

บทที่ 3

พรรคการเมืองไทยในกระบวนการทางการเมืองไทย

1. ทบทวนเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองไทยถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับวิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งดำเนินมาอย่างขาดช่วงไม่สม่ำเสมอ ตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองไทย เกิดจากความต้องการและการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองหรือนายทุนมิได้ เกิดจากความต้องการที่แท้จริงหรือความสำนึกทางการเมืองให้มีการตื่นตัวทางการเมือง ประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ ต่างมิได้รู้จักและเข้าใจพรรคการเมืองไทยอย่างถ่องแท้ในค่อนไปเพื่อที่จะให้พรรคการเมืองช่วยเหลือต่อรองผลประโยชน์ให้ตน พรรคการเมืองก็ไม่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนได้ในการบรรลุถึงประชาธิปไตย ถือก่อให้เกิดความเข้าใจ ถ่ามนิยม ทศนคติ และวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย ประชาชนจึงขาดความเชื่อถือในพรรคการเมืองแบบสำเร็จรูปนี้ การขาดฐานสนับสนุนจากคนส่วนมากทำให้พรรคการเมืองไทยเป็นพรรครัฐสภา (parliamentary party) มากกว่าพรรคมวลชน (mass party) รูปแบบของพรรคจึงเป็นรูปแบบพรรคการเมืองสำเร็จรูปจากเบื้องบนส่งลงมาให้เบื้องล่าง มิใช่จากเบื้องล่างที่ประชาชนขึ้นไปสู่เบื้องบนคือผู้ปกครอง¹

ดังนั้นอาจแบ่งการศึกษาวิจัยความเป็นมาของพรรคการเมืองตามระยะเวลาเป็น 7 ระยะด้วยกัน² คือ

1. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475
2. พรรคการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2489
3. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2498
4. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
5. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
6. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

¹ อ.ทศชัย ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 690.

² เรียงเดียวกัน, หน้า 680 - 686.

7. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

1. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475¹

พรรคการเมืองพรรคแรกของประเทศไทยที่มีความหมายเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงนั้น ก็คือ “คณะราษฎร” ส่วนอีกสองพรรค คือพรรคการเมืองชื่อโบว์น้ำเงิน โดยมีท่านร.ม.ณ. กรุงเทพฯ (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 6) เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคการเมือง ชื่อ โบว์แดง ซึ่งมีพลเอกเจ้าพระยามรภาพ เป็นหัวหน้าพรรค² นั้น ทั้งสองพรรคได้รับการจัดตั้งขึ้น ในลักษณะของการจำลองใช้มิได้มีความหมายว่าเป็นพรรคการเมืองโดยแท้จริง การจำลองพรรคการเมืองทั้งสองนี้ได้ใช้อยู่ในเมืองทดลองเช่นกัน คือ เมืองดุสิตธานี ในบริเวณวังพญาไท และการจำลองรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้น โดยทรงโปรดให้มีธรรมนูญปกครองในลักษณะปกครองนคราภิบาลอันเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญของเมือง ได้มีการเลือกตั้งนคราภิบาลหรือนายกเทศมนตรี (Mayor) มีสภาการเมืองแบบอย่างในประเทศประชาธิปไตย ในดุสิตธานีมีการออกหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์และเสนอข่าวภายในเมือง³ แต่การทดลองใช้เหล่านี้ มิได้แพร่หลายไปสู่ประชาชนและใช้ไม่นานก็เลิกไป

“คณะราษฎร” อันถือกำเนิดจากการรวมกันของบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ และทหาร ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จและมีลักษณะการดำเนินงานเหมือนกับพรรคการเมืองทุกประการ

2. พรรคการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2489⁴

คณะราษฎร ซึ่งมีที่มาดั้งเดิมจากกลุ่มบุคคลผู้เคยเป็นนักศึกษาคณะจากต่างประเทศอันมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ปรึกษากันว่าการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความด้าวสมัยไม่อาจทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าได้เพราะปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และ

¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 680.

² จักรกานต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา วรรณสุด, ผู้รวบรวม, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 172-185.

³ สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 61.

⁴ เขมชัย ชะภา, พรรคการเมือง, หน้า 680-681.

กรมเมืองมิได้รับการแก้ไข ประกอบกับความไม่พอใจพระราชวงศ์อันเนื่องจากความไม่พอใจระบบ อภิรัฐมนตรีสภาและความขัดแย้งในเรื่องส่วนตัวระหว่างกลุ่มนักศึกษา กับพระราชวงศ์ชั้นสูงบาง พระองค์ ในขณะที่รับการศึกษาอยู่ที่ได้รับอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใหม่ด้วยจึงเป็นส่วนผลักดัน ให้มีการเตรียมการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเริ่มต้นประชุมวางแผนที่บ้านนักเรียนไทย ในฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. 2467 ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย⁷

1. นายปรีดี พนมยงค์
2. ร.ท. แปลก จิตตะสังคะ
3. นายประยูร ภมรมนตรี
4. ร.ท. ทศนัย นิยมศึก
5. นายด้วง ลพานุกรม
6. นายแนบ พหลโยธิน
7. หลวงศิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี)

นายปรีดี พนมยงค์ แกนนำของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งในเวลาต่อมา กลายเป็นคณะราษฎร นั้นขณะที่ศึกษาในต่างประเทศมีโอกาสเผยแพร่ความคิดของตนแก่ นายประยูร ภมรมนตรี ร้อยโท หลวงพิบูลสงคราม หลวงทศนัยนิยมศึก ตามอุดมการณ์ที่วางไว้ 3 ประการ⁸ คือ

1. ศึกษาและวางแผนปฏิวัติ
2. หาพรรคพวกและผู้สนับสนุนซึ่งจะต้องเป็นบุคคลสำคัญในหน่วยรบ เชน
3. ต้องทำการหาทุนในการดำเนินงาน

บุคคลดังกล่าวทั้ง 4 ถือได้ว่าเป็นผู้ริเริ่มวางแผนการและเป็นผู้นำขั้นแนวหน้าในการ ปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475⁹ อาศัยระยะเวลาอันยาวนานผนวกเข้า กับความไม่พอใจที่ก่อตัวขึ้นของกลุ่ม คณะราษฎรซึ่งเป็นนายทหารและข้าราชการชั้นผู้น้อยจวบจน

⁷ พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร (กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2524), หน้า 286.

⁸ อวยชัย ชะบา, การเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 7 เอกสารเกรสธนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 ศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 10, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมภิบาล, 2538), หน้า 537-538.

⁹ บ.ว.จ.จันท์สวัสดิ์ ชมพูนุท, สี่ยุคสี่แผ่นดิน (กรุงเทพฯ : พิทยาคาร, 2517), หน้า 14.

กระทั่งในศตวรรษต่อมาปี พ.ศ. 2475 กระบวนการหาสมาชิกเพิ่มของกลุ่มคณะราษฎรได้ขยายวงกว้าง เข้ามาถึงกลุ่มนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นสามัญชนและขุนนางที่มีควมไม่พอใจในระบอบการปกครองในขณะนั้น

มีข้อสังเกตความคิดทางการเมืองของคณะราษฎร โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์หลักที่ปรากฏออกมาจากผลของการประชุมครั้งแรก คือ “การเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ”¹⁰ เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีศัพท์สมัยใหม่ว่า “ปฏิวัติ” หรือ “อภิวัฒน์” ที่จะสื่อความหมายคำว่า “revolution” ในภาษาอังกฤษคณะราษฎรจึงใช้ศัพท์ธรรมดาว่า “เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย”¹¹

นอกจากวัตถุประสงค์หลักดังกล่าว คณะราษฎรยังตั้งวัตถุประสงค์ในการที่จะดำเนินงานเพื่อไปให้ประเทศไทยบรรลุจุดหมายปลายทาง 6 ประการคือ¹²

1. รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางกรรมเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. รักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มากที่สุด
3. บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎร ทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรบางคน
4. ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
5. ให้ราษฎรมีสิทธิเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวแล้ว
6. ให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดทางการเมืองของคณะราษฎรนั้นแท้จริงแล้วคือทศวรรษแห่งการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ

¹⁰ ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร และระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : นิติเวชช์, 2515), หน้า 2. ใน ณรงค์ พ่วงพิศ, ความคิดทางการเมืองไทย เอกสารการเสวนาศึกษาปรัชญาการเมือง หน่วยที่ 15, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมเทวิราช, 2538), หน้า 780.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 780.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 780.

รัฐธรรมนูญ โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะถูกจำกัดขอบเขตอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางด้านการบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการผ่านทางคณะรัฐมนตรี สถาผู้แทนราษฎรและศาลตามลำดับ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 กลับกลายเป็นคณะราษฎรต้องการสงวนอำนาจทางการเมืองไว้สำหรับคณะราษฎร โดยมีได้คำนึงถึงราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานอำนาจการปกครองตัวเองให้แก่ประการใด¹³

คณะราษฎรได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นสมาคมคณะราษฎรอันเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกระตือรือร้นดำเนินงานมีลักษณะเหมือนพรรคการเมืองทุกประการ จึงพอจะเรียกสมาคมนี้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของประเทศไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹⁴ แต่ยังไม่ใช้ชื่อว่าพรรคการเมืองเพราะคำว่าพรรคการเมืองยังเป็นคำใหม่อยู่และผู้นำในระยะนี้เกรงว่าถ้าใช้ชื่อพรรคการเมืองจะมีผู้ตั้งพรรคขึ้นแข่งขัน อันอาจกล่าวในอีกนัยหนึ่งได้ว่าในทางพฤตินัยแล้วกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะเป็น “พรรคการเมือง” กลุ่มแรกที่ดีได้ว่ากำเนิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ก็คือ “สมาคมคณะราษฎร” ที่จัดตั้งขึ้นโดย “คณะราษฎร” ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง¹⁵

ในช่วงระยะที่สองนี้คณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวแม้จะมีกลุ่มทางการเมืองซึ่งเรียกตนเองว่า คณะชาติ ได้ยื่นขอจดทะเบียนตั้งสมาคมต่อรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา เพื่อบรรเทาหน้าที่เสมือนพรรคฝ่ายค้านแต่ก็ถูกปฏิเสธจากรัฐบาล โดยอ้างว่าบ้านเมืองอยู่ในความไม่สงบเรียบร้อยไม่สมควรให้จัดตั้งทำให้ไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้ คณะราษฎรจึงบริหารประเทศในนามรัฐบาล จนกระทั่งแตกแยกกันเองจากสาเหตุของการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) การแตกแยกครั้งนี้ คณะราษฎรได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ¹⁶

1. กลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดาโดยมีผู้นำฝ่ายทหารที่เสถียรเสมอ คือ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช

¹³ ณรงค์ พ่วงพิศ, ความคิดทางการเมืองไทย, หน้า 784.

¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนครฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักเรียนแห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 17-18.

¹⁵ สุขุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 218.

¹⁶ กนกชัย ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 680.

2. กลุ่มหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) โดยมีผู้นำฝ่ายทหารที่สนับสนุน คือ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา

ทั้งนี้ เมื่อคณะราษฎรเห็นความสำคัญของเศรษฐกิจว่ามีบทบาทเพียงใด จึงมอบให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นผู้ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของชาติขึ้นเมื่อแรกเริ่มเสร็จจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลภายใต้การนำของพระยามโนปกรณนิติธาดา การเสนอนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการแตกแยกระหว่างรัฐบาลกับคณะราษฎรและในสภาผู้แทนราษฎรด้วย อันอาจเป็นผลเนื่องมาจากเหตุการณ์ขาดกระบวนการทางการเมือง ขาดการรวมกลุ่มกันของคณะปฏิวัติและมิได้ยึดมั่นในอุดมคติร่วมกัน มีการแก่งแย่งชิงอำนาจกันในระหว่างผู้ก่อการด้วยกันตลอดเวลา¹⁷ ความแตกแยกออกมาเป็นหลายฝ่ายในเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมนั้นบางฝ่ายมีความต้องการให้ทำแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่กลุ่มของผู้เสนอเห็นว่าควรรีบทำทันที เพราะเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้นจะเป็นเพียงรัฐประหารถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ¹⁸ แนวเค้าโครงนี้ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นไปตามหลักการของคอมมิวนิสต์ แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ก็ทรงพระราชวินิจฉัยว่าโครงการเศรษฐกิจนี้เหมือนกับโครงการที่ใช้อยู่ในประเทศรัสเซีย¹⁹ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดฝ่ายอนุรักษ์นิยมคือนิยมเศรษฐกิจแบบชาตินิยมและฝ่ายที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ทั้งในคณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายอนุรักษ์นิยมอยู่ภายใต้การนำของพระยามโนปกรณนิติธาดา ส่วนฝ่ายที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์นั้นเป็นผู้ที่ศรัทธาในตัวของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ความแปรปรวนไปกันมาของทั้งสองทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและกลายเป็นศัตรูกันในที่สุด รัฐบาลจึงได้เปิดสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 และประกาศพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476 เป็นผลให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรมต้องเดินทางออกนอกประเทศไทย

วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2476 ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งโดยมี พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม และ น.ท.หลวงสุภชลาศัย ร.น. เป็นหัวหน้า ผลที่ตามมาคือพระยามโนปกรณนิติธาดายอมลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการคณะราษฎร พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงเข้าจัดตั้งรัฐบาล

¹⁷ กงเพชร ชะภา, การเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 7, หน้า 555.

¹⁸ ชัยกานันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา วรรณสุด, ผู้รวบรวม, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477, หน้า 235.

¹⁹ ไพรศุขรายละเอียดยุคใน เดือน บุนนาค, ท่านปรีดีรัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (พระนคร : เสริมวิทย์บรรณาการ, 2500).

ต่อมาเมื่อ พระยาพลพลพยุหเสนา วางมือจากการเมืองกลุ่มผู้สนับสนุนพระยาพลพลพยุหเสนา ก็เกิดการแตกแยกกันเป็น 3 ฝ่ายคือ²⁰

1. ฝ่ายสนับสนุน พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม
2. ฝ่ายสนับสนุน หลวงประดิษฐมนูธรรม
3. ฝ่ายสนับสนุน นายควง อภัยวงศ์

โดยสรุปนั้น ในระยะนี้แม้จะมีสมามคมคณะราษฎรซึ่งดำเนินงานในลักษณะเดียวกับ พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวแต่ก็เป็นการเมืองที่เป็นไปในลักษณะของการช่วงชิงอำนาจของผู้นำ คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

3. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2498²¹

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2484 - พ.ศ. 2488) กลุ่มของนายควง อภัยวงศ์ กุมอำนาจสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้และเห็นว่าหากระบอบการปกครองไม่มีการปฏิรูปให้เป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ รวมถึงการก่อตั้ง เป็นกลุ่มหรือสมาคมรวมทั้งการที่รัฐบาลจะผูกขาดการมีพรรคการเมืองพรรคเดียวย่อมเป็นการไม่ ถูกต้องตามแนวทางประชาธิปไตยจึงได้ส่งยุบคณะราษฎรที่ตนสังกัดอยู่เสีย คณะราษฎรจึงกลายเป็นสมัชชามิตรรรมดาที่ไม่มีบทบาททางการเมืองไทยนับแต่นั้นมา

การเมืองไทยยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการต่อสู้กันเพื่อการ มีอำนาจระหว่างบุคคลสามกลุ่มด้วยกัน²² อันได้แก่

1. กลุ่มแรก เป็นกลุ่มทหารซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ามีฐานสนับสนุน อยู่ที่กองทัพบก
2. กลุ่มที่สอง ในตอนแรก มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำ โดยวิงวอนสนับสนุนอยู่ที่รัฐสภาและข้าราชการพลเรือน

²⁰ สมยศ ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 681.

²¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 49.

²² ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2475 - 2490 แถลงสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538), หน้า 577.

3. กลุ่มที่สาม เป็นกลุ่มค่อนข้างเล็กเป็นกลุ่มที่นิยมเจ้ามี นายควง อภัยวงศ์ และน.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้า

หลังจากได้มีส่วนโค่นล้มการใช้อำนาจเผด็จการของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้สำเร็จ และได้มีส่วนช่วยให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการตกอยู่ในฐานะที่ลำบากเมื่อสงครามยุติลง ใน พ.ศ. 2489 นายปรีดี พนมยงค์ ได้อยู่ในฐานะที่มีอำนาจขึ้นมาแต่ก็ต้องเผชิญกับเหตุการณ์ยุ่งยากพอสมควร ทหารการเมืองกับรัฐสภากับฝ่ายทหาร ตลอดจนกับฝ่ายข้าราชการพลเรือน ซึ่งเกิดการแตกแยกกันขึ้นมาในระยะสงครามทั้งประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินเฟ้อ รวมทั้งเกิดปัญหาการทุจริตในวงราชการเนื่องจากขบวนการทำงานของข้าราชการเสื่อมลง ในด้านต่างประเทศนั้น มีปัญหาในกรณีที่ว่าประเทศไทยจะมีได้รับการปฏิบัติจากประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรในฐานะศัตรูคู่สงคราม แต่ความจำเป็นที่จะต้องสร้างภาพพจน์ของประเทศขึ้นมาใหม่ในประชาคมโลกนั้น ประเทศไทยจึงต้องทำสัมพันธไมตรีกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งยังคงอยู่ในสภาวะไม่แน่นอนทั้งยังต้องหาทางให้ได้รับการยอมรับจากมิตรประเทศเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย

ในต้นปี พ.ศ. 2489 ทางด้านรัฐสภามีเหตุการณ์สำคัญ ได้แก่ มีการเลือกตั้งทั่วไปและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กระทำขึ้นโดยคณะกรรมการหกชุดโดยการปรึกษาร่วมกับนายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ. 2488 ถึง พ.ศ. 2489 และในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รัฐสภาได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมมีสมาชิกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลไปเป็นแบบมีสองสภา สมาชิกของสภาสูงหรือพฤฒสภาได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนอีกแต่ละหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ คือ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”

จึงได้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองหลายพรรค แต่เป็นพรรคการเมืองที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรับรองและบางพรรคจัดตั้งขึ้นโดยไม่มีเป้าหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพียงแต่ตั้งขึ้นเพราะไม่เห็นด้วยกับพรรคหนึ่งพรรคใดหรือเพียงสนับสนุนผู้ใดบางคน พรรคทั้งหลายในช่วงนี้ ได้แก่

1. พรรคก้าวหน้า
2. พรรคสหชีพ

3. พรรคแนวรัฐธรรมนูญ
4. พรรคประชาธิปไตย
5. พรรคธรรมาธิปไตย
6. พรรคสหพรรค
7. พรรคกสิกร
8. พรรคชาติสังคมนิยมประชาธิปไตย
9. พรรคประชาชน
10. พรรคกสิกรรมกร
11. พรรคอิสระ

มีข้อสังเกตที่สำคัญในการศึกษาวิจัยว่าพรรคการเมืองพรรคแรกคณินดิเนย์ คือ “พรรคก้าวหน้า” โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองในบริบทการเมืองขณะดังกล่าวแต่ประการใด จึงมิได้มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง²¹ นอกจากนี้แล้วยังมีกลุ่มอิสระที่มีสมาชิกไม่กี่คนที่สนับสนุนหลวงประดิษฐมนูธรรม แต่พรรคทั้งหลายและกลุ่มอิสระดังกล่าวได้สลายตัวไปเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้นในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 อันมีผลให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และนำเอารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กลับมาใช้แทนและห้ามมีการชุมนุมทางการเมืองด้วย²²

ในวาระนี้นับเป็นครั้งแรกที่พรรคการเมืองต่างๆ เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ ได้ร่วมมือกันทำให้ได้เสียงข้างมากสภาสนับสนุนนายปรีดี และสมารถเลือกบรรดาพวกพ้องของนายปรีดีเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคสภาเป็นจำนวนมาก ส่วนพรรคฝ่ายค้านก็ได้แก่พรรคประชาธิปไตย ซึ่งมีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า เหตุการณ์ในช่วงนั้นทำให้ นายปรีดีต้องลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยตัวเองทำให้ต้องตกอยู่ในฐานะที่ถูกโจมตีจากบุคคลหลายฝ่ายได้ง่ายขึ้น หลังจกนายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรีได้สองเดือนก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภา ในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ครั้นถึงวันที่ 9 มิถุนายน ได้เกิดกรณีการถูกถอดถอนพระชนม์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 เป็นสถานการณ์แวดล้อมเหตุการณ์ที่

²¹ สุขุม นวลสกุล และคณะ , การเมืองและการปกครองไทย. หน้า 218.

²² ทวยชัย ชะบา, พรรคการเมือง. หน้า 682.

ก่อนข้างแกกลับซบซ้อนรัฐบาลเองไม่อาจให้คำอธิบายเป็นที่พอใจแก่รัฐสภาและประชาชนได้ การถูกวิพากษ์วิจารณ์ของนายปรีดี จึงได้เปลี่ยนจากปัญหาเรื่องการทุจริตของข้าราชการไปเป็นประเด็นการลอบปลงพระชนม์ จนทำให้นายปรีดีต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและสนับสนุนให้พลเรือเอกถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมา ฐานะของรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ก็ยังคงตกต่ำเรื่อยมาสืบเนื่องจากปัญหาในเรื่องการทุจริตในวงราชการและความยุ่งยากทางเสวนาธุรกิจ รวมทั้งกรณีสวรรคตด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้ฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาลได้เปรียบ²⁵

การที่จอมพล ป.พิบูลสงครามถูกโค่นล้มอำนาจใน พ.ศ. 2487 นั้นก็ได้มีการขูดรากถอนโคนบรรดาคบพ้องของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่มีอำนาจอยู่ในกองทัพกพลผสมรวมทั้งได้ยกเลิกพยายามป้องกันไม่ให้เกิดทหารการเมืองกลุ่มใหม่ขึ้นมาอีก อย่างไรก็ตามการกระทำเช่นนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่นายทหารจำนวนหนึ่ง ใน พ.ศ. 2490 ได้มีการรวมตัวของกลุ่มผู้บังคับบัญชาหน่วยรบขึ้นทำการรัฐประหารโดยมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เหนือซึ่งยังคงมีบารมีอยู่ในกองทัพเป็นเครื่องมือโดยทางอ้อมโดยให้เป็นหัวหน้า ดังนั้นในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารซึ่งนำโดยพันเอกหลวงกาจสงคราม และพลโทผิน ชุณหะวัณ พร้อมด้วยบุคคลสำคัญสองคนที่วางแผน คือ พันเอกเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นบุตรเขยพลโทผิน ชุณหะวัณ และพันเอกสฤษดิ์ ธาระราชต์ ได้เข้าทำการยึดอำนาจได้สำเร็จและยกเลิกรัฐธรรมนูญ นายปรีดี พนมยงค์ จึงต้องหนีออกนอกประเทศ ส่วนหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์และกลุ่มของนายปรีดีต้องหลบซ่อนตัวเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับกุม

มีข้อสังเกตสำคัญว่าบริบทการเมืองไทยขณะนั้นแนวความคิดผู้นำกลุ่มรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 มีความแตกต่างไปจากผู้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คือกลุ่มผู้นำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ส่วนมากเป็นนายทหารกองทัพกพลและเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ดังนั้นความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองของผู้นำกลุ่มดังกล่าวจึงเกิดขึ้นจากการสังเกตกระทำประสบการณ์และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างตะวันตกเช่นที่กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี

²⁵ ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2475 - 2490, หน้า 578.

พ.ศ.2475 เกยเป็น ประเด็นดังกล่าวนี้มีข้อสังเกตว่าเป็นจุดเริ่มต้นในกระแสการที่อุดมการณ์ทางการเมืองแบบ “พ่อขุน” ของผู้นำทางการเมือง คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเวลาต่อมา²⁶

ผู้นำของคณะรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 เกรงความยุ่งยากทั้งจากภายในประเทศและจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงได้ขอให้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลรักษาการเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ.2491 หลังจากการเลือกตั้งนายควง จึงได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งแต่ก็ด้วยเสียงข้างมากที่ไม่ค่อยมีความมั่นคงนักสถานการณ์ทางด้านรัฐสภาได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ในขณะที่เกิดการรัฐประหารได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2495 แล้วมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 แทน รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ช่วยฯ ขงเข้ขึ้นมาคราว รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาใหม่โดยมีการประกาศใช้ใน พ.ศ.2489 ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบมีสองสภาสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²⁷

การที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์มาจากการเลือกตั้งทำให้ได้รับเกียรติรับทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ นายควงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศหลายอย่างแต่หลังจากนั้นไม่ทันถึงสองเดือนในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2491 คณะรัฐประหารได้ส่งสมาชิกในคณะจำนวนสี่นาย มีพันโทก้าน จันทน์ภูมิเวท พลตรีสวัสดิ์ สวัสดิ์ดิษฐ์ สวัสดิ์เกียรติ พันเอกขุนศิลาศรัย และพันโทละม้าย อุทยานนท์ มาใช้อาวุธปืนจี้ นายควงให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยแจ้งว่าคณะรัฐประหารได้ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่าคณะรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ไม่สามารถแก้ไขภาวะการณ์ของบ้านเมืองให้ดีขึ้นได้²⁸ แล้วให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีแทน”

²⁶ ทักษิณ เจริญศิริ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526). ใน ลิจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการ การเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 160-161.

²⁷ ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2475 - 2490, หน้า 578.

²⁸ ธีรเวคิน ธีรเวคิน, วิวัฒนาการ การเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิถีสถิติ, 2522), หน้า 174. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคประชาธิปัตย์ : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 13.

²⁹ ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2475 - 2490, หน้า 578.

โดยสรุปแล้วในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 10 ชุด มีการยึดตำแหน่งและแทนที่ 7 ครั้ง มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น 11 พรรค ซึ่งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้เ้าการเมือง 3 คน คือ นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม และมีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองเป็นไปโดยใช้กำลังมิได้ดำเนินไปอย่างสงบตามกฎหมาย¹⁰

4. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498¹¹

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ.2498-2501 คือในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2498 รัฐสภาได้อนุมัติให้ประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้รับการเสนอเข้าสภาเพราะการที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในประเทศไทยเหมือนกันกับอารยประเทศพรรคการเมืองไทยจึงปรากฏขึ้นอีกเป็นจำนวนมากถึง 30 พรรคด้วยกัน¹² คือ

1. พรรคเสริม nang คีตา
2. พรรคประชาธิปไตย
3. พรรคเสรีประชาธิปไตย
4. พรรคกรรมกร
5. พรรคเศรษฐกิจ
6. พรรคชาวนา
7. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย
8. พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล
9. พรรคธรรมาธิปไตย
10. พรรคชาตินิยม
11. พรรคสหประชาคร
12. พรรคสังคมนิยม
13. พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค
14. พรรคชาติประชาธิปไตย

¹⁰ ถวยชัย ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 682.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 682 - 683.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 682.

15. พรรคหนุ่มไทย
16. พรรคสหพันธ์เกษตรกร
17. พรรคราษฎร
18. พรรคคนดี
19. พรรคอิสระ
20. พรรคประชาชน
21. พรรคศรีอารีย์เมตไตรย
22. พรรคไทยมุสลิมหรือไทยอิสลาม
23. พรรคสยามประเทศ
24. พรรคสหภูมิ
25. พรรคขบวนการสหพันธรัฐสากลนิยม
26. พรรคอีสาน
27. พรรคชาติสังคมนิยม
28. พรรคปิตุภูมิ
29. พรรคประชากรราษฎร์
30. พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ต้องเสียดำเนินไปอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ทั้งได้มีคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501¹³

ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์หลายอย่าง อาทิ การตั้งรัฐบาลเล็กก็มีกรแข่งตำแหน่งรัฐมนตรีกัน ต่อมาก็แข่งตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรีเกิดการขัดแย้งกันบ่อยครั้งตั้งแต่รัฐบาลพลโท ถนอม กิตติขจร ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลของพรรคชาติสังคมนิยมได้เข้าแถลงนโยบายแก่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2501 และก็ได้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาในวันดังกล่าว¹⁴ รัฐบาลของ

¹³ เรืองเดียวกัน, หน้า 683.

¹⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2490-2500 แดงสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538), หน้า 670-673.

พรรคชาติสังคมนิยมแห่งประเทศไทยไปได้อย่างไม่ราบรื่น ดังเป็นที่ทราบกันดีว่าพรรคชาติสังคมนั้นตั้งขึ้น ได้ด้วงบารวมี่ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๑ นั้นก็มีได้ ร วมกันเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวสมาชิกเก่าของพรรคเสรีมนังคศิลาและสมาชิกเก่าของพรรคสหภูมิ ที่ยุบ พรรคเข้าม วมรวมกัน ในพรรคชาติสังคมนี่ก็ยังเป็นคู่แข่งที่แก่งแย่งและร วมตัวกันเป็นกลุ่มย่อยใน พรรคใหญ่อยู่ตลอดเวลาความยุ่งยากนั้นมีความต่อเนื่องจนกระทั่งมาถึงการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เมื่อ วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2501 นั้นไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่พอใจลงได้ บทบาทกษัตริย์พระราชบัญญัติ งบประมาณแก้ไขได้ก่อปัญหาให้กับรัฐบาลมิใช่น้อยเนื่องจากปิดหีบไม่ลงที่ ความยุ่งยากไปทุกสายงาน รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงภายในและจ่ายเงินบำรุงจังหวัดทั้ง 70 จังหวัด การปรับปรุงภายในต่างๆ ซึ่งรัฐบาล ต้องออกพระราชกำหนดหลายฉบับมาบังคับใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ.2501 มีผลทำให้รัฐบาลถูกโจมตี อย่างรุนแรง เพราะสินค้าขึ้นราคากระทบกระเทือนต่อค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไปปัญหาต่างๆ ที่รัฐบาลต้องเผชิญในขณะที่ทำการปกครองตามวิถีทางกึ่งประชาธิปไตยนี้ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หมดความอดทนและตัดสินใจยึดอำนาจรัฐอีกครั้งในตอนดึกทึบวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกำลังอยู่ในระยะเวลาพักผ่อนที่ประเทศอังกฤษได้เดินทางกลับ ประเทศไทยพร้อมกับพล.อ.เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร และหลวงวิจิตรวาทการ และได้เรียกประชุม คณะทหารเพื่อปรึกษาหารือ ในวันรุ่งขึ้นคือวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501

พลโทถนอม กิตติขจร ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วนหลังจากนั้นก็รู้ดีเข้า เฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนในตอนเที่ยง ขณะที่ประเทศไทยยังว่างรัฐบาล และยังไม่มีความเรียบร้อยที่หน้าทีบริหารราชการ แผ่นดินนั้น ในเวลาประมาณ 20.45 น. ของวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คณะปฏิวัติอันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นหัวหน้าก็ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศในนามปวงชนชาวไทย การยึดอำนาจรัฐในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 เป็นผลให้มีมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง ร วมเกล้าไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ยุบสภาผู้แทนราษฎร ยุบพรรค การบวมคณะใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร³⁵ และประกาศคณะปฏิวัติซึ่งมีสมเด็จพระมหากษัตริย์ ได้มีการประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502” ก็ตาม” แต่การปกครองประเทศ

³⁵ เรืองเดียวกัน, หน้า 670-675.

³⁶ วิวัฒน์ เขียมไพรวัน, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2500-2516 เอกสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 13, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538), หน้า 692.

ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มิใช่เป็นเพียงการล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการทางการเมืองแบบรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังเป็นการเริ่มต้นระบอบการปกครองกันยาวนานภายใต้กฎเกณฑ์การศึกและประกาศคณะปฏิวัติอีกด้วย³⁷ การรัฐประหารครั้งนี้ จึงเป็นการล้มเลิกสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่พยายามก่อตัวมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และเป็นการให้กำเนิดการปกครองระบอบเผด็จการโดยบุคคลเพียงคนเดียว (อำนาจนิยม) โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ดำรงตำแหน่งทั้งในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งสามารถใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้อย่างเต็มที่³⁸ ซึ่งปรากฏว่าภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการทหารอื่นอีกได้แก่ พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลโทประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และแม่ทัพภาคที่ 1 และพลตรีภิญโญ สีวะรา เป็นผู้บัญชาการกองพลที่ 1³⁹

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. 2502 มีเพียง 20 มาตรา โดยนับเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว เนื่องจากได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ที่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้นานที่สุดถึง 10 ปี (28 มกราคม พ.ศ. 2502 ถึง 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รวม 9 ปี 4 เดือน 23 วัน)⁴⁰

มีข้อสังเกตว่าาริบทการเมืองไทยที่ดำเนินมาในช่วงเวลาประมาณ 25 ปี นับจาก พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนกระทั่งการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นได้กลายเป็นการนำเอา “การปกครองระบอบพ่อขุน” (despotic paternalistic) มาใช้⁴¹ จัดเป็นรูปแบบของเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarianism) เป็นเวลานานถึง 15 ปี อันส่งผลต่อเนื้อองให้ทหารมีบทบาทอย่างสูงต่อการเมืองการปกครองไทยในระยะเวลาดังกล่าว⁴²

³⁷ สุเทพ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, “กฎอัยการศึก”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 17-21.

³⁸ วิวัฒน์ เต็มไพรวัน, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2500-2516, หน้า 693.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 692.

⁴⁰ ถิชาติ ชีรเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 69.

⁴¹ ถิชาติ ชีรเวทิน, วิวัฒนาการ การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 161.

ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มิใช่เป็นเพียงการล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการทางการเมืองแบบรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังเป็นการเริ่มต้นระบอบการปกครองกันยาวนานภายใต้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดและประกาศคณะปฏิวัติอีกด้วย³⁷ การรัฐประหารครั้งนี้ จึงเป็นการล้มเลิกสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่พยายามก่อตัวมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และเป็นการให้กำเนิดการปกครองระบอบเผด็จการโดยบุคคลเพียงคนเดียว (อำนาจนิยม) โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ดำรงตำแหน่งทั้งในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งสามารถใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้อย่างเต็มที่³⁸ ซึ่งปรากฏว่าภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการทหารอื่นอีกได้แก่ พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลโทประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และแม่ทัพภาคที่ 1 และพลตรีภิญโญ สีวะรา เป็นผู้บัญชาการกองพลที่ 1³⁹

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พ.ศ. 2502 มีเพียง 20 มาตรา โดยนับเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว เนื่องจากได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ที่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้นานที่สุดถึง 10 ปี (28 มกราคม พ.ศ. 2502 ถึง 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รวม 9 ปี 4 เดือน 23 วัน)⁴⁰

มีข้อสังเกตว่าาริบทการเมืองไทยที่ดำเนินมาในช่วงเวลาประมาณ 25 ปี นับจาก พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนกระทั่งการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นได้กลายเป็นการนำเอา “การปกครองระบอบพ่อขุน” (despotic paternalistic) มาใช้⁴¹ จัดเป็นรูปแบบของเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarianism) เป็นเวลานานถึง 15 ปี อันส่งผลต่อเนื้อองให้ทหารมีบทบาทอย่างสูงต่อการเมืองการปกครองไทยในระยะเวลาดังกล่าว⁴²

³⁷ สุเทพ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, “กฎอัยการศึก”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 17-21.

³⁸ วิวัฒน์ เต็มไพรวัน, การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2500-2516, หน้า 693.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 692.

⁴⁰ ถิชาติ ชีรเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 69.

⁴¹ ถิชาติ ชีรเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, หน้า 161.

5. พรกรการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรกรการเมือง พ.ศ. 2511⁴¹

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติพรกรการเมืองฉบับที่ 2 (ระหว่างปี พ.ศ. 2511-2514)⁴¹ ประเทศไทยไม่มีพรกรการเมือง นับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 มาจนกระทั่งถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 หลังจกวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 นี้คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2511 ซึ่งมีผลให้พรกรการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้นในช่วงนี้ 17 พรกร⁴² คือ

1. พรกรสหประชาไทย
2. พรกรประชาธิปไตย
3. พรกรแนวประชาธิปไตย
4. พรกรประชาชน
5. พรกรเสรีประชาธิปไตย
6. พรกรแนวร่วมเศรษฐกิจ
7. พรกรสัมมาชีพช่วยชาวนา
8. พรกรแรงงาน
9. พรกรประชาพัฒนา
10. พรกรชาวนาชาวไร่
11. พรกรอิสระธรรม
12. พรกรสยามใหม่
13. พรกรชาติประชาธิปไตย
14. พรกรอิสระ
15. พรกรชาตินิยม
16. พรกรท้องถิ่นก้าวหน้า
17. พรกรสังคมประชาธิปไตย

⁴¹ ถวยชัย ชะบา, พรกรการเมือง, หน้า 683-684.

⁴² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรกรการเมืองและปัญหาพรกรการเมืองไทย, หน้า 69.

⁴³ ถวยชัย ชะบา, พรกรการเมือง, หน้า 683.

มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ผลปรากฏว่าพรรคสหประชาไทย ได้รับเลือกเข้าไปมากที่สุดคือ 76 ที่นั่ง เป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจรได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลจอมพลถนอมบริหารประเทศกระทั่งถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ก็ทำการรัฐประหารตนเอง โดยอ้างความระส่ำระสายในสภาและสถานการณ์ภายนอกและรัฐบาลนี้ได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่ก็ไม่อาจดำเนินการรุดหน้าให้เป็นที่พอใจของนิสิต นักศึกษา ประชาชน ซึ่งได้ร่วมกันเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็ว และพร้อมที่จะมีการเลือกตั้งรัฐบาลจึงได้จับกุมผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญด้วยข้อหากบฏและจะใช้มาตรา 17 ลงโทษผู้ที่พยายามเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ด้วยสาเหตุเหล่านี้จึงเกิดการเดินขบวนครั้งใหญ่ขึ้น โดยเริ่มต้นที่ลานโพธิ์แก้วคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และลูกกลามใหญ่โตมีผู้ร่วมเดินขบวนนับเป็นแสนๆ คน ซึ่งการเดินขบวนครั้งนี้ได้ทำให้เกิดการปะทะกันขึ้นระหว่างนิสิต นักศึกษาและประชาชนกับทหารถึงขั้นนองเลือด ในวันที่ 14-15 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเรียกว่า “วันมหาวิปโยค” ในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร จึงได้เดินทางออกนอกประเทศ¹⁵

การที่ประเทศไทยอยู่มาโดยปราศจากพรรคการเมืองประมาณ 10 ปี จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 ในเดือนมิถุนายน พรรคการเมืองทั้งหลายจึงปรากฏตัวให้เห็นในวงการเมืองไทยอีกครั้ง คราวนี้ฝ่ายรัฐบาลโดยจอมพลถนอม กิตติขจรและพรรคพวกได้ตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นมาโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรค ปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยก็กลับมาฟื้นคืนชีพในชื่อเก่าและมี.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรีผู้เคยเป็นรองหัวหน้าพรรคกลับมาเป็นหัวหน้าพรรคซึ่งนำพวกเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลอีก อย่างไรก็ตามที่พรรคการเมืองที่อาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 17 พรรค ได้ดำเนินการอยู่ได้โดยผ่านการเลือกตั้งในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 นั้นก็ถูกบังคับให้เลิกอีก เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะทำการรัฐประหารตนเอง ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 เป็นผลให้พรรคการเมืองถูกยกเลิกทันที¹⁶

¹⁵ เรืองเดียวกัน, หน้า 683-684.

¹⁶ นรวินิตี เสริมบุญบุตร, พรรคการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย เอกสารการประชุมวิชาการปัญหาพัฒนาการเมืองการเมืองไทย หน่วยที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมสาร พ.ศ. 2540), หน้า 385.

เหตุการณ์ที่เรียกว่า 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นั้นเป็นเหตุการณ์ที่มีผลให้รัฐบาลทหารล้มลง บรรยายกาประชาธิปไตยครอบคลุมการเมืองไทย พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่ได้รับการประกาศใช้ในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2517

6. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517¹⁷

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 3 (ระหว่างปี พ.ศ.2517-2519) หลังจากที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร สลายไปแล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลและรัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขึ้นในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2517 ซึ่งได้ก่อให้เกิดพรรคการเมืองอยู่ 43 พรรค¹⁸ ดังนี้

1. พรรคกิจสังคม
2. พรรคกรรมกร
3. พรรคกสิกรรมกร
4. พรรคเกษตรกร
5. พรรคเกษตรสังคม
6. พรรคขบวนการมวลชน
7. พรรคชาติไทย
8. พรรคไท
9. พรรคไทยสันติภาพ
10. พรรคไทยรวมไทย
11. พรรคธรรมสังคม
12. พรรคแนวสันติ
13. พรรคแนวร่วมสังคมนิยม
14. พรรคประชาธิปไตย

¹⁷ อภิชัย ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 684.

¹⁸ วิชา หงษ์ไกรเลิศ, “วิจารณ์ระบบพรรคการเมืองไทย”, วารสารสังคมศาสตร์ 12 (มกราคม 2518) : 15-17.

15. พรรคประชาธิปัตย์
16. พรรคประชาชน
17. พรรคประชาชนธรรม
18. พรรคประชาชนก้าวหน้า
19. พรรคแผ่นดินไทย
20. พรรคพลังใหม่
21. พรรคพลังประชาชน
22. พรรคพัฒนาจังหวัด
23. พรรคพลังราษฎร
24. พรรคฟื้นฟูชาติไทย
25. พรรคมหาชน
26. พรรคแรงงาน
27. พรรครัฐบุรุษ
28. พรรคราษฎร
29. พรรคแหลมทอง
30. พรรคศรีอารยะ
31. พรรคเศรษฐกิจ
32. พรรคสังคมก้าวหน้า
33. พรรคสังเคราะห์อาชีพและการกุศล
34. พรรคสังคมพัฒนา
35. พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย
36. พรรคสังคมนิยมเสรีประชาธิปัตย์
37. พรรคสยาม
38. พรรคสังคมประชาธิปไตย
39. พรรคสังคมชาตินิยม
40. พรรคเสรีชน
41. พรรคสันติชน
42. พรรคอธิปัตย์
43. พรรคสยามใหม่

พรรคการเมืองทั้งหมดนี้ได้ทำการรณรงค์หาเสียงเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 ผลปรากฏว่าไม่มีพรรคใดที่ได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดคือ 135 คนจาก 269 คน ทำให้ไม่มีพรรคเดียวที่สามารถเป็นรัฐบาลได้จึงเป็นรัฐบาลที่ผสมระหว่างหลายๆ พรรคด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลผสมที่มีขณะนั้นก็คือ รัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งมีปัญหาแตกแยกกันเองภายในพรรคแกนนำ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น และมีเหตุการณ์ต่างๆ ที่ขุนนางสับสนเกิดขึ้นในวงการเมืองไทยจึงเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นโดยการนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2519 พรรคการเมืองจึงต้องสิ้นสุดลงอีกครั้ง และคณะกรรมการได้ให้พลเรือนปกครองประเทศโดยให้อยู่ภายใต้การนำของนายเกษม วัฒนทร์ กรีขวิเชียร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรียุทธศาสตร์สืบต่อมา จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2520 โดยการนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ อีกครั้งหนึ่ง และหลังจากนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีก็ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนนายเกษม วัฒนทร์ กรีขวิเชียร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521⁴⁹

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่ได้รับการประกาศใช้ในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2517 ผลจากการนี้ทำให้มีพรรคการเมืองมาจดทะเบียนกันเป็นจำนวนมากถึง 43 พรรค ครั้งนี้ไม่มีใครทราบว่าพรรคใดจะเป็นรัฐบาลเพราะต้องรอผลการเลือกตั้งเสียก่อน ทั้งนี้การเมืองทั้งหลายก็ตื่นตัวออกมาเล่นการเมืองกันมาก พรรคการเมืองที่สำคัญในช่วงนี้ ได้แก่ พรรคกิจสังคมที่มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์ที่มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้า พรรคชาติไทยที่มีพลตรีประมาณ อติเรกสาร เป็นหัวหน้า พรรคพลังใหม่ที่มีนายแพทย์กระเมต ชนะวงศ์ เป็นหัวหน้า

ช่วงนี้ถือว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญทางการเมือง ถึงกับได้บทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลถึง 3 ครั้ง⁵⁰ คือ

ครั้งแรก พรรคประชาธิปัตย์โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ตั้งรัฐบาลแต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา

ครั้งที่สอง พรรคกิจสังคมโดยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จัดตั้งรัฐบาลผสมบริหารประเทศอยู่ประมาณ 11 เดือน ก็ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้ง หลังการเลือก

⁴⁹ เขมชาติ ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 685.

⁵⁰ นรวินิตี เศรษฐบุตร, พรรคการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย, หน้า 386.

ตั้งใหม่ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้เสียงเป็นจำนวนมากที่สุดแต่ก็ยังไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมด จึงต้องตั้งรัฐบาลผสมเป็นครั้งที่สาม

ครั้งที่สาม พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนกลาง มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเรือนที่พรรคการเมืองมีบทบาทในการตั้งก็อยู่ได้แค่วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ก็เกิดการปฏิรูปการปกครอง อันมีผลให้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและตัวพรรคการเมืองถูกล้มเลิกไปด้วย จนกระทั่งมา มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองอีกในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2524

7. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524^{๕1}

พรรคการเมืองที่เกิดจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้แก่

1. พรรคประชาเสรี
2. พรรคปวงชนชาวไทย
3. พรรคประชาธิปัตย์
4. พรรคประชากรไทย
5. พรรคชาติประชาธิปไตย
6. พรรคพลังใหม่
7. พรรคกิจสังคม
8. พรรคประชาราชฎร
9. พรรคแรงงานประชาธิปไตย
10. พรรคเสรีนิยม
11. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย
12. พรรคสหชาติ
13. พรรคชาติไทย
14. พรรคสยามประชาธิปไตย
15. พรรคก้าวหน้า
16. พรรคประชาไทย

^{๕1} นวชาชัย ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 686.

17. พรรคประชาธิปัตย์

18. พรรครักไทย

การเลือกตั้งในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 ได้มีผู้สมัครหาพรรคต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด 1,862 คน แข่งขันกันสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 324 ที่นั่ง ซึ่งหลังจากที่นับคะแนนเสียงทั้งหมดแล้วได้รับผลการเลือกตั้ง คือ ไม่มีพรรคใดได้ที่นั่งข้างมากในสภาจึงไม่มีเสียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พรรคกิจสังคมได้ที่นั่งทั้งหมดรวม 93 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ที่นั่งทั้งหมด 72 ที่นั่ง ส่วนพรรคที่เก่าแก่ที่สุดคือพรรคประชาธิปัตย์ได้ 56 ที่นั่ง พรรคประชากรไทยได้ 35 ที่นั่ง เมื่อไม่มีพรรคใดได้ที่นั่งส่วนใหญ่ในสภาแห่งนี้ก็ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวได้⁵²

2. พระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทย⁵³

สถานการณ์ตามกฎหมายของพรรคการเมืองไทยมีความสำคัญในอันที่จะบ่งบอกถึงแนวทางการเกิดและทิศทางของผู้มีอำนาจในกระบวนการทางการเมือง รวมทั้งยังเป็นการสะท้อนถึงพัฒนาการทางการเมืองในเชิงประจักษ์ ผู้ศึกษาวิจัยจึงมุ่งประเด็นพรรคการเมืองไทยในบริบทกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อความเข้าใจความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย ด้วยเหตุที่ว่าพรรคการเมืองไทยมิได้เกิดขึ้นจากสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีอยู่แต่เดิมหรือสิทธิตามธรรมชาติ (natural right) หากแต่พรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นได้ด้วยสิทธิตามกฎหมาย (legal right) ด้วยการรับรองสิทธิตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองซึ่งตราขึ้นโดยนัยของรัฐธรรมนูญที่ปัจจุบันใช้ชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541”

1. กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก พ.ศ. 2498⁵⁴

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2498 ได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการทางการเมืองต้องจดทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 3 และ มาตรา 1.3) โดยจะต้อง

⁵² นายชัย ชะบา, พรรคการเมือง, หน้า 686.

⁵³ เขาวนระ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 37-39.

⁵⁴ บุญศรี มีวงศ์ โฆษ, “การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย” : หน้า 172.

มีสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 500 คนขึ้นไป หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในคำขอจดทะเบียนนั้นกฎหมายกำหนดให้ระบุรายละเอียดต่างๆ 5 ประการ รวมทั้งให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองแนบไปด้วย (มาตรา 4) มีข้อสังเกตว่า กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดในเนื้อหาของสิ่งที่กฎหมายเรียกขานนั้นๆ ทำให้ไม่มีเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นปัญหาอันจะต้องมีการวิเคราะห์กันต่อไป ได้มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณากรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองให้แก่ผู้ขอสมัครแล้ว ผู้จดทะเบียนสามารถยื่นคำร้องขอ เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้ (มาตรา 9)

พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วมีสิทธิตามกฎหมาย (มาตรา 11) ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคทั้งยังมีสิทธิรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกหรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งมีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง สำหรับสถานะของพรรคการเมืองนั้นกฎหมายมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลแต่ก็สมารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเอง โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทน (มาตรา 12) ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยสมาคมจะไม่นำมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง (มาตรา 17) ส่วนการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้นเป็นอำนาจของศาล (มาตรา 13)

ผลที่ตามมาจากการมีประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับปี พ.ศ.2498⁵⁵ ออกแล้วเราได้ว่าบรรดานักการเมืองอิสระที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะเวลาดังกล่าวได้ไปรวมตัวรวมสมาชิกจากภายนอกเข้ามารวมกันแล้วไปขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองของตนเองขึ้นมาจึงมีพรรคการเมืองจำนวนมากถึง 23 พรรค อันถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค (multi-parties system) ขณะที่กลุ่มการเมืองอื่น ซึ่งไม่เข้าจดทะเบียนหรือไม่สามารถจดทะเบียนได้ก็ต้องยุติบทบาทของกลุ่มแต่คงดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ในฐานะตัวบุคคลเท่านั้น อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงของบริบทการเมืองขณะนั้น ออกแล้วได้ว่าแทบจะไม่มี ความแตกต่งกันมากนักระหว่างพรรคกับตัวบุคคล ด้วยเหตุว่าพรรคการเมืองทั้งหลายล้วนเกิดจากตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เดิมซึ่งมีความสามารถพิเศษตรงที่มีคุณสมบัติจัดตั้งและนำพรรคการเมืองเข้าไปจดทะเบียนได้ โดยที่พรรคการเมืองเหล่านั้นยังผูกพันโยงโดยตัวบุคคลอยู่เช่นเดิม

⁵⁵ ชาวนะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทาง สดแทน, หน้า 39.

2. กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สอง พ.ศ. 2511⁵⁶

หลังจากที่ใช้เวลาในการร่างประมาณ 10 ปี ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 และรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง ไว้ในมาตรา 37 โดยกำหนดให้การจัดตั้งและดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง ฉะนั้นในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2511 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 ยังคงยึดมั่นเป็นหลักการที่ให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนแต่วิธีการในการจดทะเบียนในกฎหมายพรรคการเมืองนี้ไ้เรียกว่าใช้วิธีการทำนองเดียวกันกับการจดทะเบียนบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1097-1116) โดยแบ่งขั้นตอนการจดทะเบียนออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนเตรียมการ โดยบุคคลสัญชาติไทยที่บรรลุนิติภาวะแล้ว จำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป หากประสงค์จะดำเนินกิจการพรรคการเมืองจะต้องแจ้งนายทะเบียนเพิกให้ นายทะเบียนตรวจสอบหนังสือชื่อชื่อนบุคคลอื่นให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคและเมื่อเห็นว่าหนังสือชื่อนั้นถูกต้องแล้ว ก็ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง (มาตรา 8) เมื่อสามารถรวบรวมสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 500 คนแล้วจึงดำเนินการในขั้นตอนที่สองภายใน 1 ปี หลังจากนั้นคือขั้นตอนการจดทะเบียนซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องมีเอกสารตามที่ระบุในมาตรา 10 และ 11 ประกอบไปด้วย เป็นต้นว่ามีบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองจำนวน 500 คน ซึ่งระบุรายละเอียดในส่วนของชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อ นอกจากนี้ยังต้องแนบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายระบุประเด็นที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ 9 เรื่องด้วยกันโดยมิได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานไว้ในแต่ละประเด็นเช่นเดิม

หากนายทะเบียนไม่รับรองหรือไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองคณะผู้ริเริ่มก็สามารถยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ (มาตรา 9 และมาตรา 13) เช่นเดียวกับกฎหมายพรรคการเมืองพุทธศักราช 2498 และเมื่อจดทะเบียนแล้วพรรคการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 14) ยกเว้นแต่ นายทะเบียนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมพรรคการเมืองได้ (มาตรา 20) ถึงขนาดที่หากมีกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถสั่งให้คณะกรรมการกำหนด นายทะเบียนของพรรคการเมืองออกจากราชการตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลได้ บทบัญญัติที่มีเพิ่มเติมคือ มาตรา 29 (4) ซึ่งบัญญัติ

⁵⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย” : 172-174.

ให้เลิกพรรคการเมืองเมื่อไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นๆ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน มีข้อสังเกตว่าการวางเกณฑ์เช่นนี้ทำให้สถานะของคณะเป็นพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของการเลือกตั้งอันเป็นการเรียกร่องจากพรรคการเมืองมาถกกันไป แต่ที่จริงแล้วการลงสมัครรับเลือกตั้งน่าจะเป็นการปฏิบัติภารกิจที่เพียงพอแล้ว สำหรับคณะเป็นพรรคการเมืองมีการกำหนดบทลงโทษผู้ทำกรอย่างพรรคการเมืองใดก็ไม่ชัดเจนเป็นโทษจำคุกแก่ปรา

ในกรณีของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่สองคือฉบับปี พ.ศ. 2511^๖ ซึ่งได้เพิ่มข้อบังคับที่เข้มงวดขึ้นเกี่ยวกับจำนวนสมาชิก องค์การบริหารจัดการและผลการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองจะต้องขุดเลิกถ้าจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่า 500 คน หรือสมาชิกของพรรคการเมืองไม่ได้รับการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกัน 2 ครั้ง รวมทั้งให้มีคณะกรรมการอำนวยการทำหน้าที่บริหารกิจการของพรรคด้วย อย่างไรก็ตามหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 กลับปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ อันกลับกลายเป็นว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กร่วมมือกับกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อิสระหรือไม่สังกัดพรรคได้รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่เพื่อร่วมจัดตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะแต่ก็ไม่สามารถบริหารประเทศได้ในท้ายที่สุด ข้อสังเกตสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นฉบับที่ 2 ก็คือจุดเน้นในการพยายามแก้ไขจุดอ่อนของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก คือ ฉบับปี พ.ศ. 2498 โดยการขยายโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยไม่ต้องมีสมาชิกพรรคจำนวนถึง 500 คน อันเป็นความพยายามที่จะจำกัดจำนวนพรรคการเมืองไว้ให้น้อยลง ในขณะที่เวลาเดียวกันก็เปิดช่องแก่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รวมตัวกันเป็นพรรคเฉพาะกิจเพื่อจัดตั้งรัฐบาลโดยเฉพาะได้ด้วย แม้ว่า จะไม่สามารถบริหารประเทศได้ก็ตาม

3. กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สาม พ.ศ. 2517^๗

ผลพวงของการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองคือกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 117 [3]) และกำหนดคุณสมบัติของ

^๖ เชาวนะ ไตรมาศ, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน, หน้า 39-40.

^๗ บุญศรี มีวงศ์ โฆษ, “การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย” : 174-175.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องมีพรรคสังกัด (มาตรา 127 [7] และ [8]) ซึ่งเป็นกรสรุปบทเรียนจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมัครเข้ามาโดยไม่สังกัดพรรค” และเพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2517

หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 มีความคล้ายคลึงกฎหมายเดิมอยู่มาก หลักการและส่วนที่แตกต่างออกไปคือมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองกำหนดเขตทะเบียนซึ่งจะต้องมีไม่น้อยกว่า 1,000 คน (มาตรา 7) และหากรับเรขาคณิตเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรรคการเมืองกฎหมายก็กำหนดวิธีการให้ศาลฎีกาชี้ขาด (มาตรา 13) การควบคุมของนายทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีอยู่แต่ นายทะเบียนจะใช้อำนาจเองไม่ได้ต้องใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลฎีกาให้ศาลเป็นผู้สั่ง (มาตรา 24 วรรค 2) นอกจากนี้การไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกพรรคการเมืองในมาตราสุดท้าย (มาตรา 154) มีการเพิ่มโทษผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมืองโดยไม่จดทะเบียนเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มีข้อสังเกตว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองส่งผลให้นักการเมืองเดิมต้องหาพรรคการเมืองเพื่อเข้าสังกัดหรือจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง ทำให้จำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมีมากถึง 56 พรรค⁶⁰ จนมีปัญหาเรื่องการแข่งขันกันและนโยบายของแต่ละพรรคแทบไม่ต่างกันเป็นการสืบทอดแนวปฏิบัติดั้งเดิมของการตั้งพรรคการเมืองคือพึ่งเข็ม แสรมบารมีของผู้ก่อตั้งพรรคหรือหัวหน้าพรรค

มีข้อสังเกตต่อมาว่าในระบอบเวลาดังกล่าวพรรคประชาธิปไตยร่วมที่จะพัฒนาเสถียรภาพดั้งเดิม โดยดำเนินการขยายการดำเนินการทางการเมืองลงไปในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น เพียง 3 เดือนหลังจกการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยมีสาขาพรรคแล้วถึง 66 สาขา” และมีสมาชิกพรรคถึงประมาณ 120,000 คน⁶² อย่างไรก็ตามพัฒนาการดังกล่าวก็ถูกหยุดยั้งโดยเหตุการณ์ทางการเมืองและการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

⁶⁰ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 1. ใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปรับปรุ้ระบบพรรคการเมืองไทย” : 174.

⁶¹ สมเอบอลมาแนค พ.ศ. 2527, หน้า 85. ใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปรับปรุ้ระบบพรรคการเมืองไทย” : 174.

⁶² พิชญนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทบทวน (กรุงเทพมหานคร : 2524), หน้า 184. ใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปรับปรุ้ระบบพรรคการเมืองไทย” : 174.

ในกรณีของพระราชบัญญัติพรกระการเมืองฉบับที่สาม คีอ นบ้ปี พ.ศ. 2517⁶¹ ก็ได้สะท้อนความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของกฎหมายเดิมโดยมุ่งให้มีจำนวนพรกระการเมืองลดน้อยลงและเพิ่มความเข้มแข็งและความต่อเนื่องให้แก่องค์กรพรกระการเมืองมากขึ้น โดยการกำหนดให้พรกระการเมืองต้องเพิ่มสมาชิกขึ้นเป็น 1,000 คน พรกระการเมืองไม่ต้องยุบเลิกไปในกรณีไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง การขจัดองค์กรทางการเมืองอื่นที่ไม่ใช่พรกระการเมืองกระทำโดยการเพิ่มโทษจำคุกเป็น 10 ปี เพื่อให้ความคุ้มครองแก่พรกระการเมืองที่จดทะเบียนตามกฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรกระการเมืองด้วยทำให้จำนวนพรกระการเมืองแทนที่จะลดลงกลับยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้น ด้วยเหตุที่ว่านักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอิสระทั้งหลายไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในฐานะตัวบุคคลหรือโดยองค์กรหรือกลุ่มอื่นใดที่ไม่ใช่พรกระการเมืองได้อีกต่อไป ขณะเดียวกันหากจะลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นก็ต้องใช้สิทธิในสังกัดของพรกระการเมืองด้วย อันอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าการใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งต้องกระทำผ่านพรกระการเมือง เมื่อเป็นดังนี้หากนักการเมืองไม่ดำเนินการตั้งพรกระการเมืองเองหรือไม่ดำเนินการตั้งพรกระการเมืองขึ้นมาใหม่ก็อาจไม่ได้ใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง หากไปสังกัดพรกระการเมืองที่ตนไม่มีอำนาจในการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้เอง ในขณะที่แม้ไม่ได้รับเลือกตั้ง ก็ยังสามารถดำรงฐานะของพรกระการเมืองอยู่ได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องถูกยุบเลิกไป

4. กฎหมายพรกระการเมืองฉบับที่สี่ พ.ศ. 2524⁶²

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 แล้วโฉมหน้าของพรกระการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงให้ต้องมีความผูกพันกับทุนทรัพย์มากขึ้น เมื่องานของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าเกรงปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรกระการเมืองที่เข้มแข็ง จึงเรียกร้องให้พรกระการเมืองต้องมีฐานที่กว้างขึ้นในหมู่ของประชาชนและกำหนดเงื่อนไขให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรกระการเมืองจะต้องส่งในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังบัญญัติให้พรกระการเมืองต้อง

⁶¹ ดิเรก อุทัยผล, “ความล้มเหลวของระบบพรกระการเมืองไทย”, (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตรมหาวิททยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 53. ใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปรับปรุงระบอบพรกระการเมืองไทย” : 175.

⁶² เขวณะ ไตรมาส, พรกระการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน, หน้า 40.

⁶³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การปรับปรุงระบบพรกระการเมืองไทย” : 175-176.

จัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผยและเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยในปี พ.ศ.2535 ทั้งนี้เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 โดยมีข้อสังเกตว่าการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมิได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง หลังจากที่ได้กระทำรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 อาจเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับความยั่งยืนของระบบพรรคการเมืองไทย

การที่รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งในระยะเวลาอันสั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยกำหนดให้มีสมาชิกก่อตั้งอย่างน้อย 5,000 คน และสมาชิกเหล่านี้จะต้องมีลักษณะกระจายไปโดยทั่วทุกแห่ง (มาตรา 7) ทั้งยังบังคับว่าในการตั้งสาขาพรรคให้ต้องมีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป (มาตรา 27) ในส่วนของกรณีเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 มีลักษณะด้อยหลังเข้าคลองแก่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 เพราะเหตุว่าเพิ่มกรณีที่เข้าข่ายต้องเลิกพรรคการเมืองขึ้นมา ในกรอบที่ว่าหากพรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง 120 คน (มาตรา 46 [3]) หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 46 [4]) ก็ต้องเลิกพรรคการเมือง

การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีฐานสมาชิกกว้างขึ้นและต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวน 120 คน ซึ่งจะต้องเสียค่าสมัครคนละ 10,000 บาท และจะถูกยุบพรรคลงหากไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^๑ เท่ากับเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมืองกลายเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่มีทุนมหาศาลเท่านั้นซึ่งจะต้องมีการคิดถึงผลตอบแทนที่จะต้องได้รับให้คุ้มค่ากับทุนที่ได้ลงไป ปรากฏการณ์ของการซื้อเสียงขบเขลขัทในการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นมาเท่าในประวัติศาสตร์ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ได้มีข้ออ้างจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติว่ามีการถอนทุนคืนในรัฐบาลแบบ “Bullet Cabinet”

^๑ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นนี้ กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด. ใน บุญศรี มีงษ์อุโฆษ “การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย” : 175.

ในกรณีของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นฉบับที่สี่⁶⁶ ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติที่เน้นการสร้างรูปแบบของพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นจักรกลเพิ่มมากขึ้น โดยคาดหวังให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง (institutionalization) ที่เข้มแข็งเติบโตเป็นพรรคขนาดใหญ่และมีจำนวนลคน้อยลงด้วย การนำเครื่องมือทางเศรษฐิกมาบังคับใช้ทางอ้อม อาทิเช่น การบังคับให้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งคราวละไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมาก การขยายจำนวนสมาชิกเป็น 5,000 คนเป็นอย่างน้อย การตั้งสาขาพรรคสมาชิกจำนวน 100 คนขึ้นไป รวมทั้งการขู่อเลิกพรรคการเมืองหากสมาชิกไม่ได้รับเลือกตั้งเช่นเดิมประกอบกับรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้บรรดาพรรคการเมืองต่างให้ความสำคัญแก่ผู้แทนหรือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้จากการเลือกตั้งมากเป็นลำดับสูงสุด ผลจึงปรากฏว่ามีการซื้อตัว แยกตัว และการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการเสนอระบบโควตาเข้าใช้เพื่อจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ในการหาเสียงเลือกตั้งมีการทุ่มเงินซื้อเสียงและมีการจัดศูนย์รัฐบาลผสมรูปแบบต่างๆ ระหว่างบรรดาพรรคการเมืองเพื่อแยกฝ่ายช่วงชิงการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลรวมทั้งการร่วมเป็นรัฐบาลอันส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างพรรคการเมืองที่ถูกกำหนดโดยสูตรของการจัดรัฐบาลผสมและความคาดหวังในการเข้าร่วมรัฐบาล เมื่อมีการปรับเปลี่ยนสูตรของรัฐบาลผสม รวมทั้งส่งผลให้พรรคการเมืองที่เป็นทางเลือก (potential party) เพิ่มบทบาทความสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นตัวแปรของการอยู่รอดของรัฐบาล ในทางกลับกันพรรคการเมืองที่ไม่มีฐานะอำนาจเป็นตัวแปรก็อาจตกเป็นเบี้ยล่างของพรรคแกนนำ กรณีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เบี่ยงเบนมากที่สุด ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลที่เน้นกลยุทธ์การสลายความสามัคคีแตกแยกเพื่อการจัดสรรรัฐบาลผสมเสียใหม่มีให้เห็นว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีศักยภาพในการเข้าแทนที่ โดยมีได้คำนึงถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงในทางการเมืองอันส่งผลให้เกิดความเสถียรทางการเมืองของฝ่ายค้านที่มีต่อฝ่ายรัฐบาลมิได้อยู่บนหลักการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (check and balance) อย่างแท้จริงหากแต่เป็นกลยุทธ์แย่งชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 แล้วจุดเปราะบางเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขทำให้อนาคตของพรรคการเมืองและระบอบการเมืองของไทยยังอยู่ในสภาพที่น่าวิตกต่อไป

⁶⁶ เชาวนะ ไตรมาศ, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน, หน้า 40-41.

5. กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ห้า พ.ศ. 2541

มาตรการอันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองที่ปรากฏเป็นรูปธรรม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามกระแสการเรียกร้องทางการเมือง ซึ่งยังผลให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ที่ดำเนินการยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538⁶⁷ นั้น ได้มีการบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคล (มาตรา 68) มีการกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง (มาตรา 47) สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคนมีที่มาจากการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค (party list) จำนวนหนึ่งร้อยคนและการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคนจำนวนเก้าร้อยคน (มาตรา 98) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 99 วรรคแรก) มีการเปลี่ยนวิธีการนับคะแนนโดยให้หน้าทับบัตรเลือกตั้งไปแทนบาร์มกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว (มาตรา 104 วรรคสี่) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน (มาตรา 105 [3]) ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกจังหวัดในวันเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน (มาตรา 105 วรรคสอง) และมิฉะนั้นกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 144) ทั้งกำหนดให้รัฐสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 113)

บทบัญญัติสำคัญที่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง มีหลายประการเช่น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมัครไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน (มาตรา 107 [4]) การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน (มาตรา 204) พรรคการเมืองอาจลงมติขับสมาชิกพรรคด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 118 [8]) แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติดังกล่าว (มาตรา 47 วรรคสาม) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะ ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา

⁶⁷ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คณิน บุญสุวรรณ, คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์วิสาหการ, 2541)

ผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในทางกลับกันของการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 118 [8]) และการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง (มาตรา 169 วรรคสอง)

มาตรา 47 วรรคแรกได้บัญญัติถึงหลักการสำคัญของพรรคการเมืองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁶⁸ ได้กำหนดถึงความสำคัญของพรรคการเมืองโดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อเนื่องตลอดเวลาการพ้นจากสมาชิกภาพเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ทั้งในกรณีการลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกก็ดี หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากความเป็นสมาชิกก็ดี มีการบัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พรรคการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าพรรคการเมืองจัดตั้งง่าย แต่ต้องมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย และต้องมีสมาชิกพรรค ส่วนสมาชิกพรรคการเมืองได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรค โดยยังคงวิสัยของพรรคไว้ รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การควบคุมและเปิดเผยการบริจาคและบัญชีรายได้และรายจ่ายของพรรค อันพิจารณามาตรการเหล่านี้ได้ไว้เพื่อการทำให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสซื่อสัตย์และลดการพึ่งพิงนายทุนให้น้อยลง”

⁶⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541)

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-39.

กฎหมายพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้เรียกชื่อว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถดำเนินการได้เว้นแต่ หากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถ มั่นจัดตั้งพรรคการเมืองได้(มาตรา 8) และต้องมีสมาชิกห้าพันคนขึ้นไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบ วันนับแต่วันทันเขตทะเบียนราษฎรแห่งการจัดตั้งพรรคการเมืองและกระจายตามภาคและจังหวัดที่ในเขตทะเบียนประเภทกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา เป็นครั้งแรกที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองอย่างชัดเจนว่า ประกอบด้วย ประธานสาขา รองประธานสาขา เลขานุการสาขา รองเลขานุการสาขา เภรัญญิกสาขา โฆษกสาขา และกรรมการอื่นของสาขาพรรคการเมือง (มาตรา 31) ซึ่งมีลักษณะเดียวกับคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา 12) ทั้งนี้กฎหมายพรรคการเมืองวางกรอบให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา 42) สำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก็ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยเช่นกัน (มาตรา 13) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ถือว่าพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล (มาตรา 19) และยังคงห้ามการใช้ชื่อพรรคเก่าที่ ทำให้เข้าใจว่าเป็นพรรคการเมืองโดยมิได้เป็นพรรคการเมือง (มาตรา 24)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตสำคัญจากระบบเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน (single-member constituency) ซึ่งมีวิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากเขตเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย (first-past-the-post system) โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง (one man one vote) ผสมกับแบบรวมเขตในระบอบบัญชีรายชื่อพรรค (party list) ซึ่งมีวิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วน (proportional representation) และถ้าประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียว (nation-list) โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหนึ่งคน มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่าเทียมกันคนละหนึ่งเสียง ตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้นทฤษฎีรัฐศาสตร์ให้คำอธิบายจากประสบการณ์ของประเทศที่แตกต่างกันหลายประเทศว่าระบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียวนั้นจะสนับสนุนให้เกิดระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค (two party system) เช่นที่เป็นอยู่ในประเทศอังกฤษและการมีผู้แทนตามระบบสัดส่วนนั้นจะเอื้ออำนวยให้พัฒนาไปสู่ระบบเขตพรรค (multi-

party system) เช่น ในประเทศเยอรมันและประเทศอื่นในยุโรป รวมทั้งพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็ก
ในประเทศญี่ปุ่นที่สนับสนุนการมีผู้แทนตามระบบสัดส่วน⁷⁰

⁷⁰ ไปรอดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วัชรวิไล ไซยสาร, ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541).