



วิวัฒนาการพรรคการเมืองและลักษณะการกำเนิดของพรรคการเมือง

กำเนิดพรรคการเมืองในต่างประเทศ

จากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอทฤษฎีและแนวความคิดการกำเนิดพรรคการเมืองดังกล่าวแล้วในหัวข้อก่อนหน้าจะเห็นได้ว่า การกำเนิดพรรคการเมืองในประเทศต่างๆทั่วโลก ได้มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันออกไป ส่วนการแสดงความคิดเห็นถึงแนวความคิดความเชื่อของสาเหตุการกำเนิดนั้น สดแล้วแต่ว่านักรัฐศาสตร์แต่ละท่านจะได้นำทัศนะเชิงเหตุผลของการเกิดปรากฏการณ์ในการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล จนกระทั่งเป็นพรรคการเมืองนั้นไปในแนวทางใด อย่างเช่นกรณีพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษนั้น การกำเนิดพรรคการเมืองมีวิวัฒนาการเกิดจากเหตุผลอันเป็นแนวคิดทางทฤษฎีหลายทฤษฎีด้วยกัน เช่นในปี ค.ศ. 1773 ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดโรงงานอุตสาหกรรมมากมาย จึงทำให้เกิดสมาคมกรรมกรขึ้นมาเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สมาคมกรรมกรเหล่านั้น ต่อมาได้รวมตัวกันเป็นสหพันธ์ประเภทต่างๆของกรรมกร สมาคมปรัชญาเฟเบียน (Fabian society) ก็เช่นกัน มีส่วนให้กำเนิดพรรคแรงงาน (labour party)<sup>1</sup> ของอังกฤษควบคู่กับสหพันธ์กรรมกร ซึ่งพรรคแรงงานของอังกฤษเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1899 ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้เกิดสโมสรทางการเมืองอย่างมาก กลุ่มเจ้าของที่ดินรายใหญ่ กลุ่มศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าได้มีส่วนร่วมกันก่อตั้งพรรควิก (Whigs) ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) กลุ่มเจ้าของที่ดินรายย่อยและกลุ่มศาสนานิกายเชิร์ชออฟอิงแลนด์ (Church of England) มีส่วนก่อกำเนิดพรรคทอรี (Tory) ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นพรรคอนุรักษ

<sup>1</sup>โปรดดู Peter G.J. Pulzer, Political Representation and Election in Great Britain (London : Geoge Allen & Unwin, 1968), pp. 16-38; Sir IrorJennings, Cabinet Government, Third Edition(London : Cambridge University Press, 1959), pp. 14-15.

นิยม (conservative party)<sup>2</sup> เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งลักษณะการกำเนิดพรรคการเมืองของอังกฤษ ดังกล่าว คือ ทฤษฎีการเกิดพรรคการเมืองนอกสภา (extra-parliamentary origins) ตามแนวความคิดของ โมริซ ดูแวร์แยร์ (Maurice Duverger) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส และทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน (institutional theories)<sup>3</sup> ตามแนวความคิดของ โจเซฟ ลา พาลอมบาราและ ไมรอน ไวเนอร์ (Joseph La Palombara and Myron Weiner)

จะเห็นได้ว่าประวัติศาสตร์ของพรรคการเมืองอังกฤษได้เริ่มตั้งแต่ในศตวรรษที่ 17 แรกๆ ระหว่างปี 1830-1868 พวก ทอรี ที่เรียกตัวเองว่าเป็นคอนเซอร์เวตีฟและพวก วิก ที่กลายมาเป็นชื่อ ลิเบอร์รัล ต่างก็พลัดกันขึ้นมาเป็นรัฐบาลกันตลอดมา กระทั่งช่วงต่อเนื่องจากปี 1900 จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 1 หมดลง การเกิดขึ้นของพรรคเลเบอร์ ซึ่งเป็นพรรคที่ 3 จึงเริ่มลดฐานอำนาจของฝ่ายลิเบอร์รัลลงไป การแตกแยกอย่างรุนแรงภายในพรรคลิเบอร์รัลในปี 1918 อันเนื่องจากสมาชิกพรรคจำนวนหนึ่งถูกตัดสิทธิจากพรรค โดยที่ไม่ส่งสมัครรับเลือกตั้งและการแยกตัวออกจากพรรคของ เฮอร์เบิร์ต แอสควิท ในการรณรงค์หาเสียงตามลำพังทำให้พรรคลิเบอร์รัล หมดอำนาจลงไป และพรรคใหม่อย่างพรรคเลเบอร์ ได้กลายเป็นพรรคใหญ่เป็นที่สองเข้าแทนพรรคลิเบอร์รัลในฐานะพรรคฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ พรรคเลเบอร์ได้เริ่มจัดตั้งรัฐบาลชุดแรกในปลายปี 1923 ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนีแมคโดแนลด์ แต่อยู่ในตำแหน่งเพียงปีเดียว สมาชิกของพรรคก็ถอนเสียงสนับสนุนรัฐบาลพรรคเลเบอร์ จึงแพ้คะแนนเสียงในสภา พรรคคอนเซอร์เวตีฟจึงกลับมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง การพลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาลระบบสองพรรคของอังกฤษจึงดำรงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นองค์การทางการเมืองเริ่มเกิดขึ้น

---

<sup>2</sup> Horam Miller Stout, British Government, (New York : Oxford University Press, 1953), pp. 162., 187.

<sup>3</sup> Joseph La Palombara and Myron Weiner , "The Origin and Development of Political Parties." in Political Parties and Political Development, eds. by Joseph La Palombara and Myron Weiner (Princeton : Princeton University Press , 1966) p. 7.



ในปลายศตวรรษที่ 18 แต่มาแพร่หลายในศตวรรษที่ 19-20 ชาวอเมริกันเริ่มนิยมมีระบบพรรคการเมืองขึ้นมาก สำหรับการเกิดพรรคการเมืองในสหรัฐนั้น ชาวอเมริกันมิได้เอารูปแบบมาจากประเทศอังกฤษ ระบบพรรคได้เกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการตามแบบอย่างของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพและมีการปกครองตนเองแล้วประธานาธิบดี ฮอว์กิงตัน บริหารประเทศโดยปราศจากระบบพรรค เพราะเกรงว่าระบบพรรคการเมืองจะเกิดการแตกแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่าย แต่พรรคการเมืองก็เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น<sup>4</sup>

อเล็กซานเดอร์ แฮมมิงตัน และโทมัส เจฟเฟอร์สัน เป็นผู้วางรากฐานระบบพรรคการเมืองของอเมริกา ซึ่งทั้งสองเป็นผู้ร่วมในคณะรัฐบาลของฮอว์กิงตัน เจฟเฟอร์สันซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเศรษฐกิจและต่างประเทศได้ลาออกจากรัฐบาลในปี 1793 และรวบรวมพรรคพวกก่อตั้งพรรคแอนติ-เฟดเดอรัลลิสต์(The anti-Federalist party) โดยมีผู้สนับสนุนพรรคได้แก่พวกชาวไร่ชาวนา ซึ่งทำกิจกรรมอยู่ทางตอนใต้ของประเทศเป็นสำคัญ ร่วมกันทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ส่วนแฮมมิงตันนั้น ถือว่าเป็นผู้ก่อตั้งพรรคเฟดเดอรัลลิสต์(The Federalist party) ซึ่งมีบรรดาพวก นายธนาคาร นักอุตสาหกรรมและนักธุรกิจตามมลรัฐชายฝั่งทะเล จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการของพรรคการเมืองสหรัฐ ได้เริ่มในลักษณะของระบบสองพรรคมาแต่แรก พรรคแอนติ-เฟดเดอรัลลิสต์ของเจฟเฟอร์สันในปี 1824 ได้แตกแยกออกเป็น 4 กลุ่มโดยแต่ละกลุ่มสนับสนุนผู้เข้าแข่งขันรับเลือกตั้งต่างกัน จึงไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ผลต่อมาภายหลังจึงเกิดการรวมตัวกันขึ้นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมีผู้นำชื่อ แอนดรูว์ แจ็กสัน จึงใช้ชื่อว่า ดีโมแครต-รีพับลิกัน ซึ่งต่อมาแจ็กสัน ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี 1828 จึงเรียกชื่อพรรคเสียใหม่ว่า ดีโมแครต (Democratic party) ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งมีจอห์น ควินซ์ อาดีมส์เป็นหัวหน้า และรวบรวมบรรดาฝ่ายค้านในการทำหน้าที่ค้านใช้ชื่อว่า พรรควิก(Whig party) อันเป็นชื่อพรรคฝ่ายค้านของอังกฤษ<sup>5</sup>

<sup>4</sup>William Nisbet Chambers Political Parties in a New Nation : The American experience , 1776-1809(New York : Oxford University Press, 1963), p. 5.

<sup>5</sup>กระมล ทองธรรมชาติ(แปล), การเมืองแบบอเมริกัน(พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2511), หน้า 102-103.

ต่อมาในปี 1860 ได้เกิดการแตกแยกภายในพรรคดีโมแครตระหว่างฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้ จนเป็นผลให้บรรดาพรรควิก รวบรวมเสียงจากพวกดีโมแครตทางภาคเหนือ จัดตั้งเป็นรีพับลิกันในปี 1854 สามารถส่ง อับราฮัม ลินคอล์น สัมครรับเลือกตั้งจนได้เป็นประธานาธิบดี และจนกระทั่งถึงปี 1933 พรรครีพับลิกันก็เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นส่วนใหญ่ แต่ตั้งแต่ปี 1933 ถึงปี 1968 ประชาชนได้หันกลับมาสนับสนุนพรรคดีโมแครตอีก เนื่องจากเห็นว่าพรรครีพับลิกันไม่สามารถแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจของโลกตกต่ำอย่างมากได้

พรรคการเมืองของสหรัฐมิใช่มีเพียงพรรครีพับลิกัน และพรรคดีโมแครตเท่านั้นแต่ยังมีพรรคการเมืองต่างๆอีกมากมายในระดับมลรัฐ ซึ่งเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นตามมลรัฐต่างๆ โดยเป็นพรรคเล็กซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะก่อตั้งรัฐบาลสหรัฐได้คงมีพรรคใหญ่ๆ อย่างพรรคดีโมแครตและพรรครีพับลิกันเท่านั้น ที่สามารถผลิตเปลี่ยนกันขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารประเทศได้จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในช่วงต้นศตวรรษนี้จะมีพรรคการเมืองพยายามเกิดใหม่อย่างเช่น พรรคโปรเกรสซีฟ (Progressive party) และพรรคสังคมนิยม (Socialist party) หรือแม้แต่การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1992 ที่ผ่านมามีบุคคลสมัครรับเลือกตั้งแบบอิสระคือ นาสรอส เปอร์ท ก็ตาม ดังนั้นในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงถือได้ว่า มีพรรคการเมืองในระบบสองพรรค ซึ่งการรวมตัวกันก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองของสหรัฐนี้ เป็นการกำเนิดพรรคการเมืองนอกสภา (extra-parliament party) ตามทฤษฎีรัฐสภาที่เป็นแนวความคิดของ โมริซ คูแอร์แธร์ นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส

พรรคการเมืองของญี่ปุ่น นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา พรรคการเมืองญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในทางการเมือง ปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในไม่กี่ประเทศในเอเชีย ที่นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลัก มาใช้ได้อย่างประสบผลสำเร็จอย่างเป็นที่น่าพอใจ แม้ว่าจะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองจะได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองมาก่อน เป็นระยะเวลานานพอสมควร โดยเริ่มขึ้นในราวปี 1871 ก่อนหน้าการจัดตั้งรัฐสภาและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเกือบ 20 ปี ขบวนการจัดตั้งพรรคการเมืองของญี่ปุ่นเกิดจากการต่อต้าน พวก Oligarchs โดยพวก Oligarchs เองที่ แยกตัวออกมา ความคิดในการจัดตั้งดังกล่าว เป็นความคิดที่ได้รับโดยตรงมาจากตะวันตก นาย Itagaki Taisuke ได้จัดตั้งพรรคเสรีนิยม (Liberal party) ขึ้น Okuma Shigenobu ได้จัดตั้งพรรคก้าวหน้า (Progressive party) ขึ้น



ในปี 1889 ก่อนหน้าการเลือกตั้งสมาชิกสภาไดเอท(Diet) พรรคการเมืองได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ พรรคการเมืองก็ได้มีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แม้ว่าขณะนั้นอำนาจทางการเมืองจะอยู่ในมือของพวก Oligarchs หรือพวกซามูไรที่ล้มล้างอำนาจโชกุนและพวกข้าราชการ ทหาร พลเรือนก็ตาม พวก Liberal ต่อมาได้กลายเป็นพรรค Seiyukai ในปี 1900 และส่วนหนึ่งของพรรค Progressive ได้กลายมาเป็นพรรค Minseito ในปี 1927 ระหว่างปี 1920 ถึงปี 1930 เป็นระยะที่พรรคการเมืองของญี่ปุ่นมีอำนาจสูงสุด พรรคของนาย Hara Takashi คือพรรค Seiyukai ได้จัดตั้งรัฐบาลที่เป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงของญี่ปุ่น และในระยะนี้พรรค Seiyukai และพรรค Minseito ก็ผลัดกันจัดตั้งรัฐบาลระยะตั้งแต่ปี 1930 พรรคการเมืองญี่ปุ่นได้เสื่อมอำนาจลงและหมดอำนาจไปในที่สุด ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคการเมืองต่างๆ ได้สลายตัวไป และได้มีการจัดตั้งสมาคมทางการเมืองขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนรัฐบาลทหาร คือ The Imperial Rule Assistance Association จัดตั้งขึ้นในปี 1940 เพื่อทำหน้าที่แทนพรรคการเมือง ในฐานะองค์การที่ปรึกษาต่อองค์จักรพรรดิ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ และไม่ได้มีลักษณะของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีการสร้างความสนับสนุนจากมวลชนทั่วไป ส่วนสาเหตุหนึ่งที่พรรคการเมืองล่มสลายก็คือ พรรคขาดการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป ประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าไปผูกพันเกี่ยวข้องกับหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และพรรค Seiyukai กับพรรค Minseito ต่างก็กล่าวหาซึ่งกันและกันว่ามีคอร์รัปชั่น จึงนำมาซึ่งความเสื่อมเสียมาสู่ทั้งของพรรค ในที่สุดจึงทำให้ฝ่ายทหารซึ่งมีอำนาจทางการเมืองอยู่แล้ว ขึ้นมามีอำนาจสูงสุดได้ง่าย พรรคการเมืองของญี่ปุ่นในปัจจุบันแม้จะเป็นพรรคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ก็อาจกล่าวได้ว่า มีพื้นฐานมาจากพรรคการเมืองในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเป็นส่วนใหญ่ เช่น พรรคเสรีประชาธิปไตย(Liberal Democratic party หรือ Jiyuminshuto) ซึ่งเป็นพรรคที่ครองอำนาจทางการเมืองมาเกือบตลอดเวลา ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นพรรคที่คุมเสียงข้างมากทั้งในสภาสูงและสภาล่าง พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น(Japan Socialist party หรือ Nikon Shakito) เป็นพรรคฝ่ายซ้ายที่มีมาก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น(Japan Communist Party หรือ Nikon Kyosanto) เพิ่งจะได้รับการยอมรับว่าถูกต้องตามกฎหมายในปี 1945 โดยจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1922 แต่ถูกปราบปรามเรื่อยมา อย่างไรก็ตามพรรคคอมมิวนิสต์ของญี่ปุ่นมิได้มีอิทธิพลเท่าใดนักในปัจจุบัน

จากประวัติศาสตร์ อันเป็นวิวัฒนาการของพรรคการเมืองญี่ปุ่นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นเองก็มีวิวัฒนาการของการสร้างระบบพรรคการเมืองโดยมีแม่แบบจากทางประเทศตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา สาเหตุการกำเนิดพรรคการเมือง จึงมีลักษณะเป็นไปตามทฤษฎีรัฐสภาของ โมริซ ดูแวร์แยร์ (Maurice Duverger) ที่เชื่อว่าการกำเนิดพรรคการเมืองมีสาเหตุ 2 ทางคือ การกำเนิดพรรคการเมืองนอกสภา และการกำเนิดพรรคการเมืองในสภา

### สรุป

จากการศึกษาถึงทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมืองของในประเทศต่างๆ และวิวัฒนาการของการกำเนิดพรรคการเมืองในบางประเทศ เช่น อังกฤษ , สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศแม่แบบแห่งการปกครองในระบบประชาธิปไตย อย่างอังกฤษ ในระบบพรรคการเมือง มีสาเหตุการกำเนิดพรรคการเมืองตามความเชื่อในหลายทฤษฎีด้วยกันโดยวิวัฒนาการในการกำเนิดพรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นว่า พรรคการเมืองในต่างประเทศดังกล่าวเกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการของระบบการเมืองด้วยปัจจัยของตัวเอง ตามสภาพการณ์คือ พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอาศัยสิทธิตามธรรมชาติ (natural creature) คือ พรรคการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้โดยอาศัยสิทธิตามธรรมชาติหรือโดยกฎหมายแห่งสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (human right) มิได้เกิดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย (legal creature) กล่าวคือ พรรคการเมืองสามารถเกิดขึ้นและเติบโตขึ้นได้เองโดยอาศัยสิทธิตามธรรมชาติ ประชาชนทุกคนสามารถที่จะตั้งพรรคการเมืองตามแนวทางหรือเป้าหมายของตนได้ ไม่ว่าพรรคการเมืองจะยึดถือลัทธิหรืออุดมการณ์ใด ย่อมเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ที่จะพึงมีจะพึงได้ มิได้เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยสิทธิธรรมชาติ โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเหล่านี้ จึงย่อมถือว่าพรรคการเมืองมิใช่เป็นแต่เพียง "รูปแบบ" (Form) ของการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบพรรคเท่านั้น หากแต่ประชาชนยังยึดมั่นพรรคการเมืองเป็นพรรคแห่ง "อุดมการณ์" (ideology) ที่เขาเชื่อมั่นว่า นโยบายของพรรคการเมืองที่เขาศรัทธาเท่านั้น ที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเขามีความเชื่อมั่นและศรัทธาในพรรคการเมืองแล้ว เขาย่อมที่จะมี "วิถีชีวิต" (way of life) ของเขาอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากประชาชนในประเทศประชาธิปไตย อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, ฝรั่งเศส เป็นต้น อาศัยพรรคการเมืองเป็นสถาบันตัวแทนของเขา ในการต่อรองผลประโยชน์ ในรัฐสภา หรือ



ในการเป็นตัวแทนของรัฐบาล<sup>๕</sup> ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก จึงเป็น "พรรคมวลชน"(mass party)หรือมีความเป็น "สถาบันทางการเมือง"(political institution) อันเป็นพรรคการเมืองในอุดมคติอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงกลุ่มการเมืองที่ผูกขาดเฉพาะกลุ่ม หรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะเท่านั้น

---

<sup>๕</sup> กรรมการปกครอง, รายงานผลการสัมมนา กรรมการบริหาร-สมาชิกพรรคการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิ, วันที่ 15-16 พฤษภาคม 2532, หน้า 40. (เอกสารโรเนียว)

## วิวัฒนาการและลักษณะการกำเนิดของพรรคการเมืองไทย

### 1. วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองไทย ถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งดำเนินมาอย่างขาดช่วงไม่สม่ำเสมอตามความเปลี่ยนแปลงนอกแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ระยะ กล่าวคือ

#### 1.1 พรรคการเมืองในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. 2475 ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475-2489

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ความคิดของพระองค์ที่จะสถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะจริงจังยิ่งขึ้น เมื่อรัชกาลที่ 7 ได้ทรงแสดงถึงน้ำพระทัยที่เป็นนักประชาธิปไตย พระองค์ดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทยในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 อันเป็นวันครบรอบ 150 ปี ของกรุงรัตนโกสินทร์ แต่พระราชดำริของพระองค์ก็ถูกพระบรมวงศานุวงศ์ได้กีดกันเอาไว้ จนกระทั่งในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีคณะบุคคลเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ได้เป็นผลสำเร็จการสถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยจึงได้มีขึ้น

ภายหลังที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันควบคู่กับการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยก็ได้กำเนิดขึ้นในรูปของสมาคม โดยคณะราษฎร ได้มีการจัดตั้ง "สมาคมคณะราษฎร" ขึ้น สมาคมนี้นัดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แต่การดำเนินงานมีลักษณะเหมือนกับพรรคการเมืองทุกประการ จึงพอจะอนุมานเรียกสมาคมคณะราษฎรได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของประเทศไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ผิดอะไรนัก<sup>7</sup>

<sup>7</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ , รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย , (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 17-18.



สมาคมนี้มี พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า เปิดรับสมัครสมาชิกทั่วราชอาณาจักรคณะกรรมการของสมาคม ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ร่วมการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น ในขณะที่คณะราษฎรทำการบริหารประเทศอยู่นั้น ได้มีบุคคลอีกคณะหนึ่งได้แก่ พระยาโทณวนิกมนตรี นาวาเอก พระยาศราภิชัยพัฒน์ หลวงวิจิตรวาทการ ได้รวบรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นและเรียกตนเองว่า "คณะชาติ" มีเป้าหมายที่จะดำเนินงานแบบเดียวกับสมาคมคณะราษฎรเพื่อที่จะคอยคัดค้านอำนาจของคณะราษฎร ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนตั้งสมาคมคณะชาติ ต่อคณะรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา<sup>8</sup> แต่ก็ถูกทางรัฐบาลปฏิเสธโดยอ้างว่าบ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่สงบเรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะราษฎรเองก็เกิดการแตกแยกกันขึ้น สาเหตุอันเนื่องมาจากการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม และได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. กลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งมี พ.อ. พระยาทรงสุรเดช เป็นผู้นำฝ่ายทหารสนับสนุน
2. กลุ่มหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) มี พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นผู้นำฝ่ายทหารที่สนับสนุนอีกฝ่ายหนึ่ง

ในที่สุด ความแตกแยกได้รุนแรงจนกระทั่งรัฐบาลของพระยามโนปกรณฯ ต้องสั่งปิดสมัยประชุมสภาฯ ยุบคณะรัฐมนตรีและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ภายหลังต่อมาในวันที่ 19 มิถุนายน 2476 ได้เกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่ง มีพ.ท. หลวงพิบูลสงคราม และน.ท. หลวงศุภชลาศัย ร.น. เป็นหัวหน้า ผลก็คือพระยามโนปกรณนิติธาดาขอมลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร พระยาพลพลพยุหเสนาเข้ารับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศในอันดับต่อมา

## 1.2 พรรคการเมืองในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2489-2498

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง(พ.ศ. 2484-2488) การช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้นำไทย ก็ดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้ง จนกระทั่งสิ้นสงคราม รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้พิจารณาเห็นว่าหลังเสรีจลินสงครามโลกแล้ว เหตุการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลง

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกันหน้า, 17-18.

ไปหลายอย่าง และเห็นว่าหากประเทศไทยจะมีพรรคการเมืองพรรคเดียวนั้นไม่ถูกต้อง ตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย จึงได้สั่งยุบคณะราษฎรที่ตนสังกัดอยู่เสีย คณะราษฎรจึงกลายเป็นสมาคมธรรมดาไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 จึงก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ ดังจะเห็นได้จาก หมวดว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยในมาตราที่ 14 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย" นักการเมืองจึงได้รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมากมายหลายพรรค อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะนี้ จึงเรียกได้ว่าเป็นพรรคการเมืองเถื่อนในแง่ของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะ ไม่มีกฎหมายรองรับพรรคต่างๆที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น มีจำนวน 10 พรรค ได้แก่ พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคธรรมมาธิปไตย สหพรรคพรรคกลีกร พรรคชาติสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคกสิกรรมกร กลุ่มอิสระ แต่ต่อมาในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เกิดรัฐประหารเงิยบขึ้นได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และนำเอารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มาใช้แทนเป็นผลให้พรรคการเมืองต้องสลายตัวไป

---

\*ผู้มีอิทธิพลในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ซึ่งมีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา ต่อสู้กันในทางรัฐสภามิฉะนั้นกลุ่มทหารอาจใช้การปฏิวัติหรือรัฐประหารเข้ามาแทนที่

°โปรดดู ชรรค์ชัย บุนปาน, บรรณาธิการ, ประชาธิปไตยเลือกตั้ง 18, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์แสง, 2518), หน้า 182-259



1.3 พรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 (ฉบับแรก)  
ระหว่างปี พ.ศ.2498-2501

จากปีพ.ศ. 2494-2498 ประเทศไทยมีการปกครองโดยปราศจากพรรคการเมือง จนถึง ปีพ.ศ. 2498 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเดินทางไปทัศนจรรอบโลกได้ตระหนักถึง ความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในไทย เหมือนต่างประเทศ จึงได้ร่างเสนอกฎหมาย พรรคการเมืองเข้าสู่สภา และได้รับการอนุมัติ ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2498 ทั้งที่ก่อนหน้านี้มีผู้เคยเสนอให้มีกฎหมายพรรคการเมืองเหมือนกัน แต่ก็ ตกไปทุกครั้ง ปรากฏว่า ในการนี้ มีผู้มาจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองอย่างมากมากถึง 23 พรรค คือ<sup>10</sup> พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคกรรมกร พรรคเศรษฐกิจ พรรคชวนา พรรคสังคมนิยม พรรคสังเคราะห์อาชีพและการกุศล พรรคธรรมาธิปไตย พรรคชาตินิยม พรรคสหภารต พรรคสังคมนิยม พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค พรรคชาติประชาธิปไตย พรรคหนุ่มไทย พรรคสหพันธ์เกษตรกร พรรคราษฎร พรรคคนดี พรรค อิศระ พรรคประชาชน พรรคศรีอารีย์เมตไตรย พรรคไทยมุสลิมหรือพรรคไทยอิสลามและพรรค สยามประเทศ เป็นต้น

จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่มี จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากได้แก่ พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคเสรี ประชาธิปไตย พรรคชาตินิยม เป็นต้น นอกจากนั้นได้รับที่นั่งน้อยมาก ต่อมาได้มีผู้มาจดทะเบียน เพิ่มอีก โดยกลุ่มผู้สนับสนุนจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จำนวน 7 พรรคได้แก่ พรรคสหภูมิ พรรค ขบวนการสหพันธ์รัฐสภาคนนิยม พรรคอีสาน พรรคชาติสังคมนิยม พรรคปิฎกภูมิ พรรคประชาราษฎร์ พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม พรรคเหล่านี้ก็ได้ถูกยกเลิกไปตามคำสั่งของคณะ ปฏิวัติ หลังจากที่ยอมพลสฤษดิ์ฯทำการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และมีคำสั่งห้าม

<sup>10</sup> ปรีชา หงส์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 65-67.

การประชุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด ประชาธิปไตยในระบบพรรคการเมืองจึงเป็นอันหยุดชะงัก  
อีกวาระหนึ่ง

1.4 พรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2)  
ระหว่างปี พ.ศ. 2511-2514

การยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ของจอมพล  
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ประเทศไทยปราศจากพรรคการเมืองเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี คณะ  
ปฏิวัติปกครองประเทศได้ร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ขึ้นใช้ไปจนกว่า  
การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 จะเสร็จและได้คืนชีพพรรคการเมืองขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง คือ<sup>11</sup>  
พรรคสหประชาไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคแนวประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคเสรี  
ประชาธิปไตย พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา พรรคแรงงาน พรรค  
ประชาพัฒนา พรรคชาวนา ชาวไร่ พรรคอิสระธรรม พรรคสยามใหม่ พรรคชาติประชาธิปไตย  
พรรคอิสระ พรรคชาตินิยม พรรคท้องถิ่นก้าวหน้า พรรคสังคมประชาธิปไตย รวมจำนวน 17  
พรรค

จากผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ปรากฏว่า  
พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกตั้งเข้าไปมากที่สุด คือ 76 ที่นั่ง ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร  
ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาจอมพลถนอมฯ ได้อ้างความยุ่งเหยิงในสภาและสถานการณ์  
การณอกทำกาารรัฐประหารตัวเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 แต่ถูกนิสิตนัก  
ศึกษาและประชาชนจำนวนหนึ่งซึ่งเรียกร้องรัฐธรรมนูญต่อต้านอย่างรุนแรงในวันที่ 14-15  
ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนในที่สุด จอมพลถนอมฯ นายกรัฐมนตรี และจอมพล ประภาส จารุ  
เสถียร รองนายกรัฐมนตรี ต้องลาออกจากตำแหน่งและหนีไปยังต่างประเทศ<sup>12</sup>

<sup>11</sup> โปรตคู ชรรค์ชัย บุนปาน, บรรณาธิการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 192-195.

<sup>12</sup> หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2519.



1.5 พรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 3)  
ระหว่างปี พ.ศ. 2517-2519

รัฐบาลรักษาการนำโดย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2517 จากนั้นก็ได้มีผู้เข้าไปยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองที่กระทรวงมหาดไทยอย่างมากมาย อย่างถูกต้องตามกฎหมายถึง 43 พรรค<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากพอ ที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้<sup>14</sup> วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 สภาผู้แทนราษฎรได้ข่าวเสียงให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้ฟอร์มรัฐบาลผสมขึ้น แต่ต่อมารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลผสมชุดนี้ จึงพ้นตำแหน่งไปในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2518 สภาผู้แทนราษฎรได้มีการข่าวเสียงอีก ปรากฏว่า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้รวบรวมพรรคการเมืองต่างๆรวมจำนวน 18 พรรค จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งก็ต้องประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพตลอดมา ทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ผลปรากฏว่าคราวนี้พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด แต่ก็ยังไม่มีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด<sup>14</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล

<sup>13</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, อ่างแล้ว, หน้า 71-74.

\* หมายความว่า ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดเลยได้รับเลือกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของ 72 คน จำนวน ส.ส. ทั้งหมด (269 คน) คือ 135 คน พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกมากที่สุดเพียง 72 คน เท่านั้น

<sup>14</sup> ไพรดู่ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองไทย", ใน การเมืองและสังคม ประณต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 25-29.

ผสมร่วมกับ พรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมนิยม ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 แต่แล้วรัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพอีก โดยเฉพาะปัญหาการแตกแยกภายในพรรคประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มๆ โดยแต่ละกลุ่มต่างก็มี "เจ้านาย" ของตนเอง และมีการพยายามแสวงหา "ลูกน้อง" สนับสนุน โดยเฉพาะกรรมการบริหารของพรรคเอง รวมทั้งมีการขัดแย้งกันระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาลผสมอีกด้วย ในที่สุด ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จึงได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่สถานการณ์ทางการเมืองก็ยังคงเกิดความวุ่นวายคณะกรรมการนำโดย พลเรือเอก สัจฉ ชลอมอยู่ จึงทำการปฏิรูปขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 และทำการปฏิวัติรัฐบาลของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร อีกครั้งในเดือนตุลาคม 2520

#### 1.6 พรรคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2522 ถึงปัจจุบัน

ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป โดยที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองแต่อย่างใด บรรดานักการเมืองทั้งหลายจึงรวมตัวกันเป็น "กลุ่มการเมือง" แต่เรียกชื่ออย่างไม่เป็นทางการว่า "พรรค" ผลการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 ปรากฏว่ากลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่สนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้รับชัยชนะ ประกอบกับวุฒิสมาชิกในสภาส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นผู้ที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสนอชื่อกราบบังคมทูลในการโปรดเกล้าแต่งตั้งทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์จึงได้รับเลือกจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งๆที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้ขอลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากขาดความสนับสนุนทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อันเนื่องมาจากเหตุของการประกาศขึ้นราคาแก๊สและน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นสำคัญ

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลชุดเดียวกันนี้ก็ได้รับเลือกจากรัฐสภาเป็นเอกฉันท์ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2532 โดยเชิญกลุ่มการเมือง 4 กลุ่มเข้าร่วมรัฐบาล คือกลุ่มกิจสังคม กลุ่มประชาธิปไตย กลุ่มชาติไทย และกลุ่มสยามประชาธิปไตย และในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 รัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ออกมาบังคับใช้ จนถึงปัจจุบันนี้มีพรรคการเมืองออกมาจดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก๊ซเพิ่ม



เดิม(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2535 (ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2538)มีจำนวน 40 พรรค<sup>15</sup>

## 2. ลักษณะของการกำเนิดพรรคการเมืองไทย

จากการศึกษาวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา พรรคการเมืองไทยถูกกำหนดให้มีลักษณะเป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย(Legal Creature) กล่าวคือ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ไม่ได้ระบุว่าให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ก็ได้ห้ามเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ การตั้งพรรคการเมืองจึงน่าจะกระทำได้ แต่ในความเป็นจริงพบว่า ไม่มีการตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ซึ่งไปกว่านั้นในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2475 มีกลุ่มบุคคลนำโดยหลวงวิจิตรวาทการและพระยาศารักษ์นิพนธ์ พยายามจะตั้ง"คณะชาติ"ขึ้นในลักษณะที่เป็นพรรคการเมือง แต่ถูกพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นระงับไว้ และได้สัญญาว่าจะยกเลิก"คณะราษฎร"ซึ่งต่อมาก็ได้ประกาศยุบเลิกคณะราษฎร แต่ก็ยังได้มีผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองบางราย ในเวลาต่อมาใช้คำว่า "สมาคม" แทนเป็นการยืนยันให้รู้ว่า รัฐบาลขณะนั้นไม่ประสงค์ให้มีการใช้สิทธิธรรมชาติดั้งพรรคการเมืองขึ้น เหตุการณ์ซึ่งนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่กำหนดให้พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายหรืออาจเรียกว่า "พรรคตามกฎหมาย"(Legal Creature) ไม่ใช่พรรคตามธรรมชาติ(Natural Creature)

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า

<sup>15</sup>สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, การพัฒนาพรรคการเมือง : ห้าทศวรรษ พรรคการเมืองไทย, ฉบับที่ 1(กุมภาพันธ์ 2538)(กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์สำนักนักษะเบียน พรรคการเมือง), หน้า 11-20.

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนขึ้นมาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกพันแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ"

จากมาตรา 20 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว หยุต แสงอุทัยวิจารณ์ว่า<sup>16</sup>

(1) รัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นด้วยเหตุผลว่า ผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วประเทศ ไม่ใช่ของประชาชนคนละหนึ่งคนละใด

(2) ในทางกฎหมายผู้แทนย่อมไม่ผูกพันกับอาณัติมอบหมายของพรรคการเมืองซึ่งตนเป็นสมาชิกและซึ่งสนับสนุนให้ตนได้รับเลือกตั้งแต่อย่างใด

ข้อวิจารณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พรรคการเมืองไม่ได้เป็นสถาบันทางการเมือง ที่ผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นประสงค์ที่จะให้เกิดขึ้นและมีบทบาททางการเมือง โดยใช้สิทธิทางธรรมชาติแต่อย่างใด ตรงกันข้าม กลับจำกัดพรรคการเมืองไม่ให้เกิดขึ้น เช่น กรณีคณะชาติของหลวงวิจิตรวาทการ และคณะราษฎรเองก็ต้องปรับมาเป็นสมาคมคณะราษฎร

ด้วยข้อโต้แย้งของ หยุต แสงอุทัย ที่ยกข้อมูลเชิงประจักษ์มา แสดงให้เห็นว่ามีการเกิดพรรคการเมืองขึ้นจริงและพรรคการเมืองเหล่านี้มีกิจกรรมทางการเมืองจริง แต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อขัดขวาง ฉะนั้นจึงน่าจะพิจารณาได้ว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 น่าจะมีเจตนาให้การตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ดังนั้นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงน่าจะเป็น "พรรคตามธรรมชาติ" ที่เป็นการรวมกลุ่มกันในรูปของสมาคมโดยที่ไม่ได้จดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการที่ไม่ถูกขัดขวางอาจจะเนื่องมาจากผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นคือ นายปรีดี พนมยงค์ (24 มีนาคม - 8 มิถุนายน 2489 และ 11 มิถุนายน - 21 สิงหาคม 2489) มีนโยบายที่จะให้เสรีภาพแก่การตั้งพรรคการเมือง โดยไม่ต้องมีกฎหมายใดรองรับ เพราะมีพรรคสหชีพ ซึ่งเป็นพรรคที่ตั้งขึ้น เพื่อให้การสนับสนุน

<sup>16</sup> หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์แผลศ, 2517), หน้า



นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นด้วย หากตำรวจจะดำเนินการตามกฎหมายกับพรรคการเมืองอื่นๆ ก็  
ต้องดำเนินการกับพรรคสหชีพด้วย จึงเห็นได้ว่า นอกจากล้าหลังล้าชืดตามธรรมชาติที่ได้ระบุไว้  
โดยรัฐธรรมนูญขณะนั้นแล้ว จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำหรือรัฐบาลในขณะนั้นด้วย ไม่  
เช่นนั้นแล้ว การใช้สิทธิตามกฎหมายอาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสมาคม  
กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย จากการที่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 39 ระบุไว้ชัดว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทาง  
การเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคม จะนำมาใช้บังคับพรรคการเมืองมิได้"

จะเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับสมาคมจะนำมาบังคับใช้กับพรรคการเมืองไม่ได้ เท่ากับ  
แสดงให้เห็นชัดว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้พรรคการเมือง เป็นพรรคที่เกิดขึ้น  
ตามธรรมชาติ โดยการใช้สิทธิตามธรรมชาติของตนตั้งพรรคการเมือง และดำเนินการทาง  
การเมืองภายใต้ระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว คือ พ.ศ.  
2489-2493 ยังคงมีพรรคการเมืองที่มีบทบาทอยู่ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาชน  
พรรคสังคมนิยม พรรคธรรมาธิปัตย์ เป็นต้น พรรคการเมืองในช่วงเวลานี้ตั้งขึ้นโดยไม่ได้  
อาศัยกฎหมายรองรับแต่อย่างใด อาศัยเพียงการให้เสรีภาพของรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงอาจ  
กล่าวได้ว่า พรรคการเมืองในช่วง พ.ศ. 2489-2493 มีกำเนิดเป็นพรรคตามธรรมชาติเพียง  
ช่วงเวลาเดียวในประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทยที่ผ่านมา

ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 คณะทหารออกประกาศให้ยกเลิกพรรคการเมือง  
และห้ามชุมนุมทางการเมือง จึงส่งผลให้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติก่อนหน้านี้  
ต้องสิ้นสุดลง และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พรรคการเมืองไทยถูกกำหนดให้เป็นพรรคตามกฎหมาย  
มาโดยตลอด ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 24 จะ  
กำหนดว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง การใช้สิทธิทางการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง  
กฎหมาย" ซึ่งดูเหมือนให้สิทธิแก่การตั้งพรรคการเมืองได้ แต่มาตรา 38 กำหนดว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง  
เมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การจัดตั้งและการ

ดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและพรรคการเมืองย่อมต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย"

ดังกล่าวย่อมแสดงว่าการมีพรรคการเมืองได้ จะต้องมีกฎหมายพรรคการเมืองรองรับ และพบว่าการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติพรรคการเมืองยังไม่มีใช้บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหลายใช้ชื่อเรียกตนเองว่า "กลุ่ม" แทนพรรคเท่ากับเป็นการแสดงการยอมรับข้อกำหนดกฎหมายโดยปริยายในการยอมรับเงื่อนไขที่กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพราะบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมือง ไม่เคยดำเนินการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในการที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการว่าด้วยการกำเนิดพรรคการเมืองให้เป็นสิทธิตามธรรมชาติอย่างเป็นผลสำเร็จแต่อย่างใดจนถึงปัจจุบัน จึงพบว่าลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองไทยนั้นเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย ถ้าปราศจากการรับรองของกฎหมายแล้ว พรรคการเมืองก็จะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ (ยกเว้นในช่วง พ.ศ. 2489 จนถึง พ.ศ. 2493 เท่านั้น)

ส่วนการเกิดพรรคการเมืองไทยในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ที่มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2524) ทั้ง 4 ฉบับไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดเลยที่เกิดขึ้นโดยไม่จดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเปิดเผยได้

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้ง 4 ฉบับต่างให้เหตุผลของการมีพระราชบัญญัติที่คล้ายคลึงกันว่า "เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง" จึงแสดงเจตนารมณ์ให้เห็นว่า ต้องการกำกับการตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายโดยเฉพาะ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสมาคม หรือ กลุ่มอื่นๆ

#### การกำเนิดพรรคการเมืองไทย

จากการพิจารณาถึงบริบททางการเมืองตลอดจนวิวัฒนาการการกำเนิดพรรค ตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบพรรคปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันนี้จะพบว่า การกำเนิดพรรคการเมืองไทยมาจากสาเหตุอันเป็นปัจจัยพื้นฐานหลาย



เหตุผลด้วยกัน กล่าวคือ การเกิดกลุ่มผู้ก่อการที่เรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" เข้าทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั้น เกิดจากเหตุผลในทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่คณะราษฎรได้หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในการเข้ายึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยได้แถลงการณ์ถึงอุดมการณ์ของกลุ่มในข้อหนึ่งที่ว่า ต้องการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจและสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นให้ดีขึ้น กลุ่มจึงต้องดำเนินการทางการเมืองให้บรรลุเป้าหมาย อันเป็นอุดมการณ์ที่แถลงไว้ การเกิดกลุ่มคณะราษฎร จึงเป็นผลผลิตแห่งทฤษฎีอุดมคติ(ideological theories) ผสมผสานกับทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม(Socio-economic theories) ที่เชื่อว่ามูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง ก็เพื่อที่จะนำเอานโยบายเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นนโยบายของพรรคไปเป็นนโยบายสาธารณะ(publish policy)การถือกำเนิดพรรคการเมืองในระยะเวลาต่อมามักเป็นไปในลักษณะการถือกำเนิดตามทฤษฎีรัฐสภา(parliamental theories)ที่เชื่อว่าพรรคการเมืองถือกำเนิดมา 2 ทาง คือ การกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra-Parliamentary Original) และการกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา(Intra-Parliamentary Original) ตามที่ ดูแวร์แยร์(Murice Duverger) นักรัฐศาสตร์ฝรั่งเศสได้ให้ทัศนะไว้ กล่าวคือ หลังจากที่ถูกกลุ่มคณะราษฎรหมดอำนาจไปแล้ว มีการจัดตั้งพรรคขึ้นตามความฝักใฝ่ของแต่ละกลุ่มในสุดต้นๆได้แก่ พรรคเสรีนิยมคสิลา พรรคชาติสังคม พรรคสหประชาไทย เหล่านี้ เป็นการเกิดกลุ่มการเมืองเนื่องจากมีผู้นำ(Leader) ในทางการเมืองเกิดขึ้นแล้ว และต้องการที่จะสนับสนุนผู้นำพรรคเสรีนิยมคสิลา เป็นพรรคที่สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงคราม พรรคชาติสังคม เป็นพรรคที่สนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทย เป็นพรรคที่สนับสนุนจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้น การเกิดพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นลักษณะการถือกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภาของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2475-2489 พรรคการเมืองในสภา การดำเนินการพรรคการเมืองในประเทศไทย มีพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยที่กำเนิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา เช่น พรรคอิสระซึ่งมีนายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นหัวหน้าพรรค, พรรคชาตินิยม มีนายวิมพ์ วิมลมาลย์ เป็นหัวหน้าพรรค เป็นต้น

### ปัญหาความต้องการของพรรคการเมืองไทย

นับตั้งแต่พรรคการเมืองก่อตั้งขึ้นมา เพื่อรองรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2489 จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 49 ปีโดยคาดหวังว่า พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันทางการเมือง ที่ช่วยพัฒนาระบบการเมือง แต่ปรากฏว่า พรรคการเมืองไทยไม่อาจทำให้บรรลุผลสมดังเจตนาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากอุปสรรคหลายประการด้วยกัน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาเรื่องของพรรคการเมืองและชี้ปัญหาการพัฒนาพรรคการเมืองไว้ เช่น ทินพันธุ์ นาคะตะ ลิขิต ชีรเวคิน กระทบ ทงธรรมชาติ และช็อนันต์ สมุทวณิช เป็นต้น<sup>17</sup> ปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทยที่พอจะสรุปได้มี 10 ประการ คือ

<sup>17</sup> ในความเป็นจริงการศึกษาเรื่องพรรคการเมืองมีนักวิชาการหลายท่านเคยศึกษา แต่ที่ทำการศึกษาโดยตรงและวิเคราะห์ปัญหาไว้อย่างเป็นระบบมีไม่มากนัก นอกจากนี้ที่สำคัญคือนักวิชาการทั้ง 4 ท่านนี้คือ ทินพันธุ์ นาคะตะ ลิขิต ชีรเวคิน กระทบ ทงธรรมชาติและช็อนันต์ สมุทวณิช ได้ศึกษารอบคลุมประเด็นสำคัญ ไว้ครบถ้วน ในหัวข้อนี้จึงขอนำเฉพาะความคิดของทั้งสี่ท่านนี้มากกว่าท่านอื่น สำหรับงานท่านเหล่านี้คือ ทินพันธุ์ นาคะตะ , แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ1980, "ประเทศไทยในทศวรรษ1980 : ปัญหาสำคัญอุปสรรคและแนวโน้ม. (กรุงเทพฯ : ประสานศิลป์การพิมพ์, 2524) ลิขิต ชีรเวคิน, พรรคการเมืองและการพัฒนาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2526) กระทบ ทงธรรมชาติ , การพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ , (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , 2526) Kramol Tongdhamachart, Toward a Political Party Theory in Thai Perspective (Singapore : National Print, 1982) ช็อนันต์ สมุทวณิช , การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524) กระทบ ทงธรรมชาติ , การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2519)



1. การขาดอุดมการณ์ของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์ของตนเองที่จะยึดเหนี่ยวร่วมกัน ของบรรดาสมาชิกที่มีคลุมเครือ เพื่อที่จะกำหนดให้พรรคเดินไปตามทิศทางที่อุดมการณ์ผู้(ทินพันธุ์ นาคะตะ 2524 ; กระทบล ทงธรรมชาติ , 2519)
2. นโยบายของพรรคการเมืองไม่ชัดเจน กล่าวคือ นโยบายของพรรคการเมืองต่างๆมีความคล้ายคลึงกัน ประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้ว่าพรรคการเมืองใดมีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างไร (ทินพันธุ์ นาคะตะ , 2524)
3. พรรคการเมืองยังคงยึดมั่นในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ ไม่มีหลักการที่ชัดเจน จึงทำให้การคงอยู่ และบทบาทของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผู้นำของพรรคเป็นส่วนใหญ่(ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2524)
4. สมาชิกพรรคการเมืองขาดระเบียบวินัย ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การโยกย้ายหรือการเปลี่ยนพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคจึงเกิดขึ้นเสมอ(ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2524 ; กระทบล ทงธรรมชาติ, 2519)
5. พรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ ความต่อเนื่องของพรรคการเมืองมีน้อย เนื่องจากการยึดอำนาจทางการเมืองของทหาร จึงทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพและไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความมั่นคงของพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นได้ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2524 ; ลิขิต ธีรเวคิน, 2526 ; Kramol Tongdhamachart, 1982)
6. พรรคการเมืองขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง เพราะพรรคการเมืองไม่ได้ขยายสาขาพรรคออกไปสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่น อีกทั้งบทบาทของพรรคการเมืองเน้นบทบาทในรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้บทบาทต่อประชาชนโดยตรงมีน้อย(ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2524 ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2524)
7. คณะทหารและข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและมีทัศนคติต่อพรรคการเมืองในทางไม่ดีจึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้ระหว่างสถาบันในระบบราชการกับพรรคการเมืองและส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาตนเองได้เท่าที่ควร (Kramol Tongdhamachart, 1982 ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2524)
8. พรรคการเมืองมีจำนวนมากเกินไป กล่าวคือ กฎหมายเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นจำนวนมาก และการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเหล่านี้ ส่งผลให้ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถจะจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ จึงทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพแก่การเมืองในที่สุด (กระทบล ทงธรรมชาติ , 2511 ; ลิขิต ธีรเวคิน , 2526)

9. พรรคการเมืองขาดแคลนเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะ การเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองจะต้องอาศัยหรือพึ่งพากลุ่มบุคคลที่สามารถให้การสนับสนุน เงินทุนแก่พรรคได้และในที่สุด บทบาทของพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดโดยบุคคลจำนวนน้อยที่มี อิทธิพลทางการเมืองต่อพรรค (Kramol Tongdhamachart ,1982)

10. ความเข้าใจผิดของผู้นำพรรคการเมืองและประชาชนต่อบทบาทของพรรคการเมือง กล่าวคือ ผู้นำพรรคการเมืองให้ความสำคัญต่อบทบาทของพรรคการเมือง ในเรื่องการแข่งขันในการเลือกตั้งเป็นหลัก ขณะที่ประชาชนมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีบทบาทเพื่อการแก้ไขปัญหาส่วนตัว หรือท้องถิ่นของตน จึงทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในด้านอื่นๆที่ควรจะเน้น ถูกละเลย (Kramol Tongdhamachart, 1928)

จากปัญหาพรรคการเมืองทั้ง 10 ประการ ที่กล่าวข้างต้นนี้ ส่อมแสดงให้เห็นว่าประเด็นเหล่านี้ (ตามแนวความคิดของนักวิชาการที่อ้างถึง) เห็นว่าเป็นจุดอ่อนของพรรคการเมืองที่จะต้องแก้ไข เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเป็นสถาบันที่สูงยิ่งขึ้น และถ้าจะวิเคราะห์ปัญหาทั้ง 10 ประการนี้ อาจจะแยกปัญหาออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. ปัญหาภายในพรรค หมายรวมถึง ระบบโครงสร้างและองค์การ หน้าที่ บุคลากร และทรัพยากรต่างๆของพรรคการเมืองมีปัญหา ซึ่งปัญหาเหล่านี้พรรคการเมืองจะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเอง จึงจะทำให้พรรคการเมืองมีขีดความสามารถและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากขึ้น เพื่อจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเป็นผลสำเร็จ สำหรับปัญหาภายในพรรคการเมืองนี้สามารถแยกออกเป็นลักษณะย่อยได้ 2 ลักษณะคือ

#### 1.1 ปัญหาขององค์กร หรือโครงสร้างของพรรคการเมือง

ปัญหาด้านโครงสร้างของพรรคการเมืองหรือองค์ประกอบขององค์การพรรคการเมืองไทย เป็นปัญหาขั้นพื้นฐานที่สำคัญของพรรคการเมืองไทย ได้แก่ นโยบายของพรรคการเมืององค์การของพรรค กลไกของพรรค การเงินของพรรค และสาขาของพรรค สำหรับการจัดองค์กรกลางของพรรค ซึ่งเป็นศูนย์กลางของบรรดาสมาชิกพรรคนั้น ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของการเป็นที่ประชุมสำหรับบรรดาสมาชิกพรรค ในการลงมติเกี่ยวกับโครงการและการวินิจฉัยปัญหาที่เป็นเรื่องส่วนรวมเกี่ยวกับพรรคการเมืองแล้วยังเป็นสถานที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคโดยทั่วไปอีกด้วย ทั้งนี้องค์กรกลางจำเป็นจะต้องมีเจ้าหน้าที่สำหรับดำเนินการและจะต้องมีการจัดแบ่งออกเป็นแผนกตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นการจัดองค์กรกลางของพรรคการเมืองที่ควรจะได้มีการจัดทำขึ้นในประเทศไทย



ส่วนในเรื่องของการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น ปรากฏว่ามีเพียงพรรคประชาธิปไตยเท่านั้นที่มีการจัดตั้งสาขาพรรคอย่างกว้างขวาง ได้เคยมีการจัดตั้งสาขาพรรคถึง 113 แห่งทั่วประเทศในปี 2529<sup>18</sup> แต่สำหรับพรรคการเมืองอื่นๆ ยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งสาขาพรรคอย่างทั่วถึง และการขาดสาขาพรรคในท้องถิ่น จะเป็นสาเหตุทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับความสนใจหรือความสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่เท่าที่ควร

นอกจากนี้แล้ว พรรคการเมืองยังขาดนโยบายที่ชัดเจน อันสืบเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างของพรรค ที่ยังคงอิงตัวบุคคลมากกว่านโยบาย ซึ่งพรรคการเมืองไทยมักจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มอำนาจ มากกว่าอิงจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ดังนั้น นโยบายที่ออกมาของพรรค จึงเป็นเพียงผลผลิตสำเร็จรูปของผู้นำพรรค มิได้สะท้อนมาจากข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เด่นชัดเป็นของตนเอง ในอันที่จะดึงดูดความสนใจของประชาชนและเป็นนโยบายในระดับที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ กล่าวคือ นโยบายพรรคมักเป็นนโยบายที่เขื่อนอย่างกว้างๆ ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่แท้จริง

ปัญหาองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองไทยมักขาดเงินอุดหนุน ทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพากลุ่มนายทุนธุรกิจ เพื่อหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากบุคคลเหล่านี้ และพรรคการเมืองก็ต้องตอบสนองความต้องการแต่งตั้งนายทุนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญของพรรค จึงไม่น่าสงสัยแต่ประการใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้นกล่าวคือ<sup>19</sup>

ในปี พ.ศ.	2522	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจจำนวน	118	คน
" "	2526	"	128	"
" "	2529	"	134	"
" "	2531	"	132	"

<sup>18</sup> ชัยวัฒน์ วีรานันท์, "บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคประชาธิปไตย" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 104.

<sup>19</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, เงินกับการเลือกตั้ง : ทศนภาพต่อการซื้อเสียง, เอกสารโทรเนียว, หน้า 3.

จะเห็นได้ว่าการที่นักธุรกิจเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นทำให้เกิดการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาในภายหลังที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองแล้ว

## 1.2 ปัญหาผู้บริหารพรรคการเมืองไทยและสมาชิกพรรคการเมืองไทย

### (1) ปัญหาผู้บริหารพรรคการเมืองไทย

โดยที่พรรคการเมืองไทย มักจะถูกตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล โดยถือความชอบพอเป็นส่วนตัวของผู้นำที่มีอำนาจและมีอิทธิพล ผู้ตามจึงยึดถือผู้นำเป็นศูนย์กลางในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เมื่อผู้นำแตกแยก พรรคจึงสลายตัวตามไปด้วย และเมื่อผู้นำเหล่านั้นไปตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ก็จะมีผู้ตามไปเป็นสมาชิกพรรคในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน จึงเป็นพรรคที่มีโครงสร้างไม่มั่นคงและจะทำให้พรรคมีจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ ผู้นำพรรคการเมืองบางคนมักจะมาจากการรวมกลุ่มกันของนักการเมืองที่คลุกคลีอยู่ในวงการเมืองจำนวนน้อย ซึ่งไม่มีฐานการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนส่วนใหญ่ พวกนี้มักจะมาจากกลุ่มข้าราชการประจำที่มีอิทธิพล แม้ว่าจะใช้ชื่อว่าพรรคกรรมกรหรือพรรคชาวนา แต่ก็มิได้มีกลุ่มผลประโยชน์ชาวนาหรือกรรมกรให้สนับสนุนแต่อย่างใด พรรคการเมืองเหล่านี้จึงจัดตั้งขึ้นมาอย่างไร้ฐานสนับสนุน อันเป็นเหตุให้สลายตัวไปในเวลาต่อมา

### (2) ปัญหาของสมาชิกพรรคการเมืองไทย

(1) สมาชิกของพรรคการเมืองมุ่งที่จะหาผลประโยชน์จากพรรคการเมือง จึงเน้นการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีชื่อเสียงและมีเงินทุนอุดหนุนตน อันถือเป็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน แต่การหาคะแนนนิยม ก็ยังใช้คุณสมบัติและความสามารถส่วนตัวผู้สมัครเป็นสำคัญมากกว่านโยบายพรรค เพราะพรรคการเมืองไม่สามารถสร้างความศรัทธาให้เกิดในหมู่ประชาชนได้ เหมือนกับตัวบุคคลผู้มีอำนาจ

การแสดงบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมืองก็เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มักจะแสดงออกถึงความไม่ใส่ใจต่อระเบียบวินัยของพรรค หรือพยายามหลีกเลี่ยงกรอบ กฎเกณฑ์ของพรรคที่จำกัดบทบาทหรือพฤติกรรมของสมาชิกพรรคมิให้ออกนอกกลุ่มนอกรอย อันนำมาซึ่งปัญหาและเกิดผลเสียต่อระบบพรรค บทบาทและพฤติกรรมเหล่านี้ได้แก่ การโยกย้ายพรรคของสมาชิกซึ่งมักจะกระทำกันเมื่อ



มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่หรือมีการเลือกตั้งซ่อม ทั้งนี้เนื่องจากข้อบัญญัติของกฎหมายทำให้ไม่อาจย้ายพรรคการเมืองในระหว่างช่วงอายุของการมีสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ไม่ว่าการย้ายพรรคจะเป็นด้วยเหตุผลใดก็ตาม สิ่งที่ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า พรรคการเมืองเอง ไม่สามารถจัดการกับสมาชิกพรรคได้โดยอิสระ จึงต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายควบคุม อีกประการหนึ่งก็คือ ทำให้เห็นได้ว่า สมาชิกพรรคขาดความมื่อดมการร่วมกันกับพรรคอย่างแท้จริง จึงไม่มีความผูกพันต่อพรรคตั้งนั้นเมื่อพรรคเกิดปัญหาขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นจากภายนอกหรือภายในพรรค สมาชิกพรรคก็พร้อมที่จะออกจากการสังกัดพรรคนั้นๆ

2. ปัญหาสภาพแวดล้อมของพรรค หมายความว่า พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัจจัยที่มาจากสภาพแวดล้อมของพรรคการเมือง ที่ไม่เปิดโอกาสที่เอื้ออำนวยให้พรรคการเมืองแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ เช่น การขาดการสนับสนุนจากประชาชนต่อพรรคการเมือง ในการที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองที่สำคัญๆ คณะทหารและข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและไม่ไว้วางใจพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้กันขึ้น แทนที่จะเป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกัน การขาดความต่อเนื่องและความไม่มีเสถียรภาพของพรรคการเมือง อันเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเช่น การยึดอำนาจการเมืองโดยคณะทหาร มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องหยุดชะงักลง เป็นต้น ปัจจัยสภาพแวดล้อมเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงบริบททางการเมืองที่พรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมได้ ทั้งที่บริบทเหล่านั้นกลับเป็นตัวกำหนดการพัฒนาพรรคการเมืองอีกด้วย

จากการกำหนดภาพของปัญหาพรรคการเมืองไทยในสองมิติเช่นนี้ ทำให้มองเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น เกี่ยวกับเป้าหมายในการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย นั่นคือเป้าหมายในด้านที่เป็นเป้าหมายต่อพรรคการเมืองเอง และเป้าหมายต่อสภาพแวดล้อมของพรรคการเมือง

สำหรับการศึกษาวิจัยในที่นี้ จะทำการศึกษาวิจัยเฉพาะในส่วนที่เป็นความพยายามกำหนดแนวทางในการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย โดยกำหนดเป้าหมายต่อพรรคการเมืองเอง ทั้งนี้เพราะเป้าหมายที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมนั้น เป็นปัจจัยภายนอกพรรค

การเมือง ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของพรรคการเมืองค่อนข้างมาก<sup>22</sup> ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงปัญหาหนึ่งในการพัฒนาพรรคการเมืองไทยที่ต้องคำนึงถึง ก็คือ ความเป็นจริงเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นและสิ้นสุดบทบาทลงตามการเกิดและการสิ้นสุดของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง กล่าวคือ ถ้ากฎหมายไม่เปิดให้มีพรรคการเมือง พรรคการเมืองก็จะไม่มีและในทางตรงกันข้ามเมื่อกฎหมาย เปิดให้มีพรรคการเมืองได้ พรรคการเมืองก็จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ในตัวบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหลายต่างก็แสดงการยอมรับข้อกำหนดกฎหมายโดยปริยายในการยอมรับเงื่อนไขที่กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นที่น่าสนใจในการศึกษาต่อไปว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกิดและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองโดยตรงคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองตั้งแต่ฉบับแรก(พ.ศ. 2498) จนถึงฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. 2524) มีเนื้อหาสาระที่สำคัญ อันเป็นแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมืองไทย โดยการสร้างความเป็นสถาบันให้สูงขึ้นได้หรือไม่เพียงใดและตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญ อันทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทยไม่ประสบเป็นผลสำเร็จคืออะไร

#### 4. วัตถุประสงค์ในการใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองวางแนวทางในการสร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมือง

โดยที่การรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ดี หรือสิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็ดี เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศที่มีการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต่ออย่างไรก็ดี การที่พรรคการเมืองจะพัฒนาตัวเองจนกระทั่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้นั้น ย่อมต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ระบบพรรคการเมืองใดจะเป็นระบบสองพรรคหรือสามพรรค จนกระทั่งมีความมั่นคงอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีพรรคการเมืองอันสำคัญ ได้แก่ พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน หรือในประเทศอังกฤษมีพรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงาน เป็นต้น ส่วนหนึ่งในการพัฒนาความเป็นสถาบันที่มั่นคงแก่พรรคการเมืองได้นั้น ย่อมต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการใดๆตามกฎหมาย ในลักษณะควบคุมพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ด้วยเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เป็นสำคัญ ตลอดจนถึงเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของพรรคการเมือง เช่น ในกรณีการระดมเงินทุนอุดหนุน และการใช้จ่ายเงินที่ได้รับบริจาค เป็นต้น เหล่านี้ย่อมได้แก่การควบคุมและตรวจสอบความสุจริตของผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เช่น กฎหมายพรรคการเมือง



เมืองของญี่ปุ่นปี ค.ศ. 1970 หรือ กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน เป็นต้น

สำหรับในการส่งเสริมพรรคการเมืองในประเทศในโลกประชาธิปไตย มีการปล่อยให้พรรคการเมืองเติบโตไปตามธรรมชาติ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามรัฐอาจมีการช่วยเหลือพรรคการเมืองในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเงิน เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนธุรกิจ ซึ่งในกรณีนี้ในหลายๆประเทศรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองเช่น ประเทศเยอรมัน ตุรกี สวีเดน เป็นต้น หรือในด้านการสาธารณสุขไปรษณีย์รัฐอาจให้การช่วยเหลือ เช่น ค่าไปรษณีย์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น โดยที่พรรคการเมืองเริ่มมีการจัดตั้งเป็นครั้งแรก โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ภายหลังจากที่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยที่มิได้มีการขัดขวางการดำเนินการตามกฎหมาย แม้ว่าพรรคการเมืองมิได้จดทะเบียนในรูปของสมาคมอย่างถูกต้องก็ตาม และพรรคการเมืองเหล่านั้นมีกิจกรรมทางการเมืองจริง ซึ่งส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะกิจ คือ สนับสนุนผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลในขณะนั้นจึงน่าพิจารณาได้ว่า พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จึงน่าจะเป็น "พรรคตามธรรมชาติ" แต่ทั้งนี้กรณีดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำหรือรัฐบาล ในขณะนั้นด้วย มิฉะนั้นแล้ว อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสมาคมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 39 ได้ระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองว่า "มิให้นำกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง" ซึ่งเท่ากับแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยการใช้อิทธิพลตามธรรมชาติของบุคคลในการตั้งพรรคการเมือง และดำเนินการทางการเมืองภายใต้ระบอบปกครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในช่วงระยะเวลานั้น ยังคงมีพรรคการเมืองดำเนินกิจการอยู่จำนวน 10 พรรคกับอีกหนึ่งกลุ่มอิสระกระทั่งเกิดการรัฐประหารขึ้นโดยคณะทหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 มีการสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองและประกาศให้ยกเลิกพรรคการเมือง จึงเป็นผลให้พรรคการเมืองทั้งหมดต้องยุบเลิกไป

พรรคการเมืองได้ถือกำเนิดขึ้นอีกในสมัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับเป็นฉบับแรก ในปีพ.ศ. 2498 จึงเป็นการให้มีกฎหมายรองรับ

สิทธิในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในทางการเมืองอื่น และในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 จนถึง พ.ศ. 2501 พรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนถึง 30 พรรค และตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ที่มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2524) ทั้ง 4 ฉบับไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดเลย ที่เกิดขึ้นโดยไม่จดทะเบียนพรรคการเมือง ที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเปิดเผยได้ และจากสภาพความเป็นจริงที่ว่าพรรคการเมืองจะต้องได้รับการรองรับโดยกฎหมายพรรคการเมืองโดยเฉพาะดังกล่าว จึงทำให้มองได้ว่าพรรคการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งหมายสำหรับการเลือกตั้งเป็นหลักเช่นนี้แล้วพลก็คือ ระบบภายในของพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ส่วนภาระหน้าที่ด้านอื่นๆ นอกจากการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองจะไม่มีกลไก หรือเครื่องมือที่จะปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้น อันเป็นการแสดงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ตามอุดมคติพรรคการเมืองอย่างแท้จริงได้ ดังนั้นพรรคการเมืองของไทย จึงมีลักษณะของความเป็น "พรรคสภา" มากกว่าความเป็น "พรรคมวลชน" ทำให้คุณค่าความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองต่ำ ปัญหาการขาดความเข้มแข็งของระบบพรรคจึงเกิดขึ้น พรรคการเมืองจึงไม่สามารถพัฒนาความสามารถที่สูงขึ้นได้และหากมิได้มีการกำหนดแนวทาง ในการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไว้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้สิทธิในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยตรง อย่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองแล้ว จึงไม่แน่ว่าการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทยในอนาคตจะมีสถานะเป็นเช่นใด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยได้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง อันเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่น มีความเป็นสถาบันที่สูงขึ้น อันเป็นลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งมักจะไม่มียกกฎหมายพรรคการเมืองโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม ทุกรัฐประชาธิปไตยต่างยอมรับว่าจะต้องมีมาตรการในการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ. 1974 ในญี่ปุ่นได้มีการตราพระราชบัญญัติการระดมเงินอุดหนุนการเมือง เป็นต้น ดังนั้นผู้ร่างกฎหมายจึงได้วางแนวทางอันเป็นมาตรการในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง เพื่อให้ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป