack of responsibility of elected members of the Parliament who had no ideology of their own was one of the obstacles to the achievement of Thai democracy. The Parliamentary system failed and paved way to the military to mount coups d'etat and seize power.

However, it is possible to make democracy flourish in Thailand. The administration is in need of structural improvement. The young should have an opportunity to be familiar with the notion of politics in their early years at school and gradually take part in politics as they grow up. The political knowledge and experience should be relayed to the people. Political parties needs unselfish supports. The new political parties have to set up clear objectives. Personal appeal persisted in the past needs to be wiped out completely. A long run plan is to be set up for a development of a perfect political party. By the time all these have been achieved, it is believed that the Representative government will have certainly attained a satisfactory degree of stability. It is also hoped that the political parties will have received firm support from the people and thus make it possible for political parties to serve as a base of a stable government in the future.



ลคคิกรรรมประะกาศ

วิทยาลัยพันธฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยไคด้วยความกรุณาของ ศาสตราจารย์
ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ไคกรุณาให้คำแนะนำและเื้อออารี ทอมูเขียนควยก็ตลอดมา
อีกทั้งไคแนะนำและตรวจแก้ไขขอบทรวงองตาง ๆ หิง ๆ ทัพนามีการ ศึกษามาวย
แทบไม่มีเวลาว่าง จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ัฒนี้

ขอขอบคุณศาสตราจารย์วิลาศวงศ์ พงศ์บุตร และอาจารย์มด พงศ์พิพัฒน์
ที่ช่วยกรุณาแก้ไขขอบทรวงองและพรอมหิงให้คำแนะนำที่คตลอดเวลา

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ห้องสมุดรัฐสภา
ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย ที่กรุณาเื้ออเื้อให้ความสะดวก
ในการค้นควาเอกสารและตำรา

ขอขอบคุณ คุณเจิม มลิลดา คุณพุด เทียนศาสตร์ ร.อ.พิชัย สึงทอง
คุณกาญจนา อินชอุทธิ ที่ให้กำลังใจและแนะนำช่วยเหลือควยก็ตลอดมา และขอขอบคุณ
อาจารย์นเวศน์ ธรรมรักษ์ ที่ช่วยพิมพ์และโร เนียว่าวิทยาลัยพันธฉบับนี้สำเร็จลุลวง

ขอขอบคุณมากเป็นพิเศษสำหรับอาจารย์บุญธรรม อินทรจันทร์ เพื่อนรักที่ไค
ความช่วยเหลือเกือบทุก ๆ งานในงานเขียนวิทยาลัยพันธฉบับนี้ ให้สำเร็จลุลวงไปไค
ควยก็

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
รายการตารางประกอบ	ญ
รายการแผนผังประกอบ	ณ
บทที่	



บทนำ	1
----------------	---

1. ความเป็นมาของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495	7
ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายบริหาร	8

รัฐบาลทหารสมัย พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งแรก ระหว่าง พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487	13
--	----

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2487-2488	16
---	----

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2488-2490	19
---	----

การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือน	28
--	----

การกลับสู่อำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม	32
---	----

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	36
--	----

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไข เพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	41
---	----

2. ความเป็นมาของพรรคการเมือง	48
--	----

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498	51
--	----

2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511	55
--	----

สาเหตุความล้มเหลวของพรรคการเมือง	62
--	----

3. พรรคเสรีมนั่งคิดถึงการเลือกตั้ง	65
1. การบริหารงานพรรค	66
2. ลักษณะโครงสร้างและส่วประกอบของพรรค	68
3. การแสดงออกของพรรค	69
4. ความล้มเหลวของพรรค	70
5. การเลือกตั้ง 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500	73
6. ความขัดแย้งและความล้มเหลวในการเลือกตั้งเป็นสาเหตุ นำไปสู่การเกิดรัฐประหาร	87
6.1 การขัดแย้งระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์	87
6.2 ความแคลงใจในตัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	89
6.3 การตั้งพรรคสหภูมิ	90
6.4 การข่มขู่คดีขอลิปรายของพรรคฝ่ายค้าน	91
6.5 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะทหารกลุ่มใหม่	93
สรุปและวิเคราะห์	100
7. ความล้มเหลวในการบริหารประเทศสมัยนายพจน์ สารสิน และสมัยพลโทถนอม กิตติขจร เป็นรัฐบาล	102
7.1 รัฐบาลสมัยนายพจน์ สารสิน	103
7.2 การตั้งพรรคชาติสังคมน	106
7.3 รัฐบาลสมัยพลโทถนอม กิตติขจร	107
4. พรรคสหประชาไทย	114
1. การก่อตั้งพรรค	114
2. การบริหารพรรค	117

3. ลักษณะโครงสร้างและส่วนประกอบของพรรค	121
4. การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง	124
5. การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล	128
6. ความขัดแย้งและความล้มเหลวในการบริหารประเทศ	135
7. ความขัดแย้งทำให้เกิดรัฐประหาร	139
7.1 ความขัดแย้งในการคัดเลือกผู้สมัคร	139
7.2 สมาชิกพรรคสพช.ไทยขัดแย้งกับรัฐบาลเอง	139
7.3 ความขัดแย้งระหว่างผู้นำกลุ่มต่าง ๆ	141
8. การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514	146
สรุปและวิเคราะห์	149
5. การเลือกตั้งในประเทศไทย	152
1. ประวัติการเลือกตั้งในประเทศไทย	153
2. หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้ง	155
3. ความเป็นมาของการเลือกตั้งในประเทศไทย	158
3.1 การเลือกตั้งโดยทางอ้อม	160
3.2 การเลือกตั้งโดยตรง	161
4. วิธีการเลือกตั้ง	161
5. ระบบการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขต	168
5.1 การเลือกตั้งวิธีแบ่งเขตและรวมเขต	168
5.2 การเลือกตั้งตัวบุคคลมากกว่าเลือกระบบพรรคการเมือง	177
5.3 วิเคราะห์ความสนใจและความเข้าใจของผู้เลือกตั้งในระบบพรรค	187
5.4 พรรคการเมืองเริ่มมีบทบาทในการเลือกตั้ง	192

5.5	ผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชน	218
	สรุปและวิเคราะห์	221
6.	บทบาทผู้แทนราษฎรมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล	229
	1. การเตรียมการในการเลือกตั้ง	229
	2. ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	240
	3. บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	245
	3.1 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	245
	3.2 การเบี้อคอติปรายทั่วไป	254
	3.3 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี	257
	3.4 ญัตติหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง	261
	4. พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ	266
	4.1 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี	268
	4.2 สมัยรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี	269
	4.3 สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี	272
	บทสรุป	277
	บรรณานุกรม	296
	ภาคผนวก	312
	ประวัติ	319

ตารางประกอบ

หน้า

ตารางที่ 1.	ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งที่ 1 - 13 ของจังหวัดเชียงใหม่ กับจังหวัดลำปาง . . .	170
ตารางที่ 2.	ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งที่ 1 - 13 ของจังหวัดอุบลราชธานี กับจังหวัดขอนแก่น . .	174
ตารางที่ 3.	ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งที่ 1 - 13 ของจังหวัดนครสวรรค์ กับจังหวัดสุพรรณบุรี . .	180
ตารางที่ 4.	ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งที่ 1 - 13 ของจังหวัดนครศรีธรรมราช กับจังหวัดสงขลา	183
ตารางที่ 5.	รายงานวิเคราะห์ความสนใจของผู้เลือกตั้งในระบบพรรคเมื่อ พ.ศ. 2512	187
ตารางที่ 6.	รายงานวิเคราะห์ความรู้อย่างเข้าใจของผู้เลือกตั้งในระบบพรรคเมื่อ พ.ศ. 2512	188
ตารางที่ 7.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 ของจังหวัดพระนครและธนบุรี . .	190
ตารางที่ 8.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ของจังหวัดพระนครและธนบุรี . .	191
ตารางที่ 9.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ของกรุงเทพมหานคร	194

ตารางที่ 10.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ของกรุงเทพมหานคร	196
ตารางที่ 11.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ของจังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี สุพรรณบุรี	198
ตารางที่ 12.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ของจังหวัดอุดรราชธานี เชียงใหม่	199
ตารางที่ 13.	ตารางแสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ของจังหวัดสระบุรี กำแพงเพชร พระนครศรีอยุธยา แพร่ ะยอง หนองคาย ตรัง นราธิวาส ปัตตานี	201
ตารางที่ 14.	ผลการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 9 วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500	204
ตารางที่ 15.	ผลการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 10 วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500	205
ตารางที่ 16.	ผลการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 11 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512	206
ตารางที่ 17.	ตารางแสดงผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสมาชิกของจังหวัดระยอง ชลบุรี กำแพงเพชร สตูล	208
ตารางที่ 18.	ตารางแสดงผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสมาชิกของจังหวัดพิษณุโลก ตาก เพชรบุรี ราชบุรี	210
ตารางที่ 19.	ตารางแสดงผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสมาชิกของจังหวัดสุรินทร์ หนองคาย	212

ตารางที่ 20.	ตารางแสดงผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชน สมัครของจังหวัดร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์	213
ตารางที่ 21.	ตารางแสดงผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชน สมัครของจังหวัดเชียงใหม่ อุดรธานี	214
ตารางที่ 22.	ตารางแสดงผู้แทนราษฎรที่ได้รับความนิยมจากประชาชน สมัครของจังหวัดศรีสะเกษ	216
ตารางที่ 23.	แสดงสถิติการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งที่ 1 - 12 พ.ศ. 2475 - 2518	223
ตารางที่ 24.	การเสนอกระทุงตามจำแนกตามพรรคการเมือง พ.ศ. 2512 - 2514	250
ตารางที่ 25.	ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 ที่เสนอกระทุงมากที่สุด	252
ตารางที่ 26.	การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้ง เนื่องมาจาก	262
ตารางที่ 27.	จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 11 ครั้ง จำแนก ตามระดับการศึกษา	263
ตารางที่ 28.	เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	265
ตารางที่ 29.	แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่โยกย้าย สังกัดพรรค	273

แผนผังประกอบ

	หน้า
แผนผังที่ 1. แผนภูมิการบริหารพรรคเสรีมนังคศิลา	67
แผนผังที่ 2. การจัดองค์การของพรรคสหประชาไทย	199
แผนผังที่ 3. สำนักเลขาธิการพรรคสหประชาไทย	120

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึงการปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่การที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามาบริหารและปกครองประเทศนั้น ย่อมเป็นไปได้ ฉะนั้นจึงไม่มีทางอื่นนอกจากจะให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนมาแทนตนในการะกิจต่าง ๆ ของรัฐ "การเลือกตั้ง" จึงเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นกลไกทางการเมืองในการเลือกสรรผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง และเมื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองก็จะทำหน้าที่สำคัญในการจัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ดังนั้นการเลือกตั้ง พรรคการเมือง คณะรัฐบาลและรัฐสภาจึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ผลที่เกิดจากการเลือกตั้งจะมีบทบาทของพรรคการเมืองในการปฏิบัติงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร (คณะรัฐบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพของคณะรัฐบาล

การศึกษานี้จึงมุ่งที่จะวิเคราะห์และประเมินลักษณะเด่น และการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองไทย ๒ พรรค ซึ่งเป็นพรรคที่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง และใดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว พ.ศ. ๒๔๙๘ - ๒๕๑๔ พรรคการเมืองสองพรรคคือ พรรคเสรีมนังคศิลาและพรรคสหประชาไทย ล้วนแต่เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้นำทางทหารซึ่งมีบทบาททางการเมืองสำคัญในขณะนั้นทั้งสิ้น และผู้นำทางทหารเหล่านี้เป็นผู้กำหนดองค์ประกอบของคณะรัฐบาล โดยหวังที่จะใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองเป็นฐานอำนาจในรัฐสภา

การศึกษานี้วิเคราะห์การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐบาลและรัฐสภาในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ - ๒๕๑๔ จึงจะชวยอธิบายสภาพการเมืองไทยในแง่ของเสถียรภาพของรัฐบาลที่จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งในระยะเวลาดังกล่าวได้ว่า ปัญหาการมีหรือไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองนั้น มีสาเหตุและปัจจัยสำคัญ ๆ อยางไรบ้าง

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของคณะรัฐบาลไทยมีอยู่อย่างต่อเนื่อง และยังไม่สามารถแก้ไขได้แม้ในปัจจุบัน ดังข้อมูลแสดงอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2524) มีรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารและการปกครองประเทศรวม 44 ชุด ในระยะเวลา 49 ปี เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งที่สุด และรัฐบาลบางชุดอยู่ในตำแหน่งตามวาระอันสั้น เช่น เพียง 17 วัน 3 เดือน 5 เดือน หรือ 6 เดือน ดังนั้นเป็นต้น¹ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองนี้ ได้มีผู้ให้ความเห็นว่า เป็นเพราะปัจจัยทางสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งทำให้ระบบการเมืองไทยขาดพลังมหาชนสนับสนุนเท่าที่ควร เพราะประชาชนขาดความสนใจขาดประสบการณ์ ไม่เห็นคุณค่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งนี้อาจจะ เป็นเพราะอุปนิสัยใจคอของคนไทย ซึ่งมีจำนวนประมาณถึง 75 % ที่มีอาชีพเป็นชาวนา ที่ต้องช่วยตัวเองและอยู่ลำพัง โดยโดดเดี่ยว² ปกติก็ไม่มีการติดต่อกับคนอื่น จึงเกิดอุปนิสัยที่คนไทยไม่ยกเอาธุระกับคนอื่น และอาศัยเหตุที่บ้านเมืองไทยเคยมีพระเจ้าแผ่นดินปกครองมาด้วยก็เป็นเวลานานร้อยปี ประชาชนจึงเคยชินต่อการให้ความไว้วางใจ ปล่อยให้ เป็นพระของผู้ปกครองจะปกครองบ้านเมืองตามใจชอบ แล้วเลยไม่เอาใจใส่ต่อการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ควร³ ระบบการปกครองของไทยจึงมีลักษณะระส่ำระสายขาดเสถียรภาพ จึงมีซึ่ง เคนแรงแอำนาจกันอยู่เสมอ

¹ มนูญ บริสุทธี, คณะรัฐมนตรี (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์ทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2508), หน้า 118 - 214.

² ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "หัวข้อสัมมนาทางการเมือง," ประชุมสภาและคำอธิบาย (พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, 2509), หน้า 415.

³ เรื่องเดียวกัน.

จนบางครั้งทำให้ฝ่ายบริหารถึงกับลาออกและยุบสภาฯ โดยเฉพาะช่วงรัฐบาลพลเรือน
ขึ้นบริหารประเทศระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 - พ.ศ. 2490
ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีรวมกันถึง 8 ชุด มีนายกรัฐมนตรีผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันถึง 5 ท่าน
แต่ก็ได้ประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศเท่าที่ควร เนื่องจากมีการชงชิงอำนาจ
กันเองในฝ่ายพลเรือนด้วยกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะตัวบุคคล
คือนายปรีดี พนมยงค์ ชักแย้งกันอย่างรุนแรงกับนายควง อภัยวงศ์ จนเป็นเหตุให้คณะทหาร
ทำการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลไทยที่เป็นผลมาจากการ เลือกตั้ง
ในช่วงเวลา พ.ศ. 2498 - 2514 ว่าเหตุใดรัฐบาลจึงไม่ประสบผลสำเร็จบริหารประเทศ
อยู่จนครบวาระ (4 ปี) โดยศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ในแง่พรรคการเมือง
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. เพื่อศึกษาถึงจุดอ่อน ขอบกพร่อง รวมทั้งความล้มเหลวของพรรคการเมือง
ที่ได้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีฐานความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. เพื่อค้นหาสาเหตุอื่นจะเป็นประโยชน์และเป็นข้อมูลต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อ
พัฒนาการเมืองของไทยตามระบอบประชาธิปไตย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

จะทำให้ได้ทราบถึงจุดอ่อน ขอบกพร่อง และความล้มเหลวสำคัญ ๆ ของ
รัฐบาลไทยที่มาจากการเลือกตั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2498 - 2514 ซึ่งมีพระราชบัญญัติ
พรรคการเมืองสองฉบับ และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อีกประเด็นหนึ่งคือ จะทำให้ได้พบสาเหตุและข้อมูลอื่นจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข
ปัญหาต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการเมืองของไทยตามระบอบประชาธิปไตย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
ในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

เสถียรภาพของรัฐบาล ในการศึกษา หมายถึงการที่รัฐบาลหนึ่ง ๆ สามารถบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นวาระของการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร (4 ปี)

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง หมายถึงรัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งโดยผู้นำของคณะรัฐบาลอาศัยเสียงสนับสนุนในรัฐสภาจากพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ตัวผู้นำคณะรัฐบาลและผู้ร่วมคณะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งเสมอไป เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว มิได้กำหนดเงื่อนไขให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการศึกษาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งช่วง พ.ศ. 2498 - 2514 ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้คือ

1. ความเป็นมาของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - 2490. โดยชี้ให้เห็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยไม่ศึกษาประวัติผู้นำรัฐบาล
2. ศึกษาความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย รวมทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ ของไทยในช่วง พ.ศ. 2498 - 2514
3. ศึกษาถึงจุดอ่อน ขอบกพรอง รวมทั้งความล้มเหลวของพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งรัฐบาลทั้งสองพรรค คือพรรคเสรีมนังคศิลา กับพรรคสหประชาไทย โดยจะศึกษาเนื้องานเฉพาะฐานอำนาจของรัฐบาลที่มาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. ศึกษาถึงการเลือกตั้งในประเทศไทย ในแง่มุมต่าง ๆ
 - ประวัติการเลือกตั้ง
 - หลักเกณฑ์ของการเลือกตั้ง
 - การเลือกตั้งโดยทางอ้อม

- การเลือกตั้งโดยตรง
 - ผลคิผลเสียของการเลือกตั้งรวมเขตแบ่งเขต
 - วิธีการเลือกตั้ง
5. บทบาทของผู้นำนโยบายที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล
- กลวิธีในการหาเสียงเลือกตั้ง
 - ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

วิธีดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) จากหลักฐานเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) เป็นหลัก โดยใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) วิเคราะห์จากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ เช่น จารึกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง และราชกิจจานุเบกษาฯ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ที่มีผู้บันทึกรวบรวมไว้ การค้นคว้าวิจัยในขอบข่ายใกล้เคียงเกี่ยวข้องของผู้ทำไว้แล้ว รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ มาจัดทำแจกแจงออกเป็นตาราง เพื่อให้เข้าใจและมองเห็นเหตุการณ์เด่นชัดขึ้น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย