

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหาการวิจัย

ในประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ "การกระจายอำนาจการปกครอง" ซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

จากแนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยที่ประเทศยังมิได้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นั่นก็คือการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 ขึ้นในปี พ.ศ.2440 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>2</sup> และนับตั้งแต่นั้นมาจวบจนปัจจุบัน กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงของประเทศก็ได้มีการพัฒนารูปแบบการ

---

<sup>1</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 6.

<sup>2</sup>อุทัย หิรัญเต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 159-160.

ปกครองเรื่อยมา เพื่อสอดคล้องกับการเจริญเติบโตของเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วผิดปกติ<sup>3</sup> ดังนั้นเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความเจริญของเมืองได้อย่างรวดเร็วมากที่สุด จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ ยกฐานะการปกครองกรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษเฉพาะตัว<sup>4</sup> และใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจในโครงสร้างการบริหาร โดยแยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ไม่ขึ้นตรงต่อกัน แต่คอยถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน<sup>5</sup>

สาเหตุสำคัญที่กรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะเป็นการปกครองท้องถิ่น แต่ต้องมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนท้องถิ่นรูปแบบอื่นก็เพราะ กรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งของนครหลวงรวมทั้งเป็นศูนย์กลางในด้านต่างๆ มากมายจึงมีประชากรและงบประมาณสูงกว่าท้องถิ่นอื่นใดในประเทศไทย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ในทางวิชาการผังเมือง เรียกว่า เอกนคร ซึ่งมีผลเสียมากกว่าผลดี และจากประสบการณ์ด้านการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การเทศบาล ปรากฏว่าฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพต่ำมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยด้านความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่ง จึงทำให้คณะเทศมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย อันส่งผลให้การบริหารงานไม่เกิดความต่อเนื่อง ดังนั้นการจัดรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงมุ่งแก้ปัญหาในประเด็นความมั่นคงของฝ่ายบริหารเป็นหลัก จึงมีการแยกอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหารไม่ต้องขอความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งจากฝ่ายนิติบัญญัติ และทั้งสองฝ่ายจะยุบซึ่งกันและกันไม่ได้ นอกจากบุคคลที่สาม คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ คณะรัฐมนตรี แต่การยุบสภาไม่ว่ากรณีใดๆ ผู้ว่าราชการ

<sup>3</sup>บุญทัน ดอกไธสง, กรุงเทพมหานครกับการเจริญเติบโตที่ผิดปกติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2520), หน้า 1-2.

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 6.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

กรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยทุกครั้ง ซึ่งเป็นการคืนอำนาจแก่ประชาชนตัดสินใจว่าจะเลือกฝ่ายใดขึ้นมาอีกครั้ง

แต่จากหลักการแบ่งแยกอำนาจที่นำมาใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครเป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงเกิดกรณีที่ฝ่ายบริหารได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น จนทำให้สามารถอ้างคะแนนนิยมมาเป็นเสียงสนับสนุนในการดำเนินนโยบายของตนได้ และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาได้รับการเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองคนละพรรคกับฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายขึ้น และส่งผลให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครต้องล่าช้าไม่พัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วในช่วงแรกของการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่ได้จัดทำให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครครั้งแรก ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองคนละพรรค ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- ฝ่ายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง หมายเลข 8 สังกัดกลุ่มรวมพลัง ได้คะแนน 480, 233 คะแนน<sup>6</sup>

- สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 54 คน มาจาก<sup>7</sup>

พรรคประชาธิปัตย์ 35 คน

กลุ่มรวมพลัง 9 คน

<sup>6</sup> "การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร," สยามจดหมายเหตุ 10 (29 พฤศจิกายน - 5 ธันวาคม 2528): 1345 - 1348.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1349-1351.

พรรคประชากรไทย	จำนวน	6 คน
กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้า		1 คน
พรรคมวลชน		1 คน
กลุ่มพัฒนาราชบุรณะ		1 คน
สังกัดอิสระ		1 คน

ผลจากการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มาจากพรรคการเมือง คณะพรรคดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งอันมีผลต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตลอด ช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีงานวิจัยเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร อันมีผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของ กรุงเทพมหานคร" ของนายวรานนท์ วงษ์พันธ์สิงห์ วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2531 ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ที่ขัดแย้ง ในช่วงเวลาดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งผลของการศึกษานั้นเมื่อออกมาดังนี้ คือ

1. ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมักทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน โดยการขัดแย้งนั้นมีลักษณะที่มีการแบ่ง เป็นกลุ่ม/พรรคการเมืองตามที่แต่ละฝ่ายสังกัด โดยมีการหา คะแนนนิยมให้กับตนเองและโจมตีฝ่ายตรงข้าม และมีการใช้วิธีควบคุมนอกกรอบแบบ เช่น การให้ ข้าราชการต่อสื่อมวลชนถึงการทำงานที่ผิดพลาดของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และต่อรองอำนาจ กับฝ่ายบริหาร

2. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิด ผลเสียต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร ทำให้การบริหารงานและโครงการ ต่าง ๆ ล่าช้า ไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

แต่ในช่วงระยะเวลาต่อมา คือ เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ได้ดำรงตำแหน่งมาจนครบวาระ 4 ปี และได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ ในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2533 ผลการเลือกตั้ง บปรากฏว่าฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ชนะการเลือกตั้งเป็นพรรคเดียวกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง หมายเลข 5 พรรค  
พลังธรรม ได้คะแนน 703, 671 คะแนน<sup>8</sup>

- สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร	จำนวน	57 คน	มาจาก <sup>9</sup>
พรรคพลังธรรม		50 คน	
พรรคประชากรไทย		5 คน	
พรรคประชาธิปัตย์		1 คน	
ผู้สมัครอิสระที่สนับสนุนพรรคพลังธรรม		1 คน	

เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏชัดเจนว่า เสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพรรคเดียวกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครจึงน่าจะทำให้การบริหารงานกรุงเทพมหานครในยุคนี้มีประสิทธิภาพเป็นในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมาจากคนละพรรคการเมืองกัน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาต่อไป

### ปัญหาของการวิจัย

จากสภาพการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ได้มีรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เกิดขึ้นด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง ฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองต่างพรรคกัน

<sup>8</sup>การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร," สยามจดหมายเหตุ 15 (19-25 มกราคม 2533): 85-88.

<sup>9</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 88-91.

รูปแบบที่สอง ฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมือง  
พรรคเดียวกัน

สำหรับในความสัมพันธ์รูปแบบที่หนึ่ง นายวรานนท์ วงษ์พันธ์สิงห์ ได้ทำการศึกษาออกมา  
ว่า ในรูปแบบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้ง อันส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกรุงเทพ  
มหานครเป็นอย่างมาก ทำให้การทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชนต้องล่าช้าไม่ทันการ

แต่ในความสัมพันธ์รูปแบบที่สอง ยังไม่ได้มีผู้ทำการวิจัยในลักษณะดังกล่าวไว้ ดังนั้น  
ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าว่าในรูปแบบของความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบ  
อย่างไรบ้างต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในรูปแบบความสัมพันธ์แบบที่สองนี้มีด้วยกัน  
2 ระยะ คือ

- ระยะที่หนึ่ง ในสมัยที่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2533-2535 ก่อนที่ท่านจะลาออกจากตำแหน่งไปลงสมัครรับเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- ระยะที่สอง ในสมัยที่ ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา สังกัดพรรคพลังธรรม  
ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแทน พลตรีจำลอง ศรีเมือง ตั้ง  
แต่เมษายน พ.ศ. 2535 จนถึงช่วงต้นปี พ.ศ. 2537 อันเป็นระยะเวลาที่สภากรุงเทพมหานคร  
ซึ่งมีเสียงข้างมากสังกัดพรรคพลังธรรมได้หมดวาระลง

ในการแบ่งระยะเวลาการศึกษาไว้เป็น 2 ระยะ ดังกล่าว ก็เพื่อเปรียบเทียบให้เห็น  
ว่า การเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารจะมีผลกระทบอย่างไรหรือไม่ ต่อความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารมีกับ  
ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

สำหรับประเด็นปัญหาที่สนใจงานวิจัยครั้งนี้ ก็คือ รูปแบบของความสัมพันธ์ที่ฝ่าย  
บริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านบวก  
หรือด้านลบอย่างไรบ้างต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ก่อ  
ให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลย์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ และก่อให้เกิดการผูกขาดทาง  
อำนาจหรือไม่ ประการใด รวมทั้งศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า

เหมาะสมหรือไม่

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากพรรคเดียวกันว่ามีลักษณะเช่นใด
2. เพื่อศึกษาว่าความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดผลอย่างไรในทางการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่า จะมีสิ่งใดหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายใดควรจะมีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่

### แนวความคิดเบื้องต้นที่เข้าในการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ก่อนอื่นจะต้องศึกษาถึงโครงสร้างทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติหรือประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในอันที่จะได้ศึกษาว่าโครงสร้างทางการเมืองแต่ละแบบ ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีและแนวความคิดมาใช้ในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ คือ

#### - แนวความคิดเกี่ยวกับฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (strong executive)

สำหรับแนวความคิดที่ได้นำเอาระบบนี้มาใช้ในการจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน เกิดขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของการบริหารงานแบบเทศบาล ซึ่งใช้หลักการจัดองค์การแบบรัฐสภา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประสบการณ์ความยุ่งยากของการจัดองค์การแบบเทศบาลที่ฝ่ายบริหารต้องล้มลุกคลุกคลานจนไม่เป็นอันปฏิบัติหน้าที่ เพราะถูกฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงโดยไม่

ชอบด้วยเหตุผล<sup>10</sup> นอกจากนี้ จุดอ่อนของรูปแบบการปกครองเทศบาลระบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลยังมีดังต่อไปนี้ คือ<sup>11</sup>

- 1) ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภา กับฝ่ายบริหารได้ง่าย
- 2) ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกัน อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารได้
- 3) ตัวนายกเทศมนตรียังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น
- 4) ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัว เนื่องจากต้องคอยเอาใจสภาอยู่ตลอดเวลา

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการนำการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครในแบบที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น เป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดองค์การการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาในแบบเทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรี ซึ่งในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลระบบนี้โดยทั่วไปนายกเทศบาลจะมีอำนาจควบคุมหน่วยงานของเทศบาลมาก โดยไม่อาศัยมติของสภา กล่าวคือ สภาไม่สามารถจะลงคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง ประกอบกับที่โดยทั่วไปแล้วผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอิทธิพลและมีบารมีภายในท้องถิ่น จึงทำให้นายกเทศมนตรีในระบบนี้มีอำนาจมาก ซึ่งเรียกว่า "เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor)"<sup>12</sup>

ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเป็นระบบที่ได้รับความนิยมจากเทศบาลขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ส่วนมากรวมทั้งเทศบาลขนาดเล็กอีกมากแห่งด้วย ภายใต้ระบบนี้จะเห็นได้ว่านายกเทศ

<sup>10</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 93.

<sup>11</sup>สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2524), หน้า 13.

<sup>12</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 61.



มนตรีมีอำนาจคล้ายประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เลยกี่เดียว นอกจากอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานแล้ว นายกเทศมนตรียังมีอำนาจที่จะโต้แย้งหรือทวงเหนี่ยวกฎหมายที่สภาเทศบาลผ่านออกมาได้เป็นผู้วางแผนงานเสนอให้สภาพิจารณา ส่วนในด้านการควบคุมการบริหารงานนั้น นายกเทศมนตรีดำเนินการเองโดยตลอด Richard S. Childs ได้กล่าวถึงบทบาทที่เกี่ยวกับงานของนายกเทศมนตรีในระบบนี้ว่า มี 3 ประการต่างๆ กันดังนี้ คือ บทบาททางพิธีการ อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้อนรับ โฆษก วางศิลาฤกษ์ และผู้แทนในงานสาธารณะต่างๆ บทบาทในทางนโยบาย เป็นเสมือนหนึ่งผู้วางแผน บุคคลผู้ซึ่งต้องมองถึงอนาคต กำหนดความต้องการ และมรรควิธีที่จะมาดำเนินการงานให้สำเร็จตามนโยบาย และบทบาททางด้านการบริหารงาน ต้องคอยควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ มากมาย รวมทั้งพนักงานเป็นเรือนพันทุกวัน<sup>13</sup>

จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระบบนี้จะต้องเป็นทั้งนักบริหาร นักกฎหมาย และเป็นผู้นำท้องถิ่นด้วย ทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดูแลควบคุมงานในความรับผิดชอบได้ทั่วถึง และเนื่องจากนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากจึงทำให้มีอุปบอยครั้ง ที่นายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในด้านนโยบาย บทบาทของนายกเทศมนตรีแบบที่มีอำนาจมากนี้ นอกจากจะมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้อยู่ดำรงตำแหน่งแล้ว ยังมีอำนาจยับยั้ง (veto) ข้อบัญญัติที่ออกมาโดยสภาได้ และเป็นผู้จัดทำงบประมาณอีกด้วย<sup>14</sup>

<sup>13</sup>R. S. Childs, "New York's Mayor Must Be Three Men," The New York Times (April 15, 1953): 43-45. อ้างถึงใน วรรณท์ วงษ์พันธ์สิงห์, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร อันมีผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 15.

<sup>14</sup>ดิเรก ต้นวิรัช, "การขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 27-28.

ที่จริงแล้ว ระบบการจัดองค์กรของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ก็คือ ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากนั่นเอง ซึ่งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้เป็นระบบที่นิยมใช้ตามเมืองใหญ่ๆ ทั่วโลก เช่น นิวยอร์ก ชิคาโก โตเกียว ลอสแอนเจลิส เซาเปาโล เป็นต้น

ผลดีของระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก<sup>15</sup>

1. ก่อให้เกิดลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้นำได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง
2. ลดความขัดแย้งระหว่างสภาที่ฝ่ายบริหาร อันก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร
3. ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้คล่องตัว เนื่องจากไม่ต้องคอยเอาใจฝ่ายสมาชิกสภาอย่างผิดๆ
4. ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามขอบเขตอำนาจและหน้าที่ ไม่มีการก้าวถ่างซึ่งกันและกัน ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ดีขึ้น

ผลเสียของระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก

1. ก่อให้เกิดการบริหารงานในลักษณะเผด็จการได้ง่าย เนื่องจากขาดการถ่วงดุลย์ระหว่างสภาที่ฝ่ายบริหาร
2. การบริหารโดยบุคคลคนเดียวย่อมเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการควบคุมตรวจสอบและการร่วมคิดที่มีคุณค่า
3. ประชาชนยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ เนื่องจากแตกต่างไปจากการปกครองในระดับชาติ
4. หากขาดการประสานงานที่ดีพอ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกันอย่างไรก็ล้าชืดพอควร

---

<sup>15</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 65-66.

### สมมติฐานในการวิจัย

จากการพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน
2. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากรรคการเมืองพรรคเดียวกัน มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดทางอำนาจ และทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์ระหว่างกันเบาบางลงไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดจากการที่ฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน
2. เพื่อให้ทราบถึง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อบกพร่อง ของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
4. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจสำหรับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในครั้งต่อไป
5. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการสรรหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่กำลังจะมีขึ้นในอนาคต

### วิธีการศึกษาวิจัย

ในการวิจัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ได้กำหนดวิธีการและแนวทางในการวิจัย ดังนี้คือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) คือ การศึกษาค้นคว้าเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร จากเอกสารต่างๆ ดังนี้
  - 1.1 เอกสารประเภทรายงาน ได้แก่ รายงานการประชุม
  - 1.2 เอกสารทางราชการ ได้แก่ หนังสือราชการ บันทึกคำตอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
  - 1.3 สิ่งตีพิมพ์ ได้แก่ บทความหรือข้อเขียนประมวลเรื่องต่าง ๆ ที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ และวารสารต่างๆ
  - 1.4 เอกสารการวิจัย ได้แก่ ผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ และหลักฐานทางวิชาการต่างๆ
2. การวิจัยภาคสนาม (field research) โดยผู้วิจัยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เพื่อให้คำอธิบายยืนยันจากการวิจัยเอกสาร ที่ยังไม่ชัดเจนสมบูรณ์เพียงพอ
3. การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลจากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยก็จะทำการศึกษาข้อมูลที่ได้มาอย่างละเอียดอีกครั้ง แล้วจะทำการแบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อเท็จจริงกับความคิดเห็น และจะได้นำมาจัดลำดับเข้ากับเนื้อหาในส่วนต่าง ๆ เพื่อเรียบเรียงตามลำดับของเรื่องราว
4. สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลและจัดลำดับเรื่องราวแล้ว ผู้วิจัยก็จะทำการวิเคราะห์เนื้อหาทั้งหมดตามเชิงเปรียบเทียบ เพื่อหาความสัมพันธ์เชิงเหตุผลเพื่อทำเป็นข้อสรุปต่อไป พร้อมทั้งเสนอแนะความคิดเห็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรที่จะได้มีการปรับปรุง

#### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ความขัดแย้ง ในที่นี้หมายถึง การตกลงกันไม่ได้ หรือเป็นการขัดขวางกิจกรรมทำให้เกิดขึ้นได้โดยยาก หรือ ครอบคลุมจนทำให้กิจกรรมนั้นเกิดความเสียหาย หรือป้องกัน ขัดขวาง มิให้ฝ่ายตรงข้ามกับตนบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

การผูกขาดทางอำนาจ ในที่นี้หมายถึง การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ขององค์กรในลักษณะที่ฝ่ายอื่นที่ไม่ใช่พวกพ้องของตนไม่สามารถที่จะมีโอกาสเรียกร้อง หรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของกิจกรรมนั้น ๆ ได้

### รูปแบบของการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 บทนำ ในบทนี้จะกล่าวถึง ความเป็นมาของปัญหาการวิจัย ปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์ แนวความคิดเบื้องต้นในการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วิธีการศึกษาวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย และรูปแบบของการนำเสนอ

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เป็นบทที่กล่าวถึงแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปแบบต่างๆ

บทที่ 3 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

บทที่ 4 สภาพและผลของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย