



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา

การปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self government) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการปกครองที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกฝนคนในท้องถิ่นให้รู้จักการปกครองตนเอง¹ การปกครองที่เข้มแข็ง การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ จะสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อถิ่นที่อยู่อาศัย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติเป็นส่วนรวม²

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เริ่มมีครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ³ หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 5 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

อย่างไรก็ตาม มีการกล่าวกันว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะแคระแกรนเหมือนต้นไม้บอนไซ⁴ ไม่มีการเจริญเติบโต ไม่สามารถเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะที่สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อส่งเสริมการปกครอง

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 6.

²อุทัย หิรัญโชติ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 6.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

⁴พ.อ.สมคิด ศรีสังคม, "ประชาธิปไตยเมืองไทย ต้นไม้บอนไซ," อนาคตขบวนการประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : องค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 18.

ระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาลในบางเรื่องได้⁵ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้สำเร็จได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระคล่องตัวพอสมควร สำหรับปัญหาสำคัญ ๆ อันเป็นสาเหตุให้การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีนักวิชาการไทยวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ไว้ที่สำคัญ ได้แก่

ปัญหาด้านการคลัง เนื่องจากรายรับ-รายจ่าย ไม่สมดุลกัน รายได้ของท้องถิ่นมีน้อยไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลจึงต้องให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ ซึ่งเป็นธรรมดาว่า ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นรับเงินอุดหนุนรัฐบาลมากขึ้นเพียงใด รัฐบาลยังมีโอกาสที่จะเข้าไปแทรกแซง ควบคุม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรมากขึ้นไปด้วย เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล จึงเป็นการขาดอิสระในการปกครองตนเอง เพิ่มขึ้นด้วย⁶

ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น โดยหลักการส่วนกลางมีอำนาจควบคุมการปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานปกครองท้องถิ่น เนื่องจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลกลางใช้อำนาจควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับสูงมาก คล้ายกับเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบหนึ่ง⁷

ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ในระดับพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่และความสำคัญของตน มีความเฉื่อยชาในระดับผู้บริหารมักจะถือโอกาสแสวงหาผลประโยชน์และไม่ค่อยมีความจริงจังต่อหน้าที่ของตน

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตัวตัวแทนของตนเท่านั้น การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของตัวแทนของตนเพื่อประเมินผลการทำงาน มีเปอร์เซ็นต์ต่ำมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญมากของการมีส่วนร่วมทางการเมือง สาเหตุจากเป็นเพราะประชาชนเคยชินกับวัฒนธรรม

⁵อุทัย หิรัญโศ, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 184.

⁶ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 160.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

การปกครองที่รื้อให้เบื่องบนันดาลโดยไม่ต้องเรียกร้อง รวมทั้งประชาชนเองไม่เข้าใจถึงหลัก
การปกครองตนเองคือ⁸

ที่สำคัญคือ มีการกล่าวกันว่า เป็นเพราะความไม่ใจกว้างของฝ่ายบริหารของรัฐ
หรือระบบราชการ อันเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่ใหญ่โตที่สุด และมีความสำคัญ
มากต่อการพัฒนาประเทศ โดยไม่ต้องการให้กระบวนการปกครองท้องถิ่นเติบโต ขยายบทบาท
ออกมาจนเกิดการกระทบหรือล้าอาณาเขตรวมถึงผลประโยชน์ของตน จึงมิได้ให้การส่งเสริม
สนับสนุนด้วยความจริงใจ ยิ่งกว่านั้นยังพยายามกีดกันขัดขวางมิให้การปกครองท้องถิ่นพัฒนา
ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรด้วย⁹

จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ได้มีความพยายามหาทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ
มาตลอดจากหลายฝ่าย เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น
อย่างเช่น รูปแบบสุขาภิบาล ในปัจจุบันก็ได้มีการยกเลิก ตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล โดย
ตำแหน่งที่มาจากข้าราชการบางส่วน เช่น ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ และนายตำรวจ
สารวัตรประจำท้องถิ่น และให้มีการเลือกตั้งกรรมการโดยประชาชนภายในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเพื่อ
ให้สามารถแสดงบทบาทในการเป็นตัวแทนของท้องถิ่นได้มากขึ้น¹⁰

สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวงรูปหนึ่ง หลังจาก
ที่ได้มีการรวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีให้เป็นจังหวัดเดียว มีรูปการปกครองเป็นแบบ
ท้องถิ่นในรูปกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2515¹¹ และต่อมามีการออกพระราชบัญญัติระเบียบ
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการปกครองกรุงเทพมหานครยุคใหม่
คือให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เข้าไป
บริหารงานกรุงเทพมหานครด้วยตนเองเป็นครั้งแรก

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162-163.

⁹ พ.อ. สมคิด ศรีสังคม, "ประชาธิปไตยในเมืองไทย ต้นไม้บ่อน้ำ", หน้า
17-21.

¹⁰ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

¹¹ กทม., เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ :
พี.เค.เทรคดิง, 2528), หน้า 11.

ต่อมาเนื่องจากได้เกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จนไม่สามารถที่จะประสานกันต่อไปได้ จึงได้มีการใช้มาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2519 ออกคำสั่งโดยนายกรัฐมนตรีให้ยุบเลิกกรุงเทพมหานคร และให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร และคณะผู้บริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนพ้นออกจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 แล้วใช้วิธีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กรุงเทพมหานครแทนเป็นต้นมา¹² จนถึงกลางปี พ.ศ. 2518 หลังจากที่ได้มีการพยายาม จากหลายฝ่ายตลอดมา ทั้งนักการเมืองโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ และสื่อมวลชน ต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องให้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับใหม่ ให้กลับมามีการเลือกตั้งผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงจากประชาชนดังในอดีต ความพยายามดังกล่าวก็ได้ประสบผลสำเร็จ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร ฉบับใหม่ ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2528¹³ และผ่านการรับรองจาก วุฒิสภาให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2528¹⁴ ต่อมา ตามลำดับ จนถึงคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2528 ประกาศให้มีการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528¹⁵ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของกรณีคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงอีกครั้ง

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากมีโครงสร้างที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าฯ ที่มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้ง 2 ส่วนแล้ว ยังมีโครงสร้างใหม่อีกส่วนหนึ่ง คือ สภาเขต โดยสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแต่ละเขตอีกด้วย โดยจะมีการ เลือกตั้งในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 กล่าวคือ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพ-มหานครและรองผู้ว่าฯ ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครและมีสภากรุงเทพ-

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

¹³ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 27, 27 มิถุนายน-4 กรกฎาคม 2528, หน้า 735.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 736.

¹⁵ สยามจดหมายเหตุ, 13-19 กันยายน 2528, หน้า 1049.

มหานครทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของประชาชนแล้ว ยังมีสภาเขตซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตในการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารในแต่ละสำนักงานเขตด้วยสภาเขตจึงนับว่ามีความสำคัญต่อระบบการปกครอง การบริหารภายในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสภาเขตยังมีอยู่บ้าง โดยเฉพาะในด้านอำนาจหน้าที่ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เนื่องจากก่อนที่จะมีการร่างพระราชบัญญัติฯ ออกมาได้มีการตกลงในเบื้องต้นภายในคณะกรรมการร่วมร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาลเข้ากับฉบับของสมาชิกพรรคการเมือง เป็นฉบับเดียวกัน ว่าให้สภาเขตมีลักษณะ เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของสำนักงานเขตเท่านั้น¹⁶ หากได้มีลักษณะเช่นเป็นสภานิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์ เช่นเดียวกับสภากรุงเทพมหานครในพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดียวกัน สภาเขตจึงดูเหมือนกับเป็นคณะกรรมการฝ่ายประชาชนที่ทำหน้าที่ให้ความชอบธรรมต่อการบริหารงานของสำนักงานเขตแต่เพียงอย่างเดียว อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ เป็นเพียงอำนาจตามด้วยกฎหมายเท่านั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่าสภาเขตในฐานะสภาที่ปรึกษาของผู้บริหารเขตจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของคนได้ดีมากน้อยเพียงใด

นอกจากนั้น ผลจากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 ปรากฏว่า ผู้สมัครจากกลุ่มรวมพลัง (พรรคพลังธรรมในปัจจุบัน) คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนกรุงเทพมหานครให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ 35 คน จากจำนวนสมาชิกกรุงเทพมหานครทั้งหมด 54 คน ส่วนกลุ่มรวมพลังได้เพียง 9 คน นอกนั้นเป็นผู้สมัครจากพรรคการเมืองของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ สำหรับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 ทั้ง 24 เขต จำนวน 194 คน ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดคือ 133 คน

¹⁶ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายกรุงเทพมหานคร", กทม.2528, หน้า 25-27.

รองลงมาเป็นผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์และกลุ่มรวมพลัง คือ 47 และ 19 คน ตามลำดับ ส่วนพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ได้รับการเลือกตั้งต่ำกว่า 10 คน¹⁷ ผลดังกล่าว จึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าจะเป็นปัญหาต่อการบริหารงานกรุงเทพมหานครหรือไม่ เพราะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน¹⁸ และจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตที่สมาชิกสภาเขตมาจากกลุ่มการเมืองที่ต่างกับผู้บริหารกรุงเทพมหานครหรือไม่ และจะมีผลแตกต่างไปจากสภาเขตอื่น ๆ ที่สมาชิกสภาเขตสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกับผู้บริหารกรุงเทพมหานครหรือไม่ อย่างไร

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาว่าสภาเขตจะปฏิบัติหน้าที่ของ คน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้มากน้อยเพียงใด ปฏิบัติหน้าที่ได้ครบทุกข้อตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ หรือไม่ พรรคการเมืองหรือกลุ่ม การเมือง รวมถึงความแตกต่างระหว่างลักษณะสภาพพื้นที่และองค์ประกอบของสภาเขตแต่ละแห่ง จะมีผลหรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตหรือไม่ อย่างไร

แนวคิดในการวิจัย

เพื่อต้องการศึกษาว่าสภาเขตจะปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้มากน้อยเพียงใด แต่ละสภาเขตทำหน้าที่แตกต่างกันหรือไม่ โดยพิจารณาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ศึกษาจึงได้นำเอาแนวความคิดเชิงสถาบัน (institutional approach) และแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติมาให้เป็นหลักในการวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาเขต แนวความคิดเชิงสถาบันนี้เป็นการมองโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ตามระเบียบกฎหมาย จะพูดถึงโครงสร้างที่เป็นทางการของสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ หรือสถาบันฝ่ายบริหาร โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง

¹⁷ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 49, 29 พฤศจิกายน - 5 ธันวาคม 2528 หน้า 1351.

¹⁸ ธรรมเกียรติ กัณธี, "สมาชิกสภาเขตกับงานรูปธรรมของ กทม.". มติชน รายวัน (11 ธันวาคม 2528), หน้า 5.

ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ระบุไว้แล้วในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ทางการเมือง การปกครอง ต่อจากนั้นก็ศึกษาว่าสถาบันทางการเมืองในประเทศหรือชุมชนนั้น ๆ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางทฤษฎีและในความเป็นจริงอย่างไร และมีผลอะไรเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันดังกล่าวในขณะนั้น¹⁹ เพื่อจะได้หาทางปรับปรุงกลไกวิธีการต่าง ๆ ที่สถาบันดังกล่าวมีอยู่เพื่อส่งเสริมให้สถาบันและระบบการเมืองนั้นสามารถคงอยู่ได้

แนวความคิดเชิงสถาบันจึงมีประโยชน์ต่อการพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเขต ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ศึกษาจะได้เอาแนวความคิดเกี่ยวกับนิติบัญญัติมาใช้ เป็นหลักพื้นฐานในการวิเคราะห์โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเขตเพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจนขึ้น

สมมุติฐานในการวิจัย

ด้วยข้อจำกัดจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้สภาเขตเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาและแนวโน้มที่หลายฝ่ายมองกันว่า บางสภาเขตอาจจะทำหน้าที่ของตนได้ไม่ราบรื่นนัก ถ้าสมาชิกสภาเขตนั้น สังกัดคนละกลุ่มการเมืองกับผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบกับมีปัจจัยหลาย ๆ ประการ ซึ่งน่าจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสภาเขต เช่น ลักษณะสภาพพื้นที่และระดับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละเขต ซึ่งไม่เหมือนกัน ปัจจัยภายในตัวสมาชิกสภาเขตเอง เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงมีแนวโน้มเห็นว่าสภาเขตจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ ในฐานะตัวแทนของประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร

ผู้ศึกษาจึงตั้งสมมุติฐานของการวิจัยอำนาจหน้าที่ของสภาเขตว่า "สภาเขตปฏิบัติหน้าที่ของตนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้เพียงบางประการและแตกต่างกันออกไปตามลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขต และหัวหน้าผู้ปฏิบัติงานเขต

¹⁹พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ : พัฒนาการและแนวทางการศึกษา (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 85.

ระเบียบวิธีวิเคราะห์และแนวคิดในการพิสูจน์สมมติฐาน

จากสมมติฐานที่ว่า "สภาเขตปฏิบัติหน้าที่ของตนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้เพียงบางประการและแตกต่างกันออกไปตามลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขต และหัวหน้าผู้บริหารงานเขต" จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สภาเขตแต่ละ เขต ได้ปฏิบัติหน้าที่อะไรบ้างภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ตามพระราชบัญญัติฯ มีหน้าที่ใดบ้างที่ไม่ได้ปฏิบัติ หน้าที่ใดที่มีความถี่ของการปฏิบัติสูงและมีความแตกต่างหรือไม่ ในรายละเอียดการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตแต่ละ เขต โดยพิจารณาจากบันทึกการประชุมสภาเขตประจำเดือน และการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเขตแต่ละคน

2. มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีลักษณะสำคัญให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตแตกต่างกันออกไป หรือไม่มีความแตกต่างกันโดยพิจารณาจากปัจจัย 2 ประการ คือ ลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขต และหัวหน้าผู้บริหารงานเขตหรือผู้อำนวยการเขตแต่ละ เขต

2.1 ลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขตที่สำคัญคือ

- ก. การสังกัดกลุ่มการเมืองของสภาเขตแต่ละ เขต
- ข. สภาพลักษณะพื้นที่ของแต่ละ เขต
- ค. สมาชิกสภาเขตแต่ละ เขต โดยทั่วไปมีพื้นฐานด้านคุณวุฒิการศึกษา การทำงาน ประสบการณ์ด้านการเมือง ฯลฯ อย่างไร
- ง. สมาชิกสภาเขตแต่ละคน แต่ละกลุ่มเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนตามพระราชบัญญัติฯ แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

2.2 สำหรับหัวหน้าผู้บริหารงานเขต หรือผู้อำนวยการเขตรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต เช่น ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่ายปกครอง เป็นต้น จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสภาเขตเหมือนกันหรือแตกต่างกัน อาจขึ้นอยู่กับความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต ซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยพิจารณาจากการเปิดโอกาสให้สภาเขตเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานเขตมากน้อยเพียงใด

ผลการวิเคราะห์ทั้ง 2 ส่วนดังกล่าว จะทำให้เห็นภาพที่สมบูรณ์ได้ว่าสภาเขต ได้ปฏิบัติหน้าที่ของคนได้มากน้อยเพียงใด แตกต่างกันอย่างไรรวมลักษณะองค์ประกอบของสภาเขต และหัวหน้าผู้บริหารงานเขตซึ่งเป็นการทดสอบสมมุติฐานของการวิจัย

ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

1. สภาเขตที่จะทำการศึกษาวิจัย โดยพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจแตกต่างกันไป เนื่องจากลักษณะ และองค์ประกอบของสภาเขตที่แตกต่างกันจะศึกษาจาก 3 เขต คือ

1.1 สภาเขตราชบุรีบูรณะ เป็นสภาเขตที่สมาชิกทั้ง 7 คน สังกัดกลุ่มอิสระ (กลุ่มพัฒนาราชบุรีบูรณะ) จะทำหน้าที่ของคนได้อย่างอิสระ และไม่ถูกรอบงำโดยพรรคหรือกลุ่มการเมืองใด ๆ

1.2 สภาเขตปทุมวัน เป็นสภาเขตที่สมาชิกสภาเขตทั้ง 7 คน สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งปัจจุบันเป็นพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่คานอำนาจของผู้บริหารกรุงเทพฯ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งสังกัดอีกกลุ่มการเมืองหนึ่ง ในลักษณะนี้คาดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตที่สังกัดพรรค หรือกลุ่มการเมืองคนละกลุ่มกับผู้บริหารกรุงเทพฯ จะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปจากสภาเขตที่สมาชิกสภาเขตสังกัดกลุ่มอิสระ และที่สังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกับผู้บริหารกรุงเทพฯ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

1.3 สภาเขตบางเขน เป็นสภาเขตที่สมาชิก 10 คน สังกัดกลุ่มรวมพลังอันเป็นกลุ่มเดียวกับผู้บริหารกรุงเทพฯในปัจจุบัน และอีก 1 คน สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ปัจจุบันกลุ่มรวมพลัง จัดทะเบียนพรรคการเมืองเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคพลังธรรม เพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 หัวหน้าพรรค คือ พลตรี จาลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปัจจุบัน

2. การศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตแต่ละเขต จะพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นทางการ คือ การประชุมสภาเขตประจำเดือน ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาเขตกับผู้อำนวยการเขต และหรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมายให้เข้าร่วมประชุมตั้งแต่เดือนแรกที่มีการประชุมสภาเขต จนถึงการประชุมสภาเขตประจำเดือนครั้งสุดท้าย ก่อนที่จะมีการประชุมสภาเขตเลือกประธานสภาเขตคนใหม่ คือ ประมาณเดือนพฤศจิกายน 2529 แล้วแต่มติที่ประชุมของแต่ละสภาเขต รวมเวลาที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ประมาณ 1 ปี

ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษาบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต ในด้านการมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กับฝ่ายบริหาร หรือข้าราชการในสำนักงานเขต เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฯ จะพิจารณาจากความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ (formal relations) เป็นหลัก

เพราะฉะนั้น จึงเน้นที่วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาจากเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้น (primary sources) คือ บันทึกรายงานการประชุมประจำเดือนของสภาเขตร่วมกับฝ่ายบริหารของแต่ละเขต ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารของราชการ

นอกจากจะใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารแล้ว เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของการพิสูจน์สมมุติฐาน จึงใช้วิธีวิจัยแบบสำรวจ (survey research) ด้วย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interview method) จากสมาชิกสภาเขตแต่ละเขต สำหรับวิธีการสัมภาษณ์จะประกอบด้วย การสัมภาษณ์โดยใช้แบบ (structured interview) ซึ่งได้สร้างไว้ล่วงหน้า และการสัมภาษณ์โดยไม่ใช้แบบ (unstructured interview) โดยกำหนดแนวหัวข้อสัมภาษณ์นำทาง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ระบายความรู้สึก เหตุผลและความคิดเห็นต่าง ๆ ออกมา เพื่อประโยชน์ต่อการรวบรวมข้อมูลที่สมบูรณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เกี่ยวกับการวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาบทบาทหน้าที่ของสถาบันดังกล่าวในระดับชาติ ไม่ค่อยมีผู้ทำการศึกษาในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยปัจจุบันมีสถาบันใหม่เกิดขึ้น สภาเขตซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่คล้าย ๆ กับรัฐสภาในระดับประเทศ จึงคิดว่าน่าจะมีการศึกษาขึ้นบ้างอย่างน้อยเพื่อใช้เป็นการเปรียบเทียบบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ ระหว่างระดับประเทศกับระดับท้องถิ่นว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ในด้านความสามารถในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือมีพฤติกรรมคล้ายกันอย่างไรบ้าง เพื่อว่าเราอาจจะได้ตัวแปรบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ

ข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาเขตเป็นโครงสร้างใหม่ของการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ของไทย ประกอบกับขอบเขตของการศึกษามีวัตถุประสงค์จะศึกษาเพียง 1 ปีแรกของการปฏิบัติหน้าที่ คือตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 จนถึงวันเลือกประธานสภาเขตคนใหม่ ซึ่งมีการทำงานในฐานะประธานสภาเขตคราวละ 1 ปี จึงเป็นระยะเวลาที่สั้นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต ผลที่ได้จากการศึกษาจึงยังไม่สมบูรณ์พอเพียงที่จะสามารถนำไปใช้อ้างอิงในการศึกษาด้านอื่น ๆ แต่อาจจะ เป็นประโยชน์อยู่บ้างในระดับหนึ่ง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการค้นคว้าวิจัยเรื่องเดียวกันในลักษณะอื่น ๆ ต่อไป

การนำเสนอรายงานการศึกษาวิจัย

ในรายงานผลการศึกษาวิจัยได้นำเสนอเป็นลำดับดังนี้ คือ ในบทแรกเป็นการกล่าวถึงสภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย ขอบเขตวิธีการศึกษาวิจัย และแนวความคิดในการศึกษาวิจัย

ในบทถัดไปเป็นการนำเสนอทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวความคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง สถาบันการเมือง คืออะไร ต่อจากนั้นจะพูดถึงแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

บทที่ 3 จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมาของสภาเขต สถานะ และ ความสำคัญของสภาเขต โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเขต การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต กับพรรคการเมือง และสภาพทั่วไปของเขตและสภาเขตที่จะทำการศึกษา ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสภาเขตชัดเจนยิ่งขึ้น

ในบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ที่สุ่มสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งการวิเคราะห์จะแยกศึกษา การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติฯ เป็นข้อ ๆ เพื่อดูว่าหน้าที่แต่ละข้อนั้น สภาเขตได้ปฏิบัติหรือไม่มากน้อยอย่างไร มีปัจจัยหรือเหตุผลอะไรที่ผลการปฏิบัติออกมาเช่นนั้น แล้วจึงสรุปรวมผลการวิเคราะห์ทั่วไปเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่อย่างไร

บทสุดท้าย เป็นการสรุปผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนข้อจำกัด ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่สำคัญอันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบทบาทของสภาเขตต่อไปในอนาคต