

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร: ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา” มีแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่

1. แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)
2. แนวคิดทฤษฎีกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)
4. แนวคิดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ
5. บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น
6. ระบบอุปถัมภ์กับการปกครองท้องถิ่น
7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)

แนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมสืบเนื่องมาจากอภิปรายเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” ซึ่งปรัชญาเมธีในยุคคลาสสิก เช่น เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) มีทรรศนะสอดคล้องกันว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิธรรมชาติติดตัวมาแต่กำเนิด สิทธิที่ว่ามีได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน หากแต่เมื่อมนุษย์มารวมกันอยู่เป็นสังคม ทุกคนต่างมุ่งที่จะรักษาสิทธิของตนจึงเกิดความขัดแย้งและสับสนในสังคม ดังนั้นมนุษย์จึงได้ร่วมกันสร้างรัฐ สร้างกฎหมาย และกำหนดให้มีผู้ปกครอง เพื่อสร้างระเบียบให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อลดหรือแก้ปัญหาความขัดแย้งและความสับสนที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์

สัญญาประชาคมในทรรศนะของผู้ทำวิจัยครั้งนี้คือ ข้อตกลงของประชาชนที่ร่วมกันทำขึ้นโดยทุกคนยอมสละสิทธิธรรมชาติบางประการ มอบให้แก่บุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายให้ขึ้นปกครอง บริหาร และ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด สร้างความสงบสุขให้เกิดแก่สังคม สัญญาประชาคมจึงเป็นจุดกำเนิดของ รัฐ กฎหมาย และการปกครอง

ในยุคปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ ปรัชญาเมธีได้ให้ความสำคัญกับสัญญาประชาคม จาก คำนวล คำณิ (2547) ที่เขียนไว้ในเอกสารการสอน “ปรัชญาการเมือง” ของภาควิชาปรัชญาและ ศาสนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มีดังนี้

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes 1588-1679)

ฮอบส์ เชื่อว่ารัฐเกิดจากสัญญาประชาคม ทั้งนี้เพราะในอดีตนุษย์ไม่ได้อยู่ร่วมกันเป็น สังคม แต่เมื่อนุษย์มาอยู่กันเป็นสังคมจึงจำเป็นต้องร่วมกันทำสัญญาประชาคม เพื่อมอบสิทธิและ อำนาจบางประการแก่ผู้ปกครอง เพื่อทำหน้าที่ดูแลปกป้องและตั้งกฎเกณฑ์ให้กับสังคมส่วนการที่ มนุษย์ยอมมอบอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมดไว้กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลนั้น นับเป็นการทำให้ เจตจำนงทั้งหลายที่มีอยู่ของพวกเขาเหลือเพียงเจตจำนงเดียวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยอมมอบ เจตจำนงและการวินิจฉัยของพวกเขาให้แก่บุคคลที่เป็นตัวแทนตามแต่ตัวแทนจะเห็นดีงาม ซึ่ง วิธีการดังกล่าวเป็นความยินยอมที่เป็นเอกฉันท์ (Consent) หรือความปรองดองกัน (Concord) ซึ่ง เท่ากับว่าเป็นสภาวะหน่วยหนึ่งหน่วยเดียวอย่างแท้จริง

ทรรศนะของฮอบส์ องค์กรปิตัยมีอำนาจสมบูรณ์สูงสุดครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ องค์กรปิตัยตามทรรศนะของฮอบส์ จึงมีลักษณะเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุด ของรัฐที่เป็นอำนาจเพียงหน่วยเดียว (One Unit) ที่มีความสมบูรณ์เด็ดขาด (Absoluteness) ไม่มี อำนาจใดเหนือกว่า และองค์กรปิตัยจะใช้อำนาจนี้ในการออกกฎหมายบังคับแก่ประชาชนทุกคน ภายในรัฐโดยไม่มีข้อยกเว้น นอกจากนี้อำนาจดังกล่าวมีความถาวร (Permanency) คงอยู่ตลอดไป ครอบงำความยาวนานของรัฐ และไม่สามารถแบ่งแยกได้

จอห์น ล็อก (John Lock, 1632-1704)

จากการศึกษาทรรศนะเรื่องสัญญาประชาคมของล็อกสามารถสรุปได้ว่า ขั้นตอนของ การก่อตั้งสังคมการเมือง หรือการจัดตั้งรัฐบาลมี 2 ระยะดังนี้คือ

ระยะแรก “การสร้างสังคม” เป็นระยะที่มนุษย์ร่วมกันนำสัญญาประชาคมเข้าสู่สังคม เพื่อความปลอดภัยของตนเอง

ระยะที่สอง “การจัดตั้งรัฐบาล” หลังจากที่ได้ร่วมกันสร้างสังคมขึ้นมาแล้วก็เกิดความ จำเป็นจะต้องสร้างเครื่องมือใช้แก้ไขข้อบกพร่องจากสภาวะธรรมชาติ ในระยะดังกล่าวทุกคนได้ คัดเลือกคณะตัวแทนของตนหรือรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายแทนประชาชนแล้ว

ทรรศนะของล็อกอำนาจรัฐเกิดจากสัญญาประชาคม ในขั้นตอนแรกประชาชนอยู่ ร่วมกันเป็นสังคม และในขั้นตอนต่อมาได้พัฒนาจัดตั้งรัฐบาล ประชาชนก่อตั้งรัฐบาลขึ้นโดย มอบหมายสิทธิ หรืออำนาจในการรักษาตนเองในสภาวะธรรมชาติให้กับรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่แทน ตัวเขา แต่การมอบหมายสิทธิหรืออำนาจดังกล่าวไม่ได้มอบให้รัฐบาลอย่างเด็ดขาดถาวรอย่าง

ทรศนะของฮอบส์ รัฐบาลจึงเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนในฐานะที่ได้รับสิทธิหรืออำนาจตามที่ประชาชนมอบหมายเท่านั้น สิทธิหรืออำนาจของประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ คืออำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ รัฐบาลใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรทั้ง 4 องค์กรคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และสมัชช ในบรรดาอำนาจเหล่านี้ลี้ภัยของอำนาจอธิปไตยบัญญัติว่าเป็นอำนาจสูงสุด

ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean – Jacques Rousseau, 1712 – 1778)

อำนาจอธิปไตยตามทรศนะของรูสโซเกิดจากการก่อตั้งสัญญาประชาคม โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการสังคมการเมือง และรวมตัวกันมอบหมายสิทธิบางประการให้กับประชาคม ในสังคมที่ยึดหลักสัญญาประชาคมนั้น สมาชิกของประชาคมย่อมมีเสรีภาพที่จะแสดงออกได้เช่น การเลือกที่จะเข้าร่วมประชาคม การแสดงเจตจำนง หรือแสดงยอมรับต่อรัฐบาลของประชาชน แต่รูสโซยกย่องทรศนะเรื่องเจตจำนงว่า มีสำคัญมากที่สุดในการสร้างสังคมการเมืองเจตจำนงจึงเป็นพลังสำคัญในการสร้างสังคมการเมืองให้มีเอกภาพทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และแสดงเสรีภาพในฐานะสมาชิกของประชาคม

ความสัมพันธ์ระหว่าง “องค์อธิปัตย์” กับ “เจตจำนงทั่วไป” ในทรศนะของรูสโซ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาชัย (2545: 374) อธิบายว่า

องค์อธิปัตย์ หมายถึงองค์คณะการเมืองที่ทุกคนในประชาคมมีส่วนร่วม ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้ปกครอง ทุกคนในประชาคมต่างมอบสิทธิและเสรีภาพของตนที่มีอยู่ให้อยู่ภายใต้ “เจตจำนงทั่วไป” ร่วมกัน องค์อธิปัตย์กับเจตจำนงทั่วไปจึงเป็นส่วนที่แยกกันไม่ได้แต่ละคนในประชาคมจึงมีภาระผูกพันกับทุกคน และมีความเสมอภาคในการเป็นส่วนหนึ่งขององค์อธิปัตย์และเจตจำนงดังกล่าว รูสโซได้เน้นให้เห็นว่า สมาชิกในองค์คณะการเมืองมีอยู่ 2 สถานะ กล่าวคือ เป็นราษฎรหรือเป็นผู้ปกครอง (Citoyen) ราษฎรทุกคนมีส่วนให้ความเห็นชอบในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไป และในฐานะผู้ถูกปกครอง (Sujet) ทุกคนต้องเคารพและปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไปนั้นด้วย

2. แนวคิดทฤษฎีกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

2.1 การกระจายอำนาจ ความหมายของการกระจายอำนาจ โกวิทช์ พวงงาม (2549) (ก) :

12) สรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง “การกระจายอำนาจจากรัฐบาล (Government) ไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) โดยมุ่งพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ การกิจ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริการสาธารณะ ฯลฯ ที่จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐบาล ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล ในการดูแลประชาชนที่มีอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นยังมีอิสระในการดำเนินการในระดับหนึ่งเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีตัวแทนจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2545: 16 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “การที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2547: 8 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลายด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปกศ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ”

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523: 4 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ให้ความหมายไว้ว่า “การที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางอย่าง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ”

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541: 72 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ได้ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจ “หมายถึง หลักการที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ตลอดจนด้านการเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า หน่วยปกครองท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือ

หน่วยการบริหารท้องถิ่น (Local government) เพื่อให้ดำเนินกิจการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น”

2.2 แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550) กล่าวไว้ว่า “นัยของคำว่า ‘การปกครองท้องถิ่น’ เกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบกับ การปกครองในระดับที่สูงกว่า ซึ่งได้แก่การปกครองระดับชาติ หรือระดับการปกครองระดับมลรัฐ (สำหรับบางประเทศที่ใช้ระบบสมพันธรัฐ หรือสหพันธรัฐ) หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือระบบการปกครองที่ใช้ในระดับที่ต่ำกว่ารัฐหรือมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงน่าจะเป็นระบบการปกครองที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดระบบหนึ่ง และด้วยเป็นระบบการปกครองในลำดับรองนี้เอง จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดหรือจัดตั้งขึ้นได้ด้วยกฎหมายในระดับชาติ หรือระดับมลรัฐ อนุญาตให้สามารถจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นได้ แนวคิดข้างต้นเป็นการอธิบายการปกครองของนักนิติศาสตร์ ที่มองว่ากฎหมายเป็นตัวกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับชาติหรือระดับมลรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตามประวัติศาสตร์ของการปกครองในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนการปกครองในระดับชาติเสียอีกระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆทั่วโลก สามารถแบ่งลักษณะการเกิดขึ้นออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆได้แก่

1. การเกิดขึ้นโดยการวิวัฒนาการของชุมชนจนกลายเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการนี้ มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการปกครองเช่น ในประเทศอังกฤษที่ประชาชนมีวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเอง (Self Government) และระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากระบบพีวคัลที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายอีกด้วย สำหรับประเทศที่การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยวัฒนธรรมนี้ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน อินเดีย รัสเซีย เป็นต้น

2. การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง กล่าวคือการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ไม่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีวัฒนธรรมอำนาจนิยม มีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งในขณะที่ภาคสังคมอ่อนแอทำให้การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการของชุมชนได้ยาก ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการจัดตั้งโดยรัฐ เช่น ประเทศไทย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น”

Tony Byrne (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 11-12) ได้ให้ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เพราะการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง หรือในบางแห่งอาจไม่มีการเลือกตั้งก็ได้ แต่จะต้องเป็นชุมชนขนาดเล็กจนทุกคนในชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น Parish หรือ Community ในอังกฤษ และคณะบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งเหล่านี้จะเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารซึ่งมีการจ้างบุคคลอื่นๆ เข้ามาทำงานในตำแหน่งประจำต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น จ้างเสมียน จ้างนักบัญชีหรือแม่กระทั้งหน่วยงานเก็บขยะ

2. การปกครองท้องถิ่นอาจมีได้หลากหลายภาระหน้าที่ (Multi – purpose) หรือมีเพียงภาระหน้าที่เดียวก็ได้ (Individual local authority) กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจตั้งขึ้นโดยพื้นที่เป็นหลัก (Area) โดยที่ให้องค์กรท้องถิ่นนั้นๆ ทำงานทุกอย่างหรือเกือบทั้งหมดในพื้นที่นั้น หรืออีกกรณีหนึ่งคือการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อภารกิจบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น เขตบริหารโรงเรียนท้องถิ่น เขตบริหารการดับเพลิงท้องถิ่น เขตบริหารการจราจรแห่งท้องถิ่น เขตจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพท้องถิ่น เป็นต้น

3. การปกครองท้องถิ่นต้องมีขนาดเล็ก และจำกัดภายในชุมชนท้องถิ่น (Local Scale) เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้ง่าย และใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น

4. การปกครองท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างทั้งภายนอก และภายในอย่างชัดเจน (Define Structure) เช่น บางประเทศอาจมีการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single – Tier System) หรือบางประเทศอาจมีการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two – Tie System) นอกจากนี้ยังต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างการปกครองท้องถิ่นในระดับที่ต่างกัน และความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนอื่นอย่างชัดเจน

5. การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ (Subordinated to the nation authority) กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐ ซึ่งได้แก่รัฐสภาและรัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดได้และดำรงอยู่ได้ด้วยผลของกฎหมายในระดับชาติจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรส่วนท้องถิ่นนี้จึงไม่มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง หากแต่เป็นองค์กรที่มาจากการจัดตั้ง อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต้องมีอิสระในการบริหารงานและกิจการของตนเองได้ มีการปกครองภายในท้องถิ่น (Local Self – government) และหนึ่งในหลายๆ องค์ประกอบที่สามารถแสดงถึงในการปกครองตนเองได้ก็คือ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ หากท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ก็เป็นการยากที่จะกล่าวว่า องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง”

แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ชเนสวร์ เจริญเมือง (2550: 27-29) กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นก็คือระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน (define boundaries) ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal entity) มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและ/หรือกฎหมายพิเศษ (an institutional structure with power and duties laid down in general and/or special statutes)

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังมีลักษณะสำคัญอื่นๆ ได้แก่ หนึ่ง เกิดขึ้นในเวลาที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สอง เกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน สาม มีบทบาทแตกต่างกันในแต่ละประเทศ และ สี่ มีองค์ประกอบและบทบาทที่เปลี่ยนแปลงตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด คือ ฝรั่งเศสและไทย ที่การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสในช่วงต้นทศวรรษที่ 1810 แตกต่างอย่างมากกับยุครัฐบาลของประธานาธิบดีมิตแตรองด์ (Francois Mitterrand, ค.ศ.1981-1995) และการปกครองในรัชการที่ 6 ที่แตกต่างอย่างมากกับยุคหลัง พ.ศ. 2540 คำว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นคำรวมส่วนจะมีลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ อันหลากหลายในแต่ละประเทศ ปัจจัยที่สำคัญมีดังนี้ หนึ่ง ประวัติศาสตร์ของประเทศ สอง ความเข้มแข็งของท้องถิ่น สาม ความเข้มแข็งของรัฐ สี่ อุดมการณ์และนโยบายของรัฐ ห้า ปัจจัยภายนอก”

2.3 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

โกวิท พวงงาม (2549 (ก): 12 - 13) กล่าวว่า “โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งออกเป็น 3 หลักคือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization), หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังรายละเอียด

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วอาณาเขตของประเทศ

1.1 หลักสำคัญของการรวมอำนาจการปกครอง

1.1.1 มีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง

1.1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

1.1.3 มีลำดับขั้นตอนการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

1.2 จุดแข็งของการรวมอำนาจ

1.2.1 การที่รัฐมีอำนาจแผ่ไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลได้อย่างทั่วประเทศทันที

1.2.2 ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้ากันทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

1.2.3 ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่างๆของประเทศ โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

1.2.4 มีเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกัน

1.2.5 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

1.3 จุดอ่อนของการรวมอำนาจการปกครอง

1.3.1 ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีในทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

1.3.2 การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับการบังคับบัญชา

1.3.3 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.4 ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) หมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการมาไว้ที่ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจในการแก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่ได้วางไว้

2.1 ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจการปกครอง

2.1.1 เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางเช่นเดียวกัน

2.1.2 เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางอนุมัติและควบคุมให้
เป็นไปตามวิธีงบประมาณแผ่นดิน

2.13 เป็นการบริหารงานภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2.2 จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

2.2.1 หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

2.2.2 ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อในเรื่องที่ราชการ
ส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอส่วนกลางวินิจฉัยสั่งการ

2.2.3 เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงาน
ระหว่าง 2 ส่วนนี้ดีขึ้น

2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

2.3.1 เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการส่งเจ้าหน้าที่จาก
ส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของ
ท้องถิ่น

2.3.2 เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2
ระดับคือ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

2.3.3 ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

2.3.4 ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น
บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

2.3.5 บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่นไม่สามารถ
ปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจขัดแย้งกับคนในพื้นที่

3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึงหลักการที่รัฐมอบ
อำนาจการปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการ
ส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้ง
ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการ
ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.1.1 ได้รับการจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มี หน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินของตนเองต่างหาก และไม่ได้ขึ้นตรงต่อ
การปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย
เท่านั้น

3.1.2 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.1.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรม และวินิจัยสั่งการเองได้ตามสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ

3.2 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.2.1 ทำให้มีการตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจึงรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

3.2.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของการบริหารราชการส่วนกลาง

3.2.3 เป็นการส่งเสริมและการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

3.3 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.3.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

3.3.2 ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่อยู่ฝ่ายตนเอง

3.3.3 ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง”

3. แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

แนวคิดในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในการปกครองของชาติตะวันตกที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แนวคิดนี้มีที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจการปกครอง ที่ว่าอำนาจที่ผู้ปกครองหรือผู้บริหารมีนั้นได้มาจากการยินยอมของประชาชนที่จะสละสิทธิบางประการ ผู้เข้าไปใช้อำนาจการปกครองนี้เพื่อความสงบสุขของสังคมและประชาชน แต่ด้วยการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือผู้บริหารนั้นหากปล่อยให้มีการใช้อำนาจโดยขาดการกำกับดูแลและตรวจสอบก็จะทำให้เกิดความหลงไหลในการใช้อำนาจจนเกิดความเสียหายกับส่วนรวม ดังนั้นจึงมีแนวคิดการสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) เพื่อให้มีการใช้อำนาจในการปกครองอย่างถูกต้องและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

3.1 หลักการในการตรวจสอบถ่วงดุล การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยทั่วไปแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ ดังการลงบทความใน <http://freedom-thing.blogspot.com> ได้เขียนไว้ว่า

“จากการที่รัฐธรรมนูญมีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายเป็นอิสระต่อกันคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ต่อกันด้วย เป็นการแสดงให้เห็นถึงระบบของการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของทั้ง 3 ฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายสามารถถือสิทธิและปกป้องสิทธิของตนเองโดยการยับยั้งและสนับสนุนในกิจกรรมสำคัญๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่โดยใช้อำนาจร่วมกันจึงกล่าวได้ว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้มีผลช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญของหน่วยงานทั้งสามเป็นไปได้โดยสะดวก และ ป้องกันการเป็นเผด็จการในการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง”

3.2 การตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตย หลักการของปกครองระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการตามคำกล่าวของ กระจกมล ทองธรรมชาติ และคณะ (2531: 120-122 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2547: 259) ดังนี้ “หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty) ...หลักเสรีภาพ (Liberty) ... หลักความเสมอภาค (Equality) ... หลักกฎหมาย (Rule of law) และหลักเสียงข้างมาก (Majority rule)...” จากหลักการทั้ง 5 ประการข้างต้นจึงจำแนกรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้คือ คือ รูปแบบการควบอำนาจ (Fusion of

power) รูปแบบการแยกอำนาจ (Separation of power) และรูปแบบผสม (Mixed system) ซึ่งจะได้กล่าวสาระดังนี้

3.2.1 รูปแบบการควบอำนาจ (Fusion of power) หรือโดยทั่วไปอาจเรียกว่า ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) โดย สมบัติ ชำรงฉันทวงศ์ (2547: 273-282) อธิบายว่า

“รูปแบบการควบอำนาจ (Fusion of power) หรือโดยทั่วไปอาจเรียกว่า ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบการควบอำนาจหรือระบบรัฐสภามีต้นแบบจากประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ภายใต้รูปแบบควบอำนาจประชาชนแสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง... โดยทั่วไปการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะแบ่งเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน คือเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย อำนาจของฝ่ายที่มีเสียงข้างมากคืออำนาจในการชี้ขาดในการนิติบัญญัติ ส่วนเสียงข้างน้อยก็มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของเสียงข้างมาก...

2) ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดตั้งฝ่ายบริหาร เมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภานิติบัญญัติแล้ว พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือกลุ่มของพรรคที่สามารถรวมตัวกันได้เป็นเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ จะได้รับอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล ผู้นำรัฐบาลโดยส่วนใหญ่คือหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ...

3) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการยื่นกระทู้ ถูตติและการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ภายใต้รูปแบบการควบอำนาจนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดเหนือฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การทำงานของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร...

4) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภานิติบัญญัติ การที่รูปแบบการควบอำนาจ เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยื่นกระทู้ ถูตติ และการขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร แต่เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไปจึงกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติได้...

5) ในรูปแบบการควบอำนาจ ประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้นำรัฐบาลจะแยกออกจากกัน โดยทั่วไปประมุขของประเทศอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของสังคม ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยใช้รูปแบบควบอำนาจและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ อังกฤษ เดนมาร์ก เบลเยียม ญี่ปุ่น สวีเดน และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้แก่ อินเดีย สิงคโปร์ อิตาลี บังคลาเทศ และปากีสถาน เป็นต้น...”

3.2.2 รูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) หรือเรียกว่าระบบ

ประธานาธิบดี (Presidential system) สมบัติ ชำรงฉัตรวงศ์ (2547: 282-288) อธิบายว่า

“รูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) หรือเรียกว่าระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ประชาธิปไตยแบบแบ่งแยกอำนาจมีต้นกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรูปแบบที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติและสถาบันบริหารอย่างชัดเจน โดยให้แต่ละสถาบันมีอิสระต่อกันและมีอำนาจเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบัญญัติกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติไม่ไว้วางใจอย่างระบบควบอำนาจ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจอื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลสถาบันบริหารไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป...

2) ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกตั้งประชาชนจะเลือกเฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนคณะรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เลือกเอง โดยผ่านความเห็นชอบของสภาสูงภายใต้รูปแบบแบ่งแยกอำนาจนี้ หัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นๆ จะเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ หัวหน้าฝ่ายบริหารในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนสามารถบริหารประเทศโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา และมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ตามที่ตนเห็นสมควร

หัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้รูปแบบแบ่งแยกอำนาจไม่มีอำนาจในการยุบสภา ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจฝ่ายบริหาร จึงถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และหัวหน้าฝ่ายบริหารคือประมุขของฝ่ายบริหารทั้งหมด ดังนั้นจึงมีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศได้แต่เพียงผู้เดียว คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นๆ มีหน้าที่เป็นแต่เพียงการให้คำแนะนำหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารจะรับฟังหรือไม่ก็ได้ อำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ อำนาจการยับยั้งกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภา (Veto) ในกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้เสนอ...

3) หัวหน้าฝ่ายบริหารและประมุขของประเทศ จะเป็นคนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้... ในกรณีของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทำหน้าที่ประมุขของประเทศด้วยเรียกว่าประธานาธิบดี แต่ถ้าวางแยกกันระหว่างประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่าย

บริหาร ประมุขของประเทศอาจเป็นกษัตริย์ก็ได้ ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เรียกว่านายกรัฐมนตรี แต่เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

รูปแบบแบ่งแยกอำนาจมีเอกลักษณ์ที่สำคัญคือ การแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ทั้งสองฝ่ายได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจที่จะยุบสภา อำนาจทั้งสองฝ่ายจึงถ่วงดุลกันตลอดเวลา ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน...”

3.2.3 รูปแบบผสม (Mixed system or powerful executive) สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2547: 289-290) กล่าวว่า “นอกจากรูปแบบควบอำนาจและรูปแบบแบ่งแยกอำนาจ ยังมีรูปแบบที่น่าสนใจอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะผสมผสานระหว่างรูปแบบควบอำนาจและรูปแบบแบ่งอำนาจ บางครั้งเรียกว่ารูปแบบกึ่งรัฐสภา รูปแบบนี้ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิด” ซึ่ง พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย และ มณีมัย รัตนมณี (2510: 412-420 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2547: 289-290) อธิบายถึงลักษณะสำคัญไว้ดังนี้

- 1) ประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีโดยตรง การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะต้องได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด คือเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถ้าเสียงชนะไม่เด็ดขาดให้ทำการเลือกตั้งรอบสองภายใน 2 สัปดาห์ โดยให้เหลือผู้แข่งขัน 2 คน (2 nd run-off election) ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่ทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้ช่วยในการบริหารรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสภา แต่รัฐสภามีอำนาจไม่ไว้วางใจรัฐบาล
- 2) ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาแห่งชาติได้ในทุกกรณี หลังจากสภาอายุครบ 1 ปี นับจากวันเลือกตั้งทั่วไป และไม่สามารถยุบสภาได้ 2 ครั้งในปีเดียวกัน การยุบสภาเป็นอำนาจที่ประธานาธิบดีสามารถถ่วงดุลกับสภาแห่งชาติในกรณีที่สภาแห่งชาติจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่ประธานาธิบดีเป็นผู้จัดตั้ง
- 3) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการนำประเด็นทางการเมืองไปให้ประชาชนลงมติ เป็นการขอฉันทานุมัติจากประชาชนโดยตรง เพื่อให้การใช้อำนาจของประธานาธิบดีมีความเห็นชอบยิ่งขึ้น และเป็นการจัดข้อโต้แย้งจากสภาแห่งชาติ ในกรณีที่สภาแห่งชาติไม่เห็นด้วย
- 4) ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) โดยตรง ส่วนสภาสูงได้รับเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทน โดยทั่วไปสภาทั้งสองมีอำนาจเท่ากันยกเว้นอำนาจในการพิจารณางบประมาณและอำนาจการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร การปิดและเปิดประชุมสภากระทำโดย

กลยุทธิกาของประธานาธิบดีเมื่อพิจารณาจากรูปแบบผสมที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเข้มแข็งมาก อาจกล่าวได้ว่ามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเพราะสามารถยุบสภาแห่งชาติได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเพียงการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี ดังนั้น แม้รัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจและต้องลาออกไป ประธานาธิบดีก็มีอำนาจในการตั้งรัฐบาลใหม่ได้ตลอดเวลา

3.3 การตรวจสอบถ่วงดุลในการปกครองท้องถิ่น ด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันนี้มีรูปแบบลักษณะแบ่งแยกอำนาจเนื่องจากผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า “มาตรา 284 องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น” จากบทบัญญัตินี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างมีอิสระต่อกัน กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น และกฎหมายการปกครองท้องถิ่นในทุกรูปแบบการปกครองก็มิได้ให้อำนาจสภาองค์กรปกครองท้องถิ่นลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้ และในทางกลับกันผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นได้ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายได้โดยนำข้อเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนั้นมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกันทุกรูปแบบการปกครอง

3.3.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล ทองอาณ พไทสง (2550: 194-195) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ไว้ดังนี้

- 1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน และจัดทำรายงานผลปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาล เป็นประจำทุกปี (ม.48 ทศ)
- 2) มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 48 เศรศ ของพระราชบัญญัติเทศบาลดังนี้
 - (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
 - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล (ม.48 สัตตรส)

4) เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม.60)

5) เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ (ม.48 เอกวิสติ)

6) มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (ม.48 เอกาทศ, ม.48 ทวาทศ)

7) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งมิได้ นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ใช้บังคับได้ (ม.46)

8) มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

9) เสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเป็นเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเป็นเทศบัญญัติ (ม.60, ม.61 ทวิ)

10) รับรองร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาเทศบาล (ม.61 ทวิ)

11) เสนอแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้ง กรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม.62 ตริ)

12) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลถูกยุบเพราะไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือก

ประธานสภาได้ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ (ม.48 ทศ)

13) เมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้ว ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกำหนดอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เทศบาลตำบลที่ยังคงมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนันอยู่ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ม.48 เติวีตติ)

14) เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สภาเทศบาลเป็นที่ประชุมของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อที่จะนำข้อเรียกร้องหรือเสนอความต้องการของประชาชนมาเสนอต่อนายกเทศมนตรีผ่านที่ประชุมสภาเทศบาล รวมทั้งเป็นที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามความประสงค์ของประชาชนที่มอบหมายหน้าที่นี้ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล ทองอน พาทิสง (2550: 195-196) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ดังนี้

- 1) ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมสภาเทศบาล (ม.17)
- 2) เลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหรือมีมติให้ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง (ม.20, ม.20 ทวิ (4))
- 3) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล (ม.32)
- 4). รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีแถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี (ม.48 ทศ)
- 5) ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล (ม.61 ทวิ, ม.62, ม.62 ตริ, ม.62 จัตวา)
- 6) ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ (ม.48 ทวาทศ)

7) ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามตินี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น (ม.32 ทวิ)

8) มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งในกรณีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสภาเทศบาล (ม.19 (7))

9) อาจยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอเปิดประชุมวิสามัญได้ (ม.26)

10) ปรีกษาหารือยุติในวงงานของสภาเทศบาล จะปรีกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐมิได้ (ม.29)

11) ให้ความเห็นชอบการทำกิจการนอกเขตหรือให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเข้ามาทำกิจการในเขตของตนเอง (ม.57 ทวิ)

12) เสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ (ม.60, ม.61 ทวิ)

13) คัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม.62 ตริ)

14) ให้ความเห็นชอบในการขอกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ (ม.66)

15) อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

3.3.3 การมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานองค์กร

ปกครองท้องถิ่น นอกจากการวางโครงสร้างให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหากเห็นว่าทั้งสองฝ่ายกระทำการอันจะเกิดความเสื่อมเสีย หรือความเสียหายต่อบ้านเมือง ซึ่งภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบฝ่ายการเมืองได้ด้วยวิธีต่อไปนี้

1) การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะ

กระตุ้นเตือนให้ฝ่ายนิติบัญญัติสนใจที่จะทำหน้าที่ของตน ซึ่งการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

“มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อสารความหมายโดยวิธีอื่นการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือเพื่อระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ...”

2) การร่วมเวทีประชาคม เวทีประชาคม ดวงกลม พรชานี (2550 : 4) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ “ประชาคมน่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือหมู่ชนที่เข้ามารวมกันพูดคุยปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรูปกลุ่มหรือเครือข่ายในประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยมีจุดมุ่งหมายแก้ปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วงหรือพัฒนาประเด็นนั้นๆ ร่วมกัน” การร่วมเวทีประชาคมของประชาชนในเขตเทศบาล เป็นการเข้าร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละชุมชนให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ และเพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนมาจัดลำดับความจำเป็นและบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี เพื่อผู้บริหารนำร่างแผนนี้ไปเสนอเป็นญัตติขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาลต่อไป

3) การออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดใน มาตรา 165 ดังนี้ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ... การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้” จากบทบัญญัตินี้ทำให้เห็นว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารได้ ซึ่งในการปกครองรูปแบบเทศบาลได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 32 ทวิ วรรคสามและสี่ กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติตามมาตรา^๓นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น”

4) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หากพบว่ามีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสีย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 164 กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้” ส่วนในการปกครองรูปแบบเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 19 และมาตรา 48 ปัญจทศ กำหนดว่า

“มาตรา 19 สมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ... (8) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกำหนดว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

“มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ... (8) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกำหนดว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าได้ให้อำนาจกับประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในส่วนของผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในที่นี้ก็ขึ้นกับประชาชนจะให้ความสนใจในการใช้สิทธิตามที่กฎหมายได้เพียงใด

4. แนวคิดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ

4.1 อำนาจในการปกครองประเทศ ด้วยประเทศไทยใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ ซึ่งแบ่งอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ประเภทคือ อำนาจนิตบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

4.1.1 อำนาจนิตบัญญัติ ในการปกครองระดับประเทศมีสถาบันรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภา(หรือเรียกว่าสภาสูง) และสภาผู้แทนราษฎร(หรือเรียกว่าสภาล่าง) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีหน้าที่สำคัญคือออกกฎหมาย และมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ การเลือกนายกรัฐมนตรีแล้วนายกรัฐมนตรีเลือกคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ

ส่วนในระดับท้องถิ่นมีสถาบันที่ใช้อำนาจนิตบัญญัติคือ สภาท้องถิ่น ซึ่งสภาท้องถิ่นนี้มีการแบ่งออกเป็นประเภทคือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งมีสภาองค์การปกครองพิเศษได้แก่ สภาบริหารเมืองพัทยา และสภากรุงเทพมหานคร สภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่ออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการเลือกผู้บริหารองค์การเพราะในการปกครองระดับท้องถิ่นกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง

4.1.2 อำนาจบริหาร ในการปกครองระดับประเทศอำนาจการบริหารเป็นของรัฐบาล เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่การบริหารประเทศ รัฐบาลประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และคณะรัฐมนตรีตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ที่มาของนายกรัฐมนตรีมาจากมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการบริหารประเทศ จัดสรรงบประมาณ ดูแลความสงบสุขของประเทศ

ส่วนในระดับท้องถิ่นมีสถาบันที่ใช้อำนาจบริหารคือ ฝ่ายบริหาร แต่ละองค์การบริหารจะมีชื่อเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารต่างกันไป เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งต่างกับการปกครองในระดับประเทศ

4.1.3 อำนาจตุลาการ มีสถาบันศาลยุติธรรม และศาลพิเศษตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ในระดับท้องถิ่นรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้มีการใช้อำนาจตุลาการ สำหรับสถาบันศาลตุลาการนั้นมีอำนาจอิสระในการพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจะเข้ามามีอำนาจเหนือตุลาการไม่ได้

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจบริหารโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นที่ยึดถือ และเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา

4.2 บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ

จากหัวข้อการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น จะได้ค้นคว้าวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น

4.2.1 ความหมายของคำว่า บทบาท (Role) ความหมายของคำว่าบทบาทตาม

ความคิดของผู้ทำการศึกษาคือ การแสดงออก การทำหน้าที่ หรือพฤติกรรมตามที่คนในสังคมต้องทำตามสถานภาพ ได้มีการรวบรวมความหมายของคำว่าบทบาท ในอ้างอิงใน

<http://www.pajumku.com> ซึ่งมีที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน คำว่า “บทบาท (Role)” ได้มีหน่วยงานและนักวิชาการให้ไว้หลายลักษณะพอประมวลได้ดังนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 602 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ให้ความหมายว่า “บทบาท หมายถึง การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อแม่ บทบาทครู หรือหมายถึงซึ่งหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย”

สำหรับพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2532: 315 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ให้ความหมายไว้ว่า “บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้บุคคลกระทำ”

พจนานุกรมคอลลิ้นส์ (1993: 1008 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ให้คำจำกัดความของ บทบาทไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทการแสดงที่แสดงโดยผู้แสดงหญิงหรือชาย
2. บทบาททางจิตวิทยาที่บุคคลแสดงตามกฎเกณฑ์ของสังคม ด้วยอิทธิพลของความคาดหวังของบุคคลที่คิดว่าเหมาะสม
3. บทบาทที่เป็นหน้าที่ปกติ ซึ่งองค์กรเป็นผู้กำหนดให้

รุจา ภูโพบูลย์ (2537 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้สรุปความหมายของบทบาทว่า “หมายถึงกลุ่มพฤติกรรมที่แสดงออกตามความคาดหวังของสังคมตามสถานภาพของกลุ่มบุคคลนั้นๆ หรือปฏิบัติตามบทบาทของบุคคล บทบาทจะถูกนำมาใช้ในสิ่งต่างๆ ที่ถูกตนหรือบุคคลอื่นกระทำ”

สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ (2520: 46 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) อธิบายถึงความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า “บทบาทใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆพึงกระทำ นั่นคือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างใดแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นๆจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด”

โสภา ชูพิกุลชัย (2522 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) กล่าวว่า “บทบาท คือ ลักษณะความคาดหวังที่บุคคลอื่นให้คนหนึ่งกระทำ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวินิจฉัยตำแหน่งฐานะของคนคนนั้น”

ขบวน พลตรี (2544 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) กล่าวว่า” บทบาท คือ แบบแผนพฤติกรรมเกี่ยวเนื่องกับสถานภาพหรือตำแหน่งทางสังคม บทบาทเป็นการเคลื่อนไหวของสถานภาพหรือหน้าที่ตามสถานภาพนั่นเอง”

จากคำจำกัดความข้างต้น บทบาทคือหน้าที่ของบุคคลที่ต้องปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ที่ได้รับตามสังคมและต้องแสดงออกตามความคาดหวังของสังคม แต่ในขณะเดียวกันทาง สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา วัฒนธรรมและจิตวิทยา มีความเห็นว่าบทบาทเป็นเครื่องมือสำคัญใน การวิเคราะห์สังคมศาสตร์ โดยมีนักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาได้มีแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทไว้ดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2537: 30 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้กล่าวไว้ ว่า “บทบาทคือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) ซึ่งมนุษย์แต่ละคนจะมี หลายบทบาทและแต่ละบทบาทจะมีความสมบูรณ์หรือสมดุลกันพอควรนอกจากนี้ยังกล่าวไว้ว่า บทบาทจะกำหนดความรับผิดชอบของงานต่างๆที่ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้บุคคลมีพฤติกรรมอย่างมี ประสิทธิภาพ”

งามพิศ สัตย์สงวน (2537: 73 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้ให้ ความหมายไว้ว่า “บทบาทหมายถึงพฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งคาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อให้คู่สัมพันธ์มีการ กระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้”

พัทธยา สายหู (2516 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้อธิบายบทบาท หน้าที่ไว้ว่า “เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคลและเปรียบได้เสมือน ‘บท’ ของตัวละครที่ กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้นๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิด บทบาทหรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลยในความหมายเช่นนี้ ‘บทบาท’ ก็คือ การ กระทำต่างๆ ที่ ‘บท’ กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่อยู่ใน ‘บท’ นั้น”

ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้แสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า “บทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมที่กำหนด และยังได้แบ่งหน้าที่ ออกเป็น ‘บทบาทในอุดมคติ’ (Ideal Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดง บทบาท และอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามได้สรุปฐานะ ตำแหน่ง และบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

1. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนตัวตนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็นอยู่แต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้นๆเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ

ในการกำหนดฐานตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4. ฐานะ ตำแหน่งแต่ละบทบาทนั้นได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม

(Socialization)

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกัน พฤติกรรมที่เป็นจริงของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง เพราะพฤติกรรมจริงเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่มีตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และคนอื่นที่เข้าร่วมพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่อยู่ในเวลา และสถานที่เกิดจากการติดต่อทางสังคม”

ชูดา จิตพิทักษ์ (2528 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) มีความเห็นว่า บทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมายคือ

1. พิจารณาในโครงการโครงสร้างทางสังคม บทบาทหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่างๆซึ่งมีลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น
2. พิจารณาในโครงการการกระทำต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทจึงหมายถึงผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำเกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพการปฏิสัมพันธ์นั้น

สงวนศรี วิรัชชัย (2527 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) กล่าวว่าถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบบทบาทอยู่ 5 ลักษณะคือ

1. บทบาทตามที่กำหนด หมายถึงบทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่างๆที่มีอยู่ในสังคม กลุ่มหรือองค์กรนั้นๆ
2. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้อื่นคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ
3. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมของผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ดำรงอยู่
4. บทบาทที่ปฏิบัติจริงหมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือได้แสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง
5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งมักจะมีการเลือกรับรู้ที่ผิดไปจากความจริงได้

สรุป ความหมายของคำว่า “บทบาท” จากนักวิชาการหลายท่านทำให้ประมวลได้ว่า บทบาทหมายถึง การแสดงออก พฤติกรรม การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลตามสถานภาพหรือตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ รวมทั้งผู้ที่รับบทบาทจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความคาดหวังจากสังคมรอบข้าง การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องถูกต้องและสอดคล้องกับ

สถานภาพของผู้รับบทบาทเช่น พ่อแม่จะต้องทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกๆ ให้มีชีวิตที่ดีและสังคมก็มีความคาดหวังว่าพ่อแม่จะต้องทำหน้าที่นี้อย่างเคร่งครัด, ครูอาจารย์มีหน้าที่สั่งสอนอบรมลูกศิษย์ให้มีความรู้และคุณธรรมโดยสังคมก็ฝากความหวังว่าครูอาจารย์จะทำหน้าที่สร้างคนที่มีคุณภาพให้กับสังคม หรือนักการเมืองจะต้องทำหน้าที่ให้การเป็นตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาและการสร้างชาติให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง รวมทั้งประชาชนก็หวังว่านักการเมืองจะต้องทำเช่นนั้น รวมทั้งก็คาดหวังว่านักการเมืองจะต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรมด้วย

4.2.2 ความหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สถาบันที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติ ฐ โสธร ผู้ทอคำ (2547: 120-123) กล่าวว่า “อำนาจนิติบัญญัติคือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติคือรัฐสภา (Parliament) ที่มาจาก Parler หมายถึงการพูด หรือการเจรจา Parliament ในภาษาฝรั่งเศสหมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการพูด การเจรจาต่อรองผลประโยชน์ การใช้อำนาจของรัฐ พัฒนาการทางการเมือง ทำให้รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมรัฐบาล

อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ (The Legislature) หรือรัฐสภา

1. การเป็นตัวแทนของประชาชนในการออกกฎหมาย
2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่สำคัญ คือ การให้ความเห็นชอบก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดินด้วยการรับรองนโยบาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบด้วย การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป และการลงมติไม่ไว้วางใจ การควบคุมรัฐบาลด้วยกรรมวิธีการ ในการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐมาชี้แจง หรือจัดตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นต้น
3. อำนาจอื่นที่สำคัญ คือ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบประมุขของรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดี”

ความหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ใน <http://www.panyathai.or.th> ได้ให้ไว้คือ

1. ตัวแทนของประชาชนที่ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย พิจารณางบประมาณแผ่นดิน เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาของแผ่นดินและประเทศชาติ
2. ตัวแทนของประชาชนที่เลือกฝ่ายบริหาร ควบคุมดูแลและถอดถอนฝ่ายบริหารให้ทำตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา
3. ตัวแทนของประชาชนที่มารับฟังและสะท้อนความคิดเห็น, ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแล้วนำมาอภิปราย เพื่อหาข้อสรุปการแก้ปัญหา แล้วออกกฎหมายหรือเสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ

4.2.3 บทสรุปของคำว่า “บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ” จากความหมายของคำว่า “บทบาท” และ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” เมื่อนำมารวมกันทำให้ผู้ศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า “บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ” หมายถึง การแสดงออก พฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการ ออกกฎหมาย, ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเป็นตัวแทนในการนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไปแก้ไขหรือเสนอต่อรัฐบาล รวมทั้งเป็นความคาดหวังของประชาชนว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ สุจริตและยุติธรรม และพัฒนาให้บ้านเมืองมีการพัฒนาอย่างถูกต้องเหมาะสม

4.3 บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยบทสรุปคำว่าบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีหน้าที่ดังนี้

4.3.1 หน้าที่การเป็นตัวแทนของประชาชนในการออกกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการออกกฎหมายไว้ดังนี้

มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 142 ภายใต้งบับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติเสนอได้แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษา หรือ

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
ตามมาตรา 163

จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 (2) และ มาตรา 142 (2) ได้กำหนดเป็นที่ชัดเจนว่าฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจในการออกกฎหมาย เพื่อบังคับใช้, เป็นประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องรับรู้ รับฟัง ปัญหาความ

เดือดร้อนและความต้องการของประชาชนเพื่อที่จะนำไปสู่การตรากฎหมายที่จะแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เห็นได้ว่าการตรากฎหมายเป็นบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.3.2 หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เลือกฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า

มาตรา 172 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จในสามสิบวันแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ตามมาตรา 127

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำการลงคะแนนโดยเปิดเผย

จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารเพราะผู้นำรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรีจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ในสภา อาจกล่าวได้ว่าที่มาของนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร ในการเลือกนายกรัฐมนตรีจึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะต้องเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ พร้อมทั้งมีคุณธรรม จริยธรรม เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินที่จะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง มีความมั่นคงปึกแผ่น

4.3.3 หน้าที่ควบคุมดูแลและถอดถอนฝ่ายบริหาร เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว หน้าที่ต่อไปของฝ่ายนิติบัญญัติคือการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีเลือกเข้าร่วมกันในการบริหาร ในการควบคุมรัฐบาล ฐโศธร ผู้ทองคำ (2547: 138) ได้กล่าวว่า “การควบคุมรัฐบาลหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐสภาฝ่ายบริหาร ที่สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ตั้งแต่ก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คือการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และในการบริหารราชการแผ่นดิน คือการตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมาธิการเพื่อควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร”

4.4 การควบคุมรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาเท่าใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดให้มีการลงมติรับรองจากสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีเพียงรับทราบถึงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร(2548: 10) กล่าวถึงการแถลงนโยบายก่อนบริหารราชการแผ่นดินว่า “รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ เป็นวิธีการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี” การรับฟังการแถลงนโยบายก่อนบริหารราชการแผ่นดินนี้ แม้ไม่มีการลงมติ แต่ก็จะเป็นข้อมูลในการที่จะใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลต่อไป หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาที่อาจใช้เป็นเงื่อนไขในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

4.5 การควบคุมรัฐบาลระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน ธโสธร ตูทองคำ (2547: 139) กล่าวว่า “การควบคุมรัฐบาลระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ การดำเนินการตามที่ประชุมรัฐสภา กับ การดำเนินการตามกรณีการของรัฐบาล

4.5.1 การดำเนินการตามที่ประชุมรัฐสภา แบ่งออกเป็นสามส่วนคือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายโดยไม่ลงมติ การเปิดอภิปรายโดยลงมติ

4.5.2 การดำเนินการของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจัดตั้ง ในกรณีที่สมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ จะมีอำนาจในการเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย”

4.6 การตั้งกระทู้ถาม ความหมายของคำว่า กระทู้ถาม (ใน <http://th.wikipedia.org>) “หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เพื่อ

ขอให้ตอบ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องใดๆ กระทั่งถามเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภา ใช้เพื่อตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล”

สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร(2548: 10-11) กระทั่งถามหมายถึง “คำถามที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี การตั้งคำถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสถานเบาว่าการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นไปตามหลักที่ว่า เมื่อมีข้อสงสัยที่ซักถามขอคำตอบหรือความเห็นได้ คำถามที่ถามรัฐมนตรีมี 2 ลักษณะ คือ คำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี และคำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือดำเนินการบริหารผิดพลาดบกพร่องไม่ตรงตามนโยบาย”

ธวัชชัย ตู้อองคำ (2547: 139) การตั้งคำถามคือ “คำถามกับรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา”

การตั้งคำถามแม้ไม่มีผลต่อรัฐมนตรีถึงขั้นต้องลาออกแต่การตั้งคำถามก็เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน ตามคำกล่าวดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เสริมฐพร กุศริพิทักษ์ (2518: 135-142 อ้างถึงใน ธวัชชัย ตู้อองคำ 2547: 139) กล่าวว่า “การตั้งคำถามจึงเป็นวิธีการสำคัญในการควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และการตั้งคำถามนับเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองกับประชาชน”

วราภรณ์ ผ่องสุวรรณ (2544: 29 อ้างถึงใน ธวัชชัย ตู้อองคำ 2547: 139) กล่าวว่า “การตั้งคำถามทำให้รัฐมนตรีต้องระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อไม่ให้มีข้อผิดพลาด”

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2541: 256 อ้างถึงใน ธวัชชัย ตู้อองคำ 2547: 139) กล่าวว่า “การตั้งคำถามมีผลทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งถัดไปในการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจ ในการเลือกพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ดังนั้นแม้การตั้งคำถามไม่มีผลต่อการลาออกของรัฐบาลหรือยุบสภาแต่คำตอบของรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งเสมอ”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548: 19) กล่าวว่า “จะเห็นได้ว่าคำถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น มิฉะนั้นจะต้องถูกฝ่ายนิติบัญญัติตั้งคำถามอันแสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดบกพร่องในการบริหารของตนเอง”

4.7 การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นบทบาทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ใช้ควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นวิธีการที่มีเห็นผลชัดเจนต่อการดำรงสภาพของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมรัฐบาล

สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร (2548: 19) ได้ให้ความหมายของการอภิปรายทั่วไปว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปหมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แสดงความคิดเห็น พิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรี”

การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งออกได้ 2 รูปแบบคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

4.7.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ใน “มาตรา 161 สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

ชโสธร ตู้ทองคำ (2547: 140) กล่าวว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีต่อรัฐบาลวิธีการหนึ่งที่เริ่มจากจากรัฐสภาหรือรัฐบาลร้องขอ เพื่อให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง การแสดงความคิดเห็นและการระดมความคิดจากรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง เป็นความลับอันอาจกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางใดทางหนึ่ง รัฐบาลอาจขอระงับการอภิปรายโดยไม่มี การลงมติ นอกจากนี้การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมได้ในทางปฏิบัติ หากเป็นการนำเสนอในประเด็นที่เป็นปัญหาของรัฐบาล”

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติแม้ไม่มีผลต่อการดำรงสภาพของรัฐบาล แต่ก็สามารถที่จะทำให้รัฐบาลต้องชี้แจงรายละเอียด ข้อเท็จจริง ข้อสงสัย ต่อสภาและให้ประชาชนได้รับรู้เรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อซักถามของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นบทบาทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมรัฐบาล และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้นกว่าการตั้งกระทู้ถามระดับหนึ่ง

4.7.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นการปฏิบัติหน้าที่การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลต่อการดำรงสภาพของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีผลชัดเจน นับว่าเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่รุนแรงที่สุดของฝ่ายบริหาร

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์ (ใน <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/>) ได้ให้ความหมายการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจว่า “การอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมากเป็นสมาชิกฝ่ายค้าน) กระทำเมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เป็นที่พอใจ ในกรณีนี้สมาชิกมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นวิธีที่เห็นผลชัดเจนที่สุด มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลมากที่สุด และยังเป็นการคานอำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ที่ชัดเจนและได้ผลดีที่สุดด้วย”

ชโสธร ตู้ทองคำ (2547: 140) กล่าวว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยการลงมติเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การฉ้อราษฎร์บังหลวง การประสิทธิภาพความชอบธรรม การขาดศีลธรรมจรรยาบรรณและจริยธรรม การกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างยิ่งยวด เป็นต้น”

การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมี 2 ลักษณะคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีกำหนดไว้ใน

“มาตรา 158 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสองด้วย และเมื่อมีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่มีการถอนญัตติหรือการลงมติไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้ และเมื่อมีการร้องขอตามมาตรา 271 ให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการ

ตามมาตรา 272 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีมีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติในวาระอื่นใดอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป มิให้นำมาตรา 172 มาใช้บังคับ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 158 แล้วประมวลได้ว่าการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีผลต่อความดำรงสภาพของรัฐบาล เมื่อมีมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วนายกรัฐมนตรีมีอันต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (1) อาจกล่าวได้ว่า “การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่ากับเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ”

2) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า

“มาตรา 159 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ภายหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไปให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นโดยอนุโลม”

ในส่วนของการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้นจะไม่มีผลต่อการดำรงสภาพของรัฐบาล ถึงแม้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติไม่ไว้วางใจนั้นเป็นเหตุให้รัฐมนตรีผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ด้วยสภาพของฝ่ายบริหารของไทย

มักจะเป็นการจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะรัฐบาลผสมซึ่งมีรัฐมนตรีมาจากหลายพรรคการเมือง หากรัฐมนตรีในสังกัดพรรคการเมืองใดถูกลงมติไม่ไว้วางใจก็จะทำให้พรรคการเมืองนั้นมีภาพลักษณ์ในเชิงลบต่อสายตาประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งในครั้งถัดไป

4.8 การตั้งกรรมการ

การตั้งกรรมการเป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548: 27) ให้ความหมายของกรรมการว่า “กรรมการ คือบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย การกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้อาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่มีได้เป็นสมาชิกสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา) ก็ได้”

ธโรธร ตูทองคำ (2547: 140) กล่าวว่า “การดำเนินการของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจัดตั้งในกรณีที่เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ จะมีอำนาจในการเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย การพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับวงงานสภา การบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนำมาสู่การเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการประจำ และบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงในประเด็นที่ทำการสอบสวนทำให้ได้ข้อสรุป เพื่อให้ได้การแนะนำ ตักเตือน กล่าวโทษ หรืออื่นใดต่อรัฐบาลและอาจมีผลต่อเสถียรภาพ ความชอบธรรม ประสิทธิภาพของรัฐบาลในเวลาต่อมา”

4.9 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นวิธีการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หากพบผู้ใดมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตผิดกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา (รวมทั้งประชาชน) ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสมาชิกถอดถอนได้ และเป็นวิธีการที่จะป้องปรามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงกล้าที่จะทุจริตด้วย ในส่วนนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติว่า

“มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างรุนแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต

มาตรา 272 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามี

มติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตาม มาตรา 164

มาตรา 272 เมื่อได้รับคำร้องขอตาม มาตรา 271 แล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ฯลฯ”

5. บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นอันได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ส.อบจ.), สมาชิกสภาเทศบาล(ส.ท.), สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(ส.อบต.), สมาชิกสภาเมืองพัทยา และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร(ส.ก.) ซึ่งมีหน้าที่คล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการตรากฎหมายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนำมาใช้ได้กฎหมายที่ตราขึ้นนี้จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ซึ่งทั่วไปเรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หรือหากเป็นเทศบาลจะเรียกว่า “เทศบัญญัติ”

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทย (ใน <http://th.wikipedia.org/wiki>)

“ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายของไทยแบ่งอย่างละเอียดมี 7 ชั้น ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
3. พระราชบัญญัติ
4. พระราชกำหนด
5. พระราชกฤษฎีกา
6. กฎกระทรวง
7. กฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น”

ด้วยโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกับการปกครองในระดับประเทศ จึงทำให้อำนาจ หน้าที่และบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นมีความแตกต่างไปบ้าง กล่าวคือฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างชัดเจน เนื่องจากที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจเข้มแข็งเพราะไม่ต้องห่วงเรื่องเสียงสนับสนุนในสภา ต่างจากที่มาของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้มาโดยการเสนอชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้การดำรงสภาพของรัฐบาลนั้นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญกับรัฐบาลเป็นอย่างมาก

บทบาทสมาชิกสภาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จักรภัทร สมบัติมนต์ (2551: 1) กล่าวว่า “องค์กรปกครองท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง” ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นในที่นี้จึงหมายถึงสมาชิกสภาองค์กรตามทีกล่าวไว้

วินัย ชาญศิริเมธา (ใน <http://memberlocal.com>) ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกท้องถิ่นไว้ดังนี้

“ บทบาทด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นบทบาทแรกของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จุดสำคัญของการกระจายอำนาจ คืออำนาจทางนิติบัญญัติ ที่สามารถให้ออกกฎหมายบังคับใช้เองในท้องถิ่นของตนหรือใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หากแต่กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตราขึ้น หรือเรียกโดยทั่วไปว่า ‘ข้อบัญญัติท้องถิ่น’ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายระดับล่าง และมักจะออกตามอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า ดังนั้นสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าไม่ได้

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถ เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ผู้การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมาบังคับ แต่ต้องคำนึงถึง อำนาจหน้าที่และกฎหมายที่สูงกว่าให้อำนาจไว้

2. สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือเสนอโดยประชาชน ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้ แต่ส่วนใหญ่ที่มีการพิจารณาก็คือร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ที่เสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่น

บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร บทบาทนี้เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร หัวใจสำคัญของบทบาทนี้คือ ต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้านเหมือนการเมืองระดับชาติ เพราะเหตุผลของการค้านั้น เพื่อให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหาร เพื่ออาจมีการเปลี่ยนตัวในการบริหาร หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาทของสภาท้องถิ่นคือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารไว้กับประชาชนในการหาเสียงและตอนแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนตัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ ถึงแม้ว่าผู้บริหารลาออก ก็เพียงนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นอย่าเน้นบทบาทการเป็นฝ่ายค้าน หรือค้านทุกเรื่อง เรื่องใดที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ และเหมาะสม สมาชิกสภาควรให้ดำเนินการและให้การสนับสนุน

แนวทางในการดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารรวมทั้งให้การสนับสนุน ดังนี้

1. การควบคุมการบริหารงาน กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ผ่าน 4 กลไก ดังนี้

1.1 การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่ง ประธานสภาจะต้องเรียกประชุม เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยจะต้องทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้แก่สมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุม โดยไม่มีการลงมติ นอกจากนี้แล้วยังได้มีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี เหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

1.2 การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถาม ที่สมาชิกสภาตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น เกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน แต่การอภิปรายนี้จะไม่มีการลงมติ

1.4 การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่น ในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหา หรือกระทำการกิจกรรมต่างๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ คือกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อ กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่างๆซึ่งอยู่ในวงงานสภาท้องถิ่น ระบบ คณะกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่น ที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่น ในวันประชุมสภาครั้งแรก

2. การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ ถึงแม้ว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น จึงเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารได้ และบางเรื่องบางประเด็น หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายผู้บริหารควรให้ความสำคัญ และให้ความสนใจก็สามารถจะเสนอข้อมูล เสนอความคิดเห็น เสนอทางเลือก หรือเสนอทางออก เพื่อประกอบการตัดสินใจ ในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

3. การสนับสนุน หรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือการดำเนินการรวมทั้งให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นหากสมาชิกสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นกิจกรรม หรือกิจการที่มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นำมาประกอบการตัดสินใจ

4. ข้อเสนอแนะสมาชิกสภาท้องถิ่นในการดำเนินบทบาทควบคุมฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย หรือตั้งคณะกรรมการสามัญ ส่วนมากก็เป็นการตั้งรับ เพราะดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาแล้ว หรือเกิดความผิดพลาดแล้ว อาจนำมาซึ่งความเสียหาย ดังนั้นการติดตามตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงานสมัยใหม่ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเสี่ยง เพื่อที่จะได้เตรียมการป้องกันแก้ไขล่วงหน้า เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ซึ่งจะทำให้สภาท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือ รวมทั้งเปลี่ยนความคิดของฝ่ายบริหารจากเดิมที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นพวกที่คอยจับผิด มาสู่การเป็นกัลยาณมิตร ช่วยกันทำงานเพื่อท้องถิ่นในบทบาทที่แตกต่างกัน ปัจจุบัน การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย หรือการตั้งคณะกรรมการสามัญ สามารถนำการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาล มาใช้เป็นประเด็นได้

บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดย

1. การสะท้อนปัญหาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้มอบสิทธิประโยชน์ของตนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตนเองในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ รวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของประชาชน เพื่อนำเสนอไปยังฝ่ายบริหาร และกระตุ้นเตือนให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มโครงการอันเป็นการแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. จุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้นหน้าที่สำคัญที่จะกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ ตัวแทนของประชาชนคือสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับองค์กร โดยการกระจายข้อมูลข่าวสาร แผนดำเนินการ และผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าขององค์กร การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร เคารพ ศรัทธา เชื่อมั่น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ”

6. ระบบอุปถัมภ์กับการปกครองท้องถิ่น

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่มีอยู่ทั่วไปในสังคมทุกภูมิภาคในโลกล้วนแต่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ เพราะปรากฏการณ์จริงนั้นระบบอุปถัมภ์เป็นตัวเชื่อมระหว่างชนชั้นในสังคม โดยเฉพาะในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำเคบ (Parochial) หรือแบบไพร่ฟ้า (Subject) ระบบอุปถัมภ์จะมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตและระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้นเป็นอย่างมาก

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์” และ “ผู้รับอุปถัมภ์” ซึ่งต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ให้ซึ่งกันและกัน แต่มองกันโดยผิวเผินจะรู้สึกว่าผู้อุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายให้ผลประโยชน์และเป็นผู้อยู่เหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์จะต้องตอบแทนบุญคุณของผู้อุปถัมภ์ ซึ่งการตอบแทนบุญคุณนี้เองเป็นส่วนที่ผู้อุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายได้รับจากผู้รับอุปถัมภ์

6.1 ความหมายของระบบอุปถัมภ์

นพพร เรืองสกุล (2548) ได้ให้ความหมายของคำว่าระบบอุปถัมภ์ว่า “ระบบอุปถัมภ์โดยกว้างๆ กล่าวได้ว่าระบบนี้เป็นระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย ในการนี้ฝ่ายผู้อุปถัมภ์มีทรัพยากรในครอบครองมากกว่า เช่น มีทรัพย์สิน เงินทอง ที่ดิน อำนาจ มากกว่า จึงสามารถให้การอุปการะและคุ้มครองแก่ผู้รับการอุปถัมภ์จากการถูกกดขี่จากผู้อื่น และจากอันตรายต่างๆ ได้ ส่วนผู้ได้รับการอุปถัมภ์ก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยมชมชอบ ให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับแผนการร้ายของผู้อื่น และเป็นที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองต่อผู้อุปถัมภ์”

อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2536) กล่าวว่า “ระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจ ทรัพยากรสมบัติหรือบารมีกับ ‘ผู้รับอุปถัมภ์’ ที่ต้องพึ่งพา ‘ผู้อุปถัมภ์’ ที่อยู่เหนือกว่าและสามารถบันดาลสิ่งของที่ต้องการได้ เป็นการเสนอสนองตอบกันที่อยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral Basic) ระบบอุปถัมภ์ได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของโครงสร้างสังคมไทยในรูปแบบต่างๆ เช่น การอุปถัมภ์กันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า เจ้านายกับลูกน้อง เจ้าพ่อกับมือปืน หัวคะแนนกับการเลือกตั้งและการซื้อเสียง ข้าราชการกับนักการเมืองและนักธุรกิจการคอร์รัปชัน เป็นต้น...

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีทรัพยากรต่างกันทรัพยากรนั้นไม่ได้หมายถึงทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียวแต่หมายถึงอย่างอื่นๆด้วย ซึ่งอาจเป็น อำนาจทางการเมือง สิทธิพิเศษทางสังคม เป็นต้น...

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ตามความหมายในอุดมคติคือ การที่ผู้อุปถัมภ์คอยปกป้อง คำจูน ผู้รับอุปถัมภ์ก็จะทำงานรับใช้ให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์ เป็นการแสดงความกตัญญู คำสามัญที่ใช้เรียก ผู้อุปถัมภ์ (Patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (Client) ก็เป็นคำในระบบครอบครัวคือ ‘ลูกพี่’ และ ‘ลูกน้อง’ ดังนั้นบทบาทในอุดมคติของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ก็คือบทบาทของบิดากับบุตรหรือพี่กับน้องนั่นเอง”

6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แอนโทนี ฮอลล์ (แปลโดย ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2536: 27-29) ได้ให้ความจำกัดความไว้ว่า “คำเรียกขานว่า ‘ผู้อุปถัมภ์’ (Patron) เป็นคำที่มีที่มาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ อันทานุมัติ (Sanction) และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่างๆ และแม้กระทั่งนักบุญองค์อุปถัมภ์ โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้ที่มีความด้อยกว่าหรือเป็น ‘ผู้รับอุปถัมภ์’ (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและปกป้อง ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบสินค้า ความรักดี การสนับสนุนทางการเมืองและการบริการในรูปแบบต่างๆจากผู้รับอุปถัมภ์ (ส่วนใหญ่แล้วผู้อุปถัมภ์หนึ่งคนจะมีผู้รับอุปถัมภ์หลายคน เช่น กรณีระบบศักดินาไทย ซึ่งเจ้านายคนหนึ่งจะมีบ่าวไพร่หลายคน หรือกรณีของเจ้าพ่อมีลูกน้องหลายคน...ผู้แปล)

ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ได้พัฒนาขึ้นมาในอาณาเขตที่ระบบการถือครองที่ดินอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่มีอำนาจและร่ำรวย รวมทั้งสามารถผูกขาดการศึกษาและเครื่องมือในการติดต่อกับโลกภายนอกที่กว้างขวางกว่าระดับชุมชน สำหรับชุมชนที่ระบบการถือครองที่ดินที่ค่อนข้างกระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันจะมีการพัฒนาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์น้อยมาก แต่ลักษณะความสัมพันธ์จะมีรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทน

แทนระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกันซึ่งอาจเรียกว่าเป็น ‘สัญญาระหว่างผู้ร่วมงาน’ (Colleague Contracts)”

6.3 ระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นความเชื่อในเรื่อง “การเวียนว่ายตายเกิด” เป็นเรื่องของบุญกรรมที่เชื่อว่าการทำกรรมในชาติภพที่แล้วส่งผลให้เกิดมาใช้กรรมในชาตินี้ ผู้ที่มีอำนาจ บารมี เงินทองที่อยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์นั้นเป็นเพราะชาติที่ผ่านมาได้กระทำความดีไว้ ส่วนผู้ที่เกิดมามีความด้อยกว่าในด้านต่างๆเป็นเพราะต้องเกิดมาใช้กรรมที่ทำไว้ในชาติก่อนจึงต้องเป็นผู้รับใช้และอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์โดยต้องเป็นฝ่ายผู้รับอุปถัมภ์ ความเชื่อในลักษณะนี้เกิดขึ้นและมีอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยก็เช่นกันที่มีความเชื่อเช่นนี้ ดังนั้นระบบอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้นในสังคมไทยตั้งแต่ก่อนสมัยประวัติศาสตร์

ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ธิดา สาระยา (2521: 20-21 อ้างใน พิสิฐ เจริญวงศ์ และคณะ, 2545: 105) กล่าวว่า “ในสังคมสุโขทัยจะเห็นได้ว่า กษัตริย์ สงฆ์ และขุนนางข้าราชการต่างเป็นชนชั้นแห่งสังคม คือกลุ่มบุคคลซึ่งมีตำแหน่งและฐานะลดหลั่นกัน แต่บางที่ก็อยู่ในฐานะที่เกื้อกูลกัน เช่น กษัตริย์กับสงฆ์ลักษณะร่วมกันของกลุ่มเหล่านี้คือเป็นกลุ่มที่ปกครองประชาชน จึงนับเนื่องอยู่ในชนชั้นเดียวกัน ชนชั้นปกครองอยู่ได้ด้วยการควบคุมแหล่งที่มาของบารมีและอำนาจเพื่อรวมประชาชนส่วนใหญ่ไว้ให้ได้ และยกระดับฐานะของตนเป็นผู้นำสังคม เป็นผู้ควบคุมแรงงาน เช่น ไพร่และข้ามากกว่าจะเป็นแรงงานเอง แนวทางการใช้ชีวิตของพวกนี้จึงค่อยๆ แยกห่างจากประชาชน”

ในสมัยสุโขทัยมีการปกครองแบบ “ปีตุราชา” มีลักษณะ “พ่อปกครองลูก” ในสมัยนี้เรียกกษัตริย์ผู้ปกครองว่า “พ่อขุน” ซึ่งบ่งบอกถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน

หลังจากการเสื่อมสลายลงของอาณาจักรสุโขทัย เป็นช่วงเวลาที่ยุทธจักรศรีอยุธยาเรืองอำนาจได้นำระบอบการปกครองแบบ “เทวราชา” มาใช้ สุภรณ์ เลิศพานิชย์กุล (2545: 140) กล่าวว่า “การเรียกกษัตริย์ว่า ‘พระเจ้าแผ่นดิน’ ซึ่งหมายความว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของแผ่นดิน” ดังนั้นประชาชนจึงเป็นเพียงผู้อาศัยแผ่นดินของผู้ปกครองทำกินเพื่อดำรงชีพ ลักษณะการปกครองแบบนี้ใช้ติดต่อกันมาถึงยุคกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น และในยุคเหล่านี้จัดให้มีระเบียบการปกครองไพร่และทาส จะเห็นได้ว่าอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์นั้นมีสูงมาก เพราะคนที่อยู่ในชนชั้นไพร่และทาสจำเป็นต้องรับการอุปถัมภ์จากชนชั้นผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์

ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้เกิดการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เป็นการดึงอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น

ศูนย์กลางอำนาจ มีการยกเลิกระบบ ไพร่และทาส จากการยกไพร่และทาส ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ ที่เป็นลักษณะ “นายกับบ่าว” เริ่มเปลี่ยนไปเป็นในลักษณะ “นายจ้างกับลูกจ้าง” ตามระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป โดยกลุ่มคนที่ได้เข้ามาเป็นผู้อุปถัมภ์กลุ่มใหม่คือชาวจีน ธารทอง ทองสวัสดิ์ (2545: 417) กล่าวว่า “คนจีนเหล่านี้เมื่อเป็นผู้ประมุขผูกขาดภาษีอากรอยู่ที่ใดก็มักจะมีอำนาจเหนือที่นั้น ได้รับสถาปนาบรรดาศักดิ์กลับกลายเป็นชนอีกชั้นหนึ่งของสังคมที่มีอภิสิทธิ์และแตกต่างจากพระราชวงศ์ ชุนนาง ไพร่และทาสที่มีมาแต่ดั้งเดิม และต่อมาผู้คนเหล่านี้ก็จะเป็นผู้รวมอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ในมือ” จะเห็นได้ว่าถึงแม้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจ แต่ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลอยู่เพียงแต่มีการเปลี่ยนกลุ่มผู้อุปถัมภ์เท่านั้น

ในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จากระบบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ซึ่งมีมาแต่ครั้ง ร.5 โดยการยึดอำนาจของคณะราษฎรได้ประกาศใช้ระบอบการปกครองแบบ “ประชาธิปไตย” แต่ปรากฏการจริงมิได้เป็นประชาธิปไตยตามที่คณะผู้ยึดอำนาจประกาศหากแต่เป็นไปในรูปแบบ “อำมาตยาธิปไตย” จากการที่กลุ่มข้าราชการเข้ามาใช้อำนาจในการปกครองและการบริหารประเทศ และ อมร รัชสาสัย (2548: 19-20) กล่าวว่า “ต่อมาระบอบการเมืองไทยก็ก้าวเข้าสู่ยุค ‘ชนาธิปไตย’ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ” มีการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นยุคที่เงินมีอำนาจชี้นำทิศทางการเมืองได้ นักการเมือง และพรรคการเมืองสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ โดยการสร้างระบบหัวคะแนน มีการให้ผลประโยชน์ในรูปแบบทรัพย์สิน หรือในรูปของอำนาจ หรือการให้โอกาสทางเศรษฐกิจ แลกกับคะแนนเสียงที่ทำให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศ

6.4 การปกครองท้องถิ่นไทยกับระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์มีบทบาทและอิทธิพลกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมากในประเทศไทยกำลังพัฒนาซึ่งในที่นี้รวมถึงการปกครองท้องถิ่นของไทยด้วย ปธาน สุวรรณมงคล (2552: 77-78) ได้กล่าวถึงอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ

“ประการแรก การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้ที่สนใจที่จะมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องแสวงหาฐานเสียงหรือผู้สนับสนุนด้านคะแนนเสียง โดยผ่าน ระบบเครือญาติ มิตรสหาย ชมรม สมาคมที่เป็นสมาชิกอยู่ หรือผู้มีอิทธิพลต่อคนในท้องถิ่นนั้น ผู้ที่ประสงค์จะเข้าวงการการเมืองก็ต้องวางแผนล่วงหน้าโดยการสร้างระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ให้การช่วยเหลือแก่ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อน

ประการที่สอง การแข่งขันในการเลือกตั้ง เริ่มจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สำหรับผู้มีฐานเสียงหรืออยู่ในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์อยู่แล้วก็มีความได้เปรียบ เช่น เป็นคน

ดั้งเดิมและมีญาติพี่น้องอยู่มากในท้องถิ่น หรืออยู่ในเครือข่ายผู้มีอำนาจในท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น เป็นผู้สมัครในทีมของผู้บริหารท้องถิ่นเดิม เป็นผู้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเดิม เป็นต้น

ประการที่สาม การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นแล้ว ก็สามารถใช้ทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นสร้างระบบอุปถัมภ์อย่างชอบธรรมได้ต่อเนื่อง เช่น การจัดงบประมาณเป็นพิเศษแก่ชุมชนที่สนับสนุนตนเอง หรือแต่งตั้งผู้นำชุมชนหรือหัวหน้าคณะที่สนับสนุนตนเองเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น หรือรับลูกหลานของเครือญาติผู้สนับสนุนตนเองเข้าทำงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในสังคมชนบทจะมีผู้นำตามธรรมชาติที่เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสามารถชี้นำความคิดของคนในสังคมแบบผู้มีบารมีได้ หรือมีผู้มีฐานะดี และให้ความช่วยเหลือคนในชุมชน เป็นที่พึ่งพิงของคนในชุมชนได้ มีฐานะเป็น ‘ผู้อุปถัมภ์’ กรณีเช่นนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจเป็นการมีส่วนร่วมแบบ ‘การระดมพล’ ได้ หากได้รับการร้องขอจากผู้อุปถัมภ์

7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล และอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

มรุต วันทนากร (2548) ได้ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” เป็นการศึกษาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและความเปลี่ยนแปลงหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งมาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผลการศึกษารูปได้คือ

อำนาจของนายกเทศมนตรี

- ทางด้านกฎหมายปรากฏว่าอำนาจโดยทั่วไปของนายกเทศมนตรียังมีเท่าเดิม เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีมากขึ้น หากพิจารณาในข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้นทั้งทางด้านจิตวิทยาและในทางปฏิบัติ

- ในทางจิตวิทยา นายกเทศมนตรีเอง สมาชิกสภาเทศบาลหรือแม้แต่ข้าราชการประจำเอง ต่างมองว่าอำนาจของนายกเทศมนตรีในด้านต่างๆ โดยภาพรวมมีมากขึ้น นายกเทศมนตรีบริหารจัดการด้านต่างๆ โดยภาพรวมมีมากขึ้น นายกเทศมนตรีบริหารงานโดยไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นจากหลายฝ่ายนัก หรือไม่จำเป็นต้องฟังความคิดเห็นจากฝ่ายบริหารด้วยกัน เช่น รองนายกเทศมนตรี

- สำหรับในทางปฏิบัติอำนาจนายกเทศมนตรีมีมากขึ้น เช่น อำนาจในการลงนามเพื่อขอยืมเงินสะสมใช้ได้โดยไม่ต้องผ่านสภาเทศบาลในวงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาท หรืออำนาจในการโอนเงินงบประมาณได้ไม่จำกัดจำนวน

- อำนาจในการบริหารงานบุคคลข้อเท็จจริงพบว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น ทั้งบริหารงานบุคคลของฝ่ายการเมือง (รองนายกเทศมนตรี) เนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยตัวเอง และไม่ต้องเกรงต่อความไม่พอใจของสภาเทศบาลในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการประจำในเทศบาล ข้อเท็จจริงพบว่านายกเทศมนตรีก็มีอำนาจมากขึ้นเช่นกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้เป็นผลจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หากเป็นผลที่มาจากกฎหมายฉบับอื่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ซึ่งประกาศใช้ในเวลาใกล้เคียงกัน

- อำนาจในการจัดทำงบประมาณ ผลการวิจัยปรากฏว่า อำนาจในการจัดทำงบประมาณของนายกเทศมนตรีมีมากขึ้นทั้งด้านปฏิบัติและด้านจิตวิทยา กล่าวคือ ในด้านปฏิบัตินายกเทศมนตรีเป็นเพียงบุคคลเดียว ที่มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล ในขณะที่ในรูปแบบเดิมอำนาจในการเสนอกระทำนามคณะเทศมนตรีและในทางจิตวิทยาพบว่านายกเทศมนตรีมีอิสระมากขึ้นในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากนายกเทศมนตรีไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาเทศบาลที่จะสนับสนุนร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลดังกล่าว

- อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย แนวคิดในเรื่องอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายสภาเทศบาลนี้กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ทำได้

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

- เสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ในข้อเท็จจริงพบว่า ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีเสถียรภาพและความเข้มแข็งขึ้น ด้วยหลักเหตุผล 5 ประการคือ

1) นายกเทศมนตรีมีความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่กล้าติรวนฝ่ายบริหารมากนัก เพราะอาจกระทบต่อคะแนนนิยมของตนได้

2) การติรวนฝ่ายบริหารของสภาเทศบาลกระทำไม่ได้ผล เพราะการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารไม่ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาล

3) มีกลไกกับฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยื่นโดยฝ่ายบริหารเสนอ

4) หากสภาเทศบาลไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่คณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาพิจารณาแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ซึ่งการยุบสภาเทศบาลไม่มีผลทำให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ส่งผลโดยตรงให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพมากขึ้น

5) การเปลี่ยนปีกฝ่ายการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีผลต่อการทำงานของนายกเทศมนตรี เนื่องจากนายกเทศมนตรีอาศัยเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลน้อยกว่าในระบบเดิม

- อำนาจต่อรองของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้มีการเปิดโอกาสให้สภาเทศบาล เข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารมากขึ้นด้วยเครื่องมือที่สำคัญ 4 ประการ

1) อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาเทศบาล

2) นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องแถลงนโยบายในการบริหารงานเทศบาล ให้แก่สภาเทศบาลฟังก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่และยังต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สภาเทศบาลฟังทุกปี

3) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

4) อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กล่าวโดยสรุป อำนาจที่ฝ่ายสภาเทศบาลที่จะต่อรองกับฝ่ายบริหารมีมากขึ้น มีเครื่องมือหรือช่องทางในการต่อรองมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบเดิม แต่เครื่องมือเหล่านี้จะใช้ได้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละเทศบาล

- การยุบสภา และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยุบสภา และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นสิ่งที่กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้กระทำได้ในเทศบาล จะมีการกำหนดถึงเรื่องการยุบสภาเพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่สภาเทศบาลไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติรายจ่ายประจำปีของเทศบาลที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล และอำนาจในการ

ยุบสภาดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นของนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด หากแต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่า การกระทรวงมหาดไทย และกรณียุบสภาที่ 2 คือ การยุบสภาตามมาตรา 74 กรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล

ส่วนการอภิปรายทั่วไป ที่สภาเทศบาลกระทำได้นั้น ก็เป็นเพียงแค่การอภิปรายเท่านั้น สภาเทศบาลไม่สามารถลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแก่นายกเทศมนตรีจากข้อมูลและความเห็นส่วนใหญ่่มองว่า อำนาจในการยุบสภาไม่ควรเป็นของนายกเทศมนตรี หากควรเป็นของคนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามที่กำหนดไว้เดิมคืออยู่แล้ว เนื่องจากเห็นว่า การเมืองท้องถิ่นของไทยยังไม่พร้อมที่จะให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

สำหรับเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็เช่นกัน กล่าวคือ สภาเทศบาลยังไม่ควรใช้อำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เพราะหาสภาเทศบาลมีอำนาจดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งอีกก็ได้ เพราะสภามีอำนาจในการโค่นล้มฝ่ายบริหาร

บทสรุปผลกระทบของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวม

จากผลการศึกษาพบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสังคมโดยรวมเท่าไรนัก ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วล้วนแต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาล ที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันภายในองค์กรเทศบาลกันใหม่ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านอื่นๆ โดยรวมภายนอกองค์กรเทศบาลแล้ว การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทยยังมีพลังค่อนข้างน้อยต่อความคาดหวังและเจตนารมณ์ที่จะให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวม เช่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มีแรงดึงดูดมากพอที่จะทำให้ให้นักการเมืองหน้าใหม่ มีความรู้ความสามารถเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งภายในเทศบาลเป็นต้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปัจจุบันยังไม่มีพลังมากพอที่จะทำให้สังคมและประชาชนโดยรวมหันมาให้ความสนใจต่อการเมืองในเทศบาลมากขึ้น หากแต่เป็นการแก้ไขปัญหามิทางเทคนิคต่างๆที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาลเท่านั้น”

สามารถ อารยะกุล (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี” พบว่า

“ประสิทธิภาพในด้านบุคลากรของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวม มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกอำนาจและอิทธิพลจากบุคคลภายนอก (นายก อบต.) หรือผู้บังคับบัญชา (ประธานสภา อบต.) เข้าครอบงำหรือแทรกแซง ส่งผลให้ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภา อบต.ออกมาสูงไปด้วย

- ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง จึงไม่ค่อยมีปัญหาในเชิงปฏิบัติงาน กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะ จึงทำให้กฎ ระเบียบ และการจัดทำเอกสารข้อบัญญัติต่างๆ ก่อนข้างเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม แต่พบข้อเท็จจริงว่า สภาอบต. ได้มีการตั้งคณะกรรมการแปรญัตติเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นทุกครั้งจริง แต่ไม่เคยเปลี่ยนตัวคณะกรรมการเลย เป็นคณะกรรมการชุดเดิมตลอด และในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการแปรญัตติไม่เคยปรับลดรายจ่ายแต่อย่างใด เพียงตั้งไปเพื่อให้ครบตามระเบียบเท่านั้น ไม่แสดงบทบาทหน้าที่แต่อย่างใด

- ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นการถามกระทู้สดแบบถามไปตอบมา ไม่ได้ส่งเป็นเอกสารตามแบบกระทู้ถามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิก อบต. ในแต่ละหมู่บ้าน ไม่มีการถามกระทู้ในลักษณะตรวจสอบการทำงานของนายก อบต. โดยทั่วไป จึงทำให้กระทู้ถามนั้นไม่มีสาระสำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญได้ส่งผลให้นายก อบต. ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้เท่าที่ควร

ส่วนในการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติข้อเท็จจริงพบว่าไม่ค่อยมีการใช้วิธีการนี้ในทางนิติบัญญัติของสภา อบต. ในการวิจัยพบเพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ใช้วิธีการนี้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายก อบต. ส่วนที่เหลือไม่มีการดำเนินการเลยเพราะสมาชิกสภา อบต. ไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายมาตรา 58/7 ว่าเป็นอย่างไรและดำเนินการอย่างไร ประกอบกับสาเหตุสำคัญเพราะสมาชิกสภา อบต. เกรงใจนายก อบต. รวมทั้งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกับนายก ปัจจุบันภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภา อบต. อันเป็นเหตุส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภา อบต. พบว่ามีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จจากนายก อบต. ในการลง

มติของสภา อบต.ส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกับนายก และข้อเท็จจริงพบว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันและเป็นความเกรงใจซึ่งกันและกัน ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยชอบ”

ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย” สรุปผลการวิจัยบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นได้ดังนี้

“1. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ บทบาทของสมาชิกสภาในด้านนี้มีน้อยมาก จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ ในขั้นตอนการรับหลักการนั้นสมาชิกได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆน้อยมาก ทั้งนี้จากการสังเกตการณ์ประชุมสภาเทศบาลและจากบันทึกการประชุมสภาเทศบาลจะเห็นได้ว่า ผู้ที่แสดงความคิดเห็นมักจะเป็นบุคคลเดิมๆซึ่งมีไม่กี่คน จากรายงานการประชุมสภาเทศบาล ปี พ.ศ. 2548 มีญัตติเกี่ยวกับงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลจำนวน 12 ครั้ง สภาอนุมัติด้วยเสียงข้างมากทั้ง 12 ครั้ง โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็นในเทศบัญญัตินั้นๆแม้แต่ครั้งเดียว และในปี พ.ศ. 2549 มีญัตติที่นำเข้าสู่ขบวนการพิจารณาในสภาเทศบาล จำนวน 19 ญัตติ สภาเทศบาลได้พิจารณาโดยไม่ออกความคิดเห็น 12 ญัตติ ในจำนวนนี้เป็นญัตติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งหมด ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาในวาระที่ 2 การแปรญัตติ และวาระที่ 3 การลงมติ ซึ่งเปรียบเสมือนสภาเทศบาลเป็นเพียงสภาตรายางเพื่อรับรองความถูกต้องให้เป็นขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น

2. บทบาทของสมาชิกสภาด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จากรายงานการประชุมเทศบาล จะเห็นว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านนี้มีน้อยเช่นกัน จะเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลให้ความสำคัญกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีน้อยมาก ทั้งที่บทบาทด้านนี้จะส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลขาดความเข้มข้นเนื่องจากสมาชิกไม่ได้ชี้ให้เห็นประโยชน์ วัตถุประสงค์ของโครงการ ไม่ได้ตรวจสอบ หรือสอบถามโครงการสำคัญของฝ่ายบริหาร ไม่มีข้อเสนอแนะให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งในเรื่องนี้สมาชิกเองได้ให้เหตุผลว่าก่อนการประชุมในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ทางฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะประชุมรอบเพื่อทำความเข้าใจในโครงการต่างๆก่อน หากมีอะไรที่ไม่เข้าใจก็จะทำความเข้าใจกันก่อนที่จะเสนอต่อสภา จึงทำให้เมื่อนำเข้าสู่สภาจึงไม่ค่อยมีใครแสดงความคิดเห็น

3. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร บทบาทหน้าที่ในเรื่องนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นบทบาทที่แก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมสภาเทศบาล จะเห็นว่าการควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลมีน้อยเช่นกัน การตรวจสอบโครงการต่างๆของฝ่ายบริหารสมาชิกสภาสนใจในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเหตุผลเรื่องนี้เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จึงต้องสนใจและเอาใจใส่เป็นพิเศษ

4. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เป็นบทบาทที่เด่นชัดที่สุด เนื่องจากบทบาทด้านนี้ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นกว่าที่ผ่านมาในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และการควบคุมฝ่ายบริหารในสภาเทศบาล และการทำหน้าที่นอกสภาเทศบาล ในเรื่องสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

- เรื่องความรู้ความเข้าใจต่อหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล ที่ต้องยึดมั่นต่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
- จิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชน ที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด
- ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่บั่นทอนศักยภาพการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล เช่น การที่ฝ่ายบริหารให้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆกับสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ จึงให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพ
- ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดด้านการเมืองที่ไม่ถูกต้องของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าหลังวันเลือกตั้งแล้วประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงอีกต่อไป
- ปัญหานักการเมืองอาศัยความไม่รู้ ความไม่เข้าใจในด้านการเมืองของประชาชนเป็นเครื่องมือกอบโกย โดยแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ

ประสิทธิ์ ดันติกิตติพิสุทธ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น: กรณีศึกษาสภาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา” ผลการวิจัยพบว่า

- ความแตกต่างของสมาชิกสภาท้องถิ่นตามระดับสภาท้องถิ่นหรือเทศบาล พบว่าระดับของสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยเชิงกลุ่ม ไม่มีความแตกต่าง หมายถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นแม้จะมีระดับที่แตกต่างกันไปไม่ว่า จะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี หรือเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหรือเมืองหรือนครก็ดี หรือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับใดระดับหนึ่ง ล้วนสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้เท่าเทียมกัน การเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีสังกัดต่างระดับชั้นกันไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล

- ความแตกต่างของการสังกัดหรือไม่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างสายงานธุรการสภาท้องถิ่นที่ชัดเจนทั้งในส่วนเลขาธิการสภาท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่บังคับบัญชาสายงานธุรการสภาเท่าที่มีอยู่ก็ดี ยังมีลักษณะที่เกี่ยวข้องหรือขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่เข้าทำหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดกลุ่ม(หรือสังกัดกลุ่มที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร) ไม่สามารถใช้บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆที่มีอยู่ได้เต็มที่ ต้องจัดหาทรัพยากรต่างๆด้วยตนเอง การไม่สามารถปรึกษาหารือในเรื่องที่อาจเปิดเผยหรือไม่อาจเปิดเผยได้ ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มหรืออาจลงสมัครคนเดียวแล้วได้รับการเลือกตั้ง ทำหน้าที่โดยค่อยๆเรียนรู้หลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป ทำให้ในช่วงระยะของอายุ ปีที่ 1,2 และ 3 ของการได้รับการเลือกตั้งจากจำนวนทั้งหมด 4 ปี ไม่สามารถแสดงศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ และเมื่อทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าสู่ปีที่ 3 หรือ 4 แล้วจึงมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นก็ถึงระยะเวลาสิ้นอายุการทำหน้าที่พอดี แต่ปกติสมาชิกสภาในส่วนนี้จะกลายเป็นเข้าสังกัดกลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นฝ่ายบริหารหรือไม่เป็นฝ่ายบริหาร เพื่อพึงพาทรัพยากรที่มีอยู่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่สังกัดกลุ่มจึงแตกต่างกับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น หรืออยู่ในระดับน้อยกว่ามาก เพราะสมาชิกที่สังกัดกลุ่มสามารถเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของกลุ่มได้ตั้งแต่เข้าทำหน้าที่ในปีที่ 1 เป็นต้นไป และเมื่อทำหน้าที่จนถึงปีที่ 3 หรือ 4 ก็จะมีความชำนาญในกิจการต่างๆ ของการบริหารท้องถิ่นมากกว่าผู้ไม่สังกัดกลุ่มการเมือง

- ความแตกต่างของกลุ่มการเมืองที่สังกัด เป็นฝ่ายบริหารหรือไม่เป็นฝ่ายบริหาร เนื่องจากศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยยกมือเพื่ออภิปราย การยื่นญัตติหรือกระทู้ถาม ในการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อสอบถามหรือทักท้วงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือผู้บริหาร อันเป็นการตรวจสอบควบคุมตามหน้าที่ที่มีเพื่อถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มอื่น จึงย่อมทำหน้าที่ซึ่งมีผล

ผูกพันตามกฎหมายหรือมีการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการมากกว่า เช่น การยกมือขออภิปราย ขึ้น
ญัตติ หรือกระพุ่มถามมากกว่า (ภายหลังสิ้นสุดการประชุมจะมีการถอดเทปบันทึกเสียง จัดทำเป็น
รายงานการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีการยกมือรับรองในที่ประชุมนัดถัดไปหรือคราว
หน้า) แตกต่างจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่ไม่
สามารถกระทำการระบวนการดังกล่าวอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจเป็นด้วยสาเหตุที่ฝ่ายบริหารที่ตนสังกัดได้จัด
ให้มีการประชุมภายนอกอย่างไม่เป็นทางการก่อน มีการพูดคุย ทักท้วง อย่างไม่เป็นทางการมาก่อน
ก็ได้ ซึ่งเป็นการแสดงศักยภาพในที่อื่นนอกที่ประชุมสภาฯ และไม่ได้กระทำหน้าที่ต่อที่ประชุม
หรือผู้เข้าร่วมประชุมที่ประกอบด้วย ปลัดหรือรองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากองงาน
ต่างๆ ประชาชนหรือผู้แทนชุมชนในเขตเทศบาลต่างๆที่เข้าฟัง อันมีลักษณะคล้ายการตรวจสอบ
ถ่วงดุลทางอ้อม เมื่อไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยอย่างปกติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงทำให้ผลการ
วิจัยนี้พบว่าการสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มฝ่ายบริหารกับกลุ่มอื่นๆมีความแตกต่างกัน ใน
ลักษณะค่าเฉลี่ยของการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดคณะกลุ่มกับฝ่ายบริหาร
มีมากกว่า

นันทวัน วุฒิ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บทบาท อำนาจ หน้าที่ในการ
ปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี”
พบว่า

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ บทบาท อำนาจ หน้าที่ ในการปกครองท้องถิ่นของคณะ
ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี มีความรู้ความเข้าใจอยู่ใน
ระดับต่ำ
2. ระดับการปฏิบัติตาม อำนาจ หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร
สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่
ด้านประเมินผลงาน รองลงมาด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผน และด้านการบริหารงบประมาณ
ตามลำดับ
3. เปรียบเทียบด้านการปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น
ของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จำแนกตาม เพศ อายุ
และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน ส่วนจำแนกการศึกษาการ
ปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยที่สำคัญระดับ .05 และจำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน
แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01

เชาวลิต ยิงแถม (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารเทศบาล” เป็นการศึกษาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาดังนี้

- ปัญหาเนื่องจากขาดบทบัญญัติของกฎหมายในบางเรื่องที่ทำให้หลักการกำกับดูแล ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารเทศบาล กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ค่อนข้างมาก โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลและตรวจสอบ แต่ยังมีหลายเรื่องที่เหมาะสมให้ส่วนกลางเข้าไปมีอำนาจกำกับดูแล แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับหรือกำหนดไว้ เช่น การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานท้องถิ่น กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากพนักงานเทศบาล ซึ่งอาจเป็นช่องว่างในการสอบสวนเนื่องจากอาจมีการกลั่นแกล้งหรืออคติจากนายกเทศมนตรี

- ปัญหารูปแบบและขั้นตอนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันจากรูปแบบและขั้นตอนการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรูปแบบที่แตกต่างกัน และไม่มีมาตรฐานกลางหรือแนวทางเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนหรือไม่เข้าใจของการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีสถานภาพขององค์กรถูกปรับเปลี่ยนไปอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือจากองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง ดังนั้นควรมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะเมื่อเกิดความขัดแย้งส่วนกลางและท้องถิ่นอาจอ้าง กฎหมาย กฎระเบียบ คนละฉบับ และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ยังถูกกำกับดูแลในลักษณะที่แตกต่างกันอีกด้วย ทั้งๆที่สถานะขององค์กรอยู่ในระดับเดียวกัน

- ปัญหาเกิดจากการกำกับดูแลตามบัญญัติแห่งกฎหมายส่วนกลาง

- ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับส่วนกลาง

- ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลการกระทำอื่นๆ ของส่วนกลาง

- ปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจสั่งการให้พ้นตำแหน่ง”

อารีญา ตลิ่งจิตร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “ความเข้าใจบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทน กรณีศึกษา: สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช” ผลจากการศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า

- พิจารณาประเด็นความเป็นอิสระในการตัดสินใจตามดุลยพินิจของตน สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจ

- พิจารณาประเด็นการตอบสนองกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือพรรคการเมือง สมาชิกเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่ตอบสนองกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและพรรคการเมืองในระดับกลาง

เลิศพร พงษ์พิพัฒน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลหลังสวนจังหวัดชุมพร” ได้ผลในการศึกษาดังนี้

- สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าวทุกด้าน อยู่ในระดับมาก แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทเฉพาะด้านการสะท้อนปัญหาให้คณะเทศมนตรี ได้รับทราบ และด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีในระดับมาก ส่วนในด้านอื่นๆมีบทบาทในระดับน้อย

- บทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับปานกลาง และมีแนวโน้มมาก แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาลมีระดับปานกลางและมีแนวโน้มน้อย

- บทบาทในการตราเทศบัญญัติ พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาททางด้านดังกล่าว ในระดับปานกลางและระดับน้อย

- บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับมากและปานกลาง แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาล มีระดับปานกลางและน้อย

- ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

- ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ มีปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล และด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังพบข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น คือ กลุ่มตัวอย่างสมาชิกสภาเทศบาลเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งการจัดให้มีการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลให้มากขึ้น

ศิธา เขียรถาวร (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง” ผลของการศึกษามีดังนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะให้เงินทุนเพื่อใช้จ่าย ใช้ฐานเสียงสนับสนุนการเลือกตั้ง และให้คำปรึกษาการดำเนินงานท้องถิ่น

- ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นเพราะทำให้เกิดความเสี่ยงในการซื้อเสียง และใช้เงินในการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เข้าไปแทรกแซงโดยตรง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นจึงมีอิสระ